

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

- ▶ 民主政治下的地方自治：從英美的地方制度探討我國的地方自治〈下〉

Local Self-Government in Democratic Politics: Implications of the British and American Systems for the ROC System ( II )

doi:10.30390/ISC.199702\_36(2).0003

問題與研究, 36(2), 1997

Issues & Studies, 36(2), 1997

作者/Author：楊志誠(Chih-Cheng Yang)

頁數/Page：49-69

出版日期/Publication Date：1997/02

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199702\\_36\(2\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199702_36(2).0003)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 民主政治下的地方自治：

## 從英美的地方制度探討我國的地方自治

### (下)

楊志誠

(逢甲大學法律教學組副教授)

### 叁、英國的單一國體制

英國的地方自治制度採取單一國體制，亦即單一主權主義，以中央政府代表國家唯一主權，所有地方政府的自治權皆源自中央的授予。同時，英國又是極少數採取不成文憲法的民主國家，地方的自治權都必須經由中央議會的立法授予，於是地方自治權就無法透過憲法的明文規範而得到固定性的保障。這就好比英國的民主政治一樣，她雖沒有憲法剛性保障人民的各種權利，但她卻有長期演進而來的民主傳統，亦在現實的政治運作上形成了一種民主政治的文化，無形中規範著整個社會體系內每一個人的思維及政治行爲。英國的地方自治亦然，它的保障乃植基於自中世紀而來的政治傳統，<sup>⑤</sup>因此原始的地方自治觀念概都主張「固有權力」主義，自治區域的形成亦是經由客觀的地理形態，配合人民的生活狀態，歷時自然而成，故至今仍保留有歷史縣或稱舊縣之地方形態。<sup>⑥</sup>從歷史的發展來看，英國傳統的地方自治，其自治權範圍較大，其體制也較亂。隨著工業革命後的工業化及都市化，受到社會性需求的衝擊，尤其在資本主義過度發達，造成貧富差距拉大後，漸漸有走向中央集權的趨勢。近代以來，英國的地方自治體制較之過去，凸顯了自治中有統一的特性，或許這也是一般民衆要求公平社會所致吧！

英國地方制度的結構，是由中央直接下轄各地方政府，不管是過去的六層行政劃分〔行政縣（Administrative County），縣轄市（County Borough），都市（Municipal Borough）、市區（Urban District）、鄉區（Rural District）、教區（Parish）〕，或是現代的三層行政劃分〔縣（County）、縣區（County District）、教區（Parish or Community）〕，<sup>⑦</sup>各地方都已有傳統的自治功能。但近代以來都需依法取得中央議會的授權，在授權範圍內，地方選出議會推動自治功能。爲了提升公共服務

註⑤ 商文立，比較地方政治制度，頁四〇一～四〇六。

註⑥ 張金鑑，歐洲各國政府（台北：三民書局，民國七十七年），頁一二〇。

註⑦ David Wilson & Chris Game, *Local Government in The United Kingdom* (London: The MacMillan Press Ltd., 1994), Chaps. 4, 5.

的質與量，配合了地方政府法案（Local Government Act），將結構簡化後，順利地也把地方政府的權力（Authority）集中，以有效執行中央授予的自治事項。

居於地方政府最基層的教區（Parish），其自治權非常有限，所涉事務概屬於當地日常活動的問題，譬如活動中心的規劃、公園的各項服務、社區活動的規劃等。然而真正發揮功能之處，應該是透過其自治活動而產生的政治影響力，一般而言就好像民主政治體系內參與決策過程的利益團體或壓力團體。<sup>⑥</sup>由於是最基層，與民衆最接近，所選出的區議會最符合民主，也最能反應民意，雖然財政能力薄弱，正式的權力亦少，但在整個民主政治的運作程序上卻有不容忽視的地位。在蘇格蘭，最基層的地方政府，不稱為教區（Parish），而稱為社區（Community），亦有社區議會為決策單位，根據蘇格蘭一九七三年地方政府法案，社區政府並無法定權力，亦無權徵稅，但卻能以群力反應民意，影響國家政策。<sup>⑦</sup>

由教區或社區往上則有兩層地方政府，皆擁有自治權。亦都各自成立議會，執掌地方的立法與行政兩權，其政府結構與中央相同，惟其行政權委由議會之下的委員會或次委員會（Sub-Committee）行使。其職權概分為四類：警察或保安事務，如消防、建築管理、食物藥品管理等；公共事務，如道路、廢物清除、公共場所管理、圖書館、博物館等；社會服務（Social Services），如教育、救貧、國民住宅、失業救濟、經濟發展、醫療服務等；公用營業事務（Public Utility），如水、電、瓦斯、公車等。理論上，兩個不同級的地方政府應各自掌理該轄區內之各不同的業務，兩級地方政府掌理之業務重疊性甚少，<sup>⑧</sup>幾乎可以說是兩級分享這些事權。一般看來，規模較大且耗資較大者歸由縣管，屬地方性且耗費較小者由縣區處理。然而實際運作時，卻產生事權重疊的情形，因此迭有爭執和糾紛。根據一九七二年地方政府法案第八十三及一百三十七條，地方議會可以在某一經費限度範圍內，擁有自由裁決權以執行自治權，以一九九三年而言，縣被允許在每居民一·九英鎊的經費範圍內，自由裁決處理相關事務。<sup>⑨</sup>

儘管地方政府的職權看來似為明確，但由於英國乃中央議會掌控一切的單一國體制，因此，其自治權隨時可以透過中央議會的立法將其改變。譬如中央部會對於英格蘭及威爾斯（Wales）地區的警察權採取集中統一執行；另外，由於現代化社會的公共服務對專業需求漸漸提高，許多事權逐漸被中央收回，轉交賦予非民選的政府專責機關處理，<sup>⑩</sup>包括市區都市發展規劃、企業經營暨訓練、國民住宅等。另外一方面，除了議會的授權條款，以為地方自治的通則之外，地方政府亦可就當地的特殊環境與

註⑥ H. Elcock, "The Changing Management of Local Government," in I. Taylor & G. Popham, eds., *An Introduction to Public Sector Management* (London: Unwin Hyman, 1989), p. 36.

註⑦ T. Byrne, *Local Government in Britain*, 5th ed. (Harmondworth: Penguin, 1992), p. 327.

註⑧ David Wilson & Chris Game, *Local Government in The United Kingdom*, Exhibit 5.1, pp. 64~65.

註⑨ *Ibid.*, p. 84.

註⑩ G. Jones & J. Stewart, "Selected Not Elected," *Local Government Chronicle*, Nov. 13, 1992, p. 15.

需求，主動提出要求議會授權，稱之為私法案（Private Bill），若經議會通過則稱地方法（Local Act）。由此可見，英國的單一國體制下，地方政府的自治權範圍頗具彈性，應勢而變，所以要想強加分辦自治事項與中央委辦事項，事實有其困難也。況且自一九八〇年代末，英國政府一方面有鑑於地方政府多層次的自治權，可能導致紛爭，同時也增加公共服務的程序成本（Procedure Cost），已於一九九二年成立地方政府委員會（The Local Government Commission for England）研究地方政府的結構方案，逐步走向單一權威（Unitary Authorities）的地方政府結構。所研擬出來的政策方針中也特別強調，地方的公共服務並非一定要由地方政府提供不可，近來顯示授權由私人企業或非營利機構負責，更具效能及效率。<sup>③</sup>如此一來，若再繼續從事自治事項與委辦事項的分隔，則顯得逆勢而行了。

英國雖為單一國體制，然地方自治有其長遠的歷史，而且自治權的範圍一向很廣泛，可以說從搖籃到墳墓，從 A（如 Adult Education）到 Z（Zoo Licensing），<sup>④</sup>一般日常生活和國民生計所能想到的，大部分都由地方政府來提供服務。但也因為過去採取了放任的政策，對自由、民主的精神固也有其正面的意義，但同時也產生一些負面的問題。一個自由競爭的體系對於提供良好的公共服務雖然有其誘因，但也很容易造成極度不平等的現象，尤其一國之內地理環境迥異，資源分配不均，社會條件不同，放任自由發展無異是將其不均擴大；其次，地方分權後，儘管可以快速正確地反應民意，但在理事能力的觀點上，反而效率大幅降低。一來人員、結構重疊，造成資源浪費，處理程序各地重覆，成本增加。二來各地方之資源分散且財源受限，一旦遭遇需要高等專業或資金密集的公共事務，在技術及人員之引進，和管理的效率上皆無法克服，效率和品質必然滑落，此可從小農經營及大農場經營之比較邏輯領會；最後，地方分權後，提供了地方公職人員較方便的貪污收賄機會。<sup>⑤</sup>本來決定權如果控制在中央，由於需要經過層層關卡，顧忌較多，當然行政效率會較差，但完成貪污的效率及效能必也較差，一旦權力下放，容易造成貪污小賊到處猖獗。英國從一九七〇年代到一九九〇年代初，地方貪污案件時有所聞，最有名的當屬一九七四年的帕爾森事件（Poulson Affairs）。<sup>⑥</sup>基於這些因素，近年來，英國中央政府也在順應民意下，逐漸縮小地方政府的自治權範圍。

地方政府的自治權規模概可以從法源、財源及人力資源三個面向加以瞭解。在單一國體制下，英國地方政府祇能在中央議會的授權範圍內推展其自治權。隨著情勢的改變，從一九七九年到一九九二年之間，中央議會通過了一百四十三項法案逐步縮小

註<sup>③</sup> S. Leach, "Local Government Reorganization in England," *Local Government Policy Making*, Vol. 19, No. 4 (1993), pp. 30~35.

