

【地方自治叢書第五輯】

地方政府與地方制度法

◎紀俊臣 著

時英出版社出版
中華民國九十三年九月一日

地方自治叢書第五輯

地方政府與地方制度法

紀俊臣著

時英出版社出版

中華民國九十三年九月一日

地方自治叢書第五輯

地方政府與地方制度法

地方政府與地方制度法

2006PA

2004年9月 初版第1刷

作者	紀俊臣
總經銷	元照出版有限公司 100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網址	www.angle.com.tw
定價	新臺幣 500 元
訂閱專線	(02)2375-6688 轉 166 (02)2370-7890
訂閱傳真	(02)2331-8496
郵政劃撥	19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

中華民國九十三年九月一日出版

寫在前頭

自公立大學退休，由臺北避居臺中大度山，匆匆已過三年。三年來除在東海政治系授課外，即是筆耕。今天將這三年來的學術性論文彙集成書，發現文章已有十六篇之多。這些文章固多已在國內學術性刊物發表，茲為分享讀者，特將其彙集成冊，並定名為「地方政府與地方制度法」。

本論文集所以謂之「地方政府與地方制度法」，係因當今國內書坊所出版之地方政府論著，多屬九〇年代以前著作；時移勢易，該類書籍之內容，多已不符事實需要；尤其國外制度迭有變動；如不能適時修正或補充，將成為落伍之呆書而已。

本書旨在就「地方政府組織與功能、府際關係、跨城管理、行政區劃及地方制度法」等類分別彙整，共有十六篇論文。由於各該篇論文均曾印行，致成各自獨立之論文，而在閱讀時，不免有重複之感；其重複係獨立成篇之必要作為，希望讀者多加諒解。如有任何意見；尤其印製上之瑕疵，請多所指正，不勝企盼和感謝！

作者寫於臺中大度山研究室

紀俊臣

2004年7月25日

目次

第一篇 地方政府組織與功能

- 壹、地方政府組織結構與功能 -----1
 貳、全球化對地方政府之服務衝擊 -----79

第二篇 府際關係

- 參、中央與地方夥伴關係之建構與推展 -----91
 肆、中央與地方府際策略性夥伴關係之構造 -----107

第三篇 跨域管理

- 伍、英、美、日對跨域自治事務之處理機制與經驗評析 -----151
 陸、跨域治理機制的法制建構 -----165
 柒、地方自治團體跨域事務合作 -----183

第四篇 行政區劃

- 捌、臺灣之行政區劃與地方自治 -----195
 玖、行政區劃與鄉鎮市自治 -----219
 拾、行政區劃法制建構與地方自治 -----259
 拾壹、永續發展與行政區域設計 -----291
 拾貳、臺中縣(市)合併升格直轄市之可行性分析 -----319

第五篇 地方制度法

- 拾參、地方自治法制化之政策取向 -----365
 拾肆、地方制度法對跨域自治事務合作之規範分析 -----381
 拾伍、地方制度法修正後財政收支劃分之新策略 -----399
 拾陸、自治條例與自治規則在地方立法權行使之機制設計 -----415

- 參考書目 -----435

壹、地方政府組織結構與功能

第一章 地方政府組織之理論建構

地方政府組織係屬於公共部門（public sector）組織之類型，因受制於各國組織文化（organizational culture）及政治文化（political culture）的影響，組織類型甚難有一致的歸類；唯就總體觀察，地方政府組織概屬於機械式官僚模式（machine bureaucracy）和專業官僚模式（professional bureaucracy），前者如一般行政機關，後者如工務、衛生、環保機關（Robbins, 1990：135）。由於地方政府之公共組織，具有行使公權力，甚至替代國家行使部分統治權的權限，其公共政策作成的政治性，絕非一般企業組織的運作模式可加以比較（Denhardt, 1993：93-94）。因之，對於其特殊性的管理模式，過去行政人（administrative man）常以經濟人（economic man）視之，甚至主張成立企業型政府（entrepreneurial government），以取代現行的政府組織結構與功能之傳統模式。事實上，政府的組織治理（organizational governance），畢竟有異於企業組織管理（organizational management），前者力求平等（equity），後者堅守效率（efficiency）（Minogue, 2000:2）。當此世界各國紛紛加入世界貿易組織（World Trade Organization；WTO）之際，全球化（globalization）的行政作為似與落實地方分權（decentralization）的自治作為不同；其實不然，在強化地方分權的機制哲學下，地方政府更可直接與世界接軌，以形成全球在地化（glocalization）此乃當前地方政府在組織設計下，應即調整之所在。

第一節 地方政府組織模式之分類

根據亨利·敏茲柏格（Henry Mintzberg）的分類，組織可依據專業化（specialization）、法制化（formalization）、集權化（centralization）、環境（environment）及一般結構分類（general structural classification）等特質，分為簡單結構（simple structure）、機械官僚模式、專業官僚模式、部門化結構（divisional structure）及不定型（adhocracy）等五種模式，如表 1-1。基本上早期政府比較單純有如簡單結構。唯時代變遷，人民需求增加；尤其社會複雜化後，政府組織已少有如此簡單之結構者，反倒是機械官僚模式、專業官僚模式較多；甚至為因

應緊急狀況，常有不定型組織的設置。此說明政府組織模式之變遷，以為時勢所趨，亦是組織發展所需。

表 1-1 組織五種態樣

特質	簡單結構	機械官僚模式	專業官僚模式	部門化結構	不定型
專業化	低	高功能性	高社會性	高功能性	高社會性
法制化	低	高	低	部門內高	低
集權化	高	高	低	有限分權化	低
環境	簡單而動態	簡單而穩定	複雜而穩定	簡單而穩定	複雜而動態
結構分類	有機性	機械性	機械性	機械性	有機性

資料來源：Stephen, P. Robbins *op. cit.*, p. 305.

