

# 論兩岸地方政府組織模式 ——從法制面比較分析

A Comparative Analysis of Local Government Models between Taiwan and China from A legal System Perspective

沈建中\* (Shen, Chien-Chung)

國立臺北大學兼任助理教授

## 摘要

中國自秦統一後，一直採行中央集權的體制。民國建立，中山先生民權主義引進西方的民主觀念，五權憲法更是要建構民主共和的國家。惟中國數千年來都是君主立國，無法瞭解民主的理念，中山先生為推動與落實民主，乃希望先從小地區開始實施，中山先生認為「縣」是最合適的單位，於是乃有地方自治。其後因國內政經環境的變動，地方自治一直無法順利推動。直至政府來臺後，方開始逐步推動落實。民國 83 年 7 月 29 日，立法院通過《省縣自治法》與《直轄市自治法》二法，將我國地方自治之發展從早先的行政命令時代推進到正式法制化的時代。民國 88 年 1 月 25 日公布實施地方制度法後，並於同年 3 月通過廢止《省縣自治法》以及《直轄市自治法》，自此正式將我國地方自治運作推向一個嶄新的法制階段。對中國大陸而言，在改革開放之後，隨著大量外資與國內企業的發展，地方政府對於中央政府開始要求分權，而更隨著經濟與社會的發展，法制化的要求與地方政府的分際，更是中國大陸政府必須加快腳步的工作，所以陸陸續續頒布相關法律，如 1979 年 7 月 1 日大陸實施的《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》，即是一顯例。

\* 美國德州大學奧斯汀校區政府學研究所訪問學者、臺灣大學法學博士。

兩岸地方政府在兩岸政治發展的過程，扮演的角色與功能越來越重要。本文即從地方治理與永續發展的觀點，從法制層面比較分析兩岸地方政府組織模式，希冀從此論述中探討地方政府在兩岸政治發展過程中角色與功能，及其如何以達地方政府的治理與永續發展。

關鍵詞：中央集權制、地方自治、地方政府、治理、永續發展

*Modern councils succeed when they put people first, when they work and take decisions in a culture of openness and accountability to people. They succeed when there is trust between them and their local community.*

— DETR, 1998<sup>1</sup> —

## 壹、前言

對兩岸政府而言，雖然意識型態不同，政府的體制亦不同。然而兩岸政府卻需同時面對地方政府現代化的要求。所以，就兩岸中央與地方政府面臨的議題，如公務資源分配不均、公共事務的複雜化及區域化，另如因公務資源分配不均與地方性公共事務的複雜化，使得地方居民對地方服務的要求與日俱增，而政府若不能有效回應民眾需求，則可能產生地方政府運作上不可治理的危機。所謂不可治理，乃指人民的需求與政府回應能力有落差，形成治理上及合法性的危機，而有「過度負荷（overload）」的現象等。<sup>2</sup>如法國即於1981年通

<sup>1</sup> Department of the Environment, Transport and the Regions. *Modern Local Government: In Touch with the People.* (London: The Stationery Office, 1998).

<sup>2</sup> 林鍾沂，公共事務的設計與執行（臺北：幼獅出版社，1991年），頁15-32。

過《地方分權法》，並制定《地方公務員章程》擴大地方政府人事行政自主權。<sup>3</sup>兩岸政治的發展亦有如此的趨勢，如中國大陸 1979 年的「中華人民共和國」地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法；我國 1994 年 8 月《省縣自治法》、《直轄市自治法》的施行，<sup>4</sup> 其後 1999 年 1 月《地方制度法》施行。學者 Goetz (1993) 指出，當代各國政府大規模的進行垂直式的結構調整，形成中央放權與地方攬權現象，地方政府擁有更多自主權。進一步而言，各國政府在政府再造的過程中，有「分權化」與「自主化」趨勢，亦即提高地方政府自主性，加強對地方政府授能。<sup>5</sup> 我國政府改造工程，包括有：組織調整、去任務化、地方化、行政法人化及委外化等五項。所謂的地方化，即是透過由下而上的方式，授予地方更多的自治權力，充實在地的量能。<sup>6</sup>

有大陸學者論述中央與地方關係時指出：「中國的地方分權既包括中央與一般地方行政區域的分權，又包括中央與民族區域自治地方的分權」。<sup>7</sup> 而從大陸法律的層面的發展，可看出中國面臨「發展型地方主義」，所謂的「發展型地方主義」的基本內涵：一種著重發展與地方政府所結合與發動的經濟發展模式，例如，實施「簡政放權」後，導致「產權地方化與產權公司化」；而產權地方化與公司化後，中央不再直接管理在地型企業，而是透過財政、金融的資本流動與企業發生關係；換言之，地方掌握了實際商品與土地的生產與投資權，這樣的環境與放權動作，造就了地方空間的發展步伐逐年加快。<sup>8</sup>

