

論直轄市區級政府自治： 英國大倫敦市經驗之借鏡

王保鍵*

《摘要》

本文運用「地方分權」相關理論，並輔以「英國委任分權政府」實證經驗為分析基礎，運用個案研究法，以英國大倫敦市的區級自治經驗為參照個案，討論直轄市區級政府之定位及功能，並論述我國直轄市區級政府改制為自治體的理由及方法。本文的研究發現為：（1）區級政府的功能為提供在地居民之公共服務，應「在地決策」而實施區自治。（2）直轄市之區級自治有利於「住民自治」及「地方治理」的實踐。（3）直轄市區級自治模式可採「選擇憲章制」，由各區自行決定。

[關鍵詞]：委任分權政府、大倫敦市、直轄市、區級政府

投稿日期：106年1月17日。

* 國立中央大學客家語文暨社會科學學系兼任助理教授，email: d93341008@ntu.edu.tw。

壹、前言

一般而言，「國體」之區分有二種類型，第一種區別為君主國體與共和國體，第二種國體的區別，則是根據政治權力在中央與地方的分配，而分成「聯邦制國家」與「單一制國家」。英國與臺灣除皆為單一制國家外，都具有「雙層地方政府」（two tiers of local government）的特徵。¹

2010年英國國會改選，選舉結果，工黨結束長達13年的執政，由保守黨（Conservatives）與自由民主黨（Liberal Democrats）合組的聯合政府執政。英國政黨輪替後的新政府，在還權於民（put more power and opportunity into people's hands）理念下，² 開啟一連串的地方政府改革措施，諸如通過地方主義法（Localism Act 2011）、警察改革與社會責任法（Police Reform and Social Responsibility Act 2011）、推動城市協議（city deals）政策等。2015年英國國會改選，保守黨大勝，單一政黨組閣，於2016年通過城市及地方政府分權法（Cities and Local Government Devolution Act 2016）；2017年，英國中央政府與倫敦簽署權力下放備忘錄（Memorandum of Understanding on further devolution to London），移轉財政、交通、刑事司法等權力給倫敦。英國的地方政府改革路徑，旨在運用地方治理（local governance）概念，賦予更多的政治權力給下層的地方政府及社區（community），並強化地方居民的決策參與權。

相對地，而我國政府於2009年4月修正地方制度法，增訂第7條之1及第7條之2，賦予縣市改制為直轄市之法源，³ 而此地方政府改革之路徑，則採取集權

¹ 英國的英格蘭地區多採雙層地方自治政府，第一層（上層）為「郡」（county），第二層（下層）為「市」（city）、「區」（district/borough）。臺灣的第一層地方自治政府為「縣」，第二層地方自治政府為「鄉、鎮、市」。

² 2010年英國國會改選，面對經濟危機議題，工黨（Labour Party）提出的藥方是凱因斯理論（Keynesian theory）；保守黨則以限縮政府的權力，擴張社會的功能（big society）為策略（Smith, 2010: 821）。

³ 趙永茂在10年前就已提出臺灣的地方政府與政治，陷入一個政治生態惡化、政府失能、民間社會無力的困境（趙永茂，2007a：8）；而在地方政府改革的策略中，縣市合併改制為直轄市，被認為是提升行政效率、促進平等、增進課責，以及解決政府財政惡化等問題之解決方案（黃東益、謝忠安，2014：51-52）。

於上層地方政府，透過縣市改制為直轄市，將民選之鄉鎮市長改制為官派區長，廢除鄉鎮市民代表會，致弱化地方居民之政治參與權。事實上，在臺灣縣市改制為直轄市過程中，是否將區長改制為民選，並設置區民代表會，而讓直轄市比照「縣—鄉鎮市」模式，實施「雙層地方政府」模式，多所爭論。⁴

在全球競爭層次上，大倫敦市（Greater London Authority, GLA）是一種策略型地方政府（strategic regional authority），並設有功能性機構（functional bodies），⁵在交通運輸、警政、經濟發展、消防救難等領域扮演整合性的功能（Stanley, 2011: 19; Transport for London, 2016: 2）。在全球競爭層次上，大倫敦市政府的城市治理能力卓越，引領倫敦在全球的城市競爭力排名居冠；⁶雖然英國的中央政府體制與臺灣有別，但其地方層級的城市治理體制，仍有可供我國參考借鏡之處。而在英國與臺灣對地方政府改革的兩種不同路徑對比下，本文運用「地方分權」相關理論，以「英國委任分權政府」實證經驗為分析基礎，採取個案研究法（case study methodology）之個案內分析（within-case analysis）⁷路徑，就英國大倫敦市的區級

⁴ 在臺北縣等縣市改制為直轄市之際，就存有區自治爭議，政府最後定調為「合併改制初期沒有區自治」（內政部民政司，2009）；內政部並強調直轄市是否實施區的民選自治，應該把臺北市納入一體考量，不能臺北市區長官派與新設直轄市區長民選之「一國兩制」（施曉光，2009）。然而，為落實憲法增修條文第 10 條保障原住民族政治參與的精神，並積極回應原住民族社會的意見，賦予直轄市山地原住民區地方自治團體法人地位，使其享有地方自治權限（行政院，2013），政府於 2014 年 1 月 29 日修正地方制度法，增訂第四章之一，設置「直轄市山地原住民區」，於新北市烏來區、桃園市復興區、臺中市和平區、高雄市那瑪夏區、桃源區、茂林區實施區自治，設民選區長及區民代表會，形成直轄市內「非原住民區長官派、原住民區長民選之雙軌併行」的「一市兩制」情形。

⁵ 大倫敦市政府下設有倫敦運輸局（Transport for London）、市長警務犯罪辦公室（Mayor's Office for Policing and Crime）、倫敦消防及緊急計畫局（London Fire and Emergency Planning Authority）等三個功能性機構。

⁶ 花旗銀行委託經濟學人研究機構（Economist Intelligence Unit, EIU）於 2012 年所提出的「關鍵熱點：全球城市競爭力評比」（Hot Spots: Benchmarking Global City Competitiveness）報告，以全球 120 個城市的競爭力，加以評比，整體城市競爭力的前三名分別為紐約、倫敦、新加坡（EIU, 2012）。而東京森紀念財團（The Mori Memorial Foundation, MMF）持續所做的「世界城市綜合競爭力排行榜」，倫敦自 2012 年開始連續 4 年蟬聯第一名的寶座（自由時報，2015）。

⁷ 在個案研究法上，Gerring（2007: 38）指出可再分為跨個案（cross-case/intercase）及個案

自治經驗為參照個案，討論以下議題：（1）我國直轄市治理模式，可否參照大倫敦市的「雙層地方自治政府」模式，實施區自治（區長民選及設置區民代表會），以體現「在地決策」？（2）若欲實施區自治，可否讓區級政府因地制宜施行不同的制度，而讓區級自治呈現多元制度並存的風貌？

貳、理論與制度評介

一、地方分權概念的演進

地方自治權之基礎理論，包括固有權說、承認說、制度保障說，以及人民主權說或住民自治論（趙永茂，2008：2；蔡茂寅，2000：9）。而就中央與地方互動的府際關係運作，學理上可分為「中央集權體系」、「地方分權體系」、「整合論體系」等三大類型。⁸ 趙永茂（2002：65-92）指出，地方分權體系的主要理論有聯邦主義（federalism）、地方分權論（decentralism）、獨立論與分離主義（independence and separation）、區域自治論（regional autonomy）、地方民主論（local democracy）、多元主義（pluralism）、憲政主義（constitutionalism）等；整合論體系之主要理論基礎為均權論、穩定均衡理論（stable equilibrium）、調和論（co-ordination approach）等。

