

國立臺灣大學法律學院法律學系

碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis



戰後台灣地方自治的轉型：

法律史視角的考察

Transformation of Local Self-government in Postwar Taiwan

(1950-1994) : Based on the Legal History Studies

黃守達

Shou-Ta Huang

指導教授：王泰升 博士

Advisor: Tay-Sheng Wang, Ph.D.

中華民國 104 年 4 月

April 2015

謝辭



拖了這麼久，論文終於告個段落。說來慚愧，研究生研究到最後，最清楚的竟然是自己的不足。「生也有涯，知也無涯」，這句話果然不是說說而已。

地方自治的關懷從何而來，實在是各種因緣際會。溝口雄三對於辛亥革命的 analysis、黃宗羲對於封建井田學校的再詮釋、由地方官府與地方仕紳協力共作的傳統中國法、台灣地方政治生態這四百年來的千變萬化、公民社會與俗民社會的彼此糾纏與互相滲透，如果沒有如此駁雜的興趣，也就不會在乎什麼地方自治了吧？戰後台灣地方自治的轉型，只是開始而已。雖然是個艱辛而曲折的開始。

一路走來，要感謝的人實在太多了。法律史讀書會的淳尹、姜衡、仁碩、欣芸、品奴、力宇，幸虧有你們，做學問縱使辛苦，至少沒有那麼孤單。每次的漫長討論，既是拷問也是享受。此外，還要特別感謝品奴與瑞筠，從研討會的紀錄主持到口試的準備，都多虧兩位的不離不棄與情義相挺。

在個人的論文研討會上，家慶、柏昇、仁碩、品奴的發言，使我開始明白怎樣的意見可以叫做寶貴；在法律史學會秋季研討會，黃仁姿學姊的評論，以及吳宗謀老師與林文凱老師的批評，則讓我真正見識到什麼是專業、什麼又是功力。學問之所以是學問，或許就來自於這一次又一次的攻防吧？

在說短不短的研究生生涯裡，難得可以驕傲的，或許就是台大工會了吧？從籌備到成立，從成立到登記。凱衡、智程、曾翔、佳勳、貽得、瑾燁、慈婉、苡庭、才登、必修、鈺如、怡安、仁碩、家慶、品奴、欣芸、彥廷、勝涵、明宗、季凡、維哲、舜璋、為碩、年佑、佳玉、伯均、世杰、御祥、致睿、軒安、宗翰、柏昇，還有許多來不及認識的戰友。能夠遇到你們，並與你們一同為台灣高等教育產業的未來奮鬥，是我的榮幸。

在此，還要向指導教授王泰升老師，以及兩位口委陳翠蓮老師、張正修老師致意。陳老師與張老師的學養與知識，反覆提醒我的各種不足。果然在做學問的路上，還有很多關卡有待克服。王老師的開放與包容，給了我自由揮灑的空間，也正是在自由揮灑的過程裡，我才漸漸領略王老師做學問的規模與氣魄。那種熱情那種認真，我想是最好的指導。

當然，要感謝 M。作為第一位從頭到尾瀏覽過的讀者，妳可能是這世界上最理解這本論文的人了吧？能夠有妳的陪伴，真的很幸福。謝謝妳。

最後，感謝我的家人，我的父母與祖父母。沒有他們絕對的體貼與諒解，我也不會擁有這段書寫的閒暇。

摘要



1950年，無視《中華民國憲法》中制定省縣自治通則、召開省民代表大會、制定省自治法的要求，台灣省政府頒訂了《台灣省各縣市實施地方自治綱要》。表面上，縣市層級與鄉鎮市層級的地方自治體，終於可以全面選舉自己的首長與民意代表；實際上，國民黨政權卻可以透過控制中央政府與省政府，進而控制台灣省的地方自治體。直到1994年，《省縣自治法》與《直轄市自治法》制定，台灣地方自治才完成從「非憲法所定」到「憲法所定」的轉型。

這樣的轉型是怎麼發生的呢？轉型又是如何可能？本研究即嘗試著從法律史的視角，考察1950年至1994年間的地方自治法制。由於此時期的地方自治受到黨國體制的支配，本研究稱之為黨國支配期。本研究認為，所謂轉型，其實也就是黨國支配期的崩解。要理解黨國支配期的崩解，也必須理解黨國支配期的形成與發展。

本研究發現，地方自治法制具有高度政治性，這不只是黨國支配期所獨具，也存在於1945年至1949年的戰後初期，更存在於訓政時期的中國大陸以及日治時期的台灣。這樣的高度政治性，表現在中央政府是如何「運用」地方自治法制來干預地方自治體的活動。為了確保地方自治法制能夠為中央政府所運用，日治台灣、訓政中國、戰後初期的地方自治法都是由上而下所建立。因為是由上而下，所以比起中間團體與地方社會的自治慣例，作為法規範的地方自治法制要來得較為有用，命令位階法規範又比法律位階法規範更為有用。這也是為什麼，黨國支配期的地方自治法制，會無視《中華民國憲法》的種種要求了。

由於地方自治法制具有高度政治性，所以完成從「非憲法所定」到「憲法所定」的轉型，也就需要高度的改革動能。這股改革動能，便來自於1990年代初期的政治鬥爭。所謂政治鬥爭，既是反對勢力與國民黨政權的鬥爭，也是地方自治體與省政府及中央政府的鬥爭。

這樣的政治鬥爭可以視為兩種因素的結合。其一，1970年代以來的自力救濟熱潮與1980年代以來的社會運動狂飆，在一次又一次的抗爭當中，作為抗爭發起人或參與者的地方住民，逐漸獲得各界的注意與重視，其政治地位也逐漸提高，這就為鬥爭提供了動能。其二，1980年代後期，反對勢力為了抵抗國民黨政權，不僅奪取了地方自治體的政權，甚至回過頭來「運用」地方自治法制來抵禦中央政府的干預，像是1989年的「地方包圍中央」便是為鬥爭提供策略的顯例。鬥爭動能與鬥爭策略結合而成的政治鬥爭，便構成了地方自治轉型的因素。

然而，儘管政治改革促成了地方自治轉型，但也只是「非憲法所定」到「憲

法所定」的轉型而已。轉型前的問題：民主正當性的赤字、直轄省轄二元體制的失衡、規範變遷與社會變遷的落差，不僅未隨著轉型而獲得解決，反而愈來愈嚴重。由此可見，地方自治的轉型有其侷限。如何回應這樣的侷限，即為當代地方自治的重要課題。

關鍵字：地方自治、國民黨、地方派系、戰後台灣、民主化





謹獻給我的家人

父母與祖父母

目錄



第一章 緒論

第一節 前言.....	1
第二節 問題意識.....	2
第三節 文獻回顧.....	3
第四節 研究方法.....	6
(一) 地方自治的六個面向.....	6
(二) 規範與實踐的互動.....	8
(三) 歷史材料的選擇.....	10

第二章 現代地方自治的源流

第一節 現代地方自治的引進.....	14
(一) 明治日本.....	15
(二) 清末民初中國.....	16
(三) 自治兩難.....	18
第二節 日治台灣（1920-1945）.....	20
(一) 日治台灣（1920-1945）的背景.....	20
(二) 日治台灣（1920-1945）的地方自治.....	22
(三) 日治台灣（1920-1945）的特色：地方自治的漸進性.....	29
第三節 訓政中國（1928-1945）.....	30
(一) 訓政中國（1928-1945）的背景.....	30
(二) 訓政中國（1928-1945）的地方自治.....	32
(三) 訓政中國（1928-1945）的特色：黨治原則的地方化.....	38
第四節 戰後初期（1928-1945）.....	40
(一) 戰後初期（1945-1949）的背景.....	40
(二) 戰後初期（1945-1949）的地方自治.....	42
(三) 戰後初期（1945-1949）的特色：斷裂與延續.....	50
第五節 由上而下的地方自治.....	53

第三章 黨國支配緊縮期（1950-1967）



第一節 緊縮期（1950-1967）的背景.....	56
(一) 撤退台灣的局勢.....	57
(二) 黨國體制的建立.....	59
(三) 中央與省的重疊.....	61
(四) 地方派系的形成.....	64
第二節 緊縮期（1950-1967）的地方自治.....	67
(一) 住民面	67
(二) 立法面	73
(三) 行政面	79
(四) 組織面	94
(五) 人事面	98
(六) 財政面	102
第三節 緊縮期（1950-1967）的特色.....	110

第四章 黨國支配分化期（1967-1994）

第一節 分化期（1967-1994）的背景.....	112
(一) 直轄省轄的二元.....	113
(二) 社會變遷的後果.....	115
(三) 反對勢力的集結.....	116
(四) 地方派系的活躍.....	118
第二節 分化期（1967-1994）的地方自治.....	122
(一) 住民面	123
(二) 立法面	127
(三) 行政面	134
(四) 組織面	147
(五) 人事面	153
(六) 財政面	158
第三節 分化期（1967-1994）的特色.....	169



第五章、地方自治的轉型

第一節 過程：從自治綱要到自治二法.....	172
(一) 法律位階化的要求.....	172
(二) 憲政改革的推進.....	174
第二節 轉型：「黨國支配」的崩解.....	177
(一) 轉型前的問題.....	177
(二) 轉型的因素.....	181
第三節 後續：「黨國支配」的影響.....	184
(一) 轉型的變與不變.....	184
(二) 轉型的侷限.....	187
第四節 建議：把地方住民拉回來.....	194
(一) 評價的基準.....	194
(二) 修正的方針.....	196

第六章、結論.....	200
-------------	-----

參考資料.....	205
-----------	-----

圖次



圖 1-1	兩組行動者	8
圖 1-2	兩組行動者與地方住民以及地方派系	10
圖 2-1	日治台灣、訓政中國、戰後初期的比較	54
圖 3-1	黨國體制的七個環節	60
圖 4-1	國民黨政權的利益輸送帶	119
圖 5-1	兩組關係的重合	183
圖 6-1	反對勢力與國民黨政權的政治鬥爭	202

表次



表 1-1	《自治綱要》歷年修正	12
表 3-1	黨國支配的緊縮期（1950-1967）	56
表 3-2	緊縮期（1950-1967）縣市議會之職權	74
表 3-3	緊縮期（1950-1967）鄉鎮市民代表會之職權	75
表 3-4	緊縮期（1950-1967）縣市自治事項	84
表 3-5	緊縮期（1950-1967）鄉鎮市自治事項	85
表 3-6	緊縮期（1950-1967）縣市收入與鄉鎮市收入	106
表 4-1	黨國支配的分化期（1967-1994）	112
表 4-2	分化期（1967-1994）縣市議會之職權	128
表 4-3	分化期（1967-1994）鄉鎮市民代表會之職權	129
表 4-4	分化期（1967-1994）縣市自治事項	140
表 4-5	分化期（1967-1994）鄉鎮市自治事項	141
表 4-6	黨國支配期（1950-1994）懲戒處分人次	146
表 4-7	分化期（1967-1994）縣市收入與鄉鎮市收入	164
表 4-8	黨國支配期（1950-1994）財政收入劃分	166

第一章 緒論



第一節 前言

無論是 2010 年的五都升格，亦或是 2014 年的六都時代，背後的意義，絕不只是有愈來愈多人將生活在直轄市當中而已。財政劃分、國政參與、招商投資，直轄「都」與非直轄「縣市」所享有的資源與權限，已經產生了一道鴻溝。這道鴻溝不只是劃出「二等國民」的區分而已，這道鴻溝甚至可能成為台灣民主失靈與經濟失衡的裂縫。

大埔事件與美麗灣事件，雖然就運動來說已經是告一段落，但問題的結構性成因仍然沒有解決。為什麼一個發生在苗栗縣？一個發生在台東縣？苗栗縣在 2014 年財政昏迷指數全台最高，到達「瀕臨腦死」的地步。2012 年全國有十六縣市的自有財源根本付不出人事費，如果就人事費佔據自有財源的比例來看，台東縣第二名，僅次於澎湖縣。於是乎，2009 年以來澎湖博弈公投呼聲不斷，也是其來有自。有鑑於此，即使沒有了豺狼虎豹的地方首長，只要地方財政仍然必須仰賴園區規畫與 BOT 所帶來的地皮炒作，那類似的問題只會一而再再而三的發生。

區域彼此間的差異，不只是人口與產業的集散而已，更是環境不正義與社會不正義的根源。沸沸揚揚的核四爭議，即為典型。地方性公投之所以成為反核運動的重要策略，正是因為它把資源配置與風險分攤的失當，赤裸裸地攤開在地方住民的眼前。蘭嶼獨立的倡議，其實就是這種不正義的極端案例。

警察的執法，則突顯了中央地方的互相遮掩與互相卸責，使得政治課責愈來愈複雜，也愈來愈艱難。在苑裡「反瘋車」的抗爭現場，警察以強制罪現行犯為由逮捕靜坐群眾。地方對此悶不吭聲，反倒得仰賴中央的立法院施壓警政署，才逼迫後者作成處分。中國國台辦主任張志軍走訪高雄，一名學生攔阻車隊遭警方壓制頭破血流，高雄市長雖然道歉，卻指稱這次維安行動是由國安系統統籌，高雄市警察只是受其指揮。

如此看來，2014 年以來一連串的食品安全事件，也只是中央與地方治理失能的引爆點而已。如果地方的自有財源連人事費都付不出來了，又有多少人力與經費可以進行稽核？中央如果授予地方太多權限，後者會不會成為黑心廠商的另一個門神？中央出事，還有首都圈的公民團體與媒體記者在把關，地方出事了呢？彰化縣衛生局屢建奇功，屏東縣衛生局卻每每出包，到底是中央干預要多一點？還是地方自主要大一些？

以上種種問題在在指出：對於當代台灣來說，地方自治的節制與效能，已經是一個難以迴避的課題。節制與效能的課題，其實也可以代換成：哪些事情要開放地方自治體自主？哪些事情要准許中央政府干預？干預與自主要到什麼程度？地方自治體與中央政府各自有多少空間？自主與干預的邊界在哪裡？對此，地方自治法制扮演著劃定邊界的角色。然而，地方自治法制並非憑空而來，乃是歷史的產物。如果說戰後台灣地方自治的「法律史」有什麼意義，那或許就在於——它承載著中央與地方拉扯的過程。只有透過這樣的過程，我們才會知道地方自治從哪裡來，也才能夠構思地方自治要往哪裡去。

第二節 問題意識

本研究所討論的「地方自治」，包括三個元素：國家（以下統稱中央政府）、地方自治體¹、地方自治法制。地方自治法制指的是一套框架地方自治的法規範，劃定了中央政府與地方自治體活動的空間。中央政府的干預、地方自治體的自主，都必須依循地方自治法制的規範。換言之，地方自治法制賦予了地方自治體某種相對於中央政府的「獨立地位」——即使這種獨立只是相對的獨立。當然，規範上是一回事，實踐上卻是另一回事。這種賦予地方自治體某種「獨立地位」的地方自治，本研究稱之為現代地方自治。

台灣的現代地方自治，建立於 1920 年代。當時台灣還受到日本殖民政權的統治。1945 年二次世界大戰結束，台灣歷經了從日本殖民政權到中國國民黨政權的轉移，也歷經了兩種法規範體系的交替，地方自治也不能例外。1949 年之後，國民黨政權將其掌控下的中華民國中央政府撤退至台灣。然而，這個中央政府並未遵循憲法制定《省縣自治通則》，反倒由省政府頒訂《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》（以下簡稱《自治綱要》）作為地方自治法制的主要規範。也就是說，有將近半個世紀的時間，地方自治都處於「非憲法所定」的狀態。直到 1990 年代初期，先後歷經著《憲法》的修正以至於《直轄市自治法》與《省縣自治法》的制定，才完成從非憲法所定到憲法所定的轉型。²

然而，從法律與政治之發展而言，這個法制的轉型是怎麼發生的呢？這個問題

¹ 最晚在 1990 年釋字 258 號的時候，「地方自治團體」的稱謂已然出現，後來《省縣自治法》與《直轄市自治法》也加以沿用，持續至今。然而，「地方自治團體」在 1990 年代以前並未普遍，在戰後初期與訓政中國尚且沒有這樣的稱謂。在日治台灣，學說上稱由一定地域內住民所構成的地方公共團體為「地方團體」，這些團體在法制上不一定被賦予「法人」資格。王泰升，《台灣法律史概論》，三版，元照，2012 年，頁 160。由於本研究涉及跨時期的比較，暫且不採當代的「地方自治團體」，而改採為「地方自治體」。

² 用「轉型」來稱呼從憲法所定狀態到非憲法所定狀態的改變，並非本研究獨創發明。至少在 2000 年之後，便有論者採取此等稱呼。參見：蘇俊雄，〈地方自治轉型與臺灣的憲政發展〉，收於臺灣省諮議會編，《臺灣議政史料研究發展：戰後六十年紀念》學術研討論文集》，自印，2005 年。

題直接扣連著黨國支配期（1950-1994）的開始與結束。它是如何開始又是如何結束？它具備了什麼樣的特色？既然開始了又為什麼會結束呢？從開始到結束，經歷了什麼樣的過程？這個過程，顯然包含著規範與實踐的互動，而這正是法律史的關懷所在。換言之，黨國支配期的法律史，就是本研究的提問。



第三節 文獻回顧

戰後台灣的地方自治，假使根據地方自治法制的主要規範來分期，便有戰後初期（1945-1949）、綱要時期（1950-1994）、二法時期（1994-1999）、地制時期（1994-）四個時期。其中，綱要時期對應的主要規範即為《自治綱要》，由於此時期的地方自治深受黨國體制所支配，本研究亦將此稱之為黨國支配期。

對於 1950 年至 1999 年地方自治的研究，數量相當龐大，領域也相當多元。就學科領域來說，可以分成史學、法學、政治學、社會學等四大類。

相較於其他三大類，社會學研究的數量較少，或者討論地方派系的社會網絡，例如陳介玄的〈派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡：論台灣地方派系形成之社會意義〉；或者討論國民黨政權的社會控制，例如龔宜君的《「外來政權」與本土社會》、例如姚人多的〈政權轉移之治理性：戰後國民黨政權對日治時代保甲制度的承襲與轉化〉。³

政治學研究的數量最多，但往往聚焦於地方派系或地方公職選舉的討論。⁴即使討論到地方制度的理論與比較，或者引介西方制度，或者重申孫文學說，少有台灣經驗的回顧，更別提台灣歷史的爬梳。偶一為之，也散落在各種論文專書的章節。⁵即使涉及組織改造、府會關係、府際財政、權限爭議、跨域治理者，也都以二法時期（1994-1994）與地制時期（1999-）居多。⁶

法學研究大多聚焦於地方自治法制的討論，尤其是地方自治體自主空間與中央政府干預空間的界線劃定。界線劃定遍及住民、立法、行政、組織、人事、財

³ 姚人多，〈政權轉移之治理性：戰後國民黨政權對日治時代保甲制度的承襲與轉化〉，《台灣社會學》，第 15 期，2008 年。陳介玄，〈派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡：論台灣地方派系形成之社會意義〉，《地方社會》聯經，1997 年。龔宜君，《「外來政權」與本土社會》，台北，稻鄉，1998 年。

⁴ 關於地方派系或地方公職選舉的討論，參見：王業立，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第 5 卷，第 1 期，1998 年，頁 77-94。

⁵ 丘昌泰，《地方政府與自治》，五南，2010 年。黃錦堂，〈展望「精省」後地方自治法之發展〉，《新世紀智庫論壇》，第 5 期，1999 年，頁 60-67。趙永茂，〈我國地方制度的改革工程〉，《研考雙月刊》，第 33 卷，第 4 期，2009 年，頁 44-59。

⁶ 陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，台北，月旦，1995 年。趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論台灣地方政府的變革方向》，三版，翰蘆，2002 年。趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》，翰蘆，三版，2002 年。高美莉，《中央與地方府際衝突之研究》，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士學位論文，2006 年。衛芷言，《我國中央與地方公共事務劃分之法制規範——一個新制度論的觀點》，國立中山大學中山學術研究所博士學位論文，2004 年。

政等面向，卻多在 1994 年之後。⁷張正修等人合著的《地方制度法理論與實用》二版算是特例，其所附錄的〈台灣地方制度發展簡史〉與〈地方自治法體系之變遷〉，對於 1994 年以前的資料整理最為完備。⁸許宗力等人合著的《地方自治之研究》，則是少數比較體系性且全面性的研究。即使如此，《地方自治之研究》也只停留在 1990 年代初期的靜態分析，未能觸及 1950 年代以來的動態變遷。何以至此呢？一來法學研究重視應然面勝於實然面，重視當代勝於既去，對於「過去實然」的討論相當有限；二來法學研究常著眼於「法律」而輕視各種「命令」，《自治綱要》也就被有意無意地忽略。

史學研究則分成兩個部分：政治史與法律史。政治史的討論，集中在國民黨政權與地方自治的關係，這可以分成「體制」與「區域」兩種視角。前者關注於地方自治體制的建立與發展，後者則關注於個別地方自治體的運作。從體制的視角來看，薛化元的〈臺灣地方自治體制的歷史考察——以動員戡亂時期為中心的探討〉闡述了地方自治法制是如何在動員戡亂時期逐步完備，並指出了國民黨政權如何透過法規範與黨機器雙管齊下，控制中央政府、省政府、地方自治體的運作。任育德在《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949-1960）》便從國民黨黨國體制之建構、國民黨臺灣黨務之發展、國民黨與地方派系的互動、國民黨與在野精英的互動四個層面，勾勒出 1950 年代台灣的地方政治圖像。⁹

比較可惜的是，這樣的討論往往落在 1960 年代以前，能夠突破這個限制的並不多。若林正丈的《戰後臺灣政治史》將 1945 年到 2008 年的台灣政治史描述為「中華民國台灣化」的歷程，進而指出——地方公職選舉在 1970 年代以前鞏固了外省籍與本省籍政治菁英的分立，在 1970 年代以後則助長了台灣化的壓力。薛化元也在〈選舉與台灣政治發展（1950-1996）——從地方自治選舉到總統直選〉指出，台灣政治的自由化與民主化，與選舉活動密切相關，地方公職選舉雖然不能保證自由化、民主化，卻為自由化、民主化提供了的條件。薛化元的〈戰後臺灣地方自治體制的歷史變遷〉更直接指出：在 1990 年代以前，台灣的地方自治都呈現一種特殊現象，即權力愈大，正當性基礎愈小；權力愈小，正當性基礎愈大。¹⁰

⁷ 王迺宇，《中央與地方權限劃分與爭議》，新學林，2010 年。許宗力、許志雄、黃世鑫、劉淑惠、羅秉成、林志鵬，《地方自治之研究》，業強，1992 年。黃錦堂，《地方制度法基本問題之研究》，翰蘆，2000 年。蔡秀卿，《地方自治法》，三民，2009 年。蔡茂寅，《地方自治之理論與地方制度法》，二版，新學林，2006 年。

⁸ 張正修、黃適卓，《地方制度法理論與實用：二、本論》，二版，學林文化，2003 年。

⁹ 薛化元，〈臺灣地方自治體制的歷史考察——以動員戡亂時期為中心的探討〉，收於《威權體制的變遷：解嚴後的臺灣》，中央研究院台灣史研究所籌備處，2001 年。任育德，《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949-1960）》，國立政治大學歷史研究所博士學位論文，2004 年。

¹⁰ 若林正丈著，洪郁如等譯，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》，台灣大學出版中心，2014 年，頁 109-110、頁 129-132、頁 170-172。薛化元，〈選舉與台灣政治發展（一九五〇-一九六九）——從地方自治選舉到總統直選〉，《近代中國》，第 135 期，2000 年。薛化元，〈戰後台灣地方自治體制的歷史變遷〉，《國史館》，復刊，第 32 期，2002 年 6 月。

從區域的視角來看，所謂政治史，往往依附政治學的既有研究，尤其是地方派系的既有研究。其中，王御風的《高雄社會領導階層的變遷（1920-1960）》以及王靜儀的《戰後臺中縣的地方派系與縣政發展（1951-2005）》最具代表性。只是，前者雖然關注於日治台灣與戰後台灣的變遷，往上延伸到 1920 年代，往下仍不脫 1960 年代的限制；後者跨時雖久，焦點仍在於地方派系。

相較於政治史，法律史的討論則集中在地方自治法制的整體趨勢。對此，王泰升的《台灣法律史概論》堪稱詳實。由於《中華民國憲法》第十章與第十一章分別為〈中央與地方之權限〉與〈地方制度〉，以此為準，地方自治即會有「憲法所定」與「非憲法所定」之分。擔任多屆大法官的翁岳生，便以 1994 年為界，將此前稱為「非憲法所定之地方自治」，此後則稱為「憲法所定之地方自治」。¹¹憲法的架空懸置，對於地方自治帶來深遠的影響，諸如中央掌握地方權限、自治功能未顯、官治色彩濃厚、政治衝突層出不窮等等。法律史的討論大多環繞於此。¹²

總的來說，既有研究存在著三點侷限，本研究即嘗試克服該等侷限。

第一、對於黨國支配期於 1950 年的開始，既有研究大多側重於 1949 年國民黨政權撤退台灣後的立足與扎根，國民政府在中國大陸的經驗、台灣總督府在日治後期的經驗，行政長官公署在戰後初期的經驗，總是輕輕被帶過。這很顯然忽略了制度慣性與路徑依賴的影響。本研究認為，1949 年以前日治台灣、訓政中國、戰後初期的經驗，勢必影響著 1950 年以後的地方自治。釐清這個影響，有助於釐清黨國支配期的特色。

第二、對於黨國支配期於 1950 年代至 1990 年代的歷程，既有研究的討論，要不止於 1960 年代（例如政治史研究），要不始於 1990 年代（例如政治學、社會學、法學研究），中間至少有三十年幾年的空白有待填補。偏偏這空白的三十年卻是台灣社會變遷最為劇烈的時間。本研究認為，黨國支配期跨時甚長，在不同時期具有不同的特色。這些特色也與黨國支配期的開始與結束互相呼應。

第三、對於黨國支配期於 1994 年的結束，既有研究大多側重於 1990 年初期的憲政改革，「非憲法所定」到「憲法所定」的轉型，僅僅是憲政改革的附屬品。換言之，地方自治法制之所以調整，是中央政治變了，而與地方政治無涉。這很顯然忽略了中央政治與地方政治的連動。本研究認為，地方自治的轉型，勢必受到地方自治體與中央政拉扯的影響。釐清這個影響，有助於釐清黨國支配期的崩解。

¹¹ 翁岳生，〈我國行政法四十年來之發展〉，收於氏著《法治國家之行政法與司法》，元照，2009 年。

¹² 參見：王迺宇，〈中央與地方權限劃分與爭議〉，頁 110-116。王泰升，〈台灣法律史概論〉，三版，元照，2009 年，頁 167。蔡秀卿，〈地方自治法〉，三民，2009 年，頁 37-40。蕭文生，〈地方自治法治化之發展與地方自治團體之概念〉，《月旦法學教室》，第 85 期，2009 年 11 月，頁 46-49。

第四節 研究方法



本研究想要回答的問題很簡單——如果說台灣的地方自治在 1994 年經歷了從「非憲法所定」到「憲法所定」的轉型，那麼這樣的轉型是如何發生？本研究認為，地方自治的轉型，其實也就是黨國支配期崩解後的結果；至於黨國支配期的崩解，則必須回到法律史來尋找答案。

除卻第一章的緒論以及第六章的結論，本研究將以四章的篇幅，討論黨國支配期的開始與結束。

在第二章，本研究將追溯 1950 年代台灣地方自治的兩個源頭：日治台灣與訓政中國。分析這兩個源頭的經驗，究竟如何影響戰後初期的台灣，進而分析 1949 年以前與 1949 年以後的地方自治，具有什麼類似的制度特徵。由於這兩個源頭的經驗，可以被視為此前經驗的改良與再現，所以在討論這兩個源頭之前，也會先討論明治日本與清末民初中國的經驗。

在第三章與第四章，本研究將根據住民、立法、行政、組織、人事、財政等六個面向，分析黨國支配期（1950-1994）地方自治法制的規範與實踐。第三章的分析 1950 年至 1967 年，第四章則分析 1967 年至 1994 年，本研究將前者與後者分別稱為緊縮期與分化期。透過兩者的比較，本研究嘗試指出兩者各自的特色。

在第五章，本研究將根據第三章與第四章的分析，討論地方自治從「非憲法所定」到「憲法所定」的轉型過程，進而指出轉型的因素與觸媒。再根據轉型的後續，對於當代台灣的地方自治法制提出方針性的建議。

務必要說明的是，本研究所採取的視角無論就時間深度或者是就面向廣度，都可以說是相當龐大。這將導致本研究免不了樣樣精通樣樣稀鬆之譏，也將導致本研究難以對個別議題作完整而全面的分析。然而，由於既有研究對於地方自治轉型的討論過於淺薄，對於黨國支配期的討論也過於簡單。無論是要鎖定個別議題，或者是要作完整而全面的分析，既有研究的討論顯然不足。因此，本研究認為這種鳥瞰的視角確實有其必要。然而這種鳥瞰的視角，也使得本研究終究是一個探索性很強的研究。對於地方自治的轉型，與其說提供了答案，毋寧說才剛開始了探索的旅程，這是本研究不得不坦誠的侷限。

以下，將本研究所採取的研究方法，分別從地方自治的六個面向、規範與實踐的互動關係、歷史材料的選擇三個部分予以討論。

(一) 地方自治的六個面向

本研究將框架地方自治的法規範稱之為「地方自治法制」。中央政府與地方自治體在地方自治法制裡頭活動。地方自治法制規定出中央政府與地方自治體各

自的活動範圍，在某些條件下，地方自治法制保障中央政府施加於地方自治體的干預，這個干預的範圍稱之為干預空間；在某些條件下，地方自治法制則保障地方自治體相對於中央政府的自主，這個自主的範圍稱之為自主空間。

由於地方自治的轉型，會受到地方自治體與中央政拉扯的影響。這個拉扯，尤其表現在自主空間與干預空間的邊界。然而，地方自治法制的不同面向，往往對應不同的法規範，自主與干預的邊界亦難以一概而論。換言之，僅僅標舉地方自治法制是不夠的，如何切割地方自治的不同面向？如何討論地方自治體在不同面向的活動？如何檢視不同面向的自主與干預？這本身就是個問題。

向來的政治學者與法學者會將地方自治體的活動，區分成「住民自治」與「團體自治」，前者指得是地方住民是否以及如何參與地方自治體的政治決定，後者指得是地方自治體是否以及如何形成一個有別於中央政府的團體，包括立法、行政、組織、人事、財政等面向。然而，住民自治與團體自治未必是對立的兩個概念，討論住民自治的時候，無可避免地會討論地方自治體與中央政府的差別，也會討論到地方自治體與中央政府究竟「差別」到什麼程度。相反地，討論團體自治的時候，也不必然排斥住民參與的討論。

有鑑於此，本研究並不特別作團體自治與住民自治的區分，而是將地方自治體的活動切割成住民面、立法面、行政面、組織面、人事面、財政面等六個面向。¹³ 住民面討論住民與地方自治體的關係，這尤其表現為地方公職的選舉，還有可能涉及罷免、創制、複決等直接民權。立法面討論地方自治體如何自我立法，這又包括地方民意機關與地方執政機關的互動。¹⁴ 行政面雖然包羅萬象，但還是可以歸納為三個要點——地方自治體是否具備法人格、擁有哪些自治事項、接受什麼

¹³ 即有論者將地方自治體之自治權限，區分成立法權、執行權、財政權三大部分，執行權還可以細分成組織權、人事權、計畫權。參見：羅秉成，〈我國地方自治的現狀與檢討〉，收於許宗力等著，《地方自治之研究》，業強，1992年，頁111-113。其中，立法權、財政權、組織權、人事權都可以直接對應到本研究稱之立法面、財政面、組織面、人事面等面向。這是向來「團體自治」的討論範疇，也是公法學者與政治學者所接受的討論範疇相較於此。本研究特別標舉者，即在於住民面與行政面。之所以標舉住民面，是因為地方住民在參與政治決定的過程中，勢必會涉及地方自治體與中央政府的關係，而這又是必會涉及地方自治體是否具備一獨立於中央政府的地位，以及獨立到什麼程度。換言之，住民自治與團體自治其實互相滲透，有討論之必要，故特別標舉。之所以標舉行政面，是因為在歐陸的傳統裡，地方自治體往往會受到中央政府統合性的自治監督。台灣受到歐陸傳統深遠的影響，自不能例外。在當代台灣，地方自治體的運作，除了依個別法令受到中央政府個別部會的事務監督，更依《地方制度法》受到內政部的自治監督。自治監督，又會牽連到自治地位以及自治事項，這三者實有討論之必要，故特別標舉。

¹⁴ 本研究將縣市政府、鄉鎮市公所等機關，一概稱為「地方執政機關」；縣市議會、鄉鎮市民代表，則一概稱為「地方民意機關」。之所以不採用「地方行政機關」，是因為行政法上的行政機關有其獨特的定義，諸如單獨的組織法、獨立的預算編制、獨自的印信等要件，諸如警察局、衛生局、教育局都有被認定為行政機關的案例。為了避免混淆，也為了突顯民選地方首長的民主正當性，故改稱「地方執政機關」。之所以不採用「地方立法機關」，則是為了避免直接對應到行政權與立法權，畢竟在1970年代以前，仍有論者主張縣市議會與縣市政府的關係，並不是立法權與行政權的關係。在1950年實施地方自治以前，為了方便討論，本研究偶爾也會以「執行機關與議決機關」來取代「地方執政機關與地方民意機關」。

自治監督。組織面與人事面，則討論地方自治體（特別是地方首長）對於部門設置、員額編制、人事部署擁有多少權限。財政面，則討論地方自治體的財政管理與財政分配，前者為預算決算的審議，後者則指財政收支劃分。

這六個面向彼此間或有交疊。舉例來說，財政管理既然牽涉預決算，黨國支配期的預決算編列權限又是落在地方民意機關，歸之於立法面或許並無不可。組織面與人事面甚至財政面，其實也是從行政面劃分而來。另外，這六個面向也不是鉅細靡遺，就拿行政面來說，自治地位、自治事項、自治監督雖然涵蓋了行政面的大半領域，卻也只是「大半」而非「全部」，像是近幾年較為流行的「計畫權」，由於仍在發展當中，就沒有納入其內。

儘管如此，本研究仍然採用住民、立法、行政、組織、人事、財政等六個面向。儘管並不完美，這六個面向已經盡可能地面面俱到。住民面處裡地方住民與地方自治體的關係，行政面與立法面處裡地方自治體自身的活動，有人員、有位置、有資源才做得了事，那組織面、人事面、財政面則為行政面的分支。更重要的是，不同時期的地方自治法制面貌各有不同，這六個面向正好提供了一個比較的共同基礎。

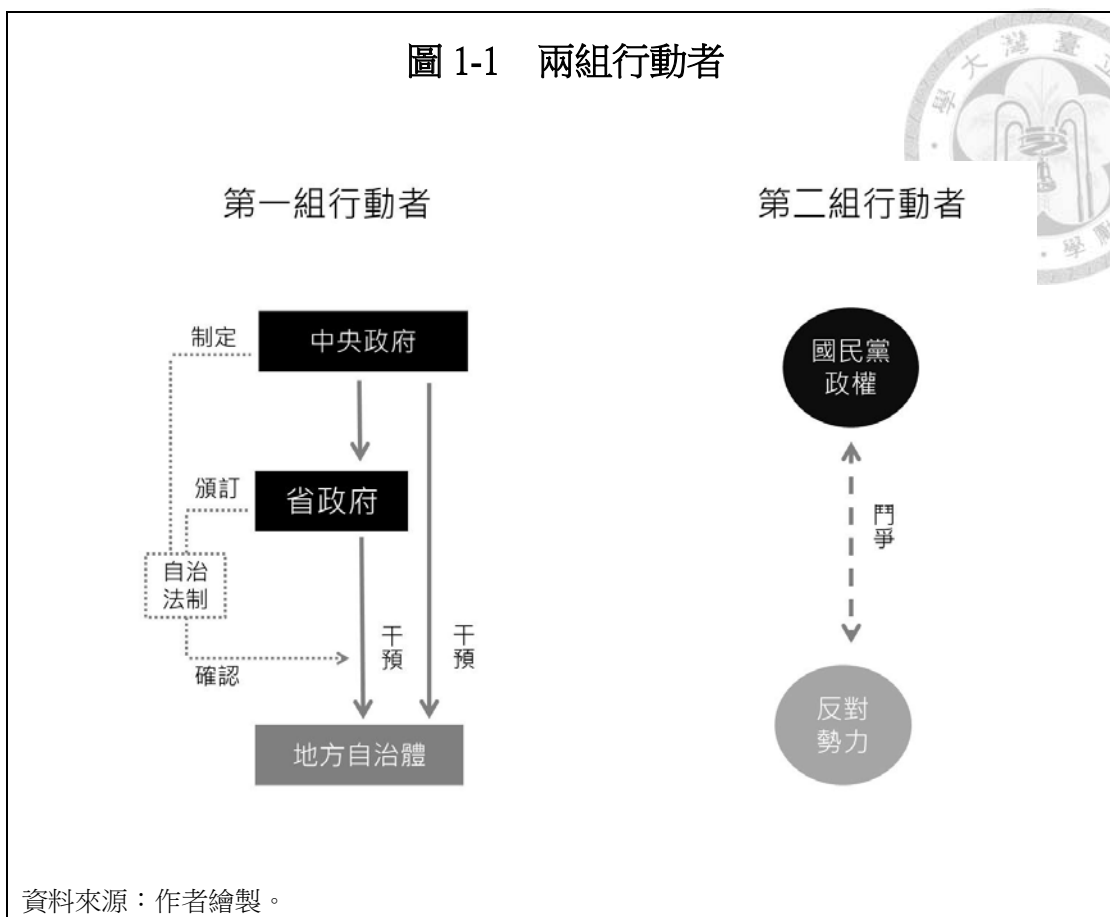
(二) 規範與實踐的互動

王泰升曾於〈法學研究為何需要歷史思維〉提出一組四層互動關係，用以解釋從「法條」到「法社會」的發展歷程。所謂四層互動關係，分別是法律條文、法學理論、司法上或行政上的個案適用、社會生活上的運用四個層次；不同的層次也各自對應不同的行動者。法律條文對應政治菁英，法學理論對應法學學者，個案適用對應法律專業社群，社會生活則對應一般社會大眾。

套用於本研究的分析對象，這四個層次則分別即為①地方自治法制、②地方自治理論、③中央政府與地方自治體的活動、④地方住民的日常生活。由於中央政府與地方自治體的活動，一方面會受到地方自治法制的制約、一方面又會造成地方自治法制的變遷。換言之，地方自治法制的變遷具有雙重意義：首先，它是中央與地方互動的條件；其次，也是中央與地方互動的結果。換言之，中央與地方的互動，受到地方自治法制影響的同時，也影響著地方自治法制。

故此，本研究將聚焦於層次①與層次③，偶爾亦及於層次④，並且將兩者的互動稱作規範與實踐的互動。對應於這兩個層次，本研究關注的行動者，可以分成兩組：「國民黨政權與反對勢力」以及「中央政府與地方自治體」。(圖 1-1)

圖 1-1 兩組行動者



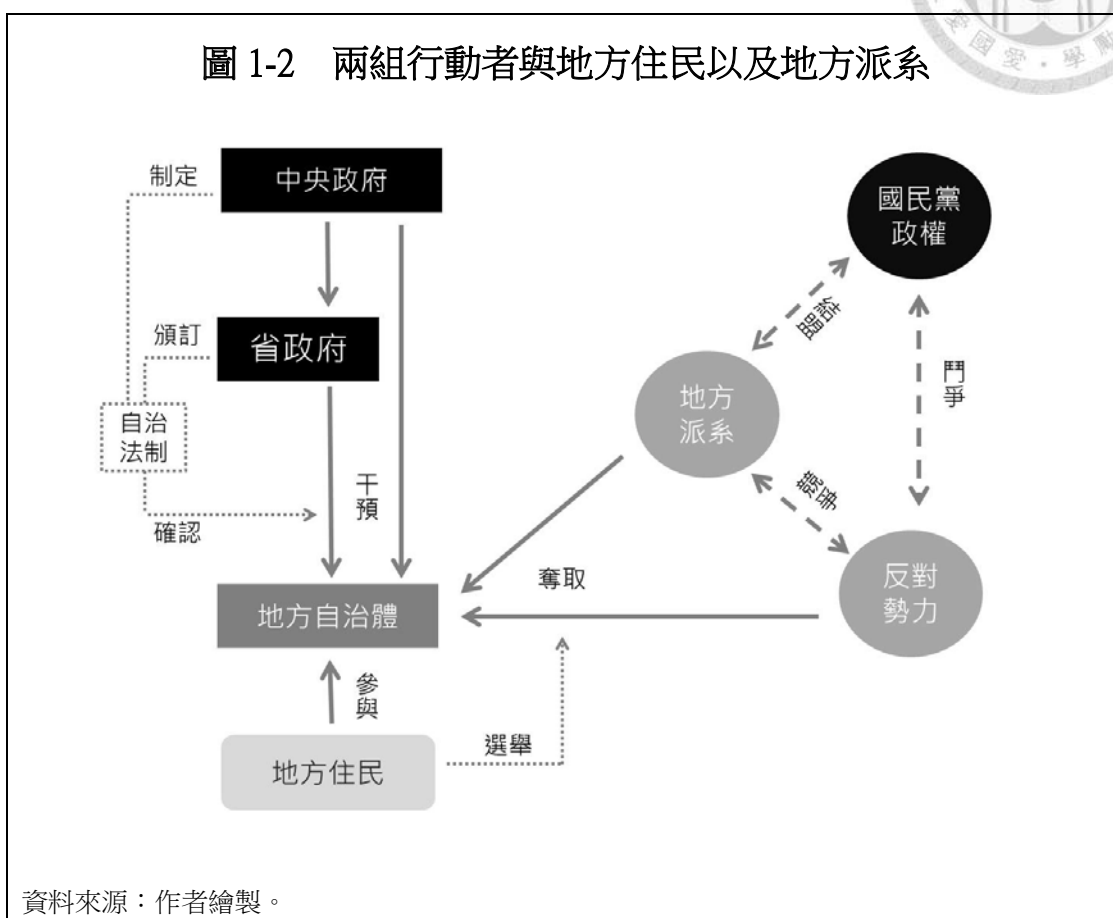
資料來源：作者繪製。

在黨國支配期，國民黨政權壟斷了中央政府與省政府，掌握了調整所有地方自治法制的權限。反對勢力，是指由反國民黨的政治菁英所組成的人際網絡。相較於國民黨政權，這樣的人際網絡非常鬆散脆弱，代間的傳承與聯繫斷斷續續，而且在不同的時空組成也不盡相同。即使 1986 年民進黨成立之後，也是如此。然而，本研究仍然採用了反對勢力這個概念。黨國支配期的國民黨政權，企圖建立起一個全面支配台灣社會的黨國體制，某種程度上這樣的企圖是成功的，尤其是在 1990 年代以前。也因此，所有未與國民黨政權結盟的政治菁英，幾乎都具有反對勢力的傾向。

除了前述兩組行動者外，本研究也關注「地方派系」與「地方住民」的活動。所謂地方派系，指得是反對勢力以外的地方政治人物，也就是那些選擇與國民黨政權結盟的地方政治人物。由於被阻擋在中央政治之外，這些人長期以來佔據地方政治，久而久之就成為一個又一個盤根錯節的非正式集團。反對勢力要挑戰國民黨政權，往往要先過地方派系這關。¹⁵所謂地方住民，顧名思義，就是住在地方自治體的居民。這些人在空間上、生活上、政治上都從屬於地方自治體。地方自治法制界定了地方住民的內涵與外延，地方自治法制也賦予了某些人參與政治

¹⁵ 關於地方派系的討論，參見：本研究第三章第一節第(四)小節〈地方派系的形成〉。

決定的權利，尤其是選舉與罷免的權利。但地方住民未必滿足於此，只要條件成熟，地方住民甚至會積極主動爭取更多的利益與權利。¹⁶（圖 1-2）



務必要注意的是，地方住民與地方派系都僅僅是泛稱而已，兩者都是複數行動者的集合，不同層級不同區域的地方自治體，其住民與派系的構成與表現都不能一概而論。即使如此，在反對勢力與地方自治體活動的時候，無可避免地也會牽引著地方派系與地方住民的連動，如果將此兩者抽離討論，恐怕有失真實。基此，本研究在討論「國民黨政權與反對勢力」以及「中央政府與地方自治體」兩組行動者的同時，亦會關注於「地方派系」與「地方住民」的活動。

(三) 歷史材料的選擇

本研究的分析範圍相當廣泛，涵蓋日治時期的台灣（1920-1945）、訓政時期的中國大陸（1928-1945）、戰後初期的台灣（1945-1949）、黨國支配期的台灣（1950-1994）等四個不同的時空。前三者的討論主要以規範為主實踐為輔，黨國支配期的討論則盡可能地兼顧規範與實踐的互動。

¹⁶ 關於地方住民的討論，參見：本研究第四章第一節第(二)小節〈社會變遷的結果〉。

關於日治台灣（1920-1945），本研究根據「臺灣總督府府報資料庫」。¹⁷主要參照的法規範有《臺灣州制》、《臺灣市制》、《臺灣街庄制》、《臺灣廳地方費令》、《臺灣廳制》等，另外還包括《臺灣總督府地方官官制》、《臺灣州稅規則》、《臺灣市街庄稅規則》、《廳地方費稅規則》等法規範。

關於訓政中國（1928-1945），本研究根據胡次威 1946 年編著的《地方自治實施方案法規彙編》。¹⁸主要參照的法規有《縣組織法》、《縣各級組織綱要》、《鄉鎮組織暫行條例》等，另外還包括《財政收支系統法》與《成立縣各級民意機關步驟》等法規範。

關於戰後初期（1945-1949），本研究則根據「臺灣省政府網際網路公報查詢系統」。¹⁹主要參照的法規有國民政府制定公布的《縣各級組織綱要》、《縣參議會組織暫行條例》、《市參議會組織條例》，亦有台灣省行政長官公署頒訂的《臺灣省鄉鎮組織規程》、《臺灣省縣轄市組織規程》、《臺灣省省轄市組織暫行規程》、《臺灣省縣政府組織規程》、《臺灣省省轄市組織暫行規程》等法規範。

關於黨國支配期（1950-1994），分成規範面與實踐面兩大類，規範面又有主要規範與輔助規範之別。如果以車輪為例，主要規範就像是車輪的輪軸，是整個輪子得以轉動的中樞；輔助規範則為輻條與輪圈，隨著中樞帶動而運轉。

雖然不同期的主要規範，其位階各有不同，但確實構成各時期地方自治的「母法」。地制時期有《地方制度法》，二法時期有《省縣自治法》與《直轄市自治法》，黨國支配期——亦即綱要時期——則有《自治綱要》。相較於此，戰後初期的主要規範則不明顯。以下，將《自治綱要》的各個版本，按照公布日期與時任省主席，整理成表。（表 1-1）

相較於主要規範，地方自治體的不同面向，可能又有不同的輔助規範。輔助規範可能是法律位階，也可能是命令位階。舉例來說，財政面就會有《財政收支劃分法》，組織面會有《臺灣省各縣市政府組織通則》與《臺灣省各縣（市）政府組織規程準則》，人事面則會有《人事管理條例》與《主計人員任用條例》等等，諸如此類，不勝枚舉。務必要注意的是，主要規範與輔助規範之間，有時是連動，有時卻未必。

¹⁷ 臺灣總督府府報資料庫，網址：http://elib.infolinker.com.tw/login_twfubao.htm。本資料庫由漢珍數位圖書股份有限公司與漢珍資訊系統股份有限公司製作，收錄臺灣總督府《府報》及《臺灣總督府官報》全文，《府報》創刊於 1896 年，後於 1942 年 4 月 1 日起更名為《臺灣總督府官報》，並發行至 1945 年 10 月 23 日，相當於今日之政府公報。

¹⁸ 陈湛琦編，《民国时期地方自治实施方案法规汇编》，北京，全国图书馆文缩微复制中心，2010 年。

¹⁹ 臺灣省政府網際網路公報查詢系統，網址：<http://subtpg.tpg.gov.tw/og/q1.asp>。

表 1-1 《自治綱要》歷年修正

版本	公布日期	省主席	府令字號
I	1950/4/22	吳國楨	(39) 卯養府綜法字第 27506 號
II	1952/11/4	吳國楨	(41) 府祕法字第 105781 號
III	1953/7/7	俞鴻鈞	(42) 府祕法字第 60247 號
IV	1953/8/22	俞鴻鈞	(42) 府祕法字第 79269 號
V	1954/11/4	嚴家淦	(43) 府民二字第 105371 號
VI	1959/10/6	周至柔	(48) 府民二字第 82932 號
VII	1963/11/21	黃杰	(52) 府民二字第 82828 號
VIII	1967/10/1	黃杰	(56) 府民二字第 81228 號
IX	1971/7/8	陳大慶	(60) 府民二字第 70716 號
X	1977/3/3	謝東閔	(66) 府民二字第 15356 號
XI	1981/7/17	林洋港	(70) 府民二字第 57718 號
XII	1985/10/18	邱創煥	(74) 府法四字第 77710 號

資料來源：作者整理

規範面的歷史材料，以「臺灣省政府網際網路公報查詢系統」與「立法院法律系統」為蒐集網羅的工具；實踐面的歷史材料，則以《中國地方自治》期刊為經，各種報章雜誌為緯，並參考各領域的既有研究。

《中國地方自治》是由中國地方自治學會發行。中國地方自治學會淵源於 1939 年的行政院縣政計畫委員會，1944 年正式成立，發起人大多為參與該委員會之專家學者。國民黨政權撤退台灣後，中國地方自治學於 1953 年 6 月開始發行《中國地方自治》。原本是半月刊，1958 年 6 月開始每個月發行一次，隔年 4 月則正式改為月刊，一路持續至今。

《中國地方自治》有幾點特色：第一、中國地方自治學會的組成有強烈的官方色彩，幾位頗具代表性的發起人，諸如李宗黃、張金鑑、申慶璧，皆為國民黨黨員，也皆在訓政時期國民政府任事，與國民黨政權相當親密。²⁰其中，曾任行政院計畫委員會代理主任委員的李宗黃，更是 1939 年新縣制的推手之一。²¹檢視期刊文章，雖然不乏批評時政的文章社論，但發言立論大多從官方立場出發。到 1981 年為止，中國地方自治學會曾代表中華民國出席十一次國際地方政府聯合會

²⁰ 中國地方自治學會秘書處編纂，〈中國地方自治學會史略〉，《中國地方自治》，第 5 卷第 1 期，1955 年 6 月 1 日，頁 55。

²¹ 申慶璧，〈李宗黃先生與縣政計劃〉，《中國地方自治》，第 21 卷，第 9 期，1969 年 2 月，頁 53-57。

(International Union of Local Authorities)，由此可見其與國民黨政權的關係。²²

第二、中國地方自治學會與省政府有密切的合作，省政府每次修改《自治綱要》皆有召開修改委員會，中國地方自治學會的專家學者大多在受邀之列。此外，中國地方自治學會舉辦過相當多場次的座談會，根據 1964 年的統計，中國地方自治學會十年內共舉辦廿七場座談會，其中包括「台灣省實施地方自治當中各種選舉之檢討」、「怎樣建設台灣與地方自治模範省」、「鄉鎮建設改進方案綱領」、「台灣省自治法規第三次修正案之檢討」、「台北市政革新及應否升格問題」等討論題目。²³

第三、在整個黨國支配期，《中國地方自治》都設有報導台灣地方自治大小事件的專欄。從 1953 年到 1994 年，類似的專欄名稱分別有：〈半月簡評〉、〈地方拾零〉、〈自治實務〉、〈地方點滴〉、〈寶島春秋〉、〈中興走廊〉、〈台北市政〉、〈霧峰特訊〉、〈地方自治實務點滴〉、〈省政建設實務點滴〉、〈北高市政動態報導〉、〈台灣省政實務點滴〉、〈地方自治動態要聞〉、〈地方自治要聞〉。²⁴

基於上述幾點特色，本研究將《中國地方自治》當作一份探索黨國支配期的參考地圖。透過期刊所載的社論文章與專欄報導，嘗試勾勒出黨國支配期的輪廓。然而，地圖雖是地圖，終究是參考而已。有鑑於《中國地方自治》的官方色彩，本研究對於材料的解讀與引用，將會謹慎區別「事實」與「評價」之差異。

²² 陳志豪，〈中國地方自治學會三十八年〉，《中國地方自治》，第 35 卷，第 9、10 期，1983 年 2 月，頁 12-13。

²³ 中國地方自治學會秘書處編纂，〈中國地方自治學會簡史〉，《中國地方自治》，第 17 卷第 11、12 期，1964 年 3 月，頁 42、43。

²⁴ 中國地方自治學會的社論，往往不會標誌作者；相對地，中國地方自治學會往往又會以自己的名義發表文章或者座談會紀錄。為了方便辨識，本研究一概以「中國地方自治學會」為其作者，如果是社論則另外註記，如果不是則不作註記。此外，《中國地方自治》的專欄也不會標誌作者或編輯，本研究也一概以「中國地方自治學會」為其作者。在此敘明。

第二章 現代地方自治的源流



第一節 現代地方自治的引進

要了解 1950 年以後的台灣地方自治，就必須理解它的源頭。戰後台灣的地方自治，具有兩個源頭，一個來自 1920 年以來日治台灣的經驗，一個來自 1928 年以來訓政中國的經驗。兩種經驗在 1945 年後的戰後初期匯流，沖積出戰後台灣地方自治的土壤。然而，要討論這兩個源頭之前，千萬不能忽略了，現代地方自治被引進日本與中國的過程。¹

現代地方自治是現代主權國家的產物，而現代主權國家則是西方歷史的產物。十四、十五世紀歐洲接連不斷的經濟與社會危機，暴露了歐洲封建秩序的困境；十六世紀法國、英國、西班牙等新君主國家的崛起，就預告了現代主權國家的出場。²這些新君主國家，創造了穩定的常備軍、有效的官僚組織、全國性的稅收、統一的市場、集中的司法等等制度，為現代主權的理念提供了實踐的條件。³根據現代主權的理念，國家對外要實現國家的獨立，對內要克服各種身分上與宗教上的封建關係，使國家支配領土的每一個角落。原本分散各地的中間團體以及地方社會，就此整併到現代主權國家當中。「地方—中央」的關係，其實也就是「中間團體以及地方社會」與「現代主權國家」的關係。整併過程，風土民情政經情勢各有所異，每個國家的制度安排也不盡相同。務必要注意的是，任何政治實體都可能存在「地方—中央」的制度安排，而任何「地方—中央」的制度安排，都可能存在自主空間與干預空間的並立。

十九世紀後半，日本與中國先後引進現代地方自治。後進國家引進西方制度的過程，總少不了既有觀念的中介，更少不了利害關係的盤算。換言之，現代地方自治之建立，既不是全面抄襲，也不是盲目模仿，而是某種「消化」與「選擇」。同樣都是後進國家，對於建立現代地方自治，明治日本與清末民初中國有著不同

¹ 地方自治一詞具有多重的意涵，即有論者將其分成政治方面、法律方面、行政方面、經濟方面、社會方面、文化方面等六個面向。本研究所稱之現代地方自治，指涉得是法律方面的地方自治。亦即由地方自治法制賦予地方自治體某種相對於中央政府的「獨立地位」，並且由地方自治法制區分自主空間與干預空間。參見：趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論台灣地方政府的變革方向》，一版，翰蘆，1997 年，頁 15-19。

² 對於這些新君主國家，也有論者稱之為「絕對主義國家」。絕對主義（Absolutism）又翻譯作專制主義，向來又有絕對專制與開明專制之區分，指得是西方歷史上，相對於封建秩序之下「等級制君主國家」的「新君主國家」，其國家的政治權力集中於君主以及附屬君主的附屬集團手中。這種國家型態，乃是等級制君主國家與現代主權國家的過渡。從左翼的觀點來看，絕對主義國家可以說是封建國家到資產階級國家的過渡。關於絕對主義國家之討論，參見：安德森（Anderson, P.）著，劉北成等譯，《絕對主義國家的系譜》，桂冠，2001 年。

³ 安德森（Anderson, P.）著，《絕對主義國家的系譜》，頁 4。

的經驗；日治台灣與訓政中國，則可以被視為該等經驗的改良與再現。以下，將就明治日本與清末民初中國的經驗，分別予以討論。



(一) 明治日本

在日本，首位倡議地方自治的人物即為福澤諭吉。在 1877 年的《分權論》當中，他主張區分國權為「政權」與「治權」，前者包括法律制定、軍事、租稅、外交等事務，後者則包括警察、衛生、學校、社寺、道路、河川、公園等事務，而後者應該完全委由地方。在 1878 年的《通俗民權論》，福澤諭吉更訴諸傳統，主張政府應尊重町村的自治慣例：「自古以來，凡不屬於政府之事務，便為町村權限內之事」；「若權理可歸於一人，便也可歸於一町一村」。他的立意初衷便在於：為了培養人民的自治精神，除了賦予人民治權外別無他法。⁴

然而，福澤諭吉的主張卻未獲實現，真正主導明治地方自治者，乃是 1883 年至 1890 年擔任內務卿（後稱內閣大臣）的山縣有朋。在他的主導下，府縣、郡、市、町村等地方制度逐步於 1890 年前後確立，整套制度安排，向來稱之為「明治地方自治」。⁵

明治地方自治有四個特色：①地方自治體被定位為國家行政體系的一員，下級機關必須貫徹上級機關的指令；②有計畫地促進由地方名望家——地主階級及資產階級——來主導地方自治體；③都市（市）與鄉村（町村）的差異法制化，這樣的差異又反映在監督機制、選舉方法、行政組織等面向；④賦予市町村法人格，使之具備制定條例以及訴願或訴訟的權能。這四點特色，至少前三點，都可以明顯看出德國地方自治的影響。⁶

德國地方自治的影響，來自於德國顧問格奈斯特（Genist）與莫塞（Mosse）的引介。⁷但山縣有朋對於自治的觀念，卻與前兩者有所不同，不同之處有二：第一、格奈斯特與莫塞從德國的歷史出發，強調地方自治對於國家與社會兩者關係的**調節作用**；山縣有朋則從日本的現實著眼，重視地方自治對於中央與地方的**阻隔功能**，避免地方的騷亂不觸及中央、中央的異動不波及地方。第二、儘管十九世紀中葉以後，「法治國」觀念在德意志地區便逐漸發達⁸，但山縣有朋並沒有因此自縛手腳。相反地，他擴大了地方自治體運作的限制根據——不只是須經立法部門（帝國議會）協贊的法律，還包括由行政部門決定的命令（敕令）。如此

⁴ 山中永之佑等著，堯嘉寧等譯，《新日本近代法論》，五南，2008 年，頁 118。

⁵ 日本的地方自治制度，至少存在著「明治時期」與「戰後時期」兩個重要分期，前者指涉得是 1888 年市町村制與 1890 年府縣郡制以來的地方自治制度，後者指涉得是 1947 年《地方自治法》以來的地方制度。

⁶ 山中永之佑等著，《新日本近代法論》，頁 119-124。

⁷ 郭冬梅著，《日本近代地方自治制度的形成》，商務印書館，2008 年，頁 175 以下。

⁸ 陳新民，〈德國行政法學的先驅者——德國 19 世紀行政法學的發展〉，收於《憲法體制與法治行政——仲模教授六秩華誕祝壽論文集》，第二冊，行政法總論，三民，1998 年。

一來，中央政府要限制地方自治體運作，甚至可以繞過立法部門，直接由行政部門片面決定。⁹

之所以有這兩點不同之處，來龍去脈可謂錯綜複雜，但關鍵仍在於當時的政治局勢：在野勢力來勢洶洶。除了明治維新以來的藩閥問題之外，一方面日本的民權運動紛紛提出地方自治的主張，地方自治儼然成為流行時尚；一方面日本正準備制定憲法，制定憲法之後將開設國會，開設國會之後將組織政黨。假若內閣被迫向政黨負責，不僅會威脅內閣的權威，更會撼動天皇的地位。中央政治尚且如此，一旦地方政治與中央政治產生勾連，恐怕將一發不可收拾。¹⁰

有鑑於此，山縣有朋希望透過地方自治發揮**阻隔功能**，避免地方政治透過政黨化的途徑影響中央政治，進而維持中央政治的超然性。¹¹所謂超然性，係指內閣超然於政黨政治之外，對天皇直接負責，此即明治日本憲法所謂「天皇主權」的表現。由此可見，作為地方自治法制的明治地方自治，一方面保證了地方自治體有限的自主空間，一方面保障了中央政府——亦即超然內閣——對於地方自治體干預空間，構成了天皇主權的基礎。更甚者，對於明治地方自治來說，保障干預空間或許比保證自主空間要來得重要，這就是山縣有朋的盤算。¹²

要注意的是，無論是福澤諭吉所訴諸的町村傳統，或者山縣有朋所守護的天皇主權，兩者都嘗試透過既有觀念來認識現代地方自治，形成兩種截然不同的制度想像。根據後見之明，山縣有朋的制度想像顯然是勝出的一方。

(二) 清末民初中國

那麼，在中國呢？同樣面對西方帝國主義的入侵，中日兩國的經驗可以說是差之毫釐、失之千里。

日本從 1853 年黑船事件以來，儘管飽受內憂外患，卻在 1860 年代推動一系列的現代化改革。其中，法律的現代化更是日本廢除不平等條約的關鍵。1894 年的日英通商條約，是日本與西方締結的第一個平等條約；平等條約的締結，不僅意味著日本得以擠身文明國家的行列，也意味著日本將從被支配者轉換成支配者。¹³相較於此，中國雖然於 1840 年鴉片戰爭後即被迫開港通商，卻遲遲未能作出有效的回應。一直到 1911 年清朝滅亡，法律的現代化仍然事功未竟。比起日本，中國邁向現代主權國家的步伐可以說是其慢無比，也因此，現代地方自治往往只是紙上談兵，空有規範而無實踐。

⁹ 山中永之佑等著，《新日本近代法論》，頁 366-367。

¹⁰ 郭冬梅著，《日本近代地方自治制度的形成》，頁 147-148。

¹¹ 郭冬梅著，《日本近代地方自治制度的形成》，頁 180-182。

¹² 板野潤治著，鍾淑敏譯，《近代日本政治史》，五南，2008 年，頁 71-75。山中永之佑等著，《新日本近代法論》，頁 64-67、84-85。

¹³ 山中永之佑等著，《新日本近代法論》，頁 49。

1898年，戊戌政變前後，地方自治的倡議於焉展開。曾經出使各國而鍾情於英國的黃遵憲，便認為所謂地方自治，「亦自治其身，自治其鄉而已。由一鄉推之一縣、一府、一省，以迄全國，可以成共和之邦治，臻大同之盛軌。」¹⁴而深受黃遵憲影響的梁啟超¹⁵，很早即就推廣地方自治不遺餘力，一方面主張地方自治乃是文明象徵，另一方面則主張地方自治之力強者則民權盛，反之則衰。¹⁶梁啟超更認為，中國雖然專制，但民間卻有自治慣例，「誠能博采文明各國地方之制，省省府府州州縣縣鄉鄉市市，各為團體，因其地宜以立法律。從其民欲以施政令」，中國甚至可以為萬國之師。¹⁷

1905年，受日俄戰爭影響，立憲與地方自治頓時成為主流，籌辦地方自治也成為預備立憲的重要內容。當時各處也出現地方自治的實驗：有的是由地方仕紳主導，在官府許可下，自主處理地方公共事務，東南沿海多為此例，其中上海尤其具代表性¹⁸；有的則是由官府主導，招納地方仕紳出錢出力，輔助處理地方公共事務，袁世凱在天津的地方自治局即為樣板。

值得注意的是，無論是地方自治的實驗與籌辦，各省督撫與地方仕紳扮演著關鍵角色，這一方面反映著在傳統中國地方社會，官府往往必須依賴地方仕紳的協力，才能順利施行治理；另一方面也反映著從1860年代洋務運動以來，現代工商業興起，既形成蓬勃發展的地方勢力，也形成各自為政的地方主義。有鑑於此，專制皇權的清國朝廷，既要仰賴地方勢力的配合，又要提防地方主義的崛起。¹⁹

1908年，清國朝廷參考袁世凱的天津經驗，頒布《城鎮鄉地方自治章程》與《城鄉鎮地方自治選舉章程》，要求各省督撫籌辦城鄉鎮地方自治。²⁰然而城鄉鎮地方自治既然標榜「以官力提倡·靠官紳進行」，也就無可避免地受到受到各省督撫與地方仕紳的把持，各種成本與耗費於是轉嫁到俗民百姓的身上，苛捐雜稅

¹⁴ 趙爾巽等著，《清史稿》，卷464，列傳251，收於維基文庫，網址：<http://zh.wikisource.org/wiki/%E6%B8%85%E5%8F%B2%E7%A8%BF/%E5%8D%B7464>，最後瀏覽時間：2015年3月4日。

¹⁵ 張朋園，〈黃遵憲的政治思想及其對梁啟超的影響〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第1期，1969年8月，頁217-237。

¹⁶ 梁啟超一生思想多變，不同時期曾發表過不同立場的主張。清末之際，梁啟超作為戊戌政變領導人與立憲運動指導者，曾大力提倡地方自治之思想。民國以後，梁啟超雖亦談地方自治，但層級僅限於鄉鎮，省縣長須由指派，逐漸往中央集權之思想移動。參見：張朋園，《梁啟超與民國政治》，漢生，1992年，頁12-13。周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，廣州，廣東人民出版社，2006年，頁53-54。胡春惠，《民初的地方主義與聯省自治》，增訂版，北京，中國社會科學出版社，2011年，頁8。

¹⁷ 梁啟超，〈盧梭學案〉，收於梁啟超著，《飲冰室全集》，第6冊，中華書局，1960年。

¹⁸ 清末之際，上海便已出現許多自主處理公共事務的社會組織，包括慈善機構、會館、公所、醫院、研究所、紅十字會、商會、學會、學校等等。其中又以商會的影響力最大，幾乎囊括了所有地方仕紳。主導地方自治的代表性人物也多是商會領袖。參見：周松青，《上海地方自治研究（1905-1927）》，上海，上海社會科學出版社，2005年。

¹⁹ 胡春惠，《民初的地方主義與聯省自治》，頁1-6。

²⁰ 周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，頁56-57。

的事例也就層出不窮，不時還有「反自治」的呼聲與風波。²¹

1911年辛亥革命，本身乃是各省宣告獨立的結果。自從中華民國建立後，作為地方勢力的代表，各省都督躍居政治舞台，無論是財政支援或是權限行使，都是中央受制於各省的情形多，各省服從於中央的情形少。²²雖然袁世凱推行中央集權，採取廢省廢督之政策，卻遭派系將領反撲，而功敗垂成，淪為各省軍閥割據，現代地方自治的建立也就隨之延宕。²³總的來說，清末民初的地方自治，要受制於督撫，要受制於軍閥，隨著時空差異以及態勢變遷，制度安排難以一概而論，有些情形甚至既無制度亦無安排可言，但整體來說，無論在規範上還是在實效上，成果都相當有限。

比起明治日本，清末民初中國對於地方自治的引進，可謂是相當坎坷。饒富興味的是，無論黃遵憲或梁啟超的著書立說，都是透過既有觀念來認識現代地方自治。在黃遵憲那裡，不難看出儒家差序格局的思想以及禮運大同的修辭；在梁啟超那裡，他在畫出了「地方自治＝文明＝強＝生存」這系列等式的同時，又提出了傳統中國地方社會本來就有自治慣例的觀察。在地方自治的實驗與籌辦中，地方仕紳所扮演的關鍵角色，又可以與這樣的觀察遙相呼應。

儘管1905年以來地方自治的實驗，有以仕紳主導，也有以官府主導。但清末城鄉鎮地方自治，最後仍然以官府主導佔了上風。這不僅涉及專制皇權的既有觀念²⁴，也涉及清國朝廷壓抑各省地方主義的盤算²⁵。只是清國朝廷已是力有未逮，辛亥革命各省宣告獨立，無疑也宣告了地方主義的抬頭。民初軍閥割據，遲遲未能形成現代主權國家，現代地方自治的建立也就遙遙無期。要到1928年，國民革命軍完成北伐，形式上統一中國，進入訓政時期，地方自治法制才有較大的進展。²⁶

(三) 自治兩難

回顧明治日本與清末民初中國的經驗，後進國家建立現代地方自治的過程，其實也是後進國家建立現代主權國家的過程。建立現代主權國家，為了整併各種地方社會與中間團體，需要有一個強大的中央政府；建立現代地方自治，為了賦予地方自治體某種獨立地位，中央政府不能任意干預，甚至要尊重地方自治體的自主決定。理想上兩者不必然互斥，現實上卻是衝突頻仍。這種衝突，被稱為「自治兩難」，困難的一端，是對於地方自主的要求；困難的另一端，則是對於中央

²¹ 章開沅、馬敏、朱英主編，《中國近代史上的官紳商學》，武漢，湖北人民出版社，2000年，頁73。

²² 胡春惠，《民初的地方主義與聯省自治》，頁33。

²³ 胡春惠，《民初的地方主義與聯省自治》，頁75-77。

²⁴ 周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，頁32-52。

²⁵ 胡春惠，《民初的地方主義與聯省自治》，頁17-24。

²⁶ 周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，頁64-65。

干預的要求。兩種要求都有不斷擴張的衝動，這正是困難之所在。

有趣的是，既然「自治兩難」幾乎是經驗的必然，那為什麼後進國家還要建立現代地方自治呢？這畢竟只是「地方—中央」制度安排的類型之一，況且也不是所有先進國家都會以地方自治自我標榜。地方自治的引進過程，本身就是個大哉問。但從日本與中國的經驗來看，這涉及既有觀念的中介，亦涉及利害關係的盤算。

以明治日本為例，明治地方自治的精髓，便在於其**阻隔功能**。之所以要有**阻隔功能**，便在於維持中央政治的超然性；之所以要維持超然性，便在於當時的政治局勢——在野勢力來勢洶洶，民權運動與憲法制定都提供了在野勢力集結的機會。**阻隔功能**就是要讓地方政治停止於地方，無損於中央政治，進而保證現代主權國家的統一與穩定。

以清末民初中國為例，各種地方自治的實驗與籌辦，早就脫離不了官府與仕紳的協力關係，只是孰輕孰重而已。清末成鄉鎮地方自治，雖然並舉官府與官紳，仍然由官府主導。然而即使如此，清國朝廷也無力阻止地方勢力的崛起。要之，1860年代的洋務運動，其實是地方勢力推動現代化改革的嘗試；相較於此，清國朝廷要到1905年後，才以預備立憲之姿態，由上而下地要求各省督撫籌辦城鄉鎮地方自治，然而到了這個時候，各省督撫已非清國朝廷所能駕馭。

比較明治日本與清末民初中國，可以發先一個弔詭的事實：先有現代主權國家，才有現代地方自治。換言之，現代地方自治，是以「地方—中央」關係為前提，如果中央政府沒有能力支配地方自治體，那根本不會有「地方」與「中央」的存在，因為前者根本不會被納入國家版圖；而缺乏了前者，後者也沒有特別標榜的必要。中央政府透過地方自治法制，確認了自主空間與干預空間的界線，從而為地方自主與中央干預提供了保障。換言之，如果缺乏地方自治法制，那自主空間就沒有單獨討論的必要。兩者實則互為表裡，脫離了後者，前者也就無從附麗。

如此來看，前述明治地方自治的特色①與特色②，就是要建立某種「**國家官僚—地方權貴**」的協力關係。①地方自治體被定位為國家行政體系的一員，這是給予中央政府充分的干預空間；②由地方名望家主導地方自治體，這是給予地方住民適度的自主空間，而且這些地方住民還是篩選故過的住民。這兩點特色並非明治日本所獨創，而是來自德國地方自治的影響。

相較於英法，德國本身即為歐洲列強的後進之國。十九世紀以前，德意志地區的鄉村，大多受制於既是地主也是農奴主的戎客集團（Junker）；德意志地區的城市則享受某種特權地位，城市的公共事務交由市民（Burge）自己處理。²⁷無論

²⁷ 關於德國地方自治的討論，參見：黃錦堂，〈論鄉鎮市之自治〉，收於黃錦堂教授教學網站，網址：<http://homepage.ntu.edu.tw/~hwngntn/>，原文發表時間：2008年8月25日。最後瀏覽時間：2015

鄉村與城市，都存在某種自治慣例。德國地方自治，就是要將原本存在著自治慣例的地方社會與中間團體，整併進現代主權國家當中。有鑑於此，明治地方自治受到德國地方自治的影響，也就不那麼令人意外了。

綜上述，「自治兩難」本來就是現代地方自治經驗的必然，只是對後進國家來說，這個兩難顯得更加緊繃與尖銳，因為後進國家作為後進，有更大壓力來推動維護現代主權國家的穩定與統一，也就有更大壓力來確保一個強大的中央政府。以明治日本與清末民初中國為例，前者成功了，後者失敗了，而且是現代主權國家與現代地方自治都是如此。

第二節 日治台灣（1920-1945）

（一）日治台灣的背景

日治時期，台灣社會首次接觸到現代地方自治。這就得從日治台灣「地方—中央」的制度安排談起。要提醒的是，日治時期的台灣乃是一行政區域，台灣總督府是該行政區域的最高行政機關，台灣總督則是最高行政首長。儘管總督行使職權仍受日本內地中央政府某種程度的牽制，但如果對應「地方—中央」關係，仍然可以稱台灣總督府為台灣的中央。²⁸

1895年日本統治台灣以來，台灣的地方制度便屢有更動。起初大體沿襲清末台灣的地方制度設置縣、廳。1897年，為了平定地方動亂並普及地方行政，總督乃木希典建立辨務署制度，一方面在縣、廳之下設置辨務署，一方面又設置街庄社長，受辨務署長指揮監督。²⁹

1898年，為了節省行政手續與開支，達成經費自給的目標，總督兒玉源太郎推行警政民政合流，將原本同樣設置於縣、廳之下的辨務署、撫墾署、警察署加以整併，統一為辨務署，而辨務署下的辨務支署，支署長也幾乎由警部擔任。同年亦制定《保甲條例》，將家戶編組為保甲制度，保置保正甲置甲長；保甲制度最初為某種治安組織，由警政系統管轄，輔助基層行政之不足。自此，形成「**縣廳—辨務署—街庄社**」三級制，其中街庄社又受到保甲制度之輔助。自此，地方制度就朝著警察政治與中央集權的方向大步邁進。³⁰

1901年，為了增加行政效率，拓展殖產事業，地方制度改為「**廳—街庄社**」

年3月4日。黃東蘭，《近代中国の地方自治と明治日本》，汲古書院，2005年，頁30-32。

²⁸ 王泰升，《台灣法律史概論》，三版，元照，2009年，頁156。

²⁹ 藍亦青，《帝國之守——日治時期臺灣的郡制與地方統治》，國史館，2012年，頁36-38、頁78-79。

³⁰ 藍亦青，《帝國之守——日治時期臺灣的郡制與地方統治》，頁41-49。王泰升，《台灣法律史概論》，頁157-158。

二級制，廳下雖設支廳，但形式上只是廳的派出機關，事實上則等同於警察機關。此外，台灣總督府另於民政部下增設各種部門，其中警察本署更有指揮監督廳長的權限。透過警政系統，台灣總督府的指令得以直接貫徹到基層行政，此即所謂警察政治。

1902年，透過《臺灣地方稅規則》的修正，全台被劃為三個地方費區，作為賦稅課徵以及收支計算的基礎，然而當時全台卻有二十個廳。行政區劃與財政區劃的不一致，意味著各廳財政狀況仍由台灣總督府統收統支，也意味著各廳的財源未能獨立。財源未能獨立，各廳仍然只能一個口令一個動作，此即所謂中央集權。

1909年，二十個廳整併為十二個廳，街庄社亦於同年整併為區。雖然形式上仍為「廳—區」二級制，事實上卻逐漸往「廳—支廳—區」的三級制發展。隨著廳的整併，支廳愈來愈受到重視，支廳開始具備了獨立官廳的地位，功能上從派出機關轉為中間機關。此舉雖然讓支廳獨當一面，但支廳既然事實上等同於警察機關，由警政系統管轄，仍受到台灣總督府的指揮監督。³¹

1920年代，隨著內地延長主義政策的展開，台灣正式建立現代地方自治，形成「州廳—市郡—街庄」三級制。這項改革有其內在因素：台灣地方官員早就苦於中央集權的種種弊端，一來地方官員欠缺實權，二來地方欠缺獨立財源，三來支廳長也只能處理警察事務，造成其他事務皆匯集於廳；由於向來地方制度過度仰賴官員與警察，本島人對此亦屢有反彈。唯有成立地方自治體，才能有效地將國家事務委由地方處理。³²

當然也有不可忽視的外在因素。1912年以來的大正民主，開啟了政黨政治的局面；而一次世界大戰爆發後，日本資本主義的快速增長，使得階級對立快速惡化，再加上1920年的經濟大恐慌，更為工農運動與普選運動提供了條件，迫使日本在其「內地」（即日本本土）推動地方制度的改革；而一次世界大戰終結後的民族自決風潮——以1919年朝鮮三一獨立運動為代表——使得日本決定將沖繩、北海道、朝鮮、台灣等「外地」，也納入地方制度改革。³³

綜上述，台灣總督府建立現代地方自治，一方面是為了解決中央集權所帶來的問題，一方面也是為了安撫台灣人的情緒，促進外地的現代化；而所謂內地延長政策，則脫離不了鞏固殖民統治的策略意涵。基此，台灣總督府建立現代地方自治，可以說有三點考量：第一、強調「中央」要有能力貫徹對於「地方」的控制，這主要表現為警察政治與中央集權的延續；第二、強調「地方」要有能力落實來自「中央」的指令，這主要表現為地方自治體有限度的財源獨立；第三、強

³¹ 藍亦青，《帝國之守——日治時期臺灣的郡制與地方統治》，頁43-63。

³² 藍亦青，《帝國之守——日治時期臺灣的郡制與地方統治》，頁120-126。

³³ 藍亦青，《帝國之守——日治時期臺灣的郡制與地方統治》，頁126-129。若林正丈著，何義麟等譯，《台灣抗日運動史研究》，播種者，2007年，56頁以下。

調殖民地的處境，以日本內地的地方制度為藍本，並根據台灣的處境作增補修飾。³⁴



(二) 日治台灣的地方自治

日治台灣地方自治的第一點與第二點考量，有著潛在的緊張關係。一方面要貫徹警察政治與中央集權，一方面又要設立地方自治體與維持財源獨立，可以說相當不容易。這樣的緊張關係，又充分表現在地方自治法制當中。以下，將以1920年以來的地方自治為中心，分別就地方自治的六個面向予以討論。

1. 住民面³⁵

1920年台灣總督府以律令制定《臺灣州制》、《臺灣市制》、《臺灣街庄制》，建立現代地方自治。不過，號為自治，但作為地方首長的州知事、市尹、街庄長卻皆為官派；州、市、街庄雖設置協議會，但僅為諮詢機關，由州知事、市尹、街庄長擔任議長，協議員亦由官府遴選。

1935年，州、市分別設州會、市會，地位也從諮詢機關改為議決機關，但州知事、市尹（1940年以後改稱市長）、街庄長依舊為官派，街庄協議會也仍然為諮議機關。市會、街庄協議會雖然由地方住民選舉產生，但一半民選，一半維持官府遴選，州會議員甚至由市會議員與街庄協議員間接選舉產生。1937年，《臺灣廳地方費令》廢除，改為《臺灣廳制》，自此廳成為地方團體，並設置廳協議會，惟廳長與廳協議會皆為官派。

1930年代，雖然代議民主的文化已在台灣社會落地生根，但是地方民意代表選舉還是有著諸多限制。³⁶在選舉名額限制之外，還有選舉資格限制。日本內地雖已於1926年改採普通選舉制，但1935年在台灣開辦的地方民意代表選舉，仍採等級選舉制，規定繳納一定稅額者才有選舉權與被選舉權。換言之，能夠投入選舉的地方住民，都是篩選過的地方住民。

³⁴ 大正年間，存在所謂「發展階段論」，認為要通往現代地方自治需要經過各種階段，沖繩與北海道較早納入日本，所以是第一階段；朝鮮與台灣位處外圍，則是第二階段。藍亦青，《帝國之守——日治時期臺灣的郡制與地方統治》，頁127-128。

³⁵ 關於日治台灣的地方公職選舉，參見：王泰升，〈日治時期州縣廳制度概況〉，收於李鴻禧等著，《台灣法律史的研究方法》，學林文化，2000年。王泰升，〈日治時期台灣特別法域之形成與內涵〉，收於氏著，《台灣法律史的建立》，二版，元照，2006年，頁136-137。王泰升，《台灣法律史概論》，頁160-161。〈台灣地方自治制度／概要〉，收於亞洲歷史資料中心（Japan Center Asian Historical Records），網址：<http://www.jacar.go.jp/chinese/index.html>，最後瀏覽時間：2015年3月4日。

³⁶ 務必要注意的是，所謂代議民主文化並非只是行禮如儀，偶爾還帶有抵抗的色彩。即有論者指出，1930年代的彰化市會，便曾有台灣人市議員要求刪除市役所的營繕費，而與地方執政機關形成對峙，支持刪除案的台灣人市議員最後甚至集體退席表達抗議。參見：岡本真希子，〈台灣地方選舉制度問題之諸相〉，收於若林正文、吳密察編，《台灣重層近代化論文集》，播種者，2000年，頁404-409。

除了議決機關，州與市還設有副議決機關——州參事會與市參事會。州參事會由州知事、內務長、名譽職會員組成；市參事會由市尹、助役、名譽職會員組成。副議決機關主要是輔助議決機關行使職權，並且在議決機關閉會或者不能召開集時，代替議決機關行使部分職權。

但無論議決機關或者副議決機關，都會受到台灣總督與州知事的干預。根據 1935 年《臺灣州制》，州會與州參事會的決議或選舉，只要州知事認為有「逾越權限或違反命令、會議規則」或者「明顯有害公益或者對州之收支有不適當」之情事，便可以依州知事之意見或總督之指揮，要求再議或選舉；認為有特別事由時，甚至可以逕自取消該決議或選舉。再議或再選舉後，如果仍有該等情事，同樣可以再次取消（第 29 條、第 30 條）。根據 1935 年《臺灣市制》，市尹對市會與市參事會也有同樣的取消權（第 31 條、第 32 條）。

這個干預，不只包括既有決議與選舉的取消，還包括民意機關的停會與解散。1935 年《臺灣州制》第 33 條規定州知事得命令州會停會。同年《臺灣州制》第 79 條、《臺灣市制》第 87 條、《臺灣街庄制》第 79 條更規定台灣總督得下令解散州會、市會、街庄協議會。

綜上述，台灣社會於 1935 年開辦的地方民意代表選舉，雖然是史無前例，卻也是備受壓抑——民選名額只有一半、州會議員間接選舉、選舉資格有財富門檻。即使有幸當選，在某些條件下民意機關的決議與選舉還會被取消，甚至還有命令停會或命令解散的可能。即使如此，日治台灣已經領先同時間的訓政中國，雖然只是十幾年的落差，代議民主的文化卻逐漸為台灣社會一般大眾（而不只是政治菁英）所感知與熟悉。³⁷

2. 立法面³⁸

在 1920 年的現代地方自治，市街庄皆有條例制定權，州只有細則制定權，而且市街庄協議會對於條例制定的自主空間，比起州協議會要來得寬裕。形成了「市街庄>州」的排序。根據《臺灣市制》，市條例之訂立改廢，由市尹諮詢協議會後為之，但需要緊急處理時不在此限（第 12 條 2 款）。關於特別稅、手續費、使用費之相關事項，須經總督認可，以市條例定之（第 26 條 1 項）；營造物之使用規則，亦得經台灣總督認可，以市條例定之（第 26 條 2 項）；市條例亦得訂定相當於行政罰鍰的「過料」（第 26 條 2 項）。年《臺灣街庄制》，街庄長與街庄協議會的關係，亦類似於市尹與市協議會的關係（第 14 條 2 款、第 29 條）。相較於市街庄，州則比較特別。根據《臺灣州制》，州並不能制定「條例」，只能制定「細則」——手續費、使用費之相關事項，以至於「過料」，一概由州知事以細

³⁷ 即有論者指出，1935 年的地方公職選舉，在廿二萬六千名投票權人裡棄權率只有 4%。參見：岡本真希子，〈台灣地方選舉制度問題之諸相〉，頁 404。

³⁸ 關於日治台灣地方民意機關的權限，參見：〈台灣地方自治制度ノ概要〉，收於亞洲歷史資料中心（Japan Center Asian Historical Records）。

則定之（第 28 條）。

1935 年之後，這種的排序更加扭曲。市條例與街庄條例的相關規定被保留，州廳不僅沒有州條例與廳條例，甚至連細則制定權之相關規定也消失不見。形成了「市>街庄>州>廳」的排序。根據《臺灣街庄制》，街庄條例之訂立改廢，由街庄長諮詢協議會後為之，但需要緊急處理時不在此限（第 16 條 1 款、第 24 條）；關於街庄稅、使用費、手續費之相關事項，除法令另有規定外，得由市街庄條例定之；關於以詐欺等不當方法規避徵收之情事，亦得由街庄條例訂定「過料」（第 57 條）。類似的規定亦存在於《臺灣市制》，不過市條例直接由市會訂立改廢，此即市會與街庄協議會最大之不同（第 16 條 1 款、第 65 條）。相對地，1935 年《臺灣州制》已不見「細則」之相關規定。只有規定關於州稅、使用費、手續費之相關事項，除法令另有規定外，經州會議決由州知事定之；關於「過料」之規定亦同（第 64 條）。1937 年《臺灣廳制》規定的廳長權限基本上與州知事相似，只是「經州會議決」改成「經廳協議會諮詢」而已（第 50 條）。

綜上述，從 1935 年開始，州會與市會已從「諮詢機關」升級為「議決機關」。台灣社會所接觸的現代地方自治，不僅僅涉及「地方民意代表的選舉」，也包括「地方民意代表的議事」。³⁹但如果著眼於制定條例的自主空間，1920 年至 1937 年之間，卻出現了從「市街庄>州」到「市>街庄>州>廳」的轉變。如此看來，地方自治體的層級愈高，其民意機關的自主空間未必愈大；即使同樣都是協議會，街庄協議會的自主空間也比廳協議會要來得大。這有兩點值得注意：第一、延續了明治地方自治的特色，區別都市與鄉村的法制；第二、有開放直接選舉的市會與街庄協議會其自主空間較大，沒有開放者則較小；第三、雖然市會對於條例制定的自主空間最大，但是議決機關的取消權與解散權仍由上級機關牢牢在握。無論在住民面與立法面，地方民意代表的選舉與議事，都充分表露了日治台灣地方自治的漸進性。

3. 行政面

日治台灣的法規範存在著「地方團體」與「法人」的區分，但兩者皆得以在法令範圍內以自身之名義處理地方事務。1920 年州、市、街庄都被設定為地方團體；1935 年則被賦予法人格。比較特別的是廳，廳在 1920 年被設定為「廳地方費」，僅僅是一個財政上的單位，直到 1937 年才被設定為地方團體，但仍然未被

