

# 英國委任分權政府制度對臺灣直轄市 改革之啟發

王保鍵\*

## 《摘要》

臺灣於 2010 年起進行縣（市）改制為直轄市之地方政府再造，至 2014 年 12 月已形成六都（直轄市）規模。於廣設直轄市後，產生了直轄市數量過多、核心與邊陲地區發展差距日增、組織擴編與政府再造精神相違、公共服務品質未有相應之提升、財政紀律更加惡化等問題。臺灣直轄市制度應如何革新？本文以歷史制度論回顧英國地方自治發展經驗，並檢視威爾斯、蘇格蘭、北愛爾蘭委任分權政府之設計機制，在傳統模式的地方分權理論基礎上，建構出修正模式的地方分權理論（雙元分權理論）；再以個案研究方法，分析英國倫敦之發展歷程，論證直轄市之本質為「分權委任政府」，並提出臺灣直轄市制度革新之建議。

[關鍵詞]：縣市改制為直轄市、委任政府、地方主義法、城市協議、地方分權

---

投稿日期：104 年 2 月 20 日。

\* 臺灣大學法學博士（國家發展研究所），臺灣大學客家研究中心特約助理研究員，中央大學客家語文暨社會科學學系兼任助理教授。e-mail: d93341008@ntu.edu.tw。

## 壹、前言

作為地方自治母國的英國（United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, UK），於工黨（Labour Party）執政期間，先於 1999 年設置威爾斯議會（National Assembly for Wales）、蘇格蘭議會（Scottish Parliament）和北愛爾蘭議會（Northern Ireland Assembly）等三個「委任分權政府」（devolved government）。蘇格蘭雖未設置委任分權政府，但於 2000 年設置具委任分權政府性質的大倫敦市（Greater London Authority, GLA）。嗣後，2000 年由保守黨（Conservatives）與自由民主黨（Liberal Democrats）合組的聯合政府（coalition government），制定地方主義法（Localism Act 2011）。地方主義法除進一步增加倫敦之權力外，更建構「城市協議」（City Deals）機制，以求發展大倫敦地區以外之其他大城市（outside London region）。「委任分權政府」與「城市協議」機制，不但擴大地方政府處理地方事務之權力，而且重新形塑中央與地方的關係。

相對地，臺灣於 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，2010 年設立新北市、臺中市、臺南市、高雄市等 4 個新直轄市，2014 年再將桃園縣改制為直轄市，加上既有的臺北市，臺灣已有 6 個直轄市。接近 70% 的全國人口將居住在此六都（占全國 30% 的土地面積），各種資源勢將更加集中此六都，形成「重直轄市、輕縣市」之不平衡發展。而在直轄市行政區範圍擴大與資源增加之際，產生了相關治理（governance）議題，諸如跨域治理、府際治理、區級政府治理<sup>1</sup>等，而欲處理此類問題，實有必要先釐清直轄市之本質為何。

為釐清直轄市的本質與直轄市的定位之基礎性問題，本文擬透過檢視英國地方分權發展經驗，處理以下三個議題：（1）在理論建構上，以英國之地方分權發展經驗，建構「修正模式的地方分權理論」：即以「委任分權政府」與「地方自治政府」（local self-government）共同治理之「雙元分權理論」。（2）以「雙元分權理

---

<sup>1</sup> 在縣市改制為直轄市過程中，區長是否改制為民選，並設置區議會，多所爭論，最後雖維持區長官派模式。然而，政府復於 2014 年 1 月修正地方制度法將「直轄市山地原住民區」改制為自治體，賦予地方自治團體公法人地位，形成直轄市「山地原住民區民選，非山地原住民區官派」之「一市二制」情況。

論」為基礎，再以英國大倫敦市政府為個案，論證直轄市之本質應屬中央政府之「委任分權政府」。(3) 在直轄市之本質為委任分權政府之概念下，本文將進一步提出臺灣直轄市革新之芻議。

此外，本文先運用歷史制度論 (historical institutionalism)<sup>2</sup> 途徑，解析英國地方分權發展經驗，藉以建構「雙元分權理論」。其次，再以個案研究法 (case study methodology)<sup>3</sup> 分析英國直轄市 (倫敦)，藉以論證直轄市之本質應屬「委任分權政府」，以提供臺灣直轄市發展的思考。本文選取英國倫敦市為參照個案之理由：

(1) 代表性：就國家與其內部次級統治團體關係而言，可分為「單一國」與「聯邦國」兩種型態；英國為單一國的代表國家，<sup>4</sup> 我國屬單一國，倫敦適可為參照個案。(2) 歷史性：英國倫敦市早在西元 50 年時，就已開始建置發展，至 1199 年時，就已有地方自治的雛形。

## 貳、英國地方分權之發展

英國的地方自治已有長遠的發展歷程，在英國，所指稱的地方政府 (local government)，實際上係指郡 (county council)、市 (city council) 或區 (borough council、district council) 等的「地方自治政府」 (local councils)。<sup>5</sup> 1999 年，在傳統的地方政府架構外，英國另行設置「委任分權政府」，以因地制宜的將中央權

---

<sup>2</sup> 歷史制度主義之特徵有四：(1) 透過較宏觀的觀點與範疇，來定義制度與行動者行為的關係；(2) 權力與權力在制度實際運作的不對稱關係；(3) 路徑相依與結果的不確定性；(4) 制度的準決定論 (胡婉玲, 2001; Hall & Taylor, 1996: 954-958)。

<sup>3</sup> 在個案研究方法論 (case study methodology) 上，Gerring (2007) 指出可再分為跨個案 (cross-case/intercase) 及個案內 (within-case/intracase) 兩種分析方法。George 與 Bennett (2005) 則重視個案內分析 (within-case analysis) 在個案研究方法上之重要性。

<sup>4</sup> 因英國為單一制與內閣制代表國家，國會本於「國會主權原則」，可隨時修正任何法律，包括各類型地方自治法與地方預算，並深刻影響地方自治權的型塑與自治能力，而自然隨時可以改變其委任分權或委辦授權。

<sup>5</sup> 英國許多地方政府的歷史非常的悠久，例如，西敏寺所在地的倫敦市 (City of London Corporation, CLC) 早在西元 50 年就已建立，威爾斯地區的地方政府在十六世紀時就已有相當的規模。英國的地方自治政府採取權力一元制 (union of power)，各地方政府以議會為立法機關，亦以議會為行政機關 (薄慶玖, 2006: 137)。相對地，我國則採取權力分立制 (separation of power)，由地方居民選出地方行政首長及地方議會議員。

移轉給地方。2011年，地方主義法的「城市協議」機制，則更進一步以「雙向協議式分權」方式，擴大核心城市的自治權。本文將英國地方分權的發展分為「傳統地方自治政府的發展與再造」、「設置委任分權政府」、「城市協議」三個脈絡。

## 一、傳統地方政府的發展與再造

英國係由英格蘭 (England)、威爾斯 (Wales)、蘇格蘭 (Scotland) 及北愛爾蘭 (Northern Ireland) 四大區域 (country) 所構成。英國的發展與成形，係以英格蘭為中心，先於 1536 年以合併法案 (Act of Union 1536) 合併威爾斯，次於 1707 年以合併法案 (Act of Union 1707) 合併蘇格蘭，再於 1801 年以合併法案 (Act of Union 1801) 合併愛爾蘭。

英格蘭目前二級制地方政府體系的形成，係以 1972 年地方政府法 (Local Government Act 1972) 為基礎。1972 年地方政府法除修正了 1968 年交通法 (Transport Act 1968) 外，並強化了原郡許可法 (Home Counties (Music and Dancing) Licensing Act 1926) 的權力事項，而將英格蘭與威爾斯地區的地方政府體系設計為二級制。受 1972 年地方政府法的影響，威爾斯將地方政府體系改制為 8 郡 (county councils) 及 37 區 (district councils) 的二級制體系；嗣後，1994 年的威爾斯地方政府法 (Local Government (Wales) Act 1994) 再將地方政府體系改造為 22 個單一地方自治政府 (unitary authorities) 的一級制體系 (Iorwerth, 2013)。

蘇格蘭地方政府於 1929 年之前，略有特許自治市 (Royal burghs)、城鎮 (towns)、村莊 (villages) 等態樣，而後於 1929 年首次地方政府再造，建構了 5 種複雜的地方政府的形態。至 1975 年，國會按偉特里委員會 (Wheatley Commission) 建議，制定蘇格蘭地方政府法 (Local Government (Scotland) Act 1973) 將蘇格蘭地方政府改制為由 9 個區域 (regional councils)、53 個區、3 個島嶼 (all-purpose island councils) 所組成的「二級制」體系。目前蘇格蘭的地方政府體系，係依 1994 年蘇格蘭地方政府法 (The Local Government (Scotland) Act 1994)，再造為 29 個單一地方政府 (unitary) 及 3 個島嶼之「一級制」體系。至於現行北愛爾蘭地方政府所採的 26 個「一級制」之地方政府體系，係依據 1971 年的北愛爾蘭地方政府疆界法 (Local Government Boundaries Act (Northern Ireland) 1971) 所建構而成的。

