

論鄉鎮市之自治

黃錦堂

一、前言

若謂省與直轄市係充滿政治力之實體，在運作上處處顯示出政治鬥爭與妥協，則鄉鎮市應該是以服務基層民生為目標，從而設計上必須就近服務、去除政黨或派系之對抗、一切以住民之意見為依歸。作為第一線的服務單位，鄉鎮市的重要性無與倫比。吾人可以想見，當吾人身心疲憊、生活無聊時，最能夠快速、有效提供五彩繽紛文藝、體育休閒活動的，便是鄉鎮市。走遍大江南北，賞盡風花雪月，終究吾人還是須回到生活中的鄉鎮市；鄉鎮市的榮枯，反應出吾人心靈的豐腴或貧瘠。

儘管如此，鄉鎮市作為最下層的民主政治體制，卻是無比的脆弱。現代的視訊傳播與商品結合，提供人們一個避難的週末假日；晚間第四台傳播而來無所不包的節目內容，遮斷了吾人與鄉鎮市的溝通。繁忙的工商、求學生活，使人在專業化的領域中，經歷在無數次的波濤，作為一般價值的鄉鎮市，地位自然益形下降。更何況在開發中國家（而台灣正是其中一個）往往因為政經社文轉型帶來激烈的衝擊，一般人民不論是積極迎接或是消極躲避，都無法將心思擺離政治，鄉鎮市或其他屬於心靈的事務只是私人般的風花雪月。而資本主義不斷發展的結果，早已由單純的勞動力投入以增加生產的方式，轉換為資本、技術的規模化、密集化，更何況國際或國內資本的急遽發達與入侵，鄉鎮市以其微薄的預算與低職等的官員，在民間視聽上，自然是江河日下、萬劫不復。

奧妙在於人們已經失去鄉鎮市老久以後，才驀然回首發覺鄉鎮市是根之所在，是屬於心靈的、環保的、人性的。正如同許多成名或半成名人士於中年時毅然放下身邊的成就，返鄉服務或定居，鄉鎮市正逐漸從死亡的谷底中慢慢復甦，即使說這是在已開發中國家的現象，但台灣地區何嘗不是逐漸步入已開發之林！

以上的描述，是筆者對鄉鎮市的深深關懷。的確，鄉鎮市在台灣地區人民的心目中，早已被淡忘許久，而新一波的返鄉定居運動，還是只停留在極端例外的個案而已。台灣地區人民如果在國際上被認為膚淺、短視、屠殺野生動物、不愛環保、浪費水源、浪費資源等等，集負面印象於一身——當然光明面則是經濟發展成功以及人力（腦力）資源開發有局部成效，則屬於人性與環保（廣義）的鄉鎮市，將無法有良好的發展。台灣究竟要何去何從呢？

本文旨在研究台灣地區鄉鎮市的自治定位，而且是以當今以及未來為著眼點。為此，吾人有必要先簡單介紹鄉鎮市自治之沿革，以及在缺人、缺權、缺錢所致之惡性循環下，派系、黑道、金牛入侵後所導致之黯淡無光——民國七十九年夏天國是會議時，不少學者甚至主張鄉鎮市非法人化。其次，吾人將簡單檢討外國相關體制。在這些論述之後，本文將展開台灣地區當今鄉鎮市自治之定位以

及權限之討論，並將指出在不斷法律化、規劃化、規模化之今日，鄉鎮市做為最脆弱的行政體，其應有的出路。

二、歷史沿革與發展

我國憲法中並沒有明文規定鄉鎮市之自治，但依一般通說，憲法對地方組織¹僅是重點規定，所以即使在法律中引進鄉鎮市之自治並不違憲，甚至更可以合乎制憲者之本意。

事實上，依江繼五先生之見解，我國憲法第一百零八條已經規定中央制定省縣自治通則，可以概見「有關縣以下的自治體制，憲法不加規定者，顯然為留待上述法律再行訂定」。氏並認為這絕非憑空臆測，而是有憑有據²。申言之，當年參加制憲並為第六審查委員（負責審查地方制度）召集人之一的鄭彥棻先生的「鄉鎮市自治研究」³（載於台灣新生報民國六十九年四月二十九日第二版）便曾說到：「據我瞭解，當時對縣以下組織並無規定，僅認為應由省縣自治通則予以規定，而絕非排斥鄉鎮市自治之意。所以，鄉鎮無論實施自治與否均不生是否違憲問題。而這憲法『地方制度』之基本精神而言，則應認為鄉鎮市自治更符合憲法之精神。」早先省縣自治通則於立法院二讀草案第六條，亦已明定鄉鎮市為法人⁴，同條第四項並接受台灣現行制度中「縣轄市」的規定⁵。

國父遺教中固然只明白說到「縣為自治單位」，但其是否明白反對鄉鎮市自治，並不清楚，而且，中山先生之立論是否以民國初年國家遭逢變亂而且民智未開為出發點，而希望以較大規模的自治單位以加速完成地方自治，不無疑問；尤有進者，國父上述遺教在現行憲法制定過程中，是否完全被接受也不無疑義。

總而言之，我國憲法中並無明文規定鄉鎮市之自治，就鄉鎮市屬於國家行政與政治體制之一環的角度而言，誠屬不當。但沒有規定並不表示否定，在這裡，留下一憲法解釋學上的問題，已如上述。

事實上，清季地方自治的構想以及民國十八年縣組織法均規定鄉鎮市係自治體、首長民選。民國二十八年國民政府所制頒之「縣各級組織綱要」則將鄉鎮市改為非自治體，一般人對依本綱要所建立的體制，稱為新縣制；本綱要並且規定各項法令與本綱要相抵觸之部份暫停試用。基本上，這是一個抗戰時期體制，有

¹ 請參看林紀東，中華民國憲法逐條釋義，民國七十九年九月，五版，頁 190；另外，江繼五，地方自治論叢，民國八十一年十月，初版，頁 21 以下。民國七十九年國是會議中，不少論者主張因鄉鎮市自治功能不彰、派系、黑道、財團入侵，而主張將鄉鎮市自治取消，其法律上的論據之一是憲法上並沒有明白規定鄉鎮市必須自治。有關國是會議的論述請參看李炳南，憲政改革與國是會議，民國八十一年四月，初版。

² 江繼五，前揭書，頁 22。

³ 同上註。

⁴ 有關省縣自治通則的行政院版本以及立法院二讀版本等，請參看江繼五，同上出處；林紀東，前揭書，頁 56 以下。

⁵ 德國各邦沒有縣轄市。

其時代的背景，不得不辨⁶。

民國三十八年政府遷台，並於民國三十九年四月二十四日公佈「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，鄉鎮市依之進行自治，首長民選而且有明定之權限範圍。四十多年來的實施結果，可以說利弊互見。申言之，鄉鎮市實施自治，有助於開展民主風氣、提供（逐層而上）問政管道、確實反應地方民意、有效就近照顧民眾基本需求。重大弊病約有如下幾項：首先是中央政府集權、集人、集錢，導致鄉鎮市長常常像是丐幫幫主，四處乞討、賒借，無法充份發展鄉鎮市自治業務，更遑論中長期之施政規劃或擴大實施自治事項。地方長期積弱的結果，民眾生活中便感受不到鄉鎮市之功能與意義，從而也就失去愛心、興趣與監督之熱情，久而久之，地方政治便被派系、黑道、財團所入侵、貫穿，理性問政的空間不復存在。於日常報章上，吾人所看到的不外是如下幾項：鄉鎮市民代表會中不同派系互相罷免對方主席或副主席；遲遲無法審查通過預算；問政常有口出穢言或離題或人身攻擊或甚至場外拳打腳踢；鄉鎮市長以各種手段不願將相關議案送鄉鎮市民代表會審查或即使經審查通過也不加以執行；鄉鎮市民代表關說案情、包攬工程或索取回扣；鄉鎮市長則將有關的開發建設案規劃在己方之土地設施；鄉鎮市民代表賭博、開設賭場、侮辱官署、毀損、妨礙自由、酒家滋事等等。其中最嚴重的應該是派系對立、鄉鎮市民代表素質不高、欠缺法治觀念、專事關說、遊說或甚至不乏黑道耍狠⁷。

也正因為地方政治的破敗，所以在民國七十九年國是會議時，有一派學者強力主張將鄉鎮市非法人化，亦即行政首長改為官派，並廢除鄉鎮市民代表選舉。國是會議後的三階段憲改以及後來所制頒之省縣自治法，仍然維持鄉鎮市自治之體制。隨著新任省市長及省市議員之當選並上任，台灣地區進入徹底地方自治時代，鄉鎮市自治地位，短期內將不再有存廢之爭議，甚或將有更進一步法治化之開展可以期待。目前中央與省均依省縣自治法第六十五條展開各項相關法規之檢討修改的工作，對地方七職等以下的公務人員之職等的調升已有結論，令人感到欣慰。尤有進者，隨著民國八十三年底屏東縣議長涉嫌殺人案件以及省市議會副議長賄選案等等重大案件—或甚至是里程碑之案件—的進一步開展，國內學界、報章對國民黨的黑道治縣、金權治國的方式加以痛恨批判，國民黨中央已經作出相當的回應（主要是從提名人選以及黨紀著手），伴隨著檢調、司法系統之獨立性與合理性之日漸提昇，鄉鎮市自治之改善，應該是可以被期待的。

另外，必須附帶一提的是，台灣地區目前有三〇九個鄉鎮市，人口數規模大小不一，見表3-1。每一鄉鎮市之平均歲入（按：歲入、歲出大致相抵）約301,838,000

⁶ 以上請參看管歐，地方自治新論，民國七十八年四月，九版，頁34以下。

⁷ 派系、黑道介入台灣地區地方政治，是看在每個國民眼裡的事，屏東縣議長鄭太吉涉嫌槍殺鍾源峰案件引起學術界以及輿論界廣泛批判。詳請參看新新聞周刊，第四〇七期，民國八十三年十二月二十五日/十二月三十一日，頁28以下。報導中詳細說明黑道治縣的經過以及內容，也指出地方派系的權力分佈以及運作方式。有關地方派系的研究，請參看趙永茂，「政治精英與法治不彰之關係—台灣基層民選政治精英之分析」，台大政治科學論叢，第四期，民國八十一年十二月三十日，頁131以下。

