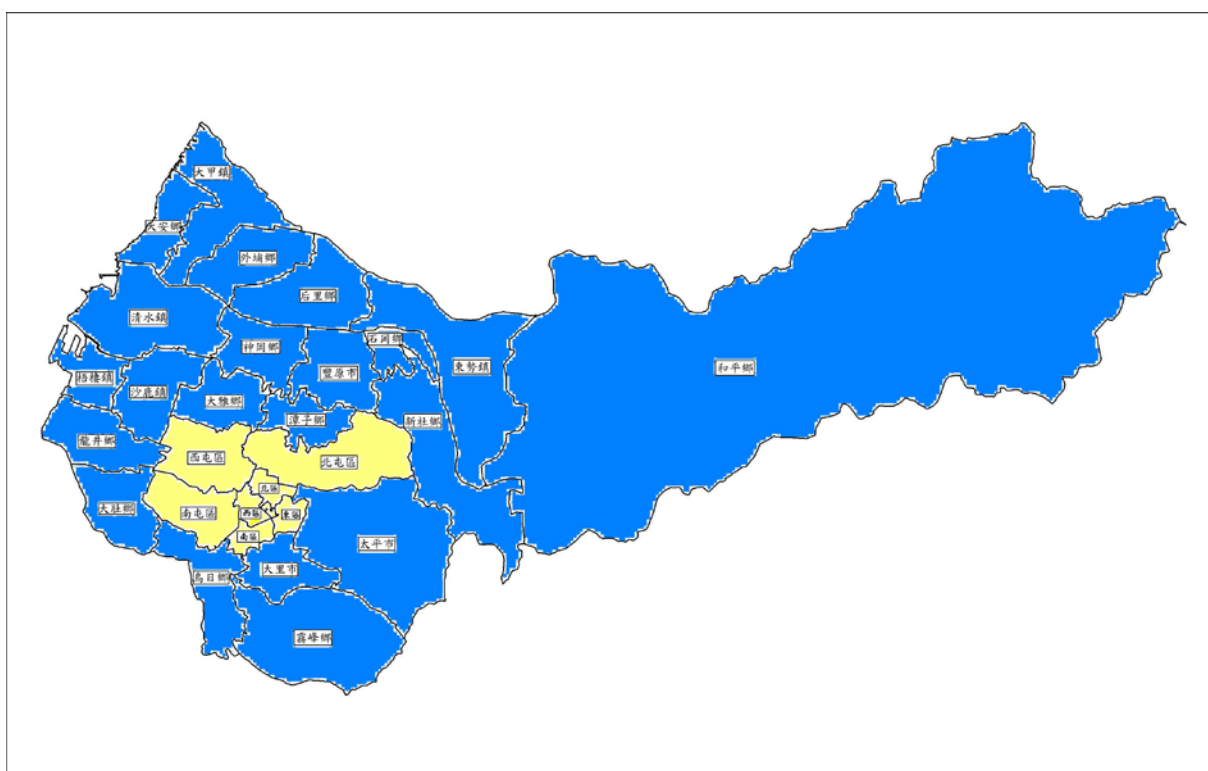


臺中縣、市改制直轄市之政策研究



研究單位：民政處

研究人員：黃竣鴻

目 次

第一章	緒 論	1
第一節	研究背景	1
第二節	研究問題與方法	3
第三節	研究範圍與架構	4
第二章	文獻分析	6
第一節	國內學位論文之分析	6
第二節	相關理論	8
第三章	臺中縣、市改制直轄市之政策目標	16
第一節	臺中市發展現況、限制及願景	16
第二節	臺中縣發展現況、限制及願景	40
第三節	臺中縣市發展之共同願景	49
第四章	政策規劃	59
第一節	政策問題	59
第二節	方案規劃	61
第三節	臺中縣市單獨或合併改制直轄市利弊分析	68
第五章	臺中縣、市合併改制為直轄市之可行性分析	76
第一節	政治方面之可行性分析	76
第二節	法律方面之可行性分析	84
第三節	財政方面之可行性分析	87
第六章	結論	89
第一節	研究發現	89
第二節	研究建議	92
參考文獻		96

表 次

表 2-1	有關臺灣地區臺中縣市改制直轄市之碩士論文·····	7
表 2-2	行政區劃之學術論文 ·····	15
表 3-1	臺中縣市醫療院所資源分佈統計表·····	19
表 4-1	東亞各主要城市、面積人口一覽表·····	60
表 5-1	改制後議員及鄉（鎮、市）民代表席次變化 ·····	79
表 5-2	目前臺中縣、市議會第 16 屆議員選舉區 ·····	80
表 6-1	東亞各主要城市、面積人口一覽表 ·····	91

圖 次

圖 1-1 研究架構·····	5
圖 3-1 中部科學園區·····	18
圖 3-2 臺中洲際棒球場·····	20
圖 3-3 戶外圓滿劇場·····	21
圖 3-4 臺中大都會歌劇院·····	21
圖 3-5 新市政中心·····	22
圖 3-6 水湳經貿園區 ·····	23
圖 3-7 大臺中捷運路網·····	24
圖 3-8 鎮南休閒專區·····	25
圖 3-9 臺中縣十二項旗艦建設·····	44
圖 3-10 九次元交通網·····	51
圖 3-11 未來發展藍圖·····	53

第一章 緒論

國家要能長治久安，靠的是良善之制度能行之久遠，然普因時代的變遷與進步，社會、經濟環境的變化，使制度於實施時遭遇到困難與瓶頸需要重新做檢視與討論，那些是可以繼續適用，而那些已是不符合時代潮流而需加以修正或廢止，且在修正時亦需要以全體人民之利益為考量依據，避免因為政治力之不當干擾或介入而造成偏頗，實為國家進步之一大阻力，臺灣行政區域已近 50 年無變動，由於全球化的來臨及大城市趨勢之潮流迎面撲來，臺灣要能自絕於時代潮流中而不變動實屬不可能之事，臺灣要能在全球化中站一席之地，必須趕上時代潮流並做好萬全之準備，制度之變革是今日急需且迫切要做的事，在這一波的改革中尤以地方制度法、行政區劃法及財政收支劃分法等行政三法最為重要，事關臺灣地方區域均衡發展、地方財政健全及地方自治事項之完備，臺灣要能保有其競爭力與繁榮發展，首先地方要能具有競爭力進而帶動臺灣整體的發展，如此才能使臺灣的能見度提升並嶄露頭角，在世界之舞臺上發光發熱。

第一節 研究背景

縣市合併議題備受各界矚目，行政區劃於配合國土整體規劃的前提下，應尊重民意，並考量整體經濟效益、區域均衡發展及維持穩定等原則，同時為建立公平合理行政區劃，對行政區劃的權責機關、應考量因素、調整方式及程序等予以法制化，以求國家之長治久安，地方均衡穩定之發展。

綜觀地方制度法於民國 88 年 1 月 25 日總統令制定公布全文 88 條以來，探究該法第 4 條規定，人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區，得設直轄市。首先縣、市改制直轄市人口數必需達到一百二十五萬人以上，且在不確定法律概念下，中央主管機關又有相當大的裁量空間做最後之准駁，另同法第 7 條復規定，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，依法律定行之。依該條之規定，應另訂定行政區劃法以做為行政區域之劃分、調整之法源依據，但直至目前

為止尚未制訂。

臺灣地方政府之行政區域，從民國 39 年實施地方自治以來行政區域劃分顯少有變動，普因政治、經濟、交通、社會的快速發展，以往行政區域劃分方式已顯然不合時宜，阻礙地方發展。伴隨著全球化腳步的來臨，以往由國家作為代表的經濟競爭場域，已然讓位給全球城市，城市競爭力已成為新興的課題，如何在全球化的浪潮下保有其競爭力，確實有需要做國土重新規劃，讓資源有效利用並提昇行政效率，以符合實際所需。由於地方制度法賦予直轄市較優於縣市之政治地位外，且給予直轄市有較大的財政權及人事權，並在中央統籌分配款上較各縣市所分配之金額較多的情況下，可以從事興建各項公共設施與公共服務。有鑑於此，許多縣市紛紛積極爭取改制為直轄市，其中又以臺中縣市合併改制直轄市最受注意，希望藉由改制直轄市後帶動中部地區的繁榮與發展，本文即在此動機下，以該主題進行研究和分析。

臺中都會區位居中臺灣區塊之中心樞紐，地理位置優越，不論在政治、經濟、文化發展均已達相當規模，都市機能完善，無論在就學、就業、消費、醫療等方面，均匯集來自中臺灣區塊人口，實為中部都會區首善之都。因此在組織體制上，亟應賦予直轄市地位，始能在建設上有所突破，進而帶動鄰近中部區塊以及臺中都會生活圈的經濟繁榮發展，臺灣長期以來，重北南而輕中部，讓中部發展日漸遲緩實非中部人民之福，就整體發展而言，應儘速使臺中縣市合併改制為轄市，以期發展中臺區塊帶動中臺都市生活圈的全面繁榮。

臺中縣市合併改制為直轄市所需要面臨的政策走向、法律面的修改、行政區域的劃分調整、組織人員的編制、財政收支的重新分配等皆為考量因素，本研究將深入探討逐一分析，藉由相關理論與實務面的考量加以統整歸納，作為學術參考研究之用。

政府的政策取向影響制度的設計，制度的建立更決定了未來的走向，長期以來政府重視直轄市的發展，給予相當多的關注與財政的溢注，使得直轄市的發展與繁榮日益成長茁壯，國家總統的候選人更要有曾擔任過直轄市首長經歷的趨

勢，相對而言，各地縣市政府就無此一待遇，無論在組織、人力配置、職等分配、財政分配上均無法與直轄市相比，長期發展的結果造成地方人才不足、財政困窘、公共設施不足的境地，為解決此一困境各縣市政府無不竭盡心力使其改制成為直轄市以獲得較好的發展與建設，如臺北縣、桃園縣、臺中市、臺中縣、台南市、高雄縣等，至今仍繼續朝此一目標努力中。而本文研究將探討改制為直轄市之政策為何，供中央在作國土規劃時之參考。

第二節 研究問題與方法

本研究將從臺中縣市合併改制直轄市之角度，探究臺中縣市爭取改制之過程、所遭遇之瓶頸及改制直轄市後對於未來發展是否有幫助，針對此一研究主題，首先界定研究問題：

- 一、臺中縣市合併改制為直轄市其可行性為何？
- 二、臺中縣市合併改制直轄市對未來大臺中發展有何助益？
- 三、對於臺中縣市改制直轄市其未來願景為何？對於提升城市競爭力方面有何助益？

對於上述問題的界定，將藉由文獻分析，廣泛蒐集相關資料如論文、書籍、期刊、報紙等並加以統整分析，另外從其現行體制、整體國土規劃、政治面、法制面及財政面等角度，探究臺中縣市合併改制直轄市可能面對之困難及解決之道，並尋求最改制方案，以符合目前所需及未來發展。

本研究將就臺灣地區目前行政區劃的缺失，針對相關產、官、學界的見解與主張，從區域整合的角度與落實地方的觀點，探討行政區劃重新調整的可能性，並以臺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，從政治、法律、財政等角度來分析並歸納後提出建議。

第三節 研究範圍與架構

壹、研究範圍

臺中改制為直轄市一直是中部地區全體居民長期以來共同的願望，無論在政治或社會上皆已然形成共識，改制直轄市可提昇中部地區之行政層級及社經地位、強化組織編制、擴編行政人員、增益財政資源，並帶動中部地區之繁榮與發展，進而使城市之競爭力產生加成效果，實為中部地區民眾之福祉，但此一目標迄今尚未能獲得實現，係由於種種客觀政治因素與法制上之問題尚未加以克服、突破以致懸而未決遲遲無法改制為直轄市，亦是臺中縣、市政府長期以來所努力之目標，本文將從臺中縣、市作切入，探討分析合併改制直轄市之政策，首先從客觀的外在環境因素是否可形塑改制之有利條件，其次就臺中縣、市在爭取改制直轄市之議題上所作之努力是否有其加溫效果，最後就法律、政治及財政等方面進行可行性分析，試就改制直轄市是否能成就或其無法達成之原因加以分析，以求得其癥結點何在並提出建議。

貳、研究架構

茲以圖 1-1 作為本文研究之流程，首先檢視臺中縣、市爭取改制直轄市之努力但未能改制之理由，再從法律面、政治面及財政面等 3 面向之可行性分析，來探究臺中縣、市改制直轄市是否可行其政策走向為何，最後再透過對臺中縣、市行政、立法人員作深入訪談，以發現其改制直轄市癥結點並作出建議，希望能早日實現臺中縣市合併改制為直轄市，創造中部發展之新契機。

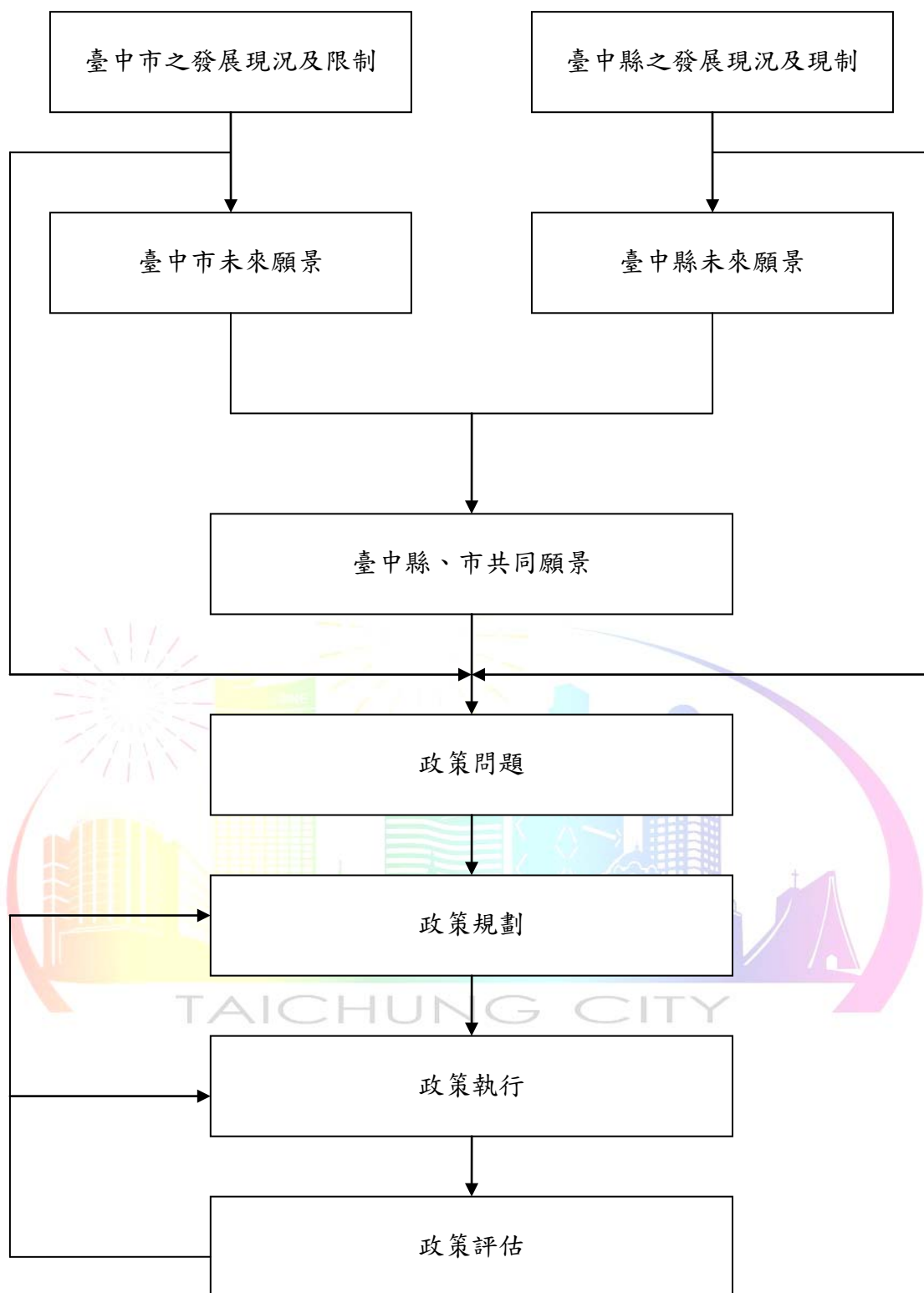


圖 1-1 研究架構

資料來源：本研究

第二章 文獻分析

本章試以行政區劃之相關國內學術論文作分析，並就何謂國土規劃其概念、基本原則為何以及欲達成之未來願景作一闡述，另有關於行政區劃之相關理論概念亦一併於此作陳述，俾利明瞭縣市合併改制之上位概念及行政區域調整之必要性及目的何在。

第一節 國內學位論文之分析

臺中縣市合併改制為直轄市議題涉及行政區域調整，而所謂行政區劃，係指國家機關為統治上之必要或實施地方自治的便利，將全國劃分為許多政府層級與行政區域，每個地方政府各有一定轄境（薄慶玖，1997：45），臺中縣市合併改制直轄市，在地方政府方面已獲致高度的共識，因關鍵點在於中央訂定法律之時程太久，除行政區劃法尚未完成立法外，仍有地方制度法及財政收支劃分法之修正等配套問題尚待解決。筆者參考有關臺中縣市改制為直轄市相關的研究論文計有：陳重廷（民國 91），陳文雄（民國 91），黃瑞琪（民國 92），王 瀞怡（民國 93）等如表 2-1。

陳重廷係以行政區劃調整之研究，並做東亞三國（日本、南韓、中國大陸）等行政區劃之個案分析，也探討臺灣行政區劃之沿革，再論述臺灣行政區劃改革之展望，最後論及大臺中行政區劃調整相關議題等。

陳文雄係以行政區劃調整之研究，從明鄭時期之行政劃至臺灣未來行政區劃展望，使我們對於臺灣行政區劃的沿革有一系列的認識，再從臺中縣、市改制為直轄市之理由及可行性分析做深入研究。

黃瑞琪係以探討臺中縣市合併改制直轄市組織設計之研究，先檢視臺北與高雄二直轄市政府組織設計，再談臺中縣市政府現行組織功能與結構診斷，最後論述臺中縣市合併改制直轄市之組織設計、人力資源調整與應用。

王瀞怡係以行政轄區調整對地方財政衝擊之研究，先行分析行政轄區調整考量與涉及面向，後論述財政衝擊模式建立及方案分析。

上揭研究均未探討議會對於改制直轄市之看法及提出之建議，本研究就臺中縣、市政府推動改制直轄市上之努力及臺中縣、市議會就改制直轄市之看法與建議作研究，以歸納統整與建議。

表 2-1 有關臺灣地區臺中縣市改制直轄市之碩士論文

時間	姓名	學校/學位類別	論文題目
民 91	陳重廷	政大/碩士論文	臺灣行政區劃調整之研究- 兼論大臺中都會行政區劃之遠景
民 91	陳文雄	東海/碩士論文	行政區劃調整之研究- 以臺中縣市改制直轄市為例
民 92	黃瑞琪	東海/碩士論文	臺中縣市合併升格直轄市組織設計之研究-人力資源管理理論之應用
民 93	王靜怡	逢甲/碩士論文	行政轄區調整對地方財政衝擊之研究-以臺中縣市升格為例

資料來源：本研究

第二節 相關理論

壹、國土規劃概念

由於全球化的來臨，對於臺灣社經的衝擊，在人流、金流、物流及資訊流尤其在兩岸間快速流動等為了使國家競爭力及產業競爭力之提升，並達到永續發展目標，需要做國土整體規劃並通盤檢討，以擘劃未來國土空間發展願景及結構茲分述如下¹：

一、國土發展的核心價值-建構世代公平國家永續發展空間載體

- (一) 審慎保護並妥適利用自然與人文資源
- (二) 建構優質且多樣的生活環境
- (三) 創造充分的經濟參與機會
- (四) 樹立前瞻且有效的治理機制

二、國土規劃基本原則

- (一) 不宜開發者加強保育及復育
- (二) 適合開發者適地適性發展
- (三) 城者宜城、鄉者宜鄉，並建構城鄉伙伴關係
- (四) 符合效率、公平與品質三原則

三、國土空間結構：採一點多心網絡佈局模式（多點多心）

- (一) 發展臺灣成為全球網絡中重要的節點
- (二) 臺灣內部為為大小與功能不一緊密結合的許多核心
- (三) 透過運輸與資訊緊密結合
- (四) 主要策略
 - 1、健全海空門戶的國際接軌功能
 - 2、強化運輸系統的網絡功能
 - 3、強化區域成長的競爭力