註<sup>④</sup> 同註<sup>③</sup>, p. 26. (Exhibit 2.2)

註<sup>⑤</sup> H. J. B. Allen, *Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters* (The Hague: International Union of Local Authorities, 1990), p. 12.

註<sup>⑥</sup> A. Doig, *Corruption and Misconduct in Contemporary British Politics* (Harmondsworth: Penguin, 1984), p. 142.

地方的自治權範圍。不僅如此，有些法案更進一步授權中央內閣部門制訂施行細則，如一九八〇年的住宅法案（The Housing Act），設定標準或程序規範。如此一來，地方的立法空間更受到擠壓。但英國地方自治的發展，其自治的傳統亦不易受到扭曲，地方政府仍深知自治體為法人的概念，故也常能據法力爭而取得法院或議會的支持，進而穩住其應有的地位。<sup>⑦</sup>譬如，一九七六年五月，工黨的教育部長曾下令保守黨執政的大曼徹斯特地區（Greater Manchester）市議會推動當地教育體系的改革，然而地方政府依一九四四年教育法第六十八條上告上議院，終於阻止了中央政府的干預；另外於一九九一年艾蒙縣議會（Avon County Council）向高等法院控告麥葛雷葛部長（John MacGregor, the Secretary of State）侵權，終也得到哈奇森法官（Mr Justice Hutchinson）的支持。

隨著傳統、趨勢和體制的彼此互動結果，英國地方政府的自治權，仍在中央議會立法的彈性範圍內取得一定程度的授權。<sup>⑧</sup>事實上，朝野的政治家們都很清楚：社區的整體生活規模是無法以中央立法或行政的方式全面地照顧，進而負起責任的。因此，除了一些全國性關注的議題外，如教育、住宅，中央在立法之時一方面會騰出空間，授予地方立法機關，制訂因地制宜的規章。<sup>⑨</sup>同時，也提供地方使用創制權的機制，向中央提起私法案，取得地方法（Local Act）的機會。從整個立法權力的分配及運作體系來看，地方的立法權仍是受到某種程度的限制，故稱之為部分自主權（Partial Autonomy）或半自主權（Semi-Autonomy）。

上述的分析是從正式立法體制（Formal Institution）來看的，然而法總是由人透過政治關係的運作而產生出來的結果。英國雖然是單一國制，權力似乎集中於中央議會，但英國採取的是議會制（或一般所稱內閣制，事實上國家權力由議會掌控和運作，而非內閣，故曰議會制，較與政治實質相符），中央議會的議員也要由地方選民來選出，執政權的取得更是由全國各地方的選情決定。如果各地方政府確實能夠反應當地人民的民意和滿足其需求，那麼這些中央議員及彼此競爭的各政黨在對關係地方事務立法時，豈能不留立法空間給地方，同時也留政治空間給自己呢？更何況執行中央事務的部長們也是大部分由議員來兼任，這種政治的考量是不能沒有的。在主動性方面，各地方政府為了維護其自身的自治權，主動成立了全國性的地方政府協會（National Associations of Local Authorities），形成一個政治性網路，罩住中央的政治及行政運作，針對地方性的議題，發揮其影響力以保障其權益。<sup>⑩</sup>在這樣一個政治二元

註⑦ M. Grant, "The Role of the Courts in Central-Local Relations," in M. Goldsmith, ed., *New Research in Central-Local Relations* (Aldershot: Gower, 1986), pp. 191~206.

註⑧ M. Bains, *The Local Authorities: Management and Structure* (London: HMSO, 1972), Para. 2.10.

註⑨ 同註⑧, pp. 20~24.

註⑩ Michael J. Goldsmith & Edward C. Page, *Central and Local Government Relations* (London/Newbury Park/Beverly Hill/New Delhi: SAGE, 1987), pp. 68~87; J. A. Chandler, *Public Policy-Making for Local Government* (London: Croom Helm, 1988), p. 78.



性權力結構下 (Dual Polity) ⑥的單一國體制，英國不太容易形成高度中央集權的地方自治體制。英國的地方政府依然保留相當大的裁量權，決定各種公共服務的提供方式和品質標準，中央政府也尚未完全控制地方政府的活動。⑦

接下來是地方政府人事權的問題。不管是聯邦制或是單一國制，實行民主政治的國家，概都以地方自治來落實真正的民主，由地方的人民透過政治程序決定自己所需要的公共服務、自己所信任的人選、自己所喜歡的方式去執行公共事務。因此地方政府的人事權應該掌握在地方，一方面是地方的人最能瞭解什麼人值得信賴，包括能力及品德；另一方面是地方上被選出來的人，較能瞭解地方的居民需要怎麼樣的服務，應以什麼樣的方式來提供最方便有效。所以地方政府的主要權威人士 (Authorities) 可以說都是經過選舉程序產生，使這些人與選民之間形成一個正式的政治契約。一般而言，地方選民對於違反契約的政治人物亦擁有罷免權，即投不信任票。地方政府若沒有獨立的人事權，又如何對地方人民負責，履行政治契約呢？此乃民主政治就是責任政治之要旨也。

地方政務決定於民選之士，固為民主之要義，惟形式因體制不同而異。英國的中央與地方關係採政治二元體 (Dual Polity)，中央與地方各擁有處理法制規範下的政治權威 (Authority)。雖為單一國制，但地方仍擁有完整的政府功能，而非專屬地方行政的機關 (Local Government Vs. Local Administration)。因此地方有完整的政治結構以運作其政治權威，與中央政府相同：地方權威掌握於民選產生的地方議會，議員的任期四年，除直接執行立法權之外，議會之下又另組各種委員會 (Committees) 並授權以執行行政各項功能。故各委員會之委員亦為地方之行政首長，向議會負責。有時因事務性質較為繁重，常再於委員會之下成立若干次委員會 (Sub-Committees) 以為分工更細。由此可知，掌地方權威的這些人事權，中央固無從干預。

然而隨著社會的演進，許多公共服務的提供對現代科技和專業技術的要求甚殷，因此為了提昇政府效能和效率，不能不任命一些專業人員負責相關的部門 (Departments) 以提供更好的公共服務，如教育、社會福利事業、警政等。針對這些部門的專業主管人員之任用，一九七二年的地方政府法 (The Local Government Act) 授權地方議會，但亦並非毫無規範，必須依相關法律任用，如教育主管依一九四四年教育法案 (Education Act 1944)；社會福利主管依一九七〇年社會福利法案；警政主管依一九六四年警察法案等。近來又因行政管理上的需要，一九八九年的地方政府暨住宅法案為了提升行政專業部門的功能，進一步強調了行政首長 (Chief Executive) 的重要性，並強化其領導統御的功能。將專業部門的主管組成行政管理小組，由行政首長擔任主席，統籌政策的協調與執行，對議會負責。整體來說，儘管隨著專業人才的

註⑥ J. Bulpitt, *Territory and Power in the United Kingdom* (Manchester: Manchester University Press, 1983).

註⑦ M. Goldsmith, ed., *New Research in Central-Local Relations* (Aldershot: Gower, 1986), p. xiv.

