

精省與新地方制度

紀俊臣

獨 論

精省工作啓動了政府再造的樞紐，透過精省可將中央與地方政府職能及行政區域劃分做新的規劃整合，有助於建立一個基礎穩固、強而有力的中央與地方關係。現今，精省制度已逐付之施行，而新地方制度法也已完成立法，立法儘管已完成，仍應積極檢討，以建構真正具有生命力之地方制度機制。

關鍵詞：精省、新地方制度、臺灣省政府組織系統、地方制度法

壹、前 言

誠如蕭院長所言，精省工作旨在增加政府之活動力，提升國家之競爭力，其政治工程浩大，但在政府相關部門之積極策進下，以依原訂計畫逐項完成中。為使此項工程完成後，地方制度愈趨健全，內政部除擬定「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」及「地方制度法」二草案外，並請草省政府暫行組織規程及省諮詢會組織規程，多已完成立法公布施行，爰介紹於后(註1)。

貳、精省條例之省制設計

總統於民國八十六年七月二十一日，公布憲法增修條文，該條文第九條規定：省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第

一百十五條及第一百二十二條之限制：

一、省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。

二、省設省諮詢會，置省諮詢會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。

三、縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。

註1：(1)蕭萬長：「我們要建立一個負責任、有效能的政府」，民國八十七年十一月十二日，中樞紀念 國父誕辰典禮演講文。

(2)民國八十三年十二月二十日，第一屆省長未就職前之臺灣省主席，儘管係由行政院長提請總統任命之地方行政首長，因省係公法人，且有強勢的省議會之相互作用，加之省資源占國家資源之比率偏高，皆將省主席視為執政黨最具份量之權力核心成員，此與福建省主席之權力比重，不可相比。

(3)臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第二條第一項規定：「臺灣省政府為行政院派出機關，臺灣省為非地方自治團體」，復依地方制度法第二條第一款後段規定：「省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。」此說明臺灣省政府非臺灣省的自治行政機關，而係行政院為服務臺灣省民眾所指派成立的中央機關，其絕非地方機關，而係中央派駐在省的行政機關。

四、屬於縣之立法權，由縣議會行之。

五、縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。

六、中央與省、縣之關係。

七、省承行政院之命，監督縣自治事項。

由條文之前言，似說明省、縣地方制度將可以「法律」規範，不受憲法相關條文之限制；尤其憲法第一百零九條係屬省立法並執行之，或交由縣執行之事項；即屬「省自治事項」，可不受憲法原條文之規範。質言之，省縣地方制度的設計空間可大可小，不再侷限於憲法第一百零九條之規定事項（註2）。然而，該條第一項第一款、第二款對於省行政首長和諮詢機關成員由「官派」產生，已剝奪「住民自治」之條件；復因第四款、第七款對於省立法權之排除和省機制之功能限縮於「承行政院之命，監督縣自治」，而剝奪「團體自治」之條件。對於欠缺住民自治和團體自治的「自治體」條件，竟使省自治團體轉換為非自治團體，致原有可加大自治空間，竟成「限制或排除」自治之法制設計。

一、省為不具地方自治團體性質公法人之組織體

內政部基於上揭修憲意旨，曾向司法院大法官致送「省是否為公法人」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。」「若須存立亦須基於法律之賦予」（註3），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：

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，若未劃歸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。

此項解釋，學界固有仁智互見之論（註4），但來自臺灣省政府的意見，則是「尊重司法院大法官之解釋」。事實上，總統於民國八十七年十月二十八日明令公布之臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第二條第一項，即明定「臺灣省為非地方自治團體」，第八條第一項復規定：「臺灣省省有資產及負債，由國家概括承受」，說明精省後省為非地方自治團體，即不具公法人地位；除非法律賦予省政府為行政公法人或其他特殊公法人。

二、省政府與省諮詢會係行政院之派出機關

精省係政府再造（reinventing government）的一環，但政府再造係在重構一個具有積極性的組織（steering organizations），形成一個能因應環境挑戰的政府（catalytic government），或謂之具有競爭力的政府（competitive government），精省後省組織之精簡，一方

註2：憲法增修條文第九條第一項前言之「不受限制」，依修憲意旨實為「不再適用」之誤。

註3：公法人係依公法設置之法人，而法人係法律上所擬制而賦予權利義務主體之人格者。公法人之認定標準，在學說上有準據法說、法律明定說、權能內容說，通說係準據法說，即某一法人乃公權力主體依據公法而設立者，則屬公法人。唯司法院大法官釋字第四六七號解釋，似採「法律明定說」，認為立法可賦予省特殊之公法人，此觀點與內政部主張不謀而合。

註4：蔡茂寅認為「省可以有條件地成為公法人」，黃錦堂主張「將省轉換為監督縣市自治之公法營造物」。參見蔡茂寅：「省可以是怎樣的公法人？」民國八十七年十月二十三日，聯合報，第十五版。黃錦堂：「大法官第四六七號解釋文析論」，民國八十七年十月二十五日，中國時報，第十五版。

