

台湾地区“地方自治”与行政区划简介

□ 尹茂祥

“地方自治”就其意义而言,是以“一定的地域为基础之自治团体(共同体),住民以自己之意思,组成机关,处理区域内之公共事务”。^①实践的最佳保障就是实施地方自治。台湾地区的“地方自治”一度被国民党标榜为孙中山“民权主义”的实施,实际上是在“五权宪法”体制下,将其中的“行政”、“立法”、“监察”三权,部分均权给省、县、市政权。^②

一、沿革

国民党在最初推动“地方自治”时,由于缺少相关“立法”,主要是以“行政命令”的方式推动。1950年4月,“台湾省政府”颁布“台湾省各县市实施地方自治纲要”,作为各县市实施“地方自治”之依据。“纲要”中明文赋予“乡镇市法人的地位,也列举其自治权限”。另订定公布“台湾省各县市行政区域调整方案”,为配合“地方自治”的实施,将“台湾省”改采“小县制”,参酌当时实际情形,并考虑人口多寡、面积之大小等因素,重新调整行政区域,以谋求各县市之平衡发展,并将县所辖之区署裁撤,由县直接辖管乡镇。依据上述的行政区域划分,台湾行政层级分为“三级”,包括“省级(省、直辖市);县级(包括县、省辖市、管理局);乡级(包括镇、县辖市)”等“三级”。计有“16县、5省辖市、1管理局、7县辖市、224乡、78镇、42省辖市区”。其中16个县为:台北、宜兰、桃园、新竹、苗栗、台中、南投、彰化、云林、嘉义、台

南、高雄、屏东、台东、花莲、澎湖。5个“省辖市”为:台北、基隆、台中、台南、高雄。1个“管理局”为“阳明山管理局”。

在台湾地区的“地方自治”初期,县市和乡镇逐步完善了“自治组织”,并被赋予相应的“自治事务”和“自治财政权”,但整体看仍在很大程度上受到国民党当局的控制和主导。如地方人事权、财政权甚至地方施政都受限制,地方选举的程序和组织则基本都被国民党当局垄断。岛内的“地方自治”本质上是一种国民党当局控制下的“地方自治”。

20世纪70年代台湾地区社会经济结构发生重大变化,中产阶级开始崛起,民众的自主和参与意识空前提高。在此背景下,台湾地区“地方自治”的程度有了明显提高,并逐渐走向“法制化”。

其后,台湾地区的行政区域历经数次较大幅度调整。1967年7月1日,台北市升格为相当于“省级”的“直辖市”,同时将阳明山及台北县之南港、士林、景美、木栅、北投、内湖等6乡镇并入。1979年7月1日,高雄市也升格为相当于“省级”的“直辖市”,同时将高雄县之小港乡并入。至此,台湾县级以上的行政区域变成“1省”、2“直辖市”、3“省辖市”、16县”。

①佐藤司、小林弘人:《行政法各论》,日本:评论社,昭和五十三年二月初版,第63页。

②王鹏:“地方自治与乡村治理”,载《南风窗》,2006年9月第17期,第47页。

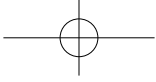


表 1 台湾地区“地方自治”之演进及其“法位阶”表

起止年度	“法位阶”	发展时期	内容
1945-1950 年	“行政命令”	“自治预备期”	“旧制度交替及准备推行地方自治措施”
1950-1967 年	“行政命令”	“自治实行期”	“台湾省各县市实施地方自治纲要”
1967-1994 年	“行政命令”	“自治革新期”	“台北、高雄两市升格为直辖市,地方自治法制化推动”
1994-1999 年	“法律”	“自治法制化时期”	“省县自治法、‘直辖市’自治法”
1999 年-今	“法律”	“地方制度法时期”	“地方制度法”时期

资料来源李伟敬:“台湾乡镇市自治立法权之研究”,台湾师范大学硕士论文,2002年,第38页

1982年7月1日,嘉义、新竹(同时将新竹县之香山乡并入)两县辖市升格为相当于县级的“省辖市”。此时,台湾地区县级以上的行政区域变成“1省”、2“直辖市”、5“省辖市”、16县”。

另根据已废止的“台湾省各县市实施地方自治纲要”规定,凡人口10万以上(现行适用之“地方制度法”则仅限于15万人)或县政府所在地之乡镇均得改为县辖市,因此“大都会区”周围凡乡镇人口达到15万人后,纷纷改制为县辖市。

1997年第的第13届县市长选举可谓是台湾地区“地方自治史”的重要转折点。^①在这次选举中,台湾地区的地方政治版图发生“蓝天变绿地”的重大变化,国民党丢掉4席“直辖市”和6席县市,民进党则在12席县市执政,其中包括4个“省辖市”(基隆、新竹、台中、台南)。

1999年台湾地区实施“地方制度法”,“精省”后的台湾地区地方行政的组织架构与权责有了更明确的划分^②。该“地方制度法”重申,“地方自治团体指依本法实施地方自治,具有公法人地位之团体”(“第二条第一项”),“直辖市、县(市)、乡(镇、市)为地方自治团体,依本办法办理自治事项,并执行上级政府委办事

