

中央與地方

權限劃分的理論與實際

◆兼論台灣地方政府的變革方向



趙永茂教授 著

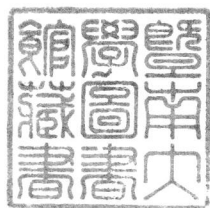
蘆圖書 出版

D 675.862
J0122.3

港台書

中央與地方權限劃分 的理論與實際

趙永茂 著



翰蘆圖書出版有限公司 出版

國家圖書館出版品預行編目資料

中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論台灣地方政府的變革方向 / 趙永茂著. -- 增訂三版. -- 台北市：翰蘆圖書，2002〔民 91〕

面；公分

ISBN 957-8639-86-4（平裝）

1. 憲法－中國 2. 地方自治－台灣

581.23

91024428

中央與地方權限劃分 的理論與實際

——兼論台灣地方政府的變革方向

著者 / 趙永茂

版權所有 • 翻印必究

出 版 者 / 翰蘆圖書出版有限公司

地址：臺北市懷寧街 92 號 5 樓

電話：(02) 2375-9090 • 2382-2333

傳真：(02) 2381-9187 • 2388-6655

E-mail: hanlu@ms18.hinet.net

<http://www.hanlu.com.tw>

郵撥帳號 / 15718419 翰蘆圖書出版有限公司

初版日期 / 1997 年 2 月

1998 年 9 月二版

2002 年 12 月增訂三版

定 價 / 新台幣 350 元

《本書如有缺頁、裝訂錯誤，請寄回調換》

目 錄

壹、理論面的探討

一、中央與地方權限劃分理論	3
第一章 緒 論	3
第二章 地方自治的理論基礎	11
第三章 中央與地方權限劃分之意涵、方式與類型 ...	33
第四章 中央集權制理論之建構與爭議	53
第五章 地方分權制理論之建構與爭議	69
第六章 中央集權與地方分權理論之整合	87
第七章 結 論	103
二、法國區政府對精省後政府組織變革的啓發	
——區域政府與中間機關等理論的分析	107
三、華人地區地方府際關係發展的幾個結構性困境	
——台灣個案的觀察分析	133

貳、實際面的探討

一、憲法修改後地方自治法治化及中央與地方權限劃分問題之探討	167
二、我國中央與地方權限劃分的性質與爭議	187
三、直轄市自治法通過後對高雄市的影響	203

四、中央與地方政府權限劃分及府會衝突的改善途徑	219
五、台灣縣市政府的自治監督及其檢討	231

參、台灣地方政府與政治的變革方向

一、省市長民選後台灣地方自治的檢討與展望	263
二、地方自治團體的組織調整與革新	267
三、地方政府與行政的改革方向	273
四、我國政黨與地方政治	289
五、地方政府組織設計與組織重組問題之探討	299
六、台灣地方政府組織調整的理論與政策方向	333
七、縣市長選後地方政治與自治問題的檢討	363
八、增加地方人事權，順應地方自治潮流	367
九、民意代表瓜分建設經費問題的評議	369
十、應重視都會區域重劃問題	373
十一、健全地方財政基礎的幾個途徑	375
十二、行政區劃對地方自治的影響	377
十三、消弭地方黑、白共生結構的途徑	385
十四、中央與地方權限劃分的調整方向	389
十五、政府層級調整的可行途徑	395
十六、改革地方體制，創造政治新活力	399
十七、精省應先落實垂直系統改造	401
十八、台灣府際關係與跨域管理的發展方向	405

