

臺中市政府
99 年度自行研究發展報告

城市競爭力與都市土地開發之研究
—以臺中縣市合併為例



單位：計 畫 處

姓名：陳 文 治

中華民國 99 年 8 月 20 日

目 錄

第一章 緒 論	1
一、 前言	1
二、 研究緣起	3
三、 小結	5
第二章 文獻回顧	6
一、 前言	6
二、 國家競爭力	7
三、 區域競爭力	9
四、 城市競爭力	11
(一)中國(兩岸四地)城市競爭力	16
(二)全球城市競爭力	19
(三)全球化中的都市理論	21
五、 小結	26
第三章 城市競爭力分析	28
一、 研究方法	28
二、 城市競爭力	29
(一)緒論	29
(二)天下雜誌評比	36
(三)遠見雜誌評比	39
三、 小結	42
第四章 土地開發分析	46
一、 前言	46
二、 土地使用現況分析	48
(一)地形	48
(二)人口	51
(三)土地	55
三、 都市土地	57
(一)臺中縣市與中部區域之比較	57
(二)縣市整體都市土地使用分析	60
(三)都市化地區土地使用分析	64

四、 非都市土地使用分析.....	70
五、 土地發展 S.W.O.T 分析與未來發展模式.....	73
六、 小結	78
第五章 地方治理	80
一、 前言	80
二、 臺中縣市的歷史背景.....	81
三、 區域合作	84
四、 跨域治理	85
(一)「跨域治理」的概念.....	85
(二)跨域治理的建立與指標.....	87
(三)跨域治理的合作管理模式.....	88
五、 小結	90
第六章 發展定位與願景.....	93
一、 國土空間定位與願景.....	93
二、 中部區域計畫定位與願景.....	94
(一)發展定位與願景	94
(二)空間發展架構.....	95
三、 臺中直轄市發展定位與願景.....	98
四、 發展構想	99
第七章 結論與建議.....	102
一、 城市競爭力方面的研究建議.....	102
二、 土地發展方面的研究建議.....	106
參考文獻	109

第一章 緒論

一、前言

古希臘哲人亞里斯多德曾經這樣說：「人們來到城市是為了生活，人們居住在城市是為了生活得更好。」在都市的形成過程中，一個地區的人口在鄉鎮與都市間的相對集中情形，通常我們可以從「空間」與「經濟」的相對重要性來表現都市化的過程。一開始，生活在都市的人口數成長且比率增加；再則人口不斷集中在較大的都市；然後大多數的人生活在這些少數的大都市中，且形成了一個都市化的社會體系。若從遷移的角度來看，由於上述的人口集中過程，讓都市在規模經濟上占盡優勢，成為生產、分配和交換的重心，引發了更多的人口遷移向都市聚集。前美國丹佛市市長韋伯曾說過：「19世紀是帝國的世紀，20世紀是國家的世紀，21世紀則是城市的世紀」，若從人口數字上來看，韋伯的論述的確有其道理。

都市的形成主要受到人類生產方式和經濟發展的影響，從早期的採集和遊牧形成部落，演變到以農業為主的村莊；但工業革命之後，鄉鎮人口紛紛往都市集中，形成大都會¹。在全球化的浪潮加速下，由於大城市地區具有強大的規模經濟效益，導致人口和產業加速聚集，目前全球約有 65 億人，其中有超過一半的人口集中在城市裡居住²，人們帶著「城市夢」走進城市，享受現代化生活、取得更多發展機會。

全球化與人口集中化的潮流當然也影響著臺灣，馬英九總統競選時「3 都 15 縣」的都市擴大規劃，自行政院 2007 年 6 月核定新北市(原台北縣)、臺中縣市、高雄縣市、台南縣市改制後，再加上原本的台北市，臺灣「5 都 12 縣」的格局隱然成型，城市擴大的腳步在臺灣已經開始上演。根據行政院主計處的統計資料，截至去(2009)年底臺灣的 2,301 萬 6,050 人，有高達 68.4%(1,574 萬 1,917 人)的人口集中在五都與準直轄市(台北市、新北市、臺中縣市、高雄縣市、台南縣市與桃園縣)等主要都市中，顯示臺灣人口分布也呈現高度集中化的現象。

1 城市群是伴隨工業革命而出現的，其主要分布在西歐、美國和日本等已開發工業化國家。西歐是工業化和城市化過程開始最早的地區，城市化水平高，城市數量多，密度大，均以多個城市群的形式形成城市群。如英國的倫敦-伯明罕-利物浦-曼徹斯特城市群中包括英國四個主要大型城市和十多個中小型城市，是英國產業密集帶與經濟核心區。

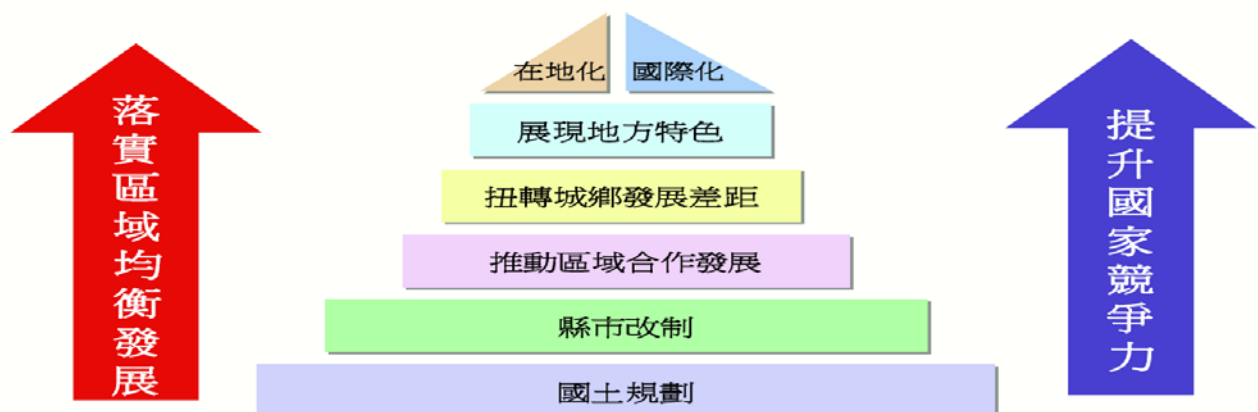
2 從社會變遷和發展的角度來看，都市化是一個歷史性及全球性的趨勢，十九世紀初全世界只有 2.5% 的人口住在都市裡，經過兩百年，全球將近有一半以上的人居住在都市。近三十年來，都市人口的成長和集中主要來自開發中國家，墨西哥的墨西哥市、印度孟買和巴西聖保羅都因人口超過一千五百萬而擠身成為世界前十大都會。都市化是這個時代、世界各地多數人生活的共同經驗(http://vschool.scu.edu.tw/Class01/Title.asp?Data_Code=94)。

具體而言，我們的國土規劃將以建構「北台灣」、「中台灣」、「南台灣」三大生活圈為目標；而在區域發展上，則以縣市改制為契機，朝向「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎金馬」等七個區域的均衡發展。在這七個區域之中，「北北基宜」、「中彰投」、「高屏」人口稠密、都市化及現代化程度較高，可以成為台灣與國際直接接軌的門戶。

三大生活圈的形成立有賴諸多條件配合，七個次系統區域也需要時間整合。但是，在這次的縣市改制作業中，主要根據上述國土規劃藍圖，因勢利導具備改制條件的縣市，促使其帶動周邊區域的整體發展，以避免任何縣市被邊緣化。行政院並建議同一區域內的縣市能夠建立起跨縣市合作平台，共同規劃攸關區域整體發展的事項，而直轄市在其中尤其應該善盡責任。未來行政院在核給地方補助時，將優先考慮跨縣市聯合提出的計畫，以利促進縣市的合作或合併。準此，台中縣與台中市應合併為「台中市」，作為未來帶動「中彰投」區域發展的關鍵城市。

國土規劃乃是提升國家競爭力的基礎，而縣市改制則是配合國土規劃的行政作為。我們相信這次改制所嘉惠者，絕非只限於核定改制的縣市，而是全體台灣人民。而「三大生活圈、七個發展區域」的規劃，更可以顯示政府不只重視北部地區，也重視中部與南部地區；不只追求國際競爭力，也重視國內區域均衡發展。我們期待順利改制為直轄市的地方政府，都能透過資源的整合，帶動各區域的整體發展，共同提升台灣的國家競爭力。

縣市合併升格為直轄市之規劃，不僅是作為調整行政區域疆界的作用，同時有協助中央強化國家競爭力、地方強化城市競爭力的雙重考量。然而無論是中央或地方政府，對於如何在各縣市既有的基礎上，透過合併前的競合及協力，以對合併後的整體區域發展作一完整規劃，對於未來台灣地區形成的五大都會區域發展而言，都是一個未曾有過的挑戰。



二、 研究緣起

在全球化與人口集中化的趨勢下，因城市人口持續聚集，迫使城市範圍必須不斷擴大，在紐約、巴黎、倫敦、東京等國際大城市，都繼續進行著城市擴大的工程，而中國上海、北京、重慶等新興城市，也因為經濟發展，自然走向城市擴大的架構。然而，在這樣的潮流裡，也形成了城市中心房價高漲，壓迫著大多數人必須『向外遷徙居住，然後再擠進城市中心工作』的現象，市中心變成工作的地方，真正住家都在市中心以外的鄰近區域。這個趨勢也形成了近幾年「城際通勤族」(Intercity Commuter)的興起，在日本，很多上班族下了班就搭乘火車回神戶的家，第二天早上再搭火車到大阪上班，週末回京都的家，每兩周去東京和朋友聚會。

在臺灣，也有很多人住在基隆、桃園，每天花 30 分鐘通勤時間到台北上班；而高鐵通車後，也有人住在臺中，早上搭 60 分鐘高鐵到台北工作，晚上下班搭捷運、轉高鐵，回到臺中溫暖的城堡。這些人在城市中心努力工作與世界接軌競爭，回到家中享受寬敞居住空間與生活品質，這是城市擴大後的新現象。

但在都市擴大與人口集中的趨勢下，都市的土地開發也同樣的發生了新的現象，包含『房地產供需失衡』、『土地標售價格飆漲(因土地閉鎖效應)』、『房價攀升歷史新高』、『民眾購屋能力下降』等，人民對於居高不下的房價也開始出現反彈的聲音，更成為網路票選十大民怨之首³。

今年年底將舉辦臺灣五都直轄市長選舉，這是一項合併擴大縣市治理規模的歷史性改革，這是民主政治趨向建立地方分權制度，不僅更落實主權在民之理念，也是一種擴大人力與物力資源的整合，以發揮更大的市競爭力的效率與效益。目前經建會將臺灣規劃劃分為三大生活圈（北臺灣、中臺灣、南臺灣），七個發展區（北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東、澎金馬）。

國土規劃攸關臺灣競爭力的提升，縣市改制則影響各區域的均衡發展。「三大生活圈」反映臺灣長期發展軌跡，而「七個區域」則改變了現行全國 25 縣市各自為政的格局，



³行政院研考會為進一步廣徵意見，了解民眾認為該階段最應優先處理的十大民怨項目，於 2009 年 11 月所進行的網路票選十大民怨調查，調查結果有 3 成的民眾認為都會區房價過高。

未來臺灣朝向「區域合作治理」的方向發展，而新臺中市直轄市政府未來將帶動中臺灣周遭縣市的共榮發展。

臺中縣市合併改制是臺灣蛻變成長的契機，我們可以透過跨縣市、跨政府層級的整體規劃及資源整合，來提昇並擴大建設發展基礎，我們不僅可以趁這個機會扭轉城鄉發展差距、提升國家競爭力，還可以讓臺中各個區域都表現地方特色之美，共同邁向一個兼備國際化與在地化的新境界。

在經建會最新的國土規劃中，臺中市定位為「優質文化生活中樞」，未來潛力包括強項產業、物流中心和城市特色，其發展指日可待。中部工業區總面積逾全臺三分之一以上，強項產業包括機械、工具機、塑膠、金屬和光電產業，如此貨源充足下，必可強化物流的潛力，爆發力不容小覷，因此一定要以臺中核心都市帶動中臺灣 600 萬人口，發揮領頭羊的地位。以地理位置而言，臺中具有兩岸直航之距離最短門戶，臺中對口中國海西特區平潭島，可發展為臺中轉運金三角，提高亞太人流、物流往來，有利發展為高附加值島。並以中科臺中基地為中心，形成科技走廊，從研發製造進而以物流、金流、商流增值。若再結合臺中港的特殊地理位置，與廣達 220 公頃的臺中港特定區腹地，可開發為物流、發貨和集貨中心，備受各界看好。

大臺中合併後，土地面積 2,214 平方公里，五都排名第二，是香港 2 倍大、新加坡的 3 倍大；263 萬人口數在五都排名第三，是香港的 37%，新加坡的 53%，且大臺中有完整地理區位、產業資源與人文行政優勢，又有海陸空交通及天候溫和等優勢條件。中臺灣區塊從苗栗以南、雲林以北、南投以西，一萬多平方公里、六百萬人的區域，利用「區域發展」的模式，進而尋求「聯合發展」，將帶動整個中臺灣的發展。在十到廿年後，臺中將會成為五都發展最快的城市，同時要加強與海西特區、大陸內部的發展互動來提升城市競爭力，並以香港、新加坡為潛在競爭目標。

三、 小結

以荷蘭阿姆斯特丹為例，人口數不過 75 萬，面積不大，卻是舉世聞名的跨國企業公司設置總部的國際大都市；而德國法蘭克福同樣面積不大且人口更少，只有 65 萬，卻因為地理位置的優勢，成為歐洲大陸航空轉運中心，為歐洲銀行聚集地。可見得，人口、面積不是城市競爭力的必然因素，當然更不是成為一流國際競爭力城市的必要條件。由阿姆斯特丹與法蘭克福兩個城市的發展例子，只證明一件事，就是城市競爭力，不在於土地面積大小，也不在於人口多寡，而在於如何以世界為舞台，尋找城市的利基。

臺中縣市合併後人口數 263 萬多人，與東京、紐約、北京等動輒超過 2 千萬人的世界知名大都市相比，簡直是小巫見大巫。依據世界城市發展的理論，中心城市 250-300 萬的空間，再加上周邊 600 萬人口上下是最佳的發展規模。而臺中縣市在年底合併後，範圍以臺中市為中心一小時車程內可達的地區，也就是大約在苗栗以南、雲林以北、南投以西包含六百萬人口面積約一萬多平方公里的區域，所形成的「中台區塊」，將是世界城市發展理論中的最佳發展規模，未來如果利用「區域發展」的模式，進而尋求「聯合發展」，將可帶動整個中臺灣地區的發展。

臺中市以嶄新的思維、創意與活力，站上亞半球時代的浪潮。臺中雖不是首都，但過去卻以文化搭臺、經濟唱戲的策略，走出自己的路，儘管不是亞洲最繁榮的大都會，卻有深刻的生活、文化與民主素養，端出了亞洲文化首都的氣勢，成為代表亞洲足以和西方世界媲美的國際城市。

第二章 文獻回顧

一、前言

在歷史上，一個進步繁榮的國家何以能夠成功的議題，一直引發各界關注。知名學者波特（Michael E. Porter）曾指出，所謂「競爭」乃是將市場資源的分配與使用予以更有效率化，並使產業得以不斷地進步，免於遭受淘汰。其實不論是個體、群體，還是組織間，為了生存或發展、避免被淘汰，都會進行某種程度或層次的競爭行為，因此，個體、群體或組織勢必蓄積、培養、發展自身的競爭力，以便在競爭中能夠取得有利的地位，免遭淘汰。同時他也表示在「國家競爭力」的層面上，競爭力唯一意義乃是『生產力』，因為國家競爭力係指「在產業發展與國際競爭中，國家提供了哪些助益、而政府和企業又如何應用國家力量？」換言之，國家競爭力關心的是「國家」因素所突顯的競爭優勢，如何被創造與延續？

因此，國家競爭力可定義為「一個國家或經濟體擁有足以吸引、維持與擴張經濟發展的能力」（江啟臣、黃富娟，2006）。目前，每年公布的全球或世界競爭力評比報告，大多仍以「國家」為單位，主要是以瑞士洛桑管理學院（International Institute for Management Development, IMD）、日內瓦世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）、英國經濟學人資訊中心（Economist Information Unit, EIU）及商業環境風險評估公司（Business Environment Risk Intelligence, BERI）等 4 項「國家競爭力」評比為代表。

由於資本、勞工、技術和資訊等重要生產要素所展開全球性的流動，導致跨國公司的出現，並導致國際分工的加深，遂使得國家邊界變得模糊，而城市的重要性則相對提升，形成了城市之間的競合關係。因此在過去的十餘年間（特別是 20 世紀末期），此類研究對象從「國家」轉移到「城市」，研究者並有志一同地以「競爭力」（Competitiveness）概念進行比較分析。

二、國家競爭力

自 1980 年代起，洛桑國際管理學院（IMD）與世界經濟論壇（WEF）致力於發展評比國家競爭力指標。關於「國家競爭力」的定義，在洛桑管理學院（IMD）所出版的「世界競爭力年報」（The World Competitiveness Yearbook）中，其界定為：「一個國家創造資源附加價值，並增進全體國民財富的實力」，也就是「將資產轉換成財富之過程所展現的能力」，主要著重在各國創造及累積財富的能力，強調國家表現的現況。洛桑管理學院（IMD）出版的全球競爭力年報，其以 49 個國家為分析對象，包括 30 個 OECD 會員國及 19 個新興工業化國家，並以 4 個國家競爭力構面進行指標系統的設計，同時每年進行項目調整，評比項目包含經濟表現（77 個指標）、政府效率（73 個指標）、商業效率（69 個指標）與基礎建設（95 個指標），細項指標則由 2001 年 286 項，到 2002 年調整為 314 項。

另外，日內瓦世界經濟論壇（WEF）所出版之「全球競爭力報告」（The Global Competitiveness Report）對國家競爭力的定義則是：「一個國家達到永續經濟成長及高國民平均所得目標的總體能力」。因此，日內瓦世界經濟論壇（WEF）主要以經濟成長階段的特性來評量國家競爭力。WEF 自 2000 年開始原有競爭力指標（Competitiveness Index）改為『成長競爭指標（Growth Competitiveness Index, GCI）』，係由總體經濟環境（macroeconomic environment）、公共政策（public institutions）與科技水準（technology）所組成，主要評估經濟體未來五年的經濟成長的潛力。

另外，自 2001 年起首次使用的『當前競爭力指標（Current Competitiveness Index, CCI）』係由「企業營運及策略」和「國家商業環境」做為評比，用來了解一國當前生產力和經濟之表現，即指經濟體有效利用資源的程度，並在被挑選出來的全球 53 個主要城市中評比。世界經濟論壇（WEF）在其報告中，將競爭力定義為「一個國家達到高經濟成長及高平均國民所得之能力」，所強調的是每一個國家經濟成長的前景及未來成長的潛力，主張競爭力奠基於生產力，以提昇生活水準，而不僅是貿易部門的交易數目。在這個定義中，所強調的是國家目標在追求一項穩定而持續之經濟成長率。為達到此一目標，政府必須蘊釀一項永續經營的政經系統，而企業及私部門亦應展現優勢之經營及市場策略，並且擔負企業社會責任，相輔相成，方有國家競爭力可言（轉引自詹中原，2002）。

世界經濟論壇（WEF）希望所計算出來的國家競爭力指標是要能影響國家經濟成長，因此選取的指標主要是考量對經濟成長有影響的變數，利用『當

前競爭力指標 (CCI)』與『成長競爭力指標 (GCI)』此兩指標呈現互補的國家競爭力觀點。

另外，總部設於倫敦的英國經濟學人資訊中心(EIU)為評估世界各國經商環境 (Business Environment)，出版的「國家預測-全球展望」(Country Forecast - Global Outlook)，係用以評估各國經商環境的吸引力大小或品質高低，並提供各國政經發展趨勢、外資政策、租稅政策及投資環境等資訊，作為跨國企業全球佈局之參考。並區分為 10 項指標、70 個細項指標以評估全球 60 國家，評分愈高，表示該項指標或該國經商環境愈佳。

以風險評估為重點的商業環境風險評估公司 (BERI) 則提出「投資環境風險評估報告」，其主要係針對各國營運風險指標、政治風險指標及匯兌風險指標等 3 大指標作為評估投資環境優劣依據，並以跨國企業角度，綜合該 3 大指標評估投資各國獲利的優劣程度。

瑞士洛桑國際管理學院(IMD)所作的競爭力分析著重在整體國家競爭力上，並以經濟表現、政府效率、商業效率以及基礎建設等四大面評估，日內瓦世界經濟論壇(WEF)所作的國家競爭力則著重在成長競爭力與商業競爭力兩大面向，英國經濟學人資訊中心(EIU)著重在未來性，並提供了各國未來五年經商條件之參考，而瑞士商業環境風險評估公司(BERI)的競爭力評估則著重在投資風險評估，主要項目有營運、政治、匯兌等三項風險，詳下表 2-1。

表 2-1 主要國家競爭力評比機制與其面向

評 比 機 構	面 向	評 比 機 構	面 向
瑞士洛桑國際管理學院 (IMD)	➤ 整體國家競爭力 ✓經濟表現 ✓政府效率 ✓商業效率 ✓基礎建設	日內瓦世界經濟論壇 (WEF)	➤ 成長競爭力指標 ✓總體經濟環境 ✓公共政策 ✓科技水準
			➤ 當前競爭力指標 ✓企業營運及策略 ✓國家商業環境
瑞士商業環境風險評估公司 (BERI)	➤ 投資環境風險評估 ✓營運風險指標 ✓政治風險指標 ✓匯兌風險指標	英國經濟學人資訊中心(EIU)	未來五年經商環境 (2004~2008 年)

三、區域競爭力

「區域」是構成國家次級系統的基本單位，也是一國的次地理單位，通常隨著國家規模大小其次地理單位大小也會有所不同。雖然不能說區域經濟就是都市經濟，但是以我國規模大小及文化發展來看，次地理單位為直轄市、省轄市及縣，此時區域競爭力所代表的就是都市競爭力。

目前定義「區域」之規模大小無一致論述，但廣泛來說區域界定為次於國土且大於城市的一個地理空間。江岷欽先生等人在 2003 年提出，區域空間劃分的大小會因政府組織層級的不同，導致主體或對象之發展政策而有所差異，大致上可分中央政府與地方政府兩種，

- (一) 中央政府：將區域空間界定為介於區域與區域之間，而區域發展政策係指區域與區域之間的資源配置與使用，屬於「全國取向」，其政策又稱為「區域間發展政策」或「區域政策」。
- (二) 地方政府：將區域空間界定為區域內地區與地區之間，而區域發展政策則指區域內地區間的資源配置或利用，屬於「區域取向」，其政策又稱為「區域內發展政策」或「地區間發展政策」。

區域競爭力的建立，早期皆著重於總體經濟層面的探討，認為一個區域能夠建立競爭力，往往是以總體經濟為根基，例如完善的貨幣政策、穩定的民主環境等，都能為總體經濟提供正面的貢獻。然而，波特(Porter, 1990)認為，全然以總體經濟評估區域競爭力是不足的，健全的總體經濟環境的確能夠協助產生創造富裕的機會，但其本身無法創造財富。區域的財富是仰賴區域內的企業以及大環境的連結與互動，來改善個體經濟層面，進而使一個健全的總體經濟環境創造出成果。而偏偏都市存在的地方常伴隨著產業聚集或企業競爭的現象發生，因此區域競爭力通常也代表著都市競爭力。各學者對於區域競爭力的定義如表 2-2 所示。

表 2-2 區域競爭力定義一覽表

學 者	定 義 內 容
Gordon&Cheshire (1998)	地方競爭力由多種形式表達控制，政府機關可藉由法令限制來操作地方投資吸引力，或增加地方產業異質性的要素能力，提升地方競爭力優勢。
鄭弼文 (2001)	地區依其特有之資源、文化、產業等發展條件，充分開發以發揮地區競爭優勢，促進經濟成長與社會福利提升，進而提高民眾生活

學 者	定 義 內 容
	品質，創造永續發展的生活環境。
臺灣經濟 研究所 (2002)	地區依其特有之資源、風格及產業等發展條件，發揮地區競爭優勢，且透過資源的投入與環境經營管理，促進經濟成長與社會福利提升，進而提高民眾生活品質，創造永續發展的生活環境。
韋端 (2002)	國家競爭力應奠定在地區競爭優勢環境的基礎下，有穩固的地區競爭力才能締造久遠的國家競爭優勢。
洪于佩 (2003)	地方產業之經營發展，為該地方創造的經濟利益，反應於提高就業情形、生產績效以及地方國民所得之增加，其最終目的為提高地方生活品質。

資料來源：建立臺灣地區縣市競爭力指標之理論模式研究（劉順仁，2006）。

四、 城市競爭力

北京社科院的倪鵬飛博士認為：「城市競爭力是一個城市與其他城市相比較，創造財富與為民提供福利的能力，強調的不僅是 GDP 的增長等經濟方面，同時也涉及影響經濟的各個層面。」中國復旦大學世界經濟研究所所長華民認為：「一個全球企業家趨之若鶩的城市，就是有競爭力的城市。」同樣地，中國復旦大學張軍教授認為：「相對於城市的競爭力，應該更強調城市的吸引力。」城市競爭力的研究是一個城市包含經濟表現、商業效能、行政效率、基礎建設等多個面向所架構而成，但其研究主體終究還是應以「經濟競爭力」為主體，尤其是對城市競爭的經濟要素分析、投資環境分析、人才因素等，這些顯然都是城市競爭力主要研究的重點。

另外，城市競爭力也應該加入一個相對的概念，除了城市的基礎建設等外在表現外，城市競爭力主要差距可能體現在軟體方面，也就是「看不見的東西」，包括市場經濟體制的完善、資本的自由流動等方面，但如何將其量化也是競爭力研究的一個重要課題，也因此「排名並不說明問題」、「排名不能解釋競爭力的現況」，有些指標無法很明確的反映發展中的城市現況。但城市競爭力是依據一個特定的指標體系去研究調查的，因此當指標體系不同，分數與排名自然會跟著改變，因此宜以平常心看待，並秉持實事求是態度，無論對好評或欠佳評價，都可從中得到啟發，找出問題，以彌補不足，進一步改善並提高競爭力。

關於城市競爭力的定義，各派學者的解讀與定義雖然略有出入，且目前並無被廣為接受的定義或說法，各學派對於城市競爭力的定義如表 2-3 所示。

表 2-3 各學派對於城市競爭力之定義

學家	說 明
Porter (1990)	都市間確實存在競爭關係，雖然其未若國與國之間以匯率、利率以及貿易佔有率等作為競爭力高下的判斷。
Krugman (1996)	認為競爭力是企業的一個特性，不存在於城市、區域甚至是國家。都市的發展是為了提升內部生產要素的效率，一旦都市內企業的生產失去競爭力，城市將隨之失去生存空間，因此都市的競爭力是依存在內部企業的生產力
Begg (1998)	其為都市經濟表現所支持，受到總體經濟部門發展趨勢、企業特性與環境、創新與學習能力等因素影響，反映在就業情形與生產績效上，並以生活品質為追求目標。

學家	說 明
Lever (1999)	一個都市不但可以生產足夠的服務與商品來應付區域、國家、市場的需求，同時亦可增加地區收入、改善市民生活品質，推動永續性發展。 地方的競爭並未如企業係以利潤極大化為唯一目標，城市競爭的標的包括投資、人口、旅客、公共基金與奧林匹克運動會等能夠行銷城市的活動。例如具有專業知識與技術的勞動力，有效率的現代化建設、地方政府的反應系統、土地利用彈性以及高品質的環境與生活等，都是城市間競爭的目標。
Kresl (1999)	其不僅是經濟的成長，而是在經濟發展的過程中，創造令人滿意的特質。
陳冠位 (2001)	在全球化的潮流下，一地方在地區互動過程中，以完全開放的基礎、侵略性的姿態進行競爭比較的能力，使本身能持續具備吸引投資提供就業、吸引居住擴大消費以及改善環境開創永續等特性。
黃晞寬 (2004)	都市競爭力最終目的是在維持都市穩定經濟成長的同時，也能持續已創新、學習之精神，有效提高都市裡的生活品質，並具體表現在國家、都市的經濟、社會、環境等三面向中。
張喬峰 (2004)	都市具有競爭力除了能創造所得成長的能力外，還必須包含政府效率的提升、民眾生活品質的改善和永續經營的方式來發展。
莊頌嫻 (2006)	無論城市競爭力是來自於政府、企業生產力以及基礎建設等，可以歸結當一城市政府投入資金建設完善的基礎建設，內部企業生產力與效率提升，使得人民生活水準提高，都是促進城市競爭力的方法。
倪鵬飛 (2006)	城市競爭力是一個城市與其他城市相比較，創造財富與為民提供福利的能力，強調的不僅是 GDP 的增長等經濟方面，同時也涉及影響經濟的各個層面。

資料來源：如何提升城市競爭力－以臺中市為例（陳文治，2007）、建立臺灣地區縣市競爭力指標之理論模式研究（劉順仁，2006）。

城市競爭力指標之發展早期著重在都市經濟因素，以生產要素、基礎設施、區位利益、經濟結構等有形資產之表現為主要衡量項目，較忽略生活品

質、通訊等無形資產之指標；後期則逐漸加入社會、環境與制度等指標 (Deas and Giordano, 2001)。另一方面，城市競爭力指標中有關「城市定位」之規劃與研擬，早期皆朝向「全球城市」或「世界城市」此類具關鍵影響力與控制力之國際級城市努力，此類城市定位極易與城市經濟發展相結合，相關研究至今雖仍方興未艾，但晚期受到永續發展趨勢影響，則有「生態城市」與「健康城市」等概念的提出，此外，全球在地化之理念衝擊，也激發出所謂「資訊城市」、「科技城市」、「知識城市」、「創意城市」、「設計城市」、「數位城市」、「世界城市」與「全球城市」等新興概念。其類型定位、特性如下表 2-4。

表 2-4 各類型城市定義與特性說明

類型	定義	特性	案例
資訊城市	達成三項目標： (1)有效支援都市產業發展，提高競爭力 (2)滿足市民日常的交通、購物、娛樂、休閒、安全、教育、醫療等需求，保障市民「知」與「言」的權利 (3)創造具有地方特色、自主意識的網路文化	●具有先進的資訊及通訊硬體的基础建設 ●建置資料庫 ●提供各種資訊服務提供相關各項法令 ●建立相關組織與經費 ●建立資訊化潮流的社會文化	東京為著名的國際性資訊都市
科技城市	●是世界城市發展到 20 世紀末 21 世紀初脫穎而出的新城市形態 ●在全球範圍內，主動順應知識經濟社會發展要求，發展當代先進科技生產力基礎上，推動與促進經濟、社會、文化、生態協調發展	●以科學教育為先導 ●擁有一流的大學和研究機構 ●科技實力雄厚 ●建立新技術產業的園區 ●新技術產品的出口 ●創新能力較強 ●產業優勢明顯 ●新興科技城市	●韓國科技城市大田 ●美國德克薩斯州首府奧斯汀 ●亞利桑那州首府布萊克斯 ●澳大利亞昆士蘭州布裏斯班 ●加拿大渥太華、卡萊頓 ●中國的南京、蘇州 ●日本的岐阜
知識城市	●擁有全球最具競爭力的知識經濟的新科技和人才與投資，持續推動以知識來提高生產力	●知識經濟區域的城市 ●有利於知識經濟的就業、專利登記、研發投資、教育支出，以及資訊和通訊技術基礎設施	舊金山，波士頓

類型	定義	特性	案例
創新城市	●將創新想法付諸實施，並將創新實踐和成果不斷宣傳、傳播，以維持城市不斷進行創新過程	●具有創新力的城市 ●創新意識成為市民思維不可分割的一部分 ●以創新提升城市競爭力	●北京企圖發展為國際知名的生命科學創新中心 ●東莞建立創新發展模式
數位城市	●資訊建設扮演關鍵角色 ●建構高效能數位政府，也提高生活品質，並創造出許多的資訊產業的就業機會	●GIS 應用與衛星結合，形成全球衛星定位系統（Global Positioning System, GPS）與網際網路地理資訊系統（Internet GIS）等 ●建立新興的積體電路產業基地	上海擁有全球最大的有線電視網，同時是國際海光纜登陸和無線通信設施最密集的城市之一，建立以積體電路、軟體、資訊服務業等為代表的資訊產業區；軟體營收、軟體出口和軟體從業人員的比重都在全國佔據重要地位；資訊服務業的營收達到 500 億元以上。
世界城市	●在全球或世界某一大區域範圍內起到經濟樞紐作用，並具有高度現代化的基礎建設與國際服務功能，集中世界主要的跨國公司與金融機構 ●城市人口規模大部分在五百萬人以上的超級城市 ●保護和積極更新舊城區、整治完善市區建成區、疏解中心大團、村鎮適當合併、完善城市綜合交通體系和實施區域生態保護與建設等六項措施 ●有計劃的疏解舊城區的人口 ●在城市中心區嚴格控制吸引和產生交通流量較大的建設項目等	●全球經濟的組織節點 ●連接區域經濟與國家經濟形成全球經濟 ●主要金融中心 ●跨國公司總部所在地 ●國際機構所在地 ●重要的工業中心 ●主要的交通節點 ●較大的人口規模 ●世界城市分為綜合型和專業型兩種 ●綜合型如倫敦、紐約、東京三個國際化大都市 ●洲際級如巴黎、法蘭克福、多倫多、洛杉磯、芝加哥、大阪、香港、新加坡等 ●專業型分為金融型、政治型、交通型三大類 ●金融型世界城市以法蘭克福、蘇黎世、香港等	●日本東京是世界最大城市，有 3500 萬人口 ●墨西哥首都墨西哥城，有 1870 萬人口 ●紐約有 1830 萬人口 ●巴西聖保羅有 1790 萬人口

類型	定義	特性	案例
		為代表 ● 政治型世界城市有日內瓦、布魯塞爾、柏林等 ● 交通型世界城市包括鹿特丹、大阪、新加坡等。	
全球城市	● 處於全球樞紐地位和新的資訊節點 ● 具有資訊化時代特徵的流動空間形式	● 跟得上全球化浪潮的城市；跟不上者，可能被排擠，最終淪為邊緣城市(marginality city)或成為被遺忘的城市(deserted city)	● 人類學家莎絲奇雅·沙珊在 1991 年出版「全球城市」一書，列舉三個共享獨特都市文化且處在全球經濟體中獨特地位的大都市：紐約、倫敦和東京 ● 其他如法蘭克福、香港、阿姆斯特丹、聖保羅、雪梨

資料來源：劉宜君，提升城市競爭力治理途徑之研究，政策研究學報，第四期。

(一)中國(兩岸四地)城市競爭力

中國學者倪鵬飛在其著作「中國城市競爭力：理論研究與實證分析」中，首先提出弓箭箭模型(如圖 2-1)，並於「城市競爭力藍皮書」進一步地補充。根據藍皮書的界定，「城市競爭力是個相對的概念，係指一個城市在競爭和發展過程中，同其他城市相比較所具有的多、快、好、省、優地創造財富和價值收益，為居民提供福利的能力」。換言之，城市價值收益的獲得以及獲得的多少，乃是取決於城市創造財富的能力，即城市的競爭力。

