



中央與地方關係的現況與展望

黃錦堂

摘要

我國憲法與地方制度法建立具有民主正當性與專業性的地方政府體制，而且地方政府的數目與規模整體也形成一個可用的分權構造。面對科技的進展、全球化與在地化的發展以及我國晚近政經轉型，分權化的改革乃屬不可逆的趨勢。而地方政府也應正視本身的限制而善用策略管理，並得援用新公共管理、新公共服務與新治理等模式，而發揮良善治理的功能。中央政府應透過指導與協力而協助地方政府完成有關的治理。

壹、前言

台灣自國民政府遷台以來，經由數十年之演變，而不無呈現中央集權的現象。隨著社會的現代化、經濟發展、解嚴以來之民主化，以及晚近之科技發展、現代性社會之專業分殊化、後現代化之多元複雜性與價值歧異性、資訊暨網絡社會的崛起、全球化與在地化，我國中央與地方的互動關係以及地方的治理模式，實有檢討的必要。

貳、地方政府的架構與內容

於進行治理模式與地方政府法制改革的討論前，宜先理解現行內容。

一、我國憲法與地方制度法的規定

我國憲法第十章規定中央與地方權限劃分，建立 3 大類型的權限：其中第 107 條屬於中央立法並執行之事項；第 108 條為中央立法並自為執行或交由省縣執行之事項，後者稱為委辦事項。第 109 條、110 條分別為省與縣之自治事項。第 108、109、110 所列事項之劃分有一定的重疊性與不精密性，例如有關教育、衛生、實業、交通、公營事業、合作事業、農林、水利、漁牧、財政、舉債、銀行、警政、慈善及公益事項等項目，而得由立法院於地方制度法與各專業法律妥為規定。憲法並建立地方政府的民選體制，而且明文得有地方層級的法規制定權。

除了以上高密度規定之外，司法院大法官於釋字第 498、527、550、

553 號界定地方自治具有「制度保障說」與「人民主權說」的雙重意涵。前者強調地方自治團體具有重要的功能性，從而應被當作重要的制度加以保障，五院機關為有關決定時，應保障之；立法與行政措施尤其不得過當，以免過度限制地方自治團體的發展。「人民主權說」則係強調地方自治團體係人民生活之所在，也是人民基本權利的實現的場域，地方事項原則上應留由地方自治團體決定。

二、現行內容

儘管有如上的憲法規定，政府遷台以後並未依據憲法制定省縣自治通則並由台灣省及各縣市據以執行地方自治。毋寧，早先係以行政命令方式進行地方之自治。1991 年修憲之後於 1994 年進行第一屆民選的省長選舉，省之地位益形穩固，縣市政府一級單位乃等同省政府之科；直轄市與省的地位相同，在一級單位數目、一級單位首長與其他官員的職等與人數、財政收入，均享有優勢；凡此，不利於縣市與鄉鎮市（約見地方自治法第 62 條與地方自治機構準則）。

除此之外，關於中央與直轄市/縣市的權限劃分，以及縣與鄉鎮市間，專業法律規定籠統（經常的規定方式為「本法主管機關，在中央為…，在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府」，而未針對該法不同項目為不同的劃定），而作為一

般法律之地方制度法第 18 條以下的權限劃分並不成功，甚至誤以委辦事項須由委託單位負責經費支出而將委辦事項劃為自治事項；該法第 22 條授權制訂施行綱要則迄今尚未完成。中央與地方的爭議時常發生，而且協調經年。

就實質面而言，現行中央政府仍握有絕大部分領域的立法權與法規命令、行政規則的頒布權。直轄市與縣市政府為執行委辦事項的主要部門，從而為我國行政成敗關鍵所在，而值得關注，但縣政府卻面臨轄區過於廣大而公務人力不足的困難。鄉鎮市公所除了廢棄物清理法和或殯葬與地方交通事項之外，鮮少負責委辦事項的執行；鄉鎮市主要負責自己層級或執行中央與縣的事項。