也就是說，隨著兩岸分權化的法制，中央政府與地方政府的關係，也漸從上對下的垂直監督機制，逐漸朝合作關係轉型。就地方政府體制言，兩岸地方政府如何發展地方政府的治理與職能，本文即就這一範疇，從法制層面探討。

<sup>3</sup> 宋學文，憲政改革與我國中央政府未來人事組織制度之發展：各國經驗的比較、分析與借鏡（臺北：考試院委託研究報告，2004 年 12 月 15 日），頁 35、頁 40。

<sup>4</sup> 民國 88 年 1 月，立法院通過內政部研擬的地方制度法，並於民國 88 年 3 月通過廢止省縣自治法以及直轄市自治法。

<sup>5</sup> 丘昌泰，「強化地方政府的策略規劃功能」，研考雙月刊（臺北），第 23 卷第 3 期（1999 年），頁 26-34。

<sup>6</sup> 行政院研究發展考核委員會，「行政院組織改造推動委員會，攜手民間，邁步全球—組織改造理念篇」，2007 年 12 月 25 日下載，<http://reform.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=80&ctNode=8>。

<sup>7</sup> 張友漁，憲政論選（下冊）（北京：群眾出版社，1986 年），頁 543。

<sup>8</sup> 洪啟東，「轉化中的後社會主義城市區域：改革開放後上海區域的空間變遷」，國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文（1998 年），頁 154。

## 貳、地方政府、地方治理與永續發展

Ranney 認為政府是指一套人和制度的組合體，為一特定社會制定及執行法令。<sup>9</sup> 所以，政府包括：一、中央政府，二、分駐在各城鄉的直屬辦公室或機構，三、地方政府，由各地所選出的區域與地方政權。<sup>10</sup> 中央政府與地方政府，形成國家治理的重要機制。21 世紀後，民主的思維，衝擊政府體制，主權在民的民主理念，成為普世價值。而地方政府與民眾生活息息相關，且地方政府受到全球政府行政革新風潮之帶動，出現全球地方政府改革，以期將地方政府現代化。所以各國地方政府，漸次建構與推動地方服務品質的改善、設定績效標準、以及改善服務規劃與執行的機制。<sup>11</sup>

### 一、地方政府的界定

從地方政府概念的起源而言，地方自治政府（Local self-government）在歐美民主國家稱地方政府。除美國、瑞典、挪威等國對地方自治的起源採「居民先於國家（住民自決）」的觀點外，皆以建國（Nation-building）後的相關法制，規範地方制度。<sup>12</sup> 大陸學者對於地方政府的界定為：「中央政府為治理國家部分地區而設置的各級政府」。<sup>13</sup> 我國學者將其界定為：「在特定地理區域內行使治理權的制度或組織」。<sup>14</sup> 有學者認為，地方政府是位於中央政府與中間政府（州、省、地區）之下的最低一級的政府體系，或是中間政府的分支機構。另有認為，地方政府為中央政府的分支機構，或除中央政府以外的各級政府。<sup>15</sup> 進一步析論地方政府的性質，可分為：（一）行政體地方政府：是由中央政府或上級政府任命產生的地方政府；（二）自治體地方政府：是由當地居民依法選舉產生的地方政府；（三）混合體地方政府：是由社會主義國家創建的兼具行

<sup>9</sup> Austin. Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*, (7<sup>th</sup>.ed). (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.:1996), P.7.

<sup>10</sup> Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, 侍建宇譯，比較政府與政治（臺北：五南圖書出版公司，2001 年），頁 343。

<sup>11</sup> 朱景鵬，地方政府治理能力評估模式建構之研究（臺北：行政院研考會委託研究報告，2005 年），頁 2。

<sup>12</sup> 李臺京，臺灣地方政府（臺北：三民書局，2008 年），頁 5。

<sup>13</sup> 周平，當代中國地方政府（北京：人民出版社，2007 年），頁 1。

<sup>14</sup> 呂育誠，地方政府管理—結構與功能的分析（臺北：元照出版社，2001 年），頁 7。

<sup>15</sup> 劉亞平，當代中國地方政府間競爭（北京：社會科學文獻出版社，2007 年），頁 4。

政體與自治體兩類特點的地方政府。<sup>16</sup> 學者更進一步指出，政府間會產生競爭的關係，這種競爭分為政府內競爭（Intragovernmental Competition）、政府與政府競爭（Intergovernmental Competition）、政府外競爭（Extragovernmental Competition）三個層面。政府內競爭，是指政府內各部門、機構之間彼此爭奪資源而展開的競爭。政府與政府競爭是指，同級政府或與上級政府之間的競爭。政府外競爭是指，政府與私部門的競爭。<sup>17</sup> 而服務於地方政府的文官，就稱之為地方政府公務員。

