

由地方治理與鄉鎮法律地位論我國城鄉之 均衡發展



仇桂美

摘 要

地方政府民主治理的新挑戰，80 年代後已從地方政府傳統結構朝向地方治理之新結構發展。鄉鎮在我國有其特殊之歷史背景，若以廣域行政之觀點言，其究竟在地方政府之層級中居於何種地位？且其自治法人的地位存續力之問題？又以府際互動言，鄉鎮所發揮之功能究竟為何？在全球化與地方化接軌之浪潮下，鄉鎮之發展應如何突破資源有限之困境？在國際大都會區紛紛形成之際鄉鎮應如何定位方可使城鄉均衡發展？均為本文探討之重點。

From Local Governance and Town Corporation Analysis the Equilibrrious Development of Urban and Village in R.O.C.

Chang Kuei-Mei

Abstract

The new challeges of democracy governance in local government, in the past twenty years has developed by local governance at the sub-national level. The historical background of town is special in R.O.C., In the view of comprehensive administration, What is the status of town in local government? How continuous the corporate status of town? In the view of intergovernmental interaction, what are the functions of town? In the orientation of globalization and localization, how to break the difficult position of limited resources in the development of town? Corporate citizenship and local governance of town is very important, the Equilibrrious Development of Urban and Village is most urgent. Above all, are the focuses of this paper.

晚近由歷史、社會、經濟、政治等層面以分析制度益受重視，新制度主義（*new institutionalism*）日漸抬頭。就政治學之研究途徑言，區隔立法機關決策及官僚行為是須要的，聚焦在制度的有限選擇（*limited choices*）之限制，如議會的委員會之結構、行政部門設置之相關規範，因此相互間所產生之結構導致的平衡（*structure-induced equilibrium*）。（*Shepsle and Weingast, 1987: 85-104*）新制度主義所建構之官僚制度之型模植基於經濟學理論中之代理原則分析，經由代理人依據內部僚屬行為之監督及外部供給者之財貨監督，兩者之成本比較計算，以追求原則的實現。有時經由制度安排，如組織內部活動甚於組織外部供給者之契約，以減少不確定及最小交易成本。（*Weingast, 1988: 132-163*）

地方政府民主治理的新挑戰，80年代後已從地方政府傳統結構朝向地方治理之新結構發展。新的地方政治和政策制定之治理角色主要為：1.公民是由公共服務之使用者所組成，作為使用者，公民有權參與影響多種服務傳遞制度及市（*municipal*）之部門。2.公民是公共服務生產者之市（*municipal*）制或行政單位獲取更多能力及責任的專家或雇員。3.公民是更多他們自己內部制度之權威責任的領導者，包含市制及多元相關單位之

領航，且常經由委員會以組成。4.公民在市走向分權時，由中央行政幕僚轉向諮商者，他們服務行政能力相關領域內之自我治理的制度。5.地方議員扮演目標領航之決策者的角色，尤在市之財政架構方面。（*Karin Hansen, 2001: 114-115*）

鄉鎮在我國有其特殊之歷史背景，若以廣域行政之觀點言，其究竟在地方政府之層級中居於何種地位？且其自治法人的地位存續力之問題？又以府際互動言，鄉鎮所發揮之功能究竟為何？在全球化與地方化接軌之浪潮下，鄉鎮之發展應如何突破資源有限之困境？在國際大都會區紛紛形成之際鄉鎮應如何定位方可使城鄉均衡發展？下將分論之。

壹、鄉鎮之法律地位

政府之鞏固（*consolidation*）常與都會區發展之策略息息相關，以美國為例，都市（*urban*）政府能提供較大單位的區劃、財政等服務程度亦頗重要。在城市-縣（*city-county*）和市間（*intermunicipal*）鞏固取決於市級財政當局轄區的廣泛程度，甚至勝過司法或稅區之劃分，其有重要關鍵之影響。地方政府之市（*municipal*）在商業收入合約及住宅發展常較縣（*county*）有較大的權限，市在提供發展上之基金（*grants*）和借