三、相關的改革構想與進程

1996 年 12 月 28 日國家發展會議閉幕，對地方政府改革提出 4 項決議：（一）精省；（二）提升縣市政府職權、增設副縣市長；（三）鄉鎮市長改官派，鄉鎮市自治選舉取消；（四）重新調整財政收支劃分。

1997 年進行「精省」修憲，但因國民黨在 1997 年縣市長選舉遭到空前挫敗，乃以必須先完成行政區劃改革為理由，而拒絕擴大縣市政府的職權，而且也否定鄉鎮市長改官派。國家發展會議「二級政府，縣市直轄市化」的構想從而未能完全實現。原先

省所承辦的業務係先由行政院各部會以設置「中部辦公室」方式承接，晚近多數中部辦公室經由修法而改為相關部會的常設機關，例如內政部之中部辦公室改制為「內政部兒童局」。縣市一級單位主管調升為 11 職等，但各局室只設一個副首長，單列 9 職等，而且只有一定的名額係以機要職任用，凡此與直轄市難以匹敵。在財政上，地方政府依然困窘，而且「患寡又患不均」，愈是下級與邊陲的地方自治團體，財政收支愈是困難。儘管規費法與地方稅法通則已經制定，但助益不大，蓋後者因為要件抽象、地方首長或議員出於政治考量而不願收取、上級核定標準不明等而難以收取，而前者畢竟以彌平支出為主。精省後之財政收支劃分與統籌分配稅款之分配檢討，對縣市與鄉鎮市的困難難謂有實質改進。

總統府政府改造委員會曾於民國 91 年 9 月 15 日決議「地方自治層級改造方案」，提出 3 項主張：取消鄉（鎮、市）自治選舉，建立中央與地方二層級政府架構；相關法律應加以修改以提升縣（市）財政權、組織權、人事權、立法權、計畫權等自治權限，並健全地方自治組織；為建立民眾的社區意識，健全社會自發性組織，請主管機關審慎研議社區發展相關法規，以改良社區組織結構，強化住民的自主參與。

參、推陳出新的地方治理理論

「地方治理」一詞，得因在不同的時代、學圈與作者間的使用，而有若干差別性的意涵。惟無論如何，在本文的討論上，其得涵蓋地方政府的立法、規劃、個案執行或甚至不具法律效果的宣傳溝通遊說等；訴求的對象得涵蓋各級政府、議會、各政經社文行動主體與菁英、所屬公務員、轄區內外的居民等；治理的目標在於達成良善治理。

一、傳統的行政管理模式

18 世紀到 20 世紀中期，整體係處於社會持續成展的過程，也是理性主義、科學主義、專業主義、團體主義（指犧牲個人小我以及服從領袖等）盛行的時代，強調紀律、階層化、分工，也重視法律與命令的控管；任何問題都得經由科學研究而得到精確且獨一的答案。

在這個時代中，行政治理模式強調科層化的行政組織以及法律—命令—個案行政處分的綿密控制。不論是通案或個案的執行均強調行政機關的專業能力與神聖性；公務人力採永業文官制，強調公務員的保障，並將公務員分成不同的專業職系而為考選與任用。上下政府機關間以及政府機關首長與內部間，以監督為建制原則。

本治理模式迄今仍為行政體系的建制基礎，但隨著時空的轉變，已

有新的治理模式作為輔助或局部之替代。

二、新公共管理

約 1980 年以來，西方先進國家逐漸興起新公共管理的改革。其針對傳統公共行政之科層性、法令嚴密性、嚴密的區隔與各自為政、狹隘的依法行政理念（不是以顧客為導向，也難謂重視創新性）、官僚化、針對過程之每一個細瑣環節而為監督（亦即不是結果取向性之監督）等，企圖矯正，而有如下主要論點：（一）行政職能係以「績效成果」為主要重點，而非只是「依法行政」而已；（二）引進類似市場的「競爭機制」例如民營化、組織重組等，藉以加速公共財的生產與傳輸；（三）落實「顧客導向」的理念；（四）重新定位政府的角色，政府係以領航為主要職能，無須汲汲營營於操槳工作；（五）解除過時管制；（六）授權組織成員（七）. 重塑行政文化。