表 1：英國地方政府（Local councils）比較表

英格蘭	多數地區採二級制，少數地區採一級制		
	二級制	第一級：郡(county council)	教育、運輸、規劃、消防與公共安全、社會福利、圖書館、廢棄物管理、交易規範
		第二級：區（district council）、區（borough council）、市（city council）	垃圾清運、資源回收、地方稅、住宅、規劃之執行
	一級制之態樣	單一自治政府（unitary authorities in shire areas）	提供所有地方服務
		區（London boroughs）	除消防、警政、公共運輸由聯合性政府職掌外，其他地方服務由區議會提供；此聯合性政府在倫敦為大倫敦市
區（metropolitan boroughs）			
英格蘭部分地區在區級之下，另有社區（Parish, community and town councils），亦為民選產生，職司小型農園、公眾時鐘、公車候車亭、社區活動中心、運動場、社團補助、鄰里規劃諮詢			
威爾斯	一級制	有郡（county council）及郡區（county borough council）兩類型，目前共有 22 個單一地方自治政府	
		主要為交易標準、圖書館、休閒觀光、環境衛生、垃圾處理及資源回收、交通與公路、住宅、社會福利等服務	
蘇格蘭	一級制	共有 32 個單一地方自治政府，擁有一類權力	強制性權力，諸如教育、消防、社會福利
		擁有一類權力	許可性權力，諸如經濟發展、休閒娛樂
			監管性權力，諸如交易規範、環境衛生、執照發放
北愛爾蘭	一級制	目前有 26 個地方議會，預計在 2015 年 4 月 1 日整併為 11 個	
		目前擁有一類權力事項	垃圾處理、資源回收、市容管理、場地維護、街道清潔、墓地、公共廁所、食品安全、健康安全、環境保護、環境改善、房地產管理、建築管理、寵物管理、執法規範、運動休閒服務、運動休閒服務設施、公園、社區活動中心、藝術文化、出生死亡及結婚登記
		目前未具有權力事項	教育、個人社會服務、道路、公共住宅、消防、警政、交易標準、排水、汙水、圖書館、規劃、街道路燈、稅收、運輸
		2015 年新項	地方規劃、非路邊停車、地方經濟發展、社區發展、都市再造

資料來源：整理自 Gov. UK、Scotland Government、Welsh Government、Northern Ireland Government 網站。

表 1 顯示出英格蘭、威爾斯、蘇格蘭、北愛爾蘭地區之地方政府運作與權限之多元性。此乃受英國合併擴張的歷史影響，致威爾斯、蘇格蘭、北愛爾蘭與西敏寺之互動關係，有所不同，而四大區域的地方自治權亦有所差異。事實上，可用一個鮮明的例子佐證：為強化警政制度之「民主課責」（democratic accountability）功能，英國 2011 年警察改革與社會責任法（Police Reform and Social Responsibility Act）創設直接民選的「警察及犯罪事務委員」（Police and Crime Commissioners）制度。新選出的警察及犯罪事務委員，有權制定各警政區之警察政策、決定警政預算配置、任免警察局長等。然而，此警察及犯罪事務委員新制，僅實施於英格蘭與威爾斯的 41 個警政區，並未實施於蘇格蘭及北愛爾蘭。

## 二、設置蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭委任分權政府：由上而下之單向分權模式

### （一）委任分權法案

英國 1974 年的政治發展，讓推動「委任分權」（devolution settlement）法案之政策窗得以開啟。1974 年 2 月的國會改選，工黨以 301 席擊敗保守黨的 297 席而取得執政權，工黨政府的組成基礎脆弱；相對地，蘇格蘭民族黨（Scottish National Party）取得 11 席的國會議員，威爾斯民族黨（Plaid Cymru）取得 3 席的國會議員。為強化執政基礎，工黨政府遂尋求此二民族主義政黨之合作，加上當時多數地方政府的執政權係由工黨所掌握，故為強化工黨中央與地方執政之量能，遂於 1974 年由基爾布蘭登委員會（Kilbrandon commission）提出報告，建議設立蘇格蘭議會及威爾斯議會之委任分權政府（British Broadcasting Corporation〔BBC〕, 1997）。

1976 年 11 月，一個包含蘇格蘭與威爾斯分權的單一法案（combined Bill），正式送交國會審議，惟因受當時在野黨（保守黨）的強力反對立場，致無法完成立法程序（BBC, 1997）。因威爾斯是最早與倫敦合併，部分威爾斯居民雖有獨立訴求之倡議，但並未獲得普遍性的支持。為避免威爾斯的不確定因素影響蘇格蘭，於修正調整先前招致反對的條文後，1977 年 11 月，工黨政府就蘇格蘭與威爾斯的委任分權，分別提出二個分權法案（separate Bills），並順利地完成立法程序，賦予蘇格蘭及威爾斯居民公民複決之法源。1979 年 3 月，蘇格蘭及威爾斯地區選民就

「委任分權法案」進行公民投票，公投題目分別為「您是否同意 1978 年蘇格蘭法案生效實施？」（Do you want the provisions of the Scotland Act 1978 to be put into effect?），及「您是否同意 1978 年威爾斯法案生效實施？」（Do you want the provisions of the Wales Act 1978 to be put into effect?）。投票結果，蘇格蘭委任分權法案，投票率為 63.6%，同意者為 52%，反對者為 48%，然因同意者僅佔合格選民的 32.9%，未達最低同意門檻（40%），故蘇格蘭法案公投失敗；至威爾斯法案之公投，投票率為 58.8%，同意者為 20.3%，反對者為 79.7%，公投案亦遭否決（UK Parliament, 2010）。

析言之，1979 年蘇格蘭與威爾斯公投案失敗原因有所差別。蘇格蘭公投案失敗之主因，係公投通過門檻過於嚴格所致，<sup>6</sup> 並非是選民不支持。相對地，威爾斯的公投案，係因選民不支持而無法通過。1979 年 5 月的國會大選，支持委任分權法案的工黨敗選，由保守黨柴契爾夫人（Baroness Margaret Thatcher）執政，開啟了鐵娘子柴契爾主義（Thatcherism）時代。因柴契爾主義對中央集權的偏好，<sup>7</sup> 此段時期，委任分權政府並無法進入政策議程。

嗣後，布萊爾（Tony Blair）成為工黨的領導人，運用新工黨（New Labour）的理念，順利於 1997 年 5 月國會改選中擊敗保守黨。工黨取得執政權後，隨即於 1997 年 9 月辦理蘇格蘭與威爾斯分權委任政府的公民投票，<sup>8</sup> 並於 1998 年 5 月就

---

<sup>6</sup> 1979 年蘇格蘭公投案若欲通過，須同時具備兩個條件：（1）同意者多於不同意者，此為計算選民實際於投票所投下之選票；（2）同意之選票須超過蘇格蘭地區合格選民（包含未投票者）之 40%。

<sup>7</sup> 當柴契爾於 1979 年執政後，以「新右派」理念改革政府，積極刪減政府預算；然而，面對多數地方政府（local councils）掌握於工黨（偏好社會福利支出）手中，遂以集權化（centralization）進行地方政府改革。Gary（2004）便指出柴契爾主義的核心就是集權化。

<sup>8</sup> 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 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 49.7%；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）。

北愛爾蘭問題，辦理貝爾法斯特協議（Belfast Agreement）的公投。<sup>9</sup> 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）通過威爾斯政府法（Government of Wales Act 1998）、蘇格蘭法（Scotland Act 1998）、北愛爾蘭法（Northern Ireland Act 1998），分別設置威爾斯議會、蘇格蘭議會和北愛爾蘭議會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」。而在英國四大區域中，唯一沒有「委任分權政府」機制者，就是國會所在地的英格蘭。<sup>10</sup>

## （二）委任分權的概念

有關委任分權（devolution）的意涵為何？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（Nidirect, 2014; International Centre for Parliamentary Studies〔ICPS〕, 2012）。簡言之，委任分權是一種地方分權化的過程（Gov.UK, 2013）。<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> 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）。

<sup>10</sup> 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。

<sup>11</sup> 地方分權的概念，可細分為分割性地方分權（decentralization）與分工性地方分權（deconcentration）兩個次類型（薄慶玖，2006：7）；C. Stevens 則指出地方政府與國家間的權力配置，可分為分工性地方分權、地方分權／授權（decentralization/delegation）、委任分權、聯邦主義（federalism）等四種連續性的型態差異（呂育誠，2006）。事實上，英國 1970 年代末期以降的中央與地方關係，可分為 1979 年柴契爾政府（Margaret Thatcher）的中央集權（centralization）、1997 年布萊爾政府（Tony Blair）的委任分權，及 2010 年卡麥隆政府（David Cameron）的地方分權（decentralization）三個關鍵點



事實上，各委任分權政府因歷史發展及行政上的差異（BBC, 2010），或在不同時期自中央政府移轉取得權力，導致各委任分權政府之權力有所差異。<sup>12</sup> 目前威爾斯政府的權力係歷經威爾斯政府法（Government of Wales Act 2006）及 2011 年 3 月 3 日威爾斯公投（Welsh government, 2011）的產物，<sup>13</sup>而威爾斯直到 2011 年公投通過後，其委任分權事項（subjects）之立法，始得毋庸先經英國西敏寺的同意，而享有完全的立法權（Welsh government, 2011）。蘇格蘭議會目前的權力是經 2012 年蘇格蘭法（Scotland Act 2012）所增添而形成的。至目前北愛爾蘭議會的權力事項，有部分事項是原屬中央政府的權力，近幾年才移轉分權給北愛爾蘭，如警政與司法（policing and criminal justice）直至 2010 年 4 月 12 日始由西敏寺移轉給北愛爾蘭。本文前面提及的「警察及犯罪事務委員」僅實施於英格蘭與威爾斯的 41 個警政區之緣由，實因西敏寺已將司法及警政（justice and policing）權力委任移轉給蘇格蘭及北愛爾蘭，但未移轉給威爾斯。有關蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭委任分權政府之權力差異可參見（表 2）。

