發佈：2016-11-14, 週一 10:39
點擊數：14826

一、前　言

隨著六都改制，鄉鎮市區從原先北高二直轄
市時代的319個，驟減至今日的198
個，再加上鄉鎮市財政收支常態性的失衡，以及地方政治力量角力的負面消息，以致鄉鎮市去自治化、鄉鎮市長官派的建議又被提出，但同樣地，維持鄉鎮市自治地位以鞏固台灣地方基層自治基石，以及質疑前述官派論是否可以解決問題的聲音也同時出現，一時之間，長期屬於「冷議題」的鄉鎮市體制變革似乎又熱了起來。儘管如此，目前各方討論大體仍不脫過去以「存／廢」為基調的零和思維，如此不僅徒陷僵局，也忽略了六都改制後，地方時空環境的改變。基於此，本文將改從目的與功能角度，以論證鄉鎮市長官派(去自治)
除了是政府體制改變的權衡外，更應是反映在地需求、因地制宜的策略選擇。

二、鄉鎮市官派與否的再評估

若純粹從官派與否雙方的主張而論，均屬言之成理且各有所本，但是若從「手段／目標」連結關係來看，兩種主張在今日環境下卻都有限制。試分析如下：

(一)官派論：忽略地方差異性與獨特性

官派論者主要多從提升政府效能效率角度論述，即在去自治化與首長由上級指派後，事權更能統一、上級補助資源也可以更理性配置，因此各項服務也將更及時而全面，另外，去自治化也可以立即減除辦理鄉鎮市長與代表的選務支出。儘管如此，本論點在施行上卻可能形成下列盲點：

第一，每一鄉鎮市的特色與情境均不同，對上級施政的需求也不同。

第二，上級政府各單位垂直指揮線過長，難以全面監督控管。

除了上述二盲點之外，官派論也難以克服「一體適用」與「因地制宜」的困境，例如縣政府在某市設置「藝文表演中心」後，若其他地區不比照辦理，則是否會產生「二等公民」的批判聲音？反之，若統統有獎，則又可能形成「蚊子館」問題。

(二)自治論：財力不足與層級過低的限制

自治論者主要從民眾參與及地方自治等理念出發，也就是「地方人管地方事」，如此基層民意與需求將可藉由定期選舉產生的首長與代表執行，當然，有了民意支持，在地聲音也會更不容忽視。不過同樣的，本論點在施行上也可能形成下列盲點：

第一，自主權限與自有財源均不足，以致功能發揮空間有限。

第二，政府組織規模與編制小，從而不易留住優秀公務人員。

除了上述二問題外，自治論者也要面對「獨特性」與「普遍性」的兩難：例如為了強化在地特色與自主，首長最好營造「在地優先」、「決不妥協」形象，但是如此卻也可能更難以與上級或同級政府機關合作，從而更弱化自治能力。

上述分析不僅在呈現官派論與自治論各自潛存的問題，也顯示本議題「零／和」選擇的不當性，甚

Phoca PDF

至於一方之短似乎就是一方之長，於是在此框架下的討論與選擇，最後必然取決於決策者的意志，或是各方政治實力的較量而已。

三、官派與否之外的應有考量因素

雖然官派與否雙方的論點完全不同，但究其本質可發現事實上都是希望鄉鎮市能有效發揮政府效率效能，反映在地特色，並滿足地方民眾參與需求。因此與其一直圍繞官派與否問題打轉，不如先反省目前鄉鎮市具有什麼特性，以及未來其在目標定位與功能發揮的可能發展。根據筆者觀察，可從整體、個體，以及未來三層面分析：

(一)整體層面：層級偏低、條件受限

鄉鎮市制度乃是國民政府遷台後的創制，原先是作為推動地方自治的象徵並藉以培育基層政治人才，然而當台灣社會隨著解除戒嚴而逐漸民主化，且已擴及中央與地方政府各層級時，處於最基層的鄉鎮市卻因為層級過低且轄區有限，而難以承擔完整的自治權限，例如其不能像直轄市、縣市制定具有罰則的自治條例即是，因此雖然具有自治地位，但實際上的自治權卻是受限的。於是除了少數個案外，多數鄉鎮市都面臨開源不易的財政窘境。

