

第三章 省政府與省諮議會定位 問題之研究

研究主持人：高永光。研究員：劉佩怡

壹、前言

民國八十五年十二月國家發展會議（以下簡稱「國發會」），朝野為提升國家競爭力及政府行政效率為目標，形成凍結省級選舉及精簡省府組織及業務功能的共識。民國八十六年七月以憲法增修的方式完成省縣相關制度的變革，其中關於調整精簡台灣省級組織及職權，與省制之下的縣（市）地方制度所為之原則性規定，皆規範於增修條文第九條中。由於憲法增修條文第九條對於憲法賦予省自治法人的相關條文已予凍結，復規定省設省政府與省諮議會，其組成由行政院長提請總統任命，並明定省長、省議員任期屆滿後，不再辦理省級自治選舉，及規定「省承行政院之命，監督縣自治事項」。因此，立法院於民國八十七年十月九日通過「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」），復於民國八十八年元月十三日通過地方制度法，使現行地方自治在修憲後，獲得施行上的法律依據。

「精省條例」第二十二條規定精省作業期間為兩年，自民國九十年一月起，台灣省政府將回復常態，然後依地方制度法

第十三條規定，訂定「台灣省政府組織規程」，以取代暫行之「台灣省政府暫行組織規程」（以下簡稱「暫行組織規程」）。對於新訂組織法制，主管部會應徹底檢討過去一年半期間，台灣省政府之組織運作狀況，若無發揮功能空間，該組織規程應以既有規模為基礎，作進一步之精簡；亦即依民國八十八年六月二十九日發布之「暫行組織規程」，再行精簡省政府組織編制。¹然而，行政院卻遲遲未訂定新的「台灣省政府組織規程」，並於民國八十九年十二月三十日修正發布了「台灣省政府暫行組織規程」，明定該規程除另定施行日期者外，適用至台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例施行期限屆滿時止。本文研究目的之一，乃是為釐清目前有關省政府組織與運作的地位問題，並提出對未來訂定「台灣省政府組織規程」的意見。

依據地方制度法第十三條規定：「省政府組織規程及省諮議會組織規程，均由行政院定之。」行政院於民國八十九年十二月三十日修正公布了「台灣省諮議會組織規程」，依此，台灣省諮議會的主要職掌是從事省政府與地方自治問題的諮詢、建議與研究發展等工作。省諮議會置諮議會議員及諮議長，皆由行政院院長提請總統任命，由此可見，省諮議會非「民意代表機關」或「地方立法機關」，而是「行政機關」。然而，省諮議會議員與省政府委員卻又同樣皆由行政院院長提請總統任命，因此，儘管省諮議會是省政府的「諮詢機關」，是一種平行或對等關係而非隸屬關係，但此種平行或對等關係的諮詢

¹ 省政府依民國八十八年六月二十四日政務會談之裁示，承辦十六項中央委辦或稱授權之行政業務，該等行政業務，應交行政院研考會於民國八十九年十二月中旬完成「績效評估」。

(consultation) 是否適當？能否運作？以及能否發揮功能？在在皆可討論。因此，本文另一研究目的是確定省諮議會的定位，並探討省諮議會發揮功能的可能模式，同時提出對「台灣省諮議會組織規程」的修正意見。

貳、省政府與省諮議會定位爭議探討

一、有關省政府定位爭議

憲法增修條文第九條規定：「省政府設置委員九人，由行政院長提請總統任命；省承行政院之命，監督縣自治事項；省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定」。此即剝奪省為自治團體地位之依據，但省非自治團體，則又屬何種性質的團體²？

內政部曾向司法院大法官提出「省是否為公法人」答辯意見書，謂：「本部認為省自中華民國八十七年十二月二十一日起，不具有公法人地位。」³「若須存立亦須基於法律之賦予」，民國八十七年十月二十二日，司法院大法官釋字第四六七號解釋謂：「中華民國八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第九條施行後，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟不再有憲

² 精省後省地位有關方案，有以下幾說：第一，省政府主張「實質地方自治法人說」，即省仍能掌握大部分自治權力，只是經由業務調整，而將一部分業務移交中央或縣；第二，內政部主張「派出機關說」，即省非公法人，只是行政院派出機關；第三，趙永茂主張「兩階段精省」，即第一階段省仍為地方自治公法人；第四，黃錦堂主張「具公法人地位之公營造物說」，以合於增修條文第九條理由中公法人、派出機關之雙重性，亦可稱為「象徵性地方自治公法人」或「準公法人」、「不完整公法人」，實質為行政院派出機關。

法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。符合上開憲法增修條文意旨制定之各項法律，若未劃規國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務之主體者，於此限度內，省自得具有公法人資格。」

此後，「精省條例」第二條第一項即明定「台灣省為非地方自治團體」，第八條第一項亦規定「台灣省省有資產及負債，由國家概括承受」。地方制度法第二條與「暫行組織規程」第二條則更進一步明確表示，省政府為「行政院派出機關」。因此，儘管大法官釋字第四六七號解釋，似乎認為省仍有空間得為公法人，但實質上，省政府並非為地方自治團體，而為行政院派出機關的屬性應可確定。