然而，在分析政府各機關的組織模式前，對於諸如地方政府之分類的公共部門組織，尚須由其建置法制及理論建構著手，始得深入組織結構的核心領域了解問題，從而提出解決問題的行動方案。基本上地方政府的組織模式，完全受制於國家體制之類型，如單一國 (unitary state) 的地方政府，係由一般法律或行政命令授權成立，其組織模式比較傾向權力合一模式 (fusion of powers)，而非亞洲、美國所盛行的以憲法或法律授權，在聯邦國 (federal state) 普遍採用的權力分立模式 (separation of powers)，前者行政、立法二權合為一體，而以議會名之，如英國；後者行政與立法二權分開，自立門戶，有行政機關與立法機關之設，聯邦國之地方政府甚至有司法權 (judicial powers) 之行使，致有州法院之組織，如美國。

如上述由於權力分配之型式不同，影響地方政府組織模式的組合，在權力合一體制下，行政係執行機制，而立法則非純屬立法機制，而係政策作成機制，如英國。其地方政府體系如圖 1-1，分為倫敦、英格蘭集合都市 (conurbation)、英格蘭其他地方、威爾斯 (Wales) 及蘇格蘭 (Scotland)，自 1998 年地方自治機制改革後，其基本架構為：

1. 地方權力機制由二個層級至混合體制皆存在。
2. 倫敦屬一層級：有 32 個倫敦自治市 (boroughs)；另加倫敦市 (city of London)。
3. 省集合都市屬一層級：有 36 都會區 (metropolitan districts)。
4. 英格蘭其他地方復分為：
 - a. 一層級：有 46 個合一權力機制 (unitary authorities)。

- b.二層級：有 34 個縣 (counties)、238 個社區 (districts)。
- 5.威爾斯屬一層級：有 22 個合一權力機制。
- 6.蘇格蘭屬一層級：有 32 個合一權力機制。(Leach and Percy – Smith : 63)。

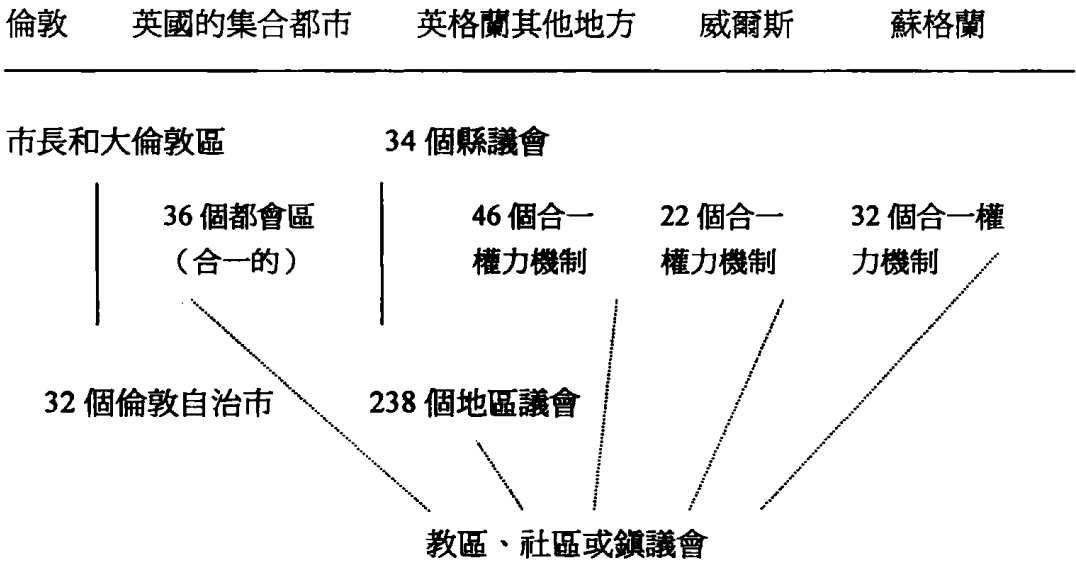


圖 1-1 2000 年地方政府體系

資料來源：Robert Leach and Janie Percy-Smith, *Local Governance in Britain* (London : Palgrave, 2001) ,p.62.

