

---

# 從基層地方選舉罷免看地方自治發展的困境與衝擊：

## 以雲林縣林內鄉鄉長罷免個案為例

韓國瑜\*

北京大學

### 《摘要》

台灣政府體制長時間為中央集權，資源的分配一向集中在中央，地方談不上自治權力，隨著政治自由與民主開放，政府體制逐漸朝向地方分權發展，透過基層選舉的實施，地方自治才得以逐步實踐。

從長期政治觀察與接觸，基層地方選舉與地方自治實施發展有很大關係，本研究內容主要探討：一、選舉「制度面」與「非制度面」對實施地方自治發展的影響？二、地方自治在基層選舉中發展，其困境與衝擊為何？三、以雲林縣林內鄉鄉長罷免個案為例，探討說明地方政府在執行地方自治事項，當地方民意與地方政府執行政策方向未能一致時，地方政府的自治權限是否受到干擾？試圖由基層選舉的一些政治現象，說明地方自治發展之困境。

為因應自治實施面臨的困境，個人認為：第一、落實地方自治，應從實務面著手檢討，配合立法機關修法，建立完善的制度及法規。第二、改善惡性循環的基層選舉文化，根本做法應從公民教育做起，形塑良好的公民意識，建立公民典範，如此地方自治實施才得以落實。

**關鍵詞：**地方自治、自治權限、公民意識

---

\* 韓國瑜現為北京大學政府管理學院博士生，曾任台北縣議員、立法委員。

E-mail: [liangso555@yahoo.com.tw](mailto:liangso555@yahoo.com.tw)

## 壹、前言

21 世紀人類所追求的民主政治，早已是世界各國及人民共同的普世價值思想。對於民主的概念，熊彼得（Joseph A. Schumpeter）認為：「民主的方法，乃是一種達成政治決定的制度性安排，在此種安排下，透過彼此相互競爭人民選票」（Schumpeter, 1950）。杭廷頓（Samuel P. Huntington）則把自由和公平的選舉，當作一個國家是否民主的判斷標準（Huntington, 1991）。<sup>1</sup>為了達到政治自由與民主就必須透過選舉為手段。<sup>2</sup>

台灣在政治自由與民主開放情況下，政府體制逐漸朝向地方分權發展。台灣早期政府體制為中央集權，資源的分配也都集中在中央手中，地方談不上自治權力，到八、九0年代後隨著世界潮流變遷，地方政府逐漸獲得決策權力。地方自治為國家建立根本，也是實施主權在民的一種方式。西方政治學者 Bryce 曾指出：「民主政治的最佳學習場所與民主政治成功的最佳保證，乃是實施地方自治」。<sup>3</sup>由此可見，地方自治在民主國家所扮演角色的重要性，而地方自治實施則需靠選舉去實踐。

個人參與地方政治，擔任縣議員期間，經常與基層地方民意代表接觸，與政府機關互動，所處理的選民服務案件，件件都與地方事務脫離不了干係；加上內人也參與地方基層選舉（三屆縣議員），長時間的政治觀察，自然對選舉與地方自治的發展有深刻的體驗，但總覺得地方自治實施，存在諸多的爭議現象與問題；以至後來個人任立法委員的時間，從一些相關文獻資料發現，歐美國家在地方自治發展早已有完整的資料呈現。台灣在《地方制度法》法制後，政治人物必須更清楚的了解，台灣基層地方選舉在地方自治實施過程中，所扮演的政治角色。

站在曾為立法工作者的立場，從長期的接觸與觀察，基層地方選舉與地方自治實施發展有莫大關係，兩者實質上是環環相扣，因此觸動個人對本研究的興趣，本研究內容主要探討：一、選舉「制度面」與「非制度面」對實施地方自治發展的影響？二、地方自治在基層選舉中發展，其困境與衝擊為何？三、另外以雲林縣林內鄉鄉長罷免個案為例，說明地方政府在執行地方自治事項，當地方民意與地方政府執行政策方向未能一致時，地方政府的自治權限是否受到干擾？民意如何透過選舉罷免的政治手段來影響地方政府的決策？這些都與台灣實施地方自治有莫大關係，值得探究。

因此個人將從政治面向，以選舉、罷免角度分析，並以自身經歷及地方實際參與觀查提出說明，試圖由基層選舉的一些政治現象，說明地方自治的發展與

<sup>1</sup>轉引自，彭德富（2000）。《台灣地方選舉與民主轉型》。台灣師範大學三民主義研究所博士論文。

<sup>2</sup>轉引自，邱昌泰（1999）。《台灣地方自治研究典範的變遷與發展》。台北：五南書局。

<sup>3</sup>轉引自，鍾泰德（1997）。《地方自治之理論與制度》。台北：正中書局。

困境，並論述選舉罷免事項在台灣地方自治實施過程中，所突顯出的問題。

## 貳、地方自治意涵及發展歷程

地方自治可說明為「國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督下，自組法人團體，以地方之人、地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度」。<sup>4</sup> 依此論述，人民自己管理地方的公共事物，人民可以依法選出地方行政首長，組織地方政府，如縣市長、鄉鎮市長。也可選出地方民意代表，如縣市議員、鄉鎮市民代表，共同成立地方民意機關，為民代言、監督政府。至於地方的公共建設與事物，百姓也可直接參與，透過村里民大會提出建言。

