

# 展望「精省」後地方自治法之發展

■黃錦堂／台灣大學政治學系教授

精省後，中央進行再集權，縣市政府成為最大的輸家，加上目前國民黨在立法院一黨獨大，面對公元2000年的總統大選考量，執政黨對地方自治、行政區劃暨地方體制改革的初衷似已改變，其後果頗值關注。

## 一、前言：地方自治(法)之三階段發展(1949～1990；1990～1996；1996～)

台灣的地方自治約可分為三階段。首先是政府遷台以來以行政命令(主要為台灣省各縣市實施地方自治綱要等)所實施之地方「自治」，學者常稱為「監護型之自治」或「半自治」，指中央政府掌握大權，地方政府則有三缺：缺人、缺錢、缺權；地方政府被定性為不完整之公法人，其與上級政府間就地方自治監督有關之爭議，並不能提起訴願、再訴願、行政訴訟或請求大法官為地方自治保障之訴訟。此長達五十年之期間，因國民黨之提名策略與種種因素，地方乃產生派系化、黑金化之政治生態結果；儘管如此，在四級政府當中，台北市以充沛的財政稅收與中央政府大力支持之各種建設，甚且，作為全國人文匯萃之重鎮與全國政治經濟社會文化

中心，而有相當的建設；愈是偏遠之縣分、鄉鎮，建設愈是落後，其財政更為困難；在此時期，四級政府之正、負功能雖然被質疑、討論，但終究在政府宣稱對大陸仍然擁有主權而台灣省只是一個行省(台灣省若虛級化則台灣成為台灣國)而作罷。

地方自治改革的第二階段，源於民國79年3月學運、國是會議以來之一連串政治改革。在民國81年第二次修憲時，乃有增修條文第十七條之制定。其內容主要有三：一是免去憲法中「省縣自治通則」之要求，授權立法部門得直接在台灣地區制訂地方自治法律；其次則為廢除聯邦國體制，這在增修條文中雖然沒有明言，但經由對省縣自治通則之「棄置」與明確規定省之「自治監督機關」為行政院，可以得到局部之證明；三是省市長由原先的官派改為民選，對台灣地區民主化有進一步之意義。在此階段中，最重要者為民國83年7月29日省縣自治法、直轄市自治法之制

定與施行，以及北、高兩市市長及台灣省省長的直接民選。此外，亦完成地方自治團體法人化（見省縣自治法第二條、直轄市自治法第三條），賦予自治業務並授予相應之立法權（見省縣自治法第八條以下、直轄市自治法第五條，但備查時上級機關不得進行修正而只能全部接受或退回；另，為避免地方自治立法權對上級政府衝擊過大，二法乃規定地方議會所作決議，於二法施行後四年內與中央法規抵觸者無效，此處所稱之「法規」，應包括法律、法規命令，至於是否包括行政規則，則有爭議）、執行權（又可分為執行自治事項，見省縣自治法第十二條以下、直轄市自治法第十一條，與執行委辦事項；前者，上級監督機關有合法性之監督，後者，上級機關有合法性與合目的性之監督，見省縣自治法第五十四條、直轄市自治法第四十五條）、聲請司法院大法官解釋自治事項之爭議（見省縣自治法第二十六條、第五十四條；直轄市自治法第二十一條、第四十五條）。地方政府並享有一定的組織權、人事權，但這部分以省、直轄市得自主決定（須經議會同意且向上級政府報備）最為先進（見省縣自治法第四十二條、直轄市自治法第三十一條），縣市政府、鄉鎮市公所則必須依照省政府提案而由省議會審議之「台灣省各縣市政府組織規程準則」、「台灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程準則」制訂，省議會直到民國87年10月才審議通過，內容並未有太大修改，縣市政府、鄉鎮市公所之組織人員權限遂不大。除此之外，省、直轄市政府之一級單位主管為十三職等而且絕大部分為政務官，省市政府更有兩位副省市長，職務均列簡任第十四職等，其中一人為政務

