

RDEC-TPG-097-001（委託研究報告）

# 政府職能與角色分析架構建立 之研究

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十七年十二月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）



RDEC-TPG-097-001（委託研究報告）

# 政府職能與角色分析架構建立 之研究

受委託單位：國立臺灣大學

執行單位：行政院研考會委辦台灣公共治理研究中心

研究主持人：黃錦堂

協同主持人：呂育誠、楊戊龍

研究助理：王皓平、呂椿偉、曹豐逸、劉小蘭

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十七年十二月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）



## 目 次

目 次 .....	I
表 次 .....	III
圖 次 .....	V
提 要 .....	VII
第一章 導論.....	1
第一節 研究背景與範圍.....	1
第二節 問題概述.....	2
第三節 研究目的與章節安排.....	4
第四節 研究方法.....	6
第二章 職能劃分與服務傳送之應有改革.....	9
第一節 職能劃分與服務傳送之基本理論.....	9
第二節 我國漸進式之職能劃分與服務傳送改革.....	29
第三節 本研究見解.....	54
第三章 中央與地方職能劃分暨服務傳送之詳細說明：本研究見解 VII.....	79
第一節 中央立法並執行事項（亦即中央操槳而且親自划槳之事項）之職能劃分與治理模式.....	79
第二節 委辦事項（中央操槳、地方划槳事項）之職能劃分與治理模式.....	99

第三節	地方自願辦理事項（地方完全操漿與划漿事項）之職能劃分與服務傳送.....	133
第四節	法定自治事項（中央要求必須辦理，地方自為操漿與划漿）之職能劃分與服務傳送.....	136
第五節	家暴與兒少保護領域之職能劃分/服務傳送/監督課責.....	144
第四章	中央與地方政府職權劃分中的財政負擔責任..	175
第一節	地方財政制度設計的基本理念.....	175
第二節	現行規定.....	181
第三節	今日地方政府財政體質與問題分析.....	188
第四節	中央地方財政關係影響政策執行內涵.....	198
第五節	兒童及少年福利法之專門討論.....	210
第五章	相關法令架構之調整.....	221
第一節	關於職能劃分.....	221
第二節	就如何推動.....	229
第六章	結論與建議.....	231
第一節	結論.....	231
第二節	立即可行建議.....	244
第三節	「中長程建議」.....	248
參考書目	.....	251
附錄一：審查意見回覆	.....	259

## 表 次

表 2.1	Robert B. Denhardt 和 Janet V. Denhardt 對舊公共行政、新公共管理與新公共服務的比較	13
表 2.2	Lester M. Salamon 對傳統公共行政與新治理的比較	15
表 2.3	Peter John 對政府與治理的列表比較	15
表 2.4	彭錦鵬對傳統官僚體、新公共管理、全觀型治理的比較	18
表 2.5	選擇治理模型的考量因素	21
表 2.6	我國直轄市與各縣市機關數目	34
表 2.7	2005 年台灣省第十六屆縣市議員選舉資料	45
表 2.8	學界提出的兩種模式	57
表 2.9	英國兒童信託委員會成員組成模式	58
表 2.10	傳統高權監督模式之內涵表	63
表 2.11	高危險性領域之「嚴格化之監督模式」	64
表 2.12	公共課責的監督模式	71
表 3.1	行政院各部會所轄行政機關之法源與職掌	81
表 3.2	桃園縣政府各局處職掌	101
表 3.3	各縣市土地面積與土地人口數	112
表 3.4	各縣市人口密度(人／平方公里)	113
表 3.5	台中以北六縣市政府所設一級單位機關員額表	115
表 3.6	台灣其餘縣市政府所設一級單位機關員額表(1)	119
表 3.7	台灣其餘縣市政府所設一級單位機關員額表(2)	124
表 3.8	兒少福利法法定自治事項條文表	138

政府職能與角色分析架構建立之研究

表 3.9	家暴防治法定自治事項條文表 .....	140
表 3.10	現行家暴法職能劃分與服務傳送模式條文分析表 .....	146
表 3.11	現行兒少福利法職能劃分與服務傳送模式條文分析表 .....	157
表 4.1	直轄市及縣市歲入彙計表 .....	189
表 4.2	直轄市及縣市歲出政事別彙計表 .....	191
表 4.3	直轄市及縣市財政情形概況表 .....	193
表 4.4	2001 至 2006 年市縣收入依賴中央補助金與協助情形 (%) .....	199
表 4.5	95 年各地方政府社會福利支出占自有稅課收入比例 .....	206
表 4.6	單位預算應編書表格式及注意事項 .....	208
表 4.7	兒童保護業務歷年預算編列情形 .....	209
表 4.8	兒童及少年福利法有關中央與地方職能分工 .....	211
表 4.9	政府治理能力評估指標 .....	214
表 5.1	兒少福利法之權限劃分規定 .....	223
表 5.2	自治/委辦事項監督-課責所採手段之建議 .....	229



## 圖 次

圖 1.1	分析架構圖--實質改革方案衡量因素圖.....	5
圖 2.1	政府的類型 .....	25
圖 2.2	實質改革方案衡量因素圖 .....	30
圖 3.1	行政院各部會組織圖 .....	80
圖 4.1	補助金的性質與類別.....	180
圖 4.2	2006 年縣市歲入財源比例與歲出用途比例.....	202

政府職能與角色分析架構建立之研究

## 提 要

關鍵字：地方制度法、地方自治、新公共管理、新治理、職能劃分、政策工具、監督、課責、財政收支劃分法、網絡治理、權限劃分

### 一、 研究緣起

依據「行政院研考會委辦公共治理研究中心」總綱計畫書所列之計畫內容，其述及「政府職能與角色」之研究範圍應涵蓋四個面向，據以建立一個整體分析架構，以利後續應用於特定政策領域進行個案檢討。前述分析架構面向包括：

- 1、 中央與地方政府職權劃分；
- 2、 財政負擔責任；
- 3、 服務傳送機制、民間參與；
- 4、 法令架構。

### 二、研究方法及流程

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。

性質上，本研究針對為數龐大的各級與各類行政機關與行政行為而為討論，從而所獲得的命題必然具有抽象性。相關改革討論必須針對台灣整體的內外政/經/社/文/法制等次體系之歷史以來的結構與當今轉型，加以討論。本研究之問題意識為：

- 1、 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如何之權力（反面言之，中央不得干預）。我國自政府遷台以來，已有權限劃

分，而且經由 1997 年精省改革而將絕大部分的法律執行權劃交直轄市政府、縣市政府執行，所以已經有業務之分權化，而且這部分的改革空間不大（詳後述中央立法並執行事項），爭執從而主要存在於權力分配面，但嚴格言之，這問題也得不嚴重，蓋中央與地方得依傳統以來的標準運作，爭執主要係政治鬥爭所挑動（例如，里長延選案係發生於民國台北市長選舉時）。

- 2、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？似乎應採否定說，蓋如前所述，絕大部分業務已經劃交直轄市政府與縣市政府執行。但凡此非謂不需檢討，只是成果有限。
- 3、地方施政，應以如何之態度或標準？換從中央政府的角度而言，其應提供如何的助力？而其又得有如何的監督？--這是「政府角色」之議題，也是中央與地方之協力關係的一個環節。我國縣域遼闊，公務人力編制不大，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，執行不易；地方人民冷漠、監督-課責機制不足、專業法律規定簡陋（尤其有關政策目標與政策工具），乃造成執行-服務傳送的諸多缺失（詳第三章第二節）。當然此外尚有民主、法治、效率治理等議題。
- 4、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。

### **三、重要發現**

#### **（一）一般理論**

- 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、本研究絕非單純法學視野，而係涵蓋治理理論：「協力」的三個層次；（新）治理理論提供更廣泛的參與主體與政策工具面

向，而且也強調動態觀察，也重視治理的結構乃至限制，但也重視經由行動而突破的可能等。新治理所主張「協力」，尤其具有創見。本研究認為，協力得表現於二大理念面，一為政治氣氛、相互心態、相互之整體定位的層次，此即「夥伴關係」。二為「基本制度」的建立，例如權限應如何劃分、地方應有如何的配備、中央應如何協助（本研究認為，主要為政策工具的完備化，詳後述）、就地方之施政中央應如何自為或他為監督-課責（本研究建立三種監督-課責理念型）。這是本研究的核心命題與主要關懷也是我國公共行政學「治理」者所鮮少「從天空降下來」討論者。若還有第三層次，則是下游的操作面。

- 3、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；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，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。廣義且完整的「監督」體系，為以上三者之聯合。至於如何選用，取決於領域與案型的需要。
- 4、處於民主鞏固階段之我國，應為如下：法治治理（依法行政）；效率治理；民主治理；施政之透明與課責。
- 5、地方施政之政策工具之充足（中央的協力義務）：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），中央的首要協力任務，在於精確選用各領域的政策工具。
- 6、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」。

（二）關於中央立法並執行事項（中央領航並自為划槳）

未來中央此等職能應限於憲法第 107 條所稱者，不再擴大。須否職能改定之爭議案型為研究性、服務性機構之設置問題。常見爭議案型：首先為土地使用限制類型。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。各主管部會應檢討民主治理、分權治理與效率治理。

（三）就委辦事項（中央領航地方划槳）

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。治理的結構性限制為縣域遼闊而公務人力編制不大，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）均影響執行，亦即服務傳送。

#### 四、主要建議事項

（一）立即可行建議

- 1、就中央立法並執行事項（中央領航且划槳之事項），未來此等職能原則上應限於憲法第 107 條所稱者，不再擴大。
- 2、就委辦事項（中央領航、地方划槳事項）：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。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）。

主管部會應積極修改法律，引進必要的政策工具與適當的監督-課責機制。得追求分權治理與民主治理等價值。

- 3、就地方自願辦理事項（地方完全領航與划槳事項）：我國案型例如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。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、審計法令；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。
- 4、就「中央與地方政府職權劃分中的財政負擔責任」：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。兒少福利法、家暴防治法、性侵害防治法等領域，由於向來執法之不足及世界性與國內的重視趨勢，相關經費支出比例應予檢討。預算編列方式是否過度細瑣，也得檢討。
- 5、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」，得由主管部會或統一由行政院作成函釋。
  - （2）就自治事項與委辦事項的常見劃分標準，得由內政部或行政院以函釋加以協助解決。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）行政院研考會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。

- (4) 就地方服務傳送，研考會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。

(二)「中長程建議」

- 1、研考會應參考外國並針對我國歷史發展以來之實存情形，進行改造研究。
- 2、各主管部會尤其應針對執行挫敗而世界性與國內高度關注的領域，檢討政策工具與監督-課責機制，並明定於各專業法律（此為法律保留原則所要求）。中央主管部會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。
- 3、「相關法令架構之調整」：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。主管部會應推動有關的修法。研考會於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，統轄各部會研擬修改，由立法院完成三讀。



## 第一章 導論

### 第一節 研究背景與範圍

政府的施政必須與時俱進。政府施政的重點之一，為政府改造。其中一個重點，為政府的職能與角色。

馬英九蕭萬長 2008 年大選期間提出「全方位政策白皮書」，其中「民主改革」政見提出憲政主義暨台灣現階段的改革議題，尤其「以審議民主促進行政及立法改革」<sup>1</sup>。2008 年 5 月 20 日劉兆玄內閣上台後，行政院研考會為健全民主化，宜追求---地方治理、資訊公開、民眾參與、管制鬆綁---以及資源去集中化、決策去極權化、多元化、執行重視程序、法治化等價值目標，並提出組織改造五大目標，其中尤其「大量減少組織層級和數量」、「凸顯政府核心職能與策略焦點」、「提供多元化與彈性化組織型態」具有意義。其也強調四化：去任務化、法人化、委外化、地方化（「地方能做的，中央不做」，如淡水紅毛城古蹟已於 92 年 7 月移由台北縣政府管理）。其進一步指出建立中央地方夥伴關係（下放地方）、建立政府民間夥伴關係（充實民間）<sup>2</sup>。

凡此顯示，新政府也一樣強調政府改造，其中包括政府分權化、去任務化與私營化以及效率、民主、法治、正當法律程序、資訊公開等之價值。一個貫穿此等的議題，為政府之職能與角色（或是說：中央/地方職能劃分與服務傳送）。而這也是本委託案的主要構想。

依研考會「各子計畫研究計畫書大綱之撰寫要點，附件一：第一

---

<sup>1</sup> 內容為：「---我們從國內外各種實踐經驗得知，審議民主的理想終須進入行政與立法過程，否則純屬抽樣性、局部性的公民會議並不能取得民主決策的正當性。因此，我們主張推動行政及立法改革，由行政院及立法院內部自行建立理性審議的程序，以加強公共政策制定過程的透明度與理性程度。換言之，我們將努力把平等對話、理性溝通、尋求共識的精神轉化為制度性的規範，以大幅提高台灣民主決策的品質。」

<sup>2</sup> 請參見研考會政府改造簡報 <http://www.rdec.gov.tw/mp.asp?mp=140>；造訪日期 2008/11/16。

年研究議題之修改建議與分工」之要求，本研究的子題為如下四項：

- 1、 中央與地方政府職權劃分；
- 2、 財政負擔責任；
- 3、 服務傳送機制、民間參與；
- 4、 法令架構。

上述委託要求顯示，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。

## 第二節 問題概述

以下略述上述四大問題，詳細情形見第二章以下之詳細分析。

### 一、關於職能劃分

新公共管理強調核心職能與地方化，蔚為潮流，且迄今仍有啟發性。

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，不免與中央發生權限衝突，亦即中央與地方各享有多少權限<sup>3</sup>；這問題，嚴格言之，有賴各專業法律為精確規定。從宏觀且長遠的良善治理角度來看，我國中央/直轄市、縣市之間之職能劃分的問題不甚嚴重，甚且改革的項目有限（詳第三章第一節）。

### 二、關於服務傳送

我國由直轄市政府與縣市政府執行絕大部分法律，例如營業管制

---

<sup>3</sup> 另外一個問題為是否與如何去任務化與委外化，但這非本研究之主要關懷。

法律、環境污染管制法律、自然保護法律、道路交通管理法律、勞工安全衛生管理法律、化妝品/毒性化學藥品/農藥等之管制、集會遊行法、山坡地保育法律等。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，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，執行不易；地方人民冷漠、監督-課責機制不足、專業法律規定簡陋（尤其有關政策目標與政策工具），乃造成執行-服務傳送的諸多缺失。當然此外尚有民主、法治、效率治理等議題。

### 三、關於財政

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。「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。

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，愈是基層政府，愈是困窘，愈是邊陲政府愈是困窘）、支出結構僵化、財政紀律未必彰顯、各專業法律政策目標值不夠清楚而有關的監督-課責機制不足（詳第四章）。

### 四、關於法令調整之架構

於此得區分為職能劃分、服務傳遞、監督-課責機制及地方財政配備，共四部分。

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。我國地方制度法與專業法律的規定，存有不少缺失，包括：我國專業法律未能全盤修正，權限劃分難以精確，亦即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，令人難以理解

各該政策工具權限劃分歸屬。至於理想的形式職能劃分方式，應於專業法律與地方制度法進行權限劃分，亦即立法者應先確立各該法律領域所必要的政策工具，然後逐一決定究竟由中央或地方執行，以及由地方執行時之監督-課責機制。

針對服務遞送模式，專業法律也應直接規定。地方制度法，作為地方政府體制的一般法律，也得明定地方施政應參酌採行新公共管理、新公共服務、新治理之主要命題或甚至進一步所應追求的善治目標群。

關於監督-課責機制，也應於專業法律與地方制度法分別建立。

### 第三節 研究目的與章節安排

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。

性質上，本研究針對為數龐大的各級與各類行政機關與行政行為而為討論，從而所獲得的命題必然具有抽象性。相關改革討論必須針對台灣整體的內外政/經/社/文/法制等次體系之歷史以來的結構與當今轉型，加以討論。

凡此，涉及複雜且龐大數據與論證，非本研究所能獨力完成，而需藉助國內學界通說，尤其政治學界所發展而出之「威權體制-威權轉型-正在走向民主鞏固當中」之台灣政治構造，以及現代化、後現代化、全球化、資訊暨網絡化等。相關改革討論也應衡量我國憲法所設定的中央/地方之關係<sup>4</sup>，以及憲法所規定之其他價值，例如民主原則、法治國原則、民主國原則、社會國原則等。對於公共事務的處理，政府

---

<sup>4</sup> 憲法將政府權限劃分三類：(1)中央立法並執行之事項(中央專屬管轄事項)、(2)中央立法但委託地方自治團體執行之事項(委辦事項)、及(3)地方自治團體立法並執行之事項(地方自治事項)，地方自治並受制度性保障。於此架構下，公共事務的處理，在一定程度範圍內必須交予民選的次級政府自主決定，地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關應予以尊重。凡此，詳第2章。

應扮演何種角色、如何看待人民、如何提昇運作效率、效能，在公共行政領域有諸多觀點，例如新公共管理、新公共服務、新治理等；凡此也應納入改革之討論。

本研究將於衡量上述因素後提出總體、一般性的中央/地方職能劃分/服務傳送/財政責任的架構(第二章)，然後針對中央立法並執行事項(可比擬為新公共管理所稱中央領航且中央划槳事項)、中央立法而交由地方執行事項(可比擬為新公共管理所稱中央領航且地方划槳事項)、地方自治事項(可比擬為新公共管理所稱地方領航且地方划槳事項)，詳細展開討論(第三章)。於建立如上架構與內容後。本研究將個案檢討置於第三章。接著必須檢討財政收支劃分之應有安排(第四章)，然後為如上改良所需之法律調整(第五章)，最後為結論與建議(第六章)。

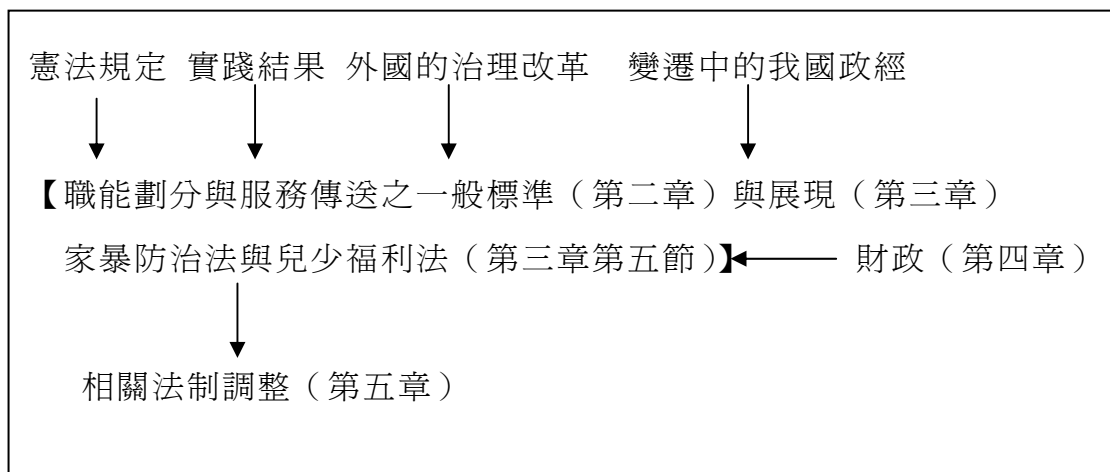


圖 1.1 分析架構圖--實質改革方案衡量因素圖\*

\*來源：作者自繪

## 第四節 研究方法

本研究涉及為數眾多變數考量下之我國中央/地方政府職能與服務傳送及財政機制之檢討，其中必須採用法制研究，檢討憲法（本文與增修條文）、大法官解釋、外國立法例。由於本研究不是法學研究，所以只作必要的論證。

其次，本研究將採用官方實證數據作為依據，尤其內政部有關地方政府的組織與人數，以及審計部之地方政府的財政收入與支出之有關數據與檢討。

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仍有上級威權、行政威權、社會力事前事中參與不足、專業法律規定不夠精密、社會力事後監督不足、民間百姓仍有諸多自私自利與前現代心態等、相關公共設施軟硬體脆弱、公務人力的主動積極性欠缺、行政法令綿密而且經由解釋突破耗力費時、中央政治紛擾不已、立法院之立法難謂積極有效回應、地方議員與議會之問政之受監督度不足等。凡此，將側重國內政治學界的威權轉型與民主鞏固之主流研究結論命題。

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。但由於本研究不是比較性的研究，所以不擬詳細論證。

第六，在以上憲法與政經社文法制構造下，本研究將藉由「家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析」的實證調查、「兒童及少年保護體系之政府職能分析」的實證調查以及本研究針對老人社區照顧所為之實證調查（並全部展現於呂椿偉碩士論文）。

第七，本研究主持人與兩位協同主持人均長年研究地方政府，為代表性的學者專家，並且長年閱讀國內報章之地方治理乃至國家治理之各種議題。「家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析」之主持人

焦興鎧教授及、「兒童及少年保護體系之政府職能分析」之主持人鄭麗珍教授均為相關領域的代表性學者，經由三組之間的五次橫向溝通會議，已經能夠掌握學者專家的意見（請參見台灣公共治理研究中心所儲存之會議記錄）。

第八，經由期初座談與期中審查，以及「2008 台灣公共治理研究中心年度研究會--公共治理與社會福利研討會」之針對三組之評論與討論意見，本研究得以掌握必要的專家意見<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 儘管已有如上諸多實證，台北縣民政局謝副局長宗學仍認為，增加深度訪談的第一手資料，更可以掌握行政-政治運作的實際動態和問題癥結，亦可驗證本研究的見解。

政府職能與角色分析架構建立之研究



## 第二章 職能劃分與服務傳送之應有改革

我國自行憲與中央政府遷台以來，也經歷 1997 年之「精省」修憲與後續修法，中央與地方之間之職能當然實際上有劃分，而且直轄市政府、縣市政府承擔絕大部分法律執行功能，從而有合理性，剩下的問題有二：1、究竟某一事項係歸中央或歸地方？嚴格言之，此等實質劃分的問題的爭執不多，蓋絕大部分都已經下放到直轄市與縣市，中央自為執行的領域有限（詳第三章第一節）。2、就地方政府就所的職能（業務），其於行使職權時，不免與中央發生權限衝突，例如地方政府依地方制度法辦理里長延選（權限歸地方），但中央主管部會認為地方濫權；這問題的解決，有賴各專業法律的精密規定。從宏觀且長遠的良善治理的角度，我國中央/直轄市、縣市之間之職能劃分的問題不甚嚴重，未解決者毋寧在於鄉鎮市之不負責執行法律（少數例外約為家用廢棄物之清除處理與對違規者之處罰，以我國噪音管制法、水利法或各種營業管制法律等為例，均由縣市政府執行）。

國內學界對地方如何良善完成施政，有許多（新）治理理論，尤其不乏強調網絡治理者。本研究一方面完全心儀與佩服，但另一方面總認為，職能劃分（尤其就家暴與兒少保護之必須在基層建立防治機制）、政策工具、監督-課責機制、地方政府的各種配備（財政只是其中之一）也是關鍵所在。

為此，本章將討論一般職能劃分與服務傳送之基本理論（第一節）、國內學界的見解（第二節），然後論述我國憲法要求、向來實踐成敗、政經結構等，提出我國的一般性方案；至於細膩的展現，見諸第三章、第四章。

### 第一節 職能劃分與服務傳送之基本理論

國內學界對中央/地方關係，包括職能劃分與服務傳送，參考西方

先進國家而提出許多命題，尤其網絡治理。這些命題如何落實職能劃分，以及在我國的適用性，值得討論。

### 一、職能劃分概說

政治上的垂直分權(decentralization/devolution)包含三個面向：政治權威向下移轉於民選地方政府(一般稱為政治分權)、財政分權(將財政權力移轉於民選地方政府)及行政分權(將某類職能之全部或部分移轉於民選地方政府)(U.S. Agency for International Development, 2000)。如何分權？一方面得以讓地域團體享有自治事項，成為地方自治團體性質之公法人，另一方面又能在國家整體施政之需要下，發揮協力(夥伴)關係，同為國民謀福利，即涉及中央與地方權限適當劃分的問題。

至於分權的理由，從政治面言，是為消除/預防集權所發生/可能發生的流弊、實踐與鞏固民主、提昇人的主體性；從行政面言，是要有助於提昇服務遞送的效率、效能，因為地方自主、因地制宜，政府的作為可以靈活迅速<sup>1</sup>。至於如何進行職能劃分，憲法提示「均權原則」，依事務的性質，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。

地方自治團體享有自主性，國家對地方政府監督的強度即有所區別，通說是對於自治事項，上級政府僅能為合法性監督，即僅得審查地方自治權之實施是否合法，而系爭行為是否妥當，則不在審查範圍之內。而對於委辦事項，上級政府可為合法性及適當性監督，即對於系爭行為妥當與否仍有介入的餘地。

### 二、職能劃分的重要性與侷限性

民主憲政秩序下的政府為一權力受限的政府，並藉由水平及垂直權力分立的制衡設計予以落實。因此，有關中央與地方權限(職能)分配的規定，實即構成各級政府治理上的基本限制，這也就是公部門在

---

<sup>1</sup> 詳細理由可參閱趙永茂(2002:70-72)、薄慶玖(2004:13-8)、李惠宗(2004:570)、Wilson & Game(1994:31-39)。

治理上必須面對的程序與碎裂化權限(fragmented authority)問題的部分根源（另一部分為政府職能複雜化後，基於效率需要而來之部門化）。

在權限劃分的架構下，中央政府對於地方性公共服務的遞送，一定程度應交由地方政府自主決定，即使地方政府執行不力或地方政府間有不同程度的作為(如經費補助與否、差異)，除非情況緊急，亦不能逕行干預或取而代之，否則即有掏空自治而生違憲的爭議<sup>2</sup>。此外，按照制度性保障的內涵，中央不僅不得隨意的入侵、掏空，還要扶持地方政府的成長<sup>3</sup>。在這種情況下，中央政府既要扶植地方政府的成長，又要有效的遞送服務，一般常見的政策工具是經由資源的分配影響地方政府的效能、效率，或是透過立法直接規定地方政府的必要配備<sup>4</sup>。

綜上，簡而言之，職能劃分即在向下分權，即使我們認為此一分權(地方自治)係屬手段性價值，但當制度進一步連結終極目的：人權保障、民主鞏固、國民福利水準的提昇、地方人民主體地位展現時，相對於公共管理所追求的「效率」價值仍具有優先性。而實存上，還

---

<sup>2</sup> 例如，地方制度法第 76 條規定的代行處理：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之（稱之為一般代行處理）；逾時仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理（稱之為即時代行處理）」，此一涉及權限移轉的高強度監督方式，儘管法律允許，但構成要件嚴格且又含有高度不確定法律概念如「公共利益」，因此經過此一程序即使完成執行，亦與新的治理觀所強調的「結果導向」理念有所落差，但卻又是維持政治分權價值、地方自主，防範中央隨意入侵的必要手段。

<sup>3</sup> 司法院釋字第 498 號理由書指出：「中央對地方自治團體得視其財政狀況予以適當之補助，俾使地方自治團體足應其財政之基本需求，以保障全國各地區住民之生活，實現全國經濟平衡發展之憲法意旨，立法院自不得逕因地方自治團體所屬公務員之未到會備詢，據以為刪減或擱置中央機關依法對地方自治團體補助款預算之理由，以確保地方自治之有效運作，及符合憲法所定中央與地方權限劃分之均權原則」。

<sup>4</sup> 以美國聯邦政府為例，財政補助是 1930 年代以來聯邦政府非正式先占州及地方政府職權的手段，即聯邦附帶條件的經費補助、稅收共享及免稅等財政上措施，取得對州或地方政府的影響力，包括認可州及地方政府的計畫、訂定最低標準、及檢查計畫執行的結果等（Grant, 2004）。後者如加州家庭法典(Family Code)第 17303、17304 條規定，州議會認為聯邦社會安全法第 IV-D 篇(聯邦法律彙編第 42 篇第 7 章第 4 節)要求各州有一專責機關執行孩童支持服務，而加州孩童支持服務的執行體系非常複雜，牽涉許多州機關及地方機關，彼此缺乏協調整合，為了有效執行計畫，加州政府規定每一個郡（county）都要設立新的、個別的孩子童支持服務部門。

有很多程序、制度如為防分贓公共職位的功績制文官制度、為防貪腐的採購程序、為地球永續發展的環評程序、為實現人權保障的正當法律程序、為國會監督的年度預算程序等等，羈伴「效率」的實現。換從價值的角度言之，即治理必須兼顧效率與效能、政治回應、社會平等、程序正義、個人權利、分權等相互衝突的價值，這些價值都可以在憲法上找到其依據。

### 三、治理之基本論點

1980 年代新公共管理興起，1990 年代以來公共行政學界逐漸使用「治理」(governance)一詞取代「政府」(government)，興起原因為何？內涵為何？論者各有觀察<sup>5</sup>。不過，其共通點反映傳統公共行政模式、政府(government)處理公共事務的侷限性，面對全球化及分權化的環境，需要新的思維、策略(新的治理模式)，以有效的處理公共事務，而網絡、夥伴關係似乎就是答案。

新的治理主張多元、紛歧，如以經濟學理論(公共選擇、代理人、交易成本理論)為基礎的新公共管理(管理主義)、以民主公民權理論及新公共行政等為基礎的新公共服務、以組織社會學為基礎的全觀型治理、新治理、網絡治理等。其間的差異及重點，吾人可以直接參照 Robert B. Denhardt 和 Janet V. Denhardt (2003)在《新公共服務：服務而非導航》(The New Public Service: Serving, not Steering)一書中對舊(傳統)公共行政、新公共管理與新公共服務的列表(1)比較；Lester M. Salamon (2002)在《政府的工具：新治理方針》(The Tools

---

<sup>5</sup> 根據Gerry Stoker (2000:15) 的說法，源於市場失靈與政府失靈，而需要一個超越公私二分的混合統理機制(heterarchy)--相依行動者間的水平自我組織(self-organization)。Bob Jessop (2000:11)指出，治理反映的是市場模式、政府模式在處理問題的侷限性，而又不願回到政府(state)模式。而根據Jon Pierre 和 B. Guy Peters (2000)的解釋，則包括：國家財政危機、意識型態轉向市場(即認為政府不僅不是問題的解決者，反而是社會問題的製造者)、全球化(政府主導社經的能力，受到全球化因素的限制)、政府失靈(喪失提供公共服務的能力)、新公共管理的出現(否定政府組織的特殊性，主張適用私部門組織的管理方式，亦可適用於公部門，而且私部門較公部門具有效率)、社會變遷與日趨複雜(進入第三波政治時代，經濟、參與、環保、性別等議題讓社會日趨複雜，促使政府需要新的統治能力)、新治理成員的出現(指 EU、WTO、IMF 等國際組織力量的增強)、及政治課責傳統的疑慮(指治理概念將一些無法課責的行動者引入政治過程，相當程度混淆民主課責制度)等八項原因。

of Government: A Guide to the New Governance)一書中對傳統公共行政與新治理的列表(2)比較；Peter John (2001)在《西歐的地方治理》(Local Governance in Western Europe)一書中對政府與治理的列表(3)比較；彭錦鵬教授(2005)在《全觀型治理：理論與制度化策略》一文中對傳統官僚體、新公共管理、全觀型治理的列表(4)比較。

**表 2.1 Robert B. Denhardt 和 Janet V. Denhardt 對舊公共行政、新公共管理與新公共服務的比較\***

	舊公共行政	新公共管理	新公共服務
理論及認識論的主要基礎	政治理論、初淺(naive)社會科學擴展的社會及政治評論	經濟理論、立基於實證社會科學的精緻對話	民主理論、不同的(包括實證、詮釋、及批判在內)知識途徑
主流理性及其有關人類行為的模型	近乎(synoptic)理性、行政人	專業及經濟理性、經濟人、或自利的決策者	策略或形式理性、多元的(包括政治、經濟、及組織的)理性檢測
「公共利益」概念	政治界定、表現於法律者即公共利益	個人利益的聚合即公共利益	對於共同價值對話的結果
公共服務人員要回應誰	委託人及選民	顧客	公民
政府的角色	領航(設計及執行政策，關注於單一、政治界定的目標)	導航(擔任釋放市場能量的觸媒劑)	服務(公民與社群團體間利益的協商、協議)

達成政策目標的機制	利用現行的政府機關執行計畫	創設機制及誘因結構，經由私部門或非營利組織實現政策目標	建立公、私、非營利機構聯盟，以實現共同的需求
課責的途徑	層級：行政人員向民主選舉產生的政治領袖負責	市場導向：自利的加總將獲致廣大公民團體或顧客所欲的結果	多面向：公共服務人員必須關注法律、社群價值、政治規範、專業標準、及公民利益
行政裁量(的廣狹)	允許行政官員有限的裁量	廣泛的裁量以實現企業目標	需要、但有限制且負責任的裁量
組織結構的假定	官僚組織、由上而下的權威及對服務對象的控制或管制	分權的公共組織，但機構內仍保留主控權	內外共同領導的合作結構
公共服務及行政人員激勵基礎的假定	薪資、福利、身分保障	企業精神、意識型態要求縮小政府規模	公共服務、要求貢獻於社會

\*資料來源：Denhardt & Denhardt (2003:28-29)及參照吳瓊恩(2002)。

表 2.2 Lester M. Salamon 對傳統公共行政與新治理的比較\*

	傳統公共行政	新治理
(關注面向)	公共機關或個別的公共計畫	實現公共目的的工具 (tools or instruments)
(實現政策的主要工具)	層級化機關	組織網絡
(公私部門的關係)	公、私二元對立	公私合夥
(政策的有效執行)	命令與控制	協商、說服
(公共管理者所需能力)	管理技能	賦能技能 (enablement skills)

\*資料來源：Salamon & Elliott (2002：9)。左邊欄( )部分為筆者根據內文所加。

表 2.3 Peter John 對政府與治理的列表比較\*

	政府	治理	補充說明
機構 (institution) 的數量	較少(few)	較多(many)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●機構的增加</li> <li>1. 新的民選次級政府及特殊目的地方、區域、或中央機構的創設。</li> <li>2. 治理隱含制度的擴散，公私部門界限的模糊。</li> </ul>
官僚結構	層級的 統一的	分散的 (decentred)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●機構的重構</li> <li>1. 新公共管理理念</li> </ul>

	(consolidated)	碎裂的 (fragmented)	的採擇及分權。 2. 機構的重組包含私有化、契約外包、小型服務機構的創設、及新式預算制度的引入等面向。
水平網絡	封閉的	延展的 (extensive)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 較堅實的水平網絡</li> <li>1. 新的政策網絡形成，建立信任及增加管理能力。</li> <li>2. 部分地區的公私部門形成堅實、長期的結合 (coalition)。</li> </ul>
國際網絡	很少 (Minimal)	延展的 (extensive)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 新的跨國網絡</li> <li>在全球化及區域組織(指歐盟)權力增加的情形下，地方當局有較強的跨國連結，以取得資源，影響政策。</li> </ul>
民主連結 (linkage)	代表的 (representative)	代表的+新的實驗(new experiments)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方創新與能力的建立</li> <li>1. 官僚權威的碎裂化、新的行動者進入決策過程。</li> <li>2. 國家角色的退</li> </ul>



			讓，增加地方創新的機會，政策理念更容易在跨國或不同層級政府間轉移。
政策	例行	創新、學習	<ul style="list-style-type: none"> <li>●中央行動方案的修正</li> </ul> <p>國家角色的退讓，未必扮隨著分權，而是改變實踐國家目的的策略，如改善勞動市場的效率、特殊的補助計畫、調整自己的角色，成為網絡中的積極行動者。</p>
中央政府	直接控制	分權+細部干預(micro intervention)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●發展新的控制、課責機制</li> </ul> <p>因為機構的變革及新網絡的形成，增加政策制定的複雜性及課責的困難性，威脅民主制度，政治機構的領導者發展納入公民的新機制，公民得以更積極、新的方式表達不滿，進而讓政治人物考量民主課責機制的有效性。</p>
領導	學院式的	市長式的／	<ul style="list-style-type: none"> <li>●更顯眼的行政領導</li> </ul>

	／委託人式的 Collegial / clientelist	個人魅力式的 Mayoral / charismatic	模式  公共政策的複雜性、碎裂化的機構及決策網絡的增加，加速政治領導危機的產生，轉向治理隱含著行政結構的改革，以增加政治領導者的獨立性及權威。
--	-----------------------------------	---------------------------------	---

\*資料來源：John (2001:17)。右邊補充說明欄為內文摘述，以增加對從政府轉向治理所涉及內容差異的瞭解。

表 2.4 彭錦鵬對傳統官僚體、新公共管理、全觀型治理的比較\*

	傳統官僚體	新公共管理	全觀型治理
時期	1980 年代以前	1980～2000	2000 年以後
管理理念	公部門型態管理	私部門型態管理	公私合夥 / 中央地方結合
運作原則	政府採功能性分工	政府功能部份整合	政府整合型運作
組織型態	層級節制	直接專業管理	網絡式服務
核心關懷	依法行政	作業標準與績效指標	解決人民生活的問題
成果檢證	注重輸入	產出控制	注重結果
權力運作	集中權力	單位分權	擴大授權
財務運用	公務預算	競爭	整合型預算
文官的規範	法律規範	紀律與節約	公務倫理與價值

運作資源	大量運用人力	大量利用資訊科技	線上治理
政府服務項目	政府提供各種服務	強化中央政府掌舵能力	政策整合解決人民生活事件 ( life event )
時代特性	政府運作的逐步摸索改進	政府引入競爭機制	政府制度與人民需求、科技、資源的高度整合

\*資料來源：彭錦鵬（2005:75）。

以上新的治理主張，共同反映的是傳統以政府為核心的服務提供，不能滿足當下政經社文變遷的需求，Janet Newman (2003:17)甚至期望超越 80 年代的市場化改革方式，正視政府制度、社群、公民及公民社會的互賴關係。對政府的意涵則在於當環境改變，不僅要有新策略(有效管理公共計畫)及實現新策略的能力，而當策略改變，其結構及過程也必須改變，而此通常是最大問題所在(Kettl, 2002:149-150)。

#### 四、治理理論對權限劃分的啓示

新的治理主張，正視政府、社群、公民及公民社會的互賴關係及分權、合夥的理念，提供公共管理者換軌思考的可能性，甚至是要公共管理者接受的信念。

這些所謂新的視野、洞見，其基本立場是「分權」，亦即將權力下放給第一線(street-level)機關或工作人員。新公共管理的觀點是「分權」有助於服務遞送的效率，如 David Osborne 和 Ted Gaebler (1992) 所著《新政府運動》(Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector)，建議社區政府一所有權回歸社區，社區在遞送服務的時候，比政府、專業人士更有效率；分權政府--權力從官僚組織中釋出、開放參與。書中提到：「除非有特別重要的理由，解決問題的責任，應該擺在政府

低層單位身上，愈基層愈好。民意調查顯示，政府與民眾愈接近，民眾就愈會相信它。與民眾愈接近，官員愈肯負責，也愈肯仔細琢磨問題解決，不會令民眾削足適履」(劉毓玲，1993)。另外在「全國績效評估報告」第一章第六點建議，聯邦政府要授權州及地方政府，其基本理念是某些服務的遞送，由州或地方政府執行比較有效率。Jon Pierre 和 B. Guy Peters (2000)也指出，1980 年代以來的改革，讓國家權力發生向上、向下及向外三個方向移轉，其中向下 (moving down) 即將國家權力下放與區域、地方及社區。

新公共服務的論述則與民主理論連結，其理論基礎之一：社區模型及公民社會，認為以關懷、信任及團隊合作為基礎的社區是一個強而有效的溝通及衝突解決系統，公民社會是公民進行對話、慎思的場合，其不僅有助於社區的建立，而且有助於民主治理；此外，其並未否定新公共管理強調的效率、效能，而是要兼顧公平、參與、公共精神、公共利益等價值。全觀型治理也持此種觀點，Perri 6 認為新公共管理以顧客的角度來檢視政府的業務與服務是有所欠缺的，因為政府在提供服務時，不只要考慮效率、效能、經濟的追求，也必須照顧到公民、納稅人的觀點和追求正義、公平等價值的任務(彭錦鵬，2005)。

但新的治理的內涵本身亦有其困境，即：(1) 一方面要給予次級政府彈性，另一方面要其負起責任 (彈性 vs. 課責)；新公共管理似乎主張政策集權、執行分權；(2) 一方面鼓勵次級政府更自主，另一方面又要對次級政府為框架規範 (自主 vs. 綜合規劃)；(3) 一方面允許提供多元、因地制宜的服務，另一方面又要求維持低度服務品質 (分殊化 vs. 低度的一致性)；及 (4) 一方面要回應地方的需求，另一方面又要維持服務的效率 (回應 vs. 效率)等困境。網絡治理亦是如此，是否所有情況都適合網絡治理亦有所討論，Goldsmith 和 Eggers(2004:51)分析適合網絡治理及層級治理的條件，如下表 2.5。

表 2.5 選擇治理模型的考量因素\*

適於網絡治理的因素	適於層級治理的因素
需要彈性	偏好穩定
需要對委託者或顧客為差別(differentiated)回應	需要一致性、規則取向的回應
需要多元的技能	只需要單一專業技能
有許多潛在的私部門行動者存在	政府是支配性提供者
有清楚可欲的成果或輸出	想要的成果模糊、不確定
私部門可以填補技能落差	政府本身即有所需的經驗
需要高度依賴私部門資源(Leveraging private assets)	外界能力(capacity)並非重要
夥伴值得信賴或容易取得	政府已有處理經驗
需要對相同的顧客為多重服務	服務(相對)單一
第三人(夥伴)遞送服務或實現目標所花的成本比政府低	政府自己提供服務更經濟
科技變遷迅速	服務不受科技變遷影響
多級政府提供服務	單一級政府提供服務
多重機構使用或需要相同的功能	單一機關使用或需要相同的功能

\*資料來源：Goldsmith & Eggers (2004:51)。

## 五、治理與職能劃分的連結關係

「新的治理」是一種洞見、視野、或甚至有人視為一種信念，提供公共管理者換軌思考的方向；權限(職能)劃分則是一種程序與制度。

治理理念當中之伙伴關係、協力關係具有重要影響<sup>6</sup>。

本研究認為<sup>7</sup>，協力得表現於二大理念面，一為政治氣氛、相互心態、相互之整體定位的層次，此即「夥伴關係」。二為「基本制度」的建立，例如權限應如何劃分、地方應有如何的配備、中央應如何協助（本研究認為，主要為政策工具的完備化，詳後述）、就地方之施政中央應如何自為或他為監督-課責（本研究建立三種監督-課責理念型）。這是本研究的核心命題與主要關懷也是我國公共行政學「治理」者所鮮少「從天空降下來」討論者。若還有第三層次，則是下游的操作面。

其次，（新）治理理論的第二的重要啟發，在於其強調公私各相關主體之協力可能、政策工具的可談判性或甚至（相對）完備性，以及強調動態性、過程性、協調適應性等。--新治理強調治理為一種過程：它不是政治系統，也不是活動，而是一種過程；其強調相互調適（accommodation）關係；其同時納入公私部門之行動主體；其強調持續的互動<sup>8</sup>。這些有助於開啓中央與地方互動時的面向與深度，例如中

---

<sup>6</sup> 新制度主義認為制度（包含正式、非正式）、組織、和歷史所形成的結構，對個體

並非只是單純的限制、制約或決定，同時也是賦予人理性選擇或行為、行動的可能性；而個人的自主性或理性選擇也不是先天給定的，而是通過結構來獲得與表現。所以，人類的自主能動性與以制度、組織、歷史所形成的結構存在相互作用關係，這也就是所謂的「鑲嵌」（李英明，2005：88-89）。

<sup>7</sup> 於此回答孫同文教授的提問；這問題也是史美強教授所關注者。

<sup>8</sup> 新治理強調如下重點：（1）從機關與方案到政策工具：新治理途徑的重心在於轉換「政策分析」與「公共行政」的分析單位，從公共機關、個別政策方案，到追求特定公共目的的「政策工具」，所以，強調以公共行動的工具或技術為焦點，與傳統直接由政府提供服務，可供選擇之政策工具有限，有所不同。政策工具的選擇是非常政治的決定，因為決定了政策工具，也就選擇了一組特定的參與者，並影響政策產出。如直接政府的裁量權在文官，而外包及BOT的裁量權則在民間。因此，工具選擇往往是政治角力的結果，而非採取最有效率的工具。（2）從層級（hierarchy）到網絡（network）：基於新公共管理代理人理論及網絡理論基礎，新治理模式強調從公部門的內部「層級」，移轉到「網絡」行為者的互賴關係。雖然政府可控制資金，但基於資訊不對稱及道德危險等原因，往往是代理人（民間社會）取得優勢；而欲解決此種困境，必須掌握代理人如何執行的資訊。若政府政策常出現多重目標，則掌握資訊的成本會很昂貴，如此，代理人則容易獲得超額利潤。（3）從公私對立到公私合夥：傳統公共行政公私部門明顯區別；公部門可合法獨占使用武力，公共政策係在確保行政官員可以反應人民的意願而不圖利特定的團體原則下設計。民營化雖也主張公私部門清楚的區別，但其關心的焦點在於保護私部門不受到國家的干擾。於是，保護市場機制的最好方式，就是縮小政府部門而擴大私部門。但新治理途徑反對公私嚴格區別，認為現今應是公私協力（collaboration）取代公私競爭而成為公私合作。新治理將公私合作（夥）視

央對地方的監督可由傳統式上對下之點狀之許可或撤銷廢止模式改為具有上中下游之完整面向以及納入其他行動主體之參與監督等之考量。

總之，(新)治理理論提供更廣泛的參與主體與政策工具面向，而且也強調動態觀察，也重視治理的結構乃至限制，但也重視經由行動而突破的可能等。新治理所主張「協力」，尤其具有創見<sup>9</sup>。

社會需求的滿足，需要政府、私部門、第三部門(非營利組織)共同提供。政府的存立目的即為提供社會所需的服務(包含管制性服務)；私部門也提供社會服務，但它依照市場法則運作，若無利可圖，它不會介入；第三部門的出現，是因為環境變遷、社會價值多元化，有些需求無法由前兩者提供，或由政府提供較無效率，因此以志願服務為宗旨的第三部門因應而生(司徒達賢，2002)。許多非營利組織(第三部門，如醫療院所、基金會)也在營利，甚至依照市場法則運作，產生類似利潤的餘額，但其存在最終目的，並不是追求利潤，所獲取利益回歸到任務與目標的實現(許士軍，2003)，這是私部門與第三部門的根本性差異所在。

政府所要提供的服務，依其權限分配，分由不同層級政府提供服務(稱為直接服務)，上級政府並基於因地制宜的需要，將本身的事項交由次級政府執行(稱為委辦事項)；次級政府基於自治團體的性質，亦有其法定自治事項及自願性自治事項。至於權限/職能如何劃分，分

---

為一種「互補」，而成為解決公共問題的重要特色。(4)從指揮控制到協商勸服：傳統的公共管理，強調透過層級節制的指揮控制來執行公共政策；民營化則以市場機制協調達成公共目標。基於若無政府的積極參與，自利市場機制仍無法給予公共利益足夠的關切，因此，民營化論者認為，即便採用了間接的政策工具，持續的公共管理還是必要的。這是因為民營化的過程需要強烈的政治承諾與有效的公共管理。新治理途徑則認為傳統的指揮控制在現今已不適用，在一個網絡互賴的環境裡，不論在政策設計還是執行階段，協商與勸說應該取代指揮與控制。(5)從管理技巧到塑能(enablement)技巧：傳統公共行政及新公共管理都強調「管理技巧」，需要機關層級內部控制大規模的人力。

<sup>9</sup> 以上，修改期末報告時之版本，並回應孫同文教授之如下提問：「本委託研究係以「政府職能與角色分析架構的建立」為目的，但是研究結構與結果並沒有提出如此的架構建議，似與原始的研究目的有些差異。以頁 23 所提出的「權限(職能)劃分與治理的連結架構」而言，本報告似乎並未完全依循此一架構來分析，另一方面該架構又深具政府主導的意味，與治理強調公/私協力關係與夥伴關係的理念略有出入。」

由憲法、地方制度法、各專業法規、次級政府自治法規，依事務的本質作不同程度的細密分配，並依此劃分決定各級政府提供服務機構的組織型態、人力模式、資源分配及服務方式等管理元素。組織形態、人力模式、資源分配、服務方式是一個配套的制度設計，一般行政機關、行政法人、政署、公營企業、公營企業民營化、委外、公有民營的討論，即處理這方面的問題。基本上，沒有通體適用的組織形態，每一種類型都有其應用上的優勢與限制。在我國討論比較多的是法人化及民營化兩個問題，其基本理念是經由組織性質的改變，達到人事、財務的鬆綁，以提供更好、更有效率的公共服務。

而當政府(government)處理公共事務的效率受到質疑，人民對政府的信賴愈來愈低，服務效率被批評不如私部門，可支配資源愈來愈受限，因此 1980 年代以來的新的治理觀主張善用公民社會力量，透過私部門或第三部門間接提供服務。不過，政府要透過私部門及第三部門提供服務，仍要依照該部門的運作法則，分別設計誘因機制、或鼓勵、輔導、補助，才能讓其投入。政府、私部門、第三部門都是社會需求網絡中的一個節點，但不代表便可進行網絡治理，根據美國學者 Goldsmith 和 Eggers (2004)觀點，要進行網絡治理，需要高度的網絡管理能力及高度的公私合作(collaboration)元素。其並依公私合夥高低及網絡管理能力高低，將政府分為層級型政府、整合型政府、採購型政府、網絡型政府四類(如圖 2)。

各級政府的權限分配，從受服務者的立場，係屬於政府的內部事務，上級政府需要概括承受次級政府治理不好的責任，而間接服務也只是政府提供公共財的手段選擇，因此，不管是直接服務或間接服務，服務的收受者會透過適當的課責機制，要求政府負起政治面、法律面、行政面、或專業面的責任，政府並據此對權限分配、組織型態等管理元素作必要、可行的調整修正（地制法、專業法律、自治法規、及其他涉及有效管理的法令如人事、採購、預算或評量等）。所稱政治責任指民選首長及其政治任命人員為政策成敗所應負的責任，通常是透過定期性選舉、民意機關制衡、反對黨及媒體的監督加以實現；法律責任指刑法、行政刑罰上所應負的責任，此要經由行政體系內的監督機



制(如政風、檢調、監察)及司法體系實現；行政責任指違反行政法令、監督指令、行為規範、或倫理規範所定義務所應負的責任，此主要經由內部的層級節制的控制加以實現；專業責任指違反各個專業領域所奉行的共同準則(如醫護倫理)所應負起的責任，此要經由具有共享價值的專業社群加以實現。換個說法，公共管理者要對他所做的事，向民選行政首長、司法、行政機關、專業社群說明、解釋，負起應負的責任。

