

RDEC-RES-089-045 (委託研究報告)

台北縣、桃園縣及台中縣市 升格直轄市相關問題之探討

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國八十九年十二月

RDEC-RES-089-045 (委託研究報告)

台北縣、桃園縣及台中縣市 升格直轄市相關問題之探討

受委託單位：東吳大學

研究主持人：陳立剛

協同主持人：陳陽德

研 究 員：江大樹

研究助理：趙恭岳

研究助理：黃懷德

行政院研究發展考核委員會委託研究

中華民國八十九年十二月

目次

表次.....	IV
圖次.....	VI
提要.....	VII
第一章 緒論.....	1
第一節 問題背景及研究目的.....	1
第二節 我國直轄市的法制沿革.....	3
第三節 各國相關經驗比較.....	8
第四節 研究方法與過程及管理 政治 法律三面向的分析架構.....	12
第二章 外國案例的分析與借鏡.....	17
第一節 前言.....	17
第二節 國外直轄市設置之概況.....	18
第三節 我國現狀以及與他國之比較分析.....	21
第四節 參考指標設立的建議.....	34
第五節 國外地方政府整併與地方政府之合作模式.....	37
第六節 結論與建議.....	47
第三章 台北縣升格為直轄市之相關問題探討.....	53

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

第一節	問題背景及研究目的.....	53
第二節	台北縣的政經社文環境分析.....	54
第三節	台北縣未來區域調整及升格方案.....	68
第四節	結論及建議.....	81
第四章	桃園縣升格為直轄市的問題探討.....	87
第一節	前言.....	87
第二節	桃園縣的政經社文環境分析	89
第三節	桃園縣爭取升格為直轄市的主要理由.....	102
第四節	桃園縣升格為直轄市的可行性評估.....	112
第五節	結論與建議.....	123
第五章	台中縣市升格直轄市的問題探討.....	125
第一節	前言.....	125
第二節	台中縣市的政經社文環境分析.....	127
第三節	台中縣市升格直轄市之理由與規劃方案.....	149
第四節	結論.....	163
第六章	結論與建議.....	167
第一節	結論.....	167
第二節	建議.....	170
附錄		
附錄一	桃園縣座談會會議記錄.....	183

目次

附錄二	台中縣市座談會紀錄.....	205
附錄三	台北縣座談會會議記錄.....	233
附錄四	學者座談會會議記錄.....	255
附錄五	推動桃園縣升格為直轄市說帖.....	299
附錄六	期末報告學者專家座談會紀錄.....	309
	期末報告學者專家座談會修正情形對照表.....	323
參考資料	327

表 次

表 1-1	直轄市的法制沿革.....	9
表 1-2	各國直轄市的數量比較.....	12
表 1-3	公共行政的不同研究觀點.....	13
表 2-1	中國大陸之市的分類指標與權數.....	23
表 2-2	中國大陸縣的分類指標與權數.....	24
表 2-3	各類市、縣所能設立的機構數目.....	25
表 2-4	縣（市）改制直轄市之評鑑量表.....	27
表 3-1	台北縣升格直轄市之推動進程表.....	56
表 3-2	民國八十七底都會型縣市人口密度表.....	58
表 3-3	台北縣、台北市、高雄市、與台灣地區城鄉發展指標比較.....	59
表 3-4	台北縣歷年城鄉發展指標.....	61
表 3-5	台北縣經濟產業人口變遷.....	63
表 3-6	台北縣與北高兩市居民經濟能力比較.....	64
表 3-7	台北縣、台北市、高雄市工務局組織人力比較.....	67
表 4-1	桃園縣與台灣地區人口成長比較表（民國 74-88 年）.....	92
表 4-2	台灣地區各縣市的面積與人口統計.....	94
表 4-3	桃園縣七十九年至八十八年度歲入總決算結構.....	103
表 4-4	桃園縣七十九年至八十八年度歲出總決算結構.....	105
表 4-5	桃園縣七十九至八十八年度財政狀況指標.....	107
表 4-6	桃園縣各鄉鎮市歷年人口密度一覽表.....	119
表 4-7	北部區域計畫五個生活圈人口密度比較表.....	120

目次

表 4-8	各縣市都市計畫區面積與人口密度（民國八十七年）.....	121
表 5-1	民國八十八年底台灣省人口概況.....	132
表 5-2	台灣地區、中部區域、台中縣、台中市人口比較表.....	133
表 5-3	台中市與北高兩市升格時的人口比較.....	150
表 5-4	台中市與北高兩市的犯罪案件數量的比較.....	152
表 5-5	台中市與北高兩市員警編制員額的比較.....	153
表 6-1	縣(市)升格直轄市審議量表.....	173
表 6-2	台中市政府升格直轄市前後編制員額預估比較表.....	176

圖 次

圖 3-1 大台北區地圖.....	73
-------------------	----

提 要

關鍵詞：直轄市（院轄市）、行政區劃、地方制度法

台灣地方自治體制的運作，在民主轉型及精省過程中，一直呈現多方面的劇烈變遷，除地方制度法幾經修法外，行政區之調整、都會發展及城鄉失調等問題，在民選地方首長面對地方選民壓力下，從民國七十九年的國是會議到八十五年的國家發展會議，一直為各方關注。因此前後政府皆強調未來行政區劃調整之重要性。然而在諸多行政區劃的調整中，都會生活圈及其相關發展調整需求顯得格外重要及迫切。而當前許多縣市期待升格為直轄市，其主因在於現行體制運作給予直轄市獨厚的財政權及人事權，造成與直轄市比鄰的其他縣市地方政府在各種公共服務、工程品質上相形見绌，產生「一國二制」及不公平之心理態度，因此如何就我國都會的發展做一調整，刻不容緩。但就直轄市（本研究亦稱院轄市）之設置，常會牽一髮而動全身，實應謹慎規劃。所謂直轄市，其實乃中央政府直接管轄國內大都市（精華地區）的特殊體制安排。根據統計，因各國對設置直轄市相當謹慎，其數量平均只有一至三個左右，並非大量設置。這些設置之標準常以居住人口數及都會所佔面積為初步考慮條件外，亦往往強調政治重要、經濟發展，甚至文化等其他因素之考量。各國在進行直轄市升格時常因不同時空政經及國情不同狀況加以考量，實難簡化成單一條件因素決定論。因此針對我國台北縣、桃園縣及台中縣市升格直（院）轄市相關問題之研究，我們以為首先必須加速上游之國土規劃及行政區劃的進行，針對我未來國家發展之目標將生活圈妥為規劃確定，並對都會發展、縣（市）及鄉鎮市的行政區劃進行重劃，方能根本性的掌握並解決我國區域及都會發展問題。如上揭規劃及法案因政治考量未能短時決策，亦應就我國都會區發展及直轄市設置擬定方向，以為施政遵循，本研究因此擬出以下建議事項：

一、直轄市升格方面

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為院轄市相關問題之探討

1. 台中市單獨升格為直轄市為中部都會生活圈之初步規劃，嗣後如能對區劃法的困難障礙予以排除，則台中縣市的合併升格對中部長期發展應為較佳方案。（主辦單位：內政部、立法院）
2. 台北縣及桃園縣之升格問題，應是政策性決定我國是否朝多直轄市制方向發展。否則，台北縣及桃園縣仍應保其現制，但對其財政權、人事權、組織等應大幅提昇，亦可以實質達到「直轄效果」，滿足其對實質地位之期待。
3. 都會區域發展整合有待努力。目前我國直轄市或都會區之發展所形成之相關飲水、垃圾、環保、休閒等問題日益嚴重，因此如何強化區域與都會發展整合及生活圈的規劃，應早日因應。（主辦單位：內政部、行政院研考會、各縣市政府）
4. 台北縣、桃園縣及台中縣市要求升格的主因來自對直轄市所特享的財政、人事及組織權的需求，因此本研究建議應進一步強化、提昇縣（市）之地位及其授權，以實質達成直轄市效果。（主辦單位：內政部、財政部、行政院研考會）

二、行政區劃及其他相關事宜

1. 在考量升格問題時，如果相關之國土規劃及行政區劃之方向及早確定，則較能收到國家整體發展評估之效。否則，單一的討論直轄市升格問題，恐有掛一漏萬之憾。（主辦單位：內政部、經建會、行政院研考會）
2. 在精省後，各縣市為我國最重要地方政府單位之一，本研究建議未來政府施政應以直轄市、縣（市）一級化的方向努力，以減少城鄉差距及一國兩制的不公平現象產生。（主辦單位：內政部、財政部、行政院研考會）
3. 目前地方制度法及行政區劃法在法制設計上為個別獨立的法案，本研究建議因其彼此牽涉扞格甚深，應可將行政區劃法草案併入地方制度

提 要

法修法通過，以免二法各行其是，制度改革延宕。(主辦單位：內政部、立法院)

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為院轄市相關問題之探討

第一章 緒 論

第一節 問題背景及研究目的

台灣地方自治體制運作與地方行政區劃調整問題，從民國七十九年的國是會議到民國八十五年的國家發展會議，一直是各方關注的焦點。而自民國八十七年啟動的精省工程，原定於民國八十九年十二月底以前完成，現延長一年至九十年底。固然，精省工程即將告一段落，但我國地方政府實施自治以來，逐漸顯露都會與農村地區城鄉發展失衡、地方政府組織人事的不經濟、地方財政自主性嚴重不足等問題缺失，已到應加變革並速重整的地步。歸納這些問題癥結，其實大多與行政區劃有關。因此，無論前行政院長蕭萬長所推行的政府再造運動（魏啟林，民 89 年），或是新任總統陳水扁競選時所提出的國政藍圖政府再造篇（陳水扁，民 89 年），內容皆曾特別強調未來推動行政區劃調整的重要性。

然而，行政區劃牽涉問題層面甚廣，調整原因主要包括：地方政府層級變動而需要者、都會機能調整需要者、區域整體發展需要者等許多變數（董翔飛，民 78 年：58-67；薄慶玖，民 86 年：49-53；趙永茂，民 86 年：227-233；黃錦堂，民 84 年：287-327）。在這些調整需要中，大都市或者都會生活圈運作機能的調整需求，顯得格外迫切（繆全吉，民 79 年）。眾所皆知，當前許多縣市所以期待升格為直轄市¹，主要係因現行地方自治體制，給予直轄市享

¹ 一般來說，直轄市與院轄市皆屬通用的說法，但本研究為文章一致性的考量，以下皆以直轄市稱之。

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

有得天獨厚的財政權與組織人事權，常使與其相毗鄰的縣或其他省轄市，對各項經濟建設、公共服務及工程品質遠不如直轄市的現象，不免產生一國(一區)二制的不平衡感(周志龍，民 89 年：5-8；江大樹，民 89 年：31-34)。

陳水扁總統曾在選舉期間承諾台北縣、桃園縣及台中縣市未來可以升格為直轄市。但是，新政府上台後，內政部長張博雅卻於立法院表示，精省之後，每個縣市都已直轄中央，只要合理分配財稅、賦予地方人事任命權，就可以實質達到直轄效果，所謂升格需求或行政區劃調整，並無急迫性。張部長的看法引發各界熱烈討論，尤其台中縣市、台北縣、桃園縣等地方政府紛紛表達升格為直轄市的強烈需求。目前，行政院已通過地方制度法部份條文修正草案，將升格直轄市的人口門檻，從原先一百二十五萬降為一百萬；但也同時強調，中央對此擁有核定權，並將通盤考量政治、經濟及文化等各種因素，審慎決定相關縣市升格問題。因此，未來此項政策發展如何？猶待進一步的觀察。

縣市升格為直轄市的課題，其實牽一髮而動全身，故應審慎規劃，妥善因應。如何針對國家整體均衡發展，以及都會生活圈的建設協調，進行全面檢討評估，提出合理可行的政策方案，實為新政府當務之急。為此，政府主管機關應有必要就目前已提出改制、升格需求的台北縣、桃園縣及台中縣市，應否及如何升格為直轄市的問題，儘速周詳分析，俾能未雨綢繆。本委託研究案目的即在於此，藉由蒐集直轄市法制規範及國外相關經驗比較，並分別就前述三個縣市的升格問題進行個案分析，透過比較不同方案利弊得失及可行性評估，期待有助政府決策當局作出妥適政策方案。

第二節 我國直轄市的法制沿革

我國的直轄市又稱直轄市或特別市，其在不同歷史發展時期，基於不同政經環境需求，法制建構各有差異；其中，首都及人口超過一百萬二項規定，則一直被列為升格直轄市的主要條件。中央政府遷台初期，由於台灣各縣（市）尚屬農業型態，都市規模小而人口分散，沒有任何縣（市）的人口數超過一百萬，即使台北市為政府遷台後之臨時首都，中央政府所在地，亦因政經條件不合而未能改制。直到民國五十年代，隨著台灣經濟快速成長，台北市益趨發展並漸具人口聚居規模後，升格條件方才具備。台北市於民國五十六年升格為直轄市，高雄市隨之亦於民國六十八年升格，成為第二個直轄市。目前，北、高兩市一南一北，乃是台灣現有的兩個直轄市。

北、高兩市升格，係在動員戡亂時期，當時地方自治尚未法制化，相關都市體制規範多依大陸時期制定的「市組織法」辦理。尤其，改制後的組織人事、財政分配、自治權限等，大都因應直轄市之特殊需求，由行政院逕行決定，並視實際需要隨時調整，因此引發若干未盡合理的運作缺失。民國八十三年七月，直轄市自治法與省縣自治法公布施行，這自治二法並未徹底改變原有體制架構，故有換湯不換藥的批評。嗣後因應精省變革，民國八十八年一月制定地方制度法，取代自治二法成為現行地方自治與地方政府組織運作的基礎規範。

有關我國直轄市法制規範的歷史沿革，以下擬分三個階段略述之，內容

主要著重法律名稱及升格條件變動的精簡說明（黃錦堂，民 88 年：178-186；鄭定邦，民 89 年：9-18）。

（一）大陸建制時期

中華民國建國之初，南方政府曾於民國九年頒布廣州市暫行條例，民國十年正式施行。其內容規定廣州設市，直接隸屬省政府，脫隸於縣，此開啟我國省直轄市或省轄市的體制。在此同時，北方政府亦於民國十年公布市自治制，明定市為法人，並將市分為「普通市」與「特別市」兩種，其中特別市直接隸屬中央政府。當時，市自治制的特別市曾施行於青島及京都（北平），而特別市制度就是嗣後直轄市的制度由來。

民國十六年，國民政府定都南京，隨即公布南京特別市暫行條例，規定南京為特別市，直隸國民政府。市政府除處理市政外，更具有兼理國家行政之資格。南京特別市設市長一人，由中央政府任命，任期三年，對外代表該市。另設參事會，由市長聘任參事九至十三人。民國十六年，國民政府又公布上海特別市暫行條例，內容大致與南京特別市暫行條例相同。

民國十七年，中央政治會議認為各特別市暫行條例有改訂之必要，而普通市亦須制定共通之組織法，因而由國民政府頒布特別市組織法及市組織法。該二法大體保存前述各特別市暫行條例之規定，其內容主要包括：特別市直轄國民政府，市直轄省政府；凡是首都、人口百萬以上或有其他特殊情形之都市，得依國民政府之特許，建為特別市；凡人口滿二十萬之都市，得建為市（即普通市）；特別市長為簡任職，市長則為薦任職，均由國民政府任命；特別市政府及市政府於中央法令範圍內，辦理各種市自治事項，國民政

府及省政府得糾正、停止、撤銷、變更其違法、越權之行為。當時被定為特別市的都市，計有南京、上海、北平、天津、廣州、漢口、青島等七個。

民國十九年國民政府合併前述二法，成為市組織法，同時強化市的自治權限。這項市組織法特點如下：取消特別市之名稱，各市均以所在地的地名，稱為某某市；市改分為隸屬行政院及隸屬於省兩種；直轄市之設立條件為首都、人口百萬之上，或在政治、經濟上具有特殊情形者；但具後兩種情形而為省政府所在地者，該市應隸屬省政府。依照本法，原有之南京、上海、天津、青島、漢口等五個特別市，除去特別二字，直隸於行政院，而北平及廣州兩特別市則因係各該省政府所在地，分別成為隸屬於省的直轄市。

嗣後民國三十年全國內政會議決議採用內政部提案建議原則，修正民國十九年之市組織法，並於民國三十二年、三十六年二度修正，全文共五十條，主要內容如下：市之自治，準用縣自治之規定；設置直轄市之標準為人民聚居地方，具有左列情形之一者：首都、人口百萬以上者、在政治、經濟、文化上有特殊情形者。民國三十六年十二月行憲之後，中央政府共設有南京、上海、北平、天津、青島、重慶、西安、廣州、漢口、哈爾濱、大連、瀋陽等十二個直轄市（劉道義，民 88 年：48）。

（二）自治綱要時期

民國三十四年台灣光復，民國三十八年底中央政府播遷來台，當時國家內憂外患，政局尚未安定；另一方面，台灣地區尚未有到達直轄市人口規模的大都市，故依憲法本文第一一八條規定，應該立法的直轄市自治法，與省縣自治通則一樣遲未制定。因此，民國五十六年與六十八年的台北市及高雄

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

市分別由省轄市升格改制為直轄市，其所引用的法律規範，仍是大陸時期所制定的市組織法。這種法制權宜措施，造成若干運作問題。

首先，北、高兩市升格改制為直轄市，除設置部份引用市組織法外，其餘組織運作均係依據行政院所頒定的台北（高雄）市各級組織及實施地方自治綱要、台北（高雄）市政府組織規程，這些綱要及規程的條文內容大多與市組織法不同，如後者規定市設參議會，但依前者實務係設市議會；又如市以下之編制，依市組織法定為區，設區民代表會，區內則分設保、甲，但北高二市卻未設置區民代表會，且區以下乃為里鄰，凡此兩項規範存在許多截然不同之處。

其次，觀諸北高兩市自治綱要的規範內容，中央政府其實是將兩個直轄市視為下級行政機關。例如：經由市長官派，市政府一級機關首長須報行政院核准，中央政府握有絕對的人事權；經由財政收支劃分法，中央擁有地方財政主控權；未列市的自治事項，大幅壓縮地方立法權。

再者，市組織法係訓政時期的產物，制定公布於民國十九年，嗣經二次修正；中華民國憲法則於民國三十六年公布施行，其第一百十八條規定：「直轄市之自治，以法律定之。」依據法律規範位階，北高二市改制時，直轄市自治法尚未完成立法，顯然不符憲政法治精神。因此，民國七十九年司法院大法官會議釋字第二五九號解釋雖謂：在此項法律未制定前，相關中央法規應繼續有效；（但）為貫徹憲法實施地方自治之意旨，仍應從速制定直轄市自治之法律，以謀求改進。

(三) 地方自治法制化

隨著解嚴後之憲政改革步伐，台灣地方自治法制化的工程，終於在民國八十三年七月省縣自治法，與直轄市自治法同時公布施行後完成。有關直轄市的條件規範，在內政部最初研擬的草案中，除仍維持首都、在政治經濟文化有特殊情形者外，曾將人口聚居數目的標準，從原先之一百萬大幅提高為二百五十萬。這種提高人口門檻的理由是，參照民國十九年制定市組織法時全國人口為四億九千萬，而以百萬以上為直轄市設置標準，與今日十一億八千萬人口相較，按其成長比例為二點五倍，故相對提高為二百五十萬（內政部，民 84 年：70）。

嗣於行政院審查直轄市自治法草案時，高雄市議會及高雄市政府曾建議，倘大高雄市行政區域不予調整，二百五十萬人口標準太高，應該酌予降低（同上：535）。根據當時內政部提報行政院之「台灣地區行政區域調整草案」，曾建議將台北市、台北縣、基隆市合併為大台北市，高雄市、高雄縣合併為大高雄市，前者人口多達六百二十萬，後者約為二百五十四萬，剛好達到符合直轄市人口標準的門檻（同上：623-624）。而且，為避免滋生疑義，行政院草案特別增列不溯既往的規定（同上：783-784）。

隨後囿於民國八十三年底省市長開放民選的政治壓力，行政區劃法草案並未能與自治二法同時完成三讀立法程序。立法院乃將直轄市人口標準降為一百五十萬，增加有都會區域發展特殊需要者可升格直轄市，並分別在自治二法的最後一個條文中明定，本法至行政區域及行政層級重新劃分後一年內，必須完成修正，逾期本法失效。

民國八十五年底李登輝總統召開國家發展會議，會中達成凍省自治與精簡省府組織功能的興革共識。民國八十六年七月國民大會通過相關憲改提案，翌年十月立法院立法完成精省暫行條例，民國八十八年一月公布施行的地方制度法，取代原有自治二法，成為我國現行地方自治的基礎法制規範。地方制度法第四條第一項的規定如下：人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區，得設直轄市。至於，最近行政院所提地制法部份條文修正案，則擬再將一百二十五萬的人口門檻標準，再降低為一百萬人，此與民國十九年公布施行的市組織法之規定相同。值得附帶一提的是，市組織法已於民國八十九年四月五日由總統明令廢止。茲將我國直轄市相關法制的歷史沿革、法律名稱與規範要點，整理如表 1-1。

第三節 各國相關經驗比較

直轄市的制度設計，不但涉及中央與地方分權關係，亦與一國行政區劃息息相關。大致來說，國家領土範圍愈大，地方政府層級愈多，愈有設置直轄市的必要。因此，僅有一級政府的城市國家，例如新加坡，自無設置直轄市的問題。另一方面，所謂「直轄市」，其實乃中央政府直接管轄國內大都市（精華地區）的一種特殊體制安排；這種運作概念特別強調由上而下的控制與管理，故不同於在都會區域生活圈內，強調行政區劃或府際協調的經社發展需求。

因此，先進民主國家的直轄市制度，大多源自二次世界大戰以前；至於，嗣後因應社經環境變遷所作都市規劃與管理，則係基於地方自治分權理念，轉

而強調都會區域的合併或合作課題（張麗堂，民 84 年）。根據學者統計，世

表 1-1 直轄市的法制沿革

時期區分	法律名稱	規範要點
大陸建制時期	1.廣州市暫行條例（民 9 年） 2.市自治制（民 10 年） 3.南京特別市暫行條例（民 16 年） 4.特別市組織法（民 17 年） 5.（普通）市組織法（民 17 年） 6.市組織法（民 19 年） 7.市組織法修正（民 36 年）	1.廣州直隸省政府 分普通市（隸屬省） 與特別市（隸屬中央） 首都與人口百萬得 建為特別市 合併規範市制
自治綱要時期	1.台北市升格（民 56 年） 2.高雄市升格（民 68 年）	直轄市自治法未定 ，依市組織法升格
地方自治法制化	1.直轄市自治法（民 83 年） 2.地方制度法（民 88 年）	1.人口門檻 150 萬 2.人口門檻 125 萬

資料來源：本研究整理。

界各國的直轄市數量，大都只有一至三個；而且通常係因該大都市的人口數量已經超過第一級地方單位的平均人口，或至少達到平均人口一半以上，中央政府才將之升格為直轄市，賦予其與一級地方政府同樣的地位（劉道義，民 86 年：17-20）。

先就與我國鄰近的日、韓、中共相關經驗言之。日本的第一級地方自治團體為一都一道二府四十三縣，其中東京都、大阪府、京都府三者都是歷史悠久的大都會。以東京都為例，其下設有 23 個特別區、27 個市、5 個町和 8

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

個村的自治體，與縣級自治體相較，在權限與功能上有許多差異，主要關鍵乃在東京都擁有獨一無二的都、區、市三者交互運作，具有其他縣級自治體所沒有的特殊制度，特別是財政制度。至於，都道府縣之下則設市町村，其中設市的條件為人口五萬以上，全國共有六百七十個市。而在這些市中，日本地方自治法的第十二章，另有所謂「大都市特例」的規範，亦即人口在五十萬以上的市稱為「指定都市」，中央政府為解決其問題，特別採取若干的政令特例措施，目前被指定為特定城市者共有十二個之多；除此之外，人口在三十萬以上，白天夜晚人口流動比例超過一百萬的市，也以政令定為核心城市，負擔若干原屬都道府縣或者指定都市所處理的行政事務（呂士朋等，民 88 年：12-13；行政院研考會，民 82 年：118-120）。

韓國的直轄市則有六個之多，其分別為漢城、釜山、大邱、仁川、光州、大田，地位與九個道相同；各市人口，多則如漢城，超過一千萬，少則如光州、大田，只有一百二十幾萬（劉道義，民 86 年：20）。至於，中國大陸目前只設四個直轄市，分別為北京、天津、上海、重慶；由於其採大都會區域制，直轄市之下轄許多縣市，故人口少者如天津，也有將近九百萬，多如重慶，更高達三千餘萬（胡兆量、謝啟瀾，民 85 年：135-169；劉道義，民 88 年：48）。

同為單一制的兩個民主先進國家為英國與法國。英國的直轄市只有首都倫敦地區，其早期先設倫敦縣，下轄二十八個自治市，替代原有的教區及區，縣與市分別設立議會，成為二級制。嗣為因應二次世界大戰後的經社環境變遷，一九六三年成立「大倫敦議會」，取代原有的縣制。然而，柴契爾夫人上台後，進行大規模的地方政府組織改革，一九八六年同時廢除英格蘭的六個

都市縣及大倫敦議會，成為一級制的地方政府（劉淑惠，民 81 年：52-53）。

法國巴黎情形類似倫敦，都有「一極集中」爭議；不過，一九六〇年代的「平衡性大都會區」計畫，中央政府刻意選定八個省區主要都市，希望能藉區域規劃，使其與巴黎維持均勢發展（張麗堂，民 84 年：226-232）。另外，一九八二年的地方分權法，將原屬區域經濟發展組織的「行區」提升為第一級地方政府組織，其中，巴黎既是一個市、一個縣、也是一個區，可說同時具有三級地方自治團體的法律地位；不過，另外兩大城市馬賽、里昂，雖有特殊法律地位，但在地方政府層級上，仍屬最低的第三級（趙永茂，民 88 年：71-77）。

聯邦制的德國，亦有兩個大都市（柏林、漢堡），情形類似倫敦與巴黎，其組織地位與各邦相同。另外，還有一個不萊梅市，其雖由一市一港合組而成，但地位上也與各邦相同（張世賢、陳恆均，民 88 年：325-326；高關中，民 87 年：25-67）。

最後，再看同為聯邦制的美國的特殊經驗。美國雖然有為數不少的大都市，例如：紐約、洛杉磯、芝加哥等，其人口數量比起各州人口的平均數，往往超過許多，然卻未有所謂直轄市制度（劉道義，民 86 年：17）。基本上，類似德國柏林等大都市的「市州制」構想，美國學界亦曾有此主張，並評估其優點在於：這些大都市可脫離各州政府的羈絆，直接與聯邦政府溝通建設事宜，同時亦可有效解決本身財政問題；缺點則是：不無破壞國家聯邦憲政體制之嫌，而且，另成一州將會帶來新的都會區域問題（紀俊臣，民 76 年：53）。

茲將本節所述各國直轄市的數量與名稱，簡單整理如表 1-2 所示。

表 1-2 各國直轄市的數量比較

國別	體制類型	數量	直轄市的名稱
台灣	單一制	2 個	台北市、高雄市
日本	單一制	3	東京都、大阪府、京都府
韓國	單一制	6	漢城、釜山、大邱、仁川、光州、大田
中共	單一制	4	北京、天津、上海、重慶
英國	單一制	1	倫敦
法國	單一制	1	巴黎
德國	聯邦制	3	柏林、漢堡、不萊梅
美國	聯邦制	0	

資料來源：本研究整理。

第四節 研究方法與過程及管理、政治、法律三面向的分析架構

(一)研究方法

本研究所採用的方法如下：

1.文獻分析法

蒐集國內外相關都會調整及行政區劃之論文資料，作為本研究之基礎性文獻資訊，並就其可能衍生之問題一一檢視。

2. 學者專家座談法

邀請與本研究主題有關的學術界與實務界人士，共同就各層面問題及政策方案，進行座談研討。

(二) 研究過程

1. 首先，進行國內相關的文章、資料的檢閱工作，並對問題實際瞭解。
2. 透過網路搜尋國際相關之案例加以研究。
3. 分別在台北縣、桃園縣、及台中縣市分別召開地方意見領袖座談，瞭解地方民意。並邀請學界相關學者舉行座談，以集思廣益。
4. 訪談中央政府及地方政府重要首長。
5. 彙整各界意見與訪談結果，並根據國內外文獻之比較分析，提出方案之規劃及建議。

對於一項複雜公共事務的研究，單一面向的分析架構往往有所不足。因此，本文擬參考美國知名行政學者 David H. Rosenbloom 所提管理、政治、法律三個研究途徑的整合性分析架構，作為探討台北縣、桃園縣、台中縣市升格為直轄市的理論基礎。Rosenbloom 歸納公共行政不同研究觀點的主要特質差異，詳如表 1-3 所示。其中，管理面向的研究途徑又可區分為傳統管理途徑，與新公共管理途徑兩種不同觀點。

表 1-3：公共行政的不同研究觀點

特質	傳統管理途徑	新公共管理途徑	政治途徑	法律途徑
價值觀	重視經濟、	成本效能分析、	代表性、	憲政權益、

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

	效率、效能	顧客回應	回應性、 課以責任	正當法律程序、 個人平等權、 公平性
組織結構	理想型官僚 組織	競爭性的 企業機制	組織多元 主義	裁判所
對個人的 觀點	非人稱的、 理性行動者	顧客	團體成員	具有獨立人格 之個體，某一社 會階層的成員
認知途徑	理性的、 科學的	理論、觀察、 測量、實地驗證	形成共識、 公眾意見、 辯論	歸納方式個案 分析、規範性的 推理、反覆辯結
預算	廣博理性	分權取向、 成本最小化	漸進調適	配合程序的 漸進主義
政府主要 功能	行政	行政	立法	裁判（司法）

資料來源：Rosenbloom，1998：39；呂育誠等譯，
民 89 年：32。

其中，管理途徑係採類似私部門的政策評估標準，政治途徑乃強調公共行政中「公共性」(publicness)的重要性，法律途徑則著眼於憲法、法律與行政的關係。基於此三種不同的觀點或研究途徑，公共行政不論在價值觀，乃至於組織運作的架構與程序，或是對公民的定位與認知，均有不同，每一途徑亦各自形成一套知識架構。管理途徑又區分為傳統（或稱正統）的公共行

政，及當代以行政革新為導向的「新公共管理」。值得注意的是，當吾人採用前述不同觀點時，應注意到每一種研究途徑均是植基於特定的政治文化，而且反映出不同國家的政治結構與功能。例如：管理途徑主要基於行政部門的立場，來思考落實各項法令規章的方式；政治途徑乃是基於立法與決策的考量；至於法律途徑則強調政府的裁決功能、對憲政權利的承諾，以及依法行政的相關概念等。

就本研究而言，有關縣市升格為直轄市的課題，採取如此一個整合性的分析架構，似乎較能兼顧各方不同政策主張的多元探討。要言之，在管理觀點方面，吾人可從三個縣市要求升格的經濟理性與競爭壓力等面向，分析其在財政自主、組織人事上的特殊運作需求；當然，也可從中央政府的預算分配、彈性分權等改革方向加以評估。在政治面向上，本研究將分別針對中央與地方兩個層次的政治生態，論述三個縣市升格可能引發的權力競爭與利益衝突等政治效應，主要包括朝野政黨互動與地方派系等。至於，在法律研究途徑中，除憲政改革的地方分權理念外，地方制度法與財政收支劃分法的相關條文規範，與行政區劃法草案遲未通過的問題，都將是本研究以下各章所要深入探究的主要內涵。

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

第二章 外國案例的分析與借鏡

第一節 前言

台灣自國民政府播遷來台之後，對於整個政府體制的設計乃是以中央集權為主軸。當中央政府的施政重心放在省和直轄市之時，遂有重視省市（直轄市），輕視縣市，無視鄉鎮市的現象發生。面對這樣分配不均的情況，在新通過的地方制度法當中也賦予了地方政府更多的權限來適度的解決這個問題。但是，這樣的調整似乎仍然不足，地方制度法在人事權、財政權的授與有限之下，加上解嚴之後的政治民主化以及經濟自由化，地方政府的支出以及所要處理的事務日益增加，因而，在財源明顯不足，人員編制過低的情況之下，地方政府向中央要求釋出更多權限的聲浪就一直沒有平息過。只是，在法令的限制以及對於直轄市既有的保障，各縣市政府實在無法爭取到具體的實質幫助。因此，當長遠的國土規劃還沒有完成之際，行政區域的調整或是整併或是適當的下放權力似乎無法及時而有效的解決問題時，台北縣、桃園縣、台中縣市政府為了積極解決眼前的問題乃根據地方制度法第四條的規定來爭取升格為直轄市，透過直轄市的配套設計來滿足縣市政府在施政上的需要。

如前述，升格的要求和一般縣市在財源分配上的不均衡以及人事上的不平等有關（周志龍，民 89 年：5-8；江大樹，民 89 年：31-34）。不過，升格直轄市所牽涉的範圍極廣，而且地方制度法第四條除了第一項一百二十五萬的人口數是一個具體客觀的指標之外，條文中尚保留了彈性以及模糊的空間讓決策者可以把其他因素納入考慮的範圍。不過也因為這種彈性的設計而間

接導致台北縣、桃園縣、台中縣市升格案的產生。

因此，在面對升格案時，應該要解決的問題有二：首先是對於台北縣、桃園縣、台中縣市三者而言，到底哪些縣市符合了升格的條件而可以考慮將其升格為直轄市。這個問題要有效的處理並不容易，除了政治性決策之外，可以考慮訂立一些客觀的指標做為決策者決定是否升格的參考因素之一。當然，升格的決策要成立，亦應該針對我國與升格相關的法律規範做一個了解與釐清。

其次，必須要注意的問題是，單靠升格是否能有效的解決原有的問題。如果只能短期的解決何者得以升格的爭議而無法長期的處理地方政府財源分配不均、人事權不平等的問題，則應該進一步尋找其他可能的配套方案來解決之。

基於上述的考量，本章一方面針對國外直轄市與地方政府的相關做法，希望透過這樣的分析來對直轄市的升格提出可供參考的指標與決策方式。另一方面，國外在面臨都會發展的問題上，除了升格為直轄市之外，尚有透過都會區內地方政府合作機制的建立來解決因為都會發展而產生的相關問題。因此，在本章的安排上，在第二節中，將先介紹各國在直轄市設置上的相關做法；在第三節當中，乃針對我國的現狀做一描述，並與各國地方政府相關的設計做比較分析；第四節乃根據第三節的分析來訂立一些升格的參考指標與一些相關的措施；在第五節的部分乃進一步的在升格之外，介紹國外都會區政府的設計以及都會區內地方政府合作機制的建立；文末針對國外的相關做法，在衡量我國國情之後提出短期與中長期制度改革之建議。

第二節 國外直轄市設置之概況

在本研究的緒論當中已經初步的提及直轄市是中央政府直接管轄大都會的一種特殊行政體制安排。通常係因該大都市的人口數量已經超過第一級地方單位的平均人口，或是至少達到平均人口的一半以上，中央政府才將之升格為直轄市而賦予其與一級地方政府同樣的地位(劉道義，民 86 年：17-20)。因此就性質而言，國外的直轄市乃是基於治理上的特殊需要而設立，和都會區的發展並沒有絕對的必然關係。也因此，直轄市設置的數量很少，大部分國家的直轄市都是一個到三個。例如日本有東京都、大阪府、京都府三個直轄市；德國設有柏林、漢堡、不萊梅三個直轄市；英國則只設有倫敦此一直轄市；法國也只設有巴黎此一直轄市。而屬於聯邦制的美國，雖然有許多的大城市如紐約、芝加哥、洛杉磯等等，但是，美國基於避免侵犯到各州的權力而危及聯邦體制的維持，甚至有可能帶來更多都會區域問題的情況之下而沒有直轄市的制度設計。中共雖然幅員廣大，人口眾多，但是也只設有北京、天津、上海、重慶四個直轄市。比較特殊的是韓國設有漢城、釜山、大邱、仁川、光州、大田六個直轄市，不過，這是因為扣除直轄市，韓國第一級地方政府的【道】只有九個，所以，將人口達到第一級地方政府平均人口三分之一以上的城市設置為直轄市【亦即韓國所稱之廣域市】。

基於這樣的背景，就本研究所能搜尋有限的資料當中顯示，國外在直轄市的設置上並沒有太多的客觀指標。決定直轄市設置的關鍵往往是因為該地區有特殊的地位與需要而以政治性的考量來做最終之決定。而政治性的最終考量之具體呈現，就是以國會立法的方式來決定。以下分別以英國和日本為例來做一個簡單的說明：

一、英國：

以英國而言，1933 年的地方政府法（the Local Government Act of 1933）、1969 年的倫敦政府法、1985 年的地方政府法（Local Government Act of 1985）、1999 年大倫敦政府法案（Greater London Authority Act 1999）都對倫敦的直轄市組織方式與權限做了不同的規範。和倫敦同屬於一級地方政府的西密得蘭（West Midland）和曼徹斯特（Manchester）亦是透過國會立法的方式來對地方政府做新的規範。

二、日本：

日本共設有一都一道二府四十三縣，其均為第一級的地方政府。而一都二府所指涉的就是東京都、大阪府與京都府。但是，基於上述地區在全國的重要性，因此，在財政或是其他功能的規範上和其他的縣會有所出入。即便如此，有關於都道府縣的廢置分合或境界之變更，依據日本地方自治法第六條的規定，應該以法律訂之。但是該法律得否施行，應該由有關之普通地方公共團體的居民投票表示同意與否。

由上述可以發現，國外直轄市設置的數量相當少，通常也多半以國會立法的方式來決定直轄市的設立與否，因此，較少直接透過客觀量化指標之比較來決定是否升格。此時若訂立諸多指標，一來使用機會不大，二來有可直轄市設置的彈性空間。職是之故，客觀量化的標準或可作為升格評估的參考，但是並非唯一之條件。各縣市或是地區可以透過這些指標來彰顯該其相對之重要性，至於是不是要設立直轄市，則還是以政治的方式做最終的決定為宜。

第三節 我國現狀以及與他國之比較分析

基於國外直轄市的設置可以發現，大部分還是以政治性的考量做為最終的決策。不過，在政治性的考量之外，也必須要有配套性的輔助措施來避免過於草率的決策發生。因此，當國外是以國會立法的方式來決定直轄市的設立之時，則對於我國的相關規定有必要進一步的了解：

一、我國的相關規定：

就目前台灣現有的規範而言，依據地方制度法第四條第一項的規定，人口聚居達一百二十五萬人以上且在政治、經濟、文化及都會區域發展上有特殊需要者得設直轄市。這樣的規定保留了相當程度的彈性空間。只是，地方自治法第七條規定：省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之。依據這一項規定，在面對台北縣、桃園縣、台中市的升格案，不管是整個區域升格或是部分區域升格或是合併升格，都必須要有法源依據。

從以上我國的規範有兩點值得探討。首先，相關法制尚未完備而使得現階段的升格案似乎陷入動彈不得的地步；其次，可供升格決策做為參考的一些具體指標並未形成共識而形成各個縣市各說各話的局面。以下，就針對這兩個面向來分別和國外的相關規定做比較分析。

二、法制規範之比較：

國外的規定主要是如同上述所言，以國會立法做為升格的最終決策。因此，直轄市設置的提議可以是行政部門或是立法部門，但是，提議的落實必須由代表民意的國會來做最終的確認。

然而，就我國地方自治法第四條以及第七條的規定，並沒有清楚的交代直轄市升格的最終決定單位。若是某縣市的原區域直接升格為直轄市，依據地方自治法第七條的規定，直轄市的設置應該依法律的規定行之。然而，這一個【直轄市設置】的相關法律並未制定。如果升格案涉及兩個以上的區域，則必須依據行政區劃法的規定來行之。不過，行政區劃法草案在立法院一讀的審查會之後就因為難以形成共識而由行政院將該草案撤回。因此，就現階段的法制而言，有必要讓相關的配套法律儘速通過，如此才能使後續的討論有意義¹。

三、參考指標的比較分析：

國外的部分依據本研究有限的資料當中，並沒有發現具體而統一的量化指標。以日本而言，東京都有 1168 萬人口，而京都府卻只有 254 萬人口；京都府的面積有 4612 平方公里，大阪府只有 1854 平方公里（日文版，世紀大百科事典。人口為 1988 年統計數）。再以韓國而言，漢城市的人口高達 1054 萬，而大田市卻只有 126 萬人；仁川市的面積有 955 平方公里，而光州市卻只有不過 501 平方公里（漢城成地文化社，韓國直轄市資料。人口為 1996 年 1 月 1 日之統計數）。

¹ 內政部已於九十年三月二十九日將行政區劃法草案抱行政院。

不過，國外也並非完全沒有章法，例如直轄市的人口數應該具有第一級地方政府平均值或是平均值的一半以上以及管轄一定規模的面積。只是，這樣的規範並非十分明確的。相對於直轄市，國外在第二級的地方政府當中，則有比較清楚的指標項目可供參考。以下，分別就中國大陸與日本於第二級地方政府的相關規定來說明之：

(一) 中國大陸：

大陸的中央機構編制委員會辦公室在 1993 年 7 月 18 日，以中編辦 17 號頒布「關於印發市、縣及鄉鎮分類標準的通知」。依據這一號通知，第二級地方政府之市、縣的設立有如下的一些分類標準參考。

就市的分類標準而言，其首先訂立如下的指標：1. 市區總人口 2. 市區非農業人口 3. 市區總面積 4. 建成區面積 5. 行政區劃「行政區域個數」6. 地方財政預算內收入 7. 市區國內生產總值，其後，分別給予各項指標加權化『見表 2-1』。經過標準化並乘以權數之後，按照得分的高低來將所有的市區分為三類，得分超過 310 的歸類為一類市，在 210 分到 310 分之間為二類市，低於 210 分的則歸類為三類市。人口在 10 萬以下的市以特殊情況處理之。

就縣的分類標準而言，其訂立如下的指標：1. 人口 2. 面積 3. 工農業總產值 4. 縣財政預算內收入。各個指標經過標準化之後乘上權數加總『見表 2-2』，依據得分的高低將縣分為四類，得分超過 160 分的區分為一類縣，得分在 85 至 160 分的區分為二類縣，得分在 45 至 85 之間的區分為三類縣，得分低於 45 分的為四類縣。人口在五萬以下的縣以特殊情況處理之。

表 2-1：中國大陸之市的分類指標與權數

指標	單位	權數
市區總人口	百人	10
市區非農業人口	百人	40
市區面積	平方公里	2
建成區面積	平方公里	8
行政區劃	市轄區、縣個數	10
市區財政預算收入	萬元	15
市區國內生產總值	百萬元	15

資料來源：施能傑，中國大陸地方行政組織體制之研究，民 89 年。

表 2-2 中國大陸縣的分類指標與權數

指標	單位	權數
人口	萬人	50
面積	平方公里	10
工農業總產值	萬元	10
縣財政預算內收入	萬元	30

資料來源：施能傑，中國大陸地方行政組織體制之研究，民 89 年。

對於不同等級的市、縣，最主要的影響就是其所能夠設置的機構數量，等級越高，則所能設立的機構數目越多。至於其能設立多少機構則規定於中

央委員會於 1993 年發布之「中央機構編制委員會關於地方各級黨政機構設置的意見」當中（見表 2-3）。

表 2-3 各類市、縣所能設立的機構數目

所屬等級	允許之機構數目
一類市	60 個左右
二類市	50 個左右
三類市	30 個左右
一類縣	30 個左右
二類縣	25 個左右
三類縣	25 個左右
四類縣	20 個左右

資料來源：施能傑，中國大陸地方行政組織體制之研究，民 89 年。

（二）日本：

日本的地方政府是採取都道府縣以及市町村二級制。要成為第二級地方政府的市，依據日本地方自治法第八條的規定，應該具備如下的條件（內政部編、施嘉明譯，1993）：

1. 人口在五萬以上。
2. 形成各該普通地方公共團體中心市街區域內之戶數，佔總戶數之百分之六十以上者。所謂的中心市街區是指位於中心地區房屋所相連的區域，此區域不能是分散的。若相連的區域是分散的，則不能用加總的方式來合併計算之。

3. 從事工商業及其他都市職業型態者及其家屬之人數，佔總人口數之百分之六十以上者。這裡所指的工商業以及其他都市職業型態乃是指農林水產業以外的行業，兼營農林水產業者也包括在內。
4. 除了前述各款所規定者外，具備各該都道府縣以條例規定之都市設施及其他都市應該具備的條件。

另外，日本的地方自治法也因為治理上之需要，於一般的市之外，尚設立了指定都市、中核市（核心城市）以及特別市²（呂士朋等，民 88 年：12-13；行政院研考會，民 82 年：118-120；內政部編、施嘉明譯，民 82 年；張正修，民 89 年）：

1. 指定都市：

內閣基於人口過多所可能產生的一些問題，以政令對人口超過五十萬的市加以指定而成為指定都市。同時，依據日本地方自治法第二百五十二條之十九以及相關政令的規定，共有十八項的事務處理可以透過政令的方式為之而無須府縣的知事或是委員會的同意。

2. 中核市（核心城市）：

中核市是指定都市以外亦以政令所設置之都市。依據日本地方自治法第二百五十二條之二十三之規定，要成為中核市必須符合如下的條件：

- （1）人口超過三十萬以上。
- （2）面積一百平方公里以上。
- （3）人口未滿五十萬以上之市，具有該地區之中核性（核心）功能。（亦

² 依本研究的定義，直轄市之地位應該是屬於第一級的地方政府，不過日本並沒有直轄市的稱謂，因此在研究上將日本的東京都、大阪府、京都府歸類為直轄市。而指定都市、中核市、特例市則是在某些事務上立於和都道府縣同等的地位，不過在法定地位上其仍然署於第二級的地方政府，故並不納入直轄市的範圍。

即該城市的人口在白天與夜晚的流動超過一定比例者)。

除了廣域性的事務、該市無法有效率自行設置設備來處理之事務、法律適用之地區僅限於大都市區域等之事務以外，中核市可以處理第一級地方政府之府、縣移讓給指定都市之相關事務。

3. 特例市：

特例市乃是二十萬人口以上的都市，由都道府縣自己提出申請，再由總理府以政令加以指定。特例市可以處理由都道府縣所委讓關於都市計画法、噪音管制法等等十九個項目之權限。

(三) 我國：

至於我國的部分，地方制度法第四條是屬於一種彈性的規範，除了人口一百二十五萬的條件以外，亦把政治、經濟、文化、都會區域發展等因素納入考量。國內學者紀俊臣教授則嘗試著把這些因素給予加權比重，並針對改制為直轄市製作了一個評鑑量表（見表 2-4）。

量表之中，針對升格為直轄市的充分條件「內政部簽辦以及行政院의 核定」以及必要條件「人口數、政治、經濟、文化、都會區域發展」分別給予不同等級的評比或是不同的比重，根據這些比重來綜合評鑑。

具體而言，這一份量表根據升格的充分和必要條件，將其區分為法制作業和行政作業：

(1) 法制作業：

首先乃是相關縣市議會的同意，其次為是否有向內政部申請。內政部以

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

及行政院針對其升格的需要程度，依據極需要、很需要、需要、不需要來分別給予 A、B、C、D 不同的等第

(2) 行政作業：

表 2-4 縣(市)改制直轄市之評鑑量表

法 治 作 業	縣(市)議會		YES		NO		
	申請		YES		NO		
	內政部簽辦		A	B	C	D	
行 政 作 業	行政院核奪		A	B	C	D	
	政策取向 50%		YES		NO		
	條 件 評 鑑	人 口 20%	人口數	125 萬人以上		未達 125 萬人	
區 位 30%		聚居	A	B	C	D	
		政治 6%	多 元		單 元		
	經濟 7.5%	A	B	C	D		
	文化	族 群 複 雜		族 群 單 純			

業	50%		6%				
			都會發展 10.5%	A	B	C	D
綜合評鑑							

資料來源：紀俊臣教授未刊稿，2000。

在行政作業的評估當中，條件評鑑與政策取向各佔百分之五十。

在條件評鑑的百分之五十當中，尚有如下的一些細目：

(1.) 人口的聚居程度和人口數佔百分二十：

人口聚居程度按照 3500 人/km²、2000 人/km²、1000 人/km²、800 人/km²，分別給予 A、B、C、D 不同的等第。而人口數則是視其是否有達到 125 萬人的標準。

(2.) 政治佔百分之六：

政治因素的評估則是要看當時政府發展的策略是多元的發展還是屬於單元的發展策略。

(3.) 經濟佔百分之七點五：

此一因素的評估乃是依據自主財源的比例是否有達到 70%或是 60%、50%、以及不足 40%的四個標準，分別給予 A、B、C、D 不同的等第。

(4.) 文化佔百分之六：

文化此一因素就紀俊臣教授的界定，乃是把族群的分布區分為複雜以及單純兩類。

(5.) 都會發展佔百分之十點五：

此一因素所指的乃是指根據每個縣市於都市發展上的優勢、劣勢、機

會、挑戰來分別給予評估。

(四) 綜合評論：

綜觀國內外於直轄市或是第二級地方政府的相關規範，或多或少，都提到了一些評估的條件或是指標。然而，並非所有的指標都適合用於決定是否升格為直轄市的參考。以下分別就人口數、聚居程度、政治因素、經濟因素、文化因素、都會區域發展、公投機制等等的面向來加以比較分析：

(1) 人口數：

就人口數目的規範，地方制度法目前的規範是一百二十五萬人。日本的都道府縣並沒有明確的規範，南韓「廣域市」的人口則必須達到第一級地方政府平均人口數的三分之一。至於在日本第二級政府的市則規定為五萬人、指定都市的人口數為 50 萬、核心城市的人口數目則必須達到 30 萬、特例市的人口數目則必須達到 20 萬。而中國大陸在市的分類上亦有人口數此一指標。因此，就是否升格而言，人口數應該是一個基本的考量因素，至於人口應該定多少比較合理則尚未有定論。

(2) 人口聚居程度：

就人口是否聚居的問題，其最主要的是要反應出都市人口聚集的現象。日本在對第二級地方政府的市做規範時很清楚的點出所謂的都市規模不能夠單純的以全區的人口密度來規範之，取而代之的是，日本規定「市」之中

心市街區的戶數應佔該區域總戶數的百分之六十以上（內政部編、施嘉明譯，1993）。我國地方制度法第四條第一項並無具體的規範。紀俊臣教授則根據地方自治法定出了不同的人口密度以作為評估的標準。

從兩國的比較可以發現，聚居確實是一個反應都市人口集中的現象，不過若全然以整個區域的人口密度來表示人口聚居的程度，可能沒有辦法很真實的反映出實際的聚居狀況。因為即便是數個縣之間的人口密度相同，但是卻有可能是平均分布於所有的鄉鎮市以及集中於幾個鄉鎮市的不同情況。因此，在參考指標的設立上可以參考日本的相關做法，讓人口集中的現象能夠被真實的凸顯。

（3）政治因素：

我國以及國外直轄市的設立都具有高度政治因素的考量，此乃導因於直轄市的設置是基於特殊的因素所致，而特殊的因素又非客觀的量化指標所能完整表達的，所以，在決策的過程之中，政治考量自然成為無可避免而且是重要的一環。不過國外在政治因素的考量上有國會立法做為最終的決定，在日本都道府縣的變更甚至必需要經過公民投票的程序，這些做法都值得我國做為努力的方向。

（4）經濟因素：

中國大陸對於第二級地方政府的市是把財政預算內之收入以及生產總值納入評比的指標當中。不過，日本的地方自治法則沒有明文的規定。另一

方面，紀俊臣教授則是以自主財源的比例來作為評比的標準，自有財源越高，其得分越高。然而，現階段台北縣、桃園縣、台中縣市的自有財源都明顯不足。因此，若要保留這項指標，勢必要做一些調整。現行省轄市或是縣的自主財源是以地價稅、房屋稅等等與財產有關的稅收，而這一部份的稅收又和全國的經濟景氣有相當大的關係，所以，地方政府的自主財源並非完全能由自己所控制的。因此，就目前的機制而言，此項指標並沒有太大的意義。若要使此一指標有意義，可以適度的調整整個財源分配方式以及開放地方政府的徵稅權力，使該地的發展能夠充分的反映在地方的稅收之上。如此，自有財源比例的高低才有可能會是一個比較客觀而可行的參考指標。

(5) 都會發展：

就中國大陸有關第二級地方政府的市之分類標準而言，其把市區的非農業人口以及建成區的面積列入分類的計算依據，而這種方式，確實也某種程度的反應了該地區工商人口的多少，進而了解該地區工商活動的頻率和範圍是否達到需要成立為市的規模。

就日本的相關規定而言，要成為日本第二級地方政府的市，必須從事工商業及其他都市型態者及其家屬人數佔該地區總人口百分之六十以上。

就我國的部分，紀俊臣根據地制法第四條的規定，將該地區於都會發展上的優勢、劣勢、機會與挑戰（SWOT）來作為評估的標準，不過這樣的規範在實際的評估上會因為各縣市客觀環境的不同而產生困難。此種困難之所以會產生乃是因為我國目前對於升格的參考指標並沒有共識，例如一百二十

五萬的人口數，有人認為重要，但是也有人認為人口的多寡不如聚居來的重要。在缺乏基礎共識的情況之下，要比較出誰在都會區域發展上比較有利，似乎並不是一件容易的事。

以上的規定各有其考量之處，其共同的目的是想要反映出都會區的生活型態。就台灣地狹人稠的環境而言，可以從兩方面來考慮設定有關都會發展的指標，一方面是借用中國大陸的方式，訂立該地區內建成區面積佔總面積應該達到一定比例；另一方面，借用日本對第二級地方政府的市從事工商業者及其家屬應佔該地區總人口的百分之六十以上的規定，亦即從事工商業者及其家屬應佔該地區總人口的一定比例。但是，這些國外的規範畢竟是適用於第二級地方政府，若要適用於我國升格為直轄市的參考指標，則必須配合當時的政治因素來配合需要訂立適當的比例

(6) 文化以及其他的相關規定：

以日本第二級地方政府的一般市為例，日本除了有地方自治法對於市的相關規定之外，都道府縣也可以用條例規定成為市所應具備之條件，這些要件包括相關的都市設施以及其他都市所應具備的要件。透過這樣的機制，都道府縣可以依據其地方的需要在地方自治法之外另訂一些符合地方發展需求的條件。

至於我國直轄市的部分，紀俊臣教授把族群複雜程度納為文化因素的考量，這樣的參考指標在國外的案例中相當少見。也許這是台灣特殊的因素使然，不過，要如何把這樣的因素納入考量有其實際上的困難。

基於上述可以初步發現，文化以及其他的因素並非普遍存在於全國境內，其可能會因為不同地區的不同型態而有不同的規定。因此，若要制定這一方面的指標，可以由行政院內政部依據北、中、南長期的國土規劃或是區域發展的策略來訂立一些參考的指標，俾使直轄市的升格能夠符合政府對不同區域所做長期規劃的方向。

(7) 公投機制的設立與否：

日本都道府縣的廢止分合與變更，必須要由相關的地方政府轄區下之人民來公投之。這一套設計或許可以考慮引用為升格直轄市的考慮，這樣的考慮也曾出現在行政區劃法草案於立法院一讀審查會所修正的條文當中。因此，當直轄市的設置無可避免的是以政治考量為主的時候，適時納入公民投票的機制，或許可以適度的避免執政黨或是國會的多數黨基於特定原因而草率的提出升格直轄市的提案，造成地方政府體制更加紊亂。

第四節 參考指標設立的建議

根據上述的比較分析，我國在直轄市升格的過程中，可以考慮把如下的因素納入參考的範圍來加以討論：

一、人口：

人口數量的多寡是決定是否升格為直轄市的重要條件，但並非唯一之要件。就各國直轄市的設置而言：中共重慶市的人口高達三千萬人，而天津市

的人口卻只有九百萬人；日本東京都的人口高達 1168 萬，而京都府的人口卻只有 254 萬，韓國漢城市的人口高達 1054 萬，而大田市卻只有 126 萬人。各國對於直轄市的設立並沒有特定人口數目之標準。適當的人口數目會因為社會、經濟因素的變遷而有不同的認定，一旦依照日本指定都市、中核市、特例市的規範而給予特定的人口數目標準，會使直轄市設置的彈性空間被限縮而無法即刻的回應現實環境之需要。

另一方面，都市人口集中的程度是一個應該和人口數目一併考量的因素。國外直轄市的設立並沒有針對人口集中的程度訂出明確的指標。紀俊臣教授雖然依據密度的高低定出四個等第，然而，在日本地方自治法當中卻也很清楚的點出，單純的以整個行政區域的人口密度來做標準並沒有辦法很真實的顯示市中心人口集中的現象，亦即同樣的人口密度，有可能集中於市中心或是平均分布於整個行政區域的不同情況。所以，日本對於第二級地方政府的市，乃以中心市街區（中心地區房屋相連的區域）的戶數佔該區域總戶數的比例來取代之。因此，就是否升格為直轄市而言，人口集中的程度可以參考日本的做法將其納為考量的範圍，至於中心市街區戶數應該佔該區域總戶數的多少百分比，則必須由相關單位依據當時之社會、經濟環境來訂定之。

二、自主財源比例：

自主財源的比例可以作為衡量該地區是否具備有升格為直轄市的經濟能力。不過，國外直轄市的設立似乎也沒有類似的規定。當然，自主財源的比例越高，顯示該縣市擁有的資源也越多，其當然也就越具備有升格為直轄市的條件，確保其在升格為直轄市之後仍然能有效的運作。不過，這樣的參考指標存在著以下兩個問題：首先，我國的地方政府，除了北高兩市之外，大

部分縣市的自主財源比例均偏低。在財政收支劃分法重新調整以及地方稅法通則通過之前，地方政府的努力並沒有辦法反映在自主財源的比例上，因此，這個指標的比較在現階段並沒有太大的意義。

其次，這樣的參考指標卻可能造成對其他財政較為困難之縣市的反向歧視 (reverse discrimination)，因為直轄市所握有的資源較其他縣市來的優渥，因此，當財政能力強的縣市不斷的升格為直轄市之時，則會形成強者越強、弱者越弱的不公平局面。

三、都會產業人口結構：

日本針對第二級地方政府的市，規定從事農林水產業以外之行業的人口以及其家屬人數應佔總人口的百分之六十。換言之，第二級以及第三級產業的人口必須要達到一定比例以上才能夠設立為市。此種以第二、三級產業人口的比例來突顯都市型態的方式，可供我國決定直轄市是否升格的參考。至於第二及與第三級的人口比例應該佔多少，有賴決策者依照當時的社會、經濟環境來認定之。

四、區域發展策略：

日本於設立第二級地方政府的市時，除了地方自治法所訂立之指標外，地方自治法第八條亦授權都道府縣也可以用條例規定其管轄之市所應具備之條件，這些要件包括相關的都市設施以及其他都市所應具備的要件。

細觀日本於市的相關做法上，乃是考量了各個地區於發展上的不同需要。亦即，不同地區的考量並不盡然相同。因此，內政部可以針對北、中、

南各區不同之條件與背景訂出各區的發展策略，將該地區的發展策略納入決定是否升格為直轄市的考量當中。

以上是參考國內外直轄市設置的相關規定以及其他地方政府之規範所做出的初步參考指標，只是，這樣的指標終究只是做為參考的資料，國外於直轄市的設置亦無明確的客觀要件。不可否認的，在有些升格的必要性（例如特殊地位或是長期區域發展）不易被測量時，政治考慮仍是直轄市設置的主要因素。而政治因素最終仍有賴執政者依據當時的環境與條件來加以認定以及國會的立法裁量來達成。

上述參考指標的設立提供了決策者決定升格與否的參考資料。不過回歸升格議題的提出，乃是地方政府為了解決財政以及人事上的困境。因此，除了升格為直轄市的解決方案外，針對區域性或都會區的發展，國外尚有透過不同型態的區域合作方式來解決問題，因此，本研究乃欲進一步探討國外相關的做法以提供我國都會發展另一個可能的改革方式。

第五節 國外地方政府整併與地方政府之合作模式

在前言當中有提到台北縣、桃園縣、台中市提出升格案的動機在於財政上的分配不均以及在人事權上的不平等。台灣在有限的資源之下，似乎很難對各級政府的資源做一個妥當的分配，又因為有選票壓力，要加稅來擴大財源似乎也不太容易。因此，如何讓現有的資源做更有效率的運用正是我們中長期所應該努力的目標。

要把有限的資源做有效率的運用，除了升格之外，亦可透過地方政府之整併或是地方政府之間水平或是垂直的合作，而這一方面正是我國目前所缺乏的。例如颱風造成基隆河水患所衍生的河川整治問題、台北捷運讓台北縣感覺處於被動配合的情形等等，所顯示的均為基層地方政府協調機制的缺乏，這樣的缺乏表現在這幾次天災時救災體系的僵化至為明顯。因此，就長遠來看，地方政府間平行的府際合作機制之建立是應該要考量的。

因此，仔細審視台北縣、桃園縣、台中縣市升格要求的提出，不只是單純的反應能不能升格的問題而已，還包括整體資源分配、權限劃分、行政區劃、國土規劃等等的問題。在本章的緒論中提到國外並非以升格為直轄市作為解決上述問題的常態。除了韓國和中國大陸以外，各國的直轄市都在一個到三個之間。因此，當都會高度發展而產生一些問題有待解決時，除了升格為直轄市之外，尚有透過適當的整併以及都會區內地方政府的府際合作來解決之，特別是地方政府的府際合作更是國外解決都會問題的常態。因此，本章節乃對國外的整併和地方政府之間合作的模式加以說明與分析，希望從中能為我國長遠的規劃提供一些可行的解決之道。