地方分權的概念，可細分為分割性地方分權與分工性地方分權兩個次類型（薄慶玖，2006：7）。Stevens 則指出分權之概念可細分為「去中央化」（deconcentration）、「授權」（delegation）、「權力移轉（委任分權）」（devolution）三種概念（呂育誠，2002：43；Stevens, 1995: 39）。

綜觀上述，傳統的地方分權理論，植基於民主政治的民意正當性、權力分立（垂直面）、憲政主義等理念，建構地方分權之正當性，俾利「地方上人自主處理

內（within-case/intracase）兩種分析方法。George 與 Bennett（2005: 56）則重視個案內分析在個案研究方法上之重要性。

⁸ 中央集權體系採極大化中央政府之權力，地方政府係中央基於統治便利性所設置之分支機構或派出機關；地方分權體系則採分散化中央政府之權力，地方政府分享國家統治權，中央政府對地方事務僅立於監督之立場（張正修，2003：4；薄慶玖，2006：120-122）。整合論體系則在整合中央集權體系與地方分權體系，又可稱「均權制度」（我國憲法第 111 條）。

地方上事務」，重視「住民自治」與「團體自治」等元素。國家有義務在制度上確保地方自治政府之自主性，中央政府非有憲法或法律上的依據，不得介入地方自治事務，更不能恣意廢除地方自治團體之制度性保障地位。

然而，因民主發展進程及社會經濟環境的改變，衝擊了住民自治及人民主權說，並導入地方治理⁹等概念，將傳統地方自治所重視的單一獨立自治領域、自治機關的自治權的運作，轉化成兼具跨域治理、府際管理及強調跨區域內，各自治政府與其公民社會的合夥與治理關係（趙永茂：2008：14）。

二、英國「委任分權政府」的發展

在英國，地方政府（local councils）的概念，係指涉郡、市或區等的「地方自治政府」（local self-government）。然而，1999年「委任分權政府」（devolved government）之設置，開啟一個地方治理的新模式。

1997年5月國會改選，布萊爾（Tony Blair）以新工黨（New Labour）的政治訴求取得執政權後，於1997年9月辦理蘇格蘭與威爾斯委任分權政府的公民投票，¹⁰並於1998年5月就北愛爾蘭問題，辦理貝爾法斯特協議（Belfast

⁹ Wilson（2000）指出，治理（governance）是透過市民社會與政府機制的互動過程所形成的政府決策與行動。Shah（2006: 1-2）指出，地方治理是公民層次與國家層次間之互動（citizen-citizen and citizen-state interactions）形成地方層次之決策與執行，以提供公共服務。聯合國1996年的「地方治理：聯合國全球論壇關於地方治理政策創新與實務報告」（Local Governance: Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance），以分權及強化地方政府的功能作為政策架構，推動地方治理（United Nations, 1996）。聯合國開發計劃署（United Nations Development Programme, UNDP）為強化地方政府（sub-national governments）的包容性及課責性，積極關注地方治理的以下四個構面：（1）地方治理提升地方政府服務量能，以加速千禧年發展目標（The Millennium Development Goals, MDGs）的進程；（2）地方治理進行對話及和解，以協助建構和平；（3）以地方治理強化民主代表性；（4）以地方治理型塑環境永續發展（UNDP, 2016）。綜言之，地方治理重視制度上的分權及公眾參與，型塑一個強而有力的社群團體（building stronger communities），促使公部門、私部門（社群團體）之共同參與，有效地解決相關政策問題。

¹⁰ 公投題目分別為「我同意或不同意設立蘇格蘭議會？」（I agree that there should be a Scottish Parliament or I do not agree that there should be a Scottish Parliament），及「我同意或不同意設立威爾斯議會？」（I agree that there should be a Welsh Assembly or I do not

Agreement) 的公投。¹¹ 三個地區的公投案通過後，英國國會採取三合一的立法 (three-in-one legislature) 模式 (Hazell, 2005: 226)，制定威爾斯政府法 (Government of Wales Act 1998)、蘇格蘭法 (Scotland Act 1998)、北愛爾蘭法 (Northern Ireland Act 1998)。在此三個委任分權法案的授權下，威爾斯議會 (National Assembly for Wales)、蘇格蘭議會 (Scottish Parliament) 和北愛爾蘭議會 (Northern Ireland Assembly) 等三個受中央政府委任而享有高度「自主決定權」的「委任分權政府」於 1999 年設立；而在英國四大區域中，英格蘭是唯一沒有「委任分權政府」者 (王保鍵，2015：46)。¹²

委任分權者，係將原屬中央政府 (UK Parliament) 的部分權力，移轉給委任分權政府 (Devolved Parliaments and Assemblies)；各委任分權政府雖享有不同程度的分權，但於其獲分權領域內，擁有自主決定權；¹³ 委任分權是一種地方分權化的過程 (Gov.UK, 2013)。「委任分權政府」之主要特徵為：(1) 國會仍為國家的最高主權者，保有修改委任分權法案的權力；¹⁴ (2) 因區域間之土地廣狹及歷史發

agree that there should be a Welsh Assembly)。投票結果，設立蘇格蘭議會公投案，同意者為 74.3%，不同意者為 25.7%；設立威爾斯議會公投案，同意者為 50.3%，不同意者為 49.7% (UK Parliament, 2010)。

¹¹ 貝爾法斯特協議係於 1988 年 4 月 10 日所簽署，亦稱為「受難日協議」(Good Friday Agreement)，為化解愛爾蘭共和軍 (Irish Republican Army) 以武裝攻擊或暗殺手段所推動的分離主義，所推動促成北愛和平進程的重要機制。公投題目為「你是否支持北愛爾蘭多黨會談所獲致的協議？」(Do you support the Agreement reached at the Multi-Party Talks in Northern Ireland and set out in Command Paper 3883?)，投票結果，以 71.1% 的同意票，通過公投案 (UK Parliament, 2010)。

¹² 事實上，英國政府於 2002 年 5 月 9 日公布「你的地區，你的選擇：復振英格蘭地區」(Your region, your choice: revitalising the English regions) 白皮書 (Regional White Paper)，嘗試透過公民投票來在英格蘭地區設置數個區域政府 (regional assemblies)。隨後，於 2003 年制定區域議會籌備法 (Regional Assemblies [Preparations] Act 2003)，並由英格蘭東北部區域 (North East of England) 先進行公民投票；惟因投票結果為否決，英格蘭地區分權委任政府之構想就被擱置 (王保鍵，2015：46)。

¹³ 參閱 UK Parliament 網頁：“Devolved Parliaments and Assemblies”

(<http://www.parliament.uk/about/how/role/devolved/>，檢閱日期：2016 年 7 月 20 日)。

¹⁴ 委任分權政府之權力，可因特殊事由而被暫停 (suspension)，由中央政府直接接管治理。北愛爾蘭委任政府的四次被暫停行使職權為：(1) 2000 年 2 月 11 日至 2000 年 5 月 29 日；(2) 2001 年 8 月 11 日；(3) 2001 年 9 月 22 日；(4) 2002 年 10 月 14 日至

展差異，委任分權呈現不對稱（asymmetric）的情狀；（3）委任分權政府在其分權事項，擁有充分自主權，讓政策決定融入地方治理的元素（Gov.UK, 2013; Ministry of Justice, 2009: 5）。而委任分權政府所享有的自主權，甚可自行決定其所轄區級政府的體制及運作方式；以北愛爾蘭的區級政府改革為例，說明如次。

