

# 地方制度研究

## 論文集

主編 關中

國家圖書館出版品預行編目資料

地方制度研究論文集 / 關中：主編。 -- 初版。  
-- 台北市：國家政策研究基金會，民 91 年  
258 面；21 x 15 公分。(國政叢書)  
ISBN 957-9352-80-1 (平裝)  
1. 地方自治 2. 地方政治  
575 91019564

## 地方制度研究論文集 (國政叢書)

---

主編：關中

出版者：國家政策研究基金會

地址：台北市杭州南路一段 16 號

電話：(02)2343-3399

傳真：(02)2343-3357

網址：<http://www.npf.org.tw>

印刷者：翔銓實業有限公司

地址：台北市赤峰街 33 巷 5 號

電話：(02)2556-0117

出版日期：中華民國九十一年十月初版

---

# 序

國家政策研究基金會作為一個學術性的政策研究機構，結合學術界與實務界來共同為國家提供政策建言，是我們設立這樣一個民間智庫的宗旨。

本會自成立以來，經常就當前國人所關心的政策議題，舉辦公聽會或學術研討會，以匯集各方專家與學者的看法。同時，我們也針對特定的政策議題，進行中長期的觀察與研究，並適時地撰寫研究報告與政策建議。我們的目的，是希望以一個民間團體的力量，能夠主動為民眾發掘公共問題與了解這些問題，同時並為政府於推動政務時，提供政策建言上的協助。

隨著政治民主化的進程，人民及政治菁英們對於地方自治的發展，有了進一步的關懷。而自 2000 年總統大選後，首次中央政權的更替，更使得中央與地方間的政治權力生態關係，面臨了嶄新的局面。大多數的人都同意，台灣目前正處於民主鞏固的初期階段，伴隨著國家政治民主化與整體法治建設的不斷進步，中央與地方分權及其相關法制的健全，相信是邁向民主鞏固成熟期的一個重要基石。

近年來，與地方制度有關的議題，常常成為政治爭議的焦點。舉凡「中央統籌分配款」、「財政收支劃分」、「縣市長人事任免權範圍」、「鄉鎮市長是否改為官派」，乃至於「里長延任案」等，在在牽引至中央與地方間及朝野各黨派間政治角力的場域。然而，建構一個奠基於地方自治為基礎的中央與地方分權結構，使中央與地方形成良性合作的夥伴關係，以提升國家整

體的競爭力，將是今後我國民主政治發展的重要目標之一，也是我們亟待共同努力的方向。

過去一年多以來，我們關心地方制度的現況與發展，特別對此問題有系統地做了一些研究報告，並且提出了具體的政策或法制上的建議。這些研究成果，不僅對當前已成爭議的地方制度議題有所鑽研，還具有前瞻性地針對未來可能的變遷方向，預先提出了制度上的規劃建議。相信這本書的出版，不論在學理闡釋與實務應用上，都將是關心地方自治的學術界及實務界朋友們，值得參考的研究材料。

財團法人國家政策研究基金會執行長

謹識

# 地方制度 研究論文集

主 編 關 中

責任編輯 桂宏誠

# 目 錄

序	i
第一章 地方財政權問題之研究	1
第二章 中央與地方權限爭議問題研究	19
第三章 省政府與省諮議會定位問題之研究	39
第四章 地方立法權問題研究	71
第五章 地方政府組織與人事員額之問題	107
第六章 縣市政府層級定位調整之研究	151
第七章 行政院「行政區劃法草案」之評估—— 以台中縣、市合併升格為考量	169
第八章 政策承諾不能淪為政治騙術——台中縣 市應合併升格為院轄市	203
第九章 鄉鎮市級自治選舉存廢之研究	209

## 作者簡介

高永光：政治大學政治學研究所博士，政大中山人文社會科學研究所教授

高安邦：美國麻薩諸塞大學資源經濟學博士，政大社會科學院院長

黃錦堂：德國杜賓根大學法學博士，台灣大學政治系所教授

黃德福：美國西北大學政治學博士，立法委員

黃智聰：美國西雅圖華盛頓大學經濟學博士，政大中山人文社會科學研究所助理教授

劉佩怡：政治大學中山人文社會科學研究所博士，玄奘人文社會學院助理教授

林谷蓉：政治大學中山人文社會科學研究所博士班

陳華昇：台灣大學政治學研究所碩士，國家政策研究基金會高級助理研究員

劉念夏：世新大學傳播研究所博士班，國家政策研究基金會高級助理研究員

李文郎：政治大學中山人文社會科學研究所博士班

錢政銘：政治大學中山人文社會科學研究所碩士，大仁技術學院講師

# 第一章 地方財政權問題研究

研究主持人：高永光。協同主持人：高安邦。研究員：黃智聰

## 壹、前言

近年來地方財政的困難以成重所關注的焦點，有些地方政府發不出薪水，甚至積欠包商貨款而使公所遭到法院查封更引人側目。各級政府也因積極推動各項公共建設與社會福利政策，致使經費大幅增加，但歲入財源卻未能相對增加，加以營業稅法亦經修正，金融營業稅率由 5% 降為 2%，契稅條例及國民教育法修正之後，契稅收入減收及營業用房屋稅附徵九年國民教育經費失去法源依據而停徵，同時九二一震災造成中央統籌分配稅短收及房地產不景氣造成土地增值稅短收等因素之影響，預估將使地方財政問題更為嚴重。

由於財政收入包括稅課收入，統籌款收入，補助款收入及稅課外收入。其中統籌款收入主要來自於下級政府部分稅課收入財源彙繳至上級政府，由上級政府依各地方財政收支狀況與需求，按不同比例分配還給地方政府運作的一種財政重分配制度。依目前財政收支劃分法之規定，中央統籌分配款的主要來源包括：

- (1) 所得稅總收入的 10 %
- (2) 營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎金後之 40 %

- (3)貨物稅總收入的 10 %
- (4)土地增值稅在縣（市）徵起收入的 20 %
- (5)統籌分配款專戶存儲之孳息收入

至於目前中央統籌分配稅款分配比例則為上述三項稅款來源之 43 % 分配北、高兩直轄市，台灣省二十三個縣市分 39 %，三〇九個鄉鎮分 12 %，剩下的 6 % 為特別統籌分配款。第四項稅款來源則全部分配縣（市）。至於第五項稅款來源，則以總額 50 % 分配直轄市，37 % 分配縣（市），13 % 分配鄉（鎮、市）。

目前各地方政府普遍財政惡化，收支差短問題難以彌平，必須依賴中央統籌分配稅款及補助款予以彌補。於是各級政府均會各憑手段，以取得中央政府的支持，也造成了各級政府為了統籌分配稅款比例之調整與否爭論不休。

## 貳、當前中央統籌分配稅制之爭議

綜觀目前我國中央統籌分配稅制的爭議，大抵可以歸納為以下幾點，以供參考。

### 一、脫離統籌分配稅款的本質

基本上，統籌分配稅制存在的原本目的，除了要達到滿足地方政府財源不足其支出需求的部分之外，另一個重要的目的乃是在於「縮小城鄉差距，平衡城鄉發展」。透過統籌分配稅的引進，中央政府將財政豐富地區的稅收，重新分配給財政貧弱的地區，藉以調劑各政府之間的盈虛，並減少各地貧富不均及城鄉差距的現象。但是，不論以民國八十八年三月三十日發布

的?中央統籌分配稅款分配辦法?之規定，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）分別獲配 47%、35%以及 12%，或是行政院院會正式在八十九年七月十九日就九十年度的中央政府統籌分配稅款的分配比例作成決議，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）分別獲配 43%、39%及 12%來看，都將因為統籌分配款主要來源的營業稅及所得稅，都屬於成長性稅收，而使得直轄市與縣（市）及鄉（鎮、市）財政差距隨國內經濟成長，將更擴大，而與均衡區域發展的政策目標相違背。

## 二、統籌分配稅款的分配比例實有可議之處

雖然財政部已將中央統籌分配稅款分配辦法修正草案報奉行政院核定，並於八十九年八月二十四日修正發布，將於九十年年度適用，但統籌分配稅款的分配公式乃是在直轄市 43%、縣（市）39%及鄉（鎮、市）12%的前提下進行分配。也就是說，在直轄市 43%的前提下，北、高兩市再依據分配公式來分配 43%的統籌分配稅款。事實上，一國的國民依法公平的承擔對國家所義務，在獲得受國家照顧的權利上，則不應有居住在直轄市與縣（市）之別。因此基於對待公平的原則下，如何打破直轄市 43%、縣（市）39%的迷思，並建立一套合理的分配公式，應是未來思考的方向。

## 三、中央直撥統籌分配稅款予鄉（鎮、市）的爭議

若以縣為地方自治單位的觀點來看，中央統籌分配稅款的分配應止於縣，不應再擴及鄉（鎮、市）。事實上，中央直撥統籌分配稅款給予鄉（鎮、市）有極大政治上的考量。鄉（鎮、市）長在各項地方選舉中，具有選舉樁腳的角色。中央越過縣

(市)級政府而直接給予鄉(鎮、市)統籌分配稅款的補助，無非是想藉統籌分配稅款，以補助之名而行綁樁之實。在中央政府與地方政府分屬不同黨派之時，將更加的突顯這種以統籌分配稅款做為綁住鄉(鎮、市)長樁腳的功能。

#### 四、統籌分配稅款的財源應再擴大

依照《中央統籌分配稅款分配辦法》第三條之規定，中央統籌分配稅款之六項來源為所得稅總收入百分之十、營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十、貨物稅總收入百分之十、本法第十二條第二項規定之土地增值稅在縣(市)徵起收入之百分之二十、本稅款專戶存儲之孳息收入以及其他收入。然而，來自營業稅與所得稅的部分，極易受到景氣循環的影響。因此，如何穩定並擴大統籌分配稅款的財源，實為當前政府首要目標。

### 參、解決當前統籌分配稅

#### 一、打破直轄市與縣(市)的界限

在回歸統籌分配稅款的本質上，為了達到「以有餘濟不足」之目標，在統籌分配稅款的分配上，實在不宜有直轄市與縣(市)之別。如前所述，目前統籌分配稅款的分配太過牽就兩個直轄市的現實面，而使得分配比率多偏重於北、高兩市。若能將直轄市與縣(市)的藩籬打破，將有助於平衡城鄉地區發展的本質。

## 二、統籌分配稅款只分配予直轄市與縣（市）

在省府地位虛級化後，中央政府可以將各縣（市）之賦稅地位視為與北、高兩直轄市一致，而將統籌分配稅款只分配予直轄市與縣（市）。而各縣（市）政府應負起平衡在該縣（市）之各鄉（鎮、市）財政負擔的調和責任。如此，中央不必藉統籌分配款來資助各鄉（鎮、市）的經費。即使鄉（鎮、市）要求支援，應將中央稅收直接撥予各縣（市），再由縣（市）政府統籌分配于該縣（市）內之各鄉（鎮、市）。如此，以達成分層負責之目標。

## 三、擴大統籌分配款來源

在擴大統籌分配款來源的問題上，可以考慮將遺產稅及贈與稅、煙酒稅、證券交易稅、期貨交易稅等納入統籌分配款的財源當中，未來亦可考慮增列環境污染稅。並且，進一步提高所得稅、營業稅及貨物稅中做為統籌分配款的比例。在將統籌分配款的餅做大之後，相信統籌分配款的兩項功能—滿足地方政府財源需求與「縮小城鄉差距，平衡城鄉發展」將能更加顯著。

## 四、建立一套透明化的統籌分配稅款分配公式

以合理及科學的方法來解決當前不公平且毫無科學方法與理論依據的所分配比例問題。如果能將統籌分配稅款的餅做大，打破直轄市與縣（市）的界限，並且統籌分配稅款只分配予直轄市與縣（市）的情況下，則中央政府只需訂定如何將統籌分配稅款分配給各個直轄市與 23 個縣（市）即可。在公式的

訂定方面，應可將前年度營利事業營業額、依各直轄市與縣(市)之土地面積、所轄人口、產業狀況以及財政能力納入考量。此外，亦可參酌澳大利亞與日本之中央對地方移轉性支付分配的擬定方式。以下簡述這兩個國家的作法。

(一)澳大利亞的移轉性支付分配方式：

澳大利亞將各州的標準財政補助、財政能力補助與支出需求補助三項加總後，再扣除掉聯邦政府對該州其它的移轉性支付後，作為中央政府對各州的移轉性支付。具體公式表達如下：

對第  $i$  州的移轉性支付 (TRANS <sub>$i$</sub> ) = 對第  $i$  州之標準財政補助+  
對第  $i$  州財政能力補助+對第  $i$  州支出需求補助-聯邦政府對第  $i$   
州的其他移轉性支付

其中

對第  $i$  州財政能力補助 = 第  $i$  州人口 $\times$ 人均標準財政收入 $\times$ 人均  
標準稅基與第  $i$  州人均稅基之差

對第  $i$  州支出需求補助 =  $\Sigma$ 對第  $i$  州第  $j$  種支出需求補助

對第  $i$  州第  $j$  種支出需求補助 = 第  $i$  州人口 $\times$ 標準人均第  $j$  種支  
出 $\times$ 第  $j$  種支出之綜合因素指數與 1 之差

其中標準財政補助，主要定義為全國統一的人均補助額。財政能力的需求補助，主要是由聯邦政府補足一州的人均稅基至標準水平（此一標準水平乃是以新南威爾斯與維多利亞兩州之平均為準）。另外，澳大利亞將一州總支出需求區分為教育、衛生、治安需求等等。爾後對每一項支出需求補助進行估算，

最後進行加總。其中綜合因素指數受到各州之規模、人口密度、城市化程度、性別構成、年齡結構、人口死亡率、本地人口所占比例、物質環境與經濟環境等因素的影響。若某一支出需求之綜合指數大於 1，則表示該州對此種支出需求大於全國平均，聯邦政府便對此一差距進行補助。當然對不同類的支出需求，必須將不同的因素納入綜合指數來考量。此一分配公式的特點為一併達到前述統籌分配稅款的兩項目標。其中標準財政補助主要是達到滿足地方政府財源需求的目標。而財政能力補助與支出需求補助則能達到「縮小城鄉差距，平衡城鄉發展」的成效。

## (二) 日本的移轉性支付分配方式：

在此，主要是針對日本地方交付稅在地方政府的分配，做簡單的介紹。日本的分配方式，在本質上與澳大利亞的方式具有相同的精神。具體的算法如下：

對  $i$  地方的交付 (TRANS <sub>$i$</sub> ) =  $i$  地方的基本支出需求 -  $i$  地方的基本財政收入 -  $i$  地方的其他移轉支付

其中

$i$  地方的基本支出需求 =  $\sum$   $i$  地方的第  $j$  類基本支出需求

$i$  地方的第  $j$  類基本支出需求 = 第  $j$  類基本支出的衡量單位  $\times$  第  $j$  類基本支出的修正係數  $\times$  第  $j$  類基本支出的單位成本

日本將基本支出需求劃分為教育、交通、社會福利、環境保護、警察、經濟發展六大項。所謂衡量單位為應提供第  $j$  類

基本服務的數量，而單位成本指的是提供每單位服務所需投入要素的成本。另外，修正係數乃是指因應各地區的差異，而將各地地理、社會、經濟和體制狀況考慮後的調整係數。這些修正係數包含典型修正係數、規模修正係數、密度修正係數、特殊修正係數、寒冷地區修正係數、人口增長修正係數、人口下降修正係數與財政能力修正係數等八項。

若能針對中央對直轄市與縣（市）的統籌分配稅款依上述的精神，並在考量直轄市與 23 個縣（市）的特質之後，制定一套透明化及合理的分配模式，分配方式如下：

對第  $i$  直轄市或縣（市）的統籌分配比例 =  $TRANS_i / \sum TRANS_i$

如此，縣（市）對鄉（鎮、市）的統籌分配稅款，亦可對上述公式稍加修正以適應鄉（鎮、市）的特質，爾後加以妥善運用。如此，將可簡化原本中央越級補助直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）的複雜關係，以達到分層負責的結果。並且，中央政府將能更有效與更合理地將有限的統籌分配稅款補貼地方財政之需要。

## 肆、結論與建議

由於當前缺乏一套透明化的統籌分配稅款分配公式，造成統籌分配稅款之不確定性，也使得各地方政府伺機爭取統籌分配稅款已彌補地方財政的短絀。鑑於目前各級地方政府稅課收入占歲出之比重尚不及 60%；因此，地方建設依賴統籌分配稅款及補助款收入過深，於是地方首長施政績效便成為能爭取更多的統籌分配稅收入與補助款以充裕地方建設，而不是如何使

支出更有效益。也造成了各級政府間因爭取統籌分配款而有爭議。

為打破以上爭議，首先可擴大中央統籌分配稅款之規模，且統籌分配稅只分配與直轄市及縣（市）。因此本研究報告建議，將原本「財政收支劃分法」第八條第二項之法條：

「前項第一款之所得稅總收入百分之十、第四款之營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十及第五款之貨物稅總收入百分之十，應由中央統籌分配直轄市、縣（市）及相（鎮、市）。」

修正為：

「前項第一款之所得稅總收入百分之十、第二款之遺產及贈與稅總收入百分之十、第四款之營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之六十、第五款之貨物稅總收入百分之十、第六款菸酒稅總收入百分之十、第七款證券交易稅總收入百分之十及第八款期貨交易稅收入百分之十應由中央統籌分配直轄市及縣（市）。」

其次，統籌分配款之分配比例宜朝制度化與透明化的方向設計，以配合將來地方自治的發展，並打破直轄市與縣（市）不同分配比例之方式。因此，本研究報告建議大幅修正「中央統籌分配稅款分配辦法」，尤其是更應完全刪除第七條：

「普通統籌分配稅款分配各級地方政府之金額，應依下列方式計算：第三條第一款之款項，以總額之百分之四十三分配直轄市、百分之三十九分配縣（市）、百分之十二分配鄉（鎮、

市)。第三條第二款之款項，全部分配縣(市)。第三條第三款之款項，以總額百分之四十六分配直轄市、百分之四十一分配縣(市)、百分之十三分配鄉(鎮、市)。」

至於制度化透明化與合理化的分配公式，除可參考前述澳洲與日本以及其他國家的分配方式外，再依各直轄市及縣(市)之土地面積、所轄人口、產業狀況，財政能力及稅收努力(可以自有財源之比例或非課稅收入之比例來代表)納入考量，以訂定一個合理而科學的公式，並減少地方地方政府機關間因統籌分配款的分配比例所衍生的爭議。

由於，統籌分配款分配公式的計算必須投入大量的人力、物力與時間，以深入瞭解世界各國對此一問題的處理之道，並進而找尋相關必要的資料與資訊，以建立一套簡單、透明與合理的公式。在現階段投入資源不足的情況下，此研究報告雖只能對「財政收支劃分法」與「中央統籌分配稅款分配辦法」二法，提出一些未來在修法上應有的方向。若我國將來在解決中央統籌分配稅款分配的問題上，能朝上述建議的方向著眼，相信除了能達到「滿足地方政府財源不足」與「縮小城鄉差距，平衡城鄉發展」此二統籌分配稅之原始目標外，更能解決存在於目前之不必要與必合理之爭議。

## 附錄：地方財政權問題研究報告審查 會議記錄

【開會時間】：中華民國八十九年十二月八日

【開會地點】：國立政治大學綜合院館北棟七樓

【會議主旨】：「當前中央統籌稅分配稅制之爭議與對策」報告之審查會議

【主持人】：高永光博士（國立政治大學中山人文社會科學研究所教授兼所長）

【與會學者】：（依姓氏筆畫排列）

李顯峰博士（國立台灣大學經濟學系副教授）

高安邦博士（國立政治大學經濟學系教授兼主任）

黃智聰博士（國立政治大學中山人文社會科學研究所助理教授）

蔡吉源博士（中央研究院中山人文社會科學研究所副研究員；前桃園縣政府財政局局長）

【會議記錄】：

主持人：

首先先謝謝兩位教授專程到政大開會，感激不盡。這次開會主要針對這篇「當前中央統籌稅分配稅制之爭議與對策」，大家共同交換意見。

高安邦博士：

兩位教授對統籌分配稅的爭議相當熟悉，基本上說來，當前中央統籌稅分配稅制之問題牽涉到餅要不要作大，餅若要作大，接下來要考慮的對策就是要怎麼分的問題。像目前地方財政如此吃緊，地方財源若能增加，是一個很好的作法。所以，我們思考的方向就是餅要如何作大，接著就希望能有一套公式，以期能杜絕「分」的爭議，但提出明確的公事則需要更多時間、人力、金錢，所以本篇文章著重在統籌分配稅制未來應該朝的方向與精神去設計。大致上本篇重點分為：

- 一、餅作大之後，財源要從哪些稅來提撥？既然是財源的分配，便可從地方稅的角度來思考，比如說上繳的比例降低，或是上繳的比例不變，而依上繳的比例從統籌款來分配。
- 二、統籌分配款將來分到最下的層級（鄉鎮市）的問題。
- 三、輔以澳大利亞與日本的例子作參考。
- 四、結論是變動「財政收支劃分法」中的遺產稅、菸酒稅、證交稅、期貨交易稅，然而變動後真正增加多少還需要再進一步的計算。但上述四項稅賦有些是屬於地方稅的性質，雖然證交稅目前是屬於國稅，但證券交易實際上各縣、市都有，所以仍有其邏輯基礎，若證交稅提撥百分之十，仍很可觀，如此一來，餅作大才有其效果。

黃智聰博士：

這篇報告是融合許多專家學者及我們兩位計畫主持人的觀點及意見綜合而成，請兩位老師給予我們一些建議。

蔡吉源博士：

這篇文章雖然不很長，但已經點出許多重要的問題及方向，也寫出自己的看法，我想是一篇相當好的文章。最近大家對這個問題愈來愈重視，可見目前財劃法與統籌分配方法真的有問題，這真的值得我們再去探究。

財劃法的問題是目前劃分為直轄市、縣市與鄉鎮市，三者的分配公式各不相同，不合理也很雜亂。此外，「統籌分配款分配辦法」中，把統籌款用 47%、30%、12% 以及 6% 的保留作法亦不合理，脫離統籌分配的本質，因為統籌分配的目的是要調配，縮小城鄉差距、平衡城鄉發展，結果北、高二市是 urban area，其他地方是 rural area（農村地區），然而 rural area 本來的 resource 就是被 urban area 吸收，如此一來 rural area 便沒有稅收，經費枯竭，就業機會也跟著減少，所以統籌分配款就是要實行重分配，rural 拿多一些，urban 少分一點，但目前的情況並非如此，可見就公平性而言仍有調整的空間。

我們的稅制，對台北市是非常有利的，例如我們的土地稅制「累進起點計價」，其他地區享受的公共財沒有台北市多，但繳的稅卻比台北市多，錢與人都會移進台北市，所以我們的稅制使得我們的資源分佈不公平，台灣這種都市發展型態是典型的落後國家，這種情況之下，就會產生很大的社會成本，包括都市缺水、居住空間不夠、提供龐大的公共財（public goods）時會花更多的錢、都市的危機（crisis）產生、都市更新（urban renewal）也會花很多錢、郊區很多地方也會荒廢、都市與非都市的社會成本（social cost）都會增高。基本上，整體結構需

要重新改變，所以，統籌分配便扮演一個很重要的角色，這當然也涉及未來土地稅制的改變，全台灣應該要有統一的「累進起點計價」。

（註：「累進起點計價」是在「土地法」第四篇土地稅第三章地價稅中第一百六十八條到第一百七十一條中規定，其中第一百七十一條規定：「前條累進起點計價。由各省及院轄市政府按照自助自耕地必須面積。參酌地價及當地經濟狀況擬定。呈請行政院核定之。」）

此外，統籌分配款的分配比例目前大多為政治上的考量，我認為北、高二市 47 % 比例太高，因為人口的比例為 18.85 %，土地面積為 1 點多百分比，但北、高二市有很多其他的稅源，我們只要設計一個制度，讓北、高二市「開源」，未來應從這方向著手。目前比較擔心的是鄉村地區，例如台東、屏東、花蓮、雲林、台南縣、宜蘭、苗栗、新竹縣等地，這些地方財政比較困難，應該也要想出一套制度，讓這些地方「開源」，這是比較重要的。

統籌分配款給鄉鎮市的部分，完全是屬於選舉的考量，這種改革是負面多於正面的，然而未來鄉鎮市長改為官派，這個問題應會消失。「地方稅法通則」草案與「規費法」草案已經七、八年了，但都無法在立法院通過。這兩個草案無法通過，地方政府無法自籌財源，當然只好透過擴大統籌分配款這個餅。這兩項草案若通過，地方政府便要自行開源、節流，自行把餅作大。所以目前我們考慮的重點除了把統籌分配款的餅作大之外，如果未來地方政府有自行籌措財源的法律規章，那我們便

可以去要求地方政府自己把餅作大，尤其「土地稅法」與「平均地權條例」若一旦修改後，地方政府收入會增加很多。

最後，公式的透明化是很需要，讓每一縣市可以清楚的預估明年可拿到多少統籌分配款，不必去跟財政部與主計處爭吵，如此才會有效率。這篇文章分析得很好。此外，公式的設計是需要長時間的蒐集資料與可觀的研究經費，才能進一步的計算如何做比較公平。未來公式的計算方式可加入「租稅努力」的程度，也就是看各縣市財源課徵的比例來進行比較，如此才有競爭，收入多的縣市明年所佔的比例可以更高，用這種方式各縣市競爭稅收；另一種是「非稅收入」也可以增加財源，例如空氣污染的課稅要執行，地方政府的收入也會增加，如此一來，非稅財源也有一定高的比例，如此就會得到地方民眾的支持，補助款也會增加。

李顯峰博士：

目前地方財政如此之困難，「財劃法」要負責任。地方財政困難應該可以從「開源」與「節流」二個大方向來看：關於「節流」的部分，就實際面來看，地方政府的辦公室有些比中央還大，首長用進口車，然後吵沒錢，這的確是地方沒有盡到「節流」的責任；另外，關於「開源」的部分，民國八十八年的「財劃法」，草案之初學者官員的共識是將營業稅改為國稅，並且百分之百分配給地方，這是從學理上來考量，然而後來立法的版本變成四成分給地方，中央的解釋是九二一大地震後中央沒有錢。也就是說財劃法的改革太大，如此一來問題很多，地方收入減少，這以後還得再修法。

關於統籌分配法的問題：第一點是至少要將營業稅的部分再擴大，因為統籌分配稅款本來是將地方的稅收統合再平均，現在將原本的性質搞亂，以致統籌分配款以及中央補助款二者無法銜接。現在中央補助款在一般補助款項不能給直轄市，所以最近馬英九市長反彈也是因為像金融營業稅從 5% 降低，至少減少四、五十億稅收，所以在法制上應該再做檢討。

第二，即使是在目前「財劃法」規定之下，地方政府的部分稅收（如土地增值稅、地價稅、房屋稅）以及其他非稅的收入，但是由於中央法制過於混亂，而地方政府有時因為選舉的考量，不敢徵稅。然而以前汐止鎮的「鎮長稅」，也就是廖學廣當時所課徵的「開發影響費」是合理的，只可惜廖學廣帳目不夠完善，才會有問題，但這個觀念與機制是很好的。簡單的說，這個報告所談的觀點我是蠻贊同的。

第三，「公式」設計是一個很大的工程，目前財政部是想將統籌分配款的公式區分成二個部分，然而我個人是贊成不管是直轄市、縣市都適用一套公式。此外，現在法律將統籌分配款分給鄉鎮市是完全沒有道理的，中央不可以跳過縣直接到基層，所以鄉鎮市的部分要修法，將來直轄市與縣市同地位，二十五個縣市（包括金門、馬祖）共同適用一套公式，並且要特別考量都市型與非都市型的特殊狀況來設計。

最後，在例子的部分，我是覺得應找行政體制比較相近的國家來做例子，如此一來，在很多考量上會比較接近。

黃智聰博士：

最後，我想提出一個初步的想法，將來公式的設計，可以採取一種比較簡單的換算方式，不要過於複雜，民眾、地方政府與民意代表皆能瞭解，也比較容易使得各縣市每年在預估自己可得的統籌分配款時，就可以預估、並且可以規劃明年可運用之經費。

蔡吉源博士：

我在桃園縣政府工作時，也有這種想法。

高安邦教授：

今天很謝謝兩位教授給我們一些寶貴意見，謝謝！

主持人：

收穫甚多，十分謝謝各位，謝謝！

**【散會】**



## 第二章 中央與地方權限爭議 問題研究

研究主持人：高永光。研究員：林谷蓉

### 壹、前言

中央與地方的權限劃分是中央與地方各種關係的基礎，權限的劃分可以使公權力事務清楚被界定為自治事項或委辦事項，地方自治團體才能享有符合自治本質的制度性保障。相反的，若權限劃分不明確，不僅地方自治團體的立法權與執行權難以確立，中央與地方會因之衝突不斷，互相推諉卸責，致人民權益遭受侵害。

中央與地方權限爭議時起，肇因於權限劃分法源不明確及專門的爭議協調機制尚未建立。憲法第一百零七條至第一百一十一條，以及地方制度法（以下簡稱「地制法」）第十八條至第二十條為中央與地方權限規定之法源。「地制法」雖較憲法、已廢止的省縣自治法及直轄市自治法之規定具體明確，但對於長久以來存在的自治事項與委辦事項之定義、定性及判斷標準問題之解決，似無太大實益。尤其面對權限爭議的根本解決之道，在於建立權限劃分標準與擬訂自治事項施行細目，故在民國六十二年，台灣省政府曾研訂「台灣省縣（市）自治事項與委辦事項劃分原則」，民國七十九年憲政策劃小組曾提出區分原則，

民國八十四年內政部並擬訂「自治事項與委辦事項區分原則」草案。此外，台灣省政府研究發展考核委員會及行政院經濟建設委員會皆曾委託學者研究權限劃分問題，甚至提出自治事項細目及自治事項劃分施行綱要。依「地制法」第二十二條規定，內政部應提出施行綱要，但迄今尚未提出，卻在現今行政院送立法院審議的「地制法」修正草案中刪除本條之規定，殊為不當。

此外，對於權限爭議之解決，「地制法」第七十七條依然沿用憲法之精神，宜加以檢討。參照德國、日本之立法例，若能設立一專門的爭議協調解決機制，輔之以行政爭訟，對於減少及解決爭議，將有助益。面對跨地方自治事務之日益繁雜，「地制法」第二十一條之規定亦有檢討之必要。

本研究報告擬檢討目前「地制法」中關於權限劃分及爭議的相關規定，嘗試從問題的分析中，參照外國立法例，提出解決當前爭議問題之對策，並做出「地制法」相關條文之修正。

## 貳、權限爭議問題之分析

### 一、自治事項與委辦事項之區分問題

#### (一) 憲法規定內容

依憲法上有關中央與地方權限相關問題，可將國家總體事務劃分為：中央專屬事項、中央委辦事項及地方自治事項，但卻仍存在下述問題：

1. 第一百一十一條以「事務一致之性質」為權限分配基準之概括規定，但其是否為區別中央專屬事項與地方自治事項之唯一基準？第一百零七條中央專屬事項規定外交、國防、國籍法、司法制度等，乃與國家主權相關之事務，毋須就「事務一致之性質」加以論斷；且當「民間委託」、「民營化」、「私人行政」理論出現後，冠有「國家」之國道、國有鐵路、航政、郵政、電政、中央財稅及國稅、國營經濟事業、國家銀行之事務，是否仍為中央專屬之事項？
2. 第一百零八條中所存在的中央專屬事項與委辦事項之區別不明確，本條定義僅得作為委辦事項存在之依據，致中央常藉委辦事項之擴增而壓縮地方自治團體的自主空間。
3. 第一百一十條縣自治事項雖列舉多項，但內容不明確，對認定縣之自治事項基準並無實益，充其量本條僅作為表示縣之「自治事項」存在依據。
4. 對於未列舉的中央與地方自治團體之事項，依據第一百一十一條概括解釋，無法明確區別，問題叢生。若由立法院決議，基於其為制定法律之一造而言，確有不妥，也易淪為政治解決，而非就事論事。

## （二）地方制度法規定內容

「地制法」將地方自治團體事務，分為「自治事項」與「委辦事項」兩類，且將直轄市、縣市、鄉鎮市的自治事項分別加以更詳細、更進步的列舉。然而，自從施行以來，在實務運作上仍存在下述問題：

1. 就自治事項言（第二條第二項）

- (1)所謂「依憲法規定」，乃指依憲法第一百一十條規定，依前述(一)之3.所言，則如何依憲法之規定判斷是否為縣之自治事項，仍不明確。
- (2)所謂「依本法規定」，乃指依第十八至第二十條規定，惟該三條文以行政區域為區分標準，並非以事務性質及具體內容為區分標準，即同一行政事項，可能重複列舉在三項中，導致此一事項，可能由不同行政區域甚至與中央「共管」，權責如何歸屬恐為爭議來源。此外，第十八至第二十條內容有與憲法及專業法律規定相牴觸，如選務行政事項雖被劃入自治事項，然就公職人員選罷法第七條及第八條第三項而言，應屬委辦事項。又就戶政事項言，依戶籍法第二條規定，地方戶政事務所只為執行業務層次，亦難謂自治事項。
- (3)所謂「法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行」，並無立法權，令人費解。再者，「依法律規定」，此又與本法第十八至第二十條列舉之最後一款為「其他依法律賦予之事項」之規定有關，但本法對於自治事項之概念，似僅限於所謂「法定自治事項」，而對於自治團體本於公益性或必要性的一般公共事務，卻不明確。

本項之定義型態，僅強調法律依據，卻未顧及自治本質，無異限縮自治事項範圍，忽略非權力事務的地方原始或創設的公共事務。

## 2. 就委辦事項而言（第二條第三項）

- (1)本項定義其具體內容委諸法律、自治法規，卻可發現本法對委辦事項之定義，仍停留在執行權而無立法權之傳統解釋，

比較日本在地方分權改革前後對國家和地方公共團體之事務劃分原則及德國單元模式的劃分方式，似乎對委辦事項之定性值得檢討。以下對日本和德國的相關制度加以介紹：

i. 日本：

傳統上的地方自治團體事務包含兩種類型：一是基於自治權而產生的，稱為「自治事務」，其又可分為公共事務、團體委任事務及行政事務；另一種是地方自治團體首長或其他執行機關受國家（或其他自治團體）委任而實施的，稱為「機關委任事務」。團體委任事務和機關委任事務的項目都有具體規定（地方自治法的附表一、二、三、四詳予列舉），而後者更明定國家或地方自治團體所委任其他地方自治團體機關處理事務必須依法律或政令規定，可避免中央大量將業務委辦地方辦理而增加地方負擔，頗值我國參考。

此外，機關委任事務在一九九九年內閣決議通過的「地方分權推進法」中廢除，重新將事務分為「自治事務」與「法定受託事務」（類似我國委辦事項）。其中「自治事務」分為「法律規定」與「無法律規定」之自治事項兩種，前者又區分為「義務實施自治事務」、「任意實施自治事務」兩種；「法定受託事務」係本屬國家之事務，但為確保適當處理之必要，特別以法律或基於法律之政令定之者。

日本的地方自治法修正的目的在於讓地方公共團體發揮最大限度的自主性，因此對其事務之監督僅限非權力的監督或事後的監督。至於法定受託事務方面，由於國家對於確保此條事務之適正執行上，具有高度的關心與責任，因此承認國家對此

等事務有比自治事務更強形態的監督手段。

ii. 德國：

德國的「單元模式」(Das monistische Model)乃指地方上所發生的事項，原則上都是自治事項，又可分為「自願辦理事項」、「義務辦理但上級無指令權之事項」及「義務辦理而上級有指令權之事項」三大類。第三類事項原則上會被視為自治事項，中央政府只得經由各專業法律之授權，始得享有指令權，故不承認一般性之「專業監督」；即任何之監督必須有各專業法律之特別授權，故本類型的地方自治監督可稱為「特別監督」，此即與傳統的委辦事務中國家的指令權是概括、無限制的大不相同。對於前二類的自治事項，地方自治團體不必接受國家指示，只依自己責任加以實施，且受憲法保障。

3. 由中央立法所負責之公共政策規劃，交由地方執行之分工，常因在事前訂定各項規範或標準時，未徵詢負責執行的地方團體和慮及地方執行之人力、設備或經驗之不足與困難，一旦發生重大災害，則常形成中央、地方互相卸責諉過。

(三) 法令對中央與地方自治事項、委辦事項規範不清

長期以來中央將地方自治團體視為「下級行政機關」，省(市)及縣(市)政府常被誤解為僅是執行中央委辦的任務，而忽略其為自治實體存在本質。如諸多法令常見：「本法之主管機關，在中央為某某部會署，在省(市)為省政府，在縣(市)為縣(市)政府」模式，卻未依事務性質規模或財政負擔能力因素而進行自治事項與委辦事項區分，卻逕以相同模式規定在

各法律層面，容易令人誤解中央與省（市）、縣（市）政府同為主管機關，造成執行、監督權責不清，並衍生中央對省市執行法律時之過度監督。如此不僅侵害地方自治自主權限，對中央亦造成不必要負擔。

## 二、跨地方自治事項之辦理問題

依「地制法」第二十一條規定，地方自治事項若涉及跨不同地方政府時，由共同上級業務主管機關統籌指揮或指定其中之一適當地方自治團體限期辦理。本條文可能出現下列幾個問題：

- (一)何謂「跨地方自治事項」？其範圍、內容並不明確，如何界定哪些自治事項關係跨地方自治團體的合作業務呢？
- (二)當鄉（鎮、市）層級廢除後，地方自治事項所能跨越的不同自治團體，乃指直轄市間、直轄市與縣（市）間及縣（市）之間三種情形，其在處理跨地方自治事項時是否應有不同的處理方式？
- (三)當地方自治團體對於跨地方自治事項認定有爭議或處理過程中權責分工有衝突時，若由其共同上級政府（即中央政府）介入主導，甚至由上級政府指定適當者處理，雖然看似有效率，究有無違反自治原理並模糊自治團體間之權責關係呢？再者，若上、下級政府間對於列入跨地方自治事項之認定有爭議時，又該如何解決？
- (四)若不同地方自治團體在處理跨地方自治事項過程中，致人民權益受損時，是否有救濟管道，卻未見規定。

### 三、中央與地方事權之爭議問題

#### (一)中央與地方自治團體之事權爭議

「地制法」第七十七條第一項：「中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院會議議決之。」雖與憲法第一百一十一條相合，惟所謂「權限爭議」，究指有關自治事項之爭議或指因地方自治團體地位所衍生之自治權限（人事、組織、財政、規劃權等）範圍之爭議，並未明確規定，不論是前者或後者，就性質而言均不宜由立法院進行政治性處理。甚且，權限的爭議常為中央法規與地方法規的衝突，故立法院與地方議會皆同屬爭議之兩造，故交由立法院一造決議，則有球員兼裁判之慮。有謂循司法途徑，即聲請大法官釋憲，合乎三權分力觀點，然而釋憲需要相當時間，況此類爭議不少，恐緩不濟急。

#### (二)地方自治團體間之事權爭議

「地制法」第七十七條第二項乃對於地方自治團體間事權爭議之規定，其採取由自治監督機關取代上級行政機關介入同級地方自治團體事權方式，恐因黨派或利益等因素，導致自治監督機關難為公允客觀之處置。此外，在地方政府間存有跨地方自治事項頻繁密切之今日，自治監督機關是否仍適宜居仲裁之地位，值得商榷。

## 參、解決權限爭議問題之對策

### 一、自治事項與委辦事項之區分對策

#### (一)重新界定自治事項、委辦事項之定義與性質

1. 自治事項應含無須中央法律依據，而本質為原始、創設性允許地方自行立法的「自願辦理事項」。隨國家社會現代化，以法律精確規範各類公共事務亦有其必要性，故仍需有相當的「法定自治事項」存在，故宜在「地制法」第二條第二項中明定自治團體基於自治本質得自為立法之規定（即「自願辦理事項」）。
2. 鑒於日本於一九九九年所通過的「地方分權推進法」中，將地方事務分成「自治事務」與「受託事務」，其目的在於使地方公共團體發揮最大限度的自主性，並使其所分擔之事務，就自主、綜合、廣泛性分擔地域行政為原則。德國所謂單元模式，乃指地方上發生的事項原則上皆屬自治事項，而可分成「自願辦理事項」、「義務辦理而上級無指令權事項」及「義務辦理而上級有指令權事項」三類。中央政府只得經由各該專業法律之授權，始得享有指令權，而國家事項權限僅限於專業法律有明文指定部分，即「義務辦理而上級有指令權事項」。

從外國立法例可知其對地方自治團體的自主性及自主權之重視。反觀吾國委辦事項之傳統運作，只有執行權而無立法權，即一向由中央立法並由中央主管部會制頒法規命令及行政規則。故從比較法觀點而言，未來似乎宜就委辦事項定性加以調整，而在現階段之補救，提供幾點建議：

- (1) 公共政策之規劃及法律案之研擬，應使地方有參與、聽證與諮詢機會。
- (2) 中央之立法宜僅訂基準或框架，地方執行時有自主空間。
- (3) 中央得就法案之一部授權地方訂定標準或內容。

(4)仿日本法制讓地方有補充之交法權。

(二)權限劃分標準之思考——以法律定之

由於憲法、過去之省縣自治法和直轄市自治法，現今之「地制法」，皆未能明確定出中央與地方權限之劃分標準，「地制法」第廿二條賦予內政部會商相關機關研擬權限劃分施行綱要，對於根本解決中央與地方長期以來所存在的權限爭議問題，並有效釐清自治事項與委辦事項之區別，確有其必要性。然而，「綱要」僅具命令層次，能否發揮爭議釐清之效不無疑問。如今送修之「地制法」修正草案更刪除此項工作，故本研究建議設立「中央與地方權限劃分研究委員會」，負責研擬「中央與地方權限區分法」，茲說明如下：

1. 「中央與地方權限劃分研究委員會」乃由內政部設立，置主任委員一人，委員若干人，由內政部長遴聘行政機關、立法機關及學者專家共同組成。本委員會為諮詢、研究性質，委員為無給職。其設立目的在於檢討與研究權限劃分相關問題。
2. 「中央與地方權限劃分研究委員會」現階段任務是先檢討目前憲法、「地制法」與相關法令中對自治事項、委辦事項定義類型及定性，並引入日本、德國概念，從而明確規定。其次，再由「中央與地方權限劃分研究委員會」擬訂「中央與地方權限區分法」。此一任務推動又可分成兩個步驟：首先，委員會經由中央、地方機關就其業務並慮及政府功能綜合分析後，提出權限劃分原則，並將「地制法」第十八、十九條中關於直轄市、縣（市）自治事項予以細目化（例如過去台灣省政府依「台灣省各縣市實施地方自治綱要」所訂定之「台

灣省縣市自治事項細目與委辦事項劃分原則」)。其次，更浩繁的工程即針對中央與地方權限之相關法制必須全面檢討。申言之，在現行法律與行政令函中有關中央核定、核准、核備、報備之規定，涉及中央與地方事權與監督權的劃分，應由各級政府主管機關就法規函令進行逐一檢討，屬於地方自治權限內或過於瑣碎事項應廢止，以鬆綁中央對地方過度管制。

3. 本委員會需定期檢討與提出權限發展與劃分狀況之報告。

## 二、跨地方自治事項之辦理對策

由於跨地方自治事項之辦理係屬於地方政府間業務的水平分工與合作，值此交通網繁密、人口快速流動之際，此類事項必逐日增高，將成為地方政府業務推動的主要課題。目前「地制法」第二十一條對於此類事項之規定，主要是由上級業務主管機關統籌辦理，不僅違反地方自治精神，甚至使不同地域之自治團體權責難分，又上、下級政府間對於跨地方自治事項認定不同所生之爭議解決，卻無法可循。針對上述問題，茲建議如下：

- (一)釐清跨地方自治事項之內涵與判斷標準。
- (二)釐清直轄市間、直轄市與縣(市)間及縣(市)之間三者之權責關係。
- (三)跨地方自治事項若涉及直轄市、縣(市)區域時，原則上由各該自治團體協商處理，中央不宜干預。若協商不成，另設解決機制處理之。
- (四)對於跨地方自治事項在處理過程中，不法侵害人民之權益

，宜設立申訴管道。

上述（一）至（四）之具體內容，由「中央與地方權限區分法」詳細規定。

### 三、中央與地方事權之爭議對策

針對地制法第七十七條第一項對於中央與地方自治團體間之權限爭議，經前述之分析，可知由立法院或司法院大法官解釋之途徑均不恰當。本條第二項規定由自治監督機關解決同級地方自治團體之設計，悖離同級自治團體之互助合作精神及中央之促進、協助角色之扮演。對於本條之解決之道，建議參考日本、德國制度，在行政院下設立一個中立超然的「中央與地方權限爭議處理委員會」之任務編組，遇有權限爭議問題，交由該委員會調解，如果調解不成立，則向行政法院提起行政訴訟解決。茲另詳細說明如下：

- (一)「中央與地方權限爭議處理委員會」置主任委員一人與委員若干人，由中央、地方相關單位代表及專家學者共同組成，經內政部長提名，由行政院長任命，且為無給職。本委員會乃以提供協調之專業意見為目的，其職責在於中央與地方自治團體或地方自治團體間之事權爭議之處理，以及跨地方自治事項爭議之處理，將使「中央與地方權限區分法」細目表未能被列入者（因資訊、科技日新月異，可能產生新的地方性業務，或在適用時仍存爭議者），皆能在此一爭議協調機制中獲得圓滿與迅速的處理。
- (二)日本在「地方分權推進法」通過後，設立了全盤性的調解制度。當地方公共團體對國家之監督不服時，可向「國家、

