

第一章 緒論

第一節 研究動機

台灣地區地方政府的行政區域，自民國三十九年實施地方自治以來，除民國五十六年台北市升格為院轄市將南港、內湖等地區自台北縣併入台北市；民國六十八年高雄市升格為院轄市將高雄縣小港鄉併入高雄市；民國七十一年新竹、嘉義市升格為省轄市，其行政區域自該二縣劃分出來以外，五十年來行政區劃幾乎很少變動。目前的行政區域乃大部分承襲日據時代舊制，依照當時之自然環境、人口分佈、人文歷史、政治因素、生活習慣及交通情形而劃分；只是將當時的州、廳改為縣、市而已。

然而經過五十年來，由於都市化的發展，交通建設的突飛猛進、科學技術的進步、政黨政治生態的不變、國際經濟競爭壓力等外在環境的變遷下，前述劃分條件已有變化；民國八十八年「精省」以後，使原本省府與中央之土地面積、人口、經費的過度重疊性，加以改善。正如省與中央體制在台灣過去實務運作的不合理一般，縣及與縣同級的省轄市以及鄉、鎮、縣轄市，其行政區域之體制運作亦頗多不合理值得商榷極需改進之處。為因應地方自治的健全與落實執行，提高行政效率，合理有效分配運用資源，減少不必要的資源浪費，如何重新合理調整行政區劃，一直以來成為產、官、學

界經常討論的議題。

有關台灣地區行政區劃有無必要重新調整，及應如何調整，此一議題是國民黨政府時代列為下一階段重要政策之一。而在去（89）年大選時候，幾乎每一組候選人均對許多大縣市開出爭取改制直轄市的競選支票，也造成目前許多縣市一直在爭取改制直轄市的同時，有關台中縣市應否改制直轄市及應如何改制，到底應該分開改制或合併改制，可能遭遇何種困難與阻力，應如何突破或注意那些配套措施等等，是中部地區民眾極為關心的議題。針對上述議題，有關中部地區尤其台中縣市，民眾、政治人物及學者、專家有何看法與主張，應該在何種狀況下以何種方式來推動改制，是另一個值得深入探討的主題。

質言之，目前台灣地區的各級地方政府行政區域劃分，由於長期以來，幾乎很少變動，而由於政治、經濟、社會的進步，以及都會區的快速發展，交通建設的突飛猛進，加上資訊科技的發達，以往依照傳統劃分的各級地方行政區域，目前看來，顯得有些地方極不合理，基於國土的重新規劃，資源的合理分配乃至行政效率與國家競爭力提升的需要，如何合理有效的重新檢討行政區劃的調整問題，是一個值得深入探討的議題；而在許多縣市積極爭取改制為直轄市之際，有關台中縣市爭取改制為直轄市，同樣為另一個值得探討的主題，這是本研究的動機。

第二節 問題陳述與研究目的

壹、問題陳述

我國自國民黨政府遷台以來，承襲大陸舊制與日治時代之行政區域劃分，將台灣地區劃分為台灣省（21縣市）與福建省（金門縣與連江縣），嗣後台北市與高雄市分別先後改制為直轄市，同為中央管轄之下的第一級地方自治團體。而在省之下再設縣、市，為中央以下第二級地方自治團體。縣之下設鄉、鎮、縣轄市，為第三級地方自治團體。此種四級政府（含中央）的組織架構，在土地面積並不大，資訊交通日益發達的現況下，是否有此必要？而中央與地方（台灣省）土地面積、人口過分重疊的現象，是否突顯此種制度設計的不合理？甚至間接造成行政資源的浪費與行政效率的低落等現象，凡此種種，經常為學者專家與民代的批評與詬病。

精省工程是台灣地方自治發展史上重要的轉折點，同樣也為我國未來行政區域之合理劃分，開啟一個嶄新的契機。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提案（第九條），該項憲改方案係依循民國八十五年國家發展會議的朝野共識，自民國八十七年十二月起，停止辦理台灣省自治選舉；嗣後，立法院三讀通過「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」；依此條例第22條規定，精省工程於2000年12月底完成。（但先後經過二次延長，目前已延至2002年12月31日。）換言之，邁入21世紀以後，我

國原有四級政府的組織架構與行政區劃，隨著台灣省政府的去自治法人化¹後已經出現重大變革。

民國八十八年五月，當時行政院長蕭萬長曾宣示：「行政區劃重建，是精省後政府再造的下一階段目標」。內政部並完成「行政區域調整規劃工作小組」，預定從 2001 年底第五屆立法委員及第十四屆縣市長選舉後，以四年為期，推動行政區域的調整工作。由此更可以看出此一議題的重要性與執政當局的重視。

2000 年總統大選競爭激烈，期間有關嘉義縣與嘉義市應否合併問題，曾經引發當時行政院長蕭萬長與嘉義市長張博雅兩人因意見相左而關係緊張，張市長甚至揚言將配合大選及「嘉義縣市合併」的公民投票。此外，台中縣市應否合併及如何升格為直轄市的問題，同樣因為台中市長張溫鷹與台中縣長廖永來主張不同，引發許多激烈爭議。

現行的行政區劃，由於近年來城市、鄉村的兩極化發展，更出現奇形怪狀的行政區劃地理格局，例如台北縣整個轄區由於另行劃分基隆市與台北市，猶如少了兩隻眼睛；台中縣與嘉義縣因另行劃分出台中市與嘉義市，猶如中間被挖去一個洞；而高雄縣、台南縣、新竹縣也因為另行劃分高雄市、台南市與新竹市，看起來都

¹ 依據地方制度法第二條第一款規定：「地方自治團體：指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。」依此規定，台灣省為非自治法人。

像缺少一個角（劉道義 1999：71 - 78）。這種畸形體制影響所及，主要是由那些隨台灣經濟成長而自然形成的共同生活圈，由於行政區劃不當，經常導致因隸屬不同而產生的「一區兩制」的實務運作缺失，非但難以落實都會區的整體規劃與開發，同時徒增相鄰縣市政府間之溝通與協調成本。

至於，最基層的地方自治團體 - 鄉、鎮、縣轄市的當前行政區劃問題，少數縣轄市如板橋、中和與三重等，人口雖超過新竹市與嘉義市，卻囿於地方自治體制位階低一層級，導致前者自治權限與組織規模皆遠不如後者，偶爾難免發出不平之鳴。甚至同屬同一層級的板橋市人口幾近五十餘萬；而高雄縣的茂林鄉人口不到兩千，離島的金門縣烏坵鄉甚至只有三百多人左右（截至民國 89 年底止，該鄉設籍人口 366 人），其他人口約在一、兩萬者更幾乎佔了將近一半（全省 309 個鄉鎮中，人口在三萬人以下者共有 151 個），而其自治層級卻相同，仍需設置鄉鎮公所，配置公務人員並選出鄉鎮長與代表，實施可有可無毫無效率可言的地方自治，間接造成黑金氾濫、包庇工程、營私舞弊等貪污事件層出不窮的現象，更加顯出行政區劃的極不合理。

概括而言，台灣地區目前的行政區域劃分，出現了以下幾個問題：

一、行政層級過多：

在精省前，從中央到地方，計有省（直轄市）、縣（市）、鄉（鎮、市）等四個層級。精省以後，雖減少

省的層級，但直轄市未變，似乎夾在中央與縣（市）之間，形成另一個不合理的夾層。更有學者主張，鄉鎮市這一層級，大部分規模太小，功能有限，似有精簡或大規模整併之必要（江大樹，民 89 年）。

二、各級地方自治團體差異過大：

例如屬於超大型縣市的台北縣，土地面積 2052.5667 平方公里，人口 3,567,896 人；屬於大型縣市的高雄縣，土地面積 2792.6642 平方公里，人口 1,234,707 人；屬於中型縣市的苗栗縣，土地面積 1820.3149 平方公里，人口 559,703 人；屬於小型縣市的澎湖縣，土地面積 126.8641 平方公里，人口 89,496 人。以人口數比較，每一類型均相差一倍以上，最大與最小縣人口則相差幾乎 40 倍；以土地面積比較，最大的花蓮縣（4628 平方公里）與最小的嘉義市（60 平方公里）面積相差超過 70 倍，但自治層級卻相同。至於鄉、鎮、縣轄市這一層級，與縣市層級相比，更是有過之而無不及。

三、行政區域劃分位置不當：

以縣市層級而言，整個大台北縣境內，又劃分出台北市與基隆市，許多台北縣的鄉鎮，如金山、汐止、三芝等鄉鎮，其距離縣府所在地之板橋市均較基隆與台北市遙遠，生活、交通等日常活動亦與台北縣較無關聯。而新竹、台中、嘉義、台南市等四個省轄市，幾乎被上述四個縣包圍起來，或將該四個縣切割成兩部分。例如台中縣的霧峰、大里、烏日等地區，幾乎被台中市隔開，該地區的民眾要到縣政府洽公，必須繞經台中市，徒增

不便；其他縣市類似此種情況者，更不勝枚舉。

貳、研究目的

世界各國行政區劃的體制運作，通常依循若干特殊規則，例如：歷史傳統、天然形勢、交通及經濟狀況、人口與面積的均衡、政治目的的考量、財政自主性、國防需要、公共建設、都會區生活圈及區域發展等。雖然如此，每個國家基於某些特殊政策目標或社經需求，往往也會對舊有行政區域劃分，進行全面或局部的調整。

本研究，係針對上節所述我國現行行政區劃的若干不合理現象，根據學者、專家的見解，過去政府與民間的論述主張；並運用文獻分析、法制研究、比較研究暨深入訪談等方法，對於台灣地區未來行政區劃重新調整，應該參考國外的經驗與世界潮流的趨勢，並參酌國內的政經與社會現況，擬定劃分之的原則，提出個人的看法與主張。

尤其對於台中市、縣推動改制直轄市之議題，從政治面、行政面、法制面及建設面等，探討兩縣市改制的可能方案設計，單獨或合併改制的實際困難與利弊得失；另對將來改制應有的做法與配套措施，以政府再造的理論基礎為研究架構，並基於整體國土的重新規劃為前提，綜合各方論述與主張，加以歸納分析整理，期發現問題之癥結與解決之方案，並據以提出具體的結論與建議，以供執政機關將來規劃推動此一方案時，能做為重要的參考。此為本研究之目的。

第三節 研究方法

本研究試圖就台灣地區目前行政區劃的缺失，針對產關學界的見解與主張，從區域整合的角度與落實地方自治的觀點，探討行政區劃重新調整的可行方案，並以台中縣市推動改制直轄市為例，研究其改制的規劃方案，並針對各個方案的可行性，從行政、政治、法律等角度分析其可行性與應注意的配套措施，並以政府再造之理論為基礎，作為將來推動台灣地區行政區劃重新調整的藍本與參考，因此運用下列社會科學的研究方法進行研究。

壹、文獻分析

社會科學的研究方法很多，本研究首先欲探討的問題，包括行政區劃的有關概念，國內外對行政區劃調整的有關研究與實例，國內產官學界對於台灣地區行政區劃調整的主張與看法，及其立論依據；並對於上述研究，分析其優缺點及是否可行。尤其對於台中縣市改制直轄市，可能的設計方案，及其理論依據等等，提出可行性之具體建議；凡此種種，均有賴參考國內外之相關研究，並作比較與分析；因此本研究首先必須廣泛蒐集國內外相關研究之書籍、期刊、論文、民間智庫、官方文獻等資料，期從這些文獻之分析求得上述問題之答案；而這些文獻資料的蒐集必須透過國內各大學圖書館，國家圖書館以及各相關網站等，廣泛蒐集上述相關

文獻，這是本研究的第一種研究方法。

貳、質性訪談

本研究之重點在於探討台中縣市改制直轄市之有關問題，而此一議題關係著在地台中縣市政府機關人員、民選公職人員及全體民眾之切身利害關係，尤其對地方政治可能帶來極大之衝擊；因此對於此議題之相關在地人，包括地方政府首長、行政機關人員、民意代表、學者專家與一般民眾等之看法與主張，直接關係到作成調整方案的可行性與否及可能遭遇到的困難及阻力與助力。因此本研究擬採用質性訪談的方法，針對上述有關人員的主張與看法作深入的訪談，以期尋求各相關資訊，作為將來推動改制之策略性做法及擬定方案之重要參考依據。

參、問題設定

社會科學的研究方法很多，有文獻分析法、歷史比較法、訪談調查法等不一而足。概括而言，可分為質性研究與量化研究二大類。但無論使用何種方法來做社會科學研究，大致而言，均包括下類七種重要且彼此相關的階段：(一)研究問題的界定，(二)假設的陳述，(三)研究設計，(四)調查，(五)資料蒐集，(六)資料分析，(七)通則化或結論。

本研究擬從行政區劃調整的角度，針對台中縣市單獨或合併改制直轄市的利弊得失，以及應採何種方案最適宜？及其可能遭遇的問題與困難及如何尋求突破與解決之道等問題加以探討。因此針對此一研究主題，首先界定下類幾個研究問題：

- (一) 探討現行台灣地區行政區劃不合理與不合時代發展的現象有那些？
- (二) 產、官、學界對台灣地區行政區劃重新調整的看法有那些？以何種方案最適宜？其理論基礎為何？
- (三) 以台中縣市改制直轄市為例，單獨或合併改制其可行性與利弊得失有那些？
- (四) 何種改制方案最適宜？其立論基礎為何？
- (五) 可能面對之困難有那些？應該如何尋求突破與解決之道？
- (六) 對政治生態可能造成的衝擊與影響為何？應注意那些配套措施？

針對上述問題的界定，擬定假設及研究設計，因而首先採取文獻蒐集法，廣泛蒐集國內外相關研究，包括書籍、論文、期刊等，藉由文獻分析探討上述問題之相關答案與看法，另一方面透過訪談方法，對台中縣市部份產、官、學界深入訪談，期望獲得相關之主張與看法；再從政治面、管理面與法制面等角度，探討台中縣市改制直轄市之最佳方案設計與可能面對之挑戰與困難，及應如何尋求突破與解決之道。

綜上所述，本研究擬以採取文獻分析法為主，配合質性訪談法為輔，並透過比較分析與法制探討等方法；尋求上述問題之答案，並提出具體結論與建議，期能提供將來擬定行政區劃調整之政策，以及台中縣市推動改制直轄市此一議題之參考。

第四節 相關理論

壹、政府再造

所謂政府再造，在較早時即有許多民主先進國家曾經先後主張，美國柯林頓政府亦於最近幾年再提出，主要是突破以往政府取向之政府運作模式，而以講究工作效率，重視經營本益比之管理途徑，所建構之政府新機制。亦即所謂企業型政府（entrepreneurial government），它是整合政治科學與管理科學的理論而運用於政府的管理方式。一般而言，多數國家的政府再造，係基於下列幾項前提：一、行政職能係以「績效成果」為主要重點，而非僅是「依法行政」而已；引進「類似市場的競爭機制」，例如民營化、組織重整等，藉以加速公共財的生產與傳輸；二、落實「顧客導向」的服務理念；三、重新定位政府的角色，政府係以領航為主要職能，毋需汲汲營營於操獎工作；四、解除過時管制；五、授能組織成員以及重塑行政文化。

政府再造運動，簡稱「勵革運動」（REGO）或「政府再造」（reinvention），係指文官體系以「技術理性」（technical rationality）為主要基底，翠取已然成功的案例經驗，引進「競爭的市場機制」以及「有效的變遷策略」，促成行政組織的整體轉型；藉由「新公共管理」（new public management，NPM）與「管理主義」（managerialism）的有效措施，重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度、以及目標任務等層面，期能大幅提高政府部門的效率效能、適應能力、革新能

力、以及治理能力（江岷欽、林鍾沂，民 88：133-134）。

我國在面對如何有效提升國家競爭力的挑戰，不論是蕭內閣出版的「政府再造運動」（魏啟林，民 89 年），或者是新任總統陳水扁於競選時所提出的「國政藍圖與政府再造篇」，（陳水扁，民 89 年），內容皆曾論及縮減政府層級與合理行政區劃的重要性。

貳、組織理論

一個國家的成立，為了便於統治與管理，不管是專制或民主政府，通常會依據該國幅員大小，劃分為若干政府層級，並賦予各級政府一定的權責，讓各級政府在其權責下，分別辦理有關統治及為民服務的工作，此種國家組織的理論，不管是四級、三級或二級政府，均為現代國家組織政府的重要依據。而有關組織理論運用於行政區劃較重要者為組織扁平化與控制幅度之理論。

近代有關各公私組織如何有效管理的理論與主張不一而足，然而如何縮短管理層級以促進行政效率，則為大部分專家學者的共識，過去的四級政府的制度設計，被視為不合乎科學的管理，它不但難以達成現代千變萬化的社會需求，更容易形成上情不能下達以及資源浪費的缺點。在交通、通訊日益發達的現代，如何縮短組織層級，以達有效的控制幅度之管理，是為組織扁平化與控制幅度之理論。

基於面積、人口的平衡與都會發展的整體需要，

有學者提出「多省制」之主張，亦即將原之台灣省廢除，改設多省，諸如，台北縣市與基隆市合併為一省，桃、竹、苗，台中縣市、彰化、南投，雲、嘉、南，高、高、屏與澎湖，花、東、宜等各合併為一省，然而此一制度的施行，若不進一步廢除縣（市）或鄉鎮市層級，則仍然成為中央、省、縣市、鄉鎮市等四個層級，似乎不符「組織扁平化」與「控制幅度」的組織管理學上之原則。

第五節 相關名詞釋義

壹、行政區劃

所謂「行政區劃」，就是根據國家行政管理和政治統治的需要，遵循有關的法律規定，充分考慮經濟關係、地理條件、自然環境、歷史傳統、風俗習慣、地區差異和人口密度等客觀因素，進行行政區域的分級劃分，將國家的國土劃分若干層次、大小不同的行政區域系統，並在各個區域設置相應的地方立法機關和行政機關，建立政府公共管理網路，為社會生活交往明確空間定位。因此，廣義的行政區劃應包括對行政層級的調整與行政區域的劃分。而行政層級的調整勢必連帶影響行政區域的變更劃定。任何一個政府層級的變動都會涉及所轄行政區域的調整，而行政區域的調整亦將造成地方政府所有行政權與自治權限的變遷（黃明勇，民 88：66）。

我國自 1950 年實施地方自治將台灣地區劃分為 16 縣 5 市，五十年多以來，除台北市、高雄市升格為院轄

市，新竹市、嘉義市升格為省轄市並將許多鄉鎮改為縣轄市外，行政區劃幾乎無什變化。現今由於政經、社會之發展，交通、科技之發達，使各個行政區之間產生許多截然不同的變化，極待重新劃分調整。惟法治國家依法行政之原則，依我國憲法如欲調整行政區劃必先制定法律對行政區劃作一明確之規範，民國八十八年地方制度法通過施行，依該法第七條第一項規定「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。」依上述規定，「行政區劃法」必須早日制定公佈，才能使行政區劃調整取得法律依據。亦有學者主張，修正地方制度法，加入有關行政區域調整之條文即可，並非一定要另訂行政區劃法。

中央政府以下每一行政區之發展，往往受到自然地理、人文歷史或社經變遷所影響，而有所差異，欲求政經資源的配置公平，除須依賴中央政府的積極整體規劃、確實調整盈虛，透過輔助方式平衡外；合理的調整行政區劃實有其必要。依行政院新訂的「行政區劃法草案」規定，行政區域具有下列原因之一者，得予調整：

1. 因地方層級變更需要者。
2. 因行政管理需要者。
3. 因區域或都會發展需要者。
4. 因地理環境變遷需要者。

此乃我國目前規劃行政區劃調整之原因；至於行政區域新設或廢置之需要，亦應列為行政區劃調整之原因之一。（蔡明憲委員版）

貳、四級政府

目前世界各國政府組織架構，有的並未分地方層級，例如新加坡，是為一級政府的制度，更有二級、三級乃至四級制。台灣自 1949 年國民黨政府遷台以來，承襲以前中國政府行政制度，將政府的行政層級劃分為中央、省（直轄市）、縣（市）、鄉（鎮、市）四個行政層級，實施地方自治，設立中央政府、省（直轄市）政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所等四級政府。

由於台灣省的幅員幾乎佔全國幅員的百分之九十五以上，1995 年省長直接民選以後，省長經常直接砲打中央，產生了所謂的「葉爾欽效應」，加以四級政府產生效力不彰、資源浪費的現象，1996 年國發會決定了「精省」的共識。行政院根據國發會共識，於 1998 年作成停止辦理省長自治選舉之政策決定。並於 1999 年 1 月 25 日完成立法經總統公布施行之「地方制度法」規定，省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體（第二條）。自此以後，我國政府行政層級，便由四級政府變成為中央、直轄市（縣市）、鄉（鎮市）三級政府。而基於控制幅度、轄區面積與人口均衡、行政效率的提昇及分層負責等原則，現有三級政府是否有必要再予調整，似乎仍有討論之空間。

參、直轄市

所謂直轄市乃為區別我國原來四級政府架構下，各省以內設置省轄縣市之層級不同而劃分。依我國憲法第十一章有關地方制度之規定，分為省與縣（第一節省，

第二節縣)二級實施地方自治。另依地方制度法第三條規定：「地方劃分為省、直轄市。省劃分為縣、市；...。」由此可知，以位階關係而言，直轄市與省似乎係屬同一位階(但目前省已經虛級化，不賦予自治法人之地位)，為平行之關係，均直接隸屬於中央。

我國現行之直轄市有台北市及高雄市。台灣地區縣、市之行政區域調整，過去均由行政院會決議辦理，例如台北市改制直轄市，係依行政院第一〇〇〇次院會決議辦理；高雄市改制直轄市，係依行政院第一六〇三次院會決議辦理。而當時改制之法源，係依據不久前甫經廢止之「直轄市組織法」第三條規定：「凡人口聚居地方具有左列情形之一者，設市，受行政院之指揮監督。一、首都，二、人口在百萬以上者，三、在政治、經濟及文化上有特殊情形者。」依現行地方制度法第四條規定：「人口聚居達一百二十五萬人以上，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。」同法第七條第一項規定：「省、直轄市...之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之。」此乃我國現行直轄市設立之法源依據。

由於我國法制上，直轄市之財政、組織、人事、政經資源等均比一般縣市充沛；影響所及，無論是公共建設抑是各種福利措施等，遠超出其他地方自治團體，使得不管是政治人物或一般人民，均對於改制直轄市抱有強烈的期待。