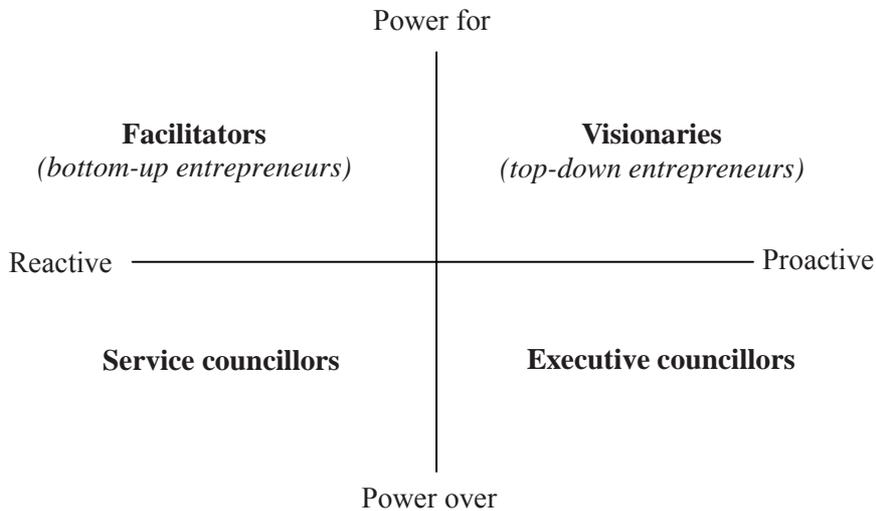
貸 (loans) 有較大的權限，建立風險基金 (venture capital fund) 及使用其投資；縣則大部份無此權限。(Andy Oakley, 1987: 262)

至於鄉 (town)，90 年代之經濟危機對地方政治有重要之影響，鄉議會開始知道規劃界定未來多元地方政府活動連結凝聚之地位，重新評估它們的近似性。在處理不同社區事務增加其外部關係反應上，鄉議會打開了社會、經濟、制度的大門。由傳統地方政府到地方治理，近 20 年來對鄉可印証之假設為：1. 地方政府由近似性和政治性演進為代表責任之專業執行的模式地方政府 (model)。2. 地方政府對導入策略及先進之計畫具高度反應及建構之模式。3. 地方政府

由傳統市 (municipal) 服務之提供者導向更多元化服務途徑的理性運作。4. 地方議會由傳統地方政府重策略關係導向更重地方治理。(Quim Brugué and Josep Maria Valle's, Apr 2005: 201-202)

整體而言，理性的地方政府走向地方治理時，議員為決策之核心，欲改變其行為模式是不易的，且不僅與地方政治人物相關與社區亦息息相關。若以英、法為例，地方政治人物四個理想之類型 (types) 為：便利者 (facilitators)、理想主義者 (visionaries)、服務型議員 (service councillors)、行政型議員 (executive councillors)；前兩者屬治理型，後兩者屬傳統政府型。見圖 1：(John and Cole, 1999: 102)

圖 1 地方議員之類型 (types)



我國鄉鎮之區劃有其歷史意義，依地方制度法之相關規定，地方劃分為省、直轄市。省劃分為縣、市（以下稱縣（市））；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市。直轄市及市均劃分為區。鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里。村、里以內之編組為鄰。（第 3 條）至村（里）、鄰之編組及調整辦法，由直轄市、縣（市）另定之。（第 7 條）鄉鎮無權置喙。且村（里）得召集村（里）民大會或基層建設座談會；其實施辦法，由直轄市、縣（市）定之。（第 60 條）鄉鎮亦無權置喙。

在行政制裁權方面，直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。（第 26 條第 2 項）並無規範到鄉鎮；但自治條例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。（第 26 條第 4 項）前後文義似有不一致之處。但自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。（第 30 條第 1 項）故地方政府

訂定罰則之自治條例如與中央法規命令牴觸，雖有民意基礎仍屬無效，故知影響頗屬有限。

以地方立法機關之組織結構言，鄉（鎮、市）民代表會代表總額，鄉（鎮、市）人口在一千人以下者，不得超過五人；人口在一萬人以下者，不得超過七人；人口在五萬人以下者，不得超過十一人；人口在十五萬人以下者，不得超過十九人；最多不得超過三十一人。（第 33 條第 2 項第 3 款）其會期之長短，鄉（鎮、市）民代表會代表總額二十人以下者，不得超過十二日；二十一人以上者，不得超過十六日。（第 34 條第 1 項第 3 款）一年開會的時間頗為有限。

在組織權方面，鄉（鎮、市）民代表會之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各鄉（鎮、市）民代表會應依準則擬訂組織自治條例，報縣政府核定。（第 54 條第 3 項），自主組織權頗為有限。鄉（鎮、市）公所之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各鄉（鎮、市）公所應依準則擬訂組織自治條例，經鄉（鎮、市）民代表會同意後，報縣政府備查。鄉（鎮、市）公所所屬機關之組織規程，由鄉（鎮、市）公所定之。（第 62 條第 3 項）其報縣政府備查之程序與代表會之組織報縣政府核定程序有別。在組織自主權之意義上，代表會之組織實應享有更大之空間方屬合理。