所謂地方自治乃「國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法律，在國家監督之下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度」。<sup>18</sup> 至於地方自治團體有三種內涵分別為，（一）區域：須於國家領域內具有一定之管轄區域；（二）人：於該區域內設有戶籍之居民，法律上當然為該團體之成員；（三）法制度：該團體須具有法人格，並有處理其事務之自治權。<sup>19</sup> 而地方自治的推動，是我國為落實民主政治重要的基石，所以在憲法中明文規定地方自治。

綜上所述，中央政府與地方政府結合，即成為政府的整體。依我國憲法政府體制為中央政府、省及縣政府；<sup>20</sup> 大陸則為中央政府、省、縣及鄉四級政府。<sup>21</sup>

## 二、地方治理的界定

何謂「地方政府治理與職能」？1992年聯合國教科文組織全球治理委員會（The Commission on Global Governance），定義治理為：「治理是各種個人及機構、公私部門管理共同事務之諸多方式的總和，它是使相互衝突或不同的利益得以調和，並且採取聯合行動的持續過程」。<sup>22</sup> 進一步的解釋說明可稱「治理一

<sup>16</sup> 周平，當代中國地方政府，頁6-8。

<sup>17</sup> 劉亞平，當代中國地方政府間競爭，頁6-7。

<sup>18</sup> 薄慶玖，地方政府與自治（臺北：空中大學出版社，1997年），頁8。薄慶玖，地方政府與自治（修訂5版）（臺北：五南圖書出版公司，2001年），頁11。

<sup>19</sup> 蔡茂寅，「論中央與地方權限劃分問題」，月旦法學雜誌（臺北：元照出版公司），第93卷（2003年2月），頁36-39。

<sup>20</sup> 我國《憲法》之地方制度僅列有省、縣，惟《地方制度法》第3條：「地方劃分為省、直轄市（第1項）。省劃分為縣、市（以下稱縣（市））；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市（以下稱鄉（鎮、市））（第2項）。直轄市及市均劃分為區（第3項）。鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里。村、里（以下稱村（里））以內之編組為鄰（第4項）。」

<sup>21</sup> 中國大陸《憲法》第30條：「中華人民共和國的行政區域劃分如下：（一）全國分為省、自治區、直轄市；（二）省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；（三）縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮（第1項）。直轄市和較大的市分為區、縣。自治州分為縣、自治縣、市（第2項）。自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方（第3項）。」

<sup>22</sup> 李臺京，臺灣地方政府，頁5。



詞的基本含義係指在一個既定的範圍內運用權威維持秩序，滿足公民的需要。治理的目的是指在各種不同的制度關係中運用權力去引導，控制和規範公民的各種活動，以最大限度增進公共利益。就政治學的角度而言，治理係指政治管理的過程，它包括政治權威的規範基礎，處理政治事務的方式和對公共資源的管理。它特別地關注在一個限定的領域內維持社會秩序所需要的政治權威的作用和對行政權力的運用。」<sup>23</sup> 所謂地方治理是指，有關全國性政策與地方性事務的釐定和執行中，其涉及的決定主體，已不再僅侷限於中央與地方政府兩者間單純的互動關係，還含蓋了來自中央與地方以外的公、私組織和志願性團體等互動，所形成的一種複雜的網絡關係。<sup>24</sup> 其實在治理的過程中，政府和社會的界限已經難以區分，政府機關、準政府部門、私部門、志願性團體及社區等，都會涉入並且影響公共政策制定和公共服務的提供。因此，所謂地方治理，是不同的組織和團體，在不同時間針對不同的目的而涉入的過程。<sup>25</sup> 學者 Peters 進一步建構政府治理模式為：市場型政府、參與型政府、彈性化政府、去管制型政府，如表 1。<sup>26</sup>

表 1 政府治理模式的主要特徵

	市場型政府	參與式政府	彈性化政府	去管制式政府
特徵	壟斷	層級節制	永久性	內部管制
管理	按勞計酬；運用私部門管理方法	全面質量管理；團隊	管理臨時雇員	沒有更多的管理自由
決策	內部市場；市場刺激	協商；談判	試驗	企業型政府
公共利益	低成本	參與；協商	低成本；協商	創造力；能動性

<sup>23</sup> 孫國祥，電子治理的機會與挑戰：善治再造？（財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，內政（研）091-043 號，2002），2010 年 11 月 6 日下載，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-043.htm>。

<sup>24</sup> R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. (Buckingham: Open University Press. 1997). p.7-11. 原文引自李長晏，「我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習」，國立政治大學公共行政學系博士學位論文（1999），臺北，頁 123。

<sup>25</sup> R. Leach, and Percy-Smith J. *Local Governance In Britain.*, (New York: Palgrave: 2001), P.32.