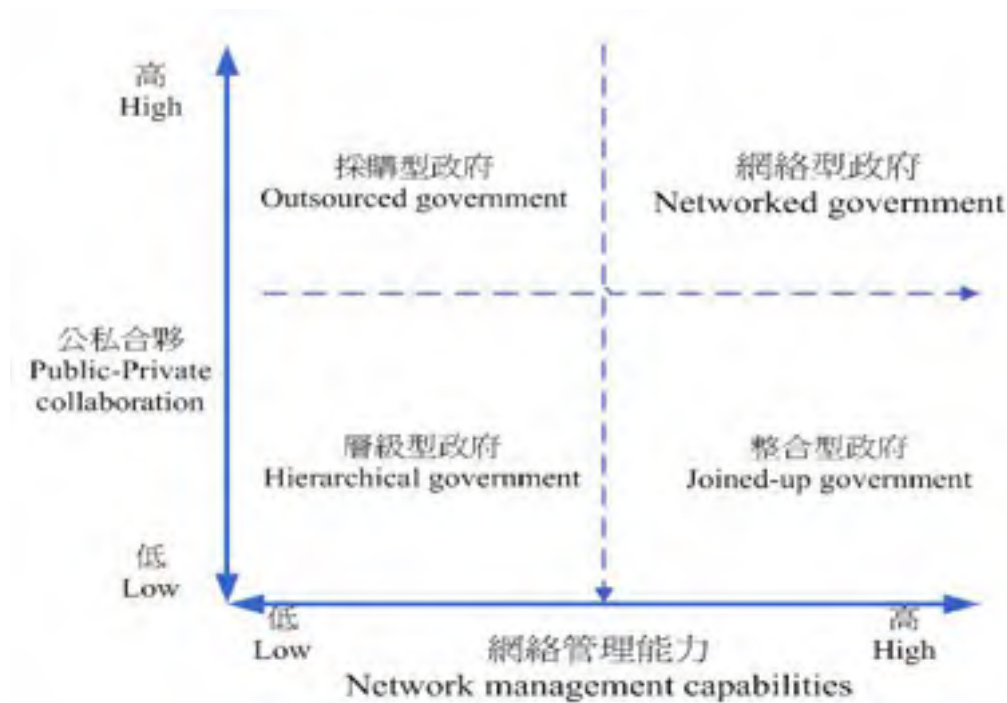


圖 2.1 政府的類型\*

\*資料來源：Goldsmith & Eggers (2004:20)

內隱於上述四項責任之中必須討論的另一個問題是：政府作為最後責任的承擔者，對於服務遞送過程中的參與者，可以透過何種工具，督促/保證其負起應負的責任。在本文議題內，這個問題可進一步分(1)中央對地方政府的課責及(2)政府對參與公共服務的第三部門、私部

門的課責兩個部分說明。

(一) 中央對地方政府部分

從地方制度法的規定觀察，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<sup>10</sup>。對於地方行政行為(執行法令之行為)的監督，依其性質得(1)撤銷、變更、廢止或停止其執行；(2)代行處理；(3)人事獎懲權。對於涉及府會的爭議事項，依其性質得(1)邀集有關機關協商解決；(2)由邀集機關逕為決定；(3)函告無效。對於涉及地方自治團體間爭議事項，依其性質得由立法院、自治監督機關解決之。

但從治理面討論，對於特定政策、計畫的監督、課責的方式，則毋寧較為多元、彈性，亦即地方制度法所規定的工具只是其中之一。

其他可用手段包括：(1)對基本配備(人員、財政、設備等)為強制規定；(2)附條件的財政補助；(3)訂頒行動指導綱領(guideline)；(4)要求導入公共參與機制；(5)要求專家參與審議、諮詢；(6)要求落實資訊的透明化；(7)定期績效評估；(8)受服務者的回饋；(9)導入政府間的相互競爭或誘因機制；(10)激發公共管理者對政策的承諾(commitment)；(11)導入契約機制(英國對政署執行長課責的模式)等項。

(二) 政府對參與服務遞送的私部門、第三部門部分

這是當下課責的難題，但面對私部門與第三部門的問題並不完全相同。承前述，私部門依照市場法則運作，必須有利可圖，它才会有行動的誘因。理論上，只要依市場法則運作，即可要求參與公共服務遞送的私部門負起應負的責任。問題是政府要承擔最後的責任，在此情況下，公共管理者「設定規格」及「管理契約」的能力即非常重要，而此是目前所普遍欠缺者；政府想借助私部門之力提昇公共服務的效率不成，反而成為被企業俘虜的政府。理論上，可以借助專家參與的

---

<sup>10</sup> 地方立法行為中，屬(1)有罰則的自治條例要事前核定，無罰則者則事後備查；(2)自治規則者事後備查；(3)委辦規則者事前核定；(4)自律規則者事後備查。

方式克服，但卻容易成為主管機關推卸責任的藉口。

第三部門有很多種類型，有些組織除了目的不同於私部門(營利組織)外，其他都幾乎相同，典型之例如長庚、國泰、馬偕等醫院；有些為提供公共財的組織，典型之例如勵馨、兒福聯盟、創世基金會等社福機構；另外有一些是提供會員服務的組織，如工會、協會、專業組織之類。因此，不同類型的第三部門參與公共服務遞送，其監督、課責樣態亦應有所不同，有些應依營利組織的方式處理，有些則應以輔導替代課責，即協助其健全組織、人力資源、財務、典章制度等，以維繫那個組織的自願行動力。

### 六、治理理論對改革的啟發：合宜的改革需衡量本土的諸多變數

從新的治理觀切入談改革，必須意識到政府的能力(人力、財力)有其侷限性，傳統以政府為中心，以官僚式組織為主的服務遞送方式，服務的效率及品質受到質疑，否則會在既有的框架下打轉<sup>11</sup>。而此意謂著有些制度、結構，及行動模式必須調整。

#### (一) 吾人仍須關注台灣的歷史結構下之實存狀況

約言之，在本研究議題內，吾人仍須關注台灣的歷史結構下之實存狀況。自地方自治的法制化、合憲化(79年國是會議共識、81年修憲、83年省縣自治法與直轄市自治法制定、85年國家發展會議決議精省、86年修憲精省、88年省縣自治法與直轄市自治法合併為地方制度法)以來，權力持續下放，縣(市)自治量能(組織、人力、財源)、中央與地方政府夥伴、合作關係逐漸開展(政府改造方案中強調)，公民社會力量亦逐漸納入治理範圍，但仍應注意威權遺緒，包括公民社會力

---

<sup>11</sup> 依據Owen E. Hughes (2003:9)的歸納，政府受到三方面的批評：(1)規模太大、消耗太多的資源；(2)管理的事情太多太廣；(3)做事的方法不對、太貧乏且無效率。因此，政府需要精簡、減少支出、解除管制、權力下放、業務民營化、市場導向；過去政府推動的「政府改造」即是抱持這種假定。但新的治理觀點出一些換軌的方向，但也有其問題，如：(1)市場模式可以提昇資源使用效率，但也會失靈，且必須有利可圖，行動者才會投入市場；且其行動取向是分散風險，而不是分擔責任；(2)分權有助於提昇服務效率，但此須要有負責任的地方政府；(3)網絡可以提昇治理能量，但也會增加政策制定的複雜性及課責的困難度。

的脆弱性<sup>12</sup>，以及地方缺人、缺錢與地方政治生態等的盤根錯節性<sup>13</sup>。

## （二）分權、夥伴關係下職能劃分

首先應區分不同種的業務類型，建立不同的職能劃分標準<sup>14</sup>。

## （三）組織結構、人力、服務方式

社福領域係屬社會權之範疇，就此，政府仍應扮演主要的遞送服務的角色，但方式可採間接遞送服務處理，如果成本較低、品質較好。中央政府負責政策規劃、整合、分配資源、監督、輔導、協助的工作，地方政府負責執行。但如果地方執行不力或不足，則「中央負責政策、地方負責執行」的理念是否即應調整，即中央應更積極的投入執行的角色？就此，從地方自治制度性保障的觀點，中央應先透過立法規範、計畫經費補助、補充自治財源、及調整監督模式，輔導地方政府上軌道運作。地方政府除辦理委辦事項外，應透過地方自治條例規定縣(市)政府在財政能力範圍內，所要自我承擔的業務，縣政府並強化鄉鎮市的執行角色（村里長、鄰長、里幹事的職責）。而對於民間資源的開發、網絡的建立，中央主管機關應負起更積極的角色。

---

<sup>12</sup> 於此回應台北縣政府謝副局長宗學先生期末報告審查之不可完全相信社會力之提問。

<sup>13</sup> 於此回應台北縣政府謝副局長宗學先生期末報告審查之如下提問：地方治理是鑲嵌在具有威權遺緒的官僚結構中；地方治理是位處於政治認知視野的角落一隅；地方具有威權性格的人事政策，其肇因於人力資源誘因不足；地方派系在地方政治權力的盤根錯節。

<sup>14</sup> 1、屬於中央立法並執行之事項者，利害關係地方政府(含鄉鎮市)應有權參與中央政策過程(陳述意見性質，但中央應予尊重及回應)，同時地方負有執行協助(如土地徵收、居民安置…)的義務。

2、屬於委辦事項類型者，(1)中央細密立法交由地方執行之事項（此部分僅涉及行政責任的轉移），除利害關係之地方政府(含鄉鎮市)應有權參與中央政策過程，地方負有執行的義務外，中央必須提供地方執行指導及協助；(2)中央框架立法，地方享有決定權並執行之事項（此部分進一步涉及決策權的下放），中央應以引導性規定、誘因機制(如財務補助、回饋、獎勵)鼓勵地方政府發展，並提供地方立法及執行協助。在實踐方式上，或可經由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，作為專業法律進一步細密劃分之指導原則，即哪一領域的哪一類事項應細密立法或框架立法。另外，地方政府應透過自治立法規定其自治事項範圍，與中央法規規範無法銜接、衝突、不足部分，再由上下政府秉持夥伴關係的精神解決。

3、屬於地方自治事項，中央應尊重地方權限、差異性，並充實地方執行自治事項所需基本組織、人事、財政配備。

家暴防治、性侵害防治、兒少保護等社福業務，雖各自立法，但在地方政府的組織運作、人力管理應予整合成爲一個單位。除執行公權力的核心人力外，似無必要以永業文官方式補足，因爲常任化通常是服務無效率的開始。應以契約進用，但應改善待遇福利，去除以公務人員身分之有無而爲不同待遇的思維。

就當下新的治理觀點，社福領域的有效治理必須朝向公私合夥 / 中央地方結合方向發展，此時，主管人員的職責不僅止於管理人員及計畫，還要有能力組織資源，管理網絡，爲因應此一趨勢，主管機關應加強公務人員此部分能力的訓練。而就當前參與第一線服務的警察及社工人員專業知識不足部分，應有計畫性、結果導向的訓練方案<sup>15</sup>。

## 第二節 我國漸進式之職能劃分與服務傳送改革

以上職能劃分與服務傳送的一般理論顯示：治理一個政治社會，不比治理一個公司；治理面臨諸多既有的條件限制，例如中央政府體制與選舉制度、既有的政黨體制與生態、政/經/社/文/法制/司法/行政/科技構造等，均讓公共管理者處於碎裂化的治理權威當中。

其次，公共管理者也被要求實踐很多價值，諸如效率、效能、社會平等、公平正義、公開、回應民意等，眾多價值間及實踐這些價值的方式經常是衝突的，例如要實現公平正義，必須程序導向，而實現效率、效能則強調結果導向。

---

<sup>15</sup> 從宏觀或從「治理」概念被廣泛使用的背景來看，未來公共事務的治理，必須做「全球—國家—地方」層級的整合、機關功能的整合、公私部門整合的方向思考(彭錦鵬, 2005:71)。但當涉及特定服務的遞送時，最後的目光必須投注在組織、人力、財務、技術四個面向(服務遞送組織的設計，即包含人力、財務、技術等面向的綜合評估，特別是資訊科技的發展，已徹底壓縮時間、空間的距離)。每一種組織結構可以解決一些治理上的問題，但也有其弱點。網絡似乎是未來的選項，惟如網絡是指由許多行動者包括國家機關、有組織的利益團體等組成的政策陣線，此一相互依賴的關係，如從新公共管理觀點來看，國家一方面需要藉由網絡將社會行動者納入政策方案，但另一方面政策將被網絡阻礙或俘虜，因爲參與網絡成員都是自利的追求者；如從新公共行政觀點來看，要建立公、私、非營利機構聯盟，以實現共同的需求，同樣遭遇自利與公益衝突的困境。總而言之，什麼是最好的治理模式？最能滿足人民需求/解決人民問題的，就是最好的。

第三，究竟以何種價值為優先，每個人的立基點不同，對社會事實的觀察也會不同，例如公共管理者想要公私合夥，建立穩定的服務聯盟，但在某些觀察者眼中可能會認為圖利特定團體；公共管理者希望社會各組成分子分擔社會責任，但參與分子卻想分擔風險。因此，抱持某一新的觀點可以有效解決公共問題，顯然是拒絕了另外一個現實；更何況每一學派各有其命題基礎，如何能同時齊加於某一議題的治理呢？吳瓊恩教授（2002）指出：「公共行政、公共管理、公共服務三者所強調的價值觀念在複雜的社會環境中均有其實用性的一面，關鍵是要將組織的內外環境視為動態的實體，而非靜態的實體，則可見三者具有互補的而非互斥的關係」，其他觀點如層級治理與網絡治理亦是如此。

本節的目的，在於衡量我國憲法規定、向來分權暨地方服務傳送的實踐得失，現行實存的政經社文法制條件等，提出漸進的改革方案。

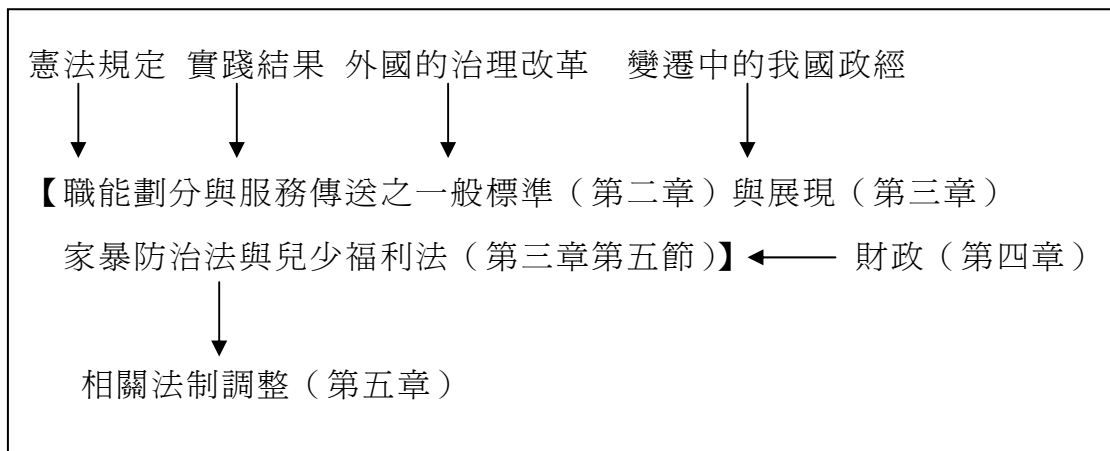


圖 2.2 分析架構圖--實質改革方案衡量因素圖\* (同圖 1.1)

\*來源：作者自繪

以下為進一步為問題意識之說明<sup>16</sup>：

1、中央與地方「協力關係」、「夥伴關係」的第一個制度性議題，

<sup>16</sup> 於此回答台北縣政府民政局謝宗學副局長之提問。

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如何之權力（反面言之，中央不得干預）。我國自政府遷台以來，已有權限劃分，而且經由 1997 年精省改革而將絕大部分的法律執行權劃交直轄市政府、縣市政府執行，所以已經有業務之分權化，而且這部分的改革空間不大（詳後述中央立法並執行事項），爭執從而主要存在於權力分配面，但嚴格言之，這問題也得不得嚴重，蓋中央與地方得依傳統以來的標準運作，爭執主要係政治鬥爭所挑動（例如，里長延選案係發生於民國台北市長選舉時）。

- 2、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？似乎應採否定說，蓋如前所述，絕大部分業務已經劃交直轄市政府與縣市政府執行。但凡此非謂不需檢討，只是成果有限。
- 3、地方施政，應以如何之態度或標準？換從中央政府的角度而言，其應提供如何的助力？而其又得有如何的監督？--這是「政府角色」之議題，也是中央與地方之協力關係的一個環節。我國縣域遼闊，公務人力編制不大，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，執行不易；地方人民冷漠、監督-課責機制不足、專業法律規定簡陋（尤其有關政策目標與政策工具），乃造成執行-服務傳送的諸多缺失（詳第三章第二節）。當然此外尚有民主、法治、效率治理等議題。
- 4、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<sup>17</sup>。

### 一、我國憲法之規定：三分說、均權原則、地方民選體制、地方享有

---

<sup>17</sup> 期末報告審查時，台北縣民政局謝副局長宗學認為人力資源係地方自治的一項重要基本配備，建議再充實相關討論。但這非本年度的研究項目。

## 立法權

憲法為國家最高規範，當然也包括第十章「中央與地方之關係」、第十一章「地方制度」，立法者的有關立法不得牴觸之，否則構成違憲。司法院大法官所為的解釋，尤其釋字第 498 號、527 號、550 號、553 號，也同樣具有憲法位階。

我國憲法本文第 107 條規定中央立法並執行事項（也可稱為中央專屬事項）。第 108 條規定「中央立法事項」，亦即中央立法而由中央自己執行或交由省縣執行之事項，共計二十個條款，而且明定「前項各款，省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規」。第 109 條「省立法事項」已經因為 1997 年「精省」修憲而凍結；第 110 條規定「縣立法並執行之事項」（亦可稱縣自治事項）。第 111 條規定，若發生第 107 條至第 110 條所列舉事項之外的新事項，則該此種事項的權限劃分依「均權原則」為之，亦即其事務有全國一致性之性質屬於中央，有全省一致之性質屬於省，有一縣之性質屬於縣；遇有爭議時，由立法院解決之。

上述三分法架構中，第 107 條中央專屬事項涵蓋外交、國防、國籍法、司法制度、航空、國道、國有鐵路、航政、郵政、電政、財稅、國稅、國稅與省稅縣稅之劃分、國營經濟事業、幣制、國家銀行、度量衡、國際貿易政策、涉外之財政經濟事項等，各自具有明確內涵，而且事務本質上也應劃歸中央立法並自我執行，十分妥當。

我國憲法本文第 111 條採「均權主義」<sup>18</sup>。我國研究地方自治的耆老薄慶玖教授（2004:114）提示可著眼於下列方向思考，但不可固執一端，而須集合各個原則，權衡輕重：（1）依利益所及之範圍劃分：涉及全國者，如對外貿易、銀行及交易制度；涉及地方者如自來水、煤氣等；（2）依所需地區範圍劃分：以全國為範圍者，如鐵路、國道；以某一地域為範圍者，如縣道、產業道路；（3）以事務性質之劃一性：需整齊劃一、全國一致者，如度量衡；可各別發展者，如農林、水利；

---

<sup>18</sup> 儘管該條項明白限於第 107 條以下所未列舉的事項，但也得「類推適用」於已經列舉但因為不夠清楚而發生的情形。



(4) 依所需能力而劃分：如需大量人力、財力、高度技術、特殊人才者，如國際機場、核電；反之由地方，如合作社、公共汽車等。

本文認為，其原意為「事務本質」，具有高度開放性，得允許非常多的不同形成可能，但另一方面而言，其也排除若干與事務本質不同的考量。在法解釋學上，事務本質不乏以法體系當中的基本原則或基本制度的取向為依歸。我國中央/地方間之均權之判斷，應取向憲法本文第 107 條以下之直接規定，並一併進一步納入我國憲法所建立的自由民主基本秩序整體價值作為考量<sup>19</sup>，並應以系爭事務與地方關連性高低為主要出發點。德國式的結論為，一事物若具有地方屬性，則立法者只能出於公共利益而為衡量，並在必要範圍內始得將之劃交給上一級政府辦理；換言之，於此存有公共利益、法律保留、比例原則或甚至平等原則等架構的適用。

---

<sup>19</sup> 我國憲法的整體價值為：人性尊嚴、自由、民主、含有一定民生福利國色彩、中央與地方分權的價值體系；反面言之，其反對獨裁、中央集權、不合於人民自由權與平等權保障的價值決定；效率(Effizienz; efficiency; do the thing right)固然也是憲法所內涵的一項價值，但不具唯一優先性。地方自治固然有助於事務之就近、快速、合於地方特色與需求而為解決，也得產生與中央政府間的競爭與比較觀摩並防止中央威權的效果；更重要的一項意義，在於其係地方人民之主體地位之展現，地方自治才能保障人民居於主體地位所應享有的自由與自主決定，並因此保障居民的福祉。關於地方自治的本質，德國在普魯士時代的推動以來，即將之界定為人民之權利(Selbstverwaltung als staatsbuergerliches Recht)，能喚醒對君主專制桎梏已久的心靈，為社會注入活力，為國家社會的整體建構開展新的路徑；換言之，效率的考量只居於次等地位。日本也有所謂人民主權說，亦即自人權保障理論著手，主張國家與一切地方自治團體的存立均以保障人權為最終極目的；從人權保障的觀點來看，地方自治團體因為所處理者均為與住民切近相關的事務，又因組織上與住民最為接近而適於以最民主的方式營運，地方層級事務從而更須以住民自治為之。人民主權說以個人為中心，藉同心圓說明個人與家庭、地方自治團體與國家的主客、親疏關係，而導出「地方優越」原則，居同心圓外側者具有功能上的「補充性」，亦即僅得於位於內側者無法達成照顧任務始得介入。凡屬人權保障上所必需之事項，不論有無法律根據，或法律如何規定，原則上地方自治團體皆得自行處理。同時地方自治的保障內容，應包括住民的參與權及知的權利，在與人民關係最密切的範圍，維持人民的主導地位，使人民主權不致流於空談。本說並進一步導出「地方優先原則」，凡地方能夠處理的事務，宜歸屬地方；下級地方自治團體能夠處理的事務，上級地方自治團體與國家不宜置喙。

若依此說，則自治事項與委辦事項的區分標準為：（1）系爭事務對人民生命身體健康財產影響的嚴重性。舉凡農藥管理、化妝品與各種藥品的管理、建築管理、各種營業證照管理、槍砲彈藥管理、戶政、地政、警政等，應被界定為委辦事項。（2）給付行政當中與人民基本權之實現具有相當性質或水平關連的類型，例如社會救助、社會保險、身心障礙者保護之主要部分，也應屬於委辦事項。

以上顯示，憲法與大法官解釋提供我國均權與分權化的價值指引，而且三分法的架構有其指引意義。

## 二、迄今中央與地方職能劃分之實踐得失

自中央政府遷台以來，我國中央與直轄市、縣市間職能劃分之實踐情形，有成就也有不足。

成就在於，各種專業法律與地方制度法得作為依據。其次，地方採民選體制，已經建立民主正當性基礎以及設置必要的或甚且數目上相當充分的地方政府行政組織與員額；後者又可分為法定公務員額與實際任用的公務員額：

表 2.6 我國直轄市與各縣市機關數目\*

縣市別	一級單位	一級機關	一級單位、機關、人員總數
嘉義市	民政處、財政處、建設處、教育處、工務處、交通處、社會處、地政處、行政處、企劃處。人事處、主計處、政風處。	警察局、消防局、衛生局、環保局、稅務局、文化局。	1. 一級機關及一級單位總數 19 個。 2. 除所屬醫院、警察、消防等機關外，最高 920 人。 3. 依據 94 年 3 月份統計資料，實際員額為 552 人。

## 第二章 職能劃分與服務傳送之應有改革

台南市	民政處、財政處、建設及產業管理處、教育處、公共工程處、社會處、勞工處、地政處、交通處、都市發展處、文化觀光處、行政管理及法務處。人事處、主計處、政風處。	警察局、消防局、衛生局、環保局、稅務局。	1. 一級機關及一級單位總數為 21 個。 2. 除所屬警察、消防等機關外，員額最高 1988 人。 3. 依據 94 年 3 月份統計資料，實際員額為 768 人。
基隆市	民政處、財政處、產業發展處、教育處、工務處、交通旅遊處、都市發展處、社會處、地政處、研考處、行政處。人事處、政風處、主計處。	警察局、消防局、衛生局、環境保護局、稅捐稽徵局、文化局。	1. 一級機關及一級單位總數為 20 個。 2. 除所屬警察、消防、基隆市立醫院與基隆市公車汽車管理處外，員額最高 1356 人。 3. 依據 94 年 3 月份統計資料，實際員額為 714 人。
新竹市	民政處、財政處、產業發展處、教育處、工務處、觀光處、交通處、都市發展處、社會處、勞工處、地政處、行政處。人事處、主計處、政風處。	警察局、消防局、衛生局、環境保護局、稅務局、文化局。	1. 一級機關及一級單位總數為 22 個。 2. 除所屬警察、消防等機關外，員額最高 1071 人。 3. 依據 94 年 3 月份統計資料，實際員額為 583 人。

台中市	民政處、財政處、經濟發展處、教育處、建設處、交通處、都市發展處、社會處、勞工處、地政處、新聞處、行政處、法制處、計畫處。人事處、主計處、政風處。	警察局、消防局、衛生局、環境保護局、地方稅務局、文化局。	1. 一級機關及一級單位總數 23 個。 2. 除所屬醫院、警察、消防等機關外，最高 1920 人。 3. 依據 94 年 3 月份統計資料，實際員額為 907 人。
屏東縣	民政處、財政處、建設處、工務處、水利處、教育處、農業處、社會處、勞工處、地政處、原住民處、文化處、客家事務處、行政處、研考處。人事處、主計處、政風處。	警察局、消防局、衛生局、環境保護局、稅務局。	1. 一級機關及一級單位總數為 23 個。 2. 除所屬醫院、警察、消防等機關外，員額最高 2056 人。 3. 依據 94 年 3 月份統計資料，實際員額為 844 人。
高雄縣	民政處、財政處、教育處、建設處、工務局、農業處、水利局、社會處、觀光交通處、地政處、原住民處、秘書處、法制處、新聞處、計畫處。政風處、人事處、主計處。	警察局、消防局、衛生局、環境保護局、地方稅務局、勞工局、文化局。	1. 一級機關及一級單位總數為 25 個。 2. 除所屬醫院、警察、消防等機關外，員額最高 2056 人。
台南縣	民政處、財政處、經濟發展處、教育處、	警察局、消防局、衛生局、環	1. 一級機關及一級單位總數為 23 個。

## 第二章 職能劃分與服務傳送之應有改革

	工務處、農業處、社會處、勞工處、地政處、城鄉發展處、水利處、觀光旅遊處、文化處、行政管理處、新聞處。人事處、主計處、政風處。	境保護局、地方稅務處。	2.除所屬警察、消防等機關外，員額最高2175人。 3.依據94年3月份統計資料，實際員額為1011人。
嘉義縣	民政局、文化處、教育處、城鄉發展處、工務處、水利處、農業處、社會處、地政處、行政管理處、研究考核處室。人事處、主計處、政風處。	警察局、消防局、衛生局、環境保護局、財政稅務局、交通局、觀光旅遊局。	1.一級機關及一級單位總數為21個。 2.除所屬醫院、警察、消防等機關外，員額最高1483人。 3.依據94年3月份統計資料，實際員額為673人。
雲林縣	民政處、財政處、建設處、工務處、教育處、農業處、社會處、勞工處、城鄉發展處、地政處、新聞處、文化處、水利處、行政處、計畫處。人事處、主計處、政風處。	警察局、消防局、衛生局、環境保護局、稅務局。	1.一級機關及一級單位總數為23個。 2.除所屬警察、消防、學校等機關外，員額最高1625人。 3.依據94年3月份統計資料，實際員額為800人。
彰化縣	民政處、財政處、建設處、教育處、工務	警察局、消防局、衛生局、環	1.一級機關及一級單位總數為24個。

	處、水利資源資源處、城市暨觀光發展處、農業處、社會處、勞工處、地政處、新聞處、行政處、計畫處、法制處。人事處、主計處、政風處。	境保護局、地方稅務局、文化局。	2.除所屬警察、消防等機關外，員額最高2173人。 3.依據94年3月份統計資料，實際員額為1035人。
南投縣	民政處、財政處、建設處、教育處、工務處、農業處、觀光處、社會處、地政處、行政處、計畫處。人事處、主計處、政風處。	警察局、消防局、衛生局、環境保護局、稅務局、文化局、原住民行政局。	1.一級機關及一級單位總數為21個。 2.除所屬警察、消防等機關外，員額最高1389人。 3.依據94年3月份統計資料，實際員額為921人。
台中縣	民政處、財政處、建設處、教育處、工務處、農業處、社會處、地政處、勞工處、交通旅遊處、新聞處、法制處、行政處、計畫處、資訊處。主計處、政風處、人事處。	警察局、消防局、衛生局、環境保護局、地方稅務局、文化局。	1.一級機關及一級單位總數為24個。 2.除所屬醫院、警察、消防等機關外，員額最高2258人。 3.依據94年3月份統計資料，實際員額為1025人。
苗栗縣	民政處、財政處、建設處、工務處、教育	警察局、消防局、衛生局、環	1.一級機關及一級單位總數為21個。

## 第二章 職能劃分與服務傳送之應有改革

	處、勞動及社會資源處、農業處、地政處、工商發展處、原住民行政處、行政處、計畫處、主計處、政風處、人事處。	境保護局、稅務局、國際文化觀光局。	2.除所屬警察、消防等機關外，員額最高1366人。  3.依據94年3月份統計資料，實際員額為697人。
新竹縣	民政處、財政處、建設處、觀光旅遊處、工務處、教育處、農業處、社會處、勞工處、地政處、行政處、計畫處、主計處、政風處、人事處。	警察局、消防局、衛生局、環境保護局、稅捐稽徵局、文化局。	1.一級機關及一級單位總數為21個。  2.除所屬警察、消防等機關外，員額最高1171人。  3.依據94年3月份統計資料，實際員額為602人。
桃園縣	民政處、教育處、社會處、財政處、勞動及人力資源處、工商發展處、農業發展處、地政處、城鄉發展處、工務處、交通處、水務處、原住民行政處、觀光行銷處、行政處、法制處、研究發展處。人事處、主計處、政風處。	警察局、消防局、衛生局、環境保護局、地方稅務局、文化局。	1.一級機關及一級單位總數為26個。  2.除所屬警察、消防等機關外，員額最高2179人。  3.依據94年3月份統計資料，實際員額為1104人。

台北縣	民政局、財政局、經濟發展局、教育局、工務局、水利局、農業局、城鄉發展局、社會局、勞工局、交通局、觀光旅遊局、法制局、原住民行政局、新聞處、秘書處。人事處、主計處、政風處、客家事務局、研究發展考核委員會。警察局、消防局、衛生局、環境保護局、文化局。		<p>1. 一級機關及一級單位總數為 26 個。</p> <p>2. 員額未訂於台北縣政府組織條例之中。</p> <p>3. 該條例中無法區分一級機關或一級單位。</p> <p>3. 依據 94 年 3 月份統計資料，扣除警察員額與消防員額，北縣政府實際員額為 1834 人。</p>
宜蘭縣	民政處、財政處、工商旅遊處、建設處、工務處、教育處、農業處、社會處、勞工處、地政處、秘書處、計畫處。主計處、政風處、人事處。	警察局、消防局、衛生局、環境保護局、地方稅務局、文化局。	<p>1. 一級機關及一級單位總數為 21 個。</p> <p>2. 本縣之員額總數，除所屬警察、消防等機關外，各機關員額由縣長決定之。</p> <p>3. 依據 94 年 3 月份統計資料，實際員額為 692 人。</p>
花蓮縣	民政處、財政處、工務處、城鄉發展處、農業發展處、地政處、社會處、觀光旅遊處、原住民行政處、教育處、行政暨	警察局、消防局、衛生局、環境保護局、地方稅務局、文化局。	<p>1. 一級機關及一級單位總數為 20 個。</p> <p>2. 除所屬警察、消防等機關外，員額最高 1187 人。</p>



## 第二章 職能劃分與服務傳送之應有改革

	研考處。主計處、人事處、政風處。		3.依據 94 年 3 月份統計資料，實際員額為 657 人。
台東縣	民政處、財政處、工務處、教育處、農業處、社會處、地政處、城鄉發展處、原住民行政處、文化暨觀光處、行政處、計畫處。主計處、政風處、人事處。	警察局、消防局、衛生局、稅務局、環境保護局。	1.一級機關及一級單位總數為 20 個。 2.除所屬醫院、警察、消防等機關外，員額最高 1117 人。 3.依據 94 年 3 月份統計資料，實際員額為 553 人。
澎湖縣	民政局、財政局、建設局、教育局、工務局、旅遊局、社會局、兵役局、地政局、行政室、計畫室、主計室、政風室、人事室。	警察局、消防局、衛生局、農漁局、稅捐稽徵處、環保局、文化局。	1.一級機關及一級單位總數為 21 個。 2.除所屬警察、消防等機關外，員額最高 618 人。 3.依據 94 年 3 月份統計資料，實際員額為 412 人。
金門縣	民政局、財政局、建設局、教育局、工務局、交通旅遊局、社會局、行政室、研考室。主計室、政風室、人事室。	警察局、消防局、衛生局、環保局、地政局、稅捐稽徵處、文化局。	1.一級機關及一級單位總數為 19 個。 2.除所屬醫院、警察、消防等機關外，員額最高 454 人。 3.依據 94 年 3 月份統計資料，實際員額為

			272 人。
連江縣	民政局、財政局、建設局、教育局、工務局、觀光局、環保局、交通局、文化局、秘書室、企劃室。主計室、政風室、人事室。	警察局、消防局、衛生局、稅捐稽徵處。	<p>1. 一級機關及一級單位總數為 18 個。</p> <p>2. 除所屬醫院、警察、消防機關外，員額最高 187 人。</p> <p>3. 依據 94 年 3 月份統計資料，實際員額為 139 人。</p>
台北市		<p>民 政 局 、 財 政 局 、 產 業 發 展 局、教育局、工務局、交通局、社會局、勞工局、警察局、衛生局、環境保護局、都市發展局、文化局、消防局、捷運工程局、翡翠水庫水庫管理局、觀光傳播局、地政處、資訊處、兵役處、主計處、政風處、人事處、公務人員訓練處、研究發展考核委員會、訴</p>	<p>1. 一級機關及一級單位總數 30 個。</p> <p>2. 2. 依據 95 年 12 月 15 日的統計資料，台北市政府扣除警察、消防及醫院之員額後，人用人數為 4797 人。</p>

## 第二章 職能劃分與服務傳送之應有改革

		願審議委員會、法規委員會、都市計畫委員會、原住民計畫委員會、客家事務委員會。	
高雄市		民政局、財政局、建設局、都市發展局、海洋局、教育局、工務局、社會局、勞工局、警察局、消防局、環境保護局、衛生局、捷運工程局、文化局、交通局、公教人力發展局、法制局、新聞處、兵役處、地政處。主計處、人事處、政風處。客家事務委員會、研究發展考核委員會、都市計畫委員會、原住民事務委員會。	1. 一級機關及一級單位總數為 28 個。 2. 依據 95 年 12 月 15 日的統計資料，高雄市政府扣除警察、消防及醫院之員額後，人用人數為 2340 人。

\*資料來源：1、各縣市、直轄市政府之「政府組織自治條例」；2、內政部統計資料「全國各縣市所設一級單位、一級機關暨員額數統計」(資料統計日期至 94 年 3 月底)；3、「台北市政府組織結構」(統計資料日期至 95 年 11 月)；4、「高雄市政府組織結構」(統計資料日期至 93 年 10 月)。

第三，在實質內容上，我國係大幅將職能交由直轄市、縣市政府執行，中央政府所執行的業務畢竟有限，這是我國的成就，詳見本章第四節。

至於地方自治的實踐缺失，迄今主要為：

- 1、儘管職能已經劃交地方，但地方執法之自主權限/中央之監督權限常劃分不清，並引發大戰，里長延選案、健保費分攤案等，均為著名案例；地方招商等有關領域，也不無出現中央經由法規與命令而過度限縮地方自主的情形。
- 2、直轄市、縣市政府之執行水平的高低不一，取決於主政者決心，而中央政府並沒有進一步建立監督機制<sup>20</sup>。
- 3、中央難謂已經積極針對地方政府的執法及治理得失，為政策工具的檢討<sup>21</sup>。
- 4、至於直轄市、縣市早期有缺人、缺錢、缺權等缺失，但晚近已有改良：地方之組織與人事，已經有大幅改良，由其經過1994年自治二法之制定所建立之直轄市之優勢地位、2007年之台北縣之升格為「準直轄市」及縣市政府之副縣市長與一級單位主管之職等提高與一半名額改為政務官。由於財政收支劃分法有關稅收分收、分成、統籌分配稅款的分配標準以及補助款（又可分為一般補助款與專案補助款）的規定已經有所改良；直轄市政府的收入向來較不缺乏，而縣市政府的

---

<sup>20</sup> 中央政府之監督經常不足，嚴格言之，其非完全源於法源面之充足與否，蓋專業法律或地方制度法之條文或向來實務已經提供一些機制，例如要求提交報告、要求改善、撤銷、暫時停止執行、代行處理；實務上也常以評鑑、每月聯席會議等方式、召開研討會、召開工作坊等方式而為廣義協調監督，關鍵在於中央實際監督之困難，亦即中央誘因手段面臨「蘿蔔有限」，而棍棒手段又「鞭長莫及」，而且地方首長與議員有民選的基礎而未必處處樂意接受中央制約。但反面言之，若一事項中央認為高度重要，則又不然，蓋我國分權規定並不精密，中央從而得發動強力監督，於此乃可能引發中央與地方之戰役。

<sup>21</sup> 中央難謂已經積極地於立法面提出各種政策手段或治理方案，例如是否私營化、是否公私合夥、是否引進新公共服務或新治理等，中央主管部會也鮮少協助提供外國經驗與作法。

直接收入與分成收入與統籌分配稅款收入以及一般補助款之收入，一般已經足以滿足縣市政府的「基本財政需求」（詳第四章財政之專門討論）。地方政府得招募志工義工或採取必要的開源節流措施，但相關法律、法規命令、行政規則之鬆綁及與時俱進調整等，仍有可期待性。

- 5、既有職能劃分重大衝突不無出於政治鬥爭：我國中央與直轄市、縣市之間的職能劃分，在各法律領域之各章節均可能發生，蓋法律再精密也為文字寫成而不免有字義上的模糊性，而各行動主體總有循自己利益而為解釋的可能。我國報章所披露中央與地方政府間的權限劃分爭議，例如台北市與中央之間的健保費用的分攤爭執（釋字第 550 號）、台北市之里長延選案（釋字第 553 號）、中正紀念堂改名案、中正紀念堂「大中至正」樓牌強行拆除案、凱道（准許集會之期限多寡或於該處示威而逾期不解散之處理之）指揮監權之爭議、台中古根漢美術館興建案之補助款比例、2007 年立法委員選舉與公民投票選舉之「一階段兩階段領票投票」及相關選務人員之撤換或懲處之爭議等，嚴格言之，都是政治所發動，整體數量仍然微不足道。即使其他的爭議，例如縣市政府得否自行制定民宿管理自治條例、大哥大基地台管制自治條例等，其與中央政府之間的職權劃分，嚴格言之，也不嚴重，蓋這係中央法律並沒有明確規定權限的劃分，而且中央遲遲並沒有制定有關的規定以致於地方政府因為處於第一線而被迫必需有所作為才能回應地方民意。
- 6、另外的缺失在於地方選舉制度（中型選區 SNTV）普遍被認為議員/代表之最低當選票數太低，地方議員知名度、代表性不足，凡此不利於地方行政首長施政之監督。

表 2.7 2005 年台灣省第十六屆縣市議員選舉資料

政府職能與角色分析架構建立之研究

	應選名額	選區數	最大選區 應選名額	最小選區 應選名額 **	最低當選 票數**
台北縣	65	12	10	1	11,134
宜蘭縣	34	12	7	2	3,538
桃園縣	59	14	11	1	5,854
新竹縣	34	11	7	1	3,370
苗栗縣	38	8	9	3	3,624
台中縣	57	10	9	4	3,700***
彰化縣	54	9	12	5	5,552
南投縣	37	7	10	4	2,516***
雲林縣	43	6	9	6	2,060***
嘉義縣	37	7	7	4	5,060
台南縣	50	10	11	2	4,016
高雄縣	54	10	14	1	5,280
屏東縣	55	16	11	1	2,181
台東縣	30	14	10	1	718
花蓮縣	33	10	9	1	1,322
澎湖縣	19	6	11	2	1,109***
基隆市	32	8	7	3	1,394***
新竹市	32	5	11	3	2,421
台中市	46	7	10	6	3,856***
嘉義市	24	2	12	12	3,420

台南市	41	6	10	3	3,454
-----	----	---	----	---	-------

\* 資料來源：中央選舉委員會選舉資料；  
<http://210.69.23.140/cec/cechead.asp>，查閱日期：2007年8月29日。

\*\* 不包括應選名額多為一名，且當選票數較少的原住民選區。

\*\*\* 表示係以婦女保障名額身份當選者。

以上顯示，台灣迄今的實踐已有相當的進展（尤其地方民選體制、國家法制之指引、地方行政/人力/財政/法制之具備），具有進一步之優質分權化與地方治理的追求可能，但也非得毫無考量我國政經社文限制（詳後述肆）。

### 三、國內學者的地方治理見解

隨著治理理論的興起，國內學者也討論地方治理問題，以下略作整理。

#### （一）趙永茂教授

氏指出：中央與地方權力關係的發展，大體上均朝合作與分權的方向演進。地方政府與中央政府之間非為集中監督與管制的關係，或權力雙元分立的輔助與分工關係，而是走入更積極共治與權力分享關係，並促使原先孤立、僵化與破碎的自治型態，轉換成更多元、積極的合夥自治與共治自治的型態<sup>22</sup>。

#### （二）史美強教授

氏在專著中指出：「---我國在地方自治的推展上，仍然具有濃厚的中央集權態度。雖然此可能源於我國係屬單一國家體制關係，但更為重要的關鍵點，在於中央政府並未能改變對於地方政府不信任的態度，而處處採取制衡管制的心態，不輕易就能夠授權的關係。事實上，從權力的劃分原則來說，上級政府對於下級政府間的垂直關係，並不必然得朝向水平的權力制衡關係（如立法與行政部門的分化）運作，

<sup>22</sup> 趙永茂，「府際關係對地方自治權與自治發展的影響」，載於《府際關係研究通訊》第1期，頁1，4（2008）。

反而在行政權的行使之上，其應該是一種對等協力的合作關係。」(史美強，2005：176-177)

氏並指出，「---隨著地方自治的發展，精省之後中央與縣市政府之間互動關係，應該改變過往集權導向的管制關係，而建立一種對等協力的解除管制關係。質言之，從網絡分析的角度來說，中央對地方政府係屬垂直分立的模式，中央政府對於地方政府在政策執行上具有監督的權限，實則卻不必然一定要向水平分立的關係建立一種民主課責的機制。因之，兩者間的互動模式應該是一種對等合作的模式，彼此在尊重與互助的基礎上促進公共服務的實現。」(史美強，2005：176-177)

「---現今台灣的府際關係，必須以一種網絡合作關係來加以解讀，在中央漸漸將錢與權下放的同時，各政府層級將劃歸為社會網絡中的一份子，彼此關係密切而無上下從屬關係，以建立一種多元式的政策網絡關係為發展的準則。其中，政府所扮演的角色將從資源的宰制者轉變為資源的整合者，其中資訊科技的應用結合不同的專業與功能，而朝向「領航者」的政府型態運作。據此，應立基在事權明確劃分的基礎上<sup>23</sup>處理相關公共問題。如此，不但能將地方政府合作的機制建立，也能減少因為資源分配不均所形成的對立與衝突，也就不會產生本研究所觀察到的，幾個縣市只能靠非正式的結盟，然後又跟其他縣市相互競爭，沒有秩序的爭奪。」(史美強，2005：177-178)

氏最新指出<sup>24</sup>，「府際治理」所代表者不只中央政府與地方政府間垂直互動關係，更涵括其他水平互動關係；「府際治理」存在於一種垂直關係與水平關係網共同交織存在的系絡環境內，多元行動者（如中央部會、地方政府、議會、社區、利益團體）及非營利組織等，都活躍於此網絡環境中，並動員資源、運用策略，力圖影響政策制定或政策執行。這是實體環境的變化，若再加入資訊科技發達以來「虛擬社會」的來臨，將產生疆界模糊化現象，政府同時存在於實體與虛擬的

<sup>23</sup> 底線為本研究所強調，顯示史教授也贊成權限劃分。

<sup>24</sup> 史美強，「府際治理能力與課責」，載於《府際關係研究通訊》第1期，頁11-12（2008）。



環境中，也同時面臨實體與虛擬環境的挑戰。在全球化的趨勢下，地方政府所面對的重大問題不單純只有跨域管理考量，更出現了跨國境或甚至跨洲波動的現象。在府際治理的情境中，「網絡管理」自然逐漸成為一重要的課題；在網絡化的環境中，政府如何透過網絡管理以實現公共目標，就成為另一個值得關注的議題。跨域的性質、多元行動者、不同的遊戲規則考驗著地方政府的治理能力，如何建構一套明確的課責機制關乎網絡管理的合法性與正當性問題。府際治理核心能力的確立，建構府際治理能力的策略以及行動方案，以及責任的釐清，在在關係府際治理的成敗；於探討府際治理時，需將討論的重心移至地方政府的治理能力與課責<sup>25</sup>。

### （三）江大樹

隨著政經變遷，世界主要國家均進行分權化之改革；政策應否地方分權化，不僅涉及國家領土大小，同時也需考量地方菁英的政治態度以及其他變數，如：開放性、公共參與、地方權力自主性、政策問題特徵、與社區關係程度等諸多面向。

在權限劃分上，氏認為，得依據「事務性質」或「政策類型」而為進行。--本研究完全贊同，而這也是德國法或其他先進國家作法的精髓，詳後述。

在地方之施政上，氏認為，應強調與中央之間之夥伴關係，並採行網絡治理：「因應 21 世紀網絡治理時代來臨，唯有充分考量每種政策議題特質，彈性建構良善治理網絡，方能有效解決複雜而多元的實務課題。」

### （四）陳秋政：整合途徑與本土環境系絡考量

陳秋政先生的論文「地方政府管理之理念與實踐」（政治大學公行所，2000年6月）區分效率的地方政府管理、民主的地方政府管理，及整合的地方政府管理三波，並指出各有不同的理念或核心價值。「創

---

<sup>25</sup> 以上，江大樹、張力亞，「地方分權化的政策類型觀點」，載於《府際關係研究通訊》第 1 期，頁 13-15（2008）。

新、效率、競爭、資訊」為效率途徑的核心價值；「責任、機會、公道、參與」乃為民主途徑的核心理念；而整合途徑則強調「位中時中、知所權變、順乎自然及執兩用中」，其不但重視權利與責任的對等關係，更注重環境時空系絡之影響，從而強調權變觀點，但仍有本末先後、輕重緩急之考量。

整體而言，該論文指出效率途徑仍有不足，並主張以民主途徑價值補強之，此乃整合途徑之由來。而究竟所謂「整合途徑」，並非單純或簡單之是「混合」、「摻雜」效率途徑與民主途徑，而是辯證發展所得的結果。至於整合途徑是否從此便成為政府再造之主要途徑，陳博士認為環境系絡仍然是主要決定因素，端視社會、經濟與政治環境之變化而定。

（五）本文見解：治理理論具可參考性，應注視本土政經社文，非得單純繼受

（新）治理理論提供更廣泛的參與主體與政策工具面向，而且也強調動態觀察，也重視治理的結構乃至限制，但也重視經由行動而突破的可能等。而新公共管理提供諸多企業化經營手段。凡此均有重要貢獻，而且也會為本研究所採用。

惟無論如何，瑞典及挪威學者 Tom Christensen 和 Per Lægrend (2002) 指出，政治領導者的主體性 (identity)、所擁有的資源、理性計算的能力、政治控制能力等，很大程度受到環境、歷史-制度系絡、政治型態 (polity features) 等限制；對外在壓力的調適，並非單純由環境決定，也受到歷史-制度、專業等影響；控制改革過程的政治能力，受到政治型態因素及結構因素的影響。因此，在討論如何治理（在本文指政府完成工作的方法/或使用政治、經濟、行政或其他權力或權威，管理國家的資源與事務）特定領域事務，必須關注制度的影響，特別是法規範。但此非謂改革者完全受制度的制約，而仍有理性選擇或行為、行動的可能性（新制度論觀點）。

三位作者均強調網絡治理，但一如前述，但根據美國學者 Goldsmith 和 Eggers (2004) 觀點，要進行網絡治理，需要有高度的

網絡管理能力及高度的公私合作（collaboration）元素。

#### 四、台灣的政經結構：民主鞏固階段

以上顯示，憲法提供我國分權化的價值指引，而台灣迄今的實踐也有相當的進展，但仍應注意現存的結構限制。

任何改革必須審視周邊條件，亦即實存政/經/社/文/法制等帶來的限制以及相關改革所可能必須付出的曲折或轉折或漸進的成本。這是自明之理，但我國公共行政學界「百家爭鳴」，各有所信仰或所崇拜的「典範」神社；本研究認為本土實存條件下的合宜改革才是重要。OECD Public Management Policy Brief: Government of the Future (2001) 也指出<sup>26</sup>：

*There is no fixed set of solutions:  
reformers must pose the right questions to find  
solutions that are appropriate to their  
national contexts and to their reform  
objectives.*

治理模式代表因應當時需求所為的對策，不同的治理模式並未有優劣之分，而乃順應不同時代的需要和政經社文脈絡而應運而生。

綜合言之，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<sup>27</sup>，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，而且愈是重大

<sup>26</sup> <http://72.14.235.104/search?q=cache:1kMxIlxEPKEJ:www.oecd.org/dataoecd/1/5/1917165.pdf+Government+of+the+Future&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=1&gl=tw>，造訪日期：2008/11/05。

<sup>27</sup> Linz和Stepan認為，「民主鞏固」的意義為，得以用三項指標作為檢驗的標準：1、在行為層次上，沒有重要的政治行動者投入可觀的資源試圖建立非民主的政權或者推動分離主義，以實現目標；2、在態度層次上，即使國家遭逢政治爭端或經濟問題等重大困境，絕大多數的民眾仍堅信民主的程序與制度是治理集體生活的最適當方式；3、在憲政層次上，無論是政府或者非政府的力量，都已慣於服從由民主過程所建立的明確法律程序與制度，以解決彼此的衝突（林聰吉，2007：73-74；陳俊明，2005：87）。

改革愈是困難與波折。

國內一流政治學者也指出台灣的「威權餘毒」問題。詳言之，由朱雲漢等人主持的「東亞民主研究計畫」，從二〇〇一年起由美國與亞洲學者共同研究中國、台灣和日本等八個亞洲新興國家的民主發展，二〇〇六年起加入印度、越南、新加坡、馬來西亞與柬埔寨等五個國家；朱雲漢、美國胡佛研究所學者戴蒙與哥倫比亞大學東亞所教授黎安友等人於 2008 年 11 月 15 日在美國卡內基基金會發表研究成果<sup>28</sup>。朱雲漢指出，台灣民眾認為民主可以解決問題的比例，從第一次調查的 48.8% 升到 54.3%；認為民主總是一個較佳選擇的民眾，從 46.4% 小幅調升到 47.5%；認為應放棄內閣和選舉制度而改走強人政治的比例，也從 68.3% 上升到 76.1%。由此顯示，台灣民眾對民主的期待與實際感受落差愈來愈大；許多亞洲新興民主國家的民主都在嚴重掙扎中，菲律賓與泰國的民主更遭到能否持續的挑戰。其次，台灣民眾不滿意台灣民主制度的效率：這項研究調查也顯示，台灣民眾對民主的核心價值有很高支持度，但對政府施政表現及民主制度的效率卻不滿意。台灣民眾認為，他們所期待的民主與實際感受到的民主落差愈來愈大。民眾認為民主在政治衝突上似乎產生激化作用，而不是容忍與妥協；民主能否讓政治更清明，似乎也令人失望。此外，經濟成長遲緩正好與民主發展同時發生，也令民眾在期待高品質民主的同時產生巨大落差。在結論上，朱雲漢認為，台灣民主存有三大問題，一是政治人物對民主價值的守護並不實在，並未真心遵循法治與憲政原則；二是統獨或藍綠鬥爭的不斷激化，導致大家對民主遊戲規則的公平性沒有信心；最後是台灣的民主轉型並不充分，威權時代的作法與習慣還是帶到民主社會來。