民眾有許多的事務需要政府服務，如環境衛生、道路交通、公共建設、社會福利、國民教育……等等，就政府服務民眾之事項，依法律權責劃分，有些屬中央權責、有些則屬地方政府管轄，這就是地方自治均權的理論精神。

台灣 1949 年政府撤退來台，宣告在台灣實施地方自治，1950 年以行政命令為法規，制定《台灣省地方自治綱要》，同年實施地方選舉，舉行第一屆縣市長、縣市議會議員選舉，隨著當時政治環境需要，對地方自治要求日益重視，並伴著民主政治發展，於 1992 年憲法增修條文中確立「省縣地方制度法，以法律定之」，這是我國地方自治法制化的開始。隨即，於 1994 年公佈、實施《省縣自治法》，讓台灣地方自治真正法制化，有了實施法源。政府為因應組織再造，歷經精省後的省級自治層級的虛級化，並在地方政府的實際運作後發現，還有諸多地方自治問題有檢討之必要，地方自治法規唯有不斷修正、調整，才能落實。

地方自治法制化讓國家朝向更有制度的發展，但如何落實對政府來說更是項艱鉅的工程。台灣四十幾年的基層地方選舉見證了地方自治發展，地方自治的實施，必須透過選舉才得以落實。選舉權及罷免權的行使是憲法賦予人民的權利，台灣在政治、經濟各方面發展，全世界有目共睹，尤其在政治方面，經由選舉、罷免展現出人民參與政治的權利，這是民主政治的表現。

個人長時間對地方政治觀察，發現地方自治存在的一些政治現象如下：首先，中央與地方政府間的互動，其關係常受限於中央、地方政府自治權限無法釐清，常產生模糊不清狀況。第二，因政黨政治及各項選舉因素，導致地方自治權限受到不同政黨的中央政府逾越。第三，地方政府與地方民意機關間的關係，常因地方派系的不同或利益糾葛，導致彼此關係緊張，衝突情形時有所見。甚至於

---

<sup>4</sup>施嘉明（1998）。《施嘉明談地方自治》。台北：致良出版社。

地方政府運作陷於空轉，機關首長常因選舉派系與政治立場不同，任意職務調動，直接影響公務人員職務的執行，這些政治現象的呈現都可解釋為受到選舉的影響。這亦說明了有完善的選舉制度，將是一個國家發展民主政治的重要元素。

另外，與地方自治事項最直接、也最為相關的，莫過於地方財政問題，如同各縣市政府相關之地方政策，常發生中央請客、地方買單的情形。其他，如地方公投法的制定，這也屬地方自治一環。這些與地方自治相關問題的呈現，將透過選舉面向分析說明，進而研究發現提出建議，地方自治才能突顯其意義及精神。

台灣在以實施地方自治發展模式中，歷經政治、經濟的奇蹟；尤其在廢除戒嚴令後，開放黨禁、報禁，政經朝向多元化發展，政府也在社會不同的力量督促下，加速改革腳步，唯一的目標，是如何讓台灣更好、更進步。茲將台灣光復後，地方自治實施概況與發展歷程表列如下：

表 1：台灣地方自治實施概況與發展歷程表

時間	事件	備註
1945.12	頒布臺灣省各級民意機關成立方案	
1946.3.15	各級民意機關選舉產生	光復後第一次地方自治選舉
1946.5.1	台灣成立參議會，由黃朝琴、李萬居當選正、副議長	
1947.4.22	國民黨政權撤消台灣省行政長官公署，改為省政府	
1950.9	頒布臺灣省各縣市實施地方自治綱要	僅為行政命令，無法源根據
1951.4~7	完成縣級以下首長與省級以下議會選舉	分期辦理，並非全省同時舉行
1951.12.10	台灣省參議會改為臨時省議會	
1957.5	全省民代選舉同時進行，第一屆省議會成立	
1967.7.1	台北市改制為院轄市，市長改為官派	
1977.11.19	桃園中壢選舉糾紛，警察分局被憤怒的群眾包圍放火燒	台灣自戒嚴以來首度的民眾大規模政治抗議事件
1979.7.1	高雄改制為院轄市，市長改為官派	
1986.9.28	民主進步黨宣布成立	打破黨禁
1986.10.15	解除戒嚴	
1994	立法院通過省縣自治法及直轄市自治法	地方自治到此時才有法源基礎
1994	台灣省與北、高市長民選	台灣唯一的省長選舉
1997	凍結省政府權力與省級地方自治選舉	凍結省府功能，精簡行政層級