<sup>26</sup> B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, (Kansas: Kansas University Press: 2000)，原文引自劉兆隆，「地方治理與管制革新」發表於地方自治與民主發展：2008 年選後臺灣地方政治研討會（臺中：東海大學政治學系，2008 年 6 月 15 日）。

協調	看不見的手	由上而下	改變組織	管理者的自我利益
錯誤的發現與更正	市場信號	政治信號	錯誤無法制度化	接受更多錯誤
公務員制度	以市場機制取代	減少層級節制	臨時聘任	去管制
職責	通過市場	通過顧客抱怨	無明確建議	通過前後控制

資料來源：B. Guy Peters, 2000，原文引自劉兆隆，「地方治理與管制革新」。

Moon 和 Welch 從國家中心說的價值立場出發，認為一般政府治理流程應該涵蓋三項主要的職能：(一) 設計的職能 (design capacity) 一指的是治理單位制定提供服務和生產財貨之規則的能力，其設計內容必須考量到通路 (entry)、價格、品質和數量四個基本要素；(二) 生產的職能 (production capacity) 一指的是治理單位提供服務和生產財貨所能夠運用之人力、資源、技術及專業經驗的能力；(三) 維持的職能 (maintenance capacity) 一指的是治理單位能否運用反饋系統評估並改善方案設計與產出之間的連結能力，包括監督、評估及落實 (enforcement) 三種能力。<sup>27</sup> 隨著地方治理走向多層次化，不僅參與治理的行動者更為多元，行動者之間的治理關係也更形複雜而多元化。有學者認為目前地方的治理關係可從傳統官僚、交易契約和社群夥伴三種治理類型討論，如表 2。<sup>28</sup>

<sup>27</sup> M. J. Moon, and E. W. Welch, "Managerial Adaptation Through the Market in the Public Sector", *International Review of Public Administration (South Korea)*, Vol. 5, No. 2 (2000), pp. 132-133. 原文引自劉坤億，「地方治理與地方政府角色職能的轉變」，*國立空中大學空大行政學報*，第 13 期 (2003 年 8 月)，頁 251。

<sup>28</sup> 劉坤億，「地方治理與地方政府角色職能的轉變」，頁 247。

表 2 地方治理職能分類表

	設計的職能	生產的職能	維持的職能
傳統官僚模式	通路：偏好政府機關 價格：缺乏成本觀念 品質：內部稽核 數量：過度生產	偏好由政府機關直接負責提供生產所需之各類資源。	偏好由政府機關負責監督、評估及落實政策方案。
交易契約模式	通路：偏好外部廠商及非政府組織 價格：預算支出效益 品質：顧客或外部稽核 數量：市場供需機制調節	較偏好公共組織外部的廠商。	政府外部行動者較少承擔此一職能。
社群夥伴模式	通路：偏好外部廠商、非政府組織及其他地方政府 價格：最佳價值 品質：夥伴成員共同認定 數量：夥伴成員共同協商	整合各成員的人力、資源、技術和經驗，成員間各類資源的互補及互賴性較高。	政府外部行動者較少承擔此一職能。

資料來源：劉坤億，「地方治理與地方政府角色職能的轉變」。

### 三、永續發展 (Sustainable Development)

1987年，聯合國世界環境與發展委員 (WCED)，發表「我們共同的未來」報告，將永續發展定義為：「能滿足當代需求，同時不損及後代子孫滿足其本身需求的發展」，所以「永續發展」應包含：「公平性 (Fairness)、永續性 (Sustainability)、及共同性 (Commonality) 三個原則；就社會層面而言，主張公平分配，以滿足當代及後代全體人民的基本需求；就經濟層面而言，主張建立在保護地球自然系統基礎上的可持續經濟成長；就自然生態層面而言，主張人類與自然和諧相處。」<sup>29</sup> 也就是說它是建構在：「環境保護、經濟發展及社會公義」三大基礎之上。永續發展範圍廣泛，舉凡土地資源、水資源、能源、農業、海洋資源、環境保護、健康風險、教育、社會福祉、城鄉發展、經濟發展、科

<sup>29</sup> 行政院國家永續發展委員會，「永續發展小百科」，2010年11月6日下載，《行政院國家永續發展委員會網站》，<http://sta.epa.gov.tw/NSDN/encyclopedia.doc>。



技研發及國際合作等，均為其工作範疇。」<sup>30</sup>「OECD 國家中國家永續發展策略的良好實務（Good Practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries, 2006）」報告中提出，經由 21 個國家案例中歸納出 8 種治理要素，能達至成功落實國家永續發展策略，分別是：「政策整合」、「跨世代時程」、「分析與評估」、「協調與機制」、「地方與區域控管」、「利益相關者的參與」、「指標與目標」、「監督與評鑑」，所謂「地方及區域控管（local and regional governance）」是指：「地方與區域政府機構均需充分參與國家策略制訂。亦即需要連結從地方、國家、區域到和全球等層級的政策。」<sup>31</sup>