英國自 1999 年開始設置委任分權政府後，許多原屬中央政府的權力已逐漸移轉予委任政府，諸如警政與司法、法律制定權。以 2014 年 9 月 18 日蘇格蘭獨立公投之蘇格蘭獨立公投法（Scottish Independence Referendum Act 2013）之立法為例，該法係以英國首相 David Cameron 與蘇格蘭首席部長 Alex Salmond 於 2012 年 10 月 15 日在蘇格蘭首府愛丁堡（Edinburgh）所簽署協議為基礎，由蘇格蘭議會進行立法程序，於 2013 年 11 月 14 日通過，並經 2013 年 12 月 17 日經女皇御准（Royal Assent）生效（Scottish Parliament, 2013）。易言之，西敏寺將蘇格蘭獨立公投法之立法權委任移轉（愛丁堡協議）予蘇格蘭議會，由蘇格蘭議會進行立法工作。

---

（Wollmann, 2004）。至於 decentralization、deconcentration、delegation 三個概念的區別，可參見（World Bank Group, 2001）。

<sup>12</sup> 例如，蘇格蘭政府就有權由蘇格蘭銀行（Bank of Scotland）發行英鎊，其所發行蘇格蘭版的英鎊，可在全英國流通使用，而威爾斯委任政府就無發行英鎊之權。

<sup>13</sup> 2006 年威爾斯政府法設置威爾斯政府（Welsh government）以執掌行政權，議會（Assembly）職司立法權。2011 年威爾斯進行立法權之公民投票（題目為 Do you want the Assembly now to be able to make laws on all matters in the 20 subject areas it has powers for?），投票結果，同意者為 63.5%，不同意者為 36.5%（Welsh government, 2011）。

表 2：英國委任分權（Devolution settlement）比較表

地區	分權方式	內容
威爾斯	委任分權予威爾斯的權力 (subjects)	農漁林業及鄉村發展、歷史古蹟、文化、經濟發展、教育訓練、環境、消防救援、食品、健康、交通、住宅、地方政府、威爾斯議會、公共行政、社會福利、運動休閒、觀光、城鎮規劃、防禦洪水、威爾斯語
	保留於西敏寺的權力 (non-devolved)	未明列於威爾斯的分權事項，皆保留於英國國會
蘇格蘭	保留於西敏寺的權力 (Reserved matters)	憲法、外交、國防、國際關係、公務員制度、財政、移民、藥物濫用、貿易、能源、交通、勞資關係、社會安全、墮胎與代孕、廣播、平等權
	委任分權予蘇格蘭的權力 (devolved matters)	衛生福利、教育訓練、地方政府與住宅、司法與警政、農林漁業、環境、觀光、經濟發展與交通
北愛爾蘭議會	保留於西敏寺的權力 (Excepted matters)	憲法、皇室繼承、國際關係、國防武力、移民與庇護、選舉、國家安全、核能、國稅、貨幣、榮典權、國際條約
	經西敏寺同意，委任政府可行使的權力 (Reserved matters)	火器與炸藥、金融服務與年金規範、廣播、進出口管制、民用航空、國際貿易、電信、海床、議員除籍、消費者安全、智慧財產
	委任分權予北愛爾蘭的權力 (Transferred matters)	衛生福利、教育、就業、農業、社會安全、年金、住宅、經濟發展、地方政府、環境、交通運輸、文化、北愛爾蘭公務員、平等權、司法與警政

資料來源：Gov.UK, 2013。

除了區域 (country) 層級的蘇格蘭、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<sup>14</sup> 也被認為是屬於委任分權政府的性質

<sup>14</sup> 目前倫敦採行二層級的自治體制，在第一層級的大倫敦市之下，設有 33 個第二層級的自治體，包含 32 個區與 1 個倫敦市。區級政府，皆由民選的議員組成議會 (council) 以實施地方自治，處理與居民日常生活相關之住宅、公共衛生、垃圾清運、體育、文化娛樂等事項。相對於區級議會之存在必要性，為處理涉及地方居民日常生活事務；倫敦的第一層級的自治組織，則係基於「中央政府的政策需要性」而設置者，亦可由中央政府片面廢除。例如，1965 年依倫敦政府法 (London Government Act 1963) 所設置的大倫敦議會 (Greater London Council, GLC)，於 1986 年被保守黨的柴契爾 (Margaret Thatcher) 政府所裁撤，當時倫敦僅留存區政府 (boroughs)。嗣後，工黨於 1997 年國會大選勝

(Sandford, 2014: 4)。

事實上，作為議會內閣制 (parliamentary system) 的代表國家，英國內閣制主要源於國會主權 (parliamentary sovereignty)<sup>15</sup> 的原則。英國國會透過制定委任分權相關法案，移轉部分西敏寺政府權力予委任分權政府；相對地，基於國會主權原則，委任分權政府的權力既然來自於西敏寺所委任的，中央政府自可於必要時暫停委任分權政府之權力，由中央政府直接行使統治權。如 1999 年成立的北愛爾蘭政府，曾經四度被西敏寺暫停運作，由中央政府直接接管並治理北愛爾蘭 (BBC, 2008)。<sup>16</sup>

綜上所述，由中央政府「單方面」的「由上而下」之委任分權，其特徵包含：  
(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；(2) 因區域間之土地廣狹及歷史發展差異，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

---

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)，計畫建構一個以強權市長及功能性議會 (strong Mayor with a small, 'strategic' Assembly) 之政府架構 (Sandford, 2013: 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」 (Are you in favour of the government's proposals for a Greater London Authority, made up of an elected mayor and separately elected authority?) 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 (Greater London Authority Act 1999)，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，於 2000 年設置大倫敦市。

<sup>15</sup> 所謂國會主權原則，係指涉國會為英國的最高法律權威 (supreme legal authority)；具體而言，包含三個概念：(1) 國會可以制定或廢止任何法律；(2) 法院不可推翻國會所通過的法律；(3) 「目前」國會所通過的所有法律，可由「未來」的國會加以變更。

<sup>16</sup> 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 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 (one day suspensions)，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)。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。

(Cabinet office, 2013; Ministry of Justice, 2009)。<sup>17</sup> 事實上，就 2014 年 9 月蘇格蘭獨立公投的發展以觀，<sup>18</sup> 委任分權機制已然成為英國憲政結構的一部分，可調和中央與地方衝突，有助於國家的統合。<sup>19</sup>

此外，委任分權機制會使中央與地方關係產生改變，特別是原屬中央政府之監督權，會因而移轉給委任分權政府。例如，為提升政府服務效能，北愛爾蘭政府 (Northern Ireland Executive) 於 2002 年 6 月建置「政府行政效能檢討」(Review of Public Administration) 機制，並開始研議地方政府改革方向，並分別於 2006 年出現有將地方政府體系改制為 7 個區 (First Scheme: Seven Districts)，2007 年有規劃改制為 11 個區 (Second Scheme: Eleven Districts) 等規劃構想。嗣後，2011 年北愛爾蘭議會改選，議會於 2012 年 6 月 12 日以 59 票比 26 票通過改制為 11 個一級制的地方政府，並定於 2015 年 4 月 1 日為改制日 (Cave, 2012)。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，<sup>20</sup> 辦理改制事項。

---

<sup>17</sup> 委任分權政府並享有涉及地方政府事務之政策決定權，而此項權力有助於進一步形塑威爾斯、蘇格蘭、北愛爾蘭地區的地方政府 (local council) 之多元差異性，如北愛爾蘭委任政府為 2015 年地方政府改革整併所設計的影子地方政府 (Shadow Councils)。

<sup>18</sup> 在獨立公投的前夕，支持獨立陣營一度在民意調查中以些微差距取得領先地位，致使英國的保守黨、自由民主黨、工黨等三大黨擔憂蘇格蘭的獨立成真，而於 2014 年 9 月 15 日由 David Cameron、Nick Clegg 及 Ed Miliband 共同簽署一個承諾書 (the vow) 表示蘇格蘭選民於公投時選擇留在英國，未來將可享有更大的委任自治權 (devolved powers)。獨立公投否決後，聯合內閣參照 2014 年 11 月 27 日史密斯委員會的深化蘇格蘭分析報告 (Report of the Smith Commission for further devolution of Powers to the Scottish Parliament)，於 2015 年 1 月 22 日公布《蘇格蘭留在英國：長久的解決機制》(Scotland in the United Kingdom: An enduring settlement) 立法性文件草案。

<sup>19</sup> 此外，為使中央政府與三個委任分權政府間之政務運作更為順暢，2012 年 9 月聯合內閣與蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭政府協議《合作備忘錄》(The Memorandum of Understanding) 建構四個政府間的溝通、協商、合作機制。

<sup>20</sup> 以貝爾法斯特地方政府 (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；而於 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。