¹ 黃萬翔：《縣市合併升格後中臺區塊發展遠景論壇》（臺中市：逢甲大學）2009.05，P24-44。

4、集結資源落實優勢產業空間佈局

5、善用高鐵建設重整西部走廊的空間結構與秩序，建構空間分工互補的公共基礎建設架構

6、善用自然與人文資產強化地區獨特性

四、國土發展願景

（一）優質生活健康島

1、環境永續島嶼

2、理想的居住、工作與休閒島嶼

3、健康有機品牌之鄉

（二）知識經濟運籌島

1、跨國企業區域營運中心

2、亞洲經濟圈運籌中心

3、科技產業研發及加值重鎮

4、國際非政府組織重鎮

5、創意設計及時尚之都

五、區域發展定位

為朝向具有國際競爭力之都會，並拉近區域內縣市發展的差距，國土規劃之發展定位為：

（一）北臺市區域：為國家門戶、經貿核心、創研與文化國際都會、ICT 高科技產業帶。

（二）中臺城市區域：為優質文化生活中樞、新興科技走廊、國際都會。

（三）南臺城市區域：為國際港都、文化與海洋雙核國際都會。

六、國土空間改造方向

（一）確定國土計畫成為部門發展計畫的上位計畫之一：即宣示國土發展新願景及重點策略，有利於凝聚共識齊一步履。

（二）提高國土管理與運用的主管層級

1、現階段採跨部會任務編組方式，加強各部會有關國土管理與運用的界面整合以及國土計畫的推動。

2、於組織再造中提升全國國土管理與運用主管機關的層級。

(三) 國土發展相關法制健全化

1、繼續推動國土法完成立法。

2、加強國土法與行政區劃法、財政收支劃分法等之結合

3、配合國土法、未來同步完成其他相關法令的修法及調整。

(四) 施政計畫與國土發展願景的結合

1、加強推動中長程計畫制度。

2、現有公共建設的內容在執行前進行國土規劃觀點的再檢視。

3、重大投資計畫審議機制中增加國土發展面向的審議。

(五) 加強區域治理及跨域治理

1、透過資源分配機制誘導地方政府重視跨域事務及建設。

2、以三大都會區域為終極目標，逐漸在形成共識下推動縣市合併。

3、整合管理界面落實功能性跨域治理。

4、建構配套措施規劃進程，進一步落實地方自治。

(六) 確實落實國土保育與保安

1、整合國土保育保安業務規劃進程逐步落實。

2、歷史共業由政府出面合理解決。

3、保育地區停止新開發行為，必要者應審慎評估及研提環境對策。

4、加強研究並建立共識，研擬因應全球氣候變遷具體對策。

(七) 國土利用的新秩序及優先順序

1、保護優良農地，防止農地繼續細碎化。

2、產業用地循環使用，結合產業群聚進行空間布局。

3、發揮海空國際門戶、高鐵特定區及其他策略發展地區的引領效果。

4、重視海洋新國土。

(八) 基礎建設及公共服務設施的效率與公平

- 1、加強海空國際運輸的開拓、整體公共運輸系統的建構、及人本交通環境的營造。
- 2、加強運輸系統的優質化，降低運輸、資訊及其他社會服務之城鄉落差。
- 3、有效處理水資源及能源供需問題
- 4、公共設施採階層式分布原則，同步達到效率與公平。

(九) 落實國土有效利用及重整空間秩序的新工具

- 1、成立專責機構加強公私合作，推動都市再生與更新。
- 2、媒合相關資源促進產業轉型與升級，因地制宜推動工業區更新。
- 3、集結觀光、社區與產學資源推動漁港再生；海岸解嚴以生態保育為前提。
- 4、整合相關事權，提高行政層級推動高鐵特定區開發。

(十) 區域及城鄉適性發展的新思維及新做法

- 1、善用產業群聚，結合產學研究資源，提升產業優勢地區的向上發展。
- 2、具產業發展潛力但區位相對劣勢的地區，政府提供適當誘因以協助其發展。
- 3、建立城鄉伙伴關係，透過城鄉分工合作，提升區域整體競爭力。
- 4、東部及離島地區宜在維護生態下，善用地景及文化資源特色，發展高品質觀光及深度旅遊，透過體驗經濟創造產值。
- 5、補助弱勢地區應能維持一定程度的生活水準及公共服務。

七、中部區域發展目標與願景

- (一) 因應全球化之影響及中部區域之自然環境、實質條件、發展現況與潛力，中部區域計畫之總目標為「落實環境保育、經濟發展、社會公益並重邁向永續發展」

(二) 總願景

1、「亞洲門戶-精鑰計畫」促進國際接軌、提升國際競爭力：

就國土規劃觀之，將臺灣劃分成四個主要發展區域，北部為全球交流窗口、中部為兩岸轉運中心、南部為亞太海洋都會及東部為國際永續典範，其中因中部地區在地理上與兩岸間之距離最近，且位居於臺灣地理之中心，南來北往十分便利，加上清泉崗機場、臺中港、高鐵及即將興建之臺中捷運等，擁有交通運輸之便利，除可作為臺灣對亞洲之重要門戶外，亦可支援臺北與高雄對世界之連絡網絡，進而提升臺灣整體之競爭力

2、智慧區域成長：

所謂智慧區域成長係指，以都市成長結合都市發展、地方財政、自然資源的理念，減少都市擴散式的蔓延發展，避免吞蝕自然資源及環境及都市脫序發展型態造成居住與工作地點的相對移位和都市間的交通流量及交通擁擠課題，更可避免都市失控的成長增加地方政府提供公共設施的壓力。而將中部地區規劃為「亞洲門戶-精鑰計畫」即隱含了智慧成長之內容在其中。

3、臺中「精」「鑰」都會區

「精」之意義蘊含著中部地區精密機械業之持續發展與壯大，因中部地區在中部科學園區設置精密科技產業帶動產業之發展及在區域各縣之農業生產的精緻化與產業升級如花卉生產、精緻農業等。

「鑰」則是臺中都會區除配合中部區域之整體發展與建設外，更可代表中部地區之重點成長及對外重要據點及其具備之關鍵（key）地位。

貳、行政區劃之概念

國家的組成形式可分為單一國和聯邦國，但無論是屬於那一種形式，國家基於分層負責的需要，以及方便行政管理、或是便於實施地方自治，都必須將全國劃分為若干區域，而其或有可能再劃分更小的區域，形成若干等級，行政區是靜態的觀念，單純指地方政府所統治的轄境（地域範圍），而行政區劃則是整體的體系，顧名思義雖可簡單解釋為行政區如何劃分，但究其實質意義而言，不僅限於平行的各行政區疆界的劃分而已，更是包括垂直上下層級的隸屬關係。更廣義的行政區劃還包括如何依實際需求設計地方制度，地方政府處理區域內的事務，而中央政府與地方行政單位上下交互作用構成了一套完整的結構體系，這概念包括在行政區劃的概念之內。行政區域劃分和地方政府脫離了關係，地方政府必須確定其統治的區域範圍和人民，才能開展地方自治的工作，而地方行政區域的大小依實需要而有不同的劃分方式，如何劃分才能達成國家的需求和目標，則是長久以來眾人所探討的課題。

一、行政區域設置之結構因素

任何一個組織都必須要分工才能運作，而一個國家的行政區劃結構自然也不例外，這個分工包括了垂直的結構與水平的結構，套用到行政區劃結構上面來說，就是縱向結構與橫向結構。

（一）行政區劃的縱向結構

縱向結構是上下層級行政區之間，構成管轄與被管轄的主從關係，縱向結構又可區分為「行政層級」與「控制幅度」二者。行政層級是提上下之間的等級層次，有多少等級層次就有多少的層級數目，例如我國目前為三級政府；控制幅度是指一個行政區直接管理的效能。在行政區劃過程中，決定上級政府的控制幅度大小主要因素有三、一是空間範圍、二是事務範圍、三是本級政府的組織規模及其管理手段。

（二）行政區劃的橫向結構

橫向結構是指同一級行政區之間，構成合作與協調的平行關係稱之，一個行政區幅員大小即屬橫向結構討論的範圍，而控制幅度問題由於牽涉上下層級之間的關係，是屬縱向結構而非橫向結構。同級行政區之間的面積大小、人口多寡往往相差懸殊，這是因為行政區域的形成有其歷史傳統和自然界線等各種因素，經常不是人為所能完全操控安排。但一般來說，同一級行政區在不妨礙行政管理便利性的狀態下，還是要盡量求其均衡，各行政區的均衡可以達到行政組織設置的經濟原則，因為同級行政組織必定類似，假設行政區規模太小時，造成業務量不多而行政資源過度浪費。所以只要是面積愈大或人口愈多的行政區，管轄區的行政事務必定愈繁雜，規模太大的行政區常有再劃分的必要。反之規模太小則無設置的實益，可考慮和鄰近行政區相合併，以求其實益。

二、臺灣地區之行政區劃

有關行政區劃之學術論文，茲以時間順序整理如表 2-2。陳文雄係以臺中市單獨改制或臺中市合併周邊鄉、鎮、市，如大里、太平、烏日、大雅等獨立改制或臺中縣市合併改制等三個方案進行可行性分析，最後建議分二階段實施，第一階段先由臺中市單獨改制，第二階段再由臺中縣市合併改制，以平衡南北差距，才符合國家利益的根本之道。

陳重廷希望透過文化風俗、地理與都市環境與臺灣相近之日本、韓國、中國大陸等三個國家之地方行政體作為未來臺灣行政區劃調整之參考，並就臺中地區各種區劃調整之優缺點進行評估，最後提出建議即臺中縣市政府應成立臺中縣市合併推動委員會，極力向中央爭取，讓臺中縣市合併改制為臺中都會市，以達區域均衡發展。

楊仁豪經由比較各國行政區劃制度與國土政策，並藉由北部區域城市層級體系、自然與社區空間、交通以及流動空間等之分析結果，提出 6 市

10 縣 2 特別行政區之調整方案，作為臺灣行政區域調整之參考。

鄧志松藉由運用 GIS 來技術來思考臺中縣市合併改制直轄市後，行政區域如何劃分是最適當，並以自行開發 SDA 軟體，以村里為單位來進行規劃，並考量區域之完整性、歷史文化、經濟生活圈等因素，劃分為 11 個政區供決策參考。

王謙乃以我國現行行政區劃之缺失進行探討並評析新近各界提出之行政區劃規劃方案，以研擬我國行政區劃之標準與最適規模之推估，最後提出臺灣除了特別行政區為花蓮縣與台東縣為一區、金門縣、連江縣及澎湖縣為一區外，共分為六個行政區，除了兼具國土區域均衡發展及改革地方制度外，更可收各大行政區的土地面積與人口數差距不會太大的情形。

表 2-2 行政區劃之學術論文

時間	學術論文題目	姓名	出處
民 90 年	行政區劃調整之研究-以臺中縣市 改制直轄市為例	陳文雄	東海大學/碩士論文
民 90 年	臺灣行政區劃調整之研究-兼論大 臺中都會行政區劃之遠景	陳重廷	國立政治大學/碩士論文
民 93 年	地理空間結構變遷下臺灣行政區劃 調整之研究	楊仁豪	國立政治大學/碩士論文
民 96 年	臺中縣市合併行政區域重劃：GIS 的應用	鄧志松	2007 年東海大學臺中縣（市） 合併升格直轄市學術研討會
民 97 年	我國行政區域劃分之研究	王 謙	行政院人事行政局地方行政 研習中心主辦「政府治理與人 力資源發展」研討會

資料來源：本研究

第三章 臺中縣、市改制直轄市之政策目標

中臺灣位居臺灣南來北往綿密的交通路網中心，不但是未來兩岸直航及國際經貿的重要基地，同時也是苗栗以南、雲林以北，六百萬居民的政治、經濟、文化、生活重心，亦是穩定臺灣政經發展最重要的基礎，但過去因政府長期在財政及建設上的傾斜，導致中臺灣長期處於南北雙峰社會的低點，臺中縣市合併改制為直轄市不但是區域均衡發展的重要指標，亦是實現了大多數臺中縣、市民眾的共識及殷殷期盼。

第一節 臺中市發展現況、限制及願景

我國行政區域之劃分，自民國 39 年後未有大幅變動，在歷經時代更迭、政府層級體制之轉變，加以人口、產業、經濟、區域發展及全球化所造成之影響，對於現況產生許多問題，且未能配合國家之發展與國土規劃之趨勢與需求，實有重新檢討、調整之必要性。

行政院經濟建設委員會在「國土綜合開發計劃」中，對未來臺灣地區空間架構，以地方區域層級所規劃的生活圈做為行政區域調整的主要考量基礎；尤其如何促進都會帶的區域建設並達成區域均衡發展目標，將是行政區劃變動的重要思維架構，而至目前在上揭國土規劃並提昇國家競爭力為考量上，臺中都會區應是行政區劃變動，最具可行性和效能性的地區之一。

壹、臺中市發展現況²

臺中市人口密度高居於全國第三，都市機能發達，無論在就學、就業、消費、醫療等，均與中臺區塊超過六百萬居民息息相關，且臺中市在各項發展上，早已超越臺北市及高雄市升格直轄市時的規模，土地面積也大於高雄市，具備充分的直轄市條件及內涵，但政府長期以來，北部有臺北市、南部有高雄市，重北南、輕臺中之政策，使中部地區發展漸趨遲緩，中部實應儘速設置直轄市以積極發展中臺區塊，平衡北中南之區域建設，期以更優勢的

² 臺中市政府《臺中市升格直轄市修訂地方制度法第四條說帖》2007.05。

資源推動各項重大建設，進而帶動中部區塊以及臺中都會生活圈整體的繁榮發展，茲就臺中市目前現況臚列如下：

一、臺中市是中部工商產業發展中心：

- (一) 中部科學園區的開發進駐，促進中部工商產業整合，中部科學園區自2003年7月動工後，因具備自然與人文環境的優越條件和豐沛資源，政策上亦獲得中央與臺中市政府全力支持，2004年以後廠商進駐踴躍，並結合臺中市臺中工業區以及軟體科技園區、臺中市精密機械科技創新園區開發，形成臺中市西部地區科技走廊，帶動臺中市經濟蓬勃發展並引進大量高科技人才及擴大中部地區就業機會，擁有絕佳的產業聚集效果。



精密機械科技創新園區全區透視圖



圖 3-1 中部科學園區

(二) 以全臺四處關稅局轄區內之進出口貨物價值成長率來看，臺中關稅局所轄的中臺區塊，自 92 年至 95 年，其進出口成長率均領先其他三個關稅局所轄區域，這意味著，中臺區塊正展現著旺盛的經濟活力，成為最競爭力的區域。

二、臺中市是中部教育、文化、藝術、醫療中心：

(一) 臺中市區有 12 所大專院校，人才供給充裕，也有國立美術館、自然科學博物館、世貿中心、戶外圓滿劇場、臺中都會公園、洲際棒球場，並規劃興建新市政中心、議政中心、大都會歌劇院、國際會議展覽中心等重大建設，具備優質工商及都市機能，且提供高品質、低價位的住宅環境，堪稱為臺灣地區的生活首都。

(二) 醫療資源方面：臺中市目前有 33 家醫院（不含診所）區域醫院 4 家，經行政院衛生署評鑑為醫學中心有 3 家，此外臺中市每萬人口急性一

般病床數 50.9 床，相較於全國每萬人口平均 31.8 床，臺中市排名第 3，僅次於嘉義市（每萬人口 57.67 床）及臺北市（每萬人口 50.31 床）；另臺中市每萬人口醫師數為 26.45 人，排名居全國第 2，僅次於臺北市（每萬人口 27.69 人），豐富的醫療資源均優於高雄市係中部地區民眾最重要的醫療服務保障。

表 3-1 臺中縣市醫療院所資源分佈統計表（97 年 11 月 5 日）

縣市別	人口數	醫師數		診所數	醫院數	一般急性病床		一般慢性病床		一般急慢性精神病床		特殊病床	
		現有數	每萬人口數			現有數	每萬人口病床數	現有數	每萬人口病床數	現有數	每萬人口病床數	現有數	每萬人口病床數
臺中市	1,064,440	4,503	42.3	1,733	33	5,419	50.9	108	1.0	959	9.0	3,595	33.8
臺中縣	1,556,162	2,851	18.3	1,278	36	4,253	27.3	243	1.6	1,263	8.1	3,184	20.5
合計	2,620,602	7,354	28.1	3,011	69	9,672	36.9	351	1.3	2,222	8.5	6,779	25.9

資料來源：臺中市政府衛生局

三、臺中市近年來文化、體育、市政等重要硬體建設如下：

（一）臺中洲際棒球場興建，帶動中部地區體育運動蓬勃發展：

主體建物工程已竣工並成功舉辦洲際杯棒球賽，深獲國際讚譽，觀眾席總容量達 2 萬席，在 1 至 2 小時車程內之臺中縣市、彰化縣、南投縣的民眾均可來到該場地觀賞國際級大賽，已成為帶動中部地區運動競技發展的重要場所。



圖 3-2 臺中洲際棒球場

(二) 戶外圓滿劇場，提供市民心靈饗宴：

係全國第一座戶外劇場，看臺可容納近 1 萬 2 仟人，自開幕以來，每逢週末假期均舉辦藝文活動，吸引中部地區大量民眾前往觀賞，是兼具藝文、遊憩、休閒功能的公共空間，也是中部地區音樂、藝文表演活動的新地標。



圖 3-3 戶外圓滿劇場

(三) 臺中大都會歌劇院，樹立國際級藝術建築風貌：

臺中市即將建設出一個世界建築業都讚嘆的曠世鉅作，由日本籍的國際著名建築大師伊東豐雄規劃設計監造，可望在 2009 年建造完成，將是臺中市值得驕傲的國際級藝術建築。

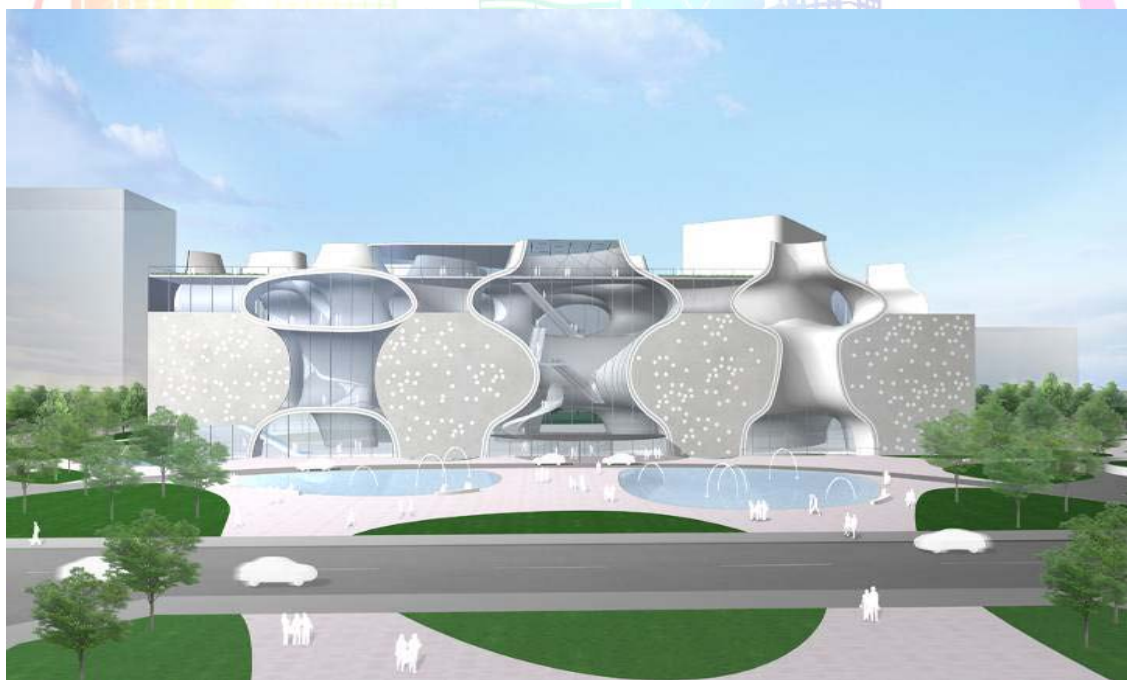


圖 3-4 臺中大都會歌劇院

(四) 新市政中心的興建：

臺中市人口已逾百萬，為因應改制直轄市及成為中部區塊之經濟、文化、教育、休閒、娛樂活動中心，臺中市新市政中心已開工興建，本工程係辦理國際競圖，由瑞士韋伯/侯佛建築師事務所獲選國際評圖第一名，取得規劃設計監造權，預計 98 年完工，將提供市民洽公及公務人員為民服務之優質環境，提昇市政效能，並促使臺中市雙核心之都市理念成真，帶動商機提昇經濟。



圖 3-5 新市政中心

四、臺中市向國際級現代大都會邁進：

(一) 水湳機場舊址開發將成為臺中都會區發展的新指標，未來水湳發展區將與其他重大建設如新市政中心、新議政中心等，各自呈現出不同之機能與特質，總開發經費達 476 億元，完成後臺中市將成為中臺區塊及全臺灣最具有特色的國際級現代大都會，並佈局中臺都會經貿特區，成為國際化的核心基地，增加產業競爭力。



圖 3-6 水湳經貿園區

(二) 捷運綠線及聯外道路工程開闢，建構中部地區便捷交通網：

捷運綠線預訂於 98 年 10 月動工，未來將成為臺中市區與高鐵之間連結的新動線，形成都會交通網絡。特 3、4 號道路開闢，也將使臺中市與週邊縣市往來交通更加便捷。



圖 3-7 大臺中捷運路網

(三) 推動土地重劃及都市變更計劃，加速臺中市全區域之開發，為加強都市發展規劃，臺中市近年來陸續推動 12 期市地重劃，預計於年底完成土地分配，廊子區段徵收、配地已完成，土地權狀均已發放，整體開發區：面積計 1,400 公頃計 14 單元，目前辦理優先獎勵所有權人自辦市地重劃中，已有 2 單元重劃計畫書經審議通過，13 期、14 期重劃案，均送議會審議中。鎮南休閒園區亦積極規劃中，以上各項計畫的推動在在顯示臺中市是一個潛力無限、蓬勃發展中的未來大都會。



圖 3-8 鎮南休閒專區

(四)「文化、經濟、國際城」為臺中市發展目標，除了上述各項重大硬體建設外，臺中市近年來幾項特殊傲人成績如下：

- 1、94 年房地產漲幅超過全國一成。
- 2、全國民眾「最想移民」及「最受歡迎」的城市。
- 3、臺中市民參與藝文活動的次數從 2001 年的每年 4、1 次提升到 2005 年的 26.39 次，是臺灣第一名及亞太地區的前五名。

