

RDEC-RES-096-015（委託研究報告）

政府職能與角色分析架構
建立之研究
政策說帖

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 97 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

壹、研究緣起

政府改造工作的重點之一，為中央與地方的職能劃分、服務傳送之改良、地方應有的財政配備之改良，以及將改良的內容在法律上加以展現。

本研究的子題有五項：

- 一、中央與地方政府職權劃分；
- 二、財政負擔責任；
- 三、服務傳送機制、民間參與；
- 四、法令架構之分析架構；
- 五、個案檢討與建議。

貳、研究方法及過程

本子計畫旨在提供一個基本架構，以供未來針對各部會之職掌/服務傳送/財政/法令調整之參考或依據，研究的問題意識為：

一、中央與地方「協力關係」、「夥伴關係」的第一個制度性議題，為職能劃分。職能劃分得分為兩個層次，首先為業務交到地方政府手上，其次為地方政府於執行時得有何種之權力（反面言之，中央不得干預）。

二、有沒有必要因為新時代與政經/科技構造等，或甚至如新公共管理等學說，而改為大幅調整？

三、地方施政，應以何種之態度或標準，從中央政府的角度而言，其應提供何種的助力與進行何種的監督？

四、地方施政的另一個有賴中央協力的部分，為地方的人事、組織、財政配備，本年度只討論財政。

本研究局部採用法釋義學方法，檢討憲法（本文與增修條文）、大法官解

釋、外國立法例。

其次，本研究將採用官方實證數據作為依據。

第三，本研究採行公共政策的實踐後評估研究途徑/架構，檢討迄今實踐得失與未來的漸進改革方案。

第四，本研究將廣泛進行外國新公共管理、新公共服務新治理理論的檢討，然後針對我國政/經/社/文/法制等的歷史以來的構造，而為綜合討論，尤其將指出我國現今處於民主鞏固階段之限制。於此，將側重國內政治學界的威權轉型與民主鞏固之研究結晶。

第五，本研究也將於必要範圍內引述德國、美國、英國之制度與經驗。

第六，本計畫也將局部採行實證研究方法。

參、重要發現

一、應考量的因素

為完整得到我國最適中央/地方職能劃分與服務傳送，本研究認為應衡量如下變數：檢討我國憲法之規定、檢視外國之治理理論、理解我國迄今的實踐得失、瞭解我國當今的政經社文法制構造。

（一）我國憲法經由權限劃分之三分說、均權原則、地方民選體制、地方享有立法權等，而建立分權的價值要求，但非謂絕對而應由立法者衡量其它的公共利益與價值，而在專業法律妥為規定。

（二）西方先進國家治理理論具可參考性，但應注視本土政經社文法制之歷史結構下之現況，非得單純繼受。

（三）依地方制度法，中央政府對於地方自治團體的立法行為的監督，依其性質分為事前的核定與事後的備查等。從治理面討論，對於地方施政的監督-課責，提供較為多元且完整的視野；地方制度法所規定的監督工具仍屬有限。

（四）國內社會學界與政治學界通說主張台灣的政經構造為：現代性社會之專業分殊化；後現代性；全球化；資訊暨網絡化；此外則是經歷威權體制、威權轉型而正處於民主鞏固階段，仍留有源自威權體制的餘毒，但也不斷在改進當中，但相關改進也需要時間，甚至不無可能階段中一度或多次陷入倒退的漩渦當中。國內著名政治學者朱雲漢也一直指出台灣的「威權餘毒」問題。此「威權餘毒」特色，為國內側重西方治理理論者所忽略。

（五）我國自政府遷台與 1997 年之「精省」，中央與地方之間之職能經由各專業法律與施行細則的規定，當然已經完成劃分，而且實質內容上係以直轄市政府、縣市政府承擔絕大部分法律執行功能，整體而言具有合理性。剩下的問題，主要為地方政府行使職權時，仍不免與中央發生權限衝突。另外則是如何督促地方政府確實執法（亦即政策工具之完備化以及監督-課責機制之建立），而且得視情形而引入民主治理、效率治理等。