有關省政府定位問題，主要有以下幾點爭議值得討論，茲分述如下：

第一、省政府職權之爭議

精省作業完成後，省政府組織規模朝「福建省化」發展。依照地方制度法第八條與「暫行組織規程」第二條規定，省政府的職權包括：

- (一)監督縣（市）自治事項；
- (二)執行省政府行政事務；
- (三)其他法令授權或行政院交辦事項。

其中，憲法增修條文僅賦予省有承行政院之命，「監督縣之自治事項」。按說，省政府依憲政機關之權限，僅有「自治監督權」，今由法律賦予其他權限是否合憲？就此而論，根據憲法保留原則，已賦予其他機關有該等權限，除非該機關另以法律授

權，否則該權限即專屬憲法所已明定之機關得行使之。而地方制度法中「執行省政府行政事務」，固係公共事務或行政事務，其範圍可大可小，但都以省政府職權有關為限，並未擴大授權。而「其他法令授權或行政院交辦事項」，就省政府明定為行政院派出機關而言，省政府自須承受行政院之授權或交辦業務，此係行政系統之必然，自無涉組織擴權問題。問題乃在於「監督縣（市）自治事項」之監督權問題上。

在內政部起草之「精省條例」草案於行政院審議時，曾經與省政府協商，同意賦予省政府共十八項自治監督權，審議地方制度法草案時，亦提出二十一條自治監督權³。但在立法院審

³ 包括：

- (1) 縣（市）名稱變更層轉權。
- (2) 縣（市）規章核定或備查權。
- (3) 上級法規授權縣（市）政府制訂之行政規則核定權。
- (4) 縣（市）議會自律規則備查權。
- (5) 縣（市）規章、行政規則與法律、上位法規牴觸無效之函告。
- (6) 經省政府之核定縣（市）規章，未依限發布之代為發布權。
- (7) 縣（市）議會宣誓就職典禮召集。
- (8) 邀集協商解決縣（市）政府與縣（市）議會議案執行之爭議。
- (9) 縣（市）議會未審定完成地方總預算或議決預算違反法律、上位法規逾越權限造成施政窒礙難行之協商決定權。
- (10) 對縣（市）議會議決事項牴觸法規無效之函告。
- (11) 縣（市）議會議長、副議長罷免案之受理權及罷免投票會議召集權。
- (12) 縣（市）議員就職前不辭去不得兼任之原職，通知原服務機關解除其職務或解聘。
- (13) 縣（市）議會組織規則之核定權。
- (14) 副縣（市）長備查權。
- (15) 縣（市）政府組織規程備查權。
- (16) 縣（市）辦理委辦或自治事項，違反法令，逾越權限，報請行政院予以撤銷、變更、廢止或停止執行。

議地方制度法時，朝野協商主張刪除上述二十一條自治監督權，致使省政府除行政院之授權或委辦事項外，似乎已無其他法定職權，「監督縣（市）自治事項」的內容成為「空窗」，包括：省對縣市的監督範圍、監督性質與監督方式，留下很大的討論空間。究竟省是否仍具有「監督縣（市）自治事項」的權力，若有，則作為行政院的派出機關，省政府對縣市的監督應如何進行？

第二、省政府組織法制之爭議

就省政府組織法制的建構，有以下兩個爭議點：

（一）省政府應為合議制，或是首長制？

依照憲法增修條文規定，「省設省政府，置委員九人，其中一人為主席」的修憲意旨，似乎是將原首長制（省長）改為合議制；而地方制度法也規定，「省政府置委員九人，組成省政府委員會，行使職權，其中一人為主席」。因此，省政府似乎主要是以「省政府委員會」作為運作機制。但「精省條例」及地方制度法則同時也指定主席為「特任官」，副主席與其他委員皆為「簡任官」；由主席「綜整省政業務」，副主席與其他委員「襄理主席督導業務」。則明顯是將省政府設計為首長制，如行政院目前之中央直屬「委員會」即屬此一類型。而究竟省政府

(17) 縣（市）政府應作為而不作為之命其限期之及代行處理權。

(18) 依法定原因停止縣（市）長職務之權。

(19) 依法定原因解除縣（市）長職務或縣市議員職權之權。

(20) 縣（市）長出缺報請內政部派代權(通知權)，以及縣（市）長辭職核轉權。

(21) 縣（市）議員，縣（市）長延期辦理改選或補選核准權。

應設計為「合議制」或是「首長制」？值得討論。

(二) 省政府組織、員額如何設計？

省政府暨所屬機關(構)在精省之前，合計共有 567 個，包括：

1. 一級機關：29 個
2. 直屬機關：2 個
3. 二級以下機關：324 個
4. 省營事業機構：54 個
5. 省立高中職：158 所

其人員含台灣省各機關學校，有員工總人數 180819 人(含正式人員及臨時人員)。而根據「暫行組織規程」，省政府共設：

1. 業務單位：民政、文教、經建、財務、社會及衛生、公共事務管理六組；
2. 輔助單位(幕僚單位)：資料、秘書、人事、會計、政風五室；
3. 直屬單位：訴願審議委員會、法規委員會二會；
4. 附屬單位：文獻委員會，及其他十二個分區之車輛行車事故鑑定委員會。

而「台灣省政府暫行編制表」所規劃的「暫行員額」為 476 人，「合理員額」為 285 人。但若組織調整，員額自然也會有所更動。而省政府的組織、員額設計，如何才較為合理，也值得討論。