五、臺中市人口密度全國第三，遠高於其他縣市：

比較全國各縣市土地面積及人口密度，臺中市人口密度為每平方公里 6,391 人，雖比台北市 9,684 人、高雄市 9,862 人略低，但相較於其他縣市均高出甚多，具有明顯的人口集中都會區的特色，而且臺中市無論在地理位置、經濟環境及都會區域的發展上，都是中部地區的核心「火車頭」，居中部六縣市之樞紐，改制條件優良。

貳、臺中市政府爭取升格之過程

- 一、臺中市政府於 91 年 11 月臺中市議會第十五屆第二次大會中，提出升格直轄市案（單獨升格及合併升格兩案併陳）「振興中臺區塊產業發展，藉以帶動區域經濟復甦」。議會大會作成決議：「同意臺中市升格為直轄市，升格方式請中央決定。」臺中縣議會亦於 91 年 12 月 6 日通過議決：「建請中央儘速推動臺中縣（市）合併升格直轄市」乙案。
- 二、92 年 2 月 12 日臺中市長暨臺中縣長共赴行政院與游院長晤面後，政務委員葉俊榮代表游院長針對行政區劃法草案提出「優先立法，全盤規畫，積極推動」三原則，並將儘速推動立法，以縮短城鄉差距。
- 三、92 年 4 月 11 日行政院游院長視察臺中市建設，臺中市長協同臺中市議會張議長聯手爭取升格直轄市，游院長在臺中市政府中正廳做下結論：「臺中縣市合併升格院轄市是陳總統既定政策，行政院已優先立法，全盤規劃，積極推動」。
- 四、92 年 7 月 30 日行政院通過行政區劃法草案，各媒體刊載「臺中市升格可望拔頭籌」，惟行政院亦強調非為特定縣市量身定做。
- 五、92 年 7 月 30 日，臺中市胡市長赴臺中縣與黃縣長在臺中縣政府舉行「推動臺中縣市合併升格」記者會，發表共同聲明，強調臺中縣市民眾對縣市合併升格樂觀其成，也感謝行政院為實踐陳總統競選政見所做的努力。
- 六、92 年 8 月 7 日內政部余部長來函，請臺中縣、市首長，務必請臺中縣、市籍的立法委員支持「行政區劃法」，至此只要臨門一腳，將本草案送請立法院審議通過，縣、市合併升格期程時間表，應可就此確定，換言之，亦即縣、市合併升格已成定局，完成更是指日可待。
- 七、92 年 8 月 28 日報載：「配套不足，行政區劃法喊卡，行政院將暫緩送立法院審議，待財政收支劃法等相關法案均完成配套修定再行推動」。
- 八、95 年 12 月 19 日聯合報載，立法院內政委員會於 95 年 12 月 18 日審查通過

地方制度法修正草案，增訂人口兩百萬以上的縣，未改制為直轄市前，準用直轄市的規定，臺中市政府於 95 年 12 月 27 日發函予臺中市籍立法委員，請於立法院審議地方制度法修正案時，能增訂人口達一百萬以上的省轄市在未改制前能準用直轄市規定。

九、96 年 4 月 4 日中華日報報載，臺北縣升格案將於 4 月中下旬逕付二讀，臺中市政府於 96 年 4 月 12 日再發函臺中市籍立法委員，請積極爭取人口達一百萬以上的省轄市在未改制為直轄市前，能準用直轄市的規定，以帶動中部地區發展。

十、臺中市由胡市長及張議長邀請全體臺中市籍立法委員及市議員等，於 96 年 5 月 15 日前往立法院陳情，爭取儘速修訂地方制度法第四條第二項，讓臺中市適用準直轄市規定，以符合中部地區廣大民眾長久以來的殷殷期盼。「區域均衡、都會發展、臺中升格、中臺繁榮」是我們既定的目標，希望臺中市各界團結起來，共同攜手打拼，早日達成臺中市升格直轄市目標，促進地方繁榮發展。

十一、行政院會於 96 年 9 月 26 日通過「行政區劃法草案」，將送立法院審議，此一法案將賦予縣市合併法源升格為直轄市。

十二、96 年 12 月 7 日，為表達對行政院之失望及堅定反映本市民意，臺中市議會乃改變「合併升格」之原議，經由全體議員一致決議通過「堅持設立臺中市單獨升格促進會，集中全市意志，全力爭取臺中市單獨升格案」。

十三、97 年 8 月 21 日臺中縣市政府於 97 年度上半年度臺中縣市業務聯繫會報共同提案「建請行政院儘速形成臺中縣、市改制直轄市的決策並積極推動，以平衡北中南區域建設，促進大臺中地區的發展與繁榮」決議：照案通過。臺中縣、市政府於 97 年 9 月 11 日會銜發函予內政部層轉行政院表達此一立場。

十四、臺中市議會第 16 屆第 15 次臨時會臺中市政府府專案報告：「臺中縣、市合併改制直轄市後相關配套方案及債務承擔問題專案報告」大會議決，

(一) 臺中縣、市能否在 99 年 12 月 25 日合併改制直轄市，請臺中市政府即刻極力向中央反映，敦促立法院在 3 月中旬儘速審議臺中縣、市合併相關法案。(二) 請胡市長在下星期擇日專程赴立法院拜會王院長及三個黨團，敦請支持臺中縣、市合併改制直轄市案早日通過。臺中市政府依據臺中市議會決議於 98 年 3 月 10 日函文立法院王院長金平、曾副院長永權、中國國民黨中央政策會林執行長益世、立法院國民黨團楊書記長瓊璿、立法院民主進步黨柯總召集人建銘、立法院無黨團結聯盟林主席炳坤等，敬請立法院於 98 年 3 月中旬儘速通過「地方制度法部分條文修正草案」，賦予縣市改制法源，以促成臺中縣市合併改制直轄市早日實現。

十五、為爭取儘速通過地方制度法修正案，以達成臺中縣市合併改制直轄市重大政策，帶動中臺區塊繁榮發展，臺中縣縣長黃仲生、臺中市市長胡志強先生暨臺中縣、市籍立法委員等一行 13 人，於 98 年 3 月 24 日（星期二）上午 10 時 30 分拜訪立法院各政黨黨團並於當日上午 11 時 30 分拜會立法院院長王金平先生獲得一致支持同意地方制度法修正案。

十六、有關「臺中縣市合併改制直轄市改制計畫建議書」，臺中縣、市政府於 98 年 3 月 24 日會銜發函予內政部卓參。

十七、98 年 4 月 3 日立法院院會通過地方制度法修正案，並作成附帶決議：「擬於 99 年 12 月 25 日單獨或合併改制直轄市之縣市，應擬具改制計畫書，經議會同意後，限於 98 年 5 月 31 日前送內政部，內政部應本於一體適用原則，不主動提出改制計畫。」據此，政部於 98 年 4 月 9 日函文臺中縣、市政府有關「臺中縣市合併改制直轄市改制計畫」應儘速送經縣、市議會同意後，於 98 年 5 月 31 日前函報內政部辦理。臺中縣政府請臺中縣議會召開臺中縣議會第 16 屆第 19 次臨時會審議「臺中縣市合併改制直轄市改制計畫」，俾利送內政部辦理。

十八、98 年 4 月 21 日臺中縣議會第 16 屆第 16 次臨時會決議：同意「臺中縣市合併改制直轄市改制計畫」。

十九、臺中縣政府與臺中市政府共同擬訂之「臺中縣市合併改制直轄市改制計畫」

於 98 年 4 月 23 日共同會銜發函陳報內政部。

參、臺中市發展限制

- 一、腹地太小阻礙發展空間
- 二、無國際機場、海港不利於未來發展
- 三、中科與工業區之技術創新關聯性低影響產業升級能量。
- 四、工業區之使用規範不符中部產業需求
- 五、都會區大眾媒體基礎薄弱，不利於都會區公民參與系統的提升
- 六、大專院校為數眾多，但是缺乏龍頭大學的引領，整體研發能量有待整合與提昇
- 七、因行政區區隔，跨縣市自然景觀及人等城市風貌未能納入居住生活圈作整體規劃
- 八、大台中大眾運輸捷運系統興建之起步較晚，且延伸完整性不足，減弱城市競爭力
- 九、社會治安較差
- 十、部份公共基礎建設不足

肆、臺中市未來發展願景

- 一、經濟發展-活絡經濟脈動，提昇產業榮景

（一）發展綠色永續農業，建立科技化與休閒農業基地

為使臺中市農業升級並提昇農民經濟收入，積極推動農地利用綜合規劃、設施自動化、產品多樣化、品質精緻化及導入企業化之管理，以降低生產成本、發展綠色永續農業並以建立精緻農業中心與休閒農業基地而邁進

（二）建立中部核心科技園區，輔導傳統產業轉型計畫

臺中市將致力於產業創新升級及科技化，推動高科技產業發展，

使傳統產業轉型與升級，建構大度山科技走廊，並進行中部科學園區臺中基地、精密機械科技園區及二期計畫園區，引進資金投入、人才進駐以提昇臺中市工業發展潛力，增加產品國際競爭力。

(三) 開發水湳經貿園區，使臺中市成為展覽業之重鎮

為使臺中市邁向國際化之願景，以水湳機場及週邊地區為基礎規劃了多用途發展區域，同時以「四大一特色一大公園、大學城、大會展中心、大巨蛋、台灣精神台灣塔」作為開發主軸，作為建構未來都市發展的新契機。

二、治安維護-建構整體警力，守護安全家園

(一) 爭取擴充警察員額與裝備，推行守望相助工作

臺中市治安一向被認為全國性挑戰性最高、衝擊性最強的一個都會區，與北、高兩直轄市相比，仍有警力不足之結構性問題，為因應都市型城市治安狀況，應依直轄市設置標準擴充警力，並充實各類科學辦案設備以達嚇阻並迅速破案之功效；另選擇較具治安勘慮之區域輔導當地社區、里、公寓大廈管理委員會成立守望相助隊，除加強夜間巡守功能外，並強化守望相助隊犯罪預防、家庭暴力防治及災害防治之觀念及職能，共同參與社區治安營造以達改善治安問題

(二) 增設路口監視器，以達預防及蒐集犯罪資料之監控功能

臺中市將逐年編列預算增設路口監視器，對於臺中市重要道路及治安勘慮之路段設置網路監控錄影系統，以達 24 小時全自動執行勤務 e 化電子警察，其目的係為積極改善社會治安，以有效監控治安死角，並藉以強化社區犯罪預防及加強偵查、蒐證犯罪功能，以期達到預防、嚇阻犯罪之目的並建構全面治安防衛體系。

(三) 打擊犯罪、取締不法，建構全國優良治安典範城市

- 1、臺中市將強化情資蒐報能力，並運用埋伏、跟監等偵辦技巧以瓦解集團性犯罪；另針對黑道幫派或角頭等危害地方者，列為首要之目

標，加強檢肅，以擴大「治平專案」成效。

2、對於重大刑事案件，將組成專案小組並積極偵破以展現對抗犯罪之決心，以及不定期施行全面性或區域性機動查察緝不良場所，並全面掃蕩各類毒品，以免毒品危害市民健康。

3、將建置並運用「刑案知識庫」，以掌握對治安有所危害之人，並嚴密監控，使犯罪之人無所盾形；對於詐騙案件頻傳使市民人心惶惶，將針對各類詐騙犯罪之源頭，採落實查證、網路查詢、強化身分證防偽等以有效消除「人頭帳戶」，避免民眾受騙上當而造成金錢損失。

4、強化犯罪預防宣導，成立危機應變小組

為使民眾瞭解詐欺方法及竊盜手段，將製作「防竊盜」及「防詐欺」宣導短片，於各大電子媒體及臺中市政府市政平台宣導，並透過網際網路與電子郵件發送，使市民週知免於受騙上當，以達犯罪預防效果。

三、交通建設-活絡通達路網，構築便捷交通

（一）發展臺中都會捷運系統，提供便捷、舒適大眾運輸服務

為讓臺中市成為一個更有魅力、更快速向前發展的現代城市，發展臺中都會捷運系統為其當務之急，臺中市將優先興建臺中捷運烏日文心北屯線，此線除了貫穿臺中縣、市，具有都會區捷運的功能外，更是高鐵聯外的軌道運輸系統，在施工完成後，民眾搭乘高鐵進出臺中都會核心區將更為方便，也可降低私人汽、機車能源及維修成本之耗用，並減少空氣、噪音等污染，亦對於臺北、臺中與高雄臺灣三大都會核心區的連繫，將更為緊密。

（二）打造完善交通路網，建構安全的生活環境

交通為工業之母，亦為評估現代化進步城市指標之一，臺中市將強化道路系統架構及功能並以市民日常生活圈為規劃考量，建構完善之四通八達交通路網，除了改善主要聯絡道路與橋樑外，更致力於交

通順暢無阻以滿足市民行的需求。

（三）發展健全公共運輸系統

作為現代化之都市，首要之條件應有良善健全之公共運輸系統，供民眾日常搭乘以減少車流輻並降低空氣污染，臺中市政府亦將致力於發展大眾運輸為主，並引入新公車路線、科技及經營者，並結合大眾運輸規劃及都市發展策略，朝向發展人性化的都市空間，提昇都市生活品質

四、區域發展-型塑商圈特色，營造消費天堂

（一）改善商業與生活機能方案

為配合內政部城鄉風貌計畫及經濟部商業司魅力商圈營造計畫，將藉由空間之整體規劃與商圈組織之輔導，以達改造中區商圈之目的，藉以吸引場商投資臺中市之意願，增加地方就業機會，再創昔日風華。

（二）觀光夜市推動方案

為改善夜市風貌並加強各列管攤販集中輔導，將擬訂定共同管理規約，將組織予以統整，以改善環境清潔、交通順暢及垃圾清運並提昇夜市品質使之成為優質之觀光夜市。

（三）市場環境更新改造方案

為改善市集環境並結合社區文化及市集特色，臺中市政府編列預算辦理市場修繕工程以改善其環境，活絡市場機能並振興商機。

（四）辦理臺中市商圈特色行銷活動

臺中市政府為行銷臺中，於每年年度編列預算辦理「臺中市商圈特色行銷活動」，針對各商圈之不同特性企劃不同之主題並結合商品促銷活動，以吸引人潮帶動商機。

五、國際新都-締造國際新都，匯聚全球焦點

（一）建構臺中市公共設施便捷化、現代化、空間化

- 1、新市政中心：因應臺中市人口增加對行政需求劇增，興建新市政府大樓，以提供市民洽公及公務人員辦公之優質環境，提昇行政效率，未來新建完成後市政大樓將成為臺中市最主要城市地標。
- 2、大都會歌劇院：為能吸引國際級水準之表演團體至臺中市從事表演及文化交流活動，提供臺中地區民眾高水準之欣賞表演空間及藝文水準，將興建一符合國際水準之歌劇院（大都會歌劇院），藉以蓬勃經濟繁榮發展與增加就業機會，並使成為臺中市一處最佳文化景點，提升市民文化生活品質之目的。
- 3、國際標準棒球場：臺中市長期以來缺乏具備國際級水準的運動場地及體育館，為改善臺中市競技運動環境並提升爭辦國際賽會之競爭力，增進國際社會能見度，臺中市興建國際標準棒球場（洲際棒球場），以期能提供民眾歡愉感受的重要場所外，並爭取更多國際賽事在臺中舉辦，增加臺中市之曝光率。

（二）整合性、藍帶系統，形塑生態都市空間

1、興建綠意盎然的主題公園

臺中市之公園將以表現鄉土氣息為主，規劃兒童遊憩及供休息、散步等靜態之休憩設施，並以結合鄰里社區之居民為服務對象，具有凝聚社區意識之功能。

2、推動臺中市區道路美化

臺中市將以「花園城市」稱著之新加坡為其學習對象，進行全市市區道路、綠地、安全島及綠帶等加強栽植草花及開花性灌木，以期塑造清新亮麗之都會景觀，使臺中市成為健康且生機盎然的國際都市。

3、推動生態城市

為了營造生態城市，除了將閒置空地綠美化，提升綠地空間比例外，並配合都市綠帶及藍帶系統，與自然環境相互配合、建構低耗

能、高效率之共生共榮生態都市。

(三) 建置全市寬頻管道，解決市區排水及市容景觀

因應電信事業開放後，業者積極搶攻消費者市場、拓展業務，利用雨水下水道暫掛纜線造成道路邊溝內充斥纜線之亂象，且針對臺中市過去未對於管線之配置與規劃作全面性之管理，為求都市景觀美化及保持排水流暢，臺中市政府將規劃建置（寬頻管道）共同纜線槽，以提昇城市數位化發展、市容景觀美化及解決市區淹水問題。

六、文化教育-推動創意文化，落實優質教育

(一) 活化古蹟及歷史建築等文化資產，營造特色文化空間

將針對臺中市歷史建築物進行普查與發掘，並逐年編列預算對歷史建築進行修復、保存、維護等工作，對於修復後歷史建築及閒置空間將活化再利用，如規劃市役所再利用以主題策展的形式，結合臺中市之特色呈現予市民大眾，以有效利用現有資源、節省公務人力，並可回饋挹注部分市政經費，從事相關市政建設。

(二) 加強社區總體營造，凝聚社區意識，促進社區發展

為使住民關心社區生活環境、營造社區文化特色、凝聚社區共識、重建人性化社區生活環境，並使地方產業與文化轉型，臺中市將推動成立「臺中市社區總體營造推動委員會」作為社造業務整合推動及諮詢小組，並成立臺中市社造中心，以政策協調及資源整合為媒介，提供人才培育、理念宣導、社區輔導等，讓社造業務更具有實質上的成果，提供市民優質及健康的生活品質，達臺中市社區營造永續發展的目標。

(三) 加強舉辦國際性、主題性及社區性文化活動，落實文化紮根，提昇城市形象，促進城市文化交流

臺中市將辦理國際性表演及藝術節慶活動，如「臺中爵士音樂節」使臺中市與國外優秀之表演團隊能相互觀摩學習，並積極辦理各項國

際性展覽，以促進國際文化交流，充實市民心靈，提昇生活品質與涵養，進而提升臺中市藝術水準與開拓國際能見度。

（四）推展校園閱讀活動，實現文化城願景

臺中市將實施校園深耕閱讀、建構閱讀學習網路、充實圖書資源並推展 ICT 線上閱讀認證，以創造優質閱讀環境激發學生終生主動學習意願，讓閱讀蔚為風潮成為臺中市民新運動以實現文化之都美譽。

（五）落實辦理成人教育，建構終身學習社會

成人教育之宗旨在於為擔負成人社會角色的人提供有系統、持續的學習活動，其目的在促進個人知識、技能、態度和價值上的改變，臺中市為推廣成人教育，在臺中市國中、國小附設補校提供失學民眾就學並辦理成人基本教育及新移民師資培訓與教學學觀摩，增進成人基本教育教學成效，以全面提昇市民生活品質並建構終身學習之社會。

（六）涵養藝術人文氣息

臺中市將全面推廣藝術與人文教育，開放校園空間，提供社區藝文展演之機會，並邀請藝術團體作校園巡迴演出或展覽；另配合固有傳統節慶辦理如端午節作香包、元宵畫燈籠、重陽作風箏等活動，讓其與生活結合，以建立學生基本藝文素養，涵育人文氣質。

七、衛生環保-擁抱健康都會，開創環保新局

（一）提升污水下水道接管率，改善市民生活及環境品質，提升國際競爭力

世界上先進之城市均有有完善下水道系統以解決污水問題並維護環境衛生，臺中市為與世界接軌並改善市民生活品質、塑造健康衛生都市，將持續推動污水下水道系統建設，並加速用戶接管普及率，在污水下水道系統興建後，將可解決臺中市水污染問題，使得河川水質得以改善，除達到水資源保育目標外，更可改善市民居家環境衛生，提昇都市環境與競爭力。

(二) 全面推動資源回收工作，達成垃圾減量、綠色生活環保的目標

為了提高市民生活品質，創造健康、安定、舒適的生活環境，臺中市將以「垃圾全分類、零浪費」之目標邁進，加強垃圾分類資源回收工作，並推動廚餘清運與回收再利用計畫，減少垃圾產生量以達資源永續利用。

(三) 建構各年齡層照護之健康管理體系，推動社區健康營造照護及預防保健

臺中市將建構以「全民健康」為目標，以結合民間力量並運用各種專業資源，進行社區健康營造，另推動自殺防治以降低自殺率、推動健康安全飲食文化，宣導「天天五蔬果」和「均衡營養」之健康飲食原則及推動口腔黏膜篩檢措施，以早期發現早期治療等維護市民健康。

八、社會福利-關懷多元族群，共享祥和社會

(一) 強化老人安養系統，推展各項服務及安全保障措施

為能提供老人老有所養之環境，臺中市將建構完整之老人福利體系，設置社區照顧關懷據點、加強輔導老人福利機構服務品質、建構無障礙生活環境與住宅、設置老人保護專線、老人保護庇護安置、安裝緊急救援生命連線、提供 70 歲以上老人免費健康檢查、提供中低收入戶老人重病住院看護費及重病醫療費補助等，以滿足其健康醫療、經濟安全、教育及休閒、居住安養、心理及社會等五大需求，讓臺中市每個角落的老人都能得知各項老人福利措施，提昇生活品質。