面省政府組織可能大規模精減至僅留省政府本部的「小而美」政府；另一方面省議會已由地方議會改制或裁撤，成為諮詢機制的省諮詢會（註5），這種組織之重組（re-organization）當非政府再造之本質，充其量精省係採取「燃燒自己，照亮別人」的消極性組織變革，就其變革有助於國家行政組織效能之提升言，精省是政府再造的重要內容，但其本身組織的規模限縮，功能的減少言，其僅是政府再造中不得不犧牲或稱行政失靈中的革新對象，甚至是政治工程中的改革對象。基於以上的學理認知，精省工程不是省組織之如何縮編，而是省功能之如何設計，修憲者既以「非公法人」為省之定位，省政府又是中央派出機關，法所明定；省諮詢會亦是中央派出之諮詢機關，其功能已在精省條例第二十條第二項「對省政府業務提供諮詢意見」明定；依地方制度法第十條規定：「省諮詢會對省政府業務提供諮詢及興革意見」，亦採機制相若之設計。

儘管精省條例已明定自民國八十七年十二月二十一日施行，但精簡省政府組織之作業，卻為尊重現任省長職權之行使，而政策性決定分三階段完成：

第一階段：自民國八十七年十二月二十一日至八十八年六月底，行政院派任省主席，成立省政府委員會，此一時間內省府各廳、處、局等組織暫時維持現況。

第二階段：自民國八十八年七月一日至八十九年底，完成省府功能業務與組織及員額調整作業，訂定省政府組織規章程草案。

第三階段：自民國九十年一月一日起，回歸到地方制度法規範(詳6)。

因此，關於精省作業完成後，省政府組織規模如何，目前尚無所悉，僅了解政策上可能朝「福建省化」規劃；此即省政府將依精省條例第二條及地方制度法第八條

之規定：

臺灣省政府為行政院派出機關，臺灣省為非地方自治團體。

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)執行省政府行政事務。
 - (三)其他法令授權或行政院交辦事

以及同條例第三條規定：

省政府置委員九人，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。

用以設計省政府之組織和起草常態的省政府組織規程(註7)，參見圖1。

民國八十七年十一月出版之「中國地方自治月刊」，曾以「省非公法人之政治作為可行設計」為題發表社論（註8），該文指出內政部和其他中央相關部會，應即協同省政府本諸省非公法人之法律地位，設計可行之久遠的政治制度。基本上「省承行政院之命，監督縣自治事項」既為憲法增修條文第九條第一項第七款所賦予「憲法保留」之權；復因臺灣省政府功能業務與

註5：David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Trans Forming the Public Sector* (New York: Penguin Books Ltd., 1993), p.24,39,76。

註6：同註1，並參閱「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例公布後必須配合辦理之工作及注意事項一覽表」，行政院研考會87.11.3(八七)會綜字第04605號函。

註7：地方制度法已在第二章「省政府與省諮詢會」，對省政府類如精省條例第二條、第三條相同之條文規定（第八條及第九條）。

註8：中國地方自治月刊社論：省非公法人之政治作為可行設計，第五十一卷第十一期，（民國八十七年十一月），頁2。

組織調整暫行條例第二條第二項規定，省政府有三項職權，即：(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。此三項「法律保留」之職權，亦應受行政院之指揮監督，即在行政院指導或指令下適法運作，說明省政府可在中央派出機關之機制設計下，參酌政治生態之發展，藉諸法國「省督」之政治經驗，由行政監督、財務監督和技術監督等三面向，以進行混合制之機制設計。

此謂「混合制」之機制設計，係指省政府固應有省政府委員會之設立，以行使「委員制」之必要職權，但鑑於省府委員中兼任主席或副主席地位之有所提高，省主席係特任，副主席係比照簡任第十四職等之政務官，如能就首長制酌加運用，即以分組辦事方式，充實監督機制之必要條件。將其內部業務單位分為民政、文教、經建、公共安全、福利服務、衛生行政及行政管理等7組，以積極行使行政、財務

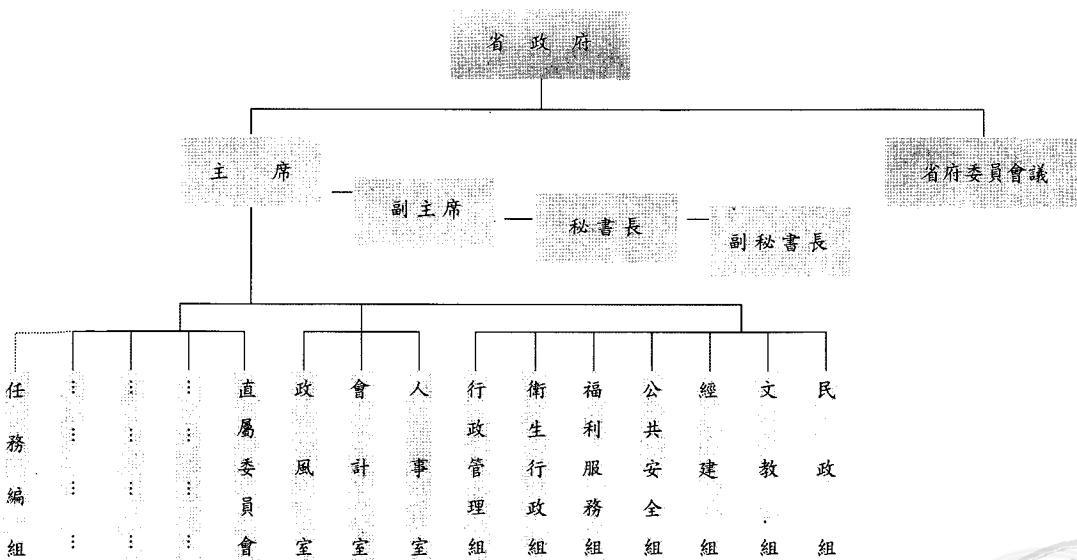
和技術監督之職能，必有裨於政府行政效能之提升，國家競爭力亦可獲得確保，此乃內政部和其他主管部會在研擬省政府暫行組織規程時，應善加思索之機制架構設計。