資料來源：轉引自，<http://tw.knowledge.yahoo.com/question/question?qid=1306020805816>

### 叁、相關文獻

有關我國地方自治理論基礎，係源自國父遺教均權制度。關於中央與地方權限規範，凡事物有全國一致性性質，屬中央；有因地制宜性質，劃歸地方。在地方自治之理論與制度一書指出，五權憲法為我國制定憲法藍本，談到地方自治必須論述自治與五權憲法關係，其主要概念在權能區分、權能平衡、五權分立、均權制度。<sup>5</sup>有學者依地方自治權力，區分各國之地方制度為大陸制、英美制等不同類型。歐洲各國屬大陸制，以法國為代表；英美國家為英美制，源自於英國；我國的地方制度則係依據國父孫中山先生的理想，自創的均權制度，<sup>6</sup>介於英美制與大陸制中間。

針對地方自治議題研究，在文獻資料呈現，不外乎幾個主要面向：地方自治法規、地方政府體制、中央與地方權限、地方政府與民意機關互動關係、財政困境及選制等問題之研究、探討等等。

由於地方自治涉及層面頗為廣泛，相關學者也針對不同議題提出許多研究及建言。在地方自治法規部分，紀俊臣之〈地方自治法規的分類與效率定位〉一文談到，精省對自治法規的相關影響，並建議政府應儘速完成自治法規體制及層級。在地方政府體制研究，有陳立剛「地方政府體制再造」研究，針對地方政府面臨的新困境，及鄉鎮市層級地方政府體制與實施自治問題提出分析，並認為鄉鎮市體制應給予彈性組織權，更應從制度、規章、組織文化及政治改革層面努力。其次，在趙永茂教授主持的研究小組（成員：黃錦堂、陳立剛、陳華昇、陳朝建）之「中央與地方分權問題暨地方府會關係之研究」，提出許多有關自治立法權與執行權問題、自治與委辦事項劃分問題、及財政問題等相關爭議案例的分析。在選舉制度方面，則有王業立教授針對縣市議員選舉制度探討，提出精闢的見解與改革建言。

有不少相關的研究，不管是著作、論文或期刊，都在紀錄地方自治發展的演變，但從政治選舉層面提出觀察分析的著作則不多，有鑒於此，本文作者期望能從選舉及政治現象的觀察角度出發，提出個人微薄淺見，讓地方自治透過選舉各面向的分析，能有更具體的發展建議。

---

<sup>5</sup>鍾泰德（1997）。《地方自治之理論與制度》。台北：正中書局。

<sup>6</sup>薄慶玖（1993）。《地方政府與自治》。台北：五南書局。

## 肆、從選舉罷免分析看台灣自治發展與困境

台灣地方自治實施後，依基層地方選舉經驗顯示，早期政治、經濟不發達，選民與政治人物存在依附關係，建立在恩庇侍從關係上。近二、三十年因教育的普及，加上政治開放，在政黨政治多元環境發展下，選民有更多的選擇。選舉環境伴隨著民主化的發展，選舉制度大致已有普遍性的規範，但在選舉時仍不免會產生一些問題與現象，有的問題甚至足以影響選舉的公平性。<sup>7</sup>從台灣基層地方選舉問題之探討，發現選舉環境所帶來的流弊現象很多：如極端候選人容易勝出、政黨重要性降低、地方派系動員影響力大、選舉買票賄選風氣敗壞……等。由這些現象可探討選舉中的重要相關元素，選民及政治人物間的非制度性結構關係已產生改變，直接或間接的影響地方自治發展。以雲林縣基層地方選舉觀察，基層選民受限於地方派系與情感脈絡關係，選民與政治人物間的關係更為緊密。以下將從選舉主體結構、選舉制度面與非制度面、及個案實例，分析說明台灣地方自治發展之困境。

### 一、選舉主體結構

不好的選舉文化影響地方政府的組成以及地方民意組成結構，也影響地方自治發展。由基層選舉產生的政治現象可觀察到，地方自治發展在地方選舉的惡性循環催化下，產生制度性的發展困境。想了解這些政治性現象對自治的影響，其前提必須先了解構築選舉的一些主體結構：選民、地方首長、地方民代。

地方政府、議會及鄉鎮市代表會均為地方自治團體，基於憲法、地方制度法規範，地方首長與地方民代扮演著重要的角色。這個以選民、地方首長、地方民代所形成的三角結構關係，基於地方自治的實施經驗，早已存在於地方選舉中。民選之地方首長組織地方政府，民選之民意代表組織民意機關，地方首長與地方民代又都由選民直接選舉產生，三者間彼此互動，產生不少的政治現象，堅實的形成選舉結構性的關係。任何有關地方自治實施之研究分析，一定脫離不了這三者間的結構關係，這三者所形成的關係結構，彼此間相互依存、也相互衝突。