二、本研究之主張：中央與地方關係之應有架構

（一）中央/地方之職能劃分：本研究見解 I

歸納以上憲法要求、向來實踐情形、我國政經轉型、國內外學者相關見解，我國得採行如下職能劃分。

1、職能劃分應朝向分權化：「地方能作的，中央不作」；但於此也應針對不同案型慎重討論，重要不在於瘦身，而在於塑身。

2、中央/地方間應負責各自職掌事項的圓滿履行；於有必要時（尤其重大案件或新型案件；日常案件一般不屬之）應平行、上下、上下平行間為溝通協調，甚且應納入各社經私部門主體，為協商與合作。

3、中央與地方應劃分權限：國內一派或許多公共行政學者反對權限劃分，理由或為這是個合作或共同承辦的時代，或為難以根本劃清（美國建國兩百年以來到現在聯邦與邦之間還有權限劃分爭議）。本研究認為這是無稽之談。水平之各部會之間應劃分權限，垂直的政府部門間亦然，蓋專業化時代經由權限劃分各有職掌與責任，如此才能成就專業且負責任的行政。權責劃分本身就是一種協力的表現，中央地方各有職責；妥善的權責劃分更是協力的極致化表現。權責劃分不代表日後於一件（重大）事情發生時之不能合作。

權責劃分也不代表權責劃分是一種僵化而缺乏宏觀政經變遷考量的作法，蓋權責劃分事實上經由合作/溝通/協調/政治部門之立法程序而決定的分派，而且也得隨時空而不斷調整。權責劃分不代表雙方不能有「合作」(指定案須經由該兩個機關商定並蓋章才能完成)，但這種混合行政應維持為少數，否則難以追究責任而且決策時程緩慢。

4、應依業務性質或政策類型而劃分權責，而且應依據「事務性質」或「政策類型」而為進行詳細之劃分。

5、職能劃分應在地方制度法與專業法律一併完成：簡而言之，我國現行劃分的法律規定有諸多缺失，詳第五章。

(二) 關於監督與課責機制

地方施政需受到監督，傳統強調國家對地方自治團體之單方高權監督，而在委辦事項(中央領航地方划槳事項，例如建築管理、農藥管理、槍礮彈藥刀械管理、水利管理、各種污染排放管理、各種有害物質管理、交通管制、集會遊行管理、各種營業管制、自然保育管理等，亦即國家享有立法權與較高程度的監督權)乃有較強烈的監督(表 2.11 高危險性領域之「嚴格化之監督模式」表)，晚近則在英文文獻與少數有關獨立機關之獨立性與監督之德文文獻已有「公共監督」(也可稱為「社會監督」)之興起(見表 2.12 公共課責的監督模式)。廣義且完整的「監督」體系，為以上三者之聯合。

至於如何選用，固然取決於具體領域與案型的需要，但吾人也得一般性而為討論：於一般之委辦事項(指國家領航、地方划槳之事項)，不能刪除傳統課責(作為最後不得已之手段)，於特別執行挫敗而國人普遍高度期待的領域甚且應採行嚴格化之監督模式。此外也得併採公共課責模式；於中長期且政經社文條件許可時，委辦事項得改為主要採行之。

(三) 地方施政之價值指引，亦即何謂地方層級的善治(good governance)標準，本研究認為，處於民主鞏固階段之我國，應為如下：

1、法治治理(依法行政)。

2、出於資源匱乏性，中央政府與地方政府都必須進行效率治理，新公共管理提出很多命題，涵蓋職能精簡、分權、績效管理、組織文化、人事/預算

/會計體制之面向，值得參考。

3、民主治理：出於民主要求，中央政府與地方政府都必須進行民主治理，尤其當事人之參與。

4、施政之透明與課責。

（四）地方施政之政策工具之充足（中央的協力義務）：

1、地方施政之良窳，由於我國憲政體制要求干預人權事項之法律保留（憲法第 23 條）與重要事項之法律保留（憲法本文第 58 條第 2 項、63 條，也見釋字第 520 號解釋等），中央立法者的首要任務，在於精確選用各領域的政策工具，否則地方將因無法律而無法執行。中央之明確選定政策工具，也是督促地方政府必須執行之依據，整體乃形成中央的協力義務的核心部分。

