

第四章 高雄市縣合併的需求性與可行性分析

第一節 高雄市縣的政治生態

壹、政治生態的意義

論及行政區劃與選區劃分，須先對該地區的政治生態有相當之了解，才能量身訂做符合當地政治生態，又不易遭當地居民反對的區劃方案。學界對於政治生態的定義尚未有非常明確的界定，似可先從解釋「生態」的部分著手，再擴大解釋何謂「政治生態」。

所謂「生態」(ecology)，根據一八六六年的德國生物學家 Ernst Heinrich Philipp August Haeckel 的定義為：一門「研究有機體和它們生存環境的分布範圍以及兩者交互作用所帶來的影響」(the scientific study of the distribution and abundance of living organisms and how the distribution and abundance are affected by interactions between the organisms and their environment.¹) 的學科，而「政治生態」可以說是一項包含「政治」和「環境」，以及兩者交互作用所引發的現象；其綜合「地理學」(geography) 和「人類學」(anthropology) 兩門學科的部分理論²，並將社會生態³ (social ecology) 和政治經濟 (political economy) 緊密結合。因之，可以擴充解釋「政治生態」(political ecology) 為「一特定地區政府和人民所處的自然環境以及政經環境，兩者相互作用對該地區所帶來的影響，以及其所呈現出來的人文風貌」，這是一個動態的過程，而非靜態的描述。了解何謂「政治生態」之後，以下將對高雄市和高雄縣的政治生態做粗淺大略的介紹與分析。

¹ 參考自 <http://en.wikipedia.org/wiki/Ecology> 查看日期:2006/9/25 08:17pm.

² 地理學者只討論人類活動 (human activities) 和社會組織 (social organizations) 如何影響自然環境 (natural environment)；人類學者則討論自然環境如何影響人類活動和社會組織，皆有顧此失彼的通病，政治生態則是比較全面性的探討。

³ 概括來說，社會生態學 (social ecology) 是一門研究自然環境與人類社會間關係的學科。

貳、自然人文環境

(一) 高雄市的位置面積及行政區

民國六十八年七月一日，高雄市繼台北市之後，併入小港區，升格為臺灣惟二的直轄市之一；也是臺灣第二大城。位於臺灣南端，西濱台灣海峽，南接高雄縣林園鄉，為印度洋和東北亞航運中心重要轉運港，不但是國際級大港；也是臺灣重工業最發達的都市。

高雄市總面積 153.5927 平方公里，共有十一個行政區，分別為楠梓區、左營區、三民區、鼓山區、新興區、前金區、鹽埕區、苓雅區、前鎮區、旗津區及小港區，見圖 4-1。



圖 4-1：高雄市行政區域

資料來源：http://upload.wikimedia.org/wikipedia/zh/5/5e/Kaohsiung_Districts.PNG(2006/11/9 檢視)

(二) 高雄縣的位置面積及行政區

高雄縣位於台灣西南部，東北邊涵蓋中央山脈、玉山山脈及阿里山山脈，北緣嘉南平原，西濱台灣海峽，東南邊以高屏溪和屏東縣為界，地形由東北向西南延伸，東部山地高達海拔 3,000 公尺以上，向西漸低為丘陵，至海拔 10 公尺以下，呈現平原地形，幅員廣大，形狀呈長條型，面積約 2,792.6744 平方公里⁴，為臺灣第四大行政區，境內共有 1 市 3 鎮 23 鄉，分別為鳳山市；岡山镇、旗山镇、美濃鎮；大寮鄉、林園鄉、仁武鄉、路竹鄉、大樹鄉、鳥松鄉、梓官鄉、橋頭鄉、茄萣鄉、大社鄉、燕巢鄉、阿蓮鄉、湖內鄉、彌陀鄉、內門鄉、六龜鄉、永安鄉、杉林鄉、田寮鄉、甲仙鄉、桃源鄉、三民鄉以及茂林鄉，見圖 4 - 2。

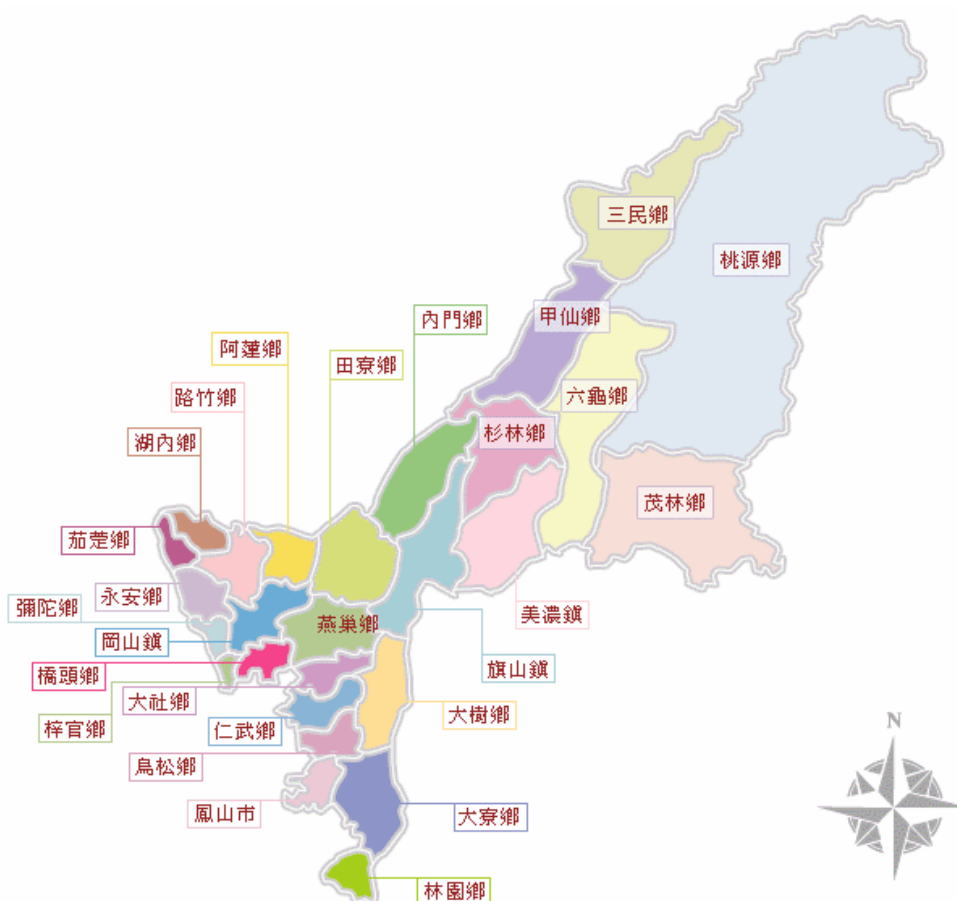


圖 4-2：高雄縣行政區域

資料來源：高雄縣政府網站 <http://www.kscg.gov.tw/overview/overview.htm> (2006/11/9 檢視)

⁴ 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。

(三) 高雄縣人口分布概況

人口數量、素質及分布情形可以了解社會相關型態變化，舉凡都會發展、教育、環保、治安、醫療、社會福利等現象，亦與人口的增減關係密切；而人口與空間之探討，即為人口密度，人口密度和地方建設息息相關。若人口過度集中，密度過高，導致地方建設無法及時配合，勢必會導致交通擁擠、住宅空間不足、環境汙染、治安不良、公共設施不敷使用與土地利用不當等多層面的問題發生，恐會阻礙區域發展，且導致都市負面形象；反之，若人口過度稀疏，就會產生勞力不足、地方稅收減少、中央補助過低，而妨礙土地資源的開發與地方的發展。由此可見，人口的分布與密度和區域發展唇齒相依，下面即針對高雄市與高雄縣的人口分布與密度，做分析與比較。

高雄縣的人口，自民國四十年的 464,288 人，到民國九十五年十一月底的 1,244,485，五十五年間增加了 788,197 人，呈現穩定成長的趨勢，見表 4-1。

表 4-1 高雄縣歷年人口總數

年別	戶數	男	女	總計
民國 88 年	371,349	639,380	590,972	1,230,352
民國 89 年	377,440	641,615	593,092	1,2347,07
民國 90 年	382,320	642,111	594,847	1,2369,58
民國 91 年	386,510	639,834	593,561	1,2333,95
民國 92 年	393,196	641,417	596,052	1,2374,69
民國 93 年	398,676	641,236	597,689	1,238,925
民國 94 年	405,229	642,371	600,466	1,242,837
民國 95 年(11 月底)	410,522	642,281	602,204	1,244,485

資料來源：高雄縣政府民政局戶政課網站

<http://rosseauism.kscg.gov.tw/asw5/people.asp> (2006/12/29 上網檢視) 作者整理自繪。

高雄縣的人口成長可以分為四個階段：

- I. 農業型人口成長階段：自民國四十年至民國五十三年期間，高雄縣的主要人口增長來自於自然增加。此階段由於縣境內社會和經濟環境等不利因素，造成人口外移嚴重，因而構成了高自然增加率和負社會增加率的典型傳統農業型社會人口增加型態。
- II. 工業起飛型人口成長階段：民國四十二年實施第一期經建計畫，促成臺灣的經濟發展，影響臺灣經濟結構產生結構性的變化；一是人口大量移向都市；另一是人口向鄰近工業發達的都市集中。民國五十八年楠梓加工出口區成立，之後十年內陸續成立十個工業區，吸引大批鄉村人口向縣內的工業區集中，高雄縣工業都市的特質逐漸浮現；隨著仁武、鳳山、大社、永安、林園和大發等工業區的相繼完成，高雄縣成為臺灣南部外移人口的中心。此一人口移入的現象持續十五年，直到民國七十二年始有所改變。
- III. 工業穩定型人口成長階段：自民國七十三年起，縣境內工業區成長趨緩，人口成長型態又呈現自然增加大於社會增加。此時期外省人口的大量遷移⁵，也對高雄縣的人口成長造成頗大的影響。
- IV. 都市擴張型人口成長階段：自七十九年起，高雄縣人口的社會增加又開始轉負為正，人口結構回復至自然增加大於社會增加。此一時期人口社會增加的主要原因，是由於都市擴張所帶來的都市人口溢出，故其所能帶來的移入人口有限，高雄縣人口的成長模式自此逐漸呈現緩慢，但穩定的成長模式⁶。

高雄縣人口分布和擴散的過程，是先由城鄉人口向境內工業發達的鄉鎮集中，再由這些鄉鎮擴散至其它周邊的鄉鎮。因此，鄰近高雄市或台南

⁵ 高雄縣人口組成的特色之一為外省人口，因為軍事基地和學校的設立，為高雄縣帶來大量的軍眷人口。

⁶ 以上資料參考自國立臺灣大學城鄉研究所網站：

<http://www.bp.ntu.edu.tw/cpis/cprpts/kaohsiung/depart/welfare/10b.htm> (2006/9/26 查閱)

整體來說，高雄縣人口的主要集中點，目前仍以高雄市邊緣的鄉鎮為主，從這些鄉鎮的人口密度來看，未來仍有發展的空間。至於沿海地區則是一個已飽合的區域，幾乎沒有多餘的發展空間，且仍須面對人口外流的危機。岡山地區雖未飽合，亦無太多的發展動力。至於旗美地區則因農業人口的移轉，地方繁榮不再，與臺灣其他農業鄉鎮面臨相同的人口嚴重外移的問題¹⁰。人口分布不平均及人口結構失衡¹¹，顯現高雄縣整體發展不均的問題。

