

# 縣（市）合併改制直轄市：理想性與現實性抉擇

紀俊臣

銘傳大學觀光事業學系與公共事務學系教授

## 壹、前言

## 貳、國土空間規劃之策略設計

- 一、國土空間規劃之基本原則
- 二、國土空間規劃之目標設定
- 三、國土空間規劃之策略設計模式

## 參、臺灣策進地方發展之積極國土空間規劃思維

- 一、國土空間考量環境保護
- 二、國土空間考量經濟成長
- 三、國土空間考量社會變遷
- 四、國土空間考量文化紮根
- 五、國土空間考量政治發展

## 肆、縣（市）合併改制呈現國土空間之現實性

## 伍、臺中縣（市）合併改制展現國土空間之發展性

## 陸、臺南縣（市）合併改制體現國土空間之積極性

## 柒、結語：縣（市）合併改制係國土空間理想性與現實性之整合

# 縣（市）合併改制直轄市：理想性與現實性抉擇

紀俊臣

銘傳大學觀光事業學系與公共事務學系教授

## 壹、前言

今(2009)年3月25日與26日兩天,行政院經濟建設委員會於臺北市舉行「國土空間發展策略規劃全國會議」,對於中華民國主權行使所及的國土空間,進行發展策略規劃會議,雖然會議熱烈,且已有若干影響久遠的發展策略,但無論會前會或連續兩天的會議,作者應邀與會,在會前會提出的殊多建議,竟多未能成爲最後會議的結論,這是一次令人失望的會議<sup>1</sup>。儘管如此,本研究仍堅持一貫全力支持地方發展的立場,認同空間規劃的實質意義,就在建設地方,厚植「在地化」(glocalization)條件,從而建構與國際接軌,邁向全球化(globalization)發展取向。究竟如何設計國土空間利用,始較有利於地方的發展,誠然是一個很困難說明或分析的公共議題,但就總體發展而言,如何促成地方文化(local culture)的生存(existence)與發展(development);甚至可以說,如何使地方文化所展現的生命(life)、生活(life)與生計(livelihood)之三生結合,對地方發展至關重要。都市學者特別憂心當前的都市危機(urban crisis)就在文化不能永續(sustainability)(Nadarajah&Yamamoto 2007:11),其道理就在此。蓋空間係文化誕生的溫床,更是文化蘊育、發展的最溫暖園地,如空間規劃不著眼於此種文化取向(culture-oriented),祇在凸顯國際化、全球化,將是相當缺乏智慧的規劃。

臺灣國土空間六十年來最大的政治改造工程,即縣(市)合併、縣與直轄市合併,或縣單獨等三類申請改制直轄市案,經內政部於今年6月23日召集中央相關部會副首長及學者專家歷經15小時之審查,並由行政院於同月29日審查通過,且已於同年7月2日第3150次院會通過後定案,臺中縣(市)、臺北縣及高雄市、縣及臺南縣(市)將於明(2010)年12月25日,正式改制爲直轄市。嗣後臺灣即有5個直轄市;即位處臺灣北部及臺灣南部各有二個直轄市,臺灣中部則有一個直轄市;此與馬政府「三都十五縣」政見之「三都」有相當程度的穩合。蓋馬政府的「三都十五縣」,係指北、中、南三個都會區各有一個核心都市(core city)。唯此核心都市,究竟係如何設計,容有多所規劃和討論的空間,恐非外界主觀解讀的,一個直轄市而已。

基本上,此次由下而上的申請改制直轄市,對於臺灣國土空間的發展策略規劃,係一次相當良好的區劃經驗;此因依地方制度法第七條之一規定,改制直轄

---

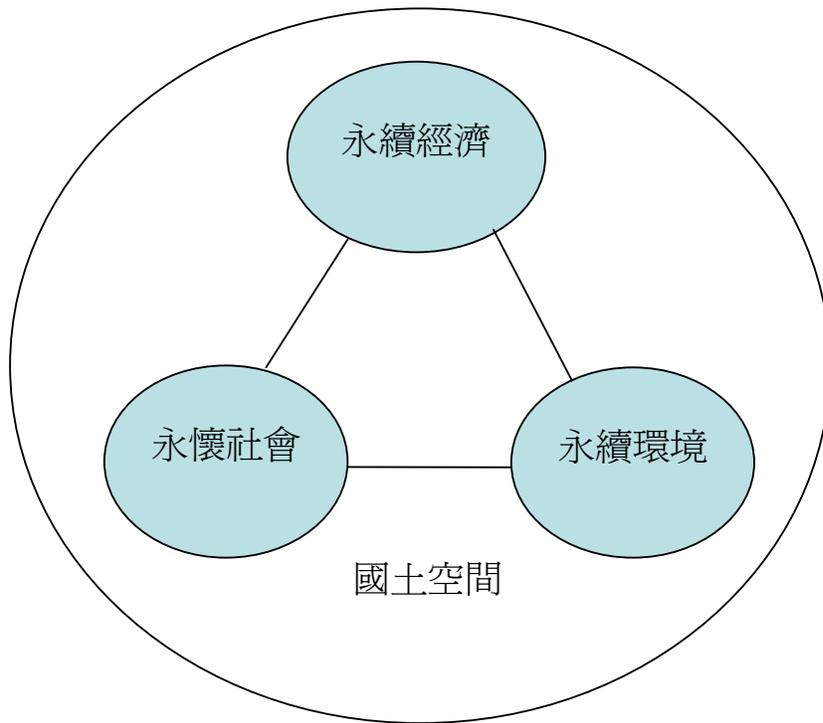
<sup>1</sup> 作者係應邀的極少數地方政治學者,參與會議總覺得孤掌難鳴。國土空間規劃最大的受益者係地方政府,但地方政府的意見在過程中並未有明顯的尊重,所謂策略莫非是中央如何控制地方政府而已。

