

我國地方制度的改革工程

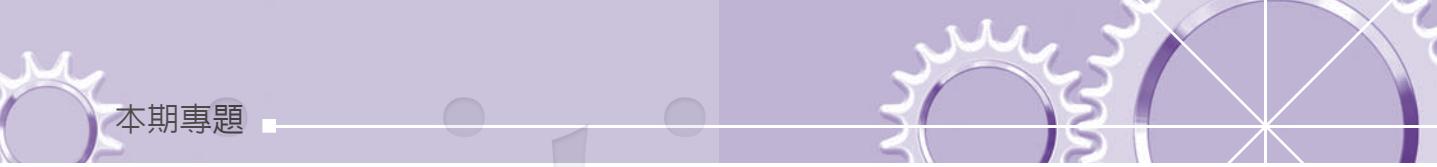
趙永茂

國立臺灣大學社會科學院政治學系教授兼院長

摘要

我國地方自治的發展與自治制度的建構，仍然停留在自治選舉與中央集權式的自治制度的發展階段與型態，仍然需要借鏡英、日、法等國的地方自治與自治制度的改革經驗，透過行政區域的重劃，擴大自治規模，檢討自治選舉與代議政治的缺失，建構地方治理社會；同時積極致力建構分權型地方自治，全面擴大授權縣市政府自治權力，建構府際關係與區域治理形式的自治發展型態，並以此精神，全面重修地方制度法。

關鍵字：地方自治、地方制度、地方分權、府際合作



airiti

壹、前言

我國的地方自治，自35年實施鄉鎮市區民代表會，及省、縣市參議會（院）間接自治選舉之後，自39年起陸續推動村里長、鄉鎮市民代表會、鄉鎮市長、縣市議會、縣市長及省市議會選舉，除了省級長期實施半自治選舉（省主席官派），迄83年完成推動省長民選，全臺灣地區已全面實施自治選舉近60年。此外，在83年地方自治二法，亦即省縣自治法及直轄市自治法完成立法之後，就地方自治法制化而論，臺灣地方自治完成法制化的歷史，迄今亦不過15年。換言之，臺灣地方制度及地方自治的發展，尚有一段漫長的改革工程。雖然說臺灣實施地方自治已近60年，但事實上臺灣實施地方自治仍然長期處在自治選舉的發展階段，地方的自治權仍然處在執行中央委辦事項，與執行中央法規命令與及中央預算的半自治權時代。直言之，中央行政與立法機關仍然藉著地方制度法、財政收支劃分法，預算的控制及規範中央各部會的法律與法規解釋權，緊密地支配與控制地方政府。然而歐美與日本等民主先進國家，不但分別在上世紀初與二次戰後，陸續發展與演化地方自治權，透過組織權、立法權、人事權與財政權等的不斷下放，實施真正的分權自治。甚至在全球化與國際化的浪潮之下，為了提高地方的競爭力與永續發展，積極發展行政區域重劃、區域政府（議會或機構組織）、府際合作、跨域管理；從單域自治進入跨域自治；從孤立自治步入協力自治；從行政（政府）治理步入公共治理與公民治理；從公共管理步入公共服務的地方自治時代。本文即在探討我國地方

自治的發展歷程，以及這些發展歷程與世界主要先進國家地方自治發展的落差，進而探討及分析我國未來有待變革的自治工程與發展方向。

貳、我國地方自治與自治制度的發展階段

一、日治時期（民國34年以前）

臺灣的地方自治的歷史可追溯至明鄭時期前後，大量漢人遷移來臺，在臺灣建立起獨特的漢文化移民社會。而真正具現代民主化意涵的地方自治制度，則發軔於日治時期。第一次大戰結束後民族自決與民主自由的思潮席捲全球，而在當時的臺灣則因為殖民母國有計畫性的教育普及化使得整體社會的知識水平提升，在外部民族自決思潮與以及內部人民知識水平提升的兩大因素之下，在數度武裝抗日未果及殖民統治力量逐漸穩固之後，臺灣知識菁英進而轉向以社會運動及政治運動的途徑。當時在「臺灣文化協會」、「臺灣民衆黨」及「臺灣地方自治聯盟」等政治運動團體的努力之下，24年進行了臺灣史上第一次民主選舉（陳陽德、謝秉憲，2007：35-39）。而日本政府在戰爭、經濟、本土政治以及殖民地統治穩定的壓力之下，亦有限度地開放臺灣地方自治，並修訂地方制度，設置臺灣議會，並允許規制範圍內的自治選舉活動。

儘管當時臺灣的地方自治是殖民母國對殖民地消極弛禁以鞏固其在殖民地統治正當性的手段，但確實是臺灣史上首次施行法制化的自治制度，在往後臺灣落實具現代化民主意涵的地方自治具有重大的開端意義。

二、國民政府時期至解嚴（民國34-77年）

34年國民政府撤退來臺，12月臺灣行政長官公署公布了「臺灣省各級民意機關成立方案」，作為臺灣省各級議會成立的依據。由於當時臺灣久經日本統治，國民政府一方面因為民衆民主教育有待加強，一方面為了便於統治，選舉的方式主要是採用間接選舉。35年12月，全省村里民大會首先成立，以間接選舉的方式選舉鄉鎮市區民代表，組成鄉鎮市區民代表會，再由鄉鎮市區民代表及職業團體（主要是農會），選出縣市參議員，成立省參議院。

此一時期的地方自治，主要是依據臺灣省政府頒布之『臺灣省各縣市實施地方自治綱要』等14種行政命令而推行地方自治，不論是縣長、議員、以至鄉長、代表、村里長，均由人民直接秘密投票選出。由於初期推動地方自治選舉時，所有候選人均需爭取國民黨的支持，因此在競選過程中，各種勢力的競逐導致地方派系的形成。其中，農會、水利會、合作社、仕紳家族等組織便成為派系的主導者。

35年5月1日臺灣省參議院成立，主要是依據國民政府頒布的「省參議院組織條例」，該條例自33年12月公布後，經過36年7月、12月及38年1月三度修正。省參議院由縣市參議院間接選舉產生，每縣市一個名額，並採用遴選遞補制度。35-39年之間，是國共內戰最激烈期間，當時省參議院的職權共有七項，包括：建議省興革事項；議決有關人民權利義務之省單行規章事項；

