



地方政府治理的

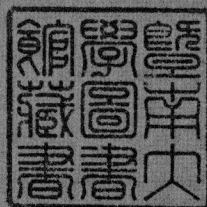
新局  
與  
挑戰

主編 | 羅致政  
出版 | 新台灣國策智庫

D675.806.2

2011

# 地方政府治理的 新局與挑戰



主編 | 羅致政  
出版 | 新台灣國策智庫

新台灣國策智庫TBT政策論叢 4  
地方政府治理的新局與挑戰

主 編 | 羅致政

發行人 | 辜寬敏

執行主編 | 陳錦稷

文字編輯 | 張朝鈞、陳佩珮、王法權、周哲生、葉珈君

執行編輯 | 巫宜娟

出版者 | 新台灣國策智庫有限公司

地 址 | 台北市衡陽路51號3樓

電話：(02) 2313-1456 傳真：(02) 2313-1599

版權所有，翻印必究。

初版一刷 | 2010年11月

內頁排版 | 承亞興企業有限公司

印刷裝訂 | 承亞興企業有限公司

建議售價 300元

ISBN 978-986-86277-2-7

Taiwan Brain Trust Series 4

Edited by Chih-Cheng Lo

Copyright © 2010 Taiwan Brain Trust

All rights reserved

Printed in Taiwan

〔國家圖書館出版品預行編目資料〕

地方政府治理的新局與挑戰 / 羅致政主編.

-- 初版.--台北市：新台灣國策智庫.2010.11〔民99〕面；23×16公分.

-- (新台灣國策智庫TBT政策論叢；4) 參考書目：面

ISBN：978-986-86277-2-7 (平裝)

1.地方政府 2.地方自治 3.行政組織 4.文集

575.33

99014805

# 序

台灣最早有近代地方政府組織是在荷蘭統治時期，台灣行政長官（隸屬於印尼巴達維亞總督）設置熱蘭遮城（Fort Zeelandia）和普羅文查（Provintia）市。鄭氏王國時期則改赤崁地方為東都明京，設承天府與天興縣、萬年縣的「一府二縣」地方政府體制。到大清帝國統治時期設隸屬福建省的台灣府，轄台灣縣、鳳山縣與諸羅縣，1885年後台灣升格為行省，台灣省之下設台東直隸州與管轄淡水縣、新竹縣、宜蘭縣、基隆廳、及南雅廳的台北府，管轄彰化縣、雲林縣、苗栗縣及埔里社廳的台灣府，管轄安平縣、鳳山縣、恆春縣及澎湖縣的台南府等三府十一縣三廳一直隸州，同時遷首府為台北。

從1895年開始的日治時期，亦曾數次調整台灣的地方行政區劃。1895年台北縣、台灣縣、台南縣與澎湖島廳所組成的「三縣一廳」，轉變到1920年台北州、新竹州、台中州、台南州、高雄州、台東廳，與花蓮港廳所組成的「五州二廳」體制。1920年當時的行政區重劃與隨後州郡新地名的規劃命名，亦更動台灣部分古地名，且保留並沿用至今。例如「打狗」更名為高雄；「錫口」更名為松山；「枋橋」更名為板橋；「阿公店」更名為岡山；「媽宮」更名為馬公等。

1945年展開的中華民國統治時期，由台灣省行政長官公署下轄8縣（台北縣、新竹縣、台中縣、台南縣、高雄縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣）、9省轄市（基隆市、台北市、新竹市、台中市、彰化市、嘉義市、台南市、高雄市、屏東市）與2縣轄市（宜蘭市、花蓮市）。1949年則將原屬台北縣的北投鎮、士林鎮獨立並直接隸屬於草山管理局，隔年並改名為陽明山管理局，直到1974年方裁撤。台北市則於1967年升格為直轄市，隔年納入北投、士林（仍隸屬陽明山管理局），及原屬台北縣的內湖、南港、景美、木柵等鄉鎮。高雄市則於1979年升格為直轄市，同時納入高雄縣小港鄉。