官，這些待遇是縣市政府所不能享有的。縣市政府一級單位主管為事務官，列第九職等，台北縣則因人口多提高為十職等。自治二法授予地方政府稅課權，但礙於作為前提之「地方稅法通則」（見省縣自治法第四十七條第二項、直轄市自治法第三十九條第二項）仍未經立法院三讀通過，且財政收支劃分法尚未修改，地方政府財政依舊困難。總括而言，自治二法雖有意對台灣之地方自治加以法治化（亦即不僅是單純的法典化而且包括其內容之發展），並具有一定的貢獻，但總體而言，仍然不算成功。主要理由如下：1、並未處理四級政府之無效率問題；2、並未處理派系、黑金之問題；3、仍未解決地方三缺問題，但台北市、高雄市、台灣省之人事、組織有所突破，則為例外；4、後續細部規範之法律或行政命令，主管機關並未加以妥善修改或制訂，且訴願法、行政訴訟法遲至民國87年10月2日才修改（地方自治團體此後就自治監督爭議案件具有爭訟權）；至於地方自治團體聲請司法院大法官為統一解釋法令，實務上多半難以成功。

第三階段則始自民國85年12月28日國家發展會議有關「合理劃分中央與地方權限、健全地方自治」之結論。其內容有四項：1、調整精簡省府之功能業務與組織，並成立委員會完成規劃及執行，同時自下屆起凍結省自治選舉。2、取消鄉鎮市級之自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任。3、縣市增設副縣市長，縣市政府職權應予增強。4、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。嗣後，政府進行第四次修憲，制定憲法增修條文第九條，此外並由立法

## 📁 精省與政局走向

院審議完成「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」，以兩年為限進行大規模之精省工作。至於取消鄉鎮市自治選舉乙案，因國民黨於86年縣市長選舉大敗，省縣自治法未作任何修改且於民國87年1月進行選舉，基於保障當選者任期之考量，迄今仍未有改革。民國88年1月13日凌晨，立法院完成制定地方制度法及修正財政收支劃分法，但內容並未有重大突破，詳見以下之論述。

底下擬討論自「精省」修憲以來地方自治發展之三大議題：首先為精省之走向；其次為地方制度法、財政收支劃分法之修改內容與幅度之檢討；第三則為有關地方制度法的討論，尤其是行政區劃改革。

## 二、「精省」之發展

### (一)、精省修憲、精省條例、大法官釋字第四六七號解釋

民國87年第四次修憲作成「精省」之決定。依憲法增修條文第九條規定：省之民選制度停止（第二項）；省政府之功能業務與組織必須進行調整（第三項）；省設省政府委員與省諮議會，成員均為官派；省承行政院之命，監督縣自治事項。

依民主原則、國民大會修憲之本意（尤其國、民兩黨合議係大幅精省以及反凍省國代最後淚灑議場之事實）、修憲提案說明中有關「外派機關」用語、增修條文第九條第三項明白規定省功能業務與組織之調整，以及對省權限相關條文之凍結，復從國民黨政府對政府再造、實施亞太營運中心方案等決策情境一併觀察，省之功能業務必須大幅精簡。

