

五都時代地方分權法制上的未竟課題

羅承宗

若要票選二〇一〇年台灣最重大的法制變革，那麼「地制法修正，五都體制成形」應該能高票當選，然而就法制而言，五都風光改制的背後，似乎如一場充滿政治算計，缺乏長遠與整體規劃與理性辯難的歹戲。

詳言之，地方制度不僅攸關地方住民權益，且涉及到不同的法制層面，這些層面包括中央與地方權限劃分、行政區劃、財政收支劃分、選舉制度、社會福利等環環相扣的課題。執政者對爾等重大事項欲進行大幅變革時，理應經過長期、慎重、多元的討論後，方可正式上路，但是馬政府在今年三月卻僅簡單地修改地制法數個條文，就讓台灣地方制度在二〇一〇年底立即產生大規模變動。諸多改制所衍生的課題缺乏深思熟慮的規劃，與二〇〇七年五月地制法創設時模糊曖昧的「準直轄市」如出一轍。總的來說，五都改制不但未舒緩地方制度長久面臨的諸多病理現象，反而讓病情更加沈重。為求妥善控制病情，若干法制上未竟的課題，當有重新檢視之必要。

中央與地方分權基準的再釐清

中央與地方權限劃分向為一切問題之根源，此問題不但攸關中央與地方財政收支劃分，更是決定地方自治能否落實的關鍵。惟中央與地方權限不易劃分，乃是地方自治經久難治之重大課題。孫文的「均權理論」僅是玩文字遊戲，

欠缺實效性，大抵已得驗證。反映到法制層面上，迄今我國各種法規尚多規定「本法所稱之主管機關，在中央為…，在省（市）為…，在縣（市）為…」，造成同一事項各級政府俱有管轄權狀態。但從理論而言，主管機關應只有一個，究竟是中央權限或地方權限終該有個明確的決定。傳統「多層次權限分配」的立法方式並無法解決問題，反而常造成中央地方推諉卸責的消極權限爭議，不足為取。

綜上，權限劃分乃是釐清中央與地方間關係的前提要件。不管是「均權理論」還是「多層次權限分配」，應從法制上予以揚棄為宜。至於有什麼更佳的法制能更妥善解決分權爭議，雖不免又是一番聚訟盈庭的爭端，但主政者只要有耐心地進行長期、審慎的研議，相信一定能找到更妥善的分權基準。

中央法律專佔現象的再檢討

自治立法權乃地方自治的重要核心之一。但是當地方法律與中央法律牴觸衝突時應如何處理，在單一國（unitary government）國家體制之下，地方法律不得牴觸國家法律是普遍的原則。地制法本此意旨，於第三十條雖規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效」。惟值得檢討的是，當中央法律內容過於嚴密時，地方立法自由形成空間即隨之被限縮甚至

趨近於零。此時若仍無條件地遵循地制法第三十條規定，即會形成中央「法律專佔」現象，使地方立法權徒具形骸。

基此，為求讓自治立法權能真正實現，落實住民自治精神，「中央法律理所當然大於地方自治條例」的傳統見解當有妥善限縮的必要。未來中央法律在制定或修改上，若涉及地方自治事項，應本於保守自制、尊重地方立法形成空間之精神，以原則性、大綱性的寬鬆立法模式取代傳統鉅細靡遺的立法模式為宜。

對統籌分配基準的質疑

「分錢」是驅動五都體制形成的一大原因，一旦升格成為直轄市後，就能進入贏者圈，與北、高兩直轄市共享統籌分配款分配上的財政優勢。現實發展上由於五都成形，直轄市的統籌分配款也將由現行的 43% 調高到 61%。

至於為何直轄市就可分配較多財源，其餘縣（市）就要委屈一點的問題雖然不乏一些理論，或按比例、或照公式來自圓其說，惟從「統籌分配」的意義上來看，讓中央掌握這筆財源之目的，應是在區域發展本會傾向不均的自然發展下，透過中央的介入，讓地方間落差不至於太過影響國民普遍應享受的基礎福利水準。更簡單的說，統籌分配款理應發揮雪中送炭、而非錦上添花的機能。本此意旨，對於基礎建設、福利服務已相對完善的地方自治團體，如台北市、新北市…等，筆者認為不應繼續接受統籌款。反之，對於基礎建設、福利服務相對欠缺的地方政府，不管是新興的廣域直轄市或縣（市），都有透過統籌款來舒緩區域落差之