

# 府際關係變遷的歷史制度 分析

東海大學行政管理暨政策學系  
史美強

## 壹、前言

- 改革的本質是政治的或是一種行政部門的政治活動。
- 我們無法忽略行政改革過程中可能有的內外部政治性因素所造成的改革成本。
- 本文從歷史制度論的角度，透過文獻資料的蒐集與分析，初步解構台灣府際關係發展的歷史脈絡，焦點集中在「精省」所形成的歷史遺緒上，以及如今的制度設計是如何受到路徑依賴和關鍵時點制度選擇的影響。

## 貳、文獻檢閱 (1/7)

- 一、行政改革與時序分析
- 歷史制度論中對於行動者權力運作間的敏感度，以及在時序分析中對於制度變革的關鍵時機 (critical juncture) 與制度本身的正向回饋 (positive feedback) 效果，有助於我們解釋行政改革過程中，行動者於關鍵事件座落的影響力機制，以及治理制度如何被選擇和成功與否的問題。

## 貳、文獻檢閱 (2/7)

- 歷史制度論將行動者視為是有限理性的行動者，不同的制度結構設定不同的政治及政策的遊戲規則，這些制度規則會提供政治行動者不同的權力資源與利益等誘因，以形塑行動者的偏好與目標，並作出不同的決策選擇。

## 貳、文獻檢閱 (3/7)

- 歷史制度論認為，必須探究「歷史遺緒」(historical legacies)、「關鍵時刻」(critical junctures)及斷續平衡 (punctuated-equilibrium) 三項發展的特質，方能有效掌握制度現象，並據此發展出制度變遷的路徑依賴(path dependence)的重要分析模式。

## 貳、文獻檢閱 (4/7) (一) 路徑依賴

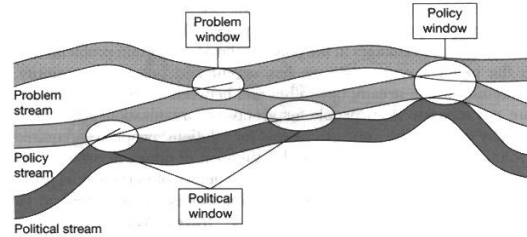
- 路徑依賴是指：一旦一個國家或地區朝向某一路徑發展，則他們要回頭的成本就十分高昂，雖然有其他選擇時點存在，但是某些制度上的安排會阻礙行為者回頭。因此先前事物將可以引起未來活動的方向趨於一致。
- 後續的發展路徑會因為被選擇的關係，而造成了制度性的自我增強序列與正向回饋 (self-reinforcing sequences or positive feedback)，透過制度的不斷再製，長時期維繫了制度基本的結構。

## 貳、文獻檢閱 (5/7)

### (二) 關鍵時刻

- 所謂「關鍵時刻」(critical junctures)，它包括兩個要素：一、它是一個選擇點(choice points)，在這個時點上有個特定的選項從兩個或兩個以上的選項當中被挑選出來；二、一旦一個特定的選項被選出，那即使其他選項依然存在，它也會日益變得難以回到最初的點上。

### 政策過程的機會之窗



## 貳、文獻檢閱 (6/7)

### (三) 斷續平衡

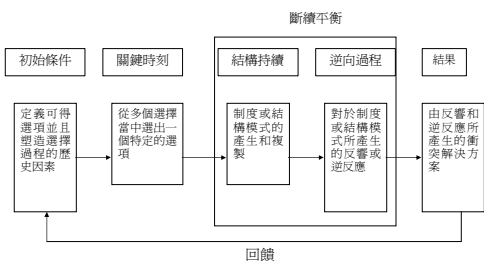
- 在關鍵轉捩點之後，則是「制度的再製」(institutional reproduction)，或者我們也可以把後續正向回饋與逆向過程的衝突過程，稱作為斷續後的平衡期。
- 一旦在關鍵時刻中作出特定選擇，則「複製機制」就會將制度「鎖定」在一個既定的制度模式當中，使得它難以改變。