³⁹ 1955 年 6 月台灣省臨時省議會第二屆第三次大會，省議員黃運金在詢問省主席嚴家淦的時候，便有提及諮詢機關與議決機關之區分。「臺灣在日據時，亦會有許多民意機關之組織，當時之民意機關，僅為詢問機關，但是在民意機關開會時，講起某某機關有何錯誤，則其主管或主辦人員不受免職亦受調動之處分。」黃運金提及諮詢機關（諮問機關），是要強調 1950 年代以後的省議會明明為議決機關，主管的答辯卻相當敷衍，比日治時期的諮詢機關還不如。黃運金為本省人，日治時期曾經擔任過律師。由此可見，議決機關與諮議機關的區分，在日治時期便為部分的本省人感知與熟悉。參見：臺灣省臨時省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第二屆第三次大會專輯》，自印，1955 年，節錄於歐素瑛編註，《戰後臺灣民主運動史料彙編（五）》，頁 735-738。

賦予法人格。由此看來，「地方團體」的設定，似乎是賦予法人格之前的準備作業。⁴⁰

最為特殊的，莫過於「郡」。郡來自於明治地方自治，但是台灣的郡與日本的郡卻有著截然不同的命運。郡在日本內地，為介於府縣與町村之間的中間機關。日本內地一度於 1890 年將郡設定為地方團體，最後又於 1926 年徹底裁撤郡。相較於日本內地郡的大起大落，殖民地台灣的郡顯得平穩許多。在殖民地台灣建立現代地方自治以前，對應於「郡」的中間機關，分別為辨務署與支廳。在警察政治之下，殖民地台灣的中間機關，具有鮮明的警察機關色彩，辨務署與支廳無不皆然。隨著 1898 年警政民政合流以及保甲制度建立，警察已經成為基層行政不可或缺的角色，掌握警察權也就等於掌握基層行政。⁴¹

到了 1920 年，郡成為介於州廳與街庄之間的中間機關，儘管警察機關色彩稍淡，但仍掌握警察權。郡一方面作為街庄社的上級機關，得以對下級機關行使自治監督；郡另一方面又擁有警察權，得以透過保甲制度以輔助基層行政之名行掌控基層行政之實。又根據《台灣總督府地方官官制》，郡守任用免職都要過總督那關，州知事與廳長無法自己作主。⁴²總的來說，日治台灣的郡，一直扮演著總督府調控街庄等地方自治體的安全閥。⁴³不同於日本內地，殖民地台灣的郡，自始至終都被視為總督府的派出機關，既非地方自治體，亦未受裁撤。

1920 年的地方自治法制，並未明文區別自治事項與委辦事項；但是 1935 年的地方自治法制卻規定，地方自治體處理之事務包括「法令範圍內之公共事務」以及「依法律、勅令、律令委辦之事務」。⁴⁴前者即為自治事項，後者則為委辦事項。然而，相較於日本內地的自治事項有著明確規定，台灣則無。這也使得上級機關容易以委辦事項為名義，干預地方自治體的運作。⁴⁵

此外，地方自治體也受到上級機關的自治監督。從監督機關來看，街庄受到「郡守—州知事廳長—總督」三層監督，澎湖廳的街庄由於沒有設郡，所以只有

⁴⁰ 王泰升，《台灣法律史概論》，頁 160。

⁴¹ 1931 年便有論者撰文討論「助長事務的界線」。所謂助長事務，指得是雖非警察事務，但依賴警察後援，才得以體現效果的一般行政事務，諸如修築道路橋樑、督促納稅、統一度量衡、就學獎勵等。參見：T·T 生，〈助長事務の限界に就いて〉，《臺灣警察時報》，第 6 卷，第 25 號，昭和 6 年 2 月 1 日。

⁴² 藍亦青，《帝國之守——日治時期臺灣的郡制與地方統治》，頁 103-120、頁 389-391。王泰升，《台灣法律史概論》，頁 159。

⁴³ 當然，這樣的安全閥難以與明治日本的阻隔功能劃上等號。一來日治台灣其實存在著兩個「中央」，殖民地台灣總督府以及日本內地的中央政府；二來總督府是透過「律令」作為限制根據，同樣都是命令，其層級又比較令更低；三來日本內地本來就有藩的問題，殖民地台灣卻是要到日治時期才被整併為同一的行政區域。即使如此，兩者在實踐上與規範上還是有很高的類似性。

⁴⁴ 1935 年《臺灣州制》第 1 條、1935 年《臺灣市制》第 1 條、1935 年《臺灣街庄制》第 1 條、1937 年《臺灣廳制》第 1 條。

⁴⁵ 蔡慧玉，〈日治台灣街庄行政的編制與運作〉，收於李鴻禧等著《台灣法律史研究的方法》，學林文化，2000 年，頁 149-150。

後兩層。市受到「州知事廳長—總督」兩層監督，州則只受到總督監督。從監督方法來看，則有事務監查權、命令及處分權、強制預算權、認可權幾種類型。⁴⁶

- ① 事務監查權：命令下級機關撰寫事務報告、命令下級機關提供書面資料、實地視察事務或檢閱出納。
- ② 命令及處分權：除了前述對州市會決議的取消權之外，上級機關對於下級機關，若有監督上之必要，得發布命令或作成處分。
- ③ 強制預算權：總督對於州的預算，若有依法應記載而漏未記載部分，總督得附理由增加預算，若有不適當部分，總督得予以刪減；對於市與街庄編列的預算，上級機關亦有類似的強制預算權，但州知事刪減市的預算，必須請求總督為之，而不能如同廳長或郡守逕自刪減。
- ④ 認可權：包括各種人事上與財政上的各種重大決定，例如常設或臨時委員之設置、有給吏員的定額、基本財產的處分等等。比較值得一提的是，市如果要設置區⁴⁷，街庄如果要設置街庄役場⁴⁸、皆須經州知事或廳長認可；而關於市街庄稅、使用費、手續費地市街庄條例，其訂立改廢，亦須經總督認可。

綜上述，無論是地方團體與法人的漸進推展、自治事項的刻意留白、監督方法的鉅細靡遺、作為中間機關的郡，都可以感受到台灣總督府對於現代地方自治的小心翼翼。在這樣的**地方自治法制**之下，地方自治體幾乎被定位為國家行政體系的一員。日治台灣與明治日本，可以說是遙相呼應。

4. 組織面與人事面

台灣總督對於官員的人事權限，稱之為統督權。統督權共有三類：進退權、恩賞權、懲戒權。懲戒權部分，除了涉及敕任官或奏任官之免官須經上奏外，其他皆可由總督專行。恩賞權部分，所有文官的敘位緒勳，皆須經總督上奏。進退權部分，除了奏任官的進退須上奏日本中央，判任官以下則由總督專行。⁴⁹

在整個地方官制之下，日治台灣的地方首長，無一不是官派。根據 1920 年以來的《台灣總督府地方官官制》，知事為敕任官，廳長、郡守、市尹皆為奏任官，州廳之下只有事務官、理事官、警視、技師為奏任官，其餘皆為判任官（第 2 條）。街庄長有判任官之待遇，街長可例外給予奏任官之待遇，但以十個名額

⁴⁶ 〈台灣地方自治制度ノ概要〉，收於亞洲歷史資料中心（Japan Center Asian Historical Records）。

⁴⁷ 區是行政區劃的一種單位。關於區的介紹，參見：維基百科，「區（州廳轄市）」詞條，網址：[http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%80_\(%E5%B7%9E%E5%BB%B3%E8%BD%84%E5%B8%82\)](http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%80_(%E5%B7%9E%E5%BB%B3%E8%BD%84%E5%B8%82))，最後更新時間：2015 年 3 月 2 日。最後瀏覽時間：2015 年 3 月 4 日。

⁴⁸ 役場是街庄的辦公場所。關於役場的介紹，參見：蔡慧玉，〈日治台灣街庄行政的編制與運作〉，頁 101。

⁴⁹ 王泰升，〈日治時期台灣特別法域之形成與內涵〉，頁 130。

為限（第 46 條）。州知事與廳長對於奏任官的指揮監督，皆須向總督具狀請示。只有判任官的進退，得由州知事逕自為之（第 8 條）；郡守與市尹對於判任官的進退，亦須向州知事具狀請示（第 37 條）。州知事對於郡守、市尹、警察署長的處分，廳長對於街庄長的處分、郡守對於街庄長的處分，如果依法認為有危害公益或者違反權限之情事，總督皆得予以停止或取消該處分（第 9 條、第 38 條）。

地方自治體幾無人事自主空間可言，組織自主空間也是相當微薄。地方自治體的組織分工都是給定的⁵⁰，到了 1940 年代，各地方自治體的主要編制大致如下：州設知事官房、總務部、產業部、警察部⁵¹；廳設總務課、警務課、勸業課、稅務課⁵²；郡設庶務課、勸業課、警察課⁵³；市設總務課、勸業課、稅務課、教育課、土木課、衛生課、會計課⁵⁴。州知事經總督認可後，得增減課別；市長經州知事或廳長認可後，得增減課別。郡與廳則無類似規定。有意思的是，州廳市街庄皆置有會計役，掌管會計業務。在州廳市，由州知事（以及 1937 年後的廳長）或市尹就官吏任命之；在街庄，則由廳長或郡守任命，且不以具有官吏身分者為限。這是少數未納入《台灣總督府地方官官制》規範的職位。⁵⁵

至於街庄，除卻會計役外，只有助役、吏員、委員等職位，並無部門的組織分工。其中，助役類似街庄長的秘書，由郡守或廳長任命；街庄吏員則為行政專員，定額經廳長或郡守認可後由街庄長定之，由街庄長具狀請示郡守或廳長許可；委員則是業務別的設置，例如教育委員、土木委員、衛生委員等，其設置須經郡守或廳長認可，委員為名譽職，由街庄長任命。⁵⁶

綜上述，州廳市的地方首長雖然具有官吏的進退權，但這個進退權卻是綁在整個地方官官制之下，換言之，這個進退權其實仍然受到台灣總督牽制。街庄雖然與地方官官制的聯繫較弱，但也是處處受限於廳長與郡守的認可。相對人事自主空間來說，組織自主空間較為寬裕，地方自治體確實因為風土民情不同而發展出不同的部門。⁵⁷但這樣的發展，仍然必須取決於上級的認可。

⁵⁰ 1920 年以來總督府即頒訂《臺灣總督府州事務分掌規程》、《臺灣總督府廳事務分掌規程》、《臺灣總督府郡事務分掌規程準則》、《臺灣總督府市事務分掌規程準則》等訓令。

⁵¹ 1940 年 10 月 28 日《臺灣總督府州事務分掌規程》第 1 條、第 3 條、第 11 條、第 16 條。

⁵² 1938 年 8 月 5 日《臺灣總督府廳事務分掌規程》第 1 條。

⁵³ 1940 年 10 月 28 日《臺灣總督府郡事務分掌規程準則》第 1 條。

⁵⁴ 1940 年 10 月 28 日《臺灣總督府市事務分掌規程準則》第 1 條。

⁵⁵ 1920 年《臺灣州制》第 6 條、1920 年《臺灣市制》第 7 條、1920 年《臺灣街庄制》第 5 條、1935 年《臺灣州制》第 35 條、1935 年《臺灣市制》第 36 條、1935 年《臺灣街庄制》第 28 條。

⁵⁶ 蔡慧玉，〈日治台灣街庄行政的編制與運作〉，頁 104-125。

⁵⁷ 關於地方自治體因為風土民情不同而發展出不同的部門，參見：臺灣總督府職員錄系統，網址：<http://who.ith.sinica.edu.tw/mpView.action>，最後瀏覽時間：2015 年 3 月 4 日。臺灣總督府組織圖表，網址：http://zh.wikipedia.org/wiki/File:Government-General_of_Taiwan-1944.jpg，最後瀏覽時間：2015 年 3 月 4 日。

5. 財政面

日治台灣建立**現代地方自治**，就是為了維持地方自治體的財源獨立。1935年《臺灣州制》便規定州知事的職權，開宗明義便是「執行應以州費支應之案件」（第26條1款），同年《臺灣市制》與《臺灣街庄制》乃至於1937年的《臺灣廳制》無不皆然，由此可見財源獨立之重要。

(1) 財政管理

日治初期，根據日本內地之規定，中央財政屬於一般會計，殖民地財政屬於特別會計，兩者被切割開來。1897年日本內地興起出售台灣論，台灣補助金遭受大幅削減。有鑑於此，台灣總督府制定《臺灣總督府特別會計法》，允許台灣總督在任何時刻來彌補收支。⁵⁸隔年，台灣總督府更制定《臺灣地方稅規則》，建立地方稅會計制度，其收支預算及科目留用等編制，完全由總督裁量行之。⁵⁹

這種中央集權的性格，要到建立**現代地方自治**後才稍稍緩和。1920年，州知事、市尹、街庄長要諮詢過協議會後才能編列預算，但需要緊急處理無暇諮詢時則不在此限。1935年，州會與市會甚至擁有編列預算之權限。然而，強制預算權從頭到尾都掌握在台灣總督的手上，下級機關編列的預算都必須接受上級機關之監督。

(2) 財政分配

1898年的《臺灣地方稅規則》並未作區域劃分，直到1902年修正，才在第一條規定：「地方費區之區域由總督定之，且由總督管理」。自此，地方費區被劃為三區。然而，三個地方費區與當時的二十廳——以及後來的十二廳——並不一致，行政區劃與財政區劃不能一致，各廳的稅收不能搭配各廳的開支。⁶⁰

1920年，《臺灣州稅規則》與《臺灣市街庄稅規則》相繼制定，廳地方費也在《臺灣地方稅規則》予以規範。郡並非地方自治體，則無類似規定。至此，行政區劃與財政區劃才有較周詳的搭配。1937年，州稅、市街庄稅的規定通通納入《臺灣地方稅規則》，廳稅則另外制定《廳地方費稅規則》。州廳市街庄的財政分配，則以「附加稅」與「特別稅」為主。附加稅與特別稅的差異，在於是否以本稅額作為課稅標準：特別稅可另定課稅標準，附加稅則不可。

以1937年為例，州廳的稅收，分成國稅附加稅與特別稅，前者包括所得稅附加稅、營業稅附加稅、地租附加稅、礦業附加稅；後者則有戶稅、特別營業稅、

⁵⁸ 時任內閣總理大臣的松方正義認為，台灣納入日本版圖之時日尚淺，所需經費需由日本國庫負擔，為了讓台灣能夠財源獨立，必須將台灣的歲入歲出預算與一般會計分離，施行特別會計制度。參見：林煒舒，《日治時期臺灣歲計制度建立之研究（1895-1899）》，國立中央大學歷史研究所碩士論文，2009年，頁98以下。

⁵⁹ 1898年《臺灣地方稅規則》第1條、第2條、第10條。

⁶⁰ 1902年6月10日《臺灣地方稅規則》第1條。

雜種稅。市街庄的稅收，則有國稅附加稅以及州廳稅附加稅，兩者所包括的項目，大致與州廳互相對應。⁶¹1939年國稅新增「家屋稅」，州稅廳稅也隨之增加「家屋稅附加稅」；同年，戶稅則移往市街庄，成為市街庄稅的特別稅。對市街庄來說，戶稅扮演著舉足輕重的角色，可謂是市街庄的「根幹」。⁶²

綜上述，隨著現代地方自治的完備，地方自治體的財源獨立也逐步完成。然而，財源獨立的內涵，卻是由台灣總督府所定義。自始至終，財政管理方面，上級機關都握有強制預算權；財政分配方面，州市街庄的稅收規劃，完全是由台灣總督片面決定。

(三) 日治台灣的特色：地方自治的漸進性

日治台灣現代地方自治的考量之一，便是以日本內地的地方制度為藍本，並根據台灣的處境作增補修飾。以日本內地的地方制度為藍本，所以與明治地方自治互相呼應；根據台灣的處境作增補修飾，所以具有明顯的漸進性。

明治地方自治具有四個特色——①地方自治體被定位為國家行政體系的一員、②由地方名望家主導地方自治體、③區別都市與鄉村的法制、④強化市町村的法人格——或多或少都表現在日治台灣的現代地方自治。扮演著安全閥的郡、議決機關的取消權與解散權、諸如命令及處分權與強制預算權的監督方法、綁在整個地方官官制下的進退權、由台灣總督府片面決定的財政分配，呼應特色①。官派民選名額各半、保留財富門檻、州市街庄直接選舉與間接選舉的差異，都是為了打造台灣社會的「地方名望家」，呼應特色②。1935年後市會成為議決機關，街庄協議會仍為諮詢機關，後者同樣是地方自治體，卻另外受到郡的指揮監督，這又是呼應特色③。街庄市同為法人，並擁有州所欠缺的條例制定權，則呼應特色④。⁶³總的來說，台灣的現代地方自治，呼應著明治地方自治，也受到德國地方自治的影響。

至於所謂漸進性，一來表現在地方首長的官派，顯現台灣總督府對於台灣社會的不信任；二來表現在州會的間接選舉與州知事的停會權，以及廳必須要到1937年才成為地方團體，顯示台灣總督府只願意先從層積較低的街庄市開放起；

⁶¹ 1937年3月31日《臺灣地方稅規則》第3條、1937年3月31日《臺灣廳地方費稅規則》第2條。

⁶² 蔡慧玉，〈日治台灣街庄行政的編制與運作〉，頁125-133。

⁶³ 雖然街庄與市有條例制定權，而州則無，但規範上的權限未必等於實踐上的權力。所謂「條例」，涉及特別稅、手續費、使用費、過料等相關規定，而且僅限於「非法令另有規定者」。1935年以前州的「細則」也是如此。換言之，只要財政面、行政面、人事面、組織面仍然受制總督府的法令（諸如《臺灣地方稅規則》與《臺灣總督府地方官官制》），即使能夠制定條例，也未必有著較強的權力。此外，州廳即使沒有條例制定權，仍然能夠發布法規，這些法規的影響未必會低於市街庄的「條例」。以「理蕃事務」為例，各州廳就訂有自己的警察法規，作為理蕃警察處理的準則。參見：王泰升，〈日治時期高山族原住民族的現代法治初體驗：以關於惡行的制裁為中心〉，《臺大法學論叢》，第40卷，第1期，2011年3月，頁57-67。

三來表現在上級機關牢牢在握的議決機關取消權與解散權，顯示台灣總督府認為民意必須服從上級機關的旨意。

綜上述，日治台灣的現代地方自治反映出某種「自治兩難」。對於台灣總督府來說，追求實力強大的中央政府，不只是為了殖民地的現代化，更是為了殖民統治的鞏固。大正年間，台灣等外地雖然被納入日本內地的地方制度改革，但1920年代以來日本內地的種種改革，包括普通選舉制（1926）、郡的裁撤（1929）、擴大市町村與府縣的權限（1929），卻沒有落實在台灣1935年的現代地方自治。這樣的漸進性，可以說日本統治台灣以來，警察政治與中央集權的延續；而正是這樣的延續，造就了殖民地台灣與日本內地的差異。

第三節 訓政中國（1928-1947）

（一）訓政中國的背景

台灣社會雖然只有短短幾年間遭遇訓政時期的洗禮，卻受到訓政體制深遠的影響。這樣的影響怎麼發生的呢？這就得從訓政中國「地方—中央」的制度安排談起。

1928年夏天，國民革命軍平定北平、天津，形式上統一中國。同年8月，國民黨二屆五中全會作成決議：「訓政時期，應遵照總理遺教，頒布約法」。並於同年10月，國民黨中央常會通過《中國國民黨訓政綱領》與《中華民國國民政府組織法》，確立了訓政體制。隔年3月，國民黨第三次全國代表大會召開，追認《訓政綱領》，並作成決議：「確定總理所著三民主義、五權憲法、建國方略、建國大綱及地方自治開始實行法為訓政時期中華民國最高之根本大法。」⁶⁴

什麼是「訓政」呢？訓政就是要由黨（嚴格來說是中國國民黨）作人民的保母，當人民受訓完畢有能力自主時，才還政於民施行憲政。換言之，訓政是憲政的準備階段。而為了要訓練人民準備憲政，就必須以黨領政。根據《訓政綱領》第一條規定：「中華民國於訓政期間，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會，領導國民行使政權。」領導國民行使政權為了什麼呢？如前述決議所言，這必須回到孫文的教義中尋找答案，《建國大綱》強調：「在第八條至第十八條標明訓政時期之宗旨……先以縣為自治之單位，於一縣之內，努力於除舊佈新，以深植人民權利之本」，待培植完備後，「地方自治已成，則國家組織始臻密完成，人民亦可本其地方上之自治訓練以與聞國政矣。」由此可見，培植地方自治——尤其是

⁶⁴ 王泰升，〈國民黨在中國的「黨治」經驗—民主憲政的助力或阻力？〉，《中研院法學期刊》，第5期，2009年9月，頁113-115。

縣自治——為孫文主張訓政之目的。要如何實現這個目的呢？孫文主張，要採行一黨專政，避免地方自治受到軍閥與舊官僚的阻撓。⁶⁵

這個目的是否實現了呢？從 1928 年到 1948 年間，訓政時期中央政府體制屢有變遷，其中遷就現實上權力分配或妥協政治鬥爭之結果者多，出自於改良體制設計之目的者少，對於局勢動盪的訓政中國這或許是不得不然，但在這種權力分配與政治鬥爭凌駕於民主法治的文化之下，實難期待人民能受到憲政的訓練。⁶⁶

由於訓政中國的現代地方自治牽涉範圍甚廣，至少包括「縣」與「市」兩種地方自治體。以下，將聚焦於「縣」來討論。這有幾點考量：根據孫文的主張，縣是地方自治之基本單位，而縣自治更是地方自治之首要核心，此其一；縣與市的規範內容以及實踐狀況大抵類似，國民黨亦將縣市黨部列於同一層級，此其二；縣的數量、涵蓋範圍、涵蓋人口遠大於市，較具代表性，此其三。

1929 年國民政府制定公布《縣組織法》，在省之下形成「縣—區—鄉鎮—閭—鄰」五級制⁶⁷；其中，為了便利對人與對戶的管理，除縣級依現有區域之外，其他四級則有五戶為鄰、二十五戶為閭、百戶以上為鄉鎮、二十至五十鄉鎮為區的規定。這樣的規定以家戶作為編組單位，無視各地歷史、經濟、文化的差異，破壞地方住民原本的生活型態。這反映了《縣組織法》之目的，在於建立某種整齊劃一的行政體系。⁶⁸

從 1931 年開始，軍權一把抓的蔣中正為了力行「剿匪」，在省與縣之間增設了「行政督察區」的層級，以強化省對縣的干預。此舉有違南京國民政府已確立的政策方針，亦有背於《中華民國訓政時期約法》，然而最終行政督察區卻得到國民政府的承認與推廣。⁶⁹此外，1932 年，蔣中正更在剿匪區內推行保甲制度，在原本「縣—區—鄉鎮—閭—鄰」五級制之外，又形成另一套「縣—區—聯保—保—甲」五級制，強調透過保甲制度編組農戶，來維護農村的治安；實施範圍更從一開始的剿匪區，擴張到全國各地。⁷⁰由此可見，無論是設置縣之上的行政督察區，亦或是推行縣之下的保甲制度，都是為了讓這套行政體系變得更有效率。

儘管地方自治體儼然就是國家行政體系的一員，但推動地方自治畢竟是訓政目的，地方首長與地方民意機關的民選仍然是地方自治的重要指標。1934 年，為了解決進行地方自治之困難，也為了改善既有法令之紛歧，國民黨中央政治會議

⁶⁵ 王泰升，〈國民黨在中國的「黨治」經驗—民主憲政的助力或阻力？〉，頁 86。

⁶⁶ 王泰升，〈國民黨在中國的「黨治」經驗—民主憲政的助力或阻力？〉，頁 150-154。

⁶⁷ 有意思的是，1930 年國民政府亦制定公布《市組織法》，不論院轄市或省轄市，也形成「市—區—坊—閭—鄰」五級制，與縣遙相呼應。

⁶⁸ 周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，頁 115-121。

⁶⁹ 周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，頁 131-142。

⁷⁰ 立法院曾於 1936 年制定《保甲條例》，並於 1937 年予以修正，但皆未公布。然而事實上保甲制度已經全國普遍實施，根據內政部統計，至 1937 年為止，保甲制度已編組完成者有江蘇、浙江、安徽、江西、河南、甘肅、綏遠、寧夏、廣西、福建、湖北、湖南、四川、貴州、南京、北平等十六省市。周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，頁 191-198。

遂通過《改進地方自治原則》，作為進行地方自治的政策方針。其重點分別為：首先，減少自治體，確定縣市與鄉鎮村是自治體，閭鄰不是，區則改為特例，宣示往「**縣市—鄉鎮村**」二級制調整。其次，分三期進行地方自治，三期進程序由各省省政府決定，報經內政部核準備案。最後，推行地方自治之程序方式，中央只作大體而富彈性之規定，各省應因地制宜。⁷¹

但隨著國民政府從對共產黨的「剿匪」進入到對日本的「抗戰」，訓政中國內外壓力愈漸高漲，地方自治的重要性與急迫性似乎愈漸降低。於是乎，在國防最高委員會委員長蔣中正的運作之下，國民政府在 1939 年公布《縣各級組織綱要》，集此前規定之大成，號稱「新縣制」，形成「**縣—鄉鎮—保—甲**」四級制。⁷² 同年，國民黨中常會亦通過《縣各級黨政關係調整辦法》，規定縣以下逐級健全組織，鄉鎮設分部，保甲設小組。每個地方制度單位都有相對應的黨組織。⁷³ 保甲從原本的治安組織轉變為地方制度單位，縣聽命於省，鄉鎮聽命於縣，保甲成為國家動員社會汲取資源的執行者。⁷⁴ 直到 1947 年《中華民國憲法》公布施行，訓政時期終結，這種標榜地方自治卻又充滿軍事色彩的制度，才算告一段落。

綜上述，國民政府推動地方自治，本來就是訓政所要實現的目的，然而這個目的很快就被行政效率以及軍事需求給取代。基此，國民政府建立現代地方自治，可以說有著三點考量：第一、強調行政效率，忽視地方住民原本的生活型態，這主要表現在《縣組織法》與《縣各級組織綱要》以戶數作為編組單位；第二、強調軍事需求，追求對於地方住民的人身控管，這主要表現在保甲制度與地方自治的結合；第三、強調國民黨的意志，尤其是國民黨領導人蔣中正的意志。

(二) 訓政中國的地方自治

地方自治制度講究自我治理，保甲制度講究由人身控管，兩者制度目的截然不同，卻被迫要互相結合；局勢動盪的訓政中國又沒有結合兩者的能力，也就使得訓政中國的**現代地方自治**，存在著規範與實踐的嚴重落差。即使如此，透過地方自治法制，仍然可以大致把握當時的情形。以下，將以 1929 年《縣組織法》與 1939 年的新縣制為中心，分別就地方自治的六個面向予以討論。

⁷¹ 第一期為扶植自治時期、即實行訓政時期。縣市長由政府任命，縣市參議員由縣市長聘任，鄉、鎮、村長由各鄉、鎮、村人民選舉三人，縣市長擇一委任。第二期為自治開始時期、即官督民治時期。縣市長由政府任命，縣市參議會議員及鄉、鎮、村長由人民選。第三期為自治完成時期，即憲政開始時期。縣市長，縣市議會議員及鄉、鎮、村長一律民選，人民開始實行選舉、罷免、創制、複決四權。參見：周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，頁 87-88。

⁷² 《縣各級組織綱要》是由國防最高委員會審核通過後，交由國民政府公布。根據當時的法規範，《縣各級組織綱要》並未經由立法程序，並非正式制定的法律，但是《縣各級組織綱要》第六十條卻規定：「本綱要施行後，各項法令與本綱要抵觸之部分，暫時停止適用。」參見：周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，頁 208-209。

⁷³ 忻平，〈論新縣制〉，《抗日戰爭研究》，中國社會科學院近代史研究所，1991 年 2 月，頁 182-211。

⁷⁴ 周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，頁 200-249。

1. 住民面

根據 1929 年《縣組織法》，在縣自治籌備完成之前，縣長由省政府民政廳提出合格人員，再經省政府議決任用（第 10 條 1 項）。⁷⁵區長與鄉鎮長，雖然分別由區民與鄉鎮民大會選舉產生（第 29 條、第 42 條），但在民選實行以前，區長是由省政府民政廳委任（第 33 條），鄉鎮長則是由鄉鎮民大會選舉加倍的人數，再由縣長從中擇任（第 45 條）。縣參議會則規定於區長民選實行時設立（第 27 條），區長民選之實行時點，則要由省政府斟酌各地方情形，再咨請內政部核准（第 32 條）。

1939 年《縣各級組織綱要》對此並未多加更動，只是重申縣設縣參議會，縣參議員由鄉鎮民代表會間接選舉，並得酌加職業團體代表（第 15 條）。然而，說是要選舉縣參議員，但相關的組織、職權、選舉辦法，卻遲遲付之闕如。要到 1943 年國民政府公布《成立縣各級民意機關步驟》，才規定各級地方民意機關的成立條件。⁷⁶

此外，由於《縣組織法》的「縣—區—鄉鎮—閭—鄰」五級制被調整成《縣各級組織綱要》的「縣—鄉鎮—保—甲」四級制，區署被明訂為縣的輔助機關，代表縣督導各鄉鎮（第 25 條），民選的區長改為官派（第 26 條）。鄉鎮民代表會的代表，也變成由保民大會間接選舉產生（第 38 條）。根據 1941 年的《鄉鎮組織暫行條例》，保民大會則是當然代表制，由該保每戶推出一人組織。如此看來，縣參議員與鄉鎮民代表都是間接選舉，只有保民大會是採取當然代表制。

整體來說，從 1929 年的《縣組織法》到 1939 年的《縣各級組織綱要》，地方公職的民選範圍與程度甚至還有倒退之趨勢。而規範的混雜也造成實踐的紛擾，推動地方自治的成效相當有限，代議民主的文化也就難以被一般大眾感知，更別說熟悉了。鄉鎮長為例，無論是《縣組織法》與《縣各級組織綱要》都規定由鄉鎮民代表會選舉產生，但實務上卻常見由縣政府任命，甚至不乏由行政督察公署任命之例。又以保甲長為例，雖然規定由保民大會與戶長會議選舉產生，但由各

⁷⁵ 因此，縣長往往隨著省政府的人事交替而更迭。「由于县长的任命权掌握在省主席和民政厅长的手里，因而每一位省长官上台，必然出现一次县长大换血，时人描述此种情况为“更换一次首长，荐信三尺，带员数十，赶走一半”。因此省府大员交卸之际，也是县长的离职之日。……以安徽为例，1929 年陈调元、方振武与石友三三人相继担任安徽省主席，这一年县长更调最频繁，更调次数竟达 114 次，1927-1937 年全省县长更调次数最少的是 53 次，而当时安徽只有 61 个县。省主席上任后的 2 至 4 个月是县长更调的高峰期，如 1930 年 12 月，即陈调元上台后的第 3 个月，更换县长 27 人；1932 年 7 月，即吴忠信上台后的第 4 个月，更换县长 32 人。」于瀚，〈在民国当个县长有多难？〉，收於共識網，網址：

http://www.21ccom.net/articles/ljsj/lccz/article_2013111995602.html，原文發表時間：2013 年 11 月 19 日。最後瀏覽時間：2015 年 3 月 4 日。

⁷⁶ 1943 年《成立縣各級民意機關步驟》第一項：「保民大會開會六次以上經政府考核無意這得成立鄉鎮民代表會。」第二項：「鄉鎮民代表會開會四次以上經政府考核無異者得成立縣參議會。」

地鄉鎮公所或縣政任命者仍佔多數。⁷⁷

不可不提的是訓政體制相當特殊的「黨治原則」。黨治原則，即所謂以黨領政，就是由中國國民黨指導監督國民政府。黨治原則起初明訂於《中國國民黨訓政綱領》，後來更透過 1931 年《中華民國訓政時期約法》予以國家法化。然而在訓政之初，地方的黨政關係不同於中央，強調黨政分立。⁷⁸但這樣的關係卻因為「抗戰」被打破。1938 年國民黨臨時全國代表大會通過《調整黨政關係之原則》，縣市層級的黨政關係改採「融黨於政」，要讓縣黨部融入縣政府之中。⁷⁹雖然國民黨縣黨部的權限不比縣政府，能掌握的資源也不多，更飽受黨內同志與黨外民眾的批評。⁸⁰但無可否認的是，在訓政體制的黨政關係之下，國民黨未必有能力阻止地方住民參與地方自治體的政決定，卻有能力成為地方住民不得不配合甚至依附的對象。

2. 立法面

1929 年《縣組織法》分別就縣、區、鄉鎮的立法自主予以規範。縣的部分，縣政府於不牴觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令，並得制定縣單行規則（第 5 條）；議決縣單行規則，則屬於縣參議會的職權（第 26 條）。區、鄉、鎮得於不牴觸中央及省縣法令規則之範圍內，制定自治公約（第 9 條），區鄉鎮民代表會對於自治公約以及自治事項，則有創制複決之權（第 30 條、第 43 條）。然而縣單行規則與自治公約的內容、效力、極限，兩者與國家法令的關係，卻沒有任何規定。後來的 1939 年《縣各級組織綱要》致力於將地方自治體整編進國家行政體系，對於立法也沒有太多的著墨。

如果留意到當時地方民意機關的簡陋與貧弱，或許就能理解這裡的規範空白。訓政時期，縣參議會與鄉鎮區民代表往往遲遲未能開辦選舉，好不容易產生了地方民意機關，要不遭受地方執政機關有意無意地忽略，要不就因局勢動盪而停擺延宕。總的來說，儘管地方自治體設置民意機關，民意機關也未能離開執政機關的從屬地位。⁸¹

⁷⁷ 周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，頁 217-218、頁 233-234、頁 241-242。

⁷⁸ 王奇生，《黨員、黨權與黨爭》，二版，上海，上海書店出版社，2009 年，頁 184 以下。

⁷⁹ 1938 年 3 月國民黨召開的臨時全國代表大會，並通過了《調整黨政關係之原則》：中央採取「以黨統政」的形態；省及特別市採取「黨政聯繫」的形態；縣採取「融黨於政」的形態。所謂以黨統政，與原來《中國國民黨訓政綱領》並無分別；所謂黨政聯繫，則由省黨部主委「依例」列席省政府委員會會議；所謂「融黨於政」，則係縣黨部在可能範圍內消納其工作於縣政府組織之中，秘密利用「黨團」的方式從事活動；至區黨部及區分部，只以黨員個人的身分向外活動，透過各級政府，使政府與黨完全打成一片。王泰升，〈國民黨在中國的「黨治」經驗—民主憲政的助力或阻力？〉，頁 114-115。

⁸⁰ 有論者即指出，縣黨部的職能，除了發展黨員外，主要就是指導和管理商會、農會、工會等人民團體，然而這些團體在縣一級大多有名無實；而在編制上，新縣制時期縣政府一般有職員六七十人，而縣黨部多則十餘人，少則五餘人。所謂黨政融化，在多數縣區乃是有名無實。參見：王奇生，《黨員、黨權與黨爭》，頁 289 以下。

⁸¹ 周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，頁 217-218。

3. 行政面

所謂地方自治體的獨立地位，1929年《縣組織法》並沒有相關規定，直到1939年的《縣各級組織綱要》，才明確賦予縣與鄉鎮法人格（第5條）。值得注意的是，「保」與「甲」並未被賦予法人格，但是保設有保辦公處，並置幹事二到四人（第50條），保亦設有保國民學校與保壯丁隊（第49條），保長則是由保民大會間接選舉產生（第38條）。相較於此，甲則僅有「以十戶為原則不得少於六戶多於十五戶」以及「甲置甲長一人由戶長會議選舉」等規定（第53條、第54條）。總的來說，保甲作為地方制度單位，其法律地位卻相當不明確。

1939年《縣各級組織綱要》提出了自治事項與委辦事項的區分：縣政府受省政府監督辦理自治事項，並且受省政府指揮，執行中央及省委辦事項（第7條）。然而，自治事項與委辦事項的界定模糊，指揮與監督的具體內容也不清不楚。委辦事項的氾濫，導致縣政府成為省政府的附庸，縣政府又把事務推給鄉鎮公所，以至於徵兵、徵工、徵糧、募債幾乎佔去了縣與鄉鎮的全部時間，保甲是國家動員社會汲取資源的執行者，自然不在話下。⁸²

訓政時期的國民政府，幾乎把推動地方自治當成一件行政工作。既然是行政工作，所以就要事前計畫、事中監督、事後考核。《縣各級組織綱要》之後，國民政府更於1942年公布《修正各省實施縣各級組織綱要督導考核方案》，鉅細靡遺地規定推動地方自治的考核方法：內政部考核省、省考核縣、縣考核鄉鎮（第2條、第3條、第4條），並一一列舉各種考核標準。

- 一、省政府主管新縣制之機構是否健全格及主管人員對新縣制有無深切之認識
- 二、新縣制實施成績與各該省原定縣各級組織綱要實施計畫及進度是否相符
- 三、對各縣之督導考核是否切實
- 四、對實施過程中所發生之困難即問題能否隨時解決改進
- 五、省頒之各項補充辦法是否完備妥善
- 六、其他內政部認為應加考核者

雖然這是內政部考核省政府的標準，但內容大致上與省考核縣、縣考核鄉鎮相去不遠，第六款之概括條款更是三者皆具（第12條）。該等考核結果，還會由上級機關作成年度成績比較表，並且按成績優劣明令獎懲（第8條、第9條、第10條）。當國民政府把推動地方自治當成一件行政工作，明定考核方法與考核標準，

⁸² 張俊顯，《新縣制之研究》，三民主義研究所博士碩士論文獎助出版委員會，1988年，頁242-243。周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，頁216、頁231。

並根據考核結果來予以獎懲。地方自治體與國家行政體系還剩下多少差距，也就可以想見了。

4. 組織面與人事面

地方首長既然大多由上級機關任命，地方執政機關的人事部署自然受到上級機關擺佈，省政府、黨部、派系都是變數之一。有論者以四川為例，在新縣制實施以前，縣長的人事自主空間很小，各局局長都由省政府各廳委任，甚至還會收到黨部的監督。但推動新縣制之後，為了鞏固四川作為抗戰基地的任務，省政府遂不斷擴張縣長的人事自主空間，以強化動員社會與汲取資源的能力。⁸³即使不能以偏概全，但四川之例所展現的彈性，某種程度上也反映了，地方執政機關的人事部署並未受到法規範的保障，而是服務於軍事需求與行政效率，並且會受到各種變數的影響。

在 1929 年《縣組織法》之下，縣政府設有局與科（第 13 條 1 項、第 16 條），局能獨立對外行文，局長由縣長遴選省政府核准（第 17 條）；科則協助縣長辦理事務，科長由縣長呈請委任（第 13 條 2 項）。然而，長久下來，省政府各廳往往繞過縣長直通縣政府各局，導致縣長對各局毫無指揮監督可言。

有鑑於此，在 1934 年蔣中正便曾在剿匪區推動「裁局改科」，以科取代局，後來 1939 年《縣各級組織綱要》更是規定縣政府全部設科，其多寡種類則由省政府擬訂報內政部備案（第 8 條）。只是「裁局改科」雖然擴充了縣長的權限，但為了因應局的裁撤，縣政府只好大量增科，造成組織肥大化，連省政府都難以節制。原本按照 1929 年《縣組織法》之編制，縣政府的組織分工為四局二科⁸⁴；但到了 1939 年後，甚至有縣政府擴編到八科八室。⁸⁵

縣層級的問題是組織的肥大化，鄉鎮層級的問題則是組織的三位一體。新縣制強調「管教養衛」合一，也就是管（行政）、教（教育）、養（經濟）、衛（軍事）四大政術的連環使用。根據《縣各級組織綱要》，鄉鎮公所設民政、警衛、經濟、文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，須有一人專辦戶籍，由副鄉鎮長及鄉鎮中心學校教員分別擔任（第 32 條）；鄉鎮長、鄉鎮中心學校校長及鄉鎮壯丁隊長，暫以一人兼任之（第 34 條）。至於保層級，保長、保國民校校長、保壯丁隊長，暫以一人兼任之（第 49 條）；保長辦公處設幹事二人至四人，分掌

⁸³ 參見：黃小彤，〈權力與監督：抗戰時期四川省縣長權責的擴增與民意的運用〉，《抗日戰爭研究》，中國社會科學院近代史研究所，2010 年第 3 期，頁 79-82。金世忠，〈抗戰時期保甲制度在四川省的推行與困境〉，《台南應用科技大學通識教育學刊》，第 10 期，2011 年 1 月，頁 59-60。

⁸⁴ 1929 年《縣組織法》第十六條一項：「縣政府下設左列各局：一、公安局：掌戶籍、警衛、消防、防疫、衛生、救災，及保護森林、漁獵等事項。二、財政局：掌徵稅、募債、管理公產，及其他地方財政等事項。三、建設局：掌土地、農礦、森林、水利、道路橋樑工程、勞工、公營事業等事項，及其他公共事業。四、教育局：掌學校、圖書館、博物館、公共體育場、公園等事項及其他文化社會事業。」第十三條一項：「縣政府設秘書一人，並依事務繁簡設置一科或二科」。

⁸⁵ 周聯合，〈自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究〉，頁 148-159、頁 221-225。

民政、警衛、經濟、文化等事務，由副保長及國民學校教員分別擔任之（第 50 條）。

雖然在經濟教育發達區域，鄉鎮中心學校校長與國民學校校長以專任為原則，但這種一人兼三長、一屋供三用的安排，構成了某種行政主導教育軍事的三位一體的制度。這種顯然忽略各領域專業分工以及各地區社會基礎的三位一體制度，既缺彈性又欠實際，招致不少反彈。⁸⁶從這裡也可以看出，在鄉鎮層級與保甲層級，國民政府完全沒有將**組織自主空間**與**人事自主空間**納入考量。⁸⁷

5. 財政面

訓政中國地方自治的最大問題，便在於地方自治體缺少獨立財源。在財政管理方面——延續 1929 年《縣組織法》——1939 年《縣各級組織綱要》規定，在縣參議會成立之前，預決算由縣政府行政會議審定，再呈送省政府核定；縣參議會成立之後，預決算先由縣參議會議決，再呈送省政府核定，但必要時縣長得先呈送省政府核定後再送縣參議會（第 22 條）；鄉鎮公所則無獨立預算，由鄉公所編制概算後呈由縣政府審核編入縣概算（第 44 條）。

但相較於財政管理，財政分配才是最大的問題。清末民初中國的現代化本是崎嶇坎坷，直到國民政府形式上統一中國，現代財政架體制才初步建立。1928 年，國民政府公布《劃分國家收支地方收支標準案》，建立「中央—省」二級制的財政體制；1934 年，國民政府又公佈了《財政收支系統法》，將過去「中央—省」二級制改為「中央—省—縣市」三級制，提高縣市層級的地位。為了因應對日抗戰，1942 年國民政府更公布《改訂財政收支系統實施綱要》，將全國財政收支分為國家財政與自治財政兩大系統，前者包括原本的中央、省、行政院直轄市等層級，後者則包括縣市層級。

乍看之下，1942 年的《改訂財政收支系統實施綱要》似乎突顯縣市層級自治工作的重要性與必要性，但國家財政與自治財政的劃分，前提是國家要有能力支撐這兩大系統；當國家的能力並不足以支撐這個財政體制的時候，自治財政終將形同具文。便有論者毫不遮掩地批評，該等綱要根本是頭重腳輕。

省級財政自是不能獨立，但是省級行政的職務未見減輕，要花的錢還得花。有時編造的預算被中央核減，有時中央又不能按時發出經費，所以截留挪用中央補助地方自治財政經費的事情不免發生。這麼一來，縣級的經費自然跟着發生問題。馴至地方個個機關天天張羅經費，事情不能辦，辦也辦不好。地方長官對中央命令只求敷衍塞責，低級公務員則柴

⁸⁶ 關於新縣制所招致的反彈，參見：曹天忠，〈新縣制「政教合一」的演進和背景〉，《近代史研究》，中國社會科學院近代史研究所，第 4 期，2008 年。

⁸⁷ 即有論者歸納新縣制的十七點問題，其中涉及組織面與人事面者有五項，包括：裁汰駢枝機構不易、縣長兼職仍多、會議太多、三位一體制的爭議、鄉鎮保甲十進編制枝商榷、人事訓練問題。參見：張俊顯，《新縣制之研究》，頁 240-254。

米是憂，那裏有功夫講自治工作？⁸⁸

仔細檢視縣政府的收入支出，可知頭重腳輕之說不無道理。縣政府分配到的事務與稅收顯然失衡。

縣的收入雖然有十四項之多，但可靠穩定者卻相當有限。原屬地方重要收入的田賦、營業稅、契稅等，改由中央直接徵收；屠宰稅則取而代之，幾乎占各縣稅收總額三分之一以上。其他如房稅房捐、營業牌照稅、使用牌照稅、行為取締稅，雖然頗具潛力，但在都市化普遍低落的縣，只能望之興嘆。縣的支出，大抵來自執行委辦事項的費用。蓋 1939 年《縣各級組織綱要》雖然規定國家事務與省事務之經費應由國庫與省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支，且規定收入不敷之縣以及人口稀少土地尚未開闢之縣，應由省庫酌量補助，不足之數則由國庫補助（第 9 條）。然而，一來上級機關委辦事項氾濫，二來縣政府自己組織肥大化，三來當時又處於對日抗戰，該等規定也就形同虛設。縱有補助，頂多只是中央對於地方協助徵收國稅的獎勵，而沒有絲毫調節作用。自治財政入不敷出，縣政府也只好走上攤派之途。⁸⁹

相較於縣政府的窘迫，鄉鎮公所是有過之而無不及。《縣各級組織綱要》規定鄉鎮收入有五項：依法賦與之收入、公有財產之收入、鄉鎮公營事業之收入、補助金、經鄉鎮民代表會議決徵收並經縣政府核准之臨時收入（第 41 條），其中鄉鎮並無稅賦可收，卻要處理縣政府交代的事務，最後只能向百姓攤派經費。由上而下層層攤派，到頭來都是由保甲來執行。於是乎保甲就成為假公濟私藏物納垢之所在。⁹⁰無怪乎時人有謂：「今日論基層政治問題者，群言嘖嘖，咸為保甲長為萬惡之魁。誠然，今日之保甲長，十九為土列所把持，極盡貪汙詐欺之能事。但是我們如果仔細分析，則覺此種現象，亦大半由於制度所引起。」⁹¹

(三) 訓政中國的特色：黨治原則的地方化

清末城鄉鎮地方自治，本來就是官府主導勝過仕紳主導，後者僅是輔助。總的來說，地方自治體被視為國家行政體系的一員。地方勢力與地方主義高漲的清末尚且如此，訓政時期的國民政府在「剿匪」與「抗戰」的壓力之下，也就有過之而無不及了。對於地方自治體與中央政府來說，這意味著少一點的自主空間、多一些的干預空間。因此，訓政中國與日治台灣的地方自治法制頗有互相呼應之處。從住民自主空間的壓抑、立法自主空間的忽略、人事自主空間的節制，都可

⁸⁸ 大公報，〈今後的中央與地方〉，社評，1946 年 2 月 6 日。

⁸⁹ 張俊顯，《新縣制之研究》，頁 251。周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，頁 225-230。

⁹⁰ 周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，頁 235-236。

⁹¹ 高亨庸，〈論鄉鎮與保甲任務之劃分〉，收於周異斌、王一馨、張溥生主編，《中國地方行政制度討論集（第一集）》，上海，博文書局，1944 年，頁 153。轉引自：周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，頁 248。

以看見兩者的形同與神似。1939 年的《縣各級組織綱要》，一方面區分自治事項與委辦事項，另一方面又賦予縣與鄉鎮法人格，更不難瞧出明治日本對於訓政中國的影響。

不過，訓政中國與日治台灣還是同中有異，如果仔細比較兩者，可以發現訓政中國的地方自治法制顯然難以支撐地方自治的推動。以**財政面**為例，日治台灣的地方自治體雖然處處受到台灣總督府的干預，但至少在財政分配方面可以作到相當程度的財源獨立，不像是訓政中國攤派現象如此猖獗。以**組織面**為例，日治台灣地方自治體的組織分工尚且能因地制宜，訓政中國卻飽受組織肥大化之苦，1939 年新縣制之後強的三位一體制度，又招致不少反彈。**住民面**更是如此，即使限制重重，日治台灣的市會與街庄協議會至少還能選舉產生地方民意代表，但是訓政中國能夠召開鄉民大會與鎮民大會者卻是少之又少。

之所以支撐不下去，追根究底還是在於：國民政府統一中國，僅僅是形式上的統一。如果連現代財政體制都要到 1928 年之後才初步建立，那也難怪財源獨立遲遲未能落實。再者，訓政中國建立**現代地方自治**的同時，「剿匪」與「抗戰」也正在展開，軍事工作與自治工作一併進行，強調行政效率與強調軍事需求也就成為特殊之所在。先後領導「剿匪」與「抗戰」的蔣中正，便成為左右**現代地方自治**的關鍵人物。保甲制度與地方自治的結合，即為代表例。

然而，日治台灣與訓政中國最大的不同，還是在於「國民黨」本身。日治台灣台灣總督雖然權力一把抓，但權力仍來自法規所賦予的權限。相較於此，訓政中國則多出了國民黨的存在。日治台灣與訓政中國的不同，也約略對應著戰後台灣社會本省人與外省人的不同。換言之，同樣是「**地方—中央**」的制度安排，訓政中國的中央政府卻是兩架機器的合體：國家機器與黨機器。地方自治本來就是國民黨黨義的要求，也是「訓政」轉型成「憲政」的關鍵。訓政體制既然是國民黨訓練人民準備憲政，政府自然要受到黨的指揮監督，理論上這裡的政府包括中央與地方，但實務上國民黨在中央與地方卻有著不同的面貌。中央黨部指揮監督中央政府，兩者連結較為緊密。地方黨部與地方自治體卻從 1928 年以來就是雙軌並行互不統屬，形式上是黨政分離，實質上則是互搶資源，反而阻礙了國民黨對於滲透基層的作用。⁹²舉例來說，由於地方自治體的人事自主空間未受法規保障，人事部署也就成為地方黨部與地方自治體角力的戰場。無怪乎，1938 年國民黨要指示縣市層級的黨政關係要改採「融黨於政」了。

值得注意的是，規範上，黨機器雖然沒有自己的位置；實踐上，黨機器卻有可能干預地方自治體的運作。所謂干預，有正式與非正式之分。如果黨機器是透過從政黨員運用其公職身分的法定權限施予干預，由於這樣的干預得到地方自治法制的承認，稱之為正式干預。如果黨機器是透過自己的名義施予干預，例如直接以黨部名義要求地方執政機關提供經費或者借調人力，由於這樣的干預並未得

⁹² 王奇生，《黨員、黨權與黨爭》，頁 184-199。

到地方自治法制的承認，稱之為非正式干預。這種正式干預與非正式干預的搭配，就是黨治原則在地方自治的具體表現。

1947年1月1日《中華民國憲法》公布，同年12月25日施行。自此訓政才由憲政所取代。《中華民國憲法》第十章〈中央與地方之權限〉與十一章〈地方制度〉，雖然沒有明確定義地方自治的內涵，但卻勾勒出「省（直轄市）—縣市」二級制的圖像。省與縣市皆有首長與議會，首長與議會皆為民選。由中央制定《省縣自治通則》作為框架，再由各省縣市依據《省縣自治通則》制定各自的《省自治法》。相較於訓政時期地方自治法制的混雜零亂，憲政時期由於有《中華民國憲法》作為根本大法，已經是十足的進步。然而，客觀局勢而言，國共內戰早已於1946年便已爆發，1947年又是雙方局勢發生逆轉的關鍵；主觀意願來說，國民黨在行憲前便已著手調整黨政關係，確保行憲後國民黨仍然可以有效支配中央政府與地方自治體。在這樣的主客條件下，《中華民國憲法》究竟能夠落實到什麼程度，也就不無疑問。正式干預與非正式干預的搭配，並沒有因為行憲而有什麼太大的改變。

綜上述，訓政中國的現代地方自治反映出某種「自治兩難」：一方面要建立現代地方自治，一方面又要維繫好不容易形式上的統一。無論哪一方面，都來自國民黨的允諾。隨著從「訓政」到「憲政」的轉型，黨治原則表面上是功成身退，但實質上卻已內化成國民黨政權的血肉。與其說是脫胎換骨，毋寧更像是如影隨形。1938年國民黨臨時全國代表大會通過的《調整黨政關係之原則》，即為顯例。

第四節 戰後初期（1945-1949）

（一）戰後初期的背景

1944年5月，國民黨國防最高委員會所屬的中央設計局，成立「台灣調查委員會」，以陳儀為主任委員，進行接收台灣的準備工作。台灣調查委員會並於隔年4月擬定《台灣接管計畫綱要》草案，由時任國防最高委員會委員長以及國民黨總裁的蔣中正核定，該綱要遂成為日後台灣法制銜接以及設立台灣省行政長官公署的根據。儘管《台灣接管計畫綱要》的法律性質並不明確，卻係訓政體制下，國民黨用以指導國民政府行政立法的最高位階法規範。⁹³

⁹³ 《台灣接管計畫綱要》第一章通則第五條規定：「民國一切法令，均通用於台灣，必要時得制頒暫行法規。日本佔領時代之法令，除壓榨箝制台民、牴觸三民主義即民國法令者應悉予廢止外，其餘暫行有效，事實之需要，逐漸修訂之」。雖然日治台灣的法制大抵可以透過訓政中國的法制來予以理解，但仍然存在著「新法」（民國一切法令或暫行法規）與「舊法」發生衝突時該如何處置的問題。對此，國民政府僅在1946年1月16日公布的《台灣法院接受刑事案件處理條例》，

《台灣接管計畫綱要》第一章通則第八條則規定：「地方政制：以臺灣為省，接管時正式成立省政府。下設縣（市），就原有州、廳、支廳、郡、市改組之，街、庄改組為鄉鎮，保甲暫仍其舊。」第二章內政第十三條則規定「台灣原有之三廳，改稱為縣。原有之州（市），以人口（以十五萬左右為原則）、面積、交通及原有市、郡、支廳疆界（以合二、三郡或市或支廳不變更原有疆界為原則）為標準，劃分為若干縣（市），縣可分為三等。街庄改組鄉鎮，其原有區域，亦暫不變更。」同章第十五條則規定：「接管後，應積極推行地方自治」。⁹⁴

然而，《台灣接管計畫綱要》的規範與實踐，卻存在著相當程度的落差。其中最為顯著的，莫過於省政府與行政長官公署的落差，此即一體化與特殊化的爭議。早在接管之前，便已出現「省政特殊化」與「省政一體化」兩種針鋒相對的見解。有論者認為台灣應成立特別組織以便指揮，有論者認為台灣應制定「台灣省憲」以作為全國示範，有論者認為應設置「台灣實驗省」並委任省參議會立法權，亦有論者認為台灣應採取與其他各省一體之制度。根據 1945 年 4 月《台灣接管計畫綱要》，接管時應成立省政府，採取的是「省政一體化」的方案；但國民政府 1945 年 9 月卻公布《台灣省行政長官公署組織條例》，用行政長官公署取代省政府，則採取「省政特殊化」的方案。⁹⁵

在國民政府最後採取的方案當中，省政特殊化同時也是省政集權化。別於當時各省省政府採取委員合議制，《台灣省行政長官公署組織條例》第一條即規定：「台灣省暫設行政長官公署，置行政長官一人，依據法令綜理台灣全省政務。」而第一任也是最後一任行政長官陳儀，既為陸軍二級上將，亦為台灣省警備總司令，可以說同時握有行政與軍事大權。雖然台灣省後來於 1946 年 5 月成立台灣省參議會，但省參議員是由縣市參議會間接選舉產生。省參議會或者受到國民政府的限制，或者也遭到行政長官的架空，監督以及立法的功能相當有限，嚴格來說只能算是諮議機關，監督制衡功能有限。此即所謂「省政集權化」。⁹⁶

務必要注意的是，行政長官僅僅擁有制定省單行規章的權限，並不具有與中央法律相同位階之法規範的權限，台灣各級法院法官亦由中央政府任命，行政長官並無置喙餘地。換言之，所謂省政集權化，僅涉及行政與軍事，未及於立法與司法。再者，由於當時還是訓政體制，雖然行政長官行政上與軍事上大權在握，

就新舊刑事法的銜接作一般性規範，民事法的銜接則逐項觀察。王泰升，〈台灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接（1945-1949）〉，《台灣法的斷裂與連續》，元照，2007 年，頁 20-23。

⁹⁴ 鄭梓，〈國民政府對於「收復台灣」之設計——台灣接管計劃的草擬、爭議與定案〉，《東海大學歷史學報》第九期，1988 年，頁 228。

⁹⁵ 鄭梓，〈國民政府對於「收復台灣」之設計——台灣接管計劃的草擬、爭議與定案〉，頁 198-199。

⁹⁶ 中央的國民政府對於省參議會擁有四項權限，第一、《省參議會組織條例》及相關法規，皆由中央制定九是；第二、省參議會議決有關人民權利義務之單行法規，應報由中央主管部會核轉行政院備案，並報告立法院，凡與中央法令牴觸者無效；第三、省參議會與行政長官公署之間，如果因為省參議會的決議而僵持不下，得呈請行政院核辦；第四、行政院長認為省參議會決議，有違反三民主義或國策情事，得呈請國民政府解散重選。參見：王泰升，〈台灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接（1945-1949）〉，頁 68-71。

還是要受到來自國民政府與來自國民黨的雙重監督。即有論者指出，只要中央政府重視台灣的某項事務——例如日產接收——行政長官公署便會受到中央各部會事實上的指揮監督。⁹⁷務必要注意的是，如果要對應「地方—中央」關係，仍然可以稱行政長官公署為台灣的中央，但有鑑於行政長官的權力弱於台灣總督，又受到來自國民政府與國民黨的雙重監督，以下將盡量以行政長官公署稱之，避免以在台中央機關稱之。

1947年4月，二二八事件爆發後，行政長官公署改組為省政府，即使如此，台灣省政府的組織分工仍與各省略有差異，行政與軍事大權確實削弱許多，行政權與軍事權也分別由不同人掌握。同年12月施行《中華民國憲法》，從訓政到憲政，特殊化與集權化理當告一段落。但事實不然。由於國共內戰雙方局勢發生逆轉，國民黨在1948年後漸居劣勢，甚至有了撤退台灣的打算。1949年1月，陳誠接任台灣省主席，更於同年2月成為台灣省警備總司令部司令。另一位握有軍政大權的「長官」於焉出現，並為國民黨政權即將撤退台灣作出了準備。⁹⁸

綜上述，省政集權化的考量，顯然是承認了戰後初期台灣社會的特殊性。為什麼會特殊呢？因為台灣人接受過日本的殖民統治。為什麼要集權呢？或許是因為，國民黨政權對於受過殖民統治的台灣人仍然抱有懷疑吧？1947年的二二八事件，一方面反映了台灣人對於省政集權化的不滿，一方面卻又印證了國民黨政權對於台灣人的猜忌。

(二) 戰後初期的地方自治

接收之前，台灣調查委員會訂定《台灣省各縣市行政區域劃分計畫綱要》草案，將全省劃分二十四縣、七省轄市、四縣轄市，偏向小縣制的想像；接收之後，有鑑於台灣交通便利、人口密集，為節省經費、集中資源，行政長官公署延續日治後期的地方制度，頒訂《臺灣省縣政府組織規程》與《臺灣省省轄市組織暫行規程》，進行大縣制的實驗，將五州三廳，改為八縣、九省轄市、二縣轄市，街庄則改為鄉鎮，往下還有村里制度。除了縣鄉鎮省轄市縣轄市村里之外，縣與省轄市都設置有「區」的制度，但名同實不同。縣設置的區是「區署」，是派出機關，層級對應日治後期州廳以下的郡；省轄市設置的區則是「區公所」，具有法人格，層級對應日治後期市以下的區。⁹⁹

由此可見，省政特殊化的背景搭配大縣制的實驗，台灣省行政長官公署頒訂一系列法規，搭建起戰後初期的地方自治法制。¹⁰⁰這套地方自治法制還自成體系，

⁹⁷ 王泰升，〈台灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接（1945-1949）〉，頁45-49。

⁹⁸ 王泰升，〈台灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接（1945-1949）〉，頁50-52。

⁹⁹ 董翔飛，〈台灣省縣市政府組織之研究〉，嘉新水泥公司文化基金會，1973年，頁3。

¹⁰⁰ 包括1945年《臺灣省省轄市組織暫行規程》、1945年《臺灣省縣政府組織規程》、1946年《臺灣省鄉鎮組織規程》、1946年《臺灣省縣轄市組織規程》等地方自治法規。

採取「縣市—鄉鎮市區」兩級制，鄉鎮市區之下又有極為特殊的村里制度，並未採取 1939 年新縣制的「縣—鄉鎮—保—甲」四級制。對此，以下將以該等地方自治法制為中心，比較其與訓政中國與日治台灣經驗的關係。



1. 住民面與立法面

日治後期地方公職選舉開辦，拓廣了台灣社會參政的視野，也奠定了台灣社會參政的基礎。隨著戰爭狀態的結束，積鬱已久的參政熱情得到釋放。從 1946 年 2 月以來，行政長官公署擴大舉行了一系列地方公職選舉，台灣社會為之沸騰。時任民政處長的周一鶚便稱道：「那麼熱烈興奮的情緒，和爭先恐後的精神，誰都不願意放棄珍貴的選票，誰都當仁不讓地互相競選，這種自治能力的高度展現，正象徵著光復後新生台灣的一種新氣象。」¹⁰¹ 然而，在省政特殊化與集權化的背景下，這股新氣象也引起了行政長官公署的提防戒懼。這主要表現在兩個面向地方公職的產生方式，以及民意機關的決議效力。

(1) 地方公職的產生

隨著接管與改制作業的開展，地方自治法規也進行了一輪大翻修。日治台灣選舉資格的財產限制宣告廢除，普通選舉制終於施行於台灣社會。只要是地方住民，都有資格投入地方公職的選舉。這不能不說是個重大突破。

自從 1946 年陸續舉辦地方公職選舉後，諸如鄉鎮市區民代表會、縣市參議會等民意機關便紛紛成立。縣長、省轄市長、縣轄市長仍由行政長官公署指派，但隨著鄉鎮區民代表會的成立，鄉鎮區長則經由鄉鎮區民代表會間接選舉產生。鄉鎮區長雖然由鄉鎮區民代表會選舉罷免，但罷免卻有特別規定。《臺灣省鄉鎮區長副鄉鎮區長罷免辦法》便規定，縣市政府對於代表會議決之罷免案，如果認為不當，得令覆議；如果仍認為覆議結果不當，得呈請行政長官公署核辦（第 5 條）。值得注意的是，與鄉鎮區同層級的縣轄市，雖然同樣有市民代表會，市民代表會卻沒有選舉罷免市長的權利。¹⁰²

根據行政長官公署於 1945 年公布的《臺灣省鄉鎮組織規程》、《臺灣省縣轄市組織規程》、《臺灣省省轄市組織暫行規程》，鄉鎮市區皆設置鄉鎮市區民代表會，鄉鎮市區民代表全數由公民直接選舉，這是地方公職選舉中唯一的特例，其他皆為間接選舉。¹⁰³

《臺灣省縣政府組織規程》與《臺灣省省轄市組織暫行規程》，分別規定縣

¹⁰¹ 周一鶚，〈民主政治的建立—本省辦理選舉總報告〉，《民報》，民國 35 年 4 月 22-23 日，第二版，收於歐素瑛編註，《戰後臺灣民主運動史料彙編（五）》，台北，國史館，2001 年，頁 160-165。

¹⁰² 關於《臺灣省鄉鎮區長副鄉鎮區長罷免辦法》，參見：《臺灣省政府公報》，35 年冬字第 66 期，頁 1058-1059。

¹⁰³ 關於《臺灣省鄉鎮組織規程》、《臺灣省縣轄市組織規程》、《臺灣省省轄市組織暫行規程》，分別參見：《臺灣省政府公報》，34 年第一季第 9 期，頁 2-5。《臺灣省政府公報》，35 年春字第 2 期，頁 18-21。《臺灣省政府公報》，35 年夏字第 1 期，頁 2-4。

與省轄市設置參議會，並且規定按照國民政府公布的法律，辦理縣市參議會選舉。¹⁰⁴依 1944 年《縣參議員選舉條例》之規定，縣參議員分成區域選舉與職業選舉，前者由鄉鎮民代表會間接選舉（第 7 條），後者則是由職業團體會員選舉（第 10 條）。然而，同樣是國民政府制定的法律，1945 年《市參議員選舉條例》儘管也有區域選舉與職業選舉之分，規定市參議員的區域選舉是由市民直接選舉，但 1946 年的市參議員卻是由區民代表會間接選舉產生。¹⁰⁵同樣都是市參議員，按照中央的法令是直接選舉，按照省的法令卻成了間接選舉，行政長官公署對於台灣社會的提防戒懼，在此表露無遺。

總言之，雖然在鄉鎮市區層級，地方民意機關得以選舉罷免地方首長，但僅僅透過間接選舉，恐怕難以發威監督制衡的功能。過鄉鎮民代表監督制衡縣市參議員、再透過縣市參議員監督制衡省參議會、再透過省參議會監督制衡省政府，更是緣木求魚。市參議會的例子則顯示了：行政長官公署並不信任台灣社會，以至於把直接選舉改成了間接選舉。

(2) 民意機關的決議

日治後期，州會與市會雖屬決議機關，但決議效力有限，廳協議會、街庄協議會甚至只是諮議機關。戰後初期則沒有這種區分，縣市參議會與鄉鎮區民代表會，其立法自主空間有著顯著擴張；儘管如此，這個擴張仍是受上級機關管控的擴張。

根據 1945 年《縣參議會組織暫行條例》規定，縣參議會如果認為縣長延不執行或執行不當，可以請求縣長說明理由；縣長如果認為決議不當，可以送請縣參議會覆議¹⁰⁶；雙方都不滿意，則可呈請行政長官公署核辦（第 20 條、第 21 條）。¹⁰⁷縣參議會之議決事項，除了不得與中央法令牴觸之外，預決算以及有關住民權利義務之單行規章，皆應報請上級機關備案（第 2 條、第 3 條）。此外，行政長官

¹⁰⁴ 關於《臺灣省縣政府組織規程》，參見：《臺灣省政府公報》，34 年第一季第 10 期，頁 3-4。《臺灣省政府公報》，35 年冬字第 77 期，頁 1239-1240。

¹⁰⁵ 嚴格來說，雖然沒有明文規定市參議員的區域選舉是由市民直接選舉，但 1945 年《市參議員選舉條例》第 1 條卻規定「市參議員之選舉除市組織法有規定者外依本條例之規定」，而 1943 年《市組織法》第 23 條則規定「市設市參議會由市民及依法成立之職業團體選舉市參議員組織之」。比較縣市參議員的相關規定，可以推斷，市參議員的區域選舉「規範上」應該由市民直接選舉。

¹⁰⁶ 覆議與復議是內涵不同的兩個概念。前者指得是，執行機關因為不能接受議決機關的「既有決議」，向議決機關提請重新確認「既有決議」的動作；後者指得是，議決機關的部分成員，因為認為「既有決議」有欠妥當，向議決機關提請重新確認「既有決議」的動作。換言之，覆議與復議都是重新確認「既有決議」的動作，只是覆議是由執行機關所發動（例如行政院或縣市長），復議則是由議決機關的部分成員所發動（例如二十人以上之立法委員議員連署附議）。然而戰後初期的地方自治法規並未加區分這兩個概念。以下，將根據前述定義來使用這兩個概念，在此敘明。關於覆議與復議的區分，參見：《立法院議事規則》第 42 條以下、《中華民國憲法》第 57 條、《中華民國憲法增修條文》第 3 條、《地方制度法》第 39 條。

¹⁰⁷ 務必要注意的是，諸如《市參議會組織條例》與《縣參議會組織暫行條例》等中央法律條文寫得「省政府」，適用於台灣則為「行政長官公署」。

公署對於縣參議會之決議，如果認為有違反三民主義或國策情事者，得經行政院核准後解散重選（第 23 條）。

對此，1945 年《市參議會組織條例》也有類似規定（第 2 條、第 3 條、第 20 條、第 22 條）。¹⁰⁸換言之，行政長官公署一方面是地方首長與民意機關糾紛的仲裁人，另一方面則掌握解散重選民意機關的權限，啟動權限的條件更是籠統空泛的「違反三民主義或國策」。比較特別的是，市參議會如果認為市長有違法失職，得向監察機關舉發（第 21 條），但縣參議會則無類似規定。由此可見，五權憲法下監察立法分立的觀念，戰後初期一度擴張到地方自治的制度設計。

①地方民意機關如果不滿得請求地方首長說明理由；②地方首長如果不滿得送請地方民意機關覆議；③覆議後雙方仍然不滿得呈請上級機關核辦；④民意機關違反三民主義或國策情事者上級機關得予以解散重選。前述四種規定，縣市層級有之，鄉鎮層級亦有之，只是上級機關從行政長官公署變成了縣政府、單行規章變成了自治規約、議決預算變成了議決概算而已（第 12 條、第 28 條、第 29 條、第 30 條）。不僅鄉鎮民代表會職權如此，市民代表會與區民代表會，在《臺灣省縣轄市組織規程》以及《臺灣省省轄市區民代表會組織規程》亦有類似規定。

2. 行政面

《臺灣省縣政府組織規程》與《臺灣省省轄市組織暫行規程》都在第一條明白指出，兩者是分別依據 1939 年《縣各級組織綱要》與 1943 年《市組織法》所制定之地方自治法規。此舉顯然延續了新縣制的地方自治法制，諸如法人格的賦予以及自治事項與委辦事項的區分都得到維持。當然，這並非訓政中國的專利，日治台灣的地方自治法制亦有之。

戰後初期現代地方自治別具風味之處，莫過於「區署制度」以及「村里制度」。如果說「自治事項與委辦事項」以及「賦予法人格」的制度設計是受到德國地方自治的影響，「區署制度」以及「村里制度」則是訓政中國與日治台灣兩種經驗結合下的產物。

(1) 區署制度

日治後期原本介於州廳與街庄之間的郡，在戰後初期改制為區署。1929 年《縣組織法》的「區」，為縣之下鄉鎮之上的自治體；到了 1939 年《縣各級組織綱要》，「區」設區署，卻從自治體改為行政體，成為縣政府的派出機關。戰後初期的《臺灣省縣政府組織規程》則規定，為了便利推行政令，依照原有郡或支廳之區域設置區署（第 12 條），區長則代表縣政府督導區內各鄉鎮辦理各項行政及地方自治事務（第 14 條），並且監督指揮所屬職員及其轄區內警察所人員（第 17 條）。戰

¹⁰⁸ 1945 年《市參議會組織條例》雖然沒有規定「有違反三民主義或國策情事者得咨由內政部轉呈行政院核准後予以解散重選」，但是 1945 年《縣參議會組織暫行條例》第 27 條規定「省轄市是參議會之組織準用本條例之規定」。

後初期的區署似與日治後期的郡役所，遙相呼應。¹⁰⁹

然而，區長負責的事務雖不少，卻缺乏郡守的強制預算權、命令及處分權、認可權等種種權限，也不像郡守因為掌握警察權，就得以號令保甲。區長處理地方公共事務往往須上報縣政府；而《台灣省鄉鎮組織規程》規定鄉鎮受縣政府指揮監督，村里又受鄉鎮長指揮監督，區署定位更加混亂（第1條、第66條）。況且，既然區署帶有派出性質，當縣政府不願維持或無力負擔時，區署就會面臨裁撤的命運。¹¹⁰於是乎，一方面地方公職選舉擴大舉行後，戰後台灣不比日治台灣，漸漸不再需要扮演安全閥的中間機關，另一方面國民政府沒有注意到作為郡的**阻隔功能**，以至於區署制度未能取而代之，實效遠不如郡制度。區署制度，遂於1950年後遭到取消。¹¹¹

(2) 村里制度

相較於區署制度的曇花一現，村里制度同樣是戰後初期於台灣萌芽，卻挺過時代的洪流，延續至今。1946年《台灣省鄉鎮組織規程》第二條規定：「鄉鎮內之編制鄉以下為村，鎮以下為里，村里以二百戶為原則，不得少於一百戶，多於三百戶」；此外，在村里之下還有鄰，以十戶為原則，不得少於六戶，多於十五戶。這種以家戶作為編組單位的制度，顯然受到訓政中國經驗的影響。這個影響，又可以追溯到1939年新縣制的保甲制度。

要注意的是，同樣都是「保甲」，指涉得可能是不同對象。最初，保甲是一種將人民編組起來，互相監督而且連坐懲罰的制度。在日治台灣，保甲制度由警政系統管轄，屬於輔助基層行政的治安組織；在訓政中國，保甲制度則乘著「剿匪」的趨勢，慢慢融入地方自治，從治安組織變成地方制度單位。對於這兩種保甲制度，台灣調查委員會所成立的行政區域研究會便曾主張，台灣的保甲制度與街庄無關，完全由警政系統所轄，其目的在於鎮壓人民，無保留必要。話雖如此，《台灣接管計畫綱要》仍然有「保甲暫仍其舊」的過渡性規定。只是後來台灣總督府於1945年6月廢除保甲制度，該等過渡性規定已無意義，遂不再回復。¹¹²取而代之的，則是村里制度。

日治後期與戰後初期的政治菁英，具有某種程度的連續性。但這樣的連續性，卻會隨著層級的不同而有不同的表現。即有論者指出，在縣市與鄉鎮市區層級，1945年政權交替之際，舊政權的政治菁英在新政權仍然活躍於地方政壇，但是到

¹⁰⁹ 藍亦青，《帝國之守——日治時期臺灣的郡制與地方統治》，頁103-120、頁331-332。

¹¹⁰ 藍亦青，《帝國之守——日治時期臺灣的郡制與地方統治》，頁103-120、頁339-340、351。

¹¹¹ 關於取消經過與取消後的影響，參見：藍亦青，《帝國之守——日治時期臺灣的郡制與地方統治》，頁103-120、頁353-386。

¹¹² 1947年二二八事件後，行政長官公署為了配合清鄉計畫，頒布《台灣省各縣市臨時清查戶口實施辦法》，規定每鄰每戶必須共同出具切結聯保，各鄉鎮區村里鄰長亦應層層相屬切結聯保，以連坐方式共同負擔糾舉肅清匪徒之責。王泰升，〈台灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接（1945-1949）〉，頁54-55。

了 1947 年二二八事件，卻有大量的政治菁英退出政壇，造成了空前絕後的政治斷層。¹¹³然而，亦有論者指出，村里層級表現卻截然相反。1945 年政權交替之際，從保正到村里長的連續性並不明顯，而且 1947 年的二二八事件，對於村里長的連續性也沒有造成明顯衝擊。¹¹⁴

之所以截然相反，或許便在於村里長法律地位的不明確：村里並非自治體，也並非行政體。村里長不具有法人格與機關名義，沒有獨立財源也沒有組織分工，村里長甚至還是無給職，只有寥寥可數的村里幹事可供指揮監督，經費不充裕甚至要由村里長兼任。但村里長卻是由村里民大會選舉產生，承載著直接選舉所賦予的民意。村里長職位對於地方住民而言並不具吸引力，對於國民黨政權也不具威脅性。或許可以這麼說，正因為村里層級比較不重要，所以村里層級與其他層級的表現才會如此不同。¹¹⁵

3. 組織面

(1) 縣

《臺灣省縣政府組織規程》雖然將五州三廳一併改制為縣，但卻區分州廳的不同，配有不同的部門。從五州而來的台北、台中、台南、新竹、高雄五縣，設有秘書室、總務科、財政科、教育科、民政局、建設局、警察局（第 6 條）；從三廳而來的花蓮、台東、澎湖三縣，則設有秘書室、民政科、財政科、教育科、建設科、警務科（第 8 條）。¹¹⁶耐人尋味的是，這裡並未接受中央政府相關法令的安排，反而接受了日治後期的組織分工，還有教育部門被特別獨立出來。各局科室的員額都是固定，甚至局科室所設之課股也是固定。如有需要變更增減課股或職員，皆須報請行政長官公署核定（第 10 條、第 11 條）。

(2) 省轄市與縣轄市

原本同層級的十一市，分出了省轄市與縣轄市的兩種制度，造成了截然不同

¹¹³ 王泰升，〈台灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接（1945-1949）〉，頁 76。

¹¹⁴ 姚人多，〈政權轉移之治理性：戰後國民黨政權對日治時代保甲制度的承襲與轉化〉，《台灣社會學》，第 15 期，2008 年 6 月，頁 66-75。

¹¹⁵ 姚人多，〈政權轉移之治理性：戰後國民黨政權對日治時代保甲制度的承襲與轉化〉，《台灣社會學》，第 15 期，2008 年，頁 68-69。

¹¹⁶ 王泰升認為，戰後初期從五州三廳到八縣的改制，並未充分考量到兩國地方制度的不同。「按州與廳雖行政體系上屬同一等級，但於內部編制，州政府有知事官房、總務部（七課）、產業部（四課）、警察部（六課）等單位，廳政府卻僅有總務、勸業、警務三課，兩者差距甚大。蓋州、廳因轄區人口的多寡，而有事務繁簡之別也。長官公署卻一律改為縣，事實上已形成「五大縣三小縣」的態勢。因均屬於縣政府，內部編制上應求其一致，故較難因應人口或事務上的差異而大幅調整。在「大縣」裡，管轄區域過大，聯繫費時費力，政令不易推行。」不過如果注意到所謂八縣其實是脫胎自五州三廳，五大縣對應五州，三小縣對應三廳，那大縣小縣的編制，或許才是考量兩國地方制度不同的結果。值得進一步追問的是，明明同樣都是縣，卻有大小之分，這樣的區分又有什麼樣的影響？。參見：王泰升，〈台灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接（1945-1949）〉，頁 54。

的發展。《臺灣省縣轄市組織規程》規定，市公所設有秘書室、民政課、財政課、教育課、建設課、警務課，各課室編制與員額都是固定，要變更增減調整組織分工，市公所須報請縣政府，轉呈行政長官公署核定（第 9 條）。有趣的是市公所得設置名譽職之常設委員或臨時委員，辦理受託事務（第 13 條），類似的規定並未出現在訓政中國 1943 年的《市組織法》，卻出現在日治後期的《臺灣市制》與《臺灣街庄制》。如此看來，無論是縣或市，組織分工的種種規範，形式上雖然有別於日治台灣，實質上卻仍然具備日治台灣的許多內容。

相較於此，《臺灣省省轄市組織暫行規程》則規定，省轄市設有市政府設秘書室、總務、民政、教育、建設、警務等科或局，其局科室編制與員額雖然固定，卻得視需要增減變更（第 8 條）。省轄市亦得設置名譽職的委員（第 12 條）。值得注意的是，省轄市調整組織分工，並沒有規定須報請行政長官公署核定，似乎得逕行為之。單純就法規範來看，省轄市比起縣轄市與縣，似乎具有較大的組織自主空間。

(3) 鄉鎮區

不同於日治後期街庄缺乏部門的組織分工，《台灣省鄉鎮組織規程》規定鄉鎮設總務、財務、經濟三股，三股主任由鄉鎮長遴選，但須報請縣政府核委（第卅七條）；如有需要酌置幹事、事務員，名額仍須報請縣政府核定（第 38 條）。值得注意的是，幹事與事務員雖然由鄉鎮長遴選任用，但戶籍事務卻被獨立了出來，由縣政府直接派充戶籍幹事（第 40 條）。

與鄉鎮同層級的還有區，《臺灣省轄市區公所組織規程》規定區長得置助理員與雇員，編制員額的調整，須經市政府核定報請行政長官公署備查（第 10 條）。雖然區同樣設總務、財務、經濟三股，但主任直接由區長指定助理員分別擔任，無須報請市政府核委；區的戶籍事務同樣被獨立了出來，但也只規定由區長指派人員處理（第 11 條）。同層級的鄉鎮區市，卻有截然不同的規定，種種跡象都顯示出當時規範的混亂紛雜。

4. 人事面

人事自主空間，大體上延續新縣制。地方執政機關的人事部署受到上級機關擺布，上級機關的擺佈又取決於省政府（行政長官公署）、黨部、派系各種變數。

高雄市長撤職案就是一個例子。高雄市參議會於 1946 年 4 月成立，隨即召開大會。大會期間，市參議員郭國基便對高雄市長連謀的用人政策展開質詢，批評連謀僅僅起用近親，並要求作為外省人的連謀積極起用本省人。質詢結果是郭國基與連謀爭執不下，一度演變成市參議會與市政府的對立。隔了一個月，行政長官公署發布命令，將原本屬於「軍統派」的連謀撤職，改由屬於「半山派」的黃仲圖出任市長。歸納連謀下台的原因，一為高雄市亂象頻傳，二為連謀與地方人士相處不佳，三為操守遭受質疑。但有論者指出，這背後或許參雜了派系鬥爭

的成分。¹¹⁷畢竟，陳儀擔任行政長官期間，符合這三點原因的縣市不在少數，卻只有連謀撤職下台，或許可以推測，這是因為陳儀向來就與「軍統派」不合，三點原因僅僅是鬥爭的手段。¹¹⁸

無論真相如何，透過高雄市長撤職案，可以發現：第一、地方執政機關的人事部署受到國民黨內部的派系鬥爭所影響；第二、行政長官公署可以定奪地方首長的去留；第三、地方省長可以起用自己的親信。前兩點，印證了人事部署會受到各種變數的影響，國民黨內部派系即為變數之一，可能還是最重要的變數。最後一點，則造成了後來為人詬病的省籍衝突。戰後初期地方首長大多為外省籍政治菁英，往往安插自己的親朋好友於要職高位，或者是因為語言不通，也或者只是求個人情與方便，但看在長期受壓迫的本省籍政治菁英眼裡，這顯然是換個面目的殖民統治。

5. 財政面

財政管理方面，有縣市層級與鄉鎮層級之分。

在縣市層級，根據 1945 年《市參議會組織條例》與 1945 年《縣參議會組織暫行條例》，縣市參議會的職權都包括議決預算與審核決算，只是須報上級機關備案。但是 1946 年《財政收支系統法》制定後，雖然規定縣市財政收支在完成自治前，直接受省之監督（第 5 條）；卻沒規定縣市長民選前，受省監督到何種程度。有鑑於此，財政部曾發布指示，只要縣市長尚未民選，就依照《縣各級組織綱要》第 22 條規定——預決算由縣市參議會議決，再由縣市長呈請省政府核定。¹¹⁹然而，省行政長官公署「為尊重民意起見，仍規定縣市預算及決算，一律先送縣市參議會議決，再由縣市長呈送公署核定」。

由此可見，當時地方自治法規之混亂。在縣市長尚未民選之前，財政部甚至可以用一紙公文，用命令位階的《縣各級組織綱要》取代法律位階的縣市參議會組織條例。

在鄉鎮層級，根據《臺灣省鄉鎮組織規程》、《臺灣省縣轄市組織規程》、《臺灣省省轄市區民代表會組織規程》，鄉鎮市區民代表會雖然得議決概算、審核決

¹¹⁷ 戰後初期在台灣活躍的國民黨內部派系共有四支，陳儀的「政學系」、主掌軍事的「軍統」，主掌台灣省黨部的「CC」，最早到基層扎根的「三青團」。參見：陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，月旦，1995 年，頁 38 以下。

¹¹⁸ 王御風，《高雄社會領導階層的變遷》，玉山社，2013 年，頁 267-275。

¹¹⁹ 財政部電文如下：「查縣市長在未實行民選前，省政府對於縣市財政收支之監督，應依縣各級組織綱要第二十二條之規定辦理，臺省鄉鎮長，雖實行民選，惟依照各級縣組織綱要之規定，鄉鎮雖為法人，然非自治單位，鄉鎮財政收支，仍應由縣核定。」《縣各級組織綱要》第 22 條：「在縣參議會未成立時，縣預算及決算應先經縣行政會議審定，在由縣長呈送省政府核准，在縣參議會成立後，縣預算及決算，應先送縣參議會議決，再由縣長呈送省政府核定之，但有必要時，得由縣長先呈送省政府核准施行，再送縣參議會。」值得注意的是，鄉鎮是法人，此為《縣各級組織綱要》第 5 條所明訂；但鄉鎮非自治單位，在《縣各級組織綱要》卻遍尋不著痕跡。參見：《台灣省行政長官公署公報》，冬，頁 1228。

算，但概算須經縣市政府核准，決算亦須經縣市政府複核。¹²⁰

1946年，行政長官公署為便利推行地方自治，更制定《臺灣省建立鄉鎮財政辦法》，規定鄉鎮一切收入及費用，應分編單位預算，呈縣政府審核，編入縣總預算（第5條）。縣政府應依據行政長官公署之相關法令，訂定各種支出的最低標準，凡應屬於鄉鎮支出之行政費，以及應由鄉鎮辦理之事業，均不得低於該最低標準，所需經費，均以各鄉鎮自行負擔為原則。實在無力負擔，應由縣政府斟酌補助（第3條）。由此可見，鄉鎮層級不僅只能編列概算，就連編列的原則標準，都會受到縣政府與行政長官公署的干預。

財政分配方面，縣財政由財政廳統收統支，鄉鎮財政由鄉鎮編列概算縣政府審核編入預算。直到1946年，國民政府修正《財政收支系統法》，開始劃分縣與鄉鎮的收支。根據《財政收支系統法》，財政收支系統分為三級：中央、省及院轄市、縣市及相當於縣市之局（第2條）。¹²¹

縣市局部分，稅課收入分成「中央稅」與「縣市局稅」，前者包括土地稅（縣市局得50%）、營業稅（縣市局得35%）、遺產稅（縣市局得30%）、契稅，後者包括土地改良物稅、屠宰稅、營業牌照稅、使用牌照稅、筵席及娛樂稅等。¹²²然而，鄉鎮區縣轄市並沒有獨立財源，其各類費用仍列入該縣市局之經費預算。

《財政收支系統法》雖然在1951年遭到廢除，但作為《財政收支劃分法》的前身，卻有幾點值得注意。第一、它將各種財政收支相關規定整併成單一的法規範。第二、它提出了一套財政收入分類，區分稅課、獨佔及專賣、工程受益費、罰款及賠償、規費、信託管理、財產售價、孳息盈餘捐贈及其他、補助及協助、賒借等十種分類。第三、它建立了一套補助制度，上級機關為了追求各區域間的平均發展，得對下級機關給予補助金，並得對下級機關收取協助金。第四、它設定了一套預算標準，規定鄉鎮區支出應佔縣市局的百分之五十到七十（第42條），到此為止，財政自主空間的保障，也才上升到法律位階。以上幾點，都被後來的《財政收支劃分法》所沿襲。

