

第一章 緒論

民國 91 年 4 月 3 日，臺北市議會制定通過「臺北市行政區域劃分及里鄰編組自治條例」，並於同年 4 月 4 日由臺北市政府公布施行，致原定 91 年 6 月 8 日辦理之里長選舉延期舉行。惟內政部對於臺北市政府因為推行里區域調整而延期辦理里長選舉一事，認其並非地方制度法第八十三條第一項所稱之「特殊事故」，藉此延長現任里長之任期，違背國民主權原則及定期改選之民主契約原則，而報請行政院於 91 年 5 月 2 日撤銷臺北市政府對於里長延選延任決定之行政處分，臺北市政府針對本案於 91 年 5 月 8 日向司法院大法官聲請解釋。

本案原為單純的地方自治事務問題，卻因為大環境中藍綠的對抗，導致中央與地方關係之惡化，無形中令人有參雜了政黨惡鬥色彩之感覺，最後竟演變為複雜的府際關係，使得長久以來我國中央與地方權限劃分不清的爭議，更進一步的浮上檯面，進而成為全國矚目的焦點。不論此案的政治性質有多高，它終究凸顯出了一個重點—中央與地方權限的界線究竟何在？在何種範圍內屬於中央管轄？而又在何種範圍內，地方政府可本其權責辦理地方自治，而不受中央干涉？也就是真正的地方自治，在我國到底有無其法制構造與環境？民國 88 年 1 月 25 日地方制度法公布施行，我國地方制度得以法制化。在遭逢此案的衝擊後，對於我國地方自治與府際關係的後續影響又將如何？行政監督又應如何釐清？以上所述均為本研究所欲探討與深思的問題所在。

第一節 研究動機與目的

誠如上開所言，司法院釋字第 553 號解釋對於我國地方自治

與府際關係的後續發展扮演了如此重要的一個關鍵轉折點，於是便促使個人想從司法院釋字第 553 號解釋前後，就有關我國中央與地方關係演變上的理論、傾向探討地方自治的本質及其有關地方自治事項、委辦事項或共同管理事項，以釐清中央與地方權限的演變及其爭議之所在。

壹、研究動機

中央與地方關係之演變，即是一部國家歷史的演進過程。一國之中，有中央，自亦有其地方；有其地方，自然就有中央。一般而言，一國之中央政府負責制定國家大政方針的整體走向及其政策，地方政府則多以配合實施其國家政策為標的。又資源減少、公共事務增加，一直是自 1980 年代以來全球化的影響下，各國政府再造風潮下所亟需克服的重要課題，在面對此挑戰時，政府組織架構及運作乃趨向彈性化，例如組織精簡、民營化、委外經營、引進民間參與經營…等。當這些變革措施應用於中央與地方個別政府組織時，中央與地方的關係自然也隨之改變。

我國自三十九年四月二十四日發布施行「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」以來，至八十一年五月二十八日，總統依第二屆國民大會臨時會所通過之憲法增修條文，公布該增修條文第十七條，簡化「地方自治法治化」之程序，從而立法院得於民國八十三年七月七日、八日，先後完成「省縣自治法」及「直轄市自治法」之立法工作，總統復於同月二十九日公布施行，地方自治之法制化，於焉開始。¹又因民國八十六年憲法增修條文第四次修正，亦即所謂精省的設計，將原為省（市）、縣（市）、鄉（鎮、市）

¹ 紀俊臣，1999，《精省與新地方制度—始末、設計、發展系論一》。台北：時英出版社，頁 111。

三級制導向直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市），內政部為配合地方制度之重大變革與上開二自治法施行之檢討，乃積極研擬「地方制度法」草案，於八十八年一月十三日完成立法院三讀，於同年月二十五日總統公布施行。惟地方自治之發展，並非僅靠法制化之工作即可完成，蓋其中尚涉及中央與地方於憲法上之地位、權力之分配與立法權的控制等。

我國中央與地方的權限劃分，長久以來均奉行「均權理論」的抽象概念，而未進一步在法制上將其基準具體化、明確化，以為政治操作之依據。過去，在單一國憲政架構及中央威權體制之下，地方權力、職責的擴張或減縮，可以輕易的由中央的意志來定奪；地方政府並非得以分享主權的政府，只有臣服或聽從中央的宰制。²

然而，在全球化下，中央與地方的關係，聯邦國與單一國其實都採取相同的對應，即權力下授；隨著中央的權力中心逐漸向地方移動後，地方也逐漸形成另一類的權力中心主軸。此時，中央與地方的權限區隔，已不在行政上的劃分，而是在運作上的效益與效率。地方政府在政策推動上會頻頻出現「自我管制性政策」與「分配性政策」，使得地方自治的治理內容日益擴大與提升。³中央與地方權限的重疊性提高，齟齬衝突的潛在因子亦不斷發酵、增溫。而從自治綱要、自治二法、以迄地方制度法，相對應的中央與地方互動的制度設計，並未有根本性的變動；尤其各相關專業法規，多數含有延續過去中央集權時代的精神，未能配合地方自治主體性的提升，而做結構性的檢討。因之，對於中央與地方權限爭議的處理，乃發生捉襟見肘的窘境，任何個案的爭議動輒

² 楊日青譯，2002，Andrew Heywood 著，《政治學新論》。台北：韋伯文化事業出版社，頁 214。

³ 曹俊漢，2002.6.12，〈建構質基地方自治的公民社會文化〉，《中央日報》，版 3。

牽動國家政治的緊張與不安。

是以，未來地方制度的改造，如僅著力於自治層級與自治規模的妥適規劃，並賦予充分的資源，而未特別關切功能的有效整合，不僅不能發揮地方自治的積極功能，甚且彼此衝突，相互抵銷，造成中央與地方運作機制的失靈，激化地方與地方惡性競爭的效應。因之，地方制度的改造，必須同時關切功能的整合，其內容包括垂直整合與平行整合。垂直整合，主要即在探討中央與地方權限的合理調整及爭議處理機制的合理化、制度化。⁴

聯邦國的政治體制，就其權限的垂直劃分係採取聯邦與各邦相互尊重，且依憲法規定將其剩餘權的歸屬予以明定，以杜爭議；然而，單一國的政治體制因係強調中央集權，且憲法對於中央與地方的剩餘權常有便宜行事的考量，致未有明確規定。⁵法制上如此，民眾及相關機關認知的模糊更是嚴重，例如司法院大法官解釋第 550 號解釋，台北市政府認為全民健康保險乃屬憲法委託國家應行辦理事項，非地方自治事項，其支出應由中央政府自行負擔。縱認為全民健康保險屬於委辦事項，其支出亦應由委辦機關自行負擔，為保障地方自主財政權，中央政府不得將自行負擔之經費轉嫁於地方政府。又縱令中央政府無力負擔委辦事項經費，基於憲法兼顧中央與地方財政均衡之意旨，亦僅能於地方政府財政能力足堪負擔範圍內請求負擔之，並兼顧平等原則。

因此，本研究所關注的中央與地方關係之演變，即係基於臺灣自實施「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」以來，中央始終集

⁴ 劉文仕，2003，《地方制度改造的憲政基礎與問題》。台北：學林文化事業有限公司，頁 36-37。

⁵ 紀俊臣，2002，〈中央與直轄市、縣市關係之新建構〉，《中國地方自治》，第 55 卷，第 6 期，頁 16-18。

權、財、人、責於一身，扮演核心領域，置地方自治團體僅係配合中央施政的配套角色，且自民國八十九年政黨輪替以來，因政黨角色的互換，政治環境遽變下，相關政治人物未能將公民與國家的利益列為優先，致使中央與地方權限之爭議治絲益棼，無形中實已形成國中有國，甚且一國數制的情形產生，後因臺北市政府延期辦理里長選舉案，更將中央與地方權限之衝突推到最高點，由法理面引爆藍綠間政治衝突的最高峰，國家幾乎達到分裂的態勢。此種政黨對立的劣質文化，在只問顏色，卻不思及國家的整體利益下，遭殃的卻是整體制度面的陪葬與國家競爭力降低的慘痛代價。

此外，亦因本身所從事的工作，即為我國官僚體制下的基層公務人員，在臺北市政府與內政部因里長延選案所造成國家動盪之過程中，躬逢其盛，委實感觸萬分。令人不解的是，中央政府不知為國為民謀福求利也就罷了，還每每藉著各種權謀作法打擊地方政府，似乎將不同黨派的地方政府與在野黨混合為一，捉對廝殺，置國家社會整體利益於不顧，更令人深覺地方自治落實的重要性與正當性。正所謂「鐵打的衙門，流水的官」，惟有建立長治久安的制度，整體國家歷經數十餘年所辛苦建立的基業，才不致為一時的政治紛爭與意識型態下形成之民粹政治所破壞。因此，中央與地方關係建構之理論設計、中央與地方關係之演變傾向，即為本研究之動機所在。期由中央與地方垂直府際管理模式設計中，嘗試從協力關係、自治事項、委辦事項及共同辦理事項等，來研討分析從府際管理到府際治理的必要性；另外也藉由司法院釋字第 553 號解釋的前後環境與背景，探討中央與地方之關係，應如何建構，始能建立一最適夥伴關係，而非互為角力關係。為一權力共享關係，而非爭權奪利關係。在臺灣中央與地方關係之演變傾向，臺灣的地方政府地方自治是否有真正落實的可能

及未來可能的發展趨勢。其次，則是希望藉由司法院釋字第 553 號解釋意旨，能否對我國中央與地方關係重新定位，究竟是監督關係或協力關係，又或者是其他的可能關係；最後是對我國地方自治定向的問題，首先我國的地方自治究竟有無落實？從過去的形式地方自治到如今的實質地方自治，及從住民自治和團體自治的方向思考，我國的地方自治未來應走向何方始符合全國民眾的利益，才不致破壞國家整體的利益。

貳、研究目的

中央與地方之間的權力對立與利益衝突之所以愈演愈烈，細究其原因，無非是中央與地方政府在長期互動過程中，始終無法尋找出中央與地方關係調和的靈活機制，對於關係到中央與地方有效運作的自治權限，未在環境變遷的過程中做適切的修正與檢討，此可從相關司法院大法官解釋中即可看出端倪。例如有關中央與地方職權爭議者，司法院大法官解釋中有釋字第 188 號、第 467 號、第 527 號、第 550 號、第 553 號等；有關中央與地方之財稅爭議者，有釋字第 184 號、第 234 號、第 258 號、第 307 號、第 463 號等；有關地方自治之權限者，有釋字第 481 號。

因此，本研究的目的，即在於以司法院大法官之解釋為介面，以釋字第 553 號為例，檢視現階段及未來之地方自治有關法制面的爭議點，對於形成中央與地方有效運作之自治權限，嘗試在中央與地方間的地位與角色做一探討，以期能在中央與地方之間的權限分配上建立起靈活的分工與協調機制，並分析建構之可行模式為何？未來建構之可行模式為何？以及現階段之可行模式為何？致研究的問題有以下三點：

1. 依司法院釋字第 553 號解釋意旨，了解中央與地方之垂直式府際關係之建構。

2. 依司法院釋字第 553 號解釋意旨，嘗試建構垂直式策略性夥伴關係之可行性。

3. 依司法院釋字第 553 號解釋意旨，思索垂直式府際管理至府際治理應整備之各項機制建造。

第二節 研究方法與架構

壹、研究方法

本研究係採用傳統的「文獻研究法」，就相關課題之資料予以蒐集彙整，在分析其研究結果與建議後，採歷史途徑以歸納法與演繹法，藉由司法院釋字第 553 號解釋意旨，作為探討中央與地方關係演變的媒介，搭建起我國地方自治中重要的一段歷程與論述，以拋磚引玉之姿，嘗試建構中央與地方之理論設計，透過中央與地方關係之政治理論、法制構造及關係之演變傾向來架構出中央與地方關係間之理想型設計，以及在全球化治理下，中央與地方關係均為關係網絡中的一分子時，未來可能的發展趨勢。

所蒐集的文獻，包括各種既存之史料、專書著作、論文、期刊、報紙雜誌等資料與報導、學術研討會資料及政府相關出版品等，來印證或論述論點。

貳、研究架構

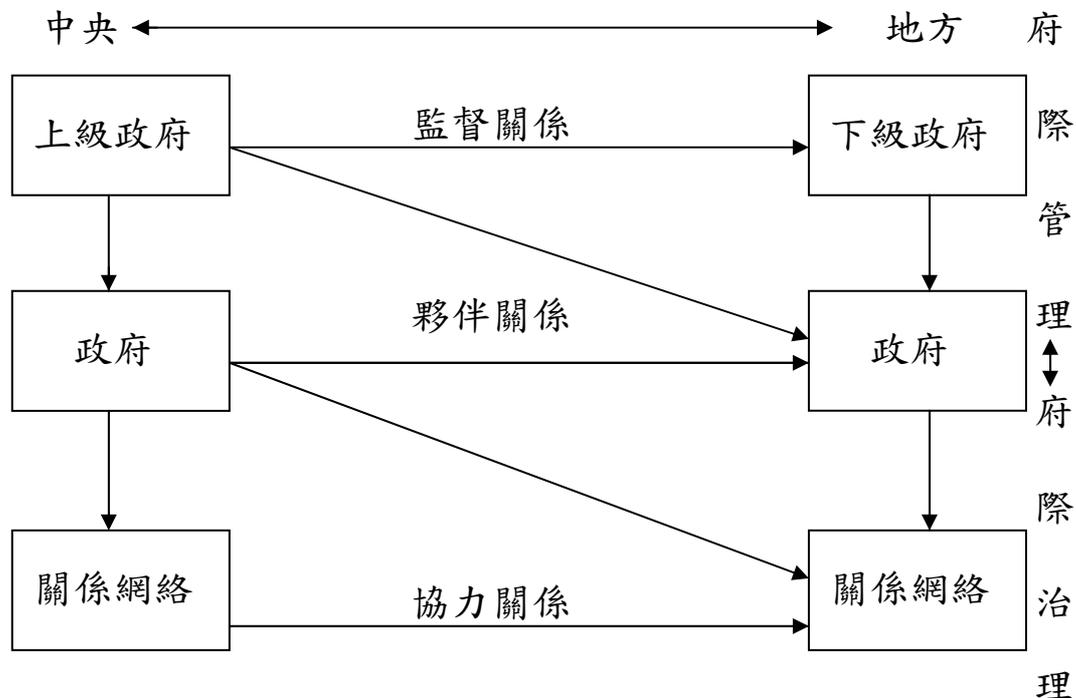


圖 1—1 研究架構

資料來源：作者自繪。

本研究架構以臺灣中央與地方關係的演變所涉及的實務問題作出發，首先由臺灣中央與地方關係之演變傾向，分別以由中央集權至地方分權、由行政命令規範至法律授權規制、由形式地方自治至實質地方自治、由派系政治操弄至政黨政治運作等四種面向來探討說明由上級政府對下級政府間之監督關係，如何演變至政府與政府間之夥伴關係；然後，再由政府與政府間之夥伴關係轉變為以網絡之一份子對網絡之一分子之協力關係。在此轉變的同時，我國府際管理又如何慢慢的走向府際治理。

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本研究係以微觀的觀點，以司法院大法官釋字第 553 號解釋為中心點來探討為何臺灣在實行所謂的民主政治數十年來，進入到九十年代竟然還會出現中央與地方相互對抗的事情發生，究竟國家的制度哪邊出了問題？由於涉及範圍過於龐大，本文僅擷取以司法院大法官釋字第 553 號解釋發生之前後為區間範圍作一研究探討。

在觀察臺灣中央與地方關係演變的問題上，本文係採制度面來加以探討，從中央與地方間的理論設計，實務上的法制構造，再到理想型之模型應如何設計等，無非想以不同於以往的形式來展現臺灣在中央與地方間所存在的問題為何，及如何解決的機制設計。繼而從歷史面向來審視臺灣中央與地方關係的傾向，嘗試建立一套可能解釋發展的模型，用以建構未來能真正落實地方自治的理論模式。

貳、研究限制

由於國內研究中央與地方關係或中央與地方政府間的論述可謂豐沛，而府際關係的問題亦包羅萬象，舉凡層級結構與功能的調整、行政監督、行政區劃、權限劃分、府會關係、財政關係、組織編制等面向，卻缺少相關論述或研究的系統化整理與討論，來呈現各種理論的探討與檢證，致相關的研究尚有所缺漏，對後續的研究亦有所影響與限制。又國外探討中央與地方關係的文獻資料，可能因為法令規章、政黨組織、自治監督的差異，造成制度移植或適法上的限制。其次，研究中央與地方關係間的演變需涉及浩瀚的史料、法規及文獻，時間因素與經費的限制對學術研

究的品質有莫大的影響，從資料的蒐集、分析、建構及思考模式分析等研究過程均需充足的時間來進行，若無長期的投入其心力與經費，實難以為功，致本研究亦因此限制，使得理論與實務、國內與國外、巨觀與微觀等面向無法面面俱到的呈現出來。首先，研究範圍僅著眼於司法院大法官釋字第 553 號解釋發生前後的中央與地方關係間之法制面與實務面在臺灣地方自治發展上之影響，故對臺灣實施「地方制度法」以前時期，並不在本研究討論範圍。再者，未能輔以個案或核心議題而加以分析，以使研究呈現出不同時期、角度，有不同的面向與結果表現，並因時間與經費之限制，純粹從相關文獻書籍作探討，不從事深度訪談及問卷調查等量化分析，致使研究成效，受有某種程度的限制。

第四節 國內相關文獻探討

本研究為了解地方自治發展的相關議題，共蒐集了碩士論文、專業書籍、政府出版品及期刊論文。又關於中央與地方關係的探討，各界已累積相當豐碩的文獻，且立論多屬精闢，本文僅就相關的博碩士論文作一簡略回顧，並以表列方式分述如表 1-1：

表 1-1：博碩士論文回顧重點整理一覽表

著者	年、著作名稱、機構	論述重點
游兆昌	2004,〈中央與地方爭議解決法制之研究〉,碩士	國家對於地方自治之監督,主要係採取干預介入之手段為之;另外,地方自治團體在憲法之制度保障下,享有各種自治之權利高權。地方自治團體在國家自治監督之下,地方自治團體之自治權,一般說來,

	<p>論文，中正大學</p>	<p>常因自治監督機關監督行為之不當而受到侵害。深究中央與地方產生爭議之原因，約可認為其肇自於中央之違法監督而使地方自治團體之自治權受到侵害、或是地方自治團體對於自治監督之行為是否合法有疑義、或是對於國家權力歸屬於中央或地方發生爭議，以及國家財政資源之配置未臻合理公平等因素。其係針對我國現有法制有關中央與地方爭議解決機制之設計，認為現有法律規定過於偏重司法解釋之解決途徑，其結果不僅增加大法官解釋之負擔，而有礙司法效率之提升外，更使地方自治團體喪失訴訟審級上之利益；故較合適之作法，應是地方自治團體對於屬於行政處分性質之監督措施不服時，可依循正常之權力救濟管道，採取訴願、行政訴訟、司法解釋之途徑，漸次尋求權利之確保。</p>
<p>陳德新</p>	<p>1994,〈我國中央與地方權限劃分之研究〉, 博士論文, 文化大學</p>	<p>採歷史途徑分析我國歷代中央與地方權限關係之演變, 及描述現代主要國家中央與地方權限劃分類型和發展趨勢, 用以檢討我國現行中央與地方權限關係與問題, 提出建議改革之道。</p>
<p>林谷蓉</p>	<p>2004,〈精省後中央</p>	<p>以法制研究途徑, 檢視現行法律規範中關於權限劃分之方式及內容; 對於權限衝突</p>

	與地方權限衝突之研究》，博士論文，政治大學	之內容、爭點，以文獻分析、歷史研究與比較研究的方法，從相關法律、實務運作與學說見解等角度，進行精省後之中央與地方於權限所生之衝突。以作為探討衝突問題後之研究發現並提出能預防衝突又解決衝突之具體建議。
吳清水	1992,〈從均權主義論我國中央與地方權限之劃分〉,碩士論文,臺灣師範大學	以中央、省及縣三級政府體制為核心,探討均權主義之意義與內涵,以及現行憲法第十章有關中央與地方權限劃分之規定,並據以檢討臺灣地區現行地方自治之實際問題,進而提出建議。
戴宇志	1992,〈第四次修憲後中央與地方權限劃分之研究〉,碩士論文,臺灣師範大學	以第四次修憲後政治社會脈絡為背景,以憲法理論、地方制度法、行政法等法理,藉由中央與地方權限劃分理論、各國中央與地方權限劃分之模式來探討修憲後地方自治層級轉變所產生的權限劃分問題及提出建議。
李振富	1984,〈從我國歷代中央與地	採歷史研究法與比較研究法探討歷代中央與地方關係的演變及歷代對中央與地方關係所做之制度設計,以歷史經驗印證

	方關係印證中山先生的均權思想》，碩士論文，臺灣大學	中山先生之均權思想，是解決我國中央與地方關係的最有效途徑。
鄧雅仁	1999,〈政府再造政策執行之分析：兼論中央與地方政府政策執行互動之關係〉,碩士論文，中山大學	以政府再造為主軸來闡釋中央與地方之關係，認為在精省確定後，地方政府更應清楚地定位其所扮演之政策角色，在推動政府再造工程上，應充分利用權限來主導地方政府的再造，而不是將自己侷限於執行單位而已。又中央與地方若能共同建構一伙伴關係而非敵對關係，政府再造政策才得以順利有效之執行。
謝孝昆	2005,〈台北都會區治理的制度障礙－政府間合作關係之研究〉,碩士論文，臺北大學	以制度面之觀點檢視臺北都會區治理之障礙，主要探究治理臺北都會區的政府行動參與者間的互動模式與關係。政府行動參與者包括中央政府與地方政府。而制度障礙所指陳的即是治理臺北都會區的三個政府行動者間，於治理臺北都會區互動過程與關係中，未能建構出一套有效之治理制度架構，建立彼此穩定之合作、信任關係，以利區域發展或區域公共事務能有效管理。故臺灣政治民主化發展之不健

		全，政黨政治之惡性競爭，導致政府機器運作空轉，臺北都會區治理之失效與不善。因此建議：1.建立都會區治理機制——一個政府間溝通與對話之平台。2.建構一套誘因制度使得都會區政府間合作式的治理得以形成。
鄧可容	2002,〈我國政府財政補助政策之研究——以直轄市為案例分析〉,碩士論文,臺北大學	以文獻分析法為主,深度訪談法為輔,運用歷史資料來敘述並研究各時程我國財政補助政策之發展,輔以府際關係之架構,從法制、政治及管理等三個層面來進行分析。其認在當前政治生態下,計畫型補助雖有鼓勵地方多提經建計畫,充實地方建設之良意,其結果反倒成為中央干預地方財政支出之工具。因此得出我國財政補助政策,仍脫離不了以錢養權的窠臼,故應建立合理的財政法制、營建非零和的府際關係,落實有效的資源管理,才能健全我國政府財政補助政策。
楊明洲	2004,〈臺灣地區水資源管理問題之探討——跨域管理之研究途徑〉,碩士論文,成	以臺灣地區近幾年來發生的旱澇現象,造成中央與地方政府之間之府際關係之紛爭與衝突作觀察,認為要解決水資源問題已經不能單從過去垂直的府際關係來探討,尚應從平行之府際關係來加以研究。

	功大學	
王嘉麟	2003,〈府際關係與地方政府治理能力之探討—以中央委辦高雄紅毛港遷村案為例〉,碩士論文,成功大學	從相關理論研究及案例經驗,建構中央與地方互動關係之介面變數,以深度訪談法,歸納出中央與地方權限劃分之爭議問題,中央與地方間政策互動及督管事宜,府際間互助及合作機制等,在針對以上問題提出建議。
曾明德	2004,〈我國中央與地方府際關係分析〉,碩士論文,國防管理學院	我國推行政府再造之目標之一即為提升國家競爭力,而政府是由垂直與水平關係間之互動所建構而成。因此,欲提升國家之競爭力,實有賴政府之中各個層級之間的有效配合,因而,就中央與地方政府面臨劇烈之環境變遷以及政治發展所產生之府際關係緊張與困境,及地方政府面臨地方事務之複雜化與區域化、地方服務需求之增加、地方政府財政之窘困和地方組織之彈性化及自主化等發展瓶頸,探究我國中央與地方政府之關係及其未來的可能發展。
王玲敏	2004,〈從府際關係	從全球性政府再造與地方分權之發展趨勢,府際關係之運作與變革儼然已成為政

