

論新內閣對中央與地方關係的調整*

高永光

國立政治大學中山社會科學人文研究所

摘要

我國中央與地方關係，因憲法採均權制，且對於中央及地方權限又分別予以列舉，但規範之文字，卻有重疊之處，導致中央與地方之關係，原本就有其衝突的基因存在。本篇文章主要在探討 2001 年 12 月 1 日立委選舉及縣市長大選後，中央與地方關係將如何調整，特別是在 1999 年 1 月 25 日實行的「地方制度法」，引介了相當多新地方自治的觀念，不同以往的中央與地方關係，相當值得探討。雖然 2001 年立院改選後，民進黨在立院的席次並未過半，但民進黨已成爲第一大黨，中央政府的籌組仍由民進黨主導，於是有游錫堃內閣的出現；相對於 2001 年縣市長大選後，在二十三縣市中，民進黨與國民黨各佔九席，親民黨和新黨共取得三席，而無黨籍佔有二席，地方政府執政呈現多黨情形，使得中央與地方垂直權力關係，不免因此而必然會產生中央與地方的衝突。本文就游錫堃院長在上任後，立即推動的政府改造工作，做進一步的中央與地方關係調整的制度面探討，並列舉案例，進行實務分析，以便累積經驗，爲未來中央與地方的衝突關係，尋求一個解決機制。

關鍵字： 中央與地方關係、地方制度法、政府改造

* 原發表於中國政治學會主辦「中國政治學會七十週年年會暨杭立武先生百齡誕辰學術研討會」。台北，2002 年 4 月 20 日。

2001 年 12 月 1 日是公元 2000 年 3 月台灣地區總統大選後，第一次的立委選舉及縣市長大選。這次立委選舉，關係著民進黨能否組閣，或籌組聯合內閣，即是否能實質執政。選舉結果，民進黨得票率為 33.3%，國民黨 28.5%，親民黨 18.5%，台聯則是 7%。就立法院佔有的席次率來看，國民黨 30.22%，親民黨 20.44%，新黨 0.44%，以上三黨合計佔 51.11%。而民進黨佔 38.67%，台聯佔 5.78%，兩者共佔有立院 44.44% 的席次。如果我國是典型的內閣制國家，而國、親、新三黨又能組成「多數聯合」，那麼儘管總統屬於民進黨籍，籌組政府的權力反而不在民進黨。

可是，修憲後總統可以全權任命行政院長，而且在實質上可以主導內閣人選的任命。因此，不論國親新三黨是否可以組成多數聯合，對於政府的籌組根本無從置喙。

事實上，從 2000 年 3 月陳水扁當選總統至 2001 年 12 月 1 日第五屆立委改選前，也就是第四屆立委，當時立法院佔有過半數席次的多數黨是國民黨。總統除了在剛當選後，或許基於想獲得立院多數黨的支持，而不得不任命國民黨籍的唐飛為行政院長，而組成所謂的「全民政府」外，不久即因核能四廠的續建，唐飛院長與陳水扁及民進黨的立場不同而辭職，陳水扁遂任命張俊雄為行政院長，而組成民進黨政府，是謂「少數政府」。由於在實例上已有少數政府的存在，因此，儘管民進黨沒有取得過半數的立院席次，所謂的「泛綠」即民進黨加上台聯，也沒有達到立院半數席次，政府的籌組仍由民進黨主導，於是而有游錫堃內閣的出現。更何況民進黨在 2001 年大選後的第五屆立法委員中成為第一大黨，因此，儘管民進黨是「少數政府」，陳游體制已很少再有人以少數政府加以稱呼。而民進黨在中央的執政，可以說是完全的。

但是，就在民進黨在中央完成完全執政的同時，地方政權卻有了變化。2001 年縣市長選舉的結果，國民黨取得九個縣市執政權，民進黨也是九席，親民黨和新黨共取得三席，而無黨籍佔有兩席。因此，地方政權和中央政權相同，沒有一黨握有過半數以上的縣市。不過，地方政府情況更為特別，中央政府民進黨可以在立院未過半數下，取得完全執政權。地方政府執政呈現多黨情形，使得在中央