雖然有這些行政區劃調整過程，但台灣的地方自治可以說從未真正落實。日治時期，1930年楊肇嘉、林獻堂、蔡培火等人，從蔣渭水領導的台灣民眾黨分離，組成「台灣地方自治聯盟」，希望在日本統治下能「促進地方自治制度的實施」，因而有之後的「台灣議會設置請願運動」。在經過數年台灣人民的政治社會運動抗爭與折衷、協調後，總督府釋出部分自治權力，宣示改革地方政治制度，並於1935年實施台灣地方自治，公布相關法令，在市設「市會」，在街庄設「協議會」等。但當時議員僅半數由民選產生，半數仍由官方指派，因此只是形式上的地方自治。到中華民國統治時期，台灣雖從1950年開始進行地方自治，並經過90年代開始台灣民主化歷程、總統直接民選，並經過數次直接民意行使的公民投票，與兩次的政黨輪替，政權和平轉移。但表面上雖然地方自治已實施約60年，卻在中央高度「集權」及「集錢」的情況下，地方財政自主受限，地方自治仍然落實困難。

今（2010）年底即將形成的「五都」，係始於去年行政院、內政部審議委員會最後核定台北縣、台中縣市、台南縣市、高雄縣市分別單獨或合併升格為直轄市，「五都十七縣」的地方政治版圖於焉成形，此一重大政策乃台灣自治史上繼1997年精省後另一鉅幅之制度變革，勢必將對我國未來都會、城鄉甚至國家的發展影響深遠。

原先北、高兩直轄市分別管轄272平方公里與154平方公里，但升格改制後，除台北市外，其他直轄市皆成為幅員遼闊的「廣域直轄市」。新北市有約2,053平方公里、台中市約2,214平方公里、台南市約2,192平方公里，而高雄市甚至更廣達約2,947平方公里。面對全新的「廣域直轄市」概念，不但人民的政治參與出現前所未有之新局，政府治理也面臨全新的挑戰。

雖然五都成形後，中央政府一再宣稱可讓城市獲得更多國際競爭力，並可有效進行資源整合；然而因背後過多政治計算，導致升格匆促上路，對台灣未來發展未必全然正面。首先，立法院倉促配合通過的地方制度法修正案，不僅未將許多現存的地方自治問題進行一全面

性之檢討並加以解決，反而還增添更多的疑問，製造更多可預見的爭議，包括與各界對改革政府層級為二級制的目標完全背道而馳、國土合理規劃的理想未見落實、行政區劃的改革完全落空、城鄉貧富差距不見調整。

更嚴重的是，強化地方自治能力並提高其財政自主的財政收支劃分法仍舊無法修法，國家財源的公平配置方式仍懸而未決；對於長期為人所詬病之地方政府財政問題，如獨厚台北市所造成之財政資源不均，以及當年精省時中央承受省府債務並為限制、控制地方政府施政，而趁精省之便將地方稅收劃歸中央稅，造成地方政府財政量能嚴重不足、財政收支結構失衡，並造成公共債務累積龐大等問題，也沒有一套完整的解決方案。行政院僅以修正公債法方式貿然放寬地方政府舉債額度，形同發放一張高額度的舉債「現金卡」，雖可滿足眼前民選縣市長的建設需求，但長期下來卻是債留子孫，更埋下政府財政破產的不定時炸彈。如此一來，升格不僅不等於「縣政升等」，還有可能因為財源不足與高額負債之情況下，反而不利地方自治與區域均衡發展。

不僅如此，地方自治團體之組織權更因此次草率的地制法修正而受到嚴重的侵害。首先，各直轄市的組織設計沒有「因地制宜」的概念，由於改制為直轄市，必須將鄉（鎮、市）改制為區，各區間必然存在甚大之差異性，但修法時卻僅以人口為標準，忽略地方自治還有空間及人文上之差異，也缺少「住民自治」或「以住民為主體」之地方自治思考。因此，未來如何讓地方自治體擁有完整的組織權，進而因應城市治理所需設置相關之組織，當是首要之急。值得注意的是，此次五都變革為避免引起地方政治派系之反彈，還創設所謂「以機要人員方式進用」之區長及「區政諮詢委員」，此種分贓式的「政治酬庸」根本就違背地方自治的基本原則，當然也對地方自治有所傷害。

此外，五都成形後，此次未獲升格的縣市，是否會因為資源分配的壓縮所造成的財政排擠作用而淪為二等縣市？未來我國地方自治的

發展或改革，是否會因五都的確立而更形困難？這些問題仍有待更多的探討與務實的解決。由此可見，馬政府在推動「三都升格政策」的過程中，完全是政治決策先行，相關法制的研修在後，可說是不負責任政策的最壞示範。

