

# 台灣省諮議員與新直轄市區政諮詢委員之比較

## Comparing Taiwan Provincial Consultative Council Members with Advisors on District's Administrative Affairs of New Special Municipalities

廖顯謨

Hsien-mo, Liao

朝陽科技大學通識教育中心副教授

台中市霧峰區吉峰東路 168 號

04-23323000 ext 4417; 0918761688

hmliao@cyut.edu.tw

### 摘要

約莫從 20 多年前開始，西方「新公共管理」(new public management) 與「政府再造」(reinventing government) 思潮，也漸成為我國公共行政學上的重要研究與討論議題，配合 1990 年代憲政改革的進程，國內學者期待此思維也能為政府的改革注入新活力，以建立一個更有效能的政府。1998 年 1 月當時的行政院院長蕭萬長已開始著手推動的「政府再造」工程。2001 年陳水扁總統府成立「政府改造委員會」，推動政府改造事宜。然而這廿年來，我國地方自治史上的兩件大事-「精省」與「五都」的形成，讓原來的台灣省省議會正式走入歷史，而代之以屬性不明，讓人幾乎不知有它存在的「台灣省諮議會」與「台灣省諮議員」，另外在五都形成後的新直轄市又有過渡型的「區政諮詢委員」的產生。

「台灣省諮議員」與「區政諮詢委員」，看似相仿的兩個角色之職權與功能究竟為何？本論文以歷史回顧的方式，用「政府再造」之觀點，實際瞭解後發現這兩角色之產生完全悖離「政府再造」之思潮，尤其「區政諮詢委員」之產生與運作，將來在我國地方自治史上的評價恐怕是十分負面的。

關鍵詞：台灣省諮議員、政府再造、區政諮詢委員

## Comparing Taiwan Provincial Consultative Council Members with Advisors on District's Administrative Affairs of New Special Municipalities

Hsien-mo, Liao

hmliao@cyut.edu.tw

Associate Prof., Chaoyang University of Technology



## Abstract

Some 20 years ago, the trends of “New Public Management” and “Reinventing Government” from the West began to demonstrate great influence on Taiwan, and became hot topics in the academic field of public administration. At that time, in response to these trends, Taiwan’s public sector, academic communities and civil society tried to conceive plans of political reform for a new, effective government. However, there were two mainly local government reforms- introducing the Provincial Consultative Council Members after terminating the election of Province Assembly and introducing the District’s Advisors on Administrative Affairs with the establishment of new Metropolis. What are the functions and meanings of these two new roles under the trend of reinventing government? The essay tried to get insight to theory and reality of these two roles with literature review. Finally, the essay found the fact that two main local government reforms against the trend of reinventing. In particular, having Districts’ Advisors entirely violates the fundamentals of democracy and will earn negative evaluation in coming years.

*Keywords:* Reinventing Government, Advisors on District’s Administrative Affairs, Provincial Consultative Council Members

## 壹、前言

經歷了 1996 年的國家發展會議與 1997 年第四次修憲正式提出精省法源，台灣省政府被精簡到小而不美（連公法人都不是了），連帶的以省政府為監督對象的「台灣省議會」也被迫走入歷史，於 1999 年 12 月正式改制為台灣省諮議會。十多年來它默默矗立在原台灣省議會園區，幾乎讓人們忘了它的存在。2009 年 7 月 2 日行政院院會核定通過台中縣（市）、台北縣、高雄縣（市）及台南縣（市），將於 2010 年 12 月 25 日正式改制為直轄市。這是繼 1967 年台北市與 1979 年高雄市改制為直轄市後行政區域之重大調整。由於五都總人口約 1300 萬，占我國總人口數的六成。<sup>27</sup> 故直轄市由何政黨執政，更攸關藍綠政治版圖之消長。

2010 年 1 月 18 日地方制度法（以下簡稱地制法）第五十八條與第五十八條之一在混戰中修正通過。讓新改制前的台北縣、台中縣與高雄縣的各鄉（鎮、市）民代表，得以在鄉（鎮、市）公所，改制後的區公所中，直接受聘為「區政諮詢委員」，任期四年，任期屆滿不再續聘。行政區域的重劃或改制在法制方面常會牽一髮而動全身，亦關係著現實政治版圖的波動或重整，這些政治因素又是法制過程的重要因素。

理論上，地方治理與中央統治屬於垂直的權力分立。地方政府存在的主要目的是要履行地方上政治、經濟、社會等公共服務的功能，所以地方制度法的修正與地方政府的組織結構，必須要能適應社會變遷需要之功能與發展，本應以符合「民主且有效率」之政府運作原則為要務。究竟

---

<sup>27</sup> 2014 年 12 月 25 日之後，桃園縣亦升格為院轄市，再加上 200 萬的人口，讓我國直轄市的人口占人口總數約 73%，頭重腳輕的情況更加嚴重。