元，但各縣有不小差距，見表 3-2。

表 3-1：309 個鄉鎮市低(少於 15,000 人)、中(15,000~50,000 人)、高(多於 50,000 人)人口規模之鄉鎮市數和百分比

年 份	低人口規模 (少於 15,000 人)		中人口規模 (15,000~50,000 人)		高人口規模 (多於 50,000 人)	
	鄉鎮市數	%	鄉鎮市數	%	鄉鎮市數	%
1980	68	22.01	176	56.96	65	21.03
1985	70	22.65	165	53.40	74	23.95
1990	82	26.54	147	47.57	80	25.89
1994	80	25.89	144	46.60	85	27.51

資料來源：1980、1985、1990 年份係來自羅啓宏，台灣省均衡地方發展之研究，中國文化大學地學研究所博士論文，民國八十一年十一月，頁 50。1994 年係由徐育茂同學依內政部編印，中華民國台閩地區人口統計季刊，第二十卷第三期，民國八十三年十二月出版，頁 46—95，整理而得。

表 3-2：八十二年度 16 個縣中平均每一鄉鎮市之總歲入決算數

單位：千元 %

	總歲入	平均每一鄉鎮市的總歲入
全省總計(309)	93,268,039(100)	301,838
台北縣(*29)	19,090,385(**20.47)	658,289
宜蘭縣(12)	2,379,293(2.55)	198,274
桃園縣(13)	9,418,108(10.10)	724,470
新竹縣(13)	2,040,236(2.36)	233,864
苗栗縣(18)	3,508,183(3.76)	194,899
台中縣(18)	3,508,183(3.76)	194,899
彰化縣(26)	5,314,721(5.70)	204,412
南投縣(13)	4,190,453(4.49)	322,343
雲林縣(20)	4,626,696(4.96)	231,335
嘉義縣(18)	3,019,228(3.24)	167,735
台南縣(31)	7,442,799(7.98)	240,090
高雄縣(27)	9,159,409(9.82)	339,237
屏東縣(33)	6,332,721(6.79)	191,901
台東縣(16)	2,711,741(2.91)	169,484

花蓮縣(13)	2, 628, 605(2 · 82)	202, 200
澎湖縣(6)	972, 428(1 · 04)	162, 071

說明：1.*數字是鄉鎮市的數目。

2.**該數字是佔 309 個鄉鎮市歲入總和的比率。

資料來源：徐育茂同學依台灣省財政統計年報，台灣省政府財政廳編印，第三十五期，民國八十三年一月，表 14 整理而得。

三、外國法之觀察

(一) 鄉鎮市自治之源起與精神

地方自治的歷史世界各國都有。以下因為限於資料，較偏重介紹德國的部分。

農村的自治當然早於城市，這是因為城市的興起年代較晚。在德國，最早期的自治型態是屬於村落式的集居團體，而且早期係以耕作為主的「同志會社」(Genossenschaft)，亦即村民大家相互維持、相互照顧，最早期的共同目標在於保衛家園免於自然或是人為的入侵破壞以及內部能夠達成有效的分工合作需求⁸。最重要的決議機關當然是住民大會，但為了行政治理的需要，往往有必要選出行政領袖。

中世紀時代，隨著地主階層的形成和佃農制度的興起以及各侯國主權的確立等，在西元一二〇〇年左右，村落體制之自由受到相當大的限制，農夫喪失自由人之身分而臣服於地主的支配。中世紀時期，最早展現自由氣息的當然就是新興城市(Stadte)，而且在西元十四紀左右(局部或更早)，已經逐漸產生。新興城市主要是因為貿易以及手工業的發達而產生，與向來的農作方式截然不同。新興城市係由侯國賦予城市的特權地位(Privilegien)，城市中的居民就稱為市民(Burger)。新興城市的權限不一，愈是大型的新興城市所被授予的自主特權愈大，所謂的漢沙聯盟城市(Hansastadte)(指不來梅、漢堡、盧比克等城市)甚至擁有近乎毫無限制的自我治理權限。這些城市的特權中，有關市民的部份，最重要的便是能擁有財產以及自由活動，並享受公共設施。這些城市最重要的任務在於行使司法權、保護人民、課徵稅收與其他收入、確保交易以及手工業的安全、對貧困以及殘障疾病者加以就近照顧⁹。城市之義務則在於向侯國繳納稅捐以及服軍事勤務(服兵役)。這些新興城市又可分為由神聖羅馬帝國所授權成立者以及由侯國所授權成立者。

回到村落自治之發展。在三十年戰爭之後，村落仍然在諸侯的掌握中，村落(即後來之鄉鎮)中並沒有民選體制，首長只是諸侯或是貴族所任命的，重要決策尚須經過諸侯或侯國的批准，住民大會所擁有的權限不過是對年度決算異議之提出以及行政首長薪俸高低之決定而已¹⁰。

⁸ Gern, S.25.

⁹ Gern, S.25f, 德國有很多城市在當時已經是自由城市，例如 Freiburg (西元一一二〇年)、Konstanz, Lahr / Schwarzwald、Gengenbach、Baden-Baden。

¹⁰ 這一方面的例子約請參看 Mark Brandenburg 侯國一七六〇年地方自治法；一七五八年 Karleugen 侯國的地方自治法中也有這樣的規定。

德國現代化意義的地方自治設計是在一八〇八年所制頒的普魯士地方自治法中完成，而因當時只針對普魯士境內之城市採取試用，所以直譯的名稱應是「城市自治法」(Stadte-Ordnung)。這改革係由當時普魯士的史坦先生((Freiherr von Stein)所促成。改革的緣起有二，首先是普魯士在一八〇六年被法國二次打敗，必須以改革贏取民心；其次是對當時精神、人文現象之反應：當時人民在絕對君主專制宰制下呈現十分僵化、冷酷，並且有反國家的傾向。整個改革的目的是在於由上而下，希望創造出行政之「去中央集權化」，希望將市民再拉回到與國家相互為伴的情況，並寄望能將掌權者與臣民間的鴻溝加以彌平，而且希望經由人民自我負責的、非職業性的參與能夠在地方層級創造出市民共同體以及政治興趣，並希望經由新社會的動力能夠將普魯士國家重新賦予改造¹¹。德國人文、歷史、法制學者甚且進一步研究地方自治之源頭：在理念史上，上述改革主要的起源有如下四項：首先是對傳統德國的同志會社(Genossenschaft)思想的接納，依該思想，地方的行政應該在自由而且自主的人民所組成的同志會社中加以完成。其次，改革是來自羅馬帝國的組織學，依之，鄉鎮市在國家整體中，應該做為獨立的、政治的、屬於社會的家庭。第三，鄉鎮市自治係來自一七八九年法國革命所制頒的法典中之理性、自由的理想，依之，鄉鎮市除了國家所委辦的事項外，應該有自然的、自給的基本權限，這些權限得以向國家主張。第四，整個地方自治的理想也來自於德國的理想主義，依之，人類應該接受教育以完全實現自我責任心以及因而維持德意志帝國的強大¹²。

普魯士的城市，經由上述自治法取得自治的權限，亦即就自己的事項得以自己決定，並且自負責任加以處理。雖然說，何謂「自己事項」在該法典中並沒有明白規定，但至少今所指稱的公共秩序或警察業務，在當時是國家的任務，最多只能委託城市執行。在這裡吾人可以窺出自治事項與委辦事項概念區分的原始情形。在農村地區一直到一八九一年才制頒地方自治法(Preussische Landgemeindeordnung)。又，早先在一八四八年革命時，開明派人士曾將農村地區（即：鄉鎮）亦賦予自治權，但是隨革命失敗而沒有成功¹³。

上述普魯士所確立的地方自治體制，在德意志其他侯國亦有發生，因限於篇幅，無法詳細鋪陳。一九三五年德國第一次由聯邦制定鄉鎮自治法（亦即：不承認屬於邦之立法權）。二次大戰後，聯邦基本法第二十八條確保鄉鎮與縣之自治，但規定其必須「在法律的範圍內」(im Rahmen der Gesetze)；這乍看之下似乎不利地方，但實則在解釋上，法律並不得違反憲法上地方自治的精神。地方自治法的立法權則因為憲法上權限分派的緣故而歸於各邦。各邦大體將鄉鎮以自治法、縣自治法、地方目的事業公法人（指地方團體結合成立處理單一或若干專業任務之公法人）法分別規定¹⁴。二次大戰後實行迄今，德國鄉鎮主要的問題，早先在

¹¹ Gern, S.27; Vgl. BVerfGE 11, 266(274); von Unruh, HdKWPI §5.

¹² Gern, S.27.

¹³ Gern, S.28.