與地方垂直權力關係，不免因此而必然會產生中央與地方的衝突。

最明顯的例子就是大選後，今（91）年2月立法院新會期開議，行政院立即就去年所通過的「財政收支劃分法」修正案進行覆議。此即在立委及地方縣市長大選後，中央與地方爭食財政大餅的衝突。

究竟新政府面對這種趨勢，應如何調整中央與地方的關係？本文擬就此加以討論。

壹、從政府改造案看中央與地方關係的調整

游錫堃內閣形成後，立即推動政府改造工作，雖然「政府改造委員會」是由總統府來主導，但是，實際的推動工作，大都落在行政院各部門相關單位中。政府改造委員會內共有五個分組，其中「興利創新的服務機制」，幕僚作業機關是行政院研考會和人事行政局；而彈性精簡的行政組織分組其幕僚作業單位是行政院研考會；至於「專業績效的人事制度」則由人事行政局負責幕僚作業。而只有「順應民意的國會改造」分組是由總統府第一局來負責幕僚作業。在政府改造的目標上以「分權合作的政府架構」分組與中央和地方關係調整工作，較有密的關係。從這一組列舉的議題，可以看出新內閣所欲調整中央與地方關係的方向，這些議題分別是：

- 1、精簡政府層級；
- 2、合理劃分中央地方職權，強化伙伴關係；
- 3、檢討縣市數量，調整行政區域；
- 4、充裕地方財源，檢討地方稅收分配比例與資源配置；
- 5、建立地方政府跨區域合作體制。

上述五個議題當然都與中央和地方關係的調整有關。其中尤其是第四議題，正是目前中央及地方關係衝突的焦點，不過，問題解決的癥結，還在於合理分配稅收的項目、比例以及分配公式的透明化及公正性。基本上，是資源的配置及管理。而做法上則需要對「財政收支劃分法」及「中央統籌分配稅款分配辦法」，進行修正⁽¹⁾。

⁽¹⁾ 參考本人主持之研究計劃：「地方財政問題研究」報告，國家政策研究基金會委託，民國89年12月12日。

而第三及第五議題，雖也會影響中央及地方關係，但基本上是地方政府在推動地方事務上，一種功能的整合，以及跨地方政府機制的建立，對於中央及地方的基本關係，短時間內似乎不會產生革命性的變革。舉例來說欲建立地方政府跨區域合作體制，關鍵在於地制法第二十一條規定，縣（市）自治事項如涉及跨縣（事務）時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時，共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。在實例上，921 大地震後，在雲林縣、嘉義縣及南投縣三個縣交界地區，形成新的堰塞湖，稱之為「草嶺潭」。由於風景不錯，不少遊客在該地以管筏遊湖，而經營管筏的業者大都是雲林縣民，因此，雲林縣議會通過「雲林縣草嶺潭水上遊憩管理自治條例」。但是，嘉義縣和南投縣卻未配合訂定該兩縣相關之自治條例，以致於雲林縣之該自治條例獲交通部觀光局之「同意」，雲林縣政府也不敢擅自公佈施行。由於縣（市）觀光事項屬於地制法第十九條第一款第三目之自治事項，雖跨縣市，中央如何介入？並是否宜由中央先訂頒原則性規範，地方再據以立法？凡此皆會影響中央與地方之關係。

此外，關於縣市行政區域之調整，主要是必須依據「行政區劃法」，而該法目前難產。因此，現在台灣地區縣市的數量無法改變，而各縣市所轄之區域也無從調整。因此，如果「行政區劃法」立法完成，中央與地方關係勢必面臨更進一步地調整⁽²⁾。

