

# 五直轄市升格後跨區域整合治理之 新課題與願景：國土規劃觀點

蕭閔偉、林建元、白仁德\*

## 《摘要》

臺灣過去一直維持著北高南北兩直轄市並立的局面，然隨著北部「新北市」、中部的「臺中市」、南部之高雄縣市、臺南縣市合併升格為「高雄市」、「臺南市」，五直轄市成形逐漸確立了北、中、南部三大都會區並立的態勢。本文欲從國土規劃之角度，分別就全國、區域、地方階層探討五直轄市升格後對於跨區域整合及空間發展將形成之新局面及其所帶來之影響。發現升格後對於平衡北、中、南區域間發展、地方政府體系的有效運作等有所助益；反之，財政資源集中於五直轄市則會加劇與其他縣市間的城鄉落差等。

[關鍵詞]：五直轄市、三大都會區、國土規劃、跨區域整合、跨區域治理

---

此文為「評論論文」，非送審查文章。

\* 蕭閔偉為國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士研究生，e-mail: r99544001@ntu.edu.tw。

林建元為國立臺灣大學建築與城鄉研究所教授，e-mail: cylin@ntu.edu.tw。

白仁德為國立政治大學地政學系副教授，e-mail: brianpai@nccu.edu.tw。

## 壹、前言

民國百年，正當中華民國邁向建國一百年的同時，在臺灣這塊土地上亦出現了百年來舉足輕重的巨大變革—五直轄市的誕生。臺灣在過去數十年一直維持著「臺北市」、「高雄市」，南北兩直轄市並立，北高兩市不僅分別代表了臺灣南北經濟的重鎮，更扮演著均衡南北產業發展與資源分配之重要角色。而今，長久以來不僅因地理區位上與臺北市相鄰而互動甚密，且人口、產值日增，日漸足以與臺北市抗衡的臺北縣順利單獨升格為「新北市」；人口尚不及門檻的臺中縣市，則挾其位居臺灣中心區位的天然地理優勢合併升格為「臺中市」。南臺灣除高雄縣市合併升格為「高雄市」外，臺南縣市則以文化古都為號召，以後來居上之姿成功合併升格為「臺南市」，大幅突破早先之「三都十五縣」願景。

回顧五直轄市升格前夕臺灣國土規劃中跨域整合之內容，依據行政院經建會都市及住宅發展處（2009：43）於國土空間發展策略規劃中所提出之國土空間規劃策略，乃將臺灣分成北臺、中臺、南臺三大都會區及東臺、中央山脈、離島之三特區，視特定功能業務之需求，逐步推動各區塊的跨域治理機制。實質而言，便是依照各區域之自然資源及產業特色，分別尋求其各自之定位，並進行區域間跨域合作時的任務分擔，研擬區域之長期發展計畫，建立區域整合治理共識之平臺。且現今在高鐵的串聯下，臺北、新北市所處的北部區域，中部的臺中市、南部的臺南、高雄市早已透過交通網絡形成一日生活圈，時空收斂的結果將使三大區域間的區位因素減弱，三者之立足點對等，端視其各自的產業特色及經濟實力來吸引人口及資金。此外，在統籌分配款的劃分上，以往臺北縣、臺中市、臺南市等行政區可說與臺北市、高雄市兩直轄市處於相異的戰場，預算額度懸殊。然現今升格為五直轄市後，臺北、新北、臺中、臺南、高雄等五市將被迫處於同一預算競爭場域、彼此間所獲預算之差異亦隨之縮減，更加考驗了各區域間跨域合作與競爭的角力。

## 貳、五直轄市升格之政策背景

臺灣過去由北、高兩直轄市撐起整體經濟產業發展的命脈。兩大都市發達的產業吸引了人口的集中、越加進步的各種城市基礎建設及來自中央政府的各種公共資

源，並帶領臺灣歷經了經濟起飛的歲月。然而面對當前全球化發展，及亞太地區經濟整合的趨勢，臺灣必須努力提升本身的競爭力以確保在國際上的優勢。在提升國家競爭力之際，臺灣亦必須兼顧區域均衡發展，以避免城鄉差距擴大、貧富階層兩極化。此外，現有行政區劃過於複雜，導致政府效能不彰的問題，也須通盤規劃改善（行政院，2009：I-III；吳松林，2009）。

除北高兩市各據北臺、南臺灣之兩端外，位居臺灣西部走廊中央心臟地位的臺中縣、市，過去挾「三都十五縣」之論調，合併升格的呼聲亦居高不下。最初乃於民國 89 年由連戰於參選中華民國總統時首度提出的政見之一。民國 93 年陳水扁亦於總統選舉期間內表達正面的意見但並未實現（小笠原欣幸，2010：1-2）。由此可知，不論藍綠皆對於臺中縣市合併後的「第三都」之形成，抱持相當程度的期待與願景。

臺北縣的升格契機則較臺中市較早萌芽。早在民國 68 年，臺北縣議會便已向中央提出升格的願望。此後，無論是民間或縣府方面，一直都期盼能藉由升格為直轄市的方式，使得臺北縣無論在組織編制、人事職、財政收入等方面有明顯的提昇，拉近與臺北市的距離（陳立剛，2000：53）。民國 96 年 5 月 4 日，立法院三讀通過地方制度法第 4 條及第 7 條條文修正案，臺北縣取得比照直轄市財政收支及人事編制的「準直轄市」資格，領先臺中市成為全國第三個「實質」的直轄市。