（三）戰後初期的特色：斷裂與延續

戰後初期的地方自治法制相當混亂紛雜。《臺灣省縣政府組織規程》與《臺灣省省轄市組織暫行規程》分別依據1939年《縣各級組織綱要》與1943年《市

¹²⁰ 1946年《臺灣省鄉鎮組織規程》第12條、1946年《臺灣省縣轄市組織規程》第20條、1945年《臺灣省省轄市組織暫行規程》第28條。

¹²¹ 此處所稱之「局」，對應到戰後初期的台灣，即為草山管理局，乃後來陽明山管理局之前身。從戰後初期開始，草山管理局（陽明山管理局）即與縣市政府位於同一層級，範圍包括今天的士林區與北投區，直到1974年才回歸為風景區的維護與管理。

¹²² 稅課收入會因為該區域是否施行土地法有所不同，在土地法未施行區域，契稅為縣市局稅，土地改良物稅則為房捐。

組織法》所制定；縣市參議會甚至不另外制定地方自治法規，而是直接適用 1945 年《縣參議會組織暫行條例》與《市參議會組織條例》。有意思的是，不同於縣市層級，鄉鎮市區層級的地方自治法規，形式上全部由台灣省行政長官公署頒訂，內容上則自成系統，形成兩套近乎平行的法規範。

舉例來說，明明是同一層級，當地方執政機關調整組織分工的時候，縣政府必須報請行政長官公署核定，省轄市政府則不必。鄉鎮公所的各股主任，由鄉鎮長遴選，報請縣政府核委；區公所的各股主任，則直接由區長指定助理員分別擔任；相較於此，縣轄市公所各課課長，卻沒有類似規定。此外，縣轄市公所得設置名譽職的常設委員或臨時委員，但鄉鎮區公所卻不行。規範的混亂紛雜，反映了國民黨政權接管與改制作業的心有餘而力不足，也突顯了訓政中國與日治台灣經驗的匯流。

所謂匯流，有單一經驗的個別影響，也有兩種經驗的綜合影響。訓政中國對戰後初期的個別影響，一來在於地方自治法制的沿革，二來在於國民黨黨機器的生根。日治台灣對戰後初期的個別影響，一來在於行政區劃的界定，二來在於地方公職選舉的開辦。兩種經驗的綜合影響，則非區署制度與村里制度莫屬。

戰後初期兩套平行的法規範，其中一套便是以《縣各級組織綱要》與《市組織法》為根據；即使是臺灣省行政長官公署的地方自治法規，基本上也是承襲此前的「縣—鄉鎮—保—甲」四級制，只是「保」改成村里、甲改成「鄰」而已。其他諸如縣市參議員的選舉所依循的《縣參議員選舉條例》與《市參議員選舉條例》，或者劃分財政系統的《財政收支系統法》，也都是訓政時期國民政府所制定的法律。此即所謂地方自治法制的沿革。

根據《調整黨政關係之原則》，為了落實「黨政聯繫」與「融黨於政」，國民黨在台灣設有「省黨政聯席會議」與「縣市黨政特別小組會議」。然而，一來陳儀刻意排斥當時主導台灣省黨部的 C C 派，二來台灣省黨部又不比率先抵達台灣的三民主義青年團，整體來說，黨政之間是衝突多於合作。1948 年年底至 1949 年年初，隨著陳誠接任省主席，台灣省黨部才由陳誠及其團派掌握，黨政關係才宣告合一。此即所謂國民黨黨機器的生根¹²³

戰後初期的行政區劃，之所以從《台灣省各縣市行政區域劃分計畫綱要》的小縣制想像，轉變成《臺灣省縣政府組織規程》的大縣制實驗，就是為了延續日治台灣業已形成的地方制度。同樣都是大縣制，台北、新竹、台中、台南、高雄五縣，原本是日治時期的州，設有一室三科三局；花蓮、台東、澎湖三縣，原本是日治時期的廳，則設有一室五科。五大三小的編制，恰巧對應著日治後期五州三廳的區劃。

¹²³ 任育德，《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949-1960）》，國立政治大學史學研究博士論文，2005 年，頁 85。

縣轄市制度亦為一例。1943 年的《市組織法》只有院轄市與省轄市的規定，要探求縣轄市的根源，反而要從日治台灣找線索——日治台灣的市，層級本就在州之下，即所謂「州轄市」；戰後初期，州廳全都變成了縣，十一個「州轄市」則被分成九個省轄市與兩個縣轄市，省轄市的層級與縣相同，縣轄市的層級則與原本的「州轄市」相同。以上種種，不能不說是受到日治台灣的影响。

更甚者，地方公職選舉在戰後初期之所以能如此熱烈激情，也與日治台灣的經驗脫不了干係。便有論者指出，日治台灣曾協助殖民統治的協力者與曾投身反對運動異議者，有相當比例於戰後初期被選為中央級、省級、縣市級的地方民意代表。日治時期擔當民意代表的台灣人，戰後初期仍有很多繼續擔任民意代表之職位，只是職位有下降之趨勢——上層民代由與國民黨政權關係緊密的「半山派」填補。¹²⁴如果說日治台灣的經驗，為戰後初期的地方公職選舉提供了知識上與情感上的養分，或許並不過分。¹²⁵

當然，也有日治台灣與訓政經驗兩種經驗的綜合，那就是區署制度與村里制度。同樣綜合了兩種經驗，為何區署制度遭到取消？村里制度卻得到保留？箇中原因頗為複雜，但除了區署定位混亂之外，戰後初期的地方公職選舉從「地方民意代表」擴及到「地方首長」，或許亦為原因之一。區署是縣層級與鄉鎮層級的中間機關，假使地方自治體的首長都是官派，衝突或許還好；但假使鄉鎮長是由民選，即使是間接選舉都會產生不少摩擦，遑論直接選舉。或許就是因為區署制度與地方首長選舉有所扞格，才會在 1950 年地方首長選舉進行前便遭到取消吧？

相較於此，村里制度起初也類似區署制度，狀似食之無味棄之可惜的雞肋。但地方公職選舉，卻創造了村里制度一個「再利用」的機會。村里長有通過選票的考驗，既親臨基層行政的第一線，又仰賴上級機關挹注的資源，無疑是地方公職選舉絕佳的樁腳人選。當然，「再利用」並非一蹴可幾，村里長要發展成地方公職選舉的樁腳，那可能是 1960 年代以後的事情。不過，正是在這一來一往間，村里制度與區署制度有了不同的發展。

綜上述，戰後初期的地方自治，作為日治台灣與訓政中國兩種經驗匯流的結果，既有斷裂也有延續。日治台灣的經驗斷裂多，訓政中國的經驗延續多。值得注意的是，戰後初期同樣也反映出某種「自治兩難」。以光復台灣為旗幟的國民黨政權，不得不有所作為，日治台灣既然已經開辦地方公職選舉，那戰後初期只好加碼跟進。等級選舉制改為普通選舉制、間接選舉鄉鎮級地方首長、地方民意代表全面民選等等皆為創舉。然而在省政集權化的背景下，行政長官公署的種種

¹²⁴ 戰後初期，台灣社會出現了三個全島性的派系，分別為「半山派」、「台中派」、「阿海派」。「半山派」以具有中國大陸經驗、曾替國民黨做事者為主；「台中派」以具有日治時期經驗、曾投入議會設置請願運動者為主；「阿海派」則以蔣渭川與許丙為代表人物，前者為反對運動異議者蔣渭水之弟，後者則為協力日本殖民統治之御用紳商。陳儀對於這三個派系的基本策略是：利用「半山派」、排斥「台中派」、打擊「阿海派」。參見：陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，頁 43-55。

¹²⁵ 王泰升，〈台灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接（1945-1949）〉，頁 74-78。

作為，仍然是處處設限。別的不說，深受上級機關擺佈的人事部署，便是戰後初期省籍衝突的禍源。



第五節 由上而下的地方自治

回顧日治台灣、訓政中國、戰後初期三個時期的地方自治，都有類似的制度特徵，這些制度特徵可以概括為兩點：第一、重中央輕地方；第二、重上級監督輕住民參與。這兩點制度特徵，在不同的面向即有著不同的具體表現。

以住民面為例，日治台灣、訓政中國、戰後初期都盡量避免地方首長的民選。日治台灣只有半數的街庄協議員、市會議員由直接選舉，而且採用的還是等級選舉制而非普通選舉制；戰後初期雖然全數的地方民意代表都是直接選舉，鄉鎮區長甚至由鄉鎮區代表會間接選舉，但縣市長仍為官派。即使是宣稱要訓練人民自主能力的訓政中國，也只有零星的地方公職選舉，真正民選縣長者是前所未見。此外，地方住民不僅沒有被當成地方自治體的主體，甚至還被當成地方自治體動員社會與汲取資源的對象。保甲制度在日治台灣與訓政中國雖然有不同的發展，但兩者都把地方住民視為客體，只是前者是受警政系統管轄的治安組織，後者則是由家戶編組而成的地方制度單位。戰後初期，村里制度取代代之，雖然不比訓政中國與日治台灣的保甲制度，但仍然是由家戶編組而成。

以立法面與財政面為例，日治台灣的上級機關握有議決機關的取消權與解散權，甚至還握有下級機關的強制預算權；訓政中國的地方民意機關大多從屬於地方執政機關，形同擺設；戰後初期，則出現「違反三民主義或國策」得呈請上級機關解散重選的規定，縣市參議會預決算須向上級機關備案，鄉鎮民代表會甚至只能擬訂概算。

以財政面為例，訓政中國與戰後初期的經驗都顯示了，中央政府透過法律與命令——例如 1942 年《改訂財政收支系統實施綱要》以及 1934 年與 1946 年《財政收支系統法》——可以任意地調整財政分配。在施行憲政之前，財政自主空間完全由中央政府片面決定。就財政分配來說，日治台灣地方自治體的財源雖然堪稱獨立；但財政管理卻受到上級機關的指揮監督。

以組織面為例，日治台灣的州市要調整組織分工，必須經上級機關認可；訓政中國，因為由上而下的種種干預，導致縣市層級與鄉鎮層級分別飽受組織肥大化與組織複雜化之苦；戰後初期，除了省轄市漏未規範外，縣市與鄉鎮區的要設調整組織分工，都必須向上級機關核定。

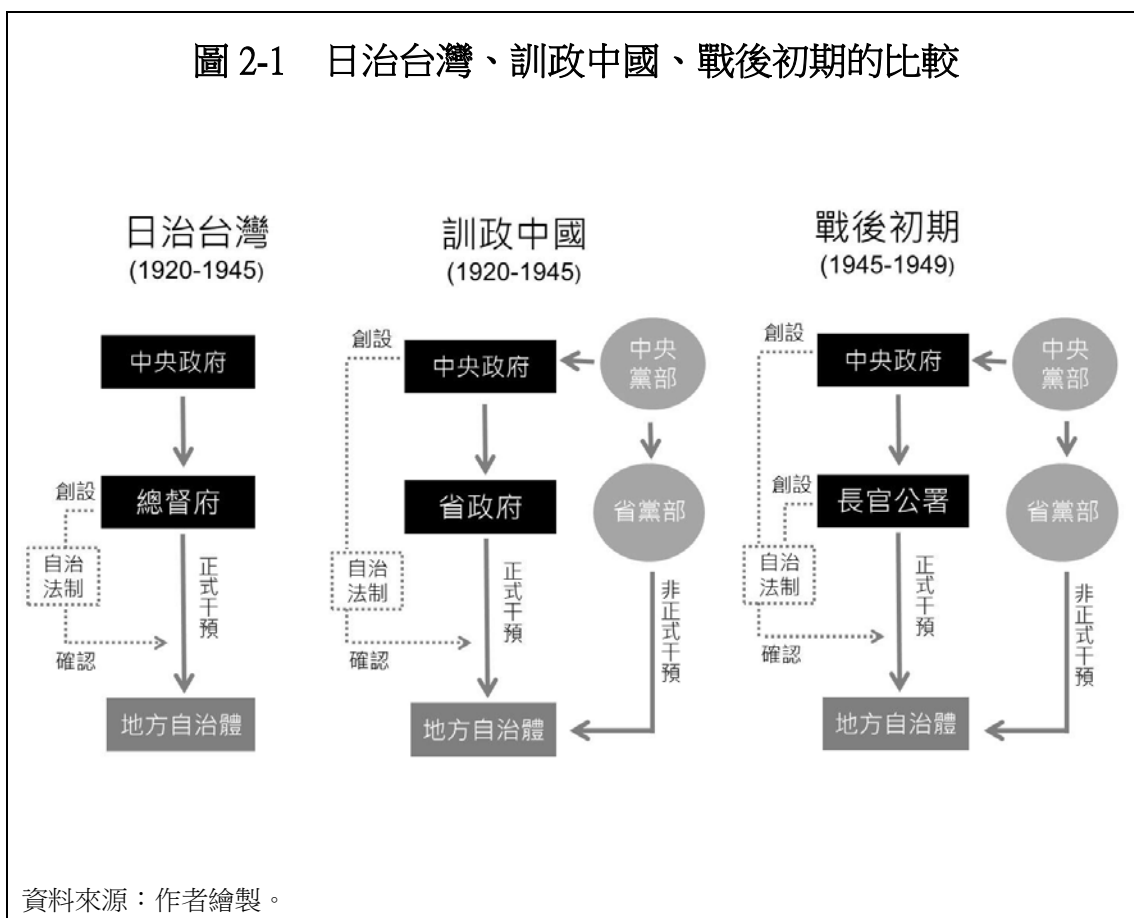
以人事面為例，日治台灣地方首長雖然具有官吏的進退權，但這個進退權卻是綁在整個地方官官制之下，台灣總督仍然是最後的把關；訓政中國與戰後初期

的地方執政機關，人事部署往往受到省政府、黨部、派系等變數的影響，地方首長之去留取決於上級機關，人事部署自不在話下。

以行政面為例，委辦事項侵蝕自治事項之現象，為日治台灣、訓政中國、戰後初期三者所共有。即使日治台灣並未如同訓政中國與戰後初期如此強調上級機關對下級機關的考核方法，但上級機關對於下級機關的監督方法仍然是鉅細靡遺毫不含糊。日治台灣的郡，提供了州廳一個繞過街庄直達基層的捷徑；戰後初期的區署，便嘗試複製這種直達基層的捷徑，即使後來失敗了，卻難掩上級機關掌控基層行政的企圖。

前述種種，在在顯示出「重中央輕地方」以及「重上級監督輕住民參與」的制度特徵。這樣的制度特徵，其實就是後進國家對所謂「自治兩難」的回應。為什麼不同時期的地方自治，會如此類似呢？這其實反映了，無論日治台灣、訓政中國、戰後初期的現代地方自治，都是由上而下所建立的。所謂「下」，指得是地方自治體與地方住民；所謂「上」，指得是廣義的中央政府，在日治台灣呈現「中央政府—台灣總督府」的結構，在訓政中國與戰後初期則呈現「中央政府—省政府」或「中央政府—行政長官公署」的結構。（圖 2-1）

圖 2-1 日治台灣、訓政中國、戰後初期的比較



對於由上而下的地方自治來說，中間團體與地方社會的自治慣例是次要的，作為法規範的地方自治法制才是重要的。在這三個時期，自主空間與干預空間的界線，完全由地方自治法制所決定，地方自治法制則由沒有民主正當性的「上」所決定，「下」根本毫無置喙餘地。儘管如此，「上」未必不會作出有利於「下」的決定，然而，就算是「有利」，也只會是「讓利」而已，「上」並不會放棄任何干預「下」的嘗試，哪怕是非正式的干預。日治台灣漸進的選舉、訓政中國的黨治原則、戰後初期的斷裂與延續，皆為顯例。

「重中央輕地方」與「重上級監督輕住民參與」的制度特徵，不只出現於1949年前的日治台灣、訓政中國、戰後初期，也出現於1949年後。這種由上而下的地方自治，對於國民黨政權與台灣社會來說都並不陌生。然而，1949年國民黨政權撤退台灣後，雖然同樣是由上而下，也同樣呈現「中央政府—省政府」的結構，但是由於中央政府與省政府的範圍高度重疊，也就產生前所未見的特色。

第三章 黨國支配的緊縮（1950-1967）



第一節 緊縮期的背景

戰後初期的地方自治，同時受到日治台灣與訓政中國的影響，但又以訓政中國的影響要來得大。地方自治法制的沿革與國民黨黨機器的生根，不只影響著 1949 年以前的地方自治，更影響著 1950 年以後的地方自治。

1950 年 4 月，經過省參議會的審議與行政院核定，省政府頒訂《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》（以下簡稱《自治綱要》）。自此，《自治綱要》成為台灣地方自治的主要規範¹，堪稱地方自治法制的樑柱。一直要到 1994 年 7 月，這個樑柱才由《省縣自治法》與《直轄市自治法》所取代。

1950 年至 1994 年間，台灣地方自治不只是由上而下的，更是黨國支配的。作為地方自治法制的《自治綱要》，是由省政府頒訂的命令，雖然會經過省參議或省議會的審議，但是最後還是要行政院核定才能算數。整個制定修正過程，地方自治體與地方住民往往沒有置喙餘地。這是所謂由上而下。然而，如果只是如此，1949 年或許不足以為時代斷點；畢竟，後進國家建立現代地方自治，由上而下本來就是在所難免。但是，1949 年國民黨政權撤退台灣，中央政府與省政府的範圍高度重疊，則迫使國民黨政權加強對於地方自治的控制。黨國支配，也就構成這四十四年來地方自治的特色。

然而，黨國支配的地方自治，並非一成不變；相反地，它歷經了從緊縮到分化的過程。1994 年的自治二法反映著《自治綱要》的崩解；而《自治綱要》的崩解則反映著黨國支配的鬆動。鬆動是逐漸的過程，很難對應到一個特定的時代斷點。但宏觀來看，鬆動的過程與直轄省轄二元體制的分化，兩者其實可以互相呼應。因此，黨國支配的地方自治，又可以 1967 年為界，劃出緊縮期（1950-1967）與分化期（1967-1994）兩個時期。（表 3-1）

要討論這兩個時期的地方自治，勢必就要討這兩個時期的背景。1949 年國民黨政權撤退台灣，面對的是一個少數統治的困境。為了因應這樣的困境，國民黨政權採取了許多改革措施，這些改革措施涉及社經黨政不同面向，但都指向一個企圖，那就是全面支配台灣社會。這個企圖的具體表現，就是所謂的黨國體制。在黨國體制之下，中央政府與省政府的高度重疊，不只是空間上的意義，也是政

¹ 在此之前，無論是日治台灣、訓政中國、戰後初期，都是以複數的法規範來框架地方自治。舉例來說，日治台灣就是以《臺灣州制》、《臺灣市制》、《臺灣街庄制》、《臺灣廳制》等律令來規範；訓政中國則是以《市組織法》與《縣組織法》來規範，即使是新縣制也沒有取代既有的法規範，《縣各級組織綱要》甚至並非正式制定的法律；戰後初期的台灣，更存在兩套近乎平行的法規範。

治上的意義。省政府雖然握有不少資源與權限，卻難以違逆中央政府的意志。即使略有抵抗，中央政府也可以輕易壓制。然而，以外省籍政治菁英為核心的國民黨政權，卻未必能夠在一次又一次的地方公職選舉勝出，國民黨政權勢必要與本省籍政治菁英合作，所謂的地方派系也就逐漸形成。以下，將緊縮期(1950-1967)的背景拆成若干主題，分別予以討論。

表 3-1 黨國支配的緊縮期（1950-1967）

版本	公布日期	省主席	府令字號
I	1950/4/22	吳國楨	(39) 卯養府綜法字第 27506 號
II	1952/11/4	吳國楨	(41) 府祕法字第 105781 號
III	1953/7/7	俞鴻鈞	(42) 府祕法字第 60247 號
IV	1953/8/22	俞鴻鈞	(42) 府祕法字第 79269 號
V	1954/11/4	嚴家淦	(43) 府民二字第 105371 號
VI	1959/10/6	周至柔	(48) 府民二字第 82932 號
VII	1963/11/21	黃杰	(52) 府民二字第 82828 號
VIII	1967/10/1	黃杰	(56) 府民二字第 81228 號
IX	1971/7/8	陳大慶	(60) 府民二字第 70716 號
X	1977/3/3	謝東閔	(66) 府民二字第 15356 號
XI	1981/7/17	林洋港	(70) 府民二字第 57718 號
XII	1985/10/18	邱創煥	(74) 府法四字第 77710 號

資料來源：作者整理

(一) 撤退台灣的局勢

1946 年 7 月，中國大陸正式爆發了國共內戰。原本在軍備上與兵力上握有優勢的國民黨，卻因為戰略與戰術的挫折，加上自身的官僚腐敗與派系鬥爭，以致節節敗退。1949 年，國民黨政權撤退台灣。隔年 3 月，原本已經「下野」的蔣中正於台灣宣布「復行視事」，號召反攻大陸。

國民黨政權，是一個以外省籍政治菁英為主的移入政權。²儘管撤退台灣帶

² 所謂「移入政權」，指的是移入集團從外部移入特定地區，支配該地區的本土集團，移入集團並透過種種措施來鞏固其優越於本土集團的地位。移入政權與殖民政權的差別，在於前者沒有母國。國共內戰的失敗以及中央政府的遷台，意味著國民黨政權「移入作為海島的台灣」並且「切

來大量軍民，但相對於本省籍，外省籍仍然佔人口少數，外省籍政治菁英更是少之又少。國民黨政權為了維繫「法統」，透過憲法機關的協力合作，凍結中央民意代表的選舉。中央民代選舉的凍結，一方面讓國民黨得以持續壟斷政權，一方面讓外省籍政治菁英得以持續主導中央政府，進而鞏固少數統治的局勢。³

然而，少數統治勢必會引起本省籍政治菁英的不滿，甚至招致台灣社會的反彈。二二八事件後，處理委員會提出的三十二條處理大綱，便涉及制定省自治法、開辦縣市長民選等等訴求，相當程度反映了本省籍政治菁英對於自治的渴望。為了安撫本省籍政治菁英，舒緩台灣社會的壓力，實施地方自治便成為不得不然。⁴

除此之外，這還涉及對內對外的各種考量。

對內來說，實施地方自治是回應憲法以及黨義的要求。1947年所施行的《中華民國憲法》（以下簡稱《憲法》）對於地方自治設有專章規定，儘管《動員戡亂時期臨時條款》凍結了部分條文，卻沒有凍結地方自治的部分，在國民黨政權言必稱「法統」的前提下，對於憲法上的要求，勢必要有所回應。地方自治也是國民黨黨義上的要求。孫文提出「軍政—訓政—憲政」三階段論中的訓政階段，之所以採取以黨領政的黨治原則，就是為了實施縣自治。雖然直到訓政階段終結，縣自治從未實現，但這更突顯了國民黨政權在憲政階段實施地方自治的必要。

對外來說，實施地方自治則是爭取美國的援助。隨著國共內戰的挫敗，並隨著冷戰體制的形成，國民黨政權既要鞏固在台灣少數統治，又要爭取以美國為代表的「自由陣營」支持。1949年孫立人與吳國楨相繼擔任台灣防衛司令與台灣省政府主席，就被視為向美國示好的表現。儘管中央民意代表遭受凍結，吳國楨仍於任內頒行《自治綱要》，地方民意代表與地方首長直接選舉，塑造出「共產中國」與「自由中國」的區隔。申言之，不僅啟用自由派、親美派、改革派人物，可以爭取外援，實施地方自治也有類似效果。⁵

然而，不得不然並非自然而然。1954年之前，國民黨政權是透過「立法院同

斷與大陸的關係」，相較於日本，國民黨政權無法利用殖民母國（大陸）的資源來鞏固政權，台灣反映的也不僅僅是殖民母國（大陸）的利益。殖民母國的關如，也使得國民黨政權沒有「退出」的替代選項，成為這裡所謂的移入政權。參見：龔宜君，《「外來政權」與本土社會》，台北，稻鄉，1998年，頁24-33。

³ 所謂「法統」，欠卻明確而清晰的定義，一方面指涉憲法統治的延續性，一方面也指涉中國朝代傳承的權威性。國民黨政權主張的「法統」，同時兼具這兩種意涵。於中國大陸由制憲國民大會所制定的《中華民國憲法》，便成為「法統」的載體。要注意的是，制憲國民大會雖然是由國民黨政權所召開，但國民黨政權未能徹底主導《中華民國憲法》的制定，國民黨政權也很少掩飾自己對於《中華民國憲法》的不滿。

⁴ 所謂「實施地方自治」，會因為定義的不同，而有不同的理解。此處所稱之「實施地方自治」，係以地方首長與地方民意代表直接普選為定義，換言之，係對應到1950年代之後台灣的地方自治。

⁵ 薛化元，〈臺灣地方自治體制的歷史考察——以動員戡亂時期為中心的探討〉，收於中央研究院臺灣研究推動委員會編，《威權體制的變遷：解嚴後的臺灣》，中央研究院台灣史研究所籌備處，2001年，頁179。

意延長自己任期」的方式，來延後中央民意代表的選舉；到了 1954 年，國民黨政權則透過司法院作成釋字第 31 號，來暫停中央民意代表的選舉。這四年的時間差，既反映著國民黨政權已逐漸站穩腳步，更反映著國民黨政權對於反攻大陸的態度轉趨保守。可以這麼說，國民黨政權的少數統治，其實也還在摸索。回過頭來看，1950 年實施地方自治，毋寧是個大膽的選擇。

要理解這個大膽的選擇，終究還是要回到鞏固少數統治的考量。換言之，不得不然雖非自然而然，卻是精打細算的結果。然而，國民黨政權選擇實施地方自治，勢必要面對實施地方自治產生的各種效應。其中最嚴重的效應，莫過於地方政治與中央政治的勾連。如何阻止兩者的勾連，就成為國民黨政權念茲在茲的難題。

(二) 黨國體制的建立

要做到讓中央政治歸中央政治、讓地方政治歸地方政治，就要做到本省籍政治菁英與外省籍政治菁英的分流。怎麼辦呢？就是實施地方自治。近似於明治地方自治，1950 年以後的地方自治，同樣的發揮了**阻隔功能**——本省籍政治菁英被限縮在省以下，只有外省籍政治菁英才能進入中央。論者稱此為**政治菁英的二重結構**。⁶

維持二重結構並不容易，但國民黨政權擁有其他政權所沒有的工具——黨機器。1950 年代，國民黨政權採取一系列的改革措施。改革措施分成七個環環相扣的環節：①透過**動員戡亂狀態**來強化總統職權；②透過**戒嚴令與情治網**來逼迫異議噤聲；③透過**國家總動員法**來管制經濟；④透過**黨機器改造**來延續並加強訓政時期的以黨領政⁷；⑤透過**特種黨部**來打造鐵票部隊與反動員機制；⑥透過**區域黨部**來滲透基層並聯絡派系；⑦透過**中國化政策**來塑造大中華主義的認同，並且由外省籍政治菁英壟斷其代表性。改革的結果，就是黨機器支配了各級政府，各級政府則支配了台灣社會。換言之，就是黨國體制的建立。（圖 3-1）

沒有黨國體制，地方自治的分流功能將難以想像。對照前述七個環節，國民黨政權先用環節⑦鞏固政權的統治正當性，再用環節④增加黨機器的效率。用環節①②③支配政治、社會、經濟三個領域，打壓反對勢力，培植忠誠班底，反對勢力一旦透過地方公職選舉集結成形，就用環節⑤⑥加以裂解。

⁶ 若林正文著，洪郁如等譯，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》，台灣大學出版中心，2014 年，頁 109 以下。

⁷ 戰後初期國民黨內部派系有「CC」、「軍統」、「孔宋」、「團派」、「政學」等派系。黨機器改造的過程，也就是蔣中正拔除派系的過程。撤退台灣之後，蔣中正先是將「孔宋」派系拒斥於海外，再來是拉攏「團派」對抗「CC」，進而逐步削弱「團派」，並由蔣經國取代。至於「政學」與「軍統」，前者領導人張群遭受懸置，後者則由蔣經國接收。參見：陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，月旦，1995 年，頁 118。

總的來說，本省籍政治菁英處處受到壓抑。二二八事件後的鎮壓，已帶來重大衝擊。1950年代，白色恐怖更破壞了台灣社會的互信基礎與社會連帶，土地改革則撼動地主的家業與權勢，一度抬頭的「半山派」也遭到壓抑；更別提各種「中國化」的教育政策與文化政策，是如何排擠不諳華語的本省籍政治菁英。戰後初期的全島性派系，逐漸裂解為以縣市鄉鎮為界的地方派系。



圖 3-1 黨國體制的七個環節



資料來源：作者整理

值得注意的是，本省籍政治菁英與外省籍政治菁英並非鐵板一塊。就本省籍政治菁英來說，緊縮期的地方派系，其實是戰後初期的全島性派系在地方的重組。同樣都被劃歸於「半山派」，連震東、黃朝琴、李萬居、李友邦的發展卻不盡相同。對外省籍政治菁英而言，國民黨外尚有中國青年黨與中國民主社會黨等在野黨，國民黨內則有以雷震為代表的進步派。然而，青民兩黨先是招致國民黨的打壓，最後形同花瓶般的存在⁸；後者更因為自由中國事件而啣噤入獄，籌組中國民主黨的計畫不了了之。

綜上述，黨國體制的建立，具有兩點影響：第一、在黨國體制之下，地方自

⁸ 1950年代中期以後，由於國民黨的打壓，青民兩黨備受阻撓，甚至有部分黨員轉以無黨籍身分進行政治活動。關於青民兩黨被打壓的狀況，參見：任育德，《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949-1960）》，國立政治大學史學研究博士論文，2005年，頁271-281。

治發揮著分流功能，地方政治屬於本省籍政治菁英，中央政治則屬於外省籍政治菁英；第二、在黨國體制之下，國民黨政權得以對於地方自治體施予正式與非正式的干預，前者憑藉地方自治法制，後者則憑藉黨機器。這兩點影響，在緊縮期又（1950-1967）顯得格外明顯。



(三) 中央與省的重疊

在黨國體制之下，本省籍政治菁英被限定在地方政治，不得進入中央政治。所謂地方，不只包括縣市鄉鎮村里，還包括省。然而從 1950 年之後，省政府就與中央政府的範圍高度重疊。有鑒於此，國民黨政權要控制縣市鄉鎮村里，就要必須先控制省。

論者即指出，台灣自從實施地方自治之後，省政府擁有的權限就愈來愈小，中央政府則愈來愈大。這個消長的趨勢，不只表現在省的執政機關，也表現在省的民意機關。以省執政機關為例，當時中央政府並未依據《憲法》制定《省縣自治通則》，省政府的法源根據並非《省自治法》，而是訓政時期的《省政府組織法》。後者最後一次修正是在 1944 年，直到 2000 年廢止都沒有更動。根據《省政府組織法》之規定，省政府由政府委員會行使職權，而不論是省政府委員抑或省主席，皆由行政院會議議決。省政府委員與省主席不僅由行政院決定，國民黨更在省政府設有田單黨部。於政於黨，都受到國民黨政權的控制。省政府對於中央政府，幾乎是唯命是從。即使稍有異議，在黨國體制之下，國民黨政權也可以輕而易舉地換掉不聽話的省政府高層，1954 年吳國楨事件即為一例。⁹

1948 年行政院依據《省政府合署辦公暫行規程》第 11 條，核定省政府頒訂的《臺灣省政府合署辦公施行細則》，在四廳二處外增設了警務處、交通處、新聞處、田賦糧食管理處、會計處、人事處等單位。¹⁰此後，《省政府組織法》形同裝飾。1984 年省議會審查省政府預算時，發現省政府委員人數與《省政府組織法》規定不合，規範上是七名委員，事實上卻是廿三位委員。¹¹1993 年省政府的組織分工已達五廳十三處二局，遠遠超過《省政府組織法》規定的四廳二處。¹²

乍看之下，省政府可以無視中央政府制定的法律，權限似乎不小；但如果稍稍檢視 1950 年至 1994 年間的地方自治，就會發現，省政府其實從未站在中央政

⁹ 薛化元，〈臺灣地方自治體制的歷史考察——以動員戡亂時期為中心的探討〉，頁 183。

¹⁰ 鄧憲卿，〈臺灣省政府組織沿革〉，收於臺灣月刊，網址：<http://subtpg.tpg.gov.tw/web-life/taiwan/9608/9608-05.htm>，原文發表時間：2007 年 8 月。最後瀏覽時間：2015 年 3 月 4 日。

¹¹ 中國地方自治學會，〈「地方自治法制化」座談會〉，《中國地方自治》，第 40 卷，第 9 期，1988 年 1 月，頁 3。

¹² 王泰升，〈台灣法律史概論〉，三版，元照，2009 年，頁 166-167。1944 年《省政府組織法》第 7 條：「省政府設左列各廳處：一、民政廳。二、財政廳。三、教育廳。四、建設廳。五、秘書處。六、會計處。省政府於必要時，得由行政院提經立法院之議決，設置專管機關，隸屬於主管廳。各廳處之組織另定之。」

府的對立面。即使省政府頒訂的命令可以無視於中央法律，但這個命令卻還是得經過行政院의 核定。

以省民意機關為例，又會更明顯。1946 年的省參議會，其法源根據是 1945 年《省參議會組織條例》與《省參議員選舉條例》，兩者由國民政府所制定，行政院甚至逕自調整省參議員的名額及選舉日期的公告時間。¹³原本只有兩年任期的省參議會，卻奉中央政府的命令一再延任。1951 年行政院頒訂《臺灣省臨時省議會組織規程》與《臺灣省臨時省議會議員選舉罷免規程》，將省參議會改為臨時省議會；並又於 1959 年頒訂《臺灣省議會組織規程》，正式改為省議會。從頭到尾，有別於縣市層級與鄉鎮層級，省民意機關的改制都是由中央政府所主導，其權限也就不能例外。不對等既存在於中央政府與省政府之間，也存在於省政府與省議會之間。即使如此，國民黨政權之於省議會仍然是嚴陣以待。在省議會相當活躍的李萬居與郭雨新等人，無不先後遭到國民黨政權或明或暗的打壓。

總的來說，國民黨政權控制省政府是很周密的，周密程度甚至不下於控制中央政府。某種意義上，中央政府與省政府都可以視為國民黨政權的一部分，而且省政府還是很重要的一部分。國民黨政權要發揮地方自治的分流功能，就必須將本省籍政治菁英留在地方政治，地方政治的最高層級就是省政府，那對於省政府的控制當然不能馬虎。更重要的是，地方自治體的控制共有兩層，第一層先是省政府，第二層才是中央政府。這也是為什麼，1950 年實施地方自治，作為主要規範的《自治綱要》，會是命令位階而非法律位階。

根據 1947 年制定公布的《憲法》，中央政府必須先制定《省縣自治通則》，省與縣才能制定《省自治法》與《縣自治法》，實施地方自治才有法源根據。然而，在 1994 年以前《省縣自治通則》遲遲未能制定。

本來在 1949 年國民黨政權撤退台灣後，立法院對於《省縣自治通則》的態度一度轉趨積極。¹⁴但是卻遭到行政院的攔阻。1950 年 10 月，立法院配合行政院要求，決議暫緩審查已經二讀通過的《省縣自治通則》草案一個月，並於同年 11 月底，行政院進一步向立法院提出「對於省縣自治通則草案補充意見」，明白指出此時並非制定《省縣自治通則》的時機，要求立法院慎重考慮，最後立法院

¹³ 王泰升，〈台灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接（1945-1949）〉，《台灣法的斷裂與連續》，台北，元照，2007 年，頁 68-69。

¹⁴ 為什麼會有這樣的改變？這或許可以從國民黨內部的派系鬥爭來理解。當時，國民黨內部以陳誠的「團派」以及陳立夫的「CC 派」兩大派系為主。蔣中正為培養蔣經國作為接班人，遂拉攏團派來壓制長期盤據黨機器織的 CC 派。1950 年 3 月蔣中正提名陳誠出任行政院長，便是為了牽制立法院勢力龐大的 CC 派。1950 年 7 月國民黨中常委通過決議，為推動黨機器的改造，成立了中央改造委員會，納入陳誠卻排除陳立夫，在在顯示蔣中正對 CC 派的提防。而立法院在省政府頒訂《自治綱要》之後，仍積極推動《省縣自治通則》的立法程序，似乎也透露出 CC 派的不滿。但是由於被排除在中央改造委員會之外，陳立夫有感於大勢抵定，於 1950 年 8 月攜眷前往美國定居。陳立夫離台後，CC 派頓失重心，黨機器於是轉到蔣經國的手上。參見：陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，頁 128-130。

遂中止審議。¹⁵

為什麼行政院要攔阻立法院？說穿了就是要規避《憲法》第 113 條省民直選省長的要求。在黨國體制之下，國民黨政權不僅抗拒中央民意代表選舉，甚至加以凍結。再加上省政府與中央政府的範圍高度重疊，省民直選省長勢必造成省長民主正當性大過於總統的結果，等於宣告省長比起總統更能代表民意，嚴重威脅少數統治的鞏固。¹⁶

1950 年《自治綱要》就是《省縣自治通則》的替代物。這個替代物顯然不合格，後者為立法院制定的法律，是各省縣實施地方自治的「通則」；前者則為省政府頒訂的命令，是台灣省限定的「綱要」。但這樣的替代物，正是國民黨政所需要的。一來，《自治綱要》得由省政府直接調整，調整結果還需要經過行政院核定，中央政府可以作最後的定奪；二來省政府與行政院都是行政權，相較於立法權，較能夠簡單而迅速地貫徹國民黨政權的意志；三來既然是省政府的命令，只要中央政府有特別需要，就可以透過法律或命令來架空《自治綱要》。

值得注意的是，《省縣自治通則》的倡議並沒有因而間斷。在緊縮期，《中國地方自治》與《自由中國》都不乏「法律位階化」的倡議。前者為了促進立法，還提出自己版本的《省縣自治通則》草案，反覆研究改訂。¹⁷有鑑於直轄市與省轄市同樣缺乏規範，甚至還提出自己版本的《市自治通則》的草案。¹⁸後者作為反對勢力，自然也不會放過這個批評國民黨政權的機會。¹⁹但講歸講談歸談，國

¹⁵ 薛化元，〈臺灣地方自治體制的歷史考察——以動員戡亂時期為中心的探討〉，頁 178-179。

¹⁶ 這也解釋了，為什麼陳誠主張會前後不一。1949 年 8 月 15 日陳誠出席台灣省地方自治研究會第一次座談會時，曾將「選舉省長」列為實施地方自治八大步驟中的最後一步驟，並要求該研究會以三月為期擬定方案，分項實施，於兩年內完成。對此，地方自治研究會更於同年 11 月 1 日通過《臺灣省實施地方自治通則》草案，並呈報省政府。然而，同年 12 月 5 日，陳誠召開全省行政會議，會議決定僅以省單行規章的名義，送請省參議會審議，並且將地方自治限縮到縣市層級。後來吳國楨接任省政府主席，即沿襲原案。參見：阮毅成，〈臺灣省地方自治工作參加記〉，收於氏著，《地方自治與新縣制》，聯經，1978 年，頁 246。薛化元，〈選舉與台灣政治發展（一九五〇—一九六九）——從地方自治選舉到總統直選〉，《近代中國》，第 135 期，2000 年，頁 37。

¹⁷ 『本會草擬之「省縣自治通則草案」，前提交理監事聯席會議兩次討論，發表意見頗多，並決定交起草委員會重付審查。』中國地方自治學會，〈本會繼續研議省縣自治通則〉，《中國地方自治》，第 12 卷，第 4 期，1959 年 4 月，頁 34。關於中國地方自治學會對於《省縣自治通則》草案之研擬過程，參見：申慶璧，〈省縣自治通則的審議和研擬憶錄〉，《中國地方自治》，第 39 卷，第 4 期，1986 年 8 月，頁 3-8。申慶璧，〈本會致力地方自治法制化經緯〉，《中國地方自治》，第 39 卷，第 1 期，1986 年 5 月，頁 7-9。

¹⁸ 『關於依據憲法制定「省縣自治通則」，本會已研訂草案，並廣徵各界人士討論意見，建議有關當局參考與採擇，前經述及。惟直轄市自治立法及市自治法有別於縣之立法準則，尚待繼續研究，為適應直轄市與省轄市自治立法之要求，似應於省縣自治通則之外，再為研擬「市自治通則草案」，概括直轄市與省轄市一般自治準則在內，以便中央主管機關及立法當局之參考。』何林，〈促進自治立法及基層自治〉，《中國地方自治》，第 12 卷，第 10 期，1960 年 1 月，頁 6。

¹⁹ 舉例來說，擔任過官派新竹縣長長的朱文伯，便曾在 1958 年撰文批評《省縣自治通則》卡在立法院一卡就卡了將近十年，後來朱文伯也在 1960 年前後積極投入中國民主黨的籌組計畫。1978 年年底台灣黨外人士助選團提出的「十二大政治建設」共同政見，第一大政治建設就是遵守《憲法》規定，裏頭就包括了「省市長直接民選」。參見：蘇瑞鏘，〈戰後臺灣組黨運動的濫觴：「中國民主黨」組黨運動〉，稻鄉出版社，2005 年，頁 114。朱文伯，〈執政黨控制臺灣地方選舉的心

民黨政權如果不接受，那「法律位階化」的倡議也是無可奈何。

檢視 1950 年至 1994 年《自治綱要》的修正，都是由省政府提出修正案，經行政院核定。雖然省政府修正前都會召開地方自治法規修改委員會，修改委員會則專家學者與民政廳官員所組成，偶有地方人士，卻未見地方自治體的代表。²⁰即使偶爾省政府還是會採納省議會、縣市長、縣市議會的意見，但不要說意見的採納了，就連意見的表達，都沒有得到法規範的保障。²¹

(四) 地方派系的形成

相較於省政府與中央政府，國民黨政權對於地方自治體的控制，卻是相當不穩定。1949 年之後國民黨政權面對的台灣社會，已經不再高唱歡迎光復歌，反倒迴盪著二二八事件的亡魂。作為一個以外省籍政治菁英為主的移入政權，國民黨政權勢實施地方自治，就是為了找到幫助它與台灣社會打交道的代理人。後來俗稱的地方派系，就是如此應運而生。

1950 年代之初，甫撤退台灣的國民黨政權，對於地方首長或民意代表的人選，並無積極態度或系統計畫，而是採取「擇優支持」的策略。即有論者指出，在第一屆縣市長選舉，國民黨與地方政治人物之間，既有合作，又有衝突。在花蓮縣與台東縣，國民黨候選人都遭到地方政治人物抵制紛紛落敗；在嘉義縣，雖然國民黨空降候選人最後勝選，卻造成地方政治人物的分裂；在宜蘭縣，國民黨為求勝選，甚至出現動用警察機構與情治機構打壓地方政治人物的情形；而在雲林縣，國民黨黨政系統與警政系統的介入，更讓地方政治人物的對立愈加惡化。²²

理分析》，《自由中國》，第 18 卷，第 1 期，1958 年 1 月 1 日，頁 20-21，收於歐素瑛編註，《戰後臺灣民主運動史料彙編（五）》，台北，國史館，2001 年，頁 864-872。

²⁰ 中國地方自治學會，〈台灣省地方自治法規的修正〉，《中國地方自治》，第 20 卷，第 1 期，1967 年 5 月，社論，頁 2。阮毅成，〈記台灣省地方自治法規修改委員會〉，《中國地方自治》，第 22 卷，第 6 期，1969 年 10 月，頁 10。

²¹ 這尤其反映在地方公職的任期調整。根據 1950 年《自治綱要 I》，縣市長、鄉鎮市長、村里長的任期為三年；縣市議員、鄉鎮市民代表的任期為兩年。1959 年《自治綱要 VI》，地方公職的任期則全部調整為四年。此次修正，省政府曾經實驗過某種「四階段流程」：第一、修改委員會草擬修正要點；第二、省議會徵詢縣市議會意見；第三、省議會提出修正結果；第四、行政院核定。這次修正將地方公職的任期，從原本的兩年與三年全部統一調整為四年。任期調整的提議，就是出自於第二階段各縣市議會的意見。彰化縣、苗栗縣、基隆市、台北市、宜蘭縣、台南縣、高雄縣、屏東市之議會便提議將縣市議員任期改為四年，花蓮縣則提議改為三年，但每一年六個月應該改選總額二分之一。原本縣市議會的意見僅限於縣市議員，但省議會提出的修正結果卻加碼大放送，不只縣市議員，就連縣市長、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表、村里長，任期也都調整成四年。任期調整的修正結果，最後也得到了行政院的承認。地方公職的任期調整，顯示了即使在緊縮期（1950-1967）地方自治體——甚至是地方民意機關——仍然有可能介入地方自治法制的修正；然而，地方民意機關的介入，取決於省議會的徵詢，並且須接受省議會與行政院的雙重把關。更重要的是，1959 年之後再也沒有出現過類似的修正流程。作為省政府的實驗，四階段流程確實也僅僅是實驗而已。參見：韋昭，〈論臺省自治法規之修正〉，《中國地方自治》，第 12 卷，第 2 期，1959 年 5 月，頁 5。

²² 任育德，《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949-1960）》，頁 219-224。

在國民黨政權與地方政治人物的互動過程中，「地方派系」的輪廓才逐漸浮現。所謂派系，具有幾點特徵：派系是參與政治衝突的群體，政治衝突是他們產生和持續的主要目的。派系是非正式集團，派系領袖對派系成員的拘束力是散漫而特定的。²³日治台灣的地方公職選舉，為政治人物提供了將人情網絡轉變為動員機制的機會。戰後初期以來的地方公職選舉，更是為政治人物創造了周期性的政治衝突。同樣都是地方住民，這些政治人物是比較有條件的人，他們可能家大業大、可能頗富聲望、可能學識突出，也可能三者皆具。透過一次又一次的政治衝突，這些政治人物逐漸構成了某種集團，這就是地方派系。每一次政治衝突，都讓重新調度其動員機制，進而保持地方派系的維繫。

為什麼地方派系只停留在非正式的組織，而未發展成政黨呢？這就得歸咎於黨國體制的建立。當時國民黨的競爭對手，除了無黨籍人士以外，還包括民社黨（中國民主社會黨）與青年黨（中國青年黨）。由於民青兩黨在 1940 年代末期至 1950 年代初期，曾獲得台灣中上層社會的一定迴響，兩黨也積極參與地方公職選舉，致使國民黨有所警惕，為了加以抵制，國民黨一方面抑制民青兩黨的發展，一方面也積極發展自己的基層組織。國民黨的排擠，不僅造成民青兩黨的黨員人數大幅衰減，甚至也造成部分人士寧願不公開黨籍，以無黨籍身分參加競選。換言之，國民黨政權為了避免地方政治人物組織或加入政黨，刻意打壓民青兩黨，進而形成地方公職選舉「去政黨化」的現象。²⁴

避免地方政治人物組織或加入政黨，是因為國民黨政權要維持其一黨獨大的地位。早在 1967 年，即有論者提及派系的存在，更提及派系與國民黨的關係。林才添與陳進東皆為宜蘭的地方政治人物，兩人分別為宜蘭縣兩大派系溪北與溪南的要角。林才添為前任縣長，是頭城鎮人，屬於溪北；陳進東為現任縣長，是羅動鎮人，屬於溪南。由於宜蘭縣長選舉逐漸逼近，為了爭取國民黨提名，兩人可以說使盡渾身解數。由於林才添在任內，將礁溪的資源挪至頭城，引發礁溪人的不滿，陳進東見有機可趁，便於礁溪推動社區建設。就陳進東而言，「他對外間的說法，可以黨而皇之的說沒有溪南、溪北派系的觀念。對內則填補了林才添所疏忽的漏洞。」相較於六十多歲的林陳兩人，另一位有意競選宜蘭縣長的地方政治人物宜蘭市長葉煥培則為三十出頭的青年，雖然雄心蓬勃活力旺盛，缺乏地方派系與國民黨政權的奧援，卻難逃邊緣化的命運。²⁵

由此可見，到了緊縮期（1950-1967）的最後，國民黨政權已經成為部分地方派系不得不依附的對象，雖然是不同的地方派系輪流執政，但地方派系要奪取地

²³ 蔡明惠，《臺灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的爭鬥》，台北，洪葉文化，1998 年，頁 10-11。

²⁴ 關於去政黨化之討論，參見：任育德，《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949-1960）》，頁 277-281。

²⁵ 姚漢秋，〈看宜蘭下屆縣長爭奪戰〉，《中國地方自治》，第 20 卷，第 1 期，1967 年 5 月，頁 20。姚漢秋，〈再談宜蘭縣下屆縣長爭奪戰〉，《中國地方自治》，第 20 卷，第 3 期，1967 年 7 月，頁 20。

方自治體政權，仍然得仰賴國民黨政權的支持。²⁶務必要注意的是，並非所有地方政治人物都唯國民黨政權是從。1950年後期，以雷震為代表的外省籍政治菁英，便嘗試串聯擔任地方公職的本省籍政治菁英，籌組中國民主黨以集結反對勢力，卻因為自由中國事件而胎死腹中。²⁷這裡的本省籍政治菁英，諸如省議會的五龍一鳳、曾任台北市長的高玉樹與吳三連、雲林縣議員蘇東啟等人，皆為地方政治人物，除了政治立場外，與前述地方派系並沒有根本的不同。²⁸

地方派系雖然是代理人，卻只是暫時的代理人，國民黨政權從未放棄繞過地方派系，直接推出自己的地方公職人選。早在1950年代，國民黨政權便嘗試滲透國家既有的功能性組織，例如農會、漁會、水利會等，與台灣社會的直接接觸，而在既有組織之外，國民黨更設置民眾服務站，一方面透過黨部的資源協助民眾解決問題，另一方面則使民眾服務工作與黨部輔選工作兩相結合。²⁹

國民黨政權的嘗試，一度招致「地方黨治」的罵名。1958年7月1日《自由中國》刊載社論〈由地方行政改革談一黨特權〉，就批評縣市政府已被一些非政府機關所侵擾，限於僵化。

今天任何一個縣市政府所在地，除了縣市政府以外，還設有大批具有與縣府平行乃至距高臨下的權威機關。這些機關，就其實際，都不過是些普通的人民團體；然而它們對地方政治的侵擾，卻足以駭人聽聞。因為事實上，這些機關的本質和作風已非人民團體，而成了個有後台、各具權勢的大衙門。例如：民眾服務處、軍友社、民防指揮部、婦女會、國民黨縣市黨部、青年反共救國團團部、警民協會，以及不及其數的「徹輻動員大隊部」、「中隊部」和什麼游動小組等等，招牌充斥在每一個縣城。³⁰

換個角度來看，「地方黨治」的出現，也意味著國民黨的黨機器已經有實力以自己的名義干預地方自治體的運作。正式干預與非正式干預的搭配，最晚在1950

²⁶ 所謂雙派系主義，係指國民黨政權在同一地方自治體，扶持至少兩個以上的地方派系，透過提名過程，建立派系輪流執政的慣例，以收權力平衡之功效。彰化縣長陳錫卿與基隆市長謝貫一都曾連任三屆，從1951年當到1960年，直到1959年《自治綱要VI》修正，加入地方首長只能連任一次的規定，才算告一段落。即有論者認為，國民黨政權之所以推動這次修正，是為了建立派系輪流執政的慣例，才會推動這次修正。參見：陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，頁152-153。

²⁷ 蘇瑞鏘，《戰後臺灣組黨運動的濫觴：「中國民主黨」組黨運動》，稻鄉出版社，2005年。

²⁸ 1957年地方公職選舉，台北市郭國基、台南縣吳三連、高雄市李源棧、宜蘭縣郭雨新、雲林縣李萬居與嘉義縣許世賢等本省籍政治菁英當選省議員，為當時臨時省議會之進步派，此即「五龍一鳳」稱號由來。參見：蘇瑞鏘，〈台灣（臨時）省議會「五龍一鳳」對結社權的態度——以「中國地方自治研究會」為中心〉，收於臺灣省諮議會編，《「深化台灣民主、促進地方建設」研討會論文集》，自印，2004年11月，頁51。

²⁹ 任育德，《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949-1960）》，頁346-347。

³⁰ 自由中國雜誌社，〈由地方行政改革談一黨特權〉，《自由中國》，第19卷，第1期，社論，1958年7月1日，收於八十年代出版社編，《「自由中國」選集①：地方自治與選舉》，自印，1979年，頁43-55。

年代後期，就已經成為地方自治體的常態。

綜上述，國民黨政權在緊縮期（1950-1967）有三個重要的突破：第一、最晚在 1960 年代後期，國民黨政權已經成為地方派系不得不依附的對象；第二、最晚在 1950 年代後期，地方自治體就得同時面對正式與非正式的干預，前者來自上級機關，後者則來自國民黨的黨組織；第三、早在 1950 年代初期，國民黨政權便已處心積慮地打壓反對勢力，1960 年的自由中國事件更是粉碎了反對勢力的集結。

第二節 緊縮期的地方自治

由於戰後初期大縣制實驗遭遇到面積過大、人口不均、經濟懸殊等等困難，從 1949 年開始，台灣省政府便嘗試調整各縣市行政區域。調整方案前後經過省政府民政廳的草擬、地方自治研究會的修正、省參議會的討論、行政院核示，終於 1950 年 9 月由台灣省政府公布。全省劃分為十六縣、五省轄市、六縣轄市。五省轄市包括台北、基隆、台中、台南、高雄。原本屬於省轄市的新竹、彰化、嘉義、屏東，與宜蘭、花蓮兩市一併改為縣轄市。以下，將以緊縮期（1950-1967）的地方自治法制為中心，分別就地方自治的六個面向予以討論。

（一）住民面

在緊縮期（1950-1967），地方住民選舉地方公職的束縛已是大大鬆綁。儘管存在著規範面與實踐面的落差，一人一票、票票等值、秘密投票、直接選舉、定期選舉等民主原則，至少大致完備。然而，住民參與的制度途徑，卻未就此暢通無阻。諸如消極資格的限制（公民定義）、積極資格的限制（資格檢覈）、選舉資格的取銷（選舉監察），都是國民黨設下的障礙。以下，將分別予以討論。

1. 消極資格：公民定義

不同於日治台灣、訓政中國、戰後初期，《自治綱要 I》特別區分了「居民」與「公民」。前者指得是現居縣市區域內的中華民國人民（第 6 條），居民在一定區域內繼續居住六個月以上或有住所達一年以上，並年滿二十歲，又無其他消極資格，則為「公民」（第 9 條）。公民得在該區域行使選舉、罷免、創制、複決等權利（第 10 條）。值得注意的是，根據《自治綱要》，「中華民國人民」是居民的前提概念，「居民」則是公民的前提概念。

「居民」是《自治綱要 I》創設的概念，《憲法》雖然有提及所謂省民與縣民，卻沒有居民的相關規定。《自治綱要 I》更列舉了居民的權利義務。居民除了得以享受地方的公用設備與教育設備，因為殘廢、年滿六十歲以上、孕婦於孕

育期內而無力生活者，更得以享受地方之供養及醫療設備（第7條）。此外，居民應盡國民教育、義務勞動、遵守自治法規、繳納自製稅捐等義務（第8條）。

有資格選舉罷免地方公職的居民，即為「公民」。1950年《自治綱要I》規定公民的消極資格包括犯刑法內亂外患罪經判決確定者、褫奪公權尚未復權者、受禁治產宣告尚未撤銷者三款。由於刑法內亂外患罪之判決確定，本身就可附帶褫奪公權，為求簡便，1954年《自治綱要V》遂將此款刪除，只留後兩款。

然而，公民的消極資格不只規定於《自治綱要》，更散落在各種地方公職人員的選舉罷免規程。更甚者，在各種選舉罷免規程裡，還存在著①不得為候選人以及②停止被選舉權兩種消極資格。消極資格①大抵重複《自治綱要》的規範內容，消極資格②則為《自治綱要》之所無。對於消極資格②，1950年縣市長、鄉鎮民代表、鄉鎮區長、村里長的選舉罷免規程，都規定候選人不得為現役軍人或警察、辦理選舉事務人員、現在學校肄業之學生。³¹

其中，前兩者尚可理解，後者「現在學校肄業之學生」不免有些過苛。各種選舉罷免規程雖然於1959年整併為《臺灣省各縣市地方公職人員選舉罷免規程》，但即使歷經1963年、1971年、1977年幾次修正，「現在學校肄業之學生」都在停止選舉權之列，甚至到1980年《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》，「現在學校肄業之學生」不得申請登記為候選人。要到1989年，才規定「現在學校肄業之學生」如果屬於公職人員再行進修者，得申請登記為候選人；甚至要到2005年才將「現在學校肄業之學生」改為「軍事學校學生」。

選舉如此，那罷免呢？起初，只要是公民，都可以提出罷免案。至於公民的定義，各種選舉罷免規程並沒有特別規定，換言之，只有前述消極資格①，而沒有消極資格②。但是到了1959年，《臺灣省各縣市公職人員選舉罷免規程》新增了第②種消極資格。原本的草案，就規定「現役軍人及警察」與「各級公教人員及自治人員」不得為罷免案之提議人。當草案送臨時省議會審議之時，又將「現在學校肄業學生」納入其中，並成為最終公布的版本。早在當時，即有論者批評，該等增列之舉，『不啻剝奪在校肄業大專學生之公民權，非特違背「臺省自治綱要」，抑且違反憲法之基本精神』。³²類似的規定要到1980年《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》才予以廢除。

種種關於「被選舉權」與「提出罷免案」的消極資格規定，都是在劃線。這條線不僅決定了誰有資格以及誰沒有資格，更擴張了上級機關的干預空間。以1977年為例，候選人即使在各選舉事務所登記之後，也只是卻熱了具備積極資格而已，其他的十五項消極資格，還要函送四十五個機關審查，這些機關包括國防部、軍法局、最高法院檢察署、各地方法院、警政署刑事警察局、公務員懲戒委

³¹ 值得注意的是，縣轄市長與縣轄市民代表並無類似的地方自治法規，要到1954年才納入《臺灣省各縣鄉鎮縣轄市民代表選舉規程》與《臺灣省各縣鄉鎮縣轄市區長選舉罷免規程》規範。

³² 韋昭，〈論臺省自治法規之修正〉，《中國地方自治》，第12卷，第2期，1959年5月，頁12。

員會等。審查期間，只要有一個機關提出不良紀錄，選務所都可以取消候選人資格。同年的地方公職選舉，彰化縣省議員候選人劉峰松，就因為辦理休學未滿一年，依內政部解釋視同在校學生，資格予以剷除。³³

可以發現，對於國民黨政權來說，「現在學校肄業之學生」是個值得提防的對象。為什麼呢？一來這或許與孫文所說黨員、官吏、軍人、學生四種人沒有自由有關；二來這或許與後來所謂特別權力關係有關，三來則或許與國民黨政權在訓政時期的經驗有關。即有論者指出，國民黨的北伐成功與統一中國，很大部分是因為得到學生運動的支持。然而，訓政時期的國民政府，雖然嘗試吸納學生運動的能量，卻未能收編沉浸於改革熱情的青年政治家與革命家。以至於 1930 年代與 1940 年代，學生運動成為中國共產黨反國民黨的重要戰線。³⁴撤退台灣後國民黨政權記取教訓，重視對校園與學生的控管，特種黨部中的知識青年黨部，即為一例。國民黨政權對於「現在學校肄業之學生」的提防，或許要回到這樣的脈絡中來理解吧。

2. 積極資格：資格檢覈

1949 年年底，省主席陳誠曾約集台灣省地方自治研究會委員舉行座談會，商討各種選舉罷免規程的起草原則。根據與會者阮毅成的回憶，當時的外省籍委員就主張要舉辦候選人考試，嚴定候選人資格，甚至有人主張候選人一概由政黨提名。只是後來未被地方自治研究會採納。³⁵

1950 年首屆地方公職選舉後，各方或有水準不齊的批評，蔣中正亦曾指示提高候選人的資格限制，要求台灣省政府於下屆選舉改善。³⁶類似的意見早在《自治綱要 I》公布之前便已存在。1950 年 2 月，中國地方自治學會理事長李宗黃便曾投書，主張縣市長候選人必須經過考銓確定。「縣市長除了辦理自治事項之外，還要辦理中央委辦事項，不僅關係本縣的禍福，而且必然影響國家的安危」，「旁的候選人來不及考銓，上可權宜措施，而縣市長候選人資格，則非考銓不為功」。³⁷當初不被採納的意見，卻在蔣中正的指示之下，敗部復活。

《臺灣省各縣市縣市長選舉罷免規程》遂於 1952 年修正，增列五款候選人的積極資格：一、經縣長考試及格或高等考試及格，或經考試院認定相當於高等考試之特種考試及格者；二、曾任縣市長者；三、在國內外專科以上學校畢業者；

³³ 阮毅成，〈競選資格的確定與競選活動〉，《中國地方自治》，第 30 卷，第 7 期，1977 年 11 月，頁 20。

³⁴ 關於訓政中國的學生運動，參見：黃堅立，《難展的雙翼：中國國民黨面對學生運動的困境與決策：1927-1949 年》，商務印書館，2010 年。

³⁵ 阮毅成，〈競選資格的確定與競選活動〉，頁 20。

³⁶ 關於蔣中正對於地方公職候選人的評論，參見：任育德，《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949-1960）》，頁 226。阮毅成，〈臺灣縣市議員選舉〉，收於氏著，《地方自治與新縣制》，聯經，1978 年，頁 354。

³⁷ 中國地方自治學會，〈確定縣市長候選人資格〉，《中國地方自治》，第 1 卷，第 2 期，1953 年 6 月，社論，無頁碼。

四、經普通考試及格，或經考試院認定相當於普通考試之特種考試及格，並曾任行政工作三年以上者；五、經縣市長候選人資格檢覈合格者。

起初，其他地方公職並無類似規定。1954年，始從縣市長擴張到鄉鎮區市長；1959年，省政府將各種選舉罷免法規統一為《臺灣省各縣市地方公職人員選舉罷免規程》，資格檢覈制度擴張到所有地方公職選舉，包括縣市議員、鄉鎮市民代表，甚至也及於村里長。自始，資格檢覈制度可謂全面確立。

為了回應該等積極資格之增列，考試院更於1954年公布《臺灣省縣市長候選人資格檢覈規則》。資格檢覈制度，其源頭可以追溯到孫文的《建國大綱》³⁸；其目的則在於保證候選人作為地方公職的「基本條件」。但怎樣才算是基本條件？選民有沒有能力來鑑定候選人是否適任？誰又有這樣的鑑定能力？卻是眾說紛紜。也因此，雖然有論者主張直接以「考試」取代「資格檢覈」，但終究未被採納。³⁹

以1954年《臺灣省縣市長候選人資格檢覈規則》為例，縣市長候選人便得具有以下資格之一：

- 一、曾任鄉鎮區長或縣轄市長二年以上者。
- 二、中等學校校長三年以上或中等學校教員六年以上者。
- 三、曾任公營事業機構或曾在主管官署登記之營業場域或公營企業擔任主管職務三年以上或技術工作五年以上者。
- 四、曾任薦任職務三年以上或高級委任主管職務五年以上經銓敘合格者，曾任少校或同少校軍職三年或曾任上尉主管軍職五年以上經銓敘合格之在鄉軍官及退役人員或退職之軍用文官準用之。
- 五、於社會事業或農林水利工礦等建設有特殊成績者。
- 六、曾任縣政以上民意機關代表二年以上者。

如此看來，資格檢覈制度所強調的基本條件，可能是縣政經驗（第1款、第6款）、主管資歷（第3款、第4款）、學識證明（第2款），也可能是某種空泛的特殊成績（第5款）。即使如此，仍止不住地方公職水準不齊的批評。直到1967年，都還有論者提議仿效特種考試之例，舉行地方公職候選人的特種考試，否則僅規定學歷，而不考試其實際的學識，徒具形式而沒有實益。⁴⁰

³⁸ 張笙，〈臺省地方自治與守法節約選賢與能〉，《中國地方自治》，第17卷，第4期，1964年8月，頁5。

³⁹ 阮毅成，〈臺灣縣市長候選人考試問題〉，收於氏著，〈地方自治與新縣制〉，聯經，1978年，頁357-368。

⁴⁰ 中國地方自治學會，〈台灣省地方自治法規的修正〉，《中國地方自治》，第20卷，第1期，1967

資格檢覈制度類似某種忠誠檢驗。哪些人比較容易被認為「特殊成績」？曾在軍公教服務的又會是哪些人？在黨國體制之下，其實並不難想像。然而，即使外省籍政治菁英憑藉著訓政中國或戰後初期的履歷通過資格檢覈，未必能夠在地方公職選舉脫穎而出。資格檢覈作為篩選機制，與其說是種對於候選人的忠誠檢驗，毋寧更像是品質保證，保證地方公職具有處理公共事務的能力。當然，這裡的公共事務，勢必是以服務於黨國體制的委辦事項為主。⁴¹對照前述李宗黃的投書以及蔣中正的指示，國民黨政權或許認為：自治事項搞好搞壞沒關係，但委辦事項茲事體大，怠慢不得。地方公職必須具有處理委辦事項的能力，而資格檢覈制度就是保證。

資格檢覈制度後來亦屢有更改，歷經 1967 年《臺灣省暨臺北市公職候選人資格檢覈規則》、1980 年《動員戡亂時期公職候選人檢覈規則》、1991 年《公職候選人檢覈規則》種種變遷，直到 2000 年《公職人員選舉罷免法》刪除了公職候選人資格檢覈之規定，才算告一段落。⁴²

3. 取銷資格：選舉監察

戰後初期，國民大會代表選舉與立法委員選舉競爭激烈，弊端叢生，有鑑於此，省參議會一度提案制定選舉法規以肅清弊端。1950 年 6 月，台灣省政府頒訂《臺灣省妨害選舉取締辦法》與《臺灣省縣市選舉監察委員會組織規程》，建立選舉監察制度，在省成立監察委員會，在縣市成立監察小組。候選人在競選活動期間前及活動期間內是否有不當活動，由選舉監察小組認定，得以執行一定程度的行政處分，而監察委員會最嚴重的處分，甚至能夠取銷候選人的參選資格。⁴³

1950 年的《臺灣省縣市選舉監察委員會組織規程》規定選監委員由省政府聘派，但也規定委員必須包含監察院閩台監委行署、台灣高等法院檢察處、台灣省參議會、台灣省地方自治協會、台灣省政府、國民黨青年黨民社黨等政黨所推派的代表。然而，到了 1952 年，《臺灣省縣市選舉監察委員會組織規程》修正，僅規定「由省政府就有關機關及地方公正人士聘任」。這也給了國民黨上下其手的空間，原本立意良善的選舉監察制度，逐漸變質。

1957 年 3 月，第三屆省議員省議員暨縣市長選舉選舉開始之前，便有論者指出，除了少數民社黨與青年黨有提名候選人的縣市兩黨可以派員參加監察小組；只要沒有民青兩黨候選人的縣市，該縣市監察小組的委員，清一色都是國民黨黨

年 5 月，社論，頁 2。

⁴¹ 中國地方自治學會，〈評縣市候選人檢覈規則〉，《中國地方自治》，第 1 卷，第 8 期，社論，無頁碼。

⁴² 申慶璧，〈競選資格的確定與競選活動〉，《中國地方自治》，第 30 卷，第 7 期，1977 年 11 月，頁 15。

⁴³ 任育德，《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949-1960）》，頁 296-301。

員。論者質疑，如果全部是國民黨員，恐怕會有包庇偏袒情事發生。⁴⁴

果不其然，1957年5月，選舉結束之後，二十三位在野黨與無黨籍候選人發表共同聲明，指出選舉過程的四大疑點，第一、公教及治安人員公開助選；第二、選務機構違法；第三、監察人員不公；第四、政府機關巧立名目利用公款掩護國民黨候選人。其中，第三點更是直指問題的核心：「各投票所之監察人員竟亦干涉投票，惟視當場情形而異其干涉之程度。遇婦女老弱，認為可欺，輒虎視眈眈，毫不尊重人家秘密圈選之權利，其甚焉者，更逕行指示應圈選何人。對於文盲投票之指導，尤其充分利用機會，不惜違反投票人意志，任意代為圈選，以達助選之目的。」而第一、第二、第四點，也都與監察小組脫不了干係。⁴⁵為了改善舞弊違法的問題，在野黨與無黨籍候選人決定成立「中國地方自治研究會」，誓言解決選舉法規的漏洞。⁴⁶儘管後來內政部兩次駁回該會成立登記，導致中國地方自治研究會無疾而終。⁴⁷但最晚在1960年代以前，選舉監察制度的公平性，便已遭受強烈質疑，甚至被批評為國民黨政權「監察選舉」的制度。

當「選舉監察」變成「監察選舉」，取銷資格制度也就成為眾矢之的。早在1970年，就有論者建議廢除。「維惟以取銷候選人資格，事關候選人被選舉權之剝奪，此項制度似為台灣地方選舉所獨創，各國罕見其例，列國之制，選務機關對候選人除申請登記者不適格外，並無取銷其資格之權。縱因違法行為而當選，亦非經訴訟程序，不得逕由選務機關取銷其候選人資格。且依現行法規，被取銷資格之候選人並無事後提起訴訟之權利，倘蒙冤抑，即無其他補救之途徑。」⁴⁸然而言者諄諄、聽者藐藐，國民黨政權並不為所動。

1980年，《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》制定公布，選舉監察制度的位階才從「命令」位階上升為「法律」位階。自此，中央與地方才設置常設選舉委員會，統一辦理選罷作業、選罷監督、選罷監察等業務，並且獨立行使職權，有論者更稱此為「超然於政府之外的機構」。⁴⁹然而，選委會雖然號稱超然，但各

⁴⁴ 公論報，〈全面的監察——對各縣市選舉監察小組組成問題一見〉，社論，1957年3月30日，收於歐素瑛編註，《戰後臺灣民主運動史料彙編（五）》，台北，國史館，2001年，頁492-494。

⁴⁵ 楊金虎等，〈在野黨及無黨無派第三屆縣市暨省議員競選人共同聲明〉，《民主》，1958年1月，收於歐素瑛編註，《戰後臺灣民主運動史料彙編（五）》，頁497-500。

⁴⁶ 『1957年4月21日舉行第三屆臨時省議會議員暨縣市長選舉，同年5月18日多位在野黨以及無黨籍人士召開選後檢討座談會，會中多人對此次選舉當中所發生種種的不公平與不合理現象提出批評，並接納李萬居的建議，決議籌組「臺灣地方自治選舉法規研究會」，推舉李萬居、郭雨新、楊金虎、諸寶恆、李茂松、楊基振、余登發諸先生為籌備委員，並決定「本會正式成立後為永久性之組織」，之後並由郭雨新、李萬居、郭國基、李源棧等26人共同發表正式聲明。隔年，籌備委員們決定將該研究會改名為「中國地方自治研究會」，並以此名向政府主管機關提出申請設立。』蘇瑞鏘，〈台灣（臨時）省議會「五龍一鳳」對結社權的態度——以「中國地方自治研究會」為中心〉，頁54。

⁴⁷ 蘇瑞鏘，〈台灣（臨時）省議會「五龍一鳳」對結社權的態度——以「中國地方自治研究會」為中心〉，頁52。

⁴⁸ 國家建設計劃委員會編，《切實改進地方自治選舉方案之研究》，自印，1970年，頁94。

⁴⁹ 中國地方自治學會，〈支持「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」〉，《中國地方自治》第32卷，

級選委會還要接受中選會的指揮監督，而中選會的委員卻是由行政院長提請總統派充。在黨國體制之下，究竟能超然到什麼程度，不無疑問。更甚者，原本《臺灣省妨害選舉取締辦法》與《臺灣省妨害選舉罷免取締辦法》雖然有規定各種妨害行為的態樣，但未有罰則，而是規定凡有各種情事者依者刑法及有關法令懲處。但是 1980 年的《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》卻規定有各種特別刑罰。⁵⁰

不過，資格取銷制度到此算是告一段落。直到 1977 年最後一次修正，《臺灣省妨害選舉取締辦法》仍然規定：候選人如果違反特別規定⁵¹，經選舉罷免監察機關查明屬實，得轉報上級主管機關取候選人資格。相較於此銷其，1980 年的《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》則沒有類似規定。

(二) 立法面

在緊縮期（1950-1967），地方民意機關與地方首長皆由住民直接選舉產生。以下，將地方民意機關之職權，按照縣市層級與鄉鎮市層級，整理成表。（表 3-2、表 3-3）

檢視整個緊縮期，可以發現 1959 年的《自治綱要VI》出現許多重大修正，諸如「議決所屬事業機構組織規程」、「調閱會計帳簿及有關憑證」、「地方首長的報告之責與地方議員的質詢之權」等等無不皆然。這不只發生在縣市議會，也發生在鄉鎮市民代表會。地方民意機關職權之所以在 1959 年大幅擴張，或許是因為該年的修正，省議會有特別徵詢過縣市議會的意見，縣市議會的意見甚至還成為省議會討論的標的。地方民意機關職權會在這年大幅擴張，也就沒那麼意外了。⁵²

第 10 期，1980 年 2 月，社論，頁 2-3。

⁵⁰ 1980 年《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》第 54 條：「候選人或其助選員競選言論，不得有左列情事：一、煽惑他人犯內亂罪或外患罪。二、煽惑他人以暴動破壞社會秩序。」第 86 條：「違反第五十四條第一款之規定者，處七年以上有期徒刑；違反第二款之規定者，處五年以上有期徒刑。」第 87 條：「利用競選或助選機會，公然聚眾，以暴動破壞社會秩序者，處七年以上有期徒刑，首謀者處無期徒刑或十年以上有期徒刑。」

⁵¹ 1977 年《臺灣省妨害選舉取締辦法》第 23 條第 1 項：「候選人不得有左列情事：一、以強暴、脅迫或其他非法方法妨害他人競選。二、威脅或利誘投票人不行使其投票權或為一定之行使。三、金錢、實物或其他財產上之利益期約給與投票人。四、以詐術或其他非法之方法使投票發生不正確之結果。五、妨害或擾亂投票、開票。六、以金錢、實物或其他財產上之利益期約給與其他候選人使之放棄競選。七、在投票所刺探或啓視他人投票內容。八、設宴招待投票人。九、設招待所或其他起居所供給投票人。十、供給投票人交通工具或旅費。十一、對辦理投票、開票事務人員施行強暴、脅迫或破壞投票所、開票所，奪取投票匭、選舉票。十二、利用任何名義對各該選舉區內之社團或財團捐款或期約捐款或期約其他設施。十三、唆使或通謀他人為前列各款之一之行為。」

⁵² 1959 年，省政府曾經實驗過某種「四階段流程」：第一、修改委員會草擬修正要點；第二、省議會徵詢縣市議會意見；第三、省議會提出修正結果；第四、行政院核定。關於「四階段流程」，參見：本研究第三章第一節第(三)小節〈中央與省的重疊〉的註 21。

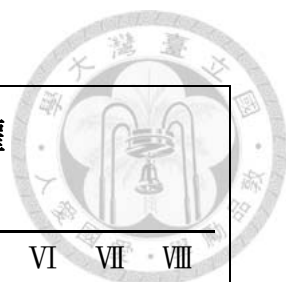


表 3-2 緊縮期（1950-1967）縣市議會之職權

職權	版本	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
議決縣市自治事項。		○	○	○	○	○	○	○	○
議決縣市單行規章。		○	○	○	○	○	○	○	○
議決縣市所屬事業機構組織規程。							○	○	○
議決縣市財產之經營及處分。		○	○	○	○	○	○	○	○
議決縣市預算及審核縣市決算； 但對於縣市預算不得為增加之支出之 提議。		○	○	○	○	○	○	○	○
議決縣市稅、縣市公債及其他增加縣 市民縣市庫負擔事項； 但對於縣市預算不得為增加之支出之 提議。		○	○	○	○	○	○	○	○
檢查縣市公庫； 必要時得調閱會計帳簿及有關憑證。		○	○	○	○	○	○	○	○
議決縣市政府提議事項。		○	○	○	○	○	○	○	○
接受人民請願。		○	○	○	○	○	○	○	○
其他依法律賦予之職權。		○	○	○	○	○	○	○	○
聽取縣市政府施政報告及向縣市政府 提出詢問。		○	○	○	○	○			
縣市開會時，縣市長有向縣市議會提 出報告之責，縣市議員有向縣市長質 詢之權。							◎	◎	◎

說明：
○表示有納入縣市議會之職權
◎表示並未納入職權，但另有條文特別規定。

資料來源：作者整理。

值得注意的是，縣轄市的相關規定並未出現於 1950 年《自治綱要 I》，要到 1952 年《自治綱要 II》縣轄市才與鄉鎮做同一規定。此外，比起縣市議會，鄉鎮市民代表會的職權硬是多出議決本鄉鎮（縣轄市）與他鄉鎮（縣轄市）間之公約」這麼一款。如果僅僅從規範來看，似乎會得出「只有鄉鎮市彼此間可以訂定公約」

的解釋，反過來說就是「縣市彼此間不可以訂定公約」。



表 3-3 緊縮期（1950-1967）鄉鎮市民代表會之職權

職權	版本	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
議決鄉鎮（縣轄市）自治事項。		○	○	○	○	○	○	○	○
議決鄉鎮（縣轄市）自治規約。		○	○	○	○	○	○	○	○
議決本鄉鎮（縣轄市）與他鄉鎮（縣轄市）間之公約。		○	○	○	○	○	○	○	○
議決鄉鎮（縣轄市）所屬事業機構組織規程。							○	○	○
議決鄉鎮（縣轄市）財產之經營及處分		○	○	○	○	○	○	○	○
議決鄉鎮（縣轄市）預算及審核（縣轄市）鄉鎮決算；		○	○	○	○	○	○	○	○
但對於鄉鎮（縣轄市）預算不得為增加支出之提議。			○	○	○	○	○	○	○
議決鄉鎮（縣轄市）公益捐之征收。		○	○	○	○	○	○	○	○
檢查鄉鎮（縣轄市）公庫，必要時得調閱會計帳簿及有關憑證。							○	○	○
議決鄉鎮（縣轄市）長提議事項。		○	○	○	○	○			
議決鄉鎮（縣轄市）公所提議事項。							○	○	○
接受人民請願。		○	○	○	○	○	○	○	○
其他依法賦予之職權。		○	○	○	○	○	○	○	○
聽取鄉鎮公所工作報告及向鄉鎮公所提出詢問。		○	○	○	○	○			
鄉鎮（縣轄市）民代表會開會時，鄉鎮（縣轄市）長有向鄉鎮（縣轄市）民代表會提出工作報告之責，鄉鎮（縣轄市）民代表有向鄉鎮（縣轄市）長質詢之權。							◎	◎	◎

說明：

○表示有納入鄉鎮市民代表會之職權

◎表示並未納入職權，但另有條文特別規定。



概括來說，地方民意機關職權可以分成四類：議決預算審核決算、議決案的執行、議決單行規章與自治規約、詢問或質詢地方首長。議決預算審核決算將移到財政面來討論，以下將僅就後三者作討論。

1. 從詢問到質詢

1950年《自治綱要I》延續戰後初期的規定，地方民意機關僅能對地方執政機關「提出詢問」而不能「提出質詢」。一直要到1959年《自治綱要VI》，才明文規定：地方首長有向地方民意機關提出施政報告或工作報告之責，地方民意代表有向地方首長質詢之權（第17條、第28條）。

然而，即使明訂報告之責與質詢之權，大會怎麼開，還是有待摸索。1963年，宜蘭縣議會改採「綜合質詢」即為一例。在此之前，質詢施政從各單位開始，最後則是縣長總質詢，所排日程大約五天，但結果都會超過預定時間。之所以拖延，是因為議員質詢各單位的問題往往大同小異，而各單位的答復也都千遍一律，形同浪費。有鑑於此，議會決定調整質詢方式。

採取的「綜合質詢」方式是這樣的：縣長和各單位主管全部列席，議員就排定的審查委員會依次詢問，第二組的議員，對於第一組議員所問的事情有欠明瞭，可以補充。縣長如對議員所提問題不大清楚，可以叫有關主管答復。原則上，議員所提問題，只能在所負責的審查對象範圍以內，但補充者如認為必要時，也可以牽涉到其他的單位去。說得明白一些，「綜合質詢」好像過去縣長總詢，把以往各單位的個別質詢取消了。⁵³

改採綜合質詢之後，一來縣政府可以全員到齊，二來縣議會容易聚問題焦，三來也節省時間，給縣政府與縣議會都帶來不少方便。相較於此，花蓮縣則發明協調會議的慣例。整個緊縮期，花蓮縣都存在著協調會議的慣例，每次議會召開大會前，花蓮縣政府與縣議會都會舉行一次會議，免得大會中意見不合雙方撕破臉。結果在1966年的一次協調會議中，縣長柯丁選與議長葉祐庚，竟然拍桌互罵，甚至大打出手。追根究柢，則是因為議長葉祐庚希望縣政府各科室主管，也來參加協調會議，或者派員列席，此舉形同以協調會取代大會，顯然本末倒置。⁵⁴無論宜蘭縣的綜合質詢或者花蓮縣的協調會議，都反映了地方執政機關與地方民意機關的互動模式尚未定型。

⁵³ 中國地方自治學會，〈地方拾零〉，《中國地方自治》，第16卷，第4期，1963年8月，頁24-25。

⁵⁴ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第19卷，第8期，1966年11月，頁23。

2. 單行規章與自治規約

地方自治體享有某種「法規制定權限」，此為《憲法》有載，如省立法事項、縣立法事項等；亦為《自治綱要》所列，如縣市單行規章、鄉鎮市自治規約等。然而，地方自治體所立的「法」，究竟是「立法權分享」？或僅僅是「行政立法」？如果是「立法權分享」，就必須強調議會組成的多元性與民主正當性，更必須強調議事程序的公開性與透明性，進而保證議會可以充分行使立法權。如果是「行政立法」，則毋須作此強調。兩者之定性，幾乎決定立法自主之有無。但整個黨國支配期都沒有見過相關爭議，或許這也反映了地方民意機關立法活動的低落。

但可以確定的是，單行規章與自治規約，都受到上級機關的嚴格把關。1950年《臺灣省各縣市議會組織規程》便規定議會議決事項與中央法令或省法規牴觸者無效（第3條），此即所謂**無效條款**。縣市議會之決議如有違背三民主義及基本國策情事，經糾正後仍不遵守者，上級機關得遞級呈准，予以解散重選（第20條），此即所謂**解散條款**。同年的《臺灣省鄉鎮民代表會組織規程》亦有類似規定（第3條、第23條）。1954年《自治綱要V》與1959年《自治綱要VI》，先後分別將該等**解散條款**與**無效條款**納入規範。⁵⁵值得注意的是，雖然**解散條款**的要件相當空泛，不過緊縮期並未發生過解散議會重新選舉的事例。⁵⁶

從1959年《自治綱要VI》開始，便規定單行規章應由縣市政府轉報省政府備案（第16條2項），自治規約應由鄉鎮市公所轉報縣市政府備案（第27條2項），此即所謂**備案條款**。**備案條款**雖然名義上雖為「備案」，一旦與**無效條款**搭配起來，效果上幾乎等同「審核」。在這裡，也就產生誰有權限解釋「有無牴觸中央法令與省法規（與縣規章）」的問題。

有論者質疑，根據《憲法》第117條規定，省法規與國家法律有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋。同理，縣市單行規章與省法規或國家法律有無牴觸發生疑義時，也應由司法院解釋。因此，該等**備案條款**不僅干涉地方自治體運作，亦侵奪司法院權限，恐有違憲之虞。⁵⁷當然，也有論者為《自治綱要VI》辯護，認為這根本不構成干涉或侵奪。『省政府既為縣市政府的上級監督機關，則對其聲請的法規解釋案，依職權應予解決者自可逕為解決，不得轉請司法院統一解釋。這裡的「解決」，自應指上級政府對其聲請解釋案而為適當的解釋；省政府認為不能依職權解決，然後方可轉請行政院解決，行政院如不能依職權解決，然後始有由行政院轉請司法院統一解釋的必要』。⁵⁸

⁵⁵ **解散條款**的條件，前後經歷三次改變：1954年《自治綱要V》是「如有違背基本國策情事經糾正後仍不撤銷者」，1959年《自治綱要VI》是「如有違背基本國策情事經令撤銷後仍不遵辦者」，1963年《自治綱要VII》是「如有違背基本國策情事經令撤銷後仍不遵辦者」。此後一直到1985年《自治綱要XII》都沒有改變。

⁵⁶ 董翔飛，《台灣省縣市政府組織之研究》，嘉新水泥公司文化基金會，1973年，頁115。

⁵⁷ 傅正，〈地方自治乎？省府官治乎？〉，《自由中國》，第20卷，第5期，1959年3月，頁157。

⁵⁸ 傅仁燮，〈台灣省地方自治法規修正草案評述〉，《中國地方自治》，第12卷，第3期，1959年

不過，比較雙方意見可以發現：反對《自治綱要VI》者，強調當地方自治體與上級機關發生解釋爭議時，應該依循《憲法》由司法院出面解決；支持《自治綱要VI》者，則強調只又當上級機關（包括省政府與行政院）不能解決時，才需要由司法院出面解局。但支持者卻沒有回答：當上級機關本身就是爭議一方時，如何期待上級機關可以公允地解決爭議？這也坐實了反對者的批評：

簡單的說，省政府確定自治監督解釋權，是不合理的。其目的，無非是企圖以此類規定為工具，以求隨時對於七種修正草案中種種籠統的規定，作有利於國民黨候選人或縣市長、或不利於非國民黨候選人或縣市長的解釋，並嚴格控制縣市議會的立法，進而控制整個台灣的地方自治。⁵⁹

3. 決議之執行與覆議

地方民意機關作成通過決議案後，理當盡速送達地方執政機關，然而《自治綱要》並未有明文規定，造成不少實務紛擾。舉例來說，1960年，台中縣議會的少數派議員，為了反對台中縣政府的違章建築遷建計畫，動議要求擱置，但大會卻以多數決通過遷建計畫。少數派議員為了阻止計畫，遂運作議長，暫緩計畫的送達，使得縣政府遲遲不能執行。後來，是在省政府干預之下，發文確認台中縣議會此舉於法無據，才告解套。⁶⁰

決議案如果未能盡速送達，不只會影響到決議的執行，也會影響到決議的覆議。覆議制度本來存在於《憲法》，後來被應用於《自治綱要》。比較特殊之處在於，地方執政機關的覆議必須要呈請上級機關（省政府或縣市政府）核可。該等**覆議核可條款**意味著，即使是地方自治體內部民意機關與執政機關的內部互動，仍然未曾擺脫上級機關的干預。

1950年《自治綱要I》規定，縣市政府如果認為縣市議會之議決案窒礙難行，得於該議決案送達縣市政府五日內，呈請省政府核可後，送請縣市議會覆議。覆議時如果經出席委員三分之二維持原案，縣市政府應即執行（第18條）。或許是重複規定吧，一模一樣的**覆議核可條款**，也出現在《臺灣省各縣市議會組織規程》裡頭（第19條）。

1959年《自治綱要VI》大幅調整了覆議的關規定，並且從縣市擴張到鄉鎮市。原本覆議之提起，只限於「縣市政府認為縣市議會議決案窒礙難行」情形，不包括「縣市議會否決縣市政府提案」情形；且原本鄉鎮市公所並不能提起覆議。到了《自治綱要VI》，不僅規定縣市政府亦得於提案遭拒時，提起覆議（第46條2項）；更規定鄉鎮市公所得比照縣市政府規定辦理，提起覆議（第46條3項）。不過，**覆議核可條款**卻沒有太大的變動。自此，覆議制度大抵完備。