(二) 打造就業與創業服務平臺，提供職業訓練、就業與創業輔導、失業協助等服務

- 1、運用就業服務平台：以資訊化、效率化、及人性化的服務，協助民眾適當地有效利用就業資訊，經常性辦理廠商徵才，並定期辦理大

型就業博覽會，以協助廠商徵才及為求職者提供就業機會，以紓解失業問題，促進充分就業。

2、將採用求職求才 e 化服務：提供線上求職登記、線上查詢就業機會及提供立案公司查詢，以縮短求職者失業等待期並提高廠商之求才時效。

3、辦理創業諮詢服務：辦理創業系列研習，並設立創業輔導團，以提供市民創業的選擇並協助成功創業。

（三）建構多元社區服務方案，營造社區融合、真情接納之愛心城市

1、加強社區照顧方案，減輕家屬照顧壓力，以提供失能之身心障礙者居家服務；設置社區家園，針對心智障礙者提供多元的社區安置，並增進身心障礙者社會適應力。

2、設立愛心家園，提供多元服務滿足身心障礙者之需求，落實以人為本的社福理念

臺中市將設置身心障礙福利服務中心，並規劃整體服務，以滿足身心障礙者需求，落實以人為本、弱勢優先的社會福利理念。

九、觀光休閒-發展特色觀光，打造城市品牌

（一）舉辦特色觀光休閒活動、民俗節慶活動與大型特色觀光活動

臺中市為都會型城市，自然景點有限，不易發展自然觀光活動與產業，如何打造城市特色吸引觀光人潮及創造可觀的經濟效益為臺中市努力之目標，因此臺中市將舉辦活動如下：

1、舉辦特色觀光休閒活動：將辦理「大坑嘉年華」、「中臺灣美食嘉年華」及「國際無車日」等大型特色觀光休閒活動。

2、舉辦民俗節慶活動：將舉辦「中臺灣元宵燈會」、「端午節賽龍舟」、「中秋節晚會」等民俗節慶活動。

3、推動特色觀光旅遊行程：將推動「城市旅遊導覽專車」方案，以行銷臺中市觀光景點遊程；推動「一日遊」、「二日遊」等套裝旅遊行

程，增進市民對於家鄉風土之認識，促進文化休閒產業之發展。

(二) 旅館、民宿業管理優質化，吸引民間投資國際級觀光飯店，促進觀光產業國際優質化

觀光的產值無限，如何創造獨特的城市風貌並吸引來自各地觀光客來臺中觀光，是臺中市政府施政重點，臺中市政府將輔導旅館業、民宿業合法取得登記證及專用標識，並強化都市住宿服務商業機能，以提昇臺中市住宿優質化，並致力於改善投資環境，使民間願意投資國際級觀光飯店，讓臺中市成為國際級之觀光都市。

(三) 整合觀光資源，健全旅遊資訊，推動都市行銷

臺中市居於臺灣地理中心位置，亦是中臺區塊的生活重心，且鄰近縣市觀光資源豐富，如能有效整推動跨縣市觀光休閒資源整合工作，將可促進中部區塊觀光發展，因此，臺中市將規劃結合鄰近縣市推動套裝觀光行程專案，並與民間客運業者合作，闢駛跨縣市觀光旅遊專車，以吸引遊客至中部地區消費休閒，振興中部區塊觀光產業之整體發展。

(四) 大坑風景特定區先期計畫規劃研究，建設大坑地區為臺中陽明山

為打造臺中市民優質的休閒遊憩空間，將積極規劃興建大坑「生態遊憩特區」，是一結合生態、健康、休閒並重的風景特定區，形成如同臺北市的陽明山，成為臺中市民共同擁有的後花園，並致力發展成為全省聞名的觀光休閒景點，進一步成為國際級風景區。

十、政府效能-提昇行政效率，再創廉能政府

(一) 推動升格直轄市，均衡中部區塊發展

臺中市升格為直轄市是臺中市民多年來的殷切期盼，亦是臺中市政府長期以來努力之目標，在具有直轄市內涵之臺中市，在組織體制上，亟應賦予直轄市地位，始能在建設上有所突破，進而帶動鄰近中部區塊以及臺中都市生活圈的經濟繁榮發展，提昇城市競爭力並平衡

北中南區域建設，使之國際能見度提高並於國際舞台上嶄露頭角。

（二）強化公務人力資源素質，建構「市民優先」高效能政府

1、強化公務人力資源素質

為確保專業專才，臺中市政府於人員出缺對外徵才時，除了考量應徵者學歷、經歷及任用資格條件外，加入首長親自面試（或筆試），以選拔優秀人才；另對於臺中市政府內之員工，將結合訓練計畫配合臺中市公教人員訓練中心，加強臺中市政府員工專業、語言、電腦等知能，並鼓勵終身學習，藉以強化臺中市政府公務人力資源素質，俾提昇市政建設品質。

2、落實推動「市民優先」的高效能政府

為提高行政效率、服務品質，臺中市政府將簡化公文程序、擴大授權範圍，並以「民意導向、自主團隊」之精神，活化公務體制，建構一個權責分明、效能出眾、凡事講求「市民優先」的政府。

（三）打造行動城市、數位化政府，建構高效能政府

1、建構市民生活福祉資訊網，提供市民即時生活資訊

為能即時提供攸關民眾生活福祉之各項資訊，配合臺中市現有之地理資訊系統、數位攝影監視器系統與衛星定位系統(GPS)的整合運用，在第一時間掌握災害防制相關資訊，藉以強化市民防災安全體制。

2、建置無線寬頻通訊網，塑造無障礙上網環境

打造無線寬頻城市已成為全球主要大都市市政規劃一環，為使臺中市走向國際化成為一個「行動城市」，將儘速推動資訊通信基礎建設及構建網路安全環境，並建立無線寬頻網路，推動以網路替代馬路，並促進觀光、消費、無線通訊等相關產業發展，活絡區域經濟，並提升城市競爭力。

3、推動單一窗口作業，以落實簡政便民施政目標

臺中市將推動設立行政單一窗口服務，簡化作業流程、縮短各項行政作業時間，提供更高品質的便民服務，達到「以客為尊」，顧客導向之企業型政府。

第二節 臺中縣發展現況、限制及願景

壹、臺中縣發展現況（資料來源：臺中縣政府）

臺中縣共有烏日鄉、大甲鎮、豐原市等 21 個鄉（鎮、市），土地面積為 2,051.4712 平方公里，人口數為 1,556,176 人，縣內除有豐厚之農業、觀光資源外，加上港口、水利、電力、交通等各方面的基礎建設完備，並擁有臺中港、清泉崗機場、高鐵、第一、二、四號高速公路、鐵路等等，不僅是臺灣交通及運輸的樞紐，且工商業發達，文教設施暨生活機能完善，也是苗栗以南、雲林以北六百萬居民，就學、就業、消費、醫療的生活中心，未來配合中部科學園區的開發及兩岸通航，更可望發展為擁有國際性海、空港的臺中都會，茲就臺中縣發展現況臚列如下：

一、完整的產業聚落

臺中縣是全國第三大縣，位處臺灣的中心地帶，土地面積為 2,051.4712 平方公里，人口數為 154 萬 5 千餘人，人口密度每平方公里為 753 人，具有機械設備電子、航太科技、生化科技等資本產業，有冠全國精密機械產業生產網路聚落，與中科光電、半導體產業，稱霸中台灣。

二、交通路網發達

臺中縣交通擁有國道一號、二號及二商環線，臺中生活圈 2 號、3 號、4 號線，臺中港區特 1 號、特 3 號、特 5 號生活圈道路及烏日高鐵以及臺中港、清泉崗國際機場等具海、陸、空交通之利。

三、學術資源豐厚培養優秀人材

臺中縣擁有中臺灣多所大學及技職院校，計有靜宜、朝陽、亞洲等大學在內，更因大學、技職院校與產業合作，進行人力培訓，吸引廠商進駐，並形成產業聚落。

四、精心規劃之文化觀光

臺中縣政府為發展觀光並結合地方科技及文化產業，推動一系列之大甲媽祖國際觀光文化節、后豐鐵馬道、新八景及美食票選等，促進臺中縣文化產業經濟效益。

五、天然資源豐富

臺中縣轄內大甲溪、大安溪貫流，另有德基、石岡壩、鯉魚潭等並有德基、天輪、青山、谷關、馬鞍、后里等水力發電，提供充的水電資源。

貳、臺中縣政府爭取改制直轄市之過程(資料來源：臺中縣政府)

- 一、民國 91 年 12 月臺中縣議會第 15 屆第 2 次定期會，議決通過臺中縣、市合併升格直轄市案，臺中縣政府於民國 91 年 12 月 13 日函報內政部，案經內政部於民國 91 年 12 月 25 日函復：業錄案參考。
- 二、民國 92 年 7 月 30 日行政院通過「行政區劃法」草案，臺中縣市雙方並在臺中縣政府聯合舉行「推動臺中縣市合併升格」記者會，臺中縣黃縣長與臺中市胡市長發表共同聲明，強調臺中縣、市民眾對縣、市合併升格樂觀其成。
- 三、民國 94 年 5 月 12 日臺中縣政府提出「籲請早日實現陳總統對中部地區『三個第三』及『三個第一』承諾案」；臺中市政府亦提出「請儘速推動臺中縣市合併升格直轄市，以打造臺中都會區之地方生活圈，振興中部區塊之經濟案」。
- 四、嗣經臺中縣政府不斷建議，內政部復於民國 95 年 1 月 6 日函復：縣(市)行政區域之劃分、調整，依法律規定行之，在相關法律未完成立法前，縣(市)改制為直轄市尚無程序上之依據，所提建議業錄案審慎研議。
- 五、民國 96 年 6 月提「臺中縣改制直轄市」案，經臺中縣議會第 16 屆第 3 次定

期會審議通過後，並於民國 96 年 7 月 31 日函請內政部層轉行政院核定。內政部於民國 96 年 12 月 5 日函復：暫予緩議，俟「財政收支劃分法」、「行政區劃法」及「地方制度法」等相關配套法案完成立（修）法後，再予循序推動。

六、97 年 7 月 3 日召開「臺中縣改制直轄市促進委員會第 1 次會議」，於會中作成敦促中央於民國 97 年 9 月底前完成「行政區劃法」、「財政收支劃分法」及「地方制度法」等相關配套法案立(修)法程序，或訂定臺中縣市合併改制直轄市特別條例；建請中央儘速邀集臺中縣、市研商形成決策，並在 97 年 10 月核定改制案，以 99 年 12 月 25 日為改制實施日期等決議。

七、依「臺中縣改制直轄市促進委員會第 1 次會議」決議，97 年 7 月間，臺中縣縣長及民政處多次主動與臺中市胡市長及民政處等溝通協調，建議由縣、市政府於臺中縣市業務聯繫會報共同提案，建請行政院儘速形成臺中縣、市改制直轄市之決策，並以民國 99 年 12 月 25 日作為改制基準日，於民國 97 年 8 月 21 日召開之「97 年上半年臺中縣市業務聯繫會報」正式提案，經討論通過後，於民國 97 年 9 月 11 日以臺中縣、市政府二府會銜方式，函報內政部參採。內政部於民國 97 年 10 月 9 日函復：業錄供政策規劃參考，並將適時提供行政院決策參酌。

八、鑑於臺中縣、市改制直轄市案遲遲未能定案，將影響相關後續工作進行。臺中縣長復於民國 97 年 10 月 17 日與臺中市胡市長聯名上書總統，建議儘速修正「地方制度法」第 7 條規定，賦予臺中縣、市合併改制直轄市之法源依據，以利改制案於民國 99 年 12 月 25 日實施。

九、為爭取臺中縣、市如期合併改制直轄市，臺中縣縣長黃仲生、臺中市市長胡志強於 98 年 3 月 24 日偕同臺中縣市立法委員，到立法院拜會國民黨團、民進黨團與無黨聯盟和立法、行政兩院院長，獲得各方正面支持，立法院長王金平表示，地制法修正之後，所有縣市升格案一視同仁處理，符合條件都可提出申請。在立委取得共識情況下，立法院程序委員會 24 日已將「地制法」

修正案排入院會議程，相信能於近期內進行法案審查。

十、臺中縣與臺中市政府已於 98 年 3 月 24 日會銜將改制計畫建議書共同會銜函送內政部在案，俾利能更加速敦促中央早日定案。

十一、98 年 4 月 3 日立法院院會通過地方制度法修正案，並作成附帶決議：「擬於 99 年 12 月 25 日單獨或合併改制直轄市之縣市，應擬具改制計畫書，經議會同意後，限於 98 年 5 月 31 日前送內政部，內政部應本於一體適用原則，不主動提出改制計畫。」據此，內政部於 98 年 4 月 9 日函臺中縣、市政府有關「臺中縣市合併改制直轄市改制計畫」應儘速送經縣、市議會同意後，於 98 年 5 月 31 日前函報內政部辦理。臺中縣政府請臺中縣議會召開臺中縣議會第 16 屆第 19 次臨時會審議「臺中縣市合併改制直轄市改制計畫」，俾利送內政部辦理。

十二、98 年 4 月 17 日臺中縣議會第 16 屆第 19 次臨時會決議：同意「臺中縣市合併改制直轄市改制計畫」。

十三、臺中縣政府與臺中市政府共同擬訂之「臺中縣市合併改制直轄市改制計畫」於 98 年 4 月 23 日共同會銜發函陳報內政部。

參、臺中縣發展限制

- 一、缺少國際機場等對外貿易交通管道
- 二、現有產業規模小、技術層級待提升
- 三、稅收增長停滯，發展建設財源減少
- 四、捷運等大眾運輸尚未成形
- 五、年輕人口外流，農村年齡結構老化
- 六、轄內土石流問題影響高山農作物種植
- 七、空港門戶缺乏國際規劃，無法創造有效的國際觀光市場
- 八、各風景點與市中心交通運輸不便，國際化指示不足
- 九、大專院校為數眾多，但是缺乏龍頭大學的引領，整體研發能量有待整合與

提昇

十、傳統產業外移中國，面臨技術外移及產業群聚瓦解挑戰

十一中國農產品以低價策略競爭，不利於農產品競爭優勢

肆、臺中縣發展願景

臺中縣十二項旗艦建設（資料來源：臺中縣政府）



圖 3-9 臺中縣十二項旗艦建設

一、建構完整大臺中生活圈東半部交通路網-國道臺中環線豐原霧峰段、臺中生活圈二號東段及四號線北段整合計畫

國道四號臺中環線整合路線對於中部地區居民的交通抒解影響很大，全長共三十二公里，自國道四號豐原路段往南延伸，經潭子東側山區、臺中市大坑地區往西連接生活圈二號道路，再往南連接生活圈四號北段，經臺中市北屯區、太平、大里、至霧峰國道三號交流道，途中有隧道七座、

橋樑總長二十一公里，沿途設有八個交流道，大坑以北雙向六車道、大坑以南雙向四車道。

二、太平市新光地區區段徵收計畫

此計畫地區原來有很多荒置、農業、零星工廠等低密度使用，不但妨礙市容景觀，也造成土地資源浪費，透過本次區段徵收之開發，可提升生活品質，促進地方發展，更可透過本案之推動，加速興闢特一、二、三號等南北交通之聯外道路，有助於本區及太平市之都市發展。

另外部分河道用地土地所有權人，為了配合國家建設計畫中之重大水利建設及政府承諾以辦理區段徵收方式先行使用，至今均未辦理用地取得，故此案之辦理除了可解決大里溪治理計畫工程用地取得問題外，並可履行政府承諾以消除民怨。

三、臺中港特定區市鎮中心開發計畫

係為健全臺中港區各項建設發展，落實市鎮中心功能，建設完善公共設施，促進土地有效利用，以配合日後三通及中部科學園區之建設，提供充足之港口商業腹地。

計畫範圍：西至臨港路、南至大仁路與大智路、東至西濱快速道路、北至計畫道路五號道路，面積共約 114.64 公頃。過去三十年來，港區發展受限於市鎮中心都市計畫未修正，況且臺中港改制為自由貿易港，為因應臺中港成為亞太營運中心，所以港區必須突破困境，才有翻轉機會。

四、大甲媽祖國際觀光文化節

結合信仰文化及觀光產業，發掘地方特色，活動主軸為媽祖遶境、武藝文化、國內外傑出演藝團對、臺中縣農工商產業博覽會及中縣花卉產業特展、觀光旅遊、媽祖文物展、國際學術研討會等。

一年一度的大甲媽祖遶境活動，已成為國內重要的宗教盛事，為了讓這項宗教活動吸引更多的關注，並將這項宗教文化保存而且傳承下去，臺中縣府決定與鎮瀾宮合作舉辦大甲媽祖進香遶境活動，並將媽祖繞境活動列為縣府十二項旗艦計劃之一，同時提升為國際性的觀光文化節。

五、臺中縣立屯區藝文中心興建計畫

為完成臺中縣「一局、三中心、多據點、廣結盟」之未來文化政策，並落實地方建設及山、海、屯三區均衡發展的理念下，提出籌建屯區藝文中心的構想。在臺中縣整體都市計畫發展藍圖中，此中心將肩負大囤地區，包括霧峰、大里、太平、烏日等地區文化生活的推動與發展重任，提供經濟建設與地方文化發展奠下基礎，未來定位會以「數位藝術」為主軸。

六、大里市藝文中心廣場-臺中兒童藝術館

國內公立藝術教育機構中多重視成人藝術教育，但卻很少有專為兒童設立之藝術館，有鑑於兒童藝術之基礎，對臺中縣未來藝術人才培養之重要性，預定於人口稠密，卻嚴重缺發大型藝文設施之大里市設立全國第一座兒童藝術館，並結合國內兒童藝術資源，成為國內兒童藝術教育資源共享中心，以文化帶動大里市產業經濟之發展。目標為推動全人教育發展，培養未來之創造力與競爭力、創造特色場所，加強社區文化交流、開發藝文資源，帶動文化產業、結合大臺中地區現有藝文設施，打造特色藝文生活圈。

七、e 世代英語人才培育計畫-推動國民小學實施英語教學

因應時代潮流，培養國民應用國際語言溝通能力，提升國家競爭力，推展英語教學係臺中縣重要教育政策之一。研究指出，語言學習最佳時機是在國小學齡階段，尤其我國加入 WTO 後，對國際語言能力被加需求。

臺中縣政府決定自九時醫學念度開始，國小一至六年級全面實施英語教學，並規劃英語推動小組及成立英語教學輔導團，負責推動本縣英語教學，提供各項支援及諮詢服務。

八、臺中縣立德水園身心障礙教養院興建工程

該教養院為具有養護、教育、復健等綜合性功能之養護機構，收容對象以十八歲以上重殘者為主要對象，其中包含植物人、重度臥床身心障礙者、智障、多重障礙者等養護服務。

九、推動城鄉植栽景觀特色新風貌計畫，贏造一鄉一植栽綠美化生活環境

近年來工商發展迅速，人口亦急速增加，縣民迫切需要綠地休憩場所，關於一鄉鎮一特色計畫，為塑造各鄉鎮特色發展休憩空間的良好基礎，除了提供散步、騎自行車、親子遊戲外，尚可利用綠美化之生態環境提供展示、解說、教學、觀察等教育體驗之空間。

十、潭雅神綠園道計畫

該綠園道是利用潭子、大雅、神岡廢棄鐵道整體規劃而成，希望打造成生活綠帶、休閒綠帶、田野綠帶、歷史綠帶、社區綠帶，全長約十二公里，可欣賞都會田野風光，自闢建後已成為臺中縣重要觀光休閒旅遊景點之一，沿途綠意盎然，農村田野風光優美，每逢假日慕名而來騎乘單車之遊客眾多。

十一、大甲溪的文明與空間景觀再造-山水相戀，藍綠交織

臺中縣山城地區除了客家文化外，還有和平的原住民文化及后里馬場休閒鐵道文化，為串聯山城地區產業、藍帶、綠帶、人文等景觀設施，此計畫東起大雪山製材場，沿著東豐綠色走廊接著舊山線鐵路，途經大甲溪鐵橋，在穿過舊山線鐵路第九號隧道，延至后里馬場、泰安舊車站，

將本有的山水、舊有鐵道、舊有閒置空間結合在利用並發展出新的特色，儼然已帶動東勢、豐原、后里生態遊憩線。

十二、中部科學園區及周邊整體開發計畫

(一) 第一、二期基地開發案：行政院於 91 年 9 月 23 日核定中部科學工業園區整體籌計畫書按，中穎一期土地面積部分：332.57 公頃(臺中縣佔 139.85 公頃)，中科二期土地面積部分：81.83 公頃(臺中縣佔 44.55 公頃)。

(二) 中科聯外道路規劃開闢。

(三) 規劃特定區計畫，促進園區周邊土地之合理健全發展，規劃範圍為臺中市西屯區、臺中縣龍井鄉、大雅鄉、沙鹿鎮等行政轄區，面積約三、000 公頃，東以中山高速公路及大雅都市計畫區、臺中市工業區為界，南至臺中市西屯區西屯路以北之農業區附近(含龍井鄉中港路以北地區)，西以臺中港特定區計畫範圍為界，北至中清路(台十號)清泉崗機場南側，規劃中科臺中基地發展未來擴建用地，創造產業新核心。

(四) 爭取中科基地第三期(后里基地)，初步計畫決定納入台糖后里農場、七星農場及軍方公有土地為主(約 380 公頃)，並以公有土地為優先，因盡量不納入民有土地(私有土地僅約 0.87 公頃)。

第三節 臺中縣市發展之共同願景

臺中地區人口集中，不論在政治、經濟、文化及都會發展上，均已具備大都市的規模並日臻完備，從平衡國土規劃及區域經濟發展的角度來看，中部地區的確需要一個具「磁吸效應」的直轄市並透過整體規劃及資源整合共享來帶動整體經濟發展，臺中縣市合併改制正好符合這樣的趨勢與前景，合併改制後於其轄內擁有中部科學園區、臺中港、臺中清泉崗國際機場與水湳經貿園區等重要的基礎建設，是一個具有競爭潛力的核心都市，中臺區域的崛起與繁榮將指日可待，對於未來願景藍圖茲分述如下：（資料來源：臺中市政府）

