

國立臺灣大學社會科學院新聞研究所

深度報導碩士論文

Department or Graduate Institute of Journalism

College of Social Sciences

National Taiwan University

In-Depth Reporting Master thesis



同床異夢的台南縣市合併改制案

Antagonism among the merging of the Greater Tainan

Special Municipality

鄭紀威

Chi-wei Cheng

指導教授：倪炎元博士

Dr. Yen-yuan Ni

徐梅屏老師

Teacher Mei-ping Hsu

中華民國 一零四年七月



## 誌謝



本篇論文的完成，最要感謝兩位指導老師：是徐梅屏老師的鼓勵與督促，以及倪炎元老師對我的信任，使得我的魯鈍化為可能。感謝兩位口試委員：吳鯤魯老師仔細讀了我不成熟的想法，在緊迫的時間裡，卻給了我非常詳實的建議；黃樹德老師憑藉其深厚的地方經驗，為寫作時寶貴的指南。老師們期許的寫作境界，我可能只達到了一半，但若無這些優秀的意見做嚮導，寫作的旅程勢將漂流在大海中，迷失方向。

在椰林的校園生活並不算短，論文的完成是一個階段的結束，要感謝許多這些年來支持我學習、生活的長輩與同學，這些人分別是：國立臺南一中九三級一零二班全體同學；三零九班導師陳宗成先生、國文科詹璧菁先生、蕭平奕先生、林文瑜先生，同學楊峻泓、莊偉明。

臺大物理治療學系導師林光華先生、吳英黛先生；九二級學長姊：連英淇、林怡萱、李彥醇、吳欣穎；九三級全體同學、以及張國強先生與鍾志從女士；九四級直屬學妹謝佳玟。

臺大中國文學系主任李隆獻先生、導師曹淑娟先生、伍振勳先生、李文鈺先生、助教楊國寬先生；學長顧明和、黃膺皓，九六級同學林珮含、蘇潔舲、劉長安、汪德方、陳璽安、陳韋宏，九七級學弟戴秉泓。

臺大新聞所系辦公室組員林錦屏女士；九七級學長姊：郭恆成、查慧瑛、陳韻晴，九八級同學戴智權、楊乃甄、林采霖、吳宇舒、尹智剛、潘紀寧、馬安奇、陳佑婷、謝怡縈、王韻智、盧映臻、葉如凡、陳佳君、賴昭男。

中廣台南台記者劉怡伶女士、中華日報記者姚政玉女士、楊逸宏先生、中國時報記者程炳璋先生、中廣新竹台主持人黃玉美女士、中廣苗栗台主持人謝瑞珍女士。

民視新聞部：副理蔡滄波先生、採訪中心主任蕭翠英女士、行政組召集人洪幸寬女士、前地方組召集人顧德川先生、前政治組召集人盧宥伶女士、地方組召集人常聖傳女士、政治組召集人葉啟承先生、主播組林靜芬女士、社會組召集人陳光中先生、財經組召集人周秀玥女士、地方組記者周秉瑜先生、賴國彬先生、政治組副召集人張玄會女士、王嫻雯女士、社會組副召集人蔡煌元先生、財經組記者曾驛翔先生、專題組記者郭書銘先生，編輯中心張國政先生、魏淑敏小姐、吳琦芳小姐、前編輯鍾祐菱、蔡宗軒、柯柔伊、以及行政組行政

員王晏瀅女士、業務部石東甲先生、社會組記者周婉菱、中天新聞部生活組記者謝維怡、三立新聞部編輯柯佩如。

臺大台南地區校友會學長姐、學弟妹。八四級張彥南、八七級劉宏仁、九零級郭永祝、九二級林柏聰、九四級黃鈺雯、胡郁昇、蔡介庭，南友之夜工作組黃澤菁、杜維恆、余聰、張筱綺、石曜合、郭怡婷；以及十四組眾九六、九七級學弟妹在論文寫作期間多有關照，謹表謝意。

歷屆室友：魏伯謙、謝易霖、邵貽琦、黃重憲，以及我們共同的好朋友黃竟彰、陳涵文、湯琇婷。

感謝所有受訪者。再次感謝徐梅屏老師。最感謝我的外祖母葉王玉治女士，以及我的父母，鄭允中先生、葉美鸞女士，是他們成就今日的我。若我在這個世上有任何可誇之處，皆源於我母親的過去數十年的持家與教導。



## 中文摘要



民國九十八年，行政院核定四個直轄市的合併改制案，這是國民政府遷台以來相當大的一次行政區域改劃。其中台南縣市合併改制為直轄市，行政院是以文化面向的考量通過此案。不過由於台灣過去並沒有面積較大的直轄市，不管是法律層面、或是行政管理經驗皆欠缺前例參考，九十九年縣市正式合併後，原台南縣行政體系經歷了從省轄縣到直轄市的一連串轉換過程，本文意欲初步呈現合併轉換過程中行政體系出現的問題，以及民眾受到的影響，進而探討可能的對策。

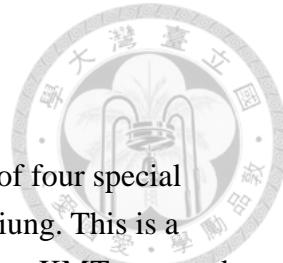
本文之發想圍繞著四個主要軸心問題，包括：縣市合併後，單一市政府管理三十七個行政區的管理模式問題；原台南縣市交界的發展縫合問題；偏遠鄉鎮於合併後的發展問題，以及原臺南縣民意代表對曾文溪以北地區被邊緣化的擔憂。

訪談結果發現，臺南縣市改制初期的磨合不良現象，隨著現任市長賴清德進入第二任任期逐漸消失，但因為在地經濟結構尚在轉型，導致在外地受高等教育的年輕人，欲回鄉就業稍顯困難。另外，直轄市政府的法律面設計，可能引發公務體系的行政慣性，而阻礙對臺南縣原有鄉鎮市的發展。而在臺南財政狀況不佳的背景下，要兼顧市區與偏遠鄉鎮的基礎硬體建設，顯得需要發展新的管理思惟，合併改制後因民代數目減少，偏鄉也有被犧牲的可能。基層行政官員、民意代表與民眾對政府行政效率的改變反應不一。民意代表認為市政府統一事權，有公文遞送程序冗長的缺點，而民眾可能由於直接面對市政府的機會較少，對政府行政效率的改變感覺較不明顯。

城市的規模經濟需要一定數量人口與產業支撐，從長遠面向觀察之，臺南縣市合併改制直轄市有助於競爭，但短期如何統合原縣市兩邊資源，兼顧三十七個行政區的個別需求，仍須行政單位在管理上因地制宜，發展更細膩的策略。

關鍵詞：臺南、直轄市、縣市合併、改制、地方自治

## Abstract



In 2009, Executive Yuan accepted new establish applications of four special municipalities, which included Xinbei, Taichung, Tainan and Kaohsiung. This is a rather big boundary change in Taiwan's local government history after KMT retreated from mainland China in 1949. The application of Tainan City, or the Greater Tainan Special Municipality, was accepted by its rich of culture and history. Since there is no special municipality contains such a huge area in Taiwan before, the Tainan City administration lacks of experience to manage difference triggered by laws and local political forces. This essay is about to cover the antagonism inside the administration, and also record events affecting common people among this merging process.

The article will focus on four questions. How does the city government care all the needs of its thirty-seven towns or areas? How do the areas across old county-city boundary now get merged? How will the remote towns in eastern mountain areas get developed after they become parts of Tainan City? Is it true that the areas north of Tseng-Wen River being ignored after the merger?

After interviews, we found that the antagonism between old-Tainan-county and old-Tainan-city is weakened since the second term of Mayor Ching-Te Lai. College graduates still have some difficulty to find jobs in hometown, owing to the industrial structure not upgraded. The Local Government Systems Act limits local administrators' duties, causing them prone to take a passive attitude handling local affairs. Administrative inertia poses hurdles in fount of local development. Deficits would make government choose to use lower budget to maintain infrastructure in remote areas. Seats of city councilor are cut during the merge, pumping budget more likely tilting to downtown areas. Some delegates note that administrative efficiency becomes slow caused by structure of bureaucracy. Many interviewees from private sectors don't notice the efficiency difference before and after the merge.

Most of the interviewees agree that the merger will benefit Tainan, making it more competitive in the long run. But there are still some major problems in administrative aspect left to be solved.

**Keywords:** Tainan, Special Municipality, county-city merger, reorganization, local self-governance

## 目錄



第一部份 深度報導作品 .....	1
第一章 市長的怒氣.....	2
第二章 縣市的磨合.....	6
第三章 青春作伴好還鄉.....	11
第四章 治理的空白.....	15
第五章 山中無甲子.....	20
第六章 「作為縣長，我很抱歉。」 .....	26
第二部分 報導企劃案 .....	32
第一章 緒論.....	33
第二章 文獻回顧.....	35
第一節 台南地區行政區劃演變.....	35
第二節 台南縣市合併升格的過程.....	39
第三節 學理文獻回顧.....	45
第三章 採訪規劃.....	51
第一節 議題方向.....	51
第二節 受訪者名單.....	52
第四章 報導論文寫作情況與限制.....	54
參考文獻.....	55
中文部分.....	55
英文部分.....	59



# 第一部份 深度報導作品



## 第一章 市長的怒氣

在台南市議會，質詢一向不缺話題，音量很高。除了開議與表決議案那幾天全員到齊，其他開委員會的日子，通常只有輪到質詢的議員會出現在議事廳。基於對議會的尊重，台上市府的局處代表則一個不缺，奉陪著台下兩三位輪值的議員，等候議員們端上一道道犀利的菜色伺候。

這天輪到國民黨籍議員蔡育輝。蔡育輝是代表臺南市第二選區——新營、柳營與鹽水三個鄉鎮市區的市議員，質詢內容當然要囊括地方民眾關心的議題；譬如：新營第一市場用地無法徵收，還有鹽水區月津港雜物飄浮水面、發出惡臭等等。既然代表溪北地區、又是反對黨的議員，蔡育輝砲火自然特別猛烈。等到麥克風裡終於傳來「溪北地區」、「邊緣化」等等敏感字眼，市長賴清德終於按捺不住，一字一句、帶點鏗鏘、微怒地說：「溪北地區，絕對沒有邊緣化！」

「他很不喜歡聽到別人說溪北地區被邊緣化，」蔡育輝回憶那次詢答，不以為然的表情寫在臉上：「可是溪北地區明明就被邊緣化了，他為什麼要否認？」

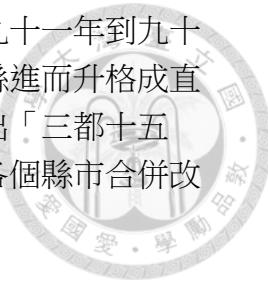
台南縣、特別是溪北地區有沒有被邊緣化的問題，自台南縣市九十九年底合併改制成直轄市後，變得像是瞎子摸象，各有看法。有人說有被邊緣化，有人說沒有；有人說邊緣化得很嚴重，吵著要分家；有人說沒那麼嚴重，未來會更好。還有許多人說，天高皇帝遠，沒什麼感覺。

台南縣市合併變成直轄市，好像終於可與北高兩個元老直轄市平起平坐了，為什麼有人無奈、抱怨、要求改變？

\*

台灣的行政區劃分，光復後大致沿襲日治時期舊有區域，後來因為工商業發展、人口增加，民國五十六年七月與六十八年七月，台北市與高雄市分別獲准改制為直轄市，所以整體來說，光復後很長一段時間，沒有大幅變化。

但台灣社會是動態的，作為服務民眾而存在的政府，行政區域很難不跟著調整。民國八十年五月開始，內政部研擬「《行政區劃法》草案」，八十二年三月函送立法院審議，只是與這個法案有關各方聲音太歧異，到一百零四年的現在，都還沒完成立法。八十五年十二月，政府召開國家發展會議，以減少政府層級為由，做出「精省」的明確建議，旋即在八十六年由國民大會「精省」成



功，但其他縣市與北高兩直轄市的待遇，仍有實質上的差別。九十年到九十二年間，內政部委託多家民間機構，研究台中市合併部分台中縣進而升格成直轄市，也沒有下文。直到九十六年國民黨總統候選人馬英九提出「三都十五縣」的概念，並在隔年總統大選獲勝後，內政部開始積極研究各個縣市合併改制直轄市的可能性。

大環境的趨勢發生變化，馬總統的「三都十五縣」政見，除了既有的台北與高雄，直轄市候選名單還有新上榜的台中：將台中縣市合併改制，成為中部的直轄市，與北部的台北市、南部的高雄市，形成三個帶動地區發展的火車頭。

眼看台中晉升直轄市之列，可以分配到的預算增加了，其他縣市開始擔心，自己的預算會不會被排擠？這裡面就屬台北縣的情勢最為緊迫。

台北縣與台北市緊密依偎相連，許多人選擇通勤到台北市上班，但居住在消費相對便宜的台北縣。台北縣在過去很長一段時間，有比台北市多了約一百萬的人口，分布在七點五倍台北市大小的土地上；但分享的人力跟預算，卻都比台北市來得少，一河之隔，產生的剝奪感自不在話下。

九十六年十月一日，台北縣終於「準用」直轄市規定，變成媒體口中的「準直轄市」，離成為真正的直轄市只剩一步之遙。到了九十八年，改制浪潮發動，台北縣憑著既有優勢提出申請，而且很可能輕騎過關，突破馬總統北、中、南「三都」的政見格局。

此一「意外」鼓舞了其他縣市，加上紛紛有報導指出「只要修改財政劃分法，台北縣每年預算可多兩千億」、「台南可多兩百億」云云，基於爭取經費，又或者是為了對選民有個交代，台灣西半部的百里侯們都陷入思考，要不要申請為直轄市？

一時之間這種骨牌效應，竟蔚為風潮：台中縣市四月二十三日提出申請。桃園縣跟進在五月四日提出申請。台北縣五月八日、彰化縣五月十八日、高雄縣市五月二十一日、台南縣市五月二十六日，連以農業為主的嘉義以及雲林兩縣，也想合併成為直轄市，並於五月二十七日提出申請。事態至此，改制成直轄市與否，變成一場搶奪經費的戰爭。

那時擔任台南縣長的蘇煥智回憶那段時間的氛圍，認為每個稍具規模的縣市，申請成為直轄市是個大趨勢，台南縣市不得不也就跟著其他縣市提出申請。

他說，當時他一個一個拜訪反對的縣議員，苦口婆心對他們分析升格對臺南爭



取經費跟提升地位畢竟有幫助；作為台南縣長跟地方民意代表，寧願先把該提出的文件送到中央去審議，讓中央去傷腦筋，「讓中央去負這個責任，我們不要成為阻礙升格的千古罪人」，就算申請不過，最不濟就是維持原樣，沒有損失。台南市因為本就是省轄市，阻力比台南縣小一些；儘管有議員發出質疑，台南縣市兩邊的議會還是很快就分別做成決議，申請合併改制直轄市。

只是，台南縣市要拿什麼說服內政部，證明自己足夠資格成為直轄市，仍是一大難題。《地方制度法》第四條沒有硬性規定直轄市的人口標準，只約略的說人口「聚居達一百二十五萬以上」，但台南縣本就屬於農業生活型態，人口雖多，卻分散在各個鄉鎮，並沒有「聚居」在一個大城市，無法從眾多申請案中脫穎而出。為達到目的，縣市政府決定循著第四條裡的「但書」，爭取成為直轄市：「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」。拜「全台開發最早」的歷史因素所賜，台南市有全國最多的古蹟數量，於是台南縣市依照文化因素，向內政部提出申請。

六月二十三日，臺南縣市合併改制案，隨著其他縣市的七個申請案，一起排在審查小組專家的面前等待檢驗。上午八點半，審查從台中縣市一案開始了。馬拉松式的簡報與回答提問，等到最後一個雲林嘉義合併改制案結束報告，已經是傍晚，小組成員們接著又討論了五個小時，專家你來我往、互相辯駁，使得會議結束的時間比原本預定竟晚了兩個多小時。

深夜十一時二十分，內政部長廖了以在政務次長林中森與常務次長簡太郎的陪同下，舉行記者會「放榜」，宣布台北縣、台中縣市、高雄縣市合併改制直轄市通過，桃園、彰化、雲嘉三案不通過。臺南縣市呢？廖了以宣讀委員會的結論：「臺南縣市合併改制案，因審查委員無法形成共識，經深入討論，最後內政部建議，基於考慮台灣文化的軟實力，為形塑台灣主體性，俾益經濟發展，內政部將審查小組之正反意見，併陳行政院核採。」這個結論一出，等於懸而未決，要行政院拍板才能定案。等待、期待了一整天的臺南縣市輿論嘩然，臺南的直轄市改制案，進入加時延長賽。

廖了以在記者會中說，討論臺南縣市要不要升格為直轄市時，委員們意見相持不下，發言是七個案子裡面最多的，也花了最多的時間。審查委員之所以不能決定臺南市是否成為直轄市，有幾個正反原因：正面的意見認為，其他縣市提出來的發展目標，都很偏重工商業，難得有臺南市這樣一個深具文化意義的申請提案，「文化的意義與價值應該給予特別之考量。」特別是南鄰的高雄市已經以工業為重了，臺南市若也升格，更能有分工、互補的效果。再者，臺南有七股的黑面琵鷺跟台江內海這樣一個重疊了「生態」與「歷史」雙重意義的場域，如果能夠提升成直轄市，對台灣的保育、環保、都市防災，都能構築國際

