

# 迎接不完美的地方制度新時代

■蘇貞昌／台北縣縣長

國家發展會議是縣市走向完整自治的一個重要契機；如何透過法律設計，落實並保證憲法及增修條文對於縣自治團體充當「地方自治礎石」的制度性保障，是現階段最重要的立法政策。

早在1898年，孫中山先生即以人群自治為政治的極則，並認為地方自治是建國的基礎，所謂「地方自治者，國之礎石也；礎不堅，則國不固。」我國現行憲法並於前言標榜，係以孫中山先生創立國家的遺教所制定，但施行憲政已過半世紀，事實上，長期專擅國政的國民黨政權，對於地方自治的實現，從未展現真正的誠意；甚至刻意打壓，企圖實施澈底的中央集權。

遷台以來，制度設計上始終將國家與地方自治團體的關係，認為屬於「公法上的特別監督關係」，地方自治團體不過是中央機關間的內部單位；過去在「台灣省各縣市實施地方自治綱要」時代，地方政府只是國家的功能性派出單位，無獨立人格，也未賦予議會完整的現代議事權限。分配於中央與地方的權力，並非最後的立法分權；而只是在行政權領域裡的不完全分權，不存在垂直權力分立的結構。不但國家法律擁有絕對的優越地位；中央各機關所發布的法規命令，對地方政府有強制

拘束力；甚至性質上僅具內部效力的行政規則，都能對地方政府發生箝制作用，如行政院依據自行訂頒、而無法律基礎的「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償無償劃分原則」及「政府機關因公需用其他機關管有公地簡化撥用作業程序」兩項行政規則，即以一個不附任何理由的函令，凍結省縣自治法的地方財政權，將價值上億的樹林鎮有地劃撥高鐵局無償使用。地方政府一切行政行為完全喪失自主性，各種自治權的保障仍歸空洞化。

## 中央集權心態未隨制度變遷而調整

83年省縣自治法與直轄市自治法制定施行後，「縣」作為最適於實行地方自治的基本單位，應如學者所稱，必須具有完整的法人地位，其與中央政府關係屬於不相隸屬的外部機關，各有獨立的業務、執掌與權限。地方自治團體畢竟有其總體國家

政治——行政構成上的地位，並在此程度內受到憲法的保障，從而其係享有憲法上的「制度保障」，此類保障意味著其必須享有一定、相應其功能的權限；在憲法所賦予的功能、目的範圍內，享有一定的地位。不僅就自治事項，有獨立的立法空間，創立規範；即於辦理委辦事項，所接受的指揮監督關係，亦應在國家職能整體性的多軌發展原則下，受到充分的尊重。人事編制、組織設置方面，應給予地方政府更寬廣、而能因應事務推動需要機動調整的空間；在資源分配上，更應令其擁有充足的財政，以落實各項自治規劃。但事實上，凡此理論上的應然，並未反映在自治二法的實然上，所謂地方自治充其量仍只能稱為「半自治」。尤其，縣市的自治，須同時受制於中央政府與省政府的重疊監督，對縣市自治的空間更為壓縮，如85年台北縣議會議決通過「台北縣放寬托兒所幼稚園設立標準暫行辦法」，省政府竟函知「本案核與建築法第七十三條及教育部所頒『幼稚園設備標準』等規定未合，宜俟中央修正相關法規及省府訂定設置標準與設立辦法後再議。」不同意備查；又如84年議決通過的「臺北縣區域性垃圾處理場（廠）營運階段提供回饋金辦法」，省府則以「本辦法第三條第一項第二款規定，業經函請行政院環保署函釋與『區域性垃圾焚化廠營運階段提供回饋金要點』規定不符，請依上開要點修正，並依法規訂定程序辦理後，再報本府備查。」；然縣府再報省府准予備查。省府則又函復「本案准予備查，另就本案將來營運後所增加之支出，應請自行負責，不得要求補助。」中央或所謂的上級機關，動輒輕率否定地方政府積極的施政作為，

甚至仍殘存中央至上唯我獨尊的霸權作風，自治綱要時代的心態，並未隨同制度變遷而適度調整。

## 國發會加強地方自治結論亟待落實

本來，85年由總統召集三黨一派及產官學界菁英所舉行的「國家發展會議」，是縣市走向完整的自治的一個重要契機。事實上，國發會在行政體制變革上有關「縣市政府職權應予增強」的共識，確實也燃起地方健全發展無限的希望；縣市政府的地位在臺灣政治版圖的提升，及其職權的大幅增強，以就近照顧地方居民的實際需求，更是地方住民的共同願景。因此，如何透過法律設計，以落實並保證憲法及其增修條文對於縣自治團體充當「地方自治礎石」的制度性保障，即應為現階段最重要的立法政策。

但事實上，從立法院先後完成立法程序公布施行的「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」、「地方制度法」及「財政收支劃分法」等法案觀之，中央亟欲抓權、綁人、集錢的歷史心態似乎並無鬆動，未來透過國家整合權力的作用，配合人力、財力甚至技術的優勢，運用預算或財政的分配與補助政策，地方自治權力的具體落實，仍將受到相當的限制；而內涵於自治權的財政、組織、人事及立法高權，不是形同畫餅充飢，就是有如海市蜃樓，看不出有根本性的變革；甚至與國發會的政治性協定背道而馳。