一、活絡經濟脈動，提昇產業榮景

臺中縣、市在工業或服務業方面的發展現況都具有相當之規模，且本身已具有相當程度之分工性，改制直轄市後將有助產業轉型或升級，成為生產、生活與生態兼具的三生都市，其對大臺中都會產業經濟發展顯現下列正面之助益。

（一）臺中縣、市合併改制直轄市將使臺灣南北區域得到均衡發展

臺灣地區長期以來存在著「重南北輕臺中」之現象，並在政治地位、財政資源分配上縣（市）均不如直轄市有較優厚之發展條件，致使臺灣的都會區域發展仍以臺北市、高雄市兩大直轄市為其主軸，臺中縣、市合併改制後將可平衡南北區域之臺中都會區，可增加財政溢注以為基礎建設、都市計畫做通盤整體規劃等，更可讓大臺中都會區發展腹地大幅擴大，創造中臺區塊繁榮與發展。

（二）未來臺中都會區將爭取更多資源以擴大建設

臺中縣、市合併改制直轄市後，可以大幅度增加財政稅收效益，投入更多之基礎建設以改善產業環境，以吸引更多企業及外商至本地投資設廠。依現行「財政收支劃分法」及「統籌分配辦法」之規定，大臺中都會區將會溢注更多預算資源，可帶動發展成為中部地區之火車頭，提升其競

爭力。

(三) 臺中都會區有助促進產業整併及升級

臺中縣以勞力密集產業為主、而臺中市則以商業發展為主，臺縣市合併改制直轄市後，將使二者加以結合，使得臺中都會區的產業結構更加健全，並且吸引更多之人才、技術及資金相繼投入，促使大臺中都會區產業更加蓬勃發展。

二、建構通達路網，發展便捷交通

所謂物盡用貨、暢其流，靠的是四通八達之交通路網，而通達便捷的交通亦是工業發展之首要條件，更因全球化導致競爭日趨激烈，區域間藉由交通建設（如高鐵、快速公路），而產生高速的連動性，改制後將與周邊縣市之關係更加緊密，才能因應快速的競爭，更可活絡經濟脈動、縮短運輸時間及成本並改善生活環境以提昇城市整體競爭力。

(一) 交通路網之建置

臺中縣市在交通方面有中山高、第二高速公路、中投快速道路、中彰快速道路、東西向快速道路、西部濱海公路及高速鐵路烏日站等，臺中縣市合併改制直轄市後，將整合為臺中生活圈道路系統、鐵路高架化及臺中都會捷運路網，形塑以臺中市為中心綿密便捷的交通路網。

(二) 1 小時生活半徑—全島通達、穿梭兩岸

臺中都會區處於臺灣中心樞紐位置，南來北往交通便捷，因擁有清泉崗空運中心、臺中港海運中心、高速鐵路及臺鐵之陸運中心、國道一號及三號高速公路、中彰快速公路、中投公路都會交通中樞及都會區捷運系統等交通網絡，架構出一小時全島通的「九次元交通」；兩岸直航後，因臺中港與大陸沿海港口鄰近，處於地理位置之優越條件，對於發展為兩岸轉運中心或經貿特區，將具有優勢的基礎，未來中部第三國際機場的擴建及功能完善，將可大幅縮短空運時間，中部科技園區之產品可於 30 分鐘內運送至國際機場裝運出口，達到產品運輸時程縮短的需求，由

此正可顯示臺中都會區未來的重要性。

(三)「九次元交通網」——一定便捷、一定繁榮

中臺區塊正好位於臺灣之樞紐位置，在交通運輸上係連結北部與南部地區，具有交通運輸時間與成本上的先天優勢，亦是臺灣面對產業全球化趨勢發展的關鍵區位之一。無論是中部科學園區、臺中市新市政中心、機械精密科技創意園區、臺中港自由貿易港區，乃至於烏日高鐵產業專用區及彰濱工業區的開闢與發展，都將為中臺區塊帶來一番新的景象，而運用區域內的經濟優勢及產業群聚腹地的支撐，將進一步推動中臺區塊朝向次核心世界都市發展。因此，可利用自由貿易區（Free port）的擴大並配合境外航運中心轉運功能的連結，使臺中港、機場、陸運及高鐵等實體空間機能與人流、物流作有效地結合，以創造區域產業與全球化接軌的流動連結，進而擴大臺中地區與大陸經貿利機，興盛區域經濟發展。

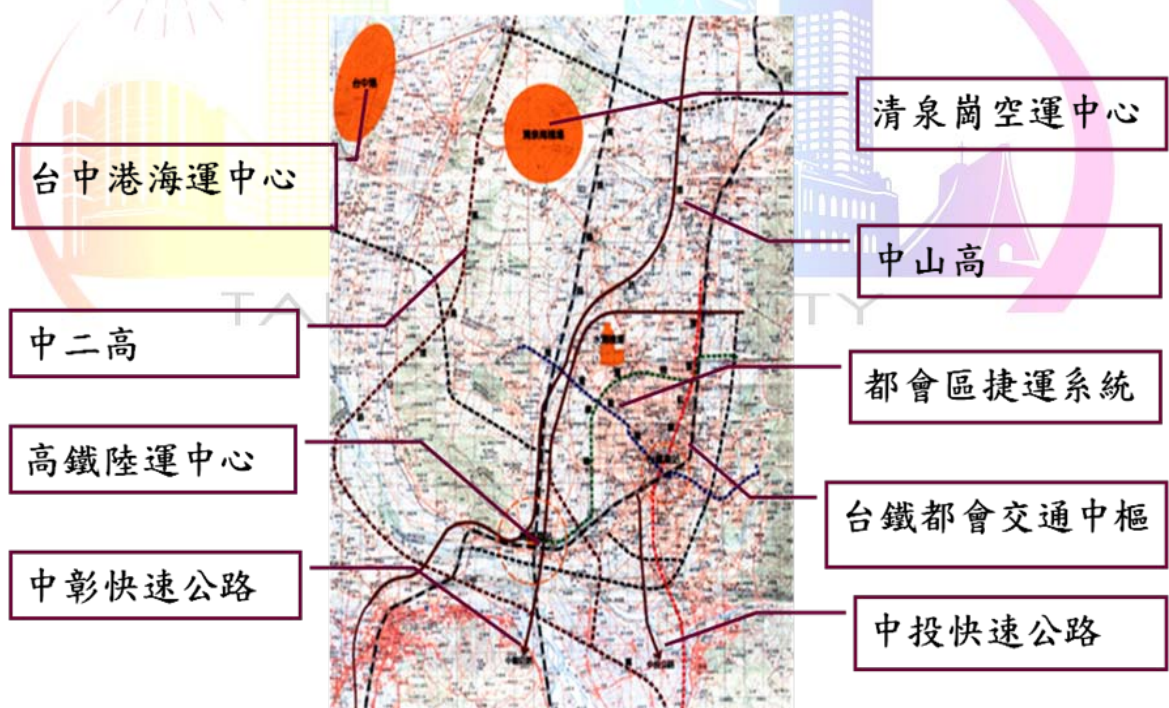


圖 3-10 九次元交通網

(四) 建構完善便捷路網

爭取推動重大交通建設，改善市區道路服務水準，以橫向分工、垂

直整合的管理方式，構建道路分級體系，引導不同旅次型態之車流指派至適當層級之道路，創造效率化、生活化與多元化的道路空間。

1、持續推動臺中生活圈道路建設計畫，建立完整大臺中都會路網快速交通系統：

目前臺中生活圈五項道路建設計畫，已完成一號線道路、三號線道路，目前辦理二號線東段及四號線道路施工，完工後可建立完整快速交通系統。

2、配合區里道路闢建，建構區域道路服務網路：

特三號道路新建工程、中部工業科學園區東向聯外道路新建工程、臺中 129 線改善工程等，參酌地區交通需求、安全性、都市發展等因素辦理，以提昇道路服務網路。

(五) 建立以公共運輸為主軸之都市交通

致力發展整合健全的公共運輸體系，提昇公車服務品質、健全公車路網結構，推動公車路網建置、增加公車路線及班次、提供多樣化、多元化公車服務(如公車動態資訊顯示系統、智慧型站牌、公車車內站名播報器、電子票證系統等)，同時捷運的規劃也從原來的臺中市擴大到臺中縣進行整體規劃與配置，大眾運輸經營環境之整合後，並規劃設置市郊轉運中心，必能帶動大臺中地區的繁榮。

(六) 創造安全之交通環境、推動 e 化交通環境

逐步推動智慧型運輸系統(ITS)，應用先進的電子、通信、資訊與感測等技術，整合人、車、路之管理系統，設置智慧型交通管理中心，提供即時的交通資訊，以促進交通安全，減少交通擁擠、提高道路機動性。

三、締造國際新都、匯聚全球焦點

(一) 未來發展藍圖

完備的基礎建設，建置現代化城市安全、舒適與便捷的公共設施

基礎公共設施
人性化、健康化、合理

全市性及區域性公共設施
便捷化、現代化、空間化

整合性、藍帶系統，形塑永續
性生態都市空間

遊憩設施休閒化、精緻化

圖 3-11 未來發展藍圖

(二) 安全可靠的城市

1、提供舒適平整、安全之車行空間：

建立道路養護統一施工規範及標準，以提昇臺中直轄市道路養護工作之維修品質及時效。

2、建立資訊化之道路維修派工及管理系統：

配合現有臺中市地理資訊系統之建置，將逐年編列經費擴大至建立臺中直轄市內道路基本及屬性資料。目前為加速道路維護速度，已規劃分區設置工務所，並應用電子地圖查報系統，進行外勤維修任務之指派，對於維修人力之調派及時效，均能發揮最高效益，以確保民眾安全之行車空間。

3、辦理路面普查及評估機制：

落實中央頒訂之市區道路管理維護與技術規範規定，並以 IRI 值做為刨封、加鋪之施工依據，排定優先順序，以確保路面平坦舒適之最高品質。

4、以大臺中盆地排水需要行進整體檢討

臺中縣市大部分區域同屬烏溪流域，北側又有大甲溪農田灌溉水圳，欲將區域內之水患改善，應從整體治理規劃著手，目前經濟部水利署研議進行大臺中盆地排水整體檢討，未來臺中直轄市將積極配合以提昇整體區域排水安全。

5、維護市民生命財產安全，規劃辦理雨水下水道、排水溝改善及防洪排水整治工程。

(三)、綠意盎然的城市

- 1、興建綠意盎然的主題公園。
- 2、推動直轄市市區道路美化。
- 3、推動老舊公園之更新。
- 4、擴大推動委外經營與認養維護。

(四) 打造一個與全球接軌的國際新都

隨著科技發達、通訊與交通的發展，人類的各式活動範圍，無論是人流、物流及知識流皆快速流動，且是全球性地同步脈動，「全球化」已是國際趨勢更是城市發展的目標。大臺中都會區位居臺灣及兩岸間的中心地理位置，有廣大腹地作為後盾，並有國際海港、空港及國道、高鐵的結合，再加上中科、精密機械、環隆、文山、臺中工業區等，儼然是台灣擘劃「地方發展全球化」與「全球發展在地化」策略中最具發展性與競爭力的地區，臺中縣、市合併改制為直轄市將開創國際城的歷史新局，引領中部地區，發展成為進步的國際新都。

四、關懷多元族群，共享祥和社會

為了讓臺中縣、市在合併改制直轄市之後，社會福利之政策實施更加順利，除了有良善的人力及經費措施外，在各項福利別之下更需透過積極、創新的管理與合作，領導臺中直轄市邁向「以人為本、弱勢優先、優質環境、愛心城市」的政策理念，以建構祥和溫馨的愛心城市。

- (一) 提供緊急與妥適之救助措施：針對遭受災害及遭逢一時急難之民眾，協助其渡過難關。
- (二) 建立完善的緊急通報系統，推動社會保護工作：預防家庭暴力及性侵害等事件藉由資源網絡的整合，使受害者遠離傷痛與恐懼。
- (三) 建構安全托育環境：以目前兩縣市之社會為基礎，強化未來臺中直轄市保母資源中心及社區保母系統功能，提供幼童臨時照顧等服務。
- (四) 提供及協助失能老人日常生活照顧：積極辦理長期照顧服務、建構機構資源，並透過「社區式服務網絡」，提高其人際互動及社會參與度。
- (五) 保障身心障礙者生活及尊嚴：針對身心障礙者提供經濟暨生活保障、小型復康巴士交通服務、居家服務及輔具補助等多元化服務，使其獨立自主生活。
- (六) 建立社區資源網絡：透過建置社區發展網絡平台，協助社區與各資源單位間之連結與互動，並輔導各社區發展協會投入福利社區化工作，促使社區發揮自助與互助之精神，推動社區營造多元化之永續發展。
- (七) 推動青少年投入志願服務工作：擴大志願服務參與，結合可用民力。

五、推動創意文化，落實優質教育

教育發展是整個都市未來希望所在，人才培育是活化城市永續生命力，文化重新定位更是國際都市形象塑造與創新，本創意之路為一個基礎工程，更是希望工程。對未來之發展研提目標，期待政府與民眾共同努力下，逐步落實「以文化教育改造生命」之願景，打造開放、多元全人教育環境，培育具備人文素養、宏觀視野及獨立思考、創新能力之臺中市民。

- (一) 以藝文活動，促進經濟發展及國際交流
- (二) 促進地方藝文團體的傳承與落實文化扎根
- (三) 提升教育品質、活化教育人力
- (四) 善用教育資源、保障受教權益

六、發展特色觀光，打造城市品牌

- (一) 臺中市缺乏天然休閒環境是發展休憩觀光產業的一大限制，但其整體硬體設施完備五星期飯店皆在其中，而臺中縣位於臺灣中央山脈西側之西部平原間，其地形景觀自西部沿海平原、西部台地、臺中盆地、丘陵地至山地等皆具備，地勢起伏有變化且植物景觀具有連續性，不論在生物多樣性及地形高度變化上皆有其特色，臺中縣市合併改制直轄市後將可整合臺中縣之自然景觀與臺中市之週邊硬體設施作整體規劃，將有助於大臺中市休閒產業之發展。
- (二) 因臺中縣境內有閩南、客家、原住民…等多元化之種族，其中原住民鄉亦在臺中縣境內，有多種族原住民居住於此，改制後將善加利用此一特性，並強化原住民保留地管理與山地資源開發利用，發揚並保留原住民文化資源，擁有如此特殊且豐富的原民文化，定可成為發展休閒產業提供其優越利基。

七、型塑商圈特色，營造消費天堂

- (一) 發展藝術文化資源與商圈特色，使文化精緻化及產業化，再創文化經濟典範。
- (二) 研究規劃推動眷村改建、遷建作業。
- (三) 推動振興方案，均衡區域發展。

八、提升行政效率

- (一) 強化公務人力資源素質，建構「市民優先」高效能政府。
- (二) 引進民間人力資源，促使政府轉型為「小而能」、「導航型」的政府。
- (三) 強化財政管理與服務，妥適分配有限資源，提高資源運用效能。
- (四) 建構完善之消費者保護網。
- (五) 打造行動城市、數位化政府，建構高效能政府。

九、擁抱健康都會，開創環保新局

- (一) 加強保護環境生態、維護自然資源、建設健康永續家園，追求城市永續發展，以健康新城市、活力大臺中為未來施政之努力方向，執行策略包含：

- 1、整合醫療網資源，提昇醫療品質。
- 2、推動國民保健，加強防制與保健工作。
- 3、強化防疫體系，預防控制傳染病流行。
- 4、增進食品、藥物衛生安全管理。
- 5、結合區域及產業特性，發展醫療產業。
- 6、推動檢驗專業，提升檢驗公信力。

(二) 整合環境保護資源, 加強環保工作，開創環境品質新局面

1、整併跨區環境污染監督機制，有效解決各項環保公害污染問題：

- (1) 成立中科平行監測小組，妥善處理中科環境污染問題將工業與經濟發展對環境之影響降至最低。
- (2) 整合污染削減管制策略, 改善流域性河川污染問題, 確保大臺中地用水水質安全。
- (3) 強化毒性化學物質組織、災害防救之各類相關資源及應變資材建置之準備，以防範毒性化學物質災害污染環境，危害人體健康。

2、整合環境清潔人力資源，有效提昇為民服務品質

- (1) 整合環境清潔人力及各項規費與資源，配置各隊部駐地環境。
- (2) 整合垃圾收運、資源回收作業，以一致性的政策及跨區合作，有效提升資源回收績效，達成全分類零廢棄工作，落實減量等各項措施, 建設大臺中。
- (3) 擴大編制清潔人力規模，全面提升為民服務品質，改善大臺中地區環境整潔及市容景觀。
- (4) 結合縣市巨大廢棄物再利用資源，以寶之林為家具維修中心，提升巨大廢棄物再利用率及發揮環保教育功能。
- (5) 結合環保志義工以協助各社區道路、公園、公共區域清潔維護及綠美化植栽工作，提升市民生活環境品質及增進休閒遊憩空間。

3、調節垃圾焚化廠及掩埋場處理功能, 解決大臺中垃圾處理危機

- (1) 整合縣市轄內三座焚化廠，以自給自足處理轄內所產生之全數可燃燒垃圾，無須再轉運其他縣市焚化處理，符合經濟效益與節能減碳之政策。
- (2) 評估掩埋場底渣賡續委外再利用以節省掩埋空間之可行性：未來轄內各處掩埋場三年內將陸續飽和，在掩埋場新址難尋覓情況下，將評估底渣全數委外處理再利用延長掩埋場使用年限。並統一調度各掩埋場作為合併後不可燃性廢棄物處置場所。
- (3) 整合三座焚化廠興建及操作營運契約、處理量，修訂廢棄物代清除處理自治條例無法延用，妥善處理直轄市一般事業廢棄物。
- (4) 各掩埋場陸續封閉後配合在地特色轉型為公園遊憩設施供市民休憩使用或作為生態棲地。
- (5) 整合修訂各處垃圾處理場所回饋地方自治條例，以順利辦理回饋地方工作。

4、擴大民間投資,推動民間企業參與成立區域型廚餘堆肥場。

十、建構整體警力，守護安全家園

臺中縣人口居住密集區，例如烏日、大里、太平、潭子、龍井、沙鹿等鄉市，皆與臺中市區彼鄰而居，早已形成共同生活圈，且就臺中市而言，是屬於消費型都市，臺中縣居民進入臺中市區消費、旅遊或就學，已屬常態，綜觀其區域特性，犯罪偵防工作則須以區域防治觀點著手，臺中縣市合併改制後，將能系統性規劃整警察勤務，以有效防治犯罪，例如臺中市區內之青少年集體飆車脫序案件，其聚集、繞行常跨越臺中市、縣交界，如能妥善規劃，將能有效壓制其脫序案件之發生，並確實維護臺中地區的治安。

第四章 政策規劃

政策規劃在整個政策過程中居於樞紐地位，事前做好的政策規劃並研擬配套方案，方可規劃出社會可以接受的方案，政策過程才得以進展順利，本章就臺灣行政區劃的問題及相關擬訂之方案作探討，其政策劃的過程及決策茲說明如下：

第一節 政策問題

臺灣地區的行政區劃，自民國 39 年實施地方自治以來即未作大幅度調整。歷經光復 50 餘年來的發展，臺灣地區的人口分布與都市型態已經大幅改變。行政區域未重劃，對於國家財政資源的合理分配與有效運用、區域發展的差距，以及國家整體的發展與進步，是否造成影響引起質疑。現行行政區域規模懸殊，部分都會發展遲滯、城鄉失衡，部分縣市內的鄉鎮難以自給自足，不免被人探究行政區劃是否便是造成上述缺失的原因之一。

臺灣地區現行之行政區域劃分與地方政府層級，大致沿用行憲以來的體制，並未做大幅的更動，究竟其與快速的都市化發展與城鄉的落差有無密切關係，值得探究。尤其「精省」後，省已非地方自治團體。因此，如何配合「精省」以調整地方行政區域，並同時重新思考規劃政府層級，運用政府組織再造，均衡區域發展，提高政府效能，將是一項重要課題。而在調整行政區域與政府層級之前，首先必須針對現行影響行政區域劃分之因素；以及重新劃分後，可能造成的影響，加以探討分析，以為行政區域調整之參考依據。

伴隨著全球化的來臨，以往由國家作為代表經濟競爭場域，如今已然讓位給全球城市。由此可知，都市的發展儼然已成為孕育人類文明與分擔國家責任的有機體，都市間的互動已超越國界的拘束，未來都市在國際社會的行動力及競爭力將是一國發展的重要指標。

臺灣面對全球化的來臨，由於目前過小的單一縣市或生活圈已無法成為一個有效率運作的單元經濟體，亦不符合區域立治理的規模，包括交通建設、都會發展、水土的治理、河川的整治等都面臨相當的困境，且綜觀東亞各大都市之規模

(如表 4-1 東亞各主要城市、面積人口一覽表)，人口數絕大多數都在 400 萬人以上，臺中地區人口聚居，不論在政治、經濟、文化及都會發展上，均已具規模並日臻完備，且保留有相當寬廣之都會區域發展空間，是建構具競爭力及實力的政府單元與市場規模。

表 4-1 東亞各主要城市、面積人口一覽表

城市別	面積（平方公里）	人口（2007 年）	備 註
北京市	16,800.00	16,330,000	
上海市	6,340.50	13,788,600	
東京	2,162.00	12,550,000	
首爾	605.33	10,356,000	
香港	1,104.04	6,963,100	
曼谷	1,568.70	6,500,000	(2004 年人口普查)
新加坡	707.10	4,483,900	
大阪	221.96	2,641,893	
臺北市	271.80	2,630,515	
臺中縣	2,051.47	1,552,987	
高雄市	153.60	1,522,656	
臺中市	163.40	1,061,065	
澳門	29.20	543,000	