地方係爭處理委員會」申請審查，該委員會乃一設置於總理府下，有委員五人，經國會同意任命之公平、中立具獨立性之機關，地方公共團體若對委員會之審查結果不服時，可向高等法院提起訴訟；對於普通地方公共團體相互間所發生的權限糾紛，由自治大臣任命「自治紛爭處理委員」調解（日本地方自治法第二百五十一條第一項），調解不成立，再依行政事件訴訟法第六條向行政法院提起行政訴訟（稱為「機關訴訟」）。

- (三)我國行政訴訟法對於機關權限爭議並未規定可提起機關訴訟，參考德國行政法院對於機關訴訟也未明文規定，但其通說與判例均承認機關訴訟。因此，「中央與地方權限爭議處理委員會」對於中央與地方自治團體或地方自治團體間之事權爭議調解不成立，則可依行政訴訟法第二條規定，公法上之爭議，原則上歸屬於行政訴訟法審判權之範圍，而有關機關內部權限爭議亦屬公法上爭議，非私法上爭議，故除法律另有規定外，原則上亦屬行政訴訟審判權之範圍。故應可分別情形，依行政訴訟法第三條提起確認之訴或給付訴訟，以資救濟，德國之實例與見解可為我國行政法院參考。

## 肆、結 論

綜上所述，可知中央與地方權限爭議主要問題有：自治事項與委辦事項之區分、跨地方自治事項之辦理及中央與地方事權之爭議等問題。解決之道，應速制訂「中央與地方權限區分法」，將自治事項、跨地方自治事項之定義、範圍與委辦事項之

定性，在地制法中明白界定，尤其詳列自治事項細目，進而全面調整相關法制之規定。另一方面，設立超然中立的「中央與地方權限爭議處理委員會」作為爭議解決機制，輔之以行政爭訟作為最後救濟之手段。故宜先著手修正「地制法」相關條文如下：

本研究建議條文與行政院版「地方制度法草案」對照表		
本研究修正條文	原條文	行政院版
第二條 本法用詞之定義如下： （第二款） 二、自治事項：指地方自治團體依 <u>自治本質</u> 、 <u>憲法</u> 或本法規定，得自為立法並執行或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。	第二條 本法用詞之定義如下： （第二款） 二、自治事項：指地方自治團體依 <u>憲法</u> 或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。	第二條 本法用詞之定義如下： （第二款） 二、自治事項：指地方自治團體依 <u>憲法</u> 或本法規定，得自為立法並執行或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。
第二十條 刪除	第二十條 下列各款為鄉（鎮、市）自治事項： 一、關於組織及行政管理事項如下： （一）鄉（鎮、市）公職人員選舉、罷免之實施。 （二）鄉（鎮、市）組織之設立及管理。	第二十條 刪除

本研究建議條文與行政院版「地方制度法草案」對照表		
本研究修正條文	原條文	行政院版
	(三)鄉(鎮、市)新聞行政。 二、關於財政事項如下： (一)鄉(鎮、市)財務收支及管理。 (二)鄉(鎮、市)稅捐。 (三)鄉(鎮、市)公共債務。 (四)鄉(鎮、市)財產之經營及處分。 三、關於社會服務事項如下： (一)鄉(鎮、市)社會福利。 (二)鄉(鎮、市)公益慈善事業及社會救助。 (三)鄉(鎮、市)殯葬設施之設置及管理。 (四)鄉(鎮、市)調解業務。 四、關於教育文化及體育事項如下： (一)鄉(鎮、市)社會教育之具辦及管理。 (二)鄉(鎮、市)藝文活動。 (三)鄉(鎮、市)體育活動。	

本研究建議條文與行政院版「地方制度法草案」對照表		
本研究修正條文	原條文	行政院版
<p>第二十一條</p> <p><u>地方自治事項涉及跨直轄市、縣(市)區域時，由各該地方自治團體協商辦理。權限遇有爭議時，由「中央與地方權限爭議處理委員會」議決之。</u></p>	<p>第二十一條</p> <p><u>直轄市、縣(市)鄉(鎮、市)自治事項如涉及跨直轄市、縣(市)鄉(鎮、市)事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。</u></p>	<p>第二十一條</p> <p><u>地方自治事項涉及跨直轄市、縣(市)區域時，由各該地方自治團體協商辦理。必要時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一適當地方自治團體限期辦理。</u></p>
<p>第二十二條</p> <p><u>第十八條、第十九條之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂「中央與地方權限區分法」，報行政院核定。</u></p>	<p>第二十二條</p> <p><u>第十八條至第二十二條之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院核定。</u></p>	<p>第二十二條</p> <p>刪除</p>
<p>第七十七條</p> <p><u>中央與直轄市、縣(市)間，權限遇有爭議時，由「中央與地方權限爭議處理委員會」調解之，若調解不成立，則向行政法院提起行政訴訟解決之。</u></p> <p><u>直轄市間、直轄市與</u></p>	<p>第七十七條</p> <p><u>中央與直轄市、縣(市)間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之；縣與鄉(鎮、市)間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主管機關解決之。</u></p> <p><u>直轄市間、直轄市與縣</u></p>	<p>第七十七條</p> <p><u>中央與直轄市、縣(市)間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之。</u></p> <p><u>直轄市間、直轄市與縣(市)間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣(市)間，事</u></p>

本研究建議條文與行政院版「地方制度法草案」對照表		
本研究修正條文	原條文	行政院版
縣(市)間、縣(市)間，事權發生爭議時， <u>同前項之規定處理。</u>	(市)間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣(市)間，事權發生爭議時，由內政部解決之；鄉(鎮、市)間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。	權發生爭議時，由內政部解決之。

## 附錄：「中央與地方權限爭議問題研究」 書面審查報告

【審查人】：吳秀光教授（國立政治大學公共行政學系教授，現借調擔任台北市政府研考會主委）

### 【審查意見】

中央與地方權限爭議之研究審查意見如下：

1. 本文對於目前所發生之中央與地方權限爭議之議題，提出許多值得深思的問題與突破性的思考，誠屬具有發展價值之論述。
2. 惟本文由法律條文及法源規範不明確，作為唯一之論述依據，似將問題過度簡化。認為只要法律條文明確後，一切爭議即可化解。殊不知產生中央與地方權限上的爭議問題，一方面固然係出於法律條文之不明確；更重要之原因乃在於中央與地方政府對於權限劃分的心態。如中央政府認為事事必須收歸中央，則無論任何法律條文均無法保障地方自治。因

此，問題之解決不只在於法律條文的明確化，執政者對於「地方自治之尊重」更是緊要。

3. 文末建議仿日本「地方分權推進法」之精神，設置「中央與地方爭議處理委員會」，作為中央與地方權限爭議之處理機構。此一構想故屬佳作，睽諸目前國內政治局勢，分析本項建議之可行性，則此一委員會從組織位階、組織成員、議題設定至會議決議，均將成為中央與地方角力的政治鬥爭現場，對於已經紛擾不堪的權限爭議，不但無助於問題之化解，恐將製造更多之政治紛爭，成為亂源之一。
4. 法律條文之不明確，固然可能是爭議的來源之一，但是也是解決問題的可能。殊不知「創造性的模糊」，並非前人見識不明，而是求取雙贏的機會。
5. 中央與地方權限之爭議，化解之道在於雙方心態及執政者是否一切以政治、選舉為思考、為前提。

【審查人】：陳立剛教授（私立東吳大學政治學系教授）

【審查意見】

本研究針對我國中央、地方權限劃分之法制及實務運作等問題，予以詳細的分析及透視，並提出國外立法例加以印證，其所提意見相當具有創見及實益，以下僅提出個人淺見作為參考：

1. 就自治事項之劃分，其本質多為「政治」之判斷，亦即在不同時空、政黨執政下，自治事項之劃分，亦隨之更動，因此交由立法院進行劃分，並非全然不當。再者有關自治事項實施範圍之爭議，由大法官釋憲，雖費時較久，但並非不宜。

本文提出「爭議處理委員會」之見值得肯定，但不知其屬性、定位及角色扮演為何？

2. 就跨地方自治事項處理事項，乃指某一事務涉及上、下或同級政府間之共同處理事務，且其性質常跨越機關組織的行政轄區，一般可稱為「府際關係」之處理。本人建議原則上由各地方政府間主動協調處理，但中央政府可以提供誘因加以輔助解決。
3. 本文所提之「權限劃分委員會」及「權限爭議委員會」等創見，個人予以肯定。但能否對其組織定位、功能扮演等，稍加說明，以助瞭解。



## 第三章 省政府與省諮議會定位 問題之研究

研究主持人：高永光。研究員：劉佩怡

### 壹、前言

民國八十五年十二月國家發展會議（以下簡稱「國發會」），朝野為提升國家競爭力及政府行政效率為目標，形成凍結省級選舉及精簡省府組織及業務功能的共識。民國八十六年七月以憲法增修的方式完成省縣相關制度的變革，其中關於調整精簡台灣省級組織及職權，與省制之下的縣（市）地方制度所為之原則性規定，皆規範於增修條文第九條中。由於憲法增修條文第九條對於憲法賦予省自治法人的相關條文已予凍結，復規定省設省政府與省諮議會，其組成由行政院長提請總統任命，並明定省長、省議員任期屆滿後，不再辦理省級自治選舉，及規定「省承行政院之命，監督縣自治事項」。因此，立法院於民國八十七年十月九日通過「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」（以下簡稱「精省條例」），復於民國八十八年元月十三日通過地方制度法，使現行地方自治在修憲後，獲得施行上的法律依據。

「精省條例」第二十二條規定精省作業期間為兩年，自民國九十年一月起，台灣省政府將回復常態，然後依地方制度法

第十三條規定，訂定「台灣省政府組織規程」，以取代暫行之「台灣省政府暫行組織規程」（以下簡稱「暫行組織規程」）。對於新訂組織法制，主管部會應徹底檢討過去一年半期間，台灣省政府之組織運作狀況，若無發揮功能空間，該組織規程應以既有規模為基礎，作進一步之精簡；亦即依民國八十八年六月二十九日發布之「暫行組織規程」，再行精簡省政府組織編制。<sup>1</sup>然而，行政院卻遲遲未訂定新的「台灣省政府組織規程」，並於民國八十九年十二月三十日修正發布了「台灣省政府暫行組織規程」，明定該規程除另定施行日期者外，適用至台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例施行期限屆滿時止。本文研究目的之一，乃是為釐清目前有關省政府組織與運作的地位問題，並提出對未來訂定「台灣省政府組織規程」的意見。

依據地方制度法第十三條規定：「省政府組織規程及省諮議會組織規程，均由行政院定之。」行政院於民國八十九年十二月三十日修正公布了「台灣省諮議會組織規程」，依此，台灣省諮議會的主要職掌是從事省政府與地方自治問題的諮詢、建議與研究發展等工作。省諮議會置諮議會議員及諮議長，皆由行政院院長提請總統任命，由此可見，省諮議會非「民意代表機關」或「地方立法機關」，而是「行政機關」。然而，省諮議會議員與省政府委員卻又同樣皆由行政院院長提請總統任命，因此，儘管省諮議會是省政府的「諮詢機關」，是一種平行或對等關係而非隸屬關係，但此種平行或對等關係的諮詢

---

<sup>1</sup> 省政府依民國八十八年六月二十四日政務會談之裁示，承辦十六項中央委辦或稱授權之行政業務，該等行政業務，應交行政院研考會於民國八十九年十二月中旬完成「績效評估」。

(consultation) 是否適當？能否運作？以及能否發揮功能？在在皆可討論。因此，本文另一研究目的是確定省諮議會的定位，並探討省諮議會發揮功能的可能模式，同時提出對「台灣省諮議會組織規程」的修正意見。

## 貳、省政府與省諮議會定位爭議探討

### 一、有關省政府定位爭議

憲法增修條文第九條規定：「省政府設置委員九人，由行政院長提請總統任命；省承行政院之命，監督縣自治事項；省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定」。此即剝奪省為自治團體地位之依據，但省非自治團體，則又屬何種性質的團體<sup>2</sup>？

內政部曾向司法院大法官提出「省是否為公法人」答辯意見書，謂：「本部認為省自中華民國八十七年十二月二十一日起，不具有公法人地位。」<sup>3</sup>「若須存立亦須基於法律之賦予」，民國八十七年十月二十二日，司法院大法官釋字第四六七號解釋謂：「中華民國八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第九條施行後，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟不再有憲

<sup>2</sup> 精省後省地位有關方案，有以下幾說：第一，省政府主張「實質地方自治法人說」，即省仍能掌握大部分自治權力，只是經由業務調整，而將一部分業務移交中央或縣；第二，內政部主張「派出機關說」，即省非公法人，只是行政院派出機關；第三，趙永茂主張「兩階段精省」，即第一階段省仍為地方自治公法人；第四，黃錦堂主張「具公法人地位之公營造物說」，以合於增修條文第九條理由中公法人、派出機關之雙重性，亦可稱為「象徵性地方自治公法人」或「準公法人」、「不完整公法人」，實質為行政院派出機關。

法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。符合上開憲法增修條文意旨制定之各項法律，若未劃規國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務之主體者，於此限度內，省自得具有公法人資格。」

此後，「精省條例」第二條第一項即明定「台灣省為非地方自治團體」，第八條第一項亦規定「台灣省省有資產及負債，由國家概括承受」。地方制度法第二條與「暫行組織規程」第二條則更進一步明確表示，省政府為「行政院派出機關」。因此，儘管大法官釋字第四六七號解釋，似乎認為省仍有空間得為公法人，但實質上，省政府並非為地方自治團體，而為行政院派出機關的屬性應可確定。

有關省政府定位問題，主要有以下幾點爭議值得討論，茲分述如下：

#### 第一、省政府職權之爭議

精省作業完成後，省政府組織規模朝「福建省化」發展。依照地方制度法第八條與「暫行組織規程」第二條規定，省政府的職權包括：

- (一)監督縣（市）自治事項；
- (二)執行省政府行政事務；
- (三)其他法令授權或行政院交辦事項。

其中，憲法增修條文僅賦予省有承行政院之命，「監督縣之自治事項」。按說，省政府依憲政機關之權限，僅有「自治監督權」，今由法律賦予其他權限是否合憲？就此而論，根據憲法保留原則，已賦予其他機關有該等權限，除非該機關另以法律授

權，否則該權限即專屬憲法所已明定之機關得行使之。而地方制度法中「執行省政府行政事務」，固係公共事務或行政事務，其範圍可大可小，但都以省政府職權有關為限，並未擴大授權。而「其他法令授權或行政院交辦事項」，就省政府明定為行政院派出機關而言，省政府自須承受行政院之授權或交辦業務，此係行政系統之必然，自無涉組織擴權問題。問題乃在於「監督縣（市）自治事項」之監督權問題上。

在內政部起草之「精省條例」草案於行政院審議時，曾經與省政府協商，同意賦予省政府共十八項自治監督權，審議地方制度法草案時，亦提出二十一條自治監督權<sup>3</sup>。但在立法院審

<sup>3</sup> 包括：

- (1) 縣（市）名稱變更層轉權。
- (2) 縣（市）規章核定或備查權。
- (3) 上級法規授權縣（市）政府制訂之行政規則核定權。
- (4) 縣（市）議會自律規則備查權。
- (5) 縣（市）規章、行政規則與法律、上位法規牴觸無效之函告。
- (6) 經省政府之核定縣（市）規章，未依限發布之代為發布權。
- (7) 縣（市）議會宣誓就職典禮召集。
- (8) 邀集協商解決縣（市）政府與縣（市）議會議案執行之爭議。
- (9) 縣（市）議會未審定完成地方總預算或議決預算違反法律、上位法規逾越權限造成施政窒礙難行之協商決定權。
- (10) 對縣（市）議會議決事項牴觸法規無效之函告。
- (11) 縣（市）議會議長、副議長罷免案之受理權及罷免投票會議召集權。
- (12) 縣（市）議員就職前不辭去不得兼任之原職，通知原服務機關解除其職務或解聘。
- (13) 縣（市）議會組織規則之核定權。
- (14) 副縣（市）長備查權。
- (15) 縣（市）政府組織規程備查權。
- (16) 縣（市）辦理委辦或自治事項，違反法令，逾越權限，報請行政院予以撤銷、變更、廢止或停止執行。

議地方制度法時，朝野協商主張刪除上述二十一條自治監督權，致使省政府除行政院之授權或委辦事項外，似乎已無其他法定職權，「監督縣（市）自治事項」的內容成為「空窗」，包括：省對縣市的監督範圍、監督性質與監督方式，留下很大的討論空間。究竟省是否仍具有「監督縣（市）自治事項」的權力，若有，則作為行政院的派出機關，省政府對縣市的監督應如何進行？

## 第二、省政府組織法制之爭議

就省政府組織法制的建構，有以下兩個爭議點：

### （一）省政府應為合議制，或是首長制？

依照憲法增修條文規定，「省設省政府，置委員九人，其中一人為主席」的修憲意旨，似乎是將原首長制（省長）改為合議制；而地方制度法也規定，「省政府置委員九人，組成省政府委員會，行使職權，其中一人為主席」。因此，省政府似乎主要是以「省政府委員會」作為運作機制。但「精省條例」及地方制度法則同時也指定主席為「特任官」，副主席與其他委員皆為「簡任官」；由主席「綜整省政業務」，副主席與其他委員「襄理主席督導業務」。則明顯是將省政府設計為首長制，如行政院目前之中央直屬「委員會」即屬此一類型。而究竟省政府

---

(17) 縣（市）政府應作為而不作為之命其限期之及代行處理權。

(18) 依法定原因停止縣（市）長職務之權。

(19) 依法定原因解除縣（市）長職務或縣市議員職權之權。

(20) 縣（市）長出缺報請內政部派代權(通知權)，以及縣（市）長辭職核轉權。

(21) 縣（市）議員，縣（市）長延期辦理改選或補選核准權。

應設計為「合議制」或是「首長制」？值得討論。

(二) 省政府組織、員額如何設計？

省政府暨所屬機關(構)在精省之前，合計共有 567 個，包括：

1. 一級機關：29 個
2. 直屬機關：2 個
3. 二級以下機關：324 個
4. 省營事業機構：54 個
5. 省立高中職：158 所

其人員含台灣省各機關學校，有員工總人數 180819 人(含正式人員及臨時人員)。而根據「暫行組織規程」，省政府共設：

1. 業務單位：民政、文教、經建、財務、社會及衛生、公共事務管理六組；
2. 輔助單位(幕僚單位)：資料、秘書、人事、會計、政風五室；
3. 直屬單位：訴願審議委員會、法規委員會二會；
4. 附屬單位：文獻委員會，及其他十二個分區之車輛行車事故鑑定委員會。

而「台灣省政府暫行編制表」所規劃的「暫行員額」為 476 人，「合理員額」為 285 人。但若組織調整，員額自然也會有所更動。而省政府的組織、員額設計，如何才較為合理，也值得討論。

## 二、有關省諮議會定位之爭議

憲法增修條文第九條及地方制度法第十條規定，設置省諮議會，將原省議會的立法機關性質，改變成為省諮議會的諮詢機關性質；且因諮議員由行政院長提請總統任命，而與省政府同樣成為「行政院派出機關」。地方制度法第十一條規定「省諮議會置諮議員，任期三年，為無給職，其人數由行政院參酌轄區大小、人口多寡及省政業務需要定之，至少五人，至多二十九人。」係因應福建省需要所為之彈性設計（紀俊臣，1999：11）。

而「台灣省諮議會組織規程」亦於民國八十七年十二月公布施行，並於八十九年十二月三十日經第二次修正發布時。其中第二條具體規定出省諮議會的職權，包括：

- 一、關於省政府業務之諮詢及建議事項。
- 二、關於縣（市）自治監督及建設規劃之諮詢事項。
- 三、關於地方自治事務之調查、分析及研究發展事項。
- 四、其他依法律或中央法規賦予之職權。

省諮議會組織規程第三條則規定，省諮議會置諮議員二十一人至二十九人；第十一條、第十二條則規定省諮議會置秘書長、副秘書長，以及議事組、研究組、行政組。就以上所揭規程之機制設計，可知省諮議會不是民意機關，也未具有「立法權」，因此已非「立法機關」，而係「行政機關」，儘為省政府的「諮詢機器」（consulting machine）。學者紀俊臣認為，內政部的看法是將省諮議會以「行政委員會」（administrative commission or council）模式，朝省政建設之「智庫」

( think-tank ) 規劃。( 紀俊臣 , 1999 : 13-4 )

然而，儘管其扮演省政府的「諮詢」機制，但究竟是何種性質之「諮詢」？就此而論，省諮議會與省政府之關係值得討論。根據憲法增修條文第九條第一項，既分二款規範省政府與省諮議會，似乎表明二者應為「平行」或「對等」之組織設計（如圖一）。而依據增修條文內容，並未賦予省諮議會任何職權；地方制度法第十條則規定，省諮議會對省政府業務提供諮詢及興革意見。但是諮詢機制是否有必要成為平行或對等關係？省諮議會可否隸屬於省政府，設定為省政府的「附屬機關」？究竟何種設計較為妥適？值得討論。

### 省組織

省諮議會

省 政 府

附	直	幕	業
屬	屬	僚	務
機	機	單	單
關	關	位	位

圖一：省政府與省諮議會平行之省組織模式

## 參、省政府與省諮議會定位爭議解決 之建議

### 一、訂定省政府代行政院監督縣（市）之行政規則

憲法增修條文賦予省政府有監督縣（市）自治事項的權力。基本上，我國對地方政府的自治監督，包括：立法監督、行政監督與司法監督。但由於省諮議會已無立法監督功能，而司法監督是中央政府的權利，因此，省對縣市自治的監督，便只能以行政監督為主。所謂行政監督是指省設定為自治監督機制後，將係行政監督機制，而非一般具有「監察長」(ombudsman)性質的獨立監督機制。就此而論，有三種選擇方案，第一，是實踐「國發會」共識，免除省政府監督縣（市）自治事項的權力；第二，是類似法國「省督」的監督模式；第三，是就各項的地方自治監督權中，適於省政府代為監督者，由行政院委由省政府執行監督。

就第一個方案而言，免除省政府監督縣（市）自治事項的權力，避免省政府的組織再度擴大，比較接近「國發會」精簡省府組織、業務與功能的共識，但卻又牽涉到必須修憲（增修條文第九條）的問題，因此不容易達成。

第二個方案是學習法國模式。法國省督與副省督是中央政府派駐地方的高級文官，是解決地方行政問題的資源掌控者，其監督權力包括：行政監督 (administrative control)、財務監督 (financial control) 與技術監督 (technic control)。

(李惠宗, 1997: 74-77) 既然係行政機關的自治監督機制, 其監督可分為「適法監督」與「適當監督」<sup>4</sup>, 前者就地方自治事項加以監督, 後者就地方委辦事項加以監督, 促進縣市政府的行政效率提高, 並且維護中央政策之積極執行。就財務監督而言, 省對於地方自治團體之財政支出或收入, 應具有監督權, 此種監督係配合審計單位所為之內部審計工作。所謂技術監督, 係指中央或上級機關要求地方自治團體在執行所有自治事項時, 必須遵照一定的規範、儀式與技術標準。然而, 若以法國的「省督」制度為範本, 則由於賦予省的權力頗大, 並不合乎國發會共識與修憲條文對省的定位。

因此, 第三個方案顯然是較可行的作法。亦即, 行政院可召集中央部會主管及省政府協商, 分別就各項的地方自治監督權中, 將適於省政府代為監督者, 訂定「行政院或中央部會署委由省政府代行使縣(市)監督」之「行政規則」, 由行政院委由省政府執行監督工作<sup>5</sup>。

自治監督應有其合理範圍, 自治監督權之運作應有限制<sup>6</sup>, 其限制原則包括:

---

<sup>4</sup> 所謂「適法監督」指對其是否合憲、合法之監督。「適當監督」指對其是否達其執行目的之監督。

<sup>5</sup> 依據行政程序法第十五條第一項規定:「行政機關得依法規將其權限之一部分, 委任所屬下級機關執行之。」同條第二項規定:「行政機關因業務上之需要, 得依法規將其權限之一部分, 委託不相隸屬之行政機關執行之。」同條第三項規定:「前二項情形, 應將委任或委託事項及法規依據公告之, 並刊登政府公報或新聞紙。」

<sup>6</sup> 參見, 許宗力(1992), 「地方自治監督」, 地方自治之研究, 台北: 業強出版社; 李惠宗、張壯熙(1997), 中央與地方權限劃分之研究, 台北: 內政部。

- (一)有關地方自治團體依憲法直接保障之自治條款所制訂之自治法規，中央或上級政府不宜進行監督。
- (二)地方自治團體依據法律授權所訂定之自治法規，國會或上級地方政府只宜作「適法性」之審查監督，不宜進行「適當性」之審查監督。
- (三)自由性自治事項經自治團體作成決定後，應立即生效，除有違法情事由各該自治團體負司法責任外，不受上級行政機關監督，惟仍須送請中央或上級地方政府備查；中央或上級地方政府不得表示「不予備查」或「部分不予備查」，否則亦屬無效。
- (四)地方自治團體辦理委辦事項，中央或上級地方政府得進行合法性之「適法性監督」與合目的性之「適當性監督」。

因此，省能夠進行的監督，只有對縣（市）依據法律授權所訂定之自治法規，進行適法性監督；以及委辦事項之適法性與適當性監督。而為不悖離「國發會」共識，以及符合憲法增修條文賦予「省承行政院之命，監督縣自治事項」之規定。本文以為，可再次檢視前述內政部起草之原始「精省條例草案」中，所提之二十一條自治監督權，判斷哪些職權適宜省政府執行者。經過審視，二十一條自治監督權中，最適宜的便是「解決爭議權」。依據地方制度法第三十八條規定，縣市政府與縣市議會執行上之「爭議」，縣市議會得提報行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商解決之。而省府委員（與省諮議員）就目前而論，大都來自地方，因此地方制度法應可多賦予省對縣市政府與縣市議會間的衝突，有協調解決自治爭議的職權。

## 二、塑造省政府為「諮詢—協調型」合議制組織

「合議制」的行政組織，依照組織功能與目的的性質作為標準，基本上可以區分成：「諮詢—協調型」、「獨立—管制型」、「參與—審議型」及「首長—執行型」四種。茲分述如下：

- (一)諮詢—協調型：此類合議制行政組織具有商議性、協調性與研究性等不具強制性質的職權。委員的組成係以達成研究與顧問性質為目的，因此學者與專業人士成為此類委員會的主體。可以美國總統的委員會為代表。
- (二)獨立—管制型：一般日本行政法學上稱之為「行政委員會」，以及美國聯邦貿易委員會等機構，即屬此類。此類委員會的特質是以一群權責相同的成員，共同進行具有實質管制性質之職權，其成員選擇、運作方式、決議執行，均透過法律設立，並排除行政與立法權的干涉，而具有獨立的司法裁決或立法衡量性質。
- (三)參與—審議型：係為參與某些政策審議任務而設的委員會組織，但與諮詢—協調型組織不同者為，此類委員會的設立有實體法依據，而諮詢—協調型委員會乃根據法規或行政命令而設。故其通常可依法進行具有司法裁量性質事務之決議，但未具有獨立行使決議，進行裁處與管制之權責。
- (四)首長—執行型：此類委員會的產生係因歷史、政治環境發展的結果，由處理特定事務之合議制組織經過功能常態化後，而蛻變為固定性組織。我國行政院內所屬各委員會，如勞委會、青輔會等皆屬於此。委員會實際上有一負責機

關事務之主任委員作為首長，其餘成員係階級較低之委員，而由首長負實質權責<sup>7</sup>。

由上可知，目前省政府的組織運作模式，基本上是屬於「首長—執行型」，換句話說，雖然省政府主要是以「省政府委員會」作為運作機制，應屬「合議制」機關，其實仍較傾向「首長制」。但是本文以為，省級政府「虛級化」後，並非必然須要以「首長」形式領導，第一，省政府若是定位在「協調解決縣市政府與縣市議會間衝突」的功能下，將省政府設計成傾向「諮詢—協調型」的「合議制」組織，應是可行的方向；第二，就省政府執行行政院交辦事項而言，以民國九十年為例，中央委託省政府辦理事項共十五項<sup>8</sup>，其中，屬於協調事項有六項，協

<sup>7</sup> 江大樹，1993，「合議制行政組織的類型分析」，法政學報，第一期，頁 203-39。根據設置依據、組織法源、地位屬性與委員組成四個項目來看，上述四種類型各有一些法制上的規劃，詳見【表一】。

【表一】合議制行政組織類型表

類型區分	諮詢—協調型	獨立—管制型	參與—審議型	首長—執行型
設置依據	行政命令	法律	法律	法律
組織法源	規程	條例	規程	條例
地位屬性	單位	機關	單位	機關
委員組成	行政官員	學者專家	各方代表	行政官員

<sup>8</sup> 中央委託台灣省政府辦理事項一覽表（核定本）

中央委託辦理事項	中央權責機關	說明
一、辦理有關縣（市）長及鄉（鎮、市）與相關部會溝通協調之聯繫事宜。	內政部	
二、辦理縣（市）長及鄉（市）議會議長、副議長出國申請代為核准事宜。	內政部	
三、協調縣（市）政府加強辦理役政有關台灣省在營死亡、傷病成殘軍人慰問（助）事項。	內政部	本項預算業由台灣省政府編列並執行。

助辦理事項有兩項，省級事項有五項，其他辦理事項有兩項。所以，最重要的工作除了原屬「省級事項」外，便屬「協調事項」，而協調工作由「合議制」組織成員共同思考，可更強化其周延性。因此，本文建議應將省政府朝「合議制」組織方向設計。

四、跨縣（市）自治事務之協調處理之前置作業。	內政部	
五、協助地方文化機構加強辦理文化活動事項。	文建會	
六、辦理台灣省文化節、美術季、民俗藝術節活動及孝行獎表揚等事項。	內政部 文建會	
七、輔導省級教育、文化、體育團體事項。	教育部 文建會 體委會	
八、辦理各縣（市）國中、國小慈輝班。	教育部	
九、協調地方加強推動基層建設、公共設施興修、均衡城鄉發展及小型工程興建等事項。	內政部	內政部九十年 度未編列是項 預算，由台灣省 政府於保留預 算額度內執行。
十、協調縣（市）加強辦理農業、交通等經建業務事項。	農委會 交通部	
十一、協助地方辦理區域防洪排水事項。		本項屬地方政 府業務。
十二、辦理表揚省級模範勞工、模範父親、模範母親及各項楷模等事項。	內政部 勞委會	
十三、協調縣（市）加強社會福利、勞工行政、衛生環境及社區發展等事項。	內政部 勞委會 衛生署 環保署	
十四、輔導省級職業、社會團體及向省登記之基金會。	內政部	
十五、中興新村、光復新村、黎明新村等地區營繕、環境衛生、交通等事務之管理。	財政部	

\*本表施行期限，至『台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例』施行期限屆滿時止。

### 三、重新調整省政府組織、員額

根據「台灣省政府暫行編制表」的規劃，「暫行員額」為 476 人，「合理員額」為 285 人。但若將省政府定位在「協調解決縣市政府與縣市議會間衝突」，則建議：

- (一)「台灣省政府暫行組織規程」設計的民政組、文教組、經建組、財務組、社會及衛生組之功能事項，可重新調整（調整建議詳見附錄一）；依各組調整後之功能事項，其員額可再進行縮編；
- (二)原有訴願審理委員會、車輛行車事故鑑定委員會，建議不再設置；
- (三)公共事務管理組併入秘書室；
- (四)府、室員額可再降低。

### 四、建立省諮議會與省政府之輔助、合作關係

憲法增修條文並未賦予省諮議會任何職權之規定；地方制度法第十條則規定，省諮議會對省政府業務提供諮詢及興革意見；而「台灣省諮議會組織規程」則較具體提出四項省諮議會的職掌：(一)關於省政府業務之諮詢及建議事項；(二)關於縣市自治監督及建設規劃之諮詢事項；(三)關於地方自治事務之調查、分析及研究發展事項；(四)其他依法律或中央法規賦予之職權。基本上，學界對於將省諮議會職權範圍定位於「諮詢、建議、研究」事項，較無疑義，但依此職權之規定，可能產生省諮議會與省政府關係二者定位的疑義。

第一，省諮議會與省政府皆為省組織，若設定為平行關係，

則容易引起職權與運作皆劃分不易的問題；況且，兩個組織皆為同級組織，並且平行對等，職權範圍相當接近，為何不精簡成為一個組織，以符合「小而美政府」的發展趨勢？第二，省諮議會議員已非民選產生，也不再被設計為一種「監督機制」，似無必要再成為一獨立機關；第三，省諮議會已是一個行政組織，其「諮詢、建議、研究」之功能應與省政府之功能相互配合，因此，二者若為同一機關，則應較能收指揮之效。換句話說，從組織功能的角度來看，省諮議會若成為省政府的一個「附屬機關」，與省政府功能相互搭配成為一個配套的機制，頗為可行。不過，若省諮議會成為省政府的一個「附屬機關」，其組織模式將與現行省諮議會有截然不同之設計，省諮議會的領導人，亦可考慮由省主席兼任。

然而，若從省議會的歷史演變來看，省諮議會成為省政府的「附屬機關」，可能會有轉型太快的疑慮，民眾接受度也可能不高。因此，就目前而言，維持省諮議會的獨立地位仍是適當的，但是對於省政府業務的諮詢與建議機制應如何建立，便應再加思索。譬如，省諮議會開會決議事項及執行結果，應提供省政府及行政院參考；而「台灣省諮議會組織規程」第七條規定有「諮議會開會時，得邀請台灣省政府主席列席報告」之條文，亦應於「臺灣省政府組織規程」中有相對條文，規範「省政府委員會開會時，得邀請台灣省諮議會議長列席報告」，使原省諮議會對省政府的監督關係，轉變成為輔助與合作關係。

## 肆、結 論

自「國發會」提出「精省」的建議共識，以及民國八十六年正式於憲法增修條文中加列「精省」條文後，距今已有五年時間，但目前省政府的組織法源依據仍是一個「暫行條例」，導致省政府定位混沌不明，省府人員亦人心惶惶。譬如，福建省主席於今年六月便因「金門酒廠」舞弊事件，以「監督縣（市）自治事項」之名，要求縣府接受監督，而縣府人員則回應福建省政府未有是項職權，造成「府會」對立，引發金門前所未有的政治風暴。因此，即早訂定「臺灣省政府組織規程」，確定省政府職權範圍，乃是刻不容緩的。

又，民國八十八年七月八日，行政院函送「中央委託省政府辦理事項表」，作為行政院交辦事項，共十六項。嗣後行政院將「臺灣省政府組織暫行規程」延至民國九十年十二月三十一日，又繼續交辦十五項委辦事項，至「臺灣省政府組織暫行規程」施行期限屆滿為止。本文以為，交辦事項應以固定事項為主，特殊事項為輔；並提早公布，以利省政府編列年度預算及執行。機關業務若不固定，機關人員便無法精確擬訂執行計畫，如此必定難收成效，更易肇生機關之間的矛盾與磨擦。

### 附錄一：臺灣省政府組織規程草案

- 第 一 條 本規程依地方制度法第十三條規定訂定之。
- 第 二 條 臺灣省政府（以下簡稱本府）為行政院派出機關，受行政院指揮監督，辦理下列事項：

- 一、監督縣（市）自治事項。
- 二、執行本府行政事務。
- 三、其他法令授權或行政院交辦事項。

本規程規定之各項監督縣（市）自治事項，由行政院與省政府協商決定之。

第 三 條 本府置委員九人，組成省政府委員會議，行使職權，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。

第 四 條 下列事項應經省政府委員會議之決定：

- 一、監督縣（市）自治事項。
- 二、本府所屬機關組織編制事項。
- 三、涉及各組、室、會共同關係重大事項。
- 四、主席交議事項。
- 五、其他法令授權、行政院交辦或有關省政之重要事項。

第 五 條 本府設組、室，分別掌理下列事項：

- 一、民政組：
  - (1)監督縣（市）民政自治事項。
  - (2)輔導協助縣(市)辦理動員事項。
  - (3)其他依法令授權或行政院交辦之民政事項。
- 二、文教組：
  - (1)監督縣(市)教育、文化及體育等自治事項。
  - (2)督導整理臺灣省文獻事項。
  - (3)辦理臺灣省教育、文化、體育之資料蒐集及分

析研究事項。

(4)其他依法令授權或行政院交辦之文教事項。

三、經建組：

(1)監督縣（市）農業、交通及公共安全等自治事項。

(2)辦理臺灣省農業、土地之資料蒐集及分析研究等事項。

(3)其他依法令授權或行政院交辦之經建事項。

四、財務組：

(1)監督縣（市）財政自治事項。

(2)執行本府財務及相關業務等事項。

(3)其他依法令授權或行政院交辦之財務事項。

五、社會及衛生組：

(1)監督縣（市）社會服務、勞工行政、衛生及環境保護等自治事項。

(2)其他依法令授權或行政院交辦之社會及衛生事項。

(3)行政院交辦之公共事務管理事項。

六、資料室：

(1)辦理省政資料之蒐集、管理與臺灣月刊等相關書刊之編印及發行等事項。

(2)辦理本府圖書管理等事項。

七、秘書室：

(1)辦理省政府委員會議議程及紀錄等事項。

(2)辦理本府施政計畫報告之綜合協調聯繫、公文

檢查及稽催等事項。

- (3)辦理本府新聞發布、聯繫、公共關係、交際、機要、視察及編譯等事項。
- (4)辦理臺灣省姐妹州聯繫及其他外事業務等事項。
- (5)辦理本府文書、印信典守、檔案管理及事務管理等事項。
- (6)辦理本府中長程計畫之研擬、綜合及推動等事項。
- (7)其他不屬於各組、室事項。

第 六 條 本府置秘書長一人，職務列簡任第十三至十四職等，承主席之命，處理本府事務；副秘書長二人，職務列簡任第十二至十三職等，襄助秘書長處理本府事務。

第 七 條 本府置顧問、參事、組長、專門委員、科長、秘書、專員、科員、技佐、辦事員及書記。

第 八 條 本府設人事室，置主任、科長、專員、股長、科員、助理員，依法辦理人事管理事項。

第 九 條 本府設會計室，置會計主任、科長、專員、股長、科員、辦事員，依法辦理歲計、會計事項，統計及資訊等事項。

第 十 條 本府設政風室，置主任、專員、股長、科員、助理員，依法辦理政風事項。

第 十 一 條 本府為處理有關法制業務及協助監督縣（市）自

治立法事項，設法規委員會，所需工作人員，由本規程所定員額內派充之。

第十二條 本府為辦理文獻業務，設文獻委員會；其組織規程另定之。

第十三條 本規程所列各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。

各職稱之職等，依職務列等表之規定。

第十四條 省政府委員會議，除省政府委員出席外，主席並得指定人員列席。

省政府委員會議開會時，得邀請台灣省諮議會議長列席報告。

省政府委員會議議事規則，由本府定之。

第十五條 本府分層負責明細表，由本府定之。

第十六條 本規程自中華民國九十一年一月一日施行，本規程修正條文自發布日施行。

## 附錄二：臺灣省諮議會組織規程修正條文與原條文對照表

修正條文	原條文	說明
第七條 本會開會時，得邀請臺灣省政府主席列席報告。 本會決議事項及執行結果，應提供省政府及行政院參考。	第七條 本會開會時，得邀請臺灣省政府主席列席報告。	加列「本會決議事項及執行結果，應提供省政府及行政院參考。」一項。
第三條 本會置諮議會議員（以下簡稱諮議員）二十一人，任期三年，由行政院院長提請總統任命之。	第三條 本會置諮議會議員（以下簡稱諮議員）二十一人至二十九人，任期三年，由行政院院長提請總統任命之。	確定為二十一人。

## 附錄三：地方制度法修正條文與原條文對照表

修正條文	原條文	說明
第八條 省政府受行政院指揮監督，辦理下列事項： 一、監督縣（市）自治事項； 二、執行省政府行政	第八條 省政府受行政院指揮監督，辦理下列事項： 一、監督縣（市）自治事項； 二、執行省政府行政	加列「本條例規定之監督縣（市）自治事項，由行政院與省政府協商決定之。」

<p>事務； 三、其他法令授權或 行政院交辦事 項。 本條例規定之監督 縣（市）自治事項， 由行政院與省政府 協商決定之。</p>	<p>事務； 三、其他法令授權或 行政院交辦事 項。</p>	
<p>第九條 本府置委員九人，組 成省政府委員會 議，行使職權，其中 一人為主席；均由行 政院院長提請總統 任命之。</p>	<p>第九條 本府置委員九人，組 成省政府委員會 議，行使職權，其中 一人為主席，特任， 綜理省政業務；一人 為副主席，職務比照 簡任第十四職等，襄 助主席處理業務；其 餘委員職務比照簡 任第十三職等，襄理 主席督導業務；均由 行政院院長提請總 統任命之。</p>	<p>不設置副主席；所有 委員為特任，不設職 等。</p>
<p>第三十八條 直轄市政府、縣（市） 政府、鄉（鎮、市） 公所，對直轄市議 會、縣（市）議會、 鄉（鎮、市）民代表 會之議決案應予執 行，如延不執行或執 行不當，直轄市議</p>	<p>第三十八條 直轄市政府、縣（市） 政府、鄉（鎮、市） 公所，對直轄市議 會、縣（市）議會、 鄉（鎮、市）民代表 會之議決案應予執 行，如延不執行或執 行不當，直轄市議</p>	<p>省政府得邀集協商 解決縣（市）政府與 縣（市）議會議案執 行之爭議。</p>

會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會得請其說明理由，必要時得報請行政院、內政部、省政府邀集各有關機關協商解決之。	會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會得請其說明理由，必要時得報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商解決之。	
---	---	--

## 附錄四：省政府與省諮議會定位問題之 研究審查會議記錄

【開會時間】：中華民國九十年七月六日（下午二時至五時）

【開會地點】：國立政治大學綜合院館北棟七樓

【會議主旨】：「省政府與省諮議會定位問題之研究」報告之審查會議

【主持人】：高永光（國立政治大學中山人文社會科學研究所教授兼所長）

【研究員】：劉佩怡（玄奘大學助理教授）

【與會學者專家】：（依姓氏筆畫排列）

    仇桂美（文化政治系副教授、考試院保訓委員）

    趙永茂（國立台灣大學政治學系教授）

【出席人員】：（依姓名筆畫排列）

    郭中玲（國立政治大學中山人文社會科學研究所博士生）

    張祐齊（國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士生）

主持人：

首先感謝兩位專家學者專程到政大開會，這次開會主要針對這篇「地方立法權問題研究」，大家共同交換意見。

劉佩怡：

首先說明一下整篇論文的架構及時空背景。目前，像內政部尚未把省政府定位，所以「省政府暫行組織規程」一直展延，在不斷展延的情況下，出現了很多問題，值得探討，譬如金門酒廠事件，福建省政府認為它有監督權，但金門縣政府則認為福建省沒有權力干涉，這問題也很可能發生在台灣省政府，如果沒有早點定位的話很顯然會引起省跟地方的衝突，這也是這個計畫實行的原因，目前學界裡所探討的省與地方問題有下列幾點。第一點，省政府到底應有哪些職權，目前地制法似乎賦予他很明確的職權，但事實上這些，被批評這些都是空的權利。就此問題行政院可與地方協商，討論有適合省政府代為監督的，我們必須制訂一個規則，由行政院委託省政府來做。第二點，省政府目前組織運作模式和架構，是合議制，但事實上是首長制的組織，如果要真正落實；合議制的，這樣一個方向有沒有可能。第三點，現在省政府精省之後，規模就縮小了，但其組織員額比其他部會都還來得大，其員額比例是否可修改，一些組織不再設置，這樣的方向是否可行？第四點，就是有關於省諮議會及省政府之間關係問題，省諮議會可做為和省政府搭配的機制，但如果真把他擺到省政府之下，會不會有改變太快的疑慮，所以目前我們的思考方向是，這兩者間，一定要有一個配套機制。目前省政府的組織規則一直沒有確定下來，在

今年年底大選後內閣有所變動的話，其情況又有所不同，在我們的立場是越早確定越好，請二位學者專家指導。

趙永茂教授：

目前時局對省政府相當不利，在民進黨的看法是希望省能夠直接消失，就我的看法：

第一，民進黨的理論是小島國的中央整合論，如果從功能的面來分析或從功能性的組織來發展，才有可能破除民進黨島國中央整合論，因此我們應該研究出什麼功能應由地方政府來做而非中央政府來做，因為政治問題，民進黨不願將省合法化，而故意將目前的僵局僵在那裡，開發中國家的政治改造都沒有研究性，都是為了政治目的在改造，省政府一定要有功能性地方性，但是民進黨政府卻故意漠視這個問題。

第二，要強調地方性的重要，我認為省政府目前定位完全沒有功能性，我們應該將省定位成能夠跨縣市做整合性的功能，從法國來看，有區政府，有其特定的功能給予經濟開發的地方性功能，現今我們應該釐清省政府到底有何功能，能夠代替中央執行政策，現今應要用民間的力量結合省政府地方政府，使其功能性能夠發揮，如同法國的區政府功能，我們可以分析當今及以前省政府的機能，是否現在全部由中央做會比之前分工合作來得好，還是並非如此，民進黨政府對省政府是故意棄而不用，而省政府真正的功能應該是落實監督地方的角色，因此我們要如何破除中央的統合論以及中央機關的獨大，應是研究要點。

第三，省政府到底應該用委員制、合議制或是首長制，我認為應該用混合制來解決之。

第四，既然已經精省後，省政府當然不是過去的省政府，要如何落實功能性的省政府，必定要先定位省政府的權限，這部份我認為，省政府應該爭取交辦及委辦業務，當前財政困難，無分中央地方，只要執行最有效率的就是最好的方式，因此我們認為應及早對省政府定位才是良策。