2、就政策工具的分類，各家不同，本研究認為，在服務傳送與監督-課責議題上，得區分狹義行政組織面、廣義行政組織面（指在地方或社會層次引入相關主體之參與）、行政行為面、行政程序面、行政執行面、行政爭訟面、國家賠償/補償暨有關財源籌措面、上級之宏觀調控面等。

3、至於政策工具之選用標準，取決各該法律/政策領域的客觀需要與立法者的主觀決定，而前者又可分為相關領域的價值為何、其重要性為何（是否已經成為國人普遍關注，是否為世界先進國家的施政重點所在，是否已有國際公約為規範）、向來執行成敗如何等。

4、我國委辦事項（指國家領航、地方划槳之事項）的問題之一，為立法者所為相關政策工具規定之不足，而這又因為我國採行「重要性標準」之法律保留，沒有法律明文便難以推動或至少有一定的阻力。

（五）地方施政之配備之充足（中央的協力義務）：為滿足地方之施政需求，除前述政策工具之外，中央應充實地方的人事、組織、財政等「地方治理的基本配備」，而且得區分為一般性與針對個別政策領域者，後者於本年度之兒少福利法、家庭暴力防治法之研究將有各自實證研究發現。

（六）地方政府的服務傳送

1、究竟採用何種模式，要考慮的因素很多。地方政府絕不可能毫無任何作用（如消失般），但究竟應如何做，首先取決於法律有如何的專門規定（這至少是下限要求），也取決於地方政府的組織、人事、財政配備的法令規定/現實情況/（最大）管理可能，也與當地社會（或甚至國家整體）的民主、法治、效率效能水平及監督-課責機制良窳等等，息息相關。

2、進一步言之，吾人應區分不同類型的中央/地方職能，討論現行的組織/人事/財政之一般結構與各該不同類型的特殊結構（例如，違章建築的取締的施政，顯然不同於如何充實地方文藝活動之施政）。

三、中央與地方職能劃分暨服務傳送之詳細說明

（一）就中央立法並執行事項（亦即中央領航且划槳之事項）

1、行政院各部會之下所設置之行政機關（而非指內部單位如司、處者）所執行之事項，均是中央立法並執行事項，詳見表 3.1 行政院各部會組織圖、表 3.2 行政院各部會所轄行政機關之法源與職掌。

2、職能劃分之檢討：有無必要去任務化與地方化等

（1）未來中央此等職能應限於憲法第 107 條所稱者，不再擴大：中央的核心職能不在於划槳，這是新公共管理的主要見解，我國面臨激烈政經轉型與全球化衝擊，從而應強化中央政府宏觀決定與調控能力。

（2）須否職能改定之爭議案型：研究性、服務性機構之設置問題。

（3）服務傳送模式：未來應強調民主治理、效率治理。

（4）常見爭議案型：首先為土地使用限制類型，就之中央與地方之間欠缺互信。詳言之，主管部會固然有權依據國家公園法、文化資產保存法、水利法、自來水法、飲用水管理條例等而制頒劃定國家公園、文化資產保存區、沿海自然保護區、水源水質水量特定區、集水區等。此等區域一般而言面積廣大，裡面如何進行區內再分區，以及各等級區內如何為必要而不過當的管制，值得討論。我國於此等領域不無存有官民之間的或中央地方之間的不信任，相關對話受限於本位主義。

（5）另一種有待檢討的類型，為中央之方案補助款之必要性，以及是否

應留下必要之自主空間予直轄市政府、縣市政府。

（二）委辦事項（中央領航、地方划槳事項）之職能劃分與治理模式

1、名稱與性質：我國地方制度法稱此為「委辦事項」。我國憲法第 108 條稱為「中央立法而交由省縣執行之事項」。其又容易與各部會「委辦經費」所稱委託學界或民間前來投標的案件，有所混淆。國內公共行政學者未精確理解。為順暢溝通，本研究認為，得直接稱為「直轄市與縣市政府執法事項」，特色為中央立法（從而中央享有優勢權力），但中央不自為個案執行，而委託直轄市政府縣市政府辦理，中央並就個案執行之合法性或甚至妥當性享有監督權。