短期內，在可能的快速調整下，對中央及地方關係衝擊較大者應該是第一及第二議題。第二議題是有關中央與地方權限的劃分，幾乎是長久以來最引起爭議的話題。所以如此，乃是我國憲法對於中央與地方之權限，雖採取中山先生所主張的「均權制」，即事務之性質有全國一致性者歸於中央，如為地方性之事務則屬於地方，若有爭議，則由立法院來決定。乍看之下，似十分合理。然而，憲法對於中央與地方之權限，又以列舉方式為之，而列舉之項目，在語意上有很多模糊之處，例如教育、警察等事項，就是顯例。事實上，過去也曾企圖對中央及地方之事項，嘗試作一些原則性之規範，但對於中央及地方權限之釐清，似無實質

⁽²⁾ 有關行政區劃請參考行政院委託研究，「行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究」，行政院研考會編印，民國90年12月。

助益。

尤其自 88 年 1 月 25 日地制法公佈實施以來對於中央及地方權限之爭議，可以以憲法官司的方式來加以解決，無異更增加了中央與地方衝突之機會，因為中央及地方政府當權限發生衝突時，必然都會想要尋求憲法之保障。不久之前，台北市政府認為，勞健保係屬中央事務，因此，勞健保費用，規定地方需自行負責部分，是屬違憲，因此而聲請大法官會議解釋，就是一例。

不過，把中央與地方關係調整為「夥伴關係」似是扁游體制對政府改造的明確目標。因此，就事務執行的層面來看，未來在地方自治事項和中央委辦事項上，似有必要尋求一種「共同辦理」事項⁽³⁾。

我國地方自治在解嚴和終止動員戡亂時期之後的演進，應該是以「法制化」為主，但在自治的意義上，則是以追求地方的自主性為目標。為了「法制化」遂有 83 年的「省縣自治法」及「直轄市自治法」，也因此北、高兩市市長及台灣省省長得以在 83 年底進行公民直選。但是，可能基於政治考量，而不是單純地追求效率，在 85 年底朝野達成台灣省「虛級化」的共識，爾後即採取修憲方式，達成目的。之後，政府層級與效率之間的因果關係，反而成了各方所不斷宣示的中央及地方關係應該調整的重要工作。因此，政府改造下分權工作的改造架構裡，「精減政府層級」成為第一議題。議題的順序也許沒有優先與否的考慮，但是，精減政府層級對於中央與地方關係的衝擊非同小可。

一般認為我國中央—地方係屬四級制，即中央下有省及直轄市，而省之下有縣和省轄市，縣以下有鄉、鎮及縣轄市。此即一般對我國中央到地方的政府層級，習慣以「中央—省（市）—鄉（鎮、市）」來加以描繪。省虛級化或精省後，遂成為三級制。也許仍然是基於政治考量，而非從層級與效率的因果關係著手，在國民黨執政時候，民進黨主張廢除鄉（鎮市）自治選舉，取消鄉（鎮市）自治法人地位，民進黨執政之後，仍堅持此一主張。因此，在現行地制法的修正草案中，

⁽³⁾ 共同辦理事項，觀念來自於台大法律系蔡茂寅教授為「政府改造委員會」，分權合作的政府架構研究議題「合理劃分中央與地方職權，強化夥伴關係」之研究題綱。

已就此修改條文，果能修法成功，則我國中央到地方，僅有中央及縣市兩級而已。

鄉鎮市層級自治選舉及自治法人地位的取消，在國民黨執政時期，是朝野已有的共識。但是，當國民黨不再執政時，由於多數鄉鎮市長屬國民黨籍，國民黨遂主張鄉鎮市自治政府層級的取消，必須配合行政區劃法的立法。國民黨此種主張的理由之一是有些縣轄市人口比省轄市多，後者仍維持自治選舉及自治法人之地位，而人口眾多的縣轄市長卻予以官派，不盡合理。因此，鄉鎮市自治選舉的取消與否，遂成爲當前朝野對於中央到地方究應維持多少層級的衝突點。