「區政諮詢委員」的性質與可能功能為何？與它看似性質相似，且與已經存在十多年的「台灣省諮議會議員」究竟有何不同？本論文以「政府再造」的角度說明與比較，最後研究發現，省諮議員與區政諮詢委員之設立與提昇政府效能、增加競爭力為主要訴求的「政府再造」無關，而「區政諮詢委員」之產生更缺乏正當性，且存在之價值極其有限，它的存在是政府、人民與法制的三輪。

## 貳、「政府再造」的意涵與我國「政府再造」之歷程

### 一、「政府再造」的意涵

自從胡德 (C. Hood) 提出「新公共管理」(New Public Management)<sup>28</sup> 及歐斯本 (David Osborne) 與蓋普勒 (Ted Gaebler) 提出「政府再造」(reinventing government)<sup>29</sup> 的觀點之後，新公共管理不僅在學術上成為公共行政研究的重點之一，在實務上不論是英國、紐西蘭、歐陸國家、美國、加拿大、日本等已開發國家，甚至非洲、東南亞開發中或第三世界國家亦紛紛採用新公共管理的措施，新公共管理已成為各國進行行政革新、減少政府預算赤字、提升政府效能與競爭力、滿足民眾需求的主要策略之一。面對廿一世紀的挑戰，世界各國無不積極調整國家的體質與增加競爭優勢，在公部門進行重要的改革，希望改善政府的治理能力。此股行政風潮起源自 70 年代後期，主導了很多 OECD 國家的官僚革新方向，被賦予「管理者主義」、「市場基礎的公共行政」、「企業型政府」等新名詞，這些名詞在在都與「新公共管理」的意涵相似。<sup>30</sup>「新公共管理」對於公共利益的概念認為，個人利益的加總即成為整體利益；政府行政人員的課責對象是顧客；課責途徑則是市場導向的，至於政府的角色則是領航者，即市場運作力量的觸媒者。<sup>31</sup> 申言之，政府再造不僅限於結構的重組、流程的再造，甚至連原有的文化深層面向都希望加以改變，以利治理能力的增加。<sup>32</sup> 簡單的說，「新公共管理」是比較著重用「市場」或「私有化」或企業的角度來管理政府，這涉及組織如何往小而美、小而能的方向再造。「政府再造」是「新公共管理」風潮下的一種運動。孫本初教授則認為，「政府再造」是為了要讓政府成為具有公共企業精神的政府，但不是要將政府改變為一個超大型的企業，只是要讓政府學習或應用企管的理念和作法，像競爭、誘因、市場導向等思維，藉以改變政府組織之體質，使原本僵化的政府體制與組織變得更有活力與競爭力，以繼續執行公權力所賦予維護公平正義之使命。<sup>33</sup>

### 二、我國「政府再造」之歷程簡述

<sup>28</sup> C. Hood, "A Public Management for All Reasons," *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, 1991, pp. 3-19.

<sup>29</sup> David Osborne & Ted Gaebler, 1992, *Reinventing Government- How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plumb Books. David Osborne & Ted Gaebler 的書很暢銷，1993 年台灣就有翻譯本，見 David Osborne & Ted Gaebler 著，劉毓玲譯，1993 年，《新政府運動》，台北：天下。

<sup>30</sup> 詹中原 主編，《新公共管理：政府再造的理論與實務》，台北：五南，1999 年，頁 86。

<sup>31</sup> 吳定、林鍾沂、趙達瑜等著，《行政學析論》，台北：五南，2009 年，頁 592。

<sup>32</sup> 孫本初，《新公共管理》，台北：一品，2009 年 2 月，頁 101。

<sup>33</sup> 詹中原 主編，頁 145-146；孫本初，頁 513。



所謂「政府再造」(re-inventing government 或 re-engineering) 也就是在政府組織加入動力、重新發動的意思。在二次大戰後，每三至五年西方先進國家就推動一次政府再造運動，希望藉由調整僵化的組織結構以適應新的社會需求，重新為政府注入能量。<sup>34</sup> 我國政府自蔣經國時代就有「行政改革」或「行政革新」的作為，但是政府首次以「政府再造」為名的改革方案始於 1998 年 1 月由當時的行政院院長蕭萬長先生所推動的「政府再造」運動，1998 年政府頒布的「政府再造綱領」開始全力推動著眼於未來台灣競爭力的「政府再造」，此計畫有四個主要目標，1) 調整組織，面對新時代的需求；2) 改造僵硬的人事制度；3) 向民間企業學習，提升政府效能；4) 打造學習型的組織文化。<sup>35</sup> 而其行動方針為：1) 組織要精簡、靈活，建立小而能的政府；2) 人力要精實，培養熱誠幹練的公務員；3) 業務要簡化、興利，建立現代化、高效率的法令制度。<sup>36</sup>

