

行政管理

地方政府管理

—結構與功能的分析

呂育誠 著

沿革

問題

理論

目標



元照出版

地方政府管理—— 結構與功能的分析

呂育誠 著

元照出版公司

地方政府管理——結構與功能的分析 2001P0

2001年6月 初版第1刷

2002年9月 初版第2刷

作 者 呂育誠

出 版 者 呂育誠

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 360 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

ISBN 957-2022-02-4

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們的期許謹記於心，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」（Merrian-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主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