¹⁴ 我國則是將省、縣、鄉鎮市自治一併規定在省縣自治法中。名稱上使用「省縣自治法」，而未包括鄉鎮市，是有不妥。就立法體系，吾人若將三者分別加以規定，並無不妥。憲法上規定「省

於面積太小、人口不多，晚近則面臨國家財政困難與加入歐體後之地方權力弱化。一九七〇年左右，各邦進行鄉鎮行政區域重劃，將鄉鎮、縣的數目削減許多（請參看本書「縣體制之研究」章），若干邦並且在一九八〇年代進行第二次的鄉鎮行政區域調整。荷蘭、瑞典均曾經有過類似的改革，法國在一九七〇年代也曾企圖進行，但並沒有成功；一九八〇年代，這一方面的討論仍然再度出現。

(二) 小鄉鎮體制與轉型中的政經社文條件

德國與歐陸係小鄉鎮之體制，亦即鄉鎮之面積不大、人口不多，自然容易受到國家財政與政經社文條件轉型之挑戰。所幸，歐陸因為國家戰亂不多，政治與經濟體制很早就步上穩定軌道，地方的重要硬體建設大體在中世紀以來或者在第一次世界大戰前便已經興建完畢，從而在二十世紀九〇年代各國財政普遍出現入不敷出時，尚能維持一定的運作，亦即鄉鎮大體只須承辦活動而不須作太多硬體建設，這與台灣當今正處於嚴厲的社會轉型，地方有高度之硬體建設需求有所不同。也正因為德國與歐陸鄉鎮面積小，所以有很多種鄉鎮相互合作的案例發生，各國（各邦）法律上大體均承認、甚至鼓勵合作¹⁵。

(三) 任務與權限

在任務分派上，德國與歐陸各國十分清楚：鄉鎮係第一級承辦地方自治的單位，原則上並不承辦委辦事項，但大型的鄉鎮得經由各專業法律之明白授權或經由縣政府之再委託而承辦委辦事項；縣係承辦委辦事項的單位。一般言之，鄉鎮所承辦之委辦事項有二大特色：一是業務量不小，必須由鄉鎮就近、隨時執行、考核，二是不涉高度科技性、複雜性、危險性、政治性。

至於自治事項，鄉鎮係第一線之承辦單位，縣只是補充性參與。申言之，依德國通說¹⁶，縣之自治任務只侷限在三種類型：首先是縣的人員、組織、財產的維持所必要的治理行為，嚴格言之，這與鄉鎮無關。第二類縣之自治任務為超越個別鄉鎮而達到全縣性者，例如縣運動會之舉辦、縣級公共設施之興建與維護、縣級表演活動之舉辦。一般而言，這類業務必須是個別鄉鎮無法承辦者，蓋若不如此限制，很容易使得鄉鎮因為財政困境或能力不足而將權限交付縣方。第三類的業務性質為個別鄉鎮無法承擔而需要縣加以補充者，亦即這類業務的規模，一般並非達到相當大的規模，而是因為鄉鎮人力、財力水準不齊，若干較小鄉鎮可能無能為力承辦，這時候縣具有補充的功能。無可諱言，在個案中，就第二類業

縣自治通則」，乍看之下，似乎立法者必須將省、縣兩者規定在同一法典中，但實則不然。隨著我國社會的專業化與分化，這三者的體制與自治事項將有更大差別，也更有必要分別在不同法律中精密規定。

¹⁵ 德國各邦鄉鎮自治法(GemO)，准許較小之鄉鎮可以共同（但經過分別之選舉程序）擁有一位鄉鎮長（見巴登符騰堡邦鄉鎮自治法第六十三條），也准許鄉鎮經由協議或經由組成具有多重性質之目的事業公法人(Mehraufgabenzweckverband)的方式而組成行政共同體

(Verwaltungsgemeinschaft)（請參看巴登符騰堡邦鄉鎮自治法第五十九條以下），以強化小型鄉鎮之運作。惟無論如何，這種案型並不多。就此請參看 Seeger / Wunsch, S.274ff.

¹⁶ Gern, S.378ff.; Seeger / Wunsch, S.286ff.; Schmidt-Assmann, S.176ff.

務與第三類業務，縣與鄉鎮之間可能發生積極的任務爭議或是消極的任務爭議。前者指雙方均想承辦，後者指雙方均不願意承辦。在實務上，雙方因而打官司的例子並不多，但其中有一著名的實例，即聯邦憲法法院之 **Rastede** 判決。大部份的案子均由縣與鄉鎮的協議或多年來的傳統而得以順利解決。若雙方爭執不下時，並得交由縣之上級機關來做決定（請參看德國下薩克森邦縣自治法第三條第二項）¹⁷。晚近論者一再指出，隨著各項工程的日漸龐大以及鄉鎮財政日益困難，權限往上推移的情形不乏其例，令人擔憂¹⁸。

至於何謂自治事項，則主要包括兩種。一是沒有任何法律規定，鄉鎮從而得自行決定是否承辦(whether)與如何承辦(how)；第二種係法律規定鄉鎮必須承辦，但就如何承辦，法律只作很粗略的規定，從而鄉鎮享有相當大的自由。德國法將第一種稱為「自願辦理事項」(freiwillige Aufgaben)，第二類業務稱為「義務承辦但上級無指令權之事項」(Pflichtaufgaben ohne Weisungen)，筆者建議譯為「法律化之自治事項」。自治事項的領域一般相當穩定、清楚，主要是指食衣住行育樂方面之活動或硬體設施之興建，主要的項目應該是文化、藝術、體育、休閒、婦幼保健、青少年照顧、老人事項等等，絕不若我國學者或實務界之百思不得者。這些領域正不斷在法律化中，但正如前所述，法律化不代表「去自治化」。

地方的政治——行政體制有較多的類型，但行政首長必須有民意基礎，亦即其或係由人民直接選舉產生，或係由鄉鎮代表會選舉產生。而且在行政首長與議會之互動上，均強調統合主義，不若美國式權力分立下總統與國會之對立。

(四)德國 **Rastede** 判決

以下介紹有名的德國 **Rastede** 判決 (NVwZ 1989, S. 349ff.)。

本案牽涉到下薩克森邦廢棄物清理法之執行法。(按：廢棄物清理法係聯邦有立法權，而各邦只有執行權，各邦在此權限內得訂有執行法。)在邦法中，下薩克森邦立法者將廢棄物之收集與運送、甚至處理的權限劃交縣，**Rastede** (鄉鎮名)以及另一鄉鎮認為此舉侵犯其在基本法以及該邦憲法中所保障地方自治中之鄉鎮自治，從而提起「地方自治憲法訴願」(Kommunalverfassungsbeschwerde)。聯邦憲法法院於一九八八年十一月二十三日作成判決。在該判決中，係第一次清楚表達鄉鎮與縣之權限劃分。在此之前，聯邦憲法法院僅是對地方自治（包括縣與鄉鎮）之保障作有判決。

聯邦憲法法院首先透過制度史之反省，確認邦之立法者就縣與鄉鎮之間權限之劃分有一定之決定權，但必須以法律定之。聯邦憲法法院接著強調，就地方上事項，原則上屬於鄉鎮，例外才經由立法者之規定轉由縣承擔；亦即這種原則與例外關係並不只是立法技術而已，而是一種應該加以實質理解之原則，這尤其可以銜接到德國二次大戰後為了去除納粹集中化統治之弊病以及建立民主的制憲考慮。至於所謂地方上事項，是指在地方所生根、地方就之有特別關聯性需求與

¹⁷ Seewald, S.140.

¹⁸ 請參看 Seewald, S. 140f.

利益者；對鄉鎮居民而言，因其關係到居民之共同生活與居住，對居民而言成爲共同事項。就此，一鄉鎮之行政能力如何並不重要。聯邦憲法法院並指出，地方上事項並不是由立法者一次便概括、全面決定任務領域，而是必須取決於每個鄉鎮之人口數目、土地面積大小以及政經社文結構。聯邦憲法法院並批評舊有之見解：舊說認爲應該取決於地方自治團體之提供給付能力（*Leistungsfähigkeit*），並且原則上在省轄市由該省轄市、在縣域內則由縣與鄉鎮共同承擔；聯邦憲法法院指出，事實上縣應該扮演著補充及衡平之功能。總而言之，聯邦憲法法院強調鄉鎮對地方上事項原則上有自主權。

聯邦憲法法院在判決中進一步指出，立法者得以法律來規範鄉鎮的任務，但此際其必須注意到地方事項原則上歸屬於鄉鎮之憲法上的要求。若一任務並沒有相應的地域關連屬性，則立法者就該任務之權限劃分，原則上有自由的權利，但就屬於地域相關之任務，立法者只有出於共同利益的理由，才得將之移交縣執行。爲了行政之簡化或爲了行政之一體或集中辦理而將權限集中到縣，這並不是正當的理由。此外，以經濟性與節約性（*Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit*）的理由也無法正當化權限之移轉。必也當任務歸屬於鄉鎮，將導致不成比例的政經社文成本增加時，立法者才得移轉。聯邦憲法法院並說，雖然垃圾集中化處理，從很多角度來看比較合理而且合乎效率，但憲法並不是以經濟上之考量爲主，毋寧仍必須考慮到地方民眾參與公共事務的政治——民主的角度。

必須注意的是，聯邦憲法法院固然強調任務之地域屬性，而不講求資源配置之有效性，但這並非絕對，其也指出：一任務是否屬於地方上的事項，立法者判斷時必須取決於事務之本質外，也必須取向相關鄉鎮之規模大小；立法者尤應考慮到爲了充分而完整地履行該任務，一地方自治團體所須擁有之規模、配備、能力、經驗等。聯邦憲法法院並指出，就此判斷，立法者有一定的評估權限（*Einschätzungsspielraum*）。其並指出，一任務並不是對所有的鄉鎮都同樣可視爲地方上之事項；在此範圍內，立法者得類型化處理，亦即其得將鄉鎮類型化（按：換成我國之術語則爲將鄉鎮市之規模分等級），並作不同處理。若事件依其性質對鄉鎮之地方自治造成愈強烈的關連，則立法者評估的空間及權限將愈小。就此，聯邦憲法法院指出其有審查權。