市本有由上而下與由下而上兩種申請途徑，前者固可展現行政區劃係中央權限本質，卻有礙自治權之行使；反之，後者係以較民主的方式，由區劃相關自治團體向中央主管部申請，呈現區劃宜尊重利害關係人權益的民主原則。因之，未來的行政區劃法制，宜將由下而上的區劃原理，列為區劃機制的優先處理原則。

關於將臺灣西部分為北、中、南三大區域，且以北都、中都、南都為區域發展中心，帶動周邊縣（市）之長遠發展，此乃以核心都市為區域經濟的發展幅射平臺，形成北、中、南三大生活圈，且展現臺灣一點多心的國土空間發展策略之規劃藍圖。受質疑者，為因南北各有二個直轄市，是否妨害都會區之在地化發展，而且與三都十五縣之基本規劃原則似有所不符。事實上，南北各有二個直轄市，係因臺北市早在 42 年前已由省轄市級改制為與省平行的直轄市。當時所以如此改制並重劃，係因內政部以較為保守的心態，僅將毗鄰臺北市之臺北縣六鄉（鎮）併入；至其他鄉（鎮、市）仍由臺北縣管轄所致。在臺北市尚無「北北基」、「北北基宜」或「北北」合併之需求下，臺北縣遂由準直轄市改制為直轄市，以形成北部區域的「雙核心都市」，即有如「雙子星城」(twin city)。至於臺中縣（市）合併改制，以促成「南北雙峰」後的「中部崛起」，則獲高達 64% 以上國人「中都」規劃方案之共同期待。高雄市不計個自得失，基於南臺灣的發展，同意與高雄縣合併為新直轄市，則是確認「南都」政治版圖規劃工程之提早完成。臺南縣（市）合併改制，雖係頗為意外之地方版圖調整，但南臺灣的「雙核心」城市，且各有特色（高雄主工業、臺南強文化），勢將更有裨於南臺灣的發展。經由此次改制，至期實現「北、中、南三生活圈、五直轄市、七區域（北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東、澎金馬）」的國土空間規劃藍圖，從而形塑臺灣在國土空間規劃的理想性與現實性。

## 貳、國土空間規劃之策略設計

依據上揭國土空間發展策略規劃會議時，主辦單位行政院經建會副主任委員黃萬翔所做「國土空間發展願景及空間發展策略」專題報告，概略可知當前政府所設計的「國土空間規劃策略」，係以「建築世代公平的永續發展國土空間」，為其核心價值。此種永續發展(sustainable development)的國土空間規劃願景，基本上確已掌握國土空間的核心價值，且是最終極的核心價值；如以其設定為目的價值(end value)，而將實現該項核心價值的策略應用，視為工具價值(means value)，則對於策略模式之了解，即變得特別需要。蓋工具價值係手段(method)或途徑(approach)；唯有可行的手段和途徑，始可提前實現目的價值。黃萬翔所設計的國土空間，如以永續為目的，則永續經濟、永續社會和永續環境，其三者關係如圖一成等三角相輔相成的空間互動關係。



圖一 國土空間規劃願景

資料來源：行政院經建會專題報告（98.3.25-26）

#### 一、國土空間規劃之基本原則

行政院經建會在詮釋國土空間規劃的核心價值時，指出下列事項為其基本意含：

1. 審慎保護並妥適利用自然與人文資源。
2. 建構優質並多樣的生活環境。
3. 創造充分的經濟參與機會。
4. 樹立前瞻且有效的治理機制。

此即是資源、環境、參與及治理等四大基本意含。質言之，國土空間規劃在於資源的保護與利用，而資源應分為自然與人文二類，不但要審慎保護，而且應妥適利用。環境係資源的生存條件，採取建構優質且多元的生活環境，為其國土空間的規劃考量因子之一，就是肯認生活環境係資源合理使用的前提；尤其孕育人文資源，更須由優質的環境，始克達致。然而國土空間利用並非政府機關而已，尚有賴於全民的共識及共同策進，何況環境問題層出不窮，最需要全民的支持，激勵全民的參與。此際如能創造充分的經濟參與機會，激勵全民發展經濟的意願；更能增加經濟精英分子的參與機會，俾能創造和諧的社會、服務的社會，富足的

社會，而且是有智慧、有知識、有能力、有作為的「服務型社會」(serving society)。

此外，當前服務型社會有一必須堅持的前提，就是善用「公共治理」(public governance)的服務特質。蓋政府的服務是有限的，而民眾的參與，則是可期待的，且是有發展的。因之，嗣後政府服務機制之設計，應在能有所轉型(transform)，而且能「知民所苦」；唯呈現「苦盡甘來」，策進和發展新作爲，必須國人知識與文化之交流和協同，始克有其積極面的成就，而且是可以持續成長的穩定作爲。在了解國土空間規劃的核心價值所蘊藏之基本意含後，尚須深一層了解，工具價值的規劃基本原則。經建會在專題報告中，即指出：

