

常識治國的邪惡

進入二十一世紀的 台灣民主制度

施正鋒 著



新新台灣文化教育基金會

進入二十一世紀的台灣民主制度 ——常識治國的邪惡

施正鋒 著

新新台灣文化教育基金會

2012 年 2 月

進入二十一世紀的台灣民主制度 —常識治國的邪惡

2012年2月初版發行

著者	施正鋒
發行人	張啓中
出版者	財團法人新新台灣文化教育基金會
地址	台中市 402 南區仁和路 191 號 2 樓
電話	04-2285-1172
製作	金華排版打字行
電話	02-2382-1169

總經理	翰蘆圖書出版有限公司
總經理	洪詩棠
法律顧問	曾榮振律師
地址	台北市 100 重慶南路一段 121 號 5 樓之 11
電話	02-2382-1120
傳真	02-2331-4416
網址	http://www.hanlu.com.tw
信箱	hanlu@hanlu.com.tw

大陸展售	廈門外圖集團有限公司
地址	廈門市湖里區悅華路 8 號外圖物流大廈 4 樓
電話	86-592-2986298

ATM 轉帳	107-540-458-934 中國信託城中分行 (代號 822)
郵政劃撥	15718419 翰蘆圖書出版有限公司

加入會員，直購優惠。

書局缺書，請告訴店家代訂或補書，或向本公司直購。

定價 新臺幣 500 元

國家圖書館出版品預行編目資料

進入二十一世紀的台灣民主制度—常識治國的邪惡 / 施正鋒著. --初版.-- 台中市：新新台灣文化教育基金會出版；翰蘆圖書總經銷，2012.02

面：15×21 公分

ISBN 978-986-88099-0-1 (平裝)

1. 台灣政治 2. 文集

573.07

101002217

版權所有 翻印必究

(缺頁、倒裝，請寄回更換)

代序 — 政客、聖人、以及學者*

這一次任務型國民大會代表選舉，民進黨與國民黨勢如破竹，除了有程序上的優勢，多少要歸功核四公投「誠信立國」的訴求。相對地，儘管台聯黨與親民黨對於修憲結果將會封殺小黨生存空間的擔憂，比起兩大黨挾著國會減半、以及單一選區的結構性優勢而好整以暇，絕對不會來得更為自私，卻因為被懷疑背信而啞巴吃黃蓮。

陳水扁總統先前送了「真誠」兩字給親民黨主席宋楚瑜，表達自己對於扁宋會的真心誠意相待；原本，親民黨立委主張將這幅墨寶轉送給中國領導者胡錦濤，誰知，阿扁自己沒多久就譏諷制憲正名的主張是自欺欺人，彷彿是承認自己是真小人、而非偽君子。

所謂的偽君子，是指說一套、作一套、卻又必須道貌岸然地佯裝為真正的改革者。對於道德上的理想主義者來說，這種出賣對方信任感的做法，是必須加以撻伐的；相對地，現實主義者會犬儒式地提出「政治不過是高明騙術」的無奈，只能強化老百姓對於政治的嫌惡。

其實，在爾虞我詐的政治競爭中，政治哲學家認為撒點小謊是可以接受的。首先，如果面對強勢的敵人，對方如果沒有妥協讓步的空間，我們自然沒有必要宋襄公，把自己的底牌都掀開來

* 《中國時報》2005/5/16。

了，因此，虛與尾蛇是必要的。除了防衛性的欺敵戰術考量以外，任何不傷大雅的外交辭令，只不過用來掩飾不想讓對方難堪的客套話，原本就沒有履行承諾的意圖，大家也不必太當真。

至於政治上的合縱連橫，本質就是一種討價還價的遊戲，老謀深算的政客自然會錙銖必較，西方人說，被騙一次是對方的錯、被騙兩次就是自己太笨了。台獨聯盟主席黃昭堂先前表示已經連續被陳水扁騙了三次，憤而辭去國策顧問一職，此回選舉，卻又再度公開對阿扁背書，相信此回修憲就是制憲，這種帶著高度日本式腹語的溝通方式，恐非凡人所能了解。

真正在道德上必須加以深思的情況，是在面對非親非故的選民之際，如果無法在短期內曉以大義，權宜之計是想辦法讓對方能信任自己是有理想、有原則的人，譬如道德情操、宗教信仰、或是族群認同。問題是，究竟是選民無力、或沒有意願作政治判斷，還是政治人物不希望支持者有太多的自主思想？從「審議式民主」（deliberative democracy）的觀點來看，應該要怪菁英吃定百姓的牧民心態，不肯給人民有成長的機會結構。