五直轄市升格中最令人意外的插曲，莫過於臺南縣市的合併升格。臺南縣市的經濟與產業實力並未受到青睞，且相較其餘各升格後之直轄市人口皆超過兩百萬，臺南縣市兩者合併仍未達 200 萬，<sup>1</sup> 先天條件可說不甚理想。也因此，於民國 98 年地方制度法修法三讀通過後、同年 6 月 23 日首波的升格提案審查中，<sup>2</sup> 審查委員對於臺南縣市是否升格之評價兩極、無法得出結論。然而，在考量「歷史文化重鎮」及「帶頭區域發展」兩大關鍵理由下，由行政院劉兆玄正式核定內政部之審查意見，共計此次升格提案中通過了臺北縣、臺中市縣、高雄市縣及臺南縣市合併升格案，使得五直轄市並立的形勢正式定調。

---

<sup>1</sup> 臺南縣市人口合計，自民國 95~98 年為止分別為，1,875,406 人、1,873,005 人、1,870,061 人及 1,866,727 人。資料來源：內政部戶政司

（[http://www.ris.gov.tw/version96/population\\_01\\_C\\_02.html](http://www.ris.gov.tw/version96/population_01_C_02.html)）。

<sup>2</sup> 單獨或合併升格提案，共有臺北縣、桃園縣、臺中縣市、彰化縣、雲嘉兩縣、臺南縣市、高雄縣市等之七件，由內政部於 2009 年 6 月 23 日深夜公布，臺北縣、臺中縣市、高雄縣市等三案通過；桃園縣、彰化縣、雲嘉兩縣等三案不通過，臺南縣市一案則因委員之間無法達成共識而改報行政院核定。

## 參、國土規劃之發展歷程

回顧臺灣的國土規劃發展歷程，應由其背後所仰賴之計畫法體系開始探討。葉世文（2009）指出，臺灣地區現行之國土計畫體系，由上而下依序為國土綜合開發計畫、區域計畫、直轄市、縣（市）綜合發展計畫、都市計畫與非都市土地使用管制計畫。其中，最上位的「國土綜合開發計畫」具有引導全國空間發展、協調部門計畫及指導下位計畫之功能，臺灣地區雖曾於民國 68 及 85 年時分別核定實施「臺灣地區綜合開發計畫」與「國土綜合開發計畫」，然因該些計畫缺乏法源基礎，因此無法有效發揮規範部門計畫及指導下位計畫之功能；至於「區域計畫」雖然有「區域計畫法」作為法源依據，然卻無專責機關如區域政府來推動落實，致使整個國土空間發展規劃至今仍面臨許多問題與挑戰。換言之，臺灣目前國土規劃之計畫法體系以及權責機構的體制仍未完善。以下就「臺灣地區綜合開發計畫」與「國土綜合開發計畫」等既往國土計畫加以概述：

### 一、從臺灣地區綜合開發計畫到國土綜合開發計畫

#### （一）臺灣地區綜合開發計畫

民國 58 年行政院研擬「臺灣地區區域建設計畫」，依據自然環境、自然資源、人口分布、都市體系、產業結構與分布等指標，將臺灣劃為北區、宜蘭、新苗、中區、嘉雲、東部等七個區域；然根據施雅軒（2009）指出，民國 63 年通過區域計畫法後，有了規劃的法源依據，開始進行較大面積的區域板塊規劃，經建會核定通過的臺灣地區綜合開發計畫，便將原先的七個區域改為包含北、中、南、東部之四大區域而一直通用至今。

#### （二）國土綜合開發計畫

在歷經了十大建設、經濟高度發展、人口快速成長後，民國 84 年底，人口已達 2,136 萬，國土空間、土地資源俱感困窘。行政院經濟建設委員會（1996：1）指出，隨著政治、經濟、社會的發展，生態環境遭受破壞；土地資源的分配發生扭曲；在此環境背景下所誕生的，便是民國 84 年將臺灣地區綜合開發計畫加以修訂並更名後之「國土綜合開發計畫」，雖承續著前代臺灣地區綜合開發計畫之國土規

劃使命，將生產、生活、生態之三生永續發展理念作為規劃核心，並尋求臺灣在亞太區域間之定位。

## 二、2030 國土空間發展策略規劃

雖然歷經了過往兩次主要的國土規劃提案，但礙於國土規劃相關法源及相關部會間職權分配等問題，一直未能積極有效地落實。姜渝生（2009）指出，由於國土計畫的一直未能落實與部門施政計畫結合，且國土法草案在立法院一直未能建立共識，故在民國 98 年 7 月開始的第三次國土規劃定位調整為「國土空間發展策略規劃」，著重於國土發展與經營的重要議題之解決策略，而不再只是國土的開發與管制。行政院經建會都市及住宅發展處（2009：6-45）提出之國土空間發展策略規劃之計畫目標年為 2030；計畫特性主要屬原則性及指導性的策略方向，強調跨域、跨部門及多功能整合發展與治理，從封閉型轉為開放型系統之規劃。相信此種國土空間的佈局及分工將對升格後之五直轄市有所衝擊，或將形成某些新課題。