綜上所述，地方治理與永續發展，即指地方政府必須維持地方公、私部門與社會秩序所需要的政治權威的作用和對行政權力的運用，而在運用的過程中必須要有全方位的視野，兼具公平性、永續性、及共同性。因而當代各國政府大規模的進行垂直式的結構調整，形成中央放權與地方攬權現象，地方政府擁有更多自主權。進一步而言，各國政府在政府再造的過程中，有「分權化」與「自主化」趨勢，亦即提高地方政府自主性，加強對地方政府授能。<sup>32</sup>

### 參、兩岸地方政府治理與職能

中國數千年來都是君主立國，無法瞭解民主的理念。民國建立，中山先生引進西方的民主觀念，以五權憲法建構民主共和國。為推動與落實民主，乃希望先從小地區開始實施，中山先生認為「縣」是最合適的單位，於是乃有地方自治。<sup>33</sup>民國 10 年，國民黨在廣東破天荒地進行中國有史以來的第一次「縣長民選」，以便試行直接民權，期以落實中山先生民權主義的地方自治。中山先生也對地方政府治參與職能界定為：「清戶口、立機關、定地價、修道路、墾荒地、設學校。」<sup>34</sup>

<sup>30</sup> 行政院國家永續發展委員會，「永續發展行動計畫」，2010 年 11 月 6 日下載，《行政院國家永續發展委員會網站（2007）》，<http://sta.epa.gov.tw/NSDN/CH/PAPERS/FUTURE.pdf>。

<sup>31</sup> 陳怡萱等，「國家永續發展策略控管要素及效能判別基準」，2010 年 11 月 6 日下載，《行政院國家永續發展委員會網站》，<http://sta.epa.gov.tw/NSDN/CH/PAPERS/200810203.doc>。

<sup>32</sup> 丘昌泰，「強化地方政府的策略規劃功能」（1999），研考雙月刊（臺北），第 23 卷第 3 期（1999 年 6 月），頁 26-34。

<sup>33</sup> 我國第一份地方自治文件是 1908 年（清光緒 34 年）「城鎮鄉地方自治章程」。參見羅志淵，地方自治理論體系（臺北：商務出版社，1960 年），頁 90。

<sup>34</sup> 參閱中山先生所著「地方自治開始實行法」（1920 年 3 月 1 日）。文見中國國民黨中央委員會黨史委員會編訂，國父全集第 2 冊（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1973 年），頁 169-174。

## 一、我國地方政府治參與職能

民國 36 年公布施行的《中華民國憲法》第 108 條第 1 項：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：一、省縣自治通則。」第 112 條第 1 項前段：「省得召集省民代表大會，依據省縣自治通則，制定省自治法」。第 121 條：「縣實行縣自治。」但是，當時的政治環境以及日後的國共內戰，無法讓地方自治此一理想實現。政府來臺後，先以行政命令的方式實施地方選舉，直至民國 81 年 5 月 27 日第二屆國民大會臨時會三讀通過、同年 28 日總統公布的《第 2 次憲法增修條文》第 17 條第 3 款，省設省政府，置省長一人，縣設縣政府，置縣長一人，省長、縣長分別由省民、縣民選舉之。省、縣地方制度，以法律定之。

民國 83 年 7 月 29 日，立法院通過《省縣自治法》與《直轄市自治法》二法，將我國地方自治之發展，從早先的行政命令時代推進到正式法制化的時代。然而，隨著民國 85 年 12 月 26 日國家發展會議召開之後，漸漸形成凍結臺灣省政府此一層級的政策性主張。民國 86 年 7 月 18 日，國民大會三讀通過同年 21 日總統公布《第 4 次憲法增修條文》第 9 條第 1 項第 1、2 款規範：省設省政府，置委員 9 人，其中 1 人為主席，均由行政院院長提請總統任命之；省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。該條第 2 項並確立臺灣省議會議員與臺灣省省長之選舉自第十屆臺灣省議會議員及第一屆臺灣省省長任期之屆滿日起停止辦理；精簡省政府層級的政策方針於焉成形。民國 88 年 1 月，立法院通過《地方制度法》，並於民國 88 年 3 月通過廢止《省縣自治法》以及《直轄市自治法》。

## 二、中國大陸地方政府治理與職能

中國大陸 1954 年《憲法》規定，將地方行政區劃分為省、縣、鄉三級；民族自治地方分為自治區、自治州、自治縣三級。全國分為省、自治區、直轄市；省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮。直轄市和較大市分為區。自治州分為縣、自治縣、市。自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方。1975 年憲法沒有專門規定行政區劃條款，惟從有關條款可看出，行政區域為省、地區、縣、人民公社四級。這部憲法將省級人民政府派出機關——地區作為一級政權組織；承認政社合一，以公社取代鄉級政權組織。1978 年《憲法》用專門條款規定行政區劃，與 1954 年與 1975 年憲