北愛爾蘭原有 26 個地方政府，2011 年北愛爾蘭議會改選，新組成的北愛爾蘭政府（Northern Ireland Executive）積極推動地方政府再造，議會於 2012 年 6 月 12 日以 59 票比 26 票通過改革法案（Local Government [Boundaries] Order [Northern Ireland] 2012），將愛爾蘭的地方政府改制為 11 個，並定於 2015 年 4 月 1 日為改制日（Cave, 2012）。愛爾蘭的原 26 個地方政府係於 1973 年所建置，1999 年北愛爾蘭委任分權政府成立，為提升政府服務效能，啟動進行地方政府改革，於 2002 年 6 月建置「政府行政效能檢討」（Review of Public Administration）機制，經研議後，先於 2006 年出現有將地方政府體系改制為 7 個區（First Scheme: Seven Districts），再於 2007 年調整為 11 個區（Second Scheme: Eleven Districts）的規劃（Cave, 2012: 4-6）。改制後的地方政府，增加了政策規劃、路外停車、經濟發展等權力。檢視愛爾蘭的地方政府改革，可獲致以下特色：（1）地方政府改革，由委任分權政府主導，中央政府並未參與；（2）地方居民及社區充分參與改革過程，體現地方治理精神；（3）賦予地方政府更多權力及責任；（4）影子地方政府（Shadow Councils）之創新作為。¹⁵

除了國家層級之區域（country）的蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭等三個委任分權政府外，2000 年 7 月所設立的大倫敦市（GLA）也被定位為委任分權政府

2007 年 3 月 7 日。其中，2001 年間的第二次及第三次的暫停委任政府運作各僅有 1 天，而在第四次北愛爾蘭委任政府暫停運作期間，經英國政府、愛爾蘭政府及北愛爾蘭主要政黨談判協商，於 2006 年 10 月 13 日簽署安德魯協議（St Andrews Agreement），英國國會依此協議，制定北愛爾蘭法（Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006），並成立過渡議會（Transitional Assembly）籌備恢復委任分權政府（restoration of devolved government）運作事宜（Northern Ireland Assembly, 2011: 28）。2007 年 3 月 7 日北愛爾蘭議會選舉，北愛爾蘭委任分權政府自 2007 年 3 月 8 日恢復運作。

¹⁵ 為使改制順利接軌，於 2014 年 5 月 22 日舉行選舉，先行選出下屆議員，組成影子地方政府。以貝爾法斯特（Belfast city council）為例，係於 2011 年以單記可轉讓投票制（Single Transferable Vote）由 9 個選舉區選出 51 名議員所組成，執行職務至 2015 年 3 月 31 日；並於 2014 年 5 月 22 日選出 60 名議員所組成的影子地方政府，於 2015 年 4 月 1 日正式行使職權。

(Sandford, 2017: 4)。

三、英國委任分權政府在地方分權理論體系中的定位

以較宏觀的視野來看，地方分權 (decentralization) 可分為兩個主題：(1) 府際關係 (intergovernmental processes)，指涉中央政府與地方政府間的權力互動關係；(2) 解除管制 (deregulation)，指涉政府與非政府組織間的權力分配關係 (Basta, 1999)。而 Schneider (2003: 41) 則將地方分權體系劃分為政治分權 (political decentralization)、行政分權 (administrative decentralization)、財政分權 (fiscal decentralization) 等三個面向。

行政分權可再細分為委任分權、授權、去中央化等三類型；而此三者，依其分權程度，最高者為委任分權，其次為授權，分權程度最低者為去中央化 (World Bank Group, 2001)。

表 1 委任分權在地方分權理論體系中的定位

地方分權 (decentralization)	政治分權 (political decentralization)		↑ 高 ↓ 低
	行政分權 (administrative decentralization)	委任分權 (devolution)	
		授權 (delegation)	
		去中央化 (deconcentration)	
財政分權 (fiscal decentralization)			

資料來源：Schneider (2003: 41) 與 World Bank Group (2001)。

政治分權的概念常與多元政治與代議政府相關，主張地方民主參與機制之深化，有助於地方公共問題的解決；相對地，行政分權的概念則認為應重新調配政府公共服務的職能，將公共服務之規劃與提供，由中央政府移轉至地方政府 (Mulvaney & Robbins, 2011: 95)。也就是說，在行政分權概念下，側重於地方政府從中央政府移轉並取得處理公共事務之權力及資源；至於地方政府首長是否須以民選產生，則非重點所在。城市與地方政府聯盟 (United Cities and Local Governments, UCLG) 指出，委任分權並不必然表示地方政府須由民選機制組成 (UCLG, 2008: 312)。

在「聯邦制國家」與「單一制國家」分類概念下，聯邦國的代表為美國，單一

國的代表為英國。在聯邦國體制下，地方的自治權是受憲法所保障，美國甚至連憲法的修改都要地方政府（四分之三州）的同意¹⁶，故探討聯邦國體制下的地方政府，似較難呈現行政分權概念下的委任分權政府理論。相對地，英國與我國同為單一制國家，雖說英國之不成文憲法體制所彰顯的彈性化，及長期演化來的地方自治傳統經驗，與我國政府體制有所不同；然而，在地方層次之治理上，英國地方政府改革的理論基礎及運作經驗，對我國仍有相當的參照空間與參考價值。因之，本文以具有委任分權政府性質的大倫敦市為參照個案，試圖就我國直轄市區級自治之制度革新，引入英國地方治理經驗。

參、英國大倫敦市發展與區級自治

當論及英國的首都倫敦市¹⁷時，可指涉兩個不同的概念，一個為歷史悠久的倫敦市（City of London Corporation, CLC），¹⁸ 另一個為 2000 年設立的大倫敦市。目前倫敦採行二層級的政府分層體制，在上層（upper tier）的大倫敦市之下，設有 33 個下層（lower tier）的自治體，包含 32 個區與 1 個倫敦市。

¹⁶ 美國憲法是具有州權主義色彩（憲法第 10 條），「州」參與中央政府的決策權體現於參議院的組成（每州選出二名參議員）及選舉人團機制（以州為基礎並採贏者全拿）。

¹⁷ 世界城市（global city）倫敦，擁有歷史悠久的基層自治民主經驗，其選舉自治的歷史比英國國會還要長。在羅馬入侵英國後的 7 年，約略在西元 50 年時，倫敦就已有相當的規模，倫敦市民早在 1066 年諾曼征服（Norman Conquest）前，已享有初步的自治權；1067 年征服者威廉（William the Conqueror）更以憲章（Charter）承認自 1042 年至 1062 年間愛德華（Edward the Confessor）所賦予倫敦的自治權；到 1199 年時，當時的國王約翰（King John）賦予倫敦市民選舉司法行政長官（sheriffs）的權利，1215 年更進一步賦予選舉市長的權利（王保鍵，2016：165）。

¹⁸ 作為一個歷史悠久的自治體，倫敦市（CLC）因其土地面積僅約 1 平方英里，倫敦當地人多以「Square Mile」稱之；又因其位於大倫敦市市中心之金融區，亦被稱為「倫敦金融城」（參閱 City of London: City History 網頁。取自：<http://www.cityoflondon.gov.uk/things-to-do/visiting-the-city/archives-and-city-history/city-history/Pages/default.aspx>，檢閱日期 2016 年 7 月 15 日）。

表 2 英國大倫敦市發展之大事記

年代	法案	建制
1888	地方政府法 (Local Government Act 1888)	設倫敦郡議會 (London County Council)
1855	大都會管理法 (Metropolis Management Act of 1855)	在倫敦郡議會之下設區級政府 (vestries and district boards)
1900	地方政府法 (Local Government Act 1899)	區級政府制度變革 (metropolitan boroughs)
1963	倫敦政府法 (London Government Act 1963)	設大倫敦議會 (Greater London Council, GLC)，並劃分為 32 個區 (metropolitan boroughs)
1986	地方政府法 (Local Government Act 1985)	廢棄大倫敦議會 (GLC)，僅留存區政府 (boroughs)
2000	大倫敦市法 (Greater London Authority Act 1999)	設大倫敦市 (GLA)
2007	大倫敦市法 (Greater London Authority Act 2007)	強化市議會的職能，並從中央政府下放更多權力給大倫敦市
2011	地方主義法 (Localism Act 2011)	賦予大倫敦市長藉由住宅局 (Homes and Communities Agency) 及發展局 (London Development Agency) 促進大倫敦市房地產及經濟發展
2016	城市及地方政府分權法 (Cities and Local Government Devolution Act 2016)	深化委任分權機制，規範形成分權協議 (devolution deals) 之法律框架
2017	大倫敦分權協議 (London Devolution Agreement)	大倫敦市與中央政府簽訂權力下放倫敦備忘錄 (Memorandum of Understanding on further devolution to London)，賦予大倫敦市及區級政府，在基礎經費、交通、營業稅、刑事司法、衛生福利、就業扶助等領域更多權力

