

# 高雄縣市合併改制計畫（核定本）

## 壹、前言

台灣自實施地方自治以來，由於都會地區與鄉村地區資源分配的差異，造成嚴重的發展落差；而社會變遷與民意的高漲，民眾對於政府功能的要求趨於多元化，現有的行政區域劃分已難以因應目前都市及區域發展暨民眾對公共建設之需求，亟需即刻變革與調整。

立法院已於民國 98 年 4 月 3 日三讀通過地方制度法修正案，讓縣（市）單獨改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制直轄市，具備明確的法源依據，有助於政府促進國土合理規劃及區域均衡發展。位於南台灣的高雄縣市，長久以來唇齒相依，高雄縣面積廣大，自然景觀、觀光資源豐富，而高雄市為都會地區，彼此互相依存、互補性大，在產業招商、觀光行銷、交通規劃、水患整治與污染防制各方面都息息相關，過去種種問題也顯示行政藩籬對高雄縣市影響很大，若未來縣市合併改制，將可大幅提升整體區域競爭力。

高雄縣市表達合併改制的意願已長達 20 年，其必要性與可行性如下：

### 一、高雄縣市於民國 99 年合併改制的必要性

在全球化競爭的時代，城市競爭日益激烈，身為台灣第二個直轄市的高雄市，雖擁有一流的港口與國際空港，在金融、物流、產業能量等條件亦均已齊備，卻因腹地、人口規模不夠，難以與亞洲其他國際級城市相互競爭（表一），而環繞其四周的高雄縣，雄厚的產業基礎與充足的土地資源，正可補其不足，加上高雄縣市早已是一個共同生活圈，合併改制已是必然趨勢。為了建構國際都市格局，奠立國際競爭基礎與能量，高雄縣市必須儘速合併改制，以及早取得優勢地位，如果再行拖延，則高雄恐將失去先機，對於台灣整體發展亦是一大損失；因此，高雄縣

市之改制有其必要性與急迫性。

表一、 亞洲主要城市之人口與面積比較表

城市別	人口 (萬人)	面積 (km <sup>2</sup> )
東京	1,279	2,187
首爾	1,035	506
香港	789	1,080
新加坡	484	682
深圳	1,300	1,953
高雄市	152	153
高雄市 (縣市合併後)	277	2,946

## 二、高雄縣市於民國 99 年合併改制的可行性

### (一) 密不可分的發展歷史

高雄縣市在清朝時期原屬同一行政區域，康熙 22 年清兵佔領台灣，翌年設台灣府及台灣、鳳山、諸羅三縣，鳳山縣治原設在興隆莊（即今日高雄市左營），到了乾隆 51 年（西元 1786 年），林爽文起事抗清，鳳山縣城被攻破，清廷認為左營的鳳山縣城不易防守，就在埤頭街（今高雄縣鳳山市）再築新城，原來在左營的鳳山縣縣城即被稱為舊城。由此可知，早在 220 年前高雄縣市的關係就是密不可分。

高雄縣市過去囿於縣市界線，無法共同解決部分問題，才會發生高雄縣仁武焚化廠與高雄市中區焚化爐直線距離只有三公里的情形。若未來縣市合併改制，不僅能解決許多共同問題，亦將大幅提升整體區域競爭力。

### (二) 民意及縣市政府的支持

根據高雄縣政府於 97 年 1 月所做的民意調查顯示，大高雄地區約有 6 成 4 的民眾，支持高雄縣市合併改制，其中，高雄市民支持的比率有 58.33%，高雄縣民則有 71.63%。另據高雄市政府於 97 年 12 月 5 日至 7 日所做調查亦顯示，高雄市民有 65.3% 同意縣市合併。

對於民國 99 年完成合併改制，高雄縣、市政府團隊均有高度共識。高雄縣議會亦於民國 96 年 6 月第 16 屆第 3 次定期會，通過議案督請高雄縣政府推動大高雄縣市行政區域改制，以利城市競爭力之提升與促進地方繁榮。

民國 97 年 12 月 9 日高雄市長陳菊與高雄縣長楊秋興也共同簽署聲明，表達基於國土合理規劃與區域均衡發展，高雄縣市應於民國 99 年完成合併改制。同日，結合南部主要民間社團的「南方公民守護聯盟」亦於高雄市議會發起「建構大南方—高雄都行動宣言」公聽會，邀請各民間團體代表及學者專家發聲，會中高雄縣市首長共同簽署「實質共構行動先行，制度改制形式隨行」的行動宣言，主張五大共構先期行動方案：一、共同社會福祉標準與行動；二、共同公共基礎建設、交通與都市發展標準；三、共同經濟區發展行動；四、共同文化發展與行銷；五、共同預算編列標準與協商。

綜上，為提升新世代城市競爭力，高雄縣、市目前已籌組縣市合併改制工作小組，並由李副市長永得及葉副縣長南銘任召集人，密集召開聯繫會報，為縣市合併改制進行準備作業。

## 貳、計畫內容

### 一、改制後名稱

改制後名稱為高雄市。

## 二、歷史沿革

高雄原是西拉雅族打狗社聚集處，在 17 世紀時，荷蘭人入據南台灣，當時打狗已成為漁港，沿海漁民移居者漸多，在漁場附近建立漁寮後，漸漸發展成漁村，由此可知，打狗在當時已成為台灣南部的重要漁港，並且時有商船出入貿易。

明永曆 15 年，延平郡王鄭成功來台驅荷，鄭氏部隊據地屯田，稱為「營盤田」，設一府二縣，其中萬年縣為現在的高雄，縣治設於埤子頭。鄭氏父子帶來中原文化，及濱海軍事要地之屯墾開發，同時也帶動街市的繁榮。清康熙 22 年（西元 1683 年），鄭克塽降清，台灣入清國版圖，翌年 4 月設台灣府，隸屬福建省，其下分設三縣，改天興州為諸羅縣，分萬年州為台灣、鳳山二縣。其中鳳山縣治於興隆莊（今左營區），康熙 43 年，鳳山縣知縣宋永清在城內東南向建縣署，53 年移縣治於大竹里陂頭街（今縣轄鳳山市）。入清以來，西洋人東來貿易者日眾，由於港口的關係，打狗商賈雲集，華洋共處，成為鳳山縣物產集散中心，重要通商口岸。

西元 1895 年，清國根據馬關條約，割讓台灣、澎湖予日本，日治期間，日本設立台灣總督府統治台灣，6 月設台北、台灣、台南三縣，澎湖一廳，高雄市隸屬台南縣鳳山支廳，其後行政組織經多次變革，至西元 1920 年第八任總督調整行政區，廢廳設州，改西部十廳為台北、新竹、台中、台南及高雄 5 州，高雄州下設高雄、鳳山等 9 郡，共轄 6 街、44 庄及 126 社（山地區），州署設於高雄街（現高雄地方法院址）。西元 1924 年廢高雄郡街，改依州轄市制，設立高雄市，市役所設於今鼓波街代天宮址，直屬高雄州，此為高雄設市之始。

西元 1939 年，市役所遷至鹽埕埔榮町，即舊高雄市政府。民國 34 年 10 月 25 日台灣光復，11 月 8 日台灣省行政長官公署指派連謀先生接管高雄市，12 月 6 日正式成立高雄市政府，市治仍設於舊市政府，民國 36 年 5 月，台灣省行政長官公署改制為省政府，高雄市遂隸屬於台灣省政府，成為省轄市。民國 38 年台灣省各鄉(鎮、市)行政區域調整，高雄縣和屏東市分為高雄、屏東二縣。高雄縣共有 27 鄉(鎮、市)，包括鳳山市、林園鄉、大寮鄉、大樹鄉、仁武鄉、大社鄉、烏松鄉、岡山鎮、橋頭鄉、燕巢鄉、田寮鄉、阿蓮鄉、路竹鄉、湖內鄉、茄萣鄉、彌陀鄉、永安鄉、梓官鄉、旗山鎮、美濃鎮、六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、內門鄉、茂林鄉、桃源鄉、那瑪夏鄉。民國 68 年 7 月 1 日，高雄市人口已逾百萬，升格為直轄市，並將高雄縣小港鄉併入改為小港區，至此高雄市共轄 11 個行政區。

### 三、改制前、後行政區域範圍、人口及面積

#### (一) 改制前

##### 1. 高雄縣

(1) 人口：截至 98 年 3 月底止，高雄縣人口數為 1,243,456 人。

(2) 面積：約 2,792.6744 平方公里(地理區東起桃源鄉雙頭山，西至茄萣鄉白砂崙，南為林園鄉汕尾南端，北為桃源鄉玉山山頂)。

(3) 鄉(鎮、市)：鳳山市、林園鄉、大寮鄉、大樹鄉、仁武鄉、大社鄉、烏松鄉、岡山鎮、橋頭鄉、燕巢鄉、田寮鄉、阿蓮鄉、路竹鄉、湖內鄉、茄萣鄉、彌陀鄉、永安鄉、梓官鄉、旗山

鎮、美濃鎮、六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、內門鄉、茂林鄉、  
桃源鄉、那瑪夏鄉。

表二、高雄縣改制前各鄉（鎮、市）基本資料表

行政區別	村里數	鄰數	戶數	人口數	面積
鳳山市	78	2,137	123,258	339,271	26.7590
林園鄉	24	525	23,592	70,969	32.2860
大寮鄉	25	829	37,290	109,483	71.0400
大樹鄉	18	376	12,948	44,508	66.9811
仁武鄉	16	392	24,050	69,156	36.0808
大社鄉	9	175	11,448	32,882	26.5848
鳥松鄉	7	192	15,948	41,813	24.5927
岡山鎮	34	546	32,408	96,890	47.9421
橋頭鄉	17	359	12,279	36,356	25.9379
燕巢鄉	11	289	9,782	31,152	65.3950
田寮鄉	10	154	3,562	8,399	92.6802
阿蓮鄉	12	276	9,000	30,758	34.6164
路竹鄉	20	395	15,714	54,317	48.4348
湖內鄉	14	260	9,212	28,606	20.1615
茄萣鄉	15	341	10,010	31,708	15.7624
彌陀鄉	12	227	6,492	20,706	14.7772
永安鄉	6	81	5,721	14,132	22.6141
梓官鄉	15	286	11,704	36,899	11.5967
旗山鎮	21	382	13,588	40,726	94.6122
美濃鎮	19	389	13,806	43,691	120.0316

行政區別	村里數	鄰數	戶數	人口數	面積
六龜鄉	12	222	5,712	15,430	194.1584
甲仙鄉	7	103	2,558	8,037	124.034
杉林鄉	7	138	4,014	11,177	104.0036
內門鄉	18	207	4,990	16,238	95.6224
茂林鄉	3	19	530	1,800	194.0000
桃源鄉	8	39	1,240	4,779	928.9800
那瑪夏鄉	3	20	877	3,484	252.9895
總計	441	9,359	421,733	1,243,456	2792.6744

## 2. 高雄市

(1)面積：153.5927 平方公里

(2)人口：截至 98 年 3 月底止，高雄市人口數為 1,526,594 人。

(3)行政區：高雄市共有鹽埕、鼓山、左營、楠梓、三民、新興、前金、苓雅、前鎮、旗津、小港等 11 個行政區。

表三、高雄市各行政區基本資料表

行政區別	里數	鄰數	戶數	人口數	面積
鹽埕區	21	237	11,185	28,021	1.4161
鼓山區	38	719	49,061	126,547	14.7523
左營區	40	747	71,718	188,972	19.3823
楠梓區	37	803	60,001	170,830	25.8276
三民區	87	1,737	128,677	355,899	19.7866
新興區	32	458	22,842	56,638	1.9764
前金區	20	264	12,509	29,667	1.8573
苓雅區	69	1,248	70,610	186,240	8.1522

前鎮區	59	1,290	74,696	200,633	19.1207
旗津區	13	213	10,790	29,864	1.4639
小港區	43	748	60,982	153,283	39.8573
總計	459	8,464	573,071	1,526,594	153.5927

## (二) 改制後

改制後之土地面積為 2,946.2671 平方公里，人口數為 2,770,050 人（如表四）。

表四、高雄縣市改制前、後行政區域範圍、人口及面積表

項 目	改 制 前		改 制 後
	高雄縣	高雄市	新直轄市
人 口 數	1,243,456	1,526,594	2,770,050
面 積（平方公里）	2,792.6744	153.5927	2,946.2671
鄉（鎮、市、區）數	27	11	俟改制後，視法律規定及實際需要進行調整
村（里）數	441	459	