形象與地位。

反對的意見則以應考量台南人口數略少、直轄市數目應顧及國土整體規劃等原因，並質疑生態與歷史跟升格直轄市有什麼關係？況且桃園縣整體條件比台南更好，回絕桃園但讓台南過關，會破壞審查標準的一致性。

為了說服行政院，當時的臺南縣長蘇煥智與臺南市長許添財，連袂前往行政院拜會，希望行政院在這個關鍵時候推一把。由於民進黨主席蔡英文早先已經喊出動用全黨之力也要幫助臺南縣市合併改制過關，臺南到底能不能變成直轄市，已經不是單純討論「地方自治」這麼簡單。加上已經確定通過的直轄市中，大台北地區就佔了兩個，考量區域平衡跟全國國土發展等等因素，臺南一案變得非常複雜。

六月二十九日，行政院院會。時任院長劉兆玄召集相關部會首長，討論臺南縣市應不應該改制直轄市，最後果然因臺南歷史重鎮的地位，通過了改制案，並預定於一年的準備期後——在民國九十九年十二月，與其他四個直轄市同步選出新市長。

中央給了臺南縣市一個圓滿的結局，各界喜出望外，欣喜著以後可以跟大都市的居民平起平坐；但就如童話故事往往終結在王子與公主結婚那一天，臺南縣市的挑戰從合併改制的這一天開始，才接踵而至。



## 第二章 縣市的磨合

這一條馬路，不過六米寬，每天早上菜市場開始湧進婆婆媽媽採購潮，機車跟汽車常常碰在一起。菜販在市場裡叫賣，也有許多小販擠不進市場攤位，便在市場外的大馬路邊隨手攤開尼龍布，擺上幾根蘿蔔跟幾把青菜，直接吆喝叫賣起來。原本就沒多寬敞的馬路，這下子人車更擁擠，事故更多了。

臺南市北區東興里里長王泉尚談到這個很生氣，因為他請了警察來取締違法攤販，總是沒成效，小販只要稍稍收拾，走到馬路對面，就逃出派出所員警轄區了。



圖說：照片左方種植樹木者為臺南市北區，右方鐵皮一側為臺南市永康區（原臺南縣永康市），以柏油路中線為界。

這是什麼神奇的事情？原來，這條馬路，恰恰被舊台南的縣市界線對半縱切。同一條馬路，半邊是「臺南市北區小東路三百零七巷」，另外半邊叫做「臺南市永康區勝利街」（前為臺南縣永康市勝利街）。走在這條街上，兩邊門牌足以讓初來乍到者昏頭轉向，台南縣市合併前因為兩邊分屬臺南縣、臺南市政府所管轄，民眾也只能接受；沒想到縣市合併改制了，這條路的兩邊門牌，還是同樣亂糟糟。「臺南縣市合併已經四年，連門牌都沒有辦法統一，你還奢望什麼？」里長王泉尚說，本來以為縣市合併後，這些行政疆界的三不管地帶亂象可以消

除，未料仍舊各吹各的調，而且他權力又只及於馬路半邊，「要是里內發生火災，消防車要進來，別說移動汽機車了，我連腳踏車都不能管。」

台南市北區東興里，就位在縣市交界處，過去里內東部有眷村「湯山新村」，里內西邊則是囊括成大敬業校區，中間錯落著純住宅區。走進王泉尚的里長辦公室，牆上貼滿了市政府各種表揚狀。做了將近二十年里長的他，興致勃勃的要帶著我參觀社區營造的成果。

「里長，現在是晚上，看不清楚吧？」

「沒問題，晚上更漂亮！」

來到那塊空地。自國防部八十九年收回眷舍後，推平了的眷村空地荒廢了好長一段時間。里長王泉尚號召左鄰右舍組織志工隊，把閒置的空地大力整頓一番，不但種了花草樹木，竟然還有溜冰場，猛一看還真像市府打造的公園。漆黑夜色的園地中，有一輛南瓜馬車閃閃發光，馬車旁還有 LED 燈飾，都是社區再造的成果。里長還找了一塊大石，刻上「東興綠邑公園」六個紅色漆字，放在園子的入口處。



圖說：東興公園夜景

王泉尚指著公園旁的路燈，每一支燈桿上，都有個認養人的名字，全是這裡的里民。為了說服里民一年花一千塊錢認養路燈，他對里民勸說，「就當作是去廟裡點光明燈，」也是造福大家。社區營造做到這地步，難怪市政府頒給他那麼多獎狀。

「里長用心，社區居民對自己社區的愛護之心才會產生，」王泉尚指指馬路對面的永康區勝利里。同樣是眷村拆遷留下來的空地，黑漆漆的，雜草叢生，只停了幾輛車，一點社區再造美化的跡象都沒有，遑論要像東興里的居民，閒坐這塊公園乘涼了。



舊台南縣市兩邊的差距，也在居民對自己社區的愛護程度上表現出來。這附近沒什麼公園綠地，不只北區東興里的里民會到這個公園乘涼，半街之隔的永康區居民，也會到這裡來休息。但里長說，永康那邊的居民常常過來遛狗，狗隨地便溺，弄髒了社區公園，主人竟也不清理，拍拍屁股就走了。東興里的里民看到自己辛苦經營清掃的社區環境被這樣糟蹋，都非常生氣，但也無可奈何。

王泉尚說，舊台南縣市政府經營社區的政策不同，無形中養成了兩邊居民不同的生活習慣。這種生活習慣的差異，雖然不是什麼大事，但兩相比較之下，王泉尚認為，從縣市政府到最基層的里長，願不願意經營社區，推動社區的生命力，進而讓地方居民真正愛上自己居住的這塊土地，其實很重要。

同一條柏油路，兩端沒有河流、也沒有高山分隔，但在夜裡，社區公園絢麗的燈光照著對面停車場的漆黑，一明一暗的對比，似乎在控訴著舊縣市的界線，原來竟是生活在縣市兩邊的管理者與民眾，不知不覺間劃下的。而這條縫合線在縣市合併四年後的現在，仍隱約作痛。

\*

民國一百零三年十一月，九合一大選塵埃底定後，現任臺南市長賴清德確定連任，取得台南未來四年的執政權。在選舉結果出爐的一個月後，臺南市農業局才公布三年前市花、市鳥以及市樹的市民票選結果。一個單純的投票，為什麼選在三年後，賴市長連任的此時此刻，才宣布結果？

三年前的民國一百年底，台南縣市合併改制恰滿一年。鑑於城市象徵物的市花、市樹與市鳥等精神標誌還懸而未決，農業局在十一月三十日那天，辦了場熱熱鬧鬧的記者會，請來許多小朋友戴著花草鳥獸的代表圖案。每個小朋友在鏡頭前展開笑容，模仿當時最熱門的電視益智節目，大喊「選我！選我！」

農業局是希望藉由市民票選新臺南市象徵物，進而拉近原來縣市兩邊民眾對新臺南市的共同感，鄭重設計了電腦系統，呼籲市民網路投票，還煞費苦心的設計身分驗證，讓每個市民只能投一票，以昭公信。只是農業局沒想到，本來單純意欲凝聚共識的投票舉動，卻意外點燃了大台南「縣市矛盾」的火藥庫——



十二月十四日、票選開始約半個月後，第二選區（新營、柳營、鹽水）的民進黨籍議員賴惠員開記者會，認為原台南縣以出產蘭花揚名國際，不僅長期經營，相關的就業人口也有一萬多人，年產值高達十四億元；如果要選市花，農業局應該要把蝴蝶蘭列為重要的「候選人」。同屬第二選區的市議員李退之、第九選區市議員郭國文，與稍晚遞補上任的蔡育輝把話說得更明白：原本台南市的市花是鳳凰花，如果票選出來的新市花仍是鳳凰花，看在原本台南縣民的眼裡，會覺得台南縣被台南市「吃掉」了。

不久後，網路票選結果，代表原臺南市的鳳凰花取得領先，但市政府新聞處長陳宗彥不願已挑起的縣市情結惡化，趕緊拉農業局局長許漢卿商量，決定聯合舉行記者會，稱因紙本選票有五十八箱，開票費時，要「慎重點票」，因此延後宣布結果。那什麼時候要宣布呢？陳宗彥當時說，為避免選舉因素介入，等到一百零一年初的總統大選選完再說。這一等，竟等到了一百零三年底，賴清德進入第二任期，權力基礎穩固，才終於確定臺南市花是蘭花，市樹則是鳳凰木，兩邊都擺平，誰也不得罪。

明明是一場充滿新氣象、氣氛輕鬆的票選，未料演變成各方角力場，背後隱藏著碰不得的縣市情結，讓市府團隊學到教訓。眼前暫時澆熄了火勢，不過只要縣市磨合不良的引信仍在，縣市心結動不動就發作一下，也是可以預見的事情。

\*

一百零一年六月，臺南市第二選區無黨籍市議員顏炎鉤，因為涉嫌賄選被判決當選無效，當初得票數排第五、第一高票落選的國民黨籍蔡育輝依法遞補上任。憑藉著第二選區新營的民意基礎，蔡育輝向市議會拋出一個難題：他要在位於新營的原臺南縣議會、現在的「臺南市議會第二議事廳」就職，以故意凸顯台南縣溪北地區、特別是前縣治「新營」被冷落的問題。

台南縣「溪北地區」，即是曾文溪以北地區，曾文溪以南則稱作溪南地區，不過這只是民間的慣稱，並不是正式的行政區稱呼，除了議會質詢外，官方文書並不將南北兩個地區分開看待。縣市合併後，原縣府雖轉為民治行政中心，不過議會就職、質詢等等事宜，卻總是在安平的第一議事廳進行，新營的第二議事廳派上用場的機會不多，也難怪蔡育輝覺得新營的地位被冷落了。

照理說都是市議會，在哪就職並不是什麼太大的問題，但市議會感到很傷腦筋，因為所有的議員都是在第一議事廳就職，蔡育輝的要求可說史無前例。就在市議會請示內政部的同時，同樣是溪北地區選出的議長賴美惠也勸蔡育輝，



盡量照著現有的宣誓條例，在第一議事廳就職就好。但蔡育輝揚言，如果市議會的行政人員不讓他在新營宣誓就職，他就要告市議會「侵權損害賠償」。最後，蔡育輝如願在新營就職，市長賴清德也到場觀禮，還請來了一百多位新營地方人士共同見證，只是經過蔡育輝這麼一衝撞，熱鬧典禮的煙花過後，新營被冷落的擔憂又被喚起。

九合一大選投票之前兩個月的一天，選舉的煙硝味充滿新營火車站前面那條三民路。從火車站走出去短短五分鐘，就有兩家競選總部。這場號稱光復以來最大規模的選舉，固然牽動全國政治版圖；而對於地方民代來說，落選可能只在幾百票的差距，因此每一票都是當選的關鍵，如何爭取鄉親的熟悉度與好感，可以說是鄉村鄰里間的肉搏戰。

蔡育輝的競選辦公室就在三民路上，一進門，蔡育輝便塞過來他的競選利器：一把風格略顯誇張的扇子，上面印著他笑容滿面、拱手作揖的照片；還有一小罐礦泉水，上面也印製了他的照片，真是有吃又有拿。競選總部本就不甚寬敞，一綑綑的扇子跟礦泉水，讓空間更顯得擁擠。加上工作人員衝進衝出，爭取連任的緊張情緒，彷彿在總部每個工作人員背後，旋緊了發條。儘管面對選民的「大考」在即，蔡育輝還是撥了時間談溪北地區、特別以新營為首的邊緣化問題，畢竟新營地區的民眾便是他的選民，他不能不大聲疾呼。

「我是『人口論』者，」蔡育輝熟門熟路的摸出一張表格，是他上禮拜市議會質詢的簡報，上面清清楚楚的一排紅字與黑字，標註著縣市合併後臺南縣溪北地區鄉鎮人口數的增減；更正確地來說，其實各鄉鎮人口全部都是赤字狀態：縣市合併後前三年的時間，竟然淨遷出了一萬兩千六百多人。滿江紅的狀態裡，唯獨新營這個舊縣治，得以吸收附近鄉鎮的遷出人口，微微成長了兩百多人。「住在一起到底好不好？老百姓的雙腳騙不了人。」

人口流失的最大原因是什麼？蔡育輝認為是因市政府沒有設立新的工業區。新營附近有新營工業區與柳營環保科學工業區，兩個工業區都早在臺南縣市合併前就已經設立。縣市合併後，新市府過了四年，都沒打算在溪北地區開發新工業區，年輕人回不來，人口當然不成長。

溪北地區的建設如此光景，年輕人若要回鄉、用雙腳投台南這一票，看似需要一點勇氣。在外地求學生活的遊子，畢業後冒上心頭的問題大多是：要不要回台南就業？這個問題就算自己不問自己，親朋好友也會提醒你。

而回不回故鄉，是情非得已的「是非題」，還是開拓新生活的多重「選擇題」？



### 第三章 青春作伴好還鄉

大學畢業後，有人選擇回台南，也有人選擇不回家鄉。二十九歲的胡書綜，在嘉義的中正大學物理研究所畢業後，即成功在南科找到工作，現在擔任工程師，算是回鄉的幸運兒。不過他作了個稍微不同的選擇。

這裡要先談談南部科學工業園區。南科號稱是一個「蔗田變矽谷」的故事。行政院在民國八十年元旦提出「國家建設六年計劃」，確立「新設科學工業園區」的目標，進而在民國八十二年七月一日通過「振興經濟方案」，提出「增設南部科學工業園區」的明確計畫，但那時還不知道會落腳於南部何處。

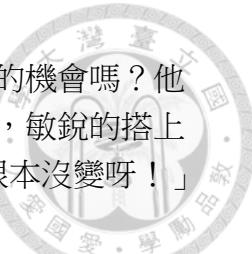
經過激烈的競爭，國科會在八十四年二月終於選定臺南縣新市、善化跟安定三個鄉鎮間的台糖土地，設立南部科學工業園區。之後積體電路、光電、生物技術、通訊、精密機械以及電腦周邊等高科技產業，將近三百家廠商進駐，不僅推動群聚效應，也讓包括胡書綜在內的將近六萬名理工人才，得以在畢業之後，回到南部老家附近就業。

老家在臺南善化的胡書綜，高中三年每天都要花單程二十分鐘坐火車，通勤到臺南市區上學，就連假日也避不掉，因為還得來市區上補習班。在競爭激烈的第一志願高中，來回通勤讓他每天少了一個小時的念書時間。儘管時過境遷十五年，訪談中他還是很在乎住在市區的學生比他多「賺」了這一個小時。

不過通勤再怎麼苦，也算是熬過來了。踏入社會，既然到了位在新市的南科就業，照理說老家善化就在南科的旁邊，佔了地利之便，胡書綜應該住老家，但他反而住到市區來了。這令人有點摸不著頭緒：這樣不就要繼續過著通勤的日子嗎？他說，「沒辦法，都是為了小孩的教育。」

手機裡通通都是妻兒合照的他，小孩已經一歲多。善化在溪南地區，以行政院定義的「臺南偏遠鄉鎮」看來，已是臺南相對很熱鬧的區域，但他還是選擇住舊市區，無非為了讓小孩的教育更上一層樓，與市區孩子競爭。

他選在市區熱鬧滾滾的麥當勞受訪，大片玻璃落地窗望出去就是熙來攘往的小北觀光夜市。在這繁燈一片的夜景裡，胡書綜說：「城鄉差距很明顯，為什麼要否認？」他聳聳肩，直言所謂「舊臺南縣被邊緣化」的問題是炒作，「很無聊，不過就是個名詞。」



難道不希望藉著改制直轄市，讓故鄉台南縣有趕上台南北市區發展的機會嗎？他一聽，滿肚子怨氣更多了；因為房仲一聽到臺南要升格為直轄市，敏銳的搭上話題炒作，善化的房子馬上漲價，但令人氣結的是，「基礎建設根本沒變呀！」

對胡書綜這種需要買房的年輕人來說，房價漲跌的嗅覺十分敏感；這一代還沒享受到直轄市的好處，倒是先體會了直轄市的房價。同樣是買房，他衡量在台南北市區買，還有增值的空間，不如先住到台南北市區來：「假日逛街方便，還可以跟老婆去電影院看電影，為什麼要住回臺南縣？」

\*

南科能提供的工作機會畢竟不是無限量。連英淇是另一個例子。台南成功大學醫學工程所畢業的他，到外地尋找工作機會，他選擇了台中。

連英淇的老家在新營，高中三年通勤到台南北市區的時間與交通距離，比胡書綜來得更長。儘管前一天晚上可能十點才到家，隔天不管天氣晴雨冷熱，他千百個不願意，早上六點也一定要起床出門上學。「熬過就熬過了，反正台北人的通勤時間說不定還更長，」大學在台北念過書，對遠距離通勤的痛苦，他倒是看得很開。

「新營人本來就很習慣自己被邊緣化了。有個縣政府，也只不過是個行政機關在那邊而已。」三十歲的他正在事業上打拼，如果要回老家就業，南科與新營之間，一個溪南、一個溪北，其實也有好一段距離，上班並沒有比較便利。