## 肆、五直轄市升格後國土空間之跨區域整合治理

根據民國 98 年經建會所提之國土空間發展策略規劃，其中對於國土空間規劃有諸多具體之願景及策略，然而，在五直轄市升格後，此些大都會區的崛起對於原有國土空間之規劃、區域間的整合將可能帶來相當程度之影響，升格後五直轄市之治理亦將成為形塑未來國土空間的關鍵。

根據李長晏（2010）對「跨區域治理」（boundary-spanning management）之概念定義，其係源自於歐美國家地方區域發展之需要，以解決地方區域內有關交通、環保、治安及地方財政等跨部門議題所型塑而成的管理模式。在以解決地方重要公共事務為前提之下，為了能適切地反映出地方需求與特性，歐美等國跨區域管理機制的規劃，制度上的設計也就能貼近地方民眾的期望，具有良好的地方適應性（local flexibility）。就臺灣的情況而言，「區域」的概念如前述，來自於區域計畫立法後，臺灣地區綜合開發計畫中將臺灣區分為北、中、南、東等四個區域，由於臺灣國土規模較小，單一縣或市的規模遠不足以稱為區域，而臺灣又不若歐美等國具有州郡之制度，因此，唯有透過國土計畫中加以描繪區域的框架。本文將就國土規劃中區域之觀點，針對五直轄市升格後對於區域間整合治理所可能形成之新空間型態及相應之課題，分別論述如下：

## 一、全國階層之願景與課題

### (一) 臺灣西部軸帶完整成形，邁向高知識經濟產業

在民國 98 年的國土空間發展策略規劃中，全國階層之空間主要有以中央山脈保育軸、西部成長管理軸、東部策略發展軸等所架構出的三軸一環構想。而其中西部成長管理軸，則包含了北部、中部、南部城市區域，自民國 96 年臺灣高鐵全線開通以來，臺灣西部的產業軸帶串聯更加如虎添翼。高鐵係屬城際運輸系統的一部分，其興建完成的直接作用是提升臺灣地區整體高速運輸系統的能量（林建元，2005）。從北到南的臺北、新北、臺中、高雄、臺南等五直轄市皆為北、中、南部三大城市區域所涵蓋，且受到高鐵之聯通而形成了一日生活圈；此種時空收斂的效果將助於產業的集聚、南北商務資訊互通有無、都市圈的擴大等，以五直轄市為中心的北、中、南三大城市區域，將蒙受其利而越加蓬勃、隨著實質產業經濟、人口等的成長，五直轄市各將越趨具備直轄市應有的規模。串聯五直轄市後形成之一日生活圈對西部軸帶最大的裨益莫過於產業發展。來往的便利將更加活絡南北之間知識人才交流，促使高知識經濟產業之發達；交通時間短縮亦使決策者不再局限於將企業總部設於大臺北而可以朝西部軸帶南向發展，促使軸帶內部產業發展之均衡。但因高鐵服務對象只有臺灣西部地區，若在蘇花公路決定不興建的假設下，則臺灣的空間發展將明顯地形成西部以高速鐵路及高速公路交織的工商都會走廊，以及中央山脈的保育走廊，東部以傳統運輸系統為基礎的農業及休閒服務業軸帶等三個軸帶（林建元，2005）。

### (二) 資源向西部軸帶聚集而加劇城鄉差距

趙永茂（2003）認為，我國目前仍缺乏跨區域管理及跨區域事務合作的機制與模式探究原因，一方面係中央與地方的關係還是屬於單一國偏向中央集權的關係結構，地方政府自治權力與能力仍薄弱；相鄰縣市缺乏協調合作之傳統，一切重大建設均仰賴中央決定的心態。同時來自於舊地方主義政治與政治生態的惡化，造成中央與地方的政治對抗以及地方政府間與地方府會的對立衝突。實質而言，五直轄市爭取獨立、合併升格，一方面是此些地方政府對於各自之自治權力及能力不足的認識下，為爭取更大自治權的積極作為，另一方面，則可視為不同地方政府相互之間為缺乏合作傳統下，以爭奪更多財政資源為目的之具體彰顯。施正鋒（2010）則認為，五直轄市升格是為了處理統籌款分配不均衡的問題，由於無法（或是不願意）

面對更基本的中央與地方的關係，只好調整地方政府結構，讓比較有實力（人口多）的縣市合併／升格。而今，五直轄市升格後除臺北市外，中央統籌分配款皆有相當幅度之增加（參考表一、二），雖說一方面乃稀釋已高度發展的北市資源額度來滿足其他四市的財政需求，但其實亦相對地剝奪了五直轄市之外其他縣市獲取更多資源的機會。姑且不論長期以來便坐擁龐大中央補助的北高兩市，新北、臺中、臺南等三市相對於其他縣市皆為相對高度都市化、發展完善之行政區，而今隨著中央補助的增加將更加速五直轄市與他縣市之城鄉差距，尤其是離島區域。中央原先企望將其發展為博弈特區，然隨澎湖博弈公投失利，縱然國土空間發展策略規劃中將澎湖等離島定位為自然觀光導向之發展，但若缺乏明確而具有特色的景點，仍難建構其觀光產業之發展前景。