肆、一省多市制

所謂一省多市制，係在精省之前國民黨之主張，強

調漸進調整之原則。其中又細分為一省二市、一省三市、一省四市、一省五市等各種不同方案。所謂一省二市，係將北、高兩都會區分別進行縣市大合併；一省三市，乃將台中縣市合併且升格為直轄市；至於一省四市與一省五市，則分別加上嘉義縣市與新竹縣市的合併與升格。一省多市主要問題在於，不僅延續原有四級政府體制缺失，更將擴大城鄉發展失衡的困境，台灣省的管轄區域將只剩下窮鄉僻壤，而使省的設置顯得既多餘且徒增行政層級；同時直轄市與各相鄰縣市間之橫向水平溝通協調，仍須透過中央與省的介入，徒增溝通與協調成本（黃德福，民 86：15 - 17）。而且此一主張也隨著 1999 年「精省」的實施，似乎再無重新討論的空間。

伍、多省制

多省制係超越現有體制架構思考並參酌人文地理、歷史傳統、生活圈、人口密度、土地面積等因素，將台灣地區重新劃分調整為數個省。其主張大略有下列四個方案。（一）將台灣省劃分成北、中、南、花東四省或五省及台北、高雄兩直轄市。（薄慶玖，民 77：852）（二）將台灣地區劃分為五省二市（台北、台中、台南、高屏、花東五省，以及台北、高雄兩直轄市，並縮小縣的行政區域，將十六縣五市調整為三十縣五市，以鄉鎮為縣自治內部單位，將中央、省、縣、鄉鎮行政四級制，改為中央、省、縣市三級制。（馬起華，民 80：234；李炳南，民 81：94；民 77.5.26 中國時報）。（三）民進黨新國會辦公室曾提出五州一都案，五州指台北州、新竹州、台南州、高雄州、台東州，一都為台中都並將首都設於台中都（黃錦堂，民 84：37）。（四）台灣省議會

於民國 86 年 5 月 26 日在修憲危機意識下，再度提議將台灣地區重新劃分為大台北、桃竹苗、大台中、雲嘉南、大高雄、花東、金馬等七個省（州）及原住民行政區。並重新調整成中央、省、縣市三級制之地方制度。

主張多省制的立論基礎有五項：第一，不但符合憲法規定之原則與精神，又可解決都會區問題，且憲法毋庸刪除或作大幅更改（薄慶玖，民 85：23）。第二，避免葉爾欽效應，解決省長與總統民意基礎相當，中央與地方權限，土地面積接近的困窘。第三，避免造成中華民國為地方政府的錯誤印象。第四，可解決區域發展有關垃圾、公害、交通及水資源運用等問題。第五，增加省級可配合地方需要，避免過分集權，減少城鄉差距。

陸、多縣市制

多縣市制與一省多市制或多省制的最大差別，在於後二者主張維持省級為地方自治團體；前者則主張以「廢除省級」、「省虛級化」或「精簡省級」為前提，保留縣市和直轄市兩級地方政府，同列為最上級之地方自治團體。其最主要目的在於縮減政府層級並提高縣市級政府的自治能力與地位。

縣市制的主張又有下列兩個方案。（一）設置台北、台中、高雄三個直轄市，台灣省行政區域調整為 24 個縣市，並將福建省的金門縣和連江縣劃為特別行政區。並同時取消鄉鎮市自治地位，使鄉鎮市公所成為縣市政府的派出機關，鄉鎮長改為官派，以簡化成為中央、縣市二個政府層級，提高行政效率。（民 86，行政院研考

會委託研究報告)(二)將台灣本島依生活圈及面積大小與人口比例，劃分為 19 個縣市，計分為台北、板橋、台中、高雄五個直轄市，基隆、桃園、新竹、嘉義、台南五個市，苗栗、彰化、南投、雲林、新營、屏東、宜蘭、花蓮、台東九個縣；另離島的澎湖、金門、馬祖劃為特別行政區，而各縣市之下仍保留原有鄉鎮的自治法人地位。

依據民國八十八年公佈施行的地方制度法規定來看，我國目前的地方制度，應係屬於多縣市制的架構，但該法在制定之初，除了對於省的地位加以改變外，有關縣市以下的各級自治團體，大多屈就於現況，並未做大幅度或有效的改善設計，實為缺憾之一，有賴將來修法時加以改善。

第六節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

一個國家行政區域的劃分，其主要的關鍵是該國的地方制度的設計與政府層級的定位，第二次世界大戰結束，台灣從日本手中「歸還」中國，而國共內戰，國民黨政府於 1949 年退守台灣，為確保其統治的合法性，乃先以行政命令實施地方自治，而其政府層級的設計與行政區域的劃分，係承襲大中國的原有制度，在中央之下設省（後來增設北、高兩直轄市），屬於第一級地方自治團體；在省之下設立縣（市），屬於第二級的地方

自治團體；在縣之下設鄉（鎮、市），屬於第三級的地方自治團體；至於鄉（鎮、市、區）之下的村（里），則屬於最基層的單位。在此四級自治體制的架構下，再實施其行政區域之劃分。

在四級政府的體制架構下，產生了省與中央的轄區幾乎重疊，以及縣中有市，鄉鎮市轄區分配不合理等現象。基於此，有關台灣地區政府層級和行政區劃的調整劃分，一直為產、官、學界所討論與研究的焦點；多年來不管是民間、學界或政府機關，對於此一議題的研究與主張，多散見於各種書籍、報紙、期刊、論文與官方文獻中。本研究擬對於台灣地區行政區劃的歷史軌跡，參考有關國內外文獻，探討整體台灣地區行政區劃，未來可能的展望；尤其重點針對台中縣市改制直轄市的可能方案設計，從政治、管理、與法制等面向，分析其可行性與可能面對的困難與阻礙，如何突破並加以實現，提出具體的看法與建議，這是本研究的範圍。

貳、研究限制

台灣地區實施地方自治雖已溢五十年，然自治法制化卻在最近幾年推動憲政改革之之下，才有重要發展；而行政區劃因涉及敏感之政治因素，一般行政機關雖屢有委託研究，但很少公開發表，資料取得不易；另針對台中縣市與其他縣市改制直轄市的問題，更是 2000 年總統大選之時，才被炒熱的議題；因此有關此方面研究之文獻極少，可資參考的資料不多。至於引用國外經驗作為我國借鏡，由於個人時間與能力有限，第一手資料

不易取得，故多採用國內學者專家著作或翻譯的第二手資料，難以針對國外經驗加以較深入的了解與比較分析，這是本研究的限制之一。

由於國內外歷史文化與政經情勢的不同，任何一種行政區劃分難有一定的標準可茲依循，若一昧學習仿照國外的制度往往易造成「削足適履」之弊，加以台灣地區由於各區域的自然地理環境、歷史人文不同，且由於政治、交通、都會區情勢的不斷變遷，個人及各地本位主義觀念，任何一種具體可行的方案，很艱獲得學者、專家、民代乃至現今各級政府主政者的一致認同，而對於台中縣市合併改制直轄市，除實務上囿於各自地方之本位主義，存有溝通上之困難外，在學理上尚無提出具有說服力之主張可供參考，這是本項研究主要的困難與限制。

第二章 文 獻 探 討

第一節 行政區劃之概念

壹、行政區劃的意義：

行政區劃（administrative divisions）是一個綜合的概念，可以從狹義和廣義兩方面加以解釋。從狹義的角度看，行政區劃是指為實行國家的行政管理，治理與建設國家，對領土進行合理的分級（層次）劃分而形成的區域與地方。廣義的概念，除包括上述內容外，還包括以行政區域為單位而設置的國家行政機關，以管理行政區域內所有的行政事務。因此廣義的行政區劃應包括對行政層級的調整與行政區域的劃分。而行政層級的

調整勢必連帶影響行政區域的變更劃定（黃明勇，民 88 年：34）。

貳、行政區域劃分的理由

行政區域劃分的理由，因各國國情不同，歷史因素互異，政治環境各殊而各不相同。一般而言，行政區域的劃分，大致不出於以下幾個理由（薄慶玖，民 85：46-48）：

- 一、歷史因素：今日的行政區劃，大多繼承前代的行政區劃，只是會作或大或小幅度的修正與調整。
- 二、行政上的理由：國家往往為了治理上的方便，將全國領土劃分為若干行政區域，並各設地方政府分層負責，以提高效能。
- 三、範圍之釐定：地方政府權力的行使必需有明確之轄境區域，以為其行政措施的目標與範圍。
- 四、責任之確定：地方政府區域的劃定，不但使其權力行使範圍確定，也使地方各級機關之責任確定。
- 五、居民之確定：劃分地方行政區域，即可確定居民的歸屬及地方政府所服務的對象。
- 六、財源之確定：劃分地方政府區域後，可確定地方政府取得財源及分配財源的範圍。

參、行政區劃的種類

依行政區劃調整的內容而言，行政區劃的種類可分為下列六種：（浦善新，民 84：17-18）

- 一、建制變更，含增設、裁撤、改設。

- 二、行政區域界線的變更。
- 三、隸屬關係變更。
- 四、行政機關的駐地的遷移。
- 五、行政等級的變更。
- 六、行政區域的更名與命名。

又依據行政區劃法草案²第四條規定：行政區劃依其調整的方式而言，可分為下列五種：

- 一、新設行政區域。
- 二、分一行政區域為二以上之行政區域。
- 三、合二以上之行政區域為一行政區域；或分其他行政區域之一部併入另一行政區域。
- 四、廢止原設置之行政區域。
- 五、其他行政區域變更情形。

肆、行政區劃與政府層級

行政區劃與政府層級有密不可分的關係，通常行政區域的調整往往牽連政府層級的調整，而政府層級的調整也往往連帶著行政區域調整。以台北市與高雄市由省轄市改制為直轄市為例，該二市由原來的第二級自治團體改為第一級自治團體，其行政區域亦隨著合併北高二縣部分鄉鎮，而有所變更；另以新竹、嘉義兩縣轄市的

² 行政區劃法草案於民國八十三年五月四日、二十六日、九月十五日、十月五日，業經立法院內政及邊政委員會舉行四席會議通過一讀，但一直未排進議程。行政院於八十九年十月二十四日撤回之後，迄今仍未再送立法院審議。

改制省轄市為例，由於該二市政府的層級由縣轄市改為省轄市，也連帶使新竹縣與嘉義縣的行政區域調整為不包含該二市（香山鄉併入新竹市）。通常地方政府行政區域的大小及政府層級的設立，大多基於歷史與自然因

素、控制幅度（span of control）、面積大小、人口數量、共同生活圈及分層負責等因素。探討台灣地區今後行政區劃的調整，需先對於政府層級先予定位，並對於上述因素列為重要的考量。

伍、小結

台灣地區目前的地方政府層級，在中央之下分為直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）三級。在「精省」之後，按理而言，原來在「省」之下的省轄縣（市），其位階應相對提高成為直轄縣（市）。可惜由於相關的配套措施不夠完備，諸如相關法令的未配合修改，致使北、高兩直轄市以外的縣、市，其位階似乎低了一級，也造成許多縣市紛紛欲爭取升格（改制）的現象，突顯此一制度的弔詭。而在縣市之下的最基層地方自治團體 - 鄉（鎮、市），其是否有繼續存在之必要，或應重新加以整併或劃分。在討論整個台灣地區的行政區劃重新調整的同時，均有必要列為整體考量的重點之一。

第二節 相關研究

有關台灣地區行政區劃調整的研究資料或文獻，

主要來源有三：一為國內的學位（術）論文，二為民間的智庫與學術機構的研究，三為政府機關的研究報告。一般而言，行政區域與政府層級的劃定，通常有其歷史因素與政治或其他因素的考量，並非一層不變，基於此點原因，有關台灣地區行政區劃調整的研究，成為國內許多專家、學者或政治人物經常討論的議題。茲將有關之文獻臚列如下：

壹、國內學位（術）論文

一、國內學位論文

以台灣地區行政區劃作為研究焦點的學位論文，其較為重要者大略如下：

（一）以台北市或大台北地區行政區劃調整為研究主題者，其主要論文計有下列各篇：

1. <大台北都會區行政區劃問題之研究>，（黃敏恭，政大，民63年）。
2. <台北市行政區劃調整之研究>，（陳昭峰，政大，民66年）。
3. <台北市改制過程之研究>，（陳殿權，政大，民68年）。
4. <台北都會區行政體系之研究>，（黃華倫，中興，民76年）。
5. <台北市都會區行政區劃之研究>，（黃政全，政大，民82年）。

上述各論文早期的研究主要係探討改制後台北市行政區劃的建制及調整的原則與建議等。至後期的研究

焦點則偏重於探討大台北都會區的整體規劃，包括組織合併與及行政區域的重新調整等問題。

(二)以台北市以外其他縣市之行政區劃或改制為主題的學位論文，其重要者大略如下：

1. < 高雄市行政區域劃分之研究 > ;(何金銘，中山，民 76 年)。
2. < 高雄市所屬行政區劃重新劃分之研究 - 注重多元目標規劃探討最適規模 > ;(王志強，淡江，民 76 年)。
3. < 新竹市與嘉義市改制之行政問題研究 > ;(姜雍熙，政大，民 73 年)。
4. < 桃園縣升格為直轄市之可行性研究 > ;(鄭定邦，元智，民 89 年)。

何金銘主要係以人口密度函數來預測高雄市各行政區人口成長預估數；王志強則以多元目標規劃來探討最適規模之情況；此二人同時以不同的面向與觀點，來探討高雄市的行政區劃，而其共同的結論則是，主張重新調整高雄市的行政區劃。

民國 71 年，新竹市與嘉義市改制為省轄市，姜雍熙以該二市改制之行政問題為主題，探討改制前後之不同，並提出幾點結論，認為核准改制正確但時機不對，改制有關問題之解決爭議甚多，但其負面影響不應成為限制他市改制之理由。

鄭定邦主要研究焦點為，針對桃園縣最近幾年來的

發展情形，認為桃園縣改制為直轄市之法定要件已具備，包括人口、政治、經濟、都會區域發展以及桃園縣議會通過改制決議等，已符合地方制度法第四條規定。惟我國向來並無將「縣」改制為直轄市之案例，雖然地方制度法對於直轄市已有原則性的規範，但缺少執行性及操作性的標準，因此本研究希望以桃園縣為例，針對改制直轄市之構成要件予以量化、分析。以建立一個可行的改制模式，期有助於桃園縣以及將來其他縣市改制之參考。

(三) 以台灣地區行政區劃為研究主題的學位論文，計有下列各篇：

1. < 台灣地區行政區劃建制之研究 > ; (洪東煒，中興，民 68 年)。
2. < 我國地方政府層級與行政區域劃分之研究 > ; (應宜珠，師大，民 81 年)。
3. < 台灣地區行政區域調整發展過程與策略之研究：兼論台北都會區之發展經驗 > : (李淑惠，台大，民 82 年)。
4. < 台灣地區行政區劃調整之研究 > ; (黃明勇，政大，民 88 年)。
5. < 台灣地區的行政區劃與鄉鎮市自治 > ; (廖麗玉，暨大，民 90 年)。

洪東煒對於台灣地區行政區劃建制之研究認為，台灣地區行政區域應重新調整，而那些具有都市雛形的鄉鎮應改制為縣轄市，至於縣市之升格應全面考量各項因素，區域計畫應與行政區劃一併考量。

應宜珠研究我國政府層級與行政區域劃分，提出幾點結論認為，台灣地區地方行政層級宜採二級制，並以一省二市，省下轄十四縣二市為最適當；另外對於行政區域劃分宜以自然與人文因素並重。

李淑惠之研究認為，行政區域調整宜考量下列各點：1.以法為據 2.全方位考量 3.以全民利益為目標 4.合理分配中央與地方財源 5.非一次調整即一勞永逸 6.非以政治因素為唯一考量 7.地方政府放棄本位主義 8.調整後的行政區域組織體制必先予以確立 9.從長計議行政區域調整方案，使之更為完備。

二、國內學術論文

以台灣地區行政區劃調整與政府層級等為研究焦點之主要學術論文，在最近幾年一直有許多學者相繼發表研究論文，茲舉其較具代表性之論文如下：

1. < 行政區劃對地方自治的影響 > ;(趙永茂，民 85 年，國家政策雙周刊)。
2. < 論政府層級與行政區劃的調整 > ;(薄慶玖，民 86 年，人事管理月刊)。
3. < 台灣地區行政區劃調整策略 - 多直轄市之構想 > ;(黃建銘，民 88 年，人事管理月刊)。
4. < 精省後行政區劃法之制定 > ;(黃明勇，民 88 年，政策月刊)。
5. < 政府層級重組與政府再造 > ;(呂宗麟，民 88 年，立法院院聞)。
6. < 我國行政區劃展望 > ;(張元旭，民 89 年，研考雙

月刊)。

7. < 台中市改制直轄市範圍之界定與設置程序芻議 > ;(黃啟禎 , 民 89 年 , 新世紀智庫論壇)。

趙永茂針對當前地方自治惡質化及城鄉發展失衡之現象，認為要突破此困境，行政區劃重新調整無疑是一重要的可行途徑，而日本相關改革經驗，直得借鏡。未來透過省虛級化及縣市、鄉鎮的大合併與調整，實施二級制地方自治體，將有助台灣地方自治的新生與發展。

薄慶玖對國發會「精省」及「取消鄉鎮市自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任」的共識，提出若干質疑，認為當前我們國家的問題，不在層級，而在分工。並提出多省制的主張，依據台灣地區的都會區或生活圈，將台灣劃分為三至五省，省之下設縣（市），縣（市）之下視各地狀況「得」設鄉鎮。

黃建銘從探討現行行政區劃的優缺點，進一步比較有關行政區劃的各項改革方案；最後提出對於現行區劃體系的調整意見。認為應以都會生活圈的觀點來考量，將現行的縣市依都會區的範圍，將若干縣市加以整併改設為直轄市，亦即將台灣地區劃分為五或六個直轄市，將其定位為一級地方自治團體，依直轄市自治法之規定設立相關組織實行地方自治。

黃明勇則針對內政部於民國八十二年制定，經行政院院會通過，於八十三年送請立法院審議的行政區劃法

草案；認為該草案在精省以後，由於部分條文已不合時宜，為符現況而有必要加以修改，作為將來政府推動行政區劃重新調整的法源依據。

呂宗麟以組織理論之觀點，認為推動政府再造與政府組織重組（reorganization）有密切關係，而如何強化落實地方自治，減少政府層級，避免傳統的官僚型態組織的弊病，地方政府重組實為關鍵之一。

張元旭對於我國行政區劃的展望，從台灣地區行政區劃調整的沿革來探討，認為未來決策過程中，政府應有展現民主時代接納全民參與的雅量，及大刀闊斧的魄力，徹底改善現存行政區劃的缺失，以構築最簡化的行政層級及最適化的行政區域為目標，滿足全民的需求，進而建構台灣成為亞太營運中心。

黃啟禎針對台中市改制直轄市，認為台中市改制直轄市不應一直停留在議題或競選政見上，尤其在九二一大地震後，台中市之改制直轄市不僅可重建產業結構、均衡城鄉發展，更可扮演帶動週邊縣市發展之火車頭角色，新政府應審慎考慮。至於台中市升格為直轄市的範圍界定，可在單獨升格、合併週邊城市與縣市合併升格三方案考量；至於原有鄉鎮市之定位與改制之法源與程序，均提出其獨特之見解，並認為除法制上之考量外，可透過公民投票與議會決議之方式完成。

貳、民間智庫與學術機構之研究

台灣地區行政區劃問題，除上述國內各大學碩博士論文與學術論文外，民間智庫與學術機構更經常召開學術研討會議，期利用學術界論文發表對話以提供政府制定政策之參考。學界對此議題發表之論文不勝枚舉，茲舉其較重要具代表性之論文如下：

1. < 台灣地區行政區域調整研討會論文彙編 > ;(民 77 年，台灣省都市研究學會主辦)。
2. < 行政區域重劃與省縣自治未來的發展 > ;(民 83 年，財團法人國家發展研究文教基金會主辦)。
3. < 行政區劃設計暨相關法制調整之研究 > ;(民 84 年，國民黨政策研究工作會主辦)。
4. < 政府行政層級再造學術研討會 > ;(民 85 年，亞太智庫主辦)。
5. < 省議會改制學術研討會 > ;(87 年，東海大學地方自治中心與台灣省議會主辦)。
6. < 行政區劃之法制與政策概述 > ;(89 年，財團法人國家政策研究基金會主辦)。

台灣省都市研究學會於民國七十七年二月舉辦台灣地區行政區域調整研討會，彙整了許多有關行政區域調整各方面的論文，包刮歷史演進、地緣政治、生活圈、地形、財政、教育文化等不同層面的專業研究成果。

民國八十三年五月財團法人國家發展研究文教基金會結合國內產、官、學界，舉辦名為「行政區域重劃與省縣自治未來的發展」研討會，並提出六項建議：第一、行政區域調整的迫切重要性，未來進行行政區域調整時，需全面考量，包括人文、自然、社會發展、歷史

傳統及政治因素等。第二、提高行政效率。第三、未來的行政區域若朝中央、省及縣市三級方向規劃，則對於第二級政府的規劃應著重政治性考量，而對於第三級政府應著重功能性、服務性的方向規劃。第四未來的行政區劃應考量如何能讓地方政府的財政自主。第五，北、高市市長選舉可先舉行，但省長的選舉應延後。

民國八十四年中國國民黨中央委員會政策研究工作會委託學者黃錦堂進行「行政區劃設計暨相關法制調整研究」，對於現行行政區劃設計提出不同調整方案、以及相關法制的修正。然此研究對金門、馬祖及原住民自治的區劃問題則有所討論。民國八十五年十一月由亞太智庫主辦，邀請國內學者專家召開名為「政府行政層級再造」學術研討會議，其中林水波教授、蔡吉滅先生、薄慶玖教授及陳朝建先生以政府層級的調整相關議題提出見解，另外黃錦堂教陳慈陽教授則針對我國行政區域劃分提出重要的看法值得參考。

