東海大學行政管理暨政策學系碩士論文

指導教授：魯俊孟　博士

臺中市行政區劃之研究

研究生：林靖勳

中華民國一〇一年七月

摘要

由於我國自民國三十九年劃定現行地方行政區域以來，除了民國五十六年台北市與民國六十八年高雄市，分別併入鄰近若干鄉鎮而升格為直轄市外，至今尚未再進行大規模的行政區域調整。在這期間，臺中地區亦有升格為直轄市之呼聲，卻因多方條件未能配合，以及地方自治及行政區劃法制未致健全，以至於中部地區始終無法形成一個直轄市；在精省之後，臺中地區的政經地位更為式微。而至2006年5月，地方制度法修正，台北縣准用若干直轄市之規定，除了進一步引發各直轄市與其他縣市之間的財政分配的問題，也突顯出我國北、中、南區域發展失衡的問題。由於數十年來環境變遷與發展，各地方人口密度、經社條件差距甚為懸殊，影響國家財政與經建資源合理分配，不僅嚴重阻礙地方均衡發展，也無法建立中央與地方「資源共享」之夥伴關係，形成地方自治民主之重大障礙。

在都會生活圈的急速擴張下，往往須跨越既有縣市行政區域界線才能有效地進行整體的規劃、擬定與推動。在行政院審議完成並核准台北縣、臺中縣市等地方縣市於九十九年底改制升格為直轄市後，未來我國將形成台北、臺中、高雄三大都會生活圈以及五大直轄市之格局，行政院並希望未來可以朝向台灣七大區域均衡發展之方向前進。唯要落實區域均衡發展之目標實不容易，因為在三大都會區、五大直轄市的建構與發展過程中，仍會有若干縣市因為未能併入直轄市，以致於出現同一區域內各直轄市和縣市的建設發展難以同步進行的問題。

本研究之主要目的，係以臺中市政府單位與民意機關為主要調查對象，以都市治理與行政區劃相關理論為基礎，輔以日本市町村合併相關文獻和次級數據資料作為行政區劃考量標準之根本，以期提供未來相關行政區劃的實務規劃思考的參考標準，以及為國土規劃與地方均衡發展政策構思有效的理論與實務運作模式。在理論方面，融合都市治理與行政區劃之概念，檢視與建構符合民意所向及區域均衡發展之行政區劃模式。而在實務目的上，本研究欲強調公民觀點在國土規劃等相關政策中之重要性，以利未來相關政策推動之參考；最後，本研究將嘗試提出臺中市未來可行之區劃方向，作為臺中市政府與相關單位在行政區域調整時之參考。

關鍵詞：行政區劃、都市治理、市町村、區域均衡發展

目錄

謝誌
摘要
第壹章　緒論 1
第一節　研究背景與動機 1
第二節　研究目的與問題 7
第三節　研究流程 9
第貳章　文獻檢閱與理論探討 11
第一節　行政區劃相關文獻檢閱 11
第二節　都市治理理論與行政區劃 24
第三節　行政區劃相關理論 30
第四節　日本市町村合併 38
第參章　研究設計與方法 44
第一節　研究架構 44
第二節　研究範圍與對象 47
第三節　研究方法 48
第四節　研究限制 53
第肆章　訪談整理與分析 54
第一節　臺中市政府機關之看法 56
第二節　民意代表之看法 66
第三節　專家學者之看法 75
第四節　綜合分析 89
第伍章　結論 108
第一節　研究發現 108
第二節　研究建議 110
第三節　後續研究建議 113
參考文獻 114
附錄一　訪談提綱 118
附錄二　訪談逐字稿 121
附錄三　行政區劃法草案總說明 167

圖目錄

圖 1- 1：行政院核定申請合併改制直轄市結果.....2
圖 1- 2：臺中市 29 個行政區示意圖.....6
圖 1- 3：研究流程圖.....9
圖 2- 1：日本地方政府種類.....18
圖 2- 2：市町村合併類型圖.....39
圖 3- 1：研究架構圖.....45
圖 4- 1：臺中市第一屆直轄市議員選舉區劃分簡圖 93
圖 4- 2：水湳經貿園區與鄰近地區之區位關係圖 95
圖 4- 3：臺中市各行政區人口數比較圖（截至 2012 年 4 月） 97
圖 4- 4：大臺中 BRT 路網示意圖（草案） 98
圖 4- 5：臺中捷運烏日文心北屯線路線圖 99
圖 4- 6：臺中市山海花都帶狀旅遊示意圖 101

表目錄

表 3- 1：臺中縣市合併前各行政區列表.....47
表 3- 2：訪談提綱轉換表.....50
表 4- 1：訪談對象列表.....54
表 4- 2：臺中市市議員選舉區劃分.....91
表 4- 3：臺中市政府警察局轄區分佈.....92
表 4- 4：臺中市立法委員選舉區劃分.....90
表 4- 5：臺中市各行政區人口數（截至 2012 年 4 月）.....96
表 4- 6：臺中市警察局轄區與市議員選區比較表.....103

第壹章　緒論

第一節 研究背景與動機

一、　研究背景

臺灣現今面對全球化快速的發展，與亞太地區經濟整合的趨勢，勢必要不斷提升競爭力，才能確保在國際上的優勢。然而，在提升國家競爭力之際，臺灣也必須兼顧區域的均衡發展，以避免城鄉差距持續擴大（行政院，2009）。馬英九（2002:109-111）先生競選總統前，即指出國土規劃與行政區域調整對國家發展有深遠的影響，其認為我國面臨了競爭無力、治理無效等主要問題，為解決這些問題，治本之道在於打破行政藩籬、整併縣市，重視鄉鎮市治理問題以及中央權力下放，並將臺中縣市合併做為啟動改革的列車，確立三都的格局。[1]此乃「三都十五縣」的主要思維，[2]亦是著眼於前述「提升國家競爭力」及「區域均衡發展」的目標；即立基於既有的行政區劃基礎，將可能阻礙都會區整合發展的界線加以去除，以整併的方式，擴大現有直轄市與市的轄區，在縣市層次上並未大幅度改變現有的行政界線，只是將既有界線取消，進行縣市的整併（黃建銘，2009：B1-2-6）。[3]此概念經行政院各部會詳細審議之後，已形成一套縝密的國土發展計畫。

我國自民國 39 年劃定現行地方行政區域以來，除了民國 56 年臺北市與民國 68 年高雄市分別併入鄰近若干鄉鎮而升格為直轄市外，至今尚未再進行大規模的行政區域調整。在這段期間，臺灣地區人文條件、社經發展與交通建設，已經大幅改變各區域共同生活環境之範圍，而且各縣市、鄉鎮之人口增減與流動幅度

---

[1] 前總統陳水扁先生早於民國 89 年總統大選時，即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直轄市－「三個第三」政見，惟於其 8 年任期內，雖經一再宣示推動，但在中部設置第三個直轄市的承諾，至卸任仍無法落實。且自省虛級化後，北、高二市挾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（臺中縣市合併改制計畫，2009：1）。

[2] 所謂的「三都」，即是指發展臺灣西部平原的三個大型都會，亦即成立「臺北都」（合併臺北市、臺北縣與基隆市）、成為「高雄都」（合併高雄市與高雄縣）以及「臺中都」（合併臺中市與臺中縣），藉由擴大「三都」的轄區，使我國具有三個具有海、空港的大型都會，進而帶動國家競爭力。另一方面，將新竹市與新竹縣、嘉義市與嘉義縣以及臺南市與臺南縣分別合併，並一律改稱為縣，以解決縣市切割所造成的不當發展。復計入原來的桃園縣、苗栗縣、南投縣、彰化縣、雲林縣、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、台東縣以及澎湖縣、金門縣以及連江縣，共計「十五縣」（黃建銘，2010：C4-2-1）。

[3] 以本研究之臺中市為例：為維持臺中縣(市)之行政區穩定，合併改制直轄市前，原轄鄉鎮市及村、里，除特殊情況外，其行政區域衣改制計畫所載，不宜變動。另臺中縣(市)合併改制直轄市後，除原山地鄉或偏遠地區外，待「行政區劃法」完成立法後，應以 20 萬人至 30 萬人為一區之原則，進行區之整併，以建立行政區域之合理規模（行政院函，院臺秘字第 0980051001A 號）。

很大，地方人口密度及社會結構與以往大不相同；同時臺灣五十年來經濟快速成長，工業化、都市化之現象，也造成各地經濟條件的變遷，進而形成區域發展落差。而臺中地區雖有升格為直轄市之呼聲，卻因多方條件未能配合，以及地方自治法與行政區劃法制未致健全，以至於中部地區始終無法形成一個直轄市；在精省之後，臺中地區的政經地位更為式微。直至 2006 年 5 月，臺北縣准用若干直轄市之規定，除了進一步引發各直轄市與其他縣市之間的財政分配的問題，也突顯出我國北、中、南區域發展失衡的問題。此外，臺灣地區超過 30%的人口，與過量的政經社會精華，集中在百分之 5%的土地上，造成各區域經社發展生態失衡。不但形成現行行政區域與生活圈脫節，難以統籌規劃區域公共設施，實有違國土整體開發與利用的目標。同時，行政區域遲未進行重劃，勢將造成財政資源無法合理分配與有效運用，以及基層行政組織編制與人力資源調配不符實際需求之情形，長期下來將使區域發展的差距持續擴大，進而影響國家整體的發展與進步（趙永茂、陳華昇，2003：63；陳華昇，2009a），亦會嚴重阻礙地方均衡發展。

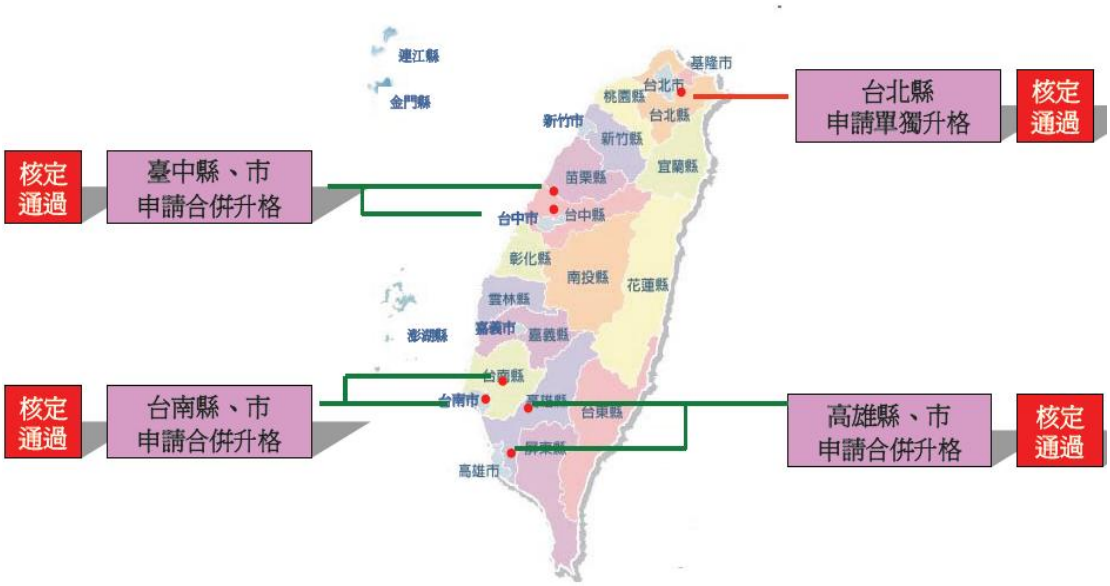

圖 1- 1：行政院核定申請合併改制直轄市結果
資料來源：行政院研究發展考核委員會

然而，面臨諸多縣市以透過合併而申請改制直轄市的風潮，經過審查後行政院核定設立四個新直轄市（詳見圖 1-1）；[4]至此，「三都十五縣」原先的內涵已被調整，原先之設計僅試圖建立三個大直轄市，但最後直轄市的總數卻達到五個。儘管此次的行政區域規劃遭致諸多負面的批評，甚至包含許多政治算計的臆測，

[4] 「臺北縣改制計畫」、「臺中縣（市）合併改制計畫」、「臺南縣（市）合併改制計畫」、「高雄縣市合併改制計畫」，自即日起生效；並自中華民國九十九年十二月二十五日，臺北縣改制為「新北」，臺中縣（市）合併改制為「臺中市」，臺南縣（市）合併改制為「臺南市」，高雄縣市合併改制為「高雄市」（行政院函，台內民字第 0980162925 號）。

使得行政區域的劃分不只是藉由國土空間重構以提升國家競爭力的願景而已，更牽扯許多複雜的政治關係，突顯了行政區劃的高度複雜與困難（黃建銘，2010：C4-2-1）。在行政院審議完成並核准臺北縣、臺中縣市等地方縣市於九十九年底改制升格為直轄市後，[5]未來我國將形成臺北、臺中、高雄三大都會生活圈以及五大直轄市之格局，行政院並希望未來可以朝向臺灣七大區域均衡發展之方向前進（陳華昇，2009b）。

二、　研究動機

由上述改制之發展可得知，我國至今除了原有的臺北市之外，目前已成功合併、改制升格為直轄市的有新北市、臺中市、臺南市、高雄市四都。在當前全球都會發展、區域整合的情勢下，地方縣市與其都會地區為因應全球各大都會和區域的競爭挑戰，都面臨調整行政區域、提昇行政區層級，以帶動政經社會發展的壓力。然而，行政區域的調整不僅涉及行政區域的重劃與整併，更牽涉諸多問題。國土規劃必須從國家整體利益來衡量，乃是屬於中央政府的政策問題，這是我國憲政法制上所規範的中央權限，地方政府無論如何高瞻遠矚，基本的考量仍脫離不了濃厚的地方主義色彩，以這樣的觀點進行縣市合併，是否能夠解決長期以來地方資源分配不均與社會經濟發展不平衡的問題，實令人存有疑惑（丘昌泰，2001）。行政區域的合併問題無論在學術界或實務界都曾引發大規模的論戰；然而，本研究整理多位學者研究後，目前我國的行政區劃實存有幾項令人憂心的缺點：

第一，過去行政區劃的考量過於強調財政因素。由於各縣市政府的財政普遍拮据，各地方鄉鎮市更是如此，基於分食財政大餅的考慮大多會主張重新劃分行政區域；一旦行政區劃的結果造成了財政資源的減少，則必然會轉向反對立場(丘昌泰，2001）。

第二，行政區劃模式容易挑起敏感的政治神經。多方學者專家、地方民意代表、鄉鎮市長等人在「臺中縣市行政區劃座談會」中，[6]幾乎都贊成以長遠眼光從都市發展、提昇城市競爭力、行政管理等方向考量重新調整行政區域；然而多數人皆認為行政區域重劃與選區息息相關，未來也傾向回歸到大選舉區制，以提升議員格局與民意廣度。而臺中市副市長認為規劃的考量可以從三方面著手，即

[5] 2009 年 7 月 2 日行政院院會核定通過「臺中縣市合併改制直轄市改制計畫」。內政部於 2009 年 9 月 1 日發布：「臺中縣(市)合併改制計畫」，自即日生效；並自 2010 年 12 月 25 日，臺中縣（市）合併改制為「臺中市」(臺中縣市合併升格專屬網站，http://big.taichung.gov.tw/progress.asp，檢閱日期：2009 年 12 月 6 日。

[6] 詳情請參照：臺中市政府新聞處，http://news.tccg.gov.tw/internet/main/docDetail.aspx?uid=1408&docid=24187，檢閱日期：2010 年 11 月 25 日。

議員選區、地政事務所管轄區域以及警察分局的轄區，因為三者都有其人口數、交通動線、生活圈等的相近性；而僅有少數臺中市議員如李中、劉國隆建議區域重劃應從生活圈、都市發展的考量著眼，也期許未來大臺中的市議員摒除政治、選舉的私利，為未來的臺中市展現更大的格局。[7]由此可知，未來進行行政區劃時勢必難以脫離政治考量。從過去相關的研究中亦可發現，行政區劃多會將選區劃分納入考量範圍，以選舉區塊劃分和政治勢力分佈作為主要劃分重點。但是本研究認為，在目前黨派關係緊張之情勢下，區域調整合與重劃如同一顆不定時炸彈，其後果與影響難以評估；此外，政府在進行行政區域劃分時，選區劃分之政治因素是否為必要考量之一，亦應當加以斟酌與取捨。

第三，過去政府的資源投入和建設過於偏重南（高雄市）北（台北市）而輕中部。從國家均衡發展之角度來看，政府實有必要且也應該加速中部地區的資源投入。據此，透過政府政策之主導，使北、中、南三個區塊均衡發展，將可有效促進我國整體區域發展之均衡（張隆盛，2002）。而在四個新改制設立的直轄市中，臺南市與臺中市皆是以省轄市和縣合併的方式改制升格，除了人口已達法定人數之外，[8]臺南市合併升格的立基點在於其為文化古都，[9]而臺中市、高雄市與新北市皆是以經濟、社會等面向為主要考量。從北中南區域均衡發展的角度來看，北部已形成臺北市與新北市雙子星城，南有高雄市與臺南市，而中部僅有臺中市；為配合我國國土規劃方向及平衡目前臺灣的區域發展，加速臺中地區的發展更顯示出其重要性。

第四，合併後的臺中都會區擁有多元的文化及觀光資源、產業基礎穩固，已具備國際現代化都會區的條件。[10]然而在都會生活圈的急速擴張下，往往須跨越既有縣市行政區域界線才能有效地進行整體的規劃、擬定與推動(衛萬明，2007)。都會區劃定應該符合居民生活圈的概念，如從事經濟活動的範圍，都會區的範圍應該要確保其具有自給自足的能力（李長晏，2011：103)；臺中縣市現今已形成一個共同生活圈域，能夠合併為同一個行政區，當更能整合都會區域的公共事務與相關資源的調配，然而對於一個大型的臺中直轄市而言，不論現有鄉鎮市是否

---

[7] 臺中市政府市政新聞，http://news.tccg.gov.tw/internet/main/docDetail.aspx?uid=1408&docid=24187，檢閱日期：2010 年 5 月 6 日。

[8] 地方制度法第四條：「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…」。

[9] 臺南縣（市）是漢人和荷蘭人最早接觸、開發的地區，在臺南縣延續著日據時代以來嘉南平原農業生產中心的逐漸成型，與臺南市在此區域工業發展的帶動之下，不僅對臺灣各個經濟發展階段皆富有卓著的貢獻，更記錄著臺灣整體文化與歷史上的發展脈動。衡諸此在歷史、文化上突顯出的獨特性，大臺南生活圈之於臺灣，猶如京都之於日本，堪稱為臺灣首要的文化古都（臺南縣市合併改制計畫，2009：1)。

[10] 依據行政院經建會「國土綜合開發計畫」所規劃之臺中都會區，係指以臺中市為中心都市之都會區，包括臺中市與臺中縣二行政區；即大臺中都會生活圈便是以臺中市為核心都市，不斷向外拓展至鄰近臺中縣的豐原、大里、太平等鄉鎮市（鄭聰榮，2005）。

保有自治法人資格，鄉鎮市以及區都必須重新劃分，始能作為確切反應民眾生活圈域的確實範圍，並提供一個學習與體現治理思維的重要空間(黃建銘，2009a：2)。

最後，學者黃建銘(2009b：1-41~42)曾指出，臺中市要面對的下一波挑戰，即為「區」的行政區域必須重劃的議題，其中有幾項難題是必然要面臨的：

（一）公民不熱衷參與「區」行政區劃議題：

對於「區」行政區劃方案，就臺灣多數民眾而言，其參與意願與關心程度相對於其他攸關己身利益的政策仍屬較低，既然對自己無切身關係，其所投入的關心程度自然相當有限。尤其，在既有的民主機制下，更使得行政區域調整成為政治人物之間的遊戲，儘管積極推動合併的地方行政機關以及地方立法機關相當活躍，但對於真正的民主「頭家」卻成為無關痛養的議題，社會上無法形成一股討論行政區劃的氛圍，也凸顯出「區」行政區劃議題欠缺吸引民眾參與的魅力。

（二)「區」行政區劃易有集體思維傾向：

承上一難題，當多數民眾疏於關心，社會未能形成一股討論行政區劃的熱潮，則對於「區」的行政區劃即無法受到多元角度思考的刺激，又因區的劃分影響諸多政治人物與民選代表的生涯規劃，這些人對行政區的重視程度遠勝於一般公民，這將使「區」的行政區劃過程中，更加充滿政治性的盤算，而使行政區劃偏向單一的思考方向，同時易於陷入集體思維，蓋多數對於行政區域劃分有決策力的成員因具有同質性，而使得政策規劃無法周全考量其他因素，而使在規劃過程中無法以多元的角度進行規劃，並反應社群的多元價值。

（三）忽略生活圈域的實質改變：

由於臺中縣市在合併之前，各有自己的行政區域界線，在既有行政界線的劃分以形諸有年的情況下，分地而治的思維也就成為順理成章的道理，於是即便展開區的行政區劃，也常常陷入各自劃分的方式，亦即難以逸脫原先縣市的界線，分別在原有臺中縣以及臺中市的轄區內各自規劃行政區，這樣的方式難以兼顧實際生活圈域的改變，無法考量實際生活圈域的形成，雖然有助於減縮行政成本，卻也很難凸顯推動縣市合併的作用與價值。

綜合幾位學者所述，基於我國過去的行政區劃過於強調財政因素、行政區劃常涉及複雜之政治因素，未來政府從事行政區劃相關政策擬定時，財政與政治之因素是否為必要考量，理應重新評估。而民眾對於「區」的行政區劃議題的漠視，以及為平衡目前臺灣的區域發展與重視生活圈域的實質改變等多項原因，市政府等權責單位實有重視之必要。基於以上所述之動機，本研究選擇以臺中市作為我國行政區劃研究之主題。而合併前的臺中縣、市所蘊含之外顯與潛在的問題，即

包含了選區分配、產業結構、族群分佈、居民生活圈等，行政區劃所牽動之面向廣泛，實應嚴肅看待之。現今臺中縣、市已經正式合併成為一直轄市，目前市政府仍維持原有 29 個行政區劃分（各行政區域之相對位置詳見圖 1-2），雖然轄區劃分是為直轄市長之權責，然而本研究認為，屆時要進行行政區域合併時，理應將直轄市內各行政區之發展與特色納入考量以周全地方發展。

圖 1- 2：臺中市 29 個行政區示意圖
資料來源：臺中市政府[11]

[11] 臺中市政府，http://www.taichung.gov.tw/internet/main/docDetail.aspx?uid=4254&docid=12147，檢閱日期：2011 年 11 月 2 日。

第二節 研究目的與問題

一、 研究目的

承如本研究之背景與動機所述，本文主要的研究目的，大致上可分為學術上之目的與實務上之目的：

（一） 學術目的

針對我國行政區劃（包含整併與重劃），筆者從我國國土規劃中，有關於區域均衡發展與行政區劃相關之文獻，了解區域劃分其中之問題與關鍵，並從都市治理之角度切入，探究行政區劃在理論上所應考量之面向，再以經濟、社會、文化之次級資料作為探討我國行政區劃模式之依據，以此衡量之基準來評判我國現今在行政區劃上之優缺點，以及各新興直轄市未來進行行政區劃之參考，期盼能為我國在行政區劃相關研究上能有所裨益。

（二） 實務目的

除了上述之學術目的，筆者欲藉由本研究之訪談，了解在行政區劃上，臺中市政府與其他參與行政區劃相關事務之機關有何差異，以及其中不同之處的主要考量為何；同時深入探討在實際規劃行政區域時，是否與理論上所考量之要素有所出入。除了探究箇中差異，亦比較其優劣，並且嘗試提出筆者個人認為可行的改善建議與觀點。期望此研究結果能做為我國其他縣市或其他新興直轄市在進行行政區劃時之參考，並且促進我國都會區的治理能更為驅向平衡發展與完整。

二、 研究問題

依據前述之研究動機與目的，在考量如健全國土規劃、均衡區域發展、地方經社條件及建構合理生活圈等多方因素之後，本文之主要研究問題與細目研究問題如下：

（一） 主要研究問題

臺中市未來的行政區劃模式為何？

（二） 細目研究問題

1. 臺中市目前的行政區域劃分有何優缺點？
2. 從各面向因素來看，對於臺中市行政區劃之影響為何？

（1） 政治面向對於臺中市之行政區劃有何影響？

（2） 經濟面向對於臺中市之行政區劃有何影響？

（3）　社會面向對於臺中市之行政區劃有何影響？
（4）　文化面向對於臺中市之行政區劃有何影響？
（5）　環境面向對於臺中市之行政區劃有何影響？

3. 臺中市在行政區劃上有何特殊性或個別性因素需考量？
4. 臺中市未來進行行政區劃時有何困難及其解決方式？

第三節 研究流程

本研究主要在於探究我國在行政區劃時，其所應涵蓋之面向與要素並從研究中釐清我國目前行政區劃之優缺點，以及在都市治理中可應用於行政區劃之內涵，進而從中抽絲剝繭出之內容用於探討本文所要研究之臺中市行政區劃的理想模式。本研究之研究流程如下圖 1-3 所示：

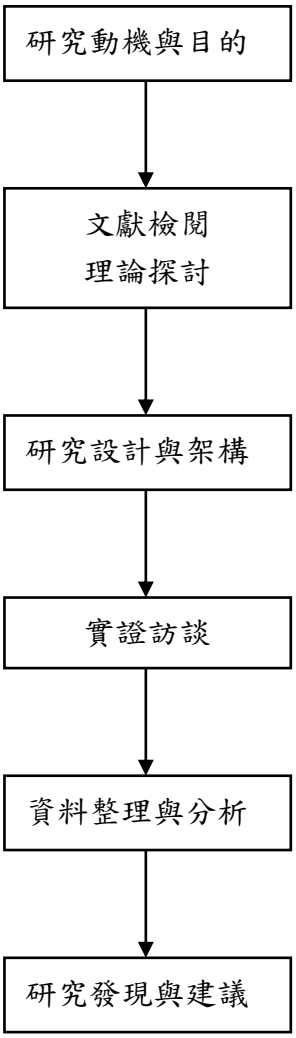

圖 1- 3：研究流程圖
資料來源：筆者自繪

本文之章節總共有五章，第一章為緒論，包含了本研究主題之發展背景、促使筆者研究本文主題之動機，並且點出筆者所欲研究之問題與透過本研究所欲達成之目的。

第二章為文獻檢閱與理論探討。首先，針對與本文相關之文獻、文件、報告等進行檢視，諸如在國土規劃與區域均衡發展前提下看行政區劃、從都市治理角度談行政區劃、從日本廣域行政之經驗看我國行政區劃、行政區劃應考量之要素及原則，以上即是筆者在檢閱文獻內容之後所作之分類，便於解析過去與現今在行政區劃上之作法，以及國內外相關之研究與政策實行現況。再者，藉由探討都市治理與行政區劃之相關理論，整理出進行行政區劃時應考量之要素與指標，建構本研究之研究架構，以實行合理的縣級以下行政區域之合併，並且應符合居民生活圈之範疇。

第三章為研究設計，承襲第二章文獻與理論探討之結果，挑選整理出本研究所需之要素，進一步繪出研究架構。再者，說明本研究所使用研究方法之內容，以及研究對象與範圍，以及本研究在研究過程中遭遇之困難與解決方法。最後即為列出針對研究對象研擬關於行政區域劃分之訪談大綱。

第四章為實證分析，首先為訪談分析，對於不同受訪者所回答之訪談問題與個人感受區分出異同，進行銓釋與分析；其次為訪談資料與次級資料之綜合分析，透過分析大臺中地區之人口、選區等面向資料，並整合上述研究方法所得之資訊，從各面向之資料對於臺中地區行政區域合併之方式進行詮釋與解析。

第五章為結論，包含研究發現與建議。首先說明本研究在研究後之發現；再由本研究之結果提出未來臺中市進行行政區劃之建議；最後是從筆者在本研究中所得到之經驗，提供給日後對相關主題有興趣之研究者一些個人意見，以期在學術與實務上能貢獻一己之力。

第貳章　文獻檢閱與理論探討

第一節 行政區劃相關文獻檢閱

在文獻探討的部份，筆者整理出國內學術先進與學者對於我國行政區域劃分之相關研究，並且將其分類。首先，即先針對學者們所提出的我國目前行政區劃之缺失進行統整，了解我國開始進行政區劃至今，有何缺點以及可再改進之處；其次，是學者們從國土規劃與區域均衡發展的觀點之下，說明行政區劃應考量之前提與方向；再者，從都市治理角度談行政區劃所應當納入考量之要素，以及區域發展的願景、目標以及可能面臨的難題；最後，藉由檢視日本市町村合併之經驗，有哪些方面可作為我國在行政區劃上之借鏡，以及應考量之要素與原則予以統整，探究共同之處以及有何不足，以下即依上述分類敘述之。

一、　我國目前行政區劃之缺失

我國在近十幾年來已有若干學者與專家，針對我國從過去至現今的行政區劃進行檢討與研究，認為我國在行政區劃上有許多待改善之缺失與問題，例如我國許久未進行行政區劃，社會生態變化過大，地方產業圈與生活圈的割裂已和原先的區劃有所落差，進而影響地方整體建設發展，也阻礙整體競爭力的提升與發展；而資源分配嚴重不均，社會文化亦造成差異或隔閡，使得區域發展城鄉失衡、都會發展遲滯不前等，還有許多潛在問題等待政府檢討與重新規劃，藉以跟上時代的變遷，並符合地方的期望。

由於過去行政區劃與組織層級調整結果，並無法產生制度化的能力，反而惡化空間極化發展，不只造成了地方產業圈與生活圈的割裂，影響地方整體建設發展，造成社會與政治經濟的權力關係緊張，影響了國家全球化策略的執行，阻礙整體競爭力的提升發展（葉俊榮，2004：19）。學者黃德福（1997：5-6）更詳細指出我國當前行政區劃的許多缺失，其中除了我國整體行政區劃之問題外，亦有攸關鄉鎮市層級之問題，如區域發展城鄉失衡、都會發展遲滯不前、鄉（鎮、市）自治績效不彰。首先，長期以來臺灣地區整體發展存在著「重北輕南」與「重城輕鄉」的現象。一方面，中央政府所在地的大臺北都會區，不但匯集全國三分之一的人口，更包辦一半以上的公共建設；另一方面，全國百分之七十以上的人口，均集中在都市地區，資源分配嚴重不均，社會文化亦造成差異或隔閡，以致城鄉發展差距日益擴大。其次就都會運作機能而言，都會區與其鄰近地區因政府層級、人事、財政等各方面的差異性，造成自治成效與公共建設品質不一，使得鄰近地區難免會有不平衡感，以致引發地方政府之間對於地區整體規劃產生協調困難的情形，進而妨礙的都會地區的整體發展。依據目前我國人事制度的規範，從行政

效率面加以觀察，政府層級愈低公務人員素質愈差，組織編制愈僵化，資源運用亦頗多浪費之處；而我國在民主政治發展的過程中，派系、金錢、暴力的介入選舉，造成選舉風氣嚴重惡化，以致鄉（鎮、市）自治不僅無法彰顯績效，早已淪為腐蝕地方政治、經濟、社會、文化發展的溫床，甚至成為當前黑金政治的罪魁禍首。

在演變成至今日的五都形勢之前，學者紀俊臣（2004：67-69；84-85）即指出我國行政區劃之缺失。首先，臺灣久未進行行政區劃，生態變化過大；自 1950 年臺灣省政府民政廳進行行政區域調整後至 2000 年，事隔 50 年，期間僅有臺北市、高雄市、新竹縣、嘉義縣升格為直轄市與省轄市，多為人口及經濟發展之因素而改制。此種不具前瞻性之調整，固然穩定資源的分配，但對於地方發展需要利用互補性、協同性之資源共享原理而言，在作法上顯得是消極多於積極，以致相鄰區域間之共同問題為能因行政體制之變革而有合理之解決途徑。其次，是因久未整併而資源分配不均。在北、高兩市脫離省政府管轄後，剩餘縣市中除五個省轄市之外，其餘 16 縣皆因資源嚴重不足，而有負債之情事；在精省後已於省政府之經濟援助，在中央政府債台高築之際，除非經由行政區域重劃，並且發展地方經濟之外，其將陷入財政困境。再者，因為久未重劃區域自主失真，除臺北市尚有獨立發展建設之自主能力外，即便是高雄市亦須在中央政府支援下，始能發包動工興建捷運系統，更遑論其他建設。此已說明了各地方自治團體，在財政極困難的現實之下，如何能展現自治之「自主性」本質？最後即是人口分布失衡；因臺灣之地方自治團體在人口分布上完全忽視人口密度之設計，以致都會區人口密度過高，使得地方政府為因應層出不窮的民生問題（如治安、交通、環保、教育、社會福利等）而疲於奔命，更遑論建構一個優質的生活環境。進行合理的行政區劃，而且資源分配適當，始為可行之解決途徑。而我國鄉（鎮、市）級的行政區劃存在的缺失，即在於都市規模過大，相關政府組織編制及其服務團隊尚難配合，而鄉（鎮、市）雖隸屬政府，但派系對立實嚴重影響了地方發展，鄉（鎮、市）發展貧富懸殊、建設失調，以及政治惡質化之情況，頗讓居民所不滿；以往鄉（鎮、市）區劃未能考量族群分布，影響地方文化活動之推廣，而山地鄉鎮面積遼闊，資源卻貧乏，造成居民生活困苦，急待政府調整區劃支援建設。因此，鄉（鎮、市）區域之調整，既已為朝野各黨派所期待，只有周延考量即行調整，相信必有顯著成效；而調整時如能多加考量族群分布，將山地鄉鎮加以合併，將可發展地方文化藝術，拓廣觀光事業，對於地方之公共造產助益甚大，可能事非得以，卻是不得不為之上上之策。

然而，行政區劃從某些方面來看卻並非是解決所有問題的萬靈丹，因為新的區劃形成後將打破既有的疆界，而使得居民的地域感情以及地域之歷史與文化記憶遭到破壞；而就地方自治團體合併（升格）之情形而言，新成立政府之服務轄區擴大，民眾洽公距離因而拉長，就戶政、地政等與居民生活密切相關領域，原

先在地單位固然仍得維持而免去居民跋涉奔波之苦，但就各種工商、環保、人民團體、勞工、交通安全、建築消防等有關證照之申請而言，人民一般仍須直接向縣市政府本身洽辦，除非於區劃後進一步進行「政府功能改革」。其次，較大規模之行政區劃帶來巨幅之變動，對國家社會整體以及對地區內之政治體系與人民團體的地域範圍，將造成衝擊（黃錦堂，2000）。

當前我國行政區域劃分的問題，在於行政組織的層級過多，造成組織與功能業務的疊床架屋，公共資源運用的重複浪費，行政效能因之相當低落；而同時各層級內行政區域資源與轄區的不均衡，導致同一層級政府資源分配的不公平，影響了中央政府的施政績效，以及地方政府的自治發展，甚至於城鄉發展差距的日益擴大，因而不利於國家整體競爭力的提昇。因此，如何根據提昇行政效能與均衡城鄉發展的思考方向，重新檢討地方政府的組織與功能業務，並合理劃分臺灣地區的行政區域，乃成為地方自治與民主發展的當務之急。有關我國行政區域的重劃，目前各界提出的方案相當多；基於其他民主國家的發展經驗，以及過去臺灣地區政治經濟變遷的歷程，並考量未來臺灣地區政治經濟、人文社會與自然生態等條件的發展特徵與趨勢，在進行區劃之前應能有廣泛考量與妥當規劃，否則容易產生弊病，要再進行改善與補救更是困難重重。

二、　從國土規劃與區域均衡發展觀點看行政區劃之面向

學者李長晏、莊旻達（2009）指出，我國自 1950 年實施地方自治以來，行政區域劃分顯少有變動，致使現有縣市規模狹小，造成人為的疆域無法阻擋跨區域問題的產生。而在全球化的趨勢下，政治、經濟、社會結構變遷快速，使得地方政府所面臨的問題與公共需求，從過去單純的單一行政區域內之問題，演變為複雜且多面向的跨區域、跨部門事務。地方政府為了回應地方人民的需求以及提升地方治理能力，逐漸透過跨區域合作、建立夥伴關係，以及解決各自轄區內的社會、經濟、環境等問題。而臺中縣市現有的合作機制，如臺中縣市聯繫會報（臺中縣、市）等，皆是以強化區域合作及資源整合以解決問題，並符合民眾之所需及時勢所趨。行政疆界的模糊，會造成的嚴重問題，便是資源分配會有不合理的競爭與浪費。是故，政府必須建置適當之資源利益整合機制，以彌補上述之問題。然而，要落實區域均衡發展之目標並不容易。陳華昇（2009a；2009b）亦有類似觀點，其認為在三大都會區、五大直轄市的建構與發展過程中，仍會有若干縣市因為未能併入直轄市，以致於出現同一區域內各直轄市和縣市的建設發展難以同步進行的問題。而為解決此問題，可以採取跨區域合作之方式，促進直轄市與周邊縣市的合作與整合，使直轄市帶動鄰近縣市發展之責任，建立都會圈內各行政轄區互利共生之關係，實現區域合作與整合的目標。

隨著國內與全球情勢的快速發展，行政區域的劃分不僅僅為單一區域內的問

題，而是多面向、跨部門與跨區域的共同議題；其所須考量的因素更包含了社會、經濟、環境等，兼顧區域之間的整合與發展，而區域劃分之考量亦應該在整體國土規劃下進行。然而，區域的均衡發展卻不如字面敘述那樣容易。筆者認為，現今雖然已有若干縣市發展出若干區域之間合作的機制，以期強化合作關係並且整合資源，其中仍有些許問題需要解決。由數個鄉鎮市所組成的同一區域，即包含了原有的鄉鎮市不同的生活型態與生活圈，這些因素在進行區域發展或跨區域的合作時即有可能產生衝突，猶如某一層級之行政機關由多個合併縮減成單一機關，但其所管轄之區域卻擴大，進而造成在此一區域內居住生活之居民在洽公上之不便與困擾；諸如此類的問題必然會產生，如何讓合併後之行政區能夠融合並和諧發展，以及如何解決政府機關縮減形成的不便，都是未來進行行政區劃可能面臨之問題。倘若這些因素在進行行政區域劃分時能被納入思考，合併後之區域合作成功的可能性將會更高。

三、　從都市治理角度談行政區劃之內涵

學者林水波、林錫銓（2002）認為，區域治理機制及其不同類型的產生，除了與所欲處理的跨轄區政策問題類型有關，主要原因還在於各地方區域之社會環境條件不同，而跨轄區政策環境之迫切性、政府體制之開放性以及地方民主之成熟度等三大社會特性，更是影響區域治理機制發展的關鍵。其中，跨轄區政策環境之迫切性，乃包括實質問題之迫切性與問題認知之迫切性兩個層面；政府體制之開放性是指政府體制允許不同地方政府與民眾去發展各種合作機制的合法性空間；地方民主的成熟度是指不同地方政府與民眾間之政治協商文化、公民意識與社會信賴的厚薄深淺而言。隨著跨轄區環保、交通、經濟發展等等共同問題的迫切性加劇，與政黨輪替後地方分權氛圍對政治體制開放性的鬆綁，以及地方協商民主文化的逐漸發展，已開始有部分縣市政府展現出推展區域治理機制的能動力。從國外案例經驗中發現，在我國當前的社會政治發展情況下，欲提昇我國地方政府推展區域治理之能動力的策略方案可由三方面做起。首先是體制誘因之增設，如中央財政補助之誘因、專案組織之適法性誘因等；其次為規劃能力之提昇，強化地方政府對跨區問題的研發、願景與策略規劃能力；再者即政治習慣之養成，由最易達成的合作方案入手，逐步養成跨界協商的文化習慣並漸進形成機制。在面對此類新政治形勢下的新政策問題，若仍然拘泥於行政區劃或府際關係等傳統行政制度觀點的討論，恐怕難以切中問題解決的關鍵，即民主治理及其相對應的治理機制。

李長晏、莊旻達（2009）指出，一個都會的概念的整合是有必要，透過資源互補作為發展之利基，並且找出聯繫之管道才是永續發展之關鍵，如此勢必可創造更高的附加價值，避免因資源分散所造成的浪費。造就區域整合的最主要因素就是地緣、交通、與政治情勢，其中尤以交通變革的影響力最大。全球的先進都

市皆強調地方治理、區域治理的概念。而臺中市屬集中的都會型都市，土地幾乎皆在都市計畫範圍內，如何在短期內將臺中市都市計畫內的商業區、農業區、與舊社區之間進行有效劃分，並且帶動周遭區域發展，這是都市計劃所要面臨的治理問題。都市治理的概念遍布於都市的公私領域中，為個人、團體間事務管理與計劃的總和，並透過和不同層次間利益之衝突與融合匯集所採取的行動，最終目的為踏尋民主目的之實踐。這樣的概念對於臺中縣而言，亦需有所思考。同時，我們也面臨整體大環境的改變，特別是由於全球化的競爭日趨激烈，區域之間將藉由交通建設(如快速公路、高鐵、捷運)，而產生高速的連動性，例如臺中縣與臺中市及周邊縣市之關係將因交通的連結更加緊密。因此以都會區為主體之建設，必須有更嚴謹之佈局，未來臺中縣與臺中市必須緊密的串連，才能因應快速的競爭。然而，地域之間的本位主義濃厚，會影響都會治理之運行，因此，區域間本位主義之觀念應剔除，應依地方之特性作為縣市發展之特色。

李長晏（2009）指出，都會治理的永續性乃是由四大面向所組成：經濟（生產）、環境（生態）、社會（生活）、與體制。要維持良好的生態，保持生活和經濟的生產，必須仰賴體制的構建、組織，因此，這幾個要素缺一不可。為了促使都會區域永續發展則賴於永續治理理念的建立，同時更植基於都會永續治理制度的完善設計與否。從這個角度切入探討縣市合併後臺中都會區域發展的永續性問題，都會永續治理應從空間夥伴、部門協力及功能協調等三方面切入整合都會的經濟、社會、生態的永續發展，才能有效掌握永續治理的內涵。然而，從空間、部門、功能三方面在進行其都會治理的理論建構，發現都會空間發展與多層次治理密切關聯，部門協力與跨域整合可以相互連結，功能調整則關乎都會政府的治理能力。而影響臺中都會區發展的因素不外乎有：產業發展亟待加強、資源配置失衡、交通系統不健全等所形成的都會發展上的基礎環境設施問題，與在都市體系及生活圈方面、在產業經濟分布重整方面所產生跨域治理之問題、以及加強本都會區之行政功能，引導產業、人口及各項實質環境發展的治理能力問題。

黃建銘（2009a）其首先指出新臺中直轄市行政區域調整所須面對的問題，如區與鄉鎮市數目過多、行政區域人口規模差距過度懸殊、城鄉定位已不符實際發展現況、本位主義阻礙區域規劃、地方派系影響地方自治品質。臺中縣市合併後，其轄境內的鄉鎮市與區應從宏觀的角度以及都會治理的思維，重新劃分行政區域，使其成為一個完整的基層民主之實踐空間，藉以強化人民參與公共事務的行動能力。而行政區域的調整包括兩方面，其一是重新劃分原有的行政區域，包括撤銷和新設行政區域；另一則是在原有的基礎上，做局部的變更。前者的著重在因應急劇變革，多從政治角度考量，尤其適用在高層行政區域；後者主要因應社會發展，著眼於行政管理的考量，並以低層行政區域為主。以新臺中直轄市的情況而論，必須是一種大破大立的方式，應避免過度的政治性妥協，當然在新臺中直轄市成形之後，必先因循舊制，是以轄境內的行政區域調整能否有一番大改

革仍是未知，畢竟國土空間規劃議題能否真正成為政策問題，順利進入政策議程仍是充滿不確定性。都市發展的意義是長遠的，其影響不僅是在經濟層面，也在於城市之社會與生態的秩序，所以有關構建城市概念的主要有三項要素，即生態、經濟以及社會特質。就生態要素而言，都市的空間發展與人口及其所處環境有密切關連；而就經濟要素以觀，主要著重於都市區域的機能以及此一區域相應而生的活動；再就社會特質論之，著重於城市居民之行為特質、價值、世界觀及互動方式皆有別於鄉村，故而都市之形成乃諸多要素之聚合，這種過程突顯出都市的複雜性與多元化，故都市的發展需要以都會治理的理念做為內涵。現今臺中縣市合併後，形成一個全新的直轄市，不僅在地理空間上擴大轄區，也顛覆傳統直轄市的模式，從都會治理的角度觀察，新臺中直轄市的行政區域重劃應有其獨特的考量，未能全盤比照既有臺北市與高雄市的模式，亦即必須由直轄市本身行政區之間的異同來思考行政區域的劃分，無法與臺北市及高雄市適用同一標準。

鄭安廷（2010）認為，經濟全球化對地方發展的強烈壓力已經徹底改變了傳統的國家公共行政模式，明顯的差異出現在國家對於地區競爭力的重視與焦慮態度上， 而這樣的趨勢也迫使國家必須重新界定行政治理的範圍，同時將治理的權利適度地下放到區域以及城市。這樣的反省過程也造就了公共行政在範圍以及尺度上的重新定義並且將重點放在區域問題上。從歐洲都會治理制度研究中得知，在過去二十年中英國區域治理研究以及地方政府體制的重大改變。一般普遍認為其改變是肇因於全球化所造就的激烈國際經濟競爭，而制度與行政變革重要目的之一即是冀望藉由治理模式變革提昇都會及區域競爭力。即便區域治理議題點出傳統行政跨部門及跨地域整合不足的缺失，並提出政策統合及行政區整併等解決方案；倘若這樣的過程未建立在地方共識基礎上，將不易獲得令人滿意的結果。英國的經驗也證明，鼓勵地方主動參與區域治理機制的討論與推動，將有效減低過程中所產生的衝突與不信任感。面對正在急速變動的國際經濟及國內社會，英國區域治理機制演變過程不斷動態性的政策協調與修正將提供相當豐富的素材給未來國內行政區調整作為參考。類似的地方行政區域變革，重點應該放在良好溝通治理模式上而非理性完美的治理機制建構。

黃萬翔（2009：20-22）將中部區域發展定位為優質文化生活中樞及新興科技走廊國際都會。臺中都會區域城鄉發展區塊中，大臺中地區城鄉發展比較成熟，雲嘉平原的發展相對分散，整體而言臺中都會區之城鄉發展區塊規模不大且結構較鬆散，未來在不大幅擴大發展區的前提下，可藉高鐵站區、主題計畫園區、海空港區等計畫，發展出數個新的次區域核心，並加強各核心、次核心之間的運輸服務，強化都會區域的整體網絡結構，並維持適宜的中小發展規模。區域治理與合作是臺灣在全球經濟競爭中的生存之道、發展之道，也是謀求臺灣長久發展的重要契機。區域治理必須能夠促進區域內各縣市的共同發展，有助地方建設之推動，並能促進全臺灣各區域均衡發展之目標，不但讓臺灣各大區域同步提升發展，

並能縮短城鄉和區域之間的發展落差，使都會區負起鄰區較落後鄉鎮之「共生發展責任」。此外，區域治理必須超越不同範圍的行政界限，建立以功能為導向的治理體制，有效運用區域內各種資源，協調區內空間發展的投資，以提升國家的整體競爭力。區域治理的策略發展，宜以建構國際級都會格局為目標，並兼顧區域內縣市發展的特殊性，建設具區域特色的新都會地區。區域治理的最終理想，在朝向區域經濟體的方向邁進，使各區域都具備國際化的海空港，建構出能與國際接軌的完整海空交通網路，並有重要核心城市及工商腹地，以發展具有競爭力的產業，而且在政治、經濟、文化等方面得以發揮國際性的影響力。區域治理在全球化的發展中，一方面加速區域問題的有效解決和治理，吸引住外國投資，發展地方經濟之基礎；另一方面，更在全球化競爭中，透過城市外交策略運用，吸引更多觀光客目光,使之處於不敗之利基;同時使國家經濟融入全球經濟體系中，而不致被邊緣化，以加速我國與國際社會的接軌。

筆者檢視上述若干相關文獻後,發現雖然眾多研究者皆指出現階段行政區域所存在的問題,但提出有關臺中縣市合併後行政區域重劃的可能方案者則為少數，僅基於都會治理的觀點提出若干思維與想法，作為行政區域調整的參考，認為理念的引導重於細部的規劃案。然而，宏觀的規劃思維固然有其重要性，在相關理論與方向皆備後，理應可提出更詳細且可行之規劃方式。在國土規劃架構之下進行合理的行政區域調整,縣市升格成為直轄市使得基層之鄉鎮市已縱向改制成為區，接下來即應進行橫向合併的區域重新劃分。從都市治理的角度來看，在一區域內必須能夠整合資源創造出更高的附加價值,區域中所屬之都市體系即應視其發展優勢與特色有效劃分出不同用途之區段，如此才能避免不必要之浪費，使都市之發展更加緊密，並提升其競爭力。然而諸多文獻所探討的，仍多處於整體國土規劃框架內之思考,顯少有文獻提出縣市層級以下鄉鎮市區之區域規劃方式，意即僅多著墨於整體的發展方向,對鄉鎮市區之未來規劃未多做探討與思索而忽略了地方；雖然在整體國土規劃的框架下，可以進行較廣泛且多面向的考量，亦可在其中抽絲剝繭得出行政區劃之要素,但對於鄉鎮市區之地方層級卻不盡然能全體適用。在縣市合併後，區與鄉鎮市總數目過多，易產生政府機關在治理時有行政程序繁瑣與資源分配不均之問題,而行政區域人口規模差距過度懸殊與城鄉定位不明已不符合實際發展現況,另有地方派系之利益衝突影響了地方自治品質與發展；現今臺中縣市已然完成合併過程，在未來應以民眾生活圈為核心進行各地方行政區的行政區域重劃，跳脫原有臺中縣市的行政區域框架之侷限，重新進行解構與建制；同是亦必須了解地方行政單位與居民之想法，藉此重新思考適合現今時空環境，並且可以行諸久遠的行政區域調整方案，以達到新臺中直轄市永續發展之願景。

四、　從日本廣域行政經驗論我國行政區劃之方向

凌聖凱（2003）認為，在治理的觀點下，縣市層級行政區劃應朝三個方面發展：建立中央與地方協力合作發展關係、建立府際的多元參與，以及建立整合性發展協商機制;而在鄉鎮市層級行政區劃方面也將進行兩方面的改造:橫向的鄉、鎮、市區域重劃，以及縱向的鄉、鎮、市體制再造。要獲得合理合適的行政區域調整，即必須重新回到國土規劃的架構下，去除政治力的干預，進行整體性的區劃，始能造就全面性、完整性的行政區域。行政區劃的規劃構想，應以「行政區域的整併，跨大轄區規模」為主軸，在縣市部分加入生活圈與產業圈觀念的結合以達成區域發展，在鄉鎮市以地方生活圈為主要概念。從日本行政區劃的經驗來看，行政區域擴大與行政層級縮減是必然的趨勢，無論何種層級進行行政區域調整皆須納入國土規劃架構下，而行政區劃如欲順利推展則需仰賴完備法制，並且隨著時勢的變化適時進行調整。

黃明勇(1998)認為任何一個政府層級的變動都會涉及所轄行政區域的調整，而行政區域的調整亦將造成地方政府所有行政權與自治權限的變遷。以國外行政區調整經驗作為我國未來區劃的借鏡參考；如英、法、日三國行政區調整經驗，二級制或三級制的地方政府，孰為最佳的政府層級，並無一通用之準則，應視各國政治文化環境與時勢所趨。在地方行政區域劃分上，世界各國的共同趨勢即是不斷擴大的行政區域，以及跨層級與跨地域性政府之間的合作。我國在精省後至今，重新調整現行不適當的行政區域劃分將列為現階段政府再造的首要目標，藉此縮短各縣市區劃所造成的嚴重失調。

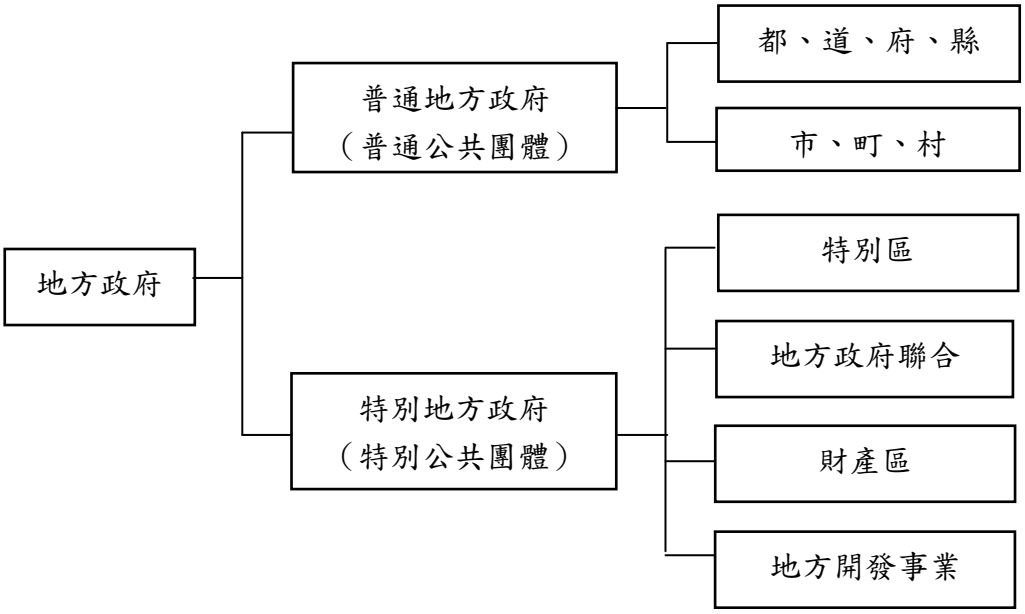

圖 2- 1：日本地方政府種類
資料來源：黃淑華，2006：28

日本於 1947 年頒訂「地方自治法」後，將地方政府分成兩級，第一級為都、道、府、縣，第二級為市、町、村。依日本地方自治法第 1 條之第 2 項規定：「地方公共團體為普通地方公共團體及特別地方公共團體（詳見圖 2-1）。普通地方公共團體為都道府縣及市町村。[12]特別地方公共團體為特別區、地方公共團體聯合組織及財產區。[13]」屬於第一級地方公共團體之都、道、府、縣，其規模大約介於我國省與縣市之間：都（如東京都）與道（如北海道）之地位與府（如大板、京都）或縣（如神奈川縣，共有 43 縣）相等。而屬於第二級地方自治團體之市町村，其規模大約介於我國的鄉(鎮、市)與村(里)之間。由於市町村之規模過小，在二次世界大戰之後，為因應戰後復建公共工程建設所需，以及辦理各項教育與社會福利業務考量，曾於 1953 年頒訂「町村合併促進法」，並依據此法給予實施合併之町村各種獎勵，其主要手段包含：新建辦公室廳舍及改善交通之特別補助款、保證五年內國庫補助不會減少、三年內地方稅率不提高及民意代表直接改任等。在 1962 年後為配合地方社會、經濟變遷所需，又再一次進行市町村的合併及首長、議員減半的工作，同時又訂定「自治團體合作法與協商法」以促進地方政府的協商合作（陳文雄，2002：37-38；黃淑華，2006：29；陳重延，2002：29-31）。

從林慈玲（2008：55）對於日本的廣域行政研究中，[14]亦可思考我國在區域政策上應檢討之方向。日本在全球化的浪潮下，亦在積極推動地方分權，並透過行政區域合併、共同生活圈的劃設及地方公共團體間事務的共同處理機制，來強化最基層的自治體「市町村」之能量，以及都道府縣與市町村之間事務的解決，以提高行政效率。反觀我國內政部雖於民國 81 年即完行政區劃法草案研擬，於 82 年 3 月送立法院審議，但因當時立法委員任期屆滿法案而不續審；經數度重新檢討，行政院於 97 年 2 月函送立法院審議至今，該草案前後已歷經 17 年，何時可以完成立法尚未可知。此外研析行政區劃法草案之內涵，係僅有關行政區域調整的程序規定，而在日本特別條例中有詳定鼓勵合併提供的財政優惠措施、議員名額及任期的特別規定；反觀我國相關法律亦缺乏規範。在臺灣行政區域規劃屬高度政治敏感性議題，近年只見部份縣市高喊合併升格為直轄市，或縣就地升格為準直轄市，至於行政區域合併問題卻鮮少人觸及。然而，日本自 1999 年至

[12]普通地方公共團體是日本憲法上所保障的地方公共團體，該團體是擁有一般性、概括性自治權的行政主體，可對其管轄地區以及區域內的住民行使自治權，這種團體存在於全國任何一個領域當中，也就是所謂的實級地方單位(扣除虛級或是派出層級單位)（陳重延，2002：29）。

[13] 特別公共團體的設置是為了處理「由普通公共團體處理卻無法充分達成其目的的事務」，此種團體並非全國各地都存在，限於行使專門性、限定性的職權，其法源根據不在憲法而僅存於地方自治法的規定，此類團體亦屬公法人（陳重延，2002：29）。

[14]日本所謂的「廣域行政」，廣義指「為因應跨越既存的行政區域間所產生的行政需求，而涉及的相關制度運作，不僅僅只是依地方自治法之規定而行的處理方式」；狹義指「複數以上的地方公共團體間，依地方自治法上有關於廣域行政制度之相關規定，以進行事務的共同處理，或地方自治團體的合併」。（游慶忠，2001：13；林慈玲，2008：47；徐吉志，2005：30-31）。