表一 民國 96-100 年度五直轄市中央統籌分配稅款分配金額

年度(民國) 行政區別	96年 (億元)	97年 (億元)	98年 (億元)	99年 (億元)	100年 (億元)
臺北市	608.02	419.29	357.27	370.54	322.59
高雄市	283.67	187.64	162.99	173.58	215.89
新北市(臺北縣)	103.78	327.38	275.48	286.95	226.21
臺中市(臺中市+縣)	93.92	104.94	84.73	87.91	177.75
臺南市(臺南市+縣)	81.92	91.38	78.97	84.88	148.35
總計	1,932.12	1,961.89	1,667.49	1,738.86	1,857.88

資料來源：作者自行整理。<sup>3</sup>

表二 2007~2011 年度五直轄市中央統籌分配稅款分配占全臺之百分比

	96年	97年	98年	99年	100年
臺北市	31%	21%	21%	21%	17%
高雄市	15%	10%	10%	10%	12%
新北市(臺北縣)	5%	17%	17%	17%	12%
臺中市(臺中市+縣)	5%	5%	5%	5%	10%
臺南市(臺南市+縣)	4%	5%	5%	5%	8%
五直轄市總和占全臺比例	61%	58%	58%	58%	59%

資料來源：作者自行整理。<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 整理自財政部國庫署(2011)，「中央統籌分配稅款資訊」。

<sup>4</sup> 整理自財政部國庫署(2011)，「中央統籌分配稅款資訊」。

除統籌分配款外，其實地方自主財源對今後五直轄市而言更關乎重大。林健次與蔡吉源（2003）便指出，過去政界與學界人士多將臺灣地方財政問題的解決，寄望於財政收支劃分法的修正上。然今臺灣地方財政問題的根源，除來自於地方財政資源與財政權力的不足，亦來自於地方政府財政紀律與自我責任感的缺乏。若不能給予地方政府足夠的地方財政自主權、配套措施無法增強地方政府的財政負責機制，則任何財劃法的修改都將對地方財政助益有限。由於地方政府間的貧富差距加劇，各縣市遂而紛紛爭取升格為直轄市，其因便在於形式上提升政府層級、實質上則期待增加組織人事權與財政收入（江大樹，2001：412；徐良維，2011：89）。而統籌分配款財源之分配與透過行政區域劃分，其目的都係在解決各級政府財政能力失衡之問題（黃鈺堤，2005：213；徐良維，2011：89）。黃世鑫與郭建中（2002）則指出地方財政自主（fiscal autonomy）為地方自治之基礎，地方財政自主之關鍵便在於自有財源（own-source revenues）。現況各縣市因其自然條件與人文環境不一，工商發展程度有別，形成稅源分配不均現象。北高兩市，因人口集中及高度商業化結果，擁有較多財政資源，其在 89 至 95 年度同期間的平均自有財源比率，分別約達 95% 與 67%，而其他 23 縣市中 16 縣市，縱將其轄境內徵起之國稅及地方稅全部撥供使用，亦不敷其歲出之需。由 95 年度決算觀之，地方政府自有財源收入占歲出比重除臺北市高達 112% 外，高雄市為 58%、他 23 縣市平均為 56%，均未達 70%，顯示地方財政既患寡亦患不均（周信佑，2009）。為避免今後五直轄市雖升格實質上卻未獲得更多的財政來源，應依法賦予地方財政自主能力、整合統籌分配稅與一般補助制度，並透過區分都會型與非都會型縣（市）之規模水準，來落實地方稅制之公平，以求各直轄市在升格後不至於反而落入財政窘迫之困境（周信佑，2009）。

### （三）尋求國土計畫法之法源支持

如前所述，我國經歷過去不同時期分別以「國土綜合開發計畫」等三個、由經建會所為之國土規劃案為整體國土發展指導之情況下，最上位的國土規劃欠缺基準法源，下位之相關計畫及各縣市地方無所可準，造成了過去弊病叢生之國土空間。主要之國土空間規劃課題諸如（內政部營建署，2007：1；林明鏘，2007：10-11；陳博雅，2009：1-3）：全國及縣（市）未作使用整體規劃，致欠缺宏觀願景；應整合現行都市及非都市土地兩套各行其是之管理制度；整合水、土、林等國土資源之保育事權；建立公共建設與土地利用之整體配合及都會區建設之協調機制，改善公共設施規劃「重城輕鄉」之現況；部門計畫各自獨立，缺乏國土整體計畫之指導

等。學界長久以來便主張國土法之重要性。林明鏘（2007：8）指出，國土計畫法草案之前身，可追溯到民國 84 年時由經建會主導草擬之「國土綜合發展計畫法草案」，該草案經過十年間不斷討論、研析及取捨後，終有今日國土法草案的大體結果。直到民國 96 年 1 月始又經內政部初步整理完竣國土法草案共計有 54 條，而 98 年度增訂為 8 章共 59 條。雖法條本身漸趨完備，但國土法一日未通過，則臺灣未來的國土空間將無法得到合宜的保障。在欠缺國土法以為依據之下，不僅在國土空間規劃的擬定與執行上將有所阻礙，未來五直轄市的發展與空間規劃亦將無一有效的參照準則而各行其政，可能使得透過國土空間規劃來整合五直轄市以及其他縣市間的願景難以實現，更將無法阻止現今不斷流失的國土資源。

