

地方政府管理一

結構與功能的分析

呂育誠 著

元照出版公司

地方政府管理一

結構與功能的分析



呂育誠 著

元照出版公司

序 言

這本書是一個嘗試。

記得數年前學界與實務界的朋友在談論地方政府有關議題時，常會把「地方自治法制化」作為結論之一，並作為督促政府儘速落實的目標。然而或許就是此種呼聲引起迴響，我國地方政府制度自民國八十一年五月第二屆國大臨時會三讀通過憲法增修條文第十七條（按：本條於民國八十三年整理成為增修條文第八條，民國八十六年復整理為增修條文第九條），明定了「省縣地方制度，應包含左列條款，以法律定之，……」後，地方政府法制密集而頻繁的修訂反而成為特色，如「省縣自治法」、「直轄市自治法」、「（83.07）」、第三屆國民大會第二次臨時會的修憲（86.07）、「地方制度法」（88.01）。甚至於本書完稿時，內政部已於行政院召開之國家發展會議中，提出修改地方制度法的主張了。此種法制密集變動的現象，固然顯示長久以來累積於地方的活力正快速釋放中，而使立法部門必須及時修法因應，但是卻同時也令筆者感到疑惑：地方政府是否可以隨著法律修訂而同步發展成長？還有，除了修法之外，是否仍有其他方式來處理當前的地方問題？

筆者撰寫本書的動機，就是嘗試對上述問題提出管理層面的思考與解答。由於在個人求學階段與日後教學研究工作中，常發現許多公共行政議題之所以受到廣泛的注意並接受，地方政府都扮演極為重要的角色，例如美國的「政府再造」（reinventing government）、英國的「民營化」（privatization）即是。同時，許多公共管理觀點或策略置於地方政府時，亦與中央或聯邦政府

有極為不同的表現。基於此，筆者認為若能結合地方政府論題與管理觀點兩者，或許能夠在法制途徑外，打開另一扇瞭解地方政府、解決地方問題的門窗。

此外，在今日快速變遷的環境下，地方政府運作正面臨空前的挑戰：昔日的天然地理區隔或界限，已經被現代資訊網路與交通科技所突破，隨之而來的是民眾自主意識的提高與對地方政府更多的期許。簡言之，現代地方政府不僅要履行傳統維護地方秩序、保障人民生命財產安全的管制功能，更被要求提供高效率、高品質的及時服務，於是如何健全組織管理、提升運作績效將是當前地方政府難以迴避的問題。

綜合以上思考背景，本書主要內容，便是藉由結構與功能的觀察角度，對當前中外地方政府的制度、組織、運作等問題重新詮釋，以呈顯地方政府管理問題的各個層面。最後並以「邁向績效導向的地方政府管理」概念，作為各議題分析成果的總結。筆者期望藉由本書此種論述方式的安排，除能和讀者一起分享對地方政府管理問題思考樂趣，也能引發更多的聯想與創見，來共同開拓這片理論研究與實務運作的新天地。

按例在每本書的序言中，都要感謝許多人。然而本書的完成，實在得力於太多人的協助與督促，因此筆者認為還是將您的期許謹記於心，並轉化為日後更加努力的動力，如此也許要比開列冗長的名單來得有意義。最後，本書內容若有思慮不周或謬誤之處，文責當由筆者自負，但尚請先進方家不吝指正，以能及時改進為祈！

呂育誠 謹誌
於淡江大學公共行政系
2001/04/30

目 錄

序 言

第一章 緒 論

第一節 緣 起	3
第二節 地方政府與相關名詞之定義	5
第三節 當前地方政府研究綜述	15
第四節 地方政府管理的意涵	23
參考文獻	34

第二章 地方政府管理理念

第一節 微型公共行政	39
第二節 地方政府基本理念	41
第三節 理念與實務的結合	48
第四節 地方政府管理理念	51
參考文獻	57

第三章 管理地方政府

第一節 概 述	61
第二節 地方的政府v.s.國家的分枝	62
第三節 地方政府定位——靜態觀點	65
第四節 地方政府定位——動態觀點	75
第五節 管理觀點下的地方政府	83
第六節 結 論	90
參考文獻	91

第四章 地方政府的管理——地方政府組織	
第一節 概 述	95
第二節 地方政府機制	96
第三節 地方政府組織	110
參考文獻	121

第五章 地方政府的管理——地方政府功能	
第一節 靜態的觀點	125
第二節 動態的觀點	130
第三節 治理的觀點	149
參考文獻	163

第六章 地方政府管理與地方民衆	
第一節 民衆與地方政府關係的再定位	169
第二節 民衆與地方政府的關係	175
第三節 社區概念的興起與社區總體營造	178
第四節 地方政府與民衆關係的再定位及功能發揮	185
第五節 結 語	198
參考文獻	201

第七章 地方政府間的功能整合	
第一節 功能整合的意涵	207
第二節 地方政府服務方式改變的策略	212
第三節 地方政府組織調整的策略	218
第四節 地方政府功能整合的綜合評價	226
參考文獻	243