2008年7月，在這10年中市町村之數目由3229急降至1787個，減併幅度達44.66%，未來甚至有可能繼續合併至1000個以下。而臺灣地區人口及面積約僅日本的十分之一，仍維持319個鄉鎮市，行政資源分散由此可知。我國目前雖有北中南東四區區域計畫的公布，但其範圍廣大並不符合日常生活圈的概念，且因缺乏資源的分配實權，亦無法發揮指導功能。

然而，日本市町村合併並非是全然沒有缺點存在。[15]根據日本學者研究分析，由於區域合併使得市町村行政區域隨之擴大，同時帶來了以下缺失：因合併後議員及公務人員人數的刪減，而造成民意無法充份反映，無法提供較細微之服務；採取限定人數之方式以強行進行合併的話，必定會破壞其固有的歷史與文化，使居民喪失地域的認同感及住民意識；市町村進行合併之後，由於進行市街再造之故，於是容易造成核心地帶與邊陲地帶產生極大之落差，致使核心地帶以外的地區發展衰退；另外還有舊市町村的弊病無法完全去除、隨著財產及債務轉移至新市町村使部份舊市町村可能有所損失等問題。原先市町村合併是希望能夠提升地方的行政與財政能力，確保人才與組織規模效益，然而亦有稀釋民意、降低居民認同感之缺失；另部份偏遠地區行政區域廣大且人口分散、外流嚴重，無法引進振興產業，使得行政區域合併帶來的利益相當有限，因此必須一併推動其他廣域事務的共同處理措施（游慶忠，2001：13；林慈玲，2008：49-50）。

由上述可知，日本於基層地方政府合併之成功，乃源於其健全的法治，同時政府亦積極獎勵與輔導，並且尊重民意進行漸進式的調整。對於我國而言，未來在行政區劃及其他相關法規的修訂，以及探尋地方合併意向時，日本之經驗可作為政府未來積極作為與改進之借鏡，而其行政區域合併後所產生的缺點亦是我國未來可能面臨之問題。要形成較為全面性、完整性的行政區域，筆者認為應去除政治力的干預，納入以地方生態與生活圈為主的思維進行思考，如同日本「市町村」的廣域行政一般，除了減少行政機關層級與個數、擴大行政區域範圍，更透過政府機關與地方團體的合作，增強了地方自治體治理共同事務的能量。其區域合併之效率與合作治理的效能，是我國此時此刻可以效法之方向。未來的行政區劃調整將是全面性、全方位、非片斷性的思維，並應就政治、行政、經濟、法制等層面進行綜合考量，更應著重以生活圈為規劃出發點的地方鄉鎮區域之行政區劃。

五、　我國鄉鎮市區級行政區劃應考量要素與原則之探討

學者丘昌泰（2001）提出，目前有關行政區域的合併與重劃問題正處於百家

[15] 市町村合併此一政策，乃是為了追求能夠提供多樣性且全面性之行政服務，計劃將市町村行政區域之整體結構完全予以變動，亦即將日常生活圈規劃成同一行政區域之政策（游慶忠，2001：25）。

爭鳴的階段。其認同行政區域合併與重劃的必要性，以臺灣狹小的國土而言，實無必要劃分為如此眾多的縣市，以致於分裂國土與自然資源的完整性，妨礙區域特色的發展。此外，行政區劃模式隱含著濃厚的南北、縣市與大小縣之爭，這樣本位化、地方化的行政區劃模式容易挑起民眾敏感的政治神經，形成另一股政治鬥爭的風潮。基於前述考量，行政區域的規劃應從國家整體利益著手，才能建構出對全民有利的國土區劃藍圖。若要推動行政區劃，必須從專業性、全國性與宏觀性的角度針對臺灣國土的特性進行縝密的考量；具體的專業性指標包括：自然地理、土地面積、人口總數、產業結構、交通密度、公共衛生、國民住宅、環境品質、大眾秩序與安全、教育文化、地方財政等。唯有進行專業宏觀的行政區劃，才能發揮臺灣國土的優勢，提昇臺灣的國家競爭力，任何政治性的、地方性的區劃構想實非全國民眾之福，必須謹慎以對。

江大樹（1999）針對我國三級地方自治團體的現行行政區劃體制，進行歷史沿革回顧與調整方案評估。發現自從民國 39 年實施地方自治以來，中央政府採行的升格制度，往往造成生活圈自治組織的割裂，進而導致城鄉發展失衡。正如北高兩個直轄市的都會區宜採大幅合併方案一樣，五個省轄市與其相鄰縣市之間，也應依照生活圈的運作範圍，推動縣市區域合併；再者，縣級行政區劃之標準，似乎不必硬性考量人口及面積的均衡，以免過度切割既有轄區，徒然引發不必要的地方政治紛爭；最後，國發會決議廢除鄉鎮縣轄市自治選舉，並將基層地方行政首長從民選改為官派，這項朝野改革共識應被積極推行，進而藉此重新裁併既存的三百多個鄉鎮市區，將其整合成為一百個左右的地方生活圈。當然，各項行政區劃調整方案，仍須仰賴地方自治主管機關審慎考量利弊得失，早日研議定案，儘速付諸實施。為達此一目標，其提出數點政策建議：第一，行政區劃法草案必須被優先完成三讀立法程序，作為未來相關調整方案的法制運作依據；第二，中央與地方各級政府皆應籌組跨黨派的行政區劃調整委員會，以專責彙整各方意見並凝聚改革共識；第三，縣市與鄉鎮，三級地方政府的行政區域調整，雖然可同時進行全盤規劃，唯宜由上而下依序實施；第四，行政區劃調整方案，須搭配其他相關法制規範的修正；第五，各個地方自治團體對其行政區劃調整方案，可能會有不同政策偏好，中央政府宜採彈性措施，以鼓勵代替強制，儘量提供各種合併誘因，但宜賦予地方享有自主選擇空間；最後，各項行政區劃調整方案，皆應明定日出條款與過渡法制，避免匆促、草率推行，不當影響民眾權益。

一般而言，行政區劃係依地方人文特色，並考量土地面積、人口分佈、地理環境等因素來決定其範圍，而區公所則為管理單一區域特色之行政體或組織體，就近服務地方上的居民。若行政區劃或組織設計不能配合環境特性時，其相對所付出之資源便不能做最有效的配置。因此，相信大多數人都會同意政府存在的目的即是要服務社會大眾，而服務的良窳常決定於服務的方式是否達成最適規模。「區」的行政層級在民主國家中是種常見的地方層級，只是名稱如自治區、非自

治區、或郡縣等不一。以臺灣而言，它是直轄市、市才會有的行政區劃，它的位階與各鄉鎮縣轄市有所不同，雖然與鄉鎮縣轄市同有第一線服務民眾之責任，但卻缺乏財政、人事、立法等地方自治團體應有的決策自主權，因而常陷入有責任為地方建設與為民服務，卻苦於無權或權責不明之兩難困境，行政區劃亦非最適規模卻也遲未調整。臺灣在過去工商業不甚發達的年代裡，傳統的區里行政管理尚無窒礙之處，然而在今日工商業發達，高度都市化、多元化的社會環境變遷下，政府的各項施政已無法滿足民眾需求。而「區」之定位與功能未能明確界定，行政區劃亦未隨環境改變而思考重新調整，是造成區公所業務功能淪為僅具政令宣步及反應民意之承轉功能，未能有效發揮區政實際功能之原因（黃正雄，2007：265）。

黃建銘（2009b）認為，在新臺中直轄市成形後，新直轄市境內的行政區域調整將是下一波的改革重心，目前形成以生活圈作為凝聚居民共同感的理念成為行政區域調整所要考量的因素之一；是故，新臺中直轄市境內的行政區域調整當有助區域意識的強化，形塑生活區域的共同體概念，使其具有空間自主機能，才能突顯這波行政區域調整的價值。生活圈域的形成成為未來行政區域重構的主要基礎，儘管臺中縣市合併後，其轄境內的鄉鎮市與區間在推動國土空間規劃過程中，有可能造成府際之間的關係趨向緊張，但這卻是一個形成新區域中心的歷程，藉由新區域中心之產經實力輻射範圍所形成的生活圈，將進一步形成驅動行政區域重劃的主要力量，亦即以生活圈的概念進行鄉鎮市區的行政區域重劃。然而在「區」行政區域的調整過程中，卻面臨公民不熱衷參與「區」行政區劃議題、「區」行政區劃易有集體思維傾向、忽略生活區域的實質改變等困境，故必須從民主治理的角度思考可行的策略。面對現今新臺中直轄市的局勢，必須強化文官對民主治理價值的體認、透過政策行銷提振公民參與意願、擴大公民參與途徑以及突破政策慣性，從多元角度思考區域規劃，如此當能克服「區」行政區劃本身的困境，並導入公民力量，已形成更周全的規劃方案。

相較其他鄰近國家，臺灣的國土甚為狹小，卻有著比其他國家劃分更多的縣市鄉鎮數，致使在進行行政區域劃分的同時，難免會出現財政分配與政治勢力劃分之爭議。須從國家整體利益著手，兼顧專業性、全國性與宏觀性的角度進行縝密的考量，才能建構出對全民有利的國土區劃藍圖。從臺灣整體看來是如此，地方縣市之行政區劃理應在同樣原則下進行，才能得到符合居民期望與習性之劃分方式，而非僅著重於財政考量於政治勢力之消長。現今，臺中縣市已正式合併升格為臺中直轄市，以生活圈為行政區劃的主要考量要素應是首要要件。然而，雖有方向卻無具體可確切實行之方式，如以生活圈為主的區劃應包含哪些細目指標，以及如何能提升或說服民眾對於「區」養成共同的集體思維，筆者認為應提出有力之論述與證據才能促使民眾產生意願與認同。此外，現今我國有關行政區域劃分之法規尚未齊全，僅地方制度法、地方自治法與財政劃分法有粗略提及，最為

緊要之行政區劃法尚在草案階段。如要能有更為完善之區劃方式，在完整法規頒佈前，應對不同地方自治團體之偏好進行了解，同時針對地方的社會、經濟、文化等面向指標進行剖析，待法規完成後使能及早進入執行階段。

第二節 都市治理理論與行政區劃

西方研究都會政府（Metropolitan Government）與都市治理（Metropolitan Governance）的論著所在多有，但這些著作多集中在歐美的個案，鮮少聚焦於臺灣與東亞的都會政府或都市治理。其中大多數是針對都會的區域發展或超大都市區域，而非都會政府的個案研究，因此他們的研究結論與概念架構並不一定適用於東亞或其他非歐美地區。(王佳煌，2007：38)。對於「都市治理」這一名詞概念，在國內無論是學術界或實務界的談論，都是較少於「地方治理」的介紹。而在國外的文獻中，地方治理與都市治理有很多面向是相似的，也存有某些差異；一個是涉及較寬廣範圍與尺度的「地方空間」，一個則是人口聚集且達到一定程度的「都市化」的「地方空間」。而都市治理的研究範疇中，包含了自然環境科學與社會人文科學的途徑與方法，例如政治學、社會學、經濟學、地理學等，是一複雜且包含諸多學科概念之理論；因為都市治理研究的背景「都市」，即是一個具象、動態及抽象形上意涵的實體性地理空間（徐吉志、周蕙蘋，2005；轉引自紀俊臣，2006：3-4)，而本文所要探討之臺中市即為臺灣都市化地方空間之面向。筆者在能力所及範圍內，將「都市治理」中之重要概念與要素整理如下。

一、 都市治理之意涵

治理為當代公共行政學界所重視的一種統治與管理的新思維，它具有多重權力移轉的內涵，不管其主體為對上、對下、對內、對外，只要是一種引領方針或方向，皆可稱之為治理（陳文政、莊旻達，2007；轉引自劉阿榮，2007：76)。根據聯合國「全球治理委員會」(Commission on Global Governance）的定義，治理是「各種公共及私人機構，管理共同事務的諸多方式的總稱。它是使相互衝突的不同利益得以調和並採取聯合行動的持續性過程，它既包括有權迫使人們服從的正式機構與典章制度，也包括由各種人們所同意或認為符合其利益的非正式體制安排」。再者，治理的運作特質應可包含如下列四點：(一）治理不只是一套規則或是一種活動，並且是一個政策過程；(二）治理強調協調，而非以支配作為基礎；(三）治理同時兼顧公私部門的相關行為者；(四）治理並非是一個正式的制度，而是指明持續互動的重要性（孫同文，2003：218-220)。治理就地方層級而言，不僅包含市與縣，更涵蓋公私部門與政府之間的連結關係，而公民精神與公共管理之間關係的本質優先影響治理的品質，要達到善治不僅是公民的權利，更與公共行政和政府部門有關，治理即是政治決策的具體結果，治理品質不是一個嚴格的經濟詞彙，而是效能與民主之間不斷協商妥協的結果（黃建銘，2006；轉引自紀俊臣，2006：187)。由此可知，治理重視的是一種跨越公私部門，結合政府與民間力量之平行權力關係。

而所謂的都會治理則是透過治理方式來處理都會事務，具體的措施則在於建構都會治理機制，以回應國家與地方對都會的價值與需求，故當治理概念用於處理以都會社群之公共事務為主時，即謂之都會治理（黃建銘，2009a：8）。都市治理的思維本身，係透過社會多元勢力的進場，共同形成一個能夠兼顧均衡發展和進步成長的治理聯盟，建構一個具有多元創新生命的都市公民社會（趙永茂、陳銘顯，2010：29）。因此，若從治理本身的基本內涵出發，進一步來探討都市治理的意義，可以發現都市治理在概念上並不難理解，主要係因地方自治體行政區域無法快速調整的情況下，民眾卻因生活圈的擴大而跳脫既有行政疆界的侷限，轉而形成一個能夠滿足民眾日常生活需求的都會區域；為能使民眾生活之需得以不虞匱乏，於是如何統整都會區域內各個不同的地方自治體與民間團體，藉由資源的分享與分配，達到提升都會區民眾生活品質之目標者，亦即所謂的「都市治理」（Metropolitan Governance）成為經營都市的重要理念（黃建銘，2006；轉引自紀俊臣，2006：187）。在全球化的影響之下，國家的角色越顯模糊，相對的強調地方特色、發展策略明確且定位清楚都會區域的角色則越顯重要。

國外學者 Pierre（1999:374-375，轉引自黃建銘，2009a：9）提出了關於都會治理（urban governance）的四個重要概念：

（一） 都市治理應被視為是由公私利益的交融與調和的過程來瞭解。

（二） 了解地方政府組織對認識都市治理是重要的。

（三） 不同都會治理的制度模式闡釋不同的價值體系、規範、信念與實務，這些價值體系產生不同的城市政策選擇與結果。

（四） 國家政治與常規，對於解釋都市政治的各個面向來說是最有力的因素，如都市政治經濟、都市政治衝突以及地方動員資源的策略。

從上述這四個觀點可以得知，都會治理是一連串經濟、社會、政治與歷史因素的匯集，進而影響政府與公民社會之間的互動，治理的重要性始能有效突顯。Pierre（1999：374）亦認為任何國家與地方系絡之下的都會治理之結構與導向都將成為回應規範、價值、理念與實務所引發的主要作用。因此，一方面可以瞭解有關不同的地方民主觀點、地方經濟發展中的地方政府角色下的各種城市治理模式、各種型態的分配政策與各種地方政權與地方公民社會的關係；另一方面，也可瞭解引導地方政府與公民社會間進行各種互動的目的。換言之，都會治理不僅是包含利害關係人的互動，更蘊含多元參與者的網絡，而與其所處環境環環相扣，使得都會治理的模式將受其所處之系絡的影響而有所差異。

隨著社會型態日益複雜，都市治理中，人與地的關係日趨密切，尤其是都里鄰的生活空間，交錯著都市土地混合或多元化使用所產生在空間地理上的相連情況，其中同時存在太多的社會分化，產生了社經極化發展（polarisation）與社會衝突（exclusion）趨勢；這種趨勢是會向下滲透到都市的社會基層或底層，也因

此促成了新的空間型塑與課題。然而，從都市的基本價值之目標來看，是要滿足都市居民不同的生活需求，以及多樣性的生活與土地空間利用之選擇，進而促進都市生活的生命力。換言之，都市發展不會是整體的，應配合土地多目標或多元化的混合使用，呈現空間發展的碎裂（bits and pieces），但也由於都市複雜關係的因子，都市治理更是需要去回應人民對「優良城市」（good city）的認同，這些皆是需要經由吾人對於都市治理有更深入的了解後，都市的治理權力與空間關係才能有所制度性機制的安排與回應（徐吉志，2007：25-26）。

二、　都市治理理論之型態

由於都市的迅速擴張，都會地區（城市群區、大都市地區）紛紛出現，使得該類地區的行政組織與管理已經成為世界各國廣泛關注的重要課題。它關係到都市化地區政府之間的各種利益關係協調、公共服務的充份提供、都市發展空間模式、都市政府效率的提高等許多重要面向。國際上都會地區管理體制發展歷經了幾十年的時間，在西方各國特定的政治文化背景之下（紀俊臣，2006：170-171），都市治理模式的長期爭論，形成了兩種政府組織與管理模式的典範：傳統改革主義者（traditional reformist）和公共選擇理論（public choice），爾後又發展出另外一種試圖整合上述兩種理論的新區域主義觀點（new regionalism）；為了更加理解其內容，以下即分述之（林水波、李長晏，2005：41-43；紀俊臣，2006：171-172；孫同文，2005：66-67：陳立剛、李長晏，2003：8-9）：

（一）　傳統改革主義者觀點（traditional reformist）

此一理論主要是從結構途徑來研究區域政府，係以維持區域政府組織的政治自主性，而將某些服務和權威擴及到都會區內之各級政府，涉及了整個都市區域的改革，企圖去除所有或大部分都會區域內的小政府，並以單一、全功能、普及整個都會區的政府取而代之。此種觀點又稱之為合併主義者（consolidator）或大型都會區政府的組構或建制，其所採取的方式有三種：1.都會區內不同政府的合併或整併，組成新的組織有助於政府規模的合理化，如縣市的合併等；2.以聯盟的方式對都會區內的民眾提供服務，使資源不足的地方政府得到發展；3.准許公民充分參與公共事務的決策過程，同時更能有效的促進經濟發展、均衡地方財政以及提供跨域的服務功能。

傳統改革主義者係強調建立一元化體制，以設計一區域內的治理組織模式。所謂的一元化體制，即指在都會地區內具有唯一的決策中心，有一個統一的都市機構；它可以是內部有若干小單位相互包容與相互平行的一個政府體制，或者更可能是一個雙層的政府結構，亦即一個大都市地區的正式組織和大量的地方單位並存。

（二） 公共選擇理論（public choice）

此一理論乃是將政治經濟學運用到都會區政府的研究上，認為以單一的政府制度是無法滿足民眾多樣化的需求，而主張多中心或多核心的政治體系，是最能回應公民的需求。其論點是將都會區視為一個公共市場，允許公民在競爭性的公共服務提供者之間做一選擇。公共選擇理論在都市治理體制上，能夠提供公民或消費者有更多的選擇權，以處理轄區內的公共事務，這些體制的選擇乃是鑲嵌於民眾的參與、地方政府之間的協議與互動等，是將都會區域視為一種有機的整體（organic whole）。公共選擇理論學者認為都會區內如果有許多的地方政府存在，其管轄權是彼此重疊與交錯的，可以透過相互競爭的方式，來滿足民眾最大的需求，而都會區地方政府間公共事務的問題，可以透過地方政府間協議、公私夥伴關係、區域聯合會或職能移轉等機制來運作。

（三） 新區域主義（new regionalism）

以上兩種都市治理理論均重視效率、成本、服務輸送、經濟成長和社會改革等多項議題的爭辯。傳統改革主義強調公民文化的健全和社會的公平，認為若無法相對集中、統合與規劃的都會政府，則將面臨更多的貧窮、不公平，同時都會政府也無法處理社會、經濟的挑戰，因此，傳統改革主義者認為合作（而非競爭）才有助於統合都會政府的能力，而且在單一政府的龐大架構下，更容易達成合作的效果；相對的，公共選擇理論模式，則將焦點放在效率、效能和回應的達成等，認為若無法達成政府、企業與非營利組織之間的競爭與合作，都市治理將會是無效率與無回應力的，因此公共選擇理論強調的是競爭而非合作。

由此可知，以上兩種都市治理理論各有其優劣，上述兩種治理體制在運作上，由於西方各國區域發展的政治、經濟、人文社會、歷史與自然等環境條件不同，居民偏好也有差異，因而各國在治理區域發展上所需的公行政組織與管理模式的選擇也就有所不同。自 1990 年以來，在傳統改革主義和公共選擇對話下，學者依都市治理的模式主張重新建構出「新區域主義」的模式，以有效的解決公共事務所遭遇到的困境；此種模式認為在解決都會問題時，競爭與合作兩種體制應同時兼顧運用（林水波、李長晏，2005：41-43；紀俊臣，2006：171-172）。Oakerson（2004：17；轉引自紀俊臣，2006：188）更進一步提出都市治理的幾項重要特質，即高度的公民參與、減低敵對政治性（adversarial politics）轉而形成共識性的政治、強烈的代表性、建立公共企業家精神（public entrepreneurship）、營造社群差異化（community differentiation）、強調課責性（accountability）以擴展個人在自我治理的能力。這些特質與城市的發展息息相關，都會治理必須顧及的面向相當廣泛，故而成為晚近行政學界所積極研究的議題。

Goldmith（2001：326；轉引自黃建銘，2008：105-107）指出，大部份的都會區（metropolitan area）主要是以治理（governance）而非政府（government）

的方式來運作，所以都會區內不同的利益團體必須將其吸納進來，透過政府制度的安排來整合此類利益之衝突，期望盡量不用藉由制定過多的行政規範來確保整個都會體制的運作。因此，都市治理可以視為一個行動體系，考量政府和社會等不同制度化空間的結構；同時，也可以視為一個行動者，考量其自主性與能力。面對著全球化與資訊快速流通的複雜社會環境，都會區的發展已涉及了多元互動的關係，轉而強調開放、責任與公義的自主性社會，代表一種新的、複雜的互動模式，正在取代傳統以國家為中心的模式。

三、　永續的都市治理

都市治理理論的發展強調的是治理能力的發展，而不是政府的擴張，重視的是一種夥伴關係的建立，而不再僅限於公部門的運作，是一種跨越政府組織界線之間的協力合作關係，藉以解決大都市區域中心城市和郊區之間所產生之問題，其主張應調整地方政府之間的關係，將社會力量納入整體都市治理的範圍中，協助都會政治、經濟、社會、環境等的永續發展。徐吉志、周蕙蘋（2006：24-25）指出，「永續」的概念是當前都市發展的關注焦點之一，而此種永續發展的概念係建立在基層群眾的觀念中內化，進而透過都市治理的實踐來落實。都市在空間上所呈現的是一個包含眾多錯綜複雜因素的地理面貌；因此，都市治理也必需考量都市區域的型態、規模與都市化的動態特性。一個發展中與一個高度開發的都市，在治理的重點上是有項目之不同的，同時間同一個都市也會因為都市內次級區域空間或地景條件、特徵，而有不同的治理方案和思維。然而，探索都市治理的實踐環節，「永續」的概念是當代都市治理不得忽略的之重點；其中，有三個都市環境永續性的關聯定義值得我們重視：

（一）　都市環境永續性：都市系統與其長程環境資源基礎應取得平衡。由於每一個詞都有許多定義，亦同時經常改變：因此，「永續性」是一個方向而不是一個目標。

（二）　都市發展：都市系統在其總體的環境背景下進行演化與重建，這也是一個方向而不是一個目標。

（三）　永續都市發展：指導都市發展朝向環境永續動態平衡的演化程序前進的行動。

當第一個關聯因素結合第二個關聯因素後，即可滿足第三個關聯因素的需求。而都市治理中之永續發展觀念思維，歐洲永續性都市專家團體（European Expert Group）提出有關都會永續原則的精神（徐吉志、周蕙蘋 2006：25）：

（一）　生態性：一個符合生態與全方位的方案，以管理都市地區並執行永續行動方案。

（二）　整合：跨越政策部門與政府層級以改進永續的經營、社會與環境面向的整合。

（三） 能力：適當的制度與組織的能力，以經營管理都市地區永續性。

（四） 凝聚力：凝聚政策與行動力，以避免地方性永續發展受到政府的危害或影響。

（五） 交換：避免浪費的重複性工作，以及強化生產力的經驗交換之措施。

（六） 有效性：強化既存的政策、計畫與機制的運用，若有必要時，則應重新發展一套新的機制。

從都市的基本價值而言，滿足都市居民不同的生活需求，以及多樣性的生活與土地空間利用之選擇，進而促進都市生活的生命力是為首要目標。自傳統改革主義、公共選擇理論，至試圖整合上述兩種理論的新區域主義觀點，競爭與合作兩種體制應同時兼顧運用，已成為都市在治理時主要的模式。在「永續」的概念加入後，透過都市治理的理念協助都會中政治、經濟、社會、環境等的永續發展的落實，已成為現今都會區域治理的課題。因此，都市治理也必須考量到都市區域中的政治、經濟、社會、環境等因素的動態特性，進而制定不同的因應政策，以及治理方案和思維，讓都會的發展可以跟上時代變化，並且得以永續經營。就臺中直轄市而言，其行政區域的調整必須能夠滿足地方居民不同的生活需求，以及多樣性生活圈域與土地空間利用之選擇。在臺中市中，市政府各單位與民意機關之間的互動，應當是競爭與合作兩種同時兼具，進而促進地方行政區域之生命力為首要目標。透過都市治理的理念協助臺中市中之政治、經濟、社會、文化、環境等永續發展之落實，係為未來臺中市都市治理之課題；因此，臺中市之都市治理也必須考量到大臺中地區中的政治、經濟、社會、文化、環境等因素之動態特性，進而制定出不同的因應政策，配合各地方行政區之特色規劃出符合居民生活圈之行政區劃方案，使臺中市得以永續經營與發展。

第三節 行政區劃相關理論

地方行政區域改革或行政區域重劃，往往受到該地區歷史、文化、社會、政治結構等背景的影響，產生不同的路徑依賴（path dependence）模式，在各有其制度脈絡背景的因素影響下，改革或重劃的途徑與成效很難以單一普遍性的理論原則或標準來斷定。在理論的層次上，地方行政區域改革與重劃本身是制度演化（institutional evolution）或制度變遷（institutional change）的一環，其制度的變革除受上述依賴途徑影響外，也同時受到較大的歷史結構性因素之影響。同時，地方行政區域改革或重劃，往往又涉及到高度敏感的政治權力角力、中央地方權力關係的改變，以及地方政治生態的重整，更增添了改革上的不確定性(劉明德、趙永茂，2008：135-136)。本研究以下即先整理闡述行政區劃之意涵、學理與法制，再詳列出我國行政區劃相關理論中所談之要素與原則，以綜合考量未來我國行政區劃可行之方向。

一、 行政區劃之意涵

「行政區劃」一詞，在學術界與實際法規上皆有若干詳細定義。所謂「行政區劃」(Administrative Divisions）係指國家機關為統治上的必要，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（薄慶玖，1997：45)。任一國家都有因幅員廣大，而須另以區塊劃分的治理行為，此種以地方治理需要所為的區塊劃分，一般謂之「行政區劃」，而依行政區劃原理所劃定的行政管轄範圍，謂之「行政區域」(administrative area)。此種行政區域之劃定，應以如何提昇服務品質為劃分最高原則，而劃定之考量因素，則在於如何符合生態之變化，因應資源的合理分配（紀俊臣，2004：66)。因為行政區劃是國家結構體系的重新安排，根據國家行政管理和政治統治的需要，依照相關的法律規定，在考量經濟、地理條件、自然環境、歷史傳統、風俗習慣及地區差異和人口密度等種種因素後，來進行行政區域的分級劃分，並在各個區域內設置相關的地方立法及行政機構，以建立政府的有效管理（劉佩怡，2008：133）。因此，行政區域的劃分或調整作為一項國家重要的公共政策議題，必然有其複雜的政經意涵。

學者黃錦堂（2000）認為所謂「行政區劃」，在理論上係指現行地方自治團體之行政疆界被重新劃定；就實質內容而言，則可分為獨立升格、合併升格、核心城市外擴而併入衛星城鎮、單純之行政疆域改變這幾類。而行政區劃可發生於鄰、村里、鄉鎮市、縣市、省市等不同層級，各有不同的行政複雜度與政治敏感度。在學術研究上，為求精確設計，得區分為全國性之重新規劃，與個別地方單位申請者二大類，後者之影響性小，前者則屬於全面性之政治、經濟、行政、社會之改革，必須在政府與人民普遍有所認同和共識才得進行。另從法規上來看，

在行政區劃法草案中第 3 條所稱之「行政區劃」，係指行政區域之新設、廢止或調整。而前項所稱行政區域，即省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）或其他行政院核定之區域；後項所稱之調整，在第 4 條中說明其為下列情形：劃分一行政區域為二以上之行政區域；合併二以上行政區域之一部或全部為一行政區域；劃分一行政區域之一部併入另一行政區域；及其他有關行政區域之調整。由上述法條字句觀之，行政區劃之內涵在法規與學術論述中，其實質內容與意義上幾乎雷同，並無太大差異，唯法律所規定之事項係以符合臺灣地方區域層級名稱作為敘述之本體，而專家學者所言係以較為廣泛之論述為說明。

二、　行政區劃之學理與法制

我國自 1950 年設定行政區域的劃分後，迄今尚未有較大管理規模的行政區劃變革，而從學者席代麟（2009：6）分析我國行政區域劃分與調整的經驗來看，我國行政區劃至少有下列的特質及關係：第一是行政區劃係政治妥協的結果，行政區劃時應考量社會性、經濟性、地理資源性、行政性及政治性需求，但因行政區劃的考量權重以政治性需求最高，導致在區劃過程中不易取得相關區域主體代表的共識而可能成為政治妥協下的產物；第二是行政區劃係公共議題的選擇，行政區劃雖為公共議題的選擇，但為求杜絕爭議，立法院應盡早完成行政區劃法草案之立法，始可依法行事，積極促動該項政治工程之施築；第三是行政區劃係國家資源社會分配的基礎，為使國家資源分配的爭議降至最低，不但需要遊戲規則，而且也要經常進行政治溝通，讓標的團體能透過自由意志表示，決定各該組織的作為模式及行政區劃的未來政治版圖規劃。

黃錦堂（2000）認為在學理上，地方自治團體之升格、合併升格、局部併入其他地區等，其程序面之安排，約有四種理念型。第一種是單純由上級主管機關決行，必要時得進行聽證；第二是政府必須成立客觀公正的委員會進行詳實的調查並作成報告，然後上級主管機關依據該報告進行區劃，並應對相關自治團體進行聽證，換言之，最終仍為行政決定；第三則是承續第二種，但另外加上須經國會同意之要件，亦即國會擁有同意權或否決權；第四種則更為激烈，一般係適用於聯邦國家中邦之解散或合併，須經接收地區與被合併地區居民之公民投票同意。必須說明的是，地方制度各國、各州得有不同的規定；以上之歸納，有來自依事務本質而拉高決策層級與程序之理論基礎，但仍不排除各國尚有特殊的立法例，以上是僅在程序面上之要求。就實質面考量而言，行政區劃之發動一般係因原先地方政府之規模與能力已因時代的變遷而不敷所需，涉及宏觀之判斷；在具體之行政區域劃定上，應考量地區人民的地域之歸屬感、相關地區之歷史與文化之關聯性、經濟上之目的性以及國土計畫（含區域計畫）之各種要求。至於區劃後各地方自治團體之規模或實力相近，則非屬必要，但若實力呈現天壤之別，則在資源分配上容易造成「強凌弱」之結果，實應多加考量。行政區劃涉及以上諸多因

素之綜合衡量，屬於宏觀、整體之判斷，一方面有賴精確之數據與預測，但無可諱言在相當程度係屬於政治之決定。成立委員會從事調查研究，在大規模乃至全國性之行政區劃時，尤其重要，蓋只有整體性之規劃始能為大規模之改革提供正當化之基礎。

行政區劃涉及受調整地區內人民之權利義務，依我國憲法第 108 條第 1 項第 2 款規定，行政區劃事項，應由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。而地方制度法第 7 條第 1 項規定，省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之。因縣市層級具有一定的重要性，從而前述第一種理念型並不可採，換言之，第一種模型只適合於村里之區劃，或當鄉鎮市之行政區劃係由相關鄉鎮市自行協議完成從而並無爭論之案型。究竟係以第二種或第三種模式為妥，端視「行政權」至上或「國會」至上之學理，以及對臺灣現今政治情勢之判斷而有不同（黃錦堂，2000）。[16]行政區劃係為便於施政而劃定之治理範圍，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。然而，現今民主法治意識高漲，行政區劃除應尊重民意，並應考量經濟效益、均衡區域發展及維持穩定等原則，同時建立公平合理之行政區劃程序。而我國現今之行政區劃法草案，共計有 23 條，對於行政區劃之權責機關、應考量之相關因素、調整方式及程序等皆均予以規範與法制化。於本文較為相關且重要之規定，在第 2 條至第 7 條中，係針對行政區劃之主管機關、定義、行政區劃原因及考量因素有相關規定；而第 8 條至第 13 條則是對於行政區劃之機關研擬行政區劃計畫初稿、於相關行政區域內公告並辦理公民民意調查及公聽會、行政區劃計畫核定後之發布與公告等，規範其辦理方式與相關程序和內容。唯在第 21 條中明示，為尊重各原住民族之傳統與意願，並考量原住民族自治區之特殊性及創設性，故原住民族自治區行政區域範圍之劃設、變更及廢止方面不適用此法，需另以法律定之。

三、　行政區劃應考量之要素與原則

從各種實質考量因素而言，臺灣係以經濟為命脈，經濟應是最重要的決定因素，縣域之歸屬感、歷史文化之關聯性等將顯得相對次要；但隨著人民權利之高

[16] 行政區劃之層級與適法性，在行政區劃法草案第 5 條中已有明確說明。行政區劃法草案第 5 條：「行政區域有下列情形之一者，除縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，應依地方制度法之規定辦理外，得依本法規定辦理行政區劃：一、配合政府層級或組織變更。二、因行政管轄之需要。三、配合國土發展。四、因地理環境變遷。五、因政治、經濟、社會、文化或其他特殊情勢變更。」說明：一、得辦理行政區劃之情形。另考量縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，雖涉及行政區域之調整，為簡併其行政程序，地方制度法已有明定，不適用本法。至於改制後如需辦理區之行政區劃，仍依本法規定。二、辦理直轄市、縣（市）之行政區劃時，如涉及鄉（鎮、市、區）之行政區劃，原則先完成直轄市、縣（市）行政區劃之程序後，以行政區劃後之行政區域辦理其鄉（鎮、市、區）之行政區劃。三、行政區劃，對於社會與政治秩序影響甚大，故除特定原因外，行政區域以保持相當穩定性為宜。

漲、鄉土意識之逐漸發揚與原住民族之復興，未來將產生爭論（黃錦堂，2000）。在行政區劃草案第6條中即明確說明，[17]行政區劃涉及國家整體資源之重新分配，為使國土資源合理配置及有效利用，並確保國土永續及區域均衡發展，故應配合國土整體規劃，並考量行政轄區人口規模、自然及人文資源、生態環境、族群特性、鄉土文化發展、地方財政、民意趨勢及其他政策性等因素，審慎評估。而國內亦有多位專家學者針對行政區劃進行若干研究，提出行政區劃應當考量之要素，以及建議可遵循之原則。

學者黃德福（1997：4）在綜觀世界各民主先進國家的發展經驗後，其認為行政區域的劃分或重劃，應該同時考量下列各個面向：

（一） 國家政經發展的特徵與方向：指的是臺灣地區過去整體政經發展的特徵，以及配合國際政經環境的變遷，臺灣地區未來可能的政經走向，如兩岸關係的發展、亞太營運中心的規劃等。

（二） 區域自然生態環境：兩個以上縣市的較大區域之自然生態環境，包括自然資源的多寡、地理環境的特色與生態環境的特徵等，不僅決定該區域政經發展的歷史特徵，也關係其未來政經發展的可能方向。

（三） 區域人文社會環境：兩個以上縣市的較大區域之人文社會環境，包括人口結構、勞動力分佈情形、交通運輸狀況、人際關係網絡、生活形態與文化風俗習慣等，也同樣決定了該區域政經發展的歷史特徵，更關係其政經發展的未來方向。

（四） 區域政經發展特徵與方向：在範圍上涵蓋兩個以上縣市的較大區域，其過去政經發展的特徵，以及配合臺灣地區整體政經發展的變遷，個別區域未來政經發展的可能方向。

（五） 縣市與鄉鎮市自然生態環境：各個縣市與鄉鎮市之自然生態環境，包括自然資源的多寡、地理環境的特色與生態環境的特徵等，不僅決定該縣市或鄉鎮市政經發展的歷史特徵，也關係其未來政經發展的可能方向。

（六） 縣市與鄉鎮市人文社會環境：各個縣市與鄉鎮市之人文社會環境，包括人口結構、勞動力分佈情形、交通運輸狀況、人際關係網絡、生活形態與文化風俗習慣等，也同樣決定了該縣市或鄉鎮市政經發展的歷史特徵，更關係其政經發展的未來方向。

（七） 縣市與鄉鎮市產業特徵與趨勢：各個縣市與鄉鎮市過去所特有的產業發展特徵，以及配合臺灣地區政經發展及區域性政經發展的特徵，各個縣市或鄉鎮市未來產業發展的可能趨勢。

（八） 縣市與鄉鎮市政經發展特徵與方向：各個縣市與鄉鎮市過去所特有的政

[17] 行政區劃法草案第6條：「行政區劃應配合國土整體規劃，並考量下列因素：一、行政區域人口規模。二、自然及人文資源之合理分配。三、災害防救及生態環境之維護。四、族群特性、語言、宗教及風俗習慣。五、鄉土文化發展及社區意識。六、地方財政。七、產業發展。八、交通發展。九、都會區、生活圈或生態圈。十、海岸及海域。十一、湖泊及河川流域。十二、選舉區之劃分。十三、民意趨勢。十四、其他政策性事項。」

經發展特徵，以及配合臺灣地區整體政經發展及區域性政經發展的特徵，各個縣市或鄉鎮市未來政經發展的可能方向。

行政區域的劃分除了配合整體發展的需求，亦須因應行政管理的需要，因此在調整行政區域的原則上，與區域性的綜合開發計畫區域劃分原則，並不完全相同。國家對於行政區域的劃分或調整係應根據何種原則？一般而言，約略可歸納出以下幾點（黃德福，1997：6-7；薄慶玖，1997：50-53）：

（一） 歷史因素

行政區域調整須重視地方歷史背景。通常每個地方或多或少都有其獨特的風俗習慣、宗教信仰及發展沿革，此乃源於歷史傳統及其淵源。所謂歷史傳統，乃國家對於地方政府行政區域之劃分，因襲各該地方以往歷史相傳而來之固有疆域，不加變更，仍維持其原狀而言。因歷史傳統所逐漸形成的區域，由於是自然且逐漸形成的結合，行政區域調整時必須加以注意，應儘量維持地方的完整性及同質性，否則強行變更，很可能會影響地方人民的情感與團結，甚至影響地方發展，阻礙社會、經濟的進步。

（二） 人口因素

「人口」是一重要之條件，如我國直轄市、省轄市、縣轄市之設置，皆定有人口條件；原因在於，在以各該地方既然人口密集，自應成立一特別組織之都丶政府，以資處理各種都市社會問題。工業化造成都市經濟繁榮，促使人口不斷向都市集中，鄉村人口因而大量流失。在都市人口大量增加之後，都市地價隨之高漲，生存空間及環境品質受到影響；於是人口乃再往都市周圍的郊區遷移，但仍留在中心都市就業、就學及消費，與中心都市保持密切關係。因人口往來移動於都市及其周圍的郊區之間，於是形成「都會區」。由於都會區的發展多跨越兩個以上的地方行政區域，都市本身諸如：交通、衛生、住宅、環保、治安、教育等公共政策問題乃隨之擴展到鄰近郊區。而人口的往來移動更加速這些問題的惡化，結果形成交通擁擠、地價昂貴、環境污染、治安危機、越區就讀等現象。因此行政區域調整，應多加注意在都會區中人口密度與分佈之情形，注意維持人口的適當分佈，藉行政區域的調整紓解部份人口壓力，減低上述公共政策問題惡化的趨勢。

（三） 地理因素

臺灣地區由山地、台地、平原等各種地形分隔成許多地理區，但行政區域的劃分卻不盡與之一致，使行政區域內因地理因素所造成歷史、人文或經濟發展上的隔閡，大大影響區域整體的發展。而地理因素往往為影響區域整體發展的主因，例如：行政區界河川的整治、公共設施如道路的銜接、環保問題如垃圾的處理等，主事者應從整體的角度加以考量。倘若行政區劃能與地理區隔儘量一致，則上述

問題較能順利解決。因此，調整行政區域必須同時考慮地理因素，以免因地理形勢的區隔，影響區域內整體的建設發展、降低人民對政治活動的興趣或影響到行政運作上的方便。

（四） 政治因素

現代民主政治為民意政治，講求政府一切施政必須符合民意，而行政區域調整為政府施政的一環，當然要尊重民意。由於行政區域調整政策與被調整地區居民的利益習習相關，因此應給予民眾表達意見的機會，則行政區域調整政策才能獲致人民支持與合作的意願，減少推行時的阻礙。此外，行政區域調整應考慮民選公職人員、地方派系、利益團體等可能產生的反應，由於行政區域調整將影響資源的重新分配，尤其是政治資源，對民選公職人員的政治地位與選區經營影響最大，其往往為保護既得利益，對行政區域調整政策抱持反對的立場或多方阻撓。因此行政區域調整必須講究政治溝通的藝術，政府必須與行政區域調整政策的利害關係人進行溝通以爭取支持；同時考量決策過程是否合理合法，並致力達到行政區域調整程序正義的結果。行政區域調整時機的掌握亦為重要因素，若能把握民心求變、改革的時間點，善用民氣順勢推動行政區域調整，必能事半功倍；一旦錯過改革的契機，日後要重提區域調整計畫則必是困難重重、徒勞無功。

（五） 行政因素

行政區域的調整應有利於政府施政效能與服務品質的增進。行政區域調整首須考慮當前的行政區劃是否符合時宜，是否影響到政府的施政效能與服務品質。都會區的發展擴大，區內各地方政府未能獨立解決日益嚴重、惡化、蔓延的公共政策問題，乃因各地方政府抱持本位主義心態，且因屬不同行政層級，財力狀況各不相同，對都會區共同問題合作解決的意願低落，都會區建設的整體規劃自然無法產生。行政區域調整必須考慮上述情形。另外，對行政區域調整後所將產生的行政組織增設、裁撤或合併，人員調整、民眾戶籍及地籍更改等事項，亦應一併事先考量與規劃。

（六） 整體建設因素

行政區域調整必須考慮到對區域發展的影響，因各行政區域的經濟活動不同，稅收有別，將間接影響各行政區域民眾所享公共設施與公共服務的品質。在都會區發展之下，區內共同建設發展的計畫往往必須跨越行政區域界限，才能完整規劃、擬定及推動，行政區域的調整擴大，可以統一行政體制，有助於都會區共同建設的規劃與推動，形成共同發展的生活圈。地方建設計劃如能與行政區域實際施行即有莫大助益，其中尤以運輸系統、公共給水、防洪等特別顯著。尤其重要的是，行政區域調整之後，新的行政區域應思考是否能符合下列情況：每年稅收能否維持必要的公共服務？社區意識機能是否使居民產生從屬感，並願意追求共同營生的目的？有無足夠的自然資源，以因應未來發展？在經濟上能否相互調劑

而構成不可分割的關係？在地理環境上是否得因歸併而便利管治？居民宗教信仰或生活習慣是否相同？居民有無共同問題待解決，而有放棄地方主義的必要？能否達到便民利公或利多於弊，而不致引起多數居民反感？如果能符合上述的條件，那麼行政區域的調整可算是相當成功的。

以上所舉之劃分原則，各國制度不一，環境各異，其所適用之原則自然也不同；此外，上述原則在事實上甚少只適用其中之一，其同時採用兩項或兩項以上者至多，因此萬不可執偏概全而自限於一隅，以致增加困擾形成諸多不便（薄慶玖，1997：53）。另有學者趙永茂、陳華昇（2003：64）針對我國行政區劃進行研究後，認為臺灣的行政區域重劃應遵從以下幾項原則：

（一） 基本上，行政區調整應考量歷史文化延續、地理天然形勢與行政管理便利等因素，亦應顧及社會發展的共通性、財政自給自足程度、經濟效益性、地區共同發展的前瞻性等。

（二） 依據都會生活圈的範圍，適度擴大都會轄區，以便對於水源、交通、垃圾、污水處理、河川整治、居住環境、休閒空間、產業均衡、都市綠化、教育、行政管理等問題，進行整體規劃與建設，以帶動城市周邊地區發展，疏解都會地區人口壓力。

（三） 建構國際化都會的城市格局與型態，健全都會地區發展，開發臺灣各都會區成為製造、金融、資訊、交通與科技的國際中心，以提昇都會城市經貿競爭力，進而發展成為「全球城市」，因應全球化區域主義和城市競爭的新局勢。

（四） 因應臺灣地方發展國際化與大都會化的趨勢，促進區域整合與均衡發展，縮短城鄉和區域發展落差，使都會區背負起鄰近較落後鄉鎮之「共生發展責任」等區域發展的問題。

（五） 以行政區域重劃作為發展國際都會之手段，應遵循以下諸項原則：

1. 必須具備國際化的海空港，以建構能與國際接軌的完整海空交通網路。
2. 區域內應至少有 1 至 2 個五十萬以上人口密集的核心城市，足以帶動非核心區的發展，而且該重劃後的行政區人口至少應在 250 萬以上（如新加坡），以擁有適度的工商腹地。
3. 應有充分的財政資源，以達到自給自足之目標。
4. 宜具備完整的高速公路、捷運、快速道路、鐵路等交通網絡，以及水源水權、能源、醫療、環保等設備，始能建設成為優質生活都會。
5. 行政區域重劃，應配合其他國家改革目標，如選區重劃、均衡區域發展、健全地方財政、提昇行政效能等，務求畢其功於一役。因此，未來我國行政區劃不但應重視 都會區域的整併與重劃，亦應一併考量次層級（即鄉、鎮、市、區）之行政區域調整，以有效縮減鄉鎮市區的數目，擴大其行政管理幅員與組織規模，進而達到城鄉 均衡發展的目標。

而行政區域調整的最終目的，應朝下列三個目標前進（黃德福，1997：8）：

（一） 配合臺灣地區產業及人文區位發展的狀況，作前瞻性的調整與規劃，促進各區域間均衡發展，達成國民生活素質之平等提昇。

（二） 促進行政組織及行政程序合理化，提高行政效能，減少公務人力與資源浪費。

（三） 重新擬定財政收支及分配方法，合理規劃中央政府財政的統籌收支，補助地方政府稅額的透明化、合理化、公正化，使中央政府與地方政府的財政衝突能獲合理解決，而地方政府之間的建設發展能齊頭並進。

政府為了統治上之必要，或實施地方自治之便利，需將全國劃分為許多政府層級與行政區域，而行政區域之劃定，係以提昇服務品質為劃分最高原則，而劃定之考量因素，則在於需符合地方生態之變化，並且合理的分配既有資源以供地方發展。行政區劃是政府層級體系的重新安排，具有國家行政管理和政治統治的必要性；依照相關的法律規定，應在考量多方因素後，才得以進行行政區域的分級劃分，並在各個區域內設置相關的地方立法及行政機構，以建立政府的有效管理。現行地方自治團體之行政區域劃定，雖然有獨立升格、合併升格、核心城市外擴而併入衛星城鎮、單純之行政疆域改變這些類別，然而應當考量之要素甚廣，例如整體政經之發展特徵、配合國際政經環境之變遷、區域內之自然生態環境、區域內之人文社會環境、區域政經發展之特徵與方向等；以上種種考量在各個縣市與鄉鎮市中所應關注之事項皆各有不同，更包含了各個縣市與鄉鎮市之人文社會環境、生活形態與文化風俗習慣等。雖然各縣市與鄉鎮市在各別考量上有所差異，其他縣市之行政區域劃分方式無法一體適用，然而多位學者所提出之各項劃分原則，卻可作為參考之依據。在本研究整理歸納後，行政區域劃分所應考量之要素，不外乎人文社會環境、歷史、人口、地理、政治、行政、整體建設、經濟發展等，各項因素皆有其更為細部需詳加討論之處，並非是僅僅依單一面向或少數面向之思考即可規劃出適當的行政區域；若非多方考量而後執行，其所造成之負面影響與後果將比最初劃分時來的更為困難。

第四節 日本市町村合併

一、 市町村合併之意涵

從日本廣域行政中，市町村合併相關經驗來看；在「市町村合併特例法」第一條中，即開宗明義地明示出市町村合併之目的，乃在於因應市町村行政廣域化之需求，推動自主性市町村之合併同時協助合併市町村之建設為目的，因而積極地制定本法。有關市町村合併的定義，於合併特例法的第二條第一項中，亦明白指出:「本法所謂『市町村之合併』,乃是指將兩個以上市町村區域之全部或部份，設置另一市町村；或者將市町村區域之全部或部分，編入另一市町村，以達到減少市町村數量之目的」；另外，於第二項規定：「本法所謂『合併市町村』，乃是指因市町村合併而設置，或編入其他市町村區域之全部或部分之市町村」；又於第三項規定：「本法所謂『合併相關市町村』，乃是指因市町村合併，其區域之全部或部分，成為合併市町村其區域之部分之市町村」。根據上述之條文內容，明白可見於現行之「市町村合併特例法」其開宗明義即為市町村合併所作之完整詮釋，不但確立市町村合併之定義，同時更有助於明確市町村合併於廣域行政中之重要定位。簡言之，即在推動市町村的合併、編入、分割、分立等政策時，至少會導致一個或一個以上的市町村因此消失，而造成整體上數量的減少，也就是合體與編入，亦即市町村之法人資格因此消滅，因此將此政策定義為所謂的「市町村合併」(游慶忠，2001：39；楊仁豪，2005：3-14)。

二、 市町村合併之類型

日本對於地方公共團體之區域變更可分為兩個種類，一種是所謂的廢置分合，另一種是境界變更。所謂的廢置分合係指因為新設或廢止地方公共團體所造成的變更，而此一廢置分合更可分為四種（張正修，2005；轉引自施正鋒、楊永年，2005：7)：

（一） 合體：廢止兩個以上的團體，而在這兩個以上團體的區域上重新設立一個團體。

（二） 編入：廢止一個團體，而將該團體之區域併入到其他團體。

（三） 分立：從一個新團體中分出一部份的區域，而在該部份區域上設立新的團體。

（四） 分割：廢止一個團體，而在該團體之區域上設立兩個以上之團體。

經由廢置分合的程序，會造成有關市町村法人格的變動，意即會使新的團體產生，或使舊的團體消失。至於境界變更則是不會伴隨法人格的變更，而只會造

成有關市町村的變更，例如某一町的一部份併入另一市，但原來的町與擴大的市皆保持原有的法人格（張正修，2005；轉引自施正鋒、楊永年，2005：8）。而關於市町村合併之類型，則可詳細區分為依法人資格之存廢與否、依地方意識之不同，以及合併後之人口規模這三個論點予以分析說明（游慶忠，2001：42-43；黃淑華，2006：40；席代麟，2009：97）：

（一） 法人資格之存廢與否

通常可以區分為「新設合併」(或稱為「對等合併」)，以及「編入合併」(或稱為「吸收合併」)兩種形式。更具體而言，如同下面之說明（詳見圖 2-2）：

1. 新設合併

即兩個或兩個以上之市町村，一同通過法定合併之程序而合併成為另一個新的市町村。簡言之，如將某一地區的 A 町與 B 町予以廢除，同時在原本該區域之所在地中，另外再設立一個新的 C 町，以取代原有的 A 町與 B 町，這種合併的方式，就是所謂的新設合併；換言之，在進行所謂的新設合併的情況之下，必須先消滅原本舊有的市町村法人資格，而再創造出另一個新的法人資格，以達成新設合併之最終目標。此合併方式即為上段所述區域變更種類中，廢置分合之合體。

2. 編入合併

即某一個市町村，經由法定合併的程序，被編入另一個市町村。簡言之，譬如將某一地區的 D 町廢除了之後，再將該 D 町的原行政區域併入 E 町之中，這種合併之方式，就是所謂的編入合併；換言之，在進行所謂的編入合併的情況之下，該區域內之全部或部分被編入之市町村，大多數在合併之後，其法人格終究走向消滅的命運；然而，編入之市町村其法人資格，卻不受合併之任何影響，且能夠繼續存在下去。此合併方式即為上段所述區域變更種類中，廢置分合之編入。

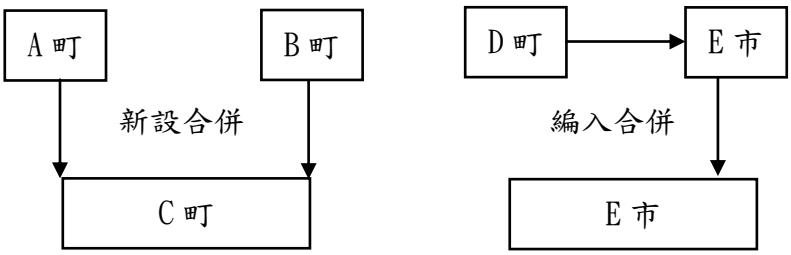

圖 2- 2：市町村合併類型圖

資料來源：游慶忠，2001：43；筆者自繪

（二） 地方意識之不同

依據地方意識之不同，通常可以區分為以下幾種類型（游慶忠，2001：

43-45)：

1. 獨立自主型

此類型之合併關係市町村，其合併之本意乃是希望日後採自立自主的方式，以求確保合併後地方主權之行使。採用獨立自主型合併方式之市町村，多半是該市町村本身已具備有某種程度以上之實力，而判斷於合併之後能夠確保且自主性地行使地方之主權，因此也希望中央能在其合併之後，能夠完全移轉有關地方經營之權限與財源。其中尚包括：

（1） 大都市型

此類型之合併，其推動合併之目的在於成立政令指定都市、中核市等，人口規模大約三十萬人左右。大都市型之合併，一般而言，乃是在於該地區既存之都市彼此間同意之後，經由幾個同樣規模之中型規模都市所進行之合併。

（2） 小宇宙型

此類型之合併，其推動合併之先決條件與人口規模無關，乃在於該地區擁有實力雄厚之地方產業。人口雖然是行政上重要的要素，但是卻並非是絕對之關鍵所在，如同小宇宙型之合併，既使該市町村人口只有數百人之多，但是卻往往進行「以小吃大」之合併。

2. 連合團結型

此類型之合併，其相關市町村主要是希望藉由連合地方之方式，以確保合併後地方主權之行使。採用連合團結型合併方式之市町村，大多是舊體制下同一行政區、同一水系，或者是江戶時代同一藩屬地等，基於這些歷史性及文化性之因素，因而推動地方連攜，以求確保地方之獨立自主；然而，在其過程中該如何推動才能夠獲得中央之支持，乃是成功之先決條件，因此該地方往往計劃提昇本身現行廣域市町村圈之規模，而進行市町村之合併。其中尚包括：

（1） 廣域連合型

計劃在推行廣域行政之下，集合地方之力量以強化行財政之能力，因而藉由廣域連合之方式，走向合併之路。廣域連合型之合併，其推動合併之阻力，乃在於首先必須通過地方行政首長與議員之同意才能夠順利推行；因此，往往將合併之計劃採取階段性之方案予以推行。首先於地方行政上導入廣域連合制度，一方面在財政上接受中央之補助，另一方面在行政上致力於推動廣域化之行政；之後，等待所有地方首長及議員之任期屆滿之後，斟酌情況之不同以執行特例來延長其任期，希望順利達到促成合併之目的。推動此類型之合併，乃由連合走向合併，同時希望藉由中央全力之支持之下進而逐漸轉型成獨立自主型。

（2） 救濟合併型

此類型之合併關係市町村，可以說都是自身條件不佳的市町，且所在地則大多位處於人口過疏地帶或山間地區等，在於面臨該市町村存亡之際，不得不採用合併之方法，尋求來自中央之支援以確保其地位之存在。至於推行救濟合併型合併之地區，由於大多數其行政區域過於遼闊，任由來自中央豐厚之財政支援交由過疏自治體處理，似乎顯得過度浪費且不具經濟效益，同時亦無益於確保地方主權，乃無庸置疑之事，因此是否進行合併之議乃備受爭議；因此希望藉由推行所謂的救濟合併型之合併，一方面接受來自中央或都道府縣的協助之外，同時亦能夠有助於確保地方主權。

（三） 合併後之人口規模

依照合併後之人口規模，市町村合併類型其詳細之內容敘述如下（游慶忠，2001：45-49）：

1. 人口超過五十萬：鄰接複數之地方中核都市；於大都市圈內鄰接複數中規模之市。
2. 人口二十萬、三十萬人為標準：於地方中核都市和周邊町村間形成一生活圈；於大都市圈內鄰接市街地相連而成其複數小面積之市。
3. 人口十萬人左右：於地方圈內人口稀少之市與周邊町村間形成一生活圈；於大都市周邊內鄰接人口稀少之市町村。
4. 人口五萬人左右：於地方圈內鄰近町村間形成一生活圈。
5. 人口一萬至二萬人為標準：於山間地區內鄰接同一山谷聚落等複數之町村；由離島所構成複數之市町村。