引進受到中央法案的規範，地方政府的人事權稍受牽制，但地方政府仍擁有主導權。英美兩國在這方面的比較來看，英美兩國地方政府人事自主權的程度都很高，主要是因為堅守民主政治的原則。然而在方式上仍有不同：美國是採取民選的地方首長，其餘行政主管大都由其任命，但隨著政治情勢的轉移，有一些行政主管，如財政、司法、警政等改由民選，以分散其權力，防止地方首長的專權和貪污；英國則是民選的議會制度，大部分行政功能則由其下所組成的委員會或次委員會負責，概皆屬民選官員。然卻因社會的轉移，不得不將一些行政功能授權專業人員負責，逐漸騰出空間給予非民選的專業主管，並凸顯了強化行政管理上領導統御的重要性。

最後是關於地方財政自主性的問題。理論上來說，地方事務由地方人民依民主程序來決定人與事，當然所需經費亦應由地方負擔，地方政府祇不過是受人民委託處理公共事務而已，所以地方政府對地方人民的課稅固為其基本權威之一。英國地方政府在過去四百年中幾乎都是自己決定財政，包括課徵稅率及方式。但是最近幾年，英國政府對地方稅制推動了一系列的改革，地方政府的財政自主權已不再是不可碰觸的問題。最明顯的是，中央政府已經可以限制地方議會的開支，並設定上限；同時也對它們的課稅權威開始規範，進一步有效地控制各地方的預算。這是針對全國各地方的財務開支快速增加、納稅人負擔自然也相對提高的趨勢，不得不做的一種對應措施。但是整體來說，地方的財政自主權受到的侵害仍舊非常有限，最主要的原因是英國地方政府的稅務工作做得甚為合理，儘可能讓納稅人心甘情願地接受。

關於地方稅的繳納，每一位納稅人都會從地方議會收到一份稅單報告，附帶有一份年度預算的詳細說明資料。這些資料也都會登載在地方議會的年報上，供人查閱。在這一份資料上將詳列：議會通過的預算及開支計畫，根據該項計畫的收支情形及應課徵之稅額，及地方財政單位對稅收方式及程序的詳細說明等。整個預算計畫的開支項目概略可以分為兩大類：日常支出（Current Expenditure）及資本支出（Capital Expenditure）。一般而言，日常支出較無可爭議，因為支出項目概都屬於對地方的日常性服務，如垃圾處理、基礎教育教科書、營養午餐、地方公園維護的人事費等，地方人民享受地方提供的服務，由地方人民付費很容易理解。比較有爭議性的開支應該是資本支出，包括大型計畫（Project）的土地購買、道路建造、建築物建造及大型設備的購置等。這些具有長期延續性的資產，不僅支出龐大而且利益效應長遠，非一般民眾可以估算和理解，也比較容易產生弊端。近幾年來，中央政府順應民意，對於該項支出，立法（一九八九年的地方政府暨住宅法案）限制地方政府利用信用借貸籌款的額度，以防納稅人因地方政府的負債累積而不勝負荷。儘管地方政府也常試圖採取其他地方稅的名目逃避中央的這一項控制。但近來地方財政吃緊，不可能取得民眾支持。而且自一九八三年之後，中央已成立地方政府財政審計委員會，專門審查地方的資本支出，以防超出上限，該委員會的人事是由中央諮詢地方政府協會及會計師協會後任命的。隨著中央派任專業委員會干預地方財政的作為，地方政府也採取對策，自己設立審計委員會作為議會財委會的幕僚機構，以應付中央的干預行為，並也獲得

不錯的績效。◎

但是隨著幾次的財政改革，地方政府的財政自主權逐漸縮小，最主要原因也是地方政府的開支膨脹太快，超出了整體經濟的成長速度甚多所致。從一八九〇年到一九六〇年代之間，地方支出的成長速度驚人，二十世紀中期的二十五年之間英國地方政府的支出成長了十一倍，而這些支出非地方本身所能負擔，有一大部分由中央補助款填補。◎總體而言，這種情況不僅中央政府擔憂，也使一般民衆不安，迫使中央政府不得不採取措施，限制地方政府的支出。從一九七〇年代中期到一九八〇年代末，爲了應付負擔沈重的支出，地方政府只好把財政裁量權繼續擴大（一九七五～七六年：地方決定的開支占百分之三十五；一九八〇～八一年占百分之四十；一九八九～九〇年，占百分之五十三）。◎如此一來，人民的稅賦也相對加重，迫使中央在一九九〇年推動稅務及財務的改革。

英國地方稅制採取單項稅目（英國中央到地方並無所得稅之徵收），從傳統以來課徵的財產稅，然後改徵地方捐（The Community Charge），到最近的議會稅（The Council Tax）。一九九〇年前的四百年，英國的地方政府一直是以前財產稅作爲惟一的稅源，而財產稅又包括兩個項目：當地稅（Domestic Rates）及外地稅（Non-Domestic Rates）或稱單一商業稅（Uniform Business Rate）。一般而言，由於政府的補貼，當地稅的稅額都較外地稅（亦即外地公司至本地經商）的稅額低。一九九〇年之後，當地稅目被取消，改徵地方捐（亦即對公共設施的使用徵收費用）。而外地稅也被國家化，成爲中央的稅目，由地方徵收繳入國庫，然後再依各地區人口比例分配到地方，視爲中央補助款項，一九九二/九三年度總收入爲一百四十億英鎊，約爲全國中央補助款的四分之一。自一九八九年的地方政府暨住宅法案通過後，地方改徵收公共設施使用捐以償付地方政府的日常支出（Current Spending），但教育、警政消防、選務、及圖書除外。一九九三年之後，地方政府課徵議會稅，事實上就是地方捐與當地財產稅的結合稅，只是這裡的當地財產稅配合人頭（Poll）計算，譬如單身者可減稅百分之二十五，並且也把財產值分成八等級課徵。但不管如何，英國中央已不再允許地方政府毫無限制地對人民課稅，一九八四年通過的稅賦法案（The Rates Act）仍然適用於議會稅的課徵，不得超出規定的上限。因此一九九二/九三年度的財務，地方政府所能決定的比例立即跌到百分之十五。其他皆有賴於中央補助款（約百分之五十四）及地方徵收、中央分配的外地財產稅（約百分之三十一）。◎

註◎ H. J. Davis, "Local Government Under Siege," *Public Administration*, Vol. 6, No. 1 (1988), pp. 91~101; A. Gray & W. I. Jenkins, "Public Administration and Government, 1988~89," *Parliamentary Affairs*, Vol. 42, No. 4 (1989), pp. 445~462.

註◎ Layfield Committee, *Report of the Committee of Enquiry into Local Government Finance*, Cmnd 6543 (London: HMSO, 1976), p. 15.

註◎ Local Government Information Unit, *The Review of Local Government Finance and Structure*, Local Government Information Unit Special Briefing, May 1991, p. 35.

註◎ Department of the Environment, *Local Government Financial Statistics* (London: HMSO, 1993).



英國中央政府確實可以運用補助款 (Grants) 影響地方政府提供公共服務的方式和標準；同時，對外地財產稅的控制確實也侵害了地方財政的自主權。然而這是因為過去地方財政過度放縱 (Cosseted) 的結果，不得不在其財政自主權方面綁上束腹 (Corseted)，以防止財政失控，赤字高抬。然而中央的補助款也不見得完全剝奪了地方的財政裁決權。中央補助款概可分為兩類：補貼性補助及說服性補助。補貼性補助是針對人民生存的一些基本需求，而這種需求的提供也成為國家整體的公共利益，要求地方的納稅人負擔一切似為不合理，如治安問題的警政支出，因此由中央補貼。另外，基於公平原則，同為一國之民，有些公共服務應該維持大略一致的標準，如公共教育、公共衛生、環保等，但是各地方的經濟條件必也參差不齊，因此也必須由中央補貼。第二類是說服性補助，這一種補助就純粹是中央試圖藉此影響地方的施政，對地方的自治權當然會有影響，但實際上中央也是為了維持公共服務的標準或最低品質而創造正面的效應。從公民個人的立場言，此項運作並不違民主政治的精神。

綜其演進，英國地方財政的自主權在過去四百多年間可以說是寵兒，幾乎從搖籃到墳墓、從 A 到 Z 的各種公共服務，地方政府無所不包，中央亦無權干涉，事實上也沒理由干預。但是物極必反，過去半個世紀以來地方支出的過度膨脹，不僅讓中央警覺到財政可能出問題，就是一般民衆也開始擔心稅賦負擔的加重。於是在民意的支持下，中央不得不做出多次的財政改革，開始對地方政府的支出及稅課，立法限制。漸漸使得地方政府的財政自主權緊縮，形成了「邊緣管理」(Managing the Margins) 的地方財政形態。<sup>⑥</sup>但就算是「邊緣管理」，英國的地方政府仍有足夠的空間，對地方的特殊需求做有效的反應，也足夠讓地方議會的議員們追求他們的政治目的，<sup>⑦</sup>這種情況應該是拜英國民主政治傳統之賜了。

總結來說，傳統上，英國地方政府具有充分的自治權。因此儘管英國採取單一國體制且無成文憲法，一切地方的自治權皆來自中央議會的授予，表面看來甚無保障。但事實上，英國地方自治制度的保障正是這一個傳統。然而隨著社會的進化，過於分散的權力結構，逐漸無法迎合人民對政府的需求。基於民需及民意為依歸的民主精神，英國中央政府不得不擔起政治責任，對地方自治制度做改革，使得地方的自治權萎縮。但實際上，從客觀來看，這一些緊縮的政策應該祇是針對過去過度放縱後的適度調整，英國仍保持著地方政府（非地方行政）的特性，保障自治的制度。然而或許隨著時過境遷，時勢轉移，基於人民的需求，將來可能再做更為開放而讓自治權更寬鬆的改革。英國地方自治制度的演變也同時驗證了「水無常形、兵無常勢、政無常態」的格言。這是我們不能不吸取的經驗。

## 肆、我國的均權制度

我國地方自治的理念和制度源自於孫中山先生。早在民前九年（一九〇三年）於

註⑥ H. Elcock, G. Jordan & A. Midwinter, *Budgeting in Local Government: Managing the Margins* (Harlow: Longman, 1989) .