根據上面之論述，聯邦憲法法院展開本案之判決。首先，就廢棄物之處理、堆積以及存放等需要技術、設備之措置而言，這類任務因爲牽涉到更好的環境保護、傳染病預防、景觀維護等等，另外也牽涉到既有的焚化爐管制標準之提高，從而得被視爲超越地方（*überörtlich*）（或譯爲：非屬地方上的）事項，應該交由縣承辦，當然縣可以將之再委託鄉鎮承辦，因此聯邦憲法法院認爲立法者將權限劃歸縣並無不妥。其次，與此不同，就收集以及運送，該邦立法者在一九七二年時將之界定爲屬於地方上事項，從而歸屬於鄉鎮。聯邦憲法法院認爲，這樣的評估，事實上迄今原則上仍然是妥當的。邦立法者不得以行政上的經濟效率爲理由（因爲邦準備引進成本花費較高之運送汽車），也不能以全縣居民都有垃圾清運費負擔爲理由；尤其，這種經濟有效性之見解，事實上鄉鎮可經由組成目的事

業公法人之方式或經由共同僱用民間單位等辦法來加以達成。無論如何，聯邦憲法法院認為，就家庭廢棄物之收集與運送，在本案中交由縣來處理並無不妥，理由有二：第一，該邦廢棄物清理執行法中規定縣得將權限再度委託給鄉鎮，從而對鄉鎮而言並非完全剝奪其權限。第二則是針對當今家庭廢棄物清理任務之質量的改變加以立論。申言之，當今就廢棄物處理之重點，已不再是收集與運送，而是最終之掩埋與處理，收集與運送只是次要的功能。尤其，近年來因為廢棄物量的增加以及危險廢棄物的加入，整個廢棄物清理法的重點已經不再是從城市街道衛生的觀點著手，而在於如何作有效的最終處理。從而廢棄物清理的重點應該在於廢棄物清理的廠場，尤其是該廠場之地點區位是否妥當，是否合於環保，以及廠場之數目是否充足。在這觀點下，若吾人將垃圾之收集、運送獨自脫離出整個清理的流程而交給鄉鎮承辦，則很可能將損及廢棄物清理的完整性。當然，這種缺失並非在每個鄉鎮都會出現，尤其在較大規模的鄉鎮應該有能力做好必要的收集與運送的相關措施。基於上述兩個原因，另外也基於該法中有由縣再授權鄉鎮承辦之條款，所以聯邦憲法法院判決原告敗訴。

以上係 Rastede 判決之大要。德國學界大體給予高度之評價，因為聯邦憲法法院指出鄉鎮就地方上事項原則上有管轄權，立法者只有在例外情形下才得將權限移轉給縣承辦，原則上立法者不得以資源配置的有效性當作唯一的立論，畢竟鄉鎮之自治有政治—民主之功能。但儘管如此，立法者也考慮到德國鄉鎮規模大小不一（按：大部分係小規模），甚至鄉鎮依其人口、土地、產業結構等可劃分成不同的等級，從而究竟一項業務是否為地方上的事項，不能一概而論，而須視鄉鎮之種種條件—其中尤其是規模大小—來加以決定。而且，一任務會因時空之變遷而在質量上有所變化，從而早先即使原來屬於鄉鎮之任務，亦有可能被轉化歸屬於縣。凡此種種，立法者得享有較大的決定權限，其在法律上便能規定縣得將權限再度委託鄉鎮承辦。

筆者認為，Rastede 判決有相當的釐清作用，而最難能可貴的在於其並不僵化，但也不放水。不僵化在於其能擺脫某類任務「一定」歸給鄉鎮的看法，毋寧，必須進一步取決於鄉鎮之大小或其他種種條件；其不放水之處在於原則上其認為地方上事項應該歸屬於鄉鎮，只有在例外情形下，立法者才得將權限移轉給縣。吾人可以簡單將 Rastede 判決標示以「原則—例外關係」理論。

(五)永遠的價值

鄉鎮市之自治在當今雖然遭到挑戰，但世界各國的政治學者及制度學者大體均肯認其價值：地方自治代表人民參與、參與中教育自己，經由行政組織體，而能快速有效做出決策（去中央化、去中央集權化），決策能反應出地方的需求與價值特色¹⁹。

在國家不斷都會化、社會分化、資本主義已經進入第二以及第三階段進程的今日，國家必須日益規劃、統籌、預謀，人民生活中重大基本要求事項（例如全

¹⁹ Wollmann, in: Pipers Wörterbuch Zur Politik, Stichwort Kommunalpolitik.

民健保、老人年金)亦欲依賴上級政府的規劃能力與財力，鄉鎮市逐漸失去其地位。但中央或省級的政治人物也深知基層人民握有選票的政治利害，不敢大意輕忽，從而形成有趣的中央—地方串聯、並聯的運作模式。這方面有賴社會學的深入觀察。有關法國與荷蘭這方面的報告，請參看本書「論省與直轄市之自治——省二市之困難及克服」章，於茲不贅。

(六) 小結

以上之論述，有必要進一步歸結為以下三大特色。

首先，世界各國，不論是聯邦或是單一國，均有一定的分權，而且最低層級的政府，亦即本處所指鄉鎮市，首長均係民選（人民直接投票選舉產生或經由地方議會之選任），地方議會（不論以何種名稱）亦係民選產生。這絕對不是一個偶然。比較政府體制之研究均指出，最低層級政府之民主化設計，有助於穩定國家總體政治民主體制、教導人民了解並學習民主運作、快速有效做出決策、決策內容合於地方之特色與要求。從政治民主化、資源配置有效性、培養鄉土感情等等角度以觀，最低層級政府的民主化有其絕對的重要性。

台灣地區廢除鄉鎮市自治體之地位，是否妥當？筆者期期以為不可。事實上，鄉鎮市運作之積弊，追本溯源應該是中央集權、集人、集錢，作為最低層級的鄉鎮市受到嚴厲的剝削與棄置，而終於日積月累造成惡性之結構。鄉鎮市最接近吾人生活中的快樂與苦悶，一國民族性格之民主或威權之比例與最基層的生活有關。雖然鄉鎮市將因為工業化、集居化、資本主義演變及台灣捲入國際經貿體系而必須將權限往上級政府推移，漸漸失去昔日農村時代中的地位，但這問題可以經由鄉鎮市轄區之適度擴大或甚至合併二至四個鄉鎮市成新的一个，而加以克服。事實上，鄉鎮市之民選體制有深刻之意義與影響。德國學者一致承認(而這也是筆者所衷心主張者)，鄉鎮市自治正如同其他的自治體系，例如大學、職業團體，是國家民主政治之一環，地方自治代表對執政黨或中央之威權的防衛與防堵機制。其次，鄉鎮市之民選體制能夠帶動地方人士關心、關懷土地，並且循著一定之節奏（選舉、布樁、拉票、政見之實踐等等）而展開有秩序的政治運作；官派之首長將難以有效而且積極掌握住地方之需求。省縣自治法已明定鄉鎮市之民選體制與自治地位。在此程度內，本處爭論短期內不再受重視。

第二，鄉鎮市所承辦係基層生活之照顧，主要是食、衣、住、行、育、樂各方面，包括個別活動之舉辦或相關設施、硬體之興建，也包括交通、橋樑、路燈、公園或其他公共設施等之興建與維修。基本上，鄉鎮市自治事項相當穩定，不若吾人想像中之浮動。依德國學界的見解，凡是根植於地方，與地方有利益與生活密切交織的領域，均是鄉鎮市自治的範圍，法律（或：制度）的經濟分析學派所主張資源配置的有效性理論，在此並沒有太大的置喙餘地。縣雖然也是自治的主體，但鄉鎮市是第一線的自治主體，縣只是就個別鄉鎮市所無力承擔或就全縣性之自治事項（包括活動或設施）加以負責完成而已。當然，隨著鄉鎮市財政日益吃緊，以及新的工程規模又逐漸隨著國家社會發展的需要而逐漸擴大，鄉鎮市自

治領域被上級入侵的情形，在各國普遍存在，鄉鎮市與縣之間的協調、合作，成爲新興的討論主題。

第三個必須一提的是，隨著工商發達、生活事務不斷專業化、人與人之間的來往必須依賴更精確的法律規定，在這個趨勢之下，凡是與生活有關的事項均會被法律化。法律化不代表鄉鎮市的自治權限被剝奪。亦即，即使法律中規定「本法之執行機關，在中央爲……部，在省市爲省市政府，在縣市爲縣市政府，在鄉鎮市爲鄉鎮市公所」，不代表這一類的事項一定是中央或省或縣所擁有而委託於鄉鎮市者。法律化是爲了精確規定，而不是爲了剝奪鄉鎮市之自治空間；都市之規劃、社區或鄉鎮市電台之開辦、垃圾之清運、鄉土教材之編印、殘障福利設施之規劃與興建、特殊兒童教育之安置等等，均已經或逐漸被法律化。鄉鎮市即使必須承辦這方面的業務，但如何承辦，應該擁有絕對的自主權。對於這一類法律化但仍然是自治事項，德國學界十分堅持，唯恐在不斷法律化的時代中，愈是基層政府愈是失去自主的空間。台灣地區必須繼受這理論。

四、台灣地區當今鄉鎮市自治之定位與內涵

(一) 就近照顧之基層組織體

鄉鎮市係最基層的自治主體，其任務當然也就是區域內人民生活之照料，從而食、衣、住、行、育、樂活動之舉辦或設施之興建，都是屬於鄉鎮市的業務。以外國的用語而言，鄉鎮市主要的任務在於文化、藝術、體育、休閒、健康檢查、道路交通設施之興建與維護、公園綠地或甚至土地使用之規劃、興建與維護等等。但以上所述只是常見者而已，事實上，鄉鎮市作爲第一線的自治主體，享有發現、發掘自治事項的權限，從而舉辦講座、成立社會教室、開闢觀光果園（以增加區域內人民之收入）、舉辦運動會、辦理文藝季或電影節，均是常見的活動方式。但不只是娛樂性的生活照顧而已，對於地方因爲有砂石車經過引起的不方便，公車或交通設施路線規劃或興建所引起的不利益，區域內水源發生污染情事，以及區域內民眾因爲種種因素受到限制時，鄉鎮市都能挺身而出，爲民眾就近表達意見並做出必要的反應。但也不只是抗爭性事項之反應而已，鄉鎮市自治尚可擴及居民權益之積極爭取，包括請求上級做一定的建設開發或將附近區域做一定的規劃。吾人可以說沒有鄉鎮市組織體，民眾的需求便欠缺快速、有效的反應管道，甚至將無法被就近照顧、滿足。