## 四、改制後行政區域之名稱

改制後，目前之鄉（鎮、市）改為「區」，村改為「里」。

## 五、改制前、後行政界線之地形圖及界線會勘情形

### (一) 改制前之地理位置（圖 1）：

1. 高雄縣：東起桃源鄉雙頭山，西至茄萣鄉白砂崙，南為林園鄉汕尾南端，北為桃源鄉玉山山頂。
2. 高雄市：東至小港區坪頂里，西至鼓山區桃源里，南至小港區鳳鳴里，北迄楠梓區清豐里。



(二) 改制後之地理位置 (圖 2)：

高雄市：東起桃源鄉雙頭山與花蓮縣、台東縣相鄰，西至台灣海峽，南為林園鄉汕尾南端，與屏東縣接壤，並納管南海上的東沙島及南沙太平島，北為桃源鄉玉山山頂，毗鄰嘉義縣、台南縣。

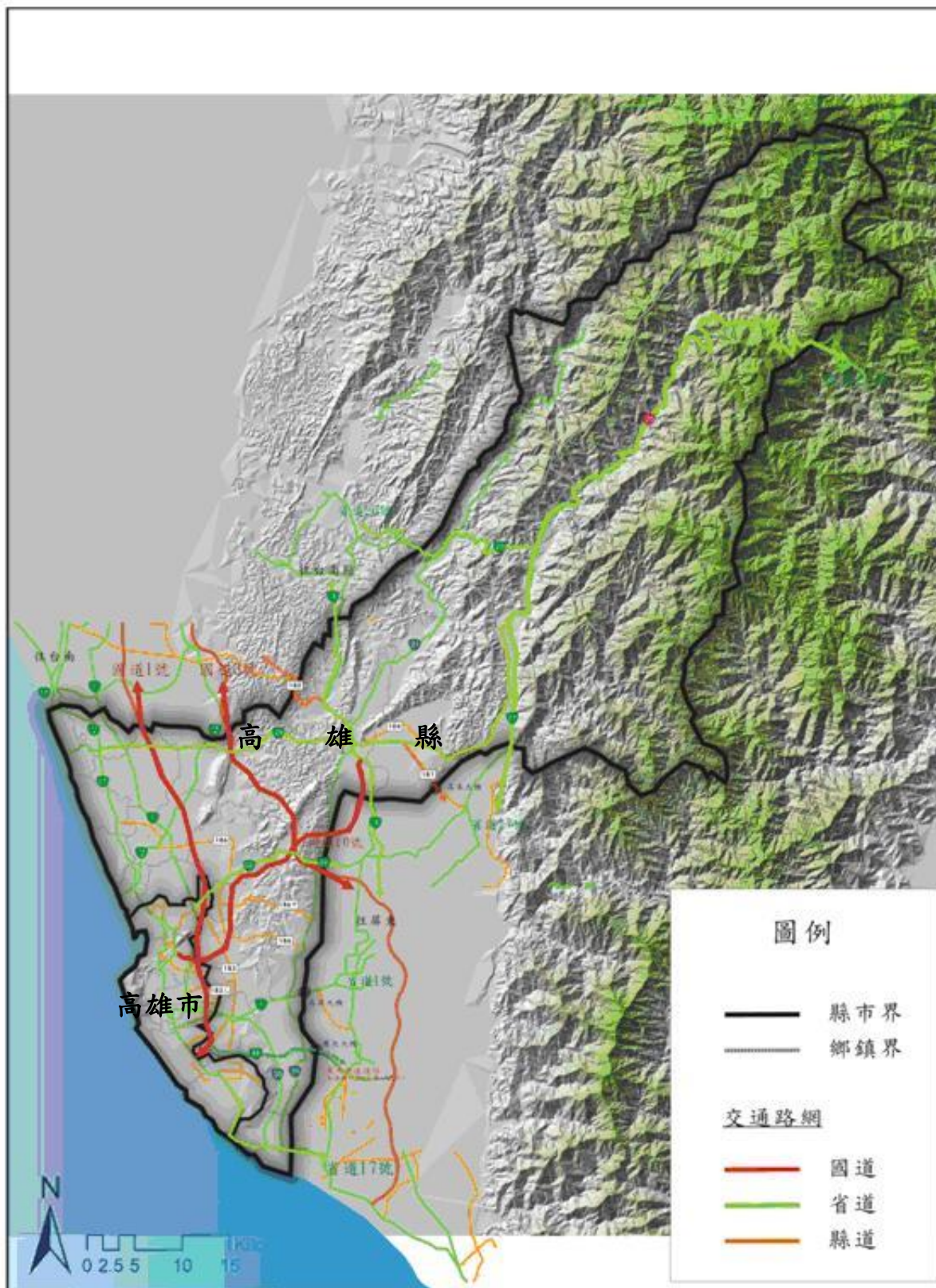


圖 1、改制前行政界線圖



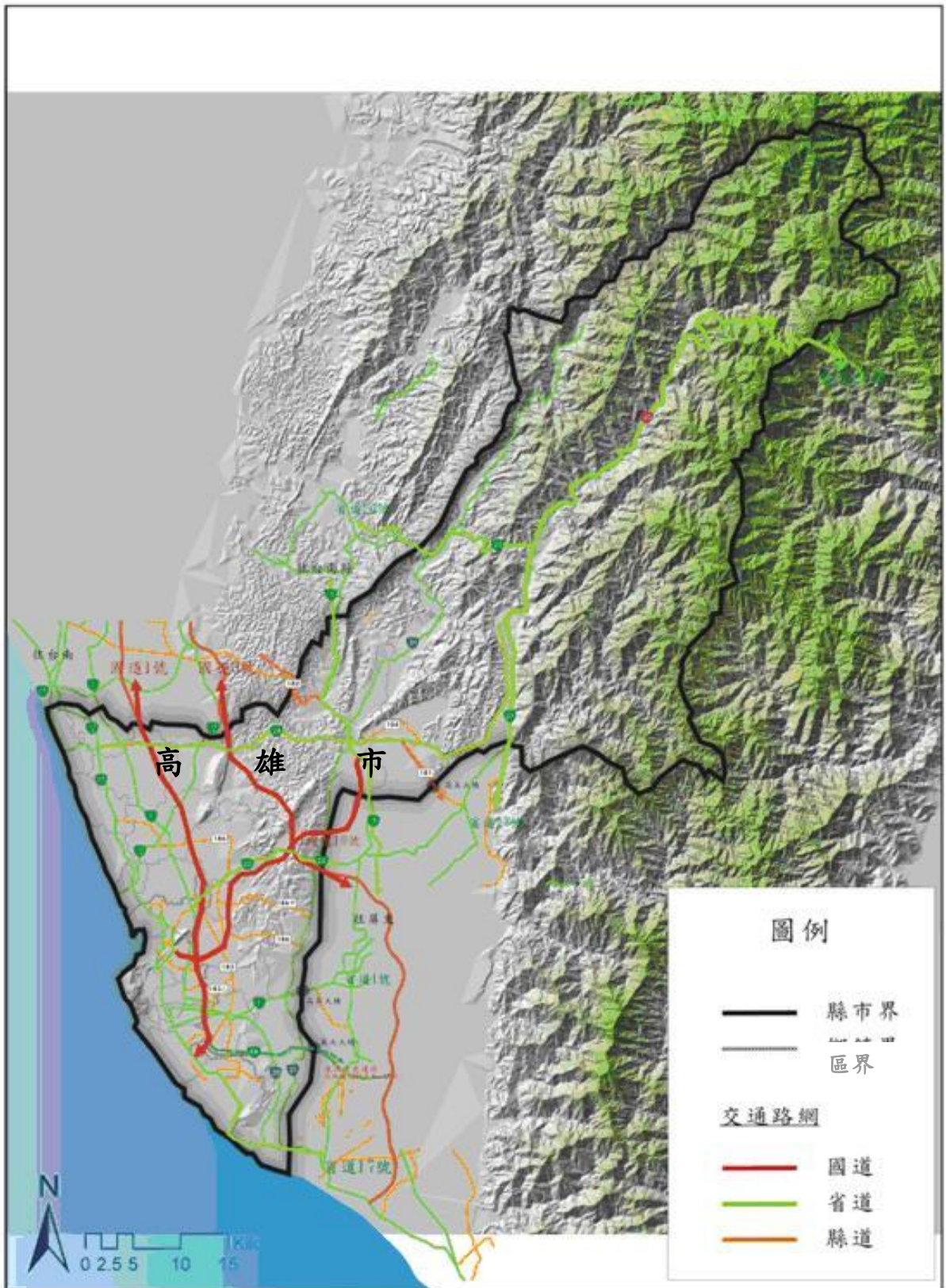


圖 2、改制後行政界線圖

## 六、改制後對於地方政治、財政、經濟、文化、都會發展、交通之影響分析

### (一) 對於地方政治之影響分析

#### 1. 公職人員員額改變分析

目前高雄縣議員員額 54 人、鄉（鎮、市）長 27 人、鄉（鎮、市）民代表 308 人、村（里）長 441 人；高雄市議員員額 44 人、里長 459 人；其中高雄縣、市議員員額合計 98 人，惟依地方制度法第 33 條第 2 項第 1 款：「直轄市議會議員總額，直轄市人口在 150 萬人以下者，不得超過 44 人；最多不得超過 52 人。」及地方立法機關組織準則第 5 條第 1 項：「直轄市議會議員總額，不得少於 41 人；直轄市人口超過 125 萬人至 150 萬人者，每增加 7 萬人增 1 人，最多不得超過 44 人；人口超過 150 萬人者，每增加 14 萬人增 1 人，最多不得超過 52 人。」規定，高雄縣市合併改制後，按 277 萬人口標準計算，依現行規定未來直轄市議員總額計有 52 人，將減少議員額數 46 人。如地方制度法及地方立法機關組織準則有修正時，配合調整之。

依地方制度法第 87 條之 1 第 1 項：「縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，應以當屆直轄市長任期屆滿之日為改制日。縣（市）議員、縣（市）長；鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長之任期均調整至改制日止，不辦理改選。」規定，高雄市議員、市長及里長，以及高雄縣議員、縣長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村長，其任期均延長至改制日。

#### 2. 選舉區重劃，地方政治版圖之改變

目前高雄縣議員選舉區劃分為區域6區；平地原住民1區；山地原住民3區。高雄市議員選舉區劃分為區域5區；平地原住民1區。依地方制度法第87條之1第2、3項規定：「改制後第一屆直轄市議員、直轄市長及里長之選舉，應依核定後改制計畫所定之行政區域為選舉區，於改制日10日前完成選舉投票。前項直轄市議員選舉，得在其行政區域內劃分選舉區，其由原住民選出者，以其行政區域內之原住民為選舉區；直轄市議員選舉區之劃分，應於改制日6個月前公告，不受公職人員選舉罷免法第37條第1項但書規定之限制。」

故改制後之選舉區劃分，除山地及平地原住民議員選區依立法院附帶決議2：「有關縣（市）合併改制後，原有山地鄉改為區，其區長應由山地原住民擔任；另原住民民意代表參政權應如何保障部分，請行政院原住民族委員會於2個月內召開公聽會凝聚共識後，由內政部併同檢討現行地方制度法第33條有關直轄市原住民議員席次保障之規定，研擬修正草案送本院審議。」辦理外，其餘選舉區依改制後核定之行政區域來劃分。

### **3. 直轄市議員、直轄市長及里長選舉配套措施**

為辦理改制後第1屆直轄市議員、直轄市長及里長選舉，於行政院核定改制計畫後，依規定成立高雄市選舉委員會。

#### **(二) 對於地方財政之影響分析**

依目前財政收支劃分法之規定設算，北、高二直轄市98年中央統籌分配稅款分別為444億元及132億元，而台北縣因準用直轄市相關規定，98年度獲得343億元之中央統籌分配稅款，至於高雄縣則僅獲得69億。

此外，中央因考量台北縣與北高兩市共分「中央統籌分配稅款」，影響北高兩市獲配金額，故於 98 年度特編列專款補助台北市 155 億元、高雄市 100 億元及台北縣 100 億元。準此，98 年度台北縣、市共可獲得中央補助之統籌財源高達 1,042 億元，為高雄縣、市合計獲配金額 403 億元（表五）之 2.5 倍，此舉無異擴大原已明顯之南北差距，實有待縣市合併改制重新分配財源，以茲改善。

表五、北高縣、市 98 年度獲中央補助財源比較表 單位：億元

縣市別	98 年中央統 籌分配稅款 A	專案補助 B	一般性補助 C	合 計 D=A+B+C
台北市	444	155	0	599
台北縣	343	100	0	443
台北縣市 小計	787	255	0	1,042
高雄市	132	100	9	241
高雄縣	69	0	93	162
高雄縣市 小計	201	100	102	403