法不同的是，（一）是取消「地區」一級的政權組織，恢復 1954 年憲法規定的省、縣、人民公社三級區劃體制，（二）是在憲法序言中明確規範：「臺灣是中國的神聖領土」。1982 年《憲法》第 30 條：「中華人民共和國的行政區域劃分如下：（一）全國分為省、自治區、直轄市；（二）省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；（三）縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮（第 1 項）。直轄市和較大的市分為區、縣。自治州分為縣、自治縣、市（第 2 項）。自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方（第 3 項）。」第 31 條：「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。」

### （一）地方各級人民政府的組成

1986 年修訂後的《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第 49 條：「省、自治區、直轄市、自治州、設區的市人民政府分別由省長、副省長，自治區主席、副主席，市長、副市長，州長、副州長和秘書長、廳長、局長、委員會主任等組成（第 1 項）。縣、自治縣、不設區的市，市轄區的人民政府分別由縣長、副縣長，市長、副市長，區長、副區長和局長、科長等組成（第 2 項）。鄉、民族鄉的人民政府設鄉長、副鄉長。民族鄉的鄉長由建立民族鄉的少數民族公民擔任。鎮人民政府設鎮長、副鎮長（第 3 項）。」由條文可知，縣級和縣級以下的政府不設秘書長。另同法第 53 條第 1 款：「地方各級人民政府分別實行省長、自治區主席、市長、州長、縣長、區長、鄉長、鎮長負責制。」

### （二）地方各級人民政府的產生

依《地方組織法》第 8 條第 5 款與第 9 條第 6 款的規定，各級地方行政長官和次官或副長官由本級人民代表大會選舉產生。縣級以上地方政府的成員還有秘書長、廳長、局長、主任、科長等，不是經由選舉產生，而是由本級行政長官提名報本級人民代表大會常委會批准任命的。<sup>35</sup>

### （三）選舉程序

地方各級人民代表大會及其常委會對本級地方行政官員進行選舉、決定任免和補選的時候，都必須全體成員的過半數參加投票，選舉方有效。地方行政

<sup>35</sup> 何國強，當代中國地方政府（廣東：廣東高等教育出版社，1994 年），頁 127。

長官和次官的候選人，由本級人民代表大會主席團或者 10 人以上代表聯合提名。在提名的過程中，沒有人數的限制，可由人大代表根據個人意願依法提出候選人後，經醞釀協商，再確定正式候選人名單。<sup>36</sup> 行政長官的候選人名單應比應選人數多 1 人，行政次官的候選人名單應比應選人數多 1 至 3 人。這制度稱為差額選舉。至於因辭職、罷免而再補選時，不論是行政長官或次官，候選人數可以多於或與應選人數相同。<sup>37</sup> 這裡須進一步說明的是，地方各級行政次官的人數，法律並無具體規範。需要根據政府的行政級別、管轄範圍、工作難易等客觀條件決定，並且要經上級政府或中央政府，以及本級人民代表大會及其常委會的同意。以實務而言，省級政府的行政次官有 5 至 6 人，然直轄市有例外，如上海市有 7 位副市長、北京市則有 8 位副市長。<sup>38</sup>

## 肆、兩岸地方政府治理與職能法制層面比較分析

政府治理包含運作過程、關係與思維等，涵涉政府之間關係、制度法制等，如同學者對公共行政的治理的界定：「用於限制、指引，以及強化政府行動的一套法、行政規則，或操作實務。」<sup>39</sup> 也有學者認為：「地方治理意指一組決定個人與組織對決策行使權力方式的正式與非正式規則、結構與過程。」<sup>40</sup> 表 3 與表 4，即從兩岸的《憲法》條文，比較分析兩岸《憲法》架構下的地方政府。

<sup>36</sup> 何國強，當代中國地方政府，頁 126。

<sup>37</sup> 何國強，當代中國地方政府，頁 127。

<sup>38</sup> 何國強，當代中國地方政府，頁 127。

<sup>39</sup> 左峻德，地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究（臺北：行政院研考會委託研究報告，2007 年），頁 13。

<sup>40</sup> 左峻德，地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究，頁 23。

表 3 我國《憲法》及增修條文對於地方政府治理與職能之規範

條號	省或縣政府治理與職能之規範	條文	《憲法增修條文》第 9 條
第 109 條	由省立法並執行之或交由縣執行之	一、省教育、衛生、實業及交通。 二、省財產之經營及處分。 三、省市政。 四、省公營事業。 五、省合作事業。 六、省農林、水利、漁牧及工程。 七、省財政及省稅。 八、省債。 九、省銀行。 十、省警政之實施。 十一、省慈善及公益事項。 十二、其他依國家法律賦予之事項。	1. 增修條文第 9 條第 1 項凍結憲法第 109 條適用。 2. 依增修條文第 9 條第 1 項第 7 款省的功能為：省承行政院之命，監督省縣自治事項。
第 110 條	由縣立法並執行之	一、縣教育、衛生、實業及交通。 二、縣財產之經營及處分。 三、縣公營事業。 四、縣合作事業。 五、縣農林、水利、漁牧及工程。 六、縣財政及縣稅。 七、縣債。 八、縣銀行。 九、縣警衛之實施。 十、縣慈善及公益事業。 十一、其他依國家法律及省自治法賦予之事項。	
第 111 條	均權制度（剩餘權歸屬）	除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。有爭議時，由立法院解決之。	