新公共管理主張縮小政府職能、權力下放、績效管理、市場化、解除法令管制與官僚化、善用民間資源、型塑新一代行政文化等，對老舊與財政難以續行負荷的中央與地方行政體系提供新的視野，而頗獲各國採行。

三、新公共服務

本文認為，新公共管理固然非無貢獻，但強調去管制化與市場化不無

與民爭利與罔顧公共利益，而具有狹隘性。

新公共服務（New Public Service）強調，政府角色由新公共管理之「領航」而轉變為「服務」；公務員係公共資源的管理者、公共組織的保護者、市民主義與民主對話的促進者、社區參與的催化劑及基層服務的領導者。新公共服務強調如下 7 項原則：（一）服務比導航好（即以輔導代替引導）：政府的重要角色趨向協助市民匯集並解決共享的利益，而不僅止於控制或引導新方向。政府的行動要結合私人、非營利團體和組織，以尋求社會所面對之問題的解釋。（二）公共利益是主要目標，而不是副產品：公共行政人員必須提供建造一個共同和分享的公共利益概念，其目標不是被動的去找尋個人選擇的快速解答，而是分享利益和分擔責任的創造。新公共服務要求社會建設的過程不只是選舉出政治領袖或任命行政人員，而是建立寬廣的公共談話和中央的深思熟慮；政府的角色應該是帶領人民去建立社會，而其也有道德上的責任去確保公平和正義。（三）思考要有策略、行動要符民主：符合民眾的政策和計畫需要透過集體的努力和共同合作的程序才能最有效且有責任的達成。（四）服務公民而不是顧客：公共利益源自於價值的分享，而不是個人利益的集合：公務人員所回應的是公民需求而

非顧客，且要把焦點建設在信賴關係和與市民的合作上。(五)認清課責並不簡單：公務人員除了要注意市場外，亦應該注意法律、憲法、社區價值、政治上的基準、專業水準與市民利益。(六)重視人民，而不是只重視生產力：公務人員所參與公共組織與網絡中，如果能透過基於尊重公民的合作過程與領導分享，是比較容易成功的。(七)將公民資格的價值建立在企業精神之上。

總之，當代公共任務的特色為多元化、流動與動態，公務員須在民主、社區、公共利益系統中建構市民參與及責任共同承擔的機制。

四、新治理

新治理所提倡的地方治理，在垂直面而言，強調府際間的合作，包括適度的分權、雙方間的溝通、執行時之必要的經費分攤，也不排除地方政府因為人手不足而請求上級協力，必要時也得成立跨中央、縣市、鄉鎮市的機制。在水平面上，強調引入在該地方自治團體轄區內之各種社會力團體（亦即非營利組織）、大眾傳播媒體、非組織性的公民運動、廠商、在該轄區所存有的中央政府分支機構、鄰近地方自治團體，必要時得涵蓋多國籍的公司或跨國企業、區域或全球的國際組織、國際間之非政府組織、全球傳媒或全球性公民運動等。