審議省經費支出之分配事項；議決省政府交議事項；聽受省政府施政報告及向省政府提出詢問事項；接受人民請願事項及其他法律賦予之職權。這些職權曾經多次擴充，然這些擴充主要是針對省政府發生制衡的權限之爭時，必須訴諸於行政院裁定，參議會失去了最後有效制衡行政機關的力量，同時行政院卻握有絕對控制參議院的解散之權（鍾起岱，2009：67）。

臺灣於39年《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》公布後，即開始嘗試實施地方自治。但在當時的時代背景下，我國憲法無法正常運作，政府並未依據中華民國憲法第108條第2項第1款制定「省縣自治通則」，以作為實施地方制度的準據法（紀俊臣，2006：3）。34-83年之間，一直是以行政命令的方式辦理地方自治，雖有自治之名，但實質上憲法所賦予的自治權卻遭受重大的限制。省以中央代理人的身分，是當時的施政中心，省、縣市定位不明，縣市地位低落，不足以向中央抗爭。

40年代初期，參議會積極建議，臺灣行政區域劃分應與地方自治同時實施。由於當時「省縣自治通則」尚未立法通過，因此40年9月行政院公布「臺灣省臨時省議會組織規程」及「臺灣省臨時省議會選舉罷免規程」，仍由縣市地方議會選舉省議員，採用間接選舉方式。並於40年11月18日舉行了第一次臺灣省臨時省議會，任期2年。其後，為配合第二屆縣市長選舉合併舉行，故將第一屆延長半年，43年第二屆臨時省議會選舉乃採各縣市公民直接選舉並採候補制度，任期由2年延長為3年。此後中央為尊重民意，提



高省級民意機構之職權，行政院遂於48年6月24日以行政命令改稱臺灣省議會，即將臨時省議會第三屆第五次大會改稱為臺灣省議會第一屆第一次大會（陳進興，1995：45，轉引自鍾起岱，2009：68）。

臺灣省議會之法令依據為「臺灣省議會暫行組織規程」，中央政府對於地方事務基本上由臺灣省政府總攬，這段期間，雖然進行縣市長的直接選舉，但因為禁止候選人間的競選聯盟與禁止新政黨的成立，結果造成全省23縣市的縣市長當選人均為國民黨，國民黨提名等於當選保障，形成以黨領政的威權指導關係（鍾起岱，2009：68）。在臺灣縣市長開放直選之後，國民黨雖然採取相關的保障策略，但當時第一省轄市臺北市，卻屢由黨外人士當選。56年國民黨技巧性的將臺北市升格為直轄市，使臺北市重新被執政當局掌控。58年又擴大臺北市範圍，將原屬於臺北縣的景美、木柵、南港、內湖等4鄉鎮及原屬於草山管理局的士林及北投等兩鎮劃入臺北市，臺北市由10個行政區增加到16個，直到88年再重劃為12個。68年高雄市在相同的考慮下，也升格為直轄市，此舉大大的強化中央的控制能力，但卻也同時削弱臺灣省政府的控制權力。而作為當時臺灣地方最高民意機關的臺灣省議會，共歷10屆，至87年12月20日因精省裁撤，前後長達52年餘之久（鍾起岱，2009：69）。

三、解嚴後憲改到精省（民國77-86年）

80年代臺灣政治經歷解嚴、解除黨禁、報禁等去威權體制的發展，推進了民主化的進程。在83年以前，除省長及直轄市長以

外，其餘縣、鄉鎮市等行政首長與省、縣議會議員均由人民投票選舉產生。77年1月隨著蔣經國總統的逝世，臺灣進入另一個新的世代，79年國是會議召開，展開了第一、二階段憲政改革，臺灣省議會成功的獲得省主席任命的同意權。由於省、縣市衝突持續升高，省市長民選成為必然的結果。81年5月28日，總統依據第二屆國民大會臨時會所通過之憲法增修條文，公布憲法增修條文。其中第17條規定排除憲法100條第1項第1款、第112條、第115條及第122條之限制，省、縣地方制度的內容及法律依據。而此次憲法第17條之增修對地方自治的意義，包含下列幾點（蔡秀卿，2009：44-45）：

（一）憲法創設地方自治之基本法之授權規定，以取代無法制定的「省縣自治通則」

由於中華民國憲法所設計的省縣自治通則長年在臺灣無法制定，而地方自治之基本法之制定又是地方自治法制化的重要一步。因而憲法第17條之增修乃創設地方自治基本法之授權規定。

（二）依據大法官釋字第260號解釋意旨，在憲法上另行創設地方自治團體之立法權

大法官釋字260號解釋否定省之立法權，認為地方之立法權是來自於中央法律創設賦予。然而，本於地方自治團體之立法權是自治權之核心部分，於是乃依據該號解釋之意旨，除創設地方自治之基本法授權規定外，並具體規定該地方自治之基本法之內容應包括省及縣之立法權，因此此次增修條文再次

肯定省及縣的立法權。

（三）仍然維持省縣之二層級制度

本條文規定之地方制度層級，仍採用憲法原來第11章之二層級制度架構，並沒有加入鄉（鎮、市）。因此，仍然維持既有的憲法上之地方自治團體僅有省（市）及縣（市）而已，至於鄉（鎮、市）仍然不是憲法上保障之地方自治團體。

因此，81年5月總統公布憲法增修條文，第17條（現已修定為第8條）明定「省縣地方制度，以法律定之」，內政部據此研擬「省縣自治法」與「直轄市自治法」草案並經立法院完成三讀，總統於83年7月29日公布施行，確立地方自治法制基礎。

「省縣自治法」與「直轄市自治法」二法對於臺灣地方自治發展具有重大意義，其影響主要包含下列幾方面（蔡秀卿，2009：46-47）：

（一）開啓臺灣法律自治的開端

過去40餘年來，臺灣所實施之地方制度並沒有法律依據，只是行政院、省政府、內政部之行政命令下之地方制度，地方制度可說尚未法制化。而「省縣自治法」與「直轄市自治法」二法的制定可說是臺灣地方自治法史上最早的地方自治之基本法，開始地方自治法制化之時代。

