發佈：2009-08-12, 週三 22:42
點擊數：16229

壹、縣市改制欠缺「憲政意識」

行政院於今年6月29日提出「縣市改制說明」[1]，基於「提升本身的競爭力，以確保我們在國際上的優勢」、「兼顧區域均衡發展，以避免城鄉差距擴大，或貧富階層兩極化的後果」及「現有行政區劃過於複雜，導致政府效能不彰的問題，也必須透過通盤規劃加以改善。」等理由，核定台北縣改制為「新北市」，與台北市形成雙核心都會區，並朝向「北北基宜」區域發展努力。台中縣與台中市合併為「台中市」，作為未來帶動「中彰投」區域發展的關鍵城市。高雄縣與高雄市合併為「高雄市」，並肩負起帶動屏東縣發展的任務。台南縣與台南市則合併為「台南市」，承繼過去數百年台灣歷史文化發展重鎮的角色，同時帶動「雲嘉南」地區的整體發展。

此項說明中明白指出是為落實馬英九總統所提出「三都十五縣」的概念，並且表示，98年3月25日舉行的「國土空間發展策略規劃會議」中，產官學界代表已對此提出許多寶貴建議。文中特別指出，「三都」所指者乃是以台北都會區、台中都會區、高雄都會區為核心所形成的三大生活圈，而「十五縣」所強調者乃是各具特色的地方治理。「三都」概念並不等同於傳統的「直轄市」，而是整合人口聚落、地理區位、經濟產業、交通網絡、歷史文化、生態環境等諸多面向的「生活圈」。每個大生活圈內至少有一個直轄市，但並非只能有一個直轄市，而可能包含二到三個直轄市，只要這些直轄市之間可以構成綿密的生活網。並且，在區域發展上，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。

此項縣市改制說明，似乎勾勒出臺灣未來區域發展的藍圖。但是，此項涉及臺灣地方自治存續與發展之重大議題，全國性議題，卻不曾出現任何具有「民主意涵」的討論。立法院完全沒有任何聲音，「行政區劃法」仍屬草案階段，各地方自治團體為爭取升格，獲取中央的青睞，無不「八仙過海」，各顯神通。整個議題的發展只是貫徹政見的表達，完全欠缺制度性的思考。憲法與憲法增修條文中所設之地方自治制度究竟在「提升國家競爭力」及「區域均衡發展」的方針之下如何具體實踐，隻字未提。由此可見，關於縣市改制的議題，完全沒有「憲政意識」。

貳、地方自治受憲法的制度性保障

憲法文獻或地方自治的討論中皆再三強調，地方自治是民主政治發展之基礎，受到憲法的「制度性保障」。現行憲法第十一章當中雖有地方制度之設計，但是其適用對象係制憲當時的中國。因為國共內戰，國民政府流亡來台，憲法所設體制，因為時空因素無法落實。因此，台灣數十年間雖宣稱實施地方自治，但是皆以行政命令為據，欠缺法律明文。

此種現象曾引起憲法爭議，1990 年 4 月 13 日作成之司法院釋字第259號解釋即指出：「直轄市之自治，以法律定之，為憲法第一百十八條所明定。惟上開法律迄未制定，現行直轄市各級組織及實施地方自治事項，均係依據中央頒行之法規行之。為貫徹憲法實施地方自治之意旨，自應斟酌當前實際狀況，制定直轄市自治之法律。在此項法律未制定前，現行由中央頒行之法規，應繼續有效。」此號項解釋雖魏未明文宣告此種地方自治違憲，但其確認憲法規定之意旨，即間接地表示當時的地方自治並不符合憲法之要求。此項問題一直到1994年以增修條文方式進行第三次修憲之後，立法院制定省縣自治法及直轄市自治法才獲得改進。然而，因為後來的凍省鬥爭，又導致制度變革。「中華民國八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第九條施行後，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。...」（司法院釋字第467號解釋）。從地方自治制度演變可知，臺灣的地方治理，向來皆非制度設計之思考，而是政治運作之產物。此次縣市改制問題同樣產生類似的憲

Phoca PDF

法疑義。

參、此次縣市改制的民主參與不足

此次縣市改制係由有意願之縣市議會作成決議，並由各該縣市政府單獨或共同提出申請，在形式上似乎符合民主原則所要求之「政治意志由下向上形成」。但是，此次縣市改制的重要目標為「區域均衡發展」，其決定是涉及所有縣市，產生財政與人力資源的重新分配，勢必引起排擠效應。作為受到決定影響之利害關係人或當事人，其他未提出申請或申請未通過之縣市人民的聲音何在？整個事件過程當中並無適當程序讓其表達意見。

此外，最奇怪的現象是作為最高民意機關的立法院完全邊緣化。憲法第63條規定，立法院享有「對國家重要事項之參與決策權」（司法院釋字第520號）。縣市改制既然以「提升國家競爭力」及「區域均衡發展」為目標，則非純屬地方事務，而與國家治理密切關聯。立法院本於職權，本應積極行使監督與參與之責，但是，立法院未善盡其憲法功能。地方意見無法充分表達，立法院怠於行使職權，明白顯示此次縣市改制的民主參與不足。

肆、此次縣市改制不符法治國原則

最後，此次縣市改制另外一項憲政問題就是不符法治國原則。「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。」（司法院釋字第589號解釋）「民主政治為民意政治，總統或立法委員任期屆滿即應改選，乃實現民意政治之途徑。總統候選人於競選時提出政見，獲選民支持而當選，自得推行其競選時之承諾，從而總統經由其任命之行政院院長，變更先前存在，與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺政黨政治之常態。惟無論執政黨更替或行政院改組，任何施政方針或重要政策之改變仍應遵循憲法秩序所賴以維繫之權力制衡設計，以及法律所定之相關程序。蓋基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程序合法。」（司法院釋字第520號解釋理由書）基此解釋意旨可知，此次縣市改制縱有其正當性，也必須具有「合法性」。

如前所述，地方自治制度及自治層級為憲法所保障之制度，在憲法與憲法增修條文中有明文依據。但是，關於行政區劃在憲法上則欠缺明確之規定。在法律層面上，地方制度法第四條規定，僅以「人口數目」為基準，規定設置直轄市、準直轄市、市及縣轄市之標準，至於省、縣、鄉鎮等則乏明確的設置標準。行政區劃如何進行更無任何法律依據。因此，此次縣市改制之審查標準完全由主管機關內政部訂定，欠缺明確的法律授權。是否改制，完全是政治考量，而非依照法定要件而來，其效力值得商榷。本文以為，基於「住民自治理念」與「垂直分權功能」，縣市改制是屬於憲政制度的設計，不能成為中央的政治恩典。中央也不可以在沒有「行政區劃法」的架構規定之下同意縣市改制，否則將抵觸憲法的「法治國原則」，完全變成人治。

伍、結論

此次縣市改制，以「提升國家競爭力」及「區域均衡發展」為目標，雖有其正當性，可惜，自始就欠缺憲政意識。總統雖得推行其競選承諾，但是，縱有正當性，也不能忽略合法性。行政院之改制決定過程，人民並無適當參與管道，立法院也未善盡監督與參與之責，明顯存有憲政疑義。基於「住民自治理念」與「垂直分權功能」之理念，當務之急乃在立法院必須儘速制定行政區劃法，修正地方制度法與其他相關法律。並且，在有關地方制度與行政區劃之過程中，必須

Phoca PDF

發佈：2009-08-12, 週三 22:42
點擊數：16229

確保人民之民主參與，如此方符合憲法之要求，真正落實民主政治。

作者陳耀祥為臺北大學公共行政學系助理教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

Phoca PDF