尤其，台北縣不論在財政分配、機關組織編制、公務人員職務列等及其他行政資源的配置各方面，長期以來，一直受到非

常不公平的待遇；連帶對縣民所能享受的福利、權益各方面，相較於台北市，亦淪為次等國民的地位。遺憾的是，在這一次制度變革的關鍵時刻，這些問題，不僅沒有被中央重視，以致在相關法律設計中，仍不能謀求合理而有效的解決。甚至在財政分配上，對台北縣更竭盡假法律手段，強行公然掠奪之能事，更引起地方上極大的不滿與失望。針對不完美的法律，我們當然要強烈要求能適時修正，而於未完成修法前，面對不完美的地方自治新時代，我們亦有所期待，有所因應：

#### 一、就組織權方面：

地制法不但不能比照現行直轄市制度，賦予各縣（市）首長充分人事權及組織調整權，反而將直轄市的組織調整權予以緊縮，規定由內政部擬訂準則，報行政院核定後，各直轄市政府再依準則擬訂其組織自治條例，經市議會同意後，報行政院備查。此剛性作法無疑是開民主倒車，不但斲傷縣（市）首長用人權，亦無法因地制宜，針對政務實際需要，就縣（市）組織架構進行彈性調整。此種中央集權之心態，如不予以揚棄，如何能落實地方自治之精神。亡羊補牢，我們唯有期待於內政部訂定「縣市政府組織規程準則」時，能確實掌握廿一世紀全球邁向「地方時代」的發展趨勢，肆應立於住民及地域觀點的「多樣與分權」的行政體系，賦予地方政府充分的組織權能；尤其，有關機關內部單位名稱及職掌，係屬機關內部分工，更應參酌國家機關組織準則法草案第十條規定，由地方政府自行於辦事細則或分層負責明細表中規定，以符各地方業務之特色，並得應施政重點機動調整。中央實無必要越俎代庖，以免造成地方行政僵化。

#### 二、就人事權方面：

相較於直轄市，北高二市市長一上任即可政務任用34個局處首長，每一首長並可進用3名機要人員。反觀縣市長的人事權卻極為微弱，以台北縣為例，仍只有2位副縣長是政務官，5位一級單位主管可以機要方式進用，縣政的規劃與推動，仍須受限於傳統的官僚體系，以此人事結構條件能否因應新世紀的要求，確實是一大考驗。因此，唯有善用中央所「賜」的微薄的人事權，從更寬廣的來源，進用具備優越政策規劃能力的副縣長及具備統合與領導能力的主管人才，配合常任文官的忠誠篤實，平衡兼顧行政發展的穩健與創新，共同組成榮辱與共的縣府團隊。

#### 三、就立法權方面：

自治立法權對於與地方自治事項的落實及地方施政規劃的實現，實有密切關聯。本次地制法立法過程中，本府為合理建立法制體系、周延保障地方住民利益、有效提昇政府效能，乃超越政治糾葛，特別研擬出「地方立法」專章建議。經本府積極運籌，全力向立法院遊說，終能獲得重大成就。現階段地方議會已被確認是代表地方行使地方國民主權的、真正的民意機關，因此，議會經由民主程序所制定的法規，其效力乃等同於區域性的法律，而稱為自治條例。另外，行政機關亦享有可以對外發生效力的法規命令的制定權。針對地制法所確認的50種的縣自治事項，縣市均能自訂法規範具體落實。因此，如何強化地方政府立法能力，完善縣政規劃權的行使，誠為縣市政府在行政領域內最重要的課題。

#### 四、就財政權方面：

財政是地方自治的血脈，依地制法第二十三條規定：「各自治團體對各該自治事項，應全力執行，並依法負其責任。」該法並賦予縣市50項自治事項，但巧婦難為無米之炊，過去財政劃分對地方已屬極度不合理，新法修正後，台北縣更遭嚴重剝削，其自主財源更為拮据。未來，台北縣只有將自治事項的實施，寄望於中央的施捨，充分顯示財劃法的具體規定與地制法第二十三條的要求，已嚴重發生衝突。尤其，據瞭解，依財政部所擬定的「中央統籌分配款分配辦法」草案，北高二市分配的比例多達47%，台北縣竟只分得1.41%，北高二市人口總和不過410萬，而台北縣一縣的人口即多達345萬，其稅款分配方案，顯然漠視台北縣民權益，強使台

北縣民淪為「次等國民」的地位，嚴重違背憲法上所保障平等權的精神，中央如不予正視，台北縣為爭取全體縣民的權益，不排除提起憲法官司；並將所有財源及各項行政資源均運用於自治事務，拒絕辦理中央一切委辦事項。

這是一個制度變革的關鍵時刻，是一個創新歷史的重要時刻，更是廿一世紀全球邁向「地方時代」的前夕。我們深盼中央能捐棄黨派成見，以「交互輪替」的大公態度，將中央與地方的關係重新定位，建立「垂直式的權力分立」體制，維持國家權力共享與相互制衡的可能性，排除中央片面支配其他行政層級的保守態度，營造穩健的、可大可久的新世紀地方制度。◎