

# 台中市改制直轄市範圍之界定 與設置程序芻議

■黃啟禎／東海大學法律研究所教授兼所長

台中改制直轄市不應一直停留在議題或競選政見階段，尤其在九二一大地震後，台中市之改制直轄市不僅可重建產業結構、均衡城鄉發展，更可扮演帶動周邊縣市發展之火車頭角色，新政府應審慎考慮。

## 一、前言

由於我國法制上，直轄市之財政、人事、政經資源等均比一般縣市充沛，影響所及，無論是公共建設抑是行政資源，在總體上遠超出其他地方自治團體，使得不論人民或政治人物均對於改制直轄市抱有強烈的期待。北、高兩市之經驗，即是明顯之例子。台中市作為我國之第三大城市，為使其建設能更上層樓，長久以來，主張應儘速使其升格為直轄市之聲，不絕於耳。更是此次幾位總統候選人之共同主張。但是，如何改制？其範圍如何界定？程序上如何進行？時機與相關之配套措施又是如何？法制依據何在？從行政法學之觀點，仍有探討之必要。

## 二、台北市與高雄市改制之回顧

依據市組織法第三條之規定：「凡人口聚居地方具有左列情形之一者，設市，受

行政院之指揮監督。一、首都，二、人口在百萬以上者，三、在政治、經濟及文化上有特殊情形者」。台北市及高雄市兩者即是分別依據上述第一、二款之規定而改制。如以時間上較為接近之高雄市為例，民國67年10月28日高雄市各界推舉當時之市議會議長吳鐘靈等17人，組成「高雄市促進升格直轄市陳情團」，具文向行政院陳情，由議長及市長王玉雲代表遞陳。另一方面當時之台灣省政府則亦於同年11月6日第一四五〇次省府委員會議議決通過，同意高雄市升格為直轄市，並報請行政院核示。行政院旋於11月9日第一六〇三次院會議決通過高雄市改制升格案，自民國68年7月1日實施，同年12月2日總統府秘書長台統（一）義字第四七〇一號函覆，謂該案已奉總統批示「照准」。

在行政區域範圍之考量上，當時市府陳報省政府者有兩案，甲案：北至台南縣（二層行溪以南）東及屏東縣界（高屏溪以西）將高雄縣鳳山市、林園、小港、大寮、大樹、仁武、大社、橋頭、梓官、彌陀、路築、燕巢、永安、田寮、阿蓮、湖

內、茄定等鄉及岡山鎮等十九鄉鎮市納入，人口逾一百八十萬，面積八二、六〇二公頃。乙案：將橋頭、大社，仁武、小港、大寮、林園等七鄉及鳳山市五甲地區併入，面積為三〇、〇一七公頃，人口約為一百二十餘萬。嗣因避免對鄰近縣市牽動過大，並減少改制過程中，在政治、社會以及行政等方面之困難，最後由「高雄市改制籌劃小組」決議，依照內政部所擬方案，僅先將小港鄉劃併高雄市並改為區，總面積為一五三點六〇六九平方公里，人口則為一、一二九、三四四人，總統則於民國68年4月3日台同（一）義字第一六五〇號令核准。

### 三、台中市之範圍

針對台中市升格為直轄市的範圍劃定，目前常見之主張頗為紛歧，惟大致可歸類為以下三種方案：

1.台中市單獨升格一意即在範圍上係以台中市現有之行政區域，惟須等到其人口數到達地方制度法上所規定達一百二十五萬人以上之標準，始可據以改制。此種改制方式，在時間上較為耗時，雖然在施行上比較單純，亦可減少各種利益衝突之困擾。但從遠處與大處觀之，格局似乎太過狹隘，對於中台灣長遠之發展及周邊地方資源而言，無法充分有效整合利用。

