

# 地方分權理論之建構與爭議

趙永茂\*

## 摘要

自從傑佛遜（Thomas Jefferson）主張政府之治權宜小，人民之政權宜大，以及應鞏固各邦權利，發展地方自治的聯邦主義（federalism）以後，經史密斯（Joshua J. Smith）、古德諾（Frank J. Goodnow）、芬納（Herman Finer）以及夏普（L.J. Sharpe）等人在地方分權（decentralization）理論的闡揚，使得地方分權理論體系奠定深厚的根基，尤其一九七〇年代以後更為蓬勃發展。它汲取了政治學、憲法學、社會學以及經濟學等理論，建構下列基礎理論：聯邦主義（Frderalism）、地方分權論（decentralization）、獨立論與分離主義（independence and separation）、區域自治論（regional autonomy）、地方民主論（local democracy）、多元主義（pluralism）、憲政主義（constitutionalism）等，已建構相當豐富的理論基礎與分析系統。本文旨在有系統的加以討論與檢視。

固然地方分權論已建構相當有力的理論依據，然而費斯樂（James Fesler）、威爾遜（Tom Wilson）及夏普（L. J. Sharpe）等人亦針對地方自治組織之功能與管理、地方自治領域與相關外部關係之限制，以及地方政府在運作上的限制與困境，嚴厲加以批判。足見地方分權論者與中央集權論者相同，均面臨不同的理論矛盾、限制與困境，仍有待進一步的研究與整合。

---

\*台灣大學政治學系教授。

## 壹、緒論

地方分權包含地方自治與地方政府權益、地位、運作等相關理論。然而，地方政府與地方自治實有其若干區別，從兩者之區別中，我們或可更深入瞭解地方政府與地方自治的有關屬性，進而有助於更清晰的體會地方政府自治與地方分權的內涵。有關地方政府與地方自治之區別，學者哈里斯（G. M. Harris）提出兩者區別的標準：第一，以中央與地方之關係為準：假如地方機關之首長，為中央所任命，作為中央在地方之「代理人」（agent），則是地方政府。反之，地方機關之首長，係由當地人民選舉，為地方福利之謀致者，中央雖可監督，但有相當程度的自由與自主，則為地方自治。換言之，地方政府為中央之「派出機關」（field agency），等於中央派駐地方執行事務的機關，奉命行事，而地方自治，則是在國家監督下，自行組織之獨立機關，有獨立之職權。第二、以與社區（Community）之關係為準：假使地方機關由當地人民選舉組成，人民可參與地方之決策，能為當地人民之利益而服務，對當地人民負責者，為地方自治。反之，若地方機關非由人民直接參與，也不向當地全部社區負責，並不專為地方利益而施政，則是地方政府。也有人以地方之權力分配情形為準，而行區分者：即認為採行「分割性地方分權」制度（decentralization）者，為地方自治（所謂「分割性地方分權」，乃謂中央機關與地方機關權力之劃分，各有其獨立範圍，地方機關在權限範圍內，有高度的裁量權及相當的自主權，中央不得隨意干涉）。而實施「分工性地方分權」制度（deconcentration）者，為地方政府（所謂「分工性地方分權」，乃謂中央機關將部分權力交與地方機關代為行使，而中央仍握有最終的決定權，地方只是中央的代理而已）。此外，亦有以「職務種類」或「法人資格」為準，而加以區分者：認為地方政府之職務，全係「委辦事務」；而地方自治除委辦事務外，尚有「自治事務」。地方政府無法人資格、地方自治團體則有法人資格①。

另外，依「台灣省各縣市實施地方自治綱要」第二條規定：「縣為法人，縣以下為鄉鎮縣轄市，鄉鎮縣轄市為法人，均依本綱要辦理自治事項，

①張沛揚：「地方政府與地方自治」，憲政思潮，第十期，民國五十九年四月，轉譯自 G. Montagu Harris, *Comparative Local Government*, pp.9–10 另參閱薄慶玖：地方政府與自治（上），台北：華視文化事業公司，民國七十六年八月，初版。頁一〇～一一。

並受上級政府指揮監督、執行委辦事項」。第三條規定：「市為法人，依本綱要辦理自治事項、並受上級政府指揮監督、執行委辦事項」。準此可知，台灣省之各縣市及鄉鎮縣轄市具有雙重地位，當其辦理自治事項時，其地位為自治團體；當其執行委辦事項時，其地位為國家官署<sup>②</sup>。

總上所述，我們可以得到這樣一個結論，即：地方政府乃國家特定區域內之地方統治機關，而地方自治則係一種地方民主制度。地方政府之組成可以是民主的，也可以是官派的。因此，地方政府之存在，與實施地方自治與否無關，實施地方自治的國家有地方政府，未實施地方自治的國家，同樣也可以有地方政府<sup>③</sup>。但一個國家內如實施地方自治，則在自治權保障下的地方政府，除了具有代理的機能外，又賦有合夥者的地位，有權辦理自治事務。如此，地方政府的權益與地位自然更加為人所重視，而地方分權才具有更實質的意義。

從另一個角度而言，地方政府可以不精確的解釋為屬於人民的一種組織，在區域性或全國性的政府所屬的比較小的一部份領土內，被授權決定和行使有限度的公眾政策。它是一個國家金字塔形政治制度的基層組織，其上有全國性政府，而其中間政府，如州、區域、省、縣、市或鄉鎮，均佔居其中間一層。然而，如上所述，地方政府普通均有一般的管轄權，而不限於特別的職能或事務<sup>④</sup>。但如被賦予地方自治權，則地方上人民會有更多獨立自主權，以辦理地方事務。此外，地方政府常被下列諸因素所決定，例如國家與地方的傳統、政治壓力、政黨勢力、國家紀律、機關的專業主義、財源的控制，以及社會的組織及信仰。甚至一個自治市的龐大經濟企業，對於地方政府的規模和政策的決定，卻有可能對地方政府或地方自治產生很大的影響<sup>⑤</sup>。

## 貳、地方政府分權之型態

「地方政府」應包括在單一國家中，其中除中央政府外其餘的一切政

<sup>②</sup>薄慶玖：同上，頁一一一至一二。

<sup>③</sup>同上，頁一二。

<sup>④</sup>張宇美譯：地方政府，憲政思潮，第十四期，民國五十九年四月，頁四二。該定義譯自社會科學國際百科全書第九冊（International Encyclopedia of Social Sciences, Vol.9）中有關地方政府（local government）的定義。

<sup>⑤</sup>羅志淵：地方自治的理論體系，台北：商務印書館，民國五十九年四月，頁四二。以及張宇美譯：前文，頁四二。

府組織體；而在聯邦國家，則包括聯邦政府甚至州政府外的一切政府組織體。其內容如前所述含有省（provinces）、縣（districts）、區（subdistricts）、市（municipalities）及鄉村（villages）等各階層之政府組織在內。在許多場合、高階層之地方政府大僅監督其所屬下級地方政府之活動，而且直接為人民服務。尤有進者，國家與地方之關係，不可分割。不論從那方面研究一個國家，必須謹記國是一實質的統一體，各階層政府應結合成爲一個整體<sup>⑥</sup>。西方有關「民族國家」之概念，爲一現成的實體，係根據法律主權不可分割及社會完整性不容破碎之理論而來。任何國家缺乏兩者中之任一要件，將有名無實，有可能會遭遇分崩離析之厄運。

美國普林斯頓大學教授羅卡德（Duane Lockard）認爲要理解地方政府的類型，應就下列三個問題加以考量：第一、地方人民民主自治（Local Self-Government）民主到何種程度？例如地方人民是否有機會經由正當的選擇以參加政府，並是否得由團體的或個人的行動以擔任公職而藉以表現他們的意見？第二、地方自治團體具有的行動自治權（autonomy）及自由裁量權（discretionary authority）究竟到何程度？換言之，究竟係屬施行中央的分治制度（deconcentration），地方在中央的嚴格分工控制之下，幾無或全無地方裁量權；或施行地方分權制度（decentralization），使地方有相當裁量權以施行地方自動的計劃，並汰除中央政府的監督和限制？第三、地方政府是否爲人民生活之根本的和重要的力量？換言之，亦即地方政府究爲一種制度具有意志並有權力以施行深有影響人民生活的措施，或者地方政府處於人民幾乎不知有其存在之事實<sup>⑦</sup>？羅氏認爲研究地方政府，應依據上述三大問題有關的概念加以分類。本節謹綜合羅卡德及美國賓州州立大學奧德福（Harold F. Alderfer）等之分類法，將地方政府自治型態分爲下列六種：一、聯邦分權制，二、單一分權制，三、拿破崙地方長官制，四、共產主義的地方制度，五、傳統型地方政府，六、殖民地時代以後地方制度，並分別申論如下<sup>⑧</sup>：