(二) 任務

1. 任務種類

於確定鄉鎮市之定位以後，接下來應該更進一步探討其所應承辦的任務。國內學界常常以自治事項、委辦事項來指稱這一類的問題。依筆者所信，在鄉鎮市所發生的事情，如果從權限歸屬角度觀察，應該可以分爲三大類，即自治事項、委辦事項與上級自行決定事項。其中，鄉鎮市所辦理的主要是自治事項。而鄉鎮

市少部份承辦委辦事項，例如各級選舉之投開票作業，再如違章建築之查報，三如經縣委託從事建築管制上「無損害公共設施證明」之發給。而事實上，鄉鎮市對於一切的違法行為均可以向「檢調單位」告發（當涉及刑事法時），或向「縣政府」告發（當涉及行政罰時）。惟無論如何，我國鄉鎮市所承辦之委辦事項數目相當少。坊間認為鄉鎮市主要業務在於「委辦事項」，是指鄉鎮市缺錢而上級政府經由專款補助，要求鄉鎮市從事的行為（例如宣導性教育、宣導公共衛生事項、宣導家庭人口教育），非本處所指委辦事項。

至於所謂上級自行決定事項，係指上級自行決策者，原本不必在地方自治法中討論，筆者刻意以之為一種理念型加入討論，是因為這類業務有增無減。至於其理由，請參看本章第一節討論。郝伯村院長時代的六年國家建設計畫、連戰院長的十二項建設計畫、亞太營運中心構想以及高速鐵路興建計畫、擬議中新版的台灣地區綜合開發計畫、修正中之東、北、中、南四個區域計畫，均是著名的規劃例子。但不只如此而已，水源水質水量保護區之規劃、國家公園規劃、文化資產保存法各種保護用區劃定、國防軍事用地之劃定等等，均是屬於中央政府所做之規劃。水污染防治區、空氣污染防制區、噪音管制區等等，也是另外一種規劃。規劃權必須由上級政府擬定，如此才可坐收統籌、指揮的功效。鄉鎮市作為最低層級的政府，在規劃化的時代裡，注定地位要沒落。解決之道，只能是強化地方參與一途——當然一切的前提，必須是上級規劃單位有足夠的人力、能力、配備，而且審查的過程必須充分、公開、公正。我國向來規劃均欠缺與地方溝通²⁰，地方常有反抗²¹。

²⁰ 民國八十三年一月十七日至十八日，經建會舉辦國土綜合開發研討會，研討會中主管部門曾經報告未來的國土發展遠景，其間宜蘭縣長游錫堃痛陳六年國建計畫或其他計畫，宜蘭縣根本沒有被知會。其次，依民國八十三年一月上旬，各大報之報導，我國日後將亞太營運中心做為國家開發建設的構想，而其中主要的中心均設在北、高兩市，為此省長宋楚瑜先生表示極度不滿，指出省府根本不知整個構想的規劃過程。省、縣猶且如此，鄉鎮市之參與地位更是毫不起眼。就此，經建會官員於前揭研討會中曾口頭表示，即使經建會前往各地方聽取意見，所聽來的，也不過是早就在料想之中者，亦即鄉鎮市、縣市所能提供的意見，總是十分細瑣、枝微末節、又以地方利益為重。依筆者所信，基層公務人員的素質不好固然是事實，但原因並不完全在此：整個草案構思，並沒有讓民意儘早參與，地方只有在最終定稿前才得窺見規劃內涵，凡此事實上已注定了地方沒有發揮餘地。雖然另一方面而言，愈是大規模的開發構想，愈必須遠離地方的「偏見」，但無論如何，中央在做全國性的規劃時，應該只做大部規劃，細微部份應留給地方。例如就國家公園或水源區劃定而言，中央只須大略劃定，至於區域內之分區（依德國的作法，為避免對區域內的人民權利造成過大衝擊，必須將區域內分為各種不同管制程度的管制區，一般是分為三區），則必須交由地方政府加以決定。我國中央的規劃，除了綜開計畫之外，向來均高密度規劃，不無侵犯地方自治之嫌疑。就前揭國土開發研討會，請參看經建會所出版之議事錄，民國八十三年六月。就德國水利法上集水區之管制，請參看拙著，「環境保護與國土規劃」，收錄於拙著，台灣地區環境法之研究，民國八十三年四月，初版，頁 231 以下，本處所指者頁 262 以下。

²¹ 目前報章上所批露的地方抗爭事件，不外是鄉鎮市被劃入限制開發地區或被劃定污染性場(廠)址所在地。就此，地方應該力爭的層次有三，首先是充分的參與權，其次是審查程序、審查人員之合理性，第三則是回饋。就回饋又可分為三大內容，一是金錢之回饋，二是開發案或是限制開發案所造成衝擊之盡可能減輕，例如就限制開發地區應該有足夠的聯外通路的開闢，就污染性設施用地，應該有足夠的防護污染的設施或是垃圾車專用道的興建，第三則是鄉鎮市應該有權參與營運監督委員會。在極端嚴重的情形下，鄉鎮市公所得要求就局部村落進行遷村或更進一步的補救或優惠措施。

2.鄉鎮市以自治事項為主

(1) 地方上之事項原則上均應歸於自治範圍

我國一如歐陸各國，鄉鎮市係第一線承辦自治事項之主體，委辦事項原則上交給縣。自治事項是一個範疇概念，在這範疇內之事項均屬於地方所固有，地方得發現（出去尋找）事項，並決定如何從事。基本上，自治事項不限定任何事項，只要該事項直接與地方有關連即可，德國法上所確認的是文化藝術、休閒娛樂、生活照顧、小型工程建設等等，已如前述。法國、瑞典亦然，請參看本書「論省與直轄市之自治——省二市之困難及克服」一章。

事實上，上述內容只是例示性而已，只要與管制性、國家一致性之事項無關者，均應被劃歸自治事項。亦即學理上應該認為自治事項為原則，委辦事項為例外。這也是德國法上所指稱就地域性的事項，鄉鎮原則上有全部管轄權(Das Prinzip der Allzuständigkeit)的理論精髓所在。

與此相反，凡是屬於高度管制性、秩序性，從而須全國一致性辦理之業務，例如環保、治安、勞工安全、工商營業管制、交通管制、農藥以及其他生活用品之管制、山坡地開發之限制等等，屬於典型的委辦事項，而正如本書一再所述，基層執行委辦事項的主體係縣，而不是鄉鎮市。

(2) 可能的分類

① 取向動機目的

「自治事項」一詞若仍然太過抽象，則吾人可以進一步加以分類觀察。第一種的分類法是取向作成的原因，就此吾人可分為日常性、一般性之自治事項（亦即已經成為經常性的業務者，例如地方公共設施之維護及道路橋樑等之維修或自強團康活動之舉辦），以及出於外力之入侵而不得不做反應者（例如對抗砂石車過境、對抗中央將之規劃成為限制發展地區），以及出於向上級積極爭取權益者（例如爭取開發、爭取經費）。

② 未法律化與已法律化之自治事項

第二分類方法則是取向有無法律規定。地方所承辦之業務不少為法律根本未觸及者，例如規劃觀光果園、在台北設置辦事分處（以聯絡並照顧北上的鄉親）、權術抗爭型或向上力爭權利型則均是屬之。與此相反，有些領域已經被法律加以規定，例如廢棄物清理法²²。隨著生活領域不斷法律化，吾人有必要承認「法律化」不代表「去自治化」，亦即在立法時，必須預留空間給鄉鎮市或縣市自由發揮，鄉鎮市、縣市「有義務」承辦業務，但就「如何承辦」有相當的自由。很可

²² 我國廢棄物清理法第四條與第五條區分主管機關、執行機關。依第四條，主管機關為環保署、省市市政府、縣市政府；執行機關為省市市政府、縣市政府及鄉鎮市公所。饒有趣味的是，究竟「主管機關」與「執行機關」間有何關係？是否意味著鄉鎮市之執法係委辦事項而非自治事項？惟無論如何？實務操作上，縣鮮能對鄉鎮市下達事先之指揮，而就鄉鎮市的執法情形，大體也未能作出任何有效的考核，不少縣長因而埋怨失去統籌規劃、指揮調度之權。但另一方面言之，廢棄物由鄉鎮市處理也是自明之理。這倆價值之間的對立，吾人制度上應該取向鄉鎮市，至於縣內統籌協調問題應由其他手段或由政治人物自行反省改進。

惜地，我國法律化的領域，鮮少將權限明白劃交鄉鎮市，亦即經常是以縣市為執法機關，對鄉鎮市之自治開展相當不利。我國幼教教育法、殘障福利法、兒童福利法、老人福利法等等均排除鄉鎮市有承辦的權限。但在實務上，不少鄉鎮市有承辦這類業務的需要²³。

3.委辦事項

鄉鎮市所承辦的委辦事項不多，已如前述，以下擬作重點補述。

(1) 再委辦問題

台灣地區大型鄉鎮市應該有能力而且有必要接受委辦事項。以板橋市為例，轄區內人口有五十五萬之多，而因為轄區面積不大，人口密度奇高，人民對居住品質、環境保護、公共安全從而有高度的需求，但這些事項的執行權均屬於縣（縣係委辦事項的大本營，詳見本書「縣體制之研究」專章），鄉鎮市並沒有執行權。舉例言之，依民國八十三年八月七日，民眾日報第十三版（大台北焦點）之報導，在板橋、土城及二重疏洪道等地，於夜間違法燃燒廢棄物的情形十分猖獗，縣政府環保局有鑑於此，已於近日開始全面進行取締工作；板橋市長則公開要求環保局將取締焚燒廢棄物可告發新台幣十萬至一百萬之空氣污染防治法執行權，授權給市公所，氏尤其指出：以各公所對地方的了解，再加上空氣污染防治法有效利器的助益，對嚇阻非法燃燒廢棄物的情形將大有改善。台北縣環保局則以目前法令並無鄉鎮市公所執法的相關規定而拒絕。這顯然不知再委辦之精義。