(四) 高雄市人口分布概況

高雄市的人口密度，自民國六十八年改制以來，呈現持續增加的現象（見表 4-2 及圖 4-4），其中以新興區每平方公里約 29,516 人為最高，苓雅區約 23,344 人為其次，其餘各區依次為旗津區、鹽埕區、三民區、前金區、前鎮區、左營區、鼓山區、楠梓區，而以小港區每平方公里僅 3,766 人為最低，人口數有增加跡象者，計有鼓山區、左營區、楠梓區、前鎮區、旗津區及小港區；而略為減少者有苓雅區和前金區。人口增加的區均是面積較大的行政區，也離市中心較遠，此乃由於政府實施土地重劃及開闢公共設施，於是新社區在政府有計畫規劃下快速開發完成，且市中心的交通愈來愈擁塞，空氣、噪音、垃圾及居住品質等日益下降，導致大量人口從市中心遷出，到郊區如：楠梓區、小港區居住。整體來說，高雄市的人口呈現傘狀的擴散，可以看出高雄市中心區域已達飽和，市民逐漸往外尋求更佳的居住環境；未來高雄市腹地不足的窘境已慢慢浮出檯面。

¹⁰以上資料參考自國立臺灣大學城鄉研究所網站：

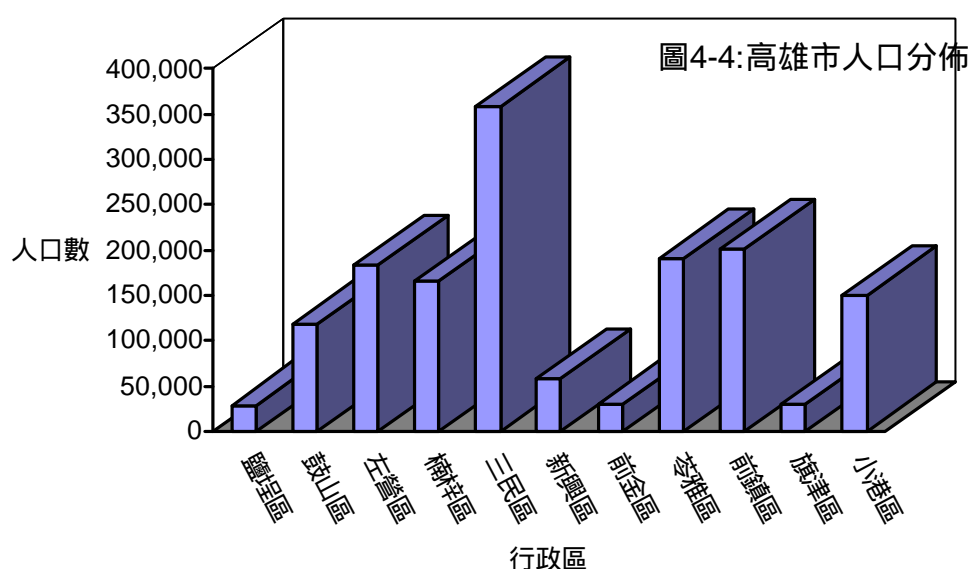
<http://www.bp.ntu.edu.tw/cpis/cprpts/kaohsiung/depart/welfare/10b.htm> (2006/9/26 查閱)

¹¹ 人口外移嚴重地區青壯年人口少而老幼人口多。

表 4-2：高雄市各區人口密度變動

行政區別	民國 89 年 (12/16)		民國 92 年 (12/16)		民國 95 年 (至 11 月)	
	人口數	人口密度	人口數	人口密度	人口數	人口密度
高雄市	1,486,719	9,677.6	1,509,350	9826.31	1,515,081	9,864
鹽埕區	30,060	21,227.3	30,298	21395.38	29,019	20,492
鼓山區	111,935	7,591.0	108,157	7334.77	118,417	8,031
左營區	178,089	9,185.1	176,565	9106.55	183,370	9,458
楠梓區	157,399	6,094.2	159,279	6167.01	166,056	6,429
三民區	351,157	17,747.2	361,305	18260.09	358,111	18,099
新興區	56,513	28,593.9	59,862	30288.40	58,245	29,470
前金區	32,438	17,465.1	32,001	17229.85	30,399	16,367
苓雅區	197,429	24,217.9	196,942	24158.14	190,220	23,334
前鎮區	196,576	10,275.3	202,230	10570.86	200,812	10,502
旗津區	29,911	20,432.4	30,072	20542.39	30,140	20,589
小港區	145,212	3,643.3	152,639	3829.64	150,292	3,771

資料來源：高雄市政府民政局 作者整理自繪



資料來源：根據高雄市政府民政局 2006 年 11 月統計人口數 作者整理自繪

參、產業結構

長久以來，高雄市及鄰近高雄縣的部分鄉鎮，已經緊密聯結成為一個「高雄都會區」¹²，自民國六十五年起，整個都會區的產業結構分配，不論中心都市或外圍區，一直都以第三級產業為主導部門，且比率一直占 50% 或 50% 以上，高雄市在民國 74 年，甚至高占 59%。而就產業空間分布言，該都會區的一、二、三級等三種產業，也出現明顯的聚集經濟之特性。一般而言，第一級產業之發展，被迫往偏遠且交通部便利地區發展；其次第二級產業仍散布在該都會區的各市街區及其邊緣地帶；當然也有明確的集中區域，如臨海地區、楠梓地區、鼓山內惟地和縱貫路（民族路）兩旁等地區。在本區中，二級產業人口成優占有大寮、仁武、橋頭及梓官四鄉。由此可見，本區工業有逐漸移往郊區的趨勢。至於三級產業，除上述少數二級產業尚占優勢之地區外，其餘地區均呈一致性的擴張趨勢（吳連賞，1988：21-22）。

肆、地方政治

臺灣的地方政治深受地方派系影響，所謂「地方派系」(local faction) 係主要依靠地方上的家族、族群、地域或企業等血緣或利益的共同意識成為外人難以生存（當選）的政治勢力。一般與政黨競爭較無關係。

高雄縣的地方派系大抵有三派：黑派、白派與紅派。

（1）黑派

黑派可分為「余家班」及「非余家班」兩類。「余家班」主要人物有余登發、余陳月瑛、余玲雅、余政憲及余政道等，余登發於 1960 年當選高

¹² 一般而言，都市之間以成長快慢與聚落範圍或規模大小作為區別，有階層之分別，構成一個「都市體系」(urban system)。通常都市的規模愈大，其腹地或影響圈也愈廣，若以高雄市為中樞管理中心（都會核心區），往外可以大致劃分三個層級：一、次區域中心：以鳳山市為代表，與核心區息息相關；二、一般市鎮：林園和大寮兩鄉，雖和高雄市的互動不若鳳山密切，但仍和高雄市有所互動；三、農村中心：仁武、大樹、大社、鳥松、橋頭及梓官等六鄉。

雄縣長，成為當時第一個非國民黨籍縣長，之後女婿黃友仁、兒媳婦余陳月瑛與長孫余政憲都曾經擔任過高雄縣長，而且余政憲、余政道與余玲雅以及余政憲的妻子鄭貴蓮皆擔任過立法委員，余政憲更出任過內政部長。其他受過余登發栽培的地方政治人物更不在少數；余家班不但是高雄縣重要的地方派系；也是民主進步黨黨內重要的地方派系。「非余家班」主要有民進黨新潮流的楊秋興、戴正耀、陳啟昱和獨盟（獨立國）的尤宏，其他還包括徐志銘和戴金吉（目前已退出余家班）。

（2）白派

白派和紅派屬於國民黨，在高雄縣第一屆縣長競爭激烈的選舉中，國民黨提名的洪榮華支持者，以洪的諧音「紅」為標誌，一律帶上紅帽助選；另組候選人陳新安則戴白帽以區分雙方陣營。由此形成高雄縣紅、白兩個不同的政治勢力。白派最初領導人為陳新安，繼任領導人為林文淵和王金平。白派勢力曾一度如日中天，在 60 年時被譽為「天下第一大派」，自輔選王正和參選縣長失利和蔡明耀連任縣長失敗後，縣長寶座被余家、黑派盤據 20 年，白派力量大不如前，但青壯輩仍繼續崛起並活耀於政、商界。

（3）紅派

紅派最初領導人為洪榮華；其他代表人物有林仙保、林益世父子、黃八野和黃璽文父子，其他還有陳皆興、簡茂松、陳子欽、許福森等人。

一般而言，在都會區，派系較難生存，但高雄市仍有地方派系的存在，分類如下：

（1）外來地域

典型的移民社會特徵，造成高雄市以移民原鄉為主體的地域性同鄉勢力派系。這些同鄉地方派系主要有臺南派、澎湖派、嘉義派。

1、臺南派

是由臺南縣市移民高雄市形成的一股政治力量，依同鄉會為聯絡基礎。最初領導人為吳鐘靈、陳武彰、楊金虎等。台南派在最基層的里長一

級占有重要地位，最多時占全市里長數的五分之一；90年代後期仍有七十餘人。目前台南派重要人物，包括：王文正、王文玉、王清波、吳耀庭、洪茂俊（前市議會國民黨黨團副書記）、洪俊德、洪照男、陳哲男、李登木、林宏宗、朱星羽與李復興等人，涉及多個政黨屬性。

2、澎湖派

澎湖派的創始領導人為謝掙強與黃堯。澎湖派興起最早，在高雄市省轄市時代的六屆省議員選舉中，第一屆兩席、第二及第三屆各三席的高雄市省議員名額都由澎湖派包辦。目前重要澎湖派政壇人物，包括：陳光復、陳江章（企業家）、林炳坤、鄭光傳、謝有用、洪福緣、許嘉生、許仲川等。

3、嘉義派

嘉義派是高雄市較晚興起的政治勢力，其代表人物是民進黨主要領導人之一的張俊雄、國民黨籍前立法委員郭金生、民進黨籍第一屆立法委員郭玟成、市議員蔡慶源和前國大代表劉孟昌等。嘉義同鄉會本來未介入政治活動，但在張俊雄的努力運作下，通過選舉形成一股嘉義政治力量。隨後，嘉義同鄉積極支持高雄市各黨派的政治人物，因而在第三屆“立法委員”選舉中，民進黨的張俊雄與國民黨的郭金生雙雙當選。

（2）本地家族

1、陳家

這是一個延續百年歷史的台灣政商大家族。自第一代陳中和起，到第二代陳啟川與陳啟清，再到第三代陳田錨，直到第四代陳建平，歷經百年，仍是臺灣特別是南台灣最具實力的大家族，家產豐厚，事業眾多，在高雄市地方頗具影響力。

2、王家

以王玉雲為代表的王氏家族，祖籍台南縣，出身高雄縣，在高雄市發跡，逐漸發展成為高雄市有名的「政治世家」，但上世紀90年代末開始，

王家勢力開始衰落。代表人有王玉雲、王志雄和王世雄等。

3、朱家

高雄市朱家是 90 年代以前三大家族中經濟實力擴張最快的一支。80 年代才自南高雄市郊區崛起的前鎮朱家，勢力擴充迅速，一度成為高雄市政壇不可忽視的大家族。早期首要人物為朱有福，曾任省議員、高雄市副議長和國大代表。他的侄子朱安雄於 1973 年當選市議員開始進入政界，四年後再連任，1980 年起再連任兩屆監察委員，皆是以高雄市最高票當選；1993 年再次當選市議員。朱安雄的妻子吳德美在任多年市議員後，於 1983 年當選增額立法委員，後連任四屆立法委員，其女朱挺珊、其子朱挺介亦先後出任高雄市議員，可謂香火延續不斷。

第二節 高雄市縣區劃調整的方案選擇

壹、直轄市與縣市合併升格的 SWOT 分析

地方自治有三要素：居民、自治區域與自治權。精省後，縣與直轄市都是地方自治層級中的第一層級（鄉、鎮、市為第二層級），都可直接與中央對話¹³（王保鍵，2004：3）；惟「縣」與縣同級之「市」（過去是直轄市）為何期待升格為直轄市？為何要合併升格？究竟合併升格對於區域整體發展有何影響？下面將對高雄市縣合併的優勢、劣勢、機會及威脅做整體分析。