	理論析論 美國與台灣教育事務權限劃分及運作》，博士論文，淡江大學	策執行成敗與否之關鍵因素，例如教育事務之推行，從最初的政策擬定到制度之形成，從實際運作之過程到最終管理控制體系之建立，無一不需全體參與成員及各級機關之通力合作，始能達成整體目標。惟教育政策在運作執行上卻時常遭遇許多瓶頸，諸如目標之陳述未能使各級成員充分了解，權責之劃分不清造成爭功諉過，冗長之行政程序使得教育事務推展延宕不前等。因此，釐清中央與地方之競合關係，有效整合各級政府間垂直與水平之互動機制，實為當前重要課題。
張銘憲	2004，〈夥伴關係與府際協調—南投縣濁水溪開採砂石政策之解析〉，碩士論文，暨南大學	以南投縣濁水溪開採砂石為例，南投縣政府為增加地方財源，與中央政府時常產生衝突，由於濁水溪砂石開採政策涉及事務需有地方政府協調處理，而目前中央與地方之府際協調機制在現行法令上無明確規定，中央與地方在處理合作事項上常經由議價、妥協方式處理公共政策合作議題，執行公共政策之權責問題常發生模糊情形，致使中央與地方關係衝突不斷，導致執行公共政策效率不彰。以深度訪談法以了解處理現行中央與地方府際關係未來發展方向。
王麗虹	2004，〈我國中央與直轄市府	以重新定位中央與直轄市之府際關係，及設計中央與直轄市之間之良性互動，以迎接全球在地化之挑戰。因中央政府是國家

	際關係之發展與展望〉, 碩士論文, 暨南大學	中心之領導單位, 直轄市為地方政府之代表者, 其中兩者之互動, 希望藉著府際關係之改善與維繫, 達到真正平等之中央與地方之夥伴關係。
林瑞卿	2002, 〈我國水資源機關功能整合之探討—組織重組之觀點〉, 碩士論文, 暨南大學	臺灣嚴重之乾旱現象, 造成中央與地方府際關係之紛爭與衝突, 顯示水資源供需目前所遭遇問題之嚴重性, 而水資源機關組織系統之混亂現象, 應是造成問題癥結所在。因此, 為因應臺灣地區社會經濟發展, 考量水環境保護, 謀求水資源之永續利用, 如何克服臺灣水資源天然環境, 調適全球氣候變遷, 進而合理使用水資源, 滿足未來民生, 產業發展及環境維護之需求, 水資源機關組織功能必須加以重組。
高美莉	2006, 〈中央與地方府際衝突之研究〉, 博士論文, 政治大學	以 1999 年地方制度法施行以來, 中央與地方自治團體間衍生多次衝突, 爭議之層面涵括地方財政權、立法權及人事權等地方自治核心領域。針對中央地方衝突, 司法院大法官作出多號解釋, 惟並未定紛止爭, 突顯出建立中央地方衝突解決機制之必要性。
蔡武興	2001, 〈我國政府再造下之府際關係—精省後府	以文獻分析為主, 並佐以事件研究, 探討精省對府際關係之影響、中央與地方互動為何? 及 921 大地震後, 常態之政府網絡執行大規模的救災、安置與重建工作之效率低落, 其在災區, 新之中央與地方之關

	際關係之研究》，碩士論文，東海大學	係與互動為何？透過政府再造之原因，組織精簡之內涵與策略，及對美、英中央與地方互動模式之研究說明府際關係。
--	-------------------	--

資料來源：全國博碩士論文資訊網，<http://etds.ncl.edu.tw/theabs/index.jsp>。

中央與地方之關係，一般而言，垂直之關係是指中央與地方之關係，水平之關係是指地方與地方之關係。游兆昌的「中央與地方爭議解決法制之研究」、陳德新的「我國中央與地方權限劃分之研究」、林谷蓉的「精省後中央與地方權限衝突之研究」、吳清水的「從均權主義論我國中央與地方權限之劃分」、戴宇志的「第四次修憲後中央與地方權限劃分之研究」、李振富的「從我國歷代中央與地方關係印證中山先生的均權思想」、鄧雅仁的「政府再造政策執行之分析：兼論中央與地方政府政策執行互動之關係」、鄧可容的「我國政府財政補助政策之研究—以直轄市為案例分析」、王嘉麟的「府際關係與地方政府治理能力之探討—以中央委辦高雄紅毛港遷村案為例」、張銘憲的「夥伴關係與府際協調—南投縣濁水溪開採砂石政策之解析」、王麗虹的「我國中央與直轄市府際關係之發展與展望」、高美莉的「中央與地方府際衝突之研究」中，係採垂直關係之法制面探討；另謝孝昆的「臺北都會區治理的制度障礙—政府間合作關係之研究」、楊明洲的「臺灣地區水資源管理問題之探討—跨域管理之研究途徑」、曾明德的「我國中央與地方府際關係分析」、王玲敏的「從府際關係理論析論美國與台灣教育事務權限劃分及運作」、林瑞卿的「我國水資源機關功能整合之探討—組織重組之觀點」、蔡武興的「我國政府再造下之府際關係—精省後府際關係之研究」，則除採垂直關係之法制面探討外，亦採用水平關係的跨域治理關係予以分析。上開論文均係採歷史文獻分析法及比較政治之方法，試圖以各國中央與地方關係間之問

題與解決機制，來檢視我國中央與地方間之問題所在，以提出可行之建議與願景。

誠然，中央與地方關係之爭議每因行政方面之窒礙難行，致無法解決，到最後終須藉由司法院大法官之解釋以解決爭端。以行政效率而言，雖然司法院大法官本身即職司爭議終端的解決，然如能在行政體制運作模式上作一適度的調整與修正，不僅能免於爭議的延宕與發酵，也更能明確的釐清相關的模糊地帶。故想藉由行政監督在地方制度法上之規範一般，將地方自治團體之自治權限，諸如立法、人事、財政等權亦求劃入行政救濟制度上之解決機制，甚或司法救濟制度，以求地方自治團體行政訴訟權能之健全，其實並不完全可行。蓋中央與地方政府間之解決機制非均靠訴訟始得以解決，例如地方財政權，乃涉及到國家整體之利益分配問題，屬於憲法層次之位階，其政治性質亦高，所以其如欲強行納入行政訴訟規範中，無形中將傷害國家財政之長遠運作機制及整體考量，其所衍生之問題將益形增多。又如地方人事權，其地方自治團體所屬一級機關首長之人事、警察、政風、主計首長，係依專屬人事管理法律任免之，非地方首長所能任免，亦涉及國家的統治問題。地方立法權亦然，其涉及之層面且更廣更深。故上開論文之共同缺失應為缺少一套可隨歷史環境變遷而運作之權力運作模式，讓中央與地方能因應環境之變動而調整制度運作之機制，也就是能有一套在趨勢轉變下如變形蟲般順勢運作之準則規範。本研究即立基於上開觀點，試圖從地方自治團體的自治事項、委辦事項及共同辦理事項中，以釋字第 553 號的解釋所發展而來的趨勢裡，梳理出中央與地方關係的權力運作機制。因此，發現我國中央與地方的關係如能朝向府際治理、協力治理及區域治理的三種面向作積極的處理與回應，應能為我國的府際關係發展出不同於以往的面貌。

第二章 中央與地方關係建構之理論設計

研究中央與地方政府關係的英國地方自治學者 J. A. G. Griffiths 於《中央部門與地方當局》(*Central Departments and Local Authorities*) 一書中指出，形塑中央與地方關係需具備三種重要之條件。第一是地方政府是服務之供應者…。第二是認為中央與地方之關係是一種控制，這種說法是有部分的錯誤描述…，地方政府同樣也會影響中央政府…。第三是對於大多數的服務，這種關係之形塑在最低限度上是可被接受的，且相信應可應用在整個國家。⁶

從上述條件可知，中央與地方之關係，可以發展出三種關係模式：政治理論關係、法制構造關係及理想型設計關係。

第一節 中央與地方關係之政治理論

中央與地方權限之劃分本為各國憲法上之難題，以我國而言，憲法現行條文僅就權限劃分作原則性規範，並無明確之劃分基準，惟地方自治的普世價值之一即在於保障人權所形成的權力分立制度，其目的即在於避免中央過度之集權而侵犯人民基本權利，亦反對過度的地方分權化而產生地方割據的結果。

地方自治係一種國家權力分配之政治生活或政治制度，亦即國家權力之分配模式之一，地方自治團體經由法定程序取得國家權力的分配機會，從而獲致國家部分資源的自主使用或處分權利。因此，中央與地方關係之政治理論，可分別從府際關係、監

⁶ J. A. G. Griffiths, 1966, *Central Departments and Local Authorities*. Toronto: University of Toronto.

督關係及治理關係作一檢視與探討。

壹、府際關係理論

府際關係的意涵相當複雜，所涉及的議題與層面更是廣泛，尤其是每一個國家府際關係的演變，都與其各自的政治、經濟、社會和文化發展，甚至整個世界政經體系變遷的歷史息息相關。全球化、資訊社會，和二者交互影響而引發的知識經濟，對於國家機關產生了「去疆界化」、「去中心化」、「分權化」、「空洞化」、「虛擬化」等衝擊，也都直接影響到中央與地方政府之間的權力配置與運作方式。國家機關不但必須承受全球化「從上而下」或「從外而內」而來的壓力，更必須接受「從下而上」或「從內而外」的挑戰而有所調整。在國家機關權力、功能與統治權威重新建構的過程中，中央與地方政府的權限劃分也必須相對應調整，直接或間接地影響了政府之間動態的互動關係（府際關係）。⁷

Nicholas Henery 所著的《公共行政與公共事務》(*Public Administration and Public Affairs*)一直是公共行政學界相當重要的一本著作，他從公共行政的角度，認為一個國家的公共政策主要是由政府來規劃與執行，其中經常牽涉到財政資源的配置和各層級政府公務人員之間互動性的混合，這些建立在每一個擁有不同程度決策權和管轄區自治權的政府單位之間，在公共行政領域當中涉及財政、法律、政治和行政的一連串互動關係，稱之為「府際關係」。⁸

⁷ 孫同文，2003，《從威權政府到民主治理－台灣公共行政理論與實務之變遷》。台北：元照出版有限公司，頁 169-170。

⁸ 蕭全政、林鍾沂、江岷欽與黃朝盟譯，2001，《行政學新論》。台北：韋柏文化事業出版社，頁 735。

府際關係包含靜態與動態兩個層面。憲政體制的設計，中央與地方政府之間的權責劃分及相關法規、各層級政府單位間的組織結構或隸屬關係，以及各層級政府公務人員的職務等級劃分等，皆屬於靜態層面的關係。至於動態層面的關係，陳德禹等學者認為「從中央到地方，形成若干級地方政府（責任地位不同），而各級政府彼此之間之互動關係，即所謂府際關係。」⁹

府際關係研究之最終目的，在於提升公共政策與服務品質的傳遞。世界上每一個國家的中央與地方間及相互地方間權責的劃分與運作的型態，則是人手一把號，各吹各的調。

在眾多學者之中，英國學者 Gerry Stoker 所提出的四種研究途徑，最能夠將府際關係涉及的多重面向闡述的淋漓盡致：

一、二元政治與中央威權(dual polity and central authority)：此一研究途徑主要是依循歷史與制度分析的觀點，偏重傳統的公共行政假設前提。中央政府負責高層次的經濟與外交政策；地方政府則專注於較低層次的福利或服務之提供。地方政府固然必須尊重中央政府，但是在執行層面上卻享有高度的自主性。

二、權力依賴與組織理論(power dependence and organization theory)：此一理論的原始設計，是中央與地方政府如何相互較勁，以取得相對優勢的賽局(game)，其中涉及的場域，是隱含各種依賴

⁹ 陳德禹、吳定、張潤書與賴維堯，1996，《行政學》。台北：國立空中大學，頁 4-5。

關係架構的政策網絡。地方政府主要是介入轄區的(territorial)、政策(policy)、地方政府的全國性社區(national community of local government)、專業化的(professional)、生產者(producer)，以及議題(issue)等六個網絡。所謂的「權力依賴與組織理論」認為中央政府並不涉及直接的提供服務，所以必須依賴其他組織（地方政府、私部門、各種網絡）來達到這個目的。

三、制度性公共選擇理論(institutional public choice theory)：這種理論的基本假設是市場優越性，現存結構有過度提供公共服務，和無法對於各個顧客的要求充足回應之缺點。在強調自利的前提假設下，認定官僚體系是受到追求預算極大化的激勵而作為的。

四、國家論(state theory)：又可以細緻地區分為：

(一) 二元國家(dual state)：區分國家機關的社會投資(social investment)和社會消費(social consumption)這兩種功能；前者強調投資私部門，以支持市場的獲利性（中央政府）；後者偏重支持多元團體的消費需求（地方政府），而地方政府受到中央政府的制約。

(二) 社會關係(social relations)：強調國家機關的功能如何在一個分裂而且不均衡發展的社會中，管理與解釋各種利益與階級之間的社會關係。

(三) 規律(regulation)觀點：中央與地方政府的角色是一連串

政治衝突所導致之預期與非預期的後果，主要是經由面臨混亂變動環境，相互競爭求生存與規律化的歷史演變結果。最重要的是從福特主義轉換到後福特主義的過程中，如何重新規劃新的社會規律。這種觀點將府際關係置於廣泛、變遷中的全球政治、社會、經濟背景來討論，視國家的制度性結構和社會與政治的組合安排，為分析核心。¹⁰

從以上四種理論之陳述，可由表 2-1 看出其理論偏重之論述差異所在：

表 2-1 Gerry Stoker 府際關係理論

	二元政治 與中央威 權	權力依賴 與組織理 論	制度性公 共選擇理 論	國家論
定義	中央政府負責高層次的政策面；地方政府則負責低層次的執行面。	中央政府並不涉及直接的提供服務，所以必須依賴其他組織（地方政府、私部門、各種網絡）來達到這個目的。	在強調自利的前提下，假定官僚體系是受到追求預算極大化的激勵而作為的。	將府際關係置於廣泛、變遷中的全球政治、社會、經濟背景來討論，視國家的制度性結構和社會與政治的組合安排為

¹⁰ Gerry Stoker, 1995, "Intergovernmental Relations," *Public Administration*, Vol. 73, pp.101-102.

				分析核心。
特色	偏重傳統的公共行政假設前提。	涉及之場域是隱含各種依賴關係架構的政策網絡。	基本假設是市場優越性，現存結構有過度提供公共服務，和對於各個顧客的要求無法充足回應之現象。	最為全面
地方政府與中央的關係	監督	對等	對等	地方政府有時從屬於中央政府

資料來源：作者自繪。

由於我國係從威權政府逐漸演變為民主的單一體制國家，因此，在制度面上處處尚留存著威權體制影子的監督關係，而全球化的趨勢卻走向地方治理關係。以下便介紹監督關係理論與治理關係。

貳、監督關係理論

相對於聯邦體制國家與聯邦主義的關係，單一制國家通常係以「中央與地方政府關係」來指涉各層級政府之間的運作架構。

這兩個概念相同的地方在於，不論聯邦主義或中央與地方政府關係都是以法制規範內涵作為主要分析焦點，尤其在 1930 年代行為主義研究途徑興起以前更是如此；兩者不同的地方是，聯邦主義比較重視地方分權精神，中央與地方政府關係則偏向強調國家機關的層級節制。依照聯邦主義的精神，原本獨立自主的各邦，為達特定政治目標共同組成全國性政府，因此各邦必須將部分權限（特別是外交、國防）交由聯邦政府統籌處理；因此，聯邦體制國家是先有各邦政府，然後才有聯邦政府。單一體制國家則是先有中央政府，然後建構其地方政府體系；中央政府為求貫徹施政目標或提升治理能力，根據官僚組織的行政授權原則，將若干權限下放給地方政府來分別執行。故此，單一體制國家慣用「中央」(central)與地方關係來描述垂直性的政府層級節制，聯邦體制國家則以「全國性」(national)政府強調二元的聯邦主義。要之，單一體制國家的中央政府對其府際關係運作，通常比聯邦制國家的聯邦政府更具主導性。¹¹

由於單一制國家大多具有中央集權歷史背景，特別強調如何對地方政府有效進行行政控制或自治監督。正是因為如此，單一體制國家的中央與地方關係，早期常直接稱為「地方自治監督」。

關於地方自治監督之意義，就監督權者以及監督對象之範圍，國內學者間存在不同之理解，可分為兩說：

一、對象限定說：此說認為「地方自治監督」係對於地方自治團體辦理自治事務所為之監督、督飭、考核等作用之概稱。其概念要素之一為行使監督權者為有監督權之機關或人民，包括 1.

¹¹ 趙永茂、孫同文與江大樹，2001，《府際關係》。台北：元照出版公司，頁 21。

中央之機關；2.自治機關：包括地方自治團體內部之機關，及上級地方自治團體之機關；3.地方自治團體內之公民：指透過公民之選舉、罷免、創制及複決權之行使所為之監督。換言之，自治監督包括來自自治監督機關之外部監督、來自各該自治團體機關之內部監督、以及居民（住民）監督三部分。其次，概念要素之二為監督權的行使範圍則僅限於地方自治團體之自治事項，不包括委辦事項。

二、監督機關限定說：此說認為「地方自治監督」係指國家或上級地方自治團體，對於地方自治團體或所屬之下級地方自治團體，實行地方自治及國家委辦事務所為之監察與督導。換言之，行使監督權者僅限於國家或上級地方自治團體，不包括地方自治團體內之機關及地方居民，而就監督權之行使範圍而言，則及於地方自治團體之自治事項及委辦事項。¹²

參、治理關係

在全球化治理的環境體系下，為提升國家競爭力，許多國家的政府莫不思索如何將國內資源做充分的整合與有效的運用，藉以促進發展與社會進步。中央與地方及地方間策略聯盟或夥伴關係之建立和運用，不失為一有效整合資源之最佳途徑。是以，策略性夥伴關係之建造在中央與地方、地方與地方、公私部門之間有其重要性。

其次，在多層次政府治理(multi-level governance)模式思維下，有關中央與地方、地方與地方、地方與社區、中央與地方及

¹² 蔡茂寅，2006，《地方自治之理論與地方制度法》。台北：新學林出版股份有限公司，頁 321。

社區間及公私部門之間所涉及的共同事項問題，可透過「議題結盟」(issues alliance)理念的建立，達到共商解決問題之策略形成。

為求建構策略性夥伴關係，首先應了解地方治理(local governance)的意涵為何？依據 William L. Miller 與 Malcolm Dickson、Gerry Stoker 等三人合著之「地方治理模式」(*Models of Local Governance*)一書的看法，地方治理原係處理地方公共事務之作為模式總稱。地方治理的模式，則因其服務目標、對地方自治的態度、對大眾參與的態度；主要服務承受機制及主要政治機制之不同而不同，可分為四種模式：即地方主義者(localist)、個人主義者(individualist)、動員(mobilization)與中央主義者(centralist)。

一、地方主義者模式係指企求地方社區需求的意見表達及會商，對地方自治強烈認同，對大眾參與予以支持並優先賦予民選代表權能；其承受機制為多功能之民選行政當局，主要機制為經由地方選舉產生之代議政治。

二、個人主義者模式係指確認個人選擇及服務反應，就地方自治態度之主張，為保護個人而有上層之介入之傾斜性認同及肯認需求；對大眾參與則贊同消費者諮商，而非議大規模民眾參與。主要服務機制係專業服務提供者之競爭同仁；其政治機制為個人權益，如同消費者。

三、動員模式係以確認不利益和排他更有效影響力，以建構變遷政治為主要目標，對地方自治則強烈贊同變遷的動員過程；對於大眾參與亦予以強烈認同。其認為應由基層和分權結構承受服務機制，另主張發展參與政治之機制。

四、中央主義者係以維持國家標準及國家民主優先為服務目標，對地方自治強烈反對，認為大眾參與僅具有有限價值，並以永續中央控制的機關主體作為服務承受機制，並認屬國家政府，包括：立法、指導及控制為主要政治機制。

由此可知，地方治理固然與地方統治(local government)或稱地方政府不同；但其主要意含則因立論者之論述不同，而有不同的基本意含，致形成不同的規範模式。¹³

當然有些學者由公共管理(public management)觀點，探討地方治理作為時，似在強調政府管理由統治層面脫離，而重視公私部門的協力；尤其鼓勵大眾參與之所謂「地方民主」(local democracy)，則是公共管理所指謂的「治理」概念。當今涉及地方治理的概念意涵，亦多以地方主義者的角度評議，意指認同地方自治，推動公私部門之合作，內部相互依存與資源變換，外部則主張相對自主性的網絡性結構。¹⁴

第二節 中央與地方關係之法制構造

由於臺灣社會的大環境出現了重大的變化，在歷次司法院大法官的解釋下，促使中央與地方關係慢慢開始從過去的中央調控的型態，開始逐漸轉向地方自主性越來越高的趨勢。而臺灣地方制度的演變，依學者史美強的分析，可分為四個時期¹⁵：

¹³ 紀俊臣，2004，《地方政府與地方制度法》。台北：時英出版社，頁 123-125。

¹⁴ 朱景鵬，2004，《地方政府治理能力評估模式建構之研究》。台北：行政院研考會委託研究報告，頁 19。

¹⁵ 史美強，2008，〈府際關係變遷的歷史制度分析〉。發表於「台灣政經轉型下之制度變遷」學術研討會，東海大學主辦，臺中，頁 141-143。

壹、光復初期 (1945 - 1950)

1945年9月20日，國民政府頒布「臺灣省行政長官公署組織條例」，第一條即規定「臺灣省暫設行政長官公署，隸屬於行政院」，目的是希望能順利接管臺灣。1945年12月26日，民眾盼落實地方自治，建立民主政治，還政於民。臺灣省行政長官公署公佈「臺灣省各級民意機關成立方案」，並陸續公佈各類選舉法規，以奠定地方自治的基礎。

1946年1月19日公布之「臺灣省鄉鎮組織規程」中，列有「村里民大會」專章。指出村里設村里民大會，其職權的第六項是選舉或罷免村里長及鄉鎮民代表會代表。鄉鎮民代表會職權第六項規定：選舉或罷免鄉鎮長及縣參議員。至於縣參議員產生的辦法有兩種，一是由鄉鎮民代表會選出；另外則是由職業團體選出。

1947年5月16日，臺灣省行政長官公署改為省政府。同年12月25日中華民國憲法開始施行，其中第十章（中央與地方之權限）與第十一章（地方自治）均涉及地方行政與議事單位之問題，讓我國地方自治邁入新的里程碑。1950年中華民國政府退守台灣之後，於同年4月24日公佈「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，4月25日公佈「臺灣省各縣市議會組織規程」，9月8日公佈「臺灣省各縣市行政區域調整方案」，並依據自治綱要第二十八條「縣市政府之組織，由省政府訂定準則，報內政部轉報行政院備查」之規定，制定「臺灣省各縣市政府組織準則」，並於民國40年1月19日公佈施行。

貳、地方自治綱要時期 (1950 - 1994)

臺灣省光復之初的地方行政區域設置，在數年的行政運作之後，發現原有的八縣九市劃分方式並不理想。如區域面積、管轄人口、財政收支、經濟貧富、交通建設、政令推行等諸多問題慢慢浮現，使得自治的推動面臨困難。於是，臺灣省政府於 1950 年 9 月 16 日呈報行政院修正通過核定臺灣省重新劃分行政區域為十六縣五市，並由臺灣省政府擬定各縣市行政區域調整方案。