為達到民主鞏固，除了定期選舉機制的「選舉式民主」(electoral democracy)之外，必須進一步地檢討國家的政經社文等環境，是否讓民主價值得以深化的環境，而展現於分權制衡、人權保障、監督政府

---

<sup>28</sup> 此處與以下，詳見 <http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/nov/16/today-p6.htm>；造訪日期 200811/16。

重大政策之運作、社會穩定與共識建立、政治多元民意與代議的深化、法治與經濟的制度化等問題之上。至於縣市政府層次，民主鞏固之深化則必須進一步探討地方政治生態、縣市合作機會、媒體、公眾參與意識、縣市政府與議會之監督制衡關係、地方政府之業務與其組織規模的妥適性等因素。

此「威權餘毒」特色，為國內側重西方治理理論者所忽略。

若謂「協力」(collaboration)或「網絡治理」為新治理之結晶用詞，則威權餘毒為本土政經構造特色。

總之，我國民主化迄今的主要成就為「選舉式民主」(electoral democracy)，就各政策領域之實質民主化、形式法制化、實質當代主要價值（環保、文化、社會弱勢人權等）仍有待加強；社會力脆弱，民眾忙碌且無力於行政參與及對施政政府之監督。

我國2008年總統大選雖然馬英九先生以57%的高票勝出，但2008年10月25日「嗆馬大遊行」顯示，如南方朔先生撰文「『一〇二五』政治冰風暴撲面而來」，指出台灣再度回到50%對50%的內部對峙、對決困境，改革陷入泥潭<sup>29</sup>：

---「一〇二五」在台灣政治社會及兩岸關係發展上，已極有可能是個具有轉捩點意義的群眾活動。對於一個內部嚴重分歧敵對的社會，必須統治者在目標上高瞻遠矚，在手段上精緻細膩，始能藉著創造新方向新願景而緩慢的化解對立，但馬政府卻全無這樣的能耐，而只是想藉著討好各方以保持安全，問題是政治上不可能有任何位子是安全的，愈想討好各方的愈是各方都討不到好；愈想找安全位子的，最後一定會發現自己所在的位子最不安全。經過「一〇二五」大動員，綠

<sup>29</sup> [http://tol.chinatimes.com/CT\\_NS/CTContent.aspx?nsrc=B&ndate=20081021&nfn=001&nsno=4&nkeyword=%abn%a4%e8%ae%2&SearchArgs=Keyword%3d%abn%a4%e8%ae%2%26Attr%3d%26Src%3d%26DateFrom%3d20081006%26DateTo%3d20081104%26ShowStyle%3d%26PageNo%3d1%26ItemsPerPage%3d10&App=NS](http://tol.chinatimes.com/CT_NS/CTContent.aspx?nsrc=B&ndate=20081021&nfn=001&nsno=4&nkeyword=%abn%a4%e8%ae%2&SearchArgs=Keyword%3d%abn%a4%e8%ae%2%26Attr%3d%26Src%3d%26DateFrom%3d20081006%26DateTo%3d20081104%26ShowStyle%3d%26PageNo%3d1%26ItemsPerPage%3d10&App=NS)，造訪日期：2008/11/05。

營必將士氣大振，馬政府手軟腳軟，軟腳蝦之局將更難逆轉；而兩岸關係也必將動輒得咎，終致毫無作為。而總結而言，則是「一〇二五」後，由於台灣內部矛盾更加尖銳化，原本有可能緩和的內耗格局也將擴大。形勢如此演變，誰應為此負起責任？

在地方政府層級而言，吾人應正視地方政治生態、地方選舉制度、媒體與公眾之監督、公民參與意識、縣市政府與議會之監督制衡、地方政府業務與組織/人事/財務配置的妥適性、中央與地方的權限劃分的有關問題<sup>30</sup>。凡此均對於職能劃分與服務遞送最適「治理模式」，產生決定性的影響，而就此之努力也是學術本土化並向世界輸出的關鍵所在。

### 第三節 本研究見解

以上顯示，憲法提供我國分權化的價值指引，而台灣迄今的實踐也有相當的進展，但也有既有諸多結構性缺失，尤其有關整體國家發展水平及地方政府特別有關者。

以下提出本研究綜合如上衡量後的主張，整體而言為一種漸進改革。

#### 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，我國已經大幅業務下放，剩下只是地方執法時之自主權大小之規定不精密所引發的爭議而已；我國當然應檢討職能劃分，但主要重點在精密，局部（或少部分）在於中央職掌之進一步下放。

（一）職能劃分應朝向分權化：「地方能作的，中央不作」；但於此也

---

<sup>30</sup> 約言之，向來呈現中央集權/集錢的傾向，然而也逐步朝向分權化，如 1997 年修憲「精省」、1999 年地方制度法的制定和後續修正、2007 年第 4 條和第 56 條的修正使台北縣取得「準直轄市」地位以及縣市政府一級單位或機關之首長之政務職任用空間與職等獲得改良。

應針對不同案型慎重討論，重要不在於瘦身，而在於塑身。

- (二) 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<sup>31</sup>；
- (三) 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。
- (四) 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，見後述。
- (五) 職能劃分應在地方制度法與專業法律一併完成：凡此詳後述（第五章），簡而言之，我國現行劃分的法律規定有諸多缺失：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

---

<sup>31</sup> 史美強教授於「2008 台灣公共治理研究中心年度研究會--公共治理與社會福利研討會」評論時使用collaboration一字。會議日期：2008/10/22，地點：台大醫院國際會議中心 402AB室，主辦單位：行政院研考會暨台灣公共治理研究中心。

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。<sup>2</sup>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。

## 二、網絡治理當作一切解答？--本研究見解 II

國內學者多偏好西方治理理論，但缺少討論：究竟我國現階段應以基本制度的建立為主，或直接跳到制度具備後之上乘「網絡治理」或甚至「全觀型治理」？

### （一）問題的由來與嚴重性

這問題的重要性在於，西方先進國家，不論哪一國，其「善治」成效究竟是由哪些因素組成的，這猶如「瞎子摸象」，每個學者醉心的理論而去摸索，各以為找到唯一且完整的圖像。其次，即使找到完整圖像，也多未能討論我國得如何能夠效法或東施效顰？

但國內學界討論的癥結，重點還是在第一層次。

### （二）一個「討論案例」當作案例

舉例言之，如果學者將英國兒少保護暨福利領域的施政成效簡單歸納為兩種模式，然後嘲笑前者的落後性或寄望網絡治理的優越性，如下表，則其顯然對於英國能夠進入網絡治理的諸多條件欠缺討論：



表 2.8 學界提出的兩種模式\*

模式		主要領導團體的成員	特色
制度化	傳統中央－地方委辦模式	1. 由中央－地方的政府官員所組成。 2. 成員包括：兒童局官員、地方政府社會局官員、警察局長、學校校長、醫院裡的相關負責人等。	1. 中央－地方政府間保持高度聯繫，地方擁有自主權，但仍受到中央的監督。 2. 除了中央－地方政府間的垂直聯繫，還包括與兒保體系業務相關的政府單位的橫向聯繫。 3. 為目前現行的模式。但中央－地方連結關係需加強。
非制度化	資源整合夥伴關係模式	1. 由與兒保體系相關的所有組織所組成。 2. 成員包括：中央及地方政府官員、中央地方民意代表、兒童保護相關非營利組織成員等。	以協力治理為基礎，除了既有的中央地方專責單位成員外，納入了民間的力量，共同討論、規劃及檢討轄區內兒童保護體系的業務。

\*資料來源：台灣公共治理研究中心第五次橫向研究會議紀錄<sup>32</sup>。

正因為限於醉心所在，所以鋪陳的重點以就在於該網絡機制，例如指

<sup>32</sup> 時間：2008 年 11 月 6 日 18:00 ~ 20:00；地點：臺大法社科學院第二會議室（台北市徐州路 21 號）；出席人員：焦興鎧、黃錦堂、趙永茂、楊戊龍、呂育誠、鄭麗珍、林子倫。

出：

表 2.9 英國兒童信託委員會成員組成模式\*

委員會的模式	主要領導團體的成員	特色
法定協議的夥伴治理關係 (partnership governed by legal agreement)	<p>1.由機關首長（chief executive）為主要領導團體。</p> <p>2.成員以政府官員為主，包括：地方政府首長、基本照護信託首長、兒童服務主管、健康信託首長、醫院信託首長、警察局長等。</p>	<p>1.由各夥伴組織派關鍵利害關係人所進行會談，會談中討論業務和策略整合。</p> <p>2.每個組織承諾必要的資源取決於組織決策程序被賦權的權力。機關首長沒有決策權力，但是官員可以使用他們的授權權力。</p>
合作策略夥伴關係 (collaborative strategic partnership)	<p>1.由主管/主任（Director）為主要領導團體</p> <p>2. 成員以兒童保護體系中的各相關組織的主管、成員為主，包括：兒童服務主任、少年輔導網絡中兒童委員會的主任、地區議員、志工部門成員等。</p>	<p>1.執行團隊有責任去執行規劃兒童保護發展的策略方向，包括制定決策、管理服務績效和監督結果、進行計畫和委任、管理相關資源和監督工作小組的工作。</p> <p>2. 可以經由授權代表組織進行決策。</p>

\*資料來源：台灣公共治理研究中心第五次橫向研究會議紀錄<sup>33</sup>

但經台灣公共治理研究中心第五次橫向研究會議內部討論之後，乃有如下的發現：

- 1、本研究的提問為，而且針對台灣的問題意識，英國兒少保護暨福利法之執行，究竟在縣政府、鄉鎮或社區？這是因為我國目前由縣政府執行，鄉鎮市閒置一旁（國內行政學界有人主張廢除鄉鎮市，這用詞未經精密界定；即使鄉鎮市長改為官派，而且鄉鎮市民代表選舉取消，鄉鎮市仍得作為縣的外派機構；在法律執行上還是有這個問題，因為像這種類型的行政，案件數量一般都很高，而且發生的時候要趕快去作，作不好就會「人命關天」並引發很大的議論。單純討論英國在本領域執法部門旁邊設一個平行的 network，這並沒有回答它是在哪一個層級，而這是台灣所關注者。
- 2、英國中央怎麼調控縣，亦即縣怎麼會「乖乖」照著中央要求來作？所以，一如本子題所關注，是否英國兒少保護暨福利法之法律密度或甚至下位之法規命令、行政規則、行政計畫的整體密度很高，從而限定了縣市的拒不遵行的空間<sup>34</sup>？--也就是說，英國是只有網絡、協力，而沒有中央的法令密度作為調控的基礎嗎？英國是否尚賴中央主管部會之方案暨補助款，作為對地方的調控？以及究竟中央直通社團，或賦予縣相當或必要的中間角色與調控權<sup>35</sup>？
- 3、接下來也是本子計畫的重要關注，亦即在「委辦事項」（亦即中央領航地方划槳）<sup>36</sup>，英國兒少保護暨福利法的相關法律或

<sup>33</sup> 時間：2008 年 11 月 6 日（星期四）18：00 ～ 20：00；地點：臺大法社科學院第二會議室（台北市徐州路 21 號）；出席人員：焦興鎧、黃錦堂、趙永茂、楊戊龍、呂育誠、鄭麗珍、林子倫。

<sup>34</sup> 鄭麗珍、林子倫均採肯定說。

<sup>35</sup> 鄭麗珍老師回應認為，的確有法令密度與財政密度之調控；英國每一個地方就有一個小特色，但它是縣的層級在作權力的監督和錢的發給。

<sup>36</sup> 此處以及整篇報告，已經將操槳全部改為領航，於此感謝孫同文教授期末報告的指正。

甚至法令密度高，但內容特色上如何，亦即是否精確選用合宜的政策工具並加以明定？--經當日會議進一步討論，確認英國的確如此，例如children trust是明白定在法律裡面。所以：

---英國的治理成功，是諸多制度因素或結構所促成，並不是只有網絡治理而已。

---政策工具在我國這問題尤其重要，蓋我國憲法本文與大法官解釋已經建立有法律保留原則、法律明確性要求、授權明確性要求。經進一步討論發現，英國前述法律將所採政策工具。

4、法律講法律手段的完備性，那麼英國透過什麼樣的機制，讓鄉鎮市、社區層級都動得起來？如果透過補助款，那麼相關制度要講清楚。我國的問題為，就像內政部兒童局長簡慧娟在研討會所稱，現在很多是中央撥錢，縣市政府兒少/社會機關只是單純過水毫無任何權限，所以最後演變成爲，當中央主管機關要召開相關會議，發現縣市政府兒少/社會機關不派人來（派來也只是乾坐，而且對政策改良也十分陌生），變成中央主管機關自己必須面對幾百個社團。換言之，補助款調控的合宜模式，也成爲我國的問題。

5、英國對地方執行兒少保護與福利的「課責性」怎麼規定？比如說，究竟中央強力監督，還是說，單純經由「公共課責」就完全且完整完成課責？本研究認爲，由於此等領域的地方執法的嚴重性與嚴肅性，一般不會單純經由公共課責而已，也不會單純經由中央與地方的溝通協調、網絡治理就完成。

鄭麗珍老師回應，英國中央政府的監督權竟然可以強到直接把縣級的相關官員撤掉；此外，如果社工員漏掉小孩，便可能以專業疏失爲由而受到控告。所以，地方於此領域施政受到的監督密度非常高。林子倫老師回應指出，關於英國課責規定，研究還不是很完整；中央透過很多綱領計畫，而且看起來收放自如，地方有相當權限得掌控資源；當然，他們也知道這個缺陷，所以才提出夥伴關係；夥伴關係也是回應課責問題。

(三) 小結

本研究絕不反對網絡治理或全觀型治理，而在強調，基本制度的健全化也是達成善治的關鍵，台灣在這一塊有很大的改良空間；而台灣各專業法律/政策領域也已經建立一定政策工具（廣義者，包括建立涵蓋產官學之諮詢性組織之作爲工具）與監督-課責機制，對這些的討論將更爲直接、精確、本土化。

總之，「全面-超高度之權限下放，反正有課責機制」，是否可行？本研究採否定說，蓋課責機制之健全非一朝一夕可以達成。換言之，對傳統職能劃分、完善各領域的執法工具、充實地方的組織/人力/財政、地方政府體制與選舉制度、強化相關監督-課責機制，爲「基本功夫」，必也於達到相當水平之後，才適合討論/引進全面權限下放。

再者，得否單以網絡治理爲唯一出路？地方施政時能夠廣納各方意見，甚至儘早階段便已經形成網絡，固然爲理想，但有其成功的條件，而這在歷經威權體制與威權轉型而進入民主鞏固階段的台灣而言，老百姓、地方工商團體、地方仕紳的參與意願、能力非無討論餘地。第三，涵蓋各層級公私主體之儘早溝通協商完成方案或甚且督促下游之執行，亦即新治理，乃自明之理，台灣的問題在於沒有足夠的行政慣例或文化之累積，地方行政首長間難以合作、相關課責性不足（黃錦堂，2007）<sup>37</sup>。

<sup>37</sup> 國內學者們倡議網絡治理，但鮮少指出外國實際案例與運用比例，甚所主要適用案型。本研究認爲，精確界定有關的用詞、建立不同的類型、不同意義/水平/標準的共治等，以及凡此是否與如何程度取代既有之體制，對本土化研究具重要意義。舉例言之，以地方執行偷渡客之取締爲例，其當然必須跨域合作或甚且必須以中央主管部會密切合作（地方基本上沒有太多訊息、儀器與人力），甚且其也必須聽取地方仕紳/議員/議會的意見；若這就算是一種「政策網絡」，則其與傳統所稱中央與地方權限劃分及地方依法行政並依法受中央政府的指揮監督，並沒有太大差別。反之，就邊陲縣份之文化局的施政，例如欲引進某一國際知名團體到太域表演，則也可能因爲價錢太高而只能與台北市政府合作（若台北市剛好已經邀請該團體）或向中央文建會請求補助，而且前後也都有必要聽取地方主要仕紳乃至議員議會的意見。這是否也叫作「網絡治理」？另外，在制度失靈，國家無力回應地方發展的需求時，網絡治理固然能透過公私部門組織之間利益和資源的協調，強化公共政策制定和執行的效率，但這究竟是原則還是例外（亦即針對重大、新興或向來嚴重挫敗領域）？至於我國實存的限制，約如地方民意之功利取向、地方民意之分歧或對立、相關行動主體之對立及不無受到派系或政黨或大選

第三，制度上，當然應促成中央與地方之協力，例如得考慮如下機制：1、中央與地方之間得就「地方自治一般」、「（各）重要政策領域」建立事前之定期溝通協商機制—目前各部會的部務會報設有邀請地方相關部門首長參與的機制，但成效有限。2、雙方也得針對專門的修法或重大政策成立小組（早先多稱為委員會）。3、我國也得仿造日本設置「爭議調處委員會」以處理中央與地方之個案爭執。4、我國也得考慮設置產官學之協會，並開放地方自治團體或大學相關系所/研究中心之以法人身份而成為團體會員；此等協會旨在充當平台與研究機構從而其應有常設之幕僚與專業委員會，從事各種方案的研擬。5、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表會主席、副主席等，在縣市、直轄市亦然，應有各自的以及全國性的協會，為自己發聲。此等機構，尤其全國性者，應設置幕僚與專業委員會。嚴格言之，我國迄今已有類似機制，但多停留為聚餐或針對某一特別議題而聚集的聯誼會性質，整體成效不彰。

（四）本研究絕非單純法學視野，而係涵蓋治理理論：「協力」的三個層次

（新）治理理論提供更廣泛的參與主體與政策工具面向，而且也強調動態觀察，也重視治理的結構乃至限制，但也重視經由行動而突破的可能等。新治理所主張「協力」，尤其具有創見。

本研究認為<sup>38</sup>，協力得表現於二大理念面，一為政治氣氛、相互心態、相互之整體定位的層次，此即「夥伴關係」。

二為「基本制度」的建立，例如權限應如何劃分、地方應有如何的配備、中央應如何協助（本研究認為，主要為政策工具的完備化，詳後述）、就地方之施政中央應如何自為或他為監督-課責（本研究建立三種監督-課責理念型）。這是本研究的核心命題與主要關懷也是我國公共行政學「治理」者所鮮少「從天空降下來」討論者。

若還有第三層次，則是下游的操作面。

---

之影響、學者或專家參與也不無傳出收受賄賂的情形、一般百姓沒有參與的意願（得有諸多原因）、地方議員/議會/村里長之體制性存在所得產生的助力/阻力等。

<sup>38</sup> 於此回答孫同文教授的提問；這問題也是史美強教授所關注者。

### 三、關於監督與課責機制：本研究見解 III

地方施政需受到監督，傳統強調國家對地方自治團體之監督，晚近則有「公共監督」（也可稱為「社會監督」）之興起。

#### （一）傳統高權監督模式

德國法傳統行政監督（包括官對民、上級機關對下級機關以及國家對自治團體），主要區分自治事項、委辦事項，然後經由法律授權（尤其於國家對自治團體之情形）或法令，由有權機關單方監督。

表 2.10 傳統高權監督模式之內涵表\*

監督層面	監督手段
1、組織面之監督	鮮少直接規定 <sup>39</sup> 。
2、人事面之監督	依人事法規，鮮少針對個別業務/法律領域為特別規定。
3、預算、會計、審計、採購等之監督	要求必須符合有關法令，鮮少為特別嚴厲或必要放寬之規定。
4、行為面之監督	（1）重要行為須先取得上級的許可或須向上級報備。 （2）地方違法個案作為之撤銷與廢止，地方遲不執行時之中央代行處理，地方重大或長年違法執行時之由中央直接撤換地方相關公務人員（但必須在專業法律中明定）。中央有權將違法人員移送法辦（這也為刑事

<sup>39</sup> 我國地方制度法第 62 條授權內政部制頒「地方行政機關準則」，其規定直轄市政府、縣市政府與鄉鎮市公所之一級機關、單位之數目上限，至於具體的機關或單位的模稱與所轄事項，由各該地方自治團體政府以「組織自治條例」為之；地方政府仍享有相當自主權。

	訴訟法所明定)。於此等嫌疑發生時，中央有權要求地方提交報告或前來說明。
5、相關之監督因干涉地方自治權，所以需有法律明文。	

\*資料來源：本研究整理自地方制度法第 75 條以下、第 26、29 條，也參考黃錦堂（2000）。

## （二）高危險性領域之「嚴格化之監督模式」

德國法區分自治事項與委辦事項，就委辦事項（亦即中央領航而地方划槳事項）之中央主管部會之監督權由各專業法律妥為規定<sup>40</sup>。

若吾人進行歸納，將可發現，就委辦事項之地方執法，中央主管部會享有較高強度的監督權。

表 2.11 高危險性領域之「嚴格化之監督模式」\*

監督面向	監督手段
1、組織面之監督	得要求地方政府應否與如何設置機關 <sup>41</sup>
2、人事面之監督	得要求地方之承辦人力規模或素質。
3、預算、會計、審計、採購等有關之監督	得針對領域需要而為特別規定，例如：  （1）明定地方政府應編列預算辦理相關事宜，也明定不足之處由中央主

<sup>40</sup> 美國法、日本法的基本構造也係如此。

<sup>41</sup> 例如我國性侵害犯罪防治法第 6 條明定直轄市、縣（市）主管機關應設性侵害防治中心，並明定其應辦理事項。



	<p>管機關編列專款補助。</p> <p>(2) 若個別領域有需要而且也適當，則也得針對地方財源與支出而明定要求。</p> <p>(3) 另一個問題為地方議會之預算案審議權之界限。</p>
4、行為面之監督	<p>除了前述傳統手段之外，</p> <p>(1) 中央得依法制訂綱要計畫要求地方制訂執行計畫。</p> <p>(2) 中央得提供先進國家作法資訊、舉辦國內外之觀摩比較、提供技術、協助解決有關法制限制、提供補助、協助提供或共同造勢要求地方政府應有如何之作爲或不作爲。</p> <p>(3) 主管機關得辦理評鑑並公布結果。</p> <p>(4) 要求地方政府建立內部自我評鑑機制。</p> <p>(5) 建立地方政府間之競爭機制。</p>

\*資料來源：參考黃錦堂（2000）。

### （三）「公共課責」之興起

傳統監督的問題在於，出於監督者所受專業知識、德能（至少指免受政黨鬥爭與選戰攻訐紛擾等的影響）、資訊、案件量（被監督者數量眾多，台灣有 2 個直轄市、21 個縣市、309 個鄉鎮市，各種業務型與秘書型工作事項繁雜）之限制，以及被監督者之反抗（被監督者得

有各種的網絡，也有造勢能力，北高兩市或大縣尤具有高度聲望）等限制，監督工作之落實實際上非無困難，而另方面而言過於嚴厲又不符合地方自治精神。新一代的監督或課責機制乃被不斷研究討論。

1、美國法之課責概念與內容重點之推移：「公共課責」之興起

周育仁、詹富堯之共同著作（2008a、2008b）援引諸多英文文獻指出<sup>42</sup>：

- （1）政治學、行政學與法律學文獻對於課責性（accountability）的定義並不一致。以狹義的解釋來說一而這就是本研究所稱德國式傳統監督機制，而且為我國地方制度法所繼受--，課責係指向高層權威（higher authority）負責，要求向某個權威來源解釋說明個人行動的過程，處理的是有關監督和報告之機制。此種課責概念採取的是命令與控制的定義方式，所包含的是外部監督、辯護、順服、獎懲、控制等意義，亦即課責是透過清楚的法規命令和正式程序、監督與強制來達成。
- （2）就課責意義的分類來說，關於課責研究的文獻大致上可分為兩類，一類是從民主理論的觀點，另一類則從公共行政觀點。前者即所謂民主課責（democratic accountability）或政治課責（political accountability）的概念，關注民選官員（elected officials）和公眾（public）之間，及其對政府構成的影響；通常以選舉制度、議會制度對公共行政的影響及課責功能為主要探討的焦點。至於從公共行政的觀點切入者則是行政課責（administrative accountability），行政課責所關注的是政務官、事務官（non-elected officials）和公眾三者之間。其中政務官和事務官之間體現的是行政層級之課責關係。至於政務官和公眾之間一指地方行政首長施政如何受到民眾監督，為本研究關懷所在--，體現的是行政政治之課責關係。行政政治課責的目的是解決行政在管理過

---

<sup>42</sup> 此為網路資料，造訪日期 2008/10/31。

程中的績效問題和公器私用問題，其課責主體是公眾、利益團體、媒體等，課責對象則是政務官。

(3) 除上述分類之外，尚有許多學者各自提出看法，如區分為行政或組織課責、法律課責、政治課責、專業課責與道德課責。也有學者將課責更細分為：憲法／政治課責、行政課責、司法課責、管理課責、諮商課責、準司法課責、程序課責、專業課責、分權課責、道德課責與公營企業課責。另一位則基於對英國內閣制觀察而區分國會課責、司法課責與管理課責（Managerial Accountability）；國會課責固然有其限制，惟對於行政部門之課責，主要仍仰賴國會，司法與管理二方面之課責無法彌補國會課責之不足。

(4) 除了前述的政治與司法課責之外，近年來社會課責或公共課責概念也逐漸受到重視。例如世界銀行將社會課責定義為「一種依靠公民參與來加強行政課責的課責途徑，它透過普通的市民或公民社會組織，以直接或間接的方式來推進行政課責」。

(5) 兩位作者並指出（2008a）：「以狹義的解釋來說，課責係指向高層權威（higher authority）負責，要求向某個權威來源解釋說明個人行動的過程，處理的是有關監督和報告之機制。此種課責概念採取的是命令與控制的定義方式，所包含的是外部監督、辯護、順服、獎懲、控制等意義，課責是透過清楚的法規命令和正式程序、監督與強制來達成。晚近，課責的觀念已拓展出更廣泛的其他意涵，包括個人道德、專業倫理、回應性、組織績效與能力等。課責的範疇則涵蓋了適當運用資金的財務課責、遵守適當程序與規則的過程課責、確保工作品質與行動效果的計畫課責，及重視工作的相關性與適當性的優先性課責。」

## 2、德國法之發展

所謂「新」的監督，系爭對不同行政類型，建立不同的調控

(Steuerung) (Schuppert, 1998)：

- (1) 針對獨立而出之行政單位，例如以改以公司方式組成、部會內部之機關分權化（約指我國行政法人化之改革<sup>43</sup>）、改以半官方機構（例如我國之大考中心）等：本類型之監督，宜改為經由簽署績效管理契約而為調控，而於此同時，則將業務決行權、人事、組織、預算權下授於該獨立而出之機關，或強調經由該公司的組成方式（例如應採有限公司方式）與官股董監事人選的派任等，而完成必要的調控。
- (2) 第二種則是基礎設施採取 BOT/BOO 而由民間興建與經營之案型：國家雖不再自為執行，但卻仍負有系爭領域人民福祉的照顧義務，國家從而應經由法律與契約條款而履行「擔保責任」(Gewährleistungsverantwortung)（許宗力，2002；黃錦堂，2006）。
- (3) 第三種則發生於約如我國國家通訊傳播委員會之「獨立機關」的類型：德國電信法正視數位匯流下的資訊、電信與傳播三個領域的合流趨勢下相關不同行業的整合，並以市場自由化與服務私營化為出發，建立有關的管制<sup>44</sup>。國家的角色由原先的經營者與監督者，改為擔保責任者（Der Gewährleistungsstaat）。基於自由化有助於新型產業及跨業經營出現並創造經濟效益的最大化之理念，德國電信法抱持市場自由化與服務私營化立場，希望全面照顧此一新的且不斷形成中的秩序領域。整體而言，因為私部門之茁壯及自由化與私營化基本架構之確立，管制行政法的設計原則，在於維持各次體系（亦即官方、私經濟部門、私社會部門…）之各自理性運作；國家對市場的介入，從而只限於公共福祉受到危害之情形（「市場失靈」）。學界並稱此為「以私部門主

---

<sup>43</sup> 詳見黃錦堂（2005）。

<sup>44</sup> Telekommunikationsgesetz; TKG; vom 22. Juni 2004, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. July 2005.

體間之自我管制為基礎，於必要時始由國家為介入之管制」，簡稱為「經管制化之私部門之自我管制」(Regulierte Selbstregulierung)<sup>45</sup>。為求因應，該法除了健全主管機關組織、人員選任外，強調重要通案與個案決定之程序周延化、明定有關業者的諮詢程序、引入倫理守則、資訊公開等「公共課責」之機制。我國司法院大法官於釋字第 613 號解釋理由書也有相同的指引<sup>46</sup>。

其中第三種近乎公共課責之理念。

### 3、公共課責之內容與作法

上述周育仁、詹富堯所共同提議的「公共課責」，一方面得強化地方行政首長的施政監督，另一方面又得免除中央經由法律授權而為之高權介入從而保留地方必要的自主空間，值得推展。以下進一步以第三部門之課責性的文獻，介紹有關作法。

在政治大學第三部門研究中心的研究報告中，其指出在現今對人民團體運行的績效評估上，有十二個構面，分別是使命、治理結構、業務發展、職工、志工、收入、支出、系統化、電子化、社會互動、公共關係、財務等<sup>47</sup>。國內目前對於非營利組織課責與績效評估的探

<sup>45</sup> 「---獨立機關之存在對行政一體及責任政治既然有所減損，其設置應屬例外。唯有設置獨立機關之目的確係在追求憲法上公共利益，所職司任務之特殊性，確有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性，重要事項以聽證程序決定，任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督，加上立法院原就有權經由立法與預算審議監督獨立機關之運作，綜合各項因素整體以觀，如仍得判斷一定程度之民主正當性基礎尚能維持不墜，足以彌補行政一體及責任政治之缺損者，始不致於違憲。」

<sup>46</sup> 基於以上實例，德國學界進一步建構出如下四種國家對分立而出的機關或私部門之監督之理念型，依強度高低分別為 (Schuppert, 1998)：

- (1) 完全由國家為強行規制；
- (2) 國家進行規制，但已經納入當事人們自我規制之要素（亦即仍以國家規制為主）；
- (3) 經由國家為規制之業者當事人們之自我規制（國家旨在調控該自治體制之健全運作，而將有關事項由該自治體自為決定）；
- (4) 完全留由當事人部門之自我規制。

以上四種模式，在不同的領域有不同的適用可能。

<sup>47</sup> 該研究報告更發現：1.推動績效管理運動是符合時代潮流的趨勢。2.協助組織引進專業管理的制度，利用資訊公開化的手段來建立公眾監督的機制。3.政府主管機關建立績效評鑑制度，協助人民團體偵測與發現組織運作的問題。4.提出之

討甚多。進一步文獻，得以美國「卓越標準研究中心」(the Standards for Excellence Institute)所提供「非營利組織倫理與課責模範法典」(*An Ethics and Accountability Code for the Nonprofit Sector*)為藍本<sup>48</sup>，其針對組織使命與計畫、理事會(governing body)、利益衝突與迴避、人力資源、財務與法制、開放性、募款、公共事務與公共政策、電子化與標準化，提出具體之課責作法，項目如下：

- (1) 關於組織之使命(組織活動的目標與目的)與達成組織目標之計畫。
- (2) 關於決策組織(非營利組織之理事會)：理事會責任、理事會的組成、理事會的管理。
- (3) 關於利益衝突與迴避<sup>49</sup>。
- (4) 關於人力資源：人事政策、員工績效評估、員工訓練。

---

人民團體績效評鑑指標系為初步建構，日後真正實施時應就施行成效邀集專家學者進一步檢討改進，以取得受評團體之肯定、支持與配合。5.績效評鑑指標應根據不同人民團體的屬性、目標與使命，具體反映在權值分配上。6.在抽樣調查過程發現，有許多在內政部登記有案的人民團體不是已經停止運作，就是位址、電話等連絡方式已經變更。此一現象顯示，有不少的人民團體名存實亡，未能發揮實際的功能，將形成管理上的漏洞。其並建議政策配套□1.定時評估調整績效指標的權重。2.建立「第三者」評鑑制度。3.績效評鑑工作分為二階段，第一階段由人民團體依據績效評量表自評；第二階段則由專家學者就複評對象進行實地評核。4.主管機關對人民團體進行績效評鑑，不應以管制的立場為之，而應基於協助其健全化發展為考量。5.行政主管機關應與人民團體的目的事業主管機關密切合作，協調目的事業主管機關將績效評鑑結果作為該團體申請補助或專案的資格條件，以增強人民團體參與績效評鑑工作的意願。6.舉辦優良團體的觀摩學習。7.績效評鑑應與激勵機制相互結合。8.建置人民團體基本資料中心。9.主管機關應定期查訪追蹤人民團體的動態，確實瞭解組織的運作情況。10.人民團體的種類眾多、性質不一，進行績效評鑑時宜分類評比，避免引發評比不公的批評。

([http://72.14.235.104/search?q=cache:003ZH9d8necJ:140.119.53.174/Content.php%3Fpagename%3Dp04%26c\\_lang%3DGB+%E9%9D%9E%E7%87%9F%E5%88%A9%E7%B5%84%E7%B9%94+%E7%B8%BE%E6%95%88%E8%A9%95%E4%BC%B0%E6%8C%87%E6%A8%99&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=143&gl=tw](http://72.14.235.104/search?q=cache:003ZH9d8necJ:140.119.53.174/Content.php%3Fpagename%3Dp04%26c_lang%3DGB+%E9%9D%9E%E7%87%9F%E5%88%A9%E7%B5%84%E7%B9%94+%E7%B8%BE%E6%95%88%E8%A9%95%E4%BC%B0%E6%8C%87%E6%A8%99&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=143&gl=tw))

<sup>48</sup> 該機構網址為 <http://www.standardsforexcellenceinstitute.org/>，該公約的網址是

[http://www.standardsforexcellenceinstitute.org/public/html/documents/nationalstandards\\_000.pdf](http://www.standardsforexcellenceinstitute.org/public/html/documents/nationalstandards_000.pdf)。

<sup>49</sup> 內容包括：1、利益衝突政策：非營利組織應該有明文規定的利益迴避政策，這個政策必須適用於理事會成員、職員以及志工，該政策必須明訂利益迴避的類型，並設定程序以揭露實際或潛在的衝突，並提供給理事會中未涉入利益的理事。2、利益衝突聲明書：其必須提供給理事會、員工、志工，甚至是他們的家人，若有任何與組織利益或交意義行為者盡量迴避，並給理事會、員工、志工知悉與簽署。

- (5) 關於財務與會務典章制度<sup>50</sup>。
- (6) 關於開放性<sup>51</sup>。
- (7) 關於募款：包括了募款活動、捐款人的關係與隱私、接受禮物、募款人員等相關規範。
- (8) 關於協會所負責的公共事務與公共政策：公共政策的倡導、公共教育、推動公共參與。
- (9) 電子化與標準化<sup>52</sup>。

若吾人歸納以上，將可得到如下的公共課責意義的監督模式。

表 2.12 公共課責的監督模式\*

自主課責性監督的項目
關於使命與計畫
關於決策組織
關於利益衝突與迴避
關於人力資源

<sup>50</sup> 內容包括：1、財務的課責。2、法制的遵守與課責：非營利組織必須注意與遵守聯邦、州、地方的法律，事項包括募款、證照、財務課責、文件的保密與銷毀、人力資源、遊說及政治倡議、稅務。組織必須提出財務的預估，以及保險預備金的情形。非營利組織必須定期檢視組織規定與現行法規、規定與財務要求，並提供此一狀況給理事會知悉。

<sup>51</sup> 內容包括：1、年度報告：非營利組織必須將組織任務、計畫活動、基本的財務審計資料以年度方式公開資訊公眾，並簽署負責事項的理事會與管理人員的姓名。2、公共接近：組織必須提供公眾有成員代表可以向組織表達自己利益的機會，並有機會與組織適當的人選進行溝通。非營利組織必須至少有一個人員是負責接收公眾的資訊。

<sup>52</sup> 內容包括：1、電子化，非營利組織應將盡可能相關資訊，如部分的季與年度財報資訊、募款狀況、活動資訊與實況、重要會議記錄等資料，以文字檔或語音檔放在網路平台上供相關利害關係人與社會大眾知悉與查閱；組織盡可能設置論壇或顧客信箱，定期提供資訊與回覆意見，並進行公共教育之工作。2、標準化，組織對於內部法規與評估程序，以及財報之會計與審計工作，儘可能採行客觀及標準化流程，以此作為與外界評比的依據，甚或可引入標準作業流程或是國際標準，作為組織展現績效評估的依據。3、組織應與學術研究結合或合作，以促進組織的成長，若或是讓學術機構能對組織活動進行研究，除可以改善組織運行之問題，更可讓非營利組織活動學術化。

關於財務與會務典章制度
關於開放性
關於募款
關於該機關所負責的公共事務與公共政策之公共教導與推動公共參與
電子化與標準化

\*資料來源：本計畫參考前述文獻製表。

#### 4、公共課責之作法

公共課責首先需有如上之大項目，然後須有子項目，甚至得有世界性的資料/數據/標準，也得由中央建立擬特別強調的項目，然後由地方自治團體據之完成。

中央主管部會若欲進行評鑑，而且帶有相當程度的獎懲性質，則需有法源，蓋這也是中央監督-課責-「入侵」地方的一種類型。

相關評鑑得由中央主管部會自行為之或委託具公信力之第三者；大學法所建立之大學評鑑機制，可資參考<sup>53</sup>。

#### （四）小結：監督-課責機制之模式與選用標準

綜上，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（作為最後不得以之手段），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。

#### 四、地方施政之價值指引：本研究見解 IV

---

<sup>53</sup> 以上，回答內政部民政司代表陳科員俊榮的如下提問：1、關於課責，是否應與誘因手段結合會更有效果？2、要如何做評鑑或課責？研究報告中似乎以官方評鑑為主，是否可能由民間的專業且獨立的機構辦理？



在治理理論風行的時代，國內學界喜歡談「善治」，這是橫跨各政策領域的一般性、共同性之討論，也有一定的啟發性，但本研究認為，從法律學及各部會之專業行政出發，地方施政的首要價值，在於完成各該領域法律的要求，亦即確實落實法律的要求一詳下段。這不是指形式意義之依法行政而已（只能不能逾越法律界線），而進一步在於實質貫徹該法律所追求的價值。

何謂「善治」，亦眾說紛云。聯合國亞太經濟社會委員會（United Nation Economic and Social Commission for Asia and Pacific）認為要符合：(1)參與、(2)依法行政、(3)透明度、(4)回應性、(5)共識取向(consensus oriented)、(6)公平與廣博(equity and inclusiveness)、(7)效能與效率、(8)課責等八個特徵<sup>54</sup>。人權委員會認為透明、責任、課責、參與、回應是善治之所繫<sup>55</sup>。2000年澳洲政府援外計畫(Australian Government's Overseas Aid Program)指出，善治指以公開、透明、課責、公正、回應人民需求的方式，對國家資源及事務為令人滿意的管理<sup>56</sup>。

1999年馬尼拉治理宣言(Manila Declaration on Governance)指出，善治的特徵包括：透明、課責、公正、公平、民主、參與及回應人民需要的系統(Löffler, 2003:165)。2001年歐盟白皮書(White Paper on European Governance)指出，善治特徵包括開放性、參與、課責、有效性及一致性(Coherence)<sup>57</sup>。2002年美國主管國際事務的

---

<sup>54</sup> United Nation Economic and Social Commission for Asia and Pacific. "What is Good Governance" available at <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.

<sup>55</sup> *The Commission on Human Rights*. "The role of good governance in the promotion of human rights (Commission on Human Rights resolution 2000/64)," available at [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.2000.64.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2000.64.En?Opendocument).

<sup>56</sup> Australian Government's Overseas Aid Program (2000). "Good Governance: Guiding principles for implementation," available at [http://www.aisaid.gov.au/publications/pdf/good\\_governance.pdf](http://www.aisaid.gov.au/publications/pdf/good_governance.pdf).

<sup>57</sup> Commission of the European Communities (2001). "European Governance: A White Paper," available at [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf).

國務次卿 (Under Secretary of State for Global Affairs) Paula Dobriansky 闡述五項善治的基本原則，作為布希政府決定那些國家可以獲得援助的標準：自由及公平的選舉、獨立的司法及法治、言論及出版自由、無貪腐、政府投資基本的社會服務<sup>58</sup>。大陸學者俞可平(2000)歸納各學者看法，提出正當性、透明性、課責性、回應性、效能五個基本要素。

本研究認為，民主鞏固階段之我國，地方施政應追求如下價值：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。

#### 五、地方施政之政策工具之充足（中央的協力義務）：本研究見解 V

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。

進一步言之，中央之明確選定政策工具，也是直接督促地方政府必須執行之，整體乃形成中央的協力義務的最核心、最根本、最直接的部分（也見本節貳之討論）。這是本研究的重要發現。這也是中央對地方施政之監督/課責的前提：若因為沒有法律規定，以致於地方政府難以執行，則中央「下詔罪己」自己課責都已經來不及，遑論追究責任。

以上絕非法學家之無聊堅持，而係我國憲政體制下的實然要求。

在以上意義內，公共行政學者所談的善治，儘管宏觀而完整，但並沒有指出直接/間接或先後順序。

---

<sup>58</sup> Dobriansky, Paula(2002). "Principles of Good Governance," available at <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijee/dobriansky.htm>.

### （一）政策工具概說

對於政策工具的分類，學者有不同見解，Hanekom（1987：59-60）將之區分為立法、服務條款、徵稅及說服四種型態。Schneider和Ingram（1990）則區分為權威性、誘因性、量能建構、象徵性及學習性總共五類。爲了反應不同工具間的可替換性與價值偏好性，Howlett & Ramesh（1995：82）依據自願程度將工具分為自願性、混合性與強制性三種。李允傑與邱昌泰（2003：126-132）指出十二種政策類型，包括：1、市場經濟與誘因；2、保險計畫；3、自我管制；4、徵收費用與稅賦；5、教育資訊揭露與傳播媒體；6、定期報告服從的狀況；7、執照核發；8、許可證制度；9、標準設定；10、處罰；11、檢查；12、裁決<sup>59</sup>。

德國學界指出規制型、誘因型、給付型（指政府直接提供貨物或勞務或補貼等）、說服型（指政府提供資訊與諮詢）與框架型（指政府只設定框架的法律並設定規則，爲相關標的爲共同參與決定）等（黃錦堂，2006：56-57）。

### （二）本研究見解

若有需要，也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）、行政行爲面、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。

本研究認爲，這是較廣泛且大規模的分類，能夠照顧中央/地方分權與監督-課責之討論需要；至於前述之諸多分類，則最多只限於行政行爲面而已。

---

<sup>59</sup> 在經濟發展領域中產業政策扶植上，經驗上也形成多種政策工具，例如以資訊電子產業爲主題的討論中，曾分析指出以下幾種：直接由政府提供財貨與服務、移轉金、補助金、貸款、租稅減免、管制、由半官方組織提供財貨與服務、保險、委託合約和自我服務，共計 10 項（陳聿伶，2006：42-44）。在紡織產業中，政府部門所採政策工具的研究中，也有以下類型：保護市場、鼓勵出口、租稅減免、融資與低利貸款、直接補助、政府採購及分配、產業輔導與管理、健全各項一般性制度等 8 項（吳婉韻，2003，68-70）。

### （三）政策工具之選用標準

如何選用工具以達成政策目標，有學者指出，常須考慮以下關聯，利益（interests）為何－理念或價值基準為何（ideas）；行動者-決策者的意向；制度性因素為何；尚須考量國際環境（Peters, 2002：553-559）。

本研究認為，應取決各該法律/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。

我國委辦事項的問題之一，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，詳後述本章第四節<sup>60</sup>。

### 六、地方施政之配備之充足（中央的協力義務）：本研究見解 VI

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。廣義而言，中央以得督促或影響地方的人員士氣、組織氣候、組織文化、領導統御等結構，而使良善化，但不得過度。

於地方人事、組織、財政等領域，也應建立必要的監督-課責機制，詳見本研究財政專章。

### 七、地方施政之服務傳送模式：本研究見解 VII

#### （一）治理理論對政府完成工作方法的啓示

約略言之，政府完成工作的方法，不外組織結構、人力、資源及

---

<sup>60</sup> 台北縣民政局謝副局長宗學主張，政策工具的選用是本研究的一項重要概念，也是實務上的重要工具，但經常被忽略；本研究相關討論的篇幅有限，值得再作更周延深入的討論。本研究也同意這個觀點，但這並非本研究的核心關懷，研考會似乎得鼓勵有關研究；本年度之其他子計畫會有外國相關領域政策工具的整理。

執行工具，這些基本上沒有中央或地方政府之分，但有視職能類型應用之別。在組織結構部分，即使網絡組織是不可避免的趨勢，政府的權威受到弱化，但公共組織仍有其獨特性，政府仍是網絡關係中最重要的節點，在國家消失之前，仍要對公共服務的遞送負最終的責任<sup>61</sup>。

在人力部分，新的治理觀點認為傳統永業制官僚是一個效率欠佳的人力運用模式，公共服務的有效遞送有其它的選項，諸如契約進用人力、人力派遣公司、志願服務者、社區成員、委外等方式。但要永業制消失，也是不切實際，而是要讓永業制的文官有新的管理能力—管理網絡的能力。施能傑教授（2001）指出，從落實民主政治和增進政府治理能力的角度而言，政府的運作依賴四個主要次級體系的職位和人力充分結合，包括政治層次、策略層次、計畫管理層次和服務傳送層次人力；對於服務傳送層次人力，應契約聘用，從市場購買與隨時替換；計畫管理層次才以公務人員為主幹，但數量有限。

在資源部分，治理興起原因之一是體認到資源有限而人民需求無限，政府需要「以少作多」，因而必須連結私部門、第三部門資源。在執行工具部分，可分為直接服務及間接服務，直接服務的方式可分由傳統行政機關、政署式執行機關、行政法人、公企業等遞送服務；間接服務的方式包括公、私、第三部門協力（如 BOT、公私合資）、契約外包（委外）、市場直接購買等項，端視環境而定；實徵情形是間接服務未必是效率的保證，而且間接服務有其課責上的難題。

### （二）本研究見解

綜上所述，地方政府的服務傳送要考慮很多因素。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。

---

<sup>61</sup> 彼得·杜拉克說：「階層式組織已經結束」的說法絕對是無稽之談，任何機構裡一定要有一個最終的權威，那就是「老闆」，可以做最後決定，而且大家會服務的人（劉毓玲譯，2005：13），國家/政府就是最終的權威者。

#### 政府職能與角色分析架構建立之研究

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），而這正是下一節的討論所在。

### **第三章 中央與地方職能劃分暨服務傳送之詳細說明：本研究見解 VII**

於建立本研究如上 I 至 VI 架構/見解後，以下詳細說明中央與地方職能劃分與服務傳送，而且係區分三大種類（這是憲法第 107 條以下的一個方便觀察的架構），並得建構各自的下位類型。

#### **第一節 中央立法並執行事項（亦即中央領航而且親自划槳之事項）之職能劃分與治理模式**

##### **一、現行中央政府的立法並執行職能：以行政院為例**

中央機關涵蓋五院，由於議題性質相近，以下只針對行政院。

我國行政院組織法(民國 69 年 6 月 29 日修正) 第 3 條規定各部會及委員會的設置，並規定各部會及委員會的組織以法律定之，另在同法第五條規定行政院設主計處及新聞局，其組織另以法律定之；另外同法第 14 條亦規定行政院為處理特定事務，得於院內設各種委員會。

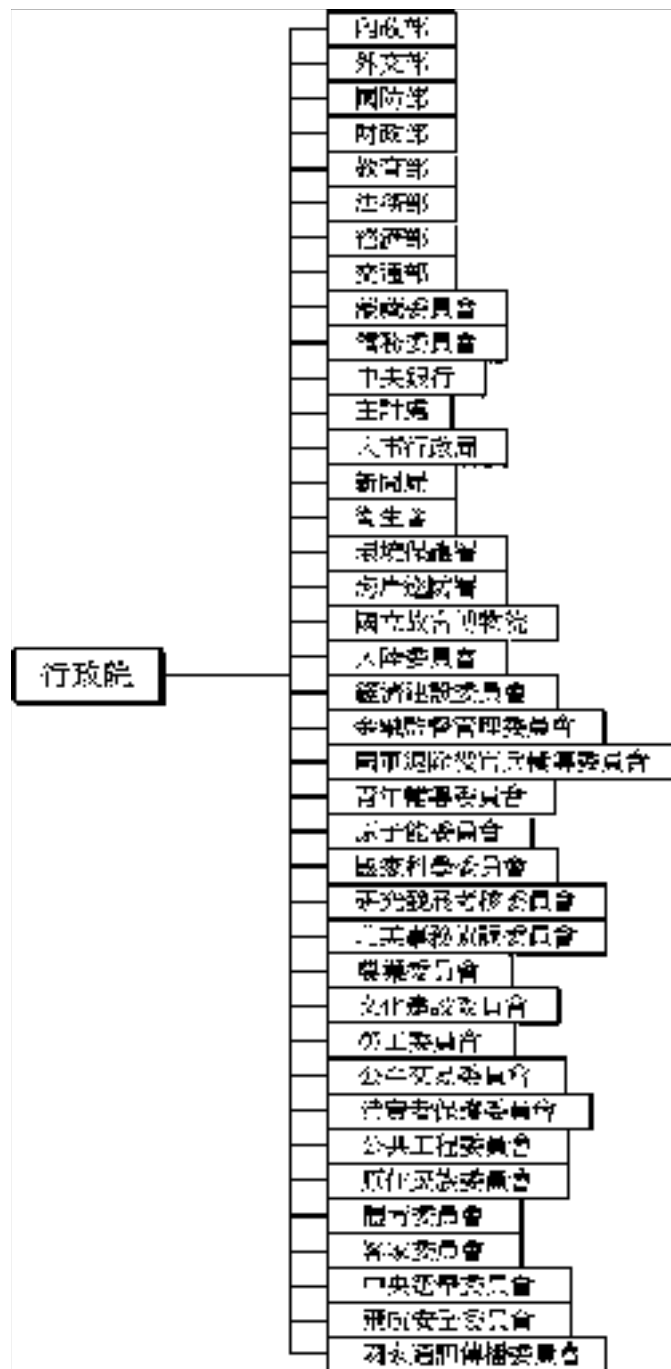


圖 3.1 行政院各部會組織圖\*

\*資料來源：行政院網站。



以下逐一列出行政院各部會所轄行政機關之法源與職掌，而這意味著其有全國性的管轄權-執行權，從而為「中央領航並划槳」。

表 3.1 行政院各部會所轄行政機關之法源與職掌\*

機關名稱	組織法源	職掌與所屬行政機關
內政部	依行政院組織法第 3 條規定，定有內政部組織法及所屬各機關的組織條例。	其下設有家庭暴力及性侵害防治委員會、政黨審議委員會、入出國及移民署、兒童局、建築研究所、中央警察大學、消防署、營建署、警政署、役政署、空中勤務總隊。
外交部	依行政院組織法第 3 條規定，定有外交部組織法及所屬各機關的組織條例。	其下設有亞東關係協會、北美事務協調委員會。
國防部	依行政院組織法第 3 條規定，定有國防部組織法與所屬各機關之組織條例。	國防部主管全國國防事務。
財政部	依行政院組織法第 3 條規定，定有財政部組織法及所屬各機關之組織條例。	財政部下設有國庫署、賦稅署、國有財產局、台北市國稅局、高雄市國稅局、台灣省北區國稅局、台灣省中區國稅局、台灣省南區國稅局、台北區支付處、財稅資料中心、關稅總局、財稅人員訓練所；事業機構則有財政部印刷廠、中國輸出入銀行、台灣銀行、台灣土地銀行、中央存款保險公司及