至於臺灣省諮詢會依憲法增修條文第九條，已由地方自治團體的立法機關，衍變為臺灣省政府之諮詢機制，且因諮詢員將由行政院長提請總統任命，而成為「行政院派出機關」，精省條例第二十條規定：

臺灣省議會自中華民國八十七年十二月二十一日裁撤，其組織規程由行政院廢止之；其所屬公務人員之權益保障，準用本條例之規定。

臺灣省諮詢會，置諮詢會議員二十一人至二十九人，由行政院院長提請總統任命之，並指定一人為諮詢長，任期三年，為無給職，對省政府業務提供諮詢意見；其預算之編列及執行等，準用第十條之規定。

圖1 臺灣省政府組織系統



資料來源：省非公法人之政治作為可行設計，中國地方自治月刊社論，（民國八十七年十一月），頁三。

臺灣省諮詢會組織規程，由行政院定之。唯地方制度法第十一條規定：「省諮詢會置諮詢員，任期三年，為無給職，其人數由行政院參酌轄區幅員大小、人口多寡及省政業務需要定之，至少五人，至多二十九人，並指定其中一人為諮詢長，綜理會務，均由行政院院長提請總統任命之。」係因應福建省需要所為彈性之制度設計。

臺灣省諮詢會組織規程已由行政院發布施行（註9），該規程第二條規定，臺灣省諮詢會之職掌如下：

（一）關於省政府業務之諮詢與建議事項。

（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。

第三條規定：

本會置諮詢會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。

第四條規定：

本會置諮詢長一人，由行政院院長就諮詢員中提請總統任命之，綜理會務；諮詢長因故不能執行職務時，由諮詢長指定諮詢員一人代理，並報行政院備查。

第十一條規定：

本會置秘書長一人，承諮詢長之命處理本會事務；置副秘書長一人，襄助秘書長處理本會事務。

第十二條規定：

本會設議事組、研究組、行政組三組，分別掌理下列事項：

（一）議事組：掌理有關本會會議之議事行政事項。

（二）研究組：掌理有關省政府業務及

地方自治事務之調查、分析與研究及地方自治人員之培訓服務事項。

（三）行政組：掌理本會一般行政管理、涉外事務之協調、聯絡及其他不屬各組室之事項。

由上揭規程之機制設計內容，足見臺灣省諮詢會將以行政委員會（administrative commission or council）模式，朝省政建設之「智庫」（think-tank）規劃，其組織架構如圖2所示。