事實上，英國在 1999-2000 年曾有進一步之變革，包括蘇格蘭和威爾斯議會 (1999) 採用，和蘇格蘭與威爾斯地方政府之暗示，以及直接選舉市長與倫敦市區及郊區議會權力機制 (2000) 之引用，已重建首都之二層級地方政府。詳細言之，英格蘭的民選地方政府，如圖 1-2，可分為：

1. 36 都會區議會
2. 48 權力合一議會
3. 34 非都會縣議會、下轄 238 非都會區議會。
4. 32 倫敦自治市議會。
5. 倫敦市自治體 (City London Corporation)。

英格蘭
(387 主要政府當局)

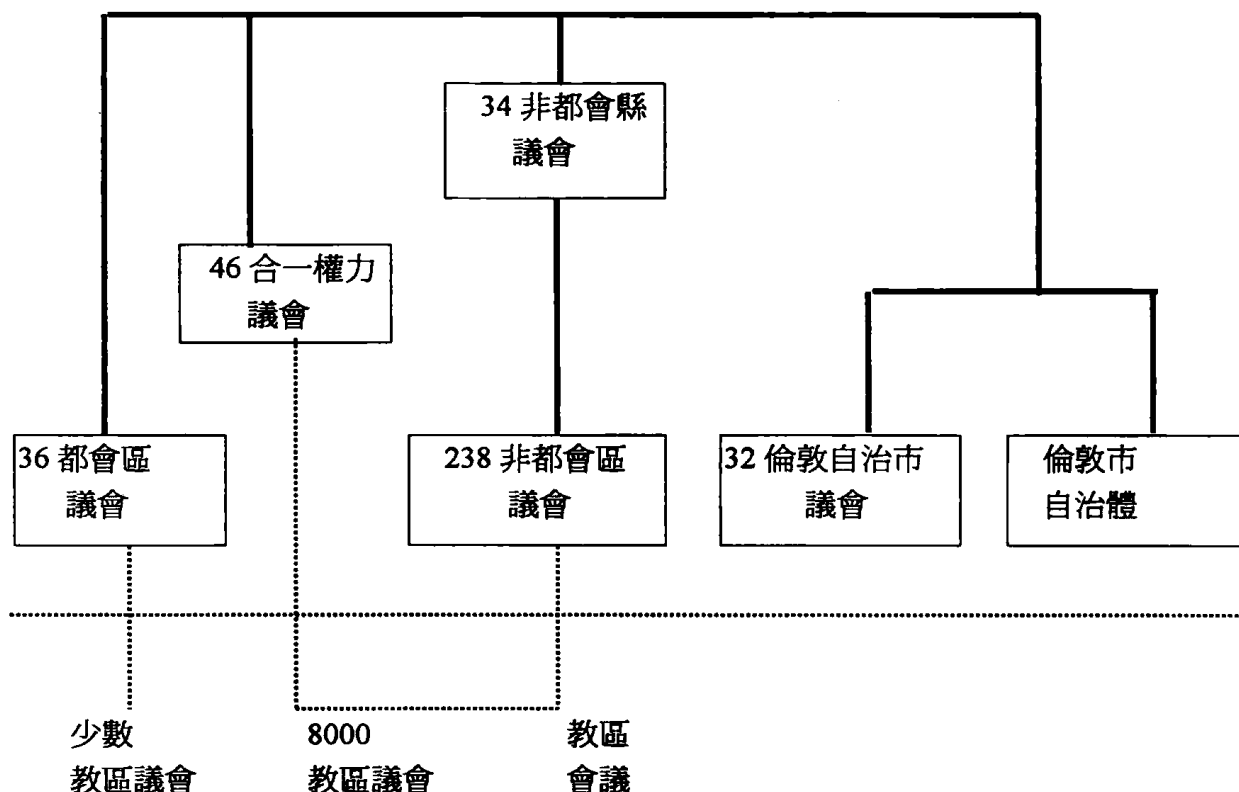


圖 1-2 Elected government in England, 1997/98

資料來源：David Wilson and Chris Game, *Local Government in the United Kingdom* (London: Macmillan Press Ltd., 1998), P. 63.

由於英國採取權力合一體制，在以議會 (council) 為對外代表的政府體制下，其組織如圖 1-3，分為：

1. 由市民選舉議員組成議會，議會選舉議員或非議員擔任議長 (speaker)。
2. 議會成立委員會，分為應設、得設二類。
3. 委員會下有行政部門，置有執行長 (chief executive)，下分設各單位，置有局長 (director)，主管行政事務。
4. 各行政部門下有工作人員 (officer)。

至於地方政府在賦予地方自治權後，其所實際執掌的自治權如表 1-2，而縣議會與教區議會之權限劃分如表 1-3。

表 1-2 英國地方當局之委員會與行政部門之權限劃分

委員會	行政當局
<ol style="list-style-type: none"> 1.地方當局係由議員與民選官員所執掌。旨在就各該地方區域事務以議會定期和公開會議方式決定作為。 2.大多數議會將其多數業務依其議會內特定區域授權議員參與之委員會和小組委員會辦理，並責由其就各該區域決定議會政策取向。 3.每一委員會置主席一人，主持會議、代表發言和對外代表，並指揮相關行政人員。 4.議會開會時由市長會議長，或由議會議員另行推舉人員主持。 5.就議會領導人之政治特質而言，其係由議會多數議員選出之領導人獲該議會最大政黨產生之領導人。 6.大多數地方當局有一主要資深議員組成的協調政策（和資源）委員會，通常由該議會領導人主持。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.地方當局下設行政部門，各該行政部門係由任命官員和其他基於行政專業、技術和辦事需要，並為民選議會服務之僱用人員所組成之。 2.彼等人員和幕僚旨在執行議員所為政策性決定知事項，和當局基於日常所為之事務。 3.行政部門可分為許多服務部門，以為民眾提供直接服務，或為中央或協調部門，就整個機制提供服務。 4.每一部門有一行政主管，通常係由行政專家主持，該人並須向委員會和其主席負責。 5.大多數當局有一執行長，以及付費的議會領導人，其旨在為議會之協調和政策負責。其通常係由部門負責人負責。
<p>由於議會政策係由民選議員和其任命官員正式和非正式之結果。各該議會僅就彼等組之間而非二議會作重大裁量。因此，形成行政部門和議會有同質性之結構模式。</p>	