壹、理論面的探討

一、中央與地方權限劃分理論

第一章 緒 論

第二章 地方自治的理論基礎

第三章 中央與地方權限劃分之意涵、方式與類型

第四章 中央集權制理論之建構與爭議

第五章 地方分權制理論之建構與爭議

第六章 中央集權與地方分權理論之整合

第七章 結 論

二、法國區政府對精省後政府組織變革的啓發——區域政府與中間機關等理論的分析

三、華人地區地方府際關係發展的幾個結構性困境——台灣個案的觀察分析

第一章 緒 論

民主國家常常期望能夠在其國家政治過程中，有效地運用中央與地方政府，來實現憲法的基本規範與價值。其中，關於中央與地方政府間權力控制與分配的途徑，歸納而言，約可分為中央集權制與地方分權制兩種。一般說來，採用聯邦制的國家多實行地方分權，採用單一制的國家多實行中央集權；但是也有些採用聯邦制的國家有實行中央集權的趨勢，學者稱之為「向心的聯邦制」(centripetal federalism)；有些採用單一制的國家也有實行分權的趨勢，學者稱為「地方分權的單一制」(decentralized unitarism)。兩派主張及其發展，均有其歷史背景、理論基礎與運作依據，當然也有它的限制與爭論^{〔註一〕}。因此如何釐清兩者之理論結構並整合其理論困境，正如同凱西斯(S. Cassese)所言，如何設計出一套如同強有力黏劑(robust glue)般的制度和理論，來結合及均衡中央與地方政府間分權的爭議^{〔註二〕}，實深為憲法學、地方政治學與地方政府學等學者所關切。

自從布丹(Jean Bodin)、黑格爾(G.W.F. Hegel)、霍布斯(T. Hobbes)的國家絕對主權論，以及亞當斯(John Adams)、哈密爾頓(Alexander Hamilton)的中央集權論以降^{〔註三〕}，亦即自十六世紀至一九七〇年代，中央集權論一直在中央與地方分權爭論中居於主要的地位，尤其是在歐洲大陸^{〔註四〕}。基本上，這一派學者認為國家應統一，政府權力宜集中；地方自治不應予以保障；對地方政府之監督以行政監督為主；地方應很少裁量權；地方只是承辦中央的委辦事務；中央應嚴格控制與監督地方；地方為國家行政區；中央與地方為行政分治關係；中央與地方為隸屬關係；地方政府為國家官署；地方與中央為代理關係。

而支持它的理論除了國家絕對主權論(absolutism)及中央集權論(centralist theory)外,尚包括國家統合論(national integration theory)、政治同質化論(political homogeneity)、中央補助政策論(grants-in-aid)、新聯邦主義(new federalism)、區域規劃發展論(regional development theory)、國家化政策論(nationalized policy theory)以及總體經濟論(macro-economics approach)等,有其相當豐富的理論背景與分析系絡(analytical context)。(請參閱附表一)

表一：中央集權、地方分權及其整合之主要理論基礎

中 央 集 權	地 方 分 權	整 合
一、國家絕對主權論 二、中央集權論 三、國家統合論 四、政治同質化論 五、中央補助政策論 六、新聯邦主義 七、區域規劃發展論 八、國家化政策論 九、總體經濟論	一、聯邦主義 二、地方分權論 三、獨立論與分離主義 四、區域自治論 五、地方民主論 六、多元主義 七、憲政主義	一、均 權 論 二、穩定均衡理論 三、調 和 論

就地方分權而言,自從麥迪遜(James Madison)、傑弗遜(Thomas Jefferson)主張政府之治權宜小,人民之政權宜大,以及應鞏固各邦權利,發展地方自治的聯邦主義(Federalism)以降^{〔註五〕},陸續有史密斯(Joshua J. Smith)、蘭卡斯特(Lane W. Lancaster)、費萊(John A. Fairlie)、古德諾(Frank J. Goodnow)、亞敘里(Percy Ashley)、克拉克(Jone P. Clark)、柏森(George C.S. Berson)、華倫(J.H. Warren)、芬納(Herman Finer)以及夏普(L.J. Sharpe)等人,對英、美、歐陸地方自治、