註⑦ 同註⑥, p. 154.

檀香山發表「駁保皇黨」一文中，提到：「……引中國鄉族之自治，如自行斷訟、自行保衛、自行教育、自行修理道路等事……。」<sup>⑧</sup>接著又於民前七年（一九〇五年）的同盟會宣言中揭示：「第二期為約法之治……軍政府以地方自治權歸之其地之人民……。」<sup>⑨</sup>由此看來，中山先生持固有權力說，主張地方自治權乃地方所固有，不待國家授予。自治之所以形成，乃因客觀的地理因素、交通情況及求生存的本能，自然性之配合而成。日本的長野朗說得很明白：「自治的基調為個人性情的延長；而個人則以自己生活的安全為其根本；……自治係以自然為本，亦以適當的滿足人類生存慾為其基調」，<sup>⑩</sup>所以地方自治與民主並無必然的邏輯關係。

英國是採取單一國制的國家，而且又沒有成文憲法的規範，因此地方自治制度的保障依賴民主之傳統。英國的民主傳統保障了地方的自治權；而地方的自治權並不能保證民主。所以當時空轉移，地方的自治權或有增減，民主則不移。在我國，地方自治之歷史或有千年之久，民主之落實至今坎坷難行。本文前面已說明，地方自治制度乃手段（Means）而非目的（End），地方自治與民主政治雖無必然之關係，但地方自治確實是達成民主的有效途徑，如果能透過地方自治而達到民主，則民主之完成將更進一步保障地方自治之功能，形成一良性之互動循環，則民主政治之境界當不下於歐美。故中山先生明白指出：「……惟民國人民當為自計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基。」<sup>⑪</sup>爾後更將地方自治視為「中華民國建設之基礎」。<sup>⑫</sup>今若欲落實地方自治，應當時時思及「民之所欲」，切不可本末倒置將此基礎為官僚所竊，進而使中央官僚與地方官僚瓜分之。

關於中央與地方的結構形式，中山先生於「發揚民治說帖」<sup>⑬</sup>一文中，有詳細的說明。中國自秦漢統一天下以來，即為單一國體制，但由於幅員廣大，且彼此阻隔，交通梗塞，想要採取中央集權，事實上有其困難，無法達成，尤其又是多種族組合的國家型態，更屬不可能。而更重要的理由是，中央集權違背了民主政治權力分立的原則，根本不可取，亦不應取。但是歐美的聯邦國體制，在中國也不可行。從歷史發展的事實來看，聯邦國乃由封建體制演進而來。況且美國是先有各獨立州，然後再成立聯邦。美國之所以能夠富強，不是因為各州的獨立自治，而是各獨立州的合作而形成統一的結果。美國在一七八七年決定成立聯邦政府之前，基於邦聯條款而建立的「獨立州聯盟體制」，祇見危機而不見富強，故才有聯邦之議，進而有憲法之制訂，可見其富強乃是立基於「獨立中的合作」，而不是「合作中的獨立」，當不可混淆。

中國的歷史背景完全不同，無法「東施效顰」。中國為數千年統一的國家，封建體制已在秦漢之後的二千年間摧毀殆盡，郡縣行政根基深入。今如果為了實行聯邦體

註⑧ 孫文，「駁保皇報」，國父全集，第二冊，頁六四。

註⑨ 見羅志淵，地方自治的理論體系，頁二七。

註⑩ 同前註，頁七五。

註⑪ 國父全集，第二冊，頁一七四。

註⑫ 同前註，頁一七七～一八〇。

註⑬ 孫文，「發揚民治說帖」，國父全集，補編，頁三四。



制，必先剷除大一統的思想，並打破既有的結構，使之先分裂，形成各獨立的省之後，再求各獨立省的合作而統一。除了程序上不可行之外，根據中國政治文化的習性，一旦使之分裂為獨立省之後，「寧為雞頭，不為鳳尾」的政治文化必發揮強烈的效應，而形成割據的局面，紛紛擾擾，必難再使其彼此合作而求統一。故中山先生反對「聯省自治」，而主張分縣自治。

中央與地方的權力關係方面，中山先生倡導均權主義。近代民主政治首重事權觀念：有事才能有權；權則以行事所需為度。因此在民主政治的結構下，政府的權，理應源自於提供人民需求的公共服務。權應如何分配、如何運作皆應以此為考量。所謂「權者治之用也」，<sup>⑤</sup>封建專制時代，權用以治人；民主政治體制，權則用以治事。故政府結構內的權力關係，應以其功能作為權力賦予的依據。果能如此，因為功能是動態的，它會隨著情勢的需要而帶動權力結構（靜態），靈活反應人民的需要。歐美國家雖素言地方分權，然而事實上經過這半世紀的實踐，英美的地方自治已實質地執行均權主義：以中央和地方的政府功能來決定事權的歸屬，此已於前二節中加以論證，即「政無常態，權亦無常形也。」

均權主義與地方分權之不同，在於主客體之易位。地方分權者，主體為中央政府與地方政府，而客體為事權。具體地說，就是中央政府與地方政府分權力，分到什麼樣的權，如國防權、教育權、貿易權等，就負責執行其相關的事務。中央若比地方具有較大的政治影響力，則中央分的權多；反之則地方分的權多。然而均權主義的主體是事權，而客體則是中央政府與地方政府。假若某事（公共服務）由中央政府負責執行比由地方政府適合的話（經效能、效率、公平等之綜合評估），則把處理該事的權賦予中央政府；反之則歸地方。故曰：「研究權力之分配，不當挾一中央與地方之成見，而惟以其本身之性質為依歸。事之非舉國一致不可者，以其權屬中央；事之因地制宜者，以其權屬於地方。易地域的分類，而為科學的分類，斯得為之。」<sup>⑥</sup>理雖已明，然而亦應進一步認知：科學當隨著人類的文明而演進。故或在某一時空，事宜舉國一致，但當時空轉移，科學進步，則同樣的事成為因地制宜了，如鐵路事業管理則是；反之，亦有因地制宜之事，隨時空轉移後宜採舉國一致者，如社會福利、教育、種族問題等。依此原則，當可解決地方以公民投票的方式，困擾事權屬於中央之決策。如工業化、都市化之後的電力政策概屬舉國一致之性質，世界各國皆然，權宜歸中央，故不為地方自治之權限與範疇；另外如飛彈部署之國防權亦為舉國一致之性質，歸於中央，非地方自治權所及。中央之決策當由中央之政治程序（包括專業與政治之考量及互動）決定之，可不接受地方之干擾，亦不違主權在民之精神也。

至於均權制度主張地方自治應以縣為單位，不主張以廣漠之省境施行之，<sup>⑦</sup>採取由縣直接與中央發生關係，而省則立於中央與縣之間，以收聯絡之效，實則置之於行

註⑤ 同註④。

註⑥ 孫文，「中華民國建設之基礎」，國父全集，第二冊，頁一七七～一七八。

註⑦ 孫文，「中華民國之意義」，國父全集，第二冊，頁三五二。

政虛級之狀態。其原因概可歸之爲二：一者是民國初年，中央權威衰落，軍閥割據，各軍閥爲促成既得利益的就地合法化，故倡「聯省自治」，甚至以美國二元聯邦主義爲藉口，興起制省憲之風潮，尤其每一軍閥的背後皆爲世界上之列強，自此中國之瓦解不遠矣。針對這種情勢，有志之士固不得不反對，以圖國存；其次是爲了真正落實直接民權，達成全民政治的理想。然而地方自治的範圍當以自然演變而形成者最爲有效和適當。從自然接觸形成的空間及歷史演進形成的自治範圍，最能培養出個人對該社區各項事務的一體感，亦即近代所謂的「公民社會意識」，形成命運共同體的體驗。就如托克維爾（Alexis de Tocqueville）所說，「假若讓當地的居民處理當地的事，那麼這些居民必然一直有聯繫，而且基於事實上的需要，必然不能不彼此認識，彼此自我克制以顧及別人。」<sup>⑧</sup>而從歷史的角度來看，地方自治的自然形成範圍莫過於縣。縣在我國行政區域劃分及實地運作上具有自主的實質意義。因此中國人歷來稱縣長爲父母官，意涵著縣爲最基本的自治單位。<sup>⑨</sup>中山先生也說：「國人對於本縣，在歷史習慣上，有親暱之感覺。」<sup>⑩</sup>祇有在這種公民社會的意識下，以契約性的社會聯結作爲實踐邏輯，<sup>⑪</sup>個人才會自願且積極地參與政治，進而達成全民政治的境界，故當以縣爲地方自治的單位最爲自然且有效。