一、地方政府的整併：

學者 J. Pfeffer 提出組織的合併方式有以下三種(J. Pfeffer, 1982)：

(一) 垂直合併(vertical merger)：

垂直合併乃是指兩個以上的組織，具備有同一系列相關的功能，但是因為其生產的階段並不相同，所以為了將整個生產的階段加以連貫，乃進行前

向或是後向的合併。

(二) 水平合併(horizontal merger)：

兩個以上功能相近的組織,為了達到製造或是銷售上等等功能之經濟規模所從事之合併稱之。

(三) 多元化合併(diversification)：

合併與被合併的組織其原本的功能是不相關者稱之。

J. Pfeffer 所提出的乃是針對一般組織而言。然而,政府部門與民間企業組織有其本質上的差異。因此,上述的分類對於政府部門組織之間的整併並無法提供一個完整的架構。另一學者 K. Hult 乃以政策領域(policy jurisdiction)作為分類的標準(K. Hult, 1990),亦即檢視所要合併部門之間的政策領域是偏向於同質性或是異質性。以同質性為光譜,由高到低,其合併的方式分別為:1. 協調式合併(coordinative merger)、2. 互賴式合併(interdependent merger)、3. 綜合式合併(garbage-can merger)。換言之,協調式合併所指涉的乃是不同部門之間因為相同或相近功能的重疊,使得許多組織的運作缺乏效率,基於此,乃進行機關或是單位之間的合併。互賴式的合併和協調式的合併類似,不過其功能上的同質性比起協調式的合併要來的低一些,其要求的是把相關的功能加以整合,使其運作得以連貫。至於綜合式的合併則是指政策目標不同的機關或是單位之間的合併。

即便有上述組織整併以及公部門機關整併的一些理論,不過,地方政府

之間的整併在國外仍然並不多見，其大部分還是以都會區內合作機制的建立為主要的方式。

二、都會區內地方政府之間的合作機制：

當一個地區的都會型態產生之後，必然會伴隨著治安、交通、公共建設不足等等的問題發生。只是，這些問題往往是跨區域的，而且有許多問題是單一地方政府所無法單獨處理的，因為地方政府並沒有足夠的人力以及財源來處理所有的問題。因此，在不過度侵犯各個地方政府的自治權限之下，都會區內地方政府的合作機制乃因此而建立，透過合作機制的建立來對整個都會區內的資源作整體的規劃以及有效率的運用。

都會區內各地方自治團體之間的合作或是共同事務的處理模式不一而足，其可能透過 NGOs 來從事公共事務的協調，亦有成立單一機關或是專責單位來從事公共事務的推動，另外也有可能透過訂立契約的方式來讓各地區所擁有的資源來互相支援等等的方式（Barlow, 1995, Nelson, 1990, 經建會, 1977, 台灣省住都局, 1988, 張正修, 2000）。現簡單分述如下：

（一）大都會市/大都會縣制：

在原有都會區各地方政府之上成立一個涵蓋所有都會區及某部份鄰近郊區或鄉村地區的全面性一般型地方政府。1974~1986 年曼徹斯特以及西密得蘭(West Midland)之都會縣議會制、2000 年開始運作的首長與議會混合制之大倫敦市政府均屬之。

(二) 區域型聯邦制：

仿照聯邦國家地方政府(州或是邦)和聯邦政府的關係,由各地方政府將一部份處理公共事務的權限交由法定的管理機構代為處理。波特蘭地區都會政府(Metropolitan Service District)即屬於此一類型。

(三) 功能責任區制：

特別就單項公共服務所成立獨立於全面功能性地方政府的行政單位。其涵蓋的區域可以小於某單個行政區域,但也可同時涵蓋多數個行政區域,其權力的大小極有彈性。

(四) 服務中心制：

對於都會區域當中所需要的一些公共服務以設立服務中心的方式來提供之,然而對於鄰近的衛星市鎮,也可以設立小型的服務站來提供類似的服務。

(五) 境外管轄權制：

對於都會區中心都市所提供的服務項目(例如自來水或是瓦斯),基於合作的立場,這些服務可以提供給一定範圍以內的其他地區,而這些地區於該項服務的行政管理權則歸提供服務之中心都市所有。

(六) 訂立契約制：

在都會區域內的地方政府，透過簽訂契約的方式來彼此協議提供給對方所需要的一些設施或是公共服務以及其他共同合作之事宜。舊金山灣區地方政府協會 (The Association of Bay Area Governments (ABAG)) 以及南加州地區地方政府協會 (Southern California Association of Governments (SCAG))，均是由各該地區的市以及縣政府訂立契約為基礎所形成的合作組織，由這些組織來從事整個都會區內的共同合作事宜的規劃與執行。

(七) NGOs 合作制：

都會區域當中的各個地方政府有鑒於整體的規劃與發展上的需要，乃自行成立一個非政府組織來從事溝通、協調以及整合的工作。

(八) 區域聯合制：

包含於都會範圍內的中心都市與鄰近的地方政府以協議的方式來進行彼此的合作。依其協議結果的效力所及區域又可分為兩類：

1. 全面聯合制：

其協議的效力及於中心都市以及其他地方政府的所有區域。

2. 局部聯合制：

其協議的效力及於中心都市以及其他地方政府與中心都市所銜接的部分地區。

三、都會區內地方政府合作之精神：

以上所提的一些合作模式明白的點出互相合作各取所需的重要性。都會區內問題的解決，不一定要靠打破既有的行政區域或是地方政府的整併才有辦法達成，透過彼此自發性的合作，以地方自治為原則，強調溝通、協調、合作，一樣能夠有效的解決問題。在互助的基礎之下，整個都會區的資源也因此而獲得有效率的運用。這樣互助精神之建立表現在如下的幾個特徵與制度設計：

(一) 地方自治原則的維持：

都會區內地方政府府際之間的水平與垂直的合作所表現出來的即為地方分權精神的落實。就柴契爾夫人上台之前，屬於大縣制的大曼徹斯特都會縣 (Great Manchester County) 的制度設計而言，其是依據 Redcliff-Maud Commission 的結論於 1974 年重組而成，整個大曼徹斯特都會縣是以兩級的政府模式運行，除了大曼徹斯特都會縣 (Great Manchester County) 之外，其下共有十個區。整個大曼徹斯特都會縣含括 1300 平方公里，人口共有兩百七十萬，每一個區的人口在十七萬五千人到五十四萬兩千人之間，每一層級的行政首長都是由人民直接選舉產生，其某些權限是有特別規定的，例如，交通、警政、大眾運輸、垃圾處理是屬於大曼徹斯特都會縣議會所處理的，而教育、住宅、社會服務、垃圾的集中則由各區的地方政府負責，而凡是有關於計劃 (planning) 例如組織架構或是發展策略等等則是屬於共同合作 (Concurrent) 的範圍。

在 1985 年的 Local Government of Act 當中，最重要的部分是在於取消了 county 的層級而保留了區的層級，以曼徹斯特而言，大曼徹斯特都會縣 (Great Manchester County) 被取消，而另外成立三個特定目的的自治單位 (statutory authorities) 分別負責警政、消防以及大眾運輸。至於其他的項目則轉移到個別的區，或是透過區與區之間的合作或是功能性的聯合委會議來處理之。當然，這樣聯合的活動通常是由每個區議會所組成，而這些自治單位 (Authorities) 的經費多來自區議會的財政挹助和中央政府針對特定領域所撥放的補助款。

在這功能性的聯合委員會當中，某些地區會在一些功能上扮演領導者的角色，例如，在整個大曼徹斯特都會當中，Wigan 區政府在消防和民防上扮演 leader 的角色，Oldham 區政府則在廢棄物的處理扮演 leader 的角色，當然每一個區則派出若干代表組成大曼徹斯特聯合委員會 (Association of Greater Manchester Authorities)，由大曼徹斯特聯合委員會 (Association of Greater Manchester Authorities) 來從事整體的策略規劃以及對聯合性的活動提供資金並且監督之。

同樣是英國境內的西密得蘭 (West Midland)，亦是採行和大曼徹斯特都會縣相同之大都會縣 (Metropolitan County) 制度。

於 1974 成立，但在柴契爾首相上任卻遭裁撤之大倫敦議會 (Greater London Council)，也是屬於大都會市制的設計。大倫敦議會遭裁撤之後，由中央政府直接管轄。在布萊爾上台之後，英國通過 1999 年大倫敦政府法

案 (Greater London Authority Act 1999), 明定於 2000 年 5 月 4 日舉行大倫敦市政府 (Greater London Authority (GLA)) 市長和市議員選舉, 雖然是採取首長、議會混合制而和之前的大倫敦議會有些不同, 但是其基本運作精神是大同小異的。因此, 此種都會內部地方政府互相合作、彼此參與共同事務機制的設立, 普遍存在於英格蘭。

另一方面, 英國在保守黨政府時期除了之前的自治單位 (statutory authorities) 之外, 尚有在倫敦以及利物浦、曼徹斯特等地所成立的都市發展局 (Urban Development Corporations (UDCs)), 每一個原本的大都會區可以依照其功能之需要來設立不同的 UDCs, 其成員是由中央政府指派, 雖然說是指派, 其成員多半是由該地的工商團體中來選任, 從事一些地方政策上的革新。

在其他的地區, 例如實施契約制的舊金山灣區地方政府協會 (The Association of Bay Area Governments (ABAG)) 以及南加州地區地方政府協會 (Southern California Association of Governments (SCAG)) 均是由各該地區的市以及縣政府為基礎所形成的合作組織, 因此, 在處理整個都會區的問題上, 仍然以各個地方政府為主要的行動單位, 而不是在都會區另設一個更高一級的都會區政府來作決策的制定與執行, 造成原來的地方政府立於被動配合執行的地位而無法實際的參與政策的制訂。

由上述我們可以清楚發現, 在面對都會問題之時, 各個地方政府是積極的尋求彼此的合作與協調而非仰賴更高一級地方政府的設置來處理之。即便是在英國, 雖然都會縣 (Metropolitan County) 以及大倫敦市 (議會) 因

為政黨輪替之後不同的主張而有所調整，但是都會區第一級地方政府的存廢，對於原來第二級的市政府或是其他地方政府的權力並沒有做太多的變更，有改變的只是中央政府對都會區第一級地方政府型態的調整為主。況且，即便都會區第一級地方政府的型態有所調整，其功能亦不外乎整體區域的規劃與協調。整個都會區政策的產出，仍有賴都會區內各個地方政府的參與才能形成。

(二) 地方政府層級的適度調整：

重新調整行政區域以及縮減行政層級乃是如今世界各國的趨勢。因為在適度的調整之後，才能使得地方政府能有適當的規模以及資源來發揮並展現其地方自治的能力。以英格蘭和威爾斯為例，在十九世紀時，第一級的縣以及與縣同等級的市總共有 123 個，第二級的都市區、鄉區以及與區同等級的市總共有 1340 個，到了 1974 年，都市地區的縣與非都市地區的縣只剩下 53 個，第二級的區總共只有 369 個 (Wilson and Game, 1994 : 52)。紐西蘭的地方政府在 1979 年其地方政府也正式底定的把原來的六類的自治機關與單位重新劃分為四類，從 1974 到 1979 年，其最主要的自治機關 County 與 Borough 也分別從原來的 108 個與 135 個降低為 91 個與 129 個 (Bush, 1980)。即便是在美國，在適當經濟規模的考量之下，從 1942 到 1977 年，school district 也從 108000 個大幅減少至 15000 多個 (Deller and Rudnicki, 1992, p221-222)。

(三) 都會區內第一級政府的規劃、溝通、協調角色：

由上述結果可以發現，國外在地方政府的制度設計，大體上是將整個行政區域做合理的整併與調整，使其具有適當的規模和資源來從事地方自治的工作，俾使地方政府有足夠的能力來從事府際之間的合作。從上述各種由下而上的合作機制當中，扮演樞紐的組織或單位如舊金山灣區地方政府協會（The Association of Bay Area Governments），其主要的功能乃是在於從事都會區內整體的規劃並透過合作的方式以最低的成本來解決共同或個別的問題以達到互惠其利的效果。因此，這些樞紐的機關或是單位是和都會區內各個地方政府有非常密切的互動關係，其負責整體性政策的規劃與協調。因此，除了整體都會區的共同問題之外，其並不負責大部分的政策執行。主要的執行還是透過地方政府之間的互相合作與協調。

第六節 結論與建議

台北縣、桃園縣、台中縣市升格要求的提出反應了我國地方政府體制在設計上的諸多不甚合理之處。若要能有效處理，應該就整體資源分配、權限劃分、行政區劃、國土規劃等等的問題，就短期以及中長期分階段進行改革工程。

就短期的改革工程而言，相關配套法律的提出、根據參考指標與政治考量做出升格的決策以及縮小直轄市與各縣市的差距是現階段能做的：

一、升格直轄市之配套法律的提出：

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

在本章第三節提到，因為地方制度法第四條與第七條的規範並沒有其他配套法律的配合，所以，無論是單獨升格或是合併升格，都苦無法源依據。因此，可循下列四種途徑的其中之一來解決這一部份的問題：

- (一) 由行政院向立法院提出行政區劃法的草案。這方面必須視未來立法院的審議狀況而定。
- (二) 若行政區劃法一直處於難產的情況，則行政院可以提案在地方制度法第七條以增列但書的方式，讓不需做轄區變更的升格案能夠不受地方制度法第七條的規範，由行政院依據地方制度法第四條的規定來准其升格為直轄市。
- (三) 將地方制度法以增列條文的方式把直轄市升格的相關條文納入，使之成為地方制度法的一部份而無須另訂新的法案或是由行政區劃法來規範。如此，升格的決策不至於因為苦無法源依據而造成升格之議一直延宕下去。
- (四) 修改財政收支劃分法以及行政機關組織準則，擴大人事編制以及財政權，拉近一般縣市和直轄市的差距。使各縣市雖無直轄市之名，但是也能享有準直轄市之實質地位。

二、參考指標的設立：

對於設立直轄市的參考指標，在本章的第四節根據國外於直轄市的相關

做法以及第二級地方政府設立的指標提出了人口數量、人口集中程度、都會發展以及區域發展策略等等要素。

然而，在國外直轄市的設立經驗上，並沒有將這些因素給予具體的客觀規範。在上述的參考指標當中，於國外較有具體規範的是第二級的地方政府，例如日本第二級地方政府的一般市有明確的人口數（五萬人）人口集中程度（中心市街區的戶數應佔該區域總戶數的百分之六十以上）都市型態（從事工商業及其他都市型態者及其家屬人數佔該地區總人口百分之六十以上）就直轄市的部分而言，除了韓國的直轄市人口是以第一級地方政府平均人口的三分之一為基準之外，針對其他的因素，其他各國並無具體的規範。

基於直轄市設置的高度政治考量，所以，本研究乃提出初步的參考因素：

（一）人口數

人口數是一個重要的因素，不過，適當的人口數目標準則有賴決策者依據當時的社會與環境因素來認定之。

（二）人口集中程度

市中心房屋相連區域的戶數，應該佔總區域戶數的一定比例以上。至於比例應該多少，則必須考量當時的社會與經濟條件而定。

（三）都會發展

從事第二級以及第三級產業的人口以及其家屬應該佔該區域總人口的一定比例以上。

（四）區域發展策略

由內政部根據北、中、南不同的區域訂立長期的發展策略與規劃，將其納入決定是否升格為直轄市的參考依據。

然而，上述的參考指標至多只能做為輔助政府決定直轄市設置與否的參考資料，該地區的特殊地位或是重要性仍有賴執政當局的政治考量，同時，經由國會立法來做最終的確認。本研究悉心蒐集許多國家關於直轄市設立的相關資料，並加以引薦至國內以作為參考。但是由於世界各國的政治社會環境不一，考量直轄市設立的重點也有相當的不同，本研究在這裡仍然抱持相當謹慎的態度，認為國外的方式並不適合斷然移植到我國的制度之中，但卻可作為我國日後更精確的指標設立或研究的基礎，這也可說是本章節所最期待的貢獻。我國的政治環境與其他國家迥然不同，因此，上述的參考指標或能部分的反應出該地區的重要性或是特殊地位，然而，許多無法測量的因素還是必須透過政治的考量來加以處理。也因此，本研究在對於台北縣、桃園縣及台中縣市進行相關分析時，仍審慎的以政治、經濟及法律的面向來加以評估，以貼近我國特殊的政治環境，不妄以他國在設立直轄市所考量的標準來衡量目前我國的情況，應是較為適當的做法。

三、逐漸縮小直轄市與各縣市的差距：

差距的縮小可以從人事以及財政兩方面著手。在人事上，可以開放更多的政務職人員讓縣市長在任用一級局處長時能有更大的空間；在財政上，將直轄市於統籌分配款的分配比例逐年降低，並檢討相關的稅制與各項補助款分配，避免直轄市與縣市之間的差距過大。

就中長期而言，我國在整個體制上可以針對以下不同的面向來做適當的調整與修正。

一、直轄市與各縣市趨向一級化：

在精省之後，各縣市與北高兩個直轄市其實質上的主管機關均為行政院。因此，可以考慮讓各縣市與直轄市立於同等地位，一如日本的都道府縣均屬於第一級地方政府一般。要達到這樣的情況，就財政收支劃分而言，應該分階段的調和兩者之間的差異來使其平等，同時儘快修法讓地方政府擁有課稅、發行公債以及制定產業政策等的財政與經濟權力。就人事權而言，除了人事、主計、警政、政風等具有特定專業性、專屬任免的局處部門以外，各縣市亦能享有如同直轄市的人事自主權。

二、縣市與與鄉鎮市應適度整併：

我國的縣市以及鄉鎮市，應該要做適當的整併與調整，使基層的地方政府具有適當的人口與規模來從事地方自治能力的培養與建立，同時，透過縣市區域的重新調整，使相鄰地區的相關事務不至於因為分屬於不同的縣市而遭到分割，讓這些事務能夠在同一個轄區之內獲得整體的解決。

四、府際合作機制的建立：

地方政府水平的府際合作一直是我國長期以來所缺乏的。因此，為了激勵彼此的互相合作，中央政府應該下放部分的權力，讓地方政府透過合作來解決跨區域的問題。例如淡水河的整治，南部各縣市的水源供應等等。中央政府可站在輔導的立場來從事必要之協助。對於這些合作的事項，中央可以提撥一定比例的統籌分配款以及補助款於地方政府間的合作計劃以提供正面

的誘因來培養合作機制的建立。

五、整體的國土規劃：

政府應針對北中南東四區訂立出長期的國土規劃方案，而這樣的國土規劃可以參考大倫敦市政府從事整體長期規劃的做法，由行政院成立國土規劃委員會，各縣市的縣市長為當然的委員。透過這種參與的方式來訂立出各個地區長遠的發展方向，各個區域的地方政府再依照該區域的發展方向來從事相關的規劃來解決該區域相關的問題而儘可能的避免以設立直轄市的方式來處理之。

我國在中央集權的方針底下，使得直轄市與一般縣市的發展出現了不小的扭曲與不平等，雖然經過歷次修憲卻仍無法做全面的改革，國發會的共識也尚未獲得完整的落實。因此，要訂立一套適合於台灣的地方政府體制，除了要有更多的相關研究和設計之外，如何克服政治因素的阻力而形成有效的改革則有待透過政治的手段來營造朝野共識，創造可長可久的制度。

第三章、台北縣升格為直轄市之相關問題探討

第一節 問題背景及研究目的

由於我國傳統行政層級的設計上，直轄市與一般縣市之間所被賦予的行政資源有相當大的差異，所以一般的縣市，皆希望能藉由升格為直轄市的方式，達到財政或中央資源補助上的擴張。早在民國六十八年，台北縣希望升格為直轄市的意見，就已經由台北縣議會向中央提出表達。此後，無論是民間或是台北縣政府方面，一直都有期盼能藉由台北縣升格為直轄市的方式，使得台北縣無論在組織編制、人事職等、財政收入等方面，皆能有明顯的提昇，拉近與台北市之間的距離（民眾日報，民85/4/22；自立早報，民85/7/20；台灣日報，民85/12/10）。台北縣副縣長林錫耀即表示，台北縣的人口數與土地面積都較台北市為多，但是所獲得的資源與服務卻少了許多，使得台北縣的居民都相當的不平。以人口數而言，台北縣現有三百五十四萬，台北市有兩百六十四萬，但居民平均每人所獲得的歲出預算數（歲出預算數/年度中人口數），台北縣僅有一萬八千元，除了不如兩個直轄市之外，也不如五個傳統的省轄市（基隆市、新竹市、台中市、嘉義市、台南市，皆有兩萬五千元以上），而台北市每位居民卻享有六萬四千元的預算支出。從許多的地方來看，淡水河的兩邊所受到的國家資源分配與服務的確有相當的落差，如何以實際的政策方案規劃，拉近兩個縣市所受到待遇上的落差，使台北縣居民不再有『二等國民』的感受，是許多人所關心的。也因此，要求升格的聲音一直不

斷持續。究竟台北縣目前的條件是否已經達到可升格的充分水準，升格的確實方案如何，是本章研究的目的。

而在我們進行台北縣升格為直轄市的相關討論時，我們必須要先以大台北都會區（台北市、台北縣、基隆市）的整體發展與台灣未來行政區劃的發展架構下來做討論，如此才不至於在規劃時陷入狹隘的框架中，無法做出宏觀及長遠的發展考量。

本章將先就台北縣的歷史衍變、人口結構、文化演進、經濟成長及政府機構等方面，作分析與介紹，其中將以台北縣內鄉鎮之情形或與北高兩市現況來加以比較及論述，之後，再提出升格可能方案或組織調整規劃，加以評估。評估的途徑將以Rosenbloom提出的政治、法律、管理三個途徑進行，希望對政策方案有完整的考量。最後，於本章末提出政策方案的短期與中長期相關整備作業，作為政府部門的規劃參考。

第二節 台北縣的政經社文環境分析

第二節將分別說明台北縣的歷史及推動升格直轄市的進程，人口結構、生活文化發展、經濟成長及政府機構等方面，做分析與介紹，以便於接下來升格方案的評估。

一、歷史衍變

台北縣政府，成立於民國三十五年一月十六日（林興仁，盛清沂，1983）。成立時調整日據時期的地方制度，廢郡為區，廢莊、街為鄉、鎮，以宜蘭為縣轄市，共轄基隆、海山、七星、宜蘭、淡水、文山、羅東、蘇澳、新莊等九區，一縣轄市，三十七鄉鎮。後於當年增置烏來、太平、南澳三個山地鄉，以內湖鄉基隆河南地，設南港鎮；以鶯歌鎮北部，設樹林鎮。後經重新區劃，於民國三十九年，產生現行區劃的大致樣貌，縣內計有一市、七區、十五鎮、二十八鄉。後來基隆、宜蘭各自成立縣制，台北市又升格併入景美、南港、內湖等地區，遂使台北縣的行政疆域如現行所見。

台北縣爭取升格為直轄市的歷史，可追溯到民國六十八年。當時，經由台北縣議會提出，建議中央將台北縣升格為直轄市，並命名為「中正市」。由縣議會行文至台灣省政府，函轉中央同意。結果台灣省政府以不合「市組織法」之規定駁回。之後，於民國七十八年，台北縣議會再提出合併台北生活圈的構想，建請行政院合併台北盆地各行政區成立都會區，以提昇此一地區居民生活品質，合理分配資源，共享建設成果。台灣省政府與內政部方面回覆已陳報行政院，即無下文。民國八十四年，議會再提出建請中央將台北縣升格為直轄市，省政府方面函轉內政部回覆：「按直轄市自治法規定，人口聚居達一百五十萬以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上有特殊需要

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

者得設市，台北縣人口數已符合條件，其他則待評估；除此之外，尚必須有未通過之行政區劃法配合。」民國八十五年，「台北縣升格直轄市促進委員會」成立，代表台北縣來催生直轄市的設立。台北縣爭取升格之進程，可由以下表格說明----

表3-1 台北縣升格直轄市之推動進程表

時間	推動單位	推動內容及方式	結果	附註
民國六十八年	台北縣議會	建請中央將台北縣升格，並命名為中正市；行文至省政府轉呈中央。	於省政府階段即被駁回	理由為不合市組織法
民國七十七年	台北縣議會	大台北區行政區域調整案；行文至省政府轉呈中央。	台灣省政府函轉內政府，表示已陳報行政院，未獲進一步指示。	
民國七十八年	台北縣議會	大台北區行政區域調整案；行文至省政府轉呈中央。	台灣省政府函轉內政府，表示已陳報行政院，未獲進一步指示。	於兩年內第二度提出，皆回覆未獲指示
民國八十四年	台北縣議會	建請台北縣升格為直轄市；行文台灣省政府	省政府方面函轉內政部回覆：「按直轄市自治法規，人口聚居達一百五十萬以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上有特殊需要者得設	以直轄市自治法及未通過之行政區劃法駁回

			市，台北縣人口數已符合條件，其他則待評估；除此之外，尚必須有未通過行政區劃法之配合。」	
民國八十五年	台北縣政府	台北縣升格直轄市促進委員會成立	委員共118人，召開委員會，成立陳情團	
民國八十九年	陳水扁總統	總統大選中承諾台北縣升格為直轄市	行政院研考會規劃相關評估事宜	本研究團隊接受委託做相關研究

製表：本研究製

二、人口結構

台北縣為台灣人口最多的行政區，過去的三十年來，其人口數一直持續增加。在1950年代，三重、板橋、永和、中和以及新店的人口成長率，已高於台北市的各區，這樣的高度成長，除三重之外，皆到1980年代初期才見緩和下來。在1960-70年代，除了上述地區之外，五股、泰山、鶯歌也呈現相同的成長率；1980年代，樹林、汐止、土城、蘆洲相繼而起（陳東升，1993）。40-50年代大量隨政府移民來台的外省移民、60年代來自中南部的移民，以及70年代大台北都會區的移民，使得台北縣成為全台人口最多的縣市，其居民的組成也呈現多元樣貌（張金鶚，2000）。目前台北縣有354萬人口，約佔全台的16%。與其他都會型城市（北高兩市及五個傳統省轄市）相較，台北縣雖然人口眾多，但是整體的人口密度卻不如這些城市來的高。人口密度的比較分析如下表----

表3-2 民國八十七底都會型縣市人口密度表

	台北市	高雄市	基隆市	新竹市	台中市	嘉義市	台南市	台北縣
人口密度 (人/平方公里)	9,713	9,520	2,878	3,422	5,616	4,382	4,110	1,686

資料來源：台北市主計處

但是若以個別鄉鎮市及區域來看，台北縣的人口分配相當不平均，最高為永和市每平方公里40025人（民國89年八月底），最低卻只有每平方公里12人（烏來鄉），落差相當大。相較於台北市而言：台北市人口密度最低的地區為北投區，每平方公里4366人（民國89年九月底），台北縣有板橋、三重、永和、中和、新莊、土城、蘆洲、樹林等八個鄉鎮市人口密度較之為高，其中板橋、三重、永和、中和、新莊、蘆洲六個鄉鎮市，更高達每平方公里18721到40025人，甚至高於台北市的人口集中區。因此，單就人口密集度而言，台北縣的某些地區已具有與台北市相同的程度。

但是就居民的就業活動而言，台北縣的產業大多為製造業，農林漁牧業並不重要，也就是說，台北縣是以二級產業為主。（一級產業，指傳統的農林漁牧等，二級產業，指製造業，三級產業，係指商業及服務業等相關行業。）台北市與北縣之間，有著強烈產業分化的特徵：以民國七十五年而言，台北市與台北縣的商業比為5：1，而金融與工商服務業為8：1（七十五年工商普查資料），兩者產業分化發展的特色極為明顯。長期下來，台北縣從事三級產業

的居民，大部分以台北市為工作的目的地（章英華，1995）。到民國八十五年的資料顯示，雖兩者的差距在縮小，但趨勢仍相當明顯。新店、中和、永和可說是與台北市日常生活最密切的地區，而由三重、板橋往西延伸的地帶，是台北縣工業發展的軸線所在；距離台北市越遠，與台北市日常活動的關係愈薄弱，如樹林、土城、鶯歌、三峽、三芝等地區。而瑞芳、萬里、金山、雙溪、貢寮、平溪等地區，居民的日常生活則與基隆市較密切（章英華，1993）。

三、生活發展

台北縣的整體生活發展，在與台灣地區總體或北高兩市的比較上，幾無特殊的表現。以下為台北縣與北高兩市及台灣地區發展指標的比較-----

表3-3 台北縣、台北市、高雄市、與台灣地區城鄉發展指標比較（民86年）¹

指標項目	台北縣	台北市	高雄市	台灣地區
人口土地	0.70	0.53	0.52	0.46
生活水準	0.84	0.14	0.33	0.73
教育文化	0.60	0.26	0.64	0.67
環境保育	0.46	0.74	0.20	0.51
建設	0.39	0.47	0.75	0.43
工務	0.61	0.40	0.27	0.65
居住安全	0.39	0.52	0.48	0.83

¹ 指標是以過去為一基數（1.00），比較城鄉差距與發展的變化情形，若表中的數字愈小，表示發展的程度愈高，城鄉差距愈小。如財政行政一項，台北市的指標數字為0.16，為所有縣市發展最好的，台北縣為0.86，表現尚不如台灣地區（0.66）。

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

財政行政	0.86	0.16	0.39	0.66
整體平均	0.61	0.40	0.45	0.62

參張金鵬（2000）

說明：指標愈小表示水準愈提昇，發展程度愈高

以上述八個指標而言，台北縣的生活發展程度相對於兩個直轄市而言，明顯不若兩個直轄市的發展，甚至與整個台灣地區而言也只是一般水準（台北縣的整體平均為0.61，台灣地區為0.62）。而台北縣居民所享受到的生活資源，與北高兩市相比，也是低了許多。以平均每位居民所能享受到的公園綠地面積而言，台北市的居民每人能享受4.31平方公尺，高雄市為3.46平方公尺，台北縣的居民卻僅有0.51，有相當明顯的落差。

而以台北縣自己的發展來看，可發現在人口土地、生活水準、工務等三項指標上的發展是逐漸提昇的，但是在與服務廣大居民切身相關的財政行政上的發展，由於資源與法令上的限制，品質卻是逐年遞減：以公務員平均服務的人數而言，台北縣高達68.7人，遠超過台北市的47.2人，高雄市的46.3人，台灣地區平均的53.4人，服務量過重的情況，將嚴重影響對居民服務的品質（一個公務機關所應該有的員額人數，應以服務事項之輕重多寡為計算考量，皆有不同的設計，不在本研究討論範圍）。這樣的結果，使得台北縣發展產生一定的瓶頸，難以大幅前進（從82年到86年，財政行政的指標由0.38變為0.61，整體平均由0.43變為0.44）。見表3-4-----

表3-4 台北縣歷年城鄉發展指標

指標項目\年度	民78年	民82年	民86年
人口土地	0.60	0.46	0.41
生活水準	1.00	0.32	0.10
教育文化	0.50	0.60	0.40
環境保育	0.15	0.76	0.71
建設	0.65	0.32	0.54
工務	1.00	0.46	0.21
居住安全	0.54	0.13	0.53
財政行政	0.21	0.38	0.61
整體平均	0.58	0.43	0.44

資料來源：同上表

而以縣內的個別發展來看，依照台北縣過去的發展，我們可將縣內的區域劃分為六大生活圈²：

1. 海山地區----包括板橋、中和、永和。
2. 土樹地區----包括土城、樹林、三峽、鶯歌。
3. 重新地區----包括新莊、三重、蘆洲、泰山、五股、林口、八里。
4. 文山地區----包括新店、汐止、深坑、坪林、石碇、烏來。
5. 北海岸區----包括淡水、三芝、石門、金山、萬里。
6. 東北角區----瑞芳、平溪、雙溪、貢寮。

而依照縣內城鄉發展程度的高低，又可將縣內劃分為三大區域：

² 生活圈的劃分有許多不同的說法，本研究採用修訂台北縣綜合發展計畫中的劃分方式。

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

1. 高度發展區----有板橋、中和、永和、三重、蘆洲、新莊、新店、汐止等八個鄉鎮市。這些區域目前人口過度集中，有社區老舊、公共設施不足等問題。
2. 中度發展區----有鶯歌、淡水、八里、五股、泰山、林口、三峽、樹林、土城、深坑等十個鄉鎮市。這些區域目前人口持續成長，但有產業環境落後、土地需求壓力及城鄉發展失調等問題。
3. 低度發展區----有石門、萬里、三芝、金山、貢寮、雙溪、平溪、瑞芳、坪林、烏來、石碇等十一個鄉鎮市。這些區域自然資源豐富，但有位置偏遠、公共設施缺乏等問題。未來應以環境管理的角度，便利當地交通，提升地區生活品質，並以適度提昇觀光產業的品質及保護自然資源為規劃重點。

由以上對台北縣整體及縣內區域發展的了解，可幫助我們在規劃台北縣升格為直轄市的方案調整上考量橫向與縣內區域不同的特性，使方案更加完備。

四、經濟成長

在本章先前曾提到過，台北縣的經濟基礎以二級產業為主。但是以最近十幾年來的發展，三級產業在縣內的比重漸漸增加。見下表----

表3-5 台北縣經濟產業人口變遷

產業 年度	一級產業		二級產業		三級產業	
	人數	%	人數	%	人數	%
75	39433	4.90	582946	72.47	182042	22.63
80	40392	4.49	594863	66.08	265027	29.44
85	40972	4.01	575130	56.27	405951	39.72

資料來源：75、80、85工商普查報告

雖然相較於台北市而言，二級產業比例仍相當高³。在民國八十五年的工商普查資料中，台北市與台北縣的生產性服務業（包括國際貿易業、通信業、金融業、保險業、不動產業、法律及會計服務業、顧問服務業、資訊服務業、廣告業及設計業等）人口比仍有7：1，兩者間的差距與民國75年相較並未有明顯的改變。但是以台北縣本身的發展來看，其無論在商業（成長率137.6%）或生產性服務業（成長率94.75%）方面皆有相當大幅度的增進，未來的前景看好。

以縣內各個鄉鎮市區域產業分布的情形來看：工業區的面積以林口為最多（542.79公頃），其次為土城、樹林、新莊、汐止、三重、中和、泰山、五股、新店等地區。工業區的分布明顯集中於台北縣西部區域，上述地區的工業區面積即佔了全縣工業區面積的89.7%，聚集密度相當高。相同的，這些地區亦為台北縣交通便利之地，主要的道路皆通過上述地區。至於其他較為偏遠的鄉鎮市，交通不便，都市化程度亦較低，整個經濟發展相當不利。

³ 以民國85年的資料而言，台北縣從事二級產業的人數為全國的20.48%，為台北市的3倍。

台北縣的商業區型態可分為路線型及面狀型。線狀商業區是以永和市、中和市和新莊市代表；面狀型的商業區的代表則是板橋市及土城市。而以商業區的面積以及其服務型態做劃分，可分為兩種等級：第一種為全縣的商業中心，包括板橋市（以板橋車站為中心）、淡水（以淡海新市鎮為中心）、新莊（以新莊副都心為中心地帶）、林口（中心地帶為林口特定區）；第二種是鄉鎮市的商業區，其功能以提供鄰里間的交換消費為主。

以台北縣居民的經濟能力來看，與台北市相較有一段差距，但是與高雄市相比卻不相上下（見表3-6）。

表3-6 台北縣與北高兩市居民經濟能力比較

86年資料	台北市	高雄市	台北縣
平均每戶經常性收入 (萬元)	149	117	114
平均每戶經常性支出 (萬元)	111	89	87

資料來源：台北市主計處

這樣的結果，雖有可能台灣南北消費水平與收入之間的差異，但某個程度上來說，亦表示台北縣居民的經濟能力有一定的水準。

雖然台北縣的經濟有相當的發展，居民的經濟力亦相當不錯，但是台北縣政府本身的財政能力卻無法與之成正比，縣府自籌的稅課只佔百分之五十

四左右，而能夠用於實質建設的資本門支出也只有百分之二十六，台北縣政府的財政自主權可說是有待加強。

五、政府機關

台北縣政府目前的機關編制是依照地方制度法的規範。縣長以下，置兩位副縣長，職務比照簡任十二職等，由縣長任命；主任秘書一人，為幕僚長，綜理縣政府的一切事務，由縣長依公務人員任用法任免。縣府之下設局、室，分別掌理各項事宜，而其中五位可以機要人員方式進用：

- (一) 民政局：掌理自治行政、宗教、禮儀民俗、殯葬、文獻等相關事項。
- (二) 財政局：掌理財務行政、公有財產、公庫及地方金融管理等事項。
- (三) 建設局：掌理工、商、礦業、觀光事業、零售市場與特定事業之輔導管理等事項。
- (四) 教育局：掌理學前教育、各級學校教育、社會教育、特殊教育及國民教育之興辦與管理等事項。
- (五) 工務局：掌理道路橋樑工程、雨水下水道工程、公園綠地等公共設施之開闢及管理及其他公共工程事項。
- (六) 住宅及城鄉發展局：掌理住宅政策、都會環境、都市計劃、新市鎮開發及城鄉整體發展之規劃與執行等事項。
- (七) 農業局：掌理農、林、漁、牧、農漁會輔導、農畜產品共同運銷、水土保持、自然資源保育等事項。
- (八) 社會局：掌理社會救助、兒童、少年、身心障礙者、老人與家庭等福

利服務及慈善事業組織之輔導管理等事項。

- (九) 勞工局：掌理勞資關係、勞工組織、勞動條件、勞工福利、就業服務、及勞工安全衛生等事項。
- (十) 兵役局：掌理兵役行政、徵兵處理、後備軍人管理、國民兵組訓留守業務及軍勤業務等事項。
- (十一) 地政局：掌理土地行政、地籍、地權、地價、地用徵收、測量、土地重劃及區段徵收等事項。
- (十二) 交通局：掌理運輸規劃與管理、交通管制工程、停車管理、大眾運輸業管理及道路交通安全教育等事項。
- (十三) 原住民行政局：掌理原住民教育文化、社會福利、經濟建設等事項。
- (十四) 法制室：掌理自治法規之研議、審查與整理、法規疑義之闡釋、訴願審議、行政爭訟之輔導、消費者保護及法律服務等事項。
- (十五) 研究發展考核室：掌理綜合設計規劃、研究發展、管制考核、推動為民服務及資訊電腦化等事項。
- (十六) 新聞室：掌理新聞及相關公共事項。
- (十七) 秘書室：掌理印信、文書、廳舍、庶務、出納、檔案管理及其他不屬於各局室之事項。

另外人事、主計、政風、警察與中央為一條鞭，依法辦理相關事務。除了上述組織單位之外，尚有衛生局、環境保護局、消防局、文化局、及稅捐稽徵處等一級機關。

與台北市政府相較，台北縣政府首長的職等較低（台北市副市長及一級局處首長職等皆較台北縣政府高兩職等），編制亦較小。但是由於縣轄人口土地皆較北市為多，公務量卻不會比北市來的少，甚至更大，相對於北市民所受到的照顧，台北縣民所受的公共服務明顯比北市為低。以下為台北縣與北高兩市工務局組織人力的比較，可供參考-----

表3-7 台北縣、台北市、高雄市工務局組織人力比較

單位	台北縣工務局	台北市工務局	高雄市工務局
縣市人口數	354萬	264萬	148萬
組織人力	767人	4726人	1648人
預算數	46萬	425萬	119萬

本研究製，民八十九年資料

機關局處應該有多少的預算、員額，應由其事務多寡、輕重做精密之計算。但由上表可知，國家賦予直轄市較高的行政資源，卻是不爭的事實，其間的落差似乎不盡合理。一般縣市政府的公務人力及預算額度過少，以至於造成目前直轄市與一般縣市的城鄉差距愈拉愈大。

第三節 台北縣未來區域調整及升格方案

台北縣是否適合以目前的縣制進行升格？

據台北縣議會預估，台北縣若升格為直轄市，每年可增加二到三百億元的財政收入，對於地方建設有相當大的助益。同時，在現有的架構下直接升格，政治資源不必重新分配，阻力較小。但是，台北縣在人口密度及產業分布上，極不平均，城鄉差距相當大，且生活圈不一致。而北部地區若出現兩個直轄市，勢必造成台灣整體發展上南北差距的情形愈加嚴重。同時，多直轄市的情況，並不適合台灣社會的未來發展，其可能造成台灣地方城鄉落差更加劇的情形產生。就管理面向而言，由於兩個直轄市各自發展，亦不利於未來台北大都會區的整合規劃（黃錦堂，民82；柯三吉，民87）。因此，以整體而言，並不適宜以目前台北縣整個縣轄區域做升格直轄市的規劃。若要以升格的方案來看，必須將台北縣目前的區域加以適度的劃分，放在大台北都會區發展的架構下，做個別方案的審視。過去有許多單位及學者提出這方面的研究，如經建會（民68、73、74、75）、內政部（民81）、黃錦堂（民82）、詹中原（民82）、吳定（民82）、柯三吉等（民87），皆對大台北都會區域的整併、調整提出許多看法。以下為本研究針對台北縣內是否升格為直轄市所提出的規劃方案，並加以評估其可行性。

第一案：雙子星案

目前台北縣內瑞芳、貢寮、雙溪、平溪、萬里、金山、石門七個鄉鎮與基隆市合併，成為新基隆市，其餘地區則升格為未來新直轄市（新B市），與台北市成雙子星發展模式，其中石碇、坪林、烏來三個鄉成立一風景管理局，隸屬於新B市。

升格之後的新B市的人口約342萬，土地面積1500平方公里（瑞芳等七鄉鎮為人口12萬8千人，土地面積552.14平方公里），人口密度為每平方公里2280人，若再排除石碇等三個成立風景管理局的地區（三鄉面積合計636平方公里，人口卻僅有17135人），主要地區人口密度約每平方公里4000人。而新基隆市面積擴大為現狀之三倍。

何以將瑞芳等七個鄉鎮與基隆市合併？主要係考量這七個鄉鎮居民的主要生活及活動範圍與基隆市關係較為密切，與台北縣本身反而較為疏離，這個行政區調整的構想，內政部於民國八十一年就曾經提出，將七個鄉鎮與基市合併之後，可將大基隆地區的行政與生活圈結合，使民眾增加生活及行政上的便利，未來新B市的行政範圍也較為適切。

而由於石碇、坪林、烏來三個鄉本身的人口稀少（至民國89年8月底，石碇為7252人，坪林為5895人，烏來為3988人），未來主要發展應以自然風景為主，故建議在將來成立一風景管理局，統籌三區綜合發展之事宜，同時加強交通運輸之便利，以利此區之觀光之發展。

方案評估：

這個方案係將瑞芳、金山等七個地區與基隆市進行合併，其餘台北縣的地區進行升格，與台北市成為雙子星城，而烏來、坪林、石碇共同成立一管理局。

政治面向

此方案涉及台北縣與基隆市的區域調整，兩方是否會同意是關鍵所在。基隆市經過調整後，人口與土地均大增，勢必影響原有的政治生態，而台北縣中與基市合併的七個鄉鎮市，雖然在生活圈上與基隆市互動頻繁，關係密切，但是看著原有的其他鄉鎮市共同升格為直轄市，是否能夠釋懷，不無疑慮。因此，就基市與北縣兩方來說，可能遇到的阻力，還是會存在的。

就台北縣與其他縣市的連動而言，如桃園縣或台中市，這樣的升格方式，會帶來何種影響？由於這是以生活圈為調整依據，來使得原有的台北縣與基隆市之間產生區域整併調整的變化，並促使台北縣升格為直轄市，因此，其他的縣市，如台中縣市，是否會依循這樣的模式，要求調整行政區域，如合

併大里等地區，來達到升格為直轄市的目的，其可能性極高。或者以桃園縣而言，其與週遭地區進行區域整併，來達到升格的目的，在這樣的情境之下，將會造成許多縣市之間串聯，共同要求升格的聲浪。同時，北部就產生了兩個直轄市，長久以來重南輕北的批評，可能會加大，引起其他地區居民的不滿。

管理面向

將瑞芳、貢寮、雙溪、平溪、萬里、金山、石門七個鄉鎮與基隆市合併，在管理面向而言，將可更進一步促進大基隆地區生活圈的形成，更加能使這些地區的居民生活與行政服務同一。但是，合併至基隆的地區為台北縣內較為低度發展的區域，這樣的合併對於基隆地區或是這七個鄉鎮發展是否有利，基隆市是否能夠為這七個地區帶來較以往為多的照顧，可能必須要再加以考量，賦予基隆市較以往為高的行政資源。

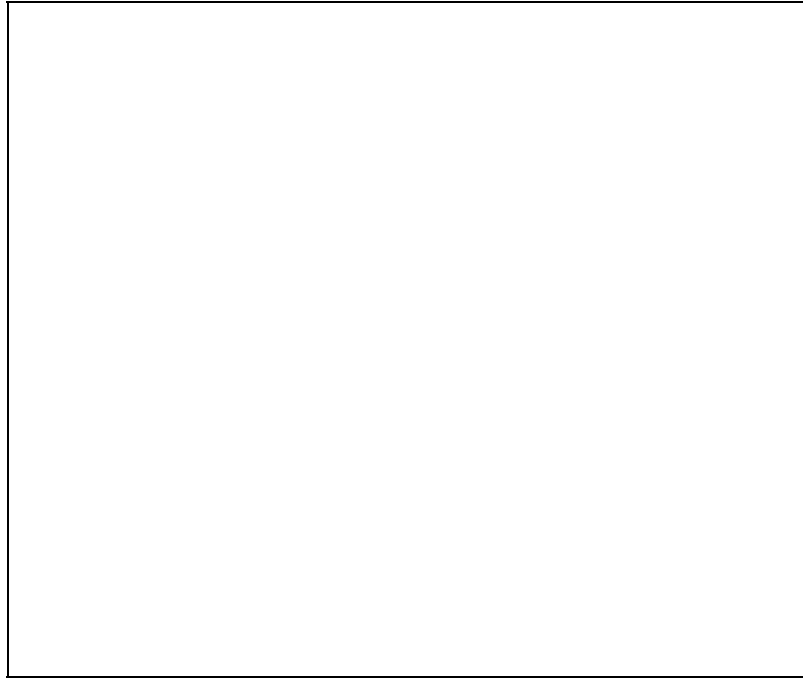
而新B市的區域將分為兩大區，其中石碇、坪林、烏來三個鄉成立一風景管理局，將可使這一大片區域，獲得規劃與利用，發展其有利的觀光特色，不再是人煙稀少、交通不便的區域。而其餘的地區，由於升格直轄市之後，資源將會大幅度的增加，更加有空間可進行都市更新、加速公共建設等事宜，為地方上帶來新的活力。

同時，這樣的區劃整併及升格方式，將會使新B式的都市規模較為理想，而不至於如原來如此幅員廣大，施政時力有未逮，許多地區建設落後。就管理面向而言，是相當適當的調整方式。

法律面向

這個方案，涉及到地方制度法以及行政區劃法的相關規定。以地方制度法而言，現行的規定為人口聚居達一百二十五萬以上，且在政治、經濟、文化、及都會區域發展上，有特殊需要之地區，得設直轄市（地制法第四條）。對此，行政院方面已修正為一百萬人口，而其所送出的地方制度法修正案及行政區劃法草案，是為攸關升格與否的法律依據。但是立法院方面，是否會遵照行政院的版本，亦或有其他版本的提出；立法委員之間的考量與互動，不一定如行政院方面所預期。因此，最後定案的法律條文，才可使升格直轄市的方案呈現明朗化。但是如前所述，同樣會面臨地方壓力的情況，所以，在未來的行政區劃法之中若能規定公聽會的舉行，將有助於共識的建立與意見的溝通。

圖3-1 大台北區地圖



第二案：大台北市案

瑞芳、貢寮、雙溪、平溪、萬里、金山、石門七個鄉鎮與基隆市合併，成為新基隆市，其他目前的台北縣的地區與台北市合併，成為大台北市。這個方案，係考量到大台北都會區的合併發展，同時又兼顧直轄市數目不宜過多的思考。

長久以來，瑞芳及金山等地區的居民在生活及消費、就醫等活動上皆與基隆市關係較為密切，與台北縣較為疏遠。在考量居民行政及生活的便利下，同時兼顧未來都會區聯盟時三個地區的均衡，故建議將七個鄉鎮與基隆市合併，使未來無論在民眾生活或是行政疆域等方面皆能較目前適當。

方案評估：

政治面向

這個方案所產生的大台北市，將有約600萬居民，超過全台灣1/4人口，未來的台北市長，政治影響力將遠比目前為高。同時，由於行政區域較過去大幅擴張，資源亦可能大幅增加，將對其他縣市產生強烈的排擠效應。

將目前台北縣的七個鄉鎮排除在外，可能會使這些地區的居民有相當大

的失落感。因此，這個方案所面對的政治壓力來說，也同樣頗鉅：大台北市的政治力過大、北部地區的磁吸效應造成其他地區的資源失衡、七個鄉鎮的居民抗爭等，是可能面對的課題。

管理面向

大基隆生活圈的整併，有助於瑞芳與金山等地區的居民生活及行政上的便利。基隆增加了北縣沿海各鄉鎮，可使其發展為一具有濱海特色的港市山城。就台北縣市地區而言，行政資源與生活圈可充分結合，區域性的問題如水源、垃圾等將有效獲得解決（柯三吉，民87）。

但同時亦可能因為縣市的合併，產生龐大的官僚組織，造成行政資源的過當。而基市所吸納的為北縣貧脊的區域，可能會增加基隆的負擔。因此，若未來合併台北縣市，其與其他縣市組織員額及財政收入必須做重新調整。而台北縣亦有官員指出，台北市目前的債務，不應在合併之後，轉嫁到台北縣民身上，這樣的情形，應該先行解決（柯三吉，民87）。

這個方案把台北生活圈即基隆生活圈分開，使大台北市與海港發展不能同一考量，亦為其限制之處。

法律面向

行政區域的調整，必須依據目前尚未通過的行政區劃法來進行。因此，首先是法源尚未充足，現行調整上可能產生困難——這個方案牽涉到：台北縣的七個區域劃歸為基隆市之間的相互同意與否、台北縣與台北市合併之間的相互同意與否。因此，在目前法源不足的情形之下，窒礙難行。

我國在行政區調整方面法律相關條文相當的缺乏，目前僅有地方制度法及行政區劃法草案可供依據。事實上，在這樣重大的行政區域及國家層級規劃上，應該要有法律保留的措施，但是我國相關的法案卻是非常缺乏，傳統依靠都會區發展帶動其餘周邊地區繁榮的思考，必須要有完整的區劃法搭配，否則都會區的磁吸，將會加速周邊地區的經濟力流失。考量行政區域的調整，不能僅有點的想法，而缺乏面的思考。

第三案：大台北都會市案

由於交通便利與生活圈的逐漸擴大，行政與都會發展的考量不再是局限於原來的行政區域。大台北都會區若是要發展至國際級的都會區，擴大規模

以宏觀的視野來考量是必須的。過去有許多關於大台北都會區合併的討論(吳定, 民82; 詹中原, 民82; 黃錦堂, 民82; 柯三吉等, 民87), 皆認為大台北地區(台北市、台北縣、基隆市)的整併有助於整體都會區的發展。

本研究所規劃的第三個方案, 係在考量台北都會區整體規劃及目前地區生活圈的型態上, 參考各國都會區域的規劃, 同時, 在避免如第一案所產生的兩個直轄市及第二案所產生的大台北市長下所提出的建議:

目前的台北市、台北縣、基隆市, 合併成為一大台北都會市。但是在大大台北都會市下, 劃分十一個行政區(這邊的劃分以先前所提的生活圈劃分及地緣關係為考量, 並參考前揭學者之研究): 士林地區(士林、北投)、松山地區(松山、信義、南港、內湖、汐止)、中山地區(中山、大同、萬華)、大安地區(中正、大安)、海山地區(板橋、中和、永和), 土樹地區(土城、樹林、三峽、鶯歌), 重新地區(新莊、三重、蘆洲、泰山、五股、林口、八里), 文山地區(台北市文山區、新店、深坑、坪林、石碇、烏來), 北海岸區(淡水、三芝、石門、金山、萬里), 東北角區(瑞芳、平溪、雙溪、貢寮)、基隆地區, 組成超級大台北都會市的二級政府。

二級政府擁有教育、住宅、社會服務等屬於區域內的事務職權, 而交通、都市計畫、垃圾處理、環境保育等則劃歸為大台北都會市職權, 便於整體考量。二級政府的首長民選, 基本上維持目前地方自治的體制與精神。而大都

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

會市政府的編制，除了市長與秘書長由中央行政院指派，負責協調、促進合作等之外，以功能委員會的型態組成，除邀請專家擔任委員會的成員，負責都會區事宜的整體規劃外，由各區首長擔任不同委員會的主席及委員。如台北市長擔任都市計畫委員會的主席及交通委員會的委員，重新地區首長擔任交通委員會的主席及都市計畫委員會的委員，如此可使每個委員會的組成及每個地區首長皆能有整體都會發展的考量及思維，使大台北都會更有前瞻及宏觀的發展。同時，中央政府對於地方的補助，亦可以大台北都會市為補助對象，由其內部協調統籌運用，可盡完善利用之益。

方案評估：

本方案係將目前台北縣、台北市、基隆市合併為大台北都會市，其中包含十一個二級地方政府，都會市政府為統籌整體規劃之功能性委員會組成，編制相當精簡，二級政府首長民選。

政治面向

超級大台北都會市的提出，若採取目前的體制進行合併，將產生一個人口達全台灣1/3（約670萬人）的超級大市，無論在資源的掠奪及政治的影響力上，其差距將比目前的台北市與一般縣市之間更為擴大，形成一個怪獸。

因此在政治考量上，應該使大都會政府以委員會的方式組成，減低其政治上的衝擊。

但在這個方案底下，目前台北縣、台北市、基隆市將共同隸屬於新的都會市政府之下，大台北都會市成為新的直轄市。台北市勢必不願意由目前全國首善之區的直轄市地位，又成為另一個層級的二級政府，同時進行分割，政治說服的工作可能相當困難。以現實的政治生態觀之，台北市長可能會認為中央有意扼殺其權力，使原本純屬管理面向考量的美意成為政治鬥爭的犧牲品。雖說這個大都會市政府的成立，係屬功能導向，編制簡單，但在目前地方首長的眼中，是否容的下，不無疑問。

而台北縣目前的區域要分為若干行政區，政治上的生態將會面臨重大改變。原有的政治菁英，民意代表的活動範圍縮小，將分別成為不同的新區域的市民，可能亦會引起一些反彈。但是另一方面而言，原來屬於鄉鎮層級的政治人物，如鄉鎮長等，在未來鄉鎮市長廢除之後，可能又重新找到新的政治舞台。

但在其他的縣市方面，由於大台北都會市的成立，可獲得中央政府較多的補助款，同時亦能獲統籌協調合作之利，也許會鼓舞他們進行合併。如桃竹苗、中彰投、雲嘉南等等，若整合成功，台灣生活圈整合的工作將產生推進的效果。但是實際上各地方派系及政治菁英的考量不一，是否整合的成，

有許多困難須待克服。

管理面向

都會區管理的考量，係應該達成自給自足的作用（黃錦堂，民82）。由於目前台北市的腹地過於狹小，台北縣及基隆市又苦無資源可供發展，造成城鄉步調不一。這個方案的規劃，將可考量台北都會區未來整體發展，同時兼顧都會區內不同生活圈的整併，並保留地方自治選舉的精神。大都會市政府的組織，完全以功能為導向，數個功能委員會所組成的市政府，只負責有關都會區整體發展事宜上的規劃。而大都會市市長及秘書長的派任，僅是為了能夠居中協調，避免衝突及摩擦以至於無法合作的情形產生。都會市中的區域首長，分別擔任不同委員會的主席及委員，可使他們在運作上有權力平衡的效果，同時又可擁有整體都會區發展的眼光及思維，委員會中專家學者身份的委員，可提供首長們專業上的建議。

中央的補助，應分別以都會市及其二級政府為對象，如未來文山市（台北市文山區、新店、深坑、坪林、石碇、烏來）、北海安市（淡水、三芝、石門、金山、萬里）、東北角市（瑞芳、平溪、雙溪、貢寮）若依照目前地方政府財源的規劃方式，可能會比現在的中部許多農業縣還窮，所以需要籌新規劃財政收支，或是由中央先給予某些補助。而大都會市政府也應該獲得相當的補助，以利於市內整體發展的建設，真正掌握整體規劃上的功能。

法律面向

要設置這樣的大台北都會市，必須重新修正地方制度法，增設大都會市的體制於其中，其市長及秘書長應為政務官，簡任十四職等。同時於都會市之中設二級市，首長民選等相關規定，這個部分應可按目前地方制度規定。但是目前直轄市及縣市的業務執掌，將有許多由都會市來處理，如交通、垃圾處理等，皆劃歸為大都會市的職權。而由於大台北都會市成為直轄市，其組織相關等規定必然要有大幅調整。高雄市是否依照目前規定，亦或跟進與高雄縣等周圍縣市合併，組成大高雄市，調整組織及其編制，又有許多考量及討論。

同時，財政收支劃分法中對於大都會市及二級市的財源劃分也必須有所調整，以免某些二級市成為貧困政府。行政區劃法，亦必須儘速通過，或是併入地方制度法，否則目前的規劃調整，將面臨無法可循的情況。

第四節 結論及建議

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

基於北部都會區域發展的整體考量，本研究提出三個調整方案：雙子星案，主要考量著眼於台北縣市均衡發展及基隆都會區行政上的完整，但會有七個鄉鎮及其他縣市政治上的壓力產生，同時加重台灣南北資源不均發展不平衡及造成多直轄市的發展；大台北市案，減少了多直轄市的情形，同時讓台北都會區進行整併，利於台北市走向國際化的發展，增加其腹地，但卻產生了大台北市長，政治上是否可行，疑慮頗多；大台北都會市案，有宏觀的都會區架構，類似的都會概念在國外已有許多國家的重要都市採行，但是所涉及的法令及政治上的變動亦最劇，我國現實的政治環境是否有可能做這樣的規劃，台北縣市的政治菁英是否願意，是重要的關鍵。

台灣的土地及行政區域狹小，在精省之後，一般縣市與直轄市以實際處於同樣的階層上，直轄市是否應該存在，有相當大的爭議。在目前國家體制積極改革，朝更適宜的行政層級及區劃方向發展的同時，是否有適合再增加直轄市的設置，令人有相當大的疑問。但是在資源分配上，淡水河兩邊所受到的待遇確實有若干差距，無論是桃園、台北縣等，爭取升格相當重要的考量（或可說是最重要的考量），皆是為了增加財政收入及擴大人事權。本研究建議修正財政收支劃分法，提高一般縣市自主財源，同時修正統籌分配稅款的分配公式，以地方財源與基本需求間落差的補足為分配依據，如此將可使地方財政不足獲得部分解決。而人事、組織編制部分，應朝拉進一般縣市與現有直轄市之間的差距調整：如台北縣的人口眾多、地域廣大，但是卻沒有相對較高的公務人力來服務居民。若一般縣市與直轄市的資源差距縮短，財政、人事等能達到「直轄市」化，則升格的要求在某個程度上而言意義變得很小，各縣市也就不再相繼提出要求了。

一、短期建議事項：

目前關於台北縣是否適合馬上升格，基於前揭理由，本研究認為宜審慎為之，首先朝拉近縣內城鄉差距及增加地方財政和人事空間方面著手，並積極推動大台北都會區跨域議題合作的機制，建立協調及統合的基礎，畢竟台北都會區的發展為台灣地區的重要指標，其欲成為國際級的都市，就必須有宏觀的架構及發展腹地。

(一) 建議中央調整統籌分配稅款的分配方式，不以直轄市與一般縣市做區隔，而將稅款分為兩大部分，一以收入、財政能力與其財政基本需求中間落差的弭平來加以考量，給予一般縣市較多的財政挹注，回歸統籌分配稅款劫富濟貧的精神，另一則給予不同人口土地的縣分不同的“配給”，拉近與直轄市之間的差距。(主辦單位：財政部、主計處；協辦單位：研考會)

(二) 建議重新計算合理的公務人力編制量，給予不同的縣市政府有足夠且適當的組織員額，以因應其業務需要。(主辦單位：內政部，行政院研考會；協辦單位：考試院銓敘部)

二、中長期建議事項：

中長期而沿應朝推動台北都會區整併的方向進行，其發展模式可以雙子星案、大台北市案、超級台北都會市案三個方向作為考量：

(一) 雙子星案的規劃：

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

1. 儘速通過行政區劃法，或將其併入地方制度法之中，給予地方區域重新整併的法源依據。(主辦單位：內政部，立法院)
2. 召開雙子星城的發展會議，定位相互之間的功能及整體規劃方向，如交通問題、垃圾問題、住宅問題等解決，同時建立常態性的互動機制。(主辦單位：內政部、台北市政府，台北縣政府；協辦單位：行政院研考會)

(二) 大台北市案的規劃：

1. 通過行政區劃法或於地方制度法中增加相關規定，給予行政區域整併有適當的法源依據。(主辦單位：內政部，立法院)
2. 大台北市的重新分「區」及其中各區之間的發展定位，做重新的規劃，以符合國際級都會城市的需求。(主辦單位：台北市政府，台北縣政府；協辦單位：內政部、經建會)

(三) 超級台北都會市案的規劃：

1. 通過行政區劃法或於地方制度法中增加相關規定，給予行政區域調整有適當的法源依據。(主辦單位：內政部，立法院)
2. 邀集北部縣市首長，召開區域發展會議，形成共識，謀求政治上的可行性。(主辦單位：內政部，台北市政府，台北縣政府，基隆市政府；協辦單位：行政院研考會、經建會)

- #### (四) 進行全國國土規劃會議，做通盤性的國土規劃及區域發展定位考量。(主辦單位：內政部，經濟部，行政院研考會；協辦單位：各

第三章 台北縣升格為直轄市之相關問題探討

有關機關)

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

第四章 桃園縣升格為直轄市的問題探討

第一節 前言

民國八十八年十月二十八日，桃園縣政府曾函文內政部，建請轉提行政院同意桃園縣改制、升格為直轄市。該函意旨主要有二：首先，依據地方制度法第四條第一項規定，人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會發展上，有特殊需要之地區，得設直轄市；而當前桃園縣人口總數已達一百六十八萬餘人，且無論在政治、經濟、文化及都會區域發展上，均達改制為直轄市的條件。其次，本案業經桃園縣議會審議通過，足見已獲地方民意的多數支持（鄭定邦，民 89 年：3）。再者，根據縣府委託政大選研中心今年八月所作民調顯示：對於桃園縣升格為直轄市，有 35.3% 民眾表示非常贊成，20.9% 表示有點贊成；只有 8.7% 民眾表示不太贊成，2.7% 非常不贊成；另外有 32.4% 民眾對此一問題並無反應（陳義彥，民 89 年：13-14）。今年四月，桃園縣政府曾再電詢內政部，復以：本案正簽會相關部會研議中，且因涉及政策性層面及其他法令、區域選舉等因素，需視新政府就職後決定。