2、典型者為建築管理、農藥管理、槍砲彈藥刀械管理、水利管理、各種污染排放管理、各種有害物質管理、交通管制、集會遊行管理等，應界定為委辦事項，國家享有立法權與較高程度的監督權。本類事項約指美國法所稱命令控制式（command and control）所適用事項，也近乎德國法「Ordnungsverwaltung」或「Eingriffsverwaltung」，得譯為「秩序行政」或「干涉行政」。本領域以管制標準之建立、具相當公共利益影響性之案型則業者應事前取得主管機關許可（從而銜接到證照）、事後之監督（於此乃涉及監督的強度，以及違規行為之取締之落實）。

3、現行委辦事項（亦即中央領航地方划槳事項）之實際情形，得以桃園縣政府的一級機關/一級單位以及下位的各科，作為案例，每一科均在執行一定的法律，詳見「表 3.2 桃園縣政府各局處職掌」。

4、現行治理的結構性限制為，我國由直轄市政府與縣市政府執行，其中，21 縣市當中之 18 個縣尤為主力。由於縣域遼闊，公務人力編制不大（見表 3.6--3.8；鄉鎮市閒置一旁），相關執法涉及人民基本權利，而受到專業法律、行政程序法、訴願法、行政訴訟法等規制，執行之貫徹不易。另一方面，地方人民冷漠、監督-課責機制不足、專業法律規定簡陋（尤其有關政策目標值與政策工具）、議會與議員之支持度、地方行政首長的決心等，也影響執行，亦即服務傳送。此外尚有民主、法治、效率治理等議題。

5、本研究舉出諸多案例，例如台北縣政府違章建築處理作業革新方案、雲林縣地方發展案、桃園縣取締賭博性電玩案。

6、如何才是妥當的服務傳送或治理模式？

(1) 不得輕易改為中央立法並執行事項。

(2) 必須克服大縣小人事之體制缺失，但非謂一定增加公務人員編制；目前已經有諸多經由招標而委外的作法，但仍存有政府採購法、預算法、公務員懲戒法上的若干問題。

(3) 得追求法治治理、分權治理、效率治理與民主治理等價值。

(三) 地方自願辦理事項（地方完全領航與划槳事項）之職能劃分與服務傳送

1、顧名思義，本類型地方完全有自主權，除非嚴重到違反刑法，例如官方所主辦之地方酬神活動之夜宴上之演出脫衣舞。

2、我國案型主要為：

(1) 地方政府之內部規劃與管理：城市願景與政策規劃、城市形象、城市行銷、內部行政管理。

(2) 地方文化、藝術、體育、休閒、祭典以及地方層級的市場、停車、地方街道、內部行政組織與流程與人力訓練等。祭典慶典之舉辦對地方經濟與文化發展及居民生活的充實，均具有意義。相關的構思如何進一步的本土化、生動化，含有歷史縱深與環境生態保護等當代價值，為主要的治理議題。

(3) 地方行政當中之非公權力行政的部分：例如經由園遊會的舉辦而強化消防或愛滋病防護宣導。

(4) 地方級的硬體建設，例如鄉鎮市的路燈、游泳池、停車場、托兒所，再如縣市級之公立醫院、聯外道路等。

3、地方施政的常見限制

地方的一項困難為地方缺錢，但這只能經由公私合營或其他開源節流方法完成。其次，地方缺人，尤其縣市與鄉鎮市層級，而且一般而言愈是邊陲地區愈是嚴重，但晚近縣市層級已逐漸因為一級主管提高職等及局部改為隨行政首長進退而有改善。第三，鄉鎮市因缺錢缺人，而且所通過的自治條例不能規定罰責（地方制度法第 26 條第 2 項），許多自治業務乃為縣所取代。

4、治理模式之展望：

(1) 內政部作為地方自治的主管機關或各部會，得提供外國相關成功經驗、補助款。

(2) 行政院或相關部會也應推動預算、會計、審計法令之適度鬆綁，以及強化公共課責。

(3) 應強化鄉鎮市的文藝休閒體育類之自治事項之功能發揮。

(四) 法定自治事項（中央要求必須辦理，地方自為領航與划槳）之職能劃分與服務傳送

1、本類型為我國地方制度法第二條第二款所稱「法律規定應由地方自治團體辦理，地方自治團體負其政策規劃及行政執行責任之事項」。特色在於仍具稍微危險性或重要性，從而中央立法要求地方政府必須執行（whether），但中央無須也無權詳細規定如何執行（how）。

