

中央與地方關係的治理----中山先生地方自治理念的實踐

政大行政管理碩士學程執行長&中山所教授 高永光

一、前言

我國自 80 年代修憲以來，有關地方自治之部分，修憲之目標即在賦予地方自主權。80 年 4 月 22 日一屆國大二次臨時會通過第一次修憲，增列增修條文第一條至第十條；81 年 5 月 27 日二屆國大一次臨時會通過增修第十一條至第十八條。在第十七條即是有關省、縣地方制度的修訂，凍結了憲法第一百零八條第一項第一款、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制。

根據該次增修條文第十七條的規定，省長得以民選，省縣也明白享有立法權。至於直轄市則因縣法早有規定，直轄市之自治以法律定之。故 83 年通過省縣自治法及直轄市自治法。以二法使地方自主權有了開展的機會。但地方自主性之開始，則始自民國 86 年 7 月 21 日之第四次修憲，將省虛級化，增修條文雖仍規定「省承行政院之命，監督縣自治事項」，但其實中央從未交付省政府此項任務。因此，中央直接與縣市發生互動、關聯。中央與地方的關係，進入一個嶄新的階段。

特別是在 88 年 1 月 25 日通過施行「地方制度法」後，地方之自主性地位獲得更進一步之提昇，中央與地方關係，更常因中央與地方民選行政首長，分屬不同政黨之故，致常發生衝突。

因此，中央與地方關係之治理，遂成為一個需要特別去處理及研究、分析及討論的題目。

本文擬就中山先生地方自治理念出發，檢討當前中央與地方之關係之治理，是否符合中山先生之地方自治之理念。

二、中山先生地方自治之理念

中山先生的三民主義是一體的，如果把民族、民權、民生三大主義切隔開來，不易理解中山先生革命建國的理念。個別地就各個主義而言，也是整體的。以民權主義為例，從發展的順序來看，建立民國之前提要件乃是以軍事手段推翻封建滿清，繼而施行訓政、憲政。建立民國之後，立即於各縣實施地方自治，其理論基礎則為權能區分及直接民權，當全國有過

半數之縣達到自治，則實施憲政，此即在五權憲法下中央五權政府，中央與地方關係則為「均權制」。而當全國民眾都能參與到政治時，即為全民政治。所以，從民權主義上來看，如果把推翻滿清這點略去不算，那麼，地方自治可以說是整個民權主義的基礎。由此可知，地方自治在中山先生政治主張中的地位。

中山先生討論地方自治的概念、內容、制度，在他所有論說中所佔比例並不算多，但除了一些觀念式的提法，如民國元年五月五日在潮州旅省同鄉會演講「地方自治」就是一例。其他的論述，相當具體。以下試分地方自治的內容及方法、地方自治的制度及地方自治自主性等三方面整理其論點如后：

（一）地方自治的內容及方法

中山先生談論地方自治的內容及實行方法，主要以民國九年三月一日在上海出版的「建設」期刊二卷二期中，題為：「地方自治開始實行法」。以及民國十一年為上海新聞報三十週年紀念所撰寫的「中華民國建設之基礎」一文。

「地方自治開始實行法」提到六項地方自治事項，可以說是中山先生所主張的「自治事項」的內容，它們是：清戶口、立機關、定地價、修道路、墾荒地、設學校等六件事。但中山先生所談及的自治事項並不僅止於此，他說：「以上自治開始之六事，如辦有成效，當逐漸推廣，及於他事。此後之要事，為地方自治團體所應辦者，則農業合作、工業合作、交易合作、銀行合作、保險合作等事。此外，更有對於自治區域以外之運輸、交易，當由自治機關設專局以經營之。此即自治機關職務之大概也。」¹

當然，中山先生論地方自治事項，其與中央之事權，究如何劃分，並沒有定論。在「中華民國建設之基礎」乙文中，閱其論述，當可得證：

「權之分配，不當以中央或地方為對象，而當以權之性質為對象。權之宜屬於中央者，屬之中央可也；權之宜屬於地方者，屬之地方可也。例如軍事外交，宜統一不宜紛歧，此權之宜屬中央者也。教育、衛生，隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬之中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣。同一教育也，瀕海之區，宜側重水產，山谷之地，宜側重礦業或林業，是固宜予地方以措置之自由。然學制及義務教育年限，中央不能不為之畫一範