對於本案處理意見，行政院研考會去年十二月曾函復內政部，略以：（一）桃園縣改制為直轄市，涉及行政區域調整，依地方制度法第七條規定，直轄市之設置應依法律規定行之；茲值行政區域調整工作展開之際，且行政區劃

法草案尚未完成立法程序，是否宜進行直轄市改制，仍請通案考量。(二)有關縣市改制事項牽涉甚廣，實難就特定縣市個別衡量，仍請貴部就各縣市國土資源、地方人文、歷史沿革、區域均衡發展、產業、政治、經濟，及自有財源比率等發展條件，建立評鑑制度(含發展指標的權重分配)，以利整體考量，俾資公允。(三)依地方制度法第六條規定，縣市改制為直轄市，應由縣市議會通過後，由貴部轉報行政院核定，本案涉及桃園縣名稱變更問題，建請依貴管權責處理(鄭定邦，民89年：43)。

此外，行政院經建會的相關意見，略以：(一)鑑於桃園縣面積甚大，以全縣為單位申請改制為直轄市，是否符合地制法第四條第一項所謂「人口聚居」之規定，應予釐清。(二)有關申請設直轄市之條件，人口聚居僅為條件之一，尚須符合在政治、經濟、文化及都會區域發展上有特殊需要。本案是否有特殊需要？其衡量標準為何？似應有較明確之規定與數據，以資衡量。(三)桃園縣申請改制為直轄市，涉及台灣省行政區域之調整，宜俟行政區劃法完成立法程序，再行提出申請(同上)。

因之，雖然桃園縣各界要求改制、升格為直轄市的期望甚殷，陳總統亦曾於大選期間公開允諾支持桃園縣升格，加上呂副總統於擔任桃園縣長時即積極推動本案；但是，基於行政區劃相關法制尚未完備，同時又涉及其他縣市如：台中市、台北縣等，亦有類似升格改制要求，故中央政府各主管部會

對於本案似採審慎、保留立場，迄今仍未作成明確政策決定。本章將先敘述桃園縣政經社文環境，掌握其提案改制為直轄市的特殊需求；其次，羅列桃園縣各界要求升格改制的主要理由，檢視相關論述是否中肯；再者，分從政治、管理、法律三個面向，分析並比較升格與否的政策得失；最後則提出簡要結論與建議。

第二節 桃園縣的政經社文環境分析（註¹）

一、設縣沿革

桃園地區自明朝永曆十五年鄭成功率眾入台，並劃分台灣北部為天興縣時，即歸所屬，惟當時尚未開闢，迄清末光緒年間方才開始設治，其設縣沿革概可分為以下四個時期：

（一）清末時期：光緒年間，桃園地區分隸台北府的淡水、新竹二縣。

（二）日據時期：民國前十七年六月，桃園的桃澗堡、海山堡、竹北二堡隸屬新竹支廳，同年八月桃澗、海山二堡隨即改隸淡水支廳。民國前十一年至民國九年間則為「置廳期」，桃園設

¹ 本節相關論述內容，主要參考並轉引自鄭定邦，民 89 年，第三章。

桃仔園廳，其下轄大崙崁、楊梅、中壢、大坵園等四支廳、三十區。民國九年日本改行「州郡制」，桃園隸屬新竹州，下分桃園、中壢、大溪三郡。

(三) 光復初期：台灣回歸中國，分設八縣九市。民國三十五年，新竹縣政府成立，桃園隸屬新竹縣，新竹縣治設於桃園鎮。

(四) 建縣時期：民國三十九年台灣實施地方自治，同時將八縣九市改區劃為十六縣五市，桃園正式設縣，下轄四鎮九鄉。

經過將近五十年的政經發展後，民國八十八年地方制度法公布施行，因應「精省工程」等政府再造方案，台灣省各縣市的地方自治權限日漸提升。根據地制法第五十六條規定，縣市人口在一百二十五萬人以上，得比照直轄市設置兩位副首長，而且一級單位主管可有五位名額，由縣長以機要人員方式進用。再者，內政部擬訂並報經行政院核定的地方行政機關組織準則，亦將縣市政府的組織編制及員額，與人員進用方式等規範加以放寬。然而，除此之外，相對於台北、高雄兩個直轄市，台灣省各縣市的地方自治權限猶有若干未盡公平、合理之處，其中尤以財政收支劃分所引起的爭議最多。例如：最近幾年，有關統籌分配稅款的分配比率問題，台灣省各縣市對北高兩市獨享較高分配比率，一再表示不滿，紛紛要求中央政府積極正視城鄉發展失衡現象。

正因如此，桃園縣各界乃希望藉由升格、改制為直轄市，增加更多的自治權限與自主財政，俾能適應當前地方社經發展所需。

二、人口結構

根據地方制度法第四條規定，設置直轄市的條件有二：一是必須人口聚居達一百二十五萬人以上，二為在政治、經濟、文化及都會發展上，有特殊需要。前者有關人口聚居問題，除設籍人口總數外，一般又可從人口成長、人口動態與人口密度等各個不同指標，分別加以考量。

在人口成長方面，根據統計，民國三十七年底桃園縣的人口數為三十二萬八千餘人，到民國六十七年底增為九十六萬九千多人，三十年間人口增加將近三倍；民國六十八年第一百萬人口誕生（註²），至民國八十八年底共有一百六十九萬餘人，總計五十年間增加一百三十六萬人，增加率為 415%。此一人口成長速度，明顯高於台灣地區的整體人口成長率；有關最近十多年來桃園縣與台灣地區整體的人口成長比較，參見表 4-1 所示。

在人口動態方面，民國七十年以前，桃園縣因屬於農業型縣份，人口自然增加大於社會增加；但民國七十年以後，由於工業區的陸續開發與工廠設

²當年中央政府曾核定高雄市繼台北市之後升格為直轄市，而當時直轄市的人口門檻為一百萬。

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

置，外來人口逐漸湧入，社會增加與自然增加之差距日愈縮小。民國八十三年以後，更因各項建設進步、交通便捷、房價相對低廉、就業市場較大等誘因，而吸引其它縣市人民遷居，人口的社會增加率開始大於自然增加率，並不斷拉大比例。民國八十七年底，台灣省人口總數為 17,768,635 人，桃園縣人口數 1,650,984 人，佔全省人口的 9.29%；民國八十八年底，台灣省人口小幅增為 17,917,279 人，桃園縣則大幅增至 1,691,292 人，佔全省人口比率升為 9.44%，僅次於台北縣，但年增加率則為全國之冠。至於，當前桃園縣的人口總數，在台灣地區則居於第三位，排在台北縣、台北市之後。相關數據詳參表 4-2。

表 4-1、桃園縣與台灣地區人口成長比較表（民國 74-88 年）

區域別	台 灣 地 區		桃 園 縣	
	總人口數（人）	成長率（%）	總人口數（人）	成長率（%）
74	19,258,053	1.29	1,211,249	1.81
75	19,454,610	1.02	1,232,209	1.74
76	19,672,612	1.12	1,259,503	2.11
77	19,903,812	1.18	1,288,626	1.64
78	20,107,440	1.02	1,320,359	2.39
79	20,352,966	1.22	1,355,175	2.64
80	20,556,842	1.00	1,385,165	2.17

第四章 桃園縣升格為直轄市的問題探討

81	20,752,494	0.95	1,415,546	2.16
82	20,944,006	0.92	1,448,186	2.34
83	21,125,792	0.87	1,483,955	2.50
84	21,304,181	0.84	1,524,127	2.65
85	21,471,448	0.78	1,570,456	2.89
86	21,683,316	0.99	1,614,471	2.80
87	21,870,876	0.86	1,650,984	2.26
88	22,034,096	0.75	1,691,292	2.40
年平均	20,699,503	0.98	1,430,086	2.30

資料來源：轉引自許應深，民 89 年：6。

表 4-2 台灣地區各縣市的面積與人口統計

區域別	土地面積	鄉鎮市 (區)數	87 年底人口 數	88 年底人口數	人口年 增率	人口密度(人/ 平方公里)
臺灣地區	36,006.1794	359	21,870,876	22,034,096	7.46	612
臺北市	271.7997	12	2,639,939	2,641,312	0.52	9,718
高雄市	153.6029	11	1,462,302	1,475,505	9.03	9,606
臺北縣	2,052.5667	29	3,459,624	3,510,917	14.83	1,711
宜蘭縣	2,143.6251	12	465,627	465,004	-1.34	217
桃園縣	1,220.9540	13	1,650,984	1,691,292	24.41	1,385
新竹縣	1,427.5931	13	427,980	433,767	13.52	304
苗栗縣	1,820.3149	18	559,858	559,804	-0.1	308
臺中縣	2,051.4712	21	1,467,579	1,481,407	9.4	722
彰化縣	1,074.3960	26	1,301,467	1,305,640	3.21	1,215
南投縣	4,106.4360	13	545,874	544,038	-3.36	132
雲林縣	1,290.8351	20	748,995	746,241	-3.68	578
嘉義縣	1,901.6725	18	565,733	562,662	-5.43	296
臺南縣	2,016.0075	31	1,100,270	1,103,723	3.14	547
高雄縣	2,792.6642	27	1,227,072	1,230,352	2.67	441
屏東縣	2,775.6003	33	910,540	909,015	-1.67	328
臺東縣	3,515.2526	16	249,937	247,801	-8.55	70

第四章 桃園縣升格為直轄市的問題探討

花蓮縣	4,628.5714	13	356,601	355,686	-2.57	77
澎湖縣	126.8641	6	89,463	89,013	-5.03	702
基隆市	132.7589	7	382,118	385,201	8.07	2,902
新竹市	104.0964	3	356,243	361,958	16.04	3,477
臺中市	163.4256	8	917,788	940,589	24.84	5,755
嘉義市	60.0256	2	263,050	265,109	7.83	4,417
臺南市	175.6456	7	721,832	728,060	8.63	4,145

資料來源：本研究參考經建會，民 88 年等統計資料自行製表。

至於在人口密度方面，民國三十七年桃園縣的人口密度為 258.87 人，而到民國八十八年底人口密度增為 1,385.22 人，成長率為 435.10%；其中尤以民國七十九年至八十八年的最近十年間，平均每年增加 30.11 人最為突出。而截至民國八十八年底，桃園縣的人口密度在台灣省十六個縣中（不包括五個省轄市），亦僅次於台北縣的 1,710.50 人，相關數據詳參表 4-2。

三、經濟成長

桃園縣乃是大台北都會區的重要發展腹地，境內除有中正國際機場之外，各項經濟條件頗佳，可謂最近幾年台灣地區成長最為快速的縣份。以下略述其各項經濟發展概況。

(一) 交通：

桃園縣運輸系統，除有台鐵縱貫線（境內設桃園、內壢、中壢、楊梅等站）、中山高、北二高、二高內環道外，在快速道方面，又有觀音到大溪的東西向快速道路，以及西濱快速道路。至於，有助解決都會嚴重交通問題的大眾捷運系統，本縣亦已完成網狀的路線規劃，包括由台北至中正國際機場的長生捷運線已進入實質開發階段，可與規劃中的都會捷運紅（桃園 - 中壢）、藍（青埔 - 中壢）、綠（桃園 - 八德）等路線整合，徹底改善都會區交通。而規劃中台鐵桃園中壢段三層立體高架案，更為桃園縣的交通現代化作好準備。此外，高速鐵路在本縣境內有青埔站，配合中正國際機場與規劃中之桃園國際港計劃，未來桃園將成為擁有「二港、三高、三快、四鐵、四站、五省道」陸海空三棲的國際運輸重鎮（桃園縣政府，民 89 年：9-10）。

(二) 產業：

桃園縣在民國六十五年即有十三個工業區，3,165 家工廠，總面積達一、五二二公頃；民國七十五年增加至十六個工業區，6,484 家工廠，總面積二、三七六公頃；至民國八十七年更高達二十個工業區，10,435 家工廠，總面積為五、二八一公頃。尤其國內重大廠商的分佈，除復興鄉外，其餘十二鄉鎮市的分布皆相當平均。另在就業率方面，民國八十七年桃園縣就業人口高達

40.46%，其中第二級產業（工業）達到三十三萬五千人，占全縣就業人口總數的 44.6%，成為北台灣的工商重鎮，為國家爭取不少外匯，帶來鉅額國稅，同時為人民開拓許多就業機會（鄭定邦，民 89 年：33）。當前桃園縣為全國工商重鎮所在，截至八十七年底，商業登記將近三萬五千家、工廠則有一萬餘家，工商業產值僅次於台北縣、台北市，排名全國第三位；工業區的密度，更高居全省之冠（桃園縣政府，民 89 年：8）。

（三）所得及消費：

桃園縣的基礎建設雄厚，經濟活動又以二、三級產業為主要結構，其中三級產業成長快速、產值甚高，累聚可觀的經濟力，就業機會增加，居民所得高居台灣地區第四位，消費能力加強，現有投資環境優越，勞動與資本不斷流入，發展潛力雄厚；根據統計資料顯示，民國六十一年份的台灣省薪資收入占每戶所得 58.21%，超過桃園縣 54.78%，顯見桃園縣當時工商尚未發達，因此在薪資收入項上較低；但民國八十六年，桃園縣的平均每戶所得已遠超過台灣省，台灣省薪資所得占每戶所得為 55.22%，桃園縣則提高到 60.62%，顯示桃園縣的工商發達，就業機會大增，薪資收入相對提高（鄭定邦，民 89 年：37）。至於，民國八十六年全省平均每戶經常支出為 767,795 元，桃園縣為 847,318 元，差距明顯拉大；其中房屋水電費、運輸交通及通訊、娛樂及消遣增加費用皆較台灣省為高，顯見桃園縣民眾生活水準提升，而在非消費性支出方面，則以利息及賦稅持續增加最為可觀，負擔比率超過台灣省

(鄭定邦, 民 89 年 : 38)

(四) 都會發展潛力 :

在地理區位方面, 桃園縣鄰近台北都會區, 轄內中山高、北二高、縱貫鐵路、濱海公路相互串接, 中正機場為國家大門, 陸空交通發達; 而且水電基本設施完備, 在台灣地區具有獨特地位, 因此吸引國內外許多大企業進駐開發, 帶動桃園地區快速發展與繁榮(許應深, 民 89 年 : 22-32)。此外, 在國土綜合開發計畫中, 桃園縣係屬台灣北部區域計畫的重要環節, 桃園生活圈主要機能被定位為區域門戶、空運中心、北部區域中心、台北都會區衛星居住城、重化工業、製造業、農業、運輸服務、國防軍用等重點發展方向。至於, 實質的都會發展情形包括: 台灣北部各都會區人口流入快速, 每月持續增加約三千人; 工商經濟發達, 財政成長穩健; 中正國際機場二期航站擴建完成, 桃園成為台灣最大航空、轉運中心; 包括桃園港、高鐵、捷運、濱海工業區、矽谷科技園區、電信智慧園區等多項重大建設正在積極推動, 充分顯現重要都市機能, 未來各項建設完成, 桃園將繼台北之後, 成為北台灣重要的都會區。

四、政治文化

如前所述，桃園縣人口增加與經濟成長，均已達到一定程度的都會化發展，其政治文化亦呈現相當程度的異質性與多元化。僅以政黨政治權力結構而言，國民黨、民進黨、親民黨三股勢力分庭抗禮，選舉競爭頗為激烈，例如：今年總統大選民進黨的陳呂配得票率只排在第二，次於親民黨的宋張配，而國民黨的連蕭配更落居第三。目前，桃園縣長為民進黨籍，但縣議會中國國民黨籍議員超過半數。除此之外，桃園縣傳統的「南北輪政」慣例，最近幾年已被打破。而且，就桃園縣升格為直轄市此一課題而言，幾乎不分黨派或區域，地方政治菁英一致傾向贊成，少有反對意見。其中，所謂南北輪政問題，過去曾經引發「分縣自治」的討論（紀俊臣，民 84 年：12-20），而此與行政區劃方案有關，以下略述之。

早在民國三十八年研議台灣行政區劃重新調整時，桃園縣原隸屬於新竹縣，當年底人口約為三十四萬餘人，除屬山地鄉的復興鄉（舊名角板鄉）外，俗稱北區之桃園等六鄉鎮，住民以閩籍居多；南區中壢等六鄉鎮，則以客籍居多。此二區不但鄉鎮數相同，人口數亦相當，分別為十六萬、十七萬，故若劃分為二個縣份，與同時期之台東縣十一萬人、花蓮縣十七萬人、基隆市十四萬人、澎湖縣八萬人大致相當。而民國三十九年桃園縣舉行第一屆民選縣長時，由於競爭激烈，並且發生助選員家中遭受潑糞、互毆等情事，地方人士極感憂心，為謀閩、客二族和諧，避免暴力火拼，以及政治資源遭受一方長期壟斷等，遂達成南北二區政治人物輪政的協議；即北區人士擔任縣長

時，南區人士則擔任議長，於二任屆滿後輪換；嗣後南、北二區政治菁英，皆能互相尊重而未逾越此一協議（鄭定邦，民 89 年：30-31）。惟自民國七十年代以降，隨著國內政經局勢快速變遷，一方面政黨政治競爭日益激烈，另一方面外來遷居人口不斷增加，而且原屬國民黨鐵票區的眷村選票出現分裂現象，諸多變數導致桃園縣原有的不成文「南北輪政」之政治契約，目前幾已不復存在（紀俊臣，民 84 年：12）。

雖然如此，基於此種人口組成與區域分權的既有結構影響，加上桃園縣的人口已經多達一百六十幾萬，在行政院研考會委託黃德福教授所做「我國行政區域劃分問題分析」的研究案中，即曾經建議應將桃園市、大溪鎮、蘆竹鄉、大園鄉、龜山鄉、八德市、復興鄉等北部七鄉鎮市，劃分成桃一縣；將中壢市、楊梅鎮、龍潭鄉、平鎮市、新屋鄉、觀音鄉等南部六鄉鎮市，另劃分成桃二縣（黃德福，民 86 年：27-28；161-166）。不過，學界對此亦有不同見解，或謂在省虛級化後，縣與直轄市的位階相同，都直接隸屬中央；而桃園縣基於人口快速增加，應納入相鄰的鶯歌鎮（屬台北縣），升格成為桃園直轄市（劉道義，民 88 年：156-157）。

五、政府機構

首先在組織編制與人員進用方面，依地方行政機關組織準則之規定，桃

園縣政府因人口介於一百二十五萬至二百萬之間，故除置縣長一人外，另可置副縣長二人、主任秘書一人、參議五人，前者由縣長自由任命，後兩者由縣長依公務人員任用法任免之；此外，一級單位上限為不得超過十九局、室，而其主管除主計、人事、警察、稅捐及政風應依各專屬人事管理法律任免外，有五個名額得由縣長以機要人員方式進用，其餘均由縣長依法任免之。另依該準則第二十三條規定，除醫院及警察、消防機關之員額外，桃園縣總員額基準數 1,791 人，分配增加員額 368 人，當前員額總數為 2,159 人（鄭定邦，民 89 年：100-101）。要之，比較地制法施行前後，桃園縣政府的單位組織曾有若干調整擴充，編制員額增加三百多人，高級主管任用權亦有小幅自由空間，而相關職位的職務列等亦曾配合提高。

其次，在財政結構方面，桃園縣八十八年下半年暨八十九年會計年度的歲入總預算額為 47,217,393 千元，較八十八年度原預算額 36,258,929 千元增加 10,958,464 千元，增加率為 30.22%。就近十年歲入結構分析，向以稅課收入所占比率居首位，平均比率為 56.08%，補助及協助收入次之，近十年平均比率為 27.67%，其餘各項收入互有異動，依次為移用以前年度歲計剩餘 6%，規費及罰款收入 5.14%、財產收入 2.66%、賒借收入 1.3%、其他收入 1.15%。再以近十年實質歲出淨額結構分析，以教育科學文化支出所占比率居首位，平均比率為 49.63%，經濟發展支出次之，平均比率為 16.96%，以社區及環境保護支出所占比率最小，平均比率為 2.85%，其餘各項支出互有異動，所

占比率皆在 10 個百分點左右。有關近十年桃園縣歲入與歲出結構，詳參表 4-3 與表 4-4。

桃園縣的財政自主程度甚高，八十八年度為 71.65%，而其十年(七十九年至八十八年)平均比率為 71.03%，參見表 4-5 所示。僅以稅收作比較，桃園縣七十八年度地方稅收為 158 億、國稅 165 億，合計 323 億，占全國總稅收 6,297.5 億之 5.12%；其後逐年成長至八十七年度地方稅 407 億、國稅 514 億，合計 921 億，占當年全國總稅收 13,396 億之 6.8%，在國稅收入部份，甚至比高雄市的 425 億為高；至八十八年桃園縣各項稅收合計達 1,075 億，占全國總稅收 13,521 億之 7.9%，顯見桃園縣工商業發達進步。至於歲出預算中，彌補性支出之補助及協助支出，十年來約占總額 3%左右，十年平均比率為 3.52%，扣除彌補性支出，實質支出總額之比率十年來皆在 95%左右，其十年平均比率為 95.36%，顯示桃園縣能有效運用經費，達到推動縣政建設之目的。

第三節 桃園縣爭取升格為直轄市的主要理由

表 4-3 桃園縣七十九年至八十八年度歲入總決算結構

會計年度別	總額	稅課收入	規費及罰款收入	財產收入	補助及協助收入	賒借收入	其它收入	移用以前年度歲計剩餘
	千元	%	%	%	%	%	%	%
79	11,832,288	53.99	4.51	0.04	32.15	-	1.98	7.33
80	13,540,729	53.19	4.68	2.03	30.48	4.33	1.13	4.16
81	22,923,150	68.33	4.33	0.06	24.30	2.18	0.80	-
82	24,110,957	62.67	4.94	0.21	30.61	-	0.73	0.84
83	22,437,680	64.72	5.47	0.72	24.45	-	1.21	3.43
84	27,242,272	60.35	5.05	5.68	27.70	-	1.22	-
85	27,195,697	47.53	5.33	4.05	24.51	1.84	1.10	15.64
86	32,275,589	49.94	5.01	3.75	26.89	1.55	0.86	12.00
87	31,258,847	49.61	5.97	5.26	28.77	1.60	0.86	7.93
88	33,010,397	50.47	6.11	4.80	26.83	1.51	1.56	8.72
最近十	24,582,861	56.08	5.14	2.66	27.67	1.30	1.15	6.00

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

年 平 均 比 率								
-----------------------	--	--	--	--	--	--	--	--

資料來源：鄭定邦，民 89 年：54。

表 4-4 桃園縣七十九年至八十八年度歲出總決算結構

年 度	總計(千 元)	實質歲出淨額(%)								協助及 補助支 出(千 元)	債務支 出(千 元)	平均每 人 縣歲出 總決算 額 (元)
		計(千元)	一般 政務 支出	教育 科學 文化 支出	經濟 發展 支出	社會 福利 支出	社 區 發 展 及 環 境 保 護 支 出	警政 支出	其他 支出			
79	11,833,288	11,418,317	7.45	51.59	21.11	6.76	2.77	9.98	0.34	414,845	126	8,962
80	13,540,729	13,163,186	11.97	49.02	18.97	6.22	1.24	12.52	0.06	376,765	778	9,992
81	16,532,969	15,818,197	10.03	51.98	21.00	5.23	1.48	10.28	-	461,214	253,558	11,936
82	22,171,549	20,634,490	9.45	55.59	18.70	4.88	1.24	10.14	-	795,201	741,858	15,663
83	22,437,680	21,259,717	10.47	53.38	15.89	6.68	2.86	10.72	-	932,245	245,718	15,494
84	25,664,637	24,396,110	12.78	49.89	16.90	7.95	2.66	9.82	-	1,022,836	245,691	17,295
85	27,195,697	25,928,794	12.43	52.93	13.56	8.47	2.60	10.01	-	1,021,211	245,692	17,843

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

86	32,275,589	30,801,883	10.10	40.68	18.46	14.32	7.26	9.18	-	1,163,901	309,805	20,552
87	32,258,847	29,760,164	10.83	44.06	12.18	18.24	3.50	11.19	-	1,127,166	371,517	19,362
88	33,010,397	31,481,052	10.20	47.24	12.80	16.53	2.91	10.32	0.00	1,138,117	391,228	19,994
最近十年平均比例	23,592,138	22,466,191	10.57	49.63	16.96	9.53	2.85	10.42	0.04	845,350	280,597	15,709

資料來源：轉引自鄭定邦，民 89 年：55。

表 4-5 桃園縣七十九至八十八年度財政狀況指標

會計年度別	當年底人口(人)	稅捐實徵淨額	平均每人賦稅負擔 (元)	平均每 人經濟 發展支 出(%)	財政自主比率 (%)
79 會計年度	1,320,359	45,945,165	34,797	1,053	67.85
80 會計年度	1,355,175	48,207,608	35,573	1,380	65.19
81 會計年度	1,385,165	60,803,557	43,896	2,399	73.52
82 會計年度	1,415,546	68,071,076	48,088	2,726	69.40
83 會計年度	1,448,186	72,911,352	50,347	1,663	75.55
84 會計年度	1,483,955	82,258,265	55,432	2,779	72.30
85 會計年度	1,524,127	79,870,216	52,404	2,307	73.65
86 會計年度	1,570,456	84,647,667	53,900	3,621	71.56
87 會計年度	1,614,471	92,152,938	57,079	2,246	69.63
88 會計年度	1,650,984	106,254,186	64,358	2,441	71.65
最近十年平均 比率(金額)	-	-	49,587	2,262	71.03

資料來源：許應深，民 89 年：17。

附註：1 . 財政自主比率 = (歲入決算數 - 補助協助收入 - 賒借收入) / 歲入決算數。

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

- 2 . 平均每人經濟發展支出 = 年度經濟發展支出 / 該縣當年度年中現
住人口數。
- 3 . 稅捐實徵淨額不包括海關代徵及罰鍰收入。

基於上述各項特殊政經環境發展背景，桃園縣各界推動升格、改制為直轄市，已有一段時間。尤其配合「省虛級化」等政府組織再造工程與地方分權自治趨勢，台灣省各縣市無不積極爭取更多財政、組織、人事權限，而升格為直轄市，則是達成目標主要手段之一，期望藉此拉近與台北市、高雄市的城鄉差距，促進各項地方建設。就此，桃園縣政府除曾委託國立中央大學資訊管理學系，及城鄉建設與發展研究中心，擬訂「桃園縣改制直轄市計畫書」(桃園縣政府，民 88 年 a)；並於民國八十八年十月函請內政部轉提行政院，同意桃園縣改制為直轄市，縣府亦曾整理一份「推動桃園縣升格為直轄市說帖」(桃園縣政府，民 88 年 b)。本節將呈現幾項相關民意調查結果，藉以掌握地方政治菁英與民眾對此議題的看法。這份官方說帖，以及本研究今年九月十三日於桃園縣政府舉行座談會的會議記錄，亦將附於本研究附錄，以供各界參考。

(一) 相關民意調查的結果

如前所述，縣府今年八月曾委託國立政治大學選舉研究中心(計畫主持人為陳義彥教授)進行「桃園縣民對縣政府施政滿意度」的電話訪問民意調查，時間為八月二十四日至八月三十日，其中「民眾對許縣長主張將桃園縣升格為直轄市」的贊同程度如下：有 35.3%的民眾表示非常贊成，20.9%表示有點贊成，兩者合併即有五成六的民眾贊成這項政策；另有 8.7%民眾表

示不太贊成, 2.7%非常不贊成, 合計不贊成的比例只有一成一; 另外有 32.4% 民眾對此一問題並無反應。從這樣的數據來看, 有超過半數的桃園縣民眾, 贊成桃園縣升格為直轄市的政策主張; 但值得注意的是, 仍有三成二左右民眾, 沒有表示意見 (陳義彥, 民 89 年: 13)。

進一步交叉分析發現, 男性民眾有較高比例表示非常贊成, 而女性民眾則有較高比例對此問題無反應。年齡在 30 歲至 39 歲與 50 歲至 59 歲的民眾, 比其他年齡層的民眾有較高比例表示非常贊成, 尤其是以 50 歲至 59 歲的民眾更為明顯; 其他年齡層的民眾則有較高比例對此問題無反應, 尤其是 60 歲以上的民眾更為明顯。在教育程度方面, 高中職、專科與大學以上, 比其他教育程度的民眾, 有更高比例表示非常贊成; 而小學及以下, 與國、初中教育程度的民眾, 則有較高比例對此問題無反應, 尤其是小學及以下教育程度的民眾更為明顯。在省籍上, 除原住民有較高比例對此問題無反應外, 其餘省籍皆有較高比例表示非常贊成。在族群認同上, 不論民眾的族群認同為何, 多數皆表示非常贊成。在職業上, 除濃林漁牧業的民眾有較高比例無反應外, 其餘職業類別的民眾有較高比例表示非常贊成。在政黨認同上, 認同國民黨、民進黨與親民黨的民眾, 比其他政黨認同者有更高比例表示非常贊成, 尤其以認同國民黨與民進黨的民眾更為明顯, 而政黨認同為中立的民眾, 有較高比例對此問題無反應。在居住區域上, 住在桃園市、楊梅鎮、龜山鄉與八德市等地區的民眾, 有較高比例表示非常贊成; 而住在大溪鎮、大

園鄉與龍潭鄉的民眾，有較高比例對此無反應。最後，知道誰是代理縣長
的民眾，比不知道的民眾有更高比例表示非常贊成(陳義彥, 民 89 年 : 13-14)

其次，根據聯合報今年七月底至八月初電話民意調查顯示，七成五的桃園縣民眾對升格為直轄市有高度期待，但有五成四不相信在陳總統任內能兌現。由於陳水扁總統選前曾承諾要將桃園縣升格為直轄市，調查發現，雖有高達七成五的桃園縣民希望能升格，但只有二成一預期陳總統在四年任期內會兌現這項承諾，五成四認為將會跳票，另有二成四無意見。

這份調查同時發現，民眾對整體地方建設的好評，由原先六成降到四成七，其中對交通、治安和環保等地方發展議題最不滿意(此一結果和前項民調相同)；相對而言，民眾對工商發展及教育，有較高的滿意度，但對地方建設一項，比起以往類似調查結果，滿意度似乎有明顯下降情形。至於，民眾對剛上任兩個多月的代理縣長許應深仍相當陌生，有二成七沒聽過許應深的名字，三成六無法評價他的表現，合計六成三不清楚他的施政行為，只有二成四的人給予肯定，一成三表示不滿意。

此外，元智大學管理研究所研究生鄭定邦的碩士論文，曾以問卷訪查桃園縣地方政治菁英對桃園縣升格為直轄市的看法。主要發現如下(鄭定邦，民 89 年 : 88-96):

1. 有五成四受訪者表示，現有北高兩個直轄市，不能滿足人民需求與國家發

展。六成七認為新增直轄市對於提昇國家競爭力與國家地位有正面影響。

至於，新增直轄市以何者最具可行性？四成六認為桃園縣，四成則主張台中縣市合併升格。

2. 六成五受訪者表示桃園縣升格為直轄市可帶動地方發展與繁榮，其中又以桃園科學園區最能實現。升格帶來何種效益？四成四認為可以加強基礎建設，二成九為發展高科技產業，二成四為增加財源，提昇桃園地未者只有一成四。

3. 桃園縣升格為直轄市最具備的優勢為何？四成四認為是工商發達，三成七認為是交通便利，一成五認為是鄰近台北市。至於，認為升格最佳時機應是行政區域擴大後者有三成三，只有一成三表示應在民國九十年以前；另有二成二表示應在民國九十一年，主要係考量九十年十二月二十日縣長任期屆滿，及九十一年三月一日鄉鎮市長與縣議員任期屆滿、九十一年八月一日鄉鎮市民代表的任期屆滿，比較能維護各相關民選公職法定任期之權益保障。

第四節、桃園縣升格為直轄市的可行性評估

根據前面兩節所述，不論就政經社文環境分析或各種理由主張，桃園縣爭取升格、改制為直轄市，顯然是一個相當複雜的公共議題。其中，不僅涉

及桃園縣各界基於地方建設發展所需，要求中央給予更多的財政、組織及人事自主權限。而地方政治菁英所以一致積極爭取升格，或與陳水扁總統的競選承諾不無關係；但此一議題卻又同時牽連台北縣、台中縣市等其他同樣爭取升格的縣市，彼此間形成既聯合又競爭的政治互動情境；再者，地方制度法第四條雖有升格為直轄市的條文規範，但是其中除「人口聚居達一百二十五萬以上」此一指標之外，所謂「在政治、經濟、文化及都會區域發展上有特殊需要」，乃是一個高度不確定性的法律概念，猶待中央主管機關加以詳細補充規定。本節以下擬從管理、政治、法律等三個面向，依序論述桃園縣升格為直轄市的政策可行性分析。

（一）管理面向分析

首先，桃園縣基於人口眾多、工商發達，要求比照台北、高雄兩個直轄市，分配較多財政資源，擴充縣府組織編制，彈性任命一級行政主管，藉以強化地方建設，帶動區域發展；這就縣政組織管理而言，的確有其落實地方自治之正當性。其中，以財政收支來說，桃園縣境內每年課徵各項稅收高達千億，但其年度歲出只有三百多億，其餘三分之二皆歸中央或由中央統籌分配給其他貧窮縣市。此項問題主要源自當前中央與地方財政收支劃分的制度規範與實務運作，未盡合理，特別是在精省之後，各縣市相關分配比率的訂定，幾乎每年都在變動調整。而且，中央政府延續精省前的分配模式，將兩

個直轄市與其他二十幾個縣市分開計算，而前者分配比例竟較後者為高（或相近）。因此，像桃園縣這樣的個別縣市難免心生相對不公平感，即使目前財政並未出現困窘，卻希望藉由升格改制為直轄市，得以在統籌分配稅及其他財政收支劃分上，享有與當前北、高兩直轄市般的特殊財政優勢。根據縣府統計，依現行財政收支劃分法及中央統籌分配稅款分配辦法，桃園縣升格後，年度財政收支變動為：減少遺產稅及贈與稅百分之三十，約二億一千萬元；但增加土地增值稅百分之二十，約二十一億九千萬元，另可增加中央統籌稅款約一百八十億，合計約可增加財政收入二百億上下。

然而，「財政大餅」其實每年總額固定，並且呈現多元競爭，某一縣市分配增多，同時意味其他縣市分配減少。相同道理亦表現在中央各項補助制度，由於補助總額不變，任何特定縣市期待補助增加，其後果若不是中央增加補助支出，就是其他縣市減少補助收入。所以，在中央政府與其他縣市既有財政未改善前，即使桃園縣未來升格為直轄市，是否能順利取得更多財源（包括稅收分配與各項補助）？其實不無疑問。純就健全地方財政管理而言，或許中央應儘速通過制定地方稅法通則，賦予各縣市有自主課稅空間，藉以支應特殊建設或是發展所須，方為徹底解決桃園縣財政問題的有效方案。

至於，在縣府組織編制與人員進用上，桃園縣要求升格為直轄市，亦有

充分的正當性。雖然精省之後，地方制度法與地方行政機關組織準則，業已適度擴編各縣市政府的組織編制，逐步提高地方公務員的職務列等，同時賦予民選縣市長有自由任命若干一級行政主管的人事權限。但是，這些規定內容，較諸直轄市的相關運作規範，仍有極大差距。例如：縣府組織單位多寡、員額數量、職務列等，均遠不如直轄市；而在一級單位主管的自由任命上，桃園縣只有五個，而直轄市卻除人事、主計、警察、政風等單位主管必須依法任免之外，其餘一級單位主管皆可由市長自由任命。

事實上，在精省工程確定後，縣市自治地位相對提昇，已和直轄市同樣直接隸屬行政院。因此，就地方政府的組織與人事而言，二者理當適用相同管理規範。再從地方自治與政府再造的發展趨勢而言，中央政府無疑應解除舊有法令管制，賦予地方政府更多的組織權與人事權。我們建議中央政府繼續放寬對地方組織與人事的規範，不論升格與否，皆應考量給予桃園縣更多自主管理的空間。當然，這種組織權的下放，必須同時課與人事費的財政負責性，以免地方政府冗員充斥；而人事權的下放，則應配合健全地方公務人員任用體制，避免政治分贓流弊。

（二）政治面向分析

桃園縣各界爭取升格為直轄市，就政治權力運作而言，不僅涉及垂直的中央與地方權限分配；同時引發不同縣市爭相升格的水平資源競爭，當然彼

此間亦有可能產生聯盟行為，共同向中央施加政治壓力，要求權力下放地方；至於，縣內不同政黨派系之間，對此議題雖然表面上有一致共識，但就升格時機與具體方案而言，同樣各有不同政治考量。

先就當前中央與地方關係言之。桃園縣升格案基於同黨執政，問題比較單純。一方面陳總統曾有競選承諾，另一方面這是呂副總統先前主導的政績，故桃園縣升格的確有助強化中央政府與桃園縣的互動關係。反過來說，即使中央決定不予升格，亦可透過各種黨政運作機制，化解桃園縣對本案的政治壓力。

問題主要來自地方縣市彼此間權力與資源的水平競爭。亦即，中央一旦核定桃園縣升格為直轄市，賦予更多財政資源與組織人事權限，則其他縣市無疑亦將比照爭取。其中，尤以台北縣及台中縣、市這些已經表態爭取升格者，預期反彈聲音較大；其次包括：台南縣市、高雄縣、彰化縣等人口超過百萬的地區，亦將隨之要求比照升格；即使其他未達升格標準的縣市，也會強調城鄉均衡發展論點，除捍衛其既有歲入結構外，勢將相對要求更多的財政分配與自治權限。

綜上所述，桃園縣升格案顯然是「遷一髮而動全身」。雖然，中央政府擁有最後的核定權，但是地方爭取升格背後所要求的更多財政與自治權限，在體制上，有其全面政策影響，似乎無法單獨為之。尤其是，縣市升格案與

年度預算分配、修正地方制度法及制定行政區劃法等密切相關，皆須獲得立法院多數支持，本案恐怕難採桃園縣各界所主張的「優先升格」處理模式。

至於，桃園縣內部政治生態，目前呈現三黨鼎立，並且同樣支持升格。因此，中央核定桃園縣升格，固然略對當前的執政黨有利；惟此議題既非正反主張對立，故對政黨勢力消長，似乎影響不大。各界關切議題主要在於，升格時機選定問題，如在明年底縣市長改選前定案，或對民進黨的選情較有幫助；反之，本案若延宕愈久，桃園縣民對陳總統與呂副總統的政見跳票，難免會表現在地方選舉之上。較佳因應對策應是：儘速闡明中央立場，避免地方過度期待，同時透過各項建設補助與權限下放，回應桃園縣的急迫發展需求；然後，逐步縮短各縣市與直轄市間各項自治規範之差距。此外，桃園縣改制為直轄市，雖議員人數可略增加，但鄉鎮市長與代表會之選舉是否配合取消，將對地方政治舞台產生若干衝擊，亦應納入政策考量。

（三）法律面向分析

桃園縣升格案主要涉及地方制度法相關條文適用問題，以及財政收支劃分法的配合修正與行政區劃法的制定。短期而言，地制法第四條有關升格為直轄市的規定有無具體明確標準？桃園縣的政經發展是否符合升格要件？中央的核定權限大小如何？都是必須優先考量的課題。長期來看，地方制度

法對直轄市與各縣市自治規範的內涵差異，財政收支劃分制度如何重新合理建構，以及行政區劃體制的全盤規劃與調整等，皆應納入整體評估。

現行地制法第四條有關升格為直轄市的主要條件有二：一是人口聚居達一百二十五萬，一是在政治、經濟、文化及都會發展上，有特殊需要。前者又分兩項指標，除需有客觀數據的一百二十五萬人，另須符合「人口聚居」條件。基本上，桃園縣目前人口總數超過一百七十萬，已經滿足客觀條件；然而，所謂人口聚居除應考量人口流動外，亦應兼顧人口密度，非單純以設籍人口為準。就此言之，桃園縣的人口密度僅及北高兩直轄市的七分之一，而且遠不如五個省轄市的人口密度。雖然，縣府表示桃園市、中壢市等都會發展迅速地區，其人口密度比全縣平均高出甚多；但能否以部分地區（尤其都市計畫區）的人口密度表示全縣人口聚居情形，似乎有待商榷。相關人口密度數據，詳參表 4-2 及表 4-6、4-7、4-8 所示。

表 4-6 桃園縣各鄉鎮市歷年人口密度一覽表

單位：人／平方公里

	80	81	82	83	84	85	86	87	88
桃園市	7,069.64	7,226.63	7,372.93	7,489.81	7,801.73	8,155.85	8,475.14	8579.10	9,091.84
中壢市	3,618.37	3,693.71	3,777.50	3,865.98	3,937.36	4,005.14	4,060.68	4103.72	4,164.26
平鎮市	3,155.87	3,237.17	3,321.68	3,424.88	3,560.77	3,672.28	3,765.82	3851.16	3,944.11
八德市	4,031.22	4,092.21	4,236.65	4,533.25	4,416.91	4,501.75	4,580.45	4690.83	4,796.64
大溪鎮	738.75	747.19	754.89	748.77	770.48	776.69	781.19	784.27	788.86
楊梅鎮	1,110.19	1,136.04	1,158.13	1,185.96	1,214.60	1,274.71	1,334.76	1379.56	1,417.40
蘆竹鄉	770.25	796.25	827.92	866.82	924.80	997.91	1,073.14	1135.91	1,214.05
大園鄉	700.51	722.35	746.20	767.83	803.39	825.45	846.86	863.64	875.16
龜山鄉	1,329.62	1,362.64	1,380.74	1,376.08	1,436.88	1,472.58	1,511.66	1532.29	1,557.88
龍潭鄉	1,099.21	1,124.12	1,148.27	1,172.99	1,201.13	1,245.66	1,293.87	1332.91	1,370.23
新屋鄉	538.13	550.19	557.77	563.20	568.29	576.33	579.22	576.95	578.65
觀音鄉	499.10	508.92	521.66	536.48	557.91	566.12	581.24	589.82	598.98
復興鄉	32.90	32.93	33.19	33.33	33.76	33.33	33.73	33.82	33.04

資料來源：許應深，民 89 年：8。

表 4-7 北部區域計畫五個生活圈人口密度比較表（民國八十八年底）

區分	鄉鎮市	面積(km ²)	面積占 全區域 百分比	人口數	人口密度(人 /km ²)	人口密 度排名	備註
基隆	7	633.64	8.62	496,570	783.68	3	跨二縣市
台北	24	1823.51	24.82	6,039,642	3312.09	1	跨二縣市
桃園中壢	13	1220.96	16.62	1,691,292	1385.22	2	獨立
新竹	14	1531.68	20.85	795,725	519.51	4	跨二縣市
宜蘭	12	2143.62	29.09	465,004	216.92	5	獨立
合計	70	7353.41	100	9,488,233	平均 1290.32		

資料來源：許應深，民 89 年：7。

表 4-8 各縣市都市計畫區面積與人口密度（民國八十七年）

地區別	都市計畫區數	都市計畫區面積 (km ²)	都市計畫區內人口數(千人)	都市計畫區內人口密度 (人/平方公里)	都市計畫區面積占總面積%	都市計畫區內人口占總人口%
台北市	1	271.80	2,639.9	9,713	100.0	100.0
基隆市	5	71.44	379.5	5,313	53.8	99.3
新竹市	6	46.36	280.2	6,045	44.5	78.7
台北縣	44	1,181.43	3,193.4	2,703	57.6	92.3
桃園縣	31	317.71	1,215.6	3,826	26.0	73.6
新竹縣	16	48.32	238.5	4,936	3.4	55.7
宜蘭縣	21	101.39	294.6	2,906	4.7	63.3
臺中市	1	159.00	917.8	5,772	97.3	100.0
苗栗縣	30	332.46	983.1	2,957	16.2	67.0
台中縣	30	332.46	983.1	2,957	16.2	67.0
彰化縣	30	127.84	667.8	5,224	11.9	51.3
南投縣	21	130.11	288.6	2,218	3.2	52.9
雲林縣	23	103.99	273.8	2,633	8.1	36.6
高雄市	18	142.85	1,431.8	10,023	93.0	97.9
台南市	1	175.65	721.8	4,110	100.0	100.0

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

嘉義市	10	52.61	257.8	4,901	87.6	98.0
嘉義縣	26	163.42	215.2	1,317	8.6	38.0
台南縣	37	307.52	697.5	2,268	15.3	63.4
高雄縣	34	265.36	937.9	3,534	9.5	76.4
屏東縣	30	167.29	454.5	2,717	6.0	49.9
澎湖縣	5	9.07	33.9	3,733	7.2	37.9
花蓮縣	18	83.62	235.5	2,817	1.8	66.0
台東縣	18	87.87	132.2	1,505	2.5	52.9

資料來源:：經建會，民 88 年：12-13。

其次，何謂在政治、經濟、文化及都會發展上，有特殊需要？此一不確定性法律概念，理應繫乎中央對於設置直轄市的特殊政治考量。姑且不論大陸時期的十二個直轄市，就台灣而言，台北市民國五十六年以臨時首都所在地的政治考量而升格，高雄市則於民國六十八年以台灣第一大港及南部政經中心而升格，歷經二十餘年發展，是否另有其他地區符合升格要件？基本上，桃園縣乃是台灣北部區域發展的副都會中心，乃大台北都會區的衛星城市，尤其是中正國際機場作為國家空港，皆與周遭環境發展息息相關。正因如此，桃園縣雖應積極規劃建設，但就升格為直轄市而言，似乎政經角色與組織定位並不合適。

當然，此又涉及整體國土規劃利用與行政區劃調整問題。桃園縣根據其歷史沿革與工商發展，都屬台灣北部區域的一環，無法也不宜獨立於大台北都會區的生活圈。再者，行政區劃的相關制度規範與調整方案，中央迄今仍未制定，貿然同意桃園縣升格，不但未符依法行政原則，恐怕亦對未來整體變革不無影響。

最後，現行各級政府的財政收支劃分，大致仍沿襲舊有體制架構，並未積極配合精省工程，重新健全合理調整。在省虛級化後，原有財政分配規範如：統籌分配稅款與各項補助款制度等，皆須儘速因應變革。其中，直轄市不該繼續獨享財政優勢，應與各地方縣市站在相同立足點上，透過地方稅收與財政管理，有效解決基層建設。如此一來，桃園縣升格案通過與否，或許不再那樣具有關鍵影響。

第五節 結論與建議

桃園縣要求升格為直轄市，乃是最近一、兩年的事。由於大台北都會區日益擁擠的發展壓力，導致桃園縣自從民國八十年代以來，迅速成為台灣工商發達、人口增加的相對成長最為快速之區域。尤其擁有對外貿頗重要的中正國際機場，桃園縣各項建設需求受到各界高度重視，進而出現要求升

格改制為直轄市的聲浪。

然而，升格為直轄市是否為解決既有問題的唯一或最佳方法，其實不無疑問。根據本研究上節的評估，在省虛級化之後，台灣省各縣市與北、高兩直轄市間，地方自治位階已經日趨平等；而且，桃園縣各界希望藉由升格，增加財政與組織、人事等地方自治權，因同時涉及其他縣市是否一併調整問題，似應通盤考量為宜。基本上，本研究傾向主張：桃園縣地方自治壓力可透過其他方式解決，不應採取升格方式為之，否則，可能未蒙其利，反先引發不必要的政治紛擾。

至於，中央政府應如何具體回應桃園縣的升格要求？以下擬從短期與中長期兩部份，提出幾項政策建議：

一、短期方案：

- (一) 明確宣示縣市升格案必須通盤檢討，不宜也不會單獨為之。
- (二) 強調縣市升格與否，和統籌分配稅款與各項補助制度之間，並無必然連動關係。
- (三) 比照當前直轄市制度，放寬縣市政府自主組織與人事權限，例如一級主管皆改採政務任命、適度提高縣市政府公務人員的職務列等。

二、中長期方案：

- (一) 通盤檢討全國行政區劃與國土發展，積極合理規劃北部生活圈與桃園中壢雙連市的各項都會建設。
- (二) 配合修正地方制度法、財政收支劃分法並制定行政區劃法，賦予地方更大自治與廣域行政的運作空間。

第五章 台中縣市升格直轄市的問題探討

第一節 前言

一個國家地方行政區域之劃分與調整，通常與其政經環境的發展息息相關。以中國古代的歷史演變來說，各個朝代所管轄之疆域範圍大小不一，地方行政的層級多寡與區域數目也就未盡相同，甚至連區域名稱亦有頗多差異。然而，現代化的行政區域規劃與調整則主要是強調區域的經濟產能與特殊的地緣優勢能藉由專業分工創造更大的發展空間。再者，層次化的新市鎮的改造也有利於整體產業結構的優質化。

然而台灣地區地方政府的行政區域，自民國卅九年實施地方自治以來即少有變動，大體上是沿襲光復初期的架構，五十年來變動較大的，僅北、高兩市劃併部分鄰近鄉鎮升格為直轄市，另新竹與嘉義升格為省轄市，此外僅部分鄉鎮升為縣轄市，其餘殊少變化。現行的行政區域乃依照自然環境、人口分佈、人文環境、政治因素、生活習慣及交通情形而劃分，但是經過五十年，都市化的發展、科學技術的進步、政黨政治生態丕變、國際經濟競爭壓力等外在環境變遷下，前述劃分條件已有變化（黃明勇，民國 88 年，p1）四十餘年來，台灣地區因經濟快速繁榮發展與政治社會穩定變遷的結果，人口數量逐年增加，工業化造成都市經濟繁榮，促使人口不斷向都市集中，造成都市成長及向外擴張的情形，而鄉村人口反而大量流失。此外，長期以來，

由於台灣地區整體發展存在著「重南輕北」與「重城輕鄉」的現象，使得中央政府所在地的大台北都會區，不但匯集全國三分之一的人口，更包辦一半以上的公共建設；另一方面，全國百分之七十以上的人口，均集中在都市地區。

有鑑於行政區劃的不合時宜，其中因中央政府與台灣省所轄行政區域的幾近重疊而造成行政資源浪費與效率低落，一直為各界所詬病。因此，方有一連串「精省」之舉。民國八十六年七月，第三屆國民大會第二次臨時會通過憲法增修條文第九條提案，該項憲改方案依循國家發展會議朝野共識，從八十七年十二月起，停止辦理台灣省之自治選舉，同時制定法律以規範台灣省政府功能、業務與組織之調整。並於八十八年元月制定一部規範各級地方政府的「地方制度法」。換言之，邁入二十一世紀之後，我國原有四級政府的組織架構，已出現若干重大之變革。而原本著重於地緣政治的區域劃分的年代，已逐漸轉型為強調經濟發展與區域平衡的時代。

事實上，一個人口眾多的國家，而這個國家是開發國家或開發中的國家，工商業經濟的都市發展及於四周，這種都會區域的發展計畫，在全國有其必要性，這種經濟資源發展，雖然可以有特種區域功能來規劃，但這種特種區域可以併入整體都會區域計畫內規劃，納入整體經濟發展，更有效益，因為都會區域是經濟生活神經中樞，那裏是人口集中的區域，經濟權力的位置所在，那裏的重要決定，可以影響及於更大的地區，因是任何計畫忽略於空間結構的經濟整體，將為不真確的判斷。（李先良，民國 74 年，p756）

大台中地區由於在地理位置上，乃位於台灣的心臟地帶，且交通的運輸

網絡更是四通八達，對外有國際級的港口-台中港，對內的鐵路、陸路及航空等多元的運輸脈絡亦有相當的建構，因此，基於大台中地區本身的運輸潛力與地理優越性，正適合發展成台灣的經濟轉運中心。但是中台灣長期在政府政經發展的忽視下，並未適時地發展出其區域的特色，反而呈現出雜亂無章的產業結構發展型態。而集集大震的發生以及新政府對於台中市「三個第三」的承諾與近來行政院提出地方制度法的修正案，正提供了中台灣重新思考國土規劃的契機。

總之，無論是基於縮短城鄉差距、均衡區域發展而提出的大幅修改，抑或基於解決都會問題而強調的縣市合併，還是基於提高地方自主權力及地位的縣市升格，皆可發現其中涉及政治、法律與管理等不同層面考量。故本章在探討台中縣市升格直轄市個案問題時，將先敘述台中縣市政經社文的內外環境結構，掌握其提案改制為直轄市的特殊需求；其次，羅列台中縣市各界要求升格改制的主要理由，檢視相關論述是否中肯；最後，分從政治、管理、法律三個面向，分析並比較升格與否的政策得失；最後則提出簡要結論與建議。

第二節 台中縣市的政經社文環境分析

都市生態體系相當複雜，一個完備的都會區規劃，要能兼顧經濟、社會、政治等內在因素，又因都會區之發展亦具有動態、專業分工、統合與回饋的

特性，並且各種活動在時空上的變化情形，實難預料。因此，在剖析台中縣市升格直轄市的條件上，除了區域內基本社經文化生態的觀察外，外在政經環境的結構分析亦有助於對台中縣市的都市特性有更清晰的認識。

一、內部社會生態環境分析

(一) 歷史沿革

1-1 台中市之歷史沿革

台中市建立府治已屆滿一百一十週年，且無論在滿清時期，抑或是日據時代，台中皆屬重點發展的區域，亦是台灣文化的發展中樞，然國民政府遷台後，四級政府的區域發展架構卻無形中抑制了台中發展的潛力。

(1) 台中市為清朝省城預定地

蓋自清光緒年間台灣建省之初，台中即被選為省城預定地，並於光緒十五年(西元 1889 年)八月正式興工建築府城，規劃設計至為宏偉，氣象萬千。然於府城根基初奠之際，因執事者改變初衷，建府工作遂告中輟，幸經先賢的繼續努力，中部府治規模得以奠定未來發展的基礎。

(2) 民國九年設立成台中市

日據時代台灣行政區最初僅設台北、台中、台南三縣，其後劃分為台北、新竹、台中、嘉義、台南、鳳山六縣，宜蘭、台東、澎湖三廳，民國九年修正為台北、新竹、台中、台南、高雄五州；台東、花蓮港二廳；台中、台南、台北三市。台中市原屬於台中縣，然後改隸台中州。至民國卅四年後，台中市正式成為省轄市，劃分為中、東、西、南、北五區，民國卅六年再將台中

縣之西屯、南屯、北屯三鄉併入，合計全市共為八個行政區以迄今日。其間人口不斷成長及經濟結構與社會型態改變後，向都市大量集中，其中活動人口已逾兩百萬之譜。

(3) 民國卅六年迄今人口將突破百萬都市發展成瓶頸

台中市在清末及日據時期成為中部地區的行政中心，也逐漸成為商業中心。戰後初期，台中市為台灣九個省轄市之一，總面積不到 3,000 公頃。因為轄區範圍太小，經報核准 1947 年兼併台中縣南屯、西屯、北屯三鄉鎮（約 16,000 多公頃），總人口數則從 84,000 人，增加百分之 74。

雖然外圍三鄉鎮早逾 1947 年就併入台中市行政範圍內，並且在 1956 年公布的「舊市區主要計畫」中有部分被納入都市發展用地，但是大部分的外圍地區直到 1970 年代中期的階段性擴大都市計畫確立後，才逐漸被併入都市發展用地之列，也開啟台中市空間發展向外擴張的趨勢。

1-2 台中縣之歷史演變

台中縣建置沿革，溯自明鄭時代。明永曆 15 年（西元 1661 年），鄭氏復台，正式把台澎兩地劃入我國版圖，並設承天一府，天興、萬年二縣（鄭經入台後，二縣俱生為州），台中縣屬天興縣。時閩粵人士渡海來台者眾，荒蕪之區，乃得開發。

永曆 37 年（清康熙 22 年，西元 1683 年），清兵克台。次年，設官置府，劃本省為一府（台灣）三縣（台灣、諸羅、鳳山），隸於福建，台中縣屬諸羅縣。雍正元年（西元 1723 年），台灣北部漸開發，淡水形勢亦日益重要，

乃於諸羅縣內擴增彰化縣及淡水廳，台中縣屬彰化縣。因來台墾殖者漸增，乃興修水利，並闢大安為貿易港，繁榮之基始奠。

光緒 13 年（西元 1887）年，台灣建省。劉銘傳奏請將本省劃為三府（台灣、台南、台北）及一直隸州（台東），台中縣分屬台灣府的台灣、彰化二縣。

甲午戰後，日人據台，厲行殖民統治，行政區域迭有變遷。至民國九年，劃分本省為五州二廳（民國 15 年增為三廳），台中縣屬台中州，州下設台中市及豐原等十一郡。

民國 34 年，二次世界大戰終結，台灣歸中華民國管轄，以原台中州為台中縣，縣治設於員林鎮，俗稱「大台中縣」。38 年，大陸淪陷，中央遷來台。第二年，重新調整行政區域，劃全省為二十一縣市，原有的大台中縣又劃分為今之台中縣、台中市、彰化縣及南投縣。目前行政區域轄有三縣轄市（豐原、大里、太平）、五鎮（東勢、清水、沙鹿、梧棲、大甲）以及十三鄉（后里、神岡、潭子、大雅、新社、石岡、外埔、大安、烏日、大肚、龍井、霧峰及和平），縣治設於豐原市。

（二）人口結構¹

1. 人口成長分析

1-1 台中縣市人口與台灣地區、中部區域之間的關係

台灣地區之總人口由民國 65 年時的 16,508,190 人，增加至民國 88 年的 22,034,096 人，23 年間成長了 33.47%；中部區域之人口由民國 65 年的

¹本項相關論述內容，主要參考並轉引自「台中市都會區發展策略研究」，民 84 年，第四章，並參酌行政院內政部戶政司所公佈民國 88 年人口概況之相關數據計算而成。

4,429,552 人，增至民國 88 年時的 5,577,719 人，其總成長率為 25.92%；而在台中縣方面，人口由民國 65 年的 886,788 人增至 1,481,407 人，人口成長率為 65.64%，；台中市人口則由 561,070 人增至 919,282 人，總成長率 63.84%，故台中縣市之人口成長均超過了台灣地區及中部地區。（參見附表 1、2）

1-2 台中縣市各鄉鎮市人口成長分析

以台中縣市各鄉鎮市民國 40 年至民國 88 年之人口平均成長率分析，依其年平均成長率將各鄉鎮市劃分為四種成長類型：

A. 高度成長地區

主要為台中市及鄰近台中市之鄉鎮市，人口成長快，包括：台中市之北區、西屯區、南屯區、北屯區、梧棲鎮、潭子鄉、龍井鄉、大雅鄉、大肚鄉、太平市、大里市等，尤其以大里市及太平市人口平均成長率最高，為近年人口成長最顯著之鄉鎮市。

B. 中度成長地區

主要分佈於台中市都會區之外圍，人口介於五萬至十萬之鄉鎮市，都市擴張趨於飽和，人口成長較為穩定，但有少許人口外流現象，包括：台中市之南區、豐原市、大甲鎮、沙鹿鎮、神岡鄉、外埔鄉、烏日鄉、霧峰鄉等。

C. 低度成長地區

此部分最主要位於台中縣之丘陵山地區，人口外流，但絕對數仍有增加，包括：台中市之西區、東勢鎮、清水鎮、后里鄉、石岡鄉、和平鄉等。

D. 成長衰退地區

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

主要為台中市之市中心地區及台中縣沿海一帶，位置偏遠經濟發展較緩慢地區，包括：台中市之中區、東區、新社鄉、大安鄉等，這些地區人口外移速度大於其自然成長率，尤以大安鄉人口成長停滯，外流情形嚴重，而台中市中、東區則因屬老舊地區，人口早已呈現飽和狀態，且再加上市中心之居住環境惡化，人口逐日漸減少。

人口成長乃是自然成長及社會成長的總和，其中自然成長是出生人口與死亡人口之差，社會成長則為遷入人口與遷出人口相減而得之淨遷移結果。中部地區由民國 71 年起，至民國 83 年止，人口平均自然增加率為 1.32%，社會增加率為-0.32%；而台中縣平均自然年增加率為 1.46%，社會增加率為 0.66%，台中市年平均自然增加率為 1.29% 社會增加率為 1.19%，中部區域，台中縣市均有逐年遞減之趨勢，與台灣省有相同之情形，此與目前之生育力低有關，且由於醫療水準的提升，死亡率亦趨下降，因此，自然增加逐年減少。在社會成長方面，台中市較台中縣略高，且兩者均高於中部地區，顯示台中縣市在中部區域中為具有發展潛力之都會由於穩定的自然成長與持續的社會成長使得台中縣市人口數量逐年增加。（參見附表 1、2）

表 5-1 民國八十八年底台灣省人口概況

台灣省人口概況 八十八年底									
區域別	土地面積 (平方公里)	戶數	人口數	年(月)人口增加率 (0/00)	男性人口數	女性人口數	性比例 (每百女子對男子數)	戶量 (人/戶)	人口密度 (人/平方公里)
臺灣地區	36,006.1794	6,513,324	22,034,096	99.74	11,282,404	10,751,692	104.94	3.38	611.95

第五章 台中縣市升格直轄市的問題探討

臺灣省	35,580,7768	5,149,157	17,917,279	81.10	9,225,974	8,691,305	106.15	3.48	503.57
臺北縣	2,052.5667	1,102,154	3,510,917	15.89	1,774,972	1,735,945	102.25	3.19	1,710.50
桃園縣	1,220.9540	486,834	1,691,292	7.66	870,984	820,308	106.18	3.47	1,385.22
臺中縣	2,051.4712	388,737	1,481,407	6.71	760,633	720,774	105.53	3.81	722.12
臺中市	163.4256	296,875	940,589	4.26	465,881	474,708	98.14	3.17	5,755.46
臺北市	271.7997	879,156	2,641,312	11.96	1,309,434	1,331,878	98.31	3.00	9,717.86
高雄市	153.6029	485,011	1,475,505	6.68	746,996	728,509	102.54	3.04	9,605.97

資料來源：內政部戶政司

表 5-2 台灣地區、中部區域、台中市、台中縣人口比較表

區域別 年別	台灣地區		中部區域		台中市		台中縣	
	總人口	成長率%	總人口	成長率%	總人口	成長率%	總人口	成長率%
65	16508190		4429552		561070		886788	
66	16813127	1.85	4480116	1.14	570661	1.71	913025	2.96
67	17135714	1.92	4526503	1.04	578726	1.41	940917	3.05
68	17479314	3.00	4576679	1.11	585205	1.12	975718	3.70
69	17805067	1.86	4636221	1.30	593427	1.40	1013176	3.84
70	18135508	1.86	4702022	1.42	607238	2.33	1044058	3.05
71	18457923	1.78	4762255	1.28	621566	2.36	1071310	2.61
72	18732938	1.49	4813443	1.07	636406	2.39	1094776	2.19
73	19012512	1.49	4871221	1.20	655196	2.95	1120449	2.35
74	19258053	1.29	4917435	0.95	674936	3.01	1142189	1.94