2000 年台灣首次中央行政機關政黨輪替，2001 年總統府成立以追求「具全球競爭力的活力政府」為願景的「政府改造委員會」，由陳水扁總統親自擔任主任委員，推動政府改造事宜。同年政府改造委員會正式召開，確立了政府改造的願景，它訂定「興利創新的服務機制、彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造」五大項為改造的五大目標，並將行政院組織改造列為第一要務。行政院以「四化」的策略來實現「民間可以做的，政府不做；地方政府可以做的，中央政府不做」的組織改造基本精神：詳言之即 1) 去任務化：即「解除管制」，使政府機關不再負有執行部分業務的任務，以節約公共資源；2) 地方化：指將現行中央機關辦理的業務，改由地方政府辦理，使得政策執行更符合地域性及親近性；3) 法人化：即是由原本由政府組織所負責的業務，改以公共法人來辦理，打破以往政府--民間團體的二分法，使得政府在政策執行上，能更具有彈性，並引進企業經營的精神，使業務推動更為專業、有效；4) 委外化：委外辦理，意指將業務委託民間辦理。<sup>37</sup> 「政府再造」是一種全面性的改革運動，它透過文官改革、組織再造，法制再造，以建立一套良好的人力資源發展機制，進而提昇國家競爭力。「再造」象徵對既存事務的根本性重新省思與再塑造，強調「存在雖久但不一定合理」的改革觀。<sup>38</sup>

組織再造工程最核心的觀點與論述在於組織過去運作歷史所建立的規則，往往會持續影響後來的組織運作，而成為不合時宜的法規，進而影響到組織之效能。<sup>39</sup> 政府要再造，勢必先要組織變革，這也涉及到法制更新與變動。我國中央法規標準法第五條第三款明訂，國家各機關之組織要以法律定之，故省諮議員與區政諮詢委員之產生，亦是要經歷組織再造不可或缺的法制過程。因為法制再造可以說是組織再造的第一步，故以下就開始來探討諮議員與區政諮詢委員的源起與它的適法性。

<sup>34</sup> 魏啟林 編纂，《政府再造運動》，台北：行政院研究發展考核委員會，2000，頁 26

<sup>35</sup> 同前註，頁 29-33。

<sup>36</sup> 孫本初，《新公共管理》，頁 131。

<sup>37</sup> 孫本初，《新公共管理》，頁 131-132。陳水扁政府時代的政府再造，雖然將行政院組織改造列為第一要項，但是在朝小野大的現實與藍綠惡鬥的政治氛圍下，扁政府的「政府再造」遂無法克竟其功。

<sup>38</sup> 鄭錫錯，〈組織再造與憲政改革—監察院的功成與轉型〉，《國家政策月刊》，第 4 卷第 2 期，頁 193。

<sup>39</sup> 鄭錫錯，頁 176。





## 參、省諮議員與區政諮詢委員之法理基礎

1997年7月台灣第四次的修憲凍結憲法本文第一〇九條有關省政府的權力，後來又依據1998年9月立法院制定的「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），讓台灣省政府權力大為縮減，最後終於在1999年6月30日正式精省。又依據「精省條例」第廿條，台灣省議會自1998年12月21日裁撤，使得以監督省政與制訂省法規為主要工作的台灣省議會，於省議員任期結束後即不再改選，1994年改選出來的台灣省第十屆省議會竟然成為末代省議會，而改以「台灣省諮議會」（以下簡稱諮議會）以省政諮詢機構之面貌重新出發。

諮議會存在的法源，係來自憲法增修條文與地制法相關條文之規定，增修條文第九條第一項第二款規定，省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院長提請總統任命之，故諮議會是「憲政機關」或是「憲定機關」，而非僅一般依組織法成立的「法定機關」而已。不管是1997年的修憲或者是1999年的地方制度法，省諮議員存在的法理基礎都是國民黨與民進黨在國民大會與立法院之高度共識下通過，是政治妥協的結果，更無造成肢體衝突，亦無引起社會多大的爭議或質疑。

依地制法第五條第一項之規定，可區別省政府與省諮議會之屬性與其它各級政府與各級議會之不同，省政府與諮議會並非行政區域機關與區域立法機關。另依照地制法第十一條，它是增修條文第九條的立法解釋，該條文明訂諮議員之任期為三年及諮議員法定數額，且為無給職。此與立法委員與地方立法機關的議員根據明定支給條例的有給職不同。故依法，諮議會非地方自治機關，不具自治法人地位，諮議員為官派而非民選，已不具民意機關與民意代表之功能，而是應屬於「行政機關」。<sup>40</sup>十多年來即使諮議會一直都受中央的忽視，且有逐步凍結或虛級化的企圖，其亦默默的在行使憲法與行政院所授與但相當有限的職權。<sup>41</sup>