自 1950 年以來，各縣市行政區域調整至今，已經實行超過 50 年了。除了台北市（民國 56 年 7 月 1 日）、高雄市（民國 68 年 7 月 1 日）改制為直轄市，嘉義市與新竹市升格為省轄市（民國 71 年 7 月 1 日），做了小部分區域的合併之外，其餘均屬現行行政區域。也因此，1950 年臺灣省公佈之「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」及「臺灣省各縣市議會組織規程」，可說是臺灣地區地方自治史的分水嶺。

參、省縣自治法時期 (1994 - 1999)

自 1950 年 4 月臺灣省公佈之「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」以來，經過四十年的地方自治推動，因為國內政治生態的變遷使得地方行政首長與民意代表對於權與錢的需求大增。所以 1992 年 5 月 27 日第二屆國民大會臨時會通過增修條文。其中第十七條的增修條文，提供了「省縣自治法」的法源依據；而立法院於 1994 年 7 月 7 日第二屆第三會期第三十五次會議通過「省縣自治法」，隔天則通過「直轄市自治法」。

肆、地方制度法時期 (1999 -)

由總統府所召集的「國家發展會議」於 1996 年 12 月舉行，

其中憲法體制及政黨政治議題的第二項討論提綱：「合理劃分中央與地方權限，健全地方自治」，討論出四項重大的決議：

一、調整精簡台灣省省政府功能、業務與組織，並成立委員會完成規劃與同時自下屆起凍結省自治選舉。

二、取消鄉鎮市級之自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任。

三、縣市增設副縣長，縣市政府職權應予增強。

四、地方稅法通則、財政收支劃分法應盡速完成立法或修正，以健全地方財政。

因此若回頭檢視府際關係的變化，政府遷台後於民國三十九年頒布「臺灣省各縣市行政區域調整方案」與「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」。民國七十六年七月解除戒嚴，民國八十年四月廢止動員戡亂時期臨時條款，此二項措施使地方自治法制化的議題更受到重視。¹⁶直至 1994 年制定「省縣自治法」以及「直轄市自治法」，才開始了地方制度法制化的先河。同年年底省長由官派改為民選，基於民選的壓力再加上臺灣省政府與中央政府統治區域的高度重疊，帶動了地方分權的浪潮，產生所謂的「葉爾欽效應」；也部份導致 1996 年國家發展會議的召開，乃至於 1998 年立法院通過的精省暫行條例，以及 1999 年制定地方制度法。

歷史制度論者認為政治的因素才是開啟制度變動的主要力量，尤其精省工程的規模在我們的行政發展史上，是第一次大規

¹⁶ 呂育誠，2001，《地方政府管理－結構與功能的分析》。台北：元照出版社，頁：17。

模的政治性改革運動。¹⁷改革的本質是政治的，¹⁸行政改革的本身更是一種政治的活動。在政治氛圍高漲的時機下，立法院於 1999 年 1 月，通過地方制度法，重新調整中央與地方的關係，雖然中央政府必須直接面對各地方政府，且中央集權又集錢的情事未見顯著改變，但一些實質上的變化已然產生。隨著地方政府的彈性空間日漸加大，再伴隨著社會多元化的發展趨勢下，中央與地方共同發展成夥伴關係的呼聲愈來愈高，並且跨域管理的需要也日益迫切的多元發展下，中央與地方關係間的理想型設計也更加令學者專家所重視與探討。

第三節 中央與地方關係之理想型設計

自 1980 年代以來，全球性行政改革與地方分權的運動風起雲湧，國家的角色與政府的功能必須面對嚴峻的挑戰而亟思轉型，隨之亦帶動中央與地方關係的運作與變革，成為世界各國備受關注的課題。整體而論，這一波改革運動乃針對自福利國家過度擴張以來常為人所詬病的諸如無效率、僵化、反應遲緩，及導致政府財政資源高度浪費而不堪負荷的地方政府官僚體系，找尋最佳轉型與改革的出路，使之能成為具有市場導向、參與導向、彈性導向及解制導向的地方治理體制(local governance regime)。

壹、地方治理

地方治理若是遠溯自二次世界大戰後國家政府職能的轉換，

¹⁷ 朱愛群，2005，〈從行政院組織修正草案：論部會調整之原理、門檻及要件〉，《考銓季刊》，第 41 期，頁 62-89。

¹⁸ Steven Maynard-Moody, Donald Stull and J. Mitchell, 1986, " Reorganization as Status Drama: Building, Maintaining, and Displacing Dominant Subcultures,?" *Public Administration Review*, Vol. 46, pp. 301-310.

在歷經福利國家大政府理念、政府權力的擴大，以及中央政府高度介入地方事務的階段之後，已逐漸走向 1980 年代及 1990 年代強調「小而美」(small is beautiful)、「社會優於國家」(society is better than state)，以及「地方政府比起中央政府更能接近民眾顧客、更能傾聽公民的聲音」的理念。因而對於地方政府在整個國家社會中所扮演的角色地位與功能結構有思索予以重構或調整之必要，當然中央與地方的關係也就在地方政府角色功能轉換的過程中，引爆出更多的衝突與緊張關係，這種衝突與緊張關係不僅具體地呈現在中央與地方互動的政治面、結構面及功能面，更赤裸裸地訴諸於府際運作上的重大政策爭議和財政資源爭奪保衛戰。對此現象若細究其原因，無異是 1980 年代以來，中央與地方關係在運作上，面臨了來自內外環境雙重壓力下所形成的雙環困境之挑戰，一方面是來自府際關係運作上不可抗力的外在壓力，如國家之間相互依賴性的逐漸增加、合理化經濟的轉型，以及資訊科技的高度應用與擴散等所帶來的府際間異常化的複雜性問題；另一方面則是來自民眾對政府在解決這類複雜化問題上的信心逐漸地流失，以及公共部門持續的財政危機和普遍性的社會癱瘓與失序現象等府際關係運作上的內在驅力。就在這種雙重環境壓力下的影響下，更加速了地方政府在財政支出與服務傳送上的危機，以及中央與地方關係運作上的惡化與對立。¹⁹誠如 Peter John 所指出地方治理發生的原因為：全球化經濟、私部門更為積極參與公共政策的決定、公共政策歐盟化、社會環境的變遷、對後官僚社會的省思、地方系絡改變等。該氏更將地方治理形成的原因歸納為四項：

一、制度改革：包括制度多元化、制度重構化。

¹⁹ 李長晏，2007，《邁向府際合作治理－理論與實踐》。台北：元照出版公司，頁 1-2。

二、新興網絡：加強水平網絡、新的跨國網絡。

三、新政策作為：地方改革與核心能力建構、中央政策貫徹。

四、解決協調與課責的兩難：尋找新的控制與課責機制、建立新的地方領導。

然隨著全球在地化(glocalization)的潮流趨勢下，地方政府所面臨的競爭對手已不侷限在週邊地區的鄰近城市，甚至擴及世界各主要都市，而各國主要城市也莫不積極整合區域資源以全力發展其特色，希冀掌握機先並得以在全球化的競賽中佔有一席之地。換言之，在過去將權力與資源集中在中央政府的情況已成昨日黃花，而為了厚植地方政府的治理能力，使其具備競爭優勢的前提下，權力下放至地方的分權化(decentralization)，以及中央與地方協力合作的夥伴關係(partnerships)，已蔚為當代地方治理發展的主流價值。²⁰

貳、治理機制

臺灣自 1999 年地方制度法施行後，地方自治團體在自治事務上獲得了法制化的保障，並藉此釐清長期以來，若干中央與地方因權限劃分不明而迭生爭議之處。

²⁰ 同上註。

為進一步建立及落實地方的自治權限，行政院於 2001 年 2 月主辦的「全國行政革新會議」當中，對於當前中央與地方關係之改進，提出有關落實中央與地方夥伴關係之運作模式，釐清地方自治權限之權責分際，以及建立地方府際間之良性競爭與合作機制的建議。在有關中央與地方權限劃分、地方自治團體跨區域合作事項上，會中提出落實中央與地方夥伴關係之運作八項具體建議：

一、中央各主管機關，應依憲法、地方制度法規定，尊重地方自治精神，檢討現行法律；中央與地方發生權限爭議時，中央各該主管機關，應依各該法律規定並參照憲法及地方制度法予以認定。

二、中央各機關制定或修正法律時，如涉有增減地方權責與經費時，應先與地方協商，並增加地方參與立法管道。

三、釐清中央與地方的責任，並區分自治事項與委辦事項，分別於主管法規中明定。

四、為鼓勵跨區域合作，地方制度法增列專章配合相關行政措施之協助，建立跨區域合作專業組織的推動與法制化；有關此一組織之人事編制，予以彈性放寬，賦予地方政府組織彈性化、多元化的權限。

五、就跨區域合作事項進行協商簽訂協定或契約，以共同推動事務之執行或相互委託辦理。

六、將公法契約，運用於公營造物之利用及地方自治事務之解決。

七、加強地方政府與當地民間企業合作，透過契約外包、公私合營、公辦民營等不同型態合作方式。

八、中央政府提供具體之誘因，對於推動跨區域合作業務績優之縣（市），給予適度獎勵或提高其補助款比例。此為政黨輪替後，政府部門組織改造工程之濫觴。

2001年8月，政府又於超黨派之「經濟發展諮詢委員會議」中達成政府改造共識，並於10月間組成「政府改造委員會」，擬定「具有全球競爭力的活力政府」之願景，秉持「顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府」等五大理念，訂定「興利創新的服務機制、彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造」五大改造目標，正式推動政府改造工程，並將行政院組織改造列為第一要務。之後，行政院更依據經發會與政府改造委員會建議開始著手進行組織改造工作，明訂以「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」、「委外化」等四化策略來實現「民間可以做的，政府不做；地方政府可以做的，中央政府不做」之組織改造基本精神，進而落實建立政府民間夥伴關係與中央地方夥伴關係的改造圖像。

其次，針對中央與地方府際合作關係之建立，行政院也提出：「政府改造的對象不應只侷限於中央，而應包含地方政府在內。因此，儘早確立地方改造的圖像與全貌，配合本院功能業務與組織的提整，落實錢、權、人的下放，強化地方政府核心職能，提出完整的配套措施與進程，以建構高效能、因地制宜的地方政府體制。」以作為未來推動府際合作之基礎。

再者，為打造一個「具有全球競爭力的活力政府」，建構分權合作的政府體系，行政院更依據國家未來發展需要，參酌大法官會議釋字第 553 號解釋意旨，遂有規劃於院本部內設置「府際合作處」之議，而府際合作處擬負責統籌中央與地方政府合作關係、經費補助、行政區劃、地方制度規劃及原住民自治等事務，並將中部及南部聯合服務中心改制為府際合作處之派出單位，統籌協調趨向均衡發展、資源整合、建立區域整合及溝通機制，加強府際合作及聯合服務。行政院 95 年度六大施政方針中，其中的第六項即以「持續推動政府改造，建立廉能政府，強化中央與地方夥伴關係」為目標，將政府組織改造、建立二級政府體制、推動地方政府組織改造、健全縣市政府職能、落實權力下放，擴大地方自主為重要實踐標的。緊接著，行政院又召開「台灣經濟永續發展會議」，在政府效能組方面就中央與地方政府間的業務聯繫及溝通、釐清中央與地方權責及調整角色、中央對於地方政府間的合作事項給予支援，以及建構有利地方政府間跨區域合作的制度等議題，提出多項建議，其目的在促成中央與地方、地方與地方府際關係治理機制的建立。

此外，依據司法院大法官會議釋字第 553 號解釋，於解釋理由末段指出：「地方制度法關於自治監督之制度設計，除該法規定之監督方法外，缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，致影響地方自治功能之發揮。從憲法對地方自治之制度性保障觀點，立法者應本憲法意旨，增加適當機制之設計。」此一解釋更表明了我國現行法制有關中央與地方間互動機制有待加強的必要。²¹

參、合作治理

從國際府際治理的發展經驗及國內府際關係的施政推展來看，一方面府際夥伴(intergovernmental partnerships)用於地方治理網絡當中，在西方民主國家已行之有年，重要國際組織如經濟合作暨發展組織(OECD)、歐盟(EU)及聯合國(UN)等，都大力推展夥伴關係來提升各會員國政府的治理能力；另一方面，府際合作(intergovernmental cooperation) 治理制度與機制的建立，已成為我國中央與地方關係調整和轉型的方向。為求上開目的的達成，中央與地方間的府際關係(intergovernmental relations, IGR)必然需要重新塑造。在中央，應揚棄過去從上到下指揮命令式的父權思維；在地方，則需擺脫仰人鼻息的依賴心態，彼此之間應以全局性(holistic)的思維脈絡以建構其發展定位，並設定雙方對等合作的夥伴，以逐步朝向協力發展的府際合作關係。

透過府際合作機制與地方策略性夥伴關係的雙重途徑，一方面能夠讓中央政府專心致力於外交、國防等國家政務；另一方面，

²¹ 同 19 註，頁 5-7。

藉以提升我國地方縣市行政管理能力，貼近回應地方民眾的需求，進而使中央與地方能各司其職，各盡其能。

因此，中央與地方關係的理想型設計，除協力及夥伴關係外，更重要的應是思考如何讓中央與地方政府的策略性合作關係能產生「1+1 > 2」的綜效(synergy)。換言之，中央與地方政府應重新界定本身角色定位與權責內容：一方面賦予地方更多自主權利與責任；另一方面也促使地方更能因地制宜的配置資源、採行符合需求的變革措施，最後能滿足各界對整體政府體系的期望。

第三章 臺灣中央與地方關係之演變傾向

探討中央與地方自治團體就自治事項的權限劃分，應從憲法、憲法增修條文、法律（尤其是地方制度法），以及法規命令暨相關個案（如釋字第 553 號解釋）分析。其次，應就地方制度法本身詳加剖析，始能找出現行中央與地方之間的權限劃分制度，並進而了解臺灣中央與地方關係的制度演變。

第一節 由中央集權至地方分權

不論是集權或分權，基本上都是以「中央政府」與「地方政府」兩個主體，並以處理地方事務的「權利配置」為分析焦點。簡言之，集權就是中央政府配置較多處理地方事務的權利；分權則反是。學者江大樹指出，在省縣自治法施行前，我國各級地方自治團體是一直處於中央威權統治的「監護型」模式，中央集權又集錢，無法真正落實地方分權理念。²²因此，為了便於分析臺灣地方自治團體如何由中央威權統治的「監護型」模式，亦即中央集權模式如何過渡到地方分權，約可劃分為三個時期加以檢視：

壹、臺灣省各縣市實施地方自治綱要時期

我國現代地方自治思想可上溯至中山先生之地方自治思想，其目的在實現全民政治。中華民國創立之初，政體本採行單一國制，而不採聯邦制，現行憲法就此部分即係完全依據中山先生遺教所制定。故我國憲法雖有「中央與地方之權限」專章，復有「地方制度」專章。但此種均權制度係在「單一國」的大前提下，

²² 江大樹，2006，《邁向地方治理－議題、理論與實務》。台北：元照出版社，頁 45。

採用了「聯邦制」的地方自治之保障。但事實上，行憲後臺灣地區之地方自治並非依據憲法所架構之均權主義與地方自治施行，而係依 1950 年 4 月 14 日行政院核准臺灣省政府頒「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」之行政命令實行。此一綱要基本上並未依照憲法的規定，而係以中央集權的模式，將地方自治團體視為「下級行政機關」。由於中央立法院掌握絕對立法優勢地位，此一中央集權型態更透過法律的拘束力而獲得強化。

貳、省縣自治法時期

臺灣地區解除戒嚴後，地方自治法制化的呼聲日高，內政部遂將原有之「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」加以法律化，擬成「省縣自治法草案」，並同時擬具「直轄市自治法草案」，送請立法院審議，立法院通過上開自治二法後，總統於 1994 年 7 月 29 日公布施行。在修憲的提案上，此稱之為地方自治法制化。

自治二法事涉中央與地方權限之劃分，及地方制度的規劃與制定，因其係屬政治權力角力的結果，因此在政策制定過程中的遊說與種種的壓力下，皆會影響到自治法制的實施。自治二法在經總統公布施行後，學術界即議論紛紛，認為自治二法並未能落實地方自治，只是將臺灣省各縣市實施地方自治綱要轉換為法律罷了。但其實該自治二法之施行，其特徵包括：²³

一、中央權限下授，地方權限擴張。

二、立法權完整，行政權歸位。

²³ 紀俊臣，1996，《臺灣地方政治轉型與地治法制設計之析論》。台北：時英出版社，頁 159—162。

三、行政首長民選，民意代表制約。

四、地方租稅因地制宜，公職待遇支給法制。

五、正副首長相輔相成，地方政務職位增加。

六、預算編制行政化，立法審議責任化。

此說明自治二法公布施行後，其所賦予之自治權授受相較，已比過去擴大許多。惟其授權的對象，主要係省（市）行政首長，而非該省（市）之民意代表。

自治二法固然賦予省（市）長有較往昔更完整的行政權，但就落實地方自治之法制意旨而言，仍屬中央集權，而地方仍屬弱權。主要原因即在於地方自治立法權尚未有訂定強制性法規之職權，亦即並未賦予地方自治法規有訂定「罰則」之權。由於地方法規不具強制力，行政機關的行政處分權均來自中央立法，自然就無所謂的自治立法，其自治權能也因而並不完整。另外，因法律規定之不明確，常造成「中央請客，地方買單」的現象，更阻礙地方自治權的有效行使。究其原因，乃因立法者有中央集權之企圖，相對而言，地方權力之自主性，自然就弱化了。

參、地方制度法時期

1999年1月25日公布施行「地方制度法」，取代原「省縣自治法」與「直轄市自治法」，於是臺灣的地方自治正式進入地方制度法時期。

地方制度法係將省縣自治法與直轄市自治法之雙軌制，合併為單軌制。其立法原則係將縣（市）朝直轄市之等同地位設計，且將上開自治二法未能展現「地方自治」之精神者予以修正或廢除。主要有以下五點：²⁴

一、縣（市）直轄市化：地方制度法第十四條規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依地方制度法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。縣（市）之地方自治法規，其法律地位等同直轄市；其他關於縣（市）長之人事權，即依直轄市長之機制規範之。

二、自治事項法定化：地方制度法第十八條至第二十條，對於直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之自治事項，係採取列舉式規定，先分為大類；再於該大類中細分。

三、委辦事項集權化：地方制度法第二條第三款規定，委辦事項係地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。

四、自治條例法制化：地方制度法第二十六條規定，地方自治團體可制定自治條例，而縣（市）及直轄市之自治條例設有罰則之規定，應屬地方自治規章之重要進展，關於自治條例保留可與法律保留之情況等同視之。

²⁴ 同註 15，頁 376-379。

五、自治規則行政化：地方制度法第二十七條第一項規定，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定自治規則。該項自治規則，將如同行政程序法第一百五十條「法規命令」之規定。

另外，若是從憲法之層次觀之，我國由中央集權走向地方分權的憲政痕跡隱然可見。憲法第十章對於「中央與地方之權限」劃分原則，固然係依事務之性質為劃分基準；即事務有全國一致之性質者屬於中央；有全省一致之性質者屬於省；有一縣之性質者屬於縣（第一百十一條）。至就第一百零七條至第一百十條之規定分析，係分為：

一、建立省、縣之體制，並承認直轄市、省轄市之設置。

二、明確劃定三大類事項：中央立法並執行之事項（憲法第一百零七條）；中央立法並執行或交由省縣執行之事項（憲法第一百零八條）；省與縣各自之自治事項（憲法第一百零九條、第一百十條）。

三、將權限劃分不明之部分，以均權原則當作補充判斷之依據，並以立法院之議決為手段（憲法第一百十一條）。

四、地方應依中央所制定之省縣自治通則，分別制定省、縣自治法。

此係在說明依憲法就中央與地方之權限劃分，乃根源於固有權說或制度保障說之理論設計，因此其中是有聯邦制度之地方自

治影子，但分權制度(decentralizationalism)固然可依法分權，但此法係由立法院制定之省縣自治法通則設計而言，則有集權(contralizationalism)之傾斜設計，意即本旨上仍採取單一國(unitary state)的地方自治設計模式。又民國八十一年五月及八十六年七月，憲法增修條文規制之省、縣地方制度，其固然有精省與否之分，但對中央與地方之權限劃分精神未稍變動，只將原省的權限責交中央繼受而已。²⁵

因此，在時勢潮流的變遷與我國地方自治的日漸法制化與民主化的洪流中，我國的政府體制亦終就朝向地方分權的方向邁進。惟地方分權的方式與權重卻關係到整體國家體制的運作，所以，將來應朝向權力分工的協力關係？抑或策略性合作的夥伴關係？究竟哪一種方式才是對國家有利，即為以下本研究亟需思考的所在。

第二節 由行政命令規範至法律授權規制

民國 39 年由臺灣省政府成立地方自治研究會，研訂臺灣省各縣市實施地方自治綱要取代憲法地方制度之規定，開啟了施行臺灣地方自治法制化的三個時期。

壹、臺灣省各縣市實施地方自治綱要時期

1950 年，行政院配合各縣市區域重劃，亦同時公佈「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，作為臺灣實施地方自治的依據。同年 10 月，於花蓮縣辦理第一次縣長選舉，並隨後於各縣市陸續辦理

²⁵ 同註 14，頁 368-369。

縣市長、縣市議會議員、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表，以及村里長各項選舉。故後人乃將自治綱要施行之 1950 年視為是臺灣施行地方自治的開端。自治綱要除明定縣市以下各級地方政府首長、議員（代表）產生方式外，臺灣省政府亦據以規定各級地方政府組織規模與架構等有關規定（如臺灣省鄉鎮公所組織規程、臺灣省鄉鎮民代表會組織規程等），且至 1994 年停止適用為止，自治綱要共歷經十一次修正，內容也從原先 38 條擴增至 82 條，其可說是整個戒嚴時期 30 餘年間地方政府運作最重要的規範。²⁶

觀察本時期地方制度變革歷程可知，雖然許多議題是由地方發動的（例如臨時省議員選舉、省轄市升格為直轄市等），但是最後決定權與主導權均在中央政府，且集中於行政院。此一論據可由「臺灣省各縣市區域調整方案」、「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」、「臺灣省臨時省議會組織規程」等重要規定均僅是由行政院核定公佈的行政命令可以清楚瞭解。換言之，整個臺灣地方行政區域的界定、政府層級數目，以及政府組織架構等，均由行政院獨立決定，而非經由一般民主國家透過立法方式來規定。另外，當時省組織法規定省政府的職權有三：1.綜理全省行政事務，並監督地方自治（第一條）；2.於不牴觸中央法令範圍內，得依法發布命令（第二條）；3.對於所屬機關及縣市政府的命令或處分，認為有違背法令，逾越權限或其他不當情形時，得停止或撤銷之（第三條）。²⁷

由此可知，臺灣實施地方自治，在通過實施「省縣自治法」、「直轄市自治法」以前，均係依據行政院、省政府的行政法規加以實施。換言之，實施了四十四年的地方自治綱要僅具行政命令

²⁶ 呂育誠、許立一，2006，《地方政府與自治》。台北：國立空中大學，頁 52。

²⁷ 同上註，頁 53-54。

位階。這種受中央政府監督、援助及命令權的自治，非為真正的地方自治。其次，地方法規以行政命令代替法律，顯然有意貶低地方自治的地位與職權，所以地方自治長期功能不彰，造成強幹弱枝的政治偏差現象。

貳、自治二法時期

民國 83 年 7 月國民大會臨時會通過「中華民國憲法增修條文」，依據憲法增修條文第八條規定，省縣地方制度以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百十二條、第一百五條及一百二十二條之限制：(一) 省設省議會，縣設縣議會，省議會議員、縣議會議員分別由省民、縣民選舉之。(二) 屬於省縣之立法權，省議會、縣議會分別行之。(三) 省設省政府，設省長一人，縣設縣政府，置縣長一人，省長、縣長分別由省民、縣民選舉之。(四) 省與縣之關係。(五) 省自治之監督機關為行政院，縣自治之監督機關為省政府。