		台灣菸酒股份有限公司。
教育部	依行政院組織法第 3 條規定，定有教育部組織法及所屬各機關組織條例。	下設有國立中正文化中心、國立教育資料館、國立中正紀念堂管理處、國立歷史博物館、國立海洋生物博物館、國立教育廣播電台、國立自然科學博物館、國立國父紀念館、國立臺灣科學教育館、國立科學工藝博物館、國立臺灣藝術教育館、國立中國醫藥研究所、國立中央圖書館臺灣分館、國立台灣史前文化博物館、國家圖書館、國立編譯館、國立海洋科技博物館籌備處、國立教育研究院籌備處、國立鳳凰谷鳥園、國立臺中圖書館。
法務部	依行政院組織法第 3 條規定，有法務部組織法及所屬各機關組織條例。	直屬機關包括最高法院檢察署、臺灣高等法院檢察署、福建高等法院金門分院檢察署、調查局、行政執行署、各監獄、少年輔育院、技能訓練所、少年矯正學校、戒治所、法醫研究所、司法官訓練所、矯正人員訓練所。
經濟部	依行政院組織法第 3 條規定，有經濟部組織法及所屬	下設工業局、國際貿易局、智慧財產局、標準檢驗局、

	各機關組織條例。	<p>能源局、水利署、中小企業處、加工出口區管理處、中央地質調查所、國營事業委員會、投資審議委員會、專業研究人員中心、貿易調查委員會、礦務局。</p> <p>所屬事業機構為：台灣糖業公司、台灣電力公司、中油、台灣國際造船公司、漢翔航空工業、台灣自來水公司。經濟部駐外商務機構設置於亞太地區 13 處、北美地區 9 處、中南美地區 15 處、歐洲地區 19 處、非洲地區 5 處、中東地區 3 處。</p>
交通部	依行政院組織法第 3 條規定，交通部組織法及其下所屬機關之組織條例。	中華郵政股份有限公司、民用航空局、觀光局、中央氣象局、臺灣區國道高速公路局、臺灣區國道新建工程局、高速鐵路工程局、鐵路改建工程局、臺灣鐵路管理局、公路總局、臺灣汽車客運股份有限公司、運輸研究所、基隆港務局、高雄港務局、臺中港務局、花蓮港務局。
蒙藏委員會	依行政院組織法第 3 條規定，定有蒙藏委員會組織法。	蒙藏委員會掌理關於蒙古、西藏之行政事項與各種興革事項。

僑務委員會	依行政院組織法第 3 條規定，定有僑務委員會組織法。	僑務委員會掌理僑務行政及輔導華僑事業事務。組織部分（略）。
中央銀行	依中央銀行法第 1 條規定，設中央銀行。	中央銀行經營之目標為： 1、促進金融穩定。2、健全銀行業務。3、維護對內及對外幣值之穩定。4、於上列目標範圍內，協助經濟之發展。組織部分（略）。
行政院主計處	依行政院組織法第 5 條規定，定有行政院主計處組織法。	主計處掌理全國歲計、會計、統計事宜。直轄單位為「電子處理資料中心」。另因應業務需要，亦設置國民所得統計評審委員會等 5 個委員會。
行政院人事行政局	依 80 年 5 月 1 日總統公布之憲法增修條文第 9 條規定，設人事行政局，依此定有行政院人事行政局組織條例與所屬機關之組織條例。	下設公務人力發展中心、公務人員住宅及福利委員會、行政院人事行政局地方行政研習中心。
行政院新聞局	依行政院組織法第 5 條規定，定有行政院新聞局組織條例。	基於業務需要設有光華畫報雜誌社等，並在 45 個國家、地區設置 57 處駐外機構。
行政院衛生署	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』	設有醫院管理委員會管理全國各署立醫院，及療養院共 29 間；另有所屬機關：全民健保醫療費用協定委

	之規定，定有行政院衛生署組織法及所屬各機關組織條例。	員會、全民健保爭議審議委員會、全民健康保險監理委員會、國民健康局、中醫藥委員會、中央健康保險局、管制藥品管理局、疾病管制局、藥物食品檢驗局；另外設有五個財團法人：器官捐贈移植登錄中心、醫院評鑑暨醫療品質策進會、醫藥品查驗中心、國家衛生研究院、藥害救濟基金會。
行政院環境保護署	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有行政院環境保護署組織條例。	下設督導直轄市、縣（市）環境保護執行事項之環境督察總隊，並且有北、中、南三區環境督察大隊。另外設有資源回收基金管理委員會、土壤及地下水污染整治基金管理委員會、環境檢驗所與環境保護人員訓練所。
行政院海岸巡防署	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有行政院海岸巡防署組織法及其下所屬機關之組織條例。	海巡署依法負責掌理下列事項：1、海岸管制區之管制及安全維護事項。2、入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。3、海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查他犯罪調查事項。4、海域及海岸巡

		防涉外事務之協調、調查及處理事項。5、走私情報之蒐集，滲透及安全情報之調查處理事項。6、海洋事務研究發展事項。7、直接執行事項：(1) 海上交通秩序之管制及維護事項。(2) 海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。(3) 漁業巡護及漁業資源之維護事項。(4) 海洋環境保護及保育事項。組織部分(略)。
國立故宮博物院	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有國立故宮博物院組織法。	國立故宮博物院整理、保管、展出原國立北平故宮博物院及國立中央博物院籌備處所藏之歷代古文物及藝術品，並加強對中國古代文物藝術品之徵集、研究、闡揚，以擴大社教功能。組織部分(略)。目前已有南部分院。
行政院大陸委員會	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有行政院大陸委員會組織條例。	行政院大陸委員會統籌處理有關大陸事務，對於省{市}政府執行本會主管事務，有指示、監督之責。對於中介團體經授權處理臺灣地區與大陸地區各項業務交流事項，有指示、監督之責。組織部分(略)。

行政院經濟建設委員會	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有行政院經濟建設委員會組織條例。	行政院為從事國家經濟建設之設計、審議、協調及考核，特設經濟建設委員會。
行政院金融監督管理委員會	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有行政院金融監督管理委員會組織法。	行政院為健全金融機構業務經營，維持金融穩定及促進金融市場發展，特設金融監督管理委員會，掌有全國性之執法權，得於國內必要地區設置辦事機構。
行政院國軍退除役官兵輔導委員會	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有行政院國軍退除役官兵輔導委員會組織條例。	於各縣市共設置 22 所服務機構、設置「公費安養」機構 14 所及「自費安養」機構 4 所、1 所訓練中心、15 所榮民醫療機構、以及農、林、工程、工業及勞務等 16 所生產事業機構（含全國各地 6 座農場）。
行政院青年輔導委員會	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有行政院青年輔導委員會組織條例。	青輔會負責統籌處理全國青年輔導事宜，設有青年職訓中心，青輔會所屬職訓中心。
行政院原子能委員會	依原子能法第 3 條規定，設原子能委員會，定有行政院原子能委員會組織條例。	下設三個附屬機關(核能研究所、放射性物料管理局及輻射偵測中心)、一個基金

		管理會(核子事故緊急應變基金管理會)。
行政院國家科學委員會	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有行政院國家科學委員會組織條例及其所屬機關組織之組織條例。	下設有三處科學工業園區管理局。
行政院研究發展考核委員會	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有行政院研究發展考核委員會組織條例。	下設有檔案管理局。
行政院農業委員會	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有行政院農業委員會組織條例及其他所屬機關之組織條例。	下設有直屬機關 23 個，直屬機關之所屬機關 37 個，總計 60 個機關。直屬機關包括農糧署、漁業署、動植物防疫檢局、農業金融局、林務局、水土保持局、農業試驗所、林業試驗所、水產試驗所、畜產試驗所、家畜衛生試驗所、農業藥物毒物試驗所、特有生物研究保育中心、桃園區農業改良場、苗栗區農業改良



		<p>場、臺中區農業改良場、臺南區農業改良場、高雄區農業改良場、花蓮區農業改良場、臺東區農業改良場、茶業改良場、種苗改良繁殖場、屏東農業生物技術園區籌備處。直屬機關之所屬機關包括農糧署之北區分署、中區分署、南區分署、東區分署；漁業署之臺灣區漁業廣播電臺；動植物防疫檢疫局之基隆分局、新竹分局、臺中分局、高雄分局；林務局之羅東林區管理處、新竹林區管理處、東勢林區管理處、南投林區管理處、嘉義林區管理處、屏東林區管理處、臺東林區管理處、花蓮林區管理處、農林航空測量所；水土保持局之臺北分局、臺中分局、南投分局、臺南分局、臺東分局、花蓮分局；農業試驗所之嘉義農業試驗分所、鳳山熱帶園藝試驗分所；畜產試驗</p>
--	--	--

		所之恆春分所、新竹分所、宜蘭分所、彰化種畜繁殖場、高雄種畜繁殖場、花蓮種畜繁殖場、臺東種畜繁殖場；家畜衛生試驗所之動物用藥品檢定分所；茶業改良場之魚池分場、文山分場、臺東分場。
行政院文化建設委員會	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有行政院文化建設委員會組織條例。	下設有 13 個所屬機關：行政院文化建設委員會文化資產總管理處籌備處、國立臺灣傳統藝術總處籌備處、國立臺灣文學館、國立臺灣博物館、國立臺灣交響樂團、國立臺灣美術館、國立臺灣工藝研究所、國立臺灣歷史博物館、衛武營藝術文化中心籌備處、國立新竹、彰化、臺南、臺東生活美學館。
行政院勞工委員會	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有行政院勞工委員會組織條例及其他所屬機關之組織法規。	下設有職業訓練局（全國共有 10 個職業訓練中心）、勞工安全衛生研究所、勞工保險監理委員會、勞工保險局、勞工退休基金監理會、勞工教育學苑、北區勞動檢查所、中區勞動檢查所、南區勞動檢查所。

行政院公平交易委員會	依公平交易法第 25 條及 29 條規定，設公平交易委員會，定有行政院公平交易委員會組織條例。	享有全國性執行權。
行政院公共工程委員會	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有行政院公共工程委員會組織條例。	行政院為統籌公共工程之規劃、審議、協調及督導，設行政院公共工程委員會，對於中央政府辦理或各級政府執行行政院列管之公共工程，有指示、監督之權。組織部分（略）。
行政院原住民族委員會	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有行政院原住民族委員會及所屬機關之組織條例。	下設有文化園區管理局、東埔活動中心。
行政院體育委員會	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有行政院體育委員會組織條例。	下設有國家運動選手訓練中心。
行政院客家委員會	依行政院組織法第 6 條：『行政院經行政院會議及立法院之決議，得增設、裁併各部、各委員會或其他所屬機關』之規定，定有行政院客家委	設有台灣客家文化中心籌備處、傳播媒體中心。

	員會組織條例。	
中央選舉委員會	依公職人員選舉罷免法第 8 條規定，設中央選舉委員會；尚無專門之組織條例。	有全國性選舉之執行權，以及地方級選舉之強力監督權。
行政院飛航安全委員會	依飛航事故調查法第 3 條規定，設飛航安全調查委員會。(新組織條例在立法院尚未審議通過前，仍係依民用航空法第 84 條規定，設置飛航安全委員會，目前僅有行政院飛航安全委員會組織規程)。	有全國性之執行權
國家通訊傳播委員會	依通訊傳播基本法第 3 條規定，設國家通訊傳播委員會，依法獨立行使職權，定有國家通訊傳播委員會組織法。	有全國性之執行權，下有北區監理處、中區監理處、南區監理處。

\*資料來源：本研究參考行政院各部會網站及各部會組織法規自行整理。

就中央立法並執行事項，以上只是法律/行政機關面之觀察，吾人得進一步從不同觀點，加以類型化，例如：

- 1、高度攸關國家安全存續之事項：案型約如 F16 戰機或他種戰機的採購與部署，再如與他國的正式外交關係的建立…。
- 2、重大個案經建計畫之准駁，例如核四案、蘇花高案…。
- 3、中央專屬事項尚且包括金融業與保險業之管理（行政院金融監理委員會）；公平交易法有關反托拉斯與不正競爭行為之監督（行政院公平交易委員會）；國稅的核課與相關違章行為之處罰；行政院原子能委員會對核能電廠的發照與營運中的監督；中央各部會對於各自業務職掌領域所轄全國性法人團體

為有關監督；就重大開發案（例如蘇花高）由各主管部會為有關的決行；就國家公園法有關國家公園或文化資產保存法有關各種保存區之劃定及後續之經營管理中之監督；就軍隊駐紮事宜；就國有財產管制事宜；就國道與省道的規劃與經營管理事宜…。

4、行政院中央選舉委員會負責中央級之選舉之舉辦<sup>1</sup>。

## 二、職能劃分之檢討：有無必要去任務化與地方化等

針對以上現況，得以新公共管理為依據，討論有關的議題。但凡此去任務化與地方化等的討論，均涉及複雜的考量因素，所以以下只能提供初步討論基礎，個案仍有待專門且細膩的評估。

（一）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。

（二）爭議性案型：研究性、服務性機構之設置問題<sup>2</sup>

### 1、概念與數目

我國中央主管部會之下仍然設立許多服務性的機構（德國法稱為「公營造物」），例如行政院原住民族委員會之下設東埔活動中心與原住民文化園區。行政院文化建設委員會之下設有國立台灣文學館、國立工藝研究所、國立台灣歷史博物館、民族音樂研究所等。行政院農委會之下的台灣區漁業廣播電台以及諸多農業試驗所等及林務局下轄各個林場（例如東勢林場、南投林場等八個林區管理處）。教育部下轄諸多如國立教育館廣播電台、國立歷史博物館、國立海洋生物博物館等。內政部下轄有建築研究所。交通部之下轄有運輸研究所。此等設施的正當性如何，得否進行去任務化、私營化、地方化、行政法人化

<sup>1</sup> 於此局部回應期末報告審查研考會之有關中央立法並執行事項說明不足之提問。

<sup>2</sup> 本處與下一段落旨在討論爭議性的案例；於此回答孫同文教授期末報告審查所稱「中央立法並執行事項」之個案討論必要」。

等，非無討論餘地。

## 2、地方化的考量因素<sup>3</sup>

若欲地方化，則除了改革的效率考量之外，也應注意我國縣市政府的體制侷限。於此最典型的案例，為高雄港於「精省」之後究竟改由高雄市政府接管或劃歸交通部設立港務局作為經營主體的爭議。

中央主管向來就此等案件不無抱持質疑態度，高雄港由地方經營是否將受制於地方派系與議會？理由為地方議員的選舉方式（現行為中型選區之單記不可讓渡投票法，地方議員未必具有全地方級的知名度及受到相應強度監督）與議會的議案審查精密度及組織、人事、硬體配備，以及我國地方人民對地方事情的關注度不夠（而這得出於許多的原因，於此不擬詳論），以及各大媒體的地方版新聞或評論尚難發揮足夠監督。中央也憂慮，地方化之後是否將難以作全國性整體有效的靈活配合。

### （三）另一種類型：中央之方案補助款

中央的施政的另一個常見模式，為特別補助款。因其具有特殊性，而且多由中央/地方財政面加以討論，所以本處不特別標明。以下略以以內政部「工作所得補助方案」(2008年9月8日核定本)為例，加以說明。本方案之源起，為：物價上漲的衝擊雖是全面的，但對於經濟弱勢者而言，所影響的層面將深及基本生活。但2008年下半年，國際間物價上漲，各國遭受通貨膨脹影響未見減緩，我國也不例外。雖然政府已推出「馬上關懷專案」--這也是一個中央付錢地方單純執行之方案--對遭逢急迫性變故致生活陷困者提供協助，但非屬低收入戶或中低收入的工作者（即所謂「近貧者」）仍未被納入。為降低物價上漲及國內油電價調整對近貧工作者之衝擊，針對工作所得未達一定標準者，乃規劃推動本方案。本方案之目標為：1、鼓勵就業、提倡工作價值；2、對抗因通貨膨脹所造成的物價上漲壓力，保障工作人口基本生活水準及其家庭消費能力；3、實

---

<sup>3</sup> 於此局部回應期末報告審查研考會之有關中央立法並執行事項說明不足之提問。

現所得再分配，兼顧一親等家庭互為扶養之責任，並避免與現行福利措施重複。實施方式與流程為：1、內政部、財稅暨勞保機關主動提供資料與篩選，並將合格參考名冊資料檔送交內政部（戶政司）確認最新戶籍地址，再由內政部將合格參考名冊送交各直轄市、縣（市）政府。2、各直轄市、縣（市）政府轉請各鄉（鎮、市、區）公所村（里）幹事負責通知申請人並寄發申請書，申請人應檢具國民身分證正背面及金融機構帳戶影本並在申請書上簽章後寄送村（里）幹事。3、村（里）幹事負責初核工作，經村（里）幹事核章後送交各鄉（鎮、市、區）公所，各該公所彙整後再送各直轄市、縣（市）政府登打申請人帳戶資料。4、經直轄市、縣（市）政府審核無訛後逕行撥款，如其考量人力及時間不及因應，可委託勞工保險局代為撥款。以我國縣市、鄉鎮市財源之侷限性以及國家調控之必要，此等方案非無意義，但由中央於制訂方案時應強化地方與社會主體之參與。

### 三、服務傳送模式

#### （一）民主治理之必要

就維持為中央立法並執行事項，相關決定應強化地方與社經主體的參與，亦即民主治理。詳言之，中央立法並執行事項，固然具有全國性，但畢竟發生於地方，例如軍隊的駐紮、監獄或看守所的治理、國道的路線決定、違規地下錢莊或吸金公司的取締等，相關決定從而應避免專斷，亦即應傾聽地方與經社各界行動主體的聲音，甚且形成網絡的治理或審議式民主治理<sup>4</sup>。

#### （二）效率治理

中央當然得視需要而為去任務化、委外化、地方化或降低管制，也得引進各種效率效能治理模式。

#### （三）主要爭議案型

---

<sup>4</sup> 前蘇貞昌縣長「頂埔高科技園區」的開發成功，係因為獲得行政院、國防部、國  
有財產局、財政部、經濟部的支持。

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，也值得討論。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。約言之，中央政府以事涉重要的公共利益為理由，並擔心一旦鬆綁將造成骨牌效應，而且也認為地方政府或地方相關利益團體並沒有足夠意願與能力為後續的諾言遵守；地方政府或地方利益團體則認為中央政府的管制過於刻板且嚴厲，影響地方的經建或甚至居民的生計發展。此等事項得否經由相關主體溝通協商以形成方案與執行，或甚至發展出便宜有效監督-課責機制，理念上非無可能，但仍應視政策領域與案型而為不同之討論。以下進一步討論<sup>5</sup>：

#### 1、憲法面之規定

凡憲法第 107 條所稱之中央專屬事項，以及第 108 條前段所稱中央立法並執行之事項，地方自治團體並無決定權，最多只有參與權。這部分並未為我國地方制度法所規範，而憲法也未言及參與機制，但這並非憲法層次所必明定。

國內常見案型，為重大開發案之准駁以及限制發展地區之劃定。前者如拜耳設廠案；後者如集水區、水源特定區、自然保護區、國家公園等之劃定。此等事項必然影響地方，地方應有參與權。

#### 2、德國之觀察

在德國法上，地方享有如下參與機制：

- (1) 聽證：地方政府表達意見的方式，一般係以派員出席中央主管部會依各該法律規定所舉行之聽證為之。為了壯大聲勢，

---

<sup>5</sup> 於此局部回應期末報告審查研考會之有關中央立法並執行事項說明不足之提問。



地方議會、居民或地方上之各級民意代表得以各種方式表達關切。地方自治團體之聽證權得在各不同的領域而有不同的規定，專業法律之立法者得作出決定，例如德國聯邦國土規畫法（Bundesraumordnungsgesetz; BROG）、各邦國土規畫法（邦綜合開發計畫與區域計畫）、各專業法律（例如公路法、水道法、航空法），學界亦企圖針對各該案型界定違反之法律效果；若專業法律未有規定，則以一般性之行政程序法為依據。

- （2）地方居民之創制、複決權：地方人民就典型、純粹地方上之事務得有自主之決定權。地方人民固然得由選舉產生地方政府與議會機關以（代）為決議，但不乏於地方自治法律或專法規定人民之創制權與複決權<sup>6</sup>。地方居民之創制複決權只能針對自治事項（始能產生法定效力），不及於委辦事項。
- （3）其他參與類型：公民投票畢竟是全面性的居民參與，在實施上有一定之限制。無論地方自治基本法律或專門法律有無規定，先進國家多已經出現針對重要議題而設立的公民論壇、網路論壇等。地方上各種專業團體（例如國小教師、各種營業場所之業主）也得就涉及自身之事項經由各種管道（例如地方之有線電視台）發表意見。德國實務上重要者為「公民詢問」（Buergerbefragung），主要使用於非屬地方自治團體權限之事項。其係向公民徵詢意見，但因為受訪者極為廣泛而近乎公民投票；其從而具有全體居民之民意表達之實，但不具公民投票之法律效力。

### 3、我國之省思

重大開發案或土地使用限制案影響所在地之縣市鄉鎮深遠，依民

---

<sup>6</sup> 以德國巴登—符騰堡邦鄉鎮邦轄市自治法（Gemeindeordnung fuer Baden-Wuerttemberg; vom 3. Oktober, 1983）為例，依該法第 21 條，鄉鎮民市代表會（Gemeinderat）得以所有成員總數之三分之二以決定將一鄉鎮市重要事項交由「公民決定」（Buergerentscheid）。就重要之鄉鎮市事項，鄉鎮民亦得主動請求交付市民決定，稱為「市民請求」（Buergerbegehren）。

主/參與之當代主流價值、人民基本權利保障，地方居民與地方自治團體經由各種合法管道反應，不應被視為對中央之挑戰，而是有助於決策者之完整思考，並得減免後續營運階段之困難<sup>7</sup>。

- (1) 不乏法規：立法院制定實施「公民投票法」，但地方之公投只限於地方自治事項。行政程序法也明定法規命令與行政處分之作成過程之聽證。我國尚有環境影響評估法，建立重大開發案的程序規定。地方政府之訴訟權，也應獲得充分保障。
- (2) 難以有效溝通：凡此案型，我國呈現中央與地方間之不信任、難以溝通。舉例言之，主管部會依國家公園法、文化資產保存法、水利法、自來水法、飲用水管理條例而劃定國家公園、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，誠有討論與精緻化的空間。但我國卻存有官民間以及中央地方間之不信任。主管部會常以事涉重要的公共利益為理由，擔心一旦鬆綁將造成骨牌效應，而且也認為地方政府或地方相關利益團體並沒有足夠意願與能力為後續的諾言遵守；地方政府或地方利益團體則認為中央政府的管制過於刻板且嚴厲，影響地方的經建或甚至居民的生計發展。
- (3) 少數合作成功的案例：本類型中央能夠傾聽地方並最後完成合作者，多為經貿開發有關者，而且相關決定仍不免有黨派與選舉考量。舉例言之，台北縣的「土城頂埔高科技專業園區」主要由原運輸兵學校用地所開發，亦即涉及中央國防部的決定遷移與否以及以如何的條件。開發構想主要源自鴻海公司提出在台的設廠構想並向台北縣政府提出相關設廠需求，乃由台北縣政府向中央請求協力合作，獲得中央行政院與國防部配合，在 115 天內完成配套措施，創下變更土地最

---

<sup>7</sup> 我國因有特殊的政經背景與歷史經驗，地方民眾對重大設廠案缺乏信心，這可見諸於層出不窮的地方抗爭，其中尤以垃圾掩埋場、核能發電廠、核廢料掩埋場最為激烈。

快速的範例<sup>8</sup>。蘇縣長為完成有關的治理，一方面促請行政院國防部撤軍以及國有財產局撥地（這也是中央的權限），另方面必須變更都市計畫--該變更案須經台北縣都市計畫審議委員會審議通過及進一步通過內政部都市計畫審議委員會之審查。對於該園區的聯外道路或甚至與捷運的接軌可能等，台北縣政府必須協調台北捷運公司儘快通車，聯外道路部分也必須儘早完成（就此部分的出資義務以及如何經由協議或契約而督促投資者負擔等，非無討論餘地）。除此之外，蘇縣長於與業者簽訂投資意向書或進一步契約文件之後，須依約定於期程內完成土地使用變更執照、都市計畫變更許可、建築執照與雜項執照等（凡此為委辦事項，中央立法、地方執行），並協助業者排除其間各種困難，尤其相鄰百姓的抗爭可能等。

## 第二節 委辦事項（中央領航、地方划槳事項）之職能劃分與治理模式

這是我國最龐大業務類型，由中央立法，但中央不自為執行，而係委託地方自治團體執法，中央並享有監督權。

---

<sup>8</sup> 園區面積將出租設廠有七點二五公頃土地，最多徵得七家廠商，將以半導體、光電、數位產業、生物科技通訊與電腦周邊、企業營運總部以及公用事業為主。投標廠商資格必須資本額新台幣一億五千萬元以上。行政院並核定此園區得比照工業區的租稅優惠，投資的企業將同時符合行政院的「三免五減半」的租稅優惠，預估將可為進駐廠商在八年內節省土地成本新台幣一億七千三百元。台北縣政府建設局指出，土城頂埔高科技園區不僅滿足高科技廠商的用地需求，促進當地產業群聚與發展，也創造大量的就業機會，此外，配套的捷運頂埔延伸線與數千個園區內就業人口，也將帶動地方商業、服務與不動產業的發展。建設局並指出，產業招商已成為促進都市發展的重要策略工具之一，未來將陸續辦理文化創意園區、觀光旅館等招商計畫，以達到促進北縣商機發展之目的。以上約見「頂埔高科技園區」2007/05/11，網址：  
<http://tw.myblog.yahoo.com/jessicali621/article?mid=1250&prev=1251&next=1249>；「台北縣頂埔高科技園區今起公告招商」，2003/1/15，  
<http://www.epochtimes.com/b5/3/1/15/n266177.htm>。

## 一、基本性質

本基本模式顯示國家之掌控，而且得區分不同領域或案型，而採用不同的政策工具，並建立不同強度的監督-課責機制。

### （一）名稱問題

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。

### （二）何謂委辦事項？如何界定？

我國學界難謂已有通說。本研究採德國、日本、美國、英國等之作法，凡有關秩序的管理事項而且與人民生命身體健康財產具有關連性而性質上具有一定重要性從而須全國統一規制者，為委辦事項。

## 二、現行委辦事項（亦即中央領航地方划槳事項）之實際情形

以下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，亦即委辦事項。總體從而可以看出我國現行的法律絕大部分<sup>9</sup>係由縣市政府與直轄市政府執行<sup>10</sup>。

---

<sup>9</sup> 亦即扣除上一節中央立法並執行事項。

<sup>10</sup> 換言之，兩者只有組織能力與財政配備上的差距，而沒有執法職能上的差別。

表 3.2 桃園縣政府各局處職掌\*

桃園縣政府各局處	科室
民政處	民政科、自治行政科、宗教科、禮儀事務科、兵役科等掌理自治行政、戶政、宗教、禮俗、公共造產及殯葬設施管理、兵役行政、留守業務、全民防衛動員準備業務會報、軍人及其家屬優待扶助、軍勤業務、後備軍人管理及兵役替代役等事項。
財政處	財務管理科、資金及菸酒管理科、公有財產科、集中支付科等掌理財務行政、稅務行政、庫款集中支付、公產、菸酒管理、公庫及地方金融管理等事項。
工務處	土木科、建築管理科、使用管理科、工程科、違章建築拆除科、採購科等，掌理各項土木工程、養護工程、建築、營造、使用管理等事項。
教育處	督學室、創新發展科、數位教育科(含網路中心)、教育設施科、體育保健科、終身學習科、特殊及幼兒科等。掌理學前教育、國民教育、中等教育、社會教育、特殊教育及體育、保健等事項。
工商發展處	工商登記科、工商輔導科、產業發展科等。掌理工商科技產業之登記、管理與發展、投資招商、礦業、土石管理、公用事業、公營事業及市場管理等事項。

農業發展處	農務科、森林及自然保育科、漁牧科、輔導及企畫科、漁港及農地管理科等。掌理農務、林務、漁業、牧業等發展、農產運銷、農會輔導、農藥管理、農漁村發展、野生動植物保育等事項。
水務處	水土保持科、衛生工程科、河川科。掌理水利行政、水利工程、河川公地管理、防洪及下水道工程、水土保持、水資源等事項。
地政處	地籍科、地用科、地價科、重劃科、土地徵收科、地籍測量科。掌理地籍、土地登記、地政資訊、地價、地權、土地徵收、非都市土地使用編定管制、地籍測量、土地重劃、區段徵收等事項。
社會處	社會發展科、身心障礙福利科、婦女福利及綜合企劃科、社會工作及救助科、老人福利科、兒童及少年福利科、區域社會福利服務中心、桃園縣家庭暴力及性侵害防治中心、桃園縣家庭個案管理中心。掌理社會行政、合作事業、兒童、少年、身心障礙者、老人與家庭等福利服務、兩性平權、社會救助、人民團體及公益慈善事業等事項。
勞動及人力資源處	人力資源科、勞資關係科、勞動條件科、外勞服務科、勞工安全衛生科等。掌理勞資關係、勞工組織、勞動條件、勞工福利、就業服務、外勞服務及勞工安全衛生等事項。

城鄉發展處	城鄉規劃科、都市行政科、景觀工程科、都市更新科等。掌理城鄉發展之都市計畫、都市設計、都市更新、非都市土地規劃、國宅之規劃管理、公園綠地之設立管理、城鄉景觀及公共設施綠美化等事項。
原住民行政處	產業建設科、文教輔導科。掌理原住民教育文化、社會福利及經濟建設等事項。
觀光行銷處	新聞聯繫科、行銷企畫科、觀光發展科等。掌理輿情蒐集與研析、媒體連繫及新聞發布、有線電視、桃園縣有關形象塑造及促進觀光之綜合宣導與規劃等事項。
研究發展處	綜合企畫科、管制考核科、資訊管理科。掌理研究發展、綜合規劃、為民服務、管制考核及資訊管理等事項。
環保局	綜合規劃科、空氣品質保護科、水質保護科、廢棄物管理科、環境衛生管理科、環境檢驗科。
交通處	運輸規劃管理科、交通工程科、養護工程科、捷運建設科。掌理運輸規劃管理、捷運建設、道路交通安全、交通工程及號誌控制、停車規劃管理、縣鄉道路養護等事項。
警察局	警察局行政課、警察局後勤課、警察局保安民防課、警察局訓練課、警察局外事課、警察局戶口課、警察局勤務指揮中心、警察局公關室、警察局人事室、警察局會計室、警察局保防室、警察局資訊室、警察局民防管制中心、警察局秘書室、警察局鑑識課、警察局督察室、警察局保安警察隊、警察局刑事警察大隊、警察局

	婦幼警察隊、警察局少年警察隊、警察局交通警察隊、警察局桃園分局、警察局中壢分局、警察局楊梅分局、警察局大園分局、警察局平鎮分局、警察局大溪分局、警察局龜山分局、警察局八德分局、警察局龍潭分局、警察局蘆竹分局。
消防局	消防局預防科、消防局搶救科、消防局救護科、消防局訓練科、消防局指揮科、消防局行政科、消防局會計科、消防局人事科、消防局政風科、消防局災管科、消防局第二搜救救助分隊、一大隊部、二大隊部、三大隊部、四大隊部、秘書室、消防局第一搜救救助分隊。
地方稅務局	稅務局下設服務行政科、房屋稅科、土地稅科、消費稅科、法務科、資訊科；另有以下三個分局：地方稅務局中壢分局、地方稅務局大溪分局、地方稅務局楊梅分局。
衛生局	食品衛生科、衛生檢驗科、保健科、藥政科、醫政科、疾病管制科。
文化局	文化發展科、圖書資訊科、視覺藝術科、文化資產科、表演藝術科。掌理本縣文化、藝術之傳承與發展及文化資產保存維護等事項。
行政處	庶務科、出納科、檔案科、文書科等，掌理文書、印信、庶務、廳舍、出納及檔案管理等事項。
人事處	組織任免科、考核訓練科、給與福利科。掌理人事管理事項。
主計處	預算科、會計科、決算科、統計科。掌理歲計、會計及統計等事項。



政風處	安全維護科、政風預防科、政風查處科。掌理政風業務事項。
法制處	法規行政科、行政救濟科。掌理自治法規研議、審查與整理、訴願、國家賠償、調解行政、法律扶助、消費者保護及公平交易等事項。

\*資料來源：本研究參考桃園縣政府組織自治條例與桃園縣政府網站各局處資料自行整理。

### 三、類型化之觀察

上表顯示，縣市政府與直轄市政府執行絕大部分的法律，而此等法律旨在規制對人民生命身體健康財產等公共利益產生危險性的行為或營業。

#### （一）典型的委辦事項

典型者為建築管理、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。此為我國行政之大宗情形。

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）。詳言之：

##### 1、建立標準，即建立准駁之標準。

例如，非都市土地使用管制規則中規定了各種使用地容許使用項目及許可使用細目，開發行為需遵守上述土地使用規定，方得以開發。再如建立放流水排放標準、建築安全技術要求、老人安養院設置標準。常見為人員水評與可信賴性等面向、財務面向、硬體配備面向等。

## 2、事前許可（取得證照）。

其中具一定規模以上之工程之興建或企業之准許設立，因具有相當之公共利益危險性，所以須取得事前許可。例如，依建築法規定，興建房屋須申請辦理建築執照，如建造執照、雜項執照和使用執照等。

## 3、營運中的監督，管制行政尚包含證照取得之後的營運階段之監督。

例如，對於不應位於住宅區營業的三溫暖和 KTV 或酒店等加以取締。其施政成敗，取決於相關法律之完備化、執法者之意志、執法機關之人力/物力/經驗、證據的取得與相關人員的訓練、行政程序的遵守，另外則涉及人民之行政爭訟或甚至國家賠償問題，重要的制度為憲法面之業者之人權保障、公共利益、比例原則，以及行政法面之專業法律之制定、行政機關之設置、行政人員之水平、行政程序之遵守、行政爭訟與國家賠償。重要的行政問題為第一線人員之疲憊、當事人之不滿與衝突、執法之灰色地帶、執行者之濫權或被收買或被政治力介入關說等情形，以及如何在民意高漲與人權高喊的時代中，完成精確有效的執法，例如證照核發程序之快速化或引入替代性糾紛解決途徑，而將審議的過程經由協議予以聚焦並排除不必要的部分—這對於藥廠或製造商之產品快速有效上市，具有高度意義。

### （二）第二類之委辦事項，為公共安全之執行

類如家暴法之依法院要求進行保護令核發或撤銷之訪查。其固然無涉於證照，但涉及地方政府之針對弱勢者生命身體健康保護的作為義務。其特色為，相關事件可能隨時隨地發生，且一旦發生對當事人的生命身體健康將產生嚴重危害，詳後述。

### （三）委辦事項的細分標準或甚至類型化的指引：危險性的高低與急迫情形

委辦事項的數目很多，為精確討論以及方便服務傳遞之改善、監督-課責機制之建立，宜加以分類或甚至建構類型，而最直接且具關鍵性者，為取向危險性的高低與急迫情形。

#### 四、職能劃分與服務傳送之實踐與問題

前曾提及，地方治理除需關注國家整體發展水平或政經社文構造之外，尚須注意我國地方政府的特殊實存情形，於此主要為「大縣小人事體制、執行權歸縣市政府、鄉鎮市閒置一旁」。

##### （一）我國已經建立尚可運作的基本制度

我國現行的制度，為由中央立法，並交由直轄市政府與縣市政府執行，從而已經有執行上的分權化（亦即業務有下放）。

從而，職能劃分問題，只剩下地方於執法過程中的自主空間大小（舉例言之，高強度執法或虛與委蛇），以及中央為有關立法（含法規命令與重要之通案性行政規則之制頒）時應如何提供地方政府或社經主體之有效參與。

##### （二）向來服務傳遞與監督-課責之問題

委辦事項（中央領航地方划槳事項）的特色為中央享有立法權，中央從而掌握最主要且最直接的決定權。其次，地方依法執行，中央享有監督權。以下檢討向來實踐所呈現的問題，為本研究諸成員長年以來觀察地方政府運作與每日閱讀報章之思索心得，而且也隨時出現於報章的事件報導與評論。

##### 1、專業法律之與時俱進問題

我國實質問題在於，各專業法律不無老舊，並未選用及明確規定合宜的政策工具（後者涉及法律保留原則與法律明確性要求）。

##### 2、民主治理問題

我國行政院各部會在制定法律的過程或甚至在制頒法規命令及重要行政規則過程中，所提供的地方與社會主體的參與仍有不足一亦即我國專業行政之民主化仍有改革的空間，這問題常成為爭執所在。

詳言之，向來由中央主管部會自行草擬相關草案，於草案即將定稿階段才請學者專家與地方政府代表參與。就後者而言，主管部會主要係邀請直轄市政府與些許縣市政府為參與，特殊情形下也會邀請極

少數鄉鎮市公所派員參與。一般而言，地方級代表在兩小時的會議中並沒有辦法暢所欲言；地方政府收到邀請開會的公文書已經很晚，而公文收發及指派具體代表人選的過程也耗去許多時間；地方所派遣的代表一般而言並非主管級，甚且職等不高，難以在相關會議發揮「扳正」功能。儘管我國行政程序法已經建立法規命令必須經過公布以及各方提供評論或甚至進行聽證的規定（見我國行政程序法第 154 條以下）；而且我國之人民或地方自治團體也得提議制定法規命令，而且須以書面說明法規命令制定之目的、依據以及理由並附具相關資料而送交中央主管部會決定之（同法第 152 條），但凡此我國的實踐案例幾乎難得聽聞。從新治理或審議式民主等理論，甚且也參考新公共服務之激發地方居民之公民意識而在各階段促成有效參與之理論，我國於此有檢討空間。

### 3、委辦事項之一般執法結構與常見困難

委辦事項之如下執法/施政結構，常導致執法上的困難，值得關注：

- （1）此等法律的執行又受到行政罰法、行政程序法（有關調查證據與意見程序或聽證）、訴願法、行政訴訟法的保障，行政官署必須舉證與應訟。業者甚且暗夜暗管排放，難以取締<sup>11</sup>。
- （2）在開罰單、取締等業務執行過程中，不乏遭業者抵制。例如在取締砂石盜採，當公務員單獨一人至現場時，容易被砂石車司機與助手經由大哥大傳呼而引來同夥，雙方對峙。至酒家或特種營業場所取締時，迎面而來女子刻意撞上執勤人員，謊稱遺失貴重珠寶，要其負責云云；又取締賭博性電玩期間，執勤公務員不無遭到尾隨跟蹤但不發一語之心理威嚇情事。以上種種，均為本研究主持人在漫長的教學生涯中聆聽公務人員的親口說明。
- （3）此外，議員關說也是地方執行委辦事項時重大障礙之一。議

---

<sup>11</sup> 行政處分須滿足機關管轄、機關組成、認事用法之合法性、意見陳述或聽證、詳述理由、送達等要求（吳庚，2007：392-402），否則便構成違法，當事人可提起行政爭訟。在後續之行政執行方面，須間接強制執行無效，始得改採直接強制，例如斷水斷電措施。即時強制只限於緊急情況方能採行（吳庚，554-555）。

員或可於預算審查期間對各局處加以刁難，使各局處為謀預算通過難以招架，或於開議時以強烈言詞質詢各局處首長，而暗中則遞交擬關說的案件名單。縣政府行政團隊是否買單，端視地方行政首長的意志<sup>12</sup>。

(4) 執法者主觀意願也是一個問題。在原本業務量已龐大的條件下，積極作為不但有身家性命的潛在危險，如上述開罰單、取締所帶來的反撲，更有來自議會的抵抗致使的名譽和人格上尊嚴受創，如議員惡意質詢，與其如此，不如接受業者的「安排」來得輕鬆無負擔，雙方耗費的成本更低。其次，委辦事項業務之執行多為例行性工作，基層執法者之成就感不大：委辦事項難以澈底執行的另一問題在於經辦人員對此例行性高的業務內容，長期經辦下來缺乏鬥志與積極行事的動機和意願，瓶頸不易有所突破，績效亦無法提升。

(5) 另一類之地方執行困難類型：中央法令管制過嚴，地方無法放寬；另一類的地方執法/施政之缺失，不在於上述執法者之人力或制度結構，而在於中央主管部會所訂定標準未能與時俱進，過於嚴厲；地方政府欲推動的「境內」鬆綁作法，都被認為違反「法律保留原則」。以下舉數例說明：

#### 甲、案例一：台北縣政府違章建築處理作業革新方案

2008年8月20日於台北縣政府違章建築拆除大隊召開「台北縣政府違章建築處理作業革新方案」座談會，討論推動違章建築處理作業革新方案事宜，縣政府為改善轄內違建滋生問題，提出「老舊屋頂增設遮雨棚之合法化」構想，擬參酌其他縣市作法，規範符合一定要件之老舊公寓建築物得申請於屋頂平台搭設防水隔熱設施，並同時推動「綠屋頂節能休憩計畫」，亦即於屋頂平台原為違章建築的規定下，將之合法化。

另外一案為「輕量構造避免申請建照及輕微違建暫免查報之可行

<sup>12</sup> 關於地方政府運作態樣，可參考（林承伯，2007），《地方議會黨團組織及運作之研究-以彰化縣議會為例》。

性」之討論，該案擬對於現存之違建，基於行政權宜措施，衡酌民眾實際需要，對於情節輕微之輕量建築，擬予以拍照列管，暫免查報，以將有限行政人力、預算資源用以執行有害公共安全之重大違規事項上。

上述乃縣市政府因法令嚴苛執行不來而擬放寬的案型，地方政府邀請學者專家研議，但在發言中法學家通常認為涉及法律保留，而與會中央部會列席科員職等過低，結果是地方政府所提構想不了了之。

#### 乙、案例二：雲林縣地方發展

在一次至雲林縣政府提供顧問諮詢的會議中<sup>13</sup>，縣政府提出縣內業者有意於湖泊或河邊等具自然景觀旁興建投資四面皆以玻璃構造而成餐廳，開發當地休閒資源，由於雲林縣工商業不若其他縣份發達，為創造就業和增加縣民收入，在外部性影響不大的情況下，縣政府樂意配合相關投資案。但此類開發面臨區域計畫法、都市計畫法、水利法、國家公園法---之土地使用管制規定，縣政府固然極力向中央主管部會主張並提出因應措施，例如可否採採行行政處分之附款、由業者簽署切結書、由業者組自治團體提出自律公約作為依據等，但中央主管部會始終不予放行。

#### 丙、案例三：桃園縣取締賭博性電玩一案

桃園縣為徹底取締賭博性電玩，議會通過桃園縣特定行業設置管理自治條例(民國 96 年 1 月 29 日府法一字第 0960033025 號令公布)，祭出如特定行業負責人，在未繳清違規營業所處罰鍰前，縣政府不受理原址新設立或申請變更特定行業負責人之申請(第 19 條參照)。然而，中央認為此舉違反所得稅法第 121 條及營業稅法第 28 條規定所訂定之營利事業登記規則(民國 75 年 3 月 19 日修正)，而不予同意。

#### 丁、小結

綜合上述所舉三個案，中央主管機關通常不會放寬，學者中法學

---

<sup>13</sup> 由於雲林縣政府捐地給台大建醫學、生農學院分部，在合作中也要求縣政府在執行業務時，若遇有疑難，也請台大教授群協助解決，此次會議乃屬此顧問性質。

家又以法律保留為重，乃造成地方政府所研擬的措施「徒勞無功」的結果。

就治理討論而言，中央可否直接修成合宜的，或授權地方彈性調整，而這些調整的幅度和範圍又應酌參哪些因素，而且應建立如何的監督-課責機制？

#### 4、委辦事項之執行，欠缺評鑑與獎懲

我國委辦事項的專業法律並未以精確數據要求地方政府執行到如何之數量與程度，而只是傳統地於地方政府執行之行為有違法或不當時，才由中央政府得予以撤銷、廢止，甚至必要時得為代行處理（約見我國地方制度法第 75 條以下），但嚴格言之，對於如何積極有效引導地方政府為施政以便符合（當地或全國）社會各界的期待，乃是我國委辦事項執行與制度的主要問題。我國專業法律欠缺精確的授權（也可稱：要求）中央主管部會積極導引地方相關施政的規定，中央主管於欠缺法源的情形下的評鑑與獎懲，非無問題。固然地方政府的相關執法挫敗或不足得經由每四年一次的縣市長選舉而得到必要「獎懲」，但四年一次未免過於長久，大選時各種議題雜陳，選民投票時不無政黨、族群與派系之考量，難以聚焦於某一專業法律的執法績效。解決之道，並不在於撤換地方相關局處首長或扣課補助款，而在於引入「課責性」機制地方政府相關資訊公開要求，以及明定中央政府主管部會經由評鑑並公布評鑑結果等的法源。

#### 5、執法的周邊條件不良

首先為地方居民冷漠：地方居民們對業者的違規行為一般並沒有積極挺身而出的意願，除非已經涉及自己的住家的立即且直接的安危存亡。

#### 6、「基層執法人員」的常見問題

第一線負責行政調查與罰責人員的人身安全危險高，職位多屬中低階層，而工作日復一日，不涉及政策性從而成就感低，久之乃容易疲憊。在業者慫恿下，乃不乏發生舞弊情事，例如在違章建築拆除處

理領域、違規外勞查緝領域、特種行業查緝領域。

7、職能劃分問題：鄉鎮市閒置一旁

我國的地方執法問題在於，這些業務都交由直轄市與縣市政府執行，鄉鎮市被閒置一旁<sup>14</sup>。即使鄉鎮市長改官派且鄉鎮市民代表選舉取消，這「職能劃分」問題依然存在。

（1）市轄區頗大，人口超過一百萬的縣份在所多有

在跨國比較上，我國採行大縣體制，這對治理產生一定影響。

表 3.3 各縣市土地面積與土地人口數\*

	土地面積（平方公里）	人口數（戶籍登記人口數）
台北市（直轄市）	271.7997	2 629 269
高雄市（直轄市）	153.5927	1 520 555
台北縣（準直轄市）	2 052.5667	3 798 015
宜蘭縣	2 143.6251	460 398
桃園縣	1 220.9540	1 934 968
新竹縣	1 427.5369	495 821
苗栗縣	1 820.3149	560 163
台中縣	2 051.4712	1 550 896
彰化縣	1 074.3960	1 314 354
南投縣	4 106.4360	533 717
雲林縣	1 290.8326	725 672

<sup>14</sup> 我國委辦事項由直轄市政府與縣市政府執行，鄉鎮市幾無參與空間。鄉鎮市固然得就境內的空氣污染排放或水污染排放等的行為向縣政府或於有行政刑罰處罰規定的情形向地檢署為告發，但畢竟不是義務/責任。縣市政府的公務人力有限，難在全縣各主要的可能肇事地點為各種積極有效的事前的防範或事中事後的調查，更何況業者不無暗夜暗管排放的行為。



嘉義縣	1 901.6750	551 345
台南縣	2 016.0075	1 105 403
高雄縣	2 792.6744	1 244 313
屏東縣	2 775.6003	889 563
台東縣	3 515.2526	233 660
花蓮縣	4 628.5714	343 302
澎湖縣	126.8641	92 390
基隆市	132.7589	390 397
新竹市	104.1526	399 035
台中市	163.4256	1 055 898
嘉義市	60.0256	273 075
台南市	175.6456	764 658
連江縣	28.8000	9 946
金門縣	151.6560	81 547

\*資料來源：2007 年中華民國統計資訊網各縣市人口概況重要指標度<sup>15</sup>。

表 3.4 各縣市人口密度(人／平方公里)\*

	人口密度(人／平方公里)
台北市（直轄市）	9 673.55
高雄市（直轄市）	9 899.92
台北縣(準直轄市)	1 850.37

<sup>15</sup>

<http://61.60.106.82/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=CS0201A1A&ti=&path=.../database/CountyStatistics/&lang=9>；造訪日期 2008/10/27。

政府職能與角色分析架構建立之研究

宜蘭縣	214.78
桃園縣	1 584.80
新竹縣	347.33
苗栗縣	307.73
台中縣	755.99
彰化縣	1 223.34
南投縣	129.97
雲林縣	562.17
嘉義縣	289.93
台南縣	548.31
高雄縣	445.56
屏東縣	320.49
台東縣	66.47
花蓮縣	74.17
澎湖縣	728.26
基隆市	2 940.65
新竹市	3 831.25
台中市	6 461.03
嘉義市	4 549.31
台南市	4 353.41
連江縣	345.35
金門縣	537.71

\*資料來源：2007 年中華民國統計資訊網各縣市人口概況重要指標<sup>16</sup>。

## (2) 縣市政府各業務處公務人力情形

各縣市轄區廣大、許多業務可謂轉型與發展當中，但業務人力有限<sup>17</sup>。

表 3.5 台中以北六縣市政府所設一級單位機關員額表\*

		臺北縣	宜蘭縣	桃園縣	新竹縣	苗栗縣	台中縣
一級單位名稱	府本部	22	19	19	13	12	19
	民政局	81	21	49	27	36	36
	財政局	40	31	32	26	30	35
	建設局	59	34		18	45	47
	教育局	74	25	43	22	28	39
	工務局	127	45	62	45		76
	農業局	91	54		34	56	50
	社會局	71	24	32	17	28	23
	勞工局	29			11		20
	地政局	108	25	54	27	39	49
	交通局	51					
	環保局						

<sup>16</sup> <http://61.60.106.82/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=CS0201A1A&ti=&path=../database/CountyStatistics/&lang=9>；造訪日期 2008/10/27。

<sup>17</sup> 謝副局長宗學先生（台北縣政府民政局）於期末報告審查時曾提出如下疑問，但這非本研究之重點，特予敘明：「本研究有關人事的討論侷限於「員額」概念，但實際上現今地方政府更缺乏高素質之人力資源（如中央與地方公務員職等及職缺具差異性）。在此情況下，中央與地方不易進行夥伴關係式的合作。爰此，如不調整人力資源配置（如提升地方政府人力素質），進行制度性政治改革（如提升地方政治人物素質），「地方分權」將只是緣木求魚，無法落實地方自治精神。」

政府職能與角色分析架構建立之研究

	都市發展局						
	經濟局						
	經貿科技局						
	採購局						
	兵役局		12		11		
	原住民行政局	12		12			
	原住民局						
	客家事務局						
	文化局						
	水利局						
	水務局			27			
	海洋發展局						
	公共工程局						
	流域管理局						
	水利及下水道局	57					
	住宅及城鄉發展局	70					
	行政局			43			
	勞動及人力資源局			27			
	農業發展局			38			
	城鄉發展局			30			

第三章、中央與地方職能劃分暨服務傳送之詳細說明：本研究見解 VII

	工商發展局			33			
	旅遊局						
	工商旅遊局		20				
	工務旅遊局					55	
	觀光局						
	交通旅遊局						37
	交通觀光局						
	觀光交通局						
	觀光行銷局			22			
	觀光旅遊局				15		
	新聞局						11
	行政室				29	26	43
	行政管理室						
	公共事務室						
	計畫室		20		18		15
	企畫室						
	資訊室		20				7
	法制室	16		15			9
	秘書室	42	32				
	新聞室	15					
	研究發展考核室	26				12	
	研究發展室			24			