2009年7月2日行政院院會核定通過台中縣(市)、台北縣、高雄縣(市)及台南縣(市)，將於2010年12月25日正式改制為直轄市，換言之，在民國100年以後台灣就有五個直轄市。直轄市與縣(市)雖然其地方自治之法源均來自於1999年重新制定通過的地制法，然其地方治理之方式卻大不同。例如直轄市與和縣同級的市(精省前的省轄市)，市以下設區，區長是官派，市設有市議員，縣下設有鄉(鎮、市)均為自治團體也是公法人，鄉(鎮、市)設有鄉(鎮、市)公所為行政機關，鄉(鎮、市)長民選；另外尚設有鄉(鎮、市)民代表會，由鄉(鎮、市)民代表組成，為鄉(鎮、市)之民意機關，而鄉(鎮、市)民代表則與鄉(鎮、市)長一樣，由人民直接選舉產生，分別對人民負責。原本直轄市與省轄市的市政府、市議會、區公所與縣政府、縣議會、鄉(鎮、市)公所、鄉(鎮、市)民代表會之人事與功能差異甚大。若僅將精省前的省轄市單獨升格為院轄市，變動最小，問題是原來的台北縣獨自升格為直轄市，但台中縣、台南縣與高雄縣則與原來的省轄市與直轄市合併。如果單純由法制面出發，縣併入直轄市或省轄市直接改制院

<sup>40</sup> 紀俊臣，〈省諮議會組織與功能之可行設計〉，《中國地方自治》，51卷4期(1998年)，頁3-4。

依憲法第56條規定，行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。省諮議員與行政院副院長與各部會首長等內閣閣員之產生方式完全一樣，但角色與功能卻有天差地別。

<sup>41</sup> 廖顯謨，〈台灣省諮議會十年：憲政角色及其功能芻議〉，《通識教育學報》，台中：台中技術學院，2010年，頁148-152。



轄市，就依直轄市在地制法中的直轄市適用條款進行地方自治就行了，例如，原鄉（鎮、市）長、鄉（鎮、市）民代表不再改選，縣市議員調整選區與名額後變為直轄市議員。但是只要摻雜了政治因素，往往將問題複雜化。

台北縣、高雄縣、台南縣與台中縣改制直轄市後，意謂著原來尚有連任機會的鄉（鎮、市）長無法再參與選舉，而為數眾多的鄉（鎮、市）民代表也要成為末任代表，這也意謂有不少基層民代與鄉（鎮、市）長即將「失業」。而鄉（鎮、市）長與鄉（鎮、市）民代表長年以來亦代表著國民黨在地方的選舉樁腳，此一突如其來的改制，也引起他們的反彈。<sup>42</sup>這使得國民黨不得不有所反應並安撫之，否則怎能因應 2012 年來勢洶洶的總統大選挑戰，國民黨的因應就是地制法的修改。

原本國民黨黨版的地制法修改是擬將當時部份縣市改制升格後，現任鄉（鎮、市）長除因案在身外，可直接轉任區長；而原來鄉（鎮、市）民代則轉任區政諮詢委員，將可領取每個月四萬五千元的研究費，原本打算此一過渡方案在民國一百零三年期滿就結束。依據內政部估算，一屆鄉（鎮、市）民代表選舉加上四年薪水支出，共需六十二到六十三億元，若改聘為區政諮詢委員每個月發給四萬五千元，四年所需經費為三十億元，還省了三十二億元，此舉引發「自肥」爭議與社會各界質疑。<sup>43</sup>

2010 年 1 月 14 日國民黨中常會政策轉彎，國民黨提出最新版地制法修正草案，將鄉（鎮、市）長轉任區長，排除涉嫌犯貪瀆、內亂、外患、組織犯罪防制條例等罪者轉任外，兩屆任滿者也不得轉任；當時有一百零八位鄉（鎮、市）長，可直接轉任僅五十二人，其餘區長仍由直轄市長聘任。內政部解釋，鄉鎮市長涉案有二十五位、連任屆滿的有四十三位，但其中有十二人涉案又兩屆任滿，實際上共五十六人不得轉任，比例為五成一。排除涉案與連任的鄉（鎮、市）長直接轉任直轄市區長；而引發強烈爭議的區政諮詢委員四萬五千元研究費也決定取消。國民黨的政策已稍有退讓，但民進黨仍揚言即使立法院召開臨時會也會流血抗爭。<sup>44</sup>2010 年 1 月 18 日地制法第五十八條與第五十八條之一在混戰中修正通過。其中與區政諮詢委員有關的第五十八條之一中的第一項規定，鄉（鎮、市）改制為區者，改制日前一仍任職之鄉（鎮、市）民代表，除依法停止職權者外，由直轄市長聘任為區政諮詢委員，其任期自改制日起，為期四年，期滿不再聘任。<sup>45</sup>經過藍綠嚴重肢體衝突的表決，區政諮詢委員之法律定位於是確定，比較不同的是它有為期四年的落日條款。

<sup>42</sup> 「基層民代批馬跳票 後悔挺馬」，《自由時報》，2010 年 1 月 19 日，第 A-2 版；「鄉鎮代表要擁宋楚瑜組黨」，《中國時報》，2010 年 1 月 19 日，第 A-4 版；「地方民代抗議地制法修法爆衝突」，《聯點新聞網》，2010 年 1 月 18 日，<http://www.udn.com/2010/1/18/NEWS/NATIONAL/BREAKINGNEWS1/5372813.shtml>