仇桂美委員：

剛剛趙教授在談的問題就是，應然、實然、所以然的問題，從實然面來看，從精省和省諮議會整個的發展過程，從數據上可以清楚了解，精省真正縮編掉的，有提到降編（縮編），大約有六千多人，他走的政策是就地安置，變成中央部會都搶到一些員額，所以真正擴編的是中央，對國家預算反而增加。當然我們要有一些理想。

第一，從實然面來看整個政策走的是一個高度政治力的結果，如果仔細探討，每個國家走的趨勢不太一樣，譬如英國，大多在談論績效、管理，但在台灣績效不是重點，權限比較重要，但目前權限劃分不清楚，故實然面政治力不必著墨太多，但是應然面，未來要如何定其位，看是從從績效、管理的觀點或還是從自治事項的觀點。

第二，一個主軸的問題，從橫軸與縱軸的切割點來看，當然從橫軸來看，那些事項歸中央，哪些歸縣市，會做起來比較好。項目可用縱軸來切割，比如說，像環保，衛生等，區域性

都很強，共同問題及水源問題，這些項目大陸國家都是以地方來做，但台灣很奇怪，從精省後就沒有自治事項，依然為公法人，仍然是地方制度之層級，我都覺得蠻懷疑的，像我們定位地方事項，像自治村里長有選票，也沒有人說要廢，但他無法獨立運作，所以我們都不認為他是一級政府，我們所認為一級政府是有相當自主權的，有其獨立性的。但省仍然是地方制度，層級指的到底是什麼，如何界定，事實上省是中央的派駐機關，而層級如何界定目前實在很怪，所以就是說，比較具體的架構，橫軸有那些事項必需要有學理上的依據，我的意思是在談定位是要很清楚的，是從基效的觀點，還是政治觀點，但政治部分變數太大。

第三，我們剛剛談橫軸的項目範圍，分二個不同系統，英美重管理，看那些項目適合放在地方層級的界定在第幾級的政府，但是台灣省政府明明是中央派駐機關，但是仍為地方自治團體，可是這個學理的界定跟我們一般的政治學理不同，一般政治學理在自治團體上都一定會有財政自主權之類或人事權，在目前憲法中，所規範所省的自治事項只有所謂的監督地方權，但是監督的權限為何卻沒有明文規定，在日本有所謂的法律先佔權，也就是說中央規範事項後，地方所剩無幾，但是近幾年來也會透過民間的力量，由中央授權給地方來做，最近我們政府最近也有這種趨勢，像我國公務車在淘汰後也是都交給民間來做，也就是說不再買車了，只是我國這方面做得不是很徹底，在地方方面，做得更不徹底。在縱軸部份，省承行政院之命監督地方事項，但是在規定上面卻規定得不是很完整，但是很多事情並不一定是自治事項，那如何監督就是一個很大的

問題。

第四，目前內政部長是兼任省主席，但未來內政部長並不一定會兼任，所以這自治事項跟委辦事項如何界定。就我了解，目前行政院有定一個跟直轄市的權限劃分表，也有跟縣市的權限劃分表，那目前就是按表操課，實際上這表是如何定出來的，就沒那麼清楚了，它也不是法規命令，也不是授權出來的，所以這是一個很大的問題。

第五，那些是自治事項那些是委辦事項，如果我們從功能的角度來談，目前內政部是監督各縣市，省只是一居中間的角色，那舉個例子來說，如果一個重大的工程是送到公共事務委員會還是送到內政部，就是所謂的專業監督與一般監督到底應如何界定，而地方制度法卻沒有規範這些事項。也就是說專業監督跟一般監督定位的十分不清楚，地方制度法更不清楚，所以研究很有價值。依行政程序法，要用法規命令才算合法，如此，省的監督事項要如何來落實，可能還需要一段時間。

第六，省的員工併入中央後並沒有增加多少行政效率，反而增加很多負面的效果，就我瞭解，自從設置中央辦公室後，很多公文往返反而更加困難，實際上要討論這個問題，應該要整合地方中央和省，一起納入檢討，之前有討論過是否將省改為委員會的制度，但是就我的看法，委員會對中國社會文化有相當的困難，就目前所有的委員會而言，幾乎都是首長制，如陸委會，目前能夠做到委員會制的大概只有考試院，我們可以考慮降低省諮議會的位階，來看看是否能夠符合當前的需求。

主持人：

省諮議會的關係要看省政府如何定位它，省諮議會到底和省政府是上下的關係還是平行的關係就有相當大的討論空間，如果以政治性的看法來說就沒有那麼大的價值來加以討論，但是以功能性的角度來看，就有非常多可加以探討的。最後感謝兩位學者專家不吝抽空參加討論，並提供許多寶貴的建議與研究方向，我們將再一步深切思考，並且修正。



## 第四章 地方立法權問題研究

研究主持人：高永光。研究員：李文郎

### 壹、前言

地方立法權在學理上有不同之定義：一、最廣義說：包括地方議會之立法權、地方行政機關之法規制訂權和地方居民之創制複決權。二、廣義說：係指地方議會之立法權和地方行政機關之法規制訂權。三、狹義說：僅指地方議會之立法權而言。本研究以廣義說作為探討的範圍。

地方制度法（以下稱「地制法」）對於地方立法權限的規定，有重大的改變，包括下列數項：一、對於自治事項、委辦事項、核定、備查之定義（第二條）；二、列舉直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）的自治事項（第十八至第二十條）；三、將自治法規區分為自治條例和自治規則（第二十五條）；四、賦予地方罰則制訂權，落實自治法規之效力（第二十六條）；五、明文規定自治法規之效力（第三十條）等。不過「地制法」實施後，中央與地方對於立法權範圍的爭議依然不斷，地方府會之間對於自治事項以「自治條例」或「自治規則」規範，也有許多不同的意見；而地方自治法規之規定可否高於中央法律或享有「法律先佔」權，尚無定論；再者地方議會對於委辦事項是否應有議決權？權限爭議、法規爭議如何有效解決？覆議權之規定是否合理？地方議會會期日數是否恰當？諸如此等問題，都是「地

制法」實施後，目前實務上所面臨亟待解決之問題。

尤其行政院為了配合民國八十五年底的「國家發展會議」之共識，擬廢除（鄉、鎮、市）層級的選舉，並裁撤鄉（鎮、市）民代表會，因此目前地方立法權的相關法制規定，也有進一步調整之必要。

### 一、爭議問題之分析

#### （一）孰為地方立法權主體之爭議

直轄市自治法和省縣自治法的規定，是由地方議會獨佔自治事項之「立法權」，而「地制法」增加學理上「行政保留」之規定，爰將自治事項的立法權限，劃分為二，一是地方議會立法權，一是地方行政機關的法規制訂權，前者制訂者稱「自治條例」，後者訂定者稱「自治規則」。但是也衍生出，地方立法權究應由地方議會獨佔？或者應為地方議會與地方行政機關共享？地方議會的立法權是否受到行政機關剝奪的問題爭議。再者「地制法」第二十七條和第二十八條分別規定「自治條例」和「自治規則」的專屬權限，但是在實務上，何種自治事項應以「自治條例」或「自治規則」規範，地方府會之間也有很大的爭議，無法明確釐清。尤其第二十八條第二款：「創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」和第四款：「其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」更是地方府會間爭議之所在。

#### （二）地方立法權之範圍有限且不明確

「地制法」第二條雖然規定自治事項與委辦事項的定義，

而第十八條和第二十條也分別列舉直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）的自治事項，然而所列舉的地方自治事項，大都和直轄市自治法、省縣自治法的規定雷同。此外，不同的地方自治團體的規定也重複列舉者居多，而且均屬於目前各地方政府的業務範圍，因此規定並不明確，無法有效解決長期以來中央與地方的權限爭議和明確區分自治事項與委辦事項。再加上各個自治事項通常已有中央相關專業法律規範，使得地方的立法權受到中央的諸多限制或剝奪。

而「精省」後，依據「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」第四條及第七條的規定，中央概括承受原來省的業務，行政院在 88.6.30 發佈「行政院主管法律及中央法規配合台灣省政府業務與組織調整整理表」（行政院公報第五卷第二十八期），將中央法規中有關省的業務，有些刪除，有些移轉到中央各部會，有些則移轉到縣（市）政府。雖然縣（市）的自治事項業務增加，但是相關的人力與經費，並未隨之移轉給縣（市）政府，使得縣（市）的財政負擔更加沉重。

另外，學理上一般認為地方議會對於委辦事項無議決權，但是「地制法」卻規定地方議會對於委辦事項有議決權（第四十三條第一、二、三款後段），當地方議會和上級委辦機關意見不同時，有可能造成地方行政機關無所適從的情形。

### （三）地方立法體系複雜、名稱用語不當

地制法規定的地方立法體系，除了「自治條例」、「自治規則」、「自律規則」、「委辦規則」外，如果再加上屬於行政機關內部作業規定的「行政規則」，法規體系過於複雜，不易區分。

再者，「自治條例」和「自治規則」的用語，和中央法規標準法中的「條例」和「規則」相同，亦容易造成混淆，而「自治規則」和「委辦規則」之定名都稱為「規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」，因此從法規外形上也無法區分兩者之不同。

#### （四）地方自治法規效力之爭議

##### 1. 「法律先占」問題

日本有「法律先占」理論，亦即對同一事項已由國家法律先占，而且無法律明文委任時，地方自治團體即不得對該事項制訂地方法規。我國有無「法律先占」理論之適用，地方得否因地制宜，制訂比中央法律更嚴格或更高標準之地方法規，也引起學理上和實務上之廣泛討論。

##### 2. 地方自治法規之位階問題

地方自治法規的效力位階，應該相當於「行政命令」的性質，位階在中央法律之下，或提升至等同「中央法律」，也有相當多的爭論。

##### 3. 法規爭議

目前地方辦理自治事項（含地方法規）有無牴觸憲法、法律及中央法規，是循司法途徑解決，但是司法院大法官會議之解釋曠日廢時，再加上「地制法」規定，在司法院解釋前，地方政府不停止執行，使得司法院的解釋，不具實際效益。而依司法院大法官審理案件法第九條之規定，地方自治團體必須經由上級機關層轉，才能聲請司法院解釋，因此對於地方自治團體之聲請程序仍有修正之必要。

### （五）自治法規之監督問題

#### 1. 罰則之核定

「地制法」第二十六條規定附有罰則之自治條例需經上級主管機關核定，不過究為「全部條文」或僅指「罰則」部分送上級主管機關核定，上級主管機關是就「全部條文」或僅就「罰則」部分審查，「地制法」規定並不明確。

#### 2. 備查之問題

「地制法」對於「備查」之定義是：「指下級政府或機關就其得為全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。」就地方法規而言，是發布生效後，才送上級主管機關作「合法性」之「事後審查」，因此地方政府也有可能拖延多時才將地方自治法規陳報中央主管機關備查。上級機關在審查時，如發現有牴觸上位法規時，可否逕行修改，並未規定。而且備查程序未如「核定」程序有「逾期視為核定」之規定，也使得地方政府唯恐地方法規實施後，上級主管機關如不准予備查時，會有涉及人民「信賴利益保護」之問題，因此有需要及早確定是否「准予備查」。

### （六）覆議之爭議問題

「地制法」有關覆議程序的規定，一般認為獨厚地方行政機關，不利於地方議會，有矮化地方議會之虞。例如地方行政機關有三十日的考慮期限，而地方議會必須於十五日內做成決定，如為休會期間，應於七日內召集臨時會，並於開議三日內做成決議。此外，行政機關之提案是可覆議之事項，但是議會對於議員提案之決議，則非可覆議之事項，都引起地方議會的

異議。再者，對於「地制法」規定覆議案僅需出席議員三分之二維持原決議，覆議案即不通過，而地方議會法定出席人數最低為全體議員總額減出缺席人數的二分之一，其出席之三分之二贊成維持原決議，亦即最低只要有全體議員的三分之一維持原決議，覆議案就不通過，顯然維持原決議的門檻過低，明顯違反覆議權是「行政否決權」之本質。另外「地制法」僅規定地方行政機關對於預算案之覆議不可「再覆議」，但是對於「法案」之覆議可否提出「再覆議」，「地制法」則沒有明確規範。

#### （七）地方議會的會期日數之問題

目前「地制法」有關地方議會的開會會期日數的規定，有下列幾個問題：

##### 1. 直轄市、縣（市）議會間的差異太大

直轄市議會和縣（市）議會間的會期日數差異太大，而前者最多每十二個月開會日數最多達二百三十日；而後者僅有一百一十五日，相差懸殊。以台北縣人口數、議員數及土地面積都多於台北市的情形下，前者開會日數不及後者的一半，顯然不合理。

##### 2. 縣（市）議會間的差距太小

台灣二十三縣（市）（含金門縣、馬祖縣）人口數、議員數、預算規模、事務多寡及區域狀況差異懸殊，但是縣（市）議會的會議日數僅分成兩級，差距僅二十日，事實上差距過小，不符合大、小縣（市）間的實際需要。

##### 3. 臨時會的限制過嚴缺乏彈性

「地制法」規定地方議會召開臨時會的開會日數，在直

轄市議會每次不得超過十日，每十二個月不得多於八次；在縣（市）議會每次不得超過五日，每十二個月不得多於六次。不但限制會次，還限制日數，限制過於缺乏彈性，不符合地方議會的實際運作。

4. 未明確規定地方議會違反法定會議日數所做之決議的效力  
 「地制法」第五十二條第二項僅規定：「違反第三十四條第四項規定召開之會議，不得依前項規定支領出席費、交通費及膳食費，或另定項目名稱、標準支給費用。」並未明確規定地方議會違反法定開會日數所為之決議是否有效？

表一 地制法規定地方議會每十二個月最多開會日數統計表

會期日數 議會名稱	定期會		延會期	臨時會	合計
直轄市議會	70 天 ×2		10 天	10 天 ×8	230 天
縣(市)議會	議員總額 四十人以下	30 天 ×2	5 天	5 天 ×6	95 天
	議員總額 四十一人以上	40 天 ×2			115 天

(註) 1. 依據「地制法」第三十四條之規定。

2. 不包括覆議的會議日數。

## 一、解決問題之對策

### (一) 簡化地方立法權之體系

#### 1. 地方法規之分類

憲法第一百二十四條第二項及增修條文第九條第四款都規定：「屬於縣之立法權，由縣議會行之。」因此，從憲法的

規定來看，地方立法權應屬於地方議會擁有。「地制法」增加「行政保留」的規定，將自治事項之立法權限，區分為地方議會制訂的「自治條例」和地方「行政機關」制訂的「自治規則」，如果再加上行政機關制訂之行政規則，共有三種，如此區分過於複雜。實務上，不但行政機關的業務單位分辨不清楚，而且容易造成地方議會和行政機關間的爭議，影響府會關係。

因此，為簡化起見，本文建議對於自治事項之法規範，其法律體系應回復到省縣自治法、直轄市自治法時期之規定，將地方自治事項之立法權限回歸到議會，地方法規體系簡化為僅區分為兩種：一是經地方議會審議通過之「地方自治法規」，一是地方行政機關基於內部作業規定所制訂的「行政規則」。

## 2. 地方法規之名稱

為避免地方「自治條例」和中央法律用語「條例」混淆，經地方議會審議會通過的自治法規之名稱，在直轄市、縣(市)分別稱為「直轄市自治法規」、「縣(市)自治規章」。而地方自治法規之定名亦直接稱為「        市        自治法規」、「        縣(市)        自治規章」。

另外，目前地制法規定委辦規則之法制用語為「規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」，和中央行政命令用語相同(中央法規標準法第三條)，因此為了避免委辦規則和中央行政命令之用語混淆，故地方行政機關所制訂的「委辦規則」，可直接定名為「        市        委辦規則」、「        縣(市)        委辦規則」。

### 3. 地方自治法規之效力位階

在單一制國家，地方法規通常定位在「行政命令」之性質，而非「法律」，其效力在憲法、中央法律之下。因此，本研究主張，基於維持國家法律體系之一致性，經議會通過制訂之地方自治法規的效力位階，仍然維持目前「地制法」對於「自治條例」之規定，其效力位階在憲法、法律或基於法律授權之法規（中央法規命令）之下，而在中央職權命令和行政規則之上。

#### （二）賦予地方更大彈性的立法空間

##### 1. 有關於地方立法之界線問題

本研究認為基於保障人民基本權利，以及地方自治法規之效力位階是在中央法律、中央法規命令之下，因此屬於「干預行政」之事項，不可高於中央法律之規定，故地方自治法規對於行政罰或罰鍰的規定，不可超過中央法律。但是，屬於「給付行政」之事項，尤其是社會福利事項，因為是增加人民之權利，地方自治法規可高於中央法律之規定。

##### 2. 賦予地方更大彈性的罰鍰權限

為了賦予地方更大的彈性空間，本研究贊同行政院版的「地制法」修正草案，將地方自治法規的罰鍰數額提高至新台幣 30 萬元，使地方可因地、因事制宜，根據地方執行能力、執行人力、執行經費多寡，制訂適合地方特性之罰則，以落實地方自治法規之效力。

##### 3. 明確規範行政罰之種類

「地制法」第二十六條第三項規定：「其他行政罰之種類

限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分」，有關其他「不利處分」之行政罰的範圍究何所指，並不明確。基於罰則規定涉及人民權利的限制或剝奪，因此地制法中有關罰則的種類宜再明確界定，以符合「法律授權明確性」之學理。

### (三) 明確界定地方立法權之範圍

#### 1. 自治事項原則與細目以法律訂之

行政院版的「地制法」修正草案中刪除「地制法」第二十二條之規定，本研究持反對見解，並且認為唯有克服困難制訂「自治事項施行原則和細目」之法律，才能根本解決或減少中央與地方長久以來所存在的權限爭議問題，並有效釐清自治事項與委辦事項之區別，進而明確界定地方立法權的範圍。

因此，基於保障地方之自治權限，「地制法」第二十二條應修正為「---其施行原則和自治事項細目另以法律定之。」將「自治事項施行原則和細目」的位階由「行政命令」提升為「法律」，避免中央片面剝奪或限制地方自治權限。而在立法時應給予「地方參與權」，充分聽取地方意見，以「執行能力」(包括專業能力、人力素質、儀器配備---等)和「經費有無」(配合財政收支劃分法的修正)作為中央與地方權限劃分之思考主軸。

#### 2. 對方議會對委辦事項無議決權

憲法第一百二十七條規定：「縣長辦理縣自治，並執行中央與省委辦事項」，可見委辦事項是中央委託「地方行政首長」

辦理，其性質是「行政權」，而非「立法權」。再者，委辦事項是「中央事權」而非「地方自治事項」，故本文主張地方議會對於委辦事項無議決權。

本文建議修正「地制法」第四十三條之規定，地方議會對於委辦事項僅有「建議權」而無「議決權」。以解決地方議會之決議與上級機關之意見相左時，造成地方行政機關無所適從之困擾。

然而，目前因為委辦事項之經費，中央並不一定全額支付，有些是由地方政府編列部分配合款支付，因此議會基於預算監督之立場，往往也對於委辦事項的預算做出決議。故本研究也主張有關中央委辦地方辦理之事項，其經費支付應全數由中央負擔，以避免增加地方之財政負擔。

### 3. 權限移轉必須伴隨相關人力、經費之移轉

將來中央將業務或權限移轉給地方時，相關資源包括人力與經費都應隨之移轉給地方，以免造成地方人力和財政之負擔。「地制法」、財政收支劃分法和自治事項施行原則及細目等相關法制應該明確規定此項原則。

### 4. 鼓勵府際間的合作

如果地方的自治權限逐漸擴大之後，應鼓勵跨政府間的府際合作，包括中央政府與地方政府，以及地方政府間的合作，以提高行政效能。而府際間的合作，在觀念上應從傳統上「權限的爭議」，走向「管理責任的分配」，因此將涉及到跨政府立法的課題，用來解決立法、權力交錯的爭議問題，這將是未來發展的方向。

#### (四) 府際間爭議之解決

##### 1. 就短期目標而言

「法規爭議」可維持目前司法解決途徑之規定，但是「地制法」應賦予地方政府對於法規爭議有獨立聲請大法官解釋之權，不需再由上級主管機關層轉，同時司法院大法官審理案件法第九條也應配合修正。此外，「地制法」第七十五條應修正為，「在司法院解釋前，地方政府應停止執行該解釋事項」。

##### 2. 就長期目標而言

###### (1) 權限爭議與法規爭議合併

中央與地方的爭議中，「權限爭議」通常會涉及「法規爭議」的問題，而「法規爭議」有時很難避免也會牽涉到「權限爭議」的基本問題，事實上兩者很難截然劃分。故從長期的目標而言，將來似可考慮將「權限爭議」與「法規爭議」都視為「府際間之爭議」來解決。

###### (2) 爭議循司法途徑解決

以國內政治生態而言，以「政治途徑」來解決府際間爭議，並非可行，因此宜避免以「行政仲裁」方式解決。將來中央與地方之爭議，無論是「權限爭議」或「法規爭議」，都應循司法途徑解決，讓仲裁機制回歸到司法體系。而為了解決目前司法院大法官解釋曠日費時之缺點，可參考一般單一制的國家是由行政法院解決的模式。

因此，本研究建議，將來「府際間之爭議」採「機關訴訟」方式，包括中央政府與地方政府之爭議、上下級地方政

府間或同級地方政府間之爭議，都由行政法院裁判，在制度設計上可考慮在行政法院內設立「自治法庭」，專門處理府際間爭議之案件。

#### (五) 上級監督問題

##### 1. 備查之定義與程序

基於對地方自治權之保障，「地制法」第二條有關備查之定義應該修正為，上級機關對於備查之內容「不得逕行修正」。再者，為避免下級機關拖延陳報上級備查之時間，「地制法」應增訂「地方自治法規須中央主管機關備查者，直轄市、縣（市）政府應於該地方自治法規經議會通過後一個月內陳報中央主管機關備查」之規定。另外，為了避免上級機關拖延備查期限，「地制法」也應增訂「逾期視為准予備查」之規定。

除此之外，參照立法院職權行使法第六十二條之規定，「地制法」第二十六條應增定：「中央主管機關審查地方自治法規時，發現有違反、變更、牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規者，應通知原訂頒之地方政府更正或廢止，該地方政府應於一個月內更正或廢止，逾期視為更正或廢止，該地方自治法規失其效力。」以強化中央主管機關對地方政府之監督。

##### 2. 罰則之監督

根據「地制法」之規定，有罰則之自治法規必須報經上級主管機關核定，然而法律條文包括「構成要件」和「法律

效果」，不能一分为二，為了明確起見，宜規定地方政府應就地方自治法規之「全部條文」送上級主管機關核定，上級主管機關應就全部條文做「合法性」與「合目的性」之審查。

#### (六) 法案之覆議

##### 1. 覆議的期限的調整

「地制法」有關覆議案處理時程的規定，地方行政機關較無彈性，事實上從實務上作業流程來看，行政機關必要有較多時間來準備，而議會對於覆議案之內容已經充分討論過，應有相當程度的瞭解，因此只是對於覆議案作維持原決議與否的表決，處理的時間應該足夠，無關矮化議會之問題。況且，從外國立法例來看，日本法制對於覆議案處理時程的規定，地方行政機關同樣多於地方議會，前者二十日，後者十日（日本地方自治法第十六條、第一百七十六條），因此「地制法」對於地方議會處理覆議案的時程只要做局部調整即可，修正為：「休會期間應於『十日』內召開臨時會，並於『五日』內做成決議」。

##### 2. 議員提案之法案應作為可覆議之事項

經議會決議通過之議員提案，應區分為「一般議案」和「法案」，前者通常僅具有建議性質，而且涉及合法性、可行性、經費預算有無、辦理程序先後及施政連慣性等問題，因此地方行政機關執行有困難時，僅敘明理由函復地方議會即可。而後者，基於議會應和行政機關處於對等地位，應視為可覆議之事項，行政機關如認為窒礙難行時，則必須向議會提出覆議案。

### 3. 修正覆議案之表決人數的比率

覆議維持原決議的表決通過人數，目前地制法規定「覆議時，如有出席議員、代表三分之二維持原決議，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應即接受該決議。」維持原決議的門檻過低。因此本研究建議應修正為「覆議時，如有『全體』議員三分之二以上出席，出席之三分之二以上維持原決議，直轄市政府、縣（市）政府應即接受該決議。」較符合覆議權是「行政否決權」之本質。

### 4. 明文禁止行政機關提「再覆議」

為避免行政機關提出「法案」覆議案經地方議會否決後，又一再提出覆議案，造成法案生效與否的不確定性，而且影響府會關係，因此建議增訂「法案不得再覆議」之規定。

## （七）會期日數之調整

### 1. 調整會期總日數

目前直轄市、縣市議會間，每十二個月的會期日數差異太懸殊，而縣（市）間的會期日數則差距過小。因此，「地制法」第三十四條對於地方議會的會期日數有必要做適當的調整，宜減少直轄市議會的會議日數，縮短直轄市議會與縣（市）議會間的差距。同時，拉大不同縣（市）間的級距，以適合大、小縣（市）間之實際需要。

### 2. 放寬臨時會的限制

取消每次臨時會的日數限制，僅規定每十二個月召開臨時會的總日數即可，使臨時會的召開具有彈性，以切合地方議會之實際運作。

### 3. 違反法定日數所為之決議無效

就法理而言，開會日數既然「地制法」已有明確規定，違反法律規定所召開的會議應該無效，所做成的決議也應該不具效力才對。因此「地制法」第三十四條宜增訂「直轄市議會、縣（市）議會，違反法定會期日數召開之會議，所為之決議無效」的規定。

## 參、結 論

按照地方自治之原理，有自治權理當有立法權，地方立法權是地方自治的重要權限，因此要落實地方自治，必須賦與地方有完整的立法權。就立法權的範圍來說，要明確界定地方立法範圍，避免中央與地方之爭權，必須透過法律明確擬定自治事項細目和施行原則，才能根本解決中央與地方的權限爭議，避免受到中央的限制和剝奪；而地方法規要能施行，必須有其效力位階，才能具有強制性，因此地方法規之效力必須納入整個國家法律體系之中，地方自治法規的效力位階定位在憲法、中央法律、中央法規命令之下，而在中央職權命令和行政規則之上，是一個合理的制度設計。

然而，基於避免地方府會之衝突，回歸憲法之規範，宜簡化地方立法體系，取消地方行政機關的「自治規則」制訂權。其他有關權限爭議、法規爭議之解決、覆議權之規定、地方議會會期日數之規定，地制法都有必要作適當的調整，以建構一個合理可行的地方立法制度。

對「地制法」之建議條文與原條文對照表

建議條文	原條文	說明
<p>第二條 本法用詞之定義如下： (第三款) 二、委辦事項：指地方行政首長依法規、上級法規規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。</p> <p>(第五款) 五、備查：指下級政府間或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報中央主管機關知悉之謂。備查時中央主管機關對於陳報之內容不得逕行修改。</p>	<p>第二條 本法用詞之定義如下： (第三款) 三、委辦事項：指地方自治團體依法規、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。</p> <p>(第五款) 五、備查：指下級政府間或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。</p>	<p>1. 依據一般學理見解，委辦事項是中央委託「地方政府首長」辦理之事項，地方議會無議決權，爰修正委辦事項之定義。</p> <p>2. 備查是「合法性」之監督，基於對尊重下級政府之自主權限，上級政府或主管機關對於備查之內容不得逕行修改。</p>
<p>第二十條 (刪除)</p>	<p>第二十條 (刪除)</p>	<p>配合取消鄉(鎮、市)地方自治團體地位之，原條文規定之鄉(鎮、市)自治事項，爰以刪除。</p>
<p>第二十二條 第十八條至第二十條之自治事項，涉及中央及地方自治團體</p>	<p>第二十二條 第十八條至第二十條之自治事項，涉及中央及地方自治團體</p>	<p>將「自治事項施行綱要」的位階由行政命令提升為法律，以保障地方自治權限，再</p>

建議條文	原條文	說明
之權限者，其施行原則和自治事項細目另以法律定之。	之權限者，由內政部會商相關機關擬定施行綱要，報行政院核定。	者明確規定制訂自治事項細目，以解決中央與地方權限之爭議。
第三章 地方法規	第三章 自治法規	本章包括自治法規、委辦規則、自律規則，爰修正為章名為地方法規以符合一般學理定義。
第二十五條 直轄市、縣（市）得就自治事項或依法律及上級法規之授權，制定地方自治法規。 地方自治法規須經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布。	第二十五條 直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。	為簡化地方自治法規之體系，解決地方府會之間對於「自治規則制訂權」和「自治條例立法權」之爭議，爰將屬於「行政保留」之「自治規則」制訂權刪除。
第二十六條 （第一項） 地方自治法規應冠以地方自治團體名稱；分別定名為直轄市自治法規、縣（市）自治規章。	第二十六條 （第一項） 自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱；在直轄市稱直轄市法規，在縣（市）稱縣（市）規章，在鄉（鎮、市）稱鄉（鎮、市）規約。	1. 避免地方「自治條例」和中央法律用語「條例」混淆，將自治法規之用語修正為直轄市自治法規、縣（市）自治規章。
（第三項） 前項罰鍰之處罰	（第三項） 前項罰鍰之處罰	2. 有自治權理當有立法權，而為強化自

建議條文	原條文	說明
<p>，直轄市和縣（市）最高以新台幣三十萬元為限；並得連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。</p> <p>（第四項）</p> <p>地方自治法規經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應將全部條文分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市自治法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）自治規章發布後，應報中央各該主管機關備查。</p> <p>（第五項）</p> <p>中央主管機關、縣政府審查地方自治法規時，發現有違反、變更、抵觸憲法、法律或基於法律授權之法規者，應通知原訂頒之地方政府更正或廢止，該地方政府應於一個月內更正或廢止，逾期視為更正或廢止，該地方自治法規失其效力。</p>	<p>，最高以新台幣十萬元為限；並得連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。</p> <p>（第四項）</p> <p>自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關、縣政府核定後發布；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉（鎮、市）規約發布後，應報縣政府備查。</p>	<p>治法規之效力，宜提高直轄市和縣（市）地方自治法規之罰鍰上限。爰參照行政院版地制法修正草案之規定，提高至新台幣三十萬元。</p> <p>3. 有罰則之自治法規，必須分別報經中央各該主管機關核定，究為「全部條文」或僅指「罰則部分」，原條文規定不明確，爰加入「全部條文」，以臻明確。此外為打破直轄市與縣（市）之區隔，自治法規統一規定由中央各該主管機關核定或備查。</p> <p>4. 參照立法院職權行使法第六十二條規定，增訂第五項有關上級監督機關對於自治法規之監督程序，強化監督之效果。</p>

建議條文	原條文	說明
第二十七條 (刪除)	第二十七條 (刪除)	本研究建議取消地方行政機關之「自治規則」制訂權，故刪除原條文之規定。
第二十九條 直轄市政府、縣(市)政府為辦理上級機關委辦事項，得基於法律或中央法規之授權，訂定委辦規則。委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱亦定名為委辦規則。	第二十九條 直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)政府為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之規定。	委辦事項本質上是中央事項而非自治事項，因此地方政府無未依「法定職權」訂定委辦規則之權。再者為了避免委辦規則之名稱和中央法規標準法之「命令」用語混淆，故直接用「委辦規則」作為法規之定名。
第三十條 地方自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規抵觸者，無效。 委辦規則與憲法、法律、中央法令抵觸者，無效。 第一項發生抵觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關予以函告。第二項發生抵觸無效者，由委辦機關予以函告無效。 地方自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規有無抵觸發生疑義時，得聲請司	第三十條 自治條例與憲法、法律、基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例抵觸者，無效。 自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例抵觸者，無效。 委辦規則與憲法、法律、中央法令抵觸者，無效。 第一項及第二項發生抵觸無效者，分別	1. 本研究建議取消地方行政機關之「自治規則」制訂權，故刪除原條文第二項之規定。 2. 賦予地方政府對於法規爭議有獨立聲請司法院解釋之權。另司法院大法官審理案件法第九條應配合修正。

建議條文	原條文	說明
<p>法院解釋之。地方政府有獨立聲請權。</p>	<p>由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。 自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。</p>	
<p>第三十二條 (第三項) 地方自治法規須中央主管機關備查者，直轄市、縣(市)政府應於該自治法規經議會通過後一個月內陳報中央主管機關備查。 (第四項) 地方自治法規、委辦規則應經上級政府或委辦機關核定或備查者，核定或備查機關應於一個月內為核定或備查與否之決定；逾期視為核定或准予備查，由函報機關逕行公布或發布。但是因內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，經核定或備查機關具明理由函告延長核定或備查期限者，不在此限。</p>	<p>第三十二條 (第三項) 自治法規、委辦規則應經上級政府或委辦機關核定者，核定機關應於一個月內為核定與否之決定；逾期視為核定，由函報機關逕行公布或發布。但是因內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，經核定機關具明理由函告延長核定期限者，不在此限。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 增列第三項，規定地方政府應於地方自治法規通過後一個月內陳報中央主管機關備查，避免地方政府拖延備查之時間。</li> <li>2. 為避免上級機關拖延備查之時間，參照立法院職權行使法第六十條、第六十一條之規定，增列「逾期視為准予備查」之規定。</li> <li>3. 原條文第三項調整為第四項，第四項、第五項分別調整為第五項、第六項。</li> </ol>

建議條文	原條文	說明
<p>第三十四條 (第一項) 直轄市議會、縣(市)議會會議，除每屆成立大會外，定期會每六個月開會一次，由議長召集之，議長如未依法召集時，由副議長召集之；副議長亦不依法召集時，由過半數議員互推一人召集之。每次會期包括例假日或停會在內，依下列規定：</p> <p>一、直轄市議會不得超過五十日。 二、縣(市)會議員總額十九人以下者，不得超過三十日；二十至四千人以上者不得超過三十五日。四十二人至五十人者，不得超過四十日；五十一人以上者不得超過四十五日。</p> <p>(第四項) 前項臨時會之召開，議長應於十日內為之，其會期包括例假日</p>	<p>第三十四條 (第一項) 直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)代表會會議，除每屆成立大會外，定期會每六個月開會一次，由議長、主席召集之，議長主席如未依法召集時，由副議長、副主席召集之；副議長、副主席亦不依法召集時，由過半數議員、代表互推一人召集之。每次會期包括例假日或停會在內，依下列規定：</p> <p>一、直轄市議會不得超過七十日。 二、縣(市)會議員總額四千人以下者，不得超過三十日；四千一人以上者不得超過四十日。 三、鄉(鎮、市)民代表會總額二十人以下者，不得超過十二日；二十一人以上者，不得超過十六日。</p> <p>(第四項) 前項臨時會之召開，議長、主席應於十日內為之，其會期包括</p>	<p>1. 現行直轄市議會之每十二個月的最高會議日數高達二百三十日，有必要與予適當降低，縮短直轄市和縣(市)議會間會議日數之差距。</p> <p>2. 參照行政院版之地制法修正草案有關縣(市)議員人數之調整，本研究建議將縣(市)議會會議日數由現行兩級，增加為四級，並酌予調整會議日數，以拉大大、小縣(市)間的會議日數之差距。</p> <p>3. 取消每次臨時會的日數限制，僅規定每十二個月的總日數。以符合地方議</p>

建議條文	原條文	說明
<p>或停會在內，直轄市會議每十二個月不得多於五十日；縣（市）會議員總額五十人以下者，每十二個月不得超過三十日；五十一人以上者，每十二個月不得超過四十日。但有第三十九條第四項之情事時，不在此限。</p> <p>（第五項） 直轄市議會、縣（市）議會，違反法定會期日數召開之會議，所為之決議無效。</p>	<p>例假日或停會在內，直轄市會議每次不得超過十日，每十二個月不得多於八次；縣（市）議會每次不得超過五日，每十二個月不得多於六次；鄉（鎮、市）民代表會每次不得超過三日，每十二個月不得多於五次。但有第三十九條第四項之情事時，不在此限。</p>	<p>會實際運作需要。</p> <p>4. 增列第五項，明確規定地方議會違反法定會期日數召開之會議，所為之決議無效，以避免議會恣意擴權。</p>
<p>第三十五條</p> <p>一、議決直轄市自治法規、縣（市）自治規章。</p> <p>二、議決直轄市、縣（市）預算。</p> <p>三、議決直轄市、縣（市）特別稅課、臨時稅課及附加稅課。</p> <p>四、議決直轄市、縣（市）財產之處理。</p> <p>五、議決直轄市、縣（市）政府提案事項。</p> <p>六、審議直轄市、縣（市）決算之審核報告。</p>	<p>第三十五條</p> <p>一、議決直轄市法規。</p> <p>二、議決直轄市預算。</p> <p>三、議決直轄市特別稅課、臨時稅課及附加稅課。</p> <p>四、議決直轄市財產之處理。</p> <p>五、議決直轄市政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。</p> <p>六、議決直轄市政府提案事項。</p> <p>七、審議直轄市決算之審核報告。</p> <p>八、議決直轄市議員</p>	<p>1. 現行條文第三十五條第五款、第三十六條第五款、第三十七條第五款，分別已包含在第三十五條第一款、第三十六條第一款、第三十七條第一款，爰以刪除。</p> <p>2. 將地方自治法規之名稱修正為直轄市自治法規、縣（市）自治規章。</p>

建議條文	原條文	說明
七、議決直轄市、縣(市)議員提案事項。 八、接受人民請願案。其他依法律賦予之職權。	九、接受人民請願案。 十、其他依法律賦予之職權。	
第三十六條 (刪除)	第三十六條 (刪除)	本條刪除 合併在第三十五條
第三十七條 (刪除)	第三十七條 (刪除)	本條刪除
第三十八條 直轄市政府、縣(市)政府，對直轄市議會、縣(市)議會之決議案應予執行，如延不執行或執行不當，直轄市議會、縣(市)議會得請其說明理由，必要時得分別報請行政院、內政部邀集各有關機關協商解決之。若協商無結果，得分別由行政院、內政部直接仲裁，地方行政機關應即接受。	第三十八條 直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所，對直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會之決議案應予執行，如延不執行或執行不當，直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會得請其說明理由，必要時得報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商解決之。	增訂上級機關仲裁權，解決府會爭議。
第三十九條 直轄市政府、縣(市)政府對第三十五條第一款至第五款及第七款之議員提案之法案、第九款之議決案，如認為	第三十九條 直轄市政府對第三十五條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達直轄市政	1.將議員提案區分為「法案」與「一般提案」，為符合府會對等地位之要求，前者地方行政機關如認為窒礙難行時，應向地方立法機

建議條文	原條文	說明
<p>窒礙難行時，應於該議決案送達直轄市政府、縣（市）政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請直轄市議會、縣（市）議會覆議。第七款議員之一般提案及第八款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復直轄市議會、縣（市）議會。</p> <p>直轄市議會、縣</p>	<p>府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請直轄市議會覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復直轄市議會。</p> <p>縣（市）政府對第三十六條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達縣（市）政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請縣（市）議會覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復縣（市）議會。</p> <p>鄉（鎮、市）公所對第三十七條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達直鄉（鎮、市）公所三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請鄉（鎮、市）公所覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復鄉（鎮、市）民代表會。</p> <p>直轄市議會、縣</p>	<p>關提起覆議；而後者涉及合法性、可行性、經費預算有無、辦理程序先後、施政連慣性等問題，所以地方行政機關執行有困難時，僅敘明理由函復地方議會即可。</p> <p>2.原條文第一、二項合併為第一項。第三項刪除。</p>

建議條文	原條文	說明
<p>(市)議會對於直轄市政府、縣(市)政府移送之覆議案,應於送達十五日內作成決議。如為休會期間,應於十日內召集臨時會,並於開議五日內作成決議。覆議案逾期未議決者,原決議失效。覆議時,如有全體議員三分之二以上出席,出席之三分之二以上維持原議決案,直轄市政府、縣(市)政府應即接受該決議,不得再提起覆議。但有第四十條第五項或第四十三條第一項規定之情事者,不在此限。</p> <p>直轄市、縣(市)預算案之覆議案,如原決議失效,直轄市議會、縣(市)議會應就直轄市政府、縣(市)政府原提案重行議決,並不得再為相同之決議,直轄市政府、縣(市)政府亦不得再提覆議。</p>	<p>(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會對於直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所移送之覆議案,應於送達十五日內作成決議。如為休會期間,應於七日內召集臨時會,並於開議三日內作成決議。覆議案逾期未議決者,原決議失效。覆議時,如有出席議員、代表三分之二維持原議決案,直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所應即接受該決議。但有第四十條第五項或第四十三條第一項至第三項規定之情事者,不在此限。</p> <p>直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)預算案之覆議案,如原決議失效,直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會應就直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所原提案重行議決,並不得再為相同之決議,直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所亦不得再提覆議。</p>	<p>3. 提高覆議案維持原決議之人數比率,以符合覆議權是「行政否決權」之本質。</p> <p>4. 明確規定地方議會對於覆議案維持原決議後,地方行政機關不得再提起覆議。</p>

建議條文	原條文	說明
<p>第四十三條 (第一項) 直轄市議會、縣(市)議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；對於委辦事項得提出意見，供地方行政機關辦理時參考。</p>	<p>第四十三條 (第一、二、三項) 直轄市議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效。 縣(市)議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效。 鄉(鎮、市)民代表會議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則牴觸者無效。</p>	<p>1.原條文第一、二項合併為第一項。第三項刪除。 2.委辦事項是中央事項，地方議會無議決權。爰修正為議會對於委辦事項僅有「建議權」。以杜絕地方議會之決議與上級機關之意見相左時，造成地方行政機關之困擾。</p>
<p>第五十二條 (第三項) 第一項各費用支給項目及標準，另以法律訂之；非依法律不得自行增加其費用。變更費用之規定，自下屆開始實施。</p>	<p>第五十二條 (第三項) 第一項各費用支給項目及標準，另以法律訂之；非依法律不得自行增加其費用。</p>	<p>參照憲法增修條文第八條和美國憲法增修條文第二十七條立法例，避免立法院基於政治性考量，恣意增加地方議員之報酬。爰增訂變更議員之報酬之規定，自下屆開始實施。</p>
<p>第六十二條 (第一項) 直轄市政府、縣(市)政府之組織，由內政部擬定準則，報行政院核定；各</p>	<p>第六十二條 (第一、二、三項) 直轄市政府之組織，由內政部擬定準則，報行政院核定；各</p>	<p>1.原條文第一、二項合併為第一項。第三項刪除。 2.地方政府所屬機關及學校之組織，涉</p>

建議條文	原條文	說明
<p>政院核定；各直轄市政府、縣（市）政府應依準則擬定組織自治條例，經直轄市議會、縣（市）議會同意後，分別報行政院、內政部備查。</p>	<p>直轄市政府應依準則擬定組織自治條例，經直轄市議會同意後，報行政院備查；直轄市政府所屬機關及學校之組織規程，由直轄市政府定之。</p> <p>縣（市）政府之組織，由內政部擬定準則，報行政院核定；各縣（市）政府應依準則擬定組織自治條例，經縣（市）議會同意後，報內政部備查；縣（市）政府所屬機關及學校之組織規程，由縣（市）政府定之。</p> <p>鄉（鎮、市）公所之組織，由內政部擬定準則，報行政院核定；各鄉（鎮、市）公所應依準則擬定組織自治條例，經鄉（鎮、市）民代表會同意後，報縣政府備查；鄉（鎮、市）公所所屬機關之組織規程，由鄉（鎮、市）公所定之。</p>	<p>及員額編制和地方經費預算，以自治法規規範，經地方議會通過為宜，故刪除由地方行政機關訂定之規定。</p>
<p>第七十條之一 中央權限移轉給地方自治團體，必須將相關人力和經費隨同移轉。</p>		<p>避免中央將業務移轉給地方，而相關人力、經費未隨同移轉，增加地方政府之無謂之負擔。</p>
<p>七十五條 （第八項） 第二項、第四項及第六項之自治事項有</p>	<p>第七十五條 （第八項） 第二項、第四項及第六項之自治事項有</p>	<p>1. 解決爭議問題在司法院解釋後已執行完畢，不具實效之缺點，爰規定在司</p>

建議條文	原條文	說明
無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之。地方政府有獨立聲請權。；在司法院解釋前，原撤銷、變更、廢止之效力應予停止，地方政府並應停止執行。	無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止執行。	法院解釋前，地方政府應停止執行。 2. 賦予地方政府有獨立聲請權，以避免上級機關不層轉之問題。另司法院大法官審理案件法第九條應配合修正。

## 附錄：地方立法權問題研究報告審查會議紀錄

【開會時間】：中華民國九十年元月十日（下午三時至五時）

【開會地點】：國立政治大學綜合院館北棟七樓

【會議主旨】：「當前地方立法權問題研究」報告之審查會議

【主持人】：高永光博士（國立政治大學中山人文社會科學研究所教授兼所長）

【與會學者專家】：（依姓氏筆畫排列）

趙永茂博士（國立台灣大學政治學系教授兼總務長）

賴素如議員（台北市現任市議員）

【研究員】：李文郎（國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士）

【會議記錄】：

主持人：

首先謝謝兩位專家學者專程到政大開會，感激不盡。這次開會主要針對這篇「地方立法權問題研究」，大家共同交換意見。

賴素如議員：

個人提出以下幾點建議，提供研究單位參考。

一、位階問題：

(一)直轄市自治法八十八年四月十四日修正第二十一條規定：

市議會決議事項，於本法施行後四年內，與中央法規牴觸者無效，議決委辦事項與中央法規牴觸者無效。而依直轄市自治法位階之順序應為：憲法、法律、議會決議自治事項、中央行政命令。