三、市町村合併之規模

日本市町村之區域變更雖然有以上幾種類型可供參考，然而何種變更方式才是適當規模？有關於市町村的適當規模，可區分成「標準規模」與「適當規模」。前者即是在現行的眾多町村中，找尋出與規模及效率一般性之相關法則，排除複雜之特殊條件，歸納出一般性的標準規模；後者則是依據標準規模的模式，針對各個具體的町村推算出「適當規模」。以往各界所討論所謂的「市町村之適當規模」，由於大多站在中央立場來考量，而致力於推動新標準規模之市町村區域重組，因此與「標準規模」之思考方向較為接近。然而，由於今日合併的模式漸漸走向多元化與民主化，以致今後合併的方向，趨向於「適當規模」推進。事實上，為求國家的永續經營與發展，鞏固地方基層行政組織乃為重要的一環，因此在考量「市町村之適當規模」之際，則必須將市町村規模設定為朝向「最適當」為優先考量。有關「市町村最適當之規模」此一問題，由於涉及範圍與思考層面甚廣，可以朝向下列幾點進行探討（游慶忠，2001：119-121）：

（一） 人口規模

以基礎地方自治體的最適當之規模而言，各界經由研究與探討普遍認為最適當人口之參考標準為：生產單位之規模為三十五萬人，行政單位之規模為二十萬人，政治單位之規模為十萬人。然而，此一標準仍「因地而異」「視事而定」、，並非一體適用於全日本各地。

（二） 面積規模

都市區域之適當規模，必須依據當地社會經濟的實際狀態，加以各自規劃，而無須強制規定人口一律相同。而地方中心都市的適當規模，除了考量人口之外，更需要考量地理性的區域問題為主。

（三） 行政規模

在行政議題上，於探討市町村的最適當規模之時，則必須針對「事務分配」與「行政能力」是否合理化來進行檢討。過去「明治大合併」及「昭和大合併」所推動之市町村重組，在政策面上分別以「達到自立自治」與「充實行財政能力」為目的，期待市町村能夠達到國政上之必要規模。然而，現今的合併似乎有取決於以市町村之「事務分配」與「行政能力」為合併目的之傾向，主要是以無法符合其行政需求之市町村為主，進行自主性的合併。

（四） 財政規模

除了上述各點之外，於考量市町村之最適當規模之時，有關當地之財政狀況，也應當列入相當考量之中。適當的財政規模，能夠因應廣域性之行政需求下，急速都市化、現代化之高額公共建設支出，以及急速高齡化之社會福利支出等，財政營運上的課題，配合當地之人口、區域等條件，以進行檢討。

日本選擇從最基層的市町村進行調整至今，從過程中向上蘊釀今日都道府縣制改革的可能。在市町村合併實行一段時間後，於 2005 年 2 月底時，提出了「道州制」之構想。所謂「道州制」，是將現在的都道府縣及市町村重編為 12 州 300 市（12 州為 10 州加上 2 特別州），州是由 20 至 30 個市所構成，人口規模為 500 萬至 2000 萬人左右，而州都約 100 萬人，包含周邊區域為 150 萬至 200 萬人。為因應道州制之未來走向，使得市町村市町村未來準備進一步將現在 10 至 30 個市町村重編為一市，人口約 15 萬至 35 萬人，都市型則為 40 萬至 50 萬人。而市的再編制則有以下 4 個基本方針（黃淑華，2006：39）：

（一） 行政運作效率的人口規模。
（二） 經濟、財政自立單位。
（三） 重視區域相互的交流及合作。

（四） 小選舉區及重視地方歷史。

日本在為了因應市町村行政廣域化之需求下，推動自主性的市町村合併，同時以協助合併後市町村之建設為目的，因而積極地制定了「市町村合併特例法」，作為長久以來市町村合併之法律基礎，以及相關事務規劃之依據。在區域變更種類中，廢置分合不論是合體、編入、分立、分割，這些都是關乎到原先的地方自治體其法人資格之存廢與否，而境界變更則無，僅有區域界線的變更。此外，不論是依地方意識，或是合併後之人口規模來行區域變更，都不失為一有效之規劃依據，若僅參照某一類型，或是僅有考量某一方面之原則即進行行政區域之變更，其所可能產生的衝突與抵抗可想而知。就從本研究所蒐集之相關資料來看，日本市町村合併在區劃原則與參考因素上，雖不如都市治理與我國行政區劃相關理論所談的要來的廣泛且多元，卻因為有法規的依據更形具體；相較於我國行政區劃法仍在草案階段，並未能及時施行運用，僅能由現行的地方自治法與地方制度法等作為行政區域劃分之參考。從人口規模分級而言，或許是以方便政府行政管理為出發，但亦考量了地方居民生活圈因素；同時也要尊重欲將合併之區域其地方之自主意識，方能完成政府與居民共識之最適合併。

第參章　研究設計與方法

第一節 研究架構

都市發展的意義是長遠的，其影響不僅是在經濟層面，也在於城市之社會與生態的秩序，所以有關構建城市概念的主要有三項要素，即生態、經濟以及社會特質。而都會治理的永續性乃是由四大面向所組成：經濟、環境、社會、與體制。要維持良好的生態，保持生活和經濟的生產，必須仰賴體制的構建、組織，因此，這幾個要素缺一不可。為了促使都會區域永續發展則賴於永續治理理念的建立，同時更植基於都會永續治理制度的完善設計與否。從生態要素來看，都市的空間發展與人口及其所處環境有密切關連；而從經濟要素來看，主要著重於都市區域的機能以及此一區域相應而生的活動；再從社會特質論之，著重於城市居民之行為特質、價值、世界觀及互動方式，故而都市之形成乃諸多要素之聚合，這種過程突顯出都市的複雜性與多元化，故都市的發展需要以都會治理的理念做為內涵。都市的治理是一連串經濟、社會、政治與歷史因素的匯集，進而影響政府與公民社會之間的互動，治理的重要性始能有效突顯。

未來的行政區劃調整將是全面性、全方位、非片斷性的思維，並應就政治、行政、經濟、法制等層面進行綜合考量，更應著重以生活圈為規劃出發點的地方鄉鎮區域之行政區劃。現今，臺中縣市已正式合併升格為臺中直轄市，以生活圈為行政區劃的主要考量要素應是首要要件。透過都市治理的理念協助都市中政治、經濟、社會、環境等的永續發展的落實，都市治理也必須考量到都市區域中的政治、經濟、社會、環境等因素的動態特性，進而制定不同的因應政策，讓都市的發展能隨時代變遷，並且得以永續經營。藉由日本市町村合併經驗之檢視，在進行不同的行政區域合併時，雖然有各種不同合法方式及原則，但實際上日本亦掌握了居民生活圈不可分裂之關鍵。在原有舊體制下之同一行政區、同一水系，或者是同一藩屬地等，基於這些歷史性及文化性之因素，因而推動地方連攜，以求確保地方之獨立自主而形成一共同生活圈。

本研究在探討都市治理與行政區劃相關文獻、理論，以及行政區劃所應考量之各項原則與行政區劃法草案後，結合日本市町村合併之經驗，整理歸納出幾項符合本研究方向於行政區域劃分上之關鍵要素，分別是政治、經濟、社會、文化、環境這五個面向；在文獻與理論所探討之各面向，其所含之行政區劃原則眾多，因各面向與原則之間是為互相關聯與影響之關係，因此可能單獨亦或合併適用，彼此之間亦可能存在其適用性衝突。本研究即藉由以上這五個面向之探討，繪出本研究之研究架構（詳見圖 3-1），並且希冀能探究出臺中市未來可行之行政區域劃分模式：

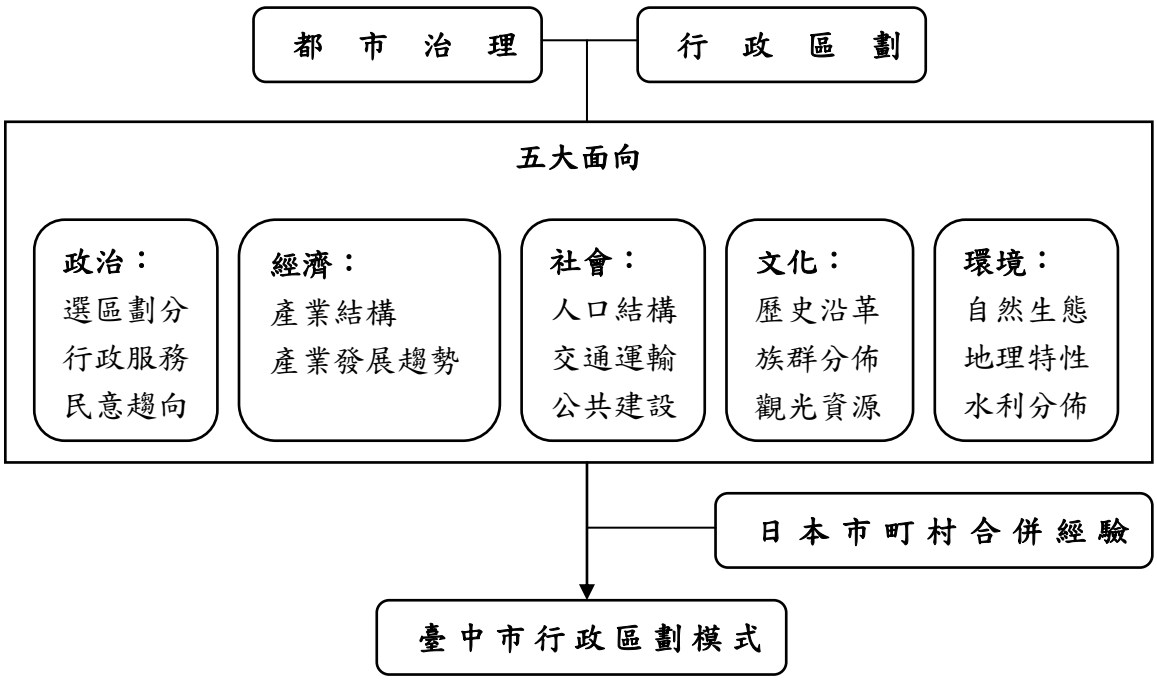

圖 3- 1：研究架構圖
資料來源：本研究整理

（一） 政治因素

行政區劃中最主要考量即為人口規模，而人口規模同時影響了選舉區的劃分與行政機關為民服務之可及性，日本市町村合併的最適合併規模中，亦有針對市町村事務分配與行政能力考量之行政規模探討；此外，行政區劃亦會直接或間接影響到民眾之生活。因此，在此言之政治因素，整合了行政區劃理論中所提及之政治與行政因素，即並非僅是單純的選舉區劃分與地方派系之考量，同時包含了臺中市及地方行政主管機關之行政服務效率與品質、民意之趨向，以及相關地方法規之規定。

（二） 經濟因素

在此言之經濟因素，係將行政區劃理論中所應考量之面向與原則，整合出包含了都市中之產業發展趨勢，以及產業的結構與分佈，藉以了解在臺中市中工業、商業、農業之結構與發展，並探究依其分佈與發展趨勢進行行政區域劃分之可能性。

（三） 社會因素

在日本市町村合併之最適規模中，首要探討之對象即為人口規模，而人口因素亦為行政區劃重要條件之一，因人口的集中程度會隨著都市整體的公共建設與重大交通運輸而改變；而人口向都市集中形成生活圈後，生活空間與品質亦會受到影響，進而產生各種社會問題。因此本文將人口因素、交通運輸與公共建設一

同分屬於社會因素；除了了解臺中市中人口結構與人口分佈之密度，另外交通運輸狀況以及政府公共建設等亦是考量要點；從文獻來看，交通運輸與公共建設是為影響人口聚居與遷移之主要因素，而最終形成之人口規模亦是影響行政區域劃分之重要因素。

（四） 文化因素

在理論中所提之歷史因素，它說明了行政區劃應重視地方之歷史發展沿革、宗教信仰等，而在現今臺中市發展歷史中，客家與原住民族群係為不可忽略之要素，地方獨有之歷史發展、族群等皆有助於形成其特有的觀光資源與產業活動；因此在文化因素中，包含了臺中市中各行政區域之間其歷史沿革，與臺中市之各族群分佈、觀光資源等，以維持各行政區域整併後之歷史傳統與地緣性，並維護居民長久以來生活之圈域。

（五） 環境因素

在理論中所述之地理因素，係為造成行政區域內歷史、人文或政經發展的隔閡的原因之一，其往往影響了區域的整體發展；在此即以環境因素概括表示，其中係主要包含了自然生態環境、地理特性、水利分佈，從自然地貌與特性探究臺中市各地方區域之環境分佈，並思考從此面向進行臺中市行政區劃之可行性。

第二節 研究範圍與對象

本研究主要所蒐集之文獻資料範圍，主要聚焦於都市治理與行政區劃相關之理論與過去研究之成果，藉以了解過去與現今在行政區劃上之作法，以及相關理論所談之規劃要素和模式。此外，文獻檢閱中所談國外經驗部份，係以日本廣域行政相關事務的文獻為主要探討內容；然而，廣域行政所涉及之範圍廣闊，因此本文僅以市町村合併事項與類型為主要討論環節。

而臺中市在合併之後，包含了原臺中縣 21 個鄉鎮市，以及原臺中市 8 個行政區，總計共有 29 個行政區域(詳見表 3-1)。而本研究之研究對象，即為臺中市；政府機關包含了臺中市政府中，其負責執行或辦理與本研究所要探討之面向相關之行政單位，以及臺中市議會。筆者將先針對臺中市負責規劃行政區劃相關單位訪談之內容進行整理與歸納，再利用政府所作之各項經濟、社會、文化等相關的統計數據與文獻來進行分析，藉以瞭解臺中市之地理環境、產業分布、交通網絡及人文生態等指標現狀與趨勢，並以其分析之結果進行比較與補充。

表 3- 1：臺中縣市合併前各行政區列表

縣市別	行政區域		總計
臺中縣	豐原市	大雅鄉	21
	大里市	新社鄉	
	太平市	石岡鄉	
	東勢鎮	外埔鄉	
	大甲鎮	大安鄉	
	清水鎮	烏日鄉	
	沙鹿鎮	大肚鄉	
	梧棲鎮	龍井鄉	
	后里鄉	霧峰鄉	
	神岡鄉	和平鄉	
	潭子鄉		
臺中市	中區	北區	8
	東區	西屯區	
	西區	南屯區	
	南區	北屯區	

資料來源：本研究自行整理

第三節 研究方法

針對本研究之研究範圍與對象，本研究將採取文獻分析法、次級資料分析法與半結構式訪談法這三種研究方法，以達成本研究之目的：

一、 文獻分析法

文獻是基於知識累積而成，而回顧文獻能幫助研究者在前人的研究成果上，建立起自己的研究基礎，同時了解某項議題的發展歷史，並且分析、比較各研究的缺失。藉由分析文獻中解釋相同事物為目的的所有理論，並且評論其完善程度，進而指出未來研究的可發展方向(W.Lawrence Neuman 著，朱柔若譯，2000：174-175)。本研究收集與分析之資料，將聚焦於相關學術期刊、博碩士學位論文、研討會論文、委託研究報告，與相關政府的官方文件等，透過檢視、分析以了解過去與現今在行政區劃上之作法，以及相關之研究與政策實行現況，再發展設計出進行深度訪談之大綱。

二、 次級資料分析

次級資料分析，指的是對那些由其他人原先為別的目的蒐集和分析過的資料所進行的新的分析。其資料往往是別的研究者或研究機構透過實地調查所得到的原始數據，以及各種統計部門所編制的統計資料（袁方，2002，382）。此方法可以分析如縣市、國家等較大的社會單位，一般而言資料都會以多年期資料呈現，如政府的普查資料，通常可以持續數十年之久（羅清俊，2007：95）。而本研究即是使用政府所作之各項經濟、社會相關統計資料來進行分析，藉以瞭解大臺中地區之地理環境、產業分布、交通網絡及人文生態等指標趨勢與分佈。

三、 半結構式訪談法

半結構式訪談又稱為半開放式訪談，即研究者對於訪談的結構有一定的控制，但也允許受訪者積極參與。一般而言，質性研究在研究初期，往往會使用開放式訪談，了解受訪者思考問題的方式與關心的問題後，再逐漸轉為半開放式(陳向明，2002：229-230)。本研究在進行訪談前即先備有訪談提綱作為筆者在訪談時之提示，依據筆者的研究設計向受訪者提問，同時引導受訪者敘述其所了解之面向及其單位所研擬之政策方向與詳細作法，並且根據訪談當下之情境與所得內容再進行追問，以利得到更詳細且深入之結果。在訪談對象方面，根據本研究之研究方向，將分成三個部份進行訪談，以利本研究取得符合本研究主題之資料：

（一） 臺中市政府

由於直轄市的行政區劃權責在於直轄市政府，[18]有關於臺中市 29 個行政區之行政區劃相關議題，其權責歸屬為臺中市政府；因此，臺中市政府中參與行政區劃與都市規劃事務之相關單位，即為本研究訪談對象之一。由於臺中市政府中，各行政單位之專業與其所執掌之業務職責各有所長，因此在訪談大綱的部份會因訪談單位的不同再進行調整，以符合本研究之問題討論方向，並期望訪談能取得更為客觀且切題之回應。

（二） 臺中市議會

而直轄市政府匯集各方意見並擬定行政區劃方案之後，必須交付至直轄市之民意機關進行審議與表決，[19]而長時間在基層服務之民意代表應最為了解民意趨勢所向；因此，對於行政區劃相關議題有所了解之臺中市議員即為本研究訪談對象之二。

（三） 專家學者

除了臺中市政府與市議會之外，長期從事都市治理與行政區劃領域相關研究之專家學者，因其研究專長與對於行政區劃相關議題之掌握，故為本研究訪談對象之三。

藉由以上三方之訪談，以取得臺中市政府、民意機關與專家學者對於地方行政區域合併之看法，以及行政區劃的規劃模式與標準之具體構想來進行交叉分析，有助於筆者提出較為周詳縝密之政策建議與行政區劃模式。本研究之研究問題與訪談內容之關聯如表 3-2 所示：

[18] 行政區劃法草案第七條第三項中明示：「涉及直轄市或市之區之行政區劃：由直轄市或市主管機關提出。」

[19] 行政區劃法草案第十條中明示：「…涉及省、直轄市或縣（市）之行政區劃計畫…由直轄市、縣（市）主管機關擬訂者，應經該直轄市、縣（市）議會同意…」，以及該條文說明第二項中所示：「地方政府擬訂之行政區劃計畫，應經該地方民意機關及相關地方政府及其民意機關同意。」

表 3- 2：訪談提綱轉換表

主要研究問題	細目研究問題	分析面向意義說明	訪談提綱
臺中市未來的行政區劃模式為何？	1. 臺中市目前的行政區域劃分有何優缺點？	從實務面了解臺中市升格後，維持現狀的行政區劃方式有何優缺點，以引導出後續各面向之討論方向。	臺中市政府： 從您在市政實務的經驗來看，臺中市在合併改制升格後，維持原有 29 個行政區的區劃方式有什麼優缺點？ 臺中市議會黨團： 從您在市議會與基層服務的經驗來看，臺中市在合併改制升格後，維持原有 29 個行政區的區劃方式有什麼優缺點？ 專家學者： 從您研究的經驗來看，臺中市在合併改制升格後，維持原有 29 個行政區的區劃方式有什麼優缺點？
	2-1 政治面向 對於臺中市之行政區劃有何影響？	政治面向： 包含選區劃分、民意趨向、行政服務	依據臺中市之選區劃分/民意趨向/行政服務品質來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？ 以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？
	2-2 經濟面向 對於臺中市之行政區劃有何影響？	經濟面向： 包含產業結構、產業發展趨勢	依據臺中市之產業結構/產業發展趨勢來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？ 以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？
	2-3 社會面向 對於臺中市之	社會面向： 包含人口結構、交通	依據臺中市之人口結構/交通運輸/公共建設來

	行政區劃有何影響？	運輸、公共建設	看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？ 以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？
	2-4 文化面向對於臺中市之行政區劃有何影響？	文化面向： 包含歷史沿革、族群分佈、觀光	依據臺中市之歷史沿革/族群分佈/觀光資源來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？ 以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？
	2-5 環境面向對於臺中市之行政區劃有何影響？	環境面向： 包含自然生態環境、地理特性、水利分佈	依據臺中市之自然生態/地理特性/水利分佈來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？ 以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？
	3. 臺中市在行政區劃上有何特殊性或個別性因素需考量？	除了一般行政區劃之方式，臺中市在各方面之條件與其他直轄市有無不同，且需加以變化或調整之因素。	從一般的行政區劃來看，臺中市有哪些因素是未來進行行政區劃時較為重要的考量因素？ 相較於其他直轄市而言（新北市、高雄市、臺南市），臺中市在行政區劃上有無較特殊或個別的因素需要加以考量？
	4. 臺中市未來從事行政區劃時有何困難及其解決方式？	在討論各面向因素之後，歸納與尋找出未來臺中市進行行政區域劃分時可能面臨之問難，以及如何解決之方案。	臺中市政府： 以市政府的立場與角度來看，未來在進行區域劃分時可能會遭遇到何種問題與阻礙？如何解決？ 臺中市議會黨團： 以市議會的立場與角度

			來看，未來在進行區域劃分時可能會遭遇到何種問題與阻礙？如何解決？ 專家學者： 以您對於臺中市的了解，未來在進行區域劃分時可能會遭遇到何種問題與阻礙？如何解決？

資料來源：本研究整理

第四節 研究限制

一、 理論敘述之限制

「都市治理」與「行政區劃」是複雜且包含多元面向的研究領域，要完整的陳述其基本意涵與內容，並且加以結合運用並非筆者個人所學可及；而國內外相關之研究論文眾多，因此在本文內容的整理或敘述上或有不盡周全之處；是故，本研究仍以所學的初淺知識，盡己所能蒐集、整理資料與分析，試以理出都市治理與行政區劃理論之系絡並且完成本文，提供國內學界與實務界進行相關研究時之參考。此外，日文並非筆者所擅長之語言，因此在理論探討中所談之日本市町村合併類型，係以所引用之文章為主；致此，本文中於市町村合併之類型名稱上或有與日本原文之意涵有所出入，此為本研究之限制。

二、 研究方法之限制

本研究係以質性訪談為主之研究方式，除了針對臺中市政府相關局處進行政治、經濟、社會、文化等面向進行資料蒐集，以探得臺中市政府在行政區劃方面之規劃方式；另外在方面，則係以臺中市議會中各黨團推薦之市議員作為訪談對象，以探得民意在行政區劃議題上之趨勢。然而，上述之研究方法並無法對於臺中市行政區劃有一全面性的了解，因筆者有時間、人力與物力之限制，無法以各選區皆至少訪問一名議員的方式進行，亦無法以量化問卷的方式取得更為全面的民意所向，因而形成本研究之限制。本研究僅能以次級資料分析的方式增加訪談資料之廣度與深度，藉以補充訪談資料之不足。

三、 訪談資料真實性之限制

在訪談所得之內容方面，受訪者可能會因其個人屬單位業務關係或政策立場，因而無法依照本研究之研究面向來提供完整的回答，或是因為顧及個人或其所屬組織之形象、黨派等問題，其態度可能會有所保留與隱瞞作為，以上皆是筆者無法加以掌控的，因而使得訪談所得之資料會帶有受訪者部份主觀防衛之限制。因此，本研究僅能以各受訪者談論回應之內容進行交互驗證，盡可能使本研究之分析能具備較高的真實性與客觀性。

第肆章　訪談整理與分析

有關臺中市行政區域調整之相關事務是由民政局負責統籌規劃，並邀集相關單位共同協商，而行政區劃亦需參酌都市發展計劃，因此民政局與都市發展局皆為訪談對象之一。然而，民政局於辦理行政區域調整相關事務時，係根據相關法規與若干執行辦法依法行政；因此民政局於本研究致電約訪時表示，對於行政區劃之議題市政府方面並未有任何明確之規劃，亦無提供可能邀請參與構思行政區劃方案之單位，最後遂以行政區劃法尚未通過，以及相關法規未臻建全為由而婉拒訪談邀約，以避免傳達出不確定性之意見進而影響民眾的認知，甚至造成過度恐慌與緊張。[20]

表 4- 1：訪談對象列表

訪談對象	所屬單位	職務代表性	訪談日期	代號
臺中市政府	客家事務委員會	主任委員	2012/5/1	A1
		專員		A2
	都市發展局	正工程司	2012/5/10	A3
	原住民事務委員會	主任秘書	2012/5/18	A4
民意代表	民進黨	市議員	2012/4/19	B1
	國民黨	市議員	2012/4/23	B2
	無黨籍	市議員	2012/5/2	B3
		議員秘書		B4
		里幹事		B5
		前區公所秘書		B6
專家學者	國立中興大學	學者	2012/4/3	C1
	國立彰化師範大學	學者	2012/4/6	C2
	銘傳大學	學者	2012/4/18	C3

資料來源：本研究

致此，在臺中市政府方面，本研究主要約訪單位為都市發展局，了解都市發展局在行政區劃相關議題上所扮演之角色，以及行政區劃與都市發展計劃之間的關係，並加入客家事務委員會與原住民事務委員會之意見，藉以兼顧特殊族群之權益與需求；在民意代表方面，於詢問各政黨之臺中市黨部後，由其推薦瞭解臺

[20] 行政區劃法草案第五條之說明：一’得辦理行政區劃之情形。另考量縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，雖涉及行政區域之調整，為簡併其行政程序，地方制度法已有明定，不適用本法。至於改制後如需辦理區之行政區劃，仍依本法規定。二、辦理直轄市、縣（市）之行政區劃時，如涉及鄉（鎮、市、區）之行政區劃，原則先完成直轄市、縣（市）行政區劃之程序後，以行政區劃後之行政區域辦理其鄉（鎮、市、區）之行政區劃。三、行政區劃，對於社會與政治秩序影響甚大，故除特定原因外，行政區域以保持相當穩定性為宜。

中市行政區劃或各地方行政區域發展之議員，包含國民黨、民進黨市議員各一名，以及無黨籍市議員一名與其徵詢前來協助訪談之地方基層幹部三名；在專家學者方面，係挑選三名長期從事都市治理與行政區域劃分相關研究之學者為主。以上所述，臺中市政府、市議員、專家學者之訪談對象，總計十三名（訪談對象一覽詳見表 4-1）。本研究經由訪談，並且蒐集了臺中市政府相關單位、民意代表與專家學者之意見後，瞭解了有關於未來臺中市在行政區劃方面之現況與未來可行之規劃方向。首先，本研究將先針對受訪者之回應進行整理與初步分析，最後再輔以相關次級資料進行綜合分析。

第一節 臺中市政府機關之看法

一、 目前臺中市行政區劃之缺失

由於目前中央的地方制度法尚未通過，因此在合併後之過渡時期維持 29 個行政區域的劃分方式較為務實，即是按照過去的生活經驗來劃分。對於當地居民而言，其優點係延續了原來的生活習慣和區域，對於民眾心態與選舉區域之政治層面有其穩定之幫助，然而這樣是否能符合市政府施政之需求，須待施政若干年後再進行調查與評估。而現行的 29 個行政區域的劃有其缺點，縣市合併前原臺中縣與臺中市之公務人力配置並不盡然相同，因此合併後在許多公務的處理上，各區之間所需之人力差距甚大，例如原有臺中縣市之鄉鎮市區具有法人地位，而原臺中縣之鄉鎮區公所有承辦農業業務，原臺中市卻沒有，因此現在地方區公所之公務人力調配上實有人力不均之問題，現今合併後皆僅為市政府之派出機關，已不具公法人資格。縣市合併與鄉鎮市區之區域調整皆為大工程，現今已縣市合併完成，應待中央的法令修正明卻後再進行區的整併較為恰當。

而就臺中市的都市計劃來看，在縣市合併以前臺中縣與臺中市之都市計劃是分開的。在原臺中市範圍內因無非都市土地，因此係為一個整體的都市計劃區，並無行政區域的差別；而原臺中縣之部份，都市計劃之權責主管機關為各鄉鎮市公所，因此每一個鄉鎮市皆有其各別規劃之都市計劃，但是也有部份是跨鄉鎮市行政區域之都市計劃，因此在原臺中縣 21 個鄉鎮市中有 29 個都市計劃區，其中 8 個是特定區計劃。承上述所言，原臺中縣在都市計劃的部份，其行政區之概念較為完整，然而在縣市合併之後行政區之概念已被打破，係以整體大臺中市來劃定都市計劃。由於都市計劃區係依照都市發展之現況劃設，其規劃之基礎即為人口，依據人口的分佈與密集程度劃設各類區位，如住宅區、商業區、公共設施等。因此都市計劃區與行政轄區並無緊密關係，亦不會期望兩者能夠彼此互相配合，即使能互相配合其幫助可能不大。

「依我比較粗淺的看法，當然維持現在的制度馬上就可以運作，很快就可以進入狀況，況且中央的地制法…據我所了解好像也還沒通過，所以目前維持 29 個現有的行政區域來講是比較務實的一種方式。當然合併後維持現在的 29 個行政區域也是有它的缺點，比如說像人力的規劃，那有些過去臺中市的區公所它的人力的配置跟原臺中縣的區公所的人力配置並不盡然相同，因為過去臺中縣有的鄉鎮市具有法人地位…，所以在人員的編配上是比較足夠，像石岡才一萬五千多人，它人員配置以相當比例來講…臺中市的區公所比例來講比他們的編配還足夠，所以造成人力不均的現象會發生，也是它的缺點…而且另外維持現有的制度也是有個好處，因為過去臺中市 8 個區不是法人團體，所以有很多業務跟縣的鄉鎮市公所…農業的業務…過去小臺中市沒有農業業務，農業業務很少，但是過去的公所有農業

科要辦農業的業務，所以能夠維持現在的制度還算不錯啦…但是合併之後農業的部份好像也被整併掉了，好像也沒有農業科這部份，所以也是有它的缺點在…」（A1）

「合併改制升格後維持這種區域劃分的方式，以目前保持 29 個行政區域的方式的話就是一個穩定性，因為合併改制後過渡時期的穩定性有很大的幫助。」（A2）

「就人力的配置和業務的特性…比較分配不均啦…像我剛才講的，比如說過去的鄉鎮市區人少但是它配置很多人力，反而市區工作很多但是配置的人力比較少；再來就是特性的關係，像過去有一些業務像農業、像什麼村幹事要發什麼東西，以前都是鄉鎮公所在處理的，那過去市區是沒有，現在要這樣的話也是感覺上好像也是有兩個制度相衝突的情形在。」（A1）

「所謂穩定性來講這個…一方面來講，如果是從整個行政作業的方式這個角度來看的話，這種的行政區劃是不合理，但是用縣市合併的過渡時期角度來看，除了民眾心態的穩定性有所幫助以外，在政治層面也有它的一個穩定性，這可能是相當大的考量；如果說突然之間把它們的區域變更的話，那牽扯到的就是選舉區域的變更，這東西在合併之初來大幅變動是不智之舉。」（A2）

「意思就是說，縣市合併是大工程，要同時再辦鄉鎮市區的規模去區域調整，兩個工程剛開始是蠻浩大的，不容易啦…所我覺得是說漸進啦，先縣市合併完成之後各區要做，也等中央法令修正明確之後有個依循來做處理可能會比較好一點。」（A1）

「從我們都市計劃裡面它的制度去談，在縣市合併前是分臺中市跟臺中縣，那臺中市的部份我們是一整個都市計劃區，就全部的範圍一萬六千公頃裡面全部是一整個都市計劃區，它並沒有非都市土地，所以它是整個都市計劃區…它並沒有行政區的概念；原臺中市的八個行政區對都市計劃來講，它是沒有界限存在的我們都是用整體的部份去做考量…但是在原本臺中縣的部份，因為都市計劃法裡面規定說，都市計劃的主管機關如果有鄉鎮的話，它的權責在鄉鎮…所以說原本臺中縣 21 個鄉鎮裡面，它都有自己的都市計劃，每一個鄉鎮都有自己的都市計劃，它的主管單位是在公所裡面…所以它行政區的界線是很明顯的。但是有些是比較特殊的，比如說在交流道附近，豐原交流道附近它就會有另外一個特定區計劃，它是跨越行政區的，它可能是豐原、大雅…它可能跨越一些行政區去擬訂一個都市計劃，就是說在原本的臺中縣它有 29 個都市計劃區，但是它有 21 個鄉鎮，所以有 8 個特殊區計劃。…在原本的臺中縣的範圍裡面它行政區的概念是比較完整的，每個行政區有自己的都市計劃，但是它也有跨行政區的都市計劃，這是在合併前的…但是在合併之後，都市計劃的主辦機關是市政府，原本的公所就沒有都市計劃的權力在，全部都回歸到市政府城鄉科這邊來負責，所以它區的概念被打破了。所以都市計劃它就不是由原本的公所去負責，全部交上來由我們市政府這邊來全權負責，所以它又打破原有區的概念。」（A3）

「因為其實都市計劃區跟行政轄區並沒有很緊密的關係存在，因為都市計劃區是依照都市發展的現況去做劃設，所以說它並不一定對行政區劃範圍的影響是很強烈的…所以我們並不會期望說行政區劃是照都市計劃，就算是照都市計劃去劃設，對都市計劃也沒有很大的幫忙…其實都市計劃的源頭就是人口，人口多少就要劃多少的住宅區、商業區、公共設施一切都市計劃的基礎就是計劃人口當然它在劃設區位時它就會參考現在發展的現況哪些是人口比較密集的就把它劃為住宅區發展那哪些是以後可能發展商業的或是以經在發展商業的它就被劃為商業區那都市計劃裡面還有分鄰里就可能是比較像現在行政區劃，鄰里裡面就應該要有什麼公共設施，依照鄰里去劃必要的公共設施。」（A3）

「這個現在目前它是還是維持 29 個行政區域嘛…那這個是按照過去的生活經驗，照各區的來劃分…這個是對原來的一個生活習慣跟當地的居民是…等於說延續過去的作息、生活的區域，另外在行政區域的各區的行政機關，就是區公所…以前是具有臺中縣市各區鄉鎮市公所，它有公法人還有自治的能力，但是現在改制以後是歸於市政府的各機關，它是派出機關，所以它行政上就沒有這個公法人的資格。」（A4）

「所以他這優點是延續過去的生活區域的習慣跟生活習俗，然後這區的居民它們覺得…豐原區就是屬於豐原區的，東勢就是東勢的，還是有那種區域的觀念；至於說這個缺點的部分，在整個施政的方向是不是符合市政府的需求可能還要經過一段時間去…施政個兩年、三年再做一個評估。說優缺點…我想可能應該是要經過實際去調查民意的調查，或是市政府的機關裡面他們在施政的過程有沒有碰到什麼困難，是不是按照現在的區來做為一個劃分，還是再整併或是兩個區整併為一個區，這個可能還是要經過審慎的評估。」（A4）

二、　臺中市行政區劃之政治面向

從政治面向來看，市議員最關心者即為選區的劃分；選區的劃分大約是以 20 萬人為基準選出一位市議員，若選區因區劃受到影響而變更，將影響到其未來之選舉，但這部份仍然應該要考慮到其他的區域特性。以客家族群來說，豐原、東勢、石岡、新社皆有客家人口，希望能以這些山城地區為主讓客家族群能整併為同一行政區，而和區平當然也可以以原住民族群自成一區，在選區劃分上亦不應再繼續區分成山地與平地原住民，以保障其權益不被過度稀釋或邊緣化；話雖如此，人口數、土地面積、產業等因素仍應納入考量，甚或可配合警政轄區之劃分進行調整，使整併後之區域不會過大，以維持為民服務之效率。

從行政的角度來看，行政區域的劃分應該要考慮到幾點，第一點是人口結構的問題；第二點是地理環境結構的問題；第三點是族群結構的問題；第四點是信仰的問題；再來才是產業的問題，這些都應該要綜合考量。在山城地區之客家族群，應自成一區；和平區的部份，主要皆為原住民族群，因此應排除其他所謂的人口數、產業、地理環境等因素；而在信仰的部份，從大甲、大安、外埔至后里，

皆與大甲媽祖信仰有關，這部份也應納入考量。

「我想這部分可能也要考慮到區域的特性，比如說像產業，農業或是其他的…還有地理位置，但是人口數也是一個考量。當然議員最關心就是他的選區，選區突然改變的話將來對他的選舉會有影響。當然以客委會來講，比如說和平鄉是原民的，是不是將來要考慮這個和平區改成一個原民的，當然也有客家的；臺中市也有客家人口，像豐原、東勢、新社、石岡還有和平，也要考慮說客家族群是不是願意跟豐原一起合。客家族群是比較希望單獨成立，像如果和平改成原民的區域，當然剩下就讓它東勢、新社、石岡…豐原也有大概 25%的客家人口，但是客家鄉親可能有大部分比較贊成自己成立一個客家區域，不願意跟其他的合，那當然人口數、面積、產業還有所謂的族群的部分都應該要考慮。那之前有一些看法是說配合警察局的幾個分局，類似幾個警察局的方式來做一個調整，也不會說 29 個太多；就是有的人是建議考慮配合幾個警政轄區去做調整，當然也有人說配合立委是分成 9 個選區去配合，就這樣 9 個區的調整，這是一般我們所聽到比較常見的。」（A1）

「如果是說以行政的角度來講的話，我們這個行政區域的劃分我們要考慮到幾點：第一個就是人口結構的問題，第二個就是地理環境結構的問題；第三個是族群結構的問題；第四個信仰的問題；再來才是產業的問題，這些都要綜合去考量。比方說剛剛主委講到的和平區原住民的部份，這是有特殊的種族性的東西，這要另外個別排除掉所謂的人口數、產業、地理環境的問題；假如說我們所謂大甲媽信仰來講的話，那從大甲、大安、外埔到后里是一個信仰的族群區塊，這東西也可以加入區劃的考量之一，像比如說所謂山城的客家族群它就是自成一區，如果要把它拆開也是蠻麻煩的，所以這些都要去綜合考量。但是原則上來講，以政治的考量選舉區的劃分，一個區大概是以 20 萬為基準，剛好產生一位國會議員。」（A2）

「目前側面了解，我們客家鄉親還是希望單獨成立一個區，就變成說既然和平就歸成原民的保護區，東勢、新社、石岡成立一個客家的區，但是現在行政院客家委員會它們也是把豐原納入客家重點區，因為客家人在豐原地區大概也占了大概 25%的人口，既然把它歸為客家重點區，將來也是會把東勢、新社、石岡跟豐原一起考慮，但是客家鄉親可能比較希望幾個山城地區，大概比較偏重東勢、新社、石岡、和平這樣單獨成立，但和平它會面臨一個問題就是人口數沒有達到 20 萬的基準，那可能東勢 5 萬多、新社 2 萬多、石岡 1 萬多頂多差不多 10 萬左右，可能會面臨這樣的問題…那除非是把豐原納進去，可能將來就是要再問更多的人合併的意願，尤其政治人物他們對於這方面比較有決定性的影響力。」（A1）

「選區的部份…因為這部分如果是講到原住民事務的部分，那站在原住民的立場，應該是在都會區裡面應該不要分山地原住民跟平地原住民…都會區裡面是有分山地原住民跟平地原住民，那另外就是原鄉的部分是有一個議員保障山地區的…應該打破這個…在都會區選票就以原住民的方式，就不要劃分平地跟山地。…在臺中市整個行政區域劃分、選區劃分這部分，目前像東勢、豐原、石岡和平算一個區嘛…這個範圍如果要是做為行政區域的劃

分，這個也是可以修正為一個區，但是原鄉的部份不能改變，一改變原鄉的整個權益又縮小。…合併以後升格直轄市原鄉本身都權益就被稀釋掉了，再劃分把和平區、石岡、東勢、豐原納入一起，它整個權益又更邊緣化，所有的權益…公共建設的資源跟相關福利可能會力道又不足，大概到石岡那邊就分配的差不多了…如果說是區域太大的話，這個服務民眾的那種快速跟直接力道又慢，所以應該是要這個區域裡面…以前還沒有升格之前，…為民服務的那種速度會比較快…」（A4）

三、　臺中市行政區劃之經濟面向

若以產業結構進行行政區域劃分，應是針對某一特定區域，或者兩至三個區域以上共同考量，例如在原臺中縣之東勢、石岡，可能是以農業生產較多，而豐原在工業、商業方面較農業發達，然而從這方面來看並非完全能以產業作明確區分，應從區域之間資源共享之角度看待。若未來要進行區域合併，可從業務相關聯之各行政機關合作開始，藉由合作產生默契後再談合併，以減少行政業務上之衝突與困擾；當各機關皆有其獨立執行業務時，冒然進行合併恐引起更大反彈。

「基本上豐原是比較傾向於工商比農業都發達，當然合併有它的優點但是分開來也是有它的優點，相關的產業來講有部分…是有一部份是相關，但是豐原畢竟比較進步，比較偏向工商，農業當然也是有但不是全部。合併當然是區域會比較大資源可以共享，但是分開特色比較明顯；但是山城地區大概是農業為主，工商就比較少，豐原還是有一些工商，農業是一部份這樣，這可能就是要將來決策者去取捨。」（A1）

「這目前產業結構的部分，應該是針對這個區域或是兩個區域、三個區域，東勢、豐原應該以前臺中縣它的產業是應該農產品比較多，這應該是可以結合；如果這地區是產水果那如果你這個區域，石岡、東勢可能是產的是一樣，如果這樣的處理做為行政劃分的區域也是可以啦~一起發展，但是你說在劃分合併如果是行政區域合併，產業的關係要合併他的效果好不好這個很難講，因為你的區域大的時候資源…不一定很夠。…除非慢慢從機關農會或是社團他們經常在聯繫上慢慢去合，如果他各自原來有各自獨立執行業務的時候，勉強放在一起會有衝突，慢慢經過一段時間…除非是比如說石岡、東勢一個區塊，在市政府施政裡面我要開會的時候石岡、東勢的農會大家一起來經過一段時間人跟人相處在一起有默契以後再把行政區域再…大家覺得可以這樣做那應該去取決於民意。」（A4）

四、　臺中市行政區劃之社會面向

除了人口結構之外，地理環境也要共同考量，例如捷運系統興建在市區較為適合，在人口少、地理環境不適宜的區域都不適合興建；若是在鄉村地區，例如東勢、石岡、和平區等，這些地區的道路就應該要改善。

「…可能是要看你這個人口結構然後地理環境也要看阿…比如說我要蓋公共運輸捷運，人口少的部份、地理環境不適宜興建捷運或是那個電車，那個可能區域…那個是要在市區裡面，那如果在鄉下比如說東勢、石岡、和平、太平這些…這個道路的改善可以去加強…」（A4）

五、　臺中市行政區劃之文化面向

以族群標準進行行政區域劃分，無法以現行之人口規模與結構來分類，必須從地域性的歷史傳承角度去思考；若僅用族群分式來劃分，對於文化保存雖有幫助，然而區域發展是否能得以進步卻無法斷言。以和平區為例，雖多數為原住民居住，但仍有部份漢人與其共同生活居住，而新社與豐原亦因早期水湳機場改建與漢人來台開墾之故，客家族群與閩南人亦混居在一起；因此為保護不同的族群文化得以延續，應在共存共榮前提之下對弱勢文化加以保護使其存續與彰顯，而非是強調對立與排斥。

「我想這還是要取決於大部分的民意基礎，看他們的意願怎樣。其實劃分同一個區裡面可能大家融合的機會更大，是不是會加速客家文化的消失或是讓它更彰顯，這也沒辦法實驗；可能有的人會合在一起，你不得不…有時候想說我也去學一點客家話或認識客家文化，讓客家文化更得到宣揚，或是說客家的跟他們合在一起慢慢的消失得更快，這個目前也沒有答案。」（A1）

「族群這部分很難去用現有的人口的類別結構去分類，這個要從地域性的歷史傳承的角度去想；你想說和平是屬於所謂原住民的保護區，但還是有很多外地的漢人在那邊住；新社雖然說是客家庄，但是因為以前的遷村機場改建也有很多閩南人住在那邊，所以這要用歷史性來講。就是說漢人來臺灣開墾的時候，比如說從豐原往山上這些都是客家族群的開墾地區，這部分就有歷史性，用這個來做訴求…在共存共榮的前提之下，對弱勢文化的保護…」（A2）

「新社本來是客家人很多曾經高達 90 %，後來在清泉崗建機場那些人搬到新社去之後，新社現在反而是閩南比較強，客家剩下 46 %左右，所以合併之後萬一客家人口真的比較少的話，那本來就弱勢了是不是合在一起以後更顯的弱勢這都要考慮…但是我們不是強調對立也希望更多族群融合包容性但是不希望說自己的文化將來會消失掉因為畢竟它客家已經是一個文化的弱勢。」（A1）

「其實我是…以我個人想法歷史的傳統文化那是很重要的，如果他是完全把它完全以族群來劃分的話，這會不會進步也很難講阿…光是一個用族群的劃分為一個行政區域，對文化保持是很好…」（A4）

六、　臺中市行政區劃之環境面向

以目前大臺中之區域劃分方式，其實已經算是以地理環境、水利等自然生態來區分，例如山、海、屯之類的。以客家聚落而言，新社、東勢、石岡可合併為一大山城區，從其地理與生活條件來看所受到之反彈較小；由於天然地形與地域關係無法改變，若要考慮到地理方圓大小問題將有相當程度之阻礙，通常是以人口與鄰里數為基礎，以里長之行政負擔能力作為考量要點。而大臺中市內之大坑與谷關，在民國 95~96 年之後即無較大規模之規劃，其為山坡保育地，在觀光與環境保護之間，為防天災係以環境保護為主要重點方向，因此在發展上較為受限。

「以客家來說，客家大山城指的是新社、東勢、石岡這些，把大山城合在一起叫一個區，那跟他生活方式也沒大的改變一般就比較能接受；當然可能比較小的區比如說新社、石岡就沒有…可能假設就合成一個東勢區或山城區這樣，那本來生活條件就那樣、地域的條件就那樣，可能反彈就不會那麼大…地理的形成部分這東西如果說要去考慮到方圓，是有相當大阻礙…通常會是從所謂的鄰里，直轄市來講最基礎是里長選舉，以里長的行政負擔能力來做考量，比如說一個里大概就是 1500 戶，大概 5 千人劃一個里，用這種里的行政區域劃分來作補足，因為地域性沒辦法改變，天然的地形沒辦法改變。」（A1）

「臺中市比較大觀光的就是…以觀光為主應該大概只有谷關而已，因為谷關他是溫泉…他是以觀光發展為主的，所以說唯一可能以觀光導向為主大概就谷關…那原本臺中市就是大坑風景區…但是因為大坑在民國 65 年劃的，然後 78 年有做過一次通盤檢討之後就沒有再做比較大的規劃，其實它的都市計劃是停滯的…一直到現在，市政府在 95 年 96 年才再推大坑整體的規劃，但是因為現在剛好有一些天然災害的存在，那大坑是屬於山坡地，所以他在發展上比較受限。那現在比較朝向環境保育的方向去做，所以在觀光、環境保育之間現在還是以環境保育為主，…但要做一些比較大規模開發…現在來看比較有困難。」（A3）

「現在的劃分好像都是這個地理環境、水利、河川…做為一個劃分。自然生態大概也是目前是這樣，分山、海、屯…」（A4）

七、　臺中市行政區劃之個別性因素

以臺中市而言，若 29 個區整併減少後公務人員就會減少，政府的人事支出也會相對減少，對國家的發展較好。以維持現有 29 個行政區來看，事權無法統一，行政效率也較為不彰；未來應將警政轄之區劃分方式納入考量，其劃分方式相較於選區劃分方式較為穩定且具有一致性，不因選舉方式改變或選區更動而產生影響，主要係以行政管理之負擔能力作為主要考量。原臺中市之中、東、西、

南區面積範圍較小，人口與資源相對密集且豐厚，而北屯、南屯區人口則過多，相對行政資源較少，這些都應該重新進行調整。行政區域應重新劃分，都市計劃亦要重新檢討與合併，在作整體考量與範圍整合後，資源才得以互相配合而不致於過度浪費。族群因素應當列入考慮，對於文化之保存有所助益，然而人口數與面積更應加以考量，各區之間差異不應太大，都會地區與鄉村地區的考量應有所不同。

至於目前適合整併在一起的區域，例如東勢和石岡，豐原、大雅、潭子和神岡，大甲、大安和外埔等，都是生活、產業條件與共同生活圈較為接近的，未來將其一起劃分民眾也較能接受。而客家族群的部份應將其容納在一起，其區域之認同性也較高，其餘政治、人口數，地理環境等因素也應搭配考量，使政府能夠平均照顧到市民。在和平區的部份，應該要成為一個獨立的自治區，由中央統籌協助自治而非隸屬於臺中市政府管轄，如此才能使原住民能夠自治並且高度發展。

中央在所謂的地方行政區劃已有討論出初步雛型，未來可能以新北市作為各直轄市行政區分的參考母市；因新北市之人口結構與地理型態較為複雜，各區之間的差異甚至比臺中市更大，最小區人口數大約不足 1 萬人，而最大的區人口卻可達到 30 萬人。因此中央政府認為，若新北市有其解決方案，其他直轄市即有一參考範本。

「當然就是要整併，如果維持 29 個區將來可能行政效率也不彰，可能看像警察局這樣大概 10 幾個或更少 9 個，這樣行政效率會更好一點，事權的統一可能會比較好。除了剛剛所提的地理環境、族群的因素、產業、人口數，這些都應該列入考慮，從這幾個面向來看應該都是可行，都是應該要考慮到的…那一般的也可考慮到生活方式、生活條件比較相近的，其實也可以劃在一起，像大甲、外埔、大安有個宗教信仰的區域，生活比較相同的區域可以劃在一起…將來可能就是要考慮到生活的環境、生活的條件一致的把它整併在一起，比如說潭子、大雅這些比較生活圈相近的劃為一區可能反彈不會那麼大，就是過去生活的那個流動性在一起的整個區域把它合在一起，可能會一般民眾比較會容易接受。」（A1）

「這個據我們所了解，中央它在對所謂的地方政府的行政區劃的部分也有在探討，而且大概已經有初步的雛形，但是中央所考量的代表性是以新北市作為他們規劃的母市，因為新北市的型態是比較複雜，那臺中市雖然合併以後這個區域廣泛，但是跟新北市比起來還算比較柔性的一個地區，所以將來還是中央主導以新北市為基礎…因為它因為不管是人口結構、地域範圍，還是說目前所有區的差距都是非常大，比臺中市還大，它們有的最大一個區大概就有 30 幾萬人，最小的一個區大概不足 1 萬人左右。所以中央的角度是把新北市解決掉了，其他大概就是有一個範本。」（A2）

「我的想法應該是把族群的因素考慮進去，對於可能這些文化的保存應該會比較好。另外一個是面積的部分可能也要考慮，光一個和平的面積好像是占全市的 48%，快一半…當然和平區是比較特殊的例子，可能其他區域也要考慮到，每個區盡量讓它在面積的大小都差不多。另外一個是產業的特性，相關的產業盡量合在一起可能可以考慮。另外剛剛提的生活型態，生活圈的方式應該圍在一起……像鄉下地方，可能面積很大但是沒有多少人，一個鄰搞不好管的面積很大，那都會區裡面一點點可能人就很多…用警勤區劃分這結構是比較穩定，警勤區劃分牽扯到警力的調配，在警察機關一定有相當的考量再搭配下來比較有一致性、穩定性；如果是以選區來劃分的話這種方式是最簡單但是最不穩定，因為選舉下來單一選區還是複數選區，這會隨著政治變動，但是我們行政區域的管轄中最主要的就是行政能力負擔，管理者負擔能力問題，能管多少多寬的面積以服務取向，我到底能服務多少人？用這個才是比較長遠穩定的考量。」（A1）

「如果說行政區域劃分的問題,我個人立場來講當然我們希望說把我們說客家族群能容納在一起…認同性也高，第二個考量可能會建議就是說，以所謂的政府能夠平均照顧到市民這才是最基本，其他都是周邊考量，比如說政治、人口數、地理，都是其他要去搭配考量，主要的是政府能夠照顧多少人的能力做區分。」（A2）

「…原本臺中市它的中、東、西、南、北區這些區是比較小的，相對於現在原本臺中縣鄉鎮的區它範圍是相對的小，那如果是這樣它的一些行政的資源看起來會比較多，因為可能還是有個公所在，但是你的行政區域小人口不一定比較多，這樣在原本舊臺中市舊市區有再重新劃設的可行性比較高，其實南屯、北屯它反而是人口太多了，那相對於其他的它人口是比較多的在它行政資源反而是比較少的,這可能可以重新調整…現在行政區域要劃分，都市計劃也是有重新調整的必要性，因為現在打破縣市合併的一些界線之後，臺中市跟臺中縣是一個整體了，原本很多都是…都市計劃的擬訂都是關係到縣市的界線，因為縣市的界線而有些區隔，現在打破縣市的區隔之後原本的都市計劃我們會考慮去做一個…範圍會做一個調整，但是範圍調整是說都市計劃要不要去做合併，原本都市計劃因為縣的關係是分開的，但是現在合併之後就可能可以做一個合併的動作，並不需要再分那麼細。合併以後就可以去做整體性的考量…那如果範圍整合之後可以做整體的考量，那資源比較不會浪費資源，可以互相配合做利用這樣子。」（A3）

「以臺中市來看…如果說從 29 個說變到 20 個，那整個公務人員會減少，公務人員少人的話人事費就減少，對國家發展是很好，政府不要花那麼多錢去養這些人。這個區域的方面…石岡、東勢是不是要整併？這個值得考慮；那豐原跟大雅、神岡，這個可能是要…應該是靠近的…如果是以和平現在目前…應該是這個獨立一個區，一個原住民自治區這樣…如果它是成立一個自治區的話，應該要有一個政府機關去管理…因為現在目前它建設的需求蠻高的，現在目前的機制這樣來處理可能效果會不會好，可能還是要等一段時間啦…那如果是要讓原住民的行政區域能自治、高度發展，可能還是要另外一種制度去管理、制訂一個新的…要讓它自主發展的機制，…如果是可以中央的原民會下來就是臺中市政府原民會，

力道就直接給…改成和平區，那和平區這邊是不是就變行政院原民會下來就是各組的自治區…如果變成交給市政府又到原住民地區，如果在協調又要到市政府去…所以整個制度機制配套措施還要審慎的去探討、評估…」（A4）

八、　未來臺中市行政區劃之阻礙

首先會面臨到之阻礙即是政治的干預，政治人物會考量到選舉區劃分的問題，較小的行政區或許會被較大的行政區併掉；其次是民眾洽公的不便，因為主管機關的更換可能造成有部份行政程序將更為冗長；再者是地方建設的效率降低，多數較為小型之地方建設皆可由各地方區公所直接改善，僅有部份較大工程需向縣市政府申請預算，現今任何大小工程皆需一層層往上向市政府核報，可能使得地方建設更為緩慢；最後是行政區居民的習慣問題，要打破原有居民習慣的生活區域需要歷經一段時間的溝通。面對這些阻礙，市政府必須要做長時間的宣導與舉辦公聽會，透過廣泛的意見蒐集與溝通歸納出各地區之共同特性，如此方能減少衝擊；若無法突顯其共同特性，將遭遇更大衝擊。

「當然就是可能會…一些政治人物會面臨他選區考量的問題，當然還有族群的問題這些還是要多溝通、多去廣泛蒐集意見做最好的…」（A1）

「都是政治的干預會比較大，一般來講說區域劃分首當其衝就是民眾的那些證件換新的問題，難免一定要花相當大的經費跟時間去做，行政上可以解決啦…如果說以遭遇的阻礙來講的話，臺中是族群跟政治的阻礙力量可能會比較大。」（A2）

「所以這是很複雜的問題，請他們多召開公聽會多跟地方溝通阿。也可以看說有幾個版本可以大家來思考看看。」（A1）

「大概可能還是會回到…以前過去一個區本身就習慣這生活區域，這個區域裡面人的想法、觀念，要打破這個可能真的是要花一段時間，市政府可能要去隨時要做宣導…像公聽會，那如果它豐原是不是跟周邊的行政區域去合併？東勢跟石岡、大雅跟神岡，可能是變成要做一個很好的…所以這個變成是你要去劃分原來行政區合併，這個是自然資源、地理環境…是不是具有共同的特性？如果沒共同特性大家可能不會接受阿…所以這共同特性沒有把它突顯出來，那在劃分的時候一定會遭到很大的衝擊…像政治資源，一劃分變成它的參選的議員的選區…小的人口少的行政區域合併去依附在大的，那大的一定把小的吃掉阿…就沒有那種政治參與的機會，這可能也要考慮阿…小的人口的行政區域會不會接受這個…。這應該還是要回歸到過去的…合併後的建設比過去還是差一點啦…比較慢，這力道可能都…民眾申請程序上還是要跑到市政府來，市政府的主辦單位再一層一層簽上去，如果像以前鄉長那很快就…除非是大的工程要去爭取一般小的，公所有預算就很快，但現在還要再跟市政府核報。」（A4）