2、案型約見「表 3.9 兒少福利法法定自治事項條文表」、「表 3.10 家暴防治法定自治事項條文表」。

3、本研究以內政部「建立社區照顧關懷據點實施計畫」為例，指出我國耗錢性之法定自治事項之當今主要治理模式：中央經由方案補助款而為調控。

(五) 本研究並以如上基礎，展開家暴與兒少保護領域之職能劃分/服務傳送/監督課責之觀察，並得完全呼應家庭暴力及性侵害防治研究子計畫（主持人焦興鐸教授）與兒童及青少年福利子計畫（主持人鄭麗珍教授）之發現。

四、就中央與地方政府財政分擔

(一) 地方財政包括收入、支出與調整，共三個面向。三者環環相扣，而且各有細膩且複雜的議題，並有不同程度政策與政治意涵。

(二) 「巧婦難為無米之炊」，為確保地方政府履行職能，地方財政之自主財源以及統籌分配稅款與補助款收入應足以滿足「基本財政需求」。換言之，吾人應建立「職能—財政」之基本公式，這也是各實質業務/權限賦予地方承辦之後，所應相對完成之「賦權」，而且為府際治理的重點。

(三) 我國地方財政收支與調整的法律依據、現行數據、現行結構性的困難(例如財政收入難以增加;就自主收入而言,地方財力一般普遍不豐,愈是基層政府,愈是困窘,愈是邊陲政府愈是困窘一見「表 4.4 2001 至 2006 年市縣收入依賴中央補助金與協助情形(%)」);地方支出結構僵化(見「圖 4.2、2006 年縣市歲入財源比例與歲出用途比例」);財政紀律未必彰顯見;預算編列方式過度細瑣(見「表 4.6 單位預算應編書表格式及注意事項」)。

(四) 我國各專業法律政策目標值不夠清楚,有關的監督-課責機制不足,所以地方行政首長常刻意最大節約社福經費,而將經費重點擺置於選舉經營上。

五、就相關法令架構之調整

(一) 職能劃分得分為形式面與實質面,前者指相關劃分應如何表現於法律面(例如究竟在各部會之專業法律或一般性之地方制度法,以及應以如何之精密度)為之。實質面係指應以如何之標準。

(二) 我國地方制度法與專業法律的規定,形式面存有不少缺失。

1、我國地方制度法誤以經費負擔作為絕對標準,以致於許多官員也弄不懂:地方制度法的權限劃分規定並不妥當:該法第 18 條以下有關直轄市、縣市、鄉鎮市的自治事項,所列的項目過於廣泛,誤將世界各主要國家所界定為委辦事項者糊塗改列為自治事項(例如建築法向來是由中央立法並委託地方執行,為典型委辦事項,但地制法第 18 條以下竟然界定為直轄市與縣市的自治事項);相同案例不勝枚舉,例如有關戶政登記、地政登記、選舉等。至於錯誤的原因,在於立法當時誤以財政收支劃分法第 37 條第 2 項「委辦事項原則上由委辦機關負擔經費,自治事項則由自治團體自行負擔」為標準。嚴格言之,本項經費負擔的原則並沒有錯誤,但關鍵在於,國家已經透過財政收支劃分法當中稅收分由不同主體收取、分成、統籌分配稅款、一般補助款之制度,而原則上已經大致完成委辦事項經費的(一年一次)撥付。吾人得舉例說明:若某位公務員的薪俸每月初一經由學校撥款轉帳儲蓄進入帳戶,並由太太全權掌管,則其太太所為一般家計支出的費用,原則上便不應有權

再行要求¹。

2、我國專業法律未能全盤修正，權限劃分難以精確：我國專業法律多半能維持「本法主管機關，在中央為○○○，在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府」之立法例，一方面不精確，另方面不無引發「機關借用」的疑慮。