### 三、城市協議：雙向協議分權模式

英國歷史悠久的地方自治政府，主要提供地方居民日常生活所需的服務，諸如垃圾清運、體育和文化娛樂等；然而，二十世紀晚期，隨著福利國家的發展，各國政府政策作為，已深入至社會、經濟、文化、環境、醫療衛生等各領域。其中促進經濟發展、降低失業率兼具經濟與社會面向，成為各國執政者的重要的課題；而透過地方政府的再造或擴大地方的自治權，讓地方自治政府運用地方的特色與資源，發展區域經濟，進而帶動國家整體經濟發展，成為一種可能的經濟發展模式。例如，在西方都市學（urban studies）研究中，認為城市是推動國家經濟發展之引擎的「雅各假說」（Jacobs hypothesis）。<sup>21</sup>

英國於 2010 年政黨輪替後，保守黨與自由民主黨所合組的聯合政府，制定地方主義法以推動地方政府再造。依地方主義法第 15 條至第 20 條的「核心城市條款」（Core Cities Amendment），聯合政府積極推動「城市協議」政策，讓英格蘭地區的 28 個城市區域，<sup>22</sup> 取得更高的自治權，俾利區域經濟之發展。英國「城市

---

<sup>21</sup> 雅各（Jane Jacobs）的成名作是 1961 年出版的《偉大城市的誕生與衰亡》（*The Death and Life of Great American Cities*）一書。雅各於 1969 年出版《城市經濟》（*The Economy of Cities*）一書，形成後來廣被探討的雅各假說（Jacobs hypothesis），如 Polèse（2005）或 Desrochers 與 Hospers（2007）。而在 Polèse 論文發表後，Taylor（2006）更就 Polèse 的論文撰寫評論性論文，直指 Polèse 論文中所運用的變項是有偏誤的（misspecified）。

<sup>22</sup> 英國城市協議有兩波，2012 年的第一波計有大伯明罕與索利哈（Greater Birmingham and Solihull）、布里斯托與西英格蘭（Bristol and the West of England）、大曼徹斯特（Greater Manchester）、里茲（Leeds City Region）、利物浦（Liverpool City Region）、諾丁漢（Nottingham）、紐卡索（Newcastle）及雪菲爾（Sheffield City Region）等 8 個城市區域。2013 年的第二波計有黑鄉（Black Country）、伯恩茅斯（Bournemouth）、布萊頓與霍夫（Brighton and Hove）、大劍橋（Greater Cambridge）、考文垂與沃里克（Coventry and Warwickshire）、赫爾與亨伯（Hull and Humber）、伊普斯威奇（Ipswich）、萊斯特（Leicester and Leicestershire）、米爾頓凱恩斯（Milton Keynes）、大諾里奇（Greater Norwich）、牛津（Oxford and Central Oxfordshire）、雷丁（Reading）、普利茅斯（Plymouth）、普雷斯頓與蘭開夏（Preston and Lancashire）、南安普敦與普茲茅斯（Southampton and Portsmouth）、紹森德（Southend）、斯托克與史塔福（Stoke and Staffordshire）、桑德蘭（Sunderland and the North East）、斯溫頓與威爾特（Swindon and Wiltshire）、蒂斯（Tees Valley）等 20 個城市區域。此外，2014 年 8 月，

協議」之特徵為（圖 1）：中央政府邀請特定具有經濟發展潛力的城市，由地方自治政府就其地方特色與自治量能提出城市發展的長遠規劃方案，與中央政府協議，獲得中央政府認可後，由中央政府賦予相應所需之自治權，俾利地方自治政府發展經濟；而藉由主要城市的經濟發展，得以驅動全國的經濟成長。

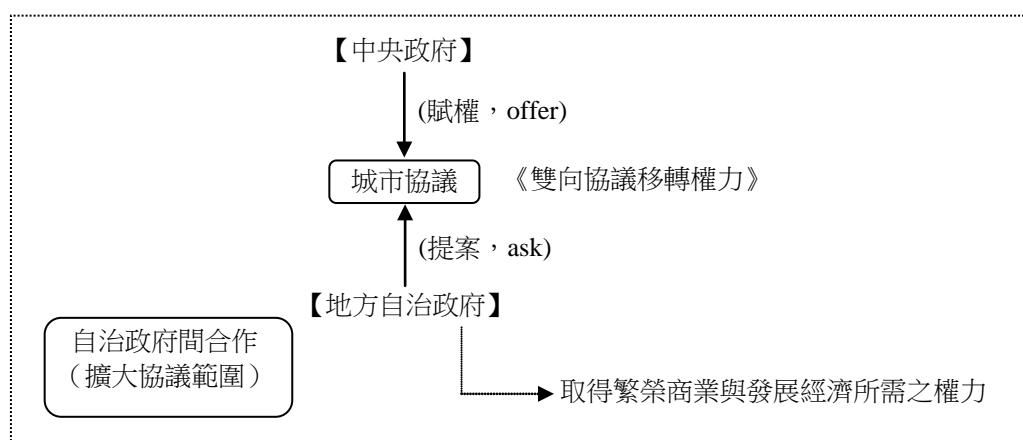


圖 1：英國城市協議機制

資料來源：整理自 HM Government, 2012。

申言之，城市協議擬以「客製化」的城市協議（bespoke deal），<sup>24</sup>將城市轉化為經濟發展的火車頭。此城市協議政策有別於傳統的地方自治政府與委任分權政府，觀其大者為：（1）擴大地方自治政府的職能，地方政府從過去承擔居民日常生活服務的提供者，轉變為國家經濟發展的引擎；（2）非全面性的地方分權，以

聯合內閣與蘇格蘭委任分權政府及 8 個地方政府共同簽署《格拉斯哥與克萊德城市協議》（Glasgow and Clyde Valley City Deal）。

<sup>23</sup> 地方自治政府間的合作，並不一定要在地理疆界上相連，如第二波城市協議中的南安普敦與普茲茅斯兩地間就存有其他鄉村型態的地方自治政府。

<sup>24</sup> 有關客製化城市協議，涉及「制度變革的全國一致性」及「是否須由中央政府同意」兩個變項，可參見下表。

		制度變革的全國一致性	
		是	否
是否須由中央政府同意	是	普遍（universal）	客製化（bespoke）
	否	許可（permissive）	權利（rights）

資料來源：Still, 2014。

英格蘭地區中具有經濟發展潛能之特定大城市，為主要適用對象；<sup>25</sup>（3）由各地方自治政府提出各自的發展計畫（ask），與中央政府協議，中央政府並依協議將權力移轉給地方（offer）；（4）採雙向協議移轉權力（two-way transaction）的分權模式，取得權力的城市，也須承諾負擔特定的義務；（5）嚐試平衡倫敦都會區與倫敦以外地區之發展差距。

事實上，城市協議所採取「雙向協議分權模式」，由中央政府與地方政府間，透過協議方式分享權力，旨在讓地方自治政府取得新的權力及更高的自主自治空間，重塑政府與社會間關係，<sup>26</sup> 活化社會功能，俾利繁榮地方商業活動，並促進整體經濟發展。

### 參、理論分析與建構

本文試圖以英國的地方分權歷史發展歷程，從早期的地方自治政府（local councils）到新近的委任分權政府的演變，論述地方自治政府為傳統模式的地方分權概念，而委任分權政府為修正模式之地方分權概念，以建構「雙元分權理論」。

在理論發展上，本文嘗試將地方分權理論分為「傳統模式」與「修正模式」兩階段。第一階段的「傳統模式的地方分權理論」，係以「住民自治」及「團體自治」為理論基礎，並以「地方居民自行處理地方事務」為中心，聚焦於「地方自治政府」之傳統地方事務的自治處理權，諸如垃圾清運、圖書館、消防安全等。第二階段的「修正模式的地方分權理論」，則對傳統地方分權理論加以修正，在傳統的「地方自治政府」外，納入「委任分權政府」之體系，而形成「地方自治政府，委任分權政府」雙元體系之「雙元分權理論」。

---

<sup>25</sup> 目前的 29 個城市協議中，唯一不在英格蘭區域境內者，為《格拉斯哥與克萊德城市協議》。

<sup>26</sup> 英國二次大戰後的中央與地方關係，可概分為三個階段：（1）1979 年柴契爾首相執政的集權化（Centralization），（2）1997 年布萊爾首相執政的委任分權（Devolution），（3）2000 年聯合內閣的地方主義（Localism）；柴契爾與布萊爾的政策作為主要是在中央與地方間權力分配上的調整（inter-government），而聯合內閣則以大社會（big society）理念重塑府與社會間關係（House of Commons, 2009; Wollmann, 2004）。

## （一）傳統模式的地方分權理論

就中央與地方互動的府際關係運作，學理可分為「中央集權體系」、「地方分權體系」、「整合論體系」等三大類型。

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）。整合論體系為整合中央集權體系與地方分權體系，孫中山以「均權制度」名之。

趙永茂（2002：57-92）指出中央集權體系的主要理論有國家絕對主權論（national absolutism）、中央集權論（centralism）、國家統合論（national integration theory）、政治同質化論（political homogeneity）、中央補助政策論（grants-in-aid）、新聯邦主義（new federalism）、區域規劃發展論（regional development）、國家化政策論（nationalization）、總體經濟論（macro-economy）等；地方分權體系的主要理論有聯邦主義（federalism）、地方分權論（decentralization）、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。

傳統模式的地方分權理論，係以「地方上人處理地方上事務」為核心，以民主政治的民意正當性、權力分立（垂直面）、憲政主義的概念，建構地方分權之正當性，俾利中央權移轉分權給地方政府。而國家必須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，不得干預地方自治事務，更不能恣意廢除地方自治團體之制度性保障地位。