立法院依據該修憲條文之授權規定，通過省縣自治法及直轄市自治法。於臺灣正式開始憲法所規定之地方自治；而臺灣省長及北高兩直轄市長，及議員們也在八十三年底改選產生，此代表一方面省市長直接民選有了法源依據，中央與地方的關係片面由中央單獨以行政命令規範的情形也轉變為由法律授權規範，中央與地方之關係有了重新的定位。另一方面臺灣的地方自治法制化正式誕生，同時結束了長期以行政命令代替法律的「黑牌」地方機關時期。此一改變將會提升地方自治政府的法律地位及自主性，更由於省市長的直接民選，將更促使省市政府更重視民意的施政取向。因此，臺灣的地方自治逐漸由過去由上而下監督型的有限自治，正式轉入實質自治的時代，使地方社會成為一個有充

分享有管理地方自治事務，以及具有地方發展尊嚴的自治體。²⁸

自治二法的通過，代表地方自治法制化，使地方自治不再以行政命令的方式來規範，然而，在實務運作中，卻仍存在某些尚待解決的問題，以致中央與地方的關係仍處於中央集權控制的監督之下。例如自治二法賦予省長、市長除人事、主計、警政及政風外的一級主管任命權，而縣市首長卻沒有此人事權，致不利於縣市政府首長施政理念的貫徹。又所謂的地方自治法制化，僅是對「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」加以法律化，以加強中央對地方的監督，因而顯現出中央集權的色彩。

由於自治二法乃是依據 1992 年憲法增修條文（如前述）內容制定公布的，綜觀自治二法的內容，其主要特點如下：

一、省、直轄市、縣市、鄉鎮市均為具備法人地位的地方自治團體。

二、省長、直轄市長、縣市長、鄉鎮市長，以及省議員、縣市議員、鄉鎮市民代表均由民眾直選產生。

三、劃分省市、縣市、鄉鎮市收入來源，並明定各地方應分配之國稅、省稅、直轄市稅、縣市稅之統籌分配比例，應依財政收支劃分法辦理。

四、明定各級政府之自治監督機關：省市為行政院、縣市為省政府、鄉鎮市為縣政府。同時省市間、縣市間、鄉鎮市間發生

²⁸ 陳陽德，2007，《地方民主與治理-陳陽德教授榮退紀念論文集》。台北：時英出版社，頁 2-3。

事權爭議時，分別由該自治監督機關解決之。²⁹

參、地方制度法時期

地方制度法乃基於憲法增修條文第 9 條之規定，取代省縣自治法及直轄市自治法之法律，也是今日我國地方政府運作的基本依據，其主要內容如下：

一、直轄市、縣市、鄉鎮市為具公法人地位之自治團體，省為非地方自治團體。

二、省設省政府與省諮議會，省政府置委員 9 人，其中 1 人為主席；省諮議會置諮議員 5 至 29 人。省政府委員、省主席、諮議員均由行政院長提請總統任命。

三、直轄市、縣市、鄉鎮市得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。

四、中央與直轄市、縣市間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之；縣與鄉鎮市間自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主管機關解決之；直轄市間、直轄市與縣市間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣市間事權發生爭議時，由內政部解決之；鄉鎮市間事權發生爭議時，由縣政府解決之。

中央政府因為想要貫徹政策的執行，而以控制或影響地方政府的方式使其完成政策目標，因而形成中央與地方政府在控制與

²⁹ 同註 26，頁 58-59。

自主權間的拔河狀態。我國中央與地方關係自解嚴以來，隨著「地方包圍中央」的策略，地方政府多數已有由在野黨執政的經驗，因而長期以來以行政命令所規範的制度設計面臨歷任地方首長在人事、組織及財政權上的抗衡，一直到地方制度法通過才逐漸打破中央集權控制的局面。例如地方制度法第五十六條規定，各縣（市）政府得設置一至二人之政務副縣（市）長及一級單位主管與所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長依專屬人事管理法令任免，其總數二分之一得列政務職，縣市政府並得依公務人員任用法置參議三至五人。又例如財政收支劃分法，立法院於 1999 年 1 月 25 日通過增訂部分條文，其主要增訂內容有：1.國稅、直轄市稅、縣市稅課之統籌分配部分，應本透明化及公式化原則分配之；受分配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入。2.各級政府之支出劃分如下：由中央立法並執行者，歸中央；由直轄市立法並執行者，歸直轄市；由縣市立法並執行者，歸縣市；由鄉鎮市立法並執行者，歸鄉鎮市。3.各級政府事務委託他級或同級政府辦理者，其經費由委託機關負擔。所以若從縣（市）首長之用人權及地方的財政權來看中央與地方之關係，便可得知過去中央集權、集錢的威權體制確實已有朝向地方分權的方向前進。

另外，從我國中央與地方權限劃分的大原則來看，一般論者多以為係屬零和賽局，其實若佐以歐盟經驗的多層次治理關係，即可得知中央與地方權限的劃分方式應為非零和賽局，亦即中央與地方政府皆獲得一定的權限。誠然我國憲法規定的中央與地方權限劃分，是列舉中央與地方的權限，屬於均權主義的類型。但所謂的均權，並非是中央集權與地方分權的平分，而是應以事務的性質，來作合理的分配。憲法中有中央立法地方執行、地方自治事項及地方受中央委任的委辦事項等三種規定，然而，憲法中

並沒有明確的劃分出中央與地方的自治事項與委辦事項的區別基準。在地方制度法通過以前，地方政府的自治事項與地方受中央委任的委辦事項均是以行政命令的方式辦理；直至地方制度法公布施行後，自治事項與委辦事項才有較為明確的定義規定，也代表中央與地方的權限劃分才有清楚的明確法源依據。

第三節 由形式地方自治至實質地方自治

臺灣的民主係從地方自治開始展放，近代地方自治之意義，從其歷史發展來看，主要包括「住民自治」與「團體自治」兩大要素。所謂「住民自治」，為一定地域社會的公共事務，由當地住民依其自主意思自行規劃、決定、執行，換言之，以「個人自治」為基礎要素，個人為自治的主體，為具備自治主體的要件，必須有自我判斷、自我負擔、自負責任的能力。而為強化自我判斷能力，必須充分掌握資訊、充實知識及應用能力、並維持一定的判斷基準；在自我判斷下，為實現特定目標，自須有時間、勞力、資金等費用與資源，亦應由自己負擔；且自我負擔之結果，即使得不到預期的成果，也必須自負責任。這種以「個人自治」為基礎要素的「住民自治」，係以民主主義為基礎，是一種具政治意義的自治，成為以英國、美國為首的英美法系國家所發展出來的地方自治的特徵。

所謂「團體自治」，本來是「個人自治」的延伸，以「個人自治」為前提，由主體的個人集成團體，在該團體內，以自由意思決定政策，並相互遵守、執行該決定，這種自治的要件，是以團體的成員對於公共事務，不借助外來力量，由自己處理，因處理所需的必要費用，由自己負擔，即使處理不當，亦不得影響危害他人，包括政黨等，都是此種任意團體的自治。為維持任意團

體的自治，成員必須不斷了解團體的公共事務，強烈的貢獻意欲，並以民主的程序自由選出執行機關。以此種團體自治的意義來看地方自治團體者，地方自治團體為從國家獨立出來而具法人格的地域統治團體，凡屬於該地域社會之公共事務，由該團體規劃、決定政策，並執行。這種「地方自治團體自治」，係以自由主義或分權主義為基礎，是一種具法律意義的自治，成為以法國、德國為首的歐陸法系國家所發展出來的地方自治的特徵。換言之，德國法國地方自治制度之特徵，係以在地方為實現住民之民主責任行政而保障市民自由為基礎，同時為建立統一國家，將地方自治作為統一國家之手段，乃從國家而來之自治制度。例如法國在 1982 年「鄉鎮市、縣、州之權利與自由法」（俗稱地方分權法）制定以前，縣長為官派產生，地方行政被視為國家行政之末端機關，且在事務分配上，國家委任地方處理之事務非常多，國家對地方之監督亦非常強烈，形成中央集權體制。

地方自治，雖因各國憲法構造、歷史、社會、教育等發展不同，致使「住民自治」與「團體自治」兩大理念與制度之保障程度有所差異，但共通者為，以民主主義及自由主義為根基，在一定地域之住民，以自由意思組成一定之團體，就該團體的公共事務，由住民規劃、決定與執行，成為一種自我統治及自我約束意義下的個人自治及團體自治。至於兩者的關係如何，存有各種見解。在理念上，有謂團體自治為透過自由主義而與地方分權主義相通，而住民自治則透過社會連帶主義思想而與中央集權相通，有可能形成中央集權，因此民主主義統治法體系之一部份之地方自治，在理念上包括地方分權主義與中央集權而形成矛盾。不過，在日本之通說，認兩者為併存關係，相互補充關係，「團體自治」只不過為落實地方自治的手段、方法而已，地方自治的核心要素及最終目標是「住民自治」，如果只有前者而無後者，或後者不完

備，地域共同體之自治理念則終難達成。³⁰

從地方自治歷史之發展型態，得知憲法保障地方自治之具體意義，可包括團體自治及住民自治方面：³¹

一、關於團體自治方面：

（一）充分的自治事項：憲法保障地方自治之意義，首先反應在事務分配或權限分配上。

國家與地方自治團體及地方自治團體間事務、權限劃分之問題，為何種事務、權限劃分給國家或地方自治團體處理、掌理之問題。行政之存在意義或終極目的既然為增進人民福祉，則為達其目的，必要之組織及活動，當然應予以承認，不因國家行政或地方行政而有差異。依此，將事務、權限劃分給哪一個統治團體（國家或地方自治團體）處理、掌理，看起來似乎是形式上、技術上問題。但這是錯誤的認知。國家與地方自治團體及地方自治團體間之事務、權限劃分，必須符合憲法上保障之地方自治等原理原則，因此，何種事務劃分給地方才符合憲法上保障之地方自治理念？乃問題之核心。據此，國家與地方事務、權限之劃分基準，實際上亦為國家之地方自治等原理原則之落實程度之判定指標。已如前述，地方自治原理原則，一般而言，在近代國家以後，係包括以自由主義為基礎之「住民自治」、「人民自治」原理，從此觀點來看，國家與地方權限、事務之劃分基準及國家與地方之關係之構造，更為自由主義與民主主義之軌跡。問題是：地方自

³⁰ 蘇永欽，2002，《地方自治-落實人民主權的第一步》。台北：財團法人新台灣人文教基金會，頁9-12。

³¹ 同前註，頁21-23。

治原理原則之具體內容為何？此最根本之問題卻最難解決，往往因國家之政治、歷史、社會等背景而有不同之存在型態。而地方自治原理原則之具體化之一之事務劃分，即國家全部之權限、（行政）事務如何劃分給國家（中央）與地方自治團體？如何劃分給各級地方自治團體？若將地方自治團體處理之事務分為自治事務與委辦事務者，何謂自治事務？委辦事務？其間如何界定？區別之實益為何？等等，均直接左右地方自治之落實度。

而事務劃分之基準或考慮要素為何？依學者蔡秀卿的看法，由於各國地方自治發展型態之不同，政治經濟社會背景亦難謂相同，擬尋求放諸四海皆準之原則，非常困難。不過，從各國憲法保障地方自治之意義及事務劃分之原則以觀，仍有值得我國參考之幾項原則或考慮要素。³²

1.事務之性質：此乃考量事務之性質及適性，作為事務劃分之基準。有全國統一性及一致性質者，例如與國家統治或國家主權有密切關係者，或是攸關人權保障之公平性者，均宜劃為國家事務。

2.基礎地方自治團體優先原則：即地方自治團體得處理之事務，優先考量劃給地方自治團體處理。

3.效率性原則：此乃以事務處理之效率性，衡量事務之歸屬。國家直接處理者，可能較不具效率性，而由地方自治團體處理則較有效率者，宜劃為地方事務。

³² 同註 30，頁 23-27。

4.行政責任原則：即從事務處理責任明確化之觀點來劃分事務，選擇一事務處理責任最明確之統治團體處理。

(二) 自主立法權：地方自治團體之立法權，係憲法保障地方自治下之法規範制定權，自治法規若由地方住民選出之住民代表組成之地方議會制定者，則具有拘束力及裁判規範性。自治體基於自主立法權所制定之自主法規，即使可認為形成國家法秩序，但並非國家法之一部分。

(三) 自主財政權：地方自治保障，亦可視為保障地域內之住民之充實的生存權之手段，因此，為確保及落實地域內住民之人權，地方之自主財政權，則為不可或缺之手段。而自主財政權之主要內涵，意謂國家有輔助提升地方財政自主性之義務，不得損害其自律性，更不得增加地方不必要之負擔。因此，保障地方財政自主性之地方財政法制，及地方稅法制等，均為地方自主財政權之具體內容。

(四) 自主人事權：憲法既然保障地方自治，則地方自治團體為行政活動之公務員之人事行政相關事項，自應本於自治之本旨，建立自主的人事行政法制度。

(五) 中央與地方及地方間關係之對等性：從憲法保障地方自治之意義，可知中央與地方及地方間關係應為對等關係，而非上下關係、主從關係及優劣關係。

二、關於住民自治方面：即由住民主導之自治，理論上最重要者為住民參與。最廣義之住民參與，可包括政治參與、行政參與及司法參與。政治參與中，住民之參政權，最為重要，此外，

包括公民投票等直接民主制，亦為落實住民自治之核心手段。行政參與，可包括住民之程序上權利及資訊公開請求權。司法參與，則為住民與地方自治團體或其執行機關間之對等訴訟體制。³³

第四節 由派系政治操弄至政黨政治運作

壹、地方派系之定義

有關「派系」一詞界定，陳陽德認為地方派系乃指一群不具任何有形組織的地方有力人士，因意氣相投或利害一致而結合，並且有掌握地方事業機關及政府作為的團體。另外，趙永茂則將地方派系界定為以利害為主，無正式組織而短暫結合的一群人，其領導方式是靠個人關係，而其活動方式則採半公開的方式。張茂桂也認為所謂的地方派系，就是指地方上為共同利益與權力而一起活動的一群人，主張應從「利益」、「關係」與「面子」來對派系加以瞭解。蔡明惠則綜合以上的說法，認為派系基本上是利益的結合，靠關係的互動而凝聚續存，且透過選舉而從事政治職位的競爭，甚而因選舉勝負的面子之爭，形成地方政治上相互衝突的群體。³⁴

對於臺灣的地方派系，趙永茂曾作出以下的定義：「地方派系是地方政治人物以地緣、血緣、宗族或社會關係為基礎，相互聯合以爭取地方政治權力的組合。」，趙永茂更進一步指出：「地方派系並無固定之正式組織與制度，其領導方式依賴個人政治、社會、經濟關係，其活動則採半公開方式，而以選舉、議會等為主

³³ 同註 30，頁 29。

³⁴ 蔡明惠，1998，《台灣鄉鎮派系與政黨：河口鎮「山頂」與「街仔」的爭鬥》。台北：洪葉文化，頁 12。

要活動場域，並在此等政治場域中擴展其政治或社會關係勢力，具有在地方政治上決定選票、推薦人才、影響選舉與決策的功能。」，陳明通則明確指出，臺灣的地方派系，主要係指在縣市(含)級以下活動的派系，其具有下列三項共同的特徵：第一，地方派系的主體在地方，也就是整個派系網絡根植於地方，派系成員多就地取材，網羅自地方各部門，而非由中央派下。地方派系與中央政治勢力可能有來往，甚至結盟，但地方派系本身就是一個完整獨立的政治實體，並非中央政治勢力的分支單位。第二，地方派系的集體行為主要是以當地人士為參與對象，外人很難介入。第三，地方派系所爭取的，是地方級的公部門或準公部門資源。

此外，陳明通在「派系政治與臺灣政治變遷」中為了解釋國民黨如何鞏固政權而培養地方派系的成因變化，亦曾界定所謂的「派系」，指的是以二元聯盟(dyadic alliance)為基本構成要件，為達成公部門或準公部門資源取得及分配的集體目標，所建立起來的一套多重人際網絡。並將它按照活動的場域(arena)做中央與地方層次之分。中央層次的派系主要是以國家機關作為活動領域，地方派系則是相對於中央派系而言，以地方基層政權作為主要的活動空間。此定義可再說明如下：1 所謂二元聯盟，指的是一種存在於兩個個人之間，以交換恩惠(favors)及提供及時所需(need)為目的的自願性協議。2. 所謂的人際網絡，指的是由人與人之間的關係所交織形成的社會場域(social field)，場域內的個人不必人人皆有直接的關係，也不必人人皆與核心人物有直接的關係，只要至少與其他的任何一人有直接的關係即可。派系的基本構成單元是二元聯盟，無數個二元聯盟所交織出來的人際關係，便是一個人際網絡，網絡內的派系成員透過一個個二元聯盟與其他成員發生直接與間接的關係，此網絡即為一「準團體」(quasi-group)。3. 派系是一種非正式團體。4. 派系的行動與目標具有集體性。5. 派系的目

標在取得及分配公部門或準公部門的資源。6.地方派系與非地方派系之區別，在於地方派系是派系的一種，所以稱之為「地方派系」。其次，它的主要活動領域在地方，有別於中央。7.地方派系主要的活動在選舉，其主要目的有二，一為規劃候選人，動員選票爭取選舉職位，包括政府機關及統合機關；二則透過當選選舉職位，汲取該職位所能掌握的資源（包括合法、法外及非法），再分配給網絡內之成員。³⁵

貳、解嚴前的臺灣地方派系

雖然臺灣的地方派系早在日據時期即已存在其社會基礎，但今日臺灣的地方派系仍與光復後的地方選舉有著密不可分的關係。例如前開所述，陳明通即認為，地方派系因選舉而生，選舉是地方派系首要的政治活動。

多半的政治學者都是以「侍從主義」(clientelism)的詮釋觀點與理論架構，來分析光復後到解嚴前，國民黨在一黨威權統治下，與地方派系的結盟型態。大部分的觀點認為，在國民黨政府遷臺初期，由於其外來政權的屬性與省籍隔閡的限制，很難深入統治臺灣社會，因此必須藉助本土菁英為其爭取政治支持，以強化統治的正當性。地方選舉的進行與地方自治的實施，正是建立本土菁英正式分享政治權力的制度性設計，但此政治權力的分享，僅止於地方層級。在解嚴前的四十年間，在一黨威權政體下，國民黨透過地方派系為中介者，依靠「恩庇者」(patron)與「侍從者」(client)之間的利益交換作為結盟的基礎。國民黨透過提名派系人士參選，以動員群眾、匯集選票；而地方派系則透過與國民黨的結盟，以獲得地方政治權力與「區域性聯合獨佔經濟」的特權。

³⁵ 陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦出版社，頁13-20。

透過這些經濟特權，地方派系也取得了維持派系運作與競選活動所需的龐大資金。

在另外一方面，國民黨中央為了避免本土的地方派系勢力坐大，以致動搖其威權統治的基礎，因此刻意限制其政治活動與經濟活動的空間，侷限於鄉鎮或縣市區域，並且在大多數的地區，都扶植至少兩個以上的派系存在，藉由提名過程，建立派系輪政的傳統，以收權力平衡之效，使利於黨中央的操控，此即是所謂的「雙派系主義」(bifactionalism)。

長久以來，地方派系成員結合的目的，即在於參與選舉之動員工作，以及選後的利益分配等共同活動；其成員彼此間的結合與運作乃是建立在「關係」與「利益」的基礎之上。對於地方派系而言，其首要的活動雖然就是選舉，但選舉時透過派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡的動員，卻不是一蹴可幾的。各種人際關係網絡的建立與鞏固，以及經濟利益的分配，在平時就必須持續進行。對於地方派系而言，如果平時就能夠落實「撒網」的工作，到了選舉時就只不過是進行「收網」作業、驗收成果而已。因此地方派系平時的運作，即在於強化既有的關係網絡，培養、甄拔、吸納新的成員，經營「區域性聯合獨佔經濟」事業，並分配派系成員經濟利益。而地方派系在選舉期間的運作，主要是協調參選者並爭取國民黨的提名，協商或規劃派系參選者之票源區域及配票換票作業，召開派系會議強化派系團結並分配大小樁腳所需競選經費，並以「經濟誘因」及情感訴求進行佈樁工作，再透過樁腳網絡及俗民網絡進行選舉動員、匯集選票。

在解嚴以前的一黨威權統治時期，除了少數例外，能獲得國民黨的提名幾乎可以說是當選的保證。而國民黨也藉由提名來操

控、牽制、平衡地方派系的發展，並防止任何一方的坐大。在單一席位的地方首長選舉上，國民黨常用派系輪政的方式進行提名，並安排縣長、議長由不同派系的人士擔任，以收權力平衡之效。民國七十八年以前的台中縣就是個最典型的例子。而在多席次的各級民意代表選舉上，由於我國係採行「單記非讓渡投票制」(single non-transferable vote；SNTV)，在複數選區中本就有利於黨內各既存派系的席次分配，而國民黨也正好可藉由在複數選區中的提名，作為操控、扶植、甚至壓抑各地方派系的手段。

雖然國民政府自遷臺後便透過「侍從主義」與地方派系結盟，以維繫其政權的穩定，然而地方派系對地方政治長期的壟斷和腐化，終究也引起國民黨中央的不滿與憂慮。民國六十一年蔣經國就任行政院長後，權力鞏固，開始拔擢「青年才俊」，推動所謂的「本土化政策」。反映在地方選舉上，即是企圖打破派系輪政的傳統，大量提名非派系出身的縣市長候選人，投入當年的縣市長選舉，以進行所謂的「派系替代」政策。當年的縣（市）長選舉，國民黨獲得空前的成功，也因此帶給國民黨中央很大的鼓舞，認為透過此一作法可逐漸擺脫地方派系的束縛，真正達到對地方基層的控制。

到了民國六十年的選舉，國民黨即企圖再度透過提名策略，進行大規模消滅地方派系的政策，以空降的方式，提名大量非派系成員競選縣市長與省議員。但此一明顯大規模消滅地方派系的作法，立即嚴重威脅到地方派系的生存，因而引起地方派系的反抗與抵制，再加上當時已經粗具實力「黨外」候選人的強力挑戰，終於導致國民黨在當年選戰中遭受到前所未有的挫敗。自此以後，國民黨不得不放緩打壓地方派系的腳步，而隨著「黨外」勢力的日漸茁壯，國民黨也就愈來愈依賴地方派系來維繫其政

權。進入民國七十年代以後，國民黨與地方派系長久以來透過「侍從主義」以維持彼此間的結盟關係，已開始出現結構上的變化。³⁶

參、解嚴後的臺灣地方派系

民國七十六年七月蔣經國總統宣布解嚴後，隨著黨禁、報禁的解除，臺灣的政治民主化進入到了一個新的階段。根據朱雲漢的觀察，在過去十年間，國民黨旗下的地方派系有三個長期性的因素迫使其逐漸向黑道與財團靠攏：

一、 在民進黨的競爭壓力下，國民黨提名已不再是當選的保證。在選情日益激烈的情況下，地方派系為了確保買票的效果與選戰的勝利，不惜引進黑道兄弟護盤助選，進行綁樁固票，但也往往難逃「養虎為患」的命運。而許多道上兄弟在食髓知味後，甚至進一步與地方派系結合，自己出馬參選，以便進行「漂白」，利用民選公職人員的身份為掩護，繼續牟取不當利益。在此情況下，使得近年來部分地方議會黑影幢幢。

二、 在民國七十年代末，臺灣社會經歷了一場財富重分配，有些地方派系（尤其是縣市級派系）在土地與股市飆漲中趁勢而起，倍增的財力使其在選戰中如虎添翼；而未能搭上泡沫經濟列車的地方派系也紛紛依靠財團以免慘遭淘汰的命運。朱雲漢及其他學者都認為，在此背景下出現的新型政治派系，已無法再稱之為「地方」派系，而應改稱為「政商集團」。因為無論是由派系蛻變為財團，或由財團兼併地方派系，這些「政商集團」的政治版圖已不再局限於特定縣市之內；其所經營的事業，也不再僅限於