2.合併台中市之週邊城市一如大里市、大雅鄉、太平市等鄉鎮市，目前台中市之人口雖多，但距離法定人數則仍有相當距離，若欲單獨升格，尚須假以時日，而若能合併週邊之較大城市，則不僅人口能夠立刻符合規定，並且在區域規模上亦有所增大，更加具有大都會之條件，在發展上應比上一案更有利。但是，不可否認的，

此一方案將會遭致台中縣之反對，爭議較大。

3.台中縣與台中市合併，不論從都市計畫、交通建設、垃圾清理、城鄉均衡發展，或是從現代都會生活機能、生活圈之形成、遊憩休閒、或是財政規模、人才吸納等角度出發，台中市與台中縣之合併，可說是較佳之選擇。

### 四、原有鄉鎮市之定位

地方制度法第三條第三項規定：「直轄市及市均劃分為區」。同法第五十八條亦規定，直轄市之區公所置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。因此，在改制之過程中，如有鄰近之鄉鎮市被依據行政區劃法劃入直轄市時，則原有之自治法人地位勢必喪失，不再享有地方自治權，而為單純之行政區域。至於現行法制上有關「區」並不享有自治權之規定，是否必須檢討調整，在此囿限於題目，不予討論。當然，如將台中縣市合併，則原和平鄉須考量其地理、文化之特性，而作特殊之安排。合併過程中，有關人員之安置、機關與業務之調整，除須顧及人員之權益外，則須配合政府再造之精神為之。

### 五、改制之法源與程序

依據地方制度法第四條之規定，「人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化都會區域發展上，有特殊需要之地區，得設置直轄市」。同法第七條規定，直轄市之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之。

「新設之直轄市議會組織規程，乃由行

政院定之」；一般直轄市政府之組織，係由內政部擬定準則，報行政院核定；各直轄市政府應依準則擬定組織自治條例草案，經直轄市議會同意後，報行政院備查；惟新設之直轄市政府組織規程，則係由行政院定之（同法第五十四條第四項，第六十二條第一、四項參照）。

由於已經修憲精省，加上地方制度法之規定，已無省轄市之制，故今日之台中市，其地位已與過去有所不同，至少在改制程序上，已與過去之高雄市不同；台中市如欲改制為直轄市，除非採行自己獨自達法定人口數而升格之方式，否則，勢必無法迴避行政區劃之程序，因此，程序上必須先完成行政區劃法之制定。又因北、高兩市據以改制之法源「市組織法」其廢止程序，已經立法院完成一讀，將進入二讀；且為避免直轄市之法定設置要件有雙重標準，而與地方制度法第四條互相矛盾，其廢止乃早晚之事。加上前述地方制度法第七條已就未來直轄市之設置，明定依法律規定行之，此處所謂之「法律」，從該條文及該法整體文義觀之，主要應係指行政區劃法而言。從憲法第一百〇八條與地方制度法之法制上必須遵循之程序。

在法理上，若法律規定主管機關可將原台中縣與台中市之轄區合併成為新院轄市之範圍，此一作法並不違憲，亦不侵害原來兩個地方自治團體之自治權利，蓋憲法所保障者乃係地方自治制度之存續，亦即所謂之制度保障（institutionelle Garantie），如縣、市層級之存續，而非個別地方自治團體之存續（Bestandsschutz）。此可從憲法第一百〇八條規定，行政區劃係授權中央立法為之，得到此一結論，學界通說對此亦有共

識。

除了現行法制上之考量外，下列二者亦有斟酌之必要：

#### 1. 公民投票：

從國民主權原理出發，以及強化民眾對於新院轄市之認同與改制之正當性，如果此次升格能夠讓民眾參與公民投票，對於未來新院轄市之建設與發展勢必有相當大之助益，當然此仍有待國人對於公民投票觀念之接納與法制之配合。

#### 2. 議會決議：

民主政治為代議政治，許多公共事務無法一一透過公民親自決定，代議政治乃勢所必然，徵諸東西德之合併經驗，即是由原東德地區之五個邦議會議決加入聯邦而成。在我國法制上行政區劃法之程序，固乃必須遵循之法定程序，但在講求民主參與之時代與生命共同體新共識之形成上，上述兩者實有其不可忽視之功能。