離新營較近的兩個工業區，一個是柳營科學工業區，專攻環保。另一個是新營工業區，廠商多從事鋼鐵、汽車等等的傳統產業。以連英淇的專長來說，在這兩個工業區，找不到工作機會：「要吸引年輕人回溪北地區，政府就要創造就業環境。」所以他認為，沒有工業區，就沒有發展，台南北市合併後才說溪北地區被「邊緣化」？根本就是假議題。現在的新營「不會有什麼大成長，也不會有什麼大蕭條。」

不過連英淇也承認，新營現在具備學校跟公園等基礎設施、體質不算差的原因，也是因為過去是臺南縣治的關係。所以他用「老新營人」的眼光預測，新營憑藉著舊縣府時代的基礎建設當老本，市面的榮景應該還可以再撐個幾年。

廣大的台南，就業市場仰仗著南科一個科學工業區一枝獨秀，這塊土地給年輕人的可能性，真的只有這樣了嗎？



\*

早上九點半，官田區拔林車站。官田在地理上屬溪北地區，但與南科靠得近，還不算太偏僻。胡育旗短袖短褲一派輕鬆，早在敲定的時間之前，他的車已經停在火車站外等待；但他說才剛起床，還沒吃早餐。務農不是要起得比較早？他說其實不是這樣，「回台南做育苗農民，時間比較自由。農忙時節確實需要早起，農閒的時候，什麼時間想做什麼事情，都可以。」就像見面這天，吃早餐也可以很自由。

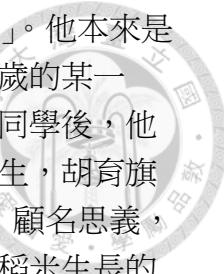
三十二歲的胡育旗，回鄉接下家裡的育苗事業已經四年。他老練地開著廂型車，我們駛過官田區一片片田野。官田區位在臺南地理中心，東部有烏山頭水庫，嘉南大圳由此水庫發源，得以灌溉西方廣大平原農業區。

前幾日一陣梅雨，許多稻葉更綠了，但也有些結實了的稻穗，整片倒伏。胡育旗專業地解釋道，一分農地基本上可產出一千五百斤到一千六百斤的稻米；但同樣的面積，農人都想要施用肥料，提升產量。一不小心提升太過的結果，雖然每分農田可以多收個兩百斤，但也造成稻穗太重，稻梗支撐不住，一遇到大雨就容易整片倒伏。他說：「過與不及之間，很難拿捏，全靠經驗。」



圖說：胡育旗（蹲姿者）與農藥公司代表實地查看稻田，交換經驗。圖片右方部分稻梗遇雨倒伏。

在上一代傳下來的土地上奮鬥，胡育旗說，這一代的年輕農民，不僅懂得耕種，也比上一代更清楚如何向外尋求資源、改善種植方法。做育苗的他引進機



械，減輕育苗場的工作量，也因此獲農委會選拔為「百大青年農民」。他本來是電子工程師，碩士畢業後，日夜值班操勞的生活過了兩年。二十八歲的某一天，一位昔日同窗過勞倒下，再也沒醒來過。喪禮中送走了親愛的同學後，他下定決心，回台南做自己想做的事情。所以不像其他學電機的畢業生，胡育旗回台南，不往南科裡面找工作，而是承接家中的育苗產業。「育苗」顧名思義，就是把稻苗從種子照顧到抽芽階段，提供農民插秧。簡單來說，是稻米生長的前半段。

台南縣本來就是嘉南糧倉的一部分，尤其台南地區的稻米在全國的質與量可說名列前茅。根據市政府的資料，雖然真正從事第一級農業的人口大概只占一成，但農作物需要大量的面積，所以農地佔了全台南土地面積的百分之五十六。

比起上一代謹慎的經營，胡育旗說，他習慣凡事靠自己雙手，還有一顆腦袋，拿了東海大學工業工程管理碩士的他，做上一代傳承的育苗工作同時，也思考如何改進獲利。比起當工程師領固定薪水的日子，畢竟要顧慮活不活得下去的問題，他選擇回鄉還是經過一番深思；好在育苗事業是自家的、土地也是自家的，種種條件配合之下才回得來。不過他也說，育苗雖然已經是整體農業利潤較高的一環，但要存錢仍是不可能。

談到平地農村的需求，的確跟山區農村不太一樣。這裡沒有大片被劃作水土保護區的土地，觸目所見的田地，幾乎都可種植。台南縣平地交通也比山區方便許多，農民要是自己有交通工具的話，把農產品運出去並不是太困難。事實上胡育旗還認為，「賣農產品總要有個集散地，」哪裡人最多，當然就往哪裡去，以他所在的官田來說，當然是往西南方的臺南市區集中了，所以他覺得沒有什麼邊緣化的問題。更何況台南縣官田、六甲、新營等地區，縣市合併前原就都有很好的農民跟農會組織，除非政府決心拋棄農業，否則台南縣從農業找到自我發展的方向應該不難。

\*

不管回台南故鄉選擇從事的，是二十世紀末新興的科技業、或是華夏大地上最古老的農業，新一代的臺南人，靠著自己受過高等教育的頭腦與雙手在土地上拚搏，身為地方父母官的臺南市政府能幫什麼忙，年輕人還感受不到，心理距離卻已肯定是越來越遠了。



## 第四章 治理的空白

「鈴鈴鈴！」辦公室淹沒在此起彼落的電話聲中，今天的仁德鄉公所眼看又是繁忙的一天。一個媽媽怯生生地，帶著兩個年紀還小的孩子，踏進了鄉長室。母子三人突然「咚」的一聲，跪在了鄉長徐萬仲的桌前。

「在鄉長室裡的大家，當場都嚇了一跳，」時任仁德鄉主秘、現任改制後仁德區長的郭鴻儀回憶，大家把他們拉起來後問清楚，才發現一筆預算救了這單親媽媽；原來這戶人家的男主人意外過世，媽媽跟兩個小孩頓時陷入經濟困境，但當時仁德鄉公所用六百多萬，幫鄉內每一戶的戶長都買了保險，每戶人家的戶長免費加保，因而把這戶窮苦人家從經濟崩潰的邊緣救了回來。

「其實每戶就只保七十萬而已，但這七十萬已經可以幫她辦完丈夫的身後事，再幫兩個小孩繳學費了。」郭鴻儀解釋，仁德鄉在臺南縣市合併改制直轄市前，上級的補助款、以及自有財源收入等等，林林總總加起來，每年有上億元的自有經費可動用，所以可以讓鄉民享受其他三十六區所沒有的福利。

那現在呢？郭鴻儀只說，因為預算都歸市政府管轄，區公所可自由運用的經費確實少很多。那麼，究竟少了多少？他說，詳細的數字「公開說不太好」。

預算少當然還是可以做事情，但當鄉鎮大小事的決定權也「上繳」，每一件事情都要層層上報到直轄市政府裁決，公務員日日磨耗在文書往返，那就不免磨出另外一種心態了。

\*

從麻豆區長的位置上退休，張益隆三十三年公職生涯在基層官場打滾，隨便說起一段經歷，都像是在說一則精彩的故事。從最基層的仁德鄉清潔隊長，慢慢爬升到前縣長蘇煥智的機要秘書，再到縣市合併改制後的麻豆區長，他自認什麼都做過也看過了，卻是在麻豆區長任內這段最為感觸良多。

「我是麻豆人，在心理上自然對麻豆有一份責任。」張益隆說，縣市合併改制後，他從原本的縣府秘書（十一職等）變成市府參事。或許是在新的長官旁當參事讓他有了什麼轉變，張益隆向市長賴清德請纓，降級去擔任麻豆區長（九職等）。人在公門，都想向上晉升，張益隆卻為了故鄉麻豆，寧願反其道而行。

張益隆說，麻豆區公所有一些「問題」，雖然他不願意明白的說是什麼樣的問題，不過賴清德當時新官上任，需要借重在地方上有足夠政治重量的人控制場面；張益隆雖然是前縣長蘇煥智的人馬，賴清德還是指派張益隆去接官派麻豆區長的位置。



張益隆認為下來基層就是要做事的，因此向市長賴清德要求，至少身邊的主任秘書要自己挑，才能大顯身手；賴清德也答應了。只是奇怪的是，公所主任秘書的人事命令，一直沒有下來；甚至直到張益隆退休的那天，賴清德還是沒有應允張益隆推薦進去的人選，只含混的跟張益隆說「抱歉」。張益隆很感嘆，賴清德當初為了避免外界攻擊「鄉鎮公所功能弱化」的問題，勉勵每個區長都是「小市長」；但如果真的是自己鄉鎮的「市長」，怎麼連人事的調度都如此之難？

無法有自己的得力助手擔任主任秘書，讓張益隆光是內部協調就花了許多時間：「公所原來的人馬，成員不是不好，你叫他做事情，他也還是會做，只是常常碎碎念……你要把事情做到一百分，組織裡面總會有人覺得，做到六十分就夠了，我就公開對大家說，不然不要做，要做就要做到一百分。」

但這還不是最大的精神磨耗。他舉例，麻豆每年都有個「文旦節」。在過去舊縣府時代，文旦節的經費通常會獲得鎮代會無異議通過，因為不只是行政單位，在地人也希望辦得熱熱鬧鬧，把麻豆文旦儘量推廣出去。

但改制為直轄市後，許許多多的經費細目全都要經市政府核准，而且核准的預算金額每年不一，沒有常態性可言。「常態性」看起來沒什麼，身為公務人員，大可攤手對老百姓說，今年市政府沒撥發經費，所以不能辦了。但面對這種地方引頸企盼、又是每年都辦的活動，如果去年核准一百萬，今年只核准八十萬，在事前的計畫上就會造成困擾；雖然還是辦得成，但行政人員下次送出預算時，態度難免越來越保守。新營區的國民黨市議員張育輝說的確如此，他就常常耳聞，地方上的活動都辦完了，經費還在路上跑。久而久之，區公所規劃新活動變得像是自找麻煩，區長可能就不再積極規畫什麼了。

「麻豆驛站」變成「麻豆轉運站」是另外一個活生生的例子。日本有一種「道之驛站」，是結合交通轉運站、旅客服務中心、販賣地方農特產伴手禮的多功用設施。外地遊客到了「驛站」，除了交通轉乘的功能外，還可以迅速掌握這個地方的文化歷史、旅遊景點；要是沒有時間多做停留，也可以直接只買伴手禮。

張益隆回憶，一百零一年八月，麻豆區公所與日本青森縣中央大學的學者團隊合作，要打造屬於麻豆當地的「麻豆道之驛站」。日本的教授們來麻豆街上走走



看看了兩三天，談得頗為愉快，回日本後還規劃出專屬於麻豆的特色驛站藍圖。儘管台南市議會隔年一月亦提案通過，促請市府相關局處盡快規劃，不過市政府交通局到了同年年底才回覆議會，認為發展客運交通才是首要目標，「驛站」遂變成單純的「轉運站」；至於「後續在轉運站設立道之驛（物產館）事宜，將於交通局整體規劃時，由農業局與經濟發展局共同參與研議。」事情至此停滯下來。據說遠在日本的學者們不知道這個轉折，還想要來看看「麻豆道之驛站」發展得怎樣了，讓張益隆覺得辜負了客人的好意。

當初回到故鄉當區長，「是來替麻豆做事情的，但人事權、經費權，甚至連在地的規畫都由不得自己，」張益隆言談中流露出灰心，「能做的事情不多了。」這也讓他選擇年齡到了就自然退休。雖然離開了這個位置，他還是關心之後市長指派的新區長，假如沒有像他這樣濃烈的在地情感，麻豆的建設會不會停頓下來？

\*

「人」與「錢」被市府一把抓，加上鄉鎮長選舉取消，造成地方自治的精神消失。市政府比起過往雖然實質權力增加，但從安平的冷氣房管理整個臺南，從山區到海濱，從農業區到城市區，種種細微而且個別化的需求，似乎總是令市府顧此失彼。

前後壁區長李本源就說，鄉下地方的清潔隊垃圾車，以前都歸區公所管轄，區公所要隨機調動很方便；但現在必須統一由市政府環保局管轄，不僅調度比較困難，市政府局處沒有「在地」經驗，有時還會頒布一些鄉下地方根本行不通的規定。

李本源說，譬如前幾年嘉義傳出一件意外，有清潔隊員站在垃圾車後斗上，車子行進時，路面顛簸車身震動，這位清潔隊員不慎掉落地面，頭部重創送醫不治。殷鑑在前，台南市環保局於是通令各區清潔隊，垃圾車在兩個垃圾收集點之間移動的時候，清潔人員必須下車「用跑的」，奔至下個垃圾收集點。

「這在市區裡還行得通，」李本源解釋：「但像我們後壁鄉，地方那麼大，你叫清潔人員從這個點跑到下一個點？光是跑步的時間，垃圾車早就停好，民眾也早就丟完垃圾了，而且清潔人員跑得氣喘吁吁，哪還有力氣幫民眾搬運垃圾？」結果沒過多久，政策果然不了了之。李本源說：「這就是市政府官員坐在辦公室裡面才會想出來的政策。」

仁德區長郭鴻儀也有同樣的感覺。一百零一年八月開始，市長賴清德推行「騎



樓整治計畫」，宣布隔年三月一日起強制取締佔用騎樓做生意的店家。市府原本的用意是要便於觀光客行走，替店家帶來更多生意。市府還列出通暢寬度、淨空度、整理的困難度等多項標準，舉行騎樓整潔比賽，希望各區的區公所先結合社區組織，好好整治轄區內的騎樓，最後選出「友善騎樓」，有六萬到三十萬不等的獎金。

「但你看區公所前面這條中正路，」郭鴻儀用手指了指辦公室外面，「本來就沒有騎樓，有可能生出騎樓來評比嗎？」

原來中正路在民國六十年代拓寬，已經把人行道變成了車道，現在若要拓寬、騰出騎樓空間，勢必要拆掉兩排店家的大門口，往內直搗好幾公尺。安坐在安平區市政府辦公的公務人員，若沒親自來看過，根本不會知道這些地方上的事情。

「結果你知道騎樓整治是誰拿走第一名嗎？龍崎區公所。」為什麼？「因為他們那邊只有一條日治時代留下來的老街，老房子都會有『亭仔腳』，他們稍微清理一下，就是現成的第一名了。可是龍崎這種偏鄉，哪有什麼商業可言？」郭鴻儀說，市政府整治騎樓，本來是抱著促進商圈發展的美意，但是頒布出來的標準，有時真的欠缺在地的思維。

前後壁區長李本源還談到市政府現仍持續推動的「路平專案」。賴清德就任市長後，取法台北市的「路平專案」，希望各區道路不要坑坑洞洞，這當然是好意。工務局推出全市統一的標準，要求各區提報區內需整修的路段，向市政府申請經費，以便鋪設柏油，達到規定的標準。市政府還推出了評比機制，以後壁區為例，若達到標準，區公所可以獲得三百萬元的額外補助。

當時後壁區主秘蕭福清評估了一下，整個後壁區最好的一條馬路，就是從火車站前，經區公所、到後壁國小這一段最主要的大馬路「市道 172 甲線」，要達到路平專案所要求的標準，把這條路重鋪柏油就行了。但當他把這想法匯報區長李本源，李本源卻搖頭，因為後壁區內還有很多道路是幾十年從未重新修整過的；提報了市道 172 甲線的路平預算，可能間接排擠其他道路的修繕經費。因此後壁區公所至今始終沒申請路平專案。

李本源說，把錢全部投注在一條路上，「我覺得我會對不起其他的市民。台北市這樣做，有他自己的美學，但我們鄉下地方，是連維持基礎建設的經費都不夠用的。」對比同為直轄市的台北市，不但做路平專案，還有很多綠美化，「我覺得那就像是有錢人吃燕窩、開賓士車。」臺南市政府想比照台北市，要求三十七個區的馬路都達到同一個標準，未必符合在地居民真正的需求。





## 第五章 山中無甲子

水清沙白似銀河，流域埋藏化石多。  
考古人尋前世貝，好奇客掘萬年螺。  
鄉經左鎮羊腸路，橋度平和鴨綠波。  
幾輩隱居孫楚志，頻來礫齒樂如何。——鄭國貞

騎機車從台南到新化市區，循著市道 168 號往更深處去，路旁翠綠色越來越濃重。春天到了，山坡上的竹子抽得修長，越過人的頭頂。過了中興大學的實驗林場，路上行人更形稀少，好幾分鐘才遇到一個老農夫騎著機車「噗噗」經過。這時幾乎可以確定，迎面而來的人，都是地方居民了。

這趟打算要拜訪的左鎮區，位在臺南市的東南部，據傳鄭成功當年屯兵龜潭（今左鎮區內庄里），看上這地方地形險要，駐兵於轄內左隅，故稱左鎮。另有日據時期學者伊能嘉矩考證，「左鎮」名稱起源於鄭成功派遣入山開墾的「折衝左鎮」部隊，日子久了，居民便把軍隊名稱當作地名。總而言之，從明鄭時期算來，這裡開發得不算晚。

岡林里——或者你也可叫它台南改制成直轄市前的舊稱「岡林村」——至今仍是個以農立本的村莊。環顧整個村落，除了一家雜貨店，還有一所已經屹立百餘年的教會。透天厝星散在農田與果園之間，三三兩兩互相挨著。天晴的下午，當地的農民午睡過後又出門，正在田間忙著採收。