³⁶ 王業立，1998，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第5卷，第1期，頁79-82。

政府特許下的區域性獨占經濟活動了。這些逐漸發展成全國性的「政商集團」，這幾年來不斷透過選舉機制向政治部門滲透，除了直接參與競選外，更跨越黨派提供各政黨政治人物政治獻金與競選經費，或認捐政治人物的幕僚群及辦公處所。而此種全國性的「政商集團」，其影響力也早已超越地方政治的藩籬，透過各自上達天聽的特殊管道，而深入中央黨政高層的決策體系中。

三、自蔣經國去世後國民黨高層一連串的權力鬥爭，也給予這些「政商集團」進一步坐大的機會。在黨高層權力傾軋的過程中，中央高層菁英紛紛找尋出身基層的民選政治人物為奧援，凡是能有實力進行跨縣市、跨層級串聯的「政商集團」備受青睞，而許多出身地方派系、草根性極強的民選政治人物，也一躍進入中央決策體系。在政治現實的需求下，過去在強人威權統治下被嚴格禁止的跨縣市政治聯盟，也開始在立法院、省議會及地方議會中出現。在國民黨高層的默許下，由地方派系逐漸升級的「政商集團」開始合縱連橫，進行全島性的串連，以支持並鞏固領導中心。國民黨在十四全以後，李登輝主席靠著以「當然黨代表」為首的地方基層的支持，已可完全掌控黨機器。而在國會全面改選後，地方派系人物大量當選中央民意代表，並在四次修憲的過程中，以及黨內高層的權力鬥爭中，為國民黨的主流派立下了不小的汗馬功勞。過去威權統治時期國民黨內的「中央—地方雙重派系結構」至此已被完全打破。³⁷

在省長選舉及總統大選期間，面對如此大規模的選舉動員，國民黨對於地方派系的抬轎也依賴日深，而國民黨過去傳統的組織動員模式，也產生了微妙的變化。在省長選舉中，宋楚瑜經由

³⁷ 朱雲漢，1994.12.30，〈成也財團黑道 敗也財團黑道〉，《中國時報》，版 11。

行政體系，直接穿透鄉鎮基層，與鄉鎮級地方人物結盟，不但國民黨中央的組工會，在省長大選中退居第二線，連省黨部都插不上手。經過這兩次的全國性選舉後，國民黨高層政治人物與全國性的「政商集團」及鄉鎮基層政治人物的直接結盟，已徹底改變了威權時期國民黨與地方派系的互動模式。

在另外一方面，隨著新型政商集團的逐漸擴充政治版圖，以及「中央—地方雙重派系結構」的打破，過去國民黨地方派系之間長久存在的「恩庇—侍從」結盟關係，也產生了本質上的改變，且過去恩庇系統下國民黨用以牽制地方派系的各種機制也逐漸喪失其功能。民國七十年代末期，組工會主任關中所大力推動的黨內初選制，基本上可視為自民國六十一年蔣經國開始拔擢「青年才俊」參選，企圖擺脫地方派系的牽制以來，國民黨對地方派系的最後一擊。在黨內初選制終歸失敗後，國民黨長期所扮演的「恩庇者」的角色，也正式落幕了。

隨著民國八十年開始的一連串的選舉，在民進黨實力日增，以及民國八十二年成立的新黨分食國民黨鐵票的壓力下，地方派系與政商集團對於國民黨政權維繫的重要性日漸增加，而國民黨在地方派系與政商集團在攫取特殊利益的過程中，卻無法再扮演權威性的支配角色。絕大多數的地方公權力機關，進一步成為地方派系的禁臠，日漸脫離地方黨部的節制。

雖然近年來地方派系與政商集團的自主性已日漸提升，與民進黨間的合作也不乏事例，但這並不意味著派系財團已可完全獨立運作，不需要再與國民黨結盟；甚至可以全面性的與民進黨合作，聯手變天顛覆國民黨。因為如果中央政權更迭，地方派系與政商集團也必然會面臨生存的危機。因此近年來的國民黨與派系

財團之間，似乎形成一種不是十分平衡的相互依存關係，或者可說兩者之間的結盟型態，已由原來垂直式的「恩庇—侍從關係」，逐漸轉變為「擬似水平二元結盟關係」了。³⁸

肆、精省後與臺灣地方派系

民國八十六年七月，第四階段修憲中所通過的憲法增修條文第九條規定，臺灣省長及省議員選舉自下屆起停止辦理；而臺灣省政府之功能、業務與組織也將予以精簡、調整。換言之，自民國八十七年十二月二十日省長及省議員任期屆滿後，臺灣的地方自治產生整體結構性的轉變，不只形成了民國八十八年一月二十五日公布施行「地方制度法」，取代原「省縣自治法」與「直轄市自治法」，還對於未來地方派系與財團的發展，產生連鎖性的影響。

首先，立即反映出的影響層面，即是在選舉競爭以及政治資源的分配方面。由於省議員選舉的停止辦理、鄉鎮市長可能改為官派以及鄉鎮市民代表選舉也可能會取消，無論是對於縣市級派系或者是鄉鎮級派系而言，都會馬上面臨到政治職位僧多粥少的競爭壓力。事實上，早在民國八十五年十二月召開的國發會達成停止省議員選舉以及取消鄉鎮級選舉的朝野共識後，地方基層即反彈不斷。尤其對於取消鄉鎮級選舉，更是期期以為不可，認為是在開民主政治的倒車。影響所及，民國八十六年二月的農漁會總幹事選舉，選情即空前激烈。而八十六年底的縣市長選舉，更成為許多地方派系生死存亡的關鍵一戰。在精簡省府的功能、業務與組織，以及鄉鎮市長可能改為官派後，縣市政府的人事權、財政權必將大為提升，而縣市長在地方政經資源分配上，也將立

³⁸ 同上註7，頁83-85。

於更關鍵性的地位。並且在公元二千年的總統大選上，地方上的百里侯也勢必將扮演重要的抬轎腳色，而能夠順利搭上下一波全國政經資源與權力重分配的列車。在國民黨黨紀早已式微、派系輪政已成為歷史的情況下，即使面臨民進黨的強大挑戰，許多縣市的地方派系仍然無法協調合作，陷入「囚徒困境」(prisoners' dilemma)的賽局中，而紛紛推出自己的人馬，參與縣市長的角逐。也因為如此，造成民進黨坐收漁利，在此屆的縣市長選舉中，獲致空前的勝利，也讓國民黨嚐盡了地方派系掣肘的苦頭。

民國八十七年一月的縣市議員及鄉鎮市長選舉，國民黨再度贏得了基層選舉的勝利，也再度讓地方派系（尤其是鄉鎮級派系）向國民黨展現其在維繫政權中仍然具有不可或缺的基層實力。而在另一方面，在停止省議員選舉以及可能取消鄉鎮級選舉後，不久的將來，在台灣所實施的地方自治，將可能只剩下縣市這一層級；而地方公職人員選舉，除了最基層的村里長選舉外，也可能僅剩下縣市長及縣市議員的選舉，而縣市議會也將成為地方自治下最高、也是唯一的民意機關。在未來縣市政府的人事權、財政權必將有所調整後，縣市議會的立法權及其所扮演的監督行政的角色也將更形重要。因此，在地方政治參與管道緊縮後，此屆的縣市議員選舉，競爭也格外的激烈。

選舉競爭的激烈以及政治資源的日趨稀少，也立刻反映在民國八十七年底即將舉行的第四屆立委選舉上，雖然在第四階段修憲過程中，經朝野協商，將立法委員總額，由原來的一百六十四名，增加為二百二十五名，以容納必須轉換跑道的省議員的出路，但即便如此，八十七年底的立委選舉，仍將十分激烈。³⁹

³⁹ 同註 37，頁 86-87。

公元二千年的總統大選，造成政權輪替，三黨形勢確立，嚴重衝擊地方政治生態，政黨政治的發展已由一黨獨大確定轉變為多黨競爭的時代。根據羅如蘭、樊嘉傑、吳典蓉的觀察，地方派系的質變，有可能使得派系政治走入歷史，從而展開臺灣政黨政治的新頁。一、國民黨與地方派系共同鞏固的政權版圖，幾乎和民進黨「地方包圍中央」的執政腳步，同時消長。除了臺灣整體社經環境的變化之外，地方政權輪替的沖洗，可說是派系從潰散到消滅的主因。二、二千年的總統大選，地方派系因國民黨分裂而被迫選邊或雙邊押寶。選後親民黨正式成立，三黨分立的政治形勢，卻使得派系因總統大選造成的分裂無從癒合。派系與政黨的互動，更因三黨形勢及民進黨中央執政而出現微妙變化。派系的功利性格展現出「西瓜靠大邊」的高度自主性。一方面不乏派系倒戈向民進黨靠攏，另一方面派系與泛國民黨陣營之國、親兩黨的互動，也以爭取提名及選舉資源，維繫派系利益為首要考量。三、整體而言，由於政權輪替所帶動的臺灣社經環境變化，自主選民增加，再加上經濟不景氣，直接衝擊派系靠金錢動員的能量，派系影響力正在式微。四、由於民進黨保守提名，國、親兩黨相當程度必須向派系妥協，可以預見，年底縣市長及立委選舉的新面孔有限。但相對來說，這或許也是派系政治氣數已盡的徵兆，民進黨立委翁金珠以彰化地區派系式微的經驗觀察，社區意識抬頭，社群力量逐漸興起後，也許就是派系政治走入歷史的時候了，也代表著臺灣即將走入真正政黨政治的時候到了。⁴⁰

因此，若我們將臺灣的地方派系作一歷史性回顧，部分學者以侍從主義為切入點，其認為「酬庸者」與「隨從者」的垂直二

⁴⁰ 羅如蘭、樊嘉傑與吳典蓉，2001.1.24，〈地方派系板塊挪移，左右選局〉，《中國時報》，版2。

元結盟關係，不僅得以解釋派系內部成員之結構，而且足以擴大適用於國民黨威權政權與地方派系之間互利、互惠之模式，故派系政治係國民黨為了政權鞏固之故，「蓄意創造」而產生。依據這些研究者的觀點，當國民黨在接收臺灣重建政權時，本土精英在二二八事件後多已潰散，對其政權並不構成威脅。然而，在缺乏與本土社會的草根性連結，且為取得基層民眾信任的情況之下，國民黨必須攏絡地方領黨人物。故之，國民黨除了對於部分順服的本省世家給予象徵性禮遇之外，可以在一個全新的體制基礎上網羅本土社會菁英。⁴¹

之後，地方派系的政治菁英在臺灣經濟發展過程中，逐漸成為地方資本。而政治轉型使得他們的勢力逐漸進入中央，形成利益聯盟或與全國性財團形成聯盟，共同在決策體系影響政策。⁴²

正因為侍從主義是國民黨中央在臺灣有意並細心維護培植的政策，因此它是從大的方向和地方政治的權力互動交換關係，維持互惠及穩定。是以，在國民黨威權體制底下所建立的雙重派系結構，對中央層次的派系，由於其既無獨立的政治權力基礎，亦無自主的經濟資源，他們所扮演的角色只不過是威權統治者操控國家機器的代理人或行動者(agent)。換句話說，這些派系在性質上已非結構性的派系，本身在臺灣的政治舞台上，已無任何實力可言，並不構成政治舞台上的一個山頭，只是政治強人面前角色的扮演或任務的分工而已。⁴³但對地方派系而言，國民黨對其所進行的約束與打壓就進行的並不順利。其中主要的原因是，國民黨雖然可以藉著國家機器來擠壓地方派系勢力，但地方派系乃是非正

⁴¹ 吳重禮，2002，〈台灣地區「派系政治」研究文獻的爭議：美國「機器政治」分析途徑的啟示〉，《政治科學論叢》，第17期，頁88-90。

⁴² 王振寰，1996，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流圖書公司，頁11。

⁴³ 同註37，頁178。

式組織的人際網絡系統，且其活動地域是在地方，有別於中央；再加上反對運動的興起，使被打壓的地方派系透過選舉與反對勢力結盟，造成國民黨投鼠忌器，無法全面消滅地方派系；也因為國民黨打擊地方派系的原因，在無形中啟動了臺灣的民主化，開啟了臺灣政黨政治的大門。

以 1997 年第十四屆縣市長選舉結果為例，在野的民進黨在全臺灣二十三個縣市中一舉囊括了十二個縣市的席位，執政的國民黨則僅獲得八個縣市的席位，其中最主要的原因亦是因為無法擺平地方派系及整合派系的力量已告衰退有著重大的關係。佐以王金壽對屏東縣地方派系的幾次選舉觀察和深度訪談指出，地方派系幾乎已經瓦解殆盡。不僅縣級派系早就名存實亡，更重要的是在現今連鄉鎮級地方派系幾乎都已經瓦解；⁴⁴誠然，地方派系固然不可能完全消滅，然而隨著地方派系文化在政治經濟背景中所產生出來的地方主義及現實主義發酵下，及地方執政權更迭的趨向常態化，臺灣的派系政治已然朝向民主化的政黨政治方向前進。

⁴⁴ 王金壽，2004，〈瓦解中的地方派系：以屏東為例〉，《臺灣社會學》，第 7 期，頁 177-207。

第四章 司法院釋字第 553 號解釋意旨 分析

地方自治監督常涉及不確定法律概念之解釋，司法院大法官釋字第 553 號解釋，便是起源於臺北市政府因辦理里長延選案，致與行政院間就「特殊事故」的解釋爭執而起。

第一節 司法院釋字第 553 號解釋緣起

壹、背景經過

臺北市議會於 91 年 4 月 3 日三讀通過「臺北市行政區域劃分及里鄰編組自治條例」，並於同年 4 月 4 日由臺北市政府公布施行。另外，於同日函臺北市選舉委員會，以配合辦理里的行政區域調整作業為由，認為此事由係屬地方制度法第八十三條第一項所稱之「特殊事故」，請該會延後辦理第九屆里長選舉及暫緩發布選舉公告；並行文內政部表示，將延長里長任期半年至一年，請內政部查照。

內政部於 4 月 11 日，發函臺北市政府指出，本案延選與地方制度法第八十三條第一項所稱之「特殊事故」立法意旨顯有不合，請臺北市政府再加審慎考量；臺北市政府發表聲明，將依原計畫延期改選。同月 23 日，內政部再函臺北市政府，告知本案延選有明顯重大瑕疵，已違反地方制度法第八十三條第一項規定，請臺北市政府盡速為適法之處理，同月 24 日，中央選舉委員會開會討

論臺北市選委會所報延期改選案，經該會以本案法律適用仍有爭議，未便備查。臺北市政府仍依原訂計畫進行；內政部遂於4月30日報請行政院撤銷臺北市政府的里長延選案。行政院於5月3日發函臺北市政府，撤銷臺北市政府有關延後辦理下屆里長選舉的行政處分。行政院強調，臺北市以進行里鄰調整為由延選里長，並不符合法律所稱特殊事故，里長延任不符國民主權原則及定期改選的民主契約原則，嚴重影響市民選舉權。因此，依內政部所報，撤銷臺北市政府延選、延任里長的決定。臺北市政府則以其自治權限被侵犯為由，於5月8日聲請司法院大法官釋憲（見表4-1）。

表 4-1 臺北市里長延選案紀要一覽表

項次	發 文 機 關	日期文號	案由摘要	受文機關
一		91.4.4	臺北市議會三讀通過「臺北市行政區域劃分及里鄰編組自治條例」修正案。	
二	臺 北 市 政 府	91.4.4 府民 二 字 第 091055305 00 號	請臺北市選委會延後辦理第九屆里長選舉事宜及暫緩發布第九屆里長選舉公告。	臺北市選 委會
三	臺 北 市 政 府	91.4.8 府民 二 字 第 091055307 00 號	為配合「臺北市行政區域劃分及里鄰編組自治條例」之公布實施，特將第八屆里長任期依事實需要延長半年至一年。	內政部、 臺北市選 委會

四	內政部	91.4.11 臺內民字第0910003732號	有關臺北市政府為配合「臺北市行政區域劃分及里鄰編組自治條例」之公布實施，特將第八屆里長任期依事實需要延長半年至一年乙案回覆。	(正) 臺北市政府；(副) 行政院秘書處、中選會
五	臺北市政府	91.4.15 府法一字第09112057300號	為修正臺北市各區里區域劃分及編組辦法為臺北市行政區域劃分及里鄰編組自治條例乙案，案經臺北市政府九十一年四月四日府法三字第09112033500號令發布在案，請轉行政院備查。	內政部
六	內政部	91.4.23 臺內民字第0910068219號	臺北市政府無特殊事故，任意將第八屆里長任期延長半年至一年，有明顯重大瑕疵，業違反地方制度法第八十三條第一項規定，請盡速為適法之處理。	(正) 臺北市政府；(副) 行政院秘書處、中選會
七	內政部	91.4.30 臺內民字第0910068283號	請行政院撤銷臺北市政府函臺北市選委會有關延後辦理該市第九屆里長選舉事宜及延緩發布選舉公告，以及延長該市第八屆里長任期半年至	行政院

			一年之決定乙案。	
八	行政院	91.5.2 院臺 內 字 第 091002145 3 號	臺北市政府九十一年四月八日府民二字第09105530700 號函有關延後辦理第九屆里長選舉並延長現任里長任期半年至一年之決定一案，准照內政部所請，予以撤銷。	(正) 臺 北 市 政 府；(副) 內政部、 中選會、 臺北市選 委會
九	臺 北 市 政 府	91.5.3 府民 二 字 第 0911407610 0 號	臺北市政府為配合「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」之公布實施，將該市第八屆里長任期延長半年至一年乙案，並無違反地方制度法第八十三條第一項。	內政部
十	臺 北 市 政 府	91.5.8 府民 二 字 第 0911431260 0 號	有關行政院撤銷臺北市政府第九屆里長延選決定乙案，因涉及該府辦理自治事項所持見解與行政院及內政部所持見解有異，仍請臺北市選委會俟司法院作成解釋後，再依該府所請辦理第九屆里長選舉。	(正) 臺 北 市 選 委 會；(副) 行政院、 內政部
十一	內 政 部	91.5.16 臺 內 民 字 第	關於臺北市政府擬將第八屆里長任期延長半年	臺北市政 府

		091007095 3 號	至一年乙案，業涉違法情事，本部業依地方制度法第七十五條規定函報行政院處理，並經行政院撤銷臺北市政府之決定在案，本案仍請依法處理。	
十二	臺 北 市 政 府	91.5.29 府 民 二 字 第 0911452240 0 號	有關內政部建請臺北市政府依法辦理里長改選乙案，全案已依地方制度法第七十五條第八項規定，聲請司法院大法官會議解釋以釐清爭議。	內政部
十三		91.12.20	司法院大法官釋字第 553 號解釋。	

資料來源：劉文仕，2003，《地方制度改造的憲政基礎與問題》。台北：學林文化事業有限公司，頁 136-139。

臺北市里長延任案形成中央與地方的對峙與緊張，由於兩造之一的臺北市政府主張里長延選具有重大公共利益，其理由為：第一、臺北市目前里區域不均，不論面積大小、人口多寡，里建設經費一律為二十萬，基於行政資源分配的平均，有必要重新劃分里界。第二、依新自治條例應調整的區域將產生重大變數，預計影響里數超過六十五里，占該市七分之一里數，如錯過此次調整時機，勢必延後四年才能加以實施，對資源分配不公平的里民而言，必須再忍受四年的犧牲，有違政府公平照顧里民的行政目的。因此，在一方面認為此事由係屬地方制度法第八十三條第一項所稱之「特殊事故」；另一方面臺北市政府強調里界調整與里長

延選係屬地方自治之範疇。至另一造的內政部則指出地方基於國家統治權整體性原則及法律秩序的統一性要求，有遵循國家整體性政策規範的憲法義務，國家並得對其進行自治監督。

里長延選案為實施地方自治以來，行政院撤銷地方辦理地方自治事項決定的首例，對於臺灣地方自治的發展實有指標性的意義。然相對於中央與地方因本案的僵持、緊張與對立，再對照全球化與在地化下各地方政府喊的震天嘎響的夥伴關係，毋寧是相當的諷刺。由於現行法制對於中央與地方權限的爭議，僅存在概括的立法調整與事後的司法介入的解決機制，而缺乏積極性、事前性的行政自體調節體系，致無法適時有效消弭事端，僅能消極地任令衝突的持續惡化。因之，如何建構更合理的、更能平衡兼顧中央與地方對等利益的爭議解決機制，成為現階段地方制度改造的重要環節，亦為各界在歷經里長延選案的紛紛擾擾後，應共同檢省過往、惕勵將來的必要工作。

誠然，台北市政府與內政部兩造似乎都言之成理，各有所據，然而自治監督的意涵究竟為何？另外，自治監督在我國受到憲法的保障，其保障之內涵又為何？皆是我們所應該探討的議題，因此，接下來我們便須了解何為地方自治的本質？自治監督的目的又為何？且監督的界限理應如何劃分才符合國家的利益？

貳、地方自治之本質

檢視地方自治之本質，依據學者之見解，分別有「固有權說」、「承認說」、「制度性保障說」及「人民主權說」四種。其中之「固有權說」，係從歷史演進的觀點來看，國家是由若干原先各自獨立之部落或小邦所組成，因此地方自治係先於國家而存在，地方自

治權應為地方所固有，而無待國家法律承認或賦予。⁴⁵另外，就自然法的角度而言，地方自治團體既然是獨立於國家之外的公法人，則地方自治權應與人民之基本權一樣，不容國家侵犯。⁴⁶然而，此說將地方自治權視為先於國家而存在之固有權，無待法律之承認或賦予，雖然有利於提供地方自治最強度之保障，但在地方自治之實踐仍有賴於法律具體規範的今日，固有權說恐有流於不切實際之弊病。⁴⁷

「承認說」認為，地方自治團體係主權國家之一部份，因此地方自治權乃是基於國家法律之承認授權而來。承認說將地方自治視為基於國家法律之承認授權而來，固然較符合現狀，而導正了固有權說不切實際之流弊，但從另一個角度來看，承認說若發展到極致，將使國家可透過法律架空或完全廢除地方自治，而不利於地方自治之發展。因此，本說亦為現代學者所不採。⁴⁸

「制度性保障說」，簡言之，即是將地方自治視為憲法保障之制度，藉由憲法位階之保障，以避免立法者透過法律架空或徹底廢除地方自治。「制度性保障」(institutionelle garantien)此一理論為德國威瑪憲法(weimarer verfassung)時期之學者 Carl Schmitt 所提出。在威瑪憲法時期，當時盛行之憲法學說認為，憲法中基本權利之規定，僅拘束行政機關與立法機關，對於立法機關而言則毫無拘束力。在這樣的學說影響下，基本權利隨時可能被立法者透過法律加以架空。因此，Carl Schmitt 提出制度性保障之理論，將憲法保障之「制度」與「基本權利」二者區分開來，以避免這些

⁴⁵ 李惠宗，2004，《憲法要義》。台北：元照出版社，頁 608。

⁴⁶ 許宗力，1992，《地方自治之研究》。台北：業強出版社，頁 11。

⁴⁷ 同註 30，頁 69-70。

⁴⁸ 周志宏、許志雄、陳銘祥、蔡宗珍與蔡茂寅合著，1999，《現代憲法論》。台北：元照出版社，頁 376-377。

「制度」被劃歸到「基本權利」的範疇中，而在當時「立法機關不受基本權利之拘束」的思潮下，其內涵會隨時被立法者架空。至於這些憲法保障之「制度」究竟所指為何？依 Carl Schmitt 當時所言，地方自治即是其中之一。⁴⁹

「人民主權說」認為，為了保障人權，實現人民的主體性，地方自治乃不可或缺之制度，凡屬人權保障上所必需的事項，不論有無法律依據，或法律如何規定，原則上地方自治團體皆得自行處理。此說以人民主體性為中心，藉由人民與地方、國家間親疏關係的考量，而得出「地方優越」的理念，頗值得參考。近年來此說在日本逐漸盛行。⁵⁰