地方政府與地方分權理論的傑出研究，使得地方分權的理論體系奠定深厚的理論根基。尤其是一九七〇年代以後分權理論的蓬勃發展，更使得地方自治與分權理論有後來居上的形勢。基本上，這一派學者的基本理念如下：政府施政應因地制宜，適應地方的需要；地方自治權應有保障：中央對地方的監督主要應透過國會的立法監督途徑；地方政府應有廣泛的裁量權；地方有關自治事項應獨立自主；中央只居於監督與輔佐的角色；地方為國家行政區兼自治區域；中央與地方為政治分權關係；中央與地方為合作關係；地方政府為自治團體；中央與地方為合夥關係(partner)等。而支持地方分權的理論，除了聯邦主義以及地方分權論外，尚有獨立論(independence)、分離主義(separatism)、區域民族主義(regional ethnicism)、區域自治論(regional authonomy)、地方民主論(local democracy)、協合主義論(corporatism)、多元主義(pluralism)以及憲政主義(constitutionalism)等，亦有其相當完備的理論基礎與分析系絡。（請參閱附表一）

當然，正如同亞維塞克(Paul Ylvisaker)所言，經由權力來運作的制度，還是有它一定範圍的限制(fixed limited)^{〔註六〕}；亦正如同馬斯(Arthur Maass)所言，政府目標的實現，並不是藉著以團結及權力集中為理由(by the consolidation or concentration of powers)，而是經由權力分配的途徑，使各級政府成為較具實踐人民意志責任的組織，因此，只要它們有能力，它們應該能夠展現其應有的功能^{〔註七〕}。但是葛拉姆立克(M. Gramlick)及亞山大(Bengt-Christer Ysander)則又認為中央政府應在總體經濟行為上(macroeconomic performance)支配地方政府^{〔註八〕}；而舒茲(Ann Schulz)等人亦認為都市快速發展之後，工業及交通的發達有利於國家的整合(integration)^{〔註九〕}。由是可見中央集權制與地方分權制均有其制度上的限制與理論上的困境(dilemma)。因此，甚至早在亞當斯(John Adams)時代，他便提出如何用權力秩序與均衡的理論(theories of orders and of equilibrium)來調整權力分立和

分配等問題^{〔註一〇〕}。我國孫中山先生亦提出均權制的途徑，以解決中央集權及地方分權的爭議；他亦試圖尋找一個均衡可行的制度和理論，他指出中央集權制與地方分權制之若干偏失。基本上他認為中央與地方權力之分配，不當以中央或地方為對象，而應以權之性質為對象^{〔註一一〕}，其目的在以事務性質為依據，謀中央與地方之平衡發展與密切合作，並兼顧地方民主與國家統治機能的穩定平衡。此外凱西斯(S. Cassese)等人則試圖運用伊斯頓(David Easton)的政治系統論概念，來發展穩定均衡(stable equilibrium)的分析架構，以闡述兩者調和的途徑與狀態^{〔註一二〕}。另外，葛羅晉(Morton Grodzins)及艾勒沙(Daniel Elazar)兩人則嘗試提出中間機關論(intermediary organization)的概念，來調和兩者的爭議^{〔註一三〕}。因此，如何探討或研究出適當調和中央與地方權限，找出其均衡點，甚至達成穩定均衡狀態的理論，亦深為地方政治、地方政府與憲法學者所關切。

由於中央政府與地方政府分權問題有關文獻，涉及憲法、行政法、政府組織、區域研究、地方政治、地方研究、民主政治理論、社區發展、權力與系統概念等多門學科與領域，理論及文獻頗多，實非個人能力所及。本文僅希望能就中央與地方分權之理論基礎及其爭議，以及兩者間均衡或均權之有關理論背景，作一有系統的整合。並在國內有關學術前輩的研究基礎上，配合各國自治經驗的探討，將有關理論溶入一個較為寬廣的理論系絡中(theoretical context)，期能在這方面建立一些理論解釋(theoretical interpretation)的架構，並整合出中央與地方關係穩定發展的一些模式與概念架構(參閱本書第六章附圖一)，作為爾後再深入探討的基礎。

本章旨在導論本文之研究目的與研究主題之背景，並做文獻檢討，從而釐清本文的研究方向，並進而延展本文的研究系絡與分析架構，以為以後各章推論之依據。第二章地方自治之理論基礎，旨在整合地方自治之相關理論與特質，檢討地方政府與地方自治之地位與功