而不僅制度設計與時空脫節，自然環境限制也是鄉鎮市財政窘境的重要原因，例如西部沿海地區鄉鎮普遍有地層下限問題，從而不利於工程建設；東部鄉鎮幅員雖廣，卻大都屬中央管制的山地保留區，縣轄市雖然有都市
化的條件，但卻缺乏經濟與社會發展腹地...
。簡言之，以地方自治團體的角度來看，目前鄉鎮市是「名實不符」的。

(二)個體層面：城鄉落差、需求不一

鄉鎮市雖然是地方自
治的單一層級，但實際上卻是在三種制度
基礎上，形成198
種以上的治理型式，且每一種均包涵許多不同比重的構成因素，這些因素又會因所處環境的客觀差異，以及人文社會發展的主觀不同而強化：就前者而言，儘管台灣面積有三萬六千餘平方公里，但卻有「東／西」、「南／北」、「山地／平地」、「都市／鄉村」，以及「本島／外島」的落差，以致人口與族群分佈、可利用土地與資源都各不相同；就後者而言，不同社會經濟條件產生互異的生活型態，從而本身定位與未來發展目標也不一樣，因此實難單獨採行單一治理模式。

不過兩難的是，儘管各地方條件與需求不同，但同屬於一個更大的自治團體，甚至因為同屬一國，民眾常期望政府提供同樣公共服務。例如宜
蘭縣3鎮、8鄉、1
縣轄市間具有相當差異自不待言，但同樣身為宜蘭縣民，自然期望擁有相同生活品質與政府服務水準。

(三)未來層面：「5化」危機

除了上述整體與個別特色外，受到21

Phoca PDF

世紀人類生活型態轉變，以及我國六都改制影響，未來鄉鎮市更將共同面臨下列5大危機：

1.高齡化。人口老化不僅降低地方生產力，更形成政府沉重的衛生醫療與社福負擔。

2.
空洞化。鄉鎮市人口不斷向六都集中，不僅導致設籍人口數與實際居民數的落差，更對地方發展產生惡性循環。

3.
依賴化。承上項，鄉鎮市將日益需要上級資源補助，甚至於需直接提供公共服務；相對的，自治能力與影響範圍則逐漸萎縮。

4.
異質化。鄉鎮市人口社會結構因都市化衝擊而失衡，將導致更多特異的社會問題，例如隔代教養、新住民生活適應、國民中小學併班廢校，乃至於基層政府人力流失的人才荒...等。

5.
邊緣化。鄉鎮市因人口不足與流失，加上經濟規模難以與縣市或直轄市比擬，故政治與各項資源分配的影響力自然下降，長期以往，其不論在地位或功能上都將更為邊陲，甚至成為整體地方發展的包袱與負擔。

從上述對三類問題的探討可知，今日鄉鎮市問題的思考除了不應是「由上而下」，直接套用某種政府設計的學理或概念外，更迫切而需要的，是基於「由下而上」的深度關懷與問題解決態度，思索鄉鎮市未來可行的出路。

五、未來鄉鎮市體制的可能選擇與權衡

綜合本文分析，不論是維持現狀與官派的零和爭論，不僅只是浪費口水，更無助於解決今日鄉鎮市的問題；同時，僅從上級或中央政府本位，採行單一制度設計的對策在今日環境下亦難不符時宜(直轄市所轄山地區採行民選區長即為例證)
。故筆者認為未來較可行且合理的方式，應該是
在「因地制宜」與「一體適用」兩對立理念間尋
求調和：
就前者而言，基於地方差異性與獨特需求，自然應賦予個別鄉鎮市自主發展與運作的空間；就後者而言，基於我國單一制國家政府制度的整體性與公平性，鄉鎮市不論採行何種制度或運作模式，都要能確保民眾權益不受侵害並滿足基本生活需求。基於此，未來制度設計的選擇與思考途徑如下：

(一)鄉鎮市的定位與需求

由於社會變遷，傳統鄉鎮市以人口數為主要區隔標準實際上已失去意義，故未來其政府體制設計與選擇，實應回歸地方特性與居民需求，筆者認為從前述現況分析，未來鄉鎮市發展大體有下列四種樣態：