民國八十七年四月十八日由中國地方自治學會主辦的「修憲後地方政府職權與組織調整方向學術研討會」，透過學術論文發表對修憲後的省與省諮議會設置等看法。民國八十七年五月二日由國立政治大學公共行政學系與台灣省政府經濟建設及研究考核委員會主辦「修憲及地方自治與行政發展學術研會」。會中共有三大主題，第一為地方政府政治生態與地方行政，第二為地方政府組織與行政倫理，第三為地方財政與公共政策。分別由王業立、趙永茂、呂育誠等十一位教授，針對上述三大主題，從各個角度提出其觀點與建議，對行

政區劃之議題提供許多寶貴意見。

為因應配合修憲增修條文第九條，省議會將改制省諮議會，於民國八十七年七月三日，由東海大學政治學系地方自治研究中心及台灣省議會聯合主辦省議會改制學術研討會。與會學者多認為省議會過去存在有其重要性及必要性，而未來的省諮議會將具有諮議的功能，應發揮一定功能，才不會是一虛設的組織。

參、政府機關的研究報告

近年來我國政府對行政區劃與政府層級的研究相當重視，政府機關委託學者專家進行研究相當多。資舉其重要者如下：

1. < 高雄市行政區域劃分之研究 > ;(民 77 年，謝潮儀主持，高雄市政府研考會委託)。
2. < 台灣地區行政區域劃分問題分析報告與台灣地區行政區域調整專案工作報告 > ;(民 79 年，林克昌、詹志宏、涂淳惠主持，行政院研考會與內政部民政司委託)。
3. < 大台北都會區行政區定位之研究與大台北都會區行政組織調整規劃 > ;(民 82 年，吳定、薄慶玖與詹中原主持，台北市政府研考會委託)。
4. < 台北縣因應都會區縣市合併組織人事及相關政策規劃 > ;(民 82 年，黃錦堂主持，台北縣政府委託)。
5. < 大台北都會區行政區域調整方案之研究 > ;(民 83 年，柯三吉主持，台北市政府民政局委託)。
6. < 我國行政區域劃分問題分析 > ;(民 85 年，黃德福

主持，行政院研考會委託）。

7. < 地方政府層級簡化及組織調整之研究 > ;(民 86 年，趙永茂主持，內政部委託)。

8. < 虛級化後台北市政因應對策之研究 > ;(民 87 年，江大樹主持，台北市政府研考會委託)。

9. < 台灣行政區劃調整的回顧與前瞻 > ;(民 89 年，江大樹主持，行政院國科會委託)。

10. < 台北縣、桃園縣與台中縣市升格直轄市相關問題之探討 > ;(民 89 年，陳立剛主持，行政院研考會委託)。

高雄市政府研究發展考核委員會於民國七十七年提出高雄市行政區劃之研究。民國七十九年行政院研究發展考核委員會與內政部地政司分別提出「台灣地區行政區域劃分問題分析報告」與「台灣地區行政區域調整專案工作報告」。八十年內政部民政司則進行「地方政府層級研究」。八十二年台北市政府研究發展考核委員會委託學者吳定、薄慶玖研究「大台北都會區行政區定位」。同年亦委託學者詹中原研究「大台北都會區行政組織調整規劃」。另台北縣政府亦於同年委由學者黃錦堂進行「台北縣因應都會區縣市合併組織人事及相關政策規劃之研究」。

八十三年台北市民政局委由學者柯三吉進行「大台北都會區行政區域調整方案之研究」。八十五年行政院研究發展考核委員會委託學者黃德福研究「我國行政區域劃分問題分析」。八十六年台北市政府研究發展考核委員會委託學者江明修提出「台北市區公所定位及組織之功能研究」等。同年內政部亦委由學者趙永茂提出「地

方政府層級簡化及其組織型態之研究」。此外，因應八十六年的精省，各級地方政府其府際間的關係、組織權限、財政分配、人員的配置等重大變革，台北市政府研考會於八十七年委託學者江大樹進行「虛級化後台北市政因應對策之研究。」八十九年行政院國家科學委員會專題研究計劃委託學者江大樹進行「台灣地區行政區域重新劃分之研究」，研究結果發表「台灣行政區劃調整的回顧與前瞻」之論文。八十九年行政院研考會委託東吳大學，針對台北縣桃園縣與台中縣市升格直轄市相關問題進行研究，並發表專文。

上述各政府機關委託之研究報告，有些針對個別縣市（例如台北市與高雄市等）之行政區域劃分，依據各項相關理論，提出合理的行政區劃原則。有些則針對台灣地區行政區劃與政府層級，依據組織理論、府際關係、政經因素、都會區生活圈等，提出合理的政府層級與行政區劃之建議，頗值參考。然而部分研究報告因年代久遠，近年來由於政治、經濟與社會環境的變遷迅速，政府法令的不斷修改與新訂，有部分研究報告已不合時宜，失去參考之價值。

第三節 國外行政區劃調整之經驗

壹、日本

日本明治維新廢藩制憲，形成中央集權的統一國家，1890年以法律第35號及36號頒布府縣制及郡制，

分為縣、郡及市町村三級地方自治體，1923 年廢除郡制，只剩府縣與市町村兩級。1947 年訂頒「地方自治法」(1947 年 4 月 17 日頒布，1948 年 1 月 1 日施行。)將地方政府分為兩級，第一級為都、道、府、縣，第二級為市、町、村。依日本地方自治法第 1 條之 2 規定：「地方公共團體為普通地方公共團體及特別地方公共團體。普通地方公共團體為都道府縣及市町村。特別地方公共團體為特別區、地方公共團體聯合組織及財產區。」

其屬於第一級地方公共團體(相當於我國之地方自治團體)之都、道、府、縣，其規模大約介於我國的省與縣市之間。都，是指東京都；道，是指北海道；其地位與府或縣相等。府，是指大阪及京都兩個府；縣，是日本地方自治中的普通地方公共團體，全國共劃分為 43 縣，人口最多為神奈川縣，計約 760 萬人，最少為屋取縣，計約 62 萬人。其屬於第二級地方自治團體之市町村，其規模大約介於我國的鄉(鎮、市)與村(里)之間。目前全國計分 581 個市，1993 個町，662 個村。

由於町村之規模太小，二次世界大戰之後，為因應戰後復建公共工程建設所需，及辦理各項教育與社會福利業務考量，曾於 1953 年訂頒「町村合併促進法」，對於實施合併之町村，特別給予種種獎勵，其主要手段包括：新建辦公廳舍及改善交通之特別補助款，保證五年內國庫補助不會減少，三年內地方稅率不提高，原有財產可繼續保持及民意代表直接改任等(許新枝，1992：86 - 88；Micho，1997：124 - 144)。1962 年後為配合

地方社經變遷的需求，又一次進行市、町、村再合併及首長、議員減半的工作；同時訂定「自治團體合作法及協商法」，以促進地方政府的協商合作。（趙永茂，民86a:231）顯示中央政府曾積極介入地方行政區劃調整。

由於政府的獎勵與輔導，使日本的市町村總數，由1953年的9868個（286個市，1966個町，7616個村。）逐年減少至目前的3236個，其成效不可謂不大。而其成功的最大因素，乃由於法治的健全完備與尊重民意的漸進式調整。其做法深值我國之借鏡。

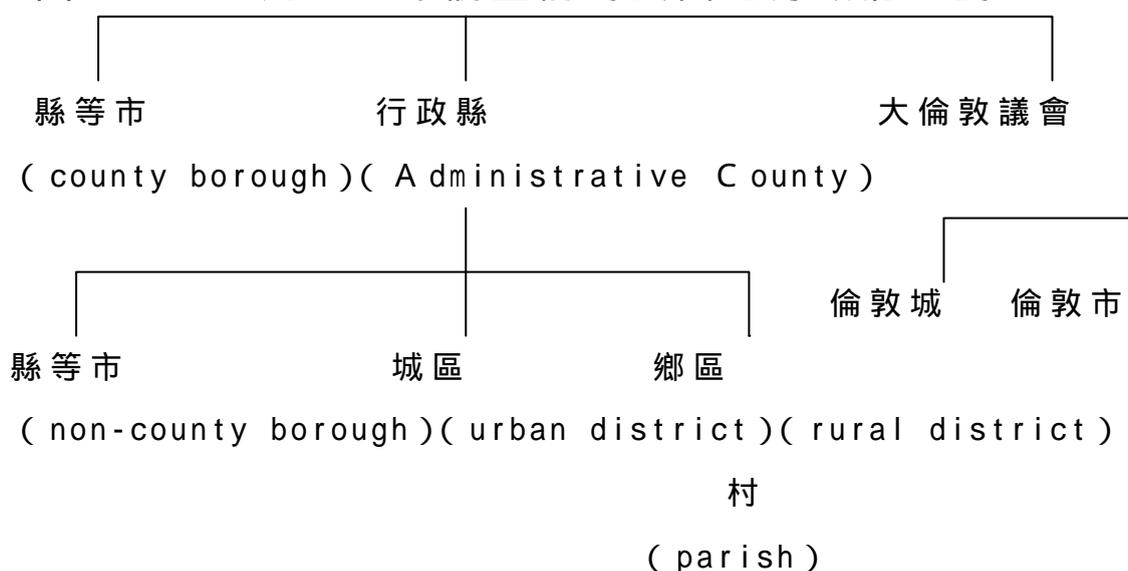
貳、英國

英國的地方制度，由於歷史悠久且經不斷的演變，極為複雜；至1888年國會通過地方政府法（The Local Government Act of 1888），方使得英國地方制度較統一和明確。後因各地方工商榮枯不一、人口增減大小互異，致使原有行政區劃失去意義，地方政府的功能式微，財政資源寬迥不同，乃於1972年全面調整地方政府行政區域，現行的第一級地方自治團體縣（country）、都會縣（metropolitan country）及第二級地方自治團體區（district）都會區（metropolitan district），其二級地方制度，係依據1972年通過1987年修訂的地方政府法（The Local Government Act of 1888）之規定而來。其地方政府行政區劃改革，在1972年前後有很大的不同。

1972年以前，英國的地方政府是三級自治、三級

分權的體系。第一級為行政縣 (Administrative County) 和縣區或縣等市 (County Borough); 第二級為行政縣下劃分的縣區 (County district), 縣區又分縣屬市 (Non-county Borough) 城區 (urban district) 和鄉區 (rural district) 三種 ; 第三級為鄉區下劃分的村 (parish)。其三級地方自治體架構 , 如圖 2-1。

圖 2-1：一九七二年調整前的英國地方政府區劃



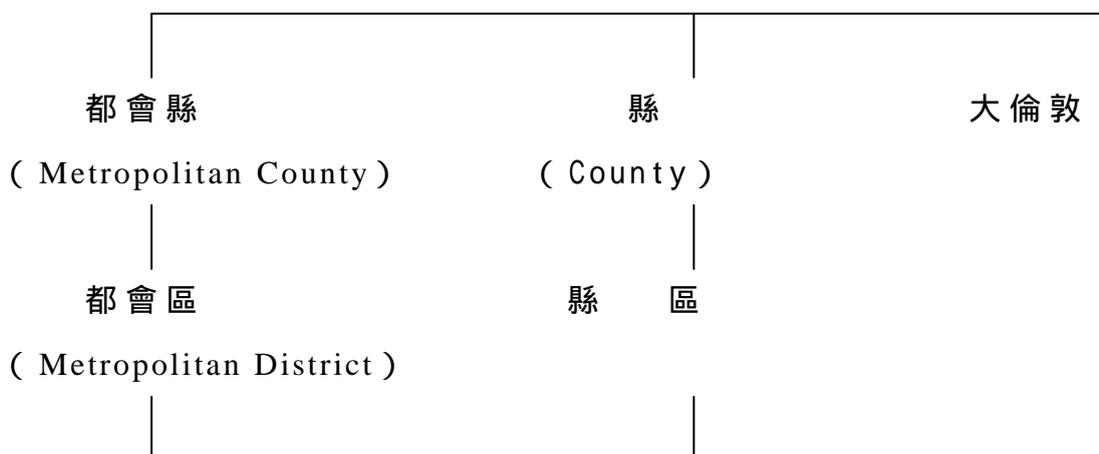
資料來源：引用黃明勇民 88 年碩士論文第 44 頁。

1972 年通過地方政府法，並於 1974 年實施，將地方政府大肆合併，將原來三級地方政府改為二級。全國共設六個都會縣，四十七個縣 (屬於第一級地方政府); 三十六個都會區，三百三十三個縣區 (屬於第二級地方政府)。另在倫敦地區設置一個大倫敦議會 (Great London Council) 下轄三十二個倫敦京師市 (London Borough), 以及一個倫敦市 (City of London) (雷飛龍，民 84 : 14 ; J.Green Wood & D.Wilson : 1989 : 144)。

1972 年以後英國地方政府行政區劃架構，如圖 2-2。

目前英國可分為英格蘭、蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭四大地方，而四大地方之下的政府層級則頗不一致，其中除了英格蘭和威爾斯是由地方政府法（1972 年）予以統一規定外，其餘可說是各行其是。新體制除村和村民大會外，基本上是採取二級制的地方政府體系，第一級是縣（county）和都會縣（metropolitan county），第二級是區（district）和都會區（metropolitan district）。除大倫敦外，英格蘭計劃分四十五個縣，其中六個為都會縣，三十九個為非都會縣（Non-Metropolitan Countries）；威爾斯計劃分八個縣，均為非都會縣。不論在都會縣或非都會縣之下，一律設區；都會縣下設都會區，非都會縣下設非都會區。區之下設村，為地方最基層的單位（趙永茂，民 86：39）。而大倫敦除倫敦市外，尚包括倫敦郊區的三十三個自治市（London Borough），大倫敦只有兩級，倫敦市及郊區的自治市之下不設區。

圖 2-2：1972 年調整後的英國地方政府行政區劃架構圖



村議會或村民大會 村（社區）會議或大會

資料來源：引用黃明勇民 88 年碩士論文第 45 頁。

參、法國

法國係一中央集權體制的國家，在中央集權的傳統下，中央政府擁有極大的權利，相對的，地方政府的自治權限，就顯得比較小。在法國的地方制度概念中，地方自治乃源於國家由上而下之授權，與英美地方政府或地方自治政府之概念迥然不同，此由法國人常用「地方行政」(Local Administration) 代替「地方政府」(Local Government) 可見一般。

法國之地方制度，在 1982 年以前，地方政府只有省 (Provinces) 與縣市 (Communes) 二級，雖另外有郡 (Anodisement) 及區 (Cantom) 之設置，但郡實際上只是省的分枝，而區只不過是軍事、司法與選舉的區域而已。郡與區只是國家的行政區域，並非是地方自治團體，不具法人資格。1982 年 3 月 2 日國會通過地方分權法 (Las of Decentralization, Lois de Decentralization)³，分別規範縣市、省、行區的權利與自由，以及國家與地方自治團體的關係。自此，法國地方政府的區劃由過去的縣市、省二級制度轉變為行

³ 法國國會於 1982 年 3 月 2 日通過的「地方分權法」計分為五篇，第一篇為關於縣市的權利與自由，第二篇為關於省的權利與自由，第三篇為關於行區的權利與自由，第四篇為關於國家、縣市、省和行區的共同規定以及相互關係，第五篇為其他規定。

區、省、縣市三級地方制度；亦即在省之上增設行區一級，同時並具備地方政府與自治團體的地位（薄慶玖，民 86：187；William Safran，1985：219）。

法國在 1982 年地方分權法通過實施後，其地方制度與行政區劃與 1982 年以前產生下列五項區別：第一地方層級由二級制改為三級制，將行區確定為地方一級單位，享有與省及縣市相同的法律地位和一切權利。在新的法律規定下，行區由公共機構法人變成一個具有充分意義的公法法人。第二為廢省長改為共和國行政長官，但於 1988 年又改為省長稱呼。第三為地方政府體制由原先的權利分立制改為權力一元制，即每個地方領土單位由民選的議會自由治理，從此地方行政權由國家駐當地的代表手中，轉移到了地方民選產生的權力機關手中。第四國家取消了對地方的監管，而以事後的合法性監督所取代。第五將部分原屬於國家的權力轉移給地方權力機關及其行政機關行使（朱國斌，民 87：3；呂育誠，民 87：45；趙永茂，民 86c：102 - 103）。

目前直屬法國中央政府的行區共計 26 個，本土有 22 個行區及 4 個海外行政區；行區轄下有行省共計 100 個，本土有 96 個行省及 4 個海外行省；行省轄下有縣市鄉鎮，為法國最基層自治單位，現約有 36500 個。其行政單位名稱及數目詳如下表（表 2-1：法國行政單位級名稱一覽表）：

表 2-1：法 國 行 政 單 位 及 名 稱 一 覽 表

	行政單位名稱	數目
中央級	中央政府	一
地方一級	行政區 (region) 海外屬地 (TOM) 特殊地位領地	二十六 (22 個行省+4 個海外行省兼行政區) 四 二
地方二級	行省 (department)	一百個 (96 個行省+4 個海外行省兼行政區)
地方三級	縣市 (commune)	36500

資料來源：自行整理。

肆、小結

我們從英、法、日等先進國家實施地方自治的經驗，尤其其政府層級及行政區劃的演進可得出下列結論：第一、實施地方自治，給予地方自治團體充分的自治權限為時勢之所趨；第二、最基層的地方自治團體，其區域範圍有越來越擴大的趨勢；第三、將原來較小的行政區加以整併或裁撤，必先通過完整的法律依據，並經政府採取鼓勵或漸進的方式，充分尊重民意；第四、行政區域的調整劃分，必隨著時代的進步與生活圈的形成或因政治、經濟、交通、環保與行政效率等因素為考量之重要依據；第五、行政區劃並非一成不變，只要基於各項需要，均可隨時修正或變更。這些先進的民主國家的相關發展經驗，可供台灣未來實施行政區劃時之決策參考。

第三章 台灣地區行政區劃之沿革

與未來之展望

前章曾提及行政區劃之理由大致有六，而歷史因素為第一個理由，今日的行政區劃，大多繼承前代的行政區劃，只是會作或大或小幅度的修正或調整，台灣地區的行政區劃亦不例外。台灣在四百年前，尚屬蠻荒之地，島上僅零零散散居住一些原住民，包括平埔族及現今的高山族，當時大陸上的漢人尚未大量移民至此。西元 1624 年 8 月 26 日荷蘭人佔據台灣，直到 1662 年 2 月被鄭成功趕走⁴，對台灣統治三十七年之間僅在七鯤身島（沙洲）前端最大的一鯤身（即今安平）建造城堡，初名「奧倫治」（Orange），後又改稱「熱蘭遮」（Zeelandia），即今安平古堡；為軍事與貿易的中樞。另在現今之台南市建立「普洛文查（Provintia）城」（漢人稱為赤崁樓）作為行政中心，至於其他地區並無明顯的行政區劃。直到鄭成功攻佔台灣以後，漢人陸續移居來台，為便於統治才開始規劃行政區域，其後歷經清朝、日本的統治直到光復後又歸中國。

研究台灣地區行政區劃，為了鑑往知來，有必要就其行政區劃過去的演變，加以了解，方能依據現今政經、社會的演變，與世界潮流的趨勢，來探討未來行政區劃應走的方向。本章擬從探討過去三百多年來台灣地區行政區劃，從明鄭時期、清領時代、日治時代到光復以後的演變，

⁴ 1661 年 2 月，荷蘭與鄭成功之間締結了講和協定，是相當紳士的內容；並不是勝者對敗者，而是被讓渡者對讓渡者的立場，荷蘭人被准許攜帶私產食糧，吹奏國歌，有尊嚴的離開台灣。結束了在台灣 37 年的統治。（許極敦，民 85 年。）

作一回顧；並從各個面向探討未來行政區劃可能發展或應該調整的方向。

第一節 明鄭時期之行政區劃

西元 1662 年 2 月（明永曆十五年），鄭成功率領大軍，與荷蘭人議和，讓荷蘭人離開，並開始其後二十二年的統治時期。首先，將台灣改稱「東都」，。最初將台灣劃分為一府二縣一鎮一安撫司的行政制度，一府即承天府，其範圍包括現今之台南市一帶；二縣即萬年縣與天興縣，萬年縣之範圍包括現今之高雄縣市一帶（縣治在今左營）；天興縣之範圍包括現今之台南、嘉義縣一帶（縣治在今佳里）；一鎮為安平鎮，範圍為一鯤身島；另在澎湖設安撫司。當時鄭氏王朝的勢力尚未及於台灣中、北部，因此並未規劃行政區域。

西元 1664 年（明永曆十八年），鄭成功歿，其子鄭經繼位後，將東都改稱「東寧」，自稱「東寧國主」。將台灣地區行政區劃改為一府二州三安撫司。一府即承天府；二州為天興州與萬年州；三安撫司即北路安撫司、澎湖安撫司與南路安撫司。其管轄範圍亦大多僅及於彰化以南之地方。另把中國式坊里制引進承天府，分為 4 個坊，24 個里，並著手整備戶籍制度，成為日後維持治安扮演重要角色的「保甲制度」的基礎。大略而言，明鄭時期台灣地區的行政區劃，僅及於其所統治的西部

南台灣，至於其他地區則尚無明顯的行政區劃。

第二節 清領時代之行政區劃

1683 年，清康熙皇帝派施琅擊滅鄭氏王朝後，翌年決定將台灣收入版圖後，將台灣隸屬福建省，成為福建省的一個府，下設三個縣，即 1.台灣縣（鄭氏承天府，包括台南、澎湖）2.鳳山縣（鄭氏萬年縣（州），縣治左營）3.諸羅縣（鄭氏天興縣（州），縣治諸羅，即今嘉義）。然其統治範圍仍侷限於中南部而略及新竹一帶。後來因為人口增加，開拓地域擴大及發生朱一貴反清事件，乃於 1723 年（雍正元年）將行政區域改制，將北路諸羅縣分割增設彰化縣（縣治彰化）和淡水廳（縣治新竹，範圍則從大甲溪到基隆），並基於軍事考量設澎湖廳，當時台灣仍劃分為一府（台灣府）四縣（台灣縣、鳳山縣、諸羅縣、彰化縣）兩廳（澎湖廳、淡水廳）。1788 年因為林爽文事件（1786 年）而將諸羅縣改為嘉義縣，1810 年又在北部增設葛瑪蘭廳。