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

75	19454610	1.02	4949451	0.65	695562	3.05	1161025	1.65
76	19672612	1.12	4983201	0.68	715107	2.81	1183490	1.93
77	19903812	1.18	5018527	0.71	730376	2.14	1210475	2.28
78	20107440	1.02	5052235	0.67	746780	2.25	1230869	1.68
79	20359403	1.25	5102974	1.00	761802	2.01	1258157	2.22
80	20556842	0.97	5159201	1.10	774197	1.63	1286839	2.28
81	20752494	0.95	5227214	1.32	794960	2.68	1316789	2.38
82	20944006	0.92	5298058	1.36	816601	2.72	1351251	2.56
83	21125792	0.87	5351972	1.02	832654	1.97	1379949	2.12
年平均		1.44		1.06		2.22		2.49

資料來源：轉引自「台中市都會區發展策略研究」

2.人口密度與分佈

由於台中都會地區發展迅速，台中縣市間關係日益密切，因而縣內人口主要集中在都會區範圍內的太平、大里、潭子、大肚、大雅、烏日、沙鹿、梧棲等八個鄉鎮中，自民國 71 年起至 83 年止，大部分鄉鎮市之人口密度呈上升現象，僅有大安，新社等鄉，減少。其中大里鄉為全縣密度最高之地區，密度為每平方公里 5403.83 人。而在台中市則由於全屬都市計畫範圍內，故人口密度原即相當高至民國 83 年時，居住密度為每平方公里 5,059 人。

各鄉鎮市人口成長趨勢的不同，對人口集散造成影響，此種人口分佈之變遷可用吉馬指數 (Gibbs-Martin Index) 來加以說明。吉馬指數適用來探討

人在地區的集中分散情形，其計算方式如下：

$$G.M.I = \left[\frac{\sum X^2}{(\sum X)^2} \right] * 100$$

其中 X 為每一地區單位人口數

吉馬指數介於 0 與 100 之間，0 表示絕對分散，即每一地區有相同的人口數；100 表示絕對集中，即所有人口集中在一個地區內。台中縣之吉馬指數計算結果，由民國 73 年的 6.14% 增加至民國 83 年的 6.57%，顯示台中縣人口分佈有日漸集中之趨勢。台中市的吉馬指數由民國 73 年的 13.81% 增加至 82 年的 14.81，由民國 73 年始至 83 年間，指數呈現平穩持續成長的情況，所以表示台中市人口分佈日漸集中發展，與台中縣的情況類似。

3. 相關問題探討

人口過度集中台中市及鄰近台中縣之鄉鎮，而偏遠地區則有人口衰退之現象，造成人口的分佈不均。

雖然台中縣市之人口成長在近幾年來均高於台灣地區及中部區域，但是其人口分佈不均之現象卻日益增加，顯示台中地區之未來人口問題在於分佈不均，未來無論是獨立升格或是合併升格，台中市勢必仍維持其中部都會區之重心所在，其對鄰近地區之人口吸引力，亦會相形更加重，故對於未來人口增加的問題，勢必要有適當的對策來因應可能人口過度集中的問題。

(三) 政治生態結構

在現代科技快速發展、知識爆炸、資訊快速流通、高度工業化及都市化的環境之中，地方政府所要處理的公共事務，不但在數量上大量增加，在性

質上也有高度專業化的傾向。這類事務的處理，往往需要大量的人力、物力、財力的投入，並非單一地方政府所能負擔。此外，隨著交通、人口與資訊流通的加速，區域內鄉鎮及鄰近都市間相互的依賴與互動性與日俱增，在一些特定的問題上，如交通、垃圾處理、公害防治等，往往必須要共同解決，非單一地方政府所能獨立應付。這類地方公共事務與問題的複雜化發展，從另一方面而言，也同時表示地方政府能力的衰退與待加強。（趙永茂，民國 67 年，p316）

在此新情境現實之下政府公共組織所面臨的困境，是在地方政府的這一層面，不論在資源運用的自主性、取得來源的多樣性、及管理調度資源的彈性上，均不及中央政府，使地方因受制於資源的稀少幸而產生治理能力危機，和中央政府相較之下更重（趙永茂，民國 67 年，p316）此外，過去台灣由於中央政府一直沿襲威權主義政治的體系，並且透過政治、經濟的利益控制地方政治勢力的發展，而逐漸深根地方，形成地方派系，其中地方派系之彼此傾軋，使得地方人事與公共工程受到人為分贓、杯葛與權力鬥爭的影響，造成地方的政經結構的支離破碎。

然而，自傳統地方社會過渡到現代化市鎮社會時，地方原有的本位自閉、自利、狹隘的傳統自治態度，應逐漸朝開放系統（open system）分區自治、協議自治與管理自治方向發展。換言之，地方自治應逐漸由封閉、少數壟斷、交換的被支配自治變為開放參與、監督的自主性自治社會。（趙永茂，民國 67 年，316-318）

回到觀察台中縣市地方派系的發展，可以發現由於台中縣鄉鎮的發展仍屬於傳統市鎮的發展模式，加上，幅員廣大致使訊息流動不易與動員困難，因而提供了派系穩定發展的基礎。隨後雖有民進黨、新黨、親民黨以及第三勢力的競逐，但派系間彼此的合縱連橫機制與發展的疆域幾乎鮮少變動，這對於新市鎮的發展，進而是行政區域劃分的規劃上，明顯產生較大的阻力。

反觀台中市的派系生態，早期的發展與台中縣相似，亦是從國民黨的羽翼下逐漸發展成家族政治脈絡。但隨著台中市都市化現象的加劇，以及經濟成長的快速，進而也影響到派系行為的模式，其中「流動性支持」的現象，更突顯出中市派系連結強度的降低，與選民意識逐漸抬頭的象徵，這樣的政治生態亦有利於台中市進一步的都市化發展。

不過，隨著都市化的進展，許多的傳統地方派系亦有可能與新興的財團進行另一階段的結盟，一方面繼續固守其既有的政治權力與利益，另一方面則尋求向上滲透的管道，並透過橫向與縱向的連結，逐步侵蝕區域內的政經結構。因此，如何透過都市的更新與組織的再造進行權力的重分配，並引進多元的管理機制，藉以弱化舊有派系結構對區域發展的阻礙，亦將是國土規劃上必須加以考量的重點。

（四）從產業發展現況看都市發展

台中市自光緒年間建城迄今已屆一百一十年，從建城之初被設定為省城預定地，至國民政府遷台後，台灣省政府及省議會設置於中部地區，台中市都市之發展隨著台灣省行政中心之發展，而集聚相當之政經資源而逐步地發

展成為中部地區的工商業中心。

然而過去廿多年，台中市進行了大量的新市區開發市地重建，台中縣鄰近的地方如大里、大雅等地也都有大幅的成長，都市可建土地的面積擴大了數倍，這種擴張式的都市發展政策雖然為住宅的供給與公共設施用地的提供有了正面的效果。不過，負面的效應也明顯出現：房地產市場供過於求、市郊與舊市區形成競爭造成舊市區衰敗。（丁致成，國家永續發展論壇，民國 89 年，p11-2~p11-3）故都市發展雖然帶來了繁榮，但相對地都市向周邊市鎮「拉」的力量，雖然加速台中市的都市化效果，但在既有的行政區域的架構中，台中市的都市發展已受到相當大的行政制約，也影響到其整體的產業發展，並逐漸加速都市發展的衰敗。

而產業經濟為促成都市成長的基本動力，擁有良好健全的產業基礎，將可促進都市的永續發展。由於人力素質、產業組成和發展規模等都屬於決定未來都市產業成長的基本因素。所以將針對前述之各項因素，就有關台中縣市地區的現況予以概述如下：（王大立，國家永續發展論壇，民國 89 年，p2-2~p2-3）

台中都會區為台灣地區第三大都會區，近十年之人口成長則為最高。

1. 台中市為台灣地區人力素質第二高之都市，台中縣中上教育程度人口則為第十一位。
2. 台中縣市為中部區域產業活動之中心，而台中市係以服務業為主，台中縣則為工業中心。
3. 台中市工業員工數居台灣地區第九位，台中縣為第四位。

4. 台中市服務業員工數居台灣地區第四位，台中縣為第六位。

5. 台中市生產總額居台灣地區第七位，台中縣為第五位。

綜合前列之說明可以發現，台中縣市具有充足而且素質高的勞動人力供給，應可充分滿足未來產業發展之需要。其次，台中縣市無論在工業或服務業方面的發展現況都具有相當規模，同時在台灣地區也屬於經濟活動基礎較佳之地區。所以在未來的產業推動方面，以提供良好的發展基礎。再者，台中縣市本身已具有相當程度的分工特性，兩者若能相合將更可發揮互補互利的的作用。（王大立，國家永續發展論壇，民國 89 年，p2-2~p2-3）

因此，從台中縣市的產業和相關條件之發展現況來說，若能從區域的觀點加以整合，將更能發揮其潛力；同時配合綠色砂島和未來兩岸三通的可能發展，台中直轄市的成立，將可與台北市和高雄市成為台灣地區未來發展的三大基石。

（五）台中縣市升格之政府整備工作²

台中改制直轄市之後，過去縣、市政府體制下的行政管理勢必調整，方能因應全新的挑戰。新的台中市政，無論質與量的改變將會相當大，不僅原有的市政區域範圍擴大、政經財稅資源增多，市政的繁雜度亦相對成長，民眾更將寄予高度期望；同時，在現行法制下直轄市政府之編制，無論公務人員之官職等級或是數量，均非一般縣市可比，市長之人事任命權亦隨之擴大，若能善用大幅增加之公共行政資源，未來新台中市之公共行政應可呈現全新

² 本項之相關立論轉引自「台中直轄市之設置與展望研討會」，東海大學法律系教授黃啟禎發表的相關論文部分。

風貌。以下就組織架構、人事行政與財政權等三方面做一般性之說明：

1.組織架構

由於直轄市之幅員與政經資源較大，社會之期待亦較高，加上新生之公共事務越來越多，在法律上所被賦予之組織權亦大於其他地方政府。因此，在組織架構上，除緊扣現實之任務需求外，也必須與台中之長遠發展目標相結合。在此同時，正可配合政府組織再造，一併檢討調整原有組織與分工之架構，使之更有效率，畢竟市府本身仍是推動諸般市政原動力之所在。

2.人事行政

根據地方制度法第五十五條之規定，「直轄市置副市長二人，襄助市長處理市政，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報請行政院備查」，「其所屬亦即機關首長除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。同法第五十八條亦規定，直轄市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。由於直轄市長所得任命之人員，其職等相當高，且因所能負責之事務，規模與層次較高，共事之工作團隊，士氣與素質也較好，成就感比較大，容易吸納人才加入市政陣容。在高級人力之延攬上，改制直轄市之後，客觀條件將遠優於過去。當然，原有人員之在職訓練講習，吸收新知，以因為外在環境之挑戰與新市政之要求，乃必須重視之事。

3.財政權

過去直轄市之財政明顯優於其他各級之地方自治團體，主要原因殆於舊

有之財政收支劃分制度，將營業稅劃歸省及直轄市，雖然其中總收入百分之五十由中央統籌分配，但以營業稅之徵收制度，公司所在地群集之直轄市，其稅收勢必明顯優於其他地方自治團體。八十八年新修正之財政收支劃分法已將營業稅改為國稅，不再是直轄市稅，並以其總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十，由中央統籌分配直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）（第八條第一、二項參照）。而統籌分配款之分配，則因尚未建立合理透明之制度，導致所能獲得分配款項之高低，流於各憑本事。由此觀之，以目前中部地區公司之設置情形，台中改制直轄市之後，其財政能否有效大幅改善，保守而言，實不敢樂觀。此亦可從高雄市改制後，其財政比起台北市，仍有相當大之差距獲得印證。因此，除非重要之產業分佈政策能有所調整，重視中部，以及財政收支劃分制度與營業稅之徵收方式，能再做更合理之修正。否則，單是改制為直轄市，財政之根本問題仍是沒有解決。

事實上，台中市若升格直轄市後，勢必會把原本中台灣之政經資源、財稅以及人事重新組合。就地方自治的觀點而言，台中市政府將可以更有效地整合利用既有資源，並運用於市政建設上，發展中台灣之地方建設。因而，北有台北市、中有台中市、南有高雄市共同發展台灣，促使台灣資源均衡開發分配，是故，台中市升格直轄市倍受各方肯定。然而，台中市直轄市的形式條件具備之後，即範圍界定與設置程序完成後，實質之市政品質亦應隨之提昇，如此才是名副其實的升格。

二、外部環境發展之政經分析

現代正在發展中之有關行政區域重劃的討論重點，除了著重在行政效率、政治權力的重構之外，有越來越多的文獻更以「生活圈」的空間論述基礎，來討論這個議題並提出策略性建議。就一個國家而言，地方經濟及其相關的社會活動發展，是一個跨越行政轄區的發展，在空間地理上是一個整體而不可分割的結構體。生活圈理念在行政轄區調整，在近來也因此獲得應有的認識，但卻大多侷限於生活圈「不可分割性」的這個消極意義上。

本節對空間與行政區域調整關係的瞭解，把討論重點從更積極的層面，強調空間發展更是國家發展與競爭力的基石。藉此將相關的討論分析，接合到全球化的相關議題上。這主要的考量是由於台灣的發展模式自 1960 年代起，即支配在一個以出口為導向的工業化發展模式（development mode of export-oriented industrialization）上。台灣的發展早就與世界體系發展整合在一起，深受當前全球化發展的影響。然而全球化強調的功能連結與國家機器所要求的權威支配似乎並不容易妥協，雖然部分論者認為，在全球化的主流時空下，國家的權威性功能將不斷地泡沫空洞化，但事實上，國家的介入與功能並無持續的萎縮，甚至消逝，相反的，在全球化時代中，政府功能將進一步細緻複雜化。尤其中部地區在歷經了精省工程與九二一集集大震兩次政治與自然的大震撼後，除了震出中央與地方在緊急危難的處理上所顯現出的權責混淆不清外，區域本身缺乏自發性的修補機制與府際間的合作系統，更進一步突顯出台灣區域發展的困境。因此，透過對中部地區現階段的外部環境的政經分析，嘗試從中尋求符合新世紀的國土規劃策略。

(一) 新經濟空間的產業圈發展³

自 1970 年代末全球化發展後，在世界經濟市場不確定性與競爭不斷惡化的環境中，商業組織的重構以及全球生產系統的再結構，所造成的都市空間經濟互動關係之明顯功能分工與網路的形成，變成是國家經濟追求彈性發展的關鍵。地方經濟的網路組織，變成是當前全球化發展最重要的一個發展特徵。它不只橫向平行地並聯了雜異的空間功能，同時縱向垂直地串聯組構了空間階級體系，使得建立在不同地方政經環境，又為空間所間隔的獨立經濟個體，得以完整組成整體經濟調解機制並確保其穩定運作。

台灣自 1970 年代以來的發展，在全球化衝擊影響下，隨著跨國經濟網絡連結的深化發展，不斷地整合到世界經濟系統中，成為一個越來越重要的經濟體，並與之同步演化。這當中影響台灣區域經濟專業與分工最重要的一個發展，就是「生產鏈」的形成與發展。它的發展最後形構了產業經濟發展的空間互動網絡關係，連帶加深了台灣都會區經濟的專業分工關係，進而促成台灣地區「產業圈」的形成發展。依產業圈觀念，台灣地方經濟主要可分成：第一、北部產業圈，含基隆市、台北縣市、桃園縣、新竹縣市；第二、中部產業圈，含台中縣市、彰化縣；第三、南部產業區，含台南縣市、高雄縣市；第四、其他產業邊陲縣市。

台灣產業經濟流動連結關係中，最為凸顯的部分，就是北、中、南三大產業圈的內部流動連結，其中北部產業圈的產業經濟流動範圍，集中以台北

³ 本項內容參酌台灣省諮會委託，陳陽德研究，「後精省時期我國行政區域劃分與政府層級調整規劃研究」計畫書，第二章部分相關論文。

市為核心，沿著高速公路向南北連結桃園、新竹與基隆等周邊衛星市鎮。南部產業圈則是由台南市與高雄視為核心，沿著高速公路連接台南縣與高雄縣的週邊衛星市鎮為範圍。而中部產業圈則是以台中市為核心，沿著高速公路內在除了連結台中縣與彰化縣的衛星市鎮為範圍外，對外更連結南北兩大產業圈，形成台灣整體產業圈的運輸樞紐。

由於產業圈強調產業結構在空間的動態連結，與過去所強調的生活圈規劃極為不同。前者強調產業生產面的空間互動連結，後者強調消費面的人口空間活動關係。因此，現代的區域規劃在產業圈的概念下，中部產業圈在先天上的地緣優勢，已紮下中部都會區的發展基礎，然而後天的規劃卻未適時地配合其空間優勢，創造其產業經濟特色的特殊性，反而導致中部產業結構的紛亂。是以從區域經濟發展的層面論之，中部都會核心的建立，一則有助於其產業結構的發展，另一方面則可刺激產業圈的競爭與合作，進而成為推動我國產業轉型的另一股助力。

（二）精省後政治結構的失調

1987年台灣解嚴，結束了威權時期的政治權力結構關係，展開了民主化及本土化的新國家建構運動，快速地轉變了台灣的政經發展軌跡。然而，此一作為深化台灣民主化與本土化發展策略的政治制度再結構，在1990年代中後期實踐的結果，卻在政治上造成所謂的「葉爾欽效應」，最後在本世紀末引發了前所未有的「精省」運動，全面性地改變了中央與地方關係(見黃錦堂，1995)。這個運動始於1996年「國家發展會議」。在國發會中有關「合理劃分

中央與地方權限，健全地方自治」的決議有四：一為調整精簡省府之功能業務與組織，並成立委員會完成規劃與執行，同時自下屆起凍結省自治選舉；二為取消鄉鎮市級之自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任；三為縣市增設副縣長，縣市政府職權應予增強；四為地方稅法通則、財政收支劃分法應儘速完成立法或修法，以健全財政(國發會秘書處 1997: 775)。據此，地方制度發生自治史以來，最大幅度的變革。第十屆臺灣省議會議員及第一屆臺灣省省長之任期至中華民國八十七年十二月二十日，臺灣省議會議員及臺灣省省長之選舉自第十屆臺灣省議會議員及第一屆臺灣省省長任期之屆滿日起停止辦理。同時，配合憲法增修條文的精省，於 1998 年制頒「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」，以兩年限期進行大規模精省。省之地位依地方制度法第二條第一項第一款後段「省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體」。

顯然地，過去台灣的行政轄區調整結果，業已使得地方政府結構，一直處在零碎細分化的分裂狀態(fragmentation)。這是台灣威權時期中央集權，弱化地方，以利社會控制，鞏固中央政權的一個政經社會的必然。精省後，中央的進一步集權，不只使得國家的整合地方資源與建設發展制度的消失，而且造成零碎細分的地方政府，直接面對著中央政府，挑戰著中央決策的正當性與落實性(周志龍，2000)。另一方面，精省後，也造成中部地區政治發言的弱化。以往省府與省議會的存在，對於中部地區的經濟發展與政治權力的分配仍能彌補相對於南北產業圈發展的差距，隨著省層級的精簡，相對地，中部地區的政治發言空間也隨之降低，同時也鬆動了中部地區各縣市的相互連

結性。

然國家資源在行政轄區間分配的不均衡，所帶來中心邊陲的空間極化，形成縣市發展的「一國兩制」，最後變成是中央與地方，以及地方政府間權力關係對立緊張與惡化的一個最主要根源。中央與地方政府間的權力緊張衝突的根源，除了來自於空間的極化發展在縣市間造成發展差距惡化的因果過程之外，另一個重要的根源，在於全球化發展所伴隨的全球性經濟空間競爭的世界經濟局勢裡，台灣採取「深化市場機制」及「自由企業主義」的新自由主義回應策略，無疑地勢必將迫使縣市的地方發展曝露於全球競爭環境中，迫使精省後的地方政府，在中央集權之發展制度的策略性設計中，走入相互競爭之局，而要求地方經濟發展自主權。此一發展，特別是在當前台灣地方政府的政黨政治生態結構變遷當中，將導致中央集權與地方分權衝突的發生（周志龍 1997b: 178）。此外，精省後中央集權的進一步深化，隨著中央與地方間省的政策協調功能的消失，更激化了地方主義的發展，形成中央與地方的進一步直接對立緊張，中央決策權的完整性與正當性遭到來自地方前所未有的挑戰，而無法有效地在全球化過程中，執行國家再結構發展策略。因此，如何利用區域政經資源的互補性，來架構台灣新的產業圈模式，一方面緩和中央與地方的權力爭奪與衝突的持續發生，另一方面則強化區域自我成長的自發性機制，這將是在研擬台中縣市升格方案時所必須加以分析的。

（三）區域連結機制的弱化

台灣於民國八十八年九月二十一日遭受重大地震災害，居住於受害嚴重

災區之居民立時陷入極端之痛苦與困頓之中；對於此次重大天然災害，地方政府及中央政府於整體急難救助之過程中，雖無不竭盡心力，盡量以符合災民之需求與希冀，然由於部份地區災情相當嚴重，加上受災地區缺乏有效且統一的權力中心，致使各級政府機關在救援與重建的工作上顯得相當的無力。幸有相當多國民自發性的以團體或個人之形式前往災區協助安置災民之生活，但是對於作為管理人民生活，為基層民眾謀取極大福祉的各級政府機關而言，卻反應出其緊急危機處理機制之不足。

過去在尚未精省之前，中央與地方間有省府扮演緩衝的橋樑角色，拉近中央與地方政府之間的距離，但是精省之後，這個緩衝地帶取消了，中央必須直接面對地方政府，在「權」與「錢」不能快速下放的情況下，中央政策直達地方，就會產生許多摩擦，而在這尚未彼此適應的時期中，又發生了百年僅見的九二一集集大地震，更加考驗了彼此的能耐。

觀察此次的救災與重建的過程，可以發現中央政府因為震災而首次在短期內直接宣達諸多政策到地方，難免慌了手腳，以致朝令夕改的情況層出不窮，這也透露了中央政府在處理地方性緊急危難的時候，由於缺乏當地的中介機制提供有效的訊息以及先行從事初期的災後處理工作，因而造成事後重建工作的困難重重。而地方政府方面，則長久以來的等因奉此，完全缺乏臨機應變的能力，震災發生後，更被中央政府的一夕數變的政策弄昏了頭，而不知靈活處理，徒讓災民往返奔波，地方政府官僚體系的僵化，在災後的重建工程上，更是一覽無遺。

然政府之目的既然在於為人民謀取福祉，於非常之時期 如戰爭、天災，自應有其非於平常時之方式，在不違背民主政治人民民主原則的情況下，能於災時充分授權進行相關事務之緊急處理及因應，同時因應災變之特殊性及臨時性而需要暫時性的對政府施政行為與施政之既定程序、法制、組織與人員予以調整配合，使災變時的公權力機關更能發揮統籌指揮的功能；同時，各級政府上下臣屬銜接上的關係，於緊急時亦不能以尋常之方式予以處置，而需要以更為活用、彈性的互助關係取代。但中部地區在精省後，省層級原本所負擔的連結省內各級政府的權力機制的功能遭削減後，在面對緊急災難的發生時，可以發現地方政府處理機制的多元與紊亂，而中央政府亦因無適當的中介機制適時地提供與分析當地的訊息，造成上下政府對災難處理決策認知的落差，進而影響到救災與重建工作的進行。

雖然此次震災震出了台灣長期以來區域發展失衡的窘境，尤其在精省後，更突顯出中台灣區域發展在政治空間弱化後更是雜亂無章。不過所謂大破壞之後便是大建設的到來，集集大震對中部地區的摧殘，卻帶來了其都市更新與重造的契機，同時，也加速了中部地區建立區域網絡系統與都會中心的必要性。

總之，在台灣以往政經的發展下，臺灣地區資源分配顯著偏重於北高兩市，台中市雖為中部區域之發展中心，卻無實質之中央資源挹注，致中部區域發展遲滯。在區域均衡的理論下，中央有必要重新思考臺灣區域發展失衡的事實，一則利用台中市現已具都會區發展型態之基礎，升格直轄市後，在

中央財源及組織、員額編制之條件挹注下，將得以推動更廣泛的交通、教育與文化等重大公共建設，以提供此區域經濟、教育、人文發展環境及資源，進而建構中部成長中心，以平衡區域的發展，另則也可透過該理論，審視高雄縣、桃園縣、台北縣與台中縣對於升格的迫切性與必要性。

第三節 台中縣市升格直轄市之理由與規劃方案

一、台中縣市升格的理由

基於上述各項特殊政經環境發展背景，台中縣市各界推動升格、改制為直轄市，已有一段時間。尤其配合「省虛級化」等政府組織再造工程與地方分權自治趨勢，台灣省各縣市無不積極爭取更多財政、組織、人事權限，而升格為直轄市，則是達成目標主要手段之一，期望藉此拉近與台北市、高雄市城的鄉差距，促進各項地方建設。就此，台中市政府計畫室亦有擬相關升格之說帖，以說明中市升格之必要性。本節主要根據這份官方說帖、本研究今年九月十四日於台中市政府舉行座談會的會議記錄，分項羅列台中縣市各界爭取升格為直轄市的主要理由所在。另外，亦將呈現幾項相關民意調查結果，藉以掌握地方政治菁英與民眾對此議題的看法。

（一）台中市政府推動升格為直轄市的說帖

九十年代的精省工程，則削弱了中部地區的政治發言權力與空間，同時

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

也使得台中市都市發展更顯得雪上加霜，其中，人口、治安以及交通等危機，更直接衝擊到台中市都市發展的核心。因此，透過升格直轄市的行政區域的調整，應可使台中市都市計畫在目前「台灣都市計畫施行細則」的規範下，升格後可自訂都市計畫法規，進而使得都市發展的空間得以擴大，且目前台中市由於商業區不足，所造成違規行業多是違反都市計畫分區使用的問題，升格後商業區面積的增加，亦可減少此類違規行為的發生。

1 人口密集危機

表 5-3 台中市與北高兩市升格時的人口比較

都市/年份	擴大面積			合併情況	備註
	面積	人口	每單位面積人口數		
台北市 1967-8	272.14	1,604,543	5,896	兼併士林、北投、南港、內湖、木柵、景美六鄉鎮及一管理局、升格直轄市	
高雄市 1979	153.60	1,129,344	7,352	兼併小港鄉、升格直轄市	
台中市 2000.10	163.42	962,141	5,887		*設籍人口
		1,300,000	7,955		*實際居住人口

資料來源：台中市政府計畫室

台中市就人口數而言，當初台北市、高雄市升格後之每單位面積之人口數來看，目前台中市設籍人口為 5887 人（每平方公里）僅差九人，若以實際居住人口而言，台中市為 7955 人，遠超過當初台北市升格時 5896 人甚多，早已達到升格為直轄市的基本條件。

中市人口雖已達但仍未升格下，為了避免因人口過多對環境需求水準降低，造成都市環境機能的惡化，突破現有都市空間發展的限制並爭取更多的建設財源，以有效的解決汰人口過多所造成的環境機能問題，如公共設施、醫療設施、教育設施、生活設施、水電需求……等等之不足，因此目前迫切提昇台中市升格為直轄市，不僅可以有效解決本市都市發展的危機，同時也可有效促進周邊縣市地區的繁榮，帶動區域均衡發展。

2. 治安危機

2-1 流動人口多，使得中市需承擔整個大台中都會區的犯罪案件，進而影響到市內的治安品質。

台中市因地理位置之樞紐性，為台灣中部地區主要服務性消費型都會城市，實際居住人口已超過 130 萬，而轄內營業場所蓬勃發展，吸引周邊外縣市甚至南北部之外來流動人口進入市內就業或消費，致使流動人口已超過 200 萬人。市區因交通動線順暢，聯外道路四通八達，提供了犯罪者流竄至外縣市便利的通道，致使中市竊盜及暴力犯罪較一般案件偏高，截至 89 年 1-10 月的犯罪發生統計數字與南、北兩大直轄市比較如下表，可見因台中市

之特殊地理區位，所發生的犯罪案件，已有凌駕北、高兩直轄市之趨勢，同時外縣市流動人口犯罪佔大部分，使中市承擔處理大量的都會區域犯罪案件，使台中市隻治安環境出現危機。

表 5-4 台中市與北高兩市的犯罪案件數量的比較

		竊盜案件	暴力犯罪案件	其他刑案	全部刑案
台北市	發生	23,324	671	14,043	38,038
高雄市	發生	22,577	1,294	6,152	30,023
台中市	發生	22,365	420	3,074	25,859

資料來源：台中市政府計劃室

2-2 現有警員嚴重不足，亦嚴重影響到遏阻犯罪發生的能力，進而威脅到民眾的生命財產安全。

另就以警察局編制員額，現有員額狀況觀之，如下表可知，以現有員額要支應都會型都市之高犯罪發生率，是非常的不足以負荷處理如此高的犯罪發生率，也嚴重影響到市內民眾生命財產的安全，此為中市都市發展隻另一危機。

表 5-5 台中市與北高兩市員警編制員額的比較

	編制員額	現有員額	人口與員警比例
台北市警察局	8,414	7,877	335.91
高雄市警察局	5,400	3,499	425.67
台中市警察局	2,739	1,689	570.09

資料來源：台中市政府計劃室

3.交通危機

3-1 現有水湳機場使用率已達飽和，航空運輸系統無法因應使用需求。

台中水湳機場為目前台中僅有之民用航空機場，位於台中市區西北方，主要聯絡道路為中清路，目前年運量為 120 萬人次，因屬軍民合用機場，民航機起降架次受到管制。由於水湳機場目前運量已非航站設計容量所能負荷，其跑道長度僅 1,620 公尺，無法提供中型以上飛機起降，對台中地區之航空運輸服務為一大限制。而機場聯外道路缺乏轉乘接駁系統，且機場運作影響環境品質並與鄰近都市發展相互限制，使台中市的航空運輸系統出現危機。

3-2 鐵路交通貫穿市中心區，阻隔都市空間均衡發展。

台中地區之鐵路系統有縱貫線（海線）及台中線（山線）二條，台中線因貫穿台中市主要商業發展中心，產生空間發展阻隔作用，不僅造成市中心交通經常阻塞，亦造成鐵路兩側不均衡發展，前站的繁華風光與後站的單調

景象形成強烈對比，使都市空間均衡發展出現危機。

3-3 道路運輸系統分類不明，大眾運輸系統服務品質低落。

台中市區道路功能分類不明，市中心區道路服務水準尤其不佳，加上西側之高速公路除應服務通過性旅次外，亦需擔負地區性短程交通，致使中清、中港、王田等交流道車輛經常回堵，影響平面道路通行之順暢。而其他聯外重要省道因管制不良、相互連通不佳、交通流量過大，行駛速率降低，喪失其為聯外道路之功能。尤其台中市之車輛持有率冠於全國，民眾外出多利用私人運輸工具，導致客運需求量連年降低，且場站設施不甚完善，轉運功能亦不彰，無法滿足民眾行的需求，造成運量不濟，路網萎縮之危機。

3-4 台中港區缺乏快速直捷之運輸路網，難以擴大港口腹地服務範圍。

台中港為台中地區對外貨物吞吐之要津，目前有貨運營運碼頭 33 座，其中 3 座為貨櫃碼頭，近年來港口之運量成長相當快速，然台中港貨物由於利用鐵路運送之貨種有限，鐵路運輸所佔比例逐年下降，形成運輸資源浪費，且增加聯外公路運輸之負擔。就長遠規劃目標而言，為配合台中港發展成為「亞太海運中心」之輔助港，目前進行之「境外轉運中心」所規劃之港埠設施及聯外道路系統容量仍嫌不足，難以擴大港口腹地服務範圍，使台中市的海運運輸系統出現危機。

(二) 台中縣市的促進升格運動

1. 台中縣市的促進升格運動

在人口成長及行政格局受限的壓力下，台中縣市各界在 1980 年代末期開

始倡議擴大台中市行政區域範圍及台中市升格直轄市。以下列舉分別由台中縣政府及台中市政府主導的兩次縣市行政區域調整的會議記錄。

1-1 台中縣政府主導 - 因應「國是會議」五大議題中有關行政區域與國土整體開發利用規劃，台中縣政府在 1990 年 9 月 21 日舉辦台灣地區行政區域調整工作計畫座談會，會中廖了以縣長指出：

「行政劃分有其恆久性與歷史意義，且多有深遠之人文地理淵源。因此若有必要更改，必須考慮人文地理淵源、都市生活圈、都會區區欲計畫、國土資源開發利用，兼顧省、市互利原則。」

座談會中的非正式問卷，台中縣 21 鄉鎮市除了和平鄉希望單獨成立特別行政區，其他 20 鄉鎮市的行政首長及代表會主席全數同意台中縣市合併升格直轄市。簡單而言，這樣的組合將產生一個面積超過 10 萬公頃，人口將近 250 萬人的大都會區，內部的地域異質性將遠大於現有台中縣市分治的狀況。

1-2 台中市議會主導 - 台中市議會代表在 1997 年提出合併台中縣市升格直轄市的說帖有如下的理由陳述：

- A. 平衡北中南區域發展。
- B. 提升中部的政經地位。
- C. 建構中台灣經貿發展的新里程。
- D. 凍省後，高度民意支持。

1-3 行政院經濟建設委員會逾 89 年 2 月 25 日在台中市舉辦「台中直轄市之設置與展望研討會」

市長在會中強調，台中市升格為直轄市，是台中市的願景，也是台中人

多年的期望，在總統選舉中，很多候選人都提到這個政見，希望台中市升格能在這次選舉中獲得實現。

且台中市是都會型都市，但預算卻是農村型預算結構，台中市一年約有270 億元的預算，但只等於台北市社會局一年的預算，台北市一年的預算，台中市可以使用八年，這樣預算的不合理，造成區域發展不健全，讓台中市的建設受到很大的限制。

與會政界領袖及學者都一致認為，合併升格為直轄市，才能解決財源分配問題，平衡南北差距，並帶動台中未來的發展，台中也才能與台北市、高雄市成為台灣地區未來發展的三大基石。換言之，台中直轄市的設立，可從生態學理論上，找到支持台北、台中、高雄鼎足三立的「台灣三塊論」。

二、中部地區規劃方案建議

(一) 方案建議

從上述的分析中，可以發現中部地區無論是在歷史演進上、區域平衡上、政經發展的連結上以及突破都市發展的瓶頸上，有考慮升格之需要。但對於升格的方式卻有幾個不同的方案，其中包括有台中市獨立升格、台中縣市合併升格以及台中市合併周邊鄉鎮市獨立升格等三種方案。以下擬從管理、政治、法律等三個面向，論述台中縣市升格為直轄市不同方案的可行性分析。

方案一：台中市獨立升格 - 意即在範圍上係以台中市現有之行政區域，惟須等到其人口數到達地方制度法上所規定達一百廿五萬人以上之標準，始

可據以改制。此種改制方式，雖然在施行上比較單純，亦可減少各種利益衝突之困擾。但從長遠觀之，格局似乎太過狹隘，對於中台灣長程之發展及周圍地方資源而言，無法充分有效整合利用。

1.管理面向分析

首先，台中市基於都市發展的需要，要求比照台北、高雄兩個直轄市，分配較多財政資源，擴充市府組織編制，彈性任命一級行政主管，藉以強化地方建設，帶動區域發展；這就市政組織管理而言，的確有其落實地方自治之正當性。其中，以財政收支來說，台中市境內每年課徵各項稅收高達近五百億，但其中國稅佔 50.04%、省稅佔 28.1%，市稅僅佔 21.28%（參照民國八十八年台中市統計要覽）此項問題主要源自當前中央與地方財政收支劃分的制度規範與實務運作，未盡合理，特別是在精省之後，各縣市相關分配比率的訂定，幾乎每年都在變動調整。而且，中央政府延續精省前的分配模式，將兩個直轄市與其他二十幾個縣市分開計算，而前者分配比例竟較後者為高（或相近）而八十八年新修正之財政收支劃分法已將營業稅改為國稅，不再是直轄市稅，並以其總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十，由中央統籌分配直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）（第八條第一、二項參照）而統籌分配款之分配，則因尚未建立合理透明之制度，導致所能獲得分配款項之高低，流於各憑本事。由此觀之，以目前中部地區私人公司之設置情形，台中改制直轄市之後，其財政能否有效大幅改善，保守而言，實不敢樂觀。此亦可從高雄市改制後，其財政比起台北市，仍有相當大之差距獲得

印證。因此，除非重要之產業分佈政策能有所調整，重視中部，以及財政收支劃分制度與營業稅之徵收方式，能再做更合理之修正。否則，單是改制為直轄市，財政之根本問題仍是沒有解決。

雖然精省之後，地方制度法與地方行政機關組織準則，業已適度擴編各縣市政府的組織編制，逐步提高地方公務員的職務列等，同時賦予民選縣市長有自由任命若干一級行政主管的人事權限。但是，這些規定內容，較諸直轄市的相關運作規範，仍有極大差距。例如：市府組織單位多寡、員額數量、職務列等，均遠不如直轄市；在一級單位主管的自由任命上，縣（市）只有五位，而直轄市卻除人事、主計、警察、政風等單位主管必須依法任免之外，其餘一級單位主管皆可由市長自由任命。而組織與員額的擴大亦有利於台中市都市更新與進一步的發展。

2.政治面向分析

台中市無論在政治發展、產業結構、歷史淵源甚或人口分佈都朝向都會型都市的發展，而且隨著時空的推移，都市化的發展也隨之加劇。因此，從政經結構的角度觀之，台中市在都市化的過程中，隨著人口流量的增加，已呈現出土地使用集約度高、建築物密集、道路輻輳，各項服務與功能設施較完備的都市特徵。而在都市化的因素的加乘下，台中市正逐漸轉型成為中部地區的政治行政中心與區域經濟活動之中心，但囿於本身政府層級與功能的限制，造成台中市整體的土地利用無法配合都市化的發展而進一步調整，進而阻礙了台中市發展成都會中心的潛能。故台中市的升格將提供其更大的政

治空間，包括政策發言權、人才甄補空間、以及參與中央決策與協商空間，去深化其都市化的效果。

其次，從區域發展的角度觀之，可以發現中部地區長期因缺乏一個政經核心縱向與橫向的帶動，以致在區域的產業結構的分佈上顯得相當的雜亂，而無法適時地運用地緣經濟的優勢，創造進一步發展的契機。而中央政府亦一直期待利用大台中地區地理位置的樞紐性，架構出亞太運籌中心的藍圖。因之，台中市的升格一方面有利於統合大台中地區紛亂的區域經濟發展，使其經濟的發展能逐漸產生層次化與特殊化；另一方面可透過形塑大台中地區區域發展的聯絡樞紐中心，使得中部地區得以有效與全球經濟體系接軌。

但台中市內陸化問題是方案一所必須面對的主要議題。由於台中市的地理位置內含於台中縣，故諸多交通節點都在縣市交界（如水湳機場、中清、王田交流道等），甚至在台中縣內（譬如台中港埠）。如此一則將造成主要交通動線統合管理的困難，如維修與管理成本的分擔問題。另則亦將影響到交通建設的品質，因為直轄市與縣市之預算與規格不同。因此，在對外運輸網絡的建立上勢必要與台中縣政府進行合作，其中如何透過互利互惠的合作機制，以化解兩縣市對升格案的爭取所形成的政治角力及計算競爭局面，將是該方案須面對的關鍵問題。

3. 法律面向分析

台中市升格案主要涉及地方制度法相關條文適用問題，以及財政收支劃分法的配合修正與行政區劃法的制定。地方制度法對直轄市與各縣市自治規

範的內涵差異，財政收支劃分制度如何重新合理建構，以及行政區劃體制的全盤規劃與調整等，皆應納入整體評估。

如地方制度法第四條所規定，人口聚居達一百廿五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區，得設直轄市。如前所述，台中市的都市化正隨著時間的推移而隨步深化，因此，其人口的分佈狀態乃以聚居為其典型，且根據統計其人口的實際流量與存量，已超過一百廿五萬人之譜，而台中市亦有發展為都會中心的迫切性。

方案二：台中縣市合併升格 - 台中縣市合併，不論從交通建設、垃圾清理、城鄉均衡發展，或是從現代都會生活機能、生活圈之形成、遊憩休閒、或是財政規模、人才吸納等角度出發，台中縣市之合併，可說是較符合現代都會發展之趨勢。

1.管理面向分析

台中縣市合併後，基於現行法治有關直轄市之規定，直轄市之下僅設「區」，並無地方自治團體之設置（地方制度法第三條第三項參照），據此原有之鄉鎮市法人地位勢必消失，意即將鄉鎮市非法人化，則其喪失權利能力。因此，在管轄範圍貿然擴大之下，亦有專家質疑，台中縣市的合併，由於在城鄉差異、居民的認同感以及都市化的強弱不一的情況下，將有可能稀釋升格直轄市建設的有效資源的投入，另一方面，亦可能擴大不必要資源的浪費。

2.政治面向分析

從實際的政治利益分配上來看，台中縣市的合併牽涉的層面包括行政區劃的議題，在進行合併的過程中，勢必牽涉到兩縣市既有政治勢力再分配的問題，其中，有關民意代表席次的減少與選區的合併或分割，一旦處理不當，恐將影起城鄉間政治勢力與派系的對峙。但因中部地區民眾及為數不少政治人物對台中縣市合併升格有強烈之期待，因此或可稍緩政治算計之爭。

3.法律面向分析

從法制面論之，縣市政府的合併問題，並未列入地方制度法的規範當中，其所牽涉的法制層面，主要包含在行政區域劃分與國土規劃兩大議題上。其中行政區劃之法制雖有相關之法令可供依循，然在精省後，我國地方層級的改變，卻突顯出現行行政區劃法規之不足與不合時宜。而所謂國土規劃係指一種計畫，從而取向未來，而非單純以現狀為已足，但這也非謂規劃得毫不考量國家社會現況；規劃者必須理解一個國家社會之內部、外部的歷史、現今結構與未來的發展趨勢，而這全然屬於宏觀而且整體性的判斷。其次，這種認識判斷與決定的過程，在縱的方面涉及國家各政府層級，在橫的方面則涉及各政府部會之間以及政府與民間社會之間的協調合作。

方案三：台中市合併周邊鄉鎮市獨立升格 - 如大里市、大雅鄉、太平市等鄉鎮市，目前台中市之人口雖多，但距離法定人數則仍有相當距離，若欲單獨升格，尚須假以時日，而若能合併周邊之較大城市，則不僅能夠立刻符合規定，並且在區域規模上亦有所增大，更加具有大都會之條件。但不可否認的，此一方案將會招致台中縣之反對，且如北、高二市之升格，形成之城

鄉差距拉大，爭議較大。

1.管理面向分析

在區域的發展上，事實上台中市的自然都市範圍，已發展到包括台中縣的大里、太平、烏日、大肚、潭子、大雅二市四鄉之已都市化、半都市化地區的大部，形成一個 140 萬人的大都市。迄 2025 年，估計都市規模可達 190 至 200 萬人。(劉道義，民 88 年，p74-77) 且台中市在透過與周邊鄉鎮市合併後，一方面可接收邊緣的交通節點，使得台中市的運輸特性更加彰顯，另一方面亦可透過與鄰近優良腹地的結合，逐漸發展新市鎮的層次化產業結構，亦有助於整體產業發展的管理與經營。但如此的兼併台中縣精華地區，將可能引起台中縣強烈反彈，且可能導致城鄉差距之拉大，造成台中縣民不公平的現象。

2.法律面向分析

在法制上的推動言之，事實上，在民國 36 年 2 月，台中縣原有的西屯、南屯、北屯三個鄉即被併入台中市，擴大台中市的幅員並稱為「區」，開啟了台中市空間發展的趨勢。而第二屆市議會曾經在民國 42 年前後，決議請省府將台中縣烏日、大里、霧峰、太平四個隸屬其屯區的鄉併入台中市，因為這四鄉有 80% 以上的居民要求併入台中市，為當時省府並未採納市議會之決議。故在歷史的演進過程中，合併鄰近鄉鎮的方案是有其前例可循。但在法規的推行上牽涉甚廣難度甚高，須儘速完成以下法規的頒佈：行政區劃法、台中市議會組織規程、台中市政府組織規程，並廢止市組織法。

3.政治面向分析

然在實際的操作上，由於以往合併周邊鄉鎮的措施有其威權體制的便利性，而現今政治的民主化與政黨政治的環境下，政治權力呈現多元性的發展，故在推動方案的過程中，合併鄰近的鄉鎮市是屬於台中縣的精華區域之所在，因此勢必面臨的權力重分配的衝擊將更甚於縣市合併方案，也必遭受到台中縣強烈的反彈。故如何透過法制的程序來尋求該方案的落實，將是該案難以解決的困難。

第四節 結論

總結完成以上各節之探討分析，依次以條列方式舉出結論，以作為本研究之結論並以為各項建議方案提出時之依據。

一、研究發現與結論

一、台中縣市升格直轄市的考量，應在於國土規劃與行政區劃的思考上，而國土規劃和行政區劃的概念，首應重視促進區域均衡及調和城鄉發展，不應囿限於既有的分級政府框架中圖變。而應在全球化經濟時代的過程中，嘗試建立一套新經濟空間的區域發展模式，使得區域內各級政府的合作能擁有更大的彈性空間，以因應與全球市場接軌的準備。

二、歷年來台中市位於台灣地區中心樞紐，溫和宜居的氣候與環境、

一定的產業規模、多元的高等教育資源、豐富的土地資源、兼具陸海空的聯外先天優勢、區域中心都會之臨界規模以及完備之地理資訊基礎等現有的優勢。成為中部都會區域首善之都，及中部都會區成長核心，極具有推進、平衡區域發展以及帶動周遭地方發展的獨特地位。因此，透過對具有都會型態市鎮的功能強化，使之成為帶動區域發展的中心機制，將是有利於整體區域的發展。

三、依此結論設計之方案，除了在於選擇劃分區域與調整政府層級之方式外，尋找生活共同群體妥適的劃分準據亦是規劃方案追求的目標。此可包含有現代化的思考課題，如交通、經濟、國際貿易與其他因素。對於政府層級之調整，則以配合修改區域劃分以及國土規劃目標，彈性靈活為要。

二、方案推行的準備工作

從長遠的產業圈發展來看，區域的發展並非全然是靜態的，而是透過區域間交流互動的行為中產生動態的連結，並逐漸發展出分工與統合的功能性區域運行機制，因此，從區域的動態發展面向觀之，可以發現三個方案所顯出大台中產業圈發展的階段性。因此在分析三個升格方案時，可以發現方案二、三的規劃是有利於新經濟空間的發展，但目前所面臨有較多的政治與法制障礙需要排除，透過方案一的過渡，直至生活圈共識形成，以及新階段

的行政區劃與國土規劃的相關法令成熟後，對於進入方案二的階段方能順遂。茲分為近程、中程與長程事項，依主辦機關、配套法令等分表說明如下：

1.近程建議事項：台中市先行獨立升格為初步規劃

(1) 檢討現行地方制度法及行政區劃之相關法規，依議題進行中部設立直轄市之準備

主辦機關：行政院內政部

協辦機關：行政院各部會

法規配合：各項專業行政法規之修改

(2) 調整台中市政府體制，以為升格之因應

主辦機關：行政院內政部、行政院研考會、台中市政府

協辦機關：行政院各部會

法規配合：修改地方制度法、訂定組織準則或組織法

(3) 合理調整各縣市與鄉鎮市財政收支制度

主辦機關：行政院財政部、主計處

協辦機關：內政部、省政府、縣市政府、鄉級政府

法規配合：財政收支劃分法、地方制度法、統籌分配款撥用辦法、營業稅、土地稅法

2.中、長程建議事項：台中縣市合併升格完成中部都會區建構

(1) 成立國土規劃研究小組，作為國土規劃之參考

主辦機關：行政院內政部、行政院研考會、行政院經建會

協辦機關：立法院(專責委員會)、考試院(人事法制)、省政府及省諮議

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

會、地方政府

法規配合：制訂國土規劃綱領、都市計畫法、修訂行政區域劃分法

(2) 檢討我國行政區劃之行政轄區合併相關法制與措施

主辦機關：行政院相關各部會

協辦機關：立法院(專責委員會)、地方政府

法規配合：地方制度法、行政區域劃分法

第六章 結論與建議

第一節 結論

本研究案針對台北縣、桃園縣及台中縣市是否應升格為直轄市為主要目的，本研究在學理及實務上有以下初步的結論。

一、國土規劃的檢討及行政區劃立法亟待完成

在論及本研究之三地區是否應升格問題時，其上游作業的核心議題一再被提出。亦即在台灣地方制度面臨重大的變革之時，國土規劃的檢討及行政區劃之相關作業法制化，應儘速進行完成規劃及立法。否則將升格問題單獨討論，恐有掛一漏萬之憾，未能針對未來國家長程發展，提出較全面之分析。

二、精省後直轄市、縣(市)地位之問題

在精省後，縣(市)政府直接與行政院互動，在實質意義上，皆可稱為直轄單位，但由於北高二直轄市在地方政府之位階是與省同級，因此在各種行政權力、財政資源上，得天獨厚。因此，在未來地方政府制度的規劃上，應思考如何拉近直轄市與各縣(市)在政治權力及財政權上的差距。本研究在與縣(市)座談過程中，發現三縣市爭取升格理由或許不同，但其爭取更大的人事、組織、及財政分配權則目的相同。因此，正本清源的方式應是試圖矯正這種過去歷史人為的差距，加速提高縣(市)的地位。

三、直轄市設置之條件及合理性

由本研究得知，各國直屬中央的行政區，一般慣稱省、州、特別市，我國則以省、直轄市為名稱。我國直轄市之基本法制、人口指標皆源自大陸時期民國十九年通過之「市組織法」，其規定首都及人口超過一百萬為二項直轄市之主要條件。嗣後經多次變革後，在八十六二月修訂規範直轄市人口條件為聚居人口達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區(地方制度法第四條)。此項規定已較先前直轄市自治法第二條：「人口聚居達一百五十萬人以上，且在政治、經濟、文化、及都會區域發展上，有特殊需要者，得設市。」之規範寬鬆降低門檻，而人口亦僅列為是其中一項考量。如從直轄市設置之狀況而言，各國對直轄市之設置是持相當謹慎之態度，如美國並無直轄市之設置，就以人口甚至比州還大的紐約、芝加哥、洛杉磯三大都市，仍隸屬於州之下。即使設置直轄市之國家，其數量仍偏低，如鄰國日本僅有東京都、大阪府、京都府等三個歷史悠久城市；韓國稍多亦只有六個直轄市；而海峽對岸的中國大陸，以其人口之多，卻僅設有四直轄市(北京、上海、天津、重慶)，可知直轄市之設置應謹慎以對。其次，就以直轄市設置條件而言，雖常以人口數、人口集中程度、都會發展程度等為初步考慮，但往往強調其他政治、經濟、文化等層面之考量。因此，除基礎性的條件如人口數等因素外，區域均衡發展及政經文化等政治性因素往往決定直轄市升格與否的關鍵要素。再者，衡諸以往直轄市或縣轄市之升格常造成與原先所隸屬之縣的發展差距。因此，直

轄市之升格如不輔以配套措施之規劃，將會進一步深化城鄉發展不均，非直轄市民眾受到照顧不公平的狀況。

四、財政補助款及統籌分配稅款仍待進一步檢討

我國中央、地方財政問題，除有垂直的不均衡外，水平的不均亦是嚴重的問題，尤其直轄市、縣（市）政府間的“患不均”情形嚴重。而欲解決此一問題，除中央地方的財政劃分進一步釐清外，中央對地方的補助款及統籌分配稅款制度仍應進一步修訂，以縮小直轄市及各縣市間財政的不均，緩和各縣市欲借助升格舒緩財政壓力。此外，適當的行政區劃，方能有效解決各縣市普遍患貧的現象。

五、縣(市)組織及人事權的提昇

如前所述，不僅財政權，各縣(市)之組織權、人事權皆遠遠落後於直轄市公務體系之員額、職等、及任命權限，因此縣市常視升格為擴增權力的唯一途徑，而以「直轄市」式的擴張方式，如無適當的配套措施可能造成行政資源的不當配置及浪費。因此適當地強化縣市人事及組織權，以緩和縣(市)政府的不滿及其與直轄市之差距。

六、考慮將直轄市升格相關條文納入地方制度法

本研究在探討各方案之法律分析時，因升格方案常會涉及行政區劃法何時通過的問題，存有高度的不確定感及產生延宕的困境。因此，行政區劃法如長久延宕未決，將對下游作業的地方鄉鎮之合併、區域及都會發展升格有相當不利的影響。因此，本研究建議可考慮以增列條文

方式把與直轄市升格相關條文納入地方制度法修法通過，而無須一定由行政區劃法規範，以使都會升格有其法源不致過度延宕。

第二節 建議

本研究依據我國政治、經濟社會及文化發展的情況，參考國外相關直轄市及都會區發展的指標考量，擬出未來直轄市升格審議方式及設置時可供參考的指標，作為未來施政參考。不過，這些指標在評估時，仍應依當時社經政治的因素加以權衡。

一、設置任務編組的行政院「縣（市）升格直轄市審議委員會」進行升格評鑑事宜。

此審議委員會為任務編組，並由主管部會官員、學者專家及公正人士組成，對綜合性的指標依當時社經政治狀況與以權重加總。

二、直轄市升格指標

直轄市總體評鑑指標可分為兩大部分。第一部份為整體政策考量，佔 30%，其中行政院佔 20%，內政部佔 10%；第二部份為綜合評鑑條件，佔 70%，共有七項評鑑標準，每一項佔 10%，其內容或比例可由「縣（市）升格直轄市審議委員會」依當時情況調整。

（一）政策整體考量（30%）

此部份可作為政府總體施政的考量，依照當時的政治、經濟、社會發展狀況做出決定。佔總量表 30%，其中內政部初審佔 10%，行政院佔

20%。

(二) 綜合評鑑條件

1.人口數

人口數是重要的因素之一，不過，適當的人口數目標準有賴決策者依據當時的社會與環境因素來認定之。綜觀我國目前爭取直轄市設立的短期意義，在於擴大組織權、人事權、財政權，而這些權力的需求相當程度的是要回應快速成長人口的需要，因此，人口數不宜過低。不過，人口數仍應與下一個指標——人口密度搭配考慮。畢竟升格直轄市與否與都會化程度、人口聚居等條件密切相關。

2.人口密度

直轄市的設置，應是考量其高速都會化發展後給予特殊的地位以利於國家整體行政資源的調整，而高人口密度，正是都會區重要的指標之一。本項指標得分之多寡，端視其人口密度之高低。

3.都會發展與產業結構

都會區的產業型態，應以二級產業及三級產業為主，如三級產業人口的比例，可要求其達到總產業人口一定之高比例。指標的百分比可以擁有較多的彈性，由經建會依其專業加以考量評估。

4.交通便利

便利的交通為一個高速發展的都會區不可或缺的重要條件。本研究認為直轄市的市內即對外的交通建設應達到一定以上的要求水準。同

時，若有大型機場、港口等地區，亦應做特別加權的考量，以利於國際化發展。這個指標的評鑑部分，可由交通部來加以評估。

5.縣（市）產值、自主財源及租稅努力

縣市的生產毛額 GNP 應達到全國總額一定比例以上，其對於國家總體稅賦的貢獻度也應達到一定的比例以上，方可符合設置直轄市的水準。除此之外，縣（市）自主財源的能力及其對租稅所做的努力（tax effort）亦應作為評鑑標準。這個部分的評鑑，可由行政院主計處與財政部加以衡量評估之。

6.縣（市）文化發展

特殊的地方文化發展或保存，亦應作為國家給予特殊地位的考量。如地方性的文化活動，具有國際性文化價值；亦或是一地區的全國性古蹟、文化機構等達到一定的數量，國家皆應考慮給予特殊的地位及資源以利於文化的發展與保存。這個指標的評鑑部分，可由文建會為之。

7.區域均衡發展策略

國家對於長程區域均衡發展的策略考量，應為決定是否設置直轄市的重要參考。國家的總體資源如何分配，日後的區域發展策略如何，皆應做長遠的計劃。關於區域發展策略的評估指標，可由經建會為主要負責的評估機關。

表 6-1 縣（市）升格直轄市審議量表

	評鑑項目	計分
政策 整體 考量	內政部初審（10%）	1 ~ 10
	行政院（20%）	1 ~ 20
綜合 評鑑	人口數（10%）	1 ~ 10
	人口密度（10%）	1 ~ 10
	都會發展與產業結構（10%）	1 ~ 10
	交通便利（10%）	1 ~ 10
	縣（市）產值 自主財源及租稅努力（10%）	1 ~ 10
	縣（市）文化發展（10%）	1 ~ 10
	區域均衡發展策略（10%）	1 ~ 10
總 分		

資料來源：本研究整理

三、從前面章節的討論可知，縣（市）升格為直轄市問題，宜從國家長期發展、地方制度及整體行政區劃考量。依各個地區之特性及發展，加以檢討調整。就本研究案而言，建議方案可依其變動幅度大小，分成維持現狀、部分升格及全部升格三個方向，逐一扼要討論於下：

（一）維持現狀

台北縣、桃園縣及台中縣市目前的財政、人事等困境急待解決，尤其是都市化發展的腳步，必須要輔以國家更多行政資源的配合與幫助，若採取維持現狀的方式，需要對行政區劃及財政收支劃分、補助款等制度著手變革，方可解決問題。

（二）部分升格

本研究的部分升格方案中，可分為三案 A.台北縣升格，桃園縣及台中縣市不升格；B.台北縣與台中縣市升格，桃園縣不升格；C.台中縣市升格，台北縣與桃園縣不升格。

A. 台北縣升格，桃園縣及台中縣市不升格

台北縣的問題獲得舒緩，但卻形成北部地區二大直轄市都會區的狀況，產生嚴重南北失衡的發展。而桃園縣及台中縣市的要求仍無法解決，造成更大壓力。

B. 台北縣與台中縣市升格，桃園縣不升格

除仍會造成北部二大會區（台北市、台北縣）的發展畸形外，四個直轄市的分食資源，將會大幅稀釋原先預期的財源，

並引起桃園縣的不平壓力。

C. 台中縣市升格，台北縣及桃園縣不升格

中部地區形成台灣的第三大都會區，是中部民眾在精省後及九二一地震災害後所殷切期盼的，希冀藉由中部都會區的建立，帶動中部的區域發展。其方案可分為二：

a. 台中縣市合併升格

以台灣中部區域的發展而言，台中縣市的合併升格有其帶動刺激鄰近縣市發展之效果。但因合併升格事涉地方制度法、行政區劃法及地方政治生態的互動整合，有其困難。且此方案排除桃園縣及台北縣，在無適當的配置措施下，政治阻力不容小覷。

b. 台中市單獨升格

台中市近年發展迅速，都會化及人口聚居程度日益趨高，且因此方案不涉及跨行政區的合併問題，法律變動困難度較小。但台中市單獨升格卻會面對台中縣、台北縣、桃園縣及其他縣市效尤甚至排斥的壓力。

本研究亦根據現行直轄市政府人力（北、高兩市法定員額為 15400 人）情況，粗估台中市升格之後的公務人力配置員額，若其未來升格為直轄市，應力行人力、

組織之精簡，以減少國家行政資源之浪費。

表 6-2 台中市政府升格直轄市前後編制員額預估比較表

項目	升格前	升格後	增減情形
機關數	64	97	增 33 個
學校數	83	93	增 10 所
機關編制員額	5104	7149	增 2054 人
學校編制員額	7216	8997	增 1781 人

說明：升格後計增加 43 個機關學校（機關 33、學校 10 所），員額增加 3826 人（機關 2054 人，學校 1781 人）。

資料來源：本研究製

（三）台北縣、桃園縣及台中縣市全部升格

這是阻力最小的方案，不過所引起相關效應及問題也可能最多。此例若一開，高雄縣、彰化縣、新竹縣（市）等可能會要求比照辦理，形成壓力。再者，在分食者眾的情形下，直轄市在財政上所享有的優勢地位可能會與原先預期產生極大的落差，復加上人員編制的擴增，將使人事費用大幅增加，無法符合政府力求精簡之趨勢。如多直轄市為未來政府的政策選擇，則應在相關財政、組織人力的配置及縮減城鄉差距上進行全面檢討，以減少升格帶來不利的衝擊。

本研究在前述結論的基礎上，對於有關「台北縣、桃園縣及台中縣市升

格」問題上，有以下幾點建議，並以「立即可行建議」及「中長期建議」之方式，加以說明。

一、立即可行建議

(一) 台中市單獨升格及與台中縣合併升格(主辦機關：內政部、研考會、立法院；協辦機關：主計處、經建會)

本研究基於台灣區域均衡發展、台中都會區的快速形成的考量，及在不涉及行政區劃變動因素下，予以台中市單獨升格之建議。惟如以中部區域發展整合的觀點，則台中縣、市的合併升格應為較理想之方案，但因涉及行政區劃法之通過及地方派系政治生態之整合，目前執行有其困難。但如果行政區劃併整的法源障礙能予解決，則本研究案以為台中縣、市的合併升格直轄市對中部區域長期的發展應為較佳之方案。

(二) 台北縣、桃園縣升格問題仍須全盤考量(主辦機關：內政部、研考會；協辦機關：主計處、經建會)

台北縣位於大台北都會區(台北市、台北縣、基隆市)的中心地帶，其升格與否應與大台北都會區發展作整體考量。而桃園縣乃是台灣北部區域發展的副都會中心，乃大台北都會區的衛星城市，其升格與否仍應縝密思考。但如我國未來都會發展以多直轄市(多市制)為政策方向，則如何縮減城鄉發展差距，當慎重考慮，亦即縣市升格與否，和統籌分配稅款及補助款制度之間應並無必然連動。

關係。

(三) 逐漸縮小直轄市與各縣市的差距(主辦單位：內政部、研考會、考試院；協辦機關：各有關機關)