第二節 民意代表之看法

一、 目前臺中市行政區劃之缺失

在原臺中縣、市合併改制後，原有的 29 個鄉鎮市區皆直接改制為區，而原先之各鄉鎮市區長得以轉任為直轄市區長，若在縣市合併之初隨即進行各行政區整併，有部份區長勢必要離開原職位，甚至有部份鄰里亦可能因為整併而減少。因此，在未能充份反映基層意見時，維持現狀的 29 個行政區是目前最適宜之作法，以免造成更多反彈聲浪。然而，在臺中市目前的 29 個行政區當中，若以人口數來進行比較，各區之間的人口數差異相當大，例如原臺中市之中區僅有 2 萬多人，但是北屯區卻有 25 萬多人，其比例相當懸殊，而和平區之人口不如臺北市一個里，面積卻是原臺中縣的一半；從各區之間的土地面積來看，亦存在相當比例之差距。各行政區之間的人口數與土地面積之差異性，顯示以人口數作為標準並非唯一，使得行政機關在治理上頗有困難，除了市政管理上之不便，亦有行政資源分配不均之問題存在，以致於無法讓各地區均衡發展並且發揮其特色。未來應該要參考各地區之地緣關係，而人口數間距理應有調整彈性。

維持原有 29 個行政區之優點，各行政區仍舊辦理他們熟悉之行政工作，而民眾亦對原行政單位較為熟悉，如此對於區公所事務之推動較為容易。然而，在沒有預編列權力與選舉壓力之情形下，各區公所失去了施政之權責與彈性，各項施政與建設即顯得較為鬆散與被動，多數事務皆聽從市政府指揮，因此行政效率較為低落亦缺乏自主權，與民眾之情感亦日漸疏離。

「合併之後維持原有的 29 個行政區，我覺得這是一個非常不恰當的區域規劃…原因有幾點：第一個在整個 29 個區域裡面，如果以人口數來論述的話，它們的差異性差很多，像中區 2 萬多，像北屯區 25 萬多人，維持一個區長整個行政體系都類似，所以這真的是一個非常不合理而且整個資源分配非常不均的一種模式。像我們的和平區，它的土地就比中區大好幾倍，不論是從人口數還是土地面積…要治理、要管理的幅員都有非常大差異，這是一個沒有辦法均衡發展的規劃…如果能夠把它適度的分配，把整個有限的行政資源做適度調整，各區域才能發展他特色最大的福祉。」（B1）

「…合併之後如果因為變動性太大可能會有反彈，…比如說我們現在以警察局的分局來講，它就沒有到 29 個它是 14 個，所以如果你要用這樣來看的時候就會有很多反彈，比如說區長…原來的鄉鎮市長就已經沒有地方可以去了，然後才把他們擺到區長；那如果說又把它併掉，連鄉長沒位置連區長都是…所以還有很多里長也是，因為合併後里長又更少，所以那個鄰里反彈很大…當然我們覺得說，合併盡量的能夠合併管理精簡才有合併的意義，但是總要顧慮到基層的聲音，所以目前我覺得這樣是最好的辦法。」（B2）

「29 個行政區劃分的優點，就是照他們原來行政區比較熟悉的行政工作，老百姓也比較熟悉，所以在推動上比較容易，所有的區公所事務的推動和基層就沒甚麼改變，這是優點。」（B3）

「民眾的生活型態比較熟悉，要開發比較整體，要找什麼對象都很容易。」（B5）

「缺點是目前的預算沒有照原來的預算去編列，給公所賦予相當的責任和彈性，都是收回去市政府去編，這樣不太好。」（B4）

「公所沒有自己編預算的權責，所以一切都市市政府規定什麼他們就做什麼。所以造成區公所事情都無法推動，也沒有責任。」（B3）

「權責上變得比較鬆散，以前比較積極是因為要選舉所以有壓力，以前鎮長要求公所動作要快、建設要快，依照現在的劃分變成區公所以比較偏市政府的指揮，比較沒有自主權。」（B3）

「等於權力比較少，責任也少，沒辦法主動去做，要花錢沒錢怎麼做。」（B4）

「現在都是仰賴市政府，以前需要什麼都可以直接去要，現在不行，民眾和市政府距離越來越遠。」（B5）

「比較沒有情感，少了和政府機關的情感。」（B3）

「以前有錢，反應到行政首長那邊馬上就能執行，那種效率很高；現在都要呈報市府簡單的一些小工程都要層層呈報。」（B5）

「這個不是說我們自己想就好，看我們目前鄉鎮區人口差距太大，表示不是用人口做為標準的，像和平區人口不到臺北市一個里多，面積卻是我們臺中縣的一半…面積太大，以人口來說不如一個里長，這個證明人口不是唯一，所以應該要參考目前地緣關係要列入，那人口一定要有彈性可以伸縮…目前合併後原來的老問題可以一次解決，這規劃茲事體大甚麼原因要改變要說明，因為現在建設是市政府在建設，所以有問題都要一次解決，像路名要統一，道路要暢通，所以說 29 個區的生活區域很難調整。」（B6）

二、　臺中市行政區劃之政治面向

在行政區域變更過程中，一定會遇到民眾生活習慣之困難；由於行政機關相對減少與承辦單位之更動，勢必會造成民眾洽公的不便。而現有的某些行政區較

小，與其他行政區相較之下，在行政資源上是相對較為充足，但是未來在行政區域調整後其資源可能會減少。然而，行政區域的調整應以宏觀的角度進行規劃，從臺中市未來的長遠發展進行考量，對於臺中市之國際競爭力始能有正面影響。若依照選區劃分是較為理想，地方民意代表民眾都很熟悉，民意代表選區的經營可以適時幫行政工作的推動。從現行的行政區域來看，臺中市人口較為密集，應將人口數級距拉大至 20~30 萬人，才能符合原臺中縣區域之人口配置。區域合併之陣痛應越短越好，首要考量即是地緣的自然性，其次為合併後區域之生活機能不能扭曲，如此較不會造成行政、政治等因素扭曲了居民原來生活之自然性。

「困難喔…我想在整個變更的過程當中都會面臨到一種習慣性的困難，以前在哪裡辦現在又再改哪裡…這種困難一定當然會有阿…當然所面臨的缺點就是以前或許有些區是比較小的做事情的資源會比較多，但是合併之後…區域調整之後或許有的會相對的減少，但是我們不能以這種小區域來做論述，應該以整個臺中市整體各區的長遠發展來做考量，以比較宏觀的角度來做規劃，我相信這個對整體是正面的，對臺中市在國際的競爭來講也是正面的，應該以這樣子來做思維比較恰當。」（B1）

「如果是照選區的話，優點是說地方的民意代表都習慣了，甚至陳情的人找民意代表很快就找到，以這區塊來講，民意代表選區的經營可以幫忙行政工作的推動，所以以選區劃分比較理想。」（B3）

「生活機能、行政服務也不自然，地緣是最重要考量，看目前的鄉鎮區反推人口，應該要拉大才符合現在臺中縣人口配置，根據地方需求據理力求，地緣的自然性為主要考量，機能不要太扭曲，比較不會造成行政、政治角度扭曲自然性，要防止這種情形發生…」（B6）

「像現的行政區域，臺中市人口比較密集，不能用同樣方式去看全部，臺中縣有很多地方市是鄉下阿。」（B5）

「合併的陣痛越短越好，所以第一是地緣，第二是生活機能要考慮，人口參考而已，範圍要用大空間要適中，像和平人口少就一個鄉，大里一個里就有到一萬人口，用這樣來看人口只是大概的參考而已，沒辦法完全用人口劃分，所以說人口數比例要拉到 20~30 萬，反倒地緣性為第一考量，地緣跟生活機能都要。」（B6）

三、　臺中市行政區劃之經濟面向

進行行政區域的重劃與調整時，除了應將人口數與行政機關之公務人員數做適當的調整與分配，同時亦要注重土地的使用做最適當的分配，例如山坡地、農地、都市用地，或是商業區等，以及對這一地區長期以來民眾的生活模式進行調查。從產業方面來看，無論是農業、漁業或是中小型企業，應以最能符合當地居

民需求之方向與其產業雷同性來劃分，讓這些產業在整體區域的發展上能突顯其特色，並在行政程序得以簡化，使對應民眾之行政服務得以便利並且兼顧生活機能。從臺中市的工業區分佈來看，原臺中縣市主要有南屯的機械園區、西屯的工業區、臺中港特定區等，形成一個科技走廊；爾後又有大里工業區、豐洲工業區、太平工業區的形成，這三個工業區主要是依地方的需求開發而成。然而，若僅以工業區之區位來劃分行政區域，在人口數方面不見得能符合現實需求，亦非所有工業區皆有其特色。

「…第一個，他必須要就我們現有市政府在各區它的行政人員的分配來做調整，以人口數來做適當的分配，這是第一個考量點，但是也絕對不能夠只以人口數；第二就是要以土地的面積來做一些考量，因為土地面積它又分了山坡地、農地，還是都市用地，包括商業區等等之類的配置，做適當的考量來做最洽當的分配。再來就是它各區的特色點來做嚴密的切割，比如說我這個區是比較發揮農業的，總不能切一塊給漁業的，這個區長期…這幾十年來區域裡面的生活模式是以甚麼樣的方式，包含它的人口數，包含它的土地廣泛的分析調查，然後才來做比較專業性的定奪和規劃，這樣才是最負責任的做法…，就產業厚…商業阿…這種趨勢來做行政區域的劃分，當然這個最能夠符合當地居民的需求，無論是在哪一個部份產業也好，農業產業、漁業產業等等之類，甚至有很多中小型企業的產業，他們這種特色如何讓他們在整個區域發展上能夠突顯、能夠便利，在市政府整個行政程序能夠盡量簡化，便利性當然也是一個非常重要的考量點。」（B1）

「因為它工業區的分佈，舊的臺中比較集中，像西屯的…我們基層的產業大部分是在南區嘛…但是實質上那邊規劃的工業區，整體規劃是沒有的，是偏向我們西屯這邊的工業區嘛…南屯那邊的機械園區，我們港尾那邊還有一個，…，還有一個中科在這邊…本來這邊是形成一個科技走廊可是顯然這樣合併以後光這樣是不夠的，所以現在又再開發幾個工業區出來，像大里工業區，還有豐洲工業區，還有太平那邊就有三個工業區的形成，這三個工業區就由有開發資格的業者廠商來開發，那他就會變成就地方的需求去開發工業區…我覺得這樣的方式恐怕沒有這麼單純，以這樣來分人口不見得會比較…因為那個工業區畢竟就是工業區，還是要以住宅區、以都會區的狀況來分會比較清楚，我覺得不太可能用工業區的方式去做分區…不是每一個區都有工業區的特色阿…所以這樣去分不太可能。」（B2）

「如果論產業…以產業來講，我覺得對區域劃分比較沒有影響。反倒是生活機能，關係到大眾的比較有關。」（B6）

「產業分太細反而沒辦法進行許多工作。如果是雷同的可以併，比如說東勢新社可以併。」（B3）

「因為地緣接近的就形成雷同性，可以考慮。」（B6）

四、　臺中市行政區劃之社會面向

由於臺中縣市剛合併改制完成，從整體大臺中市來看仍有許多地方是屬於未開發地區，因此無法以明確的標準論定臺中市應如何進行行政區域的劃分。然而從社會各方面來看，交通運輸的建設可以帶動都市的發展；臺中市正在規劃中之交通運輸包含了捷運、BRT 公車與環狀鐵路，未來這些交通運輸都完成後，勢必會帶動人口的移動，讓都市資源的共享得以順暢，達到區域的均衡發展。由於臺中市各行政區之人口數與土地面積差異甚大，應待重要交通運輸規劃與建設完後，經過一段時間的人口流動，再依據人口集中之程度來進行行政區域調整與調配公務人力員額，如此進行區劃較為正確。

「…，我們臺中市已經正式合併了，在整個合併過程當中，唯一能夠打通各個區域不均發展最重要的就是交通動線把它打通，如果能夠縮短整個到達的時間，讓各個區域的市民能夠非常便捷來到他想要發展、想要節能，大家來互相共享的資源，當然這是來做運輸、來做普及、來做各方面的推動。」（B1）

「現在就是說…就是困難地方是還沒有一個定案，所以現在想說去分它是蠻危險的；比如說我們交通的規劃，交通最會帶動人潮，那所以正在規劃中但還沒有執行…比如說這個文心捷運線，還有六條的 BRT，還有一個環狀的鐵路，那如果這些做好後勢必會帶動人潮，人會往有交通工具方便的地方去走動，這樣的話來去考慮說應該要怎麼去劃分會比較正確一點…那目前是這樣子，因為我們剛合併完，臺中縣很多地方是未開發，很多是地方人口集中，那如果說有些地方面積很大人很少，那樣到底要以人口數為主還是以面積？這樣都還沒有定型，我是認為再過個幾年讓它交通運輸都已經有一個量出去以後再去觀察它人口的集中度，因為要劃這區塊是以人為主…以人的服務為主，…像我們區公所服務人員的調配，我們就會看阿…我們多少的人口就有多少的服務人員，那我們跟別區來比較，別區是人口數多少就有多少的服務人員…。」（B2）

五、　臺中市行政區劃之文化面向

從文化面向來看，各行政區應該皆有其特色，若鄰近的區之間如有其共同歷史發展之特性與共同生活模式，站在保護其文化之立場考慮將其劃分成為同一行政區。然而，此種方式有幾個要點需要加以注意；若以其歷史背景、族群特性等強制做為劃分依據，應當考量其整併後之人口數是否不符相關法律之規定，以及土地面積是適中；其次是若將其獨立為一個行政區，是否能保有與其他區域互動之空間與條件，這些都是應該要加以考量的。

「如果以這個來做區劃，我想…應該各區會有各區的特色，如果鄰近的區有共同的模式、

共同的歷史背景…舉個例子來講，北屯跟北區本來就是在共同的區域裡面被市政府強制劃分，像我們的中、西區兩個區加起來也只有不過十來萬人，就整體他們如果能夠中南東區之類的，在一個區域上有各方面的特色，該區裡面能夠有更活絡的一種生活模式的選擇，我想這點是不錯的。至於整個歷史背景…如果要以這個來強制做劃分的話，這個如果沒違背到整個人口的規劃、各區的土地，也是可以做為納入考量的點。」（B1）

「要用原住民自治區喔…我的想法…我覺得這樣不好，他們本來就應該要跟大家互動阿，那文化的部份是應該要保留，你把他們分在那個地方，我不認為是好事…清水、沙鹿、梧棲、大甲…你認為說要把它劃成一區，也是要看他人口數劃成一區是不是有超過…比如說北屯、西屯、南屯就比較接近一點；北屯是 25 萬，南屯它就有 15 萬，西屯是 21 萬，這三個是比較接近的。但是我們都覺得，一個多了點一個又少了點，以西屯來說是比較平均…如果每一區它是用 20 萬上下的人口數來分的話，用這樣計算…我們現在是 260 萬人口，那我們如果以 20 萬人口它就只能分成 13 區，那 13 區又跟我們那個治安區又很類似所以我們會認為說 20~30 萬這中間。」（B2）

六、　臺中市行政區劃之環境面向

從臺中市整體之地理環境而言，大致上可分為山、海、屯；而在水利方面，仍有部份農業用之灌概溝渠與肩負防洪排水之溪流。未來在行政區域的調整上，水利分佈情形應可視特定區域需要適時納入考量。

「這絕對是要參考啦…它們的自然生態、地理特質、水利分佈來看，以我們歷史這幾百年來逐水陸而居嘛…大概是以這樣子…現在不只是用水…現在大部分都自來水普及化了，所以在整個區域的排水啦…整個防洪計畫啦…整個水利當然…臺中市這麼大的幅員裡面也的確還有很多是農業用途阿，它在整個農業用途上面，灌溉啦…也是非常重要，灌溉長期以來都有它們的水利功能，這點當然也是在區域的分佈上面，適當的考量這絕對是要的。」（B1）

「大致會用這樣講…我們臺中市區就有一個山、海、屯，它們原臺中縣就有分山、海、屯，山就是像東勢那邊…東勢、新社，海就是剛剛講的那些，屯就是像那個…太平那邊叫屯。」（B2）

七、　臺中市行政區劃之個別因素

在臺中縣市合併改制後，現今第一屆任期之市議會並未有討論到行政區域調整相關之議題，但有部份議員認為未來可將警政轄區之治安、分局管轄範圍列為參考項目。另外在 29 個行政區部份，應將農業、商業、工業分區使用地區之界線範圍做明確區分，雖無法完全以此作為區域劃分之原則，仍可在劃分時做整體

之規劃與發展。同時，市政府方面應將臺中市整體各方面之基礎條件調查清楚，再以更為宏觀、長遠之眼光規劃未來行政區域整併與相關建設，以未來 10~20 年臺中市之發展方向去思考。

同樣改制升格之臺南市與高雄市，改制至今仍是以舊有之兩套行政體制在運作；然而，臺中市在合併之出即已成立合併改制之委員會小組，將臺中縣市之行政、法律、稅捐各種事務逐步統一，在合併後即以同一套行政制度運作市政，因此臺中市必須比其他新直轄市更早面臨各種問題。而升格前之新北市原先即是一完整區域，若將其與藉由合併而升格之臺中市相比較，並不甚恰當；倘若中央已有相關規劃，其人口數與公務人員備置比例亦可參考。未來應以臺中「都」的角度來思考，如同日本東京都一樣，應尊重原有縣市之習慣來分權、分層負責，降低城鄉之差距，跳脫其他直轄市之框架，以臺中市自己未來的發展方向進行規劃，讓民眾了解並且感受到生活的改善；以人為本，兼顧地緣性與生活機能。

「…我覺得以 29 個區來講，我想應該是農業跟商業部分比較明確的做部分的區隔一定是要，以區來講…這是完全不同的領域嘛…當然農業也包含住宅，一些休閒觀光的區域，商業也離不開住宅…商業、住宅混合一些多功能的生活機能上面…喜歡住在幽靜的當然就是在農業區適合居住的地方，上班當然就是在商業密集的地方，就整體必須要把交通能力來疏解，要建構在便捷的交通上才能夠有所這樣的發揮、發展…臺中市最擔心的是政府沒有長遠的眼光，…未來臺中的發展會非常迅速；但是如果以現在臺中市所有的行政這種規劃、這種交通，沒有以十年、二十年來做積極的建設、來做長遠的規劃，這點是臺中市民的不幸，以後生活會寸步難行，而且現在做的很多建設都是錯誤的，以後不只是浪費錢…以後還要重來…應該要有大破大立的胸襟跟眼光…比較一致性啦…它們人口啦…地理位置、交通動線、產業啦…應該要把整個機能性的全部調查清楚再來做分配，然後像十年後、二十年後、三十年後，這樣的發展會遇到什麼樣的瓶頸？會有遇到什麼樣的缺點？還是有什麼樣的狀況？必須要做適當的修正，未來如何在整個區域上面的資源共享，整個區域的均衡發展阿，它們區域特色的發展，應該在整個十年二十年發展的構思上面…」（B1）

「目前是還沒有看…像臺南他們跟高雄碰到的問題…以我們來講他們是不面對的…我們現在一合併就面對，因為是用一套制度…所以很難談…就是說縣市合併後就用一套制度在執行，像臺南還是分兩邊在辦公，分兩套…所以是按照原有的習慣在做，所以都還沒有什麼反彈到，高雄也是…高雄他們現在連制度都沒合成一套，怎麼敢去討論區域怎麼劃分比較合理，連提都不敢提…我們是在合併前的一年就已經規劃，他有成立一個委員會將兩邊的制度、法律、習慣下去在討論，包括兩邊的一些公務人員人數討論完就用一套制度去弄，包括稅捐的部分都是用一套的，所以臺中市還比較早會面臨到這問題…那我們也拿了新北的來看我覺得新北市是可以…我認為新北市跟我們不一樣，他本來就是一個…它不是去合併來的，所以這樣來比較是不太公平，但是我們可以它或以臺北來做比較，臺北市比較…我們可以就是說他本來就是一個整體區不像我們是合併的，那他到底是一個區有多少人口

來服務會是最恰當的…目前它們是還沒有討論到，我們這屆也不會討論現在要不要合併，所以這問題目前是沒有人要去探討這個…當然有人在提的是 29 區可能…應該是要跟那個警察的轄區去做合併；像我們原臺中市就有分嘛…西屯是第六分局，南屯就是第四分區，第一分局就在市區…就是東、西區，東、南區那邊是第三分局，北屯是第五分局…是用這樣分的。那如果說也是按照原臺中市的分法的話，舊臺中縣就要再併，用分局、治安的範圍去做調整。」（B2）

「剛剛我們講的就是人、地緣、生活機能，要以人為本。」（B3）

「我認為要用臺中都來考量，像東京都一樣，要跳脫像新北市、高雄市、臺南市等，要尊重原來的縣市習慣來分權、分層負責才是最好。目前臺中市要跳脫其他的用自己臺中市角度去考慮未來，怎樣能長治久安，新的區域規劃後要讓居民感受到生活上有改善。」（B6）

「城鄉差距不要太大，現在就是有很明顯的城鄉差距，用原來臺中市的那一套來看臺中縣不合理。」（B3）

「要改變是很好，但是為什麼要變？有什麼好處要講清楚，這樣民眾比較能夠接受。不合理或無符合需求，民眾就一定會反對。」（B6）

八、　未來臺中市行政區劃之阻礙

在行政區域調整中，最具有影響力之因素極為政治因素，因行政區域之調整關係到各行政區之人口數量，而人口數即連帶影響到選舉區的劃分，例如立法委員、市議員，甚至里長選舉皆是。行政區域的調整應讓每一層面的居民都有意見表達機會，例如定期舉辦公聽會來蒐集各地方層級之意見；雖然並非每個人的意見都能採納，但是理應維持最基本的公平正義原則，政治人物亦應拋開個人政至利益考量為民眾發聲。然而，縣市合併之初難以論定應該如何進行行政區域的整併，應等眾多重大建設都劃定完成後再進行討論，例如目前有很多都市計劃在縣市合併後都在進行通盤檢討，有些部份是浪費的或是人不足的都應進行檢討，檢討完進行重新規劃後，人口會再有所遷移；因此目前應暫緩整併而維持現狀，以免引起民意的反彈與政治角力問題。

各行政區皆有其獨有特色，無法使其發展完全相同；都市與鄉村皆有其不同生活機能，絕對不能單以臺北作為主要參考依據。行政區域的調整，不應違逆居民生活之自然性，否則將產生更多難以解決之問題；應以順應民情，以民眾習慣之生活機能為主要考量。

「其實在整個區域的調整上面，我們最擔心的就是政治力的介入，還有行政人員不當的施

為；當然政治力在目前臺灣是一個非常大的力量，這種力量…這政治力量到目前還是不太正確…它們是以我哪幾里的人是支持我的，那我再去說這些人不能被劃分掉…在整體都市區域的劃分調整是很大的障礙，所以民意代表能夠拋開個人利益、一些個人的私利，這才是社會之福…再來就是居民，因為各個層面的人都要有他們意見表達的管道，所以在整個區域的劃分上面，我覺得需要多辦一些公聽會…當然這個公聽會就能夠蒐集很多優良的意見，像包括地方發展、他們的歷史背景，在公聽會要非常用心來蒐集來傾聽，當然不是每一個人的意見都能夠接受，最起碼在整個專業的團隊上面必須要處於一個非常公平合理而且非常專業的規劃團隊…」（B1）

「…但是我覺得經過一段時間等重大建設都劃定，比如說我們的都市計劃擬定出來慢慢就會有人口移動的情形，但都市計劃劃出來之後不見得馬上就會落實，落實建設都到位…人口的遷移就會慢慢往那邊移動。目前說要不要合併還太早，馬上會面臨到很大的壓力…民意就是代表我們所謂的政治利益阿…就是比較交錯在一起…這是第一點；第二件事情，我剛講…我們現在合併完以後很多都市計畫都在做通盤的檢討，通盤檢討完公布以後就會再移動，所以現在要去很早的講說哪一區跟哪一區併完，將來還要再重新規劃，不如再等一段時間…動這個馬上會引起反彈，倒不如再延緩一點，當然有一些部分是浪費，有些是人力是不足的.…，你提出來通過勢必要提到議會來，那議會的時候就會有各個區的議員跟里長的角力阿…」（B2）

「各自有特色，發展要全部都一樣不可能，都市有都市的生活，鄉村有鄉村的。絕對不能用臺北市為最主要參考，地方有地方的特殊文化和鄉土味阿。」（B3）

「違逆自然問題就多，違逆人的生活機能，違逆人的自然生活就會有很多問題難以解決，要順應民情、順應民眾的生活機能習慣。」（B6）

第三節 專家學者之看法

一、 目前臺中市行政區劃之缺失

在臺中縣市合併升格後，維持 29 個行政區是一過渡時期之考量與做法，必須讓合併升格有制度轉圜的空間。從優點上來看，將原有的鄉鎮市區適用直轄市市之區體制而不做任何變動，使得行政成本相對較低，也不致於在合併之後馬上衝擊到地方基層之政治勢力，亦可讓縣市層級之合併趨向穩定後，未來再進行區層級的整併。而缺點即是要將原先的鄉鎮市區改制為區，可能會受到鄉鎮市區之公務員與地方民意代表之抗拒。維持現有的 29 個行政區編制，對於市長而言這樣的行政管理幅度稍嫌過大；而有些行政區有過小與過大之問題，如原臺中市舊市區之中區，以及原臺中縣之和平鄉，對於行政管理與資源分配而言是一大問題。若在縣市合併之初即要進行區的整併，這是一個較大的政治工程，應待縣市合併幾年過後再行規劃，給予行政區劃有長遠的規劃空間去思考，有哪一些區適合整併在一起，再透過相關法規之修訂與立法的方式來進行行政區域整併，如此進行較為適宜。

「這個 29 個行政區，其實他只是維持原來的臺中市有 8 個區，臺中縣有 21 鄉鎮，那這個是因為倉促的一個合併必須要有一個過渡階段，所以他的行政區維持不變；維持不變當然就是為了要讓這個合併的升格有一個制度轉圜的空間，而不至於就馬上會衝擊到所謂的地方基層的一些政治勢力，這樣的話也讓在縣市這個層級的合併這方面可以先進行，但是到了區的這一塊他可能就是留在日後再來做一個整併。第二個就是說，維持原有的 29 個區的區劃方式，其實事實上他應該是說，因為原本的區如果說在臺中縣市的合併當時就說要做整併，這是一個比較大的政治工程，那所以先求得讓臺中縣市升格，然後在臺中市升格之下，也許之後過個 2~3 年之後，他可能就會做這個有關這個區的一個重劃問題，這個時候變成是由整個臺中市政府來推這樣的區劃，這樣來講的話比較會減少政治上的一些衝擊，那可能再透過訂定自治條例的方式，立法的方式來規劃行政區的整併可能會比較容易一點。…一方面是因為本來就是可以讓這個行政區劃比較能夠有一個長遠的一個規劃空間，就是說有一個長遠的時間來討論到底哪些區該整併在一起；所以他不一時馬上做整併，他為什麼維持原有的區是有這樣的一個目的在。那當然這個會不會有缺點，我覺得應該可能…我覺得缺點上來講，就是變成說要把原本臺中縣的那些鄉鎮要改為區，那這個部分會遭受到鄉鎮市的那些基層的公務員…尤其是那些所鄉鎮市長或是鄉鎮市民代表會地方的議員的抗拒，最主要大概會有這樣的問題…。」（C1）

「我想是這樣子…就優點來講，當然就是行政成本比較低，因為就直接把這個既有的鄉鎮市，還有原有的區適用區的體制，就不用再去做任何的一個變動，這個是行政成本相對比較低，我個人認為是一個…他的一個優點。但是缺點來講，可能就是會面臨到…市長他面

對 29 個區長，這種對應的幅度來說太大，就是說他的管理幅度來說會不會太大？而且地方制度法也有列為說，應該要進行調整…在改制之後要進行調整，所以就法律角度來講，他也必要再進行整個行政區的調整。那如果以現在 29 個區這樣的一個區劃方式來講，其實還是會面臨到另外一個可能比較大的問題，就是說他的區可能過小的問題，有些區非常小…像原來臺中市的中區範圍就很小，那有些區又太大…像和平鄉這樣一個區來講，太大會造成一個區…同樣一個直轄市的區的規模來講差距非常多，在行政管理上、資源分配上也是一個問題，這是我個人的一些看法。」（C2）

「維持原來的 29 個區劃，優缺點的問題主要是說現在是維持現狀，所以關於變更可能帶來的優缺點它就不會發生，這是它的優點；缺點是現狀上過去來講，資源不是完全一樣，就它的人口面積也有很大懸殊，就區域來講應該是要執行命令會更有行政效能，維持現狀可能對效率提高不是很好的現象。」（C3）

二、　臺中市行政區劃之政治面向

未來臺中要進行區域重劃，無論若干區的整併或是單獨存在，皆需考量到它要達成的目標與價值;其中包含了代表性、效率性、回應性以及區域的均衡發展。首先從代表性來看，選區的劃分即涉及到市議員選區與立法委員選區的整併，兩者皆有其代表性價值，尤其市議員更能反映出基層的民意，其所分佈之選區更能符合民眾需求，比起立法委員之代表性更能接近地方的民主；然而此種方式仍要顧及政治利益之問題，無論是用市議員選區或是立法委員選區，其所應負擔之政治成本不應太高。其次為行政服務之效率，必須要考量到區的定位為何，若區的定位他是一個政治組織，那應以自治的方式為之；那定位為所謂的派出機關，應當能提供更好的在地化服務給當地的市民，藉由提升服務品質達到效率性之價值；然而服務的品質有時是較偏向在行政便利性方面，與政治的選區劃分、跟民意可能也會存在一些衝突，所以不見的可以全然依據這樣的方式來作為整併的基礎。再者從回應性來看，行政區劃必須要能夠回應到民眾需求，可以民意調查的方式或公聽會讓民眾能夠很充分表達他們想要的區劃方式;然而這樣做的可能性較低，雖然能回應到民眾的需求，但有時候人民的需求也不見的完全是真實與正確的，可能是會被操弄的，其流動性也較高，最後，在行政區的整併當中，應避免部份的區在整併後被弱化，而部份的區則發展快速，應該要促成區與區之間的均衡發展。

上述所說之衝突，從服務品質的這個角度來看的話，區公所之規模大小與功能必須要先做調整，以現今的區公所之功能角色與定位來看，顯然算是弱勢的區公所，不是個強而有力的區公所；若區公所之功能要大到能直接提供地方居民生活需求與傳送服務，那勢必要將幾個區進行整併才能讓區公所的功能增強，以達到真正的在地化的服務。而區的整併本身就涉及到資源或是政治利益的重分配，

所以在考量到前述幾項價值後，較容易被優先考量的應是選區劃分，要進一步去分析市議員的選區與立法委員選區的劃分規模何者適合，其中亦必須進一步考慮到人口、土地面積之最適規模。市議員選區較為符合原臺中縣市之各鄉鎮市區界線，而立法委員選區基於人口數考量，某些鄰里會被切割劃分至其他鄰近行政區，即無法保有既有區之完整性。然而對於一般民眾而言，行政區域如何劃分或許不會有太多關心，有便利的洽公場所與完善市政建設才是他們所關心的；因此行政資源的配置應能達到實質的均等性，例如在各區之人口數、面積、公務人員數等，皆不應有過大的差距，以免影響到為民服務之品質與加重公務人員行政工作之負擔。

臺中市的行政區劃最重要的即要考慮到地緣關係，同時也要考量到實行已久之議員與立法委員選區之劃分，因會影響到政治經營版圖的改變；若要減少阻力即應尊重其選區的劃分，使其可能產生之不利影響降至最低。此外，原有的臺中縣、市之面積相差甚大，其中包含都會與鄉村，若能適當調和與整併不僅符合行政院所核定之國土規劃與區域規劃，亦能確實發揮區域均衡之效果；若區之行政轄區過大，在災難發生時恐無法掌握搶救最佳時機而顧此失彼。而過去的鄉鎮市具有自治權，在行政服務上有一定之效率，現今改制為區後僅為市政府之派出機關，相關權責單位已轉回在市區之市政府，與郊區、鄉村距離相差甚遠，若要維持其行政效率應讓區有其自治權，使其既有功能得以維持。

「…在考量到說臺中市他的行政區域未來要做一個重劃，不管是他…當然可能要有一些區的整併，有些區是要讓他單獨存在，但是基本上如果是這樣要做區的時候，可能必須要先考量到幾個基本的一個區域行政區域重劃的價值，他所存在的價值是甚麼？或者是說他想要達成的目標。譬如說第一個，你可能要考量到說他有沒有代表性的問題；那第二個可能要考量到他的效率，服務的效率跟他的品質問題；第三個就是說有沒有回應到民眾的需求，就是回應性的問題；那第四個當然就是說能不能考量到說這個區的整併當中，能夠達到不要有的區被弱化掉了，不要有的區跑得太前面，就應該能夠促成區跟區之間的均衡發展的問題。也就是說你可能要考量到這幾個基本的一個價值的話，那如果我們就這樣來看，那選區的劃分來講，這個部分可能會涉及到是要用市議員的選區，還是立法委員的選區來做為整併的基礎；不管市議員跟立法委員，他都有他的代表性和代表性的價值，尤其市議員當然更能夠反映出來的是這個基層的這些民眾，他們所分佈的那些選區可能更能夠符合他們的需求，比起立法委員的代表性或許更能夠接近地方的民主…但是這個代表性當中也存在就是說，在選區的劃分上會有一個缺點，就是他會有政治上的利益，也就等於我們在做行政區劃的時候，可能要去考量政治的相關問題，如果這些成本太高的時候，他可能會去考量到底要市議員的，還是用立法委員的選區來劃分…。那第二個，如果用民意趨向來看的話，這個部分可能要在做行政區劃的時候，可能必須要做一些民意調查啦…或者是說要做一些所謂的我們講的這個公民的…讓公民能夠很充分表達他們想要的區劃的情形。那這個民意的趨向，我覺得他的可能性比較低；就是說以這個做為臺中市行政區的整併，原本

就應該要根據民眾的想法，但是這可能會變成是比較不具體的東西，因為民意本來就不見得是完全是正確的，那相對的來講民意的趨向雖然能回應到人民的需求，不過有時候人民的需求也不見的完全是真實的，他可能是會被操弄的。所以如果根據民意趨向來做這樣一個調整依據的時候，他當然優點來講比較能夠有回應性，但缺點來講的話我覺得他比較困難的地方就是民意，因為他的流動性比較高，而且我們要怎麼能夠去知道臺中市的市民…全體市民他們的想法？…那再來如果從第三個服務品質的角度來看，那這個部分就是要考量到區…我們這個區的定位到底在哪裡？區的定位如果他是一個政治組織，那就可能要用自治的方式；那如果定義他是一個所謂的派出機關的話，而且主要是提供比較好的在地化服務給當地的居民、當地的市民，如果是這樣來看，當然服務品質這個標準來講就比較能達到所謂的效率性這樣的一個價值，也就是說我們今天做行政區劃可能要從效率這個價值的角度來考量，到底我們要怎麼整併各區之間的關係？所以這個服務的品質上面可能就要考量到在地化的問題，跟他的效率性的問題。但是這種服務的品質有時候他比較偏向是在行政便利性這一塊，相對來講，跟政治的選區的劃分、跟民眾的想法這個之間可能也會存在一些衝突；所以他也不見的全然真的可以依據的一個方式來作為整併的基礎。那當然如果說要用這樣服務品質的這個角度來看的話，那可能就是我們要先把我們的區公所…到底這個區公所他的規模要大跟小，那他可能必須要對他的功能要先做一個調整…如果他的功能要大到他對於地方的居民，或者市民生活需求都要由區公所來直接提供這樣的一個服務傳送這樣的方式的話，那可能區公所的功能可能要強化；如果他功能強化後，他勢必就是把原本幾個區做個整併，這樣能讓這個區公所的功能增強，來達到能夠真正的在地化的服務，那這個是我們講主要能從這個服務品質。…但是顯然我們現在的區公所功能角色定位其實他算是弱勢的區公所，不是個強而有力的區公所；那如果是弱的區公所，這時候未來整併後幾個區之間要怎樣整併能夠讓這個區公所能夠發揮更在地化的服務的話，那這時候當然就是你的功能要做一個強化。…因為區的整併本身就是有涉及到資源或者是政治利益的重分配，所以在考量到這三個來講，哪一個比較優先比較容易會被考量，我覺得應該是選區劃分，但是現在就是要考量是要市議員的選區還是要用這個立法委員的選區來看，那這個可能要進一步去分析說市議員的選區是比較能夠達到所謂區的規模，跟立法委員選區的劃分的區的規模。一個區的規模可能要考量到人口，考量到土地面積；那人口土地面積他可能就不一樣，所以現在一般可能認為說，區公所未來要有 20~30 萬的人口，那如果是這樣的話，到底是用市議員的選區來設計還是以立法委員的選區來設計，到底哪一個比較符合？這個可以再去進一步的探討…」（C1）

「我想這個可能是相結合的…因為選區劃分、民意趨向跟行政服務，它都會依照行政區域去劃定…去分配那樣一個工作，所以在這裡面基本上最重要的可能是選區劃分，那選區劃分…因為我們現在既有的市議員選區其實是可以做為一個參考，當然還有立法委員的選區，但基本上市議員的選區它比較能夠符合那個…原有臺中市還有原有臺中縣的界線，那立法委員選區它基於人口考量會某一些區…它會某些里是會被歸併到另外一個選區，所以這個比較沒有辦法保持它那個既有區的完整性。所以如果說就這幾個面向來看的話，依照這原有的這個區去進行整併是…可能是一個可以進行的方式。那當然民意趨向來講，這個民意

對於行政區的區體制的劃分來講，其實對他們來說不是有很大的影響，這個…他只要能夠…對他們來說只要有便利的洽公場所，那這個到底是哪一區的區民，對市民來說沒有太大的一個影響；當然民意趨向對於區到底要怎樣調整，其實我個人覺得可能大多數的民眾可能不見得會去關心，主要是怎樣把市政建設做好可能是一個重點。…我們從行政服務品質來看，怎麼樣就行政資源的配置它能夠達到一個實質的均等性，不要有過份的差距。那就困難跟優缺點來講的話，就是說…其實選區劃分我覺得相對比較困難，因為他涉及到政治性的議題，涉及到可能議員樁腳的議題，是有它的困難性；當然優缺點這個方面來講選區劃分…如果按照選區去劃分其實是比較能夠得到議會的支持，但當然這不代表是一個對行政資源配置最有利的一種方式。那民意的話困難就在於大多數的民眾並不是很關心，而且如果要定期做民意調查…這點上對行政的公務員也是一個負擔。那行政服務品質，這基本上要顧及到所謂的行政資源配置的合理性…就是說我們如果把區塊…不要劃得太懸殊、太多，或者是人口差距太大，概每一個區域的資源也好，人口也好…都要有它的均等實力，那這樣在配置公務員的員額的時候才不會落差太大，要不然每個區如果懸殊太大，讓有的區大有的區小，那相對的它的員額也會有落差，這對公務同仁來講他們的工作量也會有影響…我覺得面積大小也許不盡然是最主要影響因素，可能主要影響因素…可能在它的經濟產能，或者是人口數量，因為所謂的行政區劃主要還是針對行政的作業，那行政的作業來自於對人民的服務阿！」（C2）

「臺中市行政區劃要劃分最重要的就是要考慮它們的地緣關係，要考慮它過去這麼多年來議員選區的劃分、立法委員選區劃分等等，因為這會影響到這些議員、立委所謂的政治經營版圖範圍的改變，所以阻力很大；你要它阻力很小的話就要尊重他的劃分，可能的不利影響使它降到最低。另外一點是說，我們臺中市、臺中縣過去面積差很多…有的是都市有的是鄉村，所以說如果能做點調和、整併，不但符合當時行政院核定的意旨，同時也能夠確實發揮區域均衡的效果，這是值得考慮的優缺點。行政服務便利性來講，過去的鄉鎮市長有他一定的自治權，會有很多處理的速度會比較快，現在因為鄉鎮市變成區以後，區公所只是市政府的派出機關，很多權責單位都移回到市政府局處，那市政府局處又設在市區裡，和郊區、鄉間距離遙遠，這個都造成很容易看出他缺點；所以說如果站在行政效率的觀點，那麼是不是應該區要有它自治權，同時區的配置自治區配置不應該太少，還有一點可以發揮它現在已經設置的既有功能可以維持。另外一個問題就是現在鄉間災變頻繁，土石流經常發生，如果真的把行政區過度調整造成轄區範圍太廣的話，它會不會顧此失彼？不能很快的掌握災難的問題而使搶救時機錯失，這也是值得注意的問題…」（C3）

三、　臺中市行政區劃之經濟面向

從產業面向來看，臺中市應將市區作為郊區商業活動之平台，雖然都市地區之區劃規模可能較小但是比較精緻，可強化其市場經營之能力，而郊區或鄉村地區應強調其生產機能，使其具備特色並且發揮其生產優勢，從區域發展與區域經濟之觀點出發。而臺中市可以分為北、中、南、東還有一個原住民自治區，這幾

個區塊來設計區域經濟特色，再依據發展的可行性、便民的需求來區劃行政區域之規模，如此才能顯現出區劃的效果，將區劃可能造成之阻力降到最低。

要以產業對應一個直轄市的區有所困難，因為整個臺中市就包含了高科技產業、精密工業、農業等；以臺中市整個產業結構來看大概有這幾類，若要完全根據這幾類產業來做區整併，則整併的區可能會過大。從產業結構上來看，應該是作為較高層級如縣市合併行政區劃之考量；以臺中市來看，產業結構較難明確區分，僅能以各級產業之分佈狀況，觀察是否能區分出屯區、山區、海區、核心區這四個區之產業結構再進一步分析，或許最後能夠得出未來區域行政區域整併的方案。然而，某些產業可能會集中在某些區，而有些區卻是沒有發展顯著之產業，若以這樣的劃分方式對整個臺中市之區域均衡發展未必是好事。

而臺中市目前之產業區塊，可略分為大肚山之科技走廊、海港鄰近市鎮、大甲區與其鄰近區之文化產業、太平與大里之工業區、東勢與其鄰近區之自然休閒產業；基本上可依其不同之產業性質來區分。以產業來進行劃分之優點，係可形成其區域特色與幫助產業聚集，具有降低生產成本之效果；然而，有些區域是否能形成特色並且發展成功，仍稍嫌不足，例如大甲媽祖之文化活動能否形成其文化產業特色仍有待商確；當人口稀少、產業分散，以及各區之間產業特質差異性大時，以此劃分較為困難。

「…一個直轄市裡面要去對它的區的產業來看好像比較少，因為整個臺中市其實他可能就是一個產業，譬如說他可能發展中科，或者高科技產業，或者是精密的工業這種產業，那相對一部分可能是屬於農業、農產業的；那事實上他大概以臺中市的整個全部的產業結構來看大概就是這幾類…所以這幾類當中，他的分散要完全根據這個來做區整併，那整併完大概那個區會很大。譬如說，可能從…假設說我們大肚山整個科技走廊，這樣他可能要劃設一個區，那那個區就很大了！因為那邊都是屬於高科技的…從中科到烏日這一塊，所以從產業結構上面來看應該是作為所謂的縣市合併的行政區劃，就層次比較高的縣市合併的行政區劃時，可能他的考量因子這個是比較有可能；不然以臺中市來看，他原本臺中市市區那八個區它有甚麼產業結構？他產業結構其實很難區分，中區你怎麼看他產業結構產業發展？沒有辦法阿…南區也是一樣，他是有限的…我覺得這個產業結構可能有點困難…，到底臺中市目前的這個產業結構，一級產業、二級產業、三級產業他的分佈狀況，那再根據這個分佈狀況再去做看他有沒有辦法說…剛好分出說有屯區的、有山區的、有海區的，還有核心區的四個區，那臺中市是不是能夠根據產業結構發展來看分成四個區？所以如果能做產業結構進一步的分析，那或許真的能夠找出一個方案，那臺中市就把他內部分四個區也行，就是山海屯….其實這個產業結構的部份只能從這個角度去看，他或許可以找到臺中市未來區域行政區域整併的方案，但是這裡面當中…這個產業結構可能也會有一些問題，產業他可能會集中在某些區，那有些區是沒有的，那如果這樣來分對長遠的整個臺中市的發展會不會對區域的均衡發展是好是壞，就是所謂行政區內也要…各區也要均衡發展

嘛！…所以我覺得產業結構這個要作為整個行政區劃的標準比較少，但是要做大的行政區整併就有可能。那如果你要做臺中市，就要先知道臺中市的各個區的產業結構是什麼。」（C1）

「如果是產業結構的話，基本上是說…我們現在可能有幾個軸塊，就是說原本臺中市是有商業性的聚居地，那它的外圍有這些大肚山整個的科技走廊，還有海港的臺中市鎮，包括可能說…大甲的文化發展…文化產業的潛力，那東勢的話也是有自然休閒的機能，屯區的話太平、大里那邊同樣有很多工業區；如果是這樣，基本上可以按照它不同的產業性質劃分區塊。不過這也有它的困難，基本上因為它產業的性質會有差距…如果人口稀少產業散，相對它的區塊會變大可能會不太均衡。當然如果說產業來劃，它的優點當然就是可以形成他區域的特色跟產業的聚集性，也許能夠對他的那個整個生產成本會有降低的效果；那困難的地方就是說…就是可能有些區塊它的那個產業屬性不一樣，到底有沒有那種可能強調文化創意產業，那是不是能夠發展起來形成它區域的特色做為標準，大甲媽祖的活動是不是能撐起說…產業會有所不足啦！」（C2）

「如果從產業結構、產業發展趨勢來看，我覺得應該是把市區當作郊區商業活動的平台設計，也就是說都市地區可能它的區劃會比較小但是比較精緻，強化它市場經營的能力；反觀郊區、鄉間應該強調生產機能，能夠產生特色發揮它生產的優勢，賣到都市裡來改善郊區的生活…我是覺得應該是從區域發展、區域經濟觀點；像臺中市可以分為北、中、南、東還有一個原住民自治區，這幾個區塊來設計區域經濟特色，再根據發展的可行性、便民的需要性來區劃它的行政區域的規模，這樣的話才能看出區劃的效果，也可以把區劃可能造成的阻力降到最低，這應該是比較可行的。」（C3）

四、　臺中市行政區劃之社會面向

臺中市之行政區劃可考慮先將其分為四大區域，即為山（山地）、海（海線）、屯、核心區（原臺中市）；屯區與核心區之交通運輸與公共建設較為發達，人口亦密集，與山、海兩區之差距相對較大。如果以人口數與土地面積來劃分，山區如東勢、新社、和平等，人口皆較為稀疏而面積相對較廣，和平區另又涉及原住民自治區之問題，在區域劃分上將更為困難，若完全依據交通運輸來看，其問題可能更大。

在人口結構方面，主要是以星系城鎮方式分佈，而交通運輸與公共建設亦同；以目前臺中市而言，主要大型交通運輸與建設即包含鐵路、海港與空港，排除以上幾項即是傾向線狀之國道高速公路，還有以臺中火車站為中心呈現扇形與弓形之道路網。若從交通運輸與公共建設之結構來看，仍要考量到都市與鄉村之城鄉差別，以不同之人口數標準來進行區劃；如完全以交通運輸與公共建設劃分一行政區，雖然具有可行性，但行政區可能會過大，也並非所有行政區內皆有大型、

有特色之交通運輸，因此無法完全適用在整體臺中市中。如果根據交通運輸、人口分佈等因素來看，原臺中市之 8 個區事實上只能選出 3 位立法委員，因此不妨將其劃分成 3 個區或最多 5 個區；而原臺中縣的 21 個區，除了和平區應獨立為原住民自治區之外，其餘得 20 個區市應根據它的人口規模或產業特色來分，最終不應超過 10 個區較為合理。

「…他們現在考量到就是說，山區的、屯區的，跟所謂的靠海的…海港區的，還有一個就是所謂核心區，就是把臺中市分成四個區，那四個區就等於他的四個行政中心的那種型態。那現在就是說，如果人口結構來看這四個區阿…他的人口結構都不一樣，交通運輸來講也都不一樣，所以相對來講可能交通運輸是屯區跟中心區可能比較好，那公共建設來講可能也是相對比較好，那人口也比較密集。所以像屯區大里、太平都是屬於屯區的；然後如果像是核心區的那八個區，這些加起來可能他們人口結構、交通運輸跟公共建設來看都應該會比較好，那相對可能有山區的東勢、和平，或者是新社，還有海邊的外埔、大安那些的，可能相對就差很大…如果用人口數來講我覺得這個部份來做為劃分，應該是未來在行政區整併的一個很重要的原則。那另外的就是可能還會涉及到那個土地面積，…一定也是要比較平均，這部份就有一個很困難的…譬如說和平，和平就他土地面積太大，那這個部份和平可能又會涉及到未來的原住民特區的問題，原住民自治區如果和平未來能劃為原住民自治區，那臺中市的區劃可能又會不一樣…如果從交通運輸來劃分也不是很容易看得出來，…如果完全根據那個來劃分那個問題會比較大。他可以跟產業聯結在一起，公共建設也是一樣，這可能有跟產業結構連結在一起…這個部分事實上就是我們現在行政區整併都是根據人口、土地面積，然後另外一個就會考量到政治上的選區劃分…議員選區的劃分跟這個人口的結構和土地面積，這三個是可能會是比較決定性的關鍵因素。」（C1）

「人口結構的話大體上還是它有衛星市的城鎮分配…，那基本上交通運輸和公共建設來講，…一個星系城鎮體系來看，那比較大的交通運輸像鐵路海運還有空運就是清泉崗，其實交通運輸和公共建設如果排除那些運輸港口，主要就是道路。那臺中市他主要道路以火車站為中心點，基本上是一個扇形、弓行那種的道路網，所以從這樣的一個結構來看的話，人口結構當然是你要訂出一個人口標準，然後按照那人口標準去進行區劃；如果說當然可以分成…城鄉有別啦，人口都市低的那人口的標準跟在周邊城鎮會有不同。那如果從交通運輸跟公共建設來看的話，某些重要的港部或者是站區可以考量以那個為中心去劃一個行政區啦，譬如說臺中港也許可能考量它整個的腹地發展可以形成它一個區域，但是我覺得從這幾個點來看，尤其是交通運輸公共建設來說的話，它在主要的困難就是它那種適用面沒有那麼大，它可能針對幾個比較特殊的可能說高鐵站，將來在發展時成為高鐵區或者是臺中港區，或者像機場範圍比較大一點的，…可能會做一個區劃的標準，可是那適用面可能不是全面，可能有困難…因為交通運輸是要以那個重大的、特色的交通運輸為主，並不是每一個地方都有這樣一個交通運輸的設備。」（C2）

「如果根據這些交通狀況、人口分佈、經濟發展等等因素來看，臺中市最好的劃分就是臺

中市原來的舊市區把它分為三個區，因為現在 8 個區事實上只能選出 3 個立法委員，還有這 3 個區範圍都不是那麼大…所以舊市區不妨劃成 3 個區或最多 5 個區，這樣會比較好。那麼就原來臺中縣的 21 個區，除了和平鄉改成和平區，從原住民自治的觀點非獨立不可之外，我覺得 20 個鄉鎮市它應該根據它的人口規模或產業特色來分…那我覺得 5 個可能太大了，但至少也不能超過 10 個，用這樣的考量大概我們行政區劃會比較合理化。交通運輸來看，現在是最重要來講就是中二高、中山高、國道 6 號，還有到谷關的橫貫公路；從這幾個觀點來看我們的行政區域應該比較傾向線狀，但是實際操作可能要比線狀稍微擴大一點，就是區的數目稍微減少一點，這樣才能真正看出它的效能。」（C3）

五、　臺中市行政區劃之文化面向

若以文化因素來考量，在臺中市中東勢、石岡、新社以客家人居多，可用族群觀點將其進行整併，以利文化傳承和保護，而和平區因多為原住民族群居住，因此亦可用同樣思維使其獨立成一區；其他地區如太平、大里、霧峰則因族群特色較不明顯，因此不適用族群的因素來看。然而，並非適用族群因素整併之地區，其地方居民皆為同一族群，而是依其長久發展之歷史與共同生活圈域而言，在族群方面是其較明顯之代表特色，因此適合以此作為劃分標準；除了根據族群這個角度來看，還要考量到區的人口數與土地面積，同時亦要考量到選區的劃分，因為重劃之後的區一定要具有議員的代表性。因此，在行政區域劃分時應有最上位的價值選擇，即是代表性、效率性與回應性，爾後再來篩選適用之區劃指標。

從文化面向來看行政區域之整併，其所規劃出之區劃方式可能是較為保守之方式，因多年來之文化發展已形成特色，以更為激進的方式並更行政區域之可能性很低；要重新另外塑造新的文化特質或區域經濟，不但可能無法顯現其效果，亦可能造成更多浪費。從上述所言觀之，行政區域之變動幅度不宜太大，否則將既有的政治、文化、人際網絡等關係都改變後，將對民眾、民意代表造成衝擊；因此，為免除更大之衝擊與反彈，以保守方式進行區劃較為可行。

「…應該是他的那個歷史、文化、還有他的那個….這個比較接近這個當然要考量族群…譬如說像…有可能會考量到說…像石岡、東勢、新社這幾個可能都是客家族群居多，所以可以成為一個區。那這個當然也是一個可以考量的因素啦…但是族群的分佈來講有些區不適合，因為有些區不是那麼明顯，你看像大里、太平、霧峰還有烏日，他的族群不像東勢、新社、石岡這些明顯，就是說他的客家族群比較明顯…但如果要用這個原則當作一個標準來考量到…當然行政區劃的一個原則或標準都可以把這些考量進來，譬如說在規劃的時候呢…剛講山區那一塊的像東勢、石岡…或是我們講這個新社啦…他們可能都是族群比較接近的，所以他可以根據族群這個角度來看，但還要考量到他的人口數，他還要考量到土地面積，當然也可能會考量到選區的劃分。…那當北屯區和新社要整併的時候，他可能又考量到人口數不夠阿可能要考量東勢是不是要加進來？那石岡要不要加進來？剛好變成一個

區，同樣當然要再考量到議員選區，因為今天我們重劃之後的區一定要有議員的代表性，不可能說一個區沒有市議員，這個不可能阿…所以在做這個的時候，最上位的部份應該要有一個價值的選擇，就是代表性、效率性，或者是回應性，就是價值的選擇，然後接下來再來看這些篩選指標是適用哪一些。…」（C1）

「…其實現在的族群分佈非常的混雜沒有說哪一個大區域說都是客家人，或者是原住民…即便是原住民也搬遷到平地來，各族群也都是混居在一起，所以族群分佈它其實比較只有是象徵性的，譬如說和平是原住民鄉，那現在如果要標示臺中市重視原住民的文化發展，讓他變一個單一區，那當然它地理狀況也比較特殊，像觀光資源…其實是可以變成一個單一區；除了說族群以外也能結合它特殊的觀光資源可能是一個。那其他的以族群和觀光資源來看的話，尤其是族群…要全面性的去劃分比較困難，大概可以以族群標準適用的大概就是和平區，還有東勢、石岡客家聚落比較多的區域…只能夠說大多數的族群聚集的…然後以從過去歷史來講已經有發展特色，譬如說客家人，那他以現在來講，不見得全部都是客家人，但是已經有文化的傳承，可能是可以的啦…」（C2）

「如果從這些來看我覺得它的區劃可以說會更加的保守，不可能更加的激進因為族群的問題可能的文化發展的問題，這麼多年來 60 多年來沒有變化，都已經形成文化形成特色；在這種基礎上這樣變動可能性，又要再塑造另外個文化特質、區域經濟，不但沒有看到效果，而且是浪費。所以說如果從這觀點來講變動幅度反而不宜太大，變動幅度太大的話把政治、文化的意義就排除掉了，把既有的人際關係網絡關係都改變，這樣變動對市民是一種衝擊，對立委、市議員更是一個很大的衝擊，所以它的可行性就相對降低…應該從這裡來看，雖然是比較保守一點，但會比較穩當反彈會減少。」（C3）

六、　臺中市行政區劃之環境面向

從共同生活圈的角度出發，地理環境相接性與歷史、文化的共同性，都是構成共同生活圈的重要因素；因此整併時應多從此角度去思考，哪一些區具有這些共同特性，應可將其劃分在同一行政區裡。而都會型與鄉村型之區域，其因發展方向並不同，因此在適用區劃原則上應有不同考量，應再搭配族群、歷史、地理環境等因素共同規劃。其中水利分佈或農業灌溉溝渠，這一標準之適用並不夠全面，其特徵亦不甚明顯，通常適用在更高層級之行政區域整併中，因此應非地方之行政區劃會應先考量的標準之一。以目前臺中市山、海、屯之分佈，某種程度上而言已是反映出其地理特性，並且發展出其共同生活圈。就整體臺中市之地理、自然生態來說，臺中市的變化不是明顯，若從這方面再進行區劃其所能形成之特色並不多，因此未來應依據行政區劃相關法規之規定處理即可。