¹國父全集，第二冊，台北：中央文物供應社，民國76年8月1日再版，頁173-174。

圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事實，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方。」²

中山先生所謂的「某程度」究竟如何劃分，徒然留下中央與地方權限劃分的模糊。當然，也益發證明中央與地方權限劃分的困難。

（二）地方自治的制度

中山先生論述有關地方自治的制度最多的，是在民國四十五年七月十七日在上海尚賢堂對兩院議員演講「自治制度為建設之礎石」，中山先生特舉例美國最新之自治機關圖為例。

中山先生所推舉的美國自治機關，由人民選舉縣議會，以一七十萬人的縣城為例，選出廿六名縣議員；另外則選出縣長一人。而人民對於縣議員及縣長皆有罷免權。議會行使「立法權」，但人民有直接的創制及複決權。縣長對於議會所通過之「法令」有「否認權」，此即今天大家所熟悉的「覆議權」。

不過，中山先生所舉美國自治機關，有一項是頗值得吾人注意的，即地方自治團體所支配的六個局，它們是「執法局，掌依法捕人，及提起公訴等事。公務局，綜理庶務。公益局，掌地方公益之不以利益收入為目的者。（如道路、教育、收養、醫院等是。）財政局，掌收支一切。公安局，司警察衛生等項。公用局，則掌地方公業之有利益收入者。（如電車、電燈、煤氣、自來水公司等是。）」³

當然，中山先生舉美國之自治機關，並不必然意謂著在中國所欲實行的地方自治之制度就是如此。不過，中山先生對於地方自治似乎不在於如何分權，或者制度上如何設計，例如他也主張「……每縣各得有國民軍。於是國本立，國防固，而民權制度亦大定矣。」⁴此外，他還主張設立地方自治學校，「各縣皆選人入學，一二年學成後，歸為地方任事。」⁵一方面固然是直到他去世，沒有機會推動地方自治，另一方面，地方自治的制度設計，內容似乎不是最重要的，最重要的應該是民眾是否能真正地「自治」，這就涉及到何謂「自治」？自治所給予地方的自主性有多少等問題。

²全前註，頁 177。

³全前註，頁 355-356。

⁴全前註，頁 357。

⁵全前註。

（三）地方自治的自主性

中山先生對於何謂自治，尤其是自治的實質內涵，反而是較早在民國二年四月發表的「國民黨政見宣言」中討論較多。

在「國民黨政見宣言」中討論到的「對於政體之主張」此一部分，中山先生認為「省為自治團體有列舉立法權」。此即各省除省長所掌之官治行政外，當有若干行政，必須由地方自治團體掌之，中山先生稱之為「地方自治行政」。地方自治團體，對於此等行政有立法權，但不可以和中央立法相抵觸。而自治行政的範圍，應該是和地方關係密切的「積極行政」為限，其目的有六：地方財政、地方實業、地方工程、地方交通、地方學校和慈善公益事業。而以上種種，中山先生主張「皆明定法律，列舉無遺，庶地方之權，得所保障。」

上面這一種說法，其實並不清楚，似乎地方自治行政，地方有立法權，但不得與中央立法相抵觸。可是中山先生卻又要為地方明定法律，列舉無疑，否則地方權限無法獲得保障。

其實，在「國民黨政見宣言」的「對於政策之主張」有更詳細的關於「地方自治」自主性有多少的主張。以下二段話很值得參考，第一段話是：

「欲劃分中央與地方之行政，須先明中央與地方之區別。中央為全國行政主體，即中央政府是也。地方為一區域之行政主體而在中央下者有二：地方官治行政主體，即地方官；地方自治行政主體，即地方自治團體。如是則可知地方自治團體，與地方官治主體之區別。即劃分中央行政與地方行政及中國宜采之制度，有三要義焉：一曰中央行政消極的多，地方行政積極的多也。一曰中央行政對外的多，地方行政對內的多也。一曰中央行政政務的多，地方行政業務的多也。既明乎是，則當知地方分權，本不問官治民治。今世人之所謂地方分權，皆指地方官治言，而地方分權，實與地方自治不同，吾人不重在地方分權，而重在地方自治也。本此定義，中央之行政權，宜重以政務之性質與便宜，分配於中央與地方，而中央則統括的，地方則列舉的。」⁶