政府職能與角色分析架構建立之研究

	人事室	26	20	21	15	20	23
	主計室	34	22	26	20	27	29
	政風室	16	12	14	10	16	16
	單位員額數	1,045	436	623	358	430	584
	單位數	20	16	19	16	13	18
一級機關名稱	警察局	7,766	1,533	3,459	1,008	1,367	3,232
	消防局	1,657	158	1,044	329	389	623
	衛生局	107	50	82	49	51	77
	環保局	189	38	92	46	39	94
	稅捐處	432	136	243	119	125	240
	文化局	61	32	34	30	34	30
	交通局			30			
	原住民局						
	原住民行政局						
	觀光旅遊局						
	勞工局						
	農漁局						
	地政局						
	機關員額數	10,212	1,947	4,984	1,581	2,005	4,296
	機關數	6	6	7	6	6	6
	總員額數	11,257	2,383	5,607	1,939	2,435	4,880

\*資料來源：1、各縣市、直轄市政府之「政府組織自治條例」；2、內政部統計資料「全國各縣市所設一級單位、一級機關暨員額數統計」（資料統計日期至 94 年 3 月底）；3、「台北市政府組織結構」（統計資料日期至 95 年 11 月）；4、「高雄

市政府組織結構」(統計資料日期至 93 年 10 月)。

表 3.6 台灣其餘縣市政府所設一級單位機關員額表(1)\*

	單位	彰化縣	南投縣	雲林縣	嘉義縣	台南縣	高雄縣	屏東縣	花蓮縣	台東縣
一級單位名稱	府本部	37	18	15	19	15	17	13	25	12
	民政局	38	34	39	31	38	45	35	29	25
	財政局	34	32	26	26	30	36	34	32	27
	建設局	55	47	23			60	52		
	教育局	37	31	35	28	39	41	44	38	22
	工務局	40		42	34	62	40	38	26	24
	農業局	58	27	59	51	58	62	77	46	47
	社會局	27	33	23	28	24	41	24	21	20
	勞工局	20		12		20				
	地政局	49	34	50	36	52	42	44	36	31
	交通局									
	環保局									
	都市發展局									
	經濟局									
	經貿科技局					32				
	採購局					20				
	兵役局				15					

政府職能與角色分析架構建立之研究

原住民 行政局								20	20
原住民 局							18		
客家事 務局							18		
文化局			24	25	21	31	31		22
水利局						35			
水務局									
海洋發 展局									
公共工 程局		25							
流域管 理局		26							
水利及 下水道 局									
住宅及 城鄉發 展局									
行政局									
勞動及 人力資 源局									



第三章、中央與地方職能劃分暨服務傳送之詳細說明：本研究見解 VII

行政管	農業發展局									
	城鄉發展局	29			38	28			32	28
	工商發展局									
	旅遊局									20
	工商旅遊局									
	工務旅遊局									
	觀光局									
	交通旅遊局		26	15						
	交通觀光局					22				
	觀光交通局						39			
	觀光行銷局			27						
	觀光旅遊局	20							20	
	新聞局	12	15	11						
	行政室	36	38	38	36			36	27	20
行政管		36								

政府職能與角色分析架構建立之研究

	理室									
	公共事務室							7		
	計畫室		23	16	20		24		16	20
	企畫室									
	資訊室									
	法制室	10					10			
	秘書室						25			
	新聞室				13	10	16	10		
	研究發展考核室	14						18		
	研究發展室									
	人事室	22	20	21	22	21	25	18	21	17
	主計室	32	24	26	22	26	28	26	24	20
一級機關名稱	政風室	14	13	14	20	14	15	15	12	13
	單位員額數	584	466	516	464	568	632	551	432	388
	單位數	18	16	18	16	18	18	17	16	16
	警察局	3,084	1,523	1,706	1,438	2,709	3,104	2,535	1,483	1,514
	消防局	450	420	338	393	446	752	610	157	154
	衛生局	79	253	61	59	77	81	71	51	55

第三章、中央與地方職能劃分暨服務傳送之詳細說明：本研究見解 VII

	環保局	88	36	43	36	84	83	62	34	31
	稅捐處	233	132	180	123	232	212	160	107	79
	文化局	51	21		37				33	
	交通局									
	原住民局						13			
	原住民行政局		13							
	觀光旅遊局				30					
	勞工局						31			
	農漁局									
	地政局									
	機關員額數	3,985	2,398	2,328	2,116	3,548	4,276	3,438	1,865	1,833
	機關數	6	7	5	7	5	7	5	6	5
	總員額數	4,569	2,864	2,844	2,580	4,116	4,908	3,989	2,297	2,221

\*資料來源：1、各縣市、直轄市政府之「政府組織自治條例」；2、內政部統計資料「全國各縣市所設一級單位、一級機關暨員額數統計」（資料統計日期至 94 年 3 月底）；3、「台北市政府組織結構」（統計資料日期至 95 年 11 月）；4、「高雄市政府組織結構」（統計資料日期至 93 年 10 月）。

表 3.7 台灣其餘縣市政府所設一級單位機關員額表（2）\*

	單位	澎湖縣	基隆市	新竹市	台中市	嘉義市	台南市	金門縣	連江縣
一級單位名稱	府本部	11	16	14	14	12	14	11	8
	民政局	16	22	24	33	20	36	14	11
	財政局	20	24	25	30	20	29	12	6
	建設局	25	16	37	59	29	46	17	16
	教育局	20	20	22	25	21	26	14	8
	工務局	32	37	39		42	45	23	9
	農業局								
	社會局	13	22	20	28	23	20	15	
	勞工局			13	19		18		
	地政局	11	20	20	27	17	28		
	交通局			23	40	23	24		8
	環保局								7
	都市發展局		30	20	54		35		
	經濟局				36				
	經貿科技局								
	採購局								
	兵役局	9	15			14			
	原住民行政局								

第三章、中央與地方職能劃分暨服務傳送之詳細說明：本研究見解 VII

原住民局									
客家事務局									
文化局						22		7	
水利局									
水務局									
海洋發展局		29							
公共工程局									
流域管理局									
水利及下水道局									
住宅及城鄉發展局									
行政局									
勞動及人力資源局									
農業發展局									

政府職能與角色分析架構建立之研究

	城鄉發展局								
	工商發展局								
	旅遊局	15							
	工商旅遊局								
	工務旅遊局								
	觀光局								7
	交通旅遊局		21					17	
	交通觀光局								
	觀光交通局								
	觀光行銷局								
	觀光旅遊局								
	新聞局				20				
	行政室	23	29	27	26	28		20	
	行政管理室								

公共事

第三章、中央與地方職能劃分暨服務傳送之詳細說明：本研究見解 VII

	務室								
	計畫室	14		13	21		17		
	企畫室					20			8
	資訊室								
	法制室				17	6	8		
	秘書室						25		9
	新聞室						11		
	研究發展考核室		12					11	
	研究發展室								
	人事室	13	14	20	20	14	16	10	7
	主計室	20	22	20	30	20	24	11	8
	政風室	9	14	9	14	10	12	5	2
	單位員額數	251	363	346	513	319	456	180	121
	單位數	14	16	15	17	15	18	12	14
一級機關名稱	警察局	1,487	1,274	1,111	2,739	854	2,004	280	124
	消防局	214	269	262	554	201	468	66	22
	衛生局	34	51	36	67	44	50	22	11
	環保局	16	47	48	87	40	67	12	
	稅捐處	51	129	111	207	115	195	17	7

政府職能與角色分析架構建立之研究

	文化局	18	24	42	33	34		14	
	交通局								
	原住民局								
	原住民行政局								
	觀光旅遊局								
	勞工局								
	農漁局	42							
	地政局							27	
	機關員額數	1,862	1,794	1,610	3,687	1,288	2,784	438	164
	機關數	7	6	6	6	6	5	7	4
	總員額數	2,113	2,157	1,956	4,200	1,607	3,240	618	285

\*資料來源：1、各縣市、直轄市政府之「政府組織自治條例」；2、內政部統計資料「全國各縣市所設一級單位、一級機關暨員額數統計」（資料統計日期至 94 年 3 月底）；3、「台北市政府組織結構」（統計資料日期至 95 年 11 月）；4、「高雄市政府組織結構」（統計資料日期至 93 年 10 月）。

由上各縣市資料顯示，現行各局處的公務人力有限。

舉例言之，桃園縣農業發展局辦理全縣 12,209,540 面積平方公里之如下業務（查農業局），但只有公務員 38 人，環保局 92 人。

再以彰化縣農業處為例，其下設有農務科、農務科、自然保育科、畜產科、農會輔導科、行銷企劃科、漁業科等 7 科。整體而言，農業處的業務包山包海，由自然保育到畜牧，一直到行銷企劃和漁業



科等；其幅員由八卦山脈橫亙到王功漁港海邊。單以農務科所管轄的業務內容而言，包含了農情報告、稻米生產輔導、輔導園藝作物生產、農藥管理工作、辦理種苗登記、農地管理業務、農作物植保及安全用藥業務等，況且彰化縣田尾鄉一帶乃國內最大花卉產銷地；而該科員額也只有為 13 人<sup>18</sup>。

再以台南縣黑面琵鷺所具重要性而言，其管轄機關僅是台南縣政府農業處下森林及自然保育課辦理而已。

又，以台北縣龐大違章工廠家數而言，縣政府下屬建設局不但負

---

<sup>18</sup> 其細節如下：

一、農情報告。

提供各縣市、本縣及各鄉鎮市之農情資訊查詢。

縣市作物查詢－提供各縣市農作物種植面積報告及產量報告

鄉鎮作物查詢－提供各鄉鎮市農作物種植面積報告及產量報告

二、稻米生產輔導。

輔導本縣水稻育苗中心及稻米產銷班、良質米生產管理技術。

三、輔導園藝作物生產。

本縣果樹、蔬菜及花卉產業之生產輔導工作。

四、農藥管理工作。

(一)農藥販賣業者登記申請審查。

請洽彰化縣政府農業局農務課或彰化縣植物保護商業同業公會 04-7232489 索取申請表格。

(二)農藥販賣業者變更登記事項申請審查。

請洽彰化縣政府農業局農務課或彰化縣植物保護商業同業公會 04-7232489 索取申請表格。

(三)市售農藥抽驗違規案件移送法辦、行政罰鍰。

五、辦理種苗登記。

辦理本縣種苗販賣業者申辦種苗業登記或變更等相關業務。

六、農地管理業務。

(一)農業用地作農業使用證明核發。

(二)農業設施容許使用。

(三)農業用地變更使用。

(四)查編與農業不可分離。

(五)農業企業法人取得耕地業務。

七、農作物植保及安全用藥業務。

辦理本縣果樹、蔬菜、花卉等作物病蟲害防治輔導及辦理果樹、蔬菜產銷班安全用藥教育講習等工作。網址為

<http://www.chcg.gov.tw/agriculture/01intro/intro03.asp?bracket=72&Submit=%B0e%> (檢索日期 2008/9/7)

責審查發照業務，甚且還有營業中之監督，取締、拆除違章建築等。台北縣違章工廠約 2 萬家，其中製藥、化學或環保有關被列管的工廠達 2600 多家，而台北縣政府工業輔導課成員只有四人（黃正誠，2005：5）。舉凡保育類野生動物被捕捉、獵殺或出售之防止，此外例如山坡地禁止砍伐、湖面遊艇之管制、違章工廠之管制、違規商業營業之管制等，均有類似「鞭長莫及」問題。長久以往，不無產生「地下違法經營者比地上合法者多」、公權力蕩然之情形。

### （3）影響

受制於如上結構，縣政府許多科的工作難以有效推動，尤其當相關違章或違規行為有重利而且主要發生於邊陲地帶時。

## 五、如何才是妥當的服務傳送或治理模式？

如何因應此等困難而建立本土的治理模式？此問題一方面有待於各專業領域的法律為精密規定討論，但另一方面也得為如下之一般性討論。

### （一）不能輕易改為中央立法並執行事項

由於委辦事項業務尚非高度科技專業性，例如核能廠的監督，所以不宜改劃交中央各部會自為執行。維持委辦事項乃是必要。

### （二）必須克服大縣小人事之體制缺失，但非一定增加公務人員編制

克服的手段得有多種，非謂一定增加公務人員編制，而這也是新公共管理與新治理所強調者。

在制度設計上，縣市政府非不得經由研究或服務計畫等之發包增加行政助手人力（作為依指示而於事發或定期到現場為初步查驗工作並回報有關資料者者）、志工義工之找尋、以必要的經費補助而鼓勵地方文史工作室等 NGO/NPO、建立優質工廠或廠商之標章系統等。

但這些作法在現行運作時仍然遇到一定限制，除非經由法律修改。

舉例言之，由於縣域大而業務處公務人力不多，如何引進協助式人力乃成為首要嘗試，故有行政助手制度之引進，例如針對山坡地

開發水土保持之審查，委請專業人員或教授協助審查證照核發，例如由其提供專業意見來協助評估潛在風險。此法雖能局部解決公部門專業人力不足之困難，但仍衍生按專業鑑定意見而核發建照，後來若因颱風地震等天然災害造成建築物倒塌造成人員傷亡，主管官員能否置身事外？林肯大郡後來由台北縣政府負擔國家賠償之責任即為一例<sup>19</sup>，當時承辦人員亦遭休職期間三年之懲戒處分<sup>20</sup>。

另外一種較為成功的作法，但仍然面臨法令上之侷限性者，發生於空氣污染防治領域，但這主要源於縣市政府依空氣污染防制法收有或分配到「空氣污染防制費」，在財源充足下才有辦法展開有關的委託民間協助辦理：台北縣政府透過發包，徵求工程顧問公司，協助「初步」檢測台北縣境內的固定污染源與移動污染源之個案之有無違法情形<sup>21</sup>，受委託單位依規定定期或於發生事故時前往現場作成初步監測並回報給縣政府，然後將檢測結果立刻傳送縣市政府，再由縣政府環保局予以檢視，然後決定是否前往進一步檢測及確定違法時之作成處罰，如此得節省大規模監測與監督之人力。

上述模式非無成效，但仍有法令上之限制。舉例言之，在經費運用上，便有年度之限制，並有會計與審計的規定。此外，囿於政府採購法的問題，承辦者常難以跨年度以中長期方式辦理推動相關政務<sup>22</sup>。

<sup>19</sup> 最高法院承審法官因認定工務局、農業局發照過程不實，判決台北縣政府應賠償林肯大郡受災戶。在事後釐清追究責任與善後理賠中，縣政府檢討認為，中央山坡地開發政策過度開放、地方政府欠缺專業人才把關、專業技師簽證制度不落實、建商偷工減料等都是原兇或幫兇。

<http://tnews.cc/022/Judgecon1.asp?number=11537>（檢索日期 2008/9/8）

<sup>20</sup> 關於當初發照的臺北縣政府農業局水土保持課前課長，因承辦此案建造使用執照之審核及檔案之管理違法失職，遭公懲會於 87 年 6 月 5 日以 87 年度鑑字第 8628 號議決，予以休職期間三年之懲戒處分。

<sup>21</sup> 台北縣境內自動空氣品質監測站計有九站（板橋、土城、新莊、菜寮、淡水、林口、新店、汐止、萬里），有 22 處人工測站，每月 2 次監測作業、2 處酸雨分析點及 24 處次空氣污染敏感地區之空氣品質監測作業。

<http://intranet.tpepb.gov.tw/wmv/7web/tpepb94wb/w7/w71.htm> 檢索日期 2008/10/1。

<sup>22</sup> 依政府採購法第 23 條所訂定「中央機關未達公告金額採購招標辦法」（民國 92 年 4 月 9 日修正），未達公告金額採購之招標，其金額逾公告金額十分之一者，得以下列方式之一辦理，得採 1 限制性招標或者 2 經需求、使用或承辦採購單位就個案敘明不採公告方式辦理及邀請指定廠商比價或議價之適當理由，簽報機關

### （三）應追求法治治理、分權治理、效率治理與民主治理等價值

委辦事項的執行涉及當事人的人權與公共利益，相關法律首先要足夠精確，而且必須引用充分的政策工具，然後才是縣市政府與直轄市政府的執法問題。我國存有許多法治治理問題，以違章建築之查報與拆除為例，呈現相關資訊的不透明、政治力的介入、執法人員的操守、績效指標的不明確等問題。資訊的部分，主要約為：相關的認定標準、縣市/直轄市轄區內既有的違建總數與分佈情形的公開、拆除的順序的明確化與公開化（相關資訊人民垂手可得）、現場特殊苦情下的寬限、現場拆除發現誤拆他房或他處時的緊急處置（標準與作業流程）。關於績效指標，舉例言之，所有或各類型違建，有無終究全部拆除的期日？--台北縣違建氾濫成災，列管數約 25 萬件，結案卻不到 12 萬件，亦即還有 13 萬件待拆，以每年拆除 5 千件為標準，即使違建不再增加，至少要拆 20 年才能完成，更何況查報的數字每年還在膨脹當中。總之，執法人員的操守、組織文化與管理以及政治力介入之防範等，不免存有負面的傳聞。

在必要範圍內，中央得授權地方政府必要自主空間，蓋我國直轄市政府與縣市政府規模龐大而又具有民選基礎與專業行政組織與公務人力，從而有自主施政必要與能力，地方常要求制度鬆綁的案型為土地稅、營業稅、土地使用管制、建築管制等。

地方政府得視需要，引進各種企業化政府的經營模式。

中央政府於制定法律與頒行法規命令與行政規則時，也應進行民主與分權治理，邀請相關團體參與。

---

首長或其授權人員核准者，得採限制性招標，免報經主管機關認定，或 3 將公開徵求廠商提供書面報價或企劃書之公告，公開於主管機關之資訊網路或刊登於政府採購公報，以取得三家以上廠商之書面報價或企劃書，擇符合需要者辦理比價或議價。（詳見該辦法第 2 條）。依政府採購法之精神，只允許金額小的採購以限制性招標或取得三家以上企劃書辦理比價等便捷作法辦理採購。

### 第三節 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

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。

#### 一、常見類型

以德國巴登-符騰堡邦為例，主要的地方自願辦理事項為：

- 文化事務以及文化設施，例如圖書館、博物館、戲院、民眾教育等。
- 社會事項以及設施，例如幼稚園、老人之家、社會中途站、婦女諮詢等。
- 青少年以及休閒活動及設施，例如青年之家、登山步道之興建與相關活動辦理。
- 運動性之設施或活動，例如室內游泳池、室外游泳池、運動設施等。
- 教育設施，例如社區大學、綠地、公園、休閒設施等。
- 交通設施，例如街道興建、公車路線。
- 民生設施，例如水電、瓦斯。
- 經濟輔助及觀光事業之促進。
- 市地重劃。
- 其他公共設施，例如鄉鎮市地磅或天秤。

至於我國案型，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<sup>23</sup>。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，而不會讓遊客覺得「千篇一律」、「搶錢」、「俗氣」、「人擠人」、「交通打結」、「一宿難求」等逐漸或已經出現的怨言，為有待檢討的治理議題。

- 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。

於本類型應區別者為，地方仍擁有自主權，但因有外部不利益性或人民生命身體健康財產之可能影響，所以中央經由法律而要求地方一定要作，但究竟如何作地方有完全或高度自主權，亦即「法定自治事項（我國地方制度法第 2 條第 2 款後段）」，詳後述。

## 二、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），許多自治業務為縣所取代。

---

<sup>23</sup> 德國各邦之鄉鎮常見之自願辦理事項，計有：(1)文化有關的設施與活動之舉辦，例如圖書館、博物館、戲院、地方民眾補習；(2)社會性之設施與施政，例如幼稚園、老人之家、中途之家、育兒諮詢；(3)有關青年暨休閒有關的設施與活動，例如青年之家（也可稱為青年俱樂部）、登山步道等；(4)運動有關的設施，例如室內、室外游泳池，各種運動場地；(5)教育與休閒有關的設施，例如綠地、公園等；(6)交通有關之設施，例如公車、街車之規劃營運等；(7)有關居民生活照顧的設施，例如瓦斯、水、電、暖氣等；(8)有關促進地方經濟發展之事項及觀光有關的事項；(9)農地重劃；(10)市地重劃；(11)其他公共設施，只要其並非法律規定一定要辦理，例如地方洗衣店、地方之公教福利中心等。至於縣市政府則能承辦更高等級者，自不待言。

### 三、未來治理模式展望

展望未來，以下可以期待<sup>24</sup>：1、中央之協力義務：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。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<sup>25</sup>。2、應強化鄉鎮市的文藝休閒體育類之自治事項之功能發揮。3、地方得進行策略規劃：策略規劃係檢討過去並針對未來並提出可行的發展構想，並且得涵蓋地方自治團體的整體、各業務面、各配備面。此模式我國民主鞏固階段中，尤其值得採行。詳言之，以現今的社會力的脆弱與公民素質的有待提升而言，公共事務一尤其具有全縣規模者，之完全交由基層社會團體自為治理，並不可行；至於新治理理論所稱跨不同層級或甚至跨越產官學界有關的行動主體間的合作，固然出於各自主體的資源有限性而誠屬必要，但衡諸現行的政經社文結構與未來的政治議程，原則上不易達成「社群自為治理」的理想。至於新公共服務強調公民意識之激發與公民之積極參與，在台灣各社區或各地方也難謂已經全面成功。策略規劃必須本土且前瞻，得兼採各種治理理論，自不待言<sup>26</sup>。4、應重視地方人才<sup>27</sup>。

<sup>24</sup> 於此補充自願辦理事項，而且也回應研考會期末報告審查之關於法定自治事項的提問意見。

<sup>25</sup> 中央主管部會得引介外國主要作法、建立模範契約書、鬆綁既有募款或投開標作業規定、成立教學網站、舉辦年度觀摩會等，而強化地方能力。地方的重大困難，中央主管部會應積極協助解決，例如地方上軍事基地的遷出、地方上盜採砂石或其他嚴重違害公共安全案件的偵辦、地方成立科學園區所需土地的協調撥用等。凡此並為前述爭議解決的機制的適用類型，自不待言。

<sup>26</sup> 在各業務局以及整體縣市的策略規劃上，首長們應理解自己區域的特性與條件，並宏觀變遷中的政經社文，而提出有效且具永續發展性的綜合性與重點性的方案；必要的差異化經營，也是值得採行。我國中央與地方政府均面臨財政收入的制約，財政支出的自制以及財務施政之合理性，應成為核心考量。但我國實際情形為，地方政府精英不無因為錯誤推估、好大喜功或私心，而有諸多浪費情形。在組織、人事、流程的規劃上，地方政府最少也應善用新公共管理的技巧，而採用各種便宜有效的方案，例如地方公務員素質不高、欠缺法律解釋適用的專業性、欠缺對外溝通與整合能力等，非不得透過諮詢體系的建立而局部緩解。在有關的治理中，權限下放給鄉鎮市（甚至村里與社區，而且得視情形而跨越各別村里與社區而形成一個有機的整體），以及公務員之鼓動公民意識與社區參與，以及視情形善用新公共管理之省錢省人與造勢作法，為最良善的治理方式。反之，若涉及重大開發或招商案件，行政菁英的策略規劃能力、依新治理而成立產官學網絡而為討論，以及向中央政府為溝通（常見的要求為權力下放、資源的配合共享以及地方重大困難的協助），為成敗的關鍵。

<sup>27</sup> 地方菁英的領導力（leadership）最為重要。「菁英」一詞，包括縣市長、鄉鎮市長、縣市議員、鄉鎮市民代表，以及其他之行動主體。領導力得包括洞察力、

#### 第四節 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

本類型性質上仍為地方自治事項，但法律明定地方一定要辦理。其非中央/地方職能劃分上之常見類型，但仍應加以討論。

##### 一、名稱與性質

此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」。

本類型的特色，為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）。

法定自治事項的由來，在於傳統的委辦/自治事項二分法已經不敷需要，而逐漸被三分法取代<sup>28</sup>：自治事項係指地方得自主決定之領域，所謂自主，包括自主立法、自主執行，也包括完成自主執行所應具有之組織、人力、手段、方法等，進一步也包括為完成自治事項所必須進行之廣告、規劃、行銷、公民意見詢問（例如問卷調查）、架設網站、委託研究等，也包括地方自己執行或在法律架構之下委託民間執行。

自治事項之本質，在於地方自主。其原始的意義，在於該類事項原本即屬於地方，不須上級干涉，也不須有法律之依據，地方得自行「創設」，亦得基於該業務之需要而決定執行的方法。舉例言之，台灣東北角地區之某一鄉鎮，因為該鄉鎮所在地之海岸公路經常發生車禍以致於冤魂不斷，鄉長乃決定舉辦超渡亡魂法會，這種活動儘管少見，但對該地方卻有意義，屬於地方自行「發現」之事項，不須有任何法律依據。再如某一地方政府決定搶先開闢自行車道，這也是一種自治事項。地方政府決定創辦社區學院，只要不涉及正式之學位授予，均

---

規劃力、行動力、合作能力、用人能力、對下屬有的有效帶領與分享、對於媒體的溝通與造勢、溝通與整合等。既有地方人才的培訓、中央與地方人才的交流、適度開放社會部門進入地方人才管道的開放等，應為新總統的地方人事改良的重點之一。

<sup>28</sup> 於此局部回應期末報告審查研考會的提問。



屬於自治事項，無待於相關法律之制定。地方欲成立跳蚤市場、制訂地方清潔日、引入鄉土教材於國小課程（但並未排擠正規課程），均屬自治事項。地方政府就所掌管業務決定辦理民意調查，並無不妥，也不須有任何中央法律之依據。

原始的自治事項圖像固然在於不須有法律之授權，但隨著國家社會不斷的現代化，法律作為精確規範的權利義務與權限劃分的手段乃日趨重要，亦即，吾人生活之各領域逐漸被法律加以規範。如幼稚園之教育、墓園之管理、零售市場的秩序、劇場或任何公共場所的安全、停車收費事項、地區環境衛生、地區景觀等，均因有一定的外部性而於近幾十年以來已逐漸納入法律之規範範圍。

自治事項從而並不是法律未規定之事項，而是在法律規定之下地方之自主事項。於此乃涉及中央相關法律的自治事項/委辦事項之屬性之明確界定及適度降低自治事項法律之規範密度的問題<sup>29</sup>。

總之，源於工業化、集居化、都市化等之發展，立法者在已被法律所規定的領域中，再予區分地方自治主體必須接受指令者與不須接受指令者。早先自願辦理事項仍被維持，主要係指文化、藝術、休閒、體育以及小規模之衛生、保健服務、鄉鎮市級公共建設之興建與維護事項等。晚近成立的「義務辦理但上級無指令權之事項」

（Pflichtaufgaben ohne Weisungen）仍然為自治事項，立法者雖然立法要求鄉鎮縣市執行，但只作粗略規定，將形成空間留予地方自治團體。常見項目包括：地方墓園或公墓管理事項，消防、小學、青少年輔導、社會救助、街道興建、飲用水等事項，再如都市計畫、建地開發、都市更新、廢棄物以及廢水處理事項，住宅興建獎勵事項等。

---

<sup>29</sup> 在法定自治事項中，地方自治團體之自治條例之立法權，與委辦事項中地方就屬於地方之「委辦規則」之立法權，二者之適用領域易發生判斷困難之情形，舉例言之，就噪音管制區之劃定，其究竟係法定自治事項或委辦事項？本文認為，若我國仍然維持傳統之二分法，則應該依事項領域之涉及高度規制性、秩序性與否而作判斷，但局部也應考量傳統以來的判定。舉例言之，就空氣污染防治法第二〇條空氣污染管制標準之容許地方依需要而作較嚴規定，吾人應將空氣污染防治法視為委辦事項而將地方就此的立法界定為「委辦規則」。

## 二、我國法之舉例

以上顯示，這些領域都有一定的重要性，但公共危險性/人民生命身體財產關連性不是很直接，或是傳統以來便已經由地方自主辦理，所以中央不需親自為內容規定。但地方政府若完全不為決定與執行，便構成違法。

就法定自治事項，吾人得先舉出如下條文，其中最典型者為兒少福利法第 19 條。

表 3.8 兒少福利法法定自治事項條文表\*

條號	條文內容	備註
第 11 條	政府及公私立機構、團體應培養兒童及少年福利專業人員，並應定期舉辦職前訓練及在職訓練。	本條課予相關主體培養人才與辦理訓練之義務。本類事項危險性不高以及相關法條用詞以觀，本條為「法定自治事項」。
第 19 條 <sup>30</sup>	直轄市、縣（市）政府，應鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理下列兒童及少年福利措施：  一、建立發展遲緩兒童早期通報系統，並提供早期療育服務。  二、辦理兒童托育服務。  三、對兒童及少年及其家庭提供諮詢	

<sup>30</sup> 本條規定地方政府權責，由於用詞不精密，非無委辦事項或法定自治事項之爭論。前者指地方政府的辦理方式仍受到相當的節制，相關法律密度應略高；後者指地方政府必須辦理，但就如何辦理有完全自主空間，只要不根本無法達成要求即可。究竟屬於前者或後者，應取向本法目的，非無法條解釋空間。其中，至少第 9 款，依同條第 2 項，應界定為委辦事項。又，本條從文字與整部法典目的以觀，並非單純的政策宣示條款而已。

	<p>輔導服務。</p> <p>四、對兒童及少年及其父母辦理親職教育。</p> <p>五、對於無力撫育其未滿十二歲之子女或被監護人者，予以家庭生活扶助或醫療補助。</p> <p>六、對於無謀生能力或在學之少年，無扶養義務人或扶養義務人無力維持其生活者，予以生活扶助或醫療補助。</p> <p>七、早產兒、重病兒童及少年與發展遲緩兒童之扶養義務人無力支付醫療費用之補助。</p> <p>八、對於不適宜在家庭內教養或逃家之兒童及少年，提供適當之安置。</p> <p>九、對於無依兒童及少年，予以適當之安置。</p> <p>十、對於未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦嬰，予以適當之安置及協助。</p> <p>十一、提供兒童及少年適當之休閒、娛樂及文化活動。</p> <p>十二、辦理兒童課後照顧服務。</p> <p>十三、其他兒童及少年及其家庭之福利服務。</p> <p>前項第九款無依兒童及少年之通報、協尋、安置方式、要件、追蹤之處理辦法，由中央主管機關定之。</p>	
--	---	--

	第一項第十二款之兒童課後照顧服務，得由直轄市、縣（市）政府指定所屬國民小學辦理，其辦理方式、人員資格等相關事項標準，由教育部會同內政部定之。	
第 53 條	<p>兒童及少年福利機構不得利用其事業為任何不當之宣傳；其接受捐贈者，應公開徵信，並不得利用捐贈為設立目的以外之行爲。</p> <p>主管機關應辦理輔導、監督、檢查、評鑑及獎勵兒童及少年福利機構。</p> <p>前項評鑑對象、項目、方式及獎勵方式等辦法，由主管機關定之。</p>	地方主管機關應辦理輔導、監督、檢查、評鑑及獎勵，依本條文字觀之，為法定自治事項。但政策上非無改為委辦事項之空間，端視本法立法目的，這又取決於本領域向來得失成敗情形與吾人整頓期待高低。

\*資料來源 本研究整理自兒童及少年福利法。

進一步尚且得以下表示之：

表 3.9 家暴防治法定自治事項條文表\*

第 46 條	<p>直轄市、縣（市）主管機關應設未成年子女會面交往處所或委託其他機關（構）、團體辦理。</p> <p>前項處所，應有受過家庭暴力安全及防制訓練之人員；其設置、監督會面交往與交付子女之執行及收費規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。</p>	直轄市、縣（市）主管機關應於所在地地方法院自行或委託設置家庭暴力事件服務處所，得界定為法定自治事項。
第 58 條	直轄市、縣（市）主管機關得核發家	本條從文字與性質

	<p>庭暴力被害人下列補助：</p> <p>一、緊急生活扶助費用。</p> <p>二、非屬全民健康保險給付範圍之醫療費用及身心治療、諮商與輔導費用。</p> <p>三、訴訟費用及律師費用。</p> <p>四、安置費用、房屋租金費用。</p> <p>五、子女教育、生活費用及兒童托育費用。</p> <p>六、其他必要費用。</p> <p>前項補助對象、條件及金額等事項規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。</p> <p>家庭暴力被害人，依民事保護令取得未成年子女之權利義務行使或有具體事實證明獨自扶養子女者，得申請創業貸款補助；其申請資格、程序、補助金額、名額及期限等，由中央目的事業主管機關定之。</p>	<p>以觀，應非單純之政策宣示。</p> <p>第 1 項規定「得」，而且第 2 項授權地方自行決定，性質上得界定為法定自治事項。至於應否改為委辦事項，非無政策檢討空間。</p>
--	---	---

\*資料來源：本研究整理自家庭暴力防治法。

以上顯示，法定自治事項為：地方必須辦理（whether），地方從而不得不辦理，但就如何辦理（how），則地方享有很大自主空間。由於法定事項的辦理「耗人耗錢」，所以在執行上乃不無可能發生推諉情形。

### 三、我國法定自治事項之治理問題

#### 1、概說

法定自治事項與前節之地方自願辦理事項相近，地方有很大的決定

權利與責任，只不過於前者地方不得不辦理而已。

地方辦理時應追求法治、民主、效率、效能等價值；常見的困難在於地方缺人缺錢而且視野/經驗未必充足，詳見前述自願辦理事項之討論<sup>31</sup>。

- 2、特殊類型為耗錢類型之法定自治事項：中央經由方案補助款而為調控，得以內政部「建立社區照顧關懷據點實施計畫」為觀察<sup>32</sup>

法定自治事項的經典案型，為如上兒少福利法第 19 條直轄市、縣(市)政府應行辦理之一系列兒少福利措施，例如建立發展遲緩兒童早期通報系統，並提供早期療育服務；辦理兒童托育服務；對兒童及少年及其家庭提供諮詢輔導服務；對兒童及少年及其父母辦理親職教育。

本案型地方必須辦理，但地方缺錢而無願或「半調子」承辦，中央主管部會乃進場為必要調控。典型的案例約為，我國現行將老人社區照顧界定為地方政府法定自治事項，並由中央透過訂定框架式計畫的形式，如內政部「建立社區照顧關懷據點實施計畫」，然後再由地方政府依據本實施計畫執行。

#### (一) 計畫概述

該計畫說明指出：1、為因應高齡化社會來臨，落實在地老化理念，本案規劃在現行的照顧服務基礎上，鼓勵關心老人照顧議題的團體或社區發展協會自主提案，推動初級預防照顧服務，以促進老人身心健康，延緩老化速度，增加服務輸送管道，打造互助、祥和的福利社區。2、有意願的團體可在當地尋找適合的場地設置關懷站，如社區活動中心、文康中心等，透過結合當地志工與社區資源，提供多元服務。服務的內涵可從「關懷訪視、電話問安諮詢轉介、餐飲服務、健康促進活動」等四項服務中選擇三項以上提供，讓老人可就近接受服務、參加活動，社區中的失能長者也能獲得志工定期的關懷、問安、

---

<sup>31</sup> 於此回應研考會之期末報告審查意見。

<sup>32</sup> 於此回答孫同文教授期末報告審查所提問「法定自治事項有無加入相關個案討論」。

送餐或健康促進等服務；關懷站另一重要功能為福利訊息的傳達與轉介服務的提供，以即時協助有其他照顧需求的家屬或長者選擇後續的照顧服務。

其補助之對象為：1、立案之社會團體（含社區發展協會）；2、財團法人社會福利、宗教組織、文教基金會捐助章程中明訂辦理社會福利事項者；3、其他團體如社區宗教組織、農漁會、文史團體等非營利組織；4、村（里）辦公處。

就承辦據點計畫的民間團體而言，為了讓參與關懷據點設置之民間團體可以逐步發展自給自足的能力，內政部補助每一據點開辦費，最高補助新台幣 10 萬元，以辦公設備和健康器材為主<sup>33</sup>；業務費，每月最高補助新台幣 1 萬，以補助社區照顧關懷據點之經常性支出為主<sup>34</sup>。其餘為志工保險費、志工誤餐費、志工交通費（限外勤服務）及志工或社區人力培訓費用。

至於申請方式與窗口：申請補助統一窗口為各直轄市、縣（市）政府。內政部另有補助地方政府「人事費」，作為地方政府督導費用，以遴聘專人或委託團體協助各關懷據點之行政事務、服務輸送、人力培訓、方案規劃、推動與評估等事宜<sup>35</sup>。依各縣市政府轄區內之據點數目而決定補助總額，每月每一據點補助之縣市政府督導費為 3,000 元<sup>36</sup>，其中縣市自籌 30%，自付 900 元，中央實際補助為 2,100 元。由於督導費縣市政府必須自籌 30%，使得部分縣市沒有意願申請。

## （二）縣市政府執行情形

<sup>33</sup> 如文康休閒設備、健康器材、溫度計、血壓計、電話裝機費及電腦、辦公桌椅、傳真機、影印機等，以設置社區照顧關懷據點所需設施設備為主，並優先補助老人可使用之設備。

<sup>34</sup> 如水電、書報雜誌、瓦斯費、文具耗材、茶水、文宣印刷費、活動講師費、器材維護費等。

<sup>35</sup> 經內政部統計，2006 年 1-6 月 25 縣市尚未申請督導費用之縣市有：台中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、澎湖縣、新竹市、金門縣、連江縣 8 縣市，而申請督導費用之 17 個縣市，根據統計共辦理聯繫會報 46 次，各據點巡迴訪視輔導 1,245 次，辦理全縣觀摩活動達 23 次，截至 2006 年 6 月底止，中央補助縣市督導費共計約 1 千 4 百萬元。

<sup>36</sup> 該計畫規定自籌款的比例為：有關開辦費、督導費之申請應自籌 30%；餘補助項目應自籌 20%。詳閱建立社區照顧關懷據點實施計畫。

縣市政府的任務在於基於中央所設立之標準，對轄區內民間團體<sup>37</sup>在經營老人照顧服務之計畫申請、定期評鑑據點服務績效和經費核銷等行政流程，予以監督或輔導。關於本實施計畫中之計畫服務項目並未完全窮盡規定，縣市政府享有具體化之權力。縣市政府也得對轄區內民間團體定期舉辦觀摩與志工訓練等，並設計適宜的方案內容和服務模式，供民間團體參考。其次，縣市政府若能自行編列預算，也能夠補足中央計畫在地方適用上仍不夠細膩的部分<sup>38</sup>。

（三）檢討：現行治理模式非無妥當性，但仍可改良

本研究認為，此一治理模式非無妥當性，中央主管部會以計畫暨補助款作為調控。本模式也符合台灣政經社文脈絡當中，地方政府習於接受中央政府以較具權威和指導的慣性。

至於改進之道，不外為廣納政策「利害關係人」之參與、地方化（主管部會調降計畫密度而適度將款項直接撥付並由縣市政府自為執行，主管部會得以評鑑代替綿密計畫內容）、效率經營等。

## 第五節 家暴與兒少保護領域之職能劃分/服務傳送/監督課責

於建立職能劃分與服務傳送之一般標準之後，為精確說明，此外也為與兩個子計畫銜接，以下進一步討論家庭暴力防治、兒少福利領域之適用。

### 一、家暴防治法

（一）現行職能劃分與服務傳送模式

---

<sup>37</sup> 計畫申請對象必須符合下列資格：立案之社會團體（含社區發展協會）；財團法人社會福利、宗教組織、文教基金會捐助章程中明訂辦理社會福利事項者；其他社區團體如社區宗教組織、農漁會、文史團體等非營利組織；各村里辦公處。參見內政部《建立社區照顧關懷據點實施計畫》。

<sup>38</sup> 縣市政府得否具備相應的人力和財力等配備，除了辦理本實施計畫之相關業務，並得以自行因應轄區內老人社區照顧之需求和順應民間團體發展之情形，由縣市政府自行擬訂方案，以配合並充實本實施計畫的不足之處。



本法規定許多中央機關的職權，亦即中央立法並執行事項，包括：

- 核發保護令；
- 法院依法准許家庭暴力加害人會面交往其未成年子女；
- 法院依法為未成年子女，酌定或改定權利義務之行使或負擔之人，或會面交往之裁判；
- 法院如認有違背前項命令之情形，或准許會面交往無法確保被害人或其子女之安全者，得依聲請或依職權禁止之；
- 法院得命有關機關或有關人員保密被害人或子女住居所；
- 對於家庭暴力罪或違反保護令罪案件所為之起訴或不起訴處分，或緩起訴處分、撤銷緩起訴處分等；
- 對犯家庭暴力罪或違反保護令罪而受緩刑之宣告者（且於緩刑期內交付保護管束，於此得命被告於付緩刑保護管束期間內，遵守有關事項要求），凡此於受刑人經假釋出獄付保護管束者準用之；
- 法務部應訂定並執行家庭暴力罪或違反保護令罪受刑人之處遇計畫；
- 監獄長官應將家庭暴力罪或違反保護令罪受刑人預定出獄之日期或脫逃之事實通知被害人；
- 中央衛生主管機關應訂定家庭暴力加害人處遇計畫規範。
- 本法凡涉及刑罰規定，有關之偵查由檢察官為之，有關之裁判由法院為之。

此外，本法也規定直轄市政府、縣市政府執行的事項，詳見表 3.10。

表 3.10 現行家暴法職能劃分與服務傳送模式條文分析表\*

委辦事項內容	條號	備註
直轄市、縣（市）主管機關得向法院聲請保護令。	第 10 條 第 2 項	
法院於審理保護令核發案終結前，得聽取直轄市、縣（市）主管機關或社會福利機構之意見。	第 13 條 第 5 項	
保護令應於核發後二十四小時內發送直轄市、縣（市）主管機關。  直轄市、縣（市）主管機關應登錄法院所核發之保護令，並供司法及其他執行保護令之機關查閱。	第 18 條 第 1 項、2 項	
直轄市、縣（市）主管機關應於所在地地方法院自行或委託民間團體設置家庭暴力事件服務處所，法院應提供場所、必要之軟硬體設備及其他相關協助。	第 19 條	直轄市、縣（市）主管機關應於所在地地方法院自行或委託設置家庭暴力事件服務處所，應屬委辦事項，但也可界定為法定自治事項。前者指地方政府的辦理方式仍受到相當的節制；後者指地方政府必須辦理，但就如何辦理有完全自主空間，只要不根本無法達成要求即可。究竟屬於前者或後者，應取向本條文之立法目

		的。
<p>保護令核發後，當事人及相關機關應確實遵守，並於直轄市、縣（市）主管機關所設處所為未成年子女會面交往，及由直轄市、縣（市）主管機關或其所屬人員監督未成年子女會面交往之保護令，由相對人向直轄市、縣（市）主管機關申請執行。</p> <p>完成加害人處遇計畫之保護令，由直轄市、縣（市）主管機關執行之。</p>	<p>第 21 條 第 1 項 第 2、3 款</p>	
<p>警察機關應依保護令，保護被害人至被害人或相對人之住居所，確保其安全占有住居所、汽車、機車或其他個人生活上、職業上或教育上必需品。</p> <p>前項汽車、機車或其他個人生活上、職業上或教育上必需品，相對人應依保護令交付而未交付者，警察機關得依被害人之請求，進入住宅、建築物或其他標的物所在處所解除相對人之占有或扣留取交被害人。</p>	<p>第 22 條</p>	<p>本條所規定地方警察機關的職責，得界定為委辦事項，而且具有高度嚴肅性，中央主管機關的監督權應相對提高。</p>
<p>前條所定必需品，相對人應一併交付有關證照、書據、印章或其他憑證而未交付者，警察機關得將之取交被害人。</p>	<p>第 23 條</p>	<p>第 1 項關於警察機關職權者，同上。</p> <p>第 2 項「被害人得向相關主管機關申請變更、</p>

前項憑證取交無著時，其屬被害人所有者，被害人得向相關主管機關申請變更、註銷或補行發給；其屬相對人所有而為行政機關製發者，被害人得請求原核發機關發給保護令有效期間之代用憑證。		註銷或補行發給」，屬於委辦事項。
義務人不依保護令交付未成年子女時，權利人得聲請警察機關限期命義務人交付。	第 24 條	
義務人不依保護令之內容辦理未成年子女之會面交往時，執行機關或權利人得依前條規定辦理。	第 25 條	
當事人之一方依第 14 條第一項第六款規定取得暫時對未成年子女權利義務之行使或負擔者，得持保護令逕向戶政機關申請未成年子女戶籍遷徙登記。	第 26 條	
檢察官或法院依第 31 條第一項、第 33 條第 1 項、第 38 條第 2 項或前條規定保護管束宣告所附之條件，得通知直轄市、縣（市）主管機關或警察機關執行之。	第 40 條	
法院依法為未成年子女酌定或改定權利義務之行使或負擔之人或會面交往之裁判後，發生家	第 44 條	

庭暴力者，法院得依直轄市、縣（市）主管機關、社會福利機構或其他利害關係人之請求，為子女之最佳利益改定之。		
直轄市、縣（市）主管機關應設未成年子女會面交往處所或委託其他機關（構）、團體辦理。	第 46 條	
警察人員處理家庭暴力案件，必要時應採取下列方法保護被害人及防止家庭暴力之發生： 一、於法院核發緊急保護令前，在被害人住居所守護或採取其他保護被害人或其家庭成員之必要安全措施。 二、保護被害人及其子女至庇護所或醫療機構。 三、告知被害人其得行使之權利、救濟途徑及服務措施。 警察人員處理家庭暴力案件，應製作書面紀錄；其格式，由中央警政主管機關定之。	第 48 條	
醫事人員、社會工作人員、臨床心理人員、教育人員及保育人員為防治家庭暴力行為或保護家庭暴力被害人之權益，有受到身體或精神上不法侵害之虞者，得請求警察機關提供必要之協助。	第 49 條	
醫事人員、社會工作人員、臨床	第 50 條	

心理人員、教育人員、保育人員、警察人員及其他執行家庭暴力防治人員，在執行職務時知有疑似家庭暴力情事者，應立即通報當地主管機關，至遲不得逾二十四小時。		
<p>直轄市、縣（市）主管機關對於撥打依第 8 條第 1 項第 1 款設置之二十四小時電話專線者，於有下列情形之一時，得追查其電話號碼及地址：</p> <p>一、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之急迫危險。</p> <p>二、為防止他人權益遭受重大危害而有必要。</p> <p>三、無正當理由撥打專線電話，致妨害公務執行。</p> <p>四、其他為增進公共利益或防止危害發生。</p>	第 51 條	
加害人有不接受處遇計畫、接受時數不足或不遵守處遇計畫內容及恐嚇、施暴等行為時，加害人處遇計畫之執行機關（構）應告知直轄市、縣（市）主管機關；必要時並得通知直轄市、縣（市）主管機關協調處理。	第 55 條 第 2 項	
直轄市、縣（市）主管機關應製	第 56 條	

作家庭暴力被害人權益、救濟及服務之書面資料，供被害人取閱，並提供醫療機構及警察機關使用。	第 1 項	
直轄市、縣（市）主管機關應提供醫療機構、公、私立國民小學及戶政機關家庭暴力防治之相關資料，俾醫療機構、公、私立國民小學及戶政機關將該相關資料提供新生兒之父母、辦理小學新生註冊之父母、辦理結婚登記之新婚夫妻及辦理出生登記之人。	第 57 條 第 1 項	
以下尚有諸多行政罰之規定，不逐一列舉		

\*資料來源：本研究整理自家庭暴力防治法。

## （二）領域特色

中央政府的部分主要為政策（含執行方案、計畫）之擬定（法務部），以及屬於檢察官與法院之權責。由於事涉加害人（作為一方）與被害人（作為另一方）之重要人權之重大干預，應有高密度的法律規範。

此等機關於此等領域的施政績效，至少從結果面而言，家暴案件的質量似乎沒有減緩<sup>39</sup>。

直轄市政府、縣市政府依法律執行，由於相關事件可能隨時隨地產生（甚且已經有很多「犯罪黑數」），且一旦產生對當事人生命身體

<sup>39</sup> 詳細數據，請參考「2008 台灣公共治理研究中心年度研究會--公共治理與社會福利」，〈兒童及少年保護體系建立之研究〉一文，論文發表人鄭麗珍、林子倫，及另一場次家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析場次中與談人林慈玲（前內政部家庭暴力及性侵害防治委員會執行秘書）的簡報檔案資料，以上會議日期：2008/10/22，地點：台大醫院國際會議中心 402AB室，主辦單位：行政院研考會暨台灣公共治理研究中心。

健康將不免遭受嚴重危害，相關傷亡案件見報後將不免遭到國人交相指責及國會議員議論，地方政府執法部門面臨「時間要快、反應要即時、成效要能展現」的執法壓力。

### （三）地方政府執行之常見缺失

我國直轄市政府與縣市政府之社會局為主要的執行部門，急迫案件才交由警察局協助辦理。常見問題不外為縣市政府之人力、財力限制，以及前述「轄區廣大、公務人力不多、鄉鎮市閒置一旁、廣泛之社會力未積極參與、欠缺精確的施政評鑑-課責機制」：

- 1、 縣政府轄區廣大，社會局有限的公務人力或甚至社工員人數有限。
- 2、 長年使用約聘僱制度或以小時計價之臨時人員，對公務人力之健全難謂有益。
- 3、 相關人事經費之快速成長往往不能得到主計部門的同意。
- 4、 鄉鎮市最接近案件發生處，但卻毫無法定職責，可謂「閒置一旁」。--申言之，德國就委辦事項的執行，係由縣、縣域內較大規模鎮市、與縣同等級的城市為執行。德國明定得經由協議，而共同設置執行單位，或甚至依法律而移轉並集中管轄權。就都會區，德國建立跨縣市級的共同規劃與執行的目的事業公法人機制或鬆散的討論協商的機制。我國的情形則不然，所有的委辦事項均係由直轄市政府、縣市政府執行，鄉鎮市公所原則上不執行法律（少數例外者約為廢棄物清理法中有關家庭廢棄物的清運與處理，以及違規廣告物的取締），除非經過縣政府的委任。換言之，鄉鎮市公所對轄區內的各種違反委辦事項法律（例如建築法、水利法、空氣污染防治法、水污染防治法…），最多只能主動拍照建檔，然後移送縣政府或於涉及刑事案件時移送檢警機關。本研究認為，若能經由執行權之重新的劃訂，對於當今縣政府龐大的業務與組織得收簡化的效果；我國鄉鎮市公所畢經已經設置，而且也有民選體制及相當的行政組織與人員，非無被賦予執行



權的能力。進一步言之，若國人對於鄉鎮市之市民代表之選舉制度、議員素質、議會問政水平仍有疑慮，或對鄉鎮市長的施政偏頗仍不放心，或對鄉鎮市公所行政人力不具信心，則凡此也非不得透過修改法律或命令而為調整。

- 5、一般 NGO、NPO 或其他社會力參與不足。
- 6、此領域同時需要法院與行政機關的合作(如民事保護令與加害人處遇計劃)，並且還要有不同位階且沒有相互隸屬關係的機關合作(如檢察官與地方社工人員)，所以困難度更別高。即使同是行政部門，它也同時涉及社政、警政、教育、醫療與勞工與就業輔導等部門，幾乎橫跨政府各主要部門，故機關多元交疊的情形特別明顯。更有甚者，如果在公部門內部已有權責機關多元交疊的情形，還不可避免地要加上公私部門協力的部分，則會使溝通協調更為複雜且困難。在此情形下，由一上位階機關統合與協調事權，則有提高效率的優點<sup>40</sup>。
- 7、第一線介入處理家暴或性侵害業務的組織，除社工外，就是警察。然而警察本身在組織上就是中央統籌的一條鞭模式，其並未直接且完全地受制於地方政府。加上警察業務多元且龐雜，並缺乏專業知識，處理家暴及性侵問題存有諸多缺失。社工人員雖具專業知識，但在組織上往往只是附屬的非常任人員，其監督管理模式也無法完全比照正式任用的公務員。此外，司法體系、醫療體系與民間組織的介入，更使各部門需要更高的協調與溝通成本。以民國 90 年起建立的 113 婦幼保護專線為例，原始的政策目標是希望建立「一個窗口、一個號碼、三種服務」但在具體運作之過程中，即發現有整合與協調困難的情形。又如家暴案件加害人處遇計畫的