(二)若依地方自治法第三十條規定（八十八年一月二十五日公布）：

自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者無效。

但是，依地方制度法之位階順序來看應為：憲法、法律、中央行政法規、上級自治團體自治條例、地方自治條例。

(三)建議在修法上，能朝向回復到直轄市自治法之基本精神。

二、地方立法權主體之問題：

(一)從地方制度法第二十七條第一項規定：

直轄市政府、縣（市）政府、鄉鎮（市）公所就其自治事項，得依其法定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定自治規則。同時，第三十條第二項亦規定：自治規則與憲法、法律或基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。

由上述可知，地方立法權之主體，應該仍是歸屬於地方議會。且自治條例之效力，應優於自治規則；但目前的情形，卻已將憲法賦予地方議會全部之立法權，分一部份給地方行政機關。

(二)再者，依地方制度法第二十八條第二款：

「創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者，應須制訂自治條例。」既法有明文，原無多大爭議。會有疑義的是，何種事項有關人民的權利義務？並該由地方政府或地方議會來決定？且疑義的部分，常會因為立場、看法的不同，而出現極大的差異。

例如，市議會法規委員會甫通過有關社區大學相關之自治條例，原本地方政府係要以自治規則來處理；但在議會審查到社區大學的預算時，即特別要求須依自治條例來處理。當然，原則上議會提出要求，地方政府通常不會拒絕；不過，類似這樣的情形真的是非常的多。究竟何種情形係與人民的權利義務有關？地方議會認為社區大學學員很多，自然牽涉到學員與學校間之權利義務很多的方面，且冠上大學字眼與民眾之權益有相當關係，自當以自治條例定之，但站在教育局之立場，則認為這只是教育局內部管理上之行政措施，自然用自治規則即可。

但是，這個案子還算有些議員關心，所以會要求、會仔細審查；可是法案實在太多，有些議員也並非那麼專業可以關心到每個法案。所以目前地方政府常會以自治規則訂定，而不以自治條例制訂，除非議會有發現到，否則即以自治規則就訂定了。如此一來，再次又將地方議會之立法權給剝奪了。

### 三、增加罰鍰權限之問題：

個人認為將罰鍰數額提高的部分是可同意的，但提高至多少，應有些具體的理由來支持，希望這方面能提供更充足的合理化基礎，以供論證。

### 四、中央與地方爭議解決之問題：

針對權限爭議，擬設立「中央與地方權限爭議處理委員會」。若是該委員會能發揮協調的功能，自然沒有反對的理由。惟觀諸中央與地方所發生爭議之問題，恐怕皆係由於立場不同所衍發的爭議，兩者皆為公部門，想要透過學者專家、社會公正人士來達到協調的目的，恐非易事；尤其學者專家、社會公正人士，定義太過籠統，且若涉及黨派或意識型態之爭，恐怕只是多此一舉，所以對於成立權限爭議處理委員會，我持保留之態度。

### 五、修正覆議案之表決人數計算基準：

建議修正為「覆議時，須有全體議員三分之二出席，且出席議員三分之二維持原決議案……即接受該決議。」以此雙重多數表決的方式，我認為應以足夠。

趙永茂教授：

我認為本篇文章可從兩大部分來加以探討：

壹、整體方向：

- 一、就整體方向而言，在針對技術性的問題上，建議與其他地方制度的專家學者，再行深入探討，並多方面徵詢相關建議，俾使本文更臻完善。
- 二、針對先前賴議員所提，關於地方立法權無法彰顯的問題，個人亦表贊同；不但，在立法程序上品質亟待提升，而地方議會議員本身之素養，亦是影響問政成效的關鍵。另外，行政與立法體系之間，未能釐定清楚的相關法規及問題，確實難以規範，這也是這方面的一個難題。
- 三、關於「中央與地方權限爭議處理委員會」這種構想的提出，需注意時空背景的配合，才能彰顯其功能。事實上，就國內政治生態的而言，國人對於類似委員會或協調會這樣的機構，普遍抱持著不信任的態度。當然，主要原因不外乎是因為專家學者「御用化」、「政治化」的情形十分嚴重。而目前的政治氣候，在衝突的政爭下，已遠離了協合式結構的發展；因此，專家學者的意見，也已漸漸不再受到重視，甚至有部分已淪為政策的「背書型」學者。基此種種，人民既然信任度已低，政策自然難以推行。所以，這個機構的機制，要運用的良好，確實仍有其多方的困難（亦可參酌德、日之類似機構模式）。
- 四、針對前述的問題，建議可考慮透過司法上的途徑，但前提

是，必定要避免掉曠日廢時的情形。因此，在司法體系中，是否可能有「行政法院」的設計？或是，「自治法院」與「地方自治法庭」。讓最大的仲裁力量回歸到司法。雖然，司法上仍會面臨一些困難，但在法律的效力上，較具合理性之基礎。

五、針對上述的一些建議，綜整而言，我個人希望筆者一方面在法條上能在多所斟酌，另一方面則能深入考量現實面的問題，以便能研擬出解決問題的方法。

貳、直轄市如此定位：

- 一、針對直轄市如何定位的問題，我個人是主張將直轄市廢除。舉凡英、日等諸多海島國家，皆已廢除。同時，全國的都市若皆以升格直轄市為發展目標，這種過度化的都市化發展，是會出現諸多的弊病。至於，財政資源分配的問題，建議可考慮依人口數目透過加權計算的方式解決，並在組織上與人力的編配上作更有效率的重整。如此，亦可達成均衡分配的目標。
- 二、關於鄉、鎮（市）長的廢選問題，則應考慮實際之政治生態，而重新檢討整體的配套措施。但，若以排除黑金的面向而言，個人認為，是該給予相當正面的評價。
- 三、對於罰鍰數額提高的問題，則是比較屬於技術上的細節問題，似有必要再就這方面，向專家學者請益；並擷取寶貴的意見，以充實學理上的合理化基礎，以供論證，則更為理想。
- 四、關於第三十條所牽涉的問題，應先統計關於這方面的案例

有多少？以這些案例為討論，亦可增加研究的內容與深度。

- 五、在第三十四條法規的建議上，「代表」二字建議刪除。
- 六、關於第三十八條，仲裁方面的問題，由於普遍而言，皆擔心協商過程，十分耗時，因此往往避免此途徑，而轉由行政裁量處理之。但是，這無可避免的會牽涉到仲裁權力歸屬的問題；究竟該隸屬立法體系、還是行政體系？這是很具討論空間的議題。
- 七、至於第三十九條覆議的規定，觀諸我國的經驗，其實是相當少被使用的。我認為這是政治生態的問題，因為在目前這種政治生態與氣候下，必然會時常引發政治衝突。而事實上，這是一個良好的機制，但是在我國，僅是存在法條上的規定而已。
- 八、我個人希望未來能朝一個具前瞻性的觀念來發展，即是：行政與立法的合作，政府與政府間的合作，政府與人民的合作。並且，是一種水平的左右整合與垂直的上下整合；雖然，不可避免的在運作上會面臨許多的問題。但是，若是這所有的群體間能相互合作，則必能發揮一加一大於二、甚至二乘二大於四的相乘功效。若果至此，必為人民之福。

主持人：

感謝二位學者專家不吝抽空撥冗來此共同參與討論，並提供了許多相當寶貴的建議與研究方向。首先，就行政法院而言，這是我國本來就已設立的機關，但是其本身能處理的訴訟層級與範圍，仍是有其限制；於此，趙教授提出在行政體系之外成

立的「自治法院」與「地方自治法庭」的觀念，不但相當具有原創性，亦是日後修法解決中央與地方爭端的一個思考方向。再者，以行政訴訟法而言，目前政府與政府間、機關與機關間，是否仍是無法提出訴訟？亦是亟待修法解決的問題。

**【散會】**

## 第五章 地方政府組織與人事 員額之問題

研究主持人：高永光。研究員：錢政銘

### 壹、前言

自地方制度法與地方行政機關組織準則相繼通過實施後，各級地方行政機關擁有相當大的自治組織權，而所謂地方自治組織權是指地方自治團體基於自治權，訂定自己之組織，亦即設置機關，以營運地方公共事務，並任免其機關公務人員之權能。

理論上，地方政府組織及人事員額問題，看似十分單純，其實牽涉層面相當廣。眾所皆知，任何機關或團體最重要的莫過於「錢」和「人」，我國中央與地方之間關係，為了「錢」早已爭得天下大亂；但是，在「人」上，則尚未將爭執白熱化。在「人」方面，過去所在意的莫過於地方行政首長對於所屬高級政治或行政人材，是否有充分的任免權。因此，展現出來的是有關機要人員及政務職務，究竟有多少位可以由地方首長任命；此外，則是特殊行政人員如人事、政風、主計及警察等一級單位主管或機關首長，必須適用特殊之人事條例，導致地方對中央的不滿，而有所爭執，形成中央與地方衝突的焦點。

但是，更值得注意的是，地方政府究竟需要有什麼組織？以及這些組織需要多少人力資源，卻常被忽視。這些問題關連到地方政府執行職務的能力（capacity），因能力強弱大小受到影響的自主性（autonomy），以及效率及效能（efficiency and efficacy）等層面，影響至鉅，未來在地方逐漸增加其自主性的情況下，必定會成為地方重視的焦點，也會形成中央與地方衝突的來源，值得分析與重視。

在學理上，地方組織及人事員額，與「人力資源管理」有關。（江明修，「建立公務人員教、考、訓、用配合制度可能性之研究」，考試院研究發展委員會專題研究報告彙編（三），民國 89 年 5 月，考試院研究發展委員會編印。）照陳金貴下的定義（「人力資源管理」應用在公共部門的探討，人事月刊，21 卷，第三、四期）如后：

- 一、人力資源管理是使用組織的人力資產，以達成組織目標。
- 二、人力資源管理是一種特別的領域，它企圖去發展方案、政策和活動，以提昇個人和組織在需求、目的和目標的滿足感。
- 三、人力資源管理包含那些為提供和協調組織的人力資源而設計的活動。
- 四、人力資源管理可以廣泛的定義為用策略性和一致性的途徑，來管理組織最有價值的資產——在該組織工作的員工，而這些員工則個別的或集體的努力於可證實的利益目標的達成。
- 五、人力資源管理是一系列整合員工作僱用關係的決策，它影

響員工和組織的效力。

六、人力資源管理是有關組織中相關人員管理的哲學、政策、程序和實務。

七、人力資源管理是由組織的人力資源的徵募、發展、激勵和維持所組成的過程。

因此，如果從「人力資源管理」角度來看，地方政府的組織及人員數額，就成為一個非常重大的問題，本研究想驗證政府是否有從這種角度去規列地方行政組織？

事實上，就現行地方政府組織與人事員額之調整來看，雖然地方行政機關組織準則及人事員額之「總量控制」原則，給予地方政府彈性應用空間，以隨地方實際之情況與需要而為組織機關設置和增減人事員額；但各個地方政府組織架構落差太大，人事員額總數相差也太懸殊。中央的這種「總量管制」，基本上，已經不符合人事資源管理的原則。

另外，本研究將以「地方行政機關組織準則」之規定為探討依據，試著從各級政府之組織與員額配置，來分析與檢討「地方行政機關組織準則」之適當性，並針對「行政院員額管制政策及規定」指導下所規劃的各級地方政府總員額數計算方式，提出原則性的建議。

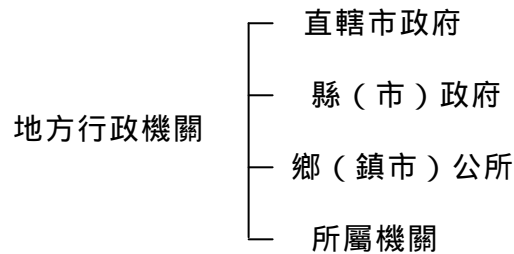
## 貳、組織與人事員額之問題與爭議

### 一．組織法制架構無法符合實際需求

自地方制度法通過後，其第六十二條授權內政部制定地方

行政機關組織準則，在其規範下地方自治團體已有較大的權限去建構本身之行政組織。依地方行政機關組織準則第二條規定：

「本準則所稱地方行政機關，指直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所及其所屬機關。但不包括所屬事業經營、公共造產性質機關（構）。」地方自治團體在法制上屬於執行作用之單位體系如下圖為：



又依該準則第五條之規定：

地方行政機關依下列規定分層級設機關：

- (一)直轄市政府所屬機關以分二層級為限，其名稱如下：
  - 1.局、處、委員會：一級機關用之。
  - 2.處、隊、所、中心：二級機關用之。
- (二)縣（市）政府所屬機關以分二層級為限，其名稱如下：
  - 1.局、處：一級機關用之。
  - 2.隊、所：二級機關用之。
- (三)鄉（鎮、市）公所所屬機關以分一層級為限，其名稱為隊、所、館。

前項所屬機關，依法律規定或因性質特殊，得另定名稱。

可知現行行政機關在分層設機關時，直轄市與縣市之所屬機關只能分二層級，而鄉鎮市公所所屬機關只能設一層級，且各所屬機關之名稱，除依法律規定或因性質特殊，得另定名稱外，必須依該準則所定名稱為之。因此乃生下列之問題與爭議：

(一)直轄市政府之行政組織仍延用舊制，無法脫離行政院將其視為地方派出機關。茲將地方行政機關組織準則第十條、第十一條、第十二條、第十三條之規定分列如下：

**第十條** 直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政；置副市長二人，襄助市長處理市政，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報行政院備查。直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免之；置副秘書長、參事、技監、顧問、參議，由市長依法任免之。

**第十一條** 直轄市政府所屬一級機關，人口未滿二百萬人者，不得超過二十九局、處、委員會；人口在二百萬人以上者，不得超過三十二局、處、委員會。直轄市政府所屬一級機關首長，除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。前項所屬一級機關得置副首長，除法律另有規定外，均由市長依公務人員任用法任免之。

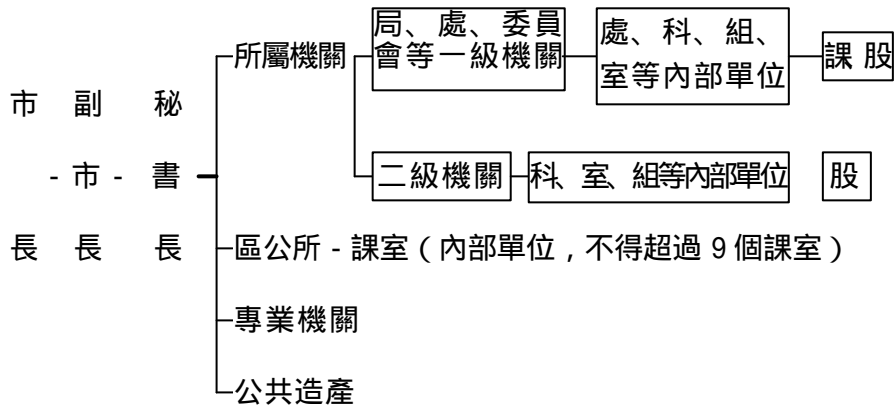
**第十二條** 直轄市政府所屬一級機關內部單位為處、科、組、室，其下得設課、股；所屬二級機

關內部單位為科、組、室、課、股，科、室下得設股。

直轄市政府所屬一級機關內部輔助單位不得超過六個；所屬二級機關內部輔助單位不得超過五個。但醫院及警察、消防機關，不在此限。

第十三條 直轄市之區設區公所，置區長一人、主任秘書一人；人口在二十萬人以上之區，得置副區長一人，均由市長依公務人員任用法任免之、前項區公所內部單位不得超過九課、室。

有關直轄政府之組織系統可整理如下：



- 備註：1. 未滿 200 萬人，一級機關不得超過 29 局、處、委員會  
 2. 200 萬人以上者，一級機關不得超過 33 局、處、委員會  
 3. 一級機關內部輔助單位不得超過 6 個  
 4. 二級機關內部輔助單位不得超過 5 個

(資料來源：張正修，地方制度法理論與實用，民國 89 年，學林文化事業有限公司)

因此，台灣地區之直轄市如台北市和高雄市，均以此為準則來組設其市政府之組織，從上述之規定可知直轄市在組織的自主權較大，可是北、高兩市大體仍保留舊有體制，特別是「一級所屬機關」的組織架構，仍民國是早期行政院為直接掌控派出機關之各局處行政所設計之組織。民國八十三年直轄市自治法特採報備制（即該法第三十一條第一項規定：「市政府組織規程由市政府擬定，經市議會同意後，報請行政院備查。」），賦予直轄市擬定組織與變更的權限，但現行地方制度法卻又將之訂於組織準則內，結果直轄市組織權限受到限制而無彈性，加上人事、警察、政風與主計體系採「一條鞭」制，直轄市在組織建構上的自主權似乎受到有意的限縮。

#### (二) 縣市政府之行政組織設所屬機關之名稱爭議和必要性

在地方行政機關組織準則第十四條至第十八條之規定下，有關縣市政府之行政組織規定如下：

**第十四條** 縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代表該（縣）市，綜理縣（市）政，縣長並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治；置副縣（市）長一人，襄助縣（市）長處理縣（市）政，職務比照簡任第十三職等；人口在一百二十五萬人以上之縣（市），得增置副縣（市）長一人，均由縣（市）長任命，報內政部備查、

**第十五條** 縣（市）政府一級單位為局、室，依下列規定設立：

- 一、縣（市）人口未滿二十萬人者，不得超過十四局、室。

二、縣（市）人口在二十萬人以上，未滿七十萬人者，不得超過十六局、室。

三、縣（市）人口七十萬以上，未滿一百二十五萬人者，不得超過十八局、室。

四、縣（市）人口在一百二十五萬人以上，未滿二百萬人者，不得超過十九局、室。

五、縣（市）人口在二百萬人以上，未滿三百萬人者，不得超過二十一局、室。

六、縣（市）人口在三百萬人以上者，不得超過二十三局、室。

縣（市）政府所屬一級機關不得超過七局、處；所屬二級機關得依業務性質，於所轄鄉（鎮、市、區）分別設立之。

第十六條 縣（市）政府一級單位主管或所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中三人，得由各該縣（市）長以機要人員方式晉用；人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，得增置一人；人口在一百二十五萬人者，得增置二人外，其餘均由縣（市）長依法任免之。

縣（市）政府一級單位或所屬一級機關，除警察機關，得置副首長一人至三人外，其餘編制員額在二十人以上者，得置副主管或副首長一人，襄助主管或首長處理事務，均由縣（市）長依公務人員任用

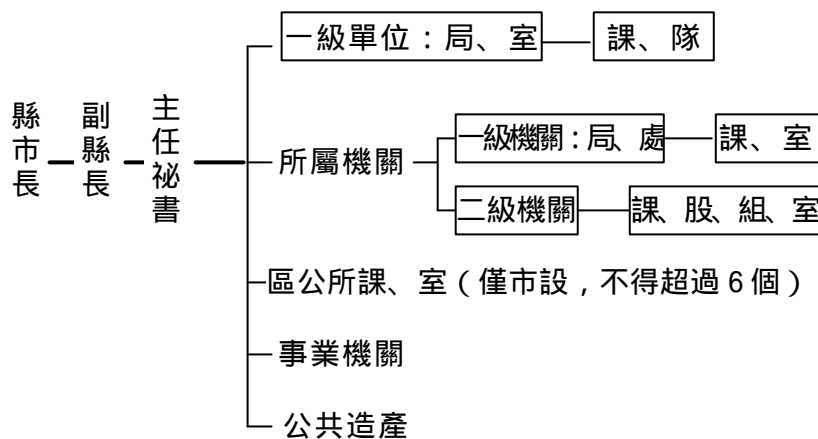
法或各專屬人事管理法律任免之。

第十七條 縣（市）政府一級單位下得設課、隊，最多不得超過七個；其所屬一級機關下得設課、室，最多不得超過十一個；其所屬二級機關下得設課、股、組、室，最多不得超過八個。

醫院及警察、消防機關不適用前項之規定。

第十八條 市之區設區公所，置區長一人、秘書一人，均由市長依公務人員任用法任免。

由此可知縣（市）政府之組織系統可整理如下之圖示：



（資料來源：張正修，地方制度法理論與實用，民國 89 年，學林文化事業有限公司）

- 備註：
- 1. 一級單位
    - 人口 20 萬以下者，不得超 14 個局、室
    - 人口 20~70 萬，不得超 16 個局、室
    - 人口 70~125 萬，不得超 18 個局、室
    - 人口 125~200 萬，不得超 19 個局、室
    - 人口 200~300 萬，不得超 21 個局、室
    - 人口 300 萬以上者，不得超 23 個局、室
  - 2. 二級機關
    - 依業務性質於鄉鎮市區設置
    - 課股組室不得超過 8 個

縣市政府組織中「機關」與「單位」二名稱之使用，有必要予以釐清與統一。依中央政府機關組織基準法草案第三條規定：「機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令設立，行使公權力之組織體。單位：基於組織體之內部分工，於機關內所設立之組合體。」故機關為一獨立之個體，具有對外個別表示意思與生效之組織體；單位則屬機關內之分工，不能背離機關獨立存在。

又依地方行政機關組織準則規定，縣市政府須設「所屬機關」，但是否確有必要？值得討論，例如前述「所屬機關」乃為舊制下行政院對地方政府的一種控制，現為落實地方自治應該

設立「一級單位」即可。

(三)鄉鎮市公所行政組織與非自治法人之衝突地方行政機關組織準則第十九條及第二十條規定如下：

第十九條 鄉（鎮、市）公所置鄉（鎮、市）長一人，對外代表該鄉（鎮、市），綜理鄉（鎮、市）政；其中人口在三十萬以上之縣轄市，得置副市長一人，以機要人員方式運作，襄助市長處理市政。

- 一、鄉（鎮、市）人口未滿三萬人者，置秘書一人。
- 二、鄉（鎮、市）人口在三萬人以上，未滿六萬人者，置主任秘書一人、秘書一人。
- 三、鄉（鎮、市）人口在六萬人以上，未滿十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員一人。
- 四、鄉（鎮、市）人口在十萬人以上，未滿二十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員二人。
- 五、鄉（鎮、市）人口在二十萬人以上，未滿三十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員三人。
- 六、鄉（鎮、市）人口在三十萬人以上，未滿五十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員四人。
- 七、鄉（鎮、市）人口在五十萬人以上，置主任秘書一人、秘書一人、專員五人。

鄉（鎮、市）公所除主計、人事、政風之主管，依專屬人事管理法律任免外，其餘一級單位主管，均

由鄉（鎮、市）長依法任免之。

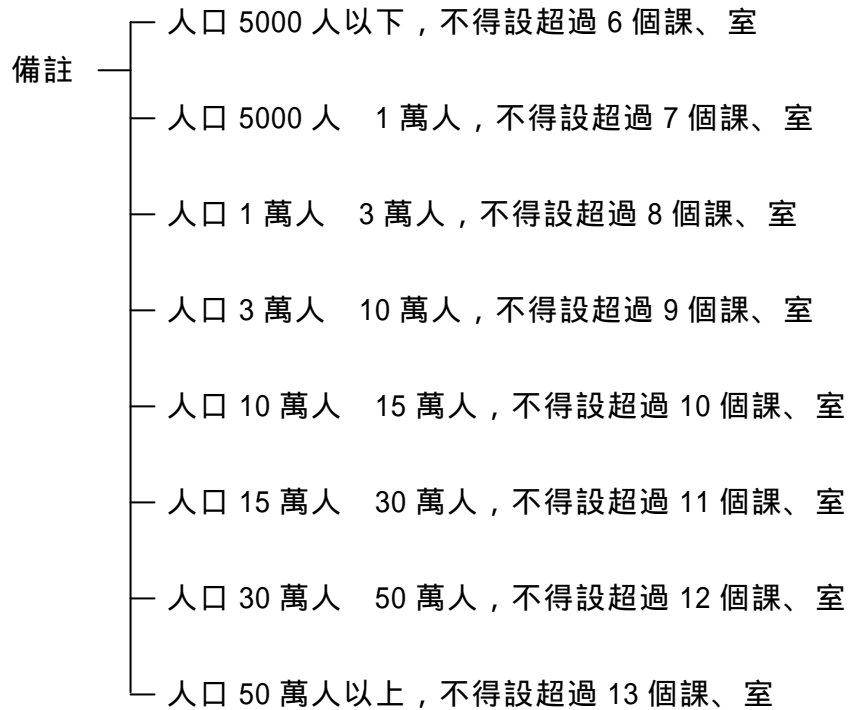
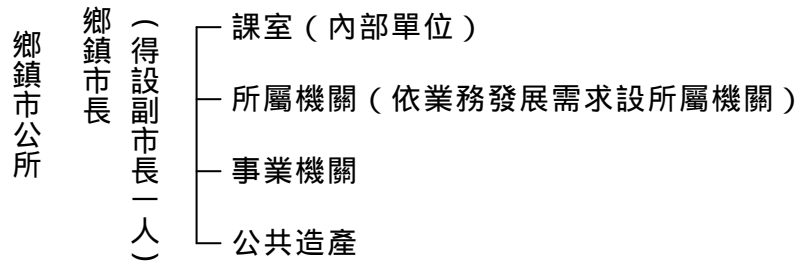
第二十條 鄉（鎮、市）公所內部單位設課、室，其規定如下：

- 一、鄉（鎮、市）人口未滿五千人者，不得超過六課、室。
- 二、鄉（鎮、市）人口在五千人以上，未滿一萬人者，不得超過七課、室。
- 三、鄉（鎮、市）人口在一萬人以上，未滿三萬人者，不得超過八課、室。
- 四、鄉（鎮、市）人口在三萬人以上，未滿十萬人者，不得超過九課、室。
- 五、鄉（鎮、市）人口在十萬人以上，未滿十五萬人者，不得超過十課、室。
- 六、鄉（鎮、市）人口在十五萬人以上，未滿三十萬人者，不得超過十一課、室。
- 七、鄉（鎮、市）人口在三十萬人以上，未滿五十萬人者，不得超過十二課、室。
- 八、鄉（鎮、市）人口在五十萬人以上，不得超過十三課、室。

前項規定，如情形特殊，得不設課、室。

鄉（鎮、市）公所得依業務發展需要，設所屬機關。

現將鄉鎮市公所之行政組織系統整理如下圖：



\* 情形特殊，得不設課、室。

(資料來源：張正修，地方制度法理論與實用，民國 89 年，學林文化事業有限公司)

鄉鎮市為我國民主政治的最基層政治體制，它是政府行政推動、執行政務的最低層單位，除提供地方住民實踐與參與民主之場所，也是提供住民服務、需求的第一線。是以地方制度法第五十七條乃規定鄉鎮市公所置鄉鎮市長一人，對外代表該鄉鎮市綜理鄉鎮市政，由鄉鎮市民依法選舉之，任期四年，以落實最基層的地方自治。然歷經五十年的實施，雖已實現民主之制度，卻也因黑金派系之介入，而為人詬病，但是否變更該層級的地方行政組織之性質，如由公法人團體轉為非自治法人團體，鄉鎮長由官派而成為縣市之派出機關？現內政部於地方制度法修正草案第十四條及第五十四條將鄉鎮市長由民選改為由直轄市長、縣市長依法任免，並變成非自治法人團體，是否會得到立院支持，而完成修法，尚有疑問。

## 二．人事員額之僵化與過度沿用非正式編制人員

### (一)人事員額之設置與分配欠缺具體、明確之規定

地方行政機關組織準則對於地方自治團體中的員額設置採所謂「總量管制」之方式，即設定總員額的最高限額度，而後在該額度內加以運用、調整的方法，此即以「總量管制」方式，訂定各級地方行政機關之員額設置基準。當然，醫院、警察及消防機關之員額，並不適用之。

然準則只管制地方自治團體之總額，至於各地方自治團體如何將配置之人事員額分配於組織內之機關或單位？準則並未明定。此舉造成各級行政機關人事員額之配置與運用有集中或偏頗之缺失，導致人力浪費，因此準則第二十一條第三項規定：「地方行政機關員額之設置及分配，應於其員額總數範圍內，

依下列因素決定：一、行政院員額管制政策及規定。二、業務執掌及功能。三、施政方針、計畫及優先順序。四、預算收支規模及自主財源。五、人力配置及運用狀況。」，應做更明確與具體之修正或補充。

### (二)地方行政機關人事員額之設置基準彈性不大

依地方行政機關組織準則第二十一條第一項規定：「地方行政機關之員額，包括各該地方行政機關公職人員、政務人員及訂有職稱、官等之人員。第二項規定：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所所屬各一級機關及所屬機關之員額，由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所於其員額總數分配之；所屬二級機關之員額，由所屬一級機關於其員額總數分配之。」以及第四項規定：「法律規定應設立之組織，其員額應於員額總數中派充之。」

行政院人事行政局遂於民國八十八年九月六日制訂「行政院員額管制政策及規定」如下：

- 1.自民國八十八年七月一日起至民國八十九年十二月三十一日止，地方行政機關及立法機關員額成長率上限為二．七％。
- 2.上述員額管制期間內，各地方行政及立法機關得修編增加編制內職員高限，依下列規定計算：
  - (1)以民國八十八年七月一日之員額作為計算成長率之基準數。
  - (2)地方行政機關員額成長率以各直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所暨所屬各級行政機關為一計算單元。
  - (3)地方行政機關、學校員額成長率計算方式：

- a. 直轄市政府：區分為一般行政機關、警察、消防及醫院。
- b. 縣（市）政府：區分「行政機關」（包含警察、消防及一般行政機關）、「學校」二類分別計算。
- c. 鄉（鎮、市）公所：就各該鄉（鎮、市）公所暨所屬機關合併計算。

因此各級地方行政機關組織之總員額乃有下列之計算標準：

#### 1. 直轄市政府之總員額

在地方制度法實施之前，直轄市政府之人事員額並無任何之基準限制，但自地方制度法實施後，於地方行政機關組織準則第二十二條規定：「直轄市政府之員額總數，除醫院及警察、消防機構之員額外，轄區人口未滿二百萬人者，不得超六千五百人；轄區人口在二百萬人以上者，不得超過一萬五千四百人。」即直轄市政府之總員額數規定如下表：

直轄市人口	直轄市政府總員額數
200 萬以下	不得超過 6500 人
200 萬以上	不得超過 15400 人

（資料來源：張正修，地方制度法理論與實用，民國 89 年，學林文化事業有限公司）

而本條其規劃數額之基準，為參採中央政府機關總員額法草案之立法意旨，依據北高二市現有編制員額數，以成長 6.7% 之數額，明定各該直轄市政府之員額總數。

#### 2. 縣市政府之總員額

地方行政機關組織準則第二十三條規定：「縣（市）政府除醫院、警察、消防機關之員額外，以中華民國八十八年七月一日之編制員額總數，為其總員額基準數。以該基準數加分配增加員額之和，為各該縣（市）政府員額總數。前項分配增加員額之計算方式如下：

- 一、各該縣（市）中華民國八十七年十二月底人口數除以全國縣（市）總人口數所得商之百分之六十，為人口數所佔分配比重。
- 二、以各該縣（市）中華民國八十七年十二月底面積除以全國縣（市）總面積所得商之百分之十，為面積所佔分配比重。
- 三、（市）自主財源比率除以全國縣（市）自主財源比率之和，所得商之百分之三十，為自主財源所占分配比重。
- 四、以各縣（市）政府合計增加員額總數之五千人乘以前三款比重之和，所得之積數之整數為其分配增加員額。

前項第三款縣（市）自主財源比率，係指各縣（市）八十五年度至八十七年度之三年度歲入決算數中，扣除補助款收入、公債及借款收入、移用以前年度歲計賸餘後之數額，占各該縣（市）歲出決算數之平均值。」

所以各縣市政府分配增加員額之計算公式為：

$$5000 \text{ 人} \times \left( \frac{\text{各該縣市人口數}}{23 \text{ 縣市人口總}} \times 60\% + \frac{\text{各該縣市面積}}{23 \text{ 縣市面積總和}} \times 10\% + \frac{\text{各該縣市自主財源比率}}{\text{縣市自主財源比率之和}} \times 30\% \right) = \text{各該縣市分配增加員額}$$

### 3. 鄉鎮市公所之總員額

地方行政機關組織準則第二十四條規定：

「各鄉（鎮、市）公所以中華民國八十八年七月一日之編制員額總數，為其總員額基準數，以該基準數加依下列規定增加員額之和，為其員額總數：

- 一、鄉（鎮、市）人口未滿三萬人者，最多增加三人。
- 二、鄉（鎮、市）人口在三萬人以上，未滿六萬人者，最多增加五人。
- 三、鄉（鎮、市）人口在六萬人以上，未滿十萬人者，最多增加十人。
- 四、鄉（鎮、市）人口在十萬人以上，未滿二十萬人者，最多增加十五人。
- 五、鄉（鎮、市）人口在二十萬人以上，未滿三十萬人者，最多增加二十人。
- 六、鄉（鎮、市）人口在三十萬人以上，未滿五十萬人者，最多增加三十人。
- 七、鄉（鎮、市）人口五十萬人以上者，最多增加五十人。」

此據此條文規定，並經計算民國 88 年 7 月 1 日後各鄉鎮市增加員額總數為 1920 人，其列表如下：

鄉鎮市人口數	現有鄉鎮市個數	增加員額	小計
未滿三萬人者	160	3 人	480 人
三萬人以上未滿六萬人者	90	5 人	450 人
六萬人以上未滿十萬人者	39	10 人	390 人
十萬人以上未滿二十萬人者	18	15 人	270 人
二十萬人以上未滿三十萬人者	5	20 人	100 人
三十萬人以上未滿五十萬人者	6	30 人	180 人
三十萬人以上未滿五十萬人者	1	50 人	50 人
合 計	319	133 人	1920 人

（資料來源：張正修，地方制度法理論與實用，民國 89 年，學林文化事業有限公司）

綜上所述，當前地方行政機關人事員額之總數計算，所考量的標準最主要是以各地方政府的人口數、管轄面積及年度預算為基礎，然而，各級地方政府在人口、面積與自主財源上均不相同，若僅就此統一考量，組織人力的配置是否失當，值得斟酌，建議可以加入業務量與功能效率面考量。何況，如依照前述員額管制方式，將需 5 至 10 年才能完全充實地方行政組織人力。因此，如何縮短時間，讓地方行政機關之組織能符合需要，實為當前一大問題。

### 三、機關單位設置與人事員額之落差

地方行政機關組織準則第三條規定，直轄市政府應訂定其組織自治條例，並經直轄市議會通過，送行政院備查，且依此訂定所屬機關之組織規程；縣市政府，則經縣市議會通過後，

將其組織自治條例送內政部備查，並依此訂立所屬機關之組織規程；鄉鎮市政府經鄉鎮民代表會通過，將其組織自治條例送縣政府備查，且依此制定所屬機關組織規程。因此台灣地區各級地方行政機關均依此設立其所需要的組織架構，並在該準則第五條的分層設級律定下，依各地方的實際狀況，組成符合地方狀況之行政機關組織。

又為簡化組織，避免業務相同之機關重複設立，並輔以相當的人事員額，該準則第六條及第七條有基本的組織機關設立和調整的原則性規定，然若依現行台灣地區各級地方政府的組織形態，我們可知其單位數和人事員額的配置，有著極大的不同和落差。以縣市政府此層級的局處單位數和人事員額就有著相當大的差異。以下就此提出相關問題，並加以討論：

(一) 地方行政機關組織有「重直轄市而輕縣市，鄉鎮市不如縣市」之情形

雖依地方行政機關組織準則第五條，直轄市與縣市均分二層級設機關，但在該準則第十一條、第十五條中，卻予直轄市政府於人口未滿 200 萬人，最多可設 29 局處委員會，人口在 200 萬以上不得超過 32 局、處、委員會；縣市政府則在人口未滿 200 萬人不得設超過 19 局室，人口在 200 萬以上，不得設超過 21 局室，人口在 300 萬以上，不得超過 23 局室，將直轄市政府與縣市政府以人口比做機關單位數之限制，其同樣為 200 萬以上之人口，其一級單位之設置卻有至少 9 個以上之差距，這種設計實有商討之餘地。例如，台北縣之人口數於 87 年 12 月份總數計為 3,459,642 人，早已超過直轄市人口之標準，但礙於該

準則，最多只能設 23 個一級單位，不如直轄市同樣人口數之單位數，雖謂台北縣因具城鄉混合之特性，但似應以準直轄市之地位來規劃台北縣政府之組織。

而鄉鎮市在該準則第二十條規定下，同樣以人口數來規定內部單位數，最多不得設超過 13 課室，然若以現今人口統計，鄉鎮市人口數超過 30 萬人以上，計有 7 個之多，並不比基隆市、宜蘭縣、嘉義市等人口少，但單位組織設置卻差距 3 個以上，實有檢討之必要。

#### (二) 縣市政府組織依人口數劃分內部單位及配置人員數其公平性有待考量

依地方行政機關組織準則第十五條規定，縣市政府組織附屬機關數最多為 7 個局處，但內部單位則依人口數而有不同的單位數，例如台北縣與澎湖縣，其人口數各為 34,459,642 與 89,463 (87 年 12 月底人口數)，但兩縣市政府的一級單位數北縣為 23 個，澎縣則為 14 個，差距達 9 個，而增加人事員額數北縣為 697 人、澎縣為 67 人，差距達 630 人，其同為縣市級地方政府，居然有如此大的差別。因此，在考量設置單位和增加人事員額上的判斷標準是否合理，亦為應思考的方向。

#### (三) 鄉鎮市公所組織與冗員

鄉鎮市公所組織與人員配置依地方行政機關組織準則第十九條及第二十條規定有其一定的標準，特別是在第二十條中規定鄉鎮市公所如情形特殊，得不設課室，並得依業務發展的需要，設所屬機關，似乎予以鄉鎮市公所在組織上相當大的彈性

空間。但依現行體制，鄉鎮市所管轄之村里，均設有村里幹事，其上班時間，除上午於公所或村里辦公處辦公外，下午則以「村里服務」為由而出差，有關之服務績效有待斟酌。因此在內政部所召集之鄉鎮市代表會議中，曾有代表主張廢除村里幹事制度，甚至對鄉鎮市公所中兵役課之業務量過少，亦多數建議廢置。

但礙於地方派系及既得利益之衝突，似乎對於精簡單位與人力仍有努力的空間，若欲真的要廢除村里幹事制度，則配套之措施須詳細規劃。例如，可以考慮以中央政府專業人員借調至地方服務予以解決。

#### （四）各級地方行政機關人事總員額之計算基準有檢證之必要

在前述各級地方行政機關之總員額數，均有一套計算標準和原則，但在此方式換算下，是否可考慮予以放寬，予以各級地方政府更多的人力配置。並且，為提昇地方行政機關人員素質或建立中央與地方政府人員輪調之機制，而在不違背「小而精的政府」前題下，似可朝專業性與通才性並重及計算其都市化程度和該地方之特性來編制人事員額。例如，現行各縣市政府分配增加員額之總數為 5000 人，其數據係經擬定計算公式時，發現 5000 人為最適當的規模而採用之，然就其目的而言，政策性的考量實大於數據性的考量，故對於 5000 人之總額數，並非不可改變。且有關計算公式的內容，除縣市人口數，面積與自主財源比率外，應可思考加入地方業務特性和城鄉化比率以求因地制宜之特色和需求。

## 參、解決方案及策略

### 一、將地方政府中「所屬機關」之設置，予以精簡、合併、調整或提高職等

機關與單位之界定，於前已將其區別予以說明，為求地方行政機關組織發揮自治的功能及內部權責管理上的順暢及明確，宜修正地方行政機關組織準則第二條，將該準則中所稱地方行政機關，限縮於直轄市政府及縣市政府等範圍，並將所屬機關作一整體評估，性質及業務功能相同或類似的機關則予以精簡、合併、調整，甚至可提昇其機關人員的職等，以提高整體行政效率。同時，於該準則中有關地方行政機關內部機構，統一以「單位」之名稱來代替「機關」，將原先所屬機關合併於一、二級單位之內。此不僅可以擺脫中央政府以所屬機關之名義而干涉地方行政事務，賦予地方政府更大的自主空間，亦可簡化地方行政機關組織增加地方行政的效率，達到事權統一，因地制宜之精神。

### 二、配套調整地方行政組織架構及準直轄市組織之設立

為簡化地方行政組織，除於修憲過程中將省級之地方行政組織虛級化外，可考慮將現行鄉鎮市的地方行政組織非法人化，歸併成為各縣市之所屬機關或派出機關，並以類似美國「市經理制」之方式，遴派專業人才擔任首長，發揮行政管理之效能，且受縣市政府管轄而非監督，即將地方行政機關之層級只分為「直轄市政府和縣市政府」這兩級地方政府。

又鑑於現行有些縣市其人口數遠超過升格直轄市人口的數目，例如台北縣三百多萬之人口，但地方行政機關組織準則卻將其縣市政府一級單位設有一定的限制，而無法與直轄市政府相比，有礙當地政府之發展，而且不盡公平。因此，宜修正準則中有關之規定，將第十五條縣市政府一級單位為局、室設置之人口數基準，在超過二百萬人以上時，準用第十一條直轄市政府局、處設置數目，同時為避免各縣市政府達到一定人口數後，便積極爭取改制為直轄市，以獲取更多的資源，造成中央政府之困擾，應一併修正「行政區域劃分法」來相互配合，以貫徹精簡組織之效能。

### 三、增訂地方行政首長人事利益迴避制度

從地方行政機關組織準則中，可以知道賦予直轄市長及各縣市長相當大人事任免權，市長可依其權限任用符合資格之一級單位首長以輔佐市政，對於各級地方政府之市長相當有利。然而，為避免地方首長利用職權圖利，例如「賣官」之行為，立法院在 89 年 7 月曾通過「公職人員利益衝突迴避法」，在該法第五條至第七條規範地方首長不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益，也不得與其服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為，而地方首長在執行職務時，如因其作為或不作為而直接或間接使本人或其關係人獲取利益時，應自行迴避等限制。所以，在地方行政機關組織準則中，宜加入一條文，即「直轄市長及縣市長不得任免具有下列情形之一者，為一級單位主管或首長：

(一)直轄市長及縣市長之配偶或二親等內之親屬。

- (二)直轄市長及縣市長本人或配偶信託財產之受託人。
- (三)直轄市長及縣市長現為或曾為其營利事業機構之負責人或監察人者。

前項之情形，若經證明不足以生執行職務有偏頗之虞者，不在此限。」

#### 四、約僱人員制度合理化與法制化

由於人事員額採「總量管制」，各地方政府有其人事員額數的限制，然有時無法符合實際情況的需求，因此為解決臨時性的業務工作，行政院乃授權地方行政首長依職權僱用非編制內人員從事臨時性的工作，目前唯一的法規依據為「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」，論其性質，約僱人員與地方政府之關係為民法上的僱傭契約，且該辦法並非依法律授權制定之法規。故在不違反相關人事法規的前題下，各級市長得約聘非編制內人員為執行公務，此雖為地方自治於人事權自治之具體展現，但為避免產生約僱人員過度膨脹之弊病，宜加強貫徹地方行政機關組織準則第二十八條有關地方行政機關之聘（僱）用人員、技工、工友人數及用人計畫，所需人事費用，應循預算程序辦理，以及地方行政機關增加員額時，應配合預算之編列，相對精簡現有聘（僱）用人員。同時增加一項規定：「有關聘（僱）用人員相關事項，由地方議會或民意機關制定聘（僱）用人員僱用自治條例辦理之。」來約制各級市長將人事任免權當成政治資源的手段，並且完成約僱人員制度的法制化。

#### 五、建立彈性化的人事員額管制原則

- (一)以量的精簡，轉為質的提昇

在精簡組織與員額的前題下，「中央政府機關總員額法」草案明定我國中央各級行政機關人事員額總數為 12 萬人，此員額數遠低於目前中央各機關組織法所規定編制員額預數的 17 萬 2 千餘人。依據世界各國關於精簡政府組織人力的方法，可分為「積極精簡」和「消極精簡」二種，而我國則參考日本、韓國的做法以總量控制精簡人力，就目前所規劃的中央政府機關員額總數 12 萬人，以公務員總數占總人口數之比例，乃遠低於法、德、英、美等國，已屬相當精簡。

因此，未來無論是中央政府或地方行政機關用人均應先行評估，就現有預算員額調配、移撥，並以菁英主義為未來總員額法施行後各機關用人的重要審核原則，以促使公務人員人力品質的提昇。

### (二) 平衡中央與地方人事員額之比例

依地方行政機關組織準則第二十三條所訂之縣市政府分配增加員額的計算公式算出各縣市政府總員額數為 36084 人，再加上該準則第二十二條所定之直轄市總員額數合計最高不得超過 30800 人，地方級行政機關組織總員額數最高為 66884 人，二者合計員額數約為中央級行政機關人事員額數的 1/2。

因此，為使地方行政機關組織能發揮其功能，並且將中央與地方人事員額比例的調整作合理的規畫，宜制訂地方政府機關總員額法，將地地方人事員額最高數額做一界定。

### (三) 將都市化程度與地方業務特性納入增加員額計算公式

如前所述，在地方行政機關組織準則第二十三條之計算公

式，產生了同級縣市政府的增加員額數相差太大之問題，又其各縣市政府總員額數未必符合其實際現況與需要，因此該計算公式宜將該縣市之都市化程度或工商狀況納入考量，即變更為：

$$5000 \text{ 人} \times \left( \frac{\text{各該縣市人口數}}{23 \text{ 縣市人口總數}} \times 40\% + \frac{\text{各該縣市工商業人口數}}{23 \text{ 縣市工商業人口總數}} \times 20\% + \frac{\text{各該縣市面積}}{23 \text{ 縣市面積總和}} \times 10\% + \frac{\text{各該縣市自主財源比率}}{\text{縣市自主財源比率之和}} \times 30\% \right) = \text{各該縣市分配增加員額}$$