<sup>⑥</sup>張劍寒譯：地方政府之四種基本類型，憲政思潮，第十期，民國五十九年四月，頁一〇一。

<sup>⑦</sup>羅志淵：前書，頁四二～四三。

<sup>⑧</sup>羅卡德（Duane Cockard）分類法，係將地方政府的自治類型分爲以下五種：1. 聯邦分權制2. 單一分權制3. 拿破崙省長制4. 共產主義地方制度5. 殖民地獨立後地方制

## 一、聯邦分權制 (federal—decentralized system)

聯邦國家的地方政府，大體上有一個共同的傾向，那就是它們在處理地方事務上，會享有較為充分的自主權與裁量權。但這並非所有聯邦制國家都是如此，像蘇俄政府在政治形式上，雖然也是聯邦國家，但他的地方政府，實際上只是中央政府和共產黨的代理機關，絲毫沒有自主的權力；在實行地方分權的國家像澳洲、加拿大、德國、瑞士和美國，地方政府的自治權力，每個國家間或有程度上的不同，但無論如何，地方政府必須「被人民所治」( by the people ) 的模式，則是極其普遍的。

地方自治 (home rule) 意味著地方自主的觀念，它為人民信仰雖然歷時已久，但反映到政治架構形成政治制度，則是十九世紀末期的事。美國的地方政府可能是反映自治思想最早的國家。在美國所有地方立法機關，以及大部分的行政首長，都是由人民直接或間接選舉的。地方政府的組織，由於每個州的法律不同，又產生不同的型態，例如有些州承襲英國的傳統，採用議會委員制，有的州則採用市經理制，近些年來，強權市長制又開始流行。有些州除了議員，市長必需人民選舉之外，其他地方官員如警察局長、消防隊長，甚至法官等亦必須由人民選舉而產生，此種「經由地方人民選舉而產生的政府」，才更能符合地方自治的精神。

瑞士各州 (Cantons) 的地方政府，在形式上也像美國一樣，存在著不同的差異，但瑞士的市 (Communes)，十之八九是享有高度的自治。自治市具有自治團體的地位，經由公民投票組成市議會 (The Municipal

---

度，請參閱羅志淵：前書，頁四三～五五，奧德福 (Harold F. Alderfer) 之分類法，請參閱 H.F. Alderfer, *Local Government in Developing Countries*, (New York : Mc Graw-Hill Book Company, 1964) pp.1-16，或張劍寒譯：前文，頁一〇〇～一〇八。奧德福則將地方政府自治類型分為以下四種：1. 法國型地方政府，類似羅卡德第一、三種；2. 英國型地方政府，類似羅卡德第一種；3. 蘇俄型地方政府，類似羅卡德的第四種；4. 傳統型地方政府，為羅卡德所無，故本文擬一併納入討論。其餘如社會科學國際百科全書第九冊 (International Encyclopedia of Social Sciences, Vol.9) 中對地方政府的分類，則大致採取羅卡德的分類法，故本文擬依羅卡德的分類法為架構，並整合了奧德福分類法的若干創發綜合而成。事實上，國內薄慶玖教授亦有其特殊的分類架構，頗有創見，故本文在分類中，亦附論薄教授的觀點。薄教授分類法，請參閱薄慶玖：前書，頁三四～六二。此外，本文有關地方自治型態的分類，並請參閱董翔飛：地方自治與政府，台北：五南圖書公司，民國七十一年一月，頁一九～三二。

Deliberative Body），為自治市的最高權力機關，也是決策機關。

在加拿大，地方自治權的範圍很大，但沒有像美國或瑞士那樣的普遍。這個實例可見諸安大略(Ontario)省議會在一九五三年，關於多倫多地區(The Toronto Area)成立都會政府的決議，曾遭致該省首長的警告。如果地方團體不能創立一個克服大都會地區問題的守法秩序，而由立法機關採取立法行動創立一個都會地區的聯合政府，是毫無意義的。

西德的地方政府，在各邦(Land)之間的地方權力和行動也有差異，但是地方政府的完全自主是毫無疑問的。依據德國基本法第二十八條的規定，享有地方自治權的地方政府計有邦(Land)、縣市(Kreis und Stadtkreis)、鄉鎮(Gemeinde)三種，西德聯邦憲法曾範疇性的要求各邦政府，應保障縣市鄉鎮各地方自治團體，在法律範圍內，以自己的責任、制度、法規，處理地方事務的權力，每一自治團體，均由民選組成地方自治議會，選舉行政首長，自治官員以及其他榮譽性的公職，地方自治團體並享有獨立的財政權，以及地方的立法權。

德國的地方自治有一個特色，就是地方自治團體，除非國家另有以法律規定保留者外，就一切的任務，均得以自己的責任，實行自治。也就是說，經由市民所選出的地方議會的決定，具有裁決自治範圍的效力。縣市鄉鎮的自治權力，包括財政權、人事權，以及一系列不勝枚舉的地方事務管理權，從建設事務、衛生工作，以及學校教育事業開拓，直到文化的保存工作、運動的培養以及其他<sup>⑨</sup>。

## 二、單一分權制 (unitary-decentralized systems)

許多單一制國家的地方政府，例如英國及斯堪的那維亞國家等，不少仍能從中央政府手裡，獲得高度的自治，但在一般的情形之下，中央政府具有較多的監督權。例如大陸制的單一國家，尤其是南歐法國、西班牙、義大利等國。但一般而言，除了法國、西班牙等國之外，尤其法國由於歷史的發展，已另成一型，將於下一類型再作討論，大致而言，地方政府仍有高度的自治權，只是因各國保障程度及法律依據不同，而頗有差別。

以英國為例。英國各市的自治地位，有悠久的歷史，此可以古老的市憲章(Ancient Royal Charters of Cities)證明之。那是英國地方自治最早的文化，起初只是商人與地方領袖，用捐獻或其他代價，獲得英王承認地方有某些特權的協議，最後再經過國會正式通過為憲章，乃成為今日地

---

<sup>⑨</sup>董翔飛：前書，頁一九~二〇。

方政府具有自治權力的法律基礎。十九世紀初期，民主主義的思想已經普遍盛行，乃導致一八三五年「市自治法」(Municipal Corporation Act 1835)的產生，此一市自治法典，還是脫胎於古老的「市憲章」，將自治觀念加以擴大，市長與議員，雖為自治團體的主體，但必須受市公民的節制，由市民選舉議員組織議會，為地方團體的最高權力機關，再由議會選舉市長，為市之象徵性領袖，主要職責，就是主持各種主要典禮及參加儀式性活動。英國地方議會不僅是立法機關，也是行政機關，在議會內設置各種委員會，由議員或非議員身份的專家組成，雖然委員會的措施，必須經議會批准始能生效，但那也許只是形式上的。鎮的書記在他對於各委員會的關係上，也擔任了地方政府的重要任務，他就是為委員會準備報告和排定議事日程的人，但他並不與美國的市經理相同，因為他並無直接監督行政的職能。雖然書記在地方政府服務，必須具備專業的知識，與豐富的行政經驗，但在傳統的習慣上，書記並不必接受行政管理的訓練，而只是要精通法律。

英國現行地方政府，自十九世紀末葉，即分為三級自治，第一層級之地方自治團體有二，一為縣等市 (country-Boroughs)，具有縣與自治市的全部權力，並不受其他一切機關管轄，縣等市是獨立的，而次級機關。二為行政縣 (Administrative Countries) 亦創設於一八八八年，包括城鎮與縣屬地區，掌理衛生、警察、道路、公共救助、國民義務教育及中等教育等事項。第二層級之地方自治團體則有三種，一為自治市 (Municipal Boroughs)，分別成立於一八三五年及一八八二年，具有縣議會所行使之權力外一切自治權力；二為鎮 (Urban Districts) 創設於一八七二年，權限很小，無警察、教育或道路等事項之處理權。第三層級之地方，稱為村 (parish) 創設於一八九四年，職權更少。村民少者設「村民大會」(Parish Meetings)，村民多者，成立村議會 (Parish Councils)。英國地方制度，是源遠流長的歷史產物，自驛車時代以迄於今，不但為時已久，且已與地方實際環境脫節，頗遭各方垢病，咸以地方轄區和人口多寡不均，許多地方政府轄區太小，財源枯竭，人才難以羅致，無法為人民提供更好的服務，亟待澈底檢討與改革。根據一九七二年保守黨提出經英王批准公布的「地方政府法案」(The Local Government Art, 1972)的內容，全英格蘭計分為四十五個縣 (Country)，其中六個都會縣 (Metropolitan Country)，三九個為非都會縣或普通縣 (Non-metropolitan Country)，不論在都會縣或非都會縣之下，一律設區 (District)，都會縣之下稱都會區 (Metropolitan District)，非都會縣