---

<sup>40</sup> 詳見「家庭暴力及性侵害防治體系建立之研究」一文，研究主持人：焦興鎧，協同主持人：趙永茂、陳淳文；論文發表於2008台灣公共治理研究中心年度研究會--公共治理與社會福利，會議日期：2008/10/22，地點：台大醫院國際會議中心402AB室，主辦單位：行政院研考會暨台灣公共治理研究中心。

規畫與執行，需要司法機關的協調；但此已涉及司法權與行政權的整合問題，不是地方行政執行機關可以有效協調與整合的事項。即使是中央的家庭暴力委員會，也無法直接與司法院進行協調整合<sup>41</sup>。

- 8、就行政機關的內部而言，由於人力的缺乏，常常是用臨時性的約聘雇人員。此類人員由於缺乏身分保障，流動性相對較高。即使是有身分保障的公務員，也會因地方政府主事者本身的施政重心而調動人力。人力的調動或變遷會使得原本需要多方溝通的工作增加困難度，好不容易透過時間所建立的溝通平台與協調默契，會因為人事變動而破壞。一旦任職人員流動率過高，會使每次溝通協調都要重頭開始<sup>42</sup>。
- 9、就行政機關與外部的民間組織的合作而言，也會因前述問題而發生時時要重建溝通平台與互信機制的情事。在另一方面，民間團體介入地方事務，常常不是由地方政府補助款項。中央政府作為主要的補助者，直接與受補助的民間團體互動。在此情形下，地方政府欲與其互動協調，也會存在一些間隙<sup>43</sup>。
- 10、民間監督縣市首長相關，主要經由四年一次之選舉，顯然不足。--立法者應建立較高強度的政策工具與監督機制。

#### （四）地方治理的出路

- 1、選項為何？中央專屬事項（中央領航並划槳）、委辦事項（中央領航而地方划槳）或地方自治事項（地方領航並划槳）？

委辦事項一性質上為一種「賦權」，中央只制訂法律與行政命令，執行權交由地方，為世界各國與我國的常見中央/地方分權類型。正因其涵蓋最多生活/行政的領域，為精確討論，得建立分類或為類型建構。其中，最簡單的方式，係依公共危險性之高低：凡系爭領域具公

---

<sup>41</sup> 同上註。

<sup>42</sup> 同上註。

<sup>43</sup> 同上註。

共高度危險性，從而系爭管制手段具有高度重要性者，若交給地方執行，則中央應有較高強度的監督權。

事涉家暴受害人之生命、身體健康之迫切危害，從而不宜界定為地方自治事項，美國、英國或甚至其他國家均然。其次，本領域之如上特色，乃正當化國家之高強度介入，但仍不宜改為國家自為執行，蓋國家應以領航為任，而此等領域的業務性質仍非高達原子能廠之管制般之水平。

## 2、第二級的治理議題：政策工具與課責機制

在制度設計上，立法者應選定充分的政策工具，並以必要的精確性而為規定（亦即法律保留原則與法律明確性原則）。其次，鑑於此等事務之高度公共利益性，法律也應明定相應高強度之監督-課責機制。

就治理模式之改良或政策工具之進一步選用，本研究認為，得考慮如下：

- （1）中央主管部會的調控密度應予提升：家暴防治在美國、英國均由國家為高強度的介入，包括立法中明定各種權限（針對地方政府執行本法的組織、人事、財政、行為），以及經由各種必要施政方案暨補助款的提出。我國於此得考慮者約如：中央主管部會得否制頒綱要計畫？--我國家暴法第 5 條規定中央主管機關應辦理下列事項：研擬家庭暴力防治法規及政策；協調、督導有關機關家庭暴力防治事項之執行；提高家庭暴力防治有關機構之服務效能；協助地方政府推動家庭暴力防治業務，並提供輔導及補助；協助地方政府推動家庭暴力防治業務，並提供輔導及補助---。凡此顯示，中央主管機關有提升調控密度授權與必要。
- （2）縣市政府執法體系之改良：家暴法第 7 條直轄市、縣（市）主管機關為協調、研究、審議、諮詢、督導、考核及推動家庭暴力防治工作，應設家庭暴力防治委員會，以及家暴法第 8 條規定直轄市、縣（市）主管機關應整合所屬警政、教育、衛生、社政、民政、戶政、勞工、新聞等機關、單位業務及

人力，設立家庭暴力防治中心；此二機關權限與功能應予強化。

- (3) 鄉鎮市政府應被納入執行體系，而且不論鄉鎮市之體制究竟維持自治選舉或改為官派；即使鄉鎮市長多不樂意，得經由法律直接強制或授權縣政府與鄉鎮市公所簽署契約，為安排有關的人力配置與經費計算問題等，當然也必須建立有關的監督-課責機制。
- (4) 因案件量大且隨時可能發生且一旦發生則當事人生命身體健康便可能遭到嚴重危害，政策上從而應建立社區村里之就近照顧機制，例如社區級的預防/與事發之回應網絡。
- (5) 公務人力與經費若難以繼續提升，則應考慮將地方上各相關公部門（例如地方上的各級學校與公家機關）、經濟、社會、文化主體，尤其廣泛的學校老師、志工義工（例如健康的老人）之參與。中央主管部會有必要促成之一這就是新治理所談而台灣版的中央/地方協力關係當中之中央之角色/義務。
- (6) 現行法律之監督-課責機制不足，公民監督縣市首長相關施政只能經由四年一次之選舉，顯然不足；立法者應建立較高強度的監督機制。這是中央/地方間之協力關係當中之強化監督-課責部分。
- (7) 新的且充分的政策工具應被不斷討論，先進國家作法有不斷參考比較之必要。

## 二、兒少福利法

### （一）現行職能劃分與服務傳送模式

本法規定許多中央機關的職權，亦即中央立法並執行事項，包括：

- 法院認可兒童及少年收養事件；
- 法院對收養效力的認定；
- 向法院聲請宣告終止其收養關係；

- 對兒童及少年福利機構設立收養資訊中心；
- 兒童及少年福利機構從事收出養服務項目之許可、管理、撤銷及收出養媒介程序等。

本法也規定直轄市政府、縣市政府執行的事項，如下表所示：

表 3.11 現行兒少福利法職能劃分與服務傳送模式條文分析表\*

委辦事項內容	條號	
<p>胎兒出生後七日內，接生人應將其出生之相關資料通報戶政及衛生主管機關備查。</p> <p>接生人無法取得完整資料以填報出生通報者，仍應為前項之通報。戶政主管機關應於接獲通報後，依相關規定辦理；必要時，得請求主管機關、警政及其他目的事業主管機關協助。</p> <p>出生通報表由中央衛生主管機關定之。</p>	第 13 條	<p>戶政及衛生主管機關之備查，屬於委辦事項；主管機關、警政及其他目的事業主管機關之協助，亦然。</p>
<p>直轄市、縣（市）政府，應鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理下列兒童及少年福利措施：</p> <p>一、 建立發展遲緩兒童早期通報系統，並提供早期療育服務。</p> <p>二、 辦理兒童托育服務。</p> <p>三、 對兒童及少年及其家庭提供諮詢輔導服務。</p>	第 19 條	<p>本條規定地方政府權責，性質上為委辦事項或法定自治事項。前者指地方政府的辦理方式仍受到相當的節制；後者指地方政府必須辦理，但就如何辦理有完全自主空間，只要不根本無法達成要求即可。究竟屬於前者或後者，應取向本法目的，非無法條解釋空間。其中，至少第 9 款，依同條第 2</p>

<p>四、對兒童及少年及其父母辦理親職教育。</p> <p>五、對於無力撫育其未滿十二歲之子女或被監護人者，予以家庭生活扶助或醫療補助。</p> <p>六、對於無謀生能力或在學之少年，無扶養義務人或扶養義務人無力維持其生活者，予以生活扶助或醫療補助。</p> <p>七、早產兒、重病兒童及少年與發展遲緩兒童之扶養義務人無力支付醫療費用之補助。</p> <p>八、對於不適宜在家庭內教養或逃家之兒童及少年，提供適當之安置。</p> <p>九、對於無依兒童及少年，予以適當之安置。</p> <p>十一、對於未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦嬰，予以適當之安置及協助。</p> <p>十一、提供兒童及少年適當之休閒、娛樂及文化活動。</p> <p>十二、辦理兒童課後照顧服務。</p> <p>十三、其他兒童及少年及其家庭</p>		<p>項，應界定為委辦事項。又，本條從文字與整部法典目的以觀，並非單純的政策宣示條款而已。</p>
--	--	---

<p>之福利服務。</p> <p>前項第 9 款無依兒童及少年之通報、協尋、安置方式、要件、追蹤之處理辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>第 1 項第 12 款之兒童課後照顧服務，得由直轄市、縣（市）政府指定所屬國民小學辦理，其辦理方式、人員資格等相關事項標準，由教育部會同內政部定之。</p>		
<p>各類兒童及少年福利、教育及醫療機構，發現有疑似發展遲緩兒童或身心障礙兒童及少年，應通報直轄市、縣（市）主管機關。直轄市、縣（市）主管機關應將接獲資料，建立檔案管理，並視其需要提供、轉介適當之服務。</p>	第 22 條	<p>本條地方警察局之警察人員之權責，性質上為委辦事項。而且為高度公共利益性或嚴肅性之事項，中央的監督權應相對提昇。</p>
<p>出版品、電腦軟體、電腦網路應予分級；其他有害兒童及少年身心健康之物品經目的事業主管機關認定應予分級者，亦同。</p> <p>前項物品列為限制級者，禁止對兒童及少年為租售、散布、播送或公然陳列。</p> <p>第 1 項物品之分級辦法，由目的事業主管機關定之。</p>	第 27 條	<p>本條第 1 項所稱「目的事業主管機關認定應予分級者」，應為地方政府之委辦事項。</p> <p>第 3 項法規命令歸中央統一制訂，乃屬妥當。</p>
<p>兒童及少年不得出入酒家、特種咖啡茶室、限制級電子遊戲場及</p>	第 28 條	<p>本條第 1 項所稱「經主管機關認定」足以危害其身心健康之</p>

<p>其他涉及賭博、色情、暴力等經主管機關認定足以危害其身心健康之場所。</p> <p>父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，應禁止兒童及少年出入前項場所。</p> <p>第一項場所之負責人及從業人員應拒絕兒童及少年進入。</p>		<p>場所，應為地方政府之委辦事項。換言之，此等事項不需由中央自行逐案決定，交由地方政府執行即可，中央對於地方之個案執法決定享有監督權。</p>
<p>兒童及少年有下列情事之一，宜由相關機構協助、輔導者，直轄市、縣（市）主管機關得依其父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人之申請或經其同意，協調適當之機構協助、輔導或安置之：</p> <p>一、違反第 26 條第 1 項、第 28 條第 1 項規定或從事第 29 條第 1 項禁止從事之工作，經其父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人盡力禁止而無效果。</p> <p>二、有品行不端、暴力等偏差行為，情形嚴重，經其父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人盡力矯正而無效果。</p> <p>前項機構協助、輔導或安置所必要之生活費、衛生保健費、學雜</p>	<p>第 33 條</p>	<p>本條第 1 項直轄市、縣(市) 主管機關之權責，為委辦事項。</p>



各費及其他相關費用，由扶養義務人負擔。		
<p>醫事人員、社會工作人員、教育人員、保育人員、警察、司法人員及其他執行兒童及少年福利業務人員，知悉兒童及少年有下列情形之一者，應立即向直轄市、縣（市）主管機關通報，至遲不得超過二十四小時：</p> <p>一、施用毒品、非法施用管制藥品或其他有害身心健康之物質。</p> <p>二、充當第 28 條第一項場所之侍應。</p> <p>三、遭受第 30 條各款之行爲。</p> <p>四、有第 36 條第一項各款之情形。</p> <p>五、遭受其他傷害之情形。</p> <p>其他任何人知悉兒童及少年有前項各款之情形者，得通報直轄市、縣（市）主管機關。</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關於知悉或接獲通報前二項案件時，應立即處理，至遲不得超過二十四小時，其承辦人員並應於受理案件後四日內提出調查報告。</p> <p>第 1 項及第 2 項通報及處理辦</p>	第 34 條	直轄市、縣（市）主管機關之接受通報與立即處理，屬於委辦事項。事涉嚴肅性，中央應有相對高強度的監督權。

法，由中央主管機關定之。 第 1 項及第 2 項通報人之身分資料，應予保密。		
兒童及少年罹患性病或有酒癮、藥物濫用情形者，其父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人應協助就醫，或由直轄市、縣（市）主管機關會同衛生主管機關配合協助就醫；必要時，得請求警察主管機關協助。前項治療所需之費用，由兒童及少年之父母、監護人負擔。但屬全民健康保險給付範圍或依法補助者，不在此限。	第 35 條	直轄市、縣（市）主管機關會同配合協助就醫或請求協助警察主管機關，性質同上。
兒童及少年有下列各款情形之一，非立即給予保護、安置或為其他處置，其生命、身體或自由有立即之危險或有危險之虞者，直轄市、縣（市）主管機關應予緊急保護、安置或為其他必要之處置： 一、兒童及少年未受適當之養育或照顧。 二、兒童及少年有立即接受診治之必要，而未就醫者。 三、兒童及少年遭遺棄、身心虐待、買賣、質押，被強迫或引誘從事不正當之行爲或	第 36 條	直轄市、縣（市）主管機關會同配合協助就醫或請求協助警察主管機關，性質同上。

<p>工作者。</p> <p>四、兒童及少年遭受其他迫害，非立即安置難以有效保護者。</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關為前項緊急保護、安置或為其他必要之處置時，得請求檢察官或當地警察機關協助之。</p> <p>第 1 項兒童及少年之安置，直轄市、縣（市）主管機關得辦理家庭寄養、交付適當之兒童及少年福利機構或其他安置機構教養之。</p>		
<p>直轄市、縣（市）主管機關依前條規定緊急安置時，應即通報當地地方法院及警察機關，並通知兒童及少年之父母、監護人。但其無父母、監護人或通知顯有困難時，得不通知之。</p> <p>緊急安置不得超過七十二小時，非七十二小時以上之安置不足以保護兒童及少年者，得聲請法院裁定繼續安置。繼續安置以三個月為限；必要時，得聲請法院裁定延長之。</p> <p>繼續安置之聲請，得以電訊傳真或其他科技設備為之。</p>	第 37 條	第 1 項通報義務，性質同上。
直轄市、縣（市）主管機關、父	第 38 條	地方政府第 2 項與第 3 項權

<p>母、監護人、受安置兒童及少年對於前條第二項裁定有不服者，得於裁定送達後十日內提起抗告。對於抗告法院之裁定不得再抗告。</p> <p>聲請及抗告期間，原安置機關、機構或寄養家庭得繼續安置。</p> <p>安置期間因情事變更或無依原裁定繼續安置之必要者，直轄市、縣（市）主管機關、父母、原監護人、受安置兒童及少年得向法院聲請變更或撤銷之。</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關對於安置期間期滿或依前項撤銷安置之兒童及少年，應續予追蹤輔導一年。</p>		<p>責，性質同上。</p>
<p>安置期間，直轄市、縣（市）主管機關或受其交付安置之機構或寄養家庭在保護安置兒童及少年之範圍內，行使、負擔父母對於未成年子女之權利義務。</p> <p>法院裁定得繼續安置兒童及少年者，直轄市、縣（市）主管機關或受其交付安置之機構或寄養家庭，應選任其成員一人執行監護事務，並負與親權人相同之注意義務。直轄市、縣（市）主管機關應陳報法院執行監護事務之人，並應按個案進展作成報</p>	<p>第 39 條</p>	<p>地方政府第 1 項、第 2 項權責，性質同上。</p>

<p>告備查。</p> <p>安置期間，兒童及少年之父母、原監護人、親友、師長經主管機關許可，得依其指示時間、地點及方式，探視兒童及少年。不遵守指示者，直轄市、縣（市）主管機關得禁止之。</p> <p>主管機關為前項許可時，應尊重兒童及少年之意願。</p>		
<p>兒童及少年因家庭發生重大變故，致無法正常生活於其家庭者，其父母、監護人、利害關係人或兒童及少年福利機構，得申請直轄市、縣（市）主管機關安置或輔助。</p> <p>前項安置，直轄市、縣（市）主管機關得辦理家庭寄養、交付適當之兒童及少年福利機構或其他安置機構教養之。</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關、受寄養家庭或機構負責人依第一項規定，在安置兒童及少年之範圍內，行使、負擔父母對於未成年子女之權利義務。</p> <p>第一項之家庭情況改善者，被安置之兒童及少年仍得返回其家庭，並由主管機關續予追蹤輔導一年。</p>	<p>第 41 條</p>	<p>地方政府接受申請辦理，屬於委辦事項。事涉嚴肅性，中央應有較高強度的監督權。</p>

第 2 項及第 36 條第 3 項之家庭寄養，其寄養條件、程序與受寄養家庭之資格、許可、督導、考核及獎勵之辦法，由直轄市、縣（市）主管機關定之。		
對於依少年事件處理法所轉介或交付安置輔導之兒童及少年及其家庭，當地主管機關應予以追蹤輔導，並提供必要之福利服務。 前項追蹤輔導及福利服務，得委託兒童及少年福利機構為之。	第 45 條	當地主管機關之權責，為委辦事項。
直轄市、縣（市）主管機關就本法規定事項，必要時，得自行或委託兒童及少年福利機構、團體進行訪視、調查及處遇。 直轄市、縣（市）主管機關或受其委託之機構或團體進行訪視、調查及處遇時，兒童及少年之父母、監護人、實際照顧兒童及少年之人、師長、雇主、醫事人員及其他有關之人應予配合並提供相關資料；必要時，該主管機關並得請求警政、戶政、財政、教育或其他相關機關或機構協助，被請求之機關或機構應予配合。	第 47 條	本條第 1 項授權地方政府採行新公共管理之委外作法。 第 2 項規定其他行政主體、相關社會主體之配合義務。
父母或監護人對兒童及少年疏	第 48 條	第 1 項主管機關權責，屬於委

<p>於保護、照顧情節嚴重，或有第 30 條、第 36 條第 1 項各款行為，或未禁止兒童及少年施用毒品、非法施用管制藥品者，兒童及少年或其最近尊親屬、主管機關、兒童及少年福利機構或其他利害關係人，得聲請法院宣告停止其親權或監護權之全部或一部，或另行選定或改定監護人；對於養父母，並得聲請法院宣告終止其收養關係。</p> <p>法院依前項規定選定或改定監護人時，得指定主管機關、兒童及少年福利機構之負責人或其他適當之人為兒童及少年之監護人，並得指定監護方法、命其父母、原監護人或其他扶養義務人交付子女、支付選定或改定監護人相當之扶養費用及報酬、命為其他必要處分或訂定必要事項。</p> <p>前項裁定，得為執行名義。</p>		<p>辦事項，但事涉嚴肅性，中央應有相對高強度的監督權。</p>
<p>有事實足以認定兒童及少年之財產權益有遭受侵害之虞者，主管機關得請求法院就兒童及少年財產之管理、使用、收益或處分，指定或改定社政主管機關或其他適當之人任監護人或指定監護之方法，並得指定或改定受</p>	<p>第 49 條</p>	<p>同上。</p>

託人管理財產之全部或一部。 前項裁定確定前，主管機關得代為保管兒童及少年之財產。		
<p>私人或團體辦理兒童及少年福利機構，應向當地主管機關申請設立許可；其有對外勸募行為且享受租稅減免者，應於設立許可之日起六個月內辦理財團法人登記。</p> <p>未於前項期間辦理財團法人登記，而有正當理由者，得申請核准延長一次，期間不得超過三個月；屆期不辦理者，原許可失其效力。</p> <p>第一項申請設立之許可要件、申請程序、審核期限、撤銷與廢止許可、督導管理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>	第 52 條	<p>本條之核發許可，為委辦事項。</p> <p>第 3 項明定中央監督權，堪稱精密。本模式最具中央/地方權限劃分的精確性，值得在各個法律推廣。</p>
接生人違反第 13 條規定者，由衛生主管機關處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。	第 54 條	行政罰之執行，為委辦事項，我國向來均劃歸直轄市政府與縣市政府執行。
<p>父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，違反第 26 條第 2 項規定情節嚴重者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。</p> <p>供應菸、酒或檳榔予兒童及少年者，處新臺幣三千元以上一萬五</p>	第 55 條	同上。



<p>千元以下罰鍰。</p> <p>供應毒品、非法供應管制藥品或其他有害身心健康之物質予兒童及少年者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。</p> <p>供應有關暴力、猥褻或色情之出版品、圖畫、錄影帶、影片、光碟、電子訊號、電腦網路或其他物品予兒童及少年者，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。</p>		
<p>父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，違反第 28 條第 2 項規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。</p> <p>違反第 28 條第 3 項規定者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並公告場所負責人姓名。</p>	第 56 條	同上。
<p>父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，違反第 29 條第 1 項規定者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並公告其姓名。</p> <p>違反第 29 條第 2 項規定者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，公告行為人及場所負責人之姓名，並令其限期改善；屆期仍不改善者，除情節嚴重，由主管機關移請目的事業主管機</p>	第 57 條	行政罰同上，但行政刑罰之執行則屬於中央檢察與法院之專屬事項。

關令其歇業者外，令其停業一個月以上一年以下。		
違反第 30 條規定者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並公告其姓名。  違反第 30 條第 12 款規定者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得勒令停業一個月以上一年以下。	第 58 條	同上。
以下尚有諸多行政罰之規定，不逐一列舉		

\*資料來源：本研究整理自兒童及少年福利法。

## （二）領域特色

主管部會負責政策（含執行方案、計畫）之擬定，事涉兒少出生以來之諸多重要面向的保護，有高密度規定之必要。

兒少法授權直轄市政府縣市政府為執行者，不外為對兒少保護有關或有害的營業的取締，以及直接關於兒少出生及後來生命身體健康的危險防禦（例如出生登記、監護人選定改定、兒少安置輔助、停止親權監護權之有關事宜），我國向來有諸多執法缺失或犯罪黑數，而且為國人現階段高度關注，地方政府從而應貫徹執法。中央主管部會的監督，或日後的監督-課責機制設計，也應保障達到相應執法要求。

## （三）迄今之地方施政缺失

根據鄭麗珍教授〈兒童及少年保護體系建立之研究〉計畫之訪談（論文發表於「2008 台灣公共治理研究中心年度研究會--公共治理與社會福利」，會議日期：2008 年 10 月 22 日，地點：台大醫院國際會議中心 402AB 室，主辦單位：行政院研考會暨台灣公共治理研究中心），兒少保護領域有如下缺失，與前述本研究一般發現及家暴防治法領域之專門分析，大致相同，亦即縣市政府之人力、財力限制，以及前述「轄區廣大、公務人力不多、鄉鎮市閒置一旁、廣泛之社會力未

積極參與、欠缺精確的施政評鑑-課責機制」<sup>44</sup>。

#### （四）如何為漸進改革意義之地方治理？

##### 1、原則上仍應維持地方執行事項

兒少保護、家暴、性侵法律於縣市政府執行有諸多缺失，本研究主張相關業務仍維持由縣市政府承辦，但要求中央負起更多責任。

期末報告審查時<sup>45</sup>，以及本年度本公共治理中心職能劃分的三個研究群的內部討論時，一說主張將兒少保護業務改為中央專屬事項辦理，理由為地方缺人、缺錢、缺權嚴重，而且辦理績效不彰。但本研究認為，從新公共管理角度，中央應領航而此等事務的專業水平畢竟不高，此等業務仍應由地方政府執行。

<sup>44</sup> 內容為：1、地方缺人：在人力不足方面，目前社工人力約 505 人，但每個人負擔的個案量相當繁重，形成社工人力捉襟見肘的困境。第一線社工員往往是新手，薪水不高、勞動條件差，卻要負擔很重的工作，折損率很高，資深的社工往往均兼行政，造成社工人力嚴重流失。2、地方缺錢：在中央與地方關係上，中央主要負責規劃兒保相關政策與立法，地方政府執行此委辦事項。由於財政收支劃分法與兒少福利法並未專門將此法之預算定性為專款專用，導致地方兒保的經費常被挪用。財政收支劃分法與兒少福利法也沒有精確界定中央的支付款項責任。在中央未給予充足經費下，地方必須自行籌措財源，但地方政府的收稅空間不大（不論依財政收支劃分法或地方稅法通則）。在社會福利財政劃分上，主要是提及政府財政之問題，統籌分配稅款制度目的為國家整體財政的重新分配，並透過此分配機制幫助窮鄉僻壤，讓不足的縣市能夠獲得較佳的財政資源，但現行統籌分配稅款的此等功能發揮不足。正因為地方財政困難，故地方行使社會福利時，會因相關法定項目訂定之優先順序（如津貼發放），排擠兒保執行的經費配置。至於為何縣市政府會有如此財政困境問題，則除了財劃法之因素外，更重要的是社會福利法案（兒少福利法）並沒有詳細規定經費預算之設算比例。3、長年委外，地方政府抽身，不利治理：在兒少保護體系的服務輸送，有很大部份都委外給民間團體去作，經費由中央撥款，地方政府來進行審核及監督，然而地方政府身為中介者的角色，「一手向中央拿錢、另一手便已經直接交錢給民間團體」，長久以往，凡事推給中央自己處理。未來宜否充實地方財政，由地方政府自行負責，而中央仍握有依法律而為的調控權？4、民間參與之現況：民間社福部門執行縣市政府委託事項，常須一併執行地方政府其他相關方案；或者因地方政府經費給付太少，故民間部門還需局部自籌財源。地方政府對待民間部門之舉動，其實複製了中央對地方的相關權力關係：中央有人力總額管控權而不斷要求地方減少人力成本，或要求提高縣市政府自籌比例，而縣市政府對待民間部門也是採類似作法。5、進一步言之，民間參與出現如下問題：首先，在民間團體社工人力部份受到嚴重剝削，因為政府補助的經費非常的少。第二，民間機構會產生只挑選容易的個案來服務（creaming），而排斥較複雜難處理的個案。第三，優秀民間社福團體寡少，幾乎都是固定機構承接政府計畫，缺乏競爭，也因為缺乏其他優秀社福團體，使得政府難以結束合作關係。第四，監督問題：進行委外，看似節省了人力，但仍需具備監督的人力，而公部門監督的人力不足，也缺乏相關的知識；而巨型民間社福團體與政府首長關係良好，公部門也難徹底監督；民間機構因缺乏公權力，也使得兒保效能大幅下降。

<sup>45</sup> 以下，回答內政部民政司代表陳科員俊榮期末報告審查時之提問。

其他主張中央收回的理由，不外為，中央編制的手冊、指導等不具法效性，指揮不了地方政府，或是說，是否有可能使這些手冊、指導等具法效性？--本研究仍然主張委辦事項，蓋中央在當今巨變時代中應領航而不是划槳，此外中央已經得經由法律、法規命令、行政規則之發佈與地方個案執行之監督，而為調控。針對重要的委辦事項，中央得不採手冊或指導之模式，而直接以行政規則或於法律授權下以法規命令，而為調控。

## 2、於維持委辦事項時之政策工具

在維持為「委辦事項」下，吾人應引入必要的政策工具（關於政策工具的一般討論已見第二章）且為必要之精密規定。家暴、性侵、兒少保護的案型特色與政策工具約為：

如上所顯示，三者的案型特色為：現階段案件量大且隨時隨地可能發生、當事人為弱者而需要保護、向來執法不足、事故發生將遭國人高度責難。

政策工具的設計上：（1）宜引進就村里社區層級之地照顧、就近監督、就近（協助）執法模式；於此非謂一村里一單位，而得視具體情形需要而靈活安排。（2）因為公務人力難以有效成長，必須引進各種社會力團體與志工義工之參與。（3）縣市政府與直轄市政府施政應受到進一步的調控，中央得一般案件或高風險家庭等特別案型，建立（較）具體指標或制訂綱要計畫（由地方政府制訂實施計畫），並督導地方政府之貫徹。（4）中央應確保全國一致的資料收集與交換中心。

其中值得注意者為，中央係採高強度之監督。吾人得以美國兒少保護為例，以下引用鄭麗珍教授於本年度三組內部聯合會議上的文本說明「美國兒童保護體系政府職能分析」，並以底線標出本子計畫所關注者：

*對於美國各州來說，當時各州對於兒童保護介入仍然相當被動，但CAPTA的推動後要求各州對於兒童保護等程序有法定規範，並提撥經費開辦創新方案，除此之外，CAPTA嚴格明訂聯邦政府與州政府間的權力關係。此後，美國在*

1980 年又推行收養協助和兒童福利法案 (*The Adoption Assistance and Child Welfare Act 1980, AACA*)，而在之後 CAPTA 被修正過許多次，但值得注意的是在 1992 年，CAPTA 再度被修正，聯邦政府在此修正案中提供經費補助社區進行預防計畫，而在隔年，聯邦政府規劃了家庭維繫和支持服務計畫 (*Family Preservation and Family Support Program*)，透過新的聯邦補助經費鼓勵州政府為高風險家庭建立以家庭為主的服務模式 (*Family-based Service*)。而在 1997 年，美國國會通過收養和家庭安全法案 (*Adoption and Safe Family Act 1997*)，對於美國兒童保護政策有重大影響，推動此法案的目的在於 1980 年代 AACA 太過強調合理努力，導致個案在州法院內停留很長時間來審理，故此法案澄清了合理努力的想法與期待，並訂定嚴格的定義與相關指導原則。而此後兒童保護相關法令又再度修正，在 2000 年訂定兒童虐待預防施行法案 (*Child Abuse Prevention and Enforcement Act 2000*)、2001 年促進家庭安全和維繫法案 (*Promoting Safe And Stable Families Act 2001*) 與 2003 年的兒童和家庭安全維護法案 (*Keeping Children and Families Safe Act 2003*)。

### 3、於維持委辦事項時之監督-課責機制

進一步的問題為，就地方執法之監督-課責之機制，究竟以主管部會高強度監督為主，或以地方自治團體之自我課責之資訊公開為主？

本研究認為，傳統之上對下之監督作為最後手段（與威嚇力所在），仍不可廢除。其次，我國歷經威權體制、威權轉型而進入民主鞏固階段，法治與監督之法律不夠充分，高危險性委辦事項之法律規定常過於簡單，執法威信並未建立，適度強化中央之監督權，仍有必要，當然於此同時也得引進「公共課責」；必也於中長期經政經社文結構限制改良後，始可主要依賴公共課責。

政府職能與角色分析架構建立之研究

## 第四章 中央與地方政府職權劃分中的財政負擔責任

「巧婦難為無米之炊」。地方財政，尤其收入面，旨充當地方政府履行職能之用。地方財政收入應滿足「基本財政需求」。換言之，吾人應建立「職能—財政」之理解。國家應充實地方的基本財政需求。國家不得刻意經由稅收分收分成與統籌分配稅款及補助款的安排，而讓一定的地方政府貧瘠化（例如愈是下級政府愈窮，愈是邊陲地區的政府愈窮），然後以地方財政不良為由而將職能移轉。

地方財政或其他配備的充足，亦即各實質業務／權限之賦予地方政府承辦之後，相對地所應完成之廣義「賦權」，為建構府際治理能力的策略與行動方案的重點。

### 第一節 地方財政制度設計的基本理念

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。

#### 一、地方財政制度設計的複雜性

我國地方財政制度問題的複雜性，乃在於單一國政府體制下，地方各項財政收支、管理與運作，會與其他政府體系與經社環境產生連帶關係。此論點可由地方自治、府際關係，以及區域發展三層面分析之。

##### （一）就地方自治而言

地方財政雖然就是地方各政府機關收入與支出，以及資產與負債的餘絀表現，但若從地方運作角度而言，其基本上乃是地方特有環境特性的表現，以及地方民眾偏好的反映。基於此，各地方政府財政運作常會表現出下列特性（林錫俊，2000：10-11）：

- 1、地區性。指地方政府須依轄區天然環境與人文條件來調度財

源，以期使民眾受益；同時地方政府各項財務運作，也會影響民眾生活與權益。

- 2、利益外溢性。指地方財政的影響常會超越轄區範圍，從而形成經濟學上的「外溢」(spill-over)效果。
- 3、利益遞減性。即特定地方公共財也可能會因為不可移動，或是區域限制，使得民眾居住或生活距離該公共財愈遠，獲益程度也將相對減少。
- 4、規模經濟空間性。指地方財政產生的獲益有一定限度，當使用或分享人數過多時，非但分享者本身獲益會減少，甚至可能產生反效果。

#### (二) 就府際關係而言

地方財政也是府際關係的一種反映。其內容主要包括二類(陳明珠，2001:38-39；陳連芳，2003:182-184)：

- 1、中央與地方：由於地方財政涉及全國性財政法制執行，以及中央與地方的財務權責分配，因而中央政府一方面要賦予地方政府一定財政自主權，即自我統籌與支配財源的權利；另一方面，中央也應要求地方政府對其各項財政措施接受課責。
- 2、地方與地方：地方財政也會反映資源在地方政府間的重分配，此情形除了受到中央政府進行財源調配影響外，也可能是地方政府間經濟與社會相互依存，或是相互競爭的結果。

#### (三)、就區域發展而言

在今日交通與通訊技術高度發展情形下，地方財政也將與地方政府所處區域條件產生連帶關係，並影響區域內與區域間的經社發展。此二種交互影響的因素如下(李顯峰、陳儷文，2001:78-79)：

- 1、經社條件。基本上包括下列 5 種，分別是「產業經濟因素」、「人口特性」、「公共設施與特性」、「民眾所得與薪資」、「民眾財政狀況」。



- 2、地方財政表現與能力。此類則包括 3 種，分別是「各地方財政收支結構」、「各地居民之財政剩餘」，以及「各地方創造賦稅潛力」。

上述二類因素乃是彼此相互影響，同時相互增強或減弱的。

另外，李建良則是根據德國「財政憲法」(Finanzverfassung)觀點，主張地方政府與上級機關的財政關係，應建立在「積極的財政調配」與「消極的財政調配」兩制度架構上(李建良，2002：35-42)：

- 1、積極的財政調配。本項主要指地方政府推動自治或維持自主運作所需，包括「自主財源收入權」、「稅捐收益的分派與歸屬」、「稅捐收益的分配與調整」，以及「目的性財政分配及其他補助」。簡言之，此類屬於地方稅、中央統籌分配、中央補助，以及中央對各地方政府間財政差異問題的調和等。
- 2、消極的財政調配。本項主要指地方因為執行上級政策，或是接受上級指令辦理特定事務所形成財務成本，均應由上級機關負責解決，包括「特別負擔的補償」與「額外支出的補償」二類。本項類似我國地方政府辦理委辦事項，或是配合中央執行特定政策，而中央給予一定財政補助。

## 二、中央與地方財政負擔之劃分

探討我國中央與地方財政負擔劃分問題，首先要確立我國為單一制國家，地方政府雖然具有公法人身份的自治地位，但是與中央仍具有層級隸屬關係，共同形成完整的政府體系；至於在運作上，中央政府也擁有監督地方的權利與責任，以維持整個政府體系能順利運作。基於此前提，我國中央與地方財政劃分便有下列考量重點：

### (一) 基本原則

中央與地方劃分財政負擔，基本上就是國家整體資源的配置與運用，亦即中央與地方都要基於效率原則，履行各自所承擔的財責任(林全，1999：377；孫克難，2002：52；陳聽安，2002：39-40)：

首先就支出面而言，中央政府主要應負責維持社會公平與經濟安

定，故其應提供具有全國一致性、大規模經濟性、外溢效果大、受益範圍廣，偏好差異程度小的公共財或公共服務，例如警政、消防等。相對地，地方政府主要在增進經濟效率，故其應提供受益與付稅具密切關係的地區性公共財或公共服務，如興建公園。

其次就收入面而言，基於前項支出需求，中央應配置彈性較大、外部性較大，或是會隨環境變遷改變，具有所得重分配的收入，例如所得稅、貨物稅、關稅、加值或非加值營業稅等；反之，地方則應配置穩定性、經常性、無移動性，波動幅度較小的收入，如土地增值稅、地價稅、房屋稅等。

而為了確保上述劃分原則得以落實，中央政府也要同時在支出與收入面採行配套作為。就前者而言，中央常會以原則或條例禁止方式，規範地方政府不得從事違背全國利益的事務，或是要求地方政府能自行提供給地方人民的公共服務，中央無需提供(林全，1999：378-379)；至於在收入面，則要使國家整體財政達成下列目標(林全，1999：382-383)：

- 1、 垂直平衡。指將稅收能力較佳的中央政府財政收入，透過補助款轉移給地方政府，以縮短彼此財政差距。
- 2、 水平平衡。指中央透過補助方式，使各地方財政富有與貧瘠的差距縮小。

## (二) 中央對地方補助

儘管中央與地方可藉由財政負擔劃分方式確立彼此權責，然而實際運作上，地方政府仍可能因為所處地理與社會環境差異，而有財源不足情事，於是中央乃要透過補助機制，來達到前述水平平衡。具體而言，中央對地方補助具有下列基本考量(Fisher, 2007: 203- 204)：

- 1、 運用情境。指中央補助地方的理由，主要有「一般補助」(general grants)與特別補助(Categorical Grants)兩類，前者並特定目的，是中央平衡地方財政收支的持續性作為；後者則是基於特定目標或意圖，藉由補助來促使地方配合。

- 2、分配方式。指決定補助款的方式，主要有「基於公式」與「基於計畫」兩類，前者是根據特定指標(如人口數、稅收數…等)所建構的公式來分配；後者則是依據特定施政計畫內容來分配。
- 3、給予方式。指補助款撥付方式，此部分主要配合前項分配方式，其中基於公式分配者，主要就是根據公式計算結果之定額給付，或是公式不直接計算定額，而是計算出某一財源的分配比率；而基於計畫分配者，則是補助計畫內容所需財源。
- 4、補助規模。此項乃是針對計畫補助，其中「固定目標」指該計畫是有限的故補助達成目標時，即停止不再撥付；「開放目標」則是持續性、長期性的，只要計畫仍執行，補助便繼續存在。

上述四項內容可由圖 4.1 表示之：

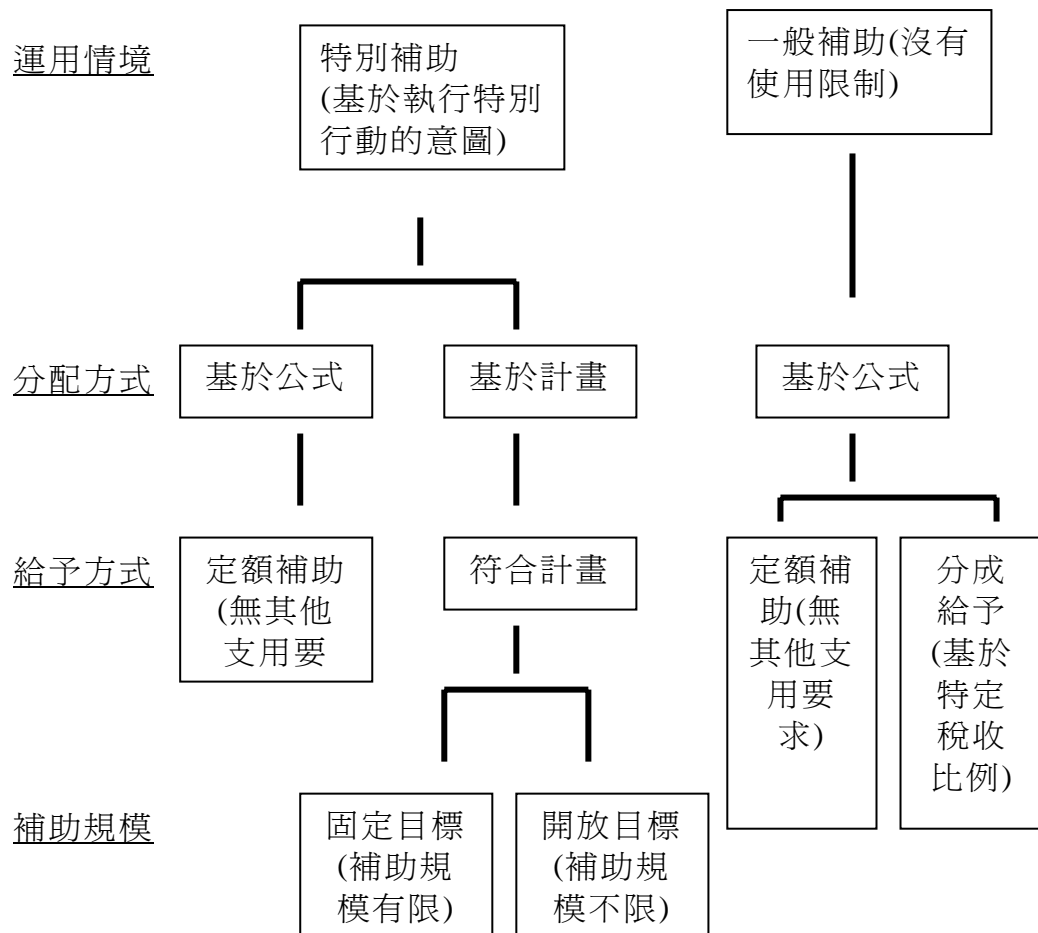


圖 4.1 補助金的性質與類別\*

\*資料來源：(Fisher, 2007: 204)

綜合上述論據，今日我國中央與地方職權劃分議題中，妥善規劃地方政府適當財政負擔實為基礎性的思考重點。由於地制法與財政收支劃分法已分別規定地方政府收入來源與支出原則(如後述)。故地方政府負擔與責任歸屬，主要應反映在下列三個層次問題上：

第一，地方基本財政需求之滿足。此項指地方政府能獲得穩定財源，以維持最低度運作需求。目前雖然各地方財政條件與財務餘絀情

形有所不同，但中央透過公式化與透明化的統籌分配制度，以及一般補助金二途徑，基本上已能滿足各地方機關之例行性運作需求，如人事費與辦公費。

第二，地方履行特定職權時所需具備的財政配備。此項指地方欲辦理自治事項或委辦事項時所應獲得的財源。本層次地制法與財劃法雖然已進行原則性規定，但是在實務上仍會因為規定不清而產生弊端。例如「中央請客、地方買單」現象，即中央透過制定特別法方式，規定地方政府應辦理特定業務或設置特定機構，然而法制又未提供相對財源，以致地方財政負擔實質增加。

第三，地方財政收入與支出的權責歸屬。本項指地方對其收入與支出，應擁有的權利與承擔的義務。同樣的，法制對本層問題也有原則性的規定，例如財劃法第四條附表規定了中央、縣市，以及鄉鎮市各級政府的收入與支出，同時地方稅法通則與規費法，也賦予各別地方政府徵收臨時稅、附加稅，以及各類規費的權利。然而對於這些法制規定，如何確保地方政府確實履行？不同地方政府是否應採不同課責標準？以及相關課責對象、程序等，尚待進一步釐清。

## 第二節 現行規定

現行對於地方財政之主要法制主要同下：地制法(第 63 條至第 74 條)、財政收支劃分法，地方稅法通則、規費法、中央統籌分配稅款分配辦法、中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法。以下茲從「收入」、「支出」與「劃分」三個層面，歸納其中要點<sup>1</sup>：

### 一、憲法中央與地方之財政收支劃分之規定

地方財政收入與支出的多寡，主要取決於中央與地方財政權責的劃分，而財政權責之歸屬，基本上則是依據事務權責劃分。例如憲法第 107 條與第 110 條分別規定了中央與縣立法並執行事項，但是各

---

<sup>1</sup> 本部分收入及支出內容，係摘自(呂育誠、許立一，2004: 318- 330)

條內容實際上就包括了財政權責區隔：

- 1、 屬於中央權責(憲法第 107 條)：包括中央財政與國稅；國稅與省稅、縣稅之劃分；國營經濟事業；幣制及國家銀行；涉外之財政經濟事項。
- 2、 屬於縣權責(憲法第 110 條)：包括縣財產之經營及處分；縣公營事業；縣合作事業；縣財政及縣稅；縣債；縣銀行。

上述兩條文最具體區隔，就是中央政府財政權責是以全國為範圍的，而地方(縣)則是處理專屬轄區內的財政事務。同時，為了彌補中央與地方，或是上下層級政府間的財政落差，憲法第 147 條則規定了中央對貧瘠之省，以及省對貧瘠之縣，應予補助的規定。

基於上述憲法規定，今日我國地方制度法(以下簡稱地制法)與財政收支劃分法(以下簡稱財劃法)，對中央與地方財政權責劃分原則如下：

- 1、 分別規定中央、直轄市、縣市，以及鄉鎮市收入(地制法第 63 至 65 條；財劃法第 3、4 條)。
- 2、 地方財政收支，應依據中央法令規定辦理，或是由中央分配(地制法第 66 至 68 條；財劃法第 16 條)。
- 3、 上級政府為謀地方均衡發展，可對地方提供補助金，或是取得協助金(地制法第 69 條；財劃法第 35 條之 1)。
- 4、 各級政府立法並執行事項，應付連帶財政責任。但如需交由下級政府執行者，其經費負擔除法律另有規定外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔(財劃法第 37 條)。
- 5、 地方政府應就其基準財政收入及其他經常性收入，優先支應編制內員額人事費、一般經常性支出，地方基本建設或小型建設經費，其收入不足以支應支出時，應由其所獲分配之統籌分配稅款予以優先挹注(財劃法第 37 條之 1)。

## 二、收入面

地制法第 63 條、第 64 條，規定直轄市、縣市收入主要有十一項<sup>2</sup>，若依性質區隔，則可分為下列五類：

### （一）稅課收入

稅課收入為各項收入類別中最穩定且具持續性的項目。根據財劃法第 6 條規定：「稅課劃分為國稅、直轄市及縣(市)稅」。目前國稅共計九項，包括：所得稅；遺產及贈與稅；關稅；營業稅；貨物稅；菸酒稅；證券交易稅；期貨交易稅；礦區稅；直轄市及縣(市)稅則共有七項，包括：土地稅(再包括地價稅、田賦、土地增值稅三類)；房屋稅；使用牌照稅；契稅；印花稅；娛樂稅；特別稅課。

國稅與稅課雖然是由所屬政府依法課徵，但是卻非完全歸由課徵政府支用，而是部分項目須依法分配給其他政府。根據財劃法規定，包括國稅中的所得稅、營業稅、貨物稅，以及縣市徵起之土地增值稅，均應依法定比例，由中央統籌分配予直轄市、縣(市)、鄉鎮市，且要依「公式化」、「透明化」原則，或按地區(即直轄市、縣市)或按人口數(即直轄市與縣市人口)進行分配。

除了法律明定的稅課項目外，地制法第 19 條亦規定直轄市政府、縣(市)政府為辦理自治事項，籌措所需財源，依地方稅法通則規定附加徵收者，不在此限。由於地方稅法通則已於 2002 年 11 月 19 日公布施行，根據其第 3 條規定：「直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所得視自治財政需要，…，開徵特別稅課、臨時稅課或附加稅課」。由此可知，地方稅法通則可提供各級地方政府另一個固定的收入管道。值得注意的是，為避免浮濫，同時確保各地區基本稅制公平性，地方稅法通則第 3 條訂有排除規定，即下列事項不得開徵：1. 轄區外之交易；2. 流通至轄區外之天然資源或礦產品等；3. 經營範圍跨越轄區之公用事業；4. 損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項。此

---

<sup>2</sup> 即：1.稅課收入；2.工程受益費收入；3.罰款及賠償收入；4.規費收入；5.信託管理收入；6.財產收入；7.營業盈餘及事業收入；8.補助收入；9.捐獻及贈與收入；10.自治稅捐收入；11.其他收入。

外，特別稅課也不得以已課徵貨物稅或菸酒稅之貨物為課徵對象。

## （二）規費收入

根據地制法第 67 條之規定：「地方政府規費之範圍及課徵原則，依規費法之規定」。事實上，財劃法第 24 條也賦予司法機關、考試機關及各級政府之行政機關有依法徵將規費的權利，於是自 2002 年 12 月 11 日規費法公布施行後，也成為地方重要收入財源。按規費法第 6 條規定：「規費分為行政規費及使用規費」；第 7 條則規定行政規費指各機關學校為特定對象之權益，而辦理下列事項<sup>3</sup>時所徵收的費用；至於使用規費，根據規費法第 8 條規定：「各機關學校交付特定對象或提供其使用下列項目<sup>4</sup>，應徵收使用規費」。

## （三）其他地方自有財源

除了稅課與規費外，地方尚可基於本身特性或藉由辦理特定業務來增加收入。此類通稱為「其他地方自有財源」，指其乃高度反映地方特性，故各地方政府收入情形可能是不一致的。這些財源又可分為下列二類：第一，基於提供特定財貨或勞務者，例如「獨占及專賣收入」、「信託管理收入」、「營業收入」三類即是；第二，基於辦理特定業務所附帶之收入，例如「工程受益費收入」、「罰款及賠償收入」、「財產收入」三類。

## （四）補助與協助收入

由於不同地方政府所處環境資源豐瘠各異，故地制法第 69 條規定：「各上級政府為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予

<sup>3</sup> 所謂「下列事項」共分為七大類，分別是：1.審查、審定、檢查、稽查、稽核、查核、勘查、履勘、認證、公證、驗證、審驗、檢驗、查驗、試驗、化驗、校驗、校正、測試、測量、指定、測定、評定、鑑定、檢定、檢疫、丈量、複丈、鑑價、監證、監視、加封、押運、審議、認可、評鑑、特許及許可；2.登記、權利註冊及設定；3.身分證、證明、證明書、證書、權狀、執照、證照、護照、簽證、牌照、戶口名簿、門牌、許可證、特許證、登記證及使用證之核發；4.考試、考驗、檢覈、甄選、甄試、測驗；5.為公共利益而對其特定行為或活動所為之管制或許可；6.配額、頻率或其他限量、定額之特許；7.依其他法律規定應徵收行政規費之事項。

<sup>4</sup> 此處的「下列項目」，則包括四類，分別是：1.公有道路、設施、設備及場所；2.標誌、資料(訊)、謄本、影本、抄件、公報、書刊、書狀、書表、簡章及圖說；3.資料(訊)之抄錄、郵寄、傳輸或檔案之閱覽；4.依其他法律規定應徵收使用規費之項目。



補助；對財力較優之地方政府，得取得協助金」；財劃法第 30 條則規定：「中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府。…各款補助之辦法，由行政院另定之。」基於此，行政院乃於 2000 年 9 月 14 日訂定「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」(2006 年 1 月 24 日修正)，本辦法將補助項目分為「一般性補助」及「指定用途計畫型補助」兩大類。前者指縣(市)基本財政收支差短及基本建設經費，如興建辦公大樓等，由於本類涉及縣市政府基本運作，故中央應優先予以補助；後者指針對特定施政計所給予之補助，包括：1、計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目；2、跨越直轄市、縣(市)或二以上縣(市)之建設計畫；3、具有示範性作用之重大建設計畫；4、因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。