## （二）修正模式的地方分權理論：雙元分權理論

按本文前段所分析英國地方自治政府與委任分權政府之發展，可將英國的地方分權架構，歸結出「委任政府」與「自治政府」兩個雙元體系（表 3）。此「委任分權政府」與「地方自治政府」雖皆享有自主決定權，然而，其權力性質、政府形成、權力取得路徑、設置必要性則有所差異。



表 3：地方治理機制之雙元性：委任分權政府與地方自治政府

	委任分權政府 (devolved government)	地方自治政府 (local self-government)
權力性質	原屬中央權	傳統地方權（固有地方權）
政府形成	中央政府特別設置	長期發展演變而成
權力取得路徑	中央政府委任移轉	與地方居民日常生活相關事務而自然取得
設置必要性	視需要而設置	必然設置

資料來源：本文。

相對於傳統模式的地方分權理論，強調傳統固有之地方事務由地方居民自己處理的必要性的觀點。修正模式的地方分權理論，除仍持續保障傳統地方自治政府之固有地方自治權外，主張中央權的「非核心領域」之事務，可「視需要」設置「特殊目的性政府」，並「因地制宜」地將中央權交由此具特殊目的性之「委任分權政府」行使而形成了「委任分權政府」與「地方自治政府」併存的「雙元體系」（圖 2）。

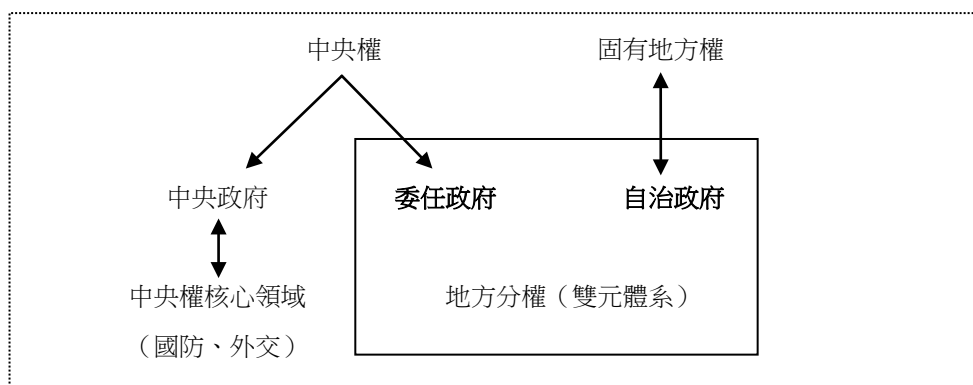


圖 2：雙元分權理論

資料來源：本文。

在此「雙元體系」架構下，委任分權政府所行使的係中央政府所委任之權限，<sup>27</sup> 非屬傳統固有自治權範疇，中央政府可「視需要」以「個案考量」增加所委

<sup>27</sup> 此外，委任分權政府與中央政府的派出機關，亦有所不同。中央政府的派出機關須受中央政府的指揮監督，其首長官派，執行事務須依中央政府訓令為之。相對地，委任分權政府，由地方居民所選出的公職人員處理原屬中央事務之委任事項。

任之權限，亦可於「必要時」暫停委任分權政府之運作，或於「必要時」廢止委任分權政府之地位。

事實上，在雙元分權理論概念下，一地方或區域之統治機構，是「地方自治政府」、「委任分權政府」、「中央政府」三者並存，共同治理。如蘇格蘭政府本身為委任分權政府，但蘇格蘭區域內再劃分為 32 個地方政府，形成蘇格蘭地區的統治機制是由「中央政府」（西敏寺）、「委任政府」（蘇格蘭議會）、「自治政府」（愛丁堡市政府等）所構成。

至此雙元分權理論對於地方自治發展的主要貢獻可能有：（1）中央與地方共同協商制定涉及地方權限之法律，如賽維爾原則（Sewel Convention）；<sup>28</sup>（2）「因地制宜」的賦予不同事權，如各委任分權政府所取得權力之差異性；（3）中央權可「個案式」的「分階段」移轉給地方，如蘇格蘭逐步取得相關權力；（4）擴大地方居民之自主決定權，如北愛爾蘭的地方政府再造由北愛爾蘭議會決定。（5）與傳統地方固有自治權所形成二元系統，提供制度設計的發想。

### （三）雙元分權理論與我國憲法

現行我國憲法在劃分中央與地方事務處理權，係分成中央權限與地方權限兩大類，而中央權限又可分為「專屬中央立法並執行」及「中央立法並執行或交由地方執行」二個次類型。若運用雙元分權理論，憲法第 107 條的專屬中央立法並執行之事項，可以繼續專屬中央，亦可設立「委任分權政府」，將部分權限交由「委任分權政府」處理。

至於直轄市之自治，以法律定之（憲法第 118 條），有別於憲法第 110 條縣自治事項之明確化，顯見制憲者對直轄市與縣之自治有著不同的思維。意即，憲法授權中央政府得以法律決定直轄市之自治權大小及自治模式，相對地，縣自治權及自治事項則是明確受到憲法保障的。

---

<sup>28</sup> 依賽維爾原則，當西敏寺欲制定相關涉及蘇格蘭議會所管有的分權事項（devolved matters）法律時，必須先諮詢蘇格蘭議會，並取得其立法同意備忘錄（Legislative Consent Memorandum）後，國會方得進行相關立法程序。

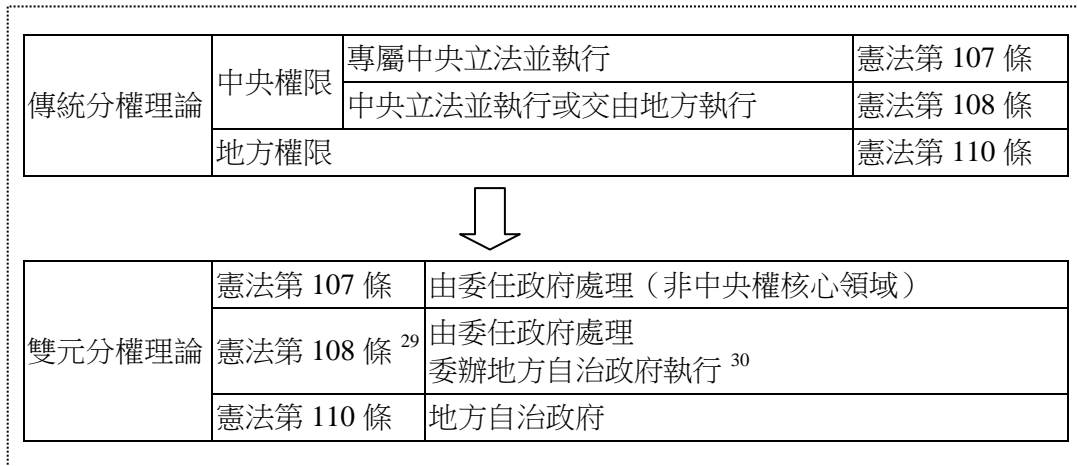


圖 3：憲法之雙元分權

資料來源：本文。

## 肆、直轄市本質為委任政府

本文進一步以具有直轄市地位的大倫敦市，說明其與中央政府間的關係，藉以論證委任分權式直轄市之特徵。

### 一、英國倫敦

當論及英國的首都倫敦市時，可指涉兩個不同的概念，一個為歷史悠久的倫敦

<sup>29</sup> 憲法第 108 條第 1 項第 1 款已因憲法增修條文第 9 條而遭凍結。另臺灣地方制度設計上，有一「省」之層級，地方制度法第 3 條第 1 項定有明文。現行省政府是否可視為「委任政府」？依中華民國憲法增修條文第 9 條第 1 項第 7 款，省承行政院之命，監督縣自治事項。復地方制度法第 2 條第 1 款規定，現行省政府為行政院派出機關。因委任政府仍有居民選舉公職人員之「住民自治」，而得以享有「自主決定權」，故現行省政府已為派出機關，尚難謂為委任政府。

<sup>30</sup> 在法制規範上，「委辦」為地方制度法第 2 條所規定「指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項」；「委任」為行政程序法第 15 條所規定「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之」。然而，本文所稱「委任政府」，係從地方分權角度，受委任權限之「委任政府」仍須由地方居民選舉產生。

市，另一個為 2000 年設立的大倫敦市。在羅馬入侵英國後的 7 年，約略在西元 50 年時，倫敦市就已建立；到 1199 年時，倫敦市就已有初步的自治權，當時的國王約翰賦予倫敦市民選舉司法行政長官的權利，1215 年更進一步賦予選舉市長的權利，倫敦市選舉自治的歷史比英國國會還要長；倫敦市雖然是一個歷史悠久的自治體，但其土地面積僅約 1 平方英哩，倫敦當地人多以「Square Mile」稱之；又因其位於大倫敦市（GLA）市中心之金融區，亦被稱為「倫敦金融城」（City of London Corporation, 2012）。

一般都認為英國為單一國，屬中央集權的國家（趙永茂，2007），特別是英國的中央補助款機制，<sup>31</sup> 更是形成集權於中央政府的關鍵所在。現行的大倫敦市是依大倫敦市法於 2000 年 7 月 3 日正式設立，採行政與立法分權制衡制，置有 1 名民選市長綜理市政，並置有市議會（London Assembly）審議預算及監督市政。大倫敦市採行二層級的地方政府體制，在大倫敦市下設有 33 個自治體，包含 32 個區與 1 個倫敦市，皆由民選的區議員組成議會以實施地方自治，議會兼有立法權與行政權；各區（市）的區（市）長由各該議會選任，任期 1 年，屬榮譽職。此 33 個區（市）中，僅有倫敦市設有區級的警察局長。