在財政權方面，村（里）長，為無給

職，由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，其補助項目及標準，以法律定之。（第 61 條第 3 項）直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應分配之國稅、直轄市及縣（市）稅，依財政收支劃分法規定辦理。（第 66 條）鄉（鎮、市）並無獨立之稅目來源，但卻須編列村（里）長事務補助費。此外，縣（市）、鄉（鎮、市）應致力於公共造產；其獎助及管理辦法，由內政部定之。（第 73 條）有關府際間地方財政來源十分重要的統籌分配稅款，依財政收支劃分法之規定，依稅目收入分成統籌之。（參第 8 條）由中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之款項，應以總額百分之六列為特別統籌分配稅款；其餘百分之九十四列為普通統籌分配稅款，應各以一定比例分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）。（第 16-1 條第 2 項第 1 款）前述之普通統籌分配稅款算定可供分配鄉（鎮、市）之款項後，應參酌鄉（鎮、市）正式編制人員人事費及基本建設需求情形，研訂公式分配各鄉（鎮、市）。（第 16-1 條第 2 項第 6 款）而在財政支出方面，各級政府之支出劃分如下：一、由中央立法並執行者，歸中央。二、由直轄市立法並執行者，歸直轄市。三、由縣（市）立法並執行者，歸縣（市）。四、由鄉（鎮、市）立法並執行者，歸鄉（鎮、市）。前項第一款及第三款如需交由下級政府執行者，其經費之負擔，除法律另有規定

外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。（第 37 條第 1 項第 2 項）在支出方面鄉（鎮、市）之自主權顯較收入為大。若再以地方稅法通則之相關規定觀之，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所開徵地方稅，應擬具地方稅自治條例，經直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會完成三讀立法程序後公布實施。地方稅自治條例公布前，應報請各該自治監督機關、財政部及行政院主計處備查。（第 6 條）鄉（鎮、市）公所開徵地方稅亦具相當自主權，惟餅須做大，方始有其財政空間。

整體言，鄉鎮在相關法制中雖賦予其自治法人之地位，但其成其為法人之自主組織、自主立法、自主財政等權，並無對等資源以為發展空間，故與社區之結合服務性而言其反應性有待商榷。

貳、由地方治理論城鄉發展

現今先進國家地方治理之發展趨勢，以英國為例，其保守黨政府一九九四年之前進（GOs）方案，提供了中央政府在行區活動更好的焦點。為了監督前進方案，在績效革新單位薦介下，於 2000 年成立了行區統合單位（Regional Coordination Unit, RCU），主要是監督政策創制。而之前的一九九九年，為強化行區政府，已先產生了行區發展機構（Regional Development Agencies, RDAs）。



(仇桂美, 2005 : 14) 又英國晚近地方治理的目標為地方本身動態民主及機制之重組；且府際關係恢復更大程度地方自主之衡平性。William L. Miller, Malcolm Dickson & Gerry Stoker 認為地方治理可分為四個規範的模型 (normative models)，見表 1：(William L. Miller, Malcolm Dickson & Gerry Stoker, 2000: 29)

惟此四種模型較傾向由政治面思考而非行政面思考。以議會如何代表及制度上之偏好言，地方者模型—議會代表地方反映地方，制度上偏好補助者 (subsidiarity) 以發展地方當局權力。個別者模型—議會喜好

追求議會自己之利益，制度上偏好小的當局政府及顧客—公民 (customer-citizens) 之能力。動員模型—議會對剝奪加以反映，制度上偏好補助者並從地方當局向下移轉權力。中央者模型—議會代表中央政府，制度上偏好地方當局區 (district) 之規模以大到足夠提供充分之服務，但卻非足以追上中央的政治變遷。(William L. Miller, Malcolm Dickson & Gerry Stoker, 2000: 217- 224) 經由政治競逐上自我管理之參與以形成中央與地方的平衡發展。

表 1：地方治理之規範模型

| ← 面 向 → | | | | | |
|---------------------|------------------------|---------------------|-----------------------------------|-----------------------------|---------------|
| 模 型 | 主要目標 | 地方自主之態度 | 公共參與態度 | 主要服務傳輸之機制 (mechanism) | 主要政治機制 |
| 地方者 (localist) | 地方社區需要之表意及會議 (meeting) | 強烈喜好 | 支持但主要在代議機構 | 多功能選出地方當局 | 經由地方選舉之代議政治 |
| 個別者 (individualist) | 追求個別選擇及在服務方面之反應 | 傾向喜歡但承認需要上層介入以保護個別者 | 喜歡消費者諮商，但非大規模 (large-scale) 的公民參與 | 提供系列特殊服務的競爭 | 消費者個別之權利 |
| 動 員 | 發展追求更有效之排除不利影響變遷之政治 | 強烈喜好部分變遷過程 | 強烈喜好 | 鄰 社 (neighbourhood) 基礎及分權結構 | 發展參與政治 |
| 中央者 (centralist) | 維持國家標準及國家民主之領導地位 | 強烈反對 | 有 限 價 值 (limited value) | 實質中央控制之機制 | 國家政府：立法，導引及控制 |