除了補助項目外，本辦法亦規定中央對直轄市與縣(市)應採不同補助原則，其中直轄市基本上不得超過 50%；縣市則依財力級次給予不同補助比率，最高不超過 90%，但具鄰避性質的環保設施工程與原住民族重要建設及專案性計畫，不在此限。

最後，為了促使各地方政府不致過度依賴補助金，本辦法亦訂有績效考核規定，例如中央對於直轄市、縣(市)政府辦理促進民參與公共建設，或是配合政府整體經濟建設發展吸引廠商投資，具有顯著績效時，得調增其計畫型補助款之補助比率；反之，若接受補助地方政府有年度預算籌編未依相關法律及行政院訂定之中央及地方政府預算籌編原則辦理者，或是有依法得徵收之財源而不徵收者，中央應可視實際情形酌予減列或減撥補助金。

#### (五) 公債、借款，以及其他收入

當地方政府缺乏自有財源，又得不到上級補助時，最後一個取得收入的途徑可能就在於發行公債或借款。例如根據公共債務法(2002 年 2 月 6 日修正)第 4 條規定中央及各地方政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之 15%。換言之，公借與借款額度規定主要取決於地方政府的預算規模，並有最高比例的限制。

而除了公債與借款外，地方政府亦可能因為接受捐獻或贈予而產生收入，依據財劃法第 29 條的規定，此部分以入亦應歸入公庫管理。

### 三、支出面

根據財劃法第 35 條規定：「各級政府之一切支出，非經預算程序不得為之」。同時，財劃法對於直轄市、縣市政府的支出項目，均已進行明確規定，其中，縣(市)支出除了沒有「移殖支出」項目外，其餘內容均與直轄市相同。茲整理如下：

- 1、政權行使支出：關於地方議會行使政權之支出。
- 2、行政支出：關於地方政府及所屬各處局之支出。
- 3、民政支出：關於地方辦理公職人員選舉、役政、地政、戶政、消防與其他民政之事業及補助之支出。
- 4、財務支出：關於地方辦理稅務、庫務、金融、公產等經費之支出。
- 5、教育科學文化支出：關於地方辦理教育、科學、文化等事業及補助之支出。
- 6、經濟建設支出：關於地方辦理經濟、工、礦、農林、水利、漁牧等事業及補助之支出。
- 7、交通支出：關於地方辦理鐵道、公路、航運等事業及補助之支出。
- 8、警政支出：關於地方警察等經費及補助之支出。
- 9、社區發展與環境保護支出：關於地方辦理社區發展、環境保護事業及補助之支出。
- 10、社會福利支出：關於地方辦理社會保險：社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健等事業及補助之支出。
- 11、移殖支出：關於地方辦理開墾、移殖等事業及補助之支出。
- 12、債務支出：關於地方債券、借款等債務之付息與其折扣及手

續費等之支出。

- 13、公務員退休及撫卹金之支出：關於公務人員之退休金及撫卹金之支出。
- 14、損失賠償支出：關於地方各機關貨幣票據證券兌換買賣之損失，地方經營事業虧損之彌補及其他損失賠償之支出。
- 15、信託管理支出：關於地方委託代管及代辦事項之支出。
- 16、協助支出：關於地方協助中央或其他協助之支出。
- 17、特種基金支出：關於地方特種基金之支出。
- 18、其他支出：關於地方其他依法之支出

除了明定支出項目，財劃法也規定地方政府應就其基準財政收入及其他經常性之收入，優先支應下列各項支出(第 37 條之 1)：

- 1、 地方政府編制內員額與經上級政府核定有案之人事費及相關費用。
- 2、 一般經常性支出、以共設施管理維護及依法律規定必須負擔之經費。
- 3、 地方基本設施或小型建設經費。
- 4、 其他屬地方政府應行辦理之地方性事務經費。

由上述四項內容可知，地方政府支出乃是以人事費、一般經常性支出等維持機關基本運作所需，或是地方基本建設為優先項目。財劃法更規定當地方政府依前述規定辦理後，其收入不足支應支出時，應由其所獲分配之統籌分配稅款予以優先挹注。

### 第三節 今日地方政府財政體質與問題分析

以上為憲法與法律面之規定，重要者為實際的收、支與調整的數據或甚至造成此等結果的理由。

#### 一、財政體質不佳與收入支出面的失衡

雖然相關法令兼用列舉與概括的規定下，地方財政運作理應具備明確的權責歸屬，然而在實際表現上，地方財政卻長期處於失衡狀態。以下茲從收入與支出，以及整體財政體質三層面分析之。

##### （一）收入面：自有財源比率偏低

地制法與財劃法固然都明定地方財源，但是實際上地方政府自有財源卻相對有限，如表 4.1 所示：

由表 4.1 內容可知，台灣省各縣市自有財源(包括自有稅課收入與其他各項收入)平均僅有 41.39%而澎湖縣、台東縣、花蓮縣等偏遠離島地區，自有財源更不及 25%，而直轄市自有財源收入雖然稍佳，但高雄市自我稅課收入來源卻僅占 28.23%；相對地，自有財源不足的結果，就是對非自有財源的依賴，特別是補助收入，且不分直轄市、縣市均相同，甚至偏遠地區如台東縣、澎湖縣，以及連江縣，補助收入更超過 60%。

表 4.1 直轄市及縣市歲入彙計表\*

直轄市及縣市歲入彙計表									
中華民國 95 年度									
單位：億元									
項 目 市 縣 別	歲入決算 審定數	自 有 財 源				非 自 有 財 源			
		自有稅課收入		其他各項收入		統籌分配稅收入		補助及協助收入	
		金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
總 計	7,082	2,311	32.63	961	13.57	1,594	22.52	2,215	31.28
直轄市合計	2,293	862	37.59	416	18.16	755	32.95	259	11.30
臺 北 市	1,532	647	42.24	302	19.78	①537	①35.10	44	2.88
臺 南 市	761	214	28.23	113	14.90	①218	①28.63	①215	28.24
臺灣省合計	4,675	1,437	30.74	497	10.65	828	17.73	1,911	40.88
基隆市	153	34	22.55	19	12.99	26	17.47	71	46.99
臺北縣	675	285	41.96	121	17.85	①99	14.71	①173	25.48
宜蘭縣	144	③30	③21.22	③12	③8.67	23	16.07	77	⑤54.04
桃園縣	361	173	47.92	36	9.97	②55	15.43	96	26.68
新竹縣	135	④33	24.63	16	11.97	24	18.08	61	45.32
新竹市	131	55	42.43	18	13.81	18	14.12	39	29.64
苗栗縣	156	37	23.83	④12	②7.80	32	③20.64	74	④47.73
臺中縣	321	107	33.36	32	10.19	⑤57	17.84	④123	38.61
臺中市	302	162	53.64	45	15.23	27	9.20	66	21.93
彰化縣	282	76	26.93	23	③8.28	④61	②21.77	⑤121	43.02
南投縣	165	②28	⑤17.01	⑤8	③4.94	30	18.51	⑤98	③59.54
雲林縣	203	36	③17.98	②12	③5.99	45	③22.59	④108	③53.44
嘉義縣	190	⑤23	⑤12.46	⑤7	①3.98	⑤61	③32.28	④97	③51.28
嘉義市	92	⑤30	32.48	⑤9	9.82	13	15.09	39	42.61
臺南縣	277	77	27.91	20	③7.30	④49	17.89	③130	46.90
臺南市	208	91	44.06	18	④8.96	28	13.85	69	33.13
高雄縣	303	82	27.18	40	13.37	④50	16.62	⑤129	42.83
屏東縣	254	40	②15.80	17	⑤6.91	⑤55	⑤21.88	③141	⑤55.41
花蓮縣	143	⑤19	⑤13.44	④13	9.28	27	④18.89	83	⑤58.39
臺東縣	104	⑤9	⑤9.23	②4	②4.05	24	③23.25	66	③63.47
澎湖縣	63	④2	③3.67	③7	11.97	13	③20.69	40	③63.67
福建省合計	113	11	10.24	47	41.47	10	8.89	44	39.40
金門縣	89	④10	③11.53	44	49.95	8	9.09	26	29.43
連江縣	23	④1	③5.39	③2	9.51	1	8.11	18	①76.99

註：本表所列①-⑤，自有財源係各該縣金額，比率由小至大之排序；非自有財源係各該縣金額，比率由大至小之排序。

\*資料來源：審計部(2007)，〈民國 95 年度直轄市及縣市地方決算綜合審核結果年報〉，<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/227/20071009111941qHq1.pdf>，2008 年 3 月下載。

對於上表情形，研究團隊認為現行地方財政收入的問題可能有下列：

第一，各縣市除了普遍無法經由自有稅課取得所需財源外，彼此進行稅課的條件亦有極大落差。例如最差的澎湖縣 95 年度自有課稅收入 2 億，占總收入 3.67%；最佳的台北縣則收入 285 億，占總收入 41.96%。

第二，直轄市縣市其他收入來源除少數縣市(金門縣)外，基本上相當平均。由於各地方條件不一，故其他收入理當應反映其中差異，因此數額與比率平均不大，可能是各地方特性未能凸顯所致。

第三，統籌分配稅收入基本上雖能反映「貧者較多、富者較少」原則，但直轄市平均 32.95%、縣市 17.73% 的比率，卻反映地方財政高度依賴中央干預，方能維持一定平衡。

第四、依據地制法第六十九條，以及財劃法第三十條規定，中央對地方補助主要為「謀地方均衡發展」，或是「謀全國之經濟平衡發展」。因而補助收入平均比例偏高，則意味「發展」目標難以達成。事實上，由於地方自有財源普遍不足，故各地方更依賴藉由補助款來彌補基本支出(如人事費)不足。

#### (二) 支出面：主要在維持基本運作需求

由於收入有限，連帶自然影響地方財政支出的彈性，此推論可由表 4.2 內容瞭解：

表 4.2 直轄市及縣市歲出政事別彙計表\*

項目 市縣別	總計 審定數	教育科學文化支出		經濟發展支出		社會福利支出		其他各項支出	
		金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
總計	7,316	2,629	35.93	1,218	16.66	855	11.70	2,612	35.71
直轄市合計	2,160	702	32.53	461	21.36	298	13.83	697	32.28
臺北市	1,355	① 513	① 37.89	② 221	16.30	① 214	① 15.82	406	29.99
高雄市	804	② 189	23.52	① 240	① 29.88	② 84	10.48	290	36.12
臺灣省合計	5,054	1,904	37.68	720	14.25	544	10.78	1,885	37.29
基隆市	161	45	28.17	28	② 17.50	19	③ 11.98	67	41.92
臺北縣	700	② 292	③ 41.78	42	6.05	③ 69	9.95	295	42.22
宜蘭縣	162	55	34.42	19	12.24	15	9.79	70	43.55
桃園縣	435	③ 199	② 45.82	① 44	10.18	④ 32	7.47	159	36.53
新竹縣	181	57	31.70	28	15.44	⑤ 36	① 19.83	60	33.03
新竹市	146	46	31.88	20	13.94	15	10.93	63	43.25
苗栗縣	178	59	33.30	25	14.25	19	10.99	74	41.46
臺中市	354	④ 153	④ 43.20	② 45	12.93	③ 37	10.60	118	33.27
臺南市	303	⑤ 105	⑤ 34.80	③ 53	② 17.61	21	7.24	122	40.35
彰化縣	290	⑥ 115	⑥ 39.77	27	9.55	⑦ 35	⑦ 12.19	111	38.49
南投縣	185	64	34.80	28	15.67	20	10.97	71	38.56
雲林縣	213	66	31.34	④ 46	③ 21.58	24	11.72	74	34.96
嘉義縣	205	75	④ 36.64	⑤ 53	④ 25.82	27	④ 13.42	49	24.12
嘉義市	99	28	28.41	18	⑥ 18.34	7	7.22	45	46.03
臺南市	293	⑦ 93	31.93	④ 46	15.97	⑥ 33	11.51	119	40.59
臺南市	235	74	31.68	⑥ 45	⑤ 19.50	15	6.48	99	42.34
屏東縣	309	⑧ 143	④ 46.25	43	13.91	④ 39	⑥ 12.77	83	27.07
屏東縣	269	⑨ 120	④ 44.78	⑥ 43	16.25	⑥ 31	⑥ 11.78	73	27.19
花蓮縣	150	44	29.95	28	⑦ 19.02	17	11.61	59	39.42
台東縣	113	43	⑦ 38.48	19	17.55	13	④ 11.90	36	32.07
澎湖縣	62	15	26.09	8	13.19	5	⑦ 14.71	28	46.01
福建省合計	100	21	21.29	36	36.59	12	11.91	30	30.21
金門縣	77	16	21.82	27	③ 35.17	10	⑤ 13.18	23	29.83
連江縣	23	4	19.54	9	④ 41.29	1	7.71	7	31.46

註：本表所列①-⑨，係各該縣金額或比率由大至小之順序。

\*資料來源：審計部(2007)，〈民國 95 年度直轄市及縣市地方決算綜合審核結果年報〉，<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/227/20071009111941qHq1.pdf>，2008 年 3 月下載。

上表顯示，直轄市、縣市支出彈性不足，主要僅止於維持基本運作需求，從審計部所列三項基本支出，研究團隊認為可作出下列推論：

第一，在「教育科學文化支出」部分，本項主要用於支付所屬各



級學校的運作及教師人事費，除了嘉義市、花蓮縣、澎湖縣、金門縣、連江縣外，其餘直轄市、縣市支出均超過 30%，由於此項經費屬於固定性、持續性的支出，因而所占支出比重愈大，則勢必排擠其他業務項目支出彈性。

第二，「社會福利支出」部分，愈處偏遠縣市，所占比率則愈大，然而偏遠地區財政條件本已不佳，社會福利支出比率愈多所產生的業務排擠效應，恰可能更增加社會福利支出需求(如失業救濟、弱勢族群照護…等)，從而形成惡性循環。

第三，在「經濟發展支出」部分，此類可能創造地方收益或增加稅源的支出，卻普遍偏低，台灣省各縣市平均僅 14.25%，而兩直轄市平均亦僅有 21.36%，本項目比率偏低將使地方財源更為有限，而更要依賴上級補助。

綜上三項理由，今日地方財政支出，主要均在於維持基本運作需求，差異性與變動性則相對減少。若此推論正確，欲期望地方能落實自治理念，回應地方環境與民眾特殊需求，將有實際的困難。

### (三) 體質面：缺乏積極發展能力

由於收入與支出情形不佳，以至各地方長期累積的財政問題乃逐漸惡化，而成為財務管理困境(見表 4.3)。具體如下：

第一，除高雄市、基隆市、台北縣、彰化縣、高雄縣之外，其餘縣市公庫均無結存，顯示多數地方政府並無彈性運用財政的空間。

第二，各直轄市、縣市多有鉅額公共債務，部分甚至已超過歲出決算數。這些公共債務本息償還的壓力，勢將成為地方沉重財政負擔。

第三，除台北市、新竹市、台中市，以及金門縣外，人事費支出均超過自有財源數，此現象除顯示各地方人事經費負擔沉重外，也意味著地方自有財源極度匱乏，連維持最低度人事運作都有困難。

面對上述問題，將使地方自治團體各項運作，都要受到過去遺留問題牽制，至多維持現況平衡而不再惡化，已屬不易，欲進一步要求其能發揮主動積極功能，將是高難度挑戰。



表 4.3 直轄市及縣市財政情形概況表\*

直轄市及縣市財政情形概況表				
中華民國 95 年度止				
單位：萬元				
市 縣 別	公 庫 結 存	公 共 債 務 餘 額	公 共 債 務 餘 額 占 歲 出 決 算 數 %	人 事 費 決 算 數 占 自 有 財 源 %
總 計	1,334,786	65,127,287	89.02	121.83
直 轄 市 合 計	17,352	28,245,981	130.72	87.20
臺 北 市	—	① 16,986,590	② 125.28	79.02
高 雄 市	17,352	② 11,259,391	① 139.88	108.54
臺 灣 省 合 計	184,423	36,881,306	72.96	146.71
基 隆 市	89,035	682,853	41.09	146.65
臺 北 縣	60,470	③ 5,368,130	76.58	109.68
宜 蘭 縣	—	1,505,051	④ 92.51	189.17
桃 園 縣	—	④ 3,561,482	81.65	119.73
新 竹 縣	—	1,921,067	④ 105.69	167.12
新 竹 市	—	1,159,696	79.30	96.25
苗 栗 縣	—	⑤ 1,929,608	③ 107.91	⑤ 189.81
臺 中 縣	—	⑤ 3,060,879	⑥ 86.24	151.22
臺 中 市	—	655,084	21.61	82.10
彰 化 縣	32,616	1,368,781	47.09	⑤ 201.02
南 投 縣	—	1,514,892	81.85	⑥ 283.78
雲 林 縣	—	⑦ 2,031,728	⑤ 95.30	⑦ 229.58
嘉 義 縣	—	1,732,232	⑧ 83.94	③ 293.95
嘉 義 市	—	303,886	30.64	134.28
臺 南 縣	—	⑥ 2,805,350	⑤ 95.43	164.27
臺 南 市	—	⑥ 2,018,109	③ 85.81	114.29
高 雄 縣	2,301	1,594,999	51.50	145.41
屏 東 縣	—	⑧ 1,938,903	71.83	⑤ 255.44
花 蓮 縣	—	945,898	62.98	⑥ 234.46
臺 東 縣	—	684,656	60.50	① 480.34
澎湖縣	—	120,242	19.24	② 348.74
福 建 省 合 計	1,133,010	—	—	56.50
金 門 縣	1,013,143	—	—	47.13
連 江 縣	119,866	—	—	⑥ 202.17

註：1. 本表所列①-⑧，係各該欄位金額或比率由大至小之排序。

2. 詳細情形及附屬說明，另詳附表20、21。

\*資料來源：審計部(2007)，〈民國 95 年度直轄市及縣市地方決算綜合審核結果年報〉，<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/227/20071009111941S8Yf.pdf>，2008 年 3 月下載。

## 二、與中央預設標準的落差

今日地方具有收入、支出失衡，以及財政體質不佳等現象，固然是多年累積而成，且如上述內容所顯示的明確問題。但是地方本身管理作為是否確有失當？以及是否確實不符合需求，中央主管機關的詮釋與評價，實為重要的關鍵。例如當地方政府在辦理特定業務時，由於受所處自然與人文條件影響，可能所得成果有限，此情形就「地方」觀點而論，或已屬差強人意甚或適當結果，但是在「中央」觀點而言，在與其他地方相比後，則可能是「欠佳」或「不良」。此情形可從據審計部「民國 95 年度直轄市及縣市地方決算綜合審核結果年報」內容，對各地方政府財政績效表現的評價來印證，審計部對整體直轄市、縣市財務績效審計結果，發現下列問題(審計部，2008)：

### (一) 共同性缺失

- 1、 地方欠稅清理作業及清理成效不佳。
- 2、 台灣省各縣市政府對於一般性補助之執行及考核獎懲作業不健全。
- 3、 地方政府辦理教育部補助計畫之執行缺失頻仍。
- 4、 活化閒置設施計畫執行績效欠佳。
- 5、 辦理促進民間參與公共建設案件相關作業程序不嚴謹。
- 6、 區域排水整治及環境營造計畫執行成效不佳。
- 7、 環境保護計畫執行不佳。
- 8、 地方文化館計畫不落實。
- 9、 社福設施未能符合不規劃目標。
- 10、 繼承登記土地及建物改良管理作業不確實。
- 11、 橋樑管理維護不落實。
- 12、 辦理大型觀光節慶之規劃、考核不完善。
- 13、 應收未收行政罰鍰清理成效欠佳。

14、各縣市政府暨所屬機關部分收支管理未週延。

(二) 增進財務效能之建議

- 1、 各縣市財政結構仍未有效改善。
- 2、 未能加強施政計畫規劃執行之管制考核。
- 3、 未償債務餘額持續攀升，財政負擔日益沉重。
- 4、 應付保留比率偏高，未有效提升預算執行績效。
- 5、 公有財產管理缺失頻仍。
- 6、 公共工程採購履約管理作業不完備。

(三) 制度規章缺失或設施不良

- 1、 地方政府執行中央統籌分配稅款收支處理方式不一。
- 2、 地方藝文補助、公共設施等經費發效或作業規範不嚴謹，或欠缺管考機制。

從上述財務管理缺失內容可知，各地方財務管理問題，主要均是在執行特定政策時，不能符合中央制定規範，或是未達到中央預設目標。然而其中卻可能潛存難以克服的地方性因素(例如橋樑管理維護，在都市地區與山地、偏遠地區，可能是完全不同的情境，而難以比較)，或是地方自主的裁量問題(如應付保留款多寡)。換言之，若是改採各地方環境特性來看待上述缺失，結果可能大不相同。故如何進行中央與地方職權明確劃分，以取得適當評價標準，將是健全地方財務管理的基本工作。

三、組織與政策上的限制

儘管自 1987 年始，在地方自治法治化理念下，直轄市、縣市均已取得地方自治團體法定地位，並受到法律保障，但是在運作上卻仍延續傳統，受到中央高度控制，連帶地，其財務管理彈性空間也被壓縮。以下從組織與政策層面探討：

### （一）組織架構限制

目前各地方政府組織，主要是延襲「台灣省各縣市實施地方自治綱要」與「台北市各級組織及實施地方自治綱要」等法令而來的，這些法令由於當時環境因素，故對於地方事務處理，乃至於地方政府組織設計，均採集權式的設計，即基於「一體適用」概念作為組織設計原則。其中最典型者，乃是人事、政風、主計、警察等一條鞭單位，例如「人事管理條例」第 1 條規定：「中央及地方機關之人事管理，除法律另有規定外，由考試院銓敘部依本條例行之」；第 2 條與第 3 條則規定中央機關及地方政府均設置人事處或人事室。「主計機構人員設置管理條例」第 2 條亦規定：「各級政府、公務機關、公立學校、公有營業機關及公有事業機關內掌理歲計、會計、統計事務之機構，即為主計機構…」在這些法令規定下，一條鞭單位乃成為各地方自治團體組織建構必要的分工單位，且要依規定配置相關人力。此外，地制法第 62 條規定各級地方政府(公所)與議會(代表會)組織，均由內政部擬定準則，報行政院核定後施行，同時有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規；而 85 條則規定各地方機關員工給予事項，應依公務人員俸給法及相關中央法令辦理。

綜上引述可知，各地方自治團體對於組織建構的裁量空間是有限的，不僅組織規模、架構、分工等基本內涵要符合中央規定的標準，人員給予、福利及待遇等人事管理事項，也要遵守中央法規。在這些限制下，不僅限制民選首長施政上的彈性空間，人事費用支出也將因為無法任意改變，而成為各地方沉重且持續的巨大負擔(如上表所示)。近年中央雖透過修正地制法第 56 條，賦予地方民選首長更大用人空間，內政部也配合進行地方行政機關組織自治條例修正，但長期累積而成的組織規模，已成為今日各地方財務管理難以克服的難題。

### （二）中央請客、地方買單

雖然財劃法第 37 條規定，各級政府支出劃分原則，由中央立法者歸中央；由地方(直轄市、縣市、鄉鎮市)立法者歸地方，但是當法律另有規定時，又可以排除適用。於是中央各業務主管機關，便藉此規

定變相增加地方財政負擔。例如「兒童及少年福利法」(2003年5月28日修正)第4條規定：「政府及公私立機構、團體應協助兒童及少年之父母或監護人，維護兒童及少年健康，促進其身心健全發展，對於需要保護、救助、輔導、治療、早期療育、身心障礙重建及其他特殊協助之兒童及少年，應提供所需服務及措施」；第6條規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。前項主管機關在中央應設兒童及少年局；在直轄市及縣(市)政府應設兒童及少年福利專責單位」；第12條規定：「兒童及少年福利經費之來源如下：一、各級政府年度預算及社會福利基金。二、私人或團體捐贈。三、依本法所處之罰鍰。四、其他相關收入」。在前述三個條文規定下，不僅使地制法第18條第1項第3款「直轄市社會福利」，以及地制法第19條第1項第3款「縣市社會福利」，兩自治事項內容自動擴充，「兒童及少年福利專責單位」也成為直轄市、縣市政府組織必須設置的部門。更重要的是，地方需為相關業務編列預算並籌措相關經費。

上述兒童及少年福利法並非特例，事實上，許多法令均有類似規定(如「身心障礙者權益保障法」亦是)。這種立法方式，固然較能有效貫徹特定政策，並整合中央與地方政府執行步調，但在財務管理上，卻脫離了財劃法37條限制，成為「中央請客、地方買單」的財政權責不明情形，特別是對於財力較差之縣市而言，這些來自中央的政策性立法，將使其財務調度更雪上加霜。

#### (三) 補助制度的惡性循環

2002年11月19日公布施行的「地方稅法通則」，賦予地方自治團體開徵特別稅課、臨時稅課，以及附加稅課權利(第3條)。表面觀之，在今日各地方自有財源普遍不足情形下，地方民選首長應藉本法規定，努力增加財源才是。然而在實務面上，各縣市運用本法情形相當有限。根據研究團隊蒐尋各縣市政府法規彙編網站結果，只有部分縣市制定自治條例，如「台北縣鶯歌鎮建築工地臨時稅自治條例(2007年8月6日)」、「桃園縣營建剩餘土石方臨時稅自治條例(2006年11月2日)」、「桃園縣景觀維護臨時稅自治條例(2006年11月2

日)」、「高雄縣土石採取特別稅徵收自治條例(2005年12月15日)」。  
這些特別稅或臨時稅內容不僅範圍有限，且稅源可能因業者變動而不穩定，故對於舒緩地方財政困境效果，實為有限。

#### (四) 地方財政長期依賴中央

中央政府基於法律優勢地位，或是全國財政收支考量，乃主導規劃，並調整整個中央與地方財政架構，例如精省以後，原有屬於省及直轄市的營業稅，由中央決定改為國稅即是；再加上其負有均衡各地方財政收支責任，於是也要藉由調整統籌分配稅款比例、補助金等途徑，實際影響地方財政收支。這些作法固然有其必要性，但卻使中央與地方財政權責劃分，變成由中央單獨決定，地方自主空間則相對受限。

同時，由於各項財政收支法制，均基於全國性的考量來設計，且中央要承擔均衡地方財政地位責任；相對地，地方「因地制宜」的裁量彈性則被限縮，於是在開拓財源空間有限，或是考慮可能得罪民眾的風險，乃形成地方政府日益依賴中央補助。例如地方稅法通則雖然賦予地方政府課徵特別稅課、臨時稅課，以及附加稅課權利，但又對稅課範圍加以嚴格限制<sup>5</sup>，以致地方政府與其辛苦自行開拓財源，不如向中央爭取補助較為簡便可行。

### 第四節 中央地方財政關係影響政策執行內涵

歲入與歲出的餘絀，固然是地方財政問題的主體，但是如何將有限資源適當運用於辦理自治事項與相關公共事務上，將更賦予財政問題實質意涵。本部分便嘗試探討地方政府收支與政策執行間可能形成

---

<sup>5</sup> 地方稅法通則第3條規定下列事項不得開徵：一、轄區外之交易；二、流通至轄區外之天然資源或礦產品等；三、經營範圍跨越轄區之公用事業；四、損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項。另外，特別稅課及附加稅課之課徵年限至多四年，臨時稅課至多二年，年限屆滿仍需繼續課徵者，應依本通則之規定重行辦理，同時特別稅課不得以已課徵貨物稅或菸酒稅之貨物為課徵對象；臨時稅課應指明課徵該稅課之目的，並應對所開徵之臨時稅課指定用途，並開立專款帳戶。

的問題。

### 一、各地方對中央財補助依賴差異巨大

如前文所示，今日各市縣政府一方面缺乏彈性的自有財源；另一方面卻要應付許多全國一致性的支出項目，如人事費、設備費，因而其間產生的財政缺口就仰賴中央透過補助款制度來平衡。純就收支面而言，補助制度固然可滿足地方財政基本需求，但若考量各地方財源豐瘠落差，則會產生依賴中央程度不一情形。

下表是 2001 至 2006 年 23 市縣補助與協助收入依存度統計情形，比值愈大者，表示地方財政愈依賴中央補助。各市縣 6 年依賴中央補助總平均值為 39.628%，但各縣市表現差異卻相當懸殊。其中台北市依賴程度最低，僅 3.048%，而高雄市、桃園縣，以及基隆市與嘉義市之外，人口集中的都會區，亦都在 30% 以下；相對地，南投、台東、花蓮、澎湖四縣，則都高於 50%，其中澎湖縣更達 65.268%。這種巨大的依存度落差，勢必影響地方政府辦理自治事項能力，以及受中央政策影響程度：對財政依賴中央程度較小者，其自然較有能力依本身意願或需求辦理各自治事項，並排除來自中央的干預；反之，若財政長期依賴中央補助，則儘管其有特殊想法或要求，但自主空間自然相對會受到壓縮。

表 4.4 2001 至 2006 年市縣收入依賴中央補助金與協助情形(%)

	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	平均值
台北縣	32.86	23.86	40.43	33.23	25.76	24.71	30.142
宜蘭縣	36.18	44.13	47.29	52.33	38.77	47.90	44.433
桃園縣	16.46	28.17	30.85	31.41	24.29	22.11	25.548
新竹縣	30.88	30.10	30.41	39.23	33.11	33.76	32.915
苗栗縣	42.46	49.68	49.98	45.00	47.75	41.77	46.107
台中縣	54.90	42.28	36.76	38.36	33.93	34.93	40.193

政府職能與角色分析架構建立之研究

彰化縣	44.95	42.94	45.21	46.11	45.21	41.82	44.373
南投縣	75.46	45.92	57.51	47.84	45.56	53.27	54.260
雲林縣	27.21	40.89	47.34	53.41	49.93	50.92	44.950
嘉義縣	42.78	47.20	55.38	55.10	48.12	47.24	49.303
台南縣	37.87	38.91	42.58	44.95	39.60	44.32	41.372
高雄縣	36.03	42.94	42.09	46.89	40.75	41.96	41.777
屏東縣	38.23	44.02	52.61	55.27	52.50	52.33	49.160
台東縣	50.43	53.93	60.63	58.60	56.23	58.42	56.373
花蓮縣	45.46	50.99	56.95	55.30	52.11	55.81	52.770
澎湖縣	50.47	61.13	72.98	74.65	67.50	64.88	65.268
基隆市	34.63	41.99	46.93	51.49	51.20	44.59	45.138
新竹市	31.52	26.67	25.19	24.95	21.36	26.72	26.068
台中市	27.42	20.75	32.49	18.87	24.14	21.86	24.255
嘉義市	41.83	39.19	46.46	45.23	40.25	39.81	42.128
台南市	24.06	25.34	30.44	29.39	27.10	29.35	27.613
台北市	1.00	3.02	3.22	3.86	3.93	3.26	3.048
高雄市	11.72	18.28	21.58	31.25	35.96	26.72	24.252
總平均	36.30	37.49	42.40	42.73	39.35	39.50	39.628

註：補助及協助收入依存度(%)計算公式： $(\text{歲出財源}-\text{補助及協助收入})/\text{歲出} \times 100$

\*資料來源：行政院主計處，各縣市主要統計指標查詢系統，研究團隊自行換算而成。(http://61.60.106.82/pxweb/Dialog/statfile9.asp)。

## 二、各地方施政項目比重不均衡



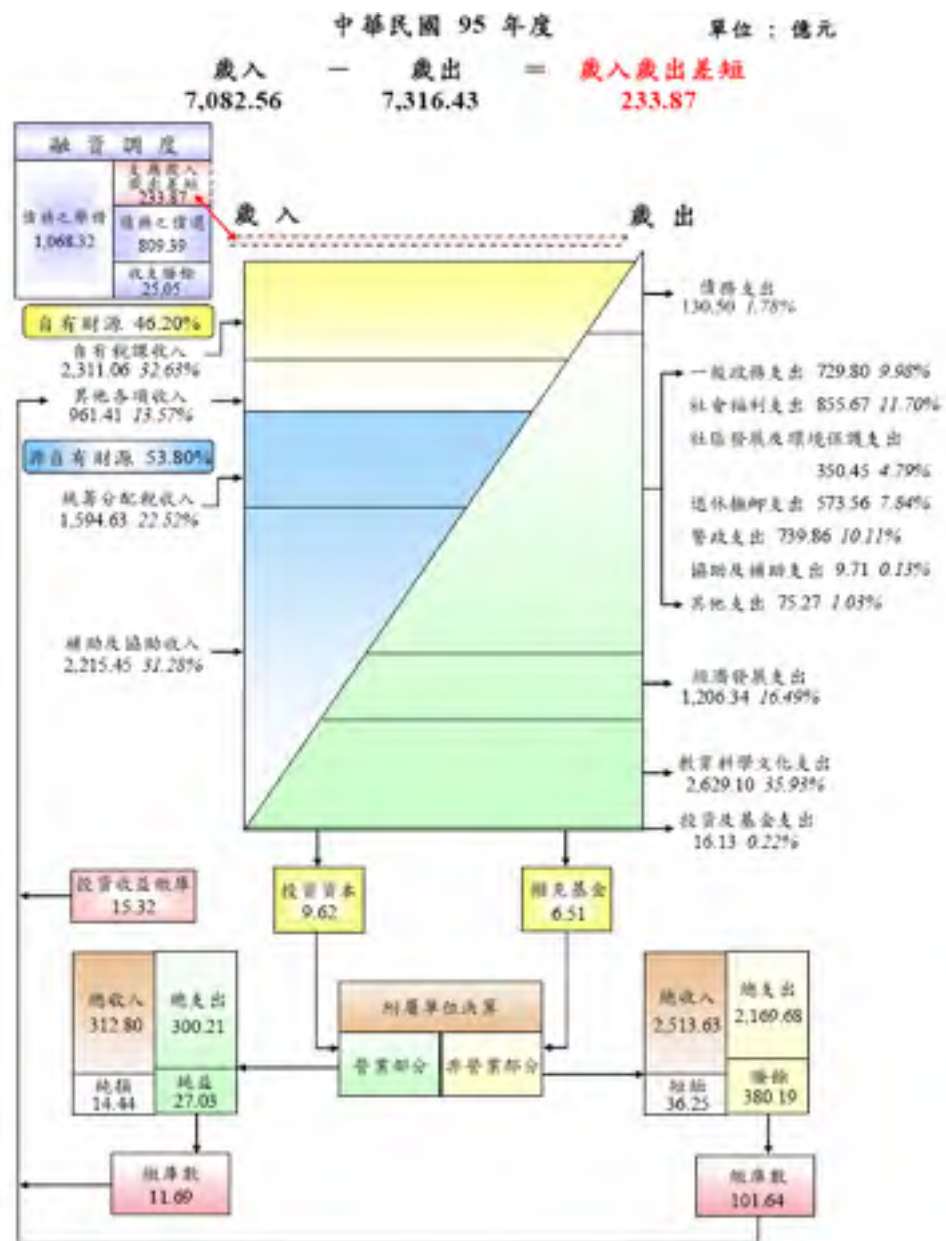
由於各縣市財政長期依賴中央補助，又要符合各類基本組織設置規範，因而配置於其他業務資源比例就相對受限。圖 4.2 即是 2006(民國 95)年各縣市收支項目的平均比例分布。在支出面部分，固定性與必要性的支出，包括教育科學文化支出、債務支出、一般政務支出，以及退休撫卹支出，即占總支出比例的 55.53%；於是能用於其他業務項目的經費，自然受到排擠，例如社會福利支出占 11.7%、社區發展與環保支出占 4.79%。此施政項目比重不均衡現象，將可能對地方政府運作產生下列二問題：

第一，大量資源用於維持固定性支出的結果，將使地方政府運作需重視「節流」，至於用來創造更多收益，或是主動提供服務的「開源」作為，則可能因經費受限而難以推動。

第二，由於中央並未訂定各業務應占預算比例多寡，故地方政府對於業務項目努力程度，也會產生排擠效應。例如某地方首長可能因為特別強調環保工作，而將本已有限的財源投入相關業務，相對地其他業務的財政需求，就會轉而向中央要求補助，或是列為次要項目。

在上述二問題下，將使各地方政策落實程度不一致。以兒童與青少年保護工作為例，雖然中央立有專法，且規定各級地方政府之職責，但各地方政府在「節流重於開源」，以及預算排擠效應影響下，卻可能有不同的工作範圍、工作重點，以及工作成效。

圖 4.2 2006 年縣市歲入財源比例與歲出用途比例\*



\*資料來源：審計部，《民國 95 年度直轄市及縣市地方決算綜合審核結果年報》，

(<http://www.audit.gov.tw/Doc/DocList.aspx?MenuId=Fin>)

### 三、中央控管以原則性與制度面為主

對於地方政府預算與財務運用之考核，事實上中央也訂有相關辦法，惟內容較偏重原則性或整體制度性的規範。例如行政院主計處於 2000 年 11 月 13 日即訂有「中央對臺灣省各縣(市)政府計畫及預算考核要點」(行政院台八十九忠授六字第一五八七 0 號函訂定)，其中第二點明定中央對臺灣省各縣(市)政府施政計畫及預算考核之範圍有三：第一，社會福利、教育、基本設施計畫執行效能與計畫評估及監督考核機制建置情形；第二，年度預算編製及執行情形；第三，相關開源節流績效。第三點則規定縣(市)政府社會福利、教育及基本設施計畫執行效能與計畫評估及監督考核機制建置情形之考核，由內政部、教育部及行政院研究發展考核委員會分別主辦。其考核項目包括：

- 1、計畫執行進度。
- 2、計畫目標達成情形。
- 3、計畫實施績效。
- 4、計畫先期評估作業。
- 5、計畫監督考核機制運作情形。
- 6、其他依年度施政需要所辦理之考核項目。

另外，審計部 95 年度直轄市及縣市地方決算綜合審核結果年報中，亦指出各市縣社福設施營運管理缺失如下：

- 1、未依規定設置足額專業人員，或其人員資格與規定不符。
- 2、未能達成原規劃設置目標。
- 3、未定期辦理消防設施檢修，或財產管理工作未落實辦理。
- 4、部分委外經營之社福設施未依規定辦理委外招商事宜，或委外契約之訂定未臻周延。

由上述考核與缺失檢討內容可知，目前中央對於地方特定政策預

算支用之控管，主要由主計單位負責，但控管重點主要偏重於是否建立完備制度，以及相關經費支用程序是否符合法定規範，至於整體支出經費規模，財源取得，以及各支用項目比重等核心問題，縣市只要不違反法令規定，則可自行決定。

#### 四、中央補助款制度較消極且以經濟建設為主

根據「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」第 3 條規定，中央為謀全國之經濟平衡發展，得視直轄市及縣(市)政府財政收支狀況，由國庫就下列事項酌予補助，其中一般性補助款補助事項，包括縣(市)基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費；計畫型補助款之補助範圍，以下列事項為限：

- 1、計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。
- 2、跨越直轄市、縣（市）或二以上縣(市)之建設計畫。
- 3、具有示範性作用之重大建設計畫。
- 4、因應中央重大政策或建設，需由直轄市或縣（市）政府配合辦理之事項。

而本辦法第 11 條則規定中央政府各主管機關於直轄市及縣(市)政府辦理下列事項具有顯著績效時，得調增其計畫型補助款之補助比率，不受第 7 條及第 9 條補助比率之限制：第一，促進民間參與公共建設；第二、配合政府整體經濟建設發展吸引廠商投資。

由上引條文內容可知，目前中央對地方政府補助主要考量，主要在弭平地方財政短缺，或是支應跨地方建設需求，而地方若希望增加(計畫性)補助款比率，則是以促進民間參與、經濟發展為主。在此框架限制下，將可能對地方政府施政產生下列影響：

第一，除了前述規定的建設與經濟發展項目外，地方政府可能不會在其他政策或業務項目上有積極開拓自有財源的動力或誘因。

第二，由於中央已明確設定補助條件與增加補助方式，地方為爭取更多補助，可能使其施政重點集中於有關項目，至於其他業務，則

可能因為沒有「加分」效果，而受到忽略。

## 五、地方自主施政能力不足

中央對地方財政制度或運作進行控管，除了如前文所述，將可能限縮整體地方政府財政調度空間外，對於個別政府而言，更會因為所處環境與條件差異，而有不同的衝擊：對於財政條件較佳之地方政府，可能因為上級控管而降低其開拓財源的意願；而對財政條件較差之地方政府，則更會面臨「入不敷出」的困境。

上表顯示 95 年度各地方政府社會福利支出與自有稅課收入之比較：21 縣市加上北、高二市，社福支出占自有稅課來源的 37%，然而各地方差異卻極為巨大，台北縣與嘉義市情形最佳，比例均在 25% 以下；但新竹縣、嘉義縣、台東縣、澎湖縣，以及金門、馬祖二縣，均超過 100%，如此懸殊的財政負擔差距，勢必會連帶影響各縣市辦理社會福利業務的品質與數量。簡言之，即便地方首長有意願依法落實社福工作，但卻可能因為缺乏可支配自主財源，而根本沒有發揮能力的餘地，故僅能被動依賴上級補助。

期末報告審查時，張簡任視察惟明（主計處代表）指出最新的數據：目前台灣 20 縣市具財政補助性質之一般性補助款規模，由 89 年度 291 億元，擴增至 97 年度的 1286 億元，八年計增加 995 億元。上開各縣市經補助款挹注後，除可滿足基本財政需求外，亦有適當財源支應教育、社會福利及各項基本設施等所需經費，以發揮地方首長施政特色<sup>6</sup>。

此外，張簡任視察惟明也指出財政紀律最新發展：目前中央政府未改善縣市財政健全度，依據「中央對台灣省各縣（市）政府計畫及預算考核要點」規定，將縣市政府財政及施政績效納入考核範圍，以使縣市財政朝正面及穩健方向發展<sup>7</sup>。

---

<sup>6</sup> 於此也回應張視察的意見。

<sup>7</sup> 於此也回應張視察的意見。

表 4.5 95 年各地方政府社會福利支出占自有稅課收入比例\*  
(單位：億元)

	自有稅課收入	社會福利支出	百分比
總計	2311	855	0.370
直轄市合計	862	298	0.346
台北市	647	214	0.331
高雄市	214	84	0.393
台灣省合計	1437	544	0.379
基隆市	34	19	0.559
台北縣	285	69	0.242
宜蘭縣	30	15	0.500
桃園縣	173	32	0.185
新竹縣	33	36	1.091
新竹市	55	15	0.273
苗栗縣	37	19	0.514
台中縣	107	37	0.346
台中市	162	21	0.130
彰化縣	76	35	0.461
南投縣	28	20	0.714
雲林縣	36	24	0.667
嘉義縣	23	27	1.174
嘉義市	30	7	0.233

#### 第四章 中央與地方政府職權劃分中的財政負擔責任

台南縣	77	33	0.429
台南市	91	15	0.165
高雄縣	82	39	0.476
屏東縣	40	31	0.775
花蓮縣	19	17	0.895
台東縣	9	13	1.444
澎湖縣	2	9	4.500
福建省合計	11	12	1.091
金門縣	10	10	1.000
連江縣	1	1	1.000

資料來源：審計部(2007)，〈民國 95 年度直轄市及縣市地方決算綜合審核結果年報〉，<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/227/20071009111941qHq1.pdf>，2008 年 3 月下載)。

#### 六、預算編列方式過度細瑣

由於我國主計業務係採「一條鞭」運作原則，故中央與地方政府編列預算時，不僅要遵守預算法及相關法令規定，各項預算科目預算編列方式，基本上也相同。例如根據 98 年度縣(市)地方總預算編製作業手冊，「社會安全與福利」預算的編製方式，與一般公共事務、教育、保健…等並無不同，且都要區分經常支出與資本支出，並再細分為各類預算類別與科目，如下表所示：

表 4.6 單位預算應編書表格式及注意事項\*

<div>表式二十四</div> <div>(機關名稱)</div> <div>歲出按職能及經濟性綜合分類表</div>		中華民國 年 度											
		經常支出				資本支出				其他			
		受雇人員報酬	購置及勞務	債務利息	土地租金支出	經常移轉	經常支出合計	投資及增資	資本移轉	土地購入	無形資產購入	住宅	非住宅房屋
經濟性分類	職能別分類	對企業	對家庭及民間機構	對政府	對國外	對民間企業	對非營業特種基金	對營業特種基金	對家庭及民間機構	對政府	對國外	住宅	非住宅房屋
		對企業	對家庭及民間機構	對政府	對國外	對民間企業	對非營業特種基金	對營業特種基金	對家庭及民間機構	對政府	對國外	住宅	非住宅房屋
總計													
01一般公務													
02防衛													
03公共秩序與安全													
04教育													
05保健													
06社會安全與福利													
07住宅及社區服務													
08娛樂、文化與宗教													
09燃料與能源													
10農、林、漁、牧業													
11礦業、製造業及營建業													
12運輸及通信													
13其他經濟服務													
14環境保護													
15其他支出													

資料來源 行政院主計處，縣（市）地方總預算編製作業手冊(98 年版)，  
[http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/98/98hb3/y3-98/y3-98/law\\_acc1-3-y98.htm](http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/98/98hb3/y3-98/y3-98/law_acc1-3-y98.htm)。



表 4.6 的預算編列方式，雖然使各科目內容整齊劃一，從而有利控管監督，但卻可能使特定預算編列為配合各科目，從而降低執行上的彈性。以社會福利業務而言，各級政府每年所需提供服務的質與量，可能會因為社會、經濟等環境因素改變，而產生相當差異，因此過度強調按各科目編列結果，將難以精確反映實際需求，或是造成執行上的限制。

此推論可舉內政部兒童局 90 年至 97 年兒童保護業務預算編列情形來說明：在 91 至 95 年間，由於有基金預算挹注，故整體經費相對也就較為寬裕；但是在 90 年、96 年，以及 97 年，由於只靠公務預算支應，因此在整體政府預算無法大幅增加，以及各預算科目間的排擠效應，兒童保護可用財源便相對縮水，如表 4.7 所示：

表 4.7 兒童保護業務歷年預算編列情形\*

(單位：千元)

年度	90 年	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年
公務預算	29,000	51,720	41,471	40,000	40,000	36,000	178,366	166,366
基金預算	0	5,800	10,000	9,254	51,600	52,625	0	0
合計	29,000	57,520	51,471	49,254	91,600	88,625	178,366	166,366

1、資料來源 內政部兒童局(<http://www.cbi.gov.tw/CBI%5F2/>)

2、94 年度爭取基金預算增編 40,000 千元，辦理兒童少年保護個案及家庭專案輔導服務費。

基上分析可知，預算編列過度重視技術面，或是未配合業務實際推動需求，將反而形成政策執行障礙。

張簡任視察惟明（主計處代表）於期末報告審查會議指出，晚近的發展為，中央政府對於台灣省 20 縣市所提供之一般性社會福利補助經費已由 90 年度 116 億元大幅增加至 97 年度的 197 億元，成長約 70

%。而內政部亦會透過計畫型補助款就各縣市辦理之社會福利業務所需經費給予必要協助，顯示中央已盡力挹注各縣市社會福利經費。惟一般性社會福利補助經費非全額補助，故各縣市政府實際執行如有不足，仍應回歸地方制度法與社會救助法等規定，自籌財源支應<sup>8</sup>。

關於預算編列科目細項問題，張簡任視察惟明（主計處代表）於期末報告指出，目前聯合國及IMF等國際組織為進行政府支出之經濟分析與國際比較，已建立一套放諸四海皆準的經濟性分類原則與架構，俾就不同政府支出對國內經社環境所產生之衝擊作出合理分析，並提出適當政策改進方向。現行我國地方政府之歲出按職能及經濟性綜合分類表編列方式，係依上述考量而設計<sup>9</sup>。

## 第五節 兒童及少年福利法之專門討論

由於社會不斷發展變動，對地制法第 18 至 20 條自治事項內容認知與詮釋，也會隨之調整。中央基於整體的考量，透過立法方式提供各地方政府遵循依據，固有其必要，但對地方政府而言，卻會形成業務與財政負擔同時增加的情形，從而有「有中央請客、地方買單」的負面評價，此現象若再考量各地方財政能力落差，則不僅影響業務執行成效，也會衝擊中央地方關係。基於此，本部分將從中央地方財政責任劃分角度，並以兒童及少年福利法(以下簡稱兒少法)為例，分析中央與地方共同辦理特定公共服務時，可能採行的政策分工途徑。

### 一、中央與地方業務區隔方式

2008 年 8 月 6 日修正通過的兒少法，可說是典型需要中央與地方(直轄市、縣市)共同合作，方得以落實之法案：一方面，本法是以兒童及少年之最佳利益為優先考量，政府及公私立機構、團體處理時，都應優先辦理(第 5 條)；另方面，中央與地方政府在本法中各為特定事務主管機關，且要設置專責機關(第 6 條)。具體而言，本法對於中

---

<sup>8</sup> 於此也回應張視察的意見。

<sup>9</sup> 於此也回應張視察的意見。

央與地方職責分工，如表 4.8 所示：

表 4.8 兒童及少年福利法有關中央與地方職能分工\*

	中央政府	直轄市、縣市政府
主要職掌	一、全國性兒童及少年福利政策、法規與方案之規劃、釐定及宣導事項；二、對直轄市、縣(市)政府執行兒童及少年福利之監督及協調事項；三、中央兒童及少年福利經費之分配及補助事項；四、兒童及少年福利事業之策劃、獎助及評鑑之規劃事項；五、兒童及少年福利專業人員訓練之規劃事項；六、國際兒童及少年福利業務之聯繫、交流及合作事項；七、兒童及少年保護業務之規劃事項；八、中央或全國性兒童及少年福利機構之設立、監督及輔導事項；九、其他全國性兒童及少年福利之策劃及督導事項。(第 7 條)	一、直轄市、縣(市)兒童及少年福利政策、自治法規與方案之規劃、釐定、宣導及執行事項；二、中央兒童及少年福利政策、法規及方案之執行事項；三、兒童及少年福利專業人員訓練之執行事項；四、兒童及少年保護業務之執行事項；五、直轄市、縣(市)兒童及少年福利機構之設立、監督及輔導事項；六、其他直轄市、縣(市)兒童及少年福利之策劃及督導事項。(第 8 條)
	訂定出生通報表(13 條)；自行或委託兒童及少年福利機構設立收養資訊中心，保存出養人、收養人及被收養兒童及少年之身分、健康等相關資訊之檔案(17 條)；訂定兒童及少年福利機構	應鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理包括兒童托育服務等十三項兒童及少年福利措施(19 條)；各類兒童及少年福利、教育及醫療機構，發現有疑似發展遲緩兒童或身心障礙兒童及

	從事收出養服務項目之許可、管理、撤銷及收出養媒介程序(18條)；早期療育所需之篩檢、通報、評估、治療、教育等各項服務之銜接及協調機制規劃辦理(23條)；	少年，應通報直轄市、縣(市)主管機關(22條)；協調適當之機構協助、輔導或安置個案，並支付相關費用(33、35、36、42條)；執行兒童及少年福利業務人員，知悉兒童及少年有不當或受害情形者，應於24小時內通報(34條)；就本法規定事項，必要時，得自行或委託兒童及少年福利機構、團體進行訪視、調查及處遇(47條)
共同性或重疊性業務	<p>一、主管機關為協調、研究、審議、諮詢及推動兒童及少年福利政策，應設諮詢性質之委員會(第11條)。</p> <p>二、兒童及少年福利經費之來源如下：(一)各級政府年度預算及社會福利基金；(二)私人或團體捐贈；(三)依本法所處之罰鍰；(四)其他相關收入。</p>	