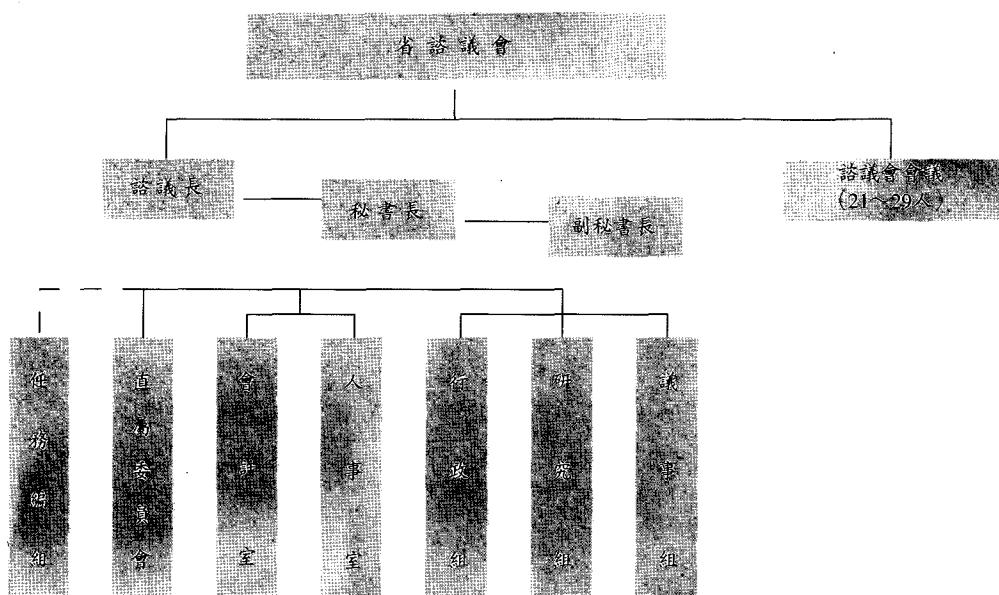
三、省政府得訂定省行政規則

依憲法第一百零八條第二項規定，對於由中央立法並執行，或交由省縣執行之「中央委辦事項」，省可在不抵觸國家法律內，制定單行法規，第一百零九條係「省立法並執行」之「自治事項」，自可訂定省法規，此係省為地方自治團體性質公法人之「法定職權」或「固有職權」；唯自民國八十七年十二月二十一日起，省已非具有地方自治團體之公法人資格，在法律未賦予其他特殊公法人資格前，其將無「省立法權」；換言之，嗣後省即使具有職權立法權（jurisdictional legislation），其訂定之行政命令絕非是依「自治權」所訂定之「自治法規」，此可由司法院大法官釋字第四六七號解釋理由書，謂：中央與地方權限劃分係基於憲法特別授權之法律加以規範，凡憲法上之各級地域團體符合下列條件者：（一）享有就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。指出地方自治團體性質之公法人，「享有就自治事項制定規章並執行之權限」；反之，則否，可資佐證。

然而省政府在改制為「行政院派出機關」

註9：行政院已以87.12.19台（87）內民字第62416號令發布施行。

圖2 臺灣省諮詢會組織系統



關」後，為執行精省條例第二條所賦予之職權時，自須賦予必要的「職權立法」權能，此項非自治法規的行政命令「立法權」，地方制度法草案統稱為「地方行政規則」之訂定權。地方制度法草案第八條規定，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)執行省政府行政事務。
- (三)其他法令授權或行政院交辦事項。

省政府為行使前項之職權，得擬訂省行政規則，報行政院核定(註10)。

儘管該草案第二項規定，已為立法院審議地方制度法草案時所刪除，但就省政府行使職權所必要之考量，省行政規則應係省政府必有之「職權立法」權，固不待言。唯依地方制度法第三十條規定，未來之中央與地方法律位階如圖3所示，亦即：

(一)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抵觸者，無效。

(二)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。

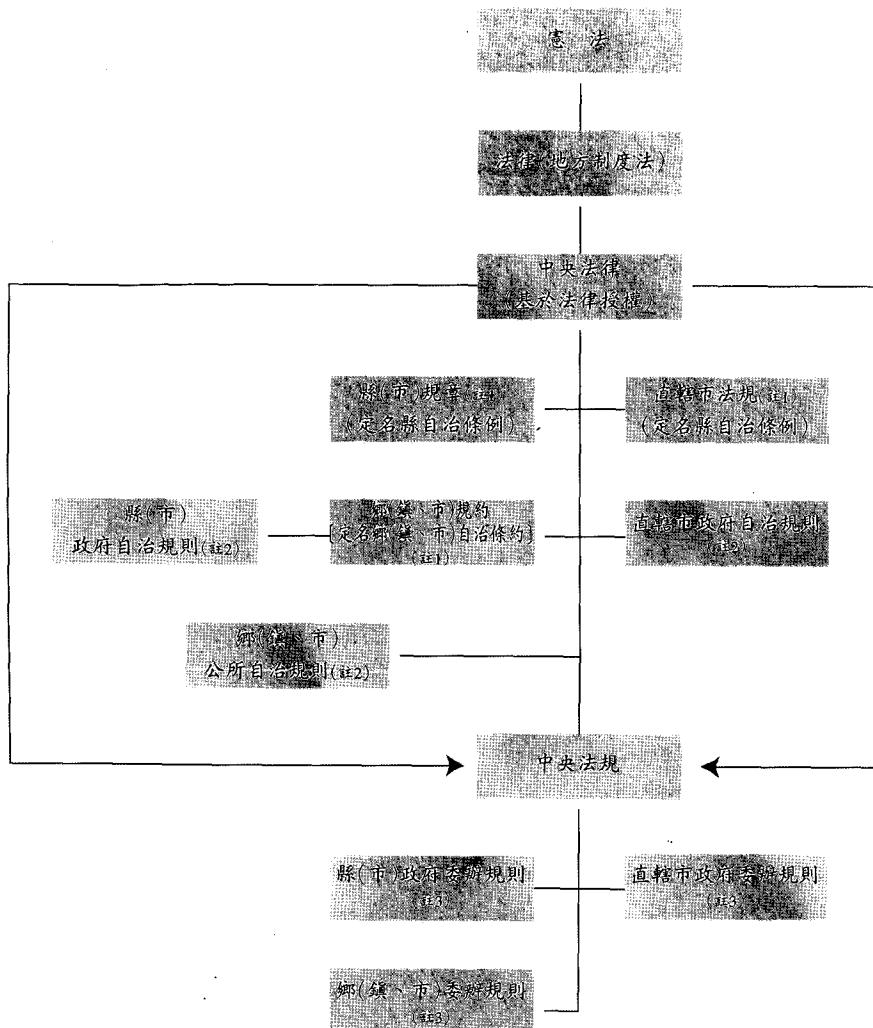
(三)委辦規則與憲法、法律、中央法令抵觸者，無效。

四、省政府職責為執行行政監督功能

依精省條例第二條第二項規定，省政府固然有三項職權，唯三項職權中，後兩項職權係屬於行政管理或是較具被動性之職權，究竟如何獲致或運作，均尚待省政府規模之確立或相關法令之逐項授權。因