6月，頁12-13。

⁵⁹ 傅正，〈地方自治乎？省府官治乎？〉，頁158。

⁶⁰ 董翔飛，〈台灣省縣市政府組織之研究〉，頁115。

然而，覆議制度再怎麼完備，也要由地方執政機關發動才行；假若地方執政機關對於決議案來個相應不理，那地方民意機關也無可奈何。1964年於中興新村召開的臺灣省各縣市議會秘書人員工作檢討會議，通過提案之一，案由即為「為維護縣市議會職權，建議省政府命令各縣市政府切實執行議會的決議案」。桃園縣議會主任秘書在說明案由時，更批評縣市政府往往有「決議由你，行與不行由我」的不負責觀念。「在桃園縣第六屆第一次大會中，當通過有關經濟建設的提案，經費達八百餘萬元。亦會將這件提案送達縣府時，縣府根本擱置不辦。到時候縣府以財源無法籌措或者以財力許可時辦理等推諉。」⁶¹縣市層級如此，鄉鎮市層級也不遑多讓。台東鎮公所在1964年至1966年兩年間，從未執行過鎮民代表會的經濟建設決議案，鎮公所建設課長還出面表示，願意接受處分。雖然為極端個案，但是「議而不決、決而不行」的風氣確實存在。⁶²整體而言，地方民意機關決議案的執行狀況，普遍並不理想。

(三) 行政面

1. 自治地位

所謂自治地位，其實也就是地方自治體的法人地位。縣鄉鎮的法人地位早在1939年的《縣各級組織綱要》便已確立，縣轄市亦於1945年的《臺灣省縣轄市組織規程》明訂為法人。省轄市雖然在《市組織法》與《臺灣省省轄市組織暫行規程》未見具體規定，但最晚到1950年的《自治綱要 I》，省轄市也成為法人。縣、鄉、鎮、省轄市的法律地位，自此確定了下來，並延續至今。⁶³

然而，區制度與村里制度，卻有著不同的發展。前者戰後初期雖具法人地位，緊縮期則遭到廢除。後者自始至終都沒有法人地位，卻慢慢得到國民黨政權的重視。以下，將分別予以討論。

(1) 區制度

戰後初期，《臺灣省轄市區公所組織規程》明訂區為法人（第1條），並設置區民代表會（第7條、第15條）。到了緊縮期，《自治綱要 I》僅規定省轄市以下設區，「承市政府之命」，辦理自治事項且執行委辦事項（第3條）；然而，區雖然不再設置區民代表會，但區長卻改為選舉產生（第31條）。至此，就產生了區究竟是行政體還是自治體的爭議。學者董翔飛便批評：「按照一般的解釋，區僅是一個市的輔助機構，或者說是分駐機構，僅是一個行政體制，而非依自治團體，因而這裡有幾個問題：第一、區既然是一個行政體，那為什麼區長還要選舉？」

⁶¹ 張筌，〈臺省市議會秘書人員工作檢討會評議〉，《中國地方自治》，第17卷，第8期，1964年12月，頁1。

⁶² 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第19卷，第4期，1966年8月，頁24。

⁶³ 話雖如此，在1950年《自治綱要 I》卻找不到「縣轄市」的蹤影；要到1952年《自治綱要 II》縣轄市才被納入規範。

第二、區長既然須要選舉，那為什麼又不賦予區一定的權限，以構成法人的資格？」⁶⁴

不明確的法律地位，更會影響區公所的運作。當時便有台南市的區長坦承區政困難：「區公所經費由市政府統支統收，辦公費一個月不過三四千元，實在無法分配。區長是民選的，可是當選後，因為區公所沒有錢，很難替選民做一點應該做的事」；「卅九年以前，區有區民代表會的組織，等於區議會，可以協助建設區政，反映地方實際情形，後來取消了，以致下情不能上達」。前往台南市考察的中國地方自治學會理事長李宗黃知悉後，點出問題的癥結，在於區沒有法人地位。區一旦有了法人地位，既有獨立財源與事業，又有區民代表會表達民意，這些問題通通可以解決。⁶⁵

1954年《自治綱要V》修正過程中，先是有李宗黃撰文，呼籲「區級應為法人」⁶⁶；再是有台北市所轄十區之區長，聯合提出具體理由及主張，要求「提高區之法律地位」並且「賦予區法人資格」⁶⁷。然而，該等意見不僅未被採納，《自治綱要V》更將區長民選的規定刪除，但也沒有規定委派，留下耐人尋味的規範空白。

1959年3月17日，臨時省議會通過《自治綱要VI》修正草案，便將原本區長的產生方式，從原本的直接選舉，改為「區長由市長提名經市議會同意後由市長派充」。3月27日，中國地方自治學會召開座談會，會中包括陳大拔、高應篤、楊一峯、郭隆朝、翁鈴等人支持區長委派，並認為「經市議會同意」是多此一舉。其中，尤以時任臨時省議員的陳大拔最為慷慨激昂，也最具代表性。

鄉鎮是自治團體，可成為法人，且有單獨預算，又以地區遼闊，可成立鄉鎮民代表會；而市為一整體，不能分割，人口流動性亦大（鄉村多係祖居，甚少遷移者）；且市區巷係人為劃分，如成立代表會，其代表人數至少有數百人之多；況區長係代表市政府執行委辦事項，又無自治事項，區長競選時之政見，難有實現機會，況區長民選後，為討好選民，對市府委辦事項，容有奉行不力的現象；且區長競選時之費用，如台北市至少要在千萬元左右，這不能不算是浪費。其反對區長委派者只有一句「不民主」之空洞口號而已，並無其他理由。

陳大拔的理由，不外乎區並無自治事項、區係人為劃分、區長會討好選民、區民

⁶⁴ 董翔飛，〈我在基層的一年(上)——兼談當前的基層組織及其健全之道〉，《中國地方自治》，第3卷，第6期，1954年8月，頁13。

⁶⁵ 劉繼達，〈李宗黃先生考察南市區紀實——談市以下「區」的地位問題〉，《中國地方自治》，第1卷，第7期，1953年9月，頁12。

⁶⁶ 李宗黃，〈修改自治法規重點——建議省政府、省議會、行政院、立法院、考試院分別採納〉，《中國地方自治》，第3卷，第8期，1954年9月，頁2-3。

⁶⁷ 中國地方自治學會，〈評修正自治法規〉，《中國地方自治》，第3卷，第12期，1954年11月，社論，頁2。

代表會人數爆炸、選舉費用高昂等理由。仔細檢視其理由，會發現在討論之前，陳大拔就已經有了「區是行政體而非自治體」的前提，所以才會認為區並無自治事項、才會用成本效益來衡量區長與區民代表的選舉、也才會認為區長應該委派而非民選。其他幾個人的論點，基本上也沒有超出陳大拔的範圍。⁶⁸

進一步來說，由於法律地位的不明確，真正的問題應該在於：區是行政體還是自治體？但是在陳大拔等人的發言裡頭，「問題」變成了「前提」。於是乎，才會一面倒地支持區長委派。值得注意的是，雖然座談會上幾乎未見區長民選的主張，更別提「區是自治體而非行政體」的想法，作為座談會主席的李宗黃，卻在結論時得出兩案併陳的結論：

區與區長的問題，經吾人細心研究，應視市之人口面積區域等條件而制其宜，分別設置委派或為民選為法人之兩種制度。但為委派，絕對無須縣市議會同意其。條文可如下列：一市以下設區，區長由市長委派，辦理區行政事項，二區由市政府提經市議會通過，省政府核准，得為法人。辦理區自治事項，並執行委辦事項。

在此之前，李宗黃幾乎不發一語，突然得出兩案併陳的結論，對照前述考察台南市的經驗，或許是希望偷渡「區可以是行政體也可以是自治體」的想法吧！儘管李宗黃用心良苦，行政院最後仍然沒有採納兩案併陳的主張——《自治綱要VI》只有把「經市議會同意後由市長派充」拿掉，變成「由市長遴員依法報請任用之」（第3條）。自此，區與自治體徹底絕緣。

區制度的發展軌跡，有如雲霄飛車一般。先是隨著各種「賦予法人格」的呼聲，緩慢爬升；卻在1954年的《自治綱要V》被拿掉民選規定，忽然降了下來；1959年的《自治綱要VI》則隨著區長民選與區長委派的意見起起伏伏，雖然李宗黃最後以座談會主席之姿想要來個兩案併陳的360度大迴旋，卻行政院卻無動於衷，硬是來個急轉之下，貫徹「區是行政體而非自治體」的想法。箇中的機緣與偶然，有幾點值得注意：第一、即使在黨國體制之下，地方自治法制的修正，仍然會留下著各方行動者角力的痕跡；第二、雖然有所角力，但在黨國體制之下，代表著國民黨政權的行政院，仍然可以從各方行動者的主張中，選取對其最有力主張，忽略其他主張。

⁶⁸ 《自治綱要VI》的修正，共經歷四個階段的審議：第一、修改委員會草擬修正要點；第二、省議會徵詢縣市議會意見；第三、省議會提出修正結果；第四、行政院核定。省議會已於1959年3月17日提出修正結果，中國地方自治學會的座談會舉辦在1959年3月27日，此時已進入第四階段。換言之，這場座談會的目的，是提供行政院作最後核定的參考依據。「中國地方自治學會，鑒於法規修改不易，事先計畫愈周詳，愈可增加向後的法規之安定性，特於上項修正草案呈行政院核行前，邀請學者專家，舉行座談會，再加研究，提出最後意見，藉供行政院參考採擇。」參見：中國地方自治學會，〈台灣省地方自治法規第三次修正案總評——中國地方自治學會學術座談會紀錄〉，《中國地方自治學會》，第12卷，第1期，1959年4月，頁4。

(2) 村里制度

戰後初期的村里制度與區署制度，同樣都是訓政中國與日治台灣兩種經驗的匯流，區署制度遭受廢除，村里制度卻得到保留。之所以會有這兩種不同的下場，或許得歸功於，國民黨政權重新發現村里長的「妙用」。

1950年代，國民黨發展出一架龐大的黨機器，中央黨部之下有省黨部，省黨部之下有縣市黨部、縣市黨部之下有區黨部、區黨部之下有區分部、區分部之下則有「小組」，每個黨員都必須加入小組。⁶⁹小組的組織方式，在城市地區按照職業，在鄉村地區則按照區域，透過小組長定期召集會議，增進小組成員的連結。形式上，小組是遍地滿布而無孔不入；但實質上，小組的功效不佳，很快就遇到了瓶頸。取而代之的，是村里制度逐漸受到國民黨黨機器的重視。⁷⁰

1953年1月，中國國民黨第七屆中央常務委員會第11次會議，通過了《中國國民黨臺灣省委員會健全基層組織工作綱要》，該工作綱要第二條就寫到：「組織發展應力求普遍每鄰至少有一黨員每里（村）至少有一小組」。

同年6月，國民黨政權更重新調整各縣市行政區域，將村里範圍與警察勤務區作配合。⁷¹雖然不比日治時期的保甲制度直接由警政系統管轄，卻重新搭起了村里長與警察的橋樑。

同年7月，省政府更頒訂《健全鄉鎮村里基層組織綱要》，規定村里設置專任幹事，辦理自治役政業務，更規定村里幹事每星期應有兩天在鄉鎮市區公所辦公，以便「交換意見」、「工作報告」、「接受指示」（第2條）。為了加強自治組織，規定村里設鄰長會議，鄰得設戶長會議；還規定鄉鎮市區公所預算對村里辦公處應予寬列，並按月撥支（第13條）。由此可見，國民黨政權開始關注村里長的角色。

村里制度未能挽救日漸沉淪的小組功效，相反的，村里制度反而取代了小組

⁶⁹ 龔宜君，《「外來政權」與本土社會》，頁47。

⁷⁰ 有論者分析國民黨台灣省改造委員會出版的《臺灣黨務》，發現1950年代的頭幾年，有不少黨員對於小組功效不佳表示擔憂，於是提出各種改革小組運作的建議。⁷⁰其中，不乏將小組與村里制度結合的構想。1951年，即有論者建議，「不妨以每個村里至少成立一個區分部，一鄰成立一個小組，為我們的工作目標」。⁷⁰同年，各地方的黨部也逐漸意識到村里制度的意義，雲林縣黨改造委員會，「為使反共抗俄宣傳普遍深入民間，以收工作實效起見……指派優秀黨員分別出席里民大會宣傳共匪資料」。⁷⁰花蓮縣黨改造委員會隨之跟進，「為使黨員同志深入民眾接近民眾，特電知各級組織，於每次村里民大會時，應派黨員前往參加，講演、闡揚總理遺教、總裁訓示，及本黨政治主張，並將村里民決議建議事項層報上級」。⁷⁰到了1952年，已有部分小組改以村里為組織方式，原本散落各處的小組，被給予了地理上的固定範圍。姚人多，〈政權轉移之治理性：戰後國民黨政權對日治時代保甲制度的承襲與轉化〉，《台灣社會學》，第15期，2008年，頁77-82。

⁷¹ 後來，總統府臨時行政改革委員會亦提出「調整臺灣省地方基層組織案」之建議案，其中第三條第六項，則要求村里辦公處，應配合警察派出所設置，在原有村里聯合辦公處或村里集會所不敷應用時，得先合併在警察派出所辦公。總統府臨時行政改革委員會編，《總統府臨時行政改革委員會總報告》，自印，1958年11月6日，頁98。

滲透基層的作用。⁷²這個滲透作用是組織與選舉兩方面雙管齊下。組織方面，國民黨政權嘗試透過村里民大會、鄰長會議、戶長會議來組織地方住民；選舉方面，國民黨政權嘗試將村里長打造成選舉樁腳，進而將地方住民化作一張張可以計算分配的選票。

就組織方面來說，各種大大小小的會議，功效相當有限。便有論者批評，「鄰長會議還間有舉行的，戶長會議則從未看見；可見實行之難。所以問題不在得不得設會議，而在有沒有辦法督導會議」。⁷³ 1954年，即有讀者投書指出，台北市古亭區某里召開里民大會時，本應參加四百餘戶代表，但是實際簽到的卻只有二十幾人⁷⁴；1955年，亦有作者撰文痛陳：「年來村里民大會，雖按期召開，而並無實效可言」。⁷⁵甚至到1964年，更出現廢除村里民大會的呼聲。「無可諱言的，村里民大會普遍開不好，是事實，因此引起很多人的辯論，綜合政府議會中以及報章雜誌上，談論村里民大會的，可分為兩方面：一為村里大會改進的研究，一為村里民大會存廢的論說」。⁷⁶

但要注意的是，即使是廢除村里民大會，也不等於廢除村里制度。⁷⁷畢竟，國民黨政權已經發現到村里長在選舉方面的「妙用」。1960年，國民黨已經可以在村里預估得票數，甚至要求村里長必須簽下同意書，保證國民黨推出的候選人得票數不會低於預估，如果未達百分比，甚至還要接受黨的懲處。

由此可見，即使組織方面的功效乏善可陳，也無損於村里制度的地位。因為至遲到1960年代，國民黨政權已經成功將村里長改造成選舉樁腳。掌握選票，也就掌握發言權。1965年10月，高雄縣鳳山鎮有十四位里長，為了抗議鎮公所不理建設里鄰之要求、抗議鎮公所不按期召開鎮務會議、抗議鎮公所斷保里鄰長之人壽保險，聯合提起辭呈。鎮公所本來不予理會，甚至恐嚇里長，但是在高雄縣民政局與鳳山鎮民代表會的斡旋下，里長終獲慰留，抗議事由大部分也被採納。⁷⁸不料，同年11月，鳳山鎮公所又因村里劃分問題，再度與各里里長發生衝突，後者這次更請出前任縣議員、前任鎮民代表、前任鎮長聯名呈具請願書，拒

⁷² 姚人多，〈政權轉移之治理性：戰後國民黨政權對日治時代保甲制度的承襲與轉化〉，頁90。

⁷³ 楊一峯，〈考察歸來再論健全基層組織〉，《中國地方自治》，第1卷，第7期，1953年9月，頁2。

⁷⁴ 中國地方自治學會，〈半月簡評〉，《中國地方自治》，第3卷，第7期，1954年9月，頁26。

⁷⁵ 李金橋，〈村里民大會實施辦法之修改意見〉，《中國地方自治》，第5卷，第2期，1955年6月，頁27。

⁷⁶ 鄧泰階，〈村里民大會改進的研究〉，《中國地方自治》，第16卷，第9期，1964年1月，頁18。

⁷⁷ 務必要強調的是，從1954年《自治綱要IV》開始，村里長便設有村里辦公室。由於村里並非自治體，亦無自治事項，村里辦公處之人員，大概有村里幹事、兵役幹事、戶籍員三種，往往是合併兩三里設置一人，工作以兵役與戶籍為重，村里民大會及鄰長會議又未見功效，如果純粹從行政效率的角度來檢視1960年前後的村里制度，「廢除」確實有可能成為選項之一。關於1960年代的村里制度行政效率，參見：總統府臨時行政改革委員會編，《行政改革建議案檢討報告》，自印，1963年，頁178。

⁷⁸ 諫士，〈熱心公益的鳳山鎮廿三位里長〉，《中國地方自治》，第18卷，第6期，1965年10月，頁19。

絕鎮公所村里劃分的提案。後來是縣議會幾度協調，才於 1967 年通過了鎮公所的提案。⁷⁹

總的來說，村里長一旦被改造成選舉樁腳，就算「成事不足」至少「敗事有餘」，也就不是可以簡單說廢就廢。1967 年《自治綱要 VIII》修正草案，本來有「村里長得視事實需要指派」之規定，卻在省議會的反對下刪除，後來行政院也採納了省議會的主張。⁸⁰比較區制度與村里制度的發展，區制度很快地從準自治體轉變為行政體，村里制度卻長時間地保持灰色地帶。

2. 自治與委辦

在緊縮期，地方自治體除須辦理「自治事項」之外，還須執行上級政府交辦的「委辦事項」，執行「委辦事項」還要接受上級政府的指揮監督（第 2 條、第 3 條）。不同於此前的地方自治法制，《自治綱要 I》有就「自治事項」的內容劃出範圍，並且定有〈自治事項〉專節。即使如此，由於規定太過空泛，難以形成明確的劃分基準。以下，將地方自治體的自治事項，按照縣市層級與鄉鎮市層級，分別揀選緊縮期的頭尾，整理成表。（表 3-4、表 3-5）

整體來說，縣市層級的自治事項，除了條文的整併或精簡，比較顯著的變化是：「縣市工礦事業」被「縣市造產事業」所取代、「縣市公用事業」的增列、「縣市國民就業輔導」的增列、「縣市國民住宅興建及整建」的增列。此外，還有就是《自治綱要 I》第二款的「鄉鎮（區）辦理自治事項之指揮與監督」，在《自治綱要 VII》從自治事項刪除，改由〈自治監督〉另外規定。

表 3-4 緊縮期（1950-1967）縣市自治事項

《自治綱要 I》	《自治綱要 VIII》
一、 縣市自治之規則。	一、 縣市自治之規畫。
二、 鄉鎮（區）辦理自治事項之指揮與監督。	二、 縣市教育事業。
三、 基本教育、初級職業教育、社會教育及精省政府核准之中等教育。	三、 縣市衛生事業。
四、 縣市衛生行政、衛生事業及衛生工程。	四、 縣市交通、水利、農林、漁牧事業及工程。
	五、 縣市公用及公營事業。
	六、 縣市造產事業。
	七、 縣市合作事業。

⁷⁹ 諫士，〈鳳山縣畫分行政區域的商榷〉，《中國地方自治》，第 19 卷，第 2 期，1966 年 6 月，頁 19。

⁸⁰ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第 20 卷，第 4 期，1967 年 8 月，頁 24。

- | | |
|--------------------------|------------------------------|
| 五、縣市境交通、水利、農林、漁牧事業。 | 八、縣市工商管理。 |
| 六、縣市公營事業。 | 九、縣市國民就業輔導事項。 |
| 七、縣市工礦事業。 | 十、縣市國民住宅興建及整建事項。 |
| 八、縣市合作事業。 | 十一、縣市財政、縣市稅及縣市債。 |
| 九、縣市工商管理。 | 十二、縣市銀行。 |
| 十、縣市財政、縣市稅及縣市債。 | 十三、縣市警衛之實施。 |
| 十一、縣市銀行。 | 十四、縣市公益慈善事業及災害防救事項。 |
| 十二、縣市財產之經營及處分。 | 十五、縣市有關文化之古籍、古物及古蹟保存之職之執行事項。 |
| 十三、縣市警察及地方自衛。 | 十六、與其他縣市合辦之事業。 |
| 十四、縣市慈善及公益事業。 | 十七、其他依法賦予之自治事項。 |
| 十五、與鄰縣市合辦之事業。 | |
| 十六、縣市有關文化之古籍、古物及古蹟之保存事項。 | |
| 十七、縣市原有之其他自治事項。 | |
| 十八、依法律賦予之事項。 | |

資料來源：作者整理

相較於此，鄉鎮市層級的自治事項並未出現在 1950 年《自治綱要 I》，遲至 1954 年才在《自治綱要 V》予以規定。換言之，有將近四年的時間，鄉鎮縣轄市作為地方自治體，地方自治法制卻沒有規定任何的自治事項。

表 3-5 緊縮期（1950-1967）鄉鎮市自治事項

《自治綱要 V》	《自治綱要 VIII》
一、鄉鎮縣轄市自治之規劃。	一、鄉鎮縣轄市自治之規劃。
二、村里鄰之編組事項。	二、鄉鎮縣轄市教育事業。
三、國民教育之指導與監督暨舉辦國與訓練班識字班等社會教育事項。	三、鄉鎮縣轄市衛生事業。
四、鄉鎮縣轄市衛生及保健事業。	四、鄉鎮縣轄市交通、水利、農林、漁牧等事項。
五、鄉鎮縣轄市交通、水利、農林、漁牧等事項。	五、鄉鎮縣轄市公用及公營事業。
六、鄉鎮縣轄市公用及公營事項。	六、鄉鎮縣轄市造產事業。
	七、鄉鎮縣轄市合作事業。
	八、鄉鎮縣轄市財政事項。

- | | |
|------------------------|-----------------------|
| 七、鄉鎮縣轄市造產事業。 | 九、鄉鎮縣轄市公益慈善事業及災害防救事項。 |
| 八、鄉鎮縣轄市合作事業。 | |
| 九、農義工藝之指導。 | 十、與其他鄉鎮縣轄市合辦之事業。 |
| 十、鄉鎮縣轄市財政事項。 | 十一、其他依法賦予之自治事項。 |
| 十一、鄉鎮縣轄市公益慈善事業及預防災害事項。 | |
| 十二、與其他鄉鎮縣轄市合辦之事業。 | |
| 十三、其他法令賦予之自治事項。 | |

資料來源：作者整理

無論是縣市層級或鄉鎮市層級，自治事項的規定，很顯然是比照《憲法》關於中央與地方之權限之規定。《憲法》第 107 條至第 110 條，分別列舉了①中央立法執行、②中央立法執行（或由省縣執行）、③省立法執行（或由省縣執行）、④縣立法執行各種事項。雖然說是列舉，但卻不乏交疊之處。以教育為例，「教育制度」是由中央立法執行，「省教育」是由省立法執行，「縣教育」則是由縣立法執行；然而，省教育與縣教育與教育制度的邊界何在？要如何劃分這條邊界？這樣的規定都無濟於事。到最後，只能訴諸《憲法》第 111 條的劃分基準：「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。遇有爭議時，由立法院解決之。」

值得注意的是，這種「依其性質而定其歸屬」的規定，具有兩種不同的源流。一個是孫文的均權理論，該等理論認為，地方自治要在中央集權與地方分權兩者間取得平衡，就應該依權之性質作為分權或集權的依據。

夫所謂中央集權或地方分權甚或聯省自治者。不過內重外輕。內輕外重之常談而已。權之分配。不當以中央或地方為對象。而當以權之性質為對象。權之宜屬於中央者屬之中央可也。權之宜屬於地方者。屬之地方可也。例如軍事外交。宜統一不宜紛歧。此權之宜屬於中央者也。教育衛生。隨地方情況而異。此權之宜屬於地方者也。⁸¹

另一個則是加拿大的憲法。《憲法》制定之初，雖然國家體制採用單一國體制，不過地方自治卻參考加拿大憲法，與單一國體制的地方自治頗不相同，該等「依其性質而定其歸屬」之規定，便是參考加拿大憲法所制定。⁸²

⁸¹ 孫文，〈中華民國建設之基礎〉，《建國週刊》，第 24 期，上海，1928 年 10 月 27 日。

⁸² 關於《中華民國憲法》受加拿大憲法之影響，參見：薛化元，〈臺灣地方自治體制的歷史考察——以動員戡亂時期為中心的探討〉，頁 171。王迺宇，〈中央與地方權限劃分與爭議〉，新學林，

然而，該等劃分基準雖然具有憲法位階，仍然太過空泛。怎樣算「性質屬於省」？怎樣又算「性質屬於縣」？根本沒有解答，某種意義上只是套套邏輯。縣市層級或鄉鎮市層級的自治事項，既然是比照《憲法》來規定，沒有辦法形成明確的劃分標準，也就並不意外。

1957年，內政部便研訂《自治事項與委辦事項劃分辦法準則》，提出十一點劃分自治事項與委辦事項的原則，然而終未定案。⁸³1958年，總統府臨時行政改革委員會成立，為了促進科學化管理，前後提出了一系列的建議案，其中「憲法第一零八條研究報告案」與「改進臺灣省縣市權責劃分及指揮系統案」，便是為了解決中央與地方權限劃分的問題。在前者，分別就十個權限爭議討論解決方案，包括：商品檢驗、國有林政、漁業行政、商業登記、海港檢疫、公路監理、土地處理、電訊器材管制、教育制度、人事管理等。在後者，首先建議省政施政準則，除對委辦事項可作較詳細規定外，對自治事項應僅作原則性指示；其次建議省對縣市之指揮應明定系統，不宜越級。⁸⁴

1960年，行政院更核定《臺灣省級機關與縣市級機關權責劃分方案》，令省政府試辦。該等方案雖然就設有專節〈劃分自治事項與委辦事項〉，但該節僅有三點：第一點、「自治事項與委辦事項」由省政府訂定單行法規劃分；第二點、

2010年，頁21。

⁸³ 十一點原則如下：

1. 自治事項與委辦事項劃分辦法之釐訂，應以憲法及現行法令為依據。
2. 自治事項與委辦事項劃分，暫以省、縣（市）與鄉鎮（市）為限。
3. 凡由各地方自治團體民意機關依法幾決執行，或依國家法律及省與縣自治法賦與之事項，謂之自治事項。其自治事項有涉及二縣（市）以上者，由該有關縣（市）或鄉鎮（市）共同辦理之。
4. 凡依憲法規定由上級政府立法並執行，或交由下級政府執行之事項，謂之交辦事項。前項交辦事項，省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規；縣於不牴觸國家法律及省法規，得制定單行規章。
5. 凡不屬下級政府之自治事項，而由上級政府命令下級政府辦理者，謂之委辦事項；下級政府對於上級政府所委辦之事項不得拒絕。
6. 凡無隸屬關係之機關，將其應辦事務之一部分，委託其他機關辦理之事項，謂之委託事項，應以協議方式為之。其所需經費悉由委託機關負擔。
7. 自治事項與委辦事項之劃分，應分別列舉，以資顯明。前項劃分，如有未列舉事項發生時，其事務有全縣（市）一致之性質者，屬於縣市；有全鄉鎮（市）一致之性質者，屬於鄉鎮（市），遇有爭議時，由其上級自治監督機關處理之。
8. 縣（市）年度施政計劃，與鄉鎮（市）年度工作計劃之編訂，應分為自治事項與交辦委託事項兩部門；縣（市）與鄉鎮（市）編擬交辦及委辦事項之施政及工作計劃，應依據省頒縣（市）施政準則及鄉鎮（市）工作計劃要點之規定。
9. 縣（市）及鄉鎮（市）自治事項與交辦委託事項，均按照施政計劃及工作計劃編擬預算。如經費不足時，得由省庫或縣庫補助之。在預算確定後，如有交辦或委託事項，某經與應由省庫或縣庫負擔之。
10. 各級機關辦理交辦或委託事項時，除另有規定外，非經呈准，不得增添人員或另設機構。
11. 自治事項與委辦事項，一經劃分確定，應互相尊重權限，以保持地方事權之完整行使。參見：林谷蓉，《精省後中央與地方權限衝突之研究》，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士學位論文，2003年，頁436。

⁸⁴ 總統府臨時行政改革委員會編，《總統府臨時行政改革委員會總報告》，頁16-17、頁100-101。

自治事項應由縣市議會議決，送請縣市政府執行，省政府只予適當監督，不宜干預細節；第三點、委辦事項省政府可以從嚴管制。細查上述三點，根本只是把「自治事項與委辦事項」交由省政府劃分而已，甚至連如何劃分的基準都沒有說明。這樣的方案，雖然表達了「應該明確劃分」的立場，卻沒有說明「如何明確劃分」的依據，上級機關侵奪下級機關的權限不會受到懲罰，下級機關抗拒上級機關的干預不會受到鼓勵，也難怪起不到多少作用了。

權限劃分的基準愈不明確，上級機關與下級機關的互動，就愈不憑藉「規範」，而愈依賴「權力」。很顯然地，國民黨政權一直都是權力比較大的那方，而且幾乎是大得無所節制。上級機關對於地方自治體的干預，也就顯得肆無忌憚。最直接的結果，就是委辦事項的氾濫。每一年省政府都會制頒《各縣市政府（局）施政準則》，縣市政府根據準則擬定施政計畫，再擬訂《鄉鎮（市）施政要點》。

舉例來說，1957 年的施政準則雖然已較先前簡化，其列舉之委辦事項仍然高達 329 項，其中被標舉為「中心工作」者更有 125 項，而且皆須由縣市編列預算。⁸⁵1959 年的施政準則依舊區分民政、財政、教育、建設、農林、糧政、警政、社會、衛生、人事、主計、新聞行政及業務檢查等十四個部門，各部門「中心工作」有 61 項，「一般工作」有 92 項，共計 153 項。⁸⁶總的來說，自治事項與委辦事項不僅未能明確劃分，大量的委辦事項更是佔去了地方執政機關的勞力時間費用。

委辦事項氾濫如此，自治事項會被排斥擠壓，也就在所難免。台灣省政府在 1960 年前後提出的《縣市鄉鎮財政收支改進方案》便指出：實施地方自治以來，縣市鄉鎮支出膨脹之因素共有三點：第一、基於地方自治體本身之需求；第二、省政府基於政策要求硬性規定之負擔；第三、省政府各單位或其他機關為拓展業務需要，誘導縣市鄉鎮增加之經費。其中第二點與第三點，往往假借委辦事項的名義，卻未能指定劃撥財源，不僅造成收支失調，也造成地方自治運作進退失據。⁸⁷

在緊縮期，先是自治事項與委辦事項的劃分相當模糊，再來僅僅委辦事項就佔去了地方自治體大半的心力資源，結果就是自治事項遭受嚴重排擠。雖然國民黨政權不斷嘗試劃分權責，但一方面「依其性質而定其歸屬」的基準太過恣意，另一方面該等嘗試只停留在行政體系的自我約束，未能觸及地方自治法制的調整，以至於成效相當有限。

3. 自治監督

1953 年 6 月，台北市政府提出公共汽車加價一案，在市議會引起激辯。支持

⁸⁵ 總統府臨時行政改革委員會編，《總統府臨時行政改革委員會總報告》，頁 184。

⁸⁶ 中國地方自治學會，〈省頒縣市施政準則與縣市自治〉，《中國地方自治》，第 12 卷第 3 期，1959 年 6 月，社論，頁 3。

⁸⁷ 總統府臨時行政改革委員會編，《行政改革建議案檢討報告》，頁 379。

方認為公共汽車既然虧損，理當加價；反對方則認為虧損原因在於管理不當，而非票價高低。為求謹慎，市議會還設立專案小組研究加價必要性，最後根據專案小組之意見通過加價案。社會為之譁然。對此，監察院提出糾正案，並發表調查報告書，指出台北市公車管理處之業務虧損，實乃人謀不臧，並無加價必要性。監察院此舉，無疑是直接打了台北市政府與市議會一個大大的巴掌，也對地方自治的可靠性打上了個問號。

對此，便有論者指出，要維護地方自治的可靠性，就是兩條路：由下而上的直接民權，以及由上而下的自治監督。之於第一條路，就是制定《四權行使法》，規範創制權與複決權的行使；之於第二條路，則是制定《地方自治監督法》，規範監督與自治的界線。

按我國中央政制，係採五權分立，對地方自治團體均各有監督權。惜關於此種監督權行使之範圍及其方式，迄無具體規定，在實施上實無所遵循，如過之則為「越權」之不當，如不及則為「失職」之無能，影響地方自治之推行，既深且鉅。是以吾人認為，在「省縣自治通則」尚未制定前，似應訂立一「地方自治監督法」，以為行使監督權之依據。⁸⁸

話雖如此，《四權行使法》與《地方自治監督法》仍然只能停留在構想，未能付諸實現。然而，相較於創制複決權的規範空白，自治監督的規範卻一直都存在著，甚至愈來愈周密。兩相比對，落差格外鮮明。

緊縮期的自治監督方法，如果把範圍鎖定在《自治綱要》，可以分成**解散條款、無效條款、備案條款、覆議核可條款、解職條款**⁸⁹、**一般免職條款、特別免職條款**⁹⁰、**停職條款、仲裁條款、公務員條款、考核獎懲條款**幾種類型。其中前四者已經於立法面討論過，行政面的討論將以後七者為主。務必要注意的是，此處所稱地方首長，除了縣市長、鄉鎮市長外還包括村里長。


- ① 解散條款：地方民意機關之決議，如有違背基本國策情事，經糾正後仍不遵守，上級機關得遞級呈准，予以解散重選。
- ② 無效條款：地方民意機關之決議，與中央法令或省法規(或縣規章)牴觸者無效。
- ③ 備案條款：地方自治體制定的法規範必須轉報上級機關備案。單行規章應由縣市政府轉報省政府備案，自治規約應由鄉鎮市公所轉報

⁸⁸ 中國地方自治學會，〈從速制訂自治監督法及四權行使法——從台北市公共汽車加價案說起〉，《中國地方自治》，第1卷，第9期，1953年10月，社論，無頁碼。

⁸⁹ 務必要注意的是，要到1959年《自治綱要V》以後，**解職條款**才從**一般免職條款**與分離出來。兩者之差異，除了解職事由與免職事由有所不同之外，前者適用於地方首長與地方民意代表，後者僅適用於地方首長。

⁹⁰ 務必要注意的是，這裡所稱之**特別免職條款**，專指地方首長對於委辦事項抗不遵行或奉行不力的情形。

縣市政府備案。

- 
- ④ 覆議核可條款：地方執政機關的覆議，必須要呈請上級機關核可。
 - ⑤ 解職條款：地方公職觸犯特定類型之刑法且經判決確定者、受撤職之懲戒處分者、受禁治產宣告者、受褫奪公權宣告者、喪失各該行政區域公民資格者，其職務應予解除或當然解除。
 - ⑥ 一般免職條款：地方首長因心神喪失或身體殘廢致不能勝任職務者、患重病不能執行職務連續一年者，得予以免職。
 - ⑦ 特別免職條款
 - a. 1954 年《自治綱要 V》以前，地方首長對於委辦事項抗不遵行或奉行不力情節重大，經上級地方執政機關議決，且經上級地方民意機關同意，得予以免職。
 - b. 1959 年《自治綱要 VI》以後，特別免職條款予以刪除。
 - ⑧ 停職條款
 - a. 1954 年《自治綱要 V》以前，地方首長對於委辦事項抗不遵行或奉行不力情節重大，上級地方執政機關得先予以停職。
 - b. 1959 年《自治綱要 VI》，停職事由包括「對於委辦事項抗不遵行」以及「對於委辦事項違法失職情節重大」。
 - c. 1963 年《自治綱要 VII》以後，停職事由限於「違法失職情節重大」。
 - ⑨ 仲裁條款：地方自治體彼此間發生事權爭議時，由上級機關解決。
 - ⑩ 公務員條款：地方執政機關與地方民意機關之職員，均納入公務員制度，適用公務員有關法令。
 - ⑪ 考核獎懲條款：上級機關應考核下級機關之工作成績，並且依法予以獎懲。

1950 年《自治綱要 I》並未設有〈自治監督〉的專節，自治監督的規定散落在系列地方自治法規當中。《自治綱要 I》第 13 條規定，縣市與縣市間發生事權爭議時，由省政府解決。此即所謂**仲裁條款**。《自治綱要 I》第 22 條則規定，縣市長對於委辦事項，若抗不遵行或奉行不力情節重大，經省政府會議議決，送經省議會同意者，予以免職。同條但書更規定，戡亂時期在省議會未同意前，省政府得先予停職，派員代理。此即所謂**特別免職條款**與**停職條款**。值得注意的是，該等條款是要搭配委辦事項一起來運作，由此可見，自治監督與委辦事項有著密

切關連。委辦事項不僅會排擠自治事項的資源，甚至還會佔據地方首長心目中的優先次序。畢竟只要一不留神，地方首長可能就會因此丟官走人。於是乎，什麼東西是重要的，並非由地方自治體來決定，而是由上級機關來決定。

1952年《自治綱要Ⅱ》，**仲裁條款**得到擴張，原本只規定由省政府解決縣市間的事權爭議，現在更規定由縣政府解決鄉鎮縣轄市間的事權爭議（第32條）。而**特別免職條款**也同樣從擴張到鄉鎮市區長，鄉鎮市區長對於委辦事項，若抗不遵行或奉行不力情節重大，經縣市務會議議決，送經縣市議會同意，呈報省政府核准後，予以免職（第34條）。不過在鄉鎮市區層級，並沒有類似**停職條款**的規定。

到了1954年《自治綱要Ⅴ》，開始設有〈自治監督〉專節。**覆議核可條款**、**仲裁條款**、**特別免職條款**、**解散條款**都納入在專節當中。（規定議決事項與中央法令或省法規牴觸者無效的**無效條款**要五年後才納入專節）除此之外，《自治綱要Ⅴ》更規定省縣政府應考核下級機關之工作成績，並且依法予以獎懲（第49條），此即**考核獎懲條款**；縣市議會、縣市政府、鄉鎮縣轄市民代表會鄉鎮縣轄市公所及村里辦公處之職員，均納入公務員制度，適用公務員有關法令（第50條），此即**公務員條款**。

其中，**公務員條款**，更與前述1953年《健全鄉鎮村里基層組織綱要》有著密切關連。在此之前，地方自治體的行政人員，向來存在著公務員與自治人員兩種身分的競逐，直到該綱要頒訂後，才逐漸統一為公務員身分。根據綱要第5條規定，為樹立鄉鎮人事制度，鄉鎮區自治人員除民意代表外一律改為公務員，其任用銓敘均依照現行公務員有關法令之規定。當時省政府主席俞鴻鈞解釋，這是為了「安定人事，攬才求治，務求實現事務官不隨政務官進退之原則」。即有論者稱道，此舉「不但予鄉鎮人員以確實保障，可使安心工作，久於其位；兼予以進身之階。可使人才下注，提高幹部素質」。⁹¹反過來看，沒有**公務員條款**，自治人員欠缺保障，地方執政機關效率不彰，首當其衝卻是上級機關的委辦事項。

行政人員的問題是解決了，但地方首長的問題卻才剛剛開始。到底，民選產生的地方首長，是不是公務員？又是怎樣子的公務員？**停職條款**即為引爆這個爭議的導火線。

1955年9月，監察院以嘉義縣長李茂松涉嫌索賄違法失職為由，提出糾舉。同年10月嘉義地檢署提起公訴，同年11月嘉義地院判決有罪，省政府原將本案移送公務員懲戒委員會審議，但判決結果比審議結果提前出來，省政府遂命令嘉義縣長李茂松停職。1956年臨時省議會第二屆第四次大會，便有省議員輪番上台質詢，爭執停職處分之合法性與妥適性。省議員郭雨新認為，《公務員懲戒法》

⁹¹ 楊一峯，〈當前地方行政重點之檢討〉，《中國地方自治》，第2卷，第1期，1953年12月，頁12。

規定審判中不得開始懲戒程序，且刑事確定裁判前應停止懲戒程序，停職處分此舉有違《公務員懲戒法》⁹²；再者雲林縣長吳景徽、高雄縣長洪榮華登都曾因案判刑，都未被停職，省政府唯獨對嘉義縣長李茂松予以停職處分，顯然並不公平。省議員劉闊才也認為，停職處分雖然不在《公務員懲戒法》的懲戒處分之列，但用在民選的縣市長身上，無異於變相的免職，較之懲戒法之撤職，實質上更為嚴重，牴觸《自治綱要》之精神。

對此，省政府主席嚴家淦解釋：首先，停職處分並不等於懲戒處分；其次，由於法院除了判決徒刑外，還有褫奪公權，此為前例所無，所以才會認為「情節重大」，作成停職處分。這場連續數日的質詢風波，雖然就此告一段落，但問題仍然懸而未決。⁹³

有趣的是，爭執過程中，有省議員認為縣市長屬於《公務員懲戒法》所謂之政務官，除了撤職或申誡之外，其他的懲戒處分都不予以適用。對此，省政府民政廳長連震東，一方面強調停職處分並非懲戒處分，另一方面則強調縣市長並非政務官。連震東指出，諸如彰化縣的陳錫卿縣長，曾因為被檢舉亂花經費，遭到公務員懲戒委員會減俸一年；此外，南投縣李國楨也受過減俸的處分。根據《公務員懲戒法》，政務官不能夠適用「減俸」之處分，但陳朝卿與李國楨都被減俸了，所以縣長並非政務官。⁹⁴姑且不論這種從「實然」推導出「應然」的邏輯是否成立，也姑且不論縣市長是否為政務官，可以確定的是，地方首長曖昧的法律身分，撐開了上級機關對於下級機關的干預空間。免職處分、停職處分、減俸處分，都僅僅是干預的選項之一而已。

或許是受到 1956 年質詢風波的影響，1959 年《自治綱要 VI》將原本的**特別免職條款**予以刪除，只留下**停職條款**，並且承認地方首長可以受休職處分（第 54 條、第 55 條、第 56 條）。⁹⁵根據《自治綱要 VI》規定，縣市長、鄉鎮市長、村

⁹² 1948 年《公務員懲戒法》第 23 條：「同一行為已在刑事偵查或審判中者，不得開始懲戒程序。」第二十四條：「同一行為在懲戒程序中開始刑事訴訟程序時，於刑事確定裁判前，停止其懲戒程序。」對此，當時的省政府民政廳長連震東答覆：「此係依據公務員懲戒法第十六條之規定，認為情節重大予以行政上之一種處分，暫予停職，並非懲戒。」臺灣省臨時省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第二屆第四次大會專輯》，自印，1956 年，節錄於歐素瑛編註，《戰後臺灣民主運動史料彙編（五）》，頁 756。

⁹³ 臺灣省臨時省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第二屆第四次大會專輯》，自印，1956 年，節錄於歐素瑛編註，《戰後臺灣民主運動史料彙編（五）》，頁 751-813。

⁹⁴ 1948 年《公務員懲戒法》第 3 條：「懲戒處分如左：一、撤職；二、休職；三、降級；四、減俸；五、記過；六、申誡。前項第二款至第五款處分，於政務官不適用之。」

⁹⁵ 1959 年《自治綱要 VI》第 54 條第 1 項：「縣市長、鄉鎮縣轄市長、村里長，因事故辭職、或被解除職務、或被免職、或出缺、或受休職之懲戒處分、或被罷免去職、或因案停職時，應分別由省府、縣政府、鄉鎮縣轄市公所派員代理，其依本綱要規定應行補選者，並應於派員代理之日起，一個月內公告辦理之。」第 55 條：「前條第一項受休職之懲戒處分或因案停職者，除任期屆滿，當然改選外，其餘因案停職者，應是該案懲戒議決或判刑確定後，分別依照本綱要有關規定辦理。」第 56 條：「縣市長、鄉鎮縣轄市長，因案停職，經懲戒議決，未受撤職、休職之處分或科刑之判決者，各該自治監督機關，應許其復職，並補發停職期間之俸給，其議決或判決在任期屆滿之後者，除補發其任期內之停職期間，應視同任職計資。」

里長對於委辦事項，若抗不遵行或「違法失職」而情節重大者，自治監督機關除「依法處理」外，得呈准先行停止其職務（第 49 條）。可以發現，原本的「奉行不力」變成了「違法失職」，「予以免職」變成了「依法處理」，相當程度限縮了上級機關為所欲為的干預空間。

然而，所謂「依法處理」，其實包括了撤職處分⁹⁶與休職處分。休職處分只得適用於非政務官公務員，1959 年《自治綱要 VI》承認地方首長可受休職處分的同時，變相承認了地方首長並非政務官。換言之，即使地方首長的法律身分仍然曖昧（不是政務官那是什麼呢？），休職、減俸、撤職、停職種種處分，卻已成為《自治綱要 VI》承認的干預選項。由此可見地方自治法制的恣意專擅，「命令」與「法律」的差別，莫此為甚。要到 1999 年《地方制度法》制定公布後，才明確規定地方首長適用《公務員服務法》，並且準用政務人員之懲戒規定。⁹⁷

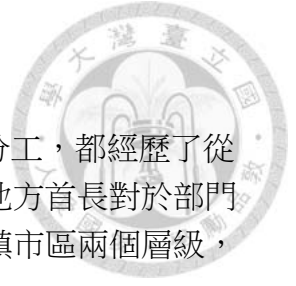
1963 年 9 月，高雄縣長余登發，作為黨外的代表人物，被省政府予以停職，停職理由為「被檢察官提起公訴」。由此可見，只要被檢察官提起公訴，毋須經過審判，便可以構成「違法失職」。⁹⁸有意思的是，原本**停職條款**尚且區分「委辦事項」與「自治事項」，並且以涉及「委辦事項」者為限，但省政府的停職處分對此卻未加著墨。

或許是為了省事，1963 年 11 月，《自治綱要 VII》乾脆取消這個區分，地方首長只要違法失職且情節重大，自治監督機關除依法處理外，就可以呈准先行停職（第 50 條）。雖然「抗不遵行」被拿掉了，而且必須要同時構成「違法失職」與「情節重大」才滿足**停職條款**要件。乍看之下，這似乎是種限縮，但一方面，從委辦事項擴及自治事項，對於上級機關來說，等於是關上一道門的同時又開啟了另一扇窗；另一方面，違法失職與情節重大也是籠統空泛，在黨國體制的前提下，實在難以期待上級機關會自我約束。自治監督到此，可以說是又到了另一波的高峰。

⁹⁶ 關於撤職處分之發動，簡任職以上，須經監察院調查彈劾，再經公務員懲戒委員會審議；薦任職以下，主管長官可以直接移送公務員懲戒委員會，不必經過監察院。至於如何適用於地方首長，適用狀況又如何，則另待討論。1948 年《公務員懲戒法》第 10 條：「監察院認為公務員有第二條所定情事，應付懲戒者，應將彈劾案連同證據移送公務員懲戒委員會審議。」第 11 條：「各院部會長官或地方最高行政長官，認為所屬公務員有第二條所定情事者，應備文聲敘事由，連同證據，送請監察院審查，但對於所屬薦任職以下公務員，得逕送公務員懲戒委員會審議。」

⁹⁷ 1999 年《地方制度法》第 84 條：「直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長適用公務員服務法；其行為有違法、廢弛職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定。」

⁹⁸ 1963 年 9 月 30 日，臺灣省政府發布行政命令，以「先後因延壓處理地目變更圖利自己、及利用公帑興建水壩圖利自己兩案，均涉嫌對於主管事務圖利，被高雄地方法院檢察官提起公訴」之理由，將民選的高雄縣余登發縣長長停職。參見：臺灣省政府五十二九月三十日府民一字第 71784 號令。轉引自：葉振輝，〈余登發縣長停職案研究〉，收於臺灣省諮議會編，《第一屆臺灣民主的興起與變遷學術研討會論文集》，自印，2006 年。



(四) 組織面

在緊縮期（1950-1967），縣市政府與鄉鎮市區公所的組織分工，都經歷了從「組織通則」到「規程準則」的轉換，然而無論前者或後者，地方首長對於部門配置與員額編制的**自主空間**都相當狹小。以下，將就縣市與鄉鎮市區兩個層級，分別予以討論。

1. 縣市

1951年，台灣省政府根據《自治綱要 I》第 25 條之規定，頒訂《臺灣省各縣市政府組織通則》（以下簡稱《縣市組織通則》）。各縣市政府設置①民政局、②財政局、③教育局、④建設局、⑤警察局、⑥秘書室、⑦人事室、⑧衛生院等部門，縣市政府得視需要及財力，將①到④改設成科，並得增設其他局、科、院，但都需要由縣市政府提經縣市議會通過後，報請省政府核備（第 4 條）。各部門之員額編制，也是由縣市政府提經縣市議會通過，再報請省政府核備（第 7 條）。不過，局、科、室、院的分課分股，縣市政府得直接訂定**辦事細則**，只須報請省政府備查即可（第 6 條）。⁹⁹此外，縣市政府亦設稅捐稽徵處，惟**組織規程**由省政府定之（第 9 條）。

戰後初期的縣，可以分成五大三小，大縣是「一室三科三局」，小縣則是「一室五科」。同樣都是縣政府，緊縮期涵蓋的面積人口，都比戰後初期的要來得小而少，不過緊縮期的縣政府的組織分工，卻是「一室一院五局」。面積變小了、人口變少了、局變多了，縣市政府的職能是變大了。但或許是地方公職實施民選後不得不回應民意壓力，或許是台灣社會還在摸索地方自治是怎麼一回事，緊縮期的縣市政府，一度出現組織分工不斷膨脹的現象。對此，早在 1955 年，便有論者建議要調整縣市政府的組織分工。

照道理講，縣市政府的編制人數甚多，應當是組織健全，效率提高；但在事實上，則又大謬不然。不僅是組織散漫，而且是效率低落；更以編制大小，不能配合業務繁簡，致工作分配勞逸不均。有的單位同人，過於忙碌的；有的單位同人，過於清閒；同時，人員已多，分工不細，職責不專，尤形成「三個和尚無水吃」的怪現象。其最令人奇怪者，縣市政府的職員，已經有很多人沒有事做，復以臨時工作需要的人員，如辦理耕者有其田業務時，增加一批臨時僱員，或者辦理徵兵業務時，又增加一批臨時人員，這些人員均是短期的合約的編制人員。¹⁰⁰

⁹⁹ 要注意的是，1951 年《臺灣省各縣市政府組織通則》已經出現了「核備」與「備查」的區分，並且省政府是有自覺地設計這個區分。這裡的「核備」與「備查」，似乎已可以對應到 1999 年《地方制度法》所稱之「核定」與「備查」。

¹⁰⁰ 高應篤，〈建立地方自治萬能政府的途徑——論臺灣現行地方自治行政組織的改進社論〉，《中國地方自治》，第 4 卷，第 9 期，1955 年 4 月，頁 3。

更有論者歸納了《縣市組織通則》的六大問題¹⁰¹：第一、單位與員額過多，諸如內部單位及附屬機構便有二十多個，就算不計附屬機構員額，員額包括臨時人員也有兩百到四百多人；第二、部門劃分繁瑣，員額配置零散，業務繁簡不同且勞逸不均；第三、員額編制並無客觀標準，縣市政府為求擴大規模效率，或者增加編制，或者改科為局；第四、警察局衛生院稅捐稽徵處等部門，往往直接受省政府各廳處命令，不受縣市長指揮監督，形同多頭馬車；第五、縣市政府設置指導員制度，但指導員常常被調派擔任其他工作，制度目的蕩然無存；第六、縣市長事務繁忙，有賴主任秘書協助，但主任秘書僅只一人而已，並未形成幕僚長制度。組織肥大化的夢魘似乎又將浮現。

由於縣市政府組織分工的爭議已是喧囂塵上¹⁰²，1953年開始，台灣省政府便陸續展開各種視察研討作業，並於隔年提出《臺灣省縣市政府組織調整方案》，內政部亦對此提出修正案。總統府臨時行政改革委員會更於1960年提出「調整臺灣省各縣市政府組織」的建議案。¹⁰³參考各方意見後，省政府終於在1961年經行政院核定，頒訂《臺灣省各縣（市）政府組織規程準則》（以下簡稱《縣市規程準則》）。

1961年《縣市規程準則》一改過去的全面適用，規定各縣市政府**組織規程**，應由各縣市政府依照《縣市規程準則》訂定，呈報省政府核定（第22條）。組織分工略有三種類型：類型一，諸如秘書室、民政局、財政科、教育科、建設局、地政科、兵役科、安全室、主計室、人事室等，為各縣市政府應設置的部門（第4條、第6條、第7條）。類型二，諸如社會科、合作室、山地室、公共關係室等，則為得設置的部門，可視縣市政府需求彈性運用（第5條）。類型三，諸如警察局、衛生局、稅捐稽徵處等，則明文規定縣市長與省政府相關廳處，兼有指揮監督之權，而且這三個部門的**組織規程**也是另外訂定，而非由縣市政府訂定**辦事細則**。（第12條、第13條、第14條）。這三個類型，分別對應縣市政府應設置、縣市政府得設置、縣市政府與省政府兼管三者。此外，《縣市規程準則》亦明定主任秘書為幕僚長，職權從原本「承縣市長之命襄理縣市政」，更增加「綜理縣市政府一切事務」（第3條），並廢除指導員制度（第9條）。值得注意的是，1961年《縣市規程準則》取消了縣市政府設置新部門的權限，只有保留縣市政府調整員額編制的權限，而且縣市政府調整員額編制，不必提經縣市議會通過，卻必須依照省政府頒訂的**員額標準**，並且仍須報請省政府核備（第10條）。

¹⁰¹ 董翔飛，《台灣省縣市政府組織之研究》，頁37。

¹⁰² 關於縣市政府組織分工的爭議，有論者提議回復裁局改科，有論者提議設置雙幕僚長，有論者提議禁止增設機構，有論者提議建立主管任期，有論者提議縣鄉人員互調。參見：高應篤，〈建立地方自治萬能政府的途徑——論臺灣現行地方自治行政組織的改進社論〉，《中國地方自治》，第4卷，第9期，1955年4月，頁3-6。中國地方自治學會，〈再論健全縣市政府組織〉，《中國地方自治》，第5卷，第7期，1955年9月，頁2。申慶璧，〈論縣市政府組織的改進〉，《中國地方自治》，第5卷，第7期，1955年9月，頁3-5。

¹⁰³ 總統府臨時行政改革委員會編，《行政改革建議案檢討報告》，頁158-168。

單單就組織自主空間來說，1961 年的地方自治法制修正，可以說是「進一步退兩步」，從全面適用的《縣市組織通則》變成僅供參考的《縣市規程準則》，這似乎是進步。但說是僅供參考，可是縣市政府訂定自己的規程之後，仍然要送到省政府核定；更甚者，縣市政府還就此喪失了設置新部門的權限，這又反倒退了兩步。但無論是進是退，對國民黨政權而言，如何降伏組織肥大化的夢魘才是第一優先，組織自主空間即使有納入考量，也不會是重要的考量。

2. 鄉鎮市區

1951 年，台灣省政府根據《自治綱要 I》第 32 條之規定，頒訂《臺灣省鄉鎮區公所組織通則》。起初，縣轄市並沒有被納入規範，直至 1953 年才確立其組織通則；恰恰是同一年，區制度與鄉鎮制度分流，區公所與鄉公所也制定了各自的組織通則。

根據 1951 年的《臺灣省鄉鎮區公所組織通則》，鄉鎮區公所設置民政、財政、建設、總務四課，得視事務與財力增設新部門，但鄉鎮公所須經鄉鎮民代表會通過後報縣政府核備，區公所則直接報請市政府核備（第 4 條），鄉鎮區公所如果要調整員額編制時也是如此（第 9 條）。只有**辦事細則**，鄉鎮公所可以比照區公所，無須經過鄉鎮民代表會，直接報縣政府備查即可（第 16 條）。

1953 年，鄉鎮、縣轄市、區公所分別制定了各自的組織通則。三者大同小異，除了民政課、戶籍課、兵役課等部門外，區公所另設置財經課，鄉鎮與縣轄市公所另設置財政課、建設課，縣轄市公所則特別設置秘書室。此外，鄉鎮市區公所在調整員額編制的時候，還必須依照省頒員額編制標準。¹⁰⁴1953 年的組織通則與同年的《健全鄉鎮村里基層組織綱要》是互相搭配的。該等綱要不僅將除民意代表外的鄉鎮區自治人員，一律改為公務員；並且還設計了一套以人口與土地面積為主的**員額標準**。¹⁰⁵

(1) 鄉鎮公所：

- (一) 人口在五千以上者（未滿五千以五千人計算），其員額為二十人，每超過二千人增設一人。
- (二) 鄉鎮公所員額之設置除依照上項人口比例計算外，凡面積超過八十平方公里者，每超過二十平方公里增設一人，最多不得超過十人。
- (三) 交通不便與偏僻地區，其員額得增設一人至三人。
- (四) 工商業特別發達之鄉鎮，其員額得增設一人至三人。

¹⁰⁴ 參見：1953 年《臺灣省縣轄市公所組織通則》第 4 條、第 11 條。1953 年《臺灣省區公所組織通則》第 4 條、第 9 條。1953 年《臺灣省鄉鎮公所組織通則》第 4 條、第 11 條。

¹⁰⁵ 《臺灣省政府公報》，42 年冬字第 43 期，頁 472。

(五) 耕地面積在四二〇〇 (AR) 以上之鄉鎮，其員額得增設一人。

(六) 縣政府所在地之鎮，其員額得增設一人至五人。

(2) 縣轄市公所：

人口在五萬人以下者，最高額不得超過四十六人，人口在五萬人以上者，每超過二千五百人得增設一人，於類推。

(3) 區公所：

凡人口在一萬人者（未滿一萬以一萬人計算），如超過一萬人者，每增加四千人增設一人，餘類推。

很顯然的，根據這套鉅細靡遺的**員額標準**，鄉鎮公所縱使有調整員額編制的權限，也未必能夠照著自己的意思來。員額編制調整，同時受到來自省政府與縣市政府的雙重把關，只不過前者透過「員額編制基準」、後者透過「核備」。

鄉鎮市區層級與縣市層級一直存在著某種鏡像關係，有時呼應，有時對反。1960年，總統府臨時行政改革委員會所提出的建議案「調整臺灣省地方基層組織」，就有涉及鄉鎮區公所的員額編制調整。值得注意的是，與「調整臺灣省各縣市政府組織」相反，縣市層級的問題在於組織肥大化，鄉鎮層級的問題則在於人手短缺。總統府臨時行政改革委員會雖然建議全面性地充實基層組織的人員與設備，卻被以省政府財政困難為由，打了回票。也因此「調整臺灣省地方基層組織」建議案大多未被採納。¹⁰⁶

同樣也是1960年，早在《臺灣省各縣（市）政府組織規程準則》制定之前，《臺灣省鄉鎮公所組織規程準則》與《臺灣省縣轄市公所組織規程準則》便陸續公布。¹⁰⁷部門的課室配置與1953年差不多，但是鄉鎮市公所**組織規程**的修正以及員額編制的調整，卻毋須經鄉鎮市民代表會通過，前者「報請縣市政府轉報省政府核備」，後者則是「報請縣政府核轉省政府核備」；甚至連原本只須經縣政府備查的**辦事細則**，也要比照**組織規程**由縣市政府轉報省政府核備。該等規程準則之公布，大大抬高了省政府對於鄉鎮公所的影響力。¹⁰⁸此外，《臺灣省鄉鎮公所組織規程準則》與《臺灣省縣轄市公所組織規程準則》——如同1961年的《縣市組織規程準則》——取消了鄉鎮市公所增設新部門的權限。雖然說是取消，但其實是把原本明文允許的事情給拿掉，拿掉了也就是「沒有說可以」的意思，但「沒有說可以」未必就等於「不可以」。然而，如果回到1960年代的歷史脈絡，並且對照鄉鎮公所與省政府兩者間的權力，把規範上的「沒有說可以」認定為實踐上

¹⁰⁶ 總統府臨時行政改革委員會編，《行政改革建議案檢討報告》，頁175-180。

¹⁰⁷ 務必注意的是，區已於1959年《自治綱要VI》正式從自治體轉變為行政體，以下不予討論。

¹⁰⁸ 參見：1960年《臺灣省鄉鎮公所組織規程準則》第18條。1960年《臺灣省縣轄市公所組織規程準則》第18條。

的「取消」，這樣的認定或許不算太過分吧。



(五) 人事面

人事干預空間愈大、人事自主空間愈小，行政體系的紀律與效率也就愈穩定。對於國民黨政權來說，這可能才是第一優先。即有論者大為提倡，人事安定乃是台灣地方自治的優點之一。

地方自治形式是選舉，內容則重視事業，而事在人為。所謂「人」，並非指縣市長「一人」而已，必須靠全體的幹部。如果還政於民之後，對此一問題，不能安適解決，必然會引起重大的糾紛，進而影響整個的地方建設。執政當局有見及此，所以在「還政」之前，便作了比較硬性而切實的規定，給民選縣市長的用人權限定了範圍和手續，而當選縣市長亦能深切了解自身對選民所負責任的重大，多半上不敢以政治為兒戲，以祿爵為應酬，以官府維私舖，大多遵守法令，在人事上少所更張。所以人心安定，事業照樣推行，掃除了「一朝天子一朝臣」的積習。¹⁰⁹

反過來說，在國民黨政權「比較硬性而切實的規定」之下，地方首長對於地方執政機關的人事部署，勢必受到上級機關的干預。這個干預可能來自省政府與行政院，也可能來自考試院。舉例來說，自從 1948 年《公務人員任用法》制定以來，便規定公務人員之任用必須符合一定資格與程序，只有作為幕僚的機要人員可以不受限制；該等資格與程序，正是由考試院掌理。即使是機要人員，省政府亦訂有遴用標準，地方首長的人事自主空間相當狹窄。¹¹⁰以下，將就縣市層級與鄉鎮市層級，分別予以討論。

1. 縣市

若以 1955 年為例，台灣省各縣市政府的編制，最多者為台北市有 344 人；最少者為澎湖縣也 151 人，普通的縣市政府大約在 220 到 250 之間。這些人數，還未包括警察局（約 200 至 700）、衛生院（約 25 至 50）、稅捐稽徵處（約 80 至

¹⁰⁹ 翁鈴，〈臺灣省地方自治的回顧與前瞻〉，《中國地方自治》，第 1 卷，第 5 期，1953 年 8 月，頁 5。

¹¹⁰ 「茲特重申前令，各縣（局）新任鄉鎮（市）長如須遴選新任秘書時，除應遵照本府（45）府民一字第 7316 號令（臺灣省政府四五年秋自第七十四期公報）規定辦理外，並應切實遵照省頒鄰用標準規定遴選合格人員，各縣府（局）並應嚴格審查，不得輕率轉報。」參見：台灣省政府令（49）18 府民一字第 1307 號，「為各該縣新任鄉鎮長對秘書之遴用標準之規定切實辦理令養遵照」，收於《臺灣省政府公報》，49 年春字第 10 期，頁 109。「查縣市政府主任秘書一職係屬機關幕僚長，襄助縣市長決定政策及處理縣市政府各項內務工作，對於縣市政推行之優劣關係至大。本府為使各縣市長慎選資深人員擔任縣市政府主任秘書，藉以提高地方行政效率起見，特擬訂《臺灣省各縣市政府主任秘書鄰用標準》一種」。參見：台灣省政府令（49）66 府民一字第 40813 號，《臺灣省政府公報》，49 年夏字第 58 期。

150) 在內。¹¹¹要管理的行政人員如此龐大，縣市長的人事自主空間卻相當有限。

(1) 幕僚單位與業務單位

根據 1951 年《縣市組織通則》第 11 條規定：「縣（市）政府及其附屬機關委任職以上之人員，除法令另有規定外，均由縣（市）長遴報省政府依法任免之。前項依法任用之人員，除主任秘書、秘書及秘書室事務股股長得隨縣（市）長進退外，均應依法予以保障，調免時須敘述理由報請省政府核准。但縣（市）長認為違法失職情節重大有先行停職之必要者，得先予停職。」換言之，能夠由縣市長自主任免而毋須報請省政府核准的職位，只限於屈指可數的幕僚單位，未及於業務單位。業務單位的人員任用，一概由省政府任免。業務單位究竟是要聽令於縣市長，或服從於省政府，也就可想而知。

1961 年《縣市規程準則》也存在著幾乎一模一樣的規定（第 17 條）。同年，主任秘書被明定為幕僚長，協助縣市長處理一切事務（第 3 條），但只要各級主管的任免仍由省政府作最後定奪，縱使明文規定，幕僚長恐怕也難以發揮「綜理縣市政府一切事務」的功效吧？

在緊縮期的地方自治法制之下，縣市政府的自主空間往往比不上省政府的干預空間，其中尤以警察局、衛生院、稅捐稽徵處這三個部門最具代表性。早在 1955 年，便有論者建議，該等局處之指揮監督，不應該直接由省政府各主管廳處直接下令，而應該轉由縣市政府間接下令，以達成縣市政一元化的要求。

目前縣市長職權所受的限制，除財政、人事兩方面外，其對警察局、稅捐稽徵處、及衛生院等附屬機構的指揮監督權，也遭遇到許多事實上的困難，因為這些機構係分別直接秉承省警務處、財政廳、和衛生處知命辦事，縣市長對於它們甚至無人事或業務的考核之權。兼之年來財稅和警務的一條鞭做法愈趨明顯，縣市長的領導權似已淪入支玲破碎的境地，因此一般人認為要增進今日臺省縣市行政的效能，其根本之圖實為如何加強縣市長對警察局等機構的指揮監督之權。¹¹²

到了 1961 年，《臺灣省各縣（市）政府組織規程準則》制定，更直接將這三個部門劃為同一層次，規定指揮監督之權由縣市長與省政府兼具，組織規程也另外由省政府訂定，自成系統。在制定之前，雖然行政院一度採納總統府臨時行政改革委員會的建議案，計畫將稅捐稽徵處改隸於省政府財政廳，後來還是以「實際困難」為由作罷。¹¹³表面上來看，維持隸屬於縣市政府，似乎是尊重縣市長；但仔細檢視條文，縣市長對於該等局處的幾乎沒有人事自主空間可言，既然該等局處

¹¹¹ 申慶璧，〈論縣市政府組織的改進〉，《中國地方自治》，第 5 卷，第 7 期，1955 年 9 月，頁 4。

¹¹² 吳茂才，〈臺灣省縣市鄉鎮自治考察記要〉，《中國地方自治》，第 5 卷，第 7 期，1955 年 9 月，頁 6-7。

¹¹³ 總統府臨時行政改革委員會編，《行政改革建議案檢討報告》，頁 167-168。

被省政府吃得死死的，國民黨政權又何必多此一舉增加麻煩呢？

(2) 主計人事一條鞭

各部門當中地方自治法制最為周密的，便是主計與人事。主計與人事各自有一套獨立於《自治綱要》的法令。1942年《人事管理條例》即規定，各省政府廳處局、各縣市政府等，設置人事室或人事管理員（第3條），執掌銓敘相關事項（第4條）。雖然說人事管理人員應遵守各機關規程與通則，秉承原機關主管長官辦理事務，但卻接受考試院銓敘部指揮監督（第6條），其員額編制，亦由各機關擬訂，送銓敘部審核（第7條），人事主管更是由銓敘部任免（第8條）。隔年的《主計人員任用條例》也規定，省轄市政府縣政府及其所屬各機關中委任職主計人員之任用，由各該省市主計機關送銓敘機關審查合格後，呈請國民政府主計處委任之（第11條）。該等法律雖然公布於訓政時期，卻延續到行憲後。《主計人員任用條例》要到1981年才被《主計機構人員設置管理條例》所取代，《人事管理條例》甚至只有在1983年經過一次修正，隨後便持續至今。

然而，主計與人事的一條鞭，到底有沒有道理呢？蓋會計獨立，本身即為現代化改革的產物。日治台灣州廳市的會計役，便是獨立於其他部門的職位，其他部門主管的進退，都是綁在地方官官制之下，唯獨會計役是直接由地方首長任命。街庄會計役，會計役直接由廳長或郡守任命，任命後更不得隨意免職。¹¹⁴1931年國民政府主計處成立，負責政府的歲計、會計、統計，為後來行政院主計處的前身。為求資訊公正客觀，主計制度特別講究超然性，亦即機構超然、人事超然、職責超然。¹¹⁵1939年新縣制，號稱要落實行政、出納、會計、審計四權分立互相制衡，其中會計之人事部署，即由主計主管機關負責。¹¹⁶主計一條鞭，即為主計超然性的表現。與之對照，人事一條鞭，則為行政權與考試權分立的結果。在1967年行政院人事行政局成立以前，全國機關人事行政業務，即由考試院主掌。孫文雖然提出五權憲法理論，鼓吹考試權獨立於行政權之說，但這個考試權範圍到哪裡，孫文卻沒講清楚。1928年戴季陶擔任考試院長，在長達二十年的任期裡，他不斷將考試權擴張到銓敘權，進而涵蓋其他人事管理業務，1942年《人事管理條例》即為一例，而1947年的《憲法》，更讓考試權的擴張，上升到憲法層次。¹¹⁷

¹¹⁴ 蔡慧玉，〈日治台灣街庄行政的編制與運作〉，收於李鴻禧等著《台灣法律史研究的方法》，學林，2000年，頁114。

¹¹⁵ 所謂機關的超然，指以主計處最高主計機關，由上而下，全國一致自成一套系統。所謂人事的超然，指主計人員的任免、遷調、獎勵、考核，由主計主管機關負責主持，不由所在機關主管長官處理。所謂職責的超然，指主計人員依《會計法》、《統計法》等法規獨立行使其職務，不受影響。行政院主計總處，組織制度沿革，網址：

<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=2878&CtNode=1678&mp=1>，最後瀏覽時間：2015年3月4日。

¹¹⁶ 李宗黃，《中國地方自治總論》，中國地方自治學會，1954年，頁348。

¹¹⁷ 施能傑，〈考試權獨立機關化定位的新討論－民主責任政治的檢驗〉，《臺灣民主季刊》第6卷，第1期，2009年3月，頁135-168。許南雄，〈我國人事行政機關體制之改進途徑〉，《中國行政評論》，第1卷，第1期，1991年12月，頁51-79。喬育彬，〈我國憲法及增修條文所規範考試權體制之比較研究〉，《中國行政評論》，第4卷，第4期，1995年9月，頁1-24。

由此可見，人事與主計的一條鞭制，都是訓政體制的產物。這是國民黨政權在現代化改革的過程中，為了加強專業人員與職業官僚的管理，所設計出來的制度。對此，總統蔣中正便曾於 1951 年 4 月 22 日作出如下訓示：「關於會計制度和人事制度的建立，這是我從國民政府成立之初就特別提倡的：我認為這兩件事是我們政治的基礎，亦可說是行政上，二大柱石，一個政府裏面，如果人事不上軌道，經費沒有稽核，那這個政府，就決不能成為現代的政府」。¹¹⁸如此看來，人事與主計的一條鞭制之所以根深柢固，也就沒那麼意外了。

2. 鄉鎮市區

根據 1951 年《臺灣省鄉鎮區公所組織通則》，鄉鎮區公所及其所屬機關之職員，除另有規定外，均由鄉鎮區長報請縣市政府依法任免（第 13 條），除總幹事與總務課長得隨鄉鎮區長進退外，其他均依法予以保障，調免時須敘述理由報請縣市政府核准，鄉鎮區長不能說調就調說免就免，只有在違法失職情節重大時，才能夠先予停職（第 14 條）。

本來，鄉鎮市區長還有總幹事與總務課長等人員可以任免，但 1953 年《健全鄉鎮村里基層組織綱要》為了追求效率與紀律，一方面將鄉鎮區自治人員納入公務員制度，任用銓敘改用公務員相關法令（第 5 條）；一方面將「總幹事」改為「秘書」，形式上似乎為幕僚人員，實質上卻不隨鄉鎮市區長同進退（第 7 條）。

1953 年鄉鎮市區公所之組織通則，規定公所所屬機關職員之任免，由鄉鎮市區長遴選合格人員，報請縣市政府轉報省政府。¹¹⁹區在 1959 年後便從自治體轉變為行政體。1960 年鄉鎮市公所之組織規程準則，鄉鎮市長在遴選時，還必須依照省政府頒訂的遴選標準。¹²⁰直到 1972 年，《健全鄉鎮村里基層組織綱要》才宣告廢止。¹²¹但是在此之前，省政府已透過組織通則與規程準則的調整，大大擴張了對於鄉鎮市人事部署的干預空間。

自主空間已是相當狹窄，偏偏鄉鎮市等基層組織的業務卻非常繁重。便有論者說道：「今日地方機關在人事上可云有兩種矛盾現象：一則感人浮於事；而另一方面則又感人才之缺乏，此種現象在鄉鎮機關為尤甚。」¹²²又要鄉鎮市長做事，又要干預鄉鎮市公所的人事部署，也就產生不少問題。

1963 年，南投縣鹿谷鄉便出現所謂的「事務工友」。事務工友並非正式的編

¹¹⁸ 總統府臨時行政改革委員會編，《行政改革建議案檢討報告》，頁 540。

¹¹⁹ 1953 年《臺灣省縣轄市公所組織通則》第 14 條、1953 年《臺灣省省轄市區公所組織通則》第 14 條、1953 年《臺灣省鄉鎮公所組織通則》第 14 條。

¹²⁰ 1960 年《臺灣省縣轄市公所組織規程準則》第 14 條、1953 年《臺灣省鄉鎮公所組織規程準則》第 14 條。

¹²¹ 《臺灣省政府公報》，61 年冬字第 9 期，頁 7。

¹²² 中國地方自治學會，〈考察台灣省市政建設觀感〉，《中國地方自治》，第 2 卷，第 10 期，1954 年 4 月，頁 9。

制，介於職員與工友之間，這些人名稱上是工友，實際上不做工友工作。有些工友，長期在公家機關服務，深諳作業程序，機關首長或者貪圖方便，或者於心不忍，就讓他們承辦部分業務，但因為沒有公務員任用資格，就冠以「事務工友」之名稱。

隔年，新竹市公所更爆出「主任秘書是黑官」的案例。由於主任秘書的任命尚未發表，新竹市公所主任秘書空銜行使主任職權已長達半年。上級機關縣政府為何遲遲不發表呢？似乎涉及縣政府與地方勢力的拉扯。據傳，「姚市長競選時，曾向有關機關如縣政府等表示當選後，決不更動人事，包括主任秘書在內，當選後受了地方勢力的壓力，只好改變了念頭」。姑且不論是真是假孰是孰非，縣轄市長竟然連任命地位等同於副市長的主任秘書¹²³，都要獲得縣政府的核准，甚至縣政府還可以藉故遲遲不發，都再一次印證了人事自主空間的狹窄。

(六) 財政面

1. 財政管理

在緊縮期，地方執政機關之預算，已規定由地方民意機關所編列。然而，一方面上級機關往往透過委辦事項排擠自治事項，另一方面執政機關與民意機關的互動模式尚未定型，地方自治體的**財政自主空間**也就欠缺保障。鄉鎮市層級，這表現為預算核備的問題；縣市層級，則表現為審計權歸屬的爭議。以下，將分別予以討論。

(1) 預算核備

從《自治綱要 I》開始，「議決預算及審核決算」就是縣市議會與鄉鎮民代表會的職權（到了《自治綱要 II》縣轄市民代表會也納入規定），相較於戰後初期，縣市議會不必向呈報上級機關備案，鄉鎮市民代表會編列的不是概算，也不必送縣市政府複核。

然而，縣市層級與鄉鎮市層級仍然存在著落差。1950年《臺灣省建立鄉鎮財政辦法》修正，規定鄉鎮財政收支應分別編擬鄉鎮預算，經鄉鎮民代表會議決，呈縣政府核定後公布施行，並由縣政府彙編全縣各鄉鎮預算，呈報省政府備案（第5條）。鄉鎮財政收支之決算，經鄉鎮民代表會審議通過後分布，並呈報縣政府備案（第13條）。¹²⁴

1951年《財政收支劃分法》制定公布，規定鄉鎮財政包括於縣財政內，其收支應分編單位預算列入縣預算內（第3條）。同年，《臺灣省建立鄉鎮財政辦法》

¹²³ 1960年《臺灣省縣轄市公所組織規程準則》第3條：「市長請假或因事故不能執行職務時，由主任秘書代理，主任秘書同時不能執行職務時，由民政課長代理。」

¹²⁴ 《臺灣省政府公報》，39年夏字第11期，頁274-27。

亦予以修正，將預算公布施行的時間點從「縣政府核定後」提前為「鄉鎮民代表會議決後」，但仍然維持「呈報縣政府核備」以及「縣政府應彙編預算轉報省政府備案」的規定（第 5 條）。¹²⁵

直到 1980 年，《臺灣省建立鄉鎮財政辦法》才宣告廢除；甚至要到 1999 年，《財政收支劃分法》才把鄉鎮市財政從縣財政獨立了出來。在此之前，即有論者指出，鄉鎮市民代表會的預算編列，都受到省縣兩級的干預。

鄉鎮財政，雖然號稱充實，但根據《建立鄉鎮財政辦法》，鄉鎮預算公布後，尚須呈報「縣府核備」，縣府則應會編全縣各鄉鎮預算，轉報「省府備案」，而於分送上級時，任意加以刪削。更由於省政府每年頒發「預算編審原則」及「財政收支辦法」，對於各項收支標準，均有詳細規定；而鄉鎮工作計劃，則須依縣政府制頒之「鄉鎮工作計劃要點」制定，對於鄉鎮預算分配，尤具決定性。¹²⁶

受到省政府與縣政府的干預，會有什麼影響呢？最大的問題，莫過於委辦事項排擠自治事項的經費。如前述，1950 年代後期，國民黨政權推動行政改革，嘗試形成明確的劃分基準，但起不到多少作用，委辦事項還是屢屢排斥擠壓自治事項，尤其表現在經費使用。1960 年省政府頒訂《縣市政府與縣市議會權責劃分方案》，其中第三點便規定，「凡屬委辦事項，應由上級政府指定財源或劃撥經費編列預算，縣市議會對於縣市政府所受上級政府委辦事項，得聽取報告及提出詢問，但不得作變更或撤銷之決議，對於上級因委辦事項而劃撥之經費，不得刪減或變更改用途」；第七點更規定，「鄉鎮縣轄市公所與鄉鎮縣轄市民代表會權責劃分辦法，比照本方案辦理之」。由此可見，委辦事項一旦派下來，就連縣市議會只能聽取報告及提出詢問，不得變更或撤銷；縣市議會尚且如此，鄉鎮市民代表會也就可想而知。

(2) 審計權歸屬

在五權憲法之下，監察權與立法權分立，立法權有議決預算審核決算之權，監察院則有審計之權，兩者互相制衡。監察立法分立的制度設計，早在訓政時期便已成形，《中華民國憲法》有所延續，卻只就中央政府予以規範，並未及於地方自治體。於是乎，就產生了「地方議會應否享有審計權」的問題。這個問題，不僅涉及「審計與決算應如何區分」的問題，也涉及「地方審計首長應如何產生」的問題，更牽連著執政機關與民意機關的互動模式。舉例來說，1959 年《自治綱要 VI》修正過程中，縣市議會與鄉鎮市民代表的職權，除了原本就有的檢查縣市公庫之外，還增加「必要時得調閱會計帳簿及有關憑證」的條文。該等修正便一

¹²⁵ 《臺灣省政府公報》，40 年夏字第 26 期，頁 301。

¹²⁶ 徐懷瑩，〈論臺省鄉鎮制度及其前途〉，《中國地方自治》，第 12 卷，第 8、9 期，1959 年 12 月，頁 25。

度引發爭議。有論者甚至批評此乃是「侵犯審計權」之舉，呼籲盡速修正。¹²⁷

正方意見認為，地方自治體的財務審計是由監察院的審計部掌管，此乃訓政時期的慣例，行憲前自然沒問題，行憲後則有必要慎重考慮，此其一；既然預算是由省縣議會議決，那決算亦當由省縣議會審核，同理，審計權亦應歸屬於省縣議會，此其二；預決算與審計應搭配運用，才有意義，此其三。對此，即有論者指出，審計權交由監察院，其實是侵犯地方自治體的財政自主空間。「今審計法第五條規定省縣的財務審計要歸審計部所設立的審計處辦理，即省、縣自治政府審計職權由審計部行使，然則省、縣自治政府的決算核銷權，又將誰屬？屬之審計部嗎？則省、縣議會沒有決算核銷權，又怎貫徹其預算權的作用？屬之省、縣議會嗎？則決算權已握在省、縣議會，審計部的審核又還有什麼意義？」¹²⁸

反方意見則不以為然。首先，審計之目的雖然在於貫徹預算執行，但方法卻是以核定收支命令，來防止預算外的徵收與支出；政府收支後，再審核其決算是否與核定之支付命令及預算相符；且在動支過程中，稽查不法的貪污舞弊。如此看來，審計與預決算的分立，並不妨礙該等目的。其次，地方審計權歸屬於監察院，可以保障審計人員的專業性與獨立性。再者，地方審計權歸屬於地方自治體，反而讓上級機關有更強的自治監督權限，財政自主空間恐怕不升反降。最後，《中華民國憲法》並未將審計權予以限縮，審計權當然包括中央與地方。¹²⁹

總的來說，反方意見佔有壓倒性的優勢。值得注意的是，在爭論的過程中，五權憲法理論更以「國父遺教」之姿，取得了高度的權威性，甚至有論者為了批評正方意見，把代議政治與五權憲法理論給對立了起來。

..... 它〔按：指正方意見〕不以國父遺教為根據不以五權憲法為根據，而是從代議政治出發的。它說：『地方議會有議決預算、審核決算之權』。所以，『財政監督權則操之於各級地方議會』。這些話，是代議政治底精髓，在五權憲法中找不出來。依五權憲法，議決預算可以列入立法權中，審核決算便應屬於監察權了。

..... 甲方〔按：指正方意見〕或許說我不應該用國父遺教底大帽子來壓人吧。今天解決地方審計權歸屬底歸屬問題，是要根據中國憲法的。

¹²⁷ 中國地方自治學會，〈再論台灣省第三次修正地方自治法規〉，《中國地方自治》，第12卷，第2期，1959年5月，社論，頁2。

¹²⁸ 羅孟浩，〈地方自治上的幾個法律問題〉，《中國地方自治》，第1卷，第3期，1953年7月，無頁碼。

¹²⁹ 中國地方自治學會，〈我們對於地方審計權歸屬的見解〉，《中國地方自治》，第5卷，第4期，1955年1月，社論，頁2。任卓宣，〈地方審計權底歸屬問題〉，《中國地方自治》，第5卷，第4期，1955年1月，頁3-5。張文汲，〈論地方審計建制問題〉，《中國地方自治》，第5卷，第4期，1955年1月，頁6-9。張筌，〈均權制度與審計制度——兼論地方審計機構的建制問題(上)〉，《中國地方自治》，第18卷，第12期，1966年4月，頁10-12。張筌，〈均權制度與審計制度——兼論地方審計機構的建制問題(中)〉，《中國地方自治》，第19卷，第1期，1966年5月，頁15-17。

國父遺教在這裡沒有用，甲方從中國憲法出發的理由，即在於此。這不能指為錯誤。但是中國憲法是『依據孫中山先生創立中華民國之遺教』而制定的。它在前言中說到了這點。所謂『孫中山先生創立中華民國之遺教』，不是國父遺教嗎？其包括了三民主義五權憲法，甚為明顯。

由此可見，姑且不論正方反方孰是孰非，從地方審計權歸屬的爭論中，不難看出來，孫文的五權憲法理論是如何影響地方自治法制，學術上，那是解釋憲法的參考；政治上，那是標榜國父遺教的大帽子。諸如財政自主或代議政治等要求，也都不能凌駕於五權憲法理論的權威性。該等權威性的由來，便與國民黨政權念茲在茲的「法統」脫離不了關係。

1977年《自治綱要X》修正，終於將「檢查縣市公庫」以及「必要時得調閱會計帳簿及有關憑證」此項職權予以刪除。便有論者指出，這是因為各縣市審計室已次第設置，審計權對於縣鄉鎮的財務監督逐漸完備，所以才會刪除地方民意機關此項職權，以符合五權憲法理論。¹³⁰審計權歸屬爭議也就此平息。

2. 財政分配

1951年《財政收支劃分法》沿襲了1946年《財政收支系統法》的十種財政收入分類，該等分類又可以「稅課收入」與「非稅收入」，非稅收入包括工程受益費、規費、罰鍰及賠償、規費、財產、營業盈餘及事業、補助、捐獻及贈與、公債及賒借等等收入。然而，對於地方自治體來說，稅課收入所佔比例遠高於非稅課收入，又直接由《自治綱要》與《財政收支劃分法》等地方自治法制所決定，乃是**財政自主空間擴張限縮之具體表現**。以下，僅就稅課收入予以討論。

《財政收支劃分法》制定公布，財政收支系統仍分為三級：中央、省及直轄市、縣市及相當於縣市之局。鄉鎮財政包括於縣財政內，收支分編單位預算，列入縣總預算內。縣實施自治後，鄉鎮財政由縣議會依據相關法律規定之（第3條）。歸為國稅者有關稅、貨物稅、礦區稅、鹽稅、證據交易稅，稅收全歸中央（第8條）；至於所得稅、遺產稅、印花稅則與其他層級政府共分（第9條以下）。歸為省及直轄市稅者，土地稅與營業稅也是與其他層級政府共分（第12條以下）。歸為縣市稅者，有土地改良物稅、契稅、屠宰稅、使用牌照稅、宴席及娛樂稅、其他特別稅課，稅收全歸縣市（第15條以下）。總的來說，中央以所得稅為主，省及直轄市以銷售稅為主，縣市則以財產稅為主。共分的稅課，除了劃歸各級政府之外，亦有劃歸由上級機關統籌分配給下級機關，形成《財政收支劃分法》獨特的統籌分配制度。¹³¹此外，既有的補助制度也得到延續。¹³²

¹³⁰ 中國地方自治學會，〈台灣地方自治法規覆議的評論〉，《中國地方自治》，第29卷，第10期，1977年2月，社論，頁2。

¹³¹ 馮永猷，《府際財政》，元照，2013年，頁97。

¹³² 務必要注意的是，除了稅課收入之外，獨占及專賣收入亦為大宗，專賣制度之所得，是由中央與省共分，中央得百分之六十五，省得百分之三十五。馮永猷，《府際財政》，頁99。

從 1950 年《自治綱要 I》開始，〈自治財政〉便設有專節，並分別就縣市與鄉鎮市予以規定。非說收入從 1952 年《自治綱要 II》之後，縣市與鄉鎮市之規定就逐漸定型，但稅課收入卻屢有變動。以下，將地方自治體之稅課收入，按照縣市層級與鄉鎮市層級，整理成表。(表 3-6)