¹³ 如桃園縣於 2004 年 8 月艾莉颱風過後，鄰近桃園市地區產生缺水問題，縣長朱立倫就直接對中央開砲，要求中央再不正視大桃園地區兩百萬人缺水的嚴重問題，不但經濟部長何美玥應該下臺，他還要率領鄉親北上拜會行政院（中央社，2004.8.31；王保鍵，2004：3）。

(一) 合併的優勢 (Strengths)

1、提升城市競爭力

自十九世紀以來，工業化及都市化現象方興未艾，使人類產業結構與社會生活，都產生了相當顯著的變化，前者是世界各地的高度經濟發展區域，迅速由農業生產轉變為工業生產結構；後者則是因人口大量向都市集中，而使都市逐漸擴大，甚至超越了原有的行政區域範圍。這種都市成長趨勢，也會使鄰近中心都市的衛星市鄉鎮迅速成長，終於結合成一體而形成都會區 (metropolitan area)¹⁴，此即都會化 (metropolitanization) 現象；換句話說，由過去人口向都市集中的都市聚合 (centralization)；即都市化現象，演變為今日向郊區擴散 (suburbanization) 的都會化現象。

隨著都市化的擴大，都市會產生「向心的傾向」與「離心的傾向」。所謂「向心的傾向」是指白天人口會由周邊鄰近地區向中心都市移動而增加；即中心市鎮 (center cities)；「離心的傾向」則指夜間人口會從密集地集中於週邊鄰近地區，即衛星市鎮 (satellite cities) (張正修，2000：263)。在內政部、行政院主計處的都會區定義中規定：都會區的總人口數需至少在三十萬人以上，若達一百萬人以上者稱為大都會區，而三十萬以上、一百萬以下者稱為次都會區。此外，都會區的中心都市，居民百分之七十以上居住在都市化地區內，且就業居民百分之七十以上是在本市、鎮、鄉工作。根據以上定義，高雄都會區已成為台灣地區第二大都會區，而交通部運委會當初在規劃「高雄都會區大眾運輸系統規劃」工作時，將高雄市及高雄縣的鳳山、鳥松、仁武、大社、橋頭、林園、大寮、大樹、梓官等九個市鄉界定為高雄都會區；行政院經濟建設委員會住都處進行的「高雄都會區實質發展課題之研究」，根據通勤與通學人口、購物、娛樂及醫療等

¹⁴ 根據行政院主計處對「都會區」的定義為「都會區係指在同一區域內，由一個或一個以上之中心都市為核心，連結與此中心都市在社會、經濟上合為一體之市、鎮、鄉(稱為衛星市鎮)所共同組成之地區，且其區內人口總數達三十萬人以上。」

指標，界定除大樹鄉距高雄市較遠，都市化程度較低，與高雄市機能關係較不密切而未列入外，其餘均同。後來內政部進行「南部區域計畫規劃作業報告」，也和運委會採取相同的界定範圍（吳連賞，1988：79），由此可見，高雄市儼然成為高雄都會區的中心都市，而高雄縣鄰近高雄市，與之關係密切的鄉鎮市，則形成衛星市鎮，與高雄市形成一共同生活圈。不論就學、就業、消費、交通、娛樂、生活、垃圾等均緊密連結，卻受限於行政區域界線，未能以大行政區域規劃城市遠景，導致區域進步速度緩慢；若能透過整合，打破縣市界線，將兩縣市的資源相互截長補短，方能提升城市競爭力，提高都市能見度。

2、精簡組織

現代國家型態由過去的「萬能政府」，什麼事都要管的「夜警國家」（Night police state）型態，造成行政體系龐大，行政效率低落且欠缺快速回應能力，僵化的體制更使得效能不彰，而逐漸有人提出政府應當走向「小而美」「小而能」的「福利國家」（welfare state）型態，「政府精簡」、「政府再造」、「企業化管理」等口號因而興起。臺灣並非泱泱大國，卻劃分過多的行政區域，導致政府過多相同的業務，卻分發給不同的組織與機關處理，浪費人力資源也拖垮國家財政。雖然治理容易、認同增強，卻使得行政規模日益龐大，欠缺效率和效能，實非區域發展之幸，國家進步之福。因此，若能將相同或類似的業務合併（如高雄市文化局與高雄縣文化局合併），似能達到組織精簡、效率增強之實益，以符現今世界潮流。

3、行政效率提升及責任歸屬明確

直轄市與縣市間已形成一緊密的都會區，擁有共同的生活圈，當然也會遭遇同樣的問題，卻因為行政界線與地方職權，不能逾越，而導致問題陷入僵局，諸如：垃圾傾倒問題、水源和交通問題等；也有部分因素起因於縣市首長本位主義考量或所屬政黨不同，各有盤算而難以合作。就算能夠合作，在直轄市與縣市協調過程為化解雙方歧見，獲得共識，恐需曠日

費時；之後這個雙方同意的結論又必須獲得市長、縣長，再提交議會同意，此又另一段繁冗的過程，浪費許多時間成本。若直轄市與縣市能合併，始能捨去兩方政府談判、妥協之時間，將可有效提高行政效率，讓計畫從擬定到執行的時程能更加快速（王保鍵，2004：14）。此外，事權集中能使雙方推諉責任的情況降至最低，使行政責任歸屬更加明確。

4、中心市鎮與衛星市鎮關係更加緊密

過往城市競爭法則已走入歷史，城市結盟、區域合作在世界各地快速發生著，美國羅萊納州「三角研究園區」¹⁵的故事、日本的「廣域行政」因應而起，皆是新型態城市競爭的到來，城市要更有競爭力，只能靠城市群的合作，未來不能只推銷城市，只有推銷區域才有機會在全球競爭中存活。倘若直轄市能和縣市合併，不但能凝聚區域的向心力及認同感，更可以讓中心市鎮及衛星市鎮更緊密的聯合，一掃縣市居民認為其不如直轄市居民，是二等公民之觀感，有助於凝聚「住民共同意識」，使地方自治之住民自治理念能落實的更深層、更透徹。

（二）合併的劣勢（Weaknesses）

1、自治區域內之邊陲地帶吸納整體有限資源

依「依賴理論」之「核心 - 邊陲」(core-periphery) 概念，資源會向核心地區集中，核心地區會有較高之經濟發展（王保鍵，2004：15），加之直轄市所得到的中央統籌分配稅款高於縣市許多，自是集權與集錢的中心，當然公共設施不但比較完善，甚至還有餘錢能考慮美感問題。因此，

¹⁵ 五十年前，圍繞著杜克等三所大學成立的三角研究園區，引領著時代的發展，這裡雖然佔地七千英畝，卻是由非營利組織運作著，因低廉土地、研究人員，而引人前來投資。但不久前，哈佛商學院教授麥可·波特卻發現北卡發展出現瓶頸。原因是世界各地各園區在積極競爭同時，北卡的三角園區卻不夠有野心與全球策略。北卡園區執行長查爾斯·海斯（Charles Hayes）對《BusinessWeek》表示「它總是說，這裡有好的人才、便宜的土地、良好的氣候，問題是其他城市也同樣提供相同的東西，」。這句話就像一記警鐘，三角園區後來擬定一個名為「贏取明日工作之戰」計劃（Winning the Job Wars of the Future）；其中最重要的關鍵在它們意識到「合作」的重要（李雪莉、汪文豪，2006）。

高雄市能打造城市光廊、美化愛河兩旁景觀，而高雄縣政府卻連縣府前的道路景觀都顯得老舊與欠缺新意。合併之後，高雄縣市成為一新的自治體，必須全盤考量整個自治體之建設，甚至連高雄縣偏遠地區窮苦人民，也必須納入考量，加以照顧，資源必須整體分配。如此一來，就會造成邊陲地區的居民較少，卻和人口擁擠地區居民平分資源，排擠到中心市鎮之資源分配。這也導致中心市鎮在合併鄰近衛星市鎮時，只願意合併附近發展程度較佳之衛星市鎮，而不願納入邊陲偏遠地區之緣由。

2、財政問題未獲解決

縣市之所以想獨立升格或合併升格，無非是想搶中央統籌分配款那塊大餅，惟現行法律中殊多行政經費，以往是由省及直轄市負擔，精省後轉由直轄市自行負擔、在縣市則由中央負擔¹⁶，造成直轄市法定負擔較重(陳清秀，2002：95-101)；換句話說，直轄市雖然統籌分配款拿的多，但其法定負擔也較重，這一加一減之間，其實真正的地方財政稅收不多。因此，地方自治團體若無法自己把餅做大，以期達到收支平衡，卻希冀仰賴中央補助，恐非地方財政健全之條件，也將造成地方自治無法確實落實。

(三) 合併的契機 (Opportunities)

1、文化生活趨於一致

高雄市縣合併之後，居民的生活將隨著行政疆界的打破而打破，更進一步的認識不同的文化，久而久之，頻繁的文化交流將會使人民的文化生活更趨於一致。

2、社會活動往來密切

高雄市縣合併之後，就學就業都免除了跨區的困擾，經濟娛樂活動也將更緊密的往來，公共設施的建設也將是以高雄市縣整個大行政區域考

¹⁶ 如勞工保險條例第十五條勞保費之補助，在各地方只有直轄市需要負擔，縣市部分由中央負擔。

量，居民的社會活動將隨著這些進步而更形密切。

3、經濟發展較具互補性

長久的發展下來，大高雄地區早已成一個共同生活圈，民眾往來密切，經濟更是連成一體，跨縣市的捷運系統直達高雄縣的岡山和鳳山等地，不但大幅提升了大高雄地區的交通便利性；也開創捷運沿線各站的經濟發展，刺激站區旁的房地產。在政府財政困窘、資源必須更有效運用的情況下，各縣市都儘量將錢花在刀口上，但若要做更多的事情，就需要縣市彼此合作，互補不足。

（四）合併的威脅（Threats）

1、葉爾欽效應之顧慮

葉爾欽效應的產生，有兩點前提：一是中央與地方的分權機制，因著威權體制的瓦解，發生制度上的渾沌局面；二是藉著轉型期的民粹風潮，在地方選舉中獲得勝利的政治勢力，與中央的統治對抗（陳敦源，1997）。前者是結構性的必然，而後者則是民主化的必然結果。政治人物有其選舉考量，擔心合併之後，恐會失去執政或競選優勢，因而反對合併，如臺北市向來是民進黨不易當選之區，臺北縣獲得勝選的機率較高。因此，可能造成民進黨人士反對臺北縣市合併，而主張臺北縣獨立升格或臺北市降格，但其實政治人物眼光應放遠，不該將國家利益、人民權益通通放到政黨與個人考量之後，須通盤考量整體環境與區域發展，做出符合國家人民利益的正確抉擇，才是往後獲得勝選的重要利基。

2、新政府組織法制設計不易

行政區小有小的好處，如治理容易，利害較能趨於一致，較容易凝聚住民的向心力等，但也有不符經濟效益、人才不足、資源匱乏、腹地不夠及發展困難等缺點，而大行政區也有其優缺點，見表 4-3；直轄市和縣市合併以後，便由小行政區走向大行政區，不但整個行政區域面積、人口、

水文、地理及工商業等整體改變，連整個行政體系與政府運作，都不能再以小格局看待，當然規範行政體系的組織法規也必須全盤檢討調整，量身打造，以符合合併之現況，通盤考量並訂做出符合兩個行政區域的民情與文化等之法規，實屬一大艱鉅工程，考驗著法律制定人與政治家的智慧。

表 4-3：行政區域大小之利弊

	利	弊
小行政區域	<ul style="list-style-type: none"> ● 治理容易 ● 認同增強 ● 協同一致 	<ul style="list-style-type: none"> ● 人才不足 ● 資源匱乏 ● 發展困難 ● 腹地狹小 ● 機關單位增加，不符經濟效益。
大行政區域	<ul style="list-style-type: none"> ● 人才較多 ● 資源豐富 ● 調節容易 ● 發展不受面積之限 	<ul style="list-style-type: none"> ● 人力需求龐大 ● 感情疏離 ● 治理不易 ● 輿情難通（溝通困難）