從價值收益的最終產出角度來看，城市競爭力可以從綜合競爭力和六項表現性指標去理解。城市綜合競爭力=F(規模、增長、結構、效益、效率、質量)，表現性指標包括：

1. 綜合市場佔有率(規模)：市場佔有率反映一個城市創造價值的相對規模；與企業不同的是，城市的市佔率包括城市外與城市內市場佔有之和。
2. 綜合經濟增長率(增長)：城市吸引、佔領、爭奪、控制資源和市場創造價值的能力、潛力及持續性，取決於 GDP 的長期增長，而 GDP 增長速度又反映城市價值擴展的速度和潛力。
3. 產業高級化程度(結構)：科技創新是城市創造價值與潛力的關鍵；服務業的發展決定城市的能級；產業結構也反映出城市創造價值的手段和潛能。
4. 綜合環境資源成本節約(效益)：環境資源成本節約反映城市創造價值時所節約的能源量以及對環境的保護。
5. 綜合生產率(效率)：生產率表現出城市創造價值時投入與產出的比率，可藉由人均 GDP 和地均 GDP 來較準確地表達。
6. 綜合人均收入水準(質量)：人均收入係包括人均可支配收入和人均財政收入，而人均收入反映城市居民的生活質量。

從影響城市競爭力強弱的各要素角度看，城市競爭力可以分成軟競爭力和硬競爭力兩類，可表示為

$$\text{城市競爭力 (UC)} = F(\text{硬競爭力} + \text{軟競爭力})$$

其中：

軟競爭力要素包括：文化、制度、政府管理、企業管理、開放，

硬競爭力要素包括：人才、資本、科技、結構、設施、區位、環境等共 12 個分項，各分項由若干子項構成。

硬競爭力要素可以比作弓，軟競爭力要素可以比作弦，各城市各產業競爭力比作箭，弓弦箭相互作用，形成城市綜合競爭力，如下圖 2-1 所示。

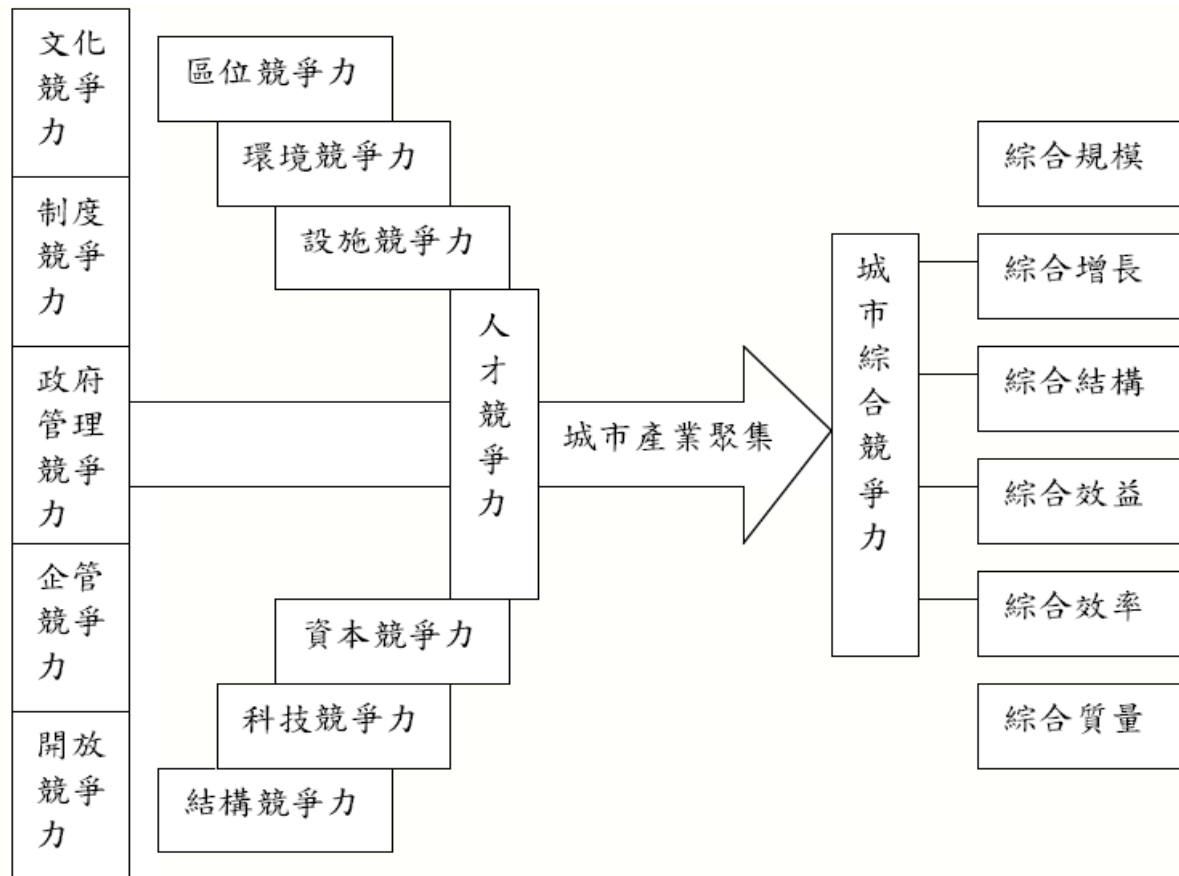


圖 2-1 弓弦箭模型(資料來源：中國社科院，2007)

城市競爭力是城市創造價值的能力，城市的價值是由人、企業、產業和公共部門創造的。在此報告中城市競爭力由內到外可分成下列三大層次：

1. 本體競爭力：包括人才本體競爭力、企業本體競爭力、產業本體競爭力、公共部門競爭力。
2. 城市內部環境競爭力：包括生活環境競爭力、商務環境競爭力、創新環境競爭力、社會環境競爭力。
3. 城市外部環境競爭力：包括城市所在區域、國家競爭力、國際環境。

以上三大層次可構成競爭力飛輪模型，如圖 2-2：

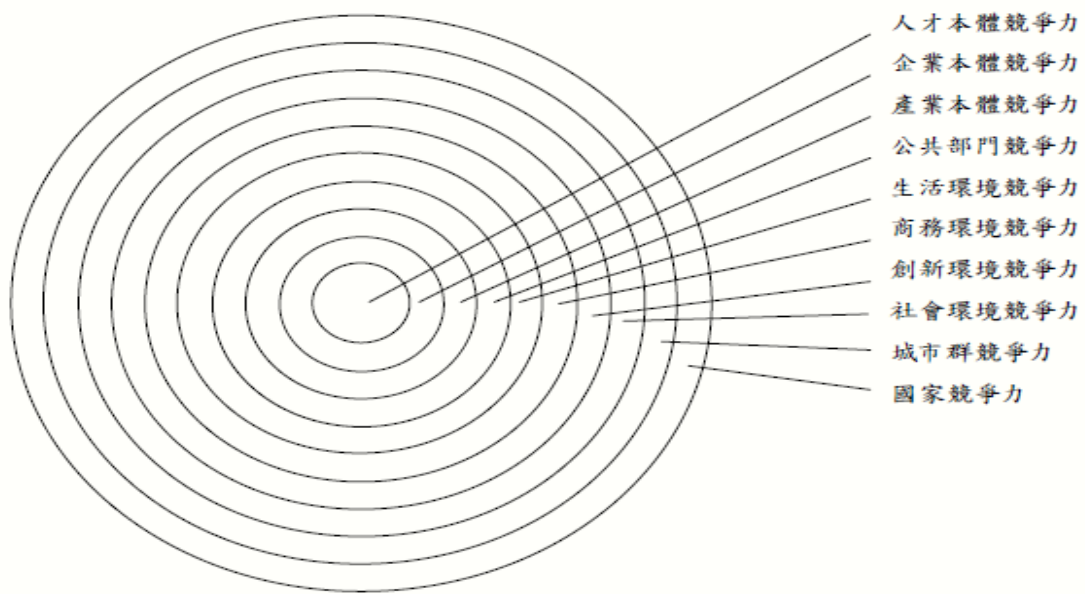


圖 2-2 城市競爭力飛輪模型

中國社科院學者倪鵬飛所發表的一系列城市競爭力報告，其中係從城市綜合經濟中心、文化中心、科技中心、裝備製造中心、加工製造中心、金融中心、物流中心、會展中心、旅遊中心，與人居中心等 10 個面向、數百個指標，進行定量與定性的分析，以顯示性（表 2-5）和解釋性（表 2-6）指標體系，對 2003 年中國 200 個城市的綜合競爭力進行科學排序，另對列入前 50 名城市之建設和發展過程中的經驗和成就，進行科學分析（倪鵬飛，2004：39-43）。惟此系列城市競爭力報告仍拘泥於重視城市經濟發展與邁向「全球都市」或「世界都市」規模之城市定位。

表 2-5 中國城市競爭力之「顯示性」指標體系

指標項目	指標意涵和侷限
綜合市場佔有率	意涵：城市產品在全部城市產品市場中的份額（城市創造價值的相對規模）。 侷限：無法透過綜合市場佔有率準確反應個別行業佔有率
綜合經濟增長速度	意涵：城市 GDP 的長期增長，將決定其吸引、佔領、爭奪、控制資源和市場創造價值的能力、潛力及可持續性。 侷限：需考量有些產業雖有增加值，實際並不創造價值的情況
綜合生產	意涵：城市創造價值的投入產出效率的集中表現「人均 GDP」

指標項目	指標意涵和侷限
率	和「地均 GDP」可較準確地表達綜合生產率
綜合人均收入	意涵：反應城市內部與外部創造價值的狀況，能表現城市的域外收益、對外吸引和控制能力，是一個反映水平的指標
綜合就業機會	意涵：就業機會既反應城市綜合經濟競爭績效，也反應居民生活質量狀況

資料來源：倪鵬飛，2004。

表 2-6 中國城市競爭力之兩大「解釋性⁴」指標體系

城市綜合競爭力		天時： 城外環境競爭力	地利： 城市環境競爭力		人和： 經濟本體競爭力	
		區域國際競爭力	商務環境	生活環境	企業本體	人才本體
硬競爭力	人才資本	X	X		X	X
	金融資本	X	X			
	科學技術	X	X	X	X	
	基礎設施	X	X	X		
	經濟結構	X	X		X	
	自然環境	X	X	X		
	綜合區位	X	X	X		
軟競爭力	商業文化	X	X	X	X	X
	經濟制度	X	X	X	X	X
	政府管理		X	X		
	企業管理				X	
	對外開放	X	X	X	X	X

資料來源：倪鵬飛，2004。

(二)全球城市競爭力

20 世紀以來，科技進步與經濟發展全球化的趨勢，使得全球經濟、科技及社會活動的時空概念也隨之改變。隨著世界城市體系的形成，城市在國際經濟上的地位更加重要。全球整合使得國界變得欲趨模糊，加上各地方政府積極幫助企業發展，並改善基礎建設，讓城市成為企業發展的推手。

全球城市競爭力報告是中國社會科學院全球城市競爭力項目組發布的雙

⁴表 2-6 中的「X」指兩框架相互重合的部分；第一解釋性之城市競爭力（UC）=F（硬競爭力+軟競爭力）；第二解釋性之城市競爭力（UC）=F（人力資本競爭力、企業管理競爭力、生活環境競爭力、商務環境競爭力、區域國際競爭力）。

年度報告，報告由總體報告、區域報告、功能報告、最佳案例城市和城市統計報告等部分組成。從產出角度，使用綠色 GDP 規模、人均綠色 GDP、地均綠色 GDP、經濟增長、專利申請數、跨國公司指數等 6 項指標數據，從多側面向比較並分析全球 500 個城市的競爭力指數及其具體構成指標數據與排名，以全面了解全球城市的發展和競爭的格局。因此，此報告欲探究國際城市的形成與演變，以提供各城市瞭解自身優勢與劣勢，並作為競爭策略的參考。

今年 7 月 1 日所出版的「全球城市競爭力報告 (2009-2010)」是中國社會科學院全球城市競爭力項目組發布的第三次雙年度報告，報告由總體報告、區域報告、功能報告、最佳案例城市和城市統計報告等部分組成。由全球城市競爭力項目主席暨美國巴克內爾大學教授彼得·克拉索(Peter Karl Kresl)指導，中國社會科學院城市與競爭力研究中心主任倪鵬飛領導，並由世界多個國家和地區的經濟專家學者共同參與，從產出角度，使用綠色 GDP 規模、人均綠色 GDP、地均綠色 GDP、經濟增長、專利申請數、跨國公司指數等 6 項指標數據，從多側面向比較並分析全球 500 個城市的競爭力指數及其具體構成指標數據與排名，以了解全球城市的發展和競爭的格局。

表 2-7 全球城市競爭力各指標體系前二十名城市分布情況

排名	2007-2008 全球城市 綜合競爭力	國家	2009-2010 全球城市 綜合競爭力	國家	2009-2010 全球城市要 素環境	國家	2009-2010 全球城市 產業鏈	國家
1	紐約	美國	紐約	美國	紐約	美國	紐約	美國
2	東京都	日本	倫敦	英國	倫敦	英國	東京都	日本
3	倫敦	英國	東京都	日本	巴黎	法國	倫敦	英國
4	巴黎	法國	巴黎	法國	東京都	日本	香港	中國
5	洛杉磯	美國	芝加哥	美國	香港	中國	新加坡	新加坡
6	舊金山	美國	舊金山	美國	新加坡	新加坡	巴黎	法國
7	芝加哥	美國	洛杉磯	美國	首爾	韓國	北京	中國
8	華盛頓	美國	新加坡	新加坡	北京	中國	首爾	韓國
9	新加坡	新加坡	首爾	韓國	阿姆斯特丹	荷蘭	悉尼	澳大利亞
10	首爾	韓國	香港	中國	布魯塞爾	比利時	聖保羅	巴西
11	香港	中國	華盛頓	美國	芝加哥	美國	台北	中國
12	都柏林	愛爾蘭	休斯敦	美國	米蘭	義大利	莫斯科	俄羅斯
13	斯德哥爾摩	瑞典	西雅圖	美國	洛杉磯	美國	馬德里	西班牙
14	波士頓	美國	日內瓦	瑞士	馬德里	西班牙	上海	中國
15	日內瓦	瑞士	都柏林	愛爾蘭	上海	中國	布宜諾斯艾利斯	阿根廷
16	大阪	日本	斯德哥爾摩	瑞典	多倫多	加拿大	蘇黎世	瑞士
17	西雅圖	美國	聖迭戈	美國	悉尼	澳大利亞	迪拜	阿聯酋
18	休斯敦	美國	波士頓	美國	華盛頓	美國	洛杉磯	美國
19	邁阿密	美國	邁阿密	美國	法蘭克福	德國	舊金山	美國
20	聖迭戈	美國	聖何塞	美國	莫斯科	俄羅斯	曼谷	泰國

1. 在綜合競爭力方面，臺中市在全球 500 的城市中名列 175（較上年度退步一名）；為兩岸四地第 10 名，臺灣第 3 名。其中，
 - (1) GDP 規模：全球第 179 名(退步 12 名)；
 - (2) 人均 GDP：全球第 207 名(退步 6 名)；
 - (3) 地均 GDP：全球第 87 名(退步 6 名)；
 - (4) GDP 增長：全球第 495 名(退步 27 名)；
 - (5) 專利申請：全球第 36 名(進步 5 名)；
 - (6) 跨國公司指數：全球第 371 名(進步 32 名)；
2. 要素環境方面，臺中市第 228 名。其中，
 - (1) 企業素質第 273 名：全球兩千大企業總數第 39 名；
 - (2) 當地要素第 114 名：專利指數第 28 名；
 - (3) 當地需求第 182 名：一小時飛行圈人口第 62 名；
 - (4) 內部結構第 225 名：科學園區第 32 名；失業率第 58 名；
 - (5) 公共制度第 173 名。
 - (6) 全球聯繫第 251 名。
3. 城市產業鏈排名，臺中市第 234 名；
4. 臺灣被列入城市的各項排名，如下表 2-8 所示。

表 2-8 臺灣城市在全球的排名一覽表

	台北	高雄	臺中	台南	新竹
綜合競爭力	38	123	175	196	199
要素環境	27	236	228	248	167
城市產業鏈	11	227	234	304	105

(三)全球化中的都市理論

有關都市體系及其層級的發展和資訊科技之關聯，Townsend(2001)提到，目前的解釋面向可由二大方向來切入。第一個解釋面向是由 Hall(1966)首先提出的“全球都市”(global city)觀點及其所衍生的相關研究(Friedmann and Wolff, 1982)；這個面向認為，全球都市的經濟活動，由以

製造業為主型態轉變至以商業服務及金融保險為主的過程，基本上就是全球化過程的具體表徵，並且強調上述之發展及演變，基本的核心所在就是資訊科技之發展使得經濟活動空間限制得以克服(Castells, 1996; Sassen, 1995)。由於都市體系和資訊科技之發展和全球化及經濟結構轉型的過程息息相關，Hall(1997)因此提出都市層級之分類及界定方式，除了傳統的考量面向外，最重要的是要加入資訊、資本及權力在空間流動的質量。

都市化或城市化的研究起源於因應農業社會進化到工業社會歷程的影響，以美國期刊《世界城市》對於都市化的界定來說明：「都市化是一個過程，包括兩方面的變化，一是人口從鄉村向城市移動，並在都市從事非農業工作；二是鄉村生活方式向城市生活方式轉變，包括價值觀、態度和行為等方向的內容」(趙曉雷，2009)，這種經濟生產模式的轉變，引導了都市化的發展。然而，不同的學科對於城市化的理解亦有所不同；地理學家強調城鄉經濟和人文關係的變化，認為城市是地域上各種活動的中樞，城市化是由於社會生產力的發展而引起的農業人口向城鎮人口、農村居民點狀向城鎮居民點狀形式轉化的全過程；社會學家以社群網（即人與人之間的關係網）的密度、深度和廣度作為研究城市的對象，強調社會生活方式的主體從鄉村向城市的轉化；人口學家研究城市化，主要是觀察城市人口數量的增加變化情形，城市人口在總人口中比例的提高，城市人口規模的分布及變動等，並分析產生這種變化的經濟、社會原因和後果；人類學家則以社會規範為中心，認為城市化是人類生活方式的過程；歷史學家則認為城市化就是人類從區域文明向世界文明過渡中的社會經濟現象(趙曉雷，2009)。

城市節點的發展也在全球化下成為討論的議題，1915年Patrick Geddes即以世界城市(world city)來說明界定國際性的重要商業活動所聚集的世界大都市(如倫敦、紐約、東京過去150年來為世界經濟的權力中心)。1982年，Friedmann和Wolff提出世界城市是國際資本最具關鍵性的決策中心/指揮中心的說法。Sassen〈1991〉指出全球城市(world city)具有集中生產性服務業及金融服務業的管理組織與營運，其所展現的是生產面的全球控制的功能(魏思全，2007)。由於城市本身具有擴張和聯結的功能，區域治理開始成為研究的主題之一，區域治理與都會治理所關心的議題雖有範圍或用語上的差異，但都強調空間上的變動所造成的衝擊與影響，以及進一步地探討國家角色的變動、私人團體力量的提升與重要性等(李長晏，2009；夏鑄九、劉昭吟，2003)。

1. 世界都市 (World city) 理論

Cohen (1981) 認為一個城市若是集中了眾多的服務業和跨國公司總部，發展成為國際性或區域性經濟的控制協調中心即為國際都市。包括以下特點：國際企業總部辦公室、國際機構所在地、跨國銀行所在地、股票主要交易中心生產者服務業的聚集地、文化媒體事業中心服務業中心（如旅館、餐廳、警政安全服務、娛樂事業）。

John Friedmann 和 Goetz Wolff (1982) 認為世界都市是「全球經濟的控制中心」同時陳述了一份區分性結構特色。在 1986 年 Friedmann 發表主要世界都市的實質排序 (The World City Hypothesis) 時將它們之間的連結概要性地圖繪出來。他假設世界都市之所以能位於全球階層裡面是基於他們在全球經濟中的地理連結位置，認為「世界都市可以階層劃地排列，大致根據他們能指揮的經濟能量」。(Friedmann, 1995)

2. 全球都市 (Global city) 理論

1966 年，英國地理專家、規劃師彼得·霍爾(Peter Hall)對全球城市或世界城市概念提出經典解釋，專指已對全世界或大多數國家發生全球性經濟、政治、文化影響的國際第一流大都市，彼得在世界城市(The World Cities)一書中，對此概念做全面概括，包括：(1)世界城市通常是主要的政治權力中心；(2)世界城市還是國家的貿易中心；(3)世界城市是主要銀行的所在地和國家金融中心；(4)世界城市是各類專業人才集聚的中心；(5)世界城市是資訊匯集和傳播的地方，有發達的出版業、新聞業及無線電和電視網總部。(6)世界城市不僅是大的人口中心，而且集中了相當比例的富裕人口；(7)隨著製造業貿易向更廣闊的市場擴展，娛樂業成為世界城市的另一種主要產業部門(顧朝林，2002)。

「全球城市」的觀念其實指涉了遍及全球的指導性功能之接合，依據每個城市在全球互動網絡裡的位置不同，而有不同的偏重與重要性。因此在主要的全球城市之外，其他大陸的、全國的，以及區域的經濟體，也有他們的節點，以便連上全球網路。每一個這種節點都需要提供是當的技術性基礎設施，提供支持性服務的一個輔助性公司系統，一個專殊化的勞動市場，以及專業勞動力所需的服務系統。Sassen 全球城市新的四種功能：

- (1) 在全球經濟體系裡面高度集中指揮。
- (2) 金融與專殊化服務公司的關鍵性地點，取代製造業作為經濟指標。
- (3) 製造的地點包括創新知識的生產。

(4) 作為產品與創新生產的市場。

全球城市的定義較主觀，但全球城市一般有以下特點：

- (1) 國際性、為人熟知（人們一般會說「巴黎」而非「法國巴黎」）。
- (2) 積極參與國際事務且具影響力（紐約市是聯合國總部的所在地）。
- (3) 相當大的人口（都會區中心至少要有 100 萬人口，典型的要幾百萬。例外如蘇黎世，其城區人口就連 40 萬都不到）。
- (4) 重要的國際機場（倫敦希思羅機場、東京成田國際機場），作為國際航線的中心。
- (5) 先進的交通系統，如高速公路及/或大型公共運輸網路，提供多元化的運輸模式（地下鐵路、輕軌運輸、區域鐵路、渡輪或巴士）。
- (6) 先進的通訊設備，如光纖、無線網路、行動電話服務，以及其他高速電訊線路，有助於跨國合作。如台北是全球首個也是做得最好的無線網路城市。
- (7) 亞洲城市要吸引外來投資，並設有相關的移民社區，如：新加坡和香港。
- (8) 西方城市設有國際文化社區（如唐人街、小義大利、小東京等移民社區）。
- (9) 國際金融機構、律師事務所、公司總部（尤其是企業集團）和股票交易所，並對世界經濟起關鍵作用，例如：倫敦證券交易所、紐約證券交易所。
- (10) 蜚聲國際的文化機構，如博物館和大學，例如：羅浮宮、大都會博物館。
- (11) 濃厚的文化氣息，如電影節、首映、熱鬧的音樂或劇院場所；交響樂團、歌劇團、美術館和街頭表演者。
- (12) 強大而有影響力的世界性媒體，如 BBC、CNN、《紐約時報》、《華爾街日報》、《泰晤士報》、《讀賣新聞》、《世界報》、《國際先驅論壇報》、美聯社、法新社和路透社。
- (13) 強大的體育社群，如體育設施、本地聯賽隊伍，以及舉辦國際體育盛事的能力和經驗，如奧運會、世界盃足球賽或大滿貫網球賽盛事。
- (14) 在近海城市中，擁有大型且繁忙的港口（例如東京、紐約及新加坡）都能夠是其中一個特點。

全球化中都市理論演進的結果：

1. 全球分工的經濟脈絡

雖然經濟交易的世界體系在資本主義崛起之際就有了，但是新的結構趨勢是即時（Real Time），這是一種新的歷史現實。它的新穎之處在於使全世界的一切都互相穿透，無論資本、資訊、勞動、商品、公司的決策都圍繞著

全球連結起來，不斷重複地重新界定生產、分配、消費與交換形勢。這樣的結果造成每個城市都得暴露在全球競爭的體系，已經不是要不要國際化可以理解，事實上在這個體系下，只有端視城市如何和這個體系連上以及在其中佔的是何種角色。

2. 從都市到區域

另外全球化的經濟發展再結構過程，可以從都市發展理論窺之一二，從世界都市假說到城市區域的發展，說明全球化的力量已經逐漸滲透到每個城市，每個區域，也就是全球與地方的接合。而這種接合力量促進區域性的整合，比如說，日本都市走廊，中國大陸長江三角洲都市區域、東南亞經濟圈等等的逐漸成形，世界城市的永續性反應了該城市在全球經濟體及全球城市區域（city region）的關係，就此而言，世界城市的政治、經濟、環境必須既是全球性又是地方性的；這表示說一方面要在競爭激烈複雜的世界經濟體系當中爭得一席之地，另一方面要回應當地社會文化環境的健全發展。

3. 都市發展形式

過去工業革命之後產生多工業城市，航海革命之後產生了許多的港口城市，每次的變革是一種結構的再轉換，這對於某些城市來說是另一次的再發展機會。都市集中又分散的結果，讓都市活動容許更為多元的發展不同的區域，而不僅只有過去都會區，就如同國際分工體系一般，城市裡面也是一個分工體系，有的負責生產、有的負責消費、但是都在網路的組織底下進行。經濟全球化，人流、物流、金流及資訊流愈趨自由流動，城市競爭已取代國家競爭，因此城市的角色必須更加主動出擊。

五、 小結

在全球化促使世界城市體系成形之時，許多關於城市間的競爭評比也相繼出籠，在國際上就有世界經濟論壇（WEF）的「全球競爭力報告」、中國社科院和美國巴克內爾大學共同提出的「全球城市競爭力報告」；在區域方面，有中國社會科學院的「城市競爭力藍皮書」，以及歐洲商會委託 TNS 市調公司的「亞洲城市居住品質報告」；在國內，則有康健雜誌「健康城市大調查」、天下雜誌的「幸福縣市大調查」、遠見雜誌的「25 縣市競爭力評比」等等。針對各項評比或是調查結果，有幾項結論或建議：

- （一）首先，上述各機構或媒體對於城市間競爭的評比對象與範圍不盡相同。有針對全球各城市進行評比，亦有以亞太區域主要城市或是國內各縣市的比較。但是範圍選取不同的各式評量，易使得臺中市城市發展策略中重要的定位問題，產生失焦現象。
- （二）其次，各機構或媒體的調查內容亦不一致。有以城市整體競爭力為面向者，如：世界經濟論壇的「城市競爭力報告」，也有以城市其他競爭面向的評比，如歐洲商會的「亞洲城市居住品質報告」等。凡此，都無法有系統性的給予臺中市提升城市競爭力提升整體建議。
- （三）最後，更為重要的是，各機構或媒體的城市競爭評比指標及其內涵，亦不全然相同。例如世界經濟論壇(WEF)的「全球競爭力報告」是以科技水準、經濟環境、公共制度等三個主要項目做為評比的指標，而中國社科院和美國巴克內爾大學合作的「全球城市競爭力報告」則提出綜合競爭力、人才競爭力、企業本體競爭力、生活環境競爭力、商務環境競爭力、創新環境競爭力、社會環境競爭力及產業綜合競爭力等八大指標等等。各機構媒體的城市競爭評比，不僅指標有異，其意涵亦不盡一致，對於臺中市的城市發展策略來說，殊難據此進行改善以期提升競爭力。

因此，上述各個機構所建構的指標，是否符合臺中市的實際需求、提供未來發展策略之參考，甚或具有明確性、有效性、可測度性，以及可操作性，都在在需要做更進一步的完整分析與探討。對此，為提升臺中市的競爭力，實有必要針對各類城市競爭力評比指標進行深入研究，並探討各項評比指標對提升臺中市競爭力之重要性與可行性，從而建構臺中市城市競爭力的指標，以使臺中市能夠準確掌握發展的機會，強化城市的競爭力，面對可能的各種競爭與威脅。

上述各項競爭力指標對臺中市的評鑑，對臺中都會區之發展啟示，可歸納成以下幾點：

- (一)臺中縣之發展較臺中市不足，縣市合併顯然無法立即帶給臺中額外的經濟優勢。因此，如何在基礎建設上拉近兩地方實體之差異，應成為合併後之首要任務。
- (二)如何以鄰近區域之城市評比為基礎，尋求適合的特殊城市定位，應成為未來臺中都會區發展之重要治理課題。臺中都會區未來之發展，若以世界頂級城市為目標，顯然缺乏務實性與可行性。然而，若將競爭範圍限縮於兩岸區域，則在傳統經濟產業要素之評估觀點下，臺中縣市的競爭力仍有其優勢，在中國崛起與兩岸關係正常化之趨勢下，未來臺中縣市應深具發展潛能。
- (三)在當今城市發展強調創意的趨勢下，未來臺中縣市應妥善利用其高科技優勢與人才優勢，同時強化對外來人士之各項相關措施與建設的友善度，以厚植本身在文創產業發展之潛力。

第三章 城市競爭力分析

一、研究方法

目前各派學家對於城市競爭力的定義並無廣為接受的論述，但其會透過多種形式來表達控制，此時政府藉由法令、政策或地方投資吸引力等方式來增加地方性的優勢，以提高競爭力。最終目的都為提供民眾一個良好的生活品質以及生產力足夠的環境。

本研究旨在針對當前國內外主要城市競爭力評比所使用的指標，進行內涵的釐清與探討，從中歸納影響城市競爭力的關鍵因素，並據此分析臺中市與其他城市之間的競爭機會、威脅、優勢與劣勢，提出臺中市未來具體之短、中、長期的城市發展策略建議。

因此，本研究的主要研究法為文獻與次級資料分析法。在文獻與次級資料分析法蒐集、彙整、歸納和分析城市競爭力評比的現況與問題，以及國內外相關機構與媒體有關城市競爭力評比之資料，以建構城市競爭力的評比構面及指標，藉由從國內外圖書、期刊、專論、研究報告、學位論文等，有系統地將研究主題的內涵整理分析與歸納，以期有效建構相關城市競爭力評量架構。

其次，針對城市競爭力的評鑑或是評量架構之研究，已有學者曾經做過探索性之研究，本研究將會參酌現有研究成果，並將其涵蓋在研究範圍內並做進一步的發揮。

二、 城市競爭力

臺灣地區於1970 年代產生都市化現象，人口大量遷移；1980 年代產業面臨轉型，由勞力密集轉向技術取向；至1990 年代全球化的浪潮，區域分工結構重新調整。這些變化尤其是90 年代之後的全球化現象對於空間的發展產生極大的衝擊，出現了所謂的首要化的空間現象（夏鑄九，1989；周志龍，2000），也就是空間極化的現象。

（一）緒論

臺中市是消費型城市，市區內產業以服務業為主，若以產業人口比率來看，四十年來臺中市三級產業由 51.4%逐漸提升到 70.9%；二級產業人口則由 34.6%逐漸萎縮到 28.3%，一級產業萎縮更是嚴重，由 14%萎縮到 0.8%。但從產業結構人口比例變化來看也有相同的趨勢，一級產業的就業人口數由民國 70 年 34.2 千人，逐漸減少到 3.75 萬人；二級產業則由 84.6 千人成長到 134.3 千人；三級產業則呈現快速發展的趨勢，由 125.5 千人增加到 336.92 千人。

表 3-1 臺中市各級產業人口數與佔就業人口比率

	產業人口數(千人)			產業人口佔就業人口比率(%)		
	一級產業	二級產業	三級產業	一級產業	二級產業	三級產業
民國 70 年	34.2	84.6	125.5	14.0	34.6	51.4
民國 80 年	13	105	179	4.4	35.3	60.3
民國 90 年	3	109	290	0.7	27.1	72.1
民國 98 年	3.75	134.3	336.92	0.8	28.3	70.9

註：資料來源行政院主計處(<http://ebas1.ebas.gov.tw/>)

另外，若由臺中縣、臺中市近十年產業人力的變化來看，有別於臺中市以三級產業為主的態勢，臺中縣則以二級產業人口最多，除 92 年二級產業就業人口數曾短暫超越三級產業就業人口，其餘歷年都以二級產業人口為最多。

表 3-2 臺中縣市各級產業人口數與佔就業人口比率

	臺中縣(千人)			臺中市(千人)		
	一級產業	二級產業	三級產業	一級產業	二級產業	三級產業
民國 90 年	7.54	46.8	45.66	0.82	27.03	72.14
民國 91 年	7.25	46.83	45.92	0.81	27.54	71.64
民國 92 年	7.02	45.85	47.12	1.17	26.65	72.18

民國 93 年	5.74	47.21	47.05	1.12	26.55	72.34
民國 94 年	5.26	47.84	46.9	0.59	28.04	71.37
民國 95 年	5.27	47.42	47.3	0.49	27.99	71.51
民國 96 年	5.67	47.75	46.57	0.61	28.27	71.12
民國 97 年	4.32	49.58	46.09	0.73	29.26	70.02
民國 98 年	4.67	47.96	47.37	0.79	28.28	70.93

註：資料來源行政院主計處(<http://ebas1.ebas.gov.tw/>)

1、臺中市產業概況

臺中市是一個以發展商業為主，工業為輔的都市，根據行政院主計處人力資源調查，臺中市 98 年度總就業人口已達 47 萬 5,000 人、從事農、林、漁、牧業者約占 0.79%、工業（含製造業）約占 28.28%、服務業約占 70.93%。

臺中市二級產業主要為中部科學工業園區、臺中市精密機械科技創新園區、臺中經貿科技工業園區（綜合性工業區）以及文山工業區。三級產業則以商圈電子街、繼光街、美術綠園道、精明一街、大隆路商圈、一中商圈、天津路服飾商圈、大坑商圈、逢甲商圈、自由路商圈及昌平皮鞋皆為著名，未來將積極發展之商圈則有北平路小吃街、微風廣場、學士路商圈。

在一般世界都市體系中一個重要的評估面向，就是生產者服務業的發展（producer service），因為生產者服務業一方面有助提昇當地的生產效率與競爭力。另一方面生產者服務業健全的都市較能吸引跨國企業與國際資金的進駐。因此生產者服務業的發展被視為是能協助都市提昇全球掌握能力，成為經濟發展的動力。（金家禾，1999）

由臺中的各產業的產所單位與員工人數，可以看出生產者服務業（包括運輸倉儲業、金融保險及不動產業及工商服務業）有很大幅度的成長，尤其在製造部門並無明顯的成長情況下，生產服務業在臺中產業所佔的比例也越來越高，其吸引國外企業資金、人才和活動的效果也會越來越明顯，表示臺中市是一個較為進步的城市。

2、臺中縣產業概況

依據行政院主計處人力資源調查，臺中縣 98 年度從事農、林、漁、牧業者約佔 4.67%。但工業（含製造業）約佔 47.96%、服務業者約佔 47.37%。工業的發達帶動商業及服務業的繁榮與都會區的形成。

主要包含臺中港智慧型經貿園區、臺中港貨運轉運中心、清泉崗國際機場一空運物流中心與中部科學工業園區與后里園區、潭子加工出口區、臺中

港關連工業區、太平工業區、大甲幼獅工業區、大里工業區、臺中港加工出口區倉儲轉運專區、與近期開發之神岡豐洲科技工業園區等。開發中部科學園區除可結合中部原有的產業特色之外，亦可連結新竹、台南科學園區形成臺灣西部科技走廊，奠定臺灣成為綠色矽島的基礎；而引進產業以精密機械、光電、積體電路、生物科技、通訊、綠色能源等六大產業為主，將可形成完整的高科技產業聚落，促進中部地區產業轉型生及，朝高附加價值、高科技密集的方向發展。