縣市升格的主要原因通常來自對地方自主財源 組織權及人事權的強烈需求上，因此如何提升、強化縣在精省後的自治地位，可分二個方向進行：

1.提高縣(市)分享統籌分款之比例：

目前北高二市所佔統籌分配稅款之比例高達 43%，而所有縣(市)僅共分 39%，造成直轄市居民及縣(市)轄區居民之間的公共服務品質明顯差異。因此，未來財政部在調整統籌分稅款之公式時，應進一步提高縣(市)所佔比例。

2.組織權及人事權之進一步下放

目前直轄市基於位階之優越，在組織的設置權及人事任命權遠超於各縣市。如欲強化縣市之權限，則應再進一步開放縣市長之任命權及其組織、人事調整權，以利因地制宜並減少與直轄市組織及人事權之差距。本研究亦建議由研考會重新計算合理的公務人力配置，將全國地方政府與中央政府的公務人力配置重新做一評估，一方面可精確衡量合理的機關人數，另一方面又可達到公務人力使用最佳效率。而地方行政人員的職等也應該調高，鼓勵中央與地方優秀公務人力的流動。

- (四) 建立縣市分類制度(classified system)以合理應對地方人民需求(主辦單位：內政部、研考會、考試院；協辦機關：各有關機關)

我國縣市相關組織 人事等職權往往由中央政府統一規範並適用於不同條件的各縣市上,往往產生無法因地制宜及對應地方人民需求。因此本研究建議可將各縣市依人口數、密度、面積、財政狀況等條件,將縣市作不同之分類,並依此訂定其組織、人事、及財政分享之適當比例。

- (五) 合併直轄升格相關條文於地方制度法(主辦機關：內政部、立法院；協辦機關：研考會)

將直轄市升格行政區劃法併置於地方制度法中,並以修正的方式加以通過,可能比單獨立法通過之可能性為高。因此,本研究建議將直轄市相關法條併入於地方制度法中修法通過,以免在立法時間及執行需求產生互相扞格,制度改革延宕受阻。

- (六)、積極推動跨區域府際事務的合作事宜(主辦機關：內政部、經建會、研考會；協辦機關：各有關機關)

我國地方政府水平的合作事宜一直缺乏法制及誘因的機制設計。因此中央政府可基於輔導的立場從事協助。中央政府除可協助規劃地方自治團體彼此合作事務契約訂定相關法制工作外,也可以統籌分配稅款及補助款來誘導地方政府間合作機制之建立。

二、中、長期建議

- (一) 國土規劃檢討及行政區劃立法的儘速推動(主辦機關：研考會、內政部、經建會；協辦機關：各有關機關)

在探討縣市升格之上游作業應是國土規劃及行政區劃的確定，方能收到全面性分析規劃之效果。因此，我國國土規劃及行政區劃的儘速推動執行，以減少「升格案」方案分析時的不確定因素，較有全盤性的觀照。尤其當區域發展或都會發展已成為地區性企業發展之關鍵，如何積極規劃地方區域內政府、企業、人才的合作，以求得適域性的產業創新，值得產、官、學界共同研究。

- (二) 直轄市與各縣市一級化推動(主辦機關：內政部、研考會；協辦機關：考試院)

本研究認為在精省後，縣的功能及地位應大幅提昇及強化以反應縣為未來我國最重要之地方政府自治單位。因此本研究建議中、長期目標應以直轄市、縣市一級化的方向努力，以舒緩縣市要求升格的壓力，縮小城、鄉的差距。

- (三) 都會區域發展之整合(主辦機關：經建會、研考會、內政部；協辦機關：交通部、公共工程委員會)

我國工商業發達，都市化情形發展迅速，如何未雨綢繆，以肆應大都會所未來面對的相關飲水、垃圾、環保等相關重要議題。

如以本研究案中之大台北市都會區之整合為例，如何將台北縣、市及基隆市至部份宜蘭縣，有效的整合出大台北都會生活圈，以作為其他都會區發展之參考，應列為未來政府施政努力的方向。

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為直轄市相關問題之探討

附錄一、桃園縣座談會會議記錄

時間：民八十九年九月十三日

地點：桃園縣政府

出席人員：

會議記錄：黃懷德

計劃主持人：陳立剛教授

計劃研究員：江大樹教授

研考會代表：黃子華

縣長：許應深

議長：林傳國

副議長：黃金德

民政局局長：陳安吉

計劃室主任：邱俊銘

研究案助理：趙恭岳

研究案助理：黃懷德

主持人：

許縣長、黃副議長、研考會黃專員、民政局陳局長、計劃室邱主任以及研究團隊的所有成員，大家早。今天很高興能夠到桃園縣來舉行有關縣市升格研究案的座談會。本人先很快速的跟許縣長以及各位長官來報告此研究案的來龍去脈。

基本上，這個研究案乃行政院研考會為了因應地方政府的需求以及新政

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為院轄市相關問題之探討

府對此議題之重視而來召開這樣的一個研討會。主要的目的是希望能夠了解並探討在台灣主要的幾個縣市當中，如台北縣市、桃園縣市、台中縣市，未來升格可能性之分析。此次座談會為第一場之座談會，最主要的是希望聽聽桃園縣內地方意見的領袖如縣長以及各位局處長的意見，聽聽各位對於桃園縣升格的看法。行政院研考會非常重視這一次的研究案，希望在座的長官以及局處首長能夠知無不言，言無不盡的來發表各自的看法。

各位手上有一些簡要的討論提綱，這只是一個初步的方向，各位長官不需要限制在提綱當中，如有任何的想法或是方向我們都一概歡迎。因為時間的關係，我想就不再做過多的發言。不知道將大樹老師有沒有任何的建議給我們提出，如果沒有的話，我們就把時間交給我們的桃園縣許縣長。

縣長：

主持人陳教授、江教授、研考會黃小姐、黃副議長、縣府工作夥伴、各位記者女士先生。感謝東吳大學為了桃園縣升格為院轄市的問題來這裡做實際上的了解。因為，升格為院轄市也是陳總統在競選時的一個重要訴求，在政治大學所做的一個民意調查當中也發現有一半以上的人支持桃園縣升格為院轄市。桃園縣要升格為院轄是主要的原因為桃園縣的人口已經達到一百七十幾萬，而且未來幾年將會成長到兩百一十萬以上，當然如果加上一些流動人口，事實上桃園縣已經超過兩百萬人，因此，已經達到升格為院轄市的基本要件。再加上未來十年之內，桃園公共建設的量將會相當的龐大，包括國際航空城、捷運系統、桃園矽谷科學園區都會引進更多的人口與企業使桃園更繁榮發展。所以，如果桃園縣能夠提早來升格為院轄市，對地方來說是一個福祉。從國家整體發展來看的話，台中市和桃園縣不同，台中市要加上台中縣才有超過一百二十五萬的人口，桃園縣本身就有一百七十幾萬的人口，

跟台北縣的性質也有所不同，台北縣是屬於一個附屬的地區，桃園是一個工商獨立而完整的縣份。所以在這三個區域當中，桃園縣所具備升格的條件最充分。在歷次大會之中，府會已經達成一致的共識，提出升格為院轄市的訴求，而這也是全體縣民的聲音。所以，本人希望桃園縣能儘快升格為院轄市，升格為院轄市之後，年度預算預估可以超過 600 億，因為桃園縣本身的預算大概是 350 億左右，再加上各鄉鎮約 180 億的總預算，如果升格為院轄市，則又有增值稅的財源，如此一來一年的預算預計可以超過 600 億。也唯有透過升格為院轄市來從事更完整的公共建設才能容納桃園縣的需求。現階段，國稅當中的縣稅收入總共有 1068 億，但是縣的總預算只有三百多億，換句話說，將近有 700 億左右的經費上繳中央，但是，能夠收得這多出來的七百多億，一定要有相對的公共建設與服務，包含為了因應工商發展的道路拓寬、學校教育經費的增加、以及環保的建設等等。既然桃園縣上繳了 700 多億，桃園縣就更應該來升格才能滿足桃園縣未來發展的需求。也唯有如此，才能提早完成更多的公共建設，跟所有工商企業的繁榮等量向前走，否則會造成上繳的稅很多，地方建設卻很落後，使得人民的生活不能滿足，這一點是非常重要的，所以也希望各位先生能從這個角度來思考，因為桃園縣升格為院轄市，就全台灣來說，應該是最迫切的一個縣市。謝謝。

主持人：

謝謝許縣長的發言。縣長很重要的點出了桃園縣升格為院轄市的急迫性以及獨特性。當然，縣長點出了一個特點，那就是在升格為院轄市之後，財政上比較能夠獲得中央政府的挹注，我想這是我們在幾個不同的地方政府當中都有這樣的一個聽聞。學界或是政府，例如各個部會也有一種說法為在經費上盡量協助地方政府而不需要一定用升格的方式來處理是否也是一個可以

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為院轄市相關問題之探討

考慮的方案，亦即，升不升格並不是那麼的重要，如果能在財政、人事等方面將權力下放，是否也為一個可以考慮的政策選項？或許等一下各局處的局長針對這個問題作一些個人的分析或是報告。

接下來，因為議長有要事，現在才進場還需要一點時間來瞭解座談會進行的狀況，所以先請縣議會的副議長發言，謝謝。

副議長：

主持人、所有與會者，大家好。今天於此討論桃園縣升格的問題。這個問題在呂副總統還擔任縣長的時候就已經提出了，議會也已經做成決議，新政府在競選的過程當中也提出了保證，新政府的部會成員的一些成員也公開的說明升格並非必要。至於到底要不要升格這樣的一個原則、前提，主觀機關首長與決策者應該先去確認與確定。假如原則已經否定了，命題已經沒有了，那麼這個問題就不需要再討論了。

當初大家在討論升格的問題時，大家都比較強調是在搶錢來爭取財政的特權。事實上，真的升格以後，若按照原來的想法，幾個縣市一起升格以後，照現在的分配方式，是否能夠在財政上增加多少的分配有其思考上的盲點。如果只有桃園縣升格的話那可能問題比較小，如果大家一起升的話，可能就需要一個更通盤全面性的討論與評估，如果在其他方面的配套對地方的發展也很有幫助的話，我們也會盡量來爭取。

誠如剛剛縣長所說，桃園縣的人口很快的將要成長到兩百萬以上，是一個工商業相當發達的一個縣市，擁有九百多億的創稅能力，現在則已經超過一千億，一千多億的創稅規模，分配到桃園縣的只有三百多億，這個比例在工商發達的現在當中是最低的。台北縣的創稅能力是一千兩百多億，但是在分配上的比例卻遠大於桃園縣。剛剛縣長把縣政府的預算加上鄉鎮市的預算

來討論其實是有迷思的，因為鄉鎮市預算與縣政府的預算有某部分是重疊的，這樣在計算上會有一些誤差。從以上，我們知道縣民的經濟活動能力強，所以創稅能力高，所以桃園縣的成長快速，但是政府回饋到地方以及分配給地方的公共建設則顯然不足。我們的經濟能量快速成長，帶來了地方許多負面的影響，亦即經濟能量成長很快，但是預算卻沒有同步成長，從劉邦友縣長時代 300 多億的預算規模一直維持到現在仍然是 300 多億的規模，在這種惡性的循環之下，這樣對於本縣的發展會變成好像是一個工商很發達，地方卻非常落後與貧窮的一個災難，所以，在升格的研究過程當中，我們必須非常務實的去考量就現有人民經濟活動的能量來看看公共建設的分配是否合理，這樣才是真正的把問題拿出來，對於這樣一個可能嚴重而可預見的後果我們必須去深入的去考慮。以上是本人所提出一些簡單的綜合探討。

另外附帶一點提出來討論的是，現在有海港的城市例如基隆、台北縣、台中、台南、高雄、花蓮，交通部有一個政策性的宣示為「港市合一」。本縣有一個空港為中正機場，在港市合一的精神下，航政、涉外的部分由中央來統籌管理，經營權應該讓地方來分享。現在台灣的發展以科技產業為主，為求速度而經由空運的方式來進出口，因為量的增加將會使得關稅的收入亦為之增加。如果我們能爭到港縣合一來分享經營權，除了關稅會有高度的成長之外，因為其一年進出口的人口有一千多萬，這裡面有相當多的附加價值，因此若能爭取分享經營權，對於地方的財政會有相當大的幫助。另外，因為空港提供了大家的需求，但是因為空港或是海港都會限制了地方土地的開發使用，所以相當程度了損害了當地的資源，因此，我們縣政府在計畫當中是不是可以針對港縣合一配合交通部港市合一的政策來向中央爭取。我想，空港也是一個港，他是一個對外對口的單位，只是運輸體系的不同而已，因此，我們會一直努力持續的來關心這樣的議題。

再一點要提出的是，中正機場帶來地方高度的噪音與危害，這樣的事情已經在地方上形成不滿，事實上，其回饋金因為沒有法源的依據而沒有辦法發放，是不是我們可以依照地方發展的需求來課徵地方稅，在有法源之後，我們在此法律架構底下課徵航空器噪音污染防治捐，只要有法源。縣議會就可以立法通過來依照航空器起飛降落的架次來課稅，使其成為法治化、制度化、合理的正當的取得地方財源的一個合理合法的方式來回饋地方。事實上中正機場有十幾億的回饋基金，但是因為沒有法源依據，所以無從發放起。所以，是不是建議在不違反法律規章之下讓縣市政府能夠依法課徵污染捐來把這些資源回饋給地方鄉鎮。謝謝大家。

主持人：

謝謝副議長給我們提供的意見。副議長明顯的點出了幾個重要的議題，我們財政局的專員也在現場，這裡面有許多是跟財政議題有關。例如剛剛所提到地方稅的問題就牽涉了中央與地方稅法通則的問題，等一下財政局的同仁有機會的話，可以做一些補充說明。

本人必須於此先做一個聲明為本人和江老師在接這個案子的時候，研考會並沒有給我們任何的政策方向或是底限。研考會很希望透過這一個研究案就實務、就政策選擇的方向來做一些探討。本人和江老師有一個共識，那就是很誠懇的面對各方面的需求，針對學理上的探討來把這個案子做好。就這方面，本人跟各位報告，研考會是相當中立的。不曉得研考會的長官是不是同意這樣的說法？

研考會專員：

如同陳教授所說的，研考會是採取一個中立的態度，並沒有預設任何的

立場。

主持人：

接下來，我們請縣議會的林議長來跟大家做一個意見表達。謝謝。

議長：

主持人陳博士、江教授、研考會的代表、許縣長、副議長、縣政府各單位的主管、以及各位新聞界的同仁大家好。

今天我們在這裡舉辦升格直轄市的座談會，我想我把議會議員的心聲利用這個機會來表達。升格直轄市的問題在地制法通過以後，議會同仁都有一致的共識，經過議會連署提案通過，由縣政府來推行並責陳中央提出升格為直轄市的要求。這個動作我們在呂前縣長的時候就已經在進行了。桃園縣各方面的條件不管是地理位置、或是比較於已經飽和的台北市，屬於於台地的桃園縣能有效避免風災水災，地質也比台北市好，所以，桃園縣事實上具備了良好的條件。就全國而言，在這十年來，桃園縣的成長速度最快。現在人口將近 180 萬，再過幾年，就會達到 200 萬，這些人口在中壢市、平鎮市、桃園市、八德市分布的很平均，另外中正機場此一國際航空城也位在桃園縣，同時也預計爭取興建一個海港而這個海港的興建也獲得了承諾。所以，種種條件顯示，桃園所具備的條件應該足以優先考量升格為院轄市。在稅收方面，稅收一千多億，用在桃園縣的只有三百多億，實在不是很公平，如果得以升格，會讓桃園縣更具規模。以後的發展在台北已經飽和的情況之下，有可能將來把首都遷到桃園縣。不管未來如何，桃園縣已具備發展成台灣第一大縣的趨勢。所以，如果不要升格，則大家都不要升格，如果要升格，桃園縣應該是第一考慮。於此，代表議會表達上述意見，謝謝。

主持人：

謝謝議長的發言。我相信研考會相當重視這一次的研究案，特別是這三個縣市民意的意見。也因為研考會的重視所以才會有此一研究案的產生。所以證明了新政府對這三個地方意見之重視，研考會也要求在十二月能完成結案，所以，時間上蠻緊湊的。

除了剛剛縣長、議長、副議長提出的相關意見之外，另外一些議題包括升格之後，相關的一些都市發展、土地利用、鄉鎮市的調整。我想，我們陳局長是主管的局處，所以我是不是請陳局長稍微報告一下並提出一些意見與想法。

謝謝。

民政局局長：

主持人陳教授、縣長、議長、副議長、江教授，還有研考會的黃小姐、各位同仁以及各位媒體的朋友，大家好。

桃園縣依據通過的地方制度法，人口超過一百二十五萬就有資格升格為直轄市，所以在呂前縣長的時候，根據地制法的規定以及如同剛剛縣長、議長、副議長所說桃園縣所擁有的一些條件而認為桃園縣有升格的必要性。民政局根據呂前縣長的指示，在議會提案通過以後，交付縣政府來執行這個案子。我們馬上委請暨南大學擬定桃園縣升格為直轄市的計劃書。計劃書在十月六日出爐以後，我們在十月二十八日就專案薦請內政部轉呈行政院來同意桃園縣能夠改制為直轄市。內政部接到函文以後，就馬上聯絡各部會來研議。根據我們的了解，大部分的部會好像沒有太大的意見，但是這其中涉及到政治層面以及區域劃分法等因素的考慮，內政部表示必須等到五月二十日新政

府上任以後由內政部長來做政治性的決定。我們了解張部長有許多的考量和看法，所以內政部民政司遲遲不敢跟張部長提出一個專案的建議與報告。

桃園縣的人口成長約為每年五萬人，目前有一百七十五萬，預計六年以後，也就是民國九十六年以後會達到兩百萬人，因此，人口增加的速度很快。因為鄰近台北都會區，而這邊的房價物價較低，天災的威脅又比較小，所以人口一直在持續成長。

剛剛陳教授所提的一些問題，例如都市發展是屬於民政局所負責，但是討論的第三項「升格之後縣內鄉鎮市調整為區之後的行政區劃問題」，本人有一些看法。本人建議一個比較簡單的劃分區公所的方法就是訂立一個基本的人口數。因為，其他的如經濟或是財政的指標比較抽象不易量化。例如規定十五萬或是二十萬才能成立一個區公所。以桃園縣目前十三個鄉鎮，人口十萬人以下的有五、六個鄉鎮，其他的都十萬以上，這樣，我們比較好來做調整，如果是依據政治的重要性或是財政的連結則會變的很複雜。另外，桃園縣目前有一個山地鄉，人口才一萬一千多人，但是其面積卻佔全縣的三分之一，針對這個問題，本人建議比照陽明山管理局而成為一個特別的編制。以上是個人的一些淺見，謝謝各位的指教。

主持人：

謝謝陳局長的發言。其實本人以及剛剛副議長也有提到，升格本身的「格」究竟重不重要，要看其在權力上，包含財政權以及人事權是否能夠下放。事實上，是不是升格為院轄市並不是那麼樣的絕對，不曉得陳局長對這樣的看法意下如何。另外，剛剛幾位長官所提到的地方制度法，在第四條第一項有一個規定是說，人口聚積達 125 萬就有升格為院轄市的條件，不過它是「得」設直轄市，也就是說這中間有彈性，還包括其他政治、經濟、文化等等的考

量。所以得設的另一個意涵就是得不設。所以 125 萬的確是一個條件之一，但是這裡面還是有其彈性的空間以及灰色地帶。所以，這也是研究小組目前試圖探討如何擬出一個更清楚的方向或是條文來顯示哪些是應該升格哪些還沒有達到升格的標準。這並不是一件容易的事，這也是座談會的一個重要目的，那就是聽聽各位的意見，讓我們能夠釐清一些基本的條件來擬定哪些是可升格或是不可升格的指標。不過，現階段的地制法仍然有其彈性的空間，這是本人一個小小的補充。接下來，我們是不是請財政局的歐專員來做一個簡單的報告，謝謝。

財政局專員：

主持人陳教授、江教授、縣長、議長、副議長、各位媒體先生女士、各位先進。財政局以財政的觀點來比較台北市和一般縣市，由於台北市的財政狀況是那麼樣的好，所以在財政的立場，我們也是希望桃園縣能夠升格。我們訴求的是升格之後能夠增加財政的收入，所以，如果大家都升格，我們是不是能像現在的台北市拿這麼多其實是有問題的。如果能夠像台北市一樣，那麼升格對我們是有利的，但是實際上能不能分這麼多就有必要做更深入的研究。另外，就是預算規模的問題。我很贊同剛剛副議長的說法，但是，我們至少會有 600 億的規模，縣加上鄉鎮固然會有一些重疊的部分，但是稅收能夠有效的增加則是一個事實。

至於地方稅的問題，因為地方稅法通則一直沒有辦法通過，而這一方面正是我們所急需的。如果給了我們這一方面的權力，我們才有辦法擴充收入，這對地方發展是有利的。至於是不是要升格就不是那麼樣的急迫。我想，地方上所欠缺的是法源依據以及地方稅法來徵稅。我也贊同剛剛副議長所提防治捐的問題，因此在財政上，我們所關注的是如何擴充我們的收入，如果升

格為院轄是能夠增加收入，我們當然願意升格為院轄市。我希望將來在這研究裡頭能把這方面的因素也納入考量。

對地方性的發展而言，是否升格為院轄是要看其賦予的條件夠不夠、財政上是否能支援地方建設的需要。如果升格為院轄市所能給我們的收入還是這麼有限的話，將來升格是否能對人民有很大的幫助其實是有問題的。所以，我認為徵稅的依據是很重要的，例如財政收支劃分法是不是對現狀的改善有所幫助才是重點而不是像現在改來改去而對於我們縣市所得到的收入並沒有什麼樣的幫助。謝謝。

主持人：

我想，其實今天的主題是升格，但是有蠻多的部分還是跟財政有關。我個人對地方政府財政的議題有一些觀察。就像剛剛財政局的代表所提，如果未來好多地方都升格的話，能不能達到現在北高兩市的規模其實是不一定的。因為現在中央政府的財政也很不理想，餅就這麼大，如何去做好分配其實是蠻困難的，這是一個高度政治性的問題。不過，您剛剛提到地方稅法通則的部分，希望立法院能夠允許開徵地方稅或是對空港開徵防治捐來讓地方議會有更多的彈性。但是我自己在做地方政府財稅研究的時候會有一個疑義為如果立法院通過地方稅法來授與地方議會更多稅捐權力的時候，做為一個地方議會機關是否能夠很豁達而充分的通過徵稅的條款其實是有疑義的。我以前在省議會跟省財政廳長聊天當中，省財政廳長即表示，他也覺得這樣的想法很好，可是地方議會不太敢動這個稅，因為這跟選民的公共選擇有關係。當時省財政廳長跟我表示，若由中央立法、由地方收錢，這樣會比較愉快而不會太繁雜，地方政府不太敢通過這樣的條款。例如工程建設捐，地方政府有在徵收的其實很少或者根本停徵，會形成這樣的情形乃是因為有選票的壓

力所致，所以我覺得這種方式是否真能有效增加財政收入有待評估。

副議長：

本人第二次發言。陳教授不要預設地方議會沒有能力。地方稅收是依照各縣市不同的發展來做處理。比方剛剛所提到的航空器噪音污染防治捐，我們可以針對每一次的起降收取 1000 美金，這樣很合理也合乎事實。事實上有十幾億的回饋金因為沒有法源依據而無法發放，基於此，中央當然應該授權給地方而不應該把幾十人的議會視為一個非理性的團體。我想，我們絕對有能力在地方制度法以及中央相關法令的規範之下有好的立法與執行能力，地方議會的能力不容置疑。

主持人：

我想做一點補充。我個人贊成地方議會有更多的財政自主權。我剛回國的時候，正好發生鎮長稅的風波，其實這在國外是很司空見慣的，亦即一個市覺得一個建築物造成對地方環境的影響與公共設施的負擔，當然會由地方議會通過污染稅來徵收。我個人很贊成透過這種方式增加地方財政收入多元化，但是每個國家有不同的政治生態，所以，我才必須向副議長請教來對我們的地方議會做一個了解。當然，這是我個人在學術上所想要探索的一個問題，當然也謝謝副議長回答了我的問題。不曉得財政局是否還有需要補充之處？

財政局：

工程受益費會這麼難收是因為其把費率升到 35%。其實桃園縣也有成功的例子。其次就是地方稅則通過之後，我想我們是理性的，應該對財政會有

幫助。另外就是中央補助決策模式的問題。以前都集錢於中央，地方如果有需要就必須去爭取中央補助而沒有去另覓其他的財源。如果他把一年該給我們的金額告訴我們，我們就知道該如何去運用。在沒有辦法跟中央要錢的情況之下，自然會去努力開發財源。所以中央不要抓權抓錢不放而讓地方只能去爭取補助，而這個問題必須要有所改善，中央的做法也必須有所修正。

議長：

桃園現在於不加稅情況的情況之下就已經足夠我們的開銷，我們的錢大部分上繳被統籌到別的縣而導致我們的財政困難。所以，不是議會不肯加稅，如果說我們的稅收用在桃園縣還不夠而必須加稅的話，我們議會絕對會支持。問題是現在我們繳上去之後再去跟他們要卻要不到，在這種情況之下加稅對桃園縣民來說是不合理的。觀音鄉針對回饋金的座談會也是因為沒有法源依據而一直累積無法發放。此次定期大會之後，我們還是會持續向中央政府爭取升格為直轄市。剛剛陳教授提到全國不管中央或是地方的財政都很困難，不過桃園縣的情況和其他縣市不一樣，桃園縣並不需要去爭取錢。我們之所以爭取升格為直轄市就是因為在直轄市的條件之下我們的稅收以及公共建設可以自給自足。一旦升格，北高兩市總不會要求桃園縣把錢拿出來跟他們統籌，只要他們不跟我們拿，我們就能很快的趕上他們，這是全縣縣民的心聲，也是陳總統的政見之一。所以，升格以後，對於桃園縣的發展很有幫助。反觀台北已經飽和了，地質不如桃園縣，條件也比我們差，等到捷運興建完成，再十五年以後就可以超越台北市。當別的縣市人口在減少，桃園縣卻一直在增加就表示了我們有發展的潛力。

副議長：

本人第三次發言。我想我們爭取的不只是名義上的升級而已，更重要的是實值的內容。整個桃園縣的預算規模其實是負成長的。330 億當中有 230 億是人事費，佔了 70%，從行政政治的角度來看，政府存在的價值究竟在哪裡？一般國家約佔百分之二十幾，在這樣的比例之下政府才能做事。如果人事的費用佔了百分之七十，那政府還有存在的價值嗎？而且桃園縣的人事費用在十五年以來從三十幾億成長到兩百三十億，因此這種狀況會持續惡化，縱使不升格，也希望中央在財政的分配上能做調整。雖然政府也知道財政收支劃分法不合理，但是卻也一直提不出完善的計算公式來修定法律，因為各種分配變項因素的權數無法成為一套合理的公式，造成各縣市政府無法接受而各說各話。會形成這樣的亂源，主要是因為行政區劃不合理而導致問題持續惡化。希望按照研考會原來行政區劃研究的草案以及一些相關研究來定出一個可長可久的方法，讓同級的行政機關能平衡發展，不要說有三十六萬的縣長，也有三百六十萬的縣長，這樣扭曲的行政區劃自然無法形成合理的施政計劃。

同時，中央政策應該明確化。例如鄉鎮市是否要從正式機關調整為行政機關。我們希望新政府不管行政區劃或是財政收支劃分都能夠明確，讓地方政府能夠知其方向。像現在省被廢已經超過一年了，許多申請的案件因為沒有法源依據而成為精省的亂象，造成中央集權集錢而地方叫窮的情形。另外若比較相鄰的台北縣，其創稅能力是一千兩百多億，如果以台北縣政府預算加上三十三個鄉鎮市，其預算也超過一千億。這是一個比較合理的情況。反觀桃園縣也是一千億的創稅能力，然而加上鄉鎮是卻也是只有四百多億而已。人民經濟活動能量高速成長，但是地方建設的發展以三百多億當中有兩百三十億人事費用的預算結構來看是明顯缺乏的。所以，桃園縣整體的重大建設一直無法發展。因此，除了名目上的升格以外，我們希望此次的研究能

夠把桃園縣這樣的問題突顯出來。在桃園縣沒有升格以前，基於這樣的情況讓桃園縣在中央統籌分配款當中得給予特別的補助。因為，以桃園縣的人口、工商發展的程度，縣政府的預算最少需要六百億以上，但是去年九百多億的稅收，分配到地方的自有財源才一百五十多億而已，只有百分之十六，是幾個高度發展地區當中最底的。這個問題的嚴重性希望陳教授能夠充分反映，至少在統籌分配款的特別回饋當中拿回應有的部分，縣政府也應該針對這一點向中央充分反映以期地方政府財源的增加。謝謝。

主持人：

謝謝。副議長對許多事情的看法相當深入。我想，有關財政收支劃分法非本次研究案的重點。但是就個人所了解，不是只有台灣，美國或是其他國家在中央政府都有對地方政府做適度的補助，祇是在比例上有高低的問題而已。於此跟副議長報告的是，財政的分配是相當難以畫餅的。我同意剛剛副議長的看法，亦即針對三十幾萬人的縣長和三百多萬人的縣長，我們可以嘗試把這些縣份分成幾個不同的等級。美國有些州政府有不同的市，在各種財政以及人事上有不同的補助。當然，我們不喜歡有不同等級的縣，這樣好像有人會矮一截。不過三十萬和三百萬在公式上是應該區分的，但是這當中無可避免會牽涉到政治考量的問題。如此一來，剛剛所說的問題就可以獲得一個適度的舒緩。接下來我們請計劃室主任來談一談您的意見。謝謝。

計劃室主任：

主席、縣長、議長、副議長，以及各位先進大家好。桃園縣升格為直轄市的議題是府會共同的意見，也已經擬定好說帖到內政部去進行相關的行政程序，這當中對該有的法令依據如地制法第四條及相關的條件都說的很清

楚，唯一只欠東風的就是部長的點頭。不過部長對這件事情好像相當反對，對於這樣的情況，其實對桃園縣民很不公平。桃園縣升格為直轄市是總統的六大政見之一，而且是排在第一順位的，相對於其他的政見要涉及經費等相關的問題，桃園縣升格並不涉及經費的配合，只需政策上的點頭即可，這一點值得中央政府做一個審慎的考慮。另外，今天桃園縣的升格不只是財政上的問題，可能還涉及地方發展等等全面性的問題，財政只是其中一部份。桃園縣要升格，數字會說話。本人就幾項重要的數據來讓大家了解桃園縣的特殊性。第一、人口集中。台北縣有三百多萬人口，但是很分散。以桃園縣而言，光是比鄰的桃園市、八德市、中壢市、平鎮市、楊梅鎮、蘆竹鄉，這七個鄉鎮市面積是桃園的三分之一，但是人口卻高過一百三十萬，因此都會集中的情形相當的明顯，這也是桃園縣爭取升格的一個有利的因素。台北縣的升格和桃園縣的升格不太一樣，台北縣像是台北市的附庸，而桃園縣則是一個獨立的都會區，台中市則必須合併台中縣才能升格為院轄市。

另外一個特點為成長快速。根據主計處的國情統計資料顯示，台灣有五大都會區分別為台北基隆、桃園中壢、台中、台南、高雄，而桃園中壢都會區是成長最快的。桃園縣每個月的人口約成長三千至五千人，這幾年下來已經成長將近二十萬人，但是預算規模卻沒有成長，這形成了一個不公平的現象為人口增加很多，但是稅收卻沒有增加，因為都增加到國稅去了。以八十八年年度而言，總稅收成長一百四十億，但是只有一億留在桃園縣，所以這是桃園縣和其他縣市不同的一個問題，因此，人一直增加，地方建設卻很缺乏，所以相對生活品質對偏低而形成地方上的一個大問題。根據上一次的調查，桃園縣平均每戶儲蓄二十九萬多，高於北高兩市而為全國第一，平均每戶可支配的所得排行第四為每戶九十五萬，八十五年至八十七年的遷入人口也是全國最高，這些都在在顯示桃園縣的獨特性。桃園縣很有錢，但是土地

增值稅收不到，不然就是放到銀行裡而被國稅當中的所得稅抽走。所以，桃園縣的可用資金實在有限，這個現象本人於此項研究單位提出來做一個報告。

另外，聯合報的一個民調有七成五的民眾支持桃園縣升格，委託政大的民調以及網路上民調也都有過半約五、六成的人支持桃園縣升格。這是地方上的一個聲音，也希望這些數據能給研究單位做一個參考。以上幾點簡單的看法。謝謝各位。

主持人：

謝謝縣長、議長、副議長以及各局處的發言。最後我們有一個綜合發言的時間就剛剛所講的做一些補充。當然，對於剛剛的發言，如果有書面，特別是統計的資料，我們很希望提供給我們研究小組，這對研究將有很大的幫助，希望在這大概十五分鐘的時間裡面大家能儘量發言。

縣長：

我有一個相關的補充。事實上，我們非常為桃園縣的縣民叫屈。八十八年度的總體稅收是一千零六十八億，共十三個鄉鎮市，人口有一百七十二萬。台北縣的總歲收是一千二百二十七億，雖然比桃園縣增加了一百多億，但是他總共有三十三個鄉鎮市，人口是三百五十萬，換句話說，按照每一位人民的創稅能力來做比較，台北縣的稅收應該要有二千五百億，但是實際上只有一千二百二十七億。台北縣得到統籌分配款的比例比桃園縣高，因為他們認為桃園縣是有錢的縣，所以把統籌分配款弄到別的地方去，這是非常不合理的事情。桃園縣一千零六十八億是由一百七十萬人所創造，台北縣一千二百二十七億是由三百五十萬人創造的，所以桃園縣的一個人等於台北縣兩個人的創稅能力。但是，分回來的預算卻是台北縣的二分之一，這是非常不合理

的事情，因為創稅能力越強的縣市其相對所能分配的反面越少。一個創稅能力越強的縣份，其勢必要挹注更多的公共建設。如果中央沒有挹注下來那就是增加桃園縣公共建設的負擔，這樣也就造成桃園縣公共建設的不足，也因此形成環境、空氣的污染以及交通建設的不足。另外剛剛陳教授有說他是代表研考會不是內政部，我想，是不是能夠將這麼訊息傳達到中央，要不然對桃園縣實在是非常不公平。

第二，桃園縣的人口為一百七十二萬，高雄市為一百四十六萬，但是高雄市公務人員的編制比桃園縣多三倍，預算則是多出兩倍，而桃園縣的土地面積又比高雄市大六倍，桃園縣為一千兩百平方公里，高雄市為兩百平方公里。人多，土地又大，公務人員和預算又分別只有高雄市的三分之一和二分之一，這樣的城鄉差距說我們是國門之都那是騙人的。因為好的都繳給中央，不好的才留給桃園縣。

桃園縣如果無法升格為院轄市來讓桃園成為一顆明日之星的話，這不只是桃園縣要付出的代價，這也是國家所要付出的代價和成本。因為此地必為最急迫、最切確需要升格為院轄市之地，必須要向北高兩市院轄市的規模才能夠滿足地方的需求。因為空港加上海港，在未來十年到三十年內，絕對會有這樣的需要。以美國達拉斯的機場而言，因為是一個國際機場，所以周邊就發展的很快速。達拉斯能夠發展的如此快速是拜達拉斯機場所賜，現在中正機場在此，其營運量不斷成長所帶來的發展是其他縣市所無法比擬的。所以，桃園縣是明日之星。如果政府看不出桃園是一顆閃亮的新星，那是眼睛有問題。如果現在開始投入建設，將來才不必投入更大的成本。例如現在我們沒有錢興建捷運系統，可是如果現在不做的話，十年或是二十年以後馬路不能走了，這對我們這一代以及下一代都無法交代。這一點，我代表縣民請陳教授代為反應，這不只是為了桃園縣，也是為了整個國家。以上幾點的補

充說明，謝謝。

主持人：

謝謝縣長語重心長的提出了桃園縣迫切性的看法。不知其他同仁有無其他不同的意見？

議長：

我想剛剛計劃室主任已經把數據都提出來了。桃園縣人口集中、有國際機場、將來有國際商港，以及地理環境均是其他縣市所不及的。現在我們的創稅能力也是全國第一，人口成長亦復如此，因此若沒有升格為直轄市那等於是把要長大的孩子給掐死一樣。所以，無論如何請陳教授能反應桃園縣在升格上所具備的優點，我們所有縣民以及各單位大家都希望能升格為直轄市，這樣會帶給桃園縣更大的希望與發展。

既然桃園縣為對外的門戶，應該可以考慮升格為直轄市。以前遷都到台北市，因為中央政府位居該地才升格為直轄市。現在桃園縣除了條件都符合之外，我們又為國門之都，如果桃園縣只是一個小鄉鎮那像話嗎？我們計劃市以書面用數字來讓研究單位做參考，無論如何要讓桃園縣升格。如果不能升格，那桃園縣就乾脆獨立算了。

副議長：

我想大家今天發言的共識就是中央政府對本縣財政、公共資源分配的不當，我想這是中央政府應負的責任。台北市二百萬人，有二千億的預算，每一位台北市民將近八萬元的預算；桃園縣人口一百七十幾萬才三百三十二億，每人分配到的不到兩萬，這是一個分配不均非常嚴重的對比。梭德曾說

過，當我們的政府不被人民信賴的時候，人民就有反抗的自由，亦即我們有不合作的權力。如果中央政府不重視這個議題，我想我們應該可以抗稅或是抗暴，其實做法也很簡單，只要把中正機場的跑道堵起來就成為國家的重大事件。所以，我們希望透過陳教授此次主持的計劃，能夠把桃園縣跟其他縣市的差異性跟問題的嚴重性突顯出來，否則這樣惡行循環下去，會給台灣的地方發展帶來災難，希望此次研考會能夠把這樣的民意反映到中央。謝謝。

秘書室主任：

主持人陳博士、縣長、議長、副議長、各位長官大家早。今天陳博士來主持升格直轄市的研討會，縣長與議長都親自參加，而且也舉了相當多的事蹟，顯示桃園縣各界非常重視升格為直轄市的議題。縣府對於升格為直轄市有詳盡的書面報告，其中列舉了詳細的數字顯示不論在人口、政治、經濟以及各項的發展，除了北高兩市以外，大部分都落在前三名之內，最重要的是桃園縣升格為直轄市之後的發展能有一個完整的藍圖。

第二，陳博士一再提到如果人事權、財政權適度的下放就可以解決地方問題的看法，我個人認為這是一個齊頭式的平等。對於某些發展緩慢的縣市或是資源不足的縣市或許能接受，但是對於桃園縣此一快速發展的縣份，如果只有適度的下放，仍然無法滿足地方的需求。

第三，地方制度法立法時是由前民政司紀司長來主政，對於升格直轄市的問題，本人也向其請教過。現在我國是一個依法行政的國家，所以在立法時，他也希望把直轄市立法的相關條件羅列出來。本人再進一步請教時，他表示說，在法的許可範圍之內，符合的縣市就應該讓他升格，讓它能繼續發展。

第四、升格為直轄市除了政策性的考量之外，地制法第四條有明確的規

範，其中包括人口、政治、經濟、文化以及都會發展，但是並沒有明確的指標。例如人口一百二十五萬，有些縣市已經超過一百二十五萬甚至是兩百萬，但是卻仍然們有升格，所以應該要設有指標，並且賦予公正的評分標準。例如超過一百二十五萬的有台北縣、桃園縣、台中縣，而高雄縣也快要接近了。我們依據指標來公正的評比，於此情形之下，我想桃園縣應該是最有條件來升格為直轄市的縣份。以上報告是本人的建議。謝謝。

主持人：

謝謝秘書室主任的發言。不曉得各位長官有沒有其他的意見，如果沒有，那麼今天的座談會就到此為止。不過最後我想做個人的一點聲明為這個研究案是研考會所委託，我個人並不代表研考會，研考會沒有給我任何的指示或是底限，不過我們一直很希望經由各位所提供的資料以及學理的分析來寫出民間學者所觀察到的一些方向。當然，從縣長、議長以及各位的發言當中，可以發現地方政府的確面臨一個治理上很大的挑戰。尤其桃園縣是國家的門面，它這麼快速的發展，桃園縣政府因為人力和財源的不足面臨了行政上的挑戰而無法面對快速的變遷。有不少的地方政府和桃園縣一樣是危急的，或許桃園縣政府是更危急和嚴重。

不過要跟各位報告的是，根據我個人的觀察，新政府對地方政府的關切是相當深的。我也覺得在我和新政府某些成員接觸的過程當中，對於地方分權也是有一些期許和看法的。而根據我個人的了解，中央政府其實也是蠻窮的，如何在有盡的財源之內做比較恰當的分配是一個高度政治性的議題，不過我個人覺得新政府對於讓地方政府承擔更多的權力例如財政、人事權，以及更多的工作能力和範圍是有些期許的。我們也希望透過這個研究案給研考會在學理上的建議。我在這裡代表江大樹老師、陳陽德老師以及研究團隊成

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為院轄市相關問題之探討

員感謝縣長、議長、副議長以及在座的同仁，別是在座的記者女士先生，非常謝謝各位知無不言，言無不盡的發言。我希望我們的研究案能順利的進行，也常感謝並希望各位能提供目前所有的各項資料以幫助我們寫作。謝謝各位。

附錄二、台中縣市座談會記錄

時間：民八十九年九月十五日

地點：台中市政府

出席人員：

會議記錄：黃懷德

計劃主持人：陳立剛

台中縣財政局長：陳元勳

協同主持人：陳陽德

台中市計劃室主任：黃崇典

研究員：江大樹

台中縣計劃室主任：黃文鳳

台中市副市長：陳大鈞

東海大學法律系教授：黃啟禎

台中縣副縣長：劉世芳

經濟局：王隸橋

台中市議長機要：黃進之

江世賢

台中縣議長機要：劉淑媚

研究助理：趙恭岳

台中市民政局長：蕭津杰

研究助理：黃懷德

台中市財政局長：林顯傾

主持人：

大家午安。研究團隊的陳陽德教授教授午安。今天很高興來到台中市政府，特別針對行政院研考所委託的台北縣、桃園縣以及台中縣市升格為院轄市相關問題探討來進行一場座談會。我們星期三已經在桃園舉辦了第一場，桃園縣非常重視這一次的座談會，各局處人員都非常踴躍的出席，同樣的我

們也希望台中縣市政府的各位長官能就這個問題提出各位寶貴的意見。就我個人所知，行政院以及研考會非常重視此次桃園縣、台北縣以及台中升格問題的未來規劃。所以，在此研究案當中，他們特別要求希望能聽聽各位長官的一些意見。因為部分首長時間很緊湊尚未進場，特別是台中市議會有一個臨時會而無法準時出席。不過，我們還是可以就目前來到的幾位長官就我們所羅列的一些討論方向以及議題來加以討論，等到副縣長或是副議長來到之後，我們再請他們發表一下高見。首先，我們請台中市民政局的蕭局長提出個人的高見。謝謝。

台中市民政局局長：

謝謝。主持人陳教授、各位長官同仁，大家午安。台中升格為直轄市是中部民眾的盼望，尤其陳總統也了解台中與中部的需要。所以，在競選時提出三個第三的政見，其中一個就是台中升格為第三個直轄市。我們都知道台中位於台灣的中心，所以地理條件非常的優越。依照地制法第四條第一項的規定，人口聚居達一百二十五萬以上且在政治、經濟、文化以及都會發展上有特殊需要的地區得設直轄市。我們綜觀台中市為中部的樞紐，同時在政治、經濟、文化發展上有一定的規模，所以都市機能不論是在就學、就業、消費、醫療，中部地區都以台中為主。因此，中部幾個縣市是在台中消費、活動，形成了台中市大量的流動人口。以健保的投保人數而言，目前在台中縣、南投、彰化等縣份，他們參加健保的人數都比設籍的人數少，台中市依照八月

份的統計，人口已達九十五萬八千三百人，但是在台中投保的的健保人數達到一百萬人以上，可見流動人口非常之多。因此，實際居住在台中市的人口應該超過一百二十萬，可以說是中部地區的首善之區。

我們希望台中市能夠單獨升格，因為行政區劃法到目前尚未訂定，等行政區劃法訂定，再由台中縣市合併升格就真的不知道要等到什麼時候了。台中市目前的規模在中部地區是首善之區，綜觀北高兩市分別在五十六年和六十七年均以一百萬的人口來升格為直轄市，所以在整個環境的考量之下，為了矯正重南北輕中部的現象來平衡北中南的發展，所以希望中部一定要有一個直轄市。

過去政府的重大建設與資源分配都以南北為優先考量，所以造成了中部比較落後的情況，尤其是凍省之後，省政府所在地的中部，其有關的政治活動減少的非常多，使得凍省之後台中地區的政治活動和政治機能大幅減少。因此，為了提昇中部的政經地位，有必要將台中升格為直轄市。另外，就是希望建構中台灣經貿發展的里程。台中市可以說是中部地區發展的火車頭，也是一個櫥窗。所以以上三點簡單的說，分別為第一點、北中南的區域發展，第二點、提升中部的政治經濟地位，第三、建構中台灣發展的經貿里程。依照上述三點，我們希望將台中市升格為直轄市。然而依據地制法的規定，人口聚居要達到一百二十五萬才能夠升格，因此我們希望比照當初北高兩市升格的條件，將門檻降低為一百萬，同時在地制法第七條有規定直轄市的設置必須以法律定之，此法律即為行政區劃法。目前行政區劃法在內政部已經撤

回，將來要送到立法院立法可以說是遙遙無期。因此，我們也希望此次地制法在修正的時候，將第七條第一項增列但書，亦即，不涉及行政區域的變更不在此限。透過這樣的修正使台中市能夠升格。將來行政區劃法通過以後，我們再考慮和台中縣合併的問題，否則要等到行政區劃法通過之後才來研究升格的問題就會拖上很長的一段時間。也為了落實陳總統三個第三的政見，我們希望依照上述的做法讓台中市早日升格。以上是我的淺見，報告完畢。

主持人：

謝謝蕭局長的一番介紹。不過我必須承認，剛剛所提修改地制法、降低人口數這樣的方式是一個特別的方式，因為過去地制法都是向上修正，是否有可能向下修正我們可以再做更多的討論。我們台中市陳副市長剛剛召開完記者會並來到現場，所以我們現在請副市長來做一個發言。謝謝。

台中市副市長：

陳教授、台中市的大老陳陽德教授、江教授以及各單位的代表。坦白說，升格的問題已經談的相當久了，升格的必要性大家也都知道。但是我非常懷疑中央有要升格的誠意。中央幾乎是在攪局，所提出來的意見也是一些攪局的意見。譬如拿台中市的人口對比桃園縣以及台北縣也應該考慮升格的問題，這根本是不同類型的東西怎麼能拿來比較。我們要升格最主要的是都會化的型態已經產生了，是因為在這麼稠密的地區，有多少的人口密度，有多

少的外來人口，產生多少的犯罪行為以及垃圾問題，於是乎我們必須拿升格之後的那些東西來解決現狀所無法解決的問題。但是怎麼會轉到多少人口就應該升格的膚淺角度呢？我也不相信中央的官員真的是這麼膚淺，我只能說他就是故意在攪局。如果依照一百二十五萬的人口，那何不把台北縣和桃園縣一併升格。如果說拿桃園市、中壢市；中和市、永和市、三重市來說還有道理，拿全縣的情況來談，把人口密度低的也涵蓋進去，這是相當無聊的事情。所以，最近我也懶得講升格，主要的是看中央似乎不想，我們也只是行政人員而非民意代表，說多了，公信力會漸失，所以不如不講。

所幸陳教授今天的座談會似乎帶來了一線曙光，但也不是很有信心。不過，我剛剛主要表達的是包含台中縣在內只針對人口數來談的謬誤。以台中縣的豐原、大里、太平，人口到了一定的地步就從鄉成為縣轄市，縣轄市的人口成長到一定的地步就會成為省轄市，這只是市的層級變動，絕對不是膚淺的只是以人口數來談論之。如果要按人口來算，那中央乾脆把台北縣、桃園縣這些超過一百二十五萬的縣市全部改為直轄市。所以，這個邏輯根本是在攪局，問題是人民聽不懂而認為台中市很無聊。以桃園的大園、竹圍少有人口、犯罪率、或是外來人口的問題。台中市則是屬於一個高度都市化的型態，人口密集不說，整個消費市場更是龐大。先有台灣第一大百貨公司中友百貨公司，然後又有更大的廣三 SOGO 成立，當時中友就在煩惱生意至少會損失一半，結果不但沒有，兩家的生意都很好，現在又要開一家新光三越，我預估三家又都會很好。以醫院而言，中國醫藥學院、中山醫學院都是超大型

的醫院，尚有榮總等大醫院陸續的設立，患者不但沒有減少反而每家都客滿。台中市民怎麼可能如此會生病，而且也不需要這麼多的百貨公司，這就是證明有大量的外來人口，由外縣市的人口填補了這些空間和需求。基於此，如果不會在這個地方產生問題那也才奇怪。台中市能撐到今天已經不容易了，如果不趕快用直轄市的配置來解決這些問題，則其他任何的改變也將相當有限。

直轄市的警力、清潔隊等等的人力配置好很多，台中市現有的清潔隊員是一千二百名，台北市則是九千多名，我們平均五百五十人分配一位警察，北高兩市則是三百五十人分配一位警察。所以，比較起來當然是台中什麼都差。所以，懇請中央坐下來好好考慮，不然就直接說不，我們也無須浪費時間來談論這個問題。以人口數來說台北縣、桃園縣均未升格來壓抑台中就像拿中和去類比芝加哥一樣是有問題的。這一點務必請陳教授在研究報告當中能反應一下，請中央能夠坐下來好好說明。我們也有被拒絕的準備。如果說不，也好讓我們朝著「不」之後該怎麼辦的方樣來解決。例如警察的問題，雖無直轄市之名，但是我們也往直轄市的編制去努力。任何政策一旦模糊之後，對人民是絕對不利的，這是我個人的一些補充。至於台中縣市是合併或是單獨升格則是見人見智，不像台中市一定要升格的必要性，而這些都有討論的空間。不管如何，只有快，才能對台中市民有具體的幫助。最近，台中縣比較希望合併升格，台中市比較希望單獨升格。不管如何，只要能快，任何方案我們都能接受，如果因為要合併的困難度高於單獨升格的困難度，我

們為什麼一定要拿頭去撞那一扇困難的牆呢？所以，各種施政和主張的邏輯也希望中央能分的出來。有些人是故意要壞事，有些人事要成事，有些主張反而會阻礙進步。正所謂大石橫路，勇者視為進步的階梯，弱者視為行路的障礙。我們台中市把任何一個阻礙都當成是進步的階梯，但也希望中央能儘快明確其做法，讓有能力的基層工作人員來做之後的因應。謝謝。

主持人：

我們謝謝副市長的發言。副市長年輕有為，快人快語，充分的表達了台中人的心聲。我想在這裡就研究團隊的成員做一個小小的聲明。團隊有我本人以及東海大學的陳陽德老師和暨南大學的江大樹老師。這幾位老師都是在地方政府的研究上下過一番功夫。我想跟副座報告的是，中央的確很重視這個問題，如果不重視的話，就沒有這個研究案的成立，我們此次台中座談的主要目的是傾聽台中縣市的意見，台中縣、市或許有不同的看法，不過研考會要求我們來聽聽大家的意見是什麼，根據這些意見，我們研究小組再綜合各方學理來做一個整體的探討。我在此要特別向副座報告，我很同意您剛剛的看法，台北縣、桃園縣、台中縣是事實上是不同的地區，有不同的特性，亦即蘋果和橘子並沒有辦法比較出誰是 number 1 誰是 number 2。所以，我們必須就個別地區的特性來做探討。我們等一下還有綜合討論的時間，我更希望我們副座能夠留下來充分發表您的意見。接下來，為了平衡起見，我們請台中縣的財政局長來發言。謝謝。

台中縣財政局局長：

主持人、台中市陳副市長、台中縣議會機要秘書、台中市議會代表、還有各位教授、各問先進大家好。

首先，先跟各位致歉，台中縣本來是由縣長指派劉副縣長來開會，因為臨時中央的長官來到台中縣，他等一下會趕過來。我們台中縣政府的意見不是等到副縣長來了以後，她會綜合的發表台中縣政府的意見，在這裡我建議由議長的代表看看議會有什麼高見請他先來發言。謝謝。

主持人：

既然如此，我們就請台中縣議會議長的機要秘書劉秘書來代表台中縣議會發表一些看法，謝謝。

台中縣議會議長機要秘書：

主持人、台中市陳副市長、以及各位與會的代表大家好。我代表台中縣議會顏議長來對縣市合併升格的問題做以下的發言。

我想這種座談會我們已經參加過很多次了，而我們的意見也陳述很多次了。我們的感覺是只要談到這個問題就會傷及和台中市的感情，這一點有時實在令人感到無奈，事實上這個問題是從選舉引申出來的，是因為候選人的選舉承諾跟支票才讓我們在這裡討論到底應該如何做比較好。我覺得我們都

是受害者，因為這樣變成逼迫我們來這裡一定要選擇某一方案。我們都很相信競選期間對政策評估的成熟度，當然總統也承諾中地區有三個第三，分別為第三個國際機場、第三個科學園區以及第三個直轄市。因為有這個期待以致於我們現在有此討論。當然，站在台中縣的立場，如果台中市的人口足以單獨升格為直轄市，我們樂觀其成。如果其人口不足以升格為直轄市，這又涉及修改直轄市法，這牽涉的層面更廣，而且內政部的回應是認為不可行。所以，針對這個部分，我們是希望跟台中市合併升格。因為我們一直以為台中縣和台中市是不可分離的，不管是交通、水源、機場、港口，這些互動都是不可分離的。如果今天要談縣市合併升格，我們認為是可以的，因為基於現行條件的限制，如果合併之後能夠符合升格的條件，則這亦為我們所期待，因為互惠互利是我們和台中市一向的共識。

基於上述不可分離的特性，所以在升格直轄市方面，我們可以跟台中市合併，因為合併之後組織編制、員額以及稅收的分配都能獲得改善。因此，我們希望能和台中市享受這樣的機會來一起升格，這是台中縣大多數人的期望。我們認為若此方案的實施很困難或是阻力很大，而台中縣有一百四十八萬人口，已超過直轄市一百二十五萬的條件，因為現在有醞釀直轄縣的觀念，我覺得以台中縣港口、交通、水源、工業區、大專院校等等的條件，我們也希望能考慮直接把台中縣升格為直轄縣。另外，如果以上兩者均不可行，我們則回應立法委員李慶華的建議，讓超過一百二十五萬人的大縣來比照直轄市的標準和福利，這也是我們所殷切期盼的。因為我們在執行公務上所承受

的負擔並不亞於直轄市，因此，若能直接考慮這個方向，不去討論升格與合併而以一百二十五萬為基準比照直轄市的標準來照顧大縣的話，我們基本上也是樂觀其成的，這是我們台中縣以上的發言。謝謝。

主持人：

非常謝謝劉秘書的發言。其實台中縣市是單獨升格或是合併，亦或台中縣先自行升格，都是一些可以思考的選項。在國外的例子當中，一個城市的成長或是都市的規劃，除了都會區的成立之外，其腹地或是未來發展的腹地也是很重要的。

剛剛劉秘書有提到升不升格其實不是這麼的重要，反而是裡子重要，這是一個蠻有趣的思維方向。亦即如果能在財政權、人事權、組織權有相當程度的被授與或是擴充的話，是否一定要抓著升格的名字或是面子，或許還有一些討論和思維的空間。接下來請台中市議會的代表黃秘書來做一個發言。

台中市議會代表：

主持人、陳教授、副市長、劉機要秘書、台中縣以及台中市的各位工作同仁，大家午安。今天下午來參加的時候，議長對於今天的議題沒有什麼特別的指示，但是囑咐小弟聆聽今天的意見連同書面資料帶回去讓他晚上有時間能夠好好的看。因為剛好這幾天台中市議會在開臨時會，正副議長未克參加這麼重要的會議，在此一併向各位致歉。謝謝各位。

主持人：

謝謝。接下來我們請台中市的財政局長來做發言。謝謝。

台中市財政局局長：

主持人陳教授、東海大學陳陽德老師、副市長、台中縣議會機要秘書、市議會黃秘書、本府同仁以及研考會的長官以及江教授還有媒體朋友，大家午安，大家好。

我想，今天提出台中市升格的問題，我就很直覺的想到台灣這個島。在台北有台北市，在高雄有高雄市，分別於五十六年和六十七年成立了直轄市。從五十六年至今有三十幾年，從六十七年到現在也有二十幾年。這兩個市二、三十年來充分享受了台灣這個島所產生的資源。所以，在資源的配置上獲得優渥的挹注，無怪乎整個地方的發展令人羨慕。從這次財政收支劃分來看，省轄市的部分和直轄市比起來不只是橘子和蘋果在比，其根本就是李子和蘋果在比。他們去年分了八百多億，今年分了六百七十億。高雄市分了一百八十億，台北市拿了四百九十億，謝市長對此還很不滿意的認為差台北市太多。台中市統籌分配款只分到十億，只佔總額的一百六十六分之一，九百多億的補助款只分到三十億，還不到三十分之一。到底升格為直轄市有何好處？其好處如下：1.在人事上的人事權方面，直轄市裡面的組織首長都是特任的。2.在財政面上，如同剛剛所說的，我們可以去分六百七十億的大餅，這樣就

相差很多了。以其他縣市的立場，與其北高兩市去分六百七十億，不如台北縣、桃園縣、台中縣市也一起去分六百七十億，如此原台灣省沒有升格的縣市會因為一些縣市升格之後，餘留更多的資源讓沒有升格的縣市來分配。

我記得台中市在政府遷台之後即為省轄市，其都會型態的發展已經走了五十年的歷史。其實廢省以後大家都是直轄市，主要是在於財政、人事、資源的配置。另外一個關心的是直轄市和縣市層級政府在事權的差異。直轄市可以自訂法令規章來加以執行，所以，這是一個法令面、制度面、財政權、人事權以及資源分配的問題。我個人很希望讓台中升格。至於要不要合併台中縣我沒有意見。若把台中縣的一些地區劃併入台中市，則這整個地區本來就是中部的中心地帶，但是我們不能把台中縣這樣挖一塊，然後貧瘠的地方就捨棄不要，這樣台中縣是不可能接受的。若把台中縣市合併起來，就財政面而言，台中市今年預算少六十億，台中縣的情況更差，兩間快要倒的公司合在一起只會讓他倒的更快。今日我們羨慕直轄市在各方面所佔的優勢，所以，提出升格為直轄市，讓他趕快長大使其以後能多一點鈔票，多一點權責。因此，我們是寄予盼望，樂觀其成。

剛剛民政局長有提到因為涉及法令層面，行政區劃的條件問題問難度很高。我個人建議補充一點，就是因為這個案子我們到台北找內政部張部長，建議人口條件改為一百萬。張部長的反應卻是為何不乾脆改為四十萬，這樣嘉義市也來升格。所以，正如剛剛副市長所說，有人要成事，有人要他不成，如果大家要讓他成那就會成。例如之前的警察局需要五到六億的預算而遭到

反對，因為其他的縣市只需要一到兩億。然而我們就是評估了需求而以省轄市的規模來蓋下去。所以，現在要蓋市政中心，我們也要朝直轄市的規模來蓋，否則不用多久就會不敷使用。我個人的意見做以上簡單的報告。謝謝。

主持人：

謝謝陳財政局長精采的發言。對於一個研究及關懷地方政府的學者來說，我的確很同意您所提地方財政分配不均的問題。事實上，除了北高兩市之外，其他的縣市都有類似的問題。既然分配是升格的一個重要關鍵，透過升格，台中市或台中縣可以獲得更多的預算分配、人事權、組織權等等。不過，換個角度來說，如果有五個或六個直轄市來分配百分之四十三的統籌分配稅款，可能會使預算的餅小很多，上年度北高兩市佔百分之四十七，今年度為百分之四十三，如果五、六個直轄市來分可能又會形成一個困頓的循環。其實星期三和桃園縣的座談會當中，也提及了人事權和財政權是一個重要的關鍵，怎麼樣讓地方有更充沛的財政以及人事方面的權力，我想是蠻值得我們進一步再去探索的問題。接下來我們請劉副縣長發言。

台中縣副縣長：

陳教授、劉秘書、各位台中市及台中縣的政府的同仁，大家好。先跟各位抱歉一下，剛才適巧要安排一些總統到中部地區的行程，因為嚴重落後所以造成一些困擾。我想我們縣府的同仁都比較客氣，其實縣府和縣議會的立

場是相同的，我們也應該和台中市政府以及市議會一樣，都希望台中縣市或是大台中地區有一個直轄市的出現。但是此直轄市的出現，大家著眼的都是比較短期利益的考量，亦即是著眼於是否能多分一點錢來解決我們的燃眉之急。我們幕僚單位在提出一些考慮時，如果我們回到原來我們有關於區域的都市計劃時，我們會從不同的生態來看我們規劃這樣的一個直轄市是要做什麼？如果直轄市是一個分工的角色，例如在台中市是以工商發達或是商業為主，在外圍的台中縣是以城市居民來居住的為主，他可能是一個鄉村區或是小的住宅區這樣的發展來看的話，其實這也是一個可以一體規劃的部分。如果中央沒有提出升格直轄市的整體目的，地方就會落入原來的爭執。就我所知，以洛杉磯這樣的大都會來看，他們一開始也不是以稅收的區分為著眼點，因為稅收也要牽涉行政立法兩院的機制。我們想知道的是未來中央對於中部地區所要做的區域發展為何。例如除了台中縣市升格之議外，尚有第三科學園區，以及想要設立國際機場，加上甚囂塵上的三通地點，從民國七〇年代開始，中部地區的人都一直寄望台中港區能進行未來的三通以帶動中部地區的發展。針對這方面，政府目前也沒有做出一個定見。所以，我們的結論很簡單，那就是我們台中縣是不管府會都會同意需要一個直轄市，因為目前的直轄市法對財稅的分配和其他的優惠條件比現有的省轄市好太多了。所以，我們爭的原因就是因為資源分配的不均勻。