參、自治監督的本質

自治監督的目的，不在於壓迫地方自治團體或取代其意見，而在於促成、輔助、諮詢，而且在於強化地方自治。所以實施行政監督時，首應考量到憲法所賦予地方自治保障的規定，其次，上級監督機關所為的高強度的介入，應該仍需受到比例原則的拘束，從而應衡量是否必要、適當、及合於狹義的比例原則；最後，上級的介入是最後不得已的手段，若非明確的違反法令規定或妨礙國家或國民的重大利益，仍應尊重地方治理的精神。

地方自治團體的自治事項，上級機關固然享有監督權，但本質不在於壓抑或封鎖，而在於友善地促進、諮詢、助長、保護，而整體目的在增強地方的決斷力與自我責任；而且就自治事項，上級監督機關只享有合法性之監督。在地方制度法已經為我國地

⁴⁹ 同註 30，頁 71。

⁵⁰ 同註 46，頁 379-380。

方自治建立了大致的輪廓下，地方自治與監督畢竟屬於行政體系的一個根本且重要的環節，只要有地方政府承辦的事項，就有監督問題存在。若是中央與地方政府不能體認到二者是在同一關係網絡下互為協力的夥伴關係，而每每著力於政黨或政治上的爭鬥，則中央與地方關係的協同發展將遙遙無期。

因此，當臺北市政府與中央因里長延選案發生爭執時，臺北市政府所提以下三項具體充分理由，行政院於介入當時係抱持中央的姿態或等同於地方政府的態度來處理，便形成相當重要的關鍵。因為行政院如果是以自治事件來看待整件事情的發生經過，便應審慎理解到台北市的具體里界問題以及不調整的嚴重性；亦即應以台北市觀點為出發，而不是以中央觀點或全國一致觀點，並應以此為基礎，來審查「特殊事故」的解釋適用。臺北市政府所主張的理由主要為以下三點：

一、地方制度法第八十三條第一項因「特殊事故」得延期辦理里長改選或補選規定，同條文第三項規定里長依第一項延期辦理改選或補選，由各縣（市）政府核准後辦理，而直轄市內里長延選案，依上開規定之體系解釋，應由直轄市政府核准後辦理，該條文第一項規定僅需有「特殊事故」，即得辦理里長延選，其所稱「特殊事故」，徵諸法律條文、立法理由、行政先例，地方自治團體本有本諸權責及實際需要，以諸多之不確定法律概念加以解釋，以行使里長延選之核准權。

二、所謂「特殊事故」僅須有特殊正當理由情形存在，並非僅限於「重大天然災害、變故或其他不可抗力事件」及「單一種類選舉有與其他種類選舉合併辦理之可能」二種情形。

三、臺北市為因應「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」之施行，擬先調整里行政區域，以公平合理分配里行政資源，而延選里長，有其必要性、急迫性，應認為屬地方制度法第八十三條第一項之「特殊事故」情形。⁵¹

從事實經過來檢視本案，行政院於解釋特殊事故與有關裁量之審查時，係非以地方的角度來看待，亦即行政院並不會先充分考慮到臺北市長就此部分所為的延選選舉的處境考量，也就是其並不會設身處地對臺北市的選舉制度，以及對市議會自主性及府會的互動情況有所理解，致造成中央與地方思維的落差。本來自治權與監督權，就是兩種相互消長的相對力量，自治權的提升，必然削弱監督權的擴張；而監督權的強化，也必然壓抑某種程度的自治權。是以，如何建構一種公平合理而合乎體制，且便於操作的機制，使兩種力量隨時保持平衡、和諧狀態，透過地方自治的健全發展，連帶帶動國家的整體進步，本為地方制度法相當重要的環節，甚至可謂是國家與地方自治團體權限能保持順利運轉的潤滑劑。尤其在政黨輪替後，地方自治議題每成為在野與在朝政黨間對決的火藥庫。中央在處理類似事件時，若是更能以夥伴關係與地方政府和諧共處，以更細膩的手段與手腕處理相關事件，中央與地方即能真正融合為一協力合作的整體。

第二節 司法院釋字第 553 號解釋主要意旨

壹、釋字第 553 號解釋

⁵¹ 吳坤發，2003，〈司法院大法官解釋對地方自治發展之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班，頁 2。

司法院大法官解釋第 553 號解釋文：「本件係臺北市政府因決定延期辦理里長選舉，中央主管機關內政部認其決定違背地方制度法第八十三條第一項規定，經報行政院依同法第七十五條第二項予以撤銷；臺北市政府不服，乃依同條第八項規定逕向本院聲請解釋。因臺北市為憲法第一百十八條所保障實施地方自治之團體，且本件事關修憲及地方制度法制定後，地方與中央權限劃分及紛爭解決機制之釐清與確立，非純屬機關爭議或法規解釋之問題；亦涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯，自應予以解釋。

地方制度法第八十三條第一項規定：「直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長任期屆滿或出缺應改選或補選時，如因特殊事故，得延期辦理改選或補選。」其中所謂特殊事故，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，而係泛指不能預見之非尋常事故，致不克按法定日期改選或補選，或如期辦理有事實足認將造成不正確之結果或發生立即嚴重之後果或將產生與實現地方自治之合理及必要之行政目的不符等情形者而言。又特殊事故不以影響及於全國或某一縣市全部轄區為限，即僅於特定選區存在之特殊事故如符合比例原則之考量時，亦屬之。上開法條使用不確定法律概念，即係賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地，蓋地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴願法第七十九條第三項）；後者除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如

其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。

憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條第四項），尚不及於具體處分行為違憲或違法之審理。本件行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，惟既屬行政處分是否違法之審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自得由該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷。」

該號解釋主要在說明：一、地方制度法第八十三條第一項所謂特殊事故得延期辦理改選或補選，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，而係泛指不能預見之非尋常事故，致不克按法定日期改選或補選，或如期辦理有事實足認將造成不正確之結果或發生立即嚴重之後果或將產生與實現地方自治之合理及必要之行政目的不符等情形者而言。上開法條使用不確定法律概念，即係賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地，蓋地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似；後者得就適法性之外，行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機

關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更之。二、該件行政院撤銷臺北市政府延期辦理里長選舉之行為，係中央主管機關認有違法情事而干預地方自治團體自治權之行使，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定及法規解釋，屬於有法效性之意思表示，為行政處分，並非行政機關相互間之意見交換或上級機關對下級機關之職務上命令。上開爭議涉及中央機關對地方自治團體基於適法性監督之職權所為撤銷處分之行為，地方自治團體對其處分不服者，自應循行政爭訟程序處理。三、地方制度法關於自治監督之制度設計，除該法規定之監督方法外，缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，致影響地方自治功能之發揮。從憲法對地方自治之制度性保障觀點，立法者應本憲法意旨，增加適當機制之設計。

貳、里長延選案的程序與實體爭點

揆諸臺北市政府與內政部對本案所持立場的迥異，其程序與實體爭點有如下數端：

- 一、中央與地方對於地方處理自治事項發生爭議時，司法解決途徑究竟為何？
- 二、里編組調整是否符合「特殊事故」的要件？
- 三、構成里長延選的「特殊事故」，終局解釋權的歸屬如何？
- 四、內政部所做函示對臺北市政府有無拘束力？

五、地方政府對「特殊事故」的認定，係屬妥當性問題或合法性問題？

至依司法院大法官釋字第 553 號解釋，其主要意旨係在於說明：

一、在程序問題上，大法官首先認為「因台北市為憲法第一百十八條所保障實施地方自治之團體，且本件事關修憲及地方制度法制定後，地方與中央權限劃分及紛爭解決機制之釐清與確立，非純屬機關爭議或法規解釋之問題，亦涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯，自應予以解釋。」在此大法官似乎認為此案是涉及憲法之解釋，所以應予以受理，且係依地方制度法第七十五條第八項予以受理。但因釋憲機關只從事規範審查，除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事宜外，並不審理具體處分之違憲或違法，所以系爭具體事件爭議之解決，地方自治團體仍應循行政爭訟程序解決之。

二、在實體問題上，大法官也只就地方制度法第八十三條第一項規定之「特殊事故」作抽象之法規解釋，認為「其中所謂特殊事故，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，而係泛指不能預見之非尋常事故，致不克按法定日期改選或補選，或如期辦理有事實足認將造成不正確之結果或發生立即嚴重之後果或將產生與實現地方自治之合理及必要之行政目的不符等情形者而言。又特殊事故不以影響及於全國或某一縣市全部轄區為限，即僅於特定選區存在之特殊事故如符合比例原則之考量時，亦屬之。上開法條使用不確定法律概念，即係賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地，……。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，

上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。」至於本案是否屬有「特殊事故」之情況，因涉及具體事件，所以大法官不予審理。

三、上開法條使用不確定法律概念，即係賦於該管行政機關相當程度之判斷餘地，蓋地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，後者除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。

四、台北市政府之決定延期辦理里長選舉，係屬地方自治事項同時又涉及不確定之法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固然應該尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。

五、本件行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議；惟既屬行政處分是否違法之審理問題，應循行政爭訟程序處理。⁵²

⁵² 同註 19，頁 3。

第三節 司法院釋字第 553 號解釋對垂直府際 關係的影響

民國八十一年和八十六年兩次修憲，先把省和縣的自治規範自主權收歸中央，使法制化有其可能；繼而乾脆凍結尾大不掉的省建制，憲法保障的地方自治只剩下縣和直轄市，使自治的組織和內容幾乎全由中央立法者來決定。因此非常弔詭的，地方自治法制化的同時，也面臨了憲法保障空洞化的危機。中央立法者如果認為地方自治已經完成了階段性任務，而實質上大幅限縮它的功能和範圍，似乎很難再為地方自治尋求憲法的保障。幸好民國八十八年通過的地方制度法沒有這麼短視，尤其難能可貴的，則是釋憲者的高瞻遠矚。

壹、釋字第 498 號、527 號、550 號的重大貢獻

進入二千年以後大法官做的三號有關地方自治的解釋，實際上修補了修憲對地方自治保障形成的漏洞，對台灣憲政而言是極大的貢獻。他們在中央地方關係因為國家重建而起了結構性變化之際，看到了垂直分權和水平分權同屬權力分立不可或缺的環節，不因民主多數決的範圍縮小到台灣地區而有所動搖。他們顯然也看到了地方自治的良窳是國家民主政治的礎石，而不只是可以用完即丟的敲門磚。沒有堅實的地方自治，所謂的國民主權可能變得非常空洞。在憲法沒有明確規定的情形下，大法官先在第 498 號解釋中宣示地方自治享有憲法位階的「制度性保障」，使立法者形式上擁有的幾乎無限的裁量權，受到原則性的節制。

釋字第 498 號指出：「地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權的功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重」。

由該號解釋可看出，該號解釋亦指出地方自治團體之自治權或制度保障地位的由來，係住民自治與垂直分權之功能；住民自治係指住民自決自主之理念，其所強調的是地方作為住民之生活自我實踐的場域，具有根本性與直接性。

本說略接近日本住民自治理論，其內容復得有兩部份。第一部份係以當代政經型構之特色為論證基礎，認為現代經濟快速發展產生許多跨地域的企業，常扭曲地方自治的結構，將地方操縱在資本家或財團手裡，造成地方不能得利反受其害；而隨著都市化的興盛，都市公害、生態的破壞，及其他社會問題，使市民運動興起，市民直接參加成為新的要求。人民主權說乃是以人民主權思想，企圖強化地方自治的權利。第二部分，則係自人權保障理論著手，而有如下之主張：「國家與一切地方自治團體的存立均以保障人權為最終極目的，而從人權保障的觀點來看，地方自治團體因為所處理者均為與住民切近相關的事務，又因組織上與住民最為接近而適於以最民主的方式營運，因此在人權保障上越是狹隘的地方自治團體越具有重要性。職是之故，在思想譜系上，

人民主權說與固有權說固然一脈相承，但前者更以個人為中心，藉同心圓說明個人與家庭、地方自治團體與國家的主客、親疏關係，而導出『地方優越』的原則，越在同心圓外側者越具有功能上的『補充性』，僅得於位於內側者無法達成照顧、保障任務時介入。換言之，依照住民自治說，在『住民自治』的層次，住民參加以及直接民主制度的導入，為當然的要求；在『團體自治』的層次，凡是地方能自行處理的事務中央不宜介入，亦即在權限的分配上宜採地方優越的『上昇分配』原則。」。

黃錦堂主張，凡屬人權保障上所必需之事項，不論有無法律根據，或法律如何規定，原則上地方自治團體皆得自行處理；同時地方自治的保障內容，應包括住民的參與權及知的權利，在與人民關係最密切的範圍，維持人民的主導地位，使人民主權不致流於空談。並主張「地方優先原則」，凡地方能夠處理的事務，宜歸屬地方；下級地方自治團體能夠處理的事務，上級地方自治團體與國家不宜置喙。至於該解釋所強調的另一部份，亦即「垂直分權功能」，係一種來自功能上的分權治理、政治避免威權、有效並反應地方需要之治理需求，而且有助於政體民主之貫徹。⁵³

繼而在第 527 號解釋改變了過去認定地方行政部門不得聲請司法院解釋的見解，使中央與地方間的規範衝突大體上都可以訴諸最高司法機關解決。亦即該號解釋指出，地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限，此外，並詳述地方自治團體之組織權及行政訴訟權與釋憲權之有關的保障。

⁵³ 同註 30，頁 40-42。

第 550 號解釋更明確宣示地方自治團體財政自主權核心的不可碰觸，對於近年經常出現的所謂「中央請客，地方買單」立法模式，除喻知須先確認是否地方應承擔的憲法義務，縱使如全民健保的情形予以肯定，仍要求中央於立法時給予地方政府「充分參與」的地位，以免片面決策，而使地方自治財政受到不當的排擠。⁵⁴

貳、釋字第 553 號對地方自治監督的釐清

司法院大法官釋字第 553 號解釋中段說明，蓋地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴願法第七十九條第三項）；後者除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。該號解釋說明自治團體處理之事務分為自治事務及委辦事務，上級監督機關對自治事務僅能為適法性之監督；對委辦事項，上級監督機關則除適法性之監督外，尚能就行政作業之合目的性等實施全面監督。又釋字第 498 號解釋中段亦說明，中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。⁵⁵

⁵⁴ 同註 26，頁 III。

⁵⁵ 同註 14。

最後，則是涉及中央對地方自治團體行使監督權的界限，如果中央隨時可以指導地方如何執行法律，僅因調整里界而把里長選舉錯開，就要被扣上「國中之國」的帽子，地方自治該如何落實？也因此釋字第 553 號解釋實可稱為地方自治保障的重大里程碑。

因此之故，司法院大法官釋字第 553 號解釋對於地方自治權與中央政府監督權的界限實有其重大影響：

一、地方自治為憲法保障之制度：依釋字第 498 號解釋，地方自治為憲法所保障之制度。因此，「中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項、依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督，地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。」。

二、就法律所定地方自治事項，地方自治團體享有自主解釋權：依地方制度法第二條第二款規定：「自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃行政執行責任之事項。」又依同法第十八條第一款規定略以，直轄市公職人員選舉、罷免之實施，為直轄市自治事項。再依同法第八十三條第一項及第三項規定里長選舉如因特殊事故延期改選時，由直轄市政府核准後便得據以辦理。

蔡秀卿認為：「地方自治團體不但享有法令解釋權，其解釋權亦係自主的解釋權。」，其性質及特徵如下：

(一) 自治體之法令解釋權與中央之法令解釋權係對等：

中央主管行政機關對其所掌法規在法律授權範圍內自有解釋權，相對地，自治體由於係本於地方自治權而行使自治立法權及自治行政權，自亦享有自主的法令解釋權。所謂『自主』，即意味著自治體之法令解釋權與中央主管行政機關之法令解釋權，原則上係對等，兩者解釋效力，並無優劣之別，換言之，中央之法令解釋對自治體而言並無優越性，對自治體之解釋，充其量只不過為建議、勸告等指導性質的行政干預而已。因此，對自治體而言，並無法拘束力，自治體對中央之法令解釋，僅將其作為參考即可，無必要受其解釋之拘束。而且，此種自治體之自主解釋權，不因對自治事務或法定受託事務（或是我國的委辦事務）而有差異，亦即對自治事務而言，本於地方自治之本旨，固應享有自主解釋權，即使是中央對法定受託事務（或是我國的委辦事務）所為之法令解釋，其性質仍僅止於指導性的行政干預，對自治體並無法拘束力，自治體亦無絕對遵守之義務。

（二）當中央之解釋與自治體之解釋發生不一致時，法解釋之最終決定權者為司法；亦即中央主管行政機關與自治體之法令解釋既為對等而無優劣之別，兩者各自解釋結果，發生歧異時，在行政體制內自無法判定孰優孰劣，只有尋求司法解決。

三、中央政府就地方自治事項，依法應進行「事後的法律監督」：按地方自治團體辦理自治事項，於有違反憲法、法律或法規命令時，中央政府始得進行「事後糾正」，加以函告無效或撤銷、廢止等處分（地方制度法第三十條第四項、第四十三條第四項及第七十五條）。足見依上開地方制度法規定，中央政府就地方自治團體辦理地方自治事項，依法只能進行「事後之法律監督」，以尊重地方自治團體依法享有之自主與獨立之地位。

四、中央政府就自治事項之監督，係採低密度之監督方式：依地方制度法第三十條、第四十三條及第七十五條規定，地方自治團體辦理地方自治事項，不得違反憲法、法律或法規命令，並未規定不得違反一般行政命令或行政規則。亦即就地方自治團體之自治事項，中央政府係採取低密度之合法性監督方式，在不違反中央法律或法規命令範圍內，保留地方自治團體有自主立法及自主解釋之自治空間。此與上開法律規定自治團體辦理委辦事項不得違反憲法、法律或中央法令有別；亦即辦理委辦事項尚必須遵守中央政府之職權命令乃至行政規則，係採取高密度之合法性乃至妥當性之監督方式。」⁵⁶

基本上，過去的地方自治就是因為「恩賜」的味道太濃，中央集權集錢，對於有限的自治事項又習慣於說三道四，才使地方形成的民主模式，變成為競爭而競爭，為制衡而制衡，派系林立，問政火爆，徒具民主的形式，卻不知其藉參與以落實公共利益的本旨；延伸到國家事務，也就難怪會有今天種種的亂象。導正之道，唯有澈底改變中央地方的垂直分權及垂直監督關係，朝向中央與地方「相互合作」、「共生共榮」、「相輔相成」、「互通有無」、「唇齒相依」的精神，建立對等、協力的良性互動機制，讓小範圍的民主能夠充分實現。只有當人民對於切身的地方事務，培養出真正的參與感、有力感時，國家民主的體質才會真正得到改善，各種制度面上的改革也才使得上力量。

⁵⁶ 陳清秀，2004，〈北市里長延選案的法理辯證〉，收錄於社團法人台灣法學會主編，《二十一世紀憲政風雲》。台北：元照出版公司，頁 66-69。

第五章 司法院釋字第 553 號解釋後的 垂直府際管理模式設計

釋字第 553 號解釋對於中央與地方權限劃分及紛爭解決機制的釐清與確立，認為非純屬機關爭議或法規解釋之問題，亦涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯，頗有就釋字第 527 號解釋進行修正與補充的味道。

第一節 協力關係係府際管理的核心價值

隨著工業化、都市化及國際化的快速發展，城鄉差距及區域間的發展距離逐漸拉大，造成地方政府中城鄉間的衝突與矛盾，自然日漸加重。隨著交通、人口、環境與資訊變動的加速，區域內的城鄉或鄰近都市之間相互的依賴與互動，卻又日益增加，彼此需要共同解決的問題也日趨複雜。因此，如果未能有效建立解決這些相互衝突與互惠的機制，中央政府與地方政府間或地方政府與地方政府間，隨時有爆發衝突的可能性。導致衝突發生的原因，主要有以下四點：一、中央政府的過度干預與支配地方政府；二、地方政府協調合作能力不足；三、中央機動協議能力不足；四、地方政府間的本位主義；也因此未解決這些來自地方政府間，因組織分割、組織膨脹與組織失聯的現象，而帶來的另一種行政匱乏或行政無能，似應考慮下列途徑加以解決：一、調整行政區域，合併鄰近區域；二、自治區或鄰近都會的結盟；三、設定專業性業務管理特區；四、建立鄰近地方政府間更多的行政合作與

雖然臺灣地方自治經驗與地方政府組織已具備相當程度的基礎，尤其自從地方制度法公布施行後，臺灣地方自治已逐漸由監督型自治轉型為更實質自治的時代，司法院釋字第 553 號的公布，更使地方社會逐漸發展成為一個享有管理地方自治事務，以及具有地方發展潛力的自治體；尤其臺灣在地方民主化後，地方的政治分歧(local political diversity)必然會增加，使得中央與地方政府之間，地方與地方政府間的利益衝突與對立加劇。而經過長期政治、經濟、社會發展之後，民間的政治、經濟、社會參與公共事務的能力已大為增強，地方政府如何因應這些來自政府與政府間的矛盾與衝突，以有效開發、管理地方的有限資源，以及如何運用民間充沛的參與能力與潛力，以補充地方政府有限能力的不足，實在是考驗未來的地方政府。

研究地方政府的學者 Walsh 認為，支配地方政府作為(performance)的，有環境(environment)、組織結構(organizational structure)與資源(resources)等因素；而 Greenwood 則認為地方政府的行政能力或行政環境，除受限於其社經條件與資源外，尚受到地方的需求與地方政府組織之生產力(organizational productivity)的影響。⁵⁸然而，Gyford 則強調政治面向，在地方政府的作為過程的重要性常被忽略。地方政客、利益團體，甚至政黨間的利益衝突及其解決方式，往往亦限制及影響地方政府的有效作為。⁵⁹此外，公共行政學者 Drucker 則表示，政府應體認新現實情境的複雜化，從另一方面而言，對地方新環境因應的成敗，將會直接關係

⁵⁷ 同註 12，頁 293。

⁵⁸ Royston Greenwood, 1980, *Patterns of Local Government Management*. London: Unwin Hyman, pp.150-165.

⁵⁹ John Gyford, 1989, *The Changing Politics of Local Government*. London: Unwin Hyman, pp.235-246.

到地方政府能力的衰退或強化。而其中府際關係的發展，政府間，尤其是同一地區內地方政府間人力、財力、組織與管理力量的結合，將是強化地方政府能力的重要途徑。

在現代科技快速發展、知識爆炸、資訊快速流通、高度工業化及都市化的環境之中，地方政府所要處理的公共事務，不但在數量上大量增加，在性質上也有高度專業化的傾向。這類事務的處理，往往需要大量的人力、物力、財力的投入，並非單一地方政府所能負擔。此外，隨著交通、人口與資訊流通的加速，區域內鄉鎮及鄰近都市間相互的依賴與互動性與日俱增。在一些特定的問題上，如交通、垃圾處理、公害防治……等，往往必須要共同解決，非單一地方政府所能獨立應付。⁶⁰這類地方公共事務與問題的處境，由於政府能力與資源的有限性，有些宜擴大地方政府的業務聯繫，而有些業務則可開放非政府部門去執行。⁶¹可見地方政府在治理能力瘦弱性、地方資源稀少性，與地方政府間的本位主義、分歧性(diversity)的環境下，如果無法做更大的突破，地方發展勢將難有作為。

臺灣正處於傳統農鄉社會過渡到現代化市鎮的關鍵時刻，地方原有的本位、封閉、自利、狹隘的自治態度，將日漸轉變為開放系統(open system)、效益自治、鄰區自治、協議自治與管理自治的方向。換言之，地方自治已由封閉、少數壟斷、交換的被支配自治，演變為重視開放、責任與效益自治的自主性社會。鄰近自治社區間的關係也將由以前的孤立、對立關係變成相互依存的關係。臺灣地方政府未來除內部組織、人力效益應不斷再評估、調

⁶⁰ 趙永茂、江大樹，1994，〈地方自治團體的組織調整與革新〉，《國家政策雙周刊》，第97期，頁12-14。

⁶¹ Peter F. Drucker, 1989, *The New Realities*. New York : Harper & Row, pp.127.