至於省在地方自治中的地位，中山先生固不願省具有高度的自治權，但省制事實上與縣存在的歷史相當，根本無法說廢即廢，亦無法想要將之虛級化就能虛級化。因此建國大綱第十八條規定：「縣爲自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。」中山先生在「中華民國建設之基礎」一文中講得更明確：「以吾之意，斯時省制即存，而爲省長者，當一方受中央政府之委任，以處理省內國家行政事務；一方則爲各縣自治之監督者，乃爲得之。此吾之主張，所以與中央集權者不同，亦有異於今之言聯省自治者也。」<sup>⑫</sup>由此可見，省爲中央行政之延伸、縣自治之監督，而本身並無自治之地位，均權主義否定省爲地方自治之單位是相當明確的。過去因蔣介石曾對建國大綱闡述說：「……省長一方面爲地方自治的首長，主持省自治行政……」，<sup>⑬</sup>因此許多學者硬指中山先生也有意以省爲地方自治的單位，<sup>⑭</sup>此乃威權統治之後遺症也，不值再論。然而研究現象，探討問題不應僵化，事實上，省或縣之疆域大小，中外古今固無定見。甲省之縣或較乙省爲大；美國五十州，大小州差異亦甚大；若以人口計，也有同樣的問題，都市化之後，一小都市之人口或較一大省之人口更多。中山先生亦說：「曾不知土地之大小，不當但以幅員爲差別，尤當以交通爲差別。果其交通

註<sup>⑧</sup> Alexis de Tocqueville, 李宜培、湯新楣譯, 美國的民主 (香港: 今日世界社, 民國五十九年六月), 頁九八~九九。

註<sup>⑨</sup> H. Herrfahrdt, 王家鴻譯, 孫中山傳 (台北: 商務印書館, 民國五十七年一月), 頁六~九三。

註<sup>⑩</sup> 同註<sup>⑨</sup>。

註<sup>⑪</sup> 林安梧, 台灣, 中國邁向世界史 (台北: 唐山出版社, 民國八十一年八月), 頁三四~三五。

註<sup>⑫</sup> 同註<sup>⑩</sup>, 頁一八〇。

註<sup>⑬</sup> 鍾泰德, 地方自治之理論與制度 (台北: 正中書局, 民國六十七年), 頁七〇。

註<sup>⑭</sup> 同前註, 頁六九~七二。



梗塞，土地雖狹，猶遼闊也；果其交通發達，土地雖廣，猶比鄰也。」近代更有因軍事、政治、或經濟之因素，集數國而為一區者，如 NATO、EC、NAFTA 等，此乃功能定疆域之明證。故在英國地方自治的發展過程中，常常發現中央議會立法推動自治疆域的重劃，執行地方自治制度的結構改革(Reorganization)，實乃情勢所需也。<sup>⑥</sup>

今台灣為彈丸之地，人口眾多，交通發達，經濟繁榮，而且政情特殊，中央政府亦遷於此。因此地方自治之體制確也不能不因勢考量。事實上，台灣大部分城市都已完成了都市化，如果以交通情況考量，純屬鄉村之域者少之又少，於是許多問題或需求，過去純屬地區性者，如今大都變成了全省性甚至是全國性的問題，況且許多問題隨著科技的發達及社會的進步，其複雜性也非一鄉一縣之能力可以解決。如果以問題的複雜程度及解決問題的能力來看，過去以縣為地方自治單位的制度功能，今天非以省為地方自治之單位恐怕不能達到過去的需求，更重要的是無法滿足現代化社會中人民對公共服務所要求的效率和品質。如果公共服務的品質無法提升，以迎合現時代的需求，將違背地方自治制度追求主權在民的宗旨。僵化地方自治制度的工具性結構，堅持廢省而犧牲其目的，智者不為也。但是話又說回來，當今台灣省的區域相對於中央轄區、直轄市及縣規模而言，事實上太過於廣漠。從政治、行政、經濟的發展和管理來看，對上對下皆有不當（如葉爾欽效應說）及不便（如省長選務工作之執行，不僅吃力而且效率可能不佳）之處。中山先生縱有聖明，亦無法預測中華民國的中央政府會遷到地域規模狹小的台灣省，更不會預想到半世紀後台灣經濟發展和社會繁榮的景象，因此就算政府在地方自治法制化之後，為了落實主權在民，推動地方自治結構的改革，亦無損中山先生之智也。

從以上的分析來看，均權主義是主張單一國制應無疑義。既是單一國制，那麼地方政府的自治權應由中央立法授予，而為了保障地方的自治權，則以成文憲法加以規範，並以「通則」的立法方式建立地方自治的制度。這個「通則」就是「事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央；事之因地制宜者，以其權屬於地方」，在此通則範圍內則為地方之立法空間。但如果有必要，則可透過中央立法的方式縮小地方的自治權，故最佳的結構就是中央與縣直接產生關係，如英國單一國制，如此則不害國家主權亦不侵地方自治權也。然而我國是一個憲政民主的國家，國家的體制和政治運作不能單憑一個主義或主張去規範，而是應該由國家的憲法來規範，尤其我國又採取成文憲法的方式治國。那麼我國的憲法又是如何規範地方自治體制的呢？

我國憲法雖然於前言中明白揭示：依據孫中山先生創立中華民國之遺教。均權主義乃中山先生遺教中有關地方制度之惟一主張，照理憲法條文應依此理論制訂，但事實上並非如此，或曰政治現實，折衝協調的結果。然真正之原因在於，起草憲法及參

註⑥ David Wilson & Chris Game, *Local Government in the United Kingdom*, Chap. 4; John Sheldrake, *Modern Local Government* (Aldershot/Brookfield/HongKong/Singapore/Sydney: Dartmouth, 1992), pp. 16~20.

與制憲者在思想上仍堅信「聯省自治」的聯邦制，<sup>②</sup>終其結果形成了單一國及聯邦的混合制，不僅條文產生不調和的現象，而且實地執行時扞格迭起，導致今日雖然地方自治已法制化了，但仍困難重重。

首先，我國既是單一國，而憲法竟把省及縣的事權逐條規定於憲法之上（第一〇九條；第一一〇條）。一旦如此，若國家情勢改變，而有必要變更省縣的權限時，理論上就不能透過立法程序完成，而必須採取修憲的方式，一般推行憲政民主的國家對於修憲應該採取非常謹慎的態度。檢之於各國憲法，此種規範方式乃屬於聯邦制之形態，尤近於加拿大之憲法。第二，若依憲法第一〇七、一〇八、一〇九、一一〇等條文的規範，顯然對中央與地方權限的關係明顯傾向聯邦制。既然是聯邦制，那麼引美國之例，當權限發生爭議時，固屬憲政問題，當由解釋憲法的大法官會議來解決才對。而且既然各地方政府一般都被認定具有法人身分，必為權利義務之主體，一旦有糾紛，當訴之於司法，亦為至理。但我國憲法第一一一條卻又明白規定：「遇有爭議時，由立法院解決之。」此又傾向於單一國制。這樣一來，當地方政府在提供公共服務予當地人民時，假如當地人民的需求與中央所制定的標準彼此衝突時，將訴之於何種管道，必然難以決定。若訴之於立法院及訴之於大法官會議之結果產生矛盾時，又應依何者為準呢？這些怪異的規範使得真正要落實地方自治時，程序混亂，實效難期，看來恐怕非修憲亦難解決了。

## 伍、當前地方自治的問題與建議

我國地方自治的歷史說來甚為久遠，但此種自治皆是補官治之不足，幾乎可以說權不在民而在官。就算國民政府在台灣四十多年，號稱已實行地方自治，事實上，並不是實行民治的地方自治，其地方制度乃用於鞏固威權統治，而非真正將自治權還予人民。依憲法規定，若真要推行地方自治，必須先制訂「省縣自治通則」，然後省自治法、縣自治法才能依此產生。可是至民國八十三年以前，省縣自治通則一直不見通過，於是地方自治在憲政體制內當然祇是空中樓閣。為了政治現實的需要勉強行之，所依據的「台灣省各縣市實施地方自治綱要」及「台灣省政府組織法」，都是訓政時期的行政法令（省政府組織基準法），那裡會是實現民權主義和民生主義的地方自治制度。到了動戡條款終止後，回歸憲法，真正推動憲政民主，此時才察覺「地方自治乃國之礎石」，故有地方自治法制化之強烈呼聲。民國八十三年七月廿九日「省縣自治法」終於公布實施，才正式進入民主憲政下地方自治的新紀元。