首先，選民透過選舉投票，參與公共事務，除了政治的參與外，有時為了維護自己本身利益，必須與政治人物互動。選民依自己意願或政治考量（或許是派系、或許是利益），選出地方首長、組織政府，執行自治事項，服務百姓；選出地方民意代表代為執行監督政府。地方首長執行職務，若民意意見與政府立場不同，或與期待有落差時，民眾透過民代關心、施壓，甚至以選舉罷免手段，解決選民與政府間產生的利害關係及權利受損問題。

<sup>7</sup>施正鋒（1999）。《台灣政治建構》。台北：前衛出版社。

其次，地方首長和民意代表皆由民眾產生，各有民意基礎彼此間相互制衡。民意代表代表人民監督之行使，確保人民權益不致受損。倘若地方首長和民意代表由不同政黨或派系掌控時，此種自治關係是相當困難的，則會經常發生地方首長和民意代表僵持不下、不和之情形。<sup>8</sup>王業立在〈縣市議員選舉制度探討〉一文中提到，地方民意代表素質高低將影響地方自治成敗。<sup>9</sup>定期的地方選舉是對民意代表或地方首長的監督，做不好下次選舉不投你，形成一種對政治人物的制度監督，在此種選舉機制下，民意代表會為了選票積極表現，監督政府施政。而地方首長掌握地方行政大權，所有的行政權力集中於地方政府，地方首長素質高低決定政府品質及效能，地方政府站在服務民眾的第一線，也會影響民眾對政府的滿意層度。當選民、地方首長、地方民代呈現良好的政治互動時，地方自治實踐才能有具體的呈現。若地方首長、地方民代只一味於自己私利或派系生存，則地方自治的發展困境將不斷出現。

## 二、選舉的制度面與非制度面

從選舉之「制度面」與「非制度面」分析基層地方選舉與地方自治實施之互動影響，在台灣四十幾年實施選舉的經驗中，民國 69 年的地方選舉對台灣而言，是個邁向民主的歷史轉折點。當年政府成立選務專責機關，並制定實施「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」，專責辦理各種選舉工作。

### （一）制度面

從制度面分析，民國 69 年之前，選舉業務屬縣市政府民政單位主管，相關選舉工作，由各縣市政府民政局成立之選舉事務所（係臨時編制）辦理，選舉法規制度尚未完善，當時執政之國民黨，其選舉機制為候選人透過地方黨部運作參舉地方選舉。以鄉鎮市民代表選舉為例，由於地方派系因素，鄉鎮市長常以行政壓力介入地方鄉鎮市選舉區劃分，以合法的行政途徑，重新劃分選區之行政區域，企圖影響選舉席次與選舉結果。以那時的政治氛圍，民眾對選舉的態度是質疑，認為選舉結果一定偏頗，民眾信任度很低。由此顯示，地方自治實施過程有部分受到地方政府行政力的干預，影響很大。這個現象到了民國 69 年，成立選舉專責機構，機關組織除中央選舉委員會外，省及縣市均設置地方選舉委員會專責辦理選舉工作，選務工作依據頒訂之選舉罷免法之規定執行，社會政治環境也逐漸朝向民主化發展。選舉制度讓選舉變的更透明，但地方政治生態並沒有因制度的變化而有改變，地方派系依然存在，選舉賄選變的更多。

<sup>8</sup> 趙永茂（1998）。《省政府監督縣市自治事項之途徑與方法》。中華民國公共行政學會。

<sup>9</sup> 薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會（1999）。《地方政府論叢：祝賀薄慶玖榮退論文集》。台北：五南文化出版社。

地方政治生態隨著選舉不斷的重新整合，相關的自治法規與選舉規範，亦隨著行政機關執行檢討而逐步改進，但有關地方自治爭議問題仍是不斷上演。以《地方制度法》第八十二條為例，鄉鎮市長因案停職，縣市政府依地方制度法之規定派員代理，較諷刺的是，被指派人員係由停止職務之鄉鎮長之兒女代理。鄉鎮市長依地方制度法、公職人員選舉罷免法之規定，由選民一票票投票選出，政治人物卻為了個人利益深陷其中，有負選民所託，最後被停止職務。這個案突顯出的問題是，地方制度並沒有針對代理鄉鎮市長人員資格或條件有明確之限制，僅以內政部行政命令規範，<sup>10</sup>難免產生政治爭議與爭端。像這種自治事項之制度規範，個人無法理解，或許唯一能解釋的，鄉鎮市長與縣市長為政治相同立場、派系相同，政治利益當然在此結構中發展，個人觀察此個案對地方自治實施，應為不得不的政治妥協，實際上地方自治以此方向發展實在令人憂慮。