二、有關省諮議會定位之爭議

憲法增修條文第九條及地方制度法第十條規定，設置省諮議會，將原省議會的立法機關性質，改變成為省諮議會的諮詢機關性質；且因諮議員由行政院長提請總統任命，而與省政府同樣成為「行政院派出機關」。地方制度法第十一條規定「省諮議會置諮議員，任期三年，為無給職，其人數由行政院參酌轄區大小、人口多寡及省政業務需要定之，至少五人，至多二十九人。」係因應福建省需要所為之彈性設計（紀俊臣，1999：11）。

而「台灣省諮議會組織規程」亦於民國八十七年十二月公布施行，並於八十九年十二月三十日經第二次修正發布時。其中第二條具體規定出省諮議會的職權，包括：

- 一、關於省政府業務之諮詢及建議事項。
- 二、關於縣（市）自治監督及建設規劃之諮詢事項。
- 三、關於地方自治事務之調查、分析及研究發展事項。
- 四、其他依法律或中央法規賦予之職權。

省諮議會組織規程第三條則規定，省諮議會置諮議員二十一人至二十九人；第十一條、第十二條則規定省諮議會置秘書長、副秘書長，以及議事組、研究組、行政組。就以上所揭規程之機制設計，可知省諮議會不是民意機關，也未具有「立法權」，因此已非「立法機關」，而係「行政機關」，儘為省政府的「諮詢機器」（consulting machine）。學者紀俊臣認為，內政部的看法是將省諮議會以「行政委員會」（administrative commission or council）模式，朝省政建設之「智庫」

(think-tank) 規劃。(紀俊臣 , 1999 : 13-4)

然而，儘管其扮演省政府的「諮詢」機制，但究竟是何種性質之「諮詢」？就此而論，省諮議會與省政府之關係值得討論。根據憲法增修條文第九條第一項，既分二款規範省政府與省諮議會，似乎表明二者應為「平行」或「對等」之組織設計（如圖一）。而依據增修條文內容，並未賦予省諮議會任何職權；地方制度法第十條則規定，省諮議會對省政府業務提供諮詢及興革意見。但是諮詢機制是否有必要成為平行或對等關係？省諮議會可否隸屬於省政府，設定為省政府的「附屬機關」？究竟何種設計較為妥適？值得討論。

省組織

省諮議會

省政府

附	直	幕	業
屬	屬	僚	務
機	機	單	單
關	關	位	位

圖一：省政府與省諮議會平行之省組織模式

參、省政府與省諮議會定位爭議解決 之建議

一、訂定省政府代行政院監督縣（市）之行政規則

憲法增修條文賦予省政府有監督縣（市）自治事項的權力。基本上，我國對地方政府的自治監督，包括：立法監督、行政監督與司法監督。但由於省諮議會已無立法監督功能，而司法監督是中央政府的權利，因此，省對縣市自治的監督，便只能以行政監督為主。所謂行政監督是指省設定為自治監督機制後，將係行政監督機制，而非一般具有「監察長」(ombudsman)性質的獨立監督機制。就此而論，有三種選擇方案，第一，是實踐「國發會」共識，免除省政府監督縣（市）自治事項的權力；第二，是類似法國「省督」的監督模式；第三，是就各項的地方自治監督權中，適於省政府代為監督者，由行政院委由省政府執行監督。

就第一個方案而言，免除省政府監督縣（市）自治事項的權力，避免省政府的組織再度擴大，比較接近「國發會」精簡省府組織、業務與功能的共識，但卻又牽涉到必須修憲（增修條文第九條）的問題，因此不容易達成。

第二個方案是學習法國模式。法國省督與副省督是中央政府派駐地方的高級文官，是解決地方行政問題的資源掌控者，其監督權力包括：行政監督 (administrative control)、財務監督 (financial control) 與技術監督 (technic control)。

(李惠宗, 1997: 74-77) 既然係行政機關的自治監督機制, 其監督可分為「適法監督」與「適當監督」⁴, 前者就地方自治事項加以監督, 後者就地方委辦事項加以監督, 促進縣市政府的行政效率提高, 並且維護中央政策之積極執行。就財務監督而言, 省對於地方自治團體之財政支出或收入, 應具有監督權, 此種監督係配合審計單位所為之內部審計工作。所謂技術監督, 係指中央或上級機關要求地方自治團體在執行所有自治事項時, 必須遵照一定的規範、儀式與技術標準。然而, 若以法國的「省督」制度為範本, 則由於賦予省的權力頗大, 並不合乎國發會共識與修憲條文對省的定位。

因此, 第三個方案顯然是較可行的作法。亦即, 行政院可召集中央部會主管及省政府協商, 分別就各項的地方自治監督權中, 將適於省政府代為監督者, 訂定「行政院或中央部會署委由省政府代行使縣(市)監督」之「行政規則」, 由行政院委由省政府執行監督工作⁵。

自治監督應有其合理範圍, 自治監督權之運作應有限制⁶, 其限制原則包括:

⁴ 所謂「適法監督」指對其是否合憲、合法之監督。「適當監督」指對其是否達其執行目的之監督。

⁵ 依據行政程序法第十五條第一項規定:「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。」同條第二項規定:「行政機關因業務上之需要, 得依法規將其權限之一部分, 委託不相隸屬之行政機關執行之。」同條第三項規定:「前二項情形, 應將委任或委託事項及法規依據公告之, 並刊登政府公報或新聞紙。」