「地理的這個相接性是…我覺得這個跟歷史一樣，歷史、文化、地理、環境的相接性，這本來都是一個區整併的重要的原則或依據，就因為他們長期在一起所以會形成…但是這裡

的地理跟文化交接之下，還有它歷史、文化、地理這些互相融合在一起，其實它會形成一個共同生活圈，所以應該有一個指標叫共同生活圈，但這個共同生活圈隱含著是他們的共同歷史、文化、地理…地理環境比較接近的這個構成的就是共同生活圈，所以在整個區域的整併當中有一個標準可能要考量到共同生活圈的問題。那地理環境我覺得這個是一個重要的特質…很重要的一個區劃的標準；換言之，就是在臺中市內的各區之間譬如說中區、東區、南區、西區為什麼要整併？有時候這個整併的過程當中還要考量一個問題，因為這幾個區的整併它是屬於都會的區，都會型的區跟鄉村型的區不一樣，可能它整併方式、整併標準不一樣…都會區的發展跟鄉村型的區的發展是不一樣的，所以他有時候會考量到這兩個因子。那我覺得地理環境、地理特質這個是一個很重要的因素，而且他可能也要搭配到…譬如說族群的問題可能也會搭配，或者是搭配到歷史。那自然生態這個部份可能是後來才慢慢發展出生態…歸納出哪些是屬於那個所謂生態園區或生態的…這個可能我覺得比較…你說哪幾個區合併他們可能都是自然生態…那個可能比較困難。那水利分佈的話，那這個就更難…並沒有辦法說很明顯用它水利的分佈情形來看…因為如果用水利分佈通常會考量到比較大的比較高層級的行政區，那可能會用水利的分佈來看但是我們在一個行政的轄區的區域來看可能他的水利分佈就不是那麼明顯，這個劃分的依據根據這個會比較困難…」（C1）

「其實自然生態跟地理特性…其實跟那個歷史我想會有結合啦！因為我們的生態…山、海、屯的軸線，它某種程度就已經反映出地理特性出來，還是說以海線開展出來的一個生活圈，那大里、太平又是一個；所以基本上他一個城市的發展是會有地理特性。…如果以灌溉區…可能在周邊有可能會變成…它有一個困難，就是它的適用性還是不夠全面，可能會有幾個比較特殊的部份，包括說水庫算不算？水庫整個集水區周邊阿…可能考量劃一個區。但是我覺得在臺中市從水利的分佈…就我個人來講可能不是一個行政區劃考量一個很優先的標準啦…」（C2）

「我想這個…我們臺中市這些變化都不是那麼明顯，所以說從這幾個層面去看，其實它所能形成的區劃特色反而不是很多；所以我倒覺得最好的方法…從行政區劃法這個相關的規定去處理就可以了。」（C3）

七、　臺中市行政區劃之個別因素

由上述歸納，未來臺中市之行政區劃，首先會考量到的是人口規模，因為人口會連帶影響到建設、產業、族群等，以上皆依據人口聚落而形成；其次是土地面積，山地越多的區面積要越大，山地越少則面積越小；再者為區的服務功能與可及性，該精簡的即應立即精簡，並且兼顧區域的均衡發展；最後是代議民主，整併後的區應該有符合其代表性員額之民意代表數。從各方面行政區劃原則來看，各原則之間在適時必然會有相互衝突情形存在，因此每一項原則並無法一體適用至所有行政區整併中，僅能以各區域之特性適用其中某幾項原則。單就一般的行

政區劃原則與考量因素而言，臺中市與其他新興直轄市相較之下並無較為特殊或突出之必須多加考量之因素；從地理條件與人口分佈來看，新北市、高雄市、臺南市中同樣有山與海、都市與鄉村之差別，但是臺中市或許可從族群與文化特性中取得規劃方向。

整體而言，無論是何種原則，皆應納入居民共同生活圈的概念下進行考量，在整體地理環境、歷史、文化、族群分佈相接近的皆可視為一共同生活圈；然而在各項原則產生衝突時，最後仍極有可能是選區的劃分作為取捨標準。未來可從三方面進行考量；第一點，將市區做為郊區的經貿平台，並且將臺中市已沒落之舊市區，納入都市重劃範圍使其興盛；第二點，原住民獨立是必須考慮的問題，如此才能滿足原住民的需求；第三點，可將整體臺中市分為北、中、南、東四大區域，針對每個區域之特色作為區劃之基礎，以符合民眾需求。

「…未來行政區劃可能要考量到一個當然就是人口規模，這是最傳統的…土地面積阿就是一般傳統的都是會考量到這兩個；第三個就是說可能要考量到區的…你所要組成那個區服務的功能到底要到…他的可及行要到哪裡？再來就是區之間的一個整併不能夠變成有很嚴重出現發展的落差,所以區域的均衡這可能也是一個原則;再來就是要考量到代議的問題，就是區域整併完之後，不能說這個區沒有市議員，所以要考量到代議民主；那再來就是共同生活圈的問題，就是說整個地理環境、歷史、文化接近的，或者是說族群分佈上比較接近的，這個都可以把它納入在一個共同生活圈這樣的原則下來考量；那除了這個之外，就是說我們可能在進行行政區劃的時候，可能還要考量到所謂的都會型的區跟鄉村型的差異性，他們在整併的時候可能是不大一樣的，還有山地型的是不是就直接讓它轉為一個區，譬如說和平區它可能是直接就當一個區就好…其實這些因素我覺得兩兩之間可能都會有相互衝突，但是到最後的取捨絕對應該是以選區的劃分作為取捨，最後一定還是會有選區的劃分…以目前現在來看臺中市、臺南市、高雄市、新北市它們都有山地鄉…所以這一塊來講幾乎都是一樣的，同樣的它們也都是…靠近海，也有所謂的比較核心區的，所以有時候在整個區劃上面來看，它跟其他的直轄市差異性看起來好像…那種特殊性沒辦法顯現出來…」（C1）

「我覺得就是…人口是一個，人口在一般考量區劃是很重要的標準…當然人口它會連帶影響到的就是像建設、產業、族群，因為這個都是依照人口的聚落而來，但是最關鍵還是在於政治的因素，其實會最對於行政區劃最有投注關心應該是民意代表….因為涉及到他選區的經營、變動…像這個選區的劃分可能是一個很重要關鍵的因素。」（C2）

「臺中市未來的考量，最重要第一個就是要把市區變成郊區經貿的很重要平台，還有像這個臺中市中區已經沒落了，機能也都已經弱化了，這是未來在行政劃要注意的問題；總要讓它興盛，怎麼給它都市重劃？可能是第一個考慮。第二個要考慮的是說，因為它有原住民的問題，原住民的獨立是必須要考慮，這樣才能夠滿足原住民自治的需求，保留它們的

文化特色。第三點是說，是不是能夠分為北、中、南、東 4 個大區域，每個區域決定它的特色，然後再做為規劃、區劃的基礎，也許更能滿足民眾的需要…坦白講臺中市是屬於叫東西向的，那麼東西向島化的區劃和南北向的當然不一樣；還有臺中市市區的這種山地很少，除了大坑有山地以外幾乎看不到山地，所以區劃的時候這些都是作為權重的基礎，山地越多面積越大，山地越少面積越小；這方式是區劃時很重要的思維基礎，否則弄得剛好相反，該精簡不精簡，不該精簡又精簡的，這樣對行政效能的提升是絕對沒有幫助的。」（C3）

八、　未來臺中市行政區劃之阻礙

臺灣的行政區分之所以難以推動，主要原因在於相關法案之立法與修並未跟上現實的變遷；而政治人物在此議題上關心其選區之經營與個人利益，並未能從都市與區域的發展做宏觀的綜合考量，因此常產生在市政府與議會中黨派相互政治角力之情形。同時，各地區之居民對於行政區域調整議題之了解亦不足，整併後之原因、影響，甚或優缺點都不盡關心，所得之資訊亦不夠充份，在了解其中利弊過程中即容易受到政治人物之誘導而有所反彈。雖然一般都會根據產業結構、族群分佈、觀光資源、服務的品質等，這些看似較為理性的角度來看行政區分，然而政治的因素可能才是影響直轄市中區的整併能否成功之關鍵性的因素。

此外，在原臺中縣市之行政區疆界行之有年情況下，短時間要進行各區之整併，實難跳脫現有之區域界線進行區劃，極可能因無法依各方面條件進行考量進而牽就於舊之區劃方式；話雖如此，仍然有溝通討論的空間存在，實際上某些行政區之生活圈域是相近的，例如南屯區與烏日區。行政區劃在規劃階段，如有規劃完善則可能遭遇的困難就會減少。基本上，在和平區的原住民自治區方面應盡量保持現狀；而農村與都市亦應訂定不同的區劃標準，例如都市人口應該要在多少人以上，面積應該要在多少平方公里範圍以內，而郊區與農業區之人口應該要相對減少，面積範圍要相對更大；如此都市與鄉村雖然有所不同，在區域的機能上卻能形成不同特色。藉由兩套制度雙軌運用來設計行政區域，使行政區之數量適中並同時兼顧為民服務之效果；當有若干市政府機關局處之功能改變時，應積極透過法治作業強化其功能，以免造成行政效率降低、效能減弱。就臺中市而言，應該從國土規劃與都市發展計劃來規劃較為理想，應當調整或整併的即應進行調整和整併，再依據與專家學者、社會各界政治領袖之訪談，待歸納出共識後提出最適規模設計，最後即交由公民決定。

「…在臺灣這個行政區劃很難推，甚至行政區劃法很不容易去立法，那現在這個區的整併…它是臺中市的自治事項，所以勢必呢…如果今天臺中市要進行行政區內區的整併、區的重劃，那他必須要先克服的是，在這個法制上它可能要去訂定自治條例，那這個自治條例的訂定會涉及到跟地方的議會之間一個協商的問題…議員他會考量到他政治的選舉的一個…

服務選民的問題，所以這個會常常…我應該根據產業結構族群分佈啦，甚至根據觀光資源、服務的品質，這些看起來是比較理性的角度來看的時候，他反而…這個政治的因素可能會…會變成是一個主要就是影響行政區劃，整個直轄市區的整併能不能成功的比較關鍵性的因素，政治上的因素要先去克服掉，不然其實這部份是會造成很多這些…各黨各派之間都會有不同看法。那第二個當然就是說，這個區的整併會影響到的是市民生活的改變，所以呢…照理講，如果未來臺中市要推行政區的整併的時候，它應該要先做一些政策的倡導、政策的行銷，讓市民能夠清楚的知道說，我這個區要跟哪些區整併在一起？為什麼要做這樣的整併？這個整併有什麼好處？會帶來什麼影響？好跟不好的地方可能都應該要讓民眾來決定，那最後的結果是什麼？…這些都是在推這樣一個行政區劃的時候都要考量的，這些方法可能都要注意…」（C1）

「…就是可能政治因素是一個，再來就是…我想其他直轄市可能也會面臨到一樣的問題，就是說這個縣市融和的問題，將來要思考到說我們要去打破原來的縣市疆界，把本來歸屬臺中縣的和歸屬臺中市的變成一塊來進一步帶動縣市的融合，比如說南屯跟烏日的…就是縣市的界分還是會影響到…還是會框住我們對行政區劃的思考…可能還是會原來臺中縣跟原來臺中市分開去考量」（C2）

「我們要行政區劃，其實說困難就是說沒有規劃好，有規劃好困難就減少；基本上我們把握一個方向，就是和平鄉原住民自治區的話盡量維持現狀，那農村和都市的區劃也要訂不同區劃標準，比如說都市人口應該多少以上，面積應該是多少 20~30 平方公里這範圍，這是市區是這樣；反過來講郊區和非郊區農業區的部分人口要相對減少，面積反而要大，所以要有兩道雙軌的設計使我們的行政區域不至於太多，但是也不要太少，而是能夠達到為民服務的效果，希望行政區域調整以後，哪個局處功能有改變的時候應該透過法治作業的過程給它強化，而不是坐以待斃，這樣的話就失去改制直轄市調整行政區域重要的參考。今天行政區劃結果造成不便民、造成效率減低、效能減弱，這應該不是我們行政區劃所期待的方向…所以大概來講鄉村區有一個標準，都會區有一個標準，這樣彼此互相比較固然有不同，但至少機能上會產生不同的特色；相對來講，如果能有很多搭配的話，未來行政區域調整後願景會更好，更能夠看出它的企圖心、發展力…所以以現在的選區作為調整的思維，但並不是要完全這樣考量，再實際探勘，該調整就調整、該縮小教縮小、該整併就要整併，不要因為個人的小主張造成區劃功能相對減弱，這不是我們期待的…就臺中市來講應該是這樣，應該就從整個國土規劃、都市發展計劃裡來規劃理想的、最適規模的行政區劃，然後再根據學者專家的訪談、社會各界政治領袖的訪視，慢慢形成共識提出來最適規模區劃設計…所以在做的時候要爭取民意阿，我們先把區劃先劃出來，然後標示有什麼樣的機能，然後再讓公民來決定。」（C3）

第四節 綜合分析

根據訪談內容顯示，臺中市在縣市合併改制後，維持現狀之區劃方式雖然有其可稱許之優點，但仍然存在許多隱憂；在政治、經濟、社會、文化、環境五大面向中，臺中市政府單位、民意代表與專家學者各有其不同觀點，其中亦有部份雷同。本研究將依據與受訪者訪談所得之意見，整理分析出差異與共識進行詮釋，並輔以相關次級資料，針對臺中市各面向之現況與未來進行分析，以下分述之。

一、 目前臺中市行政區劃之缺失

綜合臺中市政府單位、民意代表與專家學者之意見，臺中縣市在縣市合併改制後，以維持目前 29 個行政區之行政區劃方式包含有以下之優缺點：

（一）優點：

由於目前中央之行政區劃相關法令尚未建全，因此在臺中縣市合併後之過渡時期，以維持 29 個行政區域的劃分方式較為務實，即是按照過去的生活經驗來劃分，讓合併升格有其制度轉圜的空間；各行政區仍舊辦理其熟悉之行政工作，使得行政成本相對較低，不致於在合併之後立即對地方基層之政治勢力產生衝擊。對於居民而言係延續了原有之生活習慣和區域，致此對民眾心態與選舉區域之政治層面有其穩定之幫助，對於區公所事務之推動較為容易。此外，在縣市合併前之臺中縣與臺中市，其都市計劃是由各行政區主管機關分開辦理，臺中縣市合併之後已無行政區之概念，係以大臺中市來劃定都市計劃，如此都市計劃才能以整體臺中市之都市範圍進行考量，無須再細分行政區。若在縣市合併之初，且未能充份反映基層意見時即要進行區的整併，維持現狀的 29 個行政區是目前最適宜之作法，以免造成更多反彈聲浪；然而這樣是否能符合市政府施政之需求，須待施政若干年後，給予行政區劃有長遠的規劃空間去思考，並讓縣市層級之合併趨於穩定後，未來再進行調查與評估區層級的整併較為適宜。

（二）缺點：

臺中現市合併後，維持現有的區劃方式雖然有上述優點，然而在臺中市目前的 29 個行政區當中，各行政區之間人口數差距懸殊，各區之間土地面積亦存在相當比例之差距；各行政區之間的人口數與土地面積之差異性，使得市政府在管理上頗有困難，亦有行政資源分配不均之問題存在。由於人口數與土地面積之差異，縣市合併前原臺中縣市之公務人力配置方式亦不盡相同，因此合併後各區之間因原有業務不同而使所需之人力差距甚大，實有公務人力配置不均之問題；而縣市合併後各行政區皆改制為市政府之派出機關，已不具公法人資格與自治權，在沒有預編列權力與選舉壓力之情形下，各區公所失去了施政之權責與彈性，各項施政與建設即顯得較為鬆散與被動，因此行政效率較為低落亦缺乏自主權，如

此即失去縣市合併與行政區劃所欲達成之目的。

以上透過訪談所得知之缺點，正如同日本市町村合併之文獻中所提及；原先市町村合併是希望能夠提升地方的行政與財政能力，確保人才與組織規模效益，然而卻因合併後議員及公務人員人數的刪減造成民意無法充份反映，無法提供較細微之行政服務，若硬性採取限定人數之方式強行進行合併，必定會破壞其固有的歷史與文化，將降低居民認同感之缺失，亦容易造成核心地帶與邊陲地帶產生極大之落差，使得行政區域合併帶來的利益相當有限。

二、 從政治面向看臺中市行政區劃

未來臺中要進行區域重劃，無論若干區的整併或是單獨存在，皆需考量到其所欲達成之目標與價值。從選區劃分、行政服務與民意趨向來看，其所代表之價值即為代表性、效率性與回應性，最終亦應當能促成區域的均衡發展。

（一）選區劃分

首先從代表性來看，選區的劃分涉及到市議員選區與立法委員選區的整併；臺中市立法委員之選區（詳見表 4-2）為符合人口數之規定，而將既有之行政區以里為單位進行切割併入鄰近選區，因此並不如市議員選區較擁有區域之完整性；因此，市議員更能反映出基層的民意，其所分佈之選區相較於立委選區更能符合民眾需求與其代表性價值。

表 4- 2：臺中市立法委員選舉區劃分

選區	行政區
第一選區	大甲區、大安區、外埔區、清水區、梧棲區
第二選區	沙鹿區、龍井區、大肚區、烏日區、霧峰區、大里區（東湖里、西湖里等 2 里）
第三選區	后里區、神岡區、大雅區、潭子區
第四選區	西屯區、南屯區
第五選區	北屯區、北區
第六選區	西區、中區、東區、南區
第七選區	太平區、大里區（大里里、新里里、國光里、樹王里、大元里、夏田里、祥興里、東興里、大明里、永隆里、日新里、西榮里、長榮里、內新里、中新里、立仁里、立德里、新仁里、東昇里、仁化里、仁德里、健民里、塗城里、金城里、瑞城里等 25 里）
第八選區	豐原區、石岡區、新社區、東勢區、和平區

資料來源：中央選舉委員會[21]

[21] 中央選舉委員會，http://web.cec.gov.tw/files/90-1000-4.php，檢閱日期：2012 年 4 月 30 日。

選區的劃分大約是以 10~20 萬人為基準選出一位市議員，若選區因區劃受到影響而變更，將影響到其未來之選舉，但這部份仍然應該要考慮到其他的區域特性，例如在選區劃分上（詳見表 4-3），應將第十五選區之平地原住民與第十六選區山地原住民合而為一，以保障其權益不被過度稀釋或邊緣化。就其選區所包含之人口數來看，人口數最多的第十三選區有將近 26 萬人，而人口數最少的第十五選區僅約 1 萬多人；單以選區之劃分來看，人口數仍相距過大，即使將人口最少之第十五、十六選區合併亦不足 3 萬人，因此選區之劃分應有考慮重新劃分之空間。民意代表選區的經營可以適時幫行政工作的推動，多數民眾對於地方之民意代表皆屬熟悉，若依照選區劃分是較為理想。從現行的行政區域來看，臺中市人口較為密集，待行政區劃法完成立法後，應以 20 萬人至 30 萬人為一區之原則進行區之整併，以建立行政區域之合理規模，才能符合原臺中縣區域之人口配置。

表 4- 3：臺中市市議員選舉區劃分

選區	行政區	選區總人數/人
第一選區	大甲區、大安區、外埔區	130,697
第二選區	清水區、梧棲區、沙鹿區	219,548
第三選區	龍井區、大肚區、烏日區	195,582
第四選區	后里區、豐原區	217,974
第五選區	神岡區、大雅區、潭子區	249,156
第六選區	西屯區	202,150
第七選區	南屯區	149,934
第八選區	北屯區	242,234
第九選區	北區	146,597
第十選區	中區、西區	140,127
第十一選區	東區、南區	185,383
第十二選區	太平區	170,115
第十三選區	大里區、霧峰區	257,972
第十四選區	東勢區、石岡區、新社區、和平區	101,545
第十五選區	平地原住民	10,633
第十六選區	山地原住民	16,114

資料來源：臺中市議會[22]

（二）行政服務

其次從效率性來看，理論上而言，行政區域的調整應是有利於政府施政效能與服務品質的改善，即行政區域調整首先須考慮當前的行政區劃是否符合時宜，是否會影響到政府的施政效能與服務品質。而臺中市行政區域的劃分應該要考慮

[22] 臺中市議會，http://www.tccn.gov.tw/main.html，檢閱日期：2012 年 4 月 30 日。

到人口結構、地理環境、族群結構、信仰與產業的問題，這些都應該要綜合考量，亦可配合警政轄區之劃分進行調整（詳見表 4-4），使整併後之區域不會過大，以維持為民服務之效率。然而，從警政轄區之劃分可得知，面積最大之和平分局其里數與人口數皆為最少，確實有其單獨成為一行政區之考量；而人口數與里數最多的即為豐原分局，其餘分局轄區之人口數約莫介於 7~25 萬之間。若要考慮到整併後行政區之方圓大小將有相當程度之阻礙，應以人口數與鄰里數為基礎，以里長之行政負擔能力作為考量要點進行適當劃分。然而服務的品質有時是較偏向在行政便利性方面，與政治的選區劃分、跟民意可能也會存在一些衝突，所以不見的能完全依據這樣的標準作為整併的基礎。未來要進行區域合併時，可從業務相關聯之各行政機關合作開始，藉由合作產生默契後再談合併，以減少行政業務上之衝突與困擾；當各機關皆有其獨立執行業務時，應透過相關法規與行政命令進行補拙，若冒然進行合併恐引起更大反彈。

表 4- 4：臺中市政府警察局轄區分佈

分局	轄區	人口數/人	面積/平方公里	里數
第一分局	中區、西區	140,052	7.72	33
第二分局	北區	147,691	6.9	36
第三分局	東區、南區	187,665	16.1434	39
第四分局	南屯區	152,225	31	25
第五分局	北屯區	247,114	59,4411	42
第六分局	西屯區	205,103	39,8467	39
豐原分局	大雅區、潭子區、神岡區、豐原區	419,492	134.5	83
霧峰分局	霧峰區、大里區	260,179	127.8	47
烏日分局	烏日區、大肚區、龍井區	197,748	119,893	49
清水分局	清水區、沙鹿區、梧棲區	222,520	123.0376	67
大甲分局	大甲區、大安區、外埔區、后里區	186,478	187.277	70
太平分局	太平區	72,965	120.7473	39
東勢分局	東勢區、石岡區、新社區	94,891	203.997	48
和平分局	和平區	10,500	1037.8	8

資料來源：臺中市政府警察局；[23]本研究整理

[23] 臺中市政府警察局，http://www.police.taichung.gov.tw/TCPBWeb/wSite/ct?xItem=22699&ctNode=238&mp=tcpb，檢閱日期：2012 年 4 月 30 日。

（三）民意趨向

再者從回應性來看，行政區劃必須要能夠回應到民眾需求，然而民意之流動性高，有時更可能會受到政治因素之操弄，因此民眾之需求也不完全是正確的。最後，在行政區的整併當中，應避免部份的區在整併後被弱化，而部份的區則發展快速，應該要促成區與區之間的均衡發展。上述所說之衝突，從服務品質的這個角度來看的話，若區公所之功能要大到能直接提供地方居民生活需求與傳送服務，那勢必要將幾個區進行整併才能讓區公所的功能增強，以達到真正的在地化的服務。而區的整併本身就涉及到資源或是政治利益的重分配，所以在考量到前述幾項價值後，較容易被優先考量的應是選區劃分，其中亦必須進一步考慮到人口、土地面積之最適規模，依據表 4-2 與圖 4-1 來看，現有選區之劃分其人口與土地面積皆有不小之差距。然而對於一般民眾而言，行政區域如何劃分或許不會有太多關心，有便利的洽公場所與完善市政建設才是他們所關心的；因此行政資源的配置應能達到實質的均等性，以免影響到為民服務之品質與加重公務人員行政工作之負擔。此外，原有的臺中縣、市之面積相差甚大，其中包含都會與鄉村，若能適當調和與整併不僅符合行政院所核定之國土規劃與區域規劃，亦能確實發揮區域均衡之效果，在災難發生時亦較容易掌握搶救最佳時機。

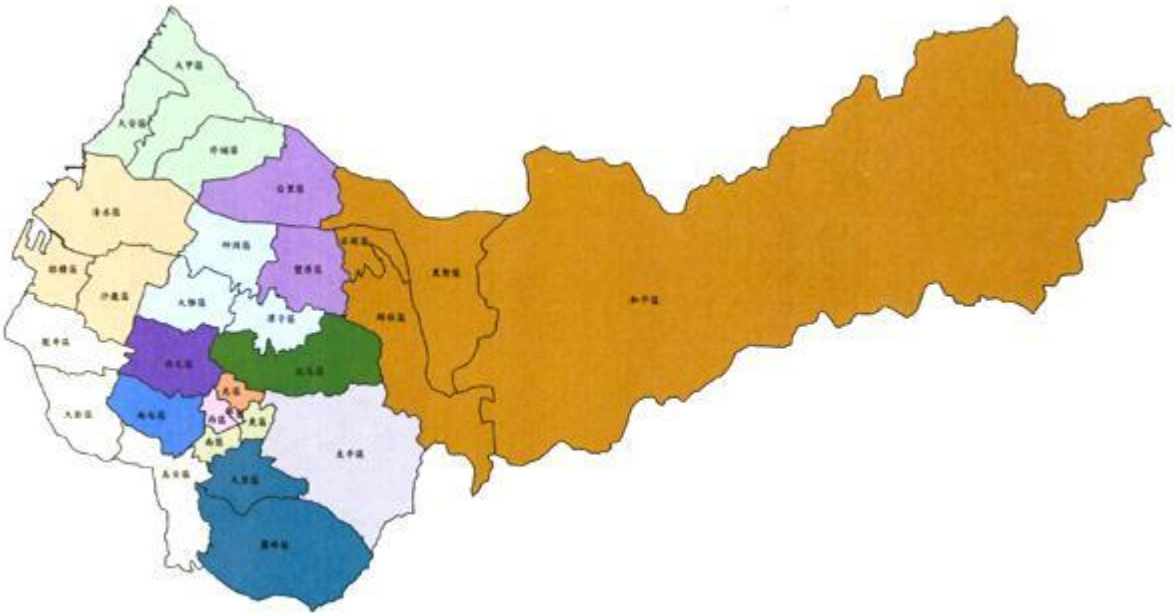

圖 4- 1：臺中市第一屆直轄市議員選舉區劃分簡圖

資料來源：中央選舉委員會[24]

藉由文獻檢閱與訪談可得知，「區」的行政層級在民主國家中是種常見的地方層級，只是名稱不一；以臺灣而言，它是直轄市才會有的行政區劃，其位階與各鄉鎮市有所不同，雖然與鄉鎮市同有第一線服務民眾之責任，但卻缺乏財政、

[24] 中央選舉委員會直轄市議員選舉區，http://web.cec.gov.tw/files/15-1000-13811,c1488-1.php，檢閱日期：2012 年 5 月 25 日。

人事、立法等地方自治團體應有的自治權，因而常陷入有責任為地方建設與為民服務，卻苦於權責不明之困境，行政區劃亦非最適規模卻也遲未調整，是造成區公所業務功能淪為僅具政令宣導及反應民意之承轉功能，未能有效發揮區政實際功能之原因。臺中市境內的行政區域調整當有助區域意識的強化，形塑生活區域的共同體概念，使其具有空間自主機能，才能突顯這波行政區域調整的價值。從受訪者之意見可得知，其所提出之代表性、效率性、回應性以及區域均衡發展之價值與目標，即回應了都市治理中新區域主義之觀點；融合了傳統改革主義與公共選擇理論模式，以求得更為完善之行政區劃。

三、　從經濟面向看臺中市行政區劃

（一）產業結構

以臺中市來看，產業結構較難明確區分，僅能以各級產業之分佈狀況，觀察是否能區分出屯區、山區、海區、核心區這四個區之產業結構再進一步分析，或許最後能夠得出未來區域行政區域整併的方案。然而，某些產業可能會集中在某些區，而有些區卻是沒有發展顯著之產業，若以這樣的劃分方式對整體臺中市之區域均衡發展效果並不大，應針對某一特定區域，甚或兩至三個區域以上共同考量；然而從這方面來看並非完全能以產業作明確區分，即應從區域發展與區域經濟之觀點出發。臺中市可將市區作為郊區商業活動之平台，都市地區可強化其市場經營之能力，而郊區或鄉村地區應強調其生產機能，使其具備特色並且發揮其生產優勢。而臺中市可以分為北、中、南、東還有一個原住民自治區，這幾個區塊來設計區域經濟特色，再依據發展的可行性、便民的需求來區劃行政區域之規模。

進行行政區域的重劃與調整時，除了應將人口數與行政機關之公務人員數作適當的調整與分配，同時亦要注重土地的使用做最適當的分配，例如山坡地、農地、都市用地，或是商業區等，以及對這一地區長期以來民眾的生活模式進行調查。應依照都市計劃土地分區使用之相關規定，將農業、商業、工業分區使用地區之界線範圍做明確區分，無論是農業、漁業或是中小型企業，以最能符合當地居民需求之方向與其產業雷同性來劃分，讓這些產業在整體區域的發展上能突顯其特色，並在行政程序得以簡化，使對應民眾之行政服務得以便利並且兼顧生活機能，如此才能顯現出區劃的效果，將區劃可能造成之阻力降到最低。

（二）產業發展趨勢

若從水湳經貿園區與鄰近地區之區位關係來看（詳見圖 4-2），除了經貿園區之外，臺中市尚有位於大雅、西屯、后里區之中部科學工業園區；[25]南屯區之

[25] 臺中市政府經濟發展局—重大經建計畫園區，http://www.economic.taichung.gov.tw/internet/main/docList.aspx?uid=8449，檢閱日期：2012 年 5 月

精密機械科技創意園區；[26]跨越神岡、豐原兩區之豐洲科技工業園區；[27]以及橫跨清水、梧棲、沙鹿、龍井、大肚五區之臺中港特定區等。[28]若僅以這些區位來劃分行政區域，在人口數方面不見得能符合現實需求；豐洲科技工業園區所涵蓋之神岡、豐原兩區，其人口總數係約 23 萬人，而臺中港特定區所含概之五個行政區，其人口數加總後逾 35 萬人，由上述之區位人口數來看，後者已超出行政區劃法規定以 20~30 萬人為一區之原則。

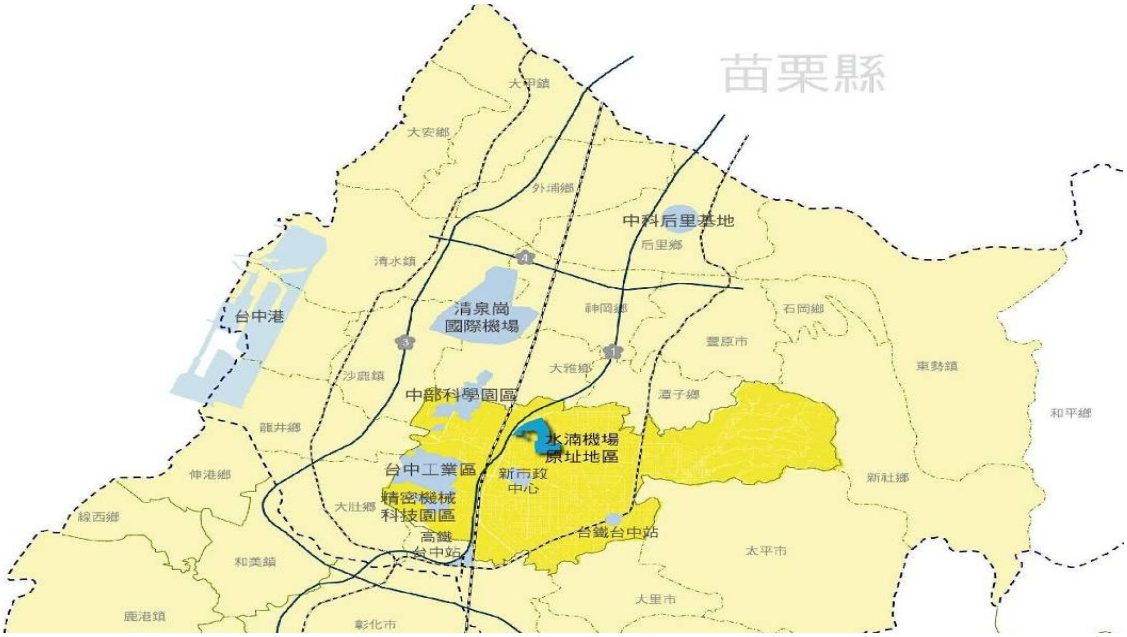

圖 4- 2：水湳經貿園區與鄰近地區之區位關係圖

資料來源：截自水湳經貿園區—大宅門特區[29]

因此，應將臺中市整體各方面之基礎條件調查明確，再以長遠之眼光規劃未來行政區域整併與相關建設。產業結構應該是作為較高層級如縣市合併行政區劃之考量，因為整個臺中市就包含了高科技產業、精密工業、農業等，若要完全根據這幾類產業來做區整併，以產業對應一個直轄市的區有所困難，其整併的區可能會過大，人口數亦會超出相關法律之規定。然而，依據市町村合併之類型後，臺中市這些工業區區位鄰近之行政區，或許可參考小宇宙類型之合併，其推動合併之先決條件與人口規模較無關，乃在於該地區擁有實力雄厚之地方產業。這些

29 日。

[26] 臺中精密機械園區，http://www.economic.taichung.gov.tw/internet/machinery/docDetail.aspx?uid=4396&docid=14251，檢閱日期：2012 年 5 月 29 日。

[27] 豐洲科技工業園區，http://w3.taichung.gov.tw/feng-chou/index.html 檢閱日期：2012 年 5 月 29 日。

[28] 臺中市政府都市發展局—變更臺中港特定區計畫(土地使用分區管制要點)，http://www.ud.taichung.gov.tw/doud_index_e_1_detail.aspx?Position=0013000100080004&id=0000000182 檢閱日期：2012 年 5 月 29 日。

[29] 水湳經貿園區—大宅門特區，http://tgpc.fcu.edu.tw/background.php?p=175，檢閱日期：2012 年 5 月 29 日。

區位跨越之行政區，合併後若人口規模超出上述所說之 20~30 萬標準，仍可依其具備之區域經濟特色考量進行合併。人口雖然是行政上重要的要素，但是卻並非是絕對之關鍵所在，如同小宇宙型之合併，既使該行政區人口僅有數萬人，但是仍有可能以其主要興盛產業「以小吃大」進行合併。

四、　從社會面向看臺中市行政區劃

（一）人口結構

在行政區劃相關理論中，「人口」是一重要之參考條件，如我國直轄市、省轄市、縣轄市等之設置，皆有其特定之人口條件；工業化促使人口不斷向都市集中，鄉村人口因而大量流失。在都市人口大量增加之後，生存空間及環境品質受到影響，於是人口即再往都市周圍的郊區遷移，因人口往來移動於都市及其周圍的郊區之間而形成「都會區」。目前臺中市各項重大建設尚未興建完成，在縣市合併後之人口總數係約為 267 萬人;依臺中市 29 個行政區各別之人口數來看(詳見表 4-5)，人口最少的為和平區，原臺中市舊市區約介於 7~15 萬人之間，而人口較多的為西屯區、北屯區與大里區皆逾 20 萬人。在舊市區之合併方面，市町村合併之大都市型應是其參考方向;合併後之人口規模大約可介於三十萬人左右，該若干行政區彼此之間同意後，幾個相似規模之中型規模行政區得以進行合併。

表 4- 5：臺中市各行政區人口數（截至 2012 年 4 月）

行政區	人口數	行政區	人口數
中區	21,331	神岡區	64,068
東區	73,985	潭子區	102,229
南區	115,368	大雅區	90,802
西區	117,265	新社區	25,411
北區	147,628	石岡區	15,769
西屯區	210,715	外埔區	31,885
南屯區	156,608	大安區	19,994
北屯區	250,661	烏日區	69,464
豐原區	165,909	大肚區	55,748
東勢區	52,651	龍井區	74,657
大甲區	78,158	霧峰區	63,940
清水區	85,676	太平區	174,899
沙鹿區	83,732	大里區	201,540
梧棲區	55,653	和平區	10,607
后里區	54,042	總計	2,670,395

資料來源：臺中市政府民政局[30]

[30] 臺中市政府民政局，http://www.civil.taichung.gov.tw/CoRs_Calc/Default.aspx，檢閱日期：2012 年 5 月 28 日。

若從圖 4-3 觀察臺中市各行政區之人口數，更可看出各行政區之間人口數差異極大；原臺中市各區與原臺中縣各鄉鎮市，兩者之行政區域內原先即存在相當大之差異，因此而有行政資源分配不均之問題，如今兩者合併後此現象更為明顯。由於都會區的發展多跨越兩個以上的地方行政區域，因此應多加注意在臺中市中人口密度與分佈之情形，注意維持人口的適當分佈，藉由行政區域的調整紓解部份人口壓力，減低上述行政資源分配不均與其他公共政策問題惡化之趨勢。

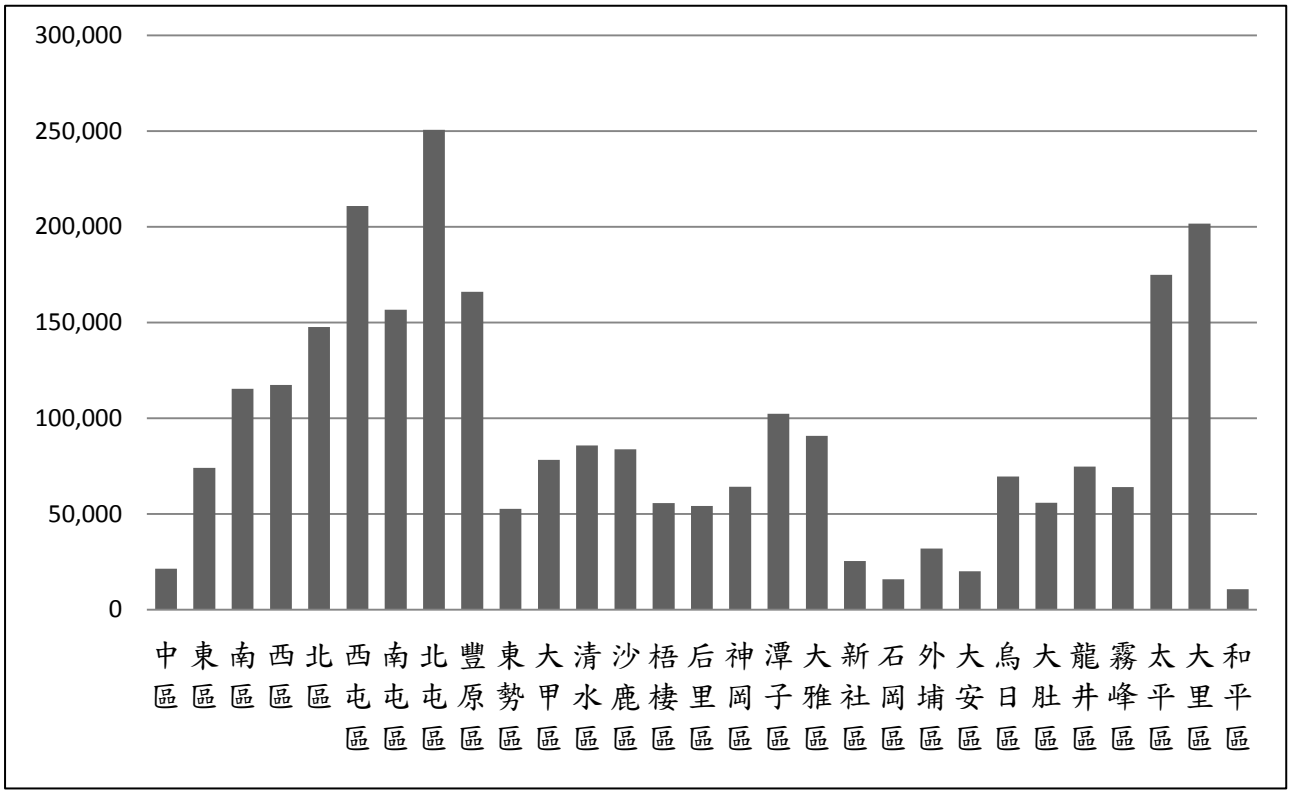

圖 4- 3：臺中市各行政區人口數比較圖（截至 2012 年 4 月）
資料來源：臺中市政府民政局；[31]本研究整理。

（二）交通運與公共建設

臺中市正在規劃中之重大交通運輸與公共建設包含了 BRT 公車、捷運與環狀鐵路。截至民國 100 年，縣市合併後的臺中市人口已達 266 萬餘人，登記汽車數 94 萬餘輛、機車數 174 萬餘輛；市政府為了改變市民運具之使用習慣，並培養後續推動軌道捷運路網所需之運量，因而先行推動快捷巴士 BRT 系統之建設。[32]其路網規劃之行經區域（詳見圖 4-4），涵蓋了臺中市所有的 29 個行政區，詳細動線須待未來預算核定後，辦理 BRT 路線規劃設計時再綜合檢討確認。由此路

[31] 同註 30。
[32] BRT（Bus Rapid Transit）：是發源於南美城市的一種新型大容量快速交通方式。利用現代公車技術，在城市道路上設置專用道，再配合智慧型運輸系統，採用軌道運輸的營運管理模式，其優點為：(1)車道系統效率高，(2)營運規劃彈性高，(3)興建成本低，(4)施工期間短（臺中市快捷巴士官網，http://www.brttaichung.com.tw/index.aspx，檢閱日期：2012 年 5 月 30 日）。

網可知，臺中市政府試圖藉由快捷巴士 BRT 系統之建造，打造大臺中一小時生活圈；除了行經 29 個行政區之外，同時連接了兩個行政中心(新市政與陽明行政中心)、雙港(臺中港、清泉崗機場)、雙鐵(高鐵、台鐵)與四區(高鐵特定區、水湳經貿生態園區、中部科學園區、臺中港特定區)，藉由上述路網之連結，期望能達成便民之效果，並且繁榮經濟與帶動商圈再造。

圖 4- 4：大臺中 BRT 路網示意圖（草案）
資料來源：臺中市快捷巴士官網[33]

另以目前規劃且興建中之臺中捷運烏日文心北屯線為例（計畫路線如圖 4-4)，捷運行經區域包括臺中市北屯區、北區、西屯區、南屯區、南區及烏日區，共設置 18 座車站，並於北屯區旱溪西側設置北屯機廠。透過便捷的交通路網、可及性高之運具使用等，希望能有效帶動大臺中地區觀光發展，提高大眾運輸之承載率與運量。

[33] 臺中市快捷巴士─檔案下載，http://www.brttaichung.com.tw/html/link/index.aspx，檢閱日期：2012 年 5 月 30 日。

圖 4- 5：臺中捷運烏日文心北屯線路線圖

資料來源：臺北市政府捷運工程局[34]

都市區域的治理，必須要考量到都市區域的規模、型態，以及都市發展的動態特性；意即必須考量到發展中的都市內，其各種錯綜複雜的因素，希冀都市能夠永續發展與經營。待未來臺中市的交通運輸與周邊公共建設興建完成後，在重大交通運輸沿線勢必會帶動必然會帶動人口的流動，其所行經設站之行政區亦必然會產生人口聚居之現象；同時，讓都市資源的共享得以更加順暢，進而達到區域的均衡發展。然而，若從交通運輸與公共建設之結構來看，仍需考量到都市型與鄉村型行政區之城鄉差別，以不同之人口數標準來進行區劃；如完全以交通運輸與公共建設劃分一行政區，雖然具有可行性，但行政區可能會過大，也並非所有行政區內具有其特色之交通運輸，因此無法完全適用在整體臺中市中，僅能在特定某些行政區中作此一適用考量。

五、　從文化面向看臺中市行政區劃

（一）歷史沿革

在行政區域調整之原則中，皆強調須重視地方歷史背景；由於每個地方或多或少都有其獨特的發展沿革，風俗習慣及宗教信仰，因承襲各地方過往歷史相傳

[34] 臺中捷運烏日文心北屯線路線說明，http://www.dorts.gov.tw/ct.asp?xItem=660998&CtNode=20285&mp=115001，檢閱日期：2012 年 5 月 30 日。

而來之固有疆域，因此在行政區域調整時必須多加注意，應儘量維持地方的完整性及同質性，否則強行變更極可能會影響地方人民的情感與團結，甚至影響地方發展，阻礙社會、經濟之進步。臺中市各行政區應皆有其特色，若鄰近的區之間如有其共同歷史發展之特性與共同生活模式，站在保護其文化之立場考慮將其劃分成為同一行政區。然而，此種方式有幾個要點需要加以注意；若以其歷史背景、族群特性等強制做為劃分依據，應當考量其整併後之人口數是否不符相關法律之規定，以及土地面積是適中；其次是若將其獨立為一個行政區，是否能保有與其他區域互動之空間與條件，這些都是應該要加以考量的。

（二）族群分佈

從族群分佈來看，此標準並無法完全以現行之人口規模與結構來分類，必須從地域性的歷史傳承角度去思考，如在山城地區之客家族群，包含豐原、東勢、石岡、新社等應自成一區；和平區的部份，主要皆為原住民族群，因此應排除其他所謂如人口數、產業、地理環境等因素；而在信仰的部份，從大甲、大安、外埔至后里，皆與大甲媽祖信仰有關，這部份也應納入考量，就如同採用連合團結型合併方式之市町村，大多是舊體制下同一行政區、同一水系，或者是江戶時代同一藩屬地等，基於這些歷史性及文化性之因素，因而推動地方連攜，以求確保地方之獨立自主而進行市町村之合併。然而，若僅用族群分式來劃分，對於文化保存雖有幫助，然而區域發展是否能得以進步卻無法斷言；無論是哪一族群在臺中市中皆已混居，因此為保護不同的族群文化得以延續，應在共存共榮前提之下對弱勢文化加以保護使其存續與彰顯，而非是強調對立與排斥，並非適用族群因素整併之地區，其地方居民皆為同一族群，而是依其長久發展之歷史與共同生活圈域而言，在族群方面是其較明顯之代表特色，因此適合以此作為劃分標準。

除了根據族群這個角度來看，還是要適度考量到區的人口數與土地面積，同時亦要考量到選區的劃分，因為重劃之後的區一定要具有議員的代表性。因此，在行政區域劃分時應有最上位的價值選擇，即是代表性、效率性與回應性，爾後再來篩選適用之區劃指標。從文化面向來看行政區域之整併，其所規劃出之區劃方式雖然是較為保守之方式，但因多年來之文化發展已形成特色，以更為激進的方式並更行政區域之可能性很低；要重新另外塑造新的文化特質或區域經濟，不但可能無法顯現其效果，亦可能造成更多浪費。從上述所言觀之，行政區域之變動幅度不宜太大，否則將既有的政治、文化、人際網絡等關係都改變後，將對民眾、民意代表造成衝擊；因此，為免除更大之衝擊與反彈，以保守方式進行區劃較為可行。

（三）觀光資源

臺中縣市合併之後，其所管轄之行政區域共計 29 個，在觀光方面規劃有山（和平區、東勢區、石岡區）、海（大安區、大甲區、外埔區、清水區、梧棲區、

沙鹿區、龍井區、大肚區)、花(后里區、神岡區、豐原區、大雅區、新社區、潭子區、太平區、大里區、烏日區、霧峰區)、都(北屯區、西屯區、南屯區、及舊臺中市區之中、東、西、南、中、北區)帶狀旅遊(詳見圖 4-5),沿著海岸線有觀光漁港、生態濕地,深入山線則有鄉間鐵馬道、客家山城,以及花海田園等,而都會區引領時尚潮流和美食文化。由上約略可知,前三者之分類,主要係以其自然生態與地理環境特色來區分,而第四項之「都」則是原臺中市之 8 個區。以觀光資源將臺中市分為四大區域,雖尚能符合其地理面貌與特色產業發展,然則從其人口數與土體面積來看,其幅員仍然過於廣大,理應再對這四大區域進行更細部之分析與區隔。

圖 4- 6:臺中市山海花都帶狀旅遊示意圖
資料來源:臺中觀光旅遊網[35]

六、 從環境面向看臺中市行政區劃

理論上而言,臺灣地區係由山地、台地、平原等各種地形分隔成許多地理區,但行政區域的劃分卻不盡與之一致,使行政區域內因地理因素所造成歷史、人文或經濟發展上的隔閡,進而影響區域整體的發展;倘若行政區劃能與地理區隔儘量一致,則上述問題較能順利解決。因此,調整行政區域必須同時考慮地理因素,以免因地理形勢的區隔,影響區域內整體的建設發展或影響到行政運作上的方便。從自然生態、地理環境等方面來看,目前臺中市之區域劃分方式,已有透過地理環境、水利等自然生態來區分之態勢,如山、海、屯之分類,某種程度上而言已是反映出其地理特性,並且發展出其共同生活圈。以客家聚落而言,如新社、東勢、石岡皆位居於大山城區域,從其地理與生活條件來看其可能受到之反彈較小。

[35] 臺中觀光旅遊網,http://travel.taichung.gov.tw/index.asp,檢閱日期:2012 年 5 月 30 日。

就整體臺中市之地理、自然生態來說，其變化不是非常明顯，若從這方面再進行區劃其所能形成之特色並不多，因此未來應依據行政區劃相關法規之規定進行規劃；其中水利分佈或農業灌溉溝渠，這一標準之適用並不夠全面，其特徵亦不甚明顯，通常適用在更高層級之行政區域整併中，因此應非地方之行政區劃會應先考量的標準之一。

然而在行政區劃理論中，提及在都會區內共同建設發展的計畫往往必須跨越行政區域界限，才能完整規劃、擬定及推動，有助於都會區共同建設的規劃與推動，形成共同發展的生活圈，其中尤以運輸系統、公共給水、防洪等特別顯著。未來臺中市在行政區域的調整上，水利分佈情形應僅可視特定區域需要，以區域內之防洪通道或主要公共給水設施適時納入考量，以兼顧民生用水和防災功能。由於天然地形與地域關係無法改變，為防天災係以環境保護為主要重點方向，因此在發展上可能較為受限。在「都市計劃定期通盤檢討實施辦法」之第五條中，[36]即明列了都市計畫通盤檢討前應先進行基本調查及分析推計基礎之款項；其中第一項與第二項即包含了自然生態環境、自然及人文景觀資源、可供再生利用資源、災害發生歷史及特性、災害潛勢情形等，應依據前項基本調查及分析推計，研擬發展課題、對策及願景，作為檢討之依據。而第六條更說明了：「都市計畫通盤檢討時，應依據都市災害發生歷史、特性及災害潛勢情形，就都市防災避難場所及設施、流域型蓄洪及滯洪設施、救災路線、火災延燒防止地帶等事項進行規劃及檢討，並調整土地使用分區或使用管制。」。由此可知，在都市區域內，任何發展與規劃，皆應將自然生態與防災事項納入考量，行政區劃亦不例外。

行政區劃法草案第五條中，[37]明列行政區域如有配合國土發展、因地理環境變遷等情形之一時，得依本法規定辦理行政區劃；而在第六條說明中亦明確說明，[38]行政區劃應配合國土整體規劃、自然及人文資源、生態環境、及其他政策性等因素審慎評估。國土計畫法第三條說明第三項中，說明其條文第四項「特定區域計畫內容，依其性質可能包括原住民族地區、河川流域、國家公園或海岸不同性

[36] 都市計劃定期通盤檢討實施辦法，第五條：「都市計畫通盤檢討前應先進行計畫地區之基本調查及分析推計，作為通盤檢討之基礎，其內容至少應包括下列各款：一、自然生態環境、自然及人文景觀資源、可供再生利用資源。二、災害發生歷史及特性、災害潛勢情形。三、人口規模、成長及組成、人口密度分布。四、建築密度分布、產業結構及發展、土地利用、住宅供需。五、公共設施容受力。六、交通運輸。」都市計畫通盤檢討時，應依據前項基本調查及分析推計，研擬發展課題、對策及願景，作為檢討之依據。

[37] 行政區劃法草案第五條：「行政區域有下列情形之一者，除縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，應依地方制度法之規定辦理外，得依本法規定辦理行政區劃：一、配合政府層級或組織變更。二、因行政管轄之需要。三、配合國土發展。四、因地理環境變遷。五、因政治、經濟、社會、文化或其他特殊情勢變更。」

[38] 行政區劃法草案第六條說明第二項：「行政區劃涉及國家整體資源之重新分配，為使國土資源合理配置及有效利用，並確保國土永續及區域均衡發展，故應配合國土整體規劃，並考量行政轄區人口規模、自然及人文資源、生態環境、族群特性、鄉土文化發展、地方財政、民意趨勢及其他政策性等因素，審慎評估。」

質之特定區域，其多屬跨行政區域或一定地區範圍之特殊課題，須藉由擬訂計畫加以協調整合。」；第六條亦明定了國土規劃之基本原則，採由（國）外而（國）內，由全國而地方，由現在而未來原則，涵蓋陸域與海域，兼顧農村與都會，強調公平、效益與正義，並以追求環境、經濟與社會之永續發展為目標。在國土計畫法草案中即明定了各項國土使用非區之規範，讓各地方政府進行其他計劃時能有所遵循；而更為細部之土地使用規定亦有區域計劃法與都市計劃法作相關規範。因此在都市環境與土地使用上皆有其相當程度之嚴格規定，使得都市區域內之行政區劃除了行政區劃法草案之外，尚有其他法規得以參考。

承上所述，就臺中市整體之地理、自然生態而言，在行政區劃規劃時，尚有諸多問題待解決，必須待所有相關法規通過施行後，再行統整各項法案之規範，臺中市與各縣市、直轄市之行政區劃才得以完善；若冒然施行行政區劃，環境限制所造成之發展限制事小，對於自然環境所造成之衝擊將無法彌補，更甚者將嚴重影響都市區域中環境之永續經營。

七、　臺中市行政區劃應加以考量之要素

（一）　警政轄區

在臺中縣市合併改制後，現今第一屆任期之市議會並未有討論到行政區域調整相關之議題，但有部份議員認為未來應將警政轄區（詳見表 4-6）之治安、分局管轄範圍之劃分方式納入考量，因其劃分方式相較於選區劃分方式更為穩定且具有一致性，不因選舉方式改變或選區更動而產生影響，主要係以行政管理之負擔能力作為主要考量。

表 4- 6：臺中市警察局轄區與市議員選區比較表

分局	轄區	選區	行政區
第一分局	中區、西區	第一選區	大甲區、大安區、外埔區
第二分局	北區	第二選區	清水區、梧棲區、沙鹿區
第三分局	東區、南區	第三選區	龍井區、大肚區、烏日區
第四分局	南屯區	第四選區	后里區、豐原區
第五分局	北屯區	第五選區	神岡區、大雅區、潭子區
第六分局	西屯區	第六選區	西屯區
豐原分局	大雅區、潭子區、神岡區、豐原區	第七選區	南屯區
霧峰分局	霧峰區、大里區	第八選區	北屯區
烏日分局	烏日區、大肚區、龍井區	第九選區	北區
清水分局	清水區、沙鹿區、梧棲區	第十選區	中區、西區
大甲分局	大甲區、大安區、外埔區、	第十一選區	東區、南區

	后里區		
太平分局	太平區	第十二選區	太平區
東勢分局	東勢區、石岡區、新社區	第十三選區	大里區、霧峰區
和平分局	和平區	第十四選區	東勢區、石岡區、新社區、和平區
		第十五選區	平地原住民
		第十六選區	山地原住民

資料來源：本研究整理

從上表的警政轄區與選舉區劃分比較來看，大致上的劃分方式是相同的，僅在后里、豐原、和平三個區之劃分歸屬不同；警政轄區中后里區是與大甲、大安、外埔共同劃為大甲分局，而豐原區則是與大雅、潭子、神岡劃為豐原分局，和平區則是獨自成立和平分局；而在選舉區劃分中后里區與豐原區是為第四選區，和平區則是與東勢、石岡、新社共同劃為第十四選區。由於主要皆是以人口數作為劃分考量，因此大部份的分局與選舉區皆相同；然而在和平區的部份，警政轄區是將其獨立為一分局，不必與其他行政區分享資源，亦能讓執勤警員專心一致於特定區域，如此較能符合和平區之特性。

（二） 行政資源配置

以臺中市而言，29 個行政區整併後公務人員即會跟著減少，政府的人事支出也會相對減少，對國家的發展較好，但仍應考量到公務人力與人口數比例配置是否適宜。原臺中市之中、東、西、南區面積範圍較小，人口與資源相對密集且豐厚，而北屯、南屯區人口則過多，相對行政資源較少，而現有的某些行政區較小，與其他行政區相較之下，在行政資源上是相對較為充足，但是未來在行政區域調整後其資源可能會減少，這些都應該重新進行調整。除了行政資源之外，由於行政機關相對減少與承辦單位之更動，勢必會造成民眾洽公的不便。因為主管機關的更換可能造成有部份行政程序將更為冗長，使得地方建設的效率降低，任何工程皆需向市政府核報，可能使得地方建設更為緩慢。面對這些阻礙，市政府必須要做長時間的宣導與舉辦公聽會，透過廣泛的意見蒐集與溝通歸納出各地區之共同特性，如此方能減少衝擊；若無法突顯其共同特性，將遭遇更大衝擊。

（三） 地方政治因素

臺灣的行政區分之所以難以推動，主要原因在於相關法案之立法與修並未跟上現實的變遷。雖然一般皆會根據產業結構、族群分佈、觀光資源、服務的品質等，這些看似較為理性的角度來看行政區分，然而首先會面臨到之阻礙即是政治的干預；政治人物會考量到選舉區劃分的問題，較小的行政區或許會被較大的行政區併掉，而行政區域之調整關係到各行政區之人口數，連帶影響到的即為選舉區的劃分，因此政治的因素可能才是影響直轄市區的整併能否成功之關鍵性因素。

再者，政治人物在此議題上關心其選區之經營與個人利益，並未能從都市與區域的發展做宏觀的綜合考量；同時，各地區之居民對於行政區域調整議題之資訊了解亦不足，對於整併後之原因、影響，甚或優缺點皆未付諸相當程度之關心，在了解其中利弊過程時即容易受到政治人物操弄而有所反彈。因此，政治人物應拋開個人政至利益考量為民眾發聲，讓各界之意見皆有其意見表達機會；即使不是每個人的意見都能採納，但是理應維持最基本的公平正義原則。