註10：地方制度法草案內政部於87.11.16第二十四次部務會報通過後，報請行政院審議，俾於87.12.5依朝野協商共識函請立法院完成立法。按該法立法院已於88.1.13第三屆第六會期第十四次會議三讀通過，總統以88.1.25華總一義字第8800017850號令公布施行。

圖3 地方制度法設計之法律位階



註：1.自治條例經各該地方立法機關完成立法，得有行政罰之規定。

- 2.自治規則係由各該地方行政機關訂定，不得有行政罰之規定，得定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。
- 3.委辦規則係由各該地方行政機關訂定，亦不得有行政罰之規定，其定名準用自治規則。

此，省政府未來比較可以發揮之權力運作空間，應在第一項「監督縣(市)自治事項」。省政府承行政院之命行使之監督權，即是行政權(administrative powers)範圍的監督作用，包括行政管理、財務管理和技術管理三方面之監督權，如前述。地方制度法草案原已參酌精省條例草案院版所賦予之十三項監督權(註11)，分別於

草案條文中加以規定，但立法院審議地方

註11：行政院87.9.10第2595次院會通過「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例草案」(此即通稱精省條例草案院版)，第二十一條規定：「省縣自治法有關省自治之規定，自中華民國八十七年十二月二十一日起，停止適用。但省政府承行政院之命監督之下列有關縣(市)自治事項，不在此限……」此監督項目共有13項。此13監督項目在立法院審議時，已遭刪除。

制度法草案時，鑑於該項省政府監督權之具爭議性，業已全數刪除，改由內政部行使之。

五、省有資產與負債由國家概括承受

精省條例第八條基於省非地方自治團體性質之公法人；省政府僅是中央派出機關機制設計前提，規定：臺灣省省有資產及負債，由國家概括承受。

臺灣省有財產移轉為國有，依國有財產法保管、使用、收益及處分。

前項移轉為國有之財產，原為省政府與其所屬機關（構）及學校經營之公用財產，隨同業務移交接管機關管理；原為中央或地方機關經營之公用財產，仍由原管理機關管理；非公用財產由財政部國有財產局管理。

臺灣省有財產所有權移轉國有及管理機關變更登記之作業辦法，由財政部擬訂，報行政院核定。

本條例公布施行後，財政收支劃分法配合省政府功能業務與組織調整修正施行前，臺灣省財政收支劃分事項，除臺灣省八十八年度及其以前年度各項預算之執行，應依第十條規定辦理外，依下列規定辦理：

（一）臺灣省稅課收入歸屬中央。

（二）稅課統籌分配縣（市）之事項，由中央統籌分配臺灣省各縣（市）。

（三）前二款以外之各項收入及支出，應配合省政府業務調整，歸屬中央或臺灣省各縣（市）。

臺灣省各縣（市）因承接省政府業務增加之收入不足支應增加之支出時，由中央酌予支應。

各級政府財政收支劃分事項，在財政收支劃分法配合省政府功能業務與組織之調整修正施行後，從其規定。足可說明省政府功能限縮後，「省有」之所有權法律

地位將不再存在，其有關地方財政事項，亦將進行大規模之調整。

叁、精省後新地方制度之法制架構

精省後，省固然仍為地方制度之一層級，但省已非地方自治團體，僅是行政區域(administrative area or region)的一種。因此，中央與地方的府際關係將會有顯著的調整；尤其縣（市）的政治地位，勢必因應政府再造，而為必要之組織擴充和功能強化，關於新地方政府的機制設計，有謂：

- 一、效能政府，而非萬能政府。
- 二、領航政府，而非操槩政府。
- 三、服務政府，而非管制政府（註12）。

唯如何達成此種政府再造的願景(vision)？實應掌握政府再造的每一環節，新地方制度即肩負此一再造組織的使命，了解公部門的現代化課題（註13），並且因應全球化(globalization)和分權化(decentralization)對於中央與地方府際間之衝擊（註14），參酌施行省縣自治法和直轄市自治法四年來的政治經驗，擬訂草案，經二十餘次之修正，始完成起草，經蕭院長逐條裁示後，為八十七年十二月三日行政院第二六〇六次院會通過，函請立法院審議，立法院並在八十八年一月十三日完成三讀立法程序，總統於八十八年一

註12：楊朝祥，行政組織再造方案、臺灣省政府組織業務調整作業構想報告，（民國八十六年十月四日），頁14。

註13：Frieder Naschold (Andrew Watt, translated): *New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe* (New York: Walter de Gruyter & Co., 1996), p.7.

註14：Jong S.Jun and Deil S.Wright, ed., *Globalization and Decentralization: Institutional Contexts, Policy Issues, and Intergovernmental Relations in Japan and the United States* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1996), pp.2-3.