表 3-6 緊縮期 (1950-1967) 縣市收入與鄉鎮市收入

稅目 ⁱ	時間	非地方收入 ⁱ		縣市收入		鄉鎮市收入		
		版	年	中央或省分	省統籌	縣分成	縣統籌	鄉鎮市分成
國稅	遺產稅	I	1950	50		50		
		VII	1963	50			50	
		VIII	1967	40				60
	所得稅	II	1952	90		10		
		V	1954	80	5	5		
	印花稅	II	1952	70		30		
		V	1954	70	15	15		
	省及直轄市稅	土地稅 ⁱ	I	1950	30		70	
II			1952	30	20	50		
VIII			1967	20	20	60		
田賦、地價稅		VIII	1967	20	20	30		30 ⁱⁱⁱ
營業稅		I	1950	30		70		
		II	1952	50	10	40		
		V	1954	50	20	30		
使用牌照稅		VIII	1967	10	30	60		
乙種車輛	VIII	1967	10	30			60 ^v	
縣市稅	土地改良物稅 ⁱⁱ	I	1950			100		
		VIII	1967			80	10	10 ^{iv}
	契稅	I	1950			100		
		VII	1963				100	
	屠宰稅	I	1950			100		
		V	1954		20	80		
		VIII	1967		10	70	10	10
	營業牌照稅	I	1950			100		
使用牌照稅	II	1952	本項稅目不再劃為縣市收入或鄉鎮收入					
	I	1950			100			

	乙種車輛	VII 1963		100 ^v	
		VIII 1967	本項稅目歸為省及直轄市稅		
	筵席及娛樂稅	I 1950		100	
		VII 1963		100	
		VIII 1967		30	70
其他	戶稅（縣）	I 1950		100	
		VIII 1967		100	
	戶稅（市）	II 1952		100	
	法人戶稅（縣）	VII 1963		50	50
		VIII 1967	本項稅目不再劃為縣市收入或鄉鎮收入		

說明：

- i. 本表數字為總稅額之百分比，每列數字加總為 100。
- ii. 土地稅自《自治綱要 I》起含田賦、自《自治綱要 IV》起含土地增值稅。
- iii. 土地改良物稅自《自治綱要 I》起含房捐、自《自治綱要 IX》起含房屋稅。
- iv. 田賦及地價稅自《自治綱要 VIII》起，總收入 30% 歸鄉鎮市。
- v. 乙種車輛使用牌照稅自《自治綱要 VII》起，總收入 100% 皆由縣統籌分配；自《自治綱要 VIII》起，總收入 60% 歸鄉鎮市。

資料來源：馮永猷，《府際財政》，元照，2013 年，頁 98-99。經作者略作修正。

稅課收入之地方自治法制，在縣市層級與鄉鎮市層級略有不同。縣市層級，大多延續《財政收支劃分法》之規定。緊縮期《財政收支劃分法》除了 1951 年制定之外，共經歷六次修正，其中比較大幅度的調整，分別為 1954 年與 1965 年兩次修正。這兩次修正，也連帶地影響了《自治綱要 V》與《自治綱要 VIII》的變動。鄉鎮市層級，《財政收支劃分法》卻沒有任何規定。換言之，就財政自主空間而言，縣市層級尚且有法律位階的地方自治法制，鄉鎮市層級就完全由命令位階的地方自治法制支撐了。1963 年《自治綱要 VII》甚至創設了縣統籌分配制度，直接規定縣稅課中的部分收入，必須作為鄉鎮市的統籌分配稅款。

值得注意的是戶稅，這是少數未出現於《財政收支劃分法》之稅目，也是少數專屬於鄉鎮市之稅目。蓋戶稅制度始於日治時期大正年間，原為州廳稅，後改為市街庄稅，戰後台灣省行政長官公署頒訂《臺灣省戶稅課徵辦法》，予以延續。戶稅是按戶課稅，以不動產為課征對象，並採行累進稅率，由於接近某種綜合所得稅與人頭稅的混合，1951 年與 1965 年間皆曾發生戶稅存廢的爭論。不過，由於戶稅幾乎是鄉鎮市唯一能夠自主的財源，一旦廢除，鄉鎮市財政近乎崩潰。也因此，整個緊縮期，戶稅制度都得到了保留，直到 1971 年《自治綱要 IX》才予

以廢除。¹³³

1960年前後，台灣省政府曾研擬《縣市鄉鎮財政收支改進方案》，改善財政情況。該方案便指出，由於地方自治事業之擴展與公教機構及人員之增加過速，實施地方自治十年以來，地方自治體的支出逐年提高，法定收入卻增加有限，導致縣市與鄉鎮市預算逐年擴大，必須仰賴省政府的統籌分配與補助。對此，《縣市鄉鎮財政收支改進方案》提出改進意見，建議修正《財政收支劃分法》。建議內容包括：增撥縣市稅課收入、確立鄉鎮財政地位、劃分自治事項與委辦事項經費來源。然而該等建議內容，雖然為總統府臨時行政改革委員會所接受，交由財政部研議，卻未見於1960年與1965年《財政收支劃分法》的修正當中。¹³⁴由此可見，雖然財政困難的問題已經進入了國民黨政權的視野，但這並非意味著國民黨政權會就此斷絕縣市與鄉鎮市對於省政府的依賴。而這也更加突顯了，《財政收支劃分法》影響**財政自主空間**最深遠的因素，莫過於統籌分配制度以及補助制度。以下，將分別予以討論。

(1) 統籌分配制度

1949年國民黨政權撤退台灣後，曾有論者分析戰後初期各級政府庫收實況，指出中央、省、縣各級庫收數字盈絀不一，「中央財政，年感不足，省縣庫收，年有盈餘」，進而主張中央應當統合省縣財政庫收，嚴密控管預算、切實取締浪費，以發揮調盈濟虛之功效。¹³⁵1951年《財政收支劃分法》，便是在這樣的氛圍中制定公布。即有論者指出，該年度的中央政府稅課收入佔各級政府稅課收入的42.8%，隔年度則暴增為61.5%；相較於此，台灣省政府的稅課收入，該年度佔30.5%，隔年度卻僅佔11.2%。相較於此，縣市的稅課收入，僅有略微增加。總體來說，緊縮期都呈現集權於中央的傾向。¹³⁶

值得注意的是，省政府與縣政府雖然受到壓縮，卻具有調度統籌分配稅款的權限。統籌分配制度之目的，在於由上級機關調節地方自治體彼此間的財政狀況，改善水平財政失衡的問題。換言之，對於地方自治體自來說，統籌分配稅款具有財源的性質。

省的統籌分配制度，是在1951年以《財政收支劃分法》所創設。省政府得以使用調度的統籌分配稅款，僅有部分土地稅（總稅額20%）與營業稅（10%）而已。1954年《財政收支劃分法》修正，除了土地稅維持不變以外，營業稅的比例提高一倍（20%），並增加部分的屠宰稅（20%）、所得稅（5%）、印花稅（15%）。

¹³³ 中國地方自治學會，〈從鄉鎮財政論戶稅存廢〉，《中國地方自治》第17卷，第3期，1964年6月，頁6-9。

¹³⁴ 總統府臨時行政改革委員會編，《行政改革建議案檢討報告》，頁361以下。

¹³⁵ 劉之藩，〈論台灣地方財政問題〉，《中國地方自治》，第2卷第2期，1953年12月，頁3。

¹³⁶ 李孟儒，《黨國體制下的中央與地方關係——以財政收支劃分為例》，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，2004年，頁17-19。

省統籌分配款設有專戶，此筆款項是存進省財政廳設立的專戶中，再分配給各縣市。除了分配基準不明確，就連收支狀況也未納入省政府的預算編列。換言之，整個緊縮期，省統籌分配款的使用調度，徹頭徹尾都是黑箱作業。¹³⁷

縣的統籌分配制度，則是在 1963 年以命令位階的《自治綱要Ⅶ》創設。縣的統籌分配稅款屢有變動，《自治綱要Ⅶ》時來自部分法人戶稅（50%）；《自治綱要Ⅷ》時則來自部分房捐（10%）、屠宰稅（10%）、筵席及娛樂稅（30%）。縣統籌分配款的財源都來自縣稅，且與省統籌分配款制度類似，同樣設有專戶，同樣未納入縣政府預算，鄉鎮市獲得的縣統籌分配款，則納入鄉鎮市公所預算的「稅課收入」之下。既然制度類似，那黑箱作業也就在所難免。

(2) 補助制度

根據 1951 年《財政收支劃分法》之規定，省為追求縣市間的經濟平衡發展，應對於貧脊之縣市酌予補助（第 31 條）；反過來說，上級政府為適應特別需要，對財力較優之下級政府得取得協助金（第 32 條）。省立法執行或省立法交由縣市執行之各種事項，經費不足時，經立法院決議，由國庫補助之（第 29 條）。台灣省政府對於縣市之補助款，歷年來均在增加，可見縣市地方財政，非賴省之補助難以為繼。然而補助款之調度使用，同樣缺乏明確的分配基準與收支狀況，比起統籌分配制度，補助制度的黑箱作業可謂是不遑多讓。

直到 1965 年，台灣省政府才頒訂《縣市鄉鎮補助款分配標準》。縣市部分，共有①基本補助、②事業補助、③特別補助三大類。①基本補助又分甲乙類，甲類以稅課收入為標準，填充經常與人事支出的缺漏；乙類以人口數及行政區域面積為標準，支應一般業務經費。②事業補助又分一般建設事業補助、經濟建設專款補助、國民小學自然增班教室補助等類。基本補助或事業補助核計後仍有財政困難，則另有③特別補助。鄉鎮市部分，同樣也有④基本補助、⑤事業補助、⑥特別補助三大類。④基本補助包括貧瘠鄉鎮平衡預算補助、山地鄉行政補助；⑤事業補助包括各國民小學修繕及設備費補助、貧瘠鄉鎮經濟建設補助，⑥特別補助則為公共造產補助。檢視該等分類，縣市鄉鎮補助款的使用調度，多為消極性的彌補預算差額，未能產生積極性的誘導作用，往往是利益均霑，偏偏又僧多粥少。¹³⁸

由於地方財政僅僅是人事支出，都必須仰賴上級政府的補助才能維持經常開支，地方自治事業每每因此停滯不前。¹³⁹1960 年代中期，便已出現地方自治體財

¹³⁷ 馮永猷，《府際財政》，頁 101。

¹³⁸ 莊暢生，《臺灣省縣市鄉鎮財政分析及問題之研究》，臺灣省政府研究發展考核委員會，1976 年，頁 158-160。

¹³⁹ 韋昭，〈論臺省自治法規之修正〉，《中國地方自治》，第 12 卷，第 2 期，1959 年 5 月，頁 9、頁 13。

源困難的案例。¹⁴⁰一來一往之間，養成了縣市對於省的需索，也助長了省對於縣市的影響。1970年代前後，國家安全會議政治組考察報告便指出，縣市財政對省補助的過度依賴，已經到了既要治標又要治本的地步。

查目前本省各縣市財政，或多或少，莫不均須仰賴省庫補助，此在地方自治實施之下，實為不自然的變態現象，因為如此，在各縣市(1)每年預算，必須帶省庫補助額核定後，始能開始編訂，(2)縣市長無法確立其長期或特別建設之計劃，(3)縣市長為補助款之爭取，必須經常往還省府各廳處之間，請求拜託聯絡感情，以致影響本身行政業務，無法發揮其應有而且應負之職能，為使地方自治之健全發展，在財政上必須採取治本之措施。

檢視整個支配期縣市財政補助收入佔歲出額度的比例，最低者為1953年，占百分之三十八點零一；最高者為1961年，占百分之四十八點九二。平均超過四成，可見過度依賴之嚴重。值得注意的是，過度依賴的現象並非理所當然。《財政收支劃分法》施行的第一年——也就是1952年——縣市稅捐實徵淨額無法支應歲出的縣市，僅有苗栗縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣、澎湖縣五個，而且屏東縣的稅捐稽實徵淨額已經佔了歲出百分之九十六點七八，已經相當於自給自足。由此可見，問題並不在於地方自治體沒有財稅收入，問題在於財稅的分配。¹⁴¹換言之，因為縣市政府分配到的資源一開始就不夠了，所以省政府才能透過補助制度影響縣市政府。縣市政府如此，鄉鎮公所如何，也就不難想像了。

第三節 緊縮期的特色

綜觀緊縮期（1950-1967）的地方自治，共有三點特色：第一、地方自治法制的修正相當頻繁。第二、國民黨政權的正式與非正式干預不斷強化。第三、地方自治體的抵抗在質與量與都相當低落。

地方自治法制的修正相當頻繁，主要表現在住民面與行政面。在住民面，原本縣市、鄉鎮市、村里等地方公職的選舉罷免規程都是個別制定，要到1959年才統一為《臺灣省各縣市地方公職人選舉罷免規程》。其他像是積極資格與消極資格的種種規定，在緊縮期都是一修再修。在行政面，自治監督方法更呈現愈來愈周密的趨勢。其中，又以特別免職條款與停職條款的修正次數最多、幅度最大。解散條款與無效條款，原本只規定在縣市議會與鄉鎮市民代表會的組織規程，後

¹⁴⁰ 1964年4月，彰化縣政府就差點付不出公教人員的薪水以及學校機關的辦公費。1964年12月台北縣政府更一度付不出公教人員的房租津貼，參見：中國地方自治學會，〈地方拾零〉，《中國地方自治》，第16卷，第11、12期，1964年4月，頁39。中國地方自治學會，〈地方拾零〉，《中國地方自治》，第17卷，第8期，1964年12月，頁22。

¹⁴¹ 李孟儒，〈黨國體制下的中央與地方關係——以財政收支劃分為例〉，頁42-43。

來分別於 1954 年與 1959 年納入《自治綱要》。覆議核可條款，原本只及於縣市議會，後來則及於鄉鎮市民代表會。此外，公務員與自治人員身分之競逐、地方首長適用免職處分之爭議、特別免職條款與一般免職條款之分合，在在顯示出國民黨政權在緊縮期其實也是且戰且走、邊做邊學。

國民黨政權的正式與非正式干預不斷強化，乃是普遍的現象。就正式干預而言，在人事面，地方首長能夠自主的人事部屬，僅限於幕僚單位，未及於業務單位，鄉鎮市長遴選人員時甚至還要按照省政府頒定的遴選標準。在組織面，雖然有著從「組織通則」到「規程準則」的轉換，但是地方首長對於部門配置與員額編制的自主空間仍然相當狹小。在立法面，「違反三民主義或國策」成為解散地方民意機關的要件；在行正面，「違法失職情節重大」則逐漸成為停職地方首長的要件。在財政面，縣市層級的財政分配由《財政收支劃分法》決定，鄉鎮層級的財政分配則由《自治綱要》決定，前者有中央政府調整，後者由省政府調整，地方自治體毫無置喙餘地。

至於非正式干預，在行政面，至遲到 1960 年代國民黨政權已經成功將村里長改造成選舉樁腳，甚至要求村里長簽下同意書，保證國民黨候選人得票數不會低於預估。在住民面，選舉監察制度被扭曲成監察選舉制度，早在 1950 年代後期就為人詬病。所謂「地方黨治」，更是把國民黨政權正式干預與非正式干預的搭配，描繪得淋漓盡致。

地方自治體的抵抗在質與量與都相當低落，也是普遍的現象。1954 年，台北市便有數位區長聯合起來，提出「提高區之法律地位」並且「賦予區法人資格」的主張。1965 年，高雄縣鳳山鎮亦有里長抗議鎮公所的不理不睬。然而，該等抵抗僅僅停留在表達意見的層次，還不到施加壓力的層次，而且也沒有與反對勢力結合。反過來說，雖然奪取地方自治體政權的反對勢力一直都在，卻少有地方公職援引地方自治體的地位與實力抵抗國民黨政權。

綜上述，這三點特色顯示了，國民黨政權對於地方自治體的控制，至少在緊縮期實相當有效的。這個控制包括了正式干預與非正式干預，前者由從政黨員以其公職身為之，是地方自治法制所承認的干預選項，例如地方首長的停職、地方民意機關的解散等等；後者由黨機器以其自身名義為之，是地方自治法制並未承認的干預選項，例如以村里長充作選舉樁腳，以監察小組之名行包庇偏袒之實等等。地方自治法制的頻繁修正，則反映了國民黨政權還在摸索，每一次修正，都意味著地方自治法制又更加完備。當然，完備與否的標準，是由國民黨政權定義。總的來說，國民黨政權在緊縮期並沒有遭遇太多來自地方自治體的抵抗。

第四章 黨國支配的分化（1967-1994）



第一節 分化期的背景

1967年台北市升格直轄市，所有地方自治體都被分成直轄與省轄兩套制度，形成直轄省轄的二元體制。二元體制的出現，造成了地方自治體彼此間的分化，也預告了區域發展不均的到來。1979年高雄市升格直轄市，又再次顯示了直轄與省轄的差距：直轄市享有優渥的資源，省轄縣市則否。如果從不同的視角切入這股趨勢，可能會劃分出不同的時期；但是如果從地方自治法制的視角來切入，這個時代斷點就非1967年莫屬。（表4-1）

表 4-1 黨國支配（1967-1994）的分化期

版本	公布日期	省主席	府令字號
I	1950/4/22	吳國楨	(39) 卯養府綜法字第 27506 號
II	1952/11/4	吳國楨	(41) 府祕法字第 105781 號
III	1953/7/7	俞鴻鈞	(42) 府祕法字第 60247 號
IV	1953/8/22	俞鴻鈞	(42) 府祕法字第 79269 號
V	1954/11/4	嚴家淦	(43) 府民二字第 105371 號
VI	1959/10/6	周至柔	(48) 府民二字第 82932 號
VII	1963/11/21	黃杰	(52) 府民二字第 82828 號
VIII	1967/10/1	黃杰	(56) 府民二字第 81228 號
IX	1971/7/8	陳大慶	(60) 府民二字第 70716 號
X	1977/3/3	謝東閔	(66) 府民二字第 15356 號
XI	1981/7/17	林洋港	(70) 府民二字第 57718 號
XII	1985/10/18	邱創煥	(74) 府法四字第 77710 號

資料來源：作者整理

從緊縮期（1950-1967）到分化期（1967-1994）的發展，與其說有一個戲劇性的鉅變，毋寧更像是一股潛伏的趨勢。直轄省轄二元體制的出現，在政治上與

財政上都影響深遠。巧合的是，1967 年之後，台灣也接二連三地發生幾件大事。

政治上，1969 年蔣中正身體急趨衰弱，蔣經國就任行政院副院長，標誌著國民黨政權的權力接班。外交上，1971 年退出聯合國，1972 年美國總統尼克森拜訪中華人民共和國，暴露出中華民國的國際地位正在快速滑落。政治與外交的艱難處境，一方面迫使政府擺出開明姿態，例如 1969 年的中央民意代表增補選、1971 年國民黨中常會通過「人才獲得擴大方案」¹、1972 年的增額中央民意代表選舉；一方面促使反對勢力再度躍上政治舞台，康寧祥與黃信介、美麗島雜誌、編聯會與公政會、民主進步黨，都是一波接著一波的浪潮。1990 年代初期從黨國體制到民主體制的轉型，反對勢力是功不可沒。原本依附於國民黨政權的地方派系也活躍了起來，在國民黨政權與反對勢力之間，尋求自身利益的最大化。

值得注意的是，台灣從 1960 年代便出現快速的經濟成長，到了 1970 年代成長的代價開始浮現。農地重劃、環境汙染、勞工權益、職業災害、食品安全，各種社會問題層出不窮，地方住民的自力救濟也就應運而生。自力救濟包羅萬象，有陳情請願也有示威抗爭。有意思的是，面對社會問題與自力救濟，直轄市政府回應的能力與效率，遠高於省轄的縣市政府，甚至也高於省政府。²這也回過頭來展現了直轄省轄二元體制的影響。以下，將分化期（1967-1994）的背景拆成若干主題，分別予以討論。

（一）直轄省轄的二元

早在 1954 年，就有國大代表主張要將台北市改為直轄市，並錫名為陪都。1960 年代之初，亦有市議員建議升格，卻引來省議員李萬居與張富等人批評，認為升格之舉徒增省民負擔，損害省政完整，尤其困擾全省財政均衡。

即使正反意見膠著不下，行政院院會仍於 1966 年通過台北市升格案，並經總統核定。³1967 年 1 月 13 日，總統蔣中正任命高玉樹為第一任直轄市市長，並決定於同年 7 月 1 日實施改制。當時高玉樹仍為民選的台北市長，任期尚未結束，僅僅一紙命令，身分馬上從省轄市長變為直轄市長——由於台北市要半年後才從省轄市改制為直轄市，所以高玉樹的身分是「省轄市的官派直轄市長」，可謂不倫不類。

台北市升格案一出，高雄市議會亦於 1971 年提案建議升格，卻遭到行政院否決。接連幾年，高雄市議會仍不放棄，甚至還組成升格促進委員會、升格陳情

¹ 若林正丈著，洪郁如等譯，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》，台灣大學出版中心，2014 年，頁 162。

² 台北市政府於 1968 年成立之新聞處與訴願委員會，即首開全台先例。中國地方自治學會，〈臺北市政：新成立的新聞處〉，《中國地方自治》，第 21 卷，第 1 期，頁 20。

³ 申慶璧，〈台北市改制的當前要務〉，《中國地方自治》，第 19 卷，第 11、12 期，1967 年 4 月，頁 32。

團。一直到 1978 年，省政府與行政院終於接連同意，並於隔年呈由總統核示。有了上次的經驗，高雄市改制細緻許多。像是直轄市長之任命及原省轄市長之辭職，就納入了高雄市改制籌畫小組之議程。⁴值得注意的是，根據《憲法》第 118 條，直轄市之自治以法律定之。台北市與高雄市的升格，法源根據卻是 1947 年《市組織法》。由此可見，雖然直轄市的法制化並不受《省縣自治通則》拘束，國民黨政權仍然迴避不已，寧願採用訓政時期制定的法規範，不願直接立法。

升格為直轄市，有政治上的影響，也有財政上的影響。政治上的影響，莫過於強化了行政院對於直轄市「法」與「人」的控制。所謂「法」，指得是主要規範。台北高雄兩市的法源根據固然是《市組織法》，但卻另外訂有《台北市各級組織及實施地方自治綱要》（以下簡稱《台北自治綱要》）與《高雄市各級組織及實施地方自治綱要》（以下簡稱《高雄自治綱要》）作為主要規範。與《自治綱要》不同之處在於，《台北自治綱要》與《高雄自治綱要》雖然也是命令位階，卻是由行政院直接頒訂的命令。所謂「人」，指得是地方首長的官派。直轄省轄二元體制出現之後，直轄市就出現市長官派市議員民選的特殊現象，要到 1994 年《直轄市自治法》制定之後才通通改為民選。

為什麼要強化「法」與「人」的控制呢？根據第一任直轄市長高玉樹回憶，國民黨政權把台北市升格為直轄市，為的不是提拔，而是便於掌控。⁵有鑑於無黨籍的高玉樹，先後於 1961 年與 1964 年打敗國民黨籍對手當選台北市長，後來又在 1967 年從民選市長變成官派市長，直轄省轄二元體制的出現，某種程度上也反映了國民黨政權排除地方公職選舉的企圖。1979 年高雄市升格為直轄市，亦為該等企圖的延伸。⁶

財政上的影響，簡單來說就是排擠效應。如果以 1964 年的稅捐實徵額為例，台北市從省轄市升格為直轄市，即使不算防衛捐，市收入就增加了兩億，即使台北市新增了景美、木柵、南港、內湖、士林、北投六個區，這仍然是一筆不小的數目。⁷然而，稅捐實徵額總體的畢竟有限，直轄市分得多，省與省轄縣市也就分得少。

更甚者，1967 年行政院決定實施九年國民義務教育，無論是師資培育或軟硬體設施都是一筆不小的開銷。雖然這筆開銷直轄省轄都有份，但是對於省的衝擊遠大於直轄市。如果比較 1965 年教科文預算佔可用總預算的比例，省為 41.68%，

⁴ 尹德民，〈高雄市改制直轄市概略〉，《中國地方自治》，第 35 卷，第 12 期，1983 年 4 月，頁 13。

⁵ 關於高玉樹對於台北市升格的回憶，參見：林忠勝、吳君瑩，《高玉樹回憶錄》，前衛，2007 年。黃富三，〈台北市歷屆市長議長口述歷史〉，台北市政府文獻委員會，2001 年。

⁶ 徐揚，〈直轄市政府組織的法制度規範——一個備受關愛的組織結構直轄市的組織〉，收於地方制度法教室，網址：<http://mypaper.pchome.com.tw/moi5581/post/1298083153>，原文發表時間：2007 年 11 月 5 日。最後瀏覽時間：2015 年 3 月 4 日。

⁷ 申慶璧，〈台北市改制的當前要務〉，《中國地方自治》，第 19 卷，第 11、12 期，1967 年 4 月，頁 34。

雲林縣為 52.32%，台北市則為 34.3%。在實施九年國民義務教育前尚且如此，實施後的衝擊也就不難想像。1979 年高雄市升格，更是雪上加霜。⁸

財源的傾斜又導致區域發展的不均。1980 年代，台灣地區北中南東四大區域，只有北部區域的人口高於平均值；甚至廿三縣市中，只有台北縣市、高雄縣市、台中市、台南市的人口成長高於平均值，其他縣市都向前述六縣市集中。由此可見人口與產業過度集中。更有論者指出，台灣省省民相較於北高兩直轄市市民，根本就是「二等國民」。⁹

綜上述，直轄省轄二元體制的出現，有幾個重點：第一、它將直轄市排除在《自治綱要》的範圍之外，獨立適用一套法規範，而且這套法規範可以由行政院任意調整。第二、直轄市政府與省政府的層級相同，不再有上下關係，省政府與中央政府的範圍雖仍高度重疊，卻卡了直轄使政府的位置。第三、它將原本民選的省轄市長改為官派的直轄市長，先後中斷了台北市與高雄市的的地方首長選舉。第四、它造成財源的傾斜，進而造成區域發展的不均。

(二) 社會變遷的後果

橫跨 1950 年代到 1960 年代的緊縮期（1950-1967），正好適逢國民黨政權從進口替代到出口導向的政策轉換，台灣從農業社會發展為工業社會，經歷了快速的經濟成長，也經歷了劇烈的社會變遷。然而，法規範的修正未必跟得上社會變遷的腳步。1970 年代，各種社會問題開始浮現，當既有的管道難以處理這些問題的時候，這些問題就會轉為自力救濟。有些時候，自力救濟會呈現為地方住民的示威抗爭，地方自治體與中央政府則為示威抗爭的對象。

1960 年後期，各地鄉鎮公所紛紛成立農地重劃協進委員會，推動農地重劃政策，但在成員推選上與業務執行上卻屢屢發生爭議。1969 年 7 月，嘉義縣新港鄉與台中縣清水鎮的農民，就為了分配不公的問題先後向縣政府陳情；同年年底，台南縣的新營與鹽水地區，甚至還有兩百多名農民為此發生鬥毆事件。¹⁰

1971 年，內政部衛生署，署長顏春輝在成立後的第一場記者會當中，特別強調往後衛生署的工作重點之一就是防止公害。¹¹當時的公害，包括空氣汙染、水汙染、噪音、惡臭、特別震動、地層下陷六大類，若以新店溪的水汙染為例，就

⁸ 鄧海波，〈開征教育捐芻議〉，《中國地方自治》，第 20 卷，第 2 期，1967 年 6 月，頁 4-5。

⁹ 中國地方自治學會，〈地方自治實務點滴〉，《中國地方自治》，第 37 卷，第 2 期，1984 年 6 月，頁 22。中國地方自治學會，〈台灣省政實務點滴〉，《中國地方自治》，第 40 卷，第 12 期，1988 年 4 月，頁 24。中國地方自治學會，〈台灣省政實務點滴〉，《中國地方自治》，第 40 卷，第 11 期，1988 年 3 月，頁 24。

¹⁰ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第 22 卷，第 3 期，1969 年 7 月，頁 26。中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第 22 卷，第 8 期，1969 年 12 月，頁 29。

¹¹ 李文中，〈如何防止公害〉，《中國地方自治》，第 23 卷，第 10 期，1971 年 2 月，頁 9。

有垃圾、水肥、家庭汙水、工業廢水、死豬、死狗等等，高等法院檢察處還為此成立調查小組實地勘查。¹²

1972年11月，美商飛哥電子公司由於不當使用有毒溶劑，造成了數名女工接連患染急性肝炎致死，號稱飛哥事件，震驚台灣社會，更引發勞工安全與最低薪資的討論。¹³1979年，板橋舊市區的更新，或者忠孝大橋引道的建設，在處理違章建築的時候，都引發迫遷住戶的反對與抗議，造成台北縣的重大工程受阻。¹⁴1980年4月，有鑑於米糠油中毒事件、假酒害人事件層出不窮，行政院更委託學者專家組成研究小組，提出消費者保護的研究報告。

諸如農地重劃、公害防治、職業災害、違建拆除、食品安全等等社會問題，都在分化期（1967-1994）一一浮現。其中，有不少社會問題甚至還沒有相應的、專責的、夠格的政府部門。舉例來說，勞工委員會與環境保護署都要到1987年才成為行政院的一級機關。在此之前，勞工司隸屬內政部，環保局隸屬衛生署。

值得注意的是，地方住民在此並未缺席。1979年的台北市松山區，有著數十家排放廢氣的工廠，汙染範圍遠及中山、南港、大安等區。受害住民長年向市政府反映，卻毫無音訊。遂於同年3月，由三十多位里長和地方人士舉行座談會，提出抗議。台北市政府更被迫組成專案小組處理，並提出遷移方案。¹⁵

這些由地方住民發動的示威抗爭，一方面暴露了從中央政府到地方自治體都沒有能力解決新興的社會問題，一方面也反映了地方住民開始更積極參與地方自治體的政治決定。1987年戒嚴令解除，釋放出集會、結社、出版、言論的自由，更是讓這股能量得到宣洩。1980年代末1990年代初之所以被譽為社會運動的狂飆，或許要回到這樣的脈絡中來理解。當然，這樣的積極參與，時間上與空間上都不是均質的，但確實引起了從中央政府到地方自治體的關切與注目。地方住民在分化期的角色，已非緊縮期可以相比。

有意思的是，相較於省政府或縣市政府，直轄市政府回應社會問題的能力與效率，顯然較為突出，前述台北市松山區的工廠遷移方案便可見一斑，類似的例子也所在多有。這不僅反映了直轄市握有較多財源的事實，更呼應了「二等國民」的指控。

(三) 反對勢力的集結

1970年代以來，儘管地方住民參與愈來愈積極，仍然是個案性的、議題性的、地域性的參與。甚至可以說停留在社會力的層次，尚未能轉化為政治力。在政治

¹² 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第24卷，第10期，1972年2月，頁25。

¹³ 中國地方自治學會，〈保障勞工安全〉，《中國地方自治》，第25卷，第7期，1972年11月，社論，頁3。

¹⁴ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第32卷，第1期，1979年5月，頁24。

¹⁵ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第31卷，第12期，1979年4月，頁40。

力的層次，另有所謂的「黨外」。¹⁶

1970 年代初期，反對勢力有兩股支流，一股是經歷日治與戰後兩個時期，並透過「地方公職選舉」與「中央民意代表增補選」而躍居政治舞台的跨期中生代，如前述康寧祥、黃信介等人；一股則是生於台灣長於台灣，卻受過「退出聯合國」與「保釣運動」等重大事件衝擊的戰後新生代，如張俊宏。到了 1970 年代中期，兩股支流逐漸匯合，1975 年的黨外雜誌《台灣政論》月刊的發行，可以視為一個指標：康寧祥出任社長、黃信介任發行人、張俊宏則任總編輯。此後，黨外雜誌便成為反對勢力集結的組織形式。1979 年 8 月，《美麗島》雜誌創辦，網羅了各方反對勢力，儼然為一「沒有黨名的政黨」。

務必要注意到的是，反對勢力能夠如滾雪球般愈滾愈大，公職選舉——尤其是地方公職選舉——發揮著推波助瀾的功能。自從 1950 年實施地方自治以來，地方公職選舉幾乎未曾中斷，每隔幾年地方首長與地方民意代表就要更換輪替，這也為反對勢力提供了奪取地方自治體政權的機會。所謂「選舉假期」，更是在黨國體制之下，為反對勢力撐出了活動的空間。

1970 年代後期，黨外已經從奪取地方自治體政權的層次，上升到發起全國性組織與活動的層次，地方自治的**阻隔功能**已經漸露疲態。¹⁷1978 年年底「台灣黨外人士助選團」提出的「十二大政治建設」共同政見¹⁸，反映了當時的黨外已經

¹⁶ 所謂黨外，係指相對於國民黨的反對勢力。廣義的黨外，泛指所有非國民黨籍的政治人物；狹義的黨外，則指康寧祥、黃信介崛起後的反對勢力。李筱峰，〈近百年台灣民主運動概要〉，收於李筱峰的個人網站，網址：http://www.jimlee.org.tw/article.jsp?b_id=24022&menu_id=4，原文發表時間：2000 年 6 月 1 日，最後瀏覽時間：2015 年 3 月 4 日。

¹⁷ 曾在 1977 年因為中壢事件而重新驗票進而當選桃園縣長的許信良，便認為台灣真正的反對國民黨運動，始於 1978 年由施明德、張俊宏、林義雄、許信良等人組成的「台灣黨外人士助選團」。「之前，黨外除了選舉沒有其他活動，黨外省議員只做到集體質詢，並未推動全國性的組織或活動。是施明德和張俊宏的功勞，奉黃信介為領袖，把黨外運動推向全國性的高度和廣度。」胡慧玲，《百年追求：台灣民主運動的故事·民主的浪潮》，衛城，2013 年，頁 104-105。

¹⁸ 「十二大政治建設」的內容如下：

1. 遵守《憲法》規定，包括：中央民代全面改選；省市長直接民選；軍隊國家化；司法獨立化，各級法院改隸司法院；廢除違警罰法；思想學術超然化，禁止黨派黨工控制學校，言論出版自由化，修改出版法，開放報紙雜誌；參政自由化，開放黨禁；旅行自由化，開放國外觀光旅行。
2. 解除《戒嚴令》。
3. 尊重人格尊嚴，禁止刑求、非法逮捕和囚禁，禁止侵犯民主和破壞隱私權。
4. 實施全民醫療及失業保險。
5. 廢除保護資本家的假保護企業政策。
6. 興建長期低利貸款的國民住宅。
7. 廢止田賦，以保證價格無限制收購稻穀，實施農業保險。
8. 制定《勞動基準法》，勵行《勞工法》，承認勞工對資方的集體談判權。
9. 補助漁民改善漁村環境，建立合理經濟制度，保障漁民的安全和生活。
10. 制定防止環境污染法和國家賠償法。
11. 反對省籍和語言歧視，反對限制電視方言節目時間。
12. 大赦政治犯，反對出獄政治犯及其家族的法律、經濟和社會歧視。

參見：若林正丈著，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》，頁 177。

有能力設定議題、勾勒願景，政黨內容已經呼之欲出，欠缺的只是政黨形式而已。1979年年初，前高雄縣長與余登發與其子余瑞言，被國民黨政權以涉嫌叛亂為由逮捕。為了抵抗國民黨政權的政治迫害，反對勢力決定在高雄橋頭發起遊行，此即橋頭事件，為戒嚴令下反對勢力第一次集體參與的示威抗爭。桃園縣長許信良甚至因為參與遊行，而被台灣使政府以「擅離職守」移送監察院，後經監察院彈劾，由公懲會作成休職兩年的休職處分。

整個1979年，國民黨政權不斷透過挑釁、騷擾、施暴、查禁來壓制反對勢力，同年年底的美麗島事件，以及隨之而來的大逮捕與大審判，則是整個壓制的巔峰。即使如此，反對勢力仍然前仆後繼。1980年的中央民意代表增補選，美麗島事件受難家屬以及辯護律師，相繼取得國大代表、立法委員、監察委員的席次，對黨外來說是很大的鼓舞。1981年地方公職選舉，黨外在各縣市舉辦「黨外候選人推薦會」，這個類似政黨提名的舉動，奠定了反對勢力組黨雛形。¹⁹

回顧黨國支配的地方自治，反對勢力約略有三次集結，1960年籌組中國民主黨、1979年創辦《美麗島》雜誌、1987年成立民主進步黨。前兩者同樣都面臨了壓制，但美麗島事件卻有別於自由中國事件，反對勢力並未就此消沉。即有論者指出，美麗島事件之所以有別於自由中國事件，關鍵在於參與者承先啟後的意志。²⁰1986年民主進步黨成立，反對勢力終於有了政黨的形式。自此，地方自治體開始出現兩黨甚至多黨並立的局勢。

(四) 地方派系的活躍

1. 派系與國民黨政權

經歷過緊縮期地摸索，國民黨政權正式與非正式干預的搭配可以說是愈來愈純熟。地方派系不僅依附於國民黨政權，更與國民黨政權形成所謂的恩庇侍從體制。這個體制是雙重的：一方面，國民黨政權施予利益，換取地方派系的效忠；另一方面，地方派系施予利益，換取地方住民的支持。

如果沒有利益的輸送，派系的維繫是難以想像的。地方派系透過選舉爭取地方公職，透過地方公職的位置創造並分配利益，獲得利益的地方住民則透過選舉予以回報。從人情網絡轉變來的動員機制，就在一次又一次的選舉中反覆確認。²¹但是在黨國體制之下，利益的創造與分配必須要得到國民黨政權的肯認或默許。

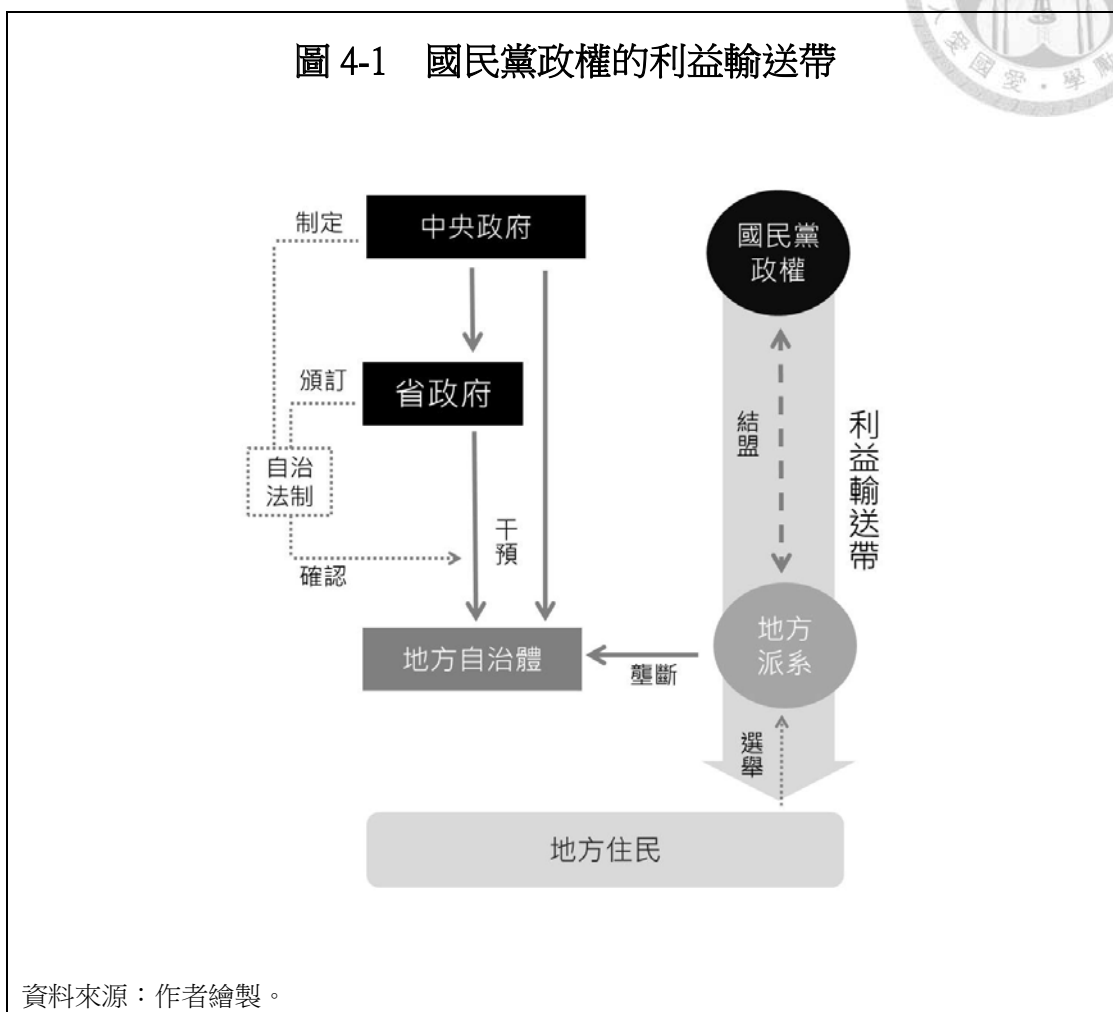
¹⁹ 遠流台灣館編著，吳密察監修譯，《台灣史小事典》，遠流，2000年，頁192。

²⁰ 吳乃德，《百年追求：台灣民主運動的故事·自由的挫敗》，衛城，2013年，頁265-272。吳乃德，〈人的精神理念在歷史變革中的作用：美麗島事件和台灣民主化〉，《台灣政治學刊》，第4卷，2000年，頁57-104。

²¹ 關於人情網絡與動員機制的討論，參見：陳介玄，〈派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡〉，收於東海大東亞社會經濟研究中心主編，《地方社會》，台北：聯經，1997年，頁31-67。

於是乎，對於聽話的地方派系，國民黨政權就施以恩惠庇護²²；對於不聽話的地方派系，國民黨政權也從不吝惜予以打壓²³。恩庇侍從體制的利益輸送帶就此搭建起來。(圖 4-1)

圖 4-1 國民黨政權的利益輸送帶



當然，利益輸送帶也可能會失衡，地方住民的支持，就如同地方派系與國民黨政權的籌碼，手中籌碼愈多，議價能力愈強；相反地，國民黨政權如果能夠繞過地方派系，直接取得地方住民的支持，等於將籌碼搜刮殆盡，根本就毋須與地方派系談判。

²² 有論者指出，派系透過地方公職的位置汲取資源的管道共有三類：第一、省營行庫的特權貸款；第二、省政府及各級地方政府的政府採購利益或權利金；第三、以地方政府公權力換取的利益，這又分成兩類，一類是假公濟私，例如利用都市計畫或公共建設來炒作土地，一類是以公權力掩護寡占性的非經濟活動，例如經營賭場與舞廳。朱雲漢，〈寡占經濟與威權政治體制〉，收於蕭新煌等著，《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》，台北，台灣研究基金會，1989年，頁151-152。轉引自：陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，月旦，1995年，頁21。

²³ 關於打壓，至少包括司法上的打壓，以及政治上的打壓。司法上，國民黨政權對地方派系的操縱，司法制度發揮著三種功能：第一、懲罰不順從的地方政治人物；第二、保護地方政治人物的貪汙；第三、司法得以作為買票作業的保護網。參見：王金壽，〈瓦解中的地方派系：以屏東為例〉，《台灣社會學》，第7期，2004年，頁198。政治上，國民黨政權往往在大多數地區扶持兩個以上的派系，藉由政黨提名制度，建立派系輪流執政的慣例，來達到派系制衡的效果。參見：陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，月旦，1995年，頁151-1

1960年代後期，國民黨政權就提出「派系替代」的策略，大量提名非派系出身的候選人，代替原先的派系。1972年，派系替代策略頗有成效，二十一名縣市長名額，國民黨提名的十二名非派系人選全部當選，派系人選則只有八名，為上次的一半。1977年國民黨想要趁勝追擊，提名十七名非派系人選，派系人選僅剩三名，卻因為地方派系的抵制，導致桃園縣、台中市、台南市、高雄縣四位地方首長皆由黨外候選人勝出。²⁴雖然一度消沉，1984年蔣經國任命關中為台灣省黨部主任，引進黨內初選制度壓抑地方派系，堪稱派系替代策略的再起。1989年，立法委員、省議員、縣市長三合一選舉，戰後首度的多黨競爭。民進黨以「地方包圍中央」策略大敗國民黨，關中被迫下台，派系替代策略就此告一段落。²⁵

務必要注意的是，派系替代策略的失敗，並不等於恩庇侍從體制的失敗。反過來說，正是因為國民黨政權意識到地方派系並非說替代就替代，才更加意識到地方派系的主體性與重要性。

對照起明治日本與日治台灣，緊縮期（1950-1967）的地方公職選舉，同樣發揮著某種**阻隔功能**。本省籍政治菁英留在地方政治，中央政治則留給外省籍政治菁英。只是到了分化期（1967-1994），**阻隔功能**逐漸遭到挑戰，地方政治與中央政治的連結則愈來愈強。即有論者指出，檢視國民黨籍立法委員派系成員的比例，從1972年增補選以來，就一直呈現增加的趨勢；如果只看區域立委，1983年派系成員的比例就高達70.27%，1989年更是高達73.68%。²⁶台中紅派的劉松藩與高雄白派的王金平，在1990年代後相繼擔任立法院院長，就是絕佳的事例。

總的來說，地方派系在分化期可以說是愈來愈活躍，並非任憑國民黨政權操弄的棋子，當利益遭受威脅的時候，還有可能反咬國民黨政權一口。

2. 派系與台灣社會

派系是常見的政治現象，只要有政治衝突，就會有派系。然而，一旦地方派佔據了住民參與的制度途徑，就會產生問題。

1966年11月，彰化縣長呂世明便以健康欠佳為理由，向省政府請辭，惟省政府不予批准。據聞呂世明所以請辭，表面上是健康欠佳，實際則是派系摩擦傾軋，不堪其擾。1971年2月，雲林縣湖口鄉長，更因為派系鬥爭，飽受檢舉案之糾纏，根本沒有心力時間顧及鄉政，決議掛官求去。²⁷亦有論者指出，1970年代台灣各縣市明明都是國民黨佔絕對多數，地方議會與地方政府卻時有衝突，這都是因為地方派系在背後搞鬼，一不小心，國民黨提名的候選人可能會因此落選。

²⁴ 若林正丈著，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》，頁171。

²⁵ 陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，頁181-189。

²⁶ 王振寰，《誰統治台灣：轉型中的國家機器與權力結構》，巨流，1996年，頁162-164。

²⁷ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第23卷，第11期，1971年3月，頁21。
中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第19卷，第7期，1966年11月，頁24。

臺灣各縣市都有敵對的派系存在，有些地方壁壘分別，競爭劇烈，有些地方則較溫和，這些派系都在國民黨內競爭。表面握手，背後拔腿。尤其在選舉縣市長或正副議長時，如若關鍵同志（派系領袖）陽奉陰違，就能使黨提名的候選人落選，以致縣市黨幹吃進苦頭，也是屢見的事實。²⁸

相對於惡性競爭問題，還有聯合壟斷的問題。1970年，屏東縣車城鄉補選鄉長，元老派與少壯派由於競爭激烈，經過調停達成協議，由元老派擔任鄉長，少壯派擔任秘書，下屆則輪流。²⁹值得注意的是，地方派系不只存在地方自治體，也存在于農會、漁會、水利會等功能性組織。例如1966年，嘉義縣民雄農會總幹事，便因為派系紛爭不堪其擾，服毒自殺；1971年，澎湖縣議員因為身陷漁會派系，而遭到敵對派系攻擊受到重傷。³⁰

到了1970年代，快速的經濟成長與劇烈的社會變遷，打開了黑道流氓與巨商財團活動的空間，也創造了兩者介入地方政治的機會，黑金政治的問題愈來愈嚴重。³¹1982年，即有論者指出地方公職被某些人所把持，以至於劣幣驅逐良幣。「民國五十一年以後，政治上或行政上的賢能有為之士逐漸不被重視，經濟上的暴發戶與政治上的惡勢力，遂在金錢與背景萬能觀念下，紛紛參政，政治上或行政上用人或陞遷逐漸不講制度，選舉也因而出現了威脅利誘及選錢與情之情事。」³²更有論者指出，自從《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》公布實施以來，經過幾次選舉觀察，利誘威脅的情形卻是變本加厲。「只拿選舉費用來說：每次每一個當選人或候選人，所花費的，動輒以新台灣千萬元計，而且越來越明目張膽了。如果，各種公職人員選舉，有背景的人靠背景，沒有背景的人靠金錢，沒有背景又沒有金錢的人靠暴力，沒有背景又沒有金錢又沒有暴力的人，只有望選舉而卻步，辦理者種選舉，還有什麼意義可言？」³³

即使到了1990年代，金錢買票與黑道暴力介務的情形也是有增無減。³⁴甚至

²⁸ 項權結，《臺灣地方議會與地方政府之權責與其相互關係之檢討》，臺灣商務，1972年，頁152。

²⁹ 〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第23卷，第3期，1970年7月，頁25。

³⁰ 〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第19卷，第2期，1966年6月，頁22。蘇顯良，〈澎湖地方自治與地方派系〉，《中國地方自治》，第24卷，第3期，頁19。

³¹ 1970年代以來，國民所得遽增，工商發展突飛猛進，鄉村人口大量流入都市，不動產價值暴增。首先是地方派系出現斷層；其次是大量的暴發戶投入選舉，選舉經費逐年提高，賄選情形日益嚴重；再來是大量的黑道捲入選舉，恐嚇勒索層出不窮，甚至助選或親自參選；最後就是仕紳政治式微，由黑金政治取而代之。關於1980年代黑金政治的形成，參見：趙永茂，〈台灣地方黑道之形成背景及其與選舉之關係〉，收於趙永茂著，《台灣地方政治的變遷與特質》，翰蘆，三版，2002年，頁383-403。

³² 陳志豪，〈檢討公職人員選舉利弊得失〉，《中國地方自治》，第34卷，第12期，1982年4月，頁9。

³³ 中國地方自治學會，〈地方自治實務點滴〉，《中國地方自治》，第35卷，第4期，1982年8月，頁20。

³⁴ 黃光台，〈防杜金錢與暴力的選舉〉，《中國地方自治》，第42卷，第10期，頁20。曹郁芬，〈金權政治妨害地方自治發展〉，《中國地方自治》，第44卷，第8期，1991年12月，無頁碼。

1990年各縣市議會正副議長選舉，就被喻為是「鈔票」與「拳頭」的肉搏戰。『據非正式的估計，大約有二、三十億的金錢介入政、副議長選舉，選舉前各派系「自強活動」所動用的「槍枝」起碼有二、三十支，「兄弟」更不及計其數』。國民黨政權對於地方派系在議會的囂張跋扈，幾乎毫無著力之處，只能尊重肉搏戰的結果。³⁵

由此可見，當地方派系一旦淪為黑金政治，連國民黨政權也無可奈何。但不得不提醒的是，在討論地方派系的時候，一來不能忽略地方派系彼此間的異質性，二來不能忽略地方住民的存在。所謂地方派系只是個通稱，那背後是數以百計的派系，可能位於縣市層級或者鄉鎮市層級，可能跨足農漁會水利會，可能擠身省議會甚至立委監委。³⁶此外，地方派系並不能夠代表所有的地方住民，總是會有地方住民脫逸於地方派系的動員機制。很顯然地，在分化期（1967-1994）這樣的地方住民相較此前要來得多。這是為什麼，1970年代以來的自力救濟，會如雨後春筍般遍地而出。

總的來說，分化期（1967-1994）的地方派系，至少產生了惡性競爭、聯合壟斷、黑金政治等問題。由於地方派系的恩庇侍從體制，這些問題的帳往往也被算在國民黨政權的頭上。然而，至少到了1990年代，國民黨政權已經難以約束地方派系的所作所為了。

第二節 分化期的地方自治

1950年行政區域劃分後，就沒有經歷太大的調整。除卻1967年與1979年台北高雄兩市升格為直轄市外，比較值得注意的是省轄市與縣轄市的變化。省轄市變化較小，1982年嘉義市新竹市升格為省轄市，自此之後省轄市就沒有再增加。相較於此，縣轄市變化較大。在1967年以前，台灣省只有增加三重、中壢兩個縣轄市；但是在1967年以後，縣轄市卻從八個增加到二十七個。其中又以1988年到1994年間最為頻繁，六年間增加了七個縣轄市。由此可見，兩個時期社會變遷的速度與強度可謂天壤之別。以下，將以分化期（1967-1994）的地方自治法制為中心，分別就地方自治的六個面向予以討論。

³⁵ 中國地方自治學會，〈台灣省政實務點滴〉，《中國地方自治》，第42卷，第12期，1990年4月，頁22。

³⁶ 早有論者指出，2000年後地方派系已經出現式微甚至瓦解的跡象。參見：王金壽，〈瓦解中的地方派系：以屏東為例〉，頁177-207。但務必要注意的是，派系固然逐漸式微與瓦解，但是地方政治人物並沒有消失，既有的派系網絡與樁腳網絡仍然還在。有論者認為，所謂的「瓦解」，毋寧更像是「轉型」。亦有論者認為，縱然派系不存在了，但地方山頭可能更加突出，也就是地方派系（非正式集團）被地方山頭（個別的政治人物）取代。參見：趙永茂，〈新政黨政治形勢對台灣地方派系政治的衝擊——彰化縣與高雄縣個案及一般變動趨勢分析〉，《政治科學論叢》，第14期，2001年6月，頁153-182。杜慶承，〈中央政權輪替對地方派系的影響——彰化縣個案研究〉，《選舉研究》，第12卷，第1期，2005年5月，頁117-145。



(一) 住民面

在緊縮期（1950-1967），國民黨政權透過各種資格限制，設下了地方住民參與的障礙。1960年5月反對勢力曾召開選舉改進座談會，對於國民黨政權的舞弊違法大加批評。但在緊縮期，這樣的批評都未能造成任何威脅。³⁷

到了分化期（1967-1994），態勢已然逆轉。1977年桃園縣長選舉，由於中壢發生作票爭議，引發群眾暴動，造成警民衝突，卻也嚇阻桃園其他地區的作票行為，最後由脫黨參選的許信良勝出，號稱中壢事件。中壢事件的意義是多重的。首先，它是1960年代以來最嚴重的群眾暴動（在此之前為1957年的劉自然事件），「群眾」的能量逐漸受到國民黨政權與反對勢力的關注；其次，它暴露了非正式干預的猖獗，卻也嚇阻了非正式干預的蔓延。1980年《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》的制定公布，某種意義上可以視為國民黨政權對此一問題的回應。

地方住民參與地方自治體的政治決定，這是需要條件的。這個條件說簡單了，就是勞力、時間、費用。具備這些條件本不容易，碰到黨國體制更是難上加難，此即住民參與有限的問題。但除了選舉之外，住民參與還有那些制度途徑？這就涉及所謂直接民權。直接民權的問題早在緊縮期便已存在，但是要到分化期才愈加明顯。以下，將直接民權分成罷免以及創制複決兩類，分別予以討論。

1. 直接民權：罷免

早在1950年代，台灣社會就已經意識到：地方自治體之運作，是需要被制衡的。這個制衡有兩條路：由上而下的自治監督，以及由下而上的直接民權。1953年台北市的公共汽車加價案，便有論者指出，除了自治監督之外，直接民權——尤其是罷免權——也是制衡地方自治體的重要方法。

以此次車票加價案而言，倘人民能行使創制複決兩權，則此一關係全體市民日常生活之重要法案；經市議會議決後即應交由市民直接複決，當可充分表達民意而獲致合理之解決。再就「台灣各縣市議會議員選舉罷免規程」以論事議員以得票比較多數者為當選，而其第三十條、第三十五條規定，罷免原選區三分之一以上公民之投票，投票結果同意罷免案達投票總額過半數時多數始為通過，否則為否決。如此當選資格與罷免資格顯不相稱；前者僅須比較多數而後者限制過嚴。³⁸

照此邏輯，如果罷免權行使限制放寬，地方住民自然可以罷免不適任的市議員，市議會可以發揮監督的功能，直接民權可以制衡間接民權，公共汽車加價案也就

³⁷ 關於選舉改進座談會之活動，參見：蘇瑞鏘，《戰後臺灣組黨運動的濫觴：「中國民主黨」組黨運動》，稻鄉出版社，2005年，頁122以下。

³⁸ 中國地方自治學會，〈從速制訂自治監督法及四權行使法——從台北市公共汽車加價案說起〉，《中國地方自治》，第1卷，第9期，1953年10月，社論，無頁碼。

不會貿然通過。

此後，罷免案之有無多寡，遂成為論者的關心重點。1954年9月《中國地方自治》的社論，便以過去提出的罷免案為例，強調限制過嚴，確有放寬必要。「談到罷免，因限制過嚴，且宣傳不利，訓練無方，迄今經人民提出罷免者，僅有澎湖二個村長，雲林、南投兩縣各一里長，投票結果，成立罷免者，僅澎湖一村長。此外，鄉鎮民代表經人民提出罷免者，有苗栗縣二人，台中、新竹二縣各一人，投票結果，新竹縣之代表未能成立。」³⁹

1966年，更有論者指出，雖然各種選舉罷免規程已有規範，但罷免案成功者卻是少之又少。

本省實施地方自治十幾年，有少數縣市或鄉鎮長遭遇過罷免困擾，但根據省府的資料，以往發生的罷免案件，沒有一次罷免成功的。不久前發生的罷免案件，有台南市民發動罷免葉廷珪市長，雲林縣元長鄉民罷免鄉長李義，台南縣柳營鄉民醞釀罷免鄉長蔡木春等，都在地方上激起不小風波。民政廳有關官員對縣市鄉鎮罷免案件的發生，認為固然顯示某地方政治人物不和諧，但它依法進行，顯示民意，只有聽任其發展，所以只要罷免案不違法，便依法處理，不加干涉。⁴⁰

少固然是少，要說「沒有一次罷免成功的」卻又言過其實。其實在1979年以前，都還可以發現罷免案成功的案例。⁴¹成功的案例不只有，而且投票率與罷免率還很高。1979年7月高雄縣內門鄉鄉民代表陳秋香罷免投票，參加投票者有1990人，投票率53.82%，同意罷免有1834票，不同意有86票，罷免率高達92.16%。據聞，被罷免的原因是「當選鄉民代表後，未為選民謀福利，亦不促進地方團結，並拒絕審查該鄉六十九年度地方預算。」⁴²然而，罷免成功的案例在1979年後卻成為絕響。

都說限制過嚴，那限制究竟有多嚴呢？以下，將舉縣市議員為例，分別從罷免程序、連署門檻、表決方式三個面向予以討論。⁴³

在罷免程序，1980年以前，罷免程序只有「罷免案提出」與「罷免投票」兩

³⁹ 中國地方自治學會，〈修改自治法規重點〉，《中國地方自治》，第3卷，第8期，1954年9月，社論，頁2。

⁴⁰ 中國地方自治學會，〈地方點滴〉，《中國地方自治》，第18卷，第9期，1966年1月，頁23。

⁴¹ 參見：聯合報，〈苗栗鎮代表郭兆才跨了 投票罷免案已成立 將于月內補選代表〉，1953年8月17日。聯合報，〈節房搜出風流漢 嬌妻恨夫不成材 鎮民代表累次偷香〉，1953年7月3日。聯合報，〈罷免鄉代後 又要罷村長 龍井鄉民權大振〉，1953年9月24日。聯合報，〈內埔鄉代罷免主席 昨開臨會投票 正式通過成立 鄉長出面斡旋無效〉，1963年1月20日。聯合報，〈通霄罷免洪水木案 投票人名冊明公告〉，1969年10月29日。

⁴² 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第32卷，第4期，1979年8月，頁26。

⁴³ 之所以舉縣市議員為例，是因為地方民意代表的罷免門檻往往比地方首長要來得低。雖然黨國支配期的罷免成功案例只出現在鄉鎮市民代表而非縣市議員，但最晚從1959年的《臺灣省各縣市地方公職人員選舉罷免規程》開始，縣市議員與鄉鎮市民代表的罷免門檻便已相當。

個階段；要到 1980 年《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》開始區分罷免案提出、罷免案成立、罷免投票三個階段。⁴⁴

在連署門檻，1950 年如果要提出罷免案，需要「原選區公民」10%簽署；1959 年後則改為「原選區公民」1%提議 9%連署；在 1963 年，更改為「原選區公民」的 1%提議 5%連署後提出。到了 1980 年，隨著兩階段變成三階段，連署門檻與投票門檻也有所不同。要「原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數」5%始能提出罷免案，並且要得到「原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數」15%連署才能成立罷免。務必要注意的是，縣市議員的選區是複數選區，也就是說每個選區會選舉一個以上的議員。在 1980 年以前，雖然比例較少但是母數較高；1980 年以後，從「原選舉區公民」改為「原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數」，母數固然變小但比例變高了。

在投票門檻，又可以分成「表決人數」與「表決方式」。在 1950 年，縣市議員的罷免，需要原選區三分之一以上投票，同意票還要超過投票人數的二分之一，也就是絕對多數決。⁴⁵1959 年，絕對多數決改成相對多數決，亦即只要同意票比反對票多即可。接下來到 1994 年為止，都沒有太大的改變。反而是 1994 年後，表決人數與表決方式的門檻又再度調高。縣市議員的罷免需要原選區二分之一以上投票，相對多數決又改回絕對多數決。

綜上述，如果從罷免程序、連署門檻、投票門檻這三個面向來看，儘管未必平順，但分化期確實呈現出愈來愈降低的趨勢。奇怪的是，罷免成功的案例卻沒有相應的增加。更令人訝異的是，這樣的趨勢並沒有延續下去，而是隨著黨國支配期的終結而停止，最為關鍵的投票門檻更在 1994 年還開了倒車，不得不說是一種歷史的弔詭。⁴⁶

2. 直接民權：創制複決與其他

相較於罷免權，創制複決兩權在規範上雖然仍然是貧乏蒼白，實踐上卻是生機蓬勃。《憲法》第 136 條規定：「創制複決兩權之行使，以法律定之。」但不要說法律了，就連命令都付之闕如。1954 年 11 月《中國地方自治》的社論，即有論者對此大加批評。

⁴⁴ 1980 年以前，中央與地方公職人員的選舉罷免，各自適用不同的法規。總統、國大代表、立法委員、監察委員，都有專屬的選罷法。省議員、直轄市議員根據行政院頒訂的選罷規程；縣市長、縣市議員、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表、村里長，則根據省政府頒訂的選罷規程。1980 年《公職人員選舉罷免法》制定公布，開始整合原本複雜紛亂的規定；最晚在 1983 年，幾乎所有公職人員的選舉罷免，都已經納入了這套選罷法之中。

⁴⁵ 附帶一提，儘管適用的法規不同，這個問題不只出現在縣市議員鄉鎮市民代表等地方公職，也出現在作為中央公職的立法委員。1937 年《立法院立法委員選舉罷免法》第 44 條：「主管行政機關首長，於收到答辯書三日內，應連同聲請書公告之，並應於公告後三十日內舉行投票，以當選時投票總數之過半數贊成票通過罷免案。」

⁴⁶ 關於 1994 年後的發展，參見：本研究第五章第三節第(一)小節〈轉型的變與不變〉的註 20。

台灣省各縣市實施地方自治綱要，雖亦明定「公民有選舉、罷免、創制、複決之權」，但罷免權，因限制過嚴，行使非易，僅在鄉鎮以下，間或行使外，在縣市則始終未見運用，實無異於虛設。至創制、複決兩權，綱要規定其「行使法另定之」，四年於茲，是項法規，並未制定，故公民所得行使者，實僅選舉一權而已。⁴⁷

於是，各種改革主張呼聲四起。蔣中正本人亦曾指示，「台省當局教導人民行使四權，應列為本年度之中心工作」，更是起到推波助瀾之作用。⁴⁸有論者認為，選舉罷免已有相關規定，台灣省政府只須另外制定《臺灣省各縣市創制複決規程》即可。⁴⁹亦有論者主張制定《四權行使法》，統一規定選舉、罷免、創制、複決之行使。⁵⁰中國地方自治學會設計委員會更提出自己的《四權行使法》草案。⁵¹

然而，直接民權愈發達，地方自治體之運作也就愈難預測，這不僅會為國民黨政權帶來風險，更會為反對勢力帶來機會。這或許也解釋了：即使《四權行使法》的呼聲不斷，但草案仍然只是草案。⁵²在 2004 年《公民投票法》公布施行之前，創制複決等直接民權的行使都無法可據。

即使如此，在分化期的尾聲，作為創制複決權行使的「地方性公民投票」卻開始浮現。⁵³1990 年的後勁五輕公投，即首創先例。檢視地方性公投的議題，大

⁴⁷ 中國地方自治學會，〈評修正自治法規〉，《中國地方自治》，第 3 卷，第 12 期，1954 年 11 月，社論，頁 2。

⁴⁸ 楊一峯，〈當前台灣地方自治之重點〉，《中國地方自治》，第 4 卷，第 5 期，1955 年 2 月，頁 4。

⁴⁹ 張文汲，〈台灣省各縣市創制複決規程芻議(上)〉，《中國地方自治》，第 3 卷，第 6 期，1954 年 8 月，頁 3。

⁵⁰ 關於統一立法之必要性，有論者分別從事實與法理兩方面予以討論。『在事實上，多種選舉罷免的單一法，第一個顯見的弊端，便是重複，此一現象，與立法貴簡約的原則大相違背。其次，與重複地端相反，由於不統一立法，難免發生歧異，而引起問題』；『在法理上，對於省縣自治，除於憲法定其原則外，又另定由中央制定省縣自治通則之制，此為世界各國所無。忖其法意，當係由於我國地方自之基礎不深，省縣自治通則實不僅為自治原則之規定，而含有示範性的統一自治立法之意。則為適應我國自治法制的一貫精神，似不宜授權分別立法的解釋，而應統一立法』。徐懷瑩，〈制定四權行使法若干問題的商榷〉，《中國地方自治》，第 3 卷，第 12 期，1954 年 12 月，頁 11。

⁵¹ 張良珍，〈試擬四權行使法草案(上)〉，《中國地方自治》第 3 卷，第 8 期，1954 年 9 月，頁 9。李宗黃，〈四權行使法草案研擬之動機與企望〉，《中國地方自治》第 4 卷，第 2 期，1954 年 12 月，頁 2。中國地方自治學會，〈四權行使法草案初稿〉，《中國地方自治》第 4 卷，第 12 期，1955 年 8 月，頁 3。

⁵² 中國地方自治學會秘書處編纂，〈第六次會員大會提案〉，《中國地方自治》，第 22 卷，第 7 期，1969 年 10 月，頁 16-17。中國地方自治學會，〈實行民權主義必須制定四權行使法典〉，《中國地方自治》，第 27 卷，第 7 期，1974 年 10 月，社論，頁 3。李宗黃，〈四權行使法之重要性〉，《中國地方自治》，第 27 卷，第七期，1974 年 11 月，頁 5-9。中國地方自治學會，〈促進縣市實施創制複決兩權案〉，《中國地方自治》，第 27 卷，第 8、9 期，1975 年 10 月，社論，頁 36。

⁵³ 從 1990 年到 2004 年短短十四年間，台灣便曾開辦過二十多場的地方性公民投票。諸如後勁五輕公投（1990/5/6）、四次的核四公投（1994/5/22、1994/11/27、1996/3/23、1998/12/5）、汐止道路公投（1995/3/29）、大寮開發公投（1995/6/18）、台北市永康公園公投（1995/8/12）、寮頂社區公投（1997/8/3）、三峽老街公投（1997/8/12）、台中縣的拜耳公投（1998/6/13）、萬華興建療養院案（1998）、花蓮慈濟興建醫療院區案（1998/12/5）、內湖大湖公園公投（1998/12/5）、台南市台灣前途公投

多環繞著土地規劃與環境保護，往往涉及具破壞性、汙染性、不可逆性的建設案或開發案。這很難不讓人聯想到 1970 年代的自力救濟。或許可以這麼說，當地方公職被地方派系所霸佔，既有的制度途徑也就遭到堵塞，地方性公民投票就成了替代的選項，中央政府、省政府、地方自治體的互動關係也愈來愈複雜。互動關係愈複雜，地方自治體運作的變數也愈多。變數愈多，未必愈好愈壞，但卻有愈多可能。

值得注意的是，在分化期，除了罷免、創制、複決等直接民權之外，地方自治體也開始嘗試擴張住民參與的制度途徑。1987 年，台北市政府為了減少自力救濟的發生，決定將地方住民納入政策的制定與推行流程。如何納入呢？市政府決定仿照歐美先進國家的作法：第一、組成市民委員會，供市政府諮詢；第二、由市民組織民間團體處理政府公共事務；第三、舉行公證會與聽證會；第四、舉行民意測驗或進行公民投票；第五、民間團體如對政策有所不滿，鼓勵其研究並提出對策；第六、在一定的法規範下允許民眾陳情。

台北市政府的嘗試有幾個重點：首先，這反映了地方自治體必須回應接二連三的自力救濟，回應的作法則是將地方住民納入政策流程。⁵⁴其次，這反映了既有的地方自治法制已經跟不上台灣社會的變遷，於是地方自治體的自主空間就有了揮灑的餘地，諸如公證會、聽證會、公民投票，都遠遠提前於後來的《行政程序法》與《公民投票法》。也因此，雖然該等嘗試是由直轄市如台北市所帶頭，但其示範效應仍然不能小覷。⁵⁵

(二) 立法面

在分化期（1967-1994），地方民意機關的職權略有改變。縣市層級，1977 年《自治綱要 X》取消了議會「議決縣市稅與縣市公債」的職權，但仍然保留了「增加縣市庫負擔事項」的職權，事實上變動不大。比較大的更動則是「檢查公庫」與「調閱會計帳簿及有關憑證」之職權遭到刪除。有趣的是，1981 年《自治綱要 XI》新增了「議決縣市與其他地方自治團體間之公約」的職權，相較於鄉鎮市民

（1998/12/5）、七股外海機場興建公投（1998/12/5）、澎湖博弈特區公投（2001/6/8）、望安鄉東吉村託管案（2001/6/8）、五結鄉社區活動中心設置公投（2003/6/7）、省道命名公投（2003/8/23）、坪林鄉北宜高行控中心聯絡道公投（2003/9/13）、集集鎮焚化爐公投（2003/10/4）、九二一災區不信任公投（2003）、西湖鄉二高交流道公投（2003/11/9）、小港區焚化爐公投（2003/12/7）等等。參見：楊世璋，《地方性公民投票之研究——以高雄市小班制公投為例》，銘傳大學公共事務學系碩士學位論文，2009 年，頁 24-29。

⁵⁴ 1980 年代末期，即有論者主張，應該透過地方自治來排解甚至吸收自力救濟的施壓。『人民，……紛紛成群結隊走向街頭，如杜邦設廠案，核四案，五輕案，抗稅案風波等層出不窮，揆之實際，均可循「地方自治權」的政治體系來表達，或透過「地方自治權」的體系來謀解決，實在沒有必要如此勞師動眾，使社會攘攘不安。』參見：中國地方自治學會，〈地方自治權的運用與自治力的增進〉，《中國地方自治》，第 40 卷，第 12 期，1988 年 4 月，社論，無頁碼。

⁵⁵ 中國地方自治學會，〈北高市正動態報導〉，《中國地方自治》，第 40 卷，第 7 期，1987 年 11 月，頁 25。

代表會 1950 年起便能夠「議決本鄉鎮與他鄉鎮間之公約」，縣市議會晚了三十多年。(表 4-2)



表 4-2 分化期 (1967-1994) 縣市議會之職權

職權	版本	VIII	IX	X	XI	XII
議決縣市自治事項。		○	○	○	○	○
議決縣市單行規章。		○	○	○	○	○
議決縣市所屬事業機構組織規程。		○	○	○	○	○
議決縣市與其他地方自治團體間之公約					○	○
議決縣市財產之經營及處分。		○	○	○	○	○
議決縣市預算及審核縣市決算，但對於縣市預算不得為增加之支出之提議。		○	○	○	○	○
議決縣市稅、縣市公債及其他增加縣市民縣市庫負擔事項。		○	○			
議決增加縣市民縣市庫負擔事項。				○	○	○
檢查縣市公庫，必要時得調閱會計帳簿及有關憑證。		○	○			
議決縣市政府提議事項。		○				
議決縣市政府及議員提議事項			○	○	○	○
接受人民請願		○	○	○	○	○
其他依法律賦予之職權		○	○	○	○	○
縣市議會定期開會時，縣市長有向縣市議會提出報告之責，縣市議員有向縣市長質詢之權。		◎	◎	◎	◎	◎

說明：
 ○表示有納入縣市議會之職權
 ◎表示並未納入職權，但另有條文特別規定。

資料來源：作者整理。

比較起縣市議會，鄉鎮市民代表會職權的更動是大同小異。兩者同樣在 1977 年《自治綱要 X》刪除了「檢查公庫」與「調閱會計帳簿及有關憑證」等規定，

也同樣在 1971 年將「議決鄉鎮市公所（縣市政府）提議事項」擴張為「議決鄉鎮市公所（縣市政府）及鄉鎮市民代表（縣市議員）提議事項」。(表 4-3)

表 4-3 分化期（1967-1994）鄉鎮市民代表會之職權

《自治綱要》	VIII	IX	X	XI	XII
議決鄉鎮縣轄市自治事項。	○	○	○	○	○
議決鄉鎮縣轄市自治規約。	○	○	○	○	○
議決本鄉鎮縣轄市與他鄉鎮縣轄市間之公約。	○	○	○	○	○
議決鄉鎮縣轄市所屬事業機構組織規程。	○	○	○	○	○
議決鄉鎮縣轄市財產之經營及處分	○	○	○	○	○
議決鄉鎮縣轄市預算及審核（縣轄市）鄉鎮決算，但對於鄉鎮（縣轄市）預算不得為增加支出之提議。	○	○	○	○	○
議決鄉鎮縣轄市公益捐之征收。	○	○	○	○	○
檢查鄉鎮縣轄市公庫，必要時得調閱會計帳簿及有關憑證。	○	○			
議決鄉鎮縣轄市公所提議事項。	○				
議決鄉鎮縣轄市公所及鄉鎮縣轄市民代表提議事項。		○	○	○	○
接受人民請願。	○	○	○	○	○
其他依法賦予之職權。	○	○	○	○	○
聽取鄉鎮公所工作報告及向鄉鎮公所提出詢問。	◎	◎	◎	◎	◎

說明：

○表示有納入縣市議會之職權

◎表示並未納入職權，但另有條文特別規定。

資料來源：作者整理。

規定「議決事項不得違背中央或省法令（或縣規章）」的**無效條款**、規定「決議不得違背基本國策」的**解散條款**、規定「單行規章與自治規約應向上級機關備

案」的**備案條款**、規定「覆議案必須呈請上級機關核可」的**覆議核可條款**，緊縮期便已確定下來的該等條款，在分化期仍然繼續存在。緊縮期上級機關干涉地方自治體運作所引發的種種爭議，即使到了分化期也還在發生。

但這並非意味著分化期與緊縮期毫無不同。自從 1959 年《自治綱要 VI》以來，執政機關應向民意機關負責的互動模式便逐漸定型，二元的府會關係儼然形成。想像上，二元府會關係的形成，地方民意機關與地方執政機關將發展出較為平等的互動模式；但現實上呢？1970 年代，台灣各縣市政府陸續制定《縣單行規章》，作為統一縣單行規章之訂定、施行、適用、修正、廢止及管理之根據。地方執政機關制定準則來規範地方民意機關制定縣單行規章，相當耐人尋味。巧的是，從 1970 年代開始，台灣各縣市議會也紛紛傳出各種亂象，諸如缺席頻仍、審議倉促、議會黃牛、自恃特權、關說歪風等等，引發輿論的撻伐。

分化期的地方民意機關，規範上或許與緊縮期差異甚小，實踐上卻是大不相同，諸如府會關係的白熱化、侵奪權限的規章準則、議會亂象的頻仍，無不皆然。以下，將分別予以討論。

1. 府會關係的白熱化

1981 年，擔任過《中國地方自治》社長兼總編輯的陳志豪，對於台灣的議會政治，提出了十點改革建議。⁵⁶其中第十點，就是尊重議會職權的行使。⁵⁷

就本省實施民主政治或地方自治的進展看，三十多年以來確已在力求改革中，全國人民的見識也日在增強，惟地方各級議會職權行使的能力缺乏，地方各級議會本身之制度不健全，地方各級議會制衡地方各級政府之權限也不充分，而這些地方各級議會本已不充足之權限，更往往不被地方各級政府所尊重。⁵⁸

由此可見，雖然府會關係逐漸成形，但是地方民意機關仍然未能與地方執政機關平起平坐，而這也使得府會關係往往充滿著衝突——雖然衝突雙方是不對等的。

1972 年，高雄市政府與市議會便曾為了中央果菜市場使用費降低案，吵得不可開交。市政府宣稱，降低使用費有經過省政府核准，有問題那也是省政府的問題，市長楊金虎更在書面聲明中強調，地方政府的歲出預算，有以總統命令為根據者，有以省政府命令為根據者，有以縣市議會通過為根據者。使用費降低案既然是以省政府命令為根據，就不必送議會審查。市議會則反駁，一來使用費的收

⁵⁶ 值得注意的是，陳志豪也曾經擔任過省政府的地方自治法規研究會研究委員，以及公職人員選舉罷免法改進研究會研究委員。

⁵⁷ 其他九點改革建議分別為：建立議員提案連署制度、制定地方各級議會議案審查規則、發揮程序委員會合併議員提案之功能、加強議員質詢權行使之功能、加強委員會之議事功能、健全議案查詢制度、充實議事資料中心、改進議員瞭解省政方式、加強議員考核獎懲。

⁵⁸ 陳志豪，〈健全「省」「縣」議會政治制度〉，《中國地方自治》，第 34 卷，第 7 期，1981 年 11 月，頁 11-13。

費率早已規定於預算書當中，市政府不能說改就改；二來「縣市財產之經營及處分」與「縣市之合作事業」乃縣市自治事項，省政府根本無權過問。⁵⁹暫且不府會雙方孰是孰非，使用費降低案一例清楚地顯示了：分化期的府會關係充滿著衝突，值得注意的是，衝突往往來自地方自治法制的健全，有些時候上級機關的干涉——尤其是透過委辦事項的干涉——甚至會成為衝突爆發點。

在分化期，縣市議員的職權雖不少，能夠主動行使者卻不多。1982年，自從無黨無派的施性忠選上新竹市長之後，府會關係就風波不斷。原因何在？眾說紛紜，有一說認為市長不服輸的個性使然；有一說認為市長不承認地方政府應以地方議會為中心，要市民繞過議員，有事直接找市長；有一說認為市長未給議員編列建設分配款（又稱小型工程款），所以引起議員反彈。但追根究柢，還是地方自治法制不健全的緣故。即有論者分析，「蓋縣市預算案、決算案固然明定由縣市政府提出，就是縣市單行規章、縣市與其他地方自治團體之公約、縣市所屬事業機構組織規程、縣市財產之經營及處分，以及關縣市自治事項等議案，在實際上亦莫不由縣市政府提出」。議員能夠行使的職權，大都是消極性、防止性的，少數積極性、建設性的職權，則只剩下議員提案。但即使是議員提案，都有很大的限制。『因為依據行政院民國五十五年五月一日台忠一字第八六六〇號解釋：關於縣市議會職稱「對縣市預算不得為增加支出之提議」之限制，亦得適用於任何會議所作之決議，不僅限於決議預算時，而此之所謂「亦得適用於任何會議時所作之決議」一語，據行政院五十九年九月二十四日忠授一字第五四四七號令釋：應解釋為「適用於任何會議時涉及預算或直接增加支出所作之決議」。』⁶⁰

從新竹市府會關係的風波，可以發現：第一、規範上到底有那些決議案應該由縣市政府或由縣市議會提出，或許難以確定，但實踐上大多重要決議案都是由縣市政府所提出；換言之，縣市議會常常扮演著審案而非提案的角色。第二、既有的地方自治法制有著不少漏洞，行政院透過解釋填補了這些漏洞，但這個填補也決定性地限縮了縣市議會的職權。第三、施性忠於1982年3月上任新竹市長，此際新竹市仍為縣轄市，同年6月新竹市升格為省轄市，施性忠也改為省轄市長，但無論施性忠面對的是市民代表會或者是市議會，府會關係倒是相當一致——同樣都是風波不斷。⁶¹要說這純粹是施性忠個人因素，而無制度因素使然，恐怕難以服人。

不過，府會關係真正白熱化卻是1989年以後的事情。隨著民進黨逐步奪取地方自治體政權，更是首度出現所謂的分立政府——亦即地方執政機關與地方民

⁵⁹ 林清井，〈從高市府會失和，談地方政制〉，《中國地方自治》，第25卷，第2期，1972年6月，頁19。林清井，〈談高市「中央菓菜市場收費率」案〉，《中國地方自治》，第25卷，第5期，1972年9月，頁19。

⁶⁰ 薄慶玖，〈檢討由施性忠所引發的縣市府會問題〉，《中國地方自治》，第38卷，第12期，1986年4月，頁11。

⁶¹ 薄慶玖，〈檢討由施性忠所引發的縣市府會問題〉，頁11。

意機關分別由不同政黨所把持的狀態。有意思的是，即有論者指出，分立政府的出現，或許會增加府會雙方的衝突，卻未必會降低地方自治體的效能。其中，國民黨民意代表的席次多寡，乃是影響分立政府的重要因素。當國民黨席次過半時，無論地方首長是否為國民黨，府會關係會有較負面的影響，諸如預算刪減幅度增加、覆議案次數增加、法案審議數量減少等等；當國民黨席次未過半時，影響則較難一概而論。⁶²

總的來說，分化期的府會關係，先是因為地方自治法制的健全，引發了零星的衝突；再是因為民進黨的成立，導致分立政府的出現，讓衝突更加白熱化。諷刺的是，國民黨在 1989 年前後，似乎扮演著兩種不同的角色。此前，地方民意機關與地方執政機關大多由地方派系所把持，派系頭人要不受制於國民黨，要不本身就是國民黨一員，國民黨發揮著維穩的功能。此後，愈來愈多的反對勢力成為地方首長，而且反對勢力還統合在民進黨之下，國民黨不得不與之捉對廝殺，反而產生催化衝突的效果。

2. 侵奪權限的規章準則

1970 年代起，各縣市政府陸續制定《縣（市）單行規章準則》，作為統一縣單行規章之訂定、施行、適用、修正、廢止及管理之根據。不同縣市政府的準則，雖然屢經修正，內容卻大同小異。

1983 年《臺北縣單行規章準則》，即規定「縣規章之訂定，應提經本府縣務會議通過，其涉及人民權利、義務或依法應送縣議會審議者，並應由本府送縣議會審議」（第 7 條）；又規定四種需要省政府核定後的規章類型：①依憲法第一百十條規定訂定之規章；②依法律授權訂定，報請臺灣省政府核定之規章；③因執行臺灣省政府委辦事項所訂定之規章；④關於本府所屬機關組織之規章（第 8 條第 1 項），只有「依法律或本府與臺灣省政府權責劃分表授權本府訂定之規章」，才得由本府逕行發布（第 8 條第 2 項）。1984 年《宜蘭縣單行規章準則》、1982 年《雲林縣單行規章準則》、1982 年《臺南縣單行規章準則》、1981 年《屏東縣單行規章準則》、1983 年《桃園縣單行規章準則》、1983 年《臺中市單行規章準則》都有類似的規定。⁶³

該等規章準則，有幾個重點值得注意：第一、它是由縣市政府所制定。第二、它區分「由縣（市）務會議通過」與「送縣（市）議會審議」，只有涉及人民權利義務或者法律另有規定者，才需要送縣市議會審議。第三、它牴觸了當時的法

⁶² 吳重禮、黃紀、張壹智，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以 1986 年至 2001 年地方府會關係為例〉，《人文及社會科學集刊》，第 15 卷，第 1 期，2003 年，頁 170-173。

⁶³ 根據各縣市政府公開在網路的資訊，整理如下：《臺中市單行規章準則》於 1975 年發布、1983 年修正、2004 年廢止；《宜蘭縣單行規章準則》於 1975 年發布、1981 年修正、1984 年修正；《臺南縣單行規章準則》於 1975 年發布、1982 年修正；《屏東縣單行規章準則》於 1975 年發布、1981 年修正；《臺北縣單行規章準則》於 1975 年發布、1981 年修正、1983 年修正；《桃園縣單行規章準則》於 1975 年發布、1983 年修正、2004 年廢止。

規範——1959年《自治綱要VI》開始，便規定單行規章要呈請省政府「備查」，但是各縣市的規章準則，卻規定前述四種類型的單行規章要呈請省政府「核定」。換言之，地方執政機關透過《縣（市）單行規章準則》的制定，侵奪地方民意機關的立法權限。

值得注意的是，許多縣市政府都制定了單行規章準則，而且該等規章準則的內容非常類似，甚至連制定與修正的時間都非常接近。縣市政府為什麼制定規章準則？會不會是省政府授意的結果呢？縣市層級如此，鄉鎮市層級又如何呢？資料有限，恐怕難以確定。但無論省政府有沒有下達指令，無論有沒有縣市政府對鄉鎮市公所下達類似的指令，可以確定的是，即使到了分化期，地方自治體的立法自主空間，規範上，不僅受到上級機關透過**備案條款**所為之垂直檢查；實踐上，也受到地方執政機關透過規章準則所為之水平阻礙。

有趣的是，地方民意代表並非沒有抵抗。1992年，台北縣議會的問政團體「北台灣問政會」，就曾提出「台北縣執行憲法規定全縣人事單行規章」草案。此舉被譽為台灣實施地方自治四十年來第一件由縣議會依憲法規定之縣立法權提案。根據該項草案，原本省政人事一條鞭的教育、衛生、稅務、銀行、警衛、公營事業的主管，人事任用權限將由省政府移轉到縣政府，而縣政府的任用，也必須得到縣議會的同意。⁶⁴即使該項草案後來不了了之，但卻是地方民意代表擴張立法自主空間的一次重要嘗試。⁶⁵

3. 議會亂象的頻仍

分化期，各種針對地方民意代表的批評頻仍發生。作為現象，「議會亂象」未必只存在於分化期；但作為指控，但「議會亂象」即使不是發源自致這段時間，至少也是盛行於這段時間。常見的議會亂象，包括缺席頻仍、審議倉促、議會黃牛、自恃特權、關說歪風幾種態樣。

1967年，雲林縣議會第六屆第八次定期大會，便曾傳出登記出席廿七人真正出席只有八人的場面。追根究柢，則是這屆議員只剩兩個多月的任期，大多已是意興闌珊。同年，不少地方民意機關更是相繼創下最短的開會紀錄，其中台南市議會只用九十分鐘就把八十一件議案審查完畢，白河鎮民代表會開了十五分鐘就散會，嘉義縣議會只開了十分鐘，雲林縣與苗栗縣議會與甚至因為人數未達門檻而宣告流會。⁶⁶1968年，高雄市議員主動爆料，指稱議會裡有人專為市民包攬陳

⁶⁴ 中國地方自治學會，〈地方自治要聞〉，《中國地方自治》，第44卷，第9期，1992年1月，頁14。

⁶⁵ 值得注意的是，這次重要的嘗試還涉及地方派系的策略佈署。1989年後，民進黨籍的台北縣長尤清，為了爭取人事任用權限數度與省政府發生衝突。台北縣新莊市有兩大派系，「國治派」與「聯合派」。北台灣問政會的會長葉正森，即為台北縣新莊市國治派的派系頭人，亦與國民黨關係匪淺。參見：王建民，〈台北縣：區域小派系林立，藍綠陣營分天下〉，收於氏著，《台灣地方派系與權力結構》，九州出版社，2003年。