備註：資料來源為財政部 98 年度核定資料。

## 1. 高雄縣市合併前之財政狀況

### (1) 目前整體歲入面比較

從自有財源占歲入比重進行比較，高雄市 96 年度及 97 年度分別約為 89% 及 70%；高雄縣 96 年度及 97 年度分別約為 61% 及 65%。

從歲入結構來看，高雄市「稅課收入」占歲入比重從 96

年度 71% 降至 97 年度 54%，主要原因係 97 年度中央統籌分配稅款因台北縣升格為準直轄市而減少，故中央另補助高雄市 100 億元予以彌補，致補助及協助收入由 96 年度 11% 上升至 97 年度 30%；高雄縣「稅課收入」占歲入比重從 96 年度 48% 上升至 97 年度 51%，補助收入從 39% 降為 35%。

表六、高雄市及高雄縣 96 及 97 年度歲入表 單位：億元

縣市 科目		高雄市				高雄縣（含所轄鄉（鎮、市））			
		96 年決算數		97 年預算數		96 年決算數		97 年預算數	
		金額	比率	金額	比率	金額	比率	金額	比率
歲入合計		641.62	100%	622.99	100%	386.37	100%	368.79	100%
自有財源	稅課收入	454.51	71%	334.37	54%	185.54	48%	187.49	51%
	非稅課收入	118.83	18%	103.33	16%	50.79	13%	52.79	14%
	小計	573.34	89%	437.70	70%	236.33	61%	240.28	65%
補助及協助收入		68.28	11%	185.29	30%	150.04	39%	128.51	35%

備註：依中華民國統計網定義自有財源指補助及協助收入以外之一切收入（含自籌財源及統籌分配收入），但不包括債務之舉借及以前年度歲計賸餘之移用。故自有財源=稅課收入+非稅課收入。

資料來源：高雄縣市政府總預算書及總決算書。

## (2) 高雄縣、市目前整體歲出面比較

96 年度高雄市歲出決算數 685.50 億元，其中人事費 356.73 億元，占歲出比重 52%；96 年度高雄縣（含所轄鄉（鎮、市））歲出決算數 411.93 億元，其中人事費 209.4 億元，占歲出比重 51%（表七）。顯示兩縣市人事費規模皆約占歲出之一半。

表七、 高雄市及高雄縣 96 年度歲出決算表 單位：億元

縣市別	歲出合計	一般政務支出	教育科學文化支出	經濟發展支出	社會福利支出	社區發展及環境保護支出	退休撫卹支出	債務支出	其他支出	人事費
高雄市	685.50 100%	120.04 17%	199.06 29%	91.13 13%	96.85 14%	72.57 11%	73.27 11%	27.08 4%	5.50 1%	356.73 52%
高雄縣 (含所轄鄉(鎮、市))	411.93 100%	90.86 22%	124.01 30%	77.20 19%	44.88 11%	22.26 5%	43.41 10%	2.55 1%	6.76 2%	209.40 51%

備註：為使比較基準點相同，將高雄縣警政支出併入一般政務支出，協助及補助支出併入其他支出。

資料來源：高雄縣市政府總預算書及總決算書。

此外，高雄市每位市民所分配的政府歲出，96 年度約 45,099 元，97 年度約 46,893 元；高雄縣每位縣民所分配的政府歲出，96 年度約 33,220 元，97 年度約 32,247 元（表八）。亦即每位市民所分配的歲出比重約為高雄縣民之 1.3 倍。

表八、高雄縣市 96 及 97 年度每位市民所分配的政府歲出經費表

縣市別	96 年度			97 年度		
	歲出決算	人口數	歲出/人口數	歲出預算	人口數	歲出/人口數
高雄市	685.50 億	152 萬	45,099 元	712.77 億	152 萬	46,893 元
高雄縣 (含所轄鄉(鎮、市))	411.93 億	124 萬	33,220 元	399.86 億	124 萬	32,247 元

資料來源：高雄縣政府網站、中華民國統計網、高雄市政府總預算書、高雄市政府網站



### (3) 高雄縣市目前整體債務面比較

高雄市截至 96 年底 1 年以上非自償債務決算數 1,365.71 億元、未滿 1 年債務 2.57 億元合計共 1,368.28 億元，平均每位市民負擔之債務約 9 萬元（1,368.28 億元/1,520,926 人）；高雄縣 1 年以上非自償債務 121.97 億元、未滿 1 年債務 87.89 億元合計共 209.86 億元；高雄縣所轄鄉（鎮、市）公所 1 年以上非自償性債務 4.52 億元，平均每位縣民應負擔債務約 1.7 萬元（214.38 億/1,242,864 人）（表八），高雄縣市改制後，每位市民負擔之債務約為 5.7 萬元。

高雄市及高雄縣（含各公所）1 年以上非自償債務累積未償餘額截至 97 年 11 月 30 日止分別為 1,268.71 億元及 142.2 億元。

依公共債務法第四條規定，中央及各地方政府所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之 48%；其中直轄市占 5.4%（台北市為 3.6%，高雄市為 1.8%）。96 年底高雄市決算存量債限比為 1.16%，若高雄縣、市改制後，一年以上非自償債務累計數（加計高雄縣所轄鄉（鎮、市）公所）為 1,492.20 億元，存量債限比為 1.27%，尚未逾高雄市的法定上限 1.8%，惟若高雄縣市改制升格，有關公共債務法應提出配合修正，以免因債務增加、已達存量的法定上限致無舉債空間，導致縣市改制升格後政務推展困難。

表九、高雄縣市政府 96 年度債務負擔表

單位：億元

政府別	普通基金債務餘額			非營業基金債務餘額			1 年以上 非自償債 務總計
	1 年以上		未滿 1 年	1 年以上		未滿 1 年	
	自償	非自償		自償	非自償		
高雄市	0	1,185.88	2.57	142.96	179.83	0	1,365.71
高雄縣	0	121.97	87.89	0	0	0	121.97
高雄縣所轄 鄉(鎮、市) 公所	0	4.52	0	1.87	0	0	4.52
高雄縣及所 轄鄉(鎮、 市)公所	0	126.49	87.89	1.87	0	0	126.49
縣市改制後 總計	0	1,312.37	90.46	144.83	179.83	0	1,492.20

資料來源：財政部各級政府 96 年度債務負擔表

## 2. 高雄縣市合併改制前後之財源差異

高雄縣市合併改制後就整體財務結構來看，債務維持二縣市之現有規模，且高雄縣幅員腹地廣大，將可彌補高雄市腹地不足的問題；縣市資源整合有利工商發展，以增加政府稅收，俾益財政資源。

### (三) 對於地方經濟之影響分析

#### 1. 強化交通與地理優勢，活絡地方經濟

高雄縣市位於台灣西南部，高雄縣鳳山市、林園鄉、橋頭鄉、仁武鄉、梓官鄉、大社鄉、鳥松鄉圍繞高雄市組成高雄都會區。高雄縣以地利之便，結合全球第六大貨櫃港-高雄港，極具產業發展之優勢。

交通運輸系統方面，高雄縣市除有國道 1 號、10 號兩條高

速公路連接南北，亦有 88 快速道路系統、台 1 線省道系統、台鐵及高鐵，加上目前尚在擴充之捷運系統，串連港區、加工區及各工業區，道路系統完善，高雄縣市往來間之交通機能相當便利，是發展物流運輸及日後國際觀光港之重要基礎，縣市合併改制後，如能進一步整合交通動線及運輸系統，規劃不同道路層級之服務功能及連接定位，將有利於地方經濟之活絡。

## **2. 驅動產業結構加速轉型，產業鏈發展更為完整，大幅提升整體競爭力**

高雄縣市之產業結構基本上皆以傳統產業為主。然因大環境趨勢，重工業面臨外移，故高雄縣市近年來皆戮力於進行產業轉型，高雄縣市合併，將驅動產業結構加速轉型，使產業鍊發展更為完整，並大幅提升整體競爭力。

在金屬產業部分，鋼鐵上游原料大廠-中鋼公司設於高雄市，而鋼鐵下游產業則多設於高雄縣，該產業於高雄縣市已有完整之產業鏈，而透過高雄縣市之合併後公共設施之整體規劃，以及高雄縣大寮地區以發展高值金屬及其相關設備產業為主之「創新金屬科技專區」之開闢，將可有效提升國內金屬產業之國際競爭力。

在科技產業方面，以高雄科學園區為中心之特區未來將擴充至 2,200 公頃，成為主要發展光電、太陽能、電信、環保及生技醫療器材相關產業「科技專區」，而隨著高雄縣市之合併，相關產業將可共享資源並進行產業之串連，例如醫療、生技產業可共享南部各大型醫院與教學醫院之資源，以持續投注於生物科技研發，同時，亦可以縣市科技園區能量之串連，達到帶

動資訊及電信產業的發展，架構南部科技走廊的形成，以防因南科、中科之設立對高雄地區高科技產業所產生之排擠效應。

在石化產業方面，因高雄港之先天運輸優勢，以及在政府早期產業政策規劃下，高雄縣大社、仁武、林園以及高雄市後勁等地區，已發展成為國內石化工業重鎮，近年來雖因環保抗爭造成中油後勁廠將遷出高雄市，然林園三輕案於各界努力下亦已於 97 年底獲環保署審查有條件通過，未來隨著該產業設備更新，以及高雄縣市合併後公共設施之整合，將提升該產業之國際競爭力。

在物流產業方面，高雄市產業發展著重於物流產業，而高雄縣本洲工業區亦設有物流專區，因此高雄縣市之合併，將對南部整體物流業發展提供更佳之利基。

為共同建構南台灣發展願景，高雄縣市之合併可將原始分散之單核心進而發展為雙核心或多核心，而結合兩縣市之特色與資源，將可提升南部區域競爭之優勢與活力，再藉由整體區域之概念來進行國際招商宣傳，使地方之產業得以發展與繁榮。

### **3. 提升海洋資源保育、海洋污染防治，整體提升海洋產業綜效**

透過縣市合作，可將高雄縣、市現有 65 公里海岸線之海洋污染防治擴展並結合高雄縣轄管海域共同維護海洋資源，另高雄市遠洋漁業及水產加工產業發達，高雄縣石斑魚、虱目魚、鱸魚養殖及種苗繁殖技術優良，經由整體漁業輔導，帶動漁撈、養殖及水產加工業多元發展，統籌規劃漁港建設，架構大高雄地區漁業發展，串聯山海河港等休閒遊憩資源，兼顧漁業與觀光產業建設。

高雄縣興達港周邊，隨著「台灣海洋科技研究中心」之進駐、海洋產業專區（約46公頃）之開闢以及興達港之轉型為遊艇港，未來該區將發展成為以海洋科技產業為核心的「海洋專區」，縣市合併後，配合目前高雄縣市高度發展的遊艇產業以及縣市間豐富的海洋資源，將可有效整合產官學界之資源，促進海洋相關產業之發展。

#### 4. 觀光服務樣貌規模擴大且趨向多元

高雄市境內有國際機場和國際海港，小港國際機場為國內、國際航線綜合機場，除了有飛往全台各主要機場的航線外，亦有飛往東京（成田國際機場）、名古屋（中部國際機場）、首爾（仁川國際機場）、釜山、濟州島、香港、澳門、曼谷、新加坡、上海、杭州等城市或地區的國際定期客運航線，以及飛往洛杉磯、安克拉治、日本關西等城市或地區的貨運航線；台灣最大的國際港—高雄港及遠洋漁港-前鎮漁港亦位於本市境內，為東南亞、印度洋與東北亞間海上航運的重要轉運中心。

高雄縣市境內公共設施、大型公園、體育設施、寺廟、百貨公司、商圈、古蹟級知名夜市、五星級飯店、名產與其他景點、交通設施完善，旅遊資源豐富，觀光資源各具特色，並有互補作用，縣市改制後，高雄縣廣大的山林田野、海岸線將成為今高雄市的遼闊花園；高雄港及小港機場、高雄捷運及便捷的公路網，加上文化歷史的淵源，將建構起大高雄觀光旅遊發展網絡，區域旅遊行程將更具多樣及精采性。

#### （四）對於文化發展之影響分析

##### 1. 形成藝文網絡，共享文化資源

高雄市是南台灣最重要的藝文展演匯聚地。其中，有一年近千場文化活動的文化中心園區；有台灣最大的美術館園區「高雄市立美術館」；更有活潑豐富的河港文化走廊：如爭取興建中的「海洋文化及流行音樂中心」、駁二藝術特區、打狗英國領事館；愛河文化流域的國定古蹟「唐榮磚窯場」園區、高雄市音樂館、高雄市立歷史博物館、高雄市電影圖書館等。