清朝在將台灣納入中國版圖初期，對於大陸移民來台係採取禁止的隔離措施，但大陸一些生活困難或犯案而無法立足的「羅漢腳」（單身漢）卻仍不顧危險，紛紛偷渡來台。到了乾隆 25 年（1760 年）才將禁令解除，造成唐山客的移民潮一波又一波湧向台灣，其結果使台灣的人口急劇增加，在 1811 年（嘉慶 16 年）的戶口編查時，移民人口由鄭氏末期的 20 萬人增至 194 萬 4 千多人，即 120 年來增加十倍之多。也由於人口的快速增

加與區域開墾，不得不重新調整行政區劃。

1871 年發生牡丹舍事件⁵後，清廷於 1874 年派沈葆楨抵台，籌劃治台事宜。1875 年（光緒元年）重新調整行政區劃，將台灣地區劃分為二府八縣四廳。二府即台灣府與台北府，台灣府下轄台灣縣、鳳山縣、恆春縣、嘉義縣、彰化縣及澎湖廳、埔里舍廳與卑南廳；台北府下轄新竹縣、淡水廳、基隆廳及宜蘭縣。

1885 年台灣首次建省，專設台灣巡撫（首任巡撫劉銘傳於 1886 年履任到 1891 年辭職），初設一府（台南府）四縣（安平縣、鳳山縣，恆春縣，嘉義縣）一廳（澎湖廳）；設省之初選擇彰化縣的橋孜圖為省城。其後，邵友濂繼任台灣巡撫，又將台灣地區重新調整行政區劃，改為三府、十一縣、三廳、一直隸州，三府即台南府（下轄安平、澎湖、鳳山、恆春、嘉義縣）、台灣府（下轄雲林、彰化、台灣、苗栗四縣及埔里社廳）及台北府（下轄新竹、宜蘭縣與淡水、基隆、南雅廳）（南雅地區包括今日的三峽、樹林、鶯歌和大溪等地廳）；一直隸州即台東直隸州。其行政區域規模已較接近目前現況。清代台灣行政區域演變，如表 3-1。

表 3-1：清代台灣地區行政區劃沿革表

⁵ 牡丹設事件乃起因於 1871 年，琉球人漂流至恆春八搖灣，上陸後被牡丹舍番殺害 54 名，造成日本向清廷交涉並藉機率兵侵台，後來日兵議和，訂北京專約。

時 間	行 政 區 劃		備 註	
1684 - 1722 (康熙 22 年 至 康熙 61 年)	福 建	台 灣 府	台 灣 縣 (台 南) 鳳 山 縣 (左 營) 諸 羅 縣 (嘉 義)	施 琅 平 台
1723 - 1787 (雍 正 元 年 至 乾 隆 52 年)	省 分 巡	台 灣 府	台 灣 縣 (分 出) 鳳 山 縣 澎 湖 廳 諸 羅 縣 (分 出) 彰 化 縣 淡 水 廳	朱 一 貴 事 件
1778 - 1874 (乾 隆 53 年 至 同 治 13 年)	台 廈	府 台 灣	台 灣 縣 鳳 山 縣 嘉 義 縣 澎 湖 廳 淡 水 廳 葛 瑪 蘭 廳	林 爽 文 事 件
1875 - 1884 (光 緒 元 年 至 光 緒 10 年)	兵 備 道	府 台 灣	台 灣 縣 鳳 山 縣 嘉 義 縣 恆 春 縣 彰 化 縣 澎 湖 廳 卑 南 廳 埔 里 社 廳	牡 丹 社 事 件
		台 北 府	新 竹 縣 宜 蘭 縣 淡 水 廳 基 隆 廳	
1885 - 1894 (光 緒 11 年 至 光 緒 20 年)	台 灣 省	台 南 府	安 平 縣 澎 湖 廳 鳳 山 縣 恆 春 縣 嘉 義 縣	初 設 一 府 四 縣 一 廳
		台 灣 府	台 灣 縣 彰 化 縣 雲 林 縣 苗 栗 縣 埔 里 社 廳	
		台 北 府	新 竹 縣 淡 水 廳 宜 蘭 縣 基 隆 廳 南 雅 廳	
		台 東 直 隸 州		

資料來源：作者自行整理。

第三節 日治時代之行政區劃

中日甲午戰爭結束後，1895年（清光緒20年，日

明治 28 年) 4 月 17 日 , 中國與日本簽訂馬關條約 , 清廷將台灣及澎湖群島割讓予日本 , 從此至 1945 年 10 月 25 日為止 , 日本在台統治計五十年有餘。日治期間 , 台灣地區的地方行政組織主要有三次較大的變革 , 即縣治 (置縣) 廳治 (置廳) 與州治 (置州) 時期。

壹、置縣 (縣治) 時期

自 1895 年 6 月發布地方官制起 , 至 1901 年 11 月改制為止 , 亦即日本治台之最初約 6 年半期間 , 地方行政制度承襲清末舊制 , 全台分為 3 縣 1 廳 (台北、台灣即台中、台南三縣及澎湖廳)。在三個縣之下設有七個支廳 , 其中台北縣下轄宜蘭、基隆、新竹三個支廳 ; 台灣縣下轄嘉義支廳 (直轄原台灣府苗栗、台灣、彰化、雲林等縣及埔里社廳) ; 台南縣下轄鳳山、恆春及台東三個支廳。惟在 1898 年前 , 縣的數目增減四次 , 行政制度與行政區劃亦有調整。

貳、置廳 (廳治) 時期

自 1901 年 11 月至 1920 年 , 全台灣地區行政制度及區劃以廳為主。本期分為兩段 , 前段自 1901 年至 1909 年 , 全台分為 20 個廳 (宜蘭、深坑、基隆、台北、桃園、新竹、苗栗、台中、彰化、南投、斗六、嘉義、鹽水港、台南、鳳山、蕃薯寮、阿猴、恆春、台東及澎湖廳) ; 1909 年又改制將 20 廳合併為 12 個廳 (即宜蘭、台北、桃園、新竹、台中、南投、嘉義、台南、阿猴、澎湖、台東及花蓮港廳)。

參、置州（州廳治）時期

自 1920 年至 1945 年日本戰敗撤離台灣，前後 25 年，其地方政制以州為止，佔日治期間之一半。此期全台劃分為五個州（台北、新竹、台中、台南和高雄），二個廳（台東、花蓮港）。至 1926 年，從高雄州分離出澎湖廳而有三個廳。州的下面設市（5 個市），州廳之下設街庄，州廳與街庄之下設郡。州置知事，廳置廳長，市置市尹，郡置郡守，街庄各置街長和庄長。有關日治時期台灣地區行政區劃沿革，如表 3-2

表 3-2：日治時期台灣地區行政區劃沿革表

縣治時期	廳治時期		州廳治時期
1895 - 1901	1901 - 1909	1909 - 1920	1920 - 1945
初設三縣一廳後經多次修改，1898 年後改設三縣四廳。	二十廳	十二廳	初設五州二廳，1926 年後改設五州三廳。

資料來源：自行整理。

第四節 光復以後之行政區劃

光復後迄今五十六年來，台灣地區行政區劃之發展，大致可分為三大改革時期。第一時期為光復後至民國 39 年實施地方自治時期之改革；第二時期為民國 39 年至 83 年省縣自治法與直轄市自治法通過，確立三級地方政府自治法人為止；第三時期為民國 83 年以後至 88 年地方制度法通過施行，確立我國地方自治制度，迄今為止。

壹、第一時期（民國 34 至 39 年）：

民國 34 年國民政府自日本手中接收台灣，35 年 5 月 16 日，台灣省行政長官公署正式改為台灣省政府，將原來日治時代的五州三廳之行政區劃改為八縣九省轄市，即設台北、新竹、台中、台南、高雄、台東、花蓮、澎湖八個縣；台北、基隆、新竹、台中、彰化、嘉義、台南、高雄、屏東九個省轄市。

民國 39 年實施地方自治，為改善八縣九省轄市面積過大、人口不均、財政困難及便於推行政令，而重新調整行政區劃，設立十六縣五省轄市一局。十六縣為台北、宜蘭、桃園、新竹、苗栗、台中、彰化、南投、雲林、嘉義、台南、高雄、屏東、台東、花蓮、澎湖縣；五省轄市為台北、基隆、台中、台南、高雄市；一局為陽明山管理局（原名為草山管理局）。

貳、第二時期（民國 39 至 83 年）：

此一時期行政區劃並無太大之調整，最主要則為部分省轄市改制為直轄市、縣轄市改制為省轄市及鄉鎮改為縣轄市，並確立地方自治法制化。首先於 1967 年 7 月將台北市由省轄市升格為直轄市，1968 年 7 月將陽明山管理局之士林、北投，及台北縣之景美、南港、木柵、內湖等鄉鎮劃歸台北市轄區；1979 年 7 月又將高雄市升格為直轄市，將高雄縣小港鄉劃歸高雄市轄區。

其次於 1982 年 7 月將原為縣轄市之新竹、嘉義市

升格改制為省轄市，將原為新竹縣之香山鄉劃歸新竹市，嘉義市行政區域則維持不變。

另外有許多鄉鎮亦前後紛紛改為縣轄市，例如中壢鎮改為中壢市(民國 56 年 6 月)、學甲鄉改為學甲鎮(民國 57 年 2 月)、板橋鎮改為板橋市(民國 61 年 7 月)、鳳山鎮改為鳳山市(民國 61 年 7 月)、台東鎮改為台東市(民國 65 年 1 月)、豐原鎮改為豐原市(民國 65 年 3 月)、中和鄉及永和鎮改為中和市及永和市(民國 68 年 1 月)等等，不勝枚舉。而這些鄉鎮改市並未涉及行政區域變更。

參、第三時期(民國 83 迄今):

民國 83 年，依據同年第三階段修憲條文第八條規定，分別制定省縣自治法與直轄市自治法，將以往省長與直轄市長由官派改為直接民選，真正落實地方自治法制化；惟其行政區域依然保持不變。同年，為使行政區劃調整取得法源依據，行政院制定「行政區劃法草案」送交立法院審議，但一直未被排進議程。民國 85 年召開國家發展會議，主要議題有三：即憲政體制與政黨政治、兩岸關係及經濟發展三大議題。而在憲政體制與政黨政治議題上，有關地方制度問題仍為此會議中的焦點，包括中央與地方權限劃分及地方自治等問題，尤其在地方政府層級上，國內三大政黨各有不同之主張⁶。

⁶ 國民黨主張調整省府之功能業務、以增進效率提昇國家競爭力，並取消鄉、鎮、市選舉，以簡化政府層級，落實專業人才治理。民進黨主張廢除省層級，並透過修憲增修條文方式，凍結憲法第十、第十一章有關省之規

民國 86 年，依據國發會共識⁷，制定第四階段憲法增修條文，依據增修條文第九條⁸規定，省之地位已有重大變更。民國 87 年，依據增修條文第九條第三項規定制頒「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」（以下簡稱暫行條例），依據該條例第二條規定，台灣省政府為行政院派出機關，台灣省為非地方自治團體。民國 88 年，依據憲法第一百一十八條暨增修條文第九條第一項規定制頒「地方制度法」，延續「暫行條例」規定，於該法第二條對於台灣省政府與台灣省之地位，加以同樣之規定，使台灣省不再具有自治法人的地位。

在此一時期雖然地方政府行政區劃並無任何調整，但原來四級政府的組織架構，隨著「精省」的實施，已變成三級政府的架構。更由於地方制度法的制頒；更加確立了今後落實地方自治的方向，將來在朝此方向邁進的同時，如何綜合各方意見，擬出最佳的政府層級與行政區域調整方案，實為執政當局應該列為重要政策之

定。新黨主張簡化省府之組織與職掌，反對廢省，以「一省多市」原則調整行政區域，增設台中為院轄市，擴增台北市及高雄市轄區。

⁷ 國發會在「合理化分中央與地方權限，健全地方自治」的議題上，共同意見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正，以健全財政。

⁸ 憲法增修條文第九條規定：省縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之、不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：一、省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院長提請總統任命之。二、省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院長提請總統任命之。三、縣設縣議會，縣議會議員由選民選舉之。四、屬於縣之立法權，由縣議會行之。五、縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。六、中央與省、縣之關係。七、省承行政院之命，監督縣自治事項。台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。

一。

第五節 台灣未來行政區劃之展望

壹、前言

有關台灣地區未來行政區劃應如何調整，最近幾年許多專家、學者乃至與論界經常發表專著論文，提出其精闢之見解與理論依據。由於行政區劃的調整牽涉到政府層級的定位，首先就政府層級之調整而言，大約可歸納為一級、二級與三級制等三種主張。一級制乃主張廢除省級，同時並廢除鄉、鎮、市之層級，僅保留直轄市與縣（市），兩者同屬中央以下的一級地方政府，受中央之直接監督。二級制則有兩種版本，一為省、直轄市與縣（市）二級，廢除鄉、鎮、市；另一為縣（市）與鄉、鎮、市二級，廢省與直轄市。三級制則主張維持省（直轄市）、縣（市）及鄉（鎮、市）。

一級制主張將政府層級簡化成為中央與地方（直轄市與縣市），在精省條例實施後省之層級已不再具有自治法人地位，固無問題；但若要進一步廢除鄉、鎮、市，由於對於地方政治人物之衝擊不小，其可能產生的反彈有待評估，能否在立法院順利過關，尚難論斷。至於三級制主張維持精省以前之省（直轄市）、縣（市）、鄉（鎮、市）三級，等於原地踏步，不符現制，似難獲得認同。

二級制的第一種主張，維持省與直轄市之層級，廢除鄉鎮市，因與現行剛剛通過施行的「精省條例」及「地

方制度法」規定不和，實無再走回頭路之可能與必要。其第二種主張，廢除省與直轄市，維持縣市與鄉鎮市二級，倒是一種可行之構想，惟以「精省」後之現況而言，以其說廢直轄市，不如從提高縣市位階與職權，使其等同直轄市，所可能得到的反彈較小。另外，必須重新考慮規劃各級地方自治團體之轄區範圍，避免目前某些不太合理的行政區劃，尤其鄉鎮市這一層級。

貳、行政區劃調整之主張

關於台灣地區行政區劃調整之方案，各個政黨與民間智庫、專家、學者各有不同之主張，其中較具代表性者略述如下。

民國七十九年國是會議，對於台灣地區行政區域重劃問題，曾經出現兩種不同主張，即多省制與多縣市制。前者主張，劃分多省既不違反憲法規定，又可解決中央過度極權弊端；後者強調，台灣幅員不大，只要依據都會區生活圈重新區劃，省可逐步邁向虛級化（國是會議實錄編輯小組，民 79 年：1332 - 1333）。

國民黨於民國 86 年憲政改革期間，曾提出一省多市之主張，強調漸進調整原則。其中又分一省二市、一省三市、一省四市、一省五市等各種不同方案。所謂一省二市，係維持精省前舊制，並將北、高兩都會區進行縣市大合併；一省三市，乃將台中縣市合併且升格為院轄市；至於一省四市與一省五市，則分別加上台南縣市與新竹縣市的合併升格（黃德福，民 86 年，21-22）。

民進黨則先後提出多省制與廢省兩種不同主張，前者又分六省二市及五州一都等各種類似方案，主要乃仿照日治時代「五州三廳」之依自然地理區域劃分；後者主張廢除省之層級，僅保留縣市為直屬中央之下的一級地方自治團體。另外，黨中央亦曾提出廢省而成立「三都十五縣」的行政區劃構想。所謂三都係將台北縣市與基隆市合併成為台北都，台中縣市與南投部份地區合併成為台中都，高雄縣市合併成為高雄都；十五縣則將新竹縣市、嘉義縣市、台南縣市合併，其餘各縣市行政區域不變，只是提高其自治地位與三都同級。

薄慶玖教授認為，廢省與廢鄉鎮並不能解決問題，當前問題不在層級而在分工，他提出多省制的主張，將台灣按都會區生活圈劃分為五省，省下設縣（市），縣（市）之下視各地狀況得設鄉鎮，並將各層級之權責劃分清楚（薄慶玖，民 86 年，34-35）。

黃錦堂教授認為，省不應享有自治公法人之地位，至多為公營造物，並只象徵性代表省民地位，縣市政府職權應予適度擴張，鄉鎮市可改由依個案決定是否授予法人地位，具有法人地位者使得有首長與代表之選舉（黃錦堂，民 87 年，12-13）。

呂育誠教授則從地方政府管理的觀點，認為探討縣市行政區域重新調整時，所應顧及的連帶影響及效應，並進而提出區域功能整合的配套思考途徑與可行策略；應從「分配」與「整合」策略併陳共進（呂育誠，民 87 年，41-42）。

內政部地政司長張元旭在其「我國行政區劃展望」之論文中，主張未來行政區劃方向，應從地方行政層級最簡化與行政區域最適化之原則辦理。例如台北縣市及基隆市、新竹縣市、台中縣市、台南縣市、高雄縣市原本屬於同一個生活圈，是不可分離的生活共同體，彼此機能處於互補地位，應重新劃歸原屬縣。再以人口均衡的原則，歸併幾個生活圈成立直轄縣、市，再歸併其轄內的次級生活圈成立虛級的鄉鎮（張元旭，民 89 年，11-12）。

行政院國科會民國 89 年針對台灣地區行政區域重新劃分之議題委託江大樹教授研究，主張廢省後民進黨中央提出之「三都十五縣」方案為較佳調整方式；並認為兩直轄市都會區宜採大幅合併，五省轄市與其相鄰縣市間，亦應依生活圈的運作範圍，推動縣市合併。至於鄉鎮市之自治選舉亦應一併廢除，其行政首長改為官派，將原有 309 鄉鎮，整合成 100 個左右的地方生活圈。

參、未來行政區劃調整之原則與方案設計

地方制度法於民國八十八年通過施行後，已確立今後我國將朝地方自治的方向邁進，而台灣地區長久以來過度偏重中央集權的結果，造成實施地方自治的過程中，中央與地方權限劃分不夠明確，造成行政效率不彰，從各級政府的組織設計來看，並非各級政府「各有所司」，而是「皆可司」，甚至同級政府之間，亦常存在著任務重疊責任劃分不清之狀況，以解決國民住的問題

來說，內政部有營建署，精省前省有住宅及都市發展局，各縣市有國宅局，省政府住都局及縣市政府國宅局皆掌理「國民住宅興建及管理事項」，所以兩級政府「均有權管」，但卻又常常「均不管」（薄慶玖，民 86，38-39）。另以縣市政府而言，以電子遊藝事業之管理為例，經濟局（建設局）負責營業許可證之發放，而教育局則負責營業項目之管理，警察局則負責違法營業之取締，消防局負責公共安全之管理，一但發生問題往往各踢皮球，更讓百姓無所適從。

因此在規劃台灣地區未來行政區域重新調整之前，必先確立我國是朝「地方自治」的制度設計以及各級政府的職權加以清楚明確的規範；其次再進一步確立地方政府的層級，以及各級地方自治團體的規模、範圍與權責。

綜合國內產、官、學界對於台灣地區行政區劃調整的主張與建議，本文對於未來行政區劃的設計，基於政府再造的理論，以及區域整合的觀點，為提昇地方自治團體自治能力與行政效率，落實區域治理，進而提昇國家競爭力，特提出下列幾點看法與主張。

首先在行政層級的設計上而言，在中央之下以一至二級為原則，亦即保留直轄市與縣市這一層級，但將目前部分縣市進行合併，例如將基隆市與台北縣靠近基隆市附近生活圈接近之各鄉、鎮、市合併，劃歸基隆市；台北縣其餘地方成立板橋市或台北縣；至於其他省轄縣市，包括新竹、台中、嘉義、台南等縣市亦應一併合併

或部分整併。在重新調整縣市行政區劃之同時，並將縣市地位提升與直轄市相同，皆同屬中央之下的一級地方自治團體，如此更合乎地方自治的精神與區域平等的原則。因為如果將直轄市取消或降為與縣市同級，恐招北、高兩市之反彈；而將縣市地位提升，使其更具有自治的能力，不但會獲得各縣市之支持，北、高兩市自無反對之理由。由於台北縣幅員過於廣大，而將其部份鄉鎮依自然地理與生活圈作部份切割，歸併轄區與人口不過規模成為第一級自治團體之基隆市，其他省轄市幅員過小，且與鄰縣生活圈相同，故加以一部或全部整併。如此一來，不但可以避免中央之下一級自治團體「一國兩制」⁹的不合理現象，進而更能提升各縣市的自治能力；而對於區域整合甚或大都會區生活圈的整體建設規劃與資源整合運用均有助益。

其次關於直轄市與縣市之下的區及鄉（鎮、市），原則上仍予保留，但不賦予自治法人的地位，除非各鄉、鎮、市能自行依據生活圈作有效的整併或切割，在人口與面積達到一定程度範圍以上，始賦予自治法人之地位，得組成第二級地方政府進行地方自治，在各鄉、鎮、市未達地方自治法人標準時，暫停自治選舉，其首長改為依法官派。

⁹ 台灣省在「精省條例」實施後，已不再具有公法人地方自治團體之地位，按理在中央之下目前的所謂直轄市與縣市，均應同屬中央之下的一級地方自治團體，但其首長職權差別甚大。依地方制度法第五十五五十六條規定，直轄市長除主計、人事、警察、政風首長依專屬人事法律任免外外，其餘職務均由市長任免；而縣市首長對於一級單位主管則只有三至五人能以機要人員方式進用。另其財政收支劃分亦獨厚直轄市而輕縣市。

主張直轄市與縣市以下得設第二級地方自治團體，實施地方自治的理由如下：

- 第一、目前我國三百零九個鄉鎮市中，有的區域雖然面積不小，因多屬偏僻無人之山區，其人口極為稀少，其中人口在三萬人以下者，計有一百五十二個，幾佔一半；人口在二萬人以下者，計有一百零四個，超過三分之一；至於人口在一萬人以下者，計有五十個，約佔六分之一；至於人口超過二十萬以上的，計有十二個，超過三十萬以上的更多達七個；但其自治層級卻相同，均要選舉鄉鎮市長與鄉鎮市民代表，實施地方自治。造成有些地方公所極度繁忙，而有些則「閒閒無代誌」（無事可做），突顯此一層級之行政區劃極不合理的現象。
- 第二、縣市地方自治團體經過部分整併以後，人口面積均將擴大，而鄉鎮縣轄市經過合併或切割後，人口面積適中並達一定之規模，自可賦予自治法人之地位，部分專屬於該縣市內較小區域生活圈的自治事項，可委由下一級地方自治團體辦理，以免第一級自治團體之縣市事權過於繁雜，而第二級自治團體勞役不均之現象。
- 第三、將鄉鎮市自治團體法人地位取消，雖然可能引起部份反彈，但基於行政效率的提升、生活圈的方便與避免黑金政治及行政資源的過度浪費等之考量，實有其充分而且正當的理由。只要透過宣導擬具全民共識，應會得到大多數民眾的支持。
- 第四、取消鄉鎮市這一自治層級，可能引起部份反彈