立法院於民國87年10月9日制定「台灣省功能業務與組織調整暫行條例」（以下簡稱為精省條例）。該條例明定台灣省政府為行政院派出機關，非自治團體，省政府受行政院指揮監督，置省政府委員9人，組成省政府會議行使職權，一人為主席，一人為副主席。依第二條規定省雖然享有監督縣市自治事項、執行省政府行政事務及從事其他經由法令授權或行政院交辦之事項，但原先行政院版中所明白列舉之十三項省監督縣市之事項則被刪除。省政府暫行組織規程由行政院訂定，送立法院查照，亦即不採原先行政院蕭萬長院長與宋楚瑜省長所達成由省制訂送行政院備查之共識。同時，台灣省之省有資產及負債則由國家概括承受。條例並通過省府員工隨同業務移撥縣市政府者，不受中央政府及縣市政府機關總員額法限制；不願移撥者，得由原機關指派工作繼續留任，最長以一年為限，轉任或派職，其官等職等應與原任職務的官等職等相當。如無相當職務時，另定暫行編制表。精省後的省府員工任職滿20年者可辦理退休，自願劫休者得加發12個月俸給總額，辦理資遣者一次加發12個月的俸給總額。嗣後，行政院與考試院並依精省條例之授權而共同會銜發布「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例施行期間員工權益處理辦法」（87.12.28，見行政院公報第5卷第1期）。該辦法規定省級員工之宿舍、考績、公勞保、月退休金、子女教育補助費、撫慰金及遺族撫卹金、遺族子女教育補助費及其他遺族照護等有關事項之維護，此外亦規定聘用人員、聘雇人員之權益保障。值得注意的是第三條：中央機關承接省級機關業務者，得在省級公務人員

原服務地區設立辦事處（第一項）。中央機關依其業務推動需要，得將辦事處所遷移或設置於省政府所在地（第二項）。此一條文旨在承納原省府之公務人員。精省條例之立法目的即為過渡到未來的大幅精簡化，其中往往規定於此期間內之多種調整可能，例如依該條例第四條第一項：「省政府與其所屬機關（構）或學校原執行之職權業務，依其事務性質、地域範圍及興辦能力，除由省政府辦理者外，其餘分別調整移轉中央相關機關或本省各縣（市）政府辦理」，顯示中央、省政府、縣市均得接辦這些機關或學校。由於精省條例自民國87年12月21日施行至民國89年12月31日止（見該條例第二十二條），因此省即使擁有上開權限，充其量也只是暫時性的安排。

爾後，經由立法委員郝龍斌等之聲請，司法院大法官作出釋字第467號解釋。解釋文指出，修憲之後，省為地方制度層級之地位並未喪失，惟不再有憲法所規定之自治事項，亦不具備自主組織權，因此省自非地方自治團體性質之公法人。儘管如此，大法官在理由書中認為，除了國家、地方自治團體之外，尚有其他公法人存在，可參照國家賠償法、農田水利會組織通則、訴願法等。解釋文結論指出，「在符合憲法增修條文第九條之意旨所制定之各項法律，若未劃歸國家或縣市等地方自治團體的事項，而屬於省的權限且得為權利義務之主體者，於此限度內，省自得為公法人」。本號解釋一出爐，內政部立即表示，精省條例之內容完全合乎解釋文之意旨；解釋文所列三項公法人之條件並不存在。民進黨若干位立委亦持批判見解。內政部也未有任何修法動作。民國88年1

月13日立法院所三讀通過之「地方制度法」，明定省非「地方自治團體」，可謂進一步將省之地方自治地位加以凍結；雖然因為新黨的堅持以致在朝野協商中就此未能進一步列入國、民兩黨之「省非公法人之文字」，亦即，未來省不排除得為象徵性之公法人或類似如公營造物之公法人（指類如故宮博物院、中央銀行等專注於某一領域之機關而且享有公法上之人格地位），但即使如此，省之功能定位、實質權限乃至政治地位等，均難再與先前地方自治團體時代相提並論。此外，地方制度法中有關省的地位之文字均遭大幅刪除；其中縣市監督及轉呈報之單位均由省政府改為內政部或中央各主管機關；省諮議會「議員」改為省諮議員。

行政院並決定將以三階段完成精省調整作業：第一階段自民國87年12月21日至88年6月30日，行政院將派任省主席、成立省政府委員會，此一時期內省府各廳、處、局等組織暫時維持現狀，由省主席負責過渡時期預算處理、組織調整移撥規劃、過渡性法規的法制作業、員工權益保障相關事宜等工作。第二階段為民國88年7月1日至89年12月31日，將完成台灣省政府功能業務與組織及員額調整作業，訂定省政府組織規程草案。第三階段則是自民國90年1月1日起，一切將回歸到地方制度法的規範。針對精省後第一階段調整作業，行政院依精省條例第五條之授權而制頒「台灣省政府暫行組織規程」（見行政院公報第4卷第53期），明定台灣省於12月20日之後將不再是「地方自治團體」，省政府為行政院之派出機關，受行政院指揮監督。根據該暫行組織規程草案，省府29個一級機關將暫時保留，但也規定，省