這個問題如果無法先解決，就來跳入台中縣市的升格問題，都會是一個比較本末倒置的方式。

如果一定要在短期之內做縣市升格，台中縣的看法會比較簡單。例如把和平鄉三分之一的土地規劃為國家公園，其他的跟台中市合併也未嘗不可。因為目前有台中縣市兩個不同的地方自治組織的一個隔閡之關係，所以造成區域發展變的不均衡。例如交通的部分，特別是規劃大台中地區的交通時，台中市有台中市的困擾，因為它是一個都會發展區，而台中縣也有台中縣的困擾，台中縣的人要到台中市通勤或是上下班，同一條路跨越這兩個地區就會出現這種情形。因此，唯有合併升格之議來一併解決官僚體系當中不同發展與資源分配的情形。所以，都會的發展不一定要兩邊都一樣，可能是一個均衡、互補的。如同剛剛所說，台中市扮演一個都會中心區，未來可能有國家音樂廳、大型的經貿、資訊中心，台中縣則是一個農業地區，可以補充大台中裡面所有人口所需要的生活品質。但是水運、路運的交通如何去補充其不足，讓台中確信是一個樞紐中心，不要說什麼東西都集中在一個地方，因為一個單獨的直轄市直接從台中市成立的話，就像大人穿小鞋，為了適法而要求降低人口數其實並沒有特別的意義。

如果依照人口的比例來分割而都沒有什麼考量，如此必定會順了公婆而逆了姑嫂意，這樣的縣市升格就不會是很公平的發展。所以，站在我們的立場，我們必須問其考量為何，是否只是為了某人的競選政見的兌現。然而，政見的兌現並不是一年就能支付，可能是兩年或三年。如果能有更多的時間，是否能做一個長遠的發展，讓大家願意因為長期的遠景而能忍受短期的不便，這樣才是比較重要的。因此，先把中部地區的區域計劃給定位和規劃，

我想大部分的地方縣市政府都會依循這樣的計劃。透過公聽的程序讓計劃通過，以此來做為行政區域的劃分比較能為大家所接受。

另外好像很多人以為北高兩市佔盡地利之便，其實現在高雄的財政比台中縣市還糟糕，祇是沒有顯現出來而已，聽說是千億以上的負債。以上是我們立場的表達。簡單的說 1.不反對中部有直轄市的出現。2.直轄市的出現必須顧慮的是整個中部的發展，包含苗栗以及彰化。因為只有一個主角是無法演戲的，一群人當中有主角有配角，這樣整個發展才會豐厚而多元，這樣的發展對中部地區才是比較重要的。所以，應該捐棄財源性等等短期的考量來做縣市升格的標準會比較好。這是我個人簡單的意見，謝謝。

主持人：

謝謝劉副縣長的發言。就一個學者而言，我蠻欽佩副縣長能有這樣的發言。劉副縣長是一個地方的副縣長，從國土規劃長期發展的觀點來談台中縣市升格的問題，我想這些發言對研究小組有蠻不錯的指引方向。當然我個人不諱言財政分配不均是幾十年下來的結果，我不覺得能在短時間之內解決。接下來請東海大學法律系黃啟禎教授發言。謝謝。

黃啟禎教授：

主持人、各位貴賓、各位先生、各位女士，大家好。其實在台中市升格的部分，我的一些意見曾整理成書面，而這一部份也被收錄在台中市政府計

劃室資料第七項的結語部分。這些意見就是希望台中市能成為一個直轄市。當然，因為時間上、心理上、感情上一直跟九二一震災連接在一起，所以有一點感情用事。基本上，我們不反對設立直轄市。

回到制度面以及理想的層面來看而非現實問題的回應，我們回到像剛剛劉副縣長所提，我們反對國家把地方政府做大小眼區別的這種制度來做財政以及人事等等方面的扭曲，然後就將錯就錯來設計不同的制度並因此而產生很多問題與製造了很多的困擾而於事後才來想一些方法來解決問題。所以，最終還是必須回到宏觀的思考。因此，本人非常反對直轄市制度的設立，因為這種人為的扭曲持續了幾十年，所累積的問題自然就會相當嚴重。事實上，這也表現在國家整體建設與政治效應上。所以，為了拉平這些東西，我們就必須思考，把北高兩市拉下來總是得罪人而有困難，如果是把其他縣市往上拉，不僅大家高興，而且可以藉著這個機會把幾十年來的扭曲做一個重新的修正與彌補。從這個角度出發，我們就有很多規劃的可能性。除了一個強有力的地方政府來回應中部地區急須解決的問題之外，各縣市也可藉此把長久被忽略的建設做一個彌補與調整。所以，藉著這個機會，台中縣市、桃園縣、台北縣、台南、高雄等地能做相對應的調整，把各縣市慢慢往上拉到和北高兩市一樣，這樣大家在平衡之後，名稱就變的不是那麼重要了。

另外，與其在舊有的泥淖掙扎的補鍋子想法，不如把鍋子丟掉來做一個新的，由宏觀性的觀點來規劃行政區劃的問題，也讓過去經濟規劃的生活圈能形成。其次，經濟、行政、與財政規模上應該拉平彼此之間的落差，因為

目前彼此之間的落差過大。我曾經在南部的一個縣演講，縣長在對資深優良公務員頒獎，縣長在頒獎時轉過頭來說「水準不夠，沒人才」。依此，我們就可以看出普遍性的人才平衡需要去強調。重新去調整這些東西，可以讓人才以及其他資源的分配能更均衡一點而不會過度集中在中央或是少數的地方政府當中。

第三，有助於政治性的穩定。因為同為地方政府，但是地位懸殊，這並不是一件好事。從未來長遠來看，台灣最高元首都會從比較低層次的地方政府來產生，所以，北高兩市市長並不必然為準總統而有其他的可能性。我個人認為，如果定位為三級政府，就不應該在此架構下於中間有一夾層。我們至少在兩級的時候應該用合理的調整而不該有夾層。這是考慮台中縣市升格的問題後，我們不能忘掉這個大目標和理想，否則我們只是在做一個更大的扭曲而已。北高扭曲的不夠，我們再來創造扭曲的機會，再來把北高兩市所沒有吸收完的剩餘資源再由一個新的直轄市再來扭曲。所以，從一個均衡面的角度來看待，這是我個人粗淺的看法。謝謝。

主持人：

謝謝東海法律系黃教授的發言。黃教授提到省虛級化以後，如何強化縣市的地位，適度拉平直轄市與各縣市的地位。接下來請台中縣財政局做一個補充。

台中縣財政局：

主席、各位長官、各位先進，大家好。台中縣財政局第二次發言。台中縣政府的意見由剛剛劉副縣長有一個充分的表達。我們贊同劉副縣長所說的，因為今天不是只有人事、財政的問題，應該考量整個區域的均衡發展，要發展就是要多元、均衡、互補的才好。所以，要合併或是單獨升格要有遠大的眼光。謝謝。

主持人：

謝謝。接下來請台中縣的計劃室代表發言。

台中縣計劃室代表：

各位與會的代表大家好。台中縣政府計劃室第一次發言。台中縣的意見基本上已經由劉副縣長做了完整的表達，於此針對台中市政府以及與會代表提出三個思考的問題。1. 升格是否都要利用地制法的條件，地制法是否能夠為單獨的縣市量身訂做。2. 人口數只要達到一百萬就能升格，那必須進一步問我們為什麼要升格。3. 既然要升格，台中縣建議是用宏觀的角度來思考整個台灣均衡性的發展。以上幾點報告。謝謝。

主持人：

謝謝。事實上，在各位發表完之後，有一段綜合討論的時間。接下來請

台中市計劃室代表發言。謝謝。

台中市計劃室代表：

主持人、各位教授專家、還有台中縣市的各位同仁。我想我們有準備一份書面資料，但是剛剛我們副市長、民政局、財政局長都做了報告。不過除了書面資料以外，我想做一些心情上的表達。台灣是一個島國，也許有人不認同這種說法，不過我曾經跟老一輩的人談過，基本上台灣的命運就是一個島國的命運，多年來的主軸是一個殖民地的命運。所以，從歷史的角度來看，許多年長的人，經歷過不同的政府而會有所比較。事實上，許多政府在國土規劃的基本想法都不一樣。台中並不是一開始就不如台北、高雄，以歷史的角度來看，清朝光緒十三年建府於台中，而且還有一府二鹿三艋舺的說法。因此，並不是因為台北得天獨厚，這是人為的因素、政治的因素所造成的。因為從歷史的角度可以看出不同政府對地方重視的程度，今天台中會變成這樣並不是天然的因素所造成的，尤其國民黨政府到台灣之後的基本想法是把台灣當成是一個反共的據點，所以把台北市當成是一個國際上的櫥窗來建設，因此幾乎所有的資源都用在台北市，後來有人批評重北輕南而有之後的高雄市，不過卻演變成重北重南忽視台中。所以，我覺得在整個國土規劃的均衡發展之下，新政府應該從中部播一個種子，讓中部的區域能均衡發展，這在政治的考量上一定能獲得中部或是全國人民的認同。

其次是指總統政見的兌現。我以一個見證者來陳述，我在阿扁總統競選

的時候到他的會場去，他說他進總統府之後第一件要批的公文是升格中部地區有一個直轄市。此話言猶在耳，現場許多鄉親為此話而鼓舞。所以，無論如何，絕對不能辜負選民的心情。基本上，剛剛主持人說把它當成一個研究案就顯示政府有執行決心的說法我不是很認同。因為以前台中市也有許多的重大建設本來都已經編好預算，例如巨蛋，但是到最後就因為說要改成研究案來研究 BOT 的興建方式，然而到了現在幾乎胎死腹中。所以，我覺得一進入研究案似乎就變的遙遙無期。因此，阿扁總統必須要兌現承諾，否則真叫那些選民及為他努力過的人情何以堪。

最後一點要表達的是中部這幾年真的是雪上加霜。第一件事情為精省，精省不只是廢掉一個層級而已，事實上台中市為中興新村大門的地位、省府相關單位的裁撤對中部地區的衝擊相當的大。第二、是九二一地震使相關的產業蕭條。最後是總體經濟環境使然。因此，從災區的角度或是政見的兌現或是國土規劃的均衡發展以及台灣島國的歷史來看，我都覺得要讓台中地區來升格，以便災區獲得應有的資源。單以災區而言，升格可以擴大內需，爭取更多的資源和自主性，讓中部地區迅速的恢復原有的風貌和生機。以上是我們要表達的一些心聲，謝謝。

主持人：

謝謝台中市計劃市黃主任的發言。我想做一個小小的聲明是此案為一個研究案，以後會不會實施已超出研究團隊關心的範圍，我想黃主任負責計劃

是應該了解，任何一個重大的變革，其之前的評估工作對於各種政策可行性的探討，我想絕對是重要的，這也是一個負責任政府要做的事情。

接下來我也做一個小小的回應為一個政治人物的政見或是發言應該端視各種配套措施條件是否可行而來加以實施，特別是台灣政治人物所下的一些承諾反而更要審慎的來加以討論。如果政治承諾或是競選口號沒有經過小心的評估、計劃與考核而馬上加以實施，我覺得那不是一個負責任政府的做法。即便是陳總統的一些政見或口號也應該審慎的評估是否有充分的條件來配合，這是個人的一個意見與回應。

以下的時間不曉得與會的同仁是否要再做引言，如果沒有的話就進行綜合討論的時間。

剛剛台中縣市的各位長官同仁所發表的一些意見當中，我個人很想了解的是說，台中縣市要成為直轄市有很多不同的可能性，包括台中縣單獨升格、台中市單獨升格、台中縣市合併升格、或是台中縣割市讓台中市升格。我不知道在這些可行性當中，這些鄉鎮的合併、土地利用等等的面向，台中縣市是否有初步的溝通、初步的規劃或是一個類似這樣的研究案？因為要這樣進行會有相當複雜的問題產生。例如台中市希望把大里等比較繁榮的市割過來，那台中縣可能會有不同的意見。因此，不曉得台中縣市對這些問題是否有進行初步的整合工作？

台中市計劃室主任：

我想這是一個權責的問題。升格為直轄市，地方政府不能在許多的場合來表達立場，所以目前並沒有做一個深入的規劃。

台中市財政局局長：

我們不可能把台中縣的土地劃過來，這樣會傷害台中縣。除非是台中縣主動願意劃出一些地區來合併升格。因此，可能的方式就是台中市單獨升格或是合併成立一個直轄市。

黃啟禎教授：

談到這個問題除了急迫性的考量以外，尚有一個問題為若升格付諸實行了，則必須面對法制的問題。因為台中縣市的合併都面臨兩個議會本身的問題，根據行政區劃法草案的規定，這是要由議會來通過的。有一次在立法院中，台中縣的發言就說，如果台中市只考慮自己而忽略台中縣，不僅升格無望，升天則是必然。所以，必須回到基本的問題為升格的目的何在，不外乎是各類的資源能更多。在此想法之下，台中市的升格在資源有限的情況之下，因為見人好就會萬箭穿心，所以其他縣市未必會祝福台中市。如今，行政區劃法已經退回，然而台中市的升格勢必要經過行政區劃法，沒有行政區劃法等於沒有管道，所以現在的探討只是一些純理論的探討。因此，在地制法、行政區劃法明確以後，依此來進行才不會空談一場，這個法令的問題亦應予以考量。謝謝。

台中縣劉副縣長：

我回應一下黃教授的意見。我想台中縣市的首長都是站在大部分縣市民的觀點來著想而不是比較窄小的想法。您剛剛提到的行政區劃法，我手頭上的資料是只有一讀，要等到三讀完成很困難，如果又牽涉升格程序要由內政部來提案，實際上是立法院和內政部來提案，然後在徵詢台中縣市政府與議會以及行政區劃委員會的同意之後才送到行政院核轉立法院公告。亦即這最短需要兩年的時間，換句話說，在明年的縣市長選舉之前是來不及了。不過有很多的可能我們可以去嘗試。就好像之前總認為鄉鎮市長的選舉不可能廢，但是現在要改為官派，鄉鎮市長反彈的聲音已經很小了。因此，重點是如何營造一個條件讓他水到渠成。我們去比較台北和高雄，台中的資源明顯缺乏，而中部的發展需要一個強有力的火車頭，而這個火車頭就是一個直轄市的誕生。然而在朝這個方向來發展的時候一定要放大心胸來看，剛剛我們有提到要解決短期財源分配的問題，我個人覺得升格對人民個感官來說並不會有太大的差別，真正會去在乎的是公務系統的人。而他們在乎的是沒有辦法向北高兩市去派任一級主管。現在台中市有五位政務職的任用。所以，要解決這個問題，可以朝著準直轄市的方式來解套，提高統籌分配款的比例，提高民選首長任用一級主管的人數，慢慢將其拉高來降低在行政層級上所造成的差距，讓地方首長真正比較符合地方制度法的精神。

現行的地制法對很多縣轄市而言只是形成一個跛腳的縣市，因為和北高

兩市差太多了。北市三十幾位一級主管全數首長任用，台中縣卻只能有五位，稅收亦無法充分自主運用。所以我們要回到當初的出發點來看，如果台中市單獨升格，其多分配的統籌分配款從北高兩市甚至是苗栗、雲林、彰化等地抽過來的話，則台中市民對其他縣市的人也無法交代。因此，如何在財政及人事提出更長遠的規劃至為重要。

另外，教授可能在台北比較不清楚的是，除了中央機關以外，地方的研究經費相當有限，我們連五十萬都拿不出來了，談何去成立一個規劃案。所以，地方政府很難去做研究。因此沒有比較有法理或是區域計劃的概念來處理有關升格的問題。這也很嚴重的暴露縣市政府只能執行而無法創造一個空間來說明自己升格的欲望而不是在於人口數的比較、統籌分配款的比較或是阿扁的承諾。因此，創造一個水到渠成的空間，那中部地區的縣市是不會有人反對的。然而，現在只因為某些人所講的一些話而必須做到，我擔心這些人不在朝為政的時候，後代的人會罵他讓窮者更窮、貧者更貧。所以，還是必須以長遠的眼光來看而不要太短視。

主持人：

不知台中市財政局長或民政局長有沒有要補充發言之處？

台中市財政局長：

從歷史角度和現實面來看，中部地區要有一個都會。這個都會讓我們有

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為院轄市相關問題之探討

一個遠景，希望將來中部地區的都市會成為一個國際化的都市。而一個國際化的都市必定要有一個港口和機場，我們也考慮到留給後代子孫什麼東西，我們希望能對現狀有所改變，讓將來能更好。

台中市民政局長：

目前重南北、輕中部，尤其台中市是中部地區的首善之區，所以中部地區一定要有一個直轄市。至於直轄市要如何劃分，行政區劃法到現在仍未制定。我們台中縣市交界，在大里以及太平有很多地方的縣市界很不清楚，尤其是大里市有個祥路村，有十九戶的居然完全在台中市進出，要到大里市很不方便，因此，也經常向議會陳情，向大里市公所陳情，希望能劃歸為台中市。但是召開台中縣市協調會報卻始終無法解決，其最主要的是大里市公所始終不同意，所以，將來行政區劃法的制定是非常重要的，否則不要說台中升格，對於縣市界劃分不輕的部分也無法做調整。所以，台中升格對於平衡地方發展是有需要的。同時在地理上，台中在政治、經濟都是中部的樞紐，所以，針對台中的升格應該積極來處理。但是，行政區劃法也應該盡快制定，而不能說無法實施或是實施上有困難就抽回。如果能順利完成，這樣對於區域的平衡和國土的規劃可以做重新的調整。以上是我的淺見，謝謝。

主持人：

謝謝蕭局長。不知道其他長官有無補充？

台中縣議會劉機要秘書：

我們期望能很快的看到方案，不管方案為何都不要緊。因為這樣的座談已經很多次了。我們知道一個政策要推動必須要有自己的想法，其實我們看不到行政院真正的想法是什麼，我們希望能儘快具體，到底是要單獨升格或是合併升格抑或比照一百二十五萬人口直轄市的員額編制以及稅收分配。十幾年前，台大城鄉所即有規劃生活圈，然而至今仍沒有做進一步的調整和國土的規劃，而且生活圈也緩不濟急。所以，我們希望一個火車頭帶動中部的繁榮發展。所以，我們應該儘快進入方案的討論才能有所進步。

主持人：

謝謝各位踴躍的發言。於此，我做一個小小的聲明。研考會沒有給我任何的指示和干預，當然我也不接受任何的指示和干預。同時我個人也沒有任何的方向和底限。我會將各位的意見好好的加以整理，根據學理和各方面的考量來做一個政治方面的說明。但是我在這裡要跟各位長官提醒一下，我們星期三在桃園縣的座談，發現它們各方面的準備與先行的規劃都是不錯的。其實我一直認為雖然是中央政府在做決策的整體規劃，地方政府在執行。可是在這裡，我跟各位長官做一個私底下的建議，那就是地方政府在爭取一些計劃或變革時，如果能提出一些相關的對策，對於上級中央的一些方案是會有影響的。

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為院轄市相關問題之探討

今天非常謝謝劉副縣長以及在座的長官和與會同仁對此座談會的協助。非常謝謝各位，謝謝大家。

附錄三、台北縣座談會會議記錄

時間：民八十九年九月十八日

地點：台北縣政府

出席者：計劃主持人：陳立剛教授

記錄：趙恭岳

研考會代表：黃子華

副縣長：林錫耀

民政局局長：盧慶忠

財政局局長：邱成燦

研考室代表：陳美娟

研究案助理：趙恭岳

研究案助理：黃懷德

主持人：

林副縣長、兩位在座的局長，以及其他台北縣政府的同仁大家早。首先非常謝謝大家在星期一早上來參與這個縣市升格的座談會，我先跟林副座及各位同仁報告這個座談會的目的。台灣目前在縣市層級位階上有些爭議，特別是台北縣、桃園縣及台中縣市。我們都知道總統在選舉上對於這個問題有一些承諾，而研考會為了對於這個問題有更新、更清楚的瞭解，特別委託我個人來做這樣的一個研究案。這是我們第三場座談，我們在上禮拜進行桃園、

台中兩場座談會，今天特別到台北縣來聽聽各位首長的意見。因為這個問題茲事體大，它可能牽動的問題相當的多。今天希望各位長官同仁能對於這個問題儘量發表意見，之後我們研究團隊會根據各位的意見加以整合，再根據學理加以綜合考量，擬出一些政策方向，提供我們行政院研考會來做研判或政策研擬。在此也要跟各位同仁說明，我們研究案本身是中立的，我們沒有任何的政治底限或特定看法。我們希望聽聽各位的意見之後，再提出方案給研考會做最後的判定。我們先將時間交給林副縣長，謝謝。

林錫耀副縣長：

陳教授，還有我們縣府的同仁，各位先生女士大家好。非常感謝行政院研考會為了縣市升格直轄市的相關問題，為了及早籌謀以及周全的準備，來到我們台北縣徵求各方的意見。自從阿扁總統當選之後，台北縣內各界包括議會、工商團體、縣民都相當關心這個問題。因為在選舉期間，阿扁總統也明確的承諾會支持台北縣升格。升格直轄市，是台北縣民長久以來的心聲及期望，非常希望能在政權轉移之後有突破性的發展。就我們考據相關的資料，台北縣的升格並非是總統選舉期間才有的議題，也不是最近幾年才有。早在民國 68 年，距今二十一年前，台北縣議會就建議中央將台北縣升格為院轄市，他們還連名稱都取好了，叫中正市。在當時這樣的建議很容易就不了了之，但可見得這個問題決對不是最近的事。據瞭解，當時台北縣的人口已經超過兩百萬，許多的縣民就認為既然人口已經達到相當的程度，何不像台北

市一樣，及早升格，使台北縣在成為院轄市之後可大力發展地方。後來沉寂了許久，到民國 78 年，縣長改選，尤清縣長競選時，他有一個相當強的訴求就是一河兩制，一水之隔，何以台北縣市之間差這麼大？那時對縣市之間的不平等，縣民之間已經有強烈的感受。因此在縣長選舉之前，約民國 77 年、78 年時，有相當密集關於台北縣升格，或是縣市合併的聲音。雖然有稍微獲得重視，但是經過一段時間，又降溫消失了。後來，在每一次重要的選舉，如 82 年縣長選舉前後，各界都有相當的討論。在後來，意見有重要的轉向。原來在 78 年前後，直接升格或合併的兩種聲音勢均力敵，後來慢慢整合成一種意見，就是直接升格，不要跟台北市合併。一來是因為兩個自治團體要合併，牽涉比較複雜，至少兩個民意機關，議員產生的方式會產生大的變動。另一方面，也因為兩個區域整合之後，會牽涉到區域的重劃，因此，為了化繁為簡，一種主流的聲音就出來，那就是何不乾脆單獨升格。雙子城這樣的模式，應該也可以在我們台灣成立。後來也都持續的往這個方向在推動。在民國 84 年議會也通過決議，建請台北縣升格為直轄市，省政府也函覆另與評估而被擱置下來。台北縣的升格歷史大概都是這樣的結果。這份資料我就不再贅述，這是我們好不容易從檔案中摘錄的沿革，我想可以影印一份提供陳教授參考。

現在我要直接說明，台北縣為什麼要升格。固然，一個很簡單的道理就是升格可以追上台北市各項的建設或人民的福祉等。這樣談也許過於抽象，比較具體來講，升格對於台北縣有一些意義，我簡單敘述一下：

第一，升格之後組織員額及職等會產生根本性的改變。以組織來講，譬如說：台北縣縣政府內部民、財、建、教，加上警、衛、環、稅幾個附屬的機關共有數十個單位。但是台北市，直轄市的組織型態，就並非這個樣子。他們除內部有些單位，其他像工務局、建設局、民政局，都是獨立機關，所以組織的規模與層次非常不同。也許大家會問機關與單位有何差別？機關的話，可容納較多的員額。像我們工務局目前是四、五百人，控制幅度會產生困難，一個局有七個課，一個課高達上百人，非常不合理。另一來說，就是職等的差別很大。像台北市，最高常任文官，以副市長而言，是十四職等。那我們這邊呢，副縣長或主任秘書，是十二職等。因為如此，所以整體比較之下都會矮兩等。譬如說台北市工務局興建工程處的處長都是簡任官，而我們除了工務局局長是簡任官外，副局長只有九職等，所以職等就受到壓縮。這樣的狀況會形成一方面內部升遷有瓶頸，另一方面要延攬人才，也非常不利。這是我們要升格一個重要的理由。不過這樣的理由也許對民眾來講感受較不出來，對民眾而言，比較大的不同應該是在財政的問題。

很多縣市要升格也是基於這點的考慮。21 縣市都非常羨慕也非常不滿為什麼北高兩市可以從統籌分配款中拿走百分之 47，即便今年也分得了百分之 43，這樣的差異真是天壤之別。以台北縣和台北市為例，我記得去年統籌分配款，台北市是 831 億，台北縣是 37 億，台北縣的部分差不多是台北市的零頭。即使中央為了彌補這樣的差距，另外給補助款，兩者合計不過是 168 億，亦只有 831 億的五分之一。台北市本來自有的財源已經比較高，又加上較多

的分配補助而拉大了差距，以致於如本年度一年半的預算，台北市是 2676 億，台北縣是 1023 億，是 2.6 比 1。如果我們在進一步將人事費等法定支出扣除，建設經費的差距會更高。把這些人事費用，其中最大宗是教師，可能不只佔三分之二，把這些扣除，建設經費絕不只 2.6 比 1，可能是 10 比 1，甚至 50 比 1。所以，縣市之間的建設經費差距是非常可怕的。這會造成一個結果，亦即各位在台北市會到處看到美麗的公園、寬廣的人行道，車行的道路更是不在話下。但是在台北縣，甚至有些鄉鎮，是沒有公園的。固然有些是以往都市計畫不當，但是有許多是因為無力徵收，所以，變一變就把他變掉了，因此，公園綠地少的可憐，台北縣的生活品質難以提高。馬路在台北市是一條一條，又直又寬，台北縣則是彎彎曲曲的。這些就是預算差距太大所產生的結果。台北市一下是快速道路，一下是地下化，台北縣則連發薪水有時候都不夠，所以更談不到建設地方。我相信，其他的縣市要升格，財政是最主要的考慮，也是最實質的問題。

再一個升格的理由，就是我們希望藉由升格消除掉一個層級，亦即鄉鎮市。台北縣有 29 個鄉鎮市，其中有 10 個縣轄市。這 10 個縣轄市，一般人根本感受不到他的界限在哪裡，其根本沒有一個明顯的行政界限。在這種情形之下，硬要分這些市鎮，反而有很大的後遺症。例如每一個鄉鎮市平均都有一個都市計畫，29 個鄉鎮市有 44 個都市計畫，這樣的情形下，都市計畫就會變得支離破碎，因為許多的計劃是不同時間規劃，不同時間檢討，不同時間審議。如不同鄉鎮市之間的道路連接，常常並不一致，所以對整個都市的

合理發展有相當的阻礙。另外一個議題就是鄉鎮市長要不要官派的問題。假如我們升為直轄市，要不要官派，就不重要了。改為區之後，要進行重劃，就比較簡單。像現在要把哪一鄉和哪一鄉進行行政區劃，沒有那麼容易。依照行政區劃法的草案，不曉得要搞多久。大概主要有以上三個原因，所以，升格為直轄市的呼聲一直不斷。

現在我們進一步考慮要怎麼升格以及有沒有法源依據。這方面我想陳教授是專家，我們為了這方面也做過探討。依地方制度法，要升格必須符合第四條的規定，亦即人口 125 萬，在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區得設直轄市。除了人口之外，其他都是抽象的條件，可做主觀的認定。這些主觀的認定，在我個人的看法，都是一種政治考慮，沒有什麼客觀的準則可言。政治、經濟、文化及都會區域發展，有什麼特殊需要，你說有就有，說沒有就沒有，我覺得在這方面幾乎是很難論斷。唯一重要的是，如果該地方民眾都有這樣的呼聲，主政者又認為升格不但回應民意的需求，又對地方有益，我覺得，這個條件就算成熟。也許中央會有一種考慮，就是大家都升格，怎麼辦呢？中央可能覺得是一個頭痛的問題，就地方來講，其實覺得很簡單，就那就是大家都升格。原本在我們一個符合邏輯上的思考，既然省已經精簡掉了，中央再過來就是縣市，縣市應該一般高，沒有必要分直轄市或一般縣市。為什麼會有直轄市，是因為以前中國太大，35 省之外，還有一堆直轄市。也許因為幅員廣大，所以有設置的必要。台灣這麼小，人口這麼密集，美國南加州的土地幅員比台灣大很多倍，人口也比台灣多很多，

其也分設很多縣、市，不過，並沒看到直轄市的設立。所以，直轄市是以前中國特有的產物，但絕不是台灣未來所必須。台灣有設首都，但首都也是一個名稱，不應該有太多的特權。所以，中央若怕設那麼多直轄市怎麼辦？我們覺得。假如直轄市是一個虛名的話，那就讓大家都高興，讓大家都升格。假如他有實質的不同而會造成地方建設的差異以及國民受不平等的待遇的話，那就更不應該做區分。所以，在這樣的邏輯思考下，我們認為這沒有多大的問題。也許我們不升格直轄市也無所謂，那就乾脆把直轄市廢掉，讓大家平起平坐亦為一個可行的方法。回到正題，就是如果真的要升格直轄市，中央會以於法無據作為回應。因為地制法第七條規定行政區之廢止或設置，依法律規定行之。那這個法律是什麼？好像定義不清，不過一般都解釋為行政區劃法。但是薄慶玖教授似乎曾主張還沒廢止的直轄市組織法也可以適用。不過後來直轄市組織法好像廢掉，這可以請陳教授查證一下。這好像是民國 36 年立的法。當然，一般的看法是指行政區劃法。但是行政區劃法還沒有通過，所以沒有法源的依據可做調整。我們的看法是這樣，第一個，行政區劃法要在立法院通過，談何容易？第二，立法院即使通過行政區劃法，對於行政區域調整，不但程序繁瑣，而且艱難。譬如說兩個行政區域要重新劃分，都要經過兩個區域的民意機關同意，光是這關就很困難。民意代表都是各地選出，有不同的政治考量。這會造成即使區劃法通過，還是無法合理調整劃分行政區。我覺得現在的區劃法是非常不務實的，一旦立法通過，只會造成台灣的行政區劃更加困難。假如中央及各界認為合理行政區劃有必要的

話，現行的草案絕對要大幅修正。我個人甚至認為，行政區劃不一定要用法律來規定，這只是一個行政區域的劃分，如果用法律規定，又讓通過的條件這麼困難，無異只是製造更多阻礙。所以，我們認為第七條的規定要做修正，應該可以由行政院訂定行政區劃的程序或條件就足夠了。以法律訂定，且條文又難以之行的情況是沒有必要的。這是我們縣政府討論很久的意見，就是把第七條依法律行之改為由行政院定之。行政區劃的調整，由行政院訂定一個辦法，照這個辦法來做就可以了。對我們來講，不必去修改人口數多少，不像台中，還要去修改，我們只要解決行政區劃法的問題就可以了。

最後我談一下蘇縣長的想法。縣長的看法為台北縣的升格，不但是縣民長久以來的願望，而且也好幾次付諸促進的行動，但是，最終都不了了之。好不容易，在這次的大選中，我相信三位候選人都支持，只是阿扁總統還特別打廣告，當選之後要讓台北縣升格，所以很多縣民都有期待。既然他當選，應該指日可待。我們很能體諒中央要促成這件事不是這麼容易，但是也許今年有困難，也許明年還難達成，但我們希望總統的政見能實現，因為要實現並不是說要多花多少錢或哪一個政黨擺明要反對，我們希望在四年的任期內能看到這樣的結果。如果說台北縣升格，中央又要另外給多少的補助，在現在財政困難的情況下可能會有問題。但是，我們只是希望在升格後，我們就跟台北市、高雄市一起分那百分之四十三，這樣我們就很滿意啦。也不要分多，以人口數作為分配的比例，我們就分三分之一就好，到時候馬英九也沒什麼話說，因為這本來就直轄市共同分配。至於要用什麼當指標或者三對等，

我們都能接受。而我們升格，也沒有任何一個黨派，以他的立場說這個不能升格，任何一個黨派，敢跟台北縣民的願望違逆，我相信絕對會死的很難看。所以，既然沒有什麼阻礙，假如做不到，這純粹是中央沒有誠意。所以，我們非常高興看到研考會為了推動這件事，委託陳教授研究及做進一步的規劃。不過，我們希望這不是一個拖延案，因為拖太多次了，如果還沒有一個結果的話，對縣民沒辦法交代。所以，務必請陳教授將縣民的心聲轉達，因為不是現在才講或這次選舉才要求，而是在很早就有這樣的心聲。所以，希望規劃能多往正面並且考慮時間的因素。很抱歉，佔了太多時間。不過，我想若不講完整、不講清楚，不足以表達。謝謝。

主持人：

我們非常謝謝林副縣長對台北縣升格的問題做一個相當全面性的分析。我個人認為，這個分析相當有基礎性特別是從很多面向，例如財政面、組織面、人事面，甚至包含後面的政治面分析都面面俱到。非常謝謝林副座。林副縣長對這個問題相當了解，也相當重視。我想跟林副縣長做適度的報告，亦即研考會對於這個案子並沒有要拖延的意思。平常我們可能有一個想法就是，一個案子變成研究案大概就是要拖延，但我們目前沒有接到這樣的訊息。在一個重大政策決定之前，做一個分析、研擬，我想是一個負責任政府的做法。當我們研究案做好之後，我們呈交給我們研考會及相關部會。至於政治上的決定，我個人就沒有講話的餘地。但我個人是感受到研考會、行政院對

這個案子的重視，你看我們研考會黃小姐，每場都參予，這是我做過很多研究案裡面很少見到的。她從桃園、台中縣市到台北縣都跟我們一起工作，這表示我們研考會非常重視這樣的研究案。至於會做怎樣的決定則是我個人是無法去預估的。不過，非常謝謝副座對這樣的問題有全面性且清楚的關照。接下來我們有兩位局長在這個地方，剛剛副座提出了很多很有趣的方向，例如，一旦我們台北縣要升格，有關於鄉鎮區化的問題或是區設置的問題，我們有一些鄉鎮是比較集中的，亦即行政區域沒有明顯區分的跡象，但有些是較偏遠地區的，若我們朝台北縣要升格的方向來看，這些鄉鎮的調整，要如何來做？這裡有民政局長，是主管的局處首長，是否可麻煩您對這方面或與相鄰縣市之間調整的問題提出你個人的一些看法，謝謝。

民政局局長：

陳教授、副縣長，剛才副縣長對於升格後人員、職等等方面已經報告的很清楚。那我就針對升格後鄉鎮市調整區域這個問題，提出我個人的淺見。

行政區域，是為施政便利而劃定的範圍，現在鄉鎮市的由來已久，目的是為了確定責任歸屬，管轄區範圍等。行政區考量因素，不宜偏重政治考量，應就資源、人文、歷史沿革、人口、產業以及財政自治能力作為考量。行政區域的劃分是有它的難度的，無論分合，都會使地方版圖產生很大的變動，將來抗拒勢力必然是很大。未來還是要依據地方的歷史背景、人文等方面，向民眾做充分的說明。如此得到居民的支持，在推動上較無阻力。台北縣升

格之後，地方區劃的調整，與未來自治的發展，有密切相關。未來區劃的發展也關係到資源分配的問題，地方上可能有相當不同的意見，因此，除了傾聽地方民眾意見外，更重要是機關儘速在區劃或國土劃分上立法，再配合都會區的區劃來做全新風貌的發展與考量。

副縣長：

關於這個問題，不曉得陳教授或其他研究者有沒有發現一個有趣的問題，亦即警察局的分局所執掌的區域跟鄉鎮市是不同的，大部分都是一個分局轄管好幾個鄉鎮，也有像板橋市者，因為太大而設有兩個分局，這是第一點可以供各位參考。第二點，地政事務所的設置也有類似的情形，不過因為轄區的範圍規模更大一點，所以大部分是一個鄉鎮一個，這跟戶政事務所當初歸鄉鎮公所有關。後來慢慢歸縣所屬，但是又產生變化，就板橋而言，其設有兩個戶政事務所。我講這個是給各位參考將來廢掉鄉鎮市或升格直轄市之後縣內的區劃會很有彈性。如同我們盧局長說的，為了施政的便利，怎樣的區域劃分對民眾最方便，施政最有效率，我想各行政機關會做不同的調整和考慮。說到這裡我還是要談一下行政區劃法草案，我覺得根本沒有道理，那只是在製造阻礙而已。任何自治團體，它應該可以有最大的彈性做最理性的劃分，若給民意機關去決定，那就完蛋了。每一個代表會把地方劃成最有利其選舉的形狀。29個鄉鎮市要重新區劃，我相信不困難，但是行政區劃法絕對不要在這方面製造更多的阻礙。因為這沒有任何的理性基礎，只是好像

讓程序更嚴謹，讓民意機關沒有話講，但結果卻是一步都不能動，這樣對台灣有什麼好處呢？像台北市調整很多區，現在調整成 12 區，對市民的權利並沒有什麼太多的侵害，但它可以從單純的行政上來做考量，市民也不會說稅要多繳一點，權利義務關係也沒有變化。所以，沒有必要大費周章，一定要以立法來訂定並且制定如此繁複的程序。這是我再補充的部分，謝謝。

主持人：

謝謝盧局長的指導，盧局長特別提出幾個考量的因素都蠻重要的。特別難得的是，雖然我們盧局長是在台北縣從事民政的業務，但盧局長希望從一些理性的因素，亦即所謂的國土規劃、行政區劃的方向來考慮是很難得的。我們在看台北縣的問題時，我們有時候很難把台北縣市區分出來，有時還加上基隆市要一併來解決的。但這樣的一併解決並不一定要把行政區放在一起，如果有一個協調的機制，還是可以保持各自獨立的行政單位，在面對共同的交通、環保、水資源上來共同解決。事實上，剛剛副座提到國外很多的都會區是由六、七個城市所組成的，比如說洛杉磯市或休士頓與華盛頓，這些大都會區，都是由七、八個，或八、九個城市共同併組出來的大都會區，他們有一個大都市協調委員會，如華盛頓地區協調委員會來共同解決華盛頓地區交通、水源以及人口成長的問題。所以，在提到台北縣、市發展的時候，合併的考量或許是存在的。但很多問題可能還是要由北台灣共同來解決這個方向來做思考。非常謝謝盧局長的發言。我們都知道，巧婦難為無米之炊。

這幾年財政方面應該面對很多嚴苛的考驗，局長這邊應該有很多資訊要跟我們分享，現在請邱局長跟我們談話，謝謝。

財政局長：

主席陳教授、副縣長、中央單位代表、各單位代表，大家早。關於升格，其中理由之一，當然是財政上的考量。剛剛副縣長已經講的非常清楚。事實上，我們不能因為行政區劃的劃分而造成資源分配的不合理。尤其是台北縣和台北市僅一水之隔，但是國民的差別待遇卻非常之大。自從中央統籌分配稅款爭議以來，很多人認為這樣的現象非常不公平。我們今天討論到台北縣升格的問題，財政是其中的一項。台北縣升格之後會有多大的好處，我想藉這個機會特別提出來。如果說台北縣升格之後，在目前財政收支劃分法跟中央統籌分配稅款架構底下，照我們初步的估算大概可增加 260 億左右的收入，這裡面包括土地增值稅當中分配到的百分之八十，另外百分之二十由中央統籌。另外，在遺產贈與稅的部分，按照目前財劃法的規定，百分之八十分配給鄉鎮市，直轄市則是分配百分之五十。按照這樣來分，百分之三十的差距，大概會減少 10 億，但是剛剛講土地增值稅，直轄市是百分之百的分配，以目前台北縣只能分配百分之八十來看，若可以升格，則台北縣將可增加 45 億的增值稅。扣掉剛剛講的遺產贈與稅減少 10 億，則稅收部分我們可以增加 35 億左右。中央統籌分配稅的部分，升格之後按照直轄市的分配比例，台北縣大概一年可增加 225 億，加上 35 億，我們初步估算，台北縣升格之後，稅

收加統籌分配稅款部分，大概一年可增加 260 億。如果以這個為基準，扣掉經常性的支出，大概共有 460 億，目前的自有財源是 392 億，再增加剛剛講的 260 億，我們總共有 650 多億自有財源，扣掉剛剛講的 458 億經常支出，我們一年的資本支出，可增加到 194 億做為建設之用。我們公務員不能說只有領薪水不做事，也要兼顧到地方的發展。從這個財政面來看，升格對於我們整個台北縣民福祉的照顧、資源的分配及地方的發展是一個非常重要的指標。以上是就財政面作一個簡單的報告，謝謝。

主持人：

謝謝邱局長非常重點的提出當台北縣升格之後所可能帶來的一些正面的影響。我想在這裡跟各位同仁分享一些心得。其實一路座談會下來，桃園縣、台中跟台北縣，當然財政面不是唯一的考量，就如副座剛剛提到的，但的確每一個地方都會提出在升格之後，可能因為新的收入而在歲入上產生變化。我在想，現在若把台北縣、台中縣市、桃園縣都加進來，比如說原來一千億的統籌分配稅款，分給直轄市，以前可能是兩個直轄市各五百億，現在變成每個人兩百，可能這個餅會相對減少。在某方面來講，副座不諱言的提到，怎麼樣爭取台北縣民的福祉，這是升格最重要的考量。如果沒有福祉的話，事實上升格並不是那麼重要。我自己倒有一個想法就是說，撇開升格不提，如果中央有一些方式來實際協助如台北縣，它的確有比較多的財政需求，我不知道台北縣政府這邊的看法如何？當然副座剛剛提醒我「體制保護」的重

要。當升格為直轄市的時候，受到體制的保護是非常巨大的，能在法律上各方面受到很明顯的保護。可是我們退一步想，在實質上面若能夠把不同的縣市區分出來，台北縣的確在各方面有高人一等的需求，我不知道各位同仁對這個問題的看法如何？同時我們進一步來看，現在中央有一個很棘手也必須面對重要的課題，就是把縣的地位提昇。在目前法律保護的情況下，要把他拉下來，這比較難，但要如何實際讓縣的地位提昇，我想這是新政府必須考量的課題。就像我剛剛提到，我想副座也許知道，美國有些市，或有些 County，有些縣，被區分為三等縣，或三等市，根據州的立法，何種等級的縣，如 A 等縣，可能就是怎麼樣的配備，如果範圍、規模是 C 等縣的話，則州政府在財政、人事上的補助是 C 等縣的方式來做。美國州政府底下有很多這樣縣跟市的分別，不過我當然知道我們國情不會樂見澎湖縣長與台北縣長就高低不等的區別，但其實這樣的分等，是有配合人民跟縣政需求的需要，這在美國已經實施好幾十年。我是覺得以我們國內而言，過去習慣於中央一把抓的心態，沒有讓我們地方的規模或是組織型態讓他稍微多元化。像美國，他們就讓地方的老百姓決定他們的地方政治體制，讓地方的民意來決定採行委員制或是市經理制。我們如果覺得市經理制很好，透過地方老百姓的投票，則地方政府的制度就是市經理制，也許這是未來我們地方政府可以採取的方向。不過經過幾場座談會下來我有個思考，是不是以後有可能在縣市裡面分一些層級？其實升不升格我不知道是不是那麼重要，但是如何在體制上面去落實並保障有迫切需求的縣市，這也許是我們可以思考的方向。這是我個人

接觸之後一些初步的想法，那我也將這些淺見提出來跟各位長官同仁分享。我們以後的發言也許可以針對這方面來做一些想法上的提供。接下來是不是請我們研考室的副主任來發言，我們陳副主任一直對研考業務非常的熟悉，而且我們台北縣對於升格業務一直很重視，我想，是不是提出您個人研考業務上的一些看法，謝謝。

研考室副主任：

剛剛我們副座已經提出很多的看法，我只是想，是不是升格要達到實質的效益之外，我有一個看法是「到底中央在擔什麼心」？其實我在林豐正時代就進來，當時就一直在爭取升格。我們要整體的交易，不要片段的分割，那時候就有講到這樣的看法。那我就在想，為什麼長期下來，中央就一直在排拒，他在排拒的過程中，他的心理障礙到底是什麼？找出這樣東西之後，我們再來看說怎樣彌補以解決存在的障礙。這樣的話其實不管中央或地方是一個雙贏的局面。其實在一直沒有定案的情況之下，已經付出了很多社會成本。類似這樣子的會議不知道開了多少次。假設這次開了會，後來又怎樣怎樣，而後又被勸以稍安勿躁，這樣就浪費了我們很多的成本。有形的成本可能是委託案，同樣的，台北縣政府在 82 年的時候有綜合發展計畫，有一個部分叫地方自治，當時也有談單獨升格或合併，那時候也委託了黃錦堂黃教授做了一個委託報告。鄰近的台北市也是這樣，整體來講，一直在浪費這樣的成本，真的是很可惜。所以，我會覺得，我們去找到根本的原因，我相信，

一個情境的改變，或許如這次新政府的改變，整個心態和思維會和過去不一樣。最好不要在這個地方一直打滾，我想這是我個人的一些看法，提供研究單位做一個參考。

主持人：

在座的張課長或其他長官，有無其他發言？謝謝剛剛陳副主任的發言。我想，您的看法我非常同意。剛剛林副座的看法也許可以提出來討論，亦即我國過去的層級是延襲適用在大陸憲法上的一個層級，我個人很同意這套地方政府體制的層級是不是能切合台灣地方地區發展的疑義。我覺得是必須要好好加以思考跟檢討的。我在學校研究所講授這個課程時常跟研究生提道我們這套體制是不是要完全按照那一套東西實施而三、四十年不變？我個人有很大的一些質疑。不過，話說回來，任何行政區域的變動以及政治制度的改革，事實上會牽涉很多的層面，可能台北縣部分同仁會覺得牽涉的層面不是這麼多，我個人覺得有關於行政區劃或有關於地方縣市的變更是會牽一髮而動全身，特別是很多時候是政治的考量。譬如剛剛副座提到區劃法的問題，如果由地方的民意代表同意之後，那就沒完沒了。事實上在政治學術語裡，有個詞叫 Gerrymandering，很多美國地方行政區劃是透過地方議會來決定，劃的結果是一蹋糊塗而不知所云。很多議員因為他選區的關係就會有很奇怪而不符合行政效能的一個劃分方式。所以我們可以說，很多區劃是應該要有理性上的思考。但是，我們也不排除很多政治上的因素。以台中縣市而言，

台中縣市若合併的話，以後那個直轄市的市長，是台中縣還是台中市來選出就有可能產生政治上的角力，台中市不一定選的贏台中縣，那台中縣也不事實非願意讓台中市把台中縣的一部份，像大里、太平劃歸為台中市，讓台中市成立一個直轄市。所以，台中縣市如果合起來，好像應該也順理成章變成直轄市，但是這裡面各有各的政治考量，所以我們也不能將政治因素排除。不過我倒是很同意剛剛副主任說，到底中央政府有什麼心結，很抱歉我對舊政府並不瞭解，不曉得其到底有何心結，就我所見之新政府，它對這個問題是重視的。在適度的規劃並聽聽各位長官同仁的意見之後，到底要怎麼做，什麼時候做，我想新政府有新政府的考量。不過新政府一上台就對這幾個縣市有這樣的研究案而言，我個人是體會到這樣的誠意。我想副主任提出這樣的想法，我可以帶回去好好的研究。副座或是局長有任何其他意見補充，也希望副座您這邊可以督促縣府方面將各方面的資料儘量給我們，幫助我們寫作上更有說服力。不知各位還有什麼高見？

副縣長：

陳教授，我想我也了解中央研考會對這個事情的重視，也的確有誠意。所以，很快的委託陳教授對這個問題再作深入的鑽研。所以，我更進一步提出一些看法。就我知道，中央內政部也好，研考會也好，對於這三個縣市要升格，他們也了解這是陳總統的承諾，而且也似乎對這個問題相當的頭痛。可能沒有什麼心結，但有一些頭痛的考慮，如學界，對區劃有研究的學者可

能會批評這純粹是政治的考慮，認為新政府是在政治考慮之下將這三個縣市升格為直轄市而沒有什麼理性規劃當作基礎。新政府可能會對這樣的批評覺得蠻難堪的，因為對於這樣的質疑並無法提出一個合理的解釋。桃園縣為什麼可以升格？台中市為什麼可以升格？台北縣為什麼可以升格？那彰化呢，其人口也很多，也達到 125 萬的標準，那彰化為什麼不能升格？第二個，升格假如真的那麼好，那其他沒升格的縣市該如何交代？升格假如真的對組織、財政、人事有那麼大的好處，那對於偏遠的或是農業縣市該怎麼交代？他們反而更需要中央補助和支持。這是他們第二點顧慮。第三個，可能怕妨礙到既得利益，如台北市，高雄市。因為升格之後，就會跟台北市、高雄市爭權爭錢，統籌分配稅當中的百分之四十三，原來只分配給兩個，現在分配給三個或者五個，這些既得利益者可能會有反彈。等一下馬英九又咬住陳水扁而認為升格案是衝著他而來的，是故意搞了這三個直轄市來跟我來搶統籌分配稅。可能會有這三個痛苦，所以中央現在會有一種態度，亦即能不能在不要升格的情況下，能夠儘量達到各縣市的目的。我剛剛私底下也跟陳教授說，如果不升格，要解決這些問題有體制上的困難。我隨便舉個例就好，地方制度法不是要修正嗎？案子好像送到行政院並且在做最後的考慮，中央很尊重地方，一直在溝通。但是我舉副縣長職等的例子來說明，我在這聲明這絕對不是為了我，副縣長的職等是關係到我們底下所有人的職等，所以這個只是一個指標。我們目前是十二職等，中央好不容易要把他提昇變成十三職等，那我們希望跟台北市一樣十四職等。為什麼我們管的人沒有比較少，但

是職等卻比別人低？這個是講不出一個道理來。內政部是可以接受調到十四，可是考試院堅決反對。因為人家是於法有據，人家是直轄市，當然職等比較高。所以我說體制會造成障礙。考試院吳容明部長說他幫不上忙，這個要考試院會支持，我說的比較不客氣一點，考試院那些考試委員還是大中央、小地方，中央高、地方低，直轄市高、一般縣市低這樣的想法，他要跟著轉，我看非常困難。所以，除非實質上解決這些問題或者如陳教授所說的，依縣市發展的程度，人口的規模來配套設置。像台北縣早就超過台北市了，憑什麼限制台北縣只能有幾個機要人員，現在修法應該可以改成政務官了。現在要爭取拉近，其實像這種差距根本不用拉近，即便完全一樣也未嘗不可。其實，我們不是爭個名而已，是在這個名之下會產生實質作用，我們也因此才會那麼介意。這個問題不根本的解決，每次都好像在跟人家懇求一樣，如果變成直轄市，我根本不必求人，錢分配多少，隨便不管你怎麼比，我絕對分的比你多。比人我人多，比地我地大，看你要怎麼分，我不必跟你磕頭，我們也覺得台北縣不要到處那麼吃驚。我建議教授，假如中央有這樣的思考，拉近實質差距，不要在升不升格名稱上爭個面紅耳赤，那他就要貫徹給我們看。若修法做不到，那大家當然要升格啊！財政收支劃分法也一樣，把直轄市的特權拿掉，大家用同樣的標準則各縣市就不會吵著升格，不會因為這個名影響分配的比例。只是能不能做到這個地步呢？如果做不到，大家當然要升格。這次為了統籌分配稅款，大家聯合起來壓力有多強，而且都還是同黨的，都沒辦法幫阿扁。我知道阿扁還跟林全要求台北市不要給他降，降他一

定會罵我。這樣的情況下，都還對付不了馬英九！所以，最好的做法，就是讓這些通通升格就沒話講。憑什麼說直轄市就得到比較多！所以不升格要達到這些要求，我們不是不理性說不接受，但是有什麼具體做法讓我們看到這個差距急遽縮小？我想沒有人吃飽太閒一直要求升格。

主持人：

謝謝林副縣長。林副縣長對於這個問題相當關心，我也覺得您的了解相當深入。剛剛提出那樣的想法是我個人的意見，跟研考會或內政部沒有關係。我們這個案子跟內政部一點關係都沒有。因為我一向主張，省虛級化之後，中央應該儘速拉近縣和直轄市間的距離，這是我一向在學界的主張。是不是能夠馬上拉近，我不敢講，但那個趨勢是要很明顯做出來或看出來的，新政府應該有這樣的想法。過去省跟直轄市是同等地位，當我們省虛化之後，各縣市與直轄市間的距離不應該有這麼明顯的差距。我一向認為台北市應該減少接受中央政府那麼多的補助，我一向是認為，我到哪裡都這麼認為，這無須諱言，雖然我目前是台北市市民，但我的確看到一水之隔，兩個國民在接受政府的補助和財政上的挹助有明顯的不同，這是我們在學界看起來不太同意的地方。但是要怎樣把這問題作個調整，就牽涉到很多政治上的問題，這我一點都不諱言。如果我們觀察美國中央和州政府的財稅分配，兩百年來，他們到現在也還在爭執。在做劃分時，每個都提出不同的人口、土地等，但是政治角力是永遠存在的。比較重要的州，如加州，紐約州、德州，他們在

政治上的選舉人票如果拿到的話，基本上你可能江山底定，那他們在爭取中央政府的補助上本來就比較 Powerful，這很難去避免。即使如美國實施地方自治很有保障的地方也無法避免。所以，新政府的確面對很大地方政府的挑戰以致於在過去這幾個月來焦頭爛額。但我個人覺得這是一個健康的現象，也是一個正常的現象。我們要將這過去四、五十年來的錯誤慢慢矯正過來，但是不要期待這三、四個月就可以扭轉，這是四、五十年的問題！不過我個人的觀察，新政府應該有那樣的想，試圖把區域不均衡的情況做一個調整。我這個研究案只是針對三個地區，在資料上好好的研讀並參照國內外的學理，於方案的規劃上提出一個方向。目前林主委並沒有給我任何的底限以及任何規劃的方向。我們三個學者，江大樹老師，陳陽德老師也會根據各位所提供的資料，提出一些規劃方向來。所以在這裡還是呼籲各位如果有任何資料提供給我們。

我們非常謝謝副座全程與會，局長、副主任的與會，我們研究小組將會回去好好的坐下來，規劃出一些方向出來。至於研考會方面到時候會做什麼樣的決定，就不是我們可以左右的了。我們只是盡我們之力來提出一些學界的看法。不知各位還有沒有什麼意見？若沒有的話，我們會議到此結束。非常謝謝各位一大早過來，謝謝各位。

附錄四、學者座談會會議記錄

時間：民八十九年十月七日

地點：東吳大學城中校區

出席人員：

會議記錄：趙恭岳

主持人：陳立剛

政大公行系教授：吳 定

研考會專員：黃子華

政大公行系教授：施能傑

考試委員：施嘉明

銘傳法律系教授：陳英鈐

台大城鄉所教授：夏鑄九

台北大學公行系教授：陳金貴

台大政治系教授：林水波

台北大學都計所教授：辛晚教

台大政治系教授：趙永茂

台北大學地政系教授：賴世剛

台大政治系教授：黃錦堂

研究助理：趙恭岳

北師院社教系教授：紀俊臣

研究助理：黃懷德

政大公行系教授：薄慶玖

主持人：

今天非常感謝各位能來到我們這邊。今天座談會主要的目的是想要來談談台北縣、桃園縣市、台中縣市升格相關的這些問題。這個研究案基本上是由行政院研考會所委託的研究案，是一個非常短促的研究案，是五個月的研究案。各位在座的先進都知道這三個縣市長久以來對於他們這個地區上的升格常常有很大的呼籲跟請求，政府針對這三個區域的一個升格相關問題也想採取一個比較周嚴的、比較全面性的看法與研究。所以，今天請各位學者專

家來到這裏，希望各位在一個比較輕鬆的場合來談談就您個人專業的訓練及看法來看看我們這三個地區如果要升格的話，哪些標準及那些條件是我們必需去關照的。因為目前根據我們地方制度法第四條第一項，升格直轄市的基本條件是人口一百二十五萬人以上以及財政、經濟、政治、交通等等區域發展都是一個地區升格的重要條件。我們在前面三次於相關縣市地區性的座談當中，像桃園縣、台北縣他們都覺得他們人口都有超過一百二十五萬，如果依法行政來看的話，應該有符合直轄市升格的要件。我想到底升格的標準或條件怎麼樣來給它規範、怎麼樣來給它制度化，這是一個想在這裏請教各位的一個地方。第二，在升格之後，相關的區域整合、相關的地方財政問題等等，這些會不會造成一些困難，是不是有其它的政策選擇方案，比如說在不升格的情況之下，仍舊可以給台北縣、桃園縣市、台中縣市的居民享有相當程度的財政、經濟、人事、組織上面的權力。我想這是我們最關心的一個焦點所在。第三，就是於有關於地方制度法或一般相關的法令，在升格或是不升格之間有沒有什麼需要考量的地方，我們目前依照所謂地制法地四條的規定，基本上它們應該是符合這些基本要件，但是如果要升格的話，有關於地方制度的一些相關的法令是不是有需要來作一些變動的可能。今天對於議題的討論不必有太多的限制，我們請到的學者有都市計劃、有區域整合規劃、有財經、有政治、公共行政與地方制度法的學者。我們希望透過各位專家學者的意見，能夠以腦力激盪的方式來想出到底這三個地區是不是符合升格的要求，就整個國土規劃、國土整合的一個觀點來看，我們怎麼樣來進行這樣的一個升格或不升格的考量。我個人有另外一個小小的看法因為今天研究案邀請到的諸位學者都是很關心地方政府的學者，因此，除了這個重要的主題之外，如果您對於未來我們國家地方制度的相關問題想要發言的話、或是想要做一個學術間學術社群中的互動的話，我個人是非常歡迎。比如說，我們

鄉鎮市要去自治化的問題，這個問題可能在非常快的將來可能就會討論到這個議題。當然，除了我們的焦點議題之外，如果你對於相關的地方制度設計或是走向問題，如果有一些意見的話，我想這是一個非常好的機會讓我們在學術這個領域做一個意見的交換。非常謝謝各位的參與，我們還有準備很多的點心，那我想我們可以一邊談，一邊吃。原則上我們發言是一個人 10 到 15 分鐘左右，如果個人發言之後有一些進一步的討論，我想歡迎大家綜合性的來探討。那我想是不是就先把時間先交給我們施嘉明施委員。他對地方政府一直蠻關心的，三十幾年的一個觀察，我想他應該會有蠻多的看法。是不是我們就先恭請我們施嘉明委員來聽聽他的看法。謝謝。

施嘉明委員：

各位學術界的先進，研究小組在這個討論主題的幕僚作業真得做得很好。先從第一個題目、第二個題目來加以討論，我認為這三個縣市改為這個直轄市不能夠解決問題。以往我們政府對這個政治制度的規劃，從修憲開始都是太匆忙，沒有任何國家是這樣匆忙的。我們一下子就是好幾次的修憲，但是，日本到現在五十年來，連修憲都還不敢提出來而還在研究，其地方制度或是選罷法要修改，都要有個專案小組，要研究很久然後才拿出來。就我國而言，當初省縣自治法、直轄市自治法就遺留到現在這麼多困擾。當初為了辦一次省長的民選，匆忙之中訂了這個省縣自治法，實際上省長民選也不要訂那個法；縣市長早就在民選了，也沒有法的依據；直轄市當初也沒有直轄法也在辦這個兩個直轄市的市長選舉。那實在是錯誤的決定，在選一次省長之後又不選了，憲法又把它凍結起來。我們回顧這一段時間，這個地方制度會這麼亂，當初直轄市自治法把兩個直轄市市長的人事權整個放大是非常大的錯誤，很可惜我當初都沒有參與。三十幾個台北市以及高雄市的局長都

可以變成政務官，全世界沒有這樣子的。以法規會、訴願會、地政處、兵役處而言並無重要政策之決定，地方政府重點是在行政的執行面，不是政治的接觸面，這個跟中央政府是不大一樣的，因此，當初這是個錯誤。那麼現在錯了，應該怎麼來改正？能不能夠把它收回來呢？我們比較一下日本的東京都，這麼大一個都市，東京都的知事，其權也沒有直轄市馬市長跟縣市長這麼大。東京都三個副市長都要議會同意，第一任知事石原慎太郎第一次上任的時候，他提名三個也是只通過兩個，這兩個是從都政府裏面優秀的文官提升的，第三個是他在國會議員時的秘書，這個人的提名並沒有通過，因為其沒有地方行政經驗。地方工作不是談政治的，一定要有一個專業背景，因此，他就沒獲得議會的通過。過了一年，今年總算通過了。我們舉這個例子是要說明人家是非常尊重地方專業的文官，我們這邊三十幾個都開放了，現在能不能夠收回來？那開放以後，現在台北縣、高雄縣一直都咬著台北市不放。我台北縣的人口比台北市大，多差不多一百萬，面積大差不多 7.5 倍多，底下還有二十幾個鄉鎮，還有自治監督，我這個副縣長才十二職等，台北市副市長有十四職等，我台北縣的民政局長只能夠十一職等，台北市的民政局長為什麼十三職等。那麼我們把他們的工作項目分析，在自治事項裏面，縣市自治事項還比直轄市多一項，底下還有自治監督。我相信台北市的民政局長不會比台北縣的民政局長忙，那麼現在內政部地方制度法的草案裏面把它調整了，副縣長調到比照十三職等，那麼總是比台北市副市長還低一職等，那麼它把局長提昇到十二職等，還比台北市民政局長低一職等，這個現在很難比。就升格而言，台北市都已經是直轄市了，旁邊再來一個直轄市，這種作法對不對啊？那麼台中市跟台中縣合起來變成一個直轄市，這個還可以考慮一下。桃園也沒有絕對的必要，所以，這三個縣市要求改為直轄市不能夠解決地方自治的問題。我主要是對第三項比較有興趣，亦即有無替代或修正

