發佈: 2016-11-14, 週一 10:39

點擊數:10915

### 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

發佈: 2016-11-14, 週一 10:39

點擊數:10915

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

憲政法制

發佈: 2016-11-14, 週一 10:39

點擊數:10915

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)

#### 憲政法制

發佈: 2016-11-14, 週一 10:39

點擊數:10915

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)。

#### 憲政法制

發佈: 2016-11-14, 週一 10:39

點擊數:10915

- (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