對於一般人來說，究竟政治人物是爲了國家利益、還是個人功名，在扮演馬基維里式的狐狸，民眾無從得知。所謂「可以做、不可以說」的無奈，畢竟不是民主政治的常態。可惜的是，面對言行不一、道德破產的諸多政黨，林義雄的誠信卻是充滿高度選擇性，也就是堅持大多數學者在專業上認爲不可行的「國會減半」口號，而擇善固執的惡果卻必須由全體社會來承擔，令人匪夷所思。即便是聖人殺人，罪惡不會比政客來得輕。

目 錄

第壹部份：學術論文

- 五都與縣市升格之體制問題探討..... 3
- 台灣民主化以來的半總統制運作
——以陳水扁政府為分析重心..... 33
- 罷免／彈劾總統、行政豁免權、以及國家機密權..... 79
- 憲政體制的選擇與憲政改造的過程..... 91
- 由北高市長候選人的產生看民進黨的提名制度..... 127
- 李登輝評傳、或李登輝總統研究？..... 139
- 總統大選以來的民進黨與泛綠陣營..... 147
- 陳水扁政府兩年——二合一選舉前後的觀察..... 169
- 選舉制度改革的思考..... 193

第貳部份：政治觀察

- 1. 憲政改造.....213-256
- 2. 公民投票.....257-286
- 3. 選舉制度.....287-324
- 4. 初選制度.....325-394
- 5. 政黨體系.....395-479
- 附表：台灣二十年來的選舉..... 480

第壹部份 學術論文

- 五都與縣市升格之體制問題探討
- 台灣民主化以來的半總統制運作——以陳水扁政府為分析重心
- 罷免／彈劾總統、行政豁免權、以及國家機密權
- 憲政體制的選擇與憲政改造的過程
- 由北高市長候選人的產生看民進黨的提名制度
- 李登輝評傳、或李登輝總統研究？
- 總統大選以來的民進黨與泛綠陣營
- 陳水扁政府兩年——二合一選舉前後的觀察
- 選舉制度改革的思考

五都與縣市升格之體制問題探討*

就戰後的台灣歷史來看，從最早的台北、基隆、台中、台南、以及高雄等五個省轄市（1950），台北市在 1967 年升格為院轄市，並在次年併入南港鎮、景美鎮、木柵鄉、士林鎮、以及北投鎮；高雄市在 1979 年併入小港鄉，同時升格為院轄市（施雅軒，2003：136-37）。此後，台中市一直有併入大屯區¹（烏日、大里、太平、以及霧峰）、同時升格院轄市的呼聲，而且藍綠陣營的總統候選人都有政見承諾，不過，卻因為人口未達『地方制度法』的門檻²，未能如願（黃竣鴻，2009）。同樣地，台北縣雖然人口日增，從 1979 年便開始建請中央升格為院轄市，卻以其他條件有待評估等理由被駁回（陳立剛，2000：56-57）。其他縣市，為了爭取統籌款的分配也競相要求升格。

一直要到立法院在 2009 年 4 月 3 日三讀通過『地方制度法』的修正案，增加³ 縣市「合併升格」為直轄市的法源（第七條之

* 發表於現代學術研究基金會、新社會基金會主辦「五都體制變革與台灣發展研討會」，台北，台灣國際會館，2010/9/19。刊於《現代學術研究專刊》17 期（2010/11），頁 73-104。

¹ 其實，應該還可以包含屬於大豐原區的大雅、以及台中港所在的梧棲。參考李長晏、詹立偉（2006）的討論。

² 根據 1999 年修訂的『地方制度法』，院轄市的人口門檻為 125 萬（第四條）。目前，臺中市人口為 108 萬左右（台中市政府民政處，2010）。

³ 『地方制度法』在 2007 年的修正，只賦予「單獨」改制為直轄市的法源。此回修法，主要是針對台北縣的升格，也就是縣市在未升格之前，只要人口

一)。內政部隨即通過縣市合併案，並經行政院院會核定，將台北縣「單獨升格⁴」為新北市，而台中縣市、台南縣市、以及高雄縣市也同時合併升格為直轄市；連同原本就是直轄市的台北市，這就是大家朗朗上口的「五都」。這樣的走向，不只背離馬英九（2002：109-11）總統的政見「三都十五縣」，更是未能配合國土規畫作整體的擘畫⁵。

立法院進一步在今年初（1 月 18 日）的臨時會中修訂『地方制度法』，將直轄市改制之前的鄉鎮市長、以及代表選舉取消，改聘為區長、或是區政諮詢委員（第五十八條之、第五十八條之一）。雖然根據新的條文，由山地鄉改制⁶之區長限定山地原住民出任，不過，仍然被原住民族普遍認為違反憲法增修條文第十條（基本國策）「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，……」的規定，也令人擔憂是否與國家推動原住民族自治的方向相悖。