而加以阻撓，若保留其原有地名，且在經過部份整併以後，又賦予自治權責，大家在基於整體國家利益健全地方自治制度的考量下，必較容易配合。

第五、 基於今後我國推行地方自治的政策，只要各縣市以下生活圈相同的區域，在有效的整合歸併後，其人口與面積達到一定的規模與程度下，賦予自治法人的地位，實施該區域的地方自治，亦能符合推行地方自治的精神。而各地方在此前提下，地方政治人物仍有可以發揮的舞台與空間，反對的聲浪將會相對的減少。

肆、 未來行政區劃調整應考量之因素

在確立上述調整方案後，重新調整台灣地區行政區劃尚必須考量下列各項因素：

- 一、 政治因素：任何一種行政區劃的調整，其所牽涉到也最重要的即為政治目的的考量，一方面因為行政區劃之調整，最直接影響的為政治人物的出路問題，少數政治人物一但因為行政區劃的調整影響到其政治舞台發揮的空間，必竭盡所能加以反對，因此如何以循序漸進方式，甚或廣為宣導訴諸民意，使其衝擊減到最低，是執政當局必須考量之首要課題。
- 二、 歷史傳統：任何一種行政區劃範圍或地名，對於過去此一地區的歷史傳統，包括居民的生活領域、過去延續下來之地名等，當地居民的意見應加以尊

重，方能減少阻力。

三、 自然地理：行政區域的劃分，依據自然的地理形勢，乃世界各國一致的原則之一，例如各縣市間之劃分，應以自然的山脈或河川等等為依據，因為在那些自然地理的阻隔下，往往形成兩種截然不同的生活習慣，甚至不同的族群與語言，亦可能造成兩個地區的交通上的區隔，因此，將其劃分成不同之地方自治團體，在整體地方自治的運作下，較為合適。

四、 人口面積：每一個地方自治層級，原則上其人口與面積的規模，不應該差異過大，但如果是地廣人稀之地方，其設置之人口標準自可適度降低。例如可擬定一套面積配合人口數的計算方式，規定第一級縣市的人口必須在四十至五十萬以上，第二級鄉鎮市區原則應在五至八萬以上；面積範圍小的區域其人口數標準要稍微提高；反之，該區域因為人口稀少面積廣大則人口數標準可稍微減少。

五、 區域整合：實施地方自治，各個自治層級的範圍必須考量區域整合的問題，就如同將各個省轄市與鄰縣合併，其考量之因素，不管是基於生活圈的考量或資源共享的原則，乃至整體建設之需要，都是基於區域整合之需要。

伍、 小結

行政區劃的不當，影響最深切的在於財源分配不均，城鄉發展差距過大，其次切割過細造成區域或都市發展的建設阻礙，所以行政區劃調整，應為未來國家發

展改革推動的重點之一。本文認為，基於政府再造的理論，行政區劃調整可從下列幾個面向加以考量：一、行政區域大小最適規模：以可以發揮服務民眾最大功能，並使各級地方政府機關業務量達到最合理分配的原則。二，行政層級的最簡化：過於多的行政層級，造成上情不能下達，行政效率不彰與工作勞役不均等問題，應加以改善。三、整體國土規劃的觀點：行政區劃不應單獨針對某一地區而設計，應顧及整體的國土規劃，作通盤的考量。

第四章 台中縣市改制直轄市之探討

第一節 前言

我國在精省以前四級政府架構之下，「直轄市」被賦予與「省」相同的層級地位，均同屬於中央以下的第一級地方自治團體；其所享有的各項行政資源與自治權限，遠比一般的省轄縣市來得優渥。也因此造成長久以來一般縣市都希望能藉由改制（升格）¹⁰為直轄市的方

¹⁰ 一般而言「升格」所強調的為直轄市的位階較一般縣市高一層級，然而在精省以後依據地方制度法規定，直轄市與一般縣市並無層級高低之分，同樣皆屬中央之下的一級地方自治團體，其差別只是權限的規定不同而已，而「改制」則較不強調位階的高低，而是強調權限的不同，故本文將以稱呼「改制」為主。另以前有稱「院轄市」，因地制法規定名稱為「直

式，達到組織編制、人事任命、財政或中央資源補助的擴張。

精省以後為落實地方自治的法制化而公佈施行的地方制度法，規定將省的層級予以虛級化，只留省之名稱而不賦予自治法人的地位；但原與省同級之直轄市，其層級不但未被精簡虛級化，更明文規定其所享有的自治權限與一般縣市有著明顯之差異，也造成一般縣市對於爭取改制直轄市的熱潮有增無減。

壹、改制後北高兩市與台中的差異

台北市與高雄市分別於民國五十六年與六十八年改制為直轄市，由於獲得中央補助的財源遠比一般縣市多出許多，加以市政府的組織編制以及市長在用人的權限方面明顯擴大，對於人才的進用助益甚多，各項建設突飛猛進，服務品質亦明顯的提升，造成台北都會區成為我國政治、經濟、文化發展的重心，更形成台北縣市與基隆市之北部大都會區，土地面積雖僅佔全台灣的不到 7%，但人口聚集高達六百六十萬，佔了全台人口 29.6%¹¹ 的畸形發展現象。至於高雄市，也因拜直轄市之賜，各項建設亦急起直追，緊跟在後。

反觀中部地區的台中縣市，由於長久以來受到中央

轄市」，故本文一率通稱直轄市。

¹¹ 截至民國八十九十二月止，全台土地面積為 36188.0354 平方公里，人口為 22,368,502 人；而台北市的土地面積為 271.7997 平方公里，人口 2,646,474 人，台北縣面積 2052.5667 平方公里，人口 3,567,896 人，基隆市面積 132.7589 平方公里，人口 388,425 人。

的忽視，加上前年九二一地震與世界經濟不景氣的影響，各項建設與工商發展，顯得與北、高兩市落後甚多，甚至呈現一片蕭條的情況，實在叫中部人情何以堪。加上精省之後，省政府的地位被貶為行政院의 派出機關，失去往日的重要政治影響力地位而雄風不再，間接造成中部地區政治地位的日見滑落。為顧及北、中、南部的區域平衡，加速中部地區的整體建設，提高政經地位，藉由改制直轄市來挽回現有劣勢，並達成上述目標，將台中縣市改制為直轄市，成為中部地區民眾的共同願望。

貳、各界對台中改制直轄市的主張

去（2000）年總統大選，國民黨總統候選人連戰曾率先提出將台中縣市改制為直轄市的主張，宋楚瑜與陳水扁亦隨後跟進，做出相同的承諾。國民黨智庫研究委員黃德福更強烈主張，台中縣市應合併改制為直轄市。台中縣縣長廖永來與議長顏清標，於去（89）年行政院欲修正地方制度法將設置直轄市的門檻由 125 萬人改為 100 萬人以上時，更率領民眾北上抗議，揚言台中市要改制必須合併台中縣一起改制；台中市長張溫鷹則主張應由台中市先行改制，再分階段合併台中縣改制；2001 年第十四屆縣市長選舉，代表國民黨參選台中市長並獲得當選的胡志強，曾提出三點建議：一、國民黨智庫應結合國內外專家組成專案小組，研議台中縣市改制後成為國際化、現代化的要件。二、積極對台中縣市民眾舉辦說明會，尊重地方意見，結合民意支持，全力推動本案。三、請立法院黨團優先研議如何落實及主動立法。

行政院研考會委託東吳大學就台北縣、桃園縣及台中縣市改制的問題進行研究，並於 89 年 9 月 15 日邀請台中縣市政府議會首長及民意代表與專家學者參加座談。台中市副市長陳大鈞代表出席，在會中表達張溫鷹市長之看法，他懷疑中央讓台中市改制的誠意，認為有人故意在壞事。他說台中地區的都會型態已經產生，中央不應老是拿台中市和台北縣、桃園縣相比，因為兩者的特性不同，應該顧及地區特性，讓台中市先行改制。

台中縣副市長劉世方表示，從短期利益考量，改制是為了多一點經費，但是從區域發展來看，改制是為了分工，各自扮演應有的角色，相輔相成。台中縣市的關係就像荷包蛋，台中市扮演工商中心的角色，有如蛋黃，台中縣則有如蛋白，台中縣的鄉鎮可以提供居住在台中市的民眾，良好的居住環境。改制不能只是為了要兌現某一個人的政見，而應是為了要促進中部的發展，她不反對在中部有個直轄市。

台中縣議會代表劉淑媚表示，為了改制的問題，已經傷害到了縣市間的感情。台中縣市有很多資源是共享，因此縣市合併才是互惠互利。如果台中縣不能和台中市合併改制，他們贊成立委李慶華的有關地方制度法修正的提案，讓一百二十五萬以上人口的縣份，可以比照直轄市，享有直轄市的組織編制和經費分配。

東海大學黃啟楨教授則表示，幾十年來，地方層級遭到很大的扭曲，製造出很大問題，這些問題反映在生

活或者政治上，現在是一個很好糾正機會。他一直反對在中央與縣市之間，再有直轄市這層夾層。基於災害重建、均衡區域發展，台中縣市應該合併改制。

參、民眾對台中縣市改制直轄市的看法

由於台中縣市民眾對於改制直轄市的期待很高，中國國民黨政策研究工作會為了解當地最新民意趨向，乃針對此一議題進行電話訪查，於民國八十九年七月四、五日晚間調查，利用台中縣市住宅電話號碼簿為抽樣母體清冊，總計完成一〇七一個有效樣本，最大可能抽樣誤差為正負三個百分比以內。

調查結果分析：

對於台中縣和台中市目前有沒有合併的必要，問及台中縣市民眾時，以三成八（38.66%）表示「有必要」的受訪者居多，其次是三成二（32.68%）表示「沒有必要」，再次是表示「兩者都可以」的二成一（21.57%）。若寬大解讀則表示「有必要」和「兩者都可以」的受訪者合計高達六成（60.23%），然而表示「沒有必要」和「兩者都可以」的比例合計亦有五成四（54.25%），顯示台中縣市民眾對於目前台中縣市有沒有合併必要的看法，差異不是很大，但仍以「有必要」者居多。

「有人說台中縣和台中市合併將有利於地方建設的均衡發展與財務經費改善」，對於這種說法有高達六成五（65.08%）受訪者表示「同意」，而表示「不同意」者僅佔二成一（21.94%），兩者差值高達四十三個百分

點 (43.14 %)，顯示大多數的台中縣市民眾相當認同合併將有利地方建設的均衡發展與財務經費改善的說法。

對於台中縣市合併爭取改制為直轄市的支持度調查，有高達七成 (70.96 %) 的受訪者表示「支持」，其中以四成 (40.43 %) 表示「非常支持」者最多，其次有三成 (30.53 %) 表示「支持」，而表示「不支持」和「非常不支持」者僅有一成九 (19.04 %)，兩者差值高達五十一個百分點 (51.92 %)，顯示絕大多數台中縣市民眾非常支持或支持兩縣市合併爭取改制為直轄市。

另就台中市民眾調查「如果台中市單獨爭取改制為直轄市」的支持度如何時，有高達七成三 (73.88 %) 受訪者表示「支持」，其中表示「非常支持」者最多，有四成五 (45.65 %)，其次有二成八 (28.23 %) 表示「支持」，而表示「不支持」和「非常不支持」者僅有一成六 (16.62 %)，兩者差值高達五十七個百分點 (57.26 %)，顯示絕大多數台中市民眾非常支持或支持台中市能有機會單獨改制為直轄市。(調查結果，如表 4-1。)

表 4-1：台中縣市民眾對於改制直轄市調查結果分析表

[01]:年齡

選 項	人 數	百 分 比
20-29 歲	359	33.49
30-39 歲	241	22.48
40-49 歲	290	27.05
50-59 歲	82	7.65
60 歲以上	99	9.24
合計	1071	100.00

[02]:性別

選 項	人 數	百 分 比
男性	538	50.23
女性	533	49.77
合計		100.00

[03]:請問您認為台中縣和台中市目前有沒有
合併的必要?

選 項	人 數	百 分 比
有必要	414	38.66
沒有必要	350	32.68
兩者都可以	231	21.57
不知道 / 無意 見	76	7.10
合計	1071	100.00

[04]:有人說台中縣和台中市合併將有利建設
的均衡發展與財務經費改善,請問您同不
同意?

選 項	人 數	百 分 比
非常同意	352	32.87
同意	345	32.21
不同意	187	17.46
非常不同意	48	4.48
不知道 / 無意 見	139	12.98
合計	1071	100.00

[05]:整體而言,如果台中縣市合併爭取升格
為院轄市,請問您支不支持?

選 項	人 數	百 分 比
-----	-----	-------

非常支持	433	40.43
支持	327	30.53
不支持	129	12.04
非常不支持	75	7.00
不知道 / 無意見	107	9.99
合計	1071	100.00

[06]:冒昧請問您的戶籍是在那個縣市?

選 項	人 數	百 分 比
台中市	399	37.25
台中縣	672	62.75
合計	1071	100.00

[07]:如果台中市單獨爭取升格為院轄市，請問您支不支持？

選 項	人 數	百 分 比
非常支持	173	45.65
支持	107	28.23
不支持	28	7.39
非常不支持	35	9.23
不知道 / 無意見	36	9.50
合 計	379	100.00

另依據筆者對於台中縣市部分民眾與政治人物做質性訪談結果，歸納如下：一、大多數的民眾與政治人物均贊成台中縣市合併改制；其中包括台中縣市議會部分議員、縣市政府部分局室主管，乃至一般民眾。二、只有少數民眾與政治人物不贊成台中市與台中縣合併改制；其中大多數為台中市的公務人員，主要原因為，

害怕一但縣市合併改制，恐被調離其他台中縣之偏遠地區服務，造成生活上的不便利。三、對於台中縣市合併改制牽涉法律修改或制定緩不濟急，可由台中市先行改制再合併台中縣改制，大部分受訪者均抱持可以接受的態度；其中包括台中縣市之政治人物、公務員與民眾。

肆、小結

今（90）年10月6日及28日晚上，民進黨為台中市長候選人蔡明憲等人，在台中市文心路向上南路口巨蛋公園預定地，舉辦之二場大型造勢晚會中，陳水扁總統在晚會的演講當中，再度提出其競選總統時對台中提出的三張「三個第三」¹²的競選支票，並強調第三科學園區已定案通過，清泉崗國際機場尚協調軍方辦理中，至於第三個直轄市部分，到底應由台中縣市個別單獨改制，亦或合併改制，或者由台中市先單獨改制再合併台中縣改制，則語帶保留。但他強調至少在任內會積極推動，實現競選諾言。

是以不管是基於競選諾言的兌現、區域發展的均衡、都會區生活圈整體的建設或實現大多數台中縣市民眾的願望，台中縣市的改制為直轄市，實不應該一直停留在議題與競選政見的階段，而應該踏出克服困難開始實行的階段。因此，本章在探討台中縣市改制直轄市的議題時，首先敘述台中縣市的政治、經濟、社會、文化

¹² 所謂「三個第三」，係陳水扁總統於去（89）年競選總統時，對台中縣市開出的競選支票，即爭取於清泉崗設立第三個國際機場、台中縣市成立第三個科學園區與爭取台中縣市改制為第三個直轄市。

等環境結構，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改制的主要理由，檢視相關論述是否忠肯，並就可能的規劃方案，從政治、行政、法律三個面向，分析其可行性並比較其優缺點，與可能遭遇的困難與限制加以探討；最後提出策略性的做法與配套措施作為結論。

第二節 台中縣市政經與人文環境分析

壹、台中縣市之歷史沿革

一、台中市之歷史沿革

台中市的早期開發可上溯至明鄭時期，而正式建府則在滿清時期，迄今已屆滿一百一十一週年，其中不管歷經滿清時期亦或日治時代，台中皆屬台灣文化的發展中樞，也是台灣區域發展的重點地區。然而國民政府遷台以後，在長期重北輕中南的政策下，無形中壓抑了台中市成為中部都會區政經核心的發展潛力。

清光緒十三年（西元 1887 年）台灣正式建省之初，台中即被選為省城預定地，並於二年後正式興工建築省城，惜因繼任巡撫改變初衷而作罷。當時的台中稱為台灣縣，隸屬於台灣府（中路）。日治時代最初僅設台北、台灣（台中）、台南三縣及澎湖廳，民國九年改設五洲二廳，民國十五年又改為五洲三廳，台中市原屬台中縣均隸屬於台中洲。

民國三十四年台灣光復後，台中市正式成為當時的九個省轄市之一，劃分為中、東、西、南、北五區，當時的人口僅八萬四千餘人；民國三十六年再將台中縣之西屯、南屯、北屯三鄉併入，使全市人口增至十四萬多；合計全市共分八個行政區迄今。光復初期，台中市的發展大多僅限於舊市區的中區及部分北區一帶，至於其他地區尚多屬於典型的農業區，直到民國 60 年代中期的階段性擴大都市計劃確立後，才逐漸開闢道路並開啟向郊區發展的空間，後經第四期以後的各項土地重劃陸續展開，才逐漸形成目前整個都會區的規模，而成為中部的政經中心。

二、台中縣之歷史沿革

台中縣建置沿革，與台中市相似。明永曆十五年（西元 1661 年），鄭成功把荷蘭人趕走，將台澎納入版圖，並設一府（承天府）二縣（天興、萬年縣），台中縣屬天興縣，當時正值閩粵人士陸續渡海來台，荒蕪之區乃得開發。清朝初期，劃本省為一府（台灣）、三縣（台灣、諸羅、鳳山），屬於福雍正元年（西元 1723 年），台灣北部逐漸開發，乃於諸羅縣內擴增彰化縣及淡水廳，台中縣屬於彰化縣。

清光緒十三年，台灣建省。首任巡撫劉銘傳將本省劃分為三府（台北、台灣、台南）及一直隸州（台東），台中縣分屬台灣府的台灣、彰化二縣。日治時代（民國九年）劃分本省為五州二廳（民國十五年增為三廳），

台中縣屬台中州，州下設台中市及豐原等十一郡，當時的台中州。相當於目前的中部四縣市（台中縣、市、南投、彰化）。

民國 34 年台灣光復，成立行政長官公署，將本省劃分為八縣九省轄市，台中縣為八縣之一，其轄區除台中市外，轄日治時代原有的台中州區域，是年 12 月 26 日台中縣政府正式成立於台中市，省派劉存忠為首任縣長兼台中市長。民國 39 年 10 月 16 日，行政院修正通過「台灣省縣市行政區域調整方案」，全省設十六縣，五省轄市。將原台中縣轄區劃分為台中、彰化、南投三縣。劃分後之台中縣轄區與目前相同。馮世欣任新台中縣長，縣治設於豐原，目前行政區轄有三縣轄市（豐原、大里、太平）、五鎮（東勢、大甲、清水、沙鹿、梧棲）以及十三鄉（后里、神岡、潭子、大雅、新社、石岡、外埔、大安、烏日、龍井、霧峰、和平）。

貳、台中縣市人口結構分析

一、人口成長分析

（一）台中縣市人口與台灣地區、中部地區之間的關係

台灣地區之總人口數由民國 65 年時的 16,508,190 人，增至 89 年底的 22,368,502 人，廿四年間成長了 35.49 %。中部地區之人口則由 4,429,552 人，增至 5,615,237 人，其總成長率為 26.76 %。而台中縣之人口則由 886,788 人增至 1,494,308 人，人口成長率為 68.5 %；

台中市人口則由 561,070 人增至 965,790 人，人口成長率為 72.13 %；故台中縣市之人口成長率超過了台灣地區及中部地區。(參見附表 4-2)

表 4-2 台灣地區、中部地區、台中縣、市人口比較表

地區 年別	台灣地區		中部地區		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	16,508,190		4,429,552		561,070		886,788	
70	18,135,508	1.86	4,702,022	1.42	607,238	2.33	1,044,058	3.05
75	194,54,610	1.02	4,949,451	0.65	695,562	3.05	1,161,025	1.65
80	20,556,842	0.97	5,159,201	1.10	774,197	1.63	1,286,839	2.28
85	21,525,433	0.78	5,213,805	1.05	876,384	1.12	1,427,372	1.25
86	21,742,815	1.01	5,334,207	1.02	901,961	1.03	1,443,703	1.01
87	21,928,591	0.85	5,408,088	1.01	917,788	1.02	1,467,579	1.02
88	22,092,387	0.74	5,527,904	1.02	940,589	1.02	1,481,406	1.01
89	22,276,672	0.83	5,615,237	1.01	956,790	1.10	1,494,308	1.01

資料來源：轉引自「台中市都會區發展策略研究」暨自行整理。

(二) 台中縣市各鄉(鎮、市、區)人口成長分析

以台中縣市各鄉(鎮、市、區)民國 40 年至 89 年之人口平均成長率分析，依其年平均成長率可將各鄉

(鎮、市、區)分為下列四種成長類型(行政院研考會，民 89 年：131-132)：

(1) 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。

(2) 中度成長地區

主要分布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：中市之南區、豐原市、大甲鎮、鹿港鎮、神岡鄉、外埔鄉、烏日鄉、霧峰鄉等。

(3) 低度成長地區

此部份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。

(4) 成長衰退地區

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，人口遂日漸減少。

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。中部地區由民國七十一年起，至民國八十九年止，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（行政院研考會，民 89：130-132；參考轉引自「台中市都會區發展策略研究」）。

二、人口密度與分布

近二十年來由於工商業的迅速發展，在就業機會增加的帶動下，促使台中市部分原屬郊區的西、南、北屯區以及台中市附近的台中縣各鄉、鎮、市人口增加迅速；加以台中市近二十年來陸續規劃的各期市地重劃，與相關聯外道路的增闢或擴建，更加速促成台中縣市都會區共同生活圈的形成，使台中縣市逐漸形成彼此依賴互補的密不可分的關係。台中市原來的郊區與台中市周