（二）將鄉（鎮、市）正式定位為法律上之地方自治團體

省縣自治法上雖然沒有關於地方自治團體之概念或定義之規定，但是從第1條規定鄉

（鎮、市）自治、第2條規定鄉（鎮、市）為法人、第14條規定鄉（鎮、市）自治事項、第17條規定鄉（鎮、市）民代表會代表之選舉產生、第20條規定鄉（鎮、市）代表會之職權等，可以推知鄉（鎮、市）為地方自治團體。

（三）「省縣自治法」與「直轄市自治法」二法後來成為「地方制度法」之雛形

「省縣自治法」與「直轄市自治法」內容近似，其主要架構也成為88年1月25日制定公布之「地方制度法」的雛形。而二法亦在地方制度法公布後於88年4月14日廢止。

83年7月28日第二屆國民大會第四次臨時會議通過的憲法增修條文，明訂「省設省政府，置省長1人，縣設縣政府，置縣長1人，省長、縣長分別由省民、縣民選舉之」（第10條），將主席改為省長。

83年12月3日，依照憲法「普通、平等、直接、無記名」之規定，產生了臺灣省第一屆省長暨臺北、高雄兩院轄市長，83年臺灣自治史開啓的省長市民選制度，使得省市長具有民意基礎，但省長民選的結果卻又加重葉爾欽效應的疑慮，83年宋楚瑜先生以空前412萬的票數當選第一屆的臺灣省長，但由於宋楚瑜的角色由官派省主席，一躍而為民選省長，與當時沒有直接民意基礎的總統出現微妙的變化，形成葉爾欽效應的發酵（鍾起岱，2009：70）。

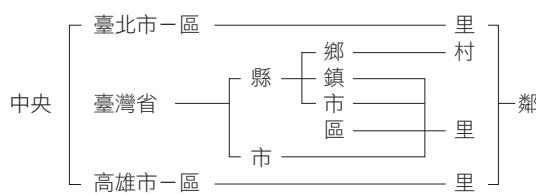
但實施一次之後，86年7月18日第三屆國民大會第二次會議所修改的憲法增修條文，又把省政府組織改為「省設省政府，置

委員9人，其中1人為主席，均由行政院院長提請總統任命之」。「省設省諮詢會，置諮詢會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之」。（第9條），其主要的職權只是「承行政院之命，監督縣自治事項」，但特別規定「臺灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定」（均見憲法增修條文第9條）。現訂有臺灣省政府功能業務與組織暫行條例。

由於「省縣自治法」及「直轄市自治法」係以「重省市，輕縣市，無視鄉鎮市」為法制基本架構，形成面積占主權有效行使國土98%，人口占國家80%的臺灣省，在省長民選後其政治聲望有直逼民選總統之可能，遂在「確立中央決策地位，提升國家競爭力，強化服務行政效能」的合理化修憲理由下，進行第四次修憲，86年7月，公布憲法增修條文第9條精省條款。第十屆臺灣省議會議員及第一屆臺灣省省長之任期也到87年12月20日終止。臺灣省政府之功能、業務與組織也大幅度的調整（鍾起岱，2009：70）。

四、精省至現今（民國86-98年）

臺灣地方自治體系在精省後，目前運行的基本結構如下：



註：行政院下尚有一福建省政府，因不屬臺灣地區未列。
資料來源：申慶璧，2005：24。

茲將上圖內容分述如下：

（一）省的虛級化

目前的臺灣省政府，已不是自治機關，依照臺灣省政府暫行組織規程第2條的規定：「臺灣省政府，為行政院派出機關，受行政院指揮監督，辦理下列事項：1.監督縣（市）自治事項；2.執行本府行政事務；3.其他法令授權或行政院交辦事項（本規程自87年12月21日起施行）。」

（二）縣為自治單位

依照臺灣省各縣市實施地方自治綱要的規定「縣為法人」，「依本綱要辦理自治事項，並受上級政府指揮監督，執行委辦事項。」在任務上縣市雖然相同，但在組織上，縣內的鄉鎮縣轄市均為法人，而市內之區，劃為行政單位，但臺灣省各縣市實施地方自治綱要，自治組織規章，縣市仍併為一談。

（三）鄉鎮縣轄（區）級組織

鄉鎮縣轄市，為縣以下的基本單位，區為市以下的行政單位，村（里）為鄉鎮（區）內的細胞組織。依照臺灣各縣市實施地方自治綱要第2條規定：「縣以下為鄉鎮縣轄市，鄉鎮縣轄市為法人」、「依本綱要辦理自治事項，並受上級政府指揮監督，執行委辦事項」。市以下設區，區的地位，依照第3條的規定「市以下得設區」，「承市政府之命辦理市自治事項及執行交辦事項」，沒有賦予法人的地位。至於村里鄰的地位，在第4條曾規定「鄉鎮縣轄市區以內之編組為村里、村里之編組為鄰」。鄉鎮縣轄市之自治組織，仍採立法與行政並立制，立法機關依前舉綱要第29條規定：「鄉鎮縣轄市，設鄉鎮縣轄市民代表會，由鄉

鎮縣轄市之選舉人選舉鄉鎮縣轄市民代表組織之」。鄉鎮縣轄市代表的任期4年，並由代表選出主席1人、副主席1人。鄉鎮縣轄市的執行機關，依照臺灣省各縣市實施地方自治實施綱要第35條的規定：「鄉鎮縣轄市，設鄉鎮縣轄市公所，置鄉鎮縣轄市長1人，由鄉鎮縣轄市之選舉人選舉之，任期4年」。

（四）臺北市與高雄市各級組織

臺北、高雄兩直轄市，是依照兩市的各級組織及實施綱要組織的，市設議會為立法機關，議員由市民選舉之，任期4年。市政府設市長1人，受行政院之指揮監督。區公所置區長1人，由市政府依法任命。區以下為里鄰，里是區內的細胞組織，里有里辦公處，設里長1人，由公民直接選舉，每4年一任，里有里民大會，每年舉辦1次，必要時得舉行臨時會議。

