

大都民主治理的跨國比較

劉子昱、廖達琪

國立中山大學政治學研究所

摘要

民國99年12月26日，我國完成史上最大型的都市合併及升格案，但完成後，卻依然有許多問題未有共識。其中之一為：大都的運作，應以民主治理或是施政效率為優先？理論上，政府組織若著重民主治理，需設置較扁平的行政組織架構，並盡可能擴大公民的參政管道。反之，若重視施政效率，則需將組織層級深化，強化由上而下的指揮系統，甚至削弱民意機關的監督力量。

本文的關切為：究竟「民主治理」與「施政效率」這兩原則，在各民主國家的大都政府組織架構中，孰輕孰重？本文採用跨國比較的方式，選擇七個民主國家都會城市，包括：紐約、倫敦、柏林、巴黎、東京、首爾、及雪梨，以上述城市的行政與議會系統與台灣五都的做一跨國比較分析。本文最後歸納出這些民主先進國的大都，如何在民主治理及施政效率間取得均衡。

關鍵詞：民主治理、施政效率、台灣五都、大都政府組織、地方自治

劉子昱 國立中山大學政治學研究所博士生，E-mail: tsuyu0721@gmail.com
廖達琪 國立中山大學政治學研究所教授，E-mail: dcliao@mail.nsysu.edu.tw
(收件：2011年5月6日，修正：2011年8月20日，接受：2011年9月16日)

壹、前言

在民主政府的組織架構設計上，民主治理與施政效率，是難以同時滿足的兩項原則。黃錦堂、呂育誠、楊戊龍（2008:12-21），在《政府職能與角色分析架構建立之研究中》中提及，1980年代起「治理」（governance）取代「政府」（government）成爲公共行政學的主要研究目標，作者們梳理過去相關的「治理」意涵與原則，整理出新治理內涵四個面向所寓含之困境，本文將黃錦堂等人提出的四面向困境稍作修正，並整合如下：

1. 一方面要給予次級政府彈性，另一方面要其能被課責（彈性V.S.課責）；
2. 一方面鼓勵次級政府更自主，另一方面又要對次級政府設框架規範（自主V.S.綜合規劃）；
3. 一方面允許提供多元、因時制宜的服務，另一方面又要求維持一致性的服務品質（服務多元分殊化V.S.服務品質一致性）；
4. 一方面要回應地方的需求，另一方面又要追求服務效率（回應V.S.效率）。

上述新治理理論內涵的困境，即隱含了民主治理與施政效率，兩個有所矛盾的治理原則概念。民主治理要求的是彈性、自主、服務多元及回應性；施政效率則需要課責、規劃、一致性及效率。

所謂的民主治理，其強調的是政府部門與公民社會彼此協調合作與依存互動，來體現民主政治的核心價值（孫煒，2008）。一般而言，若重視民主治理，則需設置較強而有力的權力制衡機關、較扁平的行政組織架構，以及盡可能地擴大公民的參政管道，給予民眾參與機會，例如：設計二元權力分立的行政及議會機關、加強民選議會的專業能力，以及增加議會專業幕僚人數等。此外，民主治理也特別強調政府部門與公民社會的良性互動，充份發揮民主政治的核心價值諸如：服從多數決策、尊重少數權利、維持平等代表等等

(Frederickson and Smith, 2003)。然而，政府部門充分的與公民社會互動，固然可以體現民主政治中的若干價值，但卻有可能因公民社會的多元價值與意見分歧，阻礙了民主政治中以多數共識達成決策的可能（Schmitter, 1997）。換言之，強調民主治理的政治制度之設計，雖可彰顯民主價值、回應公民社會，較大程度地維持人民參政權的平等，但卻有可能阻礙或影響政府的施政效率。

反之，若重視政府施政效率，則應將組織層級深化，強化由上而下的指揮系統，甚至削弱民意機關對行政機關的監督力量。中央政府體制以內閣制為主的國家、地方政府為市委員會制^①的行政組織、民選政府層級較少，地方政府首長為官派出任的組織架構，皆屬於較重視效率的組織設計方式。

民主治理及施政效率，雖然從來就有調和的困境，但在政府體制的選擇、民意機關的設計、地方政府的組成方式等面向上，此兩種治理原則並非是非此即彼，只能二取一的二元對立概念。以圖一為示，依據民主治理和施政效率原則，政府制度及組織設計分別有其不同的需求面向，雖然每一個面向在民主治理或施政效率原則中，有其同時執行的矛盾性或困境存在，但不同的面向卻是可以互補另一治理原則之不足。以德國地方政府二次戰後行政區域改革為例，在強化行政效率的同時，德國的地方政府依然維持了地方次級政府的民選機制，保障了一定程度的民主治理原則（劉明德、趙永茂，2008）。又以美國為例，其都會區的整併模式有二：一為將都會區內的地方政府合併為單一地方政府；另一則採多元（polycentric）地方治理方式進行，在都會區內保留多個不同地方自治政府及組織進行都會內的治理（陳立剛、李長晏，2003；吳介英、紀俊臣，2003；陳立剛，2007）。

