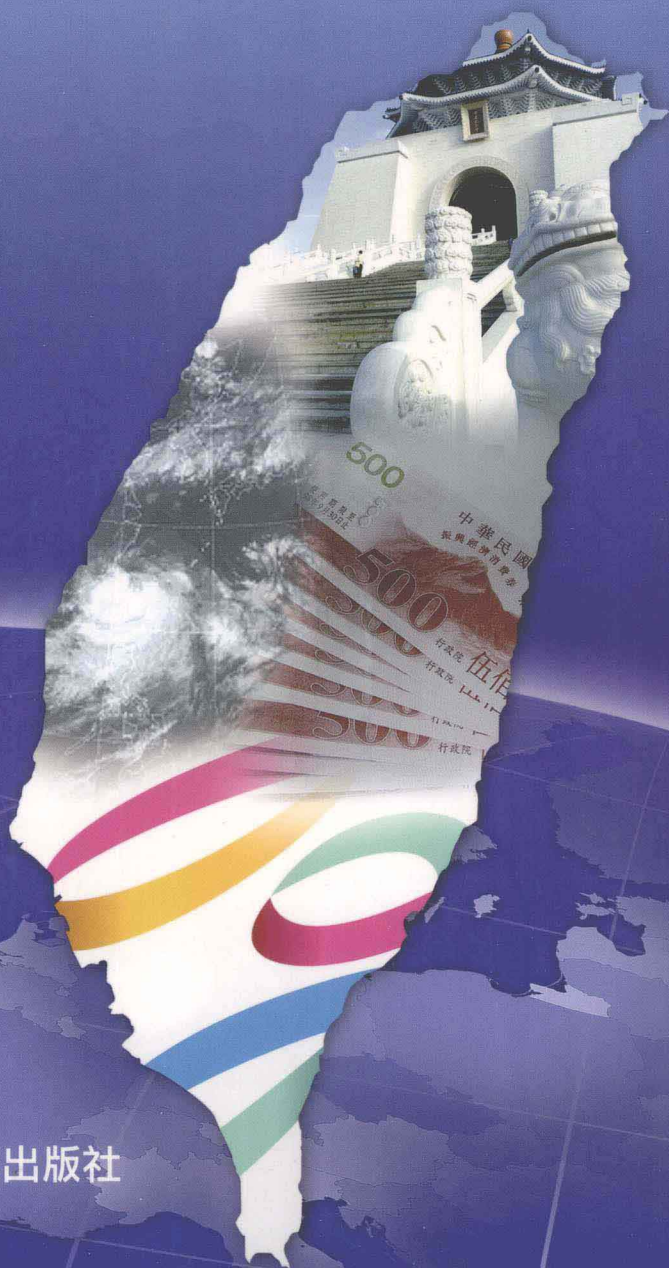


地方自治研究叢書

# 地方分權改革新趨勢

New Developmental Trends of Decentralization System

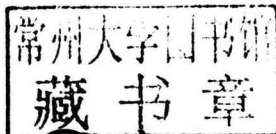
劉文仕◎著



晶典文化事業出版社

地方自治研究叢書

地方分權改革新趨勢



劉文仕◎著

晶典文化事業出版社

# 地方分權改革新趨勢

|          |    |                                                                                |
|----------|----|--------------------------------------------------------------------------------|
| 作        | 者： | 劉文仕                                                                            |
| 出        | 版： | 晶典文化事業出版社                                                                      |
| 地        | 址： | 新北市蘆洲區成功路 109 號 2 樓                                                            |
| 負        | 責  | 人：葉鵬圖                                                                          |
| 登        | 記  | 證：北縣商聯甲字第 09208342 號                                                           |
| 電        | 話： | (02) 8283-8440                                                                 |
| 傳        | 真： | (02) 2282-0167                                                                 |
| 網        | 址： | <a href="http://www.crystalgroup.com.tw">http://www.crystalgroup.com.tw</a>    |
| e - mail | :  | <a href="mailto:crystalbook2003@yahoo.com.tw">crystalbook2003@yahoo.com.tw</a> |
| 初        | 版： | 2012 年 01 月                                                                    |
| 定        | 價： | 新臺幣 500 元                                                                      |
| I S B N  | :  | 978-986-86812-4-8                                                              |