（三）理想的形式職能劃分方式：於專業法律與地方制度法進行權限劃分，後者旨在建立一般標準，作為解釋適用上的補充。

（四）兒少法嘗試新的模式，值得採行

（五）關於服務遞送模式：應於專業法律精密界定，也得輔助性地於地方制度法建立一般標準，作為解釋適用上的補充。

（六）關於監督-課責機制：愈是嚴重執行挫敗的領域，以及愈是涉及人民重要福祉，愈應建立高強度監督，而且應於專業法律明定。地方制度法也得歸納委辦事項領域之常見監督手段與選用標準，也得考慮引入公共課責機制作為一般性的制度。

（七）就如何推動：由於必須修改專業法律與地方制度法，得由研考會先完成兩項準備性的工作：1、建立修改的內容重點，議題涵蓋中央/地方職能劃分、地方服務傳送與善治、監督-課責機制、地方之組織/人事/財政；2、若有必要，也得以若干法律領域為例，進行試驗。於確立如上標準或甚至必要時實驗之後，始得進行全面的推動。為此，得在行政院之下設立任務編組，統轄各部會研擬相關法律的修改。第三，而且最關鍵的部分，在於修改專業法律。2008年5月20日起，馬英九先生就職總統而其所屬國民黨在立法院獲得近3/4立法委員席次，為完成相關修法的寶貴時機。於修法完成之後，才是法規命令與行政規則的檢討時期。

¹ 以上，回應主計處張簡任視察惟明「兒少保護與家暴、性侵之地方執法的部分，研究團隊定性為委辦事項，請再說明」之提問。

肆、主要建議意見

一、立即可行建議

（一）就中央立法並執行事項（亦即中央領航且划槳之事項）

1、中央應明白宣示，未來中央此等職能應限於憲法第 107 條所稱者，不再擴大。主辦機關：行政院研考會（於政府改造相關文件中）以及各部會針對所屬。

2、中央得展開研究性、服務性機構之設置歸屬之檢討。主辦機關：行政院研考會（於政府改造相關文件中）以及各部會針對所屬。

3、就土地使用限制類型之中央與地方之間欠缺互信，得經由各該領域之學者專家之參與而為通盤且徹底的討論。主辦機關：行政院內政部營建署以及各部會針對所屬（例如經濟部針對各種水源管制區）。

4、另一種有待檢討類型，為中央之方案補助款之必要性，以及是否應留下必要之自主空間予直轄市政府、縣市政府。主辦機關：行政院研考會（於政府改造相關文件中）以及各部會針對所屬。

5、得要求各部會檢討服務傳送模式，尤其民主治理與效率治理。主辦機關：行政院研考會（於政府改造相關文件中）以及各部會針對所屬。

（二）就委辦事項（中央領航、地方划槳事項）

1、中央應宣導本類型的特徵，蓋國人多不理解或甚至誤解。主辦機關：行政院研考會（於政府改造相關文件中）；協辦機關：各部會針對所屬業務。

2、由於縣域遼闊，公務人力編制不大（見表 3.6--3.8；鄉鎮市閒置一旁），相關執法涉及人民基本權利，而受到專業法律、行政程序法、訴願法、行政訴訟法等規制，執行之貫徹不易。另一方面，地方人民冷漠、監督-課責機制不足、專業法律規定簡陋（尤其有關政策目標值與政策工具）、議會與議員之支持度、地方行政首長的決心等，也影響執行。中央應鼓勵縣市政府之經由計畫招標而延攬協助人力、招募志工義工、引入業界之自律、引入業界之制訂優良標章等。主辦機關：行政院研考會（於政府改造相關文件中）；協辦機關：各部會針對所屬業務。

3、中央主管部會也得經由外國作法的介紹與本國手冊的撰寫，而教導與督促地方性或全國性之 NGO、NPO，為必要的監督，例如由此等團體之全國聯合會進行相關領域之地方施政之全國性評鑑。中央主管部會也得經由招標案，而且在內容中規定得標者需與各地方的大學或文史工作室等 NGO、NPO 合作，而監督地方之污染源（指廣義者）。主辦機關：行政院研考會（於政府改造相關文件中）；協辦機關：各部會針對所屬業務。