臺中縣三級產業就業人口從民國 70 年 11 萬 7,367 人，至民國 81 年已增加至 19 萬 7,510 人，平均年增率為 6.21%，呈現快速發展趨勢，惟長期以來服務業的發展未受到應有的重視，往往缺乏整體性與前瞻性之規劃，尤其運輸通信、觀光遊憩等設施嚴重不足，造成交通混亂及環境污染等不良現象；且於大貿易商、專業性服務及智慧型軟體產業的發展不夠健全情況下，產業升級不易，地下經濟活動猖獗等問題。

3. 中臺灣全年生產總值

楊智勝（2003）曾針對我國製造業進行產業群聚研究，其產業群聚地點之選取原則為二：員工數百分比依序累積前 80% 之市鄉鎮，或員工數百分比大於 1% 者。後者運用之時機為某些產業過於分散時，依據第一原則選取時可能導致過多鄉鎮被納入，故採用第二原則。其研究顯示中部具有群聚現象之產業包含：鋼鐵機械產業（豐原、臺中西屯、太平、彰化市）、印刷產業（臺中西屯）、機電產業（豐原）、鋁相關產業（太平）、皮革相關產業（臺中地區、大肚、彰化雲林地區）與其他製品（豐原、神岡、大雅與潭子）。

中部六縣市工商服務業全年生產總值約佔台閩地區全年生產總額的 18%；其中以製造業生產總額最多，並以運輸工具、資訊電子、金屬機械、化學材料、民生工業為主，傳統的勞力密集製造業則逐漸式微。成長快速的服務業則以批發零售、餐飲業、社會服務及個人服務業、金融保險及不動產業為主。

由歷年的產業就業人口結構來看，台中縣第二級產業人口比例甚至與第三級產業人口呈現約略相當的情形，且較中部區域第二級產業人口比例為高，顯示台中縣第二級產業為一甚具發展基礎，並具有一定發展潛力之產業。而台中市的就業人口結構顯示，其產業人口明顯集中於三級產業部門，歷年三級產業的就業人口皆占總就業人口 60% 以上，89 年更成長至 71.14%，而第二級產業人口比例逐年降低，已降至三成以下。而從台中縣、市產業人口比例觀之，第一級產業就業人口比例逐年下降，至民國 90 年以下降至 5%，工業就業人口比例近年維持在 38%~48% 間。

近年來中部地區產業人口之分布，民國 96 年中部地區之一、二、三級產業人口比例分別為 8.8%、40.4%、50.8%，對照歷年來中部地區各級產分佈狀況，一、二級產業逐年遞減，三級產業的人口快速增加。而在各級產業之各縣市分布情形，一級產業之人口主要分布在雲林縣，其次為南投縣；二級產業之人口主要分布在台中縣，其次為苗栗縣及彰化縣；三級產業之人口主要分布在台中市，其次為南投縣及台中縣，惟獨在近兩年（95 年及 96 年）三級產業人口主要分布在台中市，約佔 72.1%，其次為南投縣及苗栗縣。至於各縣市之產業人口比例，台中市以三級產業人口數最多，且逐年增加；苗栗縣、台中縣及彰化縣之二、三級產業人口略為相同或較少；南投縣以三級產業較多，且逐年增加；雲林縣以三級產業人口數為最多。

表 3-3 台灣及中部區域各級產業歷年產值概況表（單位：億元）

產值		台灣地區	中部區域	苗栗縣	台中縣市	彰化縣	南投縣	雲林縣
一級	70	2287.3	782.2	66.0	161.8	225.8	80.2	248.4
	80	3159.1	1098.2	85.6	187.5	291	167.2	366.9
	90	3142.9	1268.6	84.9	175.4	374.7	210.8	422.7
二級	70	10538.6	3000	244.4	1670	784	135.3	166.2
	80	55291	12133.7	1485.4	6168.2	2931.5	661.6	887.1
	90	95435.3	18859.5	2204.3	8426.9	4424.2	1085.2	2718.8
三級	70	4455.1	527.5	54.2	252.4	105.1	53.3	62.6
	80	27010	3921.4	304.3	2377.1	659.4	287.2	293.5
	90	73568	9363.1	665.9	5720.4	1592.3	598.2	786.3
總值	70	17281	4309.7	364.6	2084.3	1114.8	268.8	477.2
	80	85460.1	17153.3	1875.2	8732.7	3881.9	1116	1547.4
	90	172146.2	29491.2	2955.1	14322.8	6391.2	1894.3	3927.8
	97	-	40884.4	4096.3	21152	8058.5	2122.6	9551.3

資料來源：台灣農業統計年報、中華民國農業統計年報、工商普查報告資料。

長期而言，大臺中地區的產業發展若區分為一、二、三級產業而論，一級產業尋求的是品質提升及行銷整合，建立高品質的品牌形象為主要趨勢，此外，結合觀光、生技等異業合作，也是一級產業的發展方向，然而受限於平均規模小、資源缺乏等問題，產業本身的發展速度較慢，人力部份則面臨缺乏青年就業的問題，使產業升級受到限制，未來也可能產生世代斷層。

二級產業是大臺中地區傲視全國的重點產業，其中除了高科技產業外，民生工業、金屬、機械等製造業，都是大臺中地區的優勢產業，然而隨著全球化速度愈來愈快，這些由眾多中小企業所建立起來的強勢產業面臨巨大挑戰，產業勢必會進行全球佈局，也會經由各種方式合作、整併，而長期來說，研發及國際行銷是產業落地生根的主要企業功能，對應至人力需求，則需要相關的專業人才，以及可以搭配運用的基層人力，但從本研究的勞動人口調查卻發現，勞動人口傾向至高科技產業及三級產業，而大臺中地區的傳統強勢產業則可能面臨缺乏專業及基層技術人力的狀況。

三級產業的發展代表去工業化時代的進程，大臺中地區近年來主要的經濟成長動能來自三級產業，而就業人口也大量湧入三級產業，甚至超越產業需求，產生供過於求的現象，然而三級產業的發展，必須搭配整體經濟的發展，以及便利生活圈的建立，由於一、二級產業的發展面臨前述的挑戰，連帶使得三級產業的發展速度減緩，而大臺中地區幅員遼闊，內部交通尚有加強空間，也連帶影響三級產業所需要的人潮及物流，是產業發展所需面對的問題；此外，三級產業的人力供給雖然充沛，卻也有缺乏中高階人力，以及人員服務素質有待提升的問題，也是未來值得關切的議題。

另外，中部地區人口有向臺中縣市集中的情況，充分展現出此地區的蓬勃發展。根據資料顯示，近年來中部各縣市人口成長率有逐年遞減趨勢，只有臺中縣、市人口成長明顯高於中部區域平均人口成長。而依人口成長率之高低排列，愈接近臺中縣、市，人口成長率愈高，顯示中部的臺中縣市核心區域，對都會區以外的鄉鎮人口具有相當的吸引力。而臺中市也早已成為中部地區民眾的消費中心都市。

4. 城市競爭力評比概況

至於在實務上，《天下》、《遠見》、《康健》與《商業週刊》等雜誌，近年來也陸續為臺灣縣市競爭力評比指標，持續進行許多調查評比報告：最早由《天下》雜誌所公布的 25 縣市競爭力排行榜，主要係參考 IMD 的「世界競爭力報告」及各專家學者所研究出的城鎮競爭力指標，分成等比重的經濟競爭、政府效能、生活品質與社會活力 4 大面向，共約 60 個指標進行評比。其中，社會活力指標，主要係反映一個地方的人才品質、教育資源、居民參與度和是否吸引人才移入等要素；《遠見》雜誌近年來持續調查公布之「縣市總體競爭力調查」結果，是以經濟表現、政府效率、企業效率、生活品質與科技指標等五大面向進行評比，最後再綜合成總表現排名。

而繼國際媒體諸如《經濟學人》與《Business Week》報載未來城市發展趨勢不能只是有形與物質的展現，城市還要更重視環境與人文的精神，並開始以「永續城市」與「宜居城市」等定位為城市進行評比之熱潮後，《天下》雜誌在 2004 年改以不同於傳統競爭力評比標準、創新推出「幸福城市排行」，主旨強調城市的競爭力不能只著重經濟發展，還須兼顧生活品質提升與環境保護，亦即具備生產、生活與生態的「三生」競爭力，同時依設計經濟力、環境力、廉能力、教育力與社福力等 5 大面向，共 37 項指標進行縣市評比。《康健》雜誌也在 2005 年以「健康城市」為名，選擇精神健康作為主題，調查評比臺灣各縣市的健康概況，並設計身心健康及情感支持、生活富足、生活安全及信任感、休閒環境舒適、社會福利及精神醫療資源等五大面向指標，據以評選「最快樂城市」。上述兩組指標設計，都較以往之評比更重視永續發展概念，並分別以「幸福城市」與「健康城市」為競爭力評比定名，也有助於未來的城市定位實務發展之策略研擬。

《商業週刊》則率先在 2005 年援引 Richard Florida 的「3T 理論」，為臺灣七大都會區進行「城市創意競爭力」評比，然而，創意指標之套用是否能與臺灣城市之實務發展結合，並進一步細緻化與本土化，評比結果仍有待更進一步的觀察。而構成一個城市的首要元素就是「人」。Markusen 在 1996 年研究產業群聚時即已指出城市競爭力中人的重要性，他認為城市必須具備一種可以留住並吸引投資者與技術移民，以及支撐勞力與資本的吸引能力。新的研究推翻傳統上被視為是影響城市競爭力的產業群聚（industrial cluster），認為存在乘數效應與規模效益的「人力資本」才是城市競爭力的關鍵（江啟臣、黃富娟，2006），因為人才匯集的地方能創造一個創新環境，如近來卡內基美隆大學公共政策管理學院教授 Richard Florida（2003）即是進一步在人力資本理論的基礎上，提出「創意資本」的「三 T 理論」。

所謂「三 T」，是指「人才」（Talent）、「科技」（Technology）與「包容」（Tolerance）。他認為一個具有科技應用、多元文化與包容差異特徵的城市越具有競爭力，是以城市若欲吸引創意人力移入，進而創造具競爭力的「創意城市」，必須打造一個具有人才、科技與包容的「三 T」環境。據此，Florida（2006）提出以「技術標竿指標」（Tech-Pole Index）、「科技成長指標」（Tech-Growth Index）、「多元化指標」（basic indicators of diversity）、「創新指標」（Innovation Index）、「鎔爐指標」來衡量城市的競爭力，並曾對美國各大城市進行綜合排名，而舊金山以高科技及吸納最多種族群奪得第

一，知名度不高的奧斯丁，卻以種族和文化多元，以及極具風格的夜生活，在人才指數及科技指數中名列前茅，使得整體排名竟躍居第二，比紐約市（排名第九）還高。Florida 的觀點也與英國產業貿易部（Department of Trade and Industry，DTI）規劃的「城市、區域與競爭力」（Cities，Regions and Competitiveness）中獲得到呼應，認為 21 世紀城市發展的願景，應回歸到義大利文藝復興時期的特徵，也就是致力於發展成為一個兼具交通便捷性、擁有知識性大學與創意能量的創新社會（江啟臣、黃富娟，2006）。

(二)天下雜誌評比

天下雜誌公布 2009 年「縣市競爭力排行榜」，針對 23 縣市的五大面向(經濟力、環境力、施政力、教育力、社福力)等共 53 項指標進行評比，臺中市在縣市競爭力總評上排名全國第五，僅次臺北市、高雄市、新竹市及臺南市的同時臺中市的經濟力、環境力、社福力、教育力等四大面向均名列前茅，排名也均較去年進步的；而臺中縣自 2006 年以來則逐年退步，2009 年開始為各縣市第 23 名。

表 3-4 臺中縣市歷年天下雜誌城市競爭力評比各面向排名一覽表

	經濟力		施政力		社福力		教育力		環境力		總排名	
	中縣	中市	中縣	中市	中縣	中市	中縣	中市	中縣	中市	中縣	中市
2005 年	7	8	6	13	20	10	18	15	17	19	16	15
2006 年	4	2	8	4	13	10	15	4	16	23	12	8
2007 年	11	4	13	7	16	13	3	13	12	3	15	3
2008 年	14	3	17	12	22	4	9	5	23	4	20	4
2009 年	20	4	21	8	23	3	16	5	18	4	23	5
2010 年	23	20	21	12	22	14	19	6	23	11	23	15

資料來源:本研究彙整。

臺中縣在縣市競爭力總評上總排名也有全國第十，透過天下雜誌「縣市競爭大調查」的五大面向(詳見表 3-5)，其中環境力在 23 縣市中，臺中市排名第四，汙水處理率為 45.43%為全國第五名，臺中縣則為 17.55%的自來水普及率臺中市占了 99.22%，臺中縣則為 87.2%的平均每人每日垃圾清運量臺中縣為 0.48 公斤，臺中市則為 0.37 公斤為全國第二，僅次於金門縣。

表 3-5 98 年度臺中縣市縣市競爭力調查一覽表

面向	項目	臺中市	臺中縣
環境力	汙水處理率(%)	45.43	17.55
	自來水普及率(%)	99.22	87.20
	平均每人每日垃圾清運量(公斤/人日)	0.37	0.48
	平均(排名)	5.6(4)	4.5(18)
社福力	每萬人口執業醫事人員數(人/萬人)	159.26	75.68
	每萬人口社會福利工作人員數(人/萬人)	2.62	8.01
	每一縣(市)民享有之社會福利支出(仟	2.42	2.61

面向	項目	臺中市	臺中縣
	元/人)		
	平均(排名)	5.4(3)	2.2(23)
施政力	赤字佔歲入比例	4.45%	-1.52%
	歲入自有財源比	71.92%	53.66%
	刑案破獲率	80.17%	70.99%
	刑案發生率(件/十萬人)	2247.19	1785.23
	火災傷亡數(人/十萬人)	1.88	1.74
	平均(排名)	5.13(8)	3.88(21)
教育力	每人出席藝文展演文化活動次數(次/人)	13.29	5.55
	平均(排名)	5.44(5)	3.56(16)

資料來源：天下雜誌，本研究製表。

在社福力的方面，臺中市對於民眾社福力的方面亦逐步提升，臺中市居全國第四，反觀臺中縣則排行全國縣市之尾，臺中縣的社福力較為缺乏，為目前臺中縣需要加強改善的地方。其中，臺中市之每萬人口執業醫事人員數為 159.26(人/萬人)為全國第三，臺中縣則為 75.68(人/萬人)，顯示臺中縣的醫療社會服務較為臺中市缺乏。

在施政力方面，臺中市排名第八，臺中縣則為第二十一的臺中市赤字佔歲入比例占 4.45%，臺中縣則占-1.52%，顯示臺中縣雖然有負債情況，但是近年來並無赤字。而臺中市歲入自有財源比占 71.92%，臺中縣則為 53.66%，高低差別可看出財務的富貧狀況。臺中市刑案破獲率比北高兩大直轄市及臺中縣高，比率為 80.17%，臺中縣刑案破獲率則略低於其他縣市，主要原因可能為警力分派不足。而臺中縣市火災傷亡人數則略高於北高兩直轄市，顯示臺中縣市對於火災災害需要加強預防。

至於，在教育力的面向，綜合圖書館館藏、圖書館資訊借閱量、出席藝文展演文化活動次數及 15 歲以上民間人口高等教育比率等指標，臺中市名列全國第五，臺中縣也有名列第九。其中臺中市每人出席藝文展演文化活動次數為 13.29(次/人)為全國最高，提高民眾藝文活動參與次數。讓文化成為臺中市品牌，為臺中市最滿意政績之一。

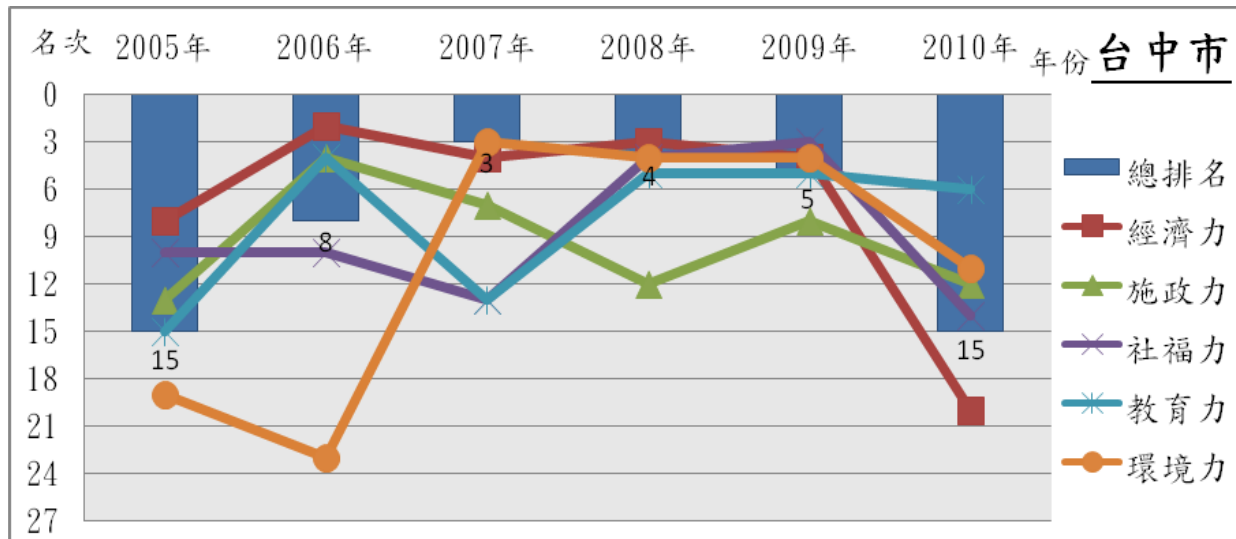


圖 3-1 臺中市歷年於天下雜誌城市競爭力評比排名結果

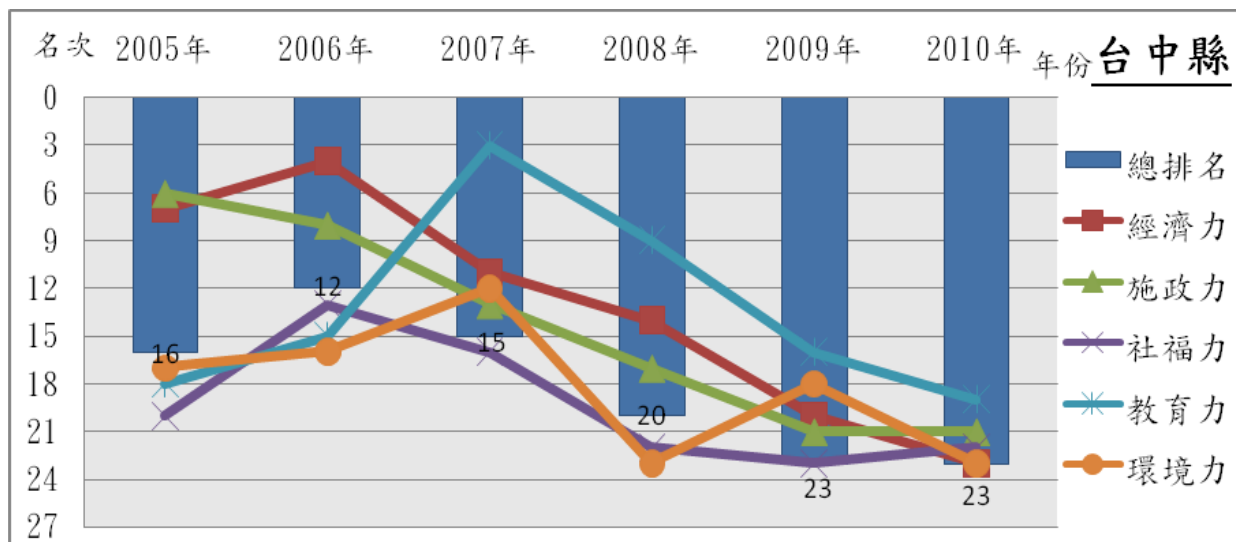


圖 3-2 臺中縣歷年於天下雜誌城市競爭力評比排名結果

綜上，臺中市施政內容之「基礎建設」方面連續 8 年皆名列第一，在穩固基礎建設之下，進而改善、提升臺中市的「經濟表現」與「生活品質」，其中臺中市「經濟表現」從 95 年的第八名連三年往前邁進至 98 年的第三名，歸功於結合中部科學園區、臺中工業區、精密科技創新園區等，打造「大肚山科技走廊」，提升產業競爭力與就業人口，同時也不斷引進如帕華洛帝、波伽利、洲際盃與世界盃棒球賽等大型文化、體育活動、帶動經濟發展與觀光人潮，不僅提高市民生活品質，更維持臺中市經濟方面的傑出表現，使得從 95~98 年臺中市市民對於縣市長滿意度及城市競爭力排名逐年提升，但在政府表現及科技指標方面則跌出排行榜，為目前臺中市需加強檢討改善的地方。

而臺中縣在調查資料中顯示施政內容之「基礎建設」方面逐步提升，而「生活品質」、「經濟表現」連續兩年進步，但在政府保護民眾安全、科技指標、社會福利與民眾對地方光榮感方面之競爭力較為薄弱，應加以改善並檢討，希望在未來成為施政重點。

(三)遠見雜誌評比

遠見雜誌日前公布「2010年25縣市大調查」調查結果，本次調查包含了『施政總體檢』、『縣市競爭力』等資料。其中，『縣市競爭力』的部分，仍以「經濟表現」、「政府效率」、「企業效率」、「生活品質(基礎建設)」以及「科技指標(數位落差)」等五大面向50項指標來衡量「總體表現」，指標的計算方法是將每一細項下的縣市評比值經過標準化過程，求其標準差值，再以加權算出每一縣市在每一大類的排行，五大面向的分數最後加總為總表現排名。

表 3-6 臺中市獲遠見雜誌評比歷年成績一覽表

	經濟表現		政府效率		企業效率		基礎建設		科技指標		總排名	
	中縣	中市	中縣	中市	中縣	中市	中縣	中市	中縣	中市	中縣	中市
2006年	12	8	10	15	7	3	11	1	9	3	11	4
2007年	14	7	13	20	10	8	8	1	11	3	11	5
2008年	13	6	14	17	9	6	4	1	8	2	10	5
2009年	12	3	13	18	7	8	4	1	13	3	10	5
2010年	14	5	12	15	7	5	8	1	15	3	12	5

資料來源：本研究彙整。

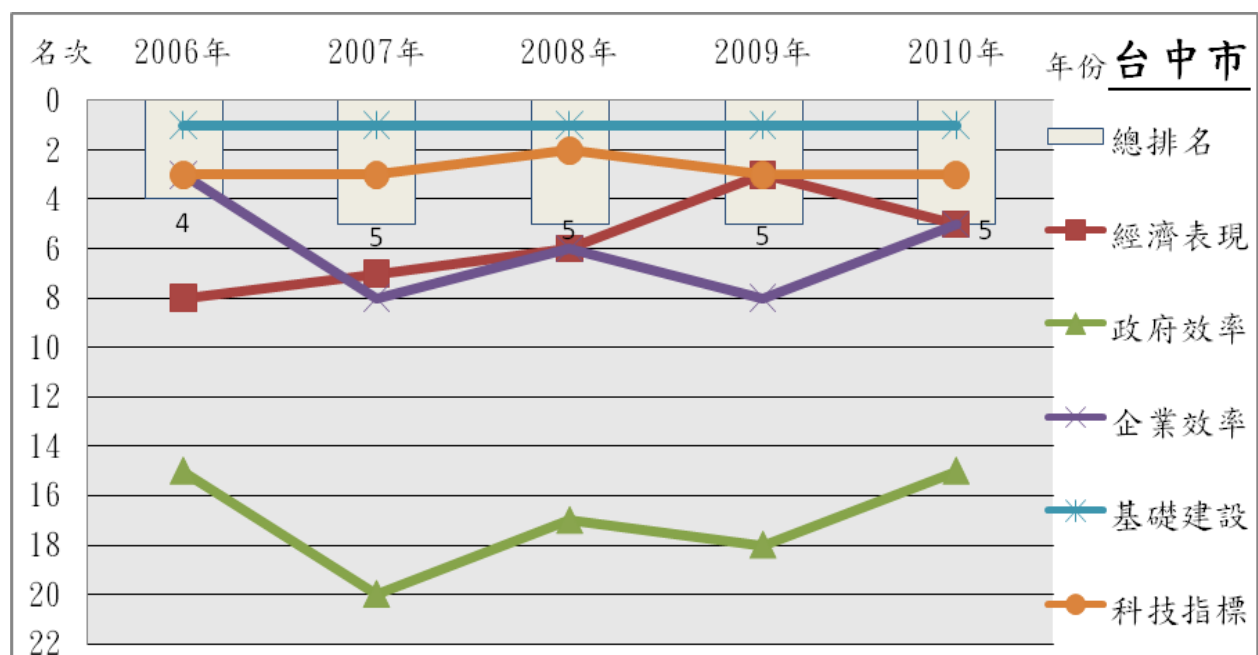


圖 3-3 臺中市歷年於遠見雜誌城市競爭力評比排名結果

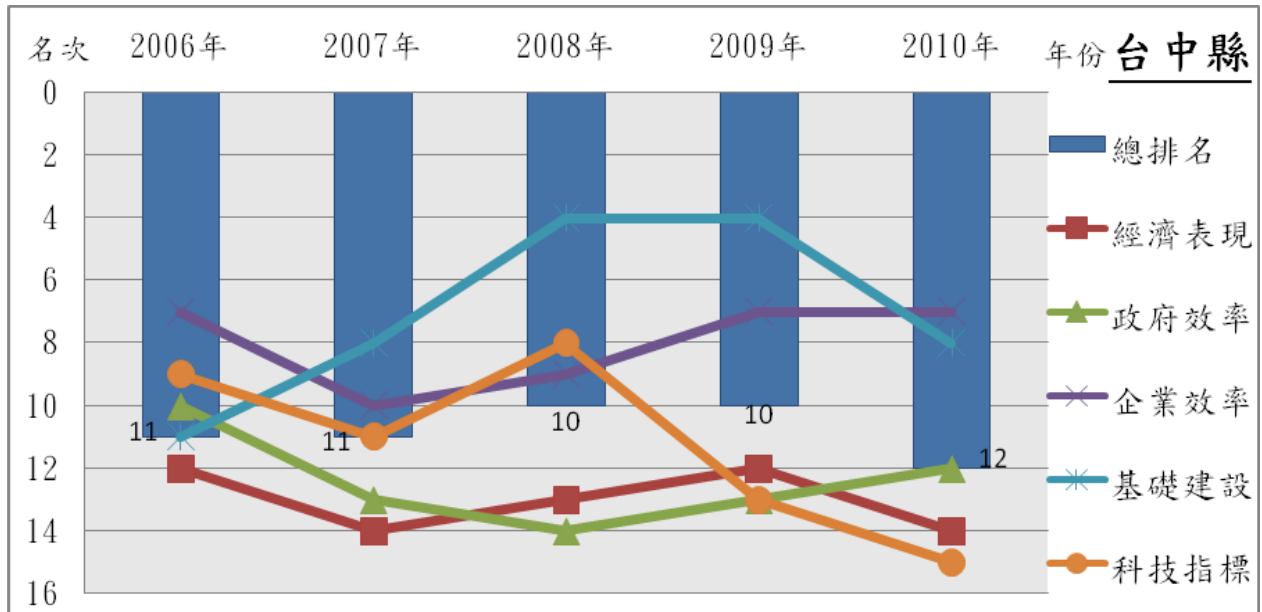


圖 3-4 臺中縣歷年於遠見雜誌城市競爭力評比排名結果

針對經建會、研考會所規劃出的縣市合併構想，以及臺中縣、市所提出的合併升格計畫，可以從以下幾個觀點進行反思。

1. 都會區域的空間大小

都會區是一個範圍未定的名詞，隨著地區發展而不斷地擴張。在「五都」的區域重劃中，社會各界也針對那些縣市應予合併升格而有不同的意見，但是臺中縣、市的合併升格因為已經由多年的討論辨證，而未有太多的疑義。然而，以臺中縣、市的疆界範圍作為臺中都會區的範疇是否適宜仍可討論，因為臺中市已是鄰近縣市的產業中心，非僅臺中縣而已。

再者，臺中都會區以臺中市作為中心，規劃「區域轉運核心」〈舊市區〉、「行政、居住核心」〈新市政專用區〉、「城際轉運中心」〈水埔機場〉、「休閒娛樂中心」〈鎮南專用區〉等多核心的方式發展，可以看出主要仍以原臺中市的都市計畫內容為主，並未對臺中縣的部分多作考量，並由合併升格的計畫中可以看出臺中縣作為臺中市發展腹地的態勢。然而由於提出計畫的時程緊迫，因此未可確定未來臺中都會區發展的方向是否即以臺中市為主導的核心，但是可以確定的是，在臺中都會區的發展中，由於有臺中縣可作為發展的腹地，並擁有高鐵及臺中港的運輸模式，使臺中都會區更具有競爭力。

2. 國家及政府的角色

在經建會所提出的「2030 國土空間發展策略規劃」架構中，可以看出其試圖整合出完整的區域發展構想，但是經建會和研考會仍有各唱各的調的疑慮。針對經建會的規劃，將國土空間的都會階層區分為「北台城市

區域」、「中台城市區域」、「南台城市區域」；研考會則將臺灣劃分為三大生活圈，包含「北部生活圈」、「中部生活圈」、「南部生活圈」；並進一步區劃七個發展區域：北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東及澎金馬。雖用語不同，但可以看出臺灣三大都會區域的發展重點是共通的觀點。

而就中部區域發展的規劃，經建會以「優質文化生活中樞、新興科技走郎國際都會」為發展定位，而研考會則以「現代化程度高、國際接軌門戶」為發展特色。在詳盡的規劃內容上，臺中縣、市以臺中科學園區的產業發展以及臺中港、高鐵、台鐵及國道等的交通運輸規劃作為臺中都會區整體發展的基礎。從上述的規劃構想，可以仍然脫離不了政府的思考模式，並且在區劃與發展的規劃上仍然以中央政府作為主導，地方政府則主要著眼於都市發展的現狀上，再輔以都市計畫的實質手段作為工具。因為一個發展成熟的都市除非向外擴展，否則在規劃配置上很難能有大幅度的變革。例如臺中市的舊城市中心主要為住宅區與商業區，若有如同中部科學園區這種大型的工業區進駐，除非是都市外圍尚有未開發的土地，否則難以再開發。因此，在都會區的發展上，國家和政府仍然佔有十分重要的角色地位。

3. 三生，仍舊是以生產為主、生活次之、生態最後

無論是經建會、研考會或是臺中縣、市政府，都主要是朝向硬體建設方向進行規劃，針對人文及文化環境的著墨較少。例如經建會五大主軸議題中雖強調「環境永續」；研考會的生活圈意涵中包含了「生態環境」；臺中縣、市的則以：「利用大坑風景區、大肚山風景帶、河川、綠園道等為臺中市建構大型開放空間系統，除提供市民休閒遊憩場所，並作為動植物之棲息場所，並保留臺中市近五分之一面積的大坑風景區作為臺中市的後花園，一塊自然的綠地特區」。實際上都非目前世界各國強調環境永續發展目標的方向。尤其是臺中市在 2004 年曾提出「臺中市地方永續發展策略研究及規劃」，提出「1. 超優質生活首都-暢通交通網路、提昇社區營造、落實全能教育、發展優質文化」、「2. 全關照生態城市-創新資源利用、整合策略管理、確保環境改善」、「3. 高科技產業基地-活化產業經濟」，基本上符合三生-生活、生態、生產的目標。然而當臺中縣、市進行大都會區的規劃時，卻仍以產業生產為優先，未再對於生態環境進行進一步的考量規劃。

三、 小結

愛因斯坦說：「想像力比知識更重要。」真正的力量來自於創造，創造源自於想像。為了反映知識經濟的到來，IMD 和 WEF 在 2000 年也分別對國際競爭力評價的指標體系作出重大的調整，加大了科技創新能力的比重，並將其放在金融環境指標和國際化程度指標同等重要的地位。而中國社科院財貿所倪鵬飛博士說：「根據研究發現，對提升城市競爭力發揮決定性作用的是人才因素。人才聚集存在『乘數效應』和『規模效應』，而人才匯集與城市環境，特別是創新環境和生活環境密切相關，而這兩項指標對城市競爭力的貢獻位居第二及第三位，城市將因豐富人才而獲得人力資源規模效益，進而提升城市競爭力。」顯示人才因素對於城市競爭力的影響甚為重要。

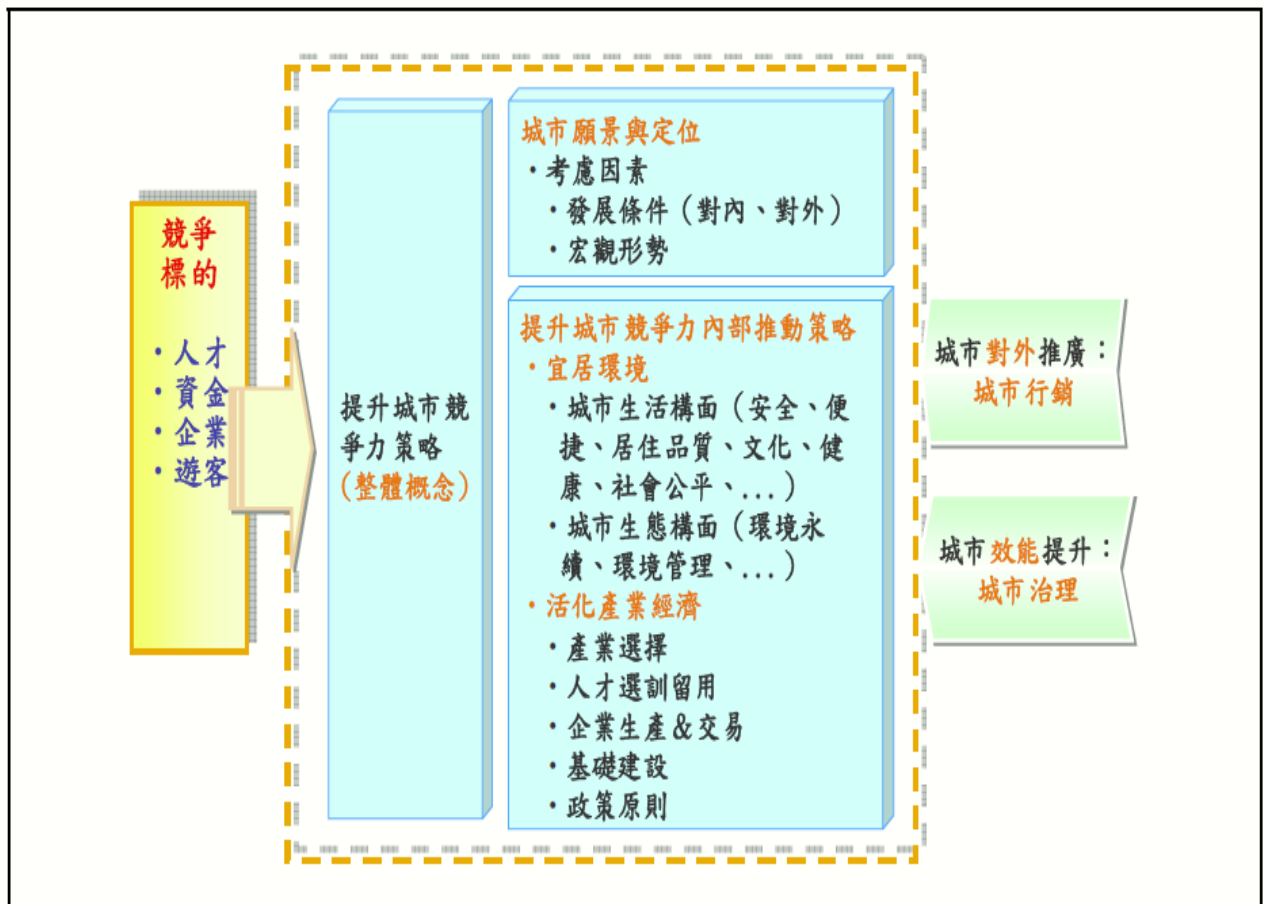


圖 3-5 提升城市競爭力的策略

(一) 全球化浪潮下的城市行銷

隨著全球化浪潮的發展，國際城市間的經貿往來、文化交流日益互動頻繁，越來越多的人居住在城市裡，對自己所在的城市的未來前景都非常關注；為了強調城市競爭力，「城市行銷」成為國內外產官學者熱切被探討的議題。