第八章 結論——邁向績效導向的地方政府管理

第一節 「新管理」的主張	249
第二節 地方政府主體論的反擊	261
第三節 關鍵在於績效表現	272
參考文獻	288

附 錄

壹、憲法增修條文第九條	291
貳、地方制度法	292
參、財政收支劃分法	330

第一章

緒 論

第一節 緣 起

第二節 地方政府與相關名詞之定義

第三節 當前地方政府研究綜述

第四節 地方政府管理的意涵

參考文獻

第一節 緣 起

地方政府與一般民眾的關係，可說是既陌生又熟悉的。就前者而言，由於有「政府」兩字，使我們常聯想到各類媒體上經常出現的政治人物、建築，以及各類「國家大政事務」，因此即便冠上「地方」兩字，想必也是高深莫測、難以理解吧？故除非必要，如申辦戶籍謄本、預防注射等事項，否則到「地方政府」洽公總是讓人有奇怪的感覺。在此種認知下，地方政府似乎是一個遙遠的、封閉的概念。然而，從熟悉的層面而言，現代民眾的日常生活，實際上已與地方政府具有密不可分的關係，例如起床後食用的早餐，是經過地方衛生單位檢驗的食品、出門上班則要遵守地方警察局的交通指揮、路邊停車則是交通單位的業務……，甚至晚上就寢前所收聽的廣播節目，都是地方政府設置的電台所播放的。由此可知，地方政府並非僅是由機關與政治人物所組成的，事實上其對現代人而言，可說是日常作息模式的管理者，以及各類生活服務的提供者。例如爲了配合「垃圾不落地」政策，民眾只能在規定的時段等候垃圾車；而免費社區公車接駁，則可減少通勤上班的不便。從這些例子而言，地方政府即是現代人生活的一部分。

另外，在公共行政的研究領域中，地方政府雖然屬於整個政府體系的一部分，但是基於前述與地方民眾高度關聯的特質，亦使其產生與全國性的中央或聯邦政府不同的特質。例如其組織規模雖然不如中央政府巨大，但卻需要同時接受來自中央的命令，並積極爲民眾提供服務；又如地方政府雖如同中央政府般具有一定公權力，但許多業務卻面臨來自民間社團、企業的競爭，而不

4 地方政府管理——結構與功能的分析

一定能完全主導地方事務。基於此，地方政府雖然具有一般公共行政研究中政府的地位，但卻不一定表現出相同的特質，並發揮出相同的影響。

傳統上，我國對地方政府研究較著重於法制問題的探索，此種研究途徑可說開啓了各界對於地方問題的重視，同時也是今日我國地方政府法制逐步建立過程的重要動力。然而在從上述兩項背景說明中，讀者或可以感受到：在法制的固定規範下，今日地方政府可能存在著許多管理問題，例如在提供民眾各類服務時，哪些業務應列為優先處理？又如當來自於中央政府的政策指令與地方民眾意願或需求相衝突時，地方政府又應如何自處？筆者認為欲尋求這些問題的妥善解決，地方政府除了遵守法律提供的基本規定外，可能更需要輔以適當的管理概念與策略。

基上所述，本書強調地方政府管理，並主張結構與功能的觀點，並不在於否定其他研究途徑或研究成果的重要性。相反地，筆者乃是期望能藉由此一觀察途徑與問題詮釋角度的協助，能為今日地方政府研究開啓另一個空間，同時透過不同研究層面或途徑的交互對話，使吾人更能釐清地方政府的特質，同時也提供對地方問題更廣泛而不同面向的瞭解，如此一方面在實務上吾人將較能正確賦予地方政府適當的定位，使其能真正成為「地方的政府」；另一方面，在學術上則期望能提供研究者不同的觀照視野，從而更豐富研究與學習的成果。

第二節 地方政府與相關名詞之定義

一般人由於受到習慣或用語的影響，以至於談論地方事務時，常會產生混淆的情形。例如「為滿足地方特定需求，國家應要求地方政府發揮自治精神，改革傳統運作制度」。在此一看似普通的陳述中，事實上卻包含了許多重要概念，如「地方」、「地方政府」、「中央與地方關係」、「自治」等。當吾人不能精確掌握各個概念的內涵時，誤解或衝突便可能隨之產生。因此在前例普通的陳述中，便可能潛存許多矛盾的思維，如發揮自治精神與國家要求是否可能衝突？或是國家是否能基於特定考量，進而要求地方政府改變原有制度？……等，故本節主要目的即在於釐清地方政府相關名詞的內涵，以提供讀者具體的認知，同時也作為本書各項論據的基礎。

一、地方（local）

研究地方政府首先便要使用「地方」此一名詞。在用語上，地方可以指具體的範圍（如台灣中部地方），抽象的範圍（如落後地方），也可以是指特定的現象（如地方輿情）。惟在本書中，地方主要是指「國家所轄特定地理區域」。採取此一界定的理由主要有下列三點：

第一，相對於國家。地方範圍因為使用者主觀的認定，而有大小不一的情形，其間並無一明確標準。同時在現代世界互動頻仍的情形下，更可能超越傳統認知（如歐盟東部地方）。相反地，國家則具有明確的疆界、領土，故為求集中對觀點，筆者乃

借用國家的整體性來相對指涉地方的概念。

第二，國家所轄。國家雖然具有明確範圍，但是其內部的土地卻不一定為國家能控制，例如清朝末年的租界即是，其雖然屬於清政府的領土，但卻不受清政府所統治，如此將衍生另外的問題而非本書所能討論。故地方的第二個意涵是須受國家所管轄。

第三，地理區域。在各項可能名詞意涵中，地理區域是最為明確最被普遍接受的一種界定，例如我國地方制度法第三條規定「地方劃分為省、直轄市。……」。同時採取地理區域概念也有助於吾人一方面取得具體研究範圍，另一方面能廣泛檢視本範圍內的各項議題或現象。