## 肆、結 論

根據地方制度法與地方行政機關組織準則，地方政府人事員額在「總量控制」下似乎擁有相當大的組織自主權與人事任免權。但實際上，地方行政機關組織準則的條文規範，使得地方欠缺彈性以執行人事員額的管理，不僅不合實際，且造成同級地方政府組織與員額數落差太大。另外，在考量精簡組織與員額的前提下，中央政府以所謂「中央政府機關總員額法」將機關人事員額總數訂為十二萬人，同時明定地方行政機關在人事員額的增加上以增加總員額數為五千人為上限，來分配增加各級地方行政機關組織人事員額數(直轄市除外)，試著以量的減縮達成質的轉變。這也不符合人事員額的管理，所謂合理的總員額數應須考慮當地地方政府的特性而做調整，不能僅以單一公式做人事員額增加的依據。且中央政府機關有「中央政府機關總員額法」作為人事員額規範的依據，地方政府卻無「地方政府機關總員額法」之依據，似可考慮增訂地方行政機關員

額彈性調整之機制。

司法院大法官釋字第四六七號曾解釋：「憲法上之各級地域團體符合下列條件者：一、享有自治事項制定規章並執行之權限，二、具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人」以落實人事員額管理的諸多要求。明示地方行政機關擁有自主組織之權。因此，如何在現行的地方行政機關組織準則做一修正，並做人事員額合理的分配，實為地方政府組織與員額設置的重要問題！

總之，未來地方行政機關及人事員額之調整應可在人事資源的有效規則下，追求以下目標：

- 一、地方行政機關準則之法令位階從命令提高至法律的層次。
- 二、健全及提昇地方行政機關管理的能力。
- 三、中央與地方之關係應為監督與委辦並列，改變行政一體的觀念，尊重地方自治權限。
- 四、提高地方行政機關人員素質，並從職等升高、專業能力強化，和中央與地方公務人員輪替或借調，來改變地方政府人員的素質。
- 五、平衡人事員額及經費預算，避免有員額而無預算之情形，適時調整地方財政。
- 六、規範地方首長人事任免權，避免派系及黑金之介入。

「地方行政機關組織準則」建議增修條文對照表

原條文	建議增修條文	說明
<p>第二條： 本準則所稱地方行政機關，指直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及其所屬機關。但不包括所屬事業經營、公共造產性質機關(構)。</p>	<p>第二條： 本準則所稱地方行政機關，指直轄市政府、縣(市)政府及其所屬機關。但不包括所屬事業經營、公共造產性質機關(構)。</p>	<p>取消鄉鎮市地方自治團體的性質，爰以刪除。</p>
<p>第十一條 直轄市政府所屬一級機關，人口未滿二百萬人者，不得超過二十九局、處、委員會；人口在二百萬人以上者，不得超過三十二局、處、委員會。直轄市政府所屬一級機關首長，除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。前項所屬一級機關得置副首長，除法律另有規定外，均由市長依公務人員任用法任免之。</p>	<p>第十一條 直轄市政府所屬一級機關，人口未滿二百萬人者，不得超過二十九局、處、委員會；人口在二百萬人以上者，不得超過三十二局、處、委員會。直轄市政府所屬一級機關首長，除主計、人事、警察及政風首長，由市長依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。前項所屬一級機關得置副首長，除法律另有規定外，均由市長依公務人員任用法任免之。</p>	<p>擴大直轄市長人事任免與管理之權限，便於人事管理之順暢，並避免中央與地方之爭執。</p>

<p>第十五條 縣(市)政府一級單位為局、市，依下列規定設立：</p> <p>一、縣(市)人口未滿二十萬人者，不得超過十四局、室。</p> <p>二、縣(市)人口在二十萬人以上，未滿七十萬人者，不得超過十六局、室。</p> <p>三、縣(市)人口在七十萬人以上，未滿一百二十五萬人者，不得超過十八局、室。</p> <p>四、縣(市)人口在一百二十五萬人以上，未滿二百萬人者，不得超過十九局、室。</p> <p>五、縣(市)人口在二百萬人口以上，未滿三百萬人者，不得超過二十一局、室。</p> <p>六、縣(市)人口在三百萬人以上者，不得超過二十三局、室。</p> <p>縣(市)政府所屬一級</p>	<p>第十五條 縣(市)政府一級單位為局、市，依下列規定設立：</p> <p>一、縣(市)人口未滿二十萬人者，不得超過十四局、室。</p> <p>二、縣(市)人口在二十萬人以上，未滿七十萬人者，不得超過十六局、室。</p> <p>三、縣(市)人口在七十萬人以上，未滿一百二十五萬人者，不得超過十八局、室。</p> <p>四、縣(市)人口在一百二十五萬人以上，未滿二百萬人者，不得超過十九局、室。</p> <p>五、縣(市)人口在二百萬人口以上，<u>準用第十一條第一項。</u></p> <p>縣(市)政府所屬一級機關不得超過七局、處；所屬二級機關得依業務性質，於所轄鄉(鎮、市、區)分別設立之。</p>	<p>將人口數與直轄市等同之縣市提昇其組織架構，視為「準直轄市」之地位，此符合實際情形。爰修正增列準用之規定，並刪除第一項第六款。</p>
---	--	---

<p>機關不得超過七局、處；所屬二級機關得依業務性質，於所轄鄉(鎮、市、區)分別設立之。</p>		
<p>第十六條 縣(市)政府一級單位主管或所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中三人，得由各該縣(市)長以機要人員方式進用；人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，得增置一人；人口在一百二十五萬人者，得增至二人外，其餘均由縣(市)長依法任免之。 縣(市)政府一級單位或所屬一級機關，除警察機關得置副首長一人至三人外，其餘編制員額在二十人以上者，得置副主管或副首長一人，襄助主管或首長處理事務，均由縣(市)長依公務人員任</p>	<p>第十六條 縣(市)政府一級單位主管或所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，由市長依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中三人，得由各該縣(市)長以機要人員方式進用；人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，得增置一人；人口在一百二十五萬人者，得增至二人外，其餘均由縣(市)長依法任免之。 縣(市)政府一級單位或所屬一級機關，除警察機關得置副首長一人至三人外，其餘編制員額在二十人以上者，得置副主管或副首長一人，襄助主管或首長處理事務，均由縣(市)長依公務人員任用法或各專屬</p>	<p>擴大縣市長人事任免與管理之權限，便於人事管理之順暢，並避免中央與地方之爭執。</p>

用法或各專屬人事管理法律任免之。	人事管理法律任免之。	
<p>第十九條 鄉(鎮、市)公所置鄉(鎮、市)長一人，對外代表該鄉(鎮、市)，綜理鄉(鎮、市)政；其中人口在三十萬以上之縣轄市，得置副市長一人，以機要人員方式運作，襄助市長處理市政。</p> <p>山地鄉鄉長以山地原住民為限。</p> <p>鄉(鎮、市)公所依鄉(鎮、市)人口數置下列人員，均由各該鄉(鎮、市)長依法任免之：</p> <p>一、鄉(鎮、市)人口未滿三萬人者，置秘書一人。</p> <p>二、鄉(鎮、市)人口在三萬人以上，未滿六萬人者，置主任秘書一人、秘書一人。</p> <p>三、鄉(鎮、市)人口六萬人以上，未滿十萬人者，置主任秘</p>	<p>第十九條 縣(市)之鄉(鎮、市)設鄉(鎮、市)公所，置鄉(鎮、市)長一人，對外代表該鄉(鎮、市)，綜理鄉(鎮、市)政；其中人口在三十萬以上之縣轄市，得置副市長一人，以機要人員方式運作，襄助市長處理市政。</p> <p>山地鄉鄉長以山地原住民為限。</p> <p>鄉(鎮、市)公所依鄉(鎮、市)人口數置下列人員，均由各該鄉(鎮、市)長依法任免之：</p> <p>一、鄉(鎮、市)人口未滿三萬人者，置秘書一人。</p> <p>二、鄉(鎮、市)人口在三萬人以上，未滿六萬人者，置主任秘書一人、秘書一人。</p> <p>三、鄉(鎮、市)人口六萬人以上，未滿十萬人者，置主任秘</p>	<p>取消鄉(鎮、市)地方自治團體法人性質，爰以修正。</p>

<p>書一人、秘書一人、專員一人。</p> <p>四、鄉(鎮、市)人口在十萬人以上，未滿二十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員二人。</p> <p>五、鄉(鎮、市)人口在二十萬人以上，未滿三十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員三人。</p> <p>六、鄉(鎮、市)人口在三十萬人以上，未滿五十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員四人。</p> <p>七、鄉(鎮、市)人口在五十萬人以上者，置主任秘書一人、秘書一人、專員五人。</p> <p>鄉(鎮、市)公所除主計、人事、政風之主管，依專屬人事管理法律任免外，其餘一級單位主管，均由鄉(鎮、市)長依法任免之。</p>	<p>人、專員一人。</p> <p>四、鄉(鎮、市)人口在十萬人以上，未滿二十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員二人。</p> <p>五、鄉(鎮、市)人口在二十萬人以上，未滿三十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員三人。</p> <p>六、鄉(鎮、市)人口在三十萬人以上，未滿五十萬人者，置主任秘書一人、秘書一人、專員四人。</p> <p>七、鄉(鎮、市)人口在五十萬人以上者，置主任秘書一人、秘書一人、專員五人。</p> <p>鄉(鎮、市)公所除主計、人事、政風之主管，依專屬人事管理法律任免外，其餘一級單位主管，均由鄉(鎮、市)長依法任免之。</p>	
---	--	--

<p>第二十三條 縣(市)政府除醫院、警察、消防機關之員額外，以中華民國八十八年七月一日之編制員額總數，為其總員額基準數。以該基準數加分配增加員額之和，為該縣(市)政府員額總數。前項分配增加員額之計算方式如下：</p> <p>一、以各該縣(市)中華民國八十七年十二月底人口數除以縣(市)總人口數所得商之百分之六十，為人口數所佔分配比重。</p> <p>二、以各該縣(市)中華民國八十七年十二月底各縣(市)面積除以縣(市)總面積所得商之百分之十，為面積所佔分配比重。</p> <p>三、以各該縣(市)自主財源比率除以縣(市)自主財源比率之和，所得商之百分之三十，為自主財源所佔分配</p>	<p>第二十三條 縣(市)政府除醫院、警察、消防機關之員額外，以中華民國八十八年七月一日之編制員額總數，為其總員額基準數。以該基準數加分配增加員額之和，為該縣(市)政府員額總數。前項分配增加員額之計算方式如下：</p> <p>一、以各該縣(市)中華民國八十七年十二月底人口數除以縣(市)總人口數所得商之百分之四十，為人口數所佔分配比重。</p> <p>二、以各該縣(市)中華民國八十七年十二月底工商業總人口數除以縣(市)工商業人口數所得商之百分之二十，為工商業人口數所佔分配比重。</p> <p>三、以各該縣(市)中華民國八十七年十二月底各縣(市)面積除以縣(市)總面積所得商之百分之</p>	<p>增列縣市工商業人口數比例為分配增加人事員額的依據，以為合理配置的考量。</p>
---	--	--

<p>比重。</p> <p>四、以各該縣(市)政府合計增加員額總數之五千人乘前三款比重之和，所得之積數之整數為其分配增加員額。</p> <p>前項第三款縣(市)自主財源比率，係指各縣(市)八十五年度至八十七年度之三年度歲入決算數中，扣除補助款收入、公債及借款收入、移用以前年度歲計賸餘後之數額，占各該縣(市)歲出決算數之平均值。</p>	<p>十，為面積所佔分配比重。以各該縣(市)自主財源比率除以縣(市)自主財源比率之和，所得商之百分之三十，為自主財源所佔分配比重。</p> <p>四、以各該縣(市)政府合計增加員額總數之五千人乘前四款比重之和，所得之積數之整數為其分配增加員額。</p> <p>前項第四款縣(市)自主財源比率，係指各縣(市)八十五年度至八十七年度之三年度歲入決算數中，扣除補助款收入、公債及借款收入、移用以前年度歲計賸餘後之數額，占各該縣(市)歲出決算數之平均值。</p>	
<p>第二十八條 地方行政機關之聘(僱)用人員、技工、工友人數及用人計劃所需人事費用，應循預算程序辦理。 地方行政機關增加員</p>	<p>第二十八條 地方行政機關之聘(僱)用人員、技工、工友人數及用人計劃所需人事費用，應循預算程序辦理。 地方行政機關增加員額時，應配合預算之編</p>	<p>賦予直轄縣市長及縣(市)長人事任免權擴大之法源依據，並增強地方立法權監督行政權之效力。</p>

<p>額時，應配合預算之編列，相對精簡現有聘(僱)用人員。</p>	<p>列，相對精簡現有聘(僱)用人員。 有關聘(僱)用人員相關事項，由地方議會或民意機關制定聘(僱)用人員僱用自治條例，辦理之。</p> <p>第二十八條之一 直轄市長及縣市長不得任免具有下列情形之一者，為一級單位主管或首長：</p> <p>一、<u>直轄市長及縣市長之配偶或二等親等內之親屬。</u></p> <p>二、<u>直轄市長及縣市長本人或配偶信託財產之受託人。</u></p> <p>三、<u>直轄市長及縣市長現為或曾為其營利事業機構之負責人或監察人者。</u></p> <p>前項之情形，若經證明不足以產生執行職務有偏頗之虞者，不在此限。</p>	<p>一、本條例係增列。</p> <p>二、避免直轄市長及縣(市)長濫用人事任免權，爰增列迴避條款。</p>
-----------------------------------	--	--

## 附錄：地方政府組織與人事員額問題之研究審查 會議記錄

【開會時間】：中華民國九十年二月廿二日（18：30至21：00）

【開會地點】：國立政治大學綜合院館北棟七樓

【主持人】：劉佩怡博士（玄奘大學通識中心講師）

【與會學者專家】：（依姓氏筆畫排列）

張正修博士（淡江大學公共行政學系教授）

蔡良文博士（考試院副秘書長）

【會議記錄】：

主持人：

首先謝謝兩位教授專程到政大給予我們指導，這次會議的目的主要是針對「地方政府組織與人事員額問題之研究」，請兩位給予我們寶貴的意見。

張正修博士：

個人提出以下幾個思考方向，提供研究單位參考：

一、行政區劃分的問題：各界對於地方制度的前景有許多不同的思考方向，雖已討論很久但都難以形成共識，這當中牽涉到鄉鎮市應否廢除的問題，以及台北縣市、高雄縣市、台中縣市甚至是台南縣市等大都會區應否合併為直轄市的問題。個人認為若能先就目前的架構歸納出一個方向，再

將各種方案列出並以學理為基礎來作討論，是較可行的處理方式。

- 二、地方府會關係的問題：地方行政與立法機關之間的衝突層出不窮，造成地方公共事務難以推動，其原因在於制度本身就會讓府會之間很難融合。國內雖然已經推行地方自治的概念，但綜觀所有相關法規，其規定都是本法在中央主管機關為內政部、在省市為省市政府、在縣市為縣市政府，這導致地方行政機關的首長權力很大，議會擁有的權力卻很小，所以議會僅能透過對預算的杯葛來加以制衡；以目前南投縣的情況為例，彭百顯縣長就遭遇到預算永遠無法通過的難題。由於議會和地方首長之間存有相當大的摩擦，地方公共事務就會很難推動，若不能從制度上作改變並賦予地方議會更大的權力，未來將會有更多的問題出現。
- 三、地方公務人員的分發的問題：目前制度的規定是由考試院來分發，地方首長只能接受，可是從中央與地方分權的觀念來看，地方不應連任免的權力都沒有，這是一個存在已久大的問題。個人認為德國、法國的制度設計都相當先進，但考慮到國情不同的因素，國內實施地方自治可參考日本的那一套方法，日本的制度設計至少在概念上非常清楚，而我們台灣到現在還沒有辦法做到這樣的地步，許多概念都還相當模糊。
- 四、地方組織設置的問題：就管理概念來看，現今的鄉鎮、縣市政府可以設置的一級單位包括了政風室、人事室以及主計室，但鄉鎮市政府的組織編制本來就相當有限，這三個

單位一旦設置，其它推行業務的單位的設置勢必受到限制，這已經不僅僅是「一條鞭」的問題。個人認為此三單位的人員可以留下，但不要設組織，否則組織設置空間就會變得很小。本來訂定行政組織準則的目的就是要讓地方首長有彈性去運用，強迫設置這幾個一條鞭的單位將使他難以施展。這個問題也造成地方政府與法務部、主計處及人事行政局等單位間很大的衝突，因為法務部等單位一直堅持這些組織的設置不能改變。總而言之，這個問題不是人事行政的問題，而是組織的問題，應要靠內部的溝通才能解決。

五、主計、人事等權限劃分的問題：個人認為我們可以給主計處、人事行政局或考試院有很強的監督權，但不應有人事的分派及調動權，否則一旦發生衝突的情形，地方首長將很難執行其政策。真正實施地方自治，主計和人事等單位不應有一條鞭的概念，因為那是共治而非自治。此外需要考慮的是，地方長期以來養成了依賴中央的習慣，往往缺少反應能力，現在若要實施地方自治的話就不能什麼事都依賴中央，地方要有反應及管理的能力。

六、地方自治制度建構的問題：個人認為國人若對於地方自治存有疑懼，可以分成幾個階段來實施，並考慮建構機械式的地方自治制度，像法國內政部那樣龐大的行政監督系統就相當值得參考。此外法國亦有很強力的中央建構系統，他們行政基礎很強，萬一地方議會發生錯誤可以解散，我國早期自治綱要實施的時期亦有此種規定，就是跟法國學來的。

七、所屬機關的問題：早期因一條鞭的關係，設置了像警察局、環保局、衛生局等附屬機關，但事實上它要受到兩方面的指揮監督，一邊是縣長，一邊是主管機關。後來是因地方自治的實施而設立所屬機關，所以說所屬機關幾乎都是以前附屬機關留下的。像各個位於台北市的公營事業中都有許多主計人員，由於台北市機關單位都是一級機關，原本都有人事人員、主計人員的編制，這些公營事業中的主計人員在民營化之後對地方政府來形成了很大的負擔，造成每個單位都要各自辦理這些事項而不能統合，這都是以前機關留下來的問題。

八、都市制度的問題：目前台灣人口達到五萬的都市超過九十個，其中板橋市人口已達五十幾萬，中壢亦已經是桃園的一個都會圈，像台中的大里、豐原、太平這些地區人口也都超過十萬，卻均用縣轄市的制度來處理，造成都市問題沒有辦法解決，而人員又不斷在增加。此一問題應由中央來解決，因為按照組織來講跨級的要由中央來統籌，但是中央又無明定責任的歸屬，造成問題的複雜化。此外，個人認為國內都市體制最大的缺點，在於都市一旦發展之後就被獨立成直轄市或省轄市、縣轄市，造成人口的集中化，此種制度若不改變將會造成很大的問題。

蔡良文博士：

個人對於這篇文章的意見可分成下列幾點來說明：

一、地方人員素質不佳的問題：用考試來分發的人員素質並不會差，因為錄取率僅有 3%到 5%不等，但這些人員一直都會

想往中央跑，造成地方人員的素質長期以來一直無法提升，因此會有在縣市服務五年才能請調的規定。常任文官制度往往流於僵固，造成首長想做事卻無人可用，年輕的進來一下又要走，留下來的又是一些和地方派系勾結或是不願意接受挑戰的。此一情況目前已逐漸改善，因在精省之後職務列等大幅提高，讓很多人願意下鄉，簡單的來說本來縣市的一級主管是九職等，現在提升為十職等或十一職等，而副縣市長本來是沒有的，現已設置一名並比照十二職等；縣市首長在用人方面亦更具彈性，至少可有五個機要人員，讓他能夠找一些比較特殊的人才。在制度上的職務列等以及放寬人事任免等問題，漸進來說都是可以改進的。

- 二、文官長制度的重要性：目前很多縣市的局處首長都只有高中學歷，當局處首長的專業認知不足、對文官體制發揮不了功能時，對人事、主計等事項就會有誤解、排斥。所以我們一直倡導各級縣市政府要設有主任秘書，這樣等於是設立一個文官長制度。文官長制度對於整個人事法制和相關法制和專業知能上面都能有所因應，至少在面對不同縣市長時，仍然不會受到影響能很具體的發揮。譬如說所有的人事、政風、主計單位都無法刁難考試院，因為我們對法制的瞭解比他們更清楚，專業知能也更充足，由此可見文官長制度的重要性。
- 三、個人對於約聘顧人員的問題的一些感想：約聘顧人員在一個機關裡面大約只佔百分之五而以，比例並不是非常大，人數也不是很多，真正多的是臨時的約聘人員；那臨時人

員的經費是從何而來的呢？主要是從業務經費而來。目前有好幾個縣市長從中央立法院轉任到縣市長單位去，常說發不出薪水，其實這裡面是有學問的：若把人事費編的很少，業務費編得很大，就可以選取一些臨時的約聘人員，這些人員的薪水又可以從業務費裡面付；人事費地方發不出來，中央一定得付，這就是編領預算的技巧問題。如此一來人事又可以調整，業務又可以推動，又能達成業績目標。

四、就文章內容部分，個人提出下列較具體的說明：

- (一)關於各級組織落差很大或是人事員額差距太懸殊的問題，我基本上的看法是，這個有時候各級政府的組織結構有落差，應該是屬於一種正常的現象。本來政府存在就是為民服務，故組織結構的規模取決於他所需服務人數的多寡。建議在前言應該提出張教授之前所提的都市制度的問題，要不然我會覺得本研究基本上出發點就有偏差。
- (二)再來是文章內容的部分，個人對此提出一個粗淺的看法，文中提到它有不符實際需求，那應把它不符實際需求具體的原因加以說明，以避免使推論過於空洞。其次是直轄市的部分，它除了是自治團體之外，又具有執行中央委辦事務的義務，因此它事實上也有派出機關的性質，由此可見直轄市的性質是跟目前縣市政府的性質是不一樣的。那未來縣市政府是不是能夠提升仍有問題，因為縣市政府還沒有完全發揮地方自治的精神。我們只能說它在這方面的法治能力還有相當待改善的空間。地方自治已經實施那麼多

年，但很多地方制度法授權給它的事項，它還沒有完全的去發揮運用，很可能是因為一些潛藏的原因。若是人才欠缺的問題，可將職位作調整，人才就願意進來；譬如說原本九職等薪水六萬元，升到十一職等一個月就八九萬元，十一職等再加上其它的加級，那就有十幾萬元了。

- (三)文中提到警政人事權受到行政控制徒增中央與直轄市的衝突和不便，我的淺見是因為很多人借用這種問題來凸顯不同黨派在互相較勁的問題。事實上目前不論人事、主計、警政等主管機關的態度已經是相當卑微，對於人事問題通常是薦三舉一，如果不滿意就再換三個人選，這已經是相當尊重的了。之所以仍有此種議題存在，原因在於政治性的目的或媒體的炒作，我想這是實然的部分。
- (四)所屬機關乃是舊制下行政院一種控制的組織，早期若如此推論我們不能否認，但與現階段的情況是存有誤差。以目前設立的文化局、都發局等單位為例，這事實上是組織結構的調整的問題，且其本身已有獨立的運算與編制，其組織法制亦應獨立出來，這方面應從好的方面來看。
- (五)鄉鎮如果擁有了法人的性質以後，它的組織和人事員額的規劃部份，是個很重要的議題，特別它是能不能真正脫離派系的問題；事實上它的組織結構和非自治法人之間的衝突是屬於民主價值、專業價值的問題，故此一部分可再做斟酌。
- (六)探討約僱人員問題真正原因在哪裡，是否與憲法規定的地方制度法的精神相呼應，個人初步的建議是將憲法和地方

制度法看過然後再對這個部份加以對照。我們對臨時人員裡已經有很多的條例，有聘用條例、派用條件，因為我們有聘任和約聘人員的人事條例，這都有具彈性的人才任用的標準，所以在法制上我們做了，但因在立法院並沒有通過，所以我們對文化、科技人才暫時是不可以鬆綁的。

主持人：

感謝二位教授不吝抽空撥冗來此共同參與討論，並提供了許多相當寶貴的建議與研究方向；包括張教授提出的上層的問題，以及蔡教授提供的理想修正方式，要如何在前言及結論的部分加以陳述，都相當值得研究人員再去深入思考。我們一定會參照兩位的意見，將本案的內容作全盤的考量與調整。

【散 會】

## 第六章 縣市政府層級定位 調整之研究

陳華昇

### 壹、推動縣市制度改革以落實地方自治

#### 一、地方自治之意義與發展

實施地方自治之目的，係為促進地方行政民主化，確保地方住民的主體性，推動因地制宜的施政內容，以發展地方建設，維護地域社會文化，因此建立地方民主制度，以及中央與地方之間垂直的權力分立，防止國家機關濫權，以奠定民主政治的基礎（許志雄等，1992：6 - 10）。而縣市為我國推動地方自治業務，及承辦國家委辦業務之重要角色，為執行地方自治與國家各種政策的最重要層級，也是檢驗政府效能的重要組織。惟有建設一個具有活力、有效率，能夠回應民意需求的縣市政府組織，才能健全地方生活環境，保障地方住民的權利（趙永茂，1997：30 - 31）。

我國自 39 年實施地方自治，但至 83 年始完成地方自治法制化之工程<sup>1</sup>。而 85 年底「國家發展會議」（以下稱「國發會」）

---

<sup>1</sup> 八十三年七月，立法院三讀通過「省縣自治法」與「直轄市自治法」（學界稱為「自治二法」），我國地方自治始進入法制化之階段。在此之前只是以行政命令進行地方的治理。

中，除作成精簡省府組織功能、取消鄉鎮市層級自治之共識外，在「合理劃分中央與地方權限，健全方自治」之題綱中，各黨派代表針對縣市政府問題亦獲致以下共識：「縣市增設副縣長，縣市政府職權應予增強」，「地方稅法通則、財政收支劃分法應儘速完成立法或修正，以健全地方財政。」顯見精簡政府層級為中央/縣市二級，擴大縣市政府職權，已經是台灣各黨派的主流意見。

民國 86 年憲法增修，已依據「國發會」共識完成精省作業之憲法基礎工程，88 年 1 月復整併「自治二法」(省縣自治法及直轄市自治法)所定之「地方制度法」，以及「台灣省政府功能業務與組織暫行條例」也進一步落實了精省規定<sup>2</sup>。而民國 89 年民進黨政府執政後，行政院隨即提出「地方制度法」修正草案送請立法院審議，其中又特別依「國發會」共識，規劃取消鄉鎮市選舉及自治之相關規定。換言之，未來如果該項修正案通過，台灣地方自治體惟存直轄市與縣市而已。綜合以上所述，我國近年來之地方制度變革幅度不可謂不大，然而相對於省政府朝虛級化發展，鄉鎮市取消自治法人地位，成為縣市之派出機關而言，縣市層級在地方自治工作上，理應具有更高之自治事權，負擔更大之責任，此亦「國發會」之共識。

## 二、縣市政府在地方自治發展的角色

事實上，民主國家中央與地方之關係是建立在垂直式權力

---

<sup>2</sup> 民國 87 年 10 月 22 日司法院大法官會議解釋作成第 467 號解釋，認為省在民國 87 年 12 月 21 日起既不再有，憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。因此台灣省政府之位僅第行政院派出機關，而非自治團體，其地位等同於行政院各部會。參見陳慈陽，2000：243。

分配原則的基礎上，亦即憲法所設計之國家組織，為避免國家權力行使對人民基本權利之不法侵害，乃以權力分散與制衡，作為憲法上國家組織設計之原則依據（陳慈陽，2000：239）。因此，如果我國精省後，進一步取消鄉鎮市之自治層級，而縣市政府的權力無法隨之擴充，其定位與組織功能也未能相對應地調整，則勢將形成「大中央而小地方」之現象。換言之，不但地方分權與地方自治之理想將難以落實，反而造成中央政府進一步集權，而與地方民主化之時代潮流相悖離。

其次，近年我國推動民主改革後，社會各界要求「新政府運動」之呼聲高漲，同時為因應全球化、資訊化競爭時代的來臨，地方政府亦須積極推動再造工程，不斷改革創新，加強便民服務，使國家財政與人力資源，作最有效的配置和運用，才能提昇國家競爭力，維持發展優勢。

然而政府再造，不僅是人員的精簡、組織的調整，也涉及政府層級的增減，以及各級政府間的重新定位與權限調整。就近年來我國推動政府再造的內涵與過程而言，除進行中央政府體制改革、台灣省政府組織功能之精簡，並規劃調整行政院組織結構、重新劃分行政區域，以及取消鄉鎮層級自治與選舉等工作。然而，關於縣市政府之定位，例如：縣市政府與中央和省府之關係、縣市政府與直轄市之層級高低等，以及縣市政府組織職權擴大與功能調整等問題，迄今仍未能妥為研議處理<sup>3</sup>，

---

<sup>3</sup> 關於縣市政府組織功能問題，雖然在 88 年 1 月所訂之「地方制度法」中，已賦予縣市政府以機要人員任用部分一級主管與彈性建置一級局室之權力，稍微擴大了縣市政府人事與組織權，但一般認為對於縣市政府組織功能的強化與提昇作用甚為有限。（黃錦堂，2000：419-22）

以致地方行政革新未能落實，施政效益無法提昇，縣市政府的困境依然如昔。凡此均有待進一步擘劃與調整，才能使地方制度改革畢竟全功。

### 三、未來縣市制度改革之方向

具體而言，當前推動縣市制度之改革，應該包括以下幾個層面：

- (一) 縣市行政區域調整：依據共同生活圈和都會發展需要，重新劃定縣市行政區域，同時，縣市內的鄉鎮市或區，因為人口變動、交通條件改變，亦有重劃調整之必要。
- (二) 縣市層級定位提昇：在精省後，直轄市與縣市政府層級應予重新定位，其中涉及地方制度、各級政府組織、地方政府部門之事權與財政收支劃分等相關法案之調整。
- (三) 縣市政府組織重組：縣市政府組織宜配合時代演進趨勢，肆應現代社會發展，並賦予組織自主權限，使組織功能更有彈性，以反映地方特色與縣市首長施政理念。
- (四) 縣市職權功能擴充：面對新興公共事務之發展，以及全球競爭挑戰，縣市政府職權功能應予擴充，以強化地方建設與回應需求之能力。
- (五) 中央與縣市關係重建：為落實地方自治，強化縣市自主性，過去中央政府以由上而下的方式指揮地方政府之情形應予改善。縣市政府與中央政府之溝通協調機制應予建制化，以促使中央尊重地方，雙方建立合作夥伴關係。

(六)縣市財政自主與有效運用：過去中央政府「集錢又集權」，強力掌控地方政府，早為各方所詬病，為強化地方財政自主與建設規劃能力，宜儘速調整財政收支劃分制度，提昇縣市財政自主權。

縣市層級為我國地方自治之基礎，亦為未來台灣地方政治社會發展的重要關鍵，自應加速進行層級定位及組織功能調整，以因應時代潮流，落實政府再造的精神，發揮組織功能效益，使地方基層民眾同享我國民主改革與地方自治之成果。

本文以下謹就當前縣市政府定位相關問題及其調整方向進行研析。

## 貳、當前縣市政府定位問題之研析

87年精省後，名義上縣市雖直屬於中央管轄，虛級化的省政府對於縣市只有監督之權，而在形式上，我國已逐漸朝二級政府之方向前進。但實際上由於縣市政府定位不清，與直轄市存在層級差距，因此縣市政府無論在法理上或實際運作上，其地位明顯不如直轄市，此為我國政府再造與地方制度改革面臨的重大問題。究其原因大致如下：

一、精省之後，縣市政府定位並未釐清，故其自治權限未能相對擴大，影響其組織之調整與發展

88年1月立法院通過「台灣省政府功能業務與組織暫行條例」與「地方制度法」，分階段逐步展開精省作業，依照進度，自91年元月起，台灣省政府即將完成各項業務調撥，並終局決

定省政府原先所轄單位的最終歸屬，使我國即得依地方制度法之常態設計推行地方自治<sup>4</sup>（精省委員會，1999：37）。

惟未來精省完成後，省府與縣市政府之定位及其彼此間之關係，仍有待進一步確立。第一，依憲法增修條文及未來規範地方制度與地方自治之地方制度法相關規定，事實上省府已非地方自治法人，而憲法增修條文第九條雖規定：「省承行政院之命，監督自治事項。」地方制度法第八條也規定，省政府受行政院指揮監督，辦理監督縣市自治事項、執行省政府行政事務以及其他法令授權或行政院交辦事項。但實際上因地方制度法與各專業法律並沒有實質授權省政府承辦業務<sup>5</sup>。換言之，目前中央政府才是實際的縣市政府監督機關，而非省政府。第二，自 88 年 7 月 1 日起，台灣省政府之廳處已經裁撤，而改設六組、五室、二會之內部單位，以及十三個附屬機關，總共僅 480 人。其餘則完全改為中央政府十九個部會之中部辦公室，以現行省府之編制與人力而言，並無能力進行縣市政府之監督（況且未來省府精簡作業仍將持續進行）。第三，精省作業開始後，中央各部會也不斷修改各項專業法律，將其中原先法條中有關「本法主管機關，在省市為……，在縣市為……」中之「省」加以刪除<sup>6</sup>。以上各項精省作業，顯示省政府除內部行政業務外，缺

---

<sup>4</sup> 依政府原定之規劃，精省作業將於 89 年底完成，惟因作業時間不及，89 年 11 月立法院已將「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」適用期間，自 89 年底延至 90 年底，因此精省作業亦將延遲一年完成。

<sup>5</sup> 如地方制度法第二六條第四項，縣市政府所制訂之自治條例係報經各該中央主管機關備查或核定，而非向省政府為之，而地方制度法第七五條第四項、第五項亦規定，中央業務主管或委辦機關得以監督縣市政府辦理自治或委辦事項，是否有違背法令或逾越權限之情事。

<sup>6</sup> 如空氣污染防治法、水污染防治法等。

乏實質權力，未來將走向虛級化的方向（黃錦堂，2000：417 - 18）。

綜合以上所述，在憲法與地方制度法的規定中，省政府為縣市政府的監督機關，但就實務面與其他法令規範而言，目前省政府對於縣市政府並沒有實質的監督權限，反而省政府與縣市政府之間，究竟是否為上下級政府的關係？省政府對於縣市政府的監督權限如何？而縣市政府究竟是否隸屬中央政府直接管轄等問題，至今仍未有效定位，實不利於縣市政府職權功能與組織之調整擴充。

二、當前地方制度改革工作係依據「國發會」共識進行規劃，但並未等合「二級政府」、「擴大縣市政府職權」之理想

當精省作業已然展開，而省虛級化已成不可避免之趨勢時，縣市政府卻因其層級定位不清，以致其職權與組織功能並未相對應予以提昇。

首先，中央政府各部會成立中部辦公室後，分別接收了大部份原先省政府所承辦的業務。但由於授權未臻明確或授權不足，或中部辦公室仍存有請示上級之習慣，加上局部之業務仍然遵循「縣市政府 - 中部辦公室 - 中央部會」之原先方式，改革成效並不顯著（黃錦堂，2000：418）。至今似仍未達到縮短公文流程，加速為民服務之目標，無益政府效能之提昇，使精省工程與地方制度改革之意義大打折扣。

其次，原先省政府所承辦之業務，迄今絕大部分劃歸中央，只有少數業務劃歸縣市政府，而且所劃歸的絕大部分屬於證照

之核發或違法營業行為之取締。然而，屬於具有人力與財政資源的單位，如省立高中職、醫院、省屬行庫、省營事業等，則一律收歸中央政府掌理。以致整個精省的初步結果，形成倒三角形的業務分派情形，在人員組織未予充實，職權沒有實質擴充的狀況下，實無助地方問題之解決。

因此，現行改革成果與與 85 年國家發展會議所建構的地方制度改革理想：「兩級政府」、「擴大縣市政府職權」以及「政府再造」之目標，仍有相當程度之差距（黃錦堂，2000：418 - 19），縣市政府之職權與業務並無明顯擴增，組織與員額編制只是小幅改良。整體而言，近年來我國政治民主化與地方制度改革，並未有效提昇縣市政府之自治能力。

### 三、縣市政府與直轄市之層級定位問題，至今仍有爭議，而有待調整

建構二級政府體制，係 85 年國發會的共識，也符合未來台灣的發展所需。所謂「二級政府」的意義應有下列三端，第一，是指在我國國境之內，惟有中央政府與地方自治政府二級體制；第二，目前已逐步推動省府組織功能精簡，進而虛級化，未來取消鄉鎮自治，省政府與鄉鎮市公所只是派出機關，不具有公法人和自治團體之地位；第三，最重要的是，二級政府中的地方自治政府，將不應再有地位高低之分，換言之，縣市與直轄市的地位，應該列於同等，無分高低。

但即使省虛級化，及將來取消鄉鎮市自治後，就現行法理與實質的層面而言，目前縣市政府與直轄市的地位，仍有相當差距，仍難實現二級政府的理想：

(一)就法理面而言：

直轄市直屬於行政院所轄，而精省後縣市是否為省政府所轄，雖有爭議，但依憲法增修條文第九條規定，省仍得承行政院之命監督縣市政府。惟在缺乏其他法令的配套情形下，目前省對縣市的監督權已經名存實無。

同時，依地方制度法第廿六條第三項規定：「自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關...核定後發布；其餘除法律...另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）規章發布後，應報中央各該主管機關備查；.....。」顯示當前規範我國地方制度之基本法律，亦認定縣市政府與直轄市，都同屬行政院所管轄。而且，地方制度第廿八條規定，直轄市法規和縣市規章，與法律或基於法律授權之法規牴觸者無效，亦說明直轄市法規與縣市規章位階相同，效力一致（紀俊臣，2000：157）。

換言之，由於憲法增修條文與地方制度法中，對於縣市政府管轄與監督機關所定之規範不一，造成縣市政府定位不明，在憲法上雖規定由省府所監督，但在地方基本法制及其他法律又歸為中央管轄，縣市政府與直轄市之定位及其彼此關係也模糊不清。

(二)就實質面而言：

縣市政府的定位問題，攸關縣市政府的人事、組織與財政等權限，影響地方發展甚鉅。但在縣市政府的人事權上，則顯

然大大不如直轄市政府，如縣市政府中隨同縣市長進退之一級單位主管，在人事制度上係以機要職任用，與直轄市政府一級機關首長係以政務職任命，其層次亦有所不同。而縣市政府隨縣市長進退之一級單位主管，即得在實質上以「政治任命」名額，也遠遠不如如直轄市。

在縣市政府組織權方面，地方制度法雖賦予縣市政府各自設置不同組織之權，但其規範仍有相當限制。縣市政府設立或調整組織之權力甚為有限，其組織權力仍然缺乏彈性，難以依據地方特色或基層需要建置縣市政府行政單位，也影響地方政府的服務效能。

再就縣市政府財政權而言，縣市政府因層級定位不如直轄市，在財政分配上至今仍明顯居於劣勢，包括在統籌分配款、財政收支劃分與重大建設經費分配等等方面，直轄市所取得之資源，遠超過縣市政府。

因此從人事權、組織權與財政權等層面探討，縣市政府之層級定位實不如直轄市，亦顯示目前地方政府發展情形，仍未符合我國政府再造與建立二級政府之目標，未來地方制度改革仍有持續之必要。

特別是民進黨政府高層於競選期間，曾經承諾將促使台北縣、桃園縣與台中地區升格為直轄市，此項規劃一旦成真，台灣將有五個直轄市，如果未能及時處理縣市政府定位問題，勢將加深直轄市與縣市之間財政資源的不公平性與惡質競爭之情形，並將引起中央政府「重直轄市而輕縣市」的疑慮，不利地方政府間橫向的合作協調，阻礙跨縣市的區域建設發展至鉅。

總之，縣市定位問題的牽涉的是，第一，在二級政府體制中，縣市政府的定位應該提昇至與直轄市同等級，換言之，已無必要在中央與縣市政府之間架設一個「省」的監督層級。第二，地方政府事權的監督管轄機構尚未釐清。第三，省府精簡後所釋出的業務與事權，未能合理分配，以致中央政府大幅接受省方原有之業務事權，形成權力擴張、資源集中之情形，但卻未能相對地適切擴大縣市政府職權。例如中等學校、醫院，倘若直轄市可以辦理，則縣市理應也可以辦理，似無須均收歸中央管轄。第四，縣市政府定位問題，不僅呈現在憲法或法律的層次，更影響縣市政府之組織、人事與財政權限的實際運作層次。

### 參、精省後縣市政府層級定位之調整方向

精省後，縣市政府定位問題仍未徹底解決，國發會關於我國「二級政府」、「擴大縣市政府職權」之理想仍未落實。其主要原因，在省政府之精簡工程並未畢竟全功，此一情形不僅發生於相關法律，也存在於憲法之中。

雖然，依憲法增修條文第九條第一項第七款規定，省得承行政院之命，對縣（市）享有監督權，然此僅限於法定之自治事項與委辦事項，或其他本於職權的合憲性監督權限，並不能直接及於縣市受憲法直接保障之事項，以及縣市自治權之核心事項。因此，精省後，縣市即為我國實質上第一級地方自治團體，除自治權限應受保障外，亦具有受憲法直接保障之獨立自主地位（陳慈陽，2000：244）。易言之，直轄市與縣市政府之

位階應該相同，同列為第一級地方自治單位，此為我國建立二級政府體制之重要關鍵。

為將縣市明確定位為我國第一級地方自治單位，解決縣市政府層級定位不清之問題，建議從以下方向進行改革修正：

一、修改憲法與法律，釐清各級政府對於縣市之監督權限

(一) 縣市受憲法保障事權，以及依憲法及法律所定之縣市自治事權，其監督與管轄機關，應該與直轄市一致，同為行政院。相關法律命令如有未盡合理合宜，而仍將前述縣市保障事權與縣市自治事權定由省政府監督者，應儘速修正。

(二) 透過修憲取消憲法增修條文第九條第一項第七款：「省承行政院之命對縣（市）監督權」之規定，同時加速審查相關後續精省法案，並修改地方制度法，將縣市之監督機構，由省改為行政院。

二、修改涉及地方權限之相關法律，使縣市與直轄市適用相同法律，促進地方法制之公平性，以落實二級政府體制之目標

(一) 重新檢視並全面修法，使直轄市與縣市所適用之法律相同，以消弭二者之位階差距。

(二) 在省不具自治法人地位後，省法規之效力及其相關規定，除已由中央法規吸收者外，宜儘速轉化為縣市規章，始可避免法律漏洞或法律怠惰情形產生（紀俊臣，2000：157），內政部應協助、輔導地方政府與議會完成自治立法。

### 三、落實精省工程，使省不再扮演中轉承啟之角色，確立縣市之上級機關為行政院

(一)中央政府各部會原先接受省政府業務而新設之中部辦公室應予全面裁撤。使縣市政府直接與行政院部會聯繫，無須再透過中部辦公室承轉。

(二)儘速依地方制度法之規定，由內政部召集中央、地方官員與學者專家，就中央、省、直轄市與縣市之權限予以釐清。除以修法方式將各級政府權限明確化之外，並完成省虛級化及取消省自治與監督權力，並且，為落實憲法中央與地方均權精神，對中央與縣市之權限分配、權限爭議之解決途徑，以及憲法第 111 條之不妥當性等問題，均可考慮透過修憲方式予以明確具體化（陳慈陽，2000：257）。

### 四、透過修法與政治協商方式，妥善解決直轄市與縣市資源分配不公與自治權力不對等之情形

#### (一)合理公平分配原省府權限及其資產

精省之際，原屬於省之權限，絕大部分均改隸中央管轄，縣之權限雖有增加，但至為有限。學界大都認為精省時省府自主權限之劃分、省府資產之分配，並不合理，應該全面檢討，重新分配（佢桂美，2000：232；陳慈陽，2000：257 - 258）。凡自治事項屬縣市之事務者，宜改劃縣市管轄，不應一味由中央接管。此外，依行政院規劃，原省府資產或由中央接收，或由直轄市接收，縣市得以分配者微乎其微，實不合理。未來宜由中央、直轄市與縣市共同會商協調，重新分配原省府所釋出

之權限與資產。

(二)縣市政府應與直轄市政府，享有同等之財政權、組織權與人事權

在財政權方面：(1)宜將縣市與直轄市列於同等位階，依人口總數與密度、土地面積、都市化程度等條件，訂定公平的統籌稅款之分配原則，避免因位階不同造成每年直轄市與縣市互爭財源之戲碼。(2)在縣市與直轄市視同一級地方自治單位的基礎上，重新修正財政收支劃分法，務求國家財政資源之合理分配，使國家財政取之於地方者，用於地方。(3)為使重大建設順利推動及國家建設經費之有效運用，應建構中央、直轄市與縣市政府之間的協調合作機制，以及定期性的國家建設規劃協調會議，以促成建設經費合理分配與有效運用，得以縮小區域之間的建設落差。

在組織權與人事權方面，可以調整「地方行政機關組織準則」，使縣市政府具有與直轄市大致相當之組織權與人事權，其修正方向如下：(1)縣市政府員額總數應比照直轄市之水準，或者至少應依人口數、面積、自主財源、人口密度，將縣市政府與直轄市置於相同標準來考量其員額總數之規定。(2)現行法令所規定：縣市政府一級單位主管中三人，得由縣市長以機要人員方式進用，並得視縣市人口之增加而酌增之規定，應予修正調整；縣市政府相關規定，應比照直轄市一級機關首長任命之方式，其一級單位主管和一級機關首長，除主計、人事、政風、警察、稅捐之主管或首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘均應改由縣市政長任免之。(3)縣市政府設置一級機關(包括一

級單位與一級機關)與二級機關數目之規定，應比照直轄市之規模水準。(4)民國 88 年訂立「地方行政機關組織準則」，雖規定縣市政府得增設副縣長，但縣市長之幕僚人員編制仍遠不如直轄市；因此，應賦予縣市政府得視人口多寡、面積大小等條件，增設縣市長幕僚人員(包括秘書長、副秘書長、參事、技監、顧問、參議等)，並由縣市長依法任免之權力。(5)縣市政府單位主管和機關首長之職等應予提昇，與直轄市一級機關首長位列同階，期使地方縣市政府得以延攬優秀人才前往服務。