之下稱非都會區（Non-metropolitan District），區之下設村（Parish），為地方最基層的單位。依據新地方政府組織法之規定，縣、區、村都有一個民選的議會（Councils）較大的村除議會外，並設村民會議（Meetings）。此外，倫敦京畿地區，則設置倫敦大都會（Greater London），除倫敦市（City of London）之外，尚包括倫敦郊區的三十二個自治市（London Borongh），大倫敦只有兩級，倫敦市及郊區的自治市之下均不設區。

自十九世紀以來，北歐各國的地方政府，都已准許有相當程度的自治，雖然中央政府在每個地方都派員駐區監督，猶如法國的首長（The French Prefect）一樣，代表中央監督地方施政，但不若法國之嚴格，像挪威、丹麥，凡是涉及財政、經費的活動，都必須事先獲得首長核准，但那只是形式上的。尤其是自治市，他們所享有的自治權是非常廣泛的。芬蘭與瑞典，中央對地方的監督雖然較為嚴格，但地方政府在基本上所享有的自治能力，較之其他北歐國家，並沒有什麼顯著的區別<sup>⑩</sup>。

### 三、拿破崙的地方長官制（Napoleonic—Prefect Systems）

這種地方政府形式的特性，就是中央政府於國家的主要分區裡設置一個中央政府的監督官，以監督地方官，如有必要，則可下令取消地方政府的命令，停止或恢復地方政府人員的職務。這種制度是古代制度一種殘存者，法國從前企圖以此制度，自封建采邑、小城市和基督教轄區的分散制度中建立一個中央集權的國家。這監督官一職（the office of Intendant）是在十七世紀之初為黎實留（Richelieu）所想出來的，是擴張王權於內地的一種方法，當時內地的三十個州長（intendants）通稱為「三十僭王」（“thirty tyrants”一譯「三十暴君」）這個官職，因人民對它的怨恨，終於法國革命時歸於毀滅，但拿破崙恢復了它作為地方長官的官職，而現在法國仍盛行之，因此，奧德福稱之為法國模式（French Item Image）。這種官職的相關體制通常尚可在南歐和拉丁美洲其他國家見到。

一八〇〇年二月十七日拿氏透過立法程序，徹底改組地方政府，這就是有名的「拿破崙立法」（Napoleonic Legislation），中間雖有若干次修正，但基本的架構，始終沒有改變，而沿用至今。法國地方政府制度，可以說是軍事思想灌注於民政組織（civil Organization）之產物。因為它

---

<sup>⑩</sup>同上，頁二一～二五。

的特色之一，就是有一個完整的指揮體系，故能上自中央政府，經由省、郡，而下至最小的市鎮，皆能層層節制，指揮裕如，中央政府藉「抓住」都督（Intendant），而控制全局，這個以都督為首的「階層組織」（Hierarchy）的地方政府也許並不是開倒車的君主專制政治，而是法蘭西為單一國所提供的最完善的地方政府，特別是市以下的基層組織逐漸自治化之後，它因為攝取了民主與效率的原則，不僅不再被人批評為專制，其地方政府與自治均能有效運作。

在法國，現有九十個省（Department）、三百個郡（Arrondissement）大約三萬八千到四萬個市鎮（Commune），這是法國地方政府中最基層的一環，各級地方政府皆有一個行政首長，分別稱為首長（Prefect）、郡長（Sub-prefect）、市長（Mayor），市長係從參議會中選舉出來的有很廣闊的行政權，雖然他在法律上應向市議會負責，但他畢竟是市內最具實際權力的人物。依據一八八四年之「都市法」（Municipal Code）之規定，市議會有權決定純屬地方性之事務，但仍須受郡、省，甚至中央主管部會的監督與控制，特別是議會的法案及各種行政措施，必須獲得省長之批准，省長必要時，並可下令解散市議會，或將市長撤職。在法國的地方政府中，省長始終是一個顯赫的人物，他是由內政部長請總統任命，向內政部長負責，省長不僅是省的地方行政首長，同時他又是中央派駐在省的代表人，所以省長一方面要秉承中央的政令，辦理國家事務，同時又須適應地方輿情及省議會的決議，辦理地方事務。這兩種地位，雙重任務的地方制度，實由法國所創制，今天很多國家的地方政府具有雙重任務者，可以說都是受到法國制度的影響。

法國的地方政府有下列幾個特色：

1. 實行中央集權，排斥地方分權；
2. 階級組織，層層節制，級級服從；
3. 地方首長具有雙重身分，一為中央代表，一為地方首長，受中央嚴格控制；
4. 地方議會權力極為脆弱，地方首長才是地方的實權人物。

今天，除英、美、蘇俄之外，其他絕大多數的國家都是與法國地方制度相近的，像地中海的拉丁美洲國家，所行的地方長官制度，雖與法國制度，有很多不同的地方，土耳其的地方政府的型態，與法國亦並不完全相同，但他們畢竟都是屬於法國式的地方政府。西班牙和義大利也是行中央集權的國家，甚至比法國的集權還要強，西班牙的地方政府，完全在中央政府嚴格的控制之中，差不多有九千多個自治市的市長完全由中央政府直

接任命，他們的去留，完全抓在中央政府的手裡；在若干拉丁美洲的地方政府，不論市長是由人民選舉，或者係由中央政府的委派，但他們的行動，都必須受到中央嚴密的控制，不過，巴西（Brazil）的中央政府，對地方的節制比較輕微，這可能是拉丁美洲國家中唯一的例外<sup>⑪</sup>。

#### 四、共產主義的地方制度（Communist Systems）

共產集團國家的地方政府，可能是所有地方政府制度中，唯一沒有自治色彩的地方政府，也可以說是中央集權（centralization）的榜樣。共產集團國家的地方政府，嚴格的說，不是地方分權制（decentralization）而僅是中央的代理機關（agency），地方的官員，深知他們的決策必須與中央的意旨相符，他們更知道，未奉批准而變更預算用途，則可能遭致革職或下獄的懲罰。此外，在地方政府除了聽命於中央政府之外，在它的背後還有一個看不見的力量，那就是共產黨的指示與訓令。政府自上至下，決策之制定，都必須遵照黨的訓令，反映黨的旨意，而政府只不過是共產黨的傳聲筒而已。

共產主義的地方制可以蘇俄為代表，因此，奧德福稱之為蘇俄模式（The Soviet model）。蘇俄至一九一七年革命以前，全國區分為省（Provinces）及邊區（Region），各設一行的長官（Gouverner），受中央政府之指揮，主持轄區之政務。省之下分為若干縣（District），由警察長（chief of Police）負責治理，在縣之下設鄉（Canton），每一鄉有若干村（Village）。每村設一議會，議員由鄉村公社選舉。俄國此一地方政府制度，與法國型之地方政府頗為相似，於此可以證明，沙皇政權在十九世紀是摹仿歐洲大陸體制。依照一八七〇年「市組織法」（Municipal Act, 1870）規定，俄國此一制度與普魯士的地方制度，亦頗為近似。地方行政雖受中央嚴格控制，但地方之納稅人，皆享有選舉議員及被選為市政委員之權利。

這是蘇俄早期的地方制度，自一九一七年之後，蘇維埃社會主義共和國（Union of Soviet Socialist Republics；簡稱蘇聯；USSR）成立，計有十五個盟員共和國，在盟員共和之下，俄羅斯蘇維埃社會主義共和國計有六個邊區（Territories），四十六個省（Regions），十三個自治共和國（Autonomous Republic），六個自治省（Autonomous Regions），其餘烏克蘭等十四個盟員共和國共有七十八個省，四個自治共和國以及三