資料來源：David Wilson A Chris Game, *op. cit.* p.77

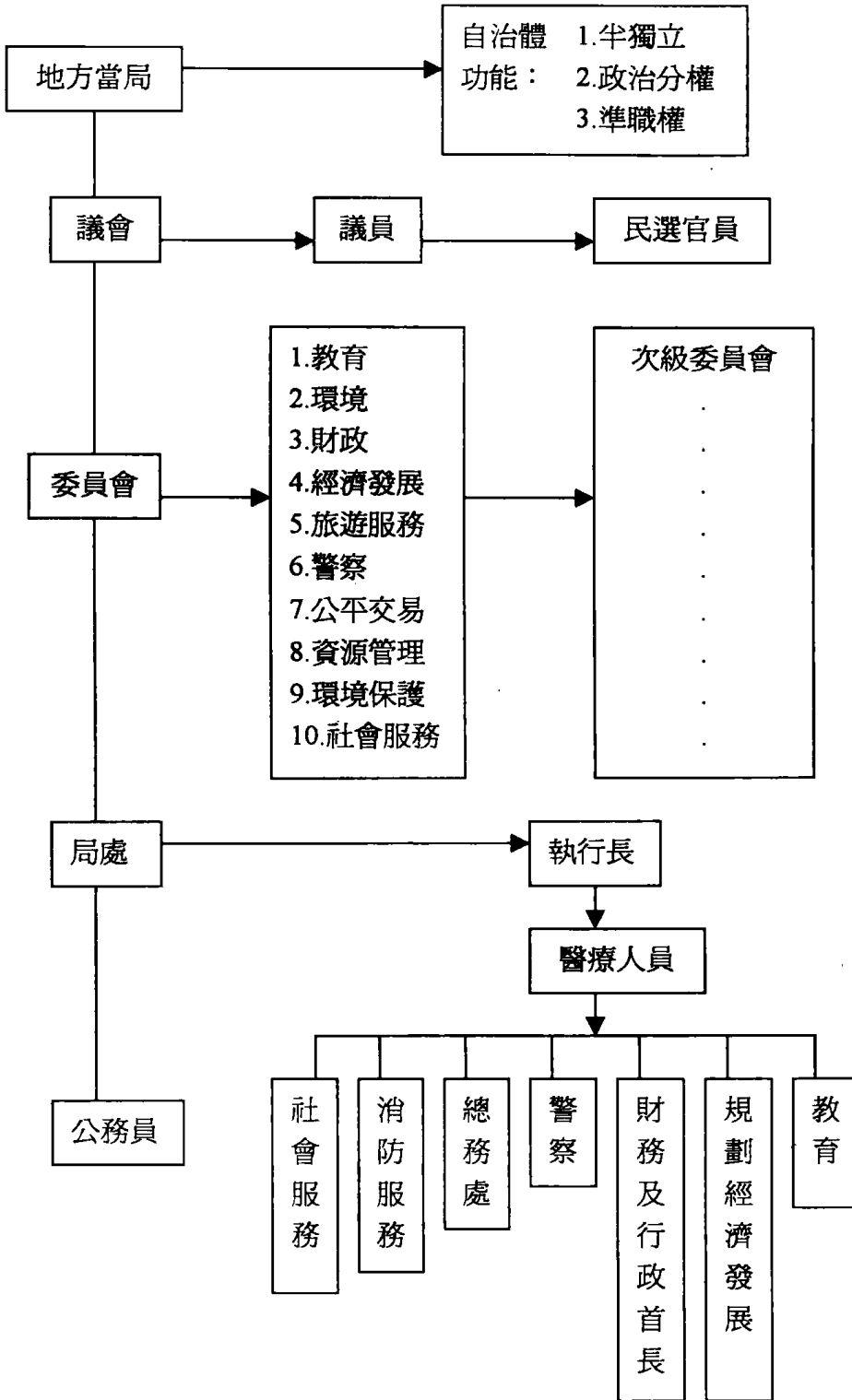


圖 1-3 英國地方政府組織架構

資料來源：David Easton & Chris Game, op.cit, pp.70-74.