整，以及應積極與興起的市民知識、經濟力量合作之外，最重要的，恐怕就是各級政府間垂直與水平關係的調整與重塑。

伴隨著傳統官僚體制特性減弱、分割與變動的趨勢，政策網絡相對發揮在決策與服務傳輸上的重要性。網絡管理目前被視為最適宜處理複雜的社會與政治問題，因為網絡管理可以促進組織界線之外的各式各樣行為者、夥伴的溝通，網絡管理最重要的因素，就是協力關係。協力關係要注意網絡基礎結構、管理構想與整合方案，希望透過擴大利害關係人的參與、安排適當的管理與互動方案，整合決策與執行所需要的關鍵資源與訊息，讓決策更成熟、讓各項服務需求不漏接。因此，就國家本位及控制權的宏觀角度而言，國家在整個治理結構中，呈現三種移轉型態，一、向上(upward)移轉至國際行動者與組織；二、向下(downward)移轉至區域、城市與社區；以及三、向外(outward)移轉至國家眾多裁量下運作的機構。⁶²茲分述如下：

一、向上移轉部分：主要著眼於跨國合作來解決當代的政策問題，國家必須把部分主權讓渡給國際性組織，如 WTO 架構下各國關稅政策必須受到一定程度的制約；WTO 架構下各國的衛生防疫政策，亦必須遵守國際規範，不得由個別國家各行其事。

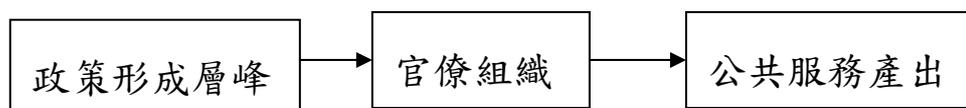
二、向下移轉部分：為求公共服務遞送能確實達到人民，國家權力（人事權、財政權等）下放給地方政府或社區，已是大勢所趨。中央與地方已由原先垂直監督關係，逐步轉變為垂直合作甚至平行夥伴(partnerships)關係。

⁶² 孫本初，2002，《治理、政府與國家》。台北：智勝文化事業有限公司，頁 92。

三、向外移轉部分：為引進民間力量，各國政府無不借助民間力量協助執行公共政策。因此，非營利組織(NGO)的引進，業務委外(outsourcing)及行政法人的建制等新措施，紛紛引進至公共領域由政府賦予權能交由第三部門來遂行公權力。

上述向下及向外移轉的權力移轉模式，事實上，與當前我國政府所推動的四化運動：去任務化、地方化、委外化及法人化，確有異曲同工之處。因之，順此觀點將焦點移動至中層(meso)角度探討中央政府的組織圖像及與政策網絡其他利害關係人間的關係，將可發現政府角色已由威權統治過渡到民主治理，政府公共服務產出模型，亦由傳統模式移轉至治理模式。

模型一：傳統模型



模型二：治理模型

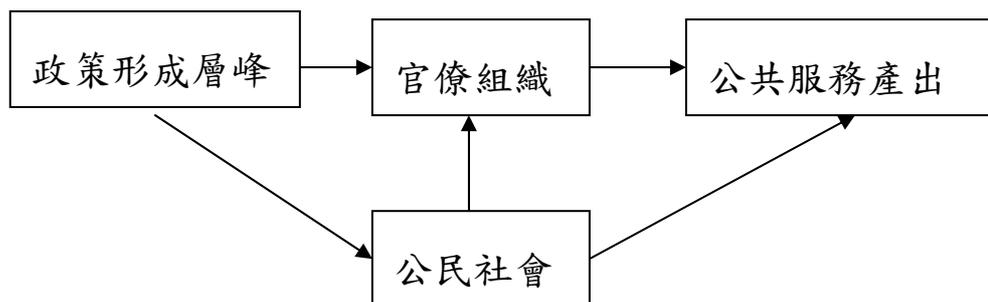


圖 5-1 政府公共服務產出模型

資料來源：朱楠賢，2005，〈新治理模式下的政府組織設計〉，《游於藝雙月刊》，第 50 期，第 3 版。

上述官僚組織與公民社會的協力關係及互動模式可區分為

「垂直分隔」、「水平互補」、「水平融合」等三種互動模式。垂直分隔互動模式係以公部門為上層指導單位，私部門則處於下層配合服從的地位，必須根據公部門的政策目標，高度支持公部門的政策作為，這種互動模式之中，公私部門的互動會傾向於彼此相互對立與相互利用。水平互補互動模式係指政府認知到公部門的有限性，需要私部門互補性的支援，亦即政府認知到公部門的本質上的「弱勢」(weakness)與「威勢」(threat)，政府必須運用私部門的「優勢」(advantage)與未來潛在「機會」(opportunity)，必須利用私部門的資源進行公共服務輸送或是執行公共政策。水平融合互動模式係指私部門不再只是依存於公部門，或成為公部門的附合體，更非僅僅配合公部門的指揮，私部門有保留某些自主權，並可能影響政府的政策工具選擇。因此，顯然公私部門夥伴模式涵蓋「指揮-服從」、「配合-互補」、「合作-夥伴」。綜合以上所述，有關公私部門的協力關係，可以圖 5-2 來表示：

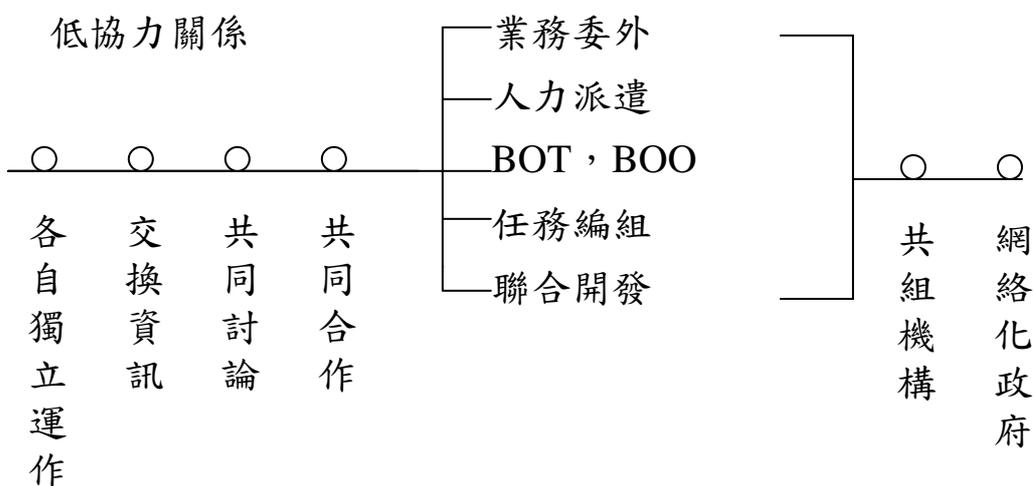


圖 5-2 公私部門的協力關係

資料來源：朱楠賢，2005，〈新治理模式下的政府組織設計〉，《游於藝雙月刊》，第 50 期，第 3 版。

最後階段之網絡式政府係網羅各層級政府及外在的非營利組織與民間企業共組一網絡式之協力組織，雖為理想型的未來政府型態，惟相信在做好建立社會互信、累積社會資本、確保政府責任及強化人力資本運用的配套後能逐步完成。⁶³

第二節 自治事項係府際管理的基本前提

地方制度法第二條第二款規定：「自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其規劃及行政執行責任之事項。」故自治事項以法制面而言，乃是地方自治團體在憲法與法律所保障的範圍內，立法並執行其自己地方上所有之事務。

自治事項之本質，在於地方自主。⁶⁴顯然自治，地方即可自我決定、自我執行。有關自治事項，分別有地方制度法第二條第三款中規定的三種及第三十六條、第三十七條之規定共五種自治事項。

依照地方制度法的規定，地方自治團體作為地域性的社團公法人，其有雙重任務必須承擔，即自治事項與委辦事項二種。例如，憲法第 127 條規定：「縣長辦理縣自治，並執行中央及省委辦事項」，地方制度法第 14 條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委

⁶³ 朱楠賢，2005，〈新治理模式下的政府組織設計〉，《游於藝雙月刊》，第 50 期，第 3 版。

⁶⁴ 黃錦堂，2000，《地方制度法基本問題之研究》。台北：翰蘆圖書公司，頁 88。

辦事項。」

依黃錦堂之見解，自治事項作為一個地方事務之範圍概念，是指在某範圍內的事項均屬於地方所固有，地方可以去發現事項並決定如何從事，基本上自治事項不限定任何事項，只要該事項直接與地方有關連即可。因之，與地方居民之食衣住行育樂生老病死等有直接關聯的事項，例如文化藝術，休閒娛樂、生活照顧、小型工程建設等均屬之。反之，凡與管制性、國家一致性無關之事項，均應被劃歸為自治事項。⁶⁵

依據地方制度法，自治事項的特色如下：

一、就任務特性而言，自治事項多屬文化、藝術、休閒、體育與中小型規模的地方公共工程等任務。

二、就上級政府之監督手段而言，上級政府對自治事項僅能適法監督。

三、就地方辦理之自主程度而言，自治事項自主性較高，故受中央干預程度較弱。如日本中央政府對於自治事項，原則上僅能以非權力手段，例如：事前協議、勸告、要求提出資料、要求改正措施干預，並不得代執行等。

四、就經費負擔或來源而言，自治事項係由地方自治團體編列預算支應，如地方制度法第 70 條即規定：「地方辦理自治事項，應就自有財源優先編列。」。

五、就人民提起訴願程序而言，自治事項之提起訴願，相對人民應向地方自治團體之行政機關為之。

六、就地方立法權差異而言，地方自治團體對自治事項可制定自治條例與訂定自治規則，實務上，亦及於地方行政規則甚或

⁶⁵ 黃錦堂，1995，《地方自治法制化問題之研究》。台北：月旦出版社，頁 136。

地方職權命令。

七、就事務規範之法規位階而言，自治條例與自治規則均不得牴觸憲法、法律、法規命令，但非不得牴觸上級之行政規則。

八、就地方議會或代表會之議決效力而言，地方議會或代表會議決自治事項不得牴觸憲法、法律、法規命令，但非不得牴觸上級之行政規則。

九、就地方執行效力而言，地方自治團體執行自治事項不得違背憲法、法律、法規命令，但非不得牴觸上級之行政規則。

十、就地方自治團體之救濟程序而言，地方制度法第 43 條第 5 項規定：「第一項至第三項議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」第 30 條第 5 項規定：「自治事項與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」第 75 條第 8 項規定：「第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」。

地方自治是一種垂直的分權設計，意味著地方行政是從國家行政領域中分離出來，而有相當程度之獨立性與自主性。但地方自治團體終究是國家整體中之一部分，而非國中之國，為維持國家統一於不墜，不致分崩離析，國家與地方自治團體間，仍須有一套制度聯繫存在。自治權與監督權是兩種相互消長之相對力量，自治權之提升，必然削弱監督權之擴張；而監督權之強化，也必然壓抑某種程度之自治權。如何建構一種公平合理而合乎體制，且便於操作之機制，使兩種力量隨時維持平衡、和諧狀態，透過地方自治之健全發展，連帶保證國家與地方之整體進步。權限之明確釐清，固有助於中央與地方衝突之減少，謀求夥伴關係之建立；但非謂中央與地方從此即能相安無事，和平理性共謀國

家之進步。中央與地方自治團體既屬垂直之制衡關係，權力運作過程中，衝突爭議時所難免。制度之設計，應不在於冀求中央與地方爭議之絕對免除，而是在於爭議發生之預防及運作機制之健全。前者是靜態之權限劃分工作，後者則為動態之政治完善工程。長期以來，有關中央與地方之權限劃分，除了做為政治上「中央與地方均權理論」之外，並未發展出明確具體之基準以為依據；近年來隨者民主化之快速進展，以及在全球化下地方分權之訴求日高，地方自治團體權利意識逐漸增強，中央與地方不僅爭議頻生，且因相對應之處理機制之僵化及法制之欠缺完善，致使中央與地方自治團體之爭議衍生為全國性之政治危機。也因此，團體自治的呼聲便益顯重要。

在「團體自治」之法律意義下，並非僅在消極意義上主張地方事務中央不得干涉，重要的是強調地方自治所具有之「主體性之機能」，而讓地方對於國政之形成有一定程度之參與空間。在現行制度下，除直轄市首長有參加行政院院會之機制外，就中央之立法權、政策形成權等，地方參與意見之機會十分有限，僅能被動接受中央之法律與政策，在中央立法權對於自治事項之界限猶屬不明，政策制定權極為廣泛情況下，地方自治具有濃厚之他治色彩。按中央與地方間之關係絕非僅止於「機關間之關係」，而應是「政府間關係」、「統治主體間關係」之憲法層次問題，也因此地方自治團體就與其自身或是居民之利害相關之法律制定改廢、變動，計畫之確定、實施乃至一切政策之施行、變動，均宜有一定之參加機制。具體言之，地方自治團體之國政參加，在被動地位可應中央政府之要求提出報告或陳述意見、參與協議、就某事項表示同意或承認；在主動地位得積極陳述意見、提出申請、請求中央為一定之措施；甚至保障其有行政爭訟之權，以促使中央與地方共同追求一致之目標，調和彼此間之對立與衝突。其正如

同釋字第 553 號所言。蓋地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者，中央之監督僅能就適法性為之，其主要目的即在於尊重地方自治。

鑒於縣市對國家整體而言，乃同時兼具國家行政區域與自治區域的雙重性格；⁶⁶而地方政府亦分具兩種地位，當其執行委辦事項時，即扮演國家官署的角色，當其辦理自治事項時，則為自治團體的地位。⁶⁷也因此對於自治事項，地方自治團體當然有其立法權。蓋真正的地方自治當然必須以地方就其自治事項能為最終的自主決定為前提，故自治事項是府際管理的基本思維前提。

第三節 委辦事項係府際管理的特殊體制模式

地方制度法第二條第三款規定：「委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政責任之事項。」故委辦事項係非屬地方自治團體之事務，乃係依法律、上級法規或規章之規定，由上級政府交付辦理之事務。因此，若原屬中央政府或上級政府之事務，要交付下級地方自治團體辦理時，必須依據法律、上級法規或規章。由於委辦事項對於地方自治團體而言，是一種負擔，所以中央政府或上級政府如欲以委任命令交付委辦事項時，應以法律有明文授權委任命令可將中央事務交付委辦者始可。需注意的是上級法規僅指委任命令，而不包括職權命令，因為職權命令僅係執行法律之命令，不能就賦予地方自治團體義務之事項加以規定。因此絕不能用職權命令交付給地方委辦

⁶⁶ 薄慶玖，1994，《地方政府與自治》。台北：國立空中大學出版中心，頁 7-8。

⁶⁷ 趙永茂，1997，《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆圖書公司，頁 34。

事項。⁶⁸

委辦事項係指一事項原係國家或上級政府所固有，但為了節省人力、財力之支出，而委託下級地方自治團體就近辦理。整體而言，委辦事項一般係指具有高度秩序性、管制性業務領域，例如建築管制、營業管制、道路安全管制、藥品管制、環境問題管制等即屬之。⁶⁹

依據地方制度法，委辦事項的特色如下：

一、就任務特性而言，委辦事項多為管制性（或稱規制性）、秩序性之任務，例如：環境的污染取締、環境衛生用藥與農藥管制、食品衛生管理與各項建築安全管理等。

二、就上級政府之監督手段而言，上級政府對委辦事項得為適法與適當監督。

三、就地方辦理之自主程度而言，委辦事項自主性低，受中央干預程度較強。如日本中央政府對於法定受託事項可以權力手段，例如：同意、許可、認可、承認、指示干預，並可代執行。

四、就經費負擔或來源而言，委辦事項應由原委辦機關編列預算支出，例如財政收支劃分法第 37 條即如此規定。

五、就人民提起訴願程序而言，如擬對委辦事項提起訴願者，相對人民應向委辦之直接上級機關為之，此在訴願法第 9 條即有規定。

六、就地方立法權差異而言，地方自治團體對自治事項可制定自治條例與訂定自治規則，實務上，亦及於地方行政規則甚或地方職權命令；但針對委辦事項，地方行政機關僅得訂定委辦規則，且並不多見。

⁶⁸ 張正修，2000，《地方制度法理論與實用（2）》。台北：學林文化事業公司，頁 45。

⁶⁹ 同註 56，頁 106。

七、就事務規範之法規位階而言，委辦規則既不得抵觸憲法、法律、法規命令，即使連上級之行政規則與行政釋示亦不得抵觸之。

八、就地方議會或代表會之議決效力而言，議決委任事項者，不得抵觸憲法、法律、法規命令，即使連上級之行政規則與行政釋示亦不得抵觸之。

九、就地方執行效力而言，執行委辦事項不得違背憲法、法律、法規命令，即使連上級之行政規則與行政釋示亦不得抵觸之。

十、就地方自治團體之救濟程序而言，地方制度法第 43 條第 5 項規定：「第一項至第三項議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無抵觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」第 30 條第 5 項規定：「自治事項與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治條例或該自治團體自治條例有無抵觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」第 75 條第 8 項規定：「第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」但對委辦事項卻未見類似之規定。

地方制度法於第七十五條第一項、第三項、第五項、第七項做如下之規定：「省政府辦理第八條事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。直轄市政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。縣（市）政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。鄉（鎮、市）公所辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」

上述這些規定相當於德國法體系中之合目的性監督，因為在德國法體系當中，對於委辦事項，得對地方自治團體實施合目的性監督。所謂委辦事項，由於其性質是本來屬於中央或上級地方自治團體等委辦者所固有的事務，基於方便之考量等因素才委由（下級）地方自治團體代為執行。因之，委辦者基於委託人之地位自得於委託時，同時做各種專業上的指示，而在委辦事務執行之際或之後，亦得進行「以是否妥當為審查重點」的適當性監督。也就是說，在委辦事項上，所實施的自治行政監督是所謂的合目的性監督，亦稱為專業監督(fachaufsicht)，其監督的範圍不僅及於地方自治團體行為之合法性，也及於其合目的性。也由於合目的性監督涉及合目的之審查，對於地方自治團體之自主性影響甚大，因此只有在委辦事項才適用。⁷⁰正如同釋字第 553 號所言，蓋地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似；後者則除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。

最後，所謂的委辦事項，在解釋上應可認為是上級政府依法律、上級法規或規章經由地方自治團體交由地方首長，並由首長以準國家機關之地位處理以負行政執行責任之事務。地方首長辦理該事務，可訂定委辦規則，但須受上級政府概括性的指揮監督，且不得逾越權限或違反中央法令乃至縣自治規則。至地方議會、代表會對委辦事項之議決可參照日本地方自治法之規定處理，在尊重地方自治團體的原則上，應允許地方首長可對上級政府就委辦事項所為之監督提起訴願。⁷¹故委辦事項是府際管理的單一特殊模式。

⁷⁰ 同註 56，頁 6-8。

⁷¹ 同上註，頁 323。

第四節 共同辦理事項係府際管理的可能發展

趨勢

地方制度法第二十一條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。」可知，共同辦理事項係涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮辦理的事項，亦即跨區域合作事項。另依紀俊臣的見解，地方制度法第二十一條規定的意旨，包括：

一、 跨域自治事務由地方自治團體之共同上級業務主管機關統籌指揮，在直轄市間、直轄市與縣（市）間、縣（市）間，均由中央各主管部（會、署、局、行），為其共同上級業務主管機關；如係鄉（鎮、市）間，則以縣政府或其附屬機關，為共同上級業務主管機關。

二、 跨域自治事務係由相關地方自治團體共同辦理，而非由其共同上級業務主管機關辦理，其立法旨趣應在堅持自治行政原則；亦即自治事務不宜由上級機關代為執行，致有侵害自治權之虞。

三、 跨域自治事務固以由各相關地方自治團體共同辦理為

原則，但如依比例原則，即盱衡其適當性（或稱合目的性）、必要性（合效能性）及衡量性（合理性），以由上級業務主管機關指定相關地方自治團體其中之一自治團體單獨辦理為宜時，得由該上級業務主管機關指定單獨辦理，此時該上級業務主管機關係基於行政程序法第七條之比例原則，有其適法性之依據；尤其我國係單一體制(unitary state system)，中央本具有適法性之行政監督權限；況且其係指定相涉之其中一自治團體辦理，而非由中央逕行代為辦理之可能有介入權干預之虞。⁷²

上述係在說明地方制度法對於跨域自治事務，係本諸尊重自治權之原理，採取由地方自治團體自行辦理之機制；即使中央介入亦僅在利於統籌指揮，而不採取代為執行之方式，俾能落實地方自治。

依據事件之性質言，政府事務並非可明確區分為「絕對的自治事項」、「絕對的委辦事項」，實際上，尚有地方自治團體以執行中央法律作為自治事項的情形，⁷³並稱之為「中央與地方共同辦理事項」（亦稱為義務辦理但上級無指令權之事項），而就此事項，因其亦屬於地方自治權限範圍，故地方政府雖是執行中央法規，但可謂是相當在執行自己地方自治事項權限範圍內之法規範。⁷⁴

準此，學者有主張何種事項屬於委辦事項或自治事項，均可由法律以何機關為「主管機關」的方式直接定位。如法律以中央機關為主管機關的事務，而交由地方自治團體執行者，則為委辦事項。在法律對某事項將地方自治團體定為主管機關的情形，則

⁷² 同註 14，頁 151。

⁷³ 吳庚，1999，《行政爭訟法論》。台北：三民書局，頁 346。

⁷⁴ 黃錦堂，1995，《地方法規定位之研究》。台北：行政院研考會，頁 191。

該事項即為地方自治事項。⁷⁵

司法院大法官釋字第 550 號解釋理由書謂：「社會福利之事項，乃國家實現人民享有人性尊嚴之生活所應盡之照顧義務，除中央外，與居民生活關係更為密切之地方自治團體自亦應共同負擔（參照地方制度法第十八條第三款第一目之規定），難謂地方自治團體對社會安全之基本國策實現無協力義務，因之國家推行全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言。……此項保險費除由雇主負擔及中央補助部份外，地方政府予以補助，合於憲法要求由中央與地方共同建立社會安全制度之意旨，與首揭憲法條文尚無抵觸。本院釋字第 279 號解釋亦本此意旨，認省（市）政府負擔勞工保險補助費乃其在勞工福利上應負之義務而釋示在案。」亦認為中央與地方有其共同任務事項。

對於以往中央與地方權限劃分僅為自治事項與委辦事項，對此即有學者認為自治事項與委辦事項之二分法無法完全涵蓋中央與地方權限分立的事務，而應該是三分法。⁷⁶即強調應將地方辦理之事務在原有的自治事項與委辦事項之間，增加第三類型的「共同辦理事項」，而此種概念在司法院大法官釋字第 550 號解釋文中之「地方負有協力義務之事項」亦獲得法理上確立。換言之，第 550 號解釋文，可謂創造了中央與地方的共同辦理事項，而且在中央立法，交由地方執行下，地方是居於協辦地位。

但要注意的事，以立法權而言，「共同辦理事項」亦是中央與地方「競合立法權事項」，就「法律先占理論」中央法律固然有「優

⁷⁵ 李惠宗，2001，《地方自治法規之監督》。台北：台北市政府法規委員會，頁 293。

⁷⁶ 蔡茂寅，2003，〈中央與地方權限劃分問題之研究〉，《中國地方自治月刊》，第 56 卷，第 8 期，頁 15-18。

先立法權」，⁷⁷然中央法律之優先立法權目的在於確保「全國統一的、基本的（或最低標準的）行政服務水準」以及「整體經濟秩序的統一性」以謀求均衡發展的國家公共利益，而不在於剝奪謀求更高福祉的地方自治空間。因此，此類領域的中央立法權的行使，應在達成上述目的所必要的範圍內以「框架式立法」，只針對國家大政之「原則性與重要性」作一統一規定，至於「細節性、執行性事項規定」，則酌留給地方自治立法空間，方符合憲法保障地方自治團體，享有自主與獨立的地位，國家應予以尊重之憲法均權原則。