除了英國外，聯邦國之美國近十年來都會（metropolitan）及都市（urban）之問題多與經濟及空間發展有關。經濟之差異導致財政之落差，造成都會分離（segregation）、都市貧困等問題。較諸十年前著重都市計畫及管理、公共服務之財政等問題，顯然焦點已有所轉移。基本上，在美國地方公部門之割裂是持續的。90年代，在都會區（metropolitan regions）之市（municipalities）未受發生在歐洲國家合併趨勢之根本改變的影響，反倒自70年代始終持續增加中。（仇桂美，2005：14-15）

地方政府之府際政策及法規形成行為影響政治活動的成本及動機。對地方政策選擇及地方制度如何運作言，地方活動之外部限制有重要影響。地方或國家法律和制度當追求特別政策目標時可能會增加或減少成本，因此經由地方公民及政府官員之政策利益決定可導致某些結果。外部限制亦可直接形成地方政府官員追求其自身利益能力形成之限制。地方政府外部制度之限制包含地方法令對地方政府區劃合併之制度及過程的需求界定、準司法標準及程序範圍以外之影響等。（James C. Clingmayer and Richard C. Feiock, 2001: 125）而政策之選擇常源自某一時空之制度限制。

上述所言多基於民主政治分權制衡之觀點，若復以成本效益的觀點以觀，在提供服務時應賦予政府更多之責任，經由分權縮減公部門之規模以提升其效率乃各國當今的重要議題。高度集權之型態易出現的病態如溝通超載、反應時間漫長、資訊扭曲、部門計畫空間聯結掌握的失敗；而分權卻可增加大眾參與降低成本，尤其可增加民主政治之穩定性，獲得社區認同（Kempe Ronald Hope, Snr, 2000：522）。

我國各級市之定位，依地方制度法之規定，人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區，得設直轄市。人口聚居達五十萬人以上未滿一百二十五萬人，且在政治、經濟及文化上地位重要之地區，得設市。人口聚居達十五萬人以上未滿五十萬人，且工商業發達、自治財源充裕、交通便利及公共設施完備之地區，得設縣轄市。本法施行前已設之直轄市、市及縣轄市，得不適用前三項之規定。（第4條）市之三級制，顯有別於一般國家。有關區域發展，在地方政府組織建制方面，歐美國家多採用城鄉分立體制，美國的縣和市直接由州統轄。發展中的國家區域，也大多實行城鄉分立，如印度的市和縣由邦所轄。如此相當比例的

可反映出城市和鄉村的區別有其差異上的明顯性、管理上的異質性。在地方政府組織架構上，日本經由縣帶動市之發展，與美國之特區、英國之行區，各有其不同之特色。如同中國大陸之市管縣，最終均為解決城鄉發展落差，提升國家競爭力，解決公民治理區域發展中就業、健康、住宅等問題。

就城鄉整體發展言，區域經濟發展中常用的輻射理論，有四項特色，1.輻射是一個雙向的過程，不同能量的物體相互輻射；2.輻射的結果是隨著能量的傳遞而逐漸拉平物體之間的能量；3.一個物體的能量只要高於周圍其他物體，淨輻射出去的能量數量就大於自然吸收的能量數量；4.兩個物體距離越近，能量輻射越大。而區域經濟發展中的輻射媒介，主要為道路、交通、資訊等所決定的市場一體化水平，直接影響輻射之有效性。在輻射過程中，資本必然向投資效率高的地區流動。初期，中心城市資本的邊際效益較高，資本由周邊地區向中心城市流動；相當時段後則會出現返流現象。故長遠以觀，資本在中心城市與周邊地區之間的流動不僅有利于中心城市的經濟發展與現代化進程，而且也有利於周邊地區的經濟發展與現代化進程。中國大陸目前即採用此種理論，惟值得注意的是，人才的流動有別於資本的

流動，需要較長的時間及較大的成本。基本上，輻射理論特別強調市場機制，在經濟發展及民主化進程中的基礎作用。（厲以寧，2000：247-249）此外，有關不平衡理論之模式甚多，如梯度推進模式，認為區域經濟的發展盛衰，主要取決於該地區產業結構的優劣與轉移，而產業結構的優劣又取決於地區各經濟部門，特別是主導專業化部門在工業生命週期中所處的階段。且由科技進步引致創新的新產品、新技術、新思想以及新的生產管理與組織方法等，多發源於高梯度地區，其對周圍地區的經濟發展，也將造成地區間的兩極分化，故適用上有其高度風險。（厲以寧，2000：5-7）

