

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／台灣大學法律系副教授

地方自治惡質化、黑金化與地方財政惡化問題的解決息息相關，因此，有待新政府展現魄力解決，方能使我國地方自治得以落實。

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。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。

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。

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」。如此提案順利完成立法，則台北縣、桃園縣、台中縣、彰化縣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，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。因此升格的作法其實僅具有「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的對症療法效果，其下之鄉（鎮、市）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，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，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。

就中央與地方權限劃分觀之，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。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，地方制度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。

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。

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）。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。

就自治人事權而言，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，雖然愈是基層的公務員，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。

就地方財政而言，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。◎