- 1.不宜開發者加強保育及復育。
- 2.適合開發者適地適性發展。
- 3.城者宜城、鄉者宜鄉，並建構城鄉夥伴關係。
- 4.符合效率、公平與品質三原則。

而該規劃原則，係以下列事項爲前提：

- 1.國土管理落實制度。
- 2.國土資源分類經營。
- 3.發展地區建設秩序。
- 4.各區塊發展機會。

質言之，上揭原則可分爲：

- 1.生態保育原則。
- 2.適性發展原則。
- 3.城鄉夥伴原則。
- 4.品質效能原則。

茲略加說明如下：

- 1.國土空間旨在維護生態保育，對於國土空間的使用，須在永續發展的前提下，受到「土地使用強度」的限制，始克以自然生態排除汙染，化解汙染，而呈現綠的土地發展空間。
- 2.土地使用應注意土地的特性，使其「適地與適性發展」，最能呈現限制使用後的休養生態與環保之成效作用。
- 3.城鄉各有不同的自然生態，但對國家社會卻都各有貢獻，爲提升民眾生活品質，其宜以「城市鄉村化」，「鄉村城市化」爲努力標竿，且期望共生共榮，生生不息。
- 4.土地使用密度宜求其合理化，更該在機制上達致效率、公平與品質三大要件之土地環境維護和保育要求，始可稱得上土地使用之永續化。

## 二、國土空間規劃之目標設定

關於臺灣的國土空間發展，依前揭行政院經建會報告，係以三大島標爲未來發展目標，可分爲：

- 1.安全自然生態島

- 多樣的生態環境
- 潔淨的水、土、空氣
- 豐富的自然人文風土景觀

## 2. 優質生活健康島

- 理想的居住、工作與休閒島嶼
  - 健康有機品牌之鄉
  - 提昇國民美學素養
- 建立圓滿生活價值觀

## 3. 知識經濟運籌島

- 跨國企業區域營運總部
- 亞洲經濟圈運籌中心
- 科技產業研發及加值重鎮
- 國際非政府組織重鎮
- 創意設計及時尚之都

概略分析之，如下：

### (一) 在自然環境方面設定為安全自然島

此項「安全自然」(safety & nature)係指在多樣生態環境中，有潔淨的水(water)、土(land)和空氣(air)，並且具有豐富的自然、人文、風土、景觀，俾當地住民享有舒適的生活環境。

### (二) 在社會生活方面設定為優質生活健康島

此即設定臺灣島上住民能有優質的生活(good life)，並且是健康的生活(healthy life)。在島上的居民享有理想的住居生活、工作生活和休閒生活。為維護此種優質的生活環境，勢必打造健康有機的生活環境，並且必須提昇國民的美學素養，以及建立美滿的生活價值觀，藉以昇華生活，追求高層次精神需求之滿足。

### (三) 在經濟活動方面設定為知識經濟運籌島

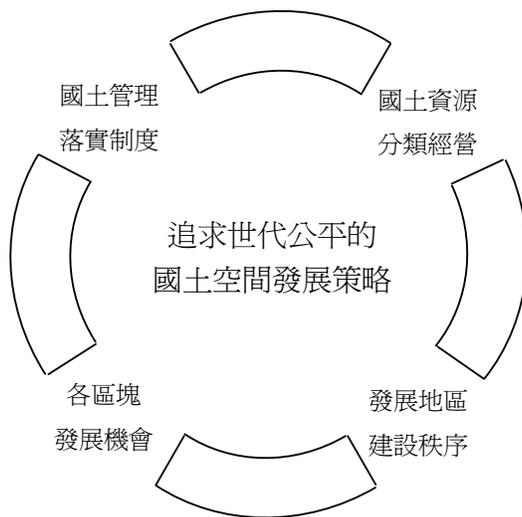
臺灣因國土空間不如經濟大國，在經濟活動上須有所選擇，過去所經過的第一級產業，注定不適合；第二級產業亦有很大環境衝突。因之，重視第三級產業的經營，以及高科技的工業，零污染或少污染的二級產業，乃是必經而且可行的產業發展取向。此即是應用「知識經濟」(knowledge economy)，而且是知識經濟的大工廠，積極扮演「物流島」或「運籌島」的角色；在國際經濟上有其發展空間，不論跨國企業區域營運總部、亞洲經濟國運籌中心、科技產業國研發及加值重鎮、國際非政府組織重鎮，乃至創意設計及時尚之都，皆是當前知識經濟產業努力課題之一。

## 三、國土空間規劃之策略設計模式

由行政院經建會報告所揭示的規劃原則循環言之(圖二)，臺灣的國土空間規劃，係在建構「追求世代公平的國土空間發展策略」，內容包括：國土管理落實制度，國土資源分類經營，發展地區建設秩序及各賦予區塊發展機會等。此即說明該國土空間規劃之策略設計，係在於：