「城市行銷」主題涉略廣泛，無論是旅遊、文化、公關都可包含在內，許多國際知名城市也透過成功的行銷推廣而強化其經濟、投資、文化等有形無形的效益。值得注意的是，許多知名城市（如東京、巴塞隆納等）藉由大型國際活動的視覺重塑（如國際賽事、國際會展、國際博覽會）、或是藉由識別設計計畫的導入，重新獲得國際上新形象。

城市行銷與宣傳除了對外的招商與行銷外，對城市內的居民而言，也是極為重要，透過媒體的宣導可以讓民眾了解市長施政策略及市政的各項重大建設，使業務單位可以更容易推動市政建設。打造城市競爭力不僅爭一時，更爭千秋！臺中市的城市競爭力在最近 5 年來已有所增進。

（二）完善基礎建設，打造永續發展的城市

提升城市競爭力必須考慮城市行銷，而且對於城市首長的行銷同樣重要。然而，行銷宣傳畢竟只是提升城市競爭力的一項工具、手段，城市本質的良窳才是決定競爭力高低的關鍵。是故，城市行銷固然重要，但仍不可忘記改善城市的本質方為提升競爭力的務實之舉。

在天下雜誌與遠見雜誌的調查資料中，臺中市在「基礎建設」方面連續九年名列第一，此面向的成績也與 2008 年各縣市長滿意度排名中，較受肯定的施政內容「交通與公設」有直接與間接的關連。在臺中市穩固的基礎建設之下，提升了民眾的生活品質與經濟力，因此在「生活品質」和「經濟力」面向也常位居各縣市第一名。

而臺中縣在縣市競爭力調查中，在「基礎建設」和「經濟表現」方面有較傑出的表現。但在政府保護民眾安全、科技發展與民眾對地方光榮感上，應加以改善並檢討，望在未來成為施政重點。茲依上述調查資料整理臺中縣市的優劣勢如下表 3-7 所示。

表 3-7 臺中縣市優劣勢分析表(由高而低排序)

	優勢	劣勢
臺中市	➤ 經濟力、教育力、施政力、社福力、環境力 ➤ 基礎建設（生活品質）、科技指標、經濟表現、企業效率	➤ 政府效率
臺中縣	➤ 基礎建設、企業效率	➤ 科技指標、政府效率、經濟表現 ➤ 施政力、經濟力、環境力、社福力、

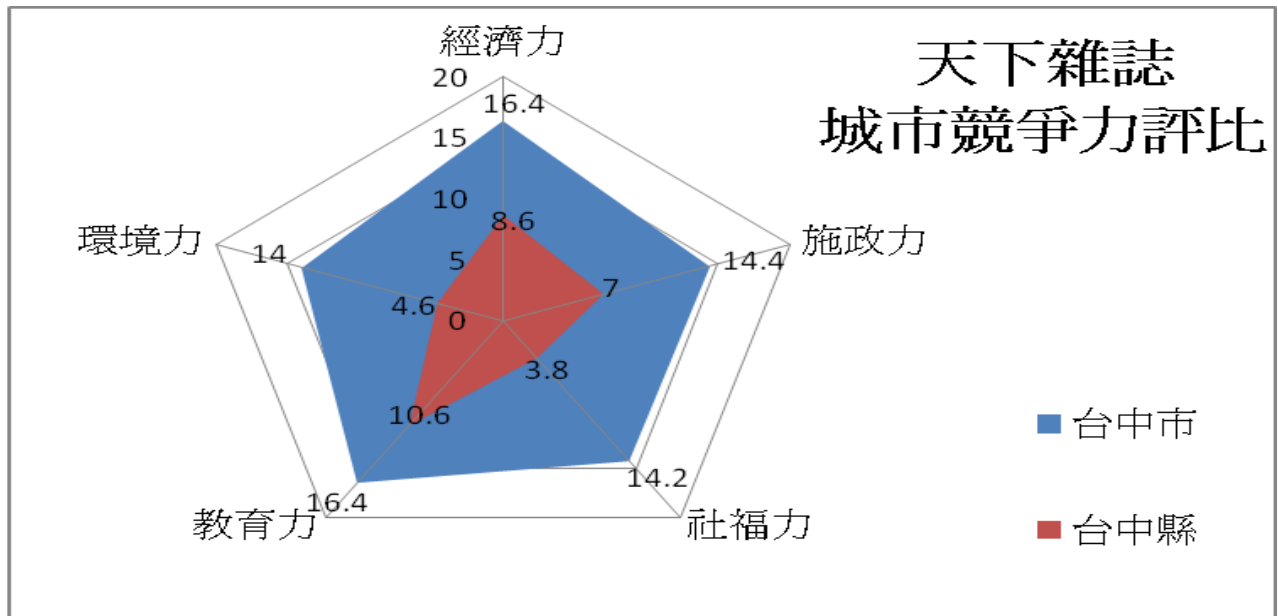


圖 3-6 天下雜誌城市競爭力面向圖

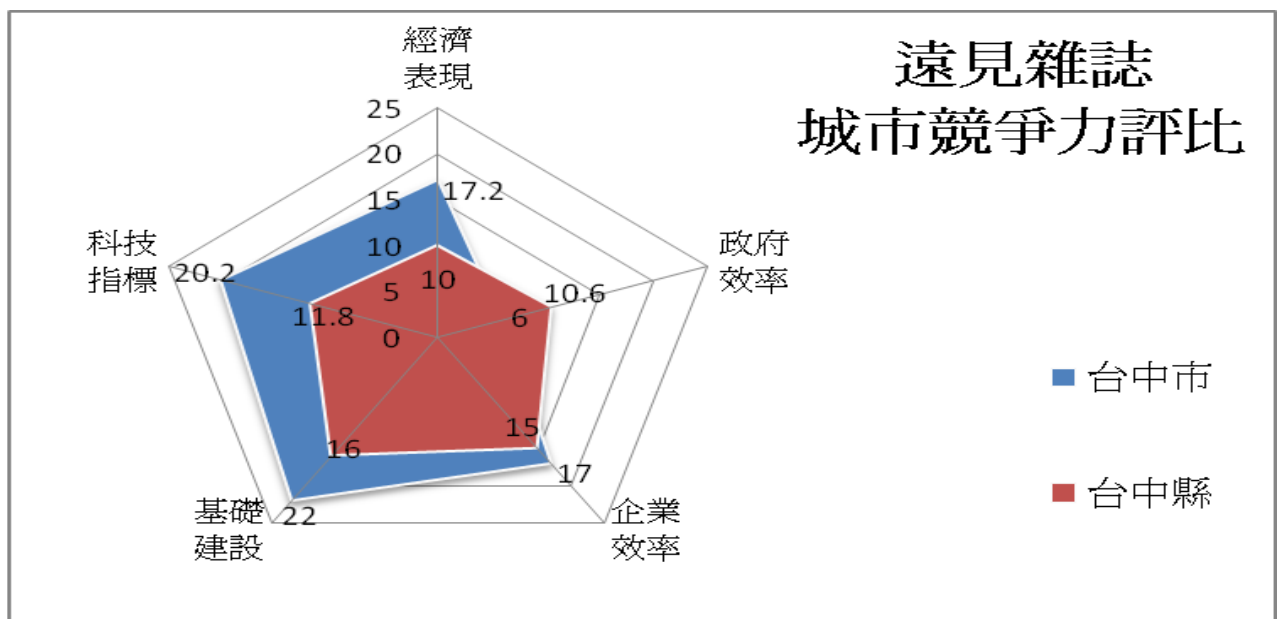


圖 3-7 遠見雜誌城市競爭力面向圖

(三) 積極推動跨域治理，與鄰近城市密切合作，共享資源

目前臺中市的外在政治環境是不利的，某些先天的條件也限制了臺北市城市競爭力的發展，但不可否認的，身為中臺灣首善之區的臺中市仍然存在許多優勢，而且也有義務和責任扮演提升我國競爭力的火車頭，積極追求與鄰近城市密切合作，與各縣市共享資源、分享成果，一同提升各方的競爭力。

(四) 城市首長的領導力是改善城市競爭力的關鍵因素

2005 年天下雜誌所發表的一項「哪些縣市 CEO 讓地方脫胎換骨？」的民

意調查即指出：CEO 是一個企業的領導人，是攸關組織競爭力的關鍵者；同樣的，城市的首長正是扮演如企業中的 CEO 角色，是要管理和帶領這座城市迎向未來的關鍵人物，因此，臺中市長絕對是提升臺中市城市競爭力的靈魂人物。前首爾市市長、現任韓國總統的李明博於擔任首爾市市長期間，因為他的意志力，先後實現了「工薪族神話」和「清溪川神話」，並以企業經營的精神，在四年任期內就讓首爾市站上世界舞台。（李明博，2007）李明博曾明確定位他的職務是要做國家的 CEO，他認為不論是企業還是國家，經營的本質其實是一樣的，而且經營國家比政治還重要。由此更加證明了提升城市競爭力的關鍵人物首重城市首長本身。

第四章 土地開發分析

一、前言

今(2010)年6月，在南京舉辦的「城市競爭力國際論壇」上，中國社科院教授倪鵬飛發表了最新的「全球城市競爭力報告」。全球5百個城市的評比結果，紐約再度拿下第一，隨後是倫敦、東京與巴黎幾個國際大城，看起來毫不新鮮。但真正值得注意的後面排名變動。今年，上海首度擠進了前40名，而且中國有10個城市（包括鄂爾多斯、呼和浩特、泉州與徐州等鮮為人知的地方）往前大躍進了30幾名；另外，還有7個非洲城市與3個巴西城市的排行也進步超過15名，這表示了全球的新興市場正在快速都市化。波士頓顧問公司（BCG）在最新報告中也指出，企業想要進軍新興市場的企業，應該把戰場放在城市，而非國家；而且不能只看少數幾個超級都會（Mega-cities），而要注意那些正在快速成長的繁星城市（Many cities）。報告中並預估，到了2030年新興市場將出現上千個人口超過50萬的城市，並將帶來全球最大的商機。

在中國經濟快速成長的同時，區域和城鄉差距也同步拉大。2009年，中國東部地區的人均收入為人民幣3萬8,587元，西部地區為1萬8,090元，差距達到2萬多元人民幣，城鄉居民收入差距已擴大到3.33:1。例如繁榮的上海市每人年均收入達到7萬6,976元，但相對落後的貴州省只有9,187元；而全大陸4,007萬貧困人口中，有94.1%分布在中西部地區，城市的人均純收入高出農村1萬2,000多元。

中國希望透過經濟增長轉變的方式，來促進區域發展和減少城鄉差距。因為城鄉差距長期過大，則會導致城市以外地區的消費成長緩慢。此外，還容易加劇社會矛盾，影響社會穩定。近年來，一些人仇富心理滋長、社會群體性事件增多等，與差距過大不無關係。為改善這些問題，中國近年也先後實施西部大開發、東北老工業基地振興、促進中部地區崛起等政策，還特別著重對農村、農民、農業的政策支持，中國國家主席胡錦濤也提出「包容性增長」，來遏制區域、城鄉差距過大，而這也形成中國十二五(第12個5年規劃，2011年-2015年)的思路。

此外，中國大陸今年的兩波房市調控政策，壓抑房價的意圖相當明顯，官方打算藉由保障性住房及房產稅等手段，導引房地產從投資回歸為居住用途。在2波的打房政策下，房地產並非完全悲觀，中國的專家認為，北京、上海、廣州、深圳等一線城市房價的確是漲過頭，才會成為中央調控目標，但只要跟著中央的長期規劃政策走，中部崛起及西部大開發，都

讓二、三線城市房地產有發展空間，同時也可解決區域發展不均衡與城鄉差距的問題，並降低人口過度集中的問題，也解決了房地產供需失衡、土地價格飆漲、民眾購屋能力下降、房價過高、交通壅塞等問題。

在中國政府的控制下，中國的人口數雖然愈來愈多，居住的城市卻也愈來愈分散。中國有 2,700 萬的人口居住在規模為千萬人口的城市中，遠低於印度 5,800 萬、巴西為 3,200 萬人；依據數據顯示，上海、北京兩大會的人口沒有暴增，但數十萬人口的小型城市卻大量增加。學者認為，中國的城市愈來愈分散，有助於中國的經濟發展。 “

中國 2010 年 3 月 27 日召開了「長江三角洲城市經濟協調會第十次市長聯席會議」根據中國媒體的報導，該協調會議中確認，「長江三角洲城市群」由之前的以上海為中心，南京、杭州、寧波、蘇州、無錫、揚州、南通、常州、徐州、嘉興、湖州、紹興、溫州、台州、金華、衢州等 16 個城市，增加為 22 個城市，新增城市有合肥市、鹽城市、馬鞍山市、金華市、淮安市、衢州市等；整個「長江三角洲城市群」繼續進行著『城市擴大』的發展架構。也就是說，當中國已經懂得藉由『城市擴大』的發展，來增加競技與城市價值之際，顯然臺灣『城市擴大』的速度，已經輸給對岸。



所以，當這樣的『城市擴大』發酵之後，整個長三角的產值開始在全中國佔據重要的經濟地位與價值，自然也帶動這個區域的城市發展。然而，反觀臺灣的城市擴大，雖然看到臺中縣市、台南縣市、高雄縣市將因升格直轄市而合併，雖然有『城市擴大』的感覺，但看看經濟重鎮的北臺灣，台北市、新北市卻在各自發展，政黨之間為了取得政治版圖，忽略了臺灣應該跟上國際『城市擴大』的腳步。

當中央機關集中在台北市，資源也集中在台北市，重大建設與補助也以台北市為首要考量，造成人口集中在台北市，偏偏台北市的发展已經面臨到土地開發殆盡，造成地價飆漲、房價攀升，然後民眾辛苦一輩子買不起房子引發十大民怨之首，逼得政府開始要興建平價住宅、研議課徵豪宅稅、打房等壓抑房地產過熱的措施。反觀過去經濟大幅落後臺灣的中國，都已經利用『城市擴大』來提升都市價值與競爭力，臺灣呢？

二、 土地使用現況分析

本章節主要係利用「都市土地」與「非都市土地」分析土地利用，並研擬土地資源體系整合策略。

臺中縣主要發展新興科技走廊，以中部科學園區為基礎，整合周邊關聯產業用地，成為中部科技產業成長中心，並結合海陸空資源，建立對外主要海空門戶；臺中市主要定位為生態區(大坑)、生活區(臺中盆地)、生產區(大肚山科技走廊)，為中臺城市區域之文化生活中樞，並加速建構臺中市舊市區都市更新；未來將結合中彰投地區資源，將臺中都會區定位為中部領導都市。

近年來，臺中縣市積極投入各項土地開發與建設，如高鐵臺中站區特定區、中科特定區、太平新光地區區段徵收、臺中港市鎮中心重劃、水湳機場原址整體開發區等，除為未來極具發展潛力的都市空間外，更是奠定中臺區塊國際接軌的基石。另臺中縣市鐵路高架捷運化後，使得鐵路兩側都市空間再生，促進土地合理利用，為都市土地縫合的契機。

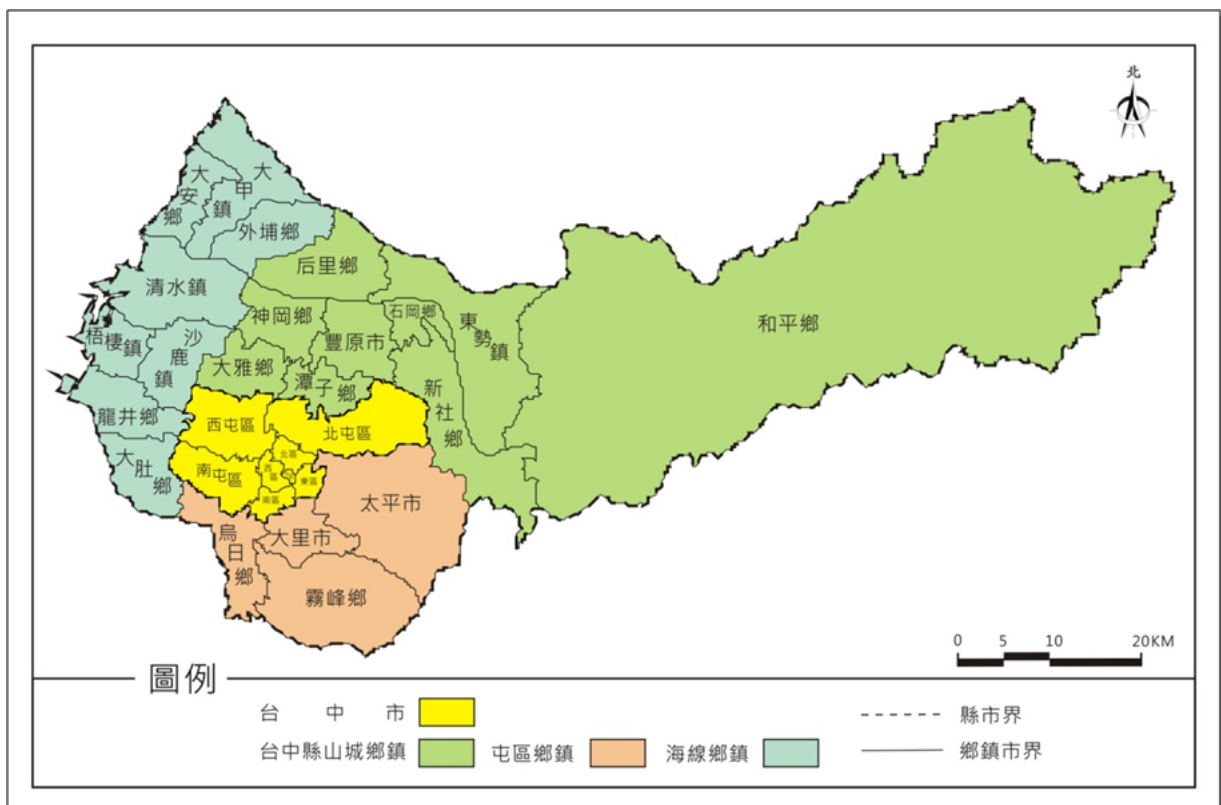


圖 4-1 臺中縣市地圖

(一) 地形

中臺灣地勢東高西低，東半部為中央山脈高山地區，西半部則是平原地形，大肚山台地與八卦山座落其間，並與東側低山地區形成台中盆地；

北方苗栗有竹南、苗栗丘陵與北部區域為界，西部沿海地區由苗栗平原，接連台中沿海平原，往南則為寬闊的彰化雲林平原。

而臺中縣市東屏中央山脈、西臨臺灣海峽、北接苗栗、南臨彰化、南投，位於臺灣中央山脈西側之西部平原間，地形變化大體上由西往東漸起伏，可分成西部沿海平原、西部臺地、臺中盆地、丘陵地、山地五個地區。茲分述如下：

1. 西部沿海平原

位於大肚山以西，大肚溪與大安溪之間，由大甲扇狀平原合成，長約 35 公里，寬約 6 公里之南北狹長平原，平原東部緊臨大肚山西緣，地勢平坦，海拔在 10 公尺以下，地勢由西向東漸起伏，其坡度在 1%以下，是縱貫鐵路海線經過的地方；清水附近的海岸平原以清水斷層與大肚山臺地相接大肚山海拔在 250 公尺以下，其坡度則在 8 %以下。

2. 西部臺地

包括后里臺地及大肚山臺地，后里臺地位於大甲扇形平原之東側，為東西向長方形，大致呈東高西低之緩坡面，面積僅約 30 平方公里，臺地坡度除北部和西北部較陡外，其餘均在 15%以下。

大肚山臺地位於后里臺地南面，東西兩面各為臺中盆地及海岸平原，其西面坡度較陡峻，且有斷層通過，成為一斷層崖此地的清水斷層向北延伸可以接上大甲斷層，因此海岸平原與臺地之間的界線十分整齊，清水、沙鹿、龍井一帶都有沿斷層流出的泉水而其東面坡度則較平緩。

3. 臺中盆地

臺中盆地位於大肚山臺地以東至丘陵地間，為一南北狹長形的沖積盆地，其原為一構造盆地，東側是衝上斷層地塊的丘陵，以車籠埔斷層與盆地分側，山麓線平直，但因臺中盆地平原係由許多大小沖積扇聯合而成的，因而埋沒了斷層線。盆地的最低地點在西南部之王田一帶，海拔約 25 公尺，最高地點則在東北角豐原翁子附近，海拔約 260 公尺，地勢由東北兩端向中央傾斜，坡度約在 5 %以下，盆地因係沉積而成，農業生產條件頗佳，盆地北部現已發展為臺中市及豐原市兩個大都市。

4. 丘陵地

臺中盆地至阿里山山脈之間為標高 1,000 公尺以下的層階地形，在

東勢之西方有東勢丘陵，此丘陵呈一丁字形，其高度以丘陵東南端附近之新伯公山(649 公尺)為最高峰，其他的山峰與稜線大致維持 450 ～ 700 公尺之高度，分布於大甲溪之南，由石岡迄烏溪止一帶丘陵，全長約 30 公里，寬 10 公里，此丘陵大致呈一向斜山稜，並呈所謂「火炎山地形」之惡地地形，其中頭嵙山標高 859 公尺，火炎山 760 公尺。而鄰臺中盆地之丘陵地，則地勢較平緩，標高均在 600 公尺以下。

5. 山地

臺中縣市境內之山脈悉與臺灣島本軸平行，自北向南依其高低可分為三條平行之山脈，即中央山脈、雪山山脈及阿里山山脈，阿里山山脈與丘陵地為鄰。

- (1) 中央山脈：自北至南依序有南湖北山、南湖大山、南湖南山、中央尖山及畢祿山，均屬極陡峻高山，標高均在 3,000 公尺以上。
- (2) 雪山山脈：位於中央山脈之西，呈北東—南西走向，標高為 1,000 ～ 3,000 公尺，仍為陡峻之高山。
- (3) 阿里山山脈：屬於西部衝上斷層山地，此山地起初形成複摺皺構造，然後形成幾條衝上斷層而成為覆瓦狀構造，標高介於 1,000 ～ 1,200 公尺之間，地形較前二者大為平緩。

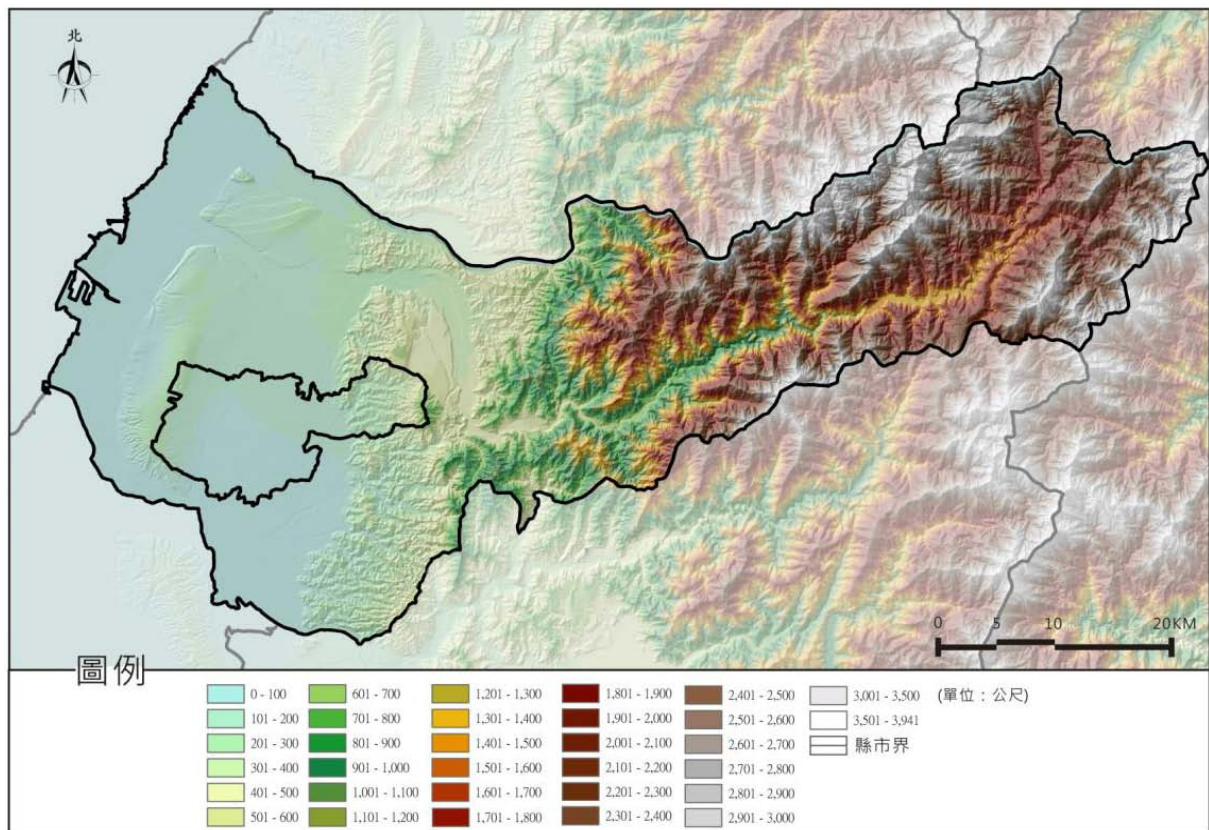


圖 4-2 大臺中地區地勢圖

(二) 人口

整體而言，近十年來台灣地區、中部區域、臺中縣市的人口皆呈現成長趨勢，惟成長幅度逐漸縮小。其中，臺中縣市於民國 89 年人口數為 2,460,098 人，至民國 98 年人口規模為 2,635,761 人，近十年平均成長率為 0.85%，高於同期臺灣地區及中部區域人口平均成長率 0.46%及 0.33%，顯示臺中縣市人口成長較臺灣地區及中部區域為高（詳如表 4-1A 所示）。

表 4-1A 近十年人口分析統計表

年度	臺灣地區		中部區域		臺中市		臺中縣		臺中縣市	
	人口數 (人)	增加 率%	人口數 (人)	增加 率%	人口數 (人)	增加 率%	人口數 (人)	增加 率%	人口數 (人)	增加 率%
89 年	22,276,672	0.83	5,615,237	0.67	965,790	2.68	1,494,308	0.87	2,460,098	1.57
90 年	22,405,568	0.58	5,645,982	0.55	983,694	1.85	1,502,274	0.53	2,485,968	1.05
91 年	22,520,776	0.51	5,669,529	0.42	996,706	1.32	1,511,789	0.63	2,508,495	0.91
92 年	22,604,550	0.37	5,688,007	0.33	1,009,387	1.27	1,520,376	0.57	2,529,763	0.85
93 年	22,689,122	0.37	5,700,922	0.23	1,021,292	1.18	1,527,040	0.44	2,548,332	0.73
94 年	22,770,383	0.36	5,712,488	0.20	1,032,778	1.12	1,533,442	0.42	2,566,220	0.70
95 年	22,876,527	0.47	5,726,543	0.25	1,044,392	1.12	1,543,436	0.65	2,587,828	0.84
96 年	22,958,360	0.36	5,740,700	0.25	1,055,898	1.10	1,550,896	0.48	2,606,794	0.73
97 年	23,037,031	0.34	5,752,831	0.21	1,066,128	0.97	1,557,944	0.45	2,624,072	0.66
98 年	23,119,772	0.36	5,763,591	0.19	1,073,635	0.70	1562126	0.27	2,635,761	0.45
平均	-	0.46	-	0.33	-	1.33	-	0.53	-	0.85

資料來源：臺中縣市政府民政處。

就各縣市人口成長而言，除南投縣、雲林縣大多出現人口負成長的現象，而彰化縣自 94 年以來也出現人口成長率為負成長的現象，僅台中縣市、苗栗縣兩個縣市年平均人口成長率呈正成長，尤以台中縣市成長幅度較大，是區域內發展潛力較大地區；另彰化縣未來應注意此一現象並加以導正；而南投縣、雲林縣年平均人口成長率皆呈現負成長，屬中台灣區域內人口外移地區。（詳表 4-1B）

表 4-1B 近十年中台灣各縣市人口統計表

年度	台中縣市		彰化縣		南投縣		雲林縣		苗栗縣		中部區域	
	人口數(人)	增加率 (%)	人口數(人)	增加率 (%)	人口數 (人)	增加率 (%)	人口數 (人)	增加率 (%)	人口數 (人)	增加率 (%)	人口數(人)	增加率 (%)
89 年	2,460,098	1.57	1,310,531	0.37	541,537	-0.46	743,368	-0.38	559,703	-0.02	5,615,237	0.67

城市競爭力與都市土地開發之研究
-以臺中縣市合併為例

90 年	2,485,968	1.05	1,313,994	0.26	541,818	0.05	743,562	0.03	560,640	0.17	5,645,982	0.55
91 年	2,508,495	0.91	1,316,179	0.17	541,292	-0.10	742,797	-0.10	560,766	0.02	5,669,529	0.42
92 年	2,529,763	0.85	1,316,443	0.02	540,397	-0.17	740,501	-0.31	560,903	0.02	5,688,007	0.33
93 年	2,548,332	0.73	1,316,762	0.02	538,413	-0.37	736,772	-0.50	560,643	-0.05	5,700,922	0.23
94 年	2,566,220	0.70	1,315,826	-0.07	537,168	-0.23	733,330	-0.47	559,944	-0.12	5,712,488	0.20
95 年	2,587,828	0.84	1,315,034	-0.06	535,205	-0.37	728,490	-0.66	559,986	0.01	5,726,543	0.25
96 年	2,606,794	0.73	1,314,354	-0.05	533,717	-0.28	725,672	-0.39	560,163	0.03	5,740,700	0.25
97 年	2,624,072	0.66	1,312,935	-0.11	531,753	-0.37	723,674	-0.28	560,397	0.04	5,752,831	0.21
98 年	2,635,761	0.45	1,312,467	-0.04	530,824	-0.17	722,795	-0.12	561,744	0.24	5,763,591	0.19
平均	-	0.85	-	0.05	-	-0.25	-	-0.32	-	0.03	-	0.33

資料來源：內政部戶政司、內政部統計處(整理至 98 年底)

截至 98 年底資料顯示，中部區域總人口數為 5,763,591 人；整體而言，中部區域總人口均有成長的現象，大致上成長幅度相同；除南投縣與雲林縣人口成長為負值外，其餘各縣市都呈現正成長，在成長幅度上是以台中縣市之發展潛力最大。

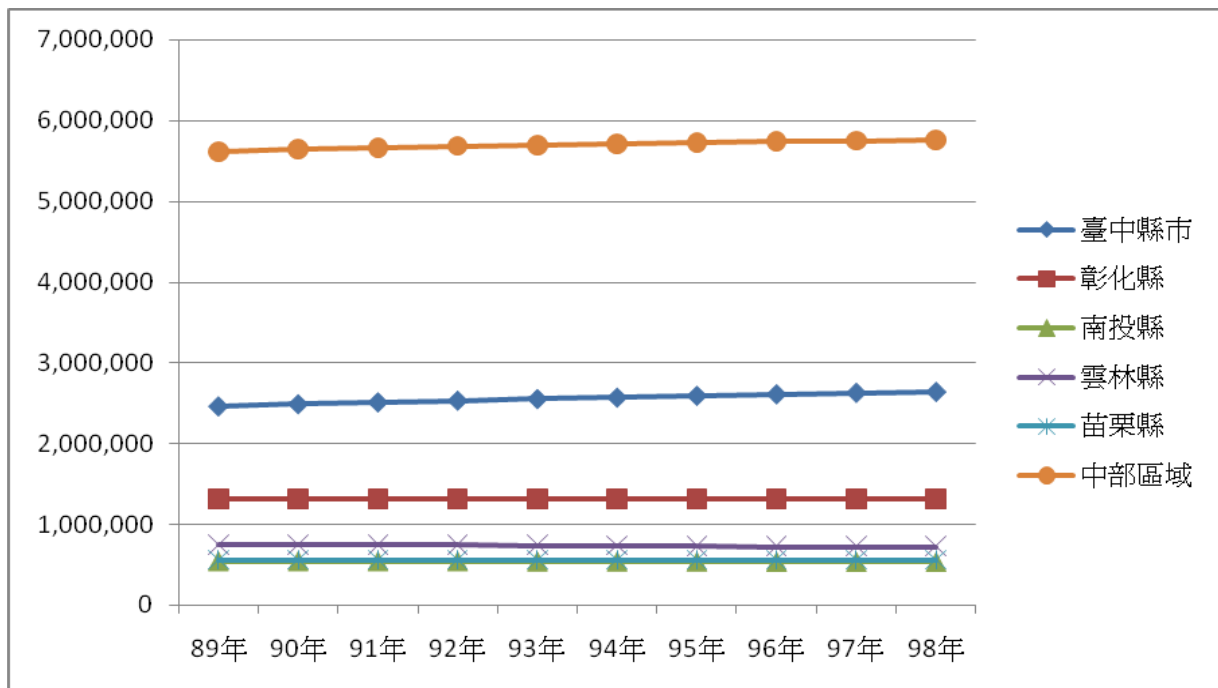


圖 4-3 中部區域歷年人口成長趨勢圖

1、人口成長趨勢

截至 98 年底，臺中市總人口數為 1,073,635 人，臺中縣總人口數為

1,562,126 人，總共為 2,635,761 人；整體而言，臺中縣市總人口均有成長的現象，大致上臺中市成長幅度優於臺中縣成長幅度。另在各地理分區方面，以臺中縣山區為成長率最高，但在成長幅度上是以臺中市屯區之發展潛力最大。

表 4-2 臺中縣市及五大地理分區歷年人口統計表

年度 行政區域		60 年底	65 年底	70 年底	75 年底	80 年底	85 年底	90 年底	95 年底	98 年 6 月
臺中市	舊市區	327,845	370,421	392,727	420,990	434,312	436,344	456,822	468,682	475,044
	屯區	139,472	190,649	214,511	274,572	339,885	440,040	526,872	575,710	595,101
	平均	467,317	561,070	607,238	695,562	774,197	876,384	983,694	1,044,392	1,070,145
臺中縣	山城	356,352	387,240	427,265	459,374	493,004	538,001	563,680	574,597	578,698
	海線	297,544	322,058	359,098	388,733	417,173	443,451	462,815	476,063	480,953
	屯區	146,369	177,540	257,722	312,918	375,662	445,926	475,779	492,776	499,527
	平均	800,265	886,838	1,044,085	1,161,025	1,285,839	1,427,378	1,502,274	1,543,436	1,559,178
臺中縣市		1,267,582	1,447,908	1,651,323	1,856,587	2,060,036	2,303,762	2,485,968	2,587,828	2,629,323