資料來源：維基百科全書

<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E9%A6%96%E9%A1%B5&variant=zh-tw>

臺中縣市改制直轄市之議題在總統陳水扁先生於民國 89 年總統大選時，就已提出在中部地區設置第三個國際機場、第三個科學園區及第三個院轄市—「三個第三」政見，惟在其 8 年任期內，在中部設置第三個院轄市的承諾，直至今仍無法落實。且自省虛級化後，北、高二市挾其直轄市的行政資源優勢，已導致「重南北，輕中部」現象日趨嚴重，並造成南北與中部發展落差的日益擴大，臺中縣市的民意均早已不耐延宕；另馬總統在競選時提出「臺中縣市升格直轄市或三都十五縣」國土規劃改造政見，並於當選後宣示臺中縣市將於 99 年 12 月 25 日改制直轄市，以展現新政府推動的執行力。由上述可知，臺中縣市改制直轄市之議題已相當久之時間，從陳水扁總統「第三個院轄市」到現在的馬英九總統所提「三都十五縣」之政策，臺中縣、市要單獨改制或合併改制之議題業已在新聞媒體上出現過許多次，顯示臺灣中部地區正需要有一核心都會之良善治理，並帶領且整合鄰近縣市的未來發展之課題已刻不容緩，直至今日較有明確的方向為臺中縣市合併改制直轄市方符為馬總統的構想並且將付諸實現。

第二節 方案規劃

公共政策大致可分為三個階段：政策規劃、政策執行與政策評估，當公共問題被政府機關接納，並請政策分析人員加以研究分析並轉化為政策問題後，便排入行政機關的政策議程內，開始由行政機關內部或外部人員規劃解決問題的各種替選方案，可見政策規劃在整個政策過程中居於樞紐地位，事前進行好的政策規劃，方可規劃出社會所接受的可行方案，政策過程才得以進展順利。

當改制直轄市之議題被政府機關納入政策議程內，便開始由行政機關內部人或外部人員規劃其解決問題的各種替選方案，茲分述如下：

一、陳水扁總統提出「第三個院轄市」之政策：

（一）內政部委託政治大學研擬臺灣行政區域調整方案，分四年研究，對於行政

區劃之調整，其專家學者提出多種主張，以供內政部參考如下（資料來源：臺灣行政區域調整方案座談會會議資料）：

1、「大型行政區」：將臺灣本島劃分成北、中、南、東區等四區以 5 至 7 個縣

市為合併方式，可整合多縣市資源並形塑區域特色，其方案規劃為：

- (1) 新竹市、嘉義市、臺南市改為縣轄市。縣市合併後，原（省轄）市取消，併入縣，因此市將改為縣轄市。
 - (2) 直轄市制度維持不變。縣市合併後，北、高兩市仍為直轄市。
 - (3) 增設臺中直轄市。
 - (4) 縣制度維持不變。縣市合併後，除北、高二直轄市，以及臺中縣市可望升格直轄市外，其餘新竹縣市、嘉義縣市、臺南縣市維持縣制。
 - (5) 因基隆市並未進行縣市合併，成為唯一的（省轄）市，因此，本案尚有 A、B 兩案，A 案係保留基隆市，B 案則將基隆市併入臺北縣、市合併後的臺北市，此案即馬總統於競選時所提出的「三都十五縣」區劃構想。
 - (6) 離島部分，維持現狀不變。
- 2、「中型行政區」：將臺灣地區合併 2 至 4 個縣市為其方式，即將與相鄰地區較有相關性納入以共構成一個生活圈，以使資源做有效之整合，其方案規劃為：
- (1) 臺北市、臺北縣、基隆市、宜蘭縣合併，此案可區分為 A、B 二案，A 案為將宜蘭縣全境納入，B 案則將宜蘭縣南澳鄉、大同鄉併入花東地區。
 - (2) 桃園縣維持原縣制。
 - (3) 新竹縣、新竹市、苗栗縣合併，此案可區分為 A、B 二案，A 案為將苗栗縣全境納入，B 案則將苗栗縣卓蘭鎮、三義鄉、通霄鎮、苑裡鎮併入臺中地區。
 - (4) 臺中市、臺中縣、彰化縣、南投縣合併，增設臺中直轄市。
 - (5) 雲林縣、嘉義縣、嘉義市合併。
 - (6) 臺南縣市合併。
 - (7) 高雄市、高雄縣、屏東縣合併。
 - (8) 花蓮縣、臺東縣合併。

(9) 離島部分，維持現狀不變；或是進行三縣合併，成立「離島特區」。

3、「六直轄市」：將臺灣本島區劃為六區，六區分別成立為直轄市，其方案規劃為：

(1) 臺北市、臺北縣、基隆市合併，成立直轄市。

(2) 桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣合併，成立直轄市。

(3) 臺中市、臺中縣、彰化縣、南投縣合併，成立直轄市。

(4) 雲林縣、嘉義縣、嘉義市、臺南縣、臺南市合併，成立直轄市。

(5) 高雄市、高雄縣、屏東縣合併，成立直轄市。

(6) 宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣合併，成立直轄市。

(7) 離島部分，維持現狀不變；或是進行三縣合併，成立「離島特區」。

(8) 各直轄市下劃設為區（原各縣鄉、鎮、縣轄市皆劃設為區；省轄市轄下之區維持不變）。

4、「大型行政區」：大致以 5 至 7 個縣市為合併方式，將臺灣本島劃分成北、中、南、東四區，其方案規劃為：

(1) 臺北市、臺北縣、基隆市、宜蘭縣、桃園縣、新竹市、新竹縣、苗栗縣合併，成立北區。此案亦可區分為 A、B 二案，A 案為將宜蘭縣及苗栗縣全境納入，B 案則將宜蘭縣南澳鄉、大同鄉併入花東地區；苗栗縣卓蘭鎮、三義鄉、通霄鎮、苑裡鎮併入臺中地區。

(2) 臺中市、臺中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣合併，成立中區。

(3) 嘉義市、嘉義縣、臺南市、臺南縣、高雄市、高雄縣、屏東縣合併，成立南區。

(4) 花蓮縣、臺東縣合併，成立東區。

(5) 離島部分，維持現狀不變；或是進行三縣合併，成立「離島特區」。

(二) 另一方面內政部草擬行政區劃法草案送行政院，經行政院會通過後送立法院審議，惟於其 8 年任期內，雖經一再宣示推動，但在立法院仍舊無法三讀通過行政區劃法草案，以使臺中縣市合併改制為直轄市有其法源依據，在中部設置第三個直轄市的承諾，至卸任仍無法落實。

二、馬英九總統提出「三都十五縣」之政策：中央擬訂定行政區劃法、地方制度

法部分條文修正及財政收支劃分法以落實馬總統之政策，其中先就地方制度法部分條文修正草案，先送立法院審議以達其儘速實現其政策，其修正內容如下：

(一) 第七條規定：「省、直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)及區〔以下簡稱鄉(鎮、市、區)〕之新設、廢止或調整，依法律規定行之。

縣(市)改制或與其他直轄市、縣(市)行政區域合併改制為直轄市者，依本法之規定。

村(里)、鄰之編組及調整辦法，由直轄市、縣(市)另定之。」

(二) 第七條之一規定：「內政部基於全國國土合理規劃及區域均衡發展之需要，擬將縣(市)改制或與其他直轄市、縣(市)合併改制為直轄市者，應擬訂改制計畫，徵詢相關直轄市政府、縣(市)政府意見後，報請行政院核定之。

縣(市)擬改制為直轄市者，縣(市)政府得擬訂改制計畫，經縣(市)議會同意後，由內政部報請行政院核定之。

縣(市)擬與其他直轄市、縣(市)合併改制為直轄市者，相關直轄市政府、縣(市)政府得共同擬訂改制計畫，經各該直轄市議會、縣(市)議會同意後，由內政部報請行政院核定之。

行政院收到內政部陳報改制計畫，應於六個月內決定之。

內政部應於收到行政院核定公文之次日起三十日內，將改制計畫發布，並公告改制日期。」

(三) 第七條之二規定：「前條改制計畫應載明下列事項：

一、改制後之名稱。

二、歷史沿革。

三、改制前、後行政區域範圍、人口及面積。

四、縣原轄鄉（鎮、市）及村改制為區、里，其改制前、後之名稱及其人口、面積。

五、標註改制前、後行政界線之地形圖及界線會勘情形。

六、改制後對於地方政治、財政、經濟、文化、都會發展、交通之影響分析。

七、改制後之直轄市議會及直轄市政府所在地。

八、原直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）相關機關（構）、學校，於改制後組織變更、業務調整、人員移撥、財產移轉及自治法規處理之規劃。

九、原直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）相關機關（構）、學校，於改制後預算編製及執行等事項之規劃原則。

十、其他有關改制之事項。」

（四）第八十七條之一規定：「縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，應以當屆直轄市長任期屆滿之日為改制日。縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長之任期均調整至改制日止，不辦理改選。

改制後第一屆直轄市議員、直轄市長及里長之選舉，應依核定後改制計畫所定之行政區域為選舉區，於改制日十日前完成選舉投票。

前項直轄市議員選舉，得在其行政區域內劃

分選舉區；其由原住民選出者，以其行政區域內之原住民為選舉區；直轄市議員選舉區之劃分，應於改制日六個月前公告，不受公職人員選舉罷免法第三十七條第一項但書規定之限制。

改制後第一屆直轄市議員、直轄市長及里長，應於改制日就職。」

(五) 第八十七條之二規定：「縣(市)改制或與其他直轄市、縣(市)合併改制為直轄市，原直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)自治法規應由改制後之直轄市政府廢止之；其有繼續適用之必要者，得經改制後之直轄市政府核定公告後，繼續適用二年」

(六) 第八十七條之三規定：「縣(市)改制或與其他直轄市、縣(市)合併改制為直轄市者，原直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)之機關(構)與學校人員、原有資產、負債及其他權利義務，由改制後之直轄市概括承受。縣(市)改制或與其他直轄市、縣(市)合併改制為直轄市之財政收支劃分調整日期，由行政院以命令定之。」

縣(市)改制或與其他直轄市、縣(市)合併改制為直轄市時，其他直轄市、縣(市)所受統籌分配稅款及補助款之總額不得少於該直轄市改制前。

在第二項財政收支劃分未調整前，改制後之直轄市相關機關(構)、學校各項預算執行，仍以改制前原直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)原列預算繼續執行。

改制後之直轄市，於相關法律及中央法規未修正前，得暫時適用原直轄市、縣（市）之規定。

依第一項改制而移撥人員屬各項公務人員考試及格之現職公務人員者，移撥至原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校或原得分發之機關、原請辦考試機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校服務時，得不受公務人員考試法、公務人員任用法及各項公務人員考試規則有關限制轉調規定之限制。

前項人員日後之轉調，仍應以原考試及格人員得分發之機關、原請辦考試機關或移撥機關之主管機關及其所屬機關有關職務為限。

各項公務人員考試法規定有限制轉調年限者，俟轉調年限屆滿後，得再轉調其他機關。

依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任，於限制轉調期間內移撥之人員，得不受該條例限制轉調機關規定之限制。但須於原轉任機關、移撥機關及所屬機關合計任職滿三年後，始得調任其他機關任職。」

第三節 臺中縣市單獨或合併改制直轄市利弊分析

壹、臺中市單獨改制直轄市

臺中都會區，位居中臺灣區塊之中心樞紐，地理位置優越，在政治、經濟、文化發展均已達相當規模，都市機能發達，無論在就學、就業、消費、醫療等等，均匯集來自中臺灣區塊各縣市流動人口，實為中部都會區首善之都，臺中市地處最重要的樞紐位置，儼然成為「臺灣之心」。因此在現已具直轄市內涵之臺中市，在組織體制上，亟應賦予直轄市地位，始能在建設上有所突破，進而帶動鄰近中部區塊以及臺中都市生活圈的經濟繁榮發展。

一、臺中市單獨改制直轄市之優點：

臺中市單獨改制為直轄市，首先可擴大首長人事任用權，採用較多優秀人才投入到市政工作，因職等之提高更可吸納人才到地方一展抱負；其次增加地方的財政，以利推展更多重大公共建設，使城市煥然一新；最後可促進都會社區發展，並帶動周邊區域繁榮與進步，大大提昇臺中整體城市競爭力，且符合中部地區廣大民眾長久以來的殷殷期盼，茲說明如下：

- (一)人事權擴大：直轄市長依地方制度法第五十五條規定，置副市長二人，襄助市長處理市政，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，報請行政院備查。直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免；其所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。副市長及職務比照簡任第十三職等之機關首長，於市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。而縣市長的人事權依地方制度法第五十六條規定為，置副縣（市）長一人，襄助縣（市）長處理縣市政，職務比照簡任第十三職等；人口在一百二十五萬人以上之縣（市），得增置副縣（市）長一人，均由縣（市）長任命，並報請內政部備查。縣（市）政府置秘書長一人，由縣（市）長依公務人員任用法任免；

其一級單位主管或所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，其總數二分之一得列政務職，其職務比照簡任第十二職等，其餘均由縣（市）長依法任免之。副縣（市）長及職務比照簡任第十二職等之主管或首長，於縣（市）長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。由上可知臺中市單獨改制為直轄市後增加之人事權為：1、可置副首長至二人。2. 一級機關首長除主計、人事、警察、政風外，其餘職務均可由市長任免。3、任命之副市長及一級機關首長職等較高。4、吸納較多優秀人才到地方發展與服務；另依地方制度法第六十二條所訂定之「地方行政機關組織準則」第十一條：「直轄市政府所屬一級機關，人口未滿二百萬人者，不得超過二十九局、處、委員會；人口在二百萬人以上者，不得超過三十二局、處、委員會。」及第十五條：「縣（市）政府一級單位為處。縣（市）政府一級單位及所屬一級機關，依下列規定設立：一、縣（市）人口未滿五萬人者，不得超過十五處、局。二、縣（市）人口在五萬人以上，未滿二十萬人者，不得超過十六處、局。三、縣（市）人口在二十萬人以上，未滿四十萬人者，不得超過二十處、局。四、縣（市）人口在四十萬人以上，未滿七十萬人者，不得超過二十一處、局。五、縣（市）人口在七十萬人以上，未滿一百萬人者，不得超過二十四處、局。六、縣（市）人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，不得超過二十五處、局。七、縣（市）人口在一百二十五萬人以上者，不得超過二十六處、局。」故直轄市之組織編制是大於縣市的。在現行制度下，縣市長均期待透過改制為直轄市，能獲得更大的人事權、更自主的人事任免權及組織編制的擴大，以便施展更大之政治抱負來建設並繁榮地方。

（二）財政權增加：

所謂「財政為庶政之母」，地方政府要能落實地方自治則須有寬

裕之財源作為後盾，若沒有充裕的財源，地方首長之競選支票、施政藍圖必然大打折扣或無法執行。而地方財政健全之要素為：1、應有法定之收入2、應有自行決定支出之權限3、財政收支應自求平衡4、收支總預算應自行編制5、應有自設之公庫，其中之關鍵點在於地方政府要有法定稅源收入，而這些收入與各項政務支出間又必須要能保持收支平衡。問題癥結便在於臺北市與高雄市二直轄市可分得統籌分配稅款之百分之四十三，而其他二十一縣市共同分配統籌分配稅款之百分之三十九，顯見制度之設計是獨厚直轄市，讓其可運用之財政是優於縣市許多的；如此便造成縣市紛紛要求改制為直轄市以求在地方財政上獲得較多之收入，以建設地方。

（三）都會社區發展：

隨著都市的發展，都市化範圍的擴大，產生「向心的傾向」與「離心的傾向」。所謂向心的傾向是指白天人口會由周邊鄰近地區往中心都市移動而增加（如臺中縣大里市、烏日鄉、太平鄉），即所謂的中心市鎮（center cities）；離心的傾向則是指夜間人口會密集地集中於週邊鄰近地區，即衛星市鎮（satellite cities）。都會社區之所以產生，是由於生活上的共同需要與社會經濟發展的因素（即是所謂的生活圈概念），由於都市之不斷的發展人口與工商業逐漸向郊區發展與延伸所造成之結果，使中心市鎮與衛星市鎮逐漸成為一個生活圈。在政治上分屬有管轄地方政府、各有其縣、市界限，但在經濟、社會及生活的關係互動上，則跨越地方政府間的行政界線與中心市鎮相互依存而結合為一個不可分割的整體，在臺中市改制直轄市後，將會帶動周邊區域的發展與繁榮，成為一共同之生活圈，進而使廣大的民眾間接受惠並縮短城鄉差距。

（四）改變之幅度較小：

由於臺中市就現有之行政區域改制為直轄市，不必與臺中縣合

併改制為直轄市而產生之整併問題，如組織的變更、業務調整、人員移撥、財產移轉、自治法規之處理、改制後預算編制等繁複之問題產生，其區域仍維持現有 8 個行政區，門牌、路名、身份證等皆不必大幅更動，臺中市政府只將現有的府內單位改制為局（即機關），組織及人員擴大等所產生之問題較小較單純容易解決，所耗費之社會資源亦較少。

二、臺中市單獨改制直轄市之缺點：

（一）腹地太小公共建設不足不利於未來發展

臺中市土地面積 163.4256 平方公里，就東亞各大都市之規模如東京 2,162 平方公里、首爾 605.33 平方公里及新加坡 707.10 公方公里等，臺中市之土地面積與之比較顯得太小，其區域內之公共建設亦是明顯不足，若單獨改制為直轄市，因受限於土地面積太小將不利於未來之公共建設及都市發展並會受其限制。

（二）缺乏國際機場與港口

臺中市於其轄內並無國際機場又因位居於臺中盆地四面被臺中縣所包圍與海洋相隔所並未有港口之設置，就目前之趨勢與潮流觀之，擁有強大競爭力之城市皆有其國際機場與港口以與世界接軌其達其貨暢其流、觀光發展及運輸便利等之特性，就臺中市而言將此不利於未來競爭力之提升。

（三）其他縣市對臺中市單獨改制反彈

若單就臺中市單獨改制為直轄市，依地方制度法第 4 條規定人口必須達 125 萬人以上，就臺中市目前而言人口僅只 106 萬人尚未到達改制直轄市之門檻，只能透過修改地方制度法第 4 條將人口數改為 100 萬人方能符合，但就現況觀之，若只為獨厚臺中市而修改地方制度法，在立法院臺中市籍的立法委員僅只有 3 席勢單立孤，且臺中縣之立法委員亦持反對之立場，要在立法院過的機率甚低，且此舉對於其

他縣市如臺北縣、桃園縣、臺南縣等欲改制直轄市之縣亦會造成反彈，相形之下臺中市要單獨改制之機率相對而言是較低的且可行性亦不高。

貳、臺中縣市合併改制直轄市之利弊分析

臺中縣市合併改制直轄市是臺中縣市民所期盼，亦是臺中縣市政府所努力之目標，礙於行政區劃法遲遲未能於行政院三讀通過，致使縣市合併改制直轄市未能有其法源依據，常期以來政府又重北南而輕中部，導致南北與中部發展落差的日益擴大，不利於區域之均衡發展，實有必要於中部設立一直轄市以使區域均衡發展，以避免城鄉差距擴大，並帶動中部地區之發展與繁榮。

一、臺中縣市合併改制直轄市之優點：

臺中縣市改制直轄市後將朝向追高趕北的目標邁進，提升城市區域之競爭力與優勢、永續資源發展，並以「資源共享」、「分工合作」、「共存共榮」之理念推動中臺區塊縣市間之合作與交流，落實區域分工與資源共享，其具體方向式將加強與周邊縣市維繫良好關係，並成為中臺灣區域發展的核心引力，再透與中部縣市間聯繫會報，以火車頭之姿帶動周邊縣市發展，臺中縣市升格直轄市後之區域發展說明如下：

(一)有利於大臺中地區永續發展之規劃與整合：

臺中縣市合併改制直轄市後將擁有空港與海港具備城市競爭之必要條件，在海港方面，臺中港不僅位於臺灣之中部，更是上海至香港航線中點，此航線網路除可供臺灣之進出口貨物，亦可作為前進大陸之轉運港，在改制後將可爭取港市合一，可收行政管理統一協調，進而達到區域計畫、都市計畫、港埠規劃縱向與橫向構成全面結合，再透過統一開發與規劃觀光資源，不僅提供更多市民遊憩場所，更帶動周邊經濟發展，且相關之運輸建設容易整體規劃，進而強化運輸網路系統功能，在

空港方面，清泉崗機場將打造中部國際機場國際化入口門戶意象，配合中部國際機場階段發展目標及週邊重要據點，引入商業、交通轉運等服務機能，建構中部區域完善之航空城發展。

(二)促進中部區域之均衡發展：

就目前體制及地方之區域發展而言，臺灣存在著重北輕南或者重南北輕中部之不平衡觀感。就中部地區觀之，不論就重大發展建設計畫或財政資源分配而言，中央政府對於中部地區之經營，明顯不及於台北、高雄二直轄市，若能配合臺中縣、市之整合，必能有助於改善前述之不平衡，達到區域均衡發展。

