



## 逢甲大學學生報告 ePaper

### 報告題名：

台中市政府在經濟發展中所扮演的角色及未來發展方向

作者：董運聰

系級：土地管理研究所

學號：m9109329

開課老師：黃智彥 老師

課程名稱：地方經濟發展

開課系所：土地管理研究所

開課學年：九十二學年度 第一學期



# 台中市政府在經濟發展中所扮演的角色及未來發展方向

土管碩一 董運聰

## 1.前言

經濟科學自亞當斯密(Adam Smith)創始，至馬歇爾(Alfred Marshall)的古典學派與新古典經濟學，大部分都認為經由市場價格機能的運作，社會資源即能達到最適配置的境界。但到了1920年皮古(Arthur Pigou)的福利經濟學問世，其認為完全競爭市場有市場失靈的問題，需要由政府來匡正這個問題。而1930年的經濟大恐慌所帶來的高失業率問題，使凱因斯理論稱適興起，主張政府必須透過有效的需求政策，以增進政體經濟的總需求。因此，自此政府便跨上經濟舞台，並迅速地擴張其地位。

眾所週知，政府是由垂直和水平關係間的互動所建構而成，因此，政府中各個層級之間的配合，著實影響著其效率。而我國自正式行憲以來，一直是維持四級政府的體制，雖然四級政府體制促使我國地方自治得以紮根發展，但其有許多詬病卻似乎阻礙了政府的有效施政，因此，不同政府層級之間，也必須要維持著一定的良好關係。

我國自精省作業展開之後，全面推動政府再造措施，以提升國家競爭力，正因如此，產生了中央與地方關係的巨幅變革，在此將這些環境的變革，大略分述如下(秦書彥，2000)：

### (1)資源分配不均

地方政府必須擁有資源才易推展施政措施，然而地方服務的需求與日俱增，可分配的資源也相對減少，加上制度不良，導致資源分配不均。且地方政府在人力資源、財政資源、環境資源、政治資源的稀少和不均，使得在運作時面臨到難題。台中市在人口突破百萬時，也積極爭取升格為直轄市，一但升格為直轄市之後，資源的分配能與北高兩市相提並論，並且也能帶動中部地區經濟的發展，不過，這些問題將來都涉及到中央與地方在組織、人事及財政資源的分配難題，確實是值得深思的問題。

### (2)民主政治下之「不可治理」

地方居民對地方服務的要求與日俱增，而政府若不能有效回應民眾需求，則可能產生不可治理的危機。所謂不可治理，乃指人民的需求與政府回應能力有落差，形成治理上及合法性的危機，而有過度負荷(overload)的現象。具體言之，若從社區主義觀點來看，社區參與意見的表達若不能為中央或地方政府適時的回應，則可能產生各種危機。換言之，地方政府在面臨居民需求的增加而沒有資源

可回應或窮於應付時，不可治理的現象就產生了，目前台中市政府也面臨因為外來人口迅速增加之後，無法有效回應所有民眾的需求，尤其是在北高兩市相繼興建捷運之際，台中市捷運系統規劃仍無法有進一步的突破，這也間接證明了中央與地方政府關係的重要。

### (3)公共事務複雜化及區域化

地方政府要處理的自治事項種類繁多，已成為地方政府繁重的工作，加上中央政府的委辦事項，更是不勝負荷。地方事務逐漸增多，而這些事項實非單一政府所能負擔，例如，交通、垃圾處理、水源污染等問題，是屬於跨鄉鎮、跨縣市的問題，而這些問題常有外溢性質(spillover)，更是需要整合專業資源來加以解決。中部區域縣市近來密切的合作，就是在這方面有其認知，縣市政府間的合作，不但能有效整合資源，更能有效率解決跨區域的問題。

行政區域的限制或許證明了許多問題的存在，但是，行政區域的劃分仍有其必要，因為行政區劃並不是憑空而來，而是承繼上一代的情況，並且根據這一代的需要逐步調整，才会有今日行政區劃的風貌。而在行政區域的劃分之後，地方政府權力的行使才有明確的地域限制，以作為行政措施的服務；而劃分區域中的居民也就是地方政府服務的對象，同時在區域和居民都確定後，財政的來源範圍也才能確定，地方政府方可在區域範圍內擁有各項收入。