有鑑於此，本智庫在舉行一連串關於地方自治與政府治理的座談會後，將參與討論的各界專家學者的精闢意見集結成本書，一方面藉由諸多弊端的指陳與批判，以作為未來五都首長治理時應嚴肅以待並謹慎應付的課題；另一方面也介紹外國地方自治的成功經驗，如日本市町村從「行政效能」及「財政理性」兩個面向著手合併的經驗；歐盟近年來從《歐洲地方自治憲章（European Charter of Local Self-Government）》、《馬斯垂克條約（The Maastricht Treaty）》及《阿姆斯特丹條約（Treaty of Amsterdam Amending The Treaty on European Union）》等條約所發展出的地方自治制度的思想新趨勢，以作為未來有機會修訂相關地方自治法律時，發揮凝聚各界共識之功能及修法之參考。期能矯正長期以來「重直轄市、輕縣市」的問題。並進而達到「落實地方自治」與「確立地方財政自主」之兩大原則。

希望新台灣國策智庫所出版的《地方政府治理的新局與挑戰》一書，能為台灣落實地方自治與地方政府治理提出深度政策建言。而面臨中國崛起與全球化的挑戰下，台灣必須嚴肅思考如何建立起各種典章制度，並在政治、社會文化等各領域奠定長遠的基礎，使台灣逐漸成為一個現代化法治國家。當中許許多多必須嚴肅思考的深度課題，自然也是本智庫成立的最大宗旨。

新台灣國策智庫董事長

辜 辜 啟

# 推薦序

2010年底五都的成形，無疑是台灣地方自治史上的重要變革。新的制度改變了行政區的劃分，移動了中央與地方分權的界線，更強化了區域政府的權責，確實是一個必須站在更高、更寬的視野來審視的重大變化。

但很遺憾，在此一制度變革的政治過程當中，政治喧囂的分貝，卻蓋過了對治理制度的探討。在熱切關心藍綠地方執政版圖變化的同時，台灣社會並未深刻體察此一變革，將會對於城市治理、區域發展乃至台灣整體競爭力，帶來怎樣的新局與挑戰。

這挑戰在於地方，也關乎中央。就五都政府而言，迫切需要去提升未來城市規劃、制度整合、有效治理及國際競爭等能力，除此之外，更不能忽視伴隨而來的府際關係課題。例如五都與其他區域政府之間，必須強化廣域行政合作關係，平衡城鄉發展落差；與中央政府之間，必須重新劃分治理權限與財政資源；與轄內各區（原施行自治的鄉鎮市）之間，也將面臨重建有效傳遞公共服務、並順暢與民意對話機制的課題。這網絡上下左右之間的協調整合問題何其複雜，卻是地方治理與發展的重要基石。

再者，就整體台灣而言，這更是我們向前遠眺的關鍵時刻，以推動國土發展的理想目標、及地方制度與行政區劃的長期變革。在五都形成之後，未來的國家，該如何建立多核心的國土發展、並縮短城鄉及南北的發展落差？如何落實地方自治，建立有效能、負責任的區域政府？如何重新規劃行政區域，形塑各具特色及競爭力、又能彼此協調合作的區域自治體？這些難題雖非一朝一夕可解，但挑戰已是無可迴避。



正因為挑戰如此艱鉅，看清問題、對症下藥才是正確的態度。也因此，新台灣國策智庫在此刻出版的這本《地方政府治理的新局與挑戰》，將熱鬧的政治話題引導回制度面的理性評析，確實是彌足珍貴。期待這本探討地方治理的專書，能驅策國家領導人、政府部門、各政黨與政治人物，盡更多心力來面對這個時代課題。

畢竟，改革的契機稍縱即逝。對話與行動的展開，其實已是迫在眉睫。

民主進步黨黨主席

蔡英文

# 作者介紹

## 主編

### 羅致政

美國加州大學洛杉磯分校政治學博士。現為東吳大學政治學系副教授、新台灣國策智庫執行長、台灣東北亞學會及台俄協會秘書長，同時亦擔任民視「台灣看天下」國際新聞節目主持人。曾任國策研究院執行長及外交部研究設計委員會主任委員。研究專長為兩岸關係、外交政策及亞太安全，論文發表於國內外著名期刊，另有專著或專書章節由牛津大學、劍橋大學等出版社印行。近期著作為《ECFA大衝擊：台灣的危機與挑戰》（主編）《聯合國相關國際組織憲章選輯》（與李明峻合編）、《漂移的島嶼：大國夾縫中的台灣》；《解開台灣主權密碼》（與林佳龍、李明峻合編）；《解構一個中國：國際脈絡下的政策解析》（與宋允文合編）。