<sup>43</sup> 蔡木章、廖林麗玲、蘇孔志等，「四萬五破十六字箴言」，《自由時報》（言論廣場），2010 年 1 月 13 日，第 A-15 版；李俊傑、郭長豐，「一市兩制搞亂直轄市」，《自由時報》（言論廣場），2010 年 1 月 14 日，A-14 版；

<sup>44</sup> 「藍版地制法 民進黨：反對到底」，《自由時報》，2010 年 1 月 14 日，第 A-4 版。

<sup>45</sup> 「地制法三讀 混戰 70 分鐘 藍派按鈕硬闖」，《自由時報》，2010 年 1 月 19 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/jan/>（檢視日期：2011 年 2 月 20 日）



組織的改造除了要有法源依據外，在法制的過程中，要讓新的一個組織扮演何種角色也是很重要的，此即涉及到改造中職權功能問題。政府或組織改造所要做的並不是僅將既有的行政組織，做從新編排或組合而已。而是要先認清政府的功能需求，於瞭解現狀後提出對於合理政府形貌的圖像，再據以設定調整目標與原則，然後才是依據目標與原則進行組織調整，重要的是目標原則要明確，它是引領改革，而非應付突發、零碎問題。談到組織改造，不論是新設、整併裁撤組織，依前康乃爾大學商業與公共行政學院教授湯普森 (James D. Thompson) 的說法，必須從組織運作範圍 (scope) 談起，因為運作範圍，就是反應組織所依據設立任務所要展現功能最具體的表象。而運作範圍在公部門就是機關 (單位) 業務區塊範圍。「結構-功能」關係 (structural-functional relationship)，就是組織運作範圍的一體兩面，在先「策略後結構」(structure follow strategy) 的原則下，要檢視組織結構，就要先看該組織功能範疇到底為何?<sup>46</sup> 下面就省諮議員與區政諮詢委員之職權再做一比較。

### 肆、省諮議員與區政諮詢委員之職權功能

依上所述，要以政府再造的觀點來看諮議員與區政諮詢委員，就要審視它們的職權與功能，依地制法第五十八條之一第二項與地制法第十條規定，諮議員與區政諮詢委員之職權如下表。

表-1 省諮議員、區政諮詢委員職權之比較

區政諮詢委員職權	省諮議員之職權
地制法第五十八條之一第二項： 一、關於區政業務之諮詢事項。 二、關於區政之興革建議事項。 三、關於區行政區劃之諮詢事項。 四、其他依法令賦予之事項。	地制法第十條： 省諮議會對省政業務提供諮詢及興革意見之功能。 「臺灣省諮議會組織規程」第二條：臺灣省諮議會之職掌如下： 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、關於議政史料之保存、整理、典藏及展示事項。 五、其他依法律或中央法規賦予之職權。

<sup>46</sup> 湯普森 (James D. Thompson) 之見解轉引自宋餘俠、謝偉志，〈行政組織改造設計原則與實務〉，《研考雙月刊》，第 33 卷第 3 期(總 271 期)，2009 年 6 月，頁 59。



由上表，可以發現，省諮議員、區政諮詢委員之職權很有限，尤其新直轄市的區政諮詢委員的職權與功能幾近於零，且十分被動，甚至比一般非常設性的組織，如都市計劃委員會還不如。區政諮詢委員係源自於未改制前的鄉（鎮、市）民代表。依地制法第五條第二項規定：直轄市設直轄市議會、直轄市政府；縣（市）設縣（市）議會、縣（市）政府；鄉（鎮、市）設鄉（鎮、市）民代表會、鄉（鎮、市）公所，分別為直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之立法機關及行政機關。該條第三項又規定，直轄市、市之區設區公所。又該法第三十三條規定，直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表分別由直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任。依地制法第三十七條規定，鄉（鎮、市）民代表會之職權有：（一）、議決鄉（鎮、市）規約；（二）、議決鄉（鎮、市）預算；（三）、議決鄉（鎮、市）臨時稅課；（四）、議決鄉（鎮、市）財產之處分；（五）、議決鄉（鎮、市）公所組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例；（六）、議決鄉（鎮、市）公所提案事項；（七）、審議鄉（鎮、市）決算報告；（八）、議決鄉（鎮、市）民代表提案事項；（九）、接受人民請願；（十）、其他依法律或上級法規、規章賦予之職權。然依地制法第十條，第三十七條與第五十八條之一與「臺灣省諮議會組織規程」第二條我們得知，省諮議員、區政諮詢委員職權之空泛與在行使職權時之被動角色。