資料來源：參考自薄慶玖，1991，《地方政府與自治》，頁 58~61 與紀俊臣，2004，《行政區劃與鄉鎮市自治》，頁 232~234，自行彙整。

3、權力分配系統的組構

地方發展議題涉及經濟、政治與社會文化等系統，它不僅是規劃行動客觀的分析；亦是涉及權力、利益等複雜性的政治課題(Sharp, 1990)。政治權力和一般權力最大的不同，不僅在於政治權力的行使及分享方式，最重要的還有其所造成之影響力；此種影響力甚至主導著其他權力的配置與分配方式。

直轄市與縣市合併之後，原有兩個行政機關、立法機關，縮編成為一個，將相同或類似業務合併，如此不但將導致政府人力的安插與配置不易滿足的問題，政治資源與政治權力的分配，也將整體重新洗牌。因此，不難預料，合併之初必會遭受既得利益者之強力反彈與阻撓。其他細目，列舉分析如表 4-4。

表 4-4：直轄市與縣市合併之 SWOT 分析

	對達成目標有幫助的	對達成目標有害的
	Helpful to achieving the objective	Harmful to achieving the objective
內部（組織） Internal attributes of the organization	優勢（Strengths） <ul style="list-style-type: none"> ● 提昇城市競爭力。 ● 精簡組織。 ● 提升行政效率與行政責任歸屬明確。 ● 中心市鎮與衛星市鎮更加緊密結合。 ● 將工作在中心都市、住在郊區的市民，納入課稅範圍，使租稅負擔公允。 	劣勢（Weaknesses） <ul style="list-style-type: none"> ● 自制區域內之邊陲地帶吸納整體有限資源。 ● 鄉鎮市改設區，有違地方自治理念。 ● 財政問題未獲解決 ● 新納入地區可能因風俗或政治因素，使合併之都會產生不易克服之後遺症。 ● 使都市交通、治安、住宅、環境衛生、遊憩問題更形嚴重。
	外部（環境） External attributes of the environment	機會（Opportunities） <ul style="list-style-type: none"> ● 政府政策規劃取向。 ● 一般民意全力支持。 ● 政治文化較趨一致。 ● 經濟發展較具互補性。 ● 文化生活趨於一致。 ● 社會活動往來密切。

資料來源：參考自王保鍵，2004，〈論直轄市與縣市公投合併升格〉，《行政暨政策學報》第三十九期，臺北：臺北大學，pp.1~32；及紀俊臣，2004，〈臺中縣（市）合併升格直轄市之可行性分析〉，《地方政府與地方制度法》，臺北：時英，頁324~325，自行整理。

貳、高雄市縣合併的方案選擇

依據行政區劃法草案第五條規定，行政區域有下列原因之一者，得以調整：

1. 配合政府層級或組織變更。
2. 因行政管轄之需要。
3. 配合國土發展。
4. 因地理環境變遷。
5. 因政治、經濟或社會文化等其他特殊情勢變更。

至關於行政區劃之調整態樣，學者紀俊臣（2004）認為可分為：

1. 新設行政區域。
2. 劃分一行政區域為二以上之行政區域。
3. 合併二以上之行政區域為一行政區域；或劃分其他行政區域之一部併入另一行政區域。
4. 廢止原設置之行政區域。
5. 其他行政區域之變更。

較合乎學理之說法，而行政區劃之劃分條件，應為：

1. 面積太大，大至無法有效管理者，應予劃分。
2. 面積太小，小至無法自立存在者，應予合併。
3. 人口太多，多致無法有效管理者，應予劃分。
4. 人口太少，少至無法自籌財政資源者，應予合併。
5. 財源充裕，充裕到銀行很多存款，應予獨立成一行政區。
6. 財源匱乏，匱乏至貧無立錐之地，應予整併或擴大。

就國土規劃或行政區劃而言，關於行政區劃之劃分原則為：

1. 合併數個區域為一區域。
2. 分割一區域為數個區域。

3. 維持現制。
4. 特殊區域單獨或合併設置。

綜合上述學理對於行政區劃之劃分原則與條件，以及行政區劃法草案中的法理，配合高雄市與高雄縣的地理型態、人文發展、歷史傳統與生態習性等行政區劃的考量因素，彼此整合後，可設計出較符合民主化與人性化的高雄市縣合併區劃方案，大致有三個面向，述之如下：

（一）全部合併

高雄市、縣長久發展下來，不論是就業、就學、娛樂、交通、環保等問題，早已形成緊密連結的一個大都會區，昔日「大中國」組織架構下所規劃的行政區劃分早已不符時代需要，在省虛級化之前，地方行政區域分為三級，國家行政區劃劃分為兩個並列的子體系，分別為「地域型」區劃：省、縣、鄉，係為了進行地域管理；「城鎮型」區劃則有與省同級的直轄市與縣同級的省轄市，及與鄉同級的縣轄市及鎮。省虛級化後，其性質早已從過去的自治法人轉變為中央派出機關，省下所轄十六縣及五省轄市亦改隸屬行政院或內政部直接接管。因此，目前的地方行政區劃層級，實際只有二級；即行政院直接管轄二個直轄市、內政部管轄十六縣及五個省轄市，視為第一級，而縣下轄鄉、鎮、縣轄市則為第二級。時空背景不同，政治社會不斷改變，高雄市、縣整體的發展已超越當初規劃的規模，高雄市面臨有錢、有權，卻苦無腹地，發展已近飽和的窘境，而鄰近的高雄縣，則空有廣大的土地與自然資源，卻陷入缺錢的困境，行政區劃改制的問題乃浮上檯面。

配合政府改造的大潮流，以及力求符合當今都會圈、生活圈的發展，考量地理環境及人民生活傳統，兼顧自然與人文因素，乃有將高雄市與高雄縣整體合併的全部合併的方案出現。合併之後的「高雄市」¹⁷，面積有

¹⁷ 此「高雄市」指目前體制下的高雄市加上高雄縣，成為未來完整的一個行政轄區而言。

2,946.266 平方公里，人口有 2,756,905 人¹⁸，考量人口、面積、地理、生活、交通等因素之後，調整如下：

- 1、原高雄市 11 區調整為 5 區，由北至南分別為，見圖 4-5：
 - (1) 楠梓區與左營區由於過去歷史因素，為軍營的設置地，眷村居多，考量兩區居民生活習慣相似，且地理位置相鄰，故合併，人口為 349,426 人，暫稱「左楠區」。
 - (2) 以鼓山區為主體，合併周鄰鹽埕區及旗津區全區，這三區為高雄市最先繁榮之地，產業性質相似，歷史因素加上地理環境相近，人口規模相差不大，再加上部分三民區的西側川東里等四十二里，劃為一區，可舒緩三民區規模過大的人口密度，合併後人口總共 271,833 人，暫稱「鼓山區」。
 - (3) 三民區西側川東里併入「鼓山區」後，剩餘鼎金里等四十五里人口數與合併後之「鼓山區」差異不大，為避免造成當地居民有變動過大之印象，故單獨劃為一區，不再併入其他區，調整後人口數為 263,854 人，暫稱「三民區」。
 - (4) 以苓雅區為主體，併入新興區及前金區，這三區在改制為直轄市前，即曾因人口相差懸殊，小幅變動過¹⁹，若將此三區併在一起，或可達到穩定原則，而不需時常變動，合併後人口數為 278,939 人，暫稱「苓雅區」。
 - (5) 前鎮區與小港區在改制後市議員選舉，劃為同一選區，歷史及政治因素，導致此兩區地方發展與公民文化相近，可合併為一區，合併後人口數為 351,104 人，暫稱「鎮港區」。

¹⁸ 以 2006 年 11 月底的人口、土地面積為基準。

¹⁹ 1949 年將新興區劃出 0.180 平方公里移交前金區；前金區劃出 0.167 平方公里移交苓雅區，並接管苓雅區之博和、博孝兩里；苓雅區劃出 0.012 平方公里移交前鎮區、0.25 平方公里移交前金區，並接管新興區與前金區畫出的部分，共 0.9982 平方公里。



- 說明：(1) 粉紅色部份：原「楠梓區」與「左營區」合併，合併後暫稱「左楠區」。
- (2) 橘色部份：原「鼓山區」、「鹽埕區」、「旗津區」與「三民區」西側川東里等 42 里合併而成，合併後暫稱「鼓山區」。
- (3) 黃色部份：原「三民區」鼎金里、鼎盛里等四十五里劃為一區，暫稱「三民區」。
- (4) 綠色部份：原「前金區」、「新興區」、「苓雅區」？為一區，暫稱「苓雅區」。
- (5) 藍色部份：原「前鎮區」與「小港區」合為一區，暫稱「鎮港區」。