上述這段話有一句相當重要，那就是地方自治不是從中央分得權力，而在於「民治」，所以不是「官治」。還有，中央的權限是概括的，地方的權限則是列舉的。換句話說，沒有列舉給地方的「剩餘權」應屬於中央，但明白列舉給地方的，中央亦不能侵奪。中山先生對地方自治的「自主性」

⁶全前註，頁 799。

應可從此處得到理解。

第二段話同樣地是在國民黨政見宣言中的「對於政策之主張」中，他說：

「地方行政分二種：一曰官治行政。官治行政，以中央法令委任地方行之，其重要行政：曰民政（警察、衛生、宗教、戶口、田土、行政）；曰產業行政；曰教育行政。若自治行政，地方自行立法，其重要行政：曰地方財政；曰地方實業；曰地方交通業；曰地方工程；曰地方學校；曰慈善事業；曰公益事業」⁷

這段話中最重要的觀念，一是中央委任地方來做事，這仍然是「官治行政」部分，應該是屬於中山先生所說的由中央概括立法，地方雖得就委任事項進行「行政立法」，但不得與中央法律抵觸。另一則是自治行政，中山先生強調「自行立法」，換句話說地方應該有完全的自主性，而地方擁有完全自主性的自治行政事項，大都以財政、實業、工程等與地方財力有關之事項，此即地方若沒有能力，徒有自主性的規範，亦如空中樓閣般，並不實在。

從以上的討論可以得知，中山先生主張的地方自治，在自治行政部分，非常強調地方有完全的立法權，可以說由地方自治的立法自主權，乃是中山先生地方自治理念的核心。

三、地方自主性的實踐

地方政府事權所討論的範圍包括在事權的性質上，地方究竟有無固有的性質，或者只是賦予的。如果地方具固有的事權，那麼無論是中央集權或地方分權，甚至於均權制，也不過都是由中央分出一些事權予地方，就地方之自主性而言，意義不大。

當然，地方如果有固有事權，此固有事權是否由憲法來保障，事關重大。若僅由法律保障，中央可以透過法律改變，隨時予剝奪，地方自主權仍是椽木求魚。此即中央有無「法律先佔權」？設若中央法永遠可以「破」地方法，則地方自主權亦不過是水中之月，不切實際。

首先，原本政府之間的權力分工只有水平分工，例如美國總統制的行

⁷全前註，頁 800。

政、立法及司法三權分立，互不通屬，而三權之地位皆為憲法所賦予之固有職權。任何一權不得也無法利用自己的職權侵犯其他權力。但是，實務上的發展，似乎美國的司法權居上，此係因立法及行政部門當憲法適用發生疑義而起衝突時，最終由司法權做裁判。但其實法有明文規範之處，或有憲政之慣例可依循時，司法解釋要侵奪行政、立法之固有職權，並不容易。

但中央與地方之間事權的劃分或分工，牽涉到權力的垂直分工。權力垂直分工是否一如水平分工般，彼此有固定之職權，不能互相侵犯？在單一及集權之國家體制裡的地方政府，似無法相信有此之職權。但是，聯邦制之國家則不然，聯邦之事權反而是地方「讓與」出來的，所以聯邦憲法無明文規定之事權，一般稱之為「剩餘權」，概歸州或邦所有。是故固有職權之說，地方自治團體早已有之，只是單一制或中央集權國家不肯接受而已。但當地方政府角色日益趨重之下，地方政府固有職權之說，似已獲得普遍之認可。⁸尤其，不再只是局限在聯邦制國家而已。