二、地方政府（local government）

在「韋氏字典」（Merriam-Webster Dictionary）中，政府（government）雖然是一個名詞，但基本上卻具有兩項意涵：第一，政府是治理的行動或過程（the act or process of governing）；第二，政府是治理的機關、權威或功能（the office, authority, or function of governing）。由此可知，政府可能兼有「制度」（institution）與「組織」（organization）兩種意涵，前者是指「具有共同類型或特色制度的集合」；至於後者，則是「發揮特定作用或功能的組織」。而此種區別在政治學的研究中亦可發現，例如將政府視為是社會進行權威性價值分配的一種建制或一群人員（呂亞力，1986:173），便可說是具權威性價值分配特質的建制或人（制度）的集合；而亦有認為政府即等同於行政機關，而與議會（立法機關）、法院（司法機關）共同組成國家的統治機構（薩孟武，1986:310-376）。

筆者認為上述對政府意涵的分類，亦適用於地方。首先就制度的內涵而言，薄慶玖先生認為地方政府可根據其與中央政府的

相對性，而界定為「在國家特定區域內，依憲法或中央法令規定，自行處理局部性事務，而無主權之地方統治機關」（薄慶玖，1997:7）。在此陳述下，地方政府雖是統治機關，但重點卻應是在於依法自行處理局部性事務的制度，而非指特定對象，此種論點與Leach等人對英國地方政府的界定方式類似，他們認為地方政府乃是具有六項「地方權威」（local authority）的組織¹（Leach, et. al., 1994:4-7）。同樣地，此一陳述的重點在於地方權威的制度設計而非組織；其次，就組織的內涵而言，Ostrom等人於說明美國地方政府時，便簡明的指出美國地方政府係指郡（county）、基層地方組織（municipal）、鎮（township）、學校區（school district）、特區（special district）五類（Ostrom, et. al., 1988:3-12），而我國總統府網站（<http://www.oop.gov.tw>）中，在「中華民國政府簡介／政府組織」欄，對地方政府的說明亦為：「中華民國的地方政府組織，在中央之下設省及直轄市；省之下設縣及省轄市。台灣省在縣之下劃分為鄉、鎮、縣轄市；省轄市之下劃分為區」。故此處所指地方政府乃為具體設置，且具有特定名稱與型式之組織。

綜合上述兩類說法，筆者乃將地方政府定義為「在特定地理區域內行使治理權的制度或組織」。換言之，地方政府可能是一種（或多種）治理地方的模式，如採行英國與美國的郡均是透過議會（council）的制度模式作為地方政府的型式，而我國則以兼以地方行政機關及地方立法機關處理地方事務；又，地方政府也可專指特定組織，如台北縣、紐約市。以下茲再針對制度與組織兩意涵深入探討地方政府有關概念：

¹ 此六項地方權威為：1.基於地方選舉；2.服膺公眾的課責；3.有權徵稅；4.組織具備多元作用；5.獲得區域的認同；6.廣泛接觸各方事務。

(一)制度的意涵

就制度的意涵而言，所謂「治理」雖然是以「地方」為範圍，然而實際上治理權的行使方式卻與各國整體政府體制的特質具有密切關係，同時也受到歷史淵源、社會經濟環境等因素的影響。而地方政府在這些因素交錯互動後的結果或表現，筆者認為可從國家內各個政府所在地位上的差異，而以「集權」與「分權」兩個概念加以分類。前者係指不同地方的治理權傾向於由單一政府機關或政府層級主導，故其餘政府則多負執行之責；後者則反之，不同地方治理權分散於不同地方政府中，並對各項地方事務擁有較完整的決策、規劃，以及執行權力，上級政府僅負監督之責。而兩者又可因為運用方式的不同，而有四種不同的次級類型，其中集權可分為「中央政府集權」與「上級政府集權」兩類；而分權則可分為「中央政府授權」與「地方固有權限」兩類。以下茲分述之：

1. 中央政府集權

「集權」的第一種次類係指地方統治權基本上集中於中央政府，各項地方事務均由其主導，地方政府則僅負執行之責。此一情形可以用一九八二年以前法國中央與地方的關係為例，法國第五共和憲法規定，各地方政府的性質為共和國的「地方單位」（territorial units），且各項地方事務均應依國家法律進行處理（France Diplomatie, 1999）。於是在此種關係下，中央政府不僅主導各類地方事務，更實際指派中央官員至地方統籌各機關之運作，換言之，地方只是基於中央法令，扮演「依法執行」的「代理人」（agent）角色。

2. 上級地方政府集權

通常吾人習慣將一國政府體系分為「中央」與「地方」兩類，但實際上各國地方政府尚多再進行不同層級的分工。基於此

一觀點，權力除了可集中於中央政府外，自然亦可能集中於特定政府層級。換言之，本處所謂集權，乃是指在地方政府體系中，上級地方政府擁有主導權。此一類型可以美國的州（state）與郡的關係為例。美國的郡雖然具有由民眾選舉所產生的郡議員，同時也負有實質的任務，如教育、休憩等，但實際上其處理各項事務均須受到州政府的指揮監督（Rosenbloom, 1998:114）。換言之，在州的轄區內，權力係集中於上級地方政府。