省諮議員與區政諮詢委員職權之空泛，是因為它並非行政區域機關或立法機關，亦非地方自治團體或公法人。其業務範圍，也是組織運作的範圍（scope）卻非常的小。依地制法第八條與台灣省政府組織規程第二條的規定，省政府受行政院指揮監督，辦理（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。台灣省政府它只辦理行政院尚未收編的少數原有業務。到 2009 年時中央委辦事項幾乎歸零。<sup>47</sup> 台灣省政府精簡至此，當然諮議員亦無施展空間。反觀，直轄市區公所，是直轄市依地方制度法第六十二條第一項及行政院發布的「地方行政機關組織準則」第三條第一項之規定，讓直轄市市議會通過自治條例後，直轄市政府再依該自治條例制定區公所組織規程而設置。區公所雖是派出機關，但其法制完整，職權眾多而明確且與民眾生活息息相關，它與人民幾乎忘了它的存在之省政府不可同日而語。現行直轄市的區公所，是直轄市的派出機關，以台北市為例，依台北市各區公所組織規程第二條規定，區公所置區長，是承市長之命與民政局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。故其區公所不僅受市政府的行政監督，也受市議會議員的間接監督。直轄市議會與市政府扮演地方政府二元體系的角角色相當清楚。區政諮詢委員之存在與否，著實言之，無足輕重，可有可無。

## 伍、區政諮詢委員與省諮議員之現在與未來

台灣省諮議會誕生後，不論在陳水扁時代或是現在的馬總統時代，其對諮議會的態度，在表面上看是尊重諮議會，但實際上國民黨與民進黨政府相當一致，亦即要逐漸縮小其功能。<sup>48</sup> 台灣

<sup>47</sup> 廖顯謨，頁 148。

<sup>48</sup> 廖顯謨，頁 150-151。





省諮議會會長李泉源稱第四屆諮議員提出的案件，獲行政院的「採參率」達 89%，<sup>49</sup> 想藉以強調諮議員存在之價值，但是所謂採參率應指採用參考率，唯指稱法較抽象，若要據以突顯諮議員的職權效能，恐不容易。

然而 2010 年 12 月成立的新直轄市區政諮詢委員是要如何運作呢？這個問題涉及到原鄉（鎮、市）民代表之利益。其實早在 2009 年 7 月行政院決定將台北縣、台南縣市合併、高雄縣市合併與台中縣市合併升格為直轄市後，他們就開始串連。2010 年 1 月地制法第五十八條之一修正通過後，他們曾就改制後區政諮詢委員的職權、開會時得支領出席費及交通費，與其它相關配套，如面臨改制的代表會人事、資產以及區政諮詢委員的運作方式提出意見，甚至有代表會曾提出再修改地制法的訴求，它們主張如下：

- 一、原代表會辦公場所，留供區政諮詢委員會使用。作為諮詢委員會會議及接待民眾之場所。各區設置「鄉（鎮、市）政資料室」，將原鄉（鎮、市）公所沿革及施政成果暨代表會歷屆代表及會議成果展示，供民眾瞭解地方政府變遷情形。
- 二、市政府編列區政諮詢委員會運作相關經費。
- 三、市政府參考臺灣省諮議會組織規程規定，編列區政諮詢委員研究費或為民服務費，以補貼諮詢委員為民服務工作實際需要，例如：郵電、交通、文具、禮儀、花園等費用。
- 四、縣市合併升格為院轄市後，市政府及區公所組織編制調整，區公所人員編制比原鄉公所人員少（財政課、工務課裁併，人員調任市府），目前規劃代表會人員併入區公所，對於原代表會員工權益未能保障，如原任主管職務可能變更為非主管職務，無異於降薪，為保障原代表會委員權益，請市府提供市政府或區公所職缺，供代表會員工選擇之機會。
- 五、代表會又認為臺灣省諮議員之職能與區政諮詢委員類同。依地方制度法第 11 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幅員大小、人口多寡及省政業務需要定之。」省諮議會諮議員為無給職，但行政院訂定：「臺灣省諮議會組織規程」第 10 條規定：「本會諮議員為無給職，但得支領研究費」。且臺灣省諮議員自民國 87 年 12 月 21 日成立之初諮議員曾領取研究費。<sup>50</sup>

另外在區政諮詢委員身分之定位方面，該代表會認為，依地方制度法第五十八條之一規定：「鄉（鎮、市）改制為區者，改制目前一日仍在職之鄉（鎮、市）民代表，除依法停止職權者外，由直轄市長聘任為區政諮詢委員；其任期自改制日起，為期四年，期滿不再聘任。」此規定之區政諮詢委員身份與政府機關性質相近（行政院政務顧問），係政府聘任學者、專家提供專業知識作為政府之參考。唯區政諮詢委員係由民意代表轉受聘任非顧問性質，事實上應與省諮議會諮議員相

<sup>49</sup> 「27 位省諮議員佈達就任」，《自由時報》，2010 年 12 月 22 日，第 A-14 版。2010 年 12 月就職的諮議員為第五屆。