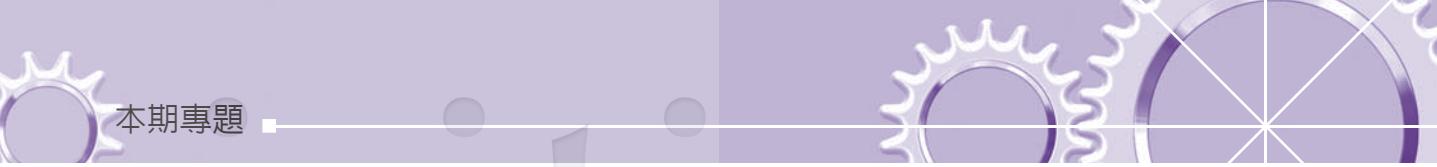
精省後，省由地方自治團體變更為非地方自治團體，成為行政院之派出機關，88年1月13日立法院三讀通過「地方制度法」，並於同月25日公布，除了直轄市之外，縣市也成為第一級地方政府。

地方制度法是我國現行地方自治的主要法律架構。中央政府在制定地方制度法總說明中指出，該法在「整體規劃地方組織體系及其運作關係，其規範內容原則已將多年來所採用垂直結構權力變遷的各種思考模式，做妥適的安排」。該法所規範的基本藍圖，大部分條文仍承襲過去《省縣自治法》及《直轄市自治法》的規定，對長久以來較傾向於中央集權的制度規定的調整不大。但該法施行以來，已使縣市實際的自治事權較以

往有所增加。例如：在組織權方面，現行地方行政機關組織準則僅規範組設單位、機關總數，地方政府可依地方特性及未來發展方向，配合政務推動需要，研訂所需的單位、機關，地方政府的組織單位決定權限，已較以往更為進步、彈性。在人事權方面，地方制度法第56條規定，縣市政府置副縣市長1至2人，以襄助縣市長處理縣市政，其一級單位主管或所屬機關首長之員額及資格大幅放寬，進一步擴大縣市首長的人事權，使地方政府首長人事權能夠落實，有益領導統御及政務推動（林朝舜，2008：22-23）。

在自治權上，在地方制度上有一項新增規定，即「自治條例」的制度。依地制法第25條規定，自治條例是地方立法機關就其自治事項或法律及上級法規所授權的事項所制定的一般性規範而由各該地方行政機關加以公布者。「自治條例」一詞係為「自治法規法律化」所新創的法制用語，是提升地方法規地位、突破中央法規訓令垂直箝制、進行法規鬆綁、積極活躍自治業務開展的重要工具。「自治規則」立法管轄權的重新分配，則為地方自治團體府會間，平行的、無所限制的監督模式的解放，另行政機關在一定範圍內擁有自治權限，發揮彈性活潑、以應急速變遷需要的機制，地方制度法有關「自治條例」之規定改變了原先中央法規與地方法規之關係，深具突出性的地方分權特色（劉文仕，2000：18，轉引自林朝舜，2008：24）。

此外，地方制度法第4章，亦列有專章規範中央與地方及地方間之關係，基本上將協調跨縣市業務與處理府際爭議的權限由原來的臺灣省政府轉移到中央行政院及相關部會



的手中，如地方制度法21條規定：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。同法第71條：中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之；縣與鄉（鎮、市）間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主管機關解決之。地方制度法實施後，由於縣市層級在權威分配、預算分配、資源分配的提升，使得縣市地位遠超過過去的所謂百里侯，未來縣市將扮演一個更重要的角色。

參、地方自治發展趨勢與我國未來地方自治及其制度的改革工程

總結臺灣的地方自治發展，自36年12月實施民主憲政以來，歷經多階段的機制轉變，其發展模式可分為（紀俊臣，2006：6-8）：

一、由半自治至自治

初期的地方自治，因限於縣（市）以下，並未包含省（市）；即使省（市）議員係由省（市）民直接選舉產生，但省（市）長尚由行政院院長派任，遂成為半自治狀態。直到81年修改「憲法增修條文」，可由立法院制定「省縣自治法」，以規範省縣自治之法規。83年7月，政府公布省縣自治法及直轄市自治法，同年12月，選舉省（市）長及省（市）議員，自此臺灣實施地方自治，使由半自治趨向自治之法律狀態。

二、由行政體至自治體

在臺灣未完全依照憲政體制施行地方自治前，地方政府僅是執行中央行政命令的行政體，不得行使自治權，其政府體質上不具自治體特質；唯自政府依憲政實施地方自治後，地方政府就行使地方自治權部分扮演自治體的角色；唯該地方政府對執行中央政府委辦事項，則仍扮演行政體角色執行公權力，以形塑行政一體的特質。

三、由公共行政至地方治理

地方自治著重在取得管轄區域之統治自主性或應有管轄事物處理之裁量性。地方自治對於地方政府行政首長之具有行政權，在管理上由早期的公權力作為核心的公共行政演變為以提升服務效能為核心價值的公共管理，直至地方治理（local governance）概念出現後，地方自治之政治作為，在兼具自治行政的自主性特質下，亦重視非營利組織（NGO）在政治過程中之角色。質言之，地方自治團體係以如何推動地方政務為前提，民間參與地方公共事務的機會和能力也愈來愈受重視。

四、由自治行政至跨域行政

地方自治受限於行政區劃，致使發展頗受限制。對於地方自治問題，以往祇重視該管轄區域之功能運作，現階段則由制度建構入手，以強化跨域事務的公共議題解決方案之設計與處理。

五、自主至協力（由府際管理至府際合作）

隨跨域公共議題逐漸受到重視後，跨域管理之協力行政機關共同處理地方性跨域公共議題就愈重要。而以府際合作分別取代過往之府際管理，公共議題之處理已由自主化而協力化，並且公權力之行使亦可由府際合作上獲得適當之處理，這也是未來地方自治發展的重點。

目前地方自治的主要法律架構為地方制度法，該法的主要精神有：自治法定化、組織自主化、立法法律化、財政自有化（除自治事項及委辦事項外，尚有中央與地方或地方間「共同辦理事項」，如有修法應予以增列規範）、監督合法化、產業在地化經濟發展化。而未來地方制度法之可能修正方向則有：調整自治層級、規模行政組織、訂定自治綱要、擴大自有財源、適法自治監督、強化自律規則（應強化地方議會自律規則，尤其地方政府與地方議會之相互制衡機制）、健全跨域合作（目前地方制度法僅於第21條有原則性規定，無法滿足跨域自治事務合作之需要）、補實共同辦理（除自治事項及委辦事項外，尚有中央與地方或地方間「共同辦理事項」，如有修法應予增列規範）、建立公民社會。