筆者建議縣政府與（大型的）鄉鎮市個別協談，適度將權限以再委任的方式委託辦理。於此，相應的經費支出以及人力撥補問題必須一併加以討論。就法源與傳承而言，我國省縣自治法與各專業法律並未反對再委辦，而以「無損害公共設施證明」之核發為例，這本是都市計畫法、建築法上之管制，但向來均由鄉鎮市承辦。

必須注意的是，鄉鎮市長因為派系對立或個人的選票考量而不願認真執法一事，這是吾人擬將委辦事項再委辦時所不得不考慮的問題。當今實務上，若違法者十分猖獗，而且對鄉鎮市造成極大的不利時，例如違法越界傾倒廢土、污染水源、濫墾、盜採砂石、破壞風景名勝等，則鄉鎮市往往組成防護隊來巡邏，並向有權處理單位告發，並不發生怠於執行之問題。

(2) 鄉鎮市宜負責之典型委辦事項

凡例行性之事項，吾人均可考慮委託鄉鎮市辦理，例如全民健保中民眾資料之調查、查核，公司戶籍之登記與變動查察，類如前述之「無損害公共設施證明」

²³ 請參看宜蘭縣壯圍鄉公所鄉長施政總報告，宜蘭縣壯圍鄉公所秘書室編印，民國八十一年十一月；該報告係用以提出宜蘭縣壯圍鄉第十四屆第五次定期鄉民代表會。報告中指出：為加強社會福利、提升幼兒教育水準，本鄉公所著手規劃在壯圍國中第二預定地，辦理本鄉村里（社區）示範托兒所，以集中輔導教學，提昇幼兒品質。有趣的是，本件業務因為壯圍鄉欠缺經費，必須請求補助，也因為原來預定地尚為農田，必須變更為目的事業用地，另外尚有產權撥用問題，所以必須報請縣政府，並轉省社會處及內政部同意。整個流程中，迄報告書提出為止，並沒看到任何一個上級機關以權限劃分不當而加以駁斥。這也可顯示出，我國事實上承認鄉鎮市得從事這類的業務。

之發給等。又，出於資源配置有效性，凡事後必須由鄉鎮市負擔成本之事項，也宜交由鄉鎮市²⁴。

(三) 鄉鎮市之權限問題

任務決定權限，吾人於上節中決定出鄉鎮市之任務（或是說：功能、定位）之後，接下來便可檢討鄉鎮市之相應權限²⁵。

國內學者將地方（含鄉鎮市）的權限分為立法權（這裡所稱的「法」是指鄉鎮市之自治規約）、執行權、人事權、組織權、財政權等等，這些是否完備、彼此關聯如何，非無可檢討餘地，而且，這些權限均是指向自治事項而言，並未指出當事委辦事項、上級決定事項時，鄉鎮市得有何種權限，以下先將本文所主張的架構加以圖示，再作進一步說明：

I、自治任務：質量均高

↓
權 限

- 1.原始權限：立法權、執行權、規劃權
- 2.派生權限：人事權、組織權、財政權，鄉鎮市就此應有自主權

II、委辦任務：很少

↓
權 限：鮮有立法權，只有執行權，且受到合法性、合目的性之監督。
就人事權、組織權等，問題不大，因為業務量太少了。

III、上級決定事項：鄉鎮市應力爭參與權。

由以上的圖示可知，鄉鎮市的權限大小主要係取決於自治事項的多寡，這是因為鄉鎮市所承擔的委辦事項不多，且上級決定事項和共同決定事項並非鄉鎮市主要承辦的業務。

鄉鎮市承辦自治事項所擁有的權限，可分為業務性與事務性兩大類。前者指鄉鎮市享有立法權、執行權和規劃權，這裡所稱的立「法」權，係指鄉鎮市民代表會得依省縣自治法第二十條第一項第一款制頒「規約」²⁶；事務權指為因應業

²⁴ 民國八十四年一月十七日自立早報第十版（全省綜合版）有關無損害公共設施證明之報導。值得一提，報導謂：南投縣議會三讀通過，要求縣政府取消上月間縣府擴大縣務會議中，授權各鄉鎮市公所核發都市計劃內的「無損害公共設施證明」的作法。南投縣長林源朗表示，有關是項證明之核發，並非縣府授權。而對有關由公所核發無損害公共設施證明，他認為有幾分道理：縣府核發建照，人力較為不足，所以經常從寬認定，但一切工程完成後，善後工作如社區排水溝、路燈或道路被壓毀等種種工程，都必須由公所負擔，所以公所願意承擔這個責任，縣府實無反對理由。反對者則認為，有關都市計劃內的住屋建照、使用執照之核發原本就由縣府負責，若再由公所另核發無損害公共設施證明，只是重複，而且勞民傷財，且會被誤會是讓公所擴張職權。

²⁵ 德國學界基本上先區分鄉鎮之任務，亦即其功能定位，在此之下才檢討權限。我國學術界在思考問題時，在用語上並不嚴守「任務」與「權限」之區分，亦即常將「自治事項」解釋為「自治權」。

²⁶ 與此不同，省縣自治法第十九條第一項第一款稱縣市議會所議決者為「規章」。

務而必須擁有之組織、人事、財政之決定權。凡涉及自治事項之領域，照理說鄉鎮市應該有自主之決定權，但因為事務牽涉到全國或是全省之體制的一致性時，不排除讓中央或省有權頒訂組織規程準則或相關的財政法律、法令，以免一國或一省多制而有害於鄉鎮市之間行政上的協調與合作，甚至有害國家總體政治發展，但另一方面言之，亦不得過度僵化以致有害各地方之彈性需求。

就委辦事項而言，鄉鎮市承辦的比例不大，所以上級政府沒有必要決定組織、人事、財政，反之亦然。就委辦事項之業務而言，鄉鎮市大體只有執行權，而沒有立法權（除非上級委託制頒），鄉鎮市原則上也不必有太大的規劃權之必要，蓋業務量很小。

五、鄉鎮市自治之實踐缺失

鄉鎮市自治向來最大問題在於缺人、缺錢、缺權以及面臨台灣地區之政經社文轉型，以下分述之。

（一）缺人

就缺人而言，鄉鎮市一般的問題在於公務員員額過少、職等過低。在「台灣省各縣市實施地方自治綱要」時代，依該綱要所頒之「台灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程準則」以及依之所制頒之「台灣省鄉鎮縣轄市區公所員額設置基準」。在該員額設置基準的規定之下，以台北縣二十九個鄉鎮市公所的編制員額為例，其人數在 23~186 人之間，就各鄉鎮市的人口、面積、預算數和業務量與質上的差異甚大之觀點而言，這對大型縣轄市十分不利²⁷；鄉鎮市公所的課長為六到八職等，課員則為四到六職等，惟一般而言，課長必須係輔選鄉鎮市長有功或是其親信才能出任，一般公務員只能晉升到六職等，這對大學畢業、高考及格的人士而言，不啻是毫無升遷機會。事實上，同樣高考及格者，分發到中央或省級機關服務者，其升遷機會則比較多。另外，公務人員職務列等表之六備註欄中將邊遠交通不便之鄉鎮市公所的課長職等得下降一職等，即五到七職等，其用意在藉著可調低一個職等而方便進用人員，因有時甚至要找到具有六職等任用資格的人選都不容易。

民國八十三年七月二十九日省縣自治法（應該稱為「省縣、鄉鎮市自治法」，因其包含鄉鎮市之自治）三讀通過。依該法第六十五條規定，原有的法規、法令應立即檢討、修改，據此，考試院兩階段調整地方公務員職等，第一階段已於民國八十四年元月針對七職等以下的人員調高一職等，尤其將課員由目前四至五職等調高為委任五職等或薦任六至七職等，令人欣慰，凡此請參看本書「地方文官體制之研究—我國問題暨德國制度之比較」專章，於茲不贅。無論如何，就地方公務員之員額，尤其大型縣轄市者，省方迄今並無任何調整²⁸。

²⁷ 詳請參看台灣省台北縣各鄉鎮市公所員額配置總表，台北縣政府民政局編印，民國八十二年。

²⁸ 宋楚瑜先生於擔任省政府主席時期，曾若干次巡視板橋市公所，每次均表示，以板橋市的人

(二) 缺錢

鄉鎮市財力極端拮据。許多鄉鎮市的總稅收，只夠發出所屬員工幾個月薪水，整個地方建設完全仰賴各上級政府之施捨：舉凡鄉鎮市的路燈、道路橋樑、水溝、市場、公園綠地等都必須經由中央和省之基層建設計畫撥款，自治的精神早已經盪然無存，剩下的只是推拖責任而已²⁹。

鄉鎮市財政困難，就自治事項，縣從而有較大的介入空間。日常報章中處處可以看見縣對鄉鎮市的各項工程補助或甚至稍大規模的活動均出資參與，惟無論如何，因為法律上沒有強制規定縣必須補助鄉鎮市，所以當縣長與鄉鎮市長間存有心結時，便不容易有足夠的財力完成自治事項。就此，筆者建議應該適度引進省之調解、調處。而事實上，我國縣政府的財源也不是很充裕，所以不少鄉鎮市轉而向省求助。民國八十三年底省市長大選之前，當時的省主席宋楚瑜先生便曾以巨額省統籌分配稅款，而且不經由縣，直接補助鄉鎮市，引起側目，也引發體制上的爭議。