<sup>50</sup> 潭子鄉鄉民代表會，民國 99 年 7 月 6 日，民潭鄉代字第 0990000346 號函。潭子鄉公所為了因應改制後配套措施之不足而提出訴求，邀集相關代表會集思廣益以向中央建議修改地制法第 58 條之 1。諮議員支領研究費雖於法有據，然礙於社會可能產生之誤解與引起社會不良觀感，自 2006 年後即沒有編列研究費預算。2008 年國民黨重新執政，2009 年諮議會重編研究費，但被國民黨的吳育昇委員與民進黨委員反對，因而被刪除。



近。2010 年地方制度法修正時，因政府倉促宣布縣市合併升格為院轄市，對於鄉（鎮、市）長及鄉（鎮、市）民代表的出路，未做妥善規劃，導致地制法修法時，將鄉（鎮、市）長續任區長 4 年，鄉（鎮、市）民代表轉聘為區政諮詢委員。為此，建議內政部或立法院提案修正地方制度法第五十八條之一，將區政諮詢委員改為區政諮詢委員會，並參考臺灣省諮議會組織相關規定，設委員會主席，由原代表會主管擔任，委員會開會時，區長及區公所各單位列席，聽取民意作為施政之參考，以因應縣市合併升格為院轄市過渡時期之四年，使地方自治之運作順利，讓民意能充分表達。<sup>51</sup>

針對即將改制鄉（鎮、市）民代表會的不安與訴求，內政部不以為然，直至改制前數日。內政部函台北縣、台中縣、台中市、高雄縣、高雄市、台南縣、台南市政府有關改制後直轄市，區政諮詢委員之聘任、支給標準等相關規定。公文中除了重申地制法第五十八條之一第一項之規定外，亦指示，依 2010 年 5 月 9 日「縣市改制直轄市中央籌劃小組組織調整部份分組第四次會議」決議，將地制法中區政諮詢委員可領取之出席費與交通費明定各為每日 1000 元（合計每日 2000 元）。由各區公所編列預算支應。同時又明訂，區政諮詢委員並不得以機關屬性之委員會形式設置，且不得設置專職人員及對外行文，但可設委員辦公室。該文又明示，區政諮詢委員會議每年或每月加開之次數期程，會議召開之程序等相關事項，地方制度法未規範之處，直轄市政府可制定自治法規予以規範。<sup>52</sup>

依內政部指示，台中市政府訂定「區政諮詢委員會議召開辦法」，新北市則訂有「新北市區政諮詢委員聘任及集會辦法」，高雄市政府則訂有「高雄市區政諮詢委員集會要點」。另外台南市則沒有訂定相關自治法規，只以公文函各設有區政諮詢委員的區公所。<sup>53</sup> 依上述各種運作辦法與筆者電話調查歸納各新直轄市區政諮詢委員之開會方式、設區政諮詢委員的區數、區政諮詢委員數，如表 2 所示。因為區政諮詢委員，並無實權，對於區政也僅有建議性質。以台中市為例。開畢諮詢委員會議之後，區公所會將建議案提交市政府，市府再權責單位函文予提建議之委員。<sup>54</sup> 台南市則由各區公所錄案作為區政推動之參考，如有涉及其他機關事務者，另函權責機關辦理。<sup>55</sup> 就區政諮詢委員與新直轄市區公所的關係而言，因為區政諮詢委員乃由原鄉（鎮、市）民

<sup>51</sup> 同前註之潭子鄉鄉民代表會公文。

<sup>52</sup> 內政部 2010 年 12 月 22 日台內民字第 0990254091 號函。

<sup>53</sup> 台南市政府民政局 2011 年 2 月 18 日府民自字第 1000104028 號函。

<sup>54</sup> 2011 年 7 月 13 日電話訪問相關承辦人表示。

<sup>55</sup> 2011 年 7 月 14 日台南市政府相關承辦人給作者的電子郵件如下：

XX 老師您好

2011 年 7 月 14 日台南市政府承辦人電子郵件：

有關所詢事項本局答覆如下：

1. 本市目前現有區政諮詢委員共計 324 人。
2. 依據地方制度法之規定，有關區政諮詢委員會議之提案係屬建議性質，由各區公所錄案作為區政推動之參考，如有涉及其他機關事務者，另函權責機關辦理。

另老師所需公文如附檔。



代表轉任，雖非為民意代表，它與區公所的關係更無法與以前鄉(鎮、市)公所與代表會所能比擬。區政諮詢委員的定位類似總統府無給職的「資政」或「國策顧問」，不僅實質意義十分有限，就連象徵性的意義也恐怕找不出來。至於在實際諮詢委員會議的召開(如表-2所示)方面，雖然內政部有公文函示，各直轄市可制定自治法規予以規範。如此一來，卻造成新直轄市有區政諮詢委員，舊直轄市沒有，而新直轄市內的區，有的有區政諮詢委員有的卻沒有，而各直轄市區政諮詢委員之運作方式亦不盡相同，形成一國多制，一市也多制的亂象。