除了以上有關論述之外，部分學者認為，臺灣地方自治的發展，在精省後，仍遺留下許多未竟的改造工程，需要予以配套處理。這些問題，主要包含下列三點（林朝舜，2008：27-28）：

一、在政府職能調整方面

依據國家發展會議的改革共識，我國中央地方關係應朝擴大縣市政府的職權方向，

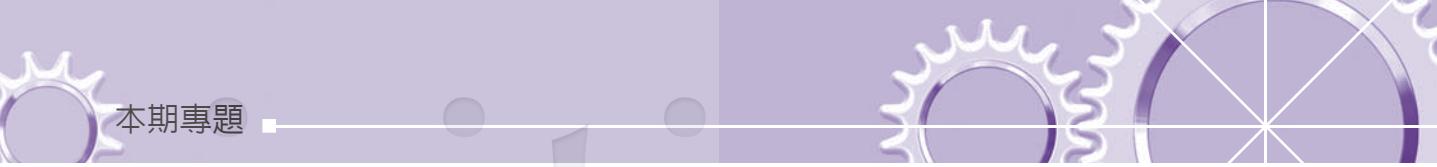
充實地方自治之能力與權力，而中央只負責法律制定、政策研擬及重要方案規劃，執行事項則完全由地方負責。但精省後，原屬省政府之業務絕大部分由中央收回，中央與地方有關權限調整改革的幅度太小，與當時的理想產生落差。

另外，研擬多年的行政院組織法修正案及相關配套法規的制定延宕多年，至今仍無結果，也使中央和地方政府職能之調整的工程仍欠完整。未來應配合中央組織再造增強地方職權，妥適處理中央與地方的職權劃分，以功能取向重新調整地方的權限，增強地方自治量能。中央則應側重全國性法規之制定及重要政策方案的規劃，執行事項則交由地方執行。另外非全國一致性事項，可研議下放由地方規劃執行，以落實地方自治。

二、在財政收支劃分部分

《財政收支劃分法》是中央與地方各級政府間財政收支劃分的依據，攸關各級政府財政資源的分配與運用。但長期以來地方政府因該法的不公平分配，致其財政狀況普遍困頓，引起地方政府首長不斷反映要求修正該法，增加地方財源收入。然而精省後縣市年度預算獲中央統籌補助的比例較精省前減少，舉債數也較精省前普遍增加，部分縣市幾乎已到了財政惡化的地步。未來應修正財政收支劃分法以提高地方自有財源比例，在不影響整體國家建設的前提下，盡量賦予地方政府應有的權限，充裕可運用的資源的主張。

三、加速行政區域重劃以利地方政府重組



airiti

未來地方制度建造將朝向「地方」政府再造、「區域經濟發展」、「行政區域重劃」的三合一方向進行。按行政區劃所設問題頗多，就行政區劃調整的原因，包括因地方政府層級變更、因行政管理需要、因都會發展機能調整需要、因區域整體發展需要等面向，行政區劃會影響城鄉發展差異及地方財政失衡等諸多問題。

臺灣省自39年9月後依「臺灣省各縣市行政區域調整方案」分期辦理臺灣省各行政區域調整，至今未再進行全省性或全國性之區劃調整；行政區域的劃分，除考量其歷史延續、地理天然形勢以及行政便利等因素，尚須考量人口分布與數量、經濟狀況、亦即財政自給自足性、經濟效益性、均衡性、地區共同發展與前瞻性、政治性等（李淑惠，1993：10-13；薄慶珮，1991：78-80，轉引自林朝舜，2008：26-27）。以利於推動政治發展、地方經濟、調和都會區與鄉村發展落差，政府應儘速進行臺灣地區行政區域重劃，進一步實施地方政府重組，既可節省人事費用亦可繁榮經濟，達到開源節流的目標。

事實上如前言所述，自上世紀初及二次戰後，各民主先進國家均致力於發展地方分權、行政區域重劃、府際關係、跨域管理以及地方與區域治理。一百多年以來西方先進國家致力於發展地方自治與下層政治（*low politics*）透過分權途徑共構雙元伙伴的中央與地方權力關係；1980年代以後則更積極發展自主公民社會，以及建構多層次的治理社會（*multi-level governance*），使中央、地方各級政府與民間團體能夠參與公共決策與

公共事務，形成多元共治（營）的民主社會（趙永茂，2007：2）。

地方分權是地方治理落實的制度基礎，也是地方治理運作實施的有效策略手段；同時地方治理亦是分權化過程的現實載體，是分權化改革所訴求的目標或模式（孫柏瑛，2004：138）。1980年代之後各民主先進國家期望透過分權化改革，將中央權力轉移到地方機構與民間社會機構，建立中央、地方與公民社會間良好的互動與合作網絡，實現推進民主化進程、提升公共服務品質、發展公民參與等目標。

1980年以來，西方國家由於福利支出的加劇與財政排擠效應，加上其他公共支出的大增與經濟蕭條因素的影響，使中央與地方政府的財政關係更為緊張，地方政府在財政與人事經營責任亦日漸加鉅。經濟管理問題對府際關係與鄰區地方政府間投入重大的影響變數，而許多行政結構也被迫從單一體制走向多重體制發展，更加促成行政權威的分化，以及行政功能與制度的專業化與分離化，並在中央政府之外設置許多公共部門組織，包括特殊功能或目的機關（*special-purpose bodies*）和區域性組織（*regional organization*）。所有這些組織在某些政策領域上具有相互依存的關係，從而形成一種政策網絡（*policy network*）或政策執行網絡，經由這種行政整合網絡將中央各部會與各級地方政府不同的利益、不同的制度、組織、人力、財力與管理做一個融合，以解決特定政策或特定行政管理問題，並擺脫過去專屬中央的政策制定權（Rhodes, 1997: 113-116）。以特定計畫、議題為導向，共同決