另外，《公職人員選舉罷免法》於第七屆立委選舉前經重大修正，其中第七十四條第二項有關地方民意代表因賄選、買票，經法院判決當選無效確定者，或當選人有褫奪公權尚未復權情形，則可不適用重行選舉或補選規定，直接依序遞補（要有最低當選人得票數 1/2）。上述法令修正之遞補規定有兩個重大意義：一則杜絕賄選文化，讓參與地方選舉之候選人，不再持僥倖心態（買票就能當選）。當然，還是需要檢調單位配合，徹底執行抓賄選工作，否則防止賄選只是流於口號。二則可保障參選者的相對權益，讓因買票當選之候選人於法院宣告當選無效之際，落選者能於法律訴訟程序完成後，在有法源的前提下，有效保障個人權益，這部分對地方自治實施是加分的。今日台灣選舉已取得社會各階層民眾信任，在歷經 2000 年、2008 年二次的政黨輪替，選舉制度在台灣將更為世界各國所認同。

## （二）非制度面

非制度面的分析探討，其內容為選舉現象的呈現，將是解釋台灣自治發展的關鍵重點所在。由於早期國民黨政府為有效治理地方，取得地方政權治理的正當性，遂於實施地方自治的同時舉辦地方選舉。台灣社會民主多元化的發展，幾十年的基層地方選舉，造就台灣地方自治實施的成功經驗，但也產生許多非制度面的選舉政治現象，這些現象都可解釋為影響台灣地方自治實施的重大相關變項。因選舉所延伸的選舉政治現象，如：地方派系、選舉賄選、政治利益、樁腳文化……這些都與地方自治實施環環相扣，過去、現在、或未來都將緊扣住地方自治的發展，以下將分別探究彼此關係：

### 1. 樁腳文化

樁腳俗稱「柱仔腳」，地方樁腳一向在選舉中扮演非常重要的角色，尤其是基

<sup>10</sup> 參閱內政部 94 年 6 月 1 日台內民字地 0940005080 號函。

層地方選舉，候選人透過樁腳的綿密組織在選舉前綁樁、固樁、甚至買票，都與樁腳文化有關，在台灣可以說除了總統選舉外，任何選舉皆帶有這種政治文化的存在，尤其在農業縣份的中南部。通常樁腳與派系存在某種程度關係，而樁腳涵蓋層面非常廣泛，有村里鄰長、至親好友、派系、黑道、甚至擁有政治資源的行政系統（學校）、水利會（水利工作站）等等。

在地方基層選舉中，樁腳文化產生某種程度的政治效益，有時候選人不需要政見依然能當選，是樁腳功能的效益。相對的，政治人物透過樁腳動員投票，使自己當選，當選後對地方的建設回饋免不了，請託、紅白帖跑攤、甚至更多的政治利益延伸。對樁腳概念，個人想表達的是，一種組織動員、那一種組織文化，透過有組織的動員運作，將樁腳文化在選舉中產生更高的政治效益。

## 2. 地方派系

台灣的地方政治，常以社會脈絡為取向，惟社會關係與地方派系存在不可分的關係，地方派系常為影響選舉的重要因素。民眾選舉，一向以親戚、好友……關係脈絡呈現，來決定投誰一票，而地方派系長期在地方生根，一個無法取代的組織認同概念。相關研究顯示，台灣縣市議會，早已淪為派系運作與操控的場域，地方派系不願意接受政黨節制的情形日益嚴重。在政治利益與派系結合下，黑道勢力介入選舉過程，企圖影響地方民意機關選舉的結果，以致地方首長必須面對比以往更為複雜的地方利益關係（趙永茂，1993；陳華昇，1993：162-188）。

台灣基層地方選舉競爭激烈，縣市、鄉鎮地方派系對立，選舉候選人素質參差不一，無法達到人民的期待，政治人物甚至把地方派系的恩庇侍從關係檯面化，取而代之的是政治利益與政治分贓。地方政治生態環境，派系的不同是造成行政機關與民意機關衝突的重要原因。

## 3. 賄選文化

賄選主要是選舉時之買票、賣票行為，包括對選民的投票行賄，及當選人之投票受賄。買票的花樣很多，不管是招待旅遊、贈送物品或現金買票，只要與選舉有對價關係，都會可能成賄選。台灣早期地方選舉常見到的賄選方式有贈送肥皂、味素、醬油等。當社會經濟環境慢慢改善後，賄選買票由物品轉為現金，一票以 100、300 元到 500、1000 元，甚至鄉鎮市長選舉有 3000~5000 元行情，透過樁腳行使賄選動作，意圖使候選人當選。也曾耳聞村里長選舉，動輒幾百萬、一千萬，為了只是拼個面子，在南部沿海地區流行的一句話「可以破產，不能落選（台語）」，一語道出選舉人的無奈。

但對選舉形成的賄選文化來說，可怕的不在於 1000、2000 元的賄選金額，而在於選舉賄選所產生的政治利益關係及對地方政治的傷害。若政治人物只熱中於政治利益及分贓，其形成的貪污結構體，將把地方政治環境侵蝕殆盡；簡言之，