高雄縣亦正在鳳山地區闢建「大東文化藝術園區」及位於縣市交界，由行政院文建會籌設中的「衛武營藝術文化中心」，即將於民國 102 年興建完成。可見的未來，在這些文化建設完成之後，透過高雄縣市的改制，整合大高雄縣市區域文化資源，結合相關活動，創造城市行銷的最佳舞台，串連大東、衛武營、高雄市文化中心、愛河博物館群、港邊文化場館，藉由高雄捷運橘線與文化路線的串連，創造一個多節點的南方文化走廊及促成「山」、「海」兼具的文化區域空間，形成都會藝術網絡，共享文化資源，將會是未來全球化都市競爭力的重要資產。

## 2. 發展文化特色，縮短文化差距

高雄縣市彼此為文化互補之角色，發展各自文化特色。高雄市因緊鄰台灣最大貨櫃港及聚集大量人口的工業發展特色，多年來舉辦國際貨櫃藝術節及鋼雕藝術節，已逐漸在國際間成功打響藝術節慶的名號。近 20 多年來，高雄市大力扶植高雄市交響樂團及國樂團，透過專業領導與培育及大量的國際交流及巡演，奠定兩樂團在台灣地區音樂的專業指標與定位。

高雄縣以常民文化見長，每年均舉辦偶戲藝術節（包括布袋戲、皮影戲、傀儡戲）、原住民文化祭、歌仔戲鄉鎮巡演、皮影

戲全國展演、國際音樂節等。希冀於縣市改制後讓高雄縣極具特色的文化創意產業與高雄市具都會性格的藝術展演與博物館專業的特質，透過藝術資源的整合，讓縣市表演藝術環境不受區域限制，將多元優質藝文活動以大高雄地區為展演的伸展舞台，增加藝文欣賞人口，進而縮短文化差距。

### 3. 增進藝文人才交流，提升民眾人文素養

縣市改制後，文化共同生活圈將可加值成長，除有效整合城鄉文化資源，縮短城鄉間文化質量的差距外，更可藉由中央及地方現有之場館及文化特色，讓「在地文化」與「國際人才」緊密結合交流。

又於改制後，勢必形成開枝散葉的「多中心」型態，各行政區可整合現有文化中心或利用現有之圖書分館及社教工作站，擴充其功能，營造為區域文化中心，增加文化參與的普及性，提升大高雄地區民眾人文素養。未來，更可在優質的文化設施與多元藝文環境下，讓改制後的高雄市文化發展加速並與全球接軌，展現南方特有的「山」「海」「河」「港」文化魅力之都。

## (五) 對於都會發展之影響分析

### 1. 趨勢分析

當前國際趨勢，城市競爭模式已為「城市區域」整合所取代，城市結盟、區域合作在世界各角落快速發生，台灣目前也熱烈掀起此浪潮，北台、中台、南台甚至東台區域治理及資源的整合理念已經逐步推動落實。

內政部營建署依據區位與資源特質，建議整個南部區域可以高雄為海洋經濟核心，重點發展國際運籌、國際觀光、文化

創意、農業生技與綠色能源等產業，構成「南部熱帶海洋經濟圈」(圖 3)，高雄縣市的界線已成為大高雄地區發展限制，唯有突破該藩籬，縫合縣市交界地區，整合既有資源，方能提升地區的競爭力，故高雄縣市行政區改制，將有助於集結區域優勢條件，補強弱勢環境，研擬各類型空間發展因應策略，藉以改善投資環境、重新調整產業結構、帶動區域整體發展效益，以強化縣市整合之契機，落實全面發展之目標。

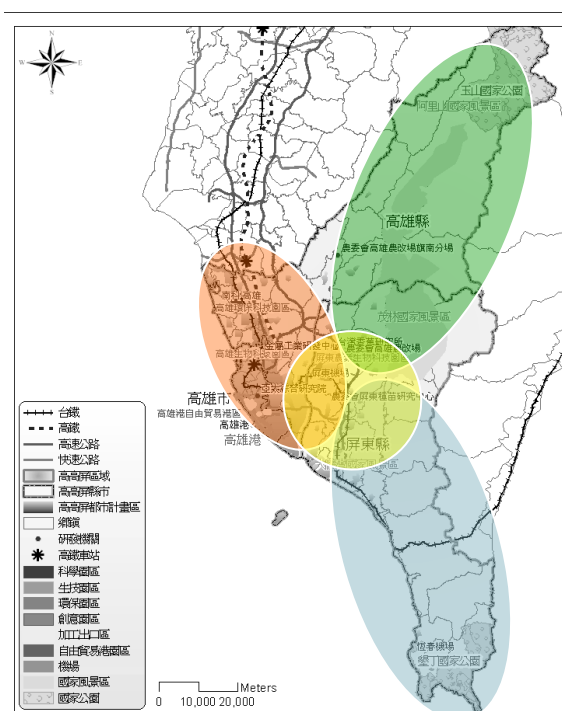


圖 3 南部熱帶海洋經濟圈示意圖

## 2. 空間發展分析

### (1) 產業空間發展

#### A. 都會區生產空間向外擴散

高雄市早期為製造工業重鎮，隨著都市化程度提高，土地價格亦趨高昂，都市發展也越來越密集，目前高雄市轄內之土地已幾乎全面開發，要在高雄市内尋求較低廉的土地已經越來越困難，加上早期的製造業面臨機具老舊，土地成本升高，



環境管理成本提升等問題，亟需移轉至都會區外緣以降低成本，因此生產空間由都會核心區向外擴張已是必然趨勢（圖4）。

#### B. 縣市改制有助於產業空間合理配置與產業升級

以往因為縣市轄區分野，早期落腳於高雄市的生產製造業，隨著都市密集發展，對於環境之衝擊益加擴大，亦造成都會核心區域土地利用效益之低落。在縣市合併改制後，土地區位的選擇可以有更大的彈性，製造產業可選擇土地成本較低的都會外圍區域，重新佈局並加以環境控管，而都會核心區域的土地則可進行更具有高附加價值的產業活動，諸如經貿與研發產業等等，促使大高雄都會區土地得到合理的使用。



圖 4 高雄都會區產業區塊移轉示意圖

### (2) 觀光空間發展

#### A. 觀光遊憩網絡的侷限

高雄市因為區內有高鐵站與國際海空雙港，成為南部區域的主要門戶，是發展觀光產業的重要利基。雖然高雄市區內部的交通建設相當緊密，市區內觀光景點的連結也建置逐漸完善，但其擴及周邊都市的觀光網路仍有待加強。此外，儘管高雄縣的山林美景、人文風情與高雄市都會觀光景點均各有特色，然因目前尚缺乏完整的整合機制，以至於觀光遊憩網路與景點空間，未能整體配套行銷，因此對於遊客之吸引力，亦顯得較為不足。

#### B. 高雄縣市合併改制後之觀光資源及整合

高雄縣市合併改制後，透過縣市觀光資源之整合串連，讓遊客悠遊於都會絢麗、鄉村風光、山林景緻及多元族群聚落之間，以往轄區內各自規劃的觀光旅遊動線諸如自行車系統等，也將可從較全面性的觀點，進行網絡之佈局，使遊程更加生色，將可為高雄的觀光產業，注入充沛的能量。

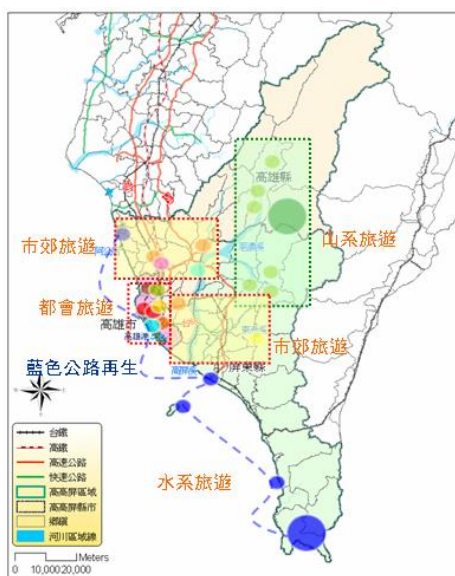


圖 5 高雄都會區觀光資源整合示意圖

### (3) 交通系統發展

#### A. 高雄市狹長形狀成為空間框架、活動延伸發展受限

高雄市由於土地形狀南北狹長，東西緊窄，空間資源概分為北、中、南三區，然則實際上因為市區南北交通往返耗時，東西發展腹地相當有限，在此狹長的空間格局中，高雄市的土地發展多半已經充分利用，但空間緊窄造成交通成本日益升高，土地利用成本也增加，交通系統之改善，也因為狹長的空間框架難以擴展。

#### B. 縣市改制有利大眾運輸導向規劃，健全都市發展結構

高雄市發展腹地有限，大眾運輸系統之建置與規劃受到既有環境限制。而高雄縣廣闊的土地，配合產業蓬勃發展，則可透過主題產業與生活區結合之規劃，積極佈局主題大眾運輸村，透過新的需求創造，來爭取長期捷運之延伸。就整體都市發展而言，縣市改制後的大眾運輸導向規劃，將使原高雄市的都會核心服務，擴及更遠的區域，並使都會區整體的都市結構更加層級分明與結構緊密，增加都會區遊憩中心之資源及潛力，且重要建設完成後、可及性增強，亦具有發展為中密度住宅區之趨勢。



圖 6 高雄都會區交通資源整合示意圖

綜上，對於高雄縣市這兩個區位、文化、產業、資源分配如此緊密的兩轄區而言，空間資源的再度整合，有極高的迫切性，尤其是高雄市可發展土地面臨使用飽和，以及高雄縣強而有力的都市核心未能成形的狀況下，兩縣市合併改制當使高雄市聚集的能量發揮相乘效果，也讓高雄縣透過都會核心結構的延伸，架構出未來都市發展的骨架，彼此在都市空間發展向度上，互蒙其利。

## (六) 對於交通之影響分析

### 1. 擴大市、港發展腹地，交通連結更方便

高雄市、港目前發展腹地極為不足，為發展高雄成為世界級都市與港埠，需有足夠發展腹地，高雄縣位處高雄市周邊，透過完善的交通連結，可提供發展所需腹地，並藉由區位機能之分工，讓城市的各個區位發揮適當之功能，例如高雄市區發

展為生活/消費中心，北高雄7所大專院校（高雄海大、高雄大學、高雄第一科技大學、義守大學醫院及醫學院、樹德科技大學、國立應用科技大學、高雄師範大學）所形成之高雄學園與南高雄之中山大學發展為研發中心，高雄科學園區發展為生產基地，佛光山、高屏溪沿線及六龜寶來地區則發展為休閒基地，充份達到相輔相成之效。

## 2. 增進交通資源整合運作效率

### (1) 道路與交通管理系統之整合

高雄縣市發展步調不一與資源分配不均，縣市交界處道路常形成交通瓶頸，縣市合併改制可打破行政藩籬，增進運作效率。目前高雄市已建置交控中心，高雄縣尚於起步階段，縣市合併改制後，可有效整合現有縣市界號誌控制及道路運行效率。

### (2) 公車系統之整合

高雄縣市部分公車路線依需求跨縣市營運，每日班次互動頻繁且部分共線營運，目前高雄市已建置市區公車動態資訊系統以強化公車服務品質及監控公車運作情形，高雄縣亦積極籌設公車動態資訊系統，縣市改制可打破現有行政藩籬，促進資源共享，民眾以單一電話號碼撥號或上網即可查詢縣市公車動態資訊，另公車路線、站牌及資訊顯示亦可有效整合，方便民眾搭乘。

### (3) 軌道運輸系統之整合

高雄捷運紅橘線跨越縣市界，其他捷運延伸線與後續長期路網規劃，應以大高雄都會區整體擘劃為基礎，縣市改制

後捷運事務由單一機關執行，將可提升高雄都會區軌道運輸路網效率及加速推動期程。

(4) 其他交通管理效率之提升

如路邊、路外停車場管理、大眾運輸業管理、交通管理人員專業之提升等。

**七、改制後直轄市議會及直轄市政府所在地**

以高雄市政府及高雄市議會目前所在地為改制後之暫定地點。

**八、改制後組織變更、業務調整、人員移撥、財產移轉及自治法規辦理之規劃**

高雄縣市合併改制直轄市，組織變更、業務調整、人員移撥、財產移轉及自治法規之規劃，其預擬方案如下。惟實際之處理與執行，由改制作業小組依相關法律、法規、及中央改制籌劃小組協調結果處理。