## 執行主編

### 陳錦稷

倫敦政經學院經濟碩士。現為新台灣國策智庫助理研究員、致理技術學院講師。曾任雲林縣財政局長、中華開發工業銀行資深襄理。專長為地方政府財政、財務管理。著作包括〈新北市取得捷運主導權的財政建議〉、〈升格改制與地方政府預算編列〉等。

## 作者群（依篇章序）

### 李俊佺

美國喬治華盛頓政治研究所博士班結業。現任電台主持人、嘉義大學講師。曾任嘉義市副市長、銓敘部政務次長、總統府國策顧問。

### 紀俊臣

國立政治大學政治研究所法學博士。現任銘傳大學觀光事業學系與公共事務學系教授、中國地方自治學會秘書長。曾任內政部民政司司長兼中央選舉委員會副秘書長、行政院公平交易委員會第二處處長、台北市政府研考會執行秘書、臺北市政府民政局副局長兼臺北市選舉委員會副總幹事、國立交通大學、國立臺灣師範大學、國立台北大學等校兼任教授。

### 董建宏

哥倫比亞大學都市計畫博士。現為國立中興大學景觀與遊憩學位學程專任助理教授、國立成功大學通識教育中心兼任助理教授。曾為國立成功大學政治經濟研究所博士後助理研究員。專長為規劃理論與歷史、農業政策與農村發展、鄉村區域發展規劃、民主化與官僚體系、私有化與BOT、規劃專業倫理、全球化研究。

### 陳耀祥

德國海德堡大學法學博士。現為台北大學公共行政暨政策學系助理教授。曾任銘傳大學法律系專任助理教授、海洋大學海洋法律研究所兼任助理教授、輔仁大學法律系兼任助理教授、律師。專長為憲法、行政法、媒體法、經濟行政法，著有〈論政黨經營事業之法律限制〉，收於《民主、人權、正義——蘇俊雄教授七秩華誕祝壽論文集》、〈論廣播電視中犯罪事實之報導與人格權保障之衝突——以德國聯邦憲法法院之雷巴赫裁判為討論核心〉，收於《當代公法新論（上）》，翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》、〈論廣播電視的節

目自由與人性尊嚴的保護——以德國的窺視性電視節目Big Brother為例》，收於《黃宗樂教授六秩祝賀——公法學篇(一)》。

### **林雍昇**

德國科隆大學博士候選人。現任新台灣國策智庫研究員、台灣國際法學會季刊副執行編輯。曾任東吳大學、稻江科技暨管理學院專任講師，雲林科技大學科法所、政治大學法學院專案講師。

### **陳朝建**

國立台灣大學政治學博士，現任銘傳大學公共事務學系助理教授。專長為地方制度法與地方治理，學術部落格：部落格化的台灣政治法律學院([http://blog.sina.com.tw/weblog.php?blog\\_id=423](http://blog.sina.com.tw/weblog.php?blog_id=423))

### **劉建忻**

美國喬治城大學公共政策碩士。現任民進黨政策會首席副執行長。曾任行政院研考會副主委、民進黨副秘書長、行政院院長室主任、總統府參議。

### **蘇建榮**

美國賓州州立大學經濟學博士。現任台北大學財政系教授。曾任台北大學教務長、財政系系主任、副教授，淡江大學產業經濟學系副教授、財政部賦稅改革委員會（所得稅組）研究員，專長為財政理論與政策；租稅理論、政策與制度，著作包含〈減稅、舉債與政府財政〉。

### **林向愷**

美國卡內基美隆大學經濟學博士。現任台灣大學經濟學系教授。曾任高雄市財政局長、中央研究院經濟研究所副研究員。研究專長為總體經濟、財務管理，近期有多篇重要論文發表於Economic Modelling (2009) 以及經濟論文叢刊 (2009) 等學術期刊。

## 李明峻

日本京都大學國際法學博士。現為新台灣國策智庫研究部主任。曾任政治大學國際關係研究中心助研究員、日本國立岡山大學法學部副教授。著有《日本國際法學界國家論之研究》、《現代國際法》，以及譯作《台灣國際政治史》等。

