

臺灣六都新挑戰

會員：陳武正

2010年臺灣地方自治史上又一次巨大的改變，新成立五都或五院轄市，有臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市，又增加桃園縣為準院轄市，成為六都。除了臺北市與桃園縣轄區範圍未改變，臺中市是由原臺中市合併臺中縣而成，臺南市是由原臺南市合併臺南縣而成，高雄市是由原高雄市合併高雄縣而成，這樣行政區範圍調整使其達到院轄市設置的標準，依法通過改為院轄市，也是依法行政的具體作為，但是在臺灣地方治理上卻產生巨大的改變或衝擊，也面臨較多面向的新挑戰。

一、統籌分配款挑戰

臺灣各縣市政府自有財源有限，都要中央政府統籌分配款及補助款或自行貸款挹注，因此每個縣市政府均債台高築，其中統籌分配款額度，多年來臺北市分得最多，其次高雄市與臺北縣，其他縣市相對地少很多，如今新六都勢必會提高統籌分配款額度的成數，相對地其他縣市統籌分配款額度的成數相對降低，讓其財政更陷入困境，產生邊緣化的現象，也造成城鄉差距擴大，這對該地區的公民是不公平。

因此，我們建議中央政府應該設定縮短城鄉差距的目標，在人民的食衣住行育樂的基本需求採取相同標準，根據這樣標準去處理統籌分配款額度。另外六都及其他各縣市政府應該可以透過縣市議會通過「設置縣市發展基金」，依自治條例將縣市政府辦理市地重劃或區段徵收或建案土地開發部分利得（如容積獎勵、獎停、時辰獎勵等回饋公益）的收益納入縣市發展基金，可做為各縣市推動建設的財源，也破除市地重劃或區段徵收結餘款僅限於當地區使用，一般而言，市地重劃地區或區段徵收地區，公共設施都相當完整不需要再投資，因此該結餘款常用於錦上添花的一些項目上，只是浪費資源，如果將該項結餘款納入縣市發展基金在縣市議會監督下，做最有效利用，可大幅增加縣市政府財源，同時該基金也可做縣市政府推動重大建設的貸款帳戶，先建後還的機制，縣市財源更具彈性。

二、縣市綜合發展計畫挑戰

在李登輝先生擔任臺灣省政府主席時，要求各縣市政府要有綜合發展計畫，依綜合發展計畫省府才撥款補助辦理各項建設，現在各縣市政府好像不再重視縣市綜合發展計畫，各憑縣市長與中央關係爭取補助款，各顯神通，其實這是錯誤的現象。固然，臺灣是民主國家，每四年會選舉新縣市長，各有不同政見，但是如果有長期縣市綜合發展計畫，新縣市長上任可就原有縣市綜合發展計畫配合其政見做修正產生新的縣市綜合發展計畫，使執行中的建設

可以延續，新的建設又可以依新縣市長政見納入展開，這也是綜合發展計畫理論程序，定期的檢討修正綜合發展計畫是必要的。何況新六都院轄市行政體系更改，鄉鎮市政府機關改為區公所，成為院轄市政府的派出單位或幕僚單位或所屬單位，不再有鄉鎮市都市計畫委員會，自然，縣市綜合發展計畫就更形重要，何況像臺中市、臺南市、高雄市合併後，兩個市政府辦公室處所，極為不合適，如何使縣市形成一體，更需要透過綜合發展計畫，廣納市民參與意見，快速凝聚而成新院轄市發展願景。

三、服務品質挑戰

臺灣各縣市政府，尤其六都，面臨很多的評鑑，遠見雜誌每年均會對各縣市長評比排名，其實很重要的因素是縣市政府各項業務的服務品質，當地人民的感受，現在一般民眾對戶政事務所的服務品質最為滿意，稱讚有加。六都市政府必須全面檢討所經管業務，在執行公權力要求下，進行流程檢討，將不必要流程予以簡化或刪除，自然可提升行政效率。如果涉及二個以上局處單位審查案或申請案，則應指定一單一窗口統籌辦理，不要讓申請人遊走相關單位或受各單位互踢皮球而落入惡性循環，得不到合理解決其問題，申請市民一定怨聲載道，也減少給公務人員找申請人麻煩的機會。換言之，在服務上要做到無縫 (Seam less)的效果。

六都中新北市、臺中市、臺南市、高雄市地理範圍都比臺北市大，人口也都有 200 餘萬人，因此，應比照臺北市組織架構及其編制，才能讓人民享受臺北市民相同服務品質，當然臺北市政府也要檢討其組織架構的合理性與行政流程合理化，內政部應對六都行政組織架構與編制及其績效進行每年評鑑與比較，讓六都互相學習優點，互相學習改善其缺點，這樣不斷淬鍊可使我們六都政府組織架構更加合理，行政效率更提高，服務品質更精緻。