版權所有 翻印必究

購買五本享有八五折優待，購買十本以上享八折優待

訂購電話：(02) 8283-8440、0987-129-169或

(02) 2930-1388、0933-907-028

**Alteration is not always improbement, as the pigeon  
said when it got out the net and into the pie.**

*P. H. Spurdgeon*

## 自序

臺灣自 1950 年開始實施地方自治，迄今已逾一甲子，中央與地方關係在不同發展階段中，各有不同的呈現，其垂直分權的發展主軸究屬如何？尤其，面對近一、二十年來全球化無遠弗屆的影響加深加劇，臺灣的政治發展究竟是匯入全球政府改革運動的歷史洪流？或逆向操作？亦即，臺灣地區中央與地方權力運作關係逾半世紀的發展走向，究竟是深化集權或邁向分權？

作者曾先後任職立法院法制委員會科長、全國第一大地方自治團體——昔臺北縣政府法制主任及內政部民政司司長，觀察臺灣地方自治法治化的過程、「衝撞」中央集權體制，又實際承擔地方制度的業務執行，並參與總統府政府改造委員會有關地方制度改造的規劃，以及司法院大法官有關中央與地方權限爭議的辯論。近二十年來，從自治綱要、自治二法，到地方制度法的制定與改革，目睹地方制度法制方面的成長、發展，以及行政部門有關分權改革所做的種種努力；但另一方面，因有更多機會，實際接觸諸多個案，發現在權力操作的動態面與形式的法制面，未必在相同的軌道上運行。

尤其，這段期間親身經歷已經發生或即將發生的地方制度的劇變，有些更是作者基於特定區域的利益所做「單點突破式」的「抄短線」的設計，例如：任職台北縣政府時有關「準直轄市」的創制，就是其中一個顯例。<sup>1</sup>本來，這個設計純粹是植基於當時臺北縣 350 萬縣民的利益，其始意只在拋出議題、對中央施加壓力，期能打破長久以來中央「重直轄市輕縣市」的不合理制度格局。作者深知，這樣的設計如缺乏整體的配套，一但通過，將嚴重衝擊地方生態與權力結構。因此，於立法院第四屆任期屆滿的最後一夜，當時的執政黨(民進黨)立院黨團總召集人林豐喜立委夜電作者，表示其他各黨派均已簽署「準直轄市」案，僅民進黨未簽，徵詢本人是否要簽署？作者回以：「這個提案既是由我所設計與推動，如果我現在是臺北縣政府法制室主任，站在臺北縣 350 萬縣民的利益，絕對支持；但我現在已是內政部民政司司長，必須考量全國的整體利益與國家發展的總體政策方向，基於職務立場，於此實不方便表示可否。」林立委乃謂：「既屬如此，本案就此打住，讓它成為死案。」但當時臺北縣籍立委如李慶華等並未放棄，於第五屆、第六屆又兩度提出該

---

<sup>1</sup> 鑒於臺灣長期以來，國家資源分配機制被嚴重扭曲，縣市地位一直被矮化，此問題誠然必須嚴肅面對。隨著都會生活圈的發展，現有行政區劃，也確實有討論的空間。而臺北縣與臺北市僅一水之隔，其享受的資源分配與生活水準，卻直如天壤，居民的相對剝削感尤其深刻。對於法律的全盤修正，以調整「重直轄市輕縣市」的體制，落實國民法律地位實質平等的憲法要求，台北縣縣民的期待也特別殷切。作者於 1999 年間曾任職昔臺北縣政府法制室主任，基於臺北縣的利益，乃努力尋求突破法令障礙，提出能夠解消不合理差別待遇的種種方案。同年 10 月 27 日臺北縣政府通過作者所提有關地方制度法第四條條文修正的建議案，正式倡議「準直轄市」的制度。林全洲，〈準直轄市〉可提升北縣競爭力》，《聯合報》，1999 年 1 月 6 日，地方版。作者並銜命積極進行國會遊說，終能獲得朝野各黨派的共同支持、連署提案，除民進黨係以黨團名義提案外，國民黨以朱鳳芝委員領銜、親民黨則由李慶華委員領銜、新黨則有謝啓大委員參與；嗣於翌(2000)年 1 月 4 日經立法院內政及民族法制委員會審查通過。