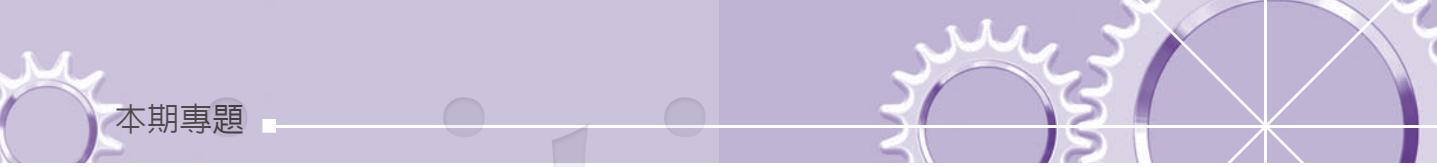
定政策，並共同分擔責任與工作，在互惠共利的原則和約定之下，共同推展既定的目標（趙永茂，2003：57）。

全球地方自治發展趨勢潮流之下，各國針對國際與國內因素，依其政治文化、政治氛圍、國家體制、憲法形態以及法體系等環境背景，選擇不同路徑的改革方式。法國先是以法案方式賦予「區」地方自治團體法人地位，再逐步進行分權化中央與地方關係改革，在2003年時以憲法法律確立了法國「單一制分權國家」的定位。90年代日本的地方分權改革則是以包裹立法的方式層層推動，並訂定法律設置具時效性的改革推進的相關會議或委員會，以其為核心研擬以地方分權為原則，中央與地方關係改革與憲法規範之地方自治的落實。

日本地方分權改革可略分為三個階段：第一個階段（1964-1980）著重於行政的精簡化與效率化，但因改革焦點集中於政治制度而非政策本身，故不受當時政府青睞，未付諸實行。第二階段（1981-1993）稱為「行政的守備範圍論」、「行政的責任領域論」或「官民角色分擔論」，課題在於行政應負擔何種分野或到哪個程度，此階段是為了解決當時日益嚴重的財政問題，試圖進行政策上的「行財政改革」。第三階段（1993～）立足於前兩階段的精神，提出「政治的復權」，亦即回歸民主政治的本質，改革者體認到唯有從根本上將中央官僚的決策權轉移回歸到人民或其代表的手上，才有可能實現行政精簡化效率化，以及行財政改革的目標（陳建仁，2008：113）。

日本第三階段的地方分權改革，是1993年至今仍在進行中的全方位分權改革。在現階段的改革中，將集中於中央部會的國家權力，分散到政治、地方與市場這三個場域，進行以「三個分權、三個信賴」為中心的全面性改革（陳建仁，2008：114）。該階段的改革主旨是將中央的權力下放到地方，首先是解除國家對地方的部分管制，地方的權力因而擴大；其次是財政方面的改革，目標是使地方政府擁有更大的財政自主權。目前日本大致已經完成前述「解除國家對地方的部分管制規範」，並獲得很大的成果，但第二點「擴大地方財政自主權」，則面臨到補助金移轉為地方稅、如何使各地方發展均衡以及如何減少地方支出等問題（森田朗，2008：<http://gov.soc.ntu.edu.tw/cms/resource/08-09.pdf>）。

依據1995年《地方分權推進法》所設置的「地方分權推進委員會」，將其所推動的地方分權改革稱為「第一次分權改革」，而後繼的「地方分權改革推進會議」接手處理的有關地方稅財源調查審議等，則稱為「第二次分權改革」（土岐寬，2003：75，轉引自陳建仁，2008：117）。第一次分權改革達成了幾項成果，包括「機關委任事務」的廢止、「國地系爭處理委員會」的設置、「必置規制」的部分廢止、以及「關係與權」的修正等行政上的改革（陳建仁，2009：<http://gov.soc.ntu.edu.tw/cms/resource/090501.pdf>）。而第二次分權改革的重點在於財政上的改革，具體政策為「國庫補助負擔金」、「地方交付稅」與「稅源轉移」等「三位一體」的中央與地方財務改革政策。除此之外



尚有稱為「平成大合併」之市町村合併，目的在於使地方自治體足以承受行財政之地方分權改革，透過將規模過小的市町村合併的方式，強化地方自治體治理的能力（森田朗，2008：<http://gov.soc.ntu.edu.tw/cms/resource/08-09.pdf>）。

法國地方分權法制化始於1982年3月2日法國國民議會通過《市鎮、省與大區權力與自由法》，在該法建構的地方分權架構之下，透過法律制訂和修改的途徑，循序漸進將法國改造成為「單一制的分權化國家」。2001年喬斯班總理在分權政策的走向上，提出六大優先順序：地方制度的持續檢討修正、地方民主化更加落實、地方事務權限之間的更合理分配、地方財政的現代化、期待更完美的地方行政服務、加強分工政策的推展（劉文仕，2007：109）。

2003年3月28日法國國會根據委員會的報告，通過了《關於共和國地方分權化組織》的第2003-276號憲法增修，將分權改革的成果肯定在憲法當中，重新界定國家與地方關係的性質，明確肯認法國是一個「地方分權」的國家，並且進一步擴大地方自主權、建構地方直接參與民主機制、充實地方自治的內容（劉文仕，2007：68；張麗娟，2006：99）。

日本與法國的地方自治在憲法上規範的篇幅均不大，法國第五共和憲法第11章「地方組織」專章僅有4個條文，其中涉及地方組織定位、權限與中央地方關係，又僅有第72條一條。戰後日本國憲法中規範地方自治的條文也僅有4條，表面上不再走中央集權的老

路，但在當時國內外政治經濟環境之下，中央集權與一極集中的歷史慣性使得日本的地方自治發展並未如預期順利，反而出現「中央集權的逆流」。日本的歷史傳統上並非是中央集權的國家，

幕府時期的日本其體制較近似於中古歐洲的封建主義國家；然而在明治維新之後，日本為東亞諸國最早建立具近代意義的理性官僚統治體系和「中央集權的單一制國家」。法國在1789年大革命之後，國民公會在雅各賓主義的主導之下，走向中央集權之路，其治理的基本架構為，國家重要的行政事務掌握在中央政府手中，並透過派駐在地方的官吏與機構，執行國家的法律、政策與政治意志，以監督地方的一切事務（劉文仕，2007：66-68；陳建仁，2008：103-106）。