#### 五、縣市與直轄市自治條例名稱與位階應予一致化

雖然現行地方制度法第廿六條、第廿八條業已展現出直轄市與縣市法律位階相同、效力一致之公平規範，但是由於憲法增修條文與地方制度法中規定直轄市與縣市所訂之自治條例名稱並不相同，以致易為人誤解二者位階不同、效力不等。例如，現行地方制度法第二十六規定，自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱，在直轄市稱為直轄市法規，在縣(市)稱縣(市)規章，似未盡合理(紀俊臣，2000：150)。未來宜修改憲法增修條文與地方制度法，朝向直轄市與縣市之自治條例名稱一致化之方向進行修憲與修法。

過去我國四級政府體制，實有調整、精簡之必要，此為國人之共識。未來以中央政府與縣市/直轄市政府為主體的「二級政府」體制，是我國推動政府層級改造之目標。因此，合理調整縣市政府層級定位，建構縣市與直轄市對等關係，實為當前地方制度改革之要務。未來縣市政府層級定位調整之方向與途徑包括：一、修改憲法與法律，釐清各級政府對於縣市之監督

權限；二、修改涉及地方權限之相關法律，使縣市與直轄市適用相同法律，促進地方法制之公平性，以落實二級政府體制之目標；三、落實精省工程，使省不再扮演中轉承啟之角色，確立縣市之上級機關為行政院；四、透過修法與政治協商方式，妥善解決直轄市與縣市資源分配不公與自治權力不對等之情形；五、縣市與直轄市自治條例名稱與位階應予一致化。希望透過相關法制修訂，可以落實我國推動「二級政府」、擴大縣市政府職權之理想，使縣市成為我國第一級之地方自治體，才能真正實現地方自治，促進地方發展。

## 參考書目

- 仇桂美，2000。「精省後縣市政府組織功能之研究」，收於翁興利主編，*地方政府與政治：精省後的財政自主與地方自治*，頁 209 - 233。台北：商鼎出版社，民國八十九年八月。
- 紀俊臣，2000。「地方自治法規的分類與效力定位」，收於翁興利主編，*地方政府與政治：精省後的財政自主與地方自治*，頁 149 - 208。台北：商鼎出版社，民國八十九年八月。
- 許志雄、許宗力等，1992。*地方自治之研究*。台北：業強出版社。
- 陳慈陽，2000。「論省與縣市之監督關係：以自治監督為研究對象」，收於翁興利主編，*地方政府與政治：精省後的財政自主與地方自治*，頁 235 - 258。台北：商鼎出版社，

民國八十九年八月。

黃錦堂，2000。地方制度法基本問題之研究。台北：翰蘆出版社。

精省委員會，1999。「精省報告」，中國地方自治月刊，第 52 卷，第 7 期，頁 37 - 69。

趙永茂，1997。「縣市政府的組織定位與組織調整」，理論與政策，民國 86 年夏季號，頁 30 - 42。

薄慶玖，1997。地方政府與自治。台北：五南圖書公司，民國八十六年二月。



# 第七章 行政院「行政區劃法 草案」之評估

## ——以台中縣 市合併升格為考量

黃錦堂

### 壹、前 言

行政區劃問題，已經成為各項公職人員選舉時流行的政策議題之一。國民黨於民國八十七年底三合一選舉、民國八十九年總統大選，均曾提出台中市升格或台中縣市合併升格之構想；台北縣希望能獨立升格為院轄市，或修改地方制度法而成立「院轄縣」或「準直轄市」；呂秀蓮副總統曾許諾桃園縣將為第一個升格為院轄市；台中市擬獨立升格，並且獲得陳水扁總統於總統選舉時之承諾，但隨即引發台中縣長廖永來之抗議。除了行政區劃之直接調整外，近年來跨地方自治團體間之合作，亦已成為地方自治上的重要政策議題，例如高雄市、高雄縣、屏東縣曾就域內河川之整治及水源之保護，提出擬共同成立巡守隊之構想，頗有聯合整頓區域河川之企圖；而在台北縣、市之都會區，則就捷運、水源、住宅、觀光、喪葬等議題，經常有跨區域合作之必要。若跨區域合作仍無法解決問題，則另

外一種解決模式，即是考慮進行合併或甚至升格。最後，許多基於歷史傳承因素而產生之現有行政區劃，在時空變遷之後，也出現了不利於新時代都市發展及地方自治推展之問題，例如位於台灣東北角之瑞芳鎮，與基隆市之關係甚為密切，兩者之發展可說是唇齒相依，但其行政區域卻歸屬於台北縣。

有鑑於上述問題，政府曾多次有意將部份都會區之縣市加以合併，而這也是學界的廣泛共識，但卻因涉及地方政治利益團體或家族派系之利益衝突，而在採行與否之間，常有爭議。以致於至目前為止，我國政經社會雖已經有了大幅的結構性轉變，展望未來兩岸間的三通以及兩岸加入世界貿易組織的挑戰，甚至網際網路等資訊科技的進一步發展，行政區劃有一定之積極開展必要。

行政區劃攸關著地方自治之實施品質，而也對於中央政府在內政、交通、環保、衛生等領域之施政推行，具有關鍵性之影響。但行政區劃之良窳，則有賴於行政區劃法制之妥善規定。

我國目前尚未建立行政區劃之基礎法制，本研究之目的，在於提出一妥善的行政區劃法制之建議，並藉之以協助處理當前激烈爭執之台中縣、市合併升格問題。

## 貳、行政區劃法制之學理

### 一、行政區劃之類型

所謂「行政區劃」，係指現行地方自治團體之行政疆界，予以重新劃定。就其重新劃定之實質內容而言，則主要約可分為

四種類型：一、獨立升格；二、合併升格；三、核心城市外擴而併入衛星城鎮；四、單純之行政疆域改變。

上述四種行政區劃之類型，皆可發生於鄰、村里、鄉鎮市、縣市、省市等不同層級，而在不同層級的行政區劃中，各有其不同的行政複雜度與政治敏感度。在學術研究上，為求為益有於行政區劃實務之制度研議，必須將行政區劃區分為單純之疆界重新劃定而無涉及相關地方自治團體之實質權益，以及涉及重大變更之案型，此外也區分為全國性之重新規劃，與由個別地方單位申請者二大類。就上述二類概念，後者之影響性小，前者則屬於全面性之政治—經濟—行政—社會之改革，而必須相關政黨，乃至於人民普遍有所認同，方能獲得其實質的正當性。

本文主要之討論案型為台中縣市合併升格為直轄市案。本案並未涉及改變原有疆界，而只是提升地位，但因所涉及之台中市及台中縣市政府轄區受到分割，因此也屬於行政區劃之一類。以下即針對本案，討論行政區劃之程序要件，以及直轄市之設立標準。

## 二、行政區劃之程序要件

在學理上，地方自治團體之升格、合併升格、解消、局部併入其他地區等，其程序面之安排，約有四種理念型。一是單純由上級主管機關決行，必要時得進行聽證；二是政府必須成立客觀公正的委員會進行詳實的調查，作成報告，然後上級主管機關依據該報告進行區劃，並應對相關自治團體進行聽證，換言之，最終仍為行政決定；第三種則是承續第二種，但另外

加上須經國會同意之要件，亦即國會擁有同意權或否決權；第四種則更為激烈，一般係適用於聯邦國家中邦之解消或合併，須經接收地區與被合併地區居民之公民投票同意，例如德國基本法第二十九條第二項之規定，或須經相當複雜之聯邦國會甚至州議會之同意程序。

以上四種主要程序類型，係歸納各國地方制度相關歸納而得，並依行政區劃業務之本質，而建構之主要之決策層級與程序設計之理論。實則各國地方自治法制，仍各有其不同的規定。

行政區劃涉及以上諸多因素之綜合衡量，屬於宏觀、整體之判斷，一方面有賴精確之數據與預測，但無可諱言在相當程度係屬於政治之決定。成立委員會從事調查研究，在大規模乃至全國性之行政區劃時，尤其重要，蓋只有整體性之規劃始能為大規模之改革提供正當化之基礎。為使這類報告具有說理性，組成份子應有相當之學術聲望或實務歷練，而且調查之範圍與深度必須足夠。

就行政區劃結果之審查而言，德國各邦憲法法院就其邦內因具體行政區劃案而制定之法律或法規命令享有審查權，而當邦憲法法院法未有規定時，得因當事人之聲請而由聯邦憲法法院審理。這是司法權督促行政規劃之實質考量合理與程序合法的有效利器。例如相關行政區劃方案之決策過程，嚴重違反聽證程序之要求而作成，則即使其係經過議會同意或係由議會以法律加以制定，仍將因其程序瑕疵，而得被宣告為無效。

另外，負責行政區劃之主管機關必須提出一套之行政區劃改革構想，在該套構想中主要的改革部分必須不互相抵觸而且

必須有實質的理由，而不是出於草率或不相干的考量，換言之，聯邦憲法法院並不進行嚴格之審查，而是尊重立法部門之形成空間（也可稱為：形成餘地）<sup>1</sup>。實務上常以新之區劃方案有無牴觸邦綜合發展計畫與區域計畫作為論斷之一個主要依據<sup>2</sup>。

### 三、行政區劃之實質考量

地方制度法（民國八十八年一月二十五日公佈施行）第3條規定，地方劃分為省、直轄市；省復劃分為縣、市（亦即原先所稱之省轄市）。縣之下劃分為鄉、鎮、縣轄市；直轄市及省轄市之下均劃分為區。第四條第一項規定：「人口聚居達125萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區得設直轄市。」第二項則規定：「人口聚居達50萬人以上未滿125萬人，且在政治、經濟及文化上地位重要之地區，得設市。」該條並未規定「院轄縣」或「準直轄市」之制度，台北縣曾一度申請設立直轄市，但遭當時之省政府與行政院駁回，理由在於其在政治、經濟、文化及都會區發展上並無特殊需要，台北縣為避免重蹈覆轍，並為使案件能自「一事不再理」起死回生，乃改由如上的策略。台北縣內所選出之立法委員已經協助於立法院提出地方制度法修正案。台中市則因為人口未達要求，所以無非經由修法，否則不合升級之要件。一般而言，專為台中市量身訂作而將人口要求降為一百萬，並不合理，對法律秩序造成莫大之傷害。

就實質面而言，行政區劃之發動一般係因原先地方政府之

---

<sup>1</sup> BVerfGE 86, 90, 107f.

<sup>2</sup> 請參考同上註中之各方論點。

規模與能力已經因時代的變遷而不敷所需，事涉宏觀之判斷<sup>3</sup>。在具體之行政區劃劃定上，應考量地區人民的共同連帶屬性（也可稱為地域之歸屬感）、相關地區之歷史與文化之關聯性、經濟上之合目的性以及國土計畫（含區域計畫）之各種要求<sup>4</sup>。此外也應防範強幹弱枝或所謂「葉爾欽效應」；至於區劃後各地方自治團體之規模或實力相近，則非屬必要，但若實力呈現天壤之別，則在資源分配上容易造成「強凌弱」之結果，也非妥當<sup>5</sup>。

我國自 1997 年「精省」修憲，以及制定並實施「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」、「地方制度法」以來，雖然省已經不具有公法人之地位，而且省政府只剩下六組五室二會之編制，其餘業務主要係由中央政府收歸（例如原先省立高中高職全部改為國立），而且縣政府的組織、人事並未能與直轄市看齊（直轄市一級機關首長為比照簡任第十三職等，而且除了警察、政風、人事、主計四機關首長外，餘皆為政務官；縣市政府則依其人口數目而有三至五位一級單位主管，得由縣長以機要職任用，一級單位主管最高為十一職等；台北市得有二十九個一級機關，台北縣最多只得有二十三個一級單位，以上見地方制度法第 55 條、56 條、62 條及下位之法規命令）。精省後

---

<sup>3</sup> 見德國聯邦基本法第 29 條第 1 項第 1 句；德國各邦憲法之用詞不一，但與此相似，均有一定之抽象性，例如巴登—符騰堡邦憲法第 74 條第 1 項規定，鄉鎮市、縣市之區域得「出於公共福祉之理由」而加以變更。

<sup>4</sup> 見德國基本法第 29 條第 1 項第 2 句，此處係涉及邦區域之區劃，但上述有關之考量因素在縣市級政府亦得適用。德國各邦之憲法就鄉鎮市、縣市之行政區劃則並未規定參考要求指標，而只是要求立法者必須制定行政區劃法律加以規定，約見巴登—符騰堡邦憲法第 74 條。

<sup>5</sup> 葉爾欽效應並非上註中德國法條所明定，但吾人得自英國大倫敦市人民直選產生行政首長對中央政府所造成的壓力得到理解，而這也合於一般之政治判斷。

雖然財政收支劃分法曾經重新調整，但縣市政府之收入並未明顯改善。就台中市、台北縣之獨立升格之問題而言，當事人所要求者有三，一是組織、財政、人力之提升；二為政治地位之升級。但升格不能單純以此而為判斷，仍需考量都會區之合理治理，乃至台灣之整體發展。台中市單獨升格，將造成其失去港口、機場、腹地、水源與垃圾處理用地之困窘狀況，而且無法因應台中港在兩岸直航後可能之全新格局與規模經濟，並不妥當。

### 參、相關行政區劃法草案之評析

地方制度法第 7 條第 1 項規定，省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之。行政院曾擬妥「行政區劃法草案」，送立法院審議，但久未完成立法，行政院乃撤回而正重新擬議當中。行政區劃涉及受調整地區內人民之權利義務，依我國憲法第 23 條，須以法律為規定，地方制度法第七條乃屬必要。行政區劃畢竟屬於重要之制度，但立法院遲未完成審議，不無立法怠惰之嫌疑<sup>6</sup>。

其次，台灣地區經由 1992 年第 2 次修憲凍結「省縣自治通則」以及 1997 年第四次修憲之「精省」已成為單一國體制應無疑問，前述公民投票模式並無可採。因縣市層級具有一定的重

---

<sup>6</sup> 立法怠惰是否構成國家賠償之事由，有討論之餘地。我國憲法本文第 136 條規定，創制、複決兩權之行使，以法律訂之，地方制度法第 16 條第 2 款規定「對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權，但立法者迄今並未完成相關之立法，顯然也構成立法怠惰。

要性，從而前述第一種理念型並不可採，換言之，第一種模型只適合於村里之區劃，或當鄉鎮市之行政區劃係由相關鄉鎮市自行協議完成從而並無爭論之案型。究竟係以第二種或第三種模式為妥，端視「行政權」至上或「國會」至上之學理，以及對台灣現今政治情勢之判斷而有不同。

以台灣現今少數政府欠缺民意基礎，並且施政不符民意期望而言，應肯認立法院就縣市合併升格等重大行政區劃議案，有主動提案權與議決權；此外，若係由行政部門提出行政區劃方案，則應由立法院為最終之決議機關。

我國先前之行政區劃法草案，共計十二條，最主要之規定為第 2 條以及第 5 條至第 8 條。

第 2 條規定，行政區劃之主管機關：中央為內政部；直轄市為轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。

第 5 條規定，行政區域有下列原因之一者，得予調整：1、因地方政府層級變更需要者；2、因行政管理需要者；3、因區域或都會整體發展需要者；4、因地理環境變遷需要者。

第 6 條第 1 項規定，中央主管機關於規劃及審議調整行政區域時，應設「行政區劃委員會」，其組織應報請行政院核轉立法院同意。這項規定，強調專業，但尚非指該委員會具有最終審查權（尤其對照前述第 2 條與下述第 8 條），否則將與民主原則發生衝突。值得注意者，為本條及以下之規定，原則上屬於地方自治團體之解消、單純併入、平等合併但不升格、合併而且升格等情形，與單純之行政疆界之小幅改變（改定）不同，

不可不察。

第 7 條規定「行政區域調整計畫」之應有內容：1、預定調整前後行政區域人口及面積之對照；2、調整目標；3、調整範圍；4、調整原因；5、調整前後利弊得失分析；6、預定調整前後界線、界標位置略圖；7、界線會勘情形；8、調整後行政機關變更與業務交接程序；9、公聽會及民意調查之分析報告；10、替代方案及其評估；11、其他有關調整之事項。

第 8 條規定，凡涉及二以上省（市）行政區域者<sup>7</sup>，經立法院提案或中央主管機關提議，由中央主管機關徵詢有關省政府及省諮議會、直轄市政府及議會意見，擬定調整計畫，送請行政院核轉立法院同意後公告實施；涉及二以上縣（市）行政區域者，由中央主管機關提議，併徵詢有關縣（市）政府、議會意見，擬定調整計畫，報請行政院核定後公告實施<sup>8</sup>。第 1 項已因精省改革而失去意義。就台中縣市之合併升格而言，應考慮明定立法院有提案權與最終議決權，此為本研究計畫之重點發現。

在程序上，上開條文規定，主管機關須先行提議，亦即只是提出構想而已，由相關地方政府參與表示意見，然後才據之

---

<sup>7</sup> 此項之文義亦有混淆而不易理解。為本條及以下之規定，原則上屬於地方自治團體之解消、單純併入、平等合併但不升格、合併而且升格等情形，與單純之行政疆界之小幅改變（改定）不同，不可不察。

<sup>8</sup> 草案條文見立法院議案關係文書，院總第九六〇號，委員提案第二八〇四號，1999年12月22日印發。有關立法院委員會之討論，見立法院公報第八十三卷第三十三期，第六十五期。更早的版本，則為立法院內政及邊政委員會函立法院秘書有關行政區劃法之審查意見，見立法院議案關係文書，院總第一五七五/一六〇八號，民國八十四年，其中尚有尤宏等十七人所擬具「行政區劃法草案」及黃爾璇等三十人擬具「地方自治法草案」。

作成調整計畫，最後則是送請同意。行政區劃委員會為諮詢機關，在構想以及擬定調整計畫之階段，均得參與。

整體而言，本草案之規定已有妥當性。唯一欠考量的是，以台中縣市之合併升格為例，可能涉及行政首長與議員任期之延長，以及選區之重新劃分、未來主要辦公處所之重新決定，甚且須有過渡時期之特別安排，凡此不排除有制定措置法以為安排之必要，但上述版本第 9 條以下只規定屬於行政層次之劃界與人員財物移交而已，並不妥當。

以台中縣市之合併升格而言，若於 2001 年 12 月合併升格，則下一屆之直轄市長選舉為 2006 年，任期計有五年，亦即須延長一年，凡此，應於本法以及公職人員選舉罷免法中加以規定。有關 2001 年升格時之議員之選舉，若欲維持現行縣、市議員名額與選區，則也須於本法中訂入彈性調整規定，並定合併升格之起始日，組織人員與財務之移交，應以新任行政首長就職之日為基準。

## 肆、法案提出之建議

就行政區劃有關法案之提出，約有二種途徑。第一種方案係提出「行政區劃法草案」。第二種方案則是由於「行政區劃」原即屬地方制度之重要環節，故於「地方制度法」上加列「行政區劃」專章，亦自有其妥當性。

### 本研究版草案總說明與條文

以下分二種版本加以說明，一為行政區劃法草案單獨提

案，二為針對行政院於十月十八日函送立法院審議之「地方制度法修正草案」，提出對案，亦即於「地方制度法」相關條文之後，加列「行政區劃」一章。

## 甲、行政區劃法草案

### 一、總說明

- (一)行政區劃係地方制度之重要環節，應早日加以立法，以便相關部門有所遵循，而這也是憲法第108條第1項第2款之要求。
- (二)本法草案共計十四條，旨在明定行政區劃之概念、類型，主管機關，發動之要件與裁量，行政區劃委員會之設置及定性為諮詢機關，就重大行政區劃案立法院之提案權與議決權，行政部門之提案權與重大行政區劃案立法院之最終審議權（亦即非由有行政部門單純決定），行政區劃計畫之內容（明列各項要求，可望有相當之精密性）。此外則詳細規定為因應行政區域調整，而為之議員選舉席次、選區劃分之暫時規定；此外則是新當選之行政首長與議員任期調整，此部份係授權主管機關為規定，但所為之縮短或延長任期並不得超過一年之範圍；新行政區域之成立日期，原則上應以新行政首長就職之日為基準，而且相關之移交工作，必須於當日完成。
- (三)整體而言，本草案明定行政區劃類型、要件、程序、決策主體以及因應行政區劃之相關調整規定。就特色而言，係

參酌德國立法例，但考量我國憲政體制之特殊性，以及重大行政區劃案對國家政策所造成之重大影響，乃規定就重大行政區劃案件，立法院有主動提案及最終議決權。這並非突變，蓋早先國民黨執政時代，民進黨藉立委楊秋興等三十二人提案之行政區劃法草案（見立法院議案關係文書院總字第九六〇號，委員提案第二八〇四號），便已明定立法院有此權限。

## 二、條文

### 行政區劃法草案條文對照表

以下第二欄所引楊秋興委員版本，係對照比較之用。

建議再修正條文	楊秋興委員條文	說明
第一條 本法依憲法第一百零八條第一項第二款制定之；本法所未規定者，依其他法律之規定。	第一條 本法依憲法第一百零八條第一項第二款制定之；本法所未規定者，依其他法律之規定。	一、本條明定本法之立法依據及其普通法之性質。
第二條 行政區劃之主管機關在中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。 <u>立法院依本法有行政區劃案之提案權與決</u>	第三條 直轄市、縣（市）鄉（鎮、市、區）行政區域之調整，依本法規定。 村、里、鄰行政區域之調整辦法，由直轄市、縣（市）政府另	一、本條明定行政區域之調整，依本法之規定。 二、里、鄰行政區域之調整，屬於單純之事項，不涉及國家社會重大之變革，且原則

<p>議權。</p> <p>村、里、鄰居民就其行政區域調整之共同意見，應予尊重。</p>	<p>訂之。</p>	<p>上亦不致造成衝擊，宜交由地方自治團體自行決定之。</p> <p>三、地方主管機關得依地方制度法第七條第二項規定、「台灣省鄉鎮縣轄市區及村里區域調整辦法」、「台北市各區域劃分及編組辦法」及「高雄市區里區域調整暨鄰編組辦法」自行辦理。</p> <p>四、實質判斷上，上級政府應尊重基層單位就區劃之合意。</p>
<p>第三條 直轄市、縣（市）鄉（鎮、市、區）行政區域之調整，依本法規定。</p> <p>村、里、鄰行政區域之調整辦法，由直轄市、縣（市）政府另定之。</p>	<p>第二條 行政區劃之主管機關在中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。</p>	<p>一、本條明定行政區劃之各級主管機關。</p> <p>二、憲法第一百零八條第一項第二款之規定，行政區劃事項應由中央立法並執行或交由省縣執行，並未交由鄉鎮執行。</p>

		<p>三、立法院就縣市合併升格之案型等，依本法享有提案權與決議權，而此為國會就國家重要政策方案形成之一類型，且為權力分立體制之容許甚至可欲之類型，爰為本條第二項之規定。</p>
<p>第四條 行政區劃調整方式如下：</p> <p>一、新設行政區域。</p> <p>二、分一行政區域劃分為二以上之行政區域。</p> <p>三、合二以上之行政區域為一行政區域；或合二以上之行政區域並升格；或分其他行政區域之一部併入另一行政區域。</p> <p>四、取消原設置之行政區域。</p> <p>五、<u>以原行政區域直接升格。</u></p>	<p>第四條 行政區劃調整方式如下：</p> <p>一、新設行政區域。</p> <p>二、分一行政區域劃分為二以上之行政區域。</p> <p>三、合二以上之行政區域為一行政區域；或分其他行政區域之一部併入另一行政區域。</p> <p>四、廢止原設置之行政區域。</p> <p>五、其他行政區域之變更。</p>	<p>本條明定行政區域調整之類型，並小幅修改楊委員提案之文字，並明列合併升格以及單獨升格之情形。</p>

<p>六、其他。</p>		
<p>第五條 行政區域有下列原因之一者，得予調整：</p> <p>一、因地方政府層級變更而有需要者。</p> <p>二、因行政管理需要者。</p> <p>三、因區域或都會整體發展需要者。</p> <p>四、因地理環境變遷需要者。</p> <p>前項第二款及第三款，應就國內政治、經濟、社會、文化情形之變動，以及科技發展情形而予考量。</p> <p>第一項各款情形已明顯而重大者，各級主管機關應主動提出調整計畫。</p>	<p>第五條 行政區域有下列原因之一者，得予調整：</p> <p>一、因地方政府層級變更而有需要者。</p> <p>二、因行政管理需要者。</p> <p>三、因區域或都會整體發展需要者。</p> <p>四、因地理環境變遷需要者。</p>	<p>一、本條明定行政區域調整之原因。</p> <p>二、就第二款或第三款，應考慮國內政經社文之變動，以及科技發展情形。</p> <p>三、為因應自然生態境之變遷，或重大天然災害或地理變動，導致原依天然界線而設之行政區域有調整之必要者，爰增列本條第五款。</p> <p>四、行政區劃不宜完全聽任主管機關之裁量，原新訂第三項。</p>
<p>第六條 中央主管機關應設行政區劃委員會作為諮詢單位，其組織規程應報請行政院核定。</p>	<p>第六條 中央主管機關關於規劃及審議調整行政區域時，應設行政區劃委員會，其組織應報請行政院核轉立法院同意。</p>	<p>一、本條明定行政區域之調整，應設行政區劃委員會為之，且定性為諮詢單位，而非最終決議機關，</p>

<p>直轄市及縣（市）政府為規劃及審議前條行政區劃計畫書，應設置行政區劃委員會，其組織應報請該地方議會同意。</p> <p>前二項行政區劃委員會之組成，應包括學者專家、調整區域內之民意代表及社會公正人士，其總額不得少於全體委員二分之一。</p>	<p>立法院同意。</p> <p>直轄市及縣（市）政府為規劃及審議前條行政區劃計畫書，應設置行政區劃委員會，其組織應報請中央主管機關核定。</p> <p>前二項行政區劃委員會之組成，應包括學者專家、調整區域內之民意代表及社會公正人士。</p>	<p>否則不合於責任政治原則（指部會甚至行政院作成決議並對議會負責）。</p> <p>二、楊委員草案規定行政區劃委員會之組織應報請行政院核轉立法院同意，原則上應無此必要，但未來亦應注意行政院所選任人選之專業性與公正性。</p> <p>三、為求行政區域之調整，得以公正、客觀，並兼顧各方利益，故行政區劃委員會之組成，應包括學者專家、民意代表及社會公正人士，爰設本條第三項之規定。</p>
<p>第七條 行政區域之調整，其由各級主管機關提出者，應備妥行政區劃計畫書，並依本法之規定完成審</p>	<p>第七條 行政區域調整案之提出，需具備文字及地圖之書面調整計畫，包括下列事項：</p>	<p>一、本條明定行政區劃由行政部門發動者，應備妥計畫書。</p> <p>二、計畫書之內容應</p>

<p>議或決議。</p> <p>其項計畫書之內容應包括：</p> <p>一、預定調整前後區域人口及面積對照。</p> <p>二、調整目標。</p> <p>三、調整範圍。</p> <p>四、調整原因。</p> <p>五、調整前後利弊得失。</p> <p>六、預定調整前後界線、界標位置略圖。</p> <p>七、界線會勘情形。</p> <p>八、調整後行政機關業務變更與業務交接程序。</p> <p>九、公聽會及民意調整之分析報告。</p> <p>十、替代方案及其評估。</p> <p>十一、其他應記載事項。</p> <p>各級政府主管機關為草擬行政區劃計畫書，得向各有關機關調閱有關數據資料，各相關機關不得拒絕。各級主管機關並</p>	<p>一、預定調整前後區域人口及面積對照。</p> <p>二、調整目標。</p> <p>三、調整範圍。</p> <p>四、調整原因。</p> <p>五、調整前後利弊得失。</p> <p>六、預定調整前後界線、界標位置略圖。</p> <p>七、界線會勘情形。</p> <p>八、調整後行政機關業務變更與業務交接程序。</p> <p>九、公聽會及民意調整之分析報告。</p> <p>十、替代方案及其評估。</p> <p>十一、其他應記載事項。</p>	<p>充實，爰為第二項之規定以作為調整之準據。</p> <p>三、行政區劃涉及人民權益甚鉅，為求行政區劃之擬定得以週延，宜辦理公聽會或民意調查，以廣蒐民情，爰定本條第九款之規定。</p> <p>四、本條第二項所定公聽會非屬行政程序法第一章第十節之正式聽證。</p>
--	---	--

<p>應舉辦公聽會或視需要辦理民意論壇。</p>		
<p>第八條 <u>行政區劃計畫案之通過，應依下列程序：</u></p> <p>一、<u>涉及直轄市行政區域之重大調整、直轄市之新設立者，由中央主管機關提出調整計畫，經立法委員總額二分之一以上之同意後通過。</u></p> <p>二、<u>涉及二縣（市）以上行政區域之調整者，而不涉及升格為直轄市者，由中央主管機關單獨提出或所涉縣（市）政府共同提出調整計畫，經所涉縣（市）各自議會議員總額二分之一以上之同意後通過。</u></p> <p>三、<u>涉及二鄉（鎮、市）行政區域之調整者，由管轄</u></p>	<p>第八條 行政區域之調整循下列程序辦理，縣（市）以上之行政區域經公告兩年，鄉（鎮、市、區）之行政區域經公告一年後實施之：</p> <p>一、涉及二以上省（市）行政區域者，經立法院提案或中央主管機關提議；由中央主管機關徵詢有關省政府及省諮議會、直轄市政府及議會意見，擬定調整計畫，送請行政院核轉立法院同意後公告實施。</p> <p>二、涉及二以上縣（市）行政區域之調整者，經中央主管機關提議，並徵詢有關縣（市）政府、議會意見，擬定調整計畫，報請</p>	<p>一、本條明定行政區域調整程序及通過要件。</p> <p>二、涉及縣市合併升格者，宜與單純之行政疆界劃定加以區別。</p> <p>三、縣市合併升格屬國家重大政策，為避免行政部門推拖，並尊重立法院作為最高民意機關之權利，宜肯認立法院有提案權。</p> <p>四、為避免立法院恣意，爰規定其提案應經一定之發動要件。</p> <p>五、各級議會之同意權原則上以議員總額二分之一為之，但鄉鎮市之政治生態有其特殊性，爰提高其同意權之門檻。</p>

<p><u>縣政府或縣議會徵詢鄉（鎮、市）公所、代表會意見後提出調整計畫，經管轄縣議會議員二分之一以上之同意後通過；或經各該鄉（鎮、市）代表會代表三分之二以上之同意，報請管轄縣政府備查。</u></p>	<p>行政院核定後公告實施；其涉及縣（市）新設、合併或廢止者，應報請行政院核轉立法院同意後公告實施。</p> <p>三、涉及二以上鄉（鎮、市）行政區域者，經縣議會提案，或縣主管機關提議，由縣主管機關徵詢鄉（鎮、市）公所、代表會，擬調整計畫，提經縣議會同意，並報陳中央主管機關備查後公告實施。</p> <p>四、直轄市或市之區行政區域調整，由各該市議會或主管機關定調整計畫，提經各該市議會同意，並報請中央主管機關備查公告實施。</p> <p>前項第一款、第二款</p>	
---	---	--

	<p>受徵詢之直轄市政府及縣（市）政府表示意見前，應徵詢其所設行政區劃委員會意見。</p> <p>行政區域之調整，涉及不同層級之行政區域者，適用較上層級之調整程序。</p>	
<p>第九條 <u>直轄市之設立或行政區域之重大調整，得由立法院會議經二分之一以上之決議或相關地方團體之請求，進行調查並提案；經諮詢有關地方政府之意見後，作成最終決議。</u></p>		<p>一、本條係新增。</p> <p>二、本類型之行政區劃涉及國家重大變更，立法院應有參與之權利。為免行政部門之壟斷與恣意，爰規定立法院亦有主動提案權與議決權。</p>
<p>第十條 <u>行政區域調整後，新設立行政區首次議員選舉之席次與選舉區之劃分，得按其原先規定，不受公職人員選舉罷免法第四十二條之限制。</u></p>		<p>一、本條係新增。</p> <p>二、德國各邦之個案之行政區劃，凡非屬於相關地方自治團體出於合議者，因涉及任期之變更，須以法律或法規命令之方式為之，值得參考，爰為本條之規定。</p>

		<p>三、本處涉及新體制形成時，原先權利者之權利之存續保障。</p> <p>四、為避免地方政治反對行政區劃，此乃台灣必須正視之議題，爰規定合併後第一次之議員選舉，得以原先之席次與選舉區方式為之。</p> <p>五、從而，以台中縣市合併升格為例，未來新成立之大台中市第一屆市議員，係由原先台中縣市議員加總而成，而且選區維持原狀。</p> <p>六、但自第二屆起，必須回復為一般選舉席次，而且選區必須重新劃分。</p>
<p>第十一條 <u>行政區域調整後，新成立之地方自治團體之第一次公職人員選舉期日，</u></p>		<p>一、本條係新增。</p> <p>二、行政區域調整後，新任行政首長與議員任期之</p>

<p>由中央主管機關定之，並應調整使與其他選舉之期日一致。</p>		<p>調整，宜酌為調整，俾使選舉之期日得與其他相關選舉一致。</p>
<p>為配合其他地方公職人員選舉之期日，行政區域調整後首屆行政首長以及議員之任期，得於一年之期限內，由行政院以命令調整之，不受地方制度法第三十三條、第五十五條、第五十六條及第五十七條之限制。</p>		<p>三、為避免對現任者或新任者之任期造成過度之干預，並尊重原任者「與民有約」之精神，爰規定期間之調整，不得超過一年。</p> <p>四、本條屬於特別法，修正選罷法之相關規定。</p>
<p>第十二條 行政區域調整而涉及升格者，以新任行政首長宣誓就職之日起生效。</p>		<p>一、本條係新增。</p> <p>二、新行政區域之改制生效之日，為求精確起見，爰規定以新任行政首長宣誓就職之日為基準。</p>
<p>第十三條 調整計畫實施公告後，其新定界線應立即由有關機會會同處理之。相關機關應依據調整計畫樹立界標、測繪界線、繪線、界標位置及計算面積，繪具圖書，並於三個月內完成並報</p>	<p>第九條 調整計畫實施公告後，其新定界線由有關機會會同，依據調整計畫樹立界標、測繪界線、界標位置及計算面積，繪具圖書，於六個月內報請上級主管機關備查。</p>	<p>一、本條明定調整計畫公告實施後，由有關政府應立即依調整計畫，完成樹立界標、測繪界線等事項，以利行政界線之管理；就此並應有期限之限</p>

<p>請上級主管機關備查；涉及合併升格者，應於一個月內完成之。</p>		<p>制。 二、若涉及合併升格者，因疆界劃定之工作單純，原則上應以一個月內完成之。</p>
<p>第十四條 行政區域改制後，原區域內之相關業務、財務應即隨同新行政首長就職而辦理交接。其有重大窒礙難行之處者，於經中央主管機關同意後，得延長三個月。</p>	<p>第十條 行政區劃計畫書通過後，應將調整區域之相關業務、財務隨同移轉並辦理交接。</p>	<p>一、本條係修訂原楊秋興委員草案。 二、為避免拖延過久，並配合新政府之上台，爰明定有關業務應於新行政首長上任時一併完成交接。 三、我國因欠缺經驗與實證資料，不排除有局部領域有難以完成交接之情形，爰規定必要情形時，得經中央主管機關之同意酌予延長。</p>
	<p>第十一條 本法施行細則由行政院定之。</p>	<p>原提案考慮相關事項未臻明確，而有施行細則之授權，本建議修正草案已有充足之規定，爰刪除之。</p>
<p>第十五條 本法自公布日施行。</p>	<p>第十二條 本法自公布日施行。</p>	<p>本條明定本自治條例之施行日期。</p>

## 乙、地方制度法修正草案

### 新增「行政區劃」一章

#### 一、總說明

本部份得由立法院黨團或黨籍立委聯署提出，提出方式可依立法院議程之需要而彈性處理，故其草案總說明從而得較為簡單，而且無固定之格式；至其內容，約請參看前述行政區劃法草案總說明。

#### 二、條文

#### 地方制度法修正草案條文對照表

本草案係就前列「行政區劃法草案」條文第二條至第十四條移列於原「地方制度法」第六條之後，加列自第七條起之「行政區劃」專章。

建議修正條文	原條文	說明
第二章 行政區劃		一、本章係新增。 二、行政區劃就其學理與實務而言，皆為地方制度之重要環節，故將行政區劃相關規範於本法中明定，本有其正當性，爰增列本章。

<p>第七條 行政區劃之主管機關在中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣(市)為縣(市)政府。</p> <p>立法院依本法有行政區劃案之提案權與決議權。</p> <p>村(里)鄰之編組及調整辦法，由直轄市、縣(市)另定之；村、里、鄰居民就其行政區域調整之共同意見，應予尊重。</p>	<p>第七條 省、直轄市、縣(市)鄉(鎮市)及區〔以下稱鄉(鎮、市、區)〕之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之。</p> <p>村(里)鄰之編組及調整辦法，由直轄市、縣(市)另定之。</p>	<p>一、本條明定行政區劃之各級主管機關。</p> <p>二、依據憲法第一百零八條第一項第二款之規定，行政區劃事項應由中央立法並執行或交由省縣執行，並未交由鄉鎮執行。</p> <p>三、立法院就縣市合併升格之案型等，依本法享有提案權與決議權，而此為國會就國家重要政策方案形成之一類型，且為權力分立體制之容許甚至可欲之類型，爰為本條第二項之規定。</p> <p>四、村、里、鄰行政區域之調整，屬於單純之事項，不涉及國家社會重大之變革，且原則上亦不致造成衝擊，宜交由地方自治團體自行決定之。</p> <p>五、地方主管機關得依地方制度法第七條第二項規定、「</p>
--	---	--

		<p>台灣省鄉鎮縣轄市區及村里區域調整辦法」、「台北市各區域劃分及編組辦法」及「高雄市區里區域調整暨鄰編組辦法」自行辦理。</p> <p>六、於實質判斷上，上級政府應尊重基層單位就區劃之合意。</p>
<p>第八條 行政區劃調整方式如下：</p> <p>一、新設行政區域。</p> <p>二、分一行政區域劃分為二以上之行政區域。</p> <p>三、合二以上之行政區域為一行政區域；或合二以上之行政區域並升格；或分其他行政區域之一部併入另一行政區域。</p> <p>四、取消原設置之行政區域。</p> <p>五、以原行政區域直接升格。</p>		<p>本條明定行政區域調整之類型，並小幅修改楊委員提案之文字，並明列合併升格以及單獨升格之情形。</p>

<p>六、其他。</p>		
<p>第九條 行政區域有下列原因之一者，得予調整：</p> <p>一、因地方政府層級變更而有需要者。</p> <p>二、因行政管理需要者。</p> <p>三、因區域或都會整體發展需要者。</p> <p>四、因地理環境變遷需要者。</p> <p><u>前項第二款及第三款，應就國內政治、經濟、社會、文化情形之變動，以及科技發展情形而予考量。</u></p> <p><u>第一項各款情形已明顯而重大者，各級主管機關應主動提出調整計畫。</u></p>		<p>一、本條明定行政區域調整之原因。</p> <p>二、就第二款或第三款，應考慮國內政經社文之變動，以及科技發展情形。</p> <p>三、為因應自然生態境之變遷，或重大天然災害或地理變動，導致原依天然界線而設之行政區域有調整之必要者，爰增列本條第五款。</p> <p>四、行政區劃不宜完全聽任主管機關之裁量，原新訂第三項。</p>
<p>第十條 中央主管機關應設行政區劃委員會作為諮詢單位，其組織規程應報請行政院核定。</p>		<p>一、本條明定行政區域之調整，應設行政區劃委員會為之，且定性為諮詢單位，而非最終決議機關，否則不合</p>

<p>直轄市及縣(市)政府為規劃及審議前條行政區劃計畫書，應設置行政區劃委員會，其組織應報請各該地方議會同意。</p> <p>前二項行政區劃委員會之組成，應包括學者專家、調整區域內之民意代表及社會公正人士，其總額不得少於全體委員二分之一。</p>		<p>於責任政治原則（指部會甚至行政院作成決議並對議會負責）。</p> <p>二、楊委員草案規定行政區劃委員會之組織應報請行政院核轉立法院同意，原則上應無此必要，但未來亦應注意行政院所選任人選之專業性與公正性。</p> <p>三、為求行政區域之調整，得以公正、客觀，並兼顧各方利益，故行政區劃委員會之組成，應包括學者專家、民意代表及社會公正人士，爰設本條第三項之規定。</p>
<p>第十一條 行政區域之調整，其由各級主管機關提出者，應備妥行政區劃計畫書，並依本法之規定完成審議或決議。</p> <p>其項計畫書之內容應包括：</p>		<p>一、本條明定行政區劃由行政部門發動者，應備妥計畫書。</p> <p>二、計畫書之內容應充實，爰為第二項之規定以作為調整之準據。</p>

<p>一、預定調整前後區域人口及面積對照。</p> <p>二、調整目標。</p> <p>三、調整範圍。</p> <p>四、調整原因。</p> <p>五、調整前後利弊得失。</p> <p>六、預定調整前後界線、界標位置略圖。</p> <p>七、界線會勘情形。</p> <p>八、調整後行政機關業務變更與業務交接程序。</p> <p>九、公聽會及民意調整之分析報告。</p> <p>十、替代方案及其評估。</p> <p>十一、其他應記載事項。</p> <p><u>各級政府主管機關為草擬行政區劃計畫書，得向各有關機關調閱有關數據資料，各相關機關不得拒絕。各級主管機關並應舉辦公聽會或視需要辦理民意論壇。</u></p>		<p>三、行政區劃涉及人民權益甚鉅，為求行政區劃之擬定得以週延，宜辦公聽會或民意調查，以廣蒐民情，爰定本條第九款之規定。</p> <p>四、本條第二項所定公聽會非屬行政程序法第一章第十節之正式聽證。</p>
---	--	---

<p>第十二條 行政區劃計畫案之通過，應依下列程序：</p> <p>一、<u>涉及直轄市行政區域之重大調整、直轄市之新設立者</u>，由中央主管機關提出調整計畫，經立法委員總額二分之一以上之同意後通過。</p> <p>二、<u>涉及二縣（市）以上行政區域之調整者，而不涉及升格為直轄市者</u>，由中央主管機關單獨提出或所涉縣（市）政府共同提出調整計畫，經所涉縣（市）各自議會議員總額二分之一以上之同意後通過。</p> <p>三、<u>涉及二鄉（鎮、市）行政區域之調整者</u>，由管轄縣政府或縣議</p>		<p>一、本條明定行政區域調整程序及通過要件。</p> <p>二、涉及縣市合併升格者，宜與單純之行政疆界劃定加以區別。</p> <p>三、縣市合併升格屬國家重大政策，為避免行政部門推拖，並尊重立法院作為最高民意機關之權利，宜肯認立法院有提案權。</p> <p>四、為避免立法院恣意，爰規定其提案應經一定之發動要件。</p> <p>五、各級議會之同意權原則上以議員總額二分之一為之，但鄉鎮市之政治生態有其特殊性，爰提高其同意權之門檻。</p>
---	--	--

<p><u>會徵詢鄉（鎮、市）公所、代表會意見後提出調整計畫，經管轄縣會議員二分之一以上之同意後通過；或經各該鄉（鎮、市）代表會代表三分之二以上之同意，報請管轄縣政府備查。</u></p>		
<p><u>第十三條 直轄市之設立或行政區域之重大調整，得由立法院會議經二分之一以上之決議或相關地方團體之請求，進行調查並提案；經諮詢有關地方政府之意見後，作成最終決議。</u></p>		<p>一、本條係新增。 二、本類型之行政區劃涉及國家重大變更，立法院應有參與之權利。為免行政部門之壟斷與恣意，爰規定立法院亦有主動提案權與議決權。</p>
<p><u>第十四條 行政區域調整後，新設立行政區首次議員選舉之席次與選舉區之劃分，得按其原先規定，不受公職人員選舉罷免法第四十二</u></p>		<p>一、本條係新增。 二、德國各邦之個案之行政區劃，凡非屬於相關地方自治團體出於合議者，因涉及任期之變更，須以法律或</p>

<p><u>條之限制。</u></p>		<p>法規命令之方式為之，值得參考，爰為本條之規定。</p> <p>三、本處涉及新體制形成時，原先權利者之權利之存續保障。</p> <p>四、為避免地方政治反對行政區劃，此乃台灣必須正視之議題，爰規定合併後第一次之議員選舉，得以原先之席次與選舉區方式為之。</p> <p>五、從而，以台中縣市合併升格為例，未來新成立之大台中市第一屆市議員，係由原先台中縣市議員加總而成，而且選區維持原狀。</p> <p>六、但自第二屆起，必須回復為一般選舉席次，而且選區必須重新劃分。</p>
<p><u>第十五條 行政區域調整後，新成立之地方自治團體之第</u></p>		<p>一、本條係新增。</p> <p>二、行政區域調整後，新任行政首長與</p>

<p>一次公職人員選舉期日，由中央主管機關定之，並應調整使與其他選舉之期日一致。</p> <p>為配合其他地方公職人員選舉之期日，行政區域調整後首屆行政首長以及議員之任期，得於一年之期限內，由行政院以命令調整之，不受第三十三條、第五十五條、第五十六條及第五十七條之限制。</p>		<p>議員任期之調整，宜酌為調整，俾使選舉之期日得與其他相關選舉一致。</p> <p>三、為避免對現任者或新任者之任期造成過度之干預，並尊重原任者「與民有約」之精神，爰規定期間之調整，不得超過一年。</p> <p>四、本條屬於特別法，修正選罷法之相關規定。</p>
<p>第十六條 行政區域調整而涉及升格者，以新任行政首長宣誓就職之日起生效。</p>		<p>一、本條係新增。</p> <p>二、新行政區域之改制生效之日，為求精確起見，爰規定以新任行政首長宣誓就職之日為基準。</p>
<p>第十七條 調整計畫實施公告後，其新定界線應立即由有關機會會同處理之。相關機關應依據調整計畫樹立界</p>		<p>一、本條明定調整計畫公告實施後，由有關政府應立即依調整計畫，完成樹立界標、測繪界線等事項，以利行政</p>