修正案，經多年爭取，終於 2007 年第六屆立委改選前的選票考量特殊政治環境下三讀通過、公布施行。

衡平而論，地方制度的改造至少應該包含空間改造、資源改造與功能整合等三個基本思考面向，三者鼎足而立，任缺其一，都可能加劇地方自治發展問題的惡化。誠如英國著名佈道家 C. H. Spurgeon 的一句令人深省的警句：「*Alteration is not always improvement, as the pigeon said when it got out the net and into the pie.* (改革未必就是改善；正如鴿子說，當它努力掙脫牢籠枷鎖，卻淪為珍饈肉餡。)」<sup>2</sup>鑒於制度變遷理論中的「路徑依賴」(path dependence)問題，政治制度的變革可能進入良性循環軌道，迅速提升，也可能順著原來錯誤的路徑，往下滑落；甚至可能使制度被「鎖定」(lock-in)在某種無效率的狀態。

臺灣半世紀來的改革路徑是否已為中央與地方關係的穩健發展，鋪平了康莊大道？還是為政府權力運作體系的崩解埋下了不可預測的暗雷？究竟是要將臺灣帶上和諧的天堂？還是將國家推落混亂的深淵？相關議題的研究，作者蘊積已久，矢志有朝一日在諸位名師、方家的指導下，略盡薄學，完成這方面的研究。

近幾年來，除賡續過去的興趣，<sup>2</sup>並以此為基礎，在周陽山教授、曲兆祥教授及黃城教授的指導下，進行更深入的研究，陸續將心得發表於重要的學術期刊，包括 1.〈從歐盟

---

<sup>2</sup> 作者對於地方制度這一議題，最早發表的一篇文章為〈表解「直轄市自治法」相關法制之比較評估〉，《立法院院聞月刊》(第 21 卷第 7、8 二期)及〈以合憲途徑化解地方自治權之衝突——兼論憲法「剩餘權」歸屬之爭議〉，《司法週刊》(第 716 期)，於各報章發表言論近五十篇，並撰寫《地方立法權體系概念的再造與詮釋》(臺北：學林文化公司，2001 年)及《地方制度改造的憲政基礎與問題》(臺北：學林文化公司，2003 年)二書。

成員國地方治理發展經驗解構 1996-2005 臺灣地方制度改革的兩大迷思》，《臺灣民主季刊》(第 3 卷第 3 期，2006 年 9 月)、2.〈立足統一邁向分權：法國地方分權制度的嬗變與前瞻〉，《東吳政治學報》(第 25 卷第 2 期，2007 年 6 月)、3.〈「村民自治」是中國政治民主化的春天？——現代化理論的觀點之分析〉，《中共研究》(第 41 卷第 4 期，2007 年 4 月)、4.〈從中山先生大亞洲主義的觀點分析-以歐盟模式建構兩岸次國家區域整合的一種可能〉，《國父紀念館館刊》(第 17 期，2006 年 5 月)。

尤其，鑒於 20 世紀 1970 年代中後期，地方政府改革浪潮席捲全球，歐盟各成員國，無論是在行政區劃與政府層級的規劃設計，或是在民主參與和追求效能的平衡，在歷史與創新之間的取捨等各面向，更都進行了非常深刻而廣泛的論證與實踐。

作者除廣泛研究各國制度外，對於同屬單一體制且在歷史上曾為中央集權範典的法國，以及地方自治母國的英國地方政府體制，尤其嚮往。特於 2001 年 7、8 月間，遠赴英、法，與英國地方政府協會(Local Government Association)國際事務處處長 Jeremy Smith 及法國敦克爾克都會共同體人力處處長 Bruno Leclercq、里爾都會共同體國際合作事務處處長 Paulo Pais、歐洲各大都會合作計畫部主管 Alan Firth 等深度訪談。深深認為臺灣與法國的地方制度，不僅在傳統的治理思維、發展過程與政治運作等方面，存在某程度的相似性。這樣的條件對於制度學習、借鑑或移植，無論是法律化、實踐化或理念化，無疑提供了較合宜的土壤。同時，法國從傳統的中央集權模式進化為單一制的分權模式，部分設計又與臺灣現階段的發展有著明顯的差異性，這又提供了臺