## 貳、文獻檢閱 (7/7)

### 二、分析架構

- 本文將使用James Mahoney在〈機制變遷的路徑依賴解釋：比較觀點下的中美洲〉(Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective, 2001)一文中的架構，做為描述府際關係變遷歷史進程的架構。

### 路徑依賴的分析架構



### 參、府際關係改造的初始條件： 問題與政策流的發端 (- 1996)

- 1987年解嚴後開放黨禁，報禁，給予集會結社自由，放鬆外資管制等，引起台灣社會對憲政制度、政黨、經濟、法規上的改革呼聲，也使國民黨政府的統治面臨了極大的壓力。
- 1980年代以來，世界各國推動起政府革新運動，政府的角色面臨嚴峻挑戰而需亟思轉變，隨之亦帶動中央與地方政府關係的重新調整，許多國家紛紛強調地方分權的重要性。

## 一、府際關係

- 從中央到地方，形成若干級地方政府（責任地位不同），而各級政府彼此之間之互動關係，即所謂府際關係。這種定義指明了研究的範疇在於各級政府之間的關係，而所謂的「互動關係是指在不同層級政府之中複雜的與相互依賴的關係」。

## 二、台灣府際關係的演變(1/3)

- (一) 台灣府際關係轉變的情境
  - 在1990年代期間，隨著後冷戰時期的潮流趨勢，國際經濟活動轉向區域化、競爭化，兩岸互動白熱化。
  - 中國大陸挾其人口與土地眾多之優勢，成為外資投入的新場域，亦是亞太地區不可忽視的新經濟勢力。
  - 在政治制度的運作上，經由國民大會第三階段修憲（1994），確立總統由人民直接選舉產生，以及立法制定通過「省縣自治法」，省市長也將由人民直接選舉產生。

## 二、台灣府際關係的演變(2/3)

- (二) 中央與地方關係的成形
  - 1996年李登輝高票連任總統後，在1996年年底召開國家發展會議，就當時政經問題，包括「憲政體制與政黨政治」、「兩岸關係」、「經濟發展」等提出改革建言。
  - 省縣自治法已經施行，縣市長向中央與省要求自治權限下放的爭執從未停止。
  - 國民黨與民進黨聯手取得「國家發展會議」共識之後，落實於第四次憲政改革（民86年），同時也開啓了新的府際關係。

## 二、台灣府際關係的演變(3/3)

- (三) 精省的衝擊
  - 立法院在民國87年10月9日三讀通過「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」（以下簡稱精省條例）。
  - 第一階段自民國87年12月21日到民國88年6月30日止，由行政院指派省主席，成立省政府委員會，此期間省政府各廳、處、局等組織維持現狀不變。
  - 第二階段自民國88年7月1日到民國89年12月31日止，主要目的在於完成省政府功能業務與組織及員額調整，訂定省政府組織規程。
  - 第三階段自民國90年1月1日起，回歸「地方制度法」的運作。

## 三、台灣地方制度的演變(1/5)

- (一) 光復初期（1945-1950）
  - 1945年9月20日，國民政府頒布「台灣省行政長官公署組織條例」。
  - 1945年12月26日，台灣省行政長官公署公佈「台灣省各級民意機關成立方案」。
  - 1946年1月19日公佈之「台灣省鄉鎮組織規程」。
  - 1950年中華民國政府退守台灣之後，於同年4月24日公佈「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，4月25日公佈「台灣省各縣市議會組織規程」，9月8日公佈「台灣省各縣市行政區域調整方案」。

## 三、台灣地方制度的演變(2/5)

- (二) 地方自治綱要時期（1950-1994）
  - 自1950年以來，各縣市行政區域調整至今，已經實行超過50年了。除了台北市（民國56年7月1日）、高雄市（民國68年7月1日）改制為直轄市，嘉義市與新竹市升格為省轄市（民國71年7月1日），做了小部分區域的合併之外，其餘均屬現行行政區域。也因此，1950年台灣省公佈之「台灣省各縣市實施地方自治綱要」及「台灣省各縣市議會組織規程」，可說是台灣地區地方自治史的分水嶺。