表 1-3 英國縣議會社區議會的權限劃分

業務	縣議會	區議會
農村區	全民服務	
教育	全民服務	
高速公路 與運輸	1.運輸規劃 2.建築新鄉村道路 3.維護鄉村道路 4.公共運輸工程建造和協調 5.高速公路與街道照明 6.路權	1.街道清潔 2.街道照明
住宅		全民服務
休憩與 舒適	1.圖書館考古學檔案 2.鄉村公園與郊遊地區 3.補助河谷房舍、藝術、鄉間 和社區計畫	1.市民菜園 2.博物館 / 美術館 3.鄉村公園、地方公園和開放空間 4.遊戲場地、特殊學校 5.游泳池和運動中心
規劃	1.結構規劃礦泉控制 2.環境與保護 3.經濟和觀光開發 4.廢棄物處置管制	1.地方計畫 2.開發管制 3.地方土地管理 4.環境與保護 5.經濟開發
公共保護	1.廢棄物管制與處置、廢棄物 再利用中心 2.貿易標準 3.出生、死亡和結婚登記 4.法醫庭 5.消防與救援	1.垃圾收集 2.食物安全與衛生 3.市場污染管制 4.公墓 / 火葬場
社會服務	全民服務	
地方稅 (議會稅)		所得稅徵收以鄉村和教區 規定頒布
某些高速公路之功能係由區議會基於一個機關考量所決定。		

資料來源：David Wilson A Chris Game, *op. cit.* p. 85

由於美國地方政府之組織運作系統多元化，尤其美國係聯邦國家，其州如同國家之具相當獨立性，但州組織雖係採取權力分立模式，其州長權力亦非盡是強首長制，而有十七州之州長權力較弱（Dye 1985：190）；至州所管轄之市（city）

或郡 (county)，其政府組織則有多種型態，除強首長制外，多以採用權力合一制建構組織，如圖 1-4 所示，係以「委員會制」(Commission Form of Government) 模式成立郡政府，委員係由郡民選舉產生，三至七人，委員會任命經理執行行政工作，其領導人係虛位制。事實上，一般所指弱市長制，係圖 1-5 所示之都會組織，該市公民選舉公共服務之人員，分爲：

1.民意機關：市議會。

市議會議員由市民直接選舉產生，且由市議會經由同意權之行使，任命市監察官、市檢察長及審計官，以監督市行政系統人員之行政作爲。

2.行政機關：

由市民分別選舉市長爲行政首長，對外代表該市，而警察局長、主計長及估稅員，亦分別由市民選舉產生，各自向議會負責；即使由市長任命之消防局長、工務局長、公用局長、公園及旅遊局長，亦須經市議會認可後始得任命。

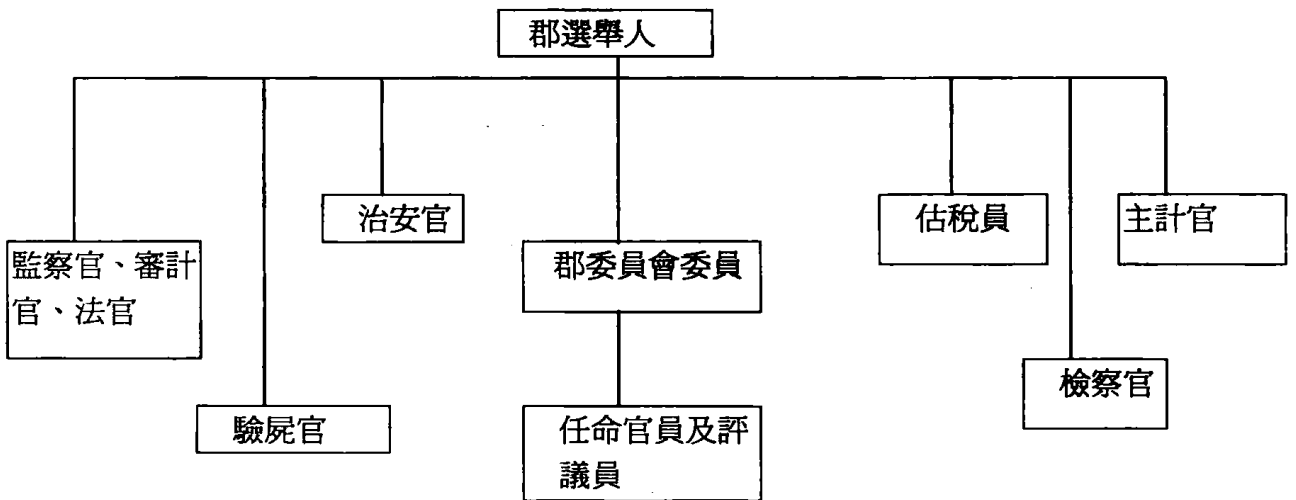


圖 1-4 郡政府組織結構

資料來源：Thomas R. Dye, *Politics in States and Communities* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1985), p. 253.

基於上揭職位任命之過程，得知市議會有強於市長之權力作用，雖係權力分立，但已有趨向權力合一之趨勢；尤其行政系統之中重要官僚，不是由市民直接選舉產生，就是須經市議會認可始得任命，亦削弱市長之完整人事權。由於該政府結構不利於治理，亦不能體現中央指揮和責任系統，是謂之「弱市長議會制」

(weak-mayor-council-plan with wards and boards) 為趨於權力合一的政府結構。因市長權力受限太多，致為其他委員會制或強市長議會制所取而代之以 (Eugene & Frank, 1981 : 65-68)。

基本上，如採取此種類似弱市長制之模式，首長既有之自治行政權，將由地方立法機關所取代，首長因徒具虛名，僅為該地方之代表人，不易彰顯行政績效，且由於各主管部門各自為政，而無團隊特質，行政責任欠缺，勢將不易獲得地方民眾之支持，致久為美國各州政府所不採之地方政府機制。