## 羅承宗

輔仁大學法學博士。現任崇右技術學院財經法律系助理教授。

## 王義川

國立台灣大學土木所交通組博士。現任稻江科技暨管理學院運輸物流與行銷管理學系助理教授兼主任、中華民國博奕管理學會理事長、嘉義縣都市計劃委員會委員、嘉義縣環境影響評估委員會審查委員、雲林縣都市計劃委員會委員。曾任稻江科技暨管理學院旅運管理學系系主任、研究發展處計畫組組長。

# 目次

序／辜寬敏	i
推薦序／蔡英文	v
作者介紹	vii
總論／羅致政	1
第一章 縣市升格、政府層級與行政區劃／李俊佺	11
第二章 地方制度法修正後各影響層面剖析／紀俊臣	31
第三章 從國家治理到全球治理—— 全球化時代下的地方政府治理策略／董建宏	55
第四章 中央與地方政府治理權限劃分再探討—— 組織面向的觀察／陳耀祥	71
第五章 中央與地方分權的歐盟模式／林雍昇	81
第六章 地方政府再造的組織調整課題／陳朝建	99
第七章 縣市合併後的治理難題—— 借鏡日本市町村合併經驗／劉建忻	117
第八章 從「準直轄市」到直轄市—— 新北市升格的財政分析／蘇建榮·陳錦稷	137

第九章	行政院版「財政收支劃分法修正草案」的缺失與建議修正方向／林向愷·蘇建榮·陳錦稷·····	159
第十章	五都升格的迷失—— 地方政府財政問題的再探討／陳錦稷·····	189
第十一章	地方治理與自治行政的特殊領域—— 農漁會和農田水利會／李明峻·····	215
第十二章	五都成形後縣級政府下轄次級自治團體之 存廢／羅承宗·····	235
第十三章	人本、永續的地方交通治理／王義川·····	253

# 表 次

表1.1	縣市升格案重要日程表	13
表1.2	財劃法修正，直轄市分配財源變化	25
表2.1	地方制度法歷次修正意旨	31
表7.1	日本各階段市町村合併的特色、目標與成果	121
表8.1	台北縣政府歲入歲出餘絀概況（2005至2010年度）	138
表8.2	台北縣歲入結構（2005至2010年度）	139
表8.3	台北縣自有財源比例概況（2005至2010年度）	141
表8.4	台北縣歲出結構（2005至2010年度）	141
表8.5	台北縣政府人事經費結構（2005至2010年度）	142
表8.6	台北縣政府各年度決算債務及負擔情形表	144
表8.7	財劃法修正對新北市統籌分配稅款及補助款影響推估 （以2008年預算數估算：收入劃分 + 勞健保改由中央負擔）	145
表8.8	台北縣政府承接中央業務移撥功能調整經費與人力統計表	147
表8.9	直轄市總員額數	147
表8.10	台北縣中央統籌款及一般性補助款概況（2006至2010年度）	150
表9.1	近五年內地方政府財政收支餘絀情形（2006至2010年）	164
表9.2	地方政府自有財源比例概況（2005至2009年）	165
表9.3	地方政府人事經費概況（2005至2009年）	167
表9.4	行政院版財政收支劃分法修正草案之主要內容	169
表9.5	本文建議版與行政院版「財政收支劃分法修正草案」條文對照表	178
表10.1	2009年度自有財源比例概況	195
表10.2	2009年度縣（市）政府人事費結構表	197
表10.3	地方政府收支餘絀情形（2005至2009年度）	198
表10.4	各級政府1年以上公共債務未償餘額結構表	202
表10.5	中央普通統籌分配稅款分配金額表	211
表10.6	2010及2011年度各直轄市、縣市之一般性及專案補助款獲配 情形表	212
表12.1	東京都區域下基層自治團體	248



# 圖 次

圖1.1	我國現行地方制度體系圖 .....	15
圖8.1	2010年度預算稅課收入 .....	140
圖9.1	現行統籌分配稅款與補助款之分配架構 .....	161
圖9.2	院版財劃法修正草案下中央統籌分配稅款與補助款之分配架構 .....	171
圖9.3	各行政區域人口結構的多元性 .....	173
圖9.4	各行政區域經濟活動的多樣性 .....	174
圖9.5	本文建議財劃法修正版下中央統籌分配稅款之分配架構 .....	176