### 三、台灣地方制度的演變(3/5)

- (三) 省縣自治法時期 (1994-1999)
  - 1992年5月27日第二屆國民大會臨時會通過增修條文。其中第十七條的增修條文，提供了「省縣自治法」的法源依據；而立法院於1994年7月7日第二屆第三會期第三十五次會議通過「省縣自治法」，隔天則通過「直轄市自治法」。

### 三、台灣地方制度的演變(4/5)

- (四) 地方制度法時期 (1999-)
  - 1.調整精簡台灣省政府功能、業務與組織，並成立委員會完成規劃與同時自下屆起凍結省自治選舉。
  - 2.取消鄉鎮市級之自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任。
  - 3.縣市增設副縣長，縣市政府職權應予增強。
  - 4.地方稅法通則、財政收支劃分法應盡速完成立法或修正，以健全地方財政。

### 三、台灣地方制度的演變(5/5)

- 1994年制定「省縣自治法」以及「直轄市自治法」，開啓了地方制度法制化的先河。同年年底省長由官派改為民選，帶動了地方分權的浪潮，地方政府爭權、爭錢的呼聲節節高漲，形成了地方包圍中央的態勢也產生了所謂的「葉爾欽效應」的問題。
- 由於過去戒嚴時期的治理需求，已替整個台灣的府際關係建立了根深蒂固的中央集權模式，長期穩定的運作機制下形成了府際關係變革所需面對的初始條件，也形成了制度的慣性。

### 肆、府際關係變革的關鍵時刻 (1996-1997) (1/5)

- 一、社會與政治環境的營造 (問題與政策流的匯集)
  - 1993年7月，行政院會通過「振興經濟方案」，以將台灣建立為亞太營運中心、加速產業升級為目標。而政府效率與效能的高低，將會影響到外資投資的意願，因此對於政府體制的革新也就越形需要，這是第一個問題流的出現。
  - 就社會利益而言，解嚴之後所帶來經貿、投資、基本權益與政治參與的需求日益高漲，加上社運人士帶領下的示威、抗爭、訴願風氣逐漸抬頭，使得人民開始對於政府本身表達其需求與不滿。這是第二個問題流。

### 肆、府際關係變革的關鍵時刻 (1996-1997) (2/5)

- 政府再造、企業政府、小而美政府的觀念開始為行政部門所提倡，甚至有學者認為，傳統的官僚體制已經不合時宜了，官僚可能會在21世紀有消失之虞，應該透過企業精神的加持與實際的落實，來強化行政部門的效率與效能。這是第三個問題流的出現。
- 第一次省長民選之後，基於民選的壓力再加上台灣省政府與中央政府統治區域的高度重疊，導至了「葉爾欽效應」的發生。中央與省的齟齬，除了人的因素之外，更突顯了體制上的缺失，此為第四個問題流的產生。

### 肆、府際關係變革的關鍵時刻 (1996-1997) (3/5)

- 二、政治流的開啓：國發會共識與精省
  - 1996年12月23-28日，國家發展會議召開，於「憲政體制與政黨政治」與「經濟發展」分組會議中討論與中央政府改革相關之議題，並在會中達成多項的共識，將新公共管理的實質內涵，例如：企業化、民營化、組織層級與人事縮減等方向，落實到政府改造的策略中，建立小而美，小而能的政府，至此新公共管理的改革觀點，在政府改造的實踐歷程又再一次的得到了強化與確認，此為關鍵事件之一。

#### 肆、府際關係變革的關鍵時刻 (1996-1997) (4/5)

- 行政上在有總統李登輝的強勢領導，在國會中李登輝除了一致政府的優勢以外，精省的政策也符合民進黨的利益，精省議題是李登輝任內推動政府再造的火車頭，但實際來說，精省的戲碼儼然成爲李宋兩人對決的主戰場。我們可以這麼說，問題與政策流都已經開啓，李登輝精省的意志更強力把政治流的洞口開啓，三流合一形成了這次改革的契機，此爲關鍵事件之二。