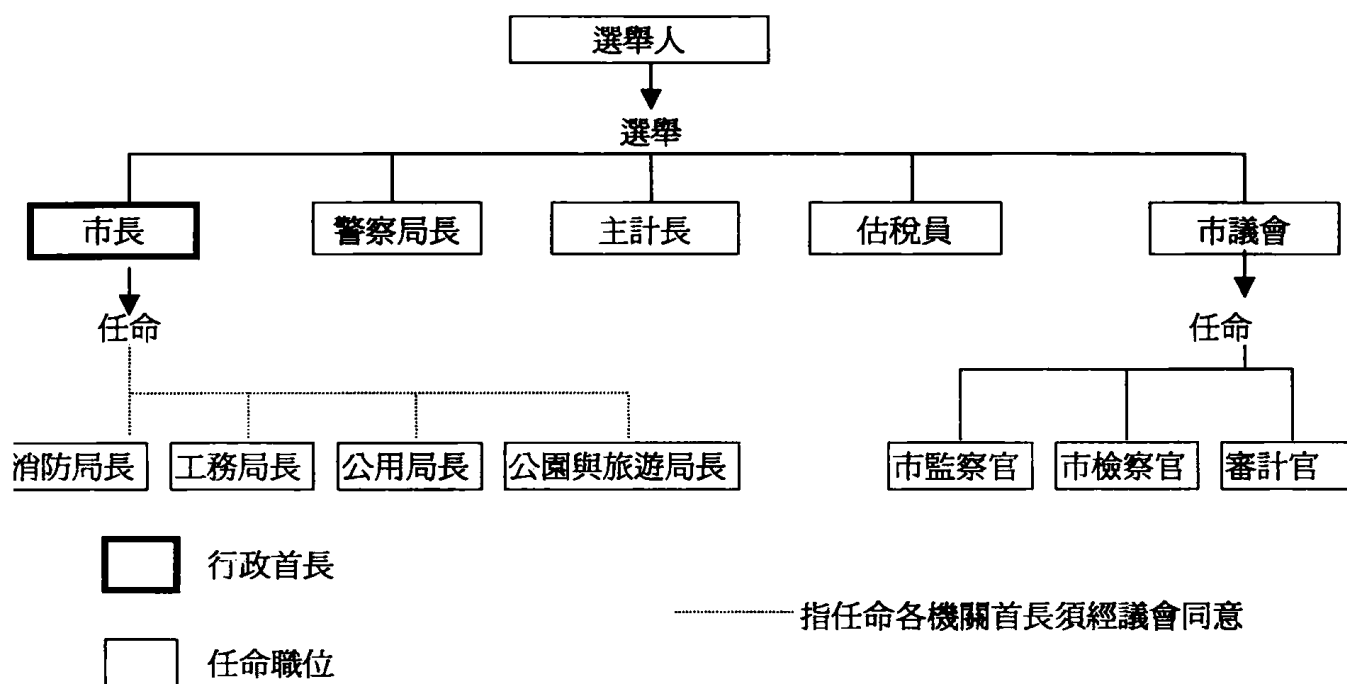


圖 1-5 弱市長議會制

資料來源：David N. Ammons & James J. Glass, *Recruiting Local Government Executives*(Oxford: Jossey-Bass Publishers, 1989), p. 7.

所謂「經理制」(manager plan)，另稱「議會經理制」(council-manager plan)，或稱「市經理制」(city-manager plan)，則美國地方政府不論鎮、鄉、郡、市約占 47%，係採用經理制，其組織結構如圖 1-6，運作系統特質，包括：

1. 市民選舉市長和議員，組成市議會成為該市之決策機構，任命市檢察長及市監察官，用以監督行政系統之行政職能運作。
2. 市議會和市長任命市經理，該經理係行政首長，除可任命助理經理外，對於公用、消防、警察、財政、工務、旅遊等局長之任命，亦由市經理決定

之。

3. 市經理向議會負責，須定期向議會工作報告，並且準備財政資料，以供議會審議預算之參考。因市經理係以專家身分出掌行政工作，其任命不受地域之限制，突顯非權力分立之機制作用。
4. 市經理制有三項評量基準，即 (Osborne M. 1982 : 55-56) :