⁶⁶ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第20卷，第8期，1967年11月，頁22-23。

情案件，達到目的後就收取車馬費，堪稱議會黃牛。⁶⁷1970年，台中縣議員在縣政總質詢時分成兩派，互相指責對方吃花酒拿紅包。頗富興味的是，有論指出，『此次台中縣議會兩派議員的互揭「瘡疤」彼此唇槍舌劍，顯然是有計畫而理性的行為，並不是一時衝動口不擇言的嚷嚷而已』。1974年，還有匿名的陳姓議員向記者透露，高雄縣便有議員常跑警察局，為遭受警察取締的賭徒「打通關節」，此舉形同另類特權。⁶⁸1986年，各縣市議會正副議長選舉之際，金錢賄賂、暴力威脅、集體旅遊等等選舉花招，層出不窮。為什麼呢？因為正副議長寶座，不僅可以為後續的政治發展鋪路，更可以安插派系人士操縱選舉提名。⁶⁹1990年，省政府開始研擬財產公布法、政治獻金法、遊說法等相關法令，遏止各級民意代表之關說，可見輿論之撻伐，亦可見議會之亂象。⁷⁰

所謂亂象，有可能是地方政治人物素質低落，有可能是黑金政治的猖獗，有可能是地方派系長期佔據的結果，也有可能是舊秩序已被破壞新秩序尚未建立的表徵。即使因素相當複雜，不能一概而論，但議會亂象確實暴露了既有地方自治法制的問題，諸如民代是否擁有言論免責權⁷¹、民代是否擁有調查權、感訓處分是否構成民代的解職事由⁷²、民代的合理待遇究竟為何⁷³等等。實施了四十多年的地方自治法制，漏洞已是補不勝補。

(三) 行政面

1. 自治地位

在緊縮期，區已經從自治體變成行政體，而村里的法律地位仍舊不明確。相較於此，社區制度之興起與鄉鎮制度之存廢，引發了另一波自治地位的爭辯。值得注意的是，由於《憲法》對於地方自治的規範只及於縣市層級，因此無論緊縮期或分化期，自治地位的爭辯大多發生在縣市層級以下。以下，將分別予以討論。

(1) 社區制度

1955年開始，在蔣中正〈民生主義育樂兩篇補述〉的指示之下，省政府便曾

⁶⁷ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第21卷，第8期，1968年11月，頁27。

⁶⁸ 詹毅，〈代議士的難言之「隱」〉，《中國地方自治》，第27卷，第2期，1974年6月，頁15。

⁶⁹ 中國地方自治學會，〈地方自治實務點滴〉，《中國地方自治》，第38卷，第12期，1986年4月，頁24。

⁷⁰ 中國地方自治學會，〈台灣省政實務點滴〉，《中國地方自治》，第43卷，第4期，1990年8月，頁22。

⁷¹ 中國地方自治學會，〈「議員言責問題」座談會〉，《中國地方自治》，第20卷，第6期，1967年9月，頁9-13。

⁷² 中國地方自治學會，〈地方自治要聞〉，《中國地方自治》，第43卷，第9期，1991年1月，頁20。

⁷³ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第31卷，第2期，1978年11月，頁19。
中國地方自治學會，〈地方自治實務點滴〉，《中國地方自治》，第36卷，第4期，1983年8月，頁20。

推行基層民生建設運動，首先在台北木柵、宜蘭、桃園龍潭選定村里作為示範點，雖然沒有社區發展之名，卻有社區發展之實。1958年《基層民生建設實施綱要》制定公布，規定實施項目包括增加生產、改善生活、教育文化、衛生健康，更在省與縣設置輔導委員會，計畫督辦建設工作。然而，輔導委員會作為主持機構，卻被定位為「社會團體」，欠缺「法定職權」。⁷⁴基層民生建設運動是國民黨政權由上而下的一場運動，但是輔導委員會卻缺少了相應的權限。對此，便有論者提議，基層民生建設既然是一場運動，就需要許多人去說話、去發動、去輔導，那誰有這個本事呢？就是國民黨。「只要縣市黨部和區黨部以實施基層民生建設為其任務之一，必可發動小組和黨員來做了。」⁷⁵

1962年，聯合國提出了「社區發展」(Community Development)的概念，作為未來十年發展計畫的目標。社區發展包括了兩個要素：其一為盡量由人民自行參與發展，其二為由政府提供技術或方法鼓勵其參與。為了配合聯合國的補助，行政院更於1965年通過「民生主義現階段社會政策」，採納了社區發展的概念。然而，這時出現了新的問題——如果社區發展要求由人民自行參與並且由政府鼓勵其參與，這與既有的地方自治又有什麼不同呢？

1966年10月15日，中國地方自治學會召開「地方自治與社區發展」座談會，與會的立法委員楊一峯援引立法院向行政院提出的五大質詢，抨擊「社區發展」的可行性與必要性。這五大質詢分別為：第一、社區發展這是洋名詞，為什麼要用個舶來品？第二、聯合國所謂社區發展是實施在經濟落後地區，我國算是落後地區嗎？第三、我國地方自治以縣為基本單位，所謂社區往往是一到三個村里，如果以社區為單位，財力人力能否勝任呢？第四、現行的社區發展大多仰賴縣與省的補助，如果沒有補助那該怎麼辦？第五、社區發展如果真要實施，也有經過立法院的立法程序。對此，內政部參事姚榮齡則回應：「今後臺省推行地方自治，要以省為領導，縣為連落，鄉鎮為重心。舉凡民主自治活動所必需的一切財力和人力，應盡量移至鄉鎮一級，並力求進全其組織，確定其權力，使能具備足夠的條件，以全力從事與社區發展或基層民生建設有關的各種事業。……更具體的說，今後社區發展及基層民生建設工作應完全納入自治體系中，尤其要以之充作為自治的主要內容」。⁷⁶在這裡，出現了一個「省領導—縣聯絡—鄉鎮重心」的全新構想，在此構想之下，地方自治的基本單位已經從縣轉移為鄉鎮，社區發展則成為地方自治的內容。總的來說，無論支不支持「社區發展」這個概念，與會者大多支持「社區發展」應整併進地方自治的地方自治法制，不應該各自為政。座

⁷⁴ 塗懷瑩，〈論基層民生建設實驗及其問題〉，《中國地方自治》，第12卷，第4期，1959年7月，頁9。中國地方自治學會，〈基層民生建設實施綱要〉，《中國地方自治》，第12卷，第4期，1959年7月，頁27-28。

⁷⁵ 任卓宣，〈我對於基層民生建設的意見〉，《中國地方自治》，第12卷，第4期，1959年7月，無頁碼。

⁷⁶ 中國地方自治學會，〈「地方自治與社區發展」座談會〉，《中國地方自治》，第19卷，第7期，1966年11月，頁9-15。

談會後，「應納社區發展於自治組織之中」的呼籲，更是不絕於耳。⁷⁷

1968年，行政院頒訂《社區發展工作綱要》，「基層民生建設」自此為「社區發展」取代。台灣省政府更頒訂「社區發展八年計畫」，將全省6215個村里，分為4893個社區，動用經費二十六億餘。然而有論者批評，八年計畫將基礎工作與建設經費給綁死了，每個社區所從事的基礎工作（諸如排水溝、廁所、公井、活動中心等公共設施）以及所領取的補助，雖然規定的鉅細靡遺，卻喪失了因地制宜的意義。⁷⁸此外，「應納社區發展於自治組織之中」的聲音顯然未被接受。根據《社區發展工作綱要》規定，省、縣、市、鄉鎮各自設置社區發展委員會，各社區亦設置服務中心，選舉九至十一人為理事會。社區發展與地方自治，成為兩套不同的體系。

雖然為不同體系，但社區發展與地方自治卻互相交疊。1969年雲林縣大埤鄉的十五個村落，就在大埤鄉鄉長黃茂春的推動下，以義務勞動的方式完成清理社區的目標。在此之前，「由於缺乏環境衛生觀念，每一村落說有多髒就有多髒，那汙穢的塘水，烏黑的路溝，以及臭氣熏天的豬舍，破舊不堪的房舍，簡直不像一個現代人居住的地方」。後來，一方面是鄉長向省縣政府請求輔導挹注資源，一方面召集村里長及地方人士商定計畫，才把社區給清理乾淨，甚至成為省政府大肆宣傳的模範先例。⁷⁹

1970年6月6日「社區發展與地方自治的利弊得失」座談會，則再次提倡兩套體系務必合併。主席李宗黃更作結道：「今日根本之道為承認錯誤，決策執行者果有革命作風，捨棄「社區發展」知名，改為「村里建設」。如不得已而求其次，即使將社區發展，歸入地方自治制度之內推行，省政府只負指導幫助之責，實際行動統由各地方政府負責」；「村里建設，應隨時隨地而制其宜，不可千遍一律，應根據各種不同之處境特別，由省府擬定五—十個不同之「村里類型」令由各地斟酌損益自行選擇」。⁸⁰隔年，中國地方自治學會更以組織名義，發表了一篇名為〈維護地方自治體制歸併社區發展方案〉的文章，提倡將社區發展歸併為村里，以統一事權。⁸¹

諷刺的是，村里雖然被投以如此高的期待，卻未必有相應的實力與地位。村

⁷⁷ 李宗黃，〈應納社區發展於自治組織之中〉，《中國地方自治》，第21卷，第3期，1968年8月，無頁碼。李宗黃，〈再論社區發展應納於自治組織之中〉，《中國地方自治》，第22卷，第3期，1969年7月，頁2。中國地方自治學會，〈重申維護地方自治歸併社區發展主張〉，《中國地方自治》，第25卷，第12期，1972年4月，社論，頁2。任卓宣，〈社區發展應併入地方自治〉，《中國地方自治》，第24卷，第1期，1971年5月，頁8。

⁷⁸ 李守廉，〈論社區發展〉，《中國地方自治》，第22卷，第3期，1969年7月，頁6-9。

⁷⁹ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第22卷，第4期，1969年8月，頁20。

⁸⁰ 中國地方自治學會，〈「社區發展與地方自治的利弊得失」座談會〉，《中國地方自治》，第23卷，第3期，1970年7月，頁6-10。

⁸¹ 中國地方自治學會，〈維護地方自治體制歸併社區發展方案〉，《中國地方自治》，第24卷，第1期，1971年5月，頁6-7。

里長為無給職，處理公共事務往往有賴有給職的村里幹事，便有論者批評村里幹事之事務繁雜，諸如戶政、稅收、兵役、各種調查證明都有其配合，然而薪水津貼卻每況愈下，待遇與責任極不相稱。⁸²但也有論者認為村里幹事根本多此一舉，不如廢除。1972年，新竹縣警察局局長與國民黨新竹縣黨部主任，就向監察院地方巡察小組建議裁撤全省七千餘名村里幹事，因為他們「終日無所事事，每年浪費公帑二億餘元」。⁸³由於村里在實力上與地位上的低落，也難怪1973年村里長選舉，六千多名缺額之中，就有八十多個村里無人登記參選。⁸⁴對照緊縮期與分化期的發展，或許可以這麼說：國民黨政權要村里長扮演選舉樁腳，算是綽綽有餘；但是要村里長帶頭領導社區發展，卻是強人所難。

社區發展與地方自治雖然是兩套不同的體系，但要到分化期的尾聲，兩者的關係才逐漸明確化。1971年，隨著中華民國的退出，聯合國補助宣告終止，省政府另外頒訂「社區發展十年計劃」取代原本的八年計畫。《自治綱要IX》與《自治綱要X》則先後於1971年與1977年將「社區發展事項」增列為縣市與鄉鎮縣轄市之自治事項。1981年十年計劃結束後，社區發展的政策方針，也開始重視物質建設之外的精神倫理建設，諸如社區媽媽教室、童子軍、民俗技藝傳承、志願服務等等活動相繼開辦。

1983年行政院以《社區發展工作綱領》取代原本的綱要，從過去強調「政府動員」，改為強調「以社區居民為主體」。儘管如此，根據《社區發展工作綱領》規定，社區劃定後，由鄉鎮市區公所輔導成立社區理事會，社區理事會為「社會運動機構」，由區內居民每戶代表一人選舉理事組織之。不改其由上而下的本色，也未能區分地方自治與社區發展兩套體系。要到1991年內政部頒訂《社區發展工作綱要》，才規定社區發展協會是由社區居民依據《人民團體法》成立的人民團體，主管機關只是輔導而已。至此，社區發展的體系終於獨立了出來。⁸⁵

回顧社區制度的發展，從1955年《基層民生建設實施綱要》到1968年，強調的都是各種物質建設，而非聯合國所強調的兩點要素——「盡量由人民自行參與發展」與「由政府提供技術或方法鼓勵其參與」。即使1983年《社區發展工作綱領》開始強調所謂精神倫理建設，但距離聯合國的兩點要素仍然相當遙遠。話雖如此，該等綱領「以社區居民為主體」的轉向，確實反映了國民黨政權已經不能忽視地方住民的存在。

⁸² 文峯，〈全省村里幹事的待遇應速改善〉，《中國地方自治》，第23卷，第2期，1970年6月，頁11-13。

⁸³ 文峯，〈全省村里幹事的待遇應速改善〉，《中國地方自治》，第23卷，第2期，1970年6月，頁11-13。

⁸⁴ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第26卷，第6期，1973年10月，頁19。

⁸⁵ 張維彬，〈我國村里行政編組與社區發展協會關係之探討——基隆市個案分析〉，國立政治大學行政管理碩士學位論文，2003年，頁47以下。

(2) 鄉鎮制度

1972年，蔣經國出任行政院長，美國總統尼克森出訪中華人民共和國，前者意味著國民黨政權的傳承，後者則意味著美國將重新調整與中華民國的關係——對於甫退出聯國的中華民國來說，無疑是雪上加霜。為了因應中華民國快速衰退的國際地位，國民黨政權的新領袖蔣經國展開了一系列的政治革新。「精簡機構」就是革新的項目之一，而省與鄉鎮的虛級化之爭議，也就於焉展開。⁸⁶以下，將以鄉鎮的虛級化為中心。

1972年4月1日，中國地方自治學會召開「革新縣(市)鄉鎮的正當途徑」座談會。主席李宗黃致詞時便提及：「據時報及各雜誌所載，中央政府設有內政革新小組，因應當前革新政治需要合理調整地方組織的主張，擬將省級改為虛級，縣級改隸中央，廢除鄉鎮(市)為法人地位，而改為縣市派出所」。針對鄉鎮虛級化，與會成員多有批評，批評理據則不外乎幾點：第一、有違於《自治綱要》之規定；第二、有違於《憲法》與《建國大綱》之精神；第三、鄉鎮與民眾關係最為密切，不宜由上級機關取而代之；第四、自治事項繁雜重要，不宜由上級機關直接推行。⁸⁷同年7月30日，中國地方自治學會又召開「鄉鎮長應民選抑或官派」的座談會，深入分析鄉鎮長官派民選的利弊得失。根據與會成員的言論，官派的好處，大多環繞著節省選舉開銷、避免派系鬥爭、增加行政效率；民選的好處，或者強調孫文之遺教、或者重申民主之價值。鄉鎮之所以欠缺行政效率，問題不僅在於層級繁複，也在於鄉鎮的權力不足，然而有與會成員指出，官派並不能解決這個問題。學者陳志豪便直言：「如認權力不足，應多賦予權力，鄉鎮財力短絀現象，導致於政府財政收支劃分的不當，給鄉(鎮)的財源太少，鄉(鎮)長改為官派，並不能解決目前財政短絀的現象」。整體來看，與會成員一面倒地反對官派支持民選，如同上次座談會。⁸⁸沒隔多久，中國地方自治學會更以組織名義發表〈鄉鎮改革應維持鄉鎮長民選制度以免動搖地方自治根本〉一文。除了舊話重提，還特別援引蔣中正頒訂的《縣各級組織綱要》，充作鄉鎮實為地方自治單位的例證。⁸⁹值得注意的是，儘管支持民選的聲音來勢洶洶，卻不代表支持官派是一片靜默。1972年國民黨省黨部的一項意見調查就指出，大多數的省議員、縣市長、縣市議員、鄉鎮市長，都支持鄉鎮市長從民選改為官派。⁹⁰

此後，鄉鎮長民選官派的爭議轉趨和緩。1980年，在行政院長孫運璿主持的

⁸⁶ 「精簡機構統一事權，為革新政治的要圖，政府為適應今後之變局，加緊人事革新措施之研擬，而精簡機構是在政治革新小組中研擬之重要課題。」參見：中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第24卷，第11期，1972年3月，頁22。

⁸⁷ 中國地方自治學會，〈「革新省縣(市)鄉鎮的正當途徑」座談會〉，《中國地方自治》，第25卷，第1期，1972年5月，頁6-10。

⁸⁸ 中國地方自治學會，〈「鄉鎮長應民選抑或官派」座談會〉，《中國地方自治》，第25卷，第4期，1972年8月，頁6-11。

⁸⁹ 中國地方自治學會，〈鄉鎮改革應維持鄉鎮長民選制度以免動搖地方自治根本〉，《中國地方自治》，第27卷，第1期，1974年5月，頁3-4。

⁹⁰ 中國地方自治學會，〈中興走廊〉，《中國地方自治》，第27卷，第3期，1974年7月，頁19-20。

一次鄉鎮市長座談會中，就有十餘位鄉鎮長建議，由於選舉往往造成地方派系分裂，希望將鄉鎮市長選舉改為派任，該等建議更引起某些輿論支持。時任省主席的林洋港在接受省議員質詢時則答覆有很多困難，諸如遴選對象、遴選標準、任期輪調、縣市長意見等，未必能夠改善地方派系分裂。⁹¹1982年，亦有論者指出，民選鄉鎮長大多水準偏低，每次選舉派系又都把地方搞得四分五裂，毫無促進民主政治的實質意義可言。「一般認為聰明的人，應該反對破壞同胞情感的，毫沒有權限的鄉鎮基層地方選舉，而應該是促進鎮基層地方團結，請依憲法實施應該辦理的中央及省市選舉」。⁹²

如此看來，派系鬥爭以及權力不足的問題，一直都是驅使鄉鎮虛級化的動力，而且這股動力又愈來愈強的趨勢，甚至不僅僅於鄉鎮，還擴及縣轄市。1990年由內政部負責的行政區域調整案，經過北中南東四場分區座談之後，取得的最大共識，竟是廢除鄉鎮縣轄市層級。⁹³1991年內政部甚至計畫頒訂《鄉鎮市長遴選(派)辦法》，並且在行政院長郝柏村之指示下，研擬將人口較少的鄉鎮合併，以精簡人事、提高效率。內政部打算將鄉鎮縣轄市從自治體改為行政體，理由大致如下：第一、缺乏自治財源與權限；第二、派系糾紛影響團結阻礙建設；第三、鄉鎮財源枯竭仰賴補助；第四、鄉鎮縣轄市並非憲法規定之地方自治單位。⁹⁴

儘管如此，鄉鎮虛級化還是差那臨門一腳。第二次修憲之後，內政部於1992年分別邀請專家學者、地方、中央召開三次座談會，座談會題目之一即為「《省縣自治法》是否應賦予鄉鎮市自治地位」，最後得出了肯定的結論。這三次座談會之後，「鄉鎮市應賦予自治地位」之立法原則已經站穩腳步，雖然經過無數場由行政院及立法院召開的公聽會與審查會，該等立法原則始終屹立不搖。

值得注意的是，三場座談會下來，出現了兩個先前並未出現或至少並不明朗的論點：第一、賦予鄉鎮市自治地位，可以防止政治分贓以及縣長專擅；第二、賦予鄉鎮市自治地位，可以維持現行政治資源之分配，減少地方政治人士之反彈。⁹⁵類似的論點在1970年代甚至1980年代相當罕見，這似乎反映了：從緊縮期進入到分化期，地方政治對於中央政治的影響是愈來愈大，一方面嚇阻了中央政治的為所欲為，一方面也讓中央政治必須以循序漸進取代大破大立。

2. 自治與委辦

分化期，自治事項愈訂愈多愈訂愈細，但是仍然難免模糊之譏。以下，將地

⁹¹ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第32卷，第10期，1980年2月，頁23

⁹² 張郭秀霞，〈民選鄉鎮長大多水準偏低〉，《中國地方自治》，第35卷，第8期，1982年12月，頁17。

⁹³ 中國地方自治學會，〈地方自治要聞〉，《中國地方自治》，第43卷，第8期，1990年12月，頁22-26。

⁹⁴ 中國地方自治學會，〈地方自治要聞〉，《中國地方自治》，第44卷，第1期，1991年5月，無頁碼。

⁹⁵ 內政部編，《省縣自治法際直轄市自治法研訂實錄》，自印，1995年，頁350-352。

方自治體的自治事項，按照縣市層級與鄉鎮市層級，分別揀選分化期的頭尾，整理成表。(表 4-4、表 4-5)

在《自治綱要IX》增列了「縣市轄內行政區域之調整事項」、「縣市公職人員選舉罷免之執行事項」、「縣市辦理之地籍事項」、「縣市人民團體之輔導事項」、「縣市社區發展事項」、「縣市民俗改善事項」、「縣市新聞事業」等自治事項，改變幅度為歷年最大。《自治綱要XI》則增列了「縣市建築之管理」。

表 4-4 分化期 (1967-1994) 縣市自治事項

《自治綱要VIII》	《自治綱要XI》
一、縣市自治之規畫。	一、縣市自治之規劃。
二、縣市教育事業。	二、縣市所屬行政區域之調整事項。
三、縣市衛生事業。	三、縣市所屬公職人員選舉罷免之執行事項。
四、縣市交通、水利、農林、漁牧事業及工程。	四、縣市辦理之地政事項。
五、縣市公用及公營事業。	五、縣市教育文化事業。
六、縣市造產事業。	六、縣市衛生事業。
七、縣市合作事業。	七、縣市農、林、漁、牧事業。
八、縣市工商管理。	八、縣市水利事業。
九、縣市國民就業輔導事項。	九、縣市交通事業。
十、縣市國民住宅興建及整建事項。	十、縣市公用及公營事業。
十一、縣市財政、縣市稅及縣市債。縣市銀行。	十一、縣市公共造產及觀光事業。
十二、縣市警衛之實施。	十二、縣市工商管理。
十三、縣市公益慈善事業及災害防救事項。	十三、縣市建築管理。
十四、縣市有關文化之古籍、古物及古蹟保存之職之執行事項。	十四、縣市財政、縣市稅及縣市債。
十五、與其他縣市合辦之事業。	十五、縣市銀行。
十六、其他依法賦予之自治事項。	十六、縣市警衛之實施。
	十七、縣市戶籍登記與管理事項。
	十八、縣市國民住宅興建及管理事項。
	十九、縣市合作事業。
	二十、縣市公益慈善事業及社會救助與災害防救事項。
	二十一、縣市人民團體之輔導事項。
	二十二、縣市國民就業輔導事項。
	二十三、縣市勞工、婦幼、老人、殘

障福利及其他社會福利等事項。

- 二十四、縣市社區發展事項。
- 二十五、縣市有關文化之古籍及古蹟保存之執行事項。
- 二十六、縣市文獻編撰事項。
- 二十七、縣市端正禮俗及心理建設推行事項。
- 二十八、縣市新聞事業。
- 二十九、與其他縣市合辦之事業。
- 三十、其他依法賦予之自治事項。

資料來源：作者整理

相較於縣市層級，鄉鎮層級的變動較小。《自治綱要IX》增列了「村里區域之調整事項」、「鄉鎮縣轄市公職人員選舉罷免執行事項」；《自治綱要X》增列了「鄉鎮縣轄市社區發展事業」；《自治綱要XI》將「鄉鎮縣轄市造產事業」擴張為「鄉鎮縣轄市公共造產及觀光事業」。

表 4-5 分化期（1967-1994）鄉鎮市自治事項

《自治綱要VIII》	《自治綱要XII》
一、鄉鎮縣轄市自治之規劃。	一、鄉鎮縣轄市自治之規劃。
二、鄉鎮縣轄市教育事業。	二、村里區域之調整事項。
三、鄉鎮縣轄市衛生事業。	三、鄉鎮縣轄市公職人員選舉罷免之執行事項。
四、鄉鎮縣轄市交通、水利、農林、漁牧等事項。	四、鄉鎮縣轄市教育文化事業。
五、鄉鎮縣轄市公用及公營事業。	五、鄉鎮縣轄市衛生事業。
六、鄉鎮縣轄市造產事業。	六、鄉鎮縣轄市農、林、漁、牧事業。
七、鄉鎮縣轄市合作事業。	七、鄉鎮縣轄市水利事業。
八、鄉鎮縣轄市財政事項。	八、鄉鎮縣轄市交通事業。
九、鄉鎮縣轄市公益慈善事業及災害防救事項。	九、鄉鎮縣轄市公用及公營事業。
十、與其他鄉鎮縣轄市合辦之事業。	十、鄉鎮縣轄市公共造產及觀光事業。
十一、其他依法賦予之自治事項。	十一、鄉鎮縣轄市財政事項。

- 十二、鄉鎮縣轄市合作事業。
- 十三、鄉鎮縣轄市公益慈善及社會救助與災害防救事項。
- 十四、鄉鎮縣轄市社區發展事業。
- 十五、與其他鄉鎮縣轄市合辦之事業。
- 十六、其他依法賦予之自治事項。

資料來源：作者整理

緊縮期，國民黨政權幾度嘗試明確劃分自治事項與委辦事項，成效都不盡人意。1973年，內政部又頒訂《臺灣省自治事項細目與委辦事項劃分原則》。該原則所稱之自治事項細目，是以《自治綱要》所明文列舉者為主，其他並未列舉之事項則推定為委辦事項（第1條）。對於自治事項與委辦事項之劃分，該原則區別了六種類型（第2條），其中前四種為自治事項，後兩種為委辦事項：①由縣市立法，縣市執行之事項；②由省依法授權縣市立法並執行之事項；③由省立法交由縣市執行，其經費依法由縣市負擔之事項；④除法令另有規定外，凡不須呈請上級政府核准即可執行之事項；⑤由省立法交由縣市執行，其經費未依法由縣負擔之事項；⑥縣上市級命令辦理之國家行政，其經費悉由上級負擔並對上級負責之事項。自治事項與委辦事項發生疑義，便依照此六種事項區分，如仍未能解決，則應報由上級政府核定（第3條）。此外，內政部又訂定細目表，將原本抽象的自治事項，分成若干具體的細項。⁹⁶

相較於1960年《臺灣省級機關與縣市级機關權責劃分方案》把問題全部丟給省政府訂定單行法規，1973年《臺灣省自治事項細目與委辦事項劃分原則》已是明確許多。但這並非意味著該等原則毫無問題。首先，該原則第1條將並未列舉於《自治綱要》之事項一概推定為委辦事項，顯然違反《憲法》第111條「依其性質而定其歸屬」之規定。其次，該原則第3條將爭議交由行政院解決，忽略了《憲法》第111條爭議應交由立法院解決之規定。最後，該原則第2條雖然以「經費之負擔」與「上級之核准」作為劃分基準，但規範與實踐卻有落差，一來委辦事項之經費，縣市政府往往遵照省政府指令，編入縣市預算，由縣市庫負擔，不足再另以省政府補助；二來即使列舉於《自治綱要》之自治事項，大多亦須經省政府核准。⁹⁷在此情形下，分化期亦如同緊縮期，擺脫不了委辦事項氾濫的命運。

⁹⁶ 《臺灣省政府公報》，62年秋字第51期，頁3-6。

⁹⁷ 羅秉成，〈我國地方自治的現狀與檢討〉，收於許宗力等著，《地方自治之研究》，業強，1992年，頁111-113。

值得注意的是，《臺灣省自治事項細目與委辦事項劃分原則》雖已有改善，但仍跟不上社會變遷的速度。以垃圾處理為例，便讓中央地方為之頭疼，甚至還上演所謂的「垃圾大戰」。

本省各地區的垃圾處理問題，已越來越嚴重，很多地區的垃圾無處去，而引發嚴重的抗爭。外運他地區盜倒的傾倒，遭他地區發現後引起他地區民眾的抵制與抗議，本地區垃圾場設在何地，都有民眾抗爭圍堵，中央與省環保單位毫無妥善辦法，以致各地區的垃圾衝突，不但從未間段，而且日益嚴重。⁹⁸

環保單最近統計指出，全省三百一十四個鄉鎮市中，根本沒有垃圾場或趨近飽和的有一百二十六個，操作正常的只有六十五個，其餘一百二十三個鄉鎮市的垃圾場，不是操作不良，就是管理不善。環保單位特別提出警告說，一、兩年內若不能興建成更多的垃圾場，本省各地將會陸續發生垃圾大戰，到時再設法解決，必將更加困難。⁹⁹

不只是垃圾處理，諸如水資源管理、環境保護、勞工檢查、勞保農保等 1990 年代初期的新興議題，都存在著業務分散於中央地方各機關以至於難以統合甚至各行其是之現象，該等現象計突顯了既有地方自治法制的漏洞百出，也突顯了自治事項與委辦事項劃分之困難。¹⁰⁰不只是省和縣市的自治事項的劃分有問題，縣與鄉鎮市的劃分也有問題。像是鄉鎮市在教育與衛生都是落空的，還有像是縣與鄉鎮市的自治事項中都有「社區發展事項」，但定義為何？分野為何？卻是毫無頭緒。¹⁰¹

自治事項與委辦事項劃分之不明確，直接導致了上級機關與下級機關彼此間的權限衝突。1992 年 11 月《中國地方自治》的一篇社論，清楚地說明了劃分不明確所帶來的後果。

由於中央、省（市）、縣（市）權限未能釐清，在中央集權集錢下，縣（市）省（市）機關組織，實際上已變成多餘，浪費人力財力而已，且影響公務效率之提升。省（市）縣（市）為爭取憲法規定之權限，經常引起紛爭抗議，權責紊亂不清，也使人有無所適從之感。更由於權責的重疊，也浪費了很多人力與財力。

⁹⁸ 中國地方自治學會，〈地方自治要聞〉，《中國地方自治》，第 45 卷，第 5 期，1992 年 9 月，無頁碼。

⁹⁹ 中國地方自治學會，〈地方自治要聞〉，《中國地方自治》，第 44 卷，第 9 期，1992 年 10 月，頁 15。

¹⁰⁰ 中國地方自治學會，〈地方自治要聞〉，《中國地方自治》，第 43 卷，第 9 期，1991 年 10 月，頁 19。

¹⁰¹ 董翔飛，〈縣與鄉鎮縣轄市間關係之探討〉，《中國地方自治》，第 36 卷，第 6 期，1983 年 10 月，頁 10

但也是透過一次又一次的紛爭抗議，地方自治體逐漸取得與中央政府分庭抗禮的地位。1981年當選的宜蘭縣長陳定南，尤具代表性。¹⁰²1989年地方公職選舉，民進黨更以「地方包圍中央」策略，贏得台北縣、宜蘭縣、新竹縣、彰化縣、高雄縣、屏東縣六縣市的地方首長，執政縣市涵蓋人口將近台灣的四成。「地方包圍中央」策略，是由時任民進黨秘書長的張俊宏所提出，簡單來說，就是先透過地方公職選舉奪取地方首長，找到地方住民關心的議題，再透過地方首長提出政策，並透過地方黨部動員群眾，從體制內與體制外裂解黨國體制。張俊宏便曾在其書《到執政之路》提出：即使既有的地方自治法制明顯違憲，但是縣市長仍然擁有頗多的**行政自主空間**，這個空間來自哪裡呢？來自《自治綱要》賦予地方自治體的自治事項。

舉例來說，關於教育文化事業，縣市政府就可以在部定教科書之外，頒印自編的教科書——1980年代初宜蘭縣陳定南推行的鄉土教育即為代表¹⁰³；關於縣市國宅興建及管理，縣市政府可以結合都市計畫委員會和縣市銀行，推行住者有其屋的運動。¹⁰⁴選舉之後，六位民進黨籍加上一位無黨籍地方首長，更組成「民主縣市長聯盟」，成為一股反對勢力，而且這股勢力還是有地方執政機關作為後盾。

1990年，聯盟七縣市決議春節放五天假，多於中央政府預告的四天假，人事行政局先是強調國定假日向來由中央政府統一規定，隨即宣布全國春節一律放五天假，還欲蓋彌彰地說明此舉與民主縣市長聯盟無關。¹⁰⁵此外，民主縣市長聯盟也曾於1990年2月聯合實施周休二日制。省政府人事處則大動作反擊，援引均權理論指稱，公務機關辦公時間應屬「全國一致之性質」，其權限應屬中央而非地方，民主縣市長聯盟此舉是罔顧憲法。雖然由於主客觀條件尚未成熟未能實施，但卻成功促使中央政府積極規劃，為後來2001年的周休二日制奠定了基礎。¹⁰⁶

在分化期，無論國民黨政權與反對勢力都必須爭取地方住民的支持。既有地方自治法制規定的自治事項，雖然沒有太多保障，卻撐開了地方首長的行政自主空間，讓反對勢力的地方首長可以把握空間提出吸引地方住民的政策，迫使國民黨政權回應，春節五天假即為一例。換言之，面對中央政府與省政府，地方自治體得以與之分庭抗禮，很大一部分要歸功於自治事項所撐開的行政自主空間。儘

¹⁰² 諸如取消國定假日紀念會及遊行、取消電影院播放國歌、公開反對台塑六輕進駐宜蘭、提供宜客工會假扣押保證金等等。參見：戴寶村、賴瑞鼎，〈陳定南的從政歷程與台灣政治文化初探〉，收於臺灣省諮議會編，《『臺灣民主的興起與變遷』第二屆學術研討會論文集》，自印，2007年10月。

¹⁰³ 關於陳定南就任宜蘭縣長的突破性表現，參見：俞甯凱，《歷史視野下的宜蘭經驗(1981~2005)》，國立政治大學台灣史研究所碩士學位論文，2010年。

¹⁰⁴ 張俊宏編，《到執政之路：「地方包圍中央」的理論與實際》，南方叢書，1989年，頁124-129。

¹⁰⁵ 蕭富元，〈新官放火要燒誰？—民主縣市長聯盟出擊〉，《遠見雜誌》，第44期，1990年2月。

¹⁰⁶ 聯合報，〈「民主憲市長聯盟」堅持周休二日省府舉行協調會不歡而散 對違法縣市長決依法移付懲戒〉，1990年2月20日。聯合晚報，〈也知週休二日阻力大 六縣市長曾找台階下〉，1990年5月15日。聯合報，〈上班五天制 雙方喊話 六縣市長：不理會處分 決繼續實施 省人事處：依法懲處 無關政治偏見〉，1990年3月1日。

管這個自主空間極其有限，卻提供了反對勢力的地方首長串聯甚至抵抗的機會。按：

3. 自治監督

緊縮期的自治監督方法，除了**特別免職條款**在 1959 年《自治綱要VI》予以刪除外，其他類型都在分化期得到延續，而且變動幅度都不大，主要都落在**解職條款與停職條款**兩者。

1971 年《自治綱要IX》，**解職條款**增加了三種此前所無的解職事由：觸犯特定類型以外之罪未受有期徒刑以上之刑之判決確定而未受緩刑之宣告或執行易科罰金¹⁰⁷、受保安處分矯正處分宣告確定者、候選人檢覈合格資格被撤銷者（第 47 條）。此外，《自治綱要IX》也對**停職條款**略作調整。如果地方首長違法失職，上級機關應依法處理，除非「涉嫌內亂外患貪汙經提起公訴、或涉有其他罪嫌經提起公訴或第一審判決有罪而情節重大、或被通緝者」，上級機關才得先予以停職（第 49 條第 1 項）；乍看之下，停職事由是限縮了，但只要地方首長在刑事訴訟程序實施中被羈押，其職務便當然停止（第 49 條第 2 項）。在黨國體制轉型到民主體制之前，整個司法體系都受到國民黨政權的操弄，檢察體系尤其如此。¹⁰⁸如此看來，1971 年《自治綱要IX》僅僅是把停職的發動者，從行政體系轉移到檢察體系而已。

這種從行政體系到司法體系的轉移，到了 1985 年《自治綱要XI》又更加明顯。原本的停職處分，無論是針對村里長、鄉鎮縣轄市長、縣市長，都必須遞級上呈由省政府核准；現在的停職處分則由上級機關逕自為之，只須報請上級機關備查即可。此外，停職事由更細分為四種：①涉嫌內亂外患或懲治叛亂條例之罪經提起公訴者；②涉嫌貪汙之罪經依戡亂時期貪汙治罪條例提起公訴或經第一審判決有罪者；③涉嫌前兩款以外之罪經第一審判決有罪並褫奪公權或第二審判決有罪者；④被通緝者（第 53 條第 1 項）。除了被羈押者外，在執行拘役或受易服勞役之刑事處分者，其職務亦當然停止（第 53 條第 2 項）。

除卻**解職條款與停職條款**，國民黨政權還可以動用各種懲戒處分，而且恣意專擅毫不掩飾。1969 年，台北縣長蘇清波，因為涉及都市計畫弊案，移送公務員懲戒委員會，遭受休職處分；1979 年，桃園縣長許信良因為參與橋頭事件，同樣移送公務員懲戒委員會，也同樣遭受休職處分。儘管同樣都遭受休職處分，前者十個月，後者卻是兩年，蘇清波還有復職，許信良卻被迫成為海外黑名單；前者涉及賤賣公產以及營飽私囊，後者的理由卻是「擅離職守」。兩相比較，幾乎沒

¹⁰⁷ 所謂特定類型之罪，在 1977 年《自治綱要IX》指涉得是「內亂外患罪或懲治叛亂條例之罪」或「服公務因貪汙行為之罪」兩大類型。觸犯者該特定類型之罪，只要經判決確定，無論是否受緩刑宣告或易科罰金，其職務便應予解除。

¹⁰⁸ 參見：王金壽，〈台灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義的崩潰〉，《台灣政治學刊》，第 10 卷，第 1 期，2006 年 6 月，頁 103-162。

有比例原則可言。

不過，回顧黨國支配期縣市長所受到的懲戒處分，緊縮期的懲戒人次遠高於分化期，而且在 1979 年代許信良受到休職處分後，就沒有縣市長再受到懲戒處分。這是否意味著，美麗島事件之後反對勢力的前仆後繼，使得國民黨政權動用懲戒處分，多了一份顧忌？以下，將各種懲戒處分之人次，按照緊縮期與分化期，整理成表。(表 4-6)

表 4-6 黨國支配期（1950-1994）懲戒處分人次

	緊縮期（1950-1967）	分化期（1967-1994）	合計
撤職	4	2	6
休職	1	1	2
降級	8	2	10
減俸	3	0	3
記過	22	0	22
申誡	11	2	13
總計	49	7	56

資料來源：鄭宏輝，《我國中央與地方權限爭議之研究——設置省政委員與省市主計、人事、警政、正峰等四首長任免權的個案分析》，臺灣大學政治學研究所碩士論文，1997 年，頁 166。
作者繪製。

如果說停職處分與各種懲戒處分算是個案性、特殊性的干預，那麼各種考核與業務競賽則是通案性、普遍性的干預了。1967 年省政府曾為了考核各縣市競選的政見究竟實現了多少，曾派出考核組小前往實察，卻發生交通處官員、警務處官員考核農務課業務的窘境，鬧了外行考核內行的笑話。¹⁰⁹到了 1977 年，更有省議員提出質詢，認為省政府舉辦業務競賽與考核的次數太多，每次還都要分層分級辦理，基層人員難以負荷。¹¹⁰

上級機關對於下級機關的指揮監督，不僅僅會干預地方執政機關，還可能會干預地方民意機關。1984 年，省議員呂秀惠評估地方自治現況，便指出省政府對

¹⁰⁹ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第 20 卷，第 4 期，1967 年 8 月，頁 25。

¹¹⁰ 中國地方自治學會，〈中興走廊〉，《中國地方自治》，第 29 卷，第 9 期，1977 年 1 月，頁 21。

於《自治綱要XI》第 24 條與第 33 條的解釋，嚴重影響地方民意機關的立法自主。

自治綱要第廿四條與第三十三條所稱法令之「令」，即中央法規、省法規及縣規章，與一般行政命令即下行公文「函」，頗有區別；但自治法令解釋本件所稱之「令」，即中央法規標準法所稱之命令，如規程、規則、辦法、細則、綱要、標準或準則，其與下行公文（函）同為行政命令，而使行政首長職權及依分層負責之課員政治權力無形抬頭，變成行政權控制立法權。¹¹¹

省政府對於縣市政府如此，縣市政府對於鄉鎮市公所也不遑多讓。同樣也是 1984 年，省議員謝許英就批評鄉鎮市的法人地位根本有名無實，縣政府對於鄉鎮市的干預過嚴，鄉鎮市事事都要取得縣政的許可，諸如施政計畫、年度預算、人事任免等，都需要呈報縣政府核准。鄉鎮市除了依照上級命令辦理地方選舉、舉辦役男身家調查、貧民調查、送發稅單、分發學童入學通知書、召開村里民大會外，再也沒有其他事可做。

然而，鄉鎮市並非沒有抵抗的可能。1969 年，嘉義市長許世賢計畫於市中央興建七彩噴泉，預算也已經市代會通過，正值動工之際，卻因為沒有呈報縣政府審核，遭到縣政府制止。縣政府的理由是嘉義市既屬縣轄市，就應當受縣政府指揮監督，興建七彩噴泉屬於重大工程，自然應當由縣政府審核。對此，市公所不僅拒絕按照縣政府的要求予以補救，甚至還散發傳單攻擊嘉義縣長黃老達，進而向省政府各廳處呈訴。¹¹²許世賢為黨外頗具代表性的地方政治人物，黃老達則為嘉義縣地方派系黃派大老，市公所與縣政府的緊張關係，一方面顯示了分化期反對勢力抵抗國民黨政權的可能；一方面也顯示了，這樣的抵抗往往是以地方自治體——尤其是地方執政機關——的實力與地位作為後盾。

從緊縮期到分化期，省政府、縣市政府、鄉鎮市公由上而下形成某種層層節制的關係，該等層層節制以行政面的地方自治法制為主，並以組織面、人事面、財政面的地方自治法制為輔。處於平常時期，就透過一層又一層的指揮監督予以維繫；遇到偶發狀況，則透過各種懲戒處分或者停職處分加以打壓。然而面對打壓，地方自治體仍然有抵抗的可能。地方執政機關有限的行政自主空間，就是其採取抵抗的後盾。

(四) 組織面

1. 縣市

1973 年以前，《縣市規程準則》經歷了若干零星的修正，這些修正大抵是為

¹¹¹ 呂秀惠，〈台灣省實施地方自治的評估及其展望〉，《中國地方自治》，第 36 卷，第 9 期，1984 年 10 月，頁 16。

¹¹² 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第 22 卷，第 6 期，1969 年 10 月，頁 24。

了配合政策上的需要。例如為了 1967 年以來的九年國民義務教育，1969 年《縣市規程準則》便將本來的教育科改制為教育局，1970 年更增設主任督學與學務專員等職位。¹¹³又例如為配合 1966 年行政院行政改革研究會、1969 年行政院研究發展考核委員會的設置，1971 年《縣市規程準則》亦規定設置研究發展考核室。¹¹⁴值得注意的是，由於辦理都市平均地權及擴大農地重劃等業務，台北縣及高雄市已增設三名估計專員，為了適應既成現實，1970 年《縣市規程準則》也將原本的「估計專員一至兩名」改為「估計專員一至三名」。相較於分化期，緊縮期從未出現過了適應既成現實而修正地方自治法制的情形，這似乎反映了省政府的《縣市規程準則》已跟不上縣市政府的腳步。

1972 年，為呼應蔣經國的政治革新，台灣省政府提出八項措施，其中「精簡機構節約用人」與「厲行授權分層負責」，就是對於地方自治法制的調整。1973 年，《縣市規程準則》大幅度修正。有論者歸納，此次修正共有三個重點：建立幕僚長制度、統一內部管理、確立彈性組織三點作出修正。建立幕僚長制度，指得是提高主任秘書的職等。統一內部管理，指得是將研考室、秘書室、安全室、公共關係室等業務統一由行政室管理。確立彈性組織，指得則是重新調整縣市政府的組織分工。¹¹⁵

為什麼要調整組織分工呢？因為既有組織分工早已不切實際。即有論者指出，縣市政府業務大量增加，使得兼職情形更形嚴重。

台灣省政府研考會為瞭解縣市長等兼職情形，特組織專案小組，實施訪問八個縣市，經一年來的整理，計縣市長兼職三十項，主任秘書十三項，民政、建設（工務）、地政局科長各兼職十四項，警察局長兼十項，教育局長、主計主任各兼八項，社會局科長兼七項，衛生局長兼六項，行政室主任、農林科長兼四項，真是洋洋大觀，兼職名目繁多。¹¹⁶

1973 年《縣市規程準則》的修正，便是為了改善既有的組織分工。原本縣市應設置、縣市得設置、縣市與省兼管的三種類型，改為縣政府設置、市政府設置、縣市與省兼管的三種類型。¹¹⁷

類型一，包括民政局、財政局、建設局、教育局、社會科、農林科、兵役科、地政科、行政室、人事室、主計室等「四局四科三室」（第 4 條）。類型二，包括民政局、財政局、建設局、教育局、社會局、工務局、兵役科、地政科、行政室、人事室、主計室等「六局二科三室」（第 5 條）。類型三則與緊縮期同，包括警察

¹¹³ 關於 1969 年《縣市規程準則》與 1970 年《縣市規程準則》，分別參見：《臺灣省政府公報》，58 年春字第 43 期，頁 2。《臺灣省政府公報》，59 年冬字第 43 期，頁 8。

¹¹⁴ 關於 1971 年《縣市規程準則》，參見：《臺灣省政府公報》，60 年冬字第 7 期，頁 2。

¹¹⁵ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第 26 卷，第 3 期，1973 年 7 月，頁 22。

¹¹⁶ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第 27 卷，第 12 期，1975 年 4 月，頁 17。

¹¹⁷ 關於 1973 年《縣市規程準則》，參見：《臺灣省政府公報》，62 年夏字 62 期，頁 2-3。

局、衛生局、稅捐稽徵處等（第 6 條）。

此外，為了確立彈性組織，1973 年《縣市規程準則》更對不同的縣市設計不同的組織分工。舉例來說，花蓮、台東、澎湖三縣不設社會科，未設社會科之縣，相關業務由民政局執掌；澎湖縣不設農林科，未設農林科之縣，相關業務由建設局執掌。各縣市轄區總人口、預決算額度、自籌財源比例符合一定條件者，設財政局，否則設科。其他諸如部門設置與員額編制，與此前的《縣市規程準則》皆相去不遠。

即使歷經如此修正，卻有論者指出，1973 年《縣市規程準則》在部門設置方面與員額編制方面，仍存在不少有待檢討善之處。部門設置方面，由於局科室不得超過六個課股（第 10 條），使得既有課股未盡理想，例如台北縣因為建設局設置之課已滿六個，不能再設置觀光課，以至於觀光事業無法開展。《縣市規程準則》僅列舉警察局、衛生局、稅捐稽徵處為縣市附屬機關（第 6 條），其餘部門未予規定，也造成了不少糾紛。員額編制方面，業務繁重的部門卻因為員額不足，一方面不斷請求增加編制，一方面往往僱用臨時人員，造成人事的不正常現象。即有論者指出，雖然以面積與自籌財源來計算，但如果沒考慮經建費用，未必符合實際。例如自籌財源縱使達百分之百，如果全部都花在人事費用，既無經建費用，自無經建工作可言；又例如面積小卻已開發者，所能分配到的員額，極可能少於面積大而尚未開發者。¹¹⁸

1974 年，省政府改變了員額標準的計算方式。在此之前，員額標準的計算方式相當不透明，鄉鎮市層級起碼在《健全鄉鎮村里基層組織綱要》還有規定一套標準，縣市層級卻付之闕如；也因此，員額編制的調整總是跟不上業務的膨脹，以至於縣市政府只好增僱臨時人員，組織肥大化宛如幽靈般揮之不去。¹¹⁹歷經數任民政廳長的研擬，最後終於確定改以人口、面積、財政狀況等要素訂定計算方式。民政廳長許新枝表示：「這是多年來一直懸置的問題，現在獲得解決，雖然仍不甚理想，但有了這一具體的計算方式，待試辦一年後可以再檢討改進。」原本各縣市的總員額為 5339 人，根據新的計算方式，總員額將調整為 6300 人，增加了九百多人。臨時人員所造成的組織肥大化，至此算是告一段落。¹²⁰

組織分工的調整並沒有就此停歇。1973 年的三種類型，到了 1982 年《縣市規程準則》更演變成以人口數作為標準的等級制度——按照人口分出等級，不同的等級是用不同的部門設置。縣政府就分出三個等級：①未滿五十者萬、②五十萬以上未滿一百五十萬、③人口一百五十萬以上。不同等級設置不同部門。關於等級①，民政局、財政科、建設局、教育局、農業局（科）、兵役科、地政科、

¹¹⁸ 許新枝，〈縣市政府及鄉鎮所組織編制員額之檢討改進〉，《中國地方自治》，第 28 卷，第 5 期，1975 年 9 月，頁 12。

¹¹⁹ 董翔飛，〈台灣省縣市政府組織之研究〉，嘉新水泥公司文化基金會，1973 年，頁 48。

¹²⁰ 中國地方自治學會，〈中興走廊〉，《中國地方自治》，第 26 卷，第 11 期，1974 年 3 月，頁 24。中國地方自治學會，〈中興走廊〉，《中國地方自治》，第 27 卷，第 1 期，1974 年 5 月，頁 22。

秘書室、計畫室、人事室、主計室；並以農戶人口作為設農業局的標準。¹²¹關於等級②，財政科改為財政局（或科），農業科改為農業局，增設社會科；並以人口數、預決算數、自籌財源比例等要素作為設財政科或設財政局的標準。關於等級③，財政局（科）改為財政局，社會科改為社會局，增設國宅局、工務局；並明訂桃園、台中、高雄三縣設置國宅局（第 4 條）。有別於縣政府，市政府並沒有分出明確等級。部門設置大抵延續先前的「六局二科三室」，只是財政局與社會局得改局為科，增設國宅局與計畫室兩個部門。但即使沒有分出等級，人口數仍然是部門配置的重要標準，舉例來說，在人口未滿三十四萬的市，社會財政便設科不設局（第 5 條）。¹²²

1988 年，《縣市規程準則》做了最後一次大規模的修正，等級制度變得更加複雜。除了人口數，農戶人口數、勞工人數、事業單位數也成為部門配置的標準。縣政府從原本的三個等級變成四個等級：①未滿五十萬、②五十萬以上未滿一百萬、③人口一百萬以上未滿一百五十萬、④一百五十萬以上。關於等級①，1988 年與 1982 年並無不同。關於等級②，財政科與農業科改科設局，增設社會科、勞工科。關於等級③，增設工務局（或國宅局），並得設新聞室。關於等級④，地政科、勞工科、社會科、兵役科皆改科為局，並設工務局與國宅局，並得設新聞室與法制室。等級①同樣以農戶人口作為設農業局的標準；等級②③④則以勞工人數與事業單位數作為設勞工局（科）的標準（第 4 條）。這種以勞工人數與事業單位數作為部門設置標準的規定，不只出現在縣政府，也出現在市政府（第 6 條）。¹²³

除了等級制度外，分化期還有兩個趨勢值得注意：第一、組織自主空間的擴張；第二、新興部門的設置。組織自主空間的擴張，主要表現在局科室的分課分股與員額的總量管制。1982 年《縣市規程準則》，就將原本須報請省政府備查的**辦事細則**，改為直接由縣市長核定即可的**分層負責明細表**（第 16 條）。各局科室的分課分股，其課股數量也從六個提高為七個（第 10 條）。到了 1980 年代以後，縣市政府在局、科、室以下的分課分股，終於可以由縣市政府自己作主。1988 年《縣市規程準則》的附表〈台灣省△△縣（市）政府員額配置表〉，更增列「縣市長可依據業務消長情形在總員額內適時主動調整各單位人力」的規定，原本員額編制斤斤計較的個別管制，改採總量管制，只要在總員額的範圍內，地方首長都可以視情形調整。¹²⁴

¹²¹ 此處括弧表達「得」的意思，常見於省政府所頒訂的法規。所謂「農業局（科）」，指得是縣市政府得設農業局或農業科，或者縣市政府在滿足特定標準時得將農業科改為農業局，或者將農業科改為農業局。以下「財政局（科）」「勞工局（科）」皆為相同的意思，不再贅述。

¹²² 關於 1982 年《縣市規程準則》，參見：《臺灣省政府公報》，71 年夏字第 28 期，頁 2 以下。

¹²³ 關於 1988 年《縣市規程準則》，《臺灣省政府公報》，77 年夏字第 45 期，頁 2 以下。

¹²⁴ 關於 1988 年《縣市規程準則》的附表〈台灣省△△縣（市）政府員額配置表〉，參見：《臺灣省政府公報》，77 年夏字第 45 期，頁 8。中國地方自治學會，〈台灣省政實務點滴〉，《中國地方自治》，第 41 卷，第 2 期，1988 年 6 月，頁 23。

新興部門的設置，則反映了既有的部門並不足以處理新興的業務。1971年新增的研究發展考核室，1973年新增的國宅局，1988年新增的勞工科或勞工局，以及1988年增設的縣市附屬機關環境保護局，都反映了1970年代以來如雨後春筍般湧出的居住問題、勞工問題、環保問題，以及隨之而來的自力救濟。新興部門的設置，其實也就是地方自治法制對於社會變遷的回應。

綜上述，部門設置方面，《縣市規程準則》愈來愈彈性卻也愈來愈複雜，縣市政府仍然處處受限，連設置新部門的權限都沒有。不要說新部門的設置，就連新部門的需求，也都是由省政府由上而下地認定。諸如國宅局、社會局、勞工局等，無不如此。員額編制方面則較有突破，雖然員額標準還是由省政府單方制定，計算方式雖然難以面面俱到，還算是有憑有據，到了分化期的尾聲，甚至從「個別管制」向「總量管制」靠攏，相較於緊縮期自主空間已是寬裕許多。即使如此，組織分工要做到因地制宜，恐怕是遠遠不及。以1994年為例，台北縣人口為326萬，澎湖縣人口則為9萬，兩者人口比為一比三十六，但台北縣僅僅比澎湖縣多了四局二室（工務局、國宅局、勞工局、社會局、新聞室、法制室），各部門業務又被寫死在《縣市規程準則》裡。¹²⁵此外，台北縣的公務人員雖然比澎湖縣多了一萬人，但如果以每位公務人員服務人數計算，台北縣公務人員的服務人數卻是澎湖縣的五倍。¹²⁶

2. 鄉鎮市

在分化期，由於自治事項日漸繁多，都市人口增加工商業發達，偏遠鄉區人口減少農村凋敝，因此擴張以及縮減鄉鎮鄉鎮市組織之議同時並起。¹²⁷1974年，省政府召開座談會，向全省縣市長及鄉鎮市區長徵詢意見，便有與會者抱怨鄉鎮市區編制員額不敷分配，希望省政府予以解決。¹²⁸

為了確立彈性組織，1975年，《臺灣省鄉鎮公所組織規程準則》與《臺灣省縣轄市公所組織規程準則》合併為《臺灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程準則》（以下簡稱《鄉鎮市組織規程準則》）。鄉鎮市公所開始比照縣市政府，設置主任秘書職位，襄理公所一切事務（第3條）。縣轄市公所設民政課、財政課、建設課、工務課、兵役課、秘書室、人事室、主計室等「五課三室」（第4條）；鄉鎮設公所設民政課、建設課、財政課、兵役課、人事管理員、主計員等「四課二員」。此外，山地鄉公所還有另外一套簡化的部門配置（第5條）。由此可見，為平衡

¹²⁵ 由於「臺灣省政府公報網際網路查詢系統」關於台北縣與澎湖縣政府的組織規程只有1971年以前的資料，所以此處的部門樹目是從1988年《縣市規程準則》的等級①與等級④推算而來。

¹²⁶ 由於「縣市重要統計指標查詢系統」關於行政機關所屬公務人員之統計，只有1998年以後的資料，所以此處公務人員數額與人口數目是以1998年的資料為準。1998年台北縣政府的公務人員數額為12180，澎湖縣政府則為1818；同年台北縣人口為3420535，澎湖縣人口為91169。以每位公務人員服務人數計算，台北縣為1:280，澎湖縣為1:50，分別為當時全國負擔最重與最輕的地方自治體。

¹²⁷ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第27卷，第11期，1975年3月，頁19。

¹²⁸ 中國地方自治學會，〈中興走廊〉，《中國地方自治》，第27卷，第3期，1974年7月，頁19

擴張與縮減的呼聲，《鄉鎮市組織規程準則》一方面增加鄉鎮市之部門，一方面又針對山地鄉作出特別規定；即使如此，省政府並未放棄對於鄉鎮市的干預。部門設置方面，鄉鎮區公所仍不得設置新部門，**組織規程**仍然由鄉鎮市公所訂定，報請縣政府轉報省政府核備；**辦事細則**有所放寬，改回報情縣政府核備即可（第 14 條）。員額編制方面，仍然要依照省頒員額標準，鄉鎮市公所要報請縣政府核轉省政府核備（第 8 條）。

1975 年，民政廳長許新枝指出《健全鄉鎮村里基層組織綱要》鎖定之員額標準已不切實際。如果以每一員額平均負擔人口數作為判準，永和鎮人口十三萬人，編制員額僅三十一人；頭份鎮人口近六萬人，編制員額卻有三十八人。如果以預算數作為判準，從 1953 年到 1975 年，預算數增加數十倍的鄉鎮市並不在少數，但編制員額卻並無相應的增長。¹²⁹民政廳雖允諾將以人口、面積、預算數、自籌財源為要素，設計一套合理的計算方式，但至少在 1980 年以前，省政府都未能提出因應各地方特殊狀況的員額標準。¹³⁰

1988 年，《鄉鎮市規程準則》也比照《縣市規程準則》的等級制度，將鄉鎮分出三個等級：①人口未滿一萬人、②人口一萬人以上未滿十萬人、③人口十萬人以上。關於等級①，設民政課、財經課、兵役課、人事管理員、主計員。關於等級②，財經課改為財政課、人事管理員改為人事管理員（或人事室）、主計員改為主計員（或主計室）、增設建設課。關於等級③，人事管理員改為人事室、主計員改為主計室（第 4 條）。縣轄市則比照等級③，只是增設工務課、秘書室兩個部門而已（第 6 條）。

部門配置方面，大致延續此前規定，比較特別的是**辦事細則**改為**分層負責明細表**，從縣政府核備變成鄉鎮市長核定即可（第 13 條）；員額編制方面，除了依照省政府的**員額標準**、報請縣政府轉報省政府核備外，還多出了函送鄉鎮市民代表會之規定（第 8 條）。這兩方面，顯然都受到《縣市規程準則》的影響，然而鄉鎮市層級並沒有類似縣市層級「總量管制」的規定。

1993 年，分化期即將告一段落，《鄉鎮市規程準則》也作出最後的修正。但除了比照《縣市規程準則》以農戶人口與農地面積作為鄉鎮是否設置農業局的標準之外，便沒有太大的調整。儘管存在著鏡像關係，鄉鎮市層級的調整，不僅跟個縣市層級走，甚至走得相當緩慢。員額標準如此，總量管制亦如此。比起縣市層級，鄉鎮市層級的**組織自主空間**顯然更加狹窄。

¹²⁹ 許新枝，〈縣市政府及鄉鎮所組織編制員額之檢討改進〉，《中國地方自治》，第 28 卷，第 5 期，1975 年 9 月，頁 12。

¹³⁰ 高育仁，〈強化地方自治健全基層組織〉，《中國地方自治》，第 33 卷，第 5 期，1980 年 9 月，頁 3-5。



(五) 人事面

分化期（1967-1994），即有論者批評，中央及省對事務、人事、財政顯然有「抓權」的心態。這股心態並非憑空出現，而是長久演變而來，四十年來省市縣市議員再三建議地方自治法制法制化，卻毫無結果，一切制度均朝「中央集權」的方向集中。只從人事來說，『縣市政府除了財政、警政、教育、稅捐、主計主管，是由上級政府指派以外，人事、衛生等單位主管又何嘗不是「一條鞭」制度，更不用說在於體制外的人（二）系統，縣市長身為民選地方首長，任用其一級主管之職權十有八、九被剝奪』。¹³¹縣市政府尚且如此，鄉鎮市公所更可想而知。以下，將就縣市層級與鄉鎮市層級，分別予以討論。

1. 縣市

1966年3月，國民代表大會修正《動員戡亂臨時條款》，為適應動員戡亂調整之需要，賦予中央政府之行政機構及人事機構之權限。隔年總統蔣中正便發布命令，設置人事行政局，原本屬於考試院的業務就此轉移給行政院。根據《行政院人事行政組織規程》之規定，各級行政機關——包括地方執政機關——現職人員之考核，由人事行政局掌理（第5條）；人事行政局有關考銓業務，受考試院之指揮監督（第2條）。¹³²隔年，《公務人員任用法》修正，規定各級行政機關任用人員，由人事行政局分發，其分發辦法，由考試院會同行政院定之（第4條）。

人事行政局的設置，未必意味著干預空間的擴張、自主空間的限縮，卻意味著國民黨政權的地方自治法制將更加收放自如。1981年，省政府發函給各縣市政府，表示為了貫徹行政院訂頒的《積極推動人事革新改善政治風氣方案》，對各縣市政府人事業務再擴大授權，該等擴大授權之範圍，亦經人事行政局同意備查在案。

- (一) 七職等或相當之薦任（派）人員（含主管）之遷調（不含任免）。
- (二) 六職等或相當之薦任（派）人員以下人員（含主管）之任免遷調。
- (三) 約聘僱計畫書表經本府核定有案及基層建設中經本府專案核准其他臨時人員。又前擴大授權鄉鎮市長自行核定之「聘僱及專案臨時人員」部分亦比照辦理。請轉知所屬鄉鎮公所查照。¹³³

儘管如此，人事、主計、稅務、警察人員等縣市附屬機關之人員，仍然被排除在擴大授權的範圍之外。值得注意的是，1973年的《縣市規程準則》尚且規定縣市

¹³¹ 王敦仁，〈地方自治的實踐性〉，《中國地方自治》，第42卷，第3期，1989年7月，頁17。

¹³² 關於1967年《行政院人事行政組織規程》，參見：《臺灣省政府公報》，56年秋字第52期，頁2-3。

¹³³ 關於1981年《積極推動人事革新改善政治風氣方案》，參見：《臺灣省政府公報》，70年春字第24期，頁22。

政府之人事部署皆須報請省政府任命；自從人事行政局訂頒《積極推動人事革新改善政治風氣方案》之後，1982年與1988年的《縣市規程準則》，便不再對人事部署予以特別規定。人事行政局透過命令來指導省政府，省政府透過命令來擴大授權以及修改準則，這都讓國民黨政權可以更有彈性地調整地方自治法制。

對於國民黨政權來說，比起保障地方自治體的人事自主空間，禁絕非法用人或用人不公的現象要來得更加重要。即有論者指出，1980年代機關首長徇私用人的現象時有所聞，尤其科技機關與地方執政機關更為普遍。根據人事行政局的資料顯示，徇私用人的現象可以區分成十種類型。

①以機要人員兼代非機要人職務或過問非機要之工作，假公濟私，擾亂行情；②值已職務代理人兼代高職等重要職務；③以借調人員擔任主管職務；④職務出缺僱用職務代理人未先報經分發機關同意，亦未報列考試，用人計劃，長期匿缺僱用；⑤借調人員未報經行政院同意；⑥以未具任用資格人員暫代職務，且久代不去，或為偏私，提升資格條件較差之人；⑦約聘雇人員擔任編制內職務，甚至擔任主管；⑧將專門技術人員他調，而以較寬之技術條例進用低素質有關人員；⑨逾命令退人員，仍予續聘；⑩對分發前來報到人員多方刁難，故意轉分發較差職務，使知難而退，以進用其他人員。¹³⁴

有趣的是，雖然說從人事行政局的角度來看是徇私用人，但從地方自治體的角度來看，在干預空間遠大於自主空間的前提之下，所謂「徇私用人」未嘗不是一種變通作法或權宜之計。不能夠排除一種可能，那就是地方自治體為了舒緩或擺脫上級機關的干預，是有可能選擇採取某種遊走在法規範邊緣甚至根本違反法規範的人事部署。對於上級機關來說，這是某種亟需糾正的現象；對於地方自治體來說，這卻是某種不得不然的抵抗。

或許是既有的地方自治法制已經防不勝防，1990年，省政府再次調整人事業務權責劃分，縣市政府列薦任第八職等以下暨附屬機關正副首長以外人員任免調遷，得由縣市政府核定，但仍然排除人事主管、主計主管、警政主管、財政局（科）長、教育局長、主任督學、督學。¹³⁵總的來說，分化期的人事自主空間有愈來愈寬愈的趨勢，但務必要注意的是，這樣的趨勢並非自然而然，地方自治體的抵抗著實有推波助瀾的作用。

(1) 副首長

1969年，省政府開始考慮在縣市政府設置副首長，輔助縣市長處理公共事務。

¹³⁴ 中國地方自治學會，〈地方自治實務點滴〉，《中國地方自治》，第35卷，第7期，1982年11月，頁19。中國地方自治學會，〈〈地方自治實務點滴〉〉，《中國地方自治》，第37卷，第1期，1984年5月，頁25。

¹³⁵ 《臺灣省政府公報》，79年秋字第3期，頁10。

支持與反對雙方意見隨之而起。支持方認為，民選縣市長大多欠缺行政經驗，任期又只有四年，希望另設副首長，協助縣市長辦公。反對方則認為，正副首長並立，可能出現雙頭馬車的問題。¹³⁶有意思的是，關於副首長的產生方式，有人認為要由官派，亦有人認為要由民選，卻無人認為要由首長選定。換言之，副首長設置之議，起初強調的是補充首長之不足，而非擴張首長之人事自主空間。首長與副首長的關係，類似政務官與事務官的關係。

1972年「革新縣(市)鄉鎮的正當途徑」座談會，談及設置副首長之話題時，與會者陳宗熙提議，副首長應由縣市長遴薦，經縣市議會同意，再呈請省政府派任。與會者楊一峯更提議三點：第一、省縣鄉鎮三集都應設置副首長；第二、副首長人選應由地方首長提名若干人，經地方民意機關同意後任命；第三、副首長平日為幕僚長，首長有事或出缺時，則代替首長。副首長設置之議，自此轉而強調其副手角色，而非此前的事務官角色。¹³⁷

1974年，省政府徵詢縣市長之意見，發現有半數的縣市長認為沒有必要設置副首長。台東縣、苗栗縣、高雄縣、高雄市、澎湖縣、宜蘭縣、台中縣認為主任秘書既已成為幕僚長，實質上已具副首長之地位。南投縣長劉裕獻認為與其設置副首長，不如將業務繁忙的單位編制擴大。二十位縣市長中只有台北縣、桃園縣、嘉義縣支持。值得注意的是，對於副首長之設置，花蓮縣長黃福壽便直言：「假如副首長是官派的，可能會影響地方自治工作的推行，也難免有格格不入的情形發生。」由此可見，縣市長大多持保留態度，或許是因為副首長的選用與權責尚未確定，如果副首長最後確定是由官派，在既有的地方自治法制之下，地方首長一不小心就會被架空。於是乎，副首長設置之議最後草草了之。

(2) 單位主管任免

儘管人事自主空間頗為狹窄，但縣市長並非死板板的木頭人。1969年嘉義縣政府的一批官員便因為工作不力、滯留公文而遭到嘉義縣長黃老達的警告或糾正處分。這批官員包括地政科長、民政局長、重劃股長、主計室股長，都是縣政府的一二級主管。黃老達此舉創舉，被認為打破官官相護的陋習，更有論者呼籲各縣市政府應向他看齊。然而務必要注意到的是，黃老達本身為嘉義縣地方派系黃派領袖，1970年代黃派更握有縣議會多數，就連國民黨政權也不敢小覷。黃老達要能夠「打破陋習」，畢竟還是要有點能耐。

要到在1980年代後期，人事自主與人事干預的拉扯才愈演愈烈，各種地方首長與上級機關的衝突於焉浮現。其中最具有代表性的，莫過人二室存廢之爭。所謂人二室，為人事第二辦公室之簡稱。1953年，《動員勘亂時期保密防諜辦法》頒布，規定各級政府機關應設置保防機構，亦即所謂「安全室」，執行人事查核

¹³⁶ 中國地方自治學會，〈〈寶島春秋〉〉，《中國地方自治》，第22卷，第4期，1969年8月，頁20。

¹³⁷ 中國地方自治學會，〈〈「革新省縣(市)鄉鎮的正當途徑」座談會〉〉，《中國地方自治》，第25卷，第1期，1972年5月，頁7。

等工作，由法務部直接管理。1972年，安全室整併進人事室，始有人二室之名。雖然冠有人事之名，但它考核的不是人員能力，而是人員思想。早在緊縮期，便有論者質疑安全室只是國民黨政權整肅異己之工具¹³⁸；到了分化期，隨著民進黨的成立與戒嚴令的解除，人二室存廢之爭更成為地方首長與上級機關的衝突。

1988年8月，宜蘭縣長陳定南，便以人二室並無存在必要為由，指示人事室先凍結職缺，再於縣府調整組職員額方案中裁併。高雄縣長余陳月瑛亦聞風響應，指示人二室銷毀非法定公務員忠誠資料。由民進黨籍地方首長發動的人二室存廢之爭，不僅促使國民黨籍的南投縣長吳敦義被迫跟進，更促使省政府與中央政府展開通盤研究。¹³⁹1992年，《政風機構人員設置條例》制定公布，人二室至此改制為政風室，工作從人事查核轉為肅貪防腐，人二室存廢之爭自始告一段落。

到了1990年代，**人事自主空間**已成為反對勢力與國民黨政權的攻防陣地，人事室存廢之爭僅為一例。1989年年底地方公職選舉後所成立的民主縣市長聯盟，其成立宗旨，便在於爭取更大的地方自治權限，包括徹底實現憲法保障的地方自治、重新調整中央與地方的財稅劃分、縣市長擁有完整之人事與財政自主權、縣市長具有地方警政情治單位之同意權等四項，值得注意的是，後兩項皆與**人事自主空間**有關。¹⁴⁰其中，警察局長之任免權限，往往成為地方自治體與上級機關衝突的源頭。

1976年以前，地方縣市警察局長之任免權限，主要落在台灣省政府的警務處長手上，然而警務處一方面以內政部為主管機關，另一方面也受到國安局、警備總部等機關指揮監督。¹⁴¹後來《警察人員管理條例》制定公布，則規定警察職務除警正、警佐可交由省政府或直轄市政府遴任外，警監皆則由內政部遴任或報請行政院遴任，歷來地方警察局長之官等又為警監，地方警察局長之任免權限，也就由中央政府牢牢在握。規範上，地方首長對此幾乎毫無置喙餘地；實踐上，地方首長卻並未放棄說話的機會。1989年地方公職選舉結束不久，各縣市警察局長便有大幅度調動，因為並未事先知會，引發了現任與新任地方首長的抗議。為了回應縣市長的不滿，省主席邱創煥召集省政府人事、警務、財政、教育四位廳處長會商決定：今後縣市政府一級單位主管人事異動，原則上在發令前徵求當地縣市長的同意，以示對縣市長的尊重。¹⁴²

¹³⁸ 自由中國雜誌社，〈安全室是幹什麼的？〉，《自由中國》，第18卷，第9期，社論，1958年，頁276。

¹³⁹ 聯合晚報，〈縣府人二室 教局人事課 功能不彰 宜縣長指示 日後裁併〉，1988年8月11日。聯合晚報，〈"人二"爭論 轉到南投吳敦義下"焚令"遭抗拒〉，1988年10月4日。聯合報，〈人二室及教局人事課 宜蘭縣府決予裁併高縣聞風響應·彰縣支持現制〉，1988年8月12日。

¹⁴⁰ 陳培豪，〈國法天理人情與地方自治的發展〉，《中國地方自治》，第43卷，第7期，1990年11月，頁14。

¹⁴¹ 孫義雄，〈淺介警察組織的特色、淵源及其功能〉，《中央警察大學警學叢刊》，第41卷第2期，頁63。

¹⁴² 聯合報，〈省府今後調動地方一級主管先徵求縣市長同意〉，1989年12月17日。

然而，省政府的決定卻未能獲貫徹。1990年，為了表達對警察局長鄭榮進調職之不滿，苗栗縣長張秋華會同議長、立委、縣議員一共八人，特別前往警政署拜會署長。張秋華表示，雖然調職前有接到通知，但地方有地方的意見，他必須表達。¹⁴³同年，澎湖縣發生警員格殺同事案，警察局長施志茂因而遭受調職。對此縣議員紛紛為之抱屈，甚至作成決議。縣長王乾同也表示，如果施志茂最終調職，王乾同將運用行政權力拒絕接受接任人員。¹⁴⁴1991年，高雄縣警察局長余玉堂即將調職，警政署卻未知會縣長余陳月英，余陳月英認為此舉為經縣市長同意，形同剝奪地方首長之權限，強調將拒絕新任局長辦理報到。¹⁴⁵要之，根據《警察人員管理條例》之規定，各縣市警察局長之任免權限，並不屬於省政府。換據說，就算省政府將其決定納入地方自治法制，中央政府也不必受其拘束。

2. 鄉鎮市

鄉鎮市層級與縣市層級的鏡像關係，不僅存在於組織面，亦存在於人事面。1975年《鄉鎮市規程準則》第10條規定，鄉鎮市公所所屬機構之職員，由鄉鎮市長依照省頒訂遴選標準遴選合格人員，並報請縣政府轉報省政府依法任用；結果到了1988年《鄉鎮市規程準則》，類似規定就不見了。為什麼呢？這或許同樣得歸因於1981年人事行政局《積極推動人事革新改善政治風氣方案》的影響。

徇私用人的現象，不只存在於縣市政府，亦存在於鄉鎮市公所。但鄉鎮市作為基層，又更加複雜。1972年，便有論者指出鄉鎮市公所存在著三點問題：第一、基層行政人員多數出身於當地，在同一機關或同一職位達十餘年甚至數十年者，毫無民主精神與公僕觀念；第二、基層行政人員人地過於熟悉，處事難以破除情面，甚至視本身職務為副業，另在家經營商工農牧等業為主，影響公共事務之處理；第三、基層行政人員往往以選舉功臣自居，主管對其無可奈何，民選鄉鎮市長為保其票源，往往忍氣吞聲。唯有實施職期輪調，促進新陳代謝，才能真正解決問題。¹⁴⁶

然而，十年過去了，問題仍在。1983年，另有論者指出，根據省政府人事處統計，鄉鎮市公所的基層行政人員有四分之三是任職二十年以上者，勞逸不均的現象相當嚴重。對此，要突破現狀就必須賦予鄉鎮市「改革的權力」。

其實，干涉過多或者監督過嚴，反倒會給鄉鎮縣轄市長以「藉口」，不

¹⁴³ 聯合報，〈不滿警局長被調職苗栗縣長一行赴警署溝通〉，1990年11月15日。

¹⁴⁴ 聯合報，〈縣長有同感 反對換局長 警察殺警察 偶發事件 澎湖縣議會 反對連坐 警政署督察室主任：不會比照「柳彥龍模式」辦理〉，1990年11月22日。

¹⁴⁵ 聯合報，〈警察局長換人未先知會 就不讓新人報到高雄縣長卯上警務處長〉，1991年7月14日。

¹⁴⁶ 謝清癸，〈鄉鎮(市)地位與基層人員職期之輪調〉，《中國地方自治》，第25卷，第7期，1972年11月，頁14。

如充份授權，使鄉鎮長們無可推卸。……為配合自治行政的革新，應對鄉鎮縣轄市長予以鼓勵，如能就鄉鎮縣轄市長的人事案件，除七職等以上的主管人員——課長或是室主任仍宜先報上級政府核定而後發表外，其餘六職等以下的秘書、技正及課員等，似可再進一步的擴大授權鄉鎮縣轄市長，逕行核定發表，同時報上級政府備查。¹⁴⁷

擴大授權，一方面可以做到「新速實簡」，一方面亦可以加強鄉鎮市長責任感。可惜，地方自治法制並沒有作出相應的調整。同年，亦有論者針對鄉鎮市的人事制度提出改革建議，其中有兩點值得注意：第一、鄉鎮市人員應設計一套地方自治人事制度，而不適用中央公務人員的人事制度；第二、鄉鎮市長對於主計、人事人員應有考績權，而人事室的業務指定適當人員兼辦即可，不必另涉專職人員。¹⁴⁸第一點倡議建立地方公務員制度，第二點更是挑戰人事一條鞭，最後都未能獲國民黨政權所接受。

那末，國民黨政權採取了什麼動作呢？同樣是在 1983 年，省政府頒訂《台灣省鄉鎮縣轄市行政革新實施方案》，改善行政管理即為目標之一。五年之後，論者細數行政革新成績，數到用人權時，不免有些尷尬。

……「缺權」方面，特別是用人權與預算支用權方面與五年前比較無甚差別，為了配合考用合一制凍結缺額以待分發之情況仍然存在，惟凍結期間已有所縮短。可是村里幹事改為四—五職等鄉鎮長任用四職等以下之權便落空矣。¹⁴⁹

反過來說，最晚在 1988 年以前，鄉鎮市長曾經擁有任用四職等以下基層行政人員之權限，雖然說這樣的權限隨著村里幹事職等調整，也變得微不足道。對此，論者還為省政府緩頰，除非能從財政收支劃分、補助、文官人事、事權分配、分層負責等制度上作結構性之通盤調整，否則要改善問題，若非不可能也是非常困難。由此可見，到了分化期，命令位階的地方自治法制的漏洞已不是省政府所能獨力補救，所謂結構性之通盤調整，也就暗示了法律位階的地方自治法制將取而代之。

(六) 財政面

財政困難，實為 1950 年以來地方自治的沉痾痼疾，緊縮期（1950-1967）與分化期（1967-1994）無不皆然。雖然歷年歲入遞增，但是地方自治體的財政仍然

¹⁴⁷ 楊秀美，〈鄉鎮縣轄市行政革新之動向〉，《中國地方自治》，第 36 卷，第 6 期，1983 年 10 月，頁 14

¹⁴⁸ 陳德禹，〈鄉鎮縣轄市行政革新應努力之目標〉，《中國地方自治》，第 36 卷，第 6 期，1983 年 10 月，頁 12。

¹⁴⁹ 吳堯峰，〈基層單位面臨的行政難題與檢討〉，《中國地方自治》，第 41 卷，第 8 期，1988 年 12 月，頁 5。

人不敷出，差額亦逐年擴大。

1970 年代之初，即有論者分析，財政困難相當複雜，擇其大者，共有八大原因：①稅課收入不能伴隨經濟繁榮而比例增加；②各種法定稅課收入未能切實整頓或增籌；③教育經費膨脹過速；④財政收支劃分不能適應；⑤用人經費增幅過鉅；⑥省經濟建設支出劇增；⑦浮濫浪費及不當支出難以根絕。⑧其他，諸如人口增加、地方民意機關怠於監督、地方首長追逐短期績效、地方人士要求擴大授權等。¹⁵⁰其中，第三點原因，歸因於 1968 年九年國民義務教育的實施。其他原因，第五點、第六點、第七點涉及諸如行政面、組織面、人事面等財政面以外之面相；第一點、第二點、第四點涉及財政分配，第八點則部分涉及財政管理。以下，將就財政分配與財政管理，分別予以討論。

1. 財政管理

晚了縣市議會近三十年，1980 年《臺灣省建立鄉鎮財政辦法》宣告廢除，鄉鎮市民代表會編列預算終於不必通過縣政府與省政府兩道關卡，至少在規範上擺脫了省縣兩級的干預。然而，分化期的**財政自主空間**就此舒緩了嗎？恐怕未必。整個黨國支配期，**財政自主空間**的範圍，都與**行政自主空間**、**組織自主空間**、**人事自主空間**三者彼此牽引連動。就行政面來說，委辦事項往往排擠自治事項的經費；就組織面與人事面來說，《縣市規程準則》與《鄉鎮市規程準則》對於部門設置與員額編制多有限制，組織分工難以因地制宜，人事部署處處受制，地方自治體卻得負擔各種成本。

面對如此龐大又沉重的負擔，財政管理就扮演相當重要的角色。規範上，地方民意機關擁有議決地方執政機關預決算之權限；然而，實踐上呢？以下，分別就前後端管控與建設分配款，予以討論。

(1) 前後端管控

如果分析各縣市的財政支出，可以發現地方自治體所背負的重擔。以教育支出為例，1976 年到 2000 年間，各縣市政府的教育經費佔全國教育經費的比例，平均高達 40%，中央政府與省政府各自僅佔兩成多。縣市政府的教育支出又有七八成為人事支出，等於中央政府以優渥待遇籠絡教職人員，卻逼迫地方政府買單。以保警支出為例，歷年平均佔各縣市政府歲出約 11%，但縣市政府卻沒有地方警察局長任免權。

此外，中央政府往往未能遵守《財政收支劃分法》之規定，以至於許多「由中央立法並執行」之事項，其費用卻由地方自治體負擔。像是全民健保與農民保險等社會保險，皆由中央立法，後者更由中央執行，中央政府卻規定地方自治體

¹⁵⁰ 莊暢生，《臺灣省縣市鄉鎮財政分析及問題之研究》，臺灣省政府研究發展考核委員會，1976 年，頁 12-14。

應負擔一定比例之經費。尤其全民健保，更一度引發違憲爭議。¹⁵¹而 1961 年國民黨政權提出的軍公教退休金優惠存款制度，更規定優惠存款與台灣銀行牌告基本放款利率的差額，由地方自治體負擔，以至於從 1988 年到 2000 年各縣市政府積欠台灣銀行的未歸墊利息，便高達 180 億元。¹⁵²

在此重擔之下，各種支出早已被訂得死死的，縣市議會縱有預算編列之名，往往沒有預算編列之實。1982 年，即有論者指出，國教經費佔縣市預算之高，以至於財政拮据之縣政府，必須盡量減少教育支出，「不但教育建設無門，經常之辦公費、水電費、業務費，亦不能核實支給」。¹⁵³1991 年，為了減輕地方自治體的負擔，中央政府將警察預算統一由警政署編列，「除了人事費、加班費自行編列年度預算之外，其設備、旅運、業務費，均由警政署統籌編列直接補助，未列入地方預算提請議會審議。」對此，地方自治體紛紛表達不滿，抗議中央政府架空地方自治。¹⁵⁴

兩個例子，點出分化期財政管理的兩大問題。第一、由上而下的經費分攤，限縮了地方自治體能夠調度的資源；第二、由上而下的預算編列，限縮地方自治體能夠觸及的業務。類似的問題當然不限於縣市層級，也及於鄉鎮市層級。到了 1990 年代，地方自治法制之不合時宜，已是眾所皆知。不只縣市長，鄉鎮長「哭窮」之例，也是不勝枚舉。

嘉義縣長陳適庸也指出財政困難，遲早會有縣市倒閉，他相信要倒閉是雲林縣先倒。

基隆市長林水木表示，人事費即吃掉預算的百分之五十六。

台東縣東河鄉長葉隆雄稱該鄉年度經費約五百萬元，扣掉多項配合款後，鄉長能用的經費只剩下六萬元。他詢問省府官員，如此經費如何推展鄉鎮與為民服務。

關西鎮長羅彭喜美謂公務人員退休金優惠存款每年均有增加，差額利息

¹⁵¹ 2002 年的釋字 550 號便是為此而來，全民健保的經費比例爭議甚至延續至今。『北市和中央政府對於勞健保爭議持續多年，前市長馬英九多次提起訴訟，而郝龍斌任內提出 5 年還款計畫，清償 400 多億新台幣，還剩下 209.62 億元。但這 209 餘億中有 72.38 億元，北市跟中央仍有部分爭議。這 72.38 億元爭議之處在於「非設籍在台北民眾健保費」，過去北市和中央雖談妥補助一半，但雙方認知出現落差。勞動局科長梁蒼淇表示，過去郝龍斌認為中央應多分擔一些，但柯文哲認為，既然法官判定北市敗訴就依法行政還款。』參見：杜兆倫，〈「欠債還錢」 柯文哲下令償還 2 百億勞健保費〉，收於風傳媒，網址：<http://bit.ly/1IHaWYR>，原文發表時間：2015 年 1 月 16 日。最後瀏覽時間：2015 年 3 月 4 日。

¹⁵² 李孟儒，〈黨國體制下的中央與地方關係——以財政收支劃分為例〉，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，2004 年，頁 46-49。

¹⁵³ 黃秀孟，〈縣市鄉鎮教育經費改善問題〉，《中國地方自治》，第 35 卷，第 5 期，1982 年 9 月，頁 9。

¹⁵⁴ 中國地方自治學會，〈〈地方自治要聞〉〉，《中國地方自治》，第 44 卷，第 2 期，1991 年 6 月，頁 21。

均由鄉鎮公所全數負擔，鄉鎮財源有限，難以負擔沉重之差額利息。

台縣關廟鄉鄉長王照明，批評在鄉公所財政拮据下，團管區、救國團等單位還請求公所補助經費，太不合情理，要求有關單位命令該些單位不得再這樣。¹⁵⁵

地方自治體的財政狀況惡劣如此，地方民意機關本是動輒得咎。先天已是不足，後天更是失調。分化期的地方民意機關頻頻傳出議會亂象，無論縣市層級或鄉鎮市層級都令人不敢恭維。要期待地方民意機關制衡地方執政機關，起到開源節流的功效，根本是緣木求魚。更何況，制衡失靈可能才是常態。1984年即有論者批評地方民意機關的預決算，已論為有名無實。

政府各機關（包括公務機關、事業機關等等）編造之決算，並不十分明確誠實，而且與預算的出入太大，使各級民意機關預算之決議及決算審核報告之審議，完全失去其意義與價值，更由於各級民意機關沒有審計權，使各級民意機關看管荷包的使命，可以說是『有名無實』。¹⁵⁶

如果以台中縣為例，情形或許會更為明顯。相較於其他縣市，台中縣是個地方派系明顯對立的地方自治體，紅派與黑派的恩怨糾葛，每每牽動上至總統下至村里長的選舉，也是由於地方派系分裂，民進黨才得到發展的空間。換言之，最晚在1980年代後期，台中縣至少就存在著四方行動者：紅派、黑派、國民黨、民進黨。直觀來說，行動者愈多，府會關係也就會愈複雜，衝突也愈頻繁。然而，有論者分析從1950年代到1990年代這段時間，縣議會對於預算案的歲入刪減率與歲出刪減率，卻發現無論府會雙方是否為「分立政府」——亦即縣政府與縣議會各自自由不同的政黨或不同派系所把持——對於歲入歲出預算的審議，都沒有顯著的差異。¹⁵⁷

財政管理之制衡失靈，恐怕是分化期普遍現象。曾任桃園縣財政局長的蔡吉源便指出，分析1980年至1999年的桃園縣財政狀況，可以發現資本門支出要省下50%以及經常門支出要省下10%都不是難事，只要略為提高支出效率，桃園縣政府可以節省20%的支出。¹⁵⁸1987年台灣便已解除戒嚴令，府會關係亦早已形成，如果1980年代以後尚且如此，此前應該是有過之而無不及吧。