(三)增加地方自主財源及財政分配之彈性：

臺中縣市合併改制後行政層級上提昇，臺中縣和臺中市隸屬於中央且劃歸同一行政區域，若能配合財政收支劃分法之修定，可望增加預算分配，於財政上更可彈性運作以建設地方。

(四)行政效率之提升及責任歸屬明確：

臺中縣市合併改制後，行政機關的組織和人事將重新調整，對其業務屬性亦分不同局（處）來處理，將增加行政機關人力與組織的細緻化，並對於以往跨縣市之問題如河川整治、環境污染、交通運輸等現因同屬於一個地方政府，可作整體規劃有效率的處理各項行政事務，提升行政機關的能力。

(五)整合中部產業鏈，促進產業發展

改制直轄市後，除農業資源豐富、產業基礎良好外，港口、水利、電力、交通等各方面基礎建設更加完善，以促使中部科學園區、清泉崗機場的設置及港市合一的推動。

另臺中縣、市的產業和相關條件之發展現況而言，如能從區域發展觀點加以整合，並因應兩岸關係的進展，未來以臺中港和清泉崗機場為

基礎，因應兩岸直航的實施以及亞太營運中心的規劃，同時配合科技島鏈、大肚山科技走廊之規劃，更可作為兩岸海、空直航的門戶，吸引廠商進駐中部，促進國家整體的經濟發展，以提升其在國際間之競爭力。

二、臺中縣市合併改制直轄市之缺點：

（一）自治區域內之邊陲地帶吸納整體有限資源

縣市合併改制為直轄市後將成為一個新的自治體，此一自治體必須要能照顧到其轄市所有之居民，其合併改制後其發展或建設皆由核心生活圈逐漸向外擴張，但在其區域內核心生活圈外，因位處邊陲公共設施及品質通常是比較落後，若要讓邊陲地區之居民能享有之公共設施、社會福利、教育文化與核心生活圈同等品質，則必定要投注更多的資源在邊陲地區，如此將相對排擠中心市鎮之資源分配，使資源之分配產生資源失衡的現象產生，即邊陲地區人數較少但享有較多的建設經費，而中心市鎮人數相對較多但資源分配較少之窘境。

（二）鄉鎮市改設區，違反地方自治理念

臺中縣市合併改制為直轄市，其臺中縣現有之 21 個鄉、鎮、市將會改制為區，鄉、鎮、市長將停止民選改為官派，鄉、鎮、市民代表會將廢除，亦廢除鄉、鎮市自治公法人之地位而成為直轄市政府之派出機關，環視地方制度法就其地方自治之精神，屬於基層且草根性強的民主，越能使地方上之住民充分參與及凝聚居民間之共同情感，一般地方自治之發展亦由官派至民選，若將之廢除似與地方自治之精神相違背，是否開民主之倒車仍有疑義。

（三）財政問題未獲解決

臺中市之負債約 50 億元、臺中縣之負債約 600 億元，合併改制為直轄市後，負債合計約 650 億元，依地方制度法 87 條之 3 規定：「縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市者，原直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之機關（構）與學校人員、原有資產、

負債及其他權利義務，由改制後之直轄市概括承受。」據此，臺中縣市合併改制直轄市後其負債 650 億元將由臺中直轄市概括承受，且中央統籌分配稅款分配給地方之金額是有限的，若是統籌分配稅款未修改即（餅做大），則縣市改制為直轄市實際上並不能大幅增加財政收入，須要有中央補助款溢注，地方政府若需要中央補助款溢注，將無法收支平衡，地方自治之精神將無法落實。



第五章 臺中縣、市合併改制直轄市之可行性分析

臺中縣市合併改制直轄市之議題由來以久，更於歷之總統大選時被總統候選人所提出當為其政見，可見此一議題是相當重要且受重視的，本章節擬就臺中縣、市合併改制直轄市之政治、法律及財政上之可行性進行評估以探就臺中縣市合併改制直轄市是否可行，茲分述如下：

第一節 政治方面之可行性分析

臺中縣市合併改制直轄市是臺中縣市民長期以來之期望，亦為臺中縣市政府之重大政策，臺中市政府早於 91 年 11 月在臺中市議會第十五屆第二次大會中，提出升格直轄市案（單獨升格及合併升格兩案併陳）「振興中臺區塊產業發展，藉以帶動區域經濟復甦」。臺中市議會作成決議：「同意臺中市升格為直轄市，升格方式請中央決定。」；臺中縣議會第十五屆第二次定期會亦於 91 年 12 月 6 日通過議決：「建請中央儘速推動臺中縣（市）合併升格直轄市」乙案，臺中縣市議長及縣市長皆曾公開說明，協力推動二縣市合併升格為直轄市，共同打造台中都會區之地方生活圈，多年來，臺中縣、市雙方均透過各種方式及管道，持續爭取臺中縣市合併改制直轄市，且地方早已形成共識，並作好充分的準備。

臺中改制為直轄市為歷次總統大選時均被提出當作政見，陳水扁先生於 89 年總統大選時對中部鄉親提出「三個第三」政見，即第三個科學園區、第三個國際機場及第三個直轄市；93 年總統大選期間，連戰先生曾經提出「將臺灣重新劃分成八大區域政府」的改革主張，分別以三個直轄市（含臺中市升格）為核心的北部區域政府、中部區域政府、南部區域政府，另外東海岸成立東臺特別行政區，離島分為澎湖特別行政區、金門特別行政區、馬祖特別行政區，以及全臺灣的原住民自治區；呂秀蓮在擔任副總統時，亦提出另一套改革方案與連戰先生主要分歧點有三：一是名稱為省或區域政府，二是只設一個離島特別行政區或分設澎湖、金門、馬祖，三個行政區三是設立以國土復育為主的高山特別行政區或原住民自治區。馬英九先生於擔任國民黨主席時支時所謂「三都格局」即「臺北縣市與基

隆縣市合併、臺中縣市合併、高雄縣市合併，三大都會區就像三個火車頭，把臺灣這列火車往前拖拉」另並於 97 年總統大選時提出「三都十五縣」行政區域規劃，其中之三都為臺北直轄市都會區（臺北縣市、基隆市三縣市合併為臺北直轄市）、臺中直轄都會區（臺中縣、臺中市二縣市合併為臺中直轄市）、高雄直轄都會區（高雄市、高雄縣二縣市合併為高直轄市）等，由此可見，臺中改制直轄市之議題均受總統候選人所重視，且自馬總統上任後，為落實「三都十五縣」行政區域調整方案，已於民國 97 年 10 月 29 日宣佈，臺中縣市改制直轄市案將在民國 99 年 12 月 25 日實施，其政治上之可行性無庸置疑，茲就臺中縣市合併改制直轄市後可能對於地方政治之衝擊分析如下³：

一、政治版塊的移動

改制後將使原有之選區產生合併，政治勢力的版塊勢必跟著移動，將迫使有意參選的首長或民意代表勢必重新經營選區，而地方派系與政黨也將重組而產生新的競合局面。

目前臺中縣議員選舉區劃分為區域 8 區；平地原住民 1 區；山地原住民 1 區。臺中市議員選舉區劃分為區域 6 區；平地原住民 1 區，二縣市議員席次合計為 103 席。依「地方制度法」修正案第 87 條之 1 第 2 項規定：「改制後第一屆直轄市議員、直轄市長及里長之選舉，應依核定後改制計畫所定之行政區域，劃分選舉區，並於改制日 6 個月前公告。如涉及選舉區變更者，不受公職人員選舉罷免法第 37 條第 1 項但書規定之限制。」，則改制後之選舉區劃分，應依「核定後改制計畫所定之行政區域」來劃分。

惟縣市長與縣市議員於 98 年底改選在即，在馬總統英九的指示下，配合縣市合併的相關作業與法規修正，依「地方制度法」修正案第 87 條之 1 第 1 項：「…縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長之任期均調整至改制日止，不辦理改選。」，規劃將縣（市）議

³ 臺中縣政府、臺中市政府共同擬訂：《臺中縣市合併改制直轄市改制計畫》（臺中縣、市政府）2009.04，P10-15。

員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長之任期均延長至 99 年 12 月 25 日，將較有利地方民選公職人員作因應及日後規劃，可減少反彈。

此外，由於規劃改制後行政區域暫時仍維持現狀，僅將原 29 鄉（鎮、市、區）改設為 29 區。故配合這個合併前提，選舉區劃分如仍依目前的原選舉區不作調整，預計為 16 區，僅將應選名額降低，應可降低對原選舉區議員的衝擊，但應選名額減少致不足 4 席之區，則將影響婦女的保障名額。

以臺中縣市現行選舉來看，雖然歷來選舉還是有政治派系的疑慮存在，惟近幾年來政黨的影響力已高於派系，雖然在縣市合併的誘因下，可能為派系運作重新塑造新的操作空間，而形成臺中縣派系勢力大於臺中市，但也可在政黨強勢的整合下，由具政黨優勢的候選人當選，隨著政治版塊的移動，影響著未來府會政治生態與府際關係的結構。

二、地方民選公職人員參政空間減少

改制前地方民選公職人員總額數，在臺中縣為縣議員 57 人、鄉（鎮、市）長 21 人、鄉（鎮、市）民代表 282 人及村（里）長 411 人；在臺中市為市議員 46 人及里長 214 人，臺中縣市總計共有議員 103 人、鄉（鎮、市）長 21 人、鄉（鎮、市）民代表 282 人及村（里）長 625 人，於全國的政治版圖上，具有舉足輕重地位及影響力不容忽視。

臺中縣、市目前的議員額數合計 103 人，合併改制為直轄市總人口約為 262 萬，依「地方制度法」第 33 條第 2 項規定：「直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表名額，應參酌各該直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）財政、區域狀況，並依下列規定，於各該直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會組織準則定之：一、直轄市議會議員總額，直轄市人口在 150 萬人以下者，不得超過 44 人；最多不得超過 52 人。」及「地方立法機關組織準則」第 5 條第 1 項：「直轄市議會議員總額，不得少於 41 人；直轄市人口超過 125 萬人至 150 萬人者，每增加 7 萬人增 1 人，最多不得超過 44 人；

人口超過 150 萬人者，每增加 14 萬人增 1 人，最多不得超過 52 人。」，依此，未來合併改制後，只能產生市議員 52 人(含平地原住民、山地原住民各 1 人)，將減少議員額數 51 人，只有目前縣市議員總額數的一半。且臺中縣鄉(鎮、市)長 21 人要改官派，鄉(鎮、市)民代表 282 人要廢除，故總共將減少地方民選公職人員有 354 人，在參政空間大幅縮減的情況下，有意在合併改制後投入市議員選舉的人數將大增，可預期競爭之激烈。

改制後議員及鄉(鎮、市)民代表席次變化如下：

表 5-1 改制後議員及鄉(鎮、市)民代表席次變化

項 目	改 制 前		改 制 後
	臺中縣	臺中市	臺中直轄市
議員法定席次數	57	46	52 (含原住民 2 席)
鄉(鎮、市)民代表席次數	282	0	0

三、改制後市議員選舉區之影響：

受到臺中縣市合併改制直轄市的影響，依內政部新修訂的「地方制度法」修正案第 87 條之 1 第 2 項規定：「改制後第一屆直轄市議員、直轄市長及里長之選舉，應依核定後改制計畫所定之行政區域為選舉區，並於改制日 6 個月前公告，不受公職人員選舉罷免法第 37 條第 1 項但書規定之限制。」，亦即依本修正條文規定改制後之直轄市市議員選舉，應依「核定後改制計畫所定之行政區域」劃分選舉區。故臺中直轄市第 1 屆市議員選舉(也就是臺中縣市合併改制直轄市後第一次市議員選舉)，依「公職人員選舉罷免法」第 36 條：「地方公職人員選舉，其選舉區依下列規定：一、直轄市議員選舉，以其行政區域為選舉區，並得在其行政區域內劃分選舉區；其由原住民選出者，

以其行政區域內之原住民為選舉區。」及同法第 37 條：「第 35 條之立法委員選舉區及前條第 1 項第 1 款及第 2 款之直轄市議員、縣（市）議員選舉區，由中央選舉委員會劃分；」規定，將由中央選舉委員會經適當程序完成規劃後公告之有關選舉區之劃分，並於六個月前公告。

表 5-2 目前臺中縣、市議會第 16 屆議員選舉區

選舉區	行政區	應選出市議員席次
	臺中市	
1	中區	6
	西區	
2	北區	7
3	東區	8
	南區	
4	西屯區	8
5	南屯區	6
6	北屯區	10
7	平地原住民	1
臺中市合計		46
選舉區	臺中縣	應選出市議員席次
1	豐原市	8
	后里鄉	

2	神岡鄉	9
	潭子鄉	
	大雅鄉	
3	東勢鎮	4
	新社鄉	
	石岡鄉	
	和平鄉	
4	大甲鄉	5
	外埔鄉	
	大安鄉	
5	清水鎮	7
	沙鹿鎮	
	梧棲鎮	
6	烏日鄉	7
	大肚鄉	
	龍井鄉	
7	大里市	9
	霧峰鄉	
8	太平市	6
9	平地原住民	1
10	山地原住民	1
臺中縣合計		57

如依第 16 屆臺中縣市議員選舉區劃分為 14 個選舉區、1 個原住民選舉區，則將有 7 個選舉區應選名額在 4 席以下，無婦女保障名額，可能引發爭議，中央選舉委員會在進行臺中直轄市第 1 屆市議員選舉區劃分時，將會納

為參考因素。

四、現有鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）民代表會之處理及影響：

改制後臺中直轄市 29 鄉（鎮、市、區）改設 29 區，依現行規定鄉（鎮、市）廢除地方自治團體公法人地位，改制後為市政府之派出機關，鄉（鎮、市）長改為官派，鄉（鎮、市）民代表也在屆滿後廢止；改制後直轄市政府得到了更多的管理權，對於下轄之區（原鄉、鎮、市）有更大控制力，優點為政策更易於貫徹，缺點則為民意弱化，未來補強方式可採增加公民意識、強化民眾參與及加強溝通傾聽民意。

由於臺中縣、市只有臺中縣目前有鄉（鎮、市）公所及代表會的存在，鄉（鎮、市）長改為官派以及廢除鄉（鎮、市）代表會，雖然可以減少政府層級，加強行政效率，惟因有 303 位現任鄉（鎮、市）長與鄉（鎮、市）代表參政空間遭到壓縮，地方政治生態因此而丕變，可能造成市議員參選爆炸的情形，相對的，臺中市因為沒有鄉（鎮、市）公所與代表會，地方政治環境相對穩定許多。

五、改制後之府際關係重構與中部其他縣市之競合關係：

因應近年來全球化衝擊，如 921 地震後國土環境生態問題，重大建設如高鐵通車後空間結構之改變，帶來生產及生活空間之衝擊，亟需全面檢討評估國土開發計畫，如能調整產業結構及區位以健全經濟發展，加強公共建設及落實生活圈建設構想以促進區域均衡發展，縮短城鄉差距，而臺中縣、市合併改制即在此一契機之下蘊育而生，在合併改制後由以往分治的二塊政治版圖合而為一，將對政治造成衝擊，導致府際關係間產生微妙之變化，極需予以重構，又因與周邊縣產生既合作又競爭之態勢，仍需加以探討分析。

（一）府際關係重構

臺中縣與臺中市二行政組織的整併，絕非簡單的 $A+B=C$ 算式，在合併改制的過程中，臺中縣與臺中市內部水平關係，最須要關注的互動議題為組織功能調整合併、財務整合的平衡互利性、人事編制規模的擴大與職等

調升問題以及合併改制後政府版圖的消長與影響，在合併改制後也將論及臺北市、高雄市及臺北縣準直轄市財政競合問題。

一旦臺中縣市合併改制直轄市成為中臺灣的發展核心後，在區域發展上，將可能與領導北臺灣發展的臺北市以及領導南臺灣發展的高雄市，在藉科技聯盟以擴大發展的經濟規模上產生對話；在與周邊縣市的互動上預期產生競爭排擠效應，也可望透過地方區域聯盟成為聯合發展的重要夥伴。

（二）中部其他縣府際之競爭合作

在臺中縣市合併改制後，政治、法制地位提升，因此在對民眾的回應應有新的政策考量，未來臺中市對中臺灣扮演中心角色，而臺中縣則逐漸以衛星與腹地的形態發展，以往在相互不同之行政區域中，其政經發展曾經受到很大的限制，例如臺中科學工業園區計劃納入臺中縣，因事涉不同行政區，導致開發作業延宕多時，影響中臺灣經濟發展。反之，臺中市與臺中縣合併改制，且由中央設計符合「管理經濟」的組織機制，自當有利於中臺灣都會或區域發展。

在區域經濟發展上，臺中縣、市轄區內的中部科學園區、臺中工業區、精密科學園區、中港工業區及加工出口區、臺中縣后里七星農場科學園區，與彰濱工業區、雲林縣斗六科技園區、南投縣南崗工業區等以及未來南投縣中興新村規劃案，如何在資源有限、結構限制與利益競爭互動關係中，進行動態決策，未來將透過與周邊縣成立首長級聯繫會報機制並以火車頭方式，帶動周邊縣的發展與繁榮。

第二節 法律方面之可行性分析

縣市合併議題備受各界矚目，行政區劃於配合國土整體規劃的前題，應尊重民意，並考量經濟效益、均衡區域發展及維持穩定等原則，同時為立公平合理行政區劃程序，對行政區劃的權責機關、應考量因素、調整方式及程序等因素予以法制化。

壹、臺中縣部分

縣(市)行政區域之劃分、調整，依法律規定行之，在相關法律未完成立法前，縣(市)改制為直轄市尚無程序上之依據。由於縣(市)改制為直轄市涉及財政資源之重新調整，對於區域發展也有重大影響，行政院業已指示依「優先立法、全盤規劃、積極推動」之原則辦理

陳水扁總統於 96 年 5 月 23 日公布「地方制度法」第 4 條及第 7 條修正條文，增列第 7 條第 2 項：縣(市)改制為直轄市，如不涉及行政區域之劃分、調整者，縣(市)政府提請縣(市)議會通過後，由內政部轉報行政院核定之，…」，臺中縣政府遂於 96 年 6 月提「臺中縣改制直轄市」案，經臺中縣議會第 16 屆第 3 次定期會審議通過後，並於 96 年 7 月 31 日函請內政部層轉行政院核定。惟內政部於 96 年 12 月 5 日函復：考量縣(市)改制直轄市涉及國土整體規劃、國家資源重新分配，影響層面廣泛，相關法律配套應建置完備，再通盤考量直轄市與縣(市)之規劃設置，執行上才不致有窒礙難行之處。且財政收支劃分法、行政區劃法及地方制度法均已函送立法院審議中，內政部將以全國國土規劃之角度，擘劃我國合理之地方自治全貌，並配合已完成立(修)法程序的升格配套法案，再予循序推動。

貳、臺中市政府部分

- 一、臺中市政府於 95 年 12 月 27 日發函予本市籍立法委員，請於立法院審議地方制度法修正案時，能增訂人口達一百萬以上的省轄市在未改制前能準用直轄市規定。

- 二、臺中市政府於 96 年 4 月 12 日再發函臺中市籍立法委員，請積極爭取人口達一百萬以上的省轄市在未改制為直轄市前，能準用直轄市的規定，以帶動中部地區發展。
- 三、臺中市政府於 96 年 5 月擬具臺中市改制直轄市—修訂地方制度法第四條條文說帖，建請立法院儘速修訂地方制度法第四條條文：人口聚居達一百萬人以上（修訂），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。
- 四、臺中市籍立委為爭取臺中市升格為直轄市，提出「地方制度法第 4 條條文修正案」，立法院於 96 年 5 月 30 日下午 2 時 30 分內政、法制委員會進行審議，立委盧秀燕第 7359 號提案委員會審議結果予以保留，交付政黨協商，至今仍未通過。

參、修法方面：

馬英九生先於競選時提出「三都十五縣」之政見，為實現其競選承諾以展現新政府推動的執行力，馬總統更於 97 年 10 月 29 日宣示，臺中縣市合併改制直轄市將於 99 年 12 月 25 日實施，內政部基於全國國土合理規劃及區域均衡發展需要，於 97 年 10 月 31 日邀集地方政府與法規委員召開「地方制度法」部分條文修正草案聯席審查會議，隨後於 97 年 11 月 6 日內政部部務會報討論通過「地方制度法」部分條文修正草案，增訂縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制直轄市的相關條文，賦予縣（市）單獨或合併改制為直轄市之完整配套及法源依據。行政院於 97 年 11 月 20 日召開院會通過地方制度法部分條文修正草案旋即送立法院審議，立法院審議過程如下：

- 一、立法院於 97 年 11 月 28 日將行政院送審之地方制度法部分條文修正草案排入議程並經一讀會後將交由內政委員會審查。立法院內政、司法及法制、財政委員會於 97 年 12 月 10 日召開第一次聯席審查會議，因部分委員意見仍有歧異，於會中決議於 12 月 17 日召開公聽會並擇期再審。