项”(“第十四条”)。

此后台湾地区的“地方自治”架构与行政区划未发生较大变动。至2009年,台湾地区行政区域分“三层级”,其中“第一级”为“省级”,包括“1个省”(已虚级化,现仅属一行政区域)、2个“直辖市”,共3个。“第二级”为“县级”,包括16个县、5个市,共21个县市。第三级为“乡级”,包括32个县辖市、219个乡、58个镇,共309个乡镇县辖市。另外在“直辖市”及市之下,为行政管理的需要与方便,设置有49个“非自治行政区”。除“台湾省”之外,尚有实际管辖权范围的“福建省”金门县(管辖6个乡镇)及“连江县”(马祖)(管辖4个乡镇)。

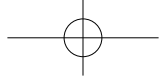
关于台湾地区“地方自治”的沿革与发展阶段,具体可参见(表1)。

二、现状

台“地方制度法”实施后,台湾地区的地方行政区划基本保持稳定,仅针对地方行政架构与组织规模进行小幅调整。如2009年将台北县改为“直辖市”,高雄县/市、台中县/市、台

^①庞俊峰:“国民党执政时期的台湾地方自治”,河北师范大学硕士学位论文,2005年5月。

^②陈阳德:“台湾地方制度演进之探讨”,《研考双月刊》第23卷第3期,1999年6月版,第61页。



台湾地区行政架构

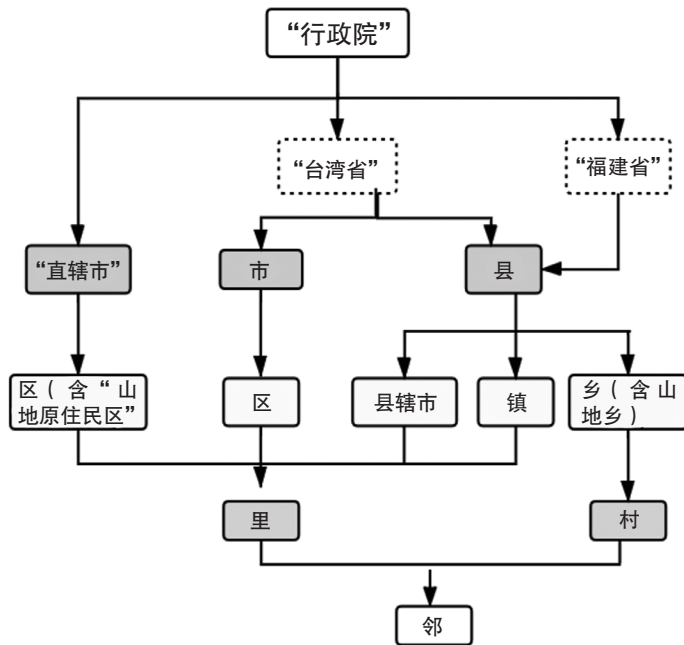


图 1 台湾地区行政架构

资料来源:作者整理

南县/市分别合并升级为“直辖市”,即为“五都升格”。2010年12月,台北市、高雄市、新北市、台中市、台南市改制为“直辖市”,即为“五都改制”。“改制”后的“乡(镇/市)”统一改为“区”,“区长”由“直选”改为“官派”,引发地方势力重新洗牌。2014年12月,桃园县升格为“直辖市”,至此台湾地区共有“六都”(台北市、台中市、新北市、高雄市、台南市、桃园市),168位“区长”由市府“官派”,另外16县市则由624万民众选出204个乡(镇/市)长(含“原住民”自治乡镇),由2091个乡(镇/市)民代表监督乡政。

自“福建省政府”、“台湾省政府”分别于1956年、1997年起被虚化以来,虽然台湾当局并未明文订定行政等级,但从“宪法”及“地方制度法”有关“条文”内容来看,台湾地区共有“四级行政区划”:“一级”为“直辖市”和“省”,“二级”为“省辖市”和“省辖县

市”,“三级”为“乡(镇/市/区)”,“四级”为“村里”。其中乡以内编组为村,镇(县辖市/区)以内编组为里。村里之下另有编组为邻,一般最少10户为邻。值得注意的是,“区”为“直辖市”与市(旧称“省辖市”)下辖的行政单位,并非“地方自治团体”,也因此区设“公所”为行政机关,不设“立法机关”。惟“直辖市”下辖的“山地原住民区”准用乡镇规定,成为“地方自治团体”,并设“立法机关”。

目前,台湾地区共计6“直辖市”、3市、16县、368个乡(镇/市/区)(146乡、40镇、12市、170区)(详见下图)。

台湾地区推行“地方自治”迄今已70余年。县市乡镇的行政区划、层级定位及职权调整对地方政治生态产生了复杂影响,尤其在乡村层面,带来了村里长、社区理事长、地方派系、政治家族、“黑金”等不同势力之间错综复杂的关系,进而影响到地方治理的结构和形态。^[7]