資料來源：作者自行整理。



我國中央與地方政府權力的分配，係採均權制度，亦即從權力的屬性來規範。也就是說，事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。至於精省之後，省的職權為承行政院之命，監督省縣自治事項。

表 4 《中華人民共和國憲法》對於地方政府治理與職能之規範

條號	地方政府治理與職能之規範	條文
第 3 條	中央與地方職權的劃分原則	中華人民共和國的國家機構實行民主集中制的原則（第 1 項）。 中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則（第 4 項）。
第 27 條		一切國家機關實行精簡的原則，實行工作責任制，實行工作人員的培訓和考核制度，不斷提高工作質量和工作效率，反對官僚主義第（第 1 項）。 一切國家機關和國家工作人員必須依靠人民的支持，經常保持同人民的密切聯系，傾聽人民的意見和建議，接受人民的監督，努力為人民服務（第 2 項）。
第 89 條		統一領導全國地方各級國家行政機關的工作，規定中央和省、自治區、直轄市的國家行政機關的職權的具體劃分（第 4 款）； 審定行政機構的編制，依照法律規定任免、培訓、考核和獎懲行政人員（第 17 款）；

資料來源：作者自行整理。

對於中國大陸中央與地方政府職權的區分，依大陸現行《憲法》第 3 條第 4 項規範視之，從《憲法》的層次仍是採中央集權的觀點。

論述兩岸《憲法》的規範後，進一步分析兩岸規範地方政府的法律。從法的位階而言，憲法高於法律，法律高於命令，且憲法是國家的根本大法，故其規範的是國家制度的基本原則與架構。至有關國家制度原則與架構的落實，就需經由法律予以規範。

就我國《地方制度法》<sup>41</sup>第18、19、20、22、35、36、75、85條，開列直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之自治事項等內容可知，因我國地方政府係實施地方自治，有關直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所的職能，皆明確規範。在我國地方政府治理與職能為：組織及行政管理、財政、社會服務、教育文化及體育、勞工行政、都市計畫及營建、經濟服務、水利、衛生及環境保護、交通及觀光、公共安全、與事業之經營及管理。

而依中國大陸《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》<sup>42</sup>第54、55、59、60、61、66、條對於地方政府治理與職能之規範可知，在大陸地方政府治理與職能為：執行國民經濟和社會發展計畫、預算，管理本行政區域內的經濟、教育、科學、文化、衛生、體育事業、環境和資源保護、城鄉建設事業和財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計畫生育等行政工作。

我國與中國大陸屬單一國家制。兩岸中央政府與地方政府的關係，在我國《憲法》中是採「均權」的作法，大陸則是「中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則」。就前章論述地方政府的性質所分為：行政體、自治體與混合體地方政府觀之，我國是屬自治體地方政府，大陸屬混合體地方政府。

進一步而論，我國地方自治雖在《憲法》中有所規範，但因行憲未久，政府即遷移來臺。因此，有關地方自治的規定皆是採行政命令予以規範。直至民國83年7月29日，立法院通過《省縣自治法》與《直轄市自治法》二法後，方法制化。其後因組織再造，採精省政策，<sup>43</sup>對地方自治法制再作研修。民國88年1月，立法院通過內政部研擬的《地方制度法》，並於同年3月通過廢止《省縣自治法》以及《直轄市自治法》。因精省與《地方制度法》的運行，使得地方政府面對地方自治、人民的需求、與政府回應能力等內外環境的衝擊。所以，學者指出，為落實地方自治，可從「行政服務的效率與品質」觀點，提出「地

<sup>41</sup> 《地方制度法》，2011年6月27日下載，《全國法規資料庫》，<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0040003>。

<sup>42</sup> 《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》，2011年6月27日下載，《中國網》，<http://www.china.com.cn/chinese/law/690791.htm>。

<sup>43</sup> 1996年12月26日國家發展會議召開，提出凍結臺灣省政府此一層級的政策性主張。1997年7月18日，國民大會三讀通過，同年月21日總統公布第4次憲法增修條文第9條第1項第1、2款及第2項規範，省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。並確立臺灣省議會議員與臺灣省省長之選舉自第十屆臺灣省議會議員及第一屆臺灣省省長任期之屆滿日起停止辦理。