當然，就中央—地方政府層級的角度來看，不僅只有鄉鎮市此一層級存廢的問題而已。省雖已虛級化，但在修憲條文中省仍保有對縣市自治監督的權力，不過，省必須「承行政院之命」，若行政院不欲「省」涉入縣市自治監督，省自無此權。不過，憲法增修條文有此規定，意在省仍可協助政院監督縣市自治，此與省一級之「虛化」似又有違背。爲徹底形成中央—縣市之二級制政府垂直分工，未來進一步修憲，將省一級之建制，徹底取消，似有必要⁽⁴⁾。

從二級制的觀點來考量政府層級，去「直轄市」似有思考的空間。直轄市在人事編制及財政補助上，均比一般縣市優厚，此所以近年來像台中縣市希望合併升格，台北縣認爲早應升格直轄市，或與台北市併成大台北直轄市。

去直轄市對中央與台北市之關係的調整，衝擊將非常大，尤其當前之政治環境，勢必成爲一顆政治炸彈，但憑心而論，若從政府層級的縮減，以及平衡縣市發展差距來看，「去直轄市」似可研究。

與去直轄市有關的是將一般縣市，已具有直轄市設置的標準，或接近設置標準的縣市，賦予其「準用」直轄市的規定，此一構想，國、親、民等三黨立委皆在立院提案，但均未完成立法。就委員會審查意見來看，大都擔心在「準用」的規定下，引起縣市人事編制體制上的混亂；此外，則是因此而增加政府總體支

⁽⁴⁾ 參考本人主持之研究計劃：「省政府與省諮議會定位問題研究」報告，國家政策研究基金會委託，民國90年6月。

出。準用直轄市規定的作法，似與陳水扁總統一度提及的「直轄縣」頗為雷同。陳總統在提過直轄縣後，並未對之多加解釋，相關部門也未見說明，但以直轄市來觀照直轄縣，準用直轄市的規定，讓直轄縣獲得較好的待遇，似是必然的推論。不過，從層級縮減上來看，直轄縣之設置，似乎又多了一級，自與縮減及效率的要求不符。因此，去直轄市是調整中央與地方關係的主要目標⁽⁵⁾。

從以上的論述可知，新內閣在政府改造工作中，對中央及地方關係的調整，可謂經緯萬端，因此，政府預估分權自治工作方案的完成在 2002 年 12 月，而完成分權自治之改造則在 2006 年 12 月。從方案確定到完成改造將近 6 年，可見中央與地方關係之調整，不僅涉及觀念的改變，也必須在修憲及修法的基礎上進行，其困難度可見一斑。如若再涉及政治考量，中央與地方關係的調整，可能無法順利。

貳、 從實例探討中央與地方關係之調整

新內閣企圖從修憲及修法，進行政府之改造，在其中完成中央與地方關係之調整，可謂用心良苦。然而，當前中央與地方關係所以不時有所衝突，乃是因為地方制度法之訂定實施，由於該法的精神，賦予地方自治某種程度的自主性。固然，中央與地方關係之調整，應該從該法施行以後的實務發展去分析，才能找出調整中央與地方關係的關鍵。而不是只一味從修憲及修法上去思考。

從筆者已收集到的案例來看，在中央與地方的關係上，引起疑義的個案，可以分成三類：

第一類是憲法有所規定，但在實務運作上引起爭議。例如北高兩市積欠健保費，台北市聲請釋憲。不過，這一類的案例，雖屬憲法層次的疑慮，也引起高度的重視，但其實數量極少，而且政治味道十分濃厚，似乎除了法規範問題上，也