我國非廣域行政下所發展出之城鄉體制，各級市與其同級政府間之互動及府際間彼此間之互動，究應維持幾級政府方屬妥適？因涉及國土資源之有效使用及行政區劃之基本結構，故雖直轄市之形成及精省有其歷史背景，致使直轄市之一級尤其明顯非廣域行政。然可否藉由大都會區之形成帶動周邊城鎮之發展，或經由輻射理論以均衡城鄉之發展，頗可深入探究。惟我國國際化之大都會區甚屬有限，適用梯度推進模式有其相當困難；但適用輻射理論其兩個物體距離越近，能量輻射越大之要件，欲成就之亦有相

當困難待為克服。是以，有效之區域規劃將可導致城鄉之均衡發展，而國內數大經濟區之形成亦刻不容緩。

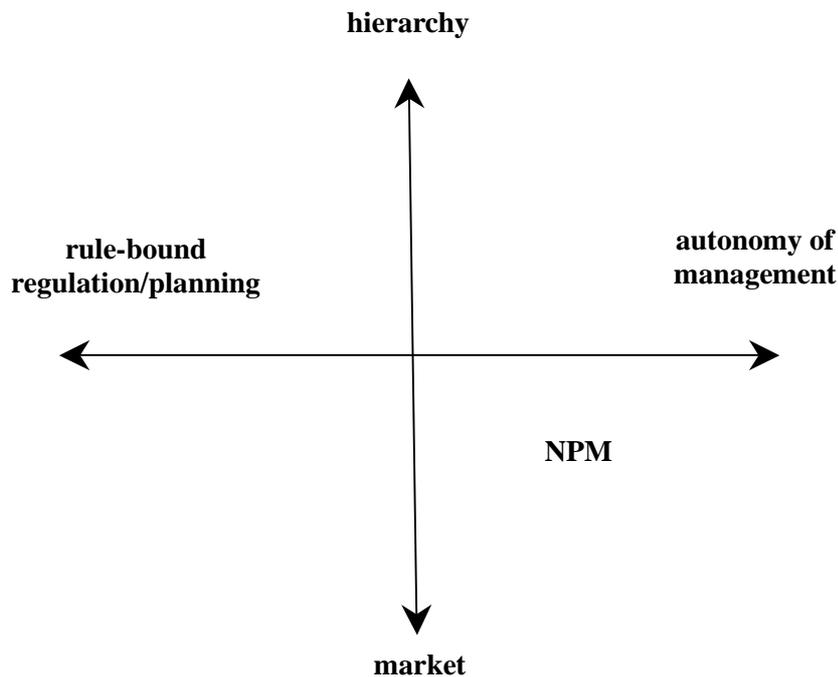
叁、鄉鎮自治法人之功能

地方政府分權之概念架構主要為：1.提供公民價值高品質的服務。2.增加管理之自主性，特別在於減少中央之行政控制。3.組織和個人績效的需求及評估之報酬。4.使管理者配合績效目標以獲取人力及技術資源。5.經由公務人員以完成可接受競爭及開放意

志的公共目標之績效以有別於私部門。6.經由授能公民強化其決策參與以發展規劃與管理。7.提升經濟及管理之效率及效果。8.強化地方治理。9.能獲取更多精確及較少猜疑的地方條件資訊。10.減少超載及壅塞的中央政府溝通管道。(Kempe Ronald Hope, Snr, 2000 : 520)

就新公共管理 (NPM) 言，若從市場與管理之面向言，地方政府的組織原則為，見圖 2 : (Karin Hansen, 2001:107-108)

圖 2 新公共管理地方政府的組織原則：由市場及管理之面向

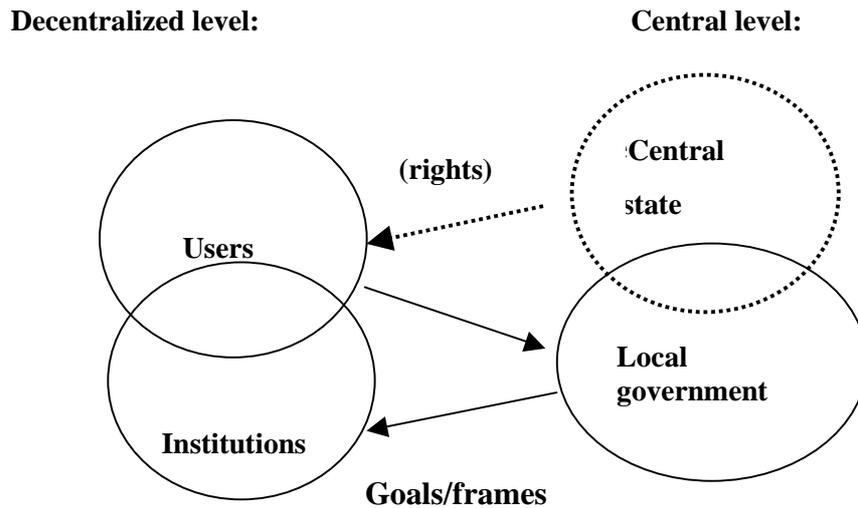


市場取向的組織特色有別於傳統的公部門組織，其具有私有化、契約化、提供利益者之模式、自由選擇機制、競爭及經濟誘因

等。

但若以府際互動模式言，其聯合之治理模式見圖 3：(Karin Hansen, 2001:112-113)