而目前我國在台澎金馬自由地區方面，歷經多次的行政區劃調整，在精省之後，從中央到地方行政層級為三級（省政府列為虛級），未來甚至還有廢除鄉鎮自治的可能，使得我國台灣地區的行政層級朝向中央與地方單純兩級制來邁進。

目前我國三級政府的區分為：

第一級地方行政區：省與直轄市

第二級地方行政區：縣與市

第三級地方行政區：鄉鎮與縣轄市

而目前中華民國自由地區一共包括了兩省、兩直轄市；台閩兩省轄二十三縣市；三百一十九個鄉鎮市、五十個市轄區。

事實上，我國過去長期以來，中央與地方權限一直劃分不清，同一項事務在我國法規當中，中央到地方都有主管機關。照理來說，一項事務應該只能有一項主管機關才不會造成權限爭議，如國民住宅條例、建築法等都有這種情形，中央政府時常會侵害到地方自治權。以往的觀念似乎是中央委辦地方事項，某些例外才為自治事項，也就是說，地方自治權限似乎是中央政府給予的恩惠一般，但未來我國地方自治事項，應該規定地方政府為主管機關，中央政府為監督機關合法監督，不應像現在各種事項都是共管事項，適合地方自治的事務主管權就交由地方政府，因地制宜，以因應地方政府實際處理各種問題時的困難與需要。

因此，我國未來應以縣市層級為地方自治核心，以鄉鎮市區為輔助或執行機構，以求在三級政府間做出明顯的權責分工。同時，在中央政府與地方政府的關係方面，必須要有一個固定的標準來審視這個關係，以避免因政治或利益關係而影響各種決策。因此，本文將就府際關係及地方與地方間行政的關聯，來探討台中市政府在經濟發展中所扮演的角色。

## 2. 相關文獻探討

### 2.1. 府際關係理論

自從1980年代以來，世界各國紛紛推動中央與地方政府關係的重新調整，許多國家便開始強調地方分權的重要性，反應日前為推動福利政策而集中權力於中央政府的潮流，已經朝向強化地方政府權責及功能方面修正，「中央與地方政府關係」或「府際關係」<sup>1</sup>來加以描繪則正好是最佳的註解。

從中央到地方，形成若干級地方政府，各級政府彼此之間之互動關係，即所謂府際關係。府際關係「除了從法規制度層面來掌握各級政府的權力與執掌之外，（府際關係）理論強調必須透過各層級行政人員的認知與行事風格等，來瞭解組織的意志與行為，同時也重視府際關係間官員的個人非正式互動關係，以及政府和非政府組織間所形成的政策網絡」（曾怡任、黃競涓，1999：32）。此外，我們可以將府際關係分為「垂直關係」與「水平關係」兩類。舉例來說，垂直關係如中央政府與台中市政府之間的關係；而水平關係則如台中市政府與台中縣政府的關係。

從學者對府際關係的認定可以發現，中央與地方政府的關係不再僅是局限於靜態面的權限劃分或是制度規範面的研究（例如中央集權制、地方分權制、理念型），反而是指政府彼此之間的互動關係（亦指由掌控政府部門的行政官員的互動行為），強調動態過程研究的重要。換言之，所謂的府際關係係指包含了中央與地方政府之間的權限劃分、法規制度、政府內部的組織結構關係，和人事行政中公務員彼此職位關係等靜態現象，以及政府之間的動態性行為，例如政府官員之間的行為態度、意識形態、資訊擷取，乃至政府部門之間、公私部門之間的互動網絡。同時，府際關係也強調諸如，人口結構、社會文化、歷史形成、憲政架構、環境系絡等因子對府際關係本身所形塑的框架與內容（鄭崇田，2001）。