（四） 重大建設

縣市合併之初難以論定應該如何進行行政區域的整併，應等眾多重大建設都劃定完成後再進行討論，如臺中市興建與規劃中之捷運與 BRT 公車系統；在縣市合併後已有許多都市計劃在進行通盤檢討，待檢討完進行重新規劃後人口會再遷移，因此目前應暫緩地方行政區之整併而維持現狀，以免引起民意的反彈與政治角力問題。此外，在原臺中縣市之行政區疆界行之有年情況下，在縣市合併之初即要進行整併，極可能因無法依各方面條件進行考量進而牽就於舊之區劃方式；話雖如此，仍然有溝通討論的空間存在，實際上某些行政區之生活圈域是相近的，如有規劃完善則可能遭遇的困難就會減少。臺中市之行政區劃可考慮先將其分為四大區域，即為山、海、屯、核心區；屯區與核心區之交通運輸與公共建設較為發達，人口亦密集，與山、海兩區之差距相對較大。如果以人口數與土地面積來劃分，人口皆較為稀疏而面積相對較廣，若完全依據交通運輸來看，其問題可能更大。

（五） 各項原則之衝突

族群因素應當列入考慮，對於文化之保存有所助益，然而人口數與面積更應加以考量，各區之間差異不應太大，都會地區與鄉村地區的考量應有所不同。從各方面行政區劃原則來看，各原則之間在適時必然會有相互衝突情形存在，因此每一項原則並無法一體適用至所有行政區整併中，僅能以各區域之特性適用其中某幾項原則。在各項原則產生衝突時，最後仍極有可能是以選區的劃分作為取捨標準。在都市治理概念中，係藉由資源的分享與分配，以達到提升都會區民眾生活品質之目標者；都會治理更是一連串經濟、社會、政治與歷史因素的匯集，進而影響政府與公民社會之間的互動，治理的重要性始能有效突顯。未來行政區域的調整應以宏觀的角度進行規劃，從臺中市未來的長遠發展進行考量，對於臺中市之國際競爭力始能有正面影響。在訪談過程中，受訪者從環境面向角度出發思考行政區劃方案，其對於此方面皆著墨較少；本研究認為環境保護與都市發展之間的矛盾應是為主要原因，因此多著重在其他面向之闡述。

八、 未來臺中市行政區劃可行之方向

根據訪談得知，中央政府在所謂的地方行政區劃已有初步雛型，未來可能以

新北市作為各直轄市行政區域劃分的參考母市；因新北市各區之間人口結構與地理型態之差異甚大，因此若新北市有其解決方案，將能作為其他直轄市之參考範本。然而，各行政區皆有其獨有特色，不應單以某一直轄市作為臺中市行政區劃主要之參考依據。未來應以臺中「都」的角度來思考，跳脫其他直轄市之框架，以尊重原臺中縣市之習慣與未來的發展為主要方向；無論是何種區劃原則，皆應納入民眾共同生活圈的概念下進行考量，以不違逆居民生活之自然性為主，並且兼顧民眾之生活機能為主要考量來進行行政區域的調整。而都市與農村郊區應訂定不同的區劃標準，在區域的機能上才能形成不同特色；藉由兩套制度標準的運用來設計行政區域，使行政區之數量適中並同時兼顧為民服務之效果，當各行政區公所之功能改變時，應積極透過法治作業強化其功能，以免造成行政效率降低、效能減弱。

未來應可從幾個方面進行考量：首先即以臺中市之市區作為郊區之經貿平台，並且將舊臺中市市區加以都市重劃並復興；其次是必須考慮原住民獨立之問題，在和平區的部份，應由中央統籌協助自治成為一個獨立的自治區，而非隸屬於臺中市政府管轄，如此才能使原住民能夠自治並且高度發展，以滿足原住民之需求；而客家族群的部份應將其容納在一起，其區域之認同性也較高；再者可將大臺中市劃分為北、中、南、東四大區域，針對每個區域之特色作為區劃之基礎，以符合民眾需求。在考量各種區劃原則時，應將各行政區生活、產業條件與共同生活圈等較為接近的納入共同劃分項目，民眾也較能接受；其餘政治、人口數，地理環境等因素亦應搭配考量，使政府能夠平均照顧到市民。從共同生活圈的角度出發，地理環境相接性與歷史、文化的共同性，都是構成共同生活圈的重要因素；因此整併時應多從此角度去思考，哪一些區具有這些共同特性，應可將其劃分在同一行政區裡。而都會型與鄉村型之區域，其因發展方向並不同，因此在適用區劃原則上應有不同考量，應再搭配族群、歷史、地理環境等因素共同規劃。

如果根據交通運輸、人口分佈等因素來看，原臺中市不妨將其劃分成 3 個區或最多 5 個區；而原臺中縣的 21 個區，除了和平區應獨立為原住民自治區之外，其餘得 20 個區市應根據它的人口規模或產業特色來分，最終不應超過 10 個區較為合理。在臺中市中東勢、石岡、新社以客家人居多，可用族群觀點將其進行整併，以利文化傳承和保護，而和平區因多為原住民族群居住，因此亦可用同樣思維使其獨立成一區；其他地區如太平、大里、霧峰則因族群特色較不明顯，因此不適用族群的因素來看。上述較為特殊者為和平區，由於自身條件不佳，其行政區域過於遼闊又位處於山間地區且人口過疏，可依日本市町村合併之救濟合併類型，尋求中央政府支援以確保其地位之存在。希望藉由所謂的救濟合併型之合併，一方面接受來自中央的協助之外，同時亦能夠有助於確保地方主權。由於臺中縣市甫合併改制完成，整體臺中市而言仍有許多區域屬於未開發或開發中地區，因此無法以明確的標準論定臺中市應如何進行行政區劃，或何種規劃方式才是最符

合臺中市發展之「適合規模」；而各行政區之人口數與土地面積差異甚大，應待重要交通運輸規劃與建設完後，經過一段時間的人口流動，再依據人口集中之程度來進行行政區域調整與調配公務人力員額，如此進行區劃較為正確。未來各行政區域之整併，其產生之陣痛應越短越好，首要考量即是地緣的自然性，其次為合併後區域之生活機能不能扭曲，如此較不會造成行政、政治等因素扭曲了居民原來生活之自然性。

在行政區域之「適合規模」上，應可參考日本市町村合併時對於市町村規模之思考方向；其所謂標準規模即如同我國行政區劃法所言，以 20~30 萬人標準合併為一行政區；然而，合併的模式漸漸走向多元化與民主化，因此合併的方向應趨向於「適當規模」推進。「適合規模」中包含了人口、面積、行政與財政規模，因我國直轄市之區並無預算編列之權力，因此最後一項財政規模並不適用；在人規模上應可區分成生產單位規模為 35 萬人，行政單位之規模為 20 萬人，政治單位之規模為 10 萬人，然而此一標準仍「因地而異」「視事而定」，並非能一體適用；除了考量人口之外，更需要考量地理性的區域面積規模，以及臺中市各行政區之「事務分配」與「行政能力」為合併目的之傾向，將無法符合其行政需求之行政區進行行政規模考量之合併。雖然日本市町之合併類型，有多處與我國現今行政區域整併有多處雷同之處，卻無法完全一體應用與參考。日本在地方公共團體之區域變更上可分為廢置分合與境界變更兩種；廢置分合又包含合體、編入、分立、分割四種，皆涉及市町村法人格的變動，而境界變更則無伴隨法人格的變更。而我國直轄市各行政區皆為隸屬於直轄市政府之派出機關，並無法人格存在，因此在行政區域調整時僅能算是境界變更，即使有部份行政區整併適用廢置分合之類型，但無法完全適其有關於法人資格變更之細部規定，臺中市仍需依其地方所需進行適當考量。

第伍章　結論

第一節 研究發現

一、　臺中市現今行政區劃之優缺點

藉由與受訪者訪談之內容、相關文獻與次級資料之整合分析發現，在縣市合併之初的過渡時期，臺中市仍維持 29 個行政區而未馬上進行各行政區之整併，是一項權宜之計亦是較為務實之作法，此種方式之優點歸納後有以下幾點：

（一）　對於民眾心態與地方政治勢力有其穩定作用。
（二）　各行政區直接改為派出機關使地方首長維持原位，降低行政成本。
（三）　給予制度與相關法規轉圜空間，有更充裕的時間進行區劃方案之規劃。

雖然有以上優點，然而這些優點會隨著時間日漸減弱，背後所隱藏之問題即日益浮現，現今存在之缺點卻更突顯出臺中市應加速行政區域調整之迫切性：

（一）　在 29 個行政區當中，彼此間之人口規模與土地面積差異過大。
（二）　各行政區存在著公務人力與行政資源分配不均之問題。
（三）　縣市合併使市政管理層級減少但幅員卻過大。

二、　臺中市未來行政區劃之阻礙

基於以上透過訪談所得知之缺點，加上本文第壹章所提及之各項研究動機，本文中所列出之各項原則並非能夠一體適用於所有行政區，在整併時應以符合其歷史發展與生活圈域之原則看待。未來臺中市從事行政區域規劃與調整時，將會面臨到若干阻礙與困難必須解決，以下即列出幾點：

（一）　政治力的干預；行政區劃必然會牽涉到選舉區的劃分，因此脫離不了立法委員、市議員甚至里長等地方政治人物之角力與衝突。
（二）　民眾生活習慣的改變；地方事務主管機關隨著行政區整併而變更，造成民眾洽公更為費時與不便。
（三）　地方建設緩慢；各項建設與工程皆需由市政府統籌、規劃、發包，使得地方建設無法即時改善達到立即性之效果。
（四）　法規未臻健全；若在行政區劃法草案、地方制度法與地方自治條例尚未修訂完成前，任何的行政區域調整都將無所依循。
（五）　民眾參與度低；民眾對於區整併之議題漠不關心，以及在資訊不對等之

情形下，無法充份達出符合其利益之意見。

（六） 無法跳脫縣市框架；原臺中縣市之鄉鎮市區之界線劃分已行之有年，行政區域之整併將受侷限難以跳脫其印象。

以上可能面臨之困難，仍需市政府與市議會協同其他單位多方溝通與協調，在廣泛蒐集民意與資訊後再行規劃，應使政治干預降至最低才能使得行政區劃更為符合大多數人之利益，維持民眾生活圈域之完整。

第二節 研究建議

本研究針對以上所提之研究發現提出幾點建議，以作為臺中市政府未來在進行行政區域整併之參考；在歸納與分析臺中市政府單位、民意代表與專家學者意見後，本研究對於大臺中市未來可行之行政區劃方案提出初步之詮釋與建議，可粗略分為以下幾類：

一、 臺中市行政區劃原則之建議

（一） 降低政治干預

從選區劃分來看，行政區劃會牽涉到市議員選區之劃分與規模，在區劃方案規劃時若受到過多的政治力影響，將使行政區劃失去其原有價值與期望達成之目標；市政府在規劃階段雖應考慮到舊有選區之劃分方式，然而正如本文分析所述，選區劃分其中存在過多個人利益與不合理之處，應使其影響降至最低。

（二） 配合相關法規調整

未來應依市政府施政之需求，須待施政若干年後，給予行政區劃有長遠的規劃空間去思考，並讓縣市層級之合併趨於穩定後，未來再進行調查與評估區層級的整併較為適宜。同時，待行政區劃法完成立法後，應以 20 萬人至 30 萬人或者更多，作為一區整併之人口標準進行區之整併，以建立行政區域之合理規模，符合原臺中縣區域之人口配置，並以鄰里數為基礎，以里長之行政負擔能力作為考量要點進行適當劃分。

（三） 降低對民眾生活習慣之影響與增進產業機能

進行行政區域的重劃與調整時，除了應將人口數與行政機關之公務人員數作適當的調整與分配，同時應對這一地區長期以來民眾的生活模式進行調查；無論是農業、漁業或是中小型企業，應以最能符合當地居民需求之方向與其產業雷同性來劃分，讓這些產業在整體區域的發展上能突顯其特色，並在行政程序得以簡化，使對應民眾之行政服務得以便利並且兼顧生活機能，如此才能顯現出區劃的效果，將區劃可能造成之阻力降到最低。從區域發展與區域經濟之觀點出發。臺中市應將市區作為郊區商業活動之平台，都市地區可強化其市場經營之能力，而郊區或鄉村地區應強調其生產機能，使其具備特色並且發揮其生產優勢。

（四） 型塑區域特色

臺中市之行政區劃可考慮先將其分為四大區域，即為山、海、屯、核心區；或將大臺中市劃分為北、中、南、東四大區域，針對每個區域之特色作為區劃之基礎，以符合民眾需求。屯區與核心區之交通運輸與公共建設較為發達，人口亦密集，與山、海兩區之差距相對較大。如果以人口數與土地面積來劃分，人口皆

較為稀疏而面積相對較廣。各區之間差異不應太大，都會地區與鄉村地區的考量應有所不同，在區域的機能上才能形成不同特色，使行政區之數量適中並同時兼顧為民服務之效果，當各行政區公所之功能改變時，應積極透過法治作業強化其功能，以免造成行政效率降低、效能減弱。

（五） 跳脫原有縣市框架並保有地方特性

行政區域的調整應跳脫原有縣市與鄉鎮市之框架，同時亦必須儘量維持地方發展歷史的完整性及同質性，否則強行變更極可能會影響地方人民的情感與團結，甚至影響地方發展，阻礙社會、經濟之進步。臺中市各行政區應皆有其特色，若鄰近的區之間如有其共同歷史發展之特性與共同生活模式，站在保護其文化之立場考慮將其劃分成為同一行政區，例如在和平區的部份，應由中央統籌協助自治成為一個獨立的自治區，而非隸屬於臺中市政府管轄，如此才能使原住民能夠自治並且高度發展，以滿足原住民之需求。

（六） 廣納各界意見以求多數共識

面對行政區劃可能產生之阻礙，市政府必須要做長時間的宣導與舉辦公聽會，透過廣泛的意見蒐集與溝通歸納出各地區之共同特性，如此方能減少衝擊；若無法突顯其共同特性，將遭遇更大衝擊。未來要進行區域合併時，可從業務相關聯之各行政機關合作開始，藉由合作產生默契後再談合併，以減少行政業務上之衝突與困擾；當各機關皆有其獨立執行業務時，若冒然進行合併恐引起更大反彈；應讓各界之意見皆有其意見表達機會；即使不是每個人的意見都能採納，但是理應維持最基本的公平正義原則。

二、 臺中市行政區劃之規劃建議

根據文獻、理論，以及訪談、次級資料之綜合分析後，本研究初步得出臺中市未來可行之行政區劃模式，在此提出臺中市部份具有較明顯特色之若干行政區整併之方向：

（一） 舊臺中市區：在原臺中市中區、東區、南區、西區、北區與其鄰近區中，以上行政區人口數不一，應依其人口規模與其長久以來共同的發展歷史，與其產業特性進行適當整併，可縮減整併為 3 個區，除了能符合未來行政區劃法之規定外，在土地面積與行政資源的配置亦能較為均衡；同時，可將其重新規劃，作為鄰近郊區產業經營、銷售之市場平台。

（二） 山區：臺中市山區的部份，以和平區之面積最大，其行政區內幾乎皆為山地，居民亦多數為原住民族群；為求行政管理上之便利，以及符合其族群特性，應將其劃為中央管轄之特別區，以保護文化與協助發展角度視之，使其成為一自治區。而傳統上稱為山城之東勢區、石岡區、新社區等客家區域，

應就其地理環境相接性、客家族群特性、共同發展歷史以及觀光農業進行適當整併，對其族群文化保護與發展有所助益。

（三） 宗教信仰：在臺中市大甲溪以北之大甲區、大安區、外埔區、后里區，以上係為媽祖信仰共同發展地區，應就其歷史文化發展、水域分佈與共同的生活圈域進行適當整併之考慮。

（四） 經貿特區：整體大臺中市中之工業區眾多，其中包含大雅區、神岡區、豐原區、潭子區等，各大工業區與經貿園區應可依其產業發展與特性，如水湳機場經貿園區與豐洲工業區之區位特性，作為經貿發展重點區域；各工業區所含蓋之行政區與其鄰近區，適當考量整併後之人口規模與面積後可進行整併。

（五） 臺中港區：在臺中市中靠海之清水區、梧棲區、沙鹿區，係為市政府列為臺中港特定區發展之其中三個區；若將特定區所含蓋的五個區整併為一個區，其整併後之行政區在人口規模與土地面積上皆過大，恐造成行政管理上之不便等問題。因此，本研究認為除了前述所列三個區可視為臺中港發展腹地整併外，或可依其臺中港特定區之業發展來考量，五個行政區之間可在考量其他因素進行適當相互整併。

三、 臺中市實施行政區劃後之建議

從現有選區之劃分來看，其人口與土地面積皆有不小之差距。然而對於一般民眾而言，行政區域如何劃分對於其生活不會有太多改變，民眾僅關心是否能有便利的洽公場所與完善市政建設；因此行政區域調整後應檢討行政資源的配置是否有達到實質的均等性，避免影響到為民服務之品質與加重公務人員行政工作之負擔。

行政區域的調整應當有助區域意識的強化，形塑生活區域的共同體概念，使其具有空間自主機能，才能突顯行政區域調整之價值。在行政區域調整後，應當注意到居民社區意識與生活機能是否使居民產生認同感，並願意追求共同營生的目的；居民之宗教信仰或生活習慣是否得以共榮共存，與其區域共同問題是否有因行政區域整併而得到解決；合併後之行政區域內有無足夠的自然資源，以因應未來發展；在區域經濟產能上能否相互調劑，而構成不可分割的互利關係；在地理環境上是否有因行政區域之整併而便於管理、治理等等。在臺中市內之行政區域重新調整後，各單位應能就其業務專業共同檢討，檢視這樣的整併方式是否已解決其所要解決之問題，以及行政區劃規劃之初之目的是否已達成，定期檢討進度；若能符合上述之條件，這樣行政區域的調整才能算是成功。

第三節 後續研究建議

本研究主要係以質性訪談進行研究，再蒐集受訪者所提及內容之相關次級資料來分析，以增加訪談資料之廣度與深度，補充訪談資料之不足。然而，本研究在研究過程中，有理論敘述與研究方法上若干之限制，本研究於完成之初針對以上限制有幾點建議提供給後續研究者，希冀未來在行政區劃相關議題研究上能更為完整。

一、 理論應用之建議

本研究係結合都市治理、行政區劃相關理論，試以理出都市治理與行政區劃理論之系絡，並從中粹取出本研究適用之內容與要素進行研究，最後再融合日本市町村經驗作為臺中市行政區劃之參考完成本文。然而在本研究過程中發現，都市之行政區劃不僅僅是都市中各行政區之問題，更是都市中各別行政區與其鄰近行政區之共同區域的問題；因此本研究認為，未來在進行行政區域調整之研究時，可再加入「區域治理」理論共同討論與銓釋，以切合都市內之區域治理需求，使探討內容更為全面。

二、 研究方法之建議

在訪談之建議上，本研究於致電約訪民政局時，被以行政區劃法尚未通過，以及相關法規未臻建全為由而婉拒訪談邀約。因此本研究於臺中市政府單位之約訪，係以都市發展局、客家事務委員會與原住民事務委員會為主要約訪單位，以了解行政區劃與都市發展計劃之關係，並兼顧特殊族群之利益與需求。然而，有關臺中市行政區域調整之相關事務，係由民政局負責統籌規劃，並邀集相關單位共同協商；未來在行政區劃法立法完成後，如欲進行行政區劃之相關研究，必須將民政局列入首要訪談單位，藉以了解行政區域調整之主管單位規劃方向，並依其未來可能邀集進行共同協商之相關單位再行訪談。而民意代表方面，本研究係以國民黨、民進黨市議員各一名，以及無黨籍市議員一名及其徵詢前來協助訪談之地方基層幹部三名；未來可依各黨派之議員比例，從十六個選區當中至少挑選出一名市議員進行訪談，以提高代議民主之代表性，使所得之意見更趨完整。

此外，若研究者於時間、人力、經費上許可，建議可針對臺中市現有的29個行政區進行民意調查，求得相當比例之廣泛民意，讓未未來行政區劃之方案能更具回應性與完整。再者，本研究雖已蒐集受訪者所提及內容之相關次級資料進行分析，如研究者能同時輔以GIS地理資訊系統研究，針對大臺中市之整體社會、經濟等面向進行分析，對於行政區劃所需之各項基礎資訊將有莫大助益。

參考文獻

一、　專書

林水波、李長晏（2005）。**跨域治理**。臺北：五南。
紀俊臣（2006）。**都市及區域治理**（初版）。臺北：五南。
施正鋒、楊永年(2005)。**行政區域重劃與遷都**。臺北：國家展望文教基金會。
袁方（2002）。**社會研究法**（初版）。臺北：五南。
孫同文（2003）。**從威權政府到民主治理—臺灣公共行政理論與實務之變遷**。臺北：元照。
邱皓政（2006）。**量化研究與統計分析**（第三版）。臺北：五南。
黃建銘（2008）。**地方制度與行政區劃**。臺北，時英。
黃德福（1997）。**我國行政區域劃分問題分析**。臺北：行政院研考會。
劉阿榮（2007）。**都市治理與地方永續發展**。臺北：揚智。
陳向明（2002）。**社會科學質的研究**（初版）。臺北：五南。
薄慶玖（1997）。**地方政府與自治**（三版）。臺北：五南。
羅清俊（2007）。**社會科學研究法：如何做好量化研究**（初版）。臺北：威仕曼文化。

二、　期刊

王佳煌（2007）。邁向都會政府：北臺都會整合之分析。**國家與社會，3**，35-62。
李長晏(2011)。影響臺中市永續治理發展因素之研究。**政策與人力管理，2(1)**，77-114。
林慈玲（2008）。日本的廣域行政。**研考雙月刊，32（5)**，46-57。
徐吉志（2005）。地方制度法府際關係之析論—兼論日本地方廣域行政制度移值之可能。**中國地方自治，58（6)**，23-46。
徐吉志、周蕙蘋（2006）。都市治理之基本意含與發展—治理網絡的觀點。**中國地方自治，59（9)**，11-43。
孫同文（2005）。全球化與都市治理：我國直轄市發展的評估。**法政學報，18**，48-87。
紀俊臣（2004）。永續發展與行政區域設計。**中國行政評論，13（2)**，65-100。
席代麟（2009）。從三都十五縣談臺灣的行政區劃。**中國地方自治，62（1)**，6。
趙永茂、陳華昇（2003）。推動行政區域重劃，促進區域均衡發展。**國家政策論壇，92：夏**，63-67。

黃萬翔（2009）。從全球競爭觀點看臺灣區域發展與區域合作。**研考雙月刊，33（4)**，13-23。
葉俊榮（2004）。政府再造與區域治理。**研考雙月刊，28（5)**，13-24。
趙永茂、陳銘顯（2010）。我國地方與新都會發展的挑戰與回應。**研考雙月刊，34（6)**，23-32。
劉明德、趙永茂（2008）。德國地方行政區域重劃的改革模式與問題—兼論對我國行政區域重劃的啟示。**問題與研究，47（3)**，135-158。
劉佩怡（2008）。臺灣行政區域調整的規劃理路。**通識研究集刊，13**，131-146。
陳立剛、李長晏（2003）。全球化治理：臺灣都市治理的困境與體制建構—地方政府跨區域合作探究。**中國地方自治，56（2）**，4-19。

三、　研討會論文

李長晏(2009 年 10 月)。**縣市合併後都會永續治理對區域發展影響之問題分析：以臺中都會區為例**。行政民主與都會永續治理學術研討會，南投。
李長晏、莊旻達（2009 年 10 月)。**縣市合併治理運營之後設問題分析：以臺中縣市為例**。第四屆地方政府與公共管理國際學術研討會，新竹。
徐吉志（2007)。**由都市治理析論新生直轄市之組織模式設計**。東海大學臺中縣（市）合併升格直轄市學術研討會，臺中。
黃正雄（2007)。**大臺中市區定位與功能之設計與發展**。東海大學臺中縣（市）合併升格直轄市學術研討會，臺中。
黃建銘（2009 年 5 月）。**新臺中直轄市之鄉鎮市區行政區域重劃之研究：都會治理觀點的檢視**。2009TASPAA 全球化下新公共管理趨勢與挑戰—理論與實踐國際研討會，高雄。
黃建銘（2009 年 10 月）。**從民主治理觀點論新臺中直轄市之行政區劃策略**。行政民主與都會永續治理學術研討會，南投。
黃建銘（2010年5月）。**從「三都十五縣」到「三大生活圈、七個發展區域」：城鄉發展的整合或割裂**。2010TASPAA兩岸四地公共行政與公共事務學術研討會，桃園。
鄭安廷（2010 年 5 月）。**行政區域整併為強化區域治理效能的唯一選擇?—從英國區域政府政策的轉變看行政區變革的挑戰**。2010TASPAA 兩岸四地公共行政與公共事務學術研討會，桃園。

四、　研究計畫

江大樹（1999)。**臺灣行政區域重新劃分之研究**。國科會專題研究計畫（編號：NSC89-2414-H-260-001)，未出版。
李長晏（2010)。**臺灣都市治理問題研究**。行政院研究發展考核委員會委託研究

報告（編號：RDEC-RES-097-008），未出版。
林水波、林錫銓（2002）。**提昇臺灣地方政府能動力之研究---以建立區域治理機制之觀點**。國科會專題研究計畫（編號：NSC 90-2414-H-002-004），未出版。
紀俊臣（2001）。**行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究**。行政院研究發展考核委員會委託研究報告（編號：RDEC-RES-090-019），未出版。
紀俊臣、李長晏（2006）。**都會區產業與都會發展之關係—以臺中都會區為例**。國科會專題研究計畫（編號：NSC94-2414-H-029-005），未出版。
席代麟（2009）。**我國行政區劃之研究**。行政院研究發展考核委員會委託研究報告（編號：RDEC-RES-097-004），未出版。
衛萬明（2007）。**政府部門區位評選之研究－以未來臺中都會區新市政中心選址為例**。國科會專題研究計畫（編號：NSC 95-2415-H-239-001），未出版。
鄭聰榮（2005）。**臺中縣市合併對大臺中發展之影響評估**。臺中縣政府期中報告書，未出版。

五、 學位論文

何端格（2007）。**臺中縣（市）議會對臺中縣（市）合併升格直轄市之意向分析**。東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士學位論文，未出版，臺中。
黃明勇（1998）。**臺灣地區行政區劃調整之研究**。國立政治大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，臺北。
黃淑華（2006）。**我國鄉、鎮、縣轄市合併之研究—以澎湖縣為例**。國立中山大學公共事務管理研究所碩士在職專班（澎湖班）碩士學位論文，未出版，高雄。
凌聖凱（2003）。**臺灣地區行政區劃之研究—以治理取向之觀點**。南華大學公共行政與政策研究所碩士學位論文，未出版，嘉義。
楊仁豪（2005）。**地理空間結構變遷下臺灣行政區劃調整之研究**。國立政治大學地政學系碩士學位論文，未出版，臺北。
游慶忠（2001）。**日本廣域行政之研究—以市町村合併為中心**。中國文化大學日本研究所碩士學位論文，未出版，臺北。
陳文雄（2002）。**行政區劃調整之研究—以臺中縣市改制直轄市為例**。東海大學公共事務碩士在職專班學位論文，未出版，臺中。
陳重延（2002）。**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**。政治大學國家發展研究所碩士學位論文，未出版，臺北。

六、 網路資料

王皓平（2009）。「行政區劃法」未來立法方向之評議，2009 年 11 月 30 日，取自財團法人國家政策研究基金會，網址：http://www.npf.org.tw/post/1/5877。
丘昌泰（2001）。我們需要專業宏觀的行政區劃。2009 年 11 月 30 日，取自

財團法人國家政策研究基金會，網址：http://www.npf.org.tw/post/1/705。
黃錦堂（2000）。行政區劃之法制與政策概述，2010 年 11 月 30 日，取自財團法人國家政策研究基金會，網址：
http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/089/R/IA-R-002.htm。
張隆盛（2002）。臺中縣市合併升格直轄市之探討，2010 年 10 月 8 日，取自財團法人國家政策研究基金會，網址：
http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/091/SD-R-091-034.htm。
陳華昇（2008）。當前我國行政區域重劃問題評析，2009 年 11 月 30 日，取自財團法人國家政策研究基金會，網址：http://www.npf.org.tw/post/1/4719。
陳華昇（2009）。「推動臺中縣市合併升格，建構臺灣北中南三大都會」之分析，2009 年 11 月 30 日，取自財團法人國家政策研究基金會，網址：
http://www.npf.org.tw/post/1/5425。
陳華昇（2009）。縣市改制升格後建立跨域合作機制、促進區域合作之方向，2009 年 11 月 30 日，取自財團法人國家政策研究基金會，網址：
http://www.npf.org.tw/post/1/6140。
行政院全球資訊網，
http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=55730&ctNode=2313&mp=1。
臺中市政府民政處，http://www.tccg.gov.tw/sys/SM_theme?page=41443fa3。
臺中縣市合併升格專屬網站，http://big.taichung.gov.tw/。
臺中縣市合併改制直轄市重要政策宣導網站，
http://www.newtaichung.tw/district.aspx。
「臺中縣(市)合併改制計畫」行政院函，中華民國 98 年 7 月 31 日台內民字第 09801421532 號。
臺中縣（市）合併改制直轄市改制計畫，
http://big.taichung.gov.tw/file/09820D0055917-2.doc。
臺中縣政府戶政統計資訊，http://taidb.taichung.gov.tw/。
臺南縣（市）合併改制直轄市改制計畫，
http://www.moi.gov.tw/dca/03download_001.aspx?sn=00&page=0。

附錄一　訪談提綱

一、臺中市政府

1. 從您在市政實務的經驗來看，臺中市在合併改制升格後，維持原有 29 個行政區的區劃方式有什麼優缺點？

2. 依據臺中市之選區劃分/民意趨向/行政服務品質來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

3. 依據臺中市之產業結構/產業發展趨勢來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

4. 依據臺中市之人口結構/交通運輸/公共建設來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

5. 依據臺中市之歷史沿革/族群分佈/觀光資源來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

6. 依據臺中市之自然生態/地理特性/水利分佈來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

7. 從一般的行政區劃來看，臺中市有哪些因素是未來進行行政區劃時較為重要的考量因素？

8. 相較於其他新興直轄市而言（新北市、高雄市、臺南市），臺中市在行政區劃上有無較特殊或個別的因素需要加以考量？

9. 以市政府的立場與角度來看，未來在進行區域劃分時可能會遭遇到何種問題與阻礙？如何解決？

二、民意代表

1. 從您在市議會與基層服務的經驗來看，臺中市在合併改制升格後，維持原有29個行政區的區劃方式有什麼優缺點？

2. 依據臺中市之選區劃分/民意趨向/行政服務品質來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

3. 依據臺中市之產業結構/產業發展趨勢來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

4. 依據臺中市之人口結構/交通運輸/公共建設來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

5. 依據臺中市之歷史沿革/族群分佈/觀光資源來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

6. 依據臺中市之自然生態/地理特性/水利分佈來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

7. 從一般的行政區劃來看，臺中市有哪些因素是未來進行行政區劃時較為重要的考量因素？

8. 相較於其他新興直轄市而言（新北市、高雄市、臺南市），臺中市在行政區劃上有無較特殊或個別的因素需要加以考量？

9. 以市議會的立場與角度來看，未來在進行區域劃分時可能會遭遇到何種問題與阻礙？如何解決？

三、專家學者

1. 從您研究的經驗來看，臺中市在合併改制升格後，維持原有 29 個行政區的區劃方式有哪些優缺點？

2. 依據臺中市之選區劃分/民意趨向/行政服務品質來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

3. 依據臺中市之產業結構/產業發展趨勢來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

4. 依據臺中市之人口結構/交通運輸/公共建設來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

5. 依據臺中市之歷史沿革/族群分佈/觀光資源來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

6. 依據臺中市之自然生態/地理特性/水利分佈來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

7. 從一般的行政區劃來看，臺中市有哪些因素是未來進行行政區劃時較為重要的考量因素？

8. 相較於其他新興直轄市而言（新北市、高雄市、臺南市），臺中市在行政區劃上有無較特殊或個別的因素需要加以考量？

9. 就您對於臺中市的了解，未來在進行區域劃分時可能會遭遇到何種問題與阻礙？如何解決？

附錄二　訪談逐字稿

訪談代號：A1 & A2
受訪者職務：臺中市政府客家事務委員會主任委員＆專員
訪談日期：2012/5/1
訪談地點：臺中市政府客家事務委員會

問：從您在市政實務的經驗來看，臺中市在合併改制升格後，維持原有 29 個行政區的區劃方式有什麼優缺點？

A1：依我比較粗淺的看法，當然維持現在的制度馬上就可以運作，很快就可以進入狀況，況且中央的地制法…據我所了解好像也還沒通過，所以目前維持 29 個現有的行政區域來講是比較務實的一種方式。當然合併後維持現在的 29 個行政區域也是有它的缺點，比如說像人力的規劃，那有些過去臺中市的區公所它的人力的配置跟原臺中縣的區公所的人力配置並不盡然相同，因為過去臺中縣有的鄉鎮市具有法人地位，它們是不是說…像它們有些農業的業務，所以在人員的編配上是比較足夠，像石岡才一萬五千多人，它人員配置以相當比例來講…臺中市的區公所比例來講比他們的編配還足夠，所以造成人力不均的現象會發生，也是它的缺點…而且另外維持現有的制度也是有個好處，因為過去臺中市 8 個區不是法人團體，所以有很多業務跟縣的鄉鎮市公所…農業的業務…過去小臺中市沒有農業業務，農業業務很少，但是過去的公所有農業科要辦農業的業務，所以能夠維持現在的制度還算不錯啦…但是合併之後農業的部份好像也被整併掉了，好像也沒有農業科這部份，所以也是有它的缺點在…

A2：合併改制升格後維持這種區域劃分的方式，以目前保持 29 個行政區域的方式的話就是一個穩定性，因為合併改制後過渡時期的穩定性有很大的幫助。

問：就還是維持原有的行政方式？

A1：就人力的配置和業務的特性…比較分配不均啦…像我剛才講的，比如說過去的鄉鎮市區人少但是它配置很多人力，反而市區工作很多但是配置的人力比較少；再來就是特性的關係，像過去有一些業務像農業、像什麼村幹事要發什麼東西，以前都是鄉鎮公所在處理的，那過去市區是沒有，現在要這樣的話也是感覺上好像也是有兩個制度相衝突的情形在。

A2：目前人口最多的是北屯區大概 21 萬人一個區，最少的石岡區 1 萬 5 千。

問：就是在人口上各區的差異太大？

A1：因為過去市區沒有農業的部份，那邊有農業…還有像獸醫師的部份，過去因為有農業就有獸醫的編配，現在獸醫的部分就歸到農業局還是歸到哪裡…那過去有的地方農業鄉鎮需要獸醫或者是需要防疫的時候，地方上找不到獸醫去處理這工作，所以也是會有盲點在。

問：農業的部分還是以原臺中縣比較多嗎？

A1：對，那過去小臺中市…剩下北屯區大坑那邊山去有一些而已啦…南屯可能有一點點而已其他蠻少的，所以說要一種制度適合 29 個鄉鎮市區事實上還是有它的困難。

A2：所謂穩定性來講這個…一方面來講，如果是從整個行政作業的方式這個角度來看的話，這種的行政區劃是不合理，但是用縣市合併的過渡時期角度來看，除了民眾心態的穩定性有所幫助以外，在政治層面也有它的一個穩定性，這可能是相當大的考量；如果說突然之間把它們的區域變更的話，那牽扯到的就是選舉區域的變更，這東西在合併之初來大幅變動是不智之舉。

A1：意思就是說，縣市合併是大工程，要同時再辦鄉鎮市區的規模去區域調整，兩個工程剛開始是蠻浩大的，不容易啦…所我覺得是說漸進啦，先縣市合併完成之後各區要做，也等中央法令修正明確之後有個依循來做處理可能會比較好一點。

問：依據臺中市之選區劃分/民意趨向/行政服務品質來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

A1：我想這部分可能也要考慮到區域的特性，比如說像產業，農業或是其他的…還有地理位置，但是人口數也是一個考量。當然議員最關心就是他的選區，選區突然改變的話將來對他的選舉會有影響。當然以客委會來講，比如說和平鄉是原民的，是不是將來要考慮這個和平區改成一個原民的，當然也有客家的；臺中市也有客家人口，像豐原、東勢、新社、石岡還有和平，也要考慮說客家族群是不是願意跟豐原一起合。客家族群是比較希望單獨成立，像如果和平改成原民的區域，當然剩下就讓它東勢、新社、石岡…豐原也有大概 25%的客家人口，但是客家鄉親可能有大部分比較贊成自己成立一個客家區域，不願意跟其他的合，那當然人口數、面積、產業還有所謂的族群的部分都應該要考慮。那之前有一些看法是說配合警察局的幾個分局，類似幾個警察局的方式來做一個調整，也不會說 29 個太多；就是有的人是建議考慮配合幾個警政轄區去做調整，當然也有人說配合立委是分成 9 個選區去配合，就這樣 9 個區的調整，這是一般我們所聽到比較常見的。

問：但是立委選區和市議員選區的人口數級距不太一樣？

A1：還是有差啦~有的…立委的好像是掛這邊，議員就掛那邊並不一樣，像后里蠻奇怪的…

A2：如果是說以行政的角度來講的話，我們這個行政區域的劃分我們要考慮到幾點：第一個就是人口結構的問題，第二個就是地理環境結構的問題；第三個是族群結構的問題;第四個信仰的問題;再來才是產業的問題,這些都要綜合去考量。比方說剛剛主委講到的和平區原住民的部份，這是有特殊的種族性的東西，這要另外個別排除掉所謂的人口數、產業、地理環境的問題；假如說我們所謂大甲媽信仰來講的話，那從大甲、大安、外埔到后里是一個信仰的族群區塊，這東西也可以加入區劃的考量之一，像比如說所謂山城的客家族群它就是自成一區，如果要把它拆開也是蠻麻煩的，所以這些都要去綜合考量。但是原則上來講，以政治

的考量選舉區的劃分，一個區大概是以 20 萬為基準，剛好產生一位國會議員。

問：那有沒有聽說鄰近幾個客家族群地區，有意願說要哪幾個區併一起嗎？

A1：目前側面了解，我們客家鄉親還是希望單獨成立一個區，就變成說既然和平就歸成原民的保護區，東勢、新社、石岡成立一個客家的區，但是現在行政院客家委員會它們也是把豐原納入客家重點區，因為客家人在豐原地區大概也占了大概 25%的人口，既然把它歸為客家重點區，將來也是會把東勢、新社、石岡跟豐原一起考慮，但是客家鄉親可能比較希望幾個山城地區，大概比較偏重東勢、新社、石岡、和平這樣單獨成立，但和平它會面臨一個問題就是人口數沒有達到 20 萬的基準那，可能東勢 5 萬多、新社 2 萬多、石岡 1 萬多頂多差不多 10 萬左右，可能會面臨這樣的問題…那除非是把豐原納進去，可能將來就是要再問更多的人合併的意願，尤其政治人物他們對於這方面比較有決定性的影響力。

問：依據臺中市之產業結構/產業發展趨勢來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

A1：基本上豐原是比較傾向於工商比農業都發達，當然合併有它的優點但是分開來也是有它的優點，相關的產業來講有部分…是有一部份是相關，但是豐原畢竟比較進步，比較偏向工商，農業當然也是有但不是全部。合併當然是區域會比較大資源可以共享，但是分開特色比較明顯；但是山城地區大概是農業為主，工商就比較少，豐原還是有一些工商，農業是一部份這樣，這可能就是要將來決策者去取捨。

問：從豐原目前有大概 20%多的客家人口來看，要將這幾個區劃成客家的區，那如果其他 70%將近 80%的人說不想這樣劃分呢？

A1：我想這還是要取決於大部分的民意基礎，看他們的意願怎樣。其實劃分同一個區裡面可能大家融合的機會更大，是不是會加速客家文化的消失或是讓它更彰顯，這也沒辦法實驗；可能有的人會合在一起，你不得不…有時候想說我也去學一點客家話或認識客家文化，讓客家文化更得到宣揚，或是說客家的跟他們合在一起慢慢的消失得更快，這個目前也沒有答案。

問：就是說，如果未來是這樣去整併的話，就需要一些政策手段來保護客家文化或是推廣？

A1：這是應該的啦…我們是希望說合的話是不是有配套措施？不合也有不合的作法…

A2：族群這部分很難去用現有的人口的類別結構去分類，這個要從地域性的歷史傳承的角度去想；你想說和平是屬於所謂原住民的保護區，但還是有很多外地的漢人在那邊住；新社雖然說是客家庄，但是因為以前的遷村機場改建也有很多閩南人住在那邊，所以這要用歷史性來講。就是說漢人來台灣開墾的時候，比如說從豐原往山上這些都是客家族群的開墾地區，這部分就有歷史性，用這個來做訴求。

A1：新社本來是客家人很多，曾經高達 90%，後來在清泉崗建機場，那些人搬到新社去之後新社現在反而是閩南比較強，客家剩下 46%左右；所以合併之後萬一

客家人口真的比較少的話，那本來就弱勢了是不是合在一起以後更顯的弱勢？這都要考慮…

問：就是特色已經被稀釋掉？

A1：但是我們不是強調對立，也希望更多族群融合包容性，但是不希望說自己的文化將來會消失掉，因為畢竟它客家已經是一個文化的弱勢。

A2：在共存共榮的前提之下，對弱勢文化的保護阿…

A1：這個可能將來要主政者去思考，或建立在民意基礎上，這可能都要研究看看。

問：從一般的行政區劃來看，臺中市有哪些因素是未來進行行政區劃時較為重要的考量因素？

A1：當然就是要整併，如果維持 29 個區將來可能行政效率也不彰，可能看像警察局這樣大概 10 幾個或更少 9 個，這樣行政效率會更好一點，事權的統一可能會比較好。除了剛剛所提的地理環境、族群的因素、產業、人口數，這些都應該列入考慮，從這幾個面向來看應該都是可行，都是應該要考慮到的。

問：那當初為何水湳機場附近居民會遷移到新社？

A2：當初清泉崗機場在要興建時就是要擴大，擴大以後民宅就會被徵收；當初的做法就是整個遷村，那新社不是因為客家人口減少而是閩南人口遷進去以後沖淡，被稀釋…

A1：因為文化都是向強勢的靠攏阿…

A2：之後到前幾年要改建為民航機場又再擴充一次，那時候就不敢用遷村就用補助款的方式讓他們自由遷，這樣減少像這種文化環境的破壞。

A1：那一般的也可考慮到生活方式、生活條件比較相近的，其實也可以劃在一起，像大甲、外埔、大安有個宗教信仰的區域，生活比較相同的區域可以劃在一起，就像苗栗縣卓蘭以地理位置來講當然是苗栗縣的沒錯，但是生活方式是比較靠我們這邊，東勢、石岡、豐原這邊，將來可能就是要考慮到生活的環境、生活的條件一致的把它整併在一起，比如說潭子、大雅這些比較生活圈相近的劃為一區可能反彈不會那麼大，就是過去生活的那個流動性在一起的整個區域把它合在一起，可能會一般民眾比較會容易接受。

問：就是以舊有的生活圈來整併？

A1：以客家來說，客家大山城指的是新社、東勢、石岡這些，把大山城合在一起叫一個區，那跟他生活方式也沒大的改變一般就比較能接受；當然可能比較小的區比如說新社、石岡就沒有…可能假設就合成一個東勢區或山城區這樣，那本來生活條件就那樣、地域的條件就那樣，可能反彈就不會那麼大。

問：相較於其他新興直轄市而言（新北市、高雄市、臺南市），臺中市在行政區劃上有無較特殊或個別的因素需要加以考量？

A2：這個據我們所了解，中央它在對所謂的地方政府的行政區劃的部分也有在探討，而且大概已經有初步的雛形，但是中央所考量的代表性是以新北市作為他們規劃的母市，因為新北市的型態是比較複雜，那臺中市雖然合併以後這個區域廣泛，但是跟新北市比起來還算比較柔性的一個地區，所以將來還是中央主導以新

北市為基礎。

問：就是以新北市來作為規劃的參考？

A2：對因為它因為不管是人口結構、地域範圍，還是說目前所有區的差距都是非常大，比臺中市還大，它們有的最大一個區大概就有 30 幾萬人，最小的一個區大概不足 1 萬人左右。所以中央的角度是把新北市解決掉了，其他大概就是有一個範本。

A1：我的想法應該是把族群的因素考慮進去，對於可能這些文化的保存應該會比較好。另外一個是面積的部分可能也要考慮，光一個和平的面積好像是占全市的 48%，快一半…之前是大概臺中縣的一半，現在大概 46%~48% …當然和平區是比較特殊的例子，可能其他區域也要考慮到，每個區盡量讓它在面積的大小都差不多。另外一個是產業的特性，相關的產業盡量合在一起可能可以考慮。另外剛剛提的生活型態，生活圈的方式應該圍在一起。

問：我們以現在選區劃分來說，像在大烏龍選區是狹長型的，以面積來看可能可以，但是如果從行政效率來看，是不是應該考慮合併之後各區的東、西、南、北向的距離差距？

A1：是可以考慮啦…地理的形成部分這東西如果說要去考慮到方圓，是有相當大阻礙…通常會是從所謂的鄰里，直轄市來講最基礎是里長選舉，以里長的行政負擔能力來做考量，比如說一個里大概就是 1500 戶，大概 5 千人劃一個里，用這種里的行政區域劃分來作補足，因為地域性沒辦法改變，天然的地形沒辦法改變。

A1：可能都會區是是 2 千~5 千幅員不會很大，像鄉下雖然是一個里，但是它居民分散得很大，所以面積也要考量；可能 100 人 200 人可能就分得很散，面積可能要考慮。

問：所以未來要作合併時應該從更細的鄰里去拆解？

A1：比較像鄉下地方，可能面積很大但是沒有多少人，一個鄰搞不好管的面積很大，那都會區裡面一點點可能人就很多。

A2：直轄市行政區域劃分的結構跟一般縣市結構可能會有基礎上的不一致，其他縣市來講鄉鎮都還是自治，站在選舉考量的份量會比較多，但是到直轄市以後除了市長民選以外再下來就是里長選舉，所以這個政治考量會不太一樣。

A1：這東西你這個通過之後規劃一個雛形之後，也要跟議會、議員溝通，因為行政區域規劃最直接衝擊的就是政治人物、立委、議員，甚至最基層的里長，這些都會影響到，所以在議會上那些政治人物特別關心這案子，每次議會絕對會問民政局長區里規劃的進度怎樣？有什麼想法？到目前是因為中央的…據我了解好像還沒核定下來，只是他們有在模擬但是還沒有最後的想法。

A1：用警勤區劃分這結構是比較穩定，警勤區劃分牽扯到警力的調配，在警察機關一定有相當的考量，再搭配下來比較有一致性、穩定性；如果是以選區來劃分的話，這種方式是最簡單但是最不穩定，因為選舉下來…單一選區還是複數選區？這會隨著政治變動，但是我們行政區域的管轄中最主要的就是行政能力負擔，管

理者負擔能力問題，能管多少多寬的面積？以服務取向，我到底能服務多少人？用這個才是比較長遠穩定的考量。

問：就是可能隨時都會改變？

A2：對你看像說以前臺中縣大里，以人口數把大里幾個里切是那個選區，其他幾個里是這選區。

A1：好像大里有幾個里選區是大烏龍的，又不是整個區都歸大里、太平，少數里又劃歸大烏龍。

問：所以當初還是以人口去考量才把其他區的里劃出去？

A2：如果說行政區域劃分的問題,我個人立場來講當然我們希望說把我們說客家族群能容納在一起。

A1：比較考慮到客家文化怎樣保存會比較好這是我們這單位所在意的。

A2：認同性也高，第二個考量可能會建議就是說，以所謂的政府能夠平均照顧到市民這才是最基本，其他都是周邊考量，比如說政治、人口數、地理，都是其他要去搭配考量，主要的是政府能夠照顧多少人的能力做區分。

問：以市政府的立場與角度來看，未來在進行區域劃分時可能會遭遇到何種問題與阻礙？如何解決？

A1：當然就是可能會…一些政治人物會面臨他選區考量的問題，當然還有族群的問題這些還是要多溝通、多去廣泛蒐集意見做最好的…

A2：都是政治的干預會比較大，一般來講說區域劃分首當其衝就是民眾的那些證件換新的問題，難免一定要花相當大的經費跟時間去做，行政上可以解決啦…如果說以遭遇的阻礙來講的話，臺中是族群跟政治的阻礙力量可能會比較大。

問：如果從族群為主要原則去分，可能在人口上又會影響到選區？

A1：所以這是很複雜的問題，請他們多召開公聽會多跟地方溝通阿。也可以看說有幾個版本可以大家來思考看看。

問：那我的問題就到這邊，感謝主委和專員！

訪談代號：A3
受訪者職務：臺中市政府民政局城鄉計劃科正工程司
訪談日期：2012/5/10
訪談地點：臺中市政府民政局城鄉計劃科

問：從您在市政實務的經驗來看，臺中市在合併改制升格後，維持原有 29 個行政區的區劃方式有什麼優缺點？

答：從我們都市計劃裡面它的制度去談，在縣市合併前是分臺中市跟臺中縣，那臺中市的部份我們是一整個都市計劃區，就全部的範圍一萬六千公頃裡面全部是一整個都市計劃區，它並沒有非都市土地，所以它是整個都市計劃區…它並沒有行政區的概念；原臺中市的八個行政區對都市計劃來講，它是沒有界限存在的我們都是用整體的部份去做考量。

問：就是以臺中市為整體一個區塊去做考量的？

答：對，都是整體去看的並沒有行政區…但是在原本臺中縣的部份，因為都市計劃法裡面規定說，都市計劃的主管機關如果有鄉鎮的話，它的權責在鄉鎮…所以說原本臺中縣 21 個鄉鎮裡面，它都有自己的都市計劃，每一個鄉鎮都有自己的都市計劃，它的主管單位是在公所裡面，所以豐原有豐原的都市計劃，太平有太平的都市計劃，所以它行政區的界線是很明顯的。但是有些是比較特殊的，比如說在交流道附近，豐原交流道附近它就會有另外一個特定區計劃，它是跨越行政區的，它可能是豐原、大雅…它可能跨越一些行政區去擬訂一個都市計劃，就是說在原本的臺中縣它有 29 個都市計劃區，但是它有 21 個鄉鎮，所以有 8 個特殊區計劃。

問：所以它有 8 個都市計劃是跨越兩個以上的鄉鎮共同去做的？

答：對，兩個或三個。然後有一個比較特別的是臺中港特定區，它是跨好幾個區的，它可能是跨清水、梧棲、沙鹿、龍井、大肚，所以在原本的臺中縣的範圍裡面它行政區的概念是比較完整的，每個行政區有自己的都市計劃，但是它也有跨行政區的都市計劃，這是在合併前的…但是在合併之後，都市計劃的主辦機關是市政府，原本的公所就沒有都市計劃的權力在，全部都回歸到市政府城鄉科這邊來負責，所以它區的概念被打破了。所以都市計劃它就不是由原本的公所去負責，全部交上來由我們市政府這邊來全權負責，所以它又打破原有區的概念。

問：就是回歸到臺中市只有一個整體的概念去做規劃？

答：就我們現在去做原本臺中縣的都市計劃，我們也是用整個大臺中的概念去想那可能原本臺中縣就僅以原本公所那個鄉鎮的範圍去考量，但我們這邊會以整體大臺中去考量。

問：那是以整個大臺中來看比較好，還是有明確的行政區界線來看比較好？

答：當然是以整個大臺中的部份去會比較好，因為其實都市計劃之間它有很多介面，比如說都市計劃區跟都市計劃區它的那個…其實他的界線理論上是要重疊的、要密合的，不然中間會有落差…會有沒有辦法管到的地區，但是實際上它是有界

線，它的界線並不是完全的重合，就是每個都市計劃之間都會有這種沒有辦法完全重疊或密合的情形存在，所以我們是希望說我們現在已經縣市合併，我們希望說把整個都市計劃做一個檢討，讓都市計劃跟都市計劃之間不要有沒重合的地方在；其實它主要的目的不是從行政區去做考量，是從整個都市發展的方向去做考量，因為都市跟都市之間是不應該有界線…不應該因為行政區的界線去做發展，比如說道路我們是線形的，並不會說這道路是在哪個都市計劃區內而有不一樣的設計，或者說有沒辦法連接的狀況，所以說我們在規劃整體都市計劃的部份我們會打破區域的概念去做規劃，我們市政府也是從大的方向去考量每一個都市計劃。其實我們都市計劃區並不是說臺中市所有的都是都市計劃區，他也有所謂的非都市土地，可能是比較沒有發展的，所以在整個臺中市裡面…轄區 2214 平方公里，但是都市計劃區裡面只有 521 平方公里…不到四分之一，差最多的是和平鄉，因為它的範圍很大，但是它的都市計劃區只有一點點而已，絕大部份都是非都市土地這樣。其實有時候都市的發展雖然會受都市計劃的影響，但有很多是沒有辦法去控制的，像最明顯的就是東海附近很多都是非都市土地，但是它的都市發展比一些鄉鎮的…比如說外埔，比那邊發展更好、更繁榮，但它卻屬於非都市土地。以後在都市計劃檢討時就會把這些已發展區也納到都市計劃去做管理，因為非都市土地它的管制是比較鬆散，那都市計劃的規定是比較嚴謹，所以以後我們會把這些比較有發展的地區納入我們都市計劃的範圍裡面去。

問：那未來在做行政區劃時有沒有可以參考都市計劃的使用區劃分去做行政區域的劃分？

答：理論上說這樣做會比較好，但有些比較特殊就是…因為有些地區它可能是非都市土地，那行政區域還是要管到非都市土地，所以並不可能說照都市計劃的範圍去調整範圍；像臺中港特定區的範圍跟原本臺中市的範圍是差不多的，如果是用都市計劃區去劃行政區的話它的範圍太大，反而對一些行政轄區要管的事項會比較困難。

問：那有沒有可能以最多數的都市的使用區類別，來規劃行政區的範圍？

答：因為其實都市計劃區跟行政轄區並沒有很緊密的關係存在，因為都市計劃區是依照都市發展的現況去做劃設，所以說它並不一定對行政區劃範圍的影響是很強烈的…所以我們並不會期望說行政區劃是照都市計劃，就算是照都市計劃去劃設，對都市計劃也沒有很大的幫忙…

問：那在規劃都市計劃區時，是如何去決定這個區域應該要這樣規劃的？

答：在都市計劃裡面它有很多的法令，其實我們在做規劃時，有一個定期通盤檢討的實施辦法，它裡面就有規定說都市計劃裡面要做的事有哪些…最重要的就是說都市計劃就是從都市計劃法理面的規定去做，最主要的就是土地使用，就是住宅區、商業區、公共設施…最主要就做這些規定，定期通盤檢討實施辦法裡面都有考量。其實現在很多的都市計劃都在民國 60 年那時候擬訂的，像臺中市舊市區在民國 45 的時候就做擬訂，所以我們在辦時其實它的輪廓、架構在擬訂的時候大致上都已經定型了，很難去做一些比較大的變化…所以說都市計劃是在它在

擬訂的時候就已經定型了，那我們能做的只是一些比較小部份的調整，就只能做微調不能做大刀闊斧的一些調整。

問：就是在通盤檢討時去看整個市鎮的發展狀況？

答：對，但是也只能做微調…其實我們現在做通盤檢討很大一個部份是會參考人民陳情意見, 現在最大的就是市民…所以我們在辦理的時候都會去徵求民眾的意見，看他們提出什麼樣的建議，依照他們的建議也會去做一些配合的規劃。

問：在劃定使用區時就是照都市計劃法規定去做，以及依照市鎮的發展去看？

答：其實都市計劃的源頭就是人口，人口多少就要劃多少的住宅區、商業區、公共設施一切都市計劃的基礎就是計劃人口當然它在劃設區位時它就會參考現在發展的現況哪些是人口比較密集的就把它劃為住宅區發展那哪些是以後可能發展商業的或是以經在發展商業的它就被劃為商業區那都市計劃裡面還有分鄰里就可能是比較像現在行政區劃，鄰里裡面就應該要有什麼公共設施，依照鄰里去劃必要的公共設施。

問：那在都市計劃劃設時會受限於交通路線嗎？

答:道路不是主要的…可是在邊界可能會造成…比如說高速公路阻隔性比較大因為它是專有的路權所以都市計劃要跨越是比較困難那有可能像鐵路一樣,鐵路也是專用路權必須要淨空,這些就有可能造成都市計劃要劃設範圍或區的時候比較大的影響因素,最大就是高速公路和鐵路…鐵路高架化以後就不會對都市的發展造成比較大的阻隔。