而如果地方政府擁有固定之權限，中央不可以立法或任何形式加以侵奪，自無「中央法破地方法」之問題；而地方法係依其事權所需而訂定，事權既為其所專屬，亦無「地方法破中央法」之問題。

地方自治團體逐漸具「固有權」之垂直分工下之專屬事務的權限，實與「地制法」授與「地方立法權」有關。「地制法」第二十八條規定：「下列事項以自治條例定之：一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」

「地制法」第二十八條第三款對於地方自治團體及所營事業機構之組織者，由地方立法機關以自治條例加以審議乃理所當然。但第一款及第四款之規定，似有其與地方行政機關區隔固有權限之作用。此即目前我國地方制度之發展，不僅權力垂直分工之說已逐漸被接受，在地方自治團體中立法機關及行政機關之間，對於地方自治事項之權限，亦有其水平分工之處。

首先，「地制法」第二十八條第 1 款之規定，法律及自治條例既規定

⁸ 地方自治基礎有所謂「固有說」和「傳來說」，見劉宗德，評「地方自治法規之監督」，收錄於地方自治法學論輯（上），台北市政府法規委員會編印，民國 88 年 6 月，頁 211。依筆者的看法，地制法似較偏向「固有說」，已與我國一向是「單一制」的政府權力體制開始偏離。

應由地方立法機關來議決，地方行政機關自是無權置喙。此即，地方立法機關之事權，需行使地方立法權加以審議者，不僅中央不得予以侵奪，地方行政機關也不可以。而尤其第4款「重要事項」理論之規定，實已讓地方立法機關改變了過去必須依靠地方行政機關給予資源的「依賴地位」。

至於「地制法」第二十八條第二款之規定，事涉中央立法機關與地方立法機關，究竟在創設、剝奪及限制人民權利上，誰擁有最終之決定權？抑或是地方立法機關在自治事項上而與人民之權利義務有關，亦有其專屬之部分，中央不可侵奪。

但是，有關人民之權利義務的限制，法律學者似認為應屬於「國會保留」部分，而非地方立法機關之「議會保留」。⁹然而，無論這是「國會保留」或「議會保留」，由於既已授與地方立法機關之立法權，無疑地，未來的發展趨勢似已朝向「議會保留」之發展，地方立法機關於此之立法地位，似也已朝向「議會保留」之發展，可見地方立法機關就此之立法地位，似也告相當明確。尤其，「地制法」第二十六條第二項已賦與地方立法機關訂定「罰鍰」或「其他種類之行政罰」。

當然，地方立法權不限於地方立法機關，也包含地方行政機關依中央法令訂定的委辦規則。尤其，「地制法」第二十九條承認地方行政機關有其「法定職權」，此亦係對地方行政機關依其職權而固有之行政立法權的一種接受。

當然，廣義的地方立法尚包含「地制法」第三十一條自律規則的訂定。由上所述，可見從「地方制度法」對於地方立法的相關規定，似已改寫了我國地方政治中，中央、地方行政機關及地方立法機關過去單純地集權式的、單一體制的關係。由於中央與地方，以及地方行政及立法機關之間，兼有權力的垂直分工及水平分工，我國地方政府的事權研究，似乎也面臨理論重構的挑戰。

但是，在具體實踐上是否如此，以下僅就三個例子來加以討論：第一個例子是「公益彩券發行事件」，第二個例子是有線廣播電視法的修正，第三個例子是資訊休閒業管理條例的立法。