3. 中央政府授權

在分權的治理概念下，國家雖然承認地方政府應具有獨立地位，且中央與地方應各自享有不同的權力，但是為求國家各項政務能完整落實至地方，同時確保中央政府的監督權，因此地方各項權力的來源係由中央政府立法所授予的。換言之，在法律授權範圍內，地方政府擁有完整的權力，中央或其他政府不得干預。此種分權型式以英國最為著名。由於英國屬單一國家，故各地方政府的設置、地位與權限均由中央透過各種法律或命令的方式授予，而在授權範圍內，地方則可以自行決定各事項的辦理方式，並採行必要的配合措施（許崇德，1993:43-47）。值得注意的是，在此種中央與地方關係中，中央政府雖然確立權力分散的觀點，而地方權限亦具有法律的保障，然而分權的適當範圍為何？以及法律到底應給予地方何種授權？……等問題，中央政府在不同時空變遷與主客觀因素的考量下，可能產生不同認知，因此地方權限大小也可能隨之改變。簡言之，在此種分權型式下，權力分配的主導力量實質上仍歸中央掌握。

4. 地方固有權限

在聯邦體制國家，通常地方是先於國家存在的，例如美國，是先有東北部（新英格蘭）地區的十三個殖民地方，日後方有「合眾國」（United States）的成立，德國的情形也是如此。故

在此種歷史背景下，地方非但不是國家的附屬，反而國家是各地方共同設立的，故確實保障地方固有權限便成為國家成立的重要條件，非經一定程序（通常是修憲或憲法解釋），中央（聯邦）不得予以任意變更。例如德國基本法第七十條規定：「本基本法未賦予聯邦立法權之事項，各邦有立法之權；邦與各邦權限之劃分，應依基本法有關獨占立法與共同立法之規定決定之」（內政部，1995:11）。可見在此類中央（聯邦）與地方關係中，兩者基本上是對等的，且各自具備了固有權限。雖然基於憲法或基本法的規範，地方還是要遵守全國一致性的規範而不得隨意為之，但中央（聯邦）也不得輕率立法改變地方的權力。

（二）組織的意涵

在組織意涵下，地方政府基本上被視為是處理地方事務的機制（mechanism）。而前述「集權」、「分權」等不同地方治理制度或中央與地方關係，亦是經由此一機制發揮實質作用。

根據筆者的整理歸納，地方政府的組織意涵又分為兩類，即整體性與個別性的。首先，就整體性而言，其主要是用來說明國家內不同地方層級的治理機制。如前所述，Ostrom等人認為美國地方政府即是指「郡」、「基層地方組織」、「鎮」、「特區」等。而Keller & Perry等人更直接認為這些單位可視為是「州的創造物」（creatures of the state）（Keller & Perry, 1991:34）；而我國地方制度法雖然並無「地方政府」一詞，但第十四條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項」。可見地制法認為自治事項及委辦事項應由直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）此一「機制」（自治團體）來負責處理。故綜合此類認知，地方政府便可說是不同地方層級或範圍內的治理機制。

其次，就個別性而言，地方政府亦可以指特定的治理機構。

不過由於各國機關設計理念與法制的差異，特定地方範圍內的治理機構可能僅有一個總司其責，例如英國郡設郡議會（county council）為該郡最高治理機關，亦有分別由行政與立法兩機關共同分擔（例如我國），更有因為特殊經濟或社會因素的考量，而將地區內特定事務歸由「準基層地方組織」（quasi-municipal corporations）治理（如美國紐約港管理局）。對於此種分歧現象，本書係採廣義的認定標準，即只要有權對地方公共事務進行管制，或是提供服務者，則均屬於地方政府機關。故依此界定標準，前述英國的郡政府、台北市政府、台北市議會，以及美國紐約港管理局等不同型式組織，均屬於地方政府機構的範圍。筆者認為藉由此種方式，一方面較能避免進行各國制度比較時的困境²，另方面也較能呈顯出不同地方事務處理途徑的特質。至於不同地方政府組織的內涵，將留待後文再予詳述。

筆者認為經由圖1.1的分類，應可有效涵蓋今日各界對地方政府的界定與認知。因為在綜合性的概念下，不僅提供吾人辨別地方權力的基礎，亦可同時指涉權力的行使方式。不過必須說明的是，圖1.1的分類僅在作為釐清地方政府概念的輔助工具而已，而非指特定國家地方制度的性質。因為不論集權、分權、機制、機構均是相對的概念，其可能因為不同參考對象的不同而不同，或是由於人為因素的影響而形成制度與實務上的落差。例如以美國為例，聯邦政府與各州的關係應為地方固有權限，但州與其下各地方政府的關係又應屬於上級地方政府集權。又如英國地方政府在制度設計上雖屬中央政府授權，但近年來中央政府大力提倡

² 例如吾人一般常將地方政府界定為狹義的地方行政機關（如台北市政府），但此種界定若與國外制度相比則有困難，例如英國的郡議會乃兼具行政與立法功能，又某些特區設計雖然並無設置龐大的行政機關，但其對特定地方事務卻仍具有決定權力而值得深入討論，故筆者認為單就型式來界定地方政府的作法並不恰當。

各種地方改革措施，同時訂定許多約束地方政府權限的法案，以致地方運用有中央集權的趨向。由此可知，除了釐清靜態的基本概念外，掌握各項動態現況方能正確瞭解地方政府的內涵。