選舉所形成的政治貪污結構，將直接影響地方自治發展。公職人員選舉罷免法對涉及賄選之選舉候選人，所提出的當選無效訴訟，歷經多次選舉，已有明顯的成效，曾多位有涉賄之民意代表、或地方首長，因當選無效訴訟（二審規範），而被解除職務。

或許有人認為賄選問題唯有用重典才能杜絕，但長時間觀察台灣目前賄選問題仍然相當嚴重，個人認為，要改善賄選文化對選舉及地方自治所造成的衝擊，唯有建立公民典範，從底層基本公民教育做起，並提高候選人素質、並配合選舉查賄，才是根本解決之道。

#### 4. 政治利益與糾葛

透過選舉的實施，地方自治受到地方政治環境與利益網絡影響，導致地方政務運行，受到政治人物與利益團體的操控，地方政府施政大受影響。選舉將政治利益問題提升到另一個層次，以選舉為手段，進行實質上的政治利益交換，誰有政治資源，誰就是贏家，處處充滿政治算計及政治酬庸，在此情況下，地方自治如何實施？如何落實？

在地方自治實施過程中，地方派系及政黨為了獲取地方政治資源，彼此競逐。民意代表為了自身連任相互攻擊，政治人物為了強化自身派系，運用行政資源籠絡民意代表，透過政府零星工程或其他的政治利益交換。這些由地方建設經費、地方補助款、或其他政治資源，所架構起的地方派系利益，都是阻礙地方自治發展的重要影響因素。

綜上說明，由這些選舉政治現象可觀察到，選舉與地方自治實施存在的密切關係，同時也影響地方資源分配問題。若政府與民意機關關係互動好，政治人物沒有私心，將可形成良好的政治環境，否則所導致的政治衝突並非選民之福，選民僅能憑藉個人政治智慧，透過下次選舉重新選擇的監督機制，或使用罷免手段使其去職。可預見的，由選舉網絡所構築的政治現象將持續，行政機關與民意機關將處於對立，民意代表杯葛地方政府預算審查、反對行政機關提案，地方自治將深陷政治利益糾葛中，永遠跳脫不出惡質選舉文化的窠臼。或許有時為了政治利益，地方政治可以取得短暫的和諧，但個人看法，此種作法只是不得不的政治妥協，根本做法還應從公民意識與教育著手，唯有公民意識才能徹底改變政治選舉環境及文化。

為了補充說明選舉與地方自治間關係，另一項與地方自治最為相關的重要因素為財政問題，長久以來財政問題一向是縣市政府及鄉鎮市公所最大的困境。地方政府沒有錢，什麼都不必說，更遑論推動政務、或政策。以鄉鎮市公所而言，鄉鎮市長候選人當選後，除了工程發包款項外，還有員工每月薪資支出，壓力極重，財政問題嚴重呈現，簡單說，鄉鎮市公所連自治財源都有問題，員工薪資發

不出來自不在話下，甚至有些鄉鎮薪資與年終一欠就是二、三個月，必須依賴統籌分配款才得以解決。

對財政問題個人觀察，除了財政資源不夠外，選舉的惡性循環是導致鄉鎮公所與縣市地方政府財政困境的重要因素，由於地方首長於選舉競選時大開競選支票，當選後為了連任必須兌現政見內容，或為了個人政治私利，不顧財政狀況，舉債支應工程發包。從某些層面看，部分地方首長似乎都是如此做法，無法開源、無法節流，最後走入財政死胡同。財政的惡性循環將是有支出、沒收入，上級補助又有限度，有些縣市、鄉鎮市公所的舉債上限早已到達（礙於資料取得困難，僅能從報章雜誌略窺一二），沒自治財源的地方政府，地方自治將如何克服因應？值得主管機關重視，儘速通過財政劃分法之修正。

許多的研究報告指出，為改善地方財政必須立即修改財政劃分法。可惜國民黨、甚至經政黨輪替的民進黨，都無法立即處理有關影響地方自治最迫切的重要因素。或許哪個政黨執政都一樣，皆無法跳脫中央集權的舊有思考框架，當所屬政黨在野時，什麼議題都可提，執政後卻一致標準的口吻「目前研議中」，永遠無法達成，這是選舉政治的無奈，也是地方自治實施最大的困境。

在這種前提假設下，台灣要徹底落實地方自治，將面臨政治因素的嚴峻考驗，地方自治的發展也會面臨實施困境。個人大膽預言，在不好的政治環境氛圍中，地方自治發展是不利的，最後在社會觀感不佳的情況下，鄉鎮市長官派議題，將是未來選舉政治與地方自治角力的重要議題。另外，如政府層級縮減（鄉鎮市長朝向官派、廢除地方代表會），進一步會讓村里長有更大的自治空間與權限，相對的縣市政府權限也越來越大，這與落實地方自治法規的概念是相契合的，但是否與民主政治精神相違背，有待檢驗。