月二十五日公布施行。

一、直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為地方自治團體之公法人

地方制度法第二條界定「地方自治團體」為：「指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體」，並於第十四條規定：「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。」質言之，我國未來之地方自治團體，包含：直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)三類，其職責包括以「自治體」辦理自治事項；復以「行政體」執行上級政府委辦事項，此所謂「自治事項」，係指該地方自治團體依憲法或該法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及執行責任之事項；「委辦事項」，係指該地方自治團體依法律、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。

二、省政府承行政院之命行政監督縣(市)

自治

省政府如前述，在精省後其法定職責係在承行政院之指揮監督縣(市)辦理各該自治事項。由於該項監督係上下級機關間之「行政監督」(administrative control)，其監督機制設計愈明確，愈可減少因監督造成的「政治衝突」(political conflict)(註15)，地方制度法草案對於省政府針對縣(市)自治事項之監督，原擬以條文化明定之；唯立法院審議時均予刪除，嗣後僅能由「行政院交辦事項」，辦理適法監督之業務。

三、直轄市自主性完全確立

內政部擬將省縣自治法與直轄市自治

法第二法合而為一，以制定「地方制度法」初時，即有臺北市政府、臺北市議會，乃至立法院質疑是否將矮化直轄市？事實上，在憲法未有「凍直轄市」之修憲規定下，任何牽涉地方政治之制度設計，勢必以擴大地方自治權，豐富地方財源為政治工程施作的基幹，唯未來治理國事的4種發展模式(emerging models)，諸如：市場模式(market model)、參與國家(participatory state)、彈性政府(flexible government)和非管制性政府(deregulated government)(註16)，將是制定地方自治法制，首須掌握的立法取向，直轄市在新地方制度中係以如何完全落實地方自治之考量下規制之，當無矮化職能之必要和可能。地方制度法中有些新規定，諸如訂定組織準則、臨時會次數限制，係著眼於制度之完整性和合理化，應無矮化直轄市之可言。

四、縣(市)以直轄市化提升法律地位

自民國八十五年十二月，總統府召開國家發展會議時，國、民二黨獲致「縣市增設副縣市長，縣市政府職權應予增強」(註17)之共識後，內政部無論「修正省縣自治法」或「起草地方制度法」，皆以如何提升縣(市)地位為法制之思考架構；尤其在精省條例立法過程中，國、民二黨復有擴大縣(市)職權之協商共識，其方向莫非是以「直轄市化」為建構基礎，如圖4所示

註15：近些年來，臺北市政府對於監察院之糾正案、彈劾案，每有不同之看法，甚至以政治迫害視之，即可想見監督機制之行使權力，務必有明確之法律依據，否則政治衝突，將無已時。

註16：Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models* (Kansas: University Press of Kansas, 1996), pp.21-91.

註17：國家發展會議秘書處：國家發展會議憲政體制與政黨政治議題總結報告，(民國八十五年十二月二十八日)，頁四。

者，此種「立法取向」(legislative orientation)當有助於加速地方自治之落實，塑建真正分權化、參與化之國家。

五、縣(市)長具有較完整行政權

地方行政首長具實權者，係以其能否擁有組織人事權和充裕財政處分權為判斷基準，在省縣自治法以「重省、輕縣市」之法制架構下，縣(市)長之職權受到相當限縮，地方制度法第五十六條係參照直轄市長(五十五條)之人事任用權規定：

(一)政務職任用副縣(市)長一人，襄助縣(市)長處理縣(市)政，職務比照簡任第十二職等；人口在一百二十五萬人以上者，得增置副縣(市)長一人。

(二)機要職任用三至五位一級單位主管或附屬機關首長：即人口未達一百萬人者，三人；人口未達一百二十五萬人者，四人；人口一百二十五萬人以上者，五人。

此外，依該法第二十七條第一項規定，縣(市)政府就其自治事項，得依法定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定縣(市)自治規則，此項由縣(市)長得全權行使之「自治規則」訂定權，將有助於該縣(市)長行政權之有效行使。至賦予自治法規裁罰權(註18)，對於地方行政首長行政權的運作，當有直接、間接的協同作用，固不待言。

六、縣(市)議會具有豐富立法權

除前述，賦予地方自治法規裁罰權，係豐富立法權之體現外，地方制度法第四十三條第二項規定：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抵觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令抵觸者無效。

此種「法律優越」而非「法律保留」的權限規範，旨在賦予地方議會較「自主性」的

立法權；尤其縣(市)規章祇要不抵觸法律或法律授權之中央法規，如圖3所示者，已使縣(市)議會之立法權等同直轄市議會既有之立法權。至地方制度法第三十六條，賦予縣(市)議會之職權，與第三十五條直轄市議會之職權比較，無分軒輊。

七、鄉(鎮、市)法律地位儘量維持現制

鄉(鎮、市)固然仍依現行省縣自治法賦予「地方自治團體」之「公法人」地位，但有鑑於國家發展會議「取消鄉鎮市級之自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任」之朝野共識，以及實施地方自治以來，鄉(鎮、市)自治之績效不彰，黑金政治之惡質化現象，如何能擴張其政治權力？遂以維持現制為設計鄉(鎮、市)自治機制之最高旨趣。但賦予人口達三十萬人之縣轄市得增置以機要職任用之副市長(第五十七條)，係因應縣轄市行政管理之需要，乃一例外設計。