能；最後再導入本文有關中央與地方權限劃分之論題，以便逐步推演有關中央與地方權限劃分的相關問題。目的在針對地方自治理論作一整合與檢討。

第三章中央與地方權限劃分方式與類型等的討論，旨在分析中央與地方權限劃分之基礎理論。就英美西歐等國的發展經驗分析其中央集權與地方分權的特質，歸納出不同類型，逐一推展其理論基礎，然後討論其爭議之所在。第四章中央集權制理論之建構與爭議，旨在承接前兩章之理論陳述，並依照本文附表一之理論架構與國內有關研究之理論基礎，逐一推論中央集權制之理論架構，嘗試以較為寬廣的分析架構，來整合及詮釋國內外有關中央集權制理論之建構基礎，並進而作個案之經驗檢視，展延其發展趨勢；最後，並對其理論之限制與爭議，加以檢討。

第五章地方分權制之理論建構與爭議。亦係承接第二章與第三章有關理論之陳述，並依照本文附表一之理論架構與國內有關研究之理論基礎，逐一推論地方分權制之理論架構，同樣亦係嘗試以較為寬廣的分析架構，來整合及詮釋國內外有關地方分權制理論之建構基礎，並進而亦作各國個案之經驗檢視，申論其發展趨勢，最後，再對其理論之限制與爭議，加以檢討。第六章中央集權與地方分權理論之整合，係依照本章附表一及第六章附圖一之理論基礎與分析架構，以國內有關中山先生均權制理論為基礎，逐一推論各有關中央集權與地方分權追求穩定均衡的理論，以及各種因過度中央集權或地方分權所造成的各種不穩定狀態；最後並略作各國有關個案之經驗檢視。

最後，在第七章結論中，筆者將對本書所提的分析架構，加以簡單評論，並對各章理論建構之特質與限制，予以歸納。本書中的理論整合與分析架構，均係嘗試性的概念架構，疏漏之處，在所難免，謹希望能作為以後進一步研究與發展的參考，尚請各方先進不吝指教。

註 釋

- 註 一：參閱羅志淵：地方自治的理論體系，台北：商務印書館，民國五十九年四月，頁四至五六。薄慶玖：地方政府與自治（上），台北：華視文化事業公司，民國七十六年八月，頁一九九至二〇五，及二一三至二二六。以及董翔飛：地方自治與政府，台北：五南圖書公司，民國七十一年一月，頁六〇九至六三七。
- 註 二：L.J. Sharpe, *Decentralist Trends in Western Democracies*, (London: Sage Publication, 1979), P.20.
- 註 三：參閱蒲薛鳳：西洋近代政治思潮（上、下），台北：商務，六十八年十二月，台二版。
- 註 四：Ann Schulz, *Local Politics and Nation-states* (England: Oxford, 1979), pp.5-16.
- 註 五：蒲薛鳳：同上，頁四七七。
- 註 六：Arthur Maass, ed., *Area and Power—A Theory of Local Government*, (Illinois: The Free Press, 1959), P.47.
- 註 七：*Ibid.*, P.163.
- 註 八：M. Gramlick and Bengt-Christer Ysander, eds., *Control of Local Government* (Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1985), P.13.
- 註 九：Ann, Schulz, *op.cit.*, pp.15-16.
- 註一〇：Arthur Maass, *op.cit.*, P.150.
- 註一一：薄慶玖：前書，頁二〇七，或參閱張金鑑：均權主義的政治原理和歷史背景，台北：中央文物供應社，民國四十二年十一月，頁四一五。
- 註一二：David Easton, *The Political System: An Inquiry into The State of*

Political Science, (New York: Alfred A. Knopf, 1967), pp.267-268.
Michael Hebbert and Howard Machin, eds., Regionalisation in
France, Italy and Spain, (London: London School of Economics,
1984), pp.11-20.

