

桃園升格直轄市凸顯紊亂的 國土規劃問題

●羅承宗／崇右技術學院財經法律系助理教授

問題背景

二十世紀初年，鄰國中國有一則流傳甚廣的笑話：軍閥韓復榘赴某女校參觀籃球賽，只見球場上十幾個人拚命追逐著一個球，韓復榘皺眉對領隊說：「那麼多人為何要爭一個球，多買幾個籃球，一人發一個，省得再你爭我搶！」明顯地，這則小品笑話旨在諷刺軍閥的昏庸愚昧與目光短淺。遺憾的是，經歷了一個世紀後，情節雷同的鬧劇重現於台灣，只是被搶奪的對象從「籃球」變成「直轄市」，粗魯的大帥則換成了「中央政府」。

台灣的第六都「桃園市」可望於2014年12月25日正式掛牌，相較面積廣達九百六十平方公里、地廣人眾的鄰國中國不過僅有四個直轄市；日本一億二千萬人口僅有東京、大阪、京都三個直轄市；韓國五千萬人口有首爾、釜山兩個直轄市；區區面積三萬六千平方公里、兩千三百萬人口的台灣就堂皇設置六個直轄市，如此畸形的國土規劃經營，堪稱地方自治史上「逆風高飛」的奇景。

回顧歷史，有關縣市升格議題，每逢選舉期間難免成為熱門話題。如在2000年總統大選時，蕭萬長早就提出台中縣市合併升格構想，陳水扁當時也曾承諾台北縣、桃園縣及台中縣市可升格為直轄市；2001年縣市長選舉，台北縣、桃園縣和台中市等縣市候選人，也喊出當選後將努力爭取升格的競選承諾。惟縣市升格爭議頗大，涉及不同利益，中央與地方、地方彼此間意見分歧，使得縣市升格問題長期停留在紙上談兵階段。此一僵局於台北縣在2007年10月取得「準直轄市」地位後產生變化，除了台北縣積極推動進一步「扶正」為直轄市外，其他有升格實力的縣市也再度投身於爭取改制熱潮，接下來於中國國民黨重新取得政權後，經歷四、五年發展演變，終於釀就了今日台灣廣設直轄市的怪現象。

「地位前進、民主後退」的廣域直轄市

法國學者托克維爾（Alexis de Tocqueville）曾指出，地方自治是學習民主的小學。人類必須從地方自治學起，才能學習民主政治的精髓。的確，地方自治本應由近而遠，

由小而大的性質，才能汲取最基層的民意，反映最基層民眾的要求，因地制宜，以分權方式對抗中央集權。因此，地方自治團體應該越小越好，以符合上開要求。同時依據經驗顯示，越小的團體越能凝聚地域意識與自治意識，而構成地方自治的根基。倘若自治團體規模過鉅，將造成自治意識薄弱的結果，不但與自治的本意有違，且大型化的地方自治團體勢必與民眾距離過遠，地方居民的意識極有可能被漠視或稀釋。換言之，鄉鎮市的民主自治，是國家民主發展的基石，由於最低層級政府採行民主化設計，穩定國家總體政治民主之體制，使地方住民了解並學習民主政治運作，並能具體快速有效地做出合於地方特色的決策。在實踐經驗上，民選鄉鎮市首長對地方事務的熟稔關心與帶動地方發展的活力，絕非抱持「多做多錯、少做少錯、不做不錯」公務員心態的官派區長能相提並論。更遑論在特定族群聚居之地（如原住民、客家、新住民），民選鄉鎮市首長的重要性更是不言而喻。台灣民主政治發展過去能備受國際讚譽，台灣的鄉鎮市普遍施行的自治實在是功不可沒。

綜觀2007年迄今各縣（市）爭相向中央政府升格改制盛況，其最終目的說穿了就是為闖入「直轄市贏者圈」。更淺白的說，就是「分錢」，一旦升格成為直轄市後，就能進入贏者圈，與北、高兩直轄市共享統籌分配款上財政優勢。在此目的驅動下，不僅因地制宜、凝聚地域與自治意識、實踐草根民主等這些推行地方自治的基本價值都被拋諸腦後，相關法制配套不足的問題也被刻意忽略。詳言之，這些新設立的新興廣域直轄市皆廣達兩千多平方公里，跟不到三百平方公里的小區域直轄市（台北市、高雄市）具有本質上的差異。相關法令迄今仍未整備充足，但改制升格計畫基於選舉需要卻早已排定，馬政府於是因陋就簡地藉由修改地制法幾個條文來處理縣（市）改制升格這個牽動千萬人權益的重大公共政策議題。要之，目前強令新興廣域直轄市套用小區域直轄市區治理模式，導致鄉（鎮、市）自治團體數量頓時減少百個，此乃馬政府在缺乏長遠規劃下，基於眼前的政治利害考量，欠缺深思熟慮的急就章決策。至於各地方政府這種為了取得順利改制升格能取得的各種利益，即使葬送百餘鄉鎮市級地方自治團體亦在所不惜的作法，從憲法強調的民主原則與地方自治保障意旨觀之，也不啻是民主政治的改惡與倒退。