4、中央應積極修改法律，引進必要的政策工具與適當的監督-課責機制，蓋此等領域多有法律保留原則之適用，欠缺法律便難以合法執行。主辦機關：行政院研考會（於政府改造相關文件中）；協辦機關：各部會針對所屬業務。

5、中央政府本身於制訂法規命令與行政規則時，應得追求分權治理與民主治理等價值，而積極引進有關的參與。主辦機關：行政院研考會（於政府改造相關文件中）；協辦機關：法務部針對行政程序法之函示；協辦機關：人事行政局利用行政程序法或任何法制之講習機會。

（三）就地方自願辦理事項（地方完全領航與划槳事項）

1、我國案型為：地方政府之內部規劃與管理；地方文化、藝術、體育、休閒、祭典以及地方層級的市場、停車、地方街道；地方行政當中之非公權力行政的部分；地方級的硬體建設等。

2、這領域與國人每天生活無聊性的克服，亦即幸福快樂的下班後生活，息息相關。中央主管部會得提供外國相關成功經驗或撰寫本國的操作手冊；也得提供必要之補助款；也得適度鬆綁預算、會計法令；鄉鎮市公所應為的文藝休閒體育類之自治事項之首要發揮所在；中央也得要求國民中小學空餘的教室或房舍騰出作為展演場所。主辦機關：行政院研考會（於政府改造相關文件中）及強化地方之策略規劃能力；協辦機關：內政部針對地方制度法之函示；協辦機關：公共工程委員會針對政府採購法；協辦機關：主計處針對預算法與會計法。

（四）就法定自治事項（中央要求必須辦理，地方自為領航與划槳）

1、本類型為我國地方制度法第二條第二款所稱「法律規定應由地方自治團體辦理，案型約見「表 3.9 兒少福利法法定自治事項條文表」、「表 3.10

家暴防治法定自治事項條文表」，已如前述。

2、本類型聽任地方辦理，就稍具重要性之領域則不乏由主管部會經由補助方案而為調控，本模式仍具有重要性，應予維持，但也應檢討並視情形適當調降中央補助方案的控制密度。主辦機關：行政院研考會（於政府改造相關文件中）及強化地方之策略規劃能力；協辦機關：內政部針對地方制度法之函示；協辦機關：公共工程委員會針對政府採購法；協辦機關：主計處針對預算法與會計法。

（五）就中央與地方之財政負擔

1、本題目具有高度專業性，而且收支劃分與調整也具有高度政治性或甚至複雜性。由於中央政府與各級地方政府的財政收入短期內難以成長，從而應在支出面妥為節制，主管部會得督促地方財政收支的紀律。主辦機關：行政院研考會（於政府改造相關文件中）；主辦機關：主計處針對預算法與會計法。

2、就兒少福利法、家暴防治法、性侵害防治法等領域，亦即廣義之社會福利領域，由於向來執法之不足及世界性與國內的重視趨勢，相關的經費支出比例應予檢討。預算編列方式是否過度細瑣（見「表 4.6 單位預算應編書表格式及注意事項」），也得檢討。主辦機關：行政院研考會（於政府改造相關文件中）；主辦機關：主計處針對預算法。

（六）就相關法令架構之調整

1、就我國專業法律多半能維持「本法主管機關，在中央為○○○，在直轄市為直轄市政府，在縣市為縣市政府」所引發之不精確及有無該當「機關借用」的疑慮。主辦機關：由內政部發佈統一函示。

2、就自治事項與委辦事項的常見劃分標準：主辦機關：由內政部函示加以協助解決（嚴格言之，只是局部解決，蓋此等函釋仍不得抵觸地方制度法、各專業法律之規定，但此等有不明確性，從而留下函釋的空間）。至於實質標準，則應取向各該領域的各種政策工具的性質（公共利益之保護性高低；或換言之，人權干預之強烈度高低）。

3、得先完成兩項準備性的工作：建立修改的內容重點，議題涵蓋中央/

地方職能劃分、地方服務傳送與善治、監督-課責機制、地方之組織/人事/財政；也得以若干法律領域為例，進行試驗。主辦機關：研考會（就政府改造部分）；主辦機關：內政部就地方制度法之如上議題之修法。