---

<sup>1</sup> 陳德禹（1996）認為「從中央到地方，形成若干級地方政府（責任地位不同），而各級政府彼此之間之互動關係，即所謂府際關係。」這種定義便指明了研究的範疇，在於各級政府之間的關係，然而，所謂的「互動關係」是指在不同層級政府之中複雜的與相互依賴的關係。（Denhart，1992）。

對於以上所述，一般人可能會認為到底「府際關係」、「中央與地方政府關係」、「聯邦制度」之間有何差別？有關「府際關係」與「中央與地方政府關係」之間有何差異，基本上可以說是一辭多義，府際關係一詞係來自聯邦制國家對以憲政規範為靜態研究的聯邦制度感到不足，而興起以更具動態性的概念來描述聯邦與州政府之間複雜的互動；至於單一制國家則多以中央與地方政府關係作為指稱，不過為了更強調政府之間互動關係的多樣性，亦可以府際關係稱之。

根據府際關係理論，我們可以注意到其對我國的一些啟示：

- (1) 府際關係，是由過去聯邦政府的權力掌控，演變至今成為強調地方自主權的權力分享，這種轉變代表著地方分權潮流的興起。因此，臺灣中央與地方關係應授與地方政府自主權，並賦予其責任，中央政府在政策規劃上具導航的功能，而地方政府有權力也有責任來施行政策，以互助合作的方式共同完成目標。
- (2) 「競爭」與「合作」為聯邦、州和地方政府之間最有效的運作模式，這種合作方式，能夠彌補因資源分配不均的狀況，或是挽救各地方政府無法有效解決的事情，相對於我國而言，如中部縣市區域發展聯盟的形成就是預期因合作而彌補資源分配不均的情形，因此，在關切中央與地方政府關係的同時，實有必要推動地方政府間的合作關係。

## 2.2.地方政府的政策執行的型態

政策執行是受來自上層結構、下層結構以及雙方互動環境的影響而有不同的差異，故在討論政策的執行時，便需要整合由上而下、由下而上的討論途徑，才可以了解政策執行過程中複雜的互動影響。換句話說，政策執行的結果，就是因為上層結構與下層結構之間、公部門與私部門之間的溝通、協商、議價、結盟而得。

隨著時代的變遷，未來中央與地方之政策執行互動關係應朝「合夥協力」的互動模式發展，中央與地方都應好好思考目前雙方的互動模式，而不是又走向「衝突對抗」、或是「上決下行」的互動模式上。

目前台灣正臨新政府主政的時代，新舊政府交替導致政策的轉變，也必定會帶來政策執行上的困擾，不過，無論新政府如何決定，地方政府應勇於走出自己的路，為地方民眾謀求更大的福祉。

此外，民國八十七年的修憲工程，開啟了我國地方制度發展的新里程碑，地方政府面對的是一個更具有實質權限的自治氣象，但同時也必須重新思考與中央政府的互動關係。以權抗權並非人民之福，尤其目前地方政府可以直接與中央政

府溝通，因此，更應加強雙方協商的空間，爭取合作的機會，在政策執行網絡上建立一種特殊的伙伴關係，這種互動模式可以使雙方在溝通、協調中，激發出無可限量的想像力、創造力，增進中央與地方政府的多元性、生命力與新活力。

雖然我國地方自治的實施，因時間、空間的變遷而有產生權力移轉的互動關係，但原則上中央政府所規劃之政策，多數仍透過各級地方政府的執行過程而實施於全國，即使屬於地方政府層級的政策，中央政府亦很難只堅守「監督」的角色而不予以介入。所以，就我國傳統固有之政策執行網絡而言，更需要重視不同政府層級之間的政策溝通、協調，以及任何可能影響政策執行狀態的內外環境因素。

