

# 縣市合併與 區域治理的創新研究

趙永茂  
(台灣大學政治學系教授)

## 內政部縣市合併升格審查會議



## 台南縣市合併升格直轄市案獲得通過

**懇請馬總統英九 劉院長兆玄 重視台灣的歷史文化首府  
支持台南縣市合併升格直轄市**

您是否知道台南?

1624-1897 台灣首府及府政中心地位

三都應再加一府 做一個有內涵的台美人

台南之於台灣，猶如京都之於日本、京都的人口總數只有百萬，但日本仍比擬大阪予以獨立政府，以彰顯對日本歷史文化古都之尊崇。日本能，台灣應也能!

漫長的264年間，台灣的首府及行政中心都在台南，這是「台南」為台灣歷史文化首府。

台南地區擁有全國最多的歷史古蹟、歷史遺址，是認識台灣歷史文化最佳的場域，也是提升台灣自然歷史文化地位的最佳舞台。特別是在打鐵趁熱時代，台南縣已經成為全台的亞太展覽中心。

臺中縣	臺中市	改制前	改制後
155.6萬	106萬	臺中縣	新直轄市
2051	163	人口數(人)	262萬
21	8	面積(平方公里)	2214
411	214	鄉(鎮、市、區)數	29
759	6513	村(里)數	625
57	46	人口密度(每平方公里人口數)	1183
		議員法定席次數	52(會原 住民之席)

## 台中縣市改制前後比較

台中縣市改制前後比較			
改制前	VS.	改制後	
臺中縣	臺中市	新直轄市	
155.6萬	106萬	人口數(人)	262萬
2051	163	面積(平方公里)	2214
21	8	鄉(鎮、市、區)數	29
411	214	村(里)數	625
759	6513	人口密度(每平方公里人口數)	1183
57	46	議員法定席次數	52(會原 住民之席)

- 壹、「縣市合併」案之發展背景與問題
- 貳、當前台灣縣市合併後區域治理的政策與問題
- 參、台灣未來區域與府際合作的研究議題與發展策略

## 壹、「縣市合併」案之發展背景與問題

一、台灣地方自治發展、地方政府層級及行政區域重劃問題重重，馬英九總統在其競選期間，即提出台中縣市合併升格之政見，以及三都十五縣行政區劃方案構想，其目的在確立台灣地區台北、台中、高雄三大都會生活圈的規劃，並以北、中、南三大都會為軸心的發展方向，並配合區域性產業發展政策，提昇台灣三大區域的總體競爭力，強化各區域與國際接軌的能力，進而打造各區域都成為強有力的經濟區。

## 壹、「縣市合併」案之發展背景與問題

二、馬總統所提「三都十五縣」之構想，係一循序漸進的改革方案，以打造台北、台中、高雄三大重要都會為全球城市為目標，建立台灣可與國際接軌、具國際區域競爭力的三大軸心，以帶動和推進台灣北、中、南三大區塊之合作與整合，亦即以三大都會圈分別作為北、中、南之區域核心，來帶動鄰近縣市與鄉鎮的發展，使三大都會群體形成對外輻射有效促進對外發展之動力。在此過程中，必須強調權力或資源互賴、開放和區域合作（regional cooperation）的新地方主義（new localism），以期同時發展地方政府水平府際關係的協力合作管理。

## 壹、「縣市合併」案之發展背景與問題

三、面對五大直轄市之行政區域調整新格局，各個未能獲准升格或未提申請升格之縣市，勢將產生以下疑慮：

- (1) 財政資源分配可能獨厚各大直轄市，縣市財政預算更加困難；亦即在現有財政收支劃分制度下，未來財政統籌分配稅款、地方補助款將集中在各大直轄市上，更加難以達到公平合理分配之理想，而對一般縣市形成更為不利的影響。
- (2) 直轄市之升格和規模擴展，可能會致使現行城鄉發展落差進一步擴大，使得縣市地方競爭力向下沈淪。亦即未來中央政府可能視直轄市為核心區，使得各縣市成為邊陲，而不僅在財政資源，即便在產業政策、土地開發利用、基礎建設等方面，均出現重直轄市而輕縣市之現象，而引致區域內發展失衡。

## 壹、「縣市合併」案之發展背景與問題

四、為促進台灣各區域平衡發展，使台灣都市具備國際競爭能力，更重要的是，必須促都會圈、直轄市與鄰近縣市共同合作，帶動區域整體發展，以強化區域經濟實力、促進區域地方共同繁榮。此一構想乃是從區域平衡發展之立場出發，基於國土規劃理念，以及依據台灣總體戰略之目標，在提昇台灣各區域競爭力與發展特色，以利參與全球化區域主義國際競爭之前提下，進行各大都會的重新規劃與建設，並推動行政、財政和區域的改造，形成有利台灣各區域均衡發展，進而促進各直轄市、縣市進行區域合作，推動區域行政，甚或實現各大區域整合之目標，以為台灣未來長遠發展奠定堅實基礎。

## 貳、當前台灣縣市合併後 區域治理的政策與問題

一、目前我國北部區域、中部區域和南部區域，均分別設有非正式的縣市合作機制，如早在1996年高雄市、高雄縣及屏東縣政府即成立「高屏首長會報」，2007年南部七縣市地方行政首長更進一步成立首長論壇；台中縣和台中市亦曾經為升格直轄市而建立聯盟關係。台北市與基隆市的垃圾處理合作案；台北市與台北縣整治淡水河及興建捷運合作案等。惟相關直轄市、縣市之聯合，仍屬各地方政府首長和單管主管參與的任務型編組或聯誼性組合，其組織相鬆散、缺乏明確定位、任務方向未臻明朗，而且欠缺有效的誘因促使各縣市進一步合作，因而雖然偶爾能夠促使區域內各縣市採取一致的行動（如赴國外推銷農產品或推廣觀光業等），但其實至今尚未真正發揮促進區域內縣市合作之功能。