從以上憲政史的回顧，將可發現我國推動地方自治的方式很難依循英美兩國之軌跡。英美兩國對地方自治的固有權利說不僅有相同的認知，更有著相近的政治背景。其地方自治的法制化只不過是讓既存的地方自治權就地合法化。隨後隨著時代的變遷

註② 薛化元，民主憲政與民族主義的辯證發展：張君勱思想研究（台北：稻禾出版社，民國八十二年），第四章。

，科技及經濟的發達，使得社會生活的範圍明顯由地方性趨於全國性，經濟功能亦由地域經濟轉進於國民經濟，於是才漸漸縮小固有的地方自治權規模而集中至中央，以應付解決新時代的問題，促進人民的福祉。<sup>⑩</sup>而我國的地方自治向來就沒有民主的要素，地方可以說幾無自治權的存在，地方政府概皆只是中央在地方的行政機關，是中央統治權的延伸。儘管憲法層面相關的法律規範及地方自治的理論，除了省縣有關的自治法規外，都相當完備，但地方的自治權仍是空洞的，更不必說有關自治權的運作。所謂「徒法不能自行」，就算憲法增修條文已進一步明確規定；省縣各有其立法權，並已公布實施「省縣自治法」，可是所有民選及非民選的地方官員，已經習慣於聽命中央了，有那些法又能發生什麼效用呢？譬如說，一般地方官員都知道，地方政府具有法人身分，也知道法人的定義和內涵為何，但卻不知道當委辦事項和自治事項發生混淆不清或衝突時，該如何運用法人的身分以解決爭議。又假定中央與地方發生爭議時，對立法院之決議認為有違地方自治權之保障時，又應如何處理？總括來說，我國當前地方自治真正法制化的問題，在於「化」的癥結上，如何使地方政府的權威者（Authorities）及相關官員「負起責任」，真正促成地方自治的相關法律產生生命力。而當這個法制遇到病痛時，也知道如何使其康復，這是當前最重要的工作。為了達到這個目的，就必須先瞭解我國地方自治體制到底對提供地方公共服務的自治權範圍在那裡，也就是中央委辦與地方自治的界限。其次也應該進一步探討事務性的自治權（財源及人力資源）情況。如果能建立一個這樣的概括性架構，則我國地方自治的法制「化」方為可期。

因為國家主權擁有最高權威性；而地方自治權又為民主政治的標竿，不容漠視。因此民主國家的政治運作都必須讓其維持並行不悖。一方面透過中央立法，維護國家統一的功能，故必有許多事務委由地方辦理；另一方面也同時容許地方推動有自己自由裁量權的事務。從地方政府的角色功能來看，一方面必須扮演中央行政的地方機關，另一方面又是地方性的自治政府。理論上來說，這兩個角色本應是兩個獨立的觀念，其領域亦應是不必相等，也就是說行政領域與自治範圍並非必然完全重疊。<sup>⑪</sup>但在實際運作上，一般國家為了簡化作業及提升效率，都將兩個角色及領域合併重疊，但也有例外，如英國仍保留有歷史縣，以別於行政縣。<sup>⑫</sup>

我國則採合併重疊的方式，也就是地方政府兼辦國家行政及自治事務的工作。儘管如此，為了真正落實地方自治，並提高地方自治的效率，觀念上對於兩個角色的分辨是應該建立的。由於過去幾十年來，在威權體制下，地方自治實質方面的自治業務多未舉辦，導致今日地方官員已習慣於受上級委辦，就算知道自治事務之推動實為真正之職責，亦不知「為地方力爭」乃其民主之氣節所在。另外，行政慣性的結果，漸漸也使地方官員不能區別委辦事務與自治事務。過去省政府每年都要頒訂各縣市施政

註<sup>⑩</sup> John Sheldrake, *Modern Local Government*, pp. 3~5.

註<sup>⑪</sup> 鍾泰德，*地方自治之理論與制度*（台北：正中書局，民國六十七年），頁二三六~二三八。

註<sup>⑫</sup> 張金鑑，*歐洲各國政府*，頁一二四；商文正，*比較地方政治制度*，頁四〇八。

準則，以使各縣市政府擬訂施政計畫，終其結果是委辦事務責成過多，無暇再辦自治事務，尤其辦理自治事務更有賴主動的精神，自然地方自治變成空有其名了。兩者事務不加區別的附帶後遺症是地方經費及財政將急速惡化，爲了「向上級交待」已經成爲公務員保護自己的藥方，於是便很可能將地方收入移作委辦事務的處理，地方自治的效能因而大受影響，於是垃圾出問題、公共衛生、公衆健康、教育建設、道路整修、地方金融機構的管理等等地方事務，在民主化之後便毫不留情地凸出檯面，難怪政府慌了，省及各地方政府便更積極要求將此兩項事務趕快列出細目以爲劃分標準。

事實上，從英美兩國的制度來比較，功能是不能劃分的，政府的功能是一個整體性的，一旦强行割裂，不僅不可能劃分成兩個功能，反而將使原來的功能遭致扭曲或破壞。但是功能所產生的不同效應或效果或可以區別出來，或可以認定出來：區別出政府的某項功能將產生地域性的利益，或是全國性的利益；或是某項功能乃維持社會整體公平所必須的。關於這方面的問題，中山先生曾有說明：「……例如軍事外交，宜統一不宜紛歧，此權之宜屬於中央者也。教育、衛生、隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬之中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣！同一教育也，瀕海之區，宜側重水產，山谷之地，宜側重礦業或林業，是固宜予地方以措置之自由。然學制及義務教育年限，中央不能不爲之畫一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事實，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方。」<sup>⑩</sup>爲了區別政府的這些融合性功能，就必須先瞭解政府在民主政治體制內所應扮演的角色和功能。

近代民主政治概主張人民主權說，認爲國家的主權是屬於這個國家的每一個個人，因此每一個人都有平等的國政參與權。而權的主要功能乃維護每個人的求生存，當個人在面對內外生存威脅而無法獨立排除威脅時，以共同契約形成社會，進而創造了政府。<sup>⑪</sup>所以政府的功能主要是維護每一個個人的基本權利——自由權、平等權、自我追求幸福的權利。近代將之概括爲三個面向，即維護社會秩序、維護社會實質公平原則、維護市場機能的完善性。從理論及歷史進化的角度來看，隨著人類主觀慾望的提高及科技的進展，滿足個人生存慾望的社會規模逐漸擴大。從古希臘的城邦到近代的國家；從高度自治的地方到逐漸集權的中央，究其原因皆在於政府功能對客觀環境的調適。譬如政府功能在維護社會秩序的面向上，過去只需組織鄉族自衛隊已能達成目標，近則必須分爲國防武力及警察力量。社會規模擴大後，政府的組織也必須隨著擴大。過去縣自治力量可以解決的問題，現在可能非省或中央的力量不可了。要區別中央或上級委辦事務及自治事務，可以從政府功能的三個面向來探討：那個面向應該由那一層級的政府來負責，以提供人民所需的相關性公共服務。

首先來看維護社會秩序的功能面向。近代國家欲達成這項任務，必須包括內外兩

註<sup>⑩</sup> 孫文，「中華民國建設之基礎」，國父全集，第二冊，頁一七七。

註<sup>⑪</sup> Jean-Jacques Rousseau, *The Basic Political Writings* (Indianapolis, Indiana: Hackett, 1987), pp. 153~172.



股強制力量，一則防外力侵入，二則防止內亂，即國防與警察也。國防乃全國人民都必須共同享受的公共財貨（Public Goods），任何個人在任何時空若疏離此公共服務，生存必成問題，而每一個個人的生存權既為國家憲法所必須保障，固屬中央之權責，無庸置喙。至於警察力量所提供的公共安全服務，傳統來說，各地風情物誌各異，本由各地依其特有情況配置部署警力應該最具效能和效率，所以歐美各國的警政，在過去幾百年中，向來由地方政府負責，亦由其擁有警察權。但是近來隨著科技和社會的快速進步，犯罪機動力和技術日新月異，規模也不斷擴大和蔓延，地方警力已無法有效提供令人滿意的公共安全，甚至地方警政人員也較易與犯罪勢力掛勾，形成公共安全的負指數，這種情形已在最近的「黑道治鄉」案件中得到證實。因此自一九六〇年代以後，各國地方警政的自治權逐漸縮小，而往中央流動。但不管怎麼說，除了全國性重大刑案的辦理之外，維持地方性公共秩序的警政，如維護交通秩序、防止色情氾濫、防患竊盜、取締賭博等，仍歸地方職權，中央亦難干涉也。

第二個功能面向是維護社會實質公平原則。這也是憲法明確保障個人的自由及平等權。社會公平必須是全面性，而無法片面存在的，它必須跨越地區、階級、及種族。因此這個面向的職權應都歸於中央所有。如果具體以憲法規範的中央政府組織來看，司法、考試、監察三權皆應超出黨派，依據法律獨立行使職權，是維護國家之內人人平等的重要職責，固當非屬於中央不可，因此不為地方自治權之範圍。顯然地方自治權之範圍，應祇限於行政及立法之權限矣！