表-2：區政諮詢委員相關一覽表

	新北市	台中市	台南市	高雄市	總計
設有區政諮詢委員的區數	29	21	31	27	108 區
區政諮詢委員數	445	266	324	290	1325 人
開會日數	每年最多 24 日	每兩個月召開一次，每次會期 4 日(必要時可開臨時會，含臨時會每年不得超過 30 日)	區政諮詢委員未達 20 人的區每年集會不得超過 28 天，20 人以上(含)者不得超過 32 日	每年集會總日數最多以 24 日為限	
附註：若以每日次集支領出席費與交通費共 2000 元，每年集會 24 日計，1325 名區政諮詢委員，每年花費 63,600,000 元，四年下來光是出席費與交通費至少耗資 254,400,000。					

## 陸、結語

綜上所述，我們可以瞭解到，不論民國 80 年代的「政府再造」，或 2000 年政黨輪替後陳水扁政府的「政府改造」運動或英美的政府再造，都是為了面對廿一世紀的挑戰，想積極調整國家的體質與增加競爭優勢，在公部門進行重要的改革，希望改善政府的治理能力。1998 年由省議員轉型的省諮議員與 2010 年市民代表轉型的新直轄市區政諮詢委員，與政府再造政之關係甚微。以國家的發展層面而言，它們的作用十分有限。

另外法理層面而言，就省諮議員的存在是政治妥協下的產物，即使其功能甚微，其合法性卻是無庸置疑，且為憲法機關，故有其固定性。而區政諮詢委員乃國民黨一黨獨大下之政治操作，是在肢體衝突下強行表決的結果，政黨綁樁之意濃厚，正當性低，它的存在更無關公益，然非常設性質非委員會化的區政諮詢委員其耗費的公帑與憲法機關的台灣省諮議會議員所需經費卻相差



不多。<sup>56</sup>以政府再造的觀點言之，政府組織的設置宜以「功能性為主」為著眼點，無論相關人員有無固定的薪水，存在的組織若無功能就宜裁併。如果以只領出席費與交通費等看似不多的支出，來要求人民的支持是不容易的。台灣省諮議會與諮議員是憲法機關與憲訂人員，它的產生雖無關「政府再造」，但卻是和諧妥協下的產物，而其在有限的預算下，依憲法、地制法或行政院為其所訂定的組織規程所賦予的職權，也極盡其所能加以發揮，不論在史料典藏、古蹟保存、推動議事業務、傳承與推展地方自治發展經驗等有一些的成果，自非立法院嚴重肢體衝突下的產物、四年任期落日條款、非委員會常設機構的區政諮詢委員所能比擬。區政諮詢委員的產生與運作到今(2015)年已經終結，回顧它的存在，在我國地方自治史上的評價恐怕是相當負面的。

## 參考文獻

- 宋餘俠、謝偉志(民 98)。行政組織改造設計原則與實務。研考雙月刊，33(3)，頁 58-71。
- 吳定、林鍾沂、趙達瑜等著(2009)。《行政學析論》。台北：五南。
- 李俊偉、郭長豐。一市兩制搞亂直轄市(2010年1月14日)。自由時報(言論廣場)，A-14版。
- 紀俊臣(民 97)。省諮議會組織與功能之可行設計。中國地方自治，51(4)，頁 3-11。
- \_\_\_\_，(民 98)。縣市合併改制直轄市：理想與現實性抉擇。中國地方自治。62(8)，頁 16-32。
- 孫本初(2009)。《新公共管理》。台北：一品。
- 鄒景雯。綁樁式改革 徹底的墮落(2010年1月14日)。自由時報，A-4版。
- 詹中原主編(1999)。《新公共管理：政府再造的理論與實務》。台北：五南。
- 劉毓玲譯(1993)。《新政府運動》，台北：天下。
- 廖顯謨(民 98)。台灣省諮議會十年：憲政角色及其功能芻議。台中技術學院通識教育學報。頁 145-154。
- 蔡木章、廖林麗玲、蘇孔志等。四萬五破十六字箴言(2010，1月13日)。自由時報(言論廣場)，A-15版。
- 鄭錫鏞(民 94)。組織再造與憲政改革—監察院的功成與轉型。國家政策月刊。4(2)，頁 173-196。
- 魏啟林編纂(1990)。《政府再造運動》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- Hood C. (1991). A Public Management for All Reasons in *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Osborne David & Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government- How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plumb Books.

---

<sup>56</sup> 僅出席費與交通費 2000 元計，每年集會 24 日計，1325 名區政諮詢委員，每年花費 63,600,000 元。又依據 100 年度台灣省諮議會單位預算顯示，100 年度省諮議會總預算為 81,266,000 元，其中現有 44 名人事費用就佔 44,510,000 外，故實際上諮議會運作的開銷僅有 3 仟多萬。見 100 年度中央政府預算書，<http://www.tpa.gov.tw/upfile/www/會計室/100年預算.pdf> (檢視日期 2011 年 8 月 10 日)