4、就地方服務傳送，得以通案函釋的方式，或以軟性之建立相關教導網站、撰寫手冊、彼此觀摩學習方式，指引地方施政之追求法治、民主、效率、公平、永續發展等價值。主辦機關：研考會（就政府改造部分）；主辦機關：內政部就地方制度法之就此作法之推展。

二、中長程建議

（一）就中央立法並執行事項（亦即中央領航且划槳之事項）

1、應參考外國並針對我國歷史發展以來之實存情形，繼續推動去任務化、委外化、地方化、行政法人化、獨立機關化等之改造。主辦機關：研考會；協辦機關：各部會就各自職掌。

2、各部會得視政經發展與領域特色，而應進行鬆綁、管制改革、民主治理等。主辦機關：各部會。

（二）就委辦事項（亦即中央領航地方划槳事項）

1、針對執行挫敗而世界性與國內高度關注的領域，應檢討政策工具（例如是否擴大引進公民訴訟或監督條款，再如建立苦情申訴制度，成立護民官一約如已採用之「消費者保護官」，再如成立基層的照顧/協助執行網絡，再如成立涵蓋產學研社會力之諮詢性機構，再如由中央制訂綱要計畫而為地方訂定詳細執行計畫，再如中央透過必要的專案補助款而為調控，必要時肯認主管部會得撤換地方主管人員）與監督-課責機制，並明定於各專業法律（此為法律保留原則所要求）。主辦機關：各部會；主辦機關：內政部針對地方制度法之修改之（擬）引入此等機制。

2、我國應委託研究並發展出新公共服務、新治理或其他民主治理之模式，讓社會力能夠發揮監督力道，甚且將之明定於專業法律，並將常見者明定於地方制度法作為一般性的制度。主辦機關：行政院研考會（就政府改造）；主辦機關：內政部針對地方制度法之修改之（擬）引入此等模式。

3、中央得考慮逐漸以「公共課責」作為最主要的監督-課責機制，並明

定於地方制度法中。主辦機關：行政院研考會（就政府改造）；主辦機關：內政部針對地方制度法之修改之（擬）引入此等模式。

4、中央主管部會得刪改既有的不良制度，例如非不得檢討鄉鎮市級或甚至縣市級之民意代表之選舉方式，再如針對各該嚴重違法亂紀領域為專案的研擬與執行，例如針對河川砂石盜採、青少年違規飊車、特種行業管制、國際人口販賣案件。主辦機關：行政院研考會（就政府改造）；主辦機關：內政部針對地方制度法之修改；主辦機關：法務部（調查局）針對重大組織性或經濟性犯罪（而於地方發生者）。

（三）就地方自願辦理事項（地方完全領航與划槳事項）

中央應引進外國作法或製作我國手冊等，並積極鼓勵民間的參與形成方案與執行，以及促成民間自行建立必要的監督-課責機制。--於此有新公共服務、新治理等之意涵。主辦機關：行政院研考會（就政府改造）；主辦機關：內政部針對地方施政之推展。

（四）就「相關法令架構之調整」

1、理想的形式職能劃分、服務傳送與監督-課責機制，應於專業法律與地方制度法進行劃分，後者旨在建立一般標準。

2、就如何推動：由於必須修改專業法律與地方制度法，研考會於如上短期內建立標準或甚至為必要實驗之後，得推動全面修法。為此，得在行政院之下設立任務編組，統轄各部會研擬相關法律的修改，然後送到立法院完成三讀。於修法完成之後，才是法規命令與行政規則的檢討時期。主辦機關：行政院研考會（就相關研究）；主辦機關：內政部針對地方制度法之修改；主辦機關：各部會就各自職掌。第一階段以前二者為主要負責機關。

3、關於鄉鎮市的職能與角色：我國鄉鎮市就法律之執行「閒置一旁」，非無改進可能，為此應在各可能的專業法律（的某些業務的執行部分）明定其為主管機關，或明定縣市政府得委託鄉鎮市公所執行。主辦機關：行政院研考會（就相關研究）；主辦機關：內政部針對地方制度法之修改；主辦機關：各部會就各自職掌。第一階段以前二者為主要負責機關。