村莊裡的人多互相熟識，見著我這個外地人，都以為只是路過，順口問問到底要去哪裡。此刻我站在岡林國小校門口往內望去，操場上只有幾個給外地遊客露營用的「水管屋」，圓滾滾的，是自來水公司的廢水管，被整修成一間間的遊憩小屋。升旗台還豎立著旗桿，國旗也飄揚著，但這裡靜悄悄——沒有小朋友在操場嬉戲、搶著盪鞦韆，沒有老師，也沒有上下課鐘聲。事實上，岡林國小已經不能稱為學校，因為年輕人口外流太嚴重，導致岡林國小在民國九十五年廢校。市政府觀光局重新規劃，這裡現在成了露營的休閒場所。



圖說：民國九十五年岡林國小廢校，九十九年由臺南市政府觀光局闢為「左鎮月世界旅遊服務中心」活化利用。圖中央即為一百零二年啟用的「露營水管」

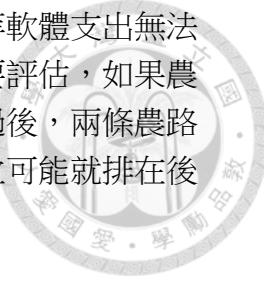
學校沒了，社區小朋友去哪兒上學呢？里長羅周文說，小朋友每天搭乘從區公所開來的交通車，去左鎮中心的左鎮國小上學。因為經費捉襟見肘，居住在整個左鎮區、**74.9** 平方公里面積裡的學童，都必須集中到北邊兩家學校：左鎮國小以及光榮國小上課。

**74.9** 平方公里，抵得上台北市信義、大安、中正、萬華、中山，加上南港六個行政區的面積總和。順著里長的指引，騎機車走一趟社區小朋友們平日上學路，花了三十分鐘。心裡計算，那來回不就超過一小時了嗎？比起城裡的水泥叢林，沿途山間景色確實美，但想想年紀這麼小的孩子，每天求學路如此迢迢，實在開心不起來。

「市政府承接舊縣府的負債，我可以體會市長想要彌補過去財政漏洞的決心，」里長羅周文把岡林國小的辦公室闢成社區關懷中心，我們就坐在以前的教師辦公室裡說話。台南長期緊縮的財政，讓過去的舊縣府不得不裁編學校。但新市府的財政目標以償債為優先，偏鄉教育等建設仍沒有明顯改進。「變成直轄市對我們鄉下地方來說，實在沒什麼差別，」羅周文說，「不只教育這方面；鄉下的基礎建設，一旦壞了，要花更多錢來修補，譬如農路就是很好的例子。」

農路是農民的生命線。一條從大馬路岔出去的農路，看起來灰撲撲的不起眼，卻可能連接著兩三戶或多戶農家，和他們賴以維生的果園。栽種水果時，向老天爺求的是一份風調雨順，收穫後能否順利運出農地、賣個好價錢，每個環

節都很重要。但里長說，市政府現在手頭拮据，既然人事津貼等軟體支出無法縮減，硬體的建設自然先放一邊。市政府現在修繕每條農路都要評估，如果農路還「堪用」就繼續用；而且錢要花在刀口上，如果一場大雨過後，兩條農路都出現坑洞，但其中一條農路只有兩三個農戶共用，那修繕順位可能就排在後面，先修理旁邊有十戶人家共用的另一條農路坑洞。



聽起來十分經濟合理，但被延後處理的那兩三戶人家，香蕉、芒果難道就只能熟爛在樹上、田間？對於我的問題，里長默然，沒有回答。

\*

下課時間，我推開門，進入百多年歷史的岡林教會，周遭靜謐的氛圍，只要稍微停步傾聽，很容易就知道吵吵鬧鬧的小朋友聚集在哪個角落。那裡，十幾個小學生在兩位教會人員陪伴下，度過課後到回家晚餐前的時間。還有幾個小學生，在一間電腦教室裡，聚精會神，跟螢幕上遠在成功大學的大學生志工連線，一對一線上課輔。

這套課輔使用的視訊系統是新學期才設立的，本來是成大跟岡林里民想藉著網路連通產學合作，讓農作物運銷更順利，沒想到產學合作還在研擬階段，這條網路線先變成了課輔熱線，連接起成大的大學生與鄉下的小朋友。每周固定兩三天放學後，成大的大學生會在網路的那端，與固定輔導的學童連線。

「鄉下地方的小朋友，沒有城裡的競爭觀念，」里長伯感慨說，小朋友生活在鄉村裡，雖然童年快樂，但也缺乏城裡的競爭訓練，就算升格成直轄市了，教育的城鄉差距还是很難克服的問題：「成大學生撥出休息時間陪他們做作業，小朋友有時還使出手段，撒嬌翹課，不知道這條網路線的連結是多麼寶貴。」



圖說：岡林教會與成功大學共同建置遠距教室，社區學童正與成大學生連線課輔

我悄悄的走近，教室裡的小朋友正盯著螢幕，神情認真，沒發現我這個陌生人。

山中歲月靜好，住在這裡的小朋友，不需要像台南市區的孩子，假日也得跑補習班，但畢竟是住在同一個臺南市，將來還要面對全國性的升學考試，會不會輸在起跑點上？隱隱約約讓人有點擔心。

村子裡既然沒了學校，小朋友在村子裡的時間就少了。羅周文擔心村子的功能最後只剩下小朋友晚上回家睡覺而已，那就完全沒感情可言了。不僅如此，現在三十歲到四十歲的年輕人，大多在市區找工作，不再接受只能勉強餬口的山區農村生活，有更多小朋友就這樣被帶出故鄉，永遠不回頭。

人口老化的趨勢不只岡林里特別嚴重。在擔任里長前，羅周文擔任過左鎮鄉的鄉民代表，他那時在全鄉東奔西跑，看著每個社區的人口越來越少，已經察覺到廣大的山地農村都有這樣的隱憂。羅周文自己都害怕，此刻存在於我們眼前的這個社區，過了十幾二十年，「自然而然地滅村，到時連人都沒有，也沒有什麼『被邊緣化』的問題了。」

「當然，要挽救山地偏鄉人口外流的趨勢，還是有機會。」羅周文說，關鍵還是要回到基礎建設的老問題。村子裡現在的年齡層偏高，「你等一下去外面走走看看，現在在田間工作的村民，三十歲到四十歲的，我都叫他們『幼幼班』；因為留在村裡的主要居民，大部分都五六十歲了。」為什麼還是有些人選擇留下

來？最大原因是對故鄉的依戀，第二個就是因為村裡基礎建設都沒有壞掉的緣故。



羅周文說，也有不少里民從外地回到故鄉。如果是五六十歲的，多半因為家裡七八十歲的老一輩生病，需要照顧，正逢退休年齡的他們，於是回到左鎮來，一邊照料老人家，一邊照顧家中田園，不要荒蕪。如果是三四十歲的中壯年居民回鄉，有可能是大都市的工作情形不是很理想，收拾行李回來老家，至少有自己的一片山坡果園，可以維持平日生計。因此，農路、排水設施的健全與否，直接決定了他們回鄉後能否謀生。

「馬路絕對是關鍵，這是政府施政是否照顧農村民眾的一種信賴感。」羅周文遙遙指著更東南邊地勢低下的方向，那是隔壁的草山里。沿著草山溪谷的溪底道路，有十一個鄰，地廣人稀，物質條件比岡林里落後更多。草山里的住戶多半是平埔族，由於山區貧瘠、交通不便、環境困難，他們藉墾山、耕種、飼養家畜，勉強自給自足。但民國六十六年一場賽洛瑪颱風，把溪底聚落沖走大部，連路都沒有了。當時南部災情慘重，政府來不及馬上修復聯外道路，居民被迫四散，移居靠近市區的歸仁等鄉鎮，草山村人數大減，村不成村。過了幾年政府修好了路，一些村民才又慢慢搬了回來。

路是人走出來的，就像政府常認為人口到某個數字了，才值得開路；但反過來說，若不開路，就算人來了也很難留下來。公共建設至少要有一定的基礎，才能吸引更多人回鄉。羅周文一時之間很難斷言這樣雞生蛋、蛋生雞的循環應該從哪一步開始，但他說，「至少，只要人不走，就有希望。」



圖說：岡林里主要路口。

離開左鎮山村時，天色漸暮，夕陽落在繁華的台南市區方向：不知，能否多分一點陽光照亮山裡的人？





## 第六章 「作為縣長，我很抱歉。」

從長途客運車跳下來，才發現台南佳里今天是個暖熱的日子，從台北搭車下南部的旅客，每個人都走得滿頭大汗。眼看開會的時間就要到了，趕快向路邊的文具店買了隻便宜的原子筆，伺機詢問店員，前縣長蘇煥智的「愛鄉基金會」應該往哪走？年輕的店員三三兩兩、你一言我一語的爭相指路，唯恐外地人走丟了。

走在小鎮的馬路上，任誰都忍不住多看兩眼：「佳里鎮農會」的招牌跟路邊普通人家的門牌，硬生生把「鎮」這個字用貼紙遮掩，改成了「佳里區」。因為色澤實在太突兀，就像衣服上的補釘一般，彷彿可以感受當初的急就章；但其實台南縣市自九十九年十二月合併改制成直轄市，到一百零三年三月的這時，已經兩年有餘。身為「末代縣長」的蘇煥智，前幾天在臉書上召集了縣府時期的一些幕僚，邀大家這天來自己成立的愛鄉基金會開會。

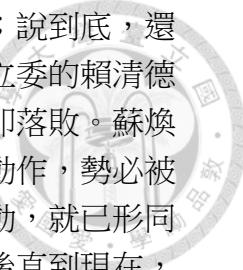
茶香裊裊。面對圍坐一張桌子的昔日左右手，作東的老縣長似乎有點感慨。一開口，竟是道歉：「當初推動縣市合併升格，結果台南縣卻是邊緣化，我其實很抱歉。」蘇煥智緩緩地這樣說的時候，眾人看著這位舊台南縣大家長，有點心驚，沒想到縣長說得這麼直接。

「所以，我覺得推動區自治，我責無旁貸。」原來蘇煥智開這場會，是希望這些老夥伴們幫忙，推動過去的鄉、鎮、市、區可以再度自治，而不只是甘於做市政府的「駐外」機構。

蘇煥智的想法是，過去鄉下地方選舉綁樁太過，預算常被人情左右，但現在全由市政府決定，地方上的建設需求又都耗在漫長的文書流程。

事實上，有一部分直轄市的區因為屬於原住民地區，在一百零三年年底的九合一大選已經可以自己選區長。像是新北市烏來區、台中市和平區、高雄市茂林區、桃源區、那瑪夏區，還有當時即將升格的桃園縣復興鄉，都可選出自己的區長。但蘇煥智認為，這種選舉方式還是會有過去鄉鎮綁樁的流弊。

「政府應該要服務人民，不是讓人民適應政府。」蘇煥智認為，應該參考國外，讓台南縣鄉鎮市區的居民恢復自己選區長。不過選舉方法要改成政黨提名的「代表制」，這樣，政黨在地方上可以推出好人才，爭取認同。



大夥七嘴八舌跟著蘇煥智的構想討論老半天，卻開始擔心起來了；說到底，還是擔心「黨內和諧」的問題。蘇煥智當初與舊市長許添財、時任立委的賴清德三人，爭取直轄市第一任市長，蘇、許兩人在民進黨內初選民調即落敗。蘇煥智卸任台南縣長後，既不是民代，也不是行政官員，要是有任何動作，勢必被黨內有心人解讀為想要東山再起；席間甚至有人擔心，光是這舉動，就已形同在台南縣地區打了現任市長賴清德一巴掌。所以從那天會議結束後直到現在，區自治方案仍然只聞樓梯響，不見人下來。

\*

對比前縣長憂心各個鄉鎮地區的管理弱化，前後壁區長李本源倒認為，以民眾的角度來說，市政府的服務沒什麼不同。李本源秀出去年八月初臺南市淹水時，手機上連串的 Line 群組對話。這個市府群組的成員，有市府秘書，也有一級機關的首長，還有三十七個區的區長。市府秘書一宣布有關停班停課的消息，三十七個區的區長就會在下面紛紛回覆：「收到」。

「市政府要求區長隨時回報風雨狀況，而且如果不回覆，大家都在群組裡，彼此看來看去，總是會有心理壓力。」李本源連受訪時都忍不住一再查看手機，深怕錯過來自市府的訊息。他說，當鄉長時對鄉民負責，變成區長之後，頂上有個市政府監督，「日子沒有比較好過。」從鄉長變成區長，可以決定的事情少了，區長會不會有脫離地方民意的危險？李本源含蓄的說：「畢竟以前是鄉民一票一票投給你，現在當區長的權力則是上面給你的，上面當然隨時可以收回去。」

對李本源的說法，前南縣立委魏耀乾不敢苟同。他認為臺南幅員遼闊，如果真的一切都由市政府掌控，區長不用負擔選票責任，那區長施政就不用對區民負責，如此將不符合最基本的民主原則。再者，如果只需要選出一個台南市長，就覺得選民已經履行了民主義務的話，這種邏輯推到極致，市長也不必選了，反正由行政院或總統府直接指導也可以，「只要選總統就好。」

魏耀乾說，現在的地方自治法，讓中央享有較多分配資源的權力，地方若真的要自治，其實很不容易。他認為，人民如果對所居住的地方沒有投票權，一旦遇上需要解決的問題，在現有管道下「無力改變什麼」的冷漠感，也會讓人們漸漸不關心自己的土地。所以他認為，要讓人民有投票權，至少從基層開始「為民主打底」，民眾在更高層次的選舉中才會熟悉政治的運作。

蘇煥智的方案聽起來頗動人，但目前有沒有可能修法？不管是藍營或綠營的受訪者都認為機會很小。「現在市政府手上有這麼多權力，他捨得放手嗎？」蔡育

輝說，就連要「離婚」，都找不到法源。《地方自治法》只規定合併要怎麼合併，但要重新分出台南縣市？法條上根本沒提；好像，不是沒想到，就是也不知道怎麼回到本來的狀態。

「如果不修財政劃分法跟地方自治法，台南還是會舉債。」蔡育輝分析，縣市合併之前，台南縣舉債 571 億多元，已經快達到舉債上限；合併改制後因為直轄市可以舉更多債，大台南的財政壓力才稍微舒緩，但還是很嚴重。地方稅收如果沒辦法擴展，台南養不起自己，只能一直向中央拿錢。接下來像是高中職等學校將回歸市府管轄，可以預料的是，還有更多事情得自己來，財政負擔只會更重。

\*

從臺南市區出了清代舊時南門，路旁出現一塊未經整理的草地，初夏時分，草已經長到與成年男子的腰部一樣高。這裡原本是熱鬧的空軍志開新村，眷村遷走後，九十八年全部夷平。走過記憶中早晨冒著豆漿香氣的市場門口，只引來一隻黑狗追著人跑。



圖說：原空軍志開新村，水交社。九十三年開始陸續搬遷，九十八年眷舍全拆。

清朝時這裡叫做「桶盤淺」，有零星兩三戶人家居住。日治時期，日本人取中國古語「君子之交淡如水」之意，在當地成立海軍航空隊聯誼性質的「水交社」社團。日子久了，社團名稱變成當地地名，就算日本人來了又走，這個無形的歷史記憶卻還健在。國民政府來台後，除將舊有的日式軍官宿舍轉給國軍將領

居住，還在周圍擴建眷村；民國五十八年，為了紀念對日抗戰中不幸犧牲的飛官周志開，便將這個眷村命名為「志開新村」。九十三年起，國防部陸續收回屋子，推平了磚瓦之後，遠處已經有好幾幢嶄新的公寓大樓建起來了。

水交社原本有台灣保存最完整的舊日軍宿舍群，如果能夠大規模的保存再利用，可以發展出很好的可能。不過由於目前市府的當務之急是清償債務，便把一部分的土地釋出，轉賣給建商蓋住宅，藉此豐富市庫。同樣的狀況還發生在永康奇美醫院附近的飛燕新村。在舊縣府財政不佳的年代，飛燕新村沒有被賣掉，反而是到了新市府手上後，決定將這塊地賣給建商遠雄集團。

前永康市長、現任國民黨籍市議員李坤煌就抱怨現在市府的賣地政策，因為在他自己永康市長任內，不曾賣掉任何一塊市有地，只因他認為「有土斯有財」。他說，賴清德第一任市長的四年間，雖然賣地挹注了市庫四十六億元，但若這屆市長賣光了土地，以後的市長將沒有財務轉圜空間。保留市有土地，是為後代子孫留一點機會。

前永康市民代表、現任無黨籍市議員林阳乙，對市府賣飛燕新村也很不以為然。他擔任市民代表的時候，想盡辦法監督永康市公所多開發公共設施，永康「探索教育公園」就是很好的例子。那塊地的地主雖是台南大學，但與永康市公所合作之下，開發成一處可讓永康居民休閒教育的場所。但縣市合併後，新市府沒有用心推動永康的公共設施，反而將原本永康大橋重劃區的「創意設計園區」變成住宅區賣掉換錢。

林阳乙還舉例說，五年前永康市公所花了好大心力才完成遷葬的二王公墓，新市府上任到現在已經四年，這塊地卻還是荒地，規劃付之闕如。因為原墓地四周都是商圈與住宅，這塊地可以建大型運動公園，提升居民生活品質。他奉勸市府「不要只想著賣地還債，建商賺了錢走人，對廣大市民沒有助益。」