## 二、區域階層之願景與課題

### （一）北、中、南部三大區域趨向均衡發展

臺灣過去乃由北、高兩市引領了整體經濟、都市之發展。民國 85 年時的國土綜開計畫中首次出現北、中、南三大都會區的態勢，頗有要顛覆過去政府高度地將資源集中於北、高兩市、產業及人口皆過速膨脹的現狀。而三大都會區的構想一直被延續至民國 98 年的國土空間發展策略規劃中，但若要論真正讓中部都會區得以獲得與北、南兩個發展已久的都會區，有抗衡機會的關鍵轉折點，則當屬五直轄市之升格。五直轄市之升格、臺中縣、市合併，幾乎確立了大臺中地區今後的發展定位以及來自中央、龐大的財政支援。新北市及臺南市的升格，則分別提升了北部、南部都會區域的完整性。可以預見今後北、中、南三大都會區在各自朝國際經貿、新興科技、國際港都等方向發展下，隨著財政資源朝向五直轄市的靠攏，將有助於三大都會區間之發展趨於平衡。

### （二）區域間之規劃欠缺組織性整合

區域計畫法第 5 條中指明，依全國性綜合開發計畫或地區性綜合開發計畫所指定之地區，應擬定區域計畫；而第 6 條則明列跨越兩個行政區以上之區域計畫，以中央主管機關為區域計畫之擬定機關。就現行經建會所提擬之國土空間發展策略規劃，雖對於北、中、南部三大區域有所規劃，然而，在國土空間發展策略規劃這個較高層次、具指導性之願景規劃之下，實質操作上仍是以各縣、市政府所擬定的都市計畫及城鄉發展計畫為主，且在國土計畫法尚未通過下，國土空間發展策略規劃仍非屬法定計畫，未具法定效力，其指導功能仍有所疑慮。且由中央的經建會所擬

之上位規劃，仍會與地方之現實需求有所落差，而導致在實質計畫的擬定與執行上不符中央之期待。現適逢五直轄市升格，不論北、中、南部皆已有強而有力的地方政府，足以行使相當之權限及動用相當之資源，各區域若仿照現有的北臺區域發展推動委員會，由各該區域內地方政府之相關部會指派人力，另行組織一聯合的區域規劃委員會，如此，由不同縣市所指派、實際了解當地發展現況的第一線公務人員所主導的區域規劃，將可實際針對地方之需求及優劣勢，進行較可行的規劃；且由同一區域的直轄市共同主導，在相互協議與共同決策之基礎下將有助於產生合乎彼此期望的區域計畫，亦將可避免由中央擬定的上位指導計畫與地方擬定的下位實質計畫間之落差，打造具有高度銜接性、兼具願景與實質面考量之區域規劃。

### 三、地方階層之願景與課題

#### (一) 行政效率提升與資源有效利用

升格為直轄市後，除了統籌分配款之增加外，各直轄市政府更將隨之擴編、改組。其中，首要便是公務人力的編制，以新北市為例，現人口為 380 餘萬，升格前的臺北縣政府人員編制約 4,000 餘人，然根據地方行政機關組織準則第 22 條，直轄市人口在 350 萬人以上者，其市政府之員額總數（除警察及消防機關）最高可達 13,860 人，遠高於現之編制。同準則第 11 條，直轄市政府一級單位及所屬一級機關，人口在 200 人以上之新北市，其最高可設置 32 個一級單位，<sup>5</sup> 遠高於臺北縣政府時期 18 個一級單位的編制。人事及部會的擴編，將可望改善過去地方政府繁重的業務，更可以有效地進行業務內容的專業化及細分，亦可望行政體系在業務明確之下能有效地提升行政效率，而分工的細緻化亦可能促使行政資源能有效地利用在確切所需之處。此外，升格為直轄市後，除了透過法規等來自中央權力實質下放所造成實質掌握權力擴大的賦權（empowerment）效果。Daft（2001）認為賦權係指給予員工權力、自由、和資訊。Conger & Kanungo（1988）將賦權界定為自我效能的激勵概念。Thomas & Velthouse（1990）主張賦權為一種多面向的概念，他們認為賦權可以提高內在工作激勵並表現在意義（meaning）、能力（competence）、自決（self-determination）、和影響力（impact）等四個構面。意義指工作目標或目

---

<sup>5</sup> 地方行政機關組織準則第 5 條所述，地方行政機關分層級設機關，直轄市政府所屬機關以分二層級為限；局、處、委員會以一級機關用之。處限於輔助兼具業務性質之機關用之。

的價值，係依據個人理念和標準來判斷。能力或稱自我效能，指個人對自己有足夠能力和技術來表現良好績效的信念，其重點在工作角色層次。自決指自己感覺可以倡導和節制行動的選擇，自決反映個人在工作行為和過程中倡導和持續的自主性。例如決定工作方式、速度、和努力等。影響力指個人可以影響策略、行政管理、和營運結果的程度。從此定義來看，賦權屬於心理層面，為一種內在酬償的形式（陳惠芳、洪嘉徽，2006）。對於因升格所來自中央（上司）之賦權效果，此些受惠之地方政府（員工）更將因而意識自我身分提升，而產生了身為直轄市政府應有的自覺及隨而所生之正面積極態度，是一種自我賦權（self-empowerment）的效果。形同賦予了地方政府「意義」以及「自決」，獲得了更大的工作目標及動力，並相信基於自己工作之自主性將影響其在行政管理的營運結果上，此些因升格對於直轄市所帶來的鞭策效果，將使此些直轄市政府更積極行事、善用所獲得之職權，以朝更高層次的提升與進步邁進。