然而，單就地方政府政策執行的型態，我們可把它分為：

(1) 順從執行：

即指地方政府既不修改亦不拖延擱置，而完全依中央政府之指示執行政策。

(2) 衝突對抗：

即地方政府明顯表態不願意執行政策，或是根本直接修改政策內容，以符合地方政府之目標。

(3) 擱置拖延：

地方政府消極地將政策拖延擱置而不予以執行，試圖扭轉中央之政策決定。不過，擱置的結果到最後往往不是順從就是發生衝突，只是時間長短的問題罷了。

根據上述分析，地方政府政策執行的型態，往往影響著政策執行最後的結果，因此，這部分有其討論必要性。

### 3. 台中市政府與中央政府關係探討

以下就台中市面對中央政府政策時的態度，以及以公私協力促進地方經濟發展的部分，選取幾個實例做探討。

#### 3.1. 順從執行

##### 3.1.1. 台中市長胡志強上街頭宣導限用購物塑膠袋及塑膠類免洗餐具政策(92.01.03)<sup>2</sup>

台中市長胡志強親自走上街頭為限用塑膠袋及塑膠類免洗餐具作宣導，胡志強一大早即自備環保袋至西屯路豆漿店購買早餐，並表示台中市支持中央的限用購物塑膠袋及塑膠類免洗餐具，他指出，第二批限用政策，提前實施一個月以來，

<sup>2</sup> 參考太平洋新聞網(92.01.03)。

已減少使用購物用塑膠袋約460萬個，垃圾量也大幅減少，成效十分良好，希望市民一起來支持限用購物塑膠袋及塑膠類免洗餐具政策。

由於店面餐飲店業者當面向胡志強建議，替代塑膠袋、及免洗餐具的紙類用品，貨源及價格十分不穩定，希望政府代為解決問題。因此胡志強建議中央，應請環保署、經濟部及勞委會組成專案，一起解決限用塑膠類後所延生的問題。

胡市長表示，絕大部分的民眾都有環保概念及意識，也都支持限制使用購物用塑膠袋及塑膠類、保麗龍類免洗餐具，呼籲第二批管制對象即日起配合實施；另請每一市民，自即日起至商店消費時都能主動告訴店員：「我不要塑膠袋及塑膠類、保麗龍類免洗餐具」，同時養成自備並重複使用環保袋的習慣，讓台中市建構成環保新城市。

在這個案例中，台中市政府對中央政府的決策採取順從的態度，因為中央政府的決策對於台中市也有正面效益，不但可以垃圾減量，同時也可以達到教育市民的好處，與其地方政府的目標相符。

## 3.2.衝突對抗

### 3.2.1.台中市長胡志強拒簽五百億公共建設案(92.04.09)<sup>3</sup>

台中市長胡志強拒絕連署台北縣長蘇貞昌發起的「五百億擴大公共建設方案」連署案，主要是希望以「有增無減」原則，公平分配這項方案，江丙坤允諾會代轉台中市立場。

針對行政院推動「五百億擴大公共建設方案」分配標準，台中市長胡志強拒絕連署，因為簽名後台中市就少了六億多經費，這樣將十分對不起台中市民。

胡志強今日在逢甲大學與立法院副院長江丙坤見面時，也親自拜託江丙坤，希望以「有增無減」原則，公平分配五百億元的擴大公共建設經費。

胡志強表示，行政院推動「五百億擴大公共建設方案」分配標準，對地方市政建設影響頗大，若以各縣市人口數計，台中市百萬人口所得分配比例數至少應為 22.5 億元，但目前行政院經建會所提分配台中市所得降為 12.62 億元，如今若再按中央統籌款的比例調整，台中市僅能分配到 6.94 億元，比行政院版又少了 5.68 億元，對台中市打擊甚深，將對台中市市政建設推動產生嚴重影響。

江丙坤今天剛好蒞臨台中市逢甲大學，為「振興大台中地區經濟發展會議」作專題演講，他對於「五百億擴大公共建設方案」分配案表示，立法院日前針對該分配款要求行政院列出詳細科目，行政院目前還沒提出，朝野協商也還沒召