## 精省與政局走向

政府各廳、處、會的組織及業務、相關規定，自88年7月1日起，將隨業務移撥且進行必要之精簡、整併、改隸、裁撤（第四十條）。未來省政府組織得隨業務之移撥而自動縮編，換言之，上述省政府暫行組織規程將

保留調整省政府組織規模之高度彈性。

進一步之發展為趙守博出任省政府主席，令人失望的是另外8位省政府委員均是資深官僚出身，且為國民黨籍，頗有為連戰競選總統鋪路之意味。省諮議會議長由林柏榕出任，省諮議會之其他成員均為地方派系出身，被報紙一致批評為「酬庸」性質，雖然其中也夾雜極少數的民進黨籍人士。

總體而言，精省或甚至所謂「福建省化」之法源已經完備，而且精省的價值應該已經明確，剩下來的只是執行之時程與階段而已。惟即便如此，仍有若干隱憂，值得注意。

### (二)、第一個隱憂：公元兩千年總統大選前實質業務移撥範圍應不致太大

上述三階段精省的時程中，已明確指出最遲可到民國89年底才完成業務移撥，從而行政院與省政府（亦即國民黨）便享有裁量權。若吾人推敲國民黨向來之選戰操盤模式，並進一步瞭解短期間內省之資源、管道、網絡難以被替代，則國民黨當然不願意放棄省作為中介機關之功能。換言之，就省的業務中愈是與選舉操盤、佈樁有關者，例如省立高中、高職，其徹底調整之時間勢將延後；與此相反，凡是與「亞太營運中心方案」或其他有關經濟自由化、國際化者，例如省屬行庫民營化、省屬港埠收歸中央並民營化等，則有較快速調整之可能。

目前已有若干案件浮現，適足以顯示省主席與中央部會首長間之爭執。案例之一係原省屬行庫高階主管之選派與調任權限歸屬，省方希望仍然暫歸於省，所持理由不外上開三階段之調整時程。案例之二為原省產收歸國有之速度，省方並非完全樂意配合。最新的一則消息，則為趙守博所編預算竟然與原先宋楚瑜時代毫無減少，引起各方一陣錯愕。

### (三)、最大的憂慮所在：中央再集權下縣市政府成為輸家

「精省」固然是大勢底定，但原先省方業務究竟如何移撥中央或縣市，才是真正的問題，而且也涉及國發會以來「政府再造」工作之成敗。

此一問題在公元2000年總統大選之前，依筆者的看法，仍將朝向「中央集權」方向發展。蓋國民黨絕不會輕易將業務以及相關權限或甚至整體縣市之人事、財政、組織權限（此部分屬於地方制度法之規範領域，詳下述）下放，係因86年底縣市長大選中，國民黨遭到空前挫敗，民進黨贏得12席、無黨籍3席。最近中央部會一位司長在聊天時指出，省立高中、高職未來或將改為國立，聞言令人憂心。中央部會理應職司政策、法案規劃，地方負責執行而由中央加以監督。若上述說法屬實，則中央之集權心態可謂昭然若揭。

筆者擔心，縣市政府、鄉鎮市公所迄今未有參與決策之機會，省的業務將很可能被大幅收歸中央，而由中央以在中興新村成立區域辦公室的方式完成改編，縣市政府的功能、職權恐將一無增長。而所謂省改為行政院中部辦公室之模式，固然成就各部會直接統籌指揮而縮減層級之意義，但原先省府之人員、組織、文化、派系恐