¹⁵⁵ 中國地方自治學會，〈台灣省政實務點滴〉，《中國地方自治》，第43卷，第2期，1990年6月，頁20。

¹⁵⁶ 中國地方自治學會，〈地方自實務點滴〉，《中國地方自治》，第36卷，第9期，1984年1月，頁23。

¹⁵⁷ 王靜儀，《戰後台中縣的地方派系與縣政發展（1951-2005）》，稻鄉，2012年，頁6-7、頁42-45、頁192-201。

¹⁵⁸ 蔡吉源、林健次，〈由十年歲入預決算看桃園財政——兼論臺灣地方財政問題〉，《財稅研究》，第33卷，第1期，2001年1月，頁1-26。

(2) 建設分配款

分化期，府會關係發展出了一個有趣的慣例，那就是建設分配款。所謂建設分配款，就是由各縣市政府「分配」給各議員的小型工程款，由縣市議員自行決定該款項的用途。縣市議員可以用該款項回饋選民，縣市政府則可以藉此換取縣市議員的配合。建設分配款對於緩和府會關係起了很大的作用。新竹市長施性忠之所以把府會關係給搞僵了，有一說就認為那是因為他拒絕編列建設分配款。¹⁵⁹

即有論者批評，建設分配款的問題，便在於它將工程的本質，從公共利益轉變為政治酬庸。部分地方民意代表本身或者家族就從事建設或營造等事業，建設分配款就成為其生意來源，下游承包商與上游供應商，則成為政治動員的協力者。建設分配款是一種無效率的分配，其無效率表現在四個面向：第一、工程的回扣，本身就是一種浪費；第二、既然是「小型」工程款，地方民意代表就產生小規模建設優先於大規模建設的偏好，即使有大規模建設的需求，也傾向於直接以補助方式為之；第三、承包商往往缺乏動機保障工程品質；第四、政治酬庸凌駕公共利益，供需常常不均。¹⁶⁰

縱使如此，建設分配款仍然成為行之有年的慣例。以台中縣為例，1981年至1989年擔任縣長的陳庚金，在接受訪談時便曾提及建設分配款的重要性。

為了縣政運作順利，我任內每位議員擁有的『地方基層建設經費』（按：即建設分配款）是一百五十萬。現在一百五十萬是小兒科，那時候一百五十萬議員們已經很滿意，有的縣市還沒有。我台中縣給一百五十萬讓他回饋他選區的選民作服務。但他只有建議權，縣長才有批示權，土木科長還沒有，議長、副議長沒以比較多。有議員對地方基層建設經費編列數額不滿意，就是他覺得他的建議沒有獲得縣府重視，或是少編了，他就找其他項目杯葛，後來我們瞭解到他的建議沒有受到重視的情形，我們會作適當的讓步，給預備金支持滿足他的需求或補列預算予以重視。¹⁶¹

為了避免地方民意代表杯葛，地方首長寧願以建設分配款作為交換，甚至當地方民意代表不滿意建設分款編列數額時，地方首長還會考慮讓步。某種程度上，這也解釋了為什麼會有制衡失靈的現象發生。

¹⁵⁹ 薄慶玖，〈檢討由施性忠所引發的縣市府會問題〉，《中國地方自治》，第38卷，第12期，1986年4月，頁11。

¹⁶⁰ 湯京平、吳重禮、蘇孔志，〈分立政府與地方民主行政：從台中縣「地方基層建設經費」論地方派系與肉桶政治〉，《中國行政評論》，第12卷，第1期，2002年12月，頁48-49。

¹⁶¹ 王靜儀，〈台中縣歷任縣長訪談紀錄(二)：陳庚金縣長〉，《中縣文獻》，第11期，2007年，頁243。

2. 財政分配

黨國支配期無論前後，縣市與鄉鎮市對於省政府與中央政府的依賴，都是影響**財政自主空間**最大的因素。然而，依賴是否必然呢？即有論者分析自從《財政收支劃分法》施行以來各縣市政府的稅捐實徵淨額與歲出比例，發現在 1952 年時稅捐實徵淨額無法支應歲出的縣市只有屏東縣（96.78%）、苗栗縣（79.77%）、花蓮縣（69.96%）、台東縣（41.91%）、澎湖縣（29.6%）。如果從 1952 年到 2000 年的歷年平均來看，只有嘉義縣（92.04%）、屏東縣（77.49%）、南投縣（70.88%）、花蓮縣（74.94%）、台東縣（41.64%）、澎湖縣（22.92%）等六縣財政狀況屬於先天不足，其中比較惡劣的也僅有台東縣與澎湖縣而已。換言之，如果只衡量稅收與歲出，至少大多數地方自治體都有自給自足的潛力。然而，如果檢視縣市政府對於省政府與中央政府補助的依賴程度，卻會發現各縣市政府歲出平均有四成以上必須仰賴補助收入來支應。顯示地方自治體對於省政府與中央政府的財政依賴相當明顯。¹⁶²

何以致此？主要就在於地方自治法制對於稅收的劃分不盡合理。隨著 1963 年縣統籌分配制度的創設，《自治綱要》的規定變得相當複雜。以下，將地方自治體之稅課收入，按照縣市層級與鄉鎮市層級，整理成表。（表 4-7）

檢視分化期縣市與鄉鎮市稅課收入的變化，幾次大幅度調整都是為了因應《財政收支劃分法》的修正，諸如《自治綱要Ⅷ》回應 1965 年的修正、《自治綱要Ⅷ》回應 1981 年的修正。值得注意的是，分化期鄉鎮市的稅課收入——無論是直接的鄉鎮市分成，亦或是間接的縣統籌分配稅款——比起緊縮期都有所增加，而且「鄉鎮市分成」有漸漸大於「縣統籌分配稅款」的傾向。然而，變得愈來愈複雜，稅課收入就會變得愈來愈多嗎？即使愈來愈多，真的能解決地方自治體的問題嗎？答案顯然是否定的。1979 年，便有論者發現，稅課收入隨著工商業的發達，國稅的成長率最高，地方稅的成長率卻非常緩慢，偏偏地方的投資建設卻是一天比一天多。¹⁶³更有論者分析，1981 年以前，縣市稅收以戶稅、房屋稅（土地改良物稅）、屠宰稅、契稅為主。但只有房屋稅與契稅與經濟成長有明顯正相關。1982 年以後，縣市稅收改以土地稅與房屋稅為主，但由於土地稅所包含的地價稅與地價增值稅，都是以所謂「公告地價」與「公告現值」為基準，偏偏兩項基準又低於市價，未能依照實際的土地交易所得課稅。結果就是 1982 年以後縣市稅收雖然一度上升，卻又於 1993 年後下降。¹⁶⁴

¹⁶² 李孟儒，〈黨國體制下的中央與地方關係——以財政收支劃分為例〉，頁 40-43。

¹⁶³ 戴貴英，〈當前地方行政最重要的問題〉，《中國地方自治》，第 31 卷，第 9 期，1979 年 1 月，頁 22。

¹⁶⁴ 李孟儒，〈黨國體制下的中央與地方關係——以財政收支劃分為例〉，頁 45。

表 4-7 分化期（1967-1994）縣市收入與鄉鎮市收入

稅目 ⁱ	時間	非地方收入 ⁱ		縣市收入		鄉鎮市收入			
		版	年	中央或省分成	省統籌	縣分成	縣統籌	鄉鎮市分成	
國稅	遺產稅 ^{viii}	VIII	1967	40				60	
		XI	1981	20				80	
	所得稅	VIII	1967	10	5	5			
		XI	1981	本項稅目不再劃為縣市收入或鄉鎮市收入					
	印花稅	VIII	1967	70	15	15			
		XI	1981	本項稅目歸為省及直轄市稅					
省及直轄市稅	土地稅 ⁱⁱ	VIII	1967	20	20	30		30 ^{iv}	
		XI	1981	本項稅目分為地價稅、土地增值稅、田賦並歸為縣市稅					
	營業稅	VIII	1965	50	20	30			
		XI	1981	50	50				
	使用牌照稅	VIII	1967	10	30	60 ^v			
		<u>乙種車輛</u>	VIII	1967	10	30		60	
	<u>乙種車輛</u>	IX	1971	本項稅目不再另外規定而併入使用牌照稅					
		XI	1981	50		50			
印花稅	XI	1981	50	50					
縣市稅	土地改良物稅 ⁱⁱⁱ	VIII	1967			100			
		<u>房捐</u>	VIII	1967			80	10	10 ^{vi}
		IX	1971			100			
	<u>房屋稅</u>	IX	1971			50	10	40 ^{vii}	
		XI	1981	本項稅目改為房屋稅					
	房屋稅	XI	1981		40		20	40	
	田賦	XI	1981					100	
	地價稅	XI	1981			50		50	
	土地增值稅	XI	1981	20	20	60			
	契稅	VII	1963				100		
		IX	1971					100	
		XI	1981				20	80	
	屠宰稅	VIII	1967		10	70	10	10	
XI		1981		10	50		20		
筵席及娛樂稅 ^{ix}	VIII	1967				30	70		
	XI	1981					100		
其他	戶稅（縣）	VIII	1967					100	
		IX	1971	本項稅目不再劃為縣市收入或鄉鎮市收入					

戶稅（市）	VIII 1967	100
	IX 1971	本項稅目不再劃為縣市收入或鄉鎮市收入

說明：

- 本表數字為總稅額之百分比，每列數字加總為 100。
- 土地稅自《自治綱要 I》起含田賦、自《自治綱要 IV》起含土地增值稅。
- 土地改良物稅自《自治綱要 I》起含房捐、自《自治綱要 IX》起含房屋稅。
- 田賦及地價稅自《自治綱要 VIII》起，總收入 30% 歸鄉鎮市。
- 乙種車輛使用牌照稅《自治綱要 VIII》起，總收入 60% 歸鄉鎮市。
- 房捐自《自治綱要 VIII》起，總收入 20% 歸鄉鎮市，其中二分之一由縣統籌分配。
- 房屋稅自《自治綱要 IX》起，總收入 50% 歸鄉鎮市，其中五分之一由縣統籌分配。
- 遺產稅自《自治綱要 X》起含贈與稅。
- 筵席及娛樂稅自《自治綱要 XI》起便改為娛樂稅，不再包含筵席稅。

資料來源：馮永猷，《府際財政》，元照，2013 年，頁 98-99。經作者略作修正。

在分化期，縣市議會與鄉鎮市民代表會都擁有議決縣市稅與征收公益捐之權限，即使 1977《自治綱要 X》之後「議決縣市稅」的文字被從條文中移除，但「議決增加縣市民縣庫負擔事項」的文字卻還在。然而，地方自治體的稅課立法，卻遭到中央政府的推遲拖延。整個黨國支配期，《財政收支劃分法》第 7 條都規定，地方自治體之稅課立法應以「本法有明文規定者」為限；即使要立法，也要以中央政府所制定的《地方稅法通則》為依據。儘管早在 1951 年該等規定便已存在，《地方稅法通則》卻一直拖延到 2002 年才制定公布。稅收劃分不合理，稅課立法沒有依據，再加上 1970 年代以來台灣劇烈的社會變遷，地方自治體要處理的公共事務變得更龐雜了，財政狀況不僅難以支應，甚至愈來愈惡劣。

面對如此惡劣的財政狀況，中央政府與省政府是否能夠透過地方自治法制來平衡各地方的歧異？地方自治體是否能夠憑藉著自己的本事闖出一條生路呢？以下，將分別予以討論。

(1) 統籌分配制度

1981 年，隨著《財政收支劃分法》的修正，中央統籌分配制度就此創設。1982 年，行政院頒訂《中央統籌分配稅款平衡縣市預算基金收支保管及運用辦法》，成立平衡縣市預算基金之特種基金。中央統籌分配稅款主要來自台北高雄兩直轄市的營業稅與印花稅總額之五成。¹⁶⁵平衡縣市預算基金則主要用於平衡省與直轄

¹⁶⁵ 務必要注意的是，1981 年《財政收支劃分法》修正後，原本的「國稅—省及直轄稅—縣市稅」三級，被改為「國稅—直轄市稅—縣市稅」三級。

市預算、省市府辦理中央指定之重大經建工程、提撥統一發票稽徵經款與獎金、省市天然災害或重大事件支出等。理論上，統籌分配制度是要改善相同層級的水平財政失衡，補助制度則改善不同層級的垂直財政失衡；實務上，行政院對於中央統籌分配稅款的用途卻沒有作此區分，甚至直接由中央政府指定用途，混淆了統籌分配稅款作為地方自治體自有財源的性質。

1983年，省政府頒訂《改善地方財政方案台灣省執行要點》（以下簡稱《執行要點》），終於明訂省統籌分配的分配基準；到此為止，黑箱作業的問題才獲改善。該執行要點雖然規定，省統籌分配稅款以促進縣市與鄉鎮市均衡發展為目的；卻又規定省統籌分配稅款由省政府保留10%以供緊急支出，但如何調度卻是由省主席依權責裁量。¹⁶⁶隨著1989年後營業稅、土地增值稅成長快速，10%的省統籌分配稅款也跟著水漲船高，其運用也就引發許多爭議，甚至有「省政府私房錢」之說。¹⁶⁷至於縣統籌分配制度，緊縮期與分化期則無太大不同。¹⁶⁸

關於中央統籌分配稅款與省統籌分配稅款之比例，主要規定於歷年來的《財政收支劃分法》。以下，將各項稅目的比例劃分，按照直轄體制與省縣體制，整理成表。（表4-8）

表 4-8 黨國支配期（1950-1994）財政收入劃分

稅目	時間	中央與直轄市			中央與省、縣市					
		中央 分成	中央 統籌	直轄 分成	中央 分成	中央 統籌	省 分成	省 統籌	縣市 分成	
國稅	貨物稅	1951	100		100					
	礦區稅	1951	100		100					
	鹽稅	1951	100		100					
	證券 交易稅	1951	100		100					
	所得稅		1951	90		80		10		10
			1954	90		80		10	5	5
		1981	100		100					

¹⁶⁶ 《臺灣省政府公報》，70年秋字第19期，頁3-15。

¹⁶⁷ 即有論者指出，1982年至1998年之統籌分配模型存在四點問題：第一、與一般補助款之功能重疊，造成資源浪費；第二、與一般補助款之目標混淆，造成定位錯亂；第三、省保留款成為省主席或省長之私房錢；第四、省保留款並未真正用於緊急事件，常淪為額外的補助款。參見：臺北市政府研考會，《如何從研修財政收支劃分法及合理訂定補助款制度與統籌分配款制度以改善地方財政》，自印，2002年，頁64。

¹⁶⁸ 馮永猷，《府際財政》，元照，2013年，頁100-101。

	遺產稅	1951	70	30	20	30	50
		1965	70	30	20	20	60
	遺產及贈與稅	1973	70	30	20	20	60
	印花稅	1951	80	20	50	20	30
		1954	80	20	50	20	15
省及直轄市稅	印花稅	1981	50	50		50	50
	土地稅	1951	30	70		30	20
		1965	30	70		20	20
	營業稅	1951	30	70		50	10
		1954	30	70		50	20
		1981	50	50		50	50
	特產稅	1951	直轄市不適用		100		
	使用	1965	30	70		10	30
	牌照稅	1981		100		50	50
	縣市局稅	土地改良物稅	1951		100		
房屋稅		1981		100			100
契稅		1954		100			100
屠宰稅		1951					100
		1954				20	80
		1965				10	90
使用		1951					100
牌照稅							
筵席及娛樂稅		1951					100
娛樂稅		1981					100
土地		1981			20	20	60
增值稅							
地價稅		1981					100
田賦		1981					100
其他		1951					100
特別稅課							

資料來源：馮永猷，《府際財政》，元照，2013年，頁98-99。

總的來說，雖然到了 1980 年代之初，中央與省的分配基準已是明文訂定，黑箱作業的問題稍有改善，但集權的傾向仍然不變，甚至出現中央與省兩套統籌分配制度，而縣市同時是兩套制度的分配對象。有意思的是，1981 年中央統籌分配制度創設之際，其財源來自直轄市的營業稅與印花稅稅收，這似乎透露了：直轄省轄二元體制的出現，逐漸造成財政失衡的問題——相較於各縣市與各鄉鎮市，北高兩直轄市則是財政失衡的受益者。中央統籌分配制度的創設，就是要損有餘以補不足。

(2) 補助制度

中央政府對於地方自治體的補助，共有兩種途徑：第一、由中央政府編列預算，以移轉支出的科目補助省政府，再由後者的預算科目編列支出補助地方自治體；第二、由中央政府編列各部會預算，再由各部會依其業務補助地方自治體。換言之，縣市一方面會接受省政府的補助，一方面也會接受中央政府的補助。

中央政府補助省政府之依據，除了前述《中央統籌分配稅款平衡縣市預算基金收支保管及運用辦法》外，還有 1981 年頒訂的《中央政府對省市縣補助事項處理原則》。補助種類又分成計畫型與非計畫型，前者專供辦理重大工程與經濟建設計畫，後者則專供調整待遇與平衡收支。然而亦有論者指出，補助計畫如果涉及地方自治事項，因為未納入預算編列，結果反而導致地方民意機關既要承受政策後果又無從監督政策的窘境。¹⁶⁹

省政府對縣市補助之依據，則有 1981 年《執行要點》與 1989 年《台灣省財政管理辦法》（以下簡稱《管理辦法》）。¹⁷⁰根據《執行要點》之規定，補助方式共有「補助基本支出」與「補助經建交通經費」兩種。關於基本支出之補助，當各縣市所獲統籌分配稅款未能彌平基本支出者，差額則由省政府羅列預算予以補助。關於建設經費之補助，又有基本建設補助與專案補助之分，前者依縣市層級與鄉鎮市層級而有不同計算方式，後者則為由縣市政府提出具體計畫後，陳報省政府專案撥補。後來《執行要點》由《管理辦法》所取代。根據《管理辦法》之規定，台灣省政府為了促進縣市或鄉鎮市之均衡發展，得視其財政狀況予以不同之補助，並由省政府訂定補助項目與計算方式。

在分化期，省政府對縣市政府的補助制度逐漸完備，但後者既然接受前者之補助，自然也就得接受前者之查核。值得注意的是，1981 年《執行要點》將縣市國民教育經費與縣市警政經費，移轉由省政府負擔，由省政府訂定標準並予以補助，縣市政府不得將該等補助挪作他用；這一方面舒緩了地方自治體的壓力，一方面卻又限定了地方自治體的選擇，久而久之反倒養成消化預算的陋習。由此可見，稅收劃分的不合理，往往迫使地方自治體依賴補助；而依賴補助，既會強化

¹⁶⁹ 黃細清，〈中央對省市縣補助概況及問題之探討〉，《財稅研究》，第 28 卷，第 6 期，1996 年 11 月，頁 147。

¹⁷⁰ 《臺灣省政府公報》，78 年秋字第 62 期，頁 2-5。

上級機關對於下級機關的自治監督，又會弱化地方自治體自身處理公共事務的彈性與妥適性，進而造成**財政自主空間**的狹窄。

(3) 鎮長稅

縣市層級的**財政自主空間**如此狹窄，那鄉鎮市層級呢？以 1992 年為例，如果檢視各鄉鎮市之歲入結構表，會發現自主財源（包括稅課、專賣、事業及盈餘等收入）不及於五成的鄉鎮市，佔總鄉鎮市的 72%。在在顯示鄉鎮市依賴補助的程度比起縣市要來得更為嚴重。¹⁷¹或許正是因為如此嚴重，才引起了鄉鎮市的抵抗。其中，鎮長稅即為頗具代表性的例子。

1990 年，汐止鎮長廖學廣由於與鎮民代表會陷入膠著，預算遭到擱置，遂以鎮公所之權限開立「無損害公共設施證明」，向在大興土木的建商課徵俗稱「鎮長稅」的開發補償費，以此作為建商施工時所產生的噪音污染、空氣汙染、道路破壞、水土保持破壞的回饋。如果建商拒絕繳交，鎮公所不發證明，將無從取得使用執照。此舉為鎮公所帶來充沛財源，也為廖學廣招來莫大批評。諸如稅收未經鎮民代表會同意、稅收未歸入公庫、未公布認捐名單清冊、未移交事業單位或報上級機關備查、違反租稅法定主義、牴觸法令、規避監督等等爭議，一時喧囂塵上。¹⁷²1995 年，廖學廣更因為徵收鎮長稅被法院依《貪污治罪條例》判決有罪。

鎮長稅一例，某種程度上也反映了分化期的局勢。首先，鎮長稅所牽連的各種爭議，本身就是財政自主與財政干預的拉扯。其次，廖學廣在 1992 年退黨以前都是民進黨黨員，鎮公所與鎮民代表會的不合，也是國民黨政權與反對勢力的鬥爭縮影。再者，由於《地方稅法通則》與《規費法》尚未制定，鎮長稅即使經過鎮民代表會議決，仍然是「於法無據」，由此可見地方自治法制之不合時宜。最後，廖學廣最後受到司法追訴，突顯了爭取**財政自主空間**比起爭取其他面向的自主空間，要來得更為困難。

第三節 分化期的特色

綜觀分化期（1967-1994）的地方自治，共有五點特色：第一、地方自治法制的修正相當稀少。第二、地方自治法制的修正跟不上社會變遷的速度。第三、國民黨政權的非正式干預不斷弱化。第四、地方住民的政治地位得到提升。第五、地方自治體的抵抗在質與量都有所突破。

地方自治法制的修正相當稀少，從作為主要規範的《自治綱要》便可見一斑。

¹⁷¹ 莊南田，〈地方財政與鎮長稅——對鎮長稅的建議〉，發表於「賦稅法治研討會」，主辦單位：國立臺灣大學法律學系、臺大法學基金會，時間：1995 年 7 月 19 日，頁 7。

¹⁷² 莊南田，〈地方財政與鎮長稅——對鎮長稅的建議〉，頁 1。

在緊縮期的十七年間，《自治綱要》經歷了七次修正；相反地，在分化期的廿七年裡，《自治綱要》卻僅經歷四次修正。不僅修正的次數變少了，修正的幅度也變小了。在行政面，絕大部分的自治監督方法，都在緊縮期確定下來，並在分化期得到延續。

儘管地方自治法制的修正相當稀少，但是社會變遷的速度卻相當快速，這也使得地方自治法制顯得左支右絀。在立法面，分化期愈來愈嚴重的議會亂象，暴露了諸如民代言論免責權、民代調查權、民代解職事由、民代合理待遇等等爭議。在組織面，無論部門設置還是員額編制，那種由上而下的規定已是不合時宜；《縣市規程準則》與《鄉鎮市規程準則》雖然嘗試將地方自治體分成若干等級，依等級決定部門設置與員額編制，但顯然力有未逮。

在財政面，問題尤其嚴重。直轄省轄二元體制的出現，造成了財源的傾斜與區域發展的不均，使得地方自治體愈來愈依賴統籌分配款與補助款的挹；更甚者，統籌分配稅款往往由中央政府或省政府指定用途，上級機關的補助款更是直接與上級機關的查核綁在一起。自治財源的窘迫，不僅打亂了地方自治體的運作，更會威脅地方自治體的法律地位。從 1970 年代到 1990 年代，鄉鎮的存廢爭議就持續不斷；廢除的理由之一就是認為：既然鄉鎮既沒錢又沒權，那還不如從自治體改為行政體。

國民黨政權的非正式干預不斷弱化，則表現住民面、立法面、人事面。在住民面，1977 年的中壢事件，某種程度上迫使國民黨政權有所收斂，甚至在 1980 年制定《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》，將選舉法規從命令位階改為法律位階。在立法面，隨著 1987 年民進黨成立，即使中央政治仍是一黨獨大，地方政治卻不乏分立政府的狀態。府會關係逐漸白熱化，固然增加府會雙方的衝突，卻未必降低地方自治體的效能，反倒國民黨政權完全執政的局面，自此一去不復返。在人事面，1988 年民進黨籍地方首長發動的人二室存廢之爭，更是脫落了正式干預與非正式干預的掛勾。

地方住民的政治地位得到提升，更是緊縮期的一大特色。1970 年代以來，社會問題曾出不窮，地方住民的自力救濟也就源源不絕。1987 年戒嚴令解除，釋放出集會結社出版言論的自由，更是讓這股能量得以宣洩。從中央政府到地方自治體，都漸漸意識到地方住民的重要性。1983 年的《社區發展工作綱領》開始標榜「以社區居民為主體」，就是政治地位得到提升的具體表現。意識到地方住民的重要性，更促使國民黨政權與反對勢力開始思考，如何擴張住民參與的制度途徑。直轄市台北市在 1987 年決定將地方住民納入政策流程，是從上而下的例子；1990 年代初期的各種地方性公民投票，則是由下而上的例子。

地方自治體的抵抗在質與量都有所突破，這來自於「**國民黨政權—反對勢力**」與「**中央政府與省政府—地方自治體**」兩組關係的重合。1969 年，嘉義市長許世賢與嘉義縣長黃老達的衝突，其實也是國民黨地方派系與黨外反對勢力的鬥爭。

1989年民主縣市長聯盟的「地方包圍中央」策略，更是把地方自治體的抵抗發揮得淋漓盡致。在行政面，自治事項撐開了地方首長的行政自主空間；在人事面，人事自主空間則成為反對勢力與國民黨政權的攻防陣地，警察局長人事任免即為顯例。

綜上述，這五點特色都顯示，國民黨政權對於地方自治體的控制逐漸鬆動。地方自治法制的修正相當稀少，修正也跟不上社會變遷的速度。正式干預與非正式干預的搭配也由強轉弱。地方住民政治地位的提升，從中央政府到地方自治體都被迫回應。地方自治體的抵抗，更是激化了這個鬆動的過程。1980年代後期，反對勢力不僅奪取地方自治體的政權，更運用地方自治體的實力與地位來抵抗國民黨政權。

第五章、地方自治的轉型



第一節 過程：從自治綱要到自治二法

從緊縮期到分化期，作為主要規範的《自治綱要》，終於在 1994 年由《省縣自治法》與《直轄市自治法》所取代，後兩者又可稱之為自治二法。此後，台灣終於從「非憲法所定的地方自治」轉型為「憲法所定的地方自治」。轉型的過程經歷了兩個階段：先是在 1980 年代後期，地方自治法制法律化——或者該說「法律位階化」——的要求，逐漸為各方所接受；接著是在 1990 年代初期，地方法制的改革，更被排進了憲政改革的政治議程當中。也只有當憲政改革推進到了一個段落，法律位階化的要求才能真正被落實，地方自治轉型也終於大功告成。

(一) 法律位階化的要求

法律位階化，指得是將原本「命令」位階的地方自治法制提升為「法律」位階。有意思的是，地方自治法制的命令位階，並不是黨國支配期的獨創。戰後初期的鄉鎮縣轄市層級、訓政中國的新縣制、日治台灣的整個地方自治法制，嚴格來說都屬於命令位階。儘管背後的原因各有不同，但由上而下的制度特徵卻是相同的，「上」對於「下」的不信任也是類似的。日治台灣的不信任，來自於殖民者對被殖民者的關係；訓政中國的不信任，來自於「剿匪」與「抗戰」的軍事需求；戰後初期的不信任，來自於台灣社會受過殖民統治的特殊性。至於黨國支配期的不信任，則是移入政權與黨國體制必然的結果。

然而，即使地方自治法制的命令位階，對於國民黨政權與台灣社會來說都不陌生。但從 1950 年以來，**法律位階化**的倡議卻從未止息。

在緊縮期（1950-1967），《省縣自治通則》的倡議便分成兩支。一支以中國地方自治學會為代表，一隻則以反對勢力為代表。前者雖然早已研擬草案¹，並且反覆研訂，甚至還提出《市自治通則》之草案²，但都只是紙上作業，對國民黨政權可謂不痛不癢。後者雖然透過中國地方自治研究會的發起、選舉改進座談會

¹ 『本會草擬之「省縣自治通則草案」，前提交理監事聯席會議兩次討論，發表意見頗多，並決定交起草委員會重付審查。』中國地方自治學會，〈本會繼續研議省縣自治通則〉，《中國地方自治》，第 12 卷，第 4 期，1959 年 4 月，頁 34。

² 『關於依據憲法制定「省縣自治通則」，本會已研訂草案，並廣徵各界人士討論意見，建議有關當局參考與採擇，前經述及。惟直轄市自治立法及市自治法有別於縣之立法準則，尚待繼續研究，為適應直轄市與省轄市自治立法之要求，似應於省縣自治通則之外，再為研擬「市自治通則草案」，概括直轄市與省轄市一般自治準則在內，以便中央主管機關及立法當局之參考。』何林，〈促進自治立法及基層自治〉，《中國地方自治》，第 12 卷，第 10 期，1960 年 1 月，頁 6。

的舉辦、省議會五龍一鳳的質詢、《自由中國》雜誌的連番批評，嘗試將**法律位階化**納入政治議程，卻遭受 1960 年雷震案的壓制，功敗垂成。

到了 1970 年代中後期，隨著黨外的集結，**法律位階化**的呼聲也愈來愈高。³ 黨外共同政見的「十二大政治建設」之第一大，就是遵守《憲法》規定，這顯然包括了《省縣自治通則》以及省長民選。到了 1980 年代後期，**法律位階化**已是沛然莫之能禦，重點已經不是「要不要」，而是「要怎麼辦」。⁴ 1984 年省議會審查省政府預算時，發現省政府委員人數與《省政府組織法》規定不合，有省議員更以省政府違法為由，威脅擱置預算。自此，國民黨政權已經難以迴避**法律位階化**的問題。

1988 年 11 月 5 日，中國地方自治學會召開「地方自治法制化」座談會。所謂法制化的問題，其實包括兩個子問題：省長與直轄市長應否開放民選？應該制定什麼樣的法規範？如果訴諸《憲法》，這兩個子問題的答案都很簡單：省長的部分，就是制定《省縣自治通則》，然後實施省長民選，兩者缺其一，就是違憲；直轄市的部分，要制定《直轄市實施自治條例》或《直轄市自治法》，甚至直轄市長要民選官派，都由中央政府決定，沒有違憲疑慮。

然而這兩個簡單的問題，卻因為種種顧慮而變得複雜。第一、中華民國所能支配的範圍，僅及於台澎金馬地區，亦即只有台灣省（還有福建省的一小部分），卻還要制定《省縣自治通則》，形式上難以自圓其說；第二、中華民國的中央政府與省政府範圍高度重疊，而中央政府的首長與民意代表皆未能全面民選，一旦省長實施民選，省的民主正當性實質上就會高過於中央，這是國民黨政權萬萬不能接受的。由於形式上與實質上的問題，導致參與座談會的專家學者無不使出渾身解數，想方設法為國民黨政權解套。

學者董翔飛坦然接受省與直轄市的不對稱，建議採取雙軌制：省的部分維持現狀，直轄市的部分則制定專法開放民選。直轄市的部分很快就取得了共識，但省的部分卻是百花齊放百家爭鳴。學者陳志豪建議還是要制定《省縣自治通則》，但為了規避省長民選，可以透過國民大會增修《動員戡亂臨時條款》，規定省長由中央直接派任，或者由中央遴選經省議會同意後任命。中選會秘書長居伯均則

³ 劉錫五，〈從速制頒「省縣自治通則」〉，《中國地方自治》，第 27 卷，第 12 期，1975 年 3 月，頁 5-7。甄祖仁，〈讓地方自治在臺灣生根！——國民黨三十年來在臺灣試行地方自治的回顧與反省〉，《美麗島》，創刊號，民國 68 年 8 月 16 日，收於八十年代出版社編，《「自由中國」選集①：地方自治與選舉》，自印，1979 年，頁 43-55。

⁴ 關於法制化的各種意見，參見：申慶璧，〈制頒省市公職人員選舉罷免法〉，《中國地方自治》，第 31 卷，第 12 期，1979 年 4 月，頁 13。劉錫五，〈從速制頒「省縣自治通則」〉，《中國地方自治》，第 27 卷，第 12 期，1975 年 3 月，頁 5-7。劉錫五，〈從速頒制「省縣自治通則」〉，《中國地方自治》，第 33 卷，第 9 期，1981 年 1 月，頁 8-10。中國地方自治學會，〈對「地方自治法制化」案建議意見〉，《中國地方自治》，第 40 卷，第 11 期，1988 年 3 月，頁 3-4。呂亞力，〈加速推動地方自治法制化已奠定憲法基礎〉，《中國地方自治》，第 41 卷，第 3 期，1988 年 7 月，頁 10-12。〈建議立法院制定省縣自治之法律〉，《中國地方自治》，第 42 卷，第 12 期，頁 3。江繼五，〈地方自治法制化的認識與途徑〉，《中國地方自治》，第 43 卷，第 6 期，1990 年 10 月，頁 7-9。

提出兩個方案，方案一是由立法院制定《動員戡亂時期台灣地區實施地方自治條例》，以動員戡亂之名行規避憲法之實；方案二則是重新調整行政區域，根據五五憲草的精神，將省虛化為一個聯絡單位，然後廢除鄉鎮市，再將地方自治的基本單位限縮在縣市。提到了重新調整行政區域，台北市農會總幹事黃光政更大膽拋出四省制的構想，將台灣分成東南西北四個省，配合北高兩市，形成四省二市的架構，如此一來，省長民選也就沒有那麼可怕了。⁵

1970年代後期，黨外上升到發起全國性組織與活動的層次，地方自治的**阻隔功能**已漸露疲態；1980年代後期，民進黨成立加上解除戒嚴令，**阻隔功能**則是蕩然無存，經由政黨的中介，地方政治與中央政治的勾連已經無可避免。以此為前提，回顧「地方自治法制化」座談會，可以發現——姑且不論與會者的擦脂抹粉與避重就輕，命令位階之不合時宜已經是與會者心照不宣的共識。《自治綱要》之所以遭受質疑，雖然源自於省與直轄市的合法問題與合憲問題，表面上和縣市、鄉鎮市區沒有關係，事實上這三個層級的法規範卻是連動的——如果對照起廢除鄉鎮市、省虛級化、四省制等等主張，連動關係又更明顯。然而，省、縣市、鄉鎮市區的連動關係，卻又受到《憲法》的制約。可以想見，地方自治法制化的要求如果真的要被落實，那不能只停留在立法層次，還必須進入到憲政層次。

(二) 憲政改革的推進

1988年蔣經國尚未指定繼承人便因病去世，副總統李登輝意外繼任總統。在1990年的「二月政爭」與「三月學運」之後，李登輝取得了平衡者的地位，透過平衡國民黨政權內外的各方勢力，扮演起左右「憲政改革」的關鍵角色。⁶

1990年3月爆發的野百合學運，李登輝與學運代表會面，承諾召開國是會議，就此牽動憲政改革。同年6月國是會議召開，分別針對國會改革、地方制度、中央政府體制、大陸政策與兩岸關係、憲法與臨時條款修正方式等五組議題予以討論。針對地方制度，國是會議提出了兩種主張：第一、主張凍結憲法，地方制度的若干條文，再修憲條文中授權立法院另訂《國家統一前（或自由地區）省縣地方制度條例》，逕行選舉省長及省議員，組織省政府及省議會。第二、主張回歸憲法，由立法院制定《省縣自治通則》。⁷

以後見之明來看，第一種主張顯然預告了後來1994年自治二法的出現。但務必要注意的是，所謂國是會議，充其量只是啟動了憲政改革的開關而已。憲政

⁵ 中國地方自治學會，〈「地方自治法制化」座談會〉，《中國地方自治》，第40卷，第9期，1988年1月，頁3-13。

⁶ 關於李登輝的平衡者位置，參見：若林正文著，洪郁如等譯，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》，台灣大學出版中心，2014年，頁221。

⁷ 紀俊臣，〈地方制度之修憲方向與途徑〉，《中國地方自治》，第43卷，第10期，1991年2月，頁14。

改革啟動之時，存在著三條不同的路線：一為民進黨的「制憲」路線，強調「以台灣為支配範圍」的特殊性與主體性，廢除憲法本文；一為國民黨非主流派的「擁護法統」路線，以維持動員戡亂體制為前提，維持憲法本文；一為國民黨主流派的「修憲」路線——也就是李登輝的路線——既保留憲法本文以保留法統形式，又訂定增修條文以促進民主實質。「修憲」路線並非理所當然，而是因為李登輝並不具備徹底壓制任何一方勢力的能耐，他終究還是個平衡者，只能在各方勢力的拉扯間搖擺。⁸台灣的憲政改革，就是在各種路線間搖搖擺擺地向前推進。

值得注意的是，中央政治的路線選擇，未必與地方政治無涉。1990年代之初，國民大會預見了國會即將全面改選，打算把握最後能夠勒索的機會，提出一系列自肥的提案，卻遭受輿論反彈。對此，各縣市的議會紛紛作成譴責的決議案。⁹對應於憲政改革的三條路線，很顯然地，由地方派系所把持的各縣市議會，是站在國民黨的主流這邊，並且為李登輝的憲政改革路線，踢上了臨門一腳。¹⁰

整個1990年代，台灣經歷了六次修憲，其中涉及地方自治者，莫過於第二次與第四次修憲。第二次修憲，凍結了《憲法》部份條文，放棄了「先制定《省縣自治通則》再由省民代表大會制訂省自治法」的二階段規定，改為直接以法律規範省縣的地方自治。1992年《憲法增修條文》第17條規定：

省、縣地方制度，應包含左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：

- 一、省設省議會，縣設縣議會，省議會議員、縣議會議員分別由省民、縣民選舉之。
- 二、屬於省、縣之立法權，由省議會、縣議會分別行之。
- 三、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。
- 四、省與縣之關係。
- 五、省自治之監督機關為行政院，縣自治之監督機關為省政府。

第二次修憲開放了省長民選，但沒過幾年，第四次修憲卻又將省整個予以精簡。

⁸ 若林正文著，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》，頁226-229。

⁹ 「全省廿一縣市議會議長、副議長，日前在中市議會舉行聯誼會發表聲明，嚴厲譴責國民大會擴張職權延長任期，以及擅自調高出席費的決議，同時決定各縣市同步罷免不稱職的增額國大代表，並要求李總統加速國會改革，實施總統直接民選。」中國地方自治學會，〈台灣省政實務點滴〉，《中國地方自治》，第43卷，第1期，1990年5月，頁22。

¹⁰ 若林正文著，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》，頁220。

背後的顧慮當然是來自民選省長對於民選總統的潛在威脅，而這個威脅則來自爭中央政府與省政府的高度重疊。¹¹1997年《憲法增修條文》第9條規定：

省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：

- 一、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。
- 二、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。
- 三、縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。
- 四、屬於縣之立法權，由縣議會行之。
- 五、縣設政府，置縣長一人，由縣民選舉之。
- 六、中央與省、縣之關係。
- 七、省承行政院之命，監督縣自治事項。

第十屆臺灣省議會議員及第一屆臺灣省省長之任期至中華民國八十七年十二月二十日止，臺灣省議會議員及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。

臺灣省議會議員及臺灣省省長之選舉停止辦理後，臺灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。

省政府從首長制改為委員制，省議會更改為省諮議會，省的職權則為「承行政院之命，監督縣自治事項」。到了這個地步，省政府已淪為行政院的派出機關，不再有自治地位。台灣正式從「省／直轄市—縣市—鄉鎮市」三級制變成「直轄市／縣市—鄉鎮市」兩級制。

根據《憲法》第118條規定，直轄市自治以法律定之，而歷次《憲法增修條文》皆未對此作過更動。也因此，精省對於直轄市來說並沒有太大的影響。換言之，直轄省轄的二元體制並沒有變動。

1994年7月的《省縣自治法》與《直轄市自治法》，就是第二次修憲與第四次修憲之間的產物，這兩部由新國會所制定的法律，真正完成了地方自治法制化的要求，也真正終結了長達將近半個世紀的《自治綱要》。黨國支配的地方自治，終於到此告一段落。

¹¹ 若林正文著，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》，頁272。

第二節 轉型：「黨國支配」的崩解

從「非憲法所定的地方自治」到「憲法所定的地方自治」的轉型，最大的差異，便在於「黨國支配」的崩解。務必要注意的是，這裡的「黨國」，其實也是國民黨政權的代名詞。在 1994 年之前，即使有緊縮期與分化期的不同，但是國民黨政權從來沒有放棄控制地方自治體——無論是透過正式的干預，還是透過非正式的干預。

之所以出現「黨國支配」的特色，有兩點原因：首先，1950 年代以來的地方自治是由上而下所建立的；其次，1949 年後中央政府與省政府的範圍就高度重疊。第一點原因，可以說是日治台灣、訓政中國、戰後初期的一脈相承；第二點原因，則是國民黨政權撤退台灣後的局勢使然。

如果說 1950 年以後與 1949 年以前有什麼根本性的不同，或許就在於：因為中央政府與省政府的範圍高度重疊，兩者幾乎可以視為同一國民黨政權的不同化身。所謂中央，其實也就是位居中央的國民黨政權。中央政府與省政府，或許有不同的法源根據、不同的組織分工、不同的人事部屬，但在黨國體制之下，兩者同樣都難以違逆國民黨政權的意志。

然而，1994 年《省縣自治法》與《直轄市自治法》的制定公布，顯然打破了這種「黨國支配」的特色。誠然，國民黨並未失去政權，仍然在中央政府與省政府持續執政。不過，地方自治的主要規範已經從命令位階上升為法律位階。地方自治法制要調整，必須要經過立法院的審議。更重要的是，1992 年國會全面改選以後，立法院已經呈現多黨並立的局面，非此前可以比擬。

「憲法所定」取代「非憲法所定」，等同於「黨國支配」的崩解。值得注意的是，這並不等於正式干預與非正式干預就此消失。只要地方自治法制仍然賦予上級機關干預下級機關的權限，正式干預就必然會發生；同樣地，只要國民黨的黨機器仍然沒有放棄奪取地方自治體的政權，非正式干預也就在所難免，甚至未必只發生在國民黨身上。不過，「憲法所定」的狀態出現，至少確保了：國民黨政權再也不能任憑己意決定自主空間與干預空間的界線。有鑑於此，稱之轉型並不為過。然而，轉型是怎麼發生的呢？真正推動轉型的因素是什麼？以下，將就「轉型前的問題」以及「轉型的因素」兩個面向，分別予以討論。

(一) 轉型前的問題

轉型前的問題，顧名思義，就是指地方自治法制在轉型前所浮現的問題。地方自治的轉型發生在 1990 年代初期，這同時也是黨國體制轉型到民主體制的年代。考量到所謂的「黨國支配」其實就是國民黨政權的控制，又考量到非憲法所定與憲法所定的差別，兩者的互相關連也不那麼令人意外。地方自治從非憲法所

定到憲法所定的轉型，顯然預設著：「非憲法所定」帶來某種問題，而「憲法所定」則帶來問題的解決。如此看來，黨國支配期的地方自治法制走過了四十多年的歷史，顯然來到窮途末路，已經是非變不可的地步。換言之，地方自治法制的問題，為地方自治法制的改革帶來了壓力。然而，問題並非單一而是多重的，不同問題又會彼此牽連。以下，將轉型前的問題拆解成若干主題，分別予以討論。

1. 民主正當性的赤字

從 1950 年實施地方自治以來，從中央政府到地方自治體，一直存在著民主正當性與法定權限的顛倒：愈往中央走，法定權限愈大，民主正當性卻愈低；相反地，愈往地方走，民主正當性愈高，法定權限卻愈小。

在中央政治，雖然 1969 年曾經增選補選，1972 年後則有定期的增額選舉，但是立法委員要到 1992 年才全面改選。總統更是要在 1996 年才首度由人民直接選舉。介於中央與地方之間的省，省民意機關雖然歷經省參議會、臨時省議會、省議會的變革，至少都有間接或直接地選舉，但省執政機關的首長卻是在 1996 年才由官派改為民選。1967 年以來的直轄市升格，也將原本民選市長改為官派市長。相反地，在地方政治，最晚從 1950 年開始，地方首長與地方民意代表地選舉就從未中斷過。

如果從形式的觀點來看，以一人一票、票票等值、秘密投票、直接選舉、定期選舉等民主原則，充作衡量民主正當性的判準。縣市鄉鎮的民主正當性不僅大過於省，還大過於中央。然而，法定權限卻是與民主正當性成反比。無論是在緊縮期還是在分化期，都不難找到中央與省的法定權限凌駕於縣市鄉鎮之例。

1947 年《憲法》施行以來，整個中華民國的法秩序，就作出了民主的允諾；即使 1949 年國民黨政權撤退台灣，中華民國的支配範圍僅限於台澎金馬地區，這樣的允諾仍然明明白白地記載於憲法本文。然而，實際的價值卻遠遠低於允諾的價值，中央民意代表選舉遭受凍結，《省縣自治通則》更是遲遲未能立法。這種允諾與實際的差距，即為民主正當性的赤字。

綜上述，正是因為這顯而易見的民主赤字，使**法律位階化**的要求得以趁虛而入；要解決民主赤字，就要讓允諾的價值與實際的價值互相吻合，於是**法律位階化**的要求又順理成當地接連到憲政改革的推進。這也是為什麼地方自治的轉型與民主體制的轉型，會同樣發生在 1990 年代初期。

2. 直轄省轄二元體制的失衡

1979 年高雄市升格直轄市之際，便有論者直轄省轄二元體制的失衡：「本省自台北市改制為院轄市後，已使本省喪失龐大調劑盈虛的財源。現在中央又復核定高雄市於明年七月改制為院轄市，將使本省統籌分配於各縣市的財源，更為減少。」檢視省的年度總預算案，1978 年歲出為 485 億，1979 年年歲出則為 551

億；相較於此，省的稅課收入在 1978 年僅為 153 億，在 1979 年亦不過 169 億。升格之前尚且如此，升格後勢必更加嚴重。¹²

財源的傾斜也導致了區域發展的不均。最晚在 1980 年代中期，就已經出現了省轄縣市被歸類為「二等國民」的論述。1981 年中央統籌分配制度的創設，其財源來自於直轄市的營業稅與印花稅稅收。統籌分配制度之目的，是藉由上級機關的干預，來改善相同層級的水平財政失衡，在此之前只出現在省與縣。中央統籌分配制度的出現，也就反映了直轄市與省之間，確實存在財政失衡的狀況。

財政失衡狀況愈來愈嚴重，地方規模最適化的論點也呼之欲出。1970 年代以來鄉鎮市虛級化的呼聲就未曾中斷，1991 年內政部還計畫頒訂《鄉鎮市長遴選(派)辦法》，將鄉鎮市長從民選改為官派。其中原因錯綜複雜，但權力不足顯然是主要原因之一。權力之所以不足，追根究柢還是因為欠缺財源。到了 1990 年代初期，隨著憲政改革地推進，各種地方自治的主張紛紛出爐。諸如四省制、多省多市制、一省四市制、一省二市制、一省三市制。¹³ 即有論者指出，種種主張都是在探索最適當的地方規模。人口密度高、政府編制擴大、財政拮据，為當時縣市普遍存在的現象，地方規模的最適化也就成為當務之急。¹⁴

比起省轄縣市，掌握充沛財源的直轄市，比較能夠回應地方住民的需求。1979 年松山區的工廠汙染問題，為了因應地方住民的自力救濟，台北市政府被迫組成工廠遷移的專案小組，這是否為全台首例不得而知，但至少在當時被譽為創舉。¹⁵ 到了 1987 年，台北市政府為了減少自力救濟的發生，更決定將地方住民納入政策的制定與推行流程。成效如何不好說，但即使只是口號，台北市政府也是最先喊出口號的地方執政機關。¹⁶

有趣的是，儘管比較能夠回應地方住民的需求，直轄市的地方首長卻是官派。直轄省轄二元體制的共同點，或許就在於民主正當性的赤字。憲法本文規定，省縣自治應依據《省縣自治通則》，但是省政府卻頒訂《自治綱要》；直轄市之自治以法律定之，行政院卻以命令為之。總的來說，直轄省轄二元體制的地方自治法制，無一不是處於「非憲法所定」的狀態。

¹² 戴貴英，〈當前地方行政最重要的問題〉，《中國地方自治》，第 31 卷，第 9 期，1979 年 1 月，頁 22。

¹³ 其中，內政部民政司亦於 1992 年提出一份研究報告，認為在各種可能方案當中，又以擴大台北市與高雄市兩直轄市行政區域範圍此一方案最受支持，並且以「一省兩都制」為構想，提出兩種制度設計，並提出實施步驟與利弊分析。一種為一級制，市為法人，市以下設區，區為市政府派出機關；一種為二級制，市為法人，區亦為法人。關於「一省兩都制」的討論，參見：內政部編，《省縣自治法暨直轄市自治法研訂實錄》，自印，1995 年，頁 367 以下。

¹⁴ 紀俊臣，〈地方制度之修憲方向與途徑〉，《中國地方自治》，第 43 卷，第 10 期，1991 年 2 月，頁 14。

¹⁵ 中國地方自治學會，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第 31 卷，第 12 期，1979 年 4 月，頁 40。

¹⁶ 中國地方自治學會，〈北高市正動態報導〉，《中國地方自治》，第 40 卷，第 7 期，1987 年 11 月，頁 25。

綜上述，直轄省轄二元體制的失衡，主要是財政的失衡。只是財源的充沛與否，也會影響到能不能夠回應地方住民的需求。兩相比較，就有了一等國民與二等國民的差別。檢視 1990 年代初期各種地方自治的主張，都迴避不了地方規模最適化的論點。

3. 規範變遷與社會變遷的落差

相較於緊縮期，分化期的特色之一，即為規範變遷跟不上社會變遷的速度。這種「跟不上」的落差，尤其表現在立法面、組織面、財政面等三個面向。

立法面的落差，出自於 1970 年代以來黑金政治的猖獗。地方派系淪為黑金政治，即為經濟快速成長與社會劇烈變遷的結果。國民黨政權雖然嘗試採取派系替代策略，以自己栽培的候選人取代派系出身的候選人，卻先後在 1977 年與 1989 年遭遇挫敗。因應反對勢力的集結，國民黨政權不得不努力維繫與地方派系的結盟關係。立法面的落差，某種程度上是國民黨政權有意無意的規範空白。

財政面的落差，出自於 1967 年台北市升格後的直轄省轄二元體制，1979 年高雄市升格更是變本加厲。值得注意的是，雖然在分化期台灣經濟出現了堪稱奇蹟的快速成長，但成長的結果大多反映在所得稅與營業稅等國稅的收入，縣市稅的收入遠比不上，雖然縣市有稅收分成，但人事經費與教育經費仍佔多數，尤其 1967 年之後九年國民義務教育，更是不小的負擔。縣市如此，鄉鎮市自不在話下。

組織面的落差，則出自於由上而下的邏輯。整個黨國支配的時期，省政府對於縣市政府與鄉鎮市公所的設置部門與員額編制，可說是控制得相當周密。在人事面，省政府尚且還要配合 1981 年行政院訂頒的《積極推動人事革新改善政治風氣方案》，擴張地方首長的人事自主空間。在組織面，地方執政機關無論是要調整部門還是調整員額，都必須通過省政府這關。緊縮期，問題還不明顯。分化期，問題就開始浮現。

組織分工的彈性，反映了地方執政機關回應地方住民需求的能力。1970 年為了適應台北縣與高雄市的既成現實，《縣市規程準則》不得不調整估計專員的人數，創下地方自治體以「實踐」回過頭來逼迫省政府調整「規範」的先例。1982 年與 1988 年，《縣市規程準則》先後將地方自治體分成三級與四級，不同的等級適用不同的組織分工。在此之前，所有縣市政府的組織分工，適用的都是同一套標準，只有在某些縣市才有特別規定。類似的分級，也出現在 1988 年的《鄉鎮市規程準則》當中。雖然 1980 年代地方自治法制出現種種調整，但組織自主空間仍然相當有限。1992 年內政部邀集專家學者、地方、中央召開的三場座談會。其中「各級地方議會及地方政府組織之制定方式如何為宜」仍然是爭議所在。¹⁷

¹⁷ 三場座談會共有五大爭議：①鄉鎮虛級化、②地方民意代表名額、③地方政府組織、④民代待遇、⑤直轄市自治層級。其中②③④顯然可以對應於規範變遷，①⑤則可以對應於直轄省轄二元體制。內政部編，《省縣自治法暨直轄市自治法研討實錄》，自印，1995 年，頁 350 以下。

綜上述，規範變遷與社會變遷的落差，反映了這個以《自治綱要》作為主要規範的地方自治法制，顯然已是不太合用。不僅對於地方自治體如此，對於省政府與中央政府也是如此。各種對於《自治綱要》的批評，在 1980 年代後 1990 年代初達到高峰。曾任省政府委員的城仲模，便曾在 1992 年內政部召開的座談會中表示：「台灣四十幾年來並非真正實施地方自治，而是學習地方自治。」

(二) 轉型的因素

儘管民主正當性的赤字、直轄省轄二元體制、規範變遷與社會變遷的落差，為地方自治法制的改革帶來了壓力，但空有壓力並不必然保證轉型。申言之，從 1950 年代開始，就不斷有人鼓吹《省縣自治通則》的立法，民主正當性的赤字一直都在；最晚在 1980 年代初期，已經有人注意到直轄省轄二元體制所帶來的財源傾斜與區域發展不均；1970 年代自力救濟熱潮以及隨後的社會運動狂飆，規範變遷跟不上社會變遷也早就不是什麼秘密。退一步言之，改革也可以是局部性、技術性的調整，而不必然就涉及整個地方自治法制的轉型。換句話說，要解決地方自治法制的問題，未必就要解決非憲法所定的問題。那末，為什麼地方自治的轉型會拖延到 1990 年代初期才發生呢？

無庸置疑，當然是拜憲政改革所賜。但要說地方自治改革僅僅是憲政改革的附屬品，恐怕並不公允。地方自治改革與憲政改革確實互相配合，但是憲政自治改革未必就包含著地方自治改革。後者能夠擠進前者政治議程，勢必有其因素。本研究認為，這個因素就在於政治鬥爭，是政治鬥爭促成了地方自治法制的改革，也是政治鬥爭促成了地方自治的轉型。這個政治鬥爭，則包含了鬥爭策略與鬥爭能量兩個面向，前者來自於反對勢力前仆後繼的抵抗，後者則來自於地方住民政治地位的提升。

1. 鬥爭能量：地方住民政治地位的提升

地方住民政治地位的提升，為分化期的特色。政治地位的提升，意味著地方住民的重要性受到關注；重要性會受到關注，是因為地方住民開始活動起來。在此之前，地方住民並非不活動，而是這些活動往往由地方派系所代表，既然地方派系與國民黨政權有著結盟關係，這些活動也不至於對其構成威脅。然而，最晚在 1970 年代的自力救濟熱潮與 1980 年代後期的社會運動狂飆，地方派系再也難以壟斷地方住民的代表性。一連串社會問題引發的一連串示威抗爭，雖然少不了地方政治人物的折衝協調，但國民黨政權已經難以控制這些示威抗爭。

1977 年的中壢事件就頗具代表性。作票行為引起的暴動，不僅超過國民黨政權預期，也出乎反對勢力的意料。對此，國民黨政權大幅擴充保安警察編制，反對勢力則開始浮出街頭路線與議會路線的辯論。巧合的是，1977 年的地方公職選舉，國民黨原本打算趁勝追擊的派系替代策略遭遇挫折，反對勢力得以奪下四個

縣市的政權。中壢事件的發生與派系替代策略的挫敗，兩者未必有什麼關聯，但卻標誌著 1977 年的台灣社會，地方住民與地方派系各自都脫逸於國民黨政權的控制。

務必要注意的是，地方住民並非一個單獨完整的行動者，除非地方住民能夠自我組織，否則只是複數行動者的集合。積極來看，正是因為這些複數行動者擺脫了地方派系的壟斷，它們才有可能對於國民黨政權帶來威脅。消極來看，只要這些複數行動者尚未自我組織，就仍然需要尋找政治代理人來為它們發聲，回到 1980 年代以後的歷史脈絡，這樣的代政治理人顯然非反對勢力莫屬。地方住民政治地位的提升，等於為反對勢力抵抗國民黨政權提供了鬥爭能量。

2. 鬥爭策略：反對勢力前仆後繼的抵抗

反對勢力抵抗國民黨政權，可以歸類於「槓桿操作」與「同心協力」兩種策略。以蹺蹺板為喻，中央政府與省政府為兩個大人，地方自治體則為小孩，地方自治法制則為蹺蹺板。由於蹺蹺板由中央政府設計，省政府所打造，所以兩個大人相當精通蹺蹺板的原理，也就知道怎麼操弄蹺蹺板的擺盪。作為小孩的地方自治體，要怎麼辦呢？它可以計算施力臂與受力臂的距離差，運用槓桿原理，舉起原本比它還重的大人，此即「槓桿操作」；它也可以呼朋引伴，找來其他的小孩，用更多的重量來壓過原本比他還重的大人，此即「同心協力」。

最容易進行「槓桿操作」者，莫過於自治事項。自治事項與委辦事項的劃分，本來就有模糊性，這一方面為中央政府與省政府打開了干預的空間，造成委辦事項的氾濫；另一方面卻也為地方自治體撐起了自主的空間。只要地方自治體能夠言之成理自圓其說，大多數的事項都可以與自治事項沾得上邊。1978 年年底「台灣黨外人士助選團」提出的「十二大政治建設」共通政見，已經可以略見端倪。1981 年陳定南的寒暑假作業改進，以及鄉土教材、環境教育、暑期少年育樂營種種措施，幾乎領先了整個時代。¹⁸其他諸如機關學校不必每天升降旗、教室不必懸掛元首肖像、電影院不必播放國歌等等，儼然都是對於黨國體制的挑釁。

在某些情形，地方自治體甚至能反過來引導省政府或中央政府的政策。即有論者指出，1985 年省政府之所以在《台灣省試辦農民健康保險辦法》獲行政院核定前，先行以《台灣省農民健康保險暫行試辦要點》倉促推行農保試辦，就是因為當時黨外的高雄縣長余陳月瑛已先行自辦農民健康險。¹⁹省政府此舉，既有互別苗頭之意圖，更有趕鴨子上架之窘迫。1988 年由民進黨籍地方首長發動的人二室存廢之爭，更是把廢除人二室上升到政治正確的層次，就連國民黨籍的南投縣長吳敦義也被迫跟進。1992 年，《政風機構人員設置條例》制定公布，地方執政機關的人二室，也由政風室所取代。

¹⁸ 蘇麗春，《宜蘭縣教育發展策略之研究(1981-1989)》，國立花蓮師範學院國民教育研究所碩士論文，1996 年。

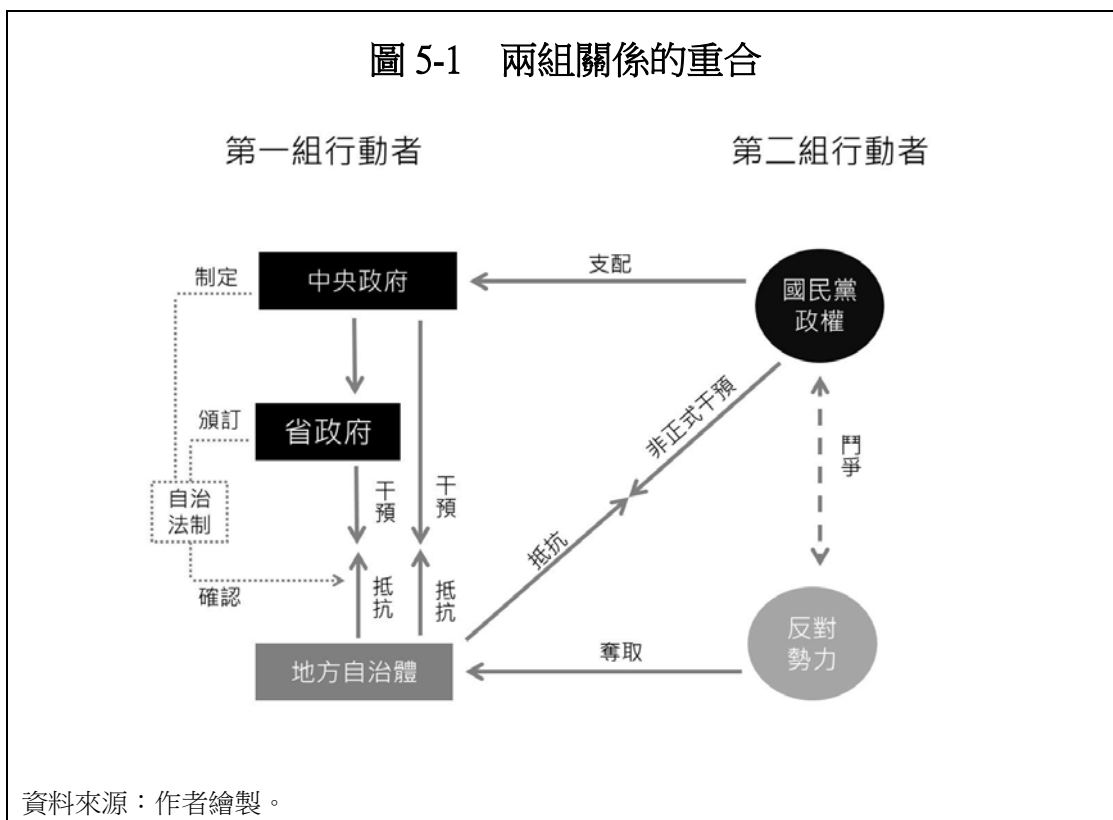
¹⁹ 宋明哲，《保險學：純風險與保險》，五南，2000 年，頁 308。

「槓桿操作」的策略固然可觀，但是仍然有賴主客觀條件的配合，機會可遇不可求。這個時候就得依靠「同心協力」的策略。1989年地方公職選舉，民進黨標榜「地方包圍中央」，選舉完之後更聯合非國民黨籍的地方首長成立「民主縣市長聯盟」。一個小孩或許比不過兩個大人，七個小孩可能就不一樣了。1990年，民主縣市長聯盟喊出春節放五天假的訴求，最後迫使人事行政局跟進，可以說是「地方包圍中央」的絕佳演繹。

3. 政治鬥爭：崩解的催化劑

地方住民政治地位的提升提供了鬥爭能量，反對勢力採取了「槓桿操作」與「同心協力」等鬥爭策略，兩者結合而成的政治鬥爭，即構成轉型的因素。

在這個政治鬥爭的過程，地方自治法制時而扮演國民黨政權的工具，時而成為反對勢力的武器。舉例來說，自治事項與委辦事項的劃分具有一定的模糊性，這種模糊性有可能為國民黨政權所利用，亦有可能為反對勢力所利用。前者即為黨國支配期為人所詬病的委辦事項氾濫，後者則為1980年代以後黨外與民進黨籍地方首長提出的創新政策。這些創新政策所以能夠威脅國民黨政權，是因為它們能夠吸引到地方住民的矚目，甚至爭取到地方住民的支持。在這裡，不僅僅「國民黨政權—反對勢力」與「中央政府與省政府—地方自治體」兩組關係發生重合，地方住民也成為「反對勢力—地方自治體」抵抗「國民黨政權—中央政府與省政府」的關鍵。換言之，地方住民政治地位的提升，打亂了原本「國民黨政權—反對勢力」與「中央政府與省政府—地方自治體」的關係。(圖 5-1)



同樣是地方自治體對於省政府與中央政府的抵抗，有些直接要求地方自治法制的調整，有些則無。但無論如何，地方自治體接二連三的抵抗，即使沒有針對地方自治法制，至少還是針對國民黨政權。只要國民黨政權還在中央政府，地方自治法制就受國民黨政權所控制，地方自治體也就免不了中央政府的擺布。對反對勢力與地方住民來說，所有的問題都可以追究到國民黨政權，而從「非憲法所定」到「憲法所定」的轉型則為解決問題關鍵所在。這也是為什麼，反對勢力前仆後繼的抵抗，地方住民政治地位的提升，兩者結合而成的政治鬥爭，最後會成為地方自治轉型的因素。如果把這樣的因素抽離出來，地方自治轉型發生在 1990 年代初期的可能性恐怕會大為降低。

務必要注意的是，本研究雖然認為政治鬥爭為地方自治轉型的因素，但這背後所預設的因果關係，並不能簡單地化約為「若 P 則 Q」的因果關係。換言之，這種由反對勢力與地方住民結合而成的政治鬥爭，與其說它是地方自治轉型的充分條件或充要條件，毋寧更應該說它是一種催化劑，催化著黨國支配的崩解。

第三節 後續：「黨國支配」的影響

所謂轉型，總是預設著「問題」與「問題的解決」。如前所述，在 1990 年代初期轉型之前，地方自治法制便存在著民主正當性的赤字、直轄省轄二元體制的失衡、規範變遷與社會變遷的落差等等問題，這些問題也就為地方自治法制的改革帶來了壓力。然而壓力不必然能夠促成轉型，確切來說，地方自治轉型的因素也不在於前述問題，而是在於政治鬥爭，由反對勢力的鬥爭策略與地方住民的鬥爭能量結合而成的鬥爭。

這樣的政治鬥爭固然促成了轉型，但是地方自治轉型了——黨國支配期（1950-1994）結束，正式邁進後黨國支配期（1994-2014）——是否就意味著這些問題也得到解決呢？恐怕未必。預設終究只是預設，轉型並不能保證預設可以成真。更甚者，黨國支配期形成的某些特色，並沒有因為從「非憲法所定」轉型成「憲法所定」而就此消失，反倒繼續殘留在地方自治法制當中。到底，轉型後的地方自治法制有了那些變與不變？轉型前的問題留下那些問題？轉型後的問題又出現那些問題？黨國支配期對於後黨國支配期造成了什麼影響？以下，將分別予以討論。

（一）轉型的變與不變

自從「非憲法所定的地方自治」轉型為「憲法所定的地方自治」之後，國民黨政權確實再也不能任憑己意決定自主空間與干預空間的界線。但是在黨國支配期（1950-1994）發展而成的特色，仍然影響著後黨國支配期（1994-2014）的地

方自治。

在住民面，候選人資格的種種問題逐漸改善，創制複決權規範空白的問題也暫且告一段落，但是罷免門檻過高以及住民參與有限的問題卻懸而未決。候選人的資格取銷制度雖然已在 1980 年廢除，候選人的資格檢覈制度卻要到 2000 年才廢除，「現在學校肄業之學生」不得申請登記為地方公職候選人之規定，更是要到 2005 年才完全解禁。此外，創制複決兩權雖然在《憲法》列為人民的基本權利，但是要到 2004 年《公民投票法》制訂通過後，該等基本權利的行使才真正有法可循。罷免權則是在 1980 年改制以後便未見成功的案例，即使進入後黨國支配期，罷免的表決方式卻在 1994 年從相對多數決改成絕對多數決，門檻可以說愈修愈高，並延續到現在。²⁰住民參與的觀念雖然 1980 年代後期便已出現，但卻沒有被納入地方自治法制的制度設計。舉例言之，諸如環境影響評估委員會、文化資產審議委員會、都市計畫審議委員會，都只有專家學者的角色，而沒有地方住民的角色。

在立法面，雖然地方自治體的立法權限已獲得法律的保障，但是分化期以來的議會亂象卻是頻仍依舊。1994 年《省縣自治法》與《直轄市自治法》賦予了地方民意機關議決省市法規、縣市規章、鄉鎮市規約的職權；1999 年《地方制度法》更區分地方民意機關制定的自治條例與地方執政機關頒訂的自治規則（第 25 條），明訂兩者與其他法規的關係（第 30 條），並且明訂應以自治條例所定之事項（第 28 條）。²¹此外，儘管無效條款仍有之，但備案條款、解散條款、覆議核可條款則遭廢除，無論是垂直的檢查或者是水平的阻礙，最晚到 1999 年已經不復存在。不過，法律固然保障地方自治體的立法權限，卻沒有保證地方民意機關的自律。即有論者分析第十四屆（1998-2002）到第十六屆（2006-2010）的縣議員，發現任期內或上任遭起訴比例有 15% 左右，曾有被判刑的比例約為 8%，如果將因賄選而遭起訴或判刑的樁腳計入，遭起訴的比例接近 30%，被判刑的則接近 20%。²²

在行政面，自治地位與自治監督的問題已經沒有那麼嚴重，但是自治事項與委辦事項模糊性的問題卻愈加明顯。鄉鎮制度的自治地位，雖然偶有反彈，但仍

²⁰ 1994 年 7 月 29 日，自治二法公布施行沒多久，《公職人員選舉罷免法》就於 10 月 20 日修正。這次修正幾乎專為罷免程序而來，提出門檻從 5% 改為 2%，連署門檻從 15% 改為 13%，乍看之下似乎是調降了。但是，母數卻從「原選舉區應選出之名額除該選舉區選舉人總數所得商數」變成「原選舉區選舉人總數」，表決方式則回歸絕對多數決。一來一往間，1994 年以後的罷免門檻，又比此前要來得更高。

²¹ 1999 年《地方制度法》第 28 條：『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。』同法第 30 條第 1 項、第 2 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。自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。』

²² 吳親恩，〈地方議會金權政治的變化：司法判決書的分析〉，《台灣政治學刊》，第 12 卷，第 2 期，2008 年 12 月，頁 165。

然在後黨國支配期得到保留；1994年喊得響亮的「社區總體營造」政策口號，也並未改變社區發展協會作為人民團體的屬性。**解職條款**並未廢除，但由於要件較為極端，動用的案例極其有限。最被濫用的**停職條款**固然還在，但由於停職的發動者從行政體系變成司法體系，隨著黨國體制轉型為民主體制，司法體系的公正性與獨立性也逐步確立；況且，1994年的自治二法也不再將「被檢察官提起公訴」列為停職理由（第58條），相當程度減緩了停職的恣意。此外，1999年《地方制度法》更規定了地方首長適用公務員服務法，如有違法、廢弛職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定（第84條），終於為地方首長的法律身分作出定性，1955年以來得爭議就此從畫上了句點。然而，自治事項與委辦事項的劃分，卻是模糊依舊。²³從黨國支配期進入後黨國支配期，中央政府與地方自治體的權限衝突甚至有不減反增的趨勢。

在組織面，組織自主空間確實愈來愈寬裕，這不僅表現在部門設置，也表現在員額編制。1994年《省縣自治法》規定，縣市政府與鄉鎮公所的组织規程，仍須遵循省政府擬訂的準則，1999年《地方制度法》也相去不遠，只是精省後準則的擬定者，則由省政府改為內政部。1999年的《地方行政機關組織準則》，一方面延續了此前《縣市規程準則》對於員額編制的「總量管制」，另一方面更將「總量管制」從縣市政府擴及到直轄市政府與鄉鎮公所；此外，《地方行政機關組織準則》也只就地方執政機關的部門數量予以限制，至於部門的類型種類則在所不問。²⁴

在人事面，人事自主空間雖然有所拓展，拓展幅度卻不大，尤其直轄省轄二元體制更是有著懸殊的差異。1994年《直轄市自治法》已經規定，除了主計、人事、警政、政風等主管另有專屬法律外，其餘一級主管皆由市長任免（第30條）；但是同年《省縣自治法》卻只賦予省長等同於直轄市長的權限，縣市長與鄉鎮長無（第35條）。1999年《地方制度法》，才明定縣市長有「部分」一級單位主管或機關首長的權限，縣市長與縣轄市長另有任免副首長的權限，鄉鎮市則只能依法任免一級單位主管（第56條、第57條），相較於直轄市長能夠任免「全部」的主管或首長（第55條），仍是矮了一截。

在財政面，有別於其他面向，無論是財政管理還是財政分配，原本的問題都沒有顯著改善。關於財政分配，1994年雖然以自治二法取代了《自治綱要》，但是《財政收支劃分法》卻沒有更動；要到1999年《地方制度法》制定，《財政收支劃分法》才相應修正。自此，財政收支系統分成四級：中央、直轄市、縣市、鄉鎮縣轄市。這有兩個重點：一來省被排除在財政收支系統之外，二來鄉鎮縣轄市被納入財政收支系統之內。前者反映了精省的結果，後者則顯示了鄉鎮縣轄市的相關規定，終於從命令位階提升到法律位階。2002年《地方稅法通則》與《規

²³ 關於自治事項與委辦事項的討論，參見：蔡秀卿，《地方自治法》，三民，2009年，頁176-179。

²⁴ 全國人事法規釋例資料庫檢索系統，網址：<http://weblaw.exam.gov.tw/News.aspx>。

費法》制定，課徵地方稅與徵收規費的權限也才得到了法律保障。即使如此，地方自治體還是相當依賴統籌分配款制度與補助款制度。²⁵而且每次直轄市升格，都連帶調整統籌分配款制度與補助款制度，支應直轄市的財源，更突顯直轄省轄二元體制的厚此薄彼。²⁶關於財政管理，至少在分化期，縣市層級與鄉鎮市層級的地方民意機關便已經具備議決預決算的權限。然而只有權限並不夠，還要有能夠自主的財政支出。檢視地方自治體的財政支出，法定支出比例相當龐大，包括正式編制人員的人事費、社會福利的經費（包括各種法定年金與津貼）、退休撫卹的經費、正式編制警消人員的超勤加班費、地方民代的費用支給、村里長的事務補助費等等，地方自治體都要依法編列預算，沒有自主空間可言。以 2010 年為例，無論是直轄市政府或省轄縣市政府，人事費的決算數都佔地方歲出決算淨額的 47% 以上，幾乎佔整個歲出的一半，比重最高的前十名更是超過 50%。²⁷

綜上述，後黨國支配期的地方自治法制，雖然自治空間與干預空間的界線，已非國民黨政權或個別政權能夠任意決定，但是殘留著擺脫黨國支配期的許多特色。住民面的罷免門檻過高以及住民參與有限、立法面的議會亂象、行政面自治事項與委辦事項的模糊性、人事面縣市長的部份任免權限、財政面的財政依賴，無不都是如此。其中尤以還有貫通人事面與財政的面直轄省轄二元體制，最為嚴重。這也顯示出：轉型雖然預設著「問題」與「問題的解決」，卻並不必然保證後者。

(二) 轉型的侷限

為什麼轉型並不等於問題的解決呢？這或許是因為地方自治地轉型，來自於地方住民政治地位的提升以及反對勢力的抵抗——亦即來自於政治鬥爭。黨國支配期的地方自治法制，本來就帶有某種**阻隔功能**，將地方政治阻隔於中央政治之外，進而將本省籍政治菁英與外省籍政治菁英阻隔起來。於是乎，地方自治法制便帶有高度政治性。回顧日治台灣、訓政中國、戰後初期，這樣的高度政治性從來都沒有消失過。正是因為如此，唯有政治鬥爭才能推進地方自治的改革，也才能促成地方自治的轉型。

務必要注意的是，「**國民黨政權—反對勢力**」的政治鬥爭，為的不外乎奪取地方自治體與中央政府的政權。當反對勢力尚未奪取中央政府的政權之前，這樣的政治鬥爭還推進著地方自治的改革；但是在奪取中央政府的政權之後，「**國民黨政權—反對勢力**」與「**中央政府—地方自治體**」兩組關係發生扭轉，地方自治改革也就此停頓。1994 年自治二法制定，儘管「**憲法所定**」取代了「**非憲法所定**」，但是政黨尚未輪替改革動能還在，憲政改革與地方自治改革仍然互相配合，1997

²⁵ 馮永猷，《府際財政》，元照，2013 年，頁 226-228。

²⁶ 馮永猷，《府際財政》，元照，2013 年，頁 110-115。

²⁷ 馮永猷，《府際財政》，元照，2013 年，頁 242-243。

年修憲省的虛級化即為一例。然而 1999 年《地方制度法》制定沒多久，2000 年隨即實現政黨輪替，反對勢力取代了國民黨政權，改革動能逐漸消散。2004 年修憲，修憲門檻調高的同時，要再次推進憲政改革與地方自治改革已經沒有那麼容易。地方自治改革之於政治鬥爭，可以說是「成也蕭何，敗也蕭何」。從此之後，高度政治性的地方自治法制固然還是充滿爭議，但是卻只有零星與細節的補充，沒有根本性與結構性的修正。這或許也是為什麼，即使 2010 年以來先後經歷了新北市升格、台中台南高雄縣市合併升格、桃園市升格等等鉅變，但是地方自治法制卻沒有相應的調整。

既然轉型並不等於問題的解決，這意味著地方自治的轉型有著某些侷限。這些侷限就是轉型的「未竟事功」。檢視後黨國支配期的地方自治，可以將轉型的侷限歸納為三點：第一、地方住民參與的缺席；第二、地方與中央權限衝突的惡化；第三、直轄省轄二元體制的失衡。值得注意的是，這幾點侷限都來自於地方自治法制的高度政治性。以下，將分別予以討論。

1. 地方住民的缺席

什麼是缺席呢？就是在地方自治法制找不到地方住民的位置。地方住民似乎只是每隔些時間投一次票選舉地方公職的人頭，要投票的時候才会有他們，不投票的時候不過是人口數的零頭。權限衝突或許是戰後台灣地方自治的產物，而且在黨國支配期的緊縮期還很少見，要到分化期才逐漸浮現；相較於此，地方住民的缺席卻不分 1950 年以後還是 1949 年以前，幾乎貫通了日治台灣、訓政中國、戰後初期、黨國支配期這不同的時空。

最晚在 1935 年開始，台灣社會的一般大眾，固然已經感知與接觸到代議民主的文化；然而在 1945 年的台灣社會，訓政中國與日治台灣的經驗，卻型塑出外省人與本省人的文化差異——對於外省人來說，公職的選舉還很陌生，國民黨的黨機器卻很實際；對於本省人來說，地方自治不只行之有年，而且還有待擴張普及。戰後初期，行政長官公署對於台灣社會參政熱情的提防戒懼，伴隨著二二八事件的爆發，被後來的省政府與中央政府繼承了下來，更在黨國支配期得到延續。以此為前提，地方住民的位置只剩下選舉，也就沒那麼意外了。或許對國民黨政權來說，這樣還太多了呢！

從黨國支配期進入到後黨國支配期，伴隨著地方住民政治地位的提升，其法律地位也有調整，然而調整歸調整，許多權利尚未真正落實。1994 年《省縣自治法》與《直轄市自治法》已規定地方住民「對於地方政府資訊有依法請求公開之權」，並且在 2005 年制定《政府資訊公開法》，將該等請求公開之權予以法制化。儘管如此，規範上《行政程序法》雖然對於聽證程序訂有完整規定，但實踐上地方執政機關舉行的大多是沒有法律效力的公聽會，而非聽證會。又，雖然《公民投票法》於 2003 年制定，但至少在 2011 年以前，仍有半數的直轄市與縣市，尚未依法制定《公民投票自治條例》，因此不得舉行地方性公投；到 2014 年為止，

正式成立的地方性公投只有三場：2008 年高雄市降低國中小班級人數公投案、2009 年澎湖縣博弈公投案、2012 年連江縣博弈公投案，其中只有 2012 年連江縣博弈公投案表決結果為「通過」，其他皆為「否決」。然而地方性公投卻被質疑門檻過高。²⁸舉例來說，2008 年高雄市的公投案則因為投票率僅有 5.35%，未達 50% 的門檻，故而是為「否決」。2009 年與 2012 年的博弈公投，適用的卻是特別法《離島建設條例》第 10 條之 1，並沒有投票率 50% 的門檻。

不僅權利還有待落實，這些權利也沒有鑲嵌進地方自治法制。雖然《行政程序法》、《政府資訊公開法》、《公民投票自治條例》等等法律在後黨國支配期陸續制定，但這些法律卻是獨立於地方自治法制之外。換言之，前述種種制度設計，都是從中央政府的視角出發，沒有將地方自治體的運作納入考量。如果比較巴西愉港（Porto Alegre）從 1988 年以來推行的參與式預算²⁹、戰後日本的住民直接請求制度³⁰，就更加明顯。即使是近年來新興的審議式民主，諸如公民會議、願景工作坊、法人論壇、審議式民調各種操作，大多以中央政府為主，即使下達地方自治體，也取決於地方執政機關的態度。³¹

何以至此呢？這當然可以追溯到由上而下的制度特徵——「重中央輕地方」與「重上級監督輕住民參與」。即使 1950 年以後地方公職選舉已經從地方民意代表擴張到地方首長，但是國民黨政權卻沒有放棄正式干預與非正式干預地方自治體。這樣的干預不只影響著地方自治體，也影響著地方住民。值得注意的是，雖然轉型的因素之一即為地方住民政治地位的提升，但是轉型卻沒有促成地方住民

²⁸ 即有論者建議，應該取消投票率 50% 的門檻。「依現行地方性公投的實務運作，地方性公民投票係單獨於公職人員選舉罷免之外，另案擇期辦理。如此一來，投票率當然很低，而使地方性公民投票迄今為止，很難正式成案且又獲地方居民之過半數意見而通過者。舉例來說，即使是烈嶼鄉公所為提高投票率，除刻意選定在清明期舉辦外，亦另配合感恩回饋券發放作業而舉辦所謂的「4 項公共議題諮詢性投票」投票率也是很低（簡單的說，有誘因投票率還是很低）；遑論高雄市小班制公投，或是澎湖縣所舉辦過的地方博弈公投，投票率都很低。可行之道，或許在於仿照離島建設條例之規定，取消表決門檻須經 1/2 以上公民出席投票的限制為宜。」參見：陳朝建，〈地方性公民投票的類型與問題〉，收於〈部落格化的台灣政治法律學院〉，網址：<http://blog.sina.com.tw/macotochen/article.php?pbid=423&entryid=643330>，原文發表時間：2011 年 8 月 25 日。最後瀏覽時間：2015 年 3 月 4 日。

²⁹ 關於參與式預算的介紹，參見：萬毓澤，〈「參與式預算」的興衰浮沈：巴西愉港的故事〉，收於巷仔口社會學，網址：<http://twstreetcorner.org/2013/06/17/wanyuze/>，原文發表時間：2013 年 6 月 17 日。最後瀏覽時間：2015 年 3 月 4 日。

³⁰ 關於日本《地方自治法》之直接請求制度，參見：王淑慧，〈日本直接請求制度之研究〉，文化大學日本研究所碩士學位論文，1994 年。

³¹ 「審議式民主過去在國外的實際操作經驗方面，依照 Seargeant 與 Steele（1998）的整理，至少有過十四種不同的公民參與機制。在國內方面，過去幾年亦有相當多的審議民主操作經驗，諸如公民會議、願景工作坊、法人論壇以及審議式民調等（陳東升，2004），可惜的是，這些實踐經驗主要以中央層級的議題為主，地方層級只有台北市曾經在 2005 年針對汽機車總量管制議題，以及高雄市在 2004 年針對跨港纜車興建問題所進行的公民會議，其他相對資源較少的省轄縣市地區，至目前為止尚未有任何審議民主操作經驗，而此現象對於審議民主在地方政治過程中應用與實踐目標來說，將是需要儘快解決的理論與實務連結缺口。」審議民主在台灣，網址：<http://www3.nccu.edu.tw/~tyhuang/index01.htm>，原文發表時間：2006 年。最後瀏覽時間：2015 年 3 月 4 日。

法律地位的提升。這或許是因為，地方住民政治地位的提升，固然打亂了原本「**國民黨政權—反對勢力**」與「**中央政府與省政府—地方自治體**」的關係，卻仍以反對勢力為其政治代理人。一旦反對勢力取代國民黨政權，如同 2000 年的政黨輪替，改革動能就此消散，由於地方自治法制的高度政治性，地方住民的權利也就喪失了鑲嵌進地方自治法制的機會。

2. 權限衝突的惡化

地方自治法制具有高度政治性，如果沒有地方政治與中央政治沒有阻隔開來，權限衝突本來就是常態而非例外。然而，從黨國支配期進入到後黨國支配期，權限衝突不只沒有因為地方自治轉型而更加緩和，反倒有變本加厲之勢，尤其 2000 年之後更是如此。諸如財政面的統籌分配稅款與健保補助款爭議、立法面的行動電話基地台自治條例無效爭議、住民面的台北市里長延選爭議、人事面的警察局長人事任免爭議、同時觸及行政面與立法面的中央與地方事務劃分爭議等等，無不皆然。即有論者指出，權限衝突發生的原因，包括國際潮流與地方自主趨勢、自治事項與委辦事項不明確、政黨對立、競逐財政資源。³²

其中，中央與地方的事務劃分，尤其具有代表性。理論上，事務劃分如果愈能明確，權限衝突也就愈難發生；然而實務上，事務劃分本身就權限衝突的前哨戰。即有論者分析 2004 年以前的事務劃分爭議，歸納了影響事務劃分的四點非規範性因素：①經費之爭奪與規避；②僵化的行政一體觀念；③利益團體的主導或影響；④特定的政策考量與政治目的。³³以下，分別舉例說明。

關於因素①，1999 年中央與地方便為了兵役行政究竟是「專屬中央事項」或「中央與地方共同辦理事項」發生衝突，二十二位縣市首長還聯署抗議，雲林縣政府甚至提起釋憲。要之，兵役行政如果是「專屬中央事項」，那費用就應該由中央負擔；反之，費用則由中央與地方共同分擔。³⁴

關於因素②，所謂僵化的行政一體觀念，係指中央政府的行政機關將地方執政機關視為其下屬，換言之，地方自治體被定位為國家行政體系的一員。這表現為兩點：第一、地方自治體的立法被要求不得逾越現行的中央法律，甚至被要求不得逾越「未來的」中央法律。2001 年行政院核定《台北市網咖自治條例》，就在但書表示：未來一旦中央版網咖條例立法完成後，台北市版如果有所牴觸，即應停止適用。2000 年台北縣的《民宿輔導管理自治條例草案》、2002 年高雄市的《廣告物管理自治條例》，都跳不出這個窠臼。第二、地方自治體的立法僅僅為

³² 衛芷言，《我國中央與地方公共事務劃分之法制規範——一個新制度論的觀點》，國立中山大學中山學術研究所博士學位論文，2004 年，頁 315。

³³ 衛芷言，《我國中央與地方公共事務劃分之法制規範——一個新制度論的觀點》，頁 344-352。

³⁴ 衛芷言，《我國中央與地方公共事務劃分之法制規範——一個新制度論的觀點》，頁 203-208。

中央法律的「地方法化」(而非『地方化』)。各縣市制定的《消費者保護自治條例》，內容不脫於中央的版本，但是地方自治體辦理消費者保護的人事與組織費用，卻是由地方負擔。環保、衛生、消防，也都有類似現象。³⁵

關於因素③，2001年衛生署依據《食品衛生法》草擬《食品添加物使用範圍及用量標準》的時候，花蓮縣衛生局就對於漂白劑之使用提出異議。蓋製造金針乾需要使用漂白劑，如果按照衛生署之標準，花蓮縣盛產的金針乾將全部不合格。花蓮縣衛生局指出，由於金針乾食用前要經過發泡軟化的手續，發泡軟化後漂白劑的含量不至於危害人體。對此，衛生局還委託民間檢驗單位提出報告，試圖說服衛生署。由此可見，即使是食品衛生這種「專屬中央事項」，中央政府並非為所欲為，地方自治體還是有介入的機會。而地方自治體的介入，顯然吸收了金針乾業者的意見。³⁶