另一位民進黨籍市議員蔡旺詮也認為，市府賣公有地還債，雖然減少帳面上的赤字，長遠來看卻成為都市發展的隱憂，以後要在已經高度開發的市區建設公共設施，更加困難。他認為市府應該改弦易轍，投入更多經費興建像是小巨蛋、國際型商務中心、人文藝術中心等等的大型公共設施，一旦吸引更多人潮跟投資機會，活絡台南經濟，市府稅收自然增加，就更有能力還債了。

市府財政處處長張紹源則為市府的政策辯護。他說，變賣的土地都是畸零地，或是閒置土地；市府絕對不是只靠著賣「祖產」籌措財源，而是有效率的開發，例如台南運河周邊的「運河星鑽」開發案，還有安南區九份子重劃區開發案，不僅幫助當地周邊商圈繁榮，還可以籌措工程款，是一舉兩得的事情。



\*

在眾說紛紜中，市府開源節流的成果如何還有待檢驗，不過像是水交社的志開新村，還有前面提到的湯山新村，這些文化公共財，前者只保留部分建築物，後者更是完全消失。特別的是，志開新村居民雖然搬遷，當初的社區自治會卻延續下來，還轉型成為吹起保留眷村文化的號角。

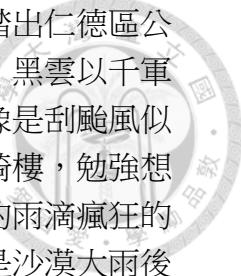
在成功大學教日文通識課的朱戎梅，現在是自治會的理事長，她每個周日下午總是坐在自治會原址，用大嗓門熱情的招呼門外探頭探腦的遊客。朱戎梅是眷村第二代，當初水交社眷村面臨拆除命運，包括朱家人在內多達五千餘居民，只能遵從政府命令搬出去；但或許是水交社當初住了五十位將官，身為將官名門之後的這些眷村第二代有種使命感，社區自治會成員並未就此散去，反而組成了查訪隊伍，開始拜訪居住過水交社的老將官、以及其他在地居民，書寫水交社的在地故事。

朱戎梅開心地從辦公室書架上抽出一本厚重的「將軍居雷虎情——台南水交社眷村與空軍」，裡面就是水交社自治會會員四處訪談的成果。朱戎梅憑著自己的日文專長，還遠赴東京找資料。她自豪地說，日本人很讚嘆像她這樣努力保存史料的居民；因為日本舊海軍在二次世界大戰戰敗後解散，現代人要挖掘資料常常苦於斷簡殘編，反而是遠在海外的台灣台南，還保留著「水交社」這個文化意義的「活化石」。

台南市以文化名義改制成直轄市，「什麼是文化？水交社保存了這麼豐富的歷史，本身就是文化。」朱戎梅說，當初社區居民對眷村的文化與建築群能否保留，其實並不抱希望，純粹基於童年生活在這個社區的傷感懷念，自治會才出版了一本又一本的書籍。沒想到引起前市長許添財的重視，最後許添財果真裁定設立文化園區，最後總算是從怪手底下，搶救回八幢日式將官住宅、以及一部分國民政府來台後建成的眷村建築。社區民眾出於偶然的熱心運動，最後回頭過來保存了社區文化自身。

儘管隔一條大馬路，市政府賣掉的土地上，一幢幢新式住宅大樓正在「乒乓兵」熱鬧興建著，文化園區面積被迫縮小了一些，但朱戎梅很高興地說，至少貫穿新社區的那條大馬路，經過舊社區居民努力後，三年前終於改名叫做「水交社路」。市政府總算在賣地之外，懂得與當地居民一起保存無形的文化記憶。

\*



氣象局頻頻警告過的西南氣流，已經持續了好幾天。訪談完後，踏出仁德區公所，騎車欲返回舊市區，才剛接近交界，不巧天空開始雷聲隆隆。黑雲以千軍萬馬之勢，從南邊翻滾而來，轉眼就掩蓋眼前天地。午後雷陣雨像是刮颱風似的，輕便雨衣難以抵擋，幾乎所有機車騎士全都被這陣風雨趕到騎樓，勉強想要前進的騎士也抓不穩機車龍頭，東歪西扭像是表演特技。豆大的雨滴瘋狂的下了十多分鐘後，路旁開始湧出黃濁的滾滾泥水，整條大馬路像是沙漠大雨後湧出的神奇河流，沖得所有人東倒西歪；好不容易回到家，還得沖掉卡在機車腳踏板上的爛泥巴。

因為先天以及後天的因素使然，每逢大雨，縣市交界處的住戶常常是淹水的受害者。先天因素是後甲里斷層造成地形高低落差，使得這裡被劃為台南縣市交界；後天因素又因防洪經費由縣市政府各自負責，使得台南縣市建設排水、防洪系統的標準難以統一，每逢豪雨，大水便流向地勢較低、防洪系統又較為脆弱的臺南縣。但這個現象在臺南縣市合併後，已經越來越改善了。

仁德區長郭鴻儀，大學時學的就是土木工程。他解釋說，防洪是一件需要各方密切合作的事情，就算工程進度已經做了百分之九十九，只要還有一個缺口沒有完成，這時若不巧遇上豪雨，大水便會突破這個弱點，肆虐堤防後的村莊。

台南縣市合併前，縣市交界的河流整治工程都必須由中央層級的經濟部統整、發包，但縣市合併後，由一個直轄市政府統整資訊、與經濟部合作、調度預算、修築防洪工程，節奏變得明快許多。郭鴻儀說，以前仁德境內的三爺宮溪常常氾濫，沿岸的仁德交流道、保安工業區都常常淹水，這兩年已經改善很多。

「縣市合併還是有好處的。」郭鴻儀說，不僅是因為施政者可以站在一個較為宏觀的角度著手治水，基礎設施均衡建設，也讓民眾不用擠在市區居住，到時舊市區東部與衛星鄉鎮更緊密相連，將可帶動仁德、永康區的工商業稅收；不僅舊市區人口壓力得以紓緩，仁德區自有收入財源增加，以區長的立場，他當然是舉雙手贊成。不過既然目前兩邊的發展落差還在彌合中，民眾的期待一時之間難以立即滿足，會有失落感也是很正常的現象。

\*

午後驟雨來得快、去得也快。雨一停，馬路上車來車往，迅即又恢復了平時的喧囂。水的流動、空氣的吹拂，原本就沒有界線。臺南縣市合併改制，是國府遷台後、地方行政管理的全新變局。面對所有的正面與負面因素，管理者如何讓生活在臺南土地上、命運休戚與共的居民，獲得妥善的照顧？傾聽基層與民

眾聲音，謹慎運用手上的籌碼，擬定為各地量身打造的政策，或許才能消除台南縣落後的疑慮，讓台南真正成為文學家葉石濤所說的「一個適合人們做夢、幹活、戀愛、結婚、悠然過活的地方。」



## 第二部分 報導企劃案



## 第一章 緒論

行政區的規劃乃至於整併，牽涉人口移動、在地生活圈、國土規劃等問題，是一個牽涉許多領域的綜合性問題。台南縣市合併改制案，從發韌、醞釀、確定升格，以及合併後延續至今未解的分歧，也牽涉了包括歷史因素、政治因素、政府行政架構、民間組織等議題在內，欲加以探討、達成解決問題雖然不容易，但是有其重要性。

直轄市是中央政府直隸的城市，是一種由中央政府直接管轄精華地區、本質上為地方性政府的體制安排。揆諸世界各國，直轄市的設置因應各國國情需要，並沒有一個放諸四海的標準。各國的首都因為代表國家，在政治與經濟等方面具有重要地位，成為直轄市機會較大，首都之外的重要城市若要成為直轄市，便須開始考慮其它因素。直轄市地位隸屬中央，各國直轄市的設置數量不多，平均約莫一至三個左右。

臺南縣市合併改制直轄市，一開始由其他縣市爭取改制的外來因素誘發，改制考慮的因素又相當多，因此不確定性高，成為引各界矚目的改制案。而合併改制之後，新台南直轄市的範圍涵括廣大的臺南縣範圍，各鄉鎮市星羅棋布，市政管理卻因市政府考慮曾文溪南北兩地區的平衡，行政中心析而為二。原本臺南縣各鄉鎮市基於自治法人地位，可以自行權宜決定的行政業務，臺南市合併改制後收歸市政府一級部會管理，也造成基層市政處理程序更加冗長，難以因地制宜、立即反應。

在民國九十八年獲准升格的直轄市中，各自面對的行政難題不盡相同。臺南市改制直轄市後，新市府超過半數的一級部會，與新一屆市議會進行質詢，都位於在臺南市區的永華第一行政中心，本來的縣政府所在地新營，失去舊縣府時代重要的行政地位。這也讓溪北地區的民意代表憂慮，合併後舊台南縣、特別以新營為中心的地區反而被排擠。

溪北地區多農業，自有財源較為不足，經濟發展體質原較臺南市區以及西南地區薄弱，原本期待升格直轄市後，財政挹注變多，卻因立法院《財政劃分法》未及修正，市府得先負擔自負款項，經濟沒有獲得立即性改善，許多鄉鎮市公所時期可提供的服務，現在市政府優先考量經濟成本，對舊台南縣的民眾來說，短期內可能感受到行政效率、硬體建設更新速度皆不如以前頻繁。

台灣面積狹小，諸如高鐵等大型建設，往往跨越好幾個行政區，行政區以及

行政單位的整併與簡化是討論已久的方向，但配套法律等措施沒有跟上社會工商發展變化情形，跨區的府際合作也沒有硬性規範，在地生活圈被行政區割裂，可能造成民眾必須遠離在地生活圈就學、就業，也增加通勤、時間等隱性成本。



台灣的國土規劃構思已經有相當多的討論，若過去的思維是欲將直轄市當作帶動周圍尚未發達的區域，在九十八年六月的此波改制案中，台北市與新北市接壤，臺南市也與高雄市相鄰，相當接近的地理區有兩個直轄市，似乎與國土規劃均衡發展的思維背道而馳。若再加上最新獲改制的桃園，整個北部區域有三個相鄰的直轄市，讓行政資源更集中於已經高度發展的台灣北部區域。台灣的「直轄市經驗」演變至此，脫離國土規劃均衡發展的初衷，演變成地方爭搶經費的工具，財政結構傾斜，可能排擠其他地方政府的預算，讓富者更富、貧者更貧，對國家整體發展影響不可輕忽。

歷史與地理、先天與後天因素交錯，加上其他各縣市積極爭取改制直轄市，讓臺南市不得不跟隨申請改制，但改制後原台南縣民代深恐資源分配不均，喊出重新分家的口號。以「台灣京都」自我期許的文化直轄市，臺南市的發展目標為何？值得從公部門與民間各方面角度探討。



## 第二章 文獻回顧

自荷據與明鄭時期台南即居全島行政首都地位，奠下深厚的歷史基礎，這亦是促成政院允許台南縣市改制的最直接因素。但大台南幅員廣大，先天地理、經濟與歷史沿革交錯影響，產生的問題現又統一由市政府管理，本文即欲淺探其中可能衍生的問題。

我國現行地方制度依據《中華民國憲法》第一百一十八條、憲法增修條文第九條第一項以及《地方制度法》的規定，地方劃分為省及直轄市，省劃分為縣及市，縣之下又劃分為鄉、鎮及縣轄市。<sup>1</sup>過去直轄市的判定標準，人口數是地方發展程度一大重要指標。民國九十六年《地方制度法》第四條修訂，行政區「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。」<sup>2</sup>

台灣自光復後本無直轄市。國民政府遷台，中央部會多位於台北，後又由於台北工商業發達，人口漸漸增長，民國五十六年遂將其升格為直轄市。當時採取的作法是將原屬台北縣以及陽明山管理局的六個衛星鄉鎮，一併劃入改制後的台北市中，使得城市面積擴大。<sup>3</sup>高雄市亦採取同樣做法，在民國六十八年七月一日，合併南邊原本屬高雄縣的小港鄉，改制成為直轄市。此後台灣直轄市數量維持北高兩個城市，直到九十九年十二月二十五日縣市合併改制，才又再度牽動國土布局。

### 第一節 台南地區行政區劃演變

臺南市因地理位置使然，開發歷史甚早，歐洲地理大發現時期，荷蘭東印度公司西元一六二四年在熱蘭遮城設立駐地。台灣正式的地方政府史，則可以視作自一六六一年鄭成功據台時開始。當年度鄭成功攻下鹿耳門，五月佔領赤

<sup>1</sup> 內政部民政司網站，〈我國地方制度概況〉，[http://www.moi.gov.tw/dca/02place\\_001.aspx](http://www.moi.gov.tw/dca/02place_001.aspx), 2014年10月31日檢索

<sup>2</sup> 法務部全球法規資料庫，《地方制度法》第四條，<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0040003>, 2014年10月31日檢索

<sup>3</sup> 台北市政府，〈歷史發展探源〉，<http://www.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=2068683&CtNode=43934&mp=100001>, 2014年10月31日檢索

崁，將赤崁改為東都明京，為承天府，為便於行政轄區的管理，設置一府二縣一司，其中一府是指承天府，二縣是指天興縣與萬年縣，一司則為澎湖安撫司。<sup>4</sup>

一六六四年鄭成功逝世後，其長子鄭經改東都為東寧，並於承天府之上，再增設東寧總制府，另外把天興縣與萬年縣升格為州。此外並於澎湖安撫司外加設南路、北路兩個安撫司。承天府所設地、即今台南地區，在明鄭時期是為最高的政府機構。

一六八三年，清朝將領施琅攻下台灣，廢除明鄭時期行政編制。隔年為了方便管理台灣，清政府在廈門設立「台廈道」，行政中心設於廈門，在此機構下設立台灣府，隸屬當時的福建省，下轄諸羅縣、台灣縣以及鳳山縣。其中台灣府以及其所轄的台灣縣，行政中心都位於現今臺南市區。臺南市區仍為全島政治中心。<sup>5</sup>

一八七五年清政府再度重劃行政區域，台灣現代行政區域劃分由此初現雛形。清政府設置二府八縣四廳，二府是台北府與台灣府，八縣則包括宜蘭縣、淡水縣、新竹縣、彰化縣、台灣縣、嘉義縣、鳳山縣、恆春縣。

清光緒十三年（西元一八八七年）台灣建省時，轄下共分成三府，為台北府、台灣府以及台南府。這是「臺南」這個地名首度出現在官方的正式記載中；當時行政首府的「台灣府」遷往台中，原本的台灣府所在地另設台南府。名稱稱作「臺南」，意思即是「台灣府以南」。<sup>6</sup>

一八九四年，清廷政府在中日甲午戰爭中對日本戰敗，根據《馬關條約》，翌年台灣割讓與日本。一八九七年日本殖民政府把清政府的「縣」改為「州」，總督府直接指派「知事」一職管理各州。日治期間台灣的行政區域改變九次，一九二六年第九次重劃，將行政區劃為五州三廳。<sup>7</sup>

民國三十四年（西元一九四五年）第二次世界大戰結束後，國民政府從日本手中收復台灣後，各項工作千頭萬緒，因此光復初期，全台灣先沿用日本殖民時期八縣九市行政編制，民國三十九年九月政府頒訂「台灣省各縣市行政區域

<sup>4</sup> 李台京，《台灣地方政府》（台北：三民書局，2008年），頁50

<sup>5</sup> 丘昌泰，《地方政府與自治》（台北：三民書局，2010年），頁66

<sup>6</sup> 內政部網站，《台南縣市合併改制計畫（核定本）》，

<http://web.moi.gov.tw/countryreform/files%5Cfn41%5C201012214537980901%E3%80%8C%E8%87%B%A%E5%8D%97%E7%B8%A3%EF%BC%88%E5%B8%82%EF%BC%89%E5%90%88%E4%BD%B5%E6%94%B9%E5%88%B6%E8%A8%88%E7%95%AB%E3%80%8D%E6%A0%B8%E5%AE%9A%E6%9C%AC.pdf>，  
2014年10月30日檢索

<sup>7</sup> 李台京，《台灣地方政府》，頁54



調整方案」將原有的八縣、九省轄市，劃分為十六縣、五省轄市、兩個管理局，形成台灣今日區域劃分的基本原型，台南縣與臺南市分而治之形勢自此開始。

這次改變導致今日臺南直轄市的雙行政中心問題。民國三十四年十月光復後的過渡時期，行政區暫沿用日治時期的「臺南州」，直接改稱「臺南縣」，範圍並涵蓋現在的雲林縣、嘉義縣市、臺南市，行政中心在臺南市區。民國三十五年一月把臺南市與嘉義市由臺南縣畫出，訂為省轄市，因此將臺南縣的行政中心，由臺南市區遷往當時臺南縣的地理中心新營。隨後雲林縣與嘉義縣根據民國三十九年九月頒訂的「台灣省各縣市行政區劃調整方案」，又從臺南縣分割出去，原本的縣政府所在地新營，變成偏居在縮小後、新臺南縣的北方。

於是在戰後，大臺南的疆界形成兩個政治中心：北有位於新營的臺南縣政府，南方則有屬於省轄市的臺南市政府。

臺南縣幅員廣大，坊間以曾文溪為分界，分成「溪北地區」與「溪南地區」，但這樣的分類只出現於民間慣稱，並不見於官方文書。縣政府位於全縣偏北位置，以縣府所在地的新營為中心，形成一個地方生活圈，服務範圍輻射周遭鄉鎮。不過對於南邊的永康、仁德地區民眾來說，遠赴新營縣府洽公距離顯得相當遙遠。這些地區的民眾，依賴旁邊的臺南市區發展，成為臺南市的衛星城鎮，平日工作、休閒以及醫療等生活機能，可於臺南市區獲得，因此與行政中心距離遙遠的問題並不算太大。永康受惠於臺南，人口在光復後持續增長，人口數目民國八十二年突破《地方自治綱要》規定的十五萬門檻，由「鄉」改制為縣轄市。在民國九十八年臺南縣市聲請改制時，永康市人口業已成長至 212924 人，遠遠超過縣府所在地、新營市的 78690 人。<sup>8</sup>