## 貳、當前台灣縣市合併後 區域治理的政策與問題

二、在2009年6月29日行政院召開縣市改制審查會議，通過台北縣、台中縣市、台南縣市及高雄縣市升格案後，行政院方面已表示，未來台灣國土規劃仍將朝以台北都會區、台中都會區、高雄都會區為核心的三大都會生活圈發展，同時各縣市將發展各具特色的地方治理，並推動「北宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎金馬」等七大區域之區域合作與發展。因此，行政院將促使同一區域內建立跨直轄市、縣市的合作平台，以期能共同規劃區域整體發展事項；在此跨直轄市、縣市合作平台中，直轄市將扮演主要角色，負責帶動區域內其他縣市之共同繁榮與發展，同時，也會建立促進區域合作之機制，如在補助地方時，將優先考慮跨縣市聯合提出的計畫。

## 貳、當前台灣縣市合併後 區域治理的政策與問題

三、台灣在完成縣市升格改制工作後，將推動的地方發展重大工程是：一、發展三大都會生活圈，確立以三大都會生活圈作為未來台灣三大區域發展之核心；二、由行政部門建立有效的區域合作平台與機制，以鼓勵和引導七大區域或三大區塊內各直轄市、縣市之共同合作；三、未來不排除在區域合作成熟的條件下，可進一步促進區域整合，打造具強大競爭力的三大發展區域。

## 貳、當前台灣縣市合併後 區域治理的政策與問題

四、台灣在推動縣市跨域合作方面，至今進展仍極為有限，究其所面臨之困難實包括以下數端：

- (1) 縣市發展落差過大，影響若干縣市跨域合作意願。
- (2) 現有縣市合作機制尚未制度化，未能有效發揮跨域合作機能。
- (3) 地方自治規模不足以有效整合資源，不利區域內縣市合作之推展。
- (4) 政黨對立情勢及民選首長之短視，影響縣市實質合作。
- (5) 受限於相關主管法律及財政預算之限制。

## 參、台灣未來區域與府際合作 的研究議題與發展策略

參考英國、德國、法國、日本之發展模式，研究議題如下：

- 一、在「建立跨域合作機制，促進區域合作」方面：
- 第一，將區域內跨行政區之對話平台與協調機制制度化或法制化（如「北台區域發展推動委員會」）。
  - 第二，強化現有區域合作機制之角色、功能，使其能夠在協調區域合作、推動區域整體建設時發揮更大的機能。
  - 第三，中央加強訂定法令，鼓勵特定區域內的各行政區地方政府進行跨域合作，以避免都會區和生活圈之發展建設因行政轄區切割，而遭到延宕或阻礙。

## 參、台灣未來區域與府際合作 的研究議題與發展策略

二、在「強化府際關係，促進縣市合作」方面：

- 第一，透過定期的區域內各直轄市、縣市地方政府首長會議（或聯繫會報），針對區域內跨域的共同問題進行討論，以謀求區域內特定議題或重大公共事務的有效解決模式，如流域管理、水資源共享等；透過跨市、縣的首長共同參與和討論，以聽取各方專業建議，進行地方政府部門意見的交流，期能就區域內重大難題找到解決方案，進而而在各縣市形成適當的執行方法或步驟，以有效解決區域內共同發展課題。
- 第二，推動「廣域行政」，以整合跨縣市公共資源，亦即可以制訂類似「府際關係促進法」，並推動「府際關係發展會議」，以強化縣市政府之間的夥伴關係，截長補短、互通有無，以整合有限地方資源以及解決跨域建設發展問題。

## 參、台灣未來區域與府際合作 的研究議題與發展策略

三、在「建立區域政府組織，促進區域發展」方面：

- 第一，將行政院現行中區、南區辦公室予以轉型為區域發展委員會，並增設北部區域發展委員會。並整合省政府與省諮議會的相關機能，發揮更大的區域及地方發展的協助、整合功能。
- 第二，必要時可參酌法國的作法，在國家之下、縣之上，設置具有「公務法人」地位的「大區」，或仿效德國在聯邦政府之下設「區域公署」之作法，在行政院之下，直轄市和縣市之上，於各區域設立具有「公務法人」地位的「區域政府或組織」，以協助區域縣市政府有關跨域、共同發展事宜。

## 參、台灣未來區域與府際合作 的研究議題與發展策略

四、其他配套發展策略與研究議題：

- (一) 三大都會圈、五大直轄市等宜加強區域共同建設之規劃、發展合作事宜，並負起帶動鄰區發展的責任。
- (二) 為有效促進並帶動區域合作，宜由直轄市都會區扮演區域發展火車頭的角色，各自帶動區域內相鄰縣市的共同成長和繁榮，中央政府各部應鼓勵各直轄市提出帶動地區特色發展或共同發展計畫，並加以補助與協助。因此，區域合作不僅能夠促進區域建設發展，強化各區域競爭之優勢，並將有助於促進區域整合與均衡發展，縮短城鄉與區域發展落差，使都會區背負起鄰區較落後鄉鎮之「共生發展責任」。實言之，區域合作乃是有效避免直轄市以外縣市在財政、建設和發展上遭到邊緣化最的有效機制。