<sup>⑪</sup>同上，頁二五～二七。並請參閱張宇美譯：前文，頁四七。

個自治省。就整個蘇聯（USSR）來說，在十五個聯盟國之下，共設六個邊區，一二四個省，十七個自治共和國，以及九個自治省。依照一九三六年十二月制定，一九六〇年一月修正之「蘇維埃社會主義聯邦共和國憲法」第八章第九十四條至第一百零一條之規定：「國家權力的地方機關（The Organs of State Power），除了邊區、省、自治省之外，尚包括地區（Areas）、區（District）、城市（City）及鄉村（Rural Localities）包括斯擔尼茲、村、小村落、基什拉克、阿烏爾等，各級機關不論層次，不論大小，均一律設置「勞動者代表蘇維埃（Soviet）」，由各該邊區、省、自治者、地區、區、城市及鄉村之勞動者選舉之，任期兩年。勞動者代表蘇維埃，主持所屬行政機關之工作，確保社會秩序之維持，法律之遵守，以及公民權利之維護，並主持當地經濟文化工作與編製地方預算，並得在法律所賦予之權限範圍內，通過決議，發佈命令。邊區、省、自治市、地區、城市及鄉村勞動者代表蘇維埃之執行及管理機關，為各該蘇維埃所選出之執行委員會，負責執行與推動蘇維埃之決議與指示，執行委員會設主席一人、副主席一人、秘書一人、委員若干人，均由各該蘇維埃選舉之，除直接對由選出之勞動者代表蘇維埃負責外，並應對上級勞動者代表蘇維埃之執行委員會負責。

共產集團國家的地方政府最大的特徵就是各級蘇維埃，在表面上雖經由人民選舉議員所組成，但事實上能節制蘇維埃的，並不是地方的公民，而是共產黨，在表面上，蘇聯也是實行地方分權的國家，但事實上各級蘇維埃仍被視為國家權力的地方機構，中央絲毫沒有放鬆對地方的監督與控制。

早期在共產集團國家中，唯一的一個例外，也許是南斯拉夫（Yugoslavia），雖然共產黨及其紀律仍然是一個重要的控制因素，但高度的地方分權，已經很明顯的被採用，選民對於市議會所作的決定，在某種情形之下，並可行使複決權，這種決定，也許很少用到它，但是較之其他共產國家的地方制度，顯然的要活潑得多。南斯拉夫雖然可以說得上是所有共產國家的一個例外，但基本上，畢竟還是跳不出共產的模式，共產黨始終是地方行動的指導者，南斯拉夫的領袖們強調地方自治的重要，但同時也強調列寧的民主中央集權制的原則（Leninist Principle of “Democratic Centralism”），這是所有蘇維埃地方政府的共同的理論基礎，此一理論從共產黨的組織演變而來，它強調黨是政府的領導軸心，黨是最政策的決定者，當黨的訓令已經發出時，各級政府機關及人員均應予以遵從，即使有不同的意見也不許例外（minority views give away to strict party

discipline when basic decisions have been made )<sup>⑫</sup>。

### 五、傳統型的地方政府 ( traditional residues )

傳統地方政府最簡單的解釋：就是由地方上的人民，根據他們自己的文化，所塑造成的一個適合他們自己生活方式的地方政府型態，係土生土長的而不是外來的，它完全是一個封閉社會的產物，也是地方政治組織的初期型態，帶有非常濃厚的封建意識與地方色彩。

傳統的地方政府，有一個共同的模式，擁護或者公推一位酋長、村長、鄉紳或長老會議為地方領袖，並承認他為地方唯一的權力機關，具有無上的權威，甚至代表正義與公理，這種權力結構，事實上是由家庭、氏族、部落、宗教的領導階層，逐漸的擴大演變而形成，其管轄的範圍，往往限於一個部落、一個村莊或地緣相連接的數個小村落。依照克魯泡特金 (kropotkin) 之理論，此種鄉村部落原是一個自由人的組合、充滿民主、平等，及互助之精神。這種部落型的地方政府，看起來很單純，事實上則很複雜，因習俗、傳統、典禮、儀式及其他規範等已根深蒂固，它們並不一定有典章制度，只是靠一些古老的習俗，族長的威嚴甚至宗教的教規所統治著。它們缺乏組織、管理、工藝等近代文明，所以隨著社會經濟結構的改變，大眾媒介的發達，以及人民對政府需求的升高，特別是西方文化的逐漸侵入使得傳統的社會逐漸解體而消逝。而那些世世代代生活在傳統社會的人們，開始接觸到了新的思想、新的觀念、新的生活方式、新的政治制度，於是他們的思想領域擴大了。他們的「世界觀」( World out look ) 發生改變了。他們對於傳統的一切，都開始由懷疑而動搖，而挑戰、而想擺脫，特別是那些從西方接受教育回來的年輕人，對於傳統的政治制度與生活方式的不滿，急欲將其傳統制度，變為西方模式。

綜上所述，傳統型的地方政府，經常是屬於鄉村社區的形式。全世界各地之鄉村社區，彼此皆很相似。此種類型之地方政府，沒有特殊的文化標記，只是在政治結構上力求簡單。其政治結構是由於複雜的社會因素所支持，且在最初係趨向於民主與自由。但傳統型之地方政府，現在已殘破不全，無法窺其全貌。惟其與文化高度發展的西方政治制度，已相連接<sup>⑬</sup>。

### 六、殖民地時代以後的地方制度 ( Post Colonial systems )

<sup>⑫</sup>同上，頁二七～三〇。

<sup>⑬</sup>同上，頁三〇～三二，及張劍寒譯：前文，頁一〇八。

由於從前各殖民地產生許多新興國家的事實導致地方政府的各種演變。有些地方出現了強有力的一黨制把舊有制度幾乎完全推翻了；而在其他地方澈底革命的整頓成為討論的課題，但地方政府制度並無激烈的變更。有許多地方新的領袖力圖把殖民地舊制完全根絕，而殖民地主義（Colonialism）遺傳下來的東西卻隨處可見。由殖民地官員及本地下級行政人員嚴密監督的以前之各種地方政府制度，常被保留作為中央與地方關係的一般模式。殖民地地方政府制度的命名和基本結構，若無其他意義，通常都是為了習慣和方便的理由。但有些新興國家的領袖無法回復殖民地以前的地方政府制度，一則因為殖民地的勢力已消滅了或廢除了舊的法制，二則因為舊的制度不能適應西化和現代化的情勢。原來的部落和鄉村制度或過去之官僚化的帝制原只適宜於農村、自給及孤立的社會生活，或適合於極少數中央控制的環境，但因這些國家已變成城市化了，並著手去發展整體的經濟，於是過去的簡單法式就不適用了。雖然有些殖民地當局允許某些古代部落統治的法式得予以繼續，但地方住民顯然曉得真正的權力不在於傳統的酋長或族長會議（elders councils），而在本地和殖民地的行政人員，他們監視著地方政治。

這些國家的地方政府常為落後的社會經濟問題所困惑。何以言之？第一、亞洲和美洲的許多城市都非歐洲意義的城市，它們缺乏技術、組織、資源，和逐漸發展的西方城市制度，而只是一大羣麇集的民衆。而且在新的體制之下，中央政府在政治方面也有頗不安定的傾向。非常的貧窮，經濟發展的極端困難，各城市經常過份擁擠的人口，凡此種種發生一連串現代化國家所未見的許多問題。

在由殖民地而新興的各國中，現代化已逐漸地超越過傳統主義，而現代派與傳統派的衝突是常見之於各地方。近年來在由殖民地興起的各國中有許多有意義的努力以改進地方政府工作的性質，但這些努力卻導致由上級機關對地方措施的控制。例如在巴基斯坦中央政府於一九五九年的基本民主令（Basic Democracies Order, 1959）中為所有巴基斯坦人建立一種地方政府制度，並且在表面上鼓勵地方民主的發展。但中央政府對地方運營的控制卻是十分嚴密，有一位觀察家曾見某一地方議會議程所列百分之八十五的議題都是中央政府交議的。無可避免的，由殖民地獨立後的各國地方政府發展形態是大有不同，但由於經濟開發的需要，新的中央勢力須擴展至內地，並在快速發展的各城市中均有發展中央控制的傾向⑭。