方可以辦理的事項，中央不必辦理」的主張，<sup>44</sup> 與從「住民自治之理念與垂直分權之功能」觀點，提出「地方優先」原則。<sup>45</sup>

另就中國大陸而言，大陸雖然業已實施《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》，然在中央政府與地方政府之間是採「條條與塊塊」。所謂「條條」是指，不同層級的政府間上下貫通的職能部門或機構；所謂「塊塊」是指，由每一級政府內部按照管理內容劃分不同部門或機構所組成的整體。因為「條條專政」或「塊塊分割」，使得政府之間產生衝突。而中國大陸於 1978 年改革開放後，因為層層分權的結果，產生傾斜分權、垂直分權、經濟分權，同時也產生地方保護主義和地區之間發展的不平衡，形成之間的矛盾與衝突。<sup>46</sup> 也就是因「放權讓利」的改革，除強化地方政府的自主性外，也產生制度面與區域發展差異的衝突。<sup>47</sup> 地方政府，也不再是中國大陸社會主義計畫經濟體制下，中央政府的附屬物與權力載體。<sup>48</sup>

## 伍、結語

西諺：「羅馬不是一日形成」，法制的建構，更是需凝聚社會各層面的共識。但也正因為如此，面對新的世紀，正如同愛因斯坦所說：「這個世界是思考的產物，沒有思考就沒有創新；沒創新則世界不會有任何改變。」兩岸在進入 21 世紀後，除面對國際環境各國的競爭，在兩岸的政府體系內亦面臨政治、經濟、社會等各層面的挑戰。更何況 21 世紀是一個快速變遷與競爭的環境，各國政府為因應此發展，對如何提升政府的競爭力，發揮政府團隊的效能，都視為重要課題。而各國政府，也正因應此而進行政府改造等運動，重新界定政府的角色與功能。中央政府與地方政府皆是國家的一部分，政府的一環；對服務人民而言，並無地位高低之別。往昔以「京城」為統治基點的觀點，在 21 世紀的

<sup>44</sup> 陳清秀，地方制度法問題之探討（臺北市政府法規委員會，2009 年 11 月 12 日），2010 年 11 月 6 日下載，[http://www.law.taipei.gov.tw/success/doc/file\\_58.doc](http://www.law.taipei.gov.tw/success/doc/file_58.doc)。另該文收錄於臺灣行政法學會編印，公務員法與地方制度法（臺北：元照出版公司，2003 年 1 月），頁 301-346。

<sup>45</sup> 許志雄，「地方自治權的基本課題」，月旦法學雜誌（臺北：元照出版公司），第 1 期（1995 年 5 月），頁 13。

<sup>46</sup> 周平，當代中國地方政府，頁 201。

<sup>47</sup> 邱騰玄，「中共地方政府影響中央決策渠道之分析：以駐京辦事機構為例」，國立東華大學大陸研究所碩士論文（2002），頁 1。

<sup>48</sup> 王敏、葉娟麗，「走向 21 世紀的中國政治發展」，華中理工大學學報（社會科學版）（武漢），第 14 卷第 1 期（2000 年），頁 20-23。

今日應重新思惟，強調「國家競爭力」的觀點，如此更能因應 21 世紀環境的變遷。

本文即從地方治理與永續發展的觀點，從法制層面比較分析兩岸地方政府治理與職能的模式。從地方治理的觀點，學者所提出的政府治理模式有市場型政府、參與型政府、彈性化政府及去管制型政府。其政府治理模式特徵，市場型政府為壟斷、參與型政府為層級節制、彈性化政府為永久性、去管制型政府為內部管制。學者並將地方治理分為傳統官僚、交易契約和社群夥伴模式，其地方治理職能為設計、生產與維持的職能。從永續發展的觀點則強調：「能滿足當代需求，同時不損及後代子孫滿足其本身需求的發展」，並包含公平性、永續性、及共同性。

對兩岸政府而言，雖然意識型態不同，政府的體制亦不同。然而兩岸政府卻需同時面對地方政府現代化的要求。所以，就兩岸中央與地方政府面臨的議題，如公務資源分配不均、公共事務的複雜化及區域化，另如因公務資源分配不均與地方性公共事務的複雜化，使得地方居民對地方服務的要求與日俱增，而政府若不能有效回應民眾需求，則可能產生地方政府運作上不可治理的危機。兩岸政治的發展面對如此的趨勢，即紛訂定相關法律，如大陸 1979 年的《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》；我國 1994 年 8 月《省縣自治法》、《直轄市自治法》的施行，其後 1999 年 1 月《地方制度法》施行。也就是說，兩岸因不同的政治發展，而對地方政府的組織功能界定亦有所不同。且兩岸在地方自治與發展型地方主義的運作下，地方政府的角色與功能已不同於往昔。也就是說，兩岸地方政府治理與職能，在民主政治與經濟改革開放之下，兩岸地方政府治理涵括對各種個人及機構、公私部門管理共同事務之諸多方式的總和，兩岸地方政府治理是使相互衝突或不同的利益得以調和，並且採取聯合行動的持續過程。