由上述案例可知，民主治理與施政效率兩原則並非完全背道而馳，兩者在政府組織的制定設計理念上，有著交互重疊互為呼應的部份。在國外的都會城

^① 市委員制（commission system）係議會可以決定其首長之產生與地方行政機關職權的地方政府體制。



圖一 民主治理與施政效率原則關係圖

資料來源：作者自繪。

市政府體制中，無論主要的設計概念是朝向民主治理或是施政效率，都分別會各自強化至少另外兩個治理原則：分別是：（1）民眾參與管道的保持或強化，但不一定是擴大其參政機會；（2）多元化治理模式以快速回應地方需求。

雖然，民主治理與施政效率，如上所述，有其調和之空間，但其中的調和機制，仍必須以政府的基本組織架構為出發點。民主體制，一般典範的建置，有行政及議會部門；地方政府的設計，如是強調為民主自治體，也是依此框架發展，最多視社會參與管道的發展情形，做制度性的規劃調整，如前述德國、美國的案例；而另一面，如強調的是「效能」，做為「民主」體制的標準配備—議會，就在設計上豐富多元；在國家的層級上，「議會」至少不會被廢，但在次級政府的層級，尤其是大都會體制中，^② 如何處理「議會」這一塊？又

^② 大都會區為人口大量聚集、經濟商業高度發展的城市區，為了處理區內廣泛複雜的事務，大都會區下轄之次級行政區域，主要功能為提供公共服務、提升服務品質及效率。但民主社會不同於一般商業組織，效率並非提供公共服務唯一的準則，各民主國家亦以

如何呈現其調和「民主」與「效能」的企圖，在政府組織架構上就特別值得探索。

本文從此問題意識出發，擬針對我國於民國99年才合併設立的新五都政府組織架構，^③ 與世界其他民主國家中的大都，包括紐約、倫敦、柏林、巴黎、東京、首爾、雪梨做比較，特別試圖聚焦在各大都議會機制的設計，來了解各民主國家的大都在有治理效能的高度需求下，如何在政府組織架構上，呈現其調和「效能」與「民主」的思考。本文計分六個章節，壹為此前言；貳為大都政府定義及研究問題說明；參為我國的五都政府組織改革；肆為各國大都政府組織；伍為各國大都政府組織與我國五都之比較；陸為結論。

貳、大都政府定義及研究問題說明

所謂的「大都」，通常是指包括一個大型的人口中心及其與該中心有較高經濟、社會整合程度的社區。至於，必須要多少人口數或是城市範圍的規模多大，一座城市才能被定義為「大都」，各個國家之間並沒有建立普遍性的準則。以下以美國、歐盟、及日本為例：

(1) 美國：根據美國人口調查局 (U.S. Census Bureau) 的定義：「一個都會區域 (metropolitan area) 是一個人口統計區域，包括一個中心城市和相鄰地

不同方式，在次級行政區域中維持一定之參與管道，而在「效能」與「民主」間，都會政府一定都在尋求平衡取捨；所以本文設定「大都」的政府組織設計，來做跨國比較，了解「民主」與「效能」可能在組織建構上的調和情形。至於「大都」的界定，會在本文的下一節中說明。

^③ 五都在合併及升格前，各有不同的制度風貌。原直轄市高雄市與高雄縣合併、新北市為獨立升格、原省轄市台中市與台中縣合併升格、原省轄市台南市與台南縣升格，僅台北市維持原直轄市之地位與區域不變。在「民主」與「效能」的調和的實務運作上，五都或許有其不同的歷史途徑與經驗運用，無法一言以蔽之。但五都政府組織架構以及次級行政區域的組成方式，同是遵循地方制度法之規範，而本文比較的即是五都政府組織制度與其他民主國家大都會城市的政府組織制度，在「民主」與「效能」原則上的設計理念。有關我國五都的設立背景及實際情形，亦會在本文的第參節中說明。

區與社區」。根據這樣定義所統計出來的美國前50大都會區域，在1999年時有2,100萬人口（New York City）到低於100萬人口（Richmond-Petersburg）的差距（內政部營建署，2005）。

（2）歐盟：歐盟統計局（Eurostat）將大都（metropolitan area）統一定名為大型城市區帶（Larger Urban Zones, LUZ），一個LUZ至少必須有50萬以上的人口。

（3）日本：1999年日本通過地方分權法及相關法案，鼓勵市町村的「自主合併」，並因而產生「政令指定都市」、「中核市」、「特例市」等「大都市制度」的設計。「政令指定都市」是指，人口達50萬以上，依政令承認具有事務分配與財政上特殊權力之都市；「中核市」成立的基本條件是，該市人口達30萬、面積達100平方公里以上，且晝夜間人口比達100%以上；「特例市」則是1999年才有的新制度。類似於「中核市」的概念，特例市也必須獲得來自所屬都道府縣的權限轉移，只是轉移的事物只限於都市計畫、區劃重整、噪音管制等較小的範圍。截至2005年4月的資料，特例市已有40個（楊鈞池，2006）。