⑭羅志淵：前書，頁五三～五五。

## 參、地方分權制之特性

所謂地方分權制，乃謂一個國家，將其治權的一部分，賦予地方政府，而中央政府僅立於監督地位的一種制度<sup>⑯</sup>。換言之，地方自治權不能只是被視為單純地方行政機關的問題。而應被視為屬於國家民主代議制下，整個國家政治資源與機體（political resources and mechanisms）的一部份。國家這些次級團體（Subnational units）均有權要求中央符合他們的利益<sup>⑰</sup>。如前所述，自治（autonomy）一詞，大致可以用以下三個有關概念加以理解，亦即行政分權化（administrative decentralization）、社區組織（community organization）與參與政治（Participatory Politics）。這三個概念也是鄰區民主概念（neighbourhood democracy）的三個支柱。換言之，如信賴人民，並視他們為能負起責任的公民，便應該設法滿足他們的需要。這意味著應接納他們為整個社會的一部分（as an integral part of society）。如此，這些信賴和接受等於是在中央集權化與積極作為的國家內提供一個新鄰區民主的社會。而這些改革和體制，將對於社會的平等與整合（equalization and social integration）有所貢獻<sup>⑱</sup>。質言之，在一定地區內居住的人民，自必有其特殊的共同需要，為適應這種需要以改進其日常生活，維持其社會秩序及增進其全體福利起見，自必須其有政治機關的設立，以擔任這使命。亦即地方政府在其地方範圍內，具有受保障的自治權力，它享有一定的政治自主權，中央政府不得任意加以剝奪。

綜合而言，如附表一所示，地方分權制具有下列幾項特性：（一）中央與地方為合夥關係：地方政府機關為地方統治權的行使者，非中央的代理人（agent），他與中央政府一樣履行國家某些目標與功能，因此對中央政府而言，它也是實現國家和人民目的合夥人（partner）。（二）地方政府為自治團體：地方政府的權力多源自憲法或法律，其表達意志或執行意志，乃地方政府自身的行為。由於地方政府係地方居民為處理其公共事務所組成的政治機關或獨立團體，具有獨立自主的法律人格，並非中央政府為執

<sup>⑯</sup>薄慶玖：《地方政府與自治（上）》，台北：華視文化事業公司，民國七十七年二月，頁二〇三。

<sup>⑰</sup>L.J Sharpe, ed., *Decentralist Trends in Western Democracies*, (London: Sage Publication, 1979), pp.32–33.

<sup>⑱</sup>Ibid, pp.142–143。

行政政策而設的行政工具。(三)中央與地方為合作關係：中央集權制下的地方政府與中央政府的關係，係以行政上的職級隸屬關係為主，其權力之行使雖有透過國會立法者，但大多基於中央行政機關的指揮命令。但在地方分權制下的地方政府具有獨立的自主法律人格，其自治權通常均具有憲法或法律保障，而且與中央政府同時居於履行國家和人民目的的合夥人角色，因此兩者亦同時具有密切合作的關係，非為隸屬關係。(四)中央與地方為政治分權關係(decentralization)：在中央集權制下中央與地方的分權，實際上只是分治，並非真正政治上的分權。如前章論及中央集權之特性時所述，分治通稱官治，又稱分工性的地方分權。這種地方分權係中央政府將其部分權力，交與地方政府代為行使，而中央仍保留最後的決定權。但地方分權制下，地方政府擁有憲法或法律保障，在某特定範圍內獨立自

表一 地方分權制下地方政府與中央政府關係之特性

地方分權
中央與地方為合夥關係
地方政府為自治團體
中央與地方為合作關係
中央與地方為政治分權關係
地方為行政區兼自治區
中央居監督與輔佐地位
自治事項獨立自主
地方有很多裁量權
立法監督為主
地方自治權有保障
因地制宜適應地方需要

主處理其自治地區的事務，不受中央政府的干預，它有其一定範圍自主的政治權力，故與中央政府係居於政治分權的關係。美國、加拿大等聯邦分權制國家與英國等單一分權制國家即屬於此一類型<sup>⑯</sup>。(五)地方為行政區兼自治區：中央集權制下的地方自治區由於無自治權，地方政府居於國家的官署或準官署( quasistate agency )的地位，只是中央政府間接管轄下的行政區而已。但分權制國家，其地方因有受保障之自治權，有權在其自治地區依其意志管理地方事務；當然國家仍有主權管領憲法或法律規範下的

<sup>⑯</sup>董翔飛：《地方自治與政府》，台北：五南圖書公司，民國七十一年一月，頁六。

事務，故在地方分權制國家，地方為行政區兼自治區。(六)中央居監督與輔佐地位：地方分權制下地方政府的權力淵源於地方居民，居民對其本身或地方公共事務，有自由決定的全權，中央祇居於監督或輔佐的地位，加以協助，而且必須依法為之，無法任意指揮與控制。換言之，地方政府享有固有政治自主權力，中央政府或國家不能任意剝奪<sup>⑯</sup>。(七)自治事項獨立自主：分權論者認為地方政府為獨立自主之公法團體，地方政府在其自治領域內，具有最高的政治權力，處理其自治事務。異於中央集權制下地方政府絕大部份為處理中央或其上級政府的委任或委辦事項。(八)地方有很多裁量權：中央集權制下的地方政府，由於係中央政府之代理或派出機關，其主要職能係代中央或上級政府執行委任或委辦事項，在中央政府的指揮、控制或監督下，只是行政執行機器，很少有裁量權。但地方分權制下的地方政府，除了在自治事項上能自行決定外，即使在很多中央委任事項上亦有很多自由裁量權。(九)立法監督為主：各國中央對地方行使之監督權（supervision），有不同的分類。立法監督乃由立法機關以立法方式對自治團體所為之監督。由於地方政府的權力多源自憲法或法律，非經修憲或修改法律，中央不得任意撤銷或變更。因此，地方分權制下中央對地方政府之監督一般係以立法監督為主，其目的在使自治權的行使，能獲得確切的保障，並在法律範圍內享有廣大的執行權，而減少行政機關的節制。此種制度，在各國制度中運用最為普遍，縱使於高度分權之國家，對於地方自治，亦多採立法監督<sup>⑰</sup>。(十)地方自治權有保障：一般聯邦分權制國家或單一分權制國家，其地方自治權係直接受到憲法或法律的保障，有其一定的自治與自主的法律地位。典型的地方分權國為聯邦分權制國家，在像美國、瑞士、德國等聯邦分權國家中，各邦原來本是獨立的，各有其自主權，在擬組聯邦時，除各邦自願將其一部分權力讓渡與聯邦外，其餘權為各邦所保留。德國學者稱這種各邦保留的權力為「固有的統治權」，受到憲法明確的保障<sup>⑱</sup>。單一分權制國家如英國則於一八三五年制定「市自治團體法」（Municipal Corporations Act）使市等享有廣泛的自治權，中

<sup>⑯</sup>張金鑑：均權主義的政治原理和歷史背景，台北：中央文物供應社，民國四十二年十一月，頁四一。另請參閱薄慶玖：前書，頁二〇三～二〇四。

<sup>⑰</sup>卓播英：均權制度研究，台北：國父遺教研究會，民國六十四年六月，頁二三六。另請參閱薄慶玖：前書，頁二〇三。

<sup>⑱</sup>羅志淵：地方自治的理論體系，台北：商務印書館，民國五十九年四月，頁一〇五～一〇六。

央政府不得任意撤銷或變更。（十一）因地制宜，適應地方需要：分權制下之地方政府乃係自治區域內居民為適應其特殊需要，發展地方特性，解決地方特殊問題的組織，亦係為促進地方居民共同利益，所成立的公共法團或社團，頗能因地制宜，適應地方需要。中央集權制下，國家政策統由中央政府規劃、制訂、自然較無法因地制宜，適應地方需要。

## 肆、地方分權制之理論基礎

地方分權論自從傑弗遜（Thomas Jefferson）主張政府之治權宜小，人民之政權宜大，以及鞏固各邦權利，發展地方自治的聯邦主義（federalism）以後，經史密斯（Joshua J. Smith）、古德諾（Frank J. Goodnow）、芬納（Herman Finer）以及夏普（L. J. Sharpe）等人在地方分權（decentralization）理論的闡揚，使得地方分權理論體系奠定深厚的根基。尤其一九七〇年代以後分權理論的蓬勃發展，更使得地方自治與分權理論有後來居上的可能。同樣它也吸取了政治學、憲法學、社會學、行政學以及經濟學等理論，已建構相當豐富的理論基礎與分析系統，值得有系統的加以討論與檢視。本節亦擬按附表二所列架構與順序，分別探討其理論基礎。