## 六、時機與任期

台中市升格為直轄市之後，所面臨的第一個問題即是市長選舉時機以及其任期問題。為了避免中央政府行政上之困擾，台中市長選舉以及任期應當與北、高兩市市長之選舉能夠一致；事實上，台北市與高雄市市長是於民國87年12月選出，應於91年12月改選，而台中市現任市長是於民國86年12月選出、應於90年12月改選，兩者之間有一年的落差，為了直轄市市長選舉的統一，對於這一年的過渡期問題如何解決，有以下三項方案，可供選擇：

1. 現任市長之任期延長為五年：就民主原則而言，民選公務員應定期改選，其任期不應任意予以延長，否則即與原來選民

投票時之授權不符，此一方案似不可行。

2.中央官派市長一年：正因此一年為過渡時期，因此透過中央政府指派「合適人選」以進行調整整合工作，不失為是一好辦法，且有北高之前例可循。然而，對於人選的考量必須慎重，既須有市政經驗、又能整合地方勢力者為佳。但是，以目前我國民眾參與政治之熱衷程度，以及民主化之大潮流下，此依方案之可行性似仍有值得商榷之處。

3.維持台中縣、市原本之縣、市長任期，如期辦理選舉，但配合兩縣市之行政區劃合一，只選舉一位新市長，而此一新選出之市長法定任期為五年，之後第二任之任期，則比照北高兩市之市長選舉模式，亦即回復每四年選舉一次，為真正落實民主政治、尊重人民參政權、貫徹地方自治，此一方案之爭議或許會比較少，可行性較高。

## 七、相關配套法規

由以上之敘述得知，中央政府如真有意將在台中設置一個新的直轄市，則在法制上，至少須儘速制頒或修改以下法規：行政區劃法、台中（直轄）市議會組織規程、台中（直轄）市政府組織規程；並廢止市組織法，以免直轄市之設置標準與地方制度法之規定相衝突。此外，為配合前述台中直轄市改制後第一任市長之任期問題，亦應修改相關地方制度法任期之規定。

## 八、結語

從平等原則及城鄉均衡發展之精神出

發，一個成熟的社會，民眾對於公共資源之享有，理應差距不大，一個進步之國家，不應僅以少數之城市做為櫥窗，政府應更致力於建立國家總體資源之合理分配制度。基本上，一個城市升格為直轄市，應該只是一種手段，都市發展與建設根本之道，應非在此。話說回來，一個理想都會之形成，除了世俗的軟、硬體之建設外，更須賦予文化與歷史之內涵。明乎此，似乎更能瞭解與定位台中市未來之改制。

新總統已經產生，台中改制直轄市不應一直停留在議題或競選政見階段，尤其在九二一大地震後，中部地區為因應大地遭受重創後所帶來之各類問題，如土石流、交通建設、災區重建、水土保持、水利建設等等問題，企需自身擁有充足之組織規模、人才、設備之地方政府，以便就近因應及時解決相關問題，而非事事等待中央之救援；從中部重建之觀點出發，台中市之改制直轄市，可以扮演帶動周邊縣市發展之火車頭角色，否則原本經濟困窘之縣分，尤其南投縣，在重創之後，實難憑自身之力量或既有產業結構重新站起。最後，從心理層面出發，大地震之後，雖觸動國人悲天憫人、互助惜福、敬畏大自然之想法，但不可否認，也讓中部受創地區之民眾，心理普遍消沈，對未來不抱希望，若能藉由台中市之改制，凝聚中部地區民眾新的共識，與對一個新直轄市生活的期待，轉移注意力，離開悲情與創傷，則又是台中市改制另一無形之貢獻。中部地區實應儘速推派各界代表，組成促進台中市改制直轄市陳情團或委員會之組織，加速改制工作之進行。◎