⁶ 參見, 許宗力(1992), 「地方自治監督」, 地方自治之研究, 台北: 業強出版社; 李惠宗、張壯熙(1997), 中央與地方權限劃分之研究, 台北: 內政部。

- (一)有關地方自治團體依憲法直接保障之自治條款所制訂之自治法規，中央或上級政府不宜進行監督。
- (二)地方自治團體依據法律授權所訂定之自治法規，國會或上級地方政府只宜作「適法性」之審查監督，不宜進行「適當性」之審查監督。
- (三)自由性自治事項經自治團體作成決定後，應立即生效，除有違法情事由各該自治團體負司法責任外，不受上級行政機關監督，惟仍須送請中央或上級地方政府備查；中央或上級地方政府不得表示「不予備查」或「部分不予備查」，否則亦屬無效。
- (四)地方自治團體辦理委辦事項，中央或上級地方政府得進行合法性之「適法性監督」與合目的性之「適當性監督」。

因此，省能夠進行的監督，只有對縣（市）依據法律授權所訂定之自治法規，進行適法性監督；以及委辦事項之適法性與適當性監督。而為不悖離「國發會」共識，以及符合憲法增修條文賦予「省承行政院之命，監督縣自治事項」之規定。本文以為，可再次檢視前述內政部起草之原始「精省條例草案」中，所提之二十一條自治監督權，判斷哪些職權適宜省政府執行者。經過審視，二十一條自治監督權中，最適宜的便是「解決爭議權」。依據地方制度法第三十八條規定，縣市政府與縣市議會執行上之「爭議」，縣市議會得提報行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商解決之。而省府委員（與省諮議員）就目前而論，大都來自地方，因此地方制度法應可多賦予省對縣市政府與縣市議會間的衝突，有協調解決自治爭議的職權。

二、塑造省政府為「諮詢—協調型」合議制組織

「合議制」的行政組織，依照組織功能與目的的性質作為標準，基本上可以區分成：「諮詢—協調型」、「獨立—管制型」、「參與—審議型」及「首長—執行型」四種。茲分述如下：

- (一)諮詢—協調型：此類合議制行政組織具有商議性、協調性與研究性等不具強制性質的職權。委員的組成係以達成研究與顧問性質為目的，因此學者與專業人士成為此類委員會的主體。可以美國總統的委員會為代表。
- (二)獨立—管制型：一般日本行政法學上稱之為「行政委員會」，以及美國聯邦貿易委員會等機構，即屬此類。此類委員會的特質是以一群權責相同的成員，共同進行具有實質管制性質之職權，其成員選擇、運作方式、決議執行，均透過法律設立，並排除行政與立法權的干涉，而具有獨立的司法裁決或立法衡量性質。
- (三)參與—審議型：係為參與某些政策審議任務而設的委員會組織，但與諮詢—協調型組織不同者為，此類委員會的設立有實體法依據，而諮詢—協調型委員會乃根據法規或行政命令而設。故其通常可依法進行具有司法裁量性質事務之決議，但未具有獨立行使決議，進行裁處與管制之權責。
- (四)首長—執行型：此類委員會的產生係因歷史、政治環境發展的結果，由處理特定事務之合議制組織經過功能常態化後，而蛻變為固定性組織。我國行政院內所屬各委員會，如勞委會、青輔會等皆屬於此。委員會實際上有一負責機

關事務之主任委員作為首長，其餘成員係階級較低之委員，而由首長負實質權責⁷。

由上可知，目前省政府的組織運作模式，基本上是屬於「首長—執行型」，換句話說，雖然省政府主要是以「省政府委員會」作為運作機制，應屬「合議制」機關，其實仍較傾向「首長制」。但是本文以為，省級政府「虛級化」後，並非必然須要以「首長」形式領導，第一，省政府若是定位在「協調解決縣市政府與縣市議會間衝突」的功能下，將省政府設計成傾向「諮詢—協調型」的「合議制」組織，應是可行的方向；第二，就省政府執行行政院交辦事項而言，以民國九十年為例，中央委託省政府辦理事項共十五項⁸，其中，屬於協調事項有六項，協

⁷ 江大樹，1993，「合議制行政組織的類型分析」，法政學報，第一期，頁 203-39。根據設置依據、組織法源、地位屬性與委員組成四個項目來看，上述四種類型各有一些法制上的規劃，詳見【表一】。

【表一】合議制行政組織類型表

類型區分	諮詢—協調型	獨立—管制型	參與—審議型	首長—執行型
設置依據	行政命令	法律	法律	法律
組織法源	規程	條例	規程	條例
地位屬性	單位	機關	單位	機關
委員組成	行政官員	學者專家	各方代表	行政官員

⁸ 中央委託台灣省政府辦理事項一覽表（核定本）

中央委託辦理事項	中央權責機關	說明
一、辦理有關縣（市）長及鄉（鎮、市）與相關部會溝通協調之聯繫事宜。	內政部	
二、辦理縣（市）長及鄉（市）議會議長、副議長出國申請代為核准事宜。	內政部	
三、協調縣（市）政府加強辦理役政有關台灣省在營死亡、傷病成殘軍人慰問（助）事項。	內政部	本項預算業由台灣省政府編列並執行。

助辦理事項有兩項，省級事項有五項，其他辦理事項有兩項。所以，最重要的工作除了原屬「省級事項」外，便屬「協調事項」，而協調工作由「合議制」組織成員共同思考，可更強化其周延性。因此，本文建議應將省政府朝「合議制」組織方向設計。