壹、行政區劃

所謂「行政區劃」（administrative division），是指一個國家行政單位的區劃，也就是指在國家層級之下，行政單位如何進

達 200 萬以上，可以在人事、以及財政方面比照院轄市，因此，台北縣也從此號稱為「準直轄市」。日前，桃園縣也人口衝刺為 200 萬，也是「準直轄市」。也就是純粹的「改制」。

⁴ 也就是純粹的「改制」。

⁵ 有關其他政治人物的看法，見江大樹（2006：143）。

⁶ 包括台北縣的烏來鄉、台中縣的和平鄉、以及高雄縣的那瑪夏鄉、桃源鄉、茂林鄉。

一步來劃分，包括省（州／邦）、直轄市、縣（郡）、以及鄉／鎮／市；與其他種類的國家分區（country subdivision⁷）的最大差別，在於行政區劃的單位附著政府（Wikipedia, 2010b）。

我們如果將政府大略分為國家政府、以及地方政府兩大類，那麼，不管稱為市政府（municipal government）、都會政府（metropolitan government）、還是區域政府（regional government），都是屬於地方政府，也就是「都市／都會型的地方政府」（urban/metropolitan local government）。在政治學的領域裡頭，不管是透過縣市合併、還是獨自升格，廣義來看行政區域「重劃」（boundary change），應該是屬於公共行政學之下的地方政府（local governments）、或是市政學（urban politics）的範疇；根據比較新的分法，這應該是府際關係（intergovernmental relations）、或是都會治理（metropolitan governance）的課題。在台灣，行政區域重劃是研究地方自治、地方政府、地方政治、或是行政法學者所關心的議題。

由於五都改制有三都採取「縣市合併」的方式升格，因此，在都會政府如何產生的文獻上，比較接近的概念是「郡市整併」（country-city consolidation）；至於台北縣的升格，比較接近於美國的「都市型郡」（urban county），也就是強化現有郡政府的機能。

如果從比較宏觀的角度來看，要處理都會區域的治理問題，不管稱為「都會改造」（metropolitan reform）、或是「都會變

⁷ 譬如選區、時區、法院轄區、或是人口普查的分區；見 Wikipedia（2010a）。

遷」(metropolitan change)，除了可以從水平面如何整合(integration、amalgamation)來著手，也應該要考量垂直面的權力關係，也就是中央集權(centralization)／地方分權(decentralization)、或是財政關係的調整，尤其是統籌分配款如何分享；然而，學者似乎比較專注於水平面的思考。我們參考 Stephens 與 Wikstrom (2000: 123-24)、以及 Goodman (1980: 185-95)，把各種可能的改造機制，整理如圖 1：

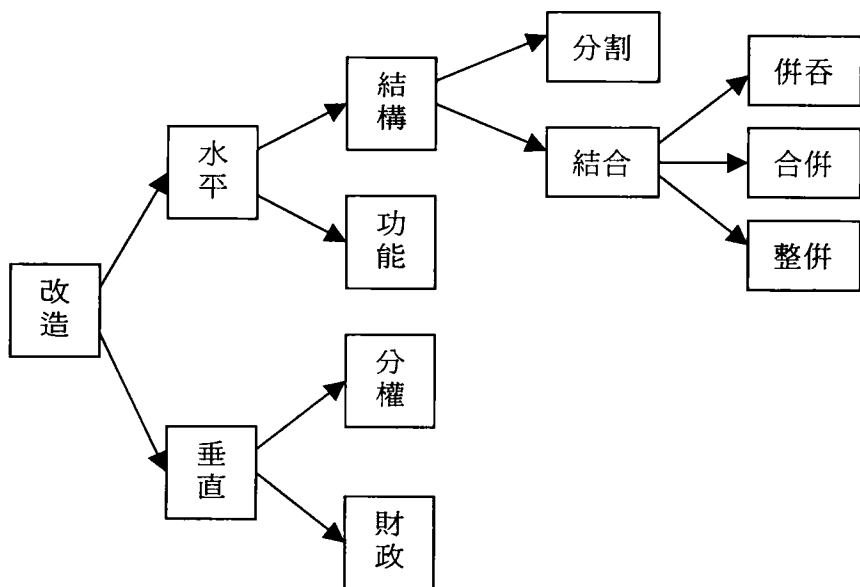


圖 1：都會改造的機制

即使是水平面的構思，除了結構上的調整，也可以從事功能上的協調就好，譬如用水、污水、空污、或是交通，不用動到行

政區劃的改變。即使是空間上的結構調整，除了的結合以外，也可以採取分割（separation）、或是瘦身（streamlining）的方式⁸。不過，不管是理論、還是實務，有關整併的文獻探討比較多；如果以算術來做比喻，就是只知道加法、不知減法，更不用說乘法、或是除法。