（一）公益彩券發行事件

公益彩券發行事件，引發高雄市與中央財政部之間政策與法律爭議，

⁹ 同註三，所揭文。

在八十八年上半年受到社會的矚目，也成為中央與地方衝突程度相當高的政治事件。

整個公益彩券事件始末是八十四年六月十六日立法院三讀通過「公益彩券發行條例」，根據該條例第二條之規定，主管機關為財政部，而第四條之規定，發行機關為省或直轄市，但需經財政部「核准」，才可以單獨或聯合發行或銷售，或委託適當機構辦理；至於相關之作業及辦法，則需報請主管機關「備查」。依八十四年之條例規定，地方擁有發行權，且相關之辦法，地方擁有立法權，十分確定。但是，公益彩券發行條例通過至八十八年初，地方並未實際發行；等到八十七年底直轄市長改選，高雄市由謝長廷當選後，積極推動發行工作，此時，財政部則持反對意見與立場，並進行修法，「收回」地方發行權，改由中央擁有。八十八年六月二十八日公益彩券發行條例修正通過實行的條文，在第四條第一項改為「公益彩券之發行，由主管機關指定銀行（以下簡稱發行機構）辦理之，其發行、銷售、促銷、開兌獎作業、管理及其他相關事宜之辦法，由主管機關定之。」此即有關公益彩券之發行權已改為中央所擁有。

公益彩券發行問題，看似中央與地方權限劃分之論爭，即發行公益彩券究竟是中央主管事項，還是地方自治事項。從八十四年之公益彩券發行條例全文二十一條來看，實在是無法斷定。雖然學者在討論時，由發行權授與地方，在八十四年的條例第四條中使用「核准」及「備查」等用詞，比較上中央機關是居於「自治監督」的地位，而都傾向於把發行彩券之事權，推定為地方自治事項¹⁰；再參照地制法第十九條第三款關於社會服務事項的第二目「縣（市）公益慈善事業及社會救助」，再參照八十四年公益彩券條例第六條第一項規定公益彩券發行之盈餘所設置的特種基金，「專供社會福利、慈善等公益活動之用」，似可論定公益彩券之發行性質上屬於地方自治事項，此何以高雄市在與中央爭取彩券發行權時，準備以訂定自治條例方式予以對抗之故。

姑且不論公益彩券事權之性質屬中央或地方專管事項之爭，從八十四年之條例，地方發行權屬中央授與，後由中央立法停止授與發行權，十分明確。如果中央對既經法律授與地方之事項，得任意收回，事實上，地方對執行事項所擁有之自主權，根本是沙灘城堡。所謂的保障，概屬空談。而最重要的是，中央任意「收回」授與之權，從高雄市公益彩券之發行，很難不讓人認為是因為「分裂政治」所致，則中央與地方在立法權的發展上，受政治層面的影響，十分嚴重，對地方立法權的發展，令人憂心。

¹⁰有關學者的這些討論，詳見「發行公益彩券法律問題」研討會，月旦法學雜誌，第五十一期，1999年8月號，頁115-127。

（二）有線廣播電視法的修正

有線廣播電視與公益彩券的發行在本質上有相當大的不同。公益彩券之發行在事權歸屬上，依地制法之規定，較易引起中央與地方權限劃分的討論。就有線電視事項而言，從地制法地方自治事項的條文來看，殊難將之劃入。因此，從有線電視法來看，與地方有關的就是「費率審議權」與「違規廣告裁罰權」。尤其在費率審議上，事涉縣市民之權益，如果依地制法第二十八條來看，以及依本人從事研究之訪談心得來看，只要有關經費之收取，地方政府必不敢輕率為之，都會想以自治條例方式處理。而有線電視法在八十九年十二月十四日，從穆閩珠等五十二位立委連署提出修正案開始，企圖將費率審議權及違規廣告裁罰權收回中央，當然會引起地方佈滿而有所爭議。¹¹

就法律授權而言，有線電視法很明確的將部分在執行上的權限，授與地方行使，但僅止於費率審議及違規廣告裁罰，這是一種行政立法權的部分授與。不過，與發行彩券不同的是，有線電視法所授與地方的權限，是由中央立法機關主動要求收回，並且是由個別的立法委員的發動。而當中央立法機關準備收回權限，並進行修法時，地方政府的反彈是由與帶頭修法的立委同屬一個政黨的台北市政府。因此，有線電視法的修正，應該不是受到分裂政治的影響。不過，凸顯出來的問題是，即使中央與地方是一致性政府，由同一政黨執政，也會出現這種中央率爾想收回授權的行動，顯見地方自治在中央法律授與之下，受到保障的程度不高。