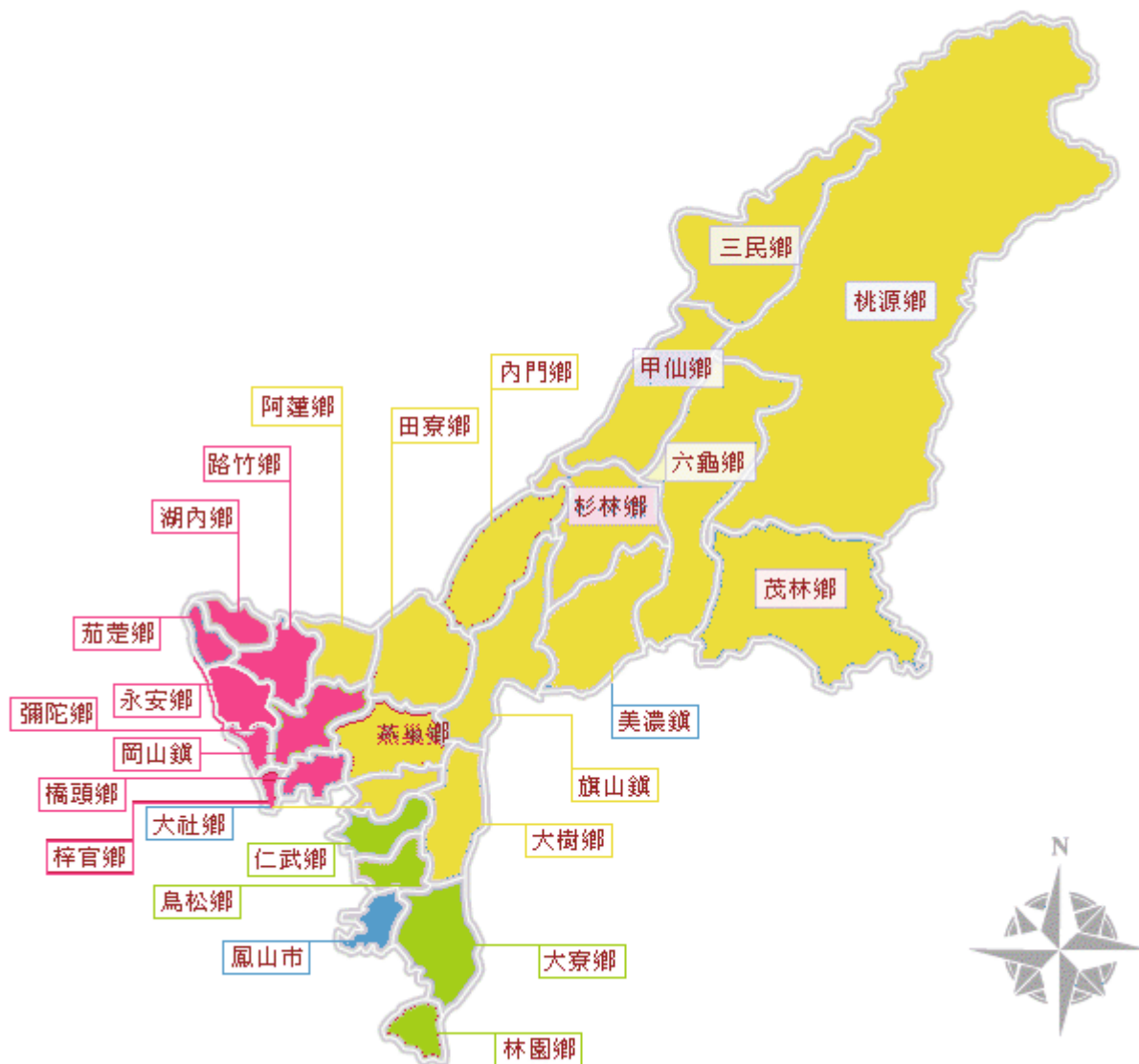
圖 4-5：「高雄市」調整圖 - 原高雄市部分

資料來源：作者自繪。

2、原高雄縣 27 鄉鎮市調整為 5 區，見圖 4-6，分別為：

- (1) 鳳山市因人口高達 338,037 人，有獨立成為 1 區之條件，仍稱「鳳山區」。
- (2) 以林園鄉、大寮鄉為核心，併入烏松鄉與仁武鄉，此四鄉產業活動相仿，皆為重工業基地，長久以來由於地理空間相鄰，居民早已形成生活圈，故可合併為一區，合併後總人口 237,837 人，暫稱「大林區」。
- (3) 以岡山鎮為主體，合併周圍橋頭鄉、路竹鄉、湖內鄉、茄萣鄉、永安鄉、彌陀鄉、梓官鄉及燕巢鄉，這些鄉皆圍繞岡山鎮而逐漸發展，由於靠海又鄰近高雄市，經濟條件較優，交通來往方便，為高雄縣的精華區之一，可合併為一區，合併後總人口 331,568 人，暫稱「岡山區」。
- (4) 以旗山鎮為主體，合併美濃鎮、六龜鄉、甲仙鄉、杉林鄉、內門鄉、茂林鄉、桃源鄉、三民鄉、大樹鄉、大社鄉、田寮鄉及阿蓮鄉，這些地區較偏內陸，離高雄市區較遠，交通也不若上述地區發達，但風景秀麗，且多原住民居住，特殊的文化及極富特色之景色，可發展成為觀光景點，文化、歷史、地理皆相近，輔以國土永續發展的觀點來看，可合併成為一區，合併後總人口 201,566 人，暫稱「旗山區」²⁰。

²⁰ 這些區域為地廣人少之區，且多為原住民居住，基於族群文化因素與行政管理便利性，劃為一區，也可命名為山地區或原住民自治區，這部分仍有待討論與規劃。本研究著重整體考量，故關於原住民自治區之規劃，與自治區之區劃法制，可參考其他相關著作，限於篇幅與研究範圍，本研究對此部分將不做深入探討。



- 說明：(1) 藍色部分：原鳳山市，合併後稱「鳳山區」。
- (2) 綠色部分：原「林園鄉」、「大寮鄉」、「烏松鄉」、「仁武鄉」合併而成，合併後暫稱「大林區」。
- (3) 桃紅部分：原「岡山鎮」、「橋頭鄉」、「路竹鄉」、「湖內鄉」、「茄萣鄉」、「永安鄉」、「彌陀鄉」、「梓官鄉」及「燕巢鄉」合併而成，合併後暫稱「岡山區」。
- (4) 黃色部份：原「旗山鎮」、「美濃鎮」、「六龜鄉」、「甲仙鄉」、「杉林鄉」、「內門鄉」、「茂林鄉」、「桃源鄉」、「三民鄉」、「大樹鄉」、「大社鄉」、「田寮鄉」及「阿蓮鄉」合併而成，暫稱為「旗山區」。

圖 4-6：「高雄市」調整圖 - 原高雄縣部分

資料來源：作者自繪。

合併之後的人口、面積表臚列於下表 4-5：

表 4-5：「大高雄市」人口數與土地面積

行政區	土地面積 (平方公里) Area (km ²)	人口數 (人) Population (Person)
左楠區	45.2164	349,426
鼓山區	27.5191	271,833
三民區	9.8933	263,854
苓雅區	11.9859	278,864
鎮港區	58.978	351,104
鳳山區	26.7590	338,034
大林區	163.9995	287,837
岡山區	272.6217	352,547
旗山區	2329.2942	279,476
「大高雄市」 (原高雄市、縣合併)	294,6.266	2,759,566

資料來源：作者整理（以高雄市民政局與高雄縣民政局 2006 年 11 月份公布的數據為主）

全面合併的方案有下列優缺點：

一、優點

1. 高雄市吸納高雄縣的資源，高雄縣可以擺脫地方經費不足之窘境，加速地方建設。
2. 擴大都會區腹地，高雄都會區挾山、海之地利，未來發展潛力無可限量。
3. 「擴大」後，長期內不會再有「擴大」之問題。
4. 可解決大部分之跨縣市問題。
5. 可提升都會區生活品質。

- 6.符合世界級都會規模。
- 7.紓解中心都市人口壓力。
- 8.共同生活圈屬一行政區，可減少行政單位層級，便利行政措施，提高行政效率。
- 9.可配合都會區及地方生活圈之建設計畫，有利於交通網路系統、防洪建設、廢棄物處理與環保系統、衛生醫療系統、給水及遊憩等公共設施用地取得和整體建設規劃與管理。

二、缺點

- 1.同時涉及二個自治體之調整，依法須由立法院議決之，難免曠日費時。
- 2.高雄縣併入高雄市，高雄縣將成為歷史名詞，行政區域命名問題，勢必引起大論戰。
- 3.政治生態變化太大，遭受阻力較大。
- 4.轄區廣大，增加行政管理的困難，降低公共服務水準。
- 5.加速都會區人口集中。

(二) 部分合併

全面合併方案牽涉過廣，政治生態轉變過大，恐遭受許多阻力，乃有部分合併之聲，部分合併又可分為：

(1) 合併小部分高雄縣行政區域

高雄縣地理上可以分為鳳山、岡山、旗山三個區域。鳳山區指的是高雄市周邊的鄉，亦屬高雄市區的延伸，包含鳳山市及大社、仁武、鳥松、大寮、林園、橋頭、梓官七鄉，由於接近鄰近高雄市，交通、垃圾、廢水、地下道等問題，息息相關，關係密切。高雄市目前正在興建的捷運系統最遠即有到達橋頭、林園、鳳山、大寮等，藉由交通的開拓，原本就已經形成緊密生活圈的這些周邊地區，將會更相關密切。由於地緣關係（地理原

則)、居民生活(文化原則)及都會原則考量,將這些區併入高雄市,或許能踏出合併的第一步。

此方案的優缺點如下:

一、優點

- 1.同時考量都會發展的長期效益與行政效果。
- 2.高雄都會區「實質範圍」與「行政區域」相契合,稅負不合理現象可獲得解決。
- 3.合併後高雄市在公共收支方面,擁有較大幅度之擴張而有利。

二、缺點

- 1.同時涉及二個自治體之調整,依法須由立法院議決之,難免曠日費時。
- 2.只併入部分高雄縣精華區,恐遭來自高雄縣的反對。
- 3.新併入部分比鄰地區如何劃「區」,可能產生新問題。
- 4.跨縣市之問題仍不能解決。
- 5.«擴大»後數十年可能還會有«擴大»之問題。
- 6.將高雄縣主要稅收區域併入高雄市,恐使高雄縣財政更顯拮据,拉大城市鄉差距。

(2) 合併大部分高雄縣行政區域

此方案乃將接近東部的部分劃入屏東縣(包括美濃鎮、六龜鄉、茂林鄉、桃源鄉),而將靠近臺南縣的北部鄉鎮劃入臺南縣(包括阿蓮鄉、田寮鄉、內門鄉、杉林鄉、甲仙鄉、三民鄉),其他鄉鎮市則併入高雄市。

此方案的優缺點如下:

一、優點

- 1.考量到民國 120 年的都會發展需求(如人口成長)。
- 2.市縣合併後,高雄市可以取得鐵公路之門戶,同時地理上也較完整。
- 3.«擴大»後,長期內不會再有«擴大»之問題。

二、缺點

- 1.同時涉及二個自治體之調整，依法須由立法院議決之，難免曠日費時。
- 2.高雄縣可能因此廢縣。
- 3.跨縣市之問題仍不能解決。
- 4.將更擴大合併後高雄市政府的公共支出。

(三) 維持現狀

維持現狀就是保持目前的高雄市十一個行政區，高雄縣二十七鄉鎮市的行政區劃，這是最保守的作法，但也是最安全的作法。內政部常務次長林中森認為，行政區劃乃茲事體大之國家重要事件，不應單獨考量高雄市與高雄縣，而偏略臺灣全島整體的行政區規劃，應以國家永續經營的宏觀角度看待行政區變動的課題，而非偏重某區域，且目前「行政區劃法草案」在立法院仍未通過，欠缺法源基礎之下，單方面改變行政區域，不但正當性遭到質疑，且容易造成行政體系大亂，不可不慎；另一方面，直轄市與縣市合併之後，是否會發生各地風起雲湧之效仿？合併升格之後的行政區域命名問題，以及政府層級的改變、各級政府究竟要稱為「州」？「省」？「縣」亦或「市」？地方財政的衝擊與地方政治生態之改變，勢必引起學界與政界一番討論，不可等閒視之。目前臺灣民主政治仍未臻成熟，地方派系仍在地方政治扮演舉足輕重之角色，貿然改變行政區域恐將引起既得利益者的強烈反彈，反而使政府改造、精簡層級的美意遭到曲解，適得其反。

或許在經過加強臺灣人民的民主教育、立法院通過「行政區劃法」、學界嚴謹的討論研擬，各地方政府召開公聽會以獲取地方派系之支持，與地方政府間達成共識之後，所有該具備之條件備齊後，再予以調整，阻力會比較小。

維持現狀的優缺點如下：

一、優點

- 1.維持現狀，阻力最小。
- 2.不必考量鄰近縣市的不同立場；也不必負擔合併後可能增加的行政成本。
- 3.市內行政區的規劃調整，只須市議會通過即可進行，不必呈報上級主管關署，可收調整之效。
- 4.市內行政區重新規劃調整，可以解決行政區大小懸殊所造成之弊害。

二、缺點

- 1.高雄都會區發展受阻，不符發展實況。
- 2.高雄都會區「實質範圍」與「行政區域」不能契合，高雄市、縣居民的稅負有不合理之現象存在。
- 3.跨縣市間問題不能有效解決。

第三節 高雄市縣合併的需求性量化分析

壹、高雄縣市政府組織結構

(一) 高雄市政府組織結構

高雄市政府係南臺灣最有影響力的行政機關，依地方行政機關組織準則第十一條第一項規定，高雄市可設二十九局、處、委員會，而依高雄市政府組織自治條例第六條、第九條至第十二條規定，其獨任制業務機關有民政局等十九單位，幕僚機關有秘書處等六單位，直屬合議制機關有研究發展考核委員會第二單位；另依自治條例第十四條成立都市計畫委員會，計有二十八單位，尚低於組織法制之上限規定（紀俊臣，2004：33）。

高雄市下轄十一區，設區公所為該市政府之派出機關。區公所置區長一人，屬於官派常任文官，由市長任命，下屬業務單位有民政課等四課，幕僚單位有秘書室等四單位，其組織架構如下圖 4-7：