四、跨縣（市）自治事務之協調處理之前置作業。	內政部	
五、協助地方文化機構加強辦理文化活動事項。	文建會	
六、辦理台灣省文化節、美術季、民俗藝術節活動及孝行獎表揚等事項。	內政部 文建會	
七、輔導省級教育、文化、體育團體事項。	教育部 文建會 體委會	
八、辦理各縣（市）國中、國小慈輝班。	教育部	
九、協調地方加強推動基層建設、公共設施興修、均衡城鄉發展及小型工程興建等事項。	內政部	內政部九十年 度未編列是項 預算，由台灣省 政府於保留預 算額度內執行。
十、協調縣（市）加強辦理農業、交通等經建業務事項。	農委會 交通部	
十一、協助地方辦理區域防洪排水事項。		本項屬地方政 府業務。
十二、辦理表揚省級模範勞工、模範父親、模範母親及各項楷模等事項。	內政部 勞委會	
十三、協調縣（市）加強社會福利、勞工行政、衛生環境及社區發展等事項。	內政部 勞委會 衛生署 環保署	
十四、輔導省級職業、社會團體及向省登記之基金會。	內政部	
十五、中興新村、光復新村、黎明新村等地區營繕、環境衛生、交通等事務之管理。	財政部	

*本表施行期限，至『台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例』施行期限屆滿時止。

三、重新調整省政府組織、員額

根據「台灣省政府暫行編制表」的規劃，「暫行員額」為 476 人，「合理員額」為 285 人。但若將省政府定位在「協調解決縣市政府與縣市議會間衝突」，則建議：

- (一)「台灣省政府暫行組織規程」設計的民政組、文教組、經建組、財務組、社會及衛生組之功能事項，可重新調整（調整建議詳見附錄一）；依各組調整後之功能事項，其員額可再進行縮編；
- (二)原有訴願審理委員會、車輛行車事故鑑定委員會，建議不再設置；
- (三)公共事務管理組併入秘書室；
- (四)府、室員額可再降低。

四、建立省諮議會與省政府之輔助、合作關係

憲法增修條文並未賦予省諮議會任何職權之規定；地方制度法第十條則規定，省諮議會對省政府業務提供諮詢及興革意見；而「台灣省諮議會組織規程」則較具體提出四項省諮議會的職掌：(一)關於省政府業務之諮詢及建議事項；(二)關於縣市自治監督及建設規劃之諮詢事項；(三)關於地方自治事務之調查、分析及研究發展事項；(四)其他依法律或中央法規賦予之職權。基本上，學界對於將省諮議會職權範圍定位於「諮詢、建議、研究」事項，較無疑義，但依此職權之規定，可能產生省諮議會與省政府關係二者定位的疑義。

第一，省諮議會與省政府皆為省組織，若設定為平行關係，

則容易引起職權與運作皆劃分不易的問題；況且，兩個組織皆為同級組織，並且平行對等，職權範圍相當接近，為何不精簡成為一個組織，以符合「小而美政府」的發展趨勢？第二，省諮議會議員已非民選產生，也不再被設計為一種「監督機制」，似無必要再成為一獨立機關；第三，省諮議會已是一個行政組織，其「諮詢、建議、研究」之功能應與省政府之功能相互配合，因此，二者若為同一機關，則應較能收指揮之效。換句話說，從組織功能的角度來看，省諮議會若成為省政府的一個「附屬機關」，與省政府功能相互搭配成為一個配套的機制，頗為可行。不過，若省諮議會成為省政府的一個「附屬機關」，其組織模式將與現行省諮議會有截然不同之設計，省諮議會的領導人，亦可考慮由省主席兼任。

然而，若從省議會的歷史演變來看，省諮議會成為省政府的「附屬機關」，可能會有轉型太快的疑慮，民眾接受度也可能不高。因此，就目前而言，維持省諮議會的獨立地位仍是適當的，但是對於省政府業務的諮詢與建議機制應如何建立，便應再加思索。譬如，省諮議會開會決議事項及執行結果，應提供省政府及行政院參考；而「台灣省諮議會組織規程」第七條規定有「諮議會開會時，得邀請台灣省政府主席列席報告」之條文，亦應於「臺灣省政府組織規程」中有相對條文，規範「省政府委員會開會時，得邀請台灣省諮議會議長列席報告」，使原省諮議會對省政府的監督關係，轉變成為輔助與合作關係。

肆、結 論

自「國發會」提出「精省」的建議共識，以及民國八十六年正式於憲法增修條文中加列「精省」條文後，距今已有五年時間，但目前省政府的組織法源依據仍是一個「暫行條例」，導致省政府定位混沌不明，省府人員亦人心惶惶。譬如，福建省主席於今年六月便因「金門酒廠」舞弊事件，以「監督縣（市）自治事項」之名，要求縣府接受監督，而縣府人員則回應福建省政府未有是項職權，造成「府會」對立，引發金門前所未有的政治風暴。因此，即早訂定「臺灣省政府組織規程」，確定省政府職權範圍，乃是刻不容緩的。