## （二）直轄市內部交通建設之實質效益

現今各地方皆期望透過捷運的興建舒緩道路交通以及改善環境問題。就最早興建捷運完工之北臺區域而言，現今仍持續興工擴建串聯臺北市、新北市以及桃園機場之三環三線捷運路網；<sup>6</sup> 中臺區域部分則有以臺中市為服務中心的臺中都會區大眾捷運系統（簡稱臺中捷運）；<sup>7</sup> 南臺區域則有以高雄市為中心向郊區擴散的高雄都會區大眾捷運系統（簡稱高雄捷運）等，<sup>8</sup> 三大都會區域之大眾捷運系統皆正逐漸朝向完整成形，將有助於從交通串連的觀點著手，進行跨直轄市間的整體實質規劃。此外，捷運對於周邊不動產價格的影響亦將有所影響，縱然除臺北市外，目前大多之路線仍在施工中，但市場基於預期心理、對於捷運未來可見的實質效益抱持

---

<sup>6</sup> 第一環指環狀線第一階段（預定 103 年完工）加上環狀線南北環（預定 106 年完工）與已通車的木柵線；第二環為萬大樹林線（預定 110 年完工）加上新莊線（預定 102 年完工）；第三環為板南—三鶯線（核定中）加上機場捷運線（預定 103 年完工）；三線則為已核定的汐止延伸線、規劃中的安坑線與核定中的汐止民生線。

<sup>7</sup> 目前路線有興建中的綠線中的烏日文心北屯線、紅線，與規劃中的綠線中的彰化延伸線、藍線、橘線、紫線，以及尚在評估中的棕線、黃線。

<sup>8</sup> 高雄捷運系統目前營運中者有紅、橘兩線（皆為高運量系統）。目前紅線的延伸計畫規劃為延伸至東豐，向南則延伸至林園；橘線則是計畫自鳳山國中站分出，向東延伸，越過高屏溪至屏東市區的高雄捷運屏東線與自大寮站向南延伸至林園的高雄捷運大寮線。高雄捷運規劃中路線共有環狀輕軌、燕巢線、右昌線、棕線、黃線、鳳山線、水岸線、綠線及佛光山線等共九線。

相當之期待，五直轄市內各捷運線周邊區位之不動產受捷運帶來之正面外部效益，其影響程度將隨時間越接近完工而逐步提升。就過去國內外相關針對捷運系統對於不動產市場價格影響之文獻而言，彭建文、楊宗憲、楊詩韻（2009）指出，大多文獻認為捷運系統會使不動產價格上升而有明顯的資本化效果（李育坤，1988；許侶馨，1989；馮正民、曾平毅、王冠斐，1994；洪德洋、林祖嘉，1999；林楨家、黃志豪，2003；Bajic, 1983; Voith, 1991; Coffman & Gregson, 1998; Bowes & Ihlanfeldt, 2001）。且捷運系統對於不動產價格的影響通常會早於正式通車前出現，而有明顯的預期心理效應（李育坤，1988；許侶馨，1989；馮正民等，1994；McDonald & Osuji, 1995; McMillen & McDonald, 2004；彭建文等，2009。彭建文等（2009）認為捷運系統屬於一個投資金額龐大、使用期間相當長的公共建設，此項交通可及性的改善會提升捷運使用者的便利性與效用（utility），進而資本化於周邊不動產價格上，其效果如同不動產本身的建築屬性（attributes）與其他鄰近公共設施一般，對不動產價格有長期性的影響。亦即，捷運系統今後對五直轄市都會區的功能，除了其身為交通設施而能助於跨直轄市、跨區域的整合交通改善效果之外，有別於其他相對較不具立即可見性的影響要素（因縣升格為直轄市之賦權效果），捷運的興建具有較高之可預期性及實質性，且因對於五直轄市的環境居住品質、生活機能等有相當之提升效果，可預料地進而將促進五直轄市不動產市場之活絡以及價格之上揚。

## 伍、結語

過去臺灣的經濟產業及國土空間，從早期的北高兩直轄市撐起全臺發展的起源，可以說延續過去歷史發展脈絡之下自然形成的結果。臺灣的國土規劃中早已浮現今日北、中、南部三大區域並立的態勢，且從最初只重視國內產業導向的國土空間發展，逐漸演變至重視國土資源及生態的永續，並且逐漸著眼於臺灣在亞太區域及世界之自我定位。雖五直轄市之升格確實出乎意料，亦是建國百年來的創舉，但就平衡臺灣西部產業軸帶北、中、南部區域間發展之觀點而言值得期待。就國土規劃之觀點，展望五直轄市升格後對於今後臺灣國土空間及區域發展所可能產生的新願景與相應之課題，就不同空間階層而言主要可以簡述如下：