有鑑於臺南縣永康、仁德等地區與臺南市區邊界緊密相連，地理邊界接壤、兩地民眾往來也相當密切，縣市政府向行政院提出合併有實質效益。但對溪北地區的民眾而言，與臺南市區的來往並不密切，臺南縣市合併對其帶來的感受並不明顯。反而是從日治時期，新營地區民眾與嘉義來往較為密切；現在新營地區的民眾欲搭乘高鐵，首先選擇高鐵嘉義站，便是因地理上距離較近，故做此選擇。當時新營與嘉義兩地同屬臺南州管轄，但二戰後國民政府重劃縣市疆界，把這兩個屬同一生活圈的地區分割成為臺南縣與嘉義縣市。另外，臺南市區傾向與臺南縣溪南地區共組生活圈，生活機能的服務範圍還納入高雄縣的鄰

<sup>8</sup> 內政部網站，《臺南縣市合併改制計畫（核定本）》，<http://web.moi.gov.tw/countryreform/files%5Cfn41%5C201012214537980901%E3%80%8C%E8%87%B%A%E5%8D%97%E7%B8%A3%EF%BC%88%E5%B8%82%EF%BC%89%E5%90%88%E4%BD%B5%E6%94%B9%E5%88%B6%E8%A8%88%E7%95%AB%E3%80%8D%E6%A0%B8%E5%AE%9A%E6%9C%AC.pdf>，2014 年 10 月 30 日檢索

近鄉鎮，湖內、茄萣、路竹、岡山等地與臺南市區關係相當密切。<sup>9</sup>



---

<sup>9</sup> 張麗堂，《台南都會區都市變遷及發展之探討》(臺南市：久洋出版社，1995)，頁 17



## 第二節 台南縣市合併升格的過程

台南縣市合併升格之概念，應該追溯至民國八十三年。該年度縣市長首次直接民選，使得台灣地方自治的發展發生變化。

當時除了台北、高雄兩都市為直轄市，本島其餘縣市皆隸屬台灣省；台灣省佔據台灣將近百分之九十八的面積，與中央政府的行政有疊床架屋之議。民國八十六年，行政院研究發展考核委員會基於台灣省政府功能業務與組織調整（簡稱「精省」）後，提出十三項行政區域重新編制的組合，其中兩種組合曾經提到可把台南縣市合併升格為直轄市。<sup>10</sup>研考會還曾經就台北縣、桃園縣以及台中縣市升格直轄市相關問題提出評估計畫，研究結果已認為，台中縣市合併改制直轄市對中部長期發展有助益，而台北縣與桃園縣改制直轄市問題，則必須考慮國家發展是否允許出現多直轄市存在的條件，尤其必須強化、提升縣市地位與授權，改制才有效果。此時可知台南縣市合併改制直轄市的可能，並不在行政院的研究範圍中。時任副總統的呂秀蓮，甚至一度提出廢除直轄市的說法，馬英九則在民國九十一年台北市長選舉政見辯論會時拋出「三都十五縣」之構想。<sup>11</sup>政府委託之研究小組亦指出，此方案是國土重劃的可行方案，但總統府認為當時並無國土重劃的迫切性。<sup>12</sup>迄至民國九十六年，馬英九代表國民黨角逐總統，國民黨全代會延續馬英九的三都十五縣構想，當作競選政見，台南縣市合併改制直轄市之可能性，仍不見於考慮之內。<sup>13</sup>

另一方面，民進黨黨內總統初選時，陳水扁、呂秀蓮、謝長廷與蘇貞昌等人，都提出各自的行政重劃方案，促成台中縣市合併改制直轄市案開始討論。<sup>14</sup>台南縣政府擔心台中市、台北縣提升為直轄市之後，台南縣市更加邊緣化，縣長蘇煥智四月十二日緊急召開記者會，提出台南縣市合併升格的聲明，並表

<sup>10</sup> 行政院研究發展考核委員會，《我國行政區域劃分問題分析》（台北：行政院研考會，1997），頁 86-87。附圖三～4〈台灣地區行政區劃圖：一省四市〉及附圖三～5〈台灣地區行政區劃圖：一省五市〉。值得注意的是，除了維持原狀的第一種方案外，其他所有方案都把台北市與台北縣、基隆市規劃為一個行政體，與現在台北市、新北市各為兩個直轄市、基隆市維持省轄市的現狀甚為不同，由此可見台北縣單獨升格為新北市，當初也不在中央的考量之內。

<sup>11</sup> 聯合報，〈廢直轄市 馬：削弱城市競爭 李：縣市等量齊觀〉（台北：《聯合報》，2002 年 11 月 10 日），A4 版台北市長辯論會

<sup>12</sup> 李志德、鍾年晃，〈中縣市升格 參與規劃官員學者 府院高層上月要求優先處理〉（台北：《聯合報》，2002 年 12 月 13 日），A3 版

<sup>13</sup> 李祖舜，〈3 都 15 縣 國民黨今通過政策綱領〉（台北：《聯合報》2007 年 6 月 20 日），A15 版

<sup>14</sup> 林修全，〈冷眼集：早不畫、晚不畫……〉（台北：《聯合晚報》2007 年 4 月 9 日），2 版



明會正式提案，<sup>15</sup>縣府進而在六月十五日完成「臺南縣市爭取合併升格為直轄市」說帖，七月二日並偕同臺南市政府在國立台灣歷史博物館，辦理「推動臺南縣市爭取合併升格為直轄市」記者會。兩縣市政府在說帖中總結出數點需要合併的原因，包括：

- 一、國家資源傾斜，中央預算分配偏重直轄市，輕忽一般縣市。
- 二、台南縣市界線不明顯、生活圈相連，卻因縣市分割，造成公共事務處理不便。
- 三、科學園區進一步整合可促進經濟。
- 四、台南縣市合併可仿效日本京都的文化定位，成為台灣的文化首都。
- 五、合併後可均衡臺南縣市內部的城鄉差距。
- 六、鑑於台灣外交情勢，用城市名義參與國際活動，能見度可提高，亦是國際趨勢。
- 七、河川整治等事務，可跨域整合、事權統一，避免相鄰區域公共建設重複，無形中造成浪費。
- 八、破除地方派系分裂鬥爭、廢除鄉代會，直轄市區公所效率更見提升。<sup>16</sup>

隨著民國九十七年五月總統大選結束、國民黨重新取得中央政權，內政部在當年度十月函請台北縣市、新竹縣市、台中縣市、嘉義縣市、臺南縣市、高雄縣市人員，於同月三十一日商討《地方制度法》第七條修正案，希望為地方改制直轄市取得法源依據。<sup>17</sup>民國九十八年四月三日三讀通過的《地方制度法》第七條修訂案，將一般縣市合併升格直轄市的申請條件敘明，同時在第八十七條修訂案，聲明不減損原來分配給北高兩個直轄市的款項，以化解北高兩市資源被瓜分的疑慮。<sup>18</sup>

臺南縣市合併改制此時狀況越來越不明朗。台南地方盛傳馬總統三都十五縣的競選政見，只答應台北、台中與高雄等三個直轄市，並不包括臺南，甚至中央政府還有意將臺南縣市合併為一個臺南縣，並不升為直轄市。儘管國民黨籍的臺南縣市議員，紛紛為中央緩頰，認為「正好可以好好瘦身，節省人事費用」，但時任臺南縣長蘇煥智批評，臺南有歷史文化，光合併、卻不升為直轄市是「侮辱臺南縣、市」。<sup>19</sup>

<sup>15</sup> 席代麟、薄占宇、劉芝青、許郁珮，《我國行政區劃之研究》（台北：行政院研考會，2009），頁 362

<sup>16</sup> 席代麟、薄占宇、劉芝青、許郁珮，《我國行政區劃之研究》，頁 346-351

<sup>17</sup> 鄭文正、柯永輝，〈縣市合併 內政部邀地方商法源〉（台北：《聯合報》2008 年 10 月 5 日），C2 版大台中地方新聞

<sup>18</sup> 立法院網站，《立法院公報》第 98 卷第 17 期院會紀錄，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/limg?@981700;0100;0102>，2014 年 10 月 30 日檢索

<sup>19</sup> 修瑞瑩、鄭惠仁、劉金清，〈縣市合併降格 有支持有反對〉（台北：《聯合報》2008 年 12 月 29 日），C2 版大台南綜合新聞



台南縣市議員對於臺南是否應改制直轄市，態度也相當分歧。民國九十八年四月三讀後的《地方制度法》第七條規定，預定改制成直轄市的縣市，為了跟上北高兩直轄市的改選步伐，自縣市長以降的民選行政首長以及民意代表，全部自動延任一年。這打亂了地方民代的選舉步調，因此臺南縣市的議員，對於改制直轄市並不熱中。從縣議會發出的升格意願問卷，當時臺南縣四十九名議員裡，只有八名縣議員贊成縣市合併升格。五月六日，部分的臺南縣議員，還用「觀光」的名義，到離臺南相當遙遠的南投日月潭雲品酒店，與數名臺南市議員「偶遇」，雙方低調交換意見，都不希望縣市合併升格。<sup>20</sup>

追究反對的原因，大部分仍與選區的重新劃分、選舉時程的延後有關。由於高雄縣市與臺南同樣面臨合併改制，時任國民黨臺南市議員的謝龍介認為，喊出縣市合併口號的人，都只是在提名時沒有佔到優勢的人。這些人期待在縣市合併升格後選舉延後，過了一段時間、黨再重新提名人選參與選舉時，能有機會被提名，所以喊縣市合併口號，只是派系內部的延長戰。<sup>21</sup>

另外，地方派系也對升格有疑慮。合併升格後，本來臺南縣的縣議員有四十九席，臺南市的市議員有三十八席，合共八十七席。但是合併過後，全臺南的市議員席次減到五十七席，弱化地方派系運作空間。再者，鄉鎮市區改為區公所，鄉鎮市長改為官派，原來鄉鎮市的代表會取消，鄉鎮市民代表改為無給職的區政諮詢委員，許多現任鄉鎮市代表的利益勢必受到剝奪。

臺南縣長蘇煥智獲知縣議會暗中運作，感到相當意外，動員副縣長與縣府一級主管向各縣議員陳述利害關係。對此，臺南縣副議長陳宗興九日態度保留的說「如果多數縣民支持就支持，如果多數縣民反對就反對」，但是縣府其實在稍早已經做出民調，並且在二日公布結果。民調結果顯示，百分之六十一的臺南縣民支持縣市合併升格，但同時調查也顯示，有七成接受調查的縣民並不清楚縣市合併升格後相關制度的變革，以及將對地方帶來什麼具體影響。<sup>22</sup>

五月十二日，傳出府院黨高層不傾向臺南縣市合併升格的消息。鑑於總統馬英九競選時提出的方案為「三都十五縣」，因此讓台北縣單獨升格直轄市，台中縣市、高雄縣市各自合併改制成為台中直轄市、高雄直轄市，才不脫離「三都十五縣」的主軸太遠。這方案也同時排除臺南縣市合併改治的可能。<sup>23</sup>臺南縣長蘇煥智藉此凝聚地方共識，向縣議員們分析利害關係。當時蘇煥智認為，縣議會如果同意合併升格，那讓臺南升格與否的「歷史責任」，就全部落在中央政

<sup>20</sup> 劉金清，〈縣市合併 南縣議會僅 8 人支持〉（台北：《聯合報》，2009 年 5 月 10 日），B1 版

<sup>21</sup> 蔡佩芳，〈縣市合併 選將樂觀 黨憂心〉（台北：《聯合晚報》，2009 年 4 月 4 日），A7 版

<sup>22</sup> 吳政修，〈縣市合併升格 民調 6 成認同〉。（台北：《聯合報》，2009 年 5 月 10 日），B2 版

<sup>23</sup> 林新輝、李明賢，〈北、中、高篤定升格 台南恐出局〉（台北：《聯合報》，2009 年 5 月 14 日），A4 版

府的身上，藉此遊說議員們在議會表決時，支持合併升格案。民進黨中執委郭國文更是疾呼台南黨內同志支持升格，畢竟依照馬政府三都十五縣的架構，台南縣市合併只能成為一個縣，議會不如趕快通過合併升格案，使台南縣市成為一個直轄市。<sup>24</sup>



六月二十三日內政部針對十一個縣市提出的七個「單獨」改制直轄市或「合併」改制直轄市案召開審查會。七個改制案使得最後會議時間長達十五小時。審查的結果，台北縣單獨改制直轄市，台中縣市、高雄縣市兩個申請案通過合併改制成台中市、高雄市，其他縣市提出的申請案則被駁回。

由於民進黨台南縣長提名人李俊毅說，如果台南縣市合併升格案因為「政治因素」不通過，「抗爭在所難免，」時任民進黨中央發言人鄭文燦也說，審查結果若造成「一個台灣，兩個世界」，民進黨會把審查結果作為年底選舉的訴求。<sup>25</sup>台南縣市的審查案在會議尚未召開前，已經成為在野黨特別關注的申請案。

而場內審查委員在討論台南縣市合併升格案時，花了較長時間討論。時任內政部長廖了以說，臺南縣市到底有無資格升格，委員「正反意見相當」<sup>26</sup>。有委員認為，其他縣市合併升格的理由，都是以經濟與人口為依據，但臺南縣市合併升格的理由是用歷史文化因素，理由相當特別。但也有委員當面向臺南縣市政府首長提出質疑，認為臺南與高雄地理位置相鄰，以整體國土規劃考量，應該合併在同一直轄市，有列席委員還建議臺南高雄合併、成為「雙核心」都市，而以高雄市為主的想法。但臺南縣長蘇煥智認為，臺南與高雄兩座城市，一為文化、一為工業，不能混在一起合併改制，否則沒有意義。<sup>27</sup>最後內政部把正反意見並列，送給上級機關行政院做最後裁奪。

行政院在六月二十九日召集相關部會首長討論七個改制案，除了臺南縣市合併改制案，其他六個申請案皆按照內政部上呈的建議做最後決定。針對臺南縣市申請改制案，時任行政院研考會主委的江宜樺認為，臺南縣市的合併改制，符合日本時代即已形成的「五州三廳」設計條件，未來即使不併入高雄，也能順勢成為「雲嘉南」的領頭羊。<sup>28</sup>最後政院會議總結，認為臺南為開臺首府，擁有豐富的古蹟、歷史建築、考古遺址、民俗文化、傳統工藝等文化資產，可

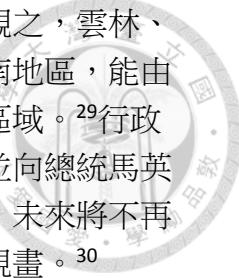
<sup>24</sup> 吳明良、劉金清，〈合併案審查「議員自由發揮」〉。(台北：《聯合報》，2009年5月21日)，B2版

<sup>25</sup> 李順德、林政忠，〈拚升格 11 縣市聯考〉(台北：《聯合報》，2009年6月23日)，A2版

<sup>26</sup> 李祖舜、李順德，〈6 委員力挺臺南 不惜吵起來〉(台北：《聯合報》，2009年6月24日)，A2版

<sup>27</sup> 李志德、林新輝、李祖舜、修瑞瑩、劉金清，〈文化首都臺南 報院關鍵〉。(台北：《聯合報》，2009年6月24日)，A2版

<sup>28</sup> 李順德、李明賢，〈臺南 雲嘉南領頭羊 搶馬出訪前 劉揆拍板〉。(台北：《聯合報》，2009年6月30日)，A2版



提供發揮台灣文化主體性與文創軟實力；加上從區域發展的角度觀之，雲林、嘉義具農業特性，加上台南的創新研發產業，應該可以期待雲嘉南地區，能由合作進而邁向合併，逐步整併成台灣文化、農業兼具的「樂活」區域。<sup>29</sup>行政院長劉兆玄遂拍板定案，通過台南縣市合併改制直轄市申請案，並向總統馬英九報告。行政院同時表示，馬總統過去提出「三都十五縣」概念，未來將不再強調，行政院將把整體國土規畫朝「三個生活圈與七大區域」作規畫。<sup>30</sup>

台南縣市確定合併改制後，前高雄縣長楊秋興隨即指出，行政區劃忽略台南原有的生活圈會造成問題，「區域整併」應該考慮「國土規劃」，高雄與台南兩個生活圈確實不同，很難整併，但北高雄地區與台南市區應當整併。<sup>31</sup>

另外，台南直轄市新名稱、以及新市政府選址問題，也引起臺南縣議會有不同的意見。臺南縣議會不滿臺南縣市政府送給行政院的合併升格計畫書，將未來大台南地區稱為「台南府市」，七月三十日定期大會上通過決議，建請縣府將未來大臺南地區的名稱取名為「府城市」，避免「因市名引起的不必要爭議」。縣議員蔡育輝提出臨時動議，認為新營市位居雲嘉南的地理中心，五十年來也一直都是縣政府與縣議會的所在地，如果市政府設在臺南市區，新營地區會被邊緣化。將來台南作為直轄市，要推動雲嘉南地區的發展，把未來的市政府設在新營市最好。縣議員楊登山則希望把未來的市政府設在新化畜牧試驗所，另一名縣議員林慶正說，希望設在南部科學工業園區。<sup>32</sup>臺南縣縣長蘇煥智亦認為，應當設於地理中心的南部科學工業園區附近，使得從市政府出發到臺南任一地區，都可將交通時間壓縮在三十分鐘以內。