### (一)健全國土管理制度

國土係國家主權所及的領域，但國土範圍廣大，其有山疆，亦有海域。如在管理制度上有所瑕疵，即造成國土的管理荒廢，嚴重者，國土為他國占領；輕微者，國土為犯罪集團所占有、濫用。因之，對於國土空間的規劃，旨在健全管理機制，並且法制化，以利依法行政，有效管理，終致管理成長。



圖二 規劃原則循環

資料來源：行政院經建會專題報告（98.3.25-26）

### (二)分類管理國土資源

國土空間包括土地之上下，蘊藏著看似無限，其實有限的國土資源。如不能科學化管理(scientific management)，將致國土資源的浪費，或國土資源管理的欠缺，而致國土空間的使用不當。但究竟如何管理國土資源?當以用分類(classified)管理較為科學化。蓋土地管理係一種不易討好土地所有人的管理行為，自以由所有人依其土地特質事先分類後，再加以管理為宜。此種分類管理不但可資訊化，而且可以運用資訊管理系統(information management system)，形成決策作為的主要依據；甚至作為政府領導人決策支援系統(decision support system)的重要內容之一。

### (三)建構發展地區建設秩序

依國土計畫法草案，國土可依其功能分區，種類有三：

- 1.國土保育地區。
- 2.農業發展地區。
- 3.城鄉發展地區。

唯依前揭經建會報告，則將臺灣國土空間分成四大功能分區，包括：

- 1.國土保育地區（含國土保護地區）
  - 以保育及保安為最高指導原則
  - 環境敏感區應限制土地之使用
  - 特殊保育地區之水、土、林業應予整和並整體規劃
- 2.海洋資源地區
  - 落實藍色國土，彰顯海洋國家特色為原則
  - 確保海域資源保育及永續發展
- 3.農業發展地區
  - 考量農業發展，基本糧食安全
  - 積極保護重要農業生產環境及基礎設施
  - 避免零星散漫發展，確保農業生產環境完整
- 4.城鄉發展地區
  - 以永續發展、成長管理為原則
  - 創造寧適生活環境及有效率之生產環境
  - 確保完整之配套公共設施

此二者之比較，可發現政府國土空間設計，正因應馬英九總統的海洋立國政策，而將海疆亦劃設為功能分區。上揭國土特定發展地區，其發展紀律將決定功能分區的實際規範法效果。因之，建構其建設秩序至為重要，而如何及早完成國土計畫法之立法，將是國土功能分區的是否落實，以及國土功能分區的如何分劃的關鍵。

#### (四)創造各區塊發展機會

國土功能分區或依行政轄區分區成長管理，皆在促其有加速發展或永續發展的機會。此項機會的產生係天時、地利及人和的「三合」；但三合並非完全聽天由命，而係由地方政府在中央主管機關的政策帶領下，積極策進，始能獲得更良好的發展機會。以臺灣分為北都、中都及南都而言，設無都會政府(metropolitan government or metropolis)的周延規劃與全力策進，必然祇是一場國土空間規劃幻覺而已。

### 參、臺灣策進地方發展之積極國土空間規劃思維

當前的國土空間使用究竟如何發展，始符合永續發展的觀念；尤其是如何使用，始可促成地方的永續經營。此誠然係相當政治性的公共選擇，但「空間政治學」(space politics)卻不能不知道「空間永續化」的「全球化政治學」(global politics)。以下分別說明永續化的地方空間規劃合宜作為：

#### 一、國土空間考量環境保護

對於土地利用切忌過度使用，此謂「過度使用」，就是缺乏環保概念的使用；唯此謂「環保使用」，除謂要有環保概念，形成零污染、無污染外，就是土地使用能儘量「有機化」(organization)，而不是「有機化學化」(organic chemicalization)，最好是「有機物理化」(organic physics)用在地方政府早期完

全沒有「環保化」(environmental protection)的觀念；在聯合國提出永續發展的地方 21 世紀議程中，固然已有此看法，但究竟如何作為，則是地方行政首長的職責所在。地方發展固然重要，但在發展過程中，如對「環保效果」(environmental protection effect)能多所斟酌，即可避免禍延子孫，而使各該地方永續欣欣向榮。

## 二、國土空間考量經濟成長

在以往的地方發展中，常有經濟發展與環境保護互相衝突的問題；甚至地方治安機關還把維護環保的社運人士，以「環保流氓」移送法辦。這是一個相當不可思議的地方首長之偏差作為，事實俱在。此時此刻，正值地球暖化，重大流行病盛行之秋，大家漸趨重視環保，誠然是可喜之處。問題是環保效應與經濟成長如何二者兼顧，過去很多的作法表面上是環保的，但後來卻都證明效果不大，甚且也造成經濟不成長，可謂兩敗俱傷。因之，今天地方發展對於土地使用，則宜有更長遠的思維；任何建設皆能注意「經濟成長」(economic growth)。因為只有成長方可能不失去生機，地方始民眾可能不走入沒有明天的窮苦，所以須在維護生活品質下，創造雙贏(win-win)的發展空間。整體而言，在土地使用上，地方政府應可有更積極作為之處。地方政府絕不宜徒以「環保」為藉口，而看不到經濟成長。臺灣的「非核家園」是部分地方首長的堅持，結果造成經濟產業出走，臺灣經濟衰退，就是最好的例子。當今證明「非核家園」，並不是完全正確的環保概念。真是雙敗至極，地方哪有明天？