綜上說明，筆者認為可將地方政府用圖1.1加以表示：

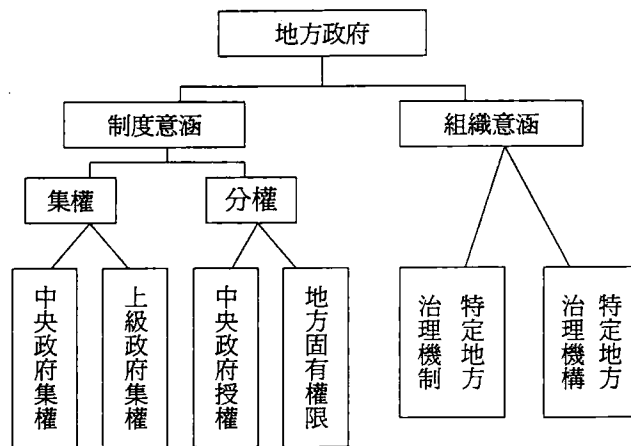


圖1.1：地方政府的概念

* 資料來源：筆者自行整理

三、地方自治

與地方政府一樣，地方自治也是被廣泛使用而內容模糊的概念。根據羅志淵先生的考據，我國地方自治的用語係由日語翻譯而來，而日語又是從英國的「Local Self-Government」一詞而來（羅志淵，1970:57-59）。演變至今，地方自治不僅在憲法條文中，成為地方制度設計的主要原則³，甚至其更成為一種價值上

的偏好⁴。

地方自治一詞雖然因為使用廣泛，而具有政治、經濟、法律，乃至於哲理上等不同意涵（羅志淵，1970:59-75）。然而究其具體內容，則薄慶玖先生曾提出相當簡要的定義：「國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督之下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度」（薄慶玖，1997:8）。此一定義不僅說明了地方自治形成的內涵，也能指出其運作的特質，故不僅能適當釐清地方自治的概念，更可作為評量特定制度或組織的指標。揆諸我國現行地方制度法的內容，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）的地位與制度設計，基本上與該定義是相當吻合的。

不過若吾人將此定義置於前文地方政府內涵中相對照，則可發現地方自治基本上應屬於地方政府概念中的一種模式，只不過此模式特別強調地方人民的自主地位，以及其對處理地方事務的主動權利而已。筆者之所以作如此論述，主要是認為今日吾人在強調地方自治概念，甚或肯定其價值的同時，可能需要同時考量下列三項命題：

第一，地方自治不是治理地方的唯一模式。在地方政府制度意涵中，地方自治基本上是較傾向於分權概念中的「中央政府授權」及「地方固有權限」兩類。而這兩種分權概念又可能產生不同治理機構與機制的組合。換言之，地方自治在概念上雖然明確，但在實際落實上卻可能有不同的型式。同時在地方政府的意涵中，地方自治或分權概念亦非唯一被接受並實際採行的模式。

第二，地方自治容或在特定偏好上是較佳選擇，但是卻也不

³ 例如憲法第一一二、一一三條規範了省依「省自治法」施行自治；第一一八條規定了直轄市自治；第一一九條規定了蒙古各旗地方自治；第一二〇條規定西藏自治；第一二一、一二八條規定了縣實行縣自治，市準用縣之

規定。

⁴ 例如孫中山曾謂：「地方自治者，國之礎石也。礎不堅，則國不固。」（轉引自薄慶玖，1997: 21）。

應忽視其他地方政府制度的價值。沿續前項論點，地方政府內涵之所以有不同分類，顯示各國採行方式並不一致。基於此，地方自治在特定國情下具有價值偏好的意義，與中央政府集權在另一國情下亦具有價值偏好的意義是一樣的。故與其說地方自治是一種「好」的選擇，不如說其是特定考量下的「適當」選擇。例如法國傳統地方運作傾向於中央政府集權而非地方自治，但吾人不會認為此一選擇是「錯誤」的，因為如此可能是法國政治、社會等因素交互影響下的結果而已。而在此基礎上，施行地方自治並不一定對法國是有利的。

第三，地方自治亦非僅能採行單一的治理機制設計。如前所述，在地方政府的制度意涵下，「中央政府授權」、「地方固有權限」均可能具有地方自治的意義。同理，在組織的意涵中，地方自治亦可能有不同型式的機構或機制設計。換言之，落實地方自治的具體組織設計應是多元而非唯一的。

筆者認為唯有建立上述三項認知，吾人在面對不同性質地方問題或事務時，或較能從「設身處地」或多元的角度，思考與各種地方政府內涵間的互動關係。同時，在運用地方自治概念時，也較能擺脫情感或特定價值觀的干擾，而還原出其真正的價值與特性。

四、管 理

就一般概念而言，「管理」(management)可說是日常生活中隨處可見的名詞。小至個人生活作息，大至國家重要政策，似乎都需要管理。然而若問管理的具體內涵為何？則又難以清楚陳述，因為其間所涉及的問題，除了管理者(manager)與被管理的人與事外，尚包括了管理作為發生的社會環境、價值觀、人員所處地位等多重因素的考量(Hannagan, 1998:4-11)。換言之，

管理概念看似單純，實則呈現出多元的風貌。然而對於此一分歧現象，筆者卻認為正符合當前地方政府的實際情形，因為從前述討論可知，同一地方政府名詞或法制，可能蘊含多種不同特質，並可從不同偏好加以詮釋。故吾人若欲深入瞭解地方政府的實際面，採取管理觀點雖不一定是最佳的，但卻絕對是不可或缺的工具。此外，Naylor對組織管理曾作出下列定義：「管理是組織在一變動環境中，基於對效率、效能、公平等三項價值觀的權衡，並儘可能爭取有限資源與糾集人員共同努力，以達成目標的過程」(Naylor, 1999: 6)。由此定義可以推知，管理觀點不僅提供吾人探索組織的途徑(環境、資源、人員)，更重視價值與目標的達成。因此對於今日我國地方政府研究而言，可說開闢了一個嶄新的天地。因此本書的思維與論述脈絡，便主要環繞於管理有關之議題中，同時也尋求對地方政府問題進行管理觀點的詮釋與研擬對策，從而能提供地方政府研究的不同視野。