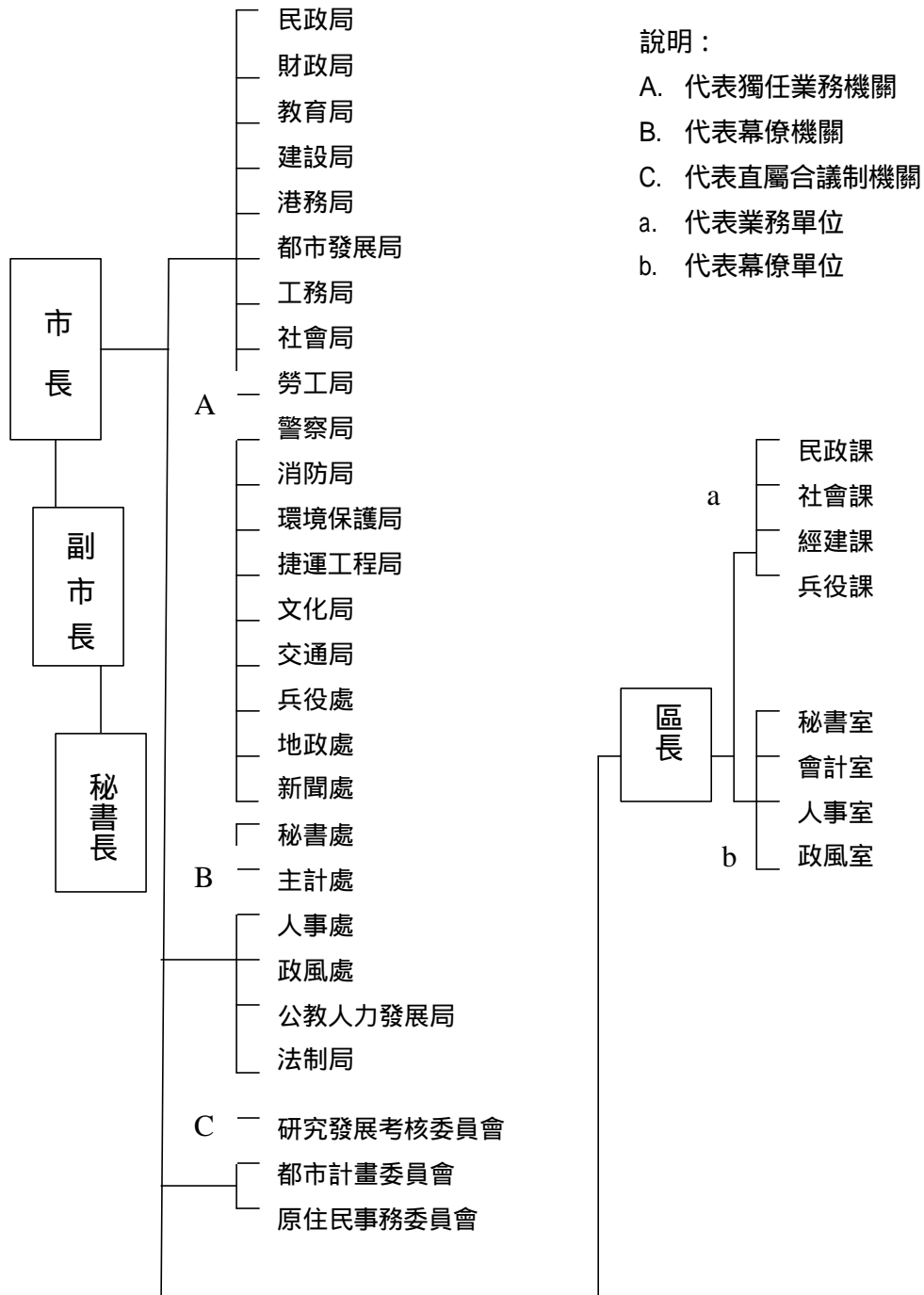


圖 4-7：高雄市政府組織架構

資料來源：作者自繪

(二) 高雄縣政府組織結構

根據高雄縣政府組織自治條例，其組織架構如圖 5-3，說明如下：

1. 高雄縣政府置縣長一人，綜理縣政，並指揮、監督所屬機關及員工；另置副縣長一人，人口達一百二十五萬人以上時，增置一人，由縣長任命並報請內政部備查，襄助縣長處理縣政；主任秘書一人，為其幕僚長，承縣長之命，處理縣政，為縣府最高階之常任文官。
2. 高雄縣政府目前的府內單位計有民政局等十二局，府內幕僚單位有計畫室等六單位，合計十八單位，恰符地方行政機關組織準則第十五條第一項第三款所規制之十八單位之上限；另設有六所屬機關，不及法定七局、室之上限，說明高雄縣政府組織法至符合法規命令規定。
3. 高雄縣長係所轄鄉（鎮、市）之自治監督機關，依法對 28 鄉（鎮、市）行使適法性之行政監督。
4. 高雄縣依人口數可由四人以機要方式之特別職身分派任為府內單位主管，另置四名參議，以調節單位主管之任免，形成有團隊認知之縣政組織體系。

高雄市政府內除港務局，高雄縣政府內除水利、農業局之外，兩地方政府之業務機關有許多事務屬同性質，似可予以合併，以收精簡政府組織，增強效率與效能之效。

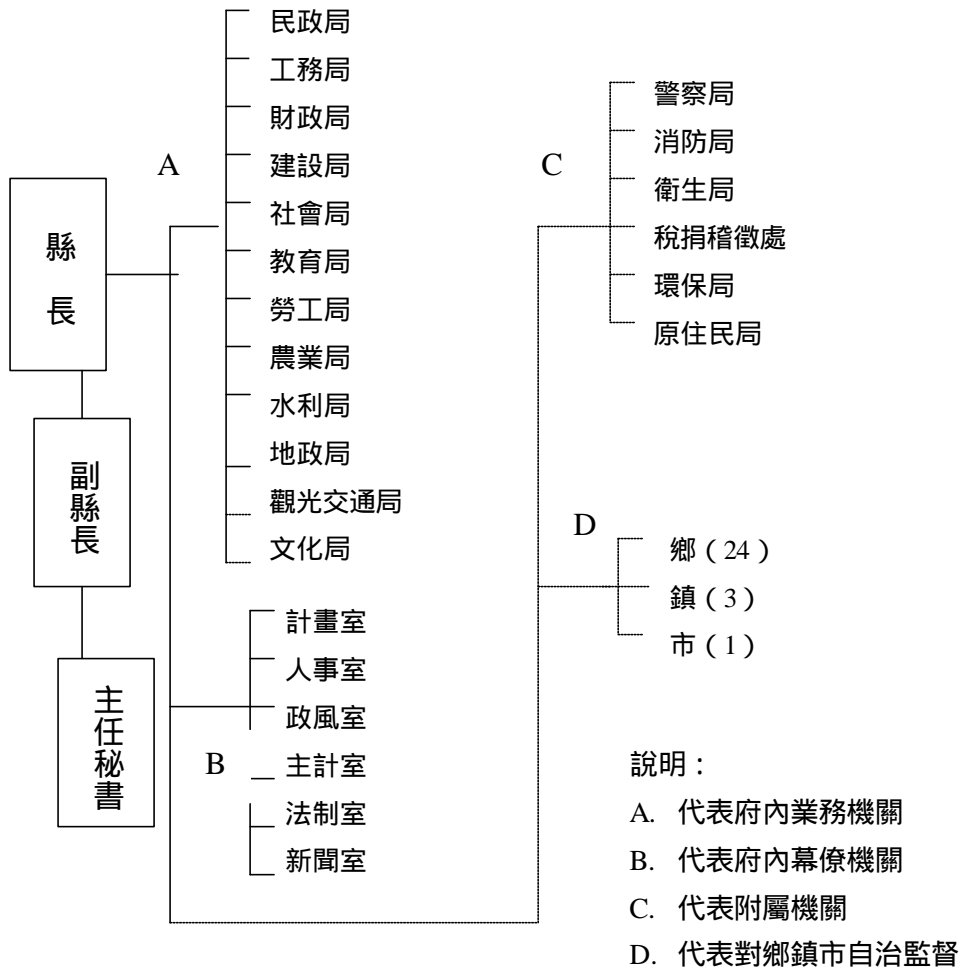


圖 4-8：高雄縣政府組織架構

資料來源：作者自繪。

貳、高雄縣市政府的人力資源配置比較

地方常年財政自主性低，施政所需經費，多仰賴統籌分配稅款及補助款挹注，而施政經費中；尤以人事費支出為最大宗，如何有效抑減人事費用成長，減輕財政負擔之壓力，已為政府施政當務之急。茲將高雄市、縣財政狀況及地方人事費用負擔情形，分別列表並扼述如次：

(一) 高雄市政府的人力資源配置

高雄市政府目前的組織編制員額如表 4-6,高雄市政府與市議會歷年預算員額如表 4-7,說明如下:

截至 2006 年 9 月底,高雄市政府正式進用之職工有 16,866 人,扣除衛生醫療與警消現有人員 5,931 人,一般行政人員有 10,935 人,但其技工工友、司機、臨時工及約聘僱人員多達 5,473 人,與正式編制人員僅差 5,462 人,恐有用人不當之嫌。

表 4-8 為高雄市政府歷年的人事費用占該市總預算之比例,由民國 70 年所占的 37.52%,略有增減,民國 88 年所占的比例最重,民國 94 至 95 年大致在 40%到 46.9%之間起伏,人事費用在總預算裡所占的比例相當沉重;尤其約聘僱等人員,與正式人員之間的比例差不符比例,務必大幅度精簡,始符服務成本效益,才能提供市民更優質的服務。

表 4-6：高雄市政府各機關、學校 2006 年 9 月底現有職工統計

類別	人數 區分	現有人數	職(教)員			技工	工友	司機	約聘僱人員	臨時工	備註
			總計	編制人數	預算人數						
總計		32,371	27,749	25,994	24,190	4,009	1,269	1,425	747	731	138
行政機關	小計	16,866	13,459	12,204	10,729	3,284	695	865	697	596	85
	一般行政	10,935	6,577	6,088	5,462	3,198	392	806	507	570	77
	衛生醫療	1,353	1,515	1,381	942	59	182	20	124	26	8
	警察	4,578	5,367	4,735	4,325	27	121	39	66	-	-
事業機構	小計	896	162	105	93	109	156	535	3	-	-
	生產	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	交通	881	152	95	83	109	155	533	1	-	-
	金融	15	10	10	10	-	1	2	2	-	-
各級學校		14,609	14,128	13,685	13,368	616	418	25	47	135	53

資料來源：高雄市政府人事處

資料時間：95.9

表 4-7：高雄市政府與議會歷年職員（工）員額一覽

95.03.02 修正

年度	職 員 數							職 工 數							總員額
	高 雄 市 政 府							高 雄 市 政 府							
	高雄 市 議 會	一般 機關	警察 機關	消 防 機 關	醫療 院所	各級 學校	小計	高雄 市 議 會	一般 機關	警 察 機 關	消 防 機 關	醫 療 院 所	各級 學校	小計	
90	80	5426	3607	638	1220	14602	25493	40	5182	192	19	211	1119	6723	32336
91	80	5427	4357	638	1643	14433	26498	39	5098	192	19	346	1105	6760	33377
92	80	5385	4474	658	1401	14045	25963	39	5042	192	19	330	1056	6639	32721
93	91	5393	4574	668	1413	13770	25818	37	4961	192	19	329	1035	6536	32482
94	91	5238	4574	668	1413	14312	26296	37	4922	192	19	329	878	6377	32673
95	91	5432	4574	668	1413	14312	26490	37	4900	192	19	329	878	6355	32845