(三) 缺權

「人」與「錢」畢竟是由靜態的體制所決定，如何透過積極運作以爭取權力，則是屬於動態的。吾人可以說，即使鄉鎮市缺少人員、也欠缺收入，但鄉鎮市長若能積極施政、開闢財源，以及依之而增聘人員或義工，則一切問題豈不是可迎刃而解？

事實上，我國各專業法令，嚴格限制了鄉鎮市的「權」。舉例言之，台北縣坪林鄉（位處於水源水質水量保護區內）擬截取一段河床，開放住民或觀光客前來垂釣並收費，這種收費的性質，究竟屬於規費或稅，不無疑慮。若為後者，則依省縣自治法第四十七條與財政收支劃分法第七條之規定，必須等到立法院制定地方稅法通則以後才能徵收。但不只如此而已，依漁業法第六條之規定，坪林鄉經營漁業必須先行取得漁業證照後始得經營。這產生一個問題：小規模、天然的部分水域，而且係涵蓋鄉鎮市內主要的土地，是否可以解釋為免於該條之規定？即或不然（亦即仍須有證照），則主管機關（依同法第六條為縣政府，但縣政府是以委辦身分從事之）於審查時（審查標準見第十七條），是否應抱持有利於鄉鎮市之基本心態（筆者採肯定說）？而別的不說，光以這項法理的爭議，在實務上，上級或上上級官員究竟會抱持那一種心態，便非常值得探討。這已牽涉到整個地方自治法在各項專業法令的解釋適用上所應佔有的地位之問題。吾人可以說，任何法令解釋必須取向憲法的精神與價值，而鄉鎮市之自治，豈不是憲法所保障的價值之一？！但問題恐怕不只如此而已。依自來水法第十一條與第十二條

口（五十五萬）以及其作為台北市的衛星城市所承辦的業務，公務員員額嚴重不足。

²⁹ 舉例言之，就宜蘭縣壯圍鄉公所，於民國八十二年十一月所提交於鄉民代表會第十四屆第七次定期大會之施政報告中，所引之重要施政建設，可以說沒有一項建設不需上級補助。因限於篇幅，無法舉更多例子。另請參考本書「地方財政之研究」章之數據。

之規定，水源水質水量保護區內原則上禁止一切遺害水質水量之行爲，坪林鄉公所上述構想是否違反此一條文？而這些法令在制頒時，立法者是否曾經考慮到地方的特殊財政困難與各項落後發展的情形，而允許作例外的規定？正因為有自來水法的規定，所以有權發言的機關又多了一個，鄉鎮市做爲最低層級的地方政府，其所面臨的談判壓力非常大：在實踐上，高官們根本不容易拋棄本位立場，而即使願意，也往往深怕被指爲官商勾結或圖利他人。類似的專業法律很多，例如都市計畫法與區域計畫法中之土地使用規定，縣政府與省政府藉這個管道取得發言的機會。而也不只是法律而已，上級政府經由各種的令函，密密麻麻網住了鄉鎮市的作爲，例如就土地使用變更，內政部都委會制頒了各種土地使用變更之審議規範，其中有一名爲「非都市山坡地住宅社區、定點高爾夫球場開發審議規範」，規定高爾夫球場基地不得位於水源區自來水水源取水水堤的水平距離一千公尺範圍，可以說幾乎網住了位居水源區之鄉鎮的一片土地使用變更。相同的例子，發生在坪林鄉公所擬開發之坪林往雙溪的「鄉公車」。坪林鄉公所得否授權該公車公司收費？路權是否須先依公路法取得允許？

第三個例子發生在台北縣烏來鄉。烏來鄉公所企圖對前來烏來觀光大橋從事高空彈跳的人士收費。彈跳帶來過多圍觀的人潮與車潮，以致於境內道路嚴重不足，並且容易毀損，另外也影響村民的生活安寧，更何況鄉公所尚有義務檢查橋樑的安全，並且從事橋面及水面之安全防護措施，凡此並不是該鄉有意要錢，而是出於愛鄉護鄉以及維護人員安全而必須有的作爲。吾人必須問到：鄉公所之收費是否合法？鄉公所是否有義務作這一類安全防護或安全管理的作爲？畢竟這一類的彈跳活動可能是被禁止的，而即使被准許，主管機關也是縣政府或縣警察局。

(四) 現狀大要

地方自治事項中最常見者爲造橋、鋪路、文藝休閒、老保健或舒展身心之公共設施之興建或相關活動之舉辦，這類業務屬於造福鄉民，與委辦事項近乎「得罪人」之事項不同。自治事項的種類、內容與強度係沒有界限，可由地方行政首長自行發展、自行調整。台灣地區地方政治人物大多有「輸人不輸陣」的心理，而且有「人死留名、虎死留皮」的自我期許，所以大體上無不致力於自願辦理事項之開拓。吾人可以看到許多新興事項不斷被地方行政首長發掘，或既有事項被推陳出新地執行，例如不少縣長頂著太陽、彎著身軀在台北市鬧區幫忙促銷縣內之農產品；不少鄉鎮市或社區內居民之活動場所以及重要之活動（例如卡拉OK），鄉鎮市之政治人物大體都已經盡量想辦法籌備齊全；吾人也可以看到，上級行政首長前來視察時，地方政治菁英無不備妥資料盡量爭取地方工程建設補助款。吾人可以斷言，只要有民主選舉，則政治人物爲了「討好」選民，一定會做好自願辦理事項。

對這麼一大片自由形成的政策領域，我國鄉鎮市之表現如何？首先，派系對立結果，「建設」往往興辦在自己派系的土地上，所以「主流」派系的道路往往

是一舖再舖柏油，三、二步一盞路燈。其次，鄉鎮市依其自然、人文條件不同得分為不同類型，有屬於偏遠地區者，有屬於農漁村地區者，有屬於都會區者，也有中小型以住宅及工商活動為主之城鎮，雖然說「台灣省各鄉鎮縣轄市公所組織規程準則」（內含組織、人員職等以及員額）、對不同級的鄉鎮市有不同的行政組織規模設計，但不同等級鄉鎮市間的差別待遇並未確切反應出其實際的差距，例如人口五十五萬之多的板橋市（行政體制四十年不變），在組織編制以及諸多資源的分配上顯得十分不足，當然影響其施政發展³⁰。至於偏遠或農漁村地區則因為資源欠缺、區位惡劣、政治力不足（選票少），所以根本不是全國政治話題的焦點，在利益分配上很容易被犧牲。偏遠地區或農漁村地區因為長年經費不足，文藝、休閒設施與活動停滯，以致於未能吸引足夠年輕人前往或留住，自治事項之施政終於發生空洞化、沙漠化之現象，第四台、大家樂、脫衣舞、賭博活動容易興盛。

一般而言，鄉鎮市公所的自願辦理事項，常常因為缺人、缺錢以致被迫移轉於縣政府或省政府。例如，鄉鎮市因為無力作好規劃，都市計畫多由省住都局代為規劃；即便是地區性之水旱災之善後工作，也往往不是鄉鎮市公所所能完成；雲嘉南因超抽地下水所致海水倒灌的長年積水不退問題，只能經由中央或省之撥款才有辦法處理。

當今台灣地區自願辦理事項之重點應該在於基礎生活設施之完備化。申言之，台灣地區自民國六、七〇年代以來不斷工業化、集居化和經濟水準提昇之結果，人民生活水準提昇，對基本生活設施的要求提高，但因為各類型鄉鎮市既有之資源及所爭取到的補助款不同，以致於有相當大的差距。從「社會國」的角度以觀，中央政府有義務經由補助，或經由地方財政制度之重新設計，給予地方充分之財源，以完成基礎生活設施之興建。在偏遠或農村地區而言，這意謂著「基本設施」必須逐步設立，在都會地區則意指必須注意到都會區因人口集居、人們來往頻繁和工商繁忙所致之交通、環保與休閒要求之提昇等等。就此，台灣地區的實踐究竟如何，有待全面性調查。依筆者生活中之體會，台北都會區縣轄市呈現生活、休閒設施嚴重欠缺。學界、甚至外國媒體早已指出，台灣地區的經濟成就固然可以向世人稱傲，但相應之文化、生活設施卻見笑不已，各地區雨後春筍般出現各式各樣私人俱樂部或遊樂園，固然紓解了公部門之興建義務，但價格是否過高、區位是否平均分佈，均不無問題。

地方財政不足，但自願辦理事項又無限寬廣，如何開源節流便成為地方政府的首要關注。就大規模設施之興建，固然上級往往給予補助款，但所需用地之取得，往往需要鄉鎮縣市政府全部或主力取得，土地使用變更法規以及徵收、發包、工程規格要求以及驗收的有關規定等等，從而必須被仔細檢討。就屬於活動之舉辦之自願辦理事項，例如運動會、講習會或卡拉OK大賽等，目前大體均有廠商

³⁰ 這方面的改革牽涉到複雜的政治實力消長之考慮（板橋是大票倉），以及因改革的層次不低，可能引發進一步之台北都會區或者台灣地區之行政區劃改革問題，以致決策者容易拿捏不定。板橋市是否有權利提起行政爭訟或聲請大法官會議處理，值得研究。

自願出資贊助，亦即慢慢走上一種公私合辦的性質。就此容有兩種評價，一說認為會混淆公部門本身之任務與職責，甚且擔心造成官商勾結；另說則認為，上述倫理的、公益的基本假設並不成立，「官商勾結」也不一定經由業者捐資才可能發生。本文認為，私人部門逐漸以其經濟上之優位而參與（或是說：入侵）到公部門的任務，這是時代趨勢，尤其公部門常常財力不足；至於私部門參與公部門任務的界限與監督，是當代民主政治的另一個新興課題。