<sup>3</sup> 參考中央社新聞(92.04.09)。

開，因此「五百億擴大公共建設方案」分配方式至今尚未定案。

江丙坤說，民間經濟衰退，政府以擴大建設方案協助經濟發展，朝野都會支持，但是立法院關心的是分配要公平，並落實在建設上，不希望是用來作選舉綁樁用，如果這些疑慮能夠祛除，立法院應該是能儘快通過。對於胡志強提出的「有增無減」分配原則，江丙坤特別表示會向立法院長王金平報告。

胡志強也特別提出說明，「五百億擴大公共建設方案」分配，他事先完全沒有接到任何資料，只有接到一通詢問意見的電話，他當時答覆對方等看到資料再說。胡志強特別強調，該分配款對台中市的財政及全體市民福利影響很大，他如果貿然連署同意，台中市立即損失六億多元，他覺得會對不起台中市民，至於新竹市長林政則也拒絕連署，胡志強認為林市長應該也是跟他有同樣的考量。

為了爭取到合理的分配款項，胡志強於昨日起已分別寫信給立法院長王金平、副院長江丙坤、行政院經建會及國民黨政策會執行長曾永權，同時也要請台中市籍立法委員協助台中市爭取合理分配款，希望任何調整方式都應採「有增無減原則」，以免傷及地方財政及台中市全體市民福利。

很明顯的，在這個案例中，台中市政府明顯表態不願意同意中央決策，因為其政策無法令台中市政府滿意，不符合地方政府為民爭取更多福利之目標。

### 3.3.公私協力

#### 3.3.1.台中打造奈米城 廠商積極展開行動(91.09.17)<sup>4</sup>

行政院已將中部科學園區的發展主軸定位為奈米科技園區，而為了擴大中科招商工作，台中市工策會上個月起正式更名為台中市工商發展投資策進會，首任總幹事為曾任三屆市議員的朱蕙蘭。朱蕙蘭指出，該會成立後將積極推動中科和台中市工業區招商工作，並引進大型廠商到台中市設廠，打造中科為奈米城。

台中縣長兼工策會主委黃仲生指出，行政院經建會及經濟部已通過將中部科學園區列為重點發展「奈米科技—奈米精密機械、奈米材料、生物科技及航太產業」的主要園區，工研院有五年二百億元的奈米技術發展計劃，縣府將推動縣內的精密機械、製藥、生化及光電科技等廠商結合奈米科技，因此，讓廠商瞭解「奈米科技」的運用，已成為當務之急。

吳正雄表示，該會將積極協助廠商取得工研院奈米相關技術、輔導發展相關產業資訊，期使傳統產業取得新技術、開發，並應用新材料，達到創新、研發，甚至成功轉型的目標。

---

<sup>4</sup> 參考聯合報新聞(91.09.17)。



此外，朱蕙蘭強調，中科招商中心將設於台中工業區科技大樓一樓，未來將會盡力協助招商。她說，該會將推廣產業技術資訊服務計畫，由工研院等八個財團法人共同執行，研究領域包括電子資訊、機械金屬和化學民生三大產業，並定期出版研究成果，包括專題調查報告、年鑑、分析及速報等四種，以提高產業附加價值。

因此，在這個案例中，為促進中部地區經濟及科技的發展，政府明顯需要民間資金及技術進駐，因此會採取公私協力的策略來帶動地方經濟發展。更有甚者，會允許政府與非營利組織間的競爭。

### 3.3.2. 台中市愛心家園(92.04.11)<sup>5</sup>

台中市殘障福利中心在去年改交由瑪利亞文教基金會經營後，改稱為台中市愛心家園，主要辦理早期療育、日間托育及庇護服務等十七項工作，台中市的愛心家園是全國少數以公辦民營方式經營的福利機構，內政部長余政憲今天特別到愛心家園了解營運狀況，並呼籲推廣早期療育觀念。

愛心家園最高服務量每日可收容教養三百零五人，目前收容園生共有一百二十六人，其中以重度障礙及極重度障礙人數最多，占了八十七人，且大多數是智障或多重障礙者，占了九十四人，都是社會上非常弱勢的族群，需要政府及民間社福團體多關懷及協助。