除臺北市、新北市外，其他四都也許可再規劃新市政中心，以整合縣市，否則行政單位分在兩個舊市政中心，會影響行政效率，而且可能會造或各單位心結，無法形成團隊精神，利用新市政中心可以帶動另一新都市發展的效應與氛圍，像竹北市就是一例。

為了提升六都市政府的服務品質與城市治理能力，必須經常辦理市政府公務人員在職訓練，從心理建設以培養孫中山先生所強調「人生以服務為目的」的理念，教育公務人員新的服務科技如網路、地理資訊系統、衛星定位等應用於公務上，像戶政事務所，監理站的藉由網路便民措施頗受人民的稱許。

四、交通建設與管理的挑戰

為了使五都市民可享有與臺北市同樣便捷交通服務品質，必須在前述的都市綜合發展計畫將都市快速道路網發展計畫、捷運系統發展計畫、臺鐵捷運化計畫、客運轉運站計畫等配

合城市產業發展計畫，訂定詳細的執行計畫，利用都市發展基金寬籌財源去推動交通建設，私人部門才會積極投入資金去做開發土地，發展產業再回饋都市發展基金，產生一良好循環現象。

從臺北市的經驗來看，捷運系統必須形成網路才能發揮功能，目前臺北捷運達 100 公里左右，每天乘客數人數與日俱增，達到 150 萬人次以上，觀察各線轉運車站如臺北車站、忠孝復興站、忠孝新生站、民權西路站，換乘接駁人潮多，這就是證明捷運系統網路效應，高雄捷運乘客人數不如預期，最主要因素是未形成路網，涵蓋面不足，另外交通部與經建會不能以「捷運使用率不足」為理由阻止五都人民期待捷運建設的願望。捷運建設是都市發展的骨幹，美國著名威博史密斯(Wilber Smith)顧問公司的研究報告曾指出「一個城市人口超過百萬即需有捷運系統」，五都人口均在 200 萬左右，必須積極建設捷運系統，捷運系統的規劃、設計、施工過程費時甚長，經費頗鉅，因此，必須儘早開始，另外中央政府經建會與交通部在政策上不能期待用 BOT 去做捷運建設，捷運投資大，回收慢，但帶動城市發展貢獻大，也改變市民生活的習慣與驕傲感，像高雄捷運如將建設初期經費由政府吸收，其營運是可自給自足，臺北市公車與捷運票價自陳水扁市長四年、馬英九市長八年與郝龍斌市長五年均維持不變，這是正確做法，公共運輸的補貼維持低票價是推動低能減碳政策的必要手段，其他五都市政府應該採取同樣政策與做法。在交通管理上必須以「人本思想」為基礎，強調無縫運輸服務，包括空間無縫也就是無縫運輸空間，讓各種運具轉乘動線人性化與便利化，尤其為身心障礙者做更多的考慮。其次票證無縫，應該推動公共運輸票證整合，朝一卡通可以乘坐任何公共運輸，對於各種身分優惠應該全國一致，採取「WTO」世界貿易組織思維，即「國民待遇」，臺北市郝市長最近宣佈「兒童節全國兒童均可免費搭乘貓空纜車，65 歲以上及身心障礙者可在捷運站憑證件購買優惠單程票」，這就是具體實現「國民待遇」的理念。其次是資訊無縫，必須整合各種運具，尤其公共運輸班次時刻表，必須整合在網路平台，使乘客很容易獲得完整轉乘資訊。最後是無縫服務，各種公共運輸的服務人員必須要有「同理心」、「熱誠」、「耐心」、「微笑」的態度服務乘客，同時加強服務人員語言訓練，服務人員必須由懂「台語」、「國語」、「客語」、「英語」、「日語」組成，才能達到國際化服務品質。

五、結語

臺灣新六都是臺灣地方自治史上的一大改革，此一變革不是名稱改變與行政範圍改變而已，應該做整體的變革，包括願景、產業發展、空間結構、政府組織、交通網路、服務品質、治理能力等均須變革，面臨新挑戰，新上任六都市長（縣長）均是年輕有為、幹勁十足，相信能夠勇於接受挑戰，改變新六都的硬體建設，促使新六都快速發展與成長，更重要是改變

公務人員服務態度、服務精神、服務品質、簡化程序強調人本思想的軟體建設，以達到國際水準，成為現代化國際大都市。（作者為開南大學觀光運輸學院院長、中華民國運輸學會常務理事）