日本與法國不約而同在世紀交替之際進行全方位的地方分權改革，試圖建構有別於傳統集權式的中央與地方關係，運用跨域府際、伙伴關係、地方分權與地方治理的概念，重新調整國家體制，從單一制的中央集權國家轉變到單一制的地方分權國家。中央集權（centralization）具有凝聚國民意志、統合國家資源以及建立劃一社會、協助國家對內有效統治與對外抵抗敵患的功能；但隨著地方自治與民主發展的正相關性研究發現陸續問世，中央集權與自由民主體制日益扞格，致使「去中央集權化」（de-centralization）成為現代民主先進國家，特別是單一制國家（unitary state）重要的課題。與日本與法國同為單一制國家的我國，在全球性地方分權及政府組織改革的浪潮中，其

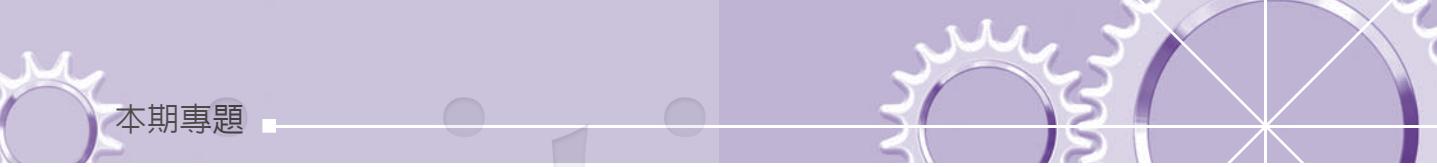
他先進國家改革的歷程、經驗與改革背後的意涵，更顯格外深具啓示（陳建仁，2008：99-100）。

就地方自治權限的運用而論，依據學者呂育誠（2003）對90年度各鄉鎮市歲出人事費用的分析，得知各鄉鎮市人事費比例均很高，其中彰化、嘉義、臺南、屏東、澎湖等五縣的人事費更超越鄉鎮市平均歲出項目比例最高項目的經濟發展支出，同時這些縣的人事費也超過自籌財源總額。由此可見，鉅額人事費已成為鄉鎮市運作的重大障礙，因為其支出不僅占鄉鎮市總歲出的極高比例，甚至超過了自籌財源的總數。換言之，部分鄉鎮市根本無力自行負擔機關人事費。固然形成此現象可歸因於現行財政劃分制度不健全、鄉鎮市收入來源有限，而不一定是營運上的問題，但現行員額編制與資源配置不相稱卻是不爭的事實（呂育誠，2003：13-14）。

員額編制失調也反映在人員結構上。各鄉鎮市機關人員總數及組成結構，除了屏東縣的39%之外，其他各縣的「其他員工」數均超過40%，而臺北縣更超過70%，姑且不論如此高比例的人員能否發揮績效，但其數額普遍多過正式職員則是明確的，如此便將衍生鄉鎮市人事管理的重心或基準，究竟應置於人數較少的正式職員？或是人數較多的其他員工？以及正式人員與其他員工權利義務如何配置？…等矛盾困境。另外，「各鄉鎮人員數與人員結構」也顯示各縣所轄之鄉鎮市人員數差距極大的情形，如臺北縣鄉鎮市機關總人數為11,037人，澎湖縣則僅有775人（90年度數據）。二者在人數上具有極大

的差異，但業務範圍、職責在地制法中的規定卻是一致的，如此不但可能影響各自的運作（呂育誠，2003：14），亦凸顯各縣市與鄉鎮市間具有頗為嚴重的人力資源運用與浪費的爭議。

傳統的地方自治主要在討論團體自治，自治團體為公法人，它是行使地方自治權之主體。地方自治權之基礎理論，包括固有權說、承認說、制度保障說，以及人（住）民主權說或住民自治論（蔡秀卿，2003；蔡茂寅，2006）。此外，傳統地方自治的研究，還包括單一獨立自治領域、自治機關，以及運作自治權的選舉與代議機制等問題的探討。其中自治權運作的內容則包括：自治立法權、自治行政權、自治財政權及組織與人事自主權等。其中有關中央與地方權力的劃分與關係，則包括中央集權制、地方分權制與均權制等類型（趙永茂，2002）。但是各國的地方自治隨著國內外政經社會與自治環境的變遷，傳統地方自治與地方自治權限劃分理論，已面臨若干調整、變異與演化（evolution）的挑戰。其中住民自治與人民主權說，已因為國內外民主發展與經社環境的變遷，已注入地方治理（local governance）等重要的地方自治發展意涵。而隨著新自由主義與新公共管理（new public management）理論與發展趨勢的衝擊，以及府際關係與跨域管理等理論與發展趨勢的影響，也使得原來孤立、單一性自治體與自治權獨立運用的概念，逐漸發展成多元、複合性自治體與合夥、共管自治權。使得原有中央集權、地方分權與均權制的中央與地方權力關係型態，逐漸加重地方分權的演化，以



airiti

及強化夥伴與地方合權自治概念（自治權合作與合夥使用）的發展。

另外，由於人民主權說與住民自治理論，在全球化民主浪潮與先進國家住民自治與地方治理發展經驗的衝擊之下，原先重視自治權力形成與自治主權代議運作的概念，已因為西方後政治（post-political）與後代議（post-representativism）體制的發展，地方政治過程已被要求更為開放（opening）與透明（transparency），地方代議與政策過程必須開放更多參與平台與監督管道，地方的民主自治已被要求建立在公民民主社會之上。換言之，地方自治的主體已不只是在自治機關，而必須要涵蓋參與的公民社會。而原先單一獨立的自治領域與自治範圍，也被擴大到立體府際與多元合夥自治的範圍。原先比較重視靜態、法制性與權力關係的自治權研究，已逐漸轉變為重視動態權力運作關係，以及功能性自治組織、自治能力（autonomy capability）與地方治理的發展方向。

綜合而言，傳統地方自治權保障的理論，以及地方自治與政府權力關係的發展，隨著地方自治與政經社會環境的變遷在地方政府理論方面，發展出多元主義、菁英理論與馬克思主義等論述，嘗試從動態的角度討論地方公共政策制訂過程中新的權力關係與政治運作過程的意涵，並逐漸表示出政策過程中，應重視多元社會結構及批判原有代議、菁英主義與中央政府由上而下的統合主義結構。甚至在1985年後逐漸從單一的自治機關，及其有限的自治領域自治的概念，發展出中央與地方政府間，乃至地方政府與地方政府間權力依賴關係的概念；甚至部分都