當代新公共管理學界特別關注政府內部同機關或組織間(interagency)的互動關係，並將這兩類兼顧靜態組織體系規範與動態政策執行網絡的公部門管理課題加以整合，且用「跨域管理」(boundary-spanning management)此一系統概念統稱之。⁷⁸跨域管理主要強調組織與外部環境間的互動，同時關注組織管理者對組織疆界的認知與突破，強調應該藉由各種行政策略的運作，從外部環境汲取或交換組織所需的各項資源。

基本上，跨域管理可以說是府際管理概念的延伸。跨域管理比較特殊之處，在於可以涵蓋同一政府行政部門與立法部門間之關係（又稱府會關係），蓋因府際互動不論垂直分權或水平合作，相關決策行為並非行政部門或是民選首長所能單獨決定，其往往涉及並影響府會之間的運作關係。例如臺中市應否及如何升格為直轄市？這問題不僅涉及行政院的政策立場，也與立法院能否配合修法降低升格門檻有關。而且臺中市與臺中縣對於是否合併升

⁷⁷ 有關「法律先占理論」，乃是日本在1960年代前後所發展出來，藉以解決地方自治立法有無抵觸國家法律問題之理論。參閱蔡茂寅，2003，《地方自治之理論與地方制度法》，頁222以下。

⁷⁸ 陳敦源，1998，〈跨域管理：部際與府際關係〉，收錄於黃榮護主編，《公共管理》，台北：商鼎文化，頁25-40。

格主張不同，導致臺中市政府與臺中市議會，臺中縣政府與臺中縣議會，各方之間經常引發許多論爭。換言之，府會關係是特定自治體內部的政策合法化過程，其與府際關係在立法規範的理念架構與政策實務的經營合作方面，無疑各有不同的問題焦點與因應對策。⁷⁹此外，跨域管理更可縮小研究範圍至行政部門中的不同機關，甚至不同單位間的組織互動與管理策略，這些當然也都是廣義府際關係的內涵範圍。跨域管理與府際管理一樣，二者皆在強調政策執行網絡的動態策略管理，其理論基礎主要源自政府組織中官僚行為的特質與互動。由於政府組織結構分工的複雜化，造成官僚行為的分殊化、片斷化，加上依法行政的靜態規範，導致各部門間的本位主義，而政策規劃與執行過程的多元參與，更常使得公共事務運作如垃圾桶般的混亂無序。⁸⁰所以，府際之間協調機制的重要性大增，成為現代公共管理主要課題之一。⁸¹也因為協力關係在學者的日益重視下，隨著時代潮流的順勢而下，共同辦理事項遂演變為府際管理的發展趨勢之一。

⁷⁹ 同註 1，頁 2-34。

⁸⁰ 同註 12。

⁸¹ 張四明，1998，〈府際間的協調—問題與解決途徑〉，《行政學報》，第 29 期，頁 213-250。

第六章 結論

第一節 研究發現

由於在省縣自治法施行以前，我國各級地方自治團體一直是處於中央威權統治的監護型模式，直至民國八十三年制定「省縣自治法」及「直轄市自治法」，我國地方自治才步上法制化的道路；直至民國八十八年地方制度法施行後，中央與地方關係終於開啟一扇政策窗，有了重新調整的機會。

民國九十一年，臺北市政府因決定延期辦理里長選舉，中央主管機關內政部認其決定違背地方制度法第八十三條第一項規定，經報行政院依同法第七十五條第二項予以撤銷；臺北市政府不服所提起的釋憲案—釋字第 553 號解釋誕生。由於該號解釋對於中央與地方間之權限爭議有若干的澄清與確立，象徵我國地方自治又步上一新的里程碑。

釋字第 553 號解釋對於臺灣中央與地方關係所產生的影響，主要有以下三點：

一、強調地方自治為憲法保障之制度：對於釋字第 498 號解釋謂「中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督，地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。」表示肯定與認同，無異指出未來中央與地方的監督關係應朝向尊重地方自主的方向前進。

二、地方自治團體對其地方自治事項，享有自主解釋權：就

法律所規定的地方自治事項，依地方制度法第二條第二款規定：「自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃行政執行責任之事項。」準此，地方自治團體自得享有自主解釋權。因此，俟後如遇到地方制度法所規定的類同臺北市政府辦理里長延選案之地方自治事項，地方自治團體自得據以辦理。

三、中央與地方協調機制之建立：對於「關於自治監督之制度設計，除該法規定之監督方法外，缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，致影響地方自治功能之發揮。從憲法對地方自治之制度性保障觀點，立法者應本憲法意旨，增加適當機制之設計。」乙點，當是透露出中央在處理中央與地方的權限發生爭議時，中央應本地方優先的態度與觀念，事前應先進行溝通、協調，事中應儘速檢討、評估，除非能絕對確定地方自治團體所為處分係屬違法行為，否則便不應遽予推翻其決定。

此外，在府際關係的運作上，過去也多偏重於中央與地方政府之間垂直關係的建構，尤其是關於中央與地方的權限劃分、中央與地方之監督關係等，多屬威權體制下上級對下級的方式辦理。然而歷經時代與環境的轉變，一方面由於地方制度法架構下之中央與地方關係已然改變以往上級對下級的垂直監督關係；另一方面復因讓我國中央與地方關係產生真正質變的釋字第 553 號解釋的發布所產生的擴散效應下，朝野每每針對釋字第 553 號解釋對於地方制度法關於自治監督之制度設計缺失，重新反省自治團體與監督機關間之溝通、協調機制的對策與反應，致使形塑分權協力的垂直府際管理模式，並朝向「夥伴關係」、「協力關係」、「相互關係」、「互動關係」的新府際關係，即成為中央與地方之最大共識所在。

蓋傳統的中央與地方關係，是建立在中央威權統治的垂直監督關係上，但伴隨著台灣政治民主化的開花結果及歷經兩次政黨輪替，中央與地方之關係已轉變成政府對政府間的對等與相互協助關係，而非過去上級對下級之姿態，也就是所謂的「夥伴關係」。一般而言，地方政府是負責政策之執行，中央則負責決策之制定，且擁有地方所需的錢、財、人等資源。因此如涉及中央與地方之共同事務，為達成最大的公共利益所在，雙方之關係實為相互輔助的關係，即形成所謂的「協力關係」。為使中央與地方之溝通無阻礙，政策之制定至施行無障礙，雙方的協調機制便愈顯重要，惟有中央與地方能相互尊重其施政與政治理念，政策之施行才不致陷於窒礙難行之困境中；即所謂良好的「互動關係」。最後，中央固然應該尊重地方對地方自治事項的合法性判斷，但地方的判斷仍需不違反恣意濫用及其他違法情事；此即尊重彼此之「相互關係」。

中央與地方的關係，其關鍵即是在看統治權力如何行使的問題。在全球化治理的潮流，再加上我國近年來對於民主法治的努力下，臺灣可否自以前的威權統治至協力夥伴關係，再從協力夥伴關係順利走向權力的共享。舉凡涉及到權力的行使者，皆能透過公平、透明的協商機制，並在地方治理的觀念下能不分主從，全部視其事務之性質以為判斷，例如：都市外交，在以地方為主的治理下，中央所扮演的應是以其資源與權力達到協助的角色；相對的，若是遇上防災、抗洪等全國性的議題，中央亦需地方政府全力配合始能竟功，才能達致最大的公共利益。

綜合上述所論，本研究對當今我國中央與地方關係演變，得

到以下三點結論：

1.依司法院釋字第 553 號解釋意旨，建議中央與地方之垂直式府際關係之建構，應為建立在政策網絡中的策略夥伴關係。讓中央與地方均建置於政策網絡之中。既垂直又水平，不分中央與地方，都是政策網絡之一份子，是夥伴關係，且是策略關係；是相互關係，亦是互動關係。其構造之形成應猶如變形蟲一般，能隨著政策或決策的方向，隨時修正，隨時改造，甚至隨時變形。此處所謂的變形係指，當事件發生之後，所負責的主管機關認為主管或配合執行之機關，在考量為謀取國家或人民最大利益下，經過審慎評估後，得更動主管機關或配合機關，例如：在水患發生時，中央、相關的主管機關與地方政府均應秉持主動、積極的態度即時溝通、協調處理；如在地方政府無力獨自處置時，便應主動聯繫中央請中央接手或配合辦理，而中央也不應拒絕援助或配合辦理；或是由中央出面聯繫鄰近縣市共同辦理，使其較之「民間可以做的，政府不做；地方政府可以做的，中央政府不做」之組織改造圖像更具彈性與變化。

2.依司法院釋字第 553 號解釋意旨，建構垂直式策略性夥伴關係在臺灣應屬可行的方向之一。臺灣畢竟是屬於單一體制的中央與地方關係，為避免地方分權所導致的諸侯割據之產生，中央政府擁有主導的權力仍屬必要；又惟恐威權體制的運作之弊害再度發生，以及尊重地方自治的前提下，採取垂直式策略性夥伴關係便屬必要。因為，政府的改造對象不只在中央，也不僅在地方，更在於中央與地方間的府際關係的建構方式。因之，在中央部會之中，設立一專門處理中央與地方間事務之專門機構自屬需要。惟有確立地方政府發展的圖像與全貌，配合中央政府落實錢、權、人的下放，因地制宜的地方政府始能與中央達到「夥伴關係」、「協

力關係」、「相互關係」、「互動關係」新府際關係之建構；也就是架構垂直式策略性夥伴關係

3.依司法院釋字第 553 號解釋意旨，垂直式府際管理至府際治理應整備之機制建造有三：

一為建立協力關係的對口單位，地方自治團體在憲法保障下應享有一定之獨立自主地位，誠如大法官釋字第四九八號解釋理由書中，所言：「地方自治為憲法所保障之制度，憲法於第十章詳列中央與地方之權限，除已列舉事項外，憲法第一百十一條明定如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣性質者屬於縣，旨在使地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權。地方自治團體在特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體。從而，地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效。」因此，地方自治除具有團體自治、住民自治之要素外，中央與地方關係亦應本於相互合作、權力共享、共同協力之理念，創設中央與地方之協力關係。

二為確認委辦事項，憲法第一百零七條所定事項或法律明定應由中央辦理事項，其委由地方自治團體行政機關執行者，為委辦事項。委辦事項屬強制性任務，受委辦機關不得拒絕；委辦機關於委辦時需考慮下級政府之執行能力，並負擔經費。又地方自治團體辦理業務有關之組織、人事、主計等及一般行政事務，應依法律及其授權命令辦理；相關法令未規定者，各地方自治團體得依需要自行訂定辦理辦法。由於委辦事項一方面對於地方必然會造成一定的負擔；另一方面立法權之行使又屬地方法規的情形

下，在此特殊模式之運作下，宜明確規範委辦事項的範圍及事項，俾利地方有所遵循。

三為規範中央與地方之共同辦理事項，蓋共同辦理事項將成為臺灣府際關係發展之新趨勢。我國中央與地方之權限劃分，最大問題即在於地方辦理事項僅分為自治事項與委辦事項，致造成有相當之事務有無法歸屬之問題。之所以會造成無法可管之情形，即在於中央與地方本就應該分工合作，完成一定之事務。例如全國登革熱之防治，其防治工作雖是屬於地方，但中央應負責監督與管考的責任，而與地方共同協力完成此項任務。此即共同辦理事項之性質，主要原因在於中央與地方之業務趨向複雜化，法令的規範又無法絕對劃分其各自業務的歸屬，但卻又涉及到相互之業務，彼此都無法置身事外；也因此，共同辦理事項將主導往後臺灣中央與地方關係之演變趨勢。

第二節 研究建議

從以上所言，我們可以發現，中央在我國所擁有的主導權，決定了整體國家之發展方向。因此，對於臺灣的地方自治，其未來的發展走向，本研究建議應朝向三個面向來思考：一、府際治理；二、協力治理；三、區域治理。

壹、府際治理

臺灣中央與地方關係乃屬單一國制偏向中央集權之關係結構，地方政府自治權力及能力仍有待提升下，在中央與地方的關係上，因為無從規範也無法預期所有可能發生的狀況，因此建立

中央與地方健全的協商機制，就成為制度建立的重要一環。中央應積極思考放下身段，主動與地方建立溝通的橋梁，以化解衝突與爭議之可能發生。

從歷史經驗觀察，我國地方自治自三十九年四月二十四日發布施行「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，至八十三年七月二十九日公布施行「省縣自治法」及「直轄市自治法」，再至八十八年一月二十五日公布施行地方制度法，期間法制演變所涉及的府際關係，無疑代表臺灣從中央威權走向府際管理，再從府際管理走向府際治理之歷史軌跡。由於府際管理強調政策執行之問題解決取向。所以府際管理乃期待透過非層級節制之網絡治理，以協商談判與化解衝突達成特定政策目標。府際治理則為有效建構一套強化府際夥伴關係、邁向跨域治理的組織合作與協力機制。九十一年十二月二十日司法院大法官解釋第 553 號之出爐，強調中央與地方的協調、溝通機制的檢討與反省，至行政院於九十五年度召開的「臺灣經濟永續發展會議」，其中建構有利地方政府間跨區域合作的制度議題，正是臺灣從府際管理向府際治理邁進之強有力證明。

又伴隨著全球在地化的潮流，地方政府所面臨的競爭，不僅來自國內，也來自國外；不只來自本身結構與功能的進化，也來自府際與部際間的植基。為培植地方政府的治理能力，使其具備全面性競爭的優勢與實力，府際治理實為臺灣地方治理的主流方向。

貳、協力治理（跨域治理）

府際關係，顧名思義，乃是指一個國家內部不同政府間之相互運作方式。狹義而言，係指各層級政府間之垂直互動關係，例如中央政府與地方政府的府際關係；廣義言之，則包括同層級政府間之水平互動關係，比如彰化縣政府與南投縣政府的府際關係。

跨域管理係重視特定政府內不同機關或組織間的部際互動關係，並將這兩類兼顧靜態組織體系規範與動態政策執行網絡的公部門管理課題，加以整合研究；另有部分學者針對政府機關與民間社會或第三部門的公私協力互動關係，從網絡治理與夥伴關係的分析觀點，強調跨域治理的重要性。惟跨域管理或跨域治理，都在強調政府組織與外部環境間之互動關係，同時關注組織管理者對系統邊界的認知與突破，並強調應藉由各種行政策略運作，從外部環境汲取或交換組織所需各項資源。基本上，跨域治理是府際管理概念的擴大，其運作主體不再侷限於各級政府，分析對象也擴散至公、私部門各組織內的每一個成員；也因如此，跨域治理的策略選擇，就更加豐富與多元化。跨域治理自較能符合台灣的現況與需求。因為跨域治理可以涵蓋同一政府的行政部門與立法部門間之關係，所以府際間的互動往往會影響到府會雙方彼此間的合作及運作關係。例如臺中市與臺中縣的合併升格，其不僅涉及垂直分權，亦牽涉水平合作的概念。就因其所牽涉的不祇是臺中市、臺中縣與行政院的关系，同時也關係到臺中市政府與臺中市議會的關係，以及臺中縣政府與臺中縣議會的關係。

參、區域治理

隨著全球化的進一步深化，所謂全球在地化的區域治理概念業已成為當今國際經貿競爭與政府改造工程的重要

議題。根據 OECD 國家的運作經驗，各國政府在進行公共管理的變革同時，以能在快速變遷的環境下，更迅速完整的回應民眾的眾多需求為主要目標；另在全球經貿的競爭中，各先進國家都以促進區域繁榮發展為主，輔以增進地方政府的競爭力作為目標。因此，中央政府對於地方的公共服務與公共需求，應藉由不斷的擴大競爭與合作機制，與第三部門、公益團體、企業組織及志願部門之間，形成密切互動的網絡關係；尤其治理係指以功能或議題為導向的區域問題解決模式，其所強調的不完全是政府本身的結構或功能，更重要的是關心各地方政府參與並完成治理功能的過程，特別是在與其他單位的共同合作治理上，有無達到治理概念所謂的跨域且合作的二項要件上來加以探討。特別是在 2008 年新當選的馬英九總統所倡議的三都十五縣區域劃分概念，其中的三都，即是區域治理的概念。

最後，從臺灣地方自治的整體發展作觀察，臺灣地方自治與府際關係的歷史發展，在歷經採取威權統治，僅依行政命令實施地方自治的「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，演變至政府解嚴後實施「自治二法」的地方制度法制化，形成強調中央集權與重視地方自治的分水嶺。由於省市長從官派改為民選，隨即帶動地方分權的風起雲湧，其中尤以臺灣省長與中央間所產生的「葉爾欽效應」最為社會所矚目，其影響所及，不僅嗣後通過精省條例，更包含為因應時代需求而修憲、立法通過的「地方制度法」，臺灣的地方制度至此可謂大致上已具基本規制。因此，為因應跨域治理及各區域間的許多治理議題，區域治理便成為臺灣未來重要的興革指標。畢竟，地方區域間的各项治理議題，皆須透過垂直與水平的府際協調，搭配各地方政府日

益強化的治理能力，以達成資源整合與共同發展的理想目標。臺灣的地方自治為因應未來複雜多變的府際關係現象與府際管理問題，府際治理、跨域治理及區域治理三者應是未來具體可行的方向。

參考書目

壹、中文部份

一、書籍

- 王振寰，1996，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》。
台北：巨流。
- 江大樹，2006，《邁向地方治理－議題、理論與實務》。台北：元照。
- 吳庚，1999，《行政爭訟法論》。台北：三民。
- 呂育誠，2001，《地方政府管理－結構與功能的分析》。台北：元照。
- 呂育誠、許立一，2006，《地方政府與自治》。台北：國立空中大學。
- 林水波、李長晏，2005，《跨域治理》。台北：五南。
- 李惠宗，2004，《憲法要義》。台北：元照。
- _____，2001，《地方自治法規之監督》。台北：台北市政府法規委員會。
- 李長晏，2007，《邁向府際合作治理：理論與實踐》。台北：元照。
- 紀俊臣，1999，《精省與新地方制度—始末、設計、發展系論—》。
台北：時英。
- _____，2004，《地方政府與地方制度法》。台北：時英。
- 許宗力、許志雄、黃世鑫、劉淑惠、羅秉成與林志鵬合著，1992，《地方自治之研究》。台北：業強。
- 周志宏、許志雄、陳銘祥、蔡宗珍與蔡茂寅合著，1999，《現代憲法論》。台北：元照。

- 陳陽德，2007，《地方民主與治理-陳陽德教授榮退紀念論文集》。
台北：時英。
- 陳清秀，2004，〈北市里長延選案的法理辯證〉，收錄於社團法人
台灣法學會主編，《二十一世紀憲政風雲》。台北：元照，頁
66-69。
- 陳德禹、吳定、張潤書與賴維堯，1996，《行政學》。台北：國立
空中大學。
- 陳明通，1995，《派系政治與臺灣政治變遷》。台北：月旦。
- 陳敦源，1998，〈跨域管理：部際與府際關係〉，收錄於黃榮護主
編，《公共管理》，台北：商鼎文化，頁 25-40。
- 黃錦堂，2000，《地方制度法基本問題之研究》。台北：翰蘆。
_____，1995，《地方自治法制化問題之研究》。台北：月旦。
_____，1995，《地方法規定位之研究》。台北：行政院研考會。
- 孫同文，2003，《從威權政府到民主治理—台灣公共行政理論與實
務之變遷》。台北：元照。
- 孫本初，2002，《治理、政府與國家》。台北：智勝。
- 張正修，2000，《地方制度法理論與實用（2）》。台北：學林。
- 楊日青譯，Andrew Heywood 著，2002，《政治學新論》。台北：韋
伯。
- 趙永茂，1997，《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰
蘆。
- 趙永茂、孫同文與江大樹，2001，《府際關係》。台北：元照。
- 蔡茂寅、林明鏘，2004，《中央與地方夥伴關係之研究—權限劃分
與爭議協調機制之建立》。台北：行政院研考會。
- 蔡茂寅，2006，《地方自治之理論與地方制度法》。台北：新學林。
- 蔡明惠，1998，《台灣鄉鎮派系與政黨：河口鎮「山頂」與「街仔」
的爭鬥》。台北：洪葉文化。
- 劉文任，2003，《地方制度改造的憲政基礎與問題》。台北：學林。

- _____，2001，《地方立法權-體系概念的再造與詮釋》。台北：學林。
- 劉志鵬，1990，《地方自治法制化之研究》。台北：國家政策研究中心。
- 劉毓玲譯，David Osborne and Ted Gaebler 著，1993，《新政府運動》。台北：天下。
- 歐信宏、史美強、孫同文與鍾起岱合著，2004，《府際關係：政府互動學》。台北：國立空中大學。
- 蕭全政、林鍾沂、江岷欽與黃朝盟譯，2001，《行政學新論》。台北：韋柏。
- 蘇永欽主編，2002，《地方自治-落實人民主權的第一步》。台北：財團法人新台灣人文教基金會。
- 薄慶玖，1994，《地方政府與自治》。台北：國立空中大學。

二、期刊

- 王業立，1998，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第 5 卷，第 1 期，頁 79-82。
- 王金壽，2004，〈瓦解中的地方派系：以屏東為例〉，《臺灣社會學》，第 7 期，頁 177-207。
- 朱楠賢，2005，〈新治理模式下的政府組織設計〉，《游於藝雙月刊》，第 50 期，第 3 版。
- 朱愛群，2005，〈從行政院組織修正草案：論部會調整之原理、門檻及要件〉，《考銓季刊》，第 41 期，頁 62-89。
- 吳重禮，2002，〈台灣地區「派系政治」研究文獻的爭議：美國「機器政治」分析途徑的啟示〉，《政治科學論叢》，第 17 期，頁 88-90。

紀俊臣，2002，〈中央與直轄市、縣市關係之新建構〉，《中國地方自治》，第55卷，第6期，頁16-18。

張四明，1998，〈府際間的協調—問題與解決途徑〉，《行政學報》，第29期，頁213-250。

趙永茂、江大樹，1994，〈地方自治團體的組織調整與革新〉，《國家政策雙周刊》，第97期，頁12-14。

蔡茂寅，2003，〈中央與地方權限劃分問題之研究〉，《中國地方自治月刊》，第56卷，第8期，頁15-18。

三、論文

史美強，2008，〈府際關係變遷的歷史制度分析〉，發表於「台灣政經轉型下之制度變遷」學術研討會，東海大學主辦，臺中。

朱景鵬，2004，《地方政府治理能力評估模式建構之研究》，台北：行政院研考會委託研究報告。

李長晏，1999，〈我國中央與地方政府府際關係分析：英國經驗之學習〉，博士論文，國立政治大學公共行政學系。

吳坤發，2003，〈司法院大法官解釋對地方自治發展之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班。

四、報紙

朱雲漢，1994.12.30，〈成也財團黑道，敗也財團黑道〉，《中國時報》，版11。

曹俊漢，2002.6.12，〈建構植基地方自治的公民社會文化〉，《中央日報》，版3。

羅如蘭、樊嘉傑與吳典蓉，2001.1.24，〈地方派系板塊挪移，左右

選局〉，《中國時報》，版2。

貳、西文部份

(I) Books

Drucker, Peter F, 1989, *The New Realities*. New York: Harper & Row.

Greenwood, Royston , 1980, *Patterns of Local Government*

Management. Londen: Unwin Hyman.

Gyford, John, 1989, *The Changing Politics of Local Government*.

Londen: Unwin Hyman.

Griffiths, J. A. G. 1966, *Central Departments and Local Authorities*.

Toronto: University of Toronto.

() Periodicals

Steven, Maynard-Moody, Donald Stull and J. Mitchell, 1986.

“Reorganization as Status Drama: Building, Maintaining, and Displacing Dominant Subcultures,?” *Public Administration Review*, Vol. 46, pp. 301-310.

Stoker, Gerry, 1995, “Intergovernmental Relations,” *Public*

Administraton, Vol. 73, pp. 101-102.