第三節 當前地方政府研究綜述

一、我國地方政府制度發展沿革

傳統中國社會在封建統治方式下，係屬於高度中央政府集權的狀態，地方問題與中央政府問題並無差異。而自中華民國建國以後，由於連年動盪戰亂，政局長時間處於不安定的情形下，故地方問題的重要性便相對顯得微不足道。民國三十六年憲法制定施行，雖然確立了地方制度與地方政府的法制基礎，但是隨著大陸失守、國民政府撤退台灣，憲法中有關地方政府的規定並無機

會被完整的施行。

台灣地方政府在日據時期的型態，主要是由總督府統一管理的殖民地，其間各地雖設有州廳、郡市、街庄等地方行政組織，以及總督府評議會等諮議組織，但是其設置、人員組成、運作等幾乎完全操於日人之手，台人除少數參與評議會作為政治象徵外，基本上僅有被治理之身分⁵。民國三十四年台灣光復，國民政府基於迅速掌握台灣治理權之需要，開始一方面將日人原有之五州、三廳、十一州轄市的地方制度，改為八縣、九省轄市及二縣轄市⁶，另方面也設立區署、省縣市參議會、鄉鎮市區民代表會，以及村里民大會，並於民國三十四年二月二十六日公布「台灣省各級民意機關成立方案」，確立台灣實施地方自治的發展方向。

民國三十八年由於大陸失守，憲法所訂之各項地方政府法制亦無法施行，故遷台後之中央政府便於民國三十九年公布「台灣省各縣市行政區域調整方案」，及「台灣省各縣市實施地方自治綱要」（以下簡稱綱要）兩項行政命令。前者目的主要乃重新劃定各縣的市轄區範圍；後者則是作為台灣地區地方政府設立與運作之依據，影響特別重大。總計至民國八十三年止的四十餘年

間，綱要共歷經十一次的修正，原有的內容亦自原有的三十八條擴充至六十二條，故可說是台灣地方政府發展過程中最重要的原則之一⁷。

民國七十六年七月十四日中央政府宣布解除戒嚴，民國八十年四月二十二日國民大會廢止動員戡亂時期臨時條款。此二項措施不僅改變台灣長期存在的法政結構，就地方政府而言，改革綱要長時期不明確的法定地位與影響，進而落實「地方自治法制化」的目標更是當時普受重視的議題。在此種制度與實務面的雙重壓力下，民國八十一年五月二十七日，第二屆國大臨時會三讀通過的憲法增修條文，可說是對此問題予以正式回應。根據本修正案第十七條（按：本條於民國八十三年整理成為增修條文第八條，民國八十六年復整理為增修條文第九條）明定了「省縣地方制度，應包含左列條款，以法律定之，……」。經由本條文的規

⁵ 關於光復前後台灣地方政府與地方事務之變遷情形，筆者係參考台灣省地方自治誌要編輯委員會編。台灣省地方自治誌要，1965。

⁶ 日據時期之五州三廳為地方一級政府，分別為台北、新竹、台中、台南、高雄五州；台東、澎湖、花蓮港三廳。十一州轄市係二級單位，為台北、高雄、新竹、台南、台中、嘉義、彰化、基隆、屏東、宜蘭、花蓮等十一市。州、廳、州轄市下，尚設有支廳、郡、街、庄等基層組織。光復後，五州三廳改為八縣，即台北、新竹、台中、台南、高雄、台東、澎湖、花蓮；十一州轄市改為九省轄市及二縣轄市，分別為台北、高雄、新竹、台南、台中、嘉義、彰化、基隆、屏東等九省轄市，以及宜蘭（屬台北縣）、花蓮（屬花蓮縣）二縣轄市。縣以下分別設區、鄉鎮、鄉鎮縣轄市區之下則設村里，在鄉為村，在縣轄市、鎮及省轄市之區則為里，村里之下則為鄰。

⁷ 綱要內容主要分為八大部分，茲說明如下（薄慶玖、呂育誠，1997:314-315）：一、關於縣市與鄉鎮之定位。基於憲法規定，綱要確立了縣、市、鄉鎮均為地方自治團體，且具有法人地位，以利其成為權利義務之主體。至於市以下之區，由於是政府之分枝機關，故僅具法人身分；二、關於縣市自治事項。綱要第十一條以列舉方式規定了縣市自治事項；第十九條則規定縣與縣之間的事權爭議，由省府予以解決；三、關於縣市鄉鎮民意機關之建立。綱要規定縣市鄉鎮民意機關議員之產生，均按人口比例由人民直接選舉，而革除參議會時期之間接選舉方式，此外，為保障弱勢團體，綱要亦保障婦女、原住民（按：時稱山地同胞）之當選名額；四、關於縣市鄉鎮民意機關的職權。縣市鄉鎮預算之議決與決算之審核，民意機關通過後即自行公布，毋待上級政府之核准；五、關於居民與公民之資格及其權利義務。綱要中明確區隔居民與公民之資格，地方自治之主體為人民，但行使地方自治四權者只屬於公民；六、關於縣市鄉鎮長之選舉罷免。縣市鄉鎮長概由公民選舉，並明定其任期，惟若因違法或失職，則省府可依法予以免職，民眾亦可依法加以罷免；七、關於縣市議會與縣市政府之關係。縣市議會有議決縣市政府提議事項之權，有聽取縣市政府施政報告及向縣市政府提出詢問事項之權。而縣市長有執行縣市議會決議之義務，如認為有窒礙難行者，可報請省府認可後提交議會覆議；八、關於自治財政。綱要以列舉方式，規定縣市鄉鎮之收入來源、與各級政府間之收支劃分，以及對於教育文化、經濟建設等事項的預算下限。