\*資料來源：本研究整理自兒少福利法。

依據上表內容，地方政府落實兒少法時，可能會有下列職責類型：

- 1、完全自主事項，即地方擁有完整決策、規劃、執行的權利與責任。例如第19條規定應對兒童及少年及其父母辦理親職教育即是。
- 2、有限自主事項，即中央決定特定業務的基本目標或原則，地方則擁有規劃與執行的權利與責任。此類又分為二個次類：
  - (1)中央基於法律規定而授權。例如第22條規：「各類兒童及少年福利、教育及醫療機構，發現有疑似發展遲緩兒童或身心障礙兒童及少年，應通報直轄市、縣(市)主管機關。…主管機關應將接獲資料，建立檔案管理，並視其需要提供、轉介適當之服務」。本條文直接規定地方政府應接受通報，至於通報後如何「視需要」提供「適當」之服務，則由地方自行

裁量規劃，並且執行。

(2) 中央基於業務性質而授權。例如第 18 條規定：「父母或監護人因故無法對其兒童及少年盡扶養義務時，於聲請法院認可收養前，得委託有收出養服務之兒童及少年福利機構，代覓適當之收養人。…兒童及少年福利機構從事收出養服務項目之許可、管理、撤銷及收出養媒介程序等事項，由中央主管機關定之」。中央政府可能基於該業務性質或需求，訂定許可、管理、程序等事項，地方政府則是依有關規定內容，規劃落實方式，並實際執行。

3、專責執行事項，即地方僅負執行之權責。例如第 39 條第 2 項規定：「法院裁定得繼續安置兒童及少年者，直轄市、縣(市)主管機關…，應選任其成員一人執行監護事務，並負與親權人相同之注意義務。…」此類別中地方政府的角色與工內容極為明確。

4、共同性或重疊事項，即中央與地方可能需要共同合作，或是會有同時辦理之業務。例如爭取私人或團體捐贈，以充實經費；或是進行兒少問題之諮詢、研究等即是。

## 二、治理觀點下政府資源配置的整體考量

今日各國公共行政普遍注意治理議題，除了是因為概念本身更重視政府重要性外，也在於其提供解決實際問題的標準或工具。例如 OECD 將治理視為是地方政府達成公共課責(public accountability)及參與民主(participatory democracy)兩大目標的手段。其在 2001 年一份研究各會員國推動「夥伴關係」(partnership)的研究成果報中主張：藉由整合地方上不同團體或個人而形成夥伴，將是地方政府發揮良好治理功能，進而能實現公共課責與參與民主目標的重要途徑。而評定一國地方政府是否符合良好治理？主要在觀察下列三項地方政府運作的表現情形(OECD, 2001)：

1、地方政府各項施政是否制定具體計畫？同時這些計畫內容中關於執行方式與資源配置等問題，是否主動提供民眾參與決

定的機會？

- 2、 地方政府設定各項施政目標，以及其間優先次序時，民眾也有參與影響的機會？
- 3、 地方政府各項運作結果是否能基於「綜效」觀點，考量各種可能產生效益的途徑，並儘量滿足不同民間團體的需求？

上述三項內容原本都是地方政府運作過程中，所需要考量的問題，但是經由治理觀點整合後，則轉變為一個整體策略途徑與行動準則。

基於上述觀點，政府在配置資源時，便要從整體施政情境或需求進行綜合考量，並超越本位思考、兼顧內在與外在影響因素。例如Knack等人則認為治理除了作為政府施政目標與原則外，更應作為評量政府施政績效的標準，如此才能真正提升政府能力。於是其便致力於建立政府施政的治理指標，本指標在 2003 年(第二版)的最新修正內容如表 4.9 所示(Knack, 2003: 352)<sup>10</sup>：

表 4.9 政府治理能力評估指標\*

執政限制(Executive Constraints)
1、正式與橫向的(formal horizontal) (1)對立法部門的課責；(2)對司法部門的課責
2、非正式與橫向的(informal horizontal) (1)媒體自由度；(2)公務人員專業性；(3)私部門競爭程度
3、府際的、縱向的(inter- governmental vertical) 地方政府預算自主性
4、不同層次選民的條件 (1)教育程度與識字率；(2)稅課範圍

<sup>10</sup> 表之中譯乃轉引自呂育誠(2005: 10)。

執政能力(Executive Capabilities)
1、過程(process) (1)計畫與預算準備；(2)公務人力費用；(3)預算執行情形；(4)公務人員的報酬；(5)公務人員數；(6)府際關係型式；(7)政府各項收入之管理。
2、績效(performance) (1)促進企業發展情形；(2)民眾滿意度；(3)政府被投訴情形；(4)公民參政情形；(5)公共服務品質。

\*資料來源 (Knack, 2003: 352)

從上表內容可知，今日政府若欲採行治理觀點來推動各項政策，配置資源時除了要在消極面克服內部與外在限制外，更要從積極能力面提升能力。研究團隊認為此觀運用於社會福利工作，或是保護兒童、青少年福利時，亦同等適用，亦即政府應超越只重視經費收支技術等本位立場，而以達成政策目標，或是滿足民眾需求等整體角度，來規劃各類資源配置。

### 三、總額式預算制度(Global budget system)<sup>11</sup>的啟示

上述治理觀點運用於兒少業務的經費與預算編列方式，或可採行公共衛生界普遍運用的總額預算制度，作為落實途徑。由於現代政府普遍重視積極提供各類公共服務，因此常會面臨所需經費快速膨脹，或是支出規模不斷擴大、服務品質與數量卻因為服務機構運用不當，反而形成浪費情形。因此總額式預算制度的基本精神，就是回歸業務基本面，即先評估政府辦理特定業務應有規模、服務水準，或是受益

<sup>11</sup> 關於總額預算介紹，係參考下列資料：Long, S. H. & Marquis, M. S.(1993), *Toward a Global Budget for the U.S. Health System: Implementation Issues and Information Needs*, The RAND Co., ([https://www.rand.org/pubs/issue\\_papers/IP143/index2.html](https://www.rand.org/pubs/issue_papers/IP143/index2.html).); Holahan, J., Blumberg, L. J., & Zuckerman, S.(1994), *Strategies for Implementing Global Budgets*, *The Milbank Quarterly*, 72(3), Kirk, R., Barnett, P., Clayden, C., Cumming, J., Heckert, K., Penrose, A., Pitama, S., Richards, D., and Siataga, P. (2002). *Evaluation of the Pegasus Health Global Budget Contract.*, New Zealand Health Technology Assessment (NZHTA); 另外，中央健康保險局網站，亦有相關資料。(<http://www.nhi.gov.tw/>)

對象…等條件，再據以決定預算規模，具體作法有下：

第一，先蒐集各機關辦理特定業務的詳細資料，以描述該業務支出基本預算數額，並預測其成長率。

第二，針對不同業務內容、支付機關，或是地區等差異性，設定預算支出上限。

第三，藉由各種程序或作為，如額外收費、資產控管等，促使機關遵守前述設定之支出上限。

第四，持續監測該服務品質。

第五，持續發掘是否有未發現的，影響該業務支出預算水準的潛存因素。

總額預算制度的主要精神，就是擺脫傳統「收入／支出」為主體的預算編列方式，而改從更宏觀的影響業務各因素之歸納比較中，描繪出政府辦理特定業務所需基本規模，以及未來可能預算成長趨勢；而藉由此種程序，除可控制預算總額上限外，也可作為後續績效考核依據。

總額預算制度執行又可分為二種方式，其一是「支出上限制」(Expenditure cap)，即依據業務提供成本及未來可能成長，來設定預算總額，各項業務支出都只能在此總額下支應；其二是「支出目標制」(Expenditure target)：即預先定訂特定業務支付價格及可容許的費用成長率，若業務支出未達目標，便可產生結餘；反之，若業務支出超過目標，超出部分則打折支付，以適度反應成本。我國全民健康保險於 1998 年 7 月，以及 2000 年 7 月分別開辦的牙醫及中醫門診總額支付制度，即採取支出上限制之總額支付制度。

由於已有全民健保之先例，研究團隊認為未來兒少業務預算編列，或也可參酌總額預算制的精神，回歸兒童與青少年保護的實際需求或政策目標，並據以配置適當財源。



#### 四、配合財政劃分的職責分工

從兒少法各項規定內容可知，即中央與地方常是相互影響且缺一不可的，中央需要地方扮演執行落實的角色，地方則也需要中央協助界定政策目標與執行依據。於是為達成各項法定目標，中央與地方關係不應是分割的，而是分工的，亦即中央與地方藉由配置適當的權責，共同達成該事項所設定之政策目標。然而，正如同前文分析今日中央與地方間財政失衡，以及各地方政府間財源豐瘠與財務體質均各不相同等問題，欲期望本法各項規定都循相同方式處理，並且內容、結果完全一致，不僅財務上不可能，且有違「因地制宜」原則。故研究團隊認為或可將中央與地方財政劃分概念，與前述兒少法在中央與地方分工上的三種類型相互結合，進而建構財務與職責的配套規劃。以下分別說明之。

##### （一）地方自願辦理與法定自治事項

由於本類業務乃是法律授權地方自行決定項目、內容，以及範圍，因此特定地方政府欲辦理此類業務時，應先行評估本身在第 12 條規定的四項財源類別中的情形，並自行籌措財源。特定業務若要爭取中央補助，則必須經由一定審核機制，或是進行成本效益評量，以確保資源運用效能與效率。

##### （二）委辦事項（中央領航地方划槳事項）

本類業務為法律明確規定，故地方政府並無裁量空間，而要忠實履行。既然法已明定各地方應一體遵行，故此類業務所需費用應由中央全額負擔，以確保各地方兒童與少年都能獲得相同保護，且不因地方財政情形而有不同差異。當然地方執行結果，也要由中央來考核監督。

##### （三）法定自治事項（法律規定地方必須辦理，但地方自為領航與划槳）

本類業務雖然主導權在中央，地方政府僅負責規劃與執行，但是只要不違反法律，地方政府仍擁有相當裁量空間。故為確保法律規定

或中央決策得以落實，同時避免地方進行超越本身能力範圍的規劃，在財政上或可採行補助款方式，並分別採行下列作法：

- 1、對基於法律規定授權事項。本類事項是由法律規定授權，可見其本身具有相當重要性，但作法卻可以是彈性或變動的。因此在財務上使可使用「一般性補助」概念，即中央滿足地方辦理有關事項最低度財政需求，如人員、設備…等，至於最後實際作為內容，則由各地方視本身需求、能力、財源，作不同設計。
- 2、對基於業務性質授權事項。本類事項是中央基於業務性質授權，意指該業務不僅重要，且要依據中央政策方針執行。於此在財政設計上，除了前預「一般性補助外」，中央亦可透過「專款專用」原則，要求地方配合。如此地方便可以在中央設定的執行框架中，根據中央政策方針來規劃辦理。

#### （四）共同性或重疊事項

此類業務或是需要中央與地方同時進行，或是彼此協調，故中央不宜以指揮監督方式，單向要求地方配合，相反地，應透由激勵促進等手段，引導使地方主動合作。於在在財務設計上，可採行「計畫型補助」概念，即各地方基於本身條件與創意提出不同計畫構想，經中央評估是否合於政策目標後，給予一定之經費補助。

上述四項財政責任劃分與業務分工方式，主要意義有下：

第一，調和兒少福利業務的一致性與差異性。兒少福利既然是法律規定，故全國任何地區只要符合法定條件的兒童與少年，都有權享受一定標準以上的福利；但是基於各地方財政條件不同，以及當地兒少族群的特質及需求，各地方政府也要辦理特有的兒少福利業務，換言之，各地方兒少都應獲得基本福利待遇，但不保證具有相同的福利內容。

第二，就中央而言，因為要確保地方執行核心業務具有足夠財源，因而不會任意擴增兒少福利業務範圍；同時，為有效防止各地方不斷

提出補助的要求，中央也要制定有效的審核與評估機制。

第三，就地方而言，來自中央穩定的財源，固然可使其順利辦理核心兒少福利業務，但是其他項目則要自行籌措財源，故地方政府一方面不會浮濫擴增兒少福利範圍，另方面也會有提升兒少福利執行效能與效率的實質壓力。

政府職能與角色分析架構建立之研究

## 第五章 相關法令架構之調整

於此得區分為職能劃分、服務傳遞、監督-課責機制及地方財政配備，共四部分<sup>1</sup>。凡此得於各專業法律/政策領域為特別規定；但也得於一般性之法律—亦即地方制度法—建立一般性之制度。

### 第一節 關於職能劃分

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。

#### 一、向來地方制度法與專業法律的規定模式與缺失

我國地方制度法與專業法律的規定，形式面存有不少缺失。

（一）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、

---

<sup>1</sup> 若有必要，也得討論地方政府之另外的配備，亦即組織與人事。

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。

（二）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，而未如德國模式，於該法律中以一個條文明定該部法律究屬於自治事項或委辦事項，以及於各該章節或附則章就必要授與地方自治的部分加以條列。

（三）兒少法嘗試新的模式，值得採行

值得注意者為，我國若干法律已經建立新而且相當具實驗性的立法例，例如兒少福利法。這樣的立法例是否能達到比較好的效果？--如果可行，後續應可導入其它專業法律中採用<sup>2</sup>。

該法之權限劃分（職能劃分）之規定如表 5.1；其不精確性儘管已經大幅改良，但仍然無法完全去除，理由在於，其畢竟非以每一政策工具為詳細規定（詳下表之分析欄）；惟無論如何，本研究認為其已經有相當之進步性，足以當作未來之範本。

---

<sup>2</sup> 於此，回應期末報告審查內政部民政司代表陳科員俊榮之提問。

表 5.1 兒少福利法之權限劃分規定

條號	內容	分析
第七條	<p>下列事項，由中央主管機關掌理。但涉及各中央目的事業主管機關職掌，依法應由各中央目的事業主管機關掌理者，從其規定：</p> <p>一、全國性兒童及少年福利政策、法規與方案之規劃、釐定及宣導事項。</p> <p>二、對直轄市、縣（市）政府執行兒童及少年福利之監督及協調事項。</p> <p>三、中央兒童及少年福利經費之分配及補助事項。</p> <p>四、兒童及少年福利事業之策劃、獎助及評鑑之規劃事項。</p> <p>五、兒童及少年福利專業人員訓練之規劃事項。</p> <p>六、國際兒童及少年福利業務之聯繫、交流及合作事項。</p> <p>七、兒童及少年保護業務之規劃事項。</p> <p>八、中央或全國性兒童及少年福利機構之設立、監督及輔導事項。</p> <p>九、其他全國性兒童及少年福利之策劃及督導事項。</p>	<p>1、本條第 1 項界定中央權限，從而也是與地方之間之權限劃分。凡此（細膩）規定方式，為國內最進步的立法。其相較於毫無（細膩）規定者，固然較為精密，但與下一條以及後續之各個政策手段/權限行使之條文之權限劃分，仍不無發生衝突的可能。最精密的劃分方法，仍應在於政策手段/權限行使之條文。</p> <p>2、本條指出中央層級涉及兩類機關，主管機關與目的事業主管機關，或者甚且有多個。</p>
第八條	<p>下列事項，由直轄市、縣（市）主管機關掌理。但涉及各地方目的事業主管機關職掌，依法應由各地方目的事業主管機關掌理者，從其規定：</p> <p>一、直轄市、縣（市）兒童及少年福利政策、自治法規與方案之規劃、釐</p>	<p>1、本條第 1 項界定地方權限。凡此（細膩）規定方式，相較於毫無（細膩）規定者，固然較為精密，但與前條以及後續</p>

	<p>定、宣導及執行事項。</p> <p>二、中央兒童及少年福利政策、法規及方案之執行事項。</p> <p>三、兒童及少年福利專業人員訓練之執行事項。</p> <p>四、兒童及少年保護業務之執行事項。</p> <p>五、直轄市、縣（市）兒童及少年福利機構之設立、監督及輔導事項。</p> <p>六、其他直轄市、縣（市）兒童及少年福利之策劃及督導事項。</p>	<p>各個政策手段/權限行使條文之權限劃分，仍不無發生衝突的可能。</p> <p>2、就六款事項，仍具有一定抽象性，從而與中央之權限劃分仍不免有不清楚之處。</p> <p>3、本條規定地方兩類機關，主管機關與目的事業主管機關，或者甚且有多個。</p>
--	---	---

資料來源：本研究整理。

另一種方式，為各專業法律首先於總則章中以一個條文定性該法之自治事項或委辦事項之屬性，然後在附則章以一個條文開啓必要之例外。後者為德國之立法例，並且得以巴登-符騰堡邦建築法為例，加以說明。

該法於概念界定與主要制度規定（含管制標準、證照及違規之處罰，後者含拆除等）之後，於第 46 條規定主管機關事宜。其將執行機關區分為三級，一級機關為邦經濟部長，區域公署為高等行政機關，下級行政機關以及一定規模以上的鄉鎮或由超小型鄉鎮所共同組成的聯合行政體系作為下級行政機關。此外由於建築管理畢竟具有一定專業性，所以該法乃規定基層行政機關必須有一定的專業人力的配置（以上見該法第 46 條）。該法第 47 條第 3 項明確規定本法係屬於委辦事項。同條第五項進一步規定上級監督機關享有完整（亦即毫無限制）的指令權；若下級行政機關未能遵守指令的拘束，則上級行政機關於一定期限經過得採取必要的指施，而且有關的費用係由下級行政機關



承擔。建築管制涉及建築安全與居住品質，固然應由邦掌握大權，但也有小部分的事項並不具有高度公共安全性，而得由地方自治團體辦理。在此範圍內，最高主管機關（亦即邦主管部會）不得制頒法規命令，而應由地方自主。巴登-符騰堡邦建築法於如上委辦事項的定性與詳細條文規定之後，於第 74 條開啓地方自治的授權規定。依之，爲了達成建築之形成性之觀點，爲維護值得保護的建築部分，爲保護特定具有歷史性、藝術性或都市計畫上之重要意義的建築物或街道、廣場、地區之部分，或爲保護文化與自然之古蹟，鄉鎮市得於該法授權範圍內以自治條例之方式，在該鄉鎮市之特定已建築地區或尚未建築地區，就下列事項加以規定：1、有關住宅之外部形成之要求，其中包括建築物之最高或最低樓層；2、有關廣告物或自動販賣機之擺設與否以及種類、大小、顏色、擺設地點主要的授權項目爲屋頂之態樣、鄰接大馬路之牆面之裝飾、最小建築相鄰面積之訂立、廣告物之管制；3、有關相鄰未建築土地之形成與利用，以及有關圍籬之種類、形式與高度之必要性與合法性；4、有關外部天線之使用限制或禁止；5、有關於新開發地區或都市更新地方之低壓管線之不允許；6、有關法定空地之間隔距離之規定，這部分不得根本推翻該法第 5 條，而只能小部分增減；7、有關較小規模之建築案件之報備制度之引進。此外，該條第 2 項進一步規定有關交通與都市計畫上之考量所爲之授權，鄉鎮市就下列事項得制頒有關之自治條例：1、有關停車或車輛轉彎場所之設置義務之限制，換言之，鄉鎮市得排除此項義務；2、就上述設置義務之小幅提高，這也是考量地方需要而作的授權；3、有關此類設施或停車場之設置之限制或拒絕；4、有關在其他土地上設置上述設施之可能；5、有關上述設施只得以節省空間之建築方式加以興建之要求，例如以停車塔方式；6、有關腳踏車停放地點之設置。其他尚有諸多規定，例如兒童遊戲場所以及有關擷取或排放水流之設施等，因限於篇幅難以詳述。

#### （四）應防止「機關外借之疑慮」

地方自治團體爲了強化地方自治，乃援引地方制度法第 18 條以下的條文，甚至引用前述財政收支分法第 37 條第 2 項作爲補充，或甚

至引用憲法第 108 條第 2 項地方得制訂單行法規作為補強。我國專業法律用詞不精確，甚且不無引發「機關借用」的疑慮<sup>3</sup>。

## 二、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

### （一）雙軌併行之必要

立法者應先確立各該法律領域所必要的政策工具，然後逐一決定究竟由中央或地方執行，以及由地方執行時之監督-課責機制，德國、日本均然。必也如此，才符合現代國家的法制基本要求。我國迄今專業法律多採「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」之立法模式，欠缺精確性。

於各專業法律之各政策工具之外，吾人也得於地方制度法規定中央/直轄市縣市/鄉鎮市之職能劃分之一般標準，作為解釋適用上的補充。

### （二）詳細說明

法律的整備可於地方制度法中修改，專業的部份則留由各專業法律修訂，以下提供若干原則、方向性的架構，以供參考<sup>4</sup>。

- 1、地方制度法得規定中央立法並執行事項之地方參與機制，尤其在部會的法案研擬過程或重大個案決定過程。我國行政程序法提供法規命令草案之公告並開放各方提供意見以及主管部會認為有必要時之聽證，但仍然不及於法律。重大個案之參與，地方自治團體似乎尚難謂必定為當事人，從而難有行政程序法之意見陳述之適用，而行政程序法之聽證需有法律規定或主管機關認為必要時，從而地方自治團體尚難為必定有此請求

<sup>3</sup> 我國專業法律的第二個問題，為其在有關權限劃分的條文中，並不是授權地方自治團體，而是直接授權地方政府，有時候甚且明白指出地方政府之執行機關，約如，「本法之主管機關在中央為○○部，在直轄市為直轄市政府○○局，在縣市為縣市政府○○局」。此種立法例，若從條文的字面觀之，係授權地方自治團體的行政機關，而非地方自治團體本身，從而近乎德國法「機關借用」（日本法稱為「機關委任」），而且如前所述，於機關借用之情形，德國法係賦予委託機關（亦即上級機關）廣泛且深入的監督權。

<sup>4</sup> 於此，回答內政部民政司代表陳科員俊榮之期末報告審查提問。

權。地方制度法從而得規定部會法案與重大個案之地方自治團體之參與權；甚且得規定地方自治團體之參與權。於實施一定年限之後，也得進一步立法規定此等參與程序違反之法律效果。

- 2、地方制度法得規定委辦事項（中央領航地方划槳事項）之法律、法規命令之制訂（含修改）之地方參與機制，甚且得規定對地方影響深遠者之地方自治團體之參與權。此項立法頗有必要，蓋委辦事項是我國最大宗的行政類型，地方政府常埋怨中央法規僵化或嚴苛，或中央遲遲不為制定。
- 3、地方制度法得規定就地方執行之中央監督-課責之整體機制（見本研究第二章所舉之傳統、強化、公共課責，共三種），並明定其中之第一種與第三種之直接適用，第二種則由專業法律視需要經由明文加以援用。
- 4、地方制度法得刪去第 18 條以下自治事項與委辦事項劃分之規定，並明定：（1）以人權干預的重大性、公共利益的關連性、地方的關連性，作為衡量的標準，而且由各專業法律妥為詳細規定。（2）各種營業管制、污染排放管制、交通管制、營建管制、有害物質管制、集會遊行管制、傳染病管制等等（本處不逐一一列舉）為委辦事項。（3）以下為地方自願辦理事項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）；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；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；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、與縣級道路等；地方經濟輔助及觀光事業之促進。（4）法定自治事項（中央要求必須辦理，地方自為領航與划槳）為地方自治事項，但法律明定地方一定要辦理。本類型的特色，為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）。

### 三、關於服務遞送模式：於專業法律與地方制度法加以建立

除了職能劃分之外，專業法律也應針對服務遞送模式為直接規定。地方制度法，作為地方政府體制的一般法律，也得明定地方施政應參酌採行新公共管理、新公共服務、新治理之主要命題，以及現階段所應追求的善治目標群。

### 四、關於監督-課責機制：於專業法律與地方制度法分別建立

專業法律究竟應建立如何的監督（也可謂調控強度、調控模式、調控手段等）：取決於各該專業法律領域的需要。一般而言，愈是嚴重執行挫敗的領域，以及愈是涉及人民重要福祉（也可稱為基本權或基本國策之重大關連性等），愈是應建立較為高強度的監督。

地方制度法對委辦事項之監督，只建立事後撤銷/廢止與代行處理及地方自治條例與委辦規則之核定或備查，凡此對自治事項應屬妥當，蓋此等領域中央不得過干預。但在委辦事項則此等仍有不足。

展望未來，地方制度法得歸納委辦事項領域之常見監督手段與選用標準，加以明定，例如引入評鑑機制，再如明文引入行政程序階段之聽證及行政機關違法不作為時之公民訴訟條款，再如明定主管部會得制頒框架或基準而由地方制訂執行計畫，再如明定中央主管部會得撤換地方主管官員、再如明定地方行政組織（例如引進諮詢性之委員會）與人力的特別安排。凡此措施，見本研究第二章第三節二。

在立法例上，約有兩種模式：1、將這些手段明白定入地方制度法中，並明定由專業法律加以選用（這是比較緩和的方法）；2、或明文直接適用（無須專業法律明文），但要求上級機關於行使監督-課責權力時應遵守比例原則。為保護地方自主權，原則上以前說為妥。

由於前述措施具有強烈性，而且一般而言宜由各專業法律領域需要而採用，吾人也得考慮引入公共課責機制（詳見第二章第三節二），明文作為一般性的制度，使地方必須公布相關治理資訊，受各界監督。

以下列表說明：

表 5.2 自治/委辦事項監督-課責所採手段之建議\*

監督-課責類型	使用手段
自治事項	得維持現行規定，亦即以事後撤銷/廢止為主
委辦事項	I 於專業法律為專門規定。 II 地方制度法抽象歸納整理出常見手段 1.直接適用 2.間接適用（經專業法律明文引用） III 於地方制度法規定公共課責
建議 1：可採 I、II 2 或 III，或為簡單化 I、III。 建議 2：不區分自治/委辦事項之監督-課責機制，以公共課責為最簡明與一致，而且不排除於專法有專門之規定。	

\*資料來源：本研究自行整理。

## 五、關於地方財政之法令調整

這部分涉及財政收支劃分法及其下位之統籌分配稅款與補助款之有關辦法以及行政規則與實務，廣義言之也涉及地方稅法通則、規費法、工程受益費法等之修改，也得涵蓋專業法律之財源籌措與專款專用規定與實務，具高度專業性，相關法令調整議題約見本研究第四章，不另討論。

### 第二節 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：第一，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；第二，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，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，並循部會與行政院會之程序而送立法院審議。

第三，而且最關鍵的部分，在於修改專業法律。妥當的方法係以包裹立法方式一次完成所有法律的修改。日本便係如此，但我國迄今並沒有包裹立法的規定與實務。退而求其次，可由立法院相關委員會完成各自審議，然後以聯席會議方式綜合且全盤討論，然後才完成二讀與三讀。凡此，屬於大規模或甚至全面之修法，成功條件為行政與立法意見之合致。自 2008 年之立委選舉與總統大選，馬英九總統所屬國民黨在立法院獲得近 3/4 席次，為完成相關修法的寶貴時機。

第四，於修法完成之後，才是法規命令與行政規則的檢討時期。

## 第六章 結論與建議

以下分別提出結論與建議，前者係針對每一章提出核心命題，後者又區分為短期立即可行者與中長期者。

### 第一節 結論

主要發現為：

#### 一、就第一章

(一) 2008 年 5 月 20 日劉兆玄內閣上台後，行政院研考會為健全民主化，宜追求---地方治理、資訊公開、民眾參與、管制鬆綁---以及資源去集中化、決策去極權化、多元化、執行重視程序、法治化等價值目標，並提出組織改造五大目標，其中尤其「大量減少組織層級和數量」、「凸顯政府核心職能與策略焦點」、「提供多元化與彈性化組織型態」具有意義。其也強調四化：去任務化、法人化、委外化、地方化（「地方能做的，中央不做」，如淡水紅毛城古蹟已於 92 年 7 月移由台北縣政府管理）。其進一步指出建立中央地方夥伴關係（下放地方）、建立政府民間夥伴關係（充實民間）。

(二) 依行政院研考會之要求，本研究的子題為如下四項：

- 1、中央與地方政府職權劃分；
- 2、財政負擔責任；
- 3、服務傳送機制、民間參與；
- 4、法令架構。

#### 二、就第二章「職能劃分與服務傳送之應有改革」

(一) 本研究絕非單純法學視野，而係涵蓋治理理論：「協力」的三個層次

(新)治理理論提供更廣泛的參與主體與政策工具面向，而且也強調動態觀察，也重視治理的結構乃至限制，但也重視經由行動而突破的可能等。新治理所主張「協力」，尤其具有創見。本研究認為，協力得表現於二大理念面，一為政治氣氛、相互心態、相互之整體定位的層次，此即「夥伴關係」。二為「基本制度」的建立，例如權限應如何劃分、地方應有如何的配備、中央應如何協助（本研究認為，主要為政策工具的完備化，詳後述）、就地方之施政中央應如何自為或他為監督-課責（本研究建立三種監督-課責理念型）。這是本研究的核心命題與主要關懷也是我國公共行政學「治理」者所鮮少「從天空降下來」討論者。若還有第三層次，則是下游的操作面。

(二) 本研究之問題意識

- 1、 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如何之權力（反面言之，中央不得干預）。我國自政府遷台以來，已有權限劃分，而且經由 1997 年精省改革而將絕大部分的法律執行權劃交直轄市政府、縣市政府執行，所以已經有業務之分權化，而且這部分的改革空間不大（詳後述中央立法並執行事項），爭執從而主要存在於權力分配面，但嚴格言之，這問題也得不嚴重，蓋中央與地方得依傳統以來的標準運作，爭執主要係政治鬥爭所挑動（例如，里長延選案係發生於民國台北市長選舉時）。
- 2、 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？似乎應採否定說，蓋如前所述，絕大部分業務已經劃交直轄市政府與縣市政府執行。但凡此非謂不需檢討，只是成果有限。
- 3、 地方施政，應以如何之態度或標準？換從中央政府的角度而



言，其應提供如何的助力？而其又得有如何的監督？--這是「政府角色」之議題，也是中央與地方之協力關係的一個環節。我國縣域遼闊，公務人力編制不大，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，執行不易；地方人民冷漠、監督-課責機制不足、專業法律規定簡陋（尤其有關政策目標與政策工具），乃造成執行-服務傳送的諸多缺失（詳第三章第二節）。當然此外尚有民主、法治、效率治理等議題。

- 4、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。

（三）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

- 1、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。
- 2、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。
- 3、從地方制度法的規定觀察，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。協力、夥伴關係均具有架構意義。新公共管理則提供諸多效率管理之構想。其他可用手段包括：(1)對基本配備(人員、財政、設備等)為強制規定；(2)附條件的財政補助；(3)訂頒行動指導綱領(guideline)；(4)要求導入公共參與機制；(5)要求專家參與審議、諮詢；(6)要求落實資訊的透明化；(7)定期績

效評估；(8)受服務者的回饋；(9)導入政府間的相互競爭或誘因機制；(10)激發公共管理者對政策的承諾 (commitment)；(11)導入契約機制(英國對政署執行長課責的模式)等項。

- 4、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。
- 5、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。

#### （四）本研究之主張

##### 1、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。

## 2、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（作為最後不得以之手段），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。

### 3、地方施政之價值指引：

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。

### 4、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。

#### 5、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。

#### 6、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、就第三章「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) 不得輕易改爲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，主要爲：

(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，爲主要的治理議題。

(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：地方的一項困難爲地方缺錢，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體系之職能劃分/服務傳送/監督課責之觀察，並呼應家庭暴力及性侵害防治體系之政府職能分析（主持人焦興鎧教授）與兒童及少年保護體系之政府職能分析（主持人鄭麗珍教授）之發現。

#### 四、就第四章「中央與地方政府職權劃分中的財政負擔責任」

- (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、就第五章「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<sup>1</sup>。

- 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

---

<sup>1</sup> 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。

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。

## 第二節 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、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「中央與地方政府職權劃分中的財政負擔責任」

- 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。

### 第三節 「中長程建議」

以下針對中長程，提出本研究之建議。

#### 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、青少年違規飆車、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。

## 參考書目

### 中文部分

王皓平，2006，《地方利害關係人治理模式之研究：以臺北市大理街社區運動為例》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

史美強，2005，制度、網絡與府際治理，台北：元照。

— 2008，「府際治理能力與課責」，載於《府際關係研究通訊》第1期，頁11-12。

司徒達賢，2002，《營利組織的經營管理》，台北：天下文化。

朱雲漢，2004，〈台灣民主發展的困境與挑戰〉，《臺灣民主季刊》，1(1)：143-162。

江大樹、張力亞，2008，「地方分權化的政策類型觀點」，載於《府際關係研究通訊》第1期，頁13-15。

李允傑、邱昌泰，2003，政策執行與評估，台北：元照。

吳庚，2007，行政法之理論與實用，增訂10版，台北：五南。

林承伯，2007，地方議會黨團組織及運作之研究-以彰化縣議會為例

林錫俊，2000，《地方財政管理：理論與實務》。高雄：復文圖書出版社。東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。

李英明，2005，《新制度主義與社會資本》，台北：揚智。

李惠宗，2004，《憲法要義》，台北：元照。

李建良，2003，〈論地方自治與財政憲法〉，《台灣本土法學雜誌》，期35，頁27-46。

李顯峰、陳儷文，2001，〈台灣地方財政不均與區坦發展之研究〉，《財

- 稅研究》，卷 33，期 1，頁 47- 104。林聰吉，2007，〈政治支持與民主鞏固〉，《政治科學論叢》，34：71-104。
- 呂育誠，2005，〈地方治理意涵及其制度建立策略之研究——兼論我國縣市推動地方治理的問題與前景〉，《公共行政學報》，期 14，頁 1-38。
- 林全，1999，〈健全中央與地方財政關係〉，于宗先、孫克難(編)，《財政平衡與財政改革：台灣經驗的評價》，台北：中華經濟研究院。
- 周育仁、詹富堯，2008a，不同憲政體制下的政府負責機制：兼論我國現況。( <http://www.npf.org.tw/particle-4154-2.html> )
- 2008b，從課責觀點探討內閣制下政府負責機制的設計與運作。( <http://www.npf.org.tw/particle-4789-2.html> )
- 吳婉韻，2003，國家與台灣紡織產業政策之研究：全球化與政策工具觀點，政治大學公共行政學系碩士論文。
- 吳瓊恩，2002，〈公共行政學發展趨勢的探究——三種治理模式的互補及其政治理論基礎〉，「張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會」論文(11月16日)，頁 173-192，台北：政大公企中心。
- 俞可平，2000，治理与善治，北京市：社会科学文献。
- 范玫芳，2008，〈「參與式治理研究」之現況與展望〉，《人文與社會科學簡訊》，9(2)：29-35。
- 施能傑，2001，〈彈性化職位設計與政府人力運用〉，《人事月刊》，32(5)：33-46。
- 游美齡、廖曉晶譯，2006，《洞悉全球化》，台北：韋伯文化。Tony Schirato & Jen Webb. Understanding Glogalization (2003) 原著. London, UK : SAGE Publications.
- 孫本初，2007，《新公共管理》，台北：一品文化。
- 孫克難，2002，〈財劃法爭議、覆議與統籌分配稅款分配方式之改進〉，《經濟前瞻》，期 81，頁 49 至 53。

- 許宗力，2002，〈論行政任務的民營化〉，收錄於《當代公法新論（中）》，台北：元照。
- 許道然等譯，B. Guy Peters 原著，2000，《政府未來的治理模式》，智勝出版。
- 陳志瑋，2005，〈邁向民主課責：透明化機制運用之分析〉，《國家菁英季刊》，1(4)：131-147。
- 陳聿伶，2006，《台灣資訊電子產業政策工具之研究：1960 年至 2005 年》，臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 陳秋政，2007，《社會中心途徑之跨部門治理研究：以「洛杉磯河整治計畫」為例》，政治大學公共行政研究所博士論文。
- 陳明珠，2001，〈地方財政與補助款制度〉，《審計季刊》，卷 21，期 4，頁 35- 48。
- 陳連芳，2003，〈從府際關係探討地方財政改善之道〉，《財稅研究》，卷 35，期 5，頁 181-209。
- 陳敦源，2008，〈參與式治理：研究民主改革的新方向？〉，《人文與社會科學簡訊》，9(2)：36-47。
- 陳新民，1996，《憲法基本權利之基本理論》，台北：三民書局。
- 陳聽安，2002，〈財劃法及其相關問題之省思〉，《經濟前瞻》，期 81，頁 49 至 53。
- 黃正誠，2005，縣（市）政府招商政策執行之研究－以台北縣為例，臺灣大學政治學系政府與公共事務碩士在職專班碩士論文。
- 黃錦堂，2000，地方制度法基本問題之研究，台北：翰蘆。
- 2005，《行政組織法論》，台北市：翰蘆。
  - 2006，〈行政法的發生與發展〉收錄於翁岳生編《行政法》，頁 31-93，台北：元照。
  - 2007，「論地方自治團體間之合作」，收錄於《地方自治論述

專輯》，第三輯，內政部編印。

—2008a，「自治事項與委辦事項之劃分標準—最高行政法院 94 年判字第 419 號判決」，政大法學評論，第 102 期，頁 1—頁 69。

—2008b，德國獨立機關獨立性之研究—以通訊傳播領域為中心並評論我國釋字第 613 號解釋，中研院法學期刊，第 3 期，頁 1～頁 54。

彭錦鵬，2000，〈英國政署之組織設計與運作成效〉，《歐美研究》，30(3):89-141。

—2005，〈全觀型治理：理論與制度化策略〉，《政治科學論叢》，23: 71-100。

趙永茂，2002，《中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論台灣地方政府的變革方向》，台北：翰蘆圖書。

—2007，〈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。

審計部，2008，《民國 95 年度直轄市及縣市地方決算綜合審核結果年報》，

蔡茂寅，2003，《地方自治之理論與地方制度法》，台北：學林。

劉毓玲譯，1993，《新政府運動》，台北：天下文化。譯自 David Osborne & Ted Gaebler (1992). Reinventing Government. New York : Plume.

劉毓玲譯，2005，《典範移轉：杜拉克看未來管理》，台北：天下文化。譯自 Peter F. Drucker 1999，Management Challenges for the 21<sup>st</sup> Century. New York : HarperBusiness.

劉坤億，2003，〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，《空大行政學報》，13：236-67。

薄慶玖，2004，《地方政府與自治》，台北：五南。

- 韓保中，2006，《公民社會觀點之民主行政理論—以 Denhardt 新公共服務論為主軸》，國立台灣大學政治學研究所博士論文。
- 羅世宏、管中祥、洪貞玲、鄭國威，2006，〈監督傳播管制機關 NCC：傳播政策公民監督與審議機制的能與不能〉，《中華傳播學刊》，10：55-85。

## 英文部分

- Bartle, Ian and Peter Vass, (2005), Self-Regulation and the Regulatory State: a Survey of Policy and Practice.  
([http://www.bath.ac.uk/cri/pubpdf/Research\\_Reports/17\\_Bartle\\_Vass.pdf](http://www.bath.ac.uk/cri/pubpdf/Research_Reports/17_Bartle_Vass.pdf)).
- Bovaird, T. and Löffler E., (2003), Public management and governance, New York : Routledge
- Box RC, (1998), “Citizen governance : leading American communities into 21st century.” , Thousand Oaks, Calif.:Sage Publications.
- Christensen, T.& Laegreid, P., (2002), New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice. Hampshire: Ashgate Pub.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B., (2003), The New Public Service: Serving, not Steering. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Farazmand, Ale (ed.) (2004), Sound Governance: Policy and Administration Innovations. Westport, CT: Praeger.
- Fisher, R. C., (2007), State & Local Public Finance, 3<sup>rd</sup> ed., OH: Thompson Higher Education.

- Grant, A., (2004), *The American Political Process*. New York: Routledge.
- Good, D. A., (2003), *The Politics of Public Management*. Toronto: University of Toronto Press.
- Goldsmith, S. & William, D. E., (2004), *Governing By Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brooking Institution Press.
- Hanekom, S. X., (1987), *Public Policy*. New York: International Thomson.
- Howlett, M., and Ramesh, M., (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. New York: Oxford University Press.
- Hughes, O. E., (2003), *Public Management and Administration*. New York: N.Y.: Palgrave Macmillan.
- John, P., (2001), *Local Governance in Western Europe*. London, UK: SAGE Publications.
- Jessop, B., (2000), *Regulation Theory and the Transition to Post-Fordism*. Cambridge: Polity Press.
- Kettl, D. F., (2002), *The Transformation of Governance*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Knack, S., Kugler, M. & Manning, N., (2003), "Second-Generation Governance Indicators", *International Review of Public Administrative Sciences*, Vol.69., No.3., pp.345-364.
- Leach, R. & Percy-Smith, R., (2001), *Local Governance in Britain*. New York: Palgrave Press.



- Lloyd, R., (2005), "The Role of NGO Self-Regulation in Increasing Stakeholder Accountability."  
([http://www.oneworldtrust.org/documents/SelfReg%20\(final\)July05.pdf](http://www.oneworldtrust.org/documents/SelfReg%20(final)July05.pdf))
- Newman, J., (2003), *Modernising Governance—New Labour, Policy and Society*. London: Sage Publications Ltd
- OECD, (2001), *Government of the Future*, OECD Public Management Policy Brief, No.9.
- Peters, G. G., (2002), "the politics of tool choice", ed., by Salamon, L. M., *the tools of government- a guide to the new governance*. New York: Oxford University Press.
- Percy-Smith, J, (2001), *Local Governance in Britain*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Pierre, J. & Peters, B. G., (2000), *Governance, Politics and the State*. New York, NY: St. Martin' s Press.
- Schneider, A., and Ingram, H.,(1990), "Policy Design: Elements, Premises and Strategies ", ed., by Stuart Nagel, *Policy Theory and Policy Evaluation*. New York: Greenwood Press.
- Schuppert, G. F., (1998), *Staatsaufsicht im Wandel*, S. 831(832ff), DOEV.
- Stoker, G., (1998), "Governance as Theory:Five Propositions." *International Social Science Journal*. 50 (155):17-28.
- U.S. Agency for International Development, (2000), *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*. Washington DC.
- Wilson, D., & Chris G., (1994), *Local Government in the United*

政府職能與角色分析架構建立之研究

Kingdom. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: The Macmillan.  
( <http://www.audit.gov.tw/Web/Default.aspx> ) °

網路資料

[http://72.14.235.104/search?q=cache:003ZH9d8necJ:140.119.53.174/Content.php%3Fpagename%3Dp04%26c\\_lang%3DGB+%E9%9D%9E%E7%87%9F%E5%88%A9%E7%B5%84%E7%B9%94+%E7%B8%BE%E6%95%88%E8%A9%95%E4%BC%B0%E6%8C%87%E6%A8%99&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=143&gl=tw](http://72.14.235.104/search?q=cache:003ZH9d8necJ:140.119.53.174/Content.php%3Fpagename%3Dp04%26c_lang%3DGB+%E9%9D%9E%E7%87%9F%E5%88%A9%E7%B5%84%E7%B9%94+%E7%B8%BE%E6%95%88%E8%A9%95%E4%BC%B0%E6%8C%87%E6%A8%99&hl=zh-TW&ct=clnk&cd=143&gl=tw) (2007.08.08).

[http://www.standardsforexcellenceinstitute.org/\(2007.08.08\)](http://www.standardsforexcellenceinstitute.org/(2007.08.08))

[http://www.standardsforexcellenceinstitute.org/public/html/documents/nationalstandards\\_000.pdf](http://www.standardsforexcellenceinstitute.org/public/html/documents/nationalstandards_000.pdf) (2007.08.08)

附錄一：審查意見回覆

審查意見	回覆
<p>孫教授同文</p> <p>1. 本委託研究係以「政府職能與角色分析架構的建立」為目的，但是研究結構與結果並沒有提出如此的架構建議，似與原始的研究目的有些差異。以頁 23 所提出的「權限（職能）劃分與治理的連結架構」而言，本報告似乎並未完全依循此一架構來分析，另一方面該架構又深具政府主導的意味，與治理強調公/私協力關係與夥伴關係的理念略有出入。</p>	<p>請見本文第二章中治理與職能劃分的連結關係中闡述（第 21-24 頁）。</p>
<p>2. 本期末報告所討論的兩個個案（家暴與兒少）主要是屬於委辦事項，這當然是中央與地方關係中比較複雜的面向，惟依據本研究預期目標之規劃，研究團隊似乎仍應就「中央立法並執行事項」和「法定自治事項」進行相關個案討論之必要。如未能在「中央立法並執行事項」和「法定自治事項」面向加入相關個案的討論，建議研究團隊應具體說明不需要討論的理由。</p>	<p>關於個案討論，詳見第三章中分析（第 92 頁、141 頁）</p>
<p>3. 本報告內容仍有部分遺漏之資料（如頁 114 的面積資料），請研究團隊補齊；另報告內文所提「操槳與划槳」是否為「領航與划槳」之誤，請予以確認。</p>	<p>見本研究第 59 頁說明已全數將「操槳與划槳」「領航與划槳」。</p>

<p>謝副局長宗學（台北縣政府民政局）</p> <p>1. 本報告之研究方法及資料主要側重文獻研究，以官方統計數據、學術著作論文等靜態、二手資料為主，缺乏實地觀察、深度訪談等資料，難以掌握動態行政政治運作現象與結構。建議研究團隊增加深度訪談的第一手資料，掌握實際現況，俾驗證本研究見解。</p>	<p>經由期初座談與期中審查，以及「2008台灣公共治理研究中心年度研究會--公共治理與社會福利研討會」之針對三組之評論與討論意見，本研究得以掌握必要的專家意見。</p>
<p>2. 本報告所提治理理論應符合我國本土政經社法制之歷史結構下之現況，而非得單純無條件接受理論架構的論述。</p>	<p>見本研究第二章治理理論對改革的啓發：合宜的改革需衡量本土的諸多變數（頁 27 以下）</p>
<p>3. 有關本報告對於「網絡治理」的討論，足為倡言公共治理之學者警惕與省思。但報告內容對於第三部門（NPO、NGO 或志、義工）的期待不應過度美化。建議研究團隊應掌握第三部門在地方層級實際運作現況（如可能淪為證據工具之現象）後再予以評估。</p>	<p>請參見第二章中治理理論對改革的啓發：合宜的改革需衡量本土的諸多變數，頁 27 以下。</p>
<p>4. 地方治理非僅基本配備不足，且受限於相關結構性限制條件。因此研究團隊雖建議中央對地方自治團體特定政策、計畫監督、課責方式可採行多元、彈性的手段，但如不解決地方治理結構性限制，其效果將受到大幅度限縮。建議研究團隊可參酌評估下列所提地方結構性問題後，就研究報告內容進行調整：地方治理是鑲嵌在具有威權遺緒的官僚結構中。地方治理是位處於政治認知視野的角落一隅。地方具有威權性格的人事政策，其肇因於人力資源誘因不足。地方派系在地方政治權力的盤根錯節。</p>	<p>請參見第 30 頁以下回覆。</p>

<p>5. 本研究有關人事的討論侷限於「員額」概念，但實際上現今地方政府更缺乏高素質之人力資源（如中央與地方公務員職等及職缺具差異性）。在此情況下，中央與地方不易進行夥伴關係式的合作。爰此，如不調整人力資源配置（如提升地方政府人力素質），進行制度性政治改革（如提升地方政治人物素質），「地方分權」將只是緣木求魚，無法落實地方自治精神。</p>	<p>這是很好的意見，但非年度研究項目，請見第 31 頁和 115 頁說明。</p>
<p>6. 中央、地方政府對於政策工具的類型、特徵、功能與運作相當生疏，進而容易喪失調控、管理與指導能力。因此政策工具的選用是本研究一項重要概念，惟本期末報告相關討論篇幅有限，建議研究團隊進行更周延深入的討論。</p>	<p>請詳見本研究第二章第四節分析。（回應於第 76 頁）</p>
<p>陳科員俊榮（內政部民政司）</p> <p>1. 本研究關於課責之討論，建議研究團隊應評估與相關誘因進行結合，俾提升執行效果。</p>	<p>關於課責之討論，請參見第 72 頁分析。</p>
<p>2. 有關本研究所提評鑑或課責規劃，似乎仍以官方評鑑為主。建議研究團隊可參酌英國執行經驗，對於由專業獨立機構（審計委員會）辦理評鑑作業之可行性進行評估。</p>	<p>相關評鑑得由中央主管部會自行為之或委託具公信力之第三者，請參見第 72 頁分析。</p>
<p>3. 兒少法在中央與地方職能劃分上是個相當具實驗性的立法例。建議研究團隊可進一步評估該立法例對於中央與地方職能劃分的影響效果，俾納入後續研究參考。</p>	<p>請參見本研究第五章分析(頁 222 以下)</p>
<p>4. 本研究認為法律的整備可於地方制度法中修改，專業的部份則留由各專業法律修訂。建議研究團隊就上開論述提供原則性、方向性之分析架構，俾供後續研究參考。</p>	<p>第五章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（頁 226 以下）</p>

<p>張簡任視察惟明（行政院主計處）</p> <p>1.有關研究報告頁 205 所提中央與地方政府職權劃分中的財政負擔責任問題，目前台灣 20 縣市具財政補助性質之一般性補助款規模，由 89 年度 291 億元，擴增至 97 年度的 1286 億元，八年計增加 995 億元。上開各縣市經補助款挹注後，除可滿足基本財政需求外，亦有適當財源支應教育、社會福利及各項基本設施等所需經費，以發揮地方首長施政特色。</p>	<p>請參見第 205 和 210 頁之分析。</p>
<p>2.有關研究報告頁 205 所提財政紀律上，目前中央政府未改善縣市財政健全度，依據「中央對台灣省各縣（市）政府計畫及預算考核要點」規定，將縣市政府財政及施政績效納入考核範圍，以使縣市財政朝正面及穩健方向發展。</p>	<p>請參見第 205 和 209-210 頁之分析。</p>
<p>3.另有關研究報告頁 205 所提社福領域經費支出比例應重新檢討部份，中央政府對於台灣省 20 縣市所提供之一般性社會福利補助經費已由 90 年度 116 億元大幅增加至 97 年度的 197 億元，成長約 70%。而內政部亦會透過計畫型補助款就各縣市辦理之社會福利業務所需經費給予必要協助，顯示中央已盡力挹注各縣市社會福利經費。惟一般性社會福利補助經費非全額補助，故各縣市政府實際執行如有不足，仍應回歸地方制度法與社會救助法等規定，自籌財源支應。</p>	<p>請參見第 205 和 209-210 頁及頁 222 之分析。</p>

<p>4. 有關地方政府預算編列方式是否過度細瑣一節，目前聯合國及 IMF 等國際組織為進行政府支出之經濟分析與國際比較，已建立一套放諸四海皆準的經濟性分類原則與架構，俾就不同政府支出對國內經社環境所產生之衝擊作出合理分析，並提出適當政策改進方向。現行我國地方政府之歲出按職能及經濟性綜合分類表編列方式，係依上述考量而設計。惟如在不違反上開原則與架構下，能有更簡易之編列方式，行政院主計處將錄案納入未來修正考量。</p>	<p>請見 210 頁答覆。</p>
<p>研考會意見 1. 本研究所提建議事項內容，缺乏主、協辦機關之規劃，建議研究小組予以補充。</p>	<p>請參見第六章第二節立即可行建議中之補充分析。</p>
<p>2. 本研究主要宗旨係建立我國中央與地方職能與角色分析架構，俾評估相關政策在地方治理層次上的相關問題及如何達致良善治理。惟本研究產出在「中央立法並執行事項」和「法定自治事項」等面向較缺乏完整論述，致整體分析架構似乎無法呈現具體且完整之樣態，建議研究團隊予以調整。</p>	<p>詳見第三章頁 92、頁 142 以下。</p>

政府職能與角色分析架構建立之研究