如果單單以空間結合（廣義的整併）的方式來看，也可以有併吞（annexation）、合併（merger）、以及整併（consolidation）（狹義的整併）三種模式（Miller, 2002: 119-24）：首先，顧名思義，併吞是指城市採取章魚八爪、或是輻射狀般車輪軸線的擴張方式，將周邊的衛星加以蠶食鯨吞，也就是以大吃小；再來，合併是指實力、或是地位相當的市或郡互相結合；至於整併，有點像是甜甜圈般的郡／縣政府，將地理中心的城市吃下來，也就是以外包內（圖 2）。

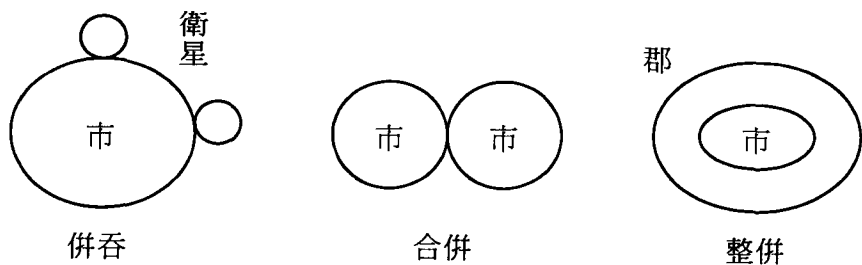


圖 2：都會區空間結合的模式

⁸ 就美國的例子來看，割席而成立的都市有巴爾提摩（1851）、舊金山（1856）、聖路易（1876）、以及丹佛（1903）；見 Stephens 與 Wikstrom（2000: 30）。

貳、都會改造的理論與實證經驗

在都會改造的文獻裡頭，對於都會區的空間性結合，可以分為贊成的傳統「整併學派」⁹（consolidationist）、以及持反對¹⁰看法的「公共選擇學派」（public choice）（Bish & Ostrom, 1973; Hahn & Levine, 1984; Harrigan, 1989; Stephens & Wikstrom, 2000）。Miller（2002: 89-98）也大致上分為將都會區視為完整有機體的「集體理性途徑」（collective-rational）、以及當作多中心地區的「個別理性途徑」（individualistic-rational）。

對於主張以結構性調整來解決問題的學者來說，都會區的最大特色是權威的零碎化、轄區的重疊、功能的重複、資源分配的差距、以及公民的參與有限¹¹（Bish & Ostrom, 1973: 1; Hahn & Levine, 1984: 23; Stephens & Wikstrom, 2000: 48）。既然都會區是單一的社會經濟共同體，不應該繼續被人為的政治單位所割裂（Stephens & Wikstrom, 2000: 35）。因此，爲了要提高公共服務的效率（efficiency）與效能（effectiveness）、以及加強市政府官員的課責度（accountability）與回應性（responsiveness），不二法門就是必須透過都會政府的擴大，以達成相當的經濟規模（economies of scale），同時，也可以避免疊層架屋、以及多頭

⁹ 如果說「學派」（school）的用字太強，「途徑」（approach）也可以。

¹⁰ 所謂的「反對」，是反對採用整併的方式來達成改革的目的，因此，Bish 與 Ostrom（1973）稱之為「新改革運動」。

¹¹ 前三者屬於經濟層面的關注，也就是生產的效率；資源分配算是社會層面的指標，亦即消費的公平；最後，公民參與屬於政治層面的關懷，也就是民主。

馬車的弊端 (Bish & Ostrom, 1973: 10)。

相對之下，持公共選擇的學者則主張重點不在於政府的組織結構、而是在於公民消費者 (citizen-consumer)：就需求面而言，如果市政府的規模較小，市民越能表達他們偏好；就供給面而言，都會區的權威的零碎化、以及轄區的重疊，反而可以促成競爭、並限制壟斷的情形出現 (Bish & Ostrom, 1973: 17, 26, 30)。此外，不同的公共服務有不同的經濟規模，並非一體適用，譬如有些公共服務必須有相當的硬體設備、或是資本密集，如果服務範圍擴大，當然可以收到降低成本的效果，譬如供水、以及污水處理；相對之下，教育、治安、以及消防，牽涉到面對面的接觸、以及地方性的特別需求，也就是勞力密集者，行政區域的擴大未必能降低單位成本、或是帶來比較好的服務 (Bish & Ostrom, 1973: 1-2; Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1987: 10-11; Bish, 2001: 10)。至於人事規模，原本的期待是經過裁併以後，然而，在水漲船高的情況下，未必能進行瘦身；同樣地，在薪水方面，由於有為者亦若是 (average up) 的示範效果，只會平均往上調、不會往上調 (Katsuyama, 2003)。總之，不管是從控制、效率、政治代表、還是地方自決的角度來看，Ostrom 等人 (1961) 認為結構性調整的觀點未能對症下藥。