## 一、全國階層之願景與課題

- (一) 臺灣西部軸帶完整成形，邁向高知識經濟產業：五直轄市所處的北、中、南部三大都會區域，透過高鐵串聯形成的一日生活圈，有利都會區及企業總部向外圍擴散、促進知識、人才的南北往來。
- (二) 資源向西部軸帶聚集而加劇城鄉差距：五直轄市升格之後，中央統籌分配款將更加集中於西部軸帶，相對的稀釋了其他縣市的財政資源，反而加速了西部軸帶與其他區域間的城鄉差距。為避免今後五直轄市反而升格後面臨財政窘迫來源，應依法賦予地方財政相當之自主能力，整合統籌分配稅與一般補助制度以落實地方稅制之公平。
- (三) 國土法付之闕如：最上位的國土規劃欠缺基準法源，致使下位之相關計畫及各縣市地方無所可準，國土空間弊病叢生，如現行都市及非都市土地兩套制度各行其是；公共設施規劃「重城輕鄉」之現況等。國土法草案現已增訂至共 59 條，但國土法一日未通過，則國土空間與資源保護將無法有合宜的保障。

## 二、區域階層之願景與課題

- (一) 北、中、南部三大區域趨向均衡發展：五直轄市之升格，顛覆過去北、高兩市獨占鰲頭的局面。臺中市升格確立了中部都會區的成形；新北市及臺南市的升格，則分別提升了北部、南部都會區域的完整性。財政資源向五直轄市靠攏，將有助於平衡三大都會區間之發展。
- (二) 區域間之規劃欠缺組織性整合：在國土計畫法尚未通過之前提下，中央機關擬定之國土規劃仍屬不具法定效力之計畫，且可能與地方實際需求有所落差。五直轄市升格，各區域皆有更強力的地方政府產生，若由各區域之地方政府相關部會指派人力，另行組織一聯合的區域規劃委員會，將可實際針對地方之需求及優劣勢，並在相互協議與共同決策之基礎下將有助於產生合乎彼此期望的區域計畫。亦可避免上位指導計畫與地方政府擬定的下位實質計畫間落差的產生。

### 三、地方階層之願景與課題

- (一) 行政效率提升與資源有效利用：升格為直轄市後，除了統籌分配款之增加外，各直轄市政府部會更將隨之擴編、人員編制增加。將可望改善過去地方政府繁重的業務，並進行業務內容的專業化及細分化，亦可望行政體系能有效地提升行政效率；細緻化的分工亦可促使行政資源有效地利用。除了實質權力的提升外，五直轄市政府因自我賦權而獲得了更大的工作目標及動力，將促使他們更加積極任事。
- (二) 現今各地方皆期望透過捷運的興建舒緩道路交通以及改善環境問題。三大都會區域之大眾捷運系統皆正逐漸朝向完整成形，將有助於從交通串連的觀點著手，進行跨直轄市間的整體實質規劃。此外，捷運對於周邊不動產價格的影響亦將有所影響，未來五直轄市內各捷運線周邊區位之不動產將受捷運帶來之正面外部效益。

### 參考文獻

- 小笠原欣幸（2010）。臺灣五直轄市物語－2010年市長選舉の考察，2011年10月24日，取自：<http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/ogasawara/>。
- 內政部營建署（2007）。**國土計畫法草案總說明**。臺北：內政部營建署。
- 江大樹（2001）。行政區域與府際關係。載於趙永茂（編），**府際關係**（393-424頁）。臺北：元照。
- 行政院（2009）。國土規劃與縣市改制說明。**研考雙月刊**，33（4），I-III。
- 行政院經建會都市與住宅發展處（2009）。國土空間發展策略規劃。**臺灣經濟論衡**，7（4），6-45。
- 行政院經濟建設委員會（1996）。**國土綜合開發計畫一簡介**。臺北：行政院經濟建設委員會。
- 李育坤（1988）。**臺北市地價變遷與空間分布之研究—兼論捷運系統對地價的影響**。國立政治大學地政研究所碩士學位論文，未出版，臺北。
- 李長晏（2010）。臺灣地方自治團體跨區域管理機制之探析。**研習論壇精選**，3，123-144。