新治理的另一個內涵，表現於政

策手段面之重新理解：地方治理未必採用傳統之行政部門高權介入的傳統治理模式，而得地方自治團體間互為合作；也得引用市場模式下的各種治理可能，尤其與諸行動主體間簽定契約或其他協議等，也得引用公私部門間或跨級又跨公私部門的合作機制。本說強調行動者之間的共同價值，亦即秉持社群主義理想而強調夥伴關係的建立，而非在於追求個別行動者利益的最大化。社群所得服務的範圍與工作項目十分廣泛，例如公共設施的興建、公共服務的提供、文化建設、經濟發展等。地方治理的核心要項，係地方政府一方面放棄單方高權式的決定，而這毋寧為傳統公共行政模式所強調者，但另一方面也不是採用市場模式或狹隘化為組織扁平、流程簡化或績效管理，這係新公共管理所強調者，而係強調相關行動者的自主性與溝通協調；各種重大的問題得經由相關行動者在政府所建立並致力維持溝通秩序的一個網絡內進行討論並作成決議。

肆、我國的省思

上述治理理論之引進，一方面宜注意我國政/經/社/文/行政/科技/法制/司法次體系歷史與結構，以及微觀面政治議程與主要行動者的策略行動；其次則應注意我國地方政府迄今的主要實踐缺失。

一、我國地方政府架構具有合理性，但仍有諸多限制

我國直轄市、縣市政府，在跨國比較上屬於規模龐大者，鎮市亦然。我國地方府會均採雙元分立體制，4 年為期由人民直接選舉產生，構成一個民主正當性與專業的治理基礎尚稱合理，而且愈是上級與核心城市，愈是民意的開展及軟硬條件的充分而掌握良好治理的基礎。1997 年精省之後，縣市政府有更大的曝光率，施政的合理性進一步受到監督。台灣地狹人稠而且公民教育水平一般不低，具有監督施政的可能性。

我國歷經威權體制與威權轉型，民主化的進展主要由選舉所帶動，法治與民主文化及公民意識難謂已經深化；中央的法律與政策尚多有威權性質，個案或通案決定仍難避免選舉動員與佈樁的考量；由於選戰激烈，以致於朝野間以及中央與地方間難以長期規劃及真誠合作。台灣仍處於內外激烈轉型當中且中下階層謀生壓力不輕，城鄉移民一般尚難謂已經建立地方認同；地方議員的席次與選舉方式（中型選區之單記不可讓渡投票法）不無保護或壯大地方黑金與派系。

二、制度改革的方向

衡諸前述實踐缺失與轉型中的政經社文關係，我國未來應朝向分權化、地方政府體制之改革（包括地方行政首長與議員之選舉方式、地方議

會議事的組織與議事合理性的強化，民眾監督機制的強化）、地方財政自主責任的建立、中央與地方爭議問題之協商或調處制度之建立等。分權化包括：相關部會得推動業務之下放以及地方人事、預算、會計、審計、採購法規之適當鬆綁，以及重大爭議案件之調處機制的引進。

在如上改革構想下，傳統以來中央立法並執行事項、委辦事項與自治事項得重新定位。首先，就中央立法並執行的事項而言，例如有關國家公園（管理處）、風景特定區（管理處）、軍營、科學園區的劃定區域、設定管制標準與從事管制/經營，園區所在的地方政府得提出建議，中央主管部會應採取合作態度，協力完成有關的治理。

就委辦事項而言，為確保地方的必要自主性，中央政府得於制定法律或法規命令時採取低密度而賦予地方訂定補充規定的空間，尤其有關地方的建築管理、景觀、交通、觀光、產業發展等。

就地方自治事項，例如地方文藝領域等，其固然屬於地方自主施政所在，但地方若欲從事較大規模的展演，例如為了招攬國際知名的美術館，中央政府非無共同承辦的必要；就一般中小規模的藝文活動而言，引進鄰近政府、社區、社團為必要的協力，應是成敗的關鍵所在。由於縣市政府與鄉鎮市公所自行規劃能力尚