<p>標、測繪界線、界標位置及計算面積，繪具圖書，並於三個月內完成並報請上級主管機關備查；涉及合併升格者，應於一個月內完成之。</p>		<p>界線之管理；就此並應有期限之限制。</p> <p>二、若涉及合併升格者，因疆界劃定之工作單純，原則上應以一個月內完成之。</p>
<p>第十八條 <u>行政區域改制後，原區域內之相關業務、財務應即隨同新行政首長就職而辦理交接。其有重大窒礙難行之處者，於經中央主管機關同意後，得延長三個月。</u></p>		<p>一、本條係修訂原楊秋興委員草案。</p> <p>二、為避免拖延過久，並配合新政府之上台，爰明定有關業務應於新行政首長上任時一併完成交接。</p> <p>三、我國因欠缺經驗與實證資料，不排除有局部領域有難以完成交接之情形，爰規定必要情形時，得經中央主管機關之同意酌予延長。</p>

## 第八章 政策承諾不能淪為 政治騙術

### ——台中縣市應合併升格為院轄市

黃德福

政治不是騙術，政策承諾絕不能淪為政治騙術。今年總統選舉期間，連主席率先主張台中市應升格為院轄市，陳水扁接著也做了相同的承諾。根據聯合報於八月五日至七日對台中市民所作的民調結果，有高達八成一的受訪者希望台中市能夠升格為院轄市，其中有五成二傾向台中縣市合併爭取升格，有三成五主張台中市單獨升格；但只有三成三的受訪者相信陳水扁總統的四年任內能兌現升格承諾，卻有四成九受訪者認為會跳票。由此可見，台中市民對升格一事，是懷著既期待又怕受傷害的心情。

近來台中市各界針對台中市升格議題不斷向中央政府喊話，並由市政府正式提案至內政部，要求修改地方制度法，將院轄市人口設置標準從一百二十五萬降為一百萬，以利台中市升格為院轄市；而朝野各界也甚為關切陳水扁總統所提台中市升格的競選承諾，內政部是否能夠兌現？即使如此，內政部長張博雅卻認為，若能改善財政收支劃分、中央再下放部分人事

權，即可解決縣市政府長久存在的財政和人事問題，也就沒有縣市升不升格的問題，目前不需急切進行行政區劃，因此由立法院撤回行政區劃法草案，並直指台中市人口未達院轄市設置標準，帶給台中市各界相當大的震撼，地方人士普遍表示不解和失望，希望陳總統能夠兌現他所開的選舉支票。

我們認為，重新檢討財政收支劃分與人事權下放，固然對各縣市的地方自治和建設發展有其必要性，但台中市升格或台中縣市合併升格的主張，除了基於財政和人事的行政考量外，更應有國土規劃與區域發展的宏觀視野，舉其要者說明如下：

## 壹、台中市為核心的都會生活圈已經形成

工業化的快速推進，促成都市經濟的繁榮，人口不斷向都市集中，在都市人口大量增加的情形下，都市地價也隨之高漲，於是人口乃再遷移至都市周圍的郊區而形成衛星城鎮，以通勤的方式在核心都市就業、就學及消費，而因通勤人口往來於核心都市和衛星城鎮之間，便形成所謂的「都會生活圈」。就此而言，大台中都會生活圈便是以台中市為核心都市，在政治、經濟、社會、文化發展上均具有一定的規模，無論在就業、就學、消費、娛樂、醫療...等等，均聚集來自中部其他縣市的大量流動和通勤人口，都會生活圈不斷向外拓展至鄰近台中縣的大里、太平等鄉鎮市。在都會生活圈的急速擴張之下，諸如交通、衛生、住宅、垃圾、水資源、治安、教育等建設發展計劃，往往必須跨越既有的縣市行政區域界線，才能有效地進行整體的規劃、擬訂與推動。然而，生活圈內各地方政府往往因本

位主義心態、財力條件不同，對於合作解決共同問題的意願低落，而無法解決日益惡化、蔓延的公共問題。因此，台中縣市的合併升格，不僅可以改善既有的財政狀況，並且可以統一事權，針對目前縣、市共同存在的問題作有效的解決及長期的規劃，而有助於都會生活圈共同建設的有效推動。

## 貳、台中大都會區發展具備升格為院轄市的條件

就人口規模而言，根據內政部八十九年七月的統計，台中縣市合併之後的大台中都會地區的設籍人口有二、四四三、九一五人，占台灣地區總人口數的百分之十一，較高雄市多出近一百萬人，而也僅比台北市少二十萬人。另外，就工商業發展程度而言，根據八十六年省市統計年報，台中縣市合併的平均每戶全年經常性收入為新台幣一、六四、六二二元，高雄市則為新台幣一、一六八、二九 元；工廠登記家數，前者為一八、九六四家，後者為一、二九 家；商業登記家數，前者為六二、九四一家，後者為六三、 九五家；醫療服務資源，前者有一七、二七一名醫事人員，後者則有一 、七六一。根據上述統計資料的比較，無論就發展程度、人口規模、工商業經濟發展程度，以及醫療資源等各層面來看，大台中都會區都已經具備升格為院轄市的條件。因此，將台中縣市合併升格成院轄市是相當合理的，同時也符合中部都會地區的發展需求。

## 參、平衡北中南區域發展的落差

長期以來我國整體發展存在著「重北輕南」的現象，中央政府所在地的大台北地區，不但匯集全國近三分之一的人口，更囊括一半以上的公共建設資源；而在財政資源分配上，也呈現「重院轄市輕縣市」、「重都會輕鄉村」的現象。尤其是，南北兩大都會區域各有國際性的海、空港，具備了發展成世界都市的條件，而台中縣市的合併升格為院轄市，不僅能改善財政匱乏、都市規劃、人員進用等行政事權問題外，縣市的合併更讓台中大都會發展腹地擴大，而能以台中港和清泉岡機場為基礎，因應兩岸關係的發展以及亞太營運中心的規劃，發展成國際性的海、空港，讓台中縣市具備有發展成世界都市的條件，進而平衡北中南區域發展的落差。

## 肆、地方居民的支持與參與

民主政治是民意政治，政府的施政若能獲得民意的支持，才能事半功倍。特別是行政區域的調整，其考量的重點，除了配合整體發展的需求、因應行政管理的需要之外，更要考慮到伴隨都會生活圈形成的社區意識機能，是否能夠讓居民產生歸屬感，願意放棄地方本位主義進而支持行政區域的調整計劃。本黨最近真對台中縣市合併升格議題，對台中縣市居民所進行的民意調查結果顯示，有百分之六十三的受訪者表示贊成台中縣市合併升格為院轄市，其中表示「非常贊成」的受訪者有百分之二十九，表示「贊成」的有百分之三十四；而僅有百分之十八的受訪者表示不贊成台中縣市合併升格為院轄市，其中表

示「不贊成」的只有百分之十五，表示「非常不贊成」的只占百分之三。這項民意調查結果指出，絕大多數的台中縣市民眾，對於縣市合併爭取升格為院轄市，是抱持著樂觀其成的態度。

## 伍、台中縣市合併升格最為可行

行政區域的調整，勢將影響地方政經資源的重新分配，尤其是政治資源方面，對民選公職人員的政治生涯規劃與選區經營的影響最大。因而，地方現職民選公職人員往往會抱持反對的立場，並多方阻撓。對於台中縣市合併升格的問題，台中市方面主張合併台中縣部分鄰近的鄉鎮市（大里市、太平市）升格；台中縣方面則主張縣市一起合併升格。由於現行地方制度法規定升格院轄市的人口門檻為一百二十五萬人，台中市目前人口只有九十六萬，不符合院轄市設置標準，台中市因而希望合併台中縣鄰近鄉鎮市以跨越升格門檻，但顯然台中縣方面要的是縣市一起合併升格，不願配合台中市主張的部分合併。為此，台中市轉而推出各種辦法吸引外縣市民眾設籍台中市，並積極透過台中市所選出立委在立法院強力運作修法，要將院轄市門檻降為一百萬人，以利台中市順利單獨升格為院轄市。然而，五個省轄市之中，和台中市人口規模最接近的台南市也只有七十三萬，降低院轄市門檻為一百萬的修法訴求，只是為台中市升格為院轄市作嫁，顯然無法獲得內政部的同意和其他縣市立委的奧援，因而修法降低門檻以利升格的可行性甚低。較為合理可行的方案是，台中縣市共同爭取合併升格為院轄市，只要台中縣市政府方面同意一起合併升格，由立法院通過一體適用的行政區劃法，授與行政區域調整的法源依據，不須修改

地方制度法來降低院轄市設置門檻替台中市量身裁衣，即可順利達成合併升格的願望。

基於上述的分析，我們認為，台中縣市合併升格為院轄市是可欲而且可行的方案，更是一項值得各方推動的重大政策措施。然而，對於台中縣市合併升格為院轄市，這個可欲且可行的方案，內政部長張博雅卻策略性地指示地政司撤回在立法院審查中的行政區劃法草案，在無法可循的情況下，讓台中縣市合併升格為院轄市的期望成為不可能。如前所述，財政權和人事權的下放，和行政區域的調整並沒有必然的內在矛盾衝突關係，台中縣市合併升格主要是因應都會生活圈形成後所衍生出來跨縣市的公共問題。顯然地，內政部長張博雅延續嘉義市長任內，反對嘉義縣市合併的派系本位主義立場，依然由地方偏狹利益的觀點出發，刻意忽視行政區劃調整的問題，甚至明言「阿扁總統競選承諾是否實現，必須要看實際狀況與規劃方向」，不惜讓陳水扁總統選舉期間的政策承諾跳票。

毫無疑問地，行政區域的調整須有法源依據，行政區劃法的儘速完成立法，確實有其必要性，尤其對於台中縣市合併升格的主張，不論就都會發展規模、北中南均衡發展或可行性分析而言，均顯示這項主張的合理性與可行性。因此，本黨應當反映多數地方民意的要求，透過朝野協商重新將行政區劃法草案排入優先審議法案清單中，並全力支持該項法案的制定通過，以具體回應民眾的熱烈期待，並落實連主席選舉期間的政策承諾。

（本文係作者民國八十九年九月六日於中國國民黨中央常務委員會議中之報告）

## 第九章 鄉鎮市級自治選舉 存廢之研究

劉念夏

### 壹、前言

鄉鎮市長究竟應改採官派或維持民選產生？在行政院於八十九年十月通過內政部所提「地方制度法」修正草案後，又成為社會各界關切的議題之一。綜觀本次內政部對於「地方制度法」的修正方向，在有關鄉鎮市長之制度變革部分，概有以下幾個重點：

一、取消鄉鎮市自治選舉，並明定鄉鎮市長由縣長依法派任，且裁撤鄉鎮市民代表大會

(一)刪除現行「地方制度法」第五十七條鄉(鎮、市)長由鄉(鎮、市)民依法選舉之規定，並修正現行地制法第五十八條之內容，增列鄉鎮市長改由縣市長依法任免之規定。

「鄉(鎮、市、區)公所置鄉(鎮、市、區)長一人，由直轄市長、縣(市)長依法任免之，承直轄市長、縣(市)長之命，綜理鄉(鎮、市、區)政，並指揮監督所屬人員」(行政院「地方制度法」修正草案第五十八條)。

(二)自民國九十一年八月一日起，裁撤鄉鎮市民代表大會，原有人員除依法令資遣外，餘皆移撥鄉鎮市公所。

「鄉(鎮、市)民代表會自中華民國九十一年八月一日裁撤，鄉(鎮、市)民代表會人員，除得由縣政府依相關法令予以資遣外，其餘均移撥鄉鎮市公所」(行政院「地方制度法」修正草案第八十七條之五)

## 二、現任鄉鎮市長績優保障規定

但為借重現任施政績效優良的鄉鎮市長，只要於民國九十一年二月底仍在職者，得由縣長以相當簡任第十職等派任原職，且任期最長可至民國九十三年三月一日止。

「中華民國九十一年二月底仍在職之鄉(鎮、市)長，施政績效優良者，得由縣長以相當簡任第十職等支薪派任原職，任期最長至中華民國九十三年三月一日止。」(行政院「地方制度法」修正草案第五十八條第三項)

## 三、將鄉鎮市之財政收支權，統一收歸集中由縣來分配，並由縣概括承受鄉鎮市之資產負債

鄉鎮市長選舉取消後，鄉鎮市自治法規，資產及負債處理，與財政收支劃分法中，所規定鄉鎮市之稅課收入與其他收入及支出，皆歸屬於縣。

「鄉(鎮、市)有資產及負債，由縣概括承受」，「鄉(鎮、市)有財產移轉為縣有，依縣有財產法令保管、使用、收益及處分」(行政院「地方制度法」修正草案第八十七條之二，第一及第二

項)「縣及鄉(鎮、市)收支劃分之調整，在財政收支劃分法配合修正施行前，鄉(鎮、市)稅課收入與其他收入及支出歸屬縣」(行政院「地方制度法」修正草案第八十七條之四)

#### 四、刪除該法中有關鄉鎮市自治及基於地方自治團體等相關規定

(一)刪除現行地制法第十四條中，有關鄉鎮市為地方自治團體之規定「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項」

(二)刪除現行地制法第十六條中，有關鄉鎮市民之自治權利之規定，如：

「對於地方公職人員有依法選舉罷免之權」

「對於地方自治事項，有依法行駛創制、複決之權」

「對於地方公共設施有使用之權」

「對於地方教育文化、社會福利、醫療衛生事項，有依法律及自治法規享受之權」

「對於地方政府資訊，有依法請求公開之權」

(三)刪除現行地制法第二十條，有關鄉鎮市自治事項之規定，如：

「組織及行政管理事項」、「財政事項」、「社會服務事項」、「教育文化及體育」、「營建交通及觀光」、「公共安全」、「事業經營及管理」等。

至於「現行鄉(鎮、市)自治法規應由縣政府廢止之，其有繼續適用之必要者，得經縣政府核定後，繼續適用至中華民國

九十三年十二月三十一日」(行政院「地方制度法」修正草案第八十七條之一)。

於此，我們看到本次地方制度法之修正，對於鄉鎮市之影響甚為鉅大，在行政院所通過的草案中，已徹底改變鄉鎮市長久以來作為自治團體之地位，其相關的措施包括：取消鄉鎮市長選舉、鄉鎮市長由民選改為官派、裁撤鄉鎮市民代表大會、取消鄉鎮市民之自治權利、廢除鄉鎮市政府之自治事項、收編鄉鎮市之自有財源等，簡而言之，即將鄉鎮市之地位朝向「去自治法人化」的方向修正。面對鄉鎮市地位即將產生重大變革之際，本研究希望能對此一議題進行研析，並以鄉鎮市級自治選舉之存廢為討論核心，分別從歷史源流、論證理由及民意趨勢等三個角度進行分析，以提出政策建議。

## 貳、鄉鎮市地位由來與地位爭議之歷史背景分析

鄉鎮市作為政府之地方層級由來已久，而其作為一自治團體<sup>1</sup>之地位也迭經變革，關於鄉鎮市之地位與鄉鎮市長之產生方式也時有爭論，以下將從歷史的觀點略述台灣地區鄉鎮市地位的由來與演變過程。

---

<sup>1</sup> 根據一般的通說，地方自治係指「國家特定區域內，人民基於國家授權或依國家法令，在國家監督下自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種制度」(薄慶玖，1994)。

## 一、鄉鎮市之地位由來<sup>2</sup>

### (一)國民政府時期

國民政府時期，大陸地區的鄉鎮，為具有法人地位之自治團體。我國國民政府於大陸時期曾提出「鄉鎮自治施行法」(民十八年)、「改進地方自治原則」(民二十三年)、「縣各級組織綱要」(民二十八年)等，鄉鎮在這些法規中均為一具有法人地位之自治團體。

### (二)日本據台時期

日據時期及光復初期，台灣地區的街庄(鄉鎮)，亦為具有法人地位之自治團體。台灣地區在日據時代，設「州廳」—「郡市(支廳)」—「街庄(區)」三級制，「州」、「市」、「街庄」(街庄後改制為鄉鎮)不僅是行政區劃，同時亦是地方公共團體，具有獨立的法人資格。光復後，政府於民國三十四年十二月訂定「台灣省各級民意機關成立方案」，規定各縣政府應於三十五年一月底以前，將街庄改為鄉鎮，並選舉鄉鎮民代表。其後並頒布「台灣省鄉鎮組織章程」、「台灣省鄉鎮公所組織規程準則」、「台灣省縣轄市公所組織規程準則」、「台灣省各縣鄉鎮長、副鄉鎮長選舉辦法」；以及「台灣省鄉鎮民代表會組織章程」、「台灣省各縣鄉鎮縣轄市民代表會組織規程」、「台灣省鄉鎮民代表選舉規則」，等相關法規，作為台灣地區實施鄉鎮市自治之依據。

---

<sup>2</sup> 本部分內容主要整理自陳陽德(1999a): 39-42; 陳陽德(1999b)。

### (三)行憲初期至民國八十三年

行憲初期，鄉鎮市之自治地位並未受到憲法保障，僅以行政命令方式賦予鄉鎮市之自治地位。民國三十六年我國開始行憲，依據「中華民國憲法」之規定，實施地方自治之政府層級只有「省」、「縣」二級，並未規定鄉鎮縣轄市為地方自治單位。有關地方制度部分，憲法僅規定「省」、「縣」兩級自治，地方自治之施程序應先由立法院制定「省縣自治通則」，省縣再依據「省縣自治通則」，制定「省自治法」及「縣自治法」，再依省縣自治法實施地方自治。至於縣以下之鄉鎮為行政官署或自治團體，憲法留待「省縣自治通則」做一般性規定，或由各省、縣自治法，視實際需要而做決定。

但國民政府遷台後，因於大陸時期未及制訂相關省縣自治法規實施省縣自治，政府乃於民國三十九年四月由行政院頒佈「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，並以此行政命令作為台灣地區實施地方自治之依據。依據該綱要第二條規定：「縣為法人，縣以下為鄉、鎮、縣轄市，鄉、鎮、縣轄市為法人，均依本綱要辦理自治事項，並受上級政府指揮、監督、執行委辦事項」，此一規定遂賦予鄉鎮市為地方自治團體之定位，該綱要中並明文列舉鄉鎮市之自治權限，並分期分區選舉各縣市議員，是為本省地方自治之始。

事實上，關於省縣自治之施行，國民政府也曾有心要加以法律化，只不過因一些政治時空因素之考量，而未能完成法制化的工作。立法院曾於民國三十九年九月十五日二讀通過「省縣自治通則」，以符合憲法所規定實施地方自治所需之法制程序

要件，然因一些政治因素的考量而被無限期擱置，其擱置之原因，乃因顧慮到「省縣自治通則」立法後，省長必須民選，在當時恐發生嚴重衝突；此外又因政府當時準備隨時反攻大陸，乃決定暫緩立法。因此，鄉鎮縣轄市長久以來一直都是以行政命令，而非法律，作為其實施地方自治的規範。

#### (四)民國八十三年以後迄今

民國八十三年，為因應政府開放台灣省長與北、高兩市市長民選之情勢，立法院乃依據憲法增修條文規定，於該年七月制訂通過「省縣自治法」與「直轄市自治法」，使得台灣地區的地方自治正式有其憲法及法律的依據，解決長久以來一直為外界所質疑有關地方自治規範之合憲性與合法性問題。

民國八十六年，為了配合國民大會修憲精省之決定，因應精省後之體制變遷，立法院又依據憲法增修條文之規定，制定「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」，條例中明訂「省」非屬自治團體。

民國八十八年，立法院將「省縣自治法」、「直轄市自治法」以及「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」等三項自治法令加以統整，並於該年一月十三日過「地方制度法」，一月二十五日由總統公佈施行，明訂「省政府」為行政院派出機關，並規定「直轄市」、「縣(市)」與「鄉(鎮、市)」等皆為地方自治團體，依法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。

因此，台灣地區鄉鎮市的自治依據始於民國三十九年四月公布通過的「台灣省各縣市實施地方自治綱要」此一行政命令，

而後於八十三年七月經由「省縣自治法」與「直轄市自治法」的立法通過而得以法制化，又於八十八年一月藉由合併「省縣自治法」與「直轄市自治法」兩法而通過的「地方制度法」，成為現今鄉鎮市自治的制度規範。無論如何，從歷史發展的背景來看，鄉鎮市一直都是一個具有法人地位之自治團體，在法律或命令的規範下，擁有一定程度的行政權與立法權，而鄉鎮市民亦有選舉其所屬鄉鎮市長與市民代表的權利。根據內政部的統計資料顯示，至民國八十八年底，台灣地區（含金門、馬祖）共有 319 個鄉鎮市，其中有 32 個縣轄市，61 個鎮以及 226 個鄉。

另一方面，雖然鄉鎮市在法制面一直都維持其自治地位之傳統，然對於鄉鎮市到底應不應該成為一個自治團體，鄉鎮市長到底是要成為政府官派還是要由民選產生，在民間社會一直都有不少的爭議，以下亦從歷史的脈絡來簡述相關爭議之過程。

## 二、鄉鎮市地位之爭議<sup>3</sup>

### （一）民國四十年代政府遷台初期

在「台灣省各縣市實施地方自治綱要」草案研擬的過程中，對於鄉鎮是不是應該定位在具有法人地位的自治團體，就曾引起廣泛的討論。反對者認為，鄉鎮自治與國父孫中山先生的遺教不合，因為孫中山先生只主張「縣」為地方自治單位。但持贊成論調者卻認為，孫中山先生所說「縣」為地方自治單位，並非不許於縣之下再設鄉鎮層級之自治；此外，如果將鄉鎮一

---

<sup>3</sup> 本部分之內容主要整理自：侯景芳（1985）；陳陽德（1999a）：41-42；文忠國（2000）；以及陳恆鈞（1999）：261-267。

律作為縣政府的分支機關，則因各地環境不同，可能無法滿足各鄉鎮居民的需求，所以必須賦與鄉鎮的法人自治地位，依法辦理鄉鎮自治。最後政府採取後者的看法，並於三十九年十二月舉辦鄉鎮市長選舉，揭開台灣地方自治史上鄉鎮市長民選的序幕。

## (二) 民國四十年代至八十年代

台灣地區自從實施鄉鎮市長民選後，對於鄉鎮市長是否要改為政府官派之議仍然不時浮現檯面。如民國五十七年台北市改制後，當時的台灣省由於財政日益困難，遂有人再度建議將鄉鎮縣轄市改為官派，並停辦鄉鎮縣轄市民代表大會選舉，以將省下來的經費作為彌補鄉鎮市行政經費之用，但當時並未被政府採納接受。

民國六十一年五月，當時省政府召開鄉鎮縣轄市座談會，部分鄉鎮市長提出廢除鄉鎮市長選舉之議，且行政院內政革新小組亦曾擬定「將鄉鎮縣轄市公所改隸為縣派出機關」之方案，但皆未被採行。

民國六十八年十月，當時的行政院曾召開鄉鎮縣轄市地方座談會，而參與座談的鄉鎮市長亦曾聯名建議希望將鄉鎮縣轄市長改為官派，以加強鄉鎮公所行政效能。

民國七十一年四月，有省議員在質詢時指出，地方派系、金錢、暴力已漸漸介入中央民意代表、省縣市議員、縣市長及鄉鎮縣轄市長選舉，不僅公然向法律挑戰，並有升高的趨勢，政府實有必要研究減少選舉次數及種類，並考慮將鄉鎮市長民

選改為官派，當時的內政部並曾針對此一議題成立專案小組加以研究；此外，由於鄉鎮市基層選舉遭金錢暴力介入的情況已愈趨嚴重，因此在民國七十一年左右，已有省政府主辦選舉業務的官員，提出一律停辦基層公職人員選舉的主張。

概而言之，在民國八十年代之前有關鄉鎮市之自治地位爭議，常會因為選舉所產生的地方財政短缺問題以及基層選風惡化問題，而引發相當的討論。

### (三)民國八十年代迄今

民國七十九年，時任國民黨主席的李登輝先生在經由國民大會選舉，當選中華民國第八任總統後，旋於該年六月召開國是會議，匯聚朝野人士，倡言民主改革議題。在地方制度問題方面，國是會議當時的結論是主張廢除鄉鎮市級自治選舉，並提議將鄉鎮市長改為官派（國是會議實錄編輯小組，1990：1331-51），但國是會議後，各界對於鄉鎮市是否改為政府之派出機關，並未有具體的交集，因此當時政府並未進一步處置此一議題。

民國八十五年十二月，為因應首任總統改由全民直選後的政治局勢，國民黨遂再度邀集朝野協商召開國家發展會議，研議憲政改革相關議題，在鄉鎮市改革議題部分，國發會並達成取消鄉鎮市級之自治選舉以及將鄉鎮市長改為依法派任之共識。國發會後不久，國民大會即於民國八十六年六月進行第四次修憲，在國大修憲期間，國民黨基於選舉因素之考量，堅持鄉鎮市長選舉再辦一次後廢止，此議經當時朝野政黨協商後同意。

國發會後，國民黨對此一議題的態度有了明顯的轉變。首先，行政院雖曾於八十六年六月通過「省縣自治法」修正草案，草案中明訂以鄉鎮市的「去自治化」為修正標的，然因考量鄉鎮市長對當時執政黨（國民黨）的吃重輔選角色，故在政策上將修正草案予以延宕擱置（紀俊臣，2000：165）。其次，前國民黨秘書長章孝嚴於八十六年十二月表示，國發會取消鄉鎮市長選舉之共識僅供參考。而後，民進黨立委雖於八十六年十二月，於立法院內政、法制委員會聯席會審查會會上，通過「省縣自治法」部分條文修正草案，草案中增訂鄉鎮市長選舉落日條款，明訂自民國九十年三月一日起改為官派，但當時國民政府下的內政部持反對立場，使得此案未能獲得通過。由此，我們可以看出，雖然國發會中有取消鄉鎮市級自治選舉之決議，但國民黨基於選舉因素及政權維繫之考量，對此議題總是猶豫再三。

民國八十七年一月二十四日，鄉鎮市長選舉如期舉行，在台灣地區(含金門馬祖)總共 319 個鄉鎮中，國民黨囊括了 233 席，占總席次的 73.0%；民進黨贏得 28 席，只占總席次的 8.8%；新黨獲得 0 席；其他無黨籍人士則獲得 58 席，佔 18.2%強(中央日報，民國 87 年 1 月 25 日)。選舉結果顯示鄉鎮市級之政治勢力分布，仍然是由國民黨佔絕對優勢。

民國八十八年一月，為因應精省修憲後政治體制之變革，立法院開始審議「地方制度法」，對於鄉鎮市長是否改為官派，各黨各派之間存有很多分歧：有主張只對現狀加以修正即可(行政院版)；有主張鄉鎮市長自下屆屆滿日起即停辦選舉，至民國九十九年重新恢復(民進黨林濁水、彭紹瑾版)；有主張應取消

鄉鎮市長選舉並應加上落日條款（民進黨黃爾璇版）；亦有主張鄉鎮市維持現狀或在可能範圍內予以縮小權限即可，但不主張擴大權限（國民黨陳一新版）。經朝野協商後，立法院最後於一月二十三日通過「地方制度法」，仍維持鄉鎮市長選舉，但對於何時改為官派並未明文規定。

民國八十九年三月，民進黨的陳水扁當選為中華民國第十屆總統，結束了台灣地區長期以來一直由國民黨一黨執政的局面，並開啟了我國首次政黨輪替的新局面。總統選舉後，一些民進黨籍的鄉鎮市長拜會陳水扁，建議將鄉鎮市長改為官派，陳水扁對此持贊成態度，並於新內閣的內部討論中達成共識，決議自下屆起鄉鎮長改為官派，因此，新政府便於八十九年下半年積極開始推動「地方制度法」的修法工作，並於八十九年十月十八日在行政院院會中通過「地方制度法」修正草案，草案中明文規定自下屆起取消鄉鎮市級自治選舉，並將鄉鎮市長之產生方式由現行的民選改為官派。

概略言之，於鄉鎮市長選舉方式以及其自治地位的爭議，我們看到國民黨政府始終不願積極取消鄉鎮市級之自治選舉，而民進黨政府在取得中央執政權之後，便力主鄉鎮市長改為官派，其中所持之理由與論證各有依據，茲於下節作一分析。

## 參、取消鄉鎮市級自治選舉之論證分析

行政院院會在八十九年十月十八日所通過的地方制度法修正草案之總說明中，明確指出：「為落實民國八十五年底國家發展會議取消鄉鎮市級自治選舉，將鄉鎮市改為縣長依法派任之

共識，以達縮減政府層級、提升行政效能之目的，並期藉以防止派系、黑金介入基層政治，爰將鄉鎮市級自治選舉取消……」。依據上述之說明，我們可看出當前政府主張取消鄉鎮市長選舉之理由，大致有四：「落實國發會共識」、「縮減政府層級」、「提升行政效能」以及「防止黑金派系」，以下，即以此為討論基礎，分別論述「贊成」與「反對」取消鄉鎮市級自治選舉之論證理由。首先從最為一般人所主張的「取消鄉鎮市級選舉可以防止黑金派系」之論點開始探討。

#### 一、取消鄉鎮市級自治選舉，以解決黑金問題？

##### (一) 贊成取消之論證

贊成取消鄉鎮市級自治選舉者認為，現今的基層選舉，尤其是鄉鎮市級選舉，已經淪為地方黑金派系掌控地方資源的工具，黑道與地方派系掛勾，藉由基層選舉漂白為地方民代，並利用預算審查權來反制地方政府甚至涉及包娼包賭事件，長此以往地方自治恐有從基層爛起之虞（自由時報，民國 89 年 5 月 5 日社論）。因此必須藉由取消鄉鎮市級自治選舉，來達到扼制黑金勢力，淨化基層政治生態的目標（廖益興，1997）。持此種主張者，常會援引一些經驗研究資料來說明鄉鎮市選舉被地方派系與黑道金權嚴重惡質化的程度。

根據研究資料的顯示，在台灣省 309 個鄉鎮市中，派系嚴重的鄉鎮市有 45 個，占 14.6%；輕微的有 109 個，占 35%；無派系的鄉鎮市有 155 個，占 50.1%（趙永茂，1998：171-175），顯見全省各鄉鎮市均有地方派系對立的問題存在。又根據同份研究資料顯示，在第九屆鄉鎮市長（民國七十一年二月至七十

五年一月)與第十二屆鄉鎮市民代表(民國七十一年六月至七十五年五月)任期中,發生違法行為的項目共有 22 項<sup>4</sup>,發生的件數有 147 件,發生的鄉鎮市超過 44 個,占全省 309 鄉鎮市的 14.2% (趙永茂, 1998 : 180-181)。

至於黑道部分,根據研究顯示,在全省 21 縣市中,有 57% 的縣市議會已被黑道民代侵入,而在全省 309 鄉鎮市中,黑道的普及率已達八九成之多,有些鄉鎮市民代表會甚至有高達 60% 以上的民代,出身黑道或與黑道關係密切(趙永茂, 1998 : 314)。這些黑道出身的人士在經由選舉成為地方民代或鄉鎮市長後,為回饋選舉樁腳,常結合派系財團集體向縣市政府或鄉鎮市政府施壓關說,從警察局(分局)八大行業違法取締之關說干預,建設(局)課工程圍標與開採特權之關說介入,環保(局)課垃圾清運之關說特權,教育局校舍興建與器材採購之綁標關說,工務局(課)道路橋樑與排水工程之圍標干預,公營行庫之超額貸款,甚至主管調動與約聘人員之任用,都可看到黑道派系集團運用賄賂、質詢、行政施壓、人情施壓以及暴力施壓等方式,介入地方基層行政(趙永茂, 1998 : 350-354)。

所以,鄉鎮市選舉最為人所詬病之處,乃是在於基層選舉最容易成為黑道、金權與派系三者相互滋生的溫床。黑道先以暴力排除異己,並藉由當選公職而漂白,並進一步以政治權力鞏固利益;金主則於選舉時押注投資,提供候選人的大量開銷,

---

<sup>4</sup> 包括選舉時搓圓子湯、打傷助選員、毀損選舉看板、賄選、酒家滋事並涉及槍械、變更地目或挪用公款貪污、詐欺、票據犯、妨害自由、恐嚇、脅迫、勒索、傷害、工程舞弊、拿回扣、瓜分工程、開賭場、妨害公務、冒貸、司法黃牛、偽造文書、誣告等二十二項。

而候選人於當選後再以地方政經資源回饋派系；派系則提供選舉時必要的動員能力，選前是一個動員網路，選後自然就是成為分贓網路。藉由選舉管道的流動，黑道便與金權、派系形成三位一體之共生結構（丁仁芳，1997）。

因此，只有廢除鄉鎮市選舉，並將鄉鎮市長改為官派，才能遏阻黑金勢力蔓延，淨化基層政治生態，而在官派鄉鎮市長的情況下，鄉鎮市長因較無選舉壓力，自可善盡管理指揮之責，以整體態度推動業務，提升公共服務品質（陳恆鈞，1999：268）。

## （二）反對取消之論證

至於反對取消鄉鎮市級自治選舉者則認為，如果因為基層地方選舉充斥黑金就要取消鄉鎮市長選舉，無異是一種錯置因果、本末倒置的做法，事實上尚可能使地方派系與黑金轉戰縣市級或立委選舉（呂育誠，2000），鄉鎮市選舉的惡質化並非鄉鎮市之過，而是政黨不當提名、選舉制度因素以及法律規章之制訂與執行不力等因素所造成（王業立，1998）。

鄉鎮市級自治選舉，並非是產生地方黑金派系的「因」，反倒是地方黑金派系的「果」，選舉只是黑金奪取地方利益的手段與工具，黑金派系藉著依附各種類型的選舉而逐漸惡化我國政治生態，即使在取消鄉鎮市級之自治選舉後，仍無法有效抑制黑金問題，也不一定能防止黑金勢力透過其他管道對地方形成危害。此外，持反對論者認為，如果取消鄉鎮市級之自治選舉，則黑金派系必會循級而上，侵蝕縣市長選舉、立法委員選舉，甚至總統選舉，如此一來，我們是不是也要跟著取消縣市長選舉、立法委員選舉以及總統選舉，甚至乾脆停辦所有選舉呢（林

山田，2000）？試想，為了要倒掉骯髒的洗澡水，豈有連澡盆裡的嬰孩一起倒掉之理？（黃德福，2000）；當一個無辜的嬰兒不幸被愛滋病感染時，我們是要殺掉嬰兒還是要尋求解藥以拯救嬰兒呢？（劉念夏，2000）。因此，停止鄉鎮市長選舉不僅不一定能夠消弭黑金有效提升行政效率，反而可能會為我國現行鄉鎮市層級政府之運作及功能發揮，產生難以預估的風險，可說是「未蒙其利，先受其弊」（呂育誠，2000：55）

## 二、取消鄉鎮市級自治選舉，以縮減政府層級？並提升行政效率？

### （一）贊成取消之論證

贊成取消鄉鎮市級自治選舉者認為，由於鄉鎮市公所轄區甚小，在目前交通便利與資訊發達的情形下，於縣市之下再設鄉鎮市，無異增加公文往返時間，影響行政效率。因此，如果能夠取消鄉鎮市的自治地位，將其改為縣政府的派出機關，當可減少事事層層上轉之情況，進而提高行政效率（陳恆鈞，1999：268）。

不但如此，取消鄉鎮市級之自治選舉亦有其行政上的便利，因要調整鄉鎮市政府之地位，指只需修改相關法規（如「地方制度法」）並經立法院通過即可，在程序上沒有精省工作般複雜（黃啟楨，1997：28；陳恆鈞，1999：268）。

### （二）反對取消之論證

反對取消鄉鎮市級自治選舉者認為，政府行政層級與行政效率兩者之間並無必然關係，其關鍵乃是在於中央與地方的權

限劃分是否合宜之法律問題（張世賢，1996；黃錦堂，1998）。

此外，取消鄉鎮市長選舉並不見得能提升「行政效率」（efficiency），但對「行政效能」（effectiveness）之增進卻可能有不利之影響（呂育誠，2000：54-55）。「行政效率」強調的是「政府公務的處理時間與速度」，而「行政效能」則著重於「政府的施政能否滿足民眾的需求」。如果鄉鎮市長由官派任命產生，則就人性傾向而言，官派鄉鎮市長在施政上的首要考量目標必然是會去儘量配合上級政府的要求，至於該人選能不能反映各鄉鎮市的心聲並僅可能地去滿足基層民眾的需求，則不無疑問（劉念夏，2000）。

另外，鄉鎮市是具有社區認同意識的行政區，不同於北高兩直轄市下的「區」級行政單位，當朝野各界皆強調「社區營造」，重新找回社區認同意識時，廢除鄉鎮市長選舉無異是自相矛盾的舉措（黃德福，2000）。

最後，與民眾生活息息關的政府並非是中央、省或縣市政府，而是鄉鎮市政府，因此再如何簡化政府層級，都不應該忽略鄉鎮級政府。如果要以取消鄉鎮自治來達到簡化行政層級之目的，無異是本末倒置，對基層民眾的需求偏好將會更加漠視，對公共財貨及勞務的供給將會更無法配合，同時也將形成資源的更加不當配置而產生浪費（蔡吉源，1997：5）。

### 三、取消鄉鎮市級之自治選舉並官派鄉鎮市長，以落實國發會共識？

#### （一）贊成取消之論證

贊成取消鄉鎮市級自治選舉者認為，官派鄉鎮市長為國發

會之共識，朝野政黨應依照共識議決政事。民國八十五年十二月召開之國家發展會議，在其「憲政體制與政黨政治議題總結報告」之共同意見的記錄部分，曾提到未來鄉鎮市之改革方向，應「取消鄉鎮市級之自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任」。大部分人士皆依此段文字解讀，「鄉鎮市長由民選改為官派」是國發會的共識。此一決議雖不具法定拘束力，但論者認為仍具有「準全民共識」的道德性約束力量（自由時報，民國 89 年 5 月 5 日社論）。

#### (二)反對取消之論證

不過，亦有人對上述看法持不太一樣的觀點。此論認為，即使要依據當年朝野協商的共識進行地方鄉鎮之變革，但國發會並無「鄉鎮市長要由官派產生」的共識。我們如果進一步研析上述共識之文義內涵，可以發現，國發會中只有「取消鄉鎮市級自治選舉」之結論，但對於鄉鎮市長的產生方式，在國發會的共識結論中則僅建議「依法派任」，但此處所謂的「依法派任」，可能是經由「遴選、推派、官派或其他方式」，並非明指由政府官派，因此「官派」充其量只是鄉鎮市長產生方式中的一項選擇方案而已（呂育誠，2000：53-54），即使是要遵照國發會的決議，也只是要取消鄉鎮市級的自治選舉而已。

#### 四、取消鄉鎮市的自治地位，使其成為縣市的派出機關，有如北高兩市之區長？

##### (一)贊成取消之論證

贊成取消鄉鎮級自治選舉者認為，目前大部分鄉鎮市政府已無地方自治之條件，所以應順勢改制，將鄉鎮市長改由官派，

而使鄉鎮市成為縣政府的派出機關，如同北高兩市之區長。

論者有從鄉鎮市的財源拮据面申論，謂由於受到中央與地方「財政收支劃分法」之影響，使得鄉鎮市政府的自主財源有限，無法支應經常性支出，鄉鎮市政府政府的建設經費有很大比例不得不依賴上級政府之補貼<sup>5</sup>，甚至是一種「跛腳的自治」（林水波，1994；謝嘉梁，1996）。

亦有從鄉鎮市的自治權利弱化面申論，謂鄉鎮市政府雖有許多自治權<sup>6</sup>（如組織及行政管理、財政、社會服務、文化體育、

<sup>5</sup> 根據「地方制度法」第六十五條之規定，鄉鎮市之收入包括：稅課收入、工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、補助收入、捐獻及贈與收入、自治稅捐收入以及其他收入等，但除稅課收入外，其他收入都極其有限，尤其是貧瘠鄉鎮收入更是有限。而在鄉鎮之稅課收入方面，依修正後之「財政收支劃分法」第十二條之規定，包括地價稅、田賦、房屋稅、契稅、娛樂稅等，這些稅課收入除田賦與娛樂稅全部歸於鄉鎮市外，其他之課稅收入皆有一定比例需上繳縣市政府，或由縣市政府本財政盈虛原則依公式統籌分配與各鄉鎮市。另外依修正後「財政收支劃分法」第八條之規定，中央雖有統籌分配款分配與直轄市、縣市及鄉鎮市，但其中可供分配鄉鎮市之款項，尚需參酌鄉鎮市正式編制人員人事費及基本建設需求，研訂公式分配各鄉鎮市，形成貧者欲貧、富者愈富。因此，鄉鎮市之自治財政雖是法有明定，但根據研究，鄉鎮市之課稅收入僅佔全年收入的 24.73%，而補助收入高達 53.2%，使得鄉鎮市之自治乃是採取一種「歲入補助之財政模式」（紀俊臣，2000：113-115）。

<sup>6</sup> 所謂自治權係指地方自治團體，就自治事項得自行決定與執行，且不受國家干涉之權利（陳恆鈞，1999：274）。亦有學者認為，鄉鎮市代會之職權範圍（如地方制度法地三十七條所列）即為鄉鎮市政府自治權之核心領域，一般包括議決鄉鎮市之「規約」、「預算」、「臨時稅課」、「財產處分」、「自治組織條例」、「提案事項」、「預算報告」、「決算報告」、「鄉鎮市民代表提案」以及接受「人民請願案」等（陳陽德，1999a：46）。

衛生、營建交通觀光、公共安全、公用事業之經營管理等)(地方制度法第二十條),然長久以來,鄉鎮市之自治事項均無法與中央立法並執行之行政事項嚴格劃分,鄉鎮市政府能夠自行作主之範圍,實際上相當稀少,鄉鎮市最後演變為只是執行中央政令的一個代行機關而已(謝嘉梁,1996;陳陽德,1999a:46)。地方制度法雖賦予鄉鎮市上述自治權,但其實是依據「附屬」或「派出」之權力分配原理設定鄉鎮市之自治權,鄉鎮市之自治實質上係屬於一種「依附傾向之自治模式」(紀俊臣,2000:115-117)。

亦有從鄉鎮市的行政管轄面申論,謂台灣地區許多生活圈都是跨越鄉鎮市的行政界線,在跨鄉鎮市的區域規劃需求日益普遍的情況下,由於鄉鎮市級政府的統治區域較小,在縣級政府紛紛推動大型建設時,鄉鎮市級政府因事權分割之故,往往成為縣政推行之障礙。因此,如果能夠將鄉鎮市長改為官派,由縣長派任優秀人才來統籌鄉政,對縣級政府之事務推動,應有明顯助益(廖益興,1997;陳陽德,1999a:3)。

## (二)反對取消之論證

反對取消者認為,鄉鎮市之自治地位不能廢,即使鄉鎮市長改由官派,即使要廢除鄉鎮市民代表大會,也並不代表要取消鄉鎮市的自治地位與其他有關的自治權利(呂育誠,2000:56)。

而且上述看法也忽略了空間經濟的重要性。台灣省各鄉鎮市之山川形勢與人文經濟環境各異,如果不採取行政區分化(jurisdictional fragmentation)的原則而完全向北高兩市之

區長看齊，則地方特色終將快速消失，而採行行政區分化最直接的方式就是實施鄉鎮市自治，再配合直接民權的制度設計，讓鄉鎮市住民有權決定地方建設事務，讓鄉鎮市住民享有選舉、罷免、創制、複決、請願、訴願、等諸種參政權，以有效監督管理鄉鎮市政府的施政（蔡吉源，1997：5）。

另一方面，反對取消鄉鎮市選舉者，除了針對贊成者所持之理由提出批駁的看法外，亦針對官派鄉鎮市長後可能的發展結果，提出不同的論述看法。論者認為，官派鄉鎮市長後可能會有以下幾種情況產生：（一）無法積極反映民意，忽視地方建設；（二）減少政治參與機會，有違民主精神；（三）淪為人事利益分贓，成為派系酬庸；（四）妨礙住民自治精神，不利地方認同。

首先，論者認為，鄉鎮市長改為官派後，官派鄉鎮市長對於地方民情之瞭解以及地方民俗之掌握，可能會有所偏差，對於地方民意的需求可能無法即時且有效的反映。鄉鎮市在官派後，可能成為反映任免權責機關首長之奴僕，而非反映鄉鎮市民心聲之公僕，鄉鎮市公所在成為官僚體系下指揮指揮命令的其中一個環節後，鄉鎮市民可能從公僕的頭家變成被管理的老百姓，使得地方政府所提供的服務，可能無法符合民眾的需要（黃錦堂，1998；文忠國，2000；呂育誠，2000）。而且鄉鎮市長維持民選，可以使地方首長的施政滿意度，透過選票向人民負責並進行直接溝通（陳陽德，1999a：4）。縣雖然是地方自治的主體，但鄉鎮市才是實際負責建設的落實點，縣只是就個別鄉鎮市無法承擔之事項加以完成，鄉鎮市長如果改為官派，在缺乏鄉鎮市組織自治體的情況下，民眾的需求因缺乏快速有效