的方案。我是這樣想的，要就必須慎重其事，由內政部或行政院應該慎重組織一個專案小組仔細的規劃一下。我個人有這麼一個想法，是不是省縣自治法跟直轄市自治法都把它規劃為一個地方制度法，那麼現在這個時候，是不是縣市把它直轄市化呢？或者是直轄市把它縣市化？既然現在兩個法併在一起了，我是比較贊成把兩個直轄市稍為把它降下來，跟縣市平等，不一定要把縣市往這個直轄市拉上去，這樣子的話恐怕拉不完。我個人以為台灣地區區域計劃也好、國土規劃也好，最多是三個市，台北是一個，中央政府所在地的人口規劃可以到 500 萬人的限度，然後台中是一個大都市，高雄是一個大都市，這兩個大都市差不多人口是三百萬上下。然後，把現在三百多個鄉鎮都把它幾個合併起來，連合差不多一百萬到一百五十萬變成一個縣，花東就可以設一個縣，雲嘉就是一個縣，鄉鎮就不要了。現在實際上各位看看鄉鎮的地方自治團體，它根本就沒有什麼事情做，戶政、衛生、稅務、地政與治安均使不上力，以前好像環保也不屬於鄉鎮所管轄，現在好像可以管得到。地方政府鄉鎮這個跟一般民眾最有密切關係的這一些事情，鄉鎮都管不了，那給它地方自治團體幹什麼呢？選一個鄉鎮長和一些鄉鎮民代表在那裏幹什麼呢？它實際上沒有什麼事情做，像這一些就可以廢掉。以後中華民國台灣地域就只有中央跟地方這兩級政府，中央一級，地方就是縣市一級。日本現在的地方政府也只有兩級，我們現在還有三級，直轄市一級、縣市一級、鄉鎮還一級，實際上省廢掉，但是直轄市還有，還是三級政府。以日本的歷史來看，市町村到戰後是九千多個，合併到現在變成三千多個，它現在還進一步要合併為一千多個。它甚至連四十幾個都、道、府、縣往廣域行政的這個方向在努力，它認為這四十幾個都、道、府、縣還是太多，它準備重新規劃，其地方自治調查研究會經常都在作研究。我的初步構想就是整個替代方案，從區域國土規劃，台灣地域三個重要都市，其它鄉鎮廢掉，通通改為縣市，

就很簡單兩級，中央一級，地方一級。至於比較特殊的地區，像澎湖把它規劃為台北、高雄市也好，或者把它弄個特別行政區。澎湖跟金馬這個地方，我們可以考慮透個一個特別行政區的方式能夠另外再作一個規劃的方向，至於權力怎麼下放，這個恐怕要牽涉到憲法的層次，因為我們憲法定得太細了。憲法一七條、一六條是規定中央立法、中央執行，中央立法、縣市執行，不需要定這麼細。憲法對於中央地方權限，最多是弄幾個條文，大致上把大方向定一下就好了，整個放在地方制度法來規範即可，否則的話修憲很困難，要修憲不像我們最近幾年修了五、六次，這個實在不是很正常，也是台灣的奇蹟之一，這種情況不大好。那麼憲法對地方權限要下放，不要在憲法裏面規範，憲法就是大原則幾條，其它整個都授權給地方制度法來規範。我們現在地方制度法才八十八條，太少了。我初步的意見是這樣，是不是我們可以大膽地跳出這個框框來，作一個大幅度的改革，當然這個需要一段時間，不是這個專案小組在有限的時間裏面能夠提出來這個答案，這是我個人初步的一個看法。那我看看以後還有時間的話，我再來作補充。

主持人：

我們非常謝謝施委員的報告，施委員不管在實務或是在一些政治的變動上，他掌握得都蠻密切的。我想，剛剛施委員提出一個很好的建議，因為除了一些現實問題的解決以及政策方案的一些考量之外，事實上我們也可以談一些有關於有較長期性的思維，特別是我國未來地方政府長期變動的趨勢上，我們可以作一些討論。因為我常常會覺得我們國家地方制度的這個部份，它所需要的變革或改進空間是很大的。事實上，一個國家整個執政或施政上的良窳跟地方政府與民眾的互動是有非常密切的關係。它應該是一個基石，一個國家社會的基石。所以，我想剛才施委員提出的，我們可以作為一比較前瞻式的思考及建議。事實上，一般在研究案裡，我們也會把建議案分為短

期的、中長期的，特別是未來方向的一個思考或是建議。我想各位的意見有些可以列為長期上的思考方向及考量。

趙永茂教授：

我想剛才施委員提的幾個部份，我先說明一下，其實在兩年多前我就提到這個觀點，就是從英國和日本的經驗，應該以一些比較科學化的方式對等縣或是縣這一級之間的一些分類。當然早期在作一些規劃的時候，有一些相當多的問題，尤其剛剛前面提到幾個。我們在設計一個法的時候，這剛才施委員提到的，因為我們比較缺乏這些研究，所以缺少宏觀的立法，也就是說常常單純的為了解決某個問題先來解決，像地方制度法的建立也是建立在一些比較舊有的東西去作一些考慮，而沒有辦法以一些比較大的格局跟發展去考量，所以我們在一百二十五萬，包括財政、經濟發展這個部份在考量也是等於是基於很多比較狹礙的政治現有的架構上去考量。現在則可能為了台中市去套一下，所以，我們立了這樣一個辦法，可能為了高雄市來作一個套，來定一個辦法。事實上這都不是真正一個宏觀的立法，相關的配套事實上也沒有去考慮。所以，我們可能會在行政跟財政與立法上有一些爭議，以及在分配政治上以及資源的浪費上沒有去考慮。尤其，在當時有幾個案子在做相關的討論，包括我們薄老師也提了幾個案子，我們當時也蠻能夠肯定的。比如說當時提出了幾個省的可能性，或是一省三市的概念。因為院轄市它本身有一些設計上的一些困難、一些問題，最主要是這裏面提到的是人事因為一提升，其人事會大量的膨脹三倍到四倍，財政上馬上可以大幅增加。但是這裏面衍生很大很多不公平的地方，剛剛提到的，就高雄市來講它就有一百五十萬的人口，它現在公務人員人力差不多有兩、三萬人。剛剛施委員以台北縣跟台北市比，如果跟高雄市比那問題更大，因為反正高一級就一定要有幾

倍的人力，有沒有浪費不去管它，對隔壁的鄉鎮合不不合理，弄出來以後有沒有去考量到這個區域性的一些發展責任。集中在那一個特定發展出來的都會區，然後去給它制定特別的權力，相關區域發展的一些責任、發展的平衡有沒有去考慮。那麼討論起來一後，桃竹苗更慘了，尤其竹苗更慘了，這個是很不公平的。所以，應該作一個區域的考量，應該做一些比較大的區域的規劃區展去看，否則這麼一點人力，這麼一點財力過度的集中在那一個都會地域實在是不公平的。一些比較邊陲化的縣市可能會更邊陲化，可能會更落後。很多國土可能會走入死亡，因為沒有人力、資源、技術去開發。如果百分之八十的國土只有百分之二十的人口住，那是我們認為它不重要的，所以百分之八十的國土就浪費。所以，我們要稍微從制度上來考量這些區域發展的責任，尤其是組織、人事跟均衡發展以及區域共同發展的正義跟原則上，怎麼樣去考量它的平衡，我想這個是蠻重要的。尤其是面臨到國家資源的有限性，在越來越受到擠壓的情況之下，我們國土規劃跟這些組織、人力以及區域的均衡發展的概念可能更要加以來重視。所以，我們要解決局部的問題之外，也要考量到比較前瞻、宏觀的需求。所以，剛剛委員所提的部分，我有同感。但是，我想現在要把台北市、高雄市把它拉下來似乎比一連串的升格要好一些，因為跟兩個打和跟二十一個打是不一樣的。因為二十一個裏面，隨時會提出升格的要求，今天桃園縣提出來，下一次可能雲林、嘉義人口加起來就超過一百二十五萬了，當然對於行政區劃互相去配對結婚當然是有幫助，但是這會亂掉，會從政治上去考慮，會從各別去考慮，就失去一個比較均衡或是完整性的考量的東西。所以，升格直轄市的問題與其相關的問題，我們可以建議一個其它替代的辦法。打個比方來講，就是人事、財政有沒有建立一個比較科學化的一些準則，就是人口超過一定以上或是面積超過一定以上，或是說它是首都的話，它可以得到多少加權在財政上面，在組織編制

可以有一個合理的東西，而不是說它一百五十萬，院轄市就可以得到多少人力，它是縣或省轄市的話它只能夠用什麼樣的標準去看。我想這樣子的話，當然有些既得利益者會不高興，不過怎麼考慮一些其它方面的調整，比如說桃園以現在的情況之下，如果沒有升格的話，可以按照那些標準，做某些財政跟人力上的調整。我不曉得現在規定怎麼樣，比如說可以級數稍微加高一點。我們初步四個類型的區分，也許它只有五千人口以下的成為一種類型，超過二百萬人以上的或三百萬人以上的會有不同組織類型。給予總額，怎麼去組織怎麼去立法，給它比較大的自治權並沒有錯，但是以比較科學化或是比較特殊的計算方法，則我們還要再聽很多專家的意見。不過基本上建立一些比較科學化的人事跟財政的一些總額分配的機制，是不是也是一個可以考慮的方向。如果是這樣子的話，至少它會得到它應有的人事跟財政，或者是因為它的統治人口或面積與它的需求性，在什麼樣的情況下可以來提高它應有的一些編制或財政的收入。但是這個這個辦法要怎麼去弄也是一個值得我們去考慮的。另外剛才施老師提到這個職等的問題，在怎麼樣的情況之下，是不是在職等上也要給他作一個考量、分類，比如說人口一定以上的，它職等可以到那裏。比如說人口超過一百二十五萬以上的，可以比照院轄市的編制，十二職等可以到十四職等，所以職等上可以作一個適當的考量。那麼編制上如果達到一定程度的話，可以加到那些編制，去合理化它們組織、財政上的分配。慢慢的往這個方向走，大家有這樣一個觀念，慢慢建立一個標準化的制度，將來可以透過一個大修法，或是陸續來做一些相關法律的調整。有了這個方向以後，有一個出氣口以後就不會說完全沒有考量到它們的因素，因為這的確是有一些比較不合理的東西，我們要給它作一些考量。另外，還有一些人提到，就是準院轄市或是院轄縣的類似概念，也都是我們剛剛提到的，希望把人力、財政整個前面提到的政策、政治面把它拉高。但是這個

部份的話不是說我們反對，而是對於我們整個區域發展的一些責任也好或是有關分配的正義是非常不合理的。所以這個部分，我想藉著這個機會來作一個說明。最後，我想稍微說明一點，就是事實上很多人只是針對有關的人事或財政的部份有去考量制度面，我從一個生態面去考慮，事實上我們有很多的問題，我們現有的人事跟財政分配不合理，尤其是人事的部份。我們現在的人事不願意減少，只願意往上加，那現有體制合理不合理大家不去管它。事實上，可能人力有很大的浪費，但是卻不去考慮它。所以，我們怎麼樣來重新來評估現有政府有關人力跟財政的運用，否則一直往上加，但是關於效益跟責任卻不去管，這是不對的。所以，過去是權力增加的時代，現在是要進入一個管理的時代，你的管理責任、效益責任在那裏，檢視現有的人事、財力、組織是不是合理的運用，那這個部份是額外提到的，不是我們的主題。不過我是說，現有的很多問題，事實上並沒有真正談到問題的核心，而只是希望往上加。但是以前相關法的建立是有蠻多的瑕疵，沒有考慮到很多宏觀面、區域發展面以及一些人力、組織以及發展面的合理性。所以我想我做如上這幾點的補充。

主持人：

我想我們非常謝謝我們趙永茂教授，趙老師一直長期都在地方政府的領域上有相當的關注，著有相當多的書籍，也參與相當多政府的研究案，從他身上我學到很多。特別是他對地方政府的關心、對這塊土地的關心是蠻真切的。從他發言我們可以看得出來一個比較變動性的不要過度於僵化的制度之重要性，在不同的縣市施與不同的組織、人事的配套方式。事實上，在國外有一些國家地方政府，他們根據地方的土地、人口、財政需求都會作一些不同的等級或是所謂權數上的變化。剛才您提到，台北縣跟台北市、高雄市的

比較，他覺得他所負的行政責任這麼這麼的龐大，可是他所被授與的這些財政權、組織人事等卻相當相當的困乏，這對縣民來講也是相當不公平的。我想趙老師剛剛提到很多問題，我們在研究案裏也會把它提出來。特別是剛剛趙老師提到說，地方人事的職等跟品質的問題，剛剛我們提到地方政府是我們施政的一個基石。可是，我們有一個蠻弔詭的發現，地方政府的公務人員，他們覺得在職等上面，或是他們覺得喜歡往中央走，覺得中央在昇遷各方面總是有比較好的保障，所以，即使我們認為地方政府這麼重要，可是留不住人才，我想這也是一個很重要的議題。其實，如果在相關的法規或人事制度上面沒有適度給予保障的話，我們覺得地方的人才是不太留得住的。過去這方面的討論好像蠻多的，怎麼樣留住地方的人才，或是讓好的人才在地方服務的經驗，我想在這方面有興趣的先進可以在這個地方作一個發言。

紀俊臣教授：

關於這個地方制度法第四條大家都有一個了解，其實它是有伏筆的。大家注意它是人口聚居，就是強調人口密度，今天我沒有帶資料，我是有設計一個人口密度的計算方法，比如說要每平方公里有說五千人。所以，我希望這次的研究能夠對密度來作一個研究。那麼它是人口聚居達一百二十五萬以上，政治、經濟、文化、交通及都會發展上有需要。所以，這個可能要作一個量表，把聚居的密度算出來，給內政部、研考會、人事行政局或在座各位要不要升格的一個重要基礎。那麼再來就是說，台灣的政策的重權佔多少，我原來的量表是政策佔 50%，然後政治、經濟、文化最多各佔 10%，都會發展佔多少，這樣有一個量表。我今天匆忙之中沒有帶來，在這邊提出來給研究團隊作一個參考。所以，我建議在這方面多一點努力的話，才能有它的積極性的貢獻。因為現在內政部或其它單位的研究，最主要的是要用來作為評鑑

或審查能不能升格的標準。因為現在大家都要升格，以台北縣來講，它現在人口是三百五十七萬人，桃園縣現在一百七十六萬，桃園增加速度相當快，一年十幾萬在增加，那麼台中市現在已經九十萬了，台中縣一百四十五萬人。當時為什麼寫一百二十五萬呢？是因為在朝野協商時大家有一個原則，就是不管直轄市、縣市只要超過一百二十五萬的話，要完全照一百二十五萬的標準來設計，就是要參考直轄市的設計。所以，現在就直轄市和縣市來講，只要人口超過一百二十五萬，就是朝直轄市來設計，只有一個不同，就是施委員剛剛提到職等的不一樣。職等這個問題，大家還是覺得縣市不要提高太多。各位可能還不知道，我們直轄市的職等，局長原來不是十三職等，是十四職等，是最後那一天才把它拉下來的。然後再加上警察、人事那個一條鞭，所以我的意思就是說，現在直轄市跟縣市最大的不同就是職等上的差異，其它的部分，坦白來講差異很小。事實上，根據地方政府組織準則，現在已經分為幾種類型，人口五千人以下的、人口一萬人以下的、三萬人以下的都有不同，這個類型有十幾種。台北縣因為是超級大縣，所以其設計都是不一樣的，都是朝著直轄市設計的，我想這是立法上有這樣一個過程，提出來給各位一個了解。現在問題是說，如果他們要升格的話，要不要修改行政區劃法的問題。其實可以不要修改，因為過去沒有法律也在調整，既然沒有法，那就照沒有法來升格。本來行政區劃法我是要把它納進地方制度法裏面作為第二章，因為它只有八條，地政司的司長就怕說把它變成地方制度法以後就變成民政司的業務，怕沒有事做。就這樣一個莫名其妙的考量就把它拿掉了，如果照我原來的構想，早就訂進來了，行政區劃就可以調整了。現在行政區劃非常難，因為立法委員不能接受調整，我費了這麼多年的政治經營，結果調整以後我變成邊陲，有可能從中間切掉一塊，本來會當選變成沒有當選，所以，行政區劃法在立法院是完全不討論的，不要說國民黨不討論，民進黨也

不討論。所以，當時如果夾在地方制度法裏面，早就過關了。所以，行政區劃法沒有通過，鄉鎮市的調整坦白講就很難，因為沒有法律依據，這樣硬要調整一定會有鬥爭。所以我想，如果這三個要升格，行政區域可能要調整，這個倒不一定要修改法律。我現在建議陳教授的是，定一個標準給內政部，這才是最大貢獻。因為什麼是政治重要、經濟重要，你總是要提出一個量化出來。最後，定一個審查表，你就有一個規則可循，看是不是可弄一個參考架構出來，訂一個審查要點。我的想法是，今天升格是一回事，最重要還是財政問題，但是財政問題也不是修改財政收支劃分法就可以解決的，因為餅就這麼一點。其實每次財政收支劃分法要調整都是為了解決地方財政問題，每次調整都沒有辦法解決，因為每次財政部都有不同想法。像這一次營業稅，營業稅本來是要提案成為地方稅，結果變成國稅以後，當時有一個答應說，雖然叫國稅，但是錢全撥給地方，但是朝野協商最後一天有變化，有60%給財政部，所以修改以後，地方財稅不但沒有多反而減少了，這中間差了五百億。所以，我覺得剛剛講的準直轄市、準直轄市那不可能，因為它沒有修改財政收支劃分法的話，會變成一個空的制度，因為它是配套的。所以，我還是建議把一個量表作出來比較好。現在要把人家拉下來非常的難，你看馬英九就要爭了。像這一次地方制度法草案這個禮拜三的院會沒有通過，就是馬英九提出來的。提出所有的一條鞭都要廢掉，所以，地方制度法修正案在行政院沒有過，卡在馬英九。他要把一條鞭廢掉，他要管警察。

主持人：

謝謝紀教授的發言，因為他之前在整個地方政府的改革上面作了很多的努力。事實上，從剛剛他密辛的報告當中可以發現，原來這第四條還有文章在裏面，人口密度的考量當然是重要的考量之一。當然他還有提到權數，政

治經濟方面還有權數，這一點我就蠻驚訝，因為我怎麼看也看不出是怎麼樣來作一個分配。因為這一次研考會的確是有要求我們在一些標準上面做一些擬定，不過其實有些標準是可以定，有些標準實在不容易定。比如說，經濟、政治、交通這方面，在我目前搜集到的資料當中，並沒有這樣明確的標準能運用這樣的方式去分階或分級，目前還沒有這麼明確的標準。不過我想謝謝紀司長，我可以跟您要一些資料來參考，我想這對於我們這個研究案是有幫助的。

施能傑教授：

我補充一下剛才紀司長剛談的那個標準，因為我剛才交給省諮議會一份中國大陸地方行政組織的資料，他們有做。他們非常清楚的把市、縣、鄉鎮做分類，也做指標，然後用統計的東西。我只是想說，這個東西可能不適合台灣，不過你可以去裏面考慮他們。比如說他們非常清楚用了剛剛提到那個經濟重要性，他們就應用這個地區的國內生產總值。我的意思是說，他們會考慮到一些務實的東西，也會訂一些權重，我不曉得他們的權重怎麼訂的，然後再用一個統計的公式算出來。我今天特別帶過來，也許可以提供你一些作參考，你可以往這邊去想出你們自己的一個東西出來。還有剛剛總務長提到一個東西我蠻贊同的，到民國八十八會計年度來算，平均每一個縣市人民要負擔縣市政府的人事費大概是一萬五千塊，這包括剛出生的人都算。台北市政府，我們台北市民就負擔二萬四千塊，以高雄市來講，我想也不會比台北市低到那裏，而且這個負擔的比例快速成長。

林水波教授：

這個部份我真得是外行，不過我從幾個方面來談，是不是對這個研究有

幫助我就不曉得了。第一個方面，這個研究我是有一個建議，亦即目前這些縣市要求升格的動力在那裏，不曉得是不是追求平等化或者是把升格作為爭取財政補助的工具化或者是爭權化或者是平衡化或者是發展化還是阿扁總統政策承諾兌現的情形。我不曉得這個基本的動力到底是在那方面。

主持人：

就我目前座談三場的結果，我的感覺是藉由這個升格，在法律地位上得到確定之後，在人事權各方面有很大的突破。當然他們很好的一個理由就是對照台北市、高雄市就是說很不公平，因為這三個地方都已經有那個資格，可是他們所受資源的卻遠遠低於高雄市、台北市。

林水波教授：

所以，這個就是含有平等化的訴求，就是三個有夠條件的地方為了爭取跟台北市、高雄市達到平等的權力地位。那這些是不是有它的合理性必需要作一些評定，這是第一點。那麼第二點是說，假定這三個爭取升格的縣市，扣除任何的政治困難順利的經過升格以後，有什麼正面效應，這樣可以進一步來合理化其升格的爭取。我初步的分析應該是減少選舉成本，剛剛施委員在這邊有談到，我不曉得是不是鄉鎮市級的選舉是不是有可能停選。在目前立院的政治生態來講，是不是那麼容易，我個人是覺得不太容易。如果這些縣市升格了以後，按照台北市和高雄市變成區，那就不要選舉了。這樣在選舉的成本上有降低的情形，在黑金的方面是不是也可以得到一點幫助。另外一方面就是，好像這個研究的說明裏面，好像直轄市的市長可以參加行政院會，可以在院會中爭取更多的權力，在議題的發言上有更多的機會。另外就是區域比較有平衡的可能，促進區域的平衡，降低資源分配的差距。所以，

這些我想到的正面效應是不是有他的真實性，研究單位也要進一歲的去評估。那升格了以後一定有負面的情形，第一個它可能有月暈效應，就是剛剛總務長所講的，全台灣省每一個縣市如果達到規定的話，都要要求升格，最後變成全部都是直轄市了。假定月暈效應的速度比較慢，沒有升格的縣市可能會變成赤貧效應，經濟的資源恐怕愈來愈困難，增加台灣行政區域資源上的分配更加不公平。另外一個是升格了以後，原來縣市的屬性恐怕就消失了。比如說台中縣市合併升格的話，按照人口比例直轄市的市長一定是台中縣產生，權力結力又發生很大的轉變，連帶發展方向也會轉變，施政的重點也會不一樣，這裡面造成區域衝突的情形到底是如何必需要做一些衡量，不要為了升格而升格而不去談它可能產生的負面效應的面題。當然可能還有很多，因為我不是這一方面研究的專家。另外有關替代方案，如果在政治考量上能順利升格的話就不用考量替代方案，但我想在政治可行上會面臨到很多問題。假定要涉及到修法的話，在野黨在國會佔多數，區域要重劃就變成選區重劃，選區重劃對立法委員本身的利益來說是非常難以去同意的。所以，在升格的案子裏，在目前的政治氣候，很可能要達到合法化的地步是相當困難的，所以這可能是長期奮鬥的目標。剛剛施委員有提到直轄市的縣市化，我想在有了既得利益以後要弄這個方案的可行性不高，而縣市直轄市化好像跟我們這個研究案剛好相反。我看錦堂最近出的一本書，有提到維持現狀，但是怎麼樣在各方面能夠比照院轄市的待遇，但並不改變原來縣市或省轄市的地位。我們台灣的情況特殊，中央集權集錢是一個很特殊的現象，我很不解的是為什麼不能讓地方縣市在財政有其自主性。這樣它可能可以做很多事情，比如說市立動物園的國王企鵝，一天有六萬人，那門票收入多少。政府是不是慢慢走向 Business-Like Organization，這方面在觀念上是不是慢慢能夠去改變。怎麼樣充實地方財源，讓自己透過各種不同的手段去掌握自己

需要財源。在美國的地方政府上面，聯邦政府就很希望地方政府自己去籌錢，我想我們在這方面的觀念是不是有其可行性。我想中央政府就去管國防外交就可以了，讓其它的事情給地方政府去管，給自己有去籌措財源的路徑，這樣才是真正的地方自治。所以，在充實地方政府的財源的方案上面，可能有很多地方能去想出方案來。是不是變成直轄市就成解決問題，我也不太以為然。

主持人：

其實這個研究案本身我在接觸的時候就有一點擔心，因為這個問題事實上剛剛提出了很多理性的思維、變數的分析等等。另一方面來講剛剛提到一些政治因素的考慮，可是就我們目前的國家體制來看，直轄市是唯一的方式，當你能夠升到直轄市的話，考試院這邊人事權的審合都不是問題。目前台北縣的位階就是縣市政府，永遠不可能跟台北市政同等級的，因為法規現在就是這樣規定。所以，它認為說唯一的方式就是爭取直轄市，就地方政府的父母官來說，這樣的思維是可以了解的。所以，在政治的考量跟理性思維是形成一個可能性的政治方案，再加上所謂的標準要麼訂定，我想各位可以提出來討論。那我想緊接著我們就請吳老師來講一下。謝謝。

吳定教授：

首先我們先了解這個問題到底是怎麼發生、怎麼考慮的。就我們所知大概是因為地方發展不均、南北城鄉差距很大，所以它們希望上來以後，也許就好一點。真正政治的理由可能就是因為它吵著要升格，結果陳總統因為競選的支票已經開出去，所以現在面臨到兌現支票的問題。那支票要不要兌現，李遠哲先生也講過，支票不一定要兌現的，要看狀況。所以到底要把手段變

成目標本身，還是當時是比較粗率的答應，沒有經過比較仔細的規劃，現在真正要做的時候，我們再來重新考慮，做或不做都要找出一套藉口。在面臨到要做還是不做，升格還是不升格，若不升格要有很好的理由解釋，升格之後也要有很好的辦法出來，要說服那些反對升格的人，這是談到政治上可行性的問題，這是第一點我想考慮的。那第二點，這三個地方的升格，就我個人來看是好像沒有辦法解決本來的目標來使地方發展的非常平均以及縮小城鄉差距。剛剛我們施委員也講過，現在升格這幾個地方全都在中北部，其它地方照樣沒有辦法獲得發展，還要把差距拉得更大，所以，基本上這個目的沒有辦法達成。聽到現在為止好像還沒有一位贊成升格的，所以，我個人認為在短期間來看可能升格不是解決問題的辦法，因為升格了，其它的縣市馬上會爭著會吵，也會引起公平性的問題等等。所謂考慮到可行性、政治層面、法律層面、經濟、從各個方面來考慮，目前升格似乎沒有辦法一下子達成。所以，我們怎麼樣去解決這個問題可以分成兩個部份，剛剛主席也講從短期的、中長期的可行性來看。那麼短期的當然是不升格，但是你當然要遷就現狀去做漸進的改善，讓他們能夠滿足一下。剛剛也講到一個問題，就是在財政上，人事上、權力方面，其實在這個部份都是可以做調整的，從現有的行政命上大概都可以做調整，所以關於財政收支的劃分，是可以再討論的。關於人事職等方面是可以給予提高，因為人口達到相當程度，因為職務列等辦法本來就有規定，這在個標準之上的可以提高，所以這三個地區的情況達到那個標準，那公務人員的列等可以提高。其次有關權力的下放、財政方面的改善可以從現狀先滿足他們的需要。至於升格的問題，剛剛施委員談到中央跟地方乾脆就分兩級，這個情形可能不太容易，因為整個台灣的幅員這麼廣大，人口達到二千三百萬，不像新加坡是一個城市國家，我們要變成兩級恐怕不是很容易。我認為中長期可能要做一個行政區劃，是不是可以建議研考

會，最短期間如果要做的話就組一個台灣行政區劃規劃小組，全盤性來考慮怎麼樣來把城鄉差距縮小，讓地方更有發展的潛力。也就是將來還是分成三級政府，可以考慮將台灣分成六大行政區。比如說分成北區，北區當然像台北市、台北縣以及基隆市就劃在一起，或是桃園縣市那邊怎麼劃給中區還是北區，另外中區就包括雲林縣、嘉義縣市加上台南縣市等等，南區就是高雄、屏東、澎湖等等，東區行政區就是花東、宜蘭，另外第六區就是金馬區，因為它是福建一個特別的地方。這樣劃出來後，就會有一個都會市的狀況，如此一共分成三級，所以中央、行政區的單位、行政區以下的單位，等於行政區變成一個大都會市的樣子。這樣做的結果可以使本來表面上的目的可以比較能夠達成，而不是為了承諾讓他們升格就升格。因為升格絕對沒有辦法解決很多問題，比如說剛剛講很多縣市會要求比照，鼓勵人口遷移。那要把台北市和高雄市拉下來，目前在政治上是不可行的，大概也通不過，所以我們就不要再做那個政治上投資。最後我是建議我們研究小組有些項目要更清楚的釐清，就等於有一篇政策問題分析報告出來，其中第一個要談到問題來源、背景，為什麼有這個問題。第二個是這個問題受到重視的原因在什麼地方。第三到底標的人口的現狀是什麼，第四是利害關係者，因為你們升格之後，資源都給你們了，我們其它縣市都沒有了，所以他們可能是受害者，可能會反彈。第五是過去的相關計劃，過去也有很多的研究。第六點是把整體目標跟目的弄清楚，這個問題解決之後達到什麼目標。第七項就是方案的評估標準，有沒有什麼可行方案，我們用什麼標準來評估到底方案優點、缺點在什麼地方，剛剛紀司長就提出可有一個量表出來。第八項就是把所有方案依序擺出來，加以敘述，優點缺點加以分析一下。最後一點就是將所有跟研究計劃有關的統計圖表、資料、附注列在問題分析報告裏面，看起來就比較完整，可以讓他們參考一下，這是我做一點簡單的建議，謝謝。

主持人：

謝謝吳定老師，吳老師從政治分析跟政治規劃的方向來看這個問題。特別是吳老師提到政見不一定要兌現的問題，因為我覺得在美國的民主黨、共和黨他們在全國代表大會的時候是一個節慶，他們很多的政黨政策是多如牛毛，如果要一一的去看政策有沒有執行的話，那這兩個黨都蠻低的。但是我們台灣好像大家都在算數學，算一條兩條三條，是我們特有的一個政治生態，或許是一位候選人與選民之間一個信任上的問題。不過對我個人來講，我今天之所以要請這麼多前輩來到這裏，就是希望大家能在這裏針對問題很真切地地面對面來作一個討論。我個人沒有接到任何政治方向的一個指導，即使我接到我也不準備這樣做。我覺得重要的是說我們學界有什麼看法，提供給政府單位。最後是不是政府的考量，我想那或許就不是我們可以操控的地方，所以我想在這做做人一個小小的說明。而且剛剛吳老師提到許多相關資料的搜尋，所以我蠻有壓力的。不過我想跟吳老師報告一下，這個案子只有五個月，總金額只有六十二萬，這是我們辦的第四場蠻大型的座談會。那我的感覺是我儘量做事情，那是不是能把它寫得很好，我實在是不敢講，整個經費及時間上都非常的緊迫。這個研究案的確時間很趕而且經費很有限，我想在我儘可能之下跟各位來請益，然後我希望在這部份能夠多給我一些指教。我想我剛聽了很多行政界跟政治界前輩的發言，我想是不是為了平衡起見，是不是由從另一個觀點，請我們夏老師從城鄉規劃或區域整合上的觀點來來做另外的一個思考和方向。

夏鑄九教授：

我剛剛聽了各位先進發言的情形，結論是相近的，但是理由不同，那我

從我的專業做不同理由的說明。第一點我想說的是，我非常同意升格不能解決問題，而且目前的升格的卻像是一個局部的手續，目前的遊戲規則也太簡化，完全不足以解決問題。即使這幾個縣市都升格為直轄市，在錢、人事上仍不足以在今天全球經濟競爭中能夠有一點所謂的區域自主性，然而後遺症無窮，我同意剛剛林教授的說法，我不一一列舉。我只舉一點，你可以看到新竹就立刻跟進要升格，以它今天高科技集中的程度，它在產業上一定夠實力，人口是時間問題，這樣反而會讓台灣的城鄉差距更大。而且政治上一定擺不平，總之大家不停的輪流包圍行政院，其實精省之後這個戲就一直不斷的上演，這個是制度的設計，沒有辦法。台北都會區的一級化是從清代末期慢慢形成的，到日據時代已經台北獨大了。戰後經濟的快速發展老實說再加上院轄市的制度，讓台北市只是變得更大，具有更多的優勢，在制度上不可能去平衡台北市跟其它地方的差距，除非我們台灣整個經濟發展方式改變。我們台灣目前的經濟發展方式，台北市一定越來越大，我甚至都願意說，台北至新竹這個今天被國外學者稱為科技走廊，台北和新竹今天一點危機都沒有，可是以外的地區，我相信是差距越來越大。可是如果台灣是這樣，過去台灣的區域差距、貧富差距是開發中國家有名表現得好的。可是以後的十年，這個差距會越來越大。這些問題已經形成了，這個問題絕對沒有辦法靠下猛藥來解決。這個下猛藥有幾個心理，第一個就是現有的問題過於嚴重乾脆逃避，因為我碰到幾個執政黨的朋友有問，是不是要遷都，我說站在專業立場我是講真話，我說不要開玩笑，我也知道台北市獨大，但是不是靠遷都可以解決的。巴西就是最好的例子，產業是搬不動的，以日本的東京，他叫東京大學遷校，東京大學考慮再三不敢動。巴西就是動，動了以後結果後遺症無窮，那它為什麼會動，就是因為既有問題太嚴重，乾脆逃避，以為轉移就可以解決，其實解決不了。第二點我想說的是這個案子道理上非常簡單，可是

政治上十分複雜。其實道理我看雖然大家不同領域，一溝通其實大家看法都差不多，只是有一點點小出入而已。可是即使得到一個共同的想法，要執行我覺得是在政治上高難度。第三點是說，在全球化過程中的幾個問題，這個都是在最近十幾年越來越熱門，甚至是國際會議就把所謂的 local governance 都變成現在最熱門的議題，連聯合國都一再提出來討論。這個問題確實有現實的必要性，因為傳統的國族國家，它的中央政府在全球經濟中的掌控力量不是從前，中央政府不可能像從前一樣呼風喚雨，我們新政府也是一樣。我現在最擔心的是我們顏部長，他可能還以為他手上的子彈很多，他沒看到假如投機客進來，老實講我們台灣整個就毀掉了。我愈看他紅光滿面，講起了好像子彈很多我其實是愈害怕的。我們再看一、兩個禮拜就知道結果，他出問題，新政府就跨了，這個不是開玩笑的，好了這個離題了。那第二個是全球化的過程中，區域的差距越來越大，全世界都這樣，連台灣從日據時代就是比較均衡的，到今日，差距已經越來越大，不然高雄人不會叫南北差距，為什麼他們投了這個多的票給新政府，這個其實是重要的一個期待，但是老實說這個問題不是這麼簡單。高雄最近在貨櫃的數量了已經輸給了大版，其實高雄是非常的緊張，所以謝長廷會有動作，他沒有動作老實說他的政治生命就會結束。所以，這個區域差距是越來越大，那這樣的情形下，台灣的具體問題第一個是中央集權的歷史，這是歷史的包縛，地方政府長期是派出所。但是即使我批評它這樣，我要設計政策的時候我要知道這是我們的現實。第二個是地方政府各自為政，那這個是有普遍性，全世界的地方政府都這樣，所以制度一設計不好，地方政府一定是一擁而上的。可是因為不這樣，它活不下去，而這個我有時甚至願意說，這是某個程度台灣活力的表現，也是地方求生存的機會。他的選票就是它能找中央政府發展，假如中間又加上了派系、不同政黨，這個一定是越演越烈。可是目前台灣的縣市，它

真正的問題還不是在各自為政，它的問題還是在全球經濟競爭中，它做為一個區域太小，因為沒有產業。其實台北市在產業的層次上，當年台北市、高雄市升格的時候都太眼光淺短，應該一舉把台北縣弄進來，今天格局就不一樣，因為它沒有產業。我們很少看到一個國外的地方政府沒有產業局，沒有產業其實其它都是空的，都要看經濟部的眼色，所以這個全球經濟競爭中太小，可是你要考慮到草根民主，我們的縣市太大，你不要說台北市了，連任何的縣市的縣長看到這個地方的社區，他的民意代表壓死他的這個社區營造，尤其這個縣市長他一有地方派系的色彩，不是它所屬派系的其實他是不尊重的。因為我覺得他們的代表性還是太大了，我們是個發展中國家，所以我們的密度特別高，其實在實施民主政治，理想的草根民主的色彩都非常難。尤其我們台灣很不幸的，我們一個歷史的包縛，就是縣市只要達到人口標準就出去的，我現在都不知道該怎麼辦。我舉新竹縣市為例，只要了解一點點的地方政治，就知道跟政黨無關，因為都是民進黨的，那個中央的矛盾糾合了發展的落差、閩客等等的因素，那嘉義縣市，各位只要看到這次八掌溪所冒出的東西，這個嘉義縣市沒有人敢去碰的。所以當年把這個縣市挖出來以後，我今天都不曉得怎麼樣來撫平傷痕。縣市不應該這樣挖的，因為在一個資本主義制度，市中心一定是所有好的都在這裏，假如中心沒有自覺透過政策來幫它忙來緩和，這個差距只有越來越大。你已經劃出來了兩個沒有關係，那我新竹市為什麼要去貼你的尖石鄉。所以這個問題已經積久了，今天又跟選舉扯上關係，我實在不知道怎麼辦。有的時候連交通建設亦復如此，你知道這個交通建設是接不起來的，簡直是荒唐。第三個是，我這個是要批評，我覺得其實跟政黨一點關係都沒有，我覺得我們上一次精省的時候，錯失了一舉改革為二級政府的良機。今天不容易，因為我們很清楚看到這樣的精省事實上已經變成了權力鬥爭，這麼短的時間把省政府拿掉。今天的中央政府

為什麼沒有執行能力，是跟太快的時間把這個拿掉是有關係的。因為過去擺平地方派系、大型的建設都是省政府在做的，你這樣一把它拿掉而沒有仔細的思考，老實說今天中央是動不了的。執行的工作過去都在省政府，內政部只有幾個人，只能評估一些政策的工作，省政府才能在地方建設上擺平地方勢力。實在不懂那一次的改革為什麼這麼急，而且沒有配套措施，不然我們今天就沒有這麼痛苦了。第四部份我是覺得全球化下，國家的角色功能轉化，這個是個關鍵，國家已經不是從前的 nation-state，有些看不到自己國家角色要調整的，經濟上的好日子可能就要過完了，我擔心的台灣是在這裏。所以，在這個部份我是建議，政治問題是用政治解決，我們作制度性改革一定要眼光長遠，而且要全球經濟有反映能力，我們設計的制度不是為了那一個黨。還有我同意，台灣的 civil society 還是很弱，可是如何將我們剛剛冒出頭的 civil society 在我們制度設計上引導到一個讓他健全的方向，或許對台灣有點幫助。我的意思是我們或許可寄望台灣的人民社會，我不敢寄望於台灣的政治人物，因為太不可靠。我的意思是說，太想要從教書變成官的話，講不出這種話的，一定是去揣摩政治人物要什麼，政治人物要的怎麼會跟你的研究、專業相符，他一不對就把你當石頭搬走。再一點是關於中央政府的分權，如果不分權的話，我覺得今天在全球經濟中玩不下去，今天全世界經濟表現好的，其實都是中央政府比較能分權的，因為區域政府比較有產業的實力。再來是區域的自主性，今天台灣產業還能有競爭爭力，是在全球網絡中台灣的產業已經升級了，所以，我們制度的設計假如能考慮到我們需要的技術升級，我的意思是為什麼今天台灣的電子產業表現的這麼好，是因為加州矽谷、台北新竹的技術走廊和中國大陸南方沿海城市這三個東西形成了一個 connection，這是一直讓台灣表現非常好，台灣一直沒有產業空洞化的問題。我們有些學老說台灣有產業空洞化的問題，其實這不是事實，這是

基於政治立場講的話。我根本預言，台灣兩年內的晶圓廠一定跑去，去了台灣會更好，因為美國矽谷會買更好的東西，台灣就起來了。可是假如今天把台灣團團圍住，變成了一個封閉的，那台灣的經濟馬上跨掉，我們的產業真的會外移。不是靠意識型態讓台灣的產業有競爭力，台灣的產業今天有競爭力是因為在全球的網絡中，台灣的技術已經昇級了，跟政府沒有很大的關係，是過去的科學園區幫上了忙，可是到後來是靠台灣的企業本身。再來我覺得地方的草根參與不能不考慮，我也知道鄉鎮有黑金，可是因為如此就拿掉我們最底層的政府的自主性是值得考慮的。可是我也同意施委員講的，應該拿掉，這個時候我就會把它換一個名字，我就把它變成縣市。我的意思是我們要考慮到草根社群他們一般的意願或要求，要有一級地方政府來處理，如果變得太簡單，老實說台灣是有條件變成集權的。像日本的東京都不再是一個東京了，下面就一直有政府分出來了，因為不分出來沒有辦法治理。然後是邊緣，在這個案子裡我是希望考慮台灣的邊遠區域跟離島，要有一些特別的設計，尤其原住民區、金門馬祖跟澎湖，否則在政治的正當性上會被弱勢者挑戰。在這種情況下，我有三點建議，第一點是制度的設計要考慮區域這一級政府的角色，你可以叫它二級政府，也可以叫它省政府或是日據時代的府都無所謂，也就是剛剛吳教授提到，有好幾個縣市要把它抓起來，至於這個線怎麼劃我們曾經寫過一點論文，那個黃錦堂教授很熟，這個是技術問題，比如雲林要劃在中部或是南部，到最後沒辦法了，公民投票也無傷大雅，讓它自己作決定讓區域能夠形成，不要讓它內鬥。舉個例子，台北縣市跟桃園這個不能內鬥，一扯後腿台灣就毀了。假如我們成立二級政府的話，我反而覺得今天台灣的政治力量得以化解，你看到我們有能力做總統這一級的政治人物，不管那個政黨，我覺得最好能夠在這一級讓他玩個幾年，讓人民看看他有沒有執政的本事，現在最害怕的事，做完縣長的人就是來選總統，我們

的制度怎麼會設計的這樣，這個風險太大了，我覺得不宜。因為你們這個案子完了之後等於是在設計一個次一級區域型政治人物的政治空間，讓他們在這個戰場中人人都要拿出本事來。第二點是，三級政府我很同意再分化，假如二級政府成立，現在縣市長不會反對，因為他看到這三、五個人一拚，搞不好我就可以做院轄市長，他不會反對，因為他要往上看。那你三級政府，也就是縣市政府的設計表面上看起來很難，可是就是三個鄉鎮合併變成一個縣，兩個區合併叫做市，這個合併之後，我覺得地方自治就比較能夠落實，而且地方派系所有邊界都要打破，另外地方派系兩個中間就要推出比較好的才能夠跟別人競爭。我的意思是設立一個制度，建立地方政治人物的競爭機制，這樣來消除黑金，而不是說有黑金，我就把你取消。第三個是，它的好處是完全不需要修法，因為我取什麼名字根本不重要，取省也可以，取院轄市也可以，我是中央有一個制度設計掌控在手上，這個就是地方自治。不是所有什麼中央抓在手上，然後什麼地方委辦事項，這樣以後台灣真是個獨大的中央集權。那唯一的缺點是我實在不知道怎麼樣幫上嘉義縣市的忙，按我剛剛建議的三級政府，就是嘉義縣市沒有辦法，這個實在是台灣經濟發展的現實。所以實在沒辦法的時候，我建議乾脆不要改，搞不好還好一點，謝謝。

主持人：

我們非常謝謝夏教授，他在城鄉的規劃上有非常大的貢獻，事實上他對我們台灣地方政府的關懷的心情可以從他剛剛的發言中可以發現出來。特別是他剛剛提到的地區經濟的概念，這個概念是目前地方政府發展中一個相當有趣的趨勢，我記得黃錦堂教授也提過德國的概念，趙老師也提過法國的區的概念，我想這都是不同國家在在適應全球經濟下地方政府競爭力所做的一個制度轉變。夏老師另外還全盤點出未來我們很多政府制度與革上的看法，

我在這裏非常感謝。

夏鑄九教授：

我再補充一點，二級化的政府裡頭，其實中央政府的事情不多。因為台灣西海岸的三個都會區其實很強，只要努力往外去做生意，這個時候兩岸問題就解決了，因為我們的區域政府去沒有國家主權問題，兩岸關係從這些區域政府的政治人物突破，台灣只會從中國大陸得到好處，不會害我們的，這個我很有信心。

主持人：

我有一個小小問題，就是夏教授對自治區是不是有什麼獨特看法，你剛剛提到對所謂少數的照顧。

夏鑄九教授：

我知道台灣的原住民區和離島，我很同意用特別行政區或自治區來照顧他們。這個老實說要中央政府精心設計制度幫忙，才慢慢扶得起來，否則他們真得弱的不得了。舉個例子來講，原住民區你只要考試制度不配合，他沒有一個可以作公務員的。讓中央來照顧，這樣對原住民才有正當性，不然原住民那一天來挑戰我們中央政府的自主性、正當性就沒有了，因為都是漢人，今天我們原住民就是太老實了，今天要是他真得挑戰的時候，國家正當性都會動搖。

主持人：

其實我一直長期注意到加拿大的原住民跟他們政府之間的關係，他們跟

加拿大政府都是 nation to nation 的方式，他們覺得這是我們的地方。所以經過這種國對國的契約關係。那個概念就好像是你剛剛提到，我們原住民是相當客氣的，那種當然是加拿大白人有一種特別的容忍跟協助，我想我們漢人社會還差的很遠，還沒有學到這樣子的概念。

薄慶玖教授：

今天各位講了很多，我很高興這個都是我以前所說的多省制，我老早就提出多省的主張。從在廢省的時候我就主張把台灣按照都會區來劃分為幾個省，這種想法我可以說在二十幾年前就提出來了。民進黨還曾經把我的主張提到省議會去，只是那時候民進黨是少數沒有通過。我當時有這種想法就是有個中國時報的記者到我家來問我，他說我們的國家現在有很多問題，第一個問題是我們現在的省長沒有辦法選舉，因為省縣自治通則沒有通過。第二個是我們的老委員不能改選，因為改選以後它的人要怎麼選舉法。第三個是我們都會區的問題也不能解決，比如說像台北市、縣的問題。第四個是我們的外交沒有辦法擴展。我說這個問題我有一個辦法，就把台灣劃分為四個省或五個省，這樣第一個就是省縣自治通則可以通過了，國民黨當時沒有通過最大的一個理由就是台灣只有一個省，無省可通。第二個問題我們省長可以解決了，當時省長不能選是因為當時有效統治地區只有台灣，如果選一個省長出來，總統的民意基礎沒有辦法跟省長相比。第三個都會區的問題可以解決，像以台北市來講，人民的生活圈跟行政區不一致，這是最大的問題。還有我們為什麼外交沒有辦法擴展，因為台灣是一個地方政府，所以人家不願意跟你建交，同樣有很多分裂的國家像德國、韓國都有很多外交。當時我的想法有很多被誤解了，因為我構想每一個省以一個都會區為一個省，每一個省只管都會區的問題，縣市的問題由縣市去自治，這樣子其實可以把它合併

到縣市裡頭。這樣子也不需要修憲，因為我們本就是有省，憲法裡倒是沒有鄉鎮，我們台灣有三百零九個鄉鎮，有這個必要嗎？所以這樣子我認為所有的問題都可以解決。可是後來這篇文章中國時報不敢登。我們為什麼這麼多縣市要升格呢？主要的一點是一升格，它的自治權、財政權或人事權就增加了。我以前就建議職等或官等應該以權責跟業務量來劃分，而不是以地方政府層級來分，所以目前中央的官大，地方的官小，造成人才不願意下鄉很重要的原因。還有一點，我們憲法一百七條規定，國稅、省稅的劃分是中央立法定之，所以中央根據這個制定財政收支劃分法，現在我們可以看到所有稅收都集中在中央。本來地方還有營業稅，現在你看一改又不見了，所以財政收支劃分法修改以後，中央的錢更多了，不但營業稅拿走了，煙酒稅也拿走了。組織上，權也小了，以台北市有自有組織權，現在根據組織規程，所以是越改越小。至於台北縣、桃園縣要改為院轄市，我想在實際上是不宜這樣做，因為台北縣市都是院轄市，那行政圈跟生活圈還是不一樣，建設跟稅收等都有問題。所以各位看看九二一的問題，這個要是沒有廢省的話，這個省政府早就進去了，記得民國四十八年的八七水災，那個比九二一還要嚴重，那個時候有省政府在，它有一個負責的單位，現在沒有負責的單位，沒有一個統籌規劃的單位。實際上我可以跟各位講，當初新竹跟嘉義改為市，我認為是一個錯誤的決定。這是當初這兩個市一直爭著要升格，吵得要命，後來林洋港當主席，在開會之前它們這樣吵來吵去，乾脆升了算了，就是這麼決定，所以造成今天的錯誤。我個人認為光是把這幾個地方升格不能解決問題，而且可能性很低，所以，我還是覺得朝都會區來發展。假如不調整的話，除了人事跟職等不能差距太大之外，另外我覺得在財政應更放鬆一點，我們現在地方制度法已經放鬆了，有特別稅課的配合，但是要根據地方制度法通則，那地方制度法通則到現在還沒有通過，所以應該要趕快定。那麼財政問題、

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為院轄市相關問題之探討

組織問題、人事問題能夠解決的話，我想，在立場上來講，爭執就不會太大了。他現在為什麼要升格，因為升格以後，我什麼都有了，又有權了、組織大了、錢也多了，那我當然要升。所以，如果可以在這方面滿足它的話，一方面有因地制宜的效果，二方面也不會造成大家這麼競爭。

主持人：

我們謝謝薄老師，薄老師可以說是國內多年以來相當有貢獻於地方自治的研究，謝謝薄老師的發言。有兩位老師來得蠻早的，陳金貴陳老師跟施能傑施老師，我們是不是就先請這兩位老師先發言。

陳金貴教授：

因為時間的關係，很多話大家前面都講得差不多，我就挑幾個重點來看。第一個問題就是說，我們現在在區域發展上的一個考量，我基本上同意均衡發展，但是我覺得應該有重點的考量，所以應該在區域的均衡下求重點，不能把每一個地方都視同相同的標準去處理。因為在競爭的能力上和政治的考量上必需還是有若干的地方要作一個強調，基本上要讓每一個地方都有同樣的條件，所以，我們剛才幾個老師提到，地區性的組織是不是上面還高一層，就是這樣子的一個狀況。如果是台北大都會區我用這樣一個考量，每一個縣市還是有它的自主權，在這樣一個資源統籌運用分配之下，比較不會太疏忽某個地區的發展，但是你可以得到比較好的一個結果。所以，大都會的設計在未來的發展上可以考量，如果我們擔心層層結構的話，大都會可比照西方國家用委員會的方式，每一個縣市可維持它的自主權，但是整個地區的資源可以融合。如果大台北縣、市用大都會區的考量，它的河川、自來水、交通就可以處理。所以，這樣地區性的整體考量，我想可能會對台灣未來的發展

比較有幫助，在資源的分配、處理、政治的考量各方面都可以比較好處理。其實現在它們要爭的不過是爭源、人事各方面的調整，就幾個老師前面提到，我們就往這幾個方面去調整，不一定要升格，但是可以在人事上、財務上、組織上來做一個調整，就可以暫時解決一些問題，不一定要去升格。如果每一個都升，那它資源就多了，其它縣市就相對被剝奪，這個對台灣整個發展是不太好的。再過來鄉鎮縣市的問題，雖然現在很多縣市長不錯，但是公務人很糟糕，在運作上鄉鎮更糟糕，還有地方上鄉鎮長也不懂這些東西，這是很大的問題。所以，不只是調整職級的問題，而是人事的流動、公務員的再訓，這可能是很重要的一點，這樣子的話對資源的處理會比較有效。不管你以後給他們多少錢，實際上他們有錢不一定會把鄉鎮或縣市做得好，是因公務員的執行能力問題，我們必需從這個角度去思量。將來鄉鎮要不要廢掉，我是從另一個角度來考量，在現在的情況下，我不認為廢掉可以解決很多問題。但是可以考慮合併或調整，一方面可以把派系的觀念調整，一方面也維持他們基本上的運作，因為鄉鎮長用官派的時候，地方的草根性全都沒有了，這個鄉民對地方的認同、權利的爭取將來可能到縣議員或縣長的身上，更大的派系、更大的問題會出現，這個是一個很大的危機。我們只是看到這個派系可以解決，但是沒有想到會造成另一種派系的重整。那麼另一點談到說，將來縣市長我們可能要給他們多一點人事權力，這基本上我不反對，但是也要考慮到如果沒有稍微有一點限制或條件的話，將來某些封官或賣官的情況會出現，對縣市可能不是很好，這些人上去之後就要搞錢，所以會出現很多問題。另外我們要處理的是，現在我們的走向已經像西方一樣，有所謂府際關係的出現，中央跟地方是一種相對應的關係，已經不是上對下，所以將來中央跟地方的態度要去調整，地方可以透過合縱聯橫的方式跟地方對抗，這是必然的狀況，所以中央怎麼樣用一個合理的方式讓地方願意跟你去合作，

讓地方之間產生競爭，這樣的發展可能比較能處理目前所碰到的一些僵局。大家談的其實都差不多，但是內部上還有很多細節，我想今天因為時間，前面已經講了很多了，我不再講，我只是提出我各別的看法。

主持人：

謝謝陳老師。在國外地區比如說都會區的聯盟、都會區的結合都已經出現了。其實在美國，所謂的大華盛頓地區或是大西雅圖地區都有一個聯盟，但是這樣的設計是一種比較自主性的聯繫，事實上這在美國已經行使相當多的年代，實施情況有好有壞。這個概念可以讓我們在不打破目前的行政規劃之下，還可以做區域性的結合。我們是不是可以以一種大區域聯合的概念來看生活圈或經濟圈，其實這方面我一直有一些思考。就是說打破現行的行政架構很困難，如果我們用這樣的概念，或許能夠有一些突破也不一定。接下來是不是請我們施能傑老師來作一個說明。

施能傑教授：

我想我很快把它說明完。我想結論很像，應該是不能解決問題，我會建議這份研究更去找更多的 argument 來看，為什麼這個東西不能去解決本來提出的問題。可能你先談一些問題到底在那裏，接下來提出造成這些問題原因有那些。我猜合理的解釋可能有三個，一個是有人認為現在的各種制度不合理，包括財政、人事、組織等不合理，第二種可能是現行的行政結構組織結構不合理，前兩個事實上是互相關連的。第三個我建議這個研究報告應該更突顯的是，現在的問題應該去反求諸己，很多是縣市政府自己管理不當造成的，你抱怨財政困難，但是從來沒有去想過是支出出現了問題，是不是這方面管理出了問題。所以去找出主要真正的問題在那裏，然後再去討論第二個

層次的組織結構的變動是不是真的能解決現在面臨的各項問題，剛剛大家都認為答案是不太可能，我也贊成這個答案。完了以後再去討論，如果不太可能，那麼我們的重點應該放在那裏。我一直覺得，到底我們要地方政府的目的是什麼，當然我們可能是需要他有地方自治，地方自治之下到底他的人事權或組織權應該規地方還是自治事項。我個人是認同說，如果真的要走地方自治的話，地方政府怎麼設計它的組織、要用多少人基本上都是自治事項，中央政府不應該太去干涉。中央政府應該做的，事實上就是回到財政面而已，怎麼樣給地方政府適當的財政。我覺得中央政府不能每次都從財政的缺口去看，我倒覺得應該從財政的責任性去評估，從管理的角度去看地方政府的支出面到底合不合理。我覺得如果中央一直要補足地方財政的缺口，應該先把地方的人事費用扣掉，我的意思是說讓地方政府不斷的升格或組織層級更大，只是增加那一個縣市居民每人平均的人事負擔而已。所以讓地方政府自己去設計，所以你要考慮到這一點，我中央先扣掉這一部份，其它的財政缺口我們再來談。最後一點我也同意如果真的要去做區域調整的時候，如果這些地方真的都搞成直轄市，那它對地方自治真正的精神會有多少影響，例如台北縣變成直轄市，那所有的鄉鎮都變區了，就不用民選了，完全損害到地方自治的精神。我一向認為台灣只要兩級政府就好了，就是一個中央政府，但是下面的鄉鎮一定要留住，現在三百多個鄉鎮大概合併為成一百個左右，可是我也同意中間可以有一個區域性的政府，最主要是基於產業、經濟的考量。這樣的區域性政府最好是委員制，也有助於利益的平衡，且委員會中甚至可以加上中央指派的代表，因為這可能涉及全國經濟發展的問題。其實真正的地方自治是要培養地方自主及公民社會的產生，如果以現在縣市這麼大，根本不可能造成。我覺得絕大部分的東西可以由中央加區域政府來做，最基層的單位只是培養它一個公民社會的精神。所以，反而不應該把鄉鎮拿掉，而

應該保留，把縣做一個大幅度的裁併。這是我的看法，我想我就簡單的提供這樣一個意見。

薄慶玖教授：

我發現有很多的縣市，它的人事費達到整個總預算的百分七十到八十，換句話它整個的預算都去養人了。我們現在人事費不夠我就補助你，既然你有補助，那我就拚命用人了。所以我說一句不好聽的，我們地方政府呆人一大堆，如果都裁掉我覺得都可以。另外還有很多經費實際上是很莫名其妙的，比如說各縣市政府都給議員編了小型工程配合款，這個錢只是你議員簽名就可以花。每一個省議員一年有三千萬，那個錢怎麼花，就是只要他簽字，他幹什麼都可以。連鄉鎮現在都有這個款，這都是很大的浪費，其實浪費的地方太多太多了。

施嘉明委員：

我補充一下，這三個縣市把它直轄化後，馬上增加三千多個人，這個職等又提高，它這個錢又沒有，人數又增加，它不曉得做什麼事情，這不曉得對縣民是禍是福？

辛晚教教授：

台北市在一九六〇年代開始升格為院轄市以後就有很多討論，所謂大都會的問題的討論。在一九七〇年初，研考會也有一些大都會的研究，是結合了所謂的都市計劃跟公共行政這方面專家的參與。對我們台灣地區大都會的情形大概有一些建議，後來不知道什麼原因，中央也沒有積極去落實。在回顧到一九七〇年代，在英國這個地方也面臨了這些問題，好像是一九六二、

六七有兩個地方政府的產生，是對它們地方政府的組織有一些新的看法，尤其是倫敦地方政府就立了一個兩個階層政府，我想跟我們今天的討論非常有關。基本上，那個時候他們的觀念就是行政跟我們的生活空間要有互相配合。所以自此以後，他們都會型的計劃、空間的計劃跟行政整合的比較好，跟我們現在好像不一樣，好像不太能夠配合。我剛剛講自從一九六〇年代以後，我們台灣在地方行政轄區的調整以及組織方面的探討都一直有人在做，我的記憶中大概有三類不同學術領域的人去參與。一個是地理系，像師大地理系對這個有很多建言。另外就是公共行政、市政系這個。另外就是我們計劃的專業人員在做。那英國行政轄區最後的定位是由都市計劃界的專家來從事最後的確定，因為他們的觀點比較綜合性。那我想今天所談的議題當中，大家都有一個相當的共識，剩下的就是剛剛有人提到，我們最後的建議可能還在做一个評估。基本上我是覺得，我們今天的議題大家討論的大概是一個比較問題的導向，就是為什麼有人提出來升格的目的。這個大家剛剛都有一些建言，短期裡面，如果升格不能解決，那人事上的自主權、財政的調整應該就可以成為剛剛所評估的。那麼一升格的話，恐怕人員編制要增加千人以上，本來人事費就不夠，這樣經費更嚴重，不符合我們現在現在時代的主流價值，這是我第一點。第二點就是剛剛夏鑄九先生所說的。已經是經濟全球化了，一定要區域聯盟才能競爭，過去的都市階層體系觀念已經不是很嚴格了。所以現在每一個地區都可以直接加入世界的經濟體系，不一定要透過中央的管理中心，那個是七〇年代、八〇年代的觀念，現在都已經突破了。所以，我們要研究地方升格或將來行政區域的調整，應該還要希望有一個目標導向，一個世界上趨勢的考量比較好，純粹是短線可能並不太適當。另外就是說未來的落實地方自治，當然就是要財政自治跟計劃自治才能地方自治。還有就是都會區的概念，將來很可能就是朝向這個方面來聯盟，因為要

因應全球化，然後要有競爭力的話，地方聯盟、資源共享這個是將來要走的方向。理論上在我們計劃界，這個區域有兩個階層的概念，一個是比較同質性的，是比較歐洲的概念，另一個是剛剛比較多美國的概念，那這個在組織方面是不一樣的。以剛剛趙先生跟黃錦堂先生他們是德國的這個地方，他們那個區是中央的 agency，它不一定要有地方政府，但是它負責區域的建設、規劃。那個美國純粹是以地方政府主動性來聯盟來解決問題，它不是中央的，所以這兩個性質不一樣。台灣過去根據國土計劃最早是七個區域，當中有兩種不同的性質，一個是比較都會性，一個是比較同質性的。我非常贊同未來地方政府聯盟，因為區域資源能夠共享，能夠去提昇它的競爭力而提高行政效率，我認為是必要的趨勢。日本為了解決這個問題，它縣下面有市，那大陸是市裡面有縣，大陸的城鄉計劃法，所謂的城市地區其實就是有一點都會區的概念，因為它是所謂中心都市來處理附近的縣，帶動地方的建設。今天我們台北市已經升格了，但是對我們台北縣、宜蘭縣沒有貢獻，這是不對的。所以，我也建議按照升格縣市初期來調整行政轄區，這個我想是跟大家的意見一樣。在執行面上，以我們目前的政治生態來說，我們現在是專家的過程，但是還要另外透過行政的過程，最後就是政治過程。不過也許我們這個政治過程是最難的，可能立法委員各方面都有不同的意見，我想這個可以解決，因為透過政黨的共識、運作、協商，我想憲法這麼困難都可以解決，這個應該也可以解決。如果我們深切體認到未來我們如何在世界上如何競爭，這應該是可以做得到的，以下是我幾個淺見，提供給各位參考。

主持人：

我當初邀請學者的時候就希望能儘量邀請不同學者做一個這樣的溝通，其實這樣對學界也講，本身也是一件好事。過去我一直關懷地方政府的研究，

不過大多數還是包含在政治界跟行政界，對於像都市計劃或是像都市整合這部分，辛老師今天對我本身提供了很大的幫助。我想我們現在先請賴世剛賴老師來做一個發言，他是台北大學地政系的教授。