資料來源：Harvey (1999: 16)；Turley (2011)；DCLG* (2011: 10)；LGA** (2016: 3) 與 GLA (2017)。

* 原文為 Department for Communities and Local Government。

**原文為 Local Government Association。

一、上層地方政府

倫敦的地方政府的發展，可概分為「大倫敦議會與區級政府之雙層政府」、「無上層地方政府的區級政府之單層政府」、「大倫敦市與區級政府之雙層政府」等三個階段。1965年，國會通過倫敦政府法，設置大倫敦議會。然而，大倫敦議會於1981年改選，工黨取得多數席次，由極左的李文斯通（Ken Livingstone）主政後，當時持新右派（new right）觀點的保守黨契爾首相（Margaret Thatcher）遂主導裁撤大倫敦議會；事實上，當時除大倫敦市議會外，另外六個工黨主控的都會區地方政府（West Midlands, Greater Manchester, Merseyside, Tyne and Wear, West Yorkshire and South Yorkshire councils）亦同時被裁撤（BBC, 1986; O’Leary, 1987: 198-199）。從1979年至1997年的近二十年間，英國的地方政府結構逐漸從雙層結構轉變為單一結構，中央控制的密度變高（趙永茂，2007b：604）；而這段期間為保守黨執政時期。

1996年，時為在野的工黨提出「為倫敦發聲」（A Voice for London）之競選基調，訴求以「權力分立」方式，設置民選市長（executive Mayor）及議會（small, scrutiny-oriented Assembly），作為未來大倫敦市的上層政府。在工黨於1997年國會大選勝選，取得執政權後，於1997年7月發表《新倫敦》（New Leadership for London）綠皮書（green paper），擬議強權市長及功能性議會（strong Mayor with a small, ‘strategic’ Assembly）之政府架構（Sandford, 2017: 3）。隨後，國會於1998年制定大倫敦市公民投票法（Greater London Authority [Referendum] Act 1998），並以「是否同意設置大倫敦市並分別選出市長及議會」為公投主文，於1998年5月7日辦理公民投票，投票結果，同意者為72%，反對者為28%（Morgan, 1998: 8）。國會遂依公投結果，於1999年制定大倫敦市法，並於2000年5月4日選出首屆大倫敦市長（Ken Livingstone）及市議會議員，這也是全英國第一個直接民選的市長。¹⁹

¹⁹ 英國目前除大倫敦市長外，布里斯托（Bristol）、利物浦（Liverpool）、蘭開斯特（Leicester）亦採直選市長制。英國2000年的地方政府法（Local Government Act 2000）賦予英格蘭地區的居民得以公民投票決定，是否改採直接市長制；嗣後，2007年的地方

嗣後，受英國社區與地方政府部（Department for Communities and Local Government, DCLG）於 2006 年 8 月提出「大倫敦市：政府就市長及議會新增權力與責任的最終建議」（The Greater London Authority: The Government's Final Proposals for Additional Powers and Responsibilities for the Mayor and Assembly）諮詢文件之影響，國會於 2007 年修正大倫敦市法（Greater London Authority Act 2007），進一步分權予大倫敦市。2010 年國會改選，工黨敗選，保守黨與自由民主黨組成聯合政府（coalition government），因保守黨競選主軸為「限縮政府的權力，擴張社會的功能」（from big government to big society），時任大倫敦市長的強森（Boris Johnson）掌握這個政策窗開啟的機會，於 2010 年 6 月提出「倫敦市長的委任分權建議」（The Mayor of London's Proposals for Devolution），要求中央政府下放更多權力給倫敦。隨後，國會於 2011 年分別制定地方主義法、警察改革與社會責任法、政府機構法（Public Bodies Act 2011），以及於 2016 年通過城市及地方政府分權法等，賦予大倫敦市更大的自主權。

2016 年 6 月 23 日，英國進行是否脫離歐盟（Brexit）公投，投票結果，全英國選民以 52% 比 48% 決定英國脫離歐盟（BBC, 2016a）。然而，大倫敦市卻有超過六成的選民投票支持留在歐盟，特別是倫敦的商業中心（倫敦金融城）更有高達 75.3% 決定留在歐盟，33 個區級自治體中僅巴金（Barking and Dagenham）、貝克斯利（Bexley）、薩頓（Sutton）、黑佛靈（Havering and Hillingdon）等四個區選擇離開歐盟（BBC, 2016b）。受公投結果的衝擊，大倫敦市長薩迪克汗（Sadiq Khan）於 2016 年 7 月 14 日邀集國會議員及各區級自治政府領袖等召開分權會議（London devolution summit），爭取更高的自治權，以因應脫離歐盟的可能經濟衰退（GLA, 2016）。

綜上所述，大倫敦市開啟了英國地方政府運作之新模式，而大倫敦市的政府體制發展特色為：（1）大倫敦市的政治權力是經由 1999 年大倫敦市法、2007 年大倫敦市法、2011 年地方主義法逐漸以「行政分權」模式所授予者。（2）採取「權力向市長一方傾斜」的行政權與立法權分立制。（3）大倫敦市屬「委任分權政府」

政府及公眾參與衛生法（Local Government and Public Involvement in Health Act 2007），則進一步賦予地方議會有權自行決定是否改採直接市長制，而無須經公民投票（王保鍵，2016：167）。

之性質 (Sandford, 2017: 5)。(4) 大倫敦市政府扮演各區級政府的合作與協調之溝通平台，並能整合各區級政府的政策決定與地方規劃，具有「策略型地方政府」的功能，成為城市治理體制的新模式。

二、區級政府

英國倫敦地區的區級政府於 1855 年大都會管理法就已存在。目前的區級政府規模則以 1963 年的倫敦政府法為基礎所形成。大倫敦議會於 1986 年被裁撤，僅留存區級政府 (London boroughs)，有長達 14 年，大倫敦地區，是由中央政府與區級政府共同治理，在區級政府之上，並無另一層級 (上層) 的地方政府。

表 3 大倫敦市與區級政府功能比較

	大倫敦市 (GLA)	區級政府 (London boroughs)
教育		V
公路	V	V
運輸規劃	V	V
旅客轉運	V	
社會照顧		V
住宅	V	V
圖書館		V
休閒娛樂		V
垃圾清運		V
環境健康		V
消防	V	

資料來源：LGA (2011: 10)。

從表 3 的大倫敦市與區級政府功能比較，大倫敦地區的區級政府，長期承擔提供地方居民公共服務的職能，處理與居民日常生活相關之住宅、公共衛生、垃圾清運、休閒娛樂等事項。關於倫敦區級政府之特色，簡要分析如次。

第一，從行政分權理論的觀點，區級政府的公共服務職能是中央政府難以取

代，具有高度的在地性，故英國自建置區級政府以來，區級政府之制度或行政區域上經歷多次變革，惟區級政府從未被廢止。相對地，倫敦地區的上層地方政府的公共服務職能，可以被取代；中央政府視國家政策需要廢除上層地方政府，並將原上層地方政府之公共服務事項收回中央政府自行處理，或交由區級政府處理。