**(一) 組織變更及編制員額部分**

1. 改制前機關數

(1) 高雄市政府計有 29 個所屬一級機關(18 局、8 處及 3 委員會)、11 個區公所、83 個二級機關，合計 123 個機關，各級學校計 146 所(含空中大學 1 所、高中職 18 所、特殊教育學校 3 所、國中 35 所、國小 87 所、幼稚園 2 所)。

(2) 高雄縣政府計有 18 個府內一級單位、7 個所屬一級機關、67 個二級機關、27 個鄉(鎮、市)公所，合計 119 個機關，各級學校計 203 所(高中 6 所、國中 43 所、國小 153 所、特殊教育

學校 1 所)。

## 2. 改制後機關數

### (1) 府本部及所屬一級機關

依地方行政機關組織準則第 11 條規定：「直轄市政府所屬一級機關，人口未滿 200 萬人者，不得超過 29 局、處、委員會；人口在 200 萬人以上者，不得超過 32 局、處、委員會。」改制後一級機關調整為 32 個，其設置原則依高雄縣市目前組織現況進行調整改制，業務屬性相同或相近者改制，性質不同且因特殊業務考量必要設置者保留或成立新機關（如高雄縣之農業處、水利處、稅務局等，高雄市之捷運工程局…）

### (2) 所屬二級機關

性質相近者改制，性質不同或不合時宜者整併或轉型。

### (3) 鄉（鎮、市）區公所

合併改制後，鄉（鎮、市）公所改為區公所，依地方制度法規  
定調整。

表十、縣市合併改制前後機關數比較表

機關		現有機關數		改制後
		高雄市	高雄縣	
本府暨所屬一級機關		29	7 (不含府內 18 個單位)	32
本府所屬二級機關		83	67	150
鄉 (鎮、市) 區公所		11	27	38
各級學校	合計	146	203	349
	其他	1 (空大) 3 (特殊教育學校)	1 (特殊教育學校)	5
	高中職	18 (高中職)	6 (高中)	24
	國中	35	43	78
	國小	87	153 (含 1 所籌備學校)	240
	幼稚園	2	0	2

表十一、高雄縣市現有一級機關 (單位) 對照表

項次	高雄市	高雄縣
1	秘書處	秘書處
2	民政局	民政處
3	財政局	財政處
4	教育局	教育處
5	觀光局	觀光交通處
6	工務局	工務處、水利處、建設處
7	社會局	社會處
8	勞工局	勞工局
9	警察局	警察局



項次	高雄市	高雄縣
10	消防局	消防局
11	衛生局	衛生局
12	環境保護局	環境保護局
13	文化局	文化局
14	法制局	法制處
15	地政處	地政處
16	新聞處	新聞處
17	主計處	主計處
18	人事處	人事處
19	政風處	政風處
20	原住民事務委員會	原住民處
21	客家事務委員會	文化局
22	經濟發展局	建設處、農業處
23	海洋局	農業處
24	都市發展局	建設處
25	研究發展考核委員會	計畫處
26	交通局	觀光交通處
27	兵役處	民政處
28	資訊處	計畫處
29	捷運工程局	觀光交通處
30	財政局	地方稅務局

(二) 行政機關編制員額數

## 1. 現有員額數

- (1) 高雄市政府暨所屬機關（不含警察、消防、學校、醫院）法定編制員額總數 6,372 人。
- (2) 高雄縣政府暨所屬機關（不含警察、消防、學校、醫院、公所）法定編制員額總數 2,012 人。另納入鄉（鎮、市）公所編制員額 1,619 人、代表會 82 人，合計編制員額總數 3,713 人。

## 2. 改制後員額數

依據地方行政機關組織準則第 22 條規定：「直轄市政府之員額總數，除醫院及警察、消防機關之員額外，轄區人口未滿 200 萬人者，不得超過 6,500 人；轄區人口在 200 萬人以上者，不得超過 15,400 人。」改制後員額總數為 10,085 人，依準則規定上限為 15,400 人，有增加 5,315 人之空間（實際可增加員額總數，依地方行政機關組織準則之規定辦理）。

高雄縣行政機關編制員額數長期不足，改制後各機關現有配置員額不足者，予以增置。另考量財政負擔及各機關實際運作情況，宜分階段酌增員額，並依行政院員額管制政策及規定辦理。

在警察機關員額方面，高雄市警察局現有編制員額 5,367 人，高雄縣警察局現有編制員額 3,104 人，縣市警力差距大，影響地方治安與人民生命財產安全甚大，合併改制後應依「地方警察機關員額設置參考基準」規定，以人口數、車輛數、面積、犯罪率等數據計算重行計算並調整員額，以平衡縣市警力之合理配

置，並解決地方政府長期警力不足之困擾。

在消防機關方面，高雄市消防局現有編制員額 764 人，高雄縣消防局現有編制員額 550 人，依內政部「直轄市縣市消防機關員額設置基準」設算，應編制之消防人力與現行編制人力差距甚遠，地方政府消防人力長期明顯不足，高雄縣幅員及轄區較高雄市大，但現行消防人力較高雄市少，且目前實施勤二休一制(高雄市為勤一休一)，宜考量增加人力，表列如下：

表十二、高雄縣市消防機關員額比較表

	現有 編制 員額	依設置基準設算 (低限)		依設置基準設算 (高限)		備註
		勤二 休一制	勤一 休一制	勤二 休一制	勤一 休一制	
高雄市	764	1,195	1,465	1,375	1,704	目前施行勤一休一制
高雄縣	550	985	1,179	1,106	1,340	目前施行勤二休一制

在學校部分，改制直轄市後，高雄縣市所屬學校教職員額依國民教育法等相關規定設置及依高雄市之教師員額編制比率調整。

### 3. 業務調整

機關業務隨機關整併而調整，業務性質相同或相近者改制。

### 4. 人員移撥

依地方行政機關組織準則第二十二條規定，改制後尚可增置 5,315 人（實際可增加員額總數，依地方行政機關組織準則之規定辦理），較無超額人力移撥之問題。改制後，人員隨同組織整併並依其任用資格予以安置。

對於改制後組織變更、業務調整、人員移撥之影響分析如下：

(1) 進行組織改造，有效運用人力

改制後，藉由縣市改制，進行組織改造，透過行政組織的調整與佈局，減少行政協調、資源重複投資及人力成本，有效運用人力資源管理，整合縣市人力，合理配置員額，以提升公務部門服務品質。

(2) 重整人力資產，提升人力素質

高雄縣市區域整合，形成一個具有國際海、空港的便捷交通網路，良好的生活環境，產業互補、資源共享，扭轉長期以來南北失衡的現象，積極網羅優秀人才回流，並透過縣市資源及人才交流，以專業知能投入建設，提升區域整合競爭力。

(3) 暢通公務升遷管道，活化地方政府人力

高雄縣市長期因職務列等及升遷機會不均衡，造成高雄縣公務人力流動大，高雄市公務人力卻無法活化，影響公務人力有效運用。合併改制之後，提升縣市公務人力流動意願，活絡地方政府人力運用品質。

5. 財產移轉之規劃

(1) 有關高雄縣、市迄 96 年 12 月 31 日止財產狀況分析如下：

依據二縣市審計單位決算 96 年財產量值總目錄分析，財產項目包括土地、土地改良物、房屋建築及設備、機械及設備、交通及運輸設備、雜項設備、有價證券、權利及其他等九項，二縣市之總值如下：

A. 財產總值

- (a) 高雄市市有財產總量值：9,743.77 億元
- (b) 高雄縣及各鄉（鎮、市）財產總量值合計：1,073.04 億元（高雄縣縣有財產總量值：615.10 億元、高雄縣各鄉（鎮、市）財產總量值：457.94 億元）
- (c) 高雄市、高雄縣及各鄉（鎮、市）財產總量值合計：1 兆 816.81 億元。以財產總量值比較，高雄市市有財產總值較高，高雄縣及各鄉（鎮、市）財產總值合計超逾 8,670.73 億元。

## B. 土地面積及總價值

### (a) 市(縣)有土地

高雄市經營之市有土地面積共計 3,836 公頃，價值 8,786.21 億元（以公告地價計算）；高雄縣及各鄉（鎮、市）經營之土地面積共計 4,402 公頃，價值 748.65 億元（以公告地價計算），高雄縣及各鄉（鎮、市）經營之土地面積雖較高雄市多 566 公頃，但土地財產總值仍低於高雄市 8,037.56 億元。

### (b) 非公用土地

高雄市非公用土地面積共計 151 公頃，價值 105.20 億元（以公告地價計算）；高雄縣及各鄉（鎮、市）非公用土地面積共計 1,104 公頃，價值 54.44 億元（以公告地價計算），改制後非公用土地面積總計達 1,255 公頃，財產量值達 159.64 億元（以公告地價計算）。

## (2) 市有財產資訊系統

### A. 目前系統狀況

- (a) 系統使用人數包含各機關學校單位財產及財政局非公用

管理共約 300 人。

(b) 系統功能：包括單位財產系統、公用財產系統、財政局非公用財產系統、新草衙專案系統、知識管理平台、地理資訊系統等。

B. 配合政策改制高雄縣市財產後，資訊系統需配合事項

(a) 增購硬體設備並提升相關設備功能：高雄縣政府所屬機關學校及鄉（鎮、市）公所約 300 個單位，為容納系統使用人數及相關財產資料，需增購應用程式伺服器主機等設備並提升現有硬體設備功能。

(b) 增修財產系統功能：因應高雄縣各機關學校及各鄉（鎮、市）公所之財產納入本系統，增修系統相關功能。

(3) 財產移轉

A. 依地方制度法第 87 條之 3 第 1 項規定，改制後，高雄市、高雄縣及鄉（鎮、市）有資產及負債，由新的直轄市政府概括承受。高雄市、高雄縣及鄉（鎮、市）有財產移轉為直轄市市有，依直轄市市有財產法令保管、使用、收益及處分。

B. 原高雄市、縣、鄉（鎮、市）相關機關（構）、學校及以公司組織型態或特種基金成立之地方公營事業機構，其財產之移轉，應於改制前擬定財產（含動產與不動產）移轉清冊，並於改制後，依公務人員交待條例辦妥移交事宜。

6. 自治法規因應縣市改制處理規劃

(1) 規劃依據

地方制度法第 7 條之 2 第 8 款規定：「前條改制計畫應載明下列事項：……八、原直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、

區)相關機關(構)、學校，於改制後組織變更、業務調整、人員移撥、財產移轉及自治法規處理之規劃。」第87條之2規定：「縣(市)改制或與其他直轄市、縣(市)合併改制為直轄市，原直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)自治法規應由改制後之直轄市政府廢止之；其有繼續適用之必要者，得經改制後之直轄市政府核定公告後，繼續適用2年。」

## (2) 規劃目的

因應高雄市與高雄縣合併改制為直轄市時之法規適用需求，避免原高雄市與高雄縣之自治法規因合併改制為直轄市而失其效力，致改制後之直轄市，因事實上之無法即時立法，而陷於無法可管之混亂失序狀態，爰依地方制度法有關原自治法規得經改制之直轄市政府核定公告繼續適用之過渡條款，規劃高雄市與高雄縣改制前之原自治法規仍銜接適用於改制後直轄市。

## (3) 執行步驟

- A. 指定人員專責辦理：高雄市政府與高雄縣政府所屬各機關(單位)指定專責人員負責處理各機關(單位)所掌業務範圍內主管市縣自治法規之整理及改制檢討事宜。
- B. 清查分類：各專責人員於改制前一定時程內，分別清查其現行轄管有效之自治法規並按可資對應之業務類別分門別類，俾資對照檢討。
- C. 共同檢視並提列有繼續施行必要之自治法規：由縣市政府對應之業務主管機關專責人員共同檢視自治法規內容，對照進行差異分析、差異影響評估及對策，並為下列處理：

- (a) 經確認仍具廢止理由者，提列其為應廢止之自治法規。
- (b) 經確認高雄市或高雄縣之自治法規，對改制後之直轄市有其適用之必要者，提列其為有繼續適用之自治法規。
- (c) 高雄市或高雄縣均有自治法規規範同一事項，並經確認對改制後之直轄市仍有適用之必要時，提列高雄市自治法規為有繼續適用之自治法規，並將高雄縣自治法規提列為應廢止之自治法規。
- (d) 高雄市或高雄縣之自治法規，內容有部分重疊，經確認對改制後之直轄市均有適用之必要時，檢討兩縣市自治法規之差異條文，並於改制後立法整併。

D. 於改制日完成繼續適用之公告，並儘速重新完成立法

保留適用之自治法規，為避免適用效力之空窗期，由改制後之直轄市政府，於改制之第 1 天，即予核定並於當日完成繼續適用 2 年之公告程序，再分別由改制後直轄市政府之業務主管機關儘速重新完成立法程序，並不得逾公告所定繼續適用之 2 年期限。