表二 地方分權論之主要理論基礎

地方分權
一、聯邦主義
二、地方分權論
三、獨立論與分離主義
四、區域自治論
五、地方民主論
六、多元主義
七、憲政主義

### 一、聯邦主義（federalism）

如前所述，美國聯邦制理論之締造功臣傑弗遜主張應限制中央政府之治權，並鞏固各邦權利，發展地方自治。基本上聯邦主義者反對增强中央聯邦政府的權力，因為它無法反映地方人民真正的利益。同理，他們強烈支持邦（或州）政府的權力，因為它更可反映人民的利益。他們認為政府的權力應勵行過程分隔（separation of process）以及功能分立

( Separation of functions )<sup>②2</sup>。聯邦主義者認為聯邦國家中的邦（或州）在未構成聯邦組織以前，其地位實有如國家，各有其獨立自主權。但為政治上的需要，它們寧願各自讓出一部分權力以構成聯合的組織體，從而形成一個聯邦國家。在這樣組成的聯邦國家，聯邦政府與邦（州）政府間權力的劃分，常由憲法加以明白規定，使聯邦政府與各邦（州）政府互相恪遵，以免逾越，但目的在保障各州其獨立自主的「固有權利」。其規定方式略有三種：(一)列舉聯邦立法的事權，而將未列舉的事權視為屬於各邦，例如美國、瑞士等；(二)列舉各邦事權，而將未列舉的事權則視為屬於聯邦，遇有未列舉的事務權發生時，則歸屬於聯邦，如南非；(三)列舉聯邦與各邦雙方的事權，如遇有未列舉的事發生時，視其性質有關全國者屬於聯邦，只關係地方者則歸於各邦，如加拿大<sup>②3</sup>。換言之，聯邦主義者認為各邦保留的自治權力為「固有的統治權」，地方自治為民主憲政不可分割及不可侵犯的一部分，地方自治權受最為嚴密的保障。

## 二、地方分權論 ( decentralization )

地方分權論者韓廷頓 ( Samuel P. Huntington ) 認為如果國家權力及政府職能過度集中在一個單一政府中 ( single government )，很可能會產生專制的政府 ( tyranny )<sup>②4</sup>。前美國制憲先驅傑弗遜亦認為，共和主義與地方分權 ( republicanism and decentralization ) 精神之涉入憲政體制中，亦即將地方自治 ( self government ) 及其自治權保留的設計，是明智的。他認為他理想中的地方小共和社區 ( ideal republican community )，可以激勵公民參與各種地方事務。他以為至少在下列幾項政府的主要職能中，可以充分得到發揮：(一)基礎教育；(二)貧困的照顧；(三)道路修護；(四)秩序的維護——警察；(五)地方司法業務；(六)民兵等<sup>②5</sup>。

另外卡嘉堡 ( Francesco kjellberg ) 則認為地方自治體同時具有政治與行政機能 ( political – administrative apparatus )。換言之，各級地方自治團體或組織，均應具有行政與政治的角色，以便執行及制定政策。他主張地方自治 ( autonomy ) 係意味著地方機關為國家政治系絡 ( political

<sup>②2</sup> Arthur Maass,ed., *Area and Power – A Theory of Local Government*, ( Illinois : The Free Press, 1959 ), pp.190–197.

<sup>②3</sup> 羅志淵：前書，頁一〇五～一〇六。

<sup>②4</sup> Arthur Maass, ed., *op.cit.*, pp.173–174,

<sup>②5</sup> *Ibid.*, pp.176–177.

context ) 中的一環，它應分享國家權力的一部份 ( the authority Pattern of which they are part )<sup>㉙</sup>。夏普 ( L. J. Sharpe ) 亦主張政治權力分化 ( political decentralization )，並維護西方民主國家政治分權主義原則，他認為這樣才能符合民主憲法的精神<sup>㉚</sup>。在他的一項研究中發現，由於地方政府逐漸現代化的結果，許多地方政府已發展出更多的自治能力。許多大都會或都市地區的發展，已開發出整合式代議機構，已有足夠能力去運作自治權<sup>㉛</sup>。

此外，英國威帝坎具委員會調查報告 ( The Widdicombe Committee of Inquiry Report ) 亦曾在一八八六年要求英國政府應給予地方政府更多政治化 ( politicization of local government )；換言之，應給予它們更多權力。英國保守黨 ( Conservative Party ) 在其發表的白皮書上亦謂：地方政府在英國的民主生活 ( democratic life ) 中佔有很重要的地位。地方政府在公共服務上 ( public services ) 提供並增進了不少，且已提供最有效的行政管理。該白皮書並同時指出將促進地方民主與地方責任 ( local accountability ) 的強化，並增強地方政府的職權<sup>㉜</sup>。這些理論與主張，對地方分權理論的建構與闡述均有相當大的裨益。

### 三、獨立論與分離主義 ( independence and separation )

在同一國家之內，有些特殊文化或種族地區常會抗爭國家同質性的要求 ( resist homogenizing )，也會抗拒國家的社會壓力對他們原有文化認同的侵害。尤其是在區域文化民族主義 ( regional cultural nationalism ) 意識蓬勃的地區。這些少數地區特殊種族、語言或文化的人們，常希望能夠保留他們的文化差異 ( the preservation of cultural difference )<sup>㉖</sup>。這些國內特殊種族問題，尤其當國內地方團體在文化差異與經濟等方面結構性不平等的問題相合致時，種族或地方分立 ( regional separatism ) 的要求就會明顯化<sup>㉗</sup>。例如加拿大魁北克分離主義 ( Quebec separatism ) 又

<sup>㉙</sup>L.J. Sharpe., *op.cit.*, pp.88—93.

<sup>㉚</sup>*Ibid.*, p.19.

<sup>㉛</sup>*Ibid.*, p.21.

<sup>㉜</sup> John Stewart and Gerry Stoker, eds., *The Future of Local Government*, ( London : MacMillan Education LTD, 1989 ), pp.101—104.

<sup>㉖</sup>L.T. Sharpe., *op.cit.*, pp.56—60.

<sup>㉗</sup>*Ibid.*, pp.55—56.

稱分離運動（separatist movement）或分離民族主義（separatist nationalism），其產生背景在法語系加拿大人，無論在語言一宗教、種族、社會以及文化生活上，均不相同於聯邦內其他英語系的社會。在魁北克法語系加拿大人佔多數人口，但英語系人卻仍在政治、經濟及工作上佔有優勢。挫折（frustration）與敵對（antagonism）為產生魁北克法語系人走上欲與其他英語系加拿大各州分立的重要原因<sup>②2</sup>。

國內有地區性種族主義運動，因而醞釀自治、分立或獨立的國家為數不少。這種所謂種族民族主義（ethnic nationalism）或民族主義運動（nationalist movements）的國家除了上述加拿大之外，著名的尚有比利時的弗萊米語系問題（flemish speakers）、英國的蘇格蘭（Scotland）、威爾斯（Wales）與北愛爾蘭（Northern Ireland）等問題，以及南非的黑白種族對立等問題。加拿大法語系魁北克及比利時的弗萊米語系的民族運動又稱文化民族主義（cultural nationalism），英國的蘇格蘭及威爾斯等運動又稱文化或經濟民族主義（economic nationalism）<sup>③3</sup>。一般而言，如不能有效滿足國內某些特殊地方的需求，給予適當的分權或自治權，有些種族特異地區會逐漸將其對國家的忠誠轉移到其他超國家組織或國際性組織而致鼓吹獨立（independence），並加入如歐洲共同市場（ECC）或非洲國家組織（Organization of African States）等，帶給國內政治很大的不安與不穩定，甚至肇致國家的分裂危機。

#### 四、區域自治論（regional autonomy）

地方分權論學者夏普（L. J. Sharpe）認為地方居民均較為關切所住社區的服務品質與福祉，也較願意為保護鄰區利益而努力。此外，由地方人士組成的自願社區議會（voluntary community councils），這些小社區選出的市議員亦常透過社區定期的會議接觸每一個小社區。對中央集權政府而言，反應每一個社區的要求是十分困難的事。但如果能將鄰近社區納入大城市和縣中，成為低層自治政府體系（autonomous lower-tier governments）將更符鄰區民主運動（neighbourhood democracy movement）的旨意，充分反映社區公民參與（citizen participation）的精神<sup>④4</sup>。

<sup>②2</sup>Ibid., pp.259–267.

<sup>③3</sup>Ibid., pp.279–284.

<sup>④4</sup>Ibid., pp.127–128.