邊的鄉鎮，提供許多在台中市就業的人口居住的環境，而台中市各項工商業及公共設施，則提供中部地區民眾的購物、就業、就學、就醫、休閒、消費等機會，這種彼此互賴的關係，更加促使台中市郊區及附近鄉鎮人口密度迅速增加。

根據統計，近二十年來台中市除中區以外之各行政區以及台中市附近的太平、大里、烏日、大肚、沙鹿、梧棲、大雅、潭子等八個鄉鎮市，人口密度呈現逐年上升的趨勢，僅有大安新社等鄉減少。其中以大里與太平市的人口增加最快，大里市更超過豐原市成為台中縣人口最多密度最高的地區¹⁴。至於台中市由於全屬都市計劃範圍內，人口密度原即相當高，截至 89 年底，人口密度為每平方公里 5909 人。而以台中縣市每年人口的成長來看，均顯示其人口有逐漸集中之趨勢，使其都會區生活圈的發展愈來愈明顯。

上述人口過度集中台中市及其鄰近鄉鎮，而偏遠地區則有人口衰退之現象，造成人口的分布不均。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地區，但是其人口分布不均之現象卻日益增加，顯示台中地區未來之人口問題在於分布不均，未來無論是單獨改制或合併改制，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

¹⁴ 截至民國 89 年底止，豐原市人口為 161,104 人，面積 41.185 平方公里，人口密度為每平方公里 3,903 人；大里市人口 174,930 人，面積 28.8758 平方公里，人口密度為每平方公里 6,058 人。太平市人口 166,923 人，雖較豐原市多出 5,819 人，但因涵蓋廣大三區，面積達 120.7473 平方公里，故平均人口密度不高。

來因應可能人口過度集中的問題。

參、政治生態結構分析

一、台中縣政治生態結構

談到地方政治生態，要從台灣地區由於長期在國民黨統治下所形成的地方派系談起。國民黨政府自大陸撤退來台，為了取得統治的正當性，於民國 40 年開始實施地方自治，開放省議員以下的各級地方公職人員由地方公民透過選舉產生，但為了掌控各地方的政治行政權力於是以「恩庇-侍從主義」的方式，在各地方提名對國民黨配合度較高的地方人士參選，而為防止這些人過分坐大，於是刻意在地方扶持彼此理念不一定相同的人分別擔任政府與民意機關首長，以便彼此制衡，間接造成地方派系的形成。

台中縣的地方派系由來已久，從民國 40 年第一屆縣長選舉時，林鶴年與陳水潭的競選縣長開始。5 月 6 日，第一次投票時有五位候選人，分別是陳水潭、林鶴年、蔡卯生、陳振順及呂大椿等。當年規定候選人得票要超過投票人數半數才能當選，當時總公民數為 204,900 人，實際投票數為 175,277 票，最高票的陳水潭得 72,735 票（林鶴年為第二高票計得 48,331 票、蔡卯生得 41,015 票排名第三）因未超過半數，依法無人當選。同月 13 日第二次投票，由第一次得票最高前兩人競選，林鶴年乃運用連橫策略，結合蔡卯生等其他三位候選人的票源，後來居上打敗了陳水潭（林得 88,055 票，陳得 80,921 票），當選第一屆台中縣民選縣長。從

此台中縣乃形成林（紅派）陳（黑派）兩派地方派系的局面，四十餘年來一直影響著台中縣的地方政治。

80年代初期以後，由於黨禁的解除加上社會、經濟環境的變遷等因素，陳林兩派獨掌台中縣的政治生態開始產生變化，隨之而起的有以楊天生為首的第三勢力以及民進黨、新黨乃至親民黨的先後崛起，彼此共同競逐。

從台中縣地方派系的發展，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，加以幅員廣大，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。雖然第三派系與民進黨等勢力的加入競逐，但派系間彼此的合縱連橫機制與發展的疆域幾乎很少變動，這對於新市鎮的發展，進而是行政區域劃分的規劃上，可能產生較大的阻力。

二、台中市政治生態結構

台中市的地方派系生態，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。最具代表性的不外乎張派與賴派兩大派系，其代表人物，亦即兩派之領袖分別為張啟仲與賴榮木，其派系之名稱由來，係依據其領導人之姓氏而來。另有一說，在張、賴兩個派系形成之前，就有口傳的「林派」與「邱派」，「林」就是曾擔任參議會議長及第二、三屆市長的林金標。「邱」則是曾任市議會第一屆副議長的邱欽洲。此外尚有一說，認為台中市地方派系，有張、賴、廖等三大派系，前二派系都是在光復之後十多年間形成，廖

系（以廖榮祺為首）則為後起之秀。除了上述國民黨派系之外，另有早期的黨外與現今的民進黨，亦各具實力分別與國民黨的勢力相抗衡，甚至在國民黨執政時，往往成為「關鍵之少數」。

上述這些地方派系與台中縣相似，均靠選舉掌握行政權，進而瓜分政治與經濟利益，但有時彼此仍存在著合作的關係。但與台中縣不同的是，彼此派系較不若台中縣那樣分明且根深蒂固，亦即只要基於利害關係，今天的張派成員可能成為明日的賴派成員，不變動的只是那些張姓或賴姓的家族成員而已。由於下列原因造成台中市的地方派系已逐漸式微：1.派系領導人傳子不傳賢，2.派系成員關係系靠政治與經濟利益相結合，3.除了選舉時外，平時很少聯繫，缺乏凝聚力，4.國民黨在地方政治上漸失影響力。

由於地方派系的逐漸式微，加上台中市外來人口不斷增加，較無強烈的地域觀念，因此將來在推動行政區劃調整，甚或爭取改制為直轄市時，派系可能帶來的影響力不會像台中縣那樣造成困擾。

肆、產業結構發展分析

一、產業發展與都市發展

台中市在清光緒年間台灣建省之初，曾被選為省城預定地，一百餘年來，隨著商業的繁榮與人口的聚集，逐漸發展成都市化的型態。日治時代，劃分為五州二（三）廳，州之下又劃分縣與市，當時的台中市係屬於

台中州之下的一個都市，可見其形成都市的型態起源甚早。國民政府遷台後，將台灣省政府與省議會設於中部地區，隨著台灣省行政中心的發展，而聚集相當之政經資源，也因此逐步發展城中部地區的政經中心。

台中縣原屬典型的農業縣份，60年代以後，隨著台灣經濟的發展與國民政府以出口為導向的工業發展政策在擁有廣大腹地可提供廉價的土地與人力資源等誘因，並緊鄰台中市交通便捷的條件下，吸引大量的工業投資及加工出口區的相繼設立，帶動政府稅收與就業機會的增加，使大量的勞動人口逐漸湧入，再加上70年代以後房地產業的繁榮與建築業的大量投資，更加帶動大量人口的移入，尤其緊鄰台中市的各鄉鎮最為明顯，因而使台中縣由典型的農業縣逐漸發展成農工業發展並重的規模，及至十餘年前已儼然成為工業大縣的架構。

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。在此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89，2—3)

1. 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。
2. 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。

3. 台中縣市為中部區域產業活動中心，而台中市係以服務業為主，台中縣則以工業為中心。
4. 台中市工業員工數佔台灣地區第九位，台中縣為第四位。
5. 台中市服務業員工數居台灣地區第四位，台中縣為第六位。
6. 台中市生產總額佔台灣地區第七位，台中縣為第四位。

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的需要。其次，台中縣市無論在工業或服務業方面的發展都具有相當的規模，同時在台灣地區也屬於經濟活動基礎較佳的地區。所以在未來的產業推動方面，可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作用。

因此，從台中縣市的產業和相關條件的發展現況來說，若能從區域的觀點加以整合，將更能發揮其潛力；同時配合綠色矽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。

二、 全球化時代的區域經濟發展

台灣自 1970 年以來的發展，在全球化衝擊影響下，隨著跨國經濟網絡連結的深化發展，不斷整合到世界

經濟體系中，成為一個越來越重要的經濟體，並與之同步演化。其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。依產業圈觀念而言，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、南部產業圈，含台南縣市、高雄縣市；第四、其他產業邊陲縣市。

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，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，另一方面可刺激產業圈的競爭與合作，進而成為推動我國產業轉形的另一助力。

伍、精省後的政經發展

過去台灣地區在強調中央集權的政府架構下，使得地方政府結構一直處於零碎細分化的分裂狀態，推動地方自治四十餘年來，地方政府一直處於被動且須處處仰賴中央的弱勢狀態。以往台灣省政府與省議會的存在，尚稍能彌補中部地區在政治地位上的弱勢局面；但隨著精省的實施使中部地方政治發言的空間也隨之降低，同時也鬆動了各縣市的相互連結性。地方制度法的公佈施行，使各個地方在直接面對中央的新的政治架構下，激

化了地方主義的發展，形成中央與地方的進一步對立緊張，中央決策的完整性與正當性，受到來自地方前所未有的挑戰與質疑，而無法有效的在全球化過程中，執行整體國家再結構的發展策略。

基於此，推動台中縣市改制直轄市，無疑的，將可利用中部地區的互補性，來重新架構新的產業圈模式，一方面可以緩和中央與地方權力爭奪與衝突的持續性發生，另方面更能強化中部區域自我成長的自發性機制與地方自治的全方位功能。

第三節 台中縣市改制直轄市的理由

基於上節各項政經社文分析，台中縣市各界積極推動改制直轄市已有一段時間。尤其精省以後各縣市在爭取地方自主權之同時，透過改制直轄市之手段，藉以達到爭取更多財政、組織、人事權限，期望拉近與北高兩市的城鄉差距，促進各項建設，實為達成目標之主要手段之一。基於此，台中市政府計劃室曾擬有關改制之相關說帖，以強調台中市改制之必要性。本節主要針對此份官方說帖暨有關此一議題之座談會，各方對於爭取改制之主要理由加以敘述，並對於台中縣市改制直轄市之規劃設計方案，從政治面管理面與法律面分析其可行性，以作為將來改制之參考。

壹、台中市政府推動改制直轄市之說帖

精省以後，由於省的虛級化削弱了中部地區的政治發言權力與空間，加上九二一地震以及世界經濟不景氣的衝擊，使得台中市的都市發展顯得雪上加霜。其中有關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。根據台中市官方之說法如下：

一、人口密集危機

以人口密度而言，台北市於民國五十六年升格為院轄事實的人口密度為每平方公里人口 5,896 人，高雄市於民國六十八年升格時則為 7,352 人；截至八十九年底，台中市之設籍人口為 965,790 人，密度為每平方公里 5,909 人，已超過台北市改制時之人口密度，以目前實際居住人口 130 萬人計算，密度為每平方公里 7,955 人，亦超過高雄市改制時的人口密度。

為避免人口過分密集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，爭取更多的建設財源，以有效解決人口過分密集所造成的環境機能問題，因此透過改制直轄市，不僅可以有效解決都市發展的危機，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。

二、治安危機

台中市為中部地區主要的消費型都市，轄內的各項營業場所蓬勃發展，吸引中部地區許多民眾聚集於此從事各項消費活動，由於流動人口多，使得台中市須承擔整個大台中都會區的犯罪案件。目前實居人口已達 130 萬，若加上流動人口，則每日在台中市活動的人口可能

高達 200 萬之多，更由於交通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；若與北、高兩市相較，可以發現警力明顯的不足，使台中市的竊盜與暴力犯罪等案件較鄰近縣市高出許多，甚至幾乎快凌駕北高兩市。根據統計，外縣市進入本市的流動人口佔所有犯罪人口的大多數，在有限的警力編制下，須承擔與北、高兩市幾乎相同的犯罪發生率，實乃台中市都市發展的另一個危機。(台中市與北高兩市 89 年犯罪案件及員警編制員額比較，詳如表 4-3 與 4-4)

表 4-3 台中市與北高兩市八十九年度犯罪案件比較表

	竊盜案件	暴力犯罪案件	其他刑案	全部刑案
台北市	32123	732	20355	53210
高雄市	30390	1461	8597	40448
台中市	31236	772	4872	36880

資料來源：內政部警政署。

表 4-4 台中市與北高兩市員警編制員額比較表

	編制員額	現有員額	人口與員警比例
台北市警察局	8414	7877	336
高雄市警察局	5400	3499	426
台中市警察局	2739	1689	570

資料來源：內政部警政署。

三、交通危機

台中市目前之交通危機包括 1.現有水楠機場已達飽和，航空運輸系統無法因應使用需求。2.鐵路交通貫穿市中心區，阻隔都市空間均衡發展。3.道路運輸系統分類不明，大眾運系統服務品質低落。4.台中港區缺乏快速直捷的運輸網路，難以擴大港口腹地服務範圍。由於交通出現了上述危機已嚴重影響台中都會區核心中心的台中市，都市發展的契機。

四、其他理由

台中市政府於今（90）年5月17日，在向台中市議會第十四屆第七屆大會作專案報告中指出，台中市爭取升格直轄市理由相當充分，包括台北台中高雄三大都會區的建設升級，促進國土均衡發展；因應中部科學圈區、區域物流中心、經貿園（特）區等發展計劃；爭取中央主辦之各項重大交通、公共、經貿建設及河川水利建設計劃之參與及主導權，以及強化台中市為中部區域實質發展中心，引領中部區域健全發展等需要，新上任之胡志強市長強調，讓台中市先行升格作為帶動中部區域發展之火車頭，凡此種種原因，均為台中市爭取改制之有力說帖。

貳、台中縣市推動改制之運動

一、台中縣政府於1990年9月21日舉辦台灣地區行政區域調整工作計劃座談會，會中廖了以縣長指出：「行政區域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、都會區區域計劃、國土資源開發利用，兼顧省、市互利原則。」

二、台中市議會代表於 1997 年提出合併台中縣市升格直轄市的說帖有如下陳述：

- (一) 平衡北中南區域發展。
- (二) 提升中部的政經地位。
- (三) 建構中台灣經貿發展的新里程。
- (四) 動省後高度民意支持。

三、行政院經濟建設委員會於 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，會中張溫鷹市長強調，台中升格為直轄市，是台中市的願景，也是台中人多年的期望，在總統選舉中，很多侯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。她同時指出，台中市每年預算僅約 270 億元，只有台北市的八分之一，由於預算的懸殊與不合理，造成區域發展的不健全，讓台中市的建設受到很大的限制。

四、行政院研究考核發展委員會委託東吳大學就台北縣桃園縣以及台中縣市改制的問題進行研究，並於 89 年 9 月 15 日邀請台中縣市政府與議會首長民意代表及專家學者參加座談會。與會代表相繼發表支持升格的看法。(詳見本章第一節之貳)

參、小結

從上述有關推動台中縣市改制直轄市之理由可說

琳瑯滿目，但大致上包括下列各點：

- 一、 基於財源分配與組織編制的增加與人事任用權限的擴大，可以改善中部地區建設的落後，促進中部地區的繁榮發展。
- 二、 基於台灣地區北、中、南部區域平衡的考量，在中部地區設置第三個直轄市，帶動各項建設，促進中部都會發展，對於平衡南北差距，將具有正面的助益。
- 三、 基於都會區生活圈整體建設的考量，台中縣市在最近數年來，由於各個聯外道路的陸續開闢，已逐漸將縣市融合成共同的生活圈，為了整體建設的需要與資源共享的原則，合併改制確有其必要性與正當性。
- 四、 基於民意之考量，從各種民意調查分析得知，推動台中縣市改制，不但產官學界贊同，大部分的台中縣市民眾，更是極表贊成。

第四節 台中縣市改制直轄市之方案設計

針對推動台中縣市推動改制直轄市的設計方案大致可分為三個設計方案，第一為台中市單獨改制，亦即以台中市現有之行政區域為範圍，透過修訂地方制度法，使其在達到法定要件後單獨改制。第二為台中市合併周邊鄉鎮市，如太平市、大里市、霧峰鄉、烏日鄉、潭子鄉、大雅鄉等獨立改制。第三為台中縣市合併改制。以下將就第二、第三方案，從管理、政治、法律等三個面向，來針對上述兩個不同方案的可行性進行分

析。至於有關台中市單獨改制的方案，則在第五章來作較為深入之分析與探討。

壹、台中市合併週邊鄉鎮市獨立改制

此一方案設計之理由，首先台中縣之部分鄉鎮市，在先天的地理條件上較接近台中市，尤其如霧峰、大里、太平、烏日等地方與台中市相連，而距離台中縣治所在地豐原，不但距離遙遠且地理位置不相連接。其次為現行地方制度法規定，設置直轄市的條件之一為人口必須達到 125 萬人以上，台中市短期在三、五年內恐難達成此一目標，若合併上述各鄉鎮，則問題即可迎刃而解。另以台中市目前之幅員，扣除幾佔全市四分之一面積的大坑山區，所剩之面積實在稍嫌過小，若能合併週邊之鄉鎮市，則整個區域規模更加具有大都會之條件。茲從行政、法制與政治等面向來分析其利弊及可行性。

一、行政面向分析

從區域發展的現況來看，目前台中市的自然都市範圍，實際上已經與鄰近的大雅、潭子、烏日、大肚、大里、太平等地區幾乎連成一體，而共同形成一個大都市的架構，其人口合計高達一百五十萬人以上。況且在合併週邊鄉鎮市後，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（行政院研考會，民 89：162）。

但是以如此的兼併方式將台中縣之精華區域納入，將可能引起台中縣的強烈反對，而合併以後，原有的鄉鎮市將改為區，使其喪失地方自治法人之資格，能否為各該地區的政治人物支持甚或民眾支持，實有待觀察；而且可能更將導致城鄉差距的拉大，造成對其他台中縣民不公平之現象。

二、法律面向分析

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、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區，得設直轄市。」依此規定，設直轄市的要件有二，首先必須人口聚居達一百二十五萬人以上之地區，其次則為在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區。台中市若合併鄰近鄉鎮市，其人口將可達到一百五十萬人以上，已超過一百二十五萬人口之門檻，且合併後之地區亦能符合「聚居」之條件，另從本章第三節之分析，台中市及周邊地區的確在政治、經濟、文化及都會區域發展上有特殊需要。凡此種種，均係對於此一方案較為有力的理由。

然而，依據同法第七條規定：「省、直轄市、縣(市)鄉(鎮、市)及區【以下稱鄉(鎮、市、區)】之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之。」由於本方案須合併台中市鄰近鄉、鎮、市，涉及行政區域之調整(台中市擴大，台中縣變小)，以及各鄉、鎮、市之廢止(改為區)。因此，必須依法律規定行之。然而我國目前並無有關行政區域調整劃分之法律，行政院

曾於民國八十三年制定「行政區劃法草案」送請立法院審議，立法院完成一讀後並未排入議程，經行政院於去（89）年撤回迄今尚未再送請審議；因此，就法律的角度而言，除非透過修改地制法，或儘速完成行政區劃法之立法，否則本案之推動，目前並無法源依據。

三、政治面向分析

在以往威權體制的運作下，像台北市與高雄市，合併週邊鄉鎮市的措施，或許有其政治上的便利運作，而在現今民主化的政治及地方分權主義高張的時代，能否順利達成，頗值懷疑。另就台中縣的整體稅收等利益而言，那些鄰近台中市的部分精華鄉鎮市，一但被台中市合併，其稅收恐怕要失去一半，對於目前各地方政府喊窮的狀況下，必將極力反對；且在進行合併的過程中，勢必牽涉到兩縣市既有政治勢力重新分配的問題；其中包括民意代表席次的減少與選區的重新合併或分割，更使原來的鄉鎮市長與代表因為改為區而失去政治舞台揮灑的空間，是否因此唆使選民加以反對，甚或引起城鄉間政治勢力與地方派系的對立，均有待進一步觀察。

貳、台中縣市合併改制

台中縣市合併改制，亦即將原來屬於兩個地方自治團體的縣與市加以合併，成為一個地方自治團體，並加以改制，成為一個直轄市。此一方案設計，不論從整體建設如交通建設、環保建設等等，城鄉均衡發展，或是從都會圈生活機能、各個生活圈之形成、遊憩休閒區之

規劃，乃至財政規模、組織編制的擴大、人才吸納等角度而言，可說是一個較符合現代都會發展之趨勢。以下仍從管理、法制與政治等面向加以分析其可行性。

一、 行政面向分析

台中縣市合併改制直轄市後，依地制法第三條第一項規定，直轄市之下僅設「區」，並無地方自治團體之設置，據此原有鄉鎮市依法應改為區，成為市政府的派出單位，法人地位勢必消失，因而喪失權力能力，在黑金政治充斥基層，影響施政品質的現況下，對其行政運作效率的提升，或許會有正面的助益。而在政府組織編制與人事任命權限的擴大下，或將有利於人才的吸納與整體地方政府的行政運作及服務品質的提升。

然而，由於管轄範圍突然擴大之下，亦有專家質疑，由於城鄉差異的擴大，居民對於改制後新的自治團體認同感互異，及在整體都市化的強弱不一之情況下，將有可能稀釋改制直轄市後整體建設的有效資源的投入，甚至亦可能擴大不必要資源的浪費（行政院研考會，民 89，頁 160）。另在有限財源的運用上，對於各個地方的建設，必須分出先後順序時，到底要以原有市區為先或者偏僻的鄉區為先，恐將引發另一番爭議。

二、 政治面向分析

從實際的政治利益分配來看，台中縣市合併牽涉到的層面包括行政區域重新劃分的議題，在進行合併時，勢必引發原來兩縣市既有政治勢力重新分配的問題，其

中有關民意代表的減少與選區的合併或分割，一但處理不當，恐將引起城鄉間的政治勢力與派系之對峙；更有一部分台中市政治人物認為，兩縣市一但合併，將來市長選舉由於台中縣人口較多之優勢，可能對台中縣角逐者較為有利，但亦有持相反之看法，認為大區域之選舉，候選人之知名度與形象較為重要，在地域觀念逐漸淡薄的現況下，廣大的台中縣民不見得都支持台中縣出來的候選人，是以，將來實際可能影響如何，尚有待觀察。

三、法律面向分析

有關台中縣市合併改制之方案，其所涉及的法律方面問題如同台中市合併周邊的台中縣部分鄉鎮，可參照上文，在此不加贅述。

第五節 小 結

一、 將台中縣鄰近台中市之部分鄉鎮併入台中市單獨改制為直轄市之規劃方案，是一個極為理想化的制度設計，因為如此一來，台中市的幅員擴大，人口也增至一百五十萬以上，頗有形成大都市之架構，更足以跟北高兩市相比擬。然而，此種理想化的調整方式，在威權體制的時代，或許有其成功的可能性。但理想歸理想，在邁入二十一世紀的時空背景下，政治的民主化與地方自主意識抬頭且日漸高張的現代，從上節各個面向的角度分析，在現實面上，其可能實現的機率，幾乎微乎其微。