賴世剛教授：

我想因為時間的關係，關於升格的部份重點是在於區域均衡的發展，尤其像我們高速公路的興建當初也是因為這個目的。但是高速公路興建起來以後，我們發現區域不均衡發展的情形還是持續下去。到底區域均衡發展是一個理想、空中樓閣，還是說一個目標，但是我們能不能達到，問題是在這裏。根據最近一些空間演化方面或是都市發展的看法，認為都市的發展在空間上有自我組織的現象，造成都市間的不均衡發展，這是一種自然的趨勢。所以，想藉由這三個地方的升格來達到我們城鄉發展間的均衡，我們可以想像這麼大的幅員，市政府必定要提供一些基礎設施，這麼大經費的負擔還有都市管理的業務量，以現在台北市政府的規模來講，都發局它每日的工作業務量是相當繁重的，每年有很多的案子他們沒有辦法作，委託學術界、業界來做都市管理的工作。所以政府投入大量的資金，財政上的負擔、人力上的負擔來進行這三個縣市升格的動作，但是不見得會收到一個區域均衡或城鄉發展的效果，這個風險是非常大的，我不曉得我們有沒有這個能力來承擔風險，我想從都市發展、規劃的角度，這是我個人的一點淺見。

主持人：

最後我想我們請我們陳英鈴教授，陳教授是在銘傳大學任教，他也在我們東吳研究所行政法及大學行政法授課。他本身是德國海德堡大學的公法學博士，是我們國內公法學界的一個新秀，我想請他來談談有關他在德國學到

有關地方制度法的一些個人看法，謝謝陳教授。

陳英鈴教授：

謝謝！今天來學習很多。基本上跟大家的結論是差不多的，我簡單談一下。第一個，現在談到底要不要升級、合併，基本上是會涉及到區域跟區域之間平衡的問題，那剛剛很多教授也都提到，事實上我們現在中央跟地方的權限分配還有地方跟地方之間的權力分配基本上是在強化我們的內部體制，我覺得這是很糟糕的。事實上這整套體制是在配合我們的威權體制所衍生出來的，我們說他現在產生一種制度性的危機，以前那套制度沒有辦法配合現在民主化之後還有地方要求自主性提高的問題。我覺得要解決這個制度性的危機，我提出來一個原則，第一個是從中央跟地方來講，剛剛很多教授提到中央跟地方應該放更多權給地方，包括在現有機制上調整縣市跟直轄市之間權限的差距。因為如果不調整的話，錯誤的制度一定會引發錯誤的行為，這是必然的。因為剛剛很多人就提到，直轄市跟縣市的差距就是這麼大，那當然大家會去擠破頭，所以如果錯誤的制度誘因不糾正過來的話，我想混戰的狀態是永無寧日。不過我覺得中央還是很重要，因為我是從一個 national state 的範圍之下來談這個問題，區跟區之間的差距尤其是在剛剛提到說全球化之後會加劇，可是我覺得 national state 還是有它的作用，某種程度可以作為一種調合的作用。因為如果說我們中央政府的存在不能夠阻止這種惡化的趨勢，那講難聽一點，我要中央政府幹什麼，那金門馬祖跟大陸統一就好了，要台灣幹什麼。所以我覺得這個時候，中央政府還是有它的作用，除了放權給地方之外，它還是調整區域的差異。我想我們現在是缺少德國一個很重要的機制，就是他們各邦那種財政的調整，德國有一套這樣的機制。當然我知道這種功能是有限的，可是如果一種在基本的最小值不能保障的話，

那我想將來分崩離析是很可見的。其實不只是金門馬祖，布袋港也要跟大陸通航，其實他們現在已經通航了，只是中央政府抓不抓得到、嚴不嚴重的問題而已。以前在威權體制下是政治解決，我覺得現在在調整的時候，剛剛有提到說整個調整方向是對的，但是手段很粗糙，而且整個制度配合有問題。所以，從法律的範圍來講，我覺得是有一些原則跟範圍需要謹守，第一個，像談到這種直轄市合併或升格，還是要有法律保留的精神，要有法律的基礎。因為很多問題如果沒有法律保留的話，也許以後有一些辦法，但是這些辦法施行的結果好壞很難衡量，因為一個制度的施行一定有一個得利者跟一個失利者，兩者之間如何去妥協，其實最好的方式就是透過法律。如果沒有法律的基礎，我想制度的正當性永遠都在震盪當中。比如說，台中市一定單獨沒有辦法升格，它一定不夠一百二十五萬，除非你第一個修改一百二十五萬來配合台中市，但配合台中市的話，其它縣市怎麼辦，我也要升格。那如果你要把台中縣挖一塊過去，對不起，這個完全沒有制度的正當性。包括我們地方制度法第四條的規定我也覺得蠻有問題，它純粹從人口、經濟、政治來考量，但是它沒有從全球化區域經濟的整合，還有區域的平衡，它沒有把這個因素考慮進去的話，我想制度危機一定沒有辦法解決。我想我們法律上應該重新思考，把我們剛剛很多先進發表一些觀念考慮進來。包括調整的時候要考慮到合併的目的是在強化地方政府的財政能力、因應全球化的能力，我覺得這個都是合理的，可是如果只是像台中市這樣說因為它要升格，所以要把人家挖一塊過去，這個在法律上是說不通的。甚至說，現在法律已經開啟了很多可能性，以前這種區域劃分的問題通通是用政治力來解決，可是法律上現在以經有很多的可能性，包括訴訟，還有就是我剛剛有提到說，我們憲法上有講到平等原則，因為我們現在區域劃分沒有考慮到平等原則，這個也應該被調整。我覺得一個地方被劃分為直轄市和非直轄市不應該差這麼多，我

覺得這個是非常恣意、隨意的，完全是政治操控的結果，我們講這個是以前體制的延續。那我們強調現在是憲政民主國家，雖然有些東西是我們法律人自己腦袋想的，可是一個政治的實現最基礎的就是說，它要把這些觀念落實下來。如果不能把這種平等觀念落實下來的話，一樣是一個人，直轄市的人就高人一等，如果是鄉村縣市的人就好像差了很多。甚至這種表現在我們的語言文化裏面，我們看得出來這種歧視，你是鄉下來的，這個鄉下人是罵人的話，因為沒有制度在解決這個歧見。還有在調整的過程中，我們應該讓縣市有表現意見的機會，我們法律說聽証。比如說不只是縣市的合併或升格，我覺得我們現在都太粗糙了，幾個人關起門來就大家談定了就把什麼東西幹掉了。因為這種每個人的看法不一樣，那我們在這種過程之中，應該讓各縣市在調整的過程中或要讓它消失的時候，你應該讓它有表示意見的機會。還有剛有人提到的就是說，縣市要不要合併或升格是不是應該有更進一步公民複決的機制，剛有人提到說北部應該成立一個更大的都會區，那當然要考慮到北部也不能太大，如果把新竹加進來的話，光北部這個都會區就七、八百萬人，佔台灣一半的人口了，那選上這個省上就等於選上總統，又回歸到以前的狀態。所以，有公民複決的機制更可以強化它制度的正當性。最後我覺得，我們新的行政訴訟法制定了，在新的行政訴訟法之下如果要讓一個鄉鎮消失或是像台中市一樣要把台中縣挖一塊過來，這個是有訴訟的可能性，不過不要忘了其實我們現在的遊戲規則已經跟以前不一樣。很多理念如果不能透過法律表現在制度上的話，可能都無法落實下來。這個是我簡單的一個淺見。

主持人：

我們非常謝謝陳英鈴老師從法律跟歷史的觀點來看。的確，很多問題我

們需要從這些的觀點來思考才能夠真正的對症下藥。很抱歉，今天時間的掌控不是很得當。那今天的發言非常的熱烈，我覺得非常的高興，我當初在邀請學界的時候我就有一個想法，透過關心地方政府的學者來做一個公共的對話，以公共論壇的方式，透過大家的發言，可能對學術社群大家有幫助，對我自己也有幫助。很感謝我們陳金貴老師，還有我們在座兩位對地方政府關心的長輩，今天大家這麼熱心，而且待在這裏都快要下午一點了，給我們晚輩一個很好的學習典範。不知道兩位還有什麼要補充的。

薄慶玖教授：

我有一個要補充的，我們學術的研究不能夠完全牽就委託的意見，不管它委託的機關是誰。以前就有這個例子，水利局委託的就偏向水利局，水資源局委託的就偏向水資源局的結論，這樣子的話我們就失掉了學術的中立。我們的報告應該分為兩個層面，一個是短期性就是剛才主持人講的，起碼有一點學術的理想性，告訴政府機關願景在那裏，可能這樣子比較好，不能完全牽就於不合理的現狀。剛剛主持人有講，委託人是沒有什麼授意的，所以寫的空間應該很大，但是不能太過牽就，還是要提一點學術性的結論。這個給主持人作參考，這個是我最後一點的建議。

薄慶玖教授：

我再補充一點，我跟吳老師也做過台北縣合併的研究，這裏面有一個很大的問題，我們也開過座談會，台北縣、基隆市還有鄉鎮的代表，很多台北縣的鄉鎮基本上都反對。因為我們最後發現，如果一合併，他們政治舞台就沒有了，這是我剛剛沒有提到的。所以當時我們就設計有幾個方案，你將來是不是也可以這樣子，你可以方案一、方案二，或是甲乙丙這樣子。是這樣

子，它在直轄市下面可以有縣，縣下面有市，這樣子將來它的可行性就高一點。我很同意剛剛所講，我曾經接受過內政部的一個委託，就是村里跟社區發展應該不應該合併的問題，我後來的結果是應該合併，結果後來社會司的尾款沒有撥給我，因為我跟他們的意見不一樣。不是政府機關沒有這種人，還是有的，我就遇到過。我覺得研考會還不會這個樣子。另外還有很多的可行性，比如說像剛剛談到的複決，我想這個將來也是一個蠻大的考驗，比如說你台北縣要不要升格為院轄市，複決一定會通過，因為這個實在好得太多了，所以這個樣子複決變成沒有意義了。我想很多地方關於這個研究的資料也不少，我也有一部資料，我想我再提供給你。

主持人：

非常謝謝我們兩位地方自治界的前輩，對這個研究案提供我個人的關懷。研究會這邊事實上沒有一個非常明確的理想，它只是希望讓學界來做一個研討，提出一些相關的規劃。我個人覺得，能夠想要說試圖從學界做一些探討應該是我們學界目前的一個方向。我想就是說，知識份子面對權力的時候是不是應該說真話，我不知道我會不會是研考會的那塊石頭，但是我來試試看照我們學界所受的訓練，向權力說真話。到底政治上怎麼做決定，那不是我們學界所能去做或影響的，但是我們至少從學界的觀點上提出一些看法，提供政府一些不同政策的選項，應該也是我自己應該努力的方向。我不知道我們陳金貴陳教授，這是在美國讀書的學長，對我蠻照顧的，他對地方政府一直都蠻關注的，有沒有什麼補充。

陳金貴教授：

時間拖太久了，我想每個老師都有做過相關的研究，其實過去的研究都

有它的時代背景。那你現在這個時代又是另外一種方向，所以像今天夏鑄九老師談的是全球化的問題。我們是不是會面臨到這樣子考驗，你可以去做整體的可行性評估，至於這個方案好不好，那個方案好不好沒有關係，讓他們去做決策，所以，各種方案都列出來，到最後決定一定還是在在政治考量，所以我想在這個過程中我們留下一個忠實的記錄。

主持人：

我想其實這個問題在剛接觸的時候有很多政治層面上的考量，可能也不是我們能完全去操控或影響的，還是要由政治人物來做最後的決定。我想在學界中可以反映出我們的一些看法，給當政者做參考。那到底是放在書櫃上面，還是真正會去參考，我想那不是我們最後關心的地方。我想這方面我會儘量來做。謝謝各位先進抽空來參加這個會議，時間拖得蠻長的，很抱歉，不過我覺得發言的情況蠻好的，對我自己的研究案有相當大的幫助。謝謝各位。

黃錦堂教授書面意見：

第一點，可以維持現制，但依人口、預算、產業情形適度拉平縣市與直轄市之差距，此點與林水波、薄慶玖教授意見相同。第二點，也可以立即將台中縣市合併，以便明年底之選舉（台中都之首長）合一，並以新任首長就職當天為升格之日。理由在於，台中都會區已漸趨成熟，而且因應未來三通也有必要及早做準備。而若不立即合併，明年縣市一但分別產生新首長，則由於當選受到任期保障，未來只可能在 2005 年才有機會合併。若 2001 合併，其選舉可將現有選區席次維持，減少政治人物反對。不宜將台中市單獨升格，效益不大。第三點，關於六區案，如吳定教授、夏鑄九教授、薄慶玖教授所

言，其改革應有一定充分條件，短期內難有實施的可能性。

李顯峰教授書面意見：

第一點，我國行政區劃應更合理規劃，平衡地方政府層級及區域發展。台灣地區的發展一向重北輕南，北部地區整體發展相對上較南部為佳，都市型地區的發展又較農業型地區為佳。目前政府整體財政亦趨困難，地方財政困絀更令人驚心，行政區劃及行政體系編制應考慮合理重新規劃設計。地方按人口密度自由條件略為分級，中央補助不同程度的資源。

第二點，縣市申請升格為直轄市若只為爭取更多財源，意義不大。財政收支劃分法修訂之後，營業稅已改為國稅，統籌分配稅款實質精神與一般補助款相近（除土地增值稅系地方稅之外）：統籌分配稅款之分配已採公式化辦理，短期內財政部已著手修訂統籌分配稅款之分配辦法，設計將直轄市與 21 縣市平等地位分配。在長期，整體補助制度應大幅修訂，當然此種變革涉及行政院主計處與財政部執掌之調整。統籌分配稅款宜與一般補助合併整合，使地方獲得的補助金額更透明化、法制化、時效化，這是改善地方財政困難的方式之一。但有鑒於世界各國都賦予首都較多資源，似乎不能只討論廢除直轄市層級，而是積極提昇較貧窮縣市的發展，此外，配合修訂地制法等，亦屬必要。

附錄五、推動桃園縣升格為直轄市說帖

壹、改制的依據與理由

桃園縣為台灣省第二大縣，是台北都會區發展最重要的腹地，各項條件遠優於其他縣市。因此，近年來人口成長快速、工商發展迅速及重大建設陸續推動，財政情況也是各縣市中的佼佼者。現今桃園縣之成長，早已跳脫以往北部區域計畫之預期範疇，故其未來發展與定位，實不宜仍以地方縣市之格局進行規劃與定位，以免限制地方之發展，並錯失結合空運中心發展，進而提昇國家競爭力之機會。

依據地方制度法第四條之規定：「人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上有特殊需要之地區得設直轄市」。衡量桃園縣目前之現況，各項條件均能符合，基於桃園縣整體之發展及促進台灣之永續發展，甚有必要積極推動桃園縣改制為直轄市之工作。

基於公平性而言，桃園縣一百六十七萬人口，每月且以三千多人快速激增，境內工商發達，如果與其他縣市一體適用同樣的架構與格局，我們覺得非常的不公平。就以本縣八十八年度所徵收的各項稅款而言，總計高達一、〇七五億元，但其中只有二〇八億係由本縣來運用；而八十八年度總稅收較前年度成長達一百四十億元，但多為國稅在成長，縣市稅僅成長一億餘元。甚至單就國稅在本縣的收入，八十七年度高達五百二十餘億元，高於高雄市的四百二十億元，也與台北縣的五百五十餘億元極接近，更遑論其他縣市，可見本縣對中央貢獻之多。

基於國家發展的趨勢而言，精省後中央直接指揮縣市，但地方縣市眾多，造成中央不少困擾，未來勢將配合行政區域的調整，減少縣市的數目，

以提昇行政效率。其中部分條件較好的縣市，升格為直轄市，也是必然的發展。因此，我們希望能順應一般國家之地方發展趨勢，採取「大縣制」的概念，並將桃園縣升格為直轄市，而不是本位狹隘的「分縣論」，以爭取更多資源建設桃園。

為了這個目標與理想，呂縣長主政後，即以整個桃園縣的全面發展為施政目標，積極建設，期能永續經營大桃園。我們的原則是「山海並重」、「南北均衡」，以三化（淨化、美化、國際化）四改造（心靈改造、產業改造、文化改造、生態改造）五族共和（閩南、客家、新住民、原住民及外籍人士），建設二十一世紀美麗桃花源，讓桃園縣成為一個環保清境地、文化大觀園、科學新世紀、國際大都會及快樂新故鄉。

在實際建設上，將桃園縣分為三個縱線：第一，針對濱海四鄉，配合當地現有的中正國際機場，我們將打造黃金海岸，設立航空城、開闢國際港，輔以科學園區、新市鎮及遊憩中心的規劃，使濱海地區成為亞太航運樞紐。第二，針對靠山的鄉鎮，規劃經營人間山水，結合大溪、龍潭及復興一帶，石門水庫及北橫沿線風景點，建設成為文化休閒重鎮。第三，針對居中的幾個都會市區，規劃發展科技國道，爭取設立桃園矽谷科學智慧園區及電信園區。有了這些全盤的規劃與建設，未來將吸引更多的產業及人口進駐，使桃園的發展更為全面性。

因此，我們可以發現這幾年桃園縣的發展，可說是全面而均衡，多元且前瞻。尤其隨著黃金海岸計畫、桃園矽谷等案的逐步落實，升格為直轄市實乃勢所必然。我們以為，可以目前桃園縣的範圍，直接改制為直轄市，藉以提昇桃園縣政府之位階、擴大組織編制，爭取更多的資源從事建設，並增進民眾的福祉。

貳、 桃園縣具備那些升格的條件

一、 人口早已超過一百二十五萬，多生活於都會區且教育程度高。

桃園縣人口數截至本（八十八）年七月底止，總數達一百六十七萬四千七百九十六人，人口密度達每方公里一、三七一．七一人，是全國五大都會區之一，人口數排名第四位。其中，桃園市、八德市、中壢市、平鎮市、蘆竹鄉、龜山鄉、楊梅鎮等七個相毗鄰的都會區，面積僅佔全縣百分之三五．二，但人口數即達一百三十萬餘人，人口密度每方公里三、〇二九人，高於都會區的平均人口密度每方公里二、四四二人。

如以人口配合土地使用來看，桃園縣至八十六年底共有三十個都市計畫區，總面積三〇七平方公里，計畫區內人口亦為一百一十七萬，都市計畫區內人口密度每方公里三、八三四人，都市計畫區面積佔總面積的百分之二五．二，但卻有百分之七十三之縣民居住於都市計畫區內，可見本縣人口集中都會之情形甚為明顯。

本縣八十七年總人口增加數達三六、四五八人，增加率為千分之二三．一，增加率明顯高於其他縣市，亦是台灣地區的平均數的二倍多；根據行政院主計處的國情統計通報，桃園中壢大都會區（即桃園縣）是目前全國人口成長最快的地區。由於鄰近台北都會區，大台北地區過多之人口續往本縣遷移，加上本縣工商繁榮且大型產業陸續進駐，預估此種因遷入所導致之人口成長將益形明顯。

截至本（八十八）年五月底止，全縣十五歲以上人口達一百二十二萬餘人，勞動力人口六十八萬四千人。其中農漁業人口僅佔總就業人口之百分之三，工業人口佔百分之五一，服務業佔百分之四十六。至八十六年底，全縣十八歲以上人口中，教育程度達大專以上者佔百分之十五，如高中職以上者更高達百分之五十一。由

以上數據顯示，桃園縣有極大的勞動力資源，且其高教育程度所佔比例亦不低，如此充沛之高學歷的勞動力資源，將有助於桃園縣之產業轉型與升級。

二、特殊台地地形、平整多水塘，自成一格。

桃園地區的地形以台地為主，由北而南有桃園台地、中壢台地、平鎮台地、伯公崗台地、及湖口台地等，分佈於桃園縣境內。境內少水患，亦處地震弱震區，獨樹一格，卓然不同於其他地區。自然環境各項條件，遠較北、高兩市為佳。台地內有許多埤塘，此等水池乃利用地面坡度造堤蓄存天水為池，早期多供灌溉使用，目前正規劃多功能發展，由於數目頗多，星羅棋佈，乃本縣之特殊景觀。

三、北台灣新興的政治重鎮、閃亮的東方明珠。

桃園縣居北台灣的地理要衝，且是僅次於台北都會區的重要都會，因此，陸總部、北軍團、陸軍輕航空隊、大園空軍基地、中正理工學院、中山科學院、三軍大學及參謀大學等均設於轄區，可見其軍事地位之重要。財政部北區國稅局、經濟部北部水資源局等機關在本縣設立，更顯示其在北台灣的重要性。加以縣內族群多元，除閩客之外，更有新、原住民及大批外籍人士，而閩客人士分居南北，向有南北輪政之傳統，以致偶而會因為政治上資源的分配不均問題，而有南北分縣的議論。但自呂縣長補選當選後，南北輪政的傳統已被突破，呂縣長更揭示「南北均衡、五族共和」的理念，非但南北不再分區、閩客也不再對立，分縣之議早被有識之士認為落伍。

尤其，本縣中正國際機場擴建及客貨運園區陸續完工後，航空相關事業發展前途不可限量，加上結合黃金海岸計畫中國際港的開設，**將使桃園縣發展成一個擁有空港與海港的國際大都會，未來更將取代沒落中的香**

港成為東方之珠，其政治上之重要性不言而喻。

四、工商產業發達，經濟建設無人可比。

本縣為全國工商業重鎮所在，截至八十七年底商業登記家數三四、九四〇家、工廠一萬餘家，工商業產值僅次於台北縣、市，為全國第三位。工業區密度居全省之冠，為配合推動桃園都會化，正致力於產業升級與轉型，及污染防治工作，以提高縣民之生活品質。

由於我高科技產業的高度發展，許多無法進駐竹科，又不願意南遷南科之廠商，已默默進入本縣各工業區，縣內傳統的工業區已轉型為高科技的園區，如華亞科技園區、宏碁渴望園區、達裕科技園區等。未來桃園矽谷科學智慧園區設立後，本縣將成為名符其實的高科技大縣，不再只是傳統產業集中地。

現代化都會生活的必要機制 | 超大型購物中心，也在桃園縣蓬勃發展。縣內大型量販店營業及籌備中的，計有萬客隆等九家；大型購物中心工商綜合區更高達八處，其中台茂購物中心已於本（八十八）年七月開始營業，此乃全國第一家，具有劃時代的意義，明年春節大江工商綜合區也將推出。可見工商業者看好桃園市場的潛力，及未來的發展空間。

為促進工商持續發展與產業昇級，本縣積極推動的黃金海岸計畫，目前已完成大潭電廠的動土、長生電廠的點火運轉、亞朔桃園科技園區的簽約、航空城客貨運園區完成用地徵收、以及桃園國際港的招商，未來將為本縣增添無數商機與收入，及吸引就業人口的遷入。

本縣經濟發展的成果在數字上也具體顯現出來，根據行政院主計處所公布的八十七年度各縣市每戶家庭可支配所得歷年資料，本縣每戶平均達九十五萬餘元，由八十六年的第六名升至第四名，僅次於台北市、台中市與新竹市，與一直保持領先的台北市僅略少二十四萬餘元。

五、 陸海空三棲交通建設，都會大小眾運輸規劃齊全。

桃園縣交通運輸系統得天獨厚，除了有台鐵縱貫線（境內有桃園、內壢、中壢、楊梅等站）、中山高、北二高、二高內環線外，在快速道方面，有觀音到大溪的東西向快速道路，及興建中的西濱快速道路。解決都會交通問題的利器——大眾捷運系統，本縣亦有網狀的規劃路線，包括由台北至中正國際機場的長生捷運線已進入實質開發階段，可與規劃中的桃園中壢都會捷運紅（桃園 | 中壢）、藍（青埔 | 中壢）、綠（桃園 | 八德）線整合，徹底改善都會區的交通。而規劃中的台鐵桃園中壢段的三層立體高架案，更是為桃園縣升格後的交通現代化作好準備。此外，高速鐵路在本縣內有青埔站，配合中正國際機場與規劃中之桃園國際港計劃，**桃園將因擁有「二港、三高、三快、四鐵、四站、五省道」，絕對有潛力發展成為一具有陸海空三棲運輸優勢的國際運輸重鎮。**

六、 文化學術發展朝氣蓬勃，地方特色充分展現。

本縣有國立中央大學、警察大學、體育學院、私立中原大學、元智大學、長庚醫學院、長庚護專、銘傳管理學院、開南管理學院、萬能技術學院、南亞工專、龍華工專、健行工專等十餘所大專院校及中山科學研究院、中正理工學院等高水平學術機構，規劃中的中央研究院分院及中央大學分校，也將座落於本縣八德市，學術發展如旭日東昇，未來潛力雄厚。

本縣文化活動在呂縣長的帶動下，蓬勃發展；古蹟及歷史建築物，頗有規模；文化機構運作成效良好。縣立文化中心兩廳館之演藝活動，每年均有兩百場以上，內容涵蓋音樂、戲劇及舞蹈等多方面，並邀請國外演藝團體前來表演，促進國際文化藝術之交流。更有民間地方文史工作室，協助政府，推動地方文化保持工作不遺餘力。此外，中國傢俱博物館、中正航空科學館、世界警察博物館，提供民眾專業特色的文物饗宴，未來仍

將配合地方特色在大溪設立豆食博物館，在楊梅設立茶葉博物館，在龍潭興建桃園縣客家文物館，充分展現本地之文化特色。

為了綜合展現本縣文化藝術等各方面的成果，配合二十世紀之行將結束，特於今年內一口氣推出「一九九九跨世紀歡喜年」活動，包括已辦理完成之全國中華民藝嘉年華會、全國原住民運動會，及精省後即將舉行之首屆全國運動會等大型全民活動，並配合鴻禧球場舉辦「Johnnie Walker Classic 高爾夫世界名人賽」，以營造本縣為希望之城、國門之都。

參、 桃園縣升格的好處

一、 對國家而言

（一）桃園縣升格係實現公平正義，可增加中央政府的威信。

憲法第七條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」。但直轄市與縣市之間地位的不平等由來已久，直轄市民與縣民所享有的待遇，猶如天壤之別，使得身為縣民常有二等國民、不受尊重的感覺。這是制度不良所造成的問題，對一樣為國民的縣民而言，真是情何以堪。今桃園縣既有這個條件，升格是應有的正義，縣民希望能重獲尊嚴與自信的生活，中央不應也不必去阻止。

（二）桃園縣升格可減少中央與地方齟齬，促進彼此之良性互動。

精省後中央將直接面對地方縣市關於稅收或業務權限等的爭議，如果處理不好，輕則損害長官威信、重則引發政治問題，故不可不慎。而問題之根源在於各縣市情況不一，如果事事一體適用，非僅有違正義，更將造成問題的愈趨嚴重。為未來中央與地方之良性互動計，像桃園縣這種大縣，本即應提昇為直轄市，讓其他各縣市間的差異儘量減少，將有助於中央的各項安排與處置，改善中央與地方之關係。

（三）善用本縣陸海空交通優勢，帶動國家之全面發展。

桃園縣因為有中正機場的設置，配合政府推動台灣成為亞太營運中心計畫，空運的發展將潛力無限；加以桃園國際商港的開闢，已獲中央積極的回應，正辦理招商中；這兩項重大建設，預期將是我國邁入已開發國家之林的重要里程碑。不僅如此，政府高層更宣示，未來我國將朝「科技島」的方向發展，而桃園縣在科技工業的發展上基礎遠比「南科」為佳、潛力更勝「竹科」，此一政策能否實現，桃園縣扮關鍵角色。因此，我們可以斷言，台灣未來之發展，必以桃園縣為中心，如能升格，絕對有助於提昇國家之競爭力。

二、對桃園而言

（一）提昇位階可增加自有財源比例，加強本地的建設。

本縣如升格為院轄市後，依照財政收支劃分法的規定，可將土地稅及房屋稅全部保留，不必上繳國庫，此部分預計將可增加二、三十億元之稅收。另外，依據中央統籌分配稅款分配辦法，亦可在營業稅收入的分配上增加約一百餘億元。以上所增加的數字，對於彌補本年度預算尚短差一百七十億元將有立竿見影之效，解決本縣未來可能發生的財政問題。

（二）提昇位階可爭取更多中央補助款。

由於中央對地方的補助，於直轄市及其它縣市常有差別待遇，尤其精省後，少了省政府這一層，直轄市與一般縣市地位更為懸殊，獲得補助款差別極大，未來如能爭取升格，將能獲得更多的中央補助款。

（三）提昇位階，增加組織編制及人員，提供民眾更迅速週全的服務。

直轄市政府與縣市政府的組織差別極大。以高雄市為例，各行政機關與學校公教人員多達二五、一五八人，其中公務員一〇、五二七人；而桃園縣全部之公教人員則僅有一六、五〇三人，其中公務員僅有五、四〇九人；如能升格，以本縣之條件與高雄市相當，定能增加相當人力，讓公

務推動更為順遂，提供民眾更多服務。另外，升格後因組織地位提昇，將吸引更優秀的公務人員加入，對公務人力素質的提昇及公務品質的強化，也將有正面的影響。

（四）升格後桃園各項建設將明顯增加，全面提昇民眾的生活品質。

由於升格後本縣將有更多的財力及人力用以建設，各項軟硬體設施勢必更多、更為完善，生活環境隨之改善，生活素質也可大為提昇。且本縣尚有許多未開發地，經過全盤的整體規劃，有計畫的開發，未來的遠景不可限量，較之台北市的擁擠與雜亂不堪，我們有信心，未來可提供的生活環境及生活品質將遠勝於台北市。

肆、 結語

在即將進入二十一世紀的今日，儘管兩岸關係糾纏不清，但盱衡國際現勢，台灣未來的前景絕對是光明的。台灣僅彈丸之地，資源極為有限，但經濟發展必須與日俱進，方能在競爭的國際環境中獲得生存。綜合各界專家的看法，海空運及高科技是我們最有發展潛力的項目，而桃園縣是唯一同時跟這些項目都有關的地方，如能透過升格，給予更多的資源與權限來進行建設，必能為國家爭取更多的利益。也可以說，桃園縣的發展關乎國家的生存。

我們希望政府在處理地方的行政組織與區劃調整問題，不能僅侷限於地域的考量上。所謂「南北均衡」固然重要，但經濟的發展更為重要。桃園縣擁有最優良的經濟發展條件，實應儘速升格，爭取最佳的時機，積極配合建設台灣為亞太營運中心，提昇國家的競爭力。

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為院轄市相關問題之探討

附錄六、 期末報告學者專家座談會紀錄

- 一、 開會時間：九十年四月二十六日(星期四)上午九時三十分
- 二、 開會地點：行政院研考會七樓簡報室
- 三、 主席：楊處長秀娟
紀錄：黃子華
- 四、 出(列)席人員：
 - (一) 學者專家(依姓名筆劃順序排列)：
 - 王得山先生(財政部次長；戴科長龍輝代)
 - 李顯峰先生(台灣大學經濟系副教授)
 - 林中森先生(內政部次長；高科長美莉代)
 - 林錫耀先生(台北縣副縣長)
 - 邱俊銘先生(桃園縣政府計劃室主任，提供書面意見)
 - 施嘉明先生(考試院考試委員；請假，提供書面意見)
 - 紀俊臣先生(台北師院社教系教授)
 - 陳大鈞先生(台中市副市長；林參議月棗代)
 - 張景森先生(行政院經建會副主任委員；廖技正弘凱代)
 - 許應深先生(桃園縣縣長)
 - 曾巨威先生(政治大學財政系教授)
 - 劉世芳女士(台中縣副縣長)
 - 劉宗德先生(政治大學法律系教授)
 - 羅清俊先生(淡江大學公行系副教授)
 - (二) 研究小組
 - 陳立剛先生(東吳大學政治系副教授)

陳陽德先生(東海大學政治系副教授)

江大樹先生(暨南大學公行系副教授)

趙恭岳先生 (東吳大學政治學研究所碩士生)

黃懷德先生 (東吳大學政治學研究所碩士生)

(三) 本會人員

張科長文蘭、黃科員子華

五、 主席致詞：略

六、 研究小組報告：略

七、 發言要點(依發言順序)：

(一) 林副縣長錫耀

- 1 . 為達到本報告研究目的「針對國家整體均衡發展，以及都會生活圈的建設協調，進行全面檢討評估，提出合理可行的政策方案」，研究方法與途徑應從「國家整體均衡發展」及「都會生活圈的建設協調」兩點切入，而本研究報告卻使用「管理」、「政治」及「法律」三個層面所建構的整合性分析架構，偏重於討論升格對相關縣市在財政收支、人事與組織權等方面所能帶來的幫助，升格在現實政治應有的考慮及法制面將遭遇的困難。因台北縣、桃園縣及台中縣市同屬縣市層級的地方政府，在「管理」與「法律」兩面向所遭遇到的困難幾乎完全相同。因此，依此研究途徑除「政治」的考量外，無助於建立一套客觀的評量標準，供決策者參考哪一縣市應升格。
- 2 . 本報告研究途徑以三評鑑標準「管理」、「政治」及「法律」來評鑑哪個縣市應建議予以升格，實際上對不同的縣市是依不同思考邏輯與評鑑標準來進行分析。因此，在研究方法上似有不妥，且

所得出的結論亦不周延。

- 3 . 本報告對未來台灣地方政府體系應朝「多直轄市化」或「去直轄市化」的方向發展，並未提供明確的政策建議和利弊得失之分析。同時，對於各種可能的過渡性制度安排，如「準直轄市」、「直轄縣」等亦可再予以檢討補強。
- 4 . 本報告再討論個別縣市時，往往只是將該縣市與北、高兩直轄市與台灣省的平均數比較，缺乏三縣市在「國土綜合規劃」的定位與「均衡區域發展」跨區域的比較。
- 5 . 對結論部分「直轄市的設置應與國土規劃及行政區劃一併考量」，會橫生枝節或曠日廢時，因此不必要一併考量。
- 6 . 針對本報告結論建議台中市單獨或台中縣合併升格部分，因其升格將會引發其他縣市要求升格的壓力，且台中市單獨升格案，因其未達到「地方制度法」所規定設置直轄市的最低門檻，恐將引發更強烈的反彈。且本報告建議台中市升格最主要的理由是著眼於「區域均衡發展」，「區域」所指的是相對的概念，也是綜合性的概念，至少必須涵蓋七個重要組成因素：地理空間的區位、產業經濟的狀況、人口成長的壓力、公共服務的需求、政府資源的分配、民眾自我的認知、未來發展的潛力。若能以此七要素為「區域均衡發展」的衡量指標，而不只侷限於「地理空間的區位」這一單一面向，將可發現台北縣區域發展失衡的情形全國最嚴重，台北縣是全國相對資源最為貧瘠的縣市。因此建議參考此七要素，建立客觀量表，並以此量表所得出的結果做為縣市升格的依據。
- 7 . 本報告第六十九至八十一頁中，提出台北縣升格的三個規劃方

案，第一與第二個方案，雖可能遭遇不同的組礙和推動的困難，但基本方向並無不妥，但第三個方案將台北縣、市及基隆市併成大台北都會市，以下再分為十一個行政區，大都會市市長及秘書長由中央指派，十一個行政區的首長直接民選，並繼續保持其地方自治體制，此規劃並不成熟。例如：台北大都會市是否還有市議會的存在，還是類似目前的台灣省政府只是行政院的派出機關？若台北大都會市是一地方自治團體，擁有相當的功能與職權，並有民選的市議會，但大都會市長與秘書長由中央指派，這又走會直轄市官派的回頭路，與落實地方自治完全背道而馳。如台北大都會市只是一個協調機制，只是由幾個功能委員會組成，且無民選市議會，這樣的制度規劃其實只等於是一個「跨區域的協調會報」而已。台北大都會市以下劃分為十一個行政區，等於將台北縣、台北市及基隆市的行政建制打破，再重新成立十一個縣市級的政府及議會，這是否有助於大台北都會區的發展及提升整體政府的行政效率，值得再深入思考。

8. 對於各縣市未能升格前，如何縮短與直轄市在財政收支、人事及組織編制上的差距，提出具體過渡性制度安排的設計與時間表。

（二）許縣長應深

桃園縣人口已達一百七十幾萬，符合地方制度法升格院轄市之基本要件，且工商業發達，擁有一千多億的創稅能力，加上國際機場、海港及捷運系統種種優勢，桃園縣所具備升格的條件最充分。也唯有透過升格為院轄市來從事更完整的公共建設，才能容納桃園縣縣民的需求。

（三）劉副縣長世芳

1. 本報告「立即可行之建議」部分，說明在不涉及行政區劃變動因

素下，予以台中市單獨升格，但就中部區域發展整合觀點，應以台中縣市合併升格為較佳方案乙節，其研究論述明顯矛盾。台北縣、桃園縣升格問題都能由國土計畫或區域均衡角度及爭取更大人事、組織及財政分配權方面慎重考量，而台中市單獨升格卻跳脫此一思考模式，應重新檢討。因台中市單獨升格，會加大台中縣、市城鄉差距，所有行政區劃不良的缺點全由台中縣承擔，似再慎重考量。

2. 本報告研究建議方面，未見具體的升格方案及步驟，在政策上較模糊。在策略方面，建議縣市政府的人事權、政務官人數放寬與直轄市一樣標準。且由中央訂定法制化的財政稅捐準則，減少人為行政干預。另取消鄉鎮市長代表選舉，鄉鎮市先予區里化，直接隸屬縣市政府。
3. 台灣省政府精簡後之縣市層級未有效定位，財政、人事的區分整合亦未見成效，需檢討後才能就院轄市升格與否提出具體建議。研究報告亦未分析縣市升格後的城鄉差距問題，建議加以檢討。
4. 台中縣政府的民意調查部分，以台中縣、市合併升格方案的支持度超過四成，比台中市單獨升格高，為回應縣民的期盼，希望中央能朝此方向規劃。

(四) 羅教授清俊

1. 建議整理研究報告中會議紀錄，讓與會人意見呈現更清晰，尤其是學者座談會部分。
2. 研究結論中「直轄市升格相關條文納入地方制度法」一項，有關直轄市升格必須有配套措施，其內容能否進一步加以闡述。
3. 研究小組認為台中市單獨升格或是與台中縣合併升格對於區域長

期發展有所幫助，而台北縣與桃園縣因為必須與大台北都會區發展做整體考量，所以升格與否必須審慎考量。但研究報告當中對於桃園縣有關於都會發展的論證說服力稍嫌薄弱些，僅環繞在桃園無法獨立於大台北都會區及國際機場位於桃園，此部分恐難說服桃園縣。

- 4 . 在行政區劃法制定前可以建立縣市分級制度，而即使行政區劃法通過之後，類似的行政區分級都有實施的價值。目前北高兩市也應重新與其他二十一縣市一起分級歸類。在分級的縣市類別當中建立財政與人事資源分配的規範，等級越高的縣市可獲得的資源越豐富。每一級距當中的縣市之條件應相當，同時級距與級距間的資源分配差異不宜過大。這樣的分級制度目的有二，一是紓解目前各縣市政府競相爭取升格為直轄市的要求，二是增加縣市政府間彼此良性競爭的誘因，縣市政府可充分利用主客觀條件的努力讓縣市的等級上升，以獲得更多財政與人事的資源。然而，級距的判準與不同級距的縣市政府應享有何種財政與人事資源，建議可採用報告中第二章四個縣市升格參考因素，如人口數、人口集中程度、都會發展及區域發展策略等。除此之外，也可考慮以縣市對 GDP 的貢獻程度(或是對於稅收的貢獻程度)以及縣市政府的管理成本兩個面向做為分級的主要標準，同時也據以規範不同級距縣市政府的財政權與人事權的範圍。貢獻程度越高分級的層次越高，所獲得的財政資源越多。縣市政府管理成本越合理，則分級的層次越高。但採用此制時，先天條件不足而永遠居於弱勢的縣市必須輔以力用計畫型的補助款來協助等級較低的縣市。而這些具重分配效果的補助款必須與上述縣市分級制度下的財政

資源的預算來源有所區隔，以免又回到原先的爭議。

- 5 . 未來行政區劃法對於行政區的劃分所考慮的因素必須更多元。文化歷史與地理特質是最基本的因素，政治或選舉的因素是重劃過程中必須面對的阻力，生活圈的劃分及全球化概念更是應考慮的因素。未來行政區劃除了考慮文化、歷史、地理特質、政治或選舉的因素外，這些當初依照區域性金融、經濟、文化、服務與行政中心所劃定的生活機能範圍均可當作行政區劃的重要參考。另外，全球化的趨勢驅使許多地方政府必須在競爭性的經濟環境中主動尋找合適的定位，此時中央政府的角色恐怕會隨之萎縮。因此行政區劃就必須考慮行政區所謂的 global links，也就是全球化的程度來區分不同的行政區。世界銀行所提出的衡量指標包括「透過國際商品與服務的交易額度」、「產業外銷額度」、「私部門資本流動額度」、「外商直接投資額度」、「國際旅遊收入」等等，當然，世界銀行所提出的分析調查單是國家，但是用在測量縣市政府層級仍具有相當程度的參考價值。
- 6 . 建議研究小組在「建議」當中各個不同方案列出可能需要配合修訂的相關法令，也許可讓行政機關更一目了然需要修法的部分。

(五) 曾教授巨威

- 1 . 縣市爭取升格的主要理由，若來自於直轄市擁有較大彈性的人事權及財政權，則有疏於整體或全面周延考量的缺失。是故與其在不合理的現制規範下任由縣市紛起爭取升格，不如先戮力將現行造成縣市與直轄市權力差異的根本問題加以改善與調整。
- 2 . 政治因素為行政區域劃分調整中最重要部分，就策略規劃而言，可採取「先放任升格，再檢討調整制度」，抑或「先檢討調整現制，

再決定縣市升格問題」，研究報告似可在此做具體的建議。

- 3 . 財政權在縮短差距的調整方面，除了統籌分配稅款與補助款外，更應由整體財政權平等的角度進行檢討。
- 4 . 直轄市與縣轄財政權方面的差距，應逐步進行檢討，包括稅制與政府歲出項目間的合理調整，不宜在建議中只論及狹隘的財政分配面而已。而統籌分配稅款共分三層面，法律明定、協商制度及公式部分，每層都有問題，應先由這三層制度著手，例如一致公式化，然而，拉平過程中須搭配過渡性機制來做調整。

(三) 紀教授俊臣

- 1 . 研究報告中應訂定縣市升格院轄市之標準，並公諸於大眾，才具參考價值。
- 2 . 本研究報告採用之方法尚符合學術方法，唯引用資料方面，如屬官方資料應直接引自最新官方文獻為宜。
- 3 . 研究結論部分，解決途徑若能就可行方案逐一進行評估，將較具參考性。且關於未來行政作業方面，宜有所整備性的建議，如經費與時間許可，建議能就未來作業及評估技術多加著墨，俾供參考。
- 4 . 本報告第一七三頁「行政院內政部、財政部」宜刪除「行政院」。第六十七頁表三 七中，四十六萬、四二五萬、一一九萬等係筆誤，是否為四十六億 四二五億及一一九億。另第四十六頁中 Deller and Rudnicki, 1992, p221-222 應改為 Deller and Rudnicki, 1992: p221-222。

(四) 李顯峰

- 1 . 本研究蒐集各國直轄市(特別市)背景資料及對三個研究升格對象之縣市歷史區位發展都作完整整理分析，但對重要癥結的財政權

(財政能力比較分析)資料比較缺乏。

- 2 . 本研究結論建議儘速完成行政區劃法之立法程序，使縣市升格獲得法源依據，但可與地方制度法中的規定作較完整搭配及法律效力結合。
- 3 . 提昇縣市組織、人事及財政分配權是解決縣市爭取升格的癥結所在，為適宜的結論，但因研究時程的限制，未能對直轄市與縣市間之差異作較完整的比較分析。
- 4 . 逐漸縮小直轄市與各縣市的差距為正確的方向，但提高縣(市)分享統籌分配款比例應係經過審慎研究後才提出。
- 5 . 各縣市宜自我努力，推動直轄市與各縣市一級化，追求立足點平等。經建會九十年四月訂定地方招商辦法，透過法規鬆綁，也有助減少直轄市與縣市間差距。
- 6 . 宜補充三個個案升格或不升格之得失比較文字，並列成若干方案
- 7 . 建議本報告修訂部分，第十一頁中德國漢堡邦與不萊梅邦地位完全相同，都由港都合成，柏林市在兩德統一後遷為首都；第五十頁第十一行中，直轄市未獲一般補助款，其上繳國稅較其他縣市更多，承受精省前省政府負擔的醫院、高中職校費用等支出；第一一頁第三行中聯合報「去」(2000)年七月民調，不是「今」年七月底；第一六四至一六六頁寫作格式文字與前面不同，請更正。第一二五頁第五章前言中文字內容與第一章、第二章內容重複，宜去掉或改寫。

(五) 林參議月棗

- 1 . 本研究案係針對台北縣、桃園縣及台中縣市做研究，至於各縣市財政、人事權之不合理部分，應專案研究予以解決。

2. 台中市升格除了能提升財政權與人事權外，亦能促進中部地區的繁榮發展。因升格使都市發展法規鬆綁，能針對台中市地理位置及都市特性作規劃。在行政區劃法短期內不可能完成立法的情形下，台中市單獨升格是立即可行且有效率的作法。
3. 建議研究小組提供台中市升格直轄市的組織架構及財政影響分析，及升格後對都市發展的影響。

(六) 高科長美莉

1. 建議本研究之主題能否修正「院轄市」為「直轄市」，因憲法第一一八條及地制法第四條法制用語為「直轄市」。
2. 本報告第二十二頁請補充「行政區劃法」內政部已於九十年三月二十九日報行政院。另第四十八頁中法規名稱錯誤，請更正為「行政機關組織準則」。
3. 報告中第一七二頁有關修法部分，目前在立法院待審之地方制度法第七條已增列第二項「縣(市)改制為直轄市，如不涉及其他直轄市、縣(市)行政區域之劃分、調整者，經縣(市)政府提議會通過，函請內政部轉報行政院核定之，不適用前項規定」。
4. 建議擇三至五項升格條件，對這些縣市之升格現況進行分析，升格程序一併提出討論，並於結論或建議中歸納出客觀指標，作為行政院評估升格直轄市政策考量外之參考。
5. 國土規劃與行政區劃部分，應加以界定釐清，並補充實質內容，並論及其與經建會生活圈之關係。

(七) 戴科長龍輝

1. 財政分配問題應通盤考量統籌分配稅款與補助款制度，此外，政府施政具有延續性，財政調整宜採溫和漸進方式。

2. 若縣市為直轄市，在財政上之憧憬是否合理？期待是否會否落空？建議另徵詢直轄市政府或中央相關機關，做較深入瞭解與評估。
3. 研究報告宜對財政權內涵作較完整的陳述，如地方稅法之制定等

(十一) 廖技正弘凱

1. 建議補充說明本研究採用一國三都考量之理由，如採用一國六市、一國六省架構來研究，其結論與建議是否會有很大差異，可進一步加以探討。
2. 國土規劃屬於綜合性、長期性及綱要性計畫，以往所做之國土規劃，也可作為本案研究之參考資料。然而，國土規劃之綜合性、長期性及綱要性之特性，是否可達到訂定三縣市升格院轄市問題所需，似有疑慮。至於國土規劃檢討部分，經建會將積極辦理，目前已委託辦理台中、高雄都會區發展計畫。
3. 國內外直轄市相關資料部分，建議列表加以比較，可一目瞭然。

(八) 劉教授宗德

1. 本研究報告法律面(法制面)分析較少，如地方制度法、行政區劃法、財政收支劃分法及公務員法規，然而，如何修訂似未進一步分析或提出對案，宜加以補充。
2. 比較法方面，如德、日、英、美等，似可再強化，如德國與日本之地方自治法皆已有重大之修正，似應深入探討。
3. 研究結論中有待進一步說明部分，如國土規劃與行政區劃應如何立法與修正，宜加以言明。
4. 直轄市之設置「程序」應明予以規範。
5. 建議列表說明縣市與直轄市之組織權、人事權之差距。

6. 地方制度法第七條第一項，即直轄市之設置規定如何修正，亦應說明。
7. 研究建議部分，統籌分配稅款之公式，係屬重大事項，似應以法律規定。縣市之組織權與人事權如何下放，似應具體檢討現行之公務員法規。另府際事務之合作，已有 政部民政司所提「行政契約」之模式，請參考。
8. 日本並無「直轄市」制度，都(東京)、道(北海道)、府(京都、大阪)皆因歷史沿革而保留此三種稱謂，故並無此三者即為「直轄市」之說法。反之，「政令指定都市」(人口一百萬以上，並由內閣發布之政令予以指定)目前有十二個，因其與都道府縣平行，故似乎此方為第一級之「直轄市」。

(九) 邱主任俊銘(書面意見)

1. 升格與否應先由整體面，即我國的地方制度究竟大方向為何作探討，但研究報告中此部分較薄弱。且升格的條件不論是法規規定或政治現實上，所需探討的層面相當廣，本研究在此方面廣度及深度均有待加強。以桃園縣的部分為例，只參考少部分文獻，缺乏實地瞭解。
2. 內政部營建署市鄉規劃局有一份對桃園縣升格之詳細書面報告，本研究未納入，實為可惜。
3. 研究報告中建議台中市優先升格固然明確，但對於解決其他未能升格縣市之問題，所提建議有欠具體，如財政問題究竟如何改進？可否有直轄縣的研議。
4. 縣市分級的制度內容為何？組織方面已有分級，那財政分級呢？目前中央的作法精神恰好相反。

- 5 . 研究報告第一一頁有關桃園縣政府法定員額及總預算之數字有誤。
- 6 . 第一六一頁所提「桃園縣升格案基於同黨執政，問題比較單純」等語，事實上在代理縣長不再參選的情況下，問題恐不單純。
- 7 . 法律層面的問題，行政區劃法是個關鍵，本研究應可再加以充實。
- 8 . 本報告稱桃園縣為台北的衛星城鎮，則衛星城鎮的法定地位為何？

(十) 施委員嘉明(書面意見)

- 1 . 本研究報告限於時間(半年)，僅召開四次座談會，聽取主題縣市及部分學者的意見，層面不夠廣。如能聽取其他縣市及產業界的意見，相信能提供更有廣度的結論與建議。
- 2 . 台中縣、市合併升格(台中市不宜單獨升格)有助於中部地區的整體開發，亦可形成台北、台中、高雄三大都會區，宜著手準備。
- 3 . 台北縣、桃園縣升格問題須在全盤考量，不宜輕易決定，否則人口超過一二五萬以上的彰化、高雄等縣可能相繼要求升格。
- 4 . 組織權、人事權之進一步下放，原則上可行，特別是組織權的下放，只要議會同意，中央不必管太多。至於人事權的下放，則宜慎重，因地方政府所處理的事務，重在行政技術層面，必須要有優秀的專業文官，不宜設置太多政治任命的政務職位(最好直轄市現有政務職位減半)。
- 5 . 建立縣市分類制度勢必引起規模較小縣市反彈，難度相當高，與其將其他縣市分類，不如鼓勵規模小的縣市合併為相當規模的縣或市。
- 6 . 研究小組所提三項中、長期建議，相當具體可行，宜加以重視，

並推定主辦單位，組成專案小組，著手規劃，早日完成。

7. 現行地方制度法僅有八十八條，內容有待修正、補強，諸如強化直接民權的功能、建立住民的監督機制、充實地方自治團體的權限、緩和中央的干預等，期能充分發揮地方精神，健全地方自治的發展。

八、 研究小組

1. 報告中財政問題方面的探討，較侷限在統籌分配稅款之問題，因本報告中此部分考慮較少，會再檢討，並進一步補充中央與地方稅制的分配、相關一般性的補助、稅法通則方面的研究建議。
2. 分類縣、市標準的概念，內政部已有相關組織準則的訂定，此概念亦為各縣市組織權、人事權之分類，本研究會再進一步介紹。因美國州政府都有這類規範，值得我國參考。
3. 日本的指定都市並非直轄市之問題，因為此種都市有五十萬人以上人數限制，這樣的限制是否可類比我國直轄市層級，尚不能確定，再加以修正。

九、 主席結論

感謝各位學者專家之參與，今天各位學者專家所提的意見，經整理後，將送請研究小組作為修正報告的參考。再次感謝各位學者專家所提的寶貴意見。

十、 散會(上午十一時五十分)

期末報告學者專家座談會修正情形對照表

學者專家姓名	學者專家意見	修正情形
林錫耀副縣長	對於台北縣第三案之疑義	本研究之第三案，係考量台北都會區之未來發展，以目前北市、北縣與基市做整合，同時參考國外都會區域聯合的做法所提出的建議。都會市政府強調以功能取向，委員會為組成的主體，市長僅為協調功能，並無干涉二級市的行政權力。故由中央派任並無不當，地方亦並未失去其自治權，此一做法我國政治上尚未適應，但其方式與精神值得參考。
羅清俊教授	關於桃園縣部分論證較為薄弱	本研究第四章第四節已有詳細分析評估。

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為院轄市相關問題之探討

李顯峰教授	第 50 頁關於直轄市補助款的敘述有誤	已修正
紀俊臣教授	資料引用應全部改為官方數據	本研究部分圖表因數據特殊，故難全採用官方統計資料。
劉宗德教授	日本並無直轄市的稱呼，若要與我國類比，應以指定都市較為適當，而非東京都、大阪府與京都府。	依本研究的定義，直轄市之地位應該是屬於第一級的地方政府，不過日本並沒有直轄市的稱謂，因此在研究上將日本的東京都、大阪府、京都府歸類為直轄市。而指定都市、中核市、特例市則是在某些事務上立於和都道府縣同等的地位，不過在法定地位上其仍然署於第二級的地方政府，故並不納入直轄市的範圍。
高美莉科長	本報告請補充「行政區劃法」內政部已於九十	已修正

期末報告學者專家座談會修正情形對照表

	<p>年三月二十九日報行政院。另法規名稱錯誤，請更正為「行政機關組織準則」。</p>	
<p>邱俊銘主任</p>	<p>本研究廣度及深度均有待加強。以桃園縣的部分為例，只參考少部分文獻，缺乏實地瞭解。</p>	<p>本研究曾至桃園舉辦座談會，並廣泛參考縣府說帖。</p>
	<p>所提「桃園縣升格案基於同黨執政，問題比較單純」等語，事實上在代理縣長不再參選的情況下，問題恐不單純。</p>	<p>係考量當前政治壓力，未來變化則難測。</p>
	<p>本報告稱桃園縣為台北的衛星城鎮，則衛星城鎮的法定地位為何？</p>	<p>此乃根據經建會規劃「台灣北部生活圈」之觀點。</p>

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為院轄市相關問題之探討

參考資料

一、中文部份

1. 于明誠 編著，「都市計畫概要」，台北：詹氏書局，民國 82 年 6 月。
2. 內政部營建署，民 76 年，廢除大倫敦議會決策的迷思，台北。
3. 內政部營建署委託，民 75 年，中華民國區域科學學會研究，「台北都會區發展課題及建設方案之研究」。
4. 內政部編、施嘉明譯，民 82 年，日本地方自治法暨地方財政法，台北。
5. 內政部，民 84 年，省縣自治法暨直轄市自治法研訂實錄，台北市：內政部編印。
6. 台中市政府，民 89 年「中華民國八十八年台中市統計要覽」，台中市。
7. 台中縣政府，民國 89 年「中華民國八十八年台中縣統計要覽」，第 51 期，台中縣。
8. 台中市政府委託，臺灣區域發展研究院研究，民國 84 年「台中市都會區發展策略研究」。
9. 台灣省政府住都局，民 77 年，美國都會區發展與公共設施建設之研究，台北。
10. 台北縣政府秘書處，民 89 年，台北縣歷年來爭取升格直轄市或與台北市縣市合併之相關報告。
11. 台北縣政府，民 89 年，北縣新世紀---台北縣新世紀發展藍圖研討會論文集。

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為院轄市相關問題之探討

12. 行政院研考會，民 82 年，日本、韓國地方自治相關法規彙編，台北市：行政院研究發展考核委員會編印。
13. 江大樹，民 89 年，「精省後台灣行政區劃的方案評估」，台灣省諮議會、台灣區域發展研究院主辦，後精省時期行政區劃與行政層級調整研討會論文(89/5/4)，頁 25-41。
14. 呂士朋等，民 88 年，日本地方自治體制之研究(期中報告)，台灣區域發展研究院。
15. 呂育誠等，民 89 年，公共行政學：管理、政治、法律觀點，台北市：學富文化公司。
16. 李先良，民 74 年，都市與區域計畫學，台北市：正中書局。
17. 吳定，民 82 年，大台北都會區行政區定位之研究，台北市政府委託。
18. 林興仁主修、盛清沂總纂，民 72 年，台北縣志，台一版。
19. 柯三吉，民 87 年，大台北都會區行政區域調整方案之研究，台北市政府委託。
20. 周志龍，民 89 年，「全球化發展與台灣行政區劃的再結構」，台灣省諮議會、台灣區域發展研究院共同主辦「後精省時期行政區劃與行政層級調整」研討會論文(89.5.4)，頁 1-24。
21. 許應深，民 89 年，桃園縣爭取升格直轄市簡報。
22. 桃園縣政府，民 88 年 a，桃園縣改制直轄市計畫書。
23. 桃園縣政府，民 88 年 b，推動桃園縣升格為直轄市說帖。

24. 施能傑，民 89 年，中國大陸地方行政組織體制之研究，台灣省諮議會委託研究。
25. 紀俊臣，民 76 年，市政計畫與管理，台北市：台北市政府研究發展考核委員會編印。
26. 紀俊臣，民 84 年，【桃園縣分縣自治之可行性分析】，中國地方自治，48 卷 12 期，頁 12-20。
27. 紀俊臣，民 89 年，縣（市）改制為直轄市之法制設計，未刊稿。
28. 彭光輝，民 89 年，台北都會區重大都市發展課題縣市合作之規劃研究，台北市政府委託。
29. 胡兆量、謝啟瀾，民 85 年，新世紀的中國城市，台北市：唐山出版社。
30. 高關中，民 87 年，德國州市大觀，台北市：冠唐國際圖書公司。
31. 陳水扁，民 89 年，「國政藍圖之政府再造篇」，台北市：陳水扁總統競選指揮中心。
32. 陳義彥，民 89 年，桃園縣民對縣政府施政滿意度民意調查報告書，桃園縣政府委託計畫報告。
33. 陳陽德，民 89 年，後精省時期我國行政區域劃分與政府層級調整規劃研究，台灣省諮議會委託研究。
34. 黃錦堂，民 84 年，地方自治法治化問題之研究，台北市：月旦出版公司。
35. 黃錦堂，民 88 年，「精省後北高直轄市之發展角色」，收錄於翁興利主編，地方政府與政治：精省後之財政自主與地方分權，台北市：商鼎文化出

版社，頁 175-208。

36. 黃錦堂，民 82 年，台北縣因應都會區縣市合併組織、人事及相關政策規劃，台北縣政府委託研究。
37. 黃德福，民 86 年，我國行政區域劃分問題分析，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
38. 經建會主辦、工研院能資所承辦，民國 89 年 2 月 25 日，「台中院轄市之設置與展望研討會會議資料」。
39. 經建會，民 66 年，建立大都會制度研究報告。台北。
40. 經建會，民 88 年，都市及區域發展統計彙編，行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處編印。
41. 張正修，民 89 年，地方制度法理論與實務。台北。學林文化事業出版社
42. 張世賢、陳恆鈞，民 87 年，比較政府，台北市：五南圖書出版公司。
43. 張麗堂譯，民 84 年，都市與區域規劃，台北市：巨流圖書公司。
44. 劉淑惠，民 81 年，「地方自治層級之改革方案」，收錄於許宗力等，地方自治之研究，台北市：業強出版社，頁 209-219。
45. 劉道義，民 86 年，為什麼要廢省？台北市：揚智文化事業公司。
46. 劉道義，民 88 年，台灣新地理，台北市：前衛出版社。
47. 詹中原，民 82 年，大台北都會區行政組織重組之政策推介，台北市政府委託研究。
48. 董翔飛，民 78 年，地方自治與政府，台北市：五南圖書出版公司，再版。

49. 趙永茂，民 86 年，中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論台灣地方政府的變革方向，台北市：翰蘆出版社。
50. 趙永茂，民 67 年，台灣地方派系與地方建設之關係，高雄市：德馨室出版社。
51. 趙永茂，民 88 年，法國區（省）制度發展過程之研究，台灣省政府經濟建設暨研究發展考核委員會委託研究報告。
52. 鄭定邦，民 89 年，桃園縣升格為直轄市之可行性研究，元智大學管理研究所碩士論文。
53. 鄧憲卿，民 78 年，「英國地方行政區域全面調整簡介」，研考月刊，第 147 期，頁 57-67。
54. 薄慶玖，民 86 年，地方政府與自治，台北市：五南圖書出版公司，三版。
55. 魏啟林，民 89 年，政府再造運動，台北市：行政院研考會。

二、英文部份

56. Barlow, Max. 1995, "Greater Manchester : Conurbation complexity and Local Government Structure," *political Geography*, Vol.14, No.4, pp.379-400
57. Bush, Graham W. A. 1980, *Local Government and Politics in New Zealand*.

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為院轄市相關問題之探討

58. Deller, Steven C. and Rudnicki, Edward. 1992, "Managerial Efficiency in Local Governemnt : Implications on Jurisdictional Consolidation," Pubic Choice, 74 : pp.221-231
59. Flynn, Norman and Leach, Steve and Vielba, Carol. 1985, Abolition or Reform : The GLC and the Metropolitan County Councils, London : George Allen & Unwin
60. Hult, Karen Marie, 1990, Governing public organizations : politics, structures, and institutional design. Pacific Grove, Calif. : Brooks/Cole Pub. Co.,
61. Leach, Steve. 1987, "The Transfer of Power from Metropolitan Counties to District : an Analysis," Local Government Studies, Vol.13, No.2 (March/April) , pp.31-48
62. Leach, Steve and Davis, Howard ed., 1990, "Impact of the Abolition of the Metropolitan County Councils," Local Government Studies, Vol.16, No.3 (May/June) , pp.1-31
63. Nelson, Michael A. 1990, "Decentralization of the Subnational Public Sector : An Empirical Analysis of the Determinants of Local Government Structure in Metropolitan Areas in the U. S.," SOUTHERN ECONOMIC JOURNAL, Vol 57, Iss 2, pp 443-457
64. Pfeffer, Jeffrey. 1982, Organizations and organization theory, Boston : Pitman
65. Poole, K. P. 1978, The Local Government Service in England and Wales,

- London : George Allen & Unwin
66. Rosenbloom, David H. 1998. Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. New York: The McGraw-Hill Companies, Inc. 4th ed.
 67. Wilson, David and Game, Chris 1994, Local Governemnt in the United Kingdom, London : Macmillan Press Ltd.

台北縣、桃園縣及台中縣市升格為院轄市相關問題之探討