關於因素④，政策考量與政治目的往往是綁在一起的。2002年，高雄市政府與高雄市議會計畫將「住宅區不得設置無線基地台、衛星通信塔台及電信機房」之規定納入《施行都市計畫法自治條例》草案，卻因為中央政不同意，最後胎死腹中。中央政府的理由，在於該等規定將造成通訊產業發展、急難救助與治安維護工作、民眾通訊權益造成影響。³⁷然而，「通訊產業發展、急難救助與治安維護工作、民眾通訊權益」是否為「專屬中央事項」呢？恐怕未必。縱使不論是否有影響、有什麼樣的影響、誰來判斷影響，假設存在著極為負面的影響好了，地方自治體難道不能夠依其「自治事項」自己處理自己的公共事務嗎？由此可見，中央與地方的事務劃分，必然會涉及到雙方的拉扯。³⁸

更重要的是，這不僅僅是中央政府——在精省前還有省政府——與地方自治體的拉扯，這也會與政黨的政治鬥爭互相結合，2000年後政黨輪替以來的藍綠對立，更加深了這個結合。諸如統籌分配稅款與健保補助爭議、台北市里長延選爭議、警察局長人事任免爭議，中央政府與地方自治體的政權，都分別屬於民進黨與國民黨。2005年至2006年陸續制定行動電話基地台自治條例的五縣市：基隆市、南投縣、台北縣、台中市、台中縣，地方首長為國民黨籍，地方民意機關國民黨也佔多數。論者分析，藍綠對立對於權限衝突造成的負面影響有三：第一、中央政府透過資源分配來優惠同黨排擠異己；第二、政黨意識形態阻礙公共政策討論；第三、藍綠對立迫使權限衝突陷入僵局。³⁹

這樣的畫面並不陌生。如果把目光從2000年後移到1990年代，中央政府與地方自治體的拉扯，同樣也結合著政黨的政治鬥爭，只是這個時候中央政府與省

³⁵ 衛芷言，《我國中央與地方公共事務劃分之法制規範——一個新制度論的觀點》，頁318-340。

³⁶ 衛芷言，《我國中央與地方公共事務劃分之法制規範——一個新制度論的觀點》，頁324-326。

³⁷ 衛芷言，《我國中央與地方公共事務劃分之法制規範——一個新制度論的觀點》，頁248。

³⁸ 高美莉，《中央與地方府際衝突之研究》，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士學位論文，2006年，頁175以下。

³⁹ 高美莉，《中央與地方府際衝突之研究》，頁263-267。

政府的政權屬於國民黨，地方自治體的政權則屬於民進黨（1986年前為黨外）。如果再把目光拉到1970年代至1980年代，更可以發現：地方自治體的抵抗或許一直都在，但只有當地方自治體的抵抗與反對勢力的抵抗結合起來，才會成為黨國支配崩解的催化劑。

值得注意的是，政治鬥爭確實催化黨國支配的崩解。然而，一旦阻隔功能遭受破壞，中央政治與地方政治勾連起來，政治鬥爭卻也會造成權限衝突的惡化。1994年至1999年或許還不尖銳，2000年政黨輪替之後，「**民進黨—中央政府**」同樣要受到「**國民黨—地方自治體**」的挑戰。2008年後二次政黨輪替，民進黨與國民黨位置再次換了過來，權限衝突的惡化仍然沒有停止的跡象。

後黨國支配期（1994-2014）地方自治體的抵抗，大多呈現某種權限衝突的面貌。法規所賦予的權限，一方面成為中央或地方不得不承認的「前提」，另一方面也成為中央或地方伸張己意的「工具」。這不是什麼新鮮事，最晚在1980年代開始，劃分自治事項與委辦事項的模糊性，便為反對勢力抵抗國民黨政權提供了條件。由於權限衝突無可避免地帶有政治鬥爭的色彩，也就難以提出一套中立客觀的權限劃分基準。因此，即使從「非憲法所定」轉型為「憲法所定」，模糊性的問題仍然難以得到根本解決，這顯然與地方自治法制的高度政治性脫離不了關係。

3. 二元體制的延伸

地方規模最適化的論點，早在1980年代後期便已經形成；1990年代初期的各種地方自治主張，也都脫離不了這樣的論點。然而，相較於直轄市長與省長地民選早在1990年國是會議成為共識，地方規模最適化由於涉及選區劃分與選舉經營，總是難以被納入政治議程。這又再次顯現地方自治法制的高度政治性。從「非憲法所定」轉型到「憲法所定」之後，地方規模最適化的論點雖然從未消失，卻找不回過去的改革動能。這也造成了一個弔詭：雖然直轄省轄二元體制的失衡為地方自治改革帶來壓力，但是地方自治改革卻未能觸碰失衡的問題。

1997年修憲，台灣正式從「**省／直轄市—縣市—鄉鎮市**」三級制變成「**直轄市／縣市—鄉鎮市**」兩級制。1999年，《地方制度法》終於將直轄市、縣市、鄉鎮市納入同一套規範。形式上的直轄省轄二元體制似乎隨著精省而宣告終結，但實質上卻非如此。無論是黨國支配期或者後黨國支配期，直轄市與縣市的落差仍然相當明顯，這尤其表現在組織面、人事面、財政面。

在組織面，1999年以前直轄市的組織分工，一直享有相當大的彈性，要到1999年內政部頒訂《地方行政機關組織準則》，才將直轄市、縣市、鄉鎮市納入同一套規範。雖然《地方行政機關組織準則》研擬之際，正值行政院推動組織改造之時，中央政府機關組織基準法草案與中央機關總員額法，受到諸如《中央政府機關組織基準法》草案與《中央機關總員額法》草案的影響，但仍然許多遷就

直轄市之處。

舉例來說，1989年7月台北市政府共有三十個一級單位，員額數14317人（不含醫院、警察、消防、學校等），同年高雄市政府也有二十七個一級機關，行政機關編制員額5815人。根據1999年《地方行政機關組織準則》的規定，台北市政府則有三十二個一級單位，編制員額15400人；高雄市政府二十九個一級單位，編制員額6500人。⁴⁰堪稱量身訂做。反過來說，即使在2014年，縣市政府最多也不能超過二十三個一級單位，兩相比較就更加明顯。

在人事面，早在自治二法就已經賦予了省長與直轄市長組建「小內閣」的權限，精省後省已虛級化，但是直轄市長的人事自主空間卻未有更動。相較於此，縣市長在1999年只能任免三名一級單位主管，而且還是以機要人員的進用方式；即使到2014年，雖然進用方式改為「得列政務職，職務比照簡任第十二職等」，但是縣市長仍然只能任免二分之一的一級單位主管。

在財政面，1999年的《財政收支劃分法》修正可謂是有史以來最大幅度的一次。由於精省，稅課劃分從「**國稅—省及直轄市稅—縣市稅**」三級制改為「**國稅—直轄市及縣市稅**」兩級制。諸如土地稅、地價稅、田賦、土地增值稅、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅等，雖然同為直轄市及縣市稅，但直轄市稅稅收全歸直轄市所有，縣市稅稅收卻有劃歸中央、劃歸中央統籌、劃歸縣市、劃歸縣統籌、劃歸鄉鎮市等不同的分成。一來一往，財源傾斜相當顯著。

不只財源傾斜，統籌分配制度與補助制度仍然不改其集權本色。營業稅從省及直轄市稅改變為國稅，六成為中央的財源，四成為地方財源，但是地方財源規地方財源，卻是中央的統籌分配款。雖然行政院1999年訂有《中央統籌分配稅款分配辦法》，並且幾乎每年都有修正，修正也都會邀集中央政府相關部會與地方首長協商研議，程序上較為公開透明，但實體上還是中央統籌分配。⁴¹更別提統籌分配稅款當中還有6%的特別統籌分配稅款，完全由行政院支配，甚至還不必編列預算。此外，2000年行政院也訂有《中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法》，中央政府對於地方自治體使用補助款的要求與限制，比起從前可謂是有過之而無不及。⁴²

直轄市與縣市落差如此懸殊，也難怪直轄市升格會被視為地方自治體擺脫「二等國民」的唯一出路。升格直轄市的動機，不外乎在組織面、人事面、財政面直轄市擁有較為充裕的自主空間。2010年新北市、台中市、台南市、高雄市的

⁴⁰ 徐揚，〈直轄市政府組織的法制度規範——一個備受關愛的組織結構直轄市的組織〉，收於地方制度法教室，網址：<http://mypaper.pchome.com.tw/moi5581/post/1298083153>，原文發表時間：2007年11月5日。徐揚，〈地方政府組織的過去現在與未來〉，收於地方制度法教室，網址：<http://mypaper.pchome.com.tw/moi5581/post/1320398065>，原文發表時間：2009年12月14日。最後瀏覽時間：2015年3月4日。

⁴¹ 馮永猷，《府際財政》，頁108。

⁴² 馮永猷，《府際財政》，頁113。

合併升格，以及 2014 年桃園市的升格，多半肇因於此。

從 2014 年年底開始，台灣地方自治進入到所謂「六都時代」——小小的一座島嶼，就有六個直轄市與十六個縣市。但六都時代恐怕才是問題的開始。本來《財政收支劃分法》與《公共債務法》應該隨著直轄市的合併升格一起調整，然而由於茲事體大，各方意見僵持不下，從 2010 年 5 月送立法院審議，到 2012 年 11 月底立法院都未能完成審議。最後行政院只好調整統籌分配稅制度與補助制度充作權衡之計。以 2012 年為例，五個直轄市與一個準直轄市所分得的中央統籌分配稅款，比例就高達了 61%，縣市與鄉鎮市個別為 24%與 9%。很顯然地，這樣的結果只能治標不能治本，這也為六都時代種下了不安定的因子。由此可見，在後黨國支配期，直轄省轄二元體制不僅沒有消失，其失衡更是愈來愈嚴重。

第四節 建議：把地方住民拉回來

綜觀 1949 年到 1994 年的台灣地方自治，一方面，黨國支配期的地方自治，受到日治台灣、訓政中國、戰後初期等不同制度經驗的影響；另一方面，黨國支配期的地方自治，本身也影響著後黨國支配期的制度經驗。如果說：歷史考察是實然的分析，政策建議是應然的論證，實然與應然之間的鴻溝，勢必有待於某種「跳躍」。那末，對於現況的評價，或許就是這個跳躍前的「助跑」吧？以下，本研究將根據此前的歷史考察，提出評價現況的基準；並且根據此基準，對於現況提出幾點修正方針。

(一) 評價的基準

地方自治轉型的侷限，包括權限衝突惡化、地方住民缺席、二元體制延伸等等。這不僅僅涉及分析，也涉及評價。既然謂之惡化，那至少預設了有良性的衝突與惡性的衝突之別；既然謂之缺席，那就是認為在場比不在場要來得更好；既然謂之失衡，那仍然抱有某種平衡的想像。然而，誰來認應平衡？良性與惡性如何區辨？怎樣才算是在場？這就不得不回到——對於本研究來說，評價的基準到底是什麼？

如前所述，轉型以及轉型的侷限，其實都離不開地方自治法制的高度政治性。地方住民政治地位的提升加上反對勢力的抵抗，兩者的結合即為「地方自治體—反對勢力」與「中央政府—國民黨政權」的政治鬥爭，促成地方自治的改革，也促成地方自治地轉型。然而，這樣的政治鬥爭雖然促成了從「非憲法所定」到「憲法所定」的轉型，但只要「國民黨政權—反對勢力」與「中央政府—地方自治體」兩組關係發生扭轉，政治鬥爭反倒會阻卻地方自治改革，以至於轉型並不等於問題的解決。在這裡，地方自治法制的高度政治性表露無遺。地方自治改革必須仰

賴政治鬥爭，但是政治鬥爭又有可能——尤其是當政治鬥爭成功的時候——成為地方自治改革的障礙。地方自治轉型的侷限，無不來自於此。

高度政治性，幾乎是地方自治法制的宿命，亦即「自治兩難」。困難的一端，是對於地方自主的要求；困難的另一端，則是對於中央干預的要求。兩種要求都有不斷擴張的衝動，而且這種衝動總是可以找到自我正當化的理由。權限衝突的惡化，就是自治兩難最具體的表現；中央與地方的捉對廝殺，則顯得地方住民的缺席理所當然；改變現況的成本太高，以至於無論那一端都沒有人願意改變現況，直轄省轄二元體制也就延伸至今。面對自治的兩難，該怎麼辦呢？本研究根據此前的歷史考察，認為既然地方自治法制必然具備高度政治性，那不如讓這樣的高度政治性變得更加強烈。如何可能呢？那就是把地方住民拉回來地方自治法制。如同地方住民政治地位的提升，打亂了原本「**國民黨政權—反對勢力**」與「**中央政府與省政府—地方自治體**」的關係；把地方住民拉回來地方自治法制，也可以打亂原本「**中央政府—地方自治體**」的關係。

地方自主空間的正當性基礎，向來分成幾種理論：固有權說認為地方自主空間為地方自治體所固有之權利；承認說認為地方自主空間完全來自中央政府的承認；制度保障說認為地方自主空間為歷史的產物，該制度需要受特別保障；人民主權說則認為，中央政府與地方自治體負擔著保護人民基本權利之目的，地方自主空間確保了地方自治體能夠自我負責與因地制宜，進而確保地方自治體可以實現其目的。早有論者指出，人民主權說能接合人權保障與國民主權等憲法原則，較為可以採信。⁴³本研究所謂「把地方住民拉回來」，便是以人民主權說作為基礎。

根據人民主權說，地方自治法制之所以賦予了地方自治體某種相對於中央政府的「獨立地位」，就是因為地方自治體較為貼近人民。因為貼近人民，人民比較能接近使用地方自治體的公共服務，地方自治體也比較能回應人民的需要；除此之外，人民要參與地方自治體的政治決定也比較容易。「把地方住民拉回來」，就是要想方設法地強化地方住民與地方自治體的連結；換言之，就是要在既有代議民主的模型，再加上更多直接民主的嘗試。連結的強化，將會確保地方自治體能夠更充分地反映地方住民的公意。這也是反過頭來運用地方自治法制的高度政治性。既然中央與地方的拉扯已經很政治了，那就把地方住民拉進來，讓它變得更政治。這樣未必可以得到更好的結果，卻可以開放更多的可能性。

既有的地方自治法制，都限定在地方自治體與中央政府的互動，地方住民雖然可以選舉地方公職——作為公民同時也可以選舉中央公職——但也僅此而已。地方自治法制並沒有把地方住民鑲嵌進整個制度設計。然而，鑲嵌卻是有可能的。如果當權限衝突發生的時候，地方住民可以透過推派代表或舉辦聽證會，參與中央與地方的協商機制，那麼就不會只有中央與地方兩種聲音。同樣的，假使直轄

⁴³ 參見：蔡茂寅，〈地方自治之基礎理論〉，《台灣本土法學雜誌》，第 11 期，2000 年 6 月，頁 15-16。
蔡茂寅，〈主權與地方自治〉，《月旦法學雜誌》，第 20 期，1997 年 1 月，頁 44-45。

省轄二元體制能夠通盤檢討，地方住民可以透過審議式民主的各種操作，參與行政區域劃分的討論與研議，那麼就可以避免複製直轄省轄二元體制的失衡，或許可以打開不同以往的新局。

綜上述，「把地方住民找回來」即為本研究的評價基準。以下，將對應權限衝突惡化、地方住民缺席、二元體制延伸等等幾點侷限，分別提出修正的方針。

(二) 修正的方針

1. 增加住民參與的制度途徑

從 1970 年代以來，地方住民的政治地位便逐漸提升，但是法律地位卻沒有相對應的成長。1994 年以後地方自治從「非憲法所定」轉型為「憲法所定」，諸如《行政程序法》、《政府資訊公開法》、《公民投票法》等等法律相繼制定，住民參與才有比較多法律的保障。

然而，住民參與固然得到法律的保障了，但是這樣的保障卻未能納入地方自治法制之中。與其說這是住民的參與，毋寧是公民的參與。換言之，這樣的參與，被設想為「中央政府—公民」的關係，而非「地方自治體—住民」的關係。

以土地問題為例。根據 2004 年由內政部修正的《各級都市計畫委員會組織規程》，縣市與鄉鎮市的都市計畫委員會委員，分別由地方首長就以下人員派聘：一、主管業務機關首長或單位主管。二、有關業務機關首長或單位主管或代表。三、具有專門學術經驗之專家。四、熱心公益人士。該規程除了第一款與第二款之委員有人數限制外，便沒有其他規定，何謂「熱心公益人士」更是隻字未提，這給了地方首長有了上下其手的機會，也成了孕育地產炒作官商勾結的培養皿。⁴⁴此外，行政院以 1989 年 9 月 19 日台 78 內地字第 23088 號函強制規定：「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發。」都市計畫與區段徵收互相配合的結果，就是各種迫遷案例的層出不窮。

再以環境問題為例。姑且不論各地方的環境影響評估審查委員會，幾乎都沒有地方住民之席次。就算是《環境影響評估法》，也只規定開發單位必須舉行的是公開說明會與公聽會，而非有法定程序與法定效力的聽證會；地方住民只能夠以「當地居民」的身分表示意見，而且意見也毫無拘束力可言。環境影響評估如此，文化資產保存也相去不遠。《文化資產保存法》同樣沒有聽證會的規定，由文化建設委員會訂頒並由文化部修正的《文化資產審議委員會組織準則》，也同樣只有專家學者，沒有地方住民。

值得注意的是，如果鎖定土地問題與環境問題，《各級都市計畫委員會組織規程》的頒訂，最早可以追溯到 1967 年；而《環境影響評估法》雖然是 2003 年

⁴⁴ 關於地方派系、財團、政府之間的關係，參見：陳東升，《金權城市》，巨流，1995 年。

制定，但它的前身《加強推動環境影響評估方案》，卻始自 1985 年。換言之，土地與環境的相關法令，都是在黨國支配期就已經略具雛形。

故而，本研究認為，應該要以地方住民為中心，從頭到腳幫現行法令作一次總體檢，找出所有涉及地方住民的法令，指出該等法令的問題，進而提出解決該等問題的方案。這樣的方案，有可能是舊規定的補強，例如在特定的委員會增加住民的席次、設計住民代表的產生方式、明訂舉行聽證程序；也有可能是新規定的發明，例如審議式民主的法制化。甚至，這樣的方案應該整納入地方自治法制之中，形成完整的體系。

2. 建立動態及多元的協商機制

要改善中央與地方的權限衝突，就必須要設計一套權限劃分基準。對此，孫文的均權理論顯然不敷需求。早有論者主張，根據「地方優先·向上分配」與「地方能做·中央不做」兩大原則作為劃分中央與地方權限的基準，並且透過程序參與以及中央地方共管事項之機制，來補充權限劃分基準的不足。⁴⁵

如果說權限劃分基準屬於事前防範，那末紛爭解決機制則屬於事後改善。對此，亦有論者分析，1999 年以來的《地方制度法》承認有行政、司法、立法三種爭議解決機制之中，其中尤以立法解決最為關鍵。《憲法》第 111 條規定，中央與地方若有權限衝突之爭議，由立法院解決。論者認為，透過立法解決，一方面能夠具體化憲法賦予中央的權限，一方面也能夠界定中央與地方的分際。當然，前提是立法院要先制定出一套解決權限衝突的程序規定，由於欠缺程序規定，目前的解決機制仍然以行政解決與司法解決為大宗，但是兩者仍有其侷限：行政解決仍然落入中央與地方的對立，而且相較於立法權強調協商與共識，強調負責與效率的行政權恐怕更難納入不同意見；司法解決雖然訴諸公正第三人，但是卻難免司法政治化與政治司法化的危險。⁴⁶

本研究並不打算推翻既有研究的貢獻，本研究只想強調：中央與地方間的權限衝突往往會與政黨間的鬥爭互相結合，這樣的趨勢並沒有因為地方自治的轉型而有所改變，反倒愈演愈烈。有鑑於此，要期待某種靜態的、單一權限劃分基準提供中央與地方具權威性的判斷，恐怕是太過樂觀。

故而，本研究認為，無論是事前的權限劃分或者是事後的爭議解決，都應當納入更動態、更多元的協商機制。所謂動態，意味著這樣的協商不是一次性、終局性的，而是週期性的、連續性的。只有以動態為前提，各種地位與實力不對等的行動者，才會願意進行擱置短時的利益，追求長期的共善。所謂多元，指得是納入除卻中央與地方之外的各種行動者，尤其是各種地方住民的代表。只有以多元為前提，權限衝突才不會變成政黨對政黨的纏鬥。

⁴⁵ 蔡茂寅，〈論中央與地方權限劃分問題〉，《月旦法學雜誌》，第 93 期，2003 年 2 月，頁 23-39。

⁴⁶ 王迺宇，《中央與地方權限劃分與爭議》，新學林，2010 年，頁 146-209。

3. 通盤檢討現行的行政區域劃分

黨國支配期的緊縮期與分化期之分，可以由 1967 年直轄省轄二元體制的出現為界。直轄省轄二元體制，本身即為地方自治轉型的因素之一。然而，無論是財源的傾斜還是區域發展的不均，都暴露出——在後黨國支配期，直轄省轄二元體制並沒有消失，而是繼續延伸。而隨著六都時代的到來，二元體制的極端化恐怕還會愈來愈嚴重。

二元體制的極端化主要來自於財政分配的極端化，1990 年代初期各種地方自治的主張，也多著眼於此。⁴⁷只是隨著 1999 年《地方制度法》制定後地方自治的定型化，相關主張也隨之沉寂。下一波浪潮，則是 2008 年的總統大選。國民黨總統候選人馬英九承襲 2000 年連戰的競選政見，喊出「三都十五縣」的主張，將台北市、台北縣、基隆市合併為台北都；台中縣市合併為台中都；高雄縣市合併為高雄都。相較於此，民進黨候選人則提出「六星計畫」的主張，將北北基、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、宜花東分成六個大區，可以名為省或州，各別都有著如同新加坡的規模。⁴⁸雖然雙方政見針鋒相對，但都突顯了既有的行政區域劃分已是非改不可。

2009 年《地方制度法》修正，賦予地方自治體申請改制的權限，只要地方執政機關擬訂改制計畫，並且經地方執政機關通過，則可以由內政部報請行政院核定。提出申請者包括台北縣、桃園縣、彰化縣單獨升格；台中縣市、雲林縣與嘉義縣、台南縣與台南市、高雄縣與高雄市合併升格。最後審查結果，確定產生新

⁴⁷ 『在民進黨中央黨部提出國土規畫，建議將台灣地區的行政區域調整為三都十五縣、原住民自治區後，民進黨台灣國會辦公室立委昨天也提出「地方自治與行政區域」新版本，將國內行政區調整為「五省一都、金馬特別行政區」，將首都遷到中部，廢除鄉鎮的自治級；他們認為，如此不僅可改善國內區域失衡發展，也可解決自治區域疊床架屋，行政效率不彰的現象。民進黨七名立委組織的台灣國會辦公室昨天在立法院舉行「地方自治與行政區域」公聽會，公布調整台灣自治區域新架構。根據研究報告，建議將現有行政區域調整為「五省一都、金馬特別行政區」，廢除鄉鎮，使日前四級的行政組織，改為省都與縣市兩級。立委許添財表示，無論是現行的中央、省市、縣市、鄉鎮四級，或內政部計畫採行的「一省二市」，性質上都屬中央集權管轄，且層級過多，機關增加，造成自治權與行政效率低落，尤其鄉鎮公所的存在有名無實，不僅財源窘困，事事仰賴上級，而且也形成台灣地區城鄉差距的不均衡。因此在考量世界主要國家地方體制及國內地方特色、財政狀況、文化背景、生活圈發展背景後，研究報告中建議將自治區域劃為「五省一都、金馬特別行政區」；五省為北台省，範圍有台北縣市、基隆市、宜蘭縣；桃竹苗省為桃園縣、新竹縣市、苗栗縣；雲嘉南省為雲林縣、嘉義縣市、台南縣市；南台省為高雄縣市、屏東縣、澎湖縣；東台省有花蓮縣、台東縣。首都設在中部，範圍含台中縣市、彰化縣、南投縣；另外設金馬特別行政區。政大教授薄慶玫肯定多省制設立，認為可解決省長直選與總統直選，因選舉區域雷同而有民意基礎爭議，並且也可避免大幅翻修現行法令的不便；中研院教授楊重信、台大教授張景森、政大教授林全、淡大教授張正修都認為，現行地方自治在中央集權，而地方「自廢武功」情形下。不僅效率低落，且也難處理如垃圾、汙水、公共建設等需跨區域解決的事務，所以重新調整自治區域，讓國土資源、保育更有效利用，才是因應現實問題的良策。』聯合報，〈民進黨台灣國會辦公室 昨提出國土規劃新版本〉，1993 年 10 月 10 日。

⁴⁸ 鄭進興，〈永續台灣新活力 謝長廷推六星計畫〉，收於新台灣新聞週刊，網址：<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=71593>，原文發表時間：2007 年 8 月 16 日。最後瀏覽時間：2015 年 3 月 4 日。

北、台中、台南、高雄等四個直轄市。然而，台南市與新北市的升格，顯然與「三都十五縣」的構想有所不同。此後，桃園縣也於 2012 年通過審查，獲准於 2014 年升格為直轄市。自此，原本「三都十五縣」的圖像已是蕩然無存。更重要的是，財源的傾斜與區域發展的不均，完全沒有因為直轄市的升格而得到改善，甚至有變本加厲的嫌疑。

故而，本研究認為，有必要對於現行的行政區域劃分予以通盤檢討。這個通盤檢討牽連甚廣，又以一級行政區的最適規模為優先。所謂一級行政區，包括現行的六直轄市與十六縣市。最適規模的討論，涉及共同生活圈、財政自主、規模經濟等等面向。簡單來說，要有一定的區域規模，才能支撐得起一定的組織與人事；又要有相應的生活經驗，才能回應相應的區域規模。諸如北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東、離島，似乎是幾個比較可能的劃分。⁴⁹

這樣的劃分，也暗示了「合併升格」是未來最可能的改革路徑。⁵⁰舉例來說，2011 年制定的《花東地區發展條例》，就把花蓮與台東兩縣合併起來思考；2014 年九合一地方公職選舉，花蓮縣長候選人蔡啟塔喊出「花東郡」的口號，要聯結花蓮台東兩縣，爭取更多預算挹注發展，可以視為該等思考的延伸。⁵¹當然，最適規模以及改革路徑的選擇，都有賴更多的討論。但無論如何，現行的行政區域劃分，確實存自在著通盤檢討的必要。

⁴⁹ 有意思的是，即使是行政院內政部的說帖，也贊同這樣的七區劃分法。『我們的國土規劃將以建構「北臺灣」、「中臺灣」、「南臺灣」三大生活圈為目標；而在區域發展上，則以縣市改制為契機，朝向「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎金馬」等七個區域的均衡發展。在這七個區域之中，「北北基宜」、「中彰投」、「高屏」人口稠密、都市化及現代化程度較高，可以成為臺灣與國際直接接軌的門戶。「桃竹苗」具備高科技產業發展能量及客家文化傳統，「雲嘉南」具備精緻農業基礎及傳統文化特色，若能順利推動區域治理整合，將有很大的發展前景。至於「花東」及「澎金馬」，雖然人口相對稀少，地理位置偏遠，不具備都市化及工業化的有利條件，但因為擁有其他區域無法媲美的自然景觀，以及鄉村生活的悠閒環境，正足以發展出具有高附加價值的觀光產業，成為國內外休閒遊憩的首選。』參見：縣市改制直轄市資訊網，網址：http://web.moi.gov.tw/countyreform/news_content.aspx?id=1。最後瀏覽時間：2015 年 3 月 4 日。

⁵⁰ 務必要注意的是，七區劃分法仍然存在著爭議。尤其原住民自治與國土計劃的問題，也必須與地方自治的問題放在一起思考。『除了三大生活區，政院說帖還提出北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東和澎金馬等七個區，似乎意謂著下一波行政區重劃將朝此方向推進。針對政府的這項想法，夏鑄九警告，「已經是二十年前的想法，早就過時了。」他解釋，因為北二高、高鐵、雪山隧道和多條快速道路的建成，山川已不再是阻隔，傳統七區劃分法「全都能量不夠，規模不足。」夏鑄九建議，基於政治穩定及規模考量，全台灣應劃分成北台、中台、南台、東台、原住民自治區、連江、金門和澎湖等八個區。』參見：天下雜誌，〈台灣為何急急推縣市升格？〉，2009 年 7 月 1 日。

⁵¹ 中央通訊社，〈蔡啟塔選花蓮縣長 推花東郡〉，2014 年 9 月 5 日。

第六章、結論



從「非憲法所定」到「憲法所定」，地方自治的轉型是怎麼發生的呢？本研究認為，這樣的問題必須從法律史來找答案。本研究即從法律史的視角，考察始於 1950 年終於 1994 年長達將近半世紀黨國支配期的地方自治。但說穿了，本研究想要探究的，不外乎黨國支配期的前世今生。

所謂前世，指得是 1949 年之前的地方自治，包括戰後初期、訓政中國、日治台灣等，戰後初期影響著黨國支配期，訓政中國與日治台灣又影響著戰後初期。某些黨國支配期的制度特徵，早在此前便已經存在。所謂今生，指得則是 1950 年以後的地方自治，尤其是「國民黨政權與反對勢力」以及「中央政府與地方自治體」這兩組行動者。兩組行動者在地方自治法制下運作，規範制約著實踐，實踐又反過來形塑規範。規範與實踐的互動，又可以 1967 年直轄省轄二元體制出現為界，此前為黨國支配的緊縮期，此後則較為黨國支配的分化期。

本研究的第二章，討論「前世」的問題；第三章與第四章，則討論「今生」的問題。在第二章，本研究回顧日治台灣、訓政中國、戰後初期，發現這三個時期的地方自治具有類似的制度特徵：第一、重中央輕地方；第二、重上級監督輕住民參與。所以如此，是因為這三個時期的地方自治都是由上而下所建立的。所謂的「上」，在日治台灣為「中央政府—台灣總督府」，在訓政中國與戰後初期則為「中央政府—省政府」或「中央政府—行政長官公署」；所謂「下」則為各層級的地方自治體與地方住民。因為是由上而下，所以相較於中間團體與地方社會的自治慣例，作為法規範的地方自治法制要來得更為重要。「上」對於「下」的干預包括正式的干預，也包括非正式的干預。正式的干預有得到地方自治法制的承認，非正式的干預則否。更甚者，正式與非正式的邊界——亦即地方自治法制的邊界——完全受到「上」的控制。換言之，無論正式不正式，都是「上」明示默許的干預。日治台灣漸進的選舉、訓政中國的黨治原則、戰後初期的斷裂與延續，都可以看出正式與非正式干預的搭配。

前述三個時期的制度特徵，同樣存在於黨國支配期，這當然是因為 1950 年以後的地方自治當然也是由上而下所建立的，但不同於以往的是：1949 年國民黨政權撤退台灣後，中央政府與省政府的範圍高度重疊，這不僅使得「由上而下」的特色愈加濃縮，更促成「非憲法所定」狀態的出現。

在第三章，研究將 1950 年至 1967 年這段時間稱之為黨國支配期的緊縮期。緊縮期有三點特色：第一、地方自治法制的修正相當頻繁。第二、國民黨政權的正式與非正式干預不斷強化。第三、地方自治體的抵抗在質與量與都相當低落。本在第四章，本研究將 1967 年至 1994 這段時間稱之為黨國支配期的分化期。分

化期有五點特色：第一、地方自治法制的修正相當稀少。第二、地方自治法制的修正跟不上社會變遷的速度。第三、國民黨政權的非正式干預不斷弱化。第四、地方住民的政治地位得到提升。第五、地方自治體的抵抗在質與量都有所突破。

總的來說，在緊縮期，地方自治體的自主空間相當狹窄，而且在六個面向皆是如此；在分化期，地方自治體的自主空間則較為寬裕，只是在不同的面向表現各有不同。舉例來說，國民黨政權非正式干預的弱化，主要表現在住民面、立法面、人事面；地方自治體抵抗在質與量的突破，則主要表現在行政面與人事面。

黨國支配的鬆動並不是一個截然二分的狀態，毋寧更像是兩股趨勢。為什麼要以 1967 年為界呢？原因在於：1967 年標誌著直轄省轄二元體制的出現。二元體制的出現對於地方自治帶來了政治上與財政上的影響。政治上，原本民選的省轄市長改為官派的直轄市長，直轄市適用的法規範也不同於省轄縣市；財政上，直轄市與省在《財政收支劃分法》為同一層級，但直轄市的規模卻更近似於層級較低的省轄縣市——如果考量到 1967 年同時也是九年國民義務教育決定實施之年，教育經費向來佔去地方自治體財政支出的大半比例，一來一往間，更是造成財源的傾斜。1980 年代中期以後的「二等國民論」，早在 1967 年就埋下了種子。

在第五章，本研究則根據第四章與第五章的分析，指出民主正當性的赤字、直轄省轄二元體制、規範變遷與社會變遷的落差，三者即為地方自治轉型前即已存在的問題，這些問題也為地方自治改革帶來了壓力。然而，壓力並不必然保證促成轉型。《省縣自治通則》的立法早就有人在鼓吹，民主正當性的赤字早在 1950 年代後期就不是什麼新鮮事；1967 年直轄省轄二元體制便已出現，財源傾斜與區域發展不均也是在 1980 年代初期已經為人詬病；1970 年代開始層出不窮的社會問題，以及隨後而來的自力救濟熱潮與隨後的社會運動狂飆，更暴露出規範變遷與社會變遷的落差。換言之，前述轉型前的問題固然重要，但並不能等同於轉型的因素。

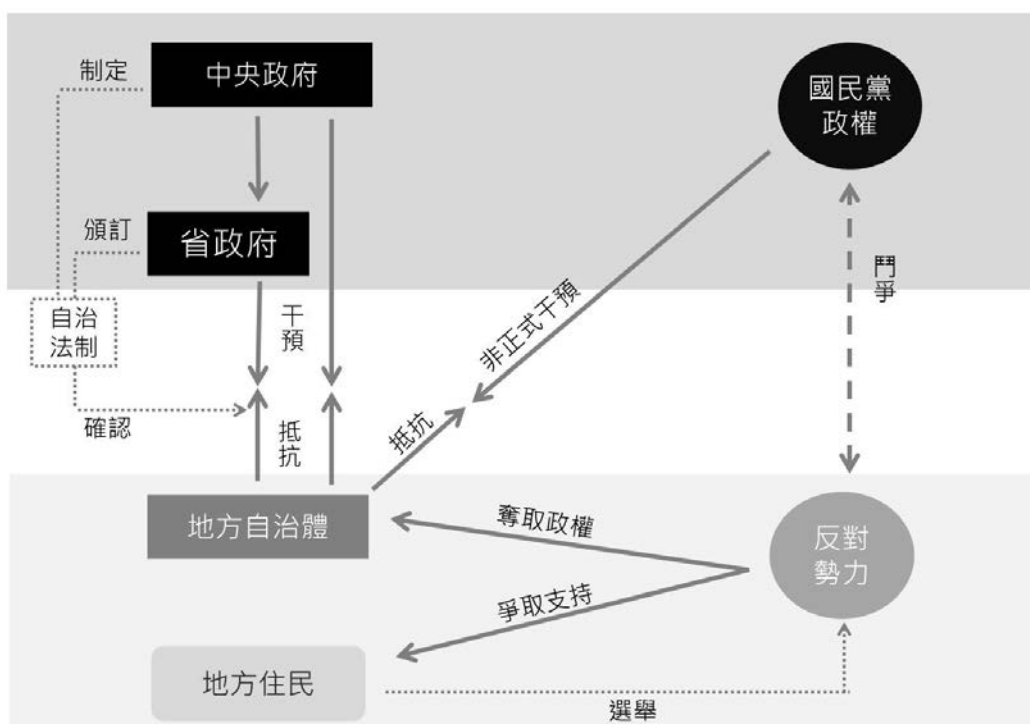
地方住民政治地位的提升以及反對勢力前仆後繼的抵抗，兩者結合而成的政治鬥爭，才是轉型的因素。地方住民的提升，帶來了鬥爭能量；反對勢力的抵抗，則帶來了鬥爭策略。本來在黨國支配期，地方自治即發揮著某種**阻隔功能**，將本省籍政治菁英留在地方政治，中央政治則留給外省籍政治菁英。**阻隔功能**在緊縮期尚屬穩固，但是到了分化期卻逐漸鬆動。這個鬆動的過程，前述的政治鬥爭就扮演推波助瀾的作用。

地方住民政治地位的提升，反映地方派系再也難以壟斷地方住民的代表性。過去，地方住民總是由地方派系所代表，但是隨著社會問題愈來愈眾多，示威抗爭也愈來愈頻繁，即使地方政治人物仍然扮演著折衝協調的角色，但地方住民已經不是個別的地方政治人物所能代表甚至控制的了，這也迫使中央政府與地方自治體（以及國民黨政權與反對勢力）不得不正視地方住民的存在，進而想方設法去爭取地方住民的支持，此即所謂鬥爭的能量。

反對勢力前仆後繼的抵抗，則提示了抵抗國民黨政權的方法。方法有兩種，就是「槓桿操作」與「同心協力」，前者利用自治事項與委辦事項劃分的模糊性，提出有別於國民黨政權的創新政策，爭取地方住民的支持；後者則是聯合非國民黨籍的地方首長，發揮一加一大於二的作用。但無論是哪一種方法，都以取得地方自治體為基礎，此即鬥爭的策略。

由於黨國支配期的地方自治法制完全由中央政府與省政府片面決定，中央政府與省政府又是由國民黨政權支配。地方住民與反對勢力兩者結合而成的政治鬥爭，所要鬥爭的對象就是「國民黨政權—中央政府與省政府—地方自治法制」的三位一體。對反對勢力與地方住民來說，地方自治法制的問題，其實也就是中央政府與國民黨政權的問題，鬥爭國民黨政權與中央政府，其實也就是要求地方自治改革。又根據《中華民國憲法》，地方自治法制本來就不該由中央政府與省政府片面決定，於是乎，從「非憲法所定」到「憲法所定」的轉型，便成為地方自治改革的關鍵所在。(圖 6-1)。

圖 6-1 反對勢力與國民黨政權的政治鬥爭



資料來源：作者繪製。

檢視黨國支配期的前世今生，可以發現地方自治法制具有高度政治性。黨國支配期地方自治所發揮的**阻隔功能**自是不在話下。正是因為地方自治法制的高度政治性，政治鬥爭才會構成轉型的因素。然而，政治鬥爭固然促成了從「非憲法所定」到「憲法所定」的轉型，但這樣的轉型卻無可避免地帶有侷限。只要「**國民黨政權—反對勢力**」與「**中央政府（與省政府）—地方自治體**」的對抗格局還在，憲政改革與地方自治改革的動能也就還在；相反地，只要這個對抗格局發生扭轉，改革動能也會就此消散。地方自治改革要靠政治鬥爭，但是當政治鬥爭告一段落——例如 2000 年政黨輪替——反而會成為地方自治改革的障礙。

其實不只是黨國支配期有**阻隔功能**，諸如日治台灣、訓政中國、戰後初期，也都不難看到某種阻隔中央政治與地方政治的嘗試。地方首長選舉闕如，就是最好的證明——畢竟只要地方住民能夠選舉自己的地方首長，地方首長就可能運用地方自治體的地位與實力來抵抗中央政府，就像是發生在黨國支配期的那樣。1949 年以前由上而下的特色，1950 年以後非憲法所定的狀態，1990 年代以後地方自治改革與憲政改革的互相配合，在在顯示出：高度政治性幾乎是地方自治法制的共性，尤其對台灣法律史來說更是如此。

這麼說來，所謂地方與中央拉扯，自主空間與干預空間的界線，體節制與效能的權衡，都可以換個角度來重新思考。借用勞動法上的「停戰線」的概念¹，如果說勞動法是某著某種資方與勞方的停戰線，扮演著調和雙方利益壓制政治鬥爭的角色；那末，地方自治法制也可以說是某種地方與中央的停戰線。只要政治鬥爭的時機成熟，地方與中央的拉扯就會再次牽動地方自治法制的調整。

但是，轉型作為地方自治法制的調整，卻未必就解決了轉型前的問題，甚至這些問題在轉型後變得更加嚴重。舉例來說，在黨國支配期（1950-1994）發展而成的特色，仍然影響著後黨國支配期（1994-2014）的地方自治，而且影響顯然是負面的。換言之，轉型是有侷限的。地方住民參與的缺席、地方與中央權限衝突的惡化、直轄省轄二元體制的失衡，都是貫穿轉型前後的問題。這些問題轉型前既已有之，轉型後非但未獲解決，甚至還變本加厲。

根據法律史的考察，本研究認為轉型與轉型的侷限，都離不開地方自治法制的高度政治性。既然如此，與其想方設法排除政治性，不如讓這樣的政治性變得更加強烈。如果說政治就是權力的拉扯，那讓政治性變得更加強烈的方法，就是增加拉扯的行動者。在地方自治法制，這個行動者就為是地方住民。就像是地方住民政治地位的提升，打亂了原本「**國民黨政權—反對勢力**」與「**中央政府與省政府—地方自治體**」的關係；把地方住民拉回來地方自治法制，也可以打亂原本「**中央政府—地方自治體**」的關係。具體來說，就是想方設法地強化地方住民與地方自治體的連結，在既有代議民主的模型，再加上更多直接民主的嘗試。以此

¹ 林佳和，〈勞動學作為勞動法學的方法——提問與解答的嘗試〉，《勞工研究》，第 5 卷，第 1 期，2005 年 6 月。

為評價基準，本研究提出三點建議：

第一、增加住民參與的制度途徑。要以地方住民為中心，從頭到腳幫現行法令作一次總體檢，找出所有涉及地方住民的法令，指出該等法令的問題，進而提出解決該等問題的方案。這樣的方案，有可能是舊規定的補強，例如在特定的委員會增加住民的席次、設計住民代表的產生方式、明訂舉行聽證程序；也有可能是新規定的發明，例如審議式民主的法制化。甚至，這樣的方案應該整納入地方自治法制之中，形成完整的體系。

第二、建立動態化及多元化的協商機制。所謂動態，意味著這樣的協商不是一次性、終局性的，而是週期性的、連續性的；只有以動態為前提，各種地位與實力不對等的行動者，才會願意進行擱置短時的利益，追求長期的共善。所謂多元，指得是納入除卻中央與地方之外的各種行動者，尤其是各種地方住民的代表；只有以多元為前提，權限衝突才不會變成政黨對政黨的捉對廝殺。

第三、通盤檢討現行的行政區域劃分。通盤檢討牽連甚廣，又以一級行政區的最適規模為優先。所謂一級行政區，包括現行的六直轄市與十六縣市。最適規模的討論，涉及共同生活圈、財政自主、規模經濟等等面向。簡單來說，要有一定的區域規模，才能支撐得起一定的組織與人事；又要有相應的生活經驗，才能回應相應的區域規模。

回到原始的問題意識，從「非憲法所定」到「憲法所定」的轉型是怎麼發生的呢？本研究認為，轉型來自於政治鬥爭——由「地方住民政治地位的提升」以及「反對勢力前仆後繼的抵抗」結合而成的政治鬥爭。這樣的政治鬥爭具有兩面性：它不只帶來轉型，也帶來轉型的侷限。那該怎麼辦呢？本研究提出的建議就是，「把地方住民拉回來」。政治鬥爭如果不可避免，那就要確保地方住民的利益與意志能夠在政治鬥爭的過程中突顯，這樣未必更好，但卻可以確保更多可能。

問題的結束往往意味著另一個問題的開始。最後的最後，本研究想要本於法律史的考察，指出一條值得繼續追索的路徑。王泰升在〈自由民主憲政在臺灣的實現：一個歷史的巧合〉早已指出，在臺灣這塊土地上扎根生葉開花結果的「自由民主憲政秩序」，其實是許多歷史巧合配合的產物。²巧合之一，就是本省籍與外省籍兩個族群的政治鬥爭，成功地轉化為建立自由民主憲政秩序的改革動能。耐人尋味的是，類似的巧合不只發生在憲政改革，也發生在地方自治改革。到底，我們該如何理解這樣的巧合呢？又該如何理解政治鬥爭——尤其是族群間與政黨間的政治鬥爭——與政治改革的關係？這是後進國家追逐先進國家的必然？或者是所有政治改革躲不掉的宿命？又或者，這其實恰恰就是台灣性的根源？無論是與不是，當代的我們該如何回應？

² 王泰升，〈自由民主憲政在臺灣的實現：一個歷史的巧合〉，《臺灣史研究》，第11卷，第1期，2004年6月。

參考資料



(一) 資料庫

- 全國人事法規釋例資料庫檢索系統，
<http://weblaw.exam.gov.tw/News.aspx>。
- 臺灣省政府網際網路公報查詢系統，
<http://subtpg.tpg.gov.tw/og/q1.asp>。
- 臺灣省政府網際網路公報查詢系統，
<http://subtpg.tpg.gov.tw/og/q1.asp>。
- 臺灣總督府府報資料庫，
http://elib.infolinker.com.tw/login_twfubao.htm。
- 縣市改制直轄市資訊網，
http://web.moi.gov.tw/countyreform/news_content.aspx?id=1。
- 亞洲歷史資料中心（Japan Center Asian Historical Records），
<http://www.jacar.go.jp/chinese/index.html>。

(二) 專書

- 山中永之佑等著，堯嘉寧等譯，《新日本近代法論》，五南，2008年。
- 內政部編，《省縣自治法際直轄市自治法研訂實錄》，自印，1995年。
- 王奇生，《黨員、黨權與黨爭》，二版，上海，上海書店出版社，2009年。
- 王振寰，《誰統治台灣：轉型中的國家機器與權力結構》，巨流，1996年。
- 王泰升，《台灣法律史概論》，三版，元照，2009年。
- 王迺宇，《中央與地方權限劃分與爭議》，新學林，2010年。
- 王御風，《高雄社會領導階層的變遷》，玉山社，2013年。
- 王靜儀，《戰後台中縣的地方派系與縣政發展（1951-2005）》，稻鄉，2012年。
- 丘昌泰，《地方政府與自治》，五南，2010年。
- 安德森（Anderson,P.）著，劉北成等譯，《絕對主義國家的系譜》，桂冠，2001年。
- 吳乃德，《百年追求：台灣民主運動的故事·自由的挫敗》，衛城，2013年。
- 宋明哲，《保險學：純風險與保險》，五南，2000年。
- 李宗黃，《中國地方自治總論》，中國地方自治學會，1954年，頁348。
- 周松青，《上海地方自治研究（1905-1927）》，上海，上海社會科學出版社，2005年。
- 周聯合，《自治與官治——南京國民政府的縣自治法研究》，廣州，廣東人民出版社，2006年。

- 板野潤治著，鍾淑敏譯，《近代日本政治史》，五南，2008年。
- 林忠勝、吳君瑩，《高玉樹回憶錄》，前衛，2007年。
- 胡春惠，《民初的地方主義與聯省自治》，增訂版，北京，中國社會科學出版社，2011年。
- 胡慧玲，《百年追求：台灣民主運動的故事·民主的浪潮》，衛城，2013年。
- 若林正文著，何義麟等譯，《台灣抗日運動史研究》，播種者，2007年。
- 若林正文著，洪郁如等譯，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》，台灣大學出版中心，2014年。
- 國家建設計劃委員會編，《切實改進地方自治選舉方案之研究》，自印，1970年。
- 張正修、黃適卓，《地方制度法理論與實用：二、本論》，二版，學林文化，2003年。
- 張朋園，《梁啟超與民國政治》，漢生，1992年。
- 張俊宏編，《到執政之路：「地方包圍中央」的理論與實際》，南方叢書，1989年。
- 張俊顯，《新縣制之研究》，三民主義研究所博士碩士論文獎助出版委員會，1988年。
- 章開沅、馬敏、朱英主編，《中國近代史上的官紳商學》，武漢，湖北人民出版社，2000年，頁73。
- 莊暢生，《臺灣省縣市鄉鎮財政分析及問題之研究》，臺灣省政府研究發展考核委員會，1976年。
- 許宗力、許志雄、黃世鑫、劉淑惠、羅秉成、林志鵬，《地方自治之研究》，業強，1992年。
- 郭冬梅著，《日本近代地方自治制度的形成》，商務印書館，2008年。
- 陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》，台北，月旦，1995年。
- 陳東升，《金權城市》，巨流，1995年。
- 項權結，《臺灣地方議會與地方政府之權責與其相互關係之檢討》，臺灣商務，1972年。
- 馮永猷，《府際財政》，元照，2013年。
- 黃東蘭，《近代中国の地方自治と明治日本》，汲古書院，2005年。
- 黃堅立，《難展的雙翼：中國國民黨面對學生運動的困境與決策：1927-1949年》，商務印書館，2010年。
- 黃富三，《台北市歷屆市長議長口述歷史》，台北市政府文獻委員會，2001年。
- 黃錦堂，《地方制度法基本問題之研究》，翰蘆，2000年。
- 董翔飛，《台灣省縣市政府組織之研究》，嘉新水泥公司文化基金會，1973年。
- 臺北市府研考會，《如何從研修財政收支劃分法及合理訂定補助款制度與統籌分配款制度以改善地方財政》，自印，2002年。
- 臺灣省臨時省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第二屆第三次大會專輯》，自印，1955年。
- 臺灣省臨時省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第二屆第四次大會專輯》，自印，

- 1956年。
- 臺灣省臨時省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第二屆第四次大會專輯》，自印，1956年。
- 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論台灣地方政府的變革方向》，一版，翰蘆，1997年。
- 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論台灣地方政府的變革方向》，三版，翰蘆，2002年。
- 趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》，翰蘆，三版，2002年。
- 遠流台灣館編著，吳密察監修譯，《台灣史小事典》，遠流，2000年。
- 歐素瑛編註，《戰後臺灣民主運動史料彙編（五）》，台北，國史館，2001年。
- 蔡秀卿，《地方自治法》，三民，2009年。
- 蔡明惠，《臺灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的爭鬥》，台北，洪葉文化，1998年。
- 蔡茂寅，《地方自治之理論與地方制度法》，二版，新學林，2006年。
- 總統府臨時行政改革委員會編，《總統府臨時行政改革委員會總報告》，自印，1958年11月6日。
- 總統府臨時行政改革委員會編，《行政改革建議案檢討報告》，自印，1963年。
- 藍亦青，《帝國之守——日治時期臺灣的郡制與地方統治》，國史館，2012年。
- 蘇瑞鏘，《戰後臺灣組黨運動的濫觴：「中國民主黨」組黨運動》，稻鄉出版社，2005年。
- 龔宜君，《「外來政權」與本土社會》，台北，稻鄉，1998年。
- 陈湛綺編，《民国时期地方自治实施方案法规汇编》，北京，全国图书馆文限缩微复制中心，2010年。

(三) 專書論文與研討會論文

- ，〈日治時期州縣廳制度概況〉，收於李鴻禧等著，《台灣法律史的研究方法》，學林文化，2000年。
- ，〈台灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接(1945-1949)〉，收於氏著，《台灣法的斷裂與連續》，元照，2007年。
- ，〈臺灣縣市長候選人考試問題〉，收於氏著，《地方自治與新縣制》，聯經，1978年。
- ，〈臺灣縣市議員選舉〉，收於氏著，《地方自治與新縣制》，聯經，1978年。
- 王建民，〈台北縣：區域小派系林立，藍綠陣營分天下〉，收於氏著，《台灣地方派系與權力結構》，九州出版社，2003年。
- 王泰升，〈日治時期台灣特別法域之形成與內涵〉，收於氏著，《台灣法律史的建




- 立》，二版，元照，2006年。
- 朱雲漢，〈寡占經濟與威權政治體制〉，收於蕭新煌等著，《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》，台北，台灣研究基金會，1989年。
- 阮毅成，〈臺灣省地方自治工作參加記〉，收於氏著，《地方自治與新縣制》，聯經，1978年。
- 岡本真希子，〈台灣地方選舉制度問題之諸相〉，收於若林正文、吳密察編，《台灣重層近代化論文集》，播種者，2004年。
- 翁岳生，〈我國行政法四十年來之發展〉，收於氏著《法治國家之行政法與司法》，元照，2009年。
- 高亨庸，〈論鄉鎮與保甲任務之劃分〉，收於周異斌、王一馨、張溥生主編，《中國地方行政制度討論集（第一集）》，上海，博文書局，1944年。
- 梁啟超，〈盧梭學案〉，收於梁啟超著，《飲冰室全集》，第6冊，中華書局，1960年。
- 莊南田，〈地方財政與鎮長稅——對鎮長稅的建議〉，發表於「賦稅法治研討會」，主辦單位：國立臺灣大學法律學系、臺大法學基金會，時間：1995年7月19日。
- 陳介玄，〈派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡：論台灣地方派系形成之社會意義〉，《地方社會》聯經，1997年。
- 陳新民，〈德國行政法學的先驅者——德國19世紀行政法學的發展〉，收於《憲法體制與法治行政——仲模教授六秩華誕祝壽論文集》，第二冊，行政法總論，三民，1998年。
- 葉振輝，〈余登發縣長停職案研究〉，收於臺灣省諮議會編，《第一屆臺灣民主的興起與變遷學術研討會論文集》，自印，2006年。
- 趙永茂，〈台灣地方黑道之形成背景及其與選舉之關係〉，收於趙永茂著，《台灣地方政治的變遷與特質》，翰蘆，三版，2002年。
- 蔡慧玉，〈日治台灣街庄行政的編制與運作〉，收於李鴻禧等著《台灣法律史研究的方法》，學林文化，2000年。
- 戴寶村、賴瑞鼎，〈陳定南的從政歷程與台灣政治文化初探〉，收於臺灣省諮議會編，《『臺灣民主的興起與變遷』第二屆學術研討會論文集》，臺灣省諮議會，2007年10月。
- 薛化元，〈臺灣地方自治體制的歷史考察——以動員戡亂時期為中心的探討〉，收於中央研究院臺灣研究推動委員會編，《威權體制的變遷：解嚴後的臺灣》，中央研究院台灣史研究所籌備處，2001年。
- 羅秉成，〈我國地方自治的現狀與檢討〉，收於許宗力等著，《地方自治之研究》，業強，1992年。
- 蘇俊雄，〈地方自治轉型與臺灣的憲政發展〉，收於臺灣省諮議會編，《「臺灣議政史料研究發展：戰後六十年紀念」學術研討會論文集》，自印，2005年。
- 蘇瑞鏘，〈台灣（臨時）省議會「五龍一鳳」對結社權的態度——以「中國地方

自治研究會」為中心〉，收於臺灣省諮議會編，〈「深化台灣民主、促進地方建設」研討會論文集〉，臺灣省諮議會，2004年11月。



(四) 期刊論文

- T·T 生，〈助長事務の限界に就いて〉，《臺灣警察時報》，第6卷，第25號，昭和6年2月1日。
- 中國地方自治學會，〈「地方自治法制化」座談會〉，《中國地方自治》，第40卷，第9期，1988年1月。
- ，〈「地方自治法制化」座談會〉，《中國地方自治》，第40卷，第9期，1988年1月。
- ，〈「地方自治與社區發展」座談會〉，《中國地方自治》，第19卷，第7期，1966年11月。
- ，〈「社區發展與地方自治的利弊得失」座談會〉，《中國地方自治》，第23卷，第3期，1970年7月。
- ，〈「革新省縣(市)鄉鎮的正當途徑」座談會〉，《中國地方自治》，第25卷，第1期，1972年5月。
- ，〈「鄉鎮長應民選抑或官派」座談會〉，《中國地方自治》，第25卷，第4期，1972年8月。
- ，〈「議員言責問題」座談會〉，《中國地方自治》，第20卷，第6期，1967年9月。
- ，〈中興走廊〉，《中國地方自治》，第26卷，第11期，1974年3月。
- ，〈中興走廊〉，《中國地方自治》，第27卷，第1期，1974年5月。
- ，〈中興走廊〉，《中國地方自治》，第27卷，第3期，1974年7月。
- ，〈中興走廊〉，《中國地方自治》，第27卷，第3期，1974年7月。
- ，〈中興走廊〉，《中國地方自治》，第29卷，第9期，1977年1月。
- ，〈支持「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」〉，《中國地方自治》第32卷，第10期，1980年2月，社論。
- ，〈北高市正動態報導〉，《中國地方自治》，第40卷，第7期，1987年11月，頁25。
- ，〈半月簡評〉，《中國地方自治》，第3卷，第7期，1954年9月。
- ，〈台灣地方自治法規覆議的評論〉，《中國地方自治》，第29卷，第10期，1977年2月，社論。
- ，〈台灣省地方自治法規的修正〉，《中國地方自治》，第20卷，第1期，1967年5月，社論。
- ，〈台灣省地方自治法規第三次修正案總評——中國地方自治學會學術座談會紀錄〉，《中國地方自治學會》，第12卷，第1期，1959年4月。

- 
- ，〈台灣省政實務點滴〉，《中國地方自治》，第40卷，第11期，1988年3月。
- ，〈台灣省政實務點滴〉，《中國地方自治》，第40卷，第12期，1988年4月。
- ，〈台灣省政實務點滴〉，《中國地方自治》，第41卷，第2期，1988年6月。
- ，〈台灣省政實務點滴〉，《中國地方自治》，第42卷，第12期，1990年4月。
- ，〈台灣省政實務點滴〉，《中國地方自治》，第43卷，第1期，1990年5月。
- ，〈台灣省政實務點滴〉，《中國地方自治》，第43卷，第2期，1990年6月。
- ，〈台灣省政實務點滴〉，《中國地方自治》，第43卷，第4期，1990年8月。
- ，〈四權行使法草案初稿〉，《中國地方自治》第4卷，第12期，1955年8月。
- ，〈本會繼續研議省縣自治通則〉，《中國地方自治》，第12卷，第4期，1959年4月。
- ，〈再論台灣省第三次修正地方自治法規〉，《中國地方自治》，第12卷，第2期，1959年5月，社論。
- ，〈再論健全縣市政府組織〉，《中國地方自治》，第5卷，第7期，1955年9月。
- ，〈地方自治要聞〉，《中國地方自治》，第43卷，第8期，1990年12月。
- ，〈地方自治要聞〉，《中國地方自治》，第43卷，第9期，1991年10月。
- ，〈地方自治要聞〉，《中國地方自治》，第43卷，第9期，1991年1月。
- ，〈地方自治要聞〉，《中國地方自治》，第44卷，第1期，1991年5月。
- ，〈地方自治要聞〉，《中國地方自治》，第44卷，第2期，1991年6月。
- ，〈地方自治要聞〉，《中國地方自治》，第44卷，第9期，1992年10月。
- ，〈地方自治要聞〉，《中國地方自治》，第44卷，第9期，1992年1月。
- ，〈地方自治要聞〉，《中國地方自治》，第45卷，第5期，1992年9月。
- ，〈地方自治實務點滴〉，《中國地方自治》，第35卷，第4期，1982年8月。
- ，〈地方自治實務點滴〉，《中國地方自治》，第35卷，第7期，1982年11月。
- ，〈地方自治實務點滴〉，《中國地方自治》，第37卷，第1期，1984年5月。
- ，〈地方自治實務點滴〉，《中國地方自治》，第37卷，第2期，1984年6月。

- ，〈地方自治實務點滴〉，《中國地方自治》，第38卷，第12期，1986年4月。
- ，〈地方自治權的運用與自治力的增進〉，《中國地方自治》，第40卷，第12期，1988年4月，社論。
- ，〈地方自實務點滴〉，《中國地方自治》，第36卷，第9期，1984年1月。
- ，〈地方拾零〉，《中國地方自治》，第16卷，第11、12期，1964年4月。
- ，〈地方拾零〉，《中國地方自治》，第16卷，第4期，1963年8月。
- ，〈地方拾零〉，《中國地方自治》，第17卷，第8期，1964年12月。
- ，〈地方點滴〉，《中國地方自治》，第18卷，第9期，1966年1月。
- ，〈考察台灣省市政建設觀感〉，《中國地方自治》，第2卷，第10期，1954年4月。
- ，〈我們對於地方審計權歸屬的見解〉，《中國地方自治》，第5卷，第4期，1955年1月，社論。
- ，〈促進縣市實施創制複決兩權案〉，《中國地方自治》，第27卷，第8、9期，1975年10月，社論。
- ，〈保障勞工安全〉，《中國地方自治》，第25卷，第7期，1972年11月，社論。
- ，〈建議立法院制定省縣自治之法律〉，《中國地方自治》，第42卷，第12期。
- ，〈省頒縣市施政準則與縣市自治〉，《中國地方自治》，第12卷第3期，1959年6月，社論。
- ，〈重申維護地方自治歸併社區發展主張〉，《中國地方自治》，第25卷，第12期，1972年4月，社論。
- ，〈修改自治法規重點〉，《中國地方自治》，第3卷，第8期，1954年9月，社論。
- ，〈基層民生建設實施綱要〉，《中國地方自治》，第12卷，第4期，1959年7月。
- ，〈從速制訂自治監督法及四權行使法——從台北市公共汽車加價案說起〉，《中國地方自治》，第1卷，第9期，1953年10月，社論。
- ，〈從速制訂自治監督法及四權行使法——從台北市公共汽車加價案說起〉，《中國地方自治》，第1卷，第9期，1953年10月，社論。
- ，〈評修正自治法規〉，《中國地方自治》，第3卷，第12期，1954年11月，社論。
- ，〈評縣市候選人檢覈規則〉，《中國地方自治》，第1卷，第8期，社論，無頁碼。
- ，〈鄉鎮改革應維持鄉鎮長民選制度以免動搖地方自治根本〉，《中國地方自治》，第27卷，第1期，1974年5月。
- ，〈實行民權主義必須制定四權行使法典〉，《中國地方自治》，第27卷，



- 第7期，1974年10月，社論。
- ，〈對「地方自治法制化」案建議意見〉，《中國地方自治》，第40卷，第11期，1988年3月。
- ，〈維護地方自治體制歸併社區發展方案〉，《中國地方自治》，第24卷，第1期，1971年5月。
- ，〈臺北市政：新成立的新聞處〉，《中國地方自治》，第21卷，第1期。
- ，〈確定縣市長候選人資格〉，《中國地方自治》，第1卷，第2期，1953年6月，社論。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第19卷，第2期，1966年6月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第19卷，第4期，1966年8月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第19卷，第7期，1966年11月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第19卷，第8期，1966年11月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第20卷，第4期，1967年8月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第20卷，第8期，1967年11月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第22卷，第3期，1969年7月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第22卷，第4期，1969年8月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第22卷，第6期，1969年10月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第22卷，第8期，1969年12月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第23卷，第11期，1971年3月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第23卷，第3期，1970年7月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第24卷，第10期，1972年2月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第24卷，第11期，1972年3月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第26卷，第3期，1973年7月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第26卷，第6期，1973年10月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第27卷，第11期，1975年3月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第27卷，第12期，1975年4月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第31卷，第12期，1979年4月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第31卷，第12期，1979年4月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第31卷，第2期，1978年11月。
- ，〈地方自治實務點滴〉，《中國地方自治》，第36卷，第4期，1983年8月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第32卷，第10期，1980年2月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第32卷，第1期，1979年5月。
- ，〈寶島春秋〉，《中國地方自治》，第32卷，第4期，1979年8月。
- ，〈從鄉鎮財政論戶稅存廢〉，《中國地方自治》第17卷，第3期，1964年6月。
- 中國地方自治學會秘書處編纂，〈中國地方自治學會史略〉，《中國地方自治》，第5卷第1期，1955年6月1日。

- ，〈中國地方自治學會簡史〉，《中國地方自治》，第 17 卷第 11、12 期，1964 年 3 月。
- ，〈第六次會員大會提案〉，《中國地方自治》，第 22 卷，第 7 期，1969 年 10 月。
- 尹德民，〈高雄市改制直轄市概略〉，《中國地方自治》，第 35 卷，第 12 期，1983 年 4 月。
- 文峯，〈全省村里幹事的待遇應速改善〉，《中國地方自治》，第 23 卷，第 2 期，1970 年 6 月。
- 王金壽，〈瓦解中的地方派系：以屏東為例〉，《台灣社會學》，第 7 期，2004 年。
- 王泰升，〈日治時期高山族原住民族的現代法治初體驗：以關於惡行的制裁為中心〉，《臺大法學論叢》，第 40 卷，第 1 期，2011 年 3 月。
- ，〈自由民主憲政在台灣的實現：一個歷史的巧合〉，《臺灣史研究》，第 11 卷，第 1 期，2004 年 6 月。
- ，〈國民黨在中國的「黨治」經驗—民主憲政的助力或阻力？〉，《中研院法學期刊》，第 5 期，2009 年 9 月。
- 王教仁，〈地方自治的實踐性〉，《中國地方自治》，第 42 卷，第 3 期，1989 年 7 月。
- 王業立，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第 5 卷，第 1 期，1998 年。
- 王靜儀，〈台中縣歷任縣長訪談紀錄(二)：陳庚金縣長〉，《中縣文獻》，第 11 期，2007 年。
- 申慶璧，〈台北市改制的當前要務〉，《中國地方自治》，第 19 卷，第 11、12 期，1967 年 4 月。
- ，〈台北市改制的當前要務〉，《中國地方自治》，第 19 卷，第 11、12 期，1967 年 4 月。
- ，〈本會致力地方自治法制化經緯〉，《中國地方自治》，第 39 卷，第 1 期，1986 年 5 月。
- ，〈李宗黃先生與縣政計劃〉，《中國地方自治》，第 21 卷，第 9 期，1969 年 2 月。
- ，〈制頒省市公職人員選舉罷免法〉，《中國地方自治》，第 31 卷，第 12 期，1979 年 4 月。
- ，〈省縣自治通則的審議和研擬憶錄〉，《中國地方自治》，第 39 卷，第 4 期，1986 年 8 月。
- ，〈論縣市政府組織的改進〉，《中國地方自治》，第 5 卷，第 7 期，1955 年 9 月。
- ，〈競選資格的確定與競選活動〉，《中國地方自治》，第 30 卷，第 7 期，1977 年 11 月。
- 任卓宣，〈地方審計權底歸屬問題〉，《中國地方自治》，第 5 卷，第 4 期，1955 年 1 月。

- ，〈我對於基層民生建設的意見〉，《中國地方自治》，第 12 卷，第 4 期，1959 年 7 月。
- ，〈社區發展應併入地方自治〉，《中國地方自治》，第 24 卷，第 1 期，1971 年 5 月，頁 8。王金壽，〈台灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義的崩潰〉，《台灣政治學刊》，第 10 卷，第 1 期，2006 年 6 月。
- 朱文伯，〈執政黨控制臺灣地方選舉的心理分析〉，《自由中國》，第 18 卷，第 1 期，1958 年 1 月 1 日，頁 20-21，收於歐素瑛編註，《戰後臺灣民主運動史料彙編（五）》，台北，國史館，2001 年。
- 江繼五，〈地方自治法制化的認識與途徑〉，《中國地方自治》，第 43 卷，第 6 期，1990 年 10 月。
- 自由中國雜誌社，〈由地方行政改革談一黨特權〉，《自由中國》，第 19 卷，第 1 期，社論，1958 年 7 月 1 日，收於《「自由中國」選集 ①：地方自治與選舉》，八十年代出版社，1979 年。
- ，〈安全室是幹什麼的？〉，《自由中國》，第 18 卷，第 9 期，社論，1958 年。
- 何林，〈促進自治立法及基層自治〉，《中國地方自治》，第 12 卷，第 10 期，1960 年 1 月。
- 吳乃德，〈人的精神理念在歷史變革中的作用：美麗島事件和台灣民主化〉，《台灣政治學刊》，第 4 卷，2000 年。
- 吳茂才，〈臺灣省縣市鄉鎮自治考察記要〉，《中國地方自治》，第 5 卷，第 7 期，1955 年 9 月。
- 吳重禮、黃紀、張壹智，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以 1986 年至 2001 年地方府會關係為例〉，《人文及社會科學集刊》，第 15 卷，第 1 期，2003 年。
- 吳堯峰，〈基層單位面臨的行政難題與檢討〉，《中國地方自治》，第 41 卷，第 8 期，1988 年 12 月。
- 吳親恩，〈地方議會金權政治的變化：司法判決書的分析〉，《台灣政治學刊》，第 12 卷，第 2 期，2008 年 12 月。
- 呂秀惠，〈台灣省實施地方自治的評估及其展望〉，《中國地方自治》，第 36 卷，第 9 期，1984 年 10 月。
- 呂亞力，〈加速推動地方自治法制化已奠定憲法基礎〉，《中國地方自治》，第 41 卷，第 3 期，1988 年 7 月
- 忻平，〈論新縣制〉，《抗日戰爭研究》，中國社會科學院近代史研究所，1991 年 2 月 1 日。
- 李文中，〈如何防止公害〉，《中國地方自治》，第 23 卷，第 10 期，1971 年 2 月。
- 李守廉，〈論社區發展〉，《中國地方自治》，第 22 卷，第 3 期，1969 年 7 月。
- 李宗黃，〈四權行使法之重要性〉，《中國地方自治》，第 27 卷，第七期，1974 年 11 月。

- ，〈四權行使法草案研擬之動機與企望〉，《中國地方自治》第4卷，第2期，1954年12月。
- ，〈再論社區發展應納於自治組織之中〉，《中國地方自治》，第22卷，第3期，1969年7月。
- ，〈修改自治法規重點——建議省政府、省議會、行政院、立法院、考試院分別採納〉，《中國地方自治》，第3卷，第8期，1954年9月。
- ，〈應納社區發展於自治組織之中〉，《中國地方自治》，第21卷，第3期，1968年8月。
- 李金橋，〈村里民大會實施辦法之修改意見〉，《中國地方自治》，第5卷，第2期，1955年6月。
- 杜慶承，〈中央政權輪替對地方派系的影響——彰化縣個案研究〉，《選舉研究》，第12卷，第1期，2005年5月。
- 阮毅成，〈記台灣省地方自治法規修改委員會〉，《中國地方自治》，第22卷，第6期，1969年10月。
- ，〈競選資格的確定與競選活動〉，《中國地方自治》，第30卷，第7期，1977年11月。
- 周一鶚，〈民主政治的建立—本省辦理選舉總報告〉，《民報》，民國35年4月22-23日，第二版，收於歐素瑛編註，《戰後臺灣民主運動史料彙編（五）》，台北，國史館，2001年。
- 林佳和，〈勞動學作為勞動法學的方法——提問與解答的嘗試〉，《勞工研究》，第5卷，第1期，2005年6月。
- 林清井，〈從高市府會失和，談地方政制〉，《中國地方自治》，第25卷，第2期，1972年6月。
- 林清井，〈談高市「中央菓菜市場收費率」案〉，《中國地方自治》，第25卷，第5期，1972年9月。
- 姚人多，〈政權轉移之治理性：戰後國民黨政權對日治時代保甲制度的承襲與轉化〉，《台灣社會學》，第15期，2008年
- 金世忠，〈抗戰時期保甲制度在四川省的推行與困境〉，《台南應用科技大學通識教育學刊》，第10期，2011年1月。
- 姚漢秋，〈再談宜蘭縣下屆縣長爭奪戰〉，《中國地方自治》，第20卷，第3期，1967年7月。
- 姚漢秋，〈看宜蘭下屆縣長爭奪戰〉，《中國地方自治》，第20卷，第1期，1967年5月。
- 施能傑，〈考試權獨立機關化定位的新討論—民主責任政治的檢驗〉，《臺灣民主季刊》第6卷，第1期，2009年3月。
- 紀俊臣，〈地方制度之修憲方向與途徑〉，《中國地方自治》，第43卷，第10期，1991年2月。
- 韋昭，〈論臺省自治法規之修正〉，《中國地方自治》，第12卷，第2期，1959年

5月。

孫文，〈中華民國建設之基礎〉，《建國週刊》，第24期，上海，1928年10月27日。

孫義雄，〈淺介警察組織的特色、淵源及其功能〉，《中央警察大學警學叢刊》，第41卷第2期。

徐懷瑩，〈制定四權行使法若干問題的商榷〉，《中國地方自治》，第3卷，第12期，1954年12月。

——，〈論臺省鄉鎮制度及其前途〉，《中國地方自治》，第12卷，第8、9期，1959年12月。

翁鈴，〈臺灣省地方自治的回顧與前瞻〉，《中國地方自治》，第1卷，第5期，1953年8月。

高育仁，〈強化地方自治健全基層組織〉，《中國地方自治》，第33卷，第5期，1980年9月。

高應篤，〈建立地方自治萬能政府的途徑——論臺灣現行地方自治行政組織的改進社論〉，《中國地方自治》，第4卷，第9期，1955年4月。

張文汲，〈台灣省各縣市創制複決規程芻議(上)〉，《中國地方自治》，第3卷，第6期，1954年8月。

——，〈論地方審計建制問題〉，《中國地方自治》，第5卷，第4期，1955年1月。

張良珍，〈試擬四權行使法草案(上)〉，《中國地方自治》第3卷，第8期，1954年9月。

張朋園，〈黃遵憲的政治思想及其對梁啟超的影響〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第1期，1969年8月。

張筌，〈均權制度與審計制度——兼論地方審計機構的建制問題(上)〉，《中國地方自治》，第18卷，第12期，1966年4月。

——，〈均權制度與審計制度——兼論地方審計機構的建制問題(中)〉，《中國地方自治》，第19卷，第1期，1966年5月。

——，〈臺省市議會秘書人員工作檢討會評議〉，《中國地方自治》，第17卷，第8期，1964年12月。

——，〈臺省地方自治與守法節約選賢與能〉，《中國地方自治》，第17卷，第4期，1964年8月。

張郭秀霞，〈民選鄉鎮長大多水準偏低〉，《中國地方自治》，第35卷，第8期，1982年12月。

曹天忠，〈新縣制「政教合一」的演進和背景〉，《近代史研究》，中國社會科學院近代史研究所，第4期，2008年。

曹郁芬，〈金權政治妨害地方自治發展〉，《中國地方自治》，第44卷，第8期，1991年12月。

許南雄，〈我國人事行政機關體制之改進途徑〉，《中國行政評論》，第1卷，第1

- 期，1991年12月。
- 許新枝，〈縣市政府及鄉鎮所組織編制員額之檢討改進〉，《中國地方自治》，第28卷，第5期，1975年9月。
- ，〈縣市政府及鄉鎮所組織編制員額之檢討改進〉，《中國地方自治》，第28卷，第5期，1975年9月。
- 陳志豪，〈中國地方自治學會三十八年〉，《中國地方自治》，第35卷，第9、10期，1983年2月。
- ，〈健全「省」「縣」議會政治制度〉，《中國地方自治》，第34卷，第7期，1981年11月。
- ，〈檢討公職人員選舉利弊得失〉，《中國地方自治》，第34卷，第12期，1982年4月。
- ，〈國法天理人情與地方自治的發展〉，《中國地方自治》，第43卷，第7期，1990年11月。
- 陳德禹，〈鄉鎮縣轄市行政革新應努力之目標〉，《中國地方自治》，第36卷，第6期，1983年10月。
- 黃小彤，〈權力與監督：抗戰時期四川省縣長權責的擴增與民意的運用〉，《抗日戰爭研究》，中國社會科學院近代史研究所，2010年第3期。
- 傅仁燮，〈台灣省地方自治法規修正草案評述〉，《中國地方自治》，第12卷，第3期，1959年6月。
- 傅正，〈地方自治乎？省府官治乎？〉，《自由中國》，第20卷，第5期，1959年3月。
- 喬育彬，〈我國憲法及增修條文所規範考試權體制之比較研究〉，《中國行政評論》，第4卷，第4期，1995年9月。
- 湯京平、吳重禮、蘇孔志，〈分立政府與地方民主行政：從台中縣「地方基層建設經費」論地方派系與肉桶政治〉，《中國行政評論》，第12卷，第1期，2002年12月。
- 黃光台，〈防杜金錢與暴力的選舉〉，《中國地方自治》，第42卷，第10期。
- 黃秀孟，〈縣市鄉鎮教育經費改善問題〉，《中國地方自治》，第35卷，第5期，1982年9月。
- 黃細清，〈中央對省市政府補助概況及問題之探討〉，《財稅研究》，第28卷，第6期，1996年11月。
- 黃錦堂，〈展望「精省」後地方自治法之發展〉，《新世紀智庫論壇》，第5期，1999年。
- 塗懷瑩，〈論基層民生建設實驗及其問題〉，《中國地方自治》，第12卷，第4期，1959年7月。
- 楊一峯，〈考察歸來再論健全基層組織〉，《中國地方自治》，第1卷，第7期，
- ，〈考察歸來再論健全基層組織〉，《中國地方自治》，第1卷，第7期，1953年9月。

- ，〈當前台灣地方自治之重點〉，《中國地方自治》，第4卷，第5期，1955年2月。
- ，〈當前地方行政重點之檢討〉，《中國地方自治》，第2卷，第1期，1953年12月。
- 楊秀美，〈鄉鎮縣轄市行政革新之動向〉，《中國地方自治》，第36卷，第6期，1983年10月。
- 楊金虎等，〈在野黨及無黨無派第三屆縣市暨省議員競選人共同聲明〉，《民主》，1958年1月，收於歐素瑛編註，《戰後臺灣民主運動史料彙編（五）》。
- 董翔飛，〈我在基層的一年(上)——兼談當前的基層組織及其健全之道〉，《中國地方自治》，第3卷，第6期，1954年8月。
- ，〈縣與鄉鎮縣轄市間關係之探討〉，《中國地方自治》，第36卷，第6期，1983年10月。
- 詹毅，〈代議士的難言之「隱」〉，《中國地方自治》，第27卷，第2期，1974年6月。
- 甄祖仁，〈讓地方自治在臺灣生根！——國民黨三十年來在臺灣試行地方自治的回顧與反省〉，《美麗島》，創刊號，民國68年8月16日，收於《「自由中國」選集①：地方自治與選舉》，八十年代出版社，1979年。
- 趙永茂，〈我國地方制度的改革工程〉，《研考雙月刊》，第33卷，第4期，2009年。
- 趙永茂，〈新政黨政治形勢對台灣地方派系政治的衝擊——彰化縣與高雄縣個案及一般變動趨勢分析〉，《政治科學論叢》，第14期，2001年6月。
- 劉之藩，〈論台灣地方財政問題〉，《中國地方自治》，第2卷第2期，1953年12月。
- 劉錫五，〈從速制頒「省縣自治通則」〉，《中國地方自治》，第27卷，第12期，1975年3月。
- ，〈從速制頒「省縣自治通則」〉，《中國地方自治》，第27卷，第12期，1975年3月。
- ，〈從速頒制「省縣自治通則」〉，《中國地方自治》，第33卷，第9期，1981年1月。
- 劉繼達，〈李宗黃先生考察南市區紀實——談市以下「區」的地位問題〉，《中國地方自治》，第1卷，第7期，1953年9月。
- 蔡吉源、林健次，〈由十年歲入預決算看桃園財政——兼論臺灣地方財政問題〉，《財稅研究》，第33卷，第1期，2001年1月。
- 蔡茂寅，〈主權與地方自治〉，《月旦法學雜誌》，第20期，1997年1月。
- ，〈地方自治之基礎理論〉，《台灣本土法學雜誌》，第11期，2000年6月。
- ，〈論中央與地方權限劃分問題〉，《月旦法學雜誌》，第93期，2003年2月。
- 鄧泰階，〈村里民大會改進的研究〉，《中國地方自治》，第16卷，第9期，1964

- 年1月。
- 鄧海波，〈開征教育捐芻議〉，《中國地方自治》，第20卷，第2期，1967年6月。
- 鄭梓，〈國民政府對於「收復台灣」之設計——台灣接管計劃的草擬、爭議與定案〉，《東海大學歷史學報》第九期，1988年。
- 蕭文生，〈地方自治法治化之發展與地方自治團體之概念〉，《月旦法學教室》，第85期，2009年11月。
- 蕭富元，〈新官放火要燒誰？—民主縣市長聯盟出擊〉，《遠見雜誌》，第44期，1990年2月。
- 諫士，〈鳳山縣畫分行政區域的商榷〉，《中國地方自治》，第19卷，第2期，1966年6月。
- ，〈熱心公益的鳳山鎮廿三位里長〉，《中國地方自治》，第18卷，第6期，1965年10月。
- 戴貴英，〈當前地方行政最重要的問題〉，《中國地方自治》，第31卷，第9期，1979年1月。
- 薄慶玖，〈檢討由施性忠所引發的縣市府會問題〉，《中國地方自治》，第38卷，第12期，1986年4月，頁11。
- 薛化元，〈戰後台灣地方自治體制的歷史變遷〉，《國史館》，復刊，第32期，2002年6月。
- ，〈選舉與台灣政治發展(一九五〇-一九六九)——從地方自治選舉到總統直選〉，《近代中國》，第135期，2000年。
- 謝清癸，〈鄉鎮(市)地位與基層人員職期之輪調〉，《中國地方自治》，第25卷，第7期，1972年11月。
- 羅孟浩，〈地方自治上的幾個法律問題〉，《中國地方自治》，第1卷，第3期，1953年7月。
- 蘇顯良，〈澎湖地方自治與地方派系〉，《中國地方自治》，第24卷，第3期。

(五) 學位論文

- 王淑慧，《日本直接請求制度之研究》，文化大學日本研究所碩士學位論文，1994年。
- 任育德，《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949-1960）》，國立政治大學史學研究博士論文，2005年。
- 李孟儒，《黨國體制下的中央與地方關係——以財政收支劃分為例》，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，2004年。
- 林谷蓉，《精省後中央與地方權限衝突之研究》，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士學位論文，2003年。
- 林煒舒，《日治時期臺灣歲計制度建立之研究（1895-1899）》，國立中央大學歷史

- 研究所碩士論文，2009年。
- 俞甯凱，《歷史視野下的宜蘭經驗(1981~2005)》，國立政治大學台灣史研究所碩士學位論文，2010年。
- 高美莉，《中央與地方府際衝突之研究》，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士學位論文，2006年。
- 張維彬，《我國村里行政編組與社區發展協會關係之探討——基隆市個案分析》，國立政治大學行政管理碩士學程學位論文，2003年。
- 楊世瑋，《地方性公民投票之研究——以高雄市小班制公投為例》，銘傳大學公共事務學系碩士學位論文，2009年。
- 衛芷言，《我國中央與地方公共事務劃分之法制規範——一個新制度論的觀點》，國立中山大學中山學術研究所博士學位論文，2004年。
- 蘇麗春，《宜蘭縣教育發展策略之研究(1981-1989)》，國立花蓮師範學院國民教育研究所碩士論文，1996年。

(六) 網路資料

- 于瀚，〈在民国当个县长有多难？〉，收於共識網，
http://www.21ccom.net/articles/lajd/lccz/article_2013111995602.html。
- 李筱峰，〈近百年台灣民主運動概要〉，收於李筱峰的個人網站，
http://www.jimlee.org.tw/article.jsp?b_id=24022&menu_id=4。
- 杜兆倫，〈「欠債還錢」 柯文哲下令償還 2 百億勞健保費〉，收於風傳媒，
<http://bit.ly/1IHaWYR>。
- 徐揚，〈地方政府組織的過去現在與未來〉，收於地方制度法教室，
<http://mypaper.pchome.com.tw/moi5581/post/1320398065>。
- 徐揚，〈直轄市政府組織的法制度規範——一個備受關愛的組織結構直轄市的組織〉，收於地方制度法教室，
<http://mypaper.pchome.com.tw/moi5581/post/1298083153>。
- 陳朝建，〈地方性公民投票的類型與問題〉，收於〈部落格化的台灣政治法律學院〉，
<http://blog.sina.com.tw/macotochen/article.php?pbgid=423&entryid=643330>。
- 黃錦堂，〈論鄉鎮市之自治〉，收於黃錦堂教授教學網站，
<http://homepage.ntu.edu.tw/~hwngntn/>。
- 萬毓澤，〈「參與式預算」的興衰浮沈：巴西偷港的故事〉，收於巷仔口社會學，
<http://twstreetcorner.org/2013/06/17/wanyuze/>。
- 維基百科，「區（州廳轄市）」詞條，
[http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%80_\(%E5%B7%9E%E5%BB%B3%E8%BD%84%E5%B8%82\)](http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%80_(%E5%B7%9E%E5%BB%B3%E8%BD%84%E5%B8%82))。
- 臺灣總督府組織圖表，收於維基百科，
http://zh.wikipedia.org/wiki/File:Government-General_of_Taiwan-1944.jpg。
- 臺灣總督府職員錄系統，
<http://who.ith.sinica.edu.tw/mpView.action>。
- 趙爾巽等著，《清史稿》，卷 464，列傳 251，收於維基文庫，
<http://zh.wikisource.org/wiki/%E6%B8%85%E5%8F%B2%E7%A8%BF/%E5%>

8D%B7464。

審議民主在臺灣，

<http://www3.nccu.edu.tw/~tyhuang/index01.htm>。

鄧憲卿，〈臺灣省政府組織沿革〉，收於臺灣月刊，網址：

<http://subtpg.tpg.gov.tw/web-life/taiwan/9608/9608-05.htm>。

鄭進興，〈永續台灣新活力 謝長廷推六星計畫〉，收於新台灣新聞週刊，

<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=71593>。



(七) 新聞資料

大公報，〈今後的中央與地方〉，社評，1946年2月6日。

公論報，〈全面的監察——對各縣市選舉監察小組組成問題一見〉，社論，1957年3月30日

中央通訊社，〈蔡啟塔選花蓮縣長 推花東郡〉，2014年9月5日。

天下雜誌，〈台灣為何急急推縣市升格？〉，2009年7月1日。

聯合晚報，〈也知週休二日阻力大 六縣市長曾找台階下〉，1990年5月15日。

——，〈"人二"爭論 轉到南投吳敦義下"焚令"遭抗拒〉，1988年10月4日。

——，〈縣府人二室 教局人事課 功能不彰 宜縣長指示 日後裁併〉，1988年8月11日。

——，〈「民主憲市長聯盟」堅持週休二日省府舉行協調會不歡而散 對違法縣市長決依法移付懲戒〉，1990年2月20日。

——，〈人二室及教局人事課 宜蘭縣府決予裁併高縣聞風響應·彰縣支持現制〉，1988年8月12日。

——，〈上班五天制 雙方喊話 六縣市長：不理會處分 決繼續實施 省人事處：依法懲處 無關政治偏見〉，1990年3月1日。

——，〈不滿警局長被調職苗栗縣長一行赴警署溝通〉，1990年11月15日。

——，〈內埔鄉代罷免主席 昨開臨會投票 正式通過成立 鄉長出面斡旋無效〉，1963年1月20日。

——，〈民進黨台灣國會辦公室 昨提出國土規劃新版本〉，1993年10月10日。

——，〈省府今後調動地方一級主管先徵求縣市長同意〉，1989年12月17日。

——，〈苗栗鎮代表郭兆才跨了 投票罷免案已成立 將于月內補選代表〉，1953年8月17日。

——，〈通霄罷免洪水木案 投票人名冊明公告〉，1969年10月29日。

——，〈節房搜出風流漢 嬌妻恨夫不成材 鎮民代表累次偷香〉，1953年7月3日。

——，〈罷免鄉代後 又要罷村長 龍井鄉民權大振〉，1953年9月24日。

——，〈縣長有同感 反對換局長 警察殺警察 偶發事件 澎湖縣議會 反對連坐 警政署督察室主任：不會比照「柳彥龍模式」辦理〉，1990年11月22日。

——，〈警察局長換人未先知會 就不讓新人報到高雄縣長卯上警務處長〉，1991年7月14日。