內政部長余政憲表示，政府資源及財力有限，但社會福利工作卻是逐年大幅增加，且政府機關受限人力有任用資格等諸多限制，做起事來總少了一份活力，所以他十分贊同以公辦民營方式為弱勢者提供服務，包括內政部所屬的老人之家等類的機構，他也很希望能採公辦民營方式，用有限的資源做更大的服務。

台中市長胡志強向余政憲表示，台中市愛心家園硬體設施花了新台幣二億元，另外編了五千萬元充實館內設施，當初很大部分是由內政部獎助的，他特別當面向余政憲感謝。

胡志強表示，台中市愛心家園是全東南亞面積最大、設施最完善的，而且是首開公辦民營先例，希望余政憲有機會安排陳水扁總統到台中市來視察。余政憲則說會盡力促成，希望在今年九月愛心家園滿週年的時候陳總統可以來看看。

余政憲今天在愛心家園待了很長一段時間，除聽取承辦的瑪利亞文教基金會的簡報，並且一一到愛心家園裡的庇護工作室、輔具教室、引導式教學區及餐廳等區域了解瑪利亞對園生的訓練照顧情形，對愛心家園公辦民營的績效表示肯定。

---

<sup>5</sup> 參考中央社新聞(92.04.11)。

同時，余政憲也特別提到兒童早期療育的重要性，他說，發展遲緩兒在三歲以前接受早期療育一年的療效是三歲以後十年的療效，顯見早期發現早期治療的重要性，尤其這些族群通常是弱勢中的弱勢，最需要政府及社福機構的照顧。

從這個案例中，我們可以看到由於政府資源及財力有限，加上政府組織的抹些限制，因此以公辦民營方式為弱勢者提供服務，達到社會福利政策的目標，這種方法也是公私協力的一種，並藉由良好的社會福利措施創造更完善的經濟環境。

## 4. 台中市政府未來所面臨的問題及其角色的轉變

### 4.1. 台中都會區的問題

台中市在民國八十年以後人口急速往郊區擴散，舊市區急速衰退，產生去中心化(decentralization)的現象。台中市的地位就好比是中部區域的中心都市，也是台中生活圈中心。台中生活圈內另有兩個地方中心：一個是豐原，豐原也是現今台中縣的行政中心；另一個是指地理上的台中港市（沙鹿、梧棲、清水），是台中縣海線地區的小生活圈中心。

台中都會區急劇蔓延擴展，已逐漸形成相互依存的都會區型態，在都會化（Metropolitanization）過程中，許多跨越縣市行政界限範圍的管理問題，諸如人口問題、土地使用問題、交通問題、產業問題、公共設施問題、公害防治及環境污染問題、都市建設財源問題、行政組織與空間計畫體系等等都會區之管理問題，已成為區域性之管理問題，並非一個行政機關組織所能夠獨立解決；但也因為各縣市政府缺乏有效的溝通及整合，而日趨嚴重。也因此常常會聽見台中市行政區域擴大或是台中縣市合併的呼聲，這些都是冀望透過行政區劃的調整能解決都會區內公共政策的問題。

調整行政區域，顯而易見的，就是絕對有助於都會區經濟區域與行政區域範圍不一致的現象，並可以消除許多外溢效果稅賦不平的現象，同時並可以降低公共服務與設施的成本。

就世界各國所面臨的都會區問題，解決都會區行政問題的策略通常有以下幾種（吳定、薄慶玖，民82：18-19）：

#### (1) 歸併

即將行政區擴大，使政治與經濟社會的區域趨於一致，但歸併往往會有政治、法律、經濟上的困難，同時會遭到被歸併者的阻力。而社會和經濟的發展仍會持續，不是擴大歸併就能趕的上而解決的。

## (2)設置區域專管機構

在都會區域內，就某一種事業設置一專管機構統一主持，以達統一事權的效果。

## (3)設置聯盟政府

所謂聯盟政府（Confederation Government），就是指在都會區內地方政府之上組織一個共同政府管理共同事務，其餘事務仍由原地方政府處理，但這種制度在分權上會有業務重疊及衝突之處。