問：依據臺中市之歷史延革/族群分佈/觀光資源來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：臺中市比較大觀光的就是…以觀光為主應該大概只有谷關而已，因為谷關他是溫泉…他是以觀光發展為主的,所以說唯一可能以觀光導向為主大概就谷關，因為他可能有劃一些旅館區…那原本臺中市就是大坑風景區,它最主要的就是風景區，它裡面可以做一些旅館、飯店那些，但是因為大坑在民國 65 年劃的，然後 78 年有做過一次通盤檢討之後就沒有再做比較大的規劃，其實它的都市計劃是停滯的…一直到現在，市政府在 95 年 96 年才再推大坑整體的規劃，但是因為現在剛好有一些天然災害的存在，那大坑是屬於山坡地，所以他在發展上比較受限。那現在比較朝向環境保育的方向去做，所以在觀光、環境保育之間現在還是以環境保育為主，反而以觀光來看沒那麼多，只能有一些現行有開發的部份會維持住，但要做一些比較大規模開發…現在來看比較有困難。大坑現在那邊內政部是以環境保育為主觀光發展為輔…

問：那如果像是和平區的部份呢？

答：因為和平絕大多部份為非都市土地，還有一些環山部落那些…其實它的都市計劃範圍是很小的，多是山坡地保育區…

問：從一般的行政區劃來看，臺中市有哪些因素是未來進行行政區劃時較為重要的考量因素？

答：其實就是說…可以做行政區劃重新調整，我覺得是原本臺中縣的部份，因為

原本臺中市它的中、東、西、南、北區這些區是比較小的相對於現在原本臺中縣鄉鎮的區它範圍是相對的小，那如果是這樣它的一些行政的資源看起來會比較多，因為可能還是有個公所在，但是你的行政區域小人口不一定比較多，這樣在原本舊臺中市、舊市區有再重新劃設的可行性比較高，其實南屯、北屯它反而是人口太多了，那相對於其他的它人口是比較多的，在它行政資源反而是比較少的這可能可以重新調整。

問：那都市計劃需要跟未來的行政區劃方案去配合嗎？還是說行政區劃應該和都市計劃相互配合？

答：我們是覺得都市計劃跟行政區劃的關係比較弱，我覺得現在要去做配合是有困難的，因為都市計劃它是一個法定計劃，它任何範圍的變更不管是 0.1 公頃或是 10 公頃都要送到內政部去審議，並不是我們市政府自己決定就可以的，所以這個變更是有困難的，而且很複雜，所以它配合行政區劃可能性是很低的。那行政區劃對都市計劃去做一些調整也是有困難，因為行政區劃它包含都市土地跟非都市土地，必須兩者都包含，除非臺中市全部都是都市計劃區，所以用行政區劃去配合都市計劃是有困難，兩個之間互相配合去調整有困難的。

問：因為都市計劃規定是比較細的土地分區使用方面？

答：因為都市計劃是在管制、控制都市的發展，所以比較偏重都市人口集中的地區，不集中地區不會去做都市計劃，但是行政轄區就是要把臺中市 2 千多平方公里要去做劃分，它並不會說哪些人口比較集中的就只劃那個區，人口不集中就不劃分…這個是不會的，但是面積、人口可能每區都要差不多，所以跟都市計劃是比較沒那麼有關係。

問：所以行政區劃是比較外圍的範圍劃分，而都市計劃是在土地使用比較細項的？

答：其實現在行政區域要劃分，都市計劃也是有重新調整的必要性，因為現在打破縣市合併的一些界線之後，臺中市跟臺中縣是一個整體了，原本很多都是…都市計劃的擬訂都是關係到縣市的界線，因為縣市的界線而有些區隔，現在打破縣市的區隔之後原本的都市計劃我們會考慮去做一個…範圍會做一個調整，但是範圍調整是說都市計劃要不要去做合併，原本都市計劃因為縣的關係是分開的，但是現在合併之後就可能可以做一個合併的動作，並不需要再分那麼細。合併以後就可以去做整體性的考量，因為我們都市計劃規定每 3~5 年要通盤檢討一次，通盤檢討…各自檢討，那如果範圍整合之後可以做整體的考量，那資源比較不會浪費資源，可以互相配合做利用這樣子。

問：都市計劃在區分商業、農業、住宅區時，有沒有像行政區劃要考量人口特質？

答：因為都市計劃是平面的，那落實到土地來就是分區使用，那土地使用我們會去管制一些項目，那有些族群的部份它有自己的使用習慣，比如說它房子的形式不一樣、蓋的密度也不一樣，這時候我們在都市計劃的管制部份就要有不一樣管制的方向；像臺中市可能都是蓋高樓大廈，像客家或比較山地的部份都是透天平

房，形式不一樣…這時候在管制都市設計部份會有不一樣的準則，不一樣的考量，因為都市計劃回歸到最後還是要給人做居住、給人使用，當然會因為使用者特性不同會有不一樣的規劃。

問：那我的問題就到這邊，謝謝！

訪談代號：A4
受訪者職務：臺中市政府原住民事務委員會主任委員
訪談日期：2012/5/18
訪談地點：臺中市政府原住民事務委員會

問：從您在市政實務的經驗來看，臺中市在合併改制升格後，維持原有 29 個行政區的區劃方式有什麼優缺點？

答：這個現在目前它是還是維持 29 個行政區域嘛…那這個是按照過去的生活經驗，照各區的來劃分…這個是對原來的一個生活習慣跟當地的居民是…等於說延續過去的作息、生活的區域，另外在行政區域的各區的行政機關，就是區公所…以前是具有臺中縣市各區鄉鎮市公所，它有公法人還有自治的能力，但是現在改制以後是歸於市政府的各機關，它是派出機關，所以它行政上就沒有這個公法人的資格。

問：就比較沒有自治的自主權？

答：所以他這優點是延續過去的生活區域的習慣跟生活習俗，然後這區的居民它們覺得…豐原區就是屬於豐原區的，東勢就是東勢的，還是有那種區域的觀念；至於說這個缺點的部分，在整個施政的方向是不是符合市政府的需求可能還要經過一段時間去…施政個兩年、三年再做一個評估。說優缺點…我想可能應該是要經過實際去調查民意的調查，或是市政府的機關裡面他們在施政的過程有沒有碰到什麼困難，是不是按照現在的區來做為一個劃分，還是再整併或是兩個區整併為一個區，這個可能還是要經過審慎的評估。

問：依據臺中市之選區劃分/民意趨向/行政服務品質來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：選區的部份…因為這部分如果是講到原住民事務的部分，那站在原住民的立場，應該是在都會區裡面應該不要分山地原住民跟平地原住民，應該是在都會區裡面或是原鄉的部分應該是…都會區裡面是有分山地原住民跟平地原住民，那另外就是原鄉的部分是有一個議員保障山地區的，那在都會區裡面是不應該劃分為山地原住民跟平地原住民。

問：就是應該把山地原住民跟平地原住民合起來？

答：應該打破這個…在都會區選票就以原住民的方式，就不要劃分平地跟山地。

問：目前就是有分山地跟平地嗎？

答：有還是有分…就變成在都會區裡面的山地原住民是投給和平區裡面的，平地原住民是以前有登記…平地原住民有部分一開始生活區域…有平地原住民山地原住民的鄉鎮市總共 55 個，30 個山地鄉 25 個是平地原住民鄉；在平地原住民鄉裡面大部分是具有原住民身份的，少部分是山地原住民，這是從省政府以前它去分類為山地跟平地原住民，所以我們是希望在大都會區裡面原住民的選區不要再劃分為山地跟平地原住民。

問：就讓原住民的部份可以集中？

答：在臺中市整個行政區域劃分、選區劃分這部分，目前像東勢、豐原、石岡和平算一個區嘛…這個範圍如果要是做為行政區域的劃分，這個也是可以修正為一個區，但是原鄉的部份不能改變，一改變原鄉的整個權益又縮小。

問：就是會被權益會被稀釋掉？

答：合併以後升格直轄市原鄉本身都權益就被稀釋掉了，再劃分把和平區、石岡、東勢、豐原納入一起，它整個權益又更邊緣化，所有的權益…公共建設的資源跟相關福利可能會力道又不足，大概到石岡那邊就分配的差不多了…

問：那如果是從行政服務品質來看呢？

答：如果說是區域太大的話，這個服務民眾的那種快速跟直接力道又慢，所以應該是要這個區域裡面…以前還沒有升格之前，這種速度是比較快…為民服務的那種速度會比較快…

問：依據臺中市之產業結構/產業發展趨勢來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：這目前產業結構的部分，應該是針對這個區域或是兩個區域、三個區域，東勢豐原應該…以前臺中縣它的產業是…應該農產品比較多，這應該是可以結合，如果這地區是產水果，那如果你這個區域…石岡、東勢可能是產的是一樣，如果這樣的處理做為行政劃分的區域也是可以啦…一起發展，但是你說在劃分合併，如果是行政區域合併…產業的關係要合併他的效果好不好？這個很難講，因為你的區域大的時候資源…不一定很夠。

問：所以如果完全從這方面來看是有困難的？

答：對，除非慢慢從機關農會或是社團他們經常在聯繫上慢慢去合如果他各自原來有各自獨立執行業務的時候勉強放在一起會有衝突慢慢經過一段時間…除非是比如說石岡、東勢一個區塊，在市政府施政裡面我要開會的時候石岡、東勢的農會大家一起來經過一段時間人跟人相處在一起有默契以後再把行政區域再…大家覺得可以這樣做那應該去取決於民意。

問：就是從各方面以漸進的方式先合作再談整併？

答：如果一下子要整併會有反彈…

問：依據臺中市之人口結構/交通運輸/公共建設來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：這部分我比較難…可能是要看你這個人口結構然後地理環境也要看阿…比如說我要蓋公共運輸捷運，人口少的部份、地理環境不適宜興建捷運或是那個電車，那個可能區域…那個是要在市區裡面，那如果在鄉下比如說東勢、石岡、和平、太平這些…這個道路的改善可以去加強…

問：如果是交通運輸、公共建設或道路的延線？

答：道路的延線是不是能做個很好的規劃去連結，就是變成接哪一個區裡面…捷運的話那個是可能也不太適合興建，因為地理環境這個也很難…

問：依據臺中市之歷史延革/族群分佈/觀光資源來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：其實我是…以我個人想法歷史的傳統文化那是很重要的，如果他是完全把它完全以族群來劃分的話，這會不會進步也很難講阿…光是一個用族群的劃分為一個行政區域，對文化保持是很好，但是有沒有受到刺激…

問：就是如果以族群的原則去劃分，還是會受到反彈？

答：有人是說像東勢完全是客家族群…以族群來劃分行政區域是…向心力是比較比較強啦…

問：就因為有共同發展的歷史？

答：比較強啦…其實行政區域劃分當然這也是考慮的一個因素阿。

問：依據臺中市之自然生態/地理特性/水利分佈來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：現在的劃分好像都是這個地理環境、水利、河川…做為一個劃分。自然生態大概也是目前是這樣，分山、海、屯…

問：就是其實從目前的劃分來看都是從這部分來劃的，那也是跟歷史發展有關係？

答：地理環境、水利都有阿…

問：從一般的行政區劃來看，臺中市有哪些因素是未來進行行政區劃時較為重要的考量因素？

答：以臺中市來看…在臺中市裡面的話，可能如果說要把 29 區劃分為更少的區域讓施政力道…如果你區域劃分很多的時候，可能在整個行政政機關的用人會很多…如果說從 29 個說變到 20 個，那整個公務人員會減少，公務人員少人的話人事費就減少，對國家發展是很好，政府不要花那麼多錢去養這些人。這個區域的方面…我比較熟悉的石岡、東勢是不是要整併？這個值得考慮；那豐原跟大雅、神岡，這個可能是要…應該是靠近的…

問：哪您覺得臺中市 29 個區有沒有哪幾個區是適合合併一起的？

答：應該在以前原來的臺中市…它們東區、南區、北區、南屯、北屯…這個如果是可以把它再劃分不要太細啦…

問：就要像東、中、南、西區就是不要那麼小？

答：像臺中縣的話如果說附近的就近的區是不是把它要擴編也可以阿…

問：相較於其他新興直轄市而言（新北市、高雄市、臺南市），臺中市在行政區劃上有無較特殊或個別的因素需要加以考量？

答：臺中市跟新北市臺北市臺中市面積算很大的光是和平區就是臺中市將近快一半它是一千多整個臺中市是兩千兩百多和平區就是快一千一了所以在這樣的劃分不知道怎麼去…這我沒甚麼意見。

問：如果像和平區的部分，在行政區域整併後獨立成一個區適合嗎？

答：我是覺得因為它的生活區域跟大部分都是原住民在那邊，我是覺得是可以讓他獨立一個區啦！

問：是說應該把它獨立成原住民自治區嗎？還是說只是附屬在臺中市裡的一個區？

答：如果是以現在目前…應該是這個獨立一個區，一個原住民自治區這樣…如果它是成立一個自治區的話，應該要有一個政府機關去管理…

問：是讓原本的和平區獨立一個區，而讓臺中市政府管轄嗎？

答：因為現在目前它建設的需求蠻高的，現在目前的機制這樣來處理可能效果會不會好，可能還是要等一段時間啦…那如果是要讓原住民的行政區域能自治、高度發展，可能還是要另外一種制度去管理、制訂一個新的…要讓它自主發展的機制，目前來看是沒有甚麼公權力阿…

問：如果附屬於臺中市就像其他區一樣是派出機關？

答：裡面區的區長完全沒有所謂的…要做更大的為民服務是沒有…完全聽市政府的指示阿…

問：如果要讓它自主發展或保存文化的部份，可能就必須要中央來管轄嗎？

答：應該是中央…如果是可以中央的原民會下來就是臺中市政府原民會，力道就直接給…改成和平區，那和平區這邊是不是就變行政院原民會下來就是各組的自治區…自治區政府。

問：如果歸屬中央就比較有資源，那歸屬地方就可能比較困難？

答：這個還是要很大的突破啦…因為現在目前很多像河川很多這些…都是還是…雖然是中央在各機關各部會的權責，但是會給地方政府去管理阿…如果變成交給市政府又到原住民地區，如果在協調又要到市政府去…所以整個制度機制配套措施還要審慎的去探討、評估…

問：以市政府的立場與角度來看，未來在進行區域劃分時可能會遭遇到何種問題與阻礙？如何解決？

答：大概可能還是會回到…以前過去一個區本身就習慣這生活區域，這個區域裡面人的想法、觀念，要打破這個可能真的是要花一段時間，市政府可能要去隨時要做宣導…像公聽會，那如果它豐原是不是跟周邊的行政區域去合併？東勢跟石岡、大雅跟神岡，可能是變成要做一個很好的…所以這個變成是你要去劃分原來行政區合併，這個是自然資源、地理環境…是不是具有共同的特性？如果沒共同特性大家可能不會接受阿…所以這共同特性沒有把它突顯出來，那在劃分的時候一定會遭到很大的衝擊。

問：就是民眾生活圈的改變和共同特性的部份要去重視？

答：像政治資源，一劃分變成它的參選的議員的選區…小的人口少的行政區域合併去依附在大的，那大的一定把小的吃掉阿…就沒有那種政治參與的機會，這可能也要考慮阿…小的人口的行政區域會不會接受這個…就像和平還是原本和平不會有太大問題。這應該還是要回歸到過去的…合併後的建設比過去還是差一點啦…比較慢，這力道可能都…民眾申請程序上還是要跑到市政府來，市政府的主辦單位再一層一層簽上去，如果像以前鄉長那很快就…除非是大的工程要去爭取一般小的，公所有預算就很快，但現在還要再跟市政府核報。所以原住民區域的部份可能還是要考慮它的發展性…能不能自主阿…

問：我的問題就到這邊，謝謝！

訪談代號：B1
受訪者職務：民進黨籍臺中市議員
訪談日期：2012/4/19
訪談地點：市議員服務處

問：從您在市議會與基層服務的經驗來看，臺中市在合併改制升格後，維持原有29個行政區的區劃方式有什麼優缺點？

答:合併之後維持原有的29個行政區,我覺得這是一個非常不恰當的區域規劃，絕對要立即做整個區域的變更跟修改，原因有幾點：第一個在整個29個區域裡面，如果以人口數來論述的話，它們的差異性差很多，像中區2萬多，像北屯區25萬多人，維持一個區長整個行政體系都類似，所以這真的是一個非常不合理而且整個資源分配非常不均的一種模式。像我們的和平區，它的土地就比中區大好幾倍,不論是從人口數還是土地面積…要治理、要管理的幅員都有非常大差異，這是一個沒有辦法均衡發展的規劃，所以我想整個臺中市29個行政區…區劃應該盡速來辦理。至於優點到不多啦…如果能夠把它適度的分配，把整個有限的行政資源做適度調整，各區域才能發展他特色最大的福祉。

問：所以主要是人口差異大，資源沒有辦法有效分配？

答：人口差異大、土地面積差異大，而且各個區域它們必須要有的特色發揮不出來。

問：依據臺中市之選區劃分/民意趨向/行政服務品質來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答:進行區劃…其實這個應該要非常用心來做評估跟做計畫的擬定啦厚…第一個，他必須要就我們現有市政府在各區它的行政人員的分配來做調整,以人口數來做適當的分配，這是第一個考量點，但是也絕對不能夠只以人口數；第二就是要以土地的面積來做一些考量,因為土地面積它又分了山坡地、農地,還是都市用地，包括商業區等等之類的配置，做適當的考量來做最洽當的分配。再來就是它各區的特色點來做嚴密的切割，比如說我這個區是比較發揮農業的，總不能切一塊給漁業的，這個區長期…這幾十年來區域裡面的生活模式是以甚麼樣的方式，包含它的人口數，包含它的土地廣泛的分析調查，然後才來做比較專業性的定奪和規劃，這樣才是最負責任的做法。

問：那在行政服務方面上，您有覺得應該考量的要點嗎？

答:這絕對要有這種考量…因為畢竟我們政府的成敗厚…最重要的就是能夠來服務市民，就產業厚…商業阿…這種趨勢來做行政區域的劃分，當然這個最能夠符合當地居民的需求，無論是在哪一個部份產業也好，農業產業、漁業產業等等之類，甚至有很多中小型企業的產業，他們這種特色如何讓他們在整個區域發展上能夠突顯、能夠便利，在市政府整個行政程序能夠盡量簡化，便利性當然也是一個非常重要的考量點。

問：那從這方面來看會不會有什麼樣的困難？

答：困難喔…我想在整個變更的過程當中都會面臨到一種習慣性的困難，以前在哪裡辦現在又再改哪裡…這種困難一定當然會有阿…當然所面臨的缺點就是以前或許有些區是比較小的做事情的資源會比較多，但是合併之後…區域調整之後或許有的會相對的減少，但是我們不能以這種小區域來做論述，應該以整個臺中市整體各區的長遠發展來做考量，以比較宏觀的角度來做規劃，我相信這個對整體是正面的，對臺中市在國際的競爭來講也是正面的，應該以這樣子來做思維比較恰當。

問：就是有些區在還沒合併前比較小，可用資源比較多；但是在合併後區域的範圍變大了，可用資源就會被稀釋掉？

答：有部分一定會！我們也是要謀比較長遠的整體福利，當然如果能夠讓整體大臺中的規劃、治理做好，真正能夠創造更多的資源，更大的國際觀光人潮，甚至於能夠發揮更好的產業，這樣才做整體性的發展。

問：依據臺中市之人口結構/交通運輸/公共建設來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：這點絕對是一個非常重要的考量；我在議會質詢過程當中也不斷跟市政府交通局，包括市長…給他重要的觀念，我們臺中市已經正式合併了，在整個合併過程當中，唯一能夠打通各個區域不均發展最重要的就是交通動線把它打通，如果能夠縮短整個到達的時間，讓各個區域的市民能夠非常便捷來到他想要發展、想要節能，大家來互相共享的資源，當然這是來做運輸、來做普及、來做各方面的推動。

問：依據臺中市之歷史沿革/族群分佈/觀光資源來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：如果以這個來做區劃，我想…應該各區會有各區的特色，如果鄰近的區有共同的模式、共同的歷史背景…舉個例子來講，北屯跟北區本來就是在共同的區域裡面被市政府強制劃分，像我們的中、西區兩個區加起來也只有不過十來萬人，就整體他們如果能夠中南東區之類的，在一個區域上有各方面的特色，該區裡面能夠有更活絡的一種生活模式的選擇，我想這點是不錯的。至於整個歷史背景…如果要以這個來強制做劃分的話，這個如果沒違背到整個人口的規劃、各區的土地，也是可以做為納入考量的點。

問：依據臺中市之自然生態/地理特性/水利分佈來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：這絕對是要參考啦…它們的自然生態、地理特質、水利分佈來看，以我們歷史這幾百年來逐水陸而居嘛…大概是以這樣子…現在不只是用水…現在大部分都自來水普及化了，所以在整個區域的排水啦…整個防洪計畫啦…整個水利當然…臺中市這麼大的幅員裡面也的確還有很多是農業用途阿，它在整個農業用途上面，灌溉啦…也是非常重要，灌溉長期以來都有它們的水利功能，這點當然也是在區域的分佈上面，適當的考量這絕對是要的。

問：從一般的行政區劃來看，臺中市有哪些因素是未來進行行政區劃時較為重要的考量因素？

答：一定要考量的我覺得以 29 個區來講我想應該是農業跟商業部分比較明確的做部分的區隔一定是要，以區來講…這是完全不同的領域嘛。

問：就是要明確分出農業跟商業嗎？

答：當然農業也包含住宅，一些休閒觀光的區域，商業也離不開住宅…商業、住宅混合一些多功能的生活機能上面…喜歡住在幽靜的當然就是在農業區適合居住的地方，上班當然就是在商業密集的地方，就整體必須要把交通能力來疏解，要建構在便捷的交通上才能夠有所這樣的發揮、發展。

問：相較於其他新興直轄市而言（新北市、高雄市、臺南市），臺中市在行政區劃上有無較特殊或個別的因素需要加以考量？

答：如果跟臺北市來講，臺北市它長期壟斷國家的資源達到幾乎 50%左右，臺北市它享有的資源太多太多了，以 20~30 年來臺北市它的發展好像是坐噴射機一樣，相對的像其他的省轄市…所有的省轄市…這種不均的資源，統籌分配款非常不均，所以我們的發展是非常非常慢速的，所以我們整個發展不是要口號發展…像臺北市整個捷運做的非常便捷，5 分鐘一班要到哪裡馬上迅速可以抵達，捷運貫穿了之後相對的交通就比較不會阻塞，道路減少…都市發展快速蓬勃發展，而且是一個水幫魚魚幫水的…臺中市最擔心的是政府沒有長遠的眼光，像我們臺中市 265 萬人，未來我們臺中市…因為我們臺中氣候好、天然災後又少，相對很多人會到臺中市來，臺中市是人口成長最快的都市，我們就像一顆未琢磨的鑽石，未來臺中的發展會非常迅速；但是如果以現在臺中市所有的行政這種規劃、這種交通，沒有以十年、二十年來做積極的建設、來做長遠的規劃，這點是臺中市民的不幸，以後生活會寸步難行，而且現在做的很多建設都是錯誤的，以後不只是浪費錢…以後還要重來…應該要有大破大立的胸襟跟眼光。

問：那您個人認為在現行 29 個行政區中，從上面這幾個因素考量下來，有沒有哪幾個區是適合整併在一起的？

答：有，一定有！像如果以人口數來講，我們來定位到底要以 25 萬 30 萬人為基礎，當然就是要來訂嘛…如果以 25~30 萬絕對不可能完全百分之百一樣，像目前的北屯就有 25 萬人了，如果北屯從地理位置上面來講，北屯跟太平沿線又包含了一塊，夾雜了一個街溝是太平的，以這條道路併到北屯區這是必須要來做的，讓各個區域能夠完整完善的規劃。

問：就是要讓區的大小比較剛剛好？

答：比較一致性啦…它們人口啦…地理位置、交通動線、產業啦…應該要把整個機能性的全部調查清楚再來做分配，然後像十年後、二十年後、三十年後，這樣的發展會遇到什麼樣的瓶頸？會有遇到什麼樣的缺點？還是有什麼樣的狀況？必須要做適當的修正，未來如何在整個區域上面的資源共享，整個區域的均衡發展阿，它們區域特色的發展，應該在整個十年二十年發展的構思上面…

問：那還有沒有其他區是您認為可以整併在一起的？

答：有很多…像東、南區，其實應該…我們工業區第一個規劃不足，第二個就是家庭型工廠在整個臺中市轉型過程沒有做適當的輔導，還有整個科技…在家庭式代工，不論是太平、東、南區很多很多…如何導正？很多方法提出，像適當的工業區用地、工業住宅，讓他們在整個生活方面能便利，如果能夠比較長遠規畫是市民之福，應該讓農工商有個區隔可以更方便這樣…

問：以市議會的立場與角度來看，未來在進行區域劃分時可能會遭遇到何種問題與阻礙？如何解決？

答：其實在整個區域的調整上面，我們最擔心的就是政治力的介入，還有行政人員不當的施為；當然政治力在目前臺灣是一個非常大的力量，這種力量…這政治力量到目前還是不太正確…

問：就不是從人民的角度來看？

答：它們是以我哪幾里的人是支持我的，那我再去說這些人不能被劃分掉…在整體都市區域的劃分調整是很大的障礙，所以民意代表能夠拋開個人利益、一些個人的私利，這才是社會之福。

問：那除了政治利益的問題要解決之外，還有沒有其他問題？

答：再來就是居民，因為各個層面的人都要有他們意見表達的管道，所以在整個區域的劃分上面，我覺得需要多辦一些公聽會…當然這個公聽會就能夠蒐集很多優良的意見，像包括地方發展、他們的歷史背景，在公聽會要非常用心來蒐集來傾聽，當然不是每一個人的意見都能夠接受，最起碼在整個專業的團隊上面必須要處於一個非常公平合理而且非常專業的規劃團隊…

問：就是各方面的專業和地方各界的意見，應該都要有表達的機會？

答：靠著我們民意代表去監督這是可以做的，不是建立在我們自己的福利上面…

問：那我的問題就到這邊，謝謝議員！

訪談代號：B2
訪者職務：國民黨籍臺中市議員
訪談日期：2012/4/23
訪談地點：市議員服務處

問：從您在市議會與基層服務的經驗來看，臺中市在合併改制升格後，維持原有29個行政區的區劃方式有什麼優缺點？

答：其實應該這樣講，合併之後如果因為變動性太大可能會有反彈，所以沒有甚麼優缺點…比較符合現狀…就是你合併完以後你要把他再合併比如說我們現在以警察局的分局來講，它就沒有到29個它是14個，所以如果你要用這樣來看的時候就會…就會有很多反彈，比如說區長…原來的鄉鎮市長就已經沒有地方可以去了，然後才把他們擺到區長；那如果說又把它併掉，連鄉長沒位置連區長都是…所以還有很多里長也是，因為合併後里長又更少，所以那個鄰里反彈很大…當然我們覺得說，合併盡量的能夠合併管理精簡才有合併的意義，但是總要顧慮到基層的聲音，所以目前我覺得這樣是最好的辦法。

問：就是維持現況比較不會有那麼多反彈？

答：你要說合併升格後維持這樣有甚麼優缺點？老實講我講不出來…

問：依據臺中市之選區劃分/民意趨向/行政服務品質來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：目前它們是還沒有討論到，我們這屆也不會討論現在要不要合併，所以這問題目前是沒有人要去探討這個…當然有人在提的是29區可能…應該是要跟那個警察的轄區去做合併；像我們原臺中市就有分嘛…西屯是第六分局，南屯就是第四分區，第一分局就在市區…就是東、西區，東、南區那邊是第三分局，北屯是第五分局…是用這樣分的。那如果說也是按照原臺中市的分法的話，舊臺中縣就要再併，用分局、治安的範圍去做調整。

問：那如果是從現有的市議員選區來劃分呢？

答：現有的我們原臺中市也是這樣分的阿現在問題會出在原臺中縣的部分。

問：原臺中縣會有問題是主要有哪些？

答：其實剛剛講的…還是人的因素，就是說合併就少了區長，里長也減少，鄰的編制也會變少，所以這個是相當大的反彈…就是民意的反彈。

問：就主要是在地方自治的部分？

答：對！

問：依據臺中市之產業結構/產業發展趨勢來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：因為它工業區的分佈，舊的臺中比較集中，像西屯的…我們基層的產業大部分是在南區嘛…但是實質上那邊規劃的工業區，整體規劃是沒有的，是偏向我們西屯這邊的工業區嘛…南屯那邊的機械園區，我們港尾那邊還有一個，那本來是要形成這工業走廊…叫科技走廊，還有一個中科在這邊…本來這邊是形成一個科

技走廊可是顯然這樣合併以後光這樣是不夠的，所以現在又再開發幾個工業區出來，像大里工業區，還有豐洲工業區，還有太平那邊就有三個工業區的形成，這三個工業區就由有開發資格的業者廠商來開發，那他就會變成就地方的需求去開發工業區。

問：那如果從工業區的區塊做為行政區劃整併的方案有沒有可能這樣做？

答：我覺得這樣的方式恐怕沒有這麼單純，以這樣來分人口不見得會比較…因為那個工業區畢竟就是工業區，還是要以住宅區、以都會區的狀況來分會比較清楚，我覺得不太可能用工業區的方式去做分區…

問：就還是要從整體各個產業狀況來看？

答：對…不是每一個區都有工業區的特色阿…所以這樣去分不太可能。

問：依據臺中市之人口結構/交通運輸/公共建設來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：現在就是說…就是困難地方是還沒有一個定案，所以現在想說去分它是蠻危險的；比如說我們交通的規劃，交通最會帶動人潮，那所以正在規劃中但還沒有執行…比如說這個文心捷運線，還有六條的 BRT，還有一個環狀的鐵路，那如果這些做好後勢必會帶動人潮，人會往有交通工具方便的地方去走動，這樣的話來去考慮說應該要怎麼去劃分會比較正確一點…那目前是這樣子，因為我們剛合併完，臺中縣很多地方是未開發，很多是地方人口集中，那如果說有些地方面積很大人很少，那樣到底要以人口數為主還是以面積？這樣都還沒有定型，我是認為再過個幾年讓它交通運輸都已經有一個量出去以後再去觀察它人口的集中度，因為要劃這區塊是以人為主…以人的服務為主，就像旅館一樣要分為幾星級就是有多少人的服務，所以這部分我們就會用這樣思考啦…像我們區公所服務人員的調配，我們就會看阿…我們多少的人口就有多少的服務人員，那我們跟別區來比較，別區是人口數多少就有多少的服務人員，那議員就會就他的選區會去做這樣的反應。

問：所以這部分還是要看未來的交通規劃，再看人口集中的程度？

答：對，我認為是這樣。那像都發…目前整個合併以後的都市發展藍圖也很重要，這會影響到人口遷移的。

問：最主要還是要看人口集中度？

答：對，因為如果有大建設在那邊，勢必人會往那邊移動，還有交通線路到的地方也會往那邊移動；像水湳經貿園區它現在是未開發狀態，開發完勢必人口會移動到那邊去。所以現在去急著規劃說哪一區要跟哪一區合併，我覺得這還太早。

問：所以目前就算有人談，也是只有各方面都談一點，未來還是要看各方面的配合？

答：對，那我們也拿了新北的來看我覺得新北市是可以…我認為新北市跟我們不一樣他本來就是一個…它不是去合併來的所以這樣來比較是不太公平但是我們可以他或以臺北來做比較台北是比較我們可以就是說他本來就是一個整體區不像我們是合併的那他到底是一個區有多少人口來服務會是最恰當的。

問：議員您提到的服務是說我們對民眾的洽公，或者是行政服務方面嗎？
答：對，還有資源的分配。這樣將來市政府在編列預算會比較公平一點。
問：依據臺中市之歷史沿革/族群分佈/觀光資源來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？
答：這個就是我們講到都市發展的部分，發展的藍圖將來會權重在哪裡？我們交通動線經過的地方不見得是只有上班的，它可能會帶動觀光的部分，那個沿線的地方或是在它最底端的部分，它是會變成怎樣？這也是我們覺得都市計劃裡面很重要的重點，整個都會區的人口你是商業的部份是要分佈在哪？那商業跟住宅區有沒有區分？人口也會主動…因為都市的沒落也常會遷移，像東、西區以前人口很集中、很繁華，可是它因為都市的沒落，慢慢的人口就往外移，像很多人住根本不住在那邊，所以它就是會有這方面的狀況。
問：像臺中主要都往西屯區或七期移動？
答：對前陣子都往西屯，然後這陣子都往南屯，我認為往南屯會比較多，還有很多公務人員幾乎是把戶籍設在南屯比較多；像我們常常問你是哪一區…看起來公務人員最喜歡選的是南屯區，它離市政府又近，那裡的房價又沒有高到像西屯這樣，但那邊規劃的環境都還不錯，所以大部分都選擇在南屯。
問：主要都往市中心的外圍去移動？
答：對…西屯將來勢必也是人口集中，但是我們也發現大雅也是有這種現象那原來臺中縣最集中的還是豐原、大里、太平那邊…
問：大雅是因為接近水湳園區嗎？
答：對，大雅是因為水湳跟中科的周邊，然後它有一個機場在那裡，所以大雅那邊將來也會是一個市區阿…我們預測它房價也會漲…
問：那如果像石岡、外埔那邊有客家族群，和平那邊也有原住民，如果以這樣去劃一個區塊呢？
答：我覺得這樣不容易…你要把客家族群全部結合在一起…人的習慣和思維不是用這樣族群去劃…
問：像和平如果把它獨立成一個自治區可行嗎？
答：要用原住民自治區喔…我的想法…我覺得這樣不好，他們本來就應該要跟大家互動阿，那文化的部份是應該要保留，你把他們分在那個地方，我不認為是好事…
問：那比如說像海線臨近的幾個區，如果依照它們的發展來劃成同一個區呢？
答：是說清水、沙鹿、梧棲、大甲…你認為說要把它劃成一區，也是要看他人口數劃成一區是不是有超過…比如說北屯、西屯、南屯就比較接近一點；北屯是 25 萬，南屯它就有 15 萬，西屯是 21 萬，這三個是比較接近的。但是我們都覺得，一個多了點一個又少了點，以西屯來說是比較平均…如果每一區它是用 20 萬上下的人口數來分的話，用這樣計算…我們現在是 260 萬人口，那我們如果以 20 萬人口它就只能分成 13 區，那 13 區又跟我們那個治安區又很類似所以我們會認為說 20~30 萬這中間。

問：那從我們警察轄區和選區劃來看也是差不多的數字？

答：這樣是合理的，以治安區來講是比較合理的，問題是會出現在我們基層…所以它會有困難度，但是將來朝向這樣規劃是比較好。

問：依據臺中市之自然生態/地理特性/水利分佈來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：大致會用這樣講…我們臺中市區就有一個山、海、屯，它們原臺中縣就有分山、海、屯，山就是像東勢那邊…東勢、新社，海就是剛剛講的那些，屯就是像那個…太平那邊叫屯。

問：從一般的行政區劃來看，臺中市有哪些因素是未來進行行政區劃時較為重要的考量因素？

答：第一個就是它人口數要以多少為基準，那我們大概也會參考新北市的一個區大概到哪裡…像人口比較少的我覺得都應該要合併像中、西區…一個東區它人口數才 2 萬多…和平也很少…你看區公所就要有一個區長，也有科長…這等於一個單位，所以我覺得…因為當時中、西區人口是很多，現在一直流走以後也一直沒有去裁併，當時我們中、西區的議員是…議長在這裡阿…每一次我們要探討它要合併之後總是會有一些人出來擋，那我們屯區的部份都覺得它們不合理，因為他們 2 萬多的人口就形成一個區，有區公所、有那些戶政所，一個區就有一個戶政，所以我們都覺得這樣不合理。

問：而且從面積上來看也差距很大。

答：你中西區合起來才 14 萬人口阿如果這兩個合併也才 14 萬我們西屯區就 21 萬人那我們戶政人員跟西屯區公所的人員其實加起來也都是比較吃緊…

問：因為一個區就有區公所和戶政所，但是每一個區的公務員人數是差不多的？

答：公務員他就是有基本量，他就是一定要有這些人阿…所以他是人口少服務的人不多…

問：那以西屯區來說呢？

答：我們是少的…像豐原 16 萬 5 千人，我們是 21 萬，可是他的公務人員人數比我們多；因為當時他們臺中縣用人就是這樣用的，但是你要把這邊人抽到這邊來…因為區長是從豐原市長轉任，他就把守住就不肯…將來都是問題 m

問：所以將來都是著重在政治利益的部份？

答：對，所以很難去確認怎麼分…但是我覺得經過一段時間等重大建設都劃定，比如說我們的都市計劃擬定出來慢慢就會有人口移動的情形，但都市計劃劃出來之後不見得馬上就會落實，落實建設都到位…人口的遷移就會慢慢往那邊移動。目前說要不要合併還太早，馬上會面臨到很大的壓力。

問：所以要考量到人口和建設的配合？那可能遇到的困難就只有說剛剛談的政治利益還有民意嗎？有沒有其他的？

答：民意就是代表我們所謂的政治利益阿…就是比較交錯在一起…這是第一點；第二件事情，我剛講…我們現在合併完以後很多都市計畫都在做通盤的檢討，通盤檢討完公布以後就會再移動，所以現在要去很早的講說哪一區跟哪一區併完，

將來還要再重新規劃，不如再等一段時間…動這個馬上會引起反彈，倒不如再延緩一點，當然有一些部分是浪費，有些是人力是不足的。

問：那在議會的部份有沒有說要等幾年再談區劃？

答：這一屆是沒有人敢提…

問：就怕會受到太多反彈？

答：因為這些轉任的區長，他們就只有這一任，這一任以後他們可能就是退休或是再下來跟議員競選阿…

問：所以這是因為問題太多，所以會沒有人提？

答：所以這議題恐怕沒有什麼標準答案，不太好處理啦…

問：相較於其他新興直轄市而言（新北市、高雄市、臺南市），臺中市在行政區劃上有無較特殊或個別的因素需要加以考量？

答：目前是還沒有看…像台南他們跟高雄碰到的問題…以我們來講他們是不面對的…我們現在一合併就面對，因為是用一套制度…所以很難談…就是說縣市合併後就用一套制度在執行，像台南還是分兩邊在辦公，分兩套…所以是按照原有的習慣在做，所以都還沒有什麼反彈到，高雄也是…

問：所以他們的政府機關是維持原有的模式？

答：所以他們的習慣是維持原來那樣，那我們是一套的…

問：就是辦公的地方還是分兩邊？

答：辦公的地方是因為我們容納不了那麼多，但是它的體制是一套的…高雄他們現在連制度都沒合成一套，怎麼敢去討論區域怎麼劃分比較合理，連提都不敢提…我們是在合併前的一年就已經規劃，他有成立一個委員會將兩邊的制度、法律、習慣下去在討論，包括兩邊的一些公務人員人數討論完就用一套制度去弄，包括稅捐的部分都是用一套的，所以臺中市還比較早會面臨到這問題。

問：那您有沒有認為哪幾個區未來是可以整併在一起的？

答：我們會就他的人口數啦像我剛剛講的中、西區一定要併，東、南區也要併嘛，東、南區也要併阿…北屯、西屯、南屯…還有一個就是說，還有臺中縣市的較勁…比如說我們西屯原來選區有想說去跟龍井合併，但是我們就很反彈，大家就不要，因為選舉方式差很大。就我們這邊用最原始的方式在選，可是我們會害怕那邊來選…我們就會怕他們併進來，我們就會抵制不要。

問：就是其他區要合併時就會互相反彈，所以從選區來看還是以原有的臺中市是一起，原有的臺中縣一起？

答：如果真的面臨到合併一定會這樣。

問：沒辦法跳脫原有臺中縣市的區域？

答：還有人講說…用立委的選區，那就是我們西、南屯合併，但西、南屯合併太大了，超過了…還有人講說不然就切…這樣又跟立委選區牴觸。

問：就是從里的層級去做切割嗎？

答：對阿，從里去切阿…大家都不敢碰這個…一開始在合併，縣市要合併時，還有要選選區我們就很害怕…

問：但是如果臺中市未來有初步構想時還是要去接受阿？

答：本來是會受到很大阻力…議員在審的，你提出來通過勢必要提到議會來，那議會的時候就會有各個區的議員跟里長的角力阿…

問：就要一步步在臺中市政府和議會之間一直來回？

答：一定要來回好幾趟…現在就有…因為民政局它給鄰長有一些福利，以前鄰長是沒有福利，他就給了一些福利，那鄰長就會去擴大他的鄰，有的多了十幾個鄰…因為他要給好處。

問：就從原本一個鄰，又切割出好幾個鄰？

答：對，切割出來以後…他又同意以後…將來又要合併…因為我們臺中市之前就分割過一次，那現在又要合併大家都很痛苦…像西屯區後來又分了十幾個鄰出來，如果再合併，里跟鄰也都要合併，連土地公廟都會有問題…以前一個里就有一個土地公廟，現在三個里土地公廟也要合併…

問：本來層級應該要減少，但下面的卻又越來越多？

答：當時規定基數多少就要整併，少於多少要整併嘛…多於多少要分嘛…當時我們西屯比較多…我們西屯區有再去分，我們甚至一個里分三里，還有分到八里、九里的…

問：可是這樣各里、鄰的人口數是差不多的嗎？

答：以前是沒有的是後來是西屯區分了以後才慢慢有差不多就是有一個標準出來但是你合併就是里跟鄰增加，才構成說要把他緊縮嘛就是集中管理那樣的話里就要再合併鄰也要再合併…

問：那我的問題就到邊，謝謝議員！

訪談代號：B3 & B4 & B5 & B6
受訪者職務：無黨籍臺中市議員＆市議員秘書＆里幹事＆前區公所秘書
訪談日期：2012/5/2
訪談地點：議員服務處

問：從您在市議會與基層服務的經驗來看，臺中市在合併改制升格後，維持原有29個行政區的區劃方式有什麼優缺點？

B3：29個行政區劃分的優點，就是照他們原來行政區比較熟悉的行政工作，老百姓也比較熟悉，所以在推動上比較容易，所有的區公所事務的推動和基層就沒甚麼改變，這是優點。

B5：民眾的生活型態比較熟悉，要開發比較整體，要找什麼對象都很容易。

B4:缺點是目前的預算沒有照原來的預算去編列,給公所賦予相當的責任和彈性,都是收回去市政府去編，這樣不太好。

B3：公所沒有自己編預算的權責，所以一切都市市政府規定什麼他們就做什麼。所以造成區公所事情都無法推動，也沒有責任。

B5：公所就變成只是派出單位，民眾不方便也不習慣。

B3：權責上變得比較鬆散，以前比較積極是因為要選舉所以有壓力，以前鎮長要求公所動作要快、建設要快,依照現在的劃分變成區公所以比較偏市政府的指揮,比較沒有自主權。

B4：等於權力比較少，責任也少，沒辦法主動去做，要花錢沒錢怎麼做。

B5：現在都是仰賴市政府，以前需要什麼都可以直接去要，現在不行，民眾和市政府距離越來越遠

B3：比較沒有情感，少了和政府機關的情感。

B5：以前有錢，反應到行政首長那邊馬上就能執行，那種效率很高；現在都要呈報市府簡單的一些小工程都要層層呈報。

B6：這個不是說我們自己想就好，看我們目前鄉鎮區人口差距太大，表示不是用人口做為標準的，像和平區人口不到臺北市一個里多，面積卻是我們臺中縣的一半…面積太大，以人口來說不如一個里長，這個證明人口不是唯一，所以應該要參考目前地緣關係要列入，那人口一定要有彈性可以伸縮。

B3：缺點是比較沒辦法整體開發，建設沒有連貫性。

B6：目前合併後原來的老問題可以一次解決，這規劃茲事體大甚麼原因要改變要說明,因為現在建設是市政府在建設,所以有問題都要一次解決,像路名要統一，道路要暢通，所以說29個區的生活區域很難調整。

問：依據臺中市之選區劃分/民意趨向/行政服務品質來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

B3：選區劃分比較洽當。

B5：也比較單純化，原來的選區就不用調整，以選區調整比較單純化，大家生活習性很久了。

B4：如果要改變選區就等於改變生活習慣改變需要適應很長的時間，大部分都適應力不好。

B3：如果是照選區的話，優點是說地方的民意代表都習慣了，甚至陳情的人找民意代表很快就找到，以這區塊來講，民意代表選區的經營可以幫忙行政工作的推動，所以以選區劃分比較理想。

B5：缺點就是戶籍、路名的變更調整，一些生活上的不便。

B6：生活機能、行政服務也不自然，地緣是最重要考量，看目前的鄉鎮區反推人口，應該要拉大才符合現在臺中縣人口配置，根據地方需求據理力求，地緣的自然性為主要考量，機能不要太扭曲，比較不會造成行政、政治角度扭曲自然性，要防止這種情形發生。做事情要知其所以然，要知道為什麼要這樣做才對；是要簡政便民還是只有耍官威？

B5：像現的行政區域，臺中市人口比較密集，不能用同樣方式去看全部，臺中縣有很多地方市是鄉下阿。

B6：合併的陣痛越短越好，所以第一是地緣，第二是生活機能要考慮，人口參考而已，範圍要用大空間要適中，像和平人口少就一個鄉，大里一個里就有到一萬人口，用這樣來看人口只是大概的參考而已，沒辦法完全用人口劃分，所以說人口數比例要拉到 20~30 萬，反倒地緣性為第一考量，地緣跟生活機能都要。

問：依據臺中市之產業結構/產業發展趨勢來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

B6：如果論產業…以產業來講，我覺得對區域劃分比較沒有影響。反倒是生活機能，關係到大眾的比較有關。

B3：產業分太細反而沒辦法進行許多工作。如果是雷同的可以併，比如說東勢新社可以併。

B6：因為地緣接近的就形成雷同性，可以考慮。

問：從一般的行政區劃來看，臺中市有哪些因素是未來進行行政區劃時較為重要的考量因素？

B6：用人的生活機能地緣性比較好解決，人口可以墊到最後，像和平區就是；千萬不能用像立委選區的規劃。順應民意才是能做的，一開始就要好好規劃，形成好的發展。

B3：剛剛我們講的就是人、地緣、生活機能，要以人為本。

B6：我認為要用臺中都來考量，像東京都一樣，要跳脫像新北市、高雄市、臺南市等，要尊重原來的縣市習慣來分權、分層負責才是最好。目前臺中市要跳脫其他的用自己臺中市角度去考慮未來，怎樣能長治久安，新的區域規劃後要讓居民感受到生活上有改善。

B3：城鄉差距不要太大，現在就是有很明顯的城鄉差距，用原來臺中市的那一套來看臺中縣不合理。

B6：要改變是很好，但是為什麼要變？有什麼好處要講清楚，這樣民眾比較能夠接受。不合理或無符合需求，民眾就一定會反對。

問：以市議會的立場與角度來看，未來在進行區域劃分時可能會遭遇到何種問題與阻礙？如何解決？

B3：各自有特色，發展要全部都一樣不可能，都市有都市的生活，鄉村有鄉村的。絕對不能用臺北市為最主要參考，地方有地方的特殊文化和鄉土味阿。

B6：違逆自然問題就多，違逆人的生活機能，違逆人的自然生活就會有很多問題難以解決，要順應民情、順應民眾的生活機能習慣。

問：那我問題就到這邊，謝謝各位！

訪談代號：C1
受訪者職務：國立中興大學副教授
訪談日期：2012/4/3
訪談地點：國立中興大學社管大樓研究室

問：從您研究的經驗來看，臺中市在合併改制升格後，維持原有 29 個行政區的區劃方式有哪些優缺點？

答：這個 29 個行政區，其實他只是維持原來的臺中市有 8 個區，臺中縣有 21 鄉鎮，那這個是因為倉促的一個合併必須要有一個過渡階段，所以他的行政區維持不變；維持不變當然就是為了要讓這個合併的升格有一個制度轉圜的空間，而不至於就馬上會衝擊到所謂的地方基層的一些政治勢力，這樣的話也讓在縣市這個層級的合併這方面可以先進行，但是到了區的這一塊他可能就是留在日後再來做一個整併。第二個就是說，維持原有的 29 個區的區劃方式，其實事實上他應該是說，因為原本的區如果說在台中縣市的合併當時就說要做整併，這是一個比較大的政治工程，那所以先求得讓臺中縣市升格，然後在台中市升格之下，也許之後過個 2~3 年之後，他可能就會做這個有關這個區的一個重劃問題，這個時候變成是由整個台中市政府來推這樣的區劃，這樣來講的話比較會減少政治上的一些衝擊，那可能再透過訂定自治條例的方式，立法的方式來規劃行政區的整併可能會比較容易一點。這個應該是他原本的一個目的，就是減少一些政治上的衝擊，然後就是讓制度有一個轉圜的空間，不要一下子市這個層級升格了，但是 29 個區又要做整併，對整個台中市或是我們中央跟地方來講可能都沒辦法做到，這是為什麼維持不變的原因。一方面是因為本來就是可以讓這個行政區劃比較能夠有一個長遠的一個規劃空間，就是說有一個長遠的時間來討論到底哪些區該整併在一起；所以他不一時馬上做整併，他為什麼維持原有的區是有這樣的一個目的在。那當然這個會不會有缺點，我覺得應該可能…我覺得缺點上來講，就是變成說要把原本臺中縣的那些鄉鎮要改為區，那這個部分會遭受到鄉鎮市的那些基層的公務員…尤其是那些所鄉鎮市長或是鄉鎮市民代表會地方的議員的抗拒，最主要大概會有這樣的問題，這個缺點應該基本上制度上是可以有這樣的一個容忍空間這個問題大概可以從這樣來解讀。

問：依據臺中市之選區劃分/民意趨向/行政服務品質來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：從這幾點來看，我覺得現在就是說，我們可能在考量到說臺中市他的行政區域未來要做一個重劃，不管是他…當然可能要有一些區的整併，有些區是要讓他單獨存在，但是基本上如果是這樣要做區的時候，可能必須要先考量到幾個基本的一個區域行政區域重劃的價值，他所存在的價值是甚麼？或者是說他想要達成的目標。譬如說第一個，你可能要考量到說他有沒有代表性的問題；那第二個可能要考量到他的效率，服務的效率跟他的品質問題；第三個就是說有沒有回應到民眾的需求，就是回應性的問題；那第四個當然就是說能不能考量到說這個區的

整併當中，能夠達到不要有的區被弱化掉了，不要有的區跑得太前面，就應該能夠促成區跟區之間的均衡發展的問題。也就是說你可能要考量到這幾個基本的一個價值的話，那如果我們就這樣來看，那選區的劃分來講，這個部分可能會涉及到是要用市議員的選區，還是立法委員的選區來做為整併的基礎；不管市議員跟立法委員，他都有他的代表性和代表性的價值，尤其市議員當然更能夠反映出來的是這個基層的這些民眾，他們所分佈的那些選區可能更能夠符合他們的需求，比起立法委員的代表性或許更能夠接近地方的民主。所以我想這個選區的劃分他有一個好處，就是比較能夠符合這個地方的民主，就是回應到他的這個代表性是有的…但是這個代表性當中也存在就是說，在選區的劃分上會有一個缺點，就是他會有政治上的利益，也就等於我們在做行政區劃的時候，可能要去考量政治的相關問題，如果這些成本太高的時候，他可能會去考量到底要市議員的，還是用立法委員的選區來劃分，所以他有他的優點和缺點。優點就是比較有代表性，他會符合代表性的價值，就是代議民主；那另外一個缺點來講就是說他存在政治上利益的成本的問題。那第二個，如果用民意趨向來看的話，這個部分可能要在做行政區劃的時候，可能必須要做一些民意調查啦…或者是說要做一些所謂的我們講的這個公民的…讓公民能夠很充分表達他們想要的區劃的情形。那這個民意的趨向，我覺得他的可能性比較低；就是說以這個做為臺中市行政區的整併，原本就應該要根據民眾的想法，但是這可能會變成是比較不具體的東西，因為民意本來就不見得是完全是正確的，那相對的來講民意的趨向雖然能回應到人民的需求，不過有時候人民的需求也不見的完全是真實的，他可能是會被操弄的。所以如果根據民意趨向來做這樣一個調整依據的時候，他當然優點來講比較能夠有回應性，但缺點來講的話我覺得他比較困難的地方就是民意，因為他的流動性比較高，而且我們要怎麼能夠去知道臺中市的市民…全體市民他們的想法？這一部分可能會比較有困難一點。那再來如果從第三個服務品質的角度來看，那這個部分就是要考量到區…我們這個區的定位到底在哪裡？區的定位如果他是一個政治組織，那就可能要用自治的方式；那如果定義他是一個所謂的派出機關的話，而且主要是提供比較好的在地化服務給當地的居民、當地的市民，如果是這樣來看，當然服務品質這個標準來講就比較能達到所謂的效率性這樣的一個價值，也就是說我們今天做行政區劃可能要從效率這個價值的角度來考量，到底我們要怎麼整併各區之間的關係？所以這個服務的品質上面可能就要考量到在地化的問題，跟他的效率性的問題。但是這種服務的品質有時候他比較偏向是在行政便利性這一塊，相對來講，跟政治的選區的劃分、跟民眾的想法這個之間可能也會存在一些衝突；所以他也不見的全然真的可以依據的一個方式來作為整併的基礎。那當然如果說要用這樣服務品質的這個角度來看的話，那可能就是我們要先把我們的區公所…到底這個區公所他的規模要大跟小那，他可能必須要對他的功能要先做一個調整…功能性做調整，如果他的功能要大到他對於地方的居民，或者市民生活需求都要由區公所來直接提供這樣的一個服務傳送這樣的方式的話，那可能區公所的功能可能要強化；如果他功能強化後，他勢必就是把原本幾個區做個整併，這樣

能讓這個區公所的功能增強，來達到能夠真正的在地化的服務，那這個是我們講主要能從這個服務品質。所以我覺得如果說服務品質你要來當作一個行政區劃的一個標準或原則的時候，那可能你就必須要考量到區公所的定位和他的功能角色的問題；但是顯然我們現在的區公所功能角色定位其實他算是弱勢的區公所，不是個強而有力的區公所；那如果是弱的區公所，這時候未來整併後幾個區之間要怎樣整併能夠讓這個區公所能夠發揮更在地化的服務的話，那這時候當然就是你的功能要做一個強化。所以如果用這三個標準或原則來看，我覺得可能…因為區的整併本身就是有涉及到資源或者是政治利益的重分配，所以在考量到這三個來講，哪一個比較優先比較容易會被考量，我覺得應該是選區劃分，但是現在就是要考量是要市議員的選區還是要用這個立法委員的選區來看，那這個可能要進一步去分析說市議員的選區是比較能夠達到所謂區的規模，跟立法委員選區的劃分的區的規模。一個區的規模可能要考量到人口，考量到土地面積；那人口土地面積他可能就不一樣，所以現在一般可能認為說，區公所未來要有20~30萬的人口，那如果是這樣的話，到底是用市議員的選區來設計還是以立法委員的選區來設計，到底哪一個比較符合？這個可以再去進一步的探討。那我覺得這三個比較之下，我覺得還是以選區劃分一般可能比較會被採納。

問：但是，如果從選區劃分，他主要是用人口來劃分的；如果又考量到行政服務的便利性的話，因為有些選區分配完是狹長型的，從這方面來看的話又好像不太符合…

答：這兩個是屬於…一個效率性的，一個是代表性政治的，這兩者之間可能就會有衝突；這兩個有衝突時就要進一步看用次級資料來證明，來論證說這兩者之間的問題。

問：依據臺中市之產業結構/產業發展趨勢來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：這個題目，我覺得說產業結構跟產業發展好像看起來是比較少…就是說，因為你一個市裡面…一個直轄市裡面要去對它的區的產業來看好像比較少，因為整個臺中市其實他可能就是一個產業，譬如說他可能發展中科，或者高科技產業，或者是精密的工業這種產業，那相對一部分可能是屬於農業、農產業的；那事實上他大概以台中市的整個全部的產業結構來看大概就是這幾類，就是農業、工業跟高科技的這幾類。那…所以這幾類當中，他的分散要完全根據這個來做區整併，那整併完大概那個區會很大。譬如說，可能從…假設說我們大肚山整個科技走廊，這樣他可能要劃設一個區，那那個區就很大了！因為那邊都是屬於高科技的…從中科到烏日這一塊，所以從產業結構上面來看應該是作為所謂的縣市合併的行政區劃，就層次比較高的縣市合併的行政區劃時，可能他的考量因子這個是比較有可能，不然以台中市來看，他原本臺中市市區那八個區它有甚麼產業結構？他產業結構其實很難區分，中區你怎麼看他產業結構產業發展？沒有辦法阿…南區也是一樣，他是有限的，所以我們如果要用產業結構，應該是說…譬如說，未來臺中市跟彰化南投要不要整併？有沒有可能整併成更大的中部的直轄市的話，那如

果是這樣可能有人就會說，那產業結構可能可以做為一個區域整併的依據，但是如果在講行政區…就是直轄市內的區，我覺得可能沒有大到那樣能用產業結構發展的角度來看。

問：就是說有一些可能是比較分散的，可能有一些可能集中到會變得很大？

答：他可能有一些集中在某一個區，那有一些分散的…所以你很難根據那個去做…譬如說一級產業、二級產業、三級產業，甚至四級產業，那服務業也可能…原本台中各區，我們講叫都會區、核心區這些，可能都是比較服務業的，那其他的部分其實不容易。我覺得這個產業結構可能有點困難…我建議先去做次級資料的分析，到底台中市目前的這個產業結構，一級產業、二級產業、三級產業他的分佈狀況，那再根據這個分佈狀況再去做看他有沒有辦法說…譬如說三級產業都集中在台中市，一級產業可能都集中在…譬如說大安、外埔、或者是我們說…剛好分出說有屯區的、有山區的、有海區的，還有核心區的四個區，那台中市是不是能夠根據產業結構發展來看分成四個區？所以如果能做產業結構進一步的分析，那或許真的能夠找出一個方案，那台中市就把他內部分四個區也行，就是山海屯…