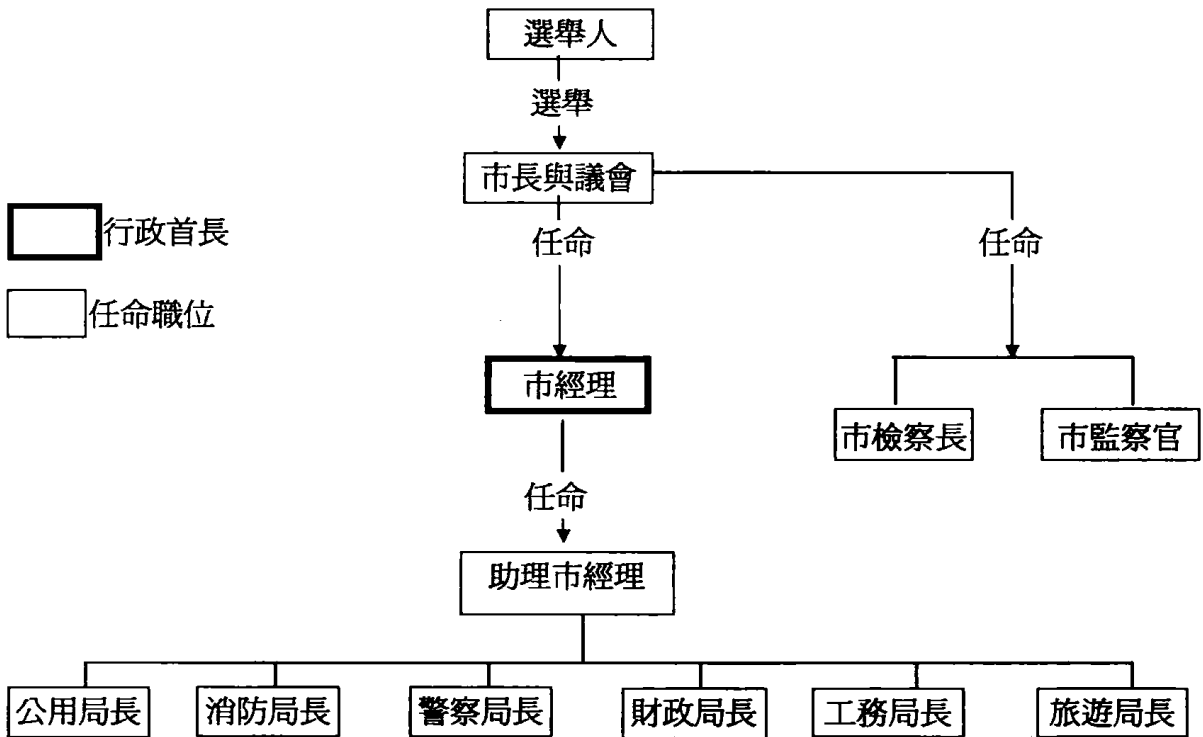


圖 1-6 議會經理制

資料來源：David N. Ammons & James J. Glass, *op.cit.*, p.6.

由於經理係由民意機關遴選具有公共行政專長之人士擔任，該經理須向地方立法機關提出工作報告，決策完全操控於議會。在此政府機制下，地方自治團體之法律地位仍可維持，但機制則由權力分立轉化為權力合一，經理係專業取向，此在派系對立下，是否可以尊重專業，而不受制於派系之分贓，則是該體系能否存續之所在。

美國地方政府在經由市長議會制無法因應緊急的處置後，即由德州 (Texas state) 議會於一九〇一年通過法案，責成州長任命部分和選舉部分委員 (五人)，組成地方政府趨向委員會制 (Commission form of plan)。當今該體制之地方組織

如圖 1-7，說明其組織結構特質下：

1. 市民選舉委員五人組成委員會，係將立法與行政部門合而為一，委員會如同議會係立法機關；委員並身兼行政部門首長，督導公部門之服務行政。
2. 委員均專任，具有立法人員和行政人員之雙重角色。
3. 儘管行政效率較高，但該地方體制卻是不普遍而又短命之制度，其緣由為：
 - a. 市委員會權力太大，卻少有監督，破壞權力分立之制衡原理。
 - b. 市委員會效率高係因其規模小，故其並不適於大都市體制之應用。
 - c. 專業人才不可求，該體制須全職人員，待遇高，恐非許多都市所能負擔。
 - d. 委員因須督導行政部門，且須盡如立法人員之角色，導致該體制欠缺行政責任。
 - e. 委員會制不比議會經理制之快速成長，一九五〇年後，該制漸被取而代之。