不過時任台南市府地政處長唐碧娥則認為，把現有的新營縣政府以及嶄新的安平臺南市政府空置，再花大筆金錢於第三地蓋新的市政中心，民意可能不接受。台南市民政處長戴鳳隆則認為充分利用現有政府建築，可提供民眾較近、較好的服務。台南市都市發展局長徐中強認為新市南科地區距離人口密集區過遠，並不恰當，應該等新民意凝聚之後再做決定。<sup>33</sup>

而合併改制衝擊的，就是臺南縣為數眾多的鄉鎮市長、以及鄉鎮市民代表馬上面臨失業的問題。左鎮鄉代主席羅林梅櫻說，想到升格就流眼淚，從頭到尾都不知情，希望舊政策有「落日期」，暫緩四年實施，讓他們再選一次鄉鎮市民

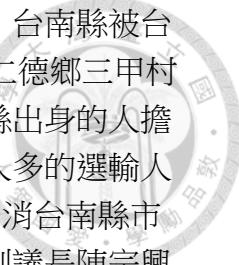
<sup>29</sup> 內政部，《99 年縣市改制直轄市實錄》（台北：內政部，2011 年 12 月），頁 97

<sup>30</sup> 李順德，〈文化古都 台南縣市 火速升格〉（台北：《聯合報》，2009 年 6 月 30 日），A1 版

<sup>31</sup> 王昭月，〈大高雄 大台南 雙核心之後 楊秋興：北高雄應併台南〉（台北：《聯合報》，2009 年 6 月 30 日），B2 版大高雄綜合新聞

<sup>32</sup> 吳政修，〈南縣觀點 合併稱府城 行政中心設新營〉（台北：《聯合報》。2009 年 7 月 4 日），B2 版大台南綜合新聞

<sup>33</sup> 修瑞瑩、吳政修，〈縣市府人員看法 縣府強調機能 市府整合民意〉（台北：《聯合報》，2009 年 10 月 12 日），B2 版大台南綜合新聞



代表。多名與會的鄉民代表會主席還認為，升格只對都會區有利，台南縣被台  
南市利用做「踏腳板」。<sup>34</sup>新直轄市長選舉於民進黨內初選階段，仁德鄉三甲村  
長陳金水也當著市長許添財的面表示，新的直轄市長應該給台南縣出身的人擔  
任，台南縣人口一百一十多萬人，台中市人口七十多萬人，萬一人多的選輸人  
少的就要檢討。<sup>35</sup>東山鄉在當年十二月二十五日的鄉代會上通過取消台南縣市  
直轄市合併案，新營市、山上鄉也聯署要台南縣市分家，台南縣副議長陳宗興  
向台南縣民眾道歉，認為合併是個錯誤。<sup>36</sup>

台南縣市共三十七個鄉鎮市區行政區，升格合併成一個直轄市後，行政區過  
於零碎問題接踵而至。原台南縣原本就幅員遼闊，民眾居住地點分散，如果比  
照既有直轄市的劃分方法，對基層行政人員的體力與行政工作是一大考驗。台  
南縣原來分為十個議員選舉區，時任台南縣政府民政處長蔡宏郎就曾做過初步  
構想，合併後南縣行政區分為七區，包括永康區二十一萬人、新豐區十七萬  
人、南科區十萬人、新化區十萬人、北門區十七萬人、曾文區近十二萬人、新  
營區二十一萬人。加上台中市原有的六個區，總共十三區。但時任台南縣議長  
吳健保認為，用人口數取決行政區大小有風險，他舉例，如果規定一個里必須  
有一萬人，龍崎鄉的面積比整個台中市區還大，但人口不到一萬人，連一個里  
都沒法成立，會有很嚴重的問題。<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> 吳政修，〈31 鄉鎮市代表 要求連任〉。(台北：《聯合報》，2009年7月4日)，B1版大台南

<sup>35</sup> 劉金清、修瑞瑩，〈合併後市長誰屬？ 縣市攻防戰〉(台北：《聯合報》，2009年9月30  
日)，B1版大台南·運動

<sup>36</sup> 吳淑玲、修瑞瑩、劉金清，〈縣市合併 地方連署放棄〉(台北：《聯合報》，2010年6月23  
日)，B2版大台南綜合新聞

<sup>37</sup> 劉金清，〈新市府 縣議長主張另建〉(台北：《聯合報》，2009年11月3日)，B2版大台南  
綜合新聞



### 第三節 學理文獻回顧

在精省之後，改制直轄市在行政層級的意義，其實並不十分重要，因所有縣市實質上已經直轄中央，他們爭取改制，無非想要擴增縣市政府人力編制，提高財政收之比例而已。直轄市制度的存在，使得各縣市爭相要求升格，其他不能升格的縣市將永遠相對落後。<sup>38</sup>作為第一級的地方自治政府，在實證資料上，直轄市與非直轄市有財政不均衡的狀況。例如以改制前的台北縣與台北市相比，台北縣轄區面積將近十倍於台北市，人口數亦多於台北市，但以民國九十七年的總歲出作比較，台北縣只有台北市的百分之六十二點七。<sup>39</sup>況且這還是台北縣政府已經為「準直轄市」的預算，台北縣市同為一個生活圈，民眾每天往來兩邊工作生活、來往密切，享受的公共服務品質卻因組織編制而有落差。由於憲法保障人民遷徙的自由，人民易選擇公共資源較多、較好的地區居住，造成鄉村人口向城市以及周遭衛星城鎮遷徙，城鄉差距將更形惡化。

另一方面，台南縣原本的鄉鎮市具有民選的行政人員（鄉長、鎮長與市長）以及民意代表（鄉民代表、鎮民代表與市民代表），但台南縣市合併改制之後，臺南縣原有的鄉鎮市全部改為區，直轄市的區純為市政府的派出機關，是市政府的延伸，不能按《地方制度法》第二十條的規定施行自治事項，因此造成地方民主意識的弱化。

縣市政府以及鄉鎮市公所過去常為人詬病的問題，是預算分配因人情因素導致不透明，降低行政效率。例如這些地方政府組織的建設課，遭施壓與分贓情形盛行，舉凡基層建設工程、工程分配款、道路改善工程、排水工程的分贓、圍標、綁標，以及建照核發、砂石場開採權、特殊行業的許可等，都有可能被外力介入。另外，警察局、環保局、教育局、地方公庫銀行等等，受到民代、關係人物的關說，都使得地方行政出現浪費公帑、行政效率低落、選風敗壞的惡性循環。<sup>40</sup>台灣地方政治生態一方面受到舊有的黑道與地方派系影響嚴重惡

<sup>38</sup> 陳春生，〈台灣行政區劃的變遷〉，《第一屆「臺灣地方政治變遷」國際學術研討會論文集》（台北，2003年12月）：頁251

<sup>39</sup> 台北市九十七年歲出約為新台幣1538億元，台北縣約965億元。台北市政府主計處，〈97年度台北市地方總決算〉，<http://w2.dbas.taipei.gov.tw/budget/offinal/97/index.htm>，2014年10月30日檢索。新北市政府主計處網站，〈97年度總決算〉，[http://www.bas.ntpc.gov.tw/web66/\\_file/1528/upload/audit/97/index.html](http://www.bas.ntpc.gov.tw/web66/_file/1528/upload/audit/97/index.html)，2014年10月30日檢索。

<sup>40</sup> 趙永茂，〈地方政治生態與地方行政的關係〉，《修憲後地方政治與行政發展學術研討會論文集》（台北，1998年5月）：頁18-19



化，另一方面城鄉發展嚴重失衡，中央威權衰退，地方分權意識高漲<sup>41</sup>，這是地方自治較為負面的發展。因此，直轄市改制使得地方勢力在鄉鎮市的層面交出行政與監督權，可將地方勢力大為削弱。徐禎瑜的訪查就發現，縣市合併升格之後，原本已經幾乎沒有影響力的全縣性派系，更趨於衰微，演變成國民黨與民進黨兩大政黨的競爭。地方性的派系仍然存在，但也受到縣市合併改制的影響，而較為衰弱。<sup>42</sup> 直轄市政府權力集中，更可做跨區的公共建設整合，免去以往鄉鎮市公所擁有自有財源時，預算的分配只及於本鄉鎮市的支離破碎窘境。

但趙永茂亦指出，基層的民主選舉機制受直轄市體制影響，會產生「民主空白」現象。例如新的臺南市議會成立後，臺南市東區因為人口數目較多，一個區有六席市議員；但人口少的楠西、南化、左鎮、玉井四個區，只共同擁有一個市議員。過去台北、高雄兩直轄市，每個市議員服務的地區面積不大，可觸及性較高。新的臺南市面積較大，地理上有許多濱海與山區的鄉鎮，這些地區縣市合併改制後沒有鄉鎮代表，市議員數目又較縣議會時期少，代表偏鄉利益的市議員數目更少，與諸如東區等人口集中的地區，有更容易被邊緣化的可能。

北高兩市面積較小，許多城市管理經驗套用在台南時，顯得有重新檢討之處。台北市由於人口集中，在市區興建捷運儘管成本比公車昂貴，但一旦建好一條捷運路線，沿線可以接觸、服務上百萬人。但如果要在臺南蓋捷運連接各鄉鎮市區，因為人口分散，建造捷運效益不大。同樣金額的預算，台北市面積小，建築一項公共設施，可以接觸到、利用的民眾很多，預算的運用顯得很有效率。但同樣的預算攤分在臺南市的土地上，單位面積可得到的預算被稀釋，評估新建設之必要性也需要不同衡量方法。

交通問題也影響到民眾生活就學、工作生產、以及與政府機關的關係。如果管理者單純從經濟的考量縮減合併行政機構，卻使民眾到地方的行政中心太過遙遠，容易失去政府為民服務的初旨。過去台北市與高雄市面積不大，市政府與各個行政區距離不致太過遙遠。現在的臺南市政府兩個行政中心間的地理距離有五十公里。行政官員要在廣大的行政區奔波，耗費大量的時間與精力，勢必提高管理的成本。趙永茂便認為，舊有城市行政管理的觀念，多傾向於單一中心概念，但當都市發展超過一定的規模後，大型城市將面對居住與生態環境的超載、公共服務傳遞與民意傳播之間的級距擴大，進而形成城市治理的失靈危機。

<sup>41</sup> 趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》（台北：翰蘆，2002），頁 431

<sup>42</sup> 徐禎瑜，《制度變遷與地方派系之關係—以臺南縣市合併升格為例》（台南：國立成功大學政治經濟研究所碩士論文，2013），頁 61-62



趙永茂指，過去認知都會發展的模式，通常只有幾類：單都心、雙都心或是新都心。行政資源先在這些中心投注主要的資源，再從這些中心慢慢往外發展，由經濟發達的中心地區「潤下」經濟落後的邊緣地區。<sup>43</sup>但這樣的發展思維，只會讓都心地區藉著政治的地位，向外圍地區吸取資源，從而加劇了中心一邊陲的發展落差。就現實面來看，合併後一年，臺南市政府委託成功大學團隊的檢討報告指出，關乎民眾的警政、消防、郵政以及區公所等設施分配沒有一定標準，人口密集區在原臺南市區，導致行政資源、機關配置、甚至公務人員的配置，也比偏遠地區密集許多。各區的國小數目落差很大，大型醫療院所在廣大的濱海與山地鄉鎮，也付之厥如。<sup>44</sup>

準此，既然現代通訊傳播科技已經夠發達，過去因為空間優勢、方便管理，而把政府機關集中一地的單極思維，管理者不妨可以試著破除。趙永茂認為促進「多中心」的形成，可能是解套的方法。他舉英國都市規劃學家霍華德（Ebernezer Howard）在一八九八年提出著名的花園城市概念：透過縝密的土地分工與精密人口規劃，每三萬餘人住在一個自給自足的小型城市，每個人既能就近享受綠地等公共設施，還可以藉著發達的鐵路網，與其他小型城市連結，從而達到物資與人員的流通。霍華德有感於十九世紀末的倫敦擁擠不堪，大量人口住在生活條件極差的市區，從而規劃出理想中的衛星市鎮，試圖紓解他眼中倫敦民眾不健康的居住型態。<sup>45</sup>

依照霍華德的原則，趙永茂認為，建構都會多元中心，具有以下優點：〔一〕在空間功能上互賴，〔二〕在經濟發展上多重成長引擎，〔三〕社會保持開放流動，〔四〕政治上自治民主，〔五〕文化的保存與創新，〔六〕生態環境上的永續與城鄉均衡；〔七〕制度展現經濟文化的軟實力。<sup>46</sup>

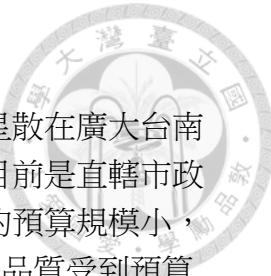
與此遙相呼應的還有十九世紀末德國地理學家克里斯圖納（Walter Christaller）提出的「中地理論」。他認為在廣大地區產生多個中心的地理現象是很自然的，所有聚落和腹地都有等級，大聚落有高階商業服務，值得遠道而來的顧客花比較多的運費成本購買，高低等級聚落和腹地組成一個完整的空間組織（Spatial Organization），而居民最基本的日常用品，在距離自己最近的基本聚落購買就可以，因此自然會在一片平坦的地理區上發展出規律的許多等級中

<sup>43</sup> 趙永茂、陳銘顯，〈我國地方與新都會發展的挑戰與回應〉，《研考雙月刊》，第34卷第6期。（台北，2010年12月），頁24

<sup>44</sup> 王金壽、陳尚志、洪雅亭、傅鈺如、劉奕君、蕭婷方，《台南直轄市行政區劃調整先期規劃之研究》（台南：財團法人成大研究發展基金會，2012），頁15-16

<sup>45</sup> Ebenezer Howard, *Garden cities of to-morrow* (Cambridge, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 1965), p. 74

<sup>46</sup> 趙永茂、陳銘顯、王皓平，〈建構都會多元中心的治理—反思都市發展不對稱與民主赤字問題〉，《政治科學論叢》第49期（台北，2011年9月），頁13



心。<sup>47</sup>

既然聚落形成有其法則，為了要服務這些自然形成的聚落，星散在廣大台南直轄市的區公所功能相形重要。不過如同前言已提及，區公所目前是直轄市政府的派出機關，沒有自治法人地位，權限並不高。加上臺南市的預算規模小，負債比高，財政問題會阻礙直轄市的市政運作，<sup>48</sup>區公所的服務品質受到預算多寡的影響程度值得觀察。

況且諸如日本東京都與英國大倫敦市皆有區級政府享受自治的權力，較易保存地方共有的文化特色以及歷史特質。而現在新北、台中、台南、高雄、桃園都有了較多農業區域，趙永茂認為，必須重視這些地區寶貴的農鄉經驗，並吸引人才回流，避免像中國大陸資源傾向城市，迫使農村人口必須流離到城市裡的情形。

以經濟角度，縣市合併從長遠角度有其好處。蕭全政認為台灣的直轄市、以及一般縣市，面積都比國外的自治單位來得小，但人口卻不相上下，顯示台灣地狹人稠。蕭全政舉香港以及新加坡兩個城市為例，認為這兩個城市面積約介於七百至一千一百平方公里，人口約為五百萬至七百萬之譜，台灣城市比起來顯然過小。只有合併後，一個城市的人口與規模擴大，才能符合進入城市競爭的基本規模。擴大城市的規模，才能讓原本被疆界分割的公共建設，跨出界線，得以服務更多人，符合經濟規模，各種商業也容易整合。例如中國大陸的崛起，讓合併後的台中市絕佳的發展機會，除了地緣因素外，還因為大陸民眾對日月潭和阿里山很熟悉，而合併後的台中市是距離這些景點較近的城市。加上擴充後的公共設施，可以讓合併後的台中市，容納更多觀光客。<sup>49</sup>蕭全政認為，台灣要整合進全球體系，各個城市應該發展自己的特色，找到自己明確的定位，這樣才能跟同區域裡其他的城市競爭。

劉坤億、馬群傑則認為，直轄市應該對區域的發展扮演帶頭的作用。在全球化的衝擊下，一國之內的政治、經濟、社會、文化等都受到其他國家或地區的牽引。城市或地方政府等「次國家機制」，也在國際化的拉力和提升競爭優勢的推力下，成為國際社會中積極的行動者和競爭者。因此，直轄市應該扮演「結網者」的角色，具有辨識出各類政策議題的優先順序、以及各類政策網絡的能力，並且快速引導其他地方政府進入這些網絡的核心。直轄市應該「盤點」自己的資源，了解自身優勢，目標是要發展為具有競爭力的全球都市。例如一般