問：就是看他們各個區的產業雷同性嗎？

答：一定是要這樣！那不然的話，其實這個產業結構的部份只能從這個角度去看，他或許可以找到台中市未來區域行政區域整併的方案，但是這裡面當中…這個產業結構可能也會有一些問題，產業他可能會集中在某些區，那有些區是沒有的，那如果這樣來分對長遠的整個台中市的發展會不會對區域的均衡發展是好是壞，就是所謂行政區內也要…各區也要均衡發展嘛！不然公共建設每一個都一定要一致，這時候會不會造成說有一些產業好的那些區公共建設特別好，那產業不好的那些區可能他是一級產業…傳統農業的，那他的公共建設就可能不好。

問：因為各個產業所需要的公共建設都不一樣？

答：對阿！所以他會帶來這個問題。所以我覺得產業結構這個要作為整個行政區劃的標準比較少，但是要做大的行政區整併就有可能。那如果你要做台中市，就要先知道台中市的各個區的產業結構是什麼。

問：依據臺中市之人口結構/交通運輸/公共建設來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：人口結構、交通運輸跟公共建設…這個當然就是會變成我們…我剛剛講到的，如果台中縣市他們在整個台中市政府在規劃的時候…他們現在考量到就是說，山區的、屯區的，跟所謂的靠海的…海港區的，還有一個就是所謂核心區，就是把台中市分成四個區，那四個區就等於他的四個行政中心的那種型態。那現在就是說，如果人口結構來看這四個區阿…他的人口結構都不一樣，交通運輸來講也都不一樣，所以相對來講可能交通運輸是屯區跟中心區可能比較好，那公共建設來講可能也是相對比較好，那人口也比較密集。所以像屯區大里、太平都是屬於屯區的；然後如果像是核心區的那八個區，這些加起來可能他們人口結構、交通運輸跟公共建設來看都應該會比較好，那相對可能有山區的東勢、和平，或者是新

社，還有海邊的外埔、大安那些的，可能相對就差很大，所以這三個如果要做他的一個區劃的…人口結構原本就是一般在行政區劃裡面的一個指標，所以同樣道理，如果說今天要把一個區…大概我們內政部也差不多有應該有一個共識，大概20萬到30萬是一個區阿，但這是人口數，那人口結構他不是只有講人口數，他可能還有考量到一些人口的特質，那這一部份當中…其實大部份我們現在講的大概都會是以人口數…就人口規模來做為它整個這個…所以你這個人口結構厚是用結構比較好還是規模比較好，我覺得這要考量一下；規模就是指他的數量多少，結構可能不是用數量的，就是看他涵蓋的人口的素質，甚至他人口的特殊的一些…如果用人口數來講我覺得這個部份來做為劃分，應該是未來在行政區整併的一個很重要的原則。那另外的就是可能還會涉及到那個土地面積，因為我們不可能讓整併的過程當中，讓原本的這個土地面積…一定也是要比較平均，這部份就有一個很困難的…譬如說和平，和平就他土地面積太大，那這個部份和平可能又會涉及到未來的原住民特區的問題，原住民自治區如果和平未來能劃為原住民自治區，那台中市的區劃可能又會不一樣。那你所謂的交通運輸是指甚麼？

問：例如像海港、空港，或者是其他陸運的部分。

答：這個可能也不是很容易看得出來，因為一個區…你要涉及到交通運輸…這個可能會比較難，不是很容易來看，譬如說海港、空港，如果完全根據那個來劃分那個問題會比較大。他可以跟產業聯結在一起，公共建設也是一樣，這可能有跟產業結構連結在一起，交通運輸、公共建設阿…那人口結構、土地面積，這個是一塊，這個部分事實上就是我們現在行政區整併都是根據人口、土地面積，然後另外一個就會考量到政治上的選區劃分，因為那一部分涉及政治利益阿…選區的劃分是誰在決定？選區劃分當然是政治阿！絕對不是讓老百姓自己來劃，所以一定是政治阿！就是這些議員、立法委員阿！這個…因為區的整併他涉及的是議員，可能不一定是立法委員；如果是議員來看的話，他這個區的整併…這個選區劃分這個部分，議員選區的劃分跟這個人口的結構和土地面積，這三個是可能會是比較決定性的關鍵因素。

問：依據臺中市之歷史延革/族群分佈/觀光資源來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：我覺得這個也是一樣…就台中市來講，可能過去台中縣…譬如說以歷史沿革來看，這個歷史沿革…原本的台中市…如果你講的是區？它歷史沿革有談到這個嗎？好像沒有…

問：如果是從區跟區之間的歷史發展來看呢？

答：那你說的應該是他的那個歷史、文化、還有他的那個…. 這個比較接近這個當然要考量族群…譬如說像…有可能會考量到說…像石崗、東勢、新社這幾個可能都是客家族群居多，所以可以成為一個區。那這個當然也是一個可以考量的因素啦…但是族群的分佈來講有些區不適合，因為有些區不是那麼明顯，你看像大里、太平、霧峰還有烏日，他的族群不像東勢、新社、石崗這些明顯，就是說他的客家族群比較明顯。

問：要不就是像剛剛提到和平的部份，以原住民為主？

答：對阿…但如果要用這個原則當作一個標準來考量到…當然行政區劃的一個原則或標準都可以把這些考量進來，譬如說在規劃的時候呢…剛講山區那一塊的像東勢、石崗…或是我們講這個新社啦…他們可能都是族群比較接近的，所以他可以根據族群這個角度來看，但還要考量到他的人口數，他還要考量到土地面積，當然也可能會考量到選區的劃分。所以換言之，如果台中市的那個區的整併的時候，是不是有可能看到說…台中市的太平，他可能如果按照人口數來看他要跟哪一個整併？可能跟北屯，那整併的話…那整併他的可能考量…可能是他的人口，就是說有些區可能比較重視哪一個原則，或是哪一個標準，譬如說族群…但是他也要考量到人口數，也要考量到土地面積。

問：就是某一些區域的幾個區的合併會跟其他區的考量不一樣？

答：對！那如果按照觀光資源來看，其實台中市的觀光資源不是那麼明顯，唯一的觀光…例如說新社的花海那一部份…那當北屯區和新社要整併的時候，他可能又考量到人口數不夠阿可能要考量東勢是不是要加進來？那石崗要不要加進來？剛好變成一個區，同樣當然要再考量到議員選區，因為今天我們重劃之後的區一定要有議員的代表性，不可能說一個區沒有市議員，這個不可能阿…

問：所以其實每一個區域要去整併的時候，都絕對脫離不了選區的考量？

答：所以在做這個的時候，最上位的部份應該要有一個價值的選擇，就是代表性、效率性，或者是回應性，就是價值的選擇，然後接下來再來看這些篩選指標是適用哪一些。所以觀光資源來看其實我覺得就是適合在那一塊，譬如說在北屯跟新社阿…大概就是這一塊而已，幾乎也沒有什麼樣的觀光資源。所以觀光資源在台中市是最沒有…不明顯的，或者像海線那幾個區而已阿…像台中市裡面，中區西區那都沒有，看不到什麼觀光資源阿…

問：依據臺中市之自然生態/地理特性/水利分佈來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：地理的這個相接性是…我覺得這個跟歷史一樣，歷史、文化、地理、環境的相接性，這本來都是一個區整併的重要的原則或依據，就因為他們長期在一起所以會形成…但是這裡的地理跟文化交接之下，還有它歷史、文化、地理這些互相融合在一起，其實它會形成一個共同生活圈，所以應該有一個指標叫共同生活圈，但這個共同生活圈隱含著是他們的共同歷史、文化、地理…地理環境比較接近的這個構成的就是共同生活圈，所以在整個區域的整併當中有一個標準可能要考量到共同生活圈的問題。那地理環境我覺得這個是一個重要的特質…很重要的一個區劃的標準；換言之，就是在台中市內的各區之間譬如說中區、東區、南區、西區為什麼要整併？有時候這個整併的過程當中還要考量一個問題，因為這幾個區的整併它是屬於都會的區，都會型的區跟鄉村型的區不一樣，可能它整併方式、整併標準不一樣，所以有人會說那為什麼不把南區跟大里跟霧峰合併？為什麼把東區、中區、南區、西區合併在一起？那這個有時候會考量到，因為都會區的發展跟鄉村型的區的發展是不一樣的，所以他有時候會考量到這兩個因子。那我覺

得地理環境、地理特質這個是一個很重要的因素，而且他可能也要搭配到…譬如說族群的問題可能也會搭配，或者是搭配到歷史。那自然生態這個部份可能是後來才慢慢發展出生態…歸納出哪些是屬於那個所謂生態園區或生態的…這個可能我覺得比較…你說哪幾個區合併他們可能都是自然生態…那個可能比較困難。那水利分佈的話，那這個就更難…以台中市來講現在的轄區內有大甲溪、跟這個筏子溪嘛…然後其他什麼溪的，所以並沒有辦法說很明顯用它水利的分佈情形來看…

問：也不能從它的一些支流來看？

答：這可能比較少…因為如果用水利分佈通常會考量到比較大的比較高層級的行政區，那可能會用水利的分佈來看但是我們在一個行政的轄區的區域來看可能他的水利分佈就不是那麼明顯，這個劃分的依據根據這個會比較困難，因為它不是那麼明顯說哪幾個區共用哪一個水利設施，好像沒有…或者哪幾個區剛好都是屬於哪一個溪流兩岸，這個很難…不是很清楚阿。

問：從一般的行政區劃來看，臺中市有哪些因素是未來進行行政區劃時較為重要的考量因素？

答：我剛說的…就是從前面這樣來看，大概可以歸納出來。在行政區劃的一個…未來行政區劃可能要考量到一個當然就是人口規模，這是最傳統的…土地面積阿就是一般傳統的都是會考量到這兩個；第三個就是說可能要考量到區的…你所要組成那個區服務的功能到底要到…他的可及行要到哪裡？再來就是區之間的一個整併不能夠變成有很嚴重出現發展的落差，所以區域的均衡這可能也是一個原則；再來就是要考量到代議的問題，就是區域整併完之後，不能說這個區沒有市議員，所以要考量到代議民主；那再來就是共同生活圈的問題，就是說整個地理環境、歷史、文化接近的，或者是說族群分佈上比較接近的，這個都可以把它納入在一個共同生活圈這樣的原則下來考量；那除了這個之外，就是說我們可能在進行行政區劃的時候，可能還要考量到所謂的都會型的區跟鄉村型的差異性，他們在整併的時候可能是不大一樣的，還有山地型的是不是就直接讓它轉為一個區，譬如說和平區它可能是直接就當一個區就好，但是這個和平區…有時候考量到這些原則…其實這些因素我覺得兩兩之間可能都會有相互衝突，但是到最後的取捨絕對應該是以選區的劃分作為取捨，最後一定還是會有選區的劃分…所以說你要考量因素我們一般學理上來講告訴我們可能要考量人口規模、土地面積、區的服務功能，甚至均衡整個區的發展啦…還有代議的民主、共同生活圈這些，但是可能到最後的結果還是以選區的劃分為最高主導原則…因為畢竟在提這個所謂行政區劃要訂定自治條例，那自治條例當然就是議員他們在訂的…所以一般這些因素大概是比較常見的，可能對台中市來講…可能必須要考量到大概五到六個原則，或是那些因素…

問：相較於其他新興直轄市而言（新北市、高雄市、臺南市），臺中市在行政區劃上有無較特殊或個別的因素需要加以考量？

答：如果照理講應該是要有他不一樣的地方…要考量的因素，但是以目前現在來

看台中市、台南市、高雄市、新北市它們都有山地鄉，都有山地區嘛…所以這一塊來講幾乎都是一樣的，同樣的它們也都是…都有海…靠近海，也有所謂的比較核心區的，所以有時候在整個區劃上面來看，它跟其他的直轄市差異性看起來好像…那種特殊性沒辦法顯現出來；以台中市來看的話，原本應該是要有，但是我覺得在整體來看，它跟新北市、高雄市、台南市的行政區劃來講，不會有差別到很大…

問：就是如果從行政區劃這方面來看，以原則上來說大家都是差不多的？

答：所以相對來講，有一些除非說他有他特殊的目的，它可能要考量…譬如說要發展一個區…要弄一個新的區，那這個新的區可能是要考量到說，我需要弄一個比較適合居住的…宜居的那個區的話，假設說我這邊這個區都是要考量到自然生態環境，這時候當然就把比較適合居住的那些區把它集中在一起，把他整併在一起，但是在整併的時候終究要去考量到政治上…要考量到的是人口，因為我們的人口分佈那部份…很多公共建設也會考量到人口的分佈然後來做規劃。可能差不多比較…除非有特殊的不然應該很少…就是說原則都差不多。

問：特殊性是說要看台中市的規劃，例如機場週邊、台中港週邊，或是工業區這個科技走廊嗎？

答：對阿！那如果是這樣來看又變成是產業…就是說如果今天產業的話，不考量到各行政區的喔…就是以水楠經貿園區這個作為一個特區來考量，只要跟水楠經貿園區附近有關的那些區就把它整併在一起，那台中港四個區整併在一起，那甚至考量到工業區那些…那這個…那個可能是跟產業上有關，所以它產業結構可以這樣來看。但是這樣來做呢…是不是它可能會變成…台中市的區可能會跟其他直轄市的區人口規模會差異很大…

問：可能有部分人口太多，而有些部份太少？

答：那有一些如果沒有特別的產業的發展的那些區怎麼辦…

問：但是如果以人口數來看，主要會用人口來看的原因只是因為說有選區議員上或行政的問題？

答：人口數通常都是跟議員的選舉有關。

問：主要是以選區來考量？

答：大部分是以選區來考量…所以這個台中市…剛剛講從產業來看是可以這樣去做…但是我覺得很難按照單一原則，它可能產業結構是一個，或它還會搭配其他原則去看，如人口分佈、或是說它的地理相接性、地理之間…空間比較接近，它不會單一的。

問：就您對於臺中市的了解，未來在進行區域劃分時可能會遭遇到何種問題與阻礙？如何解決？

答：這個行政區劃的…這個面臨的問題的話，大概就是…我覺得還是比較…在台灣這個行政區劃很難推，甚至行政區劃法很不容易去立法，那現在這個區的整併…它是台中市的自治事項，所以勢必呢…如果今天台中市要進行行政區內區的整併、區的重劃，那他必須要先克服的是，在這個法制上它可能要去訂定自治條

例，那這個自治條例的訂定會涉及到跟地方的議會之間一個協商的問題，所以到最後結果會變成說，地方跟議員他會考量到經營選區的方便性，他會每一個議員會想說哪幾個區可以整併在一起？我的選區就在這邊，那我不用再去跨選區經營、服務選民；如果是這樣的話，所謂政治上的因素…議員他會考量到他政治的選舉的一個…服務選民的問題，所以這個會常常…我應該根據產業結構族群分佈啦，甚至根據觀光資源、服務的品質，這些看起來是比較理性的角度來看的時候，他反而…這個政治的因素可能會…會變成是一個主要就是影響行政區劃，整個直轄市區的整併能不能成功的比較關鍵性的因素，政治上的因素要先去克服掉，不然其實這部份是會造成很多這些…各黨各派之間都會有不同看法。那第二個當然就是說，這個區的整併會影響到的是市民生活的改變，所以呢…照理講，如果未來台中市要推行政區的整併的時候，它應該要先做一些政策的倡導、政策的行銷，讓市民能夠清楚的知道說，我這個區要跟哪些區整併在一起？為什麼要做這樣的整併？這個整併有什麼好處？會帶來什麼影響？好跟不好的地方可能都應該要讓民眾來決定，那最後的結果是什麼？到底是要用法律的方式說…好你這幾個區要整併，或者是說我讓你們地方的居民去投票…公民投票去決定，你各區的市民來投票決定說你們要整併在一起，所以如果從這個政治的角度來講，他當然可能會覺得說我幫你們做決定，我訂自治條例再來做，那這時候在訂條例的時候，這些議員就會考量到選區的利益問題，所以他當然會選擇最有利於他的去選整併的方式；那相對來講，如果從比較民主的角度來看，就是說市民要知道他區為什麼整併？整併的好處在哪裡？最後應該由他來決定，就是公民投票。那這兩個方式其實在其他國家經驗來說都是有的，但是在我們台灣來講比較容易從政治的角度去處理，就是我訂一個自治條例，大概是這些議員跟地方官員大家講好就是這樣，事後再來做合法化的一個過程，而他不是事先讓民眾自己來說要怎麼整併。未來區劃的整併的時候，要克服當然還是在…一方面是政治上的問題，因為各黨派會有不一樣的意見，那勢必每一個黨派會爭取他們的政治的利益、政治的資源，所以在立法的過程…在地方立法的過程可能遭遇到一些挑戰，我覺得這問題是比較…當然說要怎麼解決他？基本上還是要讓能夠透過民意，要讓市民能夠很清楚的知道我們為什麼要做這個區的整併，那我的區要跟哪些區整併在一起，這個有什麼樣的一個優點？這些都是在推這樣一個行政區劃的時候都要考量的，這些方法可能都要注意。我想大概差不多就是這樣啦！

問：好！那我今天的問題就到這邊，謝謝老師！

訪談代號：C2
受訪者職務：國立彰化師範大學副教授
訪談日期：2012/4/6
地點：國立彰化師範大學白沙大樓研究室

問：從您研究的經驗來看，臺中市在合併改制升格後，維持原有 29 個行政區的區劃方式有哪些優缺點？

答：我想是這樣子…就優點來講，當然就是行政成本比較低，因為就直接把這個既有的鄉鎮市，還有原有的區適用區的體制，就不用再去做任何的一個變動，這個是行政成本相對比較低，我個人認為是一個…他的一個優點。但是缺點來講，可能就是會面臨到…市長他面對 29 個區長，這種對應的幅度來說太大，就是說他的管理幅度來說會不會太大？而且地方制度法也有列為說，應該要進行調整…在改制之後要進行調整，所以就法律角度來講，他也必要再進行整個行政區的調整。那如果以現在 29 個區這樣的一個區劃方式來講，其實還是會面臨到另外一個可能比較大的問題，就是說他的區可能過小的問題，有些區非常小…像原來臺中市的中區範圍就很小，那有些區又太大…像和平鄉這樣一個區來講，太大會造成一個區…同樣一個直轄市的區的規模來講差距非常多，在行管理上、資源分配上也是一個問題，這是我個人的一些看法。

問：依據臺中市之選區劃分/民意趨向/行政服務品質來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：我想這個可能是相結合的，就是說…因為選區劃分、民意趨向跟行政服務，它都會依照行政區域去劃定…去分配那樣一個工作，所以在這裡面基本上最重要的可能是選區劃分，那選區劃分…因為我們現在既有的市議員選區其實是可以做為一個參考，當然還有立法委員的選區，但基本上市議員的選區它比較能夠符合那個…原有臺中市還有原有臺中縣的界線，那立法委員選區它基於人口考量會某一些區…它會某些里是會被歸併到另外一個選區，所以這個比較沒有辦法保持它那個既有區的完整性。所以如果說就這幾個面向來看的話，依照這原有的這個區去進行整併是…可能是一個可以進行的方式。那當然民意趨向來講，這個民意對於行政區的區體制的劃分來講，其實對他們來說不是有很大的影響，這個…他只要能夠…對他們來說只要有便利的洽公場所，那這個到底是哪一區的區民，對市民來說沒有太大的一個影響；當然民意趨向對於區到底要怎樣調整，其實我個人覺得可能大多數的民眾可能不見得會去關心，主要是怎樣把市政建設做好可能是一個重點。那行政服務品質來說的話，我們從行政服務品質來看，怎麼樣就行政資源的配置它能夠達到一個實質的均等性，不要有過分的差距。那就困難跟優缺點來講的話，就是說…其實選區劃分我覺得相對比較困難，因為他涉及到政治性的議題，涉及到可能議員樁腳的議題，是有它的困難性；當然優缺點這個方面來講選區劃分…如果按照選區去劃分其實是比較能夠得到議會的支持，但當然這不代表是一個對行政資源配置最有利的一種方式。那民意的話困難就在於大多數的

民眾並不是很關心，而且如果要定期做民意調查…這點上對行政的公務員也是一個負擔。那行政服務品質，這基本上要顧及到所謂的行政資源配置的合理性…

問：行政資源配置的合理性是說哪些方面？

答：就是說我們如果把區塊…不要劃得太懸殊、太多，或者是人口差距太大，概每一個區域的資源也好，人口也好…都要有它的均等實力，那這樣在配置公務員的員額的時候才不會落差太大，要不然每個區如果懸殊太大，讓有的區大有的區小，那相對的它的員額也會有落差，這對公務同仁來講他們的工作量也會有影響。

問：那如果分配後的區，在整個合併之後的面積或者是它的南北、東西軸距會有影響嗎？就距離的問題…

答：我覺得面積大小也許不盡然是最主要影響因素，可能主要影響因素…可能在它的經濟產能，或者是人口數量，因為所謂的行政區劃主要還是針對行政的作業，那行政的作業來自於對人民的服務阿！

問：依據臺中市之產業結構/產業發展趨勢來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：如果是產業結構的話，基本上是說…我們現在可能有幾個軸塊，就是說原本臺中市是有商業性的聚居地，那它的外圍有這些大肚山整個的科技走廊，還有海港的臺中市鎮，包括可能說…大甲的文化發展…文化產業的潛力，那東勢的話也是有自然休閒的機能，屯區的話太平、大里那邊同樣有很多工業區；如果是這樣，基本上可以按照它不同的產業性質劃分區塊。不過這也有它的困難，基本上因為它產業的性質會有差距，因為在工業區的範圍內…再結合人口的話，區塊要再劃更小一點，如果人口稀少產業散，相對它的區塊會變大可能會不太均衡。當然如果說產業來劃，它的優點當然就是可以形成他區域的特色跟產業的聚集性，也許能夠對他的那個整個生產成本會有降低的效果；那困難的地方就是說產業結構基本上不是一個…我剛講的，我個人看法…就是可能有些區塊它的那個產業屬性不一樣，到底有沒有那種可能強調文化創意產業，那是不是能夠發展起來形成它區域的特色做為標準，大甲媽祖的活動是不是能撐起說…產業會有所不足啦！

問：依據臺中市之人口結構/交通運輸/公共建設來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：人口結構的話大體上還是它有衛星市的城鎮分配，一個衛星市鎮的城鎮模式以…舊火車站延伸到新的副都心，再到七、八期這也是一個最主要的人口聚居，還有很多外圍的城鎮…那基本上交通運輸和公共建設來講，看整個星系的一個恆星…很多衛星的一個星系城鎮體系來看，那比較大的交通運輸像鐵路、海運，還有空運…就是清泉崗，其實交通運輸和公共建設如果排除那些運輸港口，主要就是道路，那臺中市他主要道路以火車站為中心點，基本上是一個扇形、弓行那種的道路網，所以從這樣的一個結構來看的話，人口結構當然是你要訂出一個人口標準，然後按照那人口標準去進行區劃。如果說…當然可以分成城鄉有別啦，人口都市低的那人口的標準，跟在周邊城鎮會有不同，那如果從交通運輸跟公共建

設來看的話，某些重要的港部或者是站區可以考量以那個為中心去劃一個行政區啦，譬如說臺中港也許可能考量它整個的腹地發展，可以形成它一個區域；但是我覺得從這幾個點來看，尤其是交通運輸、公共建設來說的話，它在主要的困難就是它那種適用面沒有那麼大，它可能針對幾個比較特殊的可能說高鐵站，將來在發展時成為高鐵區，或者是臺中港區，或者像機場範圍比較大一點…水湳機場已經沒有那個空港的功能，所以基本上空港會有噪音，那個區可能要劃很大…可能會做一個區劃的標準，可是那適用面可能不是全面，可能有困難…

問：可能就只是作為那個區單一的考量？

答：對…因為交通運輸是要以那個重大的、特色的交通運輸為主，並不是每一個地方都有這樣一個交通運輸的設備。

問：所以就臺中市來說，就是機場、海港，還有高鐵的部份？

答：或者是台鐵的臺中火車站那部分啦…

問：依據臺中市之歷史沿革/族群分佈/觀光資源來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：如果從歷史沿革族群分佈…歷史沿革因為我們傳統的臺中縣市就有山、海、屯，就有四個區塊…海線的部分、屯區的部分、山線的部分，其實從這幾個軸線去思考。那其實族群分佈比較特殊的應該…其實現在的族群分佈非常的混雜沒有說哪一個大區域說都是客家人，或者是原住民…即便是原住民也搬遷到平地來，各族群也都是混居在一起，所以族群分佈它其實比較只有是象徵性的，譬如說和平是原住民鄉，那現在如果要標示臺中市重視原住民的文化發展，讓他變一個單一區，那當然它地理狀況也比較特殊，像觀光資源…其實是可以變成一個單一區；除了說族群以外也能結合它特殊的觀光資源可能是一個。那其他的以族群和觀光資源來看的話，尤其是族群…要全面性的去劃分比較困難，大概可以以族群標準適用的大概就是和平區，還有東勢、石岡客家聚落比較多的區域。

問：就是以族群分佈來說，它的界線比較模糊？

答：只能夠說大多數的族群聚集的…然後以從過去歷史來講已經有發展特色，譬如說客家人，那他以現在來講，不見得全部都是客家人，但是已經有文化的傳承，可能是可以的啦…

問：依據臺中市之自然生態/地理特性/水利分佈來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：其實自然生態跟地理特性…其實跟那個歷史我想會有結合啦！因為我們的生態…山、海、屯的軸線，它某種程度就已經反映出地理特性出來，還是說以海線開展出來的一個生活圈，那大里、太平又是一個；所以基本上他一個城市的發展是會有地理特性。那自然生態方面，在臺中市方面中是….在自然生態結合上面族群，和平鄉是自然生態…那它可能有某些…是不是有某些地域是有國家公園的範圍，像大坑風景區，那就是說他可能自然生態那樣大坑、東勢那邊，或是沿海的海線，像大肚山望高寮台地它也有…算是一個…大肚、烏日、龍井也算是一個可能還沒開發那麼樣的…一個完整的…一個比較屬於自然生態，也許那個就可以

考量他是一個…那水利分佈的話…是指河的流向嗎？

問：譬如說河流的流向，或是傳統農業的灌溉溝渠

答：水利的分佈來說…灌溉溝渠…這我比較沒有去思考這部份耶…

問：如果以水利分佈當作區劃的一個標準有可能嗎？

答：如果以灌溉區…可能在周邊有可能會變成…它有一個困難，就是它的適用性還是不夠全面，可能會有幾個比較特殊的部份，包括說水庫算不算？水庫整個集水區周邊阿…可能考量劃一個區。但是我覺得在臺中市從水利的分佈…就我個人來講可能不是一個行政區劃考量一個很優先的標準啦…

問：所以它有可能直接併到地理特性去看？

答：對…有可能，或是產業…因為水利必然是跟農業結合阿…

問：從上述的行政區劃原則來看，臺中市有哪些因素是未來進行行政區劃時較為重要的考量因素？

答：我覺得就是…人口是一個，人口在一般考量區劃是很重要的標準，再來在整個實質的區劃面上，你說那些民意…大概對區劃影響相對比較低的，可能就是人口…當然人口它會連帶影響到的就是像建設、產業、族群，因為這個都是依照人口的聚落而來，但是最關鍵還是在於政治的因素，其實會最對於行政區劃最有投注關心應該是民意代表，民意代表可能是最關心…. 因為涉及到他選區的經營、變動，可能在這部分應該…像這個選區的劃分可能是一個很重要關鍵的因素。

問：那上面綜合考量之後，有沒有哪些是可能會造成衝突的？就是這幾點之間在思考時可能會發生一些問題嗎？

答：比如說像經濟跟文化這個有可能衝突…

問：那如果是像選區的劃分，因為它主要是看人口，會不會跟行政服務比較起來會有一些問題？可能在行政服務便利性來看的話，如果用人口來看區劃，可是有些區以人口劃完會比較大，可能有些人口集中的區就會比較小，通常我們劃完之後公務人員是固定的，這樣會不會造成說有些區大而有些區少，造成人民洽公上的不便？

答：難免的，因為人口必然地廣就人稀，人多地小…就會造成這樣，所以我們區體制也有它等級的劃分，像臺北市大區有副區長的設置，有些區就沒有…就是行政組織要相應的調整。

問：就是從行政組織的調整去因應。

問：相較於其他新興直轄市而言（新北市、高雄市、臺南市），臺中市在行政區劃上有無較特殊或個別的因素需要加以考量？

答：其實高雄市跟臺中基本上還蠻類似的，高雄也有很偏遠的山地鄉，基本上它的那個人口聚居地…臺中有山海屯，高雄有鳳山岡山，基本上蠻像的…所以它在特殊性跟個別因素上來講的話…個別因素…有別於這三個對它來說很特殊…

問：因為一般行政區劃原則就這些，但要區劃時也要因應各個地方不一樣的情況，或者把這四個新直轄市放在一起比較，有沒有什麼比較不一樣的地方？

答：其實高雄市臺中市跟臺南市都是縣市合併，那它本來就會很類似啦…那新北

市是原地改制基本上其實它的那個行政成本相對比較低啦…所以這幾個…沒有特別去思考有沒有不一樣…行政區劃上要加以考量，本來是很特別…可是跟高雄又蠻類似的，又沒特別突顯出它的特別性，所以這部分我比較不認為有特別要需要加以考量的。

問：就您對於臺中市的了解，未來在進行區域劃分時可能會遭遇到何種問題與阻礙？如何解決？

答：這就是剛剛講…就是可能政治因素是一個，再來就是…我想其他直轄市可能也會面臨到一樣的問題，就是說這個縣市融和的問題，將來要思考到說我們要去打破原來的縣市疆界，把本來歸屬臺中縣的和歸屬臺中市的變成一塊來進一步帶動縣市的融合，比如說南屯跟烏日的…就是縣市的界分還是會影響到…還是會框住我們對行政區劃的思考…可能還是會原來臺中縣跟原來臺中市分開去考量

問：就是可能不會把原來臺中縣跟原來臺中市一起去作整併？

答：但是如果要做這樣一個合併，其實也是一個蠻大的阻礙，因為歸屬上…改制不久，大家對於縣市的界分還是會存在。

問：也是要從人民對於縣市原本的界線來看？

答：不過這種問題基本上是可以溝通啦…就改制後已經變成一個整體，而且有的生活區確實是比較接近，比如說南屯、烏日其實就蠻接近的，或是說南區跟大里其實都蠻接近的…

問：那我的問題就到這邊，謝謝老師！

訪談代號：C3
受訪者職務：銘傳大學教授
訪談日期：2012/4/18
地點：東海大學省政研究大樓

問：從您研究的經驗來看，臺中市在合併改制升格後，維持原有 29 個行政區的區劃方式有哪些優缺點？

答：維持原來的 29 個區劃，優缺點的問題主要是說現在是維持現狀，所以關於變更可能帶來的優缺點它就不會發生，這是它的優點；缺點是現狀上過去來講，資源不是完全一樣，就它的人口面積也有很大懸殊，就區域來講應該是要執行命令會更有行政效能，維持現狀可能對效率提高不是很好的現象。

問：依據臺中市之選區劃分/民意趨向/行政服務品質來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：臺中市行政區劃要劃分最重要的就是要考慮它們的地緣關係，要考慮它過去這麼多年來議員選區的劃分、立法委員選區劃分等等，因為這會影響到這些議員、立委所謂的政治經營版圖範圍的改變，所以阻力很大；你要它阻力很小的話就要尊重他的劃分，可能的不利影響使它降到最低。另外一點是說，我們臺中市、臺中縣過去面積差很多，一個 163 點多平方公里，一個 2052 平方公里左右這樣的一個範圍裡面，有的是都市有的是鄉村，所以說如果能做點調和、整併，不但符合當時行政院核定的意旨，同時也能夠確實發揮區域均衡的效果，這是值得考慮的優缺點。行政服務便利性來講，過去的鄉鎮市長有他一定的自治權，會有很多處理的速度會比較快，現在因為鄉鎮市變成區以後，區公所只是市政府的派出機關，很多權責單位都移回到市政府局處，那市政府局處又設在市區裡，和郊區、鄉間距離遙遠，這個都造成很容易看出他缺點；所以說如果站在行政效率的觀點，那麼是不是應該區要有它自治權，同時區的配置自治區配置不應該太少，還有一點可以發揮它現在已經設置的既有功能可以維持。另外一個問題就是現在鄉間災變頻繁，土石流經常發生，如果真的把行政區過度調整造成轄區範圍太廣的話，它會不會顧此失彼？不能很快的掌握災難的問題而使搶救時機錯失，這也是值得注意的問題。

問：所以在整併時區的面積大小也要注意？

答：對，也要考慮到搶救的可行性；根據行政區劃法第六條，它包含的因素有十四點，中間就有一點提到搶救的考量。

問：依據臺中市之產業結構/產業發展趨勢來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：如果從產業結構、產業發展趨勢來看，我覺得應該是把市區當作郊區商業活動的平台設計，也就是說都市地區可能它的區劃會比較小但是比較精緻，強化它市場經營的能力；反觀郊區、鄉間應該強調生產機能，能夠產生特色發揮它生產的優勢，賣到都市裡來改善郊區的生活。

問：是要從各區之間的產業雷同性去看嗎？

答：我是覺得應該是從區域發展、區域經濟觀點；像臺中市可以分為北、中、南、東還有一個原住民自治區，這幾個區塊來設計區域經濟特色，再根據發展的可行性、便民的需要性來區劃它的行政區域的規模，這樣的話才能看出區劃的效果，也可以把區劃可能造成的阻力降到最低，這應該是比較可行的。

問：依據臺中市之人口結構/交通運輸/公共建設來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：如果根據這些交通狀況人口分佈經濟發展等等因素來看，臺中市最好的劃分就是臺中市原來的舊市區把它分為三個區，因為現在 8 個區事實上只能選出 3 個立法委員，還有這 3 個區範圍都不是那麼大，因為加起來才 165 平方公里，所以舊市區不妨劃成 3 個區或最多 5 個區，這樣會比較好。那麼就原來臺中縣的 21 個區，除了和平鄉改成和平區，從原住民自治的觀點非獨立不可之外，我覺得 20 個鄉鎮市它應該根據它的人口規模或產業特色來分為…最多就是原來是分為立委 5 個，那我覺得 5 個可能太大了，但至少也不能超過 10 個，用這樣的考量大概我們行政區劃會比較合理化。交通運輸來看，現在是最重要來講就是中二高、中山高、國道 6 號，還有到谷關的橫貫公路；從這幾個觀點來看我們的行政區域應該比較傾向線狀，但是實際操作可能要比線狀稍微擴大一點，就是區的數目稍微減少一點，這樣才能真正看出它的效能。

問：依據臺中市之歷史延革/族群分佈/觀光資源來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：如果從這些來看，我覺得它的區劃可以說會更加的保守，不可能更加的激進，因為族群的問題，可能的文化發展的問題，這麼多年來…60 多年來沒有變化，都已經形成文化、形成特色；在這種基礎上，這樣變動可能性…又要再塑造另外一個文化特質、區域經濟，不但沒有看到效果而且是浪費。所以說如果從這觀點來講變動幅度反而不宜太大，變動幅度太大的話把政治文化的意義就排除掉了，把既有的人際關係網絡關係都改變，這樣變動對市民是一種衝擊，對立委、市議員更是一個很大的衝擊，所以它的可行性就相對降低。

問：所以要看各區之間幾十年來發展的歷史文化相關性？

答：對，應該從這裡來看，雖然是比較保守一點，但會比較穩當反彈會減少。

問：依據臺中市之自然生態/地理特性/水利分佈來看，臺中市應該如何進行行政區域劃分？以上述方式進行行政區劃有何困難及優缺點？

答：我想這個…我們臺中市這些變化都不是那麼明顯，所以說從這幾個層面去看，其實它所能形成的區劃特色反而不是很多；所以我倒覺得最好的方法…從行政區劃法這個相關的規定去處理就可以了。

問：從一般的行政區劃來看，臺中市有哪些因素是未來進行行政區劃時較為重要的考量因素？

答：臺中市未來的考量，最重要第一個就是要把市區變成郊區經貿的很重要平台，還有像這個臺中市中區已經沒落了，機能也都已經弱化了，這是未來在行政劃要

注意的問題；總要讓它興盛，怎麼給它都市重劃？可能是第一個考慮。第二個要考慮的是說，因為它有原住民的問題，原住民的獨立是必須要考慮，這樣才能夠滿足原住民自治的需求，保留它們的文化特色。第三點是說，是不是能夠分為北、中、南、東 4 個大區域，每個區域決定它的特色，然後再做為規劃、區劃的基礎，也許更能滿足民眾的需要

問：相較於其他新興直轄市而言（新北市、高雄市、臺南市），臺中市在行政區劃上有無較特殊或個別的因素需要加以考量？

答：坦白講臺中市是屬於叫東西向的，那麼東西向島化的區劃和南北向的當然不一樣；還有臺中市市區的這種山地很少，除了大坑有山地以外幾乎看不到山地，所以區劃的時候這些都是作為權重的基礎，山地越多面積越大，山地越少面積越小；這方式是區劃時很重要的思維基礎，否則弄得剛好相反，該精簡不精簡，不該精簡又精簡的，這樣對行政效能的提升是絕對沒有幫助的。

問：就您對於臺中市的了解，未來在進行區域劃分時可能會遭遇到何種問題與阻礙？如何解決？

答：我們要行政區劃，其實說困難就是說沒有規劃好，有規劃好困難就減少；基本上我們把握一個方向，就是和平鄉原住民自治區的話盡量維持現狀，那農村和都市的區劃也要訂不同區劃標準，比如說都市人口應該多少以上，面積應該是多少 20~30 平方公里這範圍，這是市區是這樣；反過來講郊區和非郊區農業區的部分人口要相對減少，面積反而要大，所以要有兩道雙軌的設計使我們的行政區域不至於太多，但是也不要太少，而是能夠達到為民服務的效果，希望行政區域調整以後，哪個局處功能有改變的時候應該透過法治作業的過程給它強化，而不是坐以待斃，這樣的話就失去改制直轄市調整行政區域重要的參考。今天行政區劃結果造成不便民、造成效率減低、效能減弱，這應該不是我們行政區劃所期待的方向

問：那面積來講是否要看東、西、南、北的軸距不能差距太大？

答：對，所以大概來講鄉村區有一個標準，都會區有一個標準，這樣彼此互相比較固然有不同，但至少機能上會產生不同的特色；相對來講，如果能有很多搭配的話，未來行政區域調整後願景會更好，更能夠看出它的企圖心、發展力。

問：但從議員選區來講，有些區的範圍拉得很長…

答：所以以現在的選區作為調整的思維，但並不是要完全這樣考量，再實際探勘，該調整就調整、該縮小教縮小、該整併就要整併，不要因為個人的小主張造成區劃功能相對減弱，這不是我們期待的。

問：就是應該要跳脫原本鄉鎮市界線的拘束？

答：就臺中市來講應該是這樣，應該就從整個國土規劃、都市發展計劃裡來規劃理想的、最適規模的行政區劃，然後再根據學者專家的訪談、社會各界政治領袖的訪視，慢慢形成共識提出來最適規模區劃設計。

問：那民意呢？

答：所以在做的時候要爭取民意阿，我們先把區劃先劃出來，然後標示有什麼樣

的機能，然後再讓公民來決定。

問：就是先大概規劃出來再讓民意決定，而不是讓民眾發表意見後再來做？

答：對，這程序一定要盡量注意到。

問：那我的問題就到這邊，謝謝老師！

附錄三　行政區劃法草案總說明

行政區劃係為便於施政而劃定之治理範圍，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。以往臺灣地區之行政區劃因未有法制規範，行政院院會決議後，即付諸實施，然而憲法第一百零八條第一項第二款規定，行政區劃事項，應由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。目前民主法治意識高漲，行政區劃除應尊重民意，並應考量經濟效益、均衡區域發展及維持穩定等原則，同時為建立公平合理之行政區劃程序，對於行政區劃之權責機關、應考量之相關因素、調整方式及調整程序等予以法制化，爰擬具「行政區劃法」草案，其要點如下：

一、行政區劃之主管機關、定義、行政區劃原因及考量因素。（草案第二條至第六條）

二、提出行政區劃之機關。（草案第七條）

三、提出行政區劃之機關，於提出行政區劃前，應研擬行政區劃計畫初稿，於相關行政區域內公告，並辦理公民民意調查及公聽會。但行政區域界線不整或與地籍、戶籍情形不符等原因而調整者，得免辦理。（草案第八條）

四、為落實地方自治精神，擴大地方民意參與決策，爰規定各級主管機關或鄉（鎮、市）公所應參酌公民民意調查及公聽會之意見，擬訂行政區劃計畫，及應徵詢地方政府與議會之意見，並規範行政區劃計畫之內容。（草案第九條及第十條）

五、行政區劃計畫審議及報核之程序。（草案第十一條）

六、各級主管機關為審議行政區劃計畫，應邀集學者、專家、社會公正人士及相關行政機關之代表，以合議制方式辦理。（草案第十二條）

七、行政區劃計畫經核定後，主管機關應發布行政區劃計畫，並公告其實施日期。（草案第十三條）

八、中央主管機關為國家整體利益之考量，得報請行政院同意後，逕行擬訂鄉（鎮、市、區）之行政區劃計畫，辦理鄉（鎮、市、區）之行政區域調整事宜，並簡化其行政程序。（草案第十四條）

九、行政區劃計畫發布後，各級主管機關應會同相關機關辦理有關業務及財產之改隸，並明定移轉、交接事項及有關財產產權移轉歸屬之劃分原則。（草案第十五條）

十、行政區劃計畫發布後，相關地方公職人員任期之處理。（草案第十六條）

十一、　行政區劃計畫實施後，由相關直轄市、縣（市）主管機關會同相關機關依行政區劃計畫，辦理豎立界標、測繪界線及計算面積等事項，報中央主管機關備查。（草案第十七條）

十二、　行政區劃計畫實施後，自治法規之處理原則。（草案第十八條）

十三、　行政區劃計畫實施後，相關機關（構）、學校之預算執行及處理程序。（草

案第十九條）

十四、　行政區劃計畫實施後，相關行政區域之財政收支劃分調整日期、中央法律與命令之適用、公務人員考銓等事項過渡期間之適用原則。（草案第二十條）

十五、　原住民族自治區行政區域範圍之劃設、變更及廢止，另以法律定之。（草案第二十一條）

行政區劃法草案

條　　文	說　　明
第一條　本法依中華民國憲法第一百零八條第一項第二款規定制定之。	本法制定之依據。
第二條　本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。	行政區劃之主管機關。
第三條　本法所稱行政區劃，指行政區域之新設、廢止或調整。 前項所稱行政區域，指省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）或其他行政院核定之區域。	一、行政區劃之定義。 二、第二項所定其他行政院核定之區域，係考量未來有非省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）之特別行政區等，以為彈性之規定。 三、村（里）、鄰之編組及調整事項，依地方制度法第七條第三項規定，係由直轄市、縣（市）另定之，故未列入本法規範。
第四條　本法所稱行政區域之調整，指下列情形： 一、劃分一行政區域為二以上之行政區域。 二、合併二以上行政區域之一部或全部為一行政區域。 三、劃分一行政區域之一部併入另一行政區域。 四、其他有關行政區域之調整。	行政區域調整之情形。
第五條　行政區域有下列情形之一者，除縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，應依地方制度法之規定辦理外，得依本法規定辦理行政區劃： 一、配合政府層級或組織變更。 二、因行政管轄之需要。 三、配合國土發展。 四、因地理環境變遷。 五、因政治、經濟、社會、文化或其他特殊情勢變更。	一、得辦理行政區劃之情形。另考量縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，雖涉及行政區域之調整，為簡併其行政程序，地方制度法已有明定，不適用本法。至於改制後如需辦理區之行政區劃，仍依本法規定。 二、辦理直轄市、縣（市）之行政區劃時，如涉及鄉（鎮、市、區）之行政區劃，原則先完成直轄市、縣（市）行政區劃之程序後，以行政區劃後之行政區域辦理其鄉（鎮、市、區）之行政區

	劃。 三、行政區劃，對於社會與政治秩序影響甚大，故除特定原因外，行政區域以保持相當穩定性為宜。
第六條　行政區劃應配合國土整體規劃，並考量下列因素： 一、行政區域人口規模。 二、自然及人文資源之合理分配。 三、災害防救及生態環境之維護。 四、族群特性、語言、宗教及風俗習慣。 五、鄉土文化發展及社區意識。 六、地方財政。 七、產業發展。 八、交通發展。 九、都會區、生活圈或生態圈。 十、海岸及海域。 十一、湖泊及河川流域。 十二、選舉區之劃分。 十三、民意趨勢。 十四、其他政策性事項。	一、行政區劃考量之因素。 二、行政區劃涉及國家整體資源之重新分配，為使國土資源合理配置及有效利用，並確保國土永續及區域均衡發展，故應配合國土整體規劃，並考量行政轄區人口規模、自然及人文資源、生態環境、族群特性、鄉土文化發展、地方財政、民意趨勢及其他政策性等因素，審慎評估。
第七條　行政區劃，由下列機關提出： 一、涉及省、直轄市或縣（市）之行政區劃：由中央主管機關或相關直轄市、縣（市）主管機關提出。 二、涉及鄉（鎮、市）之行政區劃：由縣主管機關或相關鄉（鎮、市）公所提出。 三、涉及直轄市或市之區之行政區劃：由直轄市或市主管機關提出。 人民或團體得以書面敘明事實及理由，並附具相關資料，向主管機關為行政區劃之建議。	一、第一項行政區劃提出之機關。 二、行政區劃係為便於施政而劃定之治理範圍，其劃定之目的在確認各地方政府權力之行使、責任歸屬、管轄居民及財政取得之範圍，給予人民或團體對於行政事項之興革建議之權利，以維護行政上之權益。第二項爰規定人民或團體對行政區劃有建議，亦得隨時以書面敘明「事實」及「理由」向主管機關提出。此建議乃「陳情」性質，應由受理機關依行政程序法有關處理陳情之原則，予以回應。所稱「事實」，乃具體描述相關區域當時之實際情況及客觀環境，並應提出相關資料加以佐證；所稱「理由」，指提出行政區劃建議時，係依據第五條之何種情形提出，並將實際情況涵攝至本

	法相關規定之情形詳細敘明，俾便受理建議之主管機關瞭解其建議觀點。
第八條　各級主管機關或鄉（鎮、市）公所提出行政區劃前，應研擬行政區劃計畫初稿，於相關行政區域內公告三十日，並辦理公民民意調查及公聽會。 前項行政區劃計畫初稿，應載明第九條第二項第一款至第六款、第九款、第十一款至第十四款規定之事項。 有下列情形之一，須辦理直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市、區）行政區域調整者，得免依第一項規定辦理公民民意調查及公聽會： 一、行政區域界線不整，有礙行政管理。 二、地籍、戶籍情形與行政區域界線不符。 三、配合都市計畫或土地重劃，須調整行政區域界線。 四、行政區域內土地面積增加或減少，須調整行政區域界線。	一、行政區劃應考量第六條規定之相關因素為整體規劃，擬訂行政區劃計畫初稿，針對相關行政區域內之公民，辦理民意調查及公聽會，爰為第一項規定；第二項並規定行政區劃計畫初稿應載明之事項。 二、因行政區域內原有行政區域界線不整，或因配合都市計畫，包含其後續執行手段，例如區段徵收或市地重劃，須調整行政區域界線，或因海埔新生地、河川新生地等人為或自然因素，致行政區域土地面積增加或減少之情形，為便於行政管理需要，須進行小規模之行政區域調整者，於第三項明定得免辦理第一項之公民民意調查及公聽會。
第九條　各級主管機關或鄉（鎮、市）公所擬訂行政區劃計畫時，應參酌前條第一項公民民意調查及公聽會之意見。 前項行政區劃計畫，應載明下列事項： 一、行政區劃目標。 二、行政區劃範圍。 三、行政區劃原因。 四、行政區劃後之行政區域名稱。 五、行政區劃前後行政區域人口及面積。 六、行政區劃前後利弊得失分析。 七、替代方案及其評估。 八、公聽會及公民民意調查之分析報告。	一、行政區劃應尊重民意，讓民眾充分陳述意見。主管機關或鄉（鎮、市）公所應參酌公民民意調查及公聽會之意見，擬訂行政區劃計畫，以落實地方自治精神，擴大地方民意參與決策，爰明定第一項。 二、第二項規定行政區劃計畫應記載之內容。

九、標註行政區劃前後行政界線之行政區域圖。 十、界線會勘情形。 十一、行政區劃後，相關機關（構）、學校組織變更、業務調整、人員移撥、財產移轉及法令處理之規劃。 十二、行政區劃後，相關機關（構）、學校業務、財產之移轉交接事項。 十三、行政區劃後，相關機關（構）、學校預算編製及執行等事項之規劃原則。 十四、其他有關行政區劃之事項。	
第十條　涉及省、直轄市或縣（市）之行政區劃計畫，由中央主管機關擬訂者，應送相關直轄市、縣（市）主管機關徵詢其意見；由直轄市、縣（市）主管機關擬訂者，應經該直轄市、縣（市）議會同意，如涉及其他直轄市、縣（市）行政區域之調整，應送該直轄市、縣（市）政府及其議會同意。 涉及鄉（鎮、市）之行政區劃計畫，由縣主管機關擬訂者，應送相關鄉（鎮、市）公所徵詢其意見；由鄉（鎮、市）公所擬訂者，應經該鄉（鎮、市）民代表會同意，如涉及其他鄉（鎮、市）行政區域之調整，應送該鄉（鎮、市）公所及其代表會同意。 涉及區之行政區劃計畫，應經該直轄市或市議會同意。	一、由中央或縣主管機關擬訂之行政區劃計畫，應先徵詢所涉及之直轄市、縣（市）主管機關或鄉（鎮、市）公所之意見。至於受徵詢之直轄市、縣（市）主管機關或鄉（鎮、市）公所，應徵詢該地方議會或代表會之意見，並連同該地方議會或代表會之意見，併陳上級主管機關。 二、地方政府擬訂之行政區劃計畫，應經該地方民意機關及相關地方政府及其民意機關同意。
第十一條　行政區劃計畫，除本法另有規定外，其審議及核定機關如下： 一、涉及省、直轄市或縣（市）之行政區劃計畫，由中央主管機關審議通過後，報行政院核定。 二、涉及鄉（鎮、市、區）之行政區劃計畫，由直轄市、縣（市）主	行政區劃計畫審議及核定之機關；核定之事項，應包括行政區劃計畫之實施日期。

管機關審議通過後，報中央主管機關核定。 前項核定，應包括實施日期。	
第十二條　各級主管機關為審議行政區劃計畫，應邀集學者、專家、社會公正人士及相關行政機關之代表，以合議制方式辦理。 前項成員人數十一人至二十五人，其中學者、專家及社會公正人士人數，不得少於總數三分之一。	考量行政區劃涉及各相關機關業務，主管機關應邀集學者、專家、社會公正人士及相關行政機關之代表，以合議制方式，負責審議行政區劃計畫；所需工作人員，則由主管機關或相關機關人員派充或兼任。
第十三條　涉及省、直轄市或縣（市）之行政區劃計畫，中央主管機關應於收到行政院核定公文之次日起三十日內，將行政區劃計畫發布，並公告其實施日期。 涉及鄉（鎮、市、區）之行政區劃計畫，直轄市、縣（市）主管機關應於收到中央主管機關核定公文之次日起三十日內，將行政區劃計畫發布，並公告其實施日期。	行政區劃計畫經核定後，主管機關應發布行政區劃計畫，並公告其實施日期。
第十四條　中央主管機關基於國家整體利益之需要，得報請行政院同意後，擬訂鄉（鎮、市、區）之行政區劃計畫，不適用第七條至前條規定。 中央主管機關依前項規定擬訂之行政區劃計畫，應載明第九條第二項第一款至第七款及第九款至第十四款規定之事項。 中央主管機關依第一項規定擬訂之行政區劃計畫，應徵詢相關直轄市、縣（市）主管機關之意見。 中央主管機關依第一項規定擬訂之行政區劃計畫，應連同實施日期報行政院核定，並於收到行政院核定公文之次日起三十日內，將行政區劃計畫發布，並公告其實施日期。	鄉（鎮、市、區）之行政區劃計畫，原則應由該管縣、直轄市、市或鄉（鎮、市）公所視其區域發展之需要，予以規劃辦理。惟為國家整體利益之考量，必要時，得由中央主管機關報請行政院同意後，逕行擬訂鄉（鎮、市、區）之行政區劃計畫，辦理鄉（鎮、市、區）之行政區域調整事宜。為簡併其行政程序，爰於第一項明定不適用本法第七條至第十三條規定。
第十五條　各級主管機關於行政區劃計畫發布後，應會同相關機關辦理下列	一、第一項明定主管機關於行政區劃計畫發布後，應會同相關機關辦理有關業

事項： 一、關於業務之移轉、交接之事項。 二、關於財產之移轉、交接之事項。 三、關於業務、財產之移轉、交接之爭議協調事項。 四、其他經中央主管機關指定之事項。 前項第二款財產，其移轉劃分原則如下： 一、原行政區域所屬之機關（構）、學校改隸後，其經管之不動產，其中公用部分產權移轉行政區劃後之行政區域；非公用部分，仍屬原行政區域所有。動產部分，其屬行政區劃後之行政區域需要使用者，隨同移轉；不需使用者，仍屬原行政區域所有。 二、坐落行政區劃後之行政區域內之原行政區域所屬房地，其屬公用及作公共設施使用之公用財產，其產權移轉行政區劃後之行政區域，其餘仍歸原行政區域。 三、非屬行政區劃相關行政區域所有之財產，仍依原有權屬。 四、第一款及第二款規定，於原行政區域廢止時，其歸屬原行政區域之財產，歸屬於行政區劃後之行政區域。 第一項移轉及交接之事項，應於行政區劃計畫實施前完成。 各級主管機關會同相關機關辦理第一項第三款事項，經協調仍無法解決時，得報共同上級機關決定之。 行政區劃後相關行政區域內業務、財產之移轉、交接、爭議協調及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。	務及財產之改隸。 二、第二項明定有關財產產權移轉歸屬劃分原則。又本法規定之公用不動產移轉，非屬土地法第二十五條及地方制度法第三十五條第四款、第三十六條第四款規定之處分行為，無須徵得該管區內民意機關之同意。 三、第三項明定移轉及交接事項之完成期限。 四、第四項明定移轉及交接事項，遇有爭議時之處理程序。 五、第五項有關行政區劃後相關行政區域內業務、財產或其他事項之移轉、交接、爭議協調及其他應遵行事項之辦法，授權由中央主管機關定之，以資周延。
第十六條　行政區劃計畫發布後，相關地方公職人員之當屆原有任期應予保	行政區劃計畫發布後，相關地方公職人員當屆任期應予保障。

障；必要時，並得延長至實施日止。	
第十七條　行政區劃計畫實施後，應由相關直轄市、縣（市）主管機關會同相關機關，依該計畫豎立界標、測繪界線與界標位置及計算面積，並繪具圖說，於六個月內報中央主管機關備查。	行政區劃計畫實施後，由直轄市、縣（市）主管機關依該計畫辦理豎立界標、測繪界線等事項，並繪具圖說，於六個月內報中央主管機關備查，以利行政界線之管理。
第十八條　行政區劃計畫實施後，自治法規之處理原則如下： 一、新設之行政區域，有繼續適用原行政區域自治法規之必要者，得由新設之地方政府核定公告後，繼續適用二年。 二、廢止之行政區域，其自治法規，除依前款規定有繼續適用之必要者外，應由新設之地方政府廢止。 三、非屬前二款之情形者，原行政區域之自治法規，應由該地方自治團體修正或廢止。	一、行政區劃計畫實施後，自治法規之處理原則。 二、為免新設行政區域之自治法規，因立法不及而影響政務推動，爰於第一款訂定二年之過渡期。 三、第三款地方自治團體，依地方制度法第十四條規定，指直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）。
第十九條　行政區劃計畫實施後，相關行政區域之機關及所屬機關（構）、學校各項預算之執行，依下列方式處理： 一、其業務未移轉者，原機關（構）、學校依原列預算繼續執行。 二、其業務經移轉後，承受機關（構）、學校仍以移轉前原列相關預算繼續執行。	行政區劃計畫實施後，相關機關、學校預算之執行及處理程序。
第二十條　行政區劃計畫實施後，相關行政區域之財政收支劃分調整日期、中央法律與命令之適用及公務人員移撥等事項，準用地方制度法第八十七條之三第二項至第九項規定。	行政區劃計畫實施後，相關行政區域之財政收支劃分調整日期、中央法律與命令（即中央法規）之適用、公務人員移撥等事項，均可能涉及中央法規之適用問題，原則上應配合修正，為解決在中央法規修正前過渡期間之適用爭議，爰規定準用地方制度法第八十七條之三第二項至第九項之規定。
第二十一條　原住民族自治區行政區域範圍之劃設、變更及廢止，另以法律定之。	原住民族自治蘊涵著尊重各原住民族之傳統與意願，並考量原住民族自治區之特殊性及創設性，爰規定原住民族自治區行

	政區域範圍之劃設、變更及廢止，不適用本法。
第二十二條　本法施行細則，由中央主管機關定之。	本法施行細則之訂定機關。
第二十三條　本法自公布日施行。	本法之施行日期。