- 二、 從宏觀的角度而言，台中縣市合併改制直轄市的方案規劃，除了礙於現今法律規定限制外，其實現的可能性與獲得支持的程度相當大。而此一方案不管基於南北區域平衡的觀點，或基於都會區整體建設的需要，乃至實現民眾的願望與政治的承諾，確實都有其付之實現的必要性；將來檢討台灣地區行政區劃重新調整劃分時，應列為優先考慮的方向。
- 三、 台中縣市合併改制為直轄市之方案，可能面對的最大困難之一為法源的欠缺，因此，從地方制度法的修正與增訂有關行政區劃調整的條文，或近數完成行政區劃法的立法，實為解決此一問題的不二法門。
- 四、 台中縣市在推動改制直轄市的過程中，應先摒棄雙方成見，結合兩縣市的專家學者政治精英與中央民代等，組成推動改制直轄市促進委員會之組織，擬具強而有力的說帖，督促政府早日規劃，並同心協力面對各種可能的挑戰，克服困難，方能畢其功。
- 五、 在推動改制前，有關各項先期整備措施如新的市政府之組織編制、地點選定，各個行政區域的重新調整劃分，縣市議會的同意共識等等，均應先行透過協調，完成先期的作業規劃，使其推動勢在必行，方能減少各項阻力，早日達成願望。
- 六、 改制後的直轄市之下，依規定應將各鄉鎮市改為區，設置區公所，區長改為依法官派。鑒於目前的行政區域劃分，由於社會的進步變遷，使原來規劃的鄉、鎮、市、區制度，顯得極不合理；為了行政效率的提升，減少不必要的人力資源浪費，應從大區域大格局規劃，將目前人口過分稀少、面積過分

狹小的鄉鎮市區加以重新整併，例如台中市的東區與南區可以合併成為東南區一個區，中區、西區與北區也可加以整併成為新的中區，又如台中縣的潭子、大雅可合併成為雅潭區，清水、梧棲、沙鹿可合併成為中港區，大甲、大安、外埔可合併成為大甲區、
、
、
等等。如此一來市政府以下的區公所等行政機關數量減少，其被裁撤的各行政機關公務人員，可進用於組織編制擴大的各行政機關，方不致由於改制後組織編制的擴大，造成公務人員的無限膨脹，不但對提升行政效率無絲毫助益，甚至更加浪費寶貴的人力資源。

七、 此外，針對改制後可能面對的各項衝擊，應先域擬有關配套措施，以茲因應，以減少各種抗拒或消極抵制的現象。

第五章 台中市單獨改制直轄市

之探討

第一節 前言

台中市位居台灣地區之中心樞紐，南北往來交通便捷，是中部地區的政經文化中心，也是中部地區民眾的消費中心。台中市不但地理環境優越，在政治經濟文化的發展均已達一定的規模，都市機能發達，無論在就學、就業、消費、醫療等等，均聚集來自中部其他縣市的流動人口，實為中部都會區域首善之都，更為台灣地區之第三大都市。然而由於其在地方自治層級係屬於省轄市，位階比台北市與高雄市兩院轄市似乎低一層級，其所擁有的各項自治權限，無論在財政分配上甚或人事任用與政府機關組織編制，均比上述二院轄市差別甚多；長久下來，無論各項公共建設，服務品質與都市的進步發展，遠不及北、高二市；為平衡南北差距、使各項建設與服務品質能更上一層樓，並帶動中部地區之整體發展，長久以來，各界主張應儘速升格為直轄市之聲不絕於耳。

2000 年總統大選期間，各組候選人不論是國民黨的連戰、親民黨的宋楚瑜甚或最後當選總統的民進黨陳水扁，在台中市舉辦的政見發表會，均曾開出爭取台中市升格為直轄市之競選支票。2001 年第十四屆縣市長與第五屆立法委員選舉，台中縣市各政黨候選人，又再度提出炒熱此一議題。國民黨政策研究工作會為了解台

中縣市民眾對此議題之民意趨向，曾於去（89）年7月4、5兩日對兩縣市民眾做電話訪問之民意調查，結果顯示大多數的台中縣市民眾，對於台中縣市合併升格，表示支持者高達七成（70.96%），表示不支持者僅佔一成九（19.04%）；另就台中市民眾調查「如果台中市單獨爭取升格為院轄市」的支持度時，有高達七成三（73.88%）的受訪者表示支持，而表示不支持者僅佔一成六（16.62%）。從上述調查可以得知，大多數的台中縣市民中支持台中縣市合併改制直轄市，而各有絕對多數的台中市民眾，更支持台中市單獨爭取改制為院轄市。

由於現行地方制度法第四條規定：「人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區發展上，有特殊需要之地區，得設直轄市。」以台中市目前不到一百萬人口且每月平均成長不到三千人的狀況，想要單獨升格為直轄市，除非透過修法或合併台中縣部分鄉鎮市或與台中縣合併，恐怕在短短的三、五年之內難以達成。又依據該法第七條之規定：「省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區【以下稱鄉（鎮、市、區）】之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之。」依此條之規定，與憲法第一百零八條第一項規定相同，只不過將行政區劃之內容加以詳列出來而已。申言之，行政區劃之內容，包括行政區域之設置、廢止與該區域之劃分、調整等項。凡涉及上述行政區劃之內容者，必須依法律之規定行之。而此處所謂之「法律」其位階與憲法所規定者相同。

我國目前並無有關規定行政區劃如何調整變更之法律，僅有行政院會通過，送請立法院審議之「行政區劃法草案」；該草案於民國八十三年經立法院內政及邊政委員會舉行四席會議通過一讀以後，至目前為止尚未排進議程。由於時過境遷，許多規定均有必要重新修訂。行政院並已於去（89）年加以撤回，迄今未再送請審議。因此從行政區劃的角度而言，台中市的改制直轄市，截至目前為止，可說欠缺法源依據。

行政院於八十九年舉辦研商地制法修正草案會議，該項會議主要的目的是，研商地制法修正，取消鄉鎮市自治選舉，鄉鎮市長改為由縣長依法派任，並擴大直轄市，縣市職權，並有意將直轄市的一百二十五萬人口門檻改為一百萬人。台中市長張溫鷹曾親自出席，積極爭取將設置直轄市的人口門檻降低，並尋求其他縣市之支持；終獲行政院內政部等相關單位的回應，行政院並於民國八十九年十月十八日通過「地方制度法修正草案」，將升格直轄市的人口數門檻降為一百萬人，並增訂涉及行政區劃之升格程序，由行政院核定之規定。此一修正草案一旦獲得立法院三讀通過，則台中市推動改制直轄市，可避免觸及行政區域劃分法等問題。在獲得充分的法律授權下，其實現的可能性將指日可待。

在上述條件具備下，本章對於先行推動台中市改制為直轄市的可能性，擬從政治面、法制面與管理面等三個面向，分析其可行性與可能遭遇之困難與阻力；另對於單獨改制直轄市從財政、整體建設、改善交通與治安、行政效率與服務品質等方面，分析其利弊得失；最

後提出配套措施與策略性做法尋求突破解決之道。

第二節 單獨改制之可行性分析

壹、政治面向分析

台灣地區早期的開發從南部開始，而中部地區的開發亦早於北部，無論是在清領時期，抑或是日治時代，台中皆屬於重點的發展地區，更是台灣文化的發展中樞，台中素有「文化城」的美譽。自國民政府遷台以來，由於四級政府的區域架構，中央政府長期駐於北部，促使北部逐漸成為台灣的政經中心，隨著人口的急遽增加，各項建設的突飛猛進，無形中顯得中南部的發展嚴重落後，而民國六十八年高雄市的升格為直轄市，帶給南部發展的一線希望，相對得更加突顯中部的不受重視，也因此使中部人一直存在著政府「重北輕南而忽視台中」(重北輕南空其腹)的窘況。

以整體的地理環境而言，中部地區尤其台中市，實在沒有理由成為各項建設發展的孤兒，基於國土的整體規劃，如何平衡北、中、南部的差距，實為政府刻不容緩的課題，而將台中改制為直轄市，以目前的地方自治制度而言，勿寧是一帖不錯的藥方。行政院張院長於民國九十年提出 8100 億專案，於立法院報告中指出：台灣要成為世界地圖的重要節點，台北、台中、高雄都會區的建設一定要升級，以促進國土的均衡發展；三大都會區要建設完整的海空港聯合運作，國際物流零阻力。

依此國家的政策目標，更進一步確立了台中市（縣）升格的必要性與急迫性。

台中市無論在政治發展、產業結構、人口分布都已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。台中市在最近十幾年來，由於加速各項土地重劃工作，使原本人口、商業過度密集於面積狹小的中區之狀況獲得改變，在二十年前原屬郊區的各期重劃區（尤其五期以後），由於拜房地產景氣的蓬勃發展，各個住宅、商業、辦公大樓的建設，猶如雨後春筍般，到處林立，更由於七期以後的重劃區，不管是道路、停車場、公園、綠地等等公共設施，因有更完善的規劃，更加吸引許多建築業及各項大型商業紛紛加入投資的行列，至於台中市工業區，因有廣大腹地與完善規劃，加上通往南北交通便捷等優點，陸續吸引許多國內外企業紛紛加入投資設廠的行列，更加帶動整體台中市的均衡發展，使台中市已逐漸發展成具有大型都會區的雛形。

以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，已經呈現土地使用集約度高、各類建築物逐漸密集，道路四通八達，各項公共設施與工商服務功能完備的都市特徵。而在都市化的發展帶動下，台中市已經儼然成為中部地區的政治行政中心與區域經濟活動之中心。然而因囿於本身地方自治層級與職權功能的限制，對於整體土地的利用無法配合都市化的發展而加以調整，甚至各項公共建設限於財政的拮据，而無法隨政經的發展同步完成，因而阻礙了台中市

發展成為都會中心的潛能。以整體台灣長遠之計，必須朝北、中、南三都會區發展，北、高二市均已改為直轄市，台中市為中部五縣市消費、就業及活動中心，在中部地區發展已落後的現況之下，如何提升台中市的政治空間，包括政策發言權、人才甄補空間、以及參與中央決策與協調空間等等，以更進一步加速其都市化的建設發展，將台中升格改制為直轄市，實為刻不容緩的措施。

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的帶動，以致各個區域的產業結構分布凌亂，未能妥適運用地緣經濟的優勢，創造更進一步整體發展的契機（陳立剛，民 89 年）。而中央政府一直期待利用大台中地理位置的樞紐性，架構出亞太營運中心的藍圖。因之，台中市的升格直轄市一方面有利於統合大台中地區的區域經濟發展，更能進一步在海空港（台中港與將來之清泉崗國際機場）的便利之條件下，使得中部地區得以有效與全球經濟體系接軌，落實建構亞太營運中心的機制。

另外，在政策與執行的考量上，台中市的先單獨升格，或許有其較為迫切的需要性，但若從宏觀的角度觀之，則以台中市的幅員及其與鄰近台中縣的許多密不可分地理關係而言，例如交通建設方面，包括捷運系統的規劃，乃至國際海空港境外交通的連結，由於縣市的位階不同，預算的規格或將有所差異，若無一個統合規劃單位或協調機制，恐將淪於各自為政，對於整體的功能將大打折扣。例如以已經定案即將執行的第三科學園區而言，由於園區涵蓋台中縣、市，將來在兩個地方

政府不同的自治法令規範之下，恐將造成「一區兩制」的情況，進而影響廠商的投資意願，降低當初籌設的美意。

質言之，由於台中市與南投縣、嘉義市一樣，是一個典型的內陸縣市，其地理位置內含於台中縣，更由於都會區域發展的結果，使其與台中縣不管在政治上、經濟上、交通上、乃至休閒、居住等等，均已形成區域的共同生活圈，因此，在規劃台中市先行升格為直轄市的同時，除了必須預留將來合併的政治考量以減少阻力外，如何透過加強府際關係的協調機制，以推動各項區域建設，是不能不注意的重要問題。

貳、行政面向分析

首先，台中市基於都市發展與南北平衡的需要，要求比照台北、高雄兩個直轄市，期望藉著分配較多的財政資源，擴充市府的組織編制，強化市府進用一級主管人才的權限，來加強地方建設，帶動整體中部地區的發展，的確有其落實地方自治的正當性與必要性。

其次，就人口及其密度而言，截至 2001 年 6 月底為止，台中市設籍人口已達 977,131 人，戶數為 314,134 戶，另根據台中市八十九年戶口及住宅普查初估：常住人口計 105 萬人，宅數約 41 萬戶，唯實際居住人口約 130 萬人，目前正以年增率 2.7 % 持續增加中。在人口密度方面，目前人口密度為 5,964 人，早已超過台北市升格直轄市之人口密度，而若以實際居住人口計算，人

口密度為 7,955 人，更已超過高雄市升格直轄市的人口密度（有關台中市與北高兩市升格時的人口比較，如表 5-1）。

依正常速度計算，台中市約於民國九十一年七月以前，設籍人口將可達一百萬人，符合即將修訂之地方制度法降低為一百萬人的門檻規定，也達到當初北、高兩市升格之人口標準。使台中市在爭取改制直轄市的基本條件能夠水到渠成，對於加速台中市的發展，指日可待。

表 5-1 台中市與北高兩市升格時的人口比較表

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 平方公里	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 平方公里	1,129,344	7,352	兼併小港鄉升格直轄市	
台中市 2001.06	163.42 平方公里	981,612	6,012		* 設籍人口
		1,300,000	7,955		* 實際居住人口

資料來源：台中市政府計劃室

再以地方制度法與地方行政機關組織準則規定觀之，雖然業已適度放寬各縣市政府的組織編制，並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認命若干一級主管的人事任命權限。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。諸如：地方政府組織單位的多寡、員額數量的配置、職務的列等，均遠不如直轄市；在一級單位主管的自由任命上，縣市最多只有五位，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外，其餘一級單位主管皆可由市長自由任命。在改制直轄市之後，由於組織與員額的擴大，對於行政效率與服務品質的提升，將有利於台中市邁向更進一步的發展。

然而若以改制最重要訴求的增加財政資源的角度觀之，恐不樂觀，因為此一問題最重要的癥結在於當前中央與地方的財政收支劃分的制度規範與實務運作，不盡合理，特別是在精省之後，各縣市相關分配比率的訂定，幾乎每年都在調整變動。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）。而統籌分配款之分配，因尚未建立合理透明之制度，導致所能分配款項之高低，往往流於各憑本事。高雄市改制後，其財政比起台北市仍有相當大之差距，即可證明。由此觀之，台中市若光憑改制直轄市而寄望財政獲得大幅改善，恐將緣木求魚；更何況改制後由於組織員額的大幅擴充，將造成人事經費的大幅增加，在財源增加有限的情況下，恐適得其反。

參、法制面分向析

台中市升格直轄市主要涉及的法律適用問題，首為憲法，其次為地方制度法，以及財政收支劃分法的配合修正等。依據憲法第一〇八條第一項第二款之規定，有

關行政區劃之問題，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。由於台中市單獨改制直轄市，若未合併鄰近台中縣之部分鄉鎮市，或與台中縣合併，並未涉及行政區劃之變更問題，尚不至有尚未完成立法之行政區劃法適用之問題。

另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、文化及都會區發展上有特殊需要之地區，得設直轄市。」依此條文之規定，從上述政治與管理面向的角度分析，台中市無論在政治、經濟、文化或都會區發展上，的確有其設置直轄市的需要。然而以台中市目前僅九十八萬之人口而言，則又不合乎上述規定之標準。依據八十九年十月十八日行政院第二七〇五次會議通過的「地方制度法修正草案」第四條規定，已將原有一百二十五萬以上的門檻降低為一百萬人以上。是以，只要該修正草案能過獲得立法院三讀通過，則台中市在不久的將來（預估為九十一年六月底），只要人口達到一百萬，則其改制的法律問題，似乎可以迎刃而解。

第三節 單獨改制之利弊分析

壹、財政方面

以推動改制的各項原因而言，財政問題，可說是其中的一項最主要也最重要的原因之一；然而依據現行財政收支劃分法之規定，台中市一但改制為直轄市，除了

爭取該法第八條第二項規定的統籌分配稅款，或許可以分得比現在較多的分配額外，其他的財政收入，一般縣之遺產及贈與稅可保留八成，直轄市則僅保留五成，改制後將減少三成，土地增值稅則由保留八成變成可以全部保留，加加減減下來，可說差別不大。但在支出方面，單從組織編制員額的擴充而言，其所增加的各項人事費用，將比目前相對提高許多，至於其他在行使職權方面所可能增加的費用，亦當不少。然而以統籌分配稅款而言，在各個地方積極爭取地方自治合理分配財源的現況下，就如去年台北市長馬英九與高雄市長謝長廷為了爭取較高的統籌分配稅款而互相較勁，並分別向中央強力放話的情況，一但台中市加入此一統籌分配稅款的爭取行列，在北高兩市的強勢夾擊下，到底能向中央爭取多少補助的增加，尚值得懷疑。

依據民國八十八年台中市統計要覽資料顯示，民國八十七年台中市境內每年課徵各項稅收高達五百億之多，但其中國稅佔了 50.04 %，省稅佔了 28.1 %（當時尚未精省），亦即台中市境內每年課徵的稅收當中，竟高達 78.14 % 必須上繳；如果以賦稅公平、合理分配的原則而言，台中市最有權利向中央爭取比現在還多的統籌分配稅款。基於此因，長期而言對於台中市的財源或許有利。

由上述分析可知，台中市單獨改制對於財政資源的實質助益，以短期而言，非但未能蒙其利，恐先見其弊而得不償失；但就長期而言，只要透過不斷的爭取與財政收支劃分法的合理修正，應會逐漸改善而收到預期的

效果。

唯在財源尚未有效增加之初，對於政府組織員額的擴充，應先將目前各行政區面積人口不合理的狀況，加以調整改善，例如以中區而言，人口不過二萬三千人面積不到一平方公里（僅 0.88 平方公里、89 年底止人口 23096 人），實有必要與西區甚至北區加以合併；另對於改制後組織編制員額的擴充，宜採逐步漸進的方式，並預留將來進一步合併台中縣改制後遞補的空間，方不至造成人力資源的過度浪費，更有助於行政效率的真正提升。有關台中市各區面積與人口比較，如表 5-2。

表 5-2 台中市面積與人口比較表

區別	中區	東區	西區	南區	北區	西屯區	南屯區	北屯區
面積	0.88	9.28	5.70	6.81	6.93	39.84	31.25	62.70
人口	23,096	70,575	112,650	98,779	148,037	173,031	123,287	216,295
備註	一、面積單位為平方公里。 二、人口以民國 89 底之統計為準。							

資料來源：台中市政府。

貳、整體建設方面

台中市改制的第二個理由是，利用財源的增加來加速各項建設，然而就如上述情況，以現行財政收支劃分制度而言，能否真正有效爭取中央補助款的增加，尚在未定之天，至於規劃整體的建設，尤其以交通建設為例，成立直

轄市後為因應將來人口的增加造成市區交通的癱瘓，及早規劃捷運系統，以為未雨綢繆，實為市政建設最主要工程之一，而捷運系統的規劃應有較大格局的構想，必須延伸至台中縣乃至彰化、南投縣，均有可能，而光憑台中直轄市的力量顯然不夠，必須有賴中部地區縣市政府的協調合作才能成功。至於作為將來大都會區與國際間直接接駁的海、空港建設，因屬台中縣轄區，且屬於國土規劃與國家整體政策的範圍，應由中央執行地方配合，至於由海空港通往市區或其他地區的快捷通路，在兩個縣市尚未合併的情況下，更有賴中央的整體規劃與居中協調配合，

然而在其他建設方面，諸如公園、綠地、停車場、市區道路交通，環保、教育等等之規劃與建設，由於改制直轄市後財源自主性與人力素質可能提高的帶動下，可能帶來上述都市區內各項建設的正面效益，應是可以預期的。

參、交通治安方面

台中市政府在推動改制直轄市的各項說帖中，曾提及交通與治安危機的嚴重性與迫切性。在交通危機方面，首先水楠機場使用率以達飽和，航空運輸系統無法因應使用需求，且因受限於當初設計容量無法提供中型以上飛機起降，更缺乏機場聯外道路的系統規劃，致使航空運輸系統出現危機。其次則為鐵路交通貫穿市中心區，阻隔都市空間之均衡發展，加以道路運輸系統分類不明，致使大眾運輸系統品質低落，造成運量不濟，路網萎縮之危機。

至於治安方面，由於流動人口的增加，使台中市必須承擔整個大台中都會區的犯罪案件，其犯罪發生件數幾乎直逼北高兩市，而犯罪發生率則高出北高兩市。歸納原因，乃因外縣市進入本市之流動人口，幾佔所有犯罪的半數之多。而受限於目前員警的編制與人口之比例，與北高兩市相比，呈現嚴重不足的現象，使治安出現了危機。

因此期望透過改制院轄市，增加交通規劃單位人才的吸納，以及員警人數的擴編，來改善交通與治安的危機。然而，交通的危機，基本上是因目前有關交通運輸系統的規劃不盡週沿以及近年來人口與車輛增加之故，其所涉及的是整體國家建設的一環，並非台中市本身力量所能解決的。至於治安問題，應係都會區發展的一個必然現象，以及整個經濟因素與人民守法觀念薄弱等各種原因造成的，僅憑增加警力而寄望治安的大幅改善，恐不樂觀。

肆、行政效率與服務品質方面

一般而言，改制直轄市後，行政機關由於組織編制的擴大與公務人員官等的提高，可能會激勵服務品質的提高，但是單獨改制後，隨著公務人員數量的增加，而業務不一定相對增加的情況下，亦即服務的對象與服務的項目相同下，卻要使用加倍的人力，使政府的人事費用加倍增加，可能會相對變成行政效率不但未提高，反而降低的情形，在政府財政收入並未大幅增加的狀況下，實在不符合經濟與效率的原則。