- 吳松林（2009）。區域發展與治理的機制設計。**研考雙月刊**，33（4），104-109。
- 周信佑（2009）。地方制度法通過後，財政收支劃分法配套措施，2011年4月20日，取自：<http://www.npf.org.tw/post/3/5754>。
- 林明鏘（2007）。我國「國土法草案」政策與制度之檢討研究成果報告。行政院國家科學委員會專題研究成果報告（編號：NSC 95-2414-H-002-010-）。臺北：行政院國家科學委員會。
- 林建元（2005）。高鐵牽動區域發展消長。**營建知訊**，270，50-55。
- 林健次、蔡吉源（2003）。地方財政自我負責機制與財政收支劃分。**公共行政學報**，9，1-33。
- 林楨家、黃志豪（2003）。臺北捷運營運前後沿線房地屬性特徵價格之變化。**運輸計劃季刊**，32（4），777-800。
- 姜淪生（2009）。國土發展新挑戰與新願景。**研考雙月刊**，33，4，24-43。
- 施正鋒（2010）。五直轄市與縣市升格之體制問題探討。**現代學術研究**，17（11），74-104。
- 施雅軒（2009）。區域地理總論，2011年2月12日，取自：  
<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=1365>。
- 洪德洋、林祖嘉（1994）。臺北市捷運系統與道路寬度對房屋價格影響之研究。**住宅學報**，8，47-67。
- 徐良維（2011）。全球化趨勢下地方政府之財政自主與國家資源之合理分配。**城市學學刊**，2（1），89-117。
- 財政部國庫署（2011）。中央統籌分配稅款資訊，2011年12月12日，取自：  
[http://www.nta.gov.tw/subject/03\\_index/01\\_list.asp?cate\\_id=146&sid=1851](http://www.nta.gov.tw/subject/03_index/01_list.asp?cate_id=146&sid=1851)。
- 陳立剛（2000）。臺北縣、桃園縣及臺中縣市升格直轄市相關問題之探討。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 陳博雅（2009）。國土計畫法通過後面臨之課題。**府際關係研究通訊**，8，1-3。
- 許侶馨（1989）。捷運系統對沿線地區地價影響之研究。國立交通大學交通運輸研究所碩士學位論文，未出版，新竹。
- 陳惠芳、洪嘉徽（2006）。員工知覺薪酬公平與賦權對組織承諾影響之研究。**東吳經濟商學學報**，52，235-262。
- 彭建文、楊宗憲、楊詩韻（2009）。捷運系統對不同區位房價影響分析—以營運階段為例。**運輸計劃季刊**，38（3），275-296。

- 馮正民、曾平毅、王冠斐（1994）。捷運系統對車站地區房價之影響。 **都市與計劃**，**21**（1），25-45。
- 黃世鑫、郭建中（2002）。自有財源與地方財政自主？地方自治內涵之省視。 **政策研究學報**，**7**，1-34。
- 黃鈺堤（2005）。地方統籌分配稅款與稅課問題之研究，載於黃錦堂（編）， **地方立法權**（211-254頁）。臺北：五南。
- 葉世文（2009）。國土空間規劃變革—談國土計畫法的研訂。 **研考雙月刊**，**33**（4），97-103。
- 趙永茂（2003）。臺灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探。 **政治科學論叢**，**18**，53-70。
- Bajic, V. (1983). The effect of a new subway line on housing prices in Metropolitan Toronto. *Urban Studies*, **20**, 147-158.
- Bowes, D. R., & K. R. Ihlanfeldt (2001). Identifying the impacts of rail transit stations on residential property values. *Journal of Urban Economics*, **50**, 1-25.
- Coffman, C., & M. E. Gregson (1998). Railroad development & land Value. *Journal of Real Estate Finance & Economics*, **16**(2), 191-204.
- Conger, J. A., & R. N. Kanungo (1988). The empowerment process: Integrating theory & practice. *Academy of Management Review*, **13**(1), 471-482.
- Daft, R. L. (2001). *Organization theory & Design* (7<sup>th</sup> Ed.). Cincinnati, Ohio: South-Western College Publishing.
- McDonald, J. F., & C. I. Osuji (1995). The effect of anticipated transportation improvement on residential land values. *Regional Science & Urban Economics*, **25**(3), 261-78.
- McMillen, D. P., & J. McDonald (2004). Reaction of prices to a new rapid transit line : Chicago's midway line, 1983-1999. *Real Estate Economics*, **32**(3), 463-486.
- Thomas, K. W., & Velthouse, B. A. (1990). Cognitive elements of empowerment: An "Interpretive" model of intrinsic task motivation. *Academy of Management Review*, **15**(4), 666-681.
- Voith, R. (1991). Transportation, sorting & house values. *Real Estate Economics*, **19**(2), 117-137.

# A Discussion about the New Task & Vision of Cross-Regional Integration & Governance after the Operation of Five Special Municipalities: The View of National Spatial Planning

Hong-Wei Hsiao, Chien-Yuan Lin, Jen-Te Pai\*

## Abstract

Taiwan used to be in the situation of Taipei & Kaohsiung City exist side by side, but after the promotion of five special municipalities, beside the former two, Taipei County became New Taipei city. Greater Taichung City as the result of a merger of Taichung City & Taichung County, in the middle Taiwan; Tainan a merger of Tainan City & Tainan County; Kaohsiung a merger of Kaohsiung City & Kaohsiung County in the southern Taiwan. The situation of the coexistence of three regions, Northern, Middle & Southern Taiwan is gradually appearing. This paper deals with the cross-region integration & governance from the view of national spatial planning after the operation of five special municipalities, discussing the effects caused by the operation of five special municipalities in the level of national, regional & local apart. It shows some consequence such as balancing the regional development gap

---

\* Hong-Wei Hsiao, Graduate Student, Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University, Taiwan.

Chien-Yuan Lin, Professor, Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan, Taiwan.

Jen-Te Pai, Associate Professor, Department of Land Economics, National Chengchi, Taiwan.

between the three regions, Northern, Middle & Southern Taiwan, & helping the smooth functioning of local government administratively also; on the contrary, the high concentration of fiscal resource into the five special municipalities can occur the development gap with other local governments.

**Keywords:** five special municipalities, three major metropolitans, national spatial planning, cross-region integration, cross-region governance