圖 3 府際聯合之治理模式



其基本要件為分權的自我治理、大眾參與、中央扮演導航及經濟架構規劃之角色，多可用於城鄉間之組織建構。

府際間自治法人團體之互動，依財政收支劃分法第三十七條明定各級政府之支出劃分，其第二項更規範委辦事項之經費由委辦機關負擔；自治事項之經費由該自治團體自行負擔。同法第三十八條，各級政府事務委託他級或同級政府辦理者，其經費由委託機關負擔。地方制度法第七十條第一項規定中央費用與地方費用之區分，應明定由中央全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及地方

自治團體全額負擔之項目。中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體。基於上述之相關規範，府際間經費之負擔常與事項之性質究係自治事項、委辦事項、委託事項等有關，故明確化各級自治法人團體之地位對府際關係自有其必要。

大法官會議釋字第 550 號解釋，解釋文第二段：「地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民

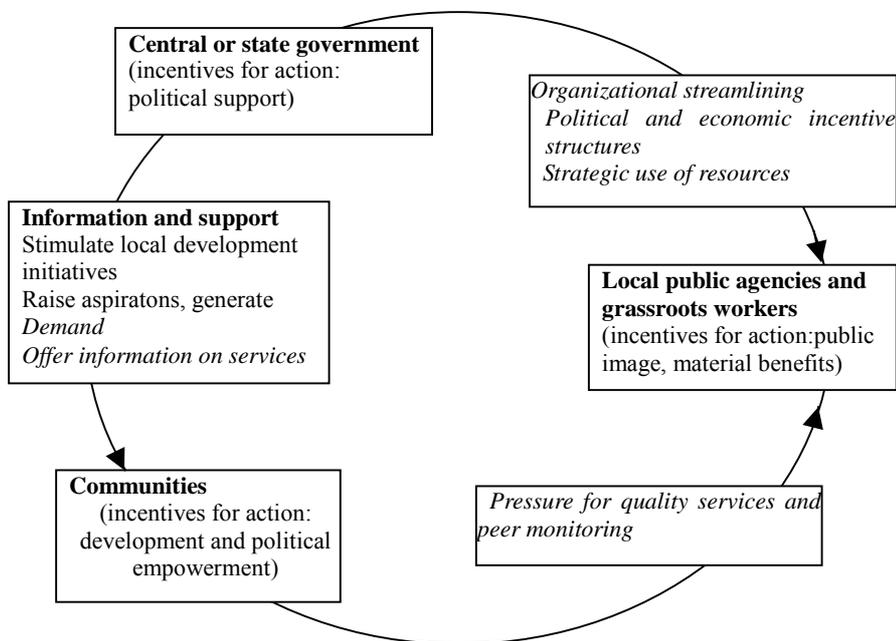
健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。財政收支劃分法第三十七條第一項第一款雖規定，各級政府支出之劃分，由中央立法並執行者歸中央負擔，固非專指執行事項之行政經費而言，惟法律於符合上開條件下，尚非不得為特別之規定，就此而言，全民健康保險法第二十七條即屬此種特別規定。至全民健康保險法該條所定之補助各類被保險人保險費之比例屬於立法裁量事項，除顯有不當者外，不生牴觸憲法之問題。」有關正當法律程序原則，同號解釋文第三段：「法律之實施須由地方負擔經費者，如本案所涉全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於保險費補

助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，並就法案實施所需財源事前妥為規劃；立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。」惟是否如圖 3 之府際聯合治理模式之適用，尚有努力之空間。

肆、城鄉均衡發展之治理模式

無論開發中國家或第三世界之國家，普遍所面臨之問題多為城鄉發展不均，地方普遍窘困。若以世界銀行之觀點，預防貧窮之治理可以圖 4 表示之：(World Bank, 2000: 112)

