

當前地方自治重大問題及其因應之道的探討

—政黨輪替下的思考？—

蔡茂寅*

地方自治乃是檢驗一國民主政治是否真正落實、乃至人權保障機制是否具備實效性的重要基準。但是此一制度在我國，前此因為威權政治的橫行以及中央集權主義的盤據不去，以致在「住民自治」的層次雖然在形式上已有長期的實踐經驗，但在「團體自治」的層次可說建樹甚少。如果以較嚴苛的標準來檢視我國過去實施地方自治的成效，則地方自治團體在缺錢缺人，法律上權限受到極大制約的情況下，充其量只不過是中央政府業務的承包機關，甚至只是中央政府的派出機關。就此而論，數十年來吾人所謳歌的地方自治，除了地方民意代表以及行政首長的直接民選，具有替代中央民意代表以及總統、省市長民選的望梅止渴意義之外，可說具有濃厚的欺瞞性質。

然而，此種情況在一九九四年「省縣自治法」以及「直轄市自治法」制定施行，地方自治正式法制化之後，開始有了改觀，地方自治之落實，也因此得到良性循環的契機。一九九九年初，因為精省工程的進行以及地方自治進一步落實的需要，「地方制度法」遂在各方矚目之下誕生。地制法的制定、施行，無疑地將我國的地方自治推向一個全新的境界，但是我國實施地方自治之際，仍然面臨許多生理與病理問題，而有待國人共同努力探討解決之道。中央集權之弊，不但在理論上吾人知之甚詳，抑且優為國人共同的實證經驗。但是如何力除其弊而避免矯枉過正，使天平過度向另一方傾斜，馴至地方分權成了國中有國的「地方主權」狀態，則更是國人所關心的共同課題。

* 本文作者為國立台灣大學法律系副教授。

茲值政黨輪替之際，爰就此一課題簡要述之，以為新政府之參考。

壹、行政區劃與城鄉差距、資源分配不均問題

我國現制下之地方自治團體，依地制法第十四條之規定，計分直轄市、縣（市）以及鄉（鎮、市）三種二級（直轄市若單獨列為高於縣（市）之一級，則亦有認係三級制者），但就直轄市與縣（市）間之資源分配而言，從實證資料得知，其不均衡之情況至極顯然。例如以台北市與台北縣之情況而論，台北縣之轄區面積幾達台北市之十倍，其人口數亦超過台北市八十萬人以上，然其預算規模僅有台北市之五分之二，行政機關與公務員人數更是不如遠甚。因此純就形式上之數據作比較時，台北縣居民所享受的行政服務與福利之水準，必然遠遠不及台北市，因而常有「二等國民」之稱，亦屬沈痛之至。

按地方制度法所定之直轄市設立要件，其實體要件僅為：「人口聚居達一百二十五萬人以上，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（第四條第一項）；就其程序要件，則規定其設置依法律規定行之（第七條第一項），但現有之直轄市則依其原有之名稱（第六條第一項）。以此觀之，單以人口數而言，台北縣、桃園縣、台中縣、彰化縣均達設置直轄市之標準，若再考量地方自治團體之「廢置分合」，則可能設置之直轄市當會更多。

在尚未精省之前，為彰顯直轄市位階與省相同之特色，故將之稱為直轄市，意謂其屬中央直轄，其上再無更高層級之地方自治團體。今日我國之縣（市）之上亦無更高層級之自治團體，因此縣（市）亦屬中央直轄之性質，從而實無在名稱上強調直轄之必要；況且強言具有獨自法人格之地方自治團體由中央直轄，從地方自治之學理言之，亦有未洽之處。然而泰半因為歷史遺緒與既得權保障的理由，地制法上所規定之直轄市人事權不但自由程度遠

逸於縣(市)，其職務列等亦屬較優(第五六條、五七條參照)；就組織權而言，依「地方行政機關組織準則」之規定，直轄市之自主性所受之保障遠優於縣(市)，然而兩者所辦理之自治事項則又相同(第十八條、十九條參照)。就此觀之，縣(市)相較於直轄市而言，其受到「人少、錢少」的不利待遇可說十分明顯。