附註：按行政院人事行政局九十三年度員額成長調查表規定一般行政機關員額數不含事業機構（動產質借所、公共車船管理處）。

資料來源：高雄市政府人事處第一科。

表 4-8：高雄市政府歷年歲出預算編列與人事費一覽

95.03.02 修正

年度	預算數 (億元)	員額 (人)	人事費用(內含 退撫金(億元)	經常門預 算(億元)	人事費佔總 預算比例 (%)	經常門 比例 (%)	資本門比例 (%)	退撫占人事費 比例(%)
88 下半 年及 89 年度	922 (不 含債務 還本) 974 (含 債務還 本)	32,073	472 (65.5)	746	51.19 (不 含債務還 本) 48.46 (含 債務還 本)	80.94	19.06	13.88
90	655 (不 含債務 還本) 709 (含 債務還 本)	32,336	332 (52.4)	505	50.69 (不 含債務還 本) 46.83 (含 債務還 本)	77.14	22.86	15.78

91	748 (不含債務還本) 785 (含債務還本)	31,396 (1,989)	337 (63)	547	45.05 (不含債務還本) 42.92 (含債務還本)	73.05	26.95	18.69
92	731 (不含債務還本) 771 (含債務還本)	32,721	373 (79)	531	51.03 (不含債務還本) 48.38 (含債務還本)	72.69	27.31	15.17
93	844 (不含債務還本) 889 (含債務還本)	32,482	371 (69)	539	43.96 (不含債務還本) 41.73 (含債務還本)	63.9	36.1	14.93
94	972 (不含債務還本) 1022 (含債務還本)	32,673	389 (67)	568	40.00 (不含債務還本) 38.06 (含債務還本)	58.4	41.6	17.22
95	825 (不含債務還本) 880 (含債務還本)	32,482	387 (67)	563	46.90 (不含債務還本) 43.97 (含債務還本)	68.2	31.8	17.31

註：

1. 本表依歷年「高雄市地方總預算」書計算。
2. 人事費包含薪俸、工作獎金、生活津貼、退撫給付、福利互助、約聘僱人員薪給及加班值班費(92年度起併入)。
3. 人事費含市議會，不含事業機構(動產質借所、公車處)。
4. 93年度人事費中一般人員含13.55億元加班值班費。

資料來源：高雄市政府人事處第一科。

(二) 高雄縣政府的人力資源配置

高雄縣政府與縣議會歷年的人事費占總預算之比例，如表 4-9，88 下半年度及 89 年度人事費占總預算 54.14%，但 90、91 年度分別減少了 3.62% 及 1.55%，然於 90、91 年度仍分別占 50.52% 及 52.59%，92 年度總預算比 91 年度減少 94 億餘元，不過人事預算比 91 年度只減少 9 億餘元(王榮仁, 2003: 58)，93 年度人事費繼續減少 15 億餘元，雖然 94 年度人事費較 93 年增加 2 億餘元，仍可看出高雄縣政府逐漸有精編員額的趨向，只是人事費用仍占目前總預算接近百分之五十的比例，整體來說，對於高雄縣政府的財政負擔仍相當沉重，精編組織仍須持續努力，以節省龐大的人事支出

表 4-9：高雄縣政府總預算與人事費之百分比（含各鄉鎮市）

年度	總預算數	人事費	百分比
88 下半年度及 89 年度	495	268	54.14
90 年度	382 億餘元	193 億餘元	50.52%
91 年度	367 億餘元	193 億餘元	52.59%
92 年度	273 億餘元	184 億餘元	67.39%
93 年度	311 億餘元	169 億餘元	54.47%
94 年度	351 億餘元	171 億餘元	48.71%

資料來源：參考自王榮仁(2003: 58) 高雄縣統計要覽及行政院人事局地方處統計資料，自行整理。

從表 4-10 及 4-11 所示，雖可看出高雄縣政府的員額編制大不如高雄市政府，兩者相差 11,989 人，但其預算編制員額為 16,126 人，實際員額卻超出 3,668 人，有超編之疑；此外行政機關內，編制外的技工（含駕駛）工友、臨時工及約聘雇人員等，總計 2,650 人，佔正式職員工 35.23% 以上，是否有用人過當的問題，值得注意。

表 4-10：高雄縣所屬機關學校正式職（教）員預算及實有員額

資料來源：行政院人事行政局地方處

機關類別	正式職(教)員預算員額	員工 實有 員額 總計	政務人員	民選機關 首長	正式 職員	校長及 教師	測量 助理	清潔 隊員	技工 (含駕 駛)	工 友	正 式 工 員	駐 衛 警 察	聘用人 員	約僱 人員	臨 編 人 員	臨時 員工
高雄縣合計	16,126	19,794	1	23	7,041	8,338	163	990	319	865	-	19	116	494	-	1,425
縣(市)議會	29	94			28		-	-	6	7	-	11	-	11	-	31
縣(市)政府	632	1,235	1	1	557		18	-	58	30	-	7	102	195	-	266
稅捐稽徵處	212	315			202		-	-	12	12	-	-	3	43	-	43
警察局	2,724	2,753			2,598		-	-	23	123	-	-	1	8	-	-
消防局	483	463			459		-	-	-	4	-	-	-	-	-	-
衛生局及所屬	87	108			81		-	-	5	5	-	-	3	14	-	-
縣市立醫院	-	-			-											
鄉鎮市區衛生所	333	369			331		-	-	6	27	-	-	-	-	-	5
環境保護局	83	151			80		-	-	6	2	-	-	-	63	-	-
地政事務所	265	548			248		145	-	10	25	-	-	-	-	-	120
戶政事務所	306	335			299		-	-	-	36	-	-	-	-	-	-
其他縣市屬機關	70	132			65		-	-	4	6	-	-	7	23	-	27
鄉鎮市民代表會	78	122			76		-	-	19	9	-	-	-	-	-	18
鄉鎮市區公所	1,520	3,341		22	1,115		-	990	148	121	-	1	-	129	-	815
鄉鎮市公所所屬機關	-	205			205											
縣市鄉鎮營事業機構	-	-			-						-					-
高中(職)(含完全中學)	885	843			81	709	-	-	10	26	-	-	-	-	-	17
國民中學	2,750	2,777			272	2,349	-	-	11	119	-	-	-	7	-	19
國民小學(含幼稚園)	5,669	6,003			344	5,280	-	-	1	313	-	-	-	1	-	64

表 4-11：高雄縣政府各機關、學校 2006 年 9 月底現有職工統計

類別	人數 區分	現有人數	職(教)員			技工 (含駕駛)	工友	司機	約聘僱 人員	臨時工	備註
			總計	編制 人數	預算 人數	現有 人數	現有 人數	現有 人數	現有 人數	現有 人數	其他
總計		20,382	16,126	16,126	17,144	319	865	-	610	1,425	19
行政機關	小計	10,171	6,822	6,822	7,521	297	407	-	602	1,325	-
	一般行政	6,327	3,122	3,122	3,972	257	246	-	513	1320	19
	衛生醫療	628	503	503	492	17	34	-	80	5	-
	警察消防	3,216	3,207	3,207	3,057	23	127	-	9	-	-
事業機構	小計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	生產	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	交通	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	金融	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
各級學校		10,211	9,304	9,304	9,623	22	458	-	8	100	-

說明：因 2006 年高雄縣統計要覽仍未出版，故此資料時間為 2005 年，經作者求證高雄縣政府人事處，人事處第三課課員表示近年高雄縣政府之員額編制為零成長，因之本文仍沿用 2005 年資料供分析參考用。

資料來源：高雄縣統計要覽

參、高雄市、縣合併後各項指標比較

上述乃高雄市與高雄縣目前的組織結構與人力資源配置，接著分析其他各項指標，在合併前與合併後的差異，以了解合併對於都市與都會、區域發展是否有利。

(一) 人口

人口為地方自治三大條件之一，高雄市地網人多，高雄縣則是地廣人稀，合併之後，人口數與人口密度將大大改變，整體人口結構也將隨之改變，表 4-12 將兩縣市合併前後的人口各指標做出比較，可以看出，合併能夠紓解高雄市的人口密度，使市區較不擁擠，人民得以獲得較好的生活品質；其他各項指標互有增減，影響不大。

表 4-12: 高雄市、縣合併前後之人口各項指標比較

指標項	高雄縣	高雄市	合併後	合併後與高雄縣之比較		合併後與高雄市之比較	
				?		?	
戶籍登記人口數(人)	1,242,837	1,510,649	2,753,486	?	1,510,649	?	1,242,837
戶量(人/戶)	3.07	2.78	2.90	?	0.17	?	0.12
人口密度(人/KM ²)	445	9,835	935	?	490	?	8,900
性比例(男/女)*100	106.98	100.17	103.19	?	4	?	3.02
人口年齡結構(人)(65歲以上)	116,731	129,833	246,564	?	129,833	?	116,731
人口教育程度(人)(大專以上)	268,437	448,548	716,985	?	448,548	?	268,437
人口扶養比(%)	36.83	35.97	36.35	?	0.47	?	0.38
老化指數(%)	53.60	48.13	50.57	?	3.03	?	2.44
扶老比(%)	12.85	11.69	12.21	?	0.64	?	0.52
扶幼比(%)	23.98	24.28	24.14	?	0.17	?	0.14

資料來源：參考自高雄縣政府主計室 作者整理自繪。

(二) 財政收支

地方財政收支也是觀察合併優劣非常重要的一項指標，高雄市、縣合併前後之財政收支各項指標比較如表 4-13，合併之後，兩縣市的財政大增，尤其高雄縣增加最多，看似高雄縣佔盡便宜，不過根據現任高雄縣長楊秋興表示，高雄市的舉債額度較高雄縣高出許多，因此背了不少債，高雄縣的債務遠較高雄市少，所以合併並非高雄縣便宜占盡。

表 4-13:高雄市、縣合併前後之財政收支各項指標比較

指標項	高雄縣	高雄市	合併後	合併後與高雄縣之比較		合併後與高雄市之比較	
				?		?	
歲出決算數 (百萬元)	32,556	94,514	127,070	?	94,514	?	32,556
歲入決算數 (百萬元)	31,374	89,471	120,845	?	89,471	?	31,374
每人平均歲出決算數 (千元/人)	26.24	62.52	46.16	?	19.93	?	16.36
每人平均歲入決算數 (千元/人)	25.28	59.19	43.90	?	18.62	?	15.29
賦稅依存度(%)	40.71	45.24	44.08	?	3.37	?	1.16
補助收入依存度 (%)	40.75	35.96	35.96	?	3.57	-	0
平均每人稅負 (千元)	21.74	128.11	80.15	?	58.41	?	47.96
課稅收入占歲入 決算數之比率 (%)	42.25	47.79	46.35	?	4.10	?	1.44
經常門收支比率 (%)	123.10	162.49	149.95	?	26.84	?	12.54
經常門收支餘絀 (百萬元)	5,876	34,010	39,886	?	34010.38	?	5876

資料來源：參考自高雄縣政府主計室，作者整理自繪。

(三) 社會福利

社會福利是否完善，已成為都市是否為現代化都市之指標之一，高雄市、縣合併前後之社會福利各項指標比較如表 4-14，從數據可以看出，兩者雖互有增減，但高雄市合併之後的多項指標，皆有下降之趨，似疑社會福利集中度被分散所致，但也平衡過去直轄市和縣市社會福利不平等之現象，免除縣市住民為「二等國民」之疑慮。

表 4-14:高雄市、縣合併前後之社會福利各項指標比較

指標項	高雄縣	高雄市	合併後	合併後與高雄縣之比較		合併後與高雄市之比較	
低收入戶占總戶數比例 (%)	0.74	1.35	1.09	?	0.35	?	0.26
低收入戶人數 占總人數比例(%)	0.61	1.15	0.91	?	0.30	?	0.24
身心障礙人口 占總人口比率(%)	3.96	3.79	3.87	?	0.10	?	0.09
平均每一接受急難救助 者政府補助金額 (元/人)	5,923	5,572	5,755	?	168	?	183
平均每一身心障礙者接 受政府補助金額 (元/人)	19,094	21,476	20,374	?	1,279	?	1,102
平均每人政府 社會福利支出淨額 (千元)	2.95	5.10	4.13	?	1.18	?	0.97
每萬人社會工作員數 (人/萬人)	4.69	2.50	3.49	?	1.20	?	0.99
中低收入老人人數占 65 歲以上之人口比(%)	9.40	12.75	11.16	?	1.76	?	1.59
每萬老人接受居家服務 人次(人次/萬人)	13,273	23,953	18,897	?	5,624	?	5,056
每萬老人日間照顧服務 人次(人次/萬人)	1,988	4,112	3,106	?	1,119	?	1,006
平均每一鄉鎮市區擁有	16.37	24.36	18.68	?	2.31	?	5.68