從倫敦市的發展過程來看，作為基層自治體的區級政府（borough council 及 CLC）存在已久。倫敦區級基層自治體所提供的公共保健、垃圾清運、體育和文化娛樂等服務性功能，極不容易被中央政府取代。相對地，中央政府則因其統治上之需求性，先設置大倫敦議會，<sup>32</sup> 隨後又裁撤大倫敦議會；嗣後，設置大倫敦市。特別是由 1986 年到 2000 年期間，僅存基層的區級政府，縱無大倫敦議會或大倫敦市，倫敦的地方自治仍可有效運作。

如運用「雙元分權理論」，大倫敦議會及大倫敦市，係中央政府視實際需要所設置，並將原屬中央政府的權力委任於大倫敦議會或大倫敦市，並非將區級自治體

---

<sup>31</sup> 英國的中央與地方財政劃分制度讓中央與地方財政分配顯失均衡（vertical fiscal imbalance），地方政府的歲入預算高達三分之二來自於中央政府的補助款（Dollery & Lorenzo, 2008; Wilson, 2005）。本於「財政為庶政之母」，財政自主權不足，地方自治權亦顯弱化。

<sup>32</sup> 英國的地方自治團體，傳統上採行「權力一元制」，地方議會就是地方政府，與美國地方常見的民選市長與民選議會的「權力分立制」不同，故大倫敦議會就是當時的大倫敦政府。

之權力移轉給大倫敦議會或大倫敦市；必要時，中央政府可以透過法律委任更多的權力或收回權力。<sup>33</sup> 事實上，Sandford（2014: 4）指出大倫敦市的權力雖然不如蘇格蘭議會、威爾斯議會、北愛爾蘭議會，但大倫敦市的性質應屬「委任分權政府」之性質。相對地，不論上層政府體制之變革，作為地方自治團體的區級政府（boroughs）仍長期維持其自治體制，並承擔居民自治之功能與服務，其性質應屬「地方自治政府」性質。

表 4：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)
1965	《倫敦政府法》 (London Government Act 1963)	設大倫敦議會 (Greater London Council)，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 (Greater London Authority)
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

資料來源：Harvey, 1999; Turley, 2011; Department for Communities and Local Government, 2011。

## 二、委任分權式直轄市之特徵

從英國倫敦之發展經驗，直轄市具有「委任分權政府」性質。而此種「委任分權式直轄市」之主要特徵為「協同治理性」、「制度保障程度弱化性」、「特殊目

<sup>33</sup> 受 2011 年的地方主義法將房地產投資管理權委任給大倫敦市之影響，倫敦區的住宅局人員於 2012 年 4 月改隸大倫敦市。

的性」。

### （一）協同治理性

傳統直轄市是中央政府基於特殊需要時，所設置之地方政府，以協同中央政府治理地方。意即，中央政府如認為有必要，分享統治權並設置直轄市政府，以提升政府的治理效能；相對地，中央政府如認為直轄市的治理效能不彰時，亦可逕自對直轄市進行改造，甚或廢除。例如，英國西敏寺於 1965 年設置大倫敦議會，以協助內閣治理倫敦，而 1986 年廢除大倫敦議會後，倫敦僅存區級自治政府。復有設置直轄市以協助中央政府治理地方需要，於 2000 年再設大倫敦市。

此外，不同國家也會因協同治理需要上的差異，其所設置的直轄市數目而有所不同。如設置 1 個直轄市的美國（哥倫比亞特區），或設置 2 個直轄市的俄羅斯（莫斯科及聖彼得堡）與南韓（首爾及世宗），中國大陸則設置有 4 個直轄市（北京、天津、上海、重慶）。

### （二）制度保障程度弱化

地方自治權的核心要素為「住民自治」與「團體自治」。因傳統直轄市具有「委任分權政府模式」之特色，為便利中央政府的指揮監督，傳統直轄市之制度保障程度是劣於一般地方自治政府的。<sup>34</sup> 中央政府在人事權或自治財政權上，多有較大的控制權，甚至於必要時，可暫停其運作。例如，具有地方自治地位的倫敦區級政府存在已有數世紀，而大倫敦市政府則經歷不同階段的制度變革，甚至在 1986 年至 2000 年間，倫敦未有大倫敦市政府，僅存區級政府。

### （三）承擔國家特殊目的

直轄市的特殊目的性，概可歸因於「首都地位」、「經濟發展火車頭」、「軍事要塞」等因素。例如，倫敦與哥倫比亞特區為「首都地位」之特殊性，中國大陸重慶被賦予「經濟發展火車頭」之功能，俄羅斯的聖彼得堡（St. Petersburg）則具有「軍事要塞」之特徵。甚至，國家會基於特殊考量設置「複數首都」，如南非設

---

<sup>34</sup> 事實上，若依憲法本文的設計，第 11 章地方制度，第 1 節為省，第 2 節為縣，屬憲法層級之制度保障。然而，直轄市係依第 118 條（直轄市之自治，以法律定之）取得制度保障地位。

有行政首都茨瓦內（Tshwane）、立法首都開普敦（Cape Town）、司法首都布隆萬丹（Bloemfontein）等三個首都。

此外，具首都地位之直轄市，因其資源優於其他地方政府，部分國家會以「遷都」的途徑，實踐國家對特定區域之「特殊目的」：（1）平衡區域發展；如巴西於 1960 年首都由里約熱內盧（Rio de Janeiro）遷到巴西利亞。（2）強化國家安全；如巴基斯坦（Pakistan）將首都從喀拉蚩（Karachi）遷移至伊斯蘭馬巴德（Islamabad），有強化控制喀什米爾（Kashmir）地區以處理其與印度間領土爭議之用意。而南韓在既有的首都首爾（Seoul）外，再設一行政首都世宗市（Sejong），則兼具平衡區域發展及安全性考量。

## 伍、臺灣直轄市革新芻議

我國整部憲法中，僅以第 118 條的單一條文規定「直轄市之自治，以法律定之」，顯見制憲者有意將直轄市之自治模式交由中央政府以法律規範之。本文擬解析臺灣直轄市的問題，並運用雙元分權理論以提出革新芻議。

### 一、臺灣直轄市之問題

2010 年起，啟動縣市改制為直轄市，讓人口數超過 200 萬人之大縣，皆得以改制為直轄市，臺灣進入廣設直轄市的時期，形成六都的格局。然而，部分縣市改制為直轄市，出現了地方制度法涵攝上的爭議，如臺北縣<sup>35</sup>與桃園縣<sup>36</sup>之先後單獨改

---

<sup>35</sup> 長期期待升格為直轄市的臺北縣，過去無法升格改制為直轄市；惟在 2010 年後，地方制度法關於直轄市設置要件無任何改變，臺北縣亦未與其他縣市合併，仍可順利單獨升格改制為新北市。

<sup>36</sup> 以桃園縣改制為直轄市為例來分析，突顯了關於直轄市認定標準上的二個問題：（1）直轄市認定標準上之實質變化：桃園縣於 2010 年第一波縣市改制為直轄市時，遭行政院否決；於 2012 年 6 月單獨申請改制為直轄市，行政院予以同意。桃園縣兩次申請改制為直轄市之時間點接近，卻有著截然不同的結果，恐似因行政院的實質審查標準或對直轄市定位觀點，有所不同。（2）「準直轄市」係就不符合「直轄市」設立標準的大縣之補救措施：依地方制度法第 4 條規定，「準直轄市」以人口聚居達 2 百萬人以上為要件，惟設置直轄市之人口數卻僅須人口聚居達 125 萬人以上。當一縣人口聚居達 125 萬人，但不符合直轄市設立標準，於人口增長達 200 萬人時，得成為「準直轄市」；顯見「準直

制為直轄市。而改制後的直轄市，雖有「首都型」與「非首都型」的都會型直轄市，然其共通的問題，涉及如何定位直轄市與直轄市本質為何之思考。

### （一）直轄市與非直轄市之人口分佈不均衡

以 2015 年 1 月底的內政部統計資料，六都的人口數為 16,118,910 人，占全國總人口數的 68.77%；六都的土地面積為 10,899.4862 平方公里，占全國土面面積的 30.11%，形成全國近七成人居住在全國三成的土地。事實上，政府人口數據係以戶籍登記資料為基準，然而，有許多人因求學或工作在直轄市，戶籍仍設在非直轄市，故實際居住在直轄市之人口數恐將超過 70%。當人口聚居於直轄市所造成的城鄉人口分布失衡，導致資源配置、都市規劃、交通需求、住宅需求等問題亟待解決。