（五）不利的政經社文周邊條件

以上所述，大體均屬制度面之描述，以下進一步分析鄉鎮市自治之結構性不利因素。由於事涉社會學、經濟學、政治學之分析，而這並非筆者所專長，所以只能十分簡要。

1. 從未被確實實踐過、惡性循環、人民已感不耐

台灣地區地方自治由於層級過多，縣與鄉鎮市之數目亦過多，復加上中央集錢、集權、集人，以致於地方自治根本被挖空，地方政府往往淪為執行上級政府之直接指示或間接以補助款控制的項目，自主空間極小。地方自治長年的凋零導致非常嚴重的結果，甚至可謂「惡性循環」。惡性循環表現在地方政府的組織、人事、運作模式、甚至政策產出各個面向上。以人事而言，鄉鎮市公所的公務人員大抵是雇員升等考試或基層特考及格者，素質較差。鄉鎮市由於層級實在過低，尤其有些鄉鎮地處偏遠、交通不便，加上除了一級主管之外，公務人員的職等普遍相當低，所以員工的成就感都不高，因此大學畢業生不多，法政科系畢業者更是寥寥可數。

地方自治無秩序、失靈及失控的現象日復一日發生，最大的警訊出現於民國七十九年國是會議。該次會議中竟有不少學者主張廢除鄉鎮市之自治地位。

2. 鄉鎮市被政治化

地方自治與中央或省市層級的政治不一樣，強調的是它的地區性、公共參與性、人民自我實踐性。地方自治的理念乃希望經由地方轄區的劃定免於中央或省之干預。為了完成上述理念，最好的方法便是在鄉鎮市、縣層級「政黨休兵」，最好回復到希臘時代公民辯論、表決的原型。當然這個訴求在當今是不可能的，但它至少給吾人一個啓示：地方的生活與事項十分簡單，原則上應是去政治化的。不幸的是，台灣地區縣級與鄉鎮市級的自治從來就不是去政治化的——這是大多數學者研究的結論。在既有之宗親血緣關係下，以及在執政黨的攏絡拉拔下，鄉鎮市有派系存在，派系間的合縱連橫與對抗決定了公共政策的內涵。晚近，自從民進黨於民國七十八年在縣市長選舉中有所斬獲而使得每一級選戰選情緊張之後，地方派系被動員的更加厲害。台灣地區地域狹小、人口眾多，候選人個人之人際關係或政黨的網絡當然會下伸到每一鎮鄉市，地方已經被政治化³¹。

³¹ 許多鄉鎮市因受派系杯葛，無法進行預算的撥用。另外，即使在鄉鎮市民代表大會內部，仍

3. 城鄉差距

城鄉差距使得青壯人口往都市集中，鄉下留下的多為老弱婦孺，鄉下地方根本沒有能力抵抗財團及政治人物的擺佈。在若干社會運動中，吾人可以發現在貧窮的地方，大抵是以國小、國中老師為主要的生力軍。城鄉差距的另一缺點則為：使得在台北、高雄都會區的學者不了解地方，而且思考問題時容易以對都會區的了解來推算地方的情形。城鄉差距的第三個嚴重後果在於：地方文化與文藝徹底的沙漠化，使得台灣地區的文化根源因此枯竭了！城鄉差距所導致的結果應是全社會性的，它影響到社會的每個次體系。

4. 計畫化下之威脅

台灣地區因地域狹小，不同地方自治主體間的不同政策原就容易產生總體台灣地區區位上的推移效果，從而由中央作整體式的規劃較易收統籌、全方位之功效，但這並非最終原因。真正造成台灣地區中央或省施行高度計畫的原因為：台灣地區面對強烈的國際經貿競爭而導致的效率化要求。世界各國均面臨國際競爭的壓力，從而計畫化之需求亦隨之增加，但因每個國家國土規模不等，所以對地方自治的壓力亦有所不同，台灣地區因地域狹小，所以此問題更顯得嚴重。在生活中各領域，如交通、觀光、遊、水利、垃圾掩埋、森林保育與文化事項等，中央或省均有所規劃。上級之規劃一定是不利於地方的，因它使地方自治中最原本之設計性的、發展的理念受到戕害。

如何節制中央或省的強烈規劃？在此所需要者顯然是更強烈的地方價值的體認與維護決心。從制度設計的角度而言，吾人需要上級於計畫作成程序中，讓地方能儘早、充分地參與；此外，訴訟或其他糾紛處理機制的設計，亦為重點所在，可惜我國對於這一方面一直鮮有進展。

5. 都會化過程縣轄市或鄉鎮之自治功能將被取代？

台灣地區隨著高度的經濟化，在台北、桃園、新竹、台中、台南、高雄等地已經形成或正在形成都會區。都會區的特色為：人民大體以工商生活為主（甚至是偏商業），域內交通建設十分發達，食、衣、住、行、育、樂各方面都已由私

可見不同派系間互相對對方的人馬進行罷免。學者趙永茂先生在民國八十二年五月台大政治系「政治論壇」的演講中曾指出趣談：氏前往台灣最南部某處派系問題嚴重地區訪問時，因先訪問了甲派，乙派便不願接見他。經趙教授等候多時，乙派方願與其見面。訪談後趙教授詢問乙派領袖，若其女兒愛上了甲派的兒子，其將如何處理。乙派領袖毫不遲疑地回答，將把其女兒的腳砍掉。另外，趙教授於中南部某鄉鎮訪問時，兩派人士礙於情面而一起吃飯，某派系之老幹部近乎掉淚慨嘆，該次聚餐乃兩派系三十年來之首見。造成派系對立的原因很多，派系領袖間私人面子問題、恩怨問題，甚至派系相互間之經濟利益，均為可能的原因，但其中選舉造成的不愉快以及其後施政上之不公平應是最大因素所在。有關地方派系的研究詳請參閱陳明通，威權政體下台灣政治精英的流動——省參議員及省議員流動的分析，台大政治學研究所博士論文，民國七十九年十二月；以及趙永茂，台灣省基層政治菁英之民主價值取向——鄉鎮市長、民意代表之分析，台大政治學研究所博士論文，民國七十六年五月。

部門或都會區核心政府作初步的提供，甚至生活中的事項亦逐漸由同業公會所取代；屬於認知或心靈上的問題，如環保、社會關懷等，亦有民間團體或宗教團體加以承擔。都會區是典型的直轄市發源地，而直轄市中，區並無自治地位，凡此是否意味著：隨著台灣地區都會區的不斷形成，鄉鎮市自治的功能將被取代？

都會區人民的生活型態在不斷的專業分工下，每個人的生活合理性極易被細膩分工下的各部門所支配，從而總體社會的各個次體系的分化會取代原來農村生活中人們對土地的附著性與對人際之關連性為主之生活。都會區因而以各種同業公會、興趣組成的團體及宗教團體來取代原來的地方自治團體。在此意義下，都會區的確潛在著地方自治衰退的因素。問題在於：當都會區擴張到一定程度時，其人際疏離性、低度成就感、個人似螺絲般被網綁在一定職位上的「精神缺氧現象」會日趨嚴重，所以世界各國都會區多呈現高度的犯罪率、吸毒率、自殺率及自我放逐率（例如街頭流浪人）。都會區家庭失和之案例尤多，家庭此一生活中基本的體系瓦解，勢將對人造成極大的衝擊，而社會各次體系對這些衝擊不見得能完整地吸納，甚至往往只能作事後的補救。若吾人將都會區定性為「強者易生存，弱者易沮喪」的社會，如何照顧弱者或不適合都會區生活者，便是一個問題。此處再度呈現出由地域組成團體就近照顧、關懷、啓發的優越性。另外，從後現代性的觀點，或從人類不斷反省自身文化與安身立命之道的角度以觀，地方提供了相當好的環境。第三，不斷外擴的都會區使得都會區政府以及其外派單位的行政效率，令人產生懷疑，因其欠缺民主性、草根性、即時性及靈敏性。以上三點說明了都會化，尤其愈大型之都會，並非完全排除了地方自治的空間。

六、結論

民國七十九年國是會議時，不少與會人士主張鄉鎮市非法人化，亦即鄉鎮市長改為官派並且廢除鄉鎮市民代表會，可以說是台灣地區鄉鎮市自治一個最嚴重的警告訊號。固然，鄉鎮市自治功效不張，並且淪於派系、甚至黑道掌控的局面，但學界主張非自治化，其背後的「偏見」(bias)事實上正是國內最大的危機：人民—尤其是高水準、高收入、高教養的人士—生活中不感覺到鄉鎮市有任何的意義。吾人固然可以從社會學角度觀察這一類人士的出生背景以及經歷，但最根本的應該在於：鄉鎮市在城鄉嚴重差距的現況下，根本是都會區的居民所「不能體會」的。但不只城鄉差距因素而已，整個國家不斷捲入國際經貿體系、社會不斷分化、專業化、媒體過度報導中央甚至都會消息等等，鄉鎮市在現代社會中注定是要沒落的，除非吾人能夠「樸素」、「靈性」、「返璞歸真」營運內心生活，值得慶幸的是，這樣的思潮在當今世界以及台灣地區已經有若干蘊釀。

展望未來，台灣地區鄉鎮市之自治前途仍然有很多的不確定性，筆者提出如下的呼籲：(一)鄉鎮市應該適度合併。(二)鄉鎮市必須維持民選體制。(三)鄉鎮市必須有充足的人員以及經費，中央法律必須儘量作合於鄉鎮市的規定與解釋，中央、省、縣必須挪出空間供鄉鎮市自主。(四)鄉鎮市的選舉體制，包括政黨提名、

選舉方法、行政首長產生方式，以及行政首長與鄉鎮市民代表會之關係等等，有必要做局部的修改，例如引進政黨比例代表制，或保留名額讓地方重要機構（例如國小、國中或公所等等）有一定席次，均不失是可以考慮的方案。在這程度內吾人已經進入了鄉鎮市體制之「政治」改革階段，各主要政黨以及政治領袖，就此應該表示意見。