## (4)授予境外管轄權

所謂境外管轄權（Extraterritorial Jurisdiction），即經由公民投票或上級政府賦予中心都市政府，對轄區外地區行使土地使用分區管制的權力，例如取得水源，處理污水和垃圾的權力。

## (5)政府間的合作

兩個以上地方政府，透過合作的方式以解決共同事務，但往往合作範圍限於局部，而顯力量不足；更由於問題複雜，合作條件難以取得一致。

以上五者當中，歸併與都會聯盟政府皆屬於行政區域合併的方式，但都會聯盟政府阻力會比歸併小，因為原有地方政府自治權不消滅，可能為一最佳模式，若能妥善處理上下級分權問題，以及適度整併原有數目過多的次級政府，此模式便可以順利運作。日本東京都、英國大倫敦市、加拿大多倫多都會區皆採都會聯盟政府形式，而且都會區政府的下級政府亦沒有統一之規劃。如我國為因應縣市合併擴大可能趨勢，似應可立法讓都會市政府其下組織型態採多元選擇，例如可一律設置區公所，或保留縣政府或鄉鎮公所，而由各都會市政府自行選擇其一。至於其他三種策略，就可以歸入前面所提的廣域行政的範圍之內。

## 4.2.台中市政府未來角色的轉變

在人口急速擴張的情形下，台中市政府極需以升格為直轄市來獲取更多的資源，然而，過去台中市政府因為在行政區劃中列為省轄市，資源分配經常被中央所忽略，因此，台中市一直以來也以升格為直轄市為第一目標。不過，人口尚未達法定一百二十五萬人標準的台中市，短時間內或許無法直接升格，但是，未來台中市必定會朝以下兩大目標爭取升格：

### (1)台中縣市合併，升格為直轄市

這種狀況可同時滿足台中縣市民意要求，因為台中縣市早就可說是同一個生活圈，合併絕對有助於提升台中都會區生活品質，同時減少行政單位層級以及提高行政效率。台中市發展以逐漸達到飽和，資源若能與台中縣共享，在使用上必

更能達到經濟規模，方便公共用地設施取得，同時，也可解決台灣地區北高兩地兩極化的發展，帶動中部發展；而台中縣市合併比較不像大台北都會區那樣棘手，由於大台北都會區規模過大，牽動層面太廣，各種配套的調整方案討論許久都難以推動實行。

不過，合併之後，轄區擴大可能會使行政業務之監督難週，降低政府的服務品質，而且共同政府以及次級政府該如何產生，都還需要仔細斟酌研究。而政治資源在合併之後分配減少，台中縣市將僅剩下一個議會、一個政府，可能會造成在改革方面的阻力；而縣市合併後的組織結構也必須重新調整，原有縣市政府管轄的法規亦須重新修改制定，必須耗費很多成本等等，這些卻也是合併之後重要的議題。

(2)維持現狀，但台中市先升格直轄市，未來保留縣市合併空間

這種狀況可以先解決台中市的行政問題，爭取到更多的人事權及財源，而且可以先制定自己所需要的法規，同時並獲得更多的自治權限，以突破目前的發展瓶頸。在行政區域沒有變動之前，對兩縣市既有組織的衝擊也比較小，台中市組織擴大，台中縣則完全沒有影響，議會也不必集於合併，政治資源也不會因此被剝奪。

然而，最大的問題是，其他大縣在台中市升格時，勢必要求升格，若行政院不准將引起反彈，釀成政治風暴。況且在升格時，行政區要同時擴大才有其意義，不擴大行政區將會使台中市未來發展遭遇瓶頸，長遠來說台中市可能會有都市結構老化的情形，同時也會造成產業外移，稅收必將減少。

## 5.結論

事實上，地方政府與中央政府之間的關係，時常會牽扯到政治的問題，當地方政府與中央政府領導者的黨派不同時，經常會帶來政策衝突的問題，不過，這也不是必然。就以台中市為例，台中市長胡志強曾經表示中部科學園區、國際機場、升格院轄市及鐵路立體化等，在他上任之後，都有實際進度，並未感到中央有政黨的考慮，但台中市捷運系統並沒有被列入行政院未來三年擴大內需及公共建設方案，也將影響各項建設的推動，以及台中市的未來發展。<sup>6</sup>這代表著中央唯有與地方維持良好的互動關係，才能對地方帶來良好的效益。