定，以及隨後立法院據以訂定的「省縣自治法」與「直轄市自治法」，共同開啓了我國地方自治「依法而治」的時代。歸納各相關條文之內容，本次法制變動共具有下列特點：

- 一、確立省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、縣轄市），均為法人。
- 二、省長、直轄市長民選。
- 三、明定省、縣（市）、鄉（鎮、市）之自治事項。
- 四、確定省、縣（市）、鄉（鎮、市）之財政收入。

本次修憲對於地方自治影響最大者，莫過於省長及直轄市長的開放民選。經由民意的考驗，不但使省政府與省議會一樣，均具備了民意的基礎，同時省府的各项決策與施政，亦具有明確的責任依歸。

上述法制變動雖然落實「地方自治法制化」的目標，但卻也開啓了中央與地方政府另一波的衝突與抗爭，特別是當省之地位定為法人，且省長產生改為民眾直選後，省與中央政府由於轄區高度重疊，以致易產生政務推動權責的不清；另外，同時設立省、縣市、鄉鎮市三級地方政府是否有其必要亦引起相當爭論。基於此，民國八十四年底由總統召開之「國家發展會議」中，省府功能的重新訂定，便成為會中熱門的討論重點，其間雖然省議會與省政府方面均表達了強烈的不同意見，但是會議最後仍然作出了「精簡省級政府組織」的決議，而國民與民進兩黨之與會代表，更將本項結論納入第三屆國民大會的修憲議程中（國家發展會議實錄編輯委員會，1996）。

經過數月的協調折衝，第三屆國民大會第二次臨時會於民國八十六年七月十八日通過憲法增修文，其中第九條之主要內容，即是對省級政府體制的修正，其重點有下列四項：

- 一、省設省政府、置委員九人，其中一人為主席，均由行政

院長提請總統任命之。

- 二、省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院長提請總統任命之。

- 三、省承行政院之命，監督縣自治事項。

- 四、台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。

根據上述憲法修正條文，立法院乃於民國八十八年一月制定「地方制度法」，並經總統公布施行，從而成為取代「省縣自治法」、「直轄市自治法」二法，現行地方政府運作的基礎（本法內容請見附錄）。

總計自民國三十九年至民國八十九年底止，台灣地方政府發展恰為五十年。其中綱要雖僅具行政命令之位階，但卻施行四十四年之久，而民國八十三年起六年間雖然法制化工作次第完成，但卻歷經二次修憲、三項法律，以及許多相關法令的制定與修正。對於此種高度差異的強烈對比，筆者認為此種現象除了代表近十年來台灣社會對地方事務與地方問題的高度重視之外，更凸顯出吾人有必要在今日台灣社會的環境現狀下，重新構思未來地方政府的定位與發展方向，因為唯有建立明確的認知與目標，才能賦予法制穩定的施行與成長空間。

二、我國地方政府問題研究的發展

由於國父孫中山在其政治理念中，已認定「地方自治」為我國未來地方制度發展的基調（羅志淵，1970:60），因此早期我國對地方政府與地方問題的研究，除了介紹國外地方制度與較偏重工程、技術方面的取向之外⁸，基本上已預設了固定的方向或價

⁸ 例如張金鑑先生曾於民國二十五年著有「美國的市政府」（正中書局），

值觀。例如張金鑑（均權主義與地方制度，正中，1948）、張文汲（現行地方自治法制詮論，大中國圖書，1959）、羅志淵（地方自治的理論體系，商務，1970。）、高應篤（地方自治學，中華，1973）。此一情形直到1979年薄慶玖著「地方政府（上）、（下）」（中華），地方政府一詞方受到普遍採用，並與地方自治相提並論。

近年來，隨著解嚴與國民大會數次修憲而導致的制度變動，地方政府各項問題也開始受到各界的重視。筆者根據國家圖書館遠距圖書服務系統所收錄之「中文期刊論文資料庫」，以「地方政府」為關鍵字，查詢民國八十年一月一日起至民國八十八年十二月底期列論文發表情形，發現在民國八十四年以前，每年地方政府研究成果發表篇數均不超過10篇，而自民國八十五年始（恰為國家發展會議結束，國民大會蘊釀第四次修憲期間），發表篇數便有大幅成長，同時在法令快速變遷的帶動下，研究範圍除了持續原有地方自治與相關論題的討論外，更涵蓋了財政管理、行政革新、府際關係、社會福利、比較地方制度等當前廣受重視的論題。茲將歷年篇數比較如表1.1。