會地區逐漸形成自治體與夥伴自治複合體的型態，得共享彼此的自治權與自治資源；並致力發展公民社會組織、非正式組織或準政府組織，結合區域內不同地方政府組織與民間組織及資源，發展各類區域管理體制、府際與區域政府體制及地方治理型的地方政府與自治社會。

肆、結論

如前所述，傳統地方自治理論已從團體自治、公法人自治、固有說自治、制度保障說自治，逐漸因為全球化及國內政經社會情勢的變遷，更為重視人民主權論、住民自治論及地方分權論，從而將傳統地方自治所重視的單一獨立自治領域、自治機關的自治權的運作，轉化成兼具跨域自治、府際管理及強調跨區域內，各自治機關與其公民社會的合夥與合力自治的屬性。在這種全球性新的地方自治發展趨勢之下，地方自治機關不但強調對中央機關的分權與合夥，同時致力發展跨區域共享自治權，共同分享或合力推展自治立法權、自治行政權、自治人事組織與財政權，使得地方自治主體已經不純粹是特定自治機關，而還兼有跨區域不同自治體之間的合夥自治，以及跨區域不同地方自治體內，不同公民社會的合體或合夥自治。

尤其在上一世紀末西方民主社會在後冷戰及後福特時期之後，逐漸發展出後代議及後政治化，更加強調政治與公民經濟社會的結合，並逐漸反省新自由主義與公共管理變革之後的代議機制、政府機能與公民社會價值，普遍發展能力化、課責化、回應化、透明化與網絡化的地方決策與執行過程，積極

推動與發展地方或區域治理。使得傳統地方自治權理論，強調地方自治權的各種比較重視法制、靜態自治權論述，及重視單一自治機關、單一自治領域的論述，在中央地方權力依賴關係論、都市結盟政體論、調節自治機關間社會政經關係理論、府際關係理論、公共與地方治理理論，以及區域主義理論等衝擊之下，已經逐漸往重視更多動態地方分權演化、重視住民自治、公民社會參與及跨域、府際間各自治機關的合夥與合體共享自治權，甚至共同促進區域內各自治體，合作發展及追求彼此間最大的自治福利與資源的發展趨勢。這些相關理論，已經相當程度的增強及轉化原有的自治理論，使傳統的地方自治理論有了重大的變革與發展，使得全球地方自治的發展有了更深層及寬廣的發展張力，也開啟人類地方自治與地方自治權發展的新紀元。

換言之，如前言所述，我國地方自治的發展與自治制度的建構，仍然停留在自治

選舉與中央集權式的自治制度的發展階段與型態，仍然需要借鏡英、日、法等國的地方自治與自治制度的改革經驗，透過行政區域的重劃，擴大自治規模，檢討自治選舉與代議政治的缺失，建構地方治理社會；同時積極致力建構分權型地方自治，全面擴大授權縣市政府自治權力，建構府際關係與區域治理形式的自治發展型態，並以此精神，全面重修地方制度法。此外，配合縣市與鄉鎮市行政區域的擴大與重劃，重新建構與平衡城鄉縣市的發展角色，重修中央與地方財政收支劃分法、行政區劃法（必要時納入地方制度法）、地方行政與立法機關組織規程，避免縣市改成直轄市之後不必要的資源浪費，以及爭取直轄市的惡性競爭；甚至必要時應檢討現行院（直）轄市制度，重新評估一般縣級地區的發展角色與地位的重要性。希望經由這些地方自治與制度的檢討，能大力提升臺灣地方自治的發展，使臺灣的地方自治與自治制度的發展能與國際的發展接軌。■

參考文獻

1. 申慶壁，「臺灣的地方自治史話」、「中國地方自治」，2005，58（12）：22-32。
2. 呂育誠，「我國鄉鎮市組織變革問題與策略」、「中國地方自治」，2003，56（6）：4-26。
3. 林朝舜，「精省工程與臺灣省發展」、「中國地方自治」，2008，61（6）：20-39。
4. 紀俊臣，「地方制度法所建構的地方自治模式」、「中國地方自治」，2006，59（10）：3-14。
5. 孫柏瑛，「當代地方治理」，北京：中國人民大學出版社，2004。
6. 張麗娟，「法國地方分權改革的新發展」、「中共雲南省委黨校學報」，2006，7（5）：99-101。
7. 陳陽德、謝秉憲，「地方自治在臺灣民主化過程中的作用」、「地方自治與民主發展：臺灣經驗的省思」，學術研討會（6月16日），主辦單位：臺灣民主基金會、東海大學政治學系，臺中：東海大學，2007。
8. 陳建仁，「單一制國家中央與地方伙伴關係之建構—以日本地方分權改革為例」、「東吳政治學報」2008，26（4）：97-142。
9. 陳建仁，「日本市町村合併的發展與挑戰」、「區域與地方治理」論壇（5/1），〈<http://gov.soc.ntu.edu.tw/cms/resource/090501.pdf>〉，臺北：臺灣大學社會科學院，2009。
10. 森田朗，「日本地方政府體制的變革」、「區域與地方治理」，論壇（11/21），〈<http://gov.soc.ntu.edu.tw/cms/resource/08-09.pdf>〉，臺北：臺灣大學社會科學院。2008。
11. 趙永茂，「中央與地方權限劃分的理論與實際」，臺北：翰蘆圖書，2002。
12. 趙永茂，「臺灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探」、「政治科學論叢」，18：53-70，2003。
13. 趙永茂，「從地方治理論臺灣地方政治發展的基本問題」、「政治科學論叢」，31：1-38，2007。
14. 劉文仕，「立足統一，邁向分權：法國地方制度的嬗變與前瞻」、「東吳政治學報」，25（2）：65-122，2007。
15. 蔡秀卿，「地方自治法理論」，臺北：學林文化事業有限公司，2003。
16. 蔡秀卿，「地方自治法」，臺北：三民，2009。
17. 蔡茂寅，「地方自治之理論與地方制度法」，臺北：新學林出版社，2006。
18. 鍾啟岱，「戰後臺灣垂直府際關係的演變與發展」、「研習論壇」，101：64-76，2009。
19. Rhodes, R.A.W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.1997.