1.上級政府介入(地方資源不足、社會型態單一)

Phoca PDF

此類近似傳統農漁村，居民同質性
高且生活較單純，由於可用(開發)
資源有限，故需要上級政府高度介入，以維持基本生活條件並提供公共服務。

2.上級與地方分工(地方資源不足、社會型態多元)

此類較像介於大都市與農村間的鎮，居民可能在都市工作，下班後回到鎮上居所，以負擔較便宜的消費。由於資源不足，故仍要仰賴上級協助進行調控。

3.上級與地方合作(地方資源充足、社會型態單一)

此類較像區域內沒有大都會的縣轄市或鎮，由於是週邊農村地帶的中心，雖然資源較多，但仍保有較單純的社會型態，於是運作主要是與上級政府合作，並維持政府各項功能正常發揮。

4.地方自主發展(地方資源充足、社會型態多元)

此類屬於都市化程度較高的縣轄市，人口與地方資源不僅較多，變動性與多元性也較高，故地方也有建立特色與自主發展的能力與需求。

上述四種樣態可由圖一表示之：

	社會型態單一	社會型態多元
地方資源不足	上級政府介入	上級與地方分工
地方資源充足	上級與地方合作	地方自主發展

圖一：未來鄉鎮市發展的四種樣態

可以想像，同樣是鄉(鎮、市)
，在當前環境中就可以找到圖一中分屬二種以上的不同樣態，而特定樣態也可能在未來因為環境變動而轉變為其他樣態，因此與其執著於民選與官派的對立論辯，不如更務實的深度分析與選擇。

(二)鄉鎮市政府治理的制度選項

「官派」與「民選」雖然是長期以來界定鄉鎮市制度的簡易說法，但實際上卻是極不精確且易產行誤導的模糊用語，事實上，此兩類概念尚可涵括下列制度設計(呂育誠，2006: 124-143)：

1.
官派。具體的概念應是「上級政府主導」，亦即上級政府直接指派行政部門首長，此類大致尚有下列類型：

(1)　公務人員擔任首長，如今日各直轄市的區(山地區除外)。

Phoca PDF

(2) 政務人員擔任首長。

(3) 政務人員擔任首長，但受民選議會監督(如昔日北、高二市)。

2.
民選。具體的概念應是「地方民眾主導」，即地方民眾自行決定政府治理制度，此類大致包括下列類型：

(1) 委員制(民意機關兼有行政功能)。

(2) 經理制(民意機關選任專業市政經理人)。

(3) 弱市長制(民意機關與民選首長並立，但民選首長權利受節制)。

(4) 強市長制(民意機關與民選首長監督制衡)。

限於篇幅，本文無法一一分析各種制度的優劣，以及搭配圖一內容後，未來鄉鎮市可以採行的選擇方式，但是可以確定的是，在今日資訊高度流通與地方自主意識日益強勢的環境下，任何制度選擇將非上級機關或單一力量可以獨自決定的，相對的，基於基層特性與需求，在多元意見參與及公開化、透明化的運作程序中，逐步凝聚各界共識，從而「量身訂作」的塑造出制度轉型的方向與內涵，雖然可能較無效率，但卻是較可行的作法。

六、結　語

俗云：「制度是一時的，生活是永久的」，我國鄉鎮市體制發展歷經數十年，自然應採行變革以因應環境需求，但變革不一定是廢除與保留的僵化思維，更不是為變而變的鄉愿態度，而是回歸地方情境與民眾生活，並在國家整體憲政架構與現實資源條件下，重新詮釋鄉鎮市的現況並預期未來發展，最後才進行治理制度的配套選擇。因此本文所提各項論點，並非推薦或評定特定選擇的好壞，而是希望提供更寬廣的思考與論證空間，期能拋磚引玉，吸引各方先進與主管機關，共同關切並賦予鄉鎮市治理與未來發展的嶄新圖像。

參考資料

呂育誠(2006)，地方政府管理：結構與功能的分析(二版)。台北：元照。

作者呂育誠 為 臺北大學公共行政暨政策學系教授

Phoca PDF