表1.1：歷年地方政府相關論文期刊發表成果統計

年度	80年	81年	82年	83年	84年	85年	86年	87年	88年
發表篇數	9	5	4	3	7	10	20	14	16

*資料來源：筆者根據國家圖書館遠距圖書服務系統

民國二十六年著有「美國的市行政」（正中書局）；而在工程與技術之研究取向部分，主要是指都市計畫學及相關研究，其範圍雖以都市為主，但內容卻較傾向於工程、硬體方面（如土地使用設計、公共設施設計、都市空間規劃等）（李先良，1963；中學大學都市計畫研究所，1982），而與一般公共行政研究顯著不同，故本書將不列入討論範圍。

對於地方政府研究近年來日趨豐富的成果，吾人應如何加以分類？筆者認為可借用Rosenbloom對公共行政問題的分析方法，即在面對錯綜複雜的公共問題時，可以從法律、政治、管理三種層面分別進行研究，其中法律層面係以法制架構為基礎，探討各項問題的適法性及相關法律制定與落實的關係；政治層面則強調在權力運作過程中，不同利益團體或個人間的互動；至於管理則著眼於組織結構與功能的配合，以期達到效能效率的目標（Rosenbloom,1998）。而除了作為研究的取向外，此三種層面也可同時被視為是特定公共問題所表現出來的三種意涵。基於此三種分類方式，筆者嘗試對近年地方政府有關研究及專門著作的性質加以歸類如下：

1. 法律研究途徑

主要探討地方政府設立、運作過程中各有關法制規範，如「地方自治法規的分類與效力定位」（紀俊臣，1999），或是比較不同地方政府法制特色，如「法國省制研究」（呂育誠，1999），以及有關法制研究。而近年來隨著歷次修憲與省縣自治法、直轄市自治法、地方制度法的相繼訂定，更使法律研究途徑成為釐清我國地方政府許多根本性問題（如自治團體定位、自治事項界定等）的基礎工作（黃錦堂，2000）。

2. 政治研究途徑

本途徑係從權力運作角度，探討地方上不同「利害關係人」（stakeholders）間之互動關係。至於具體的研究焦點，則包括了權力分配，如「中央與地方權限劃分的理論與實際」（趙永茂，1998）；地方民意與選舉，如「台中縣市民眾對鄉鎮市與區級政府政治態度之比較」（陳陽德，1999）；地方政治生態，如「地方政治生態與地方行政的關係」（趙永茂，1998），以及有關地方政治問題之研究。

3. 管理研究途徑

本途徑主要從組織與管理的層面，廣泛探討地方上政府組織、民眾、企業、社團、社區等團體或個人間的互動關係，及其可能產生的問題或影響。簡言之，此一途徑可說是以公共行政各項理論、策略、方法等研究工具為基礎，但卻是以「地方」（local）作為問題焦點與研究重心。例如「從公共政策過程的中心論到邊陲論：修憲後地方政府角色的變遷與調整」（丘昌泰，1999）、「地方政府組織調整方向之探討」（葉維詮，1999）、「由下而上的政府再造」（陳立剛，1998）等研究，這些研究雖然運用了一般公共行政研究者熟知的語彙與方法，但在地方的問題焦點上，卻產生出不同的思維結果與創見。

相較於前述二研究途徑的成果，管理研究途徑在我國似乎是一個被遺忘的領域。除了部分個別性的專題研究成果之外，亦欠缺有系統的專書討論。筆者認為此一情形除可能反映長期以來地方政府有關研究較不受重視的一般性現象外，主要是受到二項因素的影響：第一，在制度設計上，我國對於地方的問題常以等同於中央的方式來處理，例如各級地方政府組織不論業務多寡，均同樣採行立法與行政機關並立的設計原則，在此種設計原則下，地方政府管理問題自然地就趨於「中央政府化」，並易使用中央政府的方式來解決；第二，傳統以來中央對地方享有高度的主導與控制權力，例如人事、政風、主計、警察制度的一條鞭設計即是，在中央集權的運作方式下，地方政府管理的彈性空間自然受到限制。

然而，上述兩影響因素隨著近年環境與法制的漸趨開放，已產生具體的變動：一方面，在政治環境開放後，地方自主意識隨之提高，連帶地「在地化」、「在地觀點」便自然成為政府的重要考量要素；另一方面，隨著地方法制化的逐步推動，地方自治

團體的公法人地位亦趨於鞏固，此時傳統中央集權控制模式的合理性開始受到極大挑戰，因為地方首長唯有擺脫中央控制、創造具體施政成果，方能凸顯公法人的特色，進而取得選民支持。

綜上分析，筆者認為管理途徑終將成為吾人認識地方問題時不可遺漏的環節。以下茲將再申述此一理由。

第四節 地方政府管理的意涵

一、地方政府管理的時代意義

（一）客觀環境的壓力

1980年代以後，隨著環境高度變遷的影響，地方政府亦面臨空前的挑戰。例如在全球經濟成長趨緩、各國財政普遍緊縮的情形下，地方政府可用資源也相對被迫減少，故地方政府組織設立與運作時除原先合法地位的考量外，也要評估其成本效益；又如在地方民眾自主意識不斷提高的壓力下，地方政府必須提供更主動、更多元化的服務（呂育誠，1997:38-40）。這些問題的產生使今日地方政府不僅具有法制上地方治理機關的靜態意義，更形成了與地方事務、地方問題密切交流的動態意涵。換言之，在環境壓力下，今日地方政府除須具備合法的基本條件，也要回應各項內外挑戰，並採取適當的因應措施。

（二）彈性調整的動力

除了環境的壓力外，今日地方政府亦有其獨特優勢。因為相較於中央政府各項施政影響層面均直接及於全國區域、全體國民