## 三、國土空間考量社會變遷

對於土地利用，傳統的觀念沒有對不對的問題，因為當時有當時的社會條件，絕不宜以現在的觀念抹煞過去的成就，但現任的首長卻需要對此時的「社會變遷」(social change)有深刻的認識，政府法令要與時俱轉，才是符合當前需要的法制；其在公共政策的規劃上，更要能符合社會變遷，而做合宜的調和。土地不能不使用，卻也不能濫用。此謂「濫用」者，即是土地過度使用，或是土地完全不規劃的使用，形成社會資源使用的混亂。「有土斯有財」，除非是共產國家，否則土地的價值係隨著土地使用強度，以及環保的成效，而乘等級比例成長；設無長遠的規劃，土地將很可能在財團毫無「國土空間」的思維下，而做不合理的濫用。因之，地方執政者，應將所管轄之區域內土地，在國土空間規劃的最高指導原則下，從事中長期的土地使用規劃。政府國土計畫法宜及早完成立法，其立法理由在此，昭然著揭。

## 四、國土空間考量文化紮根

土地使用對於蘊釀文化創意(cultural creation or cultural innovation)具有很密切的關係。一個地方政府最重要的責任，就是地方文化的保存、發揚和創新，在前言中，已提到此係當前國土空間規劃最弱勢的一部分；地方首長係地方自治團體的公法人代表，係地方政府的法定代理人；其對地方發展扮演承先啓後的歷史責任。如有較好的文化素養，而能排除政治的不理性壓力，在土地使用上展現「文化創意」的積極作為，將是當地最有貢獻的行政首長。長久以來，地方所呈現的觀光資源，如可與其他城鎮相競爭者，甚至成為世界都市，皆是當地政府的

文化創意成效，足見土地使用是否有文化創意之重要。當今成爲全球城市（global city）者，與其說是經濟繁榮，倒不如說是文化悠久，歷史文明。蓋土地使用所給予地方的發展，係生活的、文化的，而不祇是市場的、經濟的。地方發展能有此思維，其都市計畫即可能是永續的、發展的。

## 五、國土空間考量政治發展

就地方建設而言，土地利用是最先被考量的區位選擇，但在考量區位選擇時，常著眼於世俗風水、經濟市場或是都市土地價格的影響；其實這祇是假象，真正的考量因子，很可能是該區位選擇，對同政黨、同派系的政經利益。如東亞國家，臺灣、大陸是如此；在西方國家亦復如此。祇是因在桌面下操作，不易爲人所深知而已。對於此種政治考量，任何地方行政首長皆不可能完全排除；亦不必完全排除。祇是在作法上應採取土地使用較長遠的政策作爲，政治發展宜成爲土地使用的規劃工具，在目的價值與工具價值間，能夠有比較理性的衡量。蓋工具價值成事不足，卻敗事有餘；地方首長的美好文化創意，在土地未能合法取得前，一切皆是空談。因之，地方首長宜以全局治理（holistic governance）的綜合性政策架構思維（comprehensive policy framework）去規劃土地使用，始可排除或減輕既得利益者的政治壓力！如能妥善採取「民氣可用」的民意力量，即較易實現合理的土地使用主張。

## 肆、縣（市）合併改制呈現國土空間之現實性

近二個月以來，由中央到地方，最熱門的地方話題，就是縣市合併改制直轄市問題。回想二十幾年來，由孤軍吹生縣（市）合併改併，至今竟然有那麼多人關心，而且積極參與。儘管贊成，反對各有堅持，但國人關心國事，而且不計個人毀譽，勇敢站出來，表達個人的意見。此種公民社會的形成，正說明臺灣正逐漸邁向成熟的民主社會時代！

對於此次依「一點多心」的國土空間發展策略規劃原則，內政部邀集學者專家專業審查，並陳送行政院核定的四直轄市新改制案，日來深受各界關切；尤其媒體的大篇幅報導與評論，更是令人興奮不已！在此除表達感佩之意外，就是對於審查後的不同意見，認爲有若干需要澄清之處！蓋有大眾媒體認爲小小的臺灣國土空間，竟然設有五直轄市，未來會不會有「強枝弱幹」的問題？那些改制直轄市的新興直轄市，將依法擴大組織規模，有沒有「肥大」的問題？有的媒體甚至直指「三都無用論」。這些疑惑或誤解，實有加澄清必要，以免混淆視聽，甚至動搖國本。

基本上北、中、南三都會區的國土空間發展，係促使臺灣的國際競爭力提昇的手段，蓋三大都會區核心都市法律地位平等，其在國內城市競爭力更具強化；自然也強化其在國際間的城市競爭力；亦會形塑臺灣在全球化的競爭力之提昇。此謂「一點多心」，意謂臺灣的全球化競爭地位，係因爲臺灣據點以多元城市爲區域發展經濟能力所展現的硬、軟實力之總和。當然媒體所顧慮的人員增加，員額膨脹之「肥大」，以及因具核心城市競爭力，而有尾大不掉的強枝弱幹現象，