- 二、立法院內政、司法及法制、財政委員會於 97 年 12 月 25 日召開聯席審查會議，再次審查「地方制度法部分條文修正草案」，會中除該草案第七條之二及第八十七條之二通過外，其餘均須交由朝野協商（期間為 1 個月）。
- 三、立法院第 7 屆第 2 會期內政委員會於 97 年 12 月 17 日（星期三）召開「地方制度法修正草案」公聽會，邀請各縣（市政府及專家學者參加以聽取各界意見。
- 四、內政部為推動「縣市合併及改制」政策，委託國立臺灣大學於 98 年 2 月 21 日（星期六）舉辦「縣市合併及改制公聽會」，邀請縣（市）政府、縣（市）議會、社會賢達及開放電子媒體與平面媒體參加，以廣徵各界意見，俾供政策規劃之參考。
- 五、為爭取儘速通過地方制度法修正案，以達成臺中縣市合併改制直轄市重大政策，帶動中臺區塊繁榮發展，臺中縣縣黃仲生、臺中市市長胡志強先生暨臺中縣、市籍立法委員等一行 13 人，訂於 98 年 3 月 24 日（星期二）上午 10 時 30 分拜訪立法院各政黨黨團並於當日上午 11 時 30 分拜會立法院院長王金平先生獲得一致支持同意地方制度法修正案。
- 六、立法院第 7 屆第 3 會期第 7 次會議審議第 5 案地方制度法部分條文修正草案，下午 15 時 15 分審議並在 15 時 32 分三讀通過，賦予縣（市）合併改制直轄市法源。
- 七、立法院三讀通過地方制度法部分條文修正案，其附帶議決如下：
 - （一）行政院應於本法正通過後 2 個月內，提出財政收支劃分法通盤修正案及行政區劃法草案，送立法院審議。
 - （二）有關縣（市）合併改制後，原有山地鄉改為區，其區長應由山地原住民擔任；另原住民民意代表參政權應如何保障部分，請行政院原住民族委員會於 2 個月內召開公聽會凝聚共識後，由內政部併同檢討現行地方制度法第 33 條有關直轄市原住民議員席次保障之規定，研擬修正草案送立法院審議。

(三) 擬於 99 年 12 月 25 日單獨或合併改制直轄市之縣市，應擬具改制計畫，經議會同意後，限於 98 年 5 月 31 日前送內政部，內政部應本於一體適用原則，不主動提出改制計畫。

(四) 行政院核定內政部所報縣市改制計畫過程應本公平、公正、公開之原則辦理。

八、中央刻正草擬訂定行政區劃法及修正財政收支劃分法草案於期限內送立法院審議，以早日完成行政三法，使縣市改制直轄市之配套法案完備，以收改制之效。

第三節 財政方面之可行性分析

壹、臺中縣市合併改制為直轄市之優點

一、相較於縣(市)，直轄市於財政收入方面一直處於相對優勢，以臺北縣為例，臺北縣 97 年度升格為準直轄市後增加財源約 360 億元，如以臺中縣市人口合計數約 261 萬(臺中市 106 萬+臺中縣 155 萬)約為臺北縣人口 380 萬之 68%估計之，則臺中縣市合併升格後可增加之財源約可增加 245 億元(360 億元×68%)，如再以 96 及 97 年度預算規模設算平均每人享有歲出，臺中市 96 年度及 97 年度分別約 31,000 元及 33,000 元，臺中縣 96 年度及 97 年度分別約 26,000 元及 25,000 元，如臺中縣市合併後，則平均每人享有歲出可提升至 37,854 元。

二、臺中縣市合併升格後由於財政規模擴大，可由中央獲配之財源將可大幅增加，以臺北縣為例，其 97 年度獲配之中央統籌稅款為 342 億元，相較之下，臺中縣及臺中市獲配之中央統籌稅款各為 85 億元及 33 億元，合計 118 億元，較臺北縣短少 224 億元，如新版之財劃法修正通過，臺北縣之財源更可再增加 261 億元，增加後約達 603 億元。

三、臺中縣市合併升格後，工商腹地大幅擴大，且將共擁有具發展潛力之臺中港與清泉崗機場，再者，透過政府政策之發展，未來臺中港將發展成為臺灣地

區亞太海運轉運中心之重要輔助港，並且藉由高鐵、中山高速公路、第二高速公路、西濱快速道路、東西向快速道路及未來大臺中捷運系統之興建，將構成中部完整之交通路網，藉此發展大臺中成為振興我國下一波經濟發展之主力，相信結合轄內之機場及港口，將使臺中成為中部工商重鎮，並成為帶動鄰近縣市整體發展之火車頭。

四、過去政府的資源投入和建設偏重於南（高雄市）北（臺北市）部，對於中部地區建設的推動較為疏忽與緩慢，臺中縣市合併改制後，將使北、中、南三個區塊均衡發展，所帶動附近縣市發展之經濟效益，將遠超過由中央補助地方或修改財政收支劃分法增加財源之效益。如同招商投資帶動周邊商機與發展之效益，遠超過直接對業者課稅之經濟效益。

貳、臺中縣市合併為直轄市之缺點

- 一、以 96 年度決算數來看，目前臺中縣債務餘額約為 343 億元，如再加計 97 年度新增之債務，推估臺中縣之債務更高達約達 500 億元至 600 億元，臺中縣市合併後，相關之債務如何彌平，將會是首先要面對之課題。
- 二、臺中縣市合併升格為直轄市後，將增加可觀之人事費、法定支出、業務擴編及移轉所需經費、資本門建設經費等，且有多項事務預算，包括高中職學校、勞健保補助款及臺中捷運等，原本將由中央直接埋單或給予大部分補助之部份，將改由直轄市負擔，惟如新版之財劃法修正通過，推估每年約可增加 250 億元至 350 億元之財源，故評估臺中縣市合併後之財務狀況應屬短空長多。

第六章 結論

對未來臺灣地區空間架構，以地方階層所規劃的生活圈做為行政區域調整的主要考量基礎；尤其如何促動都會帶的區域建設並達成區域均衡發展目標，將是行政區劃變動的重要思維架構，而目前如以國土規劃以提昇國家競爭力為考量，臺中都會區應是行政區劃變動，最具可行性和效能性的地區之一。

第一節 研究發現

壹、臺中縣市合併改制直轄市可以帶動中部地區繁榮與發展

中臺灣位居於臺灣南來北往綿密的交通路網中心，不但是兩岸直航及國際經貿的重要基地，同時也是苗栗以南、雲林以北，六百萬居民的政治、經濟、文化、生活重心，亦是穩定臺灣政經發展最重要的基礎，而在行政區域內除農業、觀光資源豐厚外，工商業發達、港口、水利、電力、交通等各方面的基礎建設完備，並擁有臺中港、清泉崗機場、高鐵、臺鐵山海線、國道一、三、四、六號高速公路等，陸海空各項運輸系統完備，加上大都會歌劇院、國立美術館、自然科學博物館、世貿中心、藝文中心、洲際棒球場等人文、藝術展演場地及運動設施，交通及人文軟硬體指標在臺灣各區塊中均堪稱第一。

在臺中縣市合併改制直轄市後，以「臺中都會生活圈」為核心的「中臺區塊」，將成為就學、就業、消費、醫療最重要的樞紐，配合中部科學園區的開發及兩岸通航，更將躍升為擁有國際性海、空港的國際級都會城市，區域性人流與物流營運站之潛力不容小覷，更可提昇中部大都會的行政層級，有效改善既有的財政狀況，統一區域行政事權，解決目前縣、市共同存在的問題，長程規劃中部區域整體建設，亦有助於都會生活圈及「中臺區塊」的共同發展。

貳、臺中縣市合併改制直轄市可提升城市競爭力

臺中縣市未來發展定位以臺中市為商業、教育、文化核心區，以臺中縣現有都市計畫區為臺中市的住宅衛星都市，以臺中縣非都市及鄉村區為產業發展腹地，以更大的格局及發展腹地面對國際化的挑戰。其次，新臺中市的周邊縣市也有機會在此基礎上，發展以鄉村為主的相關產業，例如休閒農業等，唯有如此，中臺灣各縣市才有機會在各自分工合作的基礎上，面對來自北部與南部及亞洲各大都會的挑戰，走出921震災及金融風暴後的新契機。

在臺中縣市合併改制直轄市後，將以宏觀的格局規劃中部區域發展，並以『中臺區塊』（包含臺灣中部六縣市：苗栗縣、臺中縣、臺中市、彰化縣、南投縣及雲林縣）的共榮共存的發展為理念，以改制後的大臺中都會區作為中臺區塊的核心與旗鑑城市，人口總數近 600 萬，亞洲排名第 13 大城（排名第 1 為擁有 2500 萬人口的日本東京區塊），論規模遠大於愛爾蘭、新加坡、盧森堡等國家。這樣優越的條件，正說明著中臺區塊的經濟發展潛力。

臺中縣市合併改制後，城市人口約262萬人，在亞洲地區城市規模之排名可望大幅提昇，於此同時，新的臺中市將同時擁有國際海港、國際空港、高鐵特區、鐵路山、海線、四條國道（一、三、四、六號）及十八所大學院校，因此大臺中將是臺灣唯一具有國際機場、港口與科學園區的直轄市，在成為兩岸通商後，臺中市將是東亞最具有競爭潛力的新興都會，配合國際機場與港口轉運，結合科學園區的高科技產業，除了將會帶動臺中市成為科技市國際城外，更可大大提升大臺中地區之城市競爭力，在世界之舞臺上站有一席之地。

表 6-1 東亞各主要城市、面積人口一覽表

城市別	面積（平方公里）	人口（2007 年）	備 註
北京市	16,800.00	16,330,000	
上海市	6,340.50	13,788,600	
東京	2,162.00	12,550,000	
首爾	605.33	10,356,000	
香港	1,104.04	6,963,100	
曼谷	1,568.70	6,500,000	(2004 年人口普查)
新加坡	707.10	4,483,900	
大阪	221.96	2,641,893	
臺北市	271.80	2,630,515	
臺中縣	2,051.47	1,552,987	
高雄市	153.60	1,522,656	
臺中市	163.40	1,061,065	
澳門	29.20	543,000	

資料來源：維基百科全書

<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E9%A6%96%E9%A1%B5&variant=zh-tw>

參、臺中縣市合併改制直轄市是可行性是非常大

從前總統陳水扁先生在民國 89 年總統大選時，即提出在中部地區設置第三個國際機場、第三個科學園區及第三個院轄市的「三個第三」政見到馬總統在競選時提出「臺中縣市升格直轄市或三都十五縣」國土規劃改造政見，由此可知總統大選時各候選人皆以中部地區設置直轄市為其政見，也顯見臺中縣市合併改制直轄市之議題最受重視，又加上臺中市長胡志強頂著強大的政治光環，個人魅力足夠，且在爭取改制直轄市上一直努力不懈並受中央所重視。

又因臺中地區位處臺灣的中心位置，是臺灣的三大都會之一，位處東經 120.4 度，北緯 24.09 度，屬盆地及自然山嶺地形，總面積 2,214 萬 8,968 平方公里（其中臺中市 163.426 平方公里、臺中縣 2,051 萬 4,172 平方公里），終年陽光普照、氣候宜人，年均溫 23℃，年雨量 1,700 毫米。臺中縣市總人

口數 262 萬 7,991 人（截至 98 年度 3 月底，臺中市 106 萬 8,537 人、臺中縣 155 萬 9,454 人），為中部首善之區，轄內除農業、觀光資源豐厚外，港口、水利、電力、交通等基礎建設亦完備。境內有臺中港、清泉崗機場、高鐵、中山高速公路、第二高速公路、鐵路…等，不僅是中臺灣交通及運輸的樞紐，且工商業發達，文教、公共設施及生活機能完善，配合中部科學園區的開發及兩岸通航，更具備發展為擁有國際性海、空港都會的絕佳條件。

因地方制度法部分條文三讀通過後，在各縣市政府紛紛提改制計畫送內政部中，臺中縣市合併改制是最受重視也是符合馬英九總統「三都十五縣」之政策，所以臺中縣市合併改制直轄市之可行性是最高的，在種種有利的條件與政策窗開啟的同時，臺中縣市合併改制直轄市可望於 99 年 12 月 25 日實施。

第二節 研究建議

壹、行政區劃應基於全國國土合理規劃及區域均衡發展之考量

行政區劃應配合國土整體規劃，並考量行政區域人口規模、歷史沿革、自然及人文資源之合理分配、族群特性、語言、宗教及風俗習慣、都會區、生活圈或生態圈、地方財政等諸多因素相聯繫的，最重要為區域均衡發展並提升臺灣城市競爭力及平衡國家整體區域發展。

立法院於 4 月 3 日三讀通過通過「地方制度法部分條文修正案」，賦予縣市單獨或合併改制直轄市之法源，於同法第 7 條之 1 規定：「內政部基於全國國土合理規劃及區域均衡發展之需要、擬將縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市者，應擬訂改制計畫，徵詢相關直轄市政府、縣（市）政府意見後，報請行政院核定。」據此，內政部可基於全國國土合理規劃及區域均衡發展之需要，可將縣（市）改制或合併改制直轄市自行擬訂改改計畫並徵詢縣（市）政府意見後，報請行政院核定，內政部有其主導權，但通過地制法之同時亦有附帶議決第 3 項，擬於 99 年 12 月 25 日合併改

制直轄市之縣市，應擬具改制計畫，經議會同意後，限於 98 年 5 月 31 日前送內政部，內政部不主動提出改制計畫。此項結論影響極大，尤其是 99 年 12 月 25 日擬合併改制直轄市者，必須由下而上發動，不確定性大大增加。

而行政區劃應本於國土規劃及區域均衡發展為考量因素，由中央以宏觀的視野及站在制高點上採由上而下之方式來發動行政區域的變動，做整體考量為上策，如今採由下而上之方式，放任各地方政府各自為之，不論是採單獨改制（如臺北縣、桃園縣、彰化縣等）或是合併改制（如臺中縣市、雲林縣與嘉義縣、高雄縣市等）地方政府紛紛爭取欲改制為直轄市，並各自擬訂改制計畫並經議會同意後送內政部審議，如此，是否有國土規劃之考量或只有政治之考量為其宗旨，若是行政院對於送改制計畫之縣市皆通通有獎核定為直轄市，因此是否能提升臺灣整體競爭力不無疑義。

貳、中央就縣市改制直轄市應有完整配套措施

所謂行政三法係指地方制度法、行政區劃法及財政收支劃分法等，依據地方制度法第 7 條第 1 項規定：「省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區」以下簡稱鄉（鎮、市、區）」之新設、廢止或調整，依法律規定行之」，其法律規定行之係指的就是行政區劃法，另有關中央統籌分配稅款，直轄市占統籌分配稅款 43%、各縣市只占 39%，由此觀之，統籌分配稅款是地方收入之財源，僅北高二個直轄市就分配到 43% 的統籌分配稅款而其他 21 縣市就只能在 39% 範圍內分配到統籌分配稅款，如此的差別待遇，無怪乎各縣市政府紛紛想改制為直轄市，使之有較充裕之財源以建設地方。

地方自治之所以能夠形成並發展，是因為它發揮其特有的政治功能。基本上，可區分為兩點：第一是民主的功能，地方自治的首要功能是在於，可以防止中央過度集權。第二是效率的功能，政府的存在是為了為服務社會，並對社會進行管理。為使政府的管理和服務能有更有效的進行，地方自治是一個良好的途徑。而地方制度法提供地方政府自治之法源基礎、行政區劃法

係為便於施政而劃定治理範圍，其劃定之目的在確認各地方政府權力行使、責任歸屬、管轄居民及財政取得之範圍，而財政收支劃分法係為中央與地方政府收支間之權責事宜，那些屬於中央，而那些是屬於地方均有詳細規定，亦關乎地方政府之發展與財政之調度。行政三法是相補相成的、缺一不可。

而現今為了儘速兌現馬總統所提「三都十五縣」之政策，於是急就章推動地方制度法部分條文修正案並於立法院三讀通過，賦予縣市改制直轄市之法源，但攸關地方行政區劃事項之行政區劃法及財政收支方面之財政收支劃分法並未一併加之三讀通過，依地方制度法修正草案第 7 條第一項規定：「省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區〔以下簡稱鄉（鎮、市、區）〕之新設、廢止或調整，依法律規定行之。…」，臺中縣市如合併改制直轄市，為平衡城鄉及行政區域差距，理應調整合併後現行 29 鄉鎮市區之行政區域，然鑒於相關法源「行政區劃法」尚未完成立法，故改制後暫時維持現狀，將 29 鄉鎮市區改為 29 區，其行政區域範圍、人口及面積皆不變。另就財政收支劃分法方面，臺中縣（市）合併改制為直轄市，將牽動地方政府間之財源分配，稅課收入及中央統籌分配制度均需配合調整，但至今仍舊尚未三讀通過，將來如何分配亦是一項重要之課題。是故政府在實施重要政策之前，應有其完整之配套措施以供其遵循，並畢其功於一役，而不是頭痛醫頭、腳痛醫腳之方式為之。

參、核定改制直轄市應儘速為之

中央於修訂地方制度法部分條文修正案時，有考量到 98 年 12 月 5 日地方將有縣市長、縣市議員、鄉鎮市長之選舉，於是在地方制度法第八十七條之一第一項規定：「縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，應以當屆直轄市長任期屆滿之日為改制日。縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長之任期均調整至改制日止，不辦理改選。」，臺中縣市合併改制直轄市，改制計畫如經行政院核定，由內政部公

布並公告改制日期為 99 年 12 月 25 日，則臺中縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長之任期均延長至 99 年 12 月 25 日，將較有利地方民選公職人員地方服務及日後規劃。

地方制度法第八十七條之一第二項及第三項規定：「改制後第一屆直轄市議員、直轄市長及里長之選舉，應依核定後改制計畫所定之行政區域為選舉區，於改制日十日前完成選舉投票。

前項直轄市議員選舉，得在其行政區域內劃分選舉區；其由原住民選出者，以其行政區域內之原住民為選舉區；直轄市議員選舉區之劃分，應於改制日六個月前公告，不受公職人員選舉罷免法第三十七條第一項但書規定之限制。」，據此，直轄市議員選舉應由中央選舉委員會依法劃分改制後第一屆臺中直轄市議員選舉區，並於改制日 6 個月前公告。

但由於縣市長、縣市議員、鄉鎮市長之選舉將於 98 年 12 月 25 日投票，至遲於 98 年 9 月 4 日發布選舉公報，地方制度法於 98 年 4 月 3 日三讀通過後，因附帶議決第 3 項，擬於 99 年 12 月 25 日單獨或合併改轄市之縣市，應擬具改制計畫，經議會同意後，限於 98 年 5 月 31 日前送內政部，內政部不主動提出改制計畫。據此，內政部將於 98 年 5 月 31 日才截止收件，6、7、8 月才能正式開始審核，時程如此緊迫，擬參選者不知是否要選，而選民亦是一片茫茫然，造方地方人心不安，為避免此一問題，內政部應儘速訂定審查標準並加快審查腳步後送行政院核定，使未核定通過之縣市能提早規劃選舉事宜，對於地方民選公職人員亦能及早佈局以利選戰來臨，而不至於措手不及。

參考文獻

王保鍵（2004），〈論直轄市與縣市公投合併升格〉，《行政暨政策學報》，第 39 期，頁 1-32。

王靜怡（2003），《行政轄區調整對地方財政衝擊之研究-以台中縣市升格為例》，逢甲大學都市計畫所碩士論文，未出版。

中國地方自治社論（民 91b），〈台灣地方行政區域調整的可能方向〉，《中國地方自治月刊》，第 55 卷 4 期，頁 2-3。

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。

江大樹（民 90），〈論行政區劃與府際關係的相互影響性〉，《中國地方自治月刊》，第 54 卷 6 期，頁 13-26。

紀俊臣（2005），〈單一選舉區劃分與行政區劃〉，【線上資料】，
<http://www2.thu.edu.tw/~sosc/urc.files/download/110408.pdf>，2008/6/10。

陳文雄（2001），《行政區劃調整之研究-以台中縣市改制直轄市為例》，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文，未出版。

陳重廷（2001），《台灣行政區劃調整之研究-兼論大台中都會行政區劃之遠景》，國立政治大學，中山人文社會科學研究所碩士論文，未出版。

陳世宗（2008），〈改制直轄市 中縣考慮單獨爭取〉，《中國時報電子報》，【線上資料】，
<http://times.hinet.net/times/article.do?newsid=1606005&option=society>，2007/07/04。

黃瑞琪（2002），《臺中縣市合併升格直轄市組織設計之研究-人力資源管理理論之應用》，東海大學政治學系碩士論文，未出版。

葉智章（2004），《臺中縣市合併升格直轄市政府機制設計之取向》，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文，未出版。

張孟湧 (2007),〈新修地方制度法 中市升格夢碎 政治人物搶選票 打出縣市合併升格口號 中部民眾無法接受〉,【線上資料】,財團法人國家政策研究基金會,
<http://www.npf.org.tw/particle-2206-1.html>, 2007/5/7。

張翔一 (2007),〈亞半球創意城市 台中 文化搭台,讓經濟唱戲〉,《天下雜誌》, 398 期,頁 202-213。

諸葛志一 (2008),〈胡志強提中市兩階段升格〉,《中華日報電子報》,【線上資料】,
<http://www.cdnnews.com.tw/20080523/news/dfzh/800070002008052218200015.htm>, 2008/5/23。

劉坤鰐 (1991),《地方政治菁英政治行為之研究-台中市升格直轄市之爭議》,東海大學公共行政研究所碩士論文,未出版。

范彩雲 (2008),《建立台中 IMAGE 以推展台中成為國際觀光休閒城市》,臺中市政府 97 年度自行研究報告,未出版。

席代麟 (2009),〈從三都十五縣談臺灣的行政區劃〉,《中國地方自治》,第 62 卷第 1 期,頁 4-21。

劉佩怡 (2009),〈台灣行政區劃的新方向——「三都十五縣」利弊分析〉,《中國地方自治》,第 62 卷第 1 期,頁 22-36。

黃正雄 (2009),〈地方制度法之制定、施行與展望〉,《中國地方自治》,第 62 卷第 1 期,頁 37-62。

臺中縣政府、臺中市政府 (2009),《臺中縣市合併改制直轄市改制計畫》,臺中,未出版。

《中臺灣區域國際化發展論壇》(2006, April 14),中台灣區域學會,臺中。

《國土空間發展策略規劃 全國會議》(2009),行政院經濟建設委員會,臺北。

《縣市合併升格後中臺區塊發展遠景論壇》(2009),行政院經濟建設委員會,臺中。