為因應此種不合理的情況，前此曾有於地制法增設「準直轄市」的修正動向，可惜在立法院未能進入二讀，即已胎死腹中。按此一修正動議於去年底由立法委員提案，擬於地制法第四條增設一項，規定縣人口聚居達一定數額(有提案為一二五萬者)以上，未改制為直轄市前，地制法「第三十四條、第五十四條、第五十五條、第六十二條、第六十六條及第六十七條關於直轄市之規定，準用之」¹。如此提案順利完成立法，則前述之若干人口大縣之問題，當能獲得較佳之解決。

惟上述提案既然未能完成立法，在問題仍在的情形下，乃有總統當選人陳水扁先生，於競選期間承諾若順利當選將促成台北縣升格為直轄市。此一競選承諾在候選人當選之後，於合法性上已無困難，但關於其合理性如何之問題，仍須考慮以下諸點。

第一，將若干人口較多之縣升格為直轄市，固然有助於提高各該縣之政經地位，並使其在組織權與人事權上享有較優之待遇，最重要者為財政收支劃分法上之地位將大為提昇，使其享受較多之資源。然而無論如何增加直轄市之數目，在一定會保留縣的情況下，我國所存在之城鄉差距的問題將不可能獲得根本的解決。換言之，如此一來，未能升格為直轄市的縣，將永遠淪於次等的地位，因此升格的做法其實僅具有「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的對症療法效果，對於受到不平待遇的台北縣等，固然具有解決燃眉之急的效果，但非根本解決問題之道。抑且，將縣升格為直轄市之後，其下之鄉(鎮、市)

¹ 立法院議案關係文書，院總字第一五四四號參照。

將因之而喪失自治團體之地位，其政治上的效應如何，亦有考慮之必要。

第二，職是之故，正本清源之道，應該是弭平直轄市與縣（市）間的法律地位差距才對。具體而言，就其組織而言，應該在共同必要的機關之外，依轄區與人口數由各該自治團體決定之；就其人事權而言，包括公務員的職務列等在內，兩者應該完全平等；就財政地位而言，除依一定公式計算之統籌分配稅之外，不應在法律上為差別待遇，並且應透過補助金以平衡各地方自治團體間之差距。

第三，長遠來看，應該對國家之行政區劃做一整體性之考量，包括是否廢除直轄市，而僅設縣（市）？以及重新劃分其管轄區域。以我國之國土規模而言，目前二十幾個地方自治團體的行政區劃是否合理？應該可再討論。另就鄉（鎮、市）之是否應具備自治團體地位問題，亦宜藉此機會做一檢討，如果朝去自治化的方向設計，則如何設計一有效的監督機制問題亦應及早規劃。

貳、中央與地方權限劃分之問題

地方自治團體所辦理之事務，可概分成自治事項與委辦事項兩種，並得分別制訂自治法規及委辦規則以為辦理之依據。地制法除於第二條就自治事項與委辦事項設有定義規定外，並在第十八條至第二十條分別詳細規定直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之自治事項；而於第二二條規定，「第十八條至第二十條之自治事項，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」，以進一步劃分中央與地方之權限。由於上揭規定不但較之中華民國憲法第一〇七條至第一一一條之規定具體實用²，與自治二法相較，亦屬較為明確進步，無怪乎論者評價本法有

² 憲法第一〇七條規定「中央立法並執行」事項，第一〇八條規定「中央立法並執行，或交由省縣執行」之事項，第一一〇條規定「縣立法並執行」事項（第一〇九條已依憲法增修條文第九條第一項之規定凍結其效力）。依此，第一〇七條應屬國家專管事項，第一〇八條如交由省縣執行應屬

「五大進步」之處³。

惟自治事項與委辦事項之不易劃分乃地方自治經久難治之重大問題，本法規定雖已較為具體明確，但並非意味因此問題即可獲得通盤解決。蓋地方自治必須以地方就其自治事項可為最終之自主決定為前提，但在單一國體制下又非承認地方可擁有獨立於國家以外之主權，因此中央與地方之權限劃分固屬極為困難而又無可逃避之課題；但既已劃分之後，是否即表示地方對自治事項即享有完整之權限？中央對之即不得加以任何形式之干涉？衡諸現實情況，顯然難以肯定確答。這是因為此一問題牽涉到地方自治立法權（乃至中央立法權）之界限，以及自治監督權之界限問題，並非單純決定何者屬中央或地方權限，即可獲得圓滿解決。