第三個功能面向為維持市場機能的完善性。歷史證明，市場的機能不僅最符合民主的原則，因為它是以個人自由意志為市場作業的基礎；同時也最有效率，因為它具有競爭的機制，可以激發生產的動機。因此以市場機能作為公共服務提供的基準，必然可以在民主原則下提供最佳的公共服務，此增進人民福祉之法門也。惟市場機能容易遭到扭曲，如資訊管道不能暢通、市場受到外力支配而被壟斷、甚至有很多公共服務並無供需的市場關係存在，政府則必須維護市場機能的完善性。譬如民主國家所建立的地方自治體制，乃有意建立一個地方政府供應或產製公共服務給人民的市場體系，中山先生也曾說：「若一縣辦有成效，他縣必爭先做行（競爭機制也）；如是由一縣而推之各縣，以至一省一國，而民國之基於是乎立，」<sup>②</sup>這就是一個公共服務的市場體系。但是威權體制下的地方自治體系是一條鞭的指揮體制，那裡有市場機能的存，固無民主可言。因此民主政治的政府角色應在於運用政策功能以建立公共服務的市場機制和維持其完善性（亦即矯正市場失效），進而滿足人民追求幸福的欲望。然而既然是市場，就有其規模：地區性公共服務的提供，則為地區性市場；全國性公共服務的提供，則為全國性市場。此為委辦事務與自治事務之區別也。

第二種區別的方法就是先把自治事務認定出來，然後依單一國制的理論，其餘之事權則歸於中央可也。另外從實際運作的可行性來看，由於過去威權體制下地方自治權幾乎被中央權威所覆蓋，如今只要把這一層覆蓋面掀開，讓其明確顯現出來，依法

註② 孫文，「地方自治開始實行法」，國父全集，第二冊，頁一七四。

理向中央爭取，似乃最可行之道。如果硬要與中央劃分區隔整體性政府功能的事權，必然糾葛難斷，最後在單一國制的運作程序下，尤其憲法又規定：「遇有爭議時，由立法院解決之」，中央的政治權威不管怎麼說都比省及地方來得大，再加上依法有據，想要以地方自治權應該受到保障的政治正當性，對抗中央維護國家主權的法理屏障，實屬不智之舉。再加上目前我國人民對權威的順應文化，從事兩者事權之劃分，將不利於地方自治法制「化」的推動也。

其實地方自治權的確認並不難，其事務應該也不模糊。根據憲法第一〇九條、一一〇條及增修條文第八條第二款，已明確規定了省縣應同時具有立法權及行政權，前已述及依政府的組織及角色功能，司法、考試、監察乃有關維護全國性社會公平正義原則，不宜受各地方政治生態所左右，固宜由中央統之。因此地方自治事務的特性是經由地方立法機關（議會）通過後，交由地方行政機關（地方政府）責其執行的事務。如果從法律的觀點來看，根據「省縣自治法」第二條規定，我國的地方自治團體皆具有法人的身分。即由國家賦予法人的資格，促使其具備擁有權利並負擔義務之能力，以處理地方公共事務為其存立的主要目的。然而這種享權利負義務的能力，必須包括「決定其意思」的機能（其決策範圍即為地方之業務權）及「執行其意思」的機能（即為行政權，內涵包括財政及人事之事務權）。<sup>⑩</sup>實際上，我國各地方政府歷來都具有「執行某意思」的行政機能，儘管執行之機能仍受中央的影響。比較明顯的是，過去官治或威權統治的地方自治形態，「某意思」皆由中央決定，地方決定的空間非常狹窄。民主政治體制的地方自治事務乃地方性的公共事務，必須具有公眾意思的決定，進而表現出地方的自發行爲，所以自治事務皆必須經過地方意思機關的議決方屬之，憲法亦明確規定地方的立法權，一切地方議會立法通過之議案，中央權威「不得」或「未能」否定的範圍，皆地方自治事務也。

然而接下來的問題將是地方立法權範圍的認定，前面曾述及政府的市場功能；既然是市場機制，則必有其規模。地方政府的立法決策範圍固不能超越其所能控制的公共服務市場規模之外，一者其能力所不及也，再者將與其他地方機制產生排斥效應，導致混亂。如桃園縣政府總不能替台北縣政府之垃圾問題立法以為意思之決定；另外若某項問題同時跨越數縣，則非任何一縣之能力所能矯正該區域市場之機制，此必非縣可為該事務之意思決定，當非縣之自治事務也。若從市場供需的利益言，其意思決定之利益考量，當然不可能跨越該市場所及之規模，故其自治事務之範圍亦可從產生利益之規模而認定。最後，既然地方政府為法人身分，又有意思之決定，則地方將享有該決定所產生的利益，但同時也要擔負該決定意思之義務。因此，若其意思決定之權利被侵害，或其意思決定侵害到別人之權利，則當為法律之主客體，應為訴訟程序之原告及被告。由於中國政治文化之影響，民告官、或官告官，尤其下級政府控告上級政府之作爲，乃官場暨政治上之大忌，素不為也。這也是當今地方自治法制化之後，在認定地方自治權範圍之一大困擾，及難以突破的觀念。果若不能超越此自限，則

註⑩ 鍾泰德，前揭書，頁二三六～二三九。

「省縣自治法」第二條之規定豈不變成形式，法人之身分何來？較之英美兩國，此為最大且最不易超越的差別也。另外，如憲法第一一一條及省縣自治法第十五條規定：「對於地方自治事項遇有爭議時，由立法院院會議決之。」本來這種規範已有不合理之處（已如上述），況且近來立法院生態丕變，立法院議決法案實在曠日廢時，乃眾所週知。而法律機制之設置本為救濟政治現象失衡之用，況且省縣自治法第二十六條規定：各地方之立法機關議決事項與法規、規章有無牴觸發生疑義時，由「司法院」解釋之。故地方政府為法人身分，其人格受損而不能救濟，法治何來？若不敢或不知運用已設置之救濟機制，夫復何怨？

關於自治權的內涵除了業務權之外，即為事務權之自主。事務權之最主要兩項議題是人事權與財政權。人事權方面，過去由於威權統治，因此從省以上各機關首長皆由最高統治者決定，省以下之地方首長雖經選舉產生，亦掌控於執政黨的選任及動員。至於事務性的公務員，則透過人事行政局統籌全國人事行政的部署，概無地方人事之自主權也。然而自「省縣自治法」及「直轄市自治法」公布實施後，各地方重大的人事權大都已可自主。從遵照憲法增修條文第八條規定完成民選省市長之後，隨著政黨競爭體制的逐漸成形，地方政府的人事自主權應該已大幅提升。譬如省縣自治法第四十二條規定了省政府有組織權；第三十五條又規定了省長對政務副省長及各一級機關首長有完整的任免權，以推動省政，完成選舉期間對省民之承諾。但這當中不包括事務性副省長及主計、人事、警政、政風等主管之任免，這些在條文中是規定「依法任免」。表面上看來，這種「依法任免」的方式與近來英國地方政府對於一些部門主管的任免方式（已於第三節中討論）相似。但實質上卻有大異其趣之別。第一、英國的依法任免，是由地方議會或地方權威者依中央所立的相關法規自由選任；而我國目前仍由中央選出，提供給地方首長任用。兩者之裁量權程度不同。第二、英國依法任免的主管，其所處理之權責項目，除財政之外，皆為業務性權限，而非事務性權限，因此對地方權威自主性的限制不大。尤其在人事自主權方面，英國地方政府具有相當的完整性，儘管對於一般事務性公務員之任用，仍需遵照中央所訂的資格標準，但對人事行政及銓敘獎懲皆有相當大的自主權；<sup>⑩</sup>就算財政之管制：會計及審計工作，也是配合當地人民的監督功能而為之。然而在我國，規定依法任免的主管，其所轄者概為地方政府事務性權限，尤其在人事行政權方面，受到中央人事行政局的全面牽制，對地方首長行政權的削弱是無可置疑的，如此一來將有害於地方首長與地方選民之間契約之有效執行。

其次是關於警政及政風人事權的問題。前面曾經討論到地方自治後，權力分化的結果，比中央集權有更多的機會貪污舞弊。事實上以目前台灣的社會價值觀轉移及政治生態的情況言，確有這種現象產生，而且還相當嚴重，這也成為地方財政困窘的主要因素之一。本來防止貪污舞弊的有效方法，應該可訴之地方議會或地方人民來監督

註<sup>⑩</sup> John Sheldrake, "The Staffing of Local Government," *Modern Local Government*, 1992, pp. 33~44.