（三）資訊休閒業管理條例

中央與地方關係尚有另外一種類型，就是事項本身中央並沒有任何立法行動，地方率先立法，但中央隨即立法，迫使地方所訂立的自治條例，面臨必須修改配合的結果。典型的例子是資訊休閒業管理條例。

台北市在民國八十九年至九十年間，鑑於網路遊戲咖啡業的管理，缺乏法令依據，又對青少年身心發展影響至鉅，乃於九十年六月十二日擬就「台北市電腦網路遊戲業管理自治條例草案」，送請市議會審議。由於分裂政治的關係，民進黨執政的中央政府行政院長張俊雄立即責成經濟部在二個月內提出草案報院，後來中央的「資訊休閒業管理條例草案」於九十一年五月二十二日通過。

¹¹例如當時的報紙報導所使用的標題：「審議有線電視費率處罰違規廣告，兩權歸中央，地方大反彈」，中國時報，民國九十年一月六日，第一版。

不過，值得注意的是台北市市議會將原市府所提的草案更名為「台北市資訊休閒服務業管理自治條例」，並且在台北市議會第八屆第六次定期大會第九次會議完成三讀通過。但九十年十一月三十日台北市法規會依地制法將此自治條例提報行政院核定，而行政院於九十年十二月二十五日發文退回。

行政院退回台北市資訊休閒服務業管理自治條例，理由是台北市該自治條例應配合新修訂之公司法，以及在網咖違反禁菸規定的裁罰款上，需徵詢內政部及法務部之意見。當然，最重要的理由是台北市該自治條例的規範內容與尚未通過的政院版草案規定不同，因此要求台北市政府邀內政部、法務部、經濟部及衛生署等單位研商修正。

行政院此舉是否合於地制法所規定的核定，值得討論。依地制法第二條所規定的核定是「指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂。」而第三十二條第三項規定「自治法規、委辦規則須經上級政府或委辦機關核定者，核定機關應於一個月內為核定與否之決定；逾期視為核定，由函報機關逕行公布或發布。但因內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，經核定機關具明理由函告延長核定期限者，不在此限。」按上級政府或委辦機關核定的結果應僅於核定或不予核定，以及依上述規定做成延長核定期限之答覆。但行政院採「退回」之行動，不無可議之處。而且根據的理由之一又是尚未完成的政院版草案，對於地方自治立法權又有何尊重？

而在本案中台北市政府於逕行修正後，不再經市議會審查，於九十一年四月十九日報經行政院准予核定，此舉又置地方立法機關於何種地位？事實上，行政院若接受網咖之管理為地方自治事項，才能同意以自治條例核定，因為此時中央並未立法，該自治條例之訂定不是來自中央的法律授與，而是新生地方自治事項，理應尊重地方立法結果。

由資訊休閒業管理的立法過程來看，當然可以解釋成仍是分裂政治之下，中央與地方對於立法權誰屬的拉扯戰。但中央與地方爭奪立法權的事實，及其所引起的政治衝突，對未來地方立法權的發展，卻是一項隱憂。

在實務上，當中央通過資訊休閒業管理條例後，大多數縣市對於網咖的管理，皆依據中央該條例，以自治規則的方式立法。這顯示出當中央在爭奪事項的立法權時，地方立法機關相對之下會退縮，而地方行政機關也就便宜行事，以自治規則加以規範，對於代表地方民意的立法機關所代表

的自主性，其實是一種貶抑。此所以在筆者研究訪談地方法制人員時，彼等多數認為地制法通過後，地方立法機關之立法權反有限縮的情形，而學界亦有人持相同的看法。¹²

四、結論：從治理的理論看中央與地方關係

1990 年代，治理（governance）的觀念受到歡迎，在學界的討論也日益受到重視，相較之下「統治」（government）的觀念，就顯得相當侷限。

「治理」不僅逐漸在政治研究中形成較成形的理論，在實際政治操作中，也產生了新的政治運作模式。Jon Pierre和B. Guy Peters¹³將治理分成三個層次：1、向上移轉的層次，談論國際組織的出現；2、向下移轉的層次，地域、地方與社區治理系統的出現；3、向外移轉，即非政府組織、公司化和民營化問題。¹⁴