#### 肆、府際關係變革的關鍵時刻 (1996-1997) (5/5)

- 精省的結果對於整個行政改革的過程來說，其實可以說是一個處於一個否決者少的非偶然性政治結果，對於後續的府際關係調整，有深遠的影響。
- 從路徑依賴的觀點來看，若精省是政府再造過程中的關鍵時刻，表示精省這個選項被選擇之後，回頭的機率微乎其微；再者、然實際上而言，精省是否實質移除掉省府的組織與員工，便是一個極大的問號。
- 精省所反映的行政改革價值，是新公共管理的「小而美、小而能」改革精神的實踐，後續的改革方案，皆是繼承著國發會所決定新公共管理的方向，形成一種改革觀念設計的路徑依賴效果。

#### 伍、府際關係變革的持續與逆向 過程 (1998-) (1/4)

- 1997年第三屆國民大會第二次會議通過中華民國憲法增修條文共十一條，其中與精省有關的是第九條。憲法增修條文第九條凍結了憲法本文與增修條文中有關省自治的規定，將省定位爲中央政府的派出機關。
- 精省已成爲不可逆轉的制度選擇，接下來的是要「精」到何種程度？於是，戰場轉移至憲法增修條文第九條省爲中央的派出機關，但是否具有公法人身份上。

#### 伍、府際關係變革的持續與逆向 過程 (1998-) (2/4)

- 1998年10月22日司法院大法官會議做出釋字第467號解釋，說明省爲地方制度層級的地位仍未喪失，惟不再有憲法規定的自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。
- 立法院於民國87年10月28日完成「台灣省政府功能業務與組織暫行條例」立法工作，行政院據此規劃了三階段調整作業。
- 精省作業歷經波折，暫行條例一延再延，原省府組織絕大部份劃歸中央或成立中部辦公室，台灣省政府被精簡成編制員額85人，組織由6組5室1會精簡爲4組3室的虛級機關，在民進黨政府執政後期甚至出現不派省主席的景況。

#### 伍、府際關係變革的持續與逆向 過程 (1998-) (3/4)

- 台灣省政府在此制度變遷過程中有四個否決點可供著力，一是國發會，二是國民大會修憲，三是大法官釋憲，第四是立法院，然而在國民黨與民進黨聯手之下，台灣省政府已無力回天，最後是台灣省政府的虛化，徹底了改變我國的府際關係，中央政府必須直接面對地方，一條制度選擇的不歸路於焉展開。

#### 伍、府際關係變革的持續與逆向 過程 (1998-) (4/4)

- 立法院於1999年1月通過地方制度法，廢止了省縣自治法，重新調整了中央與地方的關係。地方制度法第一章第二條在地方自治團體定義方面，認定省政府爲行政院的派出機關，省爲非地方自治團體。在第二章第八條規定了省政府受行政院指揮監督辦理下列事項：一、監督縣(市)自治事項；二、執行省政府行政事務；三、其它法令授權或行政院交辦事項。至此，台灣省政府之地位終告確立，須完全仰賴中央之鼻息。

### 陸、結論 (1/2)

- 精省是政府改造過程當中一個非偶然性與政治性的事件，透過強勢的政治領導，省政府也才能有效的被虛級化，然這關鍵時刻的產物，卻也是造成行政院組織更加膨脹的幫凶，也造成後續改造的成本。
- 國家發展會議的召開是台灣在政經轉型中回應內外情勢變遷的作法，也是本文分析架構中的初始條件，就府際關係與政府再造而言，也是關鍵時制制度選擇—精省之初始條件，。

### 陸、結論 (2/2)

- 雖經多次否決點的運用以及逆反應的動員，亦扭轉不了制度選擇的持續趨勢。其中有高昂的妥協成本，行政效率的不見提升，人心的渙散，與龐大的人事成本，所有的逆反應都已成明日黃花，從此顯現的是制度再製的過程，地方制度法的訂定、財政收支劃分法的修正等措施，都可視為制度再製的例證。