

六都升格後應重新定位中央地方分權

陳錦稷

新北、台中、台南、高雄改制為直轄市，桃園縣則準用直轄市，與台北市形成台灣地方自治的六都時代。北、高兩市原轄 272 平方公里與 154 平方公里，但改制後除台北市外，其他直轄市皆為幅員遼闊的「廣域直轄市」。¹ 人民的政治參與前所未有的，地方政府的治理也面臨全新挑戰。如何治理發揮效能？如何整併業務發揮綜效？鄉鎮改制為市府所轄之「區」，未來該如何整併？此外，相對於六都享直轄市地位，其他被稱為「什麼都不市」的十六個其他縣（市）又該何去何從？如何避免有限資源因六都升格而遭到排擠，甚至慘遭邊緣化，將是必須嚴肅思考的課題。

行政院於二〇〇九年八月核定五都升格，並於同年底提出「財政收支劃分法」及「公共債務法」修正草案，但該法案雖攸關地方政府財政資源分配，卻因爭議過大而難以被接受，至今仍躺在立法院之中。其中公債法修正案讓直轄市及縣（市）一年以上債務餘額佔歲出比率之上限，由 45% 分別提高為 250% 及 70%。以新北市為例，舉債規模可高達 2,660 億元，相對於 98 年底止，未償債務餘額 444 億元，仍有高達 2,216 億元的舉借空間，這將引發債留子孫的爭議，違反世代正義。爭議太大導致修法延宕且推動困難。

在財劃法修法延宕之下，財政收入顯然與爭取升格當時之預期有極大落差，但是升格後將面臨承接大量中央移轉業務的局面，加以本

身組織整併、且員額擴編，人事經費將會增加，財政需求勢必擴張。新北市為例，升格前的人事費用占歲出比重已達將近一半，升格後公務員額幾近倍增，² 預料人事經費將大幅擴增；而台中市升格後，人事經費預計將增加 85 億元。

為了因應財源不足的問題，中央政府的人事行政局只好統一規定員額擴編將逐年進行的方式進行，以面對財源增加有限但人事經費快速膨脹的困境。然而，升格後前三年實際可增編制員額數仍將高達 1,993 人，且官職等將普遍提升，預料五都的人事費仍將大幅增加。根據健保局估算，在台中、台南、高雄市及準用直轄市的桃園縣中，因轄內低收入戶、農漁會、職業工會等被保險人地方政府保費負擔比率增加，一年就將增加 131 億元的保費支出。

直轄市長雖挾高民意支持，但上任後卻不得不承擔前人所留下的鉅額債務，³ 地方政府合計未償債務將高達 7,688 億元，各縣市政府舉債幾乎已達公債法所規定之舉債上限。財政窘境導致施政困難，任何施政作為皆須仰賴中央支持與財政挹注，⁴ 但地方政府本身財政量能嚴重不足，自有財源偏低，支出結構極度僵化，近半歲出規模用以支應人事費用，且在有十五個縣市政府其自有財源尚不足支應人事費的情況下，地方政府毫無財政自主可言，任何施政若無中央政府支持與財政挹注，將形同空談。

升格為直轄市，仍需面對高度中央集權又集錢的制度，有如「轉大人」後，仍繼續「穿小鞋」，此種情勢將不利於政務推動。面對地方自治新局宜重新定位並建立權責相符之中央地方分權模式，並據以調整財政劃分，建立「財政自主」並落實「在地治理」。而

《歐洲地方自治憲章》(European Charter of Local Self-Government)、《馬斯垂克條約》(The Maastricht Treaty)及《阿姆斯特丹條約》(Treaty of Amsterdam Amending The Treaty on European Union)等「在地治理」的思潮與經驗值得台灣參考。BT

¹ 新北市約 2,053 平方公里、台中市約 2,214 平方公里、台南市約 2,192 平方公里，而高雄市更廣達 2,947 平方公里。

² 新北市升格前公務員額 8,732 員，升格後增加為 13,860 員，幾近倍增

³ 截至 98 年度止各縣(市)政府一年以上未償債務餘額高達 2,975 億餘元，佔前 3 年平均國民生產毛額比率高達 2.3%，已逾越公債法之舉債上限 2%。加計未滿一年的短期債務 1,585 億餘元，且該短期債務已「短債長債化」而實質上形同長期債務，合計未償還債務餘額達 4,560 億餘元。加計北、高二直轄市債務，則合計地方政府未償還債務餘額高達 7,688 億元，各縣市舉債幾乎已達公債法所規定之舉債上限。

⁴ 現行財政收支劃分架構下，中央政府以一般性補助款、中央統籌分配稅款及各種計畫型補助款挹注地方政府的施政需要。2010 年為例三項合計占地方政府整體歲入達 56%，顯示地方對中央財政挹注有相當高的依賴。