又，民國八十八年七月八日，行政院函送「中央委託省政府辦理事項表」，作為行政院交辦事項，共十六項。嗣後行政院將「臺灣省政府組織暫行規程」延至民國九十年十二月三十一日，又繼續交辦十五項委辦事項，至「臺灣省政府組織暫行規程」施行期限屆滿為止。本文以為，交辦事項應以固定事項為主，特殊事項為輔；並提早公布，以利省政府編列年度預算及執行。機關業務若不固定，機關人員便無法精確擬訂執行計畫，如此必定難收成效，更易肇生機關之間的矛盾與磨擦。

附錄一：臺灣省政府組織規程草案

- 第 一 條 本規程依地方制度法第十三條規定訂定之。
- 第 二 條 臺灣省政府（以下簡稱本府）為行政院派出機關，受行政院指揮監督，辦理下列事項：

- 一、監督縣（市）自治事項。
- 二、執行本府行政事務。
- 三、其他法令授權或行政院交辦事項。

本規程規定之各項監督縣（市）自治事項，由行政院與省政府協商決定之。

第 三 條 本府置委員九人，組成省政府委員會議，行使職權，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。

第 四 條 下列事項應經省政府委員會議之決定：

- 一、監督縣（市）自治事項。
- 二、本府所屬機關組織編制事項。
- 三、涉及各組、室、會共同關係重大事項。
- 四、主席交議事項。
- 五、其他法令授權、行政院交辦或有關省政之重要事項。

第 五 條 本府設組、室，分別掌理下列事項：

- 一、民政組：
 - (1)監督縣（市）民政自治事項。
 - (2)輔導協助縣(市)辦理動員事項。
 - (3)其他依法令授權或行政院交辦之民政事項。
- 二、文教組：
 - (1)監督縣(市)教育、文化及體育等自治事項。
 - (2)督導整理臺灣省文獻事項。
 - (3)辦理臺灣省教育、文化、體育之資料蒐集及分

析研究事項。

(4)其他依法令授權或行政院交辦之文教事項。

三、經建組：

(1)監督縣（市）農業、交通及公共安全等自治事項。

(2)辦理臺灣省農業、土地之資料蒐集及分析研究等事項。

(3)其他依法令授權或行政院交辦之經建事項。

四、財務組：

(1)監督縣（市）財政自治事項。

(2)執行本府財務及相關業務等事項。

(3)其他依法令授權或行政院交辦之財務事項。

五、社會及衛生組：

(1)監督縣（市）社會服務、勞工行政、衛生及環境保護等自治事項。

(2)其他依法令授權或行政院交辦之社會及衛生事項。

(3)行政院交辦之公共事務管理事項。

六、資料室：

(1)辦理省政資料之蒐集、管理與臺灣月刊等相關書刊之編印及發行等事項。

(2)辦理本府圖書管理等事項。

七、秘書室：

(1)辦理省政府委員會議議程及紀錄等事項。

(2)辦理本府施政計畫報告之綜合協調聯繫、公文

檢查及稽催等事項。

- (3)辦理本府新聞發布、聯繫、公共關係、交際、機要、視察及編譯等事項。
- (4)辦理臺灣省姐妹州聯繫及其他外事業務等事項。
- (5)辦理本府文書、印信典守、檔案管理及事務管理等事項。
- (6)辦理本府中長程計畫之研擬、綜合及推動等事項。
- (7)其他不屬於各組、室事項。

第 六 條 本府置秘書長一人，職務列簡任第十三至十四職等，承主席之命，處理本府事務；副秘書長二人，職務列簡任第十二至十三職等，襄助秘書長處理本府事務。

第 七 條 本府置顧問、參事、組長、專門委員、科長、秘書、專員、科員、技佐、辦事員及書記。

第 八 條 本府設人事室，置主任、科長、專員、股長、科員、助理員，依法辦理人事管理事項。

第 九 條 本府設會計室，置會計主任、科長、專員、股長、科員、辦事員，依法辦理歲計、會計事項，統計及資訊等事項。

第 十 條 本府設政風室，置主任、專員、股長、科員、助理員，依法辦理政風事項。

第 十 一 條 本府為處理有關法制業務及協助監督縣（市）自

治立法事項，設法規委員會，所需工作人員，由本規程所定員額內派充之。

第十二條 本府為辦理文獻業務，設文獻委員會；其組織規程另定之。

第十三條 本規程所列各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。

各職稱之職等，依職務列等表之規定。

第十四條 省政府委員會議，除省政府委員出席外，主席並得指定人員列席。

省政府委員會議開會時，得邀請台灣省諮議會議長列席報告。

省政府委員會議議事規則，由本府定之。

第十五條 本府分層負責明細表，由本府定之。

第十六條 本規程自中華民國九十一年一月一日施行，本規程修正條文自發布日施行。

附錄二：臺灣省諮議會組織規程修正條文與原條文對照表

修正條文	原條文	說明
第七條 本會開會時，得邀請臺灣省政府主席列席報告。 本會決議事項及執行結果，應提供省政府及行政院參考。	第七條 本會開會時，得邀請臺灣省政府主席列席報告。	加列「本會決議事項及執行結果，應提供省政府及行政院參考。」一項。
第三條 本會置諮議會議員（以下簡稱諮議員）二十一人，任期三年，由行政院院長提請總統任命之。	第三條 本會置諮議會議員（以下簡稱諮議員）二十一人至二十九人，任期三年，由行政院院長提請總統任命之。	確定為二十一人。

附錄三：地方制度法修正條文與原條文對照表

修正條文	原條文	說明
第八條 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	第八條 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	加列「本條例規定之監督縣（市）自治事項，由行政院與省政府協商決定之。」