第二，倫敦的區級政府在公共服務職能上，除了與上層地方政府的「垂直面」之府際合作外，在「水平面」府際關係上，區級政府間尚可自行協議，並簽署合作機制。例如，2010年西倫敦地區的三個區級政府（Westminster, Hammersmith and Fulham, Kensington and Chelsea），為減緩歲入遞減之衝擊，以公共服務共享（shared services）模式簽訂三區合作計畫（tri-borough proposal），就兒童、成年社福等領域進行資源共享（Guardian, 2011）。上開三區合作計畫，值得注意的有兩點：（1）財政紀律的自我要求：區級政府面對財政狀況吃緊，自為提早因應以共同合作方式，減少政府支出。（2）跨域合作的推動：區級政府可以無待上級政府的指示，因地制宜的發展出適合當地的跨域合作機制。

第三，區級政府提供的公共服務職能是與民眾生活息息相關，如能由地方居民以「住民自治」及「地方治理」方式參與並決定，政府的公共服務才能真正符合在地居民的需求，政府的公共服務也更有效能。因之，作為地方自治之母的英國，將倫敦地區的區級政府定位為地方自治政府，而非委任分權政府。區級自治政府，由民選的議員組成議會（council）以實施地方自治。區級政府之組成，採權力一元制，議會兼有立法權與行政權，並無內閣（cabinet）之設置；各區級政府之首長係由各該議會所選任，任期1年，為榮譽職，並無實權。

第四，區級政府握有徵稅權（council tax）及各項規費的收取權，在自有財源穩固的基礎上，得以積極推行各項區政業務，「團體自治」並得以確保。

綜言之，大倫敦市政府（上層地方政府）是從行政分權的角度，分擔中央政府的公共服務職能，性質上為委任分權政府。然而，倫敦區級政府除了是政府公共服務的提供者外，更是在地居民之認同歸屬所在，大倫敦市內的社群及公民藉由區級政府之場域來展現自己地方的認同及驕傲。如同 Lightfoot（2006: 25）指出，區級政府是市民自豪感（civic pride）及社區意識（community-consciousness）的象徵。

肆、我國鄉鎮市改制為官派區長之問題

按我國憲法第 10 章中央與地方權限劃分（第 107 條至第 111 條）、第 11 章（第 112 條至第 128 條）及憲法增修條文第 9 條所規範地方制度，為「省」及「縣」，有關直轄市的規範，僅於憲法第 118 條規定，直轄市之自治，以「法律」定之。依地方制度法第 4 條第 1 項規定，人口聚居達 125 萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有「特殊需要」之地區得設直轄市。由是，制憲者對直轄市之想像是有別於省（縣），非全然從地方自治的角度構思直轄市之設置。

而為了貫徹直轄市所具有的「特殊需要性」，並使直轄市政府內的區公所有效執行市政府的政策，我國對於直轄市內的區級政府，向來採取官派的思維，讓區公所成為直轄市政府的「執行機關」。以臺北市為例，原為臺北縣南港鎮、景美鎮、木柵鄉等自治體，劃入臺北市後，皆改制為官派。嗣後，2010 年的縣市改制為直轄市，仍維持直轄市之區公所之區長官派模式。²⁰

然而，以往的臺北市及高雄市屬工商發達的都會地區，惟 2010 年新設置的直轄市，兼有都會區及鄉村區，甚至有山地原住民鄉，其情況實有別於既有的直轄市。關於區級政府改制（鄉鎮市公所改制為區公所）之問題，²¹ 論述如次。

第一，資源分配權集中於地方的上層政府之問題。在目前六個直轄市中，新設直轄市土地面積遼闊，過去鄉（鎮、市）為自治體，許多地方公共事務及財政支出需求，可由鄉（鎮、市）處理；然而，改制為直轄市後，許多事務決定權集中於市政府，造成偏遠地區居民之公共服務的「可及性」及「時效性」減損。以臺南市為

²⁰ 依地方制度法第 58 條第 1 項規定：「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。」依此，在體制上，區公所為直轄市政府之派出機關。以新北市為例，依新北市各區公所組織規程第 2 條 1 項規定，區公所置區長，承市長之命，新北市政府民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。依此，區公所似兼有直轄市政府所屬民政局之下級機關的性質。實務上，因民政局對區公所有督導考核之權，並運用考核標準之設計，及分項成績排名，讓區公所高度配合並執行民政局的訓令，區公所已然為民政局之下級機關。

²¹ 葉明勳與劉坤億（2012：93）認為，在區級政府由自治體轉換為派出機關過程中，發生「一致性與差異性」、「權限劃分」、「人力資源分配」、「區長職等」與「區整併」等問題。紀俊臣（2011）指出，區之功能與作為，遠不如鄉鎮市之服務績效。

例，高度發展的原臺南市（與縣同級）與幅員廣大的原臺南縣，²² 合併改制為直轄市，其城鄉、區域發展不均，偏遠地區公共服務欠缺，教育、醫療、社福等資源的分配不公等問題並未因改制升格為直轄市而改善，反而更形甚更形嚴重（王金壽，2012：22）。

第二，文官區長是否貼近在地民意之問題。直轄市的區長由市長就具有公務員資格者派任之，官派的文官區長，具簡任官資格，須經歷行政機關科層體制的歷練，恐易產生保守消極（關中，2008），²³ 或無法傾聽在地民意需求等現象。例如，立法院羅致政委員等於 2016 年 12 月，基於地方自治之精神，促使直轄市市長對首長任用之自主權及責任政治，並提高行政效率、貼近民意，提案修正地方制度法第 58 條條文，應准予直轄市市長依政務需求，選任政務職擔任區長（林河名，2017）。因之，如就貼近民意的觀點，讓區長能迅速的「在地決策」及「在地解決問題」，以及時回應民意需求，區長應以民選為宜。

第三，區級政府改制（鄉鎮市公所改制為區公所），規模縮減且功能弱化。區級政府從民選的鄉（鎮、市）自治體改制為官派區公所，許多原屬鄉（鎮、市）公所的公共服務職能移撥至其他市府局處；諸如，清潔隊移撥至環保局、公立托兒所改隸教育局、殯葬納骨塔改隸民政局、立體停車場改隸交通局等。此類公共服務事項的移撥或改隸，對區級政府內的居民之影響略有：（1）居民取得公共服務之成本增加：因業務移撥，許多業務申辦窗口由區級政府（原鄉鎮市公所）調整至市政府，增加民眾取得公共服務的時間及交通成本。（2）居民義務不變，權利減損：如原臺北縣土城市制定有臺北縣土城市公有靈恩納骨塔使用管理自治條例，賦予土城市居民享有入塔安置權，然而，土城市改制為區公所，該地居民仍須忍受此「嫌惡設施」，卻不再享有優先入塔安置權，須與全新北市市民共享。（3）區級政府規費收入減損：納骨塔及停車塔是許多鄉（鎮、市）重要規費收入來源，改制為區公所，移撥至市府，導致區級政府規費收入減少，不利於地方事務推動。

²² 原與縣同級的臺南市之土地面積為 175.6456 平方公里，合併臺南縣改制為直轄市後的臺南市，土地面積為 2191.6531 平方公里，土地面積增加超過 12 倍。

²³ 曾任考試院院長的關中（2008：10）指出，文官體系存在著封閉與僵化的傾向，若文官制度缺乏促使公務人員主動積極的誘因，自然就容易產生保守、消極、行事遲緩或被動等現象。