### 三、以選舉罷免個案說明地方自治實施面臨的困境

因雲林縣林內鄉焚化爐興建案，導致鄉長陳河山被鄉民連署罷免，這是探討地方自治實施的最佳範本。整起事件，有地方環保爭議問題、有地方首長罷免問題，更是地方政府的自治權限與環保政策相衝突的發展實例。地方政府因垃圾問題引起環境保護爭議，居民不滿地方首長的行政決策執行，在民意代表的帶領下罷免鄉長。台灣數十年來經濟高度成長，但環境卻帶來大量的垃圾，為了處理這些垃圾，雲林縣各鄉鎮的垃圾掩埋場早已無法容納，造成垃圾無法處理。中央為了解決全國垃圾問題，在1990年環保署研訂「台灣地區垃圾資源回收廠興建計畫」，政策為一縣市一焚化爐。

民國86年雲林縣政府依據環保署之「鼓勵公、民營機構興建垃圾焚化爐推動方案」，作出興建焚化爐決策。林內鄉焚化爐興建案，係雲林縣政府採『B O O』方

案執行，即『民有民營』，由縣政府辦理公開招標，並負責審核廠商及簽約事宜，其中土地取得及廠房設備，由廠商先行出資，正式營運後，再由中央及地方各分20年攤還。興建過程中，從決策、環評評估、審查、招標、興建，皆遭到地方民意代表及居民多次的激烈抗爭。抗爭處理過程，縣政府說法是配合中央執行焚化爐政策，中央（民進黨政府）環保署則認為焚化爐興建係由雲林縣政府主導，中央只能提出「建議」，致使爭議不斷。雲林縣林內鄉居民反對焚化爐興建事件，突顯出地方自治事項所面臨的兩大問題：

問題一：焚化爐案由民間辦理，地方政府對於重大政策交由民間執行，自治權限是否受到挑戰？

問題二：罷免林內鄉長選舉失敗，是否挑戰地方自治？

隨著公共行政改革，政府組織與人員必須隨環境改變提高工作效率，政府機關委託民間辦理公共事務，如人力委託外包，已逐漸在公務體系各領域實踐。雲林縣林內鄉焚化爐興建，依《促參法》規定，由民間參與公共建設採有償BOO方式（為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有公共建設之所有權，並自己營運或委託第三人營運）辦理，據此，政府自治業務委由民間協助辦理，已成主流趨勢。我國地方政府事務，分自治事項及委託事項，自治事項部份由自治團體基於權利分工，在憲法及法律保障範圍內，得自行立法並執行負責任。<sup>11</sup>至於地方如何履行或由民間執行，只要地方自治團體擔保任務能確實執行，就不至於有牴觸憲法情形。<sup>12</sup>

林內鄉焚化爐興建安，因土地、資金均非官方出資，且縣府說是配合中央政策，環保署回應焚化廠興建由縣政府主導，環保署僅能依環評審查結論監督開發。如前所述，中央、地方的權責分野究竟為何？縣府說是配合中央政策，環保署則說是雲林縣政府主導，權責曖昧不清，若有弊案發生，中央和地方是否都有必須負起責任？當時抗爭之立委身分之蘇○○建議檢調調查，將抗爭層級拉高到中央，強化其衝突的正當性，這是否突顯出地方自治困境？或者只是地方政府不敢負責任的說法。

再者，焚化爐興建除了遭地方民意反對外，加上地方民意代表的介入，導致林內鄉長選舉罷免案連署成案。焚化爐興建事件經由地方環保抗爭、罷免提議、連署、罷免案成立、罷免投票，雖然罷免投票結果未達法定門檻，罷免案不通過。但由本案之選舉罷免，呈現出台灣已奠定的民主法制精神，透過罷免投票展現出人民的參政意識，把民主法治落實在地方自治精神中。

理論上依選舉與地方自治精神，選民依法選出地方首長組織地方政府，地方首

<sup>11</sup> 林文清（2004）。《地方自治與自治立法權》。台北：揚智文化事業出版有限公司。

<sup>12</sup> 參閱陳愛娥（1998）。〈公營事業民營化之合法性與合理性〉。《月旦法學雜誌》，36：39-45。

長代表民意治理地方，地方政府的意見應與民意一致，然而林內鄉焚化爐興建案，縣市政府與鄉長執行中央之興建焚化爐政策，民意持反對立場。林內鄉民認為鄉長有負選民所託，透過民主法治程序，選擇提出罷免鄉長，在此前提，當民意無法改變政府政策時，選民只好透過選舉罷免的政治手段，來影響地方政府的決策。