怕仍將持續存在，未來是否導致各部會內或行政院整體之「組織再造」、「人員再造」、「法制再造」等工作之困難（例如本應裁撤之單位因有各種阻力而必須留存；本來必須在府會內部就近設置的單位改為必須在中興新村設置），值得觀察。

總之，縣市政府在這一波精省後的業務調整中，迄今為止業務移撥範圍並未加以確認，反倒是中央經由官派省主席而大權在握。思之，實令吾人憂心。

### 三、地方制度法與財政收支劃分法之增修，尚看不出有何重大改變

地方制度法係廢止省縣自治法與直轄市自治法而制定，頗有回歸憲法本文中章節名稱之意義。地方制度法規定縣市政府置副縣市長1人，人口在125萬以上增設1人。一級單位主管除主計、人事、警察、稅捐及政風外，3人得以機要人員進用，人口100萬至125萬增置1人，125萬人以上增置2人。地方行政首長犯內亂、外患、貪污或組織犯罪防制條例等罪，一審判處有期徒刑以上之刑度予以停職；但涉貪污治罪條例之圖利罪者，二審判處有期徒刑以上之刑度始予停職；其他罪法定刑為死刑、無期徒刑或最輕本刑為五年以上有期徒刑，經一審判處有罪者，予以停職。

財政收支劃分法則依照行政院所提版本修正通過。營業稅改為國稅，並以其總收入減除依法提撥之統一發票獎金後之40%，由中央統籌分配直轄市、縣市及鄉鎮市。地方自有財源比率從62%多增為65%，但補助鄉鎮市款項直接由中央分配。

上述改革幅度不大，關鍵在於中央政府（國民黨）未遵守原先國家發展會議時大幅提升縣市職權之承諾。依筆者之理解，當時係有意將縣市政府提升至直轄市之地位，亦即所謂兩級政府（中央—直轄市／縣市）；事實上，也正是在如此之基礎上，謝深山才願意從部長之尊「跳下來」參選台北縣長。呂秀蓮縣長最近在「北台灣文化發展會議」中主張廢除直轄市，可謂係另一種提升縣市地位的構想，值得贊同。吾人實難以理解，台北縣人口達340萬而高於台北市之240萬，且台北縣的面積也大過台北市許多，竟然在組織、預算、公務人力配置上均遠遠落後於台北市，其道理何在？

值得注意的是，縣市長之人事權、組織權，除了上述直接規定者外，另一部份則是經地方制度法之授權而由中央主管機關制訂「縣市政府組織規程準則」、「鄉鎮縣轄市公所組織規程準則」。此二項準則涉及縣市、鄉鎮市政府之組織數目與名稱、員額總數、職缺、職等，對地方發展影響深遠。未來內政部如何制訂，最值得注意。台北縣長蘇貞昌在指責地方制度法缺失後，亦指出希望內政部於草擬上開準則時能力求彈性及空間，以方便各縣市政府依其特性訂立組織規程。此一部份將是吾人檢視地方制度法成效的重要一環。

至於財政收支劃分法之修正，對大縣不利，台北縣每年預計將因而減收66億元，至於偏遠縣分、鄉鎮，則有一定的意義，惟仍無法與台北市相提並論。此外，地方仍然無法自主課徵稅收，以致於地方無法對外部性不利益或過度使用地方資源之業者課徵稅捐或甚至進一步課徵一般性之地方建設捐等，俾使各地能有自主發展（最