向例我國各種行政法規類皆規定，「本法所稱之主管機關，在中央為 ，在省（市）為 ，在縣（市）為 」，就同一事項除「土地管轄」較為明確外，在「事務管轄」上顯然採「多層次之權限分配」方式，而非截然劃分自治事項與委辦事項，因此，地制法第二條雖然以「政策規劃」與「行政執行」權限之完全具備，作為自治事項之重要基準，但今後仍須透過累積實務經驗以進一步確定其範疇，則屬當然之理。而本法第十八條以下之規定，雖具有使前述之多層次權限分配更為具體可行之優點，但其劃分仍非單義明確。例如關於殯葬設施之設置及管理雖屬直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之自治事項，但中央並非不得立法規範之；又如關於災害防救之規劃及執行，雖屬各級地方自治團體之自治事項，但實際上不但中央得立法並執行，縣與鄉

委辦事項，第一一〇條則屬縣自治事項。惟實際上此種機械式之區分方式，雖具有一定參考價值，但並不為實務所採。例如財政收支劃分法第三七條第二項即規定，前述情形有屬自治事項，亦有屬委辦事項者，可資佐證。

³ 黃錦堂氏認為，地方制度法有關自治事項之規定有， 考量與憲法第一〇七條、一〇八條之區隔，詳細列舉自治事項； 劃分自治事項之範圍與類型，並與中央主管業務區隔； 地方制度法第二條第二款之定義將自治事項區分為「自願辦理事項」及「法律化之自治事項」； 第二條以「施行綱要」進一步具體化自治事項； 第二三條規定地方自治團體對各該自治事項應全力執行，並依法負起責任，明定權責相符之民主政治與公共行政理論。參照氏著，台北縣地方自治法課程講義「地方制度法重大問題之探討」，一九九九年四月十二日。

(鎮、市)之間的權限劃分，亦非徒以地域管轄即得區分。似此，地方制度法雖屬較為進步之立法，但欲其發揮實效，恐非期諸前述「施行綱要」之訂定，以及後續之檢討、修訂不可。

在權限劃分上，地方所辦理之委辦事項既非其原應辦理之自治事項，則因此所生之經費，應由委辦機關負擔，不論在學理上或法制度上均屬必然。然而，由於自治事項與委辦事項劃分不易，因此在制度設計上較可採者為定義其一，而以扣除法涵蓋其餘的方式較為可行。就此而言，均權理論之不具實效性可謂顯然至極，但是地制法上列舉自治事項，而以其餘為委辦事項的規定方式亦非得當。蓋如此一來，不但限縮自治事項的範疇；抑且因為經費負擔的問題，使得就某些事項，中央政府既不承認其為自治事項，亦不敢明言其為委辦事項（如鄉鎮市公所所辦理之健保業務）。解決之道，似應由反向思考，於地制法上列舉（可以附表方市）委辦事項，將其餘歸為自治事項的方式較佳。而就自治事項中央是否具有立法權？其界限何在之問題，亦應藉此謀求合理的解決途徑。

另就自治立法的監督而言，於自治條例設有罰則時之核定，地制法第二六條既已設有罰則種類與制定主體的限制，則中央應盡可能尊重地方自治團體之自主立法權，僅作形式上之審查，而不宜過度干涉。而就自治立法權的保障而言，地制法第三十條規定，「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」（第一項）的規定，無條件的承認「法律先佔」與「法律後佔」，因而形成「法律專佔」的情況，對地方自治立法權的保障造成重大不利影響，應該透過修法或行政解釋的方式，限縮中央的立法權為是。

參、自治組織權與人事權之偏頗與矯正

就自治組織權而言，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所之組織，係由內政部擬定準則，報行政院核定；再由各該地方行政機關依準則

擬定組織自治條例，經地方立法機關同意後，報行政院備查（本法第六二條）。此一規定之目的，在於維持全國較為一致之基準，以免地方組織太過龐大，衡諸我國地方自治尚未完全上軌道的現實情況，在現階段應承認其正當性為是。然而，各地方自治團體無論其轄區、居民人數、都市化程度均各自有異，內政部所定之「地方行政機關組織準則」是否就之充分考慮？有無太過偏厚直轄市而輕縣（市）的情形？似乎尚有仔細檢驗之必要。例如同樣人口數為一二五萬人之直轄市與縣，不但其所設之一級機關、單位之數目迥異；就其首長、主管之職務列等亦設有差別待遇，凡此均需重做考量。