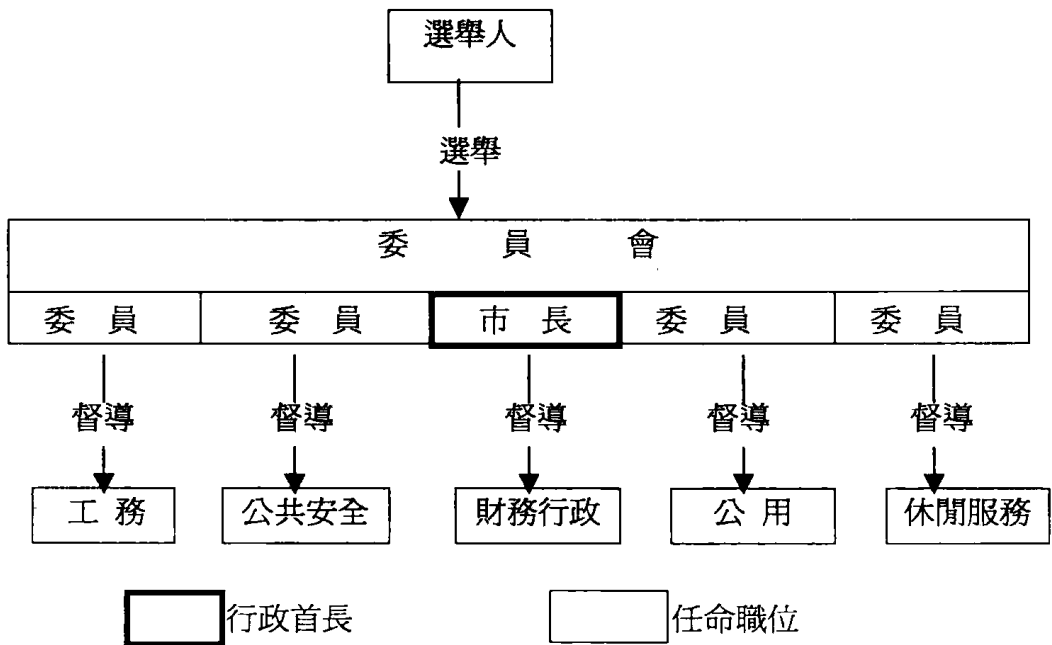


圖 1-7 委員制

資料來源：David N. Ammons & James J. Glass, *op. cit.*, p.7.

儘管委員會在美國係小鄉、小鎮比較具有實施成效，甚至說美國僅有 6% 之地方政府採用該制度，但就臺灣其地方面積不大、人口不多，採用委員會制似有其值得考量之空間。蓋採用委員制後，該委員會之成員，最多十一人，最少五人，採單一選舉區產生，每一委員監管一課（室），裁撤立法機關，其行政組織可以維持現狀，具法人地位，將因議會裁撤及委員單一選區產生，而減弱地方派系之

政治腐化。

美國大都市習慣採用之強首長制，即是「強市長議會制」(Strong Mayor-Council Form)，其有別於弱市長議會制，又稱「議會制」(council form)，係因強市長議會制下，其選民分別選舉市長組成行政機關，選舉議員組成議會，如圖 1-8 所示，市議會與市長處於平行而對等之法律地位，議會除任命具監督行政作為之官員，如監察官、審計官外，並無人事權。按人事權操之市長手中，可全權任命行政機關主管人員，形成權力分立之組織系統，此與臺灣現行機制較為相同，所可能產生之運作對立，亦大抵相若。

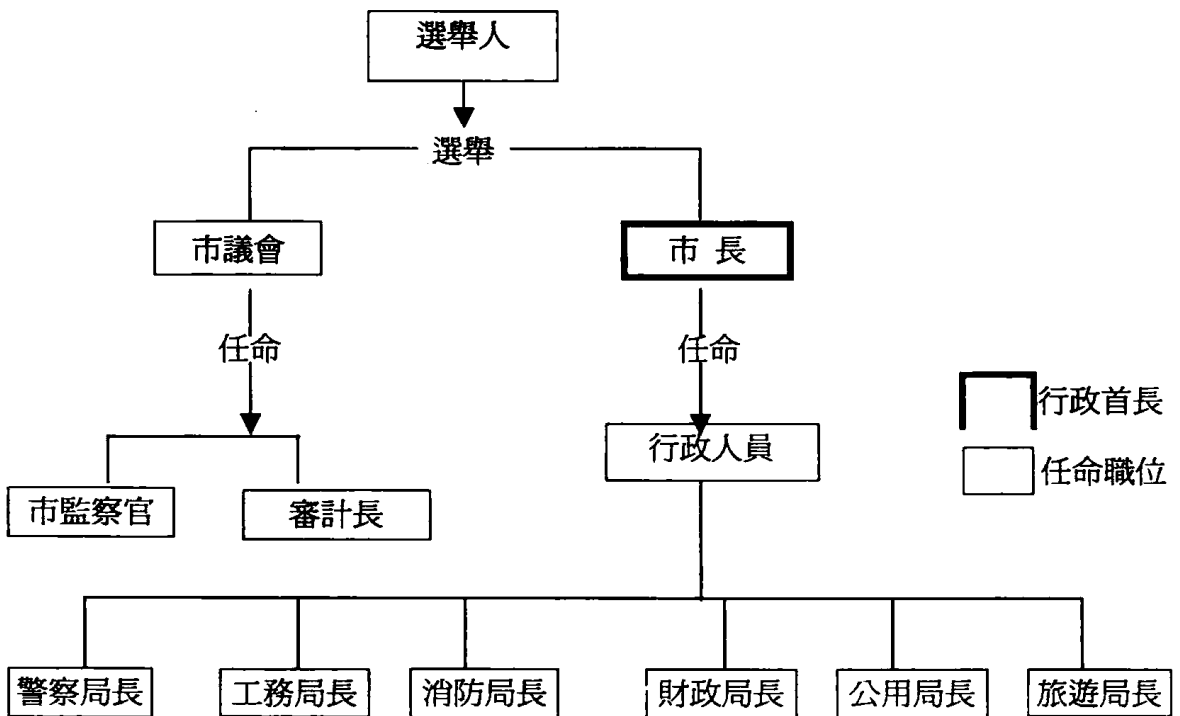


圖 1-8 強市長議會制

資料來源：David N. Ammons & James J. Glass, *op.cit.*, p.6.

日本於平成十三年七月（即西元 2001 年），施行新地方制度，依該法規定，日本地方自治之組織架構層，如圖 1-9，說明如下：

1. 日本政府分為三級制，中央政府外，地方有二層級。
2. 地方二層級為普通公共團體之都道府縣與市町村，均具法人資格；特別公共團體為都道府縣與特別區、地方團體組合、財產區及地方開發事業團，