第四，區級政府的多元特色消失。許多鄉（鎮、市），長期以來，已發展出極具地方特色的在地文化，呈現出豐富的「地方多元特色」。然而，廢除鄉（鎮、市）自治選舉，使得民主選舉之集體決策權被剝奪，使得地方特色逐漸消失，且易忽略在地居民的生活需求或偏好的情況（王金壽，2012：36）。²⁴ 事實上，經濟部中小企業處自 1989 年起推動「一鄉鎮一特產」，行政院於 2007 年核定「地方特色產業深耕加值四年計畫」，並於 2009 年成立「地方產業發展基金」，以鄉（鎮、市）為單位，發掘具有歷史性、文化性、獨特性及經濟效益的地方特色產業，期待達成「一鄉一特色、全國全產業」政策願景，以促進地方經濟發展及創造在地就業機會。然而，區級政府改制（鄉鎮市公所改制為區公所），喪失「住民自治」與「團體自治」²⁵，不但原有區級政府的地方特色逐漸消失，似乎也背離國家以地方特色產業繁榮地方經濟的目標。

英國 2010 年保守黨執政後，積極推動地方分權，在其主要政策作為下，²⁶ 英國第地方政府改革採取深化分權，特別是分權給下層的地方政府及社區之路徑。相對地，我國縣市改制為直轄市，將原鄉（鎮、市）自治體改制為區公所，採取了

²⁴ 此外，地方制度法第 7 條之 3 規定，依第 7 條之 1 改制之直轄市，其區之行政區域，應依相關法律規定整併之。按本條之立法意旨略以，「按第 3 條第 3 項規定，直轄市劃分為區。而依第 7 條之 1 改制之直轄市，其區之規模、人口差異甚大，故為型塑及因應新生活圈之需要，爰增訂應依相關法律之規定（即俟行政區劃法草案完成立法），進行區之行政區域整併，以利行政效能之提升。」內政部更具體指出，進行區整併時，應考量「人口密度」、「交通可及性」、「生活圈」、「族群分布」等條件，並以 15 萬至 20 萬人口規模為原則予以劃分（內政部民政司，2009）。也就是說，2010 年後依地方制度法第 7 條之 1 改制之直轄市，立法者有意透過區的整併，打造新的生活圈，進而促使區的規模及人口數趨於平均；此種作法，讓各區呈現具有「標準化」的「一致性」。然而，直轄市內的各區，維持並強化原鄉（鎮、市）既存的地方特色，而讓各區間呈現「多元化」的「差異性」，是否更有助於地方的長遠發展？

²⁵ 從「團體自治」角度，我國地方自治團體之地方自治權是不足的：（1）自治立法權僅在中央法律所未規範的空白地帶，始得行使（地方制度法第 26 條第 2 項但書及第 30 條之「法律先占」）。（2）自治財政無法取得收支平衡，地方政府的徵稅權力及意願不足；如張其祿（2010：1）指出，「法制阻礙」、「行政執行阻礙」、「政治阻礙」與「投資減少」為阻卻地方政府執行新地方稅制的最主要原因。

²⁶ 含：（1）賦權予社區及社群團體；（2）鼓勵居民在地方社區中扮演更積極參與的角色；（3）將中央政府權力移轉給地方政府；（4）支持公益團體及社會企業提供公共服務；（5）政府資訊充分公開（Cabinet Office, 2010）。

集權於地方的上層政府（直轄市政府）之路徑；而地方的下層政府（區公所）因規模縮減，致公共服務功能減弱，且因無「團體自治」致在地決策功能喪失。

伍、在地決策：實施區自治

基層地方事務存有「中央政府的不可治理性」，從行政分權理論，而須採取「委任分權」、「授權」、「去中央化」等方式，將權力移轉給地方政府處理。也就是說，地方事務有高度的在地性，中央政府無法獨自提供所有的公共服務，不論民主政體或威權政體都需設置地方政府，由地方政府分擔公共服務之職能。

本文檢討鄉（鎮、市）自治體改制為區公所問題後，兼採「政治分權」與「行政分權」理論，並參酌倫敦「下層（區級）地方自治政府」運作經驗，擬以「在地決策」的觀點，論證我國直轄市之區，應實施區自治。²⁷ 所謂「在地決策」，指涉：（1）賦予區級政府更高的自治權；（2）鼓勵居民在地方公共事務中扮演更積極參與的角色。

一、為何實施區自治？

為落實地方治理的精神，讓區級政府成為地方居民政治參與及社區認同的中心，實施區級政府自治的理由略有：

第一，保障在地居民獲得公共服務的權利；從地方自治理論，區自治後，區級政府擁有自有財源，可直接進行資源分配，而無庸事事請示市政府，有助於「在地

²⁷ 我國關於區級自治的相關文獻研究，已有相當的成果，在分析角度上約略可概分為：（1）從比較制度的觀點，例如，徐良維（2014：74-75）從日本大都市制度之變革，認為「區」應改為地方自治團體；蘇煥智（2013）以日本都府體制為參照，認為應該以政黨比例代表制的選舉制度進行區級自治；彭滄雯（2010：55）以德國鎮菲爾特（Fürth）的運作經驗探討區級政府的自治條件。（2）從民主政治的觀點，例如，孫維屏與陳欽春（2014）從區政民主赤字觀點探討取消鄉鎮市自治選舉之現象。（3）從組織功能的觀點，例如，詹鎮榮（2012：30）主張應正視各區自然及人文條件差異之事實，採取分區治理的模式；紀俊臣（2013）認為，應讓區制度及區公所功能先行改造完成，再施行區自治。至於關於如何實施區級政府自治，李長晏（2013）主張，直轄市下原屬都市化較高之區仍維持派出化，原屬鄉鎮轉型之區則實行自治化；陳建仁（2013）認為，由各直轄市議會自行透過自治條例之制定，實施各種實驗性質的區自治類型。

需求獲得政府回應程度」，及「取得服務之便利程度」之提升。而當地方居民的在地需求能獲得即時回應，自能促使居民更有意願及動機，投入地方公共事務。

第二，取得實施跨域合作之主體地位：按地方制度法第 21 條、第 24 條、第 24 條之 1 之跨域合作機制，皆以地方自治團體為主體，官派的區公所尚不得作為跨域合作的主體。再者，參酌前所述及的「倫敦三區合作計畫」經驗，西倫敦地區的三個區級自治政府，於面對財政困境，無待上級政府指示，而自行主動以公共服務共享模式，進行跨域合作。此外，地方自治團體進行跨域合作時，依地方制度法第 24 條之 1 第 3 項，共同上級業務主管機關應優先給予補助或其他必要之協助。因此，賦予區級政府自治地位，能讓區級政府取得跨域合作之主體地位，並在相關政策誘因下，區級政府可主動進行跨域合作。

第三，開拓地方財源，強化財政紀律：依監察院資料，直轄市的債務狀況惡化，²⁸ 而開創地方財源是強化財政紀律的關鍵所在。地方特色產業是帶動地方財政收入的重要手段之一；在直轄市，多由經濟發展局或觀光旅遊局處理，而非由區公所處理。如將區公所改制為自治體，以「在地鏈結」、「社區營造」方式，強化地方之獨特性及其特色，以驅動地方產業之發展，充裕地方財政，並落實財政紀律。

二、如何實施區自治？

按區級政府之定位及權力俱規範於地方制度法，如欲將官派區長改制為自治體，僅須修改地方制度法，不涉及修憲。實施區級政府自治的程序及應注意者，可概述如下。

第一，先期準備工作之籌辦：（1）於區內各里召開地方說明會，擾動地方，讓地方居民討論區自治的各種可能性，並提出地方需求。（2）彙整地方居民意見後，擬議可行的自治體制模式，召開公聽會，博納眾議。

第二，直轄市區級政府自治條例之提出：在整合各方意見後，由直轄市政府提出直轄市區級政府自治條例，送請市議會審議。按學理上可將地方自治體制概分為

²⁸ 監察院於 2016 年 7 月公布政府財政與債務調查報告，曾因為公務員年終獎金延後發放而受媒體關注的苗栗縣，其平均每位縣民負債 6.96 萬元；然而，高雄市平均每位市民負債 9.16 萬元（林良昇，2016），遠高於苗栗縣。