有不足，學界參與具有重要性。為促使地方政府間合作，相關的法制宜加以建立，例如行政協議、行政契約或以私法契約而組成公司為經營，均屬可能模式；就長期而且出資類型。

三、地方治理模式的檢討

除了前述業務權限與資源下放的改革之外，吾人也應思考地方治理模式的改良。新公共管理「企業型政府」的策略規劃與對下屬機關/人員之授權與績效管理。若實質的規劃內容妥當而具有可行性，則此模式我國現今民主鞏固階段中，特別值得採行。詳言之，以現今的社會力的脆弱與公民素質的有待提昇而言，公共事務—尤其具有全縣規模者，完全交由基層社會團體自為治理，並不可行；至於新治理模式所稱跨行動主體間的合作，固然因資源有限性而誠屬必要，但衡諸現行的結構與未來的政治/選舉議程而言，台灣地方政府內部間以及中央與地方間將因為政治對抗與社會信賴不足，原則上難以達成「經由網絡而為社群治理」的理想。甚至，即使單在地方政府之府會之間，也因為地方議員選舉制度以及地方府會係採雙元分立制的因素，衝突報導時有所聞；即使府會關係和諧的地區，地方行政首長因此所付出的成本亦十分可觀。

在各業務局以及整體縣市的策略規劃上，首長們應理解自己區域的特性與條件，並宏觀變遷中的政經社

文，而提出有效且具永續發展性的綜合性與重點性的方案；必要的差異化經營，也是值得採行。我國中央與地方政府均面臨財政收入的制約，財政支出的自制以及財務施政之合理性，應成為核心考量。但我國實際情形為地方政府精英不無因為錯誤推估、好大喜功或私心，而有諸多浪費情形。在組織、人事、流程的規劃上，地方政府最少也應善用新公共管理的技巧，而採用各種便宜有效的方案，例如地方公務員素質不高、欠缺法律解釋適用的專業性、欠缺對外溝通與整合能力等，非不得透過諮詢體系的建立而局部緩解。

在有關的治理中，權限下放給鄉鎮市（甚至村里與社區，而且得視情形而跨越各別村里與社區而形成一個有機的整體），以及公務員之鼓動公民意識與社區參與最理想的情況為社區中帶領性的菁英或社群以及社會力一般充沛，以及視情形善用新公共管理，為最良善的治理方式，而且得運用在社區的各種事項上，例如育嬰、老年照顧、兒童放學後之暫時看管、社區內之停車與交通動線、社區內之節慶與一般娛樂活動、社區之改造、社區鄰避設施之處理等。

反之，若涉及重大開發或招商案件，行政菁英的策略規劃能力與依新治理而成立產官學的網絡而為討論與解決問題，以及向中央政府為溝通

與要求回應--主要為權力的下放、資源的共享以及地方困難的協助--，為成敗的關鍵。

以上，不論何種類型，地方菁英的領導力 (leadership) 最為重要。菁英包括行政部門者、縣市長、鄉鎮市長、縣市議員、鄉鎮市民代表與其他之行動主體。領導力得包括洞察力、規劃力、行動力、合作能力、用人能力、對下屬有效帶領與分享、對於媒體的溝通與造勢、溝通與整合等。

四、中央的協力義務

地方治理的理念與作法，已如上述，而我國事實上也已經有許多引介文章，相關作法並不陌生。但放眼望去，我國縣市或鄉鎮市的園區或節慶式嘉年華會(其中帶有一定的發展地方觀光與產業的意涵)或整體施政，於多年之後不免呈現停滯性，相關的因素何在？兩岸關係佔據報章媒體的絕大版面、國內政治紛擾不已、大選連年、政黨與政治菁英間鬥爭與難以合作、地方公務員之素質與訓練、地方議員選舉及議會生態與實務、中央與地方權限之劃分不清以及爭議之難以快速有效解決、地方社會力之脆弱且不無私利性，均得為限制性的因素。