資料來源：臺中市民政處、臺中縣主計處（98 年 6 月止）。

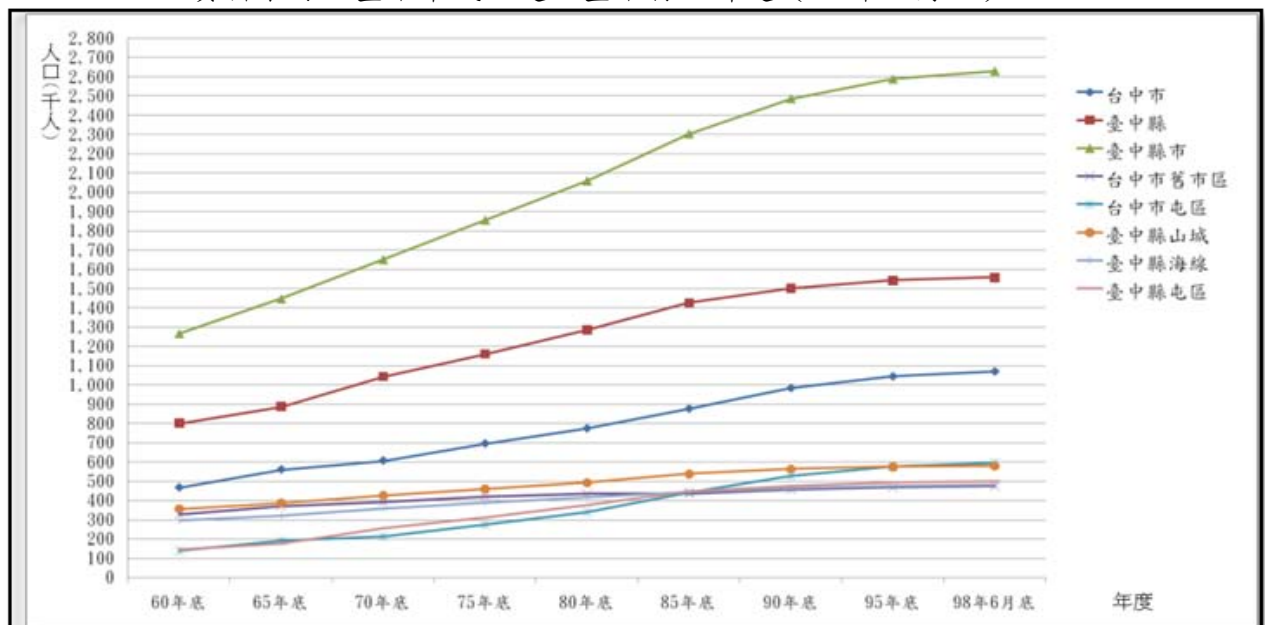


圖 4-4 臺中縣市及五大地理分區歷年人口成長趨勢圖

2、人口密度分布

截至 98 年底，中部區域整體人口密度合計為 549 (人/平方公里)。以

各地理分區而言，以彰化縣為密度集中地，其人口密度為 1222（人/平方公里），而台中縣市 1190（人/平方公里）居次，密度最低為南投縣 129（人/平方公里）。

表 4-3A 中部區域人口密度綜理表

行政區域	項目	土地面積 (平方公里)	人口數 (人)	人口密度 (人/平方公里)
	台中縣市	2215	2,635,761	1190
	彰化縣	1074	1,312,467	1222
	南投縣	4106	530,824	129
	雲林縣	1291	722,795	560
	苗栗縣	1820	561,744	309
	中部區域	10507	5,763,591	549

資料來源：中部區域計畫第二次通盤檢討、內政部戶政司、內政部統計處。

另依據去(98)年 6 月底資料顯示，臺中縣市人口密度以臺中市舊市區最高，密度達 16,039.19（人/平方公里）。其中臺中市以中區人口密度最高為（266,785.41 人/平方公里），北區其次（21,318.61 人/平方公里），北屯區最低（3,874.75 人/平方公里），其人口分布大致呈現同心圓狀，以市中心為圓心，人口密度逐漸向外遞減。

單就臺中縣方面，則以大里市最高（6,767.41 人/平方公里），豐原市次之（4,015.03 人/平方公里），和平鄉最低（10.36 人/平方公里）；各地理分區方面，以臺中市舊市區為密度集中地，其次為臺中市屯區，密度最低為臺中縣山城；惟若扣除臺中縣和平鄉面積（1,037.82 平方公里）計算，臺中縣山城人口密度為 1,523.13 人/平方公里，僅次於臺中縣屯區之人口密度。（詳如表 4-3B、圖 4-5 所示）

表 4-3B 臺中縣市人口密度表

行政區域	項目	土地面積 (平方公里)	村(里)	鄰	人口數 (人)			人口密度 (人/平方公里)
					合計	男	女	
臺中市	舊市區	29.6177	108	2,772	475,044	232,234	242,810	16,039.19
	屯區	133.8079	106	2,455	595,101	289,388	305,713	4,447.43
	平均	163.4256	214	5,227	1,070,145	521,622	548,523	6,548.21

城市競爭力與都市土地開發之研究
-以臺中縣市合併為例

臺中縣	山城	1,435,757	157	2,838	578,698	294,076	284,622	403.06
	海線	324,6098	152	2,755	480,953	246,396	234,557	1,481.63
	屯區	291,1043	102	2,148	499,527	251,242	248,285	1,715.97
	平均	2,051.4710	411	7,741	1,559,178	791,714	767,464	760.03
臺中縣市		2,214.8966	625	12,968	2,629,323	1,313,336	1,315,987	1,187.11

資料來源：臺中市民政處、臺中縣主計處（98年6月止）。

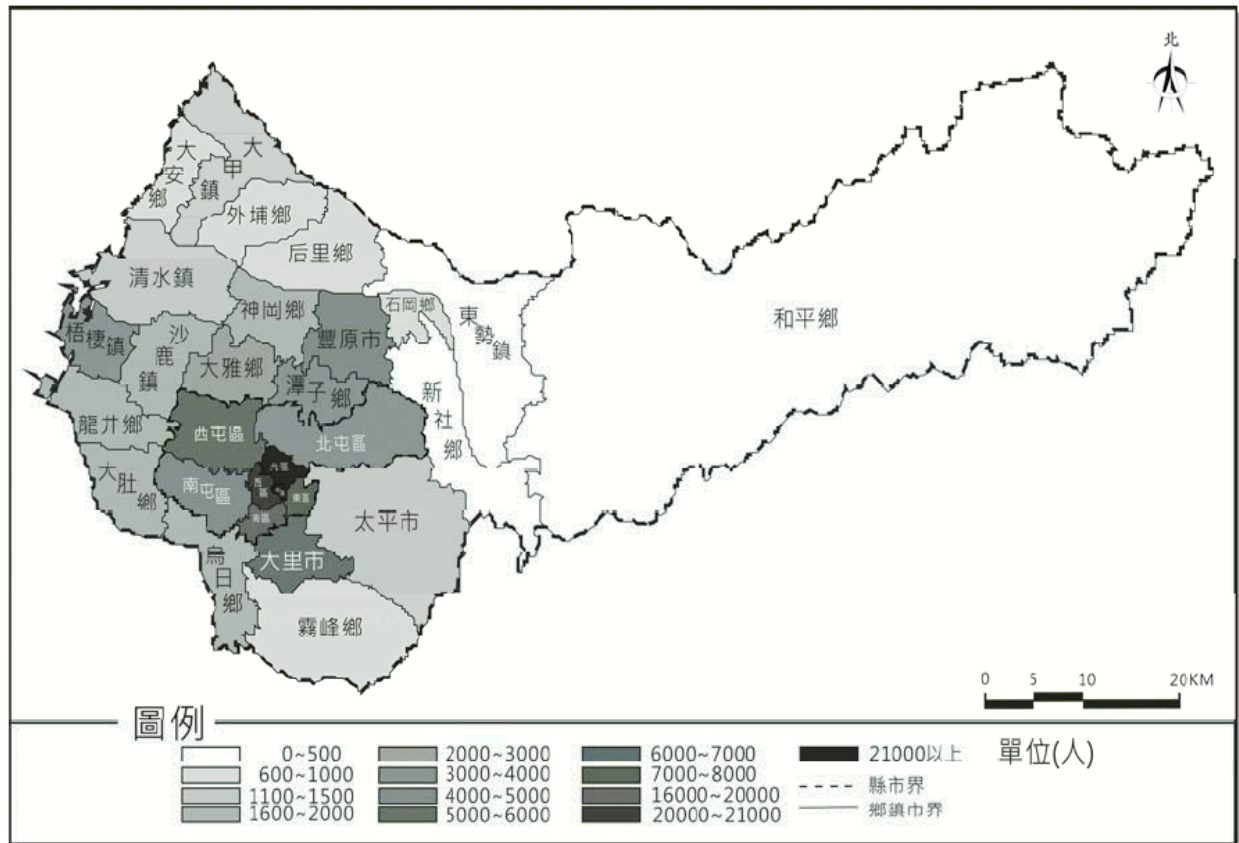


圖 4-5 臺中縣市各鄉鎮市區人口密度分布圖(99 年 3 月)

(三)土地

1、土地登記情形

臺中市已登記公有土地 78,236 筆，面積 5,437 公頃；私有土地 301,522 筆，面積 10,169 公頃；公私共有土地 2,651 筆，面積 194 公頃，總計 382,409 筆，面積 15,801.64 公頃。而臺中縣已登記公有土地 240,019 筆，面積 116,663 公頃；私有土地 849,906 筆，面積 62,936 公頃；公私共有土地 3,847 筆，面積 447 公頃，總計 1,093,772 筆，面積 180,050 公頃。

合併後臺中縣（市）合併改制直轄市後，其行政區域規劃分為 29 區，人口數為 2,638,818 人，土地面積為 2,214.9 平方公里。地籍圖已登記公有土地 318,255 筆，面積 122,092 公頃；私有土地 1,151,428 筆，面積 73,096 公頃；公私共有土地 6,498 筆，面積 642 公頃；總計 1,476,181 筆，面積 195,830 公頃。（詳右圖所示）

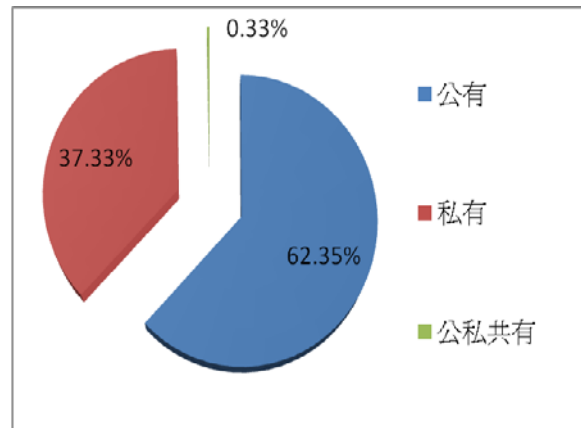
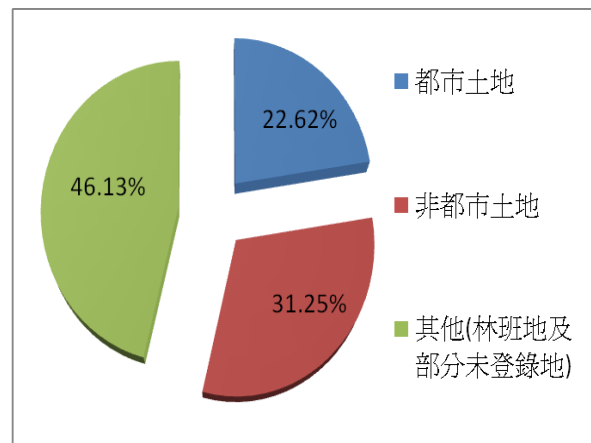


表 4-4 臺中縣市土地登記一覽表

縣市	公有土地 (筆)	面積 (公頃)	私有土地 (筆)	面積 (公頃)	公私共有 土地(筆)	面積 (公頃)	總土地數 (筆)	總面積 (公頃)
臺中市	78,236	5,437	301,522	10,169	2,651	194	382,409	15,801.6
臺中縣	240,019	116,663	849,906	62,936	3,847	447	1,093,772	180,050
總計	318,255	122,092	1,151,428	73,096	6,498	642	1,476,181	195,830

2、土地利用情形

台中縣市合併後土地面積總計 221,484.28 公頃，其中，都市土地面積計 50,110.45 公頃，約佔台中縣市總面積 22.62%；非都市土地面積計 69,206.62 公頃，約佔台中縣市總面積 31.25%；其餘約 46.13% 土地為林班地及部分未登錄地。（如右圖所示）



三、 都市土地

(一) 臺中縣市與中部區域之比較

1. 計畫面積與人口密度

就中部區域各縣市土地面積而言，以南投縣 410,643.60 公頃居第一位，然以都市計畫區面積而言，以台中縣市 50,053.08 公頃居冠，且所佔該區全面積比 22.60% 亦為最高。

表 4-5 台灣中部區域各縣市都市及非都市土地面積統計表

地區別	總面積(公頃)	非都市土地面積 (含未登錄地) (公頃)	都市計畫面積 (公頃)	都市計畫數	計畫人口 (人)	都市計畫 現況人口(人)
苗栗縣	182,031.49	174,600.00	7,431.49	19	495,000	347,707
台中縣市	221,484.28	171,431.20	50,053.08	30	3,006,600	2,305,341
彰化縣	107,439.60	93,623.38	13,816.22	30	900,150	697,596
南投縣	410,643.60	396,849.45	13,794.15	22	717,355	287,106
雲林縣	129,083.26	119,290.34	9,792.92	25	608,800	277,446

資料來源：97 年都市與區域發展統計彙編。

臺中縣市共涵蓋 31 處都市計畫區，包括 2 個臺中市都市計畫及臺中縣 9 個市鎮計畫、10 個鄉街計畫、10 個特定區計畫，都市土地面積合計 50,110.45 公頃，約佔臺中縣市總面積 22.60%，比例高於彰化縣(11.9%)、雲林縣(7.6%)、苗栗縣(3.8%)、南投縣(3.1%)等中部其它各縣及中部區域(8.8%)，詳表 4-6，由此可見臺中縣市在都市發展方面已較中部各縣規劃得更完備。

另外就居住密度而言，臺中縣市都市計畫區計畫人口為 3,000,600 人，計畫人口密度為 5,988.03(人/平方公里)，現況人口密度為 4,600.56(人/平方公里)，都市計畫區內實際居住人口為 2,305,341 人(佔縣市總人口數 87.9%)，而都市計畫區內之現況人口發展率達計畫人口數的 76.83%，表示目前都市計畫區內的居住空間尚屬舒適。

表 4-6 臺灣各區域與中部六縣市都市計畫土地使用面積分析表

	都市計畫區 面積(平方公里)	都市計畫區 內人口數 (人)	都市計畫區內 現況人口密度 (人/平方公里)	都市計畫區 面積佔總面 積比例(%)	都市計畫 區內人口 佔總人口 比例(%)
臺灣地區	4,467.98	18,199,807	4,073	12.4	79.6
北部地區	2,054.70	8,894,814	4,329	29.7	88.0
中部地區	923.07	3,915,196	4,241	8.8	68.2

南部地區	1,278.93	4,998,916	3,909	12.8	77.6
東部地區	211.27	390,881	1,850	2.6	67.7
中部區域					
苗栗縣	69.85	347,707	4,978	3.8	62.1
臺中市	161.91	1,055,898	6,522	99.1	100.0
臺中縣	339.19	1,249,443	3,684	16.5	80.6
彰化縣	127.92	697,596	5,453	11.9	53.1
南投縣	126.43	287,106	2,271	3.1	53.8
雲林縣	97.77	277,446	2,838	7.6	38.2
臺中縣市	501.10	2,305,341	4,600	22.6	87.9

資料來源：97 年都市與區域發展統計彙編。

臺中縣市合併後土地面積總計 221,484.28 公頃，其中，都市土地面積計 50,110.45 公頃，約佔縣市總面積 22.62%；非都市土地面積計 69,206.62 公頃，約佔縣市總面積 31.25%；其餘 46.13%土地為林班地及部分未登錄地。（詳表 4-7）

表 4-7 臺中縣市都市及非都市土地各項土地使用計畫面積分析表

項目		臺中市		臺中縣		臺中縣市	
		面積 (公頃)	比例 (%)	面積 (公頃)	比例 (%)	面積 (公頃)	比例 (%)
都市土地	住宅區	4,011.01	24.54	5,364.08	2.61	9,375.08	4.23
	商業區	512.00	3.13	446.82	0.22	958.83	0.43
	工業區	657.50	4.02	1,878.96	0.92	2,536.45	1.15
	公共設施用地	5,195.04	31.79	6,190.93	3.02	11,385.97	5.14
	農業區	2,486.92	15.22	10,859.08	5.29	13,346.00	6.03
	保護區	-	-	3,200.82	1.56	3,200.82	1.45
	風景區	2,702.47	16.54	-	-	2,702.47	1.22
	河川區	141.12	0.86	343.48	0.17	484.60	0.22
	其他使用區	485.17	2.97	5,635.05	2.75	6,120.25	2.76
	合計	16,191.23	99.07	33,919.22	16.53	50,110.45	22.62
非都	特定農業區	-	-	19,182.31	9.35	19,182.31	8.66
	一般農業區	-	-	4,825.73	2.35	4,825.73	2.18
	工業區	-	-	368.77	0.18	368.77	0.17

市 土 地	鄉村區	-	-	1,316.58	0.64	1,316.58	0.59
	森林區	-	-	2,386.26	1.16	2,386.26	1.08
	山坡地保育區	-	-	36,429.02	17.76	36,429.02	16.45
	風景區	-	-	243.84	0.12	243.84	0.11
	國家公園區	-	-	500.64	0.24	500.64	0.23
	其他使用區	-	-	3,953.47	1.93	3,953.47	1.78
	合計	-	-	69,206.62	33.74	69,206.62	31.25
林班地(含未登錄地)		151.33	0.93	102,015.88	49.73	102,167.21	46.13
土地總面積		16,342.56	100	205,141.72	100	221,484.28	100

資料來源：97年都市與區域發展統計彙編。

2. 使用分區概況

中部區域之都市計畫使用分區，一般而言仍以農業區 31.31% 所佔比率最大，住宅區 19.03% 次之，工業區 5.07% 第三，商業區 1.99% 第四；臺中縣市都市計畫區之劃定，各項使用比率大致上與中部區域相差不多，唯在農業區比例(26.63%)上較中部區域(31.31%)為低。臺中縣市近年來逐漸發展而因此吸引人口的聚集，相對的在住宅區及商業區的規劃便逐次增加。其中又可發現到工業區與農業區呈現用地衰減的情形，主要為工業發展日漸走向高科技產業，傳統工業區漸減，而農業區則為因應農地釋出政策而逐年減少中。

就各種不同使用機能的土地使用分區劃設總面積來看，臺中縣市之土地使用以農業區（13,346.03 公頃）最廣，佔全部都市計畫面積 26.63%；其次為公共設施用地（11,385.97 公頃）佔 22.72%，再其次為住宅區（9,375.09 公頃）佔 18.71%，第四為其他用地（6,604.83 公頃），佔 13.18%，第五為保護區（3,200.82 公頃）佔 6.39%，而工業區僅 2,536.46 公頃，佔 5.06%；商業區更低達 958.82 公頃，佔 1.91%。由此可見臺中縣市公共設施的劃設面積相當廣，為臺中縣市土地使用分區的第二位，顯示臺中縣市的生活環境品質佳。

針對各鄉鎮市區都市計畫土地使用分配現況分析可發現，臺中市周圍之各鄉鎮其住宅區及公共設施用地使用比率皆較其他鄉鎮高，其功能為提供臺中市就業人口所需之居住單元及所需之設施，也充分顯示這些鄉鎮市之住宅衛星市鎮的特性。

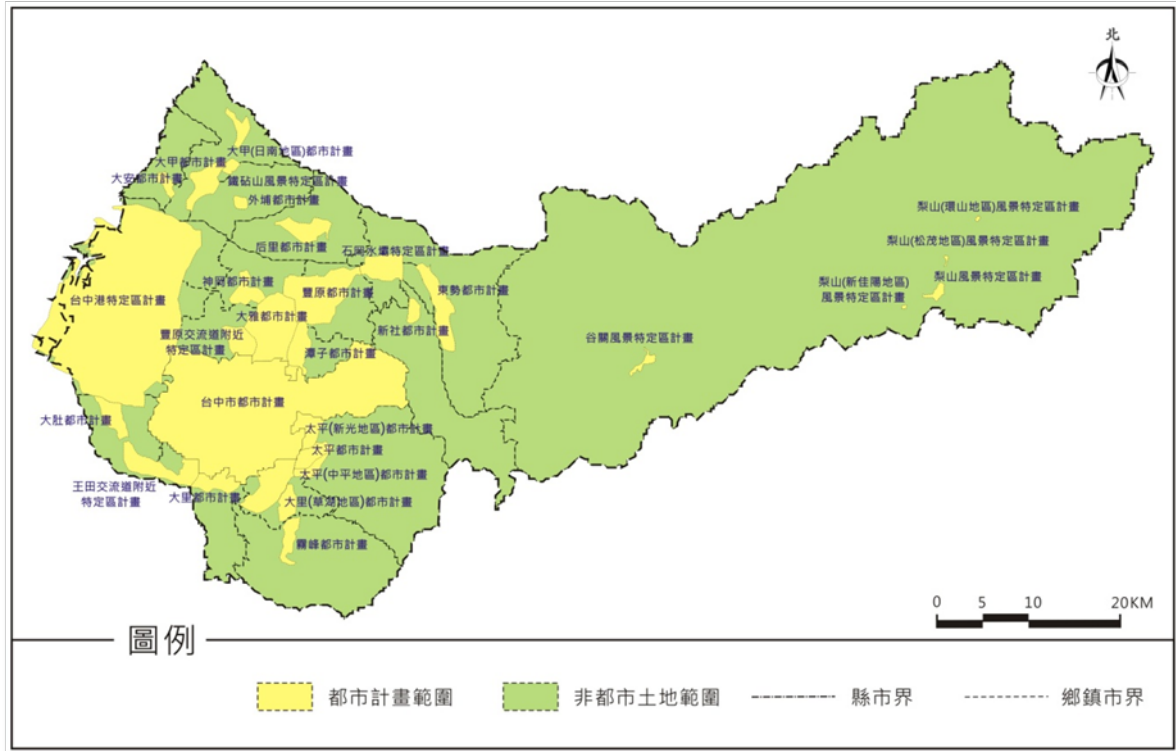


圖 4-6 都市土地及非都市土地分布示意圖

(二) 縣市整體都市土地使用分析

1. 計畫面積及人口

由表 4-8 顯示，若就個別都市計畫區而言，除臺中市全境為都市土地外，計畫面積較大者包括臺中港特定區計畫(17,674 公頃)、豐原交流道特定區計畫(2,277 公頃)、豐原都市計畫(2,201 公頃)、王田交流道特定區計畫(1,383 公頃)以及烏日都市計畫(1,178 公頃)，其餘計畫面積皆不超過 1,000 公頃。

就計畫人口達成率而言，臺中市都市計畫人口為 1,321,000 人，97 年人口總計為 1,055,898 人，達成率約 100%；臺中縣 29 個都市計畫區計畫人口合計為 1,687,000 人，97 年底人口總計為 1,249,443 人，達成率約 80.6%，其中現況人口數已超過計畫人口者計 6 個都市計畫區，分別為豐原都市計畫、豐原交流道特定區計畫、大安都市計畫、梨山風景特定區計畫、梨山風景特定區計畫(新佳陽地區)以及谷關風景特定區計畫，應視發展需求辦理通盤檢討因應。

另就臺中縣市所有都市計畫區而言，現行 31 處都市計畫區之計畫人口合計 3,040,600 人，至 97 年底統計現況人口合計 2,332,509 人；依據臺灣中部區域計畫(第二次通盤檢討)(草案)之政策性指導，民國 110 年臺中市人口分派為 1,094,000 人、臺中縣人口分派為 1,617,000 人，合計

2,711,000 人，惟臺中縣市至 98 年 6 月底人口總數為 2,629,323 人，已將屆滿中部區域計畫推估民國 110 年之分派人口。未來臺中直轄市在人口總量需求下，如何整合都市計畫內容與分配各項土地利用資源，實為一重大課題。

表 4-8 臺中縣市都市計畫一覽表

都市計畫名稱	計 目 年	畫 標 面 積 (平方公 里)	都市計畫區人口數		都市計畫區人口密度	
			計 畫 人 口 數(人)	現 況 人 口 數(人)	計 畫 人 口 密 度(人/ 平方公里)	現 況 人 口 密 度(人/ 平方公里)
臺中市都市計畫(不包括大坑風景區)	115	125.71	1,300,000	1,045,761	10,342	8,319
臺中市都市計畫(含大坑風景區)	95	36.21	21,000	10,137	580	280
豐原都市計畫	85	22.01	170,000	173,219	7,723	7,869
豐原交流道特定區計畫	100	22.77	100,000	107,656	4,391	4,727
大甲都市計畫	85	7.05	60,000	53,112	8,505	7,529
大甲(日南地區)都市計畫	85	3.08	19,000	12,002	6,179	3,903
東勢都市計畫	89	9.97	60,000	54,790	6,017	5,495
后里都市計畫	85	6.41	36,500	28,387	5,694	4,428
神岡都市計畫	91	4.73	14,500	13,725	3,067	2,903
潭子都市計畫	87	5.67	50,000	49,400	8,826	8,720
大雅都市計畫	100	5.82	68,000	45,229	11,676	7,766
新社都市計畫	85	2.04	9,300	6,351	4,559	3,113
石岡水壩特定區計畫	89	7.54	12,000	10,514	1,591	1,394
外埔都市計畫	89	1.24	8,000	7,600	6,452	6,129
大安都市計畫	92	1.93	9,900	21,152	5,121	10,941
烏日都市計畫	85	11.78	52,000	36,320	4,413	3,083
大肚都市計畫	100	5.09	35,000	22,000	6,873	4,320
霧峰都市計畫	100	4.25	45,000	33,623	10,590	7,913
太平都市計畫	85	7.50	72,000	56,622	9,600	7,550
太平(中平地區)都市計畫	92	3.07	40,000	27,168	13,029	8,850
太平(新光地區)都市計畫	100	5.35	75,000	56,822	14,014	10,617
大里都市計畫	85	5.86	110,000	85,031	18,785	14,521
大里(草湖地區)都市計畫 (含擴大)	90	3.72	52,400	44,961	14,086	12,086

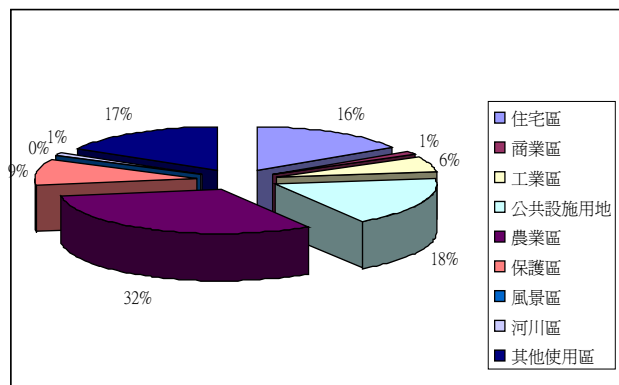
城市競爭力與都市土地開發之研究
-以臺中縣市合併為例

梨山風景特定區計畫	100	1.41	2,500	4,840	1,770	3,427
梨山風景特定區計畫(新佳陽地區)	85	0.15	250	1,730	1,691	11,705
梨山風景特定區計畫(松茂地區)	85	0.21	600	190	2,795	885
梨山風景特定區計畫(環山地區)	85	0.16	1,100	390	6,815	2,416
臺中港特定區計畫	100	176.74	580,000	291,971	3,282	1,652
王田交流道特定區計畫	85	13.83	35,400	30,000	2,560	2,170
谷關風景特定區計畫	92	1.48	800	1,600	540	1,080
鐵砧山風景特定區計畫	95	1.39	350	206	252	148

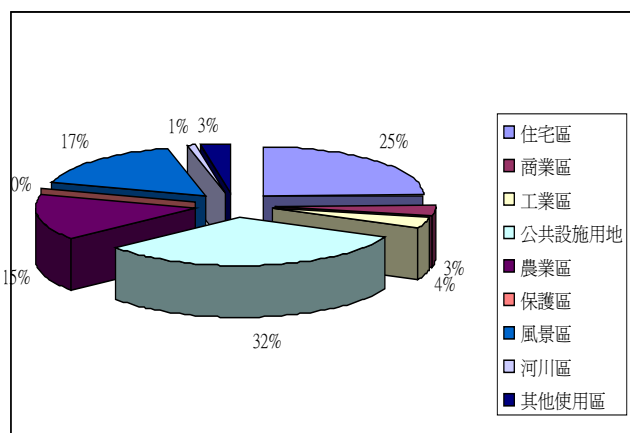
資料來源：97 年都市及區域發展統計彙編。

2. 土地使用性質

臺中縣 29 個都市計畫區計畫面積合計為 33,919.22 公頃，約佔全縣土地面積 16.53%，土地使用計畫內容包括住宅區、商業區、工業區、文教區、保存區、農業區、保護區、風景區、河川區、其他使用區及各項公共設施用地，其中以農業區劃設面積最大(10,859 公頃)，其次為各項公共設施用地(6,191 公頃)，如右圖。



而臺中市全市土地的 2 個都市計畫，就其主要計畫內容，計畫面積為 16,191.23 公頃，土地使用計畫內容除上述臺中縣各都市計畫之土地使用性質外，尚包括新市政中心、大型購物中心專用區、倉儲批發、工商綜合、園區事業、社會福利、航空事業等因應都市發展需求所劃設的各項專用區，其中以各項公共設施用地劃設之總和面積最大(5,195 公頃)，約佔全市土地面積 31.79%；其次為住宅區(4,011 公頃)，約佔全市土地面積 24.54%，詳右圖。



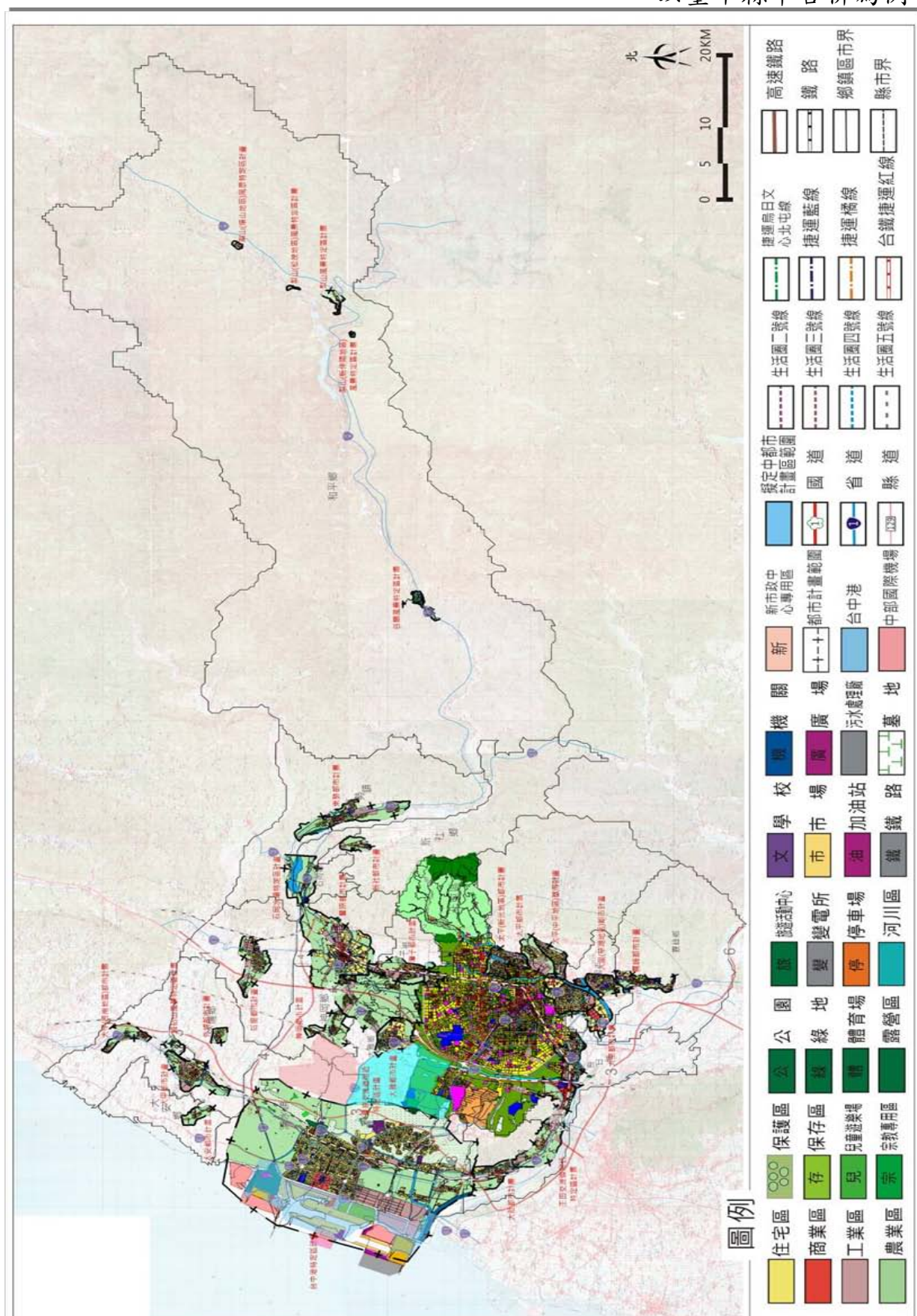


圖 4-7 臺中縣市都市計畫土地使用分區示意圖

(三) 都市化地區土地使用分析

1. 住宅區

臺中縣市都市計畫住宅區劃設面積合計 9375.08 公頃，約佔縣市土地總面積 4.23%；其中，臺中市住宅區(4,011 公頃)即佔縣市住宅區面積近 43%。由於舊市區細部計畫住宅區已逐漸呈現飽和狀態，而臺中市屯區仍有部分住宅區尚未開發完成，且除十二期重劃區公共設施尚未開闢外，其餘重劃區之公共設施皆已開發完成或取得土地，擁有較高服務水準、較低房價之優勢，因此日後住宅發展預估仍以屯區為主。

反觀臺中縣 29 個都市計畫區內，住宅區劃設面積合計 5,364.08 公頃，僅佔全縣土地面積約 2.61%，其中以臺中港特定區計畫（住宅區 2,218.63 公頃）、豐原都市計畫（520.78 公頃）、大里都市計畫（309.40 公頃）等劃設面積較具規模，其餘都市計畫區住宅區面積皆少於 300 公頃。在臺中縣山城、海線、屯區三個生活圈中，以臺中縣屯區內住宅區比例最高，其中大里都市計畫住宅區劃設比例更高達 52.84%，而太平都市計畫（47.64%）、大里(草湖地區)（36.56%）居次。由此可見住宅需求多集中於鄰近臺中市之周圍鄉鎮市，且其面積、比率皆逐年增加中，原因可能在於提供鄰近臺中市就業市場之居住單元。

2. 商業區

臺中縣市都市計畫商業區劃設面積合計 958.83 公頃，約佔縣市土地總面積 0.43%；其中，臺中市商業區面積 512 公頃，約佔全市土地面積 3.13%、佔縣市商業區面積 53%以上，顯示臺中市服務業發展較蓬勃。臺中市都市計畫商業區主要分布於舊市中心區附近，呈現面狀分布，而在主要道路的兩旁則形成帶狀分布，在全市各住宅區附近則有小規模之鄰里性商業區存在。