「從邊緣化到乞丐化」的非六都縣市

有實證研究指出，台灣不論是都市或鄉村地區，地方財政變數，尤其以地方公共支出對人們居住區位的選擇皆具有顯著的影響力，乃是影響人口遷移率的重要變數。往昔台北市、台北縣及桃園縣所連綿而成的大都會區，本身就是促進全台灣人口北移的一塊大磁鐵。如今繼台北縣單獨升格成新北市，一舉超越台北市躍升成第一大直轄市後，加上桃園縣也即將改制，日後北部都會區人口磁吸效應只會更加強化。至於台中、台南與高雄市三都充其量僅能扮演地區性小磁鐵機能，匯集一些尚未被北部都會區拉走，而又想就近享受都會生活與社會福利的人口。城鄉發展不均，原本就是台灣地方制度發展上一個亟待解決的棘手問題。六都體制不僅沒有舒緩這個現象，反而讓問題更加嚴重化。

人口多寡反映地方財源與政治實力，後年即將邁入六都時代，非六都縣市的處境勢必更加不利。前南投縣長彭百顯便曾語重心長提醒，除非讓縣市有更多的財政能力，否則這些被「邊緣化」縣市恐將落入「乞丐化」窘境。

解套三策：「遷都」、「非六都縣市直轄市化」及直轄市「區自治化」

回顧日治時代的都市計畫體系與公共建設，雖可說是日本殖民政府在經濟發展政策指導下，為掠奪台灣生產資源、同時深入控制台灣民間社會所進行的國土空間規劃。除了建構台灣貫穿南北的主要交通動線：鐵路縱貫線，並興建必要的連結道路，讓各級城市與鄉村地區完整連結，促進區域經濟成長與農業生產意願，並讓地方經濟活力開始展現。另一方面，主要公共建設（如嘉南大圳等）更提升台灣西部平原土地使用率，改變嘉南平原耕作結構（雲林地區輪耕制度的建立），創造更大農業經濟利潤。雖然這樣建設明顯是為了服務日本殖民主義利益，但也為台灣留下一個相對城鄉均衡發展的國土空間。可惜這個完整的國土空間基礎，卻在中國國民黨1949年撤退來台帶來大量移民，並集中於首都台北市與大台北地區，及進駐其他都市中特定空間（眷村）後，日治時代以降的三大區域發展主軸逐步遭受肢解。

城鄉不均衡發展、都會化乃是自然傾向。而其中問題關鍵在於政府面對這個自然傾向態度，究竟是順勢操作（加油門）還是積極控制（踩煞車）？從六都體制成形可看出，不管是昔日的扁政府還是現在馬政府，大抵皆是在出於政治算計下採取前者姿態，企圖以「三大區域、五大都會與七大發展生活圈」作為台灣內部空間發展架構，就此啟動台灣三大區塊與五大都會，以「兄弟登山、各自努力」態勢的資源爭奪戰。平心而論，將全台灣人口、資源朝以六都為首的都會區配置，讓其餘縣市趨於凋零，這種畸形發展令人擔憂。對人口移出縣市來說，青壯工作人口移出造成財政收入減少，但老人人口比例偏高又造成健康、福利等支出增加，財政破綻顯而易見。至於湧入六都，特別是北部都會區的青壯年也未必快樂，高不可攀的房價與生活壓力即是人口高度集中下的悲慘宿命。六都改制不但未舒緩台灣國土規劃長久積累的偏差，反而讓病情更加嚴重。

國土規劃議題經緯萬端，而台北都會圈「一極化」偏差又是其中問題核心。筆者認為倘若把中央政府移出台北都會圈，讓台北都會圈肩負的政治機能減量，當是讓台灣國土規劃重新走向正常化的可考慮選項。少了中央政府加持的台北都會圈，依舊是台灣首要的經貿中心，但房價與人口將因中央政府遷出而可望受到些許抑制乃至於下修至合理價位。至於新設的首都圈，則將因中央政府的進駐，可望帶動新的人口移動，進而促進台灣整體區域平衡發展。至於已啟動的廣設直轄市鬧劇該如何收拾？筆者認為推動非六都縣市升格「直轄市化」，並同時推動直轄市內「區自治化」，或許是切合當前紊亂困境與民情的改革方向。◆