根據 Bish (2001: 14)，80%城市沒有辦法享受到經濟規模的效應；至於那些可以看到單位成本降低好處的 20%，主要是能把資本上的投資分攤給更多人口的公共服務項目，譬如自來水、垃圾掩埋場、娛樂設施、或是廢水處理設施。Bish (2001: 17) 進一步引用 Advisory Commission on Intergovernmental Relations

的研究，發現城市的人口在 25,000 到 250,000 之間，公共服務的單位成本的確會持續下降；然而，只要超過 25 萬人，單位成本就開始顯著地上升。誠如先前所言，有些公共服務屬於資本密集、有些屬於勞力密集；當人口大於 25 萬以後，勞力密集的成本增加遠大於資本密集的成本降低、或是資本密集的成本不再降低，此時，經濟規模的效應就看不出來了¹²（圖 3）。

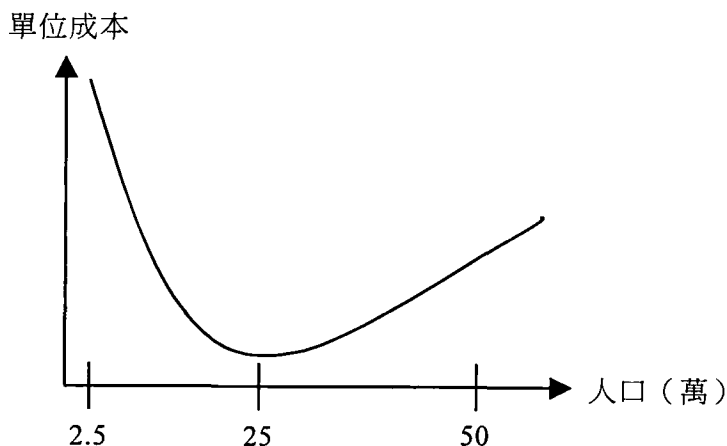


圖 3：都市人口與經濟規模

從公共服務增產的角度來看，儘管 25 萬的門檻是否適用於台灣，還必須仰賴實證研究，不過，就是光憑公共服務的生產效率來看，這裡的啟發相當清楚，也就是小城鎮的整併才有可能享受到經濟規模的好處。如果從市民的消費者立場來看，即使生產效率不是問題，都會政府所提供的全套服務，是否能滿足多元市

¹² 這就是進入一般供給曲線的部份，也就是成本與數量成正相關。在這裡，人口等於公共服務的數量（產量）。

民的不同需求？更重要的是，當基層選舉隨著都會整併而被取消之際，民主參與是否會被大打折扣？

參、合併升格過程的商榷

就過程而言，四都合併升格的依據是立法院去年所做的『地方制度法』的修正案（第七條之一），也就是內政部在「徵詢」相關地方政府後，不需地方議會「同意」，報請行政院「核定」；另外，地方政府也可以在地方議會「同意」後，主動向內政部申請，報請行政院「核定」。據此，內政部隨即通過『審查改制計畫作業要點』，成立了一個「改制計畫審查小組」，由相關部會首長（10人）、以及專家學者（15人）組成委員會審查。

表面上，雖然經過專業的實質審查，不過，明白政府作業程序的人都知道，由審查委員的名單，大致上就可以知道審查的結果。公家機構除聘任的專家當會是以立場相近者為主，再加上將近三分之一的官方當然代表，僅管內政部強調審查會採取共識決，在萬一必須動用投票之際，當然可以確保絕對多數；也就是說，在一言堂之下，政治上的標準答案早就可想而知，連行政院的核定也是形式審¹³。如果不去計較五都的架構已經與馬英九總統的政見相左，我們必須提出強烈質疑，為何相關縣市的老百姓完全沒有置喙的餘地？

根據內政部（2009）所提供的〈地方制度法部分條文修正草案總說明〉，行政區劃立法是中央政府的權限（憲法第一百零八

¹³ 請參考劉曜華（2009）。