反觀臺中縣 29 個都市計畫區內，商業區劃設面積合計 446.82 公頃，僅佔全縣土地面積約 0.22%，若就各都市計畫區內所佔比例多介於 0.2%~3.0% 之間，其中劃設面積較具規模者包括豐原都市計畫（商業區面積 76.24 公頃）、霧峰都市計畫（26.30 公頃）、大里都市計畫（20.42 公頃）及東勢都市計畫（20.41 公頃），但其商業型態為支援地方、市鎮中心之一般零售業，其餘都市計畫區商業區面積皆不超過 20 公頃。

根據以上分析，臺中縣市商業發展日趨蓬勃，未來在商業區之用地需求規劃時，應可考慮適度提高其商業層級，或許可以朝地方商業中心的方式進行，工商綜合區或購物中心是可資利用的方式之一。在前述住宅區之分析中，臺中市之住宅衛星市鎮（大里、太平等市鎮）若能適度提高其商業層級，增

加地方就業機會，在空間發展上將可舒緩完全受臺中市發展控制之影響程度，因此，在臺中縣市內尋找可資發展利用之地方商業中心區，將是土地利用規劃之課題。

3. 工業區

臺中縣市都市計畫工業區劃設面積合計 2,536.45 公頃，約佔縣市土地總面積 1.15%；其中，臺中市工業區面積 657.50 公頃，約佔全市土地面積 4.02%，其中，以位於西屯區、南屯區的臺中工業區面積最大(799 公頃)且現況使用率幾近飽和狀態，以生產機械設備、運輸工具、金屬製品、電力電子器材等製造業製品為主。其餘工業區主要分布於東區、南區及西屯，現況使用率較為低落。

而臺中縣 29 個都市計畫區內，工業區劃設面積合計 1,878.96 公頃，約佔全縣土地面積 0.92%、佔縣市工業區面積 74%。其中，劃設面積較具規模者以臺中港特定區計畫(658.21 公頃)最大，其次為太平、太平(中平地區)、大甲、大里(草湖地區)、烏日、后里、豐原、大肚等都市計畫區。

綜觀臺中縣市既有工業區發展現況及近年來編定中或規劃中之工商產業發展用地(詳表 4-9 及圖 4-8)，面積合計約 4,187 公頃，滿足臺中縣市現況需求及未來工商業發展腹地。其中既有工業區引入產業大多以機械設備、電子製品、金屬製品、塑膠製品、橡膠製品、金屬基本、運輸工具、精密機械、化學製品、紡織業、五金業等為主；而近年推動開發之產業發展用地則為高科技或精密機械相關之科技園區，面積較具規模包括文山工業區、舊社精密機械工業區、溪尾寮工業區、神岡豐洲科技工業區等；另規劃中鎮南休閒專用區、水湳機場原址整體開發區及烏日(溪南)產業發展特定區，將以結合經貿、創研、科技、休閒、文化、生活等面向，滿足臺中縣市產業群聚與發展需求，希冀促進地區產業發展及提昇環境品質，建構未來都市發展的新契機。

表 4-9 臺中縣市產業發展用地彙整表

項目		性質	面積(公頃)	位置	備註
中部科學工業園區	臺中基地	高科技相關	413	大雅鄉與西屯區交界處	已開發
	后里基地		134	后里鄉	已開發
	七星基地		112	后里鄉	已開發
臺中工業區		綜合性	580	西屯區	已開發

項目		性質	面積(公頃)	位置	備註
加工出口區中港園區		綜合性	117	梧棲鎮	已開發
加工出口區臺中園區		綜合性	26	潭子鄉	已開發
太平工業區		機械製造	21	太平市及大里市	已開發
大甲幼獅工業區		青年創業	218	大甲鎮	已開發
臺中港關聯工業區	一期	綜合性	143	梧棲鎮	已開發
	二期		203		已開發
	三期		199		未開發
大里工業區		綜合性	77	大里市	已開發
內水尾工業區 (外埔工業區)		綜合性	21	外埔鄉	編定中
仁化工業區		綜合性	30	大里市	已開發
精密機械科技創新園區		機械產業	109	南屯區	已開發
文山工業區		綜合性	197	南屯區	規劃中
霧峰工業區		綜合性	20	霧峰鄉	規劃中
聚興精密機械工業區		機械產業	23	后里鄉與外埔鄉	編定中
舊社精密機械工業區		機械產業	109	后里鄉	編定中
溪尾寮工業區		綜合性	363	烏日鄉	規劃中
神岡豐洲科技工業區		綜合性	170	神岡鄉	開發中
水湳機場原址整體開發區		綜合性	253	西屯區	規劃中
烏日(溪南)產業發展特定區		綜合性	500	烏日鄉	規劃中
永隆工業區		機械產業	5	大里市	開發中
豐興后里新設報編工業區		鋼鐵產業	8	后里鄉	報編中
清水、甲南地區經濟發展區		綜合性	244	清水鎮	規劃中
面積合計		—	3,428	—	—

資料來源：從區域治理探討中部科學園區的開發(鍾偉政，2007)。

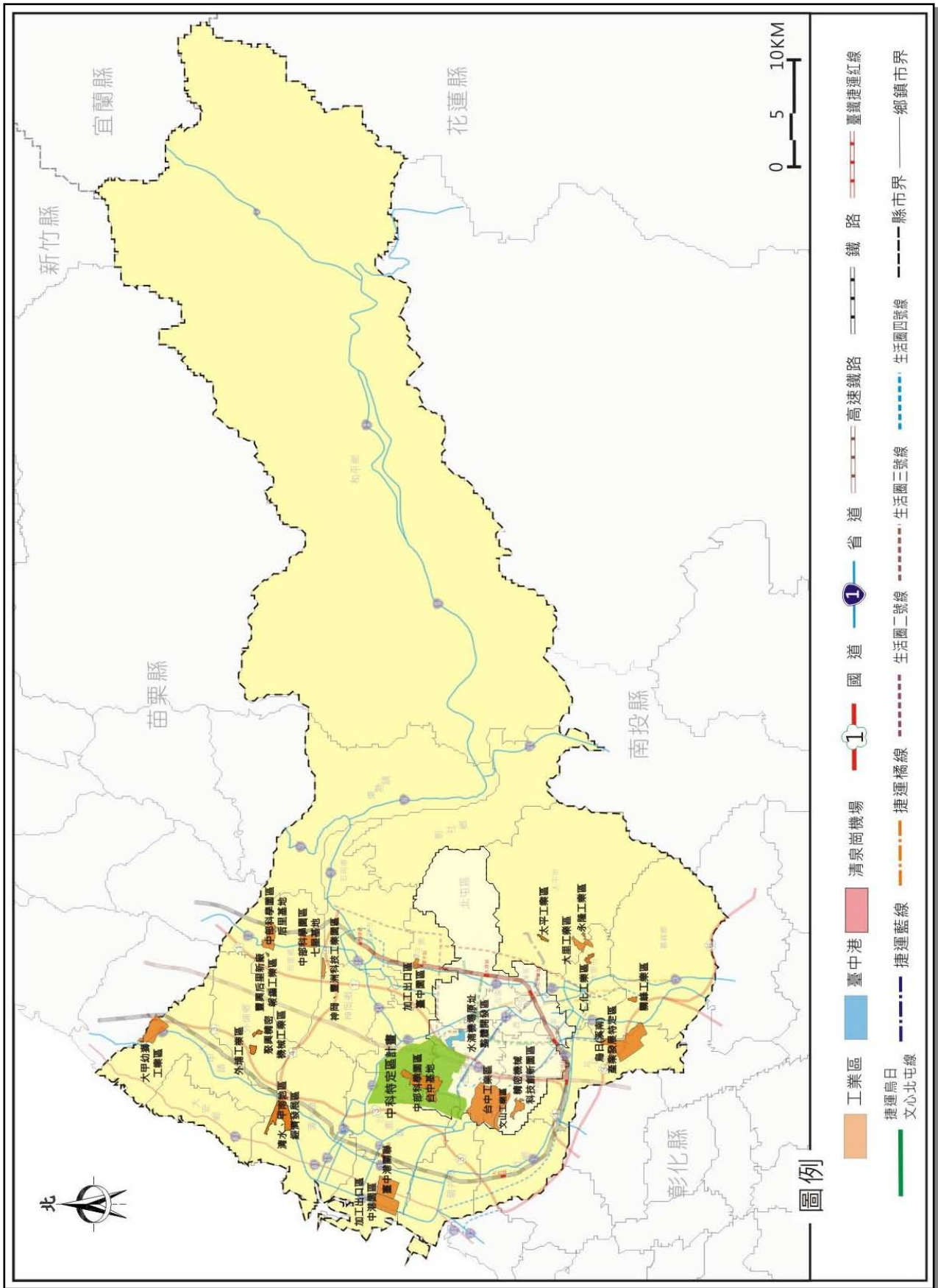


圖 4-8 臺中縣市工商產業發展用地分布示意圖

4. 公共設施用地開闢情形

由表 4-10 顯示，臺中縣市都市計畫各項公共設施用地劃設面積合計 11,385.97 公頃，約佔縣市土地總面積 5.14%；其中，臺中市公共設施用地面積合計 5,195.04 公頃，約佔全市土地面積高達 31.79%，現況開闢率約 62.73%；其開闢情形以加油站和郵政、電信用地開闢率達 100%，廣場開闢率也達 95.65%，而以綠地開闢率僅 6.51%為最低。

表 4-10 臺中縣市都市計畫公共設施用地開闢面積一覽表（單位：公頃、%）

公共設施 用地項目	臺中市				臺中縣				臺中縣市			
	用地 面積	已得 取面 積	已建 取面 積	開闢 率	用地 面積	已得 取面 積	已建 取面 積	開闢 率	用地 面積	已得 取面 積	已建 取面 積	開闢 率
總計	5,195.04	3,258.72	3,772.33	62.73	6,190.93	3,816.37	3,217.38	61.64	11,385.97	7,075.09	6,989.71	62.14
公園	1,113.06	320.10	484.14	28.76	435.07	281.50	228.73	64.70	1,548.13	601.60	712.87	38.86
綠地	39.47	2.57	28.68	6.51	171.47	34.81	31.81	20.30	210.94	37.38	60.49	17.72
廣場	3.91	3.74	4.28	95.65	35.81	14.22	11.82	39.71	39.72	17.96	16.10	45.22
兒童遊樂 場	61.35	43.66	32.26	71.17	41.95	10.29	5.82	24.53	103.30	53.95	38.08	52.23
體育場	54.64	39.27	48.25	71.87	82.19	53.99	40.80	65.69	136.83	93.26	89.05	68.16
道路、人 行道	2,014.92	1,737.17	1,799.85	86.22	2,982.58	2,039.41	1,689.47	68.38	4,997.50	3,776.58	3,489.32	75.57
停車場	56.06	39.50	45.97	70.46	42.73	19.53	14.20	45.71	98.79	59.03	60.17	59.75
加油站	0.39	0.39	0.59	100.00	4.06	3.40	2.72	83.74	4.45	3.79	3.31	85.17
市場	47.48	39.20	40.32	82.56	59.26	28.32	23.51	47.79	106.74	67.52	63.83	63.26
學校	716.24	570.31	574.25	79.63	655.84	449.02	404.46	68.46	1,372.08	1,019.33	978.71	74.29
社教機構	26.00	—	0.86	—	8.76	7.65	6.78	87.33	34.76	7.65	7.64	22.01
醫療衛生 機構	27.55	—	—	—	—	—	—	—	27.55	—	—	—
機關用地	252.95	215.74	215.74	85.29	194.89	124.55	122.55	63.91	447.84	340.29	338.29	75.98
墓地	94.96	—	—	—	105.39	58.58	58.26	55.58	200.35	58.58	58.26	29.24
變電所、 電力事業 用地	20.29	16.10	16.10	79.35	30.58	8.72	8.72	28.52	50.87	24.82	24.82	48.79
郵政、電 信用地	5.15	5.15	6.46	100.00	7.30	3.46	3.45	47.40	12.45	8.61	9.91	69.16
民 航 用 地、機場	147.66	—	159.80	—	—	—	—	—	147.66	—	—	—
溝渠河道	220.86	50.32	50.32	22.78	696.36	377.10	319.00	54.15	917.22	427.42	369.32	46.60
捷 運 系	177.03	46.59	46.60	26.32	486.96	283.91	230.06	58.30	663.99	330.50	276.66	49.77

城市競爭力與都市土地開發之研究
-以臺中縣市合併為例

公共設施 用地項目	臺中市				臺中縣				臺中縣市			
	用地 面積	已得 取面 積	已建 取面 積	開闢 率	用地 面積	已得 取面 積	已建 取面 積	開闢 率	用地 面積	已得 取面 積	已建 取面 積	開闢 率
統、交 通、車 站、鐵路												
環保等設 施用地	111.83	—	88.95	—	62.72	12.90	11.11	20.57	174.55	12.90	100.06	7.39
其他用地	3.24	128.91	128.91	—	87.02	5.00	4.10	5.75	90.26	133.91	133.01	—

資料來源：96 年營建統計年報。

而臺中縣 29 個都市計畫區內，各項公共設施用地劃設面積合計 6,190.93 公頃，僅佔全縣土地面積約 3.02%，現況開闢率約 61.64%。就個別都市計畫區而言，公共設施用地劃設比例多介於 15%~20%之間，但鄰近臺中市周圍之臺中縣鄉鎮市，由於居住人口集中，所需公共設施亦相對增多，因此公共設施用地劃設比例皆高達 30%以上，包括霧峰都市計畫(36.75%)、烏日都市計畫(43.44%)，但實際上公共設施用地的規劃比例並未相對應於住宅區增加幅度，未來在土地利用規劃上，公共設施用地的適當配置更應順應居住人口及活動人口的分布，如此才能做出較明確且合理之土地使用規劃。

四、 非都市土地使用分析

就中部區域 6 個縣市而言，除臺中市無「非都市土地」以外，其餘 5 個縣市以森林區所佔非都市土地之面積最大(佔 28.46%)，其次為特定農業區(佔 20.01%)。

另臺中縣境內非都市土地以山坡地保育區劃設面積最大(36,429 公頃)，達臺中縣非都市土地總面積一半以上，約佔臺中縣市土地總面積 16.45%，其次為特定農業區(19,182 公頃)及森林區(2,386 公頃)；另外臺中縣市尚有超過四成以上土地為林班地，轄屬林務局東勢林區管理處之八仙山事業區(174 個林班)及大甲溪事業區(85 個林班)。由此可見，臺中縣市擁有豐富的自然資源，未來縣市合併後土地資源的整合與利用面向，應著重生態及環境的規劃與保育，以兼顧自然資源的利用與保育，如圖 4-9。

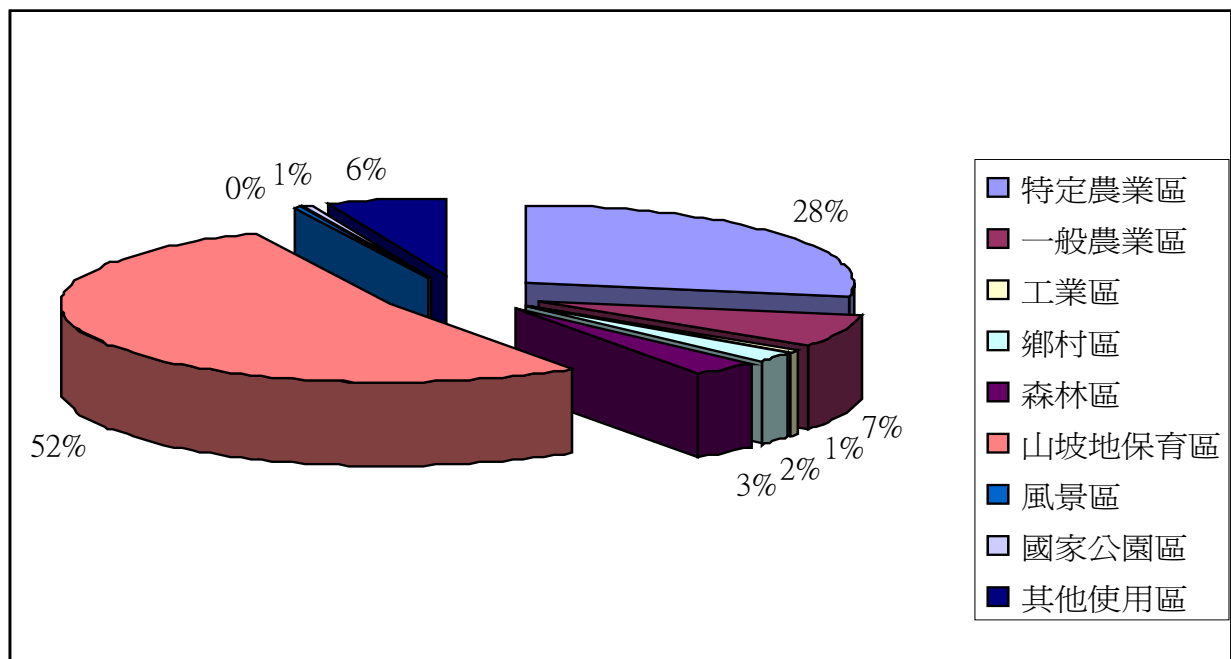


圖 4-9 臺中縣非都市土地分析圖

(一)特定農業區

臺中縣之特定農業區所佔之面積為 19,182.31 公頃，佔非都市土地面積之 27.72%，特定農業區的分區性質為優良農田或曾經投資建設重大農業改良設施，必須加以特別保護而劃定之土地。

(二)一般農業區

臺中縣之一般農業區面積為 4,825.73 公頃，佔 6.97%。此類用地之性質為特定農業區以外供農業使用之土地。由於臺中縣農業已走向精緻農業及觀

光農業方向，對於農業區之劃設正逐年減少中。

(三)鄉村區

鄉村區分區性質為調和、改善農村居住與生產環境及配合政府興建住宅社區政策之需要，會同有關機關劃定之土地。臺中縣之鄉村區共劃設 1316.58 公頃，佔 1.90%，與中部區域相比（1.46%）相差不多。

(四)工業區

工業區共劃設 368.77 公頃，佔非都市土地之 0.53%。和臺中縣市都市計畫區內之工業區（2,536.46 公頃）相較，可知臺中縣市之工業用地大多集中於都市土地內。

(五)森林區

森林區土地之劃設係依森林法等相關法令之規定。臺中縣之森林區共有 2,386.26 公頃，佔 3.45%。此類土地結合山坡地保育區、國家公園區及風景區等自然資源，可利用於觀光遊憩之規劃上。

(六)山坡地保育區

臺中縣之非都市土地以山坡地保育區所佔面積為最多，共有 36,429.02 公頃，佔 52.64%。山坡地可提供農牧使用，且為景觀極佳之觀光遊憩及居住地，但其易受人類活動而導致自然災害之特性不可忽視。因此山坡地保育區之管理為非都市土地之使用管制之重要一環。

(七)風景區

風景區的分區性質乃為維護自然景觀，改善國民康樂遊憩環境，依有關法令而劃定之土地。臺中縣之風景區共劃設 243.84 公頃，佔 0.35%。

(八)國家公園區

國家公園區之劃設面積為 500.64 公頃，佔 0.72%。臺中縣之國家公園區為太魯閣國家公及雪霸國家公園，位於臺中縣和平鄉內。

(九)河川區及特定專用區

特定專用區的分區性質為依據實際需要而劃定，臺中縣非都市土地之河川區及特定專用區共劃設 3,953.47 公頃，佔 5.71%。

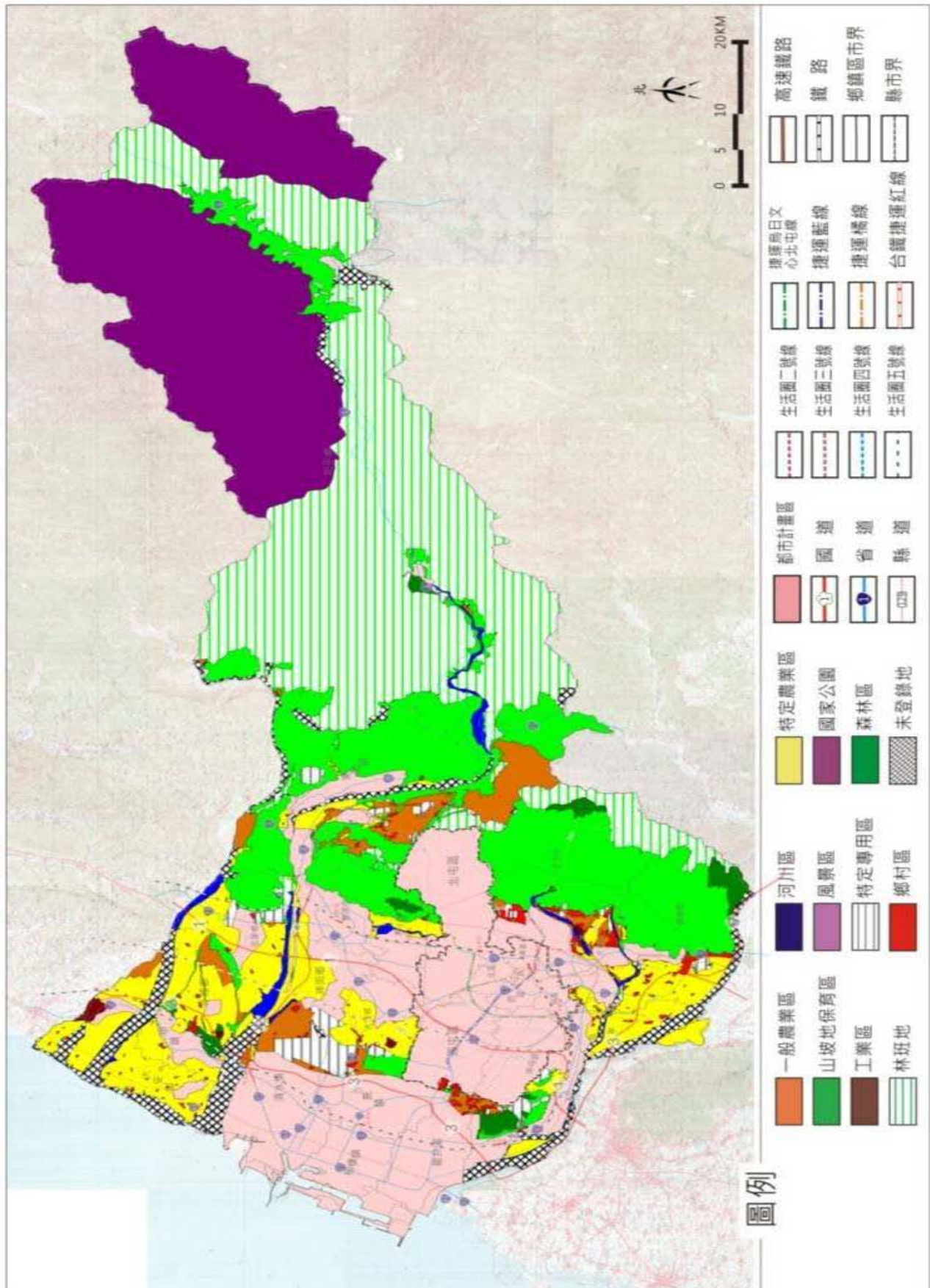


圖 4-10 臺中縣市非都市土地使用分區示意圖

國有土地的主辦功能者角色，臺中市的國有土地 3,488，臺中縣市的合併 119,800 多公頃(臺中市的國有土地為 12 萬公頃，)，300 多公頃的國有土地，中都成立都是籌碼。一部分的土地可以配合重大建設作加值，另一部分是利用民間資金的投入，還有就是財務規劃成立特總資金，使財務負擔相對減低；最後是爭取公務預算。

地方不完全能靠自己，必須要透過中央才能有實際行動力。捷運線周邊的都市更新，中央必須授權地方，放寬都市更新的規定，才能拯救中區。當然除了地方建設之外，也要加上國際集團投資引入，才能將未來縣市合併的效益增加。另外，再此提出未來需考量都市重劃可以大結構的方式呈現，都市重劃後土地必須細分，土地所有權人必須重新劃分，未來新興地區如能以大結構開發，能更容易形成交通便利，環境優雅，創造未來優質的生活品質。

五、土地發展S.W.O.T分析與未來發展模式

相關背景分析與合併前臺中縣市土地管理業務概況統整分析之後，以土地使用、交通兩大面向思考大臺中土地發展之 SWOT 分析，如表 4-11 所示。

表 4-11 土地發展 S.W.O.T 分析表

	優勢(Strengths)	劣勢(Weaknesses)
	1. 地處臺灣中心，為南北交通必經之地，占地理區位優勢。 2. 土地幅員廣闊，資源豐富，增加競爭力。 3. 縣市現有重大建設已有相當基礎，政府施政不會中斷。 4. 各式土地開發已有經驗，可繼續推動執行。	1. 土地面積增加，任務繁重管理不易。 2. 合併後機關組織及業務重整，人員異動影響工作效率。 3. 縣市毗鄰地區地價有落差，增加作業難度。 4. 非都市土地違規使用，管制取締困難。
	機會(Opportunities)	威脅(Threats)
	1. 升格為直轄市，提升國際競爭力。 2. 大臺中與高雄市、台北市成為臺灣北、中、南分工互補城市 3. 中科園區與空港、海港、高鐵等，使大臺中已成為科技產業升級之營運中心	1. 土地分區發展，臺中縣民擔心產生邊緣化。 2. 公告現值與市價有差距，建設有阻力。 3. 累進起點地價變動，影響稅負，可能引起民怨。 4. 農業發展競爭力降低，增加農地轉用壓力。

資料來源：摘錄於大臺中土地發展計畫。

另外，有關大臺中土地未來五大分區發展模式(如圖 4-11)，茲建議如下：

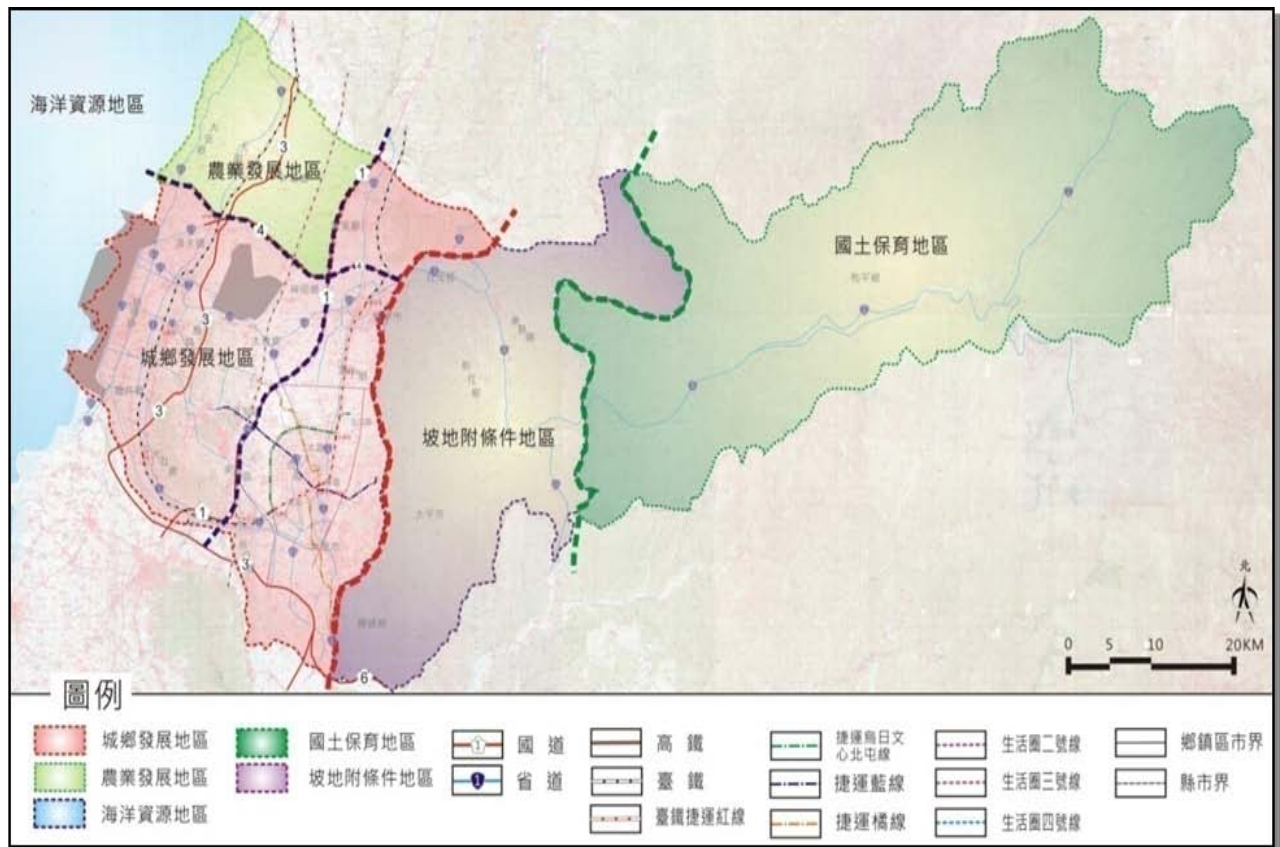


圖 4-11 大台中五大分區圖

一、國土保育地區

(一)發展原則

本範圍中擁有豐富之資然資源，為進行有效之土地開發使用，並結合區內豐富之人文、產業以及生態等資源，進以建構生態開發指導方針，以形塑兼具環境保育、人文、親山的生態旅遊，其發展原則如下：

1. 禁止非保育目的之發展及任意的開發行為。
2. 朝績效管理模式進行限制發展區域間之管理。
3. 以尊重及考量原住民部落特殊需求之開發。
4. 強化生態人文之保護與開發管理。

(二)開發模式

1. 為強化國土保育之特質，開發行為以符合「資源保育」「生態保護」「景觀維護」政策相關規定為原則。
2. 為加強原住民部落生活空間之發展，應依「農村社區土地重劃」與「農村社區公共設施改善計畫」等方式辦理開發。
3. 為強化原民文化之發展，並維護原住民權益，土地開發以不違背「原住

民族基本法」與「原住民保留地開發管理辦法」等相關規定為限。

二、坡地開發許可地區

(一)發展原則

由於天災與人為之影響，山坡地經常遭受強烈之破壞，為增加大臺中市民眾居住及生命財產與行的安全，該區之開發應秉持保育與防災之精神，並積極建構與落實低碳之指導方針，發展原則如下：

1. 建立完整的土地災害資料庫，公開斷層帶及災害高潛力地區資訊。
2. 建立土地利用動態監測系統，即時掌握土地動態資料。
3. 訂定分級開發條件之規範，明確規定附帶條件之內容。

(二)開發模式

1. 山坡地之開發，應符合山坡地保育利用條例、水土保持法、環境保護法等相關規定辦理。
2. 農村社區之開發，依「農村土地重劃條例」辦理農社社區土地重劃，或依「農村社區公共設施改善計畫」辦理。
3. 斷層帶周邊土地，應限制開發使用強度。

三、農業發展地區

(一)發展原則

農地面積因大環境所驅使日益減損，加上農地使用型態轉向休閒農業、精緻農業、以及觀光休閒使用，因此配合農業技術之科技升級與休閒型態之結構轉變，應積極轉向樂活使用之指導方針，發展原則如下：

1. 農業發展區應配合中央部會相關計畫，進行農地資源空間整體發展之規劃。
2. 農業生產之區域如未辦理農地重劃者，仍應盡速辦理農地重劃。
3. 早期農地重劃區農水路年久失修，應繼續推動執行農地重劃區農水路改善計畫。
4. 農村社區公共設施不良且環境窳陋，應繼續推動農村社區土地重劃及公共設施改善計畫。

(二)開發模式

1. 特定農業區:依「農地重劃條例」辦理。
2. 農村社區:依「農村社區土地重劃條例」或「農村社區公共設施改善計畫」辦理。
3. 早期農地重劃區:依「農水路更新改善計畫」辦理。

4. 農村整備區:依「農村再生條例(草案)」辦理。
5. 休閒農業之開發，須依循「休閒農業輔導管理辦法」之相關規定。

四、海洋資源地區

(一)發展原則

本分區空間範圍涵蓋藍色海洋、海岸及河口與台中港區及台中港特定區部分範圍，除海洋配合中央部會推動「藍色國土」規劃外，其餘應納入大臺中土地發展計畫予以規劃，其發展原則如下：

1. 海岸地區開發時應考量「維持自然海岸線比例不再降低」之中央政策目標。
2. 海岸地區之開發應與環境保護資源、保育再生為優先考量並進一步結合觀光遊憩路網發展海岸觀光休閒產業。
3. 高美濕地、大肚溪口及特殊資源保護地區應禁止或限制開發。
4. 海岸地區涉及台中港特定區之部分，仍應依都市計畫規定程序辦理。

(二)開發模式

1. 台中港特定區:仍需遵循都市計畫採用「區段徵收」或「市地重劃」之開發模式。
2. 台中港區:由交通部依商港法相關規定辦理。
3. 為強化自然生態之保護與保育地區，則應禁止或限制開發。

五、城鄉發展地區

(一)發展原則

空間結構之重構與適度調配區域均衡化發展，勢必將朝向地方共生發展與國際化接軌，然希冀發展得以與北高形成西部經濟走廊三核心網絡城市，及國際都會成長中樞之全球都市外，應積極朝向城鄉土地幸福開發之指導方針，以落實文化經濟之空間發展，發展原則如下：

1. 研定城鄉發展優先地區與順序，建立以大眾運輸為導向之土地使用發展模式。
2. 透過都市計畫通盤檢討，整合縣市綜合開發計畫，縫合道路交通系統，促進城鄉均衡發展。
3. 都市發展與農村基礎建設並重，都市發展落實成長管理，農村建設不宜偏廢。
4. 區段徵收或市地重劃之開發應融入保育文化生態概念，使土地資源利用永續發展。
5. 重視土地開發成本與利益分配，考量受益付費原則，建立回饋機制，使全

體市民分享開發利益。

(二)開發模式

1. 都市土地之開發:仍需遵循都市計劃採用「區段徵收」或「市地重劃」之開發模式。
2. 非都市土地之開發:應依循「農地重劃」、「農村土地重劃」、「農水路更新改善計畫」與「農村社區公共設施改善計畫」等相關規定。
3. 其他專案開發模式:依開發目的事業不同循開發許可方式辦理。

六、小結

依據臺中市政府 98 年委託逢甲大學所進行的「因應臺中縣市合併區域發展策略」之委託研究案中，在其所辦理的 5 場分區地方座談會各方意見，有關區域發展、經濟發展與土地使用等三大面向，歸納彙整如下：

（一）區域發展面向

1. 為避免原有行政中心邊緣化，可參考日本東京都副都市中心之規劃。
2. 區域發展問題不該談核心問題，應以跳躍式網路發展。
3. 合併後城市發展方向定位與長期規劃，應考量臺中縣市過去的歷史發展沿革，以及目前現階段所造成的落差與問題，避免重蹈覆轍。
4. 臺中縣市合併升格提升至院轄市之後，港市合一才較有利的討論空間。
5. 修正中部區域計畫二通(草案)，以避免縣市合併後的發展方向模糊不清。
6. 未來城區發展的策略上，應考量地區特色來探討發展方向。
7. 縣市合併之區域發展策略中，須注重原鄉的發展方向與定位，讓城鄉能夠平齊發展；主張「1 區 3 都 15 縣」，1 區為海拔 1,000 公尺以上的原住民自治區，建議和平鄉保持自然樣貌，不再做人工開發以破壞自然生態環境，並配合谷關溫泉將和平鄉做為部落原住民特區，讓原住民特色和谷關溫泉結合成為觀光區。
8. 建議「一心多核雙軸」之理念實現合併後之全面性發展，其中一心為臺中市，多核為周邊城市，雙軸分為臺中港至大里霧峰方向之東西軸與豐原至烏日方向之南北軸，藉此縫合都市間隙。
9. 建議強化高鐵和海空兩港的軟硬體和周邊環境的整治，尤其清泉崗機場的規模與景觀風貌是不合格的，建議擴充展現並重新整治。