第四節 可能遭遇之困難與

突破解決之道

壹、可能遭遇之困難

行政院會於去(89)年十月十八日第二七〇五次會議通過「地方制度法修正草案」，其中第四條將原來設置直轄市的人口門檻由一百二十五萬改為一百萬人；並增訂第七條第二項規定：「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)政府提請縣(市)議會通過後，函請內政部轉報行政院核定之，不適用前項規定。」此所謂前項規定，乃因該條第一項規定：「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。」上述草案一但獲得立法院通過，則台中市改制直轄市，只要市議會通過決議報經內政部轉行政院，經過行政院核定即可。等同宣佈台中市將優先於其他縣市改制之消息後，卻出現許多強烈的不同意見，也可以說是台中市將面臨許多困難與阻力，茲將其綜合分析歸納如下：

- 一、其他也積極爭取改制直轄市之縣市，在失望之餘，必會消極抵制，進而動員轄內立委杯葛相關之修法，使台中市的改制無「法」可循，進而使行政院對台中市的美意，難以實現。
- 二、如果推動單一縣市改制直轄市，將可能導致其他

積極推動改制的地方政府，強力要求一起改制或比造改制為直轄市（縣），如此一來，從北到難將有台北縣、桃園縣、台中縣、彰化縣、台南縣、高雄縣等縣要求比造台中市改制，相對造成對於其他縣市的不公平待遇，因此可能迫使中央政府擱置或藉故沿緩直轄市之推動工作。

三、基於上述可能發生之狀況，可能迫使政府回過頭來從新檢討目前地方制度法的癥結；亦即在精省以後，事實上各縣市實際上等同直轄縣市，因為都是同樣在中央之下的一級地方自治團體，其所享有的各項權利與義務，不應再有差別待遇，如果非要保留所謂直轄市之名稱不可，可朝修改地制法，將縣市之各項權利義務比造直轄市之有關規定，如此一來，台中市想要優先改制的願望終將落空。

四、假如上述地制法草案遭到杯葛，而難以過關，也可能造成政府從新檢討整體國家資源合理重分配之國土規劃，以及行政區域重新調整劃分的問題，由於此一議題，牽涉的政治性爭議較大，能否在短期間定案，恐難預期，從而台中市的改制問題將變成遙遙無期。

貳、突破解決之道

儘管台中台中市在推動改制直轄市可能面臨上述眾多困難，但並不表示此一願望真的就無法達成，只要台中市全體市民有信心有決心，運用智慧將困難加以突破，終究會有轉圜的餘地，本文擬提供幾點淺見，以供參考。

首先由台中市政府與市議會主導，廣招轄內各級民意代表，包括各黨各派之中央與地方民代，地方上對中央有影響力之人士以及專家學者等，共同組成「促進改制委員會」，並由市政府相關局室等單位負責召集，擬具下列各項理由，透過協調溝通向行政院與立法院進行遊說，並對可能反對之決策官員與立委加以說服，化阻力為助力：

1. 台中市改制直轄市，可以帶動整個中部地區的發展，平衡目前南北發展不均的現況，可說是為了整個中部地區民眾乃至國家的整體利益著想，並非只是為了台中市本身的利益。因為根據過去國外發展經驗顯示，如果過度集中某一特定城市而未顧及區域平衡，將可能造成國家發展的瓶頸，且易衍生政治及社會問題，而適度的區域平衡發展，則可有效提升國力。
2. 台中市的都會發展已經成型：台中市成為鄰近縣市甚至中部地區民眾，不管是購物、消費、娛樂乃至就業、就學、就醫等日常活動的中心，中部地區以台中市為核心的生活圈以然形成，台中市成為中部地區政經中心乃地理環境使然，也是時勢之所趨；然而由於精省的實施，加上九二一大地震的影響，使台中市在中部地區的政經地位受到很大的衝擊。如能透過改制升格，不但能增加中部地區的政治發言空間，更可以藉此擴大內需，爭取更多的資源與自主性，對於迅速恢復中部地區的風貌與生機，將有一定的幫助，更進而提高中部地區的政經地位。
3. 台中市改制並不影響其他縣市的利益：事實上台中市改制不但不會影響中央對各縣市補助款的減少，反

而可能增加。以財政收支劃分法規定之中央統籌分配款為例，民國八十八年，北高兩市共分得八百多億，而台灣省二十一縣市則分配不到北高兩市的總和，而去（89）年北高兩市共分得六百七十億，其中高雄市分了一百八十億，台北市拿了四百九十億，謝長廷市長還很不滿意的認為差台北市太多。反觀台中市則只分到十億，假如讓台中市改制，可以去與北高兩市共分六百七十億之大餅，如此一來，對於台灣省其他未改制之各縣市，因少了台中市的分配，豈不更能爭取較多一點的經費。何況台中市爭取改制另一重要原因乃在取得更大的人事任命權，以利各項市政建設之推動，對於其他縣市並無損失，基於此，各縣市不但沒理由反對，反而更該支持且樂觀其成才對。

4. 台中市先改制以後再合併台中縣：以短期目標而言，台中市改制，只要行政院會通過之地方制度法修正草案獲得立法院三讀通過，由台中市報內政部轉報行政院同意即可解決，只差臨門一腳；但若合併台中縣一起改制，則需另制定行政區劃法並經立法院審議通過，茲事體大緩不濟急。但以長期目標而言，台中縣市合併改制，才能真正平衡南北差距，符合國家利益的根本之道。因此台中市在推動改制時，必先承諾並預留將來與台中縣合併的條件與空間，則台中縣自無反對之理由且更需協助讓此一短期目標儘速達成。

其次，台中市政府應先提案請市議會同意通過，事先完成必備的法定要件，並聯合各政黨之地方與中央民意代表、具有影響力的地方人士、專家學者等，組成「推動台中市改制直轄市促進委員會」之類的組織，分頭向

各政黨及各縣市立委進行遊說，化阻力為助力，使地制法修正案早日獲得通過，並進而促請行政院同意，早日實現陳水扁的競選諾言，則台中市改制的願望即可水到渠成。

第五節 小 結

本（90）年12月1日，第十四屆縣市長與第五屆立法委員選舉，競選期間，台中縣市各政黨侯選人均將推動改制直轄市列為主要政見之一，可見各個政黨均對此一議題同具共識。12月6日，同屬國民黨籍也同時當選為台中市、縣長的胡志強與黃仲生，在獲頒當選證書互相道賀時，胡志強市長曾先表示，讓台中市優先升格再推動台中縣市合併升格，黃仲生隨後表示並不反對且樂觀其成的看法。相較於同時未獲連任的廖永來縣長與張溫鷹市長，對於改制看法的分歧¹⁵，已經獲得舒緩，對於台中市推動先行單獨改制，可說已經去掉一塊大石頭，這是值得台中市民鼓舞的一項喜訊。

然而在胡市長於當選之後信誓旦旦為台中市爭取改制直轄市的同時，應督促市府團隊，預先擬定各項具體的策略性做法與配套措施，先期完成各項作業規劃，使此一政見及早付之行動。

¹⁵ 張溫鷹市長曾經主張，讓台中市先行升格再推動縣市合併升格，但廖永來則強烈主張，台中市要升格應該合併台中縣升格，否則兩縣市同時分開升格。

台中市在擅長協調折衝能力與深具國際觀的胡市長執政下，一但真正達成改制的短期目標後，就長程目標而言，如何重建國土規劃的均衡發展，提升整體國家競爭力，才是根本解決之道。本文認為，從行政區劃的重新檢討調整著手，是一個值得加以重視的議題，因而提出下列幾點結論：

- 一、 台中市的改制升格，雖為平衡南北差距的方法之一，而欲使此一目標真正落實有效；合併台中縣，藉著兩縣市廣大的腹地，產生的互補作用，使彼此的資源共享，台中市扮演都會區樞紐中心的角色，台中縣可補充大台中裡面人口所需要的生活品質。再基於宏觀的角度，對於中部都會區的整體建設，做出大格局長遠性的規劃，才能有助於中部地區乃至台灣地區的平衡發展。
- 二、 為落實地方自治，根本解決之道，應先從宏觀的觀點來規劃行政區劃的問題，以較大區域的生活圈來規劃第一級的地方自治團體為目標，以嶄新的觀念取消現有的鄉鎮縣轄市自治法人地位，配合政府再造、組織再造，而以小區域但需具有一定程度以上規模的生活圈（大幅整併規模太小的鄉、鎮、縣轄市）來規劃第二級地方自治團體，除可解決取消鄉、鎮、縣轄市公所等公務人員的去留問題外，並可讓台灣地區過去以來由於行政區域規劃的不當所產生的種種弊病，一併消除。
- 三、 為因應今後各縣市紛紛爭取改制升格的訴求，如

何提高各縣市的自治地位，應從制度面著手，將現行地方制度法與財政收支劃分法等，有關直轄市與各縣市間，不管在財政收支、組織編制或人事任命等方面，不平等的規定加以修正，使之趨於平等，則是否爭取改制或不改制，將顯得既多餘且無必要。讓各縣市以其從爭取改制不如從區域整合的觀點，將那些地理位置相連接，生活習慣相接近，居民日常生活相牽連，而形成的區域經濟生活圈之地方，加以合併並顧及人口、面積及經濟、行政與財政之間，彼此的落差不要太大之原則，大家在立足點平等的原則下，共同為各地方的建設發展落實執行，對於整體國家的均衡發展與國際競爭力的提升，將有絕對的助益。

第六章 研究發現與建議

壹、研究發現

一、從台灣地區目前的行政區域劃分，我們可以發現，出現了以下幾個問題：

- (一) 行政層級過多：在精省前，從中央到地方，計有省（直轄市）、縣（市）、鄉（鎮、市）等四個層級。精省以後，雖減少省的層級，但直轄市未變，似乎夾在中央與縣（市）之間，形成另一個不合理的夾層。而鄉、鎮、縣轄市這一層級似仍有必要精簡或大幅整併。

(二) 各級地方自治團體差異過大：例如屬於屬於中央以下第一級地方自治團體的縣市，彼此之間的土地面積與人口之差異級為懸殊，以人口數比較而言，人口最多的台北縣與最少的澎湖縣，人口相差幾乎將近 40 倍（福建省的金門與連江縣不算）；再以土地面積比較，最大的花蓮縣與最小的嘉義市，面積相差更高達 77 倍¹⁶但自治層級卻相同。至於鄉、鎮、市這一層級，與縣市層級相比，更是有過之而無不及。

(三) 行政區域劃分位置不當：以縣市層級而言，整個大台北縣境內，又劃分出台北市與基隆市，許多台北縣的鄉鎮，如金山、汐止、三芝等鄉鎮，其距離縣府所在地之板橋市均較基隆與台北市遙遠，生活、交通等日常活動亦與台北縣較無關聯。而新竹、台中、嘉義、台南市等四個省轄市，幾乎被上述四個縣包圍起來，或將該四個縣切割成兩部分。例如台中縣的霧峰、大里、烏日等地區，幾乎被台中市隔開，該地區的民眾要到縣政府洽公，必須繞經台中市，徒增不便；其他縣市類似此種情況者，更不勝枚舉。

二、 我們從英、法、日等先進國家實施地方自治的經驗，尤其其政府層級及行政區劃的演進可得出下列結論：第一、實施地方自治，給予地方自治團體充分的自治權限為時勢之所趨；第二、最基層的地方

¹⁶ 台北縣人口為 356,7896 人，澎湖縣則為 8,9496 人；花蓮縣土地面積 4,628 平方公里，嘉義市則為 60 平方公里。

自治團體，其區域範圍有越來越擴大的趨勢；第三、將原來較小的行政區加以整併或裁撤，必先通過完整的法律依據，並經政府採取鼓勵或漸進的方式，充分尊重民意；第四、行政區域的調整劃分，必隨著時代的進步與生活圈的形成或因政治、經濟、交通、環保與行政效率等因素為考量之重要依據；第五、行政區劃並非一成不變，只要基於各項需要，均可隨時修正或變更。這些先進的民主國家的相關發展經驗，可供台灣未來實施行政區劃時之決策參考。

三、 因此，在規劃台灣地區未來行政區域重新調整之前，必先確立我國是朝「地方自治」的制度設計以及各級政府的職權加以清楚明確的規範；其次再進一步確立地方政府的層級，以及各級地方自治團體的規模、範圍與權責。在行政層級的設計上而言，在中央之下以一至二級為原則，在將目前部分縣市進行合併後，成為第一級的地方自治團體，至於縣之下的鄉（鎮、市），原則上仍予保留，但不賦予自治法人的地位，除非各鄉、鎮、市能自行依據生活圈作有效的整併或切割，在人口與面積達到一定程度範圍以上，始賦予自治法人之地位，得組成第二級地方自治團體進行地方自治，在各鄉、鎮、市未達地方自治法人標準時，暫停自治選舉，其首長改為依法官派。

四、 中央以下第一級地方自治團體，包括直轄市和整併後的各縣市，在制度面上應朝規模方面均衡、權限方面平等的原則設計，並落實地方自治功能

五、 基於區域平衡、都會區生活圈資源共享、民眾願

望、區域整合的觀點以及政治承諾的實現等考量，台中縣市確有合併成立直轄市的必要，但在短期目標而言，可從台中市單獨改制先實施，然後以合併台中縣作為最終目標。

六、在推動台中市先行單獨改制時，應成立類似改制促進委員會的暫時性組織，並提出理由充分具有說服力的說帖，擬定具體的策略與完善的配套措施，儘早完成先期作業準備，才能化阻力為助力，完成民眾的願望。

貳、建議

一、有關行政區域重新調整劃分的建議如下：

（一）政府層級的重新調整：

精省條例實施後，將省的層級虛級化，不賦予法人的自治地位，但原與省同一層級的直轄市，不但未虛級化，更在地方制度法中明文規定其各項權限大於縣市，似乎形成中央與縣市之間的夾層，應該修法將縣市的各項權限比造直轄市，使直轄市與縣市真正同為中央以下的第一級且地位平等的地方自治團體。至於鄉鎮市部分，首先取消法人資格，不賦予自治權限，並逐步大幅整併那些幅員太小或人口稀少之鄉鎮，在達到一定標準後，可重新賦予自治權限，以貫徹落實地方自治的原則。

（二）縣市層級的區域重劃：

首先擬定達到設置縣市標準的規定，可依其人口及面積等條件區分為甲、乙兩種縣市，限制其機關組織員

額編制，人口及面積過小又未能立即合併者，限定幾年以內強迫合併。一方面避免衝擊過大，亦能兼顧提高縣市權限與規模之原意。

（三） 鄉鎮縣轄市的區域重劃：

對於人口稀少根本不夠自治條件資格之鄉鎮市以區域生活圈之原則加以合併，可保留原來之地名，而將重新合併後之區域賦予「自治區」或「區」之名稱，再實施地方自治；經過合併後之自治區，原則上以一百個走右為度。

（四） 區域重劃時應考量之因素：

在進行區域重劃時，首應考量的為政治因素，包括尊重地方民意的取向，地方公職人員的出路問題，甚或對地方政治生態的衝擊等；其次為行政管理方面的考量，包括行政層級最適化與最簡化的考量，行政機關組織人員的安置問題，以及其他配套措施的建立。

（五） 法律制度的配合修訂：

任何一種完美政策之制定，在民主法治國家，若沒有法律之配合，將徒勞無功。有關此一政府再造之工程，所可能牽涉的法律甚多，包括地方制度法、行政區域劃分法、財政收支劃分法等等，均有重新修訂之必要，甚至對於第一、二級地方自治團體之設立標準除可於地制法增訂外，亦可另行訂定地方自治團體設置條例或通則之法律，將各級地方自治團體設立標準與原則作一詳細明確且妥善之規定。

二、 有關台中縣市改制直轄市的建議如下：

（一） 確立改制的目標：

台中市先行單獨改制，只是因應地制法修正草案通過後，比較容易付之實現的做法，應將之列為短期目標，但以長期目標而言，台中縣市合併改制，才能真正平衡南北差距，符合國家利益的根本之道。因此台中市在推動改制時，必先承諾並預留將來與台中縣合併的條件與空間，則台中縣自無反對之理由且更需協助讓此一短期目標儘速達成。

（二） 可能遭遇困難的突破：

台中市要單獨推動改制直轄市，可以預見的將出現來自其他縣市反對的阻力與困難，因此必須擬具各方力量，形成共識、目標一致，提出充分的理由，透過政黨的協調溝通，將阻力化為助力，使行政院修正之地制法修正草案早日獲得通過。

（三） 原有鄉鎮市的定位：

台中縣市將來如果合併改制，依地制法第三條第三項規定：「直轄市及市均劃分為區。」則原有鄉鎮市之自治法人地位勢必喪失，因此涉及各機關人員之安置、機關與業務之調整，除需顧及當事人之權益外，更需配合政府再造之精神，及早擬出完整的配套措施。

（四） 組織人事的規劃：

假如台中市先單獨改制，依現行法律規定，可以大幅擴充組織編制與公務人員之進用，但基於行政效率與

將來合併台中縣有關縣政府等機關人員安置之考量，應不宜一次擴充完畢，因為如此，在財源不一定增加且工作量相同的情況下，大量進用人員，不但造成市府財政的雪上加霜，更不符合行政效率的原則，因此，應該先分輕重緩急，對於確有必要的組織與人員，可採逐步擴充的原則，同時顧及將來一但縣市合併，大批台中縣公務人員的安置空間。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

古明源，《日本地方政治制度之研究》。台北：文化大學日本研究所，民 65。

紀俊臣，《直轄市之自治法制設計評估》。台北：時英，民 85。

浦善新等，《中國行政區劃概論》。北京：知識出版社，民 84。

許極墩，《台灣近代發展史》。台北：前衛，民 85。

黃錦堂，《行政區劃設計暨相關法制調整之研究》。台北：中國國民黨中央委員會政策研究工作會，民 84。

趙永茂，《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：翰蘆，民 86。

劉道義，《為什麼要廢省 - 我國行政區的檢討與調整》。台北：提智，民 86。

_____，《台灣新地理》。台北：前衛，民 88。

薄慶玖，《地方政府與自治》。台北：五南，民 86。

薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會，《地方政府論叢》。台北：五南，民 88。

二、 期刊

丁仁方，〈廢除鄉鎮市級選舉對地方政經生態的衝擊〉，《國家政策雙周刊》，第 171 期，民 86，頁 14-15。

史美強，〈變革局勢：台灣省政府組織變革方案之探討〉，《理論與政策》，第 48 期，民 87，頁 42-65。

江大樹，〈國家發展、政府層級與行政區劃〉，《國策雙周刊》，第 149 期，民 85，頁 2-4。

_____，〈台灣行政區劃調整的回顧與前瞻〉，行政院國家科學委員會民國 89 年研究成果，台北，民 89，頁 9-13。

紀俊臣，〈修憲後新地方政府之組織管理〉，《中國地方自治》，第 51 卷，第 1 期，民 87a，頁 22-37。

_____，〈地方自治團體的法律地位〉，《中國地方自治》，第 51 卷，第 3 期，民 87b，頁 34-16。

- _____，〈我國地方自治之設計原理與制度發展〉，《中國地方自治》，第 52 卷，第 1 期，民 88a，頁 4-13。
- _____，〈精省與新地方制度法〉，《中國地方自治》，第 52 卷，第 2 期，民 88b，頁 3-23。
- 許新枝，〈日本市田丁村合併之探討〉，《中國行政評論》，第 1 卷，第 3 期，民 81，頁 16-21。
- 梁崇民，〈法國行政區的定位與發展〉，《國策雙周刊》，第 149 期，民 83，頁 13-15。
- 陳立剛，〈地方政府體制再造：鄉鎮級政府體制之研析〉，《中國地方自治》，第 51 卷，第 2 期，民 87a，頁 4-14。
- 黃啟禎，〈凍結省自治選舉後中央與地方權限之劃分〉，《月旦法學》，第 24 期，民 85，頁 23-28。
- _____，〈台中市改制直轄市範圍之界定與設置程序芻議〉，《新世紀智庫論壇》，第 9 期，民 89，頁 70-73。
- 黃錦堂，〈行政區域調整之憲法基礎 - 以台北縣市、基隆市為例〉，《理論與政策》，第 7 卷，第 3 期，民 82，頁 3-15。
- 黃德福，〈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，民 86，頁 15-17。
- 趙永茂，〈行政區劃對地方自治的影響〉，《國家政策雙周刊》，第 149 期，民 85，頁 5-7。
- 劉君德，〈日本的行政區劃改革及其經驗借鑒〉，《中國方域》，第 113 期，民 87，頁 11-14。
- 鄧憲卿，〈英國地方行政區域全面調整簡介〉，《研考月刊》，第 147 期，民 78，頁 57-67。
- 薄慶玖，〈多省制的思考與設計〉，《國家政策雙周刊》，第 149 期，民 85，頁 36-54。

三、 論文

姜雍熙，〈新竹市與嘉義市改制之行政問題研究〉，碩士論文，政治大學，民 73。

黃政全，〈台北市都會區行政區劃之研究〉，碩士論文，政治大學，民 82。

黃明勇，〈台灣疫區行政區劃調整之研究〉，碩士論文，政治大學，民 88。

黃錦堂，〈行政區劃之法制與政策概述〉，財團法人國家政策研究基金會委託研究報告，民 89。

鄭定邦，〈桃園縣升格為直轄市之可行性研究〉，碩士論文，元智大學，民 89。

應宜珠，〈我國地方政府層級與行政區劃分之研究〉，碩士論文，師範大學，民 81。

陳立剛，〈台北縣、桃園縣與台中縣市升格為直轄市相關問題之探討〉，行政院研究發展考核委員會委託研究，民 89。

四、 文件

行政院：院會通過〈地方制度法修正草案〉，民 89.10.09。

總統令：修正公佈〈中華民國憲法及增修條文〉，民 89.4.25。

總統令：制定公佈〈地方制度法〉，民 88.1.25。

總統令：修正公佈〈財政收支劃分法〉，民 88.1.25。

五、 報紙

顏清標、廖永來，〈中市獨升了合併升格若不可能台中直轄縣有望否〉，《聯合報》，民89.10.12版10，台北。

貳、 西文部分

()Books

Caiden, Geuald E : Administrative Reform of Age.
Berlin : Walter de Gruyter & Co, 1991.

Goue, Al : The Gone Report on Reinventing
Government. New York : Time Books, 1993.

Hemry, Nicholas : Public Administration and Public
Affairs. New Jersey : Prentice-Hall Inc, 1999.