註一三：David C. Saffell and Terry Gillreth, eds., Subnational Politics —
Readings in State and Local Government (Mento Park, California:
Addison-Welsley publishing company, 1981), pp.1-38.

第二章 地方自治之理論基礎

壹、地方自治之意涵

布萊斯(James Bryce)曾說：「民主政治最好的學習和民主政治成功的最佳保障便是實施地方自治」(The best school of democracy, and the best guarantee for its success, is the practice of local self government)^{〔註一〕}。蘭寧(Austin Ranney)亦認為許多民主政治論者都主張以高度地方自治作為達成民主政治的健全手段，可見地方自治應可被視為真正民主國家政府組織的主要目標^{〔註二〕}。由是可見地方自治對於民主政治的健全，有其深遠的意義。

所謂地方係指一個特定區域。一個國家為了便於治理，往往將其領土，劃分為若干不同層次，不同範圍的行政區域，這種大小不同的行政區域，就是地方^{〔註三〕}。由於每個國家的政治結構、法律背景以及歷史文化的不同，因此，所謂「地方」在每個國家又有不同的名稱。例如在英國稱縣(county)、市(borough)、區(district)、村(parish)等為地方；美國的地方則以州(state)、縣(county)、市(city)、鎮或鄉(town or township)為代表；法國的地方則稱省(province or department)、郡(arrondissement)、縣(canton)、市(commune)等；德國的地方則分為邦(land)、縣市(kreis sladtkreis)、鄉鎮(gemeinds)等；日本的地方則分為都、道、府、縣及市、町、村；韓國與日本，因同樣承襲我國漢、唐文化，故其地方名稱亦稱道、府、縣，其最基層的地方單位則稱洞。我國現行的地方，依照中華民國憲法的規定，分省、縣兩級，除了與縣平行的有省轄市之外，與省平行的尚有直轄市以及蒙古、西藏兩個

「地方」^{〔註四〕}。台灣省各縣市實施地方自治綱要，則把「地方」的界域，擴大為鄉、鎮、縣轄市及村、里^{〔註五〕}。

自治(self-governement)從字義上解釋，可以說是官治的反面。也就是指自己管理自己事務，而毋庸他人過問與管理。若以政治的角度看，自治的觀念，則又代表一種制度，此與官治又有顯著的不同，所謂官治，即指地方上的公共事務，悉由中央委派人員管理，而地方居民祇是被治的地位，絲毫沒有政治參與的權利。所謂自治，則完全相反，地方上的事務，完全由地方上的人民自己去管理、自己去決定、或選出代表去管理，而不受中央的干擾；因此，基本上，它也是一個地方民主制度，因為官治的權力，完全操在官員的手裡，必須依上級政府的意思為意思，也必須對上級政府負責。自治的權力，則完全抓在人民自己的手裡，以人民自己的意思為意思，地方人民自己有權決定與處理地方自治的事務，而不必向上級政府負責^{〔註六〕}。

地方自治一詞之正式使用，實起源於清末光緒三十四年的城鎮鄉地方自治章程及宣統元年的京師地方自治章程、府廳州縣地方自治章程。這些章程都是參照日本地方自治法制而成的。因此，地方自治的詞語，也是由日本翻譯而來的。而日語地方自治一詞，則係譯自英國 local self-government 一詞。雖然如此，在一般用詞上，仍頗為紛雜，例如地方制度、地方行政、地方自治，甚至稱區域自治(regional autonomy)等語，有時相提並論，互為訓釋^{〔註七〕}。地方自治詞義的混淆，不僅在我國如此，即在西洋各國亦復如此。如地方政府(local government)、地方行政(local administration)、地方自治(local self-government or local autonomy)、地方自治團體(local self-governing body)等稱謂，無論在官署文書上，或私人著述上，亦間見雜出，相互參用^{〔註八〕}。本書所謂地方分權即廣泛指涉地方自治、地方政府、區域自治等概念。

由上述可知，地方自治亦係一種政治制度，這種政治制度，按孫