灣改革進程的對比與省思。法國地方分權制度的變遷與具體改革，對於同為單一制的臺灣，應有足資借鑑之處。

作為學術研究，在憲法架構下探討我國地方制度的成長與變遷，有兩條截然不同的道路：一條是又大又寬的快速道路，上頭人潮熙來攘往，這條路寬闊易行；另一條路狹窄難行，入口狹小，人煙罕至。國內有關德國、美國或日本相關議題的文獻，可謂汗牛充棟，垂手可得，著實提供了很多的便利性；然而，如聖經的啟示，行義的路往往是崎嶇難行的。以單一制的法國制度作為比較的素材與對話平臺，終究是人煙稀少而崎嶇難行的那一條道路。

為此，特親炙 恩師蔡政文教授講授「歐洲政府與政治」，對法國政治發展及地方制度變遷有更深刻的了解。另為使全球化理論的論述能臻周全，又從學社會科學院全球化大師曹院長俊漢講授的「全球化理論與國家發展」。本書撰寫，除歸功於諸位 恩師的諄諄教誨之外，必須特別感謝前文化大學中山學術研究所所長周陽山教授、高永先教授、盧瑞鐘教授與曲兆祥教授的熱心指導與鼓勵，以及台大社會科學院趙院長永茂及政治學系黃錦堂教授、蕭全政教授的縝密審校與提供精闢意見。

誠如 F. D. Sherman 所言：「生命中的一大喜悅，是發現在每個人生道路的轉折處，都有和善健壯的手臂扶我一把，助我繼續前行。」對作者而言，這手臂就是家庭。這本書包含著家的溫馨、親情激發的能量，內人豫珍的支持與小兒耘非與小女夢非對父親的加油打氣。特別是赴英、法訪問時，豫珍不辭舟車勞頓一路隨行擔任「高級」記錄員。這並非輕鬆的工作，因為一場訪談動輒 2、3 個小時，平常在法庭

上，豫珍只負責開口審問，由書記官記錄；這一趟遠行，角色易位，她快速精確鉅細靡遺地記下作者與英法主管的所有對話，使我可以很清楚地掌握兩國地方治理的發展情形。耘非在資訊搜尋、電腦排版、簡報檔製作，乃至英文、法文資料的正確判讀等各方面的協助，讓作者充分感受到孩子的成長茁壯，已經從生活的依賴者，逐漸轉型為可信賴的、共同生活的重要成員。

一位印度哲學家把人生規劃為：「二十歲是自學的人生，四十歲是服務的人生，六十歲是教學的人生，八十歲是雲遊的人生。」作者 28 歲開始擔任公務員，41 歲接任內政部門政司司長，戮力於地方制度改造、政治革新、殯葬改革、古蹟重建等民政業務的推動與創新；嗣轉掌法規會，有機會跳脫業務的漩渦，以更巨觀的視野，俯瞰全面。

本書的付梓，對事事追求卓越、講究完美的實務工作者而言，是一段漫長的思路歷程，也是非常艱鉅的挑戰。所幸，一路走來，一直得到來自各方友誼的鼓勵。曾和作者共同參加大法官憲法法庭釋憲辯論的尤英夫律師，以及銘傳大學范國勇教授，每次到部裡開會，都會抽空到作者辦公室，關心求學概況。中央警察大學犯罪防治研究所陳玉書所長，不時透過電子通訊，表達關切與鼓勵。

外交部歐洲司左雅玲科長於作者有所諮詢時，都能以最快速方式，提供完整的資料。駐英代表處林昭宏秘書、駐法代表處陳淑蓉秘書於作者訪問英、法期間，細心安排行程，接洽受訪人員並一路熱心陪同，適時協助語言上的必要傳譯。透過教育部留職停薪前往倫敦大學瑪莉女王學院攻讀碩士的朱多銘秘書的熱誠協助，作者對英法有更廣度與更深度的

認識。作者深刻體認到羅曼羅蘭說的：「友誼們肩膀長得足以從世界的這一頭伸到另一頭。」藉此，並致上最誠摯的感謝。

如同美國詩人 H. W. Longfellow 的詠歎：「人生的一切不過是命運的建築，在時間的高牆內建造；有些看來偉大壯麗，有些如同裝飾性的韻腳。但沒有一件無用或卑下；各有所歸，且是最佳安排；看來無益的物件，其實是增強與支持的基柱。我們築起的架構，要靠時間來填滿它；我們的今日與昨天，都是堆積用的磚塊。...強有力地建造今天，使它成為堅固寬廣的磐石，明天將以此為基礎，往上安全地繼續搭建。於是，我們將完成幾棟角樓，足供視野，接觸廣大的世界與無垠的天際。」

