

# 地方政治與政治問題及其改進

趙永茂

本次總統大選結果由民進黨執政，為台灣開啟新的政治形勢與挑戰，其中隱含許多政治改造的契機，也醞釀新的變動與衝突，包括中央憲政架構、政府組織與職能的調整，政黨政治勢力的變動，國民黨的危機與衰微及地方政治的轉變。這些影響與情勢的發展關係到台灣未來政治社會發展至鉅。胡佛教授大文對國家在新政黨、新政府領導下，有關國家認同、憲政運作、政黨政治等議題，有極為精闢的分析與建議。台灣在兩岸仍然處在緊張、對立的形勢之下，新國家運動應更謹慎的評估，宜更積極的以新國際主義、新區域主義及新地方主義為架構，在建立新政治、新社會的目標下，謀求政府形象、組織與職能改造上的突破，及憲政秩序與政治生態的重建。並應防止新威權主義(new authoritarianism)、新依恃主義(new clientalism)、及新統合主義(new corporatism)的產生，及多鼓勵批評與改革。本文擬在地方政府與地方政治改造上多做一些討論，供作新政府在政府改革與政治改造時參考。

地方政府是一種具有地域性的組織，雖然有相當的自治權，但這些自治權仍為國家法律所賦予或為國家所承認，所以地方政府應在國家統治權下，而不能超過國家統治權。地方政府具有獨立法人的地位，卻不能不接受國家監督，所以地方自治監督問題，不僅存在於國家與地方政府之間，也存在於上級地方政府與下級地方政府之間。

過去我國行政效率之所以低落，主要原因之一來自中央與地方職權未能劃分清楚，且地方政府層級過多，導致職權重疊過多，行政人力與資源的浪費。近年來政府陸續推動精省政府組織功能的工作，以解決中央與省所轄土地、人口與事權高度重疊的不合理情形。精省工作完成後，更應繼續辦理中央政府、縣市鄉鎮公所組織之精簡、整合與重組，使更有效能，更能有效整合業務，運用人力，尤其應繼續推動中央與縣市、鄉鎮間之權限劃分，及行政區域調整等修法工作；務期國家資源得以更合理分配，並使政府可依共同生活圈的發展與需要，進行施政規劃與建設；並使整體政府執行流程能更精簡、授權，使國家公務人力與組織更有效運用，早日達到現代化、國際化政府之要求，特別應強化各縣市鄉鎮公務人員專業職能與管理理念之訓練，提昇地方公務品質與能力，並加重地方民選首長與地方公務人員在自治財政、人事、組織等經營管理責任。為期能階段性治療鄉鎮（市）黑道、派系治鄉政治生態嚴重問題，似乎

可考慮暫時停止鄉鎮市級自治，甚至里長選舉，或限制黑道或暴力刑事犯罪者之參政資格，將鄉鎮市長暫改為官派，等自治發展與公民社會較為成熟時，再決定是否恢復鄉鎮（市）自治。

值得擔心的是在一片政治改革聲中，前瞻性、系統性與專業性的思考尚嫌不足。尤其在凍結省與鄉鎮市選舉之後，縣市的政治肥大必然無法避免。但在現有縣級政治生態之下，不少縣市政治仍在許多派系、黑道、財團籠罩之下，加上行政人員素質參差不齊，預算瓜分嚴重、工程品質低劣、選風惡劣，在此生態結構下，即使鄉鎮長改為官派，部分縣市很有可能會淪為選舉任命，人事分贓與利益瓜分。許多縣市議會黑道出身或與黑道關係密切者比例頗高，縣市成為地方自治的主體機關之後，地方選舉制度、政黨提名制、行政區域、縣市、鄉鎮市組織，以及地方公務員職等等問題如何立法配合有系統的調整，許多地區將有可能會加速台灣地方自治的腐敗、無能與浪費。

為此，宜同時考量修改地方選舉與提名制度，各政黨並應在縣級議會屬行專業、菁英化提名政策，提名地方優秀人才共同參與，全面提升縣級會議品質，使縣在凍結省及鄉鎮市選舉後亦能啟動新的政治生命與活力。

此外，亦應重視行政區域的重劃，進行縣市與鄉鎮市的合併與重組，在都市化、區域化、整合與協議的趨勢下，重新研議地方政府組織設計原則，並嘗試以組織學習、組織重組、廣域行政等理念補強地方政府組織；並以先進國家的經驗擴大民主參與、市民政治理念，建立地方政治、行政過程透明化的監督機制。此外，亦應建立更多自治衝突、爭議的解決機制，才能更為確保地方政府與政治改造的成功。必要時應及早訂定地區創制複決法，使地方公民對其自治事項，有更多參與與決定權，以抑制惡質化地方政治與選風的敗壞及立法、行政的懈怠。

民進黨在中央與地方全面「新執政」的考驗下，國內政治將有可能會步入多黨聯合或各政黨、次級團體、派系對立、合縱、連橫的新戰國時代，在這種政治形勢與結構下，憲政與中央、地方政府的組織、結構改造將會更為困難，但也有可能會是一個新的反省、改造的轉機。其中政黨協商、合縱、連橫機制與媒體、民間團體的功能將扮演十分重要的角色。這一波國家及社會改造運動能否成功，端賴新總統、新內閣團隊與各在朝在野政黨以及媒體、相關民間團體互動成效而定。

總體而言，對新政府之考驗重點在政府改革與政治改造的成敗，政府改革的目的是建構一個有能力及效率的政府，而一個有能力及效率的政府則應多整合、瘦身(reshape)，而不是逆向行駛到處增加部會；此外，猶應推動政府管理運動，及厲行菁英政治與政績主義。至於政治改造的目的則在建構一個廉潔、透明的政治，而一個廉潔、開放監督的政治則應厲行掃賄、掃貪、掃黑，掃除特權、暴力與金錢誘惑，才能建構一個更符公平、正義與更具秩序、安全的社會。