卻也是執政當局所當審慎將事者。

就所參與審查之資料與規劃，已可確信，未來的直轄市固然係區域發展的核心城市，但其組織規模係以現有人力加上必要人力，減去約聘雇人力；換言之，組織治理係當局設計新直轄市的最主要原則。對於縣（市）合併，更將進行所轄行政區之重劃，不但減少機關，而且實際減少政務支出。至說，尾大不掉，新直轄市既係區域經濟之平臺，亦係區域合作的主體；未來的機制更將以區域發展為中央支援地方的條件，自不易形成各自為政，而乏共同治理的思維。當然，任何機制宜慎始，對於非直轄市的邊緣化虞慮，中央主管部會，宜加強統籌款合理分配機制的設計，促使過去偏直轄市輕縣市之現象，因為「公式入法」，且是依人口、面積及業務量之單位成本機制，能早日完成立法，而獲得確認。當下國人凡事思維多元，有贊成有反對，但國人更要用心去吹生好的機制，並且樂觀其成！

## 伍、臺中縣（市）合併改制展現國土空間之發展性

回想自 1976 年、1979 年臺北市、高雄市先後改制直轄市，至今長者已達 42 年，短者亦有 30 年之久，此或可說明改制直轄市係世紀大事，至少亦是半世紀大事。臺北市、高雄市二直轄市改制前後，究竟有多大變化，其實可以現在北、高二市之都市發展，與臺中縣（市）現今的都市發展規模得到驗證。三、四十年後，該等新興四新直轄市，究將成為何種類型都市？基本上，應可以臺北市、高雄市做一比較；即至少有當下北、高二市的發展情形，可資期待。

當然如祇停留在北、高二市當下的都市發展，以期許各該新直轄市之未來發展，誠然是相當消極的想法。蓋縣（市）合併改制直轄市，就臺中縣（市）之案例言之，已歷經二十餘年，這段不算短的歲月，有多少人投入改制的研究、分析？有多少政府部門投入改制的規劃、設計？這項政治工作係世紀工程，政府領導人曾多次宣示改制，但多因基於選舉考量，而毫無改制誠意和魄力。馬英九執政以來，雖有若干施政，遭受大眾媒體的嚴厲批評，但就縣（市）改制一案，能在就職後 13 個月內完成，足見馬政府施政的高效能與軟實力，令人欽佩不已！

儘管馬政府已核定四項縣（市）改制直轄市案，但由核定至正式改制，雖說尚有足足一年六個月之漫長時間，但時間不把握，時間表不妥當分配，則改制工程至最後階段，仍將如同縣（市）改制核定前的「慌亂」與「盲然」。對於期許改制後政府能有所作為者，當以協力治理（collaborative governance）的概念，共同推動縣（市）改制工程，始克早日實現縣（市）改制之願景。

本研究姑以「臺中縣（市）合併改制」為例，分析改制直轄市後的具體效果：

### 第一、由小自治體治理走向大自治體治理

此次改制，最主要的政策目標就是提昇「城市競爭力」與「與世界接軌」。鑑於臺灣的核心都市，人口密度太高；亦即人口多、土地狹小，造成發展上的瓶頸。因之，縣（市）合併改制，可使原有的核心都市（core city）成為新直轄市的政經中心，而縣腹地，則是該新興都市的發展腹地，更是軟、硬體建設的基地。此種由小自治體走向大自治體的地方治理，正是強化城市競爭力的充要條件。事

實上，除德國都市規模普遍較小外，其他世界級城市，其幅員皆相當大，有謂此次臺灣縣（市）合併改制，其幅員太大應係對當下的世界城市幅員有欠了解的誤會而已。

當然大市制未必就是發展的優點，但小市制卻是發展的缺點，則勿庸諱言。大市制應有周延的規劃，有次都心（sub-city core）的規劃或設計；尤其此次新興都市，包括繁華的都城，亦包括綠油美奐的山區，其城鄉融為一體的特色，或許世界難得一見。就其城鄉的融合，正顯示現代城市的特質。因之，其建設思維勢須跳脫傳統的觀念；亦即將都市劃為數個層級的區域設計，每一層級皆有其特產，而且是多層級（multi-level）、多特產（multi-product）。此種特產多元化，即是城市設計的最主要規劃原則。城市需要新生命；改制即是由小市趨向大市，而能衍生新生命、新動力的契機。

## **第二、由跨域治理走向全局治理**

臺中縣（市）在未合併改制前，有共同辦理事項時，勢須採取「跨域治理」（cross boundary governance），但當前法制上尚欠缺跨域治理的完整規範，比如：合作伙伴責任分擔，經費分攤，乃至事後服務機制，皆未有較為明確的規範；更遑論區域化之規劃或區域化之建設所呈現的「全局治理」（holistic governance）。臺中縣（市）以往為互別苗頭，不但公共建設重複投資，龐大之維修經費，更是令人卻步。臺中市最重要的幹道－臺中港路，竟然無法由臺中市區通到臺中港，即因狹隘的地域觀念作祟；在臺中縣境改名為「中棲路」所致，豈不令人稱奇？此次臺中縣（市）合併改制，即可以「全局治理」的思維，將臺中都會區的總體建設，由一地區一特產，或是土地使用功能分區（zoning）進行現代化的都市計畫，以使土地使用強度合理化，而且能以永續發展觀點設計，相信臺中市將是未來臺灣最具有「城市鄉村化·鄉村城市化」的「綠的都市」（green city）。臺中市能由全局治理觀點建設都會，不但可減少公共設施之重複投資，而且可使各該公共設施之使用率提昇，卻不增加維修之經費，或有裨於財政支出之減輕。