於新一代地方治理的發展過程中，中央各部會應積極扮演行政指導的角色。主管部會得經由外國主要作法的引介，也得經由個案的講習、相關模範契約書的建立，而強化地方菁

英的協調與帶領能力。中央部會尤其得協助解決地方的重大困難，例如將位於地方上的不必要軍事基地遷出、將地方上盜採砂石或其他嚴重違害公共安全的業者加以掃蕩。國家整體政治的合理性、民主與法治的深化、社會力的成熟度或甚至檢調與司法體系的效能提昇等，以及兩岸關係暨統獨議題的緩和（以便媒體與民眾得聚焦於公共政策討論），為廣義的結構性助力所在。

五、地方政府之大規模合併當作解決方案

晚近中央與地方關係調整的討論過程，不無重為行政區劃分的主張，而且得區分為不同規模的方案。激烈合併模式者約主張，將中華民國台灣地區重新劃分為 6 區(基北北、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東)；中度合併者希望都會區合併(新竹縣市、台中縣市、嘉義縣市合併)；小幅改良者主張現狀原則上已經夠用，改革的焦點毋寧在於大縣市(約如人口超過一百萬者)的組織、人事與財政的適度擴張，至於跨縣市事項則得經由合作而為已足。就鄉鎮市的層級的改造而言，約有鄉鎮市自治選舉取消以及鄉鎮市適度合併兩種聲音，而且並不互斥。前者為民進黨政府所長期主張，後者則因為被前者議題的聲勢所籠罩而難有較多的討論。

行政區域與數目的調整涉及許多衡量，相關方案愈是重大則愈是複

雜，而且也容易因為主要政治行動者的利害考量而難以定案。甚且，若進一步納入原住民自治區劃設議題，將更為困難。

在政策拿捏上，整體而言，宜先建立我國國土暨政經發展的構想，例如以 10 年或 20 年的永續發展為推估，而得出國土整體與各主要區域的功能定位，然後據以決定縣市層級與如何合併。此種政策規劃固然理性，但不免牽涉太多衡量因素而十分複雜，一時間恐怕難有定論。若不得已，則也可改以問題已經嚴重化從而解答已經呼之欲出的方案，作為階段性的對策。從我國都會化的發展情形以及未來科技與交通的發展而言，乃至從全球化競爭與兩岸三通的可能開展，都會區縣市合併誠有必要。甚至，台中縣市與周邊地區進一步升格發展，而以台中都、台北都與高雄都為台灣成長的 3 個火車頭，也為國內學界所原則性支持。

至於鄉鎮市級，將人口稀少、微弱或邊陲、實力微弱之鄉鎮為適度合併，藉以成就必要的經濟規模與政經的實力以及促成民意之聚焦監督，一般並無不妥。至於此層級的合併究竟由中央自為執行或只是制定綱要而委由縣市政府執行，或甚至以相關鄉鎮之談判與同意為條件，均不失為可行。

至於一說主張基隆以東一直到新竹縣市之全面合併成為一個單一

的區域政府，成為一舉握有台灣三分之一的政經與財政資源的實力，並不可行，蓋廣域的單一政府治理，未必一定有效率(以台北縣現今的轄域與治理而言，已經不無困難性)，遑論葉爾欽效應及其後來漫長的整合過程。即使為了解決招商或經濟之議題，也得建立跨域合作機制，而且得以法律將各種可能合作模式加以穩定化。德國、美國、日本晚近也無如上大規模的城市合併改革。

伍、結語

我國中央與地方關係歷經威權體制、威權轉型而進入民主鞏固(初)階段，直轄市與縣市政府固然有民主正當性的基礎與專業能力，但中央政府仍握有權力、資源與影響力。面對全球化經貿競爭、地方化的發展可能、民主進一步深化、資訊暨網絡化等的政經變遷，進一步的分權化改革乃屬不可避免。地方政府本身必須發展出有效的治理模式，尤其應妥為擬定發展策略，並且在實施手段上量力而為、善用市場機制、善用社會力與善為造勢行銷等。若中央主管部會能適度引介外國的治理模式與案例，則更能加速有關的進展。

■作者：黃錦堂

現任：台灣大學政治學系公共行政組 教授