E. 經提列為應廢止之自治法規，於改制前分別由高雄市與高雄縣廢止之。但未及廢止者，移由改制後之直轄市政府廢止之。

F. 得提列改制後應起草立法之規定事項

保留適用之自治法規，經檢討尚不足因應市縣改制後之所需，得提列改制後應起草立法之規定事項。

G. 因改制為直轄市後，高雄縣各鄉（鎮、市）、村即改制為區、里，各鄉（鎮、市）自治法規應予廢止。但如認有適用之必



要，得提列為改制後應起草立法之規定事項。

## 九、改制後預算編製及執行等事項之規劃原則

高雄縣市合併改制直轄市，相關機關（構）、學校於改制後預算編製及執行等事項之規劃，其預擬方案如下。惟實際之處理與執行，將由改制作業小組依相關法律、法規及中央改制籌劃小組協調結果處理。

### （一）統合市縣財政資源，妥慎籌編總預算

高雄市、高雄縣及所轄鄉（鎮、市），依地方制度法係公法人自治團體，需依據預算法、會計法及決算法，各自編製總預算、會計報告及辦理決算。縣、市合併改制，須整合自然及社會條件，擴大直轄市內涵，除整併相關自有財源（實質收入）及在公共債務法規範下之各類債務外，有關預算編製依以下原則辦理：

1. 編製改制後總預算、總會計。
2. 高雄縣所屬鄉（鎮、市），比照直轄市所屬之區，編製單位預算、單位會計，彙編入市縣改制之總預算、總會計。
3. 高雄市政府原屬教育支出之教育局及各級學校單位預算，依據教育經費編列與管理法，自 92 年度起改編製附屬單位預算（教育發展基金）；高雄縣及所轄鄉（鎮、市）之相同教育機關及學校，配合實施編製附屬單位預算（教育發展基金）。
4. 依預算法第四條成立之各類業權、政事型特種基金，分別審酌業務特性，檢討整併及存廢。

### （二）嚴謹預算執行，發揮財務管理效能

高雄市政府及所屬各機關學校，執行年度預算，係遵循預

算法、會計法、單位預算執行要點及附屬單位預算執行要點等各項法規及行政規則辦理。高雄縣政府及所轄、鄉（鎮、市）相關機關（構）、學校，因組織編制及專業學能之限制，預算執行，係分別依預算法、決算法及行政院主計處函頒之「縣（市）單位預算執行作業手冊」、「縣（市）附屬單位預算執行作業手冊」規範辦理，縣市政府無需另行自訂行政規則。

高雄市、縣改制後，預算執行事項，除仍依預算法、決算法辦理外，並以高雄市政府原訂之行政規則為遵循原則，同時參酌中央規範，並考量市、縣（市）實際情形，加以綜整為一致規定，俾減少改制後的衝擊，使改制過程平順完成。

## 十、其他有關改制事項

### （一）對勞政事務之影響分析

#### 1. 工會組織業務面向

高雄市現為直轄市，中央統籌款經費及商港服務費分配較多，高雄市目前產、職業工會家數計 444 家，高雄縣產、職業工會計 246 家，依工會法第 7 條規定，工會之區域以行政區域為其組織區域，因高雄縣、市之地理環境相關密切，造成無一定雇主之勞工偶爾在高雄市工作，或在高雄縣工作，一旦勞工不幸發生職業災害，可能會影響勞保職災給付認定上之困難。縣市改制後，上述情形將可消弭，有利勞保職災給付，可保護勞工權益。

#### 2. 外勞查察諮詢業務面向

高雄縣、市因地理位置相近，人口結構相似、流動頻繁，儼然已成為大高雄共同生活圈，其中截至 98 年 2 月高雄縣外勞人

數共 1 萬 4,067 人，高雄市共有 1 萬 2,436 人，外勞人數相近，高雄縣目前雖有 12 名外勞查察員，高雄市有 10 名外勞查察員，因高雄縣境幅員廣大，在外勞查察工作之執行上的確有不足之處，造成高雄縣及高雄市聘僱外勞之雇主常因許可工作地及居留地不同或因變更而造成查察上困難，現階段雖有協查機制，惟受限於權責未能劃分清楚，執行外勞業務檢查仍有所疏漏，高雄縣市改制後因組織的改制可使上述狀況消弭，有助於事權的統一。

### **3. 勞工福利業務面向**

#### **(1) 縣市合併改制有助於資源整合運用**

目前居住或工作於高雄生活圈之民眾，常因居住地點與工作地點分屬高雄縣市，在遇到勞資問題或有勞工福利需求時，受到行政區域管轄權之限制，而產生無法獲得完整服務或是資源重複浪費之問題，例如居住在高雄市但是在高雄縣工作的勞工，發生職災事故時，高雄縣市可能會同時開案，重複提供個案管理服務，浪費資源；另一方面，過去曾發生不符合高雄縣市職災慰問補助規定之情事，以致民眾未獲得合理照顧，如果縣市改制，類此問題即可獲得合理的解決。

#### **(2) 縣市改制有助於平衡資源落差**

現階段政府為保障與改善勞工生活，所推動的勞工福利措施相當多，例如近貧勞工所得補助方案、職災勞工主動服務計畫、輔助勞工住宅貸款、失業勞工子女就學補助等服務項目，由於支出經費龐大非縣市政府所能負擔，因此相關的勞工福利措施及政策均由中央主管機關統籌規劃，再由地方

政府執行辦理，惟部分措施仍可由縣市政府就其財源狀況，自行訂定補助措施而有明顯差異，以職災勞工死亡家屬慰問金為例，高雄縣慰問金額為新台幣 3 萬元，而高雄市則是發放新台幣 30 萬元，此差異源自於縣及直轄市財源之統籌分配差距不小，以致同樣居住或工作於高雄生活圈之民眾深感待遇不公，縣市改制有助於平衡源自於行政區域的資源落差，並向中央爭取更多資源挹注大高雄地區民眾。

#### 4. 勞動條件及勞工安全衛生業務面向

按行政院勞委會 96 年檢查年報資料顯示，高雄市與高雄縣轄內進行勞動檢查之家數（比例）分別為 4,752 家（4.05%）及 7,671 家（6.54%）。勞工安全衛生業務將因直轄市政府可單獨設立勞動檢查機構而有直接的影響。礙於法令及組織編制，目前高雄縣對於勞工安全衛生之檢查工作一直無法執行，而勞工安全衛生之檢查及處分，統由行政院勞委會南區勞動檢查所執行。因此輔導及檢查一直無法有效率的並行，對於資源容易造成誤用或浪費。若因高雄縣市合併改制而以直轄市之角度切入則可解決上述所遭遇之困境。勞工安全衛生業務及勞動條件業務因直轄市政府可單獨設立勞動檢查機構，且行政資源容易整合運用，故對事業單位之輔導及檢查可以同時進行。

#### 5. 勞資爭議業務面向

有助於平衡城鄉差距及高雄縣市資源合理運用，高雄市政府財政資源較充裕，亦設立 5.5 億元勞工權益基金（參見表十三），針對勞工申請勞資爭議訴訟補助費用較高雄縣高，另高雄市政府亦有編列補助裁判費及生活費用，若縣市合併改制後，

勞資爭議業務資源更豐富，對於提供高雄縣市生活圈勞工面對勞資爭議調解不成立後所面臨的訴訟壓力較能紓解，亦能更廣泛運用多元管道解決勞工問題。

表十三：勞資爭議勞工涉訟費用補助比較一覽表 新台幣/元

項 目 單 位	律師費補助		裁判費補助 (依法院實際徵收費額為準)		生活費用		備 註
	全案(含1、2、3審)		每案最高補助金額	全案(含1、2、3審)	每月最高補助金額	補助月數	
	個別申請	共同(3人以上)申請					
高雄縣政府	60,000	60,000	0	0	0	0	無勞工權益基金
高雄市政府	45,000	45,000	500,000	0	30,000	6	權益基金5.5億元所生孳息運用

## 6. 身心障礙者就業促進業務面向

有關身心障礙者就業促進業務之推動經費，除爭取中央補助外，主要經費來源為各縣市身心障礙者就業基金專戶，以高雄市該基金累計達新台幣約 4.6 億元，及高雄縣新台幣約 1.2 億元，如果縣市改制，對於基金之相合挹注不無助益。而實務上，兩縣市早已經從事促進身心障礙者就業服務之資源整合業務，高雄縣市生活圈身心障礙者就業服務之整合工作已進行在案，透過正式改制，更有助於高雄縣市身心障礙者促進就業服務之整合及提供更完善的服務，進而提升高雄縣市生活圈身心障礙者的就業服務行政效率。

## 7. 就業服務業務面向

### (1) 職業訓練

因高雄市本身即設有訓練就業中心，不管於經費、設備、人員編制等各方面條件，均較高雄縣資源豐富。若高雄縣市合併改制後，職業訓練不管從事前的需求整合統籌，到事後追蹤輔導，都可更有效率的執行，最重要可避免資源重複浪費，讓職業訓練做最有效使用，造福大高雄地區民眾，減少行政成本，擴大行政效益。

### (2) 就業服務

#### A. 資源分享，平衡城鄉就業差距

高雄縣市合併改制之後的資源共享，對南部經濟與就業環境相當重要，以產業結構來說，高雄市產業以重工業及服務業居多，而高雄縣係工業、農業與觀光產業並重的地區，改制之後可因地制宜並促進城鄉平衡發展，例如：以觀光產業為例，高雄縣市政府都極力發展觀光，而高雄市有高級的觀光飯店，高雄縣有的是好山、好水，但是在觀光產業來說，兩者是缺一不可，考量整體規劃以及區域均衡發展，互蒙其利將可更有效率創造就業機會。

#### B. 促進行政效能，有效運用經費

目前高雄市勞工局訓練就業中心各就業服務站及高雄縣各就業服務台均辦理就業媒合業務，因未整合辦理，常造成資源重疊浪費，事業單位亦反映受到困擾，縣市改制後，將可改制辦理，提供民眾更多元化的就業選擇，亦能節省相關業務經費支出，俾利推動更多促進民眾之就業工作。

8. 目前中央、直轄市、地方政府資源嚴重不均，若能地方、中央分權，分散中樞管理機能，把握高雄縣市改制的契機，強化大高雄都會區的實質機能，改善公共生活品質，以縮短南北、城鄉差距，將帶給企業及勞工更多資源。另結合高雄市推動亞太營運中心，發展高雄港的航運轉運功能，並配合高雄縣高雄科學園區、勞力素質提升的軟硬體建設，將可提升國內外廠商投資設立之意願，並創造勞工就業機會。若縣市合併改制，將重新定位南部區域的空間分工，可促成勞工更優質的就業環境與更美好的生活，進而協助產業發展更寬廣的空間，期待開創一個企業永續經營、勞資雙贏的新榮景。

## **(二) 對社會福利事務之影響分析**

### **1. 統一社會福利的項目與標準**

高雄縣、市社會福利不再因為縣、市財政狀況懸殊而有不同，整個高雄地區民眾的社會救助、福利或待遇趨於平等，並彰顯政府形象，其具體的優點為：

#### **(1) 福利項目與標準的統一**

目前高雄縣市的各項福利項目與標準不一，縣市改制後可以統整、檢討，使社會福利政策與方案可以延續，並在財力的考量下重整與評估，使更優質的福利政策與方案可以擴及更多的民眾。

#### **(2) 個案處遇將有一致標準**

各類保護性個案的通報、處理有一致的服務標準與模式；避免因個案遷徙或標準不一造成不必要的分歧，透過縣市改制整合縣市之間資源與處遇的模式，使需要的個案可以

獲得更適切與周延的服務。透過縣市專業服務經驗的整合，城鄉經驗的交流，更有助於豐富社工專業知能。

### (3) 透過區域建置服務網絡

縣市改制後，將可連結區域網絡中的各項福利服務的措施與據點，如安置庇護機構、兒童、身心障礙、老人福利、遊民機構等，除可避免資源的重複與浪費，亦因建置服務網絡後，讓民眾多元的福利需求以及福利服務據點更具近便性。

## 2. 統整社會福利的資源與配置

除政府資源共享外，縣市改制後的民間資源亦將因應區域改制成為彼此的資源與支援，包括醫療、交通、機構、社團、資源、媒體的關注…等均可共用與分享，縣市共享民間團體資源，提升方案委外及合作契機，有效整合高雄縣市民間團體、機構各項人力及財務的資源、轉介安置服務能量，藉由充足的社會資源更可直接落實照顧弱勢族群。透過擴大區域方案規劃及推展之可塑性，更可吸引全國性民間社團進駐。社工人力更可依據行政區域服務人口群彈性分配，將有效將福利服務導入。