雖然一九六四～一九七四年間，英國在其地方政府改革中大幅減縮地方政府與機關的數量，並使地方行政區大幅擴大；但他們仍然努力促使各級地方政府設立地區辦公室（area offices），在地方社區中設立多目標社區中心（multi-Purpose community center），甚至在都會地區的下級自治體如市鎮下，設立村議會（parish councils）或鄰區議會（neighbourhood councils），讓都市內社區民衆有更多機會表達他們的草根意見（grass roots opinion）。這種體制在都會地區的實施，除了可以組織社區的力量來建設地方，還可以強固國家的民主基石（strengthen its democratic base）<sup>⑤5</sup>。

另一地區分權論學者韋伯（B. Webb）調和穆勒（John S. Mill）等人單一大都市議會制與麥納森（Warren Magnusson）等大小社區議會制的主張，而認為應允許各小社區推選一位議員（councilor）參與市政；此制雖然就行政效率的立場而言，似乎分權得過細，但卻有其政治上的重要意義。因為各小社區內的人民，在選舉代議體系中均因而有機會與管道，表達他們的需求，這對整個大社區乃至國家的平衡發展，均具有重大的價值<sup>⑤6</sup>。這些理論對區域自治與地方自治理論均甚富參考價值。

## 五、地方民主論（local democracy）

地方自治乃係國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度，也是一種地方民主制度<sup>⑤7</sup>。夏普亦認為地方民主（Local democracy）或地方自治（self-government）的方法是在大的城鎮和都市中心地區內實行分權化制度。此外席爾（Edward Shills）、巴特漢（Bruno Betteheim）等亦主張基於個人平等主義的原則（individualistic equalitarianism），應協助鄰區議會（NC）運動的發展，他們認為如此才能維護民主體制下個人民主與平等權益的精神價值，並符合地方民主化的意義<sup>⑤8</sup>。此一論說亦提供地方分權論另一重要的理論支持。

<sup>⑤5</sup>Ibid., pp.136–137.

<sup>⑤6</sup>Ibid., pp.123–124.

<sup>⑤7</sup>薄慶玖：前書，頁八。

<sup>⑤8</sup>L.T. Sharpe., op.cit., pp.27–30.

## 六、多元主義 ( pluralism )

羅德斯 ( R.A.W. Rhodes ) 認爲中央與地方政府因具有不同的特性，故應有其不同的功能分工 ( functional divisions )<sup>⑨</sup>。柯曲藍 ( Allen Cochrane ) 則認爲地方政府具有民主與多元 ( democratic and pluralist nature ) 的特性，應予一定的尊重<sup>⑩</sup>。文森 ( Andrew Vincent ) 則更進一步指出，基於哲學多元主義 ( philosophical pluralism ) 的觀點，中央政府不應再被視爲一個優越的主權機關 ( dominating sovereign authority )。代議民主也是不同團體爭取利益的民主，彼此權益均應予以保障。正如拉斯基 ( H. J. Laski ) 、霍普遜 ( S. G. Hobson ) 以及柯爾 ( G. D. H. Cole ) 等所說，地方政府具有團體合法人格，而且係具獨立法人人格 ( the independent legal Personality of groups )，它是多數個人合法利益的表徵<sup>⑪</sup>。

羅德斯曾經以政府間關係 ( intergovernmental relations ) 與組織理論 ( organizational theory ) 兩者做爲分析架構，而指出國家內不同的組織，例如地方政府，係基於不同的權力基礎上，而且相互存在於必須與其他組織競爭的環境中<sup>⑫</sup>。宋德斯 ( Peter Saunders ) 進而指出，中央與地方政府各具有不同的功能責任 ( functional responsibility )，而且彼此擁有不同的組織利益 ( organizational interests ) 和特性。他相信就國家支出理論而言，國家功能可以分成下列三方面：(一)社會支付 ( social expense )：爲維護社會秩序 ( social order ) 的支出；(二)社會投資 ( social investment )：著重透過必須的生產工具的提供來分配私人利益；(三)社會消費 ( social consumption )：即透過政策分配，對工作人口給予社會和物質的支持。其中(二)(三)兩點即可以顯示中央與地方關係之差異。換言之，以英國地方政府的責任而言，消費的提供 ( consumption

<sup>⑨</sup>R.A.W Phodes, "A Squalid and politically corrupt process ? / Intergovernmental relations in the postwar period", *Local Governmental Studies*, Vol.11, No.6, ( 1985 ), p.55.

<sup>⑩</sup>Allan Cochrane, *Politics in Transition—Restructuring Britain*, ( London : Sage Publication Ltd, 1989 ), p.117.

<sup>⑪</sup>Andrew Vincent, *The Theories of the State*, ( Oxford : Basil Blackwell Ltd, 1987 ), pp.181—189.

<sup>⑫</sup>William Hampton, *Local Government and Urban Politics*, ( London : Longman, 1987 ), pp.230—231.

provision) 幾乎都控制在地方幾個確定的地區上<sup>④3</sup>。因此中央與地方各具其功能分工的特性。

基於功能的分野，多元社會理論派學者復認為，中央與地方政府關係之瞭解，可循下列三個基本原則（fundamental principles）加以探討：第一、國家是獨立於任何個人或團體之外的；第二、所有國家政策決定者均須經選舉產生；第三、政治權力係基於社會基本價值的共識（fundamental value consensus）基於這些理念，各種團體或個人的利益，均是一種競爭的利益（competing interests），而且經常是需要經過奮鬥（struggle）才能達到他們的目的（purposes），在所有團體中，包括中央政府在內，沒有一個有權可以主導一切<sup>④4</sup>。這派理論亦提供地方分權論不少理論基礎。

## 七、憲政主義（constitutionalism）

憲政主義或憲法理論（constitutional theory）為十八世紀之產物，基本上主張國家需要維持一體和更多的控制權力，憲法優於任何型態的政府。憲政規模係獨立於政治系統之外，憲政理論對國家而言，是憲政秩序（constitutional order）的守護者（guardian）。憲政主義論者並認為國家權威應予分散（diversification of authority and power），應建立權力分立（separation of powers）以及監督與制衡（checks and balance）的民主規模，以普遍主權（popular sovereignty）代替絕對主權（absolute sovereignty）<sup>④5</sup>。

因此，基本上，憲政主義論者係將中央與地方政府的關係建立在憲政結構的討論上，他們強調地方政府的定位應放在機關管理（institutional arrangements）與形式選舉過程（formal electoral processes）兩個概念之上。換言之，他們強調地方政府是國會為某些特定目的（certain purposes）而創設的，它與中央政府係居於代理（agent）與合夥（partner）兩種身份，並分擔中央政府的責任，它履行部份憲政功能並且居國家權力之一元，有其應受保護或保障的地位<sup>④6</sup>。由是可見，憲政主義論亦構築不少支持地方分權的理論基礎。

<sup>④3</sup>Ibid., p.231.

<sup>④4</sup>Ibid., pp.222–230.

<sup>④5</sup>Andrew Vincent,*op.cit.*, pp.77–79.

<sup>④6</sup>William Hampton,*op.cit.*, pp.221–222.

## 伍、地方分權制理論之爭議

如前所述，無論是聯邦分權制或單一分權制國家。他們之所以實施地方分權制，均有其充分之理論依據。而且，主張地方分權制的人們，認為分權制足以消除集權制所發生的流弊：譬如，分權制之下，地方政府可以因地制宜，使地方公共事業和福利，都能充分發展。一切政務也都能適應地方的特殊需要，同時因為地方政府有充分的自治權，因此遇事毋需隨時請示，無往返曲折上下推移的流弊，不但運用靈活，行動迅速，行政效率也可提高。再則，地方政府既由地方公民所選舉的公職人員組成，自亦較具民主精神，其施政也會較為人民的利益著想。同時由於自治官吏受人民的監督與控制，統治權力無法集中，專制與獨裁也可防止<sup>⑦</sup>。此外，就政治層面而言，由於分權主義者的爭取，使許多地方自治相繼完成，弱化了國內的政治緊張，化解許多危機，增進國家的凝聚力與和諧（coherence and harmonisation）<sup>⑧</sup>。

然而，過度的分權亦可能發生若干嚴重的不良後果；因為地方政府是構成國家的一部分，是以其個性的存在和功能的表現，決不能脫離國家而獨立作爲。如果國內各地方政府都具有獨立自主的權力，如上節有關獨立論與分離主義論所述，國家的統一，必將因之而被破壞，形成四分五裂，分崩離析的局面，造成國家政治陷入極不穩定的情境<sup>⑨</sup>。

另一方面，就民主政治言，過度的分權，也可能為民主帶來傷害，因為一般來說地方政府由於區域少，相對的人才也少，加以人才不能交流，因此難有良好的領導。所以地方上的土豪劣紳乃能把持地方政務，控制人民，甚至進而結成派系，操縱選舉，凡有措施，咸以本身利害為出發點，如不符合本身利益，則進行杯葛或阻擾，這不但違反民主精神，也使人民蒙受損害。至於各級政府間立法、行政工作的衝突或重複，亦難符經濟原則，加上都市化發展後，發展常集中在都會區與工業區、若干落後地區，以地方之力，難以振興，而國家財政虛盈如無法調節，則各地方勢必無法獲得均衡發展<sup>⑩</sup>。

<sup>⑦</sup>薄慶玖：前書，頁二〇四。

<sup>⑧</sup>M. Hebbert and H. Machin, eds., *Regionalisation in France, Italy and Spain*, (London : London School of Economics, 1984), pp.111–113.