針對焚化爐興建從決策、環評評估、審查、招標、興建，遭到民意代表及地方居民多次的激烈抗爭，並歷經基層地方選舉改選，選舉時縣長、鄉長候選人以反焚化爐興建之環保議題為競選主軸，民意在民主政治的催化下重新選擇，地方政府與民意又趨一致，最後，焚化爐興建完成卻無法啟用。由此觀察，整個罷免案在政治意義的顯現：或許有人在地方基層改選中，因環保議題受惠而當選。有人卻因此被罷免。焚化爐興建，係縣市政府與鄉公所依自治權限執行之自治事項，卻因政策與民意相違背，衝擊地方治理精神，林內鄉長罷免投票案，導引出地方自治實施爭議問題，也呈現出地方自治的發展困境。

## 伍、結論

總統馬英九先生在中華民國 60 週年學術研討會演講指出，不好的民意機關控制是監督不足，但過度的監督將妨礙自治權力的行使（但亦可防止政府濫權）。台灣地方自治實施近 50 年，目前實施狀況未臻完善，有待共同努力。台灣民眾參與國家基層建設，並以選舉進行政治改革，地方自治實施才得以在選舉制度下逐步發展。地方自治是一種多面向的學習，也是一種過程，民眾從民主法治精神出發，以選舉投票為落實地方自治發展的基石。

地方自治實施所面臨的困境，除了制度性因素外，更重要的是政治選舉的惡性循環。制度面，中央與地方的權限爭議，長時間來一直無法有明確的規範，地方財政問題也遲遲無法解決。非制度面，是政治層面之選舉因素，其所呈現的政治現象，地方派系、選舉賄選、政治利益、樁腳文化……等，都直接衝擊地方自治實施，也妨礙地方自治的發展。

要如何因應自治實施面臨的困境？個人有兩點主張，第一、落實地方自治，應從實務面著手檢討，配合立法機關修法，建立完善的地方制度及法規。第二、基層選舉文化的惡性循環，直接影響地方自治實施，其改善做法，應從根本的公民教育做起，形塑良好的公民意識，建立公民典範，如此地方自治實施才能得以落實。

## 參考文獻

- 邱昌泰 (1999)。《台灣地方自治研究典範的變遷與發展》。台北：五南書局。
- 林文清 (2004)。《地方自治與自治立法權》。台北：揚智文化事業出版有限公司。
- 施嘉明 (1998)。《施嘉明談地方自治》。台北：致良出版社。
- 施正鋒 (1999)。《台灣政治建構》。台北：前衛出版社。
- 許欣枝 (1992)。《現代民主政治與地方自治》。台北：正中書局。
- 陳愛娥 (1998)。〈公營事業民營化之合法性與合理性〉。《月旦法學雜誌》，36：39-45。
- 彭德富 (2000)。《台灣地方選舉與民主轉型》。台灣師範大學三民主義研究所博士論文。
- 趙永茂 (1998)。《省政府監督縣市自治事項之途徑與方法》。台北：中華民國公共行政學會。
- 蔡茂寅 (2003)。《地方自治之理論與地方制度法》。台北：學林文化事業有限公司。
- 鍾泰德 (1997)。《地方自治之理論與制度》。台北：正中書局。
- 薄慶玖 (1993)。《地方政府與自治》。台北：五南圖書出版有限公司。
- 薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會 (1999)。《地方政府論叢：祝賀薄慶玖榮退論文集》。台北：五南文化出版社。

# **The Role and Impact of Local Autonomic Development in Central-Local Election Repeal — The Case of Linnei Township Chief, Yunlin County**

Kuo-Yu Han \*

Peking University

## **Abstract**

The government system of Taiwan has been centralized for a long time. The resource distribution has always been focused on the center, and locality doesn't have relative autonomic power. Following the political freedom and liberated democracy, the government system gradually developed toward regionalism. In time, local government gained the power to make policies, and through the implementation of election, autonomy could be carried out step by step.

Through long-term observation and contact with politics, basic local election is extensively drawn in to the development of autonomy. This research is mainly to study: 1. How would the system side and non-system side of election affect the functioning of autonomic development? 2. What is the role and impact of autonomic development in central election? 3. With reference to the case of the repeal of the Chief of Linnei Township, Yunlin County, to discuss and explain if the local government's limits of autonomous authority will be interfered with, if the government executes autonomy issues. Is the direction of local public opinion and local government's policies different? How can public opinion affect the government's policies through political means like election repeal? I will try to explain the development and role of autonomy in central election's political phenomenon.

In order to deal with the problem of carrying out autonomy, I personally think: First of all, fulfilling autonomy takes concrete and practical analysis along with

---

\* **Kuo-Yu Han** is Ph.D. candidate in the School of Government, Peking University, China.  
Email: [liangso555@yahoo.com.tw](mailto:liangso555@yahoo.com.tw)

modification of laws by legislative institutions to build a complete system and legislation. Second, in order to change the vicious circle of central election culture, the crucial process should start with citizen education, building good citizenship and citizen roll models, thus the practical application of autonomy can be fulfilled.

**Keywords:** local autonomy, limits of autonomic authority, citizen sense