⁽⁵⁾ 參考本人主持之「縣市升格直轄市與『直轄縣』設置可行性之研究」報告，國家政策研究基金會委託，民國 90 年 2 月。

有相當高程度實際政治的考量。

第二類是中央法律已有規範，但地方在執行時，依法訂定規範所引起的爭議。

案例之一例如自民國九十年六月一日起，依新修正的「道路交通管理處罰條例」的規定，汽、機車超速取締為二級制，超速未滿 20 公里者，汽、機車分別處 1700 元及 1200 元的罰鍰；而超整超過 20 公里者，汽、機車罰鍰分別是 1900 元及 1400 元。但是，台北市交通局則研擬「台北市汽機車超速分級裁罰標準暫行補充規定」，將中央規定的二級制超速取締，改為三級制，駕駛人超速 10 公里（含）以下，僅違規記點 0.5，累積 6 點以上，則吊扣駕照一個月；超速 10 公里以上者，則援用中央道路交通管理處罰條例。這種作法等於是採三級制處罰超速，有無違反中央法律規定？而台北市研擬的記點吊扣駕照辦法，也與道路交通管理處罰條例第 63 條不合。

台北市政府對有關超速處罰的案例，並非地方法規違反中央法令，而是在中央法令規範下，地方政府可否再從嚴規定？

當然，上級業管機關，如前述超速處罰案例，交通部自可函告台北市政府，該三級規定之處罰無效，而得解決此一爭議，但地方政府必因此而有所不服。若地方政府因此而聲請司法院解釋，似又有小題大作之嫌疑。因此，長久以來，各界即有主張似應於行政院成立「中央與地方爭議協調委員會」，賦予其法定地位，委員會之組織，宜由爭議雙方各派代表，以及推薦與爭議事項有關之專家學者若干人，經一定討論程序後，決定爭議之解決方法與內容。

至於第三類之爭議，來自於中央法律尚未有規範者，地方是否有權予以制定？

相關之案例如 90 年 6 月 12 日台北市政府市政會議通過「台北市網路遊戲業管理自治條例草案」，送市議會審議。該自治條例規定「電腦網路遊戲場所」，即俗稱的「網咖」，必須設立在商業區距離學校 200 公尺以上的地方；而未滿 15 歲

者，必須由父母或監護人陪同進入；電腦遊戲必須區分普通級和限制級，違者處一萬至十萬元不等的罰鍰，嚴重者並得勒令停業。由於規定嚴格，不僅引起業者注意，也引起教育部和行政院的通知。

由於中央法令中並沒有對於網咖專屬的規範，因此，台北市長馬英九認為此係中央無意立法規範，地方在未有中央立法管理下，才制定自治條例予以規範，讓網咖業者在自治條例的保障和規範下經營。但是，90年6月13日教育部常次范異綠卻對外表示，台北市之網咖條例草案規範過於嚴苛，影響業者生存，反而使網咖地下化。6月20日新聞局長蘇正平對外表示網咖管理屬地方自治範疇，而且，行政院並不認為台北市規定太嚴。但是，同日，行政院長張俊雄則對外表示中央將訂定專法，供地方政府依循，已責成經濟部在二個月內提出草案報院，過渡時期則依據現行之「資訊休閒服務業輔導管理方案」執行管理。

網咖管理一案所凸顯的正是地方制度法施行以來，所引起的一些公法原理的爭議。按一國之法律原無中央法與地方法之分。但晚近地方自治的原理已有所變異。此即，在憲法賦予地方自治事項上，地方自治訂定法律規範。亦即地方法律規範直接源自於憲法，自與中央之法律規範享有同等法律地位，並不存在中央法破地方法之情形。此種論述無異打破了「國會保留」及法律由中央先佔的「法律先佔」的公法原則。

而睽諸實際，地方制度法第二十八條之規定：

「下列事項以自治條例定之：
 一、創設、變更或廢止地方自治團體之組織者。
 二、創設、變更或廢止地方自治團體之組織者。
 三、創設、變更或廢止地方自治團體之組織者。
 四、創設、變更或廢止地方自治團體之組織者。
 五、創設、變更或廢止地方自治團體之組織者。
 六、創設、變更或廢止地方自治團體之組織者。
 七、創設、變更或廢止地方自治團體之組織者。
 八、創設、變更或廢止地方自治團體之組織者。
 九、創設、變更或廢止地方自治團體之組織者。
 十、創設、變更或廢止地方自治團體之組織者。」