## **第三、由獨力建設走向協力建設**

臺中縣（市）在合併改制前，其公共建設基本上係採取獨力建設，以致建造單位成本提高，但其效果卻未必很好。事實上，地方建設的使用與興築，皆須龐大地方支出，肇致地方財政負擔沈重。當今地方財政之運用原則，就是開源節流，而促使開源節流的最有效方法，就是「協力建設」與「共同開發」始為正辦。關於協力建設，需要地方的合作機制；此即地方的協力治理。該項治理特別強調協力義務關係之形成與發展，仍有待合作機制之完善規定。

## **第四、由地方產業經濟走向區域產業經濟**

臺中縣（市）係各有不同產業的行政區域，臺中縣主要在機械製造業，但臺中市在服務業，二者固然有其不相競爭的特質，卻也有其共同合作的生產線，或銷售鏈。一旦改制完成，不僅可繼續發展其特色，而且可因都市化的效區化，而帶來產業的場域擴大；復且形成產業的群聚現象，終致有區域經濟（regional economy）的規模，自然有助於城市競爭力的提昇。

以上簡要分析臺中縣（市）合併改制的影響，主要係由鴻觀的角度分析。至於因政治版圖的變動，影響政治人物的政治權力分配問題；乃至該新興都市的組織規模，如何以「組織治理」(organizational governance) 加以管理；至於地方財政的自主性提高，皆是亟待妥加規劃和設計的重要課題所在。但願臺中縣（市）合併改制，係促動臺灣「南北雙峰」邁向另一「中部崛起」的新世代！

## 陸、臺南縣（市）合併改制體現國土空間之積極性

此次縣（市）合併改制直轄市，最受爭議者為臺北縣之單獨申請改制，但在臺南縣（市）合併改制直轄市，意外由不存任何希望，到由審查會決議贊成與否之正反意見並呈行政院核裁，以致行政院正式核定改制後，全國輿論聚焦，已由臺北縣轉移至臺南縣（市）。對於臺南縣（市）申請合併改制，其核准理由何在？似可由下列內政部審查意見得到端倪。

按內政部陳報行政院事涉臺南縣（市）合併改制之全文為：<sup>2</sup>

因審查委員無法形成共識，經深入討論，基於考慮臺灣文化的軟實力，為形塑臺灣文化主體性及宜注意臺灣經濟發展之現況、實力，內政部將審查委員之正反意見併陳行政院核裁。

支持臺南縣（市）合併改制案計有 8 位委員，不支持者計有 6 位委員，未明確表示支持或反對者計有 4 位委員，未提出書面意見者計有 6 位委員（不包括召集人）。

（1）同意改制理由：

- A、臺南府城為「開臺首府」，為臺灣最重要文化古都，具有其歷史地位。且聯合國「永續發展」的定義，除了環境、經濟及社會三環外，亦含括「政治永續性」及「文化多樣性」，在其他都會側重工商，同質性高之際，文化的意義及價值應給予特別之考慮。
- B、臺南縣（市）七股瀉湖至四草濕地，自古為臺江內海範圍<sup>3</sup>，並為國際保育鳥類黑面琵鷺最重要的棲息地及覓食區，且經評定為國際級之國家重要濕地，如能以此為合併改制之內涵，將有助於提升我國國際自然生態保育、環境保護及都市防災之國際形象與地位。
- C、臺南縣（市）合併後高雄市、縣並列為南部區域的雙核心直轄市，功能定位上彼此分工互補，而非同質競爭，應有助於臺灣南北均衡發展。
- D、臺南縣（市）合併案具流域整合意義，且有助於環境污染控制，並提升周邊地方之互補及競爭優勢，增加區域的發展能量。

（2）不同意改制理由：

- A、雖核心都市明確，人口聚居有相當程度，但合併後人口 187 萬 3,754 人（至 98 年 5 月），人口數量仍有不足；且臺南市僅屬南臺都會區

<sup>2</sup> 98.6.29「內政部審查直轄市、縣（市）改制計畫報告」。

<sup>3</sup> 臺江已奉內政部核定為臺灣第八個國家公園。

之重要發展中心，尚非主要發展核心，就國土規劃之長遠目標觀之，未來應與高雄市、縣或雲嘉地區合併改制。

- B、臺南縣（市）合併改制案，轄區民眾有 64.8%贊成，17.7%不贊成；但在全國民意調查僅 34.3%贊成，不贊成改制者有 43.8 %，不贊成的百分比高於贊成的百分比。與其他經審查小組共識決建議改制者之民意調查結果，均係贊成者之比例高於不贊成者之比例，有所不同。
- C、嘉南平原水利系統為一體，考量水資源完整性及南部都會區合作的互補性，未來臺南縣（市）能與嘉義縣（市）整合，方能更有利於區域經濟產業發展與水資源有效利用。
- D、臺南縣（市）雖有歷史文化及環境保育上的特殊地位，唯繼續發揮作為一個歷史之城、文化都市和保育標準的角色，與改制直轄市「有何關連」？如以「文化、歷史、保育」之項目能否成為足夠支持改制的條件？亦值得斟酌。
- E、審查小組業以共識決通過「審查會議共識原則」，上開原則即應「一體適用」於 7 件申請改制案。桃園縣之財政、經濟、交通（如國際空港）等條件皆比臺南縣（市）為優，業經審查小組以共識決建議行政院不予核定。因此，如建議行政院核定臺南縣（市）合併改制案，則桃園縣是否應就其財政及經濟、交通等條件予以特別考量？