### （二）一生活圈內有數直轄市

所謂的生活圈是整合人口聚落、地理區位、經濟產業、交通網絡、歷史文化、生態環境等諸多面向（營建署，2009：20）；若依美國行政及預算管理局（Office of Management and Budget, 2010）的定義，都會生活圈是以一個核心地區與比鄰的衛星社區所構成的高度整合的共同生活體。以「核心城市—衛星城市」關係，來檢視大臺北都會區生活圈，臺北市為大臺北都會區生活圈的核心地區，捷運及鐵路沿線的三重、新莊、新店、樹林、鶯歌、桃園等應屬大臺北都會區生活圈的衛星地區。共同生活圈內的居民日間因工作或就學，往核心城市移動，夜間則返回其衛星城市居住，因而產生通勤之交通需求。從臺北捷運路網延伸到土城、新莊、蘆洲、新店、淡水等，顯見新北市為臺北市的衛星城市；再從「臺鐵都會區捷運化桃園段高架化建設計畫」及橫跨蘆竹及龜山兩鄉之「虛擬南崁市」的發展，<sup>37</sup> 可觀

---

轄市」係回應人口數多但無法改制為直轄市之大縣的人事權及財政權需求，故一縣適用「準直轄市」之規定，實亦隱含該縣不易符合直轄市之設立標準。然而，桃園縣先被行政院否決升格為直轄市，再經行政院核定為「準直轄市」後，復再經行政院同意「單獨」改制為直轄市；其間的變化，或許值得深究。

<sup>37</sup> 臺鐵在長程運輸受高鐵衝擊下，已改採「臺鐵捷運化」政策，主要訴求為都會區通勤人口，在西部幹線基隆至新竹間各車站，旅客可持悠遊卡等電子票證；同時已增設僅限通勤區間車停靠之浮州站及汐科站。「臺鐵都會區捷運化桃園段高架化建設計畫」將桃園站、內壢站、中壢站改建為高架車站；並增設鳳鳴站、國際路站、永豐路站、中原大學



察到桃園縣亦為臺北市的衛星城市，而形成一個大臺北生活圈內，並存有臺北市、新北市、桃園市等三個直轄市。此單一生活圈內有數直轄市的情況，在跨域事務處理上，因多頭馬車致發生無效能的情況，而有都會治理（Urban Governance）或區域治理（regional governance）之需求。

### （三）一市兩制：民選區長與官派區長

為落實保障原住民族政治參與的精神，<sup>38</sup> 並積極回應原住民社會意見，政府於 2014 年 1 月修正地方制度法，增列第 4 章之 1，賦予「直轄市山地原住民區」為地方自治團體，設區民代表會及區公所，分別為山地原住民區之立法機關及行政機關。此修法讓新北市烏來區、臺中市和平區、高雄市茂林區、高雄市桃源區、高雄市那瑪夏區、桃園市復興區，具有地方自治團體公法人地位。然而，直轄市的非山地原住民區，仍維持直轄市派出機關之地位及官派的區長，而形成民選區長與官派區長併存於同一直轄市之「一市二制」情況。

此外，偏遠的山地原住民區因享有自治權，而獲得較佳的財政資源與公共服務；相對地，偏遠非原住民區，卻因無法自治，而造成財政資源失衡及來自市政府的公共服務不足之「邊陲失治」矛盾。例如，以高雄市 2015 年預算為例，高雄市六龜區公所的年度預算為 78,056 千元，相鄰的桃源區公所的年度預算則為 108,190 千元（高雄市政府主計處，2015）。

### （四）政策治理問題

事實上，六都成形後，產生了直轄市數量過多、核心與邊陲地區發展差距日增、組織擴編與政府再造精神相違、公共服務品質未有相應之提升、財政紀律更加

---

等四座通勤車站。而桃園南崁地區因為中山高速公路交流道旁之交通便利性，加上房價遠低於臺北市，吸引許多在臺北工作者在此購屋，幾乎已形成一個虛擬的「南崁市」。

<sup>38</sup> 1999 年制定地方制度法，直轄市並無山地原住民保障機制，僅在「縣」給予山地原住民保障機制（山地鄉鄉長以山地原住民為限，縣議員依山地鄉數保障山地原住民議員名額）。然而，在 2010 年縣市改制為直轄市後，直轄市原住民保障機制有了重大變革，將直轄市議員區分為「區域議員」及「原住民議員」，原住民議員再分為「平地」原住民及「山地」原住民議員；平地原住民議員以「人口數」為保障基礎（平地原住民人口在 2,000 人以上者），山地原住民議員兼採「人口數」及「行政區域」之保障（山地原住民人口在 2,000 人以上或改制前有山地鄉者）。

惡化等相關議題。因而出現許多「政策治理」問題亟待解決；諸如組織架構治理、跨域治理、府際治理（垂直及水平）、區級政府治理、財政資源分配等問題。

## 二、革新芻議

在直轄市的本質屬委任分權政府的思路上，為革新臺灣直轄市制度，可運用「雙元分權理論」，並因地制宜的規範直轄市之設置與職權（如，處理跨域事務），並由區級自治政府處理地方居民日常生活的事務。

### （一）以「委任分權政府」思維進行直轄市之再造

現行直轄市數目過多，致單一生活圈內併存數個直轄市，實有必要進行直轄市的再造。按委任分權政府之設置，是本於「必要性」及「個案性」，無庸全國各地皆設委任分權政府，而各委任分權政府之權力亦可有差異性。如欲處理現行直轄市數目過多等政策治理問題，可因地制宜地以「共同生活圈」的概念，將部分的直轄市及縣市加以整併，如將臺北市、新北市、基隆市整併為一個直轄市（三合一），或將臺北市、新北市、基隆市、桃園市整併為一個直轄市（四合一）。<sup>39</sup> 此外，除了整併外，尚可循「城市協議」模式，鼓勵各直轄市間進行城市協議或城市合作，以促進區域及各城市的共同發展。

再造後的直轄市，應因地制宜的調整直轄市之權力，將涉及固有地方權者，交還給民選的區自治體。同時，將非屬中央權核心領域且有需要者，由中央政府委任移轉給直轄市；例如，警政權就可交由直轄市。<sup>40</sup> 當整併的直轄市之權力事項確定後，相關自治法規及組織編制應為相應的再造，由直轄市處理跨域事務及委任分權事項，由區級政府處理地方自治事務，相互合作。

### （二）以「地方自治政府」思維推動區長全面民選

2010年縣市改制為直轄市，原山地鄉改制為區，喪失自治團體公法人地位。此

---

<sup>39</sup> 而整併直轄市，更可打破現行的行政區域，如將臺北市、新北市、基隆市、桃園市的北區（蘆竹、龜山、大園、桃園等）整併，而將桃園市的南區併入新竹縣。

<sup>40</sup> 隨著國家法治的變化，中央政府陸續設置許多專責執法機構，如法務部調查局、海岸巡防署（原水上警察局）、入出國移民署（原入出境管理局），現行警政業務已以社會治安為主軸，委任移轉予直轄市當屬適宜。

類由山地鄉改制之區，地方居民政治參與日益弱化，致原鄉地區邊緣化，發展停滯不前，政府遂修正地方制度法，賦予「直轄市山地原住民區」之自治地位，顯見地方自治或基層民主自治的必要性。事實上，現行部分直轄市幅員已非常廣大（如臺南市、高雄市等），部分偏遠區出現「邊陲失治」矛盾，實有必要推動區自治，將直轄市之區級政府全面改制為地方自治團體，以獲致「地方上人處理地方事務」之地方自治核心價值，並促使財政資源及公共服務分配更加均衡。

直轄市的區級自治，應以固有的地方權為核心，極大化「團體自治」的量能。意即，區級自治並非僅限於地方制度法的鄉（鎮、市）自治事項，更可進一步將原屬直轄市自治事項，移轉給區級自治政府。

事實上，現行地方制度法就地方自治事項出現疊床架屋的情況，許多自治事項同時為縣（市）及鄉（鎮、市）<sup>41</sup>的法定化自治事項（第 19 條及第 20 條），如「公園綠地之設立及管理」、「殯葬設施之設置及管理」、「禮儀民俗及文獻」、「公益慈善事業及社會救助」等。然而，許多此類自治事項，從居民之「親近性」及「便利性」角度，實由鄉（鎮、市）實施為宜。是以，從「雙元分權理論」的概念，臺灣直轄市次級政府之區級自治政府應承擔大部分的地方自治事項，與地方居民日常生活相關的事務，更應由區級自治政府處理，直轄市（分權委任政府）無庸再處理此類事務，兩者事權規範不宜重復，以收事權集中之效。

此外，在非固有地方權範疇或非涉及居民日常生活事項，區級自治政府如欲取得更大權力，可採用英國城市協議的思維，由直轄市區級自治政府就其實際需要，提出發展或改革計畫，與中央政府或直轄市協議，藉以取得新自治權。

申言之，中央政府必須要有新思維，當政府推動地方政府再造，或面對地方

---

<sup>41</sup> 按憲法所設計的地方制度為省、縣兩個層級，並無鄉（鎮、市）之自治法人；鄉（鎮、市）自治法人地位的取得係依據地方制度法。長期以來，受黑道及金錢介入基層選舉之害，鄉（鎮、市、區）是否維持自治地位，多所爭論。檢視英國地方自治發展經驗，英國地方自治傳統上係以地方議會（Local Councils）兼掌行政權與立法權；然而，因應地方事務日益繁雜，部分大城市改以直選市長（Directly-elected mayors）以收事權集中及提升行政效能之效，如布里斯托（Bristol）在 2012 年 11 月選出首任民選市長。因鄉（鎮、市、區）自治地位之得、喪、變更，不涉及修憲，僅須修正地方制度法；考量各地方差異性及地方事務繁雜程度有別，本文建議鄉（鎮、市）自治方式，可因地制宜地採不同的政體設計（市長制、委員制、議會制、經理制、市長經理制等）。