「普通憲章制」、「特別憲章制」、「分類憲章制」、「選擇憲章制」、「自治憲章制」等型態（薄慶玖，2006：128-129）。本文認為直轄市區級政府自治條例宜採「選擇憲章制」（optional charters）為原則，於自治條例中制定多種不同的憲章，由各區級政府選擇適合該區者實施；而採「選擇憲章制」其理由如次：（1）同一直轄市內的區級政府兼有都市及鄉村型態，人口差距大；如新北市板橋區與平溪區。²⁹（2）同一直轄市內兼有原住民行政區及客家文化重點發展區，多元文化並存，如桃園市復興區為原住民行政區，與復興區相鄰的大溪區為客家文化重點發展區（客家委員會依客家基本法第 6 條所公告指定）。（3）考量相關法律及制度之配套措施，實施區級自治初期尚不宜空白授權而驟採「自治憲章制」；如地方制度法第 7 條之 3 規定，縣市改制之直轄市，其區之行政區域的整併議題。

第三，區級政府財政自主權之確立：我國地方政府財政普遍出現自有財源比率過低問題，就倫敦區級政府運作經驗，區級政府擁有充裕的自有財源（如徵稅權及規費收取權）是保障其自治地位的重要因素。在實施直轄市區自治，有必要同步檢討財政收支劃分法及地方稅法通則之相關規定，賦予區級政府更高的財政自主權。

第四，區級政府自治權與直轄市政府關係：目前具有自治地位的區級政府（鄉鎮市及直轄市山地原住民區），其自治事項採取「法定化」原則，條列於地方制度法第 20 條及第 83 條之 3；然而，目前鄉鎮市及直轄市山地原住民區之自治事項，與縣及直轄市之自治事項（地方制度法第 18 條及第 19 條）多所競合，特別是直轄市山地原住民區之自治財政收入仰賴上級政府補助。³⁰ 實施直轄市區自治，應參照倫敦雙層政府的經驗，將與居民日常生活相關事項，交由下層的區級政府處理；而上層的直轄市政府，應成為各區級政府的合作與協調之溝通平台，以整合各區級政

²⁹ 以新北市為例，2016 年 10 月底戶籍資料統計，板橋區有 552,341 人、中和區有 414,232 人、新莊區有 413,867 人，然而，平溪區為 4,787 人、坪林區為 6,524 人、石碇區為 7,771 人（新北市政府民政局，2016），同一直轄市內各區之人口數落差極大。

³⁰ 依地方制度法第 83 條之 2 第 2 項規定：「山地原住民區之自治，除法律另有規定外，準用本法關於鄉（鎮、市）之規定；其與直轄市之關係，準用本法關於縣與鄉（鎮、市）關係之規定。」顯見直轄市山地原住民行政區之位階等同於鄉鎮市。然而，直轄市山地原住民區之自治財政權卻有別於鄉鎮市，比較地方制度法第 20 條第 2 款與第 83 條之 3 第 2 款，得見地方制度法並未賦予直轄市山地原住民區關於「稅捐」與「公共債務」之自治權；而直轄市山地原住民區實施自治所需財源，係由直轄市依地方制度法第 83 條之 7，由直轄市政府予以設算補助之。

府的政策決定與地方規劃，而具有「策略型地方政府」的功能。

陸、結論

本文探討了地方分權理論可分為政治分權、行政分權、財政分權等三個面向，而英國委任分權政府屬「行政分權」之脈絡。大倫敦市的「雙層地方政府」運作模式，中央政府將其權力以委任分權方式，移轉予上層地方政府（大倫敦市政府），由大倫敦市政府承擔「策略型地方政府」的角色，而長期既存的下層地方政府（區級自治政府）則提供與居民日常生活相關之公共服務，為居民在地決策與社區意識之中心。

英國與我國同為單一制國家，雖說英國不成文憲法架構下的中央政府體制運作，及長期演化來的地方自治經驗，與我國有所出入；然而，在地方層次之治理上，英國地方政府改革的理論基礎及運作經驗，對我國仍一定的參考價值。英國大倫敦市之制度運作可為我國直轄市自治體制規劃之對照者：（1）雙層地方政府之功能分工：相對於英國雙層地方政府功能的差異性，比較我國地方制度法第 19 條與第 20 條，可以觀察到「縣」與「鄉鎮市」之法定化自治事項，是高度競合的；也就是說，目前雖有「縣—鄉鎮市」之雙層地方政府體制設置，但卻無英國雙層地方政府之功能及權責分工概念。（2）集權與分權：縣市改制為直轄市（特別是縣市與縣市合併改制為直轄市）者，行政區域擴張，但卻廢除鄉鎮市自治，權力集中於上層地方政府；然而，同一直轄市內並存有都市與鄉村、原住民區與客家區，考驗著直轄市政府的城市治理能力，而從多層次治理（multi-level governance）概念，實施區級政府自治，除擴大地方分權外，更能導入社區的力量。（3）城市競爭力之提升：大倫敦市政府可說是城市治理體制的新模式，引領倫敦的全球城市競爭力名列前茅，其整合各區級政府的政策決定與地方規劃之「策略型地方政府」角色，亦是我國地方政府再造時之參考。

事實上，面對 2010 年起新設的 5 個直轄市，將原民選的鄉（鎮、市）長改制為官派區長，但又於 2014 年設置「直轄市山地原住民區」之區級自治體，顯見區級自治有其需求，且區級政府可有不同制度並存的可能性（如目前同一直轄市內官派與民選並存）。本文檢視了倫敦區級政府的運作經驗，討論我國鄉鎮市改制為官派區長之問題，並以「在地決策」的觀點，論證我國直轄市應實施區自治。本文擬

議區自治實施的方法，認為同一直轄市內的各區之自治，無庸採取一致性的制度模式，應斟酌各區的人口分布、地理人文環境、工商業發展程度、自治財源等因素，因地制宜的由各區自主選擇適合該區地方治理與發展需要的體制，讓直轄市內的各區自治呈現「多元性」及「在地性」。

參考文獻

內政部民政司（2009）。內政部表示，合併改制初期沒有區自治，取自：

http://www.moi.gov.tw/dca/01news_001.aspx?sn=2294。

王金壽（2012）。**臺南直轄市行政區劃調整先期規劃之研究**。臺南市政府委託之專題研究成果報告，未出版。

王保鍵（2015）。英國委任分權政府制度對臺灣直轄市改革之啟發。**文官制度季刊**，7（4），39-72。

王保鍵（2016）。論議會透明化：以英國大倫敦市議會為例。**人文社會學報**，12（2），159-181。

自由時報（2015）。全球城市實力排名，倫敦居首，臺北第32，取自：

<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1476041>。

行政院（2013）。行政院會通過「地方制度法」部分條文修正草案，取自：

http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=ADC9C2259E3CAC05。

呂育誠（2002）。地方政府能力提升途徑與中央地方關係再定位之研究。**法政學報**，15，29-78。

李長晏（2013）。直轄市區自治：「一體適用」&「一市兩制」？**府際關係研究通訊**，14，12-15。

林良昇（2016年7月7日）。六都與縣市平均每人負債，高市9.1萬、苗縣6.9萬最高。**自由時報**，2016年11月20日，取自：

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1008354>。

林河名（2017年1月16日）。機要可當區長，綠委提案惹議。**聯合報**，2017年3月13日，取自：<https://udn.com/news/story/6656/2232156>。

紀俊臣（2011）。區公所為何不如鎮公所？取自：<http://www.npf.org.tw/1/10070>。

紀俊臣（2013）。直轄市區自治之研究。**府際關係研究通訊**，14，1-3。

施曉光（2009年12月13日）。內政部：首任區長仍將官派。**自由時報**，2016年8月30日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/358300>。