肆、精省後府際關係之機制設計

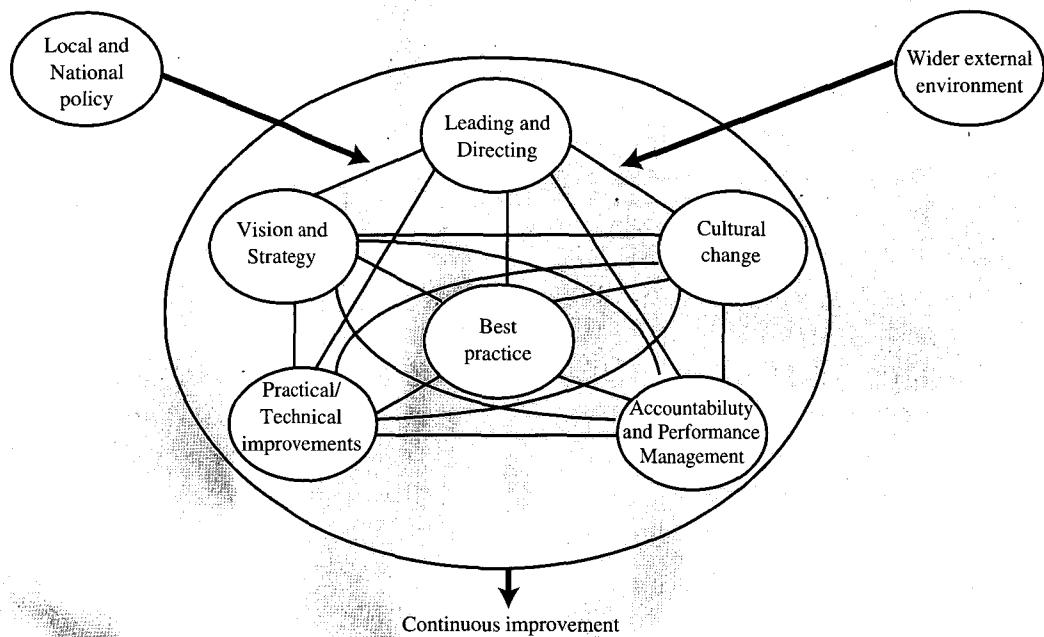
實施地方自治最困擾的政治問題之一，就是中央政府與地方政府，或是地方政府與地方政府之間法律關係或政治關係之爭議；此即學界所謂之「府際關係」(intergovernmental relations)之爭議問題。日本對於中央與地方關係之研究，向來極為重視，曾建立有下列模式：

一、相互獨立(mutual independence)模

註18：地方制度法第二十六條第二及三項規定：直轄市法規、縣(市)規章就違反地方自治事項之行政義務者，得規定處以罰緩或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。其為罰緩之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。前項罰緩之處罰，最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之。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。

圖4 地方政府重組與更新

key areas of internal change



資料來源：Guy Hollis, *Transforming Local Government*, London: Longman Group Ltd., 1994, p.92.

式。

二、地方政府對中央之單方依賴(unilateral dependence of local government on the center)模式。

三、中央對地方政府之單方依賴(unilateral dependence of the center on local government)模式。

四、重疊機制(overlapping authority)模式。

基本上重疊機制係府際關係中比較普遍存在的模式(註19)，但在地方政府由重組至更新的轉型期(transformation)，如能由核心問題(key areas)著手，如圖4所示，即以：

- (一)最佳成果(best practice)。
- (二)領導與指揮(leading and directing)。
- (三)擴大外在環境(wider external

environment)。

(四)地方和國家政策(local and national policy)。

(五)文化變遷(cultural change)。

(六)願景和策略(vision and strategy)。

(七)責任和績效管理(accountability and performance management)。

(八)實務／技術策進(practical/technical improvements)(註20)。

進行機制之設計和制度之重構，必能

註19：Muamatsu Michio (Betsey Scheiner and James White, translated), *Local Power in the Japanese State* (Berkeley: University of California Press, 1997), pp. 132-133.

註20：Guy Hollis, *Transforming Local Government: A Practical Management guide to Local Government Restructuring and Renewal* (London: Longman Group Ltd., 1994), pp.46-47.

獲致政府再造的預期目標，新地方制度之設計就府際關係言，即由上述之思維架構以進行各項法制作業。

一、自治事項法定化

無論省縣自治法或直轄市自治法對於直轄市、縣(市)和鄉(鎮、市)皆採取列舉式之規範模式，以規制「自治事項」，但其規範過於籠統，且彼此間無脈絡可循，是一種不具良好立法技術的法制，地方制度法乃分別於第十八條、第十九條及第二十條，就「事務之性質」分項歸類直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應有基本自治權；再依其性質為細目性之規範，有如日本地方自治法的規定模式，使自治事項因為法所明定，而不易衍生權力模糊之混淆。事實上，自治事項既為法所列舉，則不列舉者即應歸中央之權限，以釐清中央和地方間之權限爭議。嗣後如欲新增自治事項，除非在其他法律有所規定，否則勢必修正地方制度法，從而顯示自治事項之穩定性、明確性和可期待性。