第二十八條第一款及第三款之規定，似較無疑義。但第二及第四款項則爭議頗多。第二款項中創設似應只用於居民之權利者，若地方有所財源，自應允許其創設；但於剝奪或限制部分，當指屬於有「罰則」之自治條例規定。按地制法第

二十六條第四項之規定：「自治規則經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關、縣政府核定後發布；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣(市)規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉(鎮、市)規約發布後，應報縣政府備查。」

而「核定」依地制法第二條第四款項之規定：「核定：指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂。」

從以上之規定可以得知，地方雖有某種程度之立法權，而擁有自主性，但地方自治條例需有罰鍰或罰則才有拘束力，而罰鍰除有上限之規定外，與罰則都仍待上級機關審查核定。此又與賦予地方自主權之原則有所違背。因此，即使是屬於第三類的案例，似仍不宜由上級政府來進行審查核定，徒然會增加中央與地方之間衝突的頻率及強度。

參、 結 論

我國中央與地方關係，因採均權制，且對於中央及地方權限又分別予以列舉，但規範之文字，卻有重疊之處，導致中央與地方之關係，原本就有其衝突的基因存在。此種憲法上先天不良之性質，在原本以中央集權為主的中央及地方關係中，問題不大。民國 83 年省縣自治法及直轄市自治法時代，大部分之規範承襲地方自治綱要行政命令時代的作法，除了為地方自治獲得法律依據外，地方自治性質並沒有重大的轉變。但是，現行地方制度法引介了相當多較新地方自治的觀念。施行以來，不僅實務界尚在摸索階段，學界的研究也尚在起步當中。尤其，地制法之實行迄今，不過三年多，累積的案例有限，此時此刻為進一步釐清中央與地方的關係，自有其必要。

但是，從制度層面來看，不論是完全廢省、去直轄市、廢鄉鎮市，甚至於還有人倡議取消村里的自治選舉，在在都會引起中央及地方之間的緊張關係；何

況，現階段中央及地方已經爲了財政資源的搶食，每年都要上演一幕「搶錢大戰」。因此，制度面的改革雖有其必要，短期內是否能成功，令人不敢樂觀期待。

也許從實務面的發展，進行經驗累積，爲中央與地方的實務動態關係，尋求一個解決機制，也許是另一個可以嘗試的途徑。

On the Adjustment of New Administration to the Relationship Between Central and Local Governments

Yuang-Kuang Kao

Sun Yat-Sen Graduate Institute of Social Science and Humanities
National Chengchi University

Abstract

In 1947 Constitution of the Republic of China, the powers of central and local governments are both equally endowed and clearly enlisted. However, the boundary of central and local governmental powers is not clear. Conflicts between central and local governments are destined being there. This paper is dealing that how does the new administration adapt the relationship between central and local governments after the 2001 Legislator's election. In this election, the Democratic Progressive Party (the DPP) did not win the majority; although it is the largest political party in Legislative Yuan. Therefore, the DPP becomes the ruling party currently. Meanwhile, in 2001 the Taiwan's country magistrates election was held and the DPP won 9 of 23 Taiwan local counties and also 9 for the Kuomintang (the KMT), 2 for the People First Party (PFP), 1 for the New Party (NP) and 2 for the Independent. As a result, the Taiwan's local politics has become the divided government. The potential conflicts between central and local governments are not avoidable. For You's administration, it is very urgent to moderate this kind of possible conflicts. In this paper, the author introduces some typical cases of the central-local conflicts in order to analyze the pattern of You's strategy toward the central-local relationship in Taiwan.

Key words : central government, local government, central-local conflicts