（二）產業經濟面向

1. 臺中與中國大陸經濟區距離最近，建議優先開發清泉崗機場，成立維修物流中心，與日本結合更高的技術，開拓更大的市場。
2. 建議產業工會要做機械運送需求量之調查，做為未來航空規劃設施參考。
3. 東勢鎮、和平鄉等地區擁有廣大腹地，希望未來能發展休閒觀光。
4. 建議在港區附近規劃觀光相關建設，以促進海縣鄉鎮的觀光產業發展。
5. 臺中縣山線到霧峰具有可利用的觀光價值地帶，建議臺中市能配合規劃。
6. 規劃谷關至大雪山至梨山、東勢或谷關至阿里山的國際纜車，招攬觀光。

7. 武陵農場等地已配合政府政策收回休耕，應該鼓勵規劃為高山生態休閒區。
8. 產業發展應兼顧環境保護，對汙染及耗能嚴重之產業，建議課徵環境稅，購置防制汙染設備，改善製造流程，減少汙染。

(三) 土地使用面向

1. 過去臺中縣市鄰近土地都規劃為綠地或公園等，建議周邊土地應透過都市計畫做更有效利用。
2. 鎮南休閒專用區規劃案仍建議以高密度的方式來開發。
3. 建議以多層的規劃來因應未來捷運高架後多出來的土地，並以高速公路與鐵路來結合整個大環境的規劃。
4. 重大建設分布能平均分配，使舊市區能活化運用並平均重大建設的分布。
5. 建議將和平鄉規劃為國家風景特定區，可保育又可減少未來的預算負擔。
6. 河川的運用與活化將成為臺中市是否為國際都市的指標。白冷圳的水引流到大坑地區，使新社、大坑能整體規劃成為都市之綠肺休憩地區。
7. 針對未開發、未重劃之都市，重新擬定一個展現大臺中風格的新方向。
8. 過去水湳經貿文化園區規劃以臺中市為主，建議合併後應重新擴大規模。
9. 縫合現在縣市交界間都市發展的不連續空隙，也需對縣內非都市土地之未來做出定位，如原鄉地區。
10. 盡量不開發目前臺中縣擁有的自然生態與環境，避免土石流等災害發生。
11. 應以中科附近地區為發展核心，持續推動西部科技走廊、大肚山科技走廊。
12. 都市計畫應為循序漸進或是跳躍式，都需根據人口數訂定都市計畫。
13. 客家族群有 78%集中於山城地區，建議合併後能獨立出一特別行政區。
14. 建議規劃一原住民新市鎮，並將它成為國際文化觀光景點。
15. 大坑風景區該如何銜接和平鄉風景特定區的規劃？
16. 人口集中的老舊地區要如何做更新發展？計畫藍圖應及早提出，才有助於未來都市的發展和居住生活品質的提升。
17. 建議未來直轄市計畫要怎麼定位、擬定、審議機制，能有一個模式；未來直轄市是否合併成一個都市計畫區？非都市土地未來該如何？山坡地以何種方式開發？

第五章 地方治理

一、前言

臺灣自從 1967 年與 1979 年，台北市與高雄市分別升格為直轄市後，因國家政經資源的長期優勢分配，不僅使北、高兩市公共建設得以快速發展，鄰近縣市地區也隨著核心都市的擴張而不斷翻新；但另一方面，政府資源分配相對劣勢的中臺灣，卻呈現明顯的區域發展落差。

但自 1997 年精省之後，「省轄市」定位問題更是不明，不斷地困擾著臺中市的發展取向，伴隨著中臺灣增設一個直轄市（院轄市）的行政區域重劃方案，更密切牽動著臺中都會區應有的治理策略。

依據 2009 年 4 月 22 日由臺中縣、市政府共同擬訂之「臺中縣市合併改制直轄市改制計畫」，目前臺中市共設有東、南、西、北、中、西屯、南屯、北屯共 8 個行政區，戶籍登記人口剛跨越 106 萬門檻；臺中縣則轄有 3 個縣轄市（豐原、太平、大里）與 18 個鄉鎮（東勢、梧棲、清水、沙鹿、大甲等 5 個鎮，霧峰、烏日、后里、石岡、和平、新社、潭子、大雅、神岡、大肚、龍井、外埔、大安等 13 個鄉），戶籍登記人口超過 155 萬人。縣市合併後的新臺中市，是人口約 262 萬都會地區，發展規模業與台北、高雄兩大都會鼎足而立，並稱臺灣北、中、南的三大城市。

二、臺中縣市的歷史背景

臺中縣市的發展歷史，可說是緊密地鑲嵌在臺灣從「建省」到「精省」這段歷史洪流之中。最初，清朝光緒年間（1885 年）的臺灣建省（遠流臺灣館編，2000），現今的臺中市位置即曾被選定為省城預定地，並有初步的規劃設計；日據時代，臺中縣市所在位置係屬臺中州，臺中市與豐原市則分別為臺中州之下所設置的 11 個郡之一。

臺灣光復初期，臺中州更名為臺中縣（俗稱大臺中縣），仍然涵蓋臺中市；1949 年國民政府遷台以後，積極推動地方自治，並重新調整行政區域、將全省劃分為 21 個縣市，臺中市因而變成一個「省轄市」，從臺中縣轄區中被劃分出來（陳立剛、陳陽德，2000：128-130）。

臺中縣市的歷史發展和演變，反應出大臺中地區的成長特質，因此述及開發一個地區時，必須先顧及其過去發展歷史的傳承，從臺中縣市各時段發展歷史中，可重新陳述臺中縣市人文社會及城鄉聚落的發展過程，而其發展過程約可分為明清時期、日據時期、光復時期三個階段。而臺中縣市主要的空間結構主要乃受日據時期都市改正的影響，加上 1980 年間的都市重劃，形成今日的都市空間結構與格局。

表 5-1 臺中縣市發展沿革時程表

時程	臺中市	臺中縣
清 明 時 期 (1895 年前)	約 400 年前臺中市已有原住民沿河散居，直至明末清初漢人始漸移入，與原住民雜居墾殖。乾隆末年漢人移民大增，原住民被迫東移。漢人移居本市後，以農為業，人口亦漸成聚落，其中較具規模者有犁頭店（南屯附近），大墩（三民路二段一帶），新莊仔（東區火車站一帶）及橋仔頭（南區）等地。 1887 年（清光緒 13 年）臺灣正式建省，臺中即被選為省城預定地，後因故作罷。當時的臺中稱為臺灣縣，隸屬於臺灣府（中路）。	1661 年（明永曆 15 年），鄭成功把荷蘭人趕走，將臺澎納入版圖，並設一府（承天府）二縣（天興、萬年縣），臺中縣屬天興縣，當時正值閩粵人士陸續渡海來臺，荒蕪之區乃得開發。清朝初期，劃本省為一府（臺灣）、三縣（臺灣、諸羅、鳳山），屬於 1723 年（雍正元年），臺灣北部逐漸開發，乃於諸羅縣內擴增彰化縣及淡水廳，臺中縣屬於彰化縣。 臺灣建省後劃分為三（臺北、臺灣、臺南）及一直隸州（臺東），臺中縣分屬臺灣府的臺灣、彰化二縣。

時程	臺中市	臺中縣
日據時期	臺灣日據時期的行政區劃，共計經歷十次的更動，1920 年的區劃，也影響了戰後國民政府在臺灣的行政區劃。歷經三階段重要變革：明治 28 年(1895 年)縣制時期、明治 34 年（1901 年）廢縣置廳、大正 9 年(1920 年)廢廳置州。 1. <u>縣制時期</u>：臺中縣市隸屬臺灣縣，臺灣縣一度改為臺灣民政支部，後又改為臺中縣。至此「臺中」之名正式誕生。 2. <u>廢縣置廳</u>：行政層級為總督府、廳、支廳、區、街庄。臺中縣市隸屬臺中廳。 3. <u>廢廳置州</u>：為現今行政區域之雛形，範圍包含臺中縣、臺中市、彰化縣、南投縣。	
	1896 年日本政府設「臺中街」，1909 年擬訂都市計畫稱「臺中街都市計畫」，臺中街成為臺灣中部政治中心。因之人口劇增，工商大為發達，大墩街、新莊仔、橋仔頭三大聚落彼此遂相連接，合成一大都市。1911 年後漸為棋盤式之市街，臺中街發展為現代化之都市。1920 年廢廳置州，改臺中街為臺中市，屬臺中州管轄。1932 年將邱厝子，賴厝等村併入市區。	日據時期行政區域幾經變革。1920 年臺中州下設臺中、彰化兩市，及大屯、豐原、東勢、大甲、彰化、員林、北斗、南投、新高、能高、竹山等十一郡五十七街庄。
民國 34 年以後	1945 年(民國 34 年)臺灣光復後，臺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；1947 年(民國 36 年)再將臺中縣之西屯、南屯、北屯三鄉併入，使全市人口增至 14 萬多；合計全市共分八個行政區迄今。光復初期，臺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	1945 年(民國 34 年)臺灣光復，成立行政長官公署，將臺灣劃分為八縣九省轄市，臺中縣為八縣之一，其轄區除臺中市外，轄日治時代原有的臺中州區域。臺中縣政府正式成立於臺中市，省派劉存忠為首任縣長兼臺中市長。1950 年（民國 39 年）全臺設十六縣，五省轄市。將原臺中縣轄區劃分為臺中、彰化、南投三縣。劃分後之臺中縣轄區

時程	臺中市	臺中縣
	典型的農業區，直到民國 60 年代中期的階段性擴大都市計畫確立後，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。	與目前相同。馮世欣任新臺中縣長，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、大肚、龍井、霧峰、和平）。

資料來源：臺中市政府都發處資料。

清光緒十一年(西元 1885 年)時，巡撫岑毓英向清廷建議，請求在「彰化縣藍興堡橋仔頭庄興建城垣」，這座當時未被命名的城垣，即為後來的臺中城。然而，臺中市的發展卻是在日據時代。日本政府在明治廿八年(西元 1895 年)統治臺灣後，就在明治四十一年〔西元 1908 年)將臺灣西部縱貫鐵路全線通車，由於日本政府看中臺中市的地理條件，有意將其興建為一個日本統治下的代表城市，於是就在臺中市舉辦西部鐵路縱貫線的通車典禮，並開始規劃臺中市成為一個新興都市。到了明治四十四年(西元 1911 年)時，日本政府更公布了「市區改正計劃」，以棋盤型道路設計來規劃市內的街道，將臺中市的河流、整治截直，興建成為臺灣第一個現代化的都市。在日本政府的規劃下，臺中市成為中部地區最大都市，並是西部鐵路的中心樞紐，市區人口逐漸增加。日據時代末期時，全市人口超過十萬人，而到了民國四十年時，人口已經突破廿萬人。三百年來，臺中市由最初的農村聚落，逐漸演變至今日的都市，一方面是由於它位居臺中盆地，南北適中；另一方面是集經濟、交通、文化、政治於一身，才能造就今日成為中部門戶與交通樞紐的重地。

三、區域合作

區域內的各級公部門，為了跨越現行的法制限制與行政區劃的界線，達到資源優勢共用與劣勢互補之目的，將會與區域鄰近或有利害關係的行政單位、企業組織和非營利團體，進行連結成為不同的合作模式的夥伴關係。

就現今而言，區域空間的夥伴關係不再侷限於虛擬的合作概念，也不完全只是為了達成成員間彼此互信互賴、議題處理更有彈性與適應性等目標，更是藉由具體的協力互助模式運作及操作方法，以信任與規範方式來維持組織秩序與協調，達到更具遠見的共用利益而合作。

表 5-2 公部門體制治理模式分析表

項目	組織	工作內容	理論依據
水平合作	兩個或數個相同層級、不同管轄權的政府。	以地方自治團體互助互惠為前提，解決地方自治團體之間因涉及競合管轄與管轄權而造成的爭議。	新區域主義 政策網絡
垂直合作	數個或兩個中央（聯邦）、州（區域）與地方政府。	中央政府透過全力集中的方式，控管地方自治團體。主要針對地方權限爭議協調、中央對地方的經費補助之核發與監督。	體制理論 新制度主義
跨部門合作	公部門、私部門與非營利團體。	落實公民參與、發揚居民自主精神。	政治經濟學 公共選擇理論

資料來源：OECD（1999）、府際合作治理制度之規劃研究（國立中興大學國際政治研究所，2006）。

四、跨域治理

(一)「跨域治理」的概念

在台灣，對於跨域治理 (across boundary governance) 的問題，林水波教授說：「跨域治理就是指針對兩個或是兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務，功能疆界相接 (interface) 及重疊而逐漸模糊 (blurred)，導致權責不明、無人管理與跨部門 (cross-cutting) 的問題發生時，藉由公部門私部門及非營利組織的結合透過協力 (collaboration)、社區參與 (community involvement)、公私合夥 (public-private partnership) 或契約 (compact) 等聯合方式，以解決困難問題。從上述的定義，我們可以知道單一國家在現代化的地方政府權力不大，「要錢錢沒有錢，要權力也沒有權力。」在這種狀況下，唯有聯合地方政府互助，共同解決問題。在台灣，例如台北市和基隆市共同處理拉圾問題，台北市和台北縣合併用水問題，貢寮鄉的水提供給瑞芳鎮用等等，都屬於跨域治理的問題，而所有縣市政府將公有市場交由私部門經營，停車場也是外包給私部門經營等等也可歸類於跨域治理的問題。

跨域治理主早的起源，是在 1887 年美國學者也曾是開國之一的威爾遜 (Woodrow Wilson) 發表「行政的研究」(The Study of Administration) 後，公共行政就從政治學的範疇領域中首次分立出來，而後英國的首相柴契爾夫人當選後立刻推行一系列的改革，90 年代則出現「新公共管理」(New Public Management)，這是公部門的部分職權，被私部門及非營利組織取代，換言之公部門的事務也可以給私部門去做，以減少公部門的部分壓力，同時 20 世紀全球化 (globalization) 思潮席捲全球，國際組織與跨國企業的影響力日增，人民開始對權威角色的國家與政府產生了挑戰，而且資訊科技的日新月異，網際網路的普及化以及虛擬的空間改變中央政府與地方政的關係產生了互動關係學者對地方公共事務的理解與運作，傳統上大多以「地方自治」(local self-government) 權力比中央較小，但隨外在因素的影響下，地方自治要做的事不只是上級所交代的事而且除了社區發展、社會服務、教育文化、結構變遷快速，及社區人民的需求日增，所以地方政府已常常和中央政府產生了權力之爭，特別是在不同政黨執政的地方政府，更是團結起來以對抗中央政府，如南部民進黨執政的地方政府，常常因為預算分配不均，聯合要求給更多經費。以得到更合理的地方建設經費。

「跨域治理」的概念源自於歐美國家，針對地區發展的需求，解決區內有關交通、環保、治安及地方財政等跨部門議題所形塑而成。其超越行政界限的限制，建立以功能為導向的治理體制，涵蓋了跨部門、跨行政區劃、跳脫公私分野的夥伴關係，以及橫跨政策專業的合作。跨域治理重視的是行政作為的積極性與發展性，不是在既有的地方政府上疊床架屋，而是以水準式的關係在地方政府組織下發展，故不強調政治力的運作或公權力的有效行使。根據 2008 年陳朝建提出，地方自治學界或地方治理學界所倡議的區域合作理論有三：

1. 傳統改革主義者 (Traditional Reformist)：

傳統改革主義又被稱作為「政府合併」或「大型都會區政府的組織或建制」。其利用漸進性的引誘方式，提高各縣市整併成單一、多功能且具發展潛力的「都會政府」意願。主張區域合併後將會有助於政府規模合理化，讓資源不足的縣市得以發展，並進而促進經濟發展、均衡地方財政與提供跨域服務等。傳統改革主義准許民眾充分參與公共事務的決定，目前成為縣市合併、兼併、聯盟等三種結構屬性的政府改革。

2. 公共選擇理論者 (Public Choice)：

公共選擇理論是以「市場」觀點來看待所謂的區域政府，運用政治經濟學於研究上。主張多中心或多核心的政治體系，強調政府之間的競爭性，望透過競逐而產生合作。公共選擇理論在都會治理體制上，提供民眾或消費者有更多的選擇權，在處理區域內共同事務方面，是用地方政府間的協議、公司夥伴關係、區域聯合會及職能移轉等方式，其最能回應民眾的需求。

3. 新區域主義 (New Regionalism)：

傳統改革主義重視合作式的整併，公共選擇理論重視績效競爭，而新區域主義為兩者相互對化下的產物。認為區域治理應是兩者兼顧才能有效發揮功效，目的是要在地方政府、社區組織、企業組織及非營利組織之間，建立起「區域策略夥伴關係」，形塑一個多元化團體競爭與合作的複合關係。

表 5-3 跨域治理各理論觀點分析表

項目	說明	主張	優點
傳統改革主義者	以漸進的方式提高整併意願，組織單一、多功能並具發展潛力的都會政府。	有助政府規模合理化、促進經濟發展、均衡地方財政與提供跨域服務等。	准許民眾充分參與公共事務的決定。
公共選擇理論	以市場觀點出發，運用政治經濟學於研究上。	主張多核心或多中心的政治體系。	能回應民眾需求，提供民眾更多選擇權。
新區域主義	傳統主義者與公共選擇理論者下的綜合體。	各面組織建立區域策略性夥伴關係。	形塑多元化團體競爭與合作之複合關係。

資料來源：陳朝建（2008）。

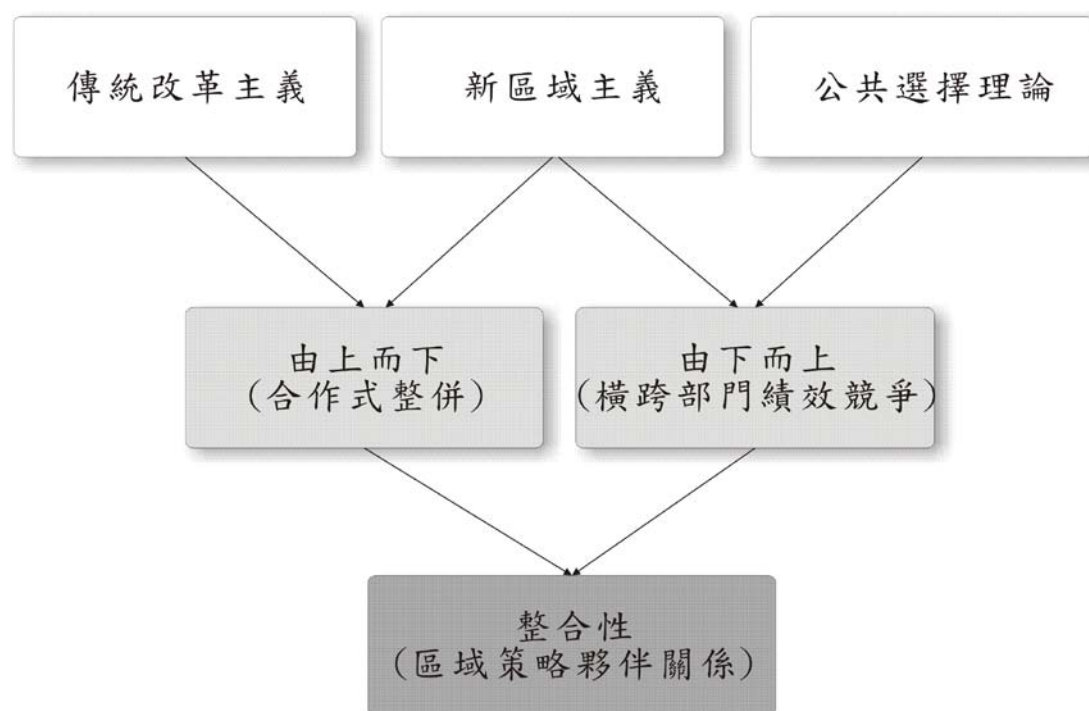


圖 5-1 跨域治理各理論模式示意圖

(二) 跨域治理的建立與指標

Salet、Thornley 和 Kreukels 等三位學者提出，在規劃都會治理的綜觀全局策略，必須從空間、功能、部門等三方面進行協調整合。跨域治理策略要如何具體落實才能符合在地化，聯合國提出以下 5 項區域治理指標、7 項建立指標的步驟做為參考：

表 5-4 區域治理指標面向與步驟一覽表

區域治理指標面向	
面向	說明
效能性	資源的獲得、預算的增減、顧客滿意度
公平性	公民參與、女性參政、兼顧弱勢族群
參與度	民選代表與首長、投票率、公民對話與參與
課責性	政策透明度、政策回應性、防制貪瀆
安全性	婦女保護、犯罪防治、愛滋病防治工作
建立區域治理指標步驟	
步驟	說明
步驟1	讓區域內的領導菁英，對於區域治理的改善成效進展感到有興趣。
步驟2	發展適用本區域的指標，如定義、選擇標準、與其他指標的連結性。
步驟3	設定標竿學習與願景目標。
步驟4	評估指標與次級指標的分數與權重，並研提適用本區域的治理指標。
步驟5	區域內的實際測試與評估。
步驟6	定期篩選相關資料。
步驟7	將指標結果及發現，整合在區域政策規劃之中。

資料來源：UN-HABITAT (2002)。

(三) 跨域治理的合作管理模式

在全球化的時代裡，區域整合是必然性，台灣組織整合也是必然的時代潮流，所以在全局治理下所欲整合的四大治理活動裡，彭錦鵬教授認為：1. 政策：從政策制定政策內容到政策評估檢測。2. 規章：個人、公私部門規章的內容組織架構與衝擊 3. 服務：服務的內容安排與影響。4. 監督：對以上三者之評估與解釋，另 彭 教授又就政府組織的架構與型態來觀察，全局治理下整合型政府的運作，至少涉及三個面向：1 為治理層次的整合。2. 治理功能的整合。3. 公私門的整合。在全局治理下協調和整合的活動與層次，以做為整合機制的啟示作用，分述如下表 5-5 所示。

表 5-5 全局治理下協調和整合的活動與層次

活動	地理區			
	國家（中央政府）	州/區域	地區	鄰近區域
政策規劃：政策協調	跨部門支出審計、部際委員會	區域性環保、經濟和交通運輸政策的整合	地方策略規劃夥伴	多機構社區策略過程
計劃方案：具有更多互相支應措施的計畫方案間關係的整合協調	組成跨部門文官團隊監督州政府薪資政策與商業金融服務管制之間的互動	有關土地使用規劃者、交通運輸局、健康機構等區域性經濟發展論壇	整合健保和社會服務的地方當局與健康機構聯席會議	以地區為基礎的多部門公共健康或就業行動網路
服務供應組織：跨越地理轄區公共服務關係的協調與整合	透過健康、安全、環保及資料保護的管制者進行聯合監督	整合航空、鐵路、公路及計程車票價計算	聯合學校警察及健保等相關單位共同打擊或少年犯罪事件	整合兒童福利計畫與專業間標的案例
服務個別顧客：對個別顧客的偏好或需求的整合	整合性服性服呼叫中心或資料共享以防止詐騙組織控制現金利率、警力、健保和移民相關資料	整合性呼叫中心	單一窗口	由生活事件所標示的服務進行線上整合

資料來源：林水波 李長晏著，跨域治理 P. 40。

五、 小結

臺中縣、市合併升格不僅僅是疆界重新劃分的行政區劃問題而已，對於現行的相關制度如何因應未來的發展是應該進行考量，因此本文以臺中都會區為案例，探討作為核心的臺中市在形成都市過程中的相關產業政策與發展，再進一步討論對於都會治理議題的影響為何。研究發現，區域的重新劃分對於未來都會區的成長保留了一定的發展空間，就臺中縣、市的合併升格而言，雖然臺中市已呈現高度飽和的成長狀態，但由於未來臺中縣可提供發展的空間，對於臺中都會區的成長具有相當的助益。其次，亦可發現政府現行在考量都會發展時，仍以政府強制手段為主要工具，私部門及非營利組織在政府的規劃階段通常不易顯現出來。因此，政府在都會治理的議題上仍是主要甚至是唯一的行動者。再者，雖然永續發展已是世界各國關注的議題，然而在進行都會發展的規劃時，仍然是以生產面向為優先考量，生活次之，生態仍在最後考量之列。

在對照臺中市的發展以及臺中縣、市提出的合併升格計畫後，本文發現，臺中縣、市合併升格的計畫乃是以目前臺中市發展的框架下，將臺中縣作為拓展的腹地，並未進一步地就臺中縣、市現行發展狀況下如何進行整併或合作的探討。因此合併的相關規劃細節仍宜再進一步思考。

地方政府對城市由「管理」走向「治理」的概念是因應時代變遷的一種必然轉變，都市管理等概念已無法適用於二十一世紀的全球化時代，外在環境變遷、日益複雜的都市環境及挑戰，使都市政府不再能像以往般主導一切。治理是一個上下互動的管理過程，它主要經由合作、協商、夥伴關係、確立認同和共同的目標等方式實施對公共事務的管理。城市治理不僅要求政府的效率、有效性、責任性、透明性與管理方式的巨大變革，而且要求非政府部門的充分發展與服務水平的提高，以及市民社會的廣泛參與和民主意識的增強。

城市會因其自身條件、歷史、人文社會等因素不同而有不同的治理方向與策略，當都市面臨新型態的挑戰時，若有良好的治理方針對挑戰進行回應，並提升都市的效能，將有利於城市競爭力之提升。為了使縣市合併的落實更符合在地化之要求，可依據 UN-HABITAT 提出的 7 項步驟與 5 項指標做為借鑑參考。張隆盛與黃啟禎在《臺中縣市合併升格直轄市之探討》一文中，曾提及下述區域合併理由，本研究案在探討縣市合併區域發展策略的同時，回歸最初臺中縣市合併之理由，俾利合併優勢發揮極致，達到區域發展之目標。

（一）國土規劃與行政區劃

從國家規劃觀點來看，一個國家不應該把資源過度集中於某一區域中，臺灣一直存在著重北輕南或重南輕北的不平衡感，當前人口規模超過高雄市的大臺中，因未設為直轄市導致財政資源分配與重大建設計畫落後。因此，臺中直轄市的發展定位可以從區塊發展和地區性觀點概略說明如下：

1. 區塊發展：

在目前配合科技島、亞太營運中心規劃，海運與通航的迫切性與重要性日益顯著。若期盼不會造成臺灣過大的衝擊，又能兼顧現有都市及區域發展型態之考量，大臺中的整合可作為與對岸溝通的門戶，與高雄市和臺北市達到分工互補的作用，並有效促進我國整體區域發展之均衡。

2. 地區性：

若以既有的臺中市良好的都市服務機能，結合臺中縣廣大幅員，整體規劃後將可塑造具有特色與健全的生活機能，與適合居住的環境，並具有充沛的生態資源，提升產業發展，使大臺中成為「生產、生活、生態」兼具的三生城市，達到都市永續發展之目標。

（二）解決財政先天限制

統籌分配款的分配，因尚未建立合理透明的制度，導致獲得分配款項的高低不均。而從財政收支的角度來看，直轄市一直處於相對優勢，使得其他地方政府無法得到足夠的稅收，其將阻礙全國區域的均衡發展以及資源過度扭曲集中。唯有透過重新調整行政區劃，使各地規模較現況廣大並且盡量均衡為基礎，回頭修正財政收支劃分法，解決現有架構下的瓶頸，重新作較合理的分配與制度設計。

（三）經濟發展

臺中縣市具有充足而且素質高的勞動人力供給，且目前在工業或服務業方面的發展都有相當的規模，同時臺中縣市在臺灣地區也屬於經濟活動基礎較佳的地區，如此良好的基礎，若能整合臺中縣市產業及人力，必能發揮其潛力，與臺北市和高雄市成為臺灣地區未來各項發展的三大基石。

（四）健全地方自治

若臺中縣市合併，那未來大臺中的範圍將會擁有豐富的觀光資源與臺灣最具吸引力的遊憩據點，包括具發展潛力的臺中市水湳機場原址整體開

發地區、臺中縣的臺中港特定區、清泉崗機場附近以及完善的運輸路網(高鐵、中山高速公路、第二高速公路、西濱快速道路、東西向快速道路等),不論在國家整體發展、區域平衡、政治效應、以及健全地方自治架構等方面,都有甚大之效益。

另外,2009年10月初,國際都市發展協會第三十三屆年會(INTA 33)選定於臺灣舉辦,與會專家實地訪查臺中後,於「臺中城市發展論壇」之成果發表會上提出了關於臺中縣市未來發展的八個重要議題,在此引用其主張,做為值得參考的國際性觀點:

- (一) 相較於世界級的經濟發展,公部門之公共服務是否能與之相稱?
- (二) 是否重視臺中後院「綠珍珠(特別指東半部和平鄉,與其他低度開發區、鄉野綠地)」之可能發展潛力?
- (三) 是否已確立臺中合併後之發展方向,且能具以擬定與中央政府協商之策略?
- (四) 新市府能否維護市中心、舊商圈的容貌與發展?
- (五) 如何有效整合各種大型交通運輸系統(如捷運線、公車、鐵路、機場低度利用的問題)?同時也應注意行走空間所具有的經濟潛能。
- (六) 在地化思考是否健全?能否妥善應用既有的資源與技術?
- (七) 領導者能否應用原生的本土策略(沿襲外來策略之作法不可行)?
- (八) 如何建構一套程序,以決定眾多發展策略間之輕重緩急?

上述八點由 INTA 學者專家所提出之疑問,包括了許多臺中縣市合併的重要課題,其中尤以最後一點提問,最能突顯出縣市合併的根本目的:如何確立城市未來的發展主軸(城市定位總體規劃),同時訂定中長程計畫,適當地安排眾多發展議題之輕重緩急順序。

第六章 發展定位與願景

一、 國土空間定位與願景

依據行政院經建會於民國 98 年 6 月研擬之「國土空間發展策略規劃」之政策性指導，為增強區域空間之分工互補，提升整體競爭力，採永續發展規劃概念，提出國土空間架構與發展定位。從中臺未來整體發展主軸而論，將中臺都會區在臺灣國土空間建構之定位為「優質文化生活中樞」及「新興科技走廊國際都會」，重點包括：

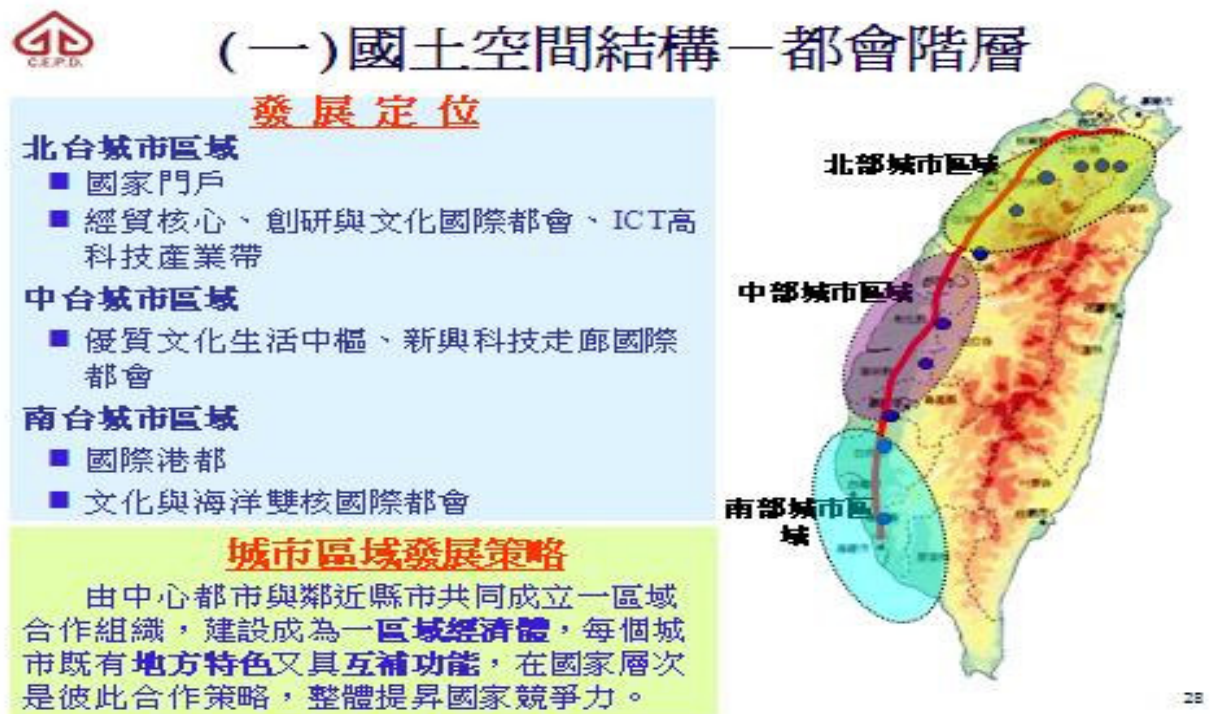


圖 6-1 國土空間結構-都會階層

- (一) 針對臺灣地區空間架構規劃為國際階層（亞太營運中心），臺中都會區則屬於西部成長管理軸之中心，西部成長管理軸之發展策略為生產、生態、生活並重之調整與再開發；在區域階層則為中部都會帶。
- (二) 中臺城市區域：由南苗栗至嘉義的區域，定位為文化生活中樞及新興科技走廊國際都會；臺中市位屬中部都會帶（包括豐原、臺中、中興新村、彰化與斗六），為臺中都會區之領導都市，亦為臺灣西部成長管理軸的軸式發展核心。
- (三) 臺中市：定位為中臺都會成長中樞、大臺中區域文化與生活中心；

強化文化與生活消費等生活機能，並持續強化文化展演設施，而舊市區中心之更新與再發展亦為未來的重要工作。

(四) 臺中縣：

1. 中部科技產業成長中心：以中部科學園區為基礎，整合大雅、水湳地區周邊關聯產業用地，成為中部科技產業成長中心。
2. 海空港產業成長中心：以臺中國際海空港現有資源爭取國際運輸航線，並配合中科園區之產業成長，發展為國際運輸門戶成長中心。

二、 中部區域計畫定位與願景

(一) 發展定位與願景

依據臺灣中部區域計畫(第二次通盤檢討)草案(97年5月報行政院)之政策性指導，訂定中部區域總願景為「亞洲門戶—精鑰計畫」，內容包含達成：海洋國家、亞太自由貿易區、便捷交通運輸、精緻農業基地及水土林保育，未來以中部區域作為臺灣地區對外與亞洲地區交流重要門戶。考量中部區域在地理空間為兩岸間距離最短地區，並位於臺灣地理中心，往來北高地區皆十分便利，加上目前已具備海運之臺中港、空運之臺中清泉崗機場、陸運之高速鐵路系統及目前規劃興建臺中都會區捷運系統，未來搭配臺中清泉崗機場提升為國際機場建設完成，及臺中都會區陸運系統建設整備，中部區域除作為臺灣對亞洲重要門戶外，亦可支援北高對世界連絡，提升臺灣整體競爭力。重點包括：