<p>事務； 三、其他法令授權或 行政院交辦事 項。 本條例規定之監督 縣（市）自治事項， 由行政院與省政府 協商決定之。</p>	<p>事務； 三、其他法令授權或 行政院交辦事 項。</p>	
<p>第九條 本府置委員九人，組 成省政府委員會 議，行使職權，其中 一人為主席；均由行 政院院長提請總統 任命之。</p>	<p>第九條 本府置委員九人，組 成省政府委員會 議，行使職權，其中 一人為主席，特任， 綜理省政業務；一人 為副主席，職務比照 簡任第十四職等，襄 助主席處理業務；其 餘委員職務比照簡 任第十三職等，襄理 主席督導業務；均由 行政院院長提請總 統任命之。</p>	<p>不設置副主席；所有 委員為特任，不設職 等。</p>
<p>第三十八條 直轄市政府、縣（市） 政府、鄉（鎮、市） 公所，對直轄市議 會、縣（市）議會、 鄉（鎮、市）民代表 會之議決案應予執 行，如延不執行或執 行不當，直轄市議</p>	<p>第三十八條 直轄市政府、縣（市） 政府、鄉（鎮、市） 公所，對直轄市議 會、縣（市）議會、 鄉（鎮、市）民代表 會之議決案應予執 行，如延不執行或執 行不當，直轄市議</p>	<p>省政府得邀集協商 解決縣（市）政府與 縣（市）議會議案執 行之爭議。</p>

會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會得請其說明理由，必要時得報請行政院、內政部、省政府邀集各有關機關協商解決之。	會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會得請其說明理由，必要時得報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商解決之。	
---	---	--

附錄四：省政府與省諮議會定位問題之 研究審查會議記錄

【開會時間】：中華民國九十年七月六日（下午二時至五時）

【開會地點】：國立政治大學綜合院館北棟七樓

【會議主旨】：「省政府與省諮議會定位問題之研究」報告之審查會議

【主持人】：高永光（國立政治大學中山人文社會科學研究所教授兼所長）

【研究員】：劉佩怡（玄奘大學助理教授）

【與會學者專家】：（依姓氏筆畫排列）

 仇桂美（文化政治系副教授、考試院保訓委員）

 趙永茂（國立台灣大學政治學系教授）

【出席人員】：（依姓名筆畫排列）

 郭中玲（國立政治大學中山人文社會科學研究所博士生）

 張祐齊（國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士生）

主持人：

首先感謝兩位專家學者專程到政大開會，這次開會主要針對這篇「地方立法權問題研究」，大家共同交換意見。

劉佩怡：

首先說明一下整篇論文的架構及時空背景。目前，像內政部尚未把省政府定位，所以「省政府暫行組織規程」一直展延，在不斷展延的情況下，出現了很多問題，值得探討，譬如金門酒廠事件，福建省政府認為它有監督權，但金門縣政府則認為福建省沒有權力干涉，這問題也很可能發生在台灣省政府，如果沒有早點定位的話很顯然會引起省跟地方的衝突，這也是這個計畫實行的原因，目前學界裡所探討的省與地方問題有下列幾點。第一點，省政府到底應有哪些職權，目前地制法似乎賦予他很明確的職權，但事實上這些，被批評這些都是空的權利。就此問題行政院可與地方協商，討論有適合省政府代為監督的，我們必須制訂一個規則，由行政院委託省政府來做。第二點，省政府目前組織運作模式和架構，是合議制，但事實上是首長制的組織，如果要真正落實；合議制的，這樣一個方向有沒有可能。第三點，現在省政府精省之後，規模就縮小了，但其組織員額比其他部會都還來得大，其員額比例是否可修改，一些組織不再設置，這樣的方向是否可行？第四點，就是有關於省諮議會及省政府之間關係問題，省諮議會可做為和省政府搭配的機制，但如果真把他擺到省政府之下，會不會有改變太快的疑慮，所以目前我們的思考方向是，這兩者間，一定要有一個配套機制。目前省政府的組織規則一直沒有確定下來，在

今年年底大選後內閣有所變動的話，其情況又有所不同，在我們的立場是越早確定越好，請二位學者專家指導。

趙永茂教授：

目前時局對省政府相當不利，在民進黨的看法是希望省能夠直接消失，就我的看法：

第一，民進黨的理論是小島國的中央整合論，如果從功能的面來分析或從功能性的組織來發展，才有可能破除民進黨島國中央整合論，因此我們應該研究出什麼功能應由地方政府來做而非中央政府來做，因為政治問題，民進黨不願將省合法化，而故意將目前的僵局僵在那裡，開發中國家的政治改造都沒有研究性，都是為了政治目的在改造，省政府一定要有功能性地方性，但是民進黨政府卻故意漠視這個問題。

第二，要強調地方性的重要，我認為省政府目前定位完全沒有功能性，我們應該將省定位成能夠跨縣市做整合性的功能，從法國來看，有區政府，有其特定的功能給予經濟開發的地方性功能，現今我們應該釐清省政府到底有何功能，能夠代替中央執行政策，現今應要用民間的力量結合省政府地方政府，使其功能性能夠發揮，如同法國的區政府功能，我們可以分析當今及以前省政府的機能，是否現在全部由中央做會比之前分工合作來得好，還是並非如此，民進黨政府對省政府是故意棄而不用，而省政府真正的功能應該是落實監督地方的角色，因此我們要如何破除中央的統合論以及中央機關的獨大，應是研究要點。