之社區發展協會數(個)							
平均每一社區發展協會 接受政府補助經費 (千元)	3,044	2,276	2,821	?	223	?	545
社區安養、養護、長期 照護機構實際進住人數 (人)	1,168	1,994	3,162	?	1,994	?	1,168
特殊境遇婦女家庭扶助 服務人次(人次)	1,161	62,392	63,553	?	62,392	?	1,161
社會福利支出 (百萬元)	3,665	7,715	11,381	?	7,715	?	3,665
社會福利支出 佔政府支出比例(%)	11.26	8.16	8.96	?	2.30	?	0.8

資料來源：參考自高雄縣政府主計室 作者整理自繪。

(四) 教育文化

教育為國民水準養成非常重要的一環，也是文化累積重要基石，高雄市、縣合併前後之教育文化各項指標比較如表 4-15，可以看出，合併之後，高雄縣稀釋高雄市密集的教育資源，也降低過去跨區就讀而產生的高人數班級，更能符合教育部所期望的小班教學，學生受教權也更受到保障，教育品質有所提升；此外，藝文活動的提升也能將被戲稱為「文化沙漠」的南部，注入一股活水。

表 4-15: 高雄市、縣合併前後之教育文化各項指標比較

指標項	高雄縣	高雄市	合併後	合併後與 高雄縣之比較		合併後與 高雄市之比較	
平均每平方公里 學校數 (校/平方公里)	0.18	1.08	0.23	?	0.05	?	0.85
國中平均每位師 任教學生數	19.75	20.41	20.13	?	0.38	?	0.28

(人/人)							
國小平均每位師 任教學生數 (人/人)	34.66	35.12	34.92	?	0.27	?	0.2
每千人口學生數 (人/千人)	18.23	19.55	18.94	?	0.71	?	0.61
國中平均每班學 生數(人)	29.31	31.43	30.45	?	1.14	?	0.98
國小平均每班學 生數(人)	29.31	31.43	30.45	?	1.14	?	0.98
國中視力不良率 (%)	59.71	68.81	102.35	?	42.65	?	33.54
國小視力不良率 (%)	35.63	44.69	40.86	?	5.23	?	3.83
識字率(%)	3.61	1.93	2.69	?	0.92	?	0.76
平均每月辦理藝 文活動場次 (場次/月)	87	279	366	?	279	?	87
每十萬人圖書館 數(年底) (家/十萬人)	3.30	1.19	2.14	?	1.16	?	0.95
平均每萬人享有 圖書館藏書冊數 (冊/萬人)	107,201	9,651	53,682	?	53,519	?	44,031
大學以上教育人 口占 15 歲以上 人口比率(%)	5.34	17.56	12.04	?	6.70	?	5.52
教育文化支出 (百萬元)	14,675	18,574	33,249	?	18,574	?	14,675
教育文化支出佔 政府支出比(%)	45.08	19.65	26.17	?	18.91	?	6.52

資料來源：參考自高雄縣政府主計室 作者整理自繪

資料時間：2005 年底

第四節 高雄市縣合併的可行性質化分析

所謂的質化分析，乃是針對透過參與觀察、內容分析、深度訪談等質化研究技術所得到的非數值化觀察結果，再加以評估分析。簡單來說，質化分析是一種不將資料轉變成數值形式的社會科學研究方法，這種分析方法的運用，事實上早於量化分析法的出現，在今日，質化分析仍是相當有用的資料分析方法。

上一節本研究已將高雄市縣合併的需求性做了量化的分析，接著，要利用深度訪談，獲取高雄市縣合併的可行性質化研究，以免落入數據的迷思，而導致研究所有偏頗。本研究訪談了地方現任及前任首長、現任副首長與中央主管單位 - 內政部常務次長，藉由研究者與訪談者之間的對話，了解地方與中央對於高雄市縣合併看法之差異。藉此，也能將實務與理論做出連結，免除紙上談兵之慮，畢竟，合併這種牽涉諸多現實考量的議題，單憑學術理論的建構與推演是不夠的，我們還需要深入了解現實面的問題，才能對症下藥加以研究，接著才能提出適切的合併方案。

以下，將訪談結果做出歸納與整合：

壹、高雄市政府與高雄市議會之政策選擇取向

高雄市政府業於 90 年 6 月 21 日依據市議會第 5 屆第 5 次大會市政總質詢事項，函請內政部於規劃臺灣地區行政區域調整時，將高雄市、縣行政區域予以檢討合併；嗣經內政部 90 年 7 月 3 日答覆，宜俟行政區劃法完成法制作業後，再尋法規定程序妥適規劃。

基於提昇城市競爭力、促進區域整體發展、交通整體規劃、提升經濟發展、落實環保設施整體規劃等因，高雄市政府基本上對於高雄市、縣合併抱持樂觀其成的態度，自民國 68 年 7 月改制為直轄市以來，高雄市政府即積極爭取市港合一及行政區域擴大；76 年研提該府諮詢會議；76 年、

84 年分別委託國立中興、中山大學作「高雄市行政區域調整規劃研究」等，學者專家、市、縣地方民意機關等咸認為該市行政區域若予以調整，可促進行政管理更具效能，亦可均衡區域發展及加強資源之有效運用。

高雄市工商業發達，是南部的經濟重鎮，與臺北行成南北兩大門戶，無論是國防上、經濟上、政治上皆具有舉足輕重的地位，兼具有高雄港與小港機場之優勢，現有的高速公路與鐵路外，未來高鐵通車與高雄捷運完工之後，高雄市的交通樞紐地位將更形鞏固；且未來高鐵通車後，臺灣形成「一日生活圈」，城市之間的連結與關係將更緊密，城市單打獨鬥的模式已被跨域治理、共生共榮的合作模式所打破，未來城市要在國際上具備影響力，唯有倚賴城市群之間的合作，才能提升「都會競爭力」與「都市競爭力」。高雄市在南臺灣之核心都市地位，等同於是南部區塊發展的火車頭，但卻由於地理環境，南北僅長 27.8 公里，東西長 10.4 公里，地形過於狹長，與高雄縣之界線亦犬牙交錯，有礙該市市政建設與區域發展之整體規劃，因此在考量其長遠發展及為加速帶動臺灣南部地區之產業經濟發展與繁榮，高雄市政府認為其行政區域實有研討調整擴大之必要。

質言之，高雄市政府係本諸提昇城市競爭力、促進區域整體發展、交通整體規劃、提升經濟發展及落實環保設施整體規劃等五大理由，建請該市議會通過「高雄縣（市）合併升格直轄市」，但高雄市議會並沒有表達立場。中央方面，雖然行政院已核定市港合一，但礙於立法院遲遲未通過「行政區劃法草案」，欠缺法源基礎之下，談縣市合併與政府層級精簡形同畫餅充飢，難以推動，所以即便各方殷切期盼高雄市行政區域擴大案，能早日實施，卻遭遇欠缺法源依據之瓶頸。

貳、高雄縣政府與高雄縣議會之政策選擇取向

高雄縣是臺灣行政面積第四大的縣，卻空有大片土地而沒錢發展，恰

與高雄市相反，現任縣長楊秋興表示，早在十幾年前他擔任省議員期間，即推動國土重新規劃，認為高雄縣市該合併。他認為「高雄市每年有八百億元預算，高雄縣只有三百億元。高雄市是有錢沒地方花，高雄縣是沒錢花。但高雄市發展空間已經飽和，很需要高雄縣當腹地。」前縣長，亦擔任過內政部長的余政憲也表示，1995年1月3日，曾當面要求李登輝前總統高雄縣市合併，但當時李總統未置可否，而前省長宋楚瑜則表明反對；1996年3月26日在其任內，舉辦第一次「高高屏首長會議」，積極推動區域整合的觀念。直轄市人口僅佔全國人口17%，中央統籌分配比率卻高達43%，其他83%人口的縣市只能分配51%（6%為特別統籌分配款），這種不符合正義與公平的分配方法，的確有反思的空間

高雄縣政府從人口、財政收支、社會福利、教育文化、環境保護、醫療衛生、經濟就業與社會安全等方面，做過合併前後對高雄縣整體改變的統計與分析，基於下述理由，高雄縣政府對於合併的態度是表贊成的：

- 1.提升地方位階：雖然廢省後，高雄縣與高雄市平起平坐，但其法源資格上，仍低高雄市一截，若高雄縣與高雄市合併升格，勢必能提升高雄縣的地方位階。
- 2.精簡行政層級：高雄市縣若予以合併，則地方財政比重最大的人事費用，勢必能大幅降低，且行政層級因之減少，同性質之業務合併，提高行政效率與效能。
- 3.拉近城鄉差距：都會區之建立應有其連貫性，縣（市）之接軌亦應有全盤與整體週延之規劃，使不致造成有所謂的偏遠與落後地區，偏遠地區素為政府公共設施能力所未及，以致造成城鄉差距的缺口愈來愈大，這乃政府財力不足所使然（紀俊臣，2004：333）。因此，為謀求政體區域的均衡發展，高雄縣之財政能力已難擔此大任，必與高雄市合併升格，始能有更豐富之財政挹注；否則都會區之建立與發展，無異緣木求魚。

- 4.合理分配資源：高雄市乃直轄市，所得資源與中央補助款自然遠較高雄縣多，高雄縣雖然不若高雄市那麼富裕，但至少擁有廣大的腹地，所謂地大物博，土地較大的高雄縣，理所當然擁有較多的天然資源。若兩者能截長補短，予以合併，不但高雄市民能運用到高雄縣的自然資源，高雄縣也能挾直轄市之利，擁有較多資金能改善偏遠地區，如桃園鄉、杉林鄉等山地鄉居民的生活品質，也能好好規劃自然景觀，以增加觀光收入，合併對於兩縣、市而言，基本上是大利多。
- 5.增強服務效能：增強政府服務效能，以求迅速回應顧客需求，建立企業政府，乃世界各國當今追求的目標與潮流。合併之後，同業務性質之機關合併，不但能明確劃分責任，也能增強服務效能。
- 6.區域宏觀治理：以往受限於行政界線，兩縣市對於區域規劃總是欠缺宏觀的角度，比方愛河整治，由於愛河的源頭在高雄縣，若高雄縣境內對於上游的環境生態不加以保護，則高雄市的愛河整治，只是治根不治標，浪費公帑與時間的表面工作罷了，但若合併之後，不只是愛河的整治，連焚化爐、污水處理廠的設置、大高雄交通系統的規劃、教育體系的整合、基礎建設的國際化、工商佈局的全球化、觀光產業的精緻化等，都能以宏觀、全面的角度切入，以建設具國際競爭力之大高雄市。

經依據 90 年第 2 次高高屏縣市首長會報討論獲致共識，在行政區劃上未完成立法前，建議由縣、市議會召開公聽會，廣納民意。高雄縣議會乃於 90 年 10 月 12 日召開「高雄縣市合併之策略與運作配套機制」座談會竣事。高雄縣行政、立法機關皆對合併產生共識，高雄市在立法機關仍抱持觀望的態度之下，加之年底市長選舉，若產生和高雄縣執政黨不同政黨的市長，除中央未完成「行政區劃法」制定程序外，合併恐怕仍是未定數。