## 3. 民眾享有相關稅金相同服務

民眾不因城鄉差距，造成民眾繳交同樣的稅金卻有次等公民的感覺；使民眾免受戶籍分屬不同縣市（高雄縣市）而有不同或一體兩制之感受；除消極可以避免民眾的抱怨外，不因縣市間的一線之隔而有差別待遇，民眾對相關權益的申訴將大幅減少，政府公信力亦隨之上升，更符合公平正義的原則。

## 4. 擴大區域的生活圈與運輸網



高雄縣市因地域的關係原本就有緊密的連結，民眾更常是在工作、住宅中跨區域的移動，透過縣市改制後更可以擴大民眾的生活區域，包括民眾居住所的遷徙後福利與救助身份仍然可以延續，另外老人與身障者的乘車減免與優惠可因縣市改制後，可強化高雄縣市民眾行的便利性，有關復康巴士接送服務、路邊停車優惠、高捷乘車優惠、接駁公車客運路網規劃…等，均能整體規劃，建構完整的大高雄交通服務網。

### (三) 對教育事務之影響分析

#### 1. 教育組織

機關		現有教育機關數		改制後
		高雄市	高雄縣	
		教育局	教育處	
各級學校	高中職	18 (高中職)	13 (高中)	31
	國中	35	43	78
	國小	88	153 (含 1 所籌備學校)	241
	幼稚園	2	0	2
	其他	1 (空大) 3 (特殊教育學校)	1 (特殊教育學校)	5
	合計	147	210	357

#### 2. 有利提升教育行政效率

改制前，高雄市是直轄市，不論財力及資源等各方面，高雄市皆優於高雄縣，若改制後，步調一致，行政統合，即可破除本位主義，教育行政效率就可提升。

#### 3. 有利提升教育競爭力

##### (1) 資源整合

改制後，國小共有 240 所，國中共 78 所，高中職共有 31 所（含設立於高雄縣之國立高中職 7 所），不論在教學教材及設備的採購與運用，皆有利資源整合，齊一目標規劃。

## （2）高中職社區化

改制後之高中職，除可縮短城鄉差距，也可增添校際交流，更能落實高中職社區化。

## （3）學區劃分必要性

高雄縣幅員廣大，有山、海、城、鄉，涵蓋學校類型種類多而分明，縣市改制後，進行學區的重新劃分與配置，將有利於激發學校經營與管理的新思維。

## （4）有利於教師教學經驗的分享與交流

不同的環境，其教學的策略也不同，合併改制後，縣市教師的流通，能擴展教師的視野，增進教師專業成長。

## （5）公共財的共享

改制後，原有分布在高雄縣市的文化中心、藝文館、社教館及大專院校等機構，皆由於行政統合，公共資源即可共享。

## （6）高齡化的社會教育

A. 隨著高齡化社會的來臨，直接波及教育的重點也將隨之轉移，從以前高國中小學教育，將會隨之漸轉移到較大年齡的教養及退休者的終身學習活動上，縣市改制後，教育資源將有利於高齡學習的推展。

B. 縣市合併改制後，高齡化社會的老人居住型態，將影響建築業的走向，未來老人生活居所與養生村的建造，將是一

項有利的商機。

#### 4. 有利學校多元文化特色

##### (1) 山、海、城、鄉多元文化特色

縣市改制後，更能凸顯教育的特色與多元，學校類型可分為：1. 都市類型，2. 農村類型，3. 濱海類型，4. 原住民類型，5. 客家文化類型，6. 工業類型，7. 商業類型。這些類型因為改制前環境不同，其發展的取向也不同，將有利於文化多元化及特色族群的融合。

(2) 上述各類型的學校，各校際間交流活絡，透過策略聯盟，締結姐妹學校，山、海、城、鄉等學校交流，有利於城鄉山海學子的交流與遊學。

#### 5. 有利凝聚大高雄居民共同意識

(1) 改制後，因交通便利，縮短城鄉差距，增添校際間的交流，破除「核心—邊陲」的限制。

(2) 改制後，學校文化特色多元化，有利於整體規劃建設，加上未來建立交通網絡，文化觀光資源產業將可以整合，對教育文化將是一大利多。

#### (四) 對衛生事務之影響分析

##### 1. 建構完整醫療資源整合

##### (1) 整合區域醫療網

高雄縣市醫療資源不一，為使民眾可在最短時間內獲得適宜醫療品質，依據行政院衛生署訂定「醫療區域輔導與資源整合之要點」，透過「區域管理委員會」負責協調、輔導、整合及監督各區域之醫療業務，以促進區域醫療機構之合作

與推動雙向轉診制度，減少資源使用上的不必要浪費，落實醫療分級制度。

## (2) 增強緊急救護服務

高雄縣市合併改制後，由於急救醫院分布多且廣，且直屬同一指揮中心，當狀況發生時，更能有效整合縣市民間救護機構，連結成強而密集的急救醫療網，掌握事發現場，並可立即將病患送醫。

## 2. 建立有效率防疫體系

目前辦理登革熱防治等傳染病疫情已採區域聯防機制，防治架構及執行一體化，疫情資訊互通，防疫資源共享；高雄縣人口密集機構、幼教保育機構、醫療院所及學校之總數約 2/3 臨近高雄市，在人力運用、經費支出、有效管理及疫情監控上，將因縣市合併改制後獲得更大助益。

## 3. 落實預防保健服務

(1) 高雄縣城鄉差距大，偏遠地區之醫療衛生工作，因縣市合併改制後社區資源及人力更為擴充，拉近城鄉生活水平，並可運用高雄縣廣大面積規劃高品質長照中心，使民眾有機會接受均等照護。

(2) 因應人口結構變化，依地方特性探討不同健康需求，提供適切保健服務，充份利用整合資源。

## 4. 強化公共衛生體系

(1) 加強醫、藥及食品衛生管理

首重落實源頭生產(或製造)者管理，因過去環境整體發展及演變，農、畜產品及加工食品之生產主要位於高雄縣，

並銷售至高雄市，整體食品衛生管理推動上，需藉由縣市間彼此高度密切配合及整合。縣市合併改制後，將能有效管理此類產品之生產、收穫後處理、加工、製造、流通、運輸、銷售、一直到進入消費者手上的每一階段，並可藉由末端(消費端)抽驗，改善源頭生產(或製造)者管理策略，另在稽查取締違規更可發揮事權統一效果，建構有效的醫藥食品衛生安全體系管理制度。

## (2) 整合勞工健檢、有利職業病預防及源頭工廠追蹤

縣市合併後，工廠數增多，有利於分析不同職業病與不同業別工廠相關係數，遇有可疑職業病者，即可追蹤源頭工廠，增進勞工職業病預防。另外可研訂相關勞工保護措施，避免及預防勞工職業病發生。

## (五) 對環保事務之影響分析

高雄縣與高雄市雖然行政區不同，然而實際上已為一共同生活圈，高雄捷運 2008 年已通車，使高雄縣市之關係更加緊密，目前所存在行政區的劃分，不論在資源的運用，以及人力的調整，難以有正面的加分效果，而是負面的阻礙，實際上，就「環境保護議題」上，由於人民生活無界線、縣市共通，高雄縣市如能整併「水污染防治」、「空氣污染防制」及「廢棄物處理」等資源與人力，則不僅可以節省預算支出，更能加強環境的整頓，茲列舉如下：

### 1. 水污染防治

大高雄地區的飲用水來源大部分來自高屏溪，分別由自來水公司第七區管理處六個淨水廠負責供水，因此當民國 89 年「旗山溪廢毒液事件」發生後，為共同保護這一條所謂「母親之河」，高雄縣市

與屏東縣即於民國 90 年成立「高屏溪管理委員會」，共同派遣 108 名稽查人員 24 小時巡守高屏河流域，這是水污染防治中跨縣市合作最明顯的例子。另外，高雄市前鎮河的上游即為高雄縣的鳳山溪，過去，前鎮河水質不佳，沿岸居民怨聲載道，每逢夏季高溫時節即惡臭四溢，因此，高雄市政府為有效改善前鎮河的水質，即在靠近高雄縣的前鎮河段興建截流站加以截流高雄縣轄區內所流進的污水，再將其抽至中洲污水廠處理，促使在該截流站以下的河段水質瞬間改變，魚兒再度回流，然而，任何人都知道，河流的整治，尤其注重「源頭防治」，只要將源頭工廠的放流水加強管制使其符合排放標準及民生污水納入下水道，下游的水質自然變好，而興建截流站僅是治標非治本，但由於目前前鎮河（鳳山溪）上下游分屬二個地方政府管轄下，截流站的興建似乎是高雄市政府必須採取的措施。其他如高雄市的後勁溪（上游為高雄縣獅龍溪）也有類似的情形，也應一併加以整合處理。

## 2、空氣污染防治

空氣可流動，並無法侷限在某一地區，由過去統計數據顯示（圖 7），雖然高雄縣市空氣品質惡化日數逐年下降，然而，大高雄在歷年來皆是台灣地區空氣品質最差的地區，而依據目前的研究結果亦顯示，高雄市的前鎮、臨海工業區對於高雄縣林園、鳳山等地的空氣品質有相當程度的貢獻；而高雄縣的仁大工業區所排放的空氣污染物亦經常引起高雄市左楠地區民眾的陳情案件，因此，不論對於工廠、車輛、營建工地，或是相關總量管制，高雄縣市環保單位對於空氣污染的防制更該整體考量各項空氣污染防治方法，在都會區，積極管制機動車輛的排放；在郊區，則對於營建工地粉塵溢散、

工廠的不當排放污染物，採取各種有效措施，才能避免各自為政，浪費資源。

高雄縣市空品不良率歷年比較

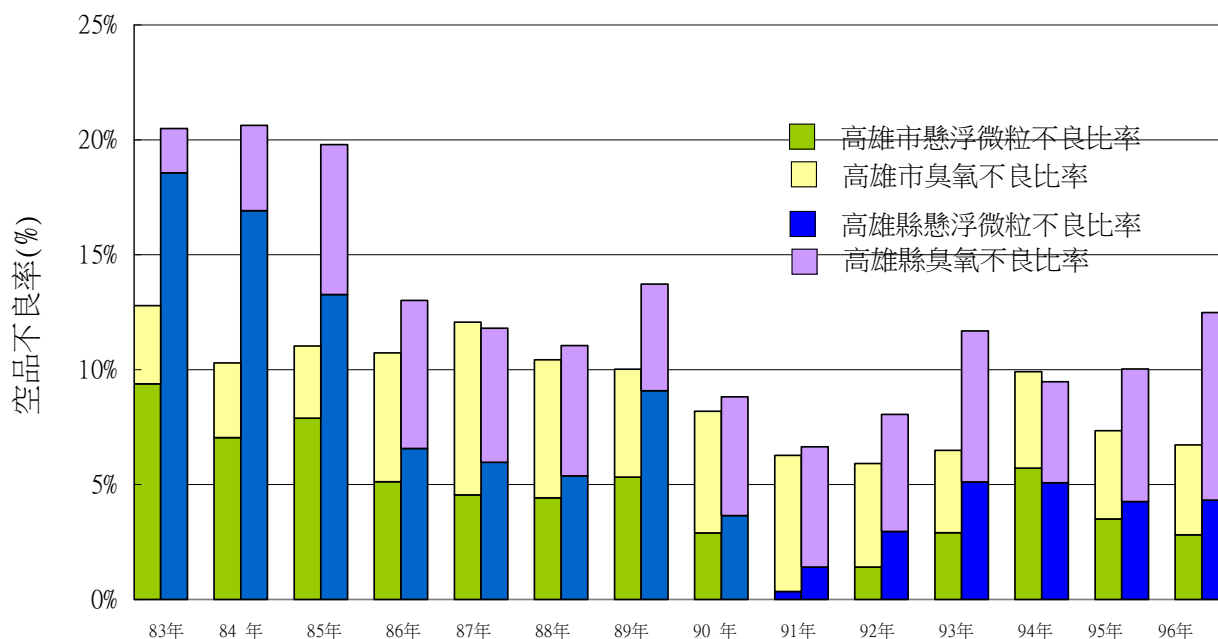


圖 7 高雄縣市空品不良率歷年比較

### 3. 廢棄物處理

高雄縣人口 124 萬餘人，面積 2 千 7 百餘平方公里；而高雄市人口 150 萬餘人，面積約為 153 平方公里，然而，就清潔隊員的配置上，高雄縣配置 1 千 3 百多人；高雄市卻為 2 千 6 百多人，縣市合併後透過資源整併有效運用，對環境整頓與維護可提供較佳之服務效能，民眾的生活環境也會得到較完整的維護。