我國過去在中央與地方權限方面的劃分一直不是很清楚，直到民國八十八年一月確定了地方三法：「地方制度法」、「財政收支劃分法」、「經省條例」，才更進一步的明定地方權限，不過在執行上，仍有其不足的地方，未來中央與地方在政

---

<sup>6</sup> 參考中央社新聞(92.05.26)。

策上有衝突時，應該將衝突交由司法機關解決，而非由立法院解決，避免有中央權利持續坐大的情形發生。

此外，根據目前台中市的發展概況，並從政府扮演的角色來觀察，可以初步擬出未來的台中都會區發展未來發展方向以供參考：

(1)因應台灣地區都會區發展重心的移轉，調整現都會區發展角色

近年來政府為緩和台北、高雄兩都會區兩極化的發展，陸續於台灣中部地區陸續投入台中國際港、縣港合一、清泉崗國際機場逐步推動、中部科學園區、高速鐵路興建、捷運系統等重大設施之規劃或興設；但由於全球化概念的興起，全球市場的整合、全球經濟不景氣以及海峽兩岸政策之開放推動、大陸市場之競爭等因素之影響，使台中都會區面臨到發展的困境，因此如何善用現階段之優勢條件、調整發展角色，是「台中都會區」發展中的重要課題。

(2)縣市合併升格之亟機、地方發展自主能力的提升，避免台中都會區發展兩極化之擴大

經年累月的發展之下，台中縣市間已形成一關係密切的都會區，但台中都會區轄內土地包括台中縣市腹地，由於行政主導權的不一，常造成資源無法整合，缺乏整體規劃，淪為各自發展之窘境，另一方面，現有城鄉聚落快速發展與擴張，城鄉發展特色難以彰顯且缺乏整體規劃，導致土地使用呈現零亂發展現象。

由於地方自治組織架構的調整與國土開發體制的修正，地方政府將擁有更高的自主權，而不再受限於過去僵化的法令制度，此時若能配合前瞻性的理念，將有助於縣市資源整合、解決地方人事及財政問題，使得資源永續發展之整體規劃及投入資源發揮最大效益。

配合「地方制度法」及「行政區劃法」之修訂，推動台中都會區成立台灣地區第三個「直轄市」，儘管縣市間發展方向卻不同，台中市未來發展仍趨向於商業服務機能較強之城市，台中縣仍為以二級產業為主之農工商縣份，都會關係呈現兩極化發展。

在過去中央政府之都市發展政策，長期以來皆以鞏固現有的都會區中心都市發展區為主之政策使得都會區呈現不對稱的兩極化發展關係。為避免此一狀況，未來台中地區的發展，無論是各項社經、文化發展方面，皆應站在區域發展考量下為整體社會及經濟面規劃，而不應僅是從政治性角度來衡量，才能對大台中地區發展帶來最大的效益。

## 6.參考文獻

吳濟華，一般生活中心都市發展策略之研究，中華民國區域科學學會，民國八十三年五月

秦書彥，中央與地方關係之歷史檢視與改革之道，國立政治大學公共行政學系碩士論文，民國八十九年

陳重廷，台灣行政區劃調整之研究—兼論大台中都會行政區劃之遠景，國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文，民國九十年

陳美智，地方菁英影響力與財政赤字—以台中市為例，「從民主化與金融風暴看財政赤字問題」研討會，民國八十七年

張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏，經濟學理論與實際，雙葉書局，民國七十六年

鄭崇田，政經變遷中我國府際關係的發展，暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，民國八十九年

台中市政府全球資訊網，<http://www.tccg.gov.tw/tcc/home-c.cfm>

台中市政府綜合發展計畫網站，<http://gis4.cpami.gov.tw>