唯該法第二十一條為確立自治事項之行政責任，以及共同完成跨行政區域之工作，有其「共同辦理」之規定，以及第二十二條將訂定「施行綱要」之規定，將使制度更具健全化和作為性之機制設計，係自治事項法定化之例外。

二、委辦事項集權化

由於委辦事項係「指地方自治團體依法律、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」(地方制度法第二條第三款)，所以委辦事項基本上係地方自治團體以「行政體」的地位，所為上級政府交辦之事務。為使該工作能順利展開，通常上級機關應以「行政領導」(administrative leadership)的

角色，積極規劃和策動工作之推展，如能有統一的指導權，其效果自然可以預期，地方制度法乃在相關條文中以「集中化」(concentration)為該項職權運作的歸趨。該法第二十九條規定，各級地方政府為辦理上級機關委辦事項，得依法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則，但其法律效力卻受中央優於地方位階之限制，其立法旨趣亦即在於委辦事項之強化極權化行政。

三、自治法規法律化

地方自治團體依自治權所訂定之自治法規，係經地方立法機關三讀通過之規範，其遠比中央機關基於職權立法所訂定之「中央法規」的正當性(legitimacy)高，日本已將都、道、府、縣所制定經各該議會通過的「條例」視為「法律」之一種，日本地方自治法第十四條規定：

普通地方公共團體，在不違反法令範圍內，關於第二條第二項之事務，得制定條例。

普通地方公共團體，關於行政事務之處理，除法令另有特別規定者外，應依條例定之。

都道府縣，關於市町村行政事務，除法令另有特別規定者外，得依條例設定必要之規定。

有關行政事務之市町村條例，違反前項都道府縣條例時，各該市町村條例，應屬無效。

普通地方公共團體，除法令另有特別規定者外，在其條例中，對於違反條例者，得規定處二年以下徒刑、一百萬元以下罰金、拘役、罰鍰或沒收之刑。

有關前項罪刑，由國家法院管轄之。基於上揭外國立法例，以及司法院大法官釋字第二七七號解釋，主張中央應就劃歸地方之稅課，制定地方稅法通則，賦予地

方租稅立法權，足見如法律賦予地方相當「法律保留」之事項，如經地方議會所通過，已具有其正當性，應非憲法所不許，乃將地方自治之法規位階提升，使其近乎法律之位階，以達致規範地方民眾之效力。地方制度法第二十五條規定，自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公佈者，稱自治條例。第二十八條復規定，下列事項以自治條例定之：

(一)法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。

(二)創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。

(三)關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。

(四)其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。

此等「自治條例」係具有「法律效力」之地方法制。

四、自治規則權宜化

地方自治團體之行政機關基於依法行政原則之貫徹，勢必訂定許多類屬「內部行政法」之命令，此項命令效力固然不及自治法規，但其有裨於地方民主法治之建立，則勿庸爭議。因之，地方制度法乃新創地方「自治規則」之屬性，並授權行政首長可全權訂定，不待地方議會之審議，即可發布施行，此係「行政保留」的貫徹；亦是強化行政權以推動地方建設，必要之法制作爲。

五、預算審議責任化

由於地方派系之嚴重對立，地方「府會關係」向來不盡和諧，甚至相對攻詰，形成議事效率不彰，基層建設難免不受影響。地方制度法除延用省縣自治法第二十三條有關「議會審議預算怠惰條款」的精神外，並有更具規制性之設計。即於該法第

四十條有如下之規定：

(一)議會應於會計年度開始前一個月內，將各該地方總預算案審議完成。

(二)議會如未審議完成，應有因應措施，俾使建設不中斷。

(三)會計年度開始三個月內，預算未審議完成，即由上級行政監督機關協商解決；如未能於一個月內完成議決，即由該邀集協商之機關逕行決定。

(四)預算案之覆議以一次為限，唯不合理之審議可以視同審議未完成，報請上級政府協商或裁決(第五項)。

(五)預算案之覆議，可採取「部分覆議」(item veto)，以節省審議覆議案所付出之社會成本或政治成本。

六、權限爭議合理化

府際關係要和諧固然要加強協調和溝通，但一旦涉有權限爭議，卻必須設有協商機制，始能建立協商民主(associational democracy)，地方制度法對於權限爭議之解決途徑，係以行政協商、司法解釋、立法規制三大原則為爭議處理之法定途徑(第七十五條、第七十七條)，未來行政訴訟法正式以「新法」施行後，更有自主性較高之解決途徑(第七十六條)。此三大機制設計，旨在建立當事人間的「互信」基礎，俾其仲裁結果有其合法性；至少應是相當「合理化」(rationalization)的救濟途徑。

伍、結語

精省制度已逐漸付之施行，而新地方制度法已成立法，立法儘管已完成，下游立法尚有多達18種需要儘快起草；尤其地方自治團體對於新制度仍有些許不同看法，應積極檢討，如可能修正即予修正，以真正建構具有生命力之地方制度機制。(作者現任內政部民政司司長)