

# 地方自治與憲政改革

陳耀祥

國立台北大學公共行政暨政策學系助理教授

**地**方自治是民主政治的基礎，但是，台灣的地方自治長期以來停留在「形式」民主階段，強調選舉活動而不重視自治內容，「強幹弱枝」現象未見改善，缺人缺錢，形成自治的「空洞化」。而且，涉及地方自治權力的國家政策規畫過程，經常不給予地方自治團體適當的參與機會，導致「中央請客、地方買單」的不公平現象。不僅如此，在欠缺國家整體發展規劃之下，直轄市陸續升格，造成「富都窮縣」惡果，導致地方自治的城鄉差距與階級差異，縣市人口流失日益嚴重。在馬政府近七年的執政之下，地方自治制度更形混亂，分配日益不公，已經到了不得不改弦更張的程度，應該把握難得的憲改時刻，強化地方自治保障，鞏固及深化民主。此次憲改中應納入以下規定：

## 一、地方自治團體的立法程序參與權

地方自治團體為民主政治的重要基礎，但是在重要的國家政策中卻缺乏參與保障，例如，在有關全民健保費用負擔的釋字第 550 號解釋中，司法院大法

官表示，法律之實施須由地方負擔經費者，於制定過程中應予地方政府充分之參與。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，以避免片面決策可能造成之不合理情形，並就法案實施所需財源事前妥為規劃；立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類在立法程序中表示意見之機會。

台灣不是聯邦制國家，並無參議院的設計，立法委員是由人民選出，代表人民行使立法權，並不是代表地方自治法人，因此地方政治意志無法成為國會立法中的決定要素。所以，應於憲法中增訂地方自治團體之立法程序參與權，以保障地方自治。

## 二、廢除省之法人地位及省政府與省諮議會等失能機關

1997 年修憲凍省，廢除省的自治功能，保留省制度，繼續設置省政府與省諮議會，形成盲腸機關，僅餘象徵與酬庸功能，郭冠英退休事件更突顯出此種制度的不合理現象，唯有徹底廢除省制度，台灣民主方能鞏固。

### 三、直轄市地位、功能與區劃調整之規範

六個直轄市的設計從國土規劃、地方治理及資源分配上，都已經扭曲地方自治功能，導致人口與資源日益集中在直轄市，其他縣市形同掏空，人口與資源大量流失，此現象若不透過直轄市地位、功能與區劃之制度調整，地方自治將難以持續。

### 四、改革地方選舉制度

黑金盤據地方是目前地方自治最大的問題，暴力與賄選決定地方選舉的結果，形成劣幣驅逐良幣的反淘汰結果，關心地方公共事務的有意參選者，不是缺乏資源競爭就是飽受黑道威脅。因此，憲改當中不能忽略地方選制改革議題，應當於地方議會選舉引進政黨比例代表制，強化多元參與，以降低黑金政治及賄選之危害。

### 五、財政劃分及比例入憲，保障地方的財政自主

地方財政保障不足是難以推動地方自治的最大原因，財政收支劃分及相關補助都是由中央立法，致使地方財政難以自主，尤其是貧困縣市僅能仰賴中央政府補助生存，地方自治名存實亡。所以，憲改中必須保障地方自治的基本自主能力，將財政劃分基本原則及稅收名

目與比例入憲，以保障地方自治的財政基礎。BT