<sup>⑨</sup>同上，頁二〇四～二〇五。

<sup>⑩</sup>同上，頁二〇五。另請參閱趙永茂：台灣地方派系與地方建設關係之研究，高雄：

固然基於前節有關聯邦主義、地方分權論、區域自治主義、地方民主論、多元主義與憲政主義等理論，提供地方分權論相當有力的理論依據；然而誠如夏普（L. J. Sharpe）所言，地方政府事實上常面臨許多來自自治領域的有關問題，而且這些領域問題又與一些公共事務與外部問題相關聯，但卻又因自己管轄領域的限制而無法獲得有效的協調與解決<sup>⑤1</sup>。在解決此一問題的方法上，不得不承認中央集權論者當中有關區域規劃發展論、國家化政策論以及國家統合論等主張，仍有其若干優點。

另外，許多學者及中央政治精英常常認為地方官員不負責任（irresponsible），而且地方爭議的都是一些瑣碎的事（petty）。費斯樂（James Fesler）復指出許多基層政治是保守的、精英的、例行的，以及沒有彈性的(inflexible)。此外，很多地方人民對地方政治並不感興趣，選舉時經常要在有關機關催促下才去投票。他甚至認為地方政客對地方事務的有效處理與主要政策的決定都沒有什麼貢獻<sup>⑤2</sup>。總之，費斯樂等學者對是否賦予基層地方自治組織過多權力與期望，均抱持著懷疑的態度。

此外，根據英國格拉斯哥大學（University of Glasgow）教授威爾遜（Tom Wilson）的研究，地方分權主義在下列幾種壓力下，其發展將會受到若干影響：(一)行政壓力（administrative pressures）方面：在要求更有效率的中央行政體系的行政壓力下，地方政府的權限與功能，不免會受到更多的挑戰；(二)經濟壓力（economic pressures）方面：如前所述，對各地區工業化與都市化後造成種種問題的失控（ill-controlled），使地方無法平衡發展，這些問題日久之後，勢必帶給各地方政府巨大的牽制（massive strains）；(三)規劃壓力（planning pressures）方面：由於各地區發展的關連性隨工業化與都市化而日益增高，相對地，將逐漸弱化地方的規劃地位；(四)政治壓力（political pressures）：在政治事務上，固然公共參與（public participation）的增加，使地方主義在政黨活動上得以蓬勃發展，但由於政黨意見紛歧以及各地方分權主義者（local enthusiasm for regionalism）本身意見不一致，這種分歧化的政治運動，將不利於地方分權論者陣營的整合與發展；(五)地方政府組織與行政仍有相當多

德馨室出版社，民國六十七年五月，頁一二五～一三八。以及趙永茂：台灣地方政治與地方建設的展望，高雄：德馨室出版社，民國六十七年六月，頁六一～九〇。

<sup>⑤1</sup>L. J. Sharpe,*op.cit.*, p.105.

<sup>⑤2</sup>Ann Schutz, *Local Politics and Nation—States*, (England : Oxford University Press, 1979), pp.6—7.

的腐敗（corrupt）與無效能（inefficient）等問題，這些問題如未能適當的改革，將無法抗爭中央權力的發展；（六）有關地方領域（regional boundaries）界定的爭議甚多，造成許多困擾，即使在地方主義陣營內亦意見紛歧。例如就經濟規劃（economic planning）與行政目的（administrative purposes）而言，似乎需要較大的領域；但是就民主目的（democratic purposes）而言，則是愈小領域愈受地方分權主義者的歡迎。此外，就若干情緒認同（emotional identification）或歷史情感（sensitivity to history）而言，卻很有可能對自治領域又有著其他不同的主張<sup>⑤</sup>。足見地方分權論者與中央集權者相同，均面臨不同的理論矛盾、限制與困境，仍有待進一步的研究與整合。

## 陸、結論

有關地方政府的基礎理論問題（basic theoretical question）事實上就是來自中央與地方政府間之關係（relationship of local government to the state）。正如同漢普頓（W. Hampton）所言，地方政府較缺乏理論，但政治理論則十分充足。因此，不少學者試圖參考有關政治學、行政學、社區論、憲法學與經濟學等有關理論或概念，來建構中央集權、地方分權或整合兩者關係的分析架構。本書整合地方分權理論之分析架構，亦係建立在這種發展基礎上的一種嘗試。

綜合本文前述各章節之研究發現與檢討如下：

1. 自十六世紀至一九七〇年代，中央集權論一直是中央與地方分權爭論中居於主要的地位；然而一九七〇年後，地方分權理論已蓬勃發展。今後在工業化、都會化、財政補助政策與國家化政策等發展下，中央政府的地位將逐漸受到重視，但同時卻也不得不致力發展地區或社區自治與民主，甚至如英國等國已有效發展地方雙層自治體系等制度，與中央政府權併行發展，以謀兩者長遠關係的穩定均衡。
2. 綜合羅卡德及奧德福等之分類法，地方政府自治型態約可分為下列六種：一、聯邦分權制；二、單一分權制；三、拿破崙地方長官制；四、共產主義的地方制度；五、傳統型的地方政府；六、後殖民主義時代地方制度。
3. 地方分權論有關地方政府與中央政府間關係之特徵如下：地方與中央為合夥關係；地方政府為自治團體；中央與地方為合作關係，非隸屬關

---

<sup>⑤</sup>M. Hebbert and H. Machin, *op.cit.*, pp.108–109.

係；中央與地方為政治分權關係；地方為行政區兼自治區；中央對地方為居於監督與輔佐之地位；自治事項獨立自主；地方有很有裁量權；中央對地方之監督以國會立法監督為主；地方自治權有保障；政策的制訂能因地制宜，適應地方的需要。

4. 地方分權論之理論基礎為聯邦主義、地方分權論、獨立論、分離主義、區域自治論、地方民主論、多元主義論與憲政主義論等，有其深厚的理論基礎。

5. 地方分權論亦有其在理論上、環境上與實際運作上的限制與困難。例如：國內各地方政府如都具有獨立自主權，則易使國家陷入整合危機，造成國家政治的不穩定；也容易使落後地區無法獲致均衡發展；此外，過度地方自治，亦易造成區域發展，甚至在共同管轄與發展的問題上難以獲致有效的協調與解決；而且，地方分權主義者彼此意見紛歧，仍有待地方分權論者的努力與整合。

# The Construction and Criticism of Decentralization Theory

Yung-mau Chao

## Abstract

Since Thomas Jefferson has alleged that the power of central government should be given more restraints, people's power need enlarged, and the state government also needs to enhance its power to against the federal central government, theory of local autonomy and federalism have been well developed. After that, Joshua J. Smith, Frank J. Goodnow, Herman Finer and L. J. Sharpe have been made a great contribution on the construction and the explanation of decentralization theory, which has been structured a very strongly theoretical basis for the study of decentralization, and was very prosperously developed since 1970. Decentralization theories have absorbed many related theories, such as politics, constitution, sociology and economics, and have constructed the following basic theories: federalism, decentralization, independence and separation, regional autonomy, local democracy, pluralism and constitutionalism, etc., which totally also have been presented a very valuable analytical context.

Although decentralization theory has structured a fairly strong theoretical basis, James Fesler, Tom Wilson and L.J. Sharpe all have been strictly criticized on the function and management of local government, the relationship restraints between the boundary of local gov-

ernment and its related external organizations, and the operational limits and predicaments of local government. So that, like centralization theory, decentralization also faces many theoretical contradiction, restrains and dilemma, which still need continuously taking more advanced studies for the purpose of the integration of decentralization theory.