極端之情形為：居民用腳投票）。針對此一不足之處，一切仍有待立法院儘速三讀通過「地方稅法通則」。

總而言之，上述兩項法案之改革幅度均有所不足，難謂已達成國家發展會議結論之要求。

#### 四、行政區劃之問題

行政區劃係台灣地區常見的議題之一，約可分為三大類型之主張：一是巨幅之行政區劃，主張將台灣地區劃為六區，宜蘭、基隆、台北縣市為一區，桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東為另外五區，至於澎湖、金馬則視需要成立特別行政廳或隸屬於附近之州區或甚至併入富庶之北台區（也可稱為北台州或北台省）。此說約略符合台灣山川水文之完整性而且又有日據時代以來的歷史記憶基礎，甚且，因為未來第二級政府只有6個單位，為政治人才之培育，提供了堅實的基礎（六區比起現今21縣市、2直轄市，更能凸顯各區之平均重要性），而且也因只有6區而已，地方聯合將對中央造成進一步的施壓，中央與地方間的溝通也可望更加直接與容易（未來各種法案之研議階段，各區至少均可派遣一人參與）。必須說明的是，坊間尚有不同之大幅行政區劃之版本，例如「一省多市」、「多省多市」，分別為不同的政治人物或政黨或學界所主張；若去除名稱之差異，則不少論點係與六區之行政區劃構想接近。

第二類型則是屬於現狀之小型改良。主要係針對都會區縣市之合併、人口過多的縣轄市（例如板橋市人口達到54萬）之升格或與相鄰地區一併進行檢討，拉平直轄市與縣市間的差距（指二者均依實質之功

能業務比重而非形式之層級差異，目前台北市年度預算1800億元，台北縣人口比台北市多，但僅600億元）。另一相近的論點，則是將偏遠且相鄰之鄉鎮加以合併，以促成經營規模合理化。

第三種行政區劃，則是取向山川水文而主張以流域區域或集水區作為行政區劃之標準。蓋此種見解渾然不知行政區劃與地理區劃之功能差異；觀諸世界各國，除非來自歷史傳承，鮮有以山川水文當作唯一的行政區劃標準。

行政區劃改革涉及政治勢力之消長，也涉及人民歷史記憶，並觸及各該區域內既有行政—人員—機構—法制之調整。筆者認為，若吾人擬進行大幅之行政區劃，因工程浩大，應謹記「只許成功不許失敗」之道理，妥為規劃，各主要政黨間必須有所共識，必要時也可銜接公民投票（法）加以決定。務實且不致導致過度動盪的方法，毋寧是上述第二種類型之行政區劃。但吾人亦見到相當大的阻力：直轄市（長）絕不願意自廢武功而降一級；台中縣、市或高屏縣、市之合併，對國民黨而言，不啻將更多的資源（縣市經合併升等可享有進一步之政治地位與人事、組織、經費上之擴充）奉送民進黨，而這對公元兩千年之總統大選是一大利空。於此，正足以顯示台灣作為法治國的脆弱性——究竟有無任何機制得有效發動並促成都會區縣市之合併？

#### 五、未來展望

地方自治之議題，一如台灣的政治發展，經歷了不同階段，其間雖有進步，但總體而言離理想層面仍有一定的距離。當前的問題在於精省後中央是否趁機集權，

以及縣市、鄉鎮市之功能業務／權限／人力財力配備仍然不足，兩直轄市坐擁太多資源，都會區尚待合併，鄉鎮市之黑金、派系體制仍然無法去除。展望未來，本屆立委選舉省議員轉換跑道成功者高達44人（另有不分區代表國民黨、民進黨各1人），對未來精省有關之法律、命令等是否趁機「攪局」，值得觀察。而選舉結果所呈現之派系化、地方化等特色，對行政區劃進一步改革究竟是助力或是阻力，亦尚待觀察。地方自治、行政區劃暨地方體制改革，從未來國民黨於立法院一黨獨大

的情形下，甚且面對公元2000年總統大選「政權保衛戰」的角度來看，國民黨的改革意願似乎不大。

以上即是1999年台灣地方自治（法）之展望。以民主（國）、法治（國）之角度視之，吾人不禁懷疑，人民是否有改革的理解與覺醒？縱或有之，又有何機制可以督促各憲法機關加以完成？民間力量的覺醒、反對黨體質的改善、民主暨法治機制的持續發展，正是台灣再次轉型的基礎，或許也是地方自治制度進一步開展的契機所在吧！

◎