

《回應》

從落實地方自治進行政府再造

◎ 蘇貞昌

地方自治是政府再造的關鍵

「政府再造」與「地方自治」似乎是兩個不相關的議題，憲法第一二一條規定：「縣實行縣自治」，所以「地方自治」這個概念起碼有五十年以上的歷史，而「政府再造」卻是一九八〇年代後期才出現的新名詞。今天為什麼要把這兩個議題放在一起討論，其實是有它邏輯的一致性。

隨著許多新興工業化國家，例如：亞洲四小龍——台灣、香港、韓國、新加坡，加上後起的馬來西亞、泰國及中國大陸紛紛打入國際市場，使世界貿易的競爭愈來愈激烈。許

多國家發現政府的表現反而成為阻礙經濟成長，削弱國家整體競爭力的主因，而開始進行大規模「政府再造」的工作，希望引進企業化的管理，建立一個反應快、有彈性且高效率的政府。

雖然「政府再造」起因於國際市場的壓力，但從各國實際的經驗發現，政府機能的分散，將權力下放，讓地方政府擁有完整的權力和充裕的資源，直接面對民眾的要求，迅速解決地方的問題，才能建立高效率的政府，提升整體國家競爭力。因此，「政府再造」與「地方自治」就產生有機的連結，而「地方自治」的落實更成為「政府再造」的關鍵。

「政府再造」應該有更大的格局

今天在此研討「政府再造」，不做純學術的研究，而是希望討論的結果能夠落實，所以必須要有一定時空的限制。這裡所談的「政府再造」具體指的就是行政院正積極推動的「政府再造」。

依據行政院的規劃，「政府再造」的總目標是要「引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提升國家競爭力」。主要的內容涵蓋：「組織」、「人力

及服務」和「法制」三個面向的再造。其中，「組織再造」包括：精簡省府層級、行政區域重劃、簡併中央部會及促進中央政府機關組織及員額調整的彈性化與合理化。「人力及服務再造」包括：控制並精簡中央公務員員額、訂定公務員服務績效指標、建立全國政府服務「單一窗口」及推動「電子化政府」。而「法制再造」則包括：法規鬆綁、健全行政程序及執行體系、加速公營事業民營化、推動公共建設和公共服務民間參與及預算制度的改革。

平心而論，行政院的「政府再造」整個格局不夠大，明顯偏重中央政府行政管理技術的改革，對於立法部門效率的提高及落實地方自治等核心議題完全避而不談。

國會改革應是「政府再造」的一環

立法與行政是一體兩面，如果只從行政的技術面進行再造，而不根本解決立法懈怠的問題，就好像在短跑健將的腳上綁著沈重的腳鍊，絕對不可能締造出任何的好成績。國會改革必須是「政府再造」的一環，如果不能提升立法的效率，再多的行政革新也是徒勞無功。

至於國會改革整個工程是非常的龐大，不可能一蹴可及。但最重要的工作就是要積極推動單一國會，讓立法機關擁有完整的權力，能夠有效監督行政部門。其次，也要大幅度縮減國會議員的人數，使國會議員非常難選，這樣才可能選出好的人才。同時，因為議員人數的減少，共識比較容易形成，議事的效率才能提高。

地方自治的落實將決定「政府再造」的成敗

行政院的「政府再造」，除了「精省」和行政區域調整外，對於落實地方自治並沒有具體的規劃。事實上，「政府再造」要成功就必須讓整個行政體系從基層就動起來，必須賦予地方政府，尤其是縣市政府完整的權力和資源。如果政府的權力還是由中央一把抓，每一件事都必須經過層層的請示與呈轉，整個公務體系只是在辦文而不是在辦事，怎麼可能建立一個反應快、有彈性且高效率的政府。

不過以往在討論如何落實地方自治的時候，許多人往往陷入一種迷思，認為落實地方自治就是要強化地方政府的組織與功能。因此，不光是縣市政府就連鄉鎮市公所的組織與功能也要強化，並認為如此才更符合草根民主的原則。事實上，這樣的論述是完全錯誤

的，台灣要落實地方自治就必須先廢除鄉鎮市地方自治法人的地位，改為縣政府的派出機關。

落實地方自治不但要讓地方政府擁有完整的權力與資源，更要使地方政府的行政體系合理化。地方自治是一種權利，但也是一種責任。就好像一個嬰兒當還沒有能力自給自足，必須完全依賴別人的照顧時，就根本沒有資格要求自治。

台灣這麼小卻劃分成兩個直轄市、二十三個縣市和三〇九個鄉鎮市，絕大部分的鄉鎮市如果沒有上級的補助，根本連日常的運作都無法維持。在這種情況下，硬是要賦予鄉鎮市地方自治團體的地位，這種自治就只是一種形式而已，沒有任何實質的意義。

但更重要的是，在實際運作上，鄉鎮市的自治往往嚴重妨害縣的自治。依據現行的地方制度，縣與鄉鎮市都是地方自治團體，各自擁有民選的行政首長及立法機關。縣政府對鄉鎮市公所的監督只能是適法性的監督而不是實質的監督，只要公所的作為不違反法令，縣政府就不能有任何的干預。一旦公所不願配合甚至抵制縣政府的規劃，縣政府的政策就不能獲得貫徹，地方的建設就因此而停擺。但民眾不會去怪罪公所，因為大家都知道公所根本沒有那個能力，只會把矛頭指向縣政府。結果，縣政府有責卻沒有權，而公所有權卻沒有能，這就是台灣地方自治最真實的寫照。

結論

整個來說，行政院積極推動「政府再造」的努力與用心必須給予肯定，但整個的格局太小，只看到中央政府行政組織與管理上的弊病，卻完全忽略了國會改革與落實地方自治的重要性與急迫性。目前整個「政府再造」的工程才剛啟動，期待行政院能有大開大闔的魄力，儘快調整工作的重點使我們的政府能夠真正脫胎換骨，大幅提升整體國家的競爭力。