

# 「精省」工程的回顧與前瞻

■江大樹／國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授

## 一、精省曲線一波三折

立法院業於今年10月三讀通過「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」，紛擾多時、風波不斷的精省工程，未來改革方向終告底定。該法主要條文內容包括：將省明確定位為行政院派出機關，非地方自治團體；省政府改置委員九人，其中一人為主席，均由行政院長提請總統任命之；省政府暫行組織規程，由行政院定之，送立法院查照；台灣省省有資產及負債由國家概括承受；省府員工權益從優給予保障；精省期限自87年12月21日施行，至89年12月31日止。根據這些調整措施，未來省府組織定位，無疑將朝「省虛級化」發展。

正如李總統所強調的「改革曲線論」，回顧本次精省過程，誠然值得朝野深刻反省。從民國85年底「國家發展會議」達成凍結省級自治選舉與精簡省府組織功能此項改革共識，歷經86年中納入憲法增修條文，87年底方告修法完成，兩年時間倏忽已過。在此期間，因執政黨內部缺乏改革共識與凝聚力，而政府主管部門又未能適時提出全盤政府再造方案，導致精省工程的正當性與說服力明顯不足，不但拖延各項調整措施的規劃與執行，更引發許多不必要的疑慮與恐慌。未來，蕭內閣能否及如何繼續有效化解各方爭議，貫徹實施相關具體精省措施，仍待進一步觀察。

## 二、台灣省的興衰歷史

精省工程的必要性為何？回答此一棘手問題，吾人似宜拉長歷史視野，較能正確認知其時代意義。台灣建省迄今，已有一百餘年。清光緒11年（西元1885年），清廷為保東南海防通商安全，改變早期消極治台政策，以建省積極推行建設台灣。惟不旋踵即因甲午戰敗，1895年簽訂馬關條約將台灣割讓給日本。日本統治台灣達五十年，直到二次世界大戰結束，民國34年台灣光復，方從日據時代五州三廳恢復成一省八縣九市。38年底中央政府遷台，國、共長期對峙之特殊歷史，導致中央與台灣省管轄區域的高度重疊。

除在民國39年配合推行地方自治，將八縣九市重新區劃為十六縣五市之外；中央政府遷台初期，亦曾基於行政革新考量，而有合併行政院與台灣省政府機關組織之議，但囿於憲政法統考量並未付諸實施。民國五、六十年代，台灣經濟奇蹟背後需要大有為政府主導，加上中央實施高度集權，故四級政府體制並未受到太多質疑。基本上，中央主要掌管國防、外交與經貿，省方則是負責民政、建設及農林漁牧等，加上省主席官派，彼此各有所司，相安無事。

民國七十年代以來，國內民主憲政改革急速展開，隨著舊有威權體制轉型，中央與地方關係面臨大幅重整壓力。解嚴之

後，中央政府先有國會全面改選，嗣後更舉行總統直接民選，期間同時持續推動行政革新；地方政府變革方面則有地方自治法制化與省市長開放民選。然而，這兩股改革勢力卻因省縣自治法與直轄市自治法缺乏前瞻及合理的規劃，導致彼此運作爭端一再發生，包括：財政分配、組織人事、政策權責等各項課題。尤其又各自強調訴諸民意支持，衝突不斷節節升高，最後甚至造成李總統與宋省長互動關係轉趨惡化，國內政局為之驟然緊張。因此，國家發展會議除調整行政、立法兩權互動關係，朝野更同時達成朝向「兩級制」政府來改造地方自治之革新共識。

### 三、精省應有配套方案

綜上所述，精省本屬台灣地區民主憲政發展必然產物，不僅有其時代演進意義，而且配合當今全球政府再造風潮，組織改革的正當性毋庸置疑。然而，為何精省淪為廢案？行政革新變成政治鬥爭？主要原因，無疑應在蕭內閣並未完整提出四級政府全盤再造的理想方案。例如：所謂政府再造關聯五法，雖然精省條例與地方制度法已有進展，但是其中關於中央政府部分，包括制定組織基準法與總員額法，以及修正行政院組織法，三者皆遲未落實，

自然難怪省方不滿中央嚴以律人、寬以待己。

精省工程的確是台灣四級政府再造與真正落實地方自治的重要改革樞紐，因此，未來相關配套法案理應儘速通過、一併實施。目前，朝野針對制定地方制度法與修正財政收支劃分法已經協商達成若干共識，決定提高地方自有財源比例及擴大民選縣市長的人事權等，並將於立委選後儘速完成立法。不過，除前述中央部分的三大法案外，對於精省之後台灣行政區域的重新劃分，與鄉鎮長是否改為官派等課題，政府迄今猶未提出明確、具體改革構想，無疑值得痛加檢討。

### 四、政府再造刻不容緩

最近，不論金融風暴、兩岸和談、颱風防洪等重大社會關切議題，皆一再凸顯國家（政府）角色的重要性。如何提高台灣在全球經貿市場上的競爭力，同時成為大陸民主憲政發展的示範楷模，當前政府再造工程的確有必要更加把勁。通過精省條例其實只是改革開端，筆者建議執政當局仿效日本規劃模式，制定一個綜合性的「行政改革與地方自治推進法」，清楚勾繪各級政府再造願景，限時完成每項預期目標，如此方能加速開創國家新局。◎