孫維屏、陳欽春（2014）。縣市改制直轄市之區政民主赤字的現象與回應：以新北市為例，取自：

<https://www.rad.gov.tw/wSite/ct?xItem=53231&ctNode=762&mp=gr>。

徐良維（2014）。從日本大都市制度之變革檢討我國直轄市法制之缺失。《國會月刊》，42（10），48-75。

張正修（2003）。《地方制度法理論與實用（一）：地方自治概念·國外法制及都市篇（二版）》。臺北：學林。

張其祿（2010）。影響地方稅法通則執行因素之研究。《行政暨政策學報》，51，1-46。

陳建仁（2013）。直轄市區自治之研究。《府際關係研究通訊》，14，4-5。

彭滄雯（2010）。德國生態小鎮菲爾特的自治經驗初探：兼論臺灣次級地方政府的自治條件。《看守台灣季刊》，12（4），55-62。

黃東益、謝忠安（2014）。縣市合併改制議題之研究：以高雄市、臺南市及臺中市為例。《東吳政治學報》，32（3），51-130。

新北市政府民政局（2016）。新北市人口統計，取自：

https://www.ca.ntpc.gov.tw/Population/List?wnd_id=68。

葉明勳、劉坤億（2012）。「五都」新制下區公所法定定位與治理職能之研析。《文官制度季刊》，4（2），93-126。

詹鎮榮（2012）。直轄市區公所組織功能現況及再造芻議。《憲政時代》，38（1），29-53。

趙永茂（2002）。《中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論臺灣地方政府的變革方向（三版）》。臺北：翰蘆。

趙永茂（2007a）。臺灣地方治理的發展策略與方向。《研習論壇》，74，7-14。

趙永茂（2007b）。英國地方治理的社會建構與發展困境。《歐美研究》，37（4），593-633。

趙永茂（2008）。地方自治面臨的挑戰與發展趨勢。《研習論壇》，91，1-14。

蔡茂寅（2000）。地方自治之基礎理論。《台灣本土法學雜誌》，11，1-19。

薄慶玖（2006）。《地方政府與自治》。臺北：五南。

關中（2008）。文官制度和考試院，取自：

<http://www.exam.gov.tw/public/Data/01131175671.pdf>。

蘇煥智（2013）。縣升格直轄市，原鄉鎮市是否自治？比較日本地方體制，檢討台灣！*府際關係研究通訊*，14，6-11。

Basta, L. R. (1999). Decentralization - Key issues, major trends and future developments. Retrieved from: http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/SDC_Keyissues.html.

BBC (1986). 1986: Greater London Council abolished. Retrieved from: http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/31/newsid_2530000/2530803.stm.

BBC (2016a). Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU. Retrieved from: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>.

BBC (2016b). EU referendum: Most London boroughs vote to remain. Retrieved from: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36612916>.

Cabinet Office (2010). Building the big society. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/building-the-big-society>.

Cave, S. (2012). Local government reform past and present. Retrieved from: <http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/Documents/RaISe/Publications/2012/environment/11312.pdf>.

DCLG (2011). *A plain english guide to the Localism Act*. London, UK: DCLG.

EIU (2012). *Hot spots: Benchmarking global city competitiveness*. London, UK: EIU.

George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT.

Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practices*. New York, NY: Cambridge University Press.

GLA (2016). Sadiq Khan hosts London devolution summit. Retrieved from: <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/london-devolution-summit>.

GLA (2017). Mayor welcomes progress on devolution to London in budget. Retrieved from: <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/sadiq-welcomes-london-devolution-agreement>.

Gov.UK (2013). Devolution of powers to Scotland, Wales and Northern Ireland. Retrieved from: <https://www.gov.uk/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland>.

- Guardian (2011). Sharing services: How councils are making it work. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/local-government-network/2011/mar/23/shared-services-councils-making-it-work>.
- Harvey, A. D. (1999). London's boroughs. *History Today*, 49(7), 15-17.
- Hazell, R. (2005). Westminster as a 'Three-In-One' legislature for the UK and its devolved territories. In R. Hazell & R. Rawling (Eds.), *Devolution, law making and the constitution* (pp. 226-251). Exeter, UK: Imprint Academic.
- Lightfoot, W. (2006). *Local government in London: Its origins, evolution and functions*. London, UK: Mayor of the Royal Borough of Kensington and Chelsea.
- LGA (2011). *The LGA quick guide to local government*. London, UK: LGA.
- LGA (2016). *Cities and Local Government Devolution Act 2016*. London, UK: LGA.
- Ministry of Justice (2009). *Devolution: A decade on government response*. Norwich, UK: TSO.
- Morgan, B. (1998). The local elections of 7 May 1998 and the London referendum. Retrieved from: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP98-59>.
- Mulvaney, D., & Robbins, P. (2011). *Green politics: An A-to-Z guide*. London, UK: SAGE.
- Northern Ireland Assembly (2011). Northern Ireland Assembly election 2011. Retrieved from: <http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/Documents/RaISe/Publications/2011/General/5511.pdf>.
- O'Leary, B. (1987). Why was the GLC abolished? *International Journal of Urban and Regional Research*, 11(2), 193-217.
- Sandford, M. (2017, January). *The Greater London Authority* (Issue Brief No. 05817). London, UK: House of Commons Library.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3), 32-56.
- Shah, A. (2006). The new vision of local governance and the evolving roles of local governments. In A. Shah (Ed.), *Local governance in developing countries* (pp. 1-46). Washington, DC: World Bank.
- Smith, M. J. (2010). From big government to big society: Changing the state-society balance. *Parliamentary Affairs*, 63(4), 818-833.
- Stanley, J. (2011). *A public transport development authority for Melbourne*. Melbourne,

- AU: Bus Association Victoria Incorporated.
- Stevens, C. (1995). Decentralization: A meaningless concept? *Public Policy and Administration*, 10(4), 34-49.
- Transport for London (2016). *Standing orders from 23/09/2016*. London, UK: Transport for London.
- Turley, A. (2011). London and the Localism Act. Retrieved from:
<http://www.futureoflondon.org.uk/2011/12/13/london-and-the-localism-act/>.
- UCLG (2008). *Decentralization and local democracy in the world*. Barcelona, ES: UCLG.
- UK Parliament (2010). Referendums in the United Kingdom. Retrieved from:
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/9903.htm>.
- UNDP (2016). Integrated framework to support local governance and local development. Retrieved from:
http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/local_governance/integrated-framework-to-support-local-governance-and-local-devel/.
- United Nations (1996). Local governance: Report of the United Nations global forum on innovative policies and practices in local governance. Retrieved from:
<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/1996%20Local%20Governance%20Report%20of%20the%20UNGF.pdf>.
- Wilson, R. H. (2000). Understanding local governance: An international perspective. *Revista de Administração de Empresas*, 40(2), 51-63.
- Wood, E. (1998). The Greater London Authority Bill: A Mayor and Assembly for London (Bill 7 of 1998-99). Retrieved from:
<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP98-115/RP98-115.pdf>.
- World Bank Group (2001). Administrative decentralization. Retrieved from:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>.

District Autonomy under Special Municipality: A Lesson from Greater London Authority

Pao-Chien Wang^{*}

Abstract

The essay discusses the role of special municipality and district government by employing the theory of decentralization. The essay borrows the working experience from the UK's devolved government and Greater London Authority to suggest a way of reforming Taiwan's district government. The essay adopts the case study method. The main findings of the essay are as follows. First, the district government's job is providing public service and local autonomy should be implemented for "local decision-making". Second, the district's autonomy can meet the purpose of local governance. Third, the government should adopt the "optional charters" for district autonomy and the districts can decide what they want.

Keywords: devolved government, Greater London Authority (GLA), special municipality, district government

* Adjunct Assistant Professor, Department of Hakka Language and Social Sciences, National Central University, email: d93341008@ntu.edu.tw.