圖 4 由世界銀行之觀點論預防貧窮之治理模式

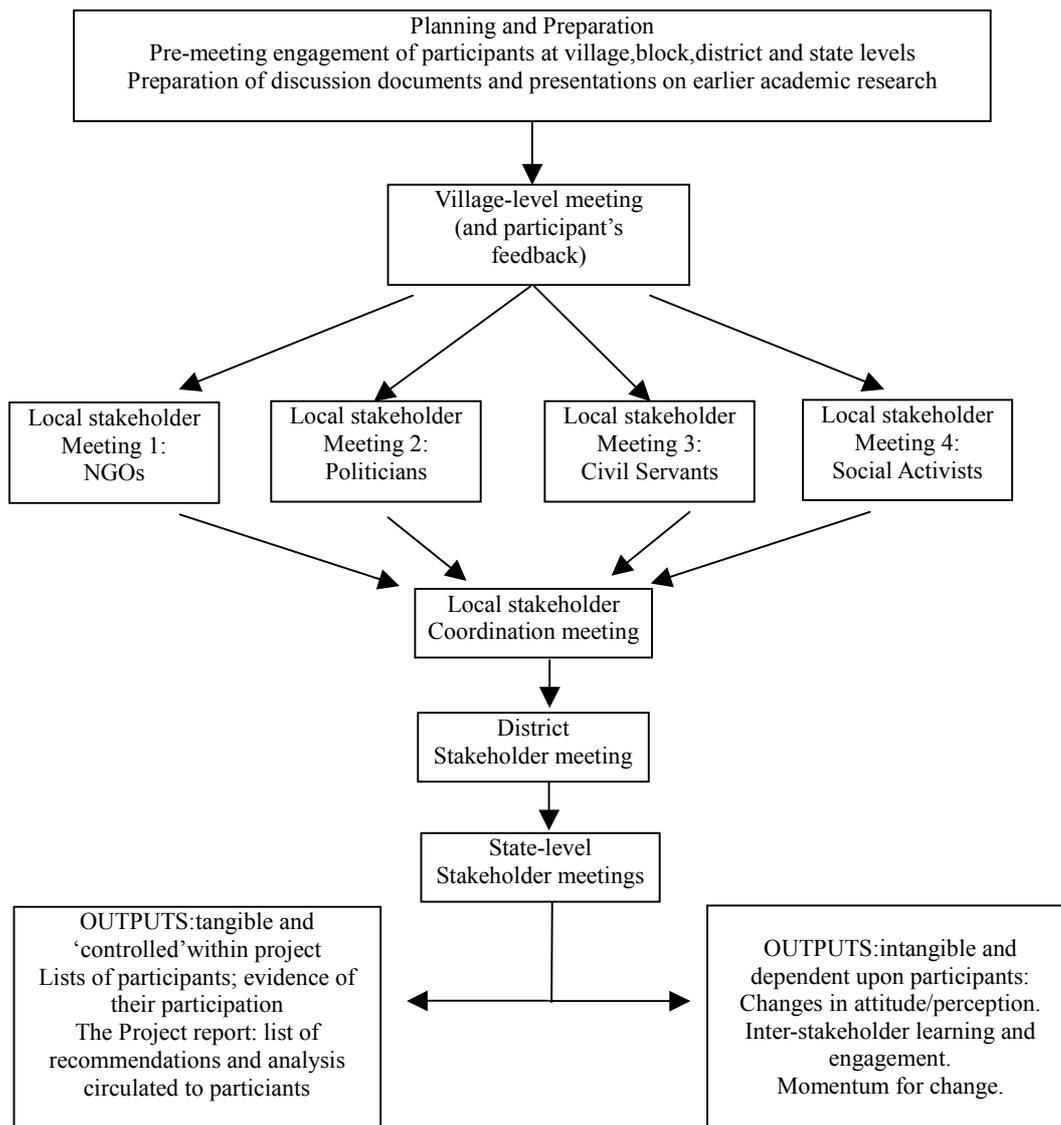




故城鄉之均衡發展預防顯重於治療。若再以行動能力之研究過程言，包含地方政府不同參與者之團體利益的角色定位。可以圖

5 表示之：(Glyn Williams, Manoj Srivastava, Stuart Corbridge & Rene' Ver'on, 2003: 167-168)

圖 5 行動之研究過程



地方政府不同參與者之團體利益的角色定位，受不同層面之影響，致使參與者態度認知產生轉變。在回歸地方公民治理之人民授能（empowerment）方面，包含提升知識基礎、有效參與政府計畫之設計和執行、克服政府分配資源負功能之衝突、維繫建制維持發展之機會。在政府朝向預防貧窮之治理方面，包含政府建制預防貧窮相關功能技術面的能力方向提升以避免閒人、經府際互動以提升政府功能發展、有效挑戰腐化之文化（culture of corruption）是政府之責任。在社會政治變遷方面，在政府計畫下公民如何知悉追求其政治權利、如何使社經議題更為落實、政治人物更能真正落實民意授能予人民。

伍、由地方治理論鄉鎮之再定位

鄉鎮缺乏憲法上制度性之保障，雖有法律位階之相關規範，但做為一自治法人，其有限之自主財政權、人事權、組織權、立法權等相關決策權，使其法人地位愈加艱難，遑論自主之法律人格的保障？觀之大法官會議的有關解釋，更可對現階段的鄉鎮定位有較清楚之輪廓。