第三，省政府到底應該用委員制、合議制或是首長制，我認為應該用混合制來解決之。

第四，既然已經精省後，省政府當然不是過去的省政府，要如何落實功能性的省政府，必定要先定位省政府的權限，這部份我認為，省政府應該爭取交辦及委辦業務，當前財政困難，無分中央地方，只要執行最有效率的就是最好的方式，因此我們認為應及早對省政府定位才是良策。

仇桂美委員：

剛剛趙教授在談的問題就是，應然、實然、所以然的問題，從實然面來看，從精省和省諮議會整個的發展過程，從數據上可以清楚了解，精省真正縮編掉的，有提到降編（縮編），大約有六千多人，他走的政策是就地安置，變成中央部會都搶到一些員額，所以真正擴編的是中央，對國家預算反而增加。當然我們要有一些理想。

第一，從實然面來看整個政策走的是一個高度政治力的結果，如果仔細探討，每個國家走的趨勢不太一樣，譬如英國，大多在談論績效、管理，但在台灣績效不是重點，權限比較重要，但目前權限劃分不清楚，故實然面政治力不必著墨太多，但是應然面，未來要如何定其位，看是從從績效、管理的觀點或還是從自治事項的觀點。

第二，一個主軸的問題，從橫軸與縱軸的切割點來看，當然從橫軸來看，那些事項歸中央，哪些歸縣市，會做起來比較好。項目可用縱軸來切割，比如說，像環保，衛生等，區域性

都很強，共同問題及水源問題，這些項目大陸國家都是以地方來做，但台灣很奇怪，從精省後就沒有自治事項，依然為公法人，仍然是地方制度之層級，我都覺得蠻懷疑的，像我們定位地方事項，像自治村里長有選票，也沒有人說要廢，但他無法獨立運作，所以我們都不認為他是一級政府，我們所認為一級政府是有相當自主權的，有其獨立性的。但省仍然是地方制度，層級指的到底是什麼，如何界定，事實上省是中央的派駐機關，而層級如何界定目前實在很怪，所以就是說，比較具體的架構，橫軸有那些事項必需要有學理上的依據，我的意思是在談定位是要很清楚的，是從基效的觀點，還是政治觀點，但政治部分變數太大。

第三，我們剛剛談橫軸的項目範圍，分二個不同系統，英美重管理，看那些項目適合放在地方層級的界定在第幾級的政府，但是台灣省政府明明是中央派駐機關，但是仍為地方自治團體，可是這個學理的界定跟我們一般的政治學理不同，一般政治學理在自治團體上都一定會有財政自主權之類或人事權，在目前憲法中，所規範所省的自治事項只有所謂的監督地方權，但是監督的權限為何卻沒有明文規定，在日本有所謂的法律先佔權，也就是說中央規範事項後，地方所剩無幾，但是近幾年來也會透過民間的力量，由中央授權給地方來做，最近我們政府最近也有這種趨勢，像我國公務車在淘汰後也是都交給民間來做，也就是說不再買車了，只是我國這方面做得不是很徹底，在地方方面，做得更不徹底。在縱軸部份，省承行政院之命監督地方事項，但是在規定上面卻規定得不是很完整，但是很多事情並不一定是自治事項，那如何監督就是一個很大的

問題。

第四，目前內政部長是兼任省主席，但未來內政部長並不一定會兼任，所以這自治事項跟委辦事項如何界定。就我了解，目前行政院有定一個跟直轄市的權限劃分表，也有跟縣市的權限劃分表，那目前就是按表操課，實際上這表是如何定出來的，就沒那麼清楚了，它也不是法規命令，也不是授權出來的，所以這是一個很大的問題。

第五，那些是自治事項那些是委辦事項，如果我們從功能的角度來談，目前內政部是監督各縣市，省只是一居中間的角色，那舉個例子來說，如果一個重大的工程是送到公共事務委員會還是送到內政部，就是所謂的專業監督與一般監督到底應如何界定，而地方制度法卻沒有規範這些事項。也就是說專業監督跟一般監督定位的十分不清楚，地方制度法更不清楚，所以研究很有價值。依行政程序法，要用法規命令才算合法，如此，省的監督事項要如何來落實，可能還需要一段時間。

第六，省的員工併入中央後並沒有增加多少行政效率，反而增加很多負面的效果，就我瞭解，自從設置中央辦公室後，很多公文往返反而更加困難，實際上要討論這個問題，應該要整合地方中央和省，一起納入檢討，之前有討論過是否將省改為委員會的制度，但是就我的看法，委員會對中國社會文化有相當的困難，就目前所有的委員會而言，幾乎都是首長制，如陸委會，目前能夠做到委員會制的大概只有考試院，我們可以考慮降低省諮議會的位階，來看看是否能夠符合當前的需求。

主持人：

省諮議會的關係要看省政府如何定位它，省諮議會到底和省政府是上下的關係還是平行的關係就有相當大的討論空間，如果以政治性的看法來說就沒有那麼大的價值來加以討論，但是以功能性的角度來看，就有非常多可加以探討的。最後感謝兩位學者專家不吝抽空參加討論，並提供許多寶貴的建議與研究方向，我們將再一步深切思考，並且修正。