，可是我國民主政治因政治文化無法適時轉型而產生異化的情形，黑金政治嚴重戕害了地方的反省機制及監督功能，爲了減低地方首長受地方政治生態的影響，及其背負的政治包袱，基於社會公平正義的原則，政風主管由中央選出、地方首長任用，可能是制度上必要的缺陷了。至於警政問題，這方面的現象更爲明顯而嚴重，因爲其所處理之事務較之政風性質更爲政治化，受地方政治生態的牽制更大，如果地方警政受黑金政治完全控制，社會正義及人民生計必無立足之基，動亂必至。另外，警政的問題也隨著科技的進步及社會的複雜化，已逐漸超越了地域性而推向全國性。因此各先進國家的警政人事也都逐步地集權中央，集全國之力以執警政。英國而言，地方警政首長本爲地方議會所任免，近年來則由中央主導，組成警政人事委員會，集中央內政部官員、地方政府權威人士、專業人士等共同決定。基於這兩項現實（一爲政治性；一爲技術性），我國規定警政主管由地方政府「依法任免」亦爲必要，但在人事任免的技術或程序上似可參考英國的做法，以消弭中央、省及地方的爭議及對立。

最後是有關財政自主權的問題。理論上來說，地方的事務既然由地方人民做意思的決定，當然其執行的經費亦應由地方來負擔，最能符合「取之於民、用之於民」的原則，同時也符合基於人民自由意志從事公共服務的供需規律，決定其所需公共服務的價值。然而由於過去的實際運作都是由中央掌握財務的分配及運用，地方政府幾乎沒有財政自主權。因此地方若想辦理地方公共事務則惟中央是望，一旦發生財務困難皆祇知道請求上級政府來解決，根本無從感受地方事務應由地方來籌設財源之責任。不賦予權利固無法激其責任和義務感。此不久前，地方金融風暴一發生，本應由地方負責，卻期望中央解決，一旦未如其意，則民怨四起。由於財務之感受最爲直接具體，因此地方自治感之激發莫如確立地方財政自主權，令其依法自主自行處理自負責任。否則一般民衆將把地方自治看成無關痛癢，看見地方官員貪污舞弊，亦不覺得此乃取之於民脂，任其惡化，只想待中央撥款解決，國家財政豈有不惡化之理。

近來由於社會的進步，各國地方政府都面臨不同程度的財政困境。其原因固然是過度花費，無限制擴大地方的建設，另外也是稅收無法以相對比例增加。這是人之常情，總希望稅繳得越少越好，而公共服務越多越好，所以就算地方政府有完整的財政自主權也無可避免地會面臨財政窘境。於是在民意的要求下，中央不得不對地方政府的財政，立法以爲規範。在無法紓解困境的情況下，又以補助方式來緩和，但地方財政權的自主性也因而受到限制。

我國地方政府的財政問題可能比一些先進國家的情形更爲嚴重，其原因卻又不太一樣。我國地方財政自主權一直非常薄弱，地方財源有限，地方自治感甚微，財政監督效果不佳，貪污情形嚴重；地方建設都仰賴上級，更有疏離感；於是久而久之，中央與地方都將同時面臨財政窘境，難以自拔。其實我國憲法第一〇九及一一〇條規定省、縣都有財政權，又在第十九條規定人民有納稅的義務，因此地方政府對地方稅務應該擁有立法權。但是卻在第一七〇條規定，經立法院通過，總統公布者，才能稱爲法律。那麼地方政府對地方稅務的立法，是否具有法律的強制性效果就很有爭議。就算「省縣自治法」第四十三條第十一款，第四十四條第十一款，第四十五條第十一款；及



「直轄市自治法」第三十七條十一款都規定有「自治稅捐收入」，而且「財政收支劃分法」第十九條也規定：「各級政府為適應特別需要得經各級議會之立法，舉辦臨時性質之稅課」，但到目前為止，各級地方政府在面臨財政困境時，真正想要運用這些法源去課徵自治稅捐者，恐怕厥如。一方面是政治因素，唯恐失掉地方選民之支持，另一方面則是法律強制力的問題。事實上，為了真正落實地方自治，中央應該確實還給地方的財政自主權，對於自治稅捐的課徵，應該給予明確的法律定位外，還應建立一個地方自治的效率競爭機制。英國對地方預算要求提供給每一位納稅人詳細之說明書，並列入年報，接受公開監督並對各地方政府的自治效率亦能藉此建立一公開之比較競爭，似可為我國之參考。

另外的財源方面，近來英美兩國對地方政府財政的困難都努力加以紓解，其中除了補助款逐年加重之外，美國政府已逐漸容許地方課徵所得稅。以近代經濟的成長速度來看，此乃最有力的財源，可一舉解決地方財政緊縮及財政自主權降低的問題。英國方面，一九七六年的雷飛德報告（The Rayfield Report）曾也提議以課徵地方所得稅（Local Income Tax）來解決地方的財政危機，雖然不失為解決問題的最有效方法之一，但中央政府方面，包括工黨及保守黨執政政府，都反對該項方案，惟恐地方的支出會因而無限制擴張。一九七七年中央政府的綠皮書（The 1977 Green Paper）就正式駁斥該項建議。反而採取對地方財政緊縮的改革政策，尤以一九七九年的保守黨政府，乾脆以宣言表達激進改革的決心。<sup>⑩</sup>我國的情況與英國的情況確有不同，我國的地方政府並非因為過去財政自主權的過度擴張而導致財政危機，因此適度的開放省或縣課徵一定比例內的地方所得稅，似應為可行之策。惟根據大法官會議釋字第二三四號：國稅與省稅、縣稅之劃分，……由中央立法並執行之。這樣一來，此方面之開源恐又將曠日費時，難以順利完成。既是如此，祇好在節流方面再加努力了。除了應全力根除浪費中飽的積弊之外，基於量出為入及量入為出的原則，應在自治事務確認後，要求中央負擔委辦事務的所有費用；應避免由全民負擔專謀某區域利益的費用；應多用於積極行政，少用於消極行政。更重要的是要多用於謀事業發展之費用，少用於維持組織的運用。<sup>⑪</sup>平心而論，我國地方自治用於人事費用的項目偏高，照各先進國家的慣例，地方自治之人事，尤其是基層地方自治團體，概多屬自願性的無給職。在經濟高度發展，社會繁榮的客觀環境下，地方自治工作的推動應更能由無給職的社會菁英來兼任，效能及效率更佳。目前我國鄉、鎮、市公所之職員，很多是沒有公務員任用資格之聘雇專職人員，概皆透過地方政治人物的推薦而任職，不僅在推動地方自治的工作時容易與政治掛勾，貪污舞弊，而且坐領專職薪資，事責卻少，專業能力亦差，<sup>⑫</sup>根本不符經濟原則。難怪各地方政府一方面大事揮霍（包括貪污舞弊、分贓等），一方面同時叫窮，甚至為了提高分贓額度，不惜提出「廢省論」。此非監督機

註⑩ John Sheldrake, *Modern Local Government*, pp. 26~28.

註⑪ 鍾泰德，前揭書，頁一九二。

註⑫ 呂亞力，「地方制度法制化後中央與地方權限問題」座談會記錄，民國八十四年八月三日。

制之問題而已，而是整個制度的問題，若不儘速「改革」，地方自治將不可期也。

總結來說，英美兩國的地方自治一方面由於固有權力說之信念；另一方面在運作上素來即有高度的自治權。故地方的自治制度得以確保。然而卻在現代化社會的衝擊下，不得不逐漸縮小地方自治權的規模，但絕非重新劃分所謂的中央委辦事務與地方自治事務。因為對人民而言，政府的功能是整體不可分割的，它是由各級政府合作完成的。而我國的地方自治由於憲政史的特殊背景，素來甚少存在自治權，當前由於政治生態的不變，憲政民主化的工作積極快速地推動，主權在民的體制逐漸建立，地方政府受到人民的壓力已非往昔可比，而上級政府的威權亦已殞落，難以維繫。因此地方自治的法制化也在這種情勢下完成了，地方的自治權將由無、而小、而大。但在其自治權擴增的過程中，同時也受到社會現代化的衝擊，必須提升其治事能力，以有效處理規模已經擴大的各項問題及需求。因而此時提「廢省論」顯然是違反社會進化的趨勢，以政府功能的需要而言，中央集權實有違民主化之改革，但若以縣作為主軸，其各種能力恐無法應付後現代化社會之挑戰。然而，社會現代化後的各項問題，不管是對英美兩國或是對我國而言，其性質概有相同之處。因此英美兩國的經驗應該也能提供我國的參考，或不能解決所有問題，但卻或能解決某些問題及紓解某種程度的困難。他山之石可以攻錯，譬如英國並未賦予最基層的地方政府（教區或社區）自治權；英美兩國為適應社會的進化，時而推動地方制度的結構改革。我國若能進一步探討並研究改進其各種方案，必有助於我國地方自治之完成，並真正落實主權在民之全民政治。

\*

\*

\*