以大法官會議釋字第 553 號解釋為例，係台北市政府因決定延期辦理里長選舉，中

央主管機關內政部認其決定違背地方制度法第八十三條第一項規定，經報行政院依同法第七十五條第二項予以撤銷；台北市政府不服，乃依同條第八項規定逕向本院聲請解釋。其解釋文第二段後段：「…地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴願法第七十九條第三項）；後者除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。」其解釋文第三段後段：「…本件行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，惟既屬行政處分是否違法之審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自

得由該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷。」對自治法人之權利能力、行為能力等做了最佳之解釋。

大法官會議釋字第 527 號解釋，其解釋文第一段前段：「地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限。…」其解釋文第二段後段：「…地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令。有關聲請程序分別適用司法院大法官審理案件法第八條第一項、第二項之規定，於此情形，無同法第九條規定之適用。至地方行政機關對同級立法機關議決事項發生執行之爭議時，應依地方制度法第三十八條、第三十九條等相關規定處理，尚不得逕向本院聲請解釋。原通過決議事項或自治法規之各級地方立法機關，本身亦不得通過決議案又同時認該決議有牴觸憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規疑義而聲請解釋。」

大法官會議釋字第 498 號解釋：「地方

自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。立法院所設各種委員會，依憲法第六十七條第二項規定，雖得邀請地方自治團體行政機關有關人員到會備詢，但基於地方自治團體具有自主、獨立之地位，以及中央與地方各設有立法機關之層級體制，地方自治團體行政機關公務員，除法律明定應到會備詢者外，得衡酌到會說明之必要性，決定是否到會。於此情形，地方自治團體行政機關之公務員未到會備詢時，立法院不得因此據以為刪減或擱置中央機關對地方自治團體補助款預算之理由，以確保地方自治之有效運作，及符合憲法所定中央與地方權限劃分之均權原則。」

雖大法官會議之相關解釋對地方自治法人團體之自主性有較清楚之定位，然地方制

度法第二十八條雖亦明定「下列事項以自治條例定之：一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」展現了地方立法權之自主意志。但同法第三十條第一項：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」其立法權之自主意志甚至低於未經議會三讀之法規命令，使自治法人地位大受影響。

故開拓鄉鎮財源，提升產業實力，落實地方分權，推動公民治理，經由輻射理論之運用以縮短城鄉落差，建構制度性變革，區劃朝向廣域行政發展，實為當務之急。若鄉鎮產業、社會、文化資源無法擴展，而鄉鎮長徒有選票與民意基礎，易權責失衡，罔增困擾，不易落實地方公民治理。鄉鎮是否須具法人地位端賴上述以觀。惟所慮者，民主國家自治層級之多寡，須由垂直、水平之分權制衡原理以觀，而非僅人口數之多寡、幅員之大小而已。(本文作者為開南大學公共事務管理學系教授)

參考書目

- 仇桂美 (2005)。地方政府與文官體系，台北：國立編譯館。
- 厲以寧 (2000)。區域發展新思路—中國社會發展不平衡對現代化進程的影響與對策。北京：經濟日報出版社。
- Clingermayer, James C. and Feiock Richard C. (2001). *Institutional constraints and policy choice: An exploration of local governance*. New York: State University of New York Press.
- Hansen, Karin (2001). Local councillors: Between local government and local governance. *Public Administration*, 79(1), 105-123.
- Hope, Kempe Ronald, Snr (2000). Decentralisation and local governance theory and the practice in Botswana. *Development Southern Africa*, 17(4), 519-534.
- John, P., and A. Cole (1999). Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared. *Local Government Studies*, 25, 98-115.
- Miller, William L., Dickson Malcolm, and Stoker, Gerry (2002). *Models of local governance: Public opinion and political*



- theory in Britain*. New York: Palgrave Publishers Ltd.
- Oakley, Andy (1987). Milwaukee County seizes the reins of development. *City and State Special Issue*, July, 34.
- Quim, Brugué and Maria, Valle's Josep (2005). New-style councils, new-style councillors: From local government to local governance, *Governance*, 18(2), 197-226.
- Shepsle, Kenneth A. and Weingast, Barry (1987). The institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, 81,85-104.
- Weingast, Barry, and Marshall William (1988). The industrial organization of Congress; or Why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, 96(1),132-163.
- Williams, Glyn, Srivastava, Manoj, Corbridge, Stuart & Ver'on, Rene'(2003). Enhancing pro-poor governance in Eastern India: Participation, politics and action research. *Progress in Development Studies*, 3(2), 159-178.
- World Bank(2000). *World development report 2000/2001*. World Bank.