「放權讓利」之要求時，應揚棄過去一視同仁地將權力移轉給地方，可採用英國城市協議的思維，透過中央與地方協議的方式，由地方自治團體就其實際需要，提出發展藍圖或改革計畫，以「地方承擔責任與義務，中央給予相應之權力」的思維，擴大地方自治團體之權力。

## 陸、結論

本文藉由回顧英國地方自治發展經驗，並檢視威爾斯、蘇格蘭、北愛爾蘭委任分權政府之設計機制，在傳統模式的地方分權理論基礎上，建構出修正模式的地方分權理論：委任分權政府與地方自治政府共同治理之「雙元分權理論」。隨後，再以此「雙元分權理論」概念，論證英國倫敦此直轄市之本質為「分權委任政府」；特別是倫敦的區級自治政府存在已有數個世紀，而大倫敦市政府經歷設置、廢止、改制等過程，區級自治政府依然提供居民固有地方自治權之實施。而英國與我國皆屬單一國，英國本於國會主權原則，我國依據憲法第 118 條規定，中央政府皆可透過修改法律，以影響直轄市的型塑與自治能力。

當前臺灣直轄市發展的主要問題為直轄市與非直轄市之人口分佈不均衡、單一生活圈內有數直轄市、民選區長與官派區長之一市兩制、待解決政策治理議題等問題，而「雙元分權理論」架構可用以革新臺灣直轄市制度：（1）以「委任分權政府」的概念，進行直轄市之再造，由直轄市以跨域治理及府際治理之路徑，處理跨域事務及非屬中央權核心領域事務；（2）將直轄市次級政府（區級政府），全面改制為「地方自治政府」，實施區長民選及設置區議會，將屬於固有地方權及涉及居民日常生活事務者，全交由區級自治政府統籌辦理，以提升政府服務的「多元性」及「親近性」。

事實上，臺灣地方制度法第 21 條、第 24 條、第 24 條之 1 等，已建置「跨域合作」的機制，如能參照英國城市協議的理念，於臺灣未來地方制度革新上，導入「雙向協議分權模式」之機制，<sup>42</sup> 當有助於臺灣地方自治發展與地方政府再造。

---

<sup>42</sup> 「雙向協議分權模式」，即地方自治政府如欲爭取更大的自治權或財源時，應由地方政府提出發展計畫，由中央政府與地方政府間，透過協議方式分享權力。

## 參考文獻

- 呂育誠（2006）。中央地方權力移轉關係之研究。三合一選舉後我國地方自治發展的議題與前瞻研討會（3月24日），新北。
- 胡婉玲（2001）。論歷史制度主義的制度變遷理論。新世紀智庫論壇，16，86-95。
- 高雄市政府主計處（2015）。104年度法定預算，取自：  
[http://kcgdg.kcg.gov.tw/KCGSTAT/Old/BookCatalog\\_Detail.aspx?Mid=146&Lid=794](http://kcgdg.kcg.gov.tw/KCGSTAT/Old/BookCatalog_Detail.aspx?Mid=146&Lid=794)。
- 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。臺北：學林。
- 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。臺北：翰蘆。
- 趙永茂（2007）。英國地方治理的社會建構與發展困境。歐美研究，37(4)，593-633。
- 營建署（2009）。城鄉發展。載於營建署（編），營建年報（18-26）。臺北：營建署。
- 薄慶玖（2006）。地方政府與自治。臺北：五南。
- BBC (1997). The 1979 Referendums. Retrieved from:  
<http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/scotland/briefing/79referendums.shtml>.
- BBC (2008). Timeline: Northern Ireland Assembly. Retrieved from:  
[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/northern\\_ireland/2952997.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/northern_ireland/2952997.stm).
- BBC (2010). Devolution: A beginner's guide. Retrieved from:  
[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/election\\_2010/first\\_time\\_voter/8589835.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/first_time_voter/8589835.stm).
- Cabinet office (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>.
- Cave, S. (2012). *Local government reform past and present*. (Briefing Paper) Belfast, ME: Northern Ireland Assembly.

- City of London Corporation (2012). City history. Retrieved from:  
<http://www.cityoflondon.gov.uk/things-to-do/visiting-the-city/archives-and-city-history/city-history/Pages/default.aspx>.
- Department for Communities and Local Government. (2011). *London and the localism act*. London, UK: DCLG.
- Desrochers, P., & Hospers, G.-J. (2007). Cities and the economic development of nations: An essay on Jane Jacobs' contribution to economic theory. *Canadian Journal of Regional Science*, 30(1), 115-130.
- Dollery, B., & Lorenzo, R. (2008). Alternative models of local government. In B. Dollery, & R. Lorenzo (Eds), *The theory and practice of local government reform* (pp. 27-52). Cheltenham, PA: Edward Elgar.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practice..* Thousand Oaks, CA: Sage.
- Gary, J. (2004). Blair's project in retrospect. *International Affairs*, 80(1), 39-48.
- 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>.
- Growth: A Case Study of Localism Act and City Deals in the UK *Journal of Police Management*, 11, 157-178.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalism. *Political Studies*, 44, 936-957.
- 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.
- HM Government (2012). *Unlocking growth in cities: city deals: wave 1*. London, UK: Cabinet Office.
- House of Commons (2009). *The balance of power: Central and local government*. London, UK: The Stationery Office Limited
- Iorwerth, R. (2013). *Public services reform: Timeline of local government developments*. Cardiff, UK: National Assembly for Wales.

- ICPS (2012). Devolved Parliaments and Assemblies. Retrieved from:  
[http://www.parlicentre.org/res\\_dev\\_admin.php](http://www.parlicentre.org/res_dev_admin.php).
- Ministry of Justice (2009). *Devolution: A Decade On Government Response*. Norwich, UK: TSO.
- Morgan, Bryn (1998). *The local elections of 7 May 1998 and the London Referendum*. RESEARCH PAPER 98/59, London: House of Commons Library.
- Northern Ireland Assembly (2011). *Northern Ireland Assembly election 2011*. Belfast, ME: Northern Ireland Assembly.
- Nidirect (2014). Devolved government in the UK. Retrieved from:  
<http://www.nidirect.gov.uk/devolved-government-in-the-uk>.
- Office of Management and Budget (2010). 2010 standards for delineating metropolitan and micropolitan statistical areas. *Federal Register*, 75(123), 37246-39052.
- Polèse, M. (2005). Cities and national economic growth: A reappraisal. *Urban Studies*, 42(8), 1429-1451.
- Sandford, M. (2014). The greater London authority. Note (SN/PC/05817). London, UK: House of Commons Library.
- Scottish Parliament (2013). Scottish independence referendum bill. Retrieved from:  
<http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/Bills/61076.aspx>.
- Still, B. (2014). City deals, made in Sheffield: A deal for growth. Retrieved from:  
[http://www.local.gov.uk/c/document\\_library/get\\_file?uuid=277dac77-2d3f-4034-aaf5-c156089d57d9&groupId=10180](http://www.local.gov.uk/c/document_library/get_file?uuid=277dac77-2d3f-4034-aaf5-c156089d57d9&groupId=10180).
- Taylor, P. J. (2006). Comment: On a non-appraisal of the 'Jacobs Hypothesis'. *Urban Studies*, 43(9), 1625-1630.
- Turley, A. (2011). A plain English guide to the localism act. Retrieved from:  
<http://www.futureoflondon.org.uk/2011/12/13/london-and-the-localism-act/>.
- UK Parliament (2010). Referendums in the United Kingdom. Retrieved from:  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/9903.htm>.
- Welsh government (2011). Welsh referendum 2011. Retrieved from:  
<http://wales.gov.uk/legislation/referendumpowers/?lang=enl>.
- Wilson, D. (2005). The United Kingdom: An increasingly differentiated polity. In B. D. B. Denters, & L. E. Rose (Eds). *Comparing local governance* (pp. 155-173). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Wollmann, H. (2004). Local government reforms in great Britain, Sweden, Germany and

France: Between multi-function and single-purpose organizations. *Local Government Studies*, 30(4), 639- 665.

World Bank Group (2001). Administrative Decentralization. Retrieved from:  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>.



# The Evolution of Devolved Government in the UK: Some Implications for Reforming Taiwan's Special Municipality

Pao-Chien Wang<sup>\*</sup>

## Abstract

Taiwan amended the *Local Government Act* in 2009 by giving its central government more power to reform local authorities. In December 2014, the six special municipalities are established in Taiwan. After establishing so many special municipalities, many issues need to be handled, such as the gap between the core and periphery area, the failure of the reinventing government, the less quality of public service, the worse finance of the government. How do we rebuild Taiwan's special municipality? This paper reviews the experience of the British local government reform and the evolution of the devolved government among the Wales, Scotland and Northern Ireland. This paper employs the historical institutionalism and the case study as methodology. Through analyzing the development of the London, this paper suggests that the special municipality should be classified

---

\* Ph.D., Graduate Institute of National Development, National Taiwan University. Assistant Research Fellow, Center for Hakka Studies, National Taiwan University, Adjunct Assistant Professor, Department of Hakka Language and Social Sciences, National Central University email: d93341008@ntu.edu.tw.

as devolved government. Moreover, this paper gives some suggestions to rebuild the special municipality in Taiwan.

**Keywords:** County Changes to Special Municipality, Devolved Government, Localism Act 2011, City Deals, Decentralization