本書是藉由諸位學術前輩寬厚的肩膀上，以巨觀的視角，用學術的方法，從實務的需求出發，透過縱向的歷史分析、個案研究與跨國比較，期能在本土的基礎上，宏觀地擘畫出全球視野的制度，建構臺灣垂直分權體系及其運作模式的新方向。誠如本書的論證：5 直轄市的改制，絕不應是臺灣地方政府改造的終點；相反地，應該是帶動進一步發展的「奇異恩典」(Amazing grace)。本書的完成也不會是作者對相關議題研究的句點，未來，更將以之為基礎，在各位學術前輩的指導下，繼續完成研究過程中保留下的空間。

劉文仕

2012 年 01 月 01 日

誌於新店青山鎮 雲山之軒

國家圖書館出版品預行編目資料

地方分權改革新趨勢 / 劉文仕著. -- 新北市 :  
晶典文化, 2011.12  
面 ; 公分

ISBN 978-986-86812-4-8(平裝)

1. 地方自治

575

100023200

# 目 錄

## 自序 一

- 全球化下歐盟國家地方分權體系變革的新趨勢 1
- 法國地方分權制度的嬗變與前瞻 37
- 1982-2012 法國地方體制改革及其對臺灣的啟示 101
- 臺灣中央與地方垂直分權的歷史變遷：法制結構的分析 171
- 從歐盟成員國地方治理的發展經驗：解構 1996-2005 臺灣地方制度改革的兩大迷思 223
- 臺灣垂直權力分配法制規範上的盲點與重塑 281
- 中央與地方互動模式的一個理想建構：消費券發放 315
- 中央與地方不對稱依賴關係的權力博弈：以中正紀念堂更名案為例 353
- 中央與地方在 2009 年高雄世運案權力互動的分析 393
- 莫拉克衝擊下的災害防救垂直分權體系 425
- 從中山先生大亞洲主義的觀點分析：以歐盟模式建構兩岸次國家區域整合的一種可能 455

摘要 3

壹、前言 4

貳、全球化趨勢及其對地方治理的影響 5

參、歐盟地方分權改革的趨勢 8

一、輔助原則的興起與擴大適用 9

二、多層級治理體系的建構 18

肆、結論 29

參考文獻 32

表 1 歐盟憲法有關共同體權限一覽表專屬權限 14

表 2 大區化歐盟成員國的大區設置情形 23

表 3 歐盟部分成員國(1950-2007)市鎮合併情形一覽表 25

表 4 採三級地方政府體制的單一制歐盟成員國 28

表 5 採二級地方政府體制的單一制歐盟成員國 28



# 全球化下歐盟國家地方分權體系的變革\*

The Reform of EU's Decentralization System under the Impact of Globalization

## 摘 要

區域化、民主化與分權化，已是 21 世紀全球政府改造的重要變革與趨勢。面對全球化無遠弗屆的影響加深加劇，台灣近十年來的政治發展，在空間結構的重建與軟實體權力的配置上，是否匯入全球政府改造運動的歷史洪流？本文擬先從全球化地方分權體系的新發展趨勢，提供宏觀的制度反思。而地方分權改革浪潮席捲全球；歐、美、日本等各先進國家，尤其歐盟各成員國，無論是在行政區劃與政府層級的規劃設計，或是在民主參與和追求效能的平衡、在歷史與創新之間的取捨等各面向，都進行了非常深刻而廣泛的論證與實踐，其地方改革的多元進展與成果更為顯著，本文特以其為觀察的指標，資為臺灣於 5 都形成後的下一階段改革的省思與學習。

關鍵詞：全球化 區域化 多層級治理 輔助原則

---

\* 本文曾發表於《「中山思想與國家發展」研討會》(台灣師範大學政治學研究所舉辦，2010 年 12 月)