至於行政院核定文為：

臺南縣（市）合併改制案，經考量臺南為開臺首府，擁有豐富的古蹟、歷史建築、考古遺址、民俗文化、傳統工藝等文化資產，可提供發揮臺灣文化主體性與文創軟實力的優越性動力；境內並有七股潟湖、四草濕地等國際級重要濕地，具有吸引國際觀光旅遊的充分條件，其積極推出「打造臺灣的京都」，極具創意巧思；且近年來亦致力於培植創新研發產業的發展。因此，從區域發展的角度觀之，雲嘉南地區如能在臺南的文化歷史及科技研基礎上，加上雲林、嘉義的農業特性，應可期待後續雲嘉南地區能由合作進而邁向合併，逐步整併成臺灣文化、農業兼具的樂活區域。故行政院決議通過，將提請行政院會定案。

由內政部審查意見及行政院核定文，皆可發現臺南縣（市）申請合併改制，最後所以「敗部復活」<sup>4</sup>，其最主要的考量應為：

1. 城市文化在城市競爭力之地位益趨重要，身為臺灣歷史文化重鎮的臺南縣（市），有所謂「臺灣的京都」，自當在改制直轄市的行政裁量上，給予較為「特殊需要」之權重定奪。

---

<sup>4</sup> 註 4，其實說臺南縣（市）合併改制直轄市案為「敗部復活」，並不是很適當的用語，蓋內政部審查會前，迄未有那些應通過或那些不通過的「共識」，審查委員會專業化在此次審議改制案已充分展現，頗值慶幸！

- 2.城市由省轄改爲直轄，其位階變動係責任之加重，不但將承受 26 項縣（市）未有之業務，而且將以「領頭羊」之角色，帶動雲嘉南「區域經濟」之發展。
- 3.國科會南部工業園區已促動南臺灣科技產業（tech-industry）的發展，其土地面積最廣，而且園區均爲平原，又有良好交通運輸網，在臺南縣（市）合併改制後，該直轄市將係一兼具文化內涵及經濟發展的世界級城市；其在國內城市競爭力（city competitiveness）很可能後來居上。
- 4.縣（市）改制直轄市，並非在爭奪中央統籌分配款，而是在肯認都會的發展潛力，以及都市願景的可及性和發展性。

## 柒、結語：縣（市）合併改制係國土空間理想性與現實性之整合

此次政府展現政治決策毅力和積極發展作爲，在地方制度法修正立法公布施行，僅僅一個半月，即完成臺灣世紀行政區劃大工程。此係臺灣國土空間的新發展策略規劃之伊始；儘管過程備極艱辛，但政治作爲的偉大成就卻是歷史性的貢獻。唯在 2010 年 12 月 25 日，正式改制以前，仍有殊多法制工程、執行工程需要智慧和毅力去完成，始得克竟全功。

然而由此一歷史性國土空間之設計與規劃案例，卻也正可凸顯國土空間固有其理想性，但在政治過程中，亦有其現實性，則是公共議題（public issue）在決策過程中所當有的思維前提。政府在「三個生活圈、五個直轄市、七個區域」的國土空間設計與規劃前提下，應有新的土地使用計畫作爲，。蓋在適時規劃、適性發展、適地建設的三適原則促動下，將是一個可以期許的新國土空間規劃世代。

## 參考書目

- 行政院經濟建設委員會：國土空間發展策略規劃專題報告（98.3.25）。
- 內政部 98.6.25 台內民字第 0980121393 號函。
- 王漢國主編，（2009），《地方治理與發展策略》，臺北：韋伯文化。
- 呂育誠，（2007），《地方政府與治理概念與落實途徑之研究》，臺北：元照出版。
- 李天賞主編，（2006），《臺灣的社區與組織》，臺北：揚智出版。
- 紀俊臣編著，（2004），《都市與區域治理》，臺北：五南圖書。
- 許文傑，（2009），《地方治理、發展與政治：宜蘭經驗的研究》，臺北：韋伯文化。
- 黃光延與黃舒楣，（2009），《社區力量：西雅圖的社區營造實踐》（Jim Dier, *Neighbor Power: Building Community the Seattle Way*），臺北：洪葉文化。
- 黃世輝，（2004），《社區自主營造的理念與機制》，臺北：建築情報季刊。
- 馮正民與林楨家，（2008），《都市及區域分析方法》，新竹：建都文化。
- 薩支平譯，（2004），《都市土地使用規劃》（Phillp R. Berke, et al., *Urban Land Use Planning*），臺北：五南圖書公司。
- Nadarajah, M. & Ann Tomoko Yamamoto, ed.,（2007），*Urban Crsis : Culture and the Sustainability of Cities*, New York : United Nations University Press.