的反應管道，遑論就近照顧民眾，提供適時服務( 陳恆鈞，1999：269 )。

其次，鄉鎮市長如果改為官派後，可能不符憲法直接民權之民主精神。憲法賦予人民依法律有選舉、罷免、創制、複決之權，而省縣自治法及現行的地方制度法，都賦予鄉鎮市民依法選舉鄉鎮市長的權利，官派鄉鎮市長後，無異剝奪鄉鎮市民的參政權，嚴重違反地方自治的基本原則與社區主義精神，與民主原則大相違背，足以妨礙地方政治的發展( 林山田，2000；文忠國，2000；陳恆鈞，1999：270 )。

第三、鄉鎮市長如果改為官派且由縣政府派任，則在縣市長民選的情況下，鄉鎮市長勢必成為現任縣市長的選舉動員樁腳；而縣市長在當選後，自然會以鄉鎮市長之職作為派系人事利益與分贓的集散地，如此一來，對於鄉鎮市之未來發展及政策推動恐有不利影響( 文忠國，2000；陳恆鈞，1999：270 )。

第四、鄉鎮市層級其實是培育地方住民自治的最佳場所，也是公民參與公共事務及培養地方認同和鄉土意識的最佳管道。我國辦理鄉級選舉已有四十多年，對於地方草根民主的實踐有其不可抹煞的貢獻，地方人士對於鄉鎮早已培養出一定程度的社群認同，取消鄉級自治選舉，可能會限制政治菁英參與政治及政治甄補的管道，並破壞鄉鎮認同的基礎( 陳陽德，1999a：4 )。此外，鄉鎮市長官派後，亦有可能妨礙地方自治的推展，對於各種育樂教化、政務宣導、社區服務及老殘照顧等基層政務之推動，恐有不利影響( 夏鑄九，1996；許志雄，1992；蔡茂寅，1997；陳恆鈞，1999：271 )。

另外，反對取消鄉鎮級自治選舉者，尚有一個原因，即國民黨方面擔憂一旦取消選舉且鄉鎮市長改為官派後，國民黨將喪失地方基層主控權，恐影響執政基礎，因此力言反對。此言有其道理。從政治觀點來看，由於過去國民黨執政掌握了龐大政經資源，因此長期以來國民黨都是依賴基層民選公職選舉作為省級和中央層級選舉的主要樁腳（廖益興，1994a；黃錦堂，2000），由於取消鄉鎮市級自治選舉是一種重組地方政治生態的工程（丁仁芳，1997），在目前的政治生態下，一旦鄉鎮市長官派，則民進黨在基層的實力可望獲得大幅擴張，並得以同時掃除國民黨在基層的選舉樁腳，茲以現況作一說明。以目前台灣地區目前 25 個縣市來說（台灣省 21 縣市，北高 2 直轄市，福建省金門、連江 2 縣），如扣除北高 2 直轄市以及台灣省 5 省轄市（基隆市、新竹市、台中市、嘉義市、台南市）不論，則在 18 個縣中，現任縣市長為民進黨籍者有 10 縣<sup>7</sup>，此十縣共轄有 225 個鄉鎮市，占全台 319 個鄉鎮市的 70.5%。一旦鄉鎮市長改為由政府派任，則縣市長無疑地即掌握了鄉鎮市長的人事任命權，如果下屆縣市長選舉的結果仍維持目前的態勢，則或可想像民進黨將可在鄉鎮市掌握七成以上的席次<sup>8</sup>，因此，在目前的政黨生態下，官派鄉鎮市長不啻為民進黨開啟了一條拓展基層地方實力的康莊大道。

不過，針對上述意見，贊成取消鄉鎮市級自治選舉者，也

---

<sup>7</sup> 包括台北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、台中縣、彰化縣、雲林縣、台南縣、高雄縣、屏東縣等。

<sup>8</sup> 雖然在行政院「地方制度法」修正草案中，明列有現任績優鄉鎮市長保障續任之條文規定，但對於何謂「績優」並無一客觀評判標準，因此一旦官派鄉鎮市長後，鄉鎮市長的任命最後還是取決於縣市長的黨籍與偏好。

有其反駁之處。論者認為（廖益興，1997；江大樹，2000）：

- 第一、地方基層選舉的舉辦與否，並非是判斷一國政治是否民主的指標，停辦基層選舉只是涉及行政層級的調整工作。
- 第二、要實現地方住民參與的自治理想，重點應是在於落實草根性的公共參與機制，此與地方代議選舉體制是互相對立的。
- 第三、地方自治團體如果沒有足夠的財政資源，便沒有存在的任何意義。
- 第四、廢除鄉鎮市級自治選舉，只是進行基層政治生態改革的第一步，沒有人會認為廢除鄉鎮市級選舉，就能有效遏止台灣惡質化的黑金政治生態。
- 第五、草根民主的真正參與領域應是在較小的村里社區，而非在鄉鎮層級。

無論如何，上述不同的論證觀點宜透過民意趨向的分析來一一檢視其可行性，以作為政策建議的依據，以下即針對相關的民調結果作一討論。

## 肆、取消鄉鎮市級自治選舉之民意分析

現代民主國家的特徵之一即是民意政治，任何的政策制定與推行，無論其立論理由與依據為何，如不能獲得民意的支持與認同，則於政策施行的過程中，當會橫生不少阻力。民主國家觀察民意的方法有許多官道，科學性的民調結果被認為是較能反映民意的一種機制，因此，對於是否應該取消鄉級自治選舉，鄉鎮市長是不是應該要由民選改成官派，我們亦可從相關

民調結果中探究其中的民意取向。而公共政策的制訂也不能忽略「政策標的團體」的意見，就鄉鎮市之制度變革而論，政策標的對象至少應該包括「鄉鎮市長」、「鄉鎮市民代表」以及「一般民眾」之意見，以下即分析之。

### 一、鄉鎮市長之民意分析

#### (一)內政部之意見調查

內政部曾於八十九年十月針對全國各鄉鎮市長進行過一次簡單的意見調查，該調查結果顯示，在回收的 244 份問卷中，有 71.3%的鄉鎮市長贊成鄉鎮市長改由官派，不同意者佔 13.9%，無意見者佔 14.8%<sup>9</sup>(明日報，2000.10.18)。

#### (二)中國國民黨組織工作會之意見調查

中國國民黨組織工作會亦曾於八十九年七月循其組織系統針對全省 319 個鄉鎮市長進行意見普查，有以下幾點發現（整理自紀俊臣，2000：155-159）：

1. 整體來說，全體 319 個鄉鎮市長中，有 43.9%贊成官派，37.9%不贊成官派，另有 18.2%無意見。顯然鄉鎮市長並非都一面倒地贊成官派。
2. 在 319 個鄉鎮市長中，屬於第一任的鄉鎮市長（占 62%）中，有 43.9%同意官派鄉鎮市長，41.4%不贊成官派。
3. 在 319 個鄉鎮市中，屬於第二任的鄉鎮市長（佔 38%）中，

---

<sup>9</sup> 該項調查自 89 年 10 月 14 日下午至 18 日中午止，透過各地縣市政府徵詢轄區內各鄉鎮市長的意見，共計發出問卷 319 份，回收 244 份具名問卷，回收率為 76.5%。

- 有 43.8%同意官派，32.2%不同意官派，兩者差值達 11.6%。
4. 若將第一任與第二任之鄉鎮市長意向作一比較，將可發現第一任鄉鎮市長比第二任鄉鎮市長更反對官派（41.4% vs. 32.2%），此可能是因為第一任皆有準備連任的打算，而第二任者已無連任機會，官派不失為續任的良機。
  5. 國民黨籍的鄉鎮市長（占 81.8%）中，贊成官派的比例只有 38.3%，不贊成者達 44.1%；民進黨籍的鄉鎮市長（占 9.1%）中，有高達 86.2%的比例贊成鄉鎮市長官派，不贊成者只有 6.9%。

上述兩份調查出現相當不一致的結果，此中原因可能在於內政部的意見調查係屬「具名」問卷，因此吾人不排除受訪的鄉鎮市長在「上級壓力」或「揣摩上意」等雙重因素下，由於自我設限的心理壓力，隱藏其內心的真正想法，而做出的一種順應上級之意見表示。

## 二、鄉鎮市民代表之民意分析

如果吾人以鄉鎮市民大表會之主席與副主席之意見，來代表鄉鎮市民代表之意見，在國民黨組織工作會的同一份調查中，亦有以下幾點發現（整理並修改自紀俊臣，2000：155-159）：

1. 大多數鄉鎮市民代會的主席與副主席，皆不贊成官派鄉鎮市長（前者為 65.4%，後者為 62.8%）。
2. 國民黨籍的代表會主席與副主席，尤其不贊成官派（前者為 70.7%，後者為 69.2%）
3. 民進黨籍的代表會主席與副主席，贊成官派的比例較高（前者為 69.2%，後者為 60.0%）

因此，如以鄉鎮市民代表大會之主席與副主席之意見，來代表整個鄉鎮市民代表會，則我們可以說，大多數的鄉鎮市民代表皆反對鄉鎮市長官派，而國民黨籍者之代表尤然。

此外，有關鄉鎮市長是否要改為官派此一政策議題的「相關利益標的團體」，除了鄉鎮市長與鄉鎮市民代表會以外，我們絕對不能忽視實際居住在各鄉鎮市的基層民眾之看法，因此，以下將以針對一般民眾所做的的民調結果為分析主體，實際呈現一般民眾對於鄉鎮市長官派或民選此一政策議題的看法。

### 三、一般民眾之民意分析

在一般民眾的意向方面，目前有關本議題的最新且較完整的調查，係國民黨國家發展研究院所做的兩次調查，一次係於八十九年六月十六至二十一日所執行，共成功 1085 個有效樣本；另外一次係於八十九年八月十四至十七日所執行，共成功 1121 個有效樣本。上述兩次調查的訪問對象皆為年滿二十歲，且設籍在中華民國台灣地區的公民，兩次調查的抽樣誤差皆在正負三個百分點以內。

以下即從上節所列示的立論面向，以國發院的兩波民調結果為基礎，探討民意對於鄉鎮市長應否官派或維持民選等相關爭論的一些看法。

#### (一) 國家發展研究院的民調結果分析

國發院所做有關鄉鎮市長應否官派或民選的兩次民調，約有以下幾點重要結果：

1.絕大多民眾認為(六成七以上),黑金問題在台灣的選舉中相當嚴重(參見表 1-1 與表 1-2)。

在國發院所做的兩波調查中發現,認為黑金問題在台灣的選舉中「嚴重」的比例(包括回答「有點嚴重」與「非常嚴重」)皆在六成七以上(第一波 67.1%;第二波 68.3%);認為「不嚴重」(包括回答「根本沒有」與「不太嚴重」)的比例皆只有百分之五左右(第一波 5.1%;第二波 4.8%)。

調查日期 樣本數 =  
89.6.16-21 1085

表 1-1 請問您覺得在台灣的選舉中,黑金的問題嚴不嚴重?(第一波)

選項	百分比%
根本沒有	1.3
不太嚴重	3.8
有點嚴重	9.6
非常嚴重	57.5
無反應	27.8

資料來源：國家發展研究院

調查日期 樣本數 =  
89.8.14-17 1121

表 1-2 請問您覺得在台灣的選舉中,黑金的問題嚴不嚴重?(第二波)

選項	百分比%
根本沒有	1.0
不太嚴重	3.8
有點嚴重	12.6
非常嚴重	55.7
無反應	27.0

資料來源：國家發展研究院

2.較多數民眾認為(二成二以上),台灣各類選舉黑金充斥的問題皆很嚴重,但如分別做一比較,則民眾認為「立法委員選舉」中的黑金問題最嚴重(一成二左右),認為「鄉鎮市級自治選舉」黑金問題嚴重的比例約只有百分之四左右(參見表 2-1 與表 2-2)。

調查發現,至少有二成二以上的民眾認為台灣各類選舉皆受到黑金嚴重的侵蝕(第一波 26.5%;第二波 21.7%);如就各類

選舉做一比較，則民眾認為黑金問題在「立法委員選舉」層次最嚴重(第一波 11.6%；第二波 13.1%)，其次是「縣市議員選舉」(第一波 7.4%；第二波 8.1%)，再其次才是「鄉鎮市長選舉」(第一波 4.3%；第二波 4.5%)，而後分別是「鄉鎮市民代表選舉」、「村里長選舉」與「縣市長選舉」，三者比例皆在百分之三左右。此調查結果顯然與一般論者認為，基層鄉鎮市級自治選舉已被黑金嚴重惡質化的論點，大相逕庭。

調查日期 樣本數 =  
89.6.16-21 1085  
表 2-1 您覺得在哪一種選舉中的黑金問題最嚴重？  
(第一波)

選項	百分比%
村里長	3.3
鄉鎮市長	4.3
鄉鎮市民代表	3.1
縣市長	2.4
縣市議員	7.4
立法委員	11.6
總統選舉	1.5
都嚴重	26.5
都不嚴重	1.4
其他	1.4
無反應	37.1

資料來源：國家發展研究院

調查日期 樣本數 =  
89.8.14-17 1121  
表 2-2 您覺得在哪一種選舉中的黑金問題最嚴重？  
(第二波)

選項	百分比%
村里長	3.3
鄉鎮市長	4.5
鄉鎮市民代表	3.7
縣市長	3.1
縣市議員	8.1
立法委員	13.1
總統選舉	1.6
都嚴重	21.7
都不嚴重	1.3
其他	2.0
無反應	37.6

資料來源：國家發展研究院

3.同時，較多數民眾認為(四成三以上)，鄉鎮市長官派「不可能」解決選舉的黑金問題(參見表 3-1 與表 3-2)。

調查發現，民眾認為官派鄉鎮市長「不可能」(包括回答「很

不可能」與「不太可能」)解決黑金問題的比例皆在四成三以上(第一波 43.3%，第二波 47.3%)；認為「可能」(包括回答「有點可能」與「很有可能」)的比例則為二成五左右(第一波 25.3%，第二波 27.7%)。

調查日期 樣本數 =  
89.6.16-21 1085

表 3-1 您認為鄉鎮市長由政府來派任，可不可能解決選舉的黑金問題？(第一波)

選項	百分比%
很不可能	16.0
不太可能	27.3
有點可能	17.6
很有可能	7.7
無反應	31.5

資料來源：國家發展研究院

調查日期 樣本數 =  
89.8.14-17 1121

表 3-2 您認為鄉鎮市長由政府來派任，可不可能解決選舉的黑金問題？(第二波)

選項	百分比%
很不可能	18.0
不太可能	29.3
有點可能	19.3
很有可能	8.4
無反應	25.0

資料來源：國家發展研究院

4. 因此，有近半數民眾認為(四成六以上)，鄉鎮市長的產生最好能夠維持現行的選舉方式(參見表 4-1 與表 4-2)。

調查發現，民眾贊成鄉鎮市長「維持選舉方式」產生者的比例皆在四成六以上(第一波 46.0%，第二波 52.0%)；贊成「由政府來派任」者的比例皆不到三成(第一波 29.6%，第二波 24.9%)。

調查日期	樣本數 =	調查日期	樣本數 =
89.6.16-21	1085	89.8.14-17	1121
表 4-1 您比較贊成鄉鎮市長用現在的選舉方式？還是改由政府來派任？（第一波）		表 4-2 您比較贊成鄉鎮市長用現在的選舉方式？還是改由政府來派任？（第二波）	
選項	百分比%	選項	百分比%
維持選舉方式	46.0	維持選舉方式	52.2
由政府來派任	29.6	由政府來派任	24.9
無反應	24.4	無反應	22.9
資料來源：國家發展研究院		資料來源：國家發展研究院	

5.另外，有較多數民眾(四成以上)，「同意」鄉鎮市長民選比較合乎民主，而鄉鎮市長官派是一種比較不合乎民主的作法(參見表 5-1 與表 5-2)。

有人說如果鄉鎮市長改由政府派任是比較不夠民主的表現，調查發現，對此說法表示「同意」(包括回答「有點同意」與「很同意」)的比例皆在四成以上(第一波 40.6%；第二波 44.8%)；表示「不同意」(包括回答「不太同意」與「很不同意」)的比例皆在三成四以上(第一波 37.2%；第二波 34.1%)。

調查日期	樣本數 =	調查日期	樣本數 =
89.6.16-21	1085	89.8.14-17	1121
表 5-1 有人說鄉鎮市長由人民直接來選舉，是民主的表現；如果改由政府派任是不夠民主的，請問同不同意這種說法？（第一波）		表 5-2 有人說鄉鎮市長由人民直接來選舉，是民主的表現；如果改由政府派任是不夠民主的，請問您同不同意這種說法？（第二波）	
選項	百分比%	選項	百分比%
很不同意	12.1	很不同意	12.7

不太同意	25.1	不太同意	21.4
有點同意	16.7	有點同意	19.4
很同意	23.9	很同意	25.4
無反應	22.2	無反應	21.1
資料來源：國家發展研究院		資料來源：國家發展研究院	

6.而且，多數民眾認為(四成二以上)，官派鄉鎮市長比較無法反映基層民眾的需求與意見(參見表 6-1 與表 6-2)。

有人說，鄉鎮市長如果改由政府派任，則官派的鄉鎮市長比較沒有辦法反映人民的意見，調查發現，對此說法表示「同意」(包括回答「有點同意」與「很同意」)的比例皆在四成二以上(第一波 41.9%；第二波 42.9%)；表示「不同意」(包括回答「不太同意」與「很不同意」)的比例，皆在三成五左右(第一波 35.4%；第二波 33.4%)。

調查日期	樣本數 =
89.6.16-21	1085
表 6-1 有人說鄉鎮市長如果改由政府來派任，政府可能會比較沒有辦法反映百姓的意見，請問您同不同意這種說法？(第一波)	

選項	百分比%
很不同意	9.8
不太同意	25.6
有點同意	20.6
很同意	21.3
無反應	22.7

資料來源：國家發展研究院

調查日期	樣本數 =
89.8.14-17	1121
表 6-2 有人說鄉鎮市長如果改由政府來派任，政府可能會比較沒有辦法反映百姓的意見，請問您同不同意這種說法？(第二波)	

選項	百分比%
很不同意	9.1
不太同意	24.3
有點同意	23.3
很同意	19.6
無反應	23.8

資料來源：國家發展研究院

7.不過，卻有較多數民眾認為(四成六以上)，官派鄉鎮市長並不見得就會輕忽地方的建設(參見表 7-1 與表 7-2)。

調查發現，至少有四成六以上的民眾(第一波 47.7%；第二波 45.9%)「不同意」(包括回答「不太同意」與「很不同意」)官派的鄉鎮市長比較不重視地方建設的說法；另有三成左右的民眾(第一波 28.2%；第二波 32.1%)對此說法表示「同意」(包括回答「有點同意」與「很同意」)。

調查日期	樣本數 =	調查日期	樣本數 =
89.6.16-21	1085	89.8.14-17	1121
表 7-1 有人說，如果鄉鎮市長改由政府來派任，就可能比較不重視地方的建設，請問您不同意這種說法？(第一波)		表 7-2 有人說，如果鄉鎮市長改由政府來派任，就可能比較不重視地方的建設，請問您不同意這種說法？(第二波)	
選項	百分比%	選項	百分比%
很不同意	14.2	很不同意	13.5
不太同意	33.5	不太同意	32.4
有點同意	14.2	有點同意	15.6
很同意	14.0	很同意	16.5
無反應	24.1	無反應	22.0
資料來源：國家發展研究院		資料來源：國家發展研究院	

8.而且，較多數民眾認為(三成三以上)，官派鄉鎮市長比較有可能提高政府的行政效率(參見表 8-1 與表 8-2)。

調查發現，至少有三成三以上的民眾(第一波 36.3%；第二波 33.2%)認為，鄉鎮市長如果改由政府派任比較能夠可以提高

政府的效率；而認為會減少人民參政機會的比例皆不到三成(第一波 26.5%；第二波 29.6%)。

調查日期	樣本數 =	調查日期	樣本數 =
89.6.16-21	1085	89.8.14-17	1121
表 8-1 您認為鄉鎮市長如果改由政府來派任，是會減少人民參與政治的機會，還是可以提高政府的效率？（第一波）		表 8-2 您認為鄉鎮市長如果改由政府來派任，是會減少人民參與政治的機會，還是可以提高政府的效率？（第二波）	
選項	百分比%	選項	百分比%
減少人民參政的機會	26.5	減少人民參政的機會	29.6
提高政府效率	36.3	提高政府效率	33.2
兩者都有	4.6	兩者都有	4.8
兩者都沒有	0.5	兩者都沒有	0.7
無反應	32.1	無反應	31.7
資料來源：國家發展研究院		資料來源：國家發展研究院	

9. 如果鄉鎮市長確定改由官派產生，在一些相關配合的條件中，民眾最希望政府「限制黑道或有犯罪記錄的人參選」，其次是「官派鄉鎮市長最好要有一定的學經歷」，其他依序是「要先修改相關法令」、「官派鄉鎮市長要有考試及格之資格」以及「調整行政區域的的範圍」(參見表 9-1 與表 9-2)。

調查日期	樣本數 =	調查日期	樣本數 =
89.6.16-21	1085	89.8.14-17	1121
表 9-1 如果鄉鎮市長改由政府派任需要一些配合的條件，您認為下面哪些條件是必須的？【隨機提示，複選三項】		表 9-2 如果鄉鎮市長改由政府派任需要一些配合的條件，您認為下面哪些條件是必須的？【隨機提示，複選三項】	

選項	百分比%	選項	百分比%
要有考試及格	11.7	要有考試及格	11.1
要有一定的學經歷	23.5	要有一定的學經歷	22.9
要先調整行政區域的大小	8.4	要先調整行政區域的大小	8.0
要先修改有關法令	14.8	要先修改有關法令	16.1
要限制黑道或有犯罪紀錄者	27.7	要限制黑道或有犯罪紀錄者	28.7
都需要	4.1	都需要	4.2
都不需要	0.2	都不需要	0.2
其他條件	0.9	其他條件	2.3
無反應	8.6	無反應	6.5
資料來源：國家發展研究院		資料來源：國家發展研究院	

總合國發院的兩波民調結果來看，大致而言，一般民眾認為，民選鄉鎮市長比較合乎民主的精神，比較能夠提供人民更多參與政治的機會，也比較能夠反映基層民眾的心聲；另一方面，民眾認為官派鄉鎮市長比較能夠提昇政府的行政效率，對於地方建設亦不會太過輕忽。此外，雖然鄉鎮市長選舉亦有黑金問題的存在，但民眾認為鄉鎮市的選舉黑金問題尚遠不及縣市議員選舉與立法委員選舉，而且官派鄉鎮市長並無法解決黑金惡質地方的問題。因此，整體而言，民眾比較傾向維持現制，即鄉鎮市長由人民直接選舉產生，而較不傾向改由政府派任鄉鎮市長。

#### (一) 陳陽德有關鄉鎮市政府與區公所的比較研究

另外，東海大學的陳陽德教授(1999a)也曾以台中縣的鄉鎮

市政府與台中市的區公所為分析對象，以一般民眾、基層政治與社會精英為調查分析之主體，比較分析一般民眾、基層政治精英與基層社會精英等三類人，對於所屬鄉鎮市政府或區公所表現之看法有無呈現顯著差異(陳陽德以「認同」、「政治參與」、「行政效能」、「公共服務品質」、「政治功效感」以及「精英培養」等五個層面來做比較的基準)。在台中市部份，共訪問 484 名地方精英，其中有 58.1%屬社會精英(重要社團領袖)，41.9%屬政治精英(包括里長、區長或區公所幹部、市議員及其助理或秘書、以及台中市選出之立委、國代、省議員及其助理或秘書)；在台中縣部份，共訪問 474 名地方精英，其中有 37.8%屬社會精英，62.2%屬政治精英(包括村里長、鄉鎮市長及公所幹部、縣議員及其助理或秘書、以及台中縣選出的立委、國代、省議員及其助理或秘書等)。此一研究對於研判鄉鎮市長應否官派或民選的政策議題，頗能呈現不同角度的民意趨勢，亦值得於此處一探。總的來說，該項研究有以下幾點重要結論(陳陽德，1999a：133-142)：

- 一、就「地方認同」<sup>10</sup>的層面比較言，居住在台中縣各鄉鎮市的民眾與精英，對其所屬地方政府的認同，遠高於同級台中市區制下的民眾與精英。
- 二、就「政治參與」<sup>11</sup>的層面比較言，除了對地方首長姓名的知悉度認知，台中縣級鄉制下的民眾明顯地強過區制下的民

<sup>10</sup>「認同」，係指一種歸屬感，指個體自願成為社區、地區、團體、國家、族群的一部份，並遵守該認同團體的價值觀與規範。

<sup>11</sup>「政治參與」，泛指公民涉入政治事物的頻率與程度，而政治事物可包括制度、人、機關以及相關之程序等。

眾外，一般而言，無論是在台中縣或台中市，政治精英的政治參與頻率遠遠超過一般民眾。

三、就「政治效能」<sup>12</sup>的層面比較言，無論是台中市或台中縣，兩地民眾的政治效能感均遠低於精英，特別是遠低於縣級之政治精英。觀其原因，可能是因為縣級體制下之政治精英，可以透過鄉鎮市之基層選舉機制、及其所衍生的行政立法監督模式，以及鄉鎮市政府本身的自治權等途徑，來提昇本身之政治效能感，而該等途徑為區級之政治精英所缺乏。因此，廢除鄉鎮市級之自治選舉，明顯地將會影響到鄉級人民的政治參與權利。

四、就「公共服務品質與行政效能」<sup>13</sup>的層面比較言，除了鄉鎮市公所在親切程度上稍勝於市集區公所外，一般而言，民眾對於縣級鄉公所與市級之區公所的評價幾乎沒有太大差異。因此，該研究的調查結果中並無法得到，有關取消鄉鎮市級自治選舉便可提昇政府效能之明顯論據。

五、就「培養政治精英」的層面比較言，經調查結果發現，台中縣之政治與社會精英，認為基層鄉鎮市長與民代選舉可以培養政治精英的比例，明顯高於台中市之受訪精英。

因此，如果以台中市與台中縣分別推論區公所與鄉鎮市政府的制度表現，則一般來說，鄉鎮市政府比較能夠滿足地方民眾的地方認同，增進地方菁英的政治效能感，且有助於地方政

---

<sup>12</sup> 「政治效能」，意味公民心理上對本身是否能夠影響政治事務之能力的自信。

<sup>13</sup> 「行政效能」的衡量，包括服務的效率、處理事權的能力以及服務的親切滿意度等三項。

治菁英之培養。而鄉鎮市政府與區公所的公共服務品質與效率，在兩地民眾看來並無太大差異。

## 伍、關於鄉鎮市級自治選舉 存廢之政策建議

### 一、相關立論與民調結果之綜合比較

此處筆者總結前述之相關討論，將鄉鎮市級自治選舉存廢以及鄉鎮市長官派或民選等相關議題的立論基礎與民調結果，作一整理如表 10。

表 10 民眾對於鄉鎮市長官派或民選，  
立論要點與民調結果之綜合分析

總體評估 評估 指標	政策 方案	主張取消鄉鎮市級自治 選舉或主張改變現制， 官派鄉鎮市長	反對取消鄉鎮市級自治選 舉或主張維持現制，民選 鄉鎮市長
	民調 結果	本論點獲得國民黨組工 會調查中多數鄉鎮市長 的支持，但調查中亦有 不少鄉鎮市長反對此一 方案	本論點獲得國民黨組工 會調查中多數鄉鎮市民代 會主席與副主席的支持， 並且獲得國民黨國家發展 研究院民調中多數民眾的 支持
黑金勢 力的遏 阻	立論 要點	官派鄉鎮市長可以有效 遏阻黑金勢力之蔓延， 淨化基層政治生態	官派鄉鎮市長無法有效遏 黑金勢力，黑金仍會尋求 其他依附的溫床
	民調 結果		本論點獲得國民黨國發院 民調中多數民眾的同意

民主參與的維持	立論要點	取消鄉鎮市級自治選舉並將鄉鎮市長改為官派，並不是一國政治是否民主的指標，兩者並無太大關係	官派鄉鎮市長是一種違反民主的表現，不利於民眾的民主參與，甚至有可能剝奪人民的參政權
	民調結果		本論點獲得國民黨國發院民調中多數民眾的同意
民意需求的反映	立論要點	官派鄉鎮市仍會積極反映民意	官派鄉鎮市長比較無法積極反映民意
	民調結果		本論點獲得國民黨國發院民調中多數民眾的同意
地方建設的重視	立論要點	官派鄉鎮市長仍可能會重視地方建設	官派鄉鎮市長會輕忽地方建設
	民調結果	本論點獲得國民黨國發院民調中多數民眾的支持	
行政效率的提昇	立論要點	官派鄉鎮市長後，鄉鎮市公所將有如區公所，為縣政府之派出機關，可縮減政府層級，提升政府整體行政效率	官派鄉鎮市長並不見得就能夠提升政府的行政效率，鄉公所與鄉鎮市政府之行政效率與服務品質並無太大差異
	民調結果	本論點獲得國民黨國發院民調中多數民眾的支持	本論點獲得陳陽德教授研究中多數民眾的同意
住民自治的認同	立論要點	官派鄉鎮市長與地方民眾的鄉土認同並無太大關連，而且住民自治的認同，需依賴草根性的公共參與機制，而非選舉體制	取消鄉級自治選舉，可能會不利於鄉鎮民眾的鄉土認同
	民調結果		本論點獲得陳陽德教授研究中多數民眾的同意

(來源：作者自製)

從上表的整理中，我們大致可以得到以下幾點結論：

- 一、現階段台灣地區的多數民眾以及多數鄉鎮市民代會主席與副主席等，並不支持當前政府所擬「取消鄉鎮市級自治選舉」，並將「鄉鎮市長改為官派」的政策。
- 二、多數民眾並不認同鄉鎮市長在官派後，將可「有效抑制黑金」、「無損民主價值」、「仍會重視民意」、以及「無礙住民認同」之觀點。
- 三、只有較多數民眾同意，官派鄉鎮市長後，「比較會重視地方建設」以及「提高行政效率」之論點。
- 四、雖有較多數的鄉鎮市長傾向支持政府官派，但仍有相當比例的鄉鎮市長反對官派，尤其是目前只作一任的鄉鎮市長更是如此。

任何制度的選擇與設計都需要社會力和政治面向的配合方能竟其功（陳立剛，1999：288），就本研究所舉資料來看，政府目前設計有關將鄉鎮市體制「去自治化」的方案，未能獲得「民間社會力」的支持（多數民眾反對鄉鎮市長官派），也可能無法得到「政治面」的支持，然鄉鎮市選舉被黑金惡質化的問題，又不能不作一處理，因此，吾人應當如何進行鄉鎮市的制度變革以適應當前環境變遷？我們到底是要「維持」現行的鄉鎮市自治體制（主要體現在民選鄉鎮市長與民選鄉鎮市民代表）並做一改良（現制改良），還是要根本「取消」鄉鎮市自治（主要體現在官派鄉鎮市長與廢除鄉鎮市民代表大會），並輔以一些配套措施呢（官派配套）？

## 二、現制改良之相關建議

學者陳陽德(1999a)從新制度論(New-Institutionalism)

的觀點來探討鄉鎮級政治制度之變遷，他認為鄉鎮市級政府在經過長期經年之任期改選後，已經建立起與區級政府完全不同的運作風貌，鄉級政府作為一個地方自治團體，相當程度上已經反應並實踐了鄉級自治體制之民主政治價值，但此一功能實現的背後，卻引發了鄉級政治腐敗與體制失靈的負面結果，使得鄉級政治體制不但無法因民主責任制度而運作，反而成為既得利益者之便利管道，如果因為現存體制的不良結果，就要根本取消鄉鎮級自治體制，則經由過去數十年來運作而形成的民主價值，將連帶喪失。因此，陳陽德認為，如何在不輕廢鄉級政府自治，並持續其民主價值功能而對現有的鄉級現狀做一改良，應較貿然進行根本性質的突變，要來的適當（陳陽德，1999a：150-151）。總之，為了維持由下而上民主參與之政治價值，使人民熟悉民主制度之運作；為了順應新地方主義的世界潮流，提高地方政府的自主性；以及為了避免省在虛級化之後，形成強權縣長上抗中央與下擅鄉鎮之現象，實有必要保留鄉級體制之法人地位，並進行一定程度之改革。具體而言，其建議之現制改良方案有下列幾個重點（陳陽德，1999a：151-162）：

1. 維持現行之鄉鎮市長及鄉鎮市民代表之選舉，以建立由下而上的民主素養與公民意識。
2. 削減鄉鎮市民代表會之預算審查權，以減少地方民代濫用預算審查與質詢權藉以干涉行政決定權及從中獲取不當得利之機會。
3. 引入公民創制複決等直接民權制度，以使人民充分參與鄉鎮市之公共事務，並減少鄉級政府與民代的派系分贓現象。
4. 結合社區地方基層團體主動參與鄉級政治，鄉級政府在職權

範圍內只針對社區團體之提案作資格審查，如合乎程序即發放補助金，且不需經代表會同意。

此外，陳陽德認為（1999a：162-166），更積極的改良方案，甚至可參酌美國的「經理制」，建立鄉鎮市級政府的「台灣式經理制」制度。其內涵係先由縣市政府針對中央所提資格條件，提名各鄉級政府的專業經理人（執行長），再經由鄉鎮市民代表會同意後任命之，而鄉鎮市民代表則彼此互選一人為主席，成為一個政治性儀式性的鄉鎮市長，此制可限制縣長的提名權，使縣市長在派任鄉鎮市長人選時，必須考量鄉鎮市民的意見。

### 三、官派配套之相關建議

另一方面，亦有一些學者主張應徹底取消鄉鎮市級之自治法人地位，並以官派鄉鎮市長加上配套措施來進行改革。關於官派配套的方案，歸納而言大致有以下幾個重點（江大樹，2000；呂育誠，2000；謝嘉梁，1996）：

1. 官派鄉鎮市長應強調專業任命而非分贓政治，鄉鎮市長應具有一定之公務員文官資格（如十職等）或以一定比例開放給具管理專長及服務熱忱之企業界與學術界人士，以企業精神帶動地方政府再造。
2. 取消鄉級行政層級後，政府應儘速建構中央與縣市政府的重直劃分（如權責劃分、財政分配、自治監督等），以及縣市政府彼此間的水平整合（如相鄰都會生活區居的合併、行政區劃等），以落實地方分權的目標。而鄉鎮市區域，應在考慮地方之歷史地理因素及尊重住民意願之情況下，作適當的調整簡併，以合理配置資源。

3.積極暢通各種直接民主的參政管道（如鄉鎮市民的創制複決權），並賦予村里社區居民更多自主參政的空間，以彌補廢除鄉鎮市自治後的草根民主需求，並形成社區生命共同體意識。

#### 四、本研究之相關建議

整體來說，當前地方政府面臨的困境包括：地方事務的複雜化及區域化、地方服務需求的增加、地方財政的困窘以及地方政府組織的僵化等問題，而地方政府問題的解決方案又必須能夠滿足「代表性」（representative ness）、「效能」（competence）、「領導」（leadership）以及「防腐」（anti-corruption）等評估指標（陳立剛，1999：291），而改革方案又有其特定的時空背景，有其短期、中期與長期不同階段的策略管理觀念（江大樹，2000）。因此，本研究在綜合上述的考慮面向後，有以下之建議：

##### （一）短期而言：

現階段應以維持鄉級自治選舉為宜，即鄉鎮市長與鄉鎮市民代表會，皆維持由人民直接選舉產生。因為不論是就歷史沿革或是民意趨向而言，台灣地區多數民眾大多肯定鄉鎮市級自治選舉之存在價值，且可滿足民主參與的「代表性」要求（陳陽德，1999a）；而現行之鄉鎮自治體制（強首長制），在無其他經過審慎評估之方案替代前，維持現制乃是政策最佳的理性選擇（紀俊臣，2000）。

但是，現行的鄉級自治選舉應適當加以改良，以減少自治體制的「腐化」。具體作法包括：

1. 在選罷法中加入各級選舉排黑條款之制訂（黃德福，2000）
2. 在政黨提名辦法中加入排黑條款之現制（劉念夏，2000）
3. 督促檢警單位查緝黑金的決心和行動（黃德福，2000）
4. 在不凍結鄉鎮市民代的選舉下，適度限制鄉鎮市民代表會之預算審查權（陳陽德，1999a；陳立剛，2000）。或者可以改變現行鄉鎮市民代表的選舉方式，改為以單一選區限制連記法方式產生，吾人甚至可以建議鄉鎮市民代表一半之席次，改由縣長擇訂德高望重之人士出任（黃錦堂，2000）
5. 僅速通過「創制複決權行使辦法」，使鄉鎮市民可以有效參與地方公共事務並減少派系政治之惡質化現象（陳陽德，1999a；江大樹，2000；黃錦堂，2000）

(二) 中期而言：

可考慮官派鄉鎮市長，但須有相當配套措施以滿足「行政效能」之要求。鄉鎮市長選舉應否廢止，涉及各級地方政府組織功能的調整，因此需有相關的配套措施來進行強化，在地方政府組織功能尚未得到合理調整之前，不宜逕自進行鄉鎮市長官派。具體作法包括：

1. 配合國土規劃，調整行政區域，適度減少鄉鎮市的數目，並適度擴大鄉鎮市的轄區（此需透過「行政區劃法」的立法工作才得以整併）（陳立剛，1999；江大樹，2000；呂育誠，2000；黃德福，2000）。
2. 官派鄉鎮市長之人選需有一定的學經歷限制，如果能夠具備公務人員高等考試及格之資格則更佳（江大樹，2000；黃錦堂，2000）。

3. 合理分配鄉鎮市的財源，以活化地方財政機能（此需透過「財政收支劃分法」以及「地方稅法通則」的立法工作才得以實現）（黃德福，2000）。
4. 基於政府對選民的誠信原則，以及減少在政治上所可能造成的衝擊，官派鄉鎮市長之方案，最好能夠有一落日條款的緩衝期，此一緩衝期可以民選一屆四年為期，也可以民選二屆八年為期（江大樹，2000；黃錦堂，2000），以增加人民的支持。

(三)長期而言：

或可考慮引進類似「市長—經理制」的治理理念，將鄉鎮市委由專業經理人去經營，鄉鎮市長本身則擔任一種統而不治的政治象徵，建立符一種合台灣地方政治生態的體制（陳陽德，1999a），以滿足「領導」的要求。

最後，吾人甚至可以賦予地方政府在選擇自身體制時擁有更多的彈性，在首長制、市經理制以及委員制等不同制度中，透過民主機制的制度性管道，由鄉鎮市民自行作一選擇，以因應各鄉鎮市的不同差異需求（陳立剛，1999；紀俊臣，2000）。

## 陸、結 語

台灣地區的鄉鎮市自治，在歷經四十餘年的自治後，雖有其一定的貢獻，但不必諱言的，亦產生某些病癥，如鄉鎮市公所法定自治職權的縮減、人力資源的閒置、議會（鄉鎮市代表會）與行政（鄉鎮市公所）關係的對立、社會互動的冷漠以及資源開發的漠視等（紀俊臣，2000：117-125）。從當前鄉鎮市

實際的發展狀況來看，鄉鎮市的發展問題係出在「錢」、「權」、「人」三者具缺的地方自治法制問題（謝嘉梁，1996）。在「錢」的方面，鄉鎮市受限於「財政收支劃分法」以及「地方稅之財源不足」，等問題，使得鄉鎮市自有財源偏低，需處處仰賴上級政府之補助才得以辦事。在「權」的方面，雖然在「省縣自治法」以及「地方制度法」中均明列鄉鎮市之自治權<sup>14</sup>，但這些自治權限甚多與縣市自治事項重疊，只是涵蓋範圍不同而已，因此對於同一事項之自治，鄉鎮市往往並無置喙之餘地，雖有自治之名但無自治之實。最後，在「人」的方面，鄉鎮市政府受制於「台灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程準則」以及「員額設置基準」之整體規定，使得職等偏低，缺乏吸引人才下鄉服務的誘因，因此鄉鎮市業務常有人力嚴重不足，做事力不從心之感。

然而，誠如地方自治之先驅研究者 James Bryce 所說：「民主政治最好的學習和民主成功的最佳保障，便是實施地方自治」（轉引自，陳立剛，1999：277）。鄉鎮市存在的目的在於提供地方住民民主參與與實踐的場域，並且提供住民服務與需求的第一線，因此鄉鎮市的角色應以自治事項的履行為首要（陳立剛，1999：285）。另一方面，將鄉鎮市「去自治化」對於整體地方自治的運作是否有所助益？目前則未有定論，若倉促實施，恐有負面影響。

整體來說，對於鄉鎮市發展問題的思考，吾人應該著重於如何以制度設計與政策立法來改善鄉鎮市公共財貨之質量，而非只陷在選舉問題中打轉。政治過程中的派系與黑金問題並不

---

<sup>14</sup> 見省縣自治法第十四條以及地方制度法第二十條。

會因為取消鄉鎮市長選舉而消失或衰微，其防杜解決之道尚需從選罷法中排黑條款之制定、政府查緝黑金的執法決心，以及政黨內部的提名制度規範等方面來著手。因此，做為民主根基深化與社區意識營造的自治體，鄉鎮縣轄市等基層組織應更予以法制化、健全化。在鄉鎮市體制「去自治化」之配套方案尚未完成前，筆者認為政府不可輕言取消鄉鎮市自治選舉，以免形成另一種形式的中央(縣)集權體制。

## 參 考 文 獻

- 丁仁芳(1997): <廢除鄉鎮市級選舉對地方政經生態的衝擊>，《國家政策雙週刊》，171：14-15。
- 文忠國(2000): <從民意趨向論鄉鎮市長官派的可能性>，《政策月刊》，60：69-70。
- 王業立(1998):「台灣地方派系的轉變：從解嚴到精省」，《修憲後地方自治與行政發展學術研討會》發表論文。國立政治大學公共行政系與台灣省政府經研會合辦。
- 江大樹(2000): <「鄉鎮長官派」應有完整配套措施>，《政策月刊》，60。
- 自由時報(民國89年5月5日社論): <廢除鄉鎮市長民選制有助於遏阻黑金的滋長>。
- 呂育誠(2000): <鄉鎮縣轄市長官派政策評議>，《政策月刊》，63：53-57。
- 林山田(2000): <怎可剝奪人民選舉鄉鎮市長的權利>，《政策月刊》，60。

- 林水波 (1994): <資源稀少性與地方政府的有效條件>，《理論與政策》，6(3): 44-46。
- 紀俊臣 (2000):《地方政府再造：機制建構、發展願景系論》。台北：時英。
- 侯景芳 (1983):《台灣省鄉鎮縣轄市長民選或官派之研究》。台北：國立中興大學公共政策研究所碩士論文。
- 翁興利主編 (1999):《地方政府與自治》。台北：商鼎文化。
- 夏鑄九 (1996): <評議廢省期待區活力與草根民主>，《中國時報》，民國 85 年 11 月 6 日，11 版。
- 陳立剛 (1999): <地方政府體制再造—鄉鎮市級政府體制研析>，收於《地方政府論叢—祝賀薄慶玖教授榮退論文集》，頁 227-298。台北：五南。
- 陳立剛 (1998): <由下而上的政府再造—析論地方政府及制度之改革>，《政策月刊》，39: 16-18。
- 陳立剛 (1996): <地方政府財政問題探討及因應之道>，《東吳政治學報》，6: 153-174。
- 陳恆鈞 (1999): <精省後鄉鎮市地位之發展方向>，收錄於翁興利主編，《地方政府與自治》，頁 259-286。台北：商鼎文化。
- 陳陽德 (1999a):《台灣鄉鎮市與區級政府之比較研究》。台北：五南。
- 陳陽德 (1999b): <台灣地方制度演進之探討>，《研考雙月刊》，22(3): 52-62。
- 國是會議實錄編輯小組 (1990):《國是會議實錄(上)》。台北：國是會議秘書處編印。
- 國家發展會議實錄編輯委員會 (1997):《國家發展會議實錄》。

台北：國家發展會議實錄編輯委員會。

- 張世賢（1996）：「地方政府行政生產力之改進」，收錄於內政部編印，地方自治論述專輯，第二輯，頁 23-38。
- 許志雄（1992）：〈地方自治的觀念與理念〉，收錄於許宗力等，《地方自治之研究》，頁 3-15。台北：業強出版社。
- 黃啟楨（1997）：〈凍結省自治選舉後中央與地方權限之劃分〉，《月旦法學雜誌》，24：23-28。
- 黃德福（2000）：〈地方制度法之修正應有配套措施〉，《國政專論》，內政（專）089-011 號。
- 黃錦堂（2000）：〈大選後地方制度的展望〉，《理論與政策》，14（2）：219-237。
- 黃錦堂（1998）：「鄉鎮市及自治選舉取消之憲法、法律問題之研究」，《精省後各級政府關係學術研討會》發表論文，中華民國公共行政學會主辦。
- 廖益興（1997）：〈鄉鎮市自治選舉的存廢〉，《國家政策雙週刊》，174：14-15。
- 廖益興（1994a）：〈從政黨的地方經營看基層選舉〉，《國家政策雙週刊》，79：15-16。
- 廖益興（1994b）：〈威權轉型與地方政治生態之變遷〉，《國家政策雙週刊》，97：3-5。
- 趙永茂（1997）：《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。
- 趙永茂（1998）：《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆。
- 蔡吉源（1997）：〈廢省、省虛級化與鄉鎮自治〉，《中國地方自治》，50（1）：4-8。

劉念夏(2000):〈基層選舉變革的辯正〉,《中央日報》,民國89年12月1日,2版。

蔡茂寅(1997):〈國家與國民主權之探討〉,《月旦法學雜誌》,20:39-46。

謝嘉梁(1996):〈當前鄉鎮市自治面臨的困難與解決之道〉,《國家政策雙週刊》,149:8-9。

薄慶玖(1994):《地方政府與自治》。台北:國立空中大學。