1. 促進國際接軌、提升國際競爭力：主要考量中部區域為兩岸間距離最短之地區並位於臺灣地理中心，加上目前已具備海運、空運及鐵、公路運輸系統，未來搭配清泉崗機場提升為國際機場之建設完成及臺中都會區陸運系統之建設完備，除作為臺灣對亞洲重要門戶外，亦可支援北高對世界之連絡網絡，提升臺灣整體競爭力。
2. 智慧區域成長(Smart Growth)：係以智慧成長(Smart Growth)為核心，強調都市成長應結合都市發展、地方財政、自然資源等層面，減少都市蔓延發展，並透過發揮與整合各項空間機能，達到中部區域計畫之發展願景。
3. 臺中精鑰都會區：「精」意涵中部地區精密機械業持續發展與壯大，及區域內各縣市農業生產的精緻化與產業升級，並反應臺中都會區三級產業及民生消費的逐漸提升與精品化。「鑰」強調臺中都會區除配合中部區域

之整體發展與建設外，更代表中部區域之重點成長地區與作為整體區域對外重要據點及其所具備之關鍵地位。

(二) 空間發展架構

依據地方發展潛力與自然、社會特性，劃設三大功能環、六大發展分區及九種發展單元，形成中臺灣 369 之整體區域空間發展構想。詳細內容如下表 6-1。

表 6-1 空間發展架構表

定位	構想	內容
三大功能環	保育及復育環	海拔 500 公尺以上地區劃設為保育及復育環，強調生態功能優先，生活功能居次，最後考量生產功能。
	緩衝環	將海拔 100~500 公尺山坡地地區，劃設為緩衝環，作為保育及復育環與發展環間過度地帶，緩衝環以生態面為基礎，生活及生產功能居次。
	發展環	將海拔 100 公尺以下之地區，劃設為發展環，強調生態、生活及生產三項功能並重。
六大發展區	生態休養區	區域範圍東側海拔 500 公尺以上山坡地，屬於中央山脈、雪山山脈及玉山山脈等地區，配合國土復育策略方案暨行動計畫中有關中、高海拔山區未來均不適宜作開發使用方針，因此規劃作為生態休養區。未來除在國家公園範圍及適當地區規劃作生態旅遊使用，另外則依現存原住民部落生活各項需求，規劃原住民生活帶作低強度使用。
	人文生態旅遊區	緩衝環中，由北至南包含竹南、苗栗丘陵地、台中大肚山地區、彰化八卦山地區及斗六丘陵等範圍。緩衝環內劃設人文生態旅遊區發展單元，可供發展休閒旅遊產業、低強度坡地農業及土地開發活動。
	山城生活區 (苗栗地區)	以苗栗、竹南為發展中心，未來設置高鐵苗栗站。
	區域政經轉運核心區 (台中都會區)	以區域台中市作為區域政治、經濟發展主要中心，週遭衛星市鄉鎮提供產業經濟、居住、消費、休閒、交通轉運等機能。
	田園生活區 (彰化、雲林地區)	彰化、雲林朝向優質鄉村聚落型態發展，未來視需求設置高鐵彰化站及雲林站。
	水域生態休憩區(濱海 海岸地區)	濱海地區除規劃作工業區使用外，其餘海岸地區土地應優先以保育原則維持自然海岸，並提供景觀遊憩使用。

九種發展單元	區域政商精鑰核心單元—台中都會區	台中都會區在產業面扮演區域產業網絡重心，發展精密機械機具上下游產業、航太科技、奈米技術、光電及通訊、生物科技等高科技產業；生活面，提供多元商業服務型態、完善交通網路及公共建設、高品質生活機能；在生態面則擁有高美溼地、大坑風景區、大肚溪生態保育親水軸帶等資源，成為具三生機能都會區域。
	區域科技走廊單元—中科后里基地、台中基地與台中精密機械園區。	區域科技走廊由北至南串聯中科后里基地、中科台中基地及台中精密機械園區等高科技製造園區，透過空間上鄰近，配合台中都會區範圍內

資料來源：台灣中部區域計畫(第二次通盤檢討)草案 (2008.05)

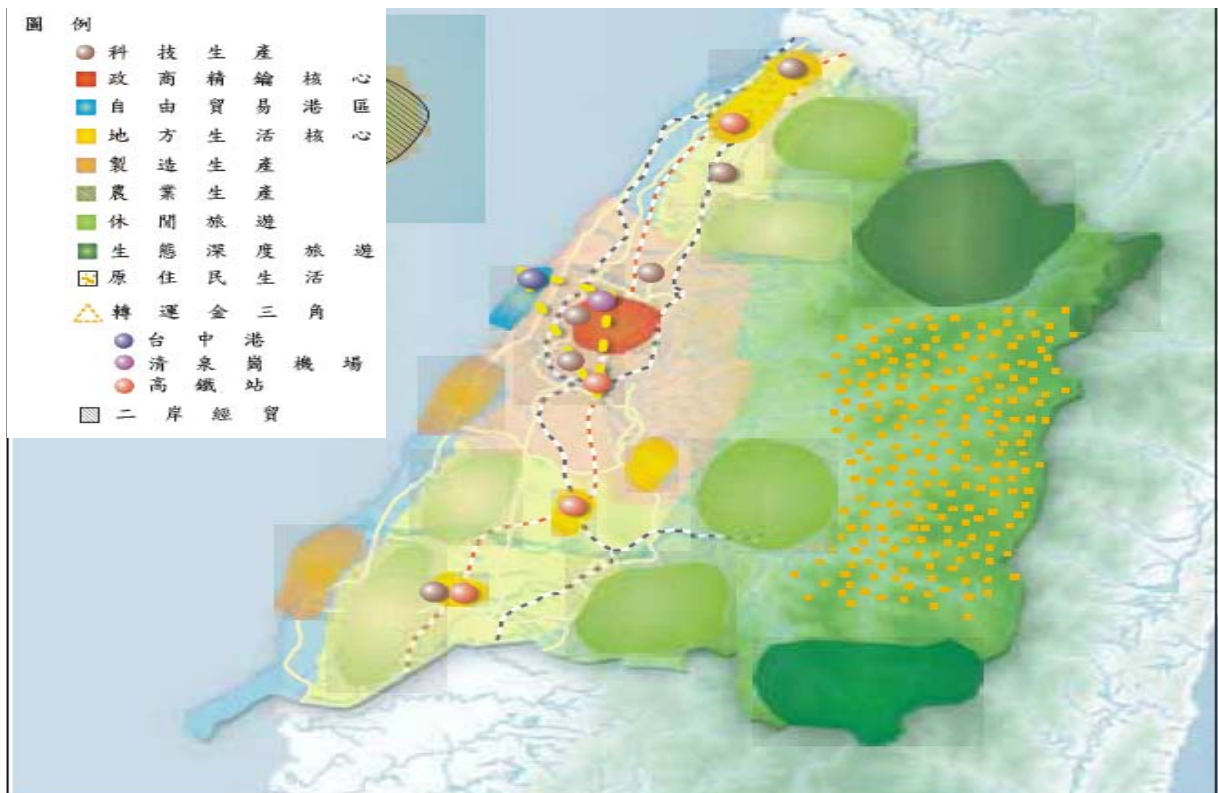


圖 6-2 中部區域計畫空間發展構想圖

1. 都市階層

(1) 區域中心：臺中市。

(2) 地方中心：豐原市、梧棲鎮、太平市、大里市、烏日鄉、大甲鎮。

2. 發展核心與發展單元

(1) 產業發展中心：包括中科后里基地、中科臺中基地、臺中新市政中心及高鐵臺中站。

(2) 政商精鑰核心：以臺中市為區域行政、金融、文化、工商服務及

經貿園區中心，配合中部科學工業園區產業資源基礎、清泉崗國際機場局部民營化後空運物流運籌功能、精密加工業產銷帶、臺中港海洋物流加工運籌中心及加工倉儲轉運中心等，厚植中部區域產業發展基礎與環境。

- (3) 科技走廊：以中部科學園區臺中基地為發展中心，往北連結中部科學園區后里基地，往南與太平、烏日、彰化北側既有精密機械加工產業，鏈結為中部區域科技走廊。
- (4) 轉運金三角：以清泉崗國際機場、高鐵臺中站及臺中港等 3 個重要交通據點，形成中部區域交通網絡轉運金三角，提高區域間及與亞太地區鄰近國家人流及物流往來。

3. 四軸發展

- (1) 臺中—后里發展軸：臺 13 線、臺 3 線、臺鐵縱貫線、高速鐵路、臺中都會區大眾捷運系統紅線路段，銜接臺中縣北區政治、商業、航太工業發展區，直至苗栗縣南方的山水城鄉。
- (2) 臺中—員林發展軸：臺 1 線、臺 12 乙線、中彰快速道路、臺鐵縱貫線、高速鐵路，銜接彰化休閒農業及農業產銷地區。
- (3) 臺中—臺中港發展軸：臺 12 線、臺中港特定區道路、中二高、臺中都會區大眾捷運系統藍線路段。
- (4) 臺中—南投發展軸：臺 3 線、中投公路及中二高，增強都會區中心與南投生活圈的互動聯繫。

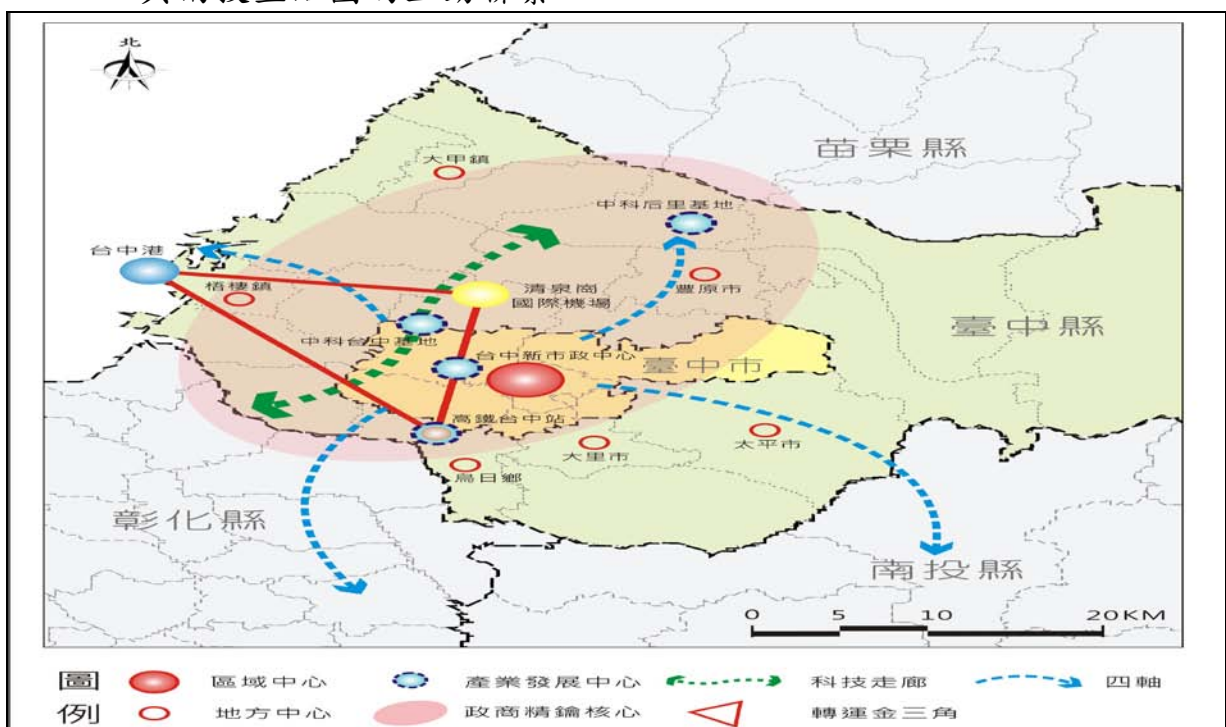


圖 6-2 中部區域計畫二通（草案）指導臺中縣市空間發展架構示意圖

三、臺中直轄市發展定位與願景

為因應全球化浪潮及當前政經情勢，全球各主要經濟區域業已同步進行都市及區域的整合工作，臺中縣市位居臺灣、海峽兩岸甚或亞太地區的中心樞紐，盤據廣大腹地作為後盾，依據前開上位計畫之政策性指導，以及就臺中縣市社會及實質條件、產業經濟、土地使用、交通運輸等面向進行臺中縣市發展潛力與限制之差異分析說明，包括內部環境之優、劣勢及外部環境之機會與威脅條件後，未來臺中直轄市頗具國際化都會城市格局與型態的發展潛力與競爭力，當局應積極發展臺中直轄市成為「全球城市」以因應全球化區域主義和城市競爭的新局勢。

因應臺中縣市合併區域整合之需要，在研訂臺中直轄市整體區域發展策略之際，應針對區域發展之「社會條件」、「交通運輸」、「產業經濟」、「土地使用」等面向，集結最大之優勢、機會及因應最小之劣勢、威脅條件，建構臺中直轄市之發展定位及總願景為「國際都會成長中樞」、「兩岸轉運門戶」雙軌齊驅的全球都市，重點如下：

- (一) 寄以臨近臺中港特定區利用海、空雙港合一優勢，成為兩岸直航之海空門戶。
- (二) 配合中部科學園區與海港、空港所形成聚集產業之效果，成為科技產業升級之營運軸心。
- (三) 以臺中港為門戶、港區為腹地，配合豐富的景觀資源，發展成為中部都會之觀光明珠與兩岸運轉中心。

四、發展構想

因應全球氣候變遷及落實環境永續之發展趨勢，未來國土空間發展規劃將以確保國土安全及國家永續發展，促進國土資源合理配置，以有效保育自然環境、滿足經濟及社會文化發展之需，提升生活環境品質等為主軸。鑑此，為促進臺中直轄市土地資源合理配置，有效均衡城鄉發展及提升生活環境品質，臺中直轄市發展定位及願景為建構「生態、生產、生活」三生永續發展的「國際都會成長中樞」及「兩岸轉運門戶」雙軌齊驅的全球都市。

因應未來合併後之土地發展，對於轄區內土地資源勢必依照國土計畫、區域計畫、都市計畫、及非都市土地使用計畫，配合未來發展需要重新組構，未來大臺中空間發展架構應依國土計畫四大功能分區之劃設為基礎重新調整，參酌地方發展實際需要，各界研議意見，未來大臺中土地發展結構，約可區分為國土保育地區、坡地開發許可地區、農業發展地區、海洋資源地區、城鄉發展地區等 5 大功能分區，詳圖 6-3 所示，茲將各分區特性及其規劃發展構想說明如下：



圖 6-3 大臺中土地分區發展構想圖

(一) 國土保育地區

近十幾年來各種環境資源破壞和災害的發生，已凸顯國土保育與保安的整合刻不容緩。國土保育地區之優先劃設範圍以臺中縣市東半部之山區為主，包括東勢鎮、石岡鄉、新社鄉、和平鄉及臺中市大坑地區；將業已

依法劃設之各類各種保護（育）區，包括依法公告之國家公園、國家風景區、自然保留區、原始林、保安林、野生動物重要棲息環境和保護區、水庫集水區等。

在安全、共生與永續的觀念下，國土保育地區執行策略首先應限制資源保育及災害潛勢等地區的發展，朝績效管制方向進行限制發展地區之管理，以促使土地資源與環境永續發展。未來發展構想除提供區內鄉鎮各項環境機能服務外，擬結合區內豐富之人文、產業、生態等資源，推動兼顧環境保育的高品質生態旅遊，塑造親山、生態之遊憩環境。

（二）坡地附條件地區

由於天災或人為影響，山坡地經常遭受強烈破壞，經常造成難以挽救的嚴重災害。臺中縣市山坡地範圍主要為車壟埔斷層帶以東至和平鄉西側山坡地保育區所圍區域，涵蓋東勢、石岡、豐原、新社、和平、太平、霧峰、北屯大坑地區等山坡地範圍。鑑於本區塊地質敏感特性，土地利用應尤其重視保育與防災；建議融入附帶條件之開發許可精神，在保育、生態、減災指導原則下，適度降低山坡地開發強度並嚴格限制不宜或過度發展，於開發時應詳細評估基地發展條件與需求，以確保環境永續性。

（三）農業發展地區

為因應氣候變遷與確保糧食安全，土地使用規劃應維持一定比率之農業發展地區，故須積極推動農地資源合理之空間規劃。基於大安、大甲、外埔、后里等鄉鎮一帶之特定農業區，區內土壤肥沃、農業資源頗豐，建議優先劃設為農業發展地區，規劃作為臺中直轄市一級產業之發展要區。未來發展策略除具備農業生產功能外，並配合農業技術升級與結構調整，結合地方文化特色與生態資源發展觀光、休閒及精緻農業，創造城鄉休閒新風貌。

（四）海洋資源地區

依據內水與領海之現況及未來發展之多元需要，就臺中縣市沿海之港口航道、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、

特殊用途及其他相關使用等，優先劃設為海洋資源地區，並配合中央部會積極推動「藍色國土」規劃。另外，海岸地區應以保護海岸天然與人文資源為優先考量，並以追求永續發展為最終目標，秉持「資源保育」及「災害防治」為空間規劃最高指導原則，以落實海岸保育與管理。

（五）城鄉發展地區

包括臺中縣市轄區內供城鄉發展所需劃設之都市計畫區及非都市土地，基於臺中直轄市城鄉發展腹地擴大，希冀發展成為兩岸海、空轉運門戶及國際都會成長中樞之全球都市，本區為臺中直轄市都市及區域發展之精華地帶，應再深入依據都市化程度、交通可及性及公共設施服務水準等，就已發展、再發展及待發展等型態予以分類，並依成長管理、都市機能及城鄉發展需要，予以分級，以滿足國際都市各項發展所需之支援條件。

第七章 結論與建議

本章將綜合本研究之各項研究成果，進行結論說明，並提出本研究之研究建議與結論。

一、 城市競爭力方面的研究建議

在全球化促使世界城市體系成形之時，許多關於城市間的競爭評比也相繼出籠，在國際上就有世界經濟論壇（WEF）的「城市競爭力報告」、中國社科院和美國巴克內爾大學共同提出的「全球城市競爭力報告」；在區域方面，有中國社會科學院的「城市競爭力藍皮書」，以及歐洲商會委託 TNS 市調公司的「亞洲城市居住品質報告」；在國內，則有康健雜誌「健康城市大調查」、天下雜誌的「幸福縣市調查」、遠見雜誌的「25 縣市總體競爭力評比」等等。

首先，上述各機構或媒體對於城市間競爭的評比對象與範圍不盡相同。有針對全球各城市進行評比，亦有以亞太區域主要城市或是國內各縣市的比較。但是範圍選取不同的各式評量，易使得臺中市城市發展策略中重要的定位問題，產生失焦現象。

其次，各機構或媒體的調查內容亦不一致。有以城市整體競爭力為面向者，如：世界經濟論壇的「城市競爭力報告」，也有以城市其他競爭面向的評比，如歐洲商會的「亞洲城市居住品質報告」等。凡此，都無法有系統性的給予臺中市提升城市競爭力提升整體建議。

最後，更為重要的是，各機構或媒體的城市競爭評比指標及其內涵，亦不全然相同。例如世界經濟論壇(WEF)的「城市競爭力報告」是以科技、經濟環境、公共部門質量等三個主要項目做為評比的指標，而中國社科院和美國巴克內爾大學合作的「全球城市競爭力報告」則提出綜合競爭力、人才競爭力、企業本體競爭力、生活環境競爭力、商務環境競爭力、創新環境競爭力、社會環境競爭力及產業綜合競爭力等八大指標等等。各機構媒體的城市競爭評比，不僅指標有異，其意涵亦不盡一致，對於臺中市的城市發展策略來說，殊難據此進行改善以期提升競爭力。

因此，上述各個機構所建構的指標，是否符合臺中市的實際需求、提供未來發展策略之參考，甚或具有明確性、有效性、可測度性，以及可操作性，都在在需要做更進一步的完整分析與探討。對此，為提升臺中市的競爭力，實有必要針對各類城市競爭力評比指標進行深入研究，並探討各項評比指標對提升臺中市競爭力之重要性與可行性，從而建構臺中市城市競爭力的指標，以使臺中市能夠準確掌握發展的機會，強化城市的競爭力，面對可能的

各種競爭與威脅。

上述各項競爭力指標對臺中市的評鑑，對臺中都會區之發展啟示，可歸納成以下幾點：

- (一) 臺中縣之發展較臺中市更為不足，縣市合併顯然無法立即帶給臺中額外的經濟優勢。因此，如何在基礎建設上拉近兩地方實體之差異，應成為合併後之首要任務。
- (二) 如何以鄰近區域之城市評比為基礎，尋求適合的特殊城市定位，應成為未來臺中都會區發展之重要治理課題。臺中都會區未來之發展，若以世界頂級城市為目標，顯然缺乏務實性與可行性。然而，若將競爭範圍限縮於兩岸區域，則在傳統經濟產業要素之評估觀點下，臺中縣市的競爭力仍有其優勢，在中國崛起與兩岸關係正常化之趨勢下，未來臺中都會應深具發展潛能。
- (三) 在當今城市發展強調創意的趨勢下，未來臺中縣市應妥善利用其高科技優勢與人才優勢，同時強化對外來人士之各項相關措施與建設的友善度，以厚植本身在文創產業發展之潛力。

對於城市競爭力的提升，有以下幾點建議：

(一) 全球化浪潮下的城市行銷

隨著全球化浪潮的發展，國際城市間的經貿往來、文化交流日益互動頻繁，越來越多的人居住在城市裡，對自己所在的城市的未來前景都非常關注；為了強調城市競爭力，「城市行銷」成為國內外產官學者熱切被探討的議題。「城市行銷」主題涉略廣泛，無論是旅遊、文化、公關都可包含在內，許多國際知名城市也透由成功的行銷推廣而強化其經濟、投資、文化等有形無形的效益。值得注意的是，許多知名城市（如東京、巴塞隆納等）藉由大型國際活動的視覺重塑（如國際賽事、國際會展、國際博覽會）、或是藉由識別設計計畫的導入，重新獲得國際上新形象。

城市行銷與宣傳除了對外的招商與行銷外，對城市內的居民而言，也是極為重要，透過媒體的宣導可以讓民眾了解市長施政策略及市政的各項重大建設，使業務單位可以更容易推動市政建設。打造城市競爭力不僅爭一時，更爭千秋！臺中市的城市競爭力在最近 5 年來已有所增進。未來，只要持續在新選出的首屆直轄市台中市長的城市願景引導與市府團隊的全體總動員下，相信臺中市的城市競爭力必可不斷精進。

(二) 完善基礎建設，打造永續發展的城市

提升城市競爭力必須考慮城市行銷，而且對於城市首長的行銷同樣重要。然而，行銷宣傳畢竟只是提升城市競爭力的一項工具、手段，城市本質的良窳才是決定競爭力高低的關鍵。是故，城市行銷固然重要，但仍不可忘記改善城市的本質方為提升競爭力的務實之舉。

在天下雜誌與遠見雜誌的調查資料中，臺中市在「基礎建設」方面連續九年名列第一，此面向的成績也與 2008 年各縣市長滿意度排名中，較受肯定的施政內容「交通與公設」有直接與間接的關連。在臺中市穩固的基礎建設之下，提升了民眾的生活品質與經濟力，因此在「生活品質」和「經濟力」面向也常位居各縣市第一名。

而臺中縣在縣市競爭力調查中，在「基礎建設」和「經濟表現」方面有較傑出的表現。但在政府保護民眾安全、科技發展與民眾對地方光榮感上，應加以改善並檢討，望在未來成為施政重點。茲依上述調查資料整理臺中縣市的優劣勢如下表 7-1 所示。

表 7-1 臺中縣市優劣勢分析表

	優勢	劣勢
臺中市	➤ 經濟力、教育力、施政力、社福力、環境力 ➤ 基礎建設（生活品質）、科技指標、經濟表現、企業效率	➤ 政府效率
臺中縣	➤ 基礎建設、企業效率	➤ 科技指標、政府效率、經濟表現 ➤ 施政力、經濟力、環境力、社福力、

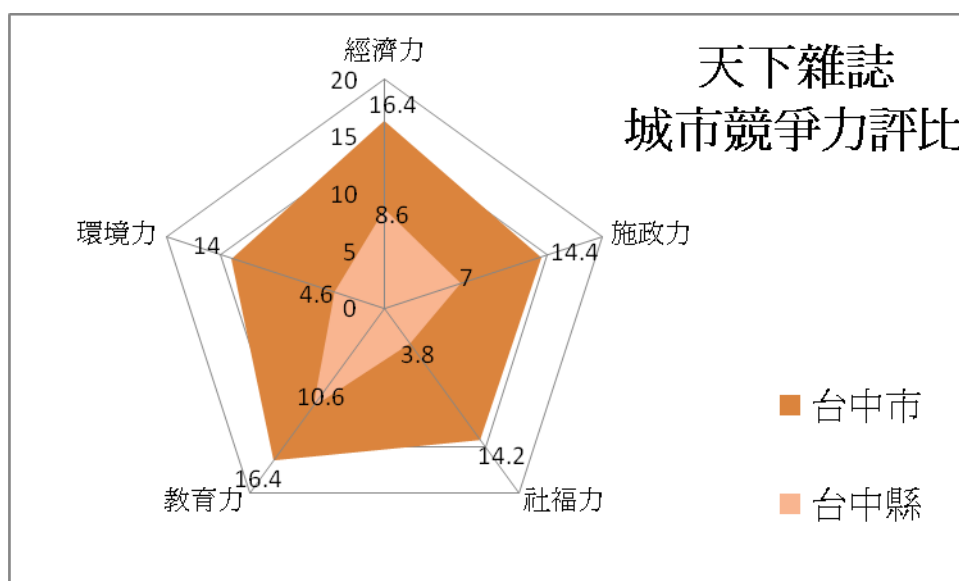


圖 7-1 天下雜誌城市競爭力面向圖

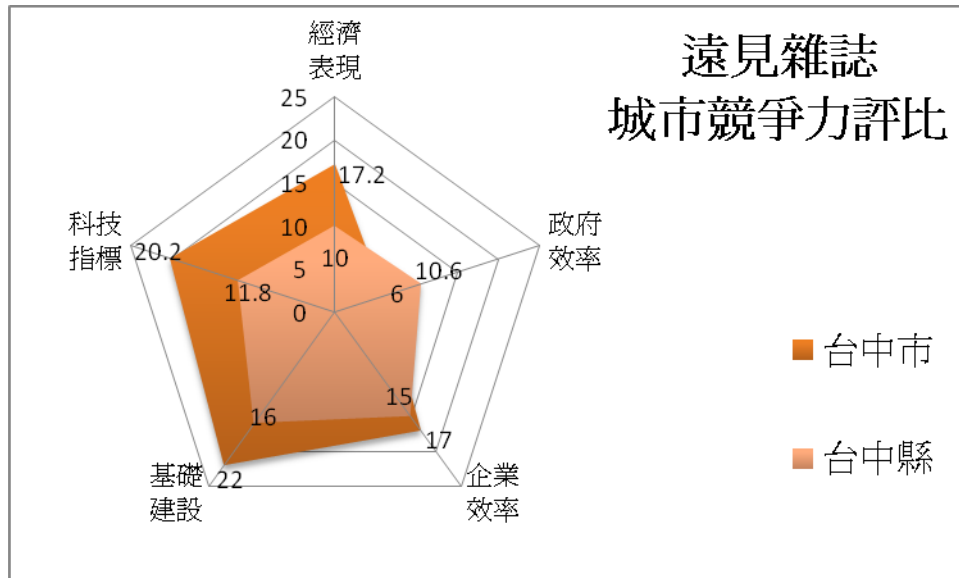


圖 7-2 遠見雜誌城市競爭力面向圖

(三) 積極推動跨域治理，與鄰近城市密切合作，共享資源

目前臺中市的外在政治環境是不利的，某些先天的條件也限制了臺北市城市競爭力的發展，但不可否認的，身為中臺灣首善之區的臺中市仍然存在許多優勢，而且也有義務和責任扮演提升我國競爭力的火車頭，積極追求與鄰近城市密切合作，與各縣市共享資源、分享成果，一同提升各方的競爭力。

(四) 城市領導力是改善城市競爭力的關鍵因素

2005 年天下雜誌所發表的一項「哪些縣市 CEO 讓地方脫胎換骨？」的民意調查即指出：CEO 是一個企業的領導人，是攸關組織競爭力的關鍵者；同樣的，城市的首長正是扮演如企業中的 CEO 角色，是要管理和帶領這座城市迎向未來的關鍵人物，前首爾市市長、現任韓國總統的李明博於擔任首爾市市長期間，因為他的意志力，先後實現了「工薪族神話」和「清溪川神話」，並以企業經營的精神，在四年任期內就讓首爾市站上世界舞台。(李明博，2007) 李明博曾明確定位他的職務是要做國家的 CEO，他認為不論是企業還是國家，經營的本質其實是一樣的，而且經營國家比政治還重要。由此更加證明了提升城市競爭力的關鍵人物首重城市首長本身。

二、 土地發展方面的研究建議

臺中縣、市合併升格不僅僅是疆界重新劃分的行政區劃問題而已，對於現行的相關制度如何因應未來的發展是應該進行考量，因此本文以臺中都會區為案例，探討作為核心的臺中市在形成都市過程中的相關產業政策與發展，再進一步討論對於都會治理議題的影響為何。研究發現，區域的重新劃分對於未來都會區的成長保留了一定的發展空間，就臺中縣、市的合併升格而言，雖然臺中市已呈現高度飽和的成長狀態，但由於未來臺中縣可提供發展的空間，對於臺中都會區的成長具有相當的助益。其次，亦可發現政府現行在考量都會發展時，仍以政府強制手段為主要工具，私部門及非營利組織在政府的規劃階段通常不易顯現出來。因此，政府在都會治理的議題上仍是主要甚至是唯一的行動者。再者，雖然永續發展已是世界各國關注的議題，然而在進行都會發展的規劃時，仍然是以生產面向為優先考量，生活次之，生態仍在最後考量之列。

在對照臺中市的發展以及臺中縣、市提出的合併升格計畫後，本文發現，臺中縣、市合併升格的計畫乃是以目前臺中市發展的框架下，將臺中縣作為拓展的腹地，並未進一步地就臺中縣、市現行發展狀況下如何進行整併或合作的探討。因此合併的相關規劃細節仍宜再進一步思考。

（一）國土規劃與行政區劃

從國家規劃觀點來看，一個國家不應該把資源過度集中於某一區域中，臺灣一直存在著重北輕南或重南輕北的不平衡感，當前人口規模超過高雄市的大臺中，因未設為直轄市導致財政資源分配與重大建設計畫落後。因此，臺中直轄市的發展定位可以從區塊發展和地區性觀點概略說明如下：

1. 區塊發展：在目前配合科技島、亞太營運中心規劃，海運與通航的迫切性與重要性日益顯著。若期盼不會造成臺灣過大的衝擊，又能兼顧現有都市及區域發展型態之考量，大臺中的整合可作為與對岸溝通的門戶，與高雄市和臺北市達到分工互補的作用，並有效促進我國整體區域發展之均衡。
2. 地區性：若以既有的臺中市良好的都市服務機能，結合臺中縣廣大幅員，整體規劃後將可塑造具有特色與健全的生活機能，與適合居住的環境，並具有充沛的生態資源，提升產業發展，使大臺中成為「生產、生活、生態」兼具的三生城市，達到都市永續發展之目標。

（二）解決財政先天限制

統籌分配款的分配，因尚未建立合理透明的制度，導致獲得分配款項的高低不均。而從財政收支的角度來看，直轄市一直處於相對優勢，使得其他地方政府無法得到足夠的稅收，其將阻礙全國區域的均衡發展以及資源過度

扭曲集中。唯有透過重新調整行政區劃，使各地規模較現況廣大並且盡量均衡為基礎，回頭修正財政收支劃分法，解決現有架構下的瓶頸，重新作較合理的分配與制度設計。

（三）經濟發展

臺中縣市具有充足而且素質高的勞動人力供給，且目前在工業或服務業方面的發展都有相當的規模，同時臺中縣市在臺灣地區也屬於經濟活動基礎較佳的地區，如此良好的基礎，若能整合臺中縣市產業及人力，必能發揮其潛力，與臺北市和高雄市成為臺灣地區未來各項發展的三大基石。

（四）健全地方自治

若臺中縣市合併，那未來大臺中的範圍將會擁有豐富的觀光資源與臺灣最具吸引力的遊憩據點，包括具發展潛力的臺中市水湳機場原址整體開發地區、臺中縣的臺中港特定區、清泉崗機場附近以及完善的運輸路網（高鐵、中山高速公路、第二高速公路、西濱快速道路、東西向快速道路等），不論在國家整體發展、區域平衡、政治效應、以及健全地方自治架構等方面，都有甚大之效益。

另外，2009年10月初，國際都市發展協會第三十三屆年會（INTA 33）選定於臺灣舉辦，與會專家實地訪查臺中後，於「臺中城市發展論壇」之成果發表會上提出了關於臺中縣市未來發展的八個重要議題，在此引用其主張，做為值得參考的國際性觀點：

- （一）相較於世界級的經濟發展，公部門之公共服務是否能與之相稱？
- （二）是否重視臺中後院「綠珍珠（特別指東半部和平鄉，與其他低度開發區、鄉野綠地）」之可能發展潛力？
- （三）是否已確立臺中合併後之發展方向，且能具以擬定與中央政府協商之策略？
- （四）新市府能否維護市中心、舊商圈的容貌與發展？
- （五）如何有效整合各種大型交通運輸系統（如捷運線、公車、鐵路、機場低度利用的問題）？同時也應注意行走空間所具有的經濟潛能。
- （六）在地化思考是否健全？能否妥善應用既有的資源與技術？
- （七）領導者能否應用原生的本土策略（沿襲外來策略之作法不可行）？
- （八）如何建構一套程序，以決定眾多發展策略間之輕重緩急？

上述八點由 INTA 學者專家所提出之疑問，包括了許多臺中縣市合併的重

要課題，其中尤以最後一點提問，最能突顯出縣市合併的根本目的：如何確立城市未來的發展主軸（城市定位總體規劃），同時訂定中長程計畫，適當地安排眾多發展議題之輕重緩急順序。

參考文獻

1. Florida, Richard 著

2003, 鄒應瑗譯, 創意新貴—啟動新經濟的精英勢力, 臺北: 寶鼎出版。

2006, 鄒應瑗譯, 創意新貴 II—城市與創意階級, 臺北: 寶鼎出版。

2. 中國社科院

2003, 城市競爭力藍皮書 No.1, 北京: 社會科學文獻出版社。

2004, 城市競爭力藍皮書 No.2, 北京: 社會科學文獻出版社。

2005, 城市競爭力藍皮書 No.3, 北京: 社會科學文獻出版社。

2006a, 城市競爭力藍皮書 No.4, 北京: 社會科學文獻出版社。

2006b, 全球城市競爭力報告 2005~2006, 北京: 社會科學文獻出版社。

2007, 城市競爭力藍皮書 No.5, 北京: 社會科學文獻出版社。

2008, 城市競爭力藍皮書 No.6, 北京: 社會科學文獻出版社。

2009, 城市競爭力藍皮書 No.7, 北京: 社會科學文獻出版社。

2010, 城市競爭力藍皮書 No.8, 北京: 社會科學文獻出版社。

2010, 《2009-2010 年度全球城市競爭力報告, 創新: 城市競爭力不竭之源》, 北京: 社會科學文獻出版社。

3. 臺中市政府, 2010 年 6 月, 因應臺中縣市合併區域發展策略之研究案。

4. 臺中市政府, 2010 年 5 月, 大臺中土地發展計畫。

5. 陳文治, 2009 年 3 月 20 日, 97 年度城市競爭力分析報告-以臺中市為例。

6. 國科會, 2007 年 5 月建立臺灣地區縣市競爭力指標之理論模式研究。

7. 國科會, 臺中都會區域發展之全觀型治理研究: 城市競爭力與全觀型治理之整合分析架構。