就自治人事權而言，直轄市所享有之人事權遠高於縣（市）所享有者；縣（市）之人事權又遠高於鄉（鎮、市）所享有者。例如縣政府一級單位主管中，除主計、人事、警察、稅捐、政風首長依專屬人事管理法律任免外，最多僅有五名一級單位主管得由縣長以機要人員方式任用之，其餘均由縣長依法任免之（地制法第五六條參照）。相較於直轄市之一級單位首長除主計、人事、警察、政風首長外，均屬政務人員之規定（本法第五五條參照），其差距直如天壤之別。此外本法就地方行政首長之停止職務、解除職權或職務（第七八條至八〇條參照）、代理與補選（第八二條參照）設有規定。但就補選設有所遺任期不足二年不再補選，而僅由自治監督機關派員代理之規定，雖說寓有考量選舉之社會成本的含意，但是否過分輕視地方自治而重官治，尤值得檢討。

我國地方自治人事權之最大問題為，地方並無獨自的公務員制度，而在層級遞減的思考模式下，雖然愈是基層的公務員，其事務越繁雜，與民眾接觸越多，但其職務列等與因之而來的待遇亦越是受到不利處遇。因此正本清源之道，有必要由中央制定地方公務員法，詳列最低限度之共同必要規範，其餘委由地方自主決定，以建構一套與中央平行的地方公務員制度，吸引人才留在地方，以厚植地方自治的根基，並以之做為對抗地方自治惡質化的重

要機制。

肆、地方財政問題

財政為庶政之母，地方自治團體之一切施政均需有財源支持，因此地方自治的保障若僅只及於地方行政權、立法權、人事權等事項，則在欠缺財政自主性，一切施政仰給於上級政府提供經費的情況下，前述各種地方權限的保障勢將淪為徒託空言的概念論，欠缺現實的實踐意義；然自反面言之，若地方自治的保障僅只著眼於地方財源的確保，而不重視其與其它各種權限間的有機連動關係，則此時的地方自治亦將不能免於透過自治的大義名分以爭食財政大餅的疑慮。要之，居民的權利保障應該是指導中央與地方間權限與財政收支劃分的最重要原則。

我國地方自治最大之問題在於地方財源自主性過低，地方財政既患寡又患不均，以致權限自主性亦隨同低落。財政收支劃分制度年來雖有改進，但地方自主財源比例除直轄市外仍然普遍低落，甚至有若干縣即令將在其境內徵起之全部租稅供其運用，亦無法達成收支平衡。而供調節財源以及政策誘導之用的「統籌分配稅款」與「補助款」，前者仍有絕對數不足及分配不均之問題，後者則有待進一步法制化，以促進其更公平、合理之運用。另就費用分擔而言，「地方制度法」第七十條雖設有原則性規定，「財政收支劃分法」第三十七條並有進一步之明確規定，但上級委辦機關未確實負擔委辦經費（例如兵役行政費用），則屬一般之常態，凡此亦係造成地方財政惡化之原因。

解決之道應該是先做逆向思考，不是先抽象決定財源應該如何劃分，而是先確實做好權限劃分的工作。蓋收入乃是為支出之目的而存在，公財政必須要「量出為入」、而非如私財政般量入為出，因此必須先確定造成支出原因的權限究竟如何，才能進一步決定如何籌措財源或劃分財源。權限劃分清

楚後，次再考量造成地方負擔增加之非自主性原因並去除之，目前最大宗者為中央政府以法律法方式強迫地方負擔（如健保補助費）或委辦機關不願負擔委辦經費之問題，就此，新政府應有全盤解決的對策。最後才是如何共分財政大餅的財源劃分問題。就此而言，提高地方自有財源比例應為各方之共識，但是「垂直不均衡」問題解決之後，中央政府如何透過制度設計謀求各地方自治團體間的「水平均衡」，亦屬同樣重要的課題。目前雖有統籌分配稅款與補助款制度，但就兩者而言，如何進一步法制化，以使其更公開、透明，應屬優先應解決之問題。

伍、結語

我國地方自治之問題千頭萬緒，當非如本文所述般簡單，例如地方自治惡質化、黑金化問題即有待新政府展現魄力解決，此一問題並與地方財政惡化問題之解決息息相關，甚至是決定我國地方自治制度存在正當性的根本問題，為本文因時間因素無法述及。