因此，在治理的新觀念之下，允許次國家政府的成長，強化了國家權力對地方的分權與「授能」。

「治理」觀念的來源之一是聯邦主義「Federalism」，James P. Pfiffner在「治理與美國政治」（Governance and American Politics）一書中就說：「美國憲法制憲者所遭遇的挑戰是，如何達成當時美國人的基本價值，這個基本價值是，在本質上是反政府的（antigovernment），但是又要創造出一個可以存活的治理系統（system of governance），有足夠的權威，可以在關鍵性的政治爭鬥中生存。」¹⁵

弱地方的出現，不獨在臺灣，美國從 1957 年到 1966 年，地方財政日益艱困，1957 年各州的負債總額是 39.3 百萬美金，1966 年是 77.5 百萬美金，前後 10 年之間負債的增加百分比是 97.2%，地方財政的衰弱，反而促成了財政上的聯邦主義（Financial Federalism），讓地方分享更多的中央財政預算。促成了美國政治學者重新思考中央和地方的關係：

1. 在執行聯邦和州政府的施政計劃時，聯邦和州憲究竟屬於什麼關係？

¹²關於本案在台北市部分，可參閱馬英九，「台北市電腦網路遊戲業之管理與立法」，立法院院聞，第二十九卷，第十期，民國九十年十月。

¹³ 謝宗學等譯，Jon Pierre and Guy Peter原著，治理與國家，台北：智勝，2002 年 12 月初版。

¹⁴ 同前註，所揭書，第四章。

¹⁵ James P. Pfiffner, *Governance and American Politics: Classic and Current Perspective*, Harcourt Brace College Publishers, 1993, p.4.

2. 聯邦施政計劃和州政府施政計劃彼此的關係是什麼？
3. 當中央和地方政府施政時，國家中的個別的國民，和中央政府的關係，以及和地方政府的關係，究竟有何不同？¹⁶

這種新治理模式，造成中央與地方關係的激烈變化，不僅在財政上，甚至於在結構上，也發生大的變化，讓地方更有能，更有權。例如義大利政府在 20 世紀的最後一個十年，為了讓地方分配到更多的預算，將中央到地方政府的結構做了一番調整：

在中央政府之下，設立了區域政府，此區域政府乃是依法律而定下來的，不是真正的垂直權力分配政府，其中有依特別法劃出來的區（Special Statute Regions）共 15 個，有依普通法劃出來的區共 5 個（Ordinary Statute Regions）。而原先在制度上的地方政府則劃分成 49 個省（Provinces）。同時，依衛生環境情形劃分成 212 個地方衛生單位（Local Health Units），另外則是 8101 個市（Municipalities）。¹⁷

因此，要實踐中山先生地方自治的自主性，需要建立中央與地方的新關係，從治理的觀點來看，中央與地方必須發展伙伴關係，中央與地方在推動政策上也應該是一種協力關係。但是，關鍵仍然是中央必須先有分權及授能的觀念，能允許地方既富且強。

就本文所舉實例來看，地方自主性的增加，首在地方享有中央所不能干涉的固有事權的立法權；但從分析的案例來看，地方似很難免除來自中央的「侵奪」，因此，單就本研究來看，中央與地方關係的治理，應先從允許地方擁有不可干涉的完整地方立法權。

¹⁶ David A. Caputo, Richard L. Cole, *Urban Politics and Decentralization: the Case of General Revenue Sharing*, Lexington Books, D.C. Heath and Company, 1974, p.4. and p.20.

¹⁷ Giorgio Brosio, *Financing Regional and Local Government—Italy and Spain*, in Ehtisham Ahmad ed, *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*, Edward Elgar Publishing Limited, 1997, p.217.