## 壹、前言

探討地方分權體系如何因應全球化策略，首先必須釐清全球化的意涵。全球化是一個長期的、整體性的社會歷史變遷過程；包括各種社會關係與處置措施等空間性組織的轉變，而產生跨越洲際或橫跨區域的行為、互動與權力運作等交流與網絡的一種或依系列過程。

在學理上，全球化是指「互賴程度的增加」、「時空的壓縮」、「跨越疆界之活動」(David Held 等，2001：21、37)。學者對全球化固存在不同視角的看法與理解，卻仍存在一項共同結論，亦即 Castells 所詮釋的，全球化是區域界線消除的進程，其結果之一就是全球互賴主義產生的新生活方式(Castells, 1997: 6)。其基本特徵就是，在經濟一體化的基礎上，世界範圍內產生一種內在的、不可分離的和日益加強的相互聯繫及依賴(俞可平，2003：295-314)。全球化幾乎將世界上的所有國家都納入到國際政治經濟的一體化進程和全球的互動網絡之中。隨著經濟全球化的浪潮、訊息網絡時代的衝擊，在全球治理的理念下，國與國的疆域日趨模糊，一方面創造出超國家的區域集團，如歐洲聯盟(EU)、亞洲太平洋經濟共同體(APEC)與北美自由貿易組織(NAFTA)...等。

另一方面，全球化深遠的變遷在生活中的每一個層面展開，世界任何角落的事件都會對其他每一角落的演變產生影響，國際網絡和其他距離瓦解了時空距離，從而民族國家及其政府不再像以前那麼勝任，其主權與邊界日益具有可滲透性；因而世界正進入一段異常複雜的時期。

國際因素已經成為制約國內政治發展的基本變量，國家能力捉襟見肘，地方也無法自外於大環境；這無疑改變了層級組織與網絡型組織之間、權威的垂直接動與水平流動之間的平衡，伴隨著新的治理模式的衍化，國家機關的角色與功能必須因應國際政治經濟情勢變化的衝擊而調整，連帶影響到中央與地方政府之間的權力配置與運作方式。社會文化、生態環境和經濟問題的複雜性要求適當而有效的解決辦法；這種解決辦法已不可能完全「自

上而下」，地區和地方參與者的執行能力往往扮演著關鍵角色。地方政府甚至必須跨越國家界限，與其他國家的城市或地方發展出各種結盟或競爭關係。

在國際事務往來聯繫的擴張化、深化與迅速化之下，形形色色與相互對立的力量正被釋放出來，這些力量可被歸結為處於一方的全球化、集權化、一體化，與處於另一方的地方化、分權化、分裂化之間的衝突。這些力量之間的衝突「分合並存」(framegration)，如何在兩極之間，尋求對立力向的平衡，成為各國權力結構再建構的核心議題。國家機關權力、功能與統治權威如何重新建構？到底應賦予中央與地方政府之間應何種權力關係模式？而臺灣地方體制從 2010 年 12 月開始，將形成了坐擁榮寵的 5 個直轄市對應弱勢的 17 縣市的格局；這究竟是一場美麗的意外？或錯誤的偶然？衍生的問題該如何收拾，學者頗感憂心(朱敬一，2010；社論，2010)。本文特以歐盟對應於全球化下的地方改革經驗，資為臺灣下一階段改革的省思與學習。

## 貳、全球化趨勢及其對地方治理的影響

全球化的時代最引人注目的變化，是政治分裂與權力分散，眾多的分歧力量來自幾種相反的拉力：全球化 vs. 區域化、集權 vs. 分權與整合 vs. 零碎化；James Rosenau 稱這種力量間的衝突為裂解整合(framegration)，以便涵蓋存在於裂解(fragmentation)與整合(integration)兩端之間的複雜連結(Rosenau, 1997: 25-52, 99-117)。表現在地方政治系絡的變化，其中一個值得注意的趨勢就是「地方治理」概念的出現與擴大。

過去，政府是由上而下的管理；到了 20 世紀末期，「政府已非國家的唯一中心」，國家不再單獨承擔所有的責任，事實上國家也無能為力解決所有外在環境的挑戰，造成國家公共權威的移轉，包括向上移轉(國際組織)、向下移轉(國家次級政府，如區域、地方及社區等)及向外移轉(市場、社會與非營利部門)的三大方向。其中，向下與向上移轉，乃形成公共事務行為主體的多元化與