<sup>47</sup> 陳伯中，《都市地理學》(台北：正中書局，1998)，頁 125

<sup>48</sup> 陳朝建，〈改制直轄市後區公所功能業務調整及其治理能力提升策略〉，《研考雙月刊》，35 卷第 6 期 (台北：2011)，頁 84

<sup>49</sup> 蕭全政，〈全球化下的城市與區域發展〉，《研考雙月刊》，35 卷第 6 期。(台北：2011)，頁 23



全球城市的平均人口約為一千萬人，但台北市人口只有二百六十餘萬人，顯然台北市在思考城市發展所需的人力資源時，必須將北台灣區域中的基隆市、新北市、桃園縣、新竹縣和新竹市一併加以考量合作運用。直轄市也應該分享自己的經驗，以做為其他縣市發展的參考。目前提供各個地方政府跨縣市合作的相關制度尚未完備，直轄市應負起帶頭示範的作用。<sup>50</sup>

最後，每個鄉鎮都有特殊的發展條件與限制，地方政府若要用較為齊頭式的服務擴及轄下眾多的行政區，可能力有未逮，與地方既有特色也不相容。在法令未有大幅度賦權狀況下，為了要讓民眾更大程度的參與地方事務，每個民眾應當體認身為公民的角色，近年來隨著新公共管理與社區營造概念漸漸發達。新公共管理導入市場觀念，民眾被視為顧客與服務對象，政府則在對等的基礎上提供服務，彈性達成目標。<sup>51</sup>民眾基於對生活周遭問題有切身的體會，隨著生活富裕、教育水準提高，也開始主動解決社區的公共事務，不管是向政府提出問題，抑或是自己組織非政府組織，嘗試解決自己的問題，或許可以補足政府體制僵化、無法即時回應在地聲音的缺憾：

在實踐中，社區參與範圍可以從最初級的協商——其主要目的是抵禦不滿、甚至消除騷亂——發展到更有力的措施，其主要目的是在匯集資源和自治組織的發展。<sup>52</sup>

地方政府在社區民眾自我凝聚的過程中，並不是全然旁觀，應該要積極尋找一個新的角色。因為只有公部門才有能力調動資源、執行市民的要求，政府所扮演的領導、管理角色仍相當重要。特別是在臺南市這種財政不足的狀況下，「地方政府勢必難以完全提供民眾所要求的各項服務，而必須引入民間團體或企業的力量以共同負擔。」<sup>53</sup>但值得注意的是，過去台灣社區再造的核心動力，有一段時期偏重經濟面。地方政府與民間組織配合文建會、教育部的計畫與預算，處於被動、被教育的地位。地方政府如何扮演好「輔導者」的角色難以拿捏，其態度太積極會影響社區自主運作，態度太消極又被解釋為政府在推卸責任；因此在社區民眾被喚起自覺的過程中，地方政府應思考與民眾的平衡關係，扮演回應者、價值創造者以及溝通者的角色。<sup>54</sup>

城市的規模龐大，如何提升民眾的參與感，真正肯認腳下所居的土地是我

<sup>50</sup> 劉坤億、馬群傑，〈直轄市在臺灣區域治理中的角色功能：火車頭？超級吸鐵？〉，《跨域治理暨縣市合併課題與策略》（高雄：巨流，2012），頁 168-169

<sup>51</sup> 呂育誠，〈地方政府管理—結構與功能的分析〉（台北：元照，2001），頁 258

<sup>52</sup> Rolan Paddison, *Handbook of Urban Studies*, (London: SAGE, 2001), p. 463.

<sup>53</sup> 呂育誠，〈社區自主意識提高對地方行政生態的影響〉，《修憲後地方政治與行政發展學術研討會論文集》（臺北，2008 年 5 月），頁 56

<sup>54</sup> 呂育誠，〈社區自主意識提高對地方行政生態的影響〉，《修憲後地方政治與行政發展學術研討會論文集》，頁 63-66

的、我們的城市，公部門與私部門共同協力，或許可補強現行法律層面尚未完成的缺口，豐富所謂「地方自治」的意義：

我們的城市是我們造就的，所以無論好壞，我們都得接受它。重新佈署我們已經傾入到城市的巨大資源，可以改變我們的城市生活觀念。我們需要設計自己想要的東西，需要組織更全面的生活方式。<sup>55</sup>



---

<sup>55</sup> Richard Rogers and Anne Power, *Cities for a small country*, (London: Faber and Faber Limited, 2000), p. 230.



## 第三章 採訪規劃

### 第一節 議題方向

綜合以上的觀察，本深度採訪論文將從三個角度切片，希望對台南縣市合併改制後，已經發生、尚待解決的問題，以及之後如何演變的方向，作出淺探。

- 一， 縣市合併之後，臺南縣的鄉鎮市區公所通通變成區公所，權力回歸市政府，民眾的感受如何？大批鄉代轉為區政諮詢委員，如何牽動地方政治生態？臺南縣市合併改制成直轄市之前，臺南縣鄉鎮市民眾可透過選舉，選出鄉長、鎮長或市長，以及鄉民代表。臺南縣改制成直轄市後，直轄市長直接指派區長，區長對其所管理區的服務，對比過去的民選鄉鎮市長有何不同？代表民意的民意代表數目縮減，有何正面或負面效益？特別是偏僻的楠西、南化、玉井、左鎮四個區，只有共同的一位市議員，但人口比較密集的東區，一個區就有六個市議員，偏鄉的聲音會被犧牲嗎？學者所擔心的「民主空白」現象會發生嗎？
- 二， 台南縣市各個地方生活圈，如今皆在臺南市的行政疆界底下，在臺南市區周圍的衛星城鎮，在臺南縣市合併改制後，是不是確實受益？離臺南市區較為遙遠的溪北地區，民意代表害怕被邊緣化，臺南縣市合併後，新營等溪北地區是不是真的有邊緣化的現象？
- 三， 台南縣市合併後，府會關係出現變化。現在大部分的預算分配權力回歸市府一級部會，市議員與行政機關間的關係變得既要監督、又必須合作，才能在自己選區爭取建設進而提高能見度。縣市合併升格後，府會關係細緻的變化將怎樣影響市民權益？

訪問的結構採用半結構式訪談，擬定較為大方向的開放式問題，事先讓受訪者獲悉有哪些提問問題，隨著訪談進行過程，視狀況追問由原先問題衍生出的較重大問題。



## 第二節 受訪者名單

考慮本篇報導著重舊台南縣的體制變遷，以及縣市合併後的跨縣市生活圈變化，選擇受訪者的標準以舊台南縣之民選公職人員以及居民為主，旁及縣市交界處的民眾。

受訪者	職稱
蘇煥智	前臺南縣長
蔡育輝	臺南市第二選區議員（新營、柳營、鹽水）
魏耀乾	前臺南縣立法委員
張益隆	前臺南縣政府秘書、前臺南市麻豆區區長
李本源	前臺南市後壁區區長
郭鴻儀	臺南市仁德區區長 臺南市後壁區公所主任秘書
蕭福清	
羅周文	前臺南縣左鎮鄉鄉民代表、臺南市左鎮區岡林里里長 臺南市北區東興里里長
王泉尚	

朱戎	臺南市水交社文化學會理事長
梅	農委會百大青年農民、臺南市官田區居民
胡育	南部科學工業園區工程師、臺南市北區居民
旗	國立成功大學醫學工程碩士、臺南市新營區居民
胡書	國立台南第一高級中學校長
綜	臺南市官田區居民
連英	臺南市後壁區居民
淇	臺南市永康區居民
張添	臺南市永康區居民
唐	臺南市柳營區居民
胡郁	臺南市北區居民
昇	
黃鈺	
雯	
吳維	
新	
吳亮	
均	
黃竟	
彰	
黃偉	
嘉	





## 第四章 報導論文寫作情況與限制

採訪過程恰橫跨現任市長賴清德第一任任期中、至第二任就任後半年之時間段，其他採訪背景資料則隨近期發展更新。本報導論文的限制在於改制時人事更迭，例如舊縣府首長蘇煥智在縣市合併改制後，已無公職身分。而新任市長賴清德上任時，臺南市已為全新的直轄市政府架構，政府服務的區域也已變更為大臺南，因此較難以一管理者角度連續比較縣市合併改制前後的落差。

另外囿於寫作者本身的生活經驗與地域皆偏重於舊臺南市區，觀察與設計訪談問題之出發點可能有誤差；加上舊台南縣地域較為寬廣，寫作者對舊台南縣各區背景知識較為不足，受訪者若提及較細部的地區名稱以及當地相關現象，在訪談進行中時，寫作者無法立即回應受訪者、或質疑受訪者的說法正確與否。

另外，由於直轄市改制牽涉多個領域的問題，本文原欲使用數個問題，呈現較為全貌的事件本質，但訪談過程中發現每個面向之問題，可能因為相關法律未及修改等客觀因素，現在觀察到的現象似不能說已是最後結論，可再做更深入的探討。臺南市合併改制後發生的問題，亦從初期縣市之間磨合過程，漸漸轉向其它制度面問題，筆者試著在報導的前後文章編排中表現出此種時序的變化。

最後，在選擇受訪者時，因本文較偏重探討舊臺南縣府周遭地區、以及原縣市交界地區的問題，以現今台南面積而言，勢必有許多鄉鎮尚未踏足，例如濱海的七股、學甲、將軍、北門等行政區，可能還有本文尚未能涵蓋的行政問題等待探討；山區較為偏僻之鄉鎮，也因時間與交通條件，較難做廣泛性的調查。

臺南市的改制經驗，較其他縣市之改制案多加上一層文化意涵，隨著直轄市體制確立，城市文化政策的發展與行政經驗的改善，長時間推移後，皆有許多重點值得再深探。本文基於前列限制忝為拋磚，謹祈後續優秀之研究能更加完善縣市合併改制議題之討論。



## 參考文獻

### 中文部分

#### 一，專書、研討會、學術論文部分

內政部，《99 年縣市改制直轄市實錄》，台北：內政部，2011

王金壽、陳尚志、洪雅亭、傅鈺如、劉奕君、蕭婷方，《台南直轄市行政區劃調整先期規劃之研究》，台南：財團法人成大研究發展基金會，2012

丘昌泰，《地方政府與自治》，台北：三民書局，2010

黃德福、洪永泰、林建元，《我國行政區域劃分問題分析》，台北：行政院研究發展考核委員會，1997

李台京，《台灣地方政府》，台北：三民書局，2008

呂育誠，《地方政府管理—結構與功能的分析》，台北：元照，2001

呂育誠，〈社區自主意識提高對地方行政生態的影響〉，《修憲後地方政治與行政發展學術研討會論文集》，(台北：1998 年 5 月)：頁 56-66

席代麟、薄占宇、劉芝青、許郁珮，《我國行政區劃之研究》，台北：行政院研考會，2009

陳伯中，《都市地理學》，台北：正中書局，1998

陳春生，〈台灣行政區劃的變遷〉，《第一屆「臺灣地方政治變遷」國際學術研討會論文集》。台北：2003 年 12 月，頁 251

陳朝建，〈改制直轄市後區公所功能業務調整及其治理能力提升策略〉，《研考雙月刊》，第 35 卷第 6 期（台北：2011）：頁 84



徐禎瑜，《制度變遷與地方派系之關係—以台南縣市合併升格為例》，台南：國立成功大學政治經濟研究所碩士論文，2013

張麗堂，《台南都會區都市變遷及發展之探討》，台南：久洋出版社，1995

張曉綺，《臺南縣市合併改制直轄市後區治理之研究》，臺南：國立成功大學政治經濟研究所碩士論文，2011

趙永茂，〈地方政治生態與地方行政的關係〉，《修憲後地方政治與行政發展學術研討會論文集》（台北：1998），頁 18-19

趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》，台北：翰蘆，2002

趙永茂、陳銘顯，〈我國地方與新都會發展的挑戰與回應〉，《研考雙月刊》第 34 卷第 6 期（台北：2010），頁 24

趙永茂、陳銘顯、王皓平，〈建構都會多元中心的治理—反思都市發展不對稱與民主赤字問題〉，《政治科學論叢》第 49 期（台北：2011），頁 13

劉坤億、馬群傑，〈直轄市在臺灣區域治理中的角色功能：火車頭？超級吸鐵？〉，吳濟華、林皆興主編，《跨域治理暨縣市合併課題與策略》，高雄：巨流，2012

蕭全政，〈全球化下的城市與區域發展〉，《研考雙月刊》35 卷第 6 期（台北：2011）：頁 23

## 二、報章雜誌部分

王昭月，〈大高雄 大台南 雙核心之後 楊秋興：北高雄應併台南〉（台北：《聯合報》，2009 年 6 月 30 日），B2 版大高雄綜合新聞

吳政修，〈縣市合併升格 民調 6 成認同〉。（台北：《聯合報》，2009 年 5 月 10 日），B2 版

吳政修，〈31 鄉鎮市代表 要求連任〉。（台北：《聯合報》。2009 年 7 月 4 日），B1 版大臺南

吳政修，〈南縣觀點 合併稱府城 行政中心設新營〉(台北：《聯合報》，2009年7月4日)，B2版大台南綜合新聞



吳明良、劉金清，〈合併案審查「議員自由發揮」〉。(台北：《聯合報》，2009年5月21日)，B2版

吳淑玲、修瑞瑩、劉金清，〈縣市合併 地方連署放棄〉(台北：《聯合報》。2010年6月23日)，B2版大台南綜合新聞

李祖舜，〈3都15縣 國民黨今通過政策綱領〉(台北：《聯合報》2007年6月20日)，A15版

李志德、林新輝、李祖舜、修瑞瑩、劉金清，〈文化首都台南 報院關鍵〉。(台北：《聯合報》，2009年6月24日)，A2版

李志德、鍾年晃，〈中縣市升格 參與規劃官員學者 府院高層上月要求優先處理〉(台北：《聯合報》，2002年12月13日)，A3版

李祖舜、李順德，〈6委員力挺台南 不惜吵起來〉(台北：《聯合報》，2009年6月24日)，A2版

李順德，〈文化古都 台南縣市 火速升格〉(台北：《聯合報》，2009年6月30日)，A1版

李順德、李明賢，〈台南 雲嘉南領頭羊 搶馬出訪前 劉揆拍板〉。(台北：《聯合報》，2009年6月30日)，A2版

李順德、林政忠，〈拚升格 11縣市聯考〉(台北：《聯合報》，2009年6月23日)，A2版

林修全，〈冷眼集：早不畫、晚不畫……〉(台北：《聯合晚報》2007年4月9日)，2版

林新輝、李明賢，〈北、中、高篤定升格 台南恐出局〉(台北：《聯合報》，2009年5月14日)，A4版

修瑞瑩、吳政修，〈縣市府人員看法 縣府強調機能 市府整合民意〉(台北：《聯合報》，2009年10月12日)，B2版大台南綜合新聞



修瑞瑩、鄭惠仁、劉金清，〈縣市合併降格 有支持有反對〉(台北：《聯合報》2008年12月29日)，C2版大台南綜合新聞

蔡佩芳，〈縣市合併 選將樂觀 黨憂心〉(台北：《聯合晚報》，2009年4月4日)，A7版

劉金清，〈縣市合併 南縣議會僅8人支持〉(台北：《聯合報》，2009年5月10日)，B1版

劉金清，〈新市府 縣議長主張另建〉(台北：《聯合報》。2009年11月3日)，B2版大台南綜合新聞

劉金清、修瑞瑩，〈合併後市長誰屬？ 縣市攻防戰〉(台北：《聯合報》，2009年9月30日)，B1版大台南·運動

聯合報，〈廢直轄市 馬：削弱城市競爭 李：縣市等量齊觀〉(台北：《聯合報》，2002年11月10日)，A4版台北市長辯論會

鄭文正、柯永輝，〈縣市合併 內政部邀地方商法源〉(台北：《聯合報》2008年10月5日)，C2版大台中地方新聞

### 三、網路資源部分

內政部民政司網站，〈我國地方制度概況〉，

[http://www.moi.gov.tw/dca/02place\\_001.aspx](http://www.moi.gov.tw/dca/02place_001.aspx), 2014年10月31日檢索

內政部網站，《台南縣市合併改制計畫（核定本）》，

<http://web.moi.gov.tw/countyreform/files%5Cfn41%5C201012214537980901%E3%80%8C%E8%87%BA%E5%8D%97%E7%B8%A3%EF%BC%88%E5%B8%82%EF%BC%89%E5%90%88%E4%BD%B5%E6%94%B9%E5%88%B6%E8%A8%88%E7%95%AB%E3%80%8D%E6%A0%B8%E5%AE%9A%E6%9C%AC.pdf>，2014年10月30日檢索

立法院網站，《立法院公報》第98卷第17期院會紀錄，

<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@981700;0100;0102>，2014年10月30日檢索



台北市政府，〈歷史發展探源〉，

<http://www.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=2068683&CtNode=43934&mp=100001>

，2014年10月31日檢索

台北市政府主計處，〈97年度台北市地方總決算〉，

<http://w2.dbas.taipei.gov.tw/budget/offinal/97/index.htm>，2014年10月30

日檢索

法務部全球法規資料庫，《地方制度法》，

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0040003>，2014年10

月31日檢索

新北市政府主計處網站，〈97年度總決算〉，

[http://www.bas.ntpc.gov.tw/web66/\\_file/1528/upload/audit/97/index.html](http://www.bas.ntpc.gov.tw/web66/_file/1528/upload/audit/97/index.html)，

2014年10月30日檢索

## 英文部分

Ebenezar Howard, *Garden cities of to-morrow*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1965.

Richard Rogers and Anne Power, *Cities for a small country*, London: Faber and Faber Limited, 2000.

Rolan Paddison, *Handbook of Urban Studies*, London: SAGE, 2001.