另一方面，高雄縣的垃圾量每日約 750 噸，目前分別有仁武和岡山二座日處理量各約 1,350 噸的焚化爐；而高雄市垃圾量每日約 1,200 噸，目前也分別有南區和中區二座焚化爐，總處理量也為 2,700 噸，因此目前縣市焚化爐垃圾處理容量較垃圾產生量每日多了 3,450 噸，顯示 4 廠同時運轉，除了各廠無法滿載外，也浪費許

多人力，如能藉由縣市合併，將目前 4 廠同時運轉，改成輪流歲修停爐，調整處理量，讓其中 3 廠保持高效率運轉；如此，除可提高發電效率，亦可有效精減人員，延長焚化爐使用年限，這些都是縣市合併後所預期的優點。

## **(六) 對海洋事務之影響分析**

### **1. 海洋（漁業）行政資源整合**

人力整合使得組織分工專精，有助提升行政效率，在經費資源部分，得以共同均衡發展並提升建設水準。

### **2. 海洋資源管理一元化**

縣市海岸線連成一線，海洋管理一體化，同時拓展海洋觀光空間，共享大高雄海洋觀光資源。

### **3. 增加海洋產業互補性**

高雄市著重遠洋漁業，高雄縣沿近海漁業為主，縣市改制擴大漁業規模，健全產業層面；高雄市水產冷凍加工業興盛，而高雄縣養殖漁業（如虱目魚、石斑魚、鱸魚等）發達，縣市改制得使漁業生產上下游整合，提升產業競爭力。

### **4. 擴大產業競爭優勢**

高雄市既有遊艇製造產業可擴展至大高雄地區，提升我國遊艇製造地位；高雄市優良海洋學術研究機構，結合位於興達港之台灣海洋科技研究中心，透過縣市合併改制，帶動大高雄地區海洋產業技術提升。

### **5. 提升海洋觀光產業**

整合縣市具休閒遊憩功能漁港，開發藍色公路航線，提升娛樂漁船及遊艇觀光產業。沿海縣市的漁業資源可結合大高雄生



活圈觀光消費人口，將更具競爭條件，加速南北平衡發展。

## (七) 縣市改制後對水利業務之影響分析

### 1. 都市排水整體規劃與治理

- (1) 同一集水區內排水常因分屬不同機關辦理而不能有系統性改善，且各排水系統設施之設計標準不一，導致無法有效發揮整體排水功能，利用區域排水上游、中游至下游整體整治可加速達成流域整體治理目標。
- (2) 建立區域排水或河川流域空間整合機制，可推動水環境永續發展，創造都市水岸遊憩新空間。
- (3) 高雄縣市雨水下水道系統互有貫通，尤以鳳山市、烏松鄉、仁武鄉等地區，因天然地形地勢影響之因素，部分都市計畫區雨水均藉由下游之高雄市之雨水下水道系統排出。近年來因縣市區域開發快速，未能整合考量整體縣市都市排水規劃，以致於縣市交界地區水患頻仍。如高雄市義華路與高雄縣鳳山市文橫路、高雄市建功路與高雄縣烏松鄉本館路、高雄市建國路與高雄縣鳳山市光復路等地區，均因原有規劃雨水下水道系統斷面不足，以致造成道路積水，為解決縣市交界地區雨水下水道規劃問題，必需將縣市雨水下水道系統作一通盤檢討，劃歸一致排水防洪標準，同時於辦理區段徵收或市地重劃時能做區域性之考量，才可解決長期積水問題。

### 2. 整合污水下水道系統，節省建設與操作成本

- (1) 高雄縣市污水下水道系統各自建設與營運，惟部分地區如鳳

山市五甲、紅毛港、過埤、澄清湖以西及仁武鄉高速公路以西等地區，依前台灣省住都局規劃，需順地形高程劃分為高雄市污水區，管線建設成本可大幅節省。

- (2) 高雄市楠梓區污水處理廠納入高雄縣梓官地區污水可減少縣市污水處理廠建設與營運成本。

## (八) 縣市改制後對警政業務之影響分析

### 1. 整合防治犯罪網絡

高雄縣毗鄰高雄市之鳳山市、林園鄉、橋頭鄉、仁武鄉、梓官鄉、大社鄉、鳥松鄉等縣市交界均無明顯之天然河川或山脈區隔，縣市交界常係以道路之中心線為界，市、縣早已是一個共同生活圈，社會、經濟環境既已融合一體，犯罪更是難分界限，尤其捷運紅、橘線跨越縣市界，目前已延伸至高雄縣橋頭鄉、大寮鄉，未來後續長期路網規劃可能再延伸至岡山鎮、路竹鄉、林園鄉等鄉鎮，可預見便捷的交通設施將使高雄市、縣治安狀況與犯罪情勢等犯罪防治網絡更加緊密，亟須統合、強化，雖然目前有內政部警政署依地理位置鄰近性、生活型態共同性，將全台規劃為七個治安聯防區塊，高雄縣、市及屏東縣等三個縣市同屬「高高屏地區刑事工作檢討會報」，並藉每二個月召開一次之分區刑事會報建立複式治安維護網絡，惟以高雄縣、市大都會區既已成型，治安情勢密不可分，單憑現行治安聯防機制已難奏效，未來高雄市、縣合併後，警察局整併為單一指揮系統，於有效統合、強化刑事偵防力量，通盤掌握轄區治安工作狀況與犯罪情勢，俾有效規劃偵防措施與因應作

為，以全力打擊犯罪，維護社會治安，必有極大助益。

## 2. 統一人事權及指揮監督體系

高雄縣政府警察局於台灣省精省後，原屬於台灣省政府之地方警察局人事權及指揮監督權均由內政部警政署概括承受，而高雄市為直轄市，其人事權及指揮監督權均在高雄市政府，因分屬市政府與內政部警政署二個不同系統，較無法密切契合，萬一因施政理念不同，而產生縣市警察對立，更為社會大眾所不樂見，未來高雄市、縣合併後，事權統一，指揮監督體系自然歸屬於同一直轄市政府，可充分發揮行政效能。

## 3. 合理充實警力

高雄縣政府警察局目前依其治安環境，劃分為鳳山、仁武、林園、岡山、湖內、旗山、六龜等七個分局，其中以臨近高雄市之鳳山、仁武、岡山、林園等四個分局治安工作特別繁重，尤以鳳山分局轄內，人口密集，治安繁雜程度及犯罪情勢態樣與高雄市並無二致，事務關聯性更高。依據 92 年 3 月 18 日訂頒「地方警察機關員額設置基準」，地方警察機關員額係依人口、轄區面積、車輛數、犯罪率等四項因素核算警力設置基準，直轄市與縣（市）警察局標準不同，惟高雄縣臨近高雄市之各分局治安情勢雖與直轄市無大差別，但因無法按照直轄市警察局員額設置基準建置合理必要警力，不僅造成高雄縣警察局整體警力不足，且為因應大都會區周邊鄉（鎮、市）日益繁重之治安需求，該縣警力需大量配置於高雄市周邊分局，致排擠其他分局應有警力，對該縣整體治安產生不良影響，對高雄市治安亦間接有重大影響。未來高雄市、縣合併後，其設置

員額基準均按照直轄市基準規定，則警察局員額最高可達 11,739 人(按合併前編制員額，高雄市政府警察局為 5,367 人，高雄縣政府警察局為 3,104 人，合計為 8,471 人)，將可合理解決大高雄地區警力不足情形。

## (九) 縣市改制後對消防業務之影響分析

### 1. 指揮派遣調度更快速靈活

因救災救護急迫性及時效性，基於高雄縣市大都會生活經濟圈之地緣關係，縣市合併可統一轄區緊急救護及災害搶救之指揮調度事權，使緊急救護及災害搶救之指揮派遣度更快速靈活，減少層層轉接，統合指揮調度及救災救護。

### 2. 強化 119 救災救護指揮中心備援功能

改制後為使 119 救災救護指揮中心備援系統更完備，現有市指揮中心為第一指揮中心，縣為救災救護備援指揮中心，可確保各項指揮、派遣、調度及聯繫，於緊急災害時發揮最大功能。

### 3. 提升災害防救應變效能

(1) 縣市改制後之各級災害防救組織整合，可統一高雄市各行政區及高雄縣各鄉(鎮、市)公所災害防救工作內容，利於區域性災害防救工作整體規劃與推行。

(2) 對於轄內各項防救災資源(含民間)、物資及避難場所，可全面對區域性進行規劃與整合，利於平時災害防救工作準備，不致因物資重複整備而造成浪費，更可於災害發生時立即協調調度，爭取更多救災時效。

(3) 對於災害發生時，擁有數量更多及多樣性的人力、裝備器材

可供靈活調度，進行各類災害搜救，啟動緊急醫療系統亦能有更大能量收治病患，提供民眾最佳的保障。

#### 4. 強化公共危險物品及爆竹煙火安全管理體系：

公共危險物品及爆竹煙火管理除加強該類場所之安全設施維護管理外，應落實源頭生產或製造者管理，可避免原料去向不明及違規加工品不當流竄使用，致生社會公共安全問題，為避免跨縣市查緝之困難，整體公共危險物品及爆竹煙火管理推動上，需藉由縣市間彼此高度密切配合及整合。縣市改制後，將能有效管理此類產品之處理、製造、儲存、運輸、銷售，並可藉由末端（消費端）抽驗，改善源頭生產或製造者管理策略，另在稽查取締違規更可發揮事權統一效果，建構有效的公共危險物品及爆竹煙火安全體系管理制度。

### （十）戶政配合事項

#### 1. 國民身分證及戶口名簿換發

依戶籍法第 58 條與國民身分證及戶口名簿製發相片影像檔建置管理辦法第 17 條規定，國民身分證及戶口名簿記載事項變更應換領，或由戶政事務所於戶口名簿有關欄內為必要之註記，惟改制時應變更事項為地址欄所載資料，該欄位資料變更必須一併依各直轄市、縣（市）地方法規等相關規定予以變更，在相關法規完成法制程序前，自可不換領國民身分證及戶口名簿，爰改制後國民身分證及戶口名簿之換領，不作全市換發之統一作法，俟相關法規妥備後，再行研議全市換領作法。民眾可繼續持用改制前國民身分證及戶口名簿。

#### 2. 戶役政資訊系統架構調整

包含軟體修改測試、資料轉檔程式開發、資料庫合併及轉檔執行、電腦設備調整、網路線路調整及機房設施整備等工作，其中資料轉檔程式開發、資料庫合併及轉檔執行、網路線路申裝及機房設施整備由改制縣市辦理，軟體修改測試、電腦設備調整、網路線路調整規劃由內政部統籌辦理。

### 3. 門牌換發

繼續沿用改制前門牌，俟相關法規妥備後，再行研議換發作法。

## 參、結語

高雄縣市合併改制，是南方區域整合的最理想狀態。

在地理位置上，在生活機能上，高雄縣市唇齒相依，惟縣市交界涇渭分明，難免產生事權未能統一之憾，有關縣市合併改制，地方早已討論近 20 年，過去囿於縣市界線無法解決的諸多問題，皆可望於改制後整體規劃統合，解決長期資源分配不均及城鄉差距等問題。

高雄市現居 152 萬人口，擁有海空雙港、高鐵、紅橘十字捷運線及規劃中的環狀輕軌路網，並有多功能經貿園區、自由貿易港區之經濟動能，為發展成熟之都會型城市；高雄縣幅員遼闊，涵蓋原住民鄉及沿海鄉鎮，農漁物產豐富，近年亦致力發展高雄科學園區及環保科技園區，改制後高雄市豐富之行政資源可與高雄縣共享，高雄縣亦可彌補高雄市腹地之不足，發揮相乘效果，有助提升大高雄競爭力。

高雄縣市基於南台灣區域共榮發展，長期透過高高屏首長會議平台溝通往來，致力南方區域整合，並在環保、交通、河川整治等政策上共同合作，展現良好成績。為展現積極作為，高雄縣市亦籌組「縣市合併改制工作小組」，務實規劃合併改制後可行的配套措施，只待中央核定，必能立即啟動各項事宜。

我們深切盼望，在國土合理規劃與區域均衡發展共識下，民國99年完成高雄縣市合併改制，達成三都十五縣之行政區域新架構，奠基台灣優質競爭力。

**肆、本改制計畫如有未盡事宜，依相關法律及法規之規定辦理；法律及法規未規定者，由縣市改制作業小組報中央改制籌劃小組核定後辦理。**