由上述案例可得知，大都會區的人口數或地域範圍並無絕對的標準，原則上符合一或兩個以上的人口密集城市相互連結、有一個以上的周邊區域環繞城市核心、是該區域中經濟文化政治核心，即可符合大都的條件。在這樣的定義下，目前已完成合併的台灣五都，皆可被視為「大都區域」，應是無庸置疑。

台灣五都既然符合其他國家或地區對「大都」的檢驗標準，那麼在政府組織的研究上，與其他民主國家的「大都」置於同一平台，比較其組織架構設計，如何調和「民主治理」及「施政效率」，或是二者中以何者較優先，是為本文比較研究的基本標的。

據此，本文的焦點關懷為：究竟「民主治理」與「施政效率」此兩項治理原則，在各民主國家的大都政府組織架構中，孰輕孰重？又如何調和？本文所選擇的研究案例為：美國紐約、英國倫敦、法國巴黎、德國柏林、日本東京、南韓首爾及澳洲雪梨，等六個大都政府。選擇此六個大都政府為研究案例的原

因是：

(1) 此六個都會分屬不同的地域區塊，美洲、歐洲、亞洲及大洋洲，且代表的國家都是民主深化且經濟發展居世界要位，各都的人口數亦符合上述「大都」的條件。^④

(2) 六個都會的國家各有不同的中央政府體制，美國及韓國為總統制；英國、德國、日本及澳洲為內閣制；法國為半總統制。依中央政府體制選擇研究案例的理由是，通常中央政府的體制設計，會影響到地方政府的制度選擇。

(3) 此六個都會國家在都市的發展及合併、大都的制度設計，特別是「民主治理」與「施政效率」原則的選擇上，各自別具特色。尤其是日本及韓國，與臺灣同屬東亞國家，在政治及經濟上既是競爭對手，也是合作夥伴，從中央政府到地方政府的制度設計，也都有相近的歷史背景與文化內涵。

再就「政府組織」的意涵而言，本文關注的是大都政府組織的行政機關與議會的關係為何。通常行政機關與議會的組織方式及相互間的權力關係，代表了該政府組織架構著重的是「民主治理」或「施政效率」原則。若行政機關首長及議會成員皆為民選產生，彼此的關係是權力的相互制衡，則通常被視為較重視「民主治理」之原則。反之，若僅只有議會成員是民選產生，而行政首長同時是議會成員，則行政機關與議會間的相互關係為「權力融合」，其著重的是「施政效率」的原則。

至於本文關注的政府組織則有兩個層級：第一層為都政府層級，主要的重點是：大都城市的行政立法關係、議會席次數目、都市人口數，以及議會席次與都市人口的比例；第二層為都的次級政府，重點則為：此一級區政府的數目

^④ 各大都人口數分別為：紐約市約830萬、倫敦市約750萬、柏林市約340萬、巴黎市約210萬、東京市約1,300萬、首爾市約980萬。此處人口數指居住於市區內的人數，非連同周邊地帶的大都區域人數。資料來源為2011年各國官方的人口統計單位網站，包括有U.S. Census Bureau、European Commission、Tokyo Metropolitan Government、Seoul Metropolitan Government。

多少、從屬於上層都政府或獨立自治運作，以及區政府或區議會是否直選產生。

各國大都政府的次級政府，其組織型態與層級通常以「區」（borough）為主，和我國五都底下的區政府為同一層級的政府單位。本文之後所提及的「區」，皆泛指大都政府下轄的次級政府單位。至於區下一層政府單位或自治團體，由於組織型態、功能，運作方式各國的情形差異甚大，本文暫無法一一詳述比較。

秉承以上的問題意識及研究範圍界定，本文下面分別說明及探討：我國的五都政府組織改革、各國大都政府組織，及其與我國五都之比較。

參、我國的五都政府組織改革

自民國99年12月26日起，我國正式完成了史上最大的合併及升格案，直轄市的數目從原本的台北市及高雄市南北雙城，變成了台北市、新北市、台中市、台南市及高雄市，北中南共計五個直轄市。

在此次的五都合併及升格案中，最重要的配套法規為《地方制度法》、《財政收支劃分法》以及《行政區劃法》等，陸續由行政院提案於立法院審議。其中《地方制度法》已於民國99年1月通過，為此次五都合併升格案之核心法案。此次地制法的修正重點共有兩項：

一、首先，第三十三條修正了直轄市議員的總額規定，且由於地制法對直轄市及縣市議會的席次規範不同，且合併之五都須遵照地制法中對直轄市議會的席次規範，因此此修正使得未來五都議員員額除了台北市略為增加外，其他四都的員額都有所減少。由表一及表二，即可看出修法前後五都市議員席次及人口比例之差距，除台北市及新北市以外，其他三都的人口席次比都大幅提高。

二、新版地制法的第五十八條及五十八條之一，也確定直轄市維持以往

「區長官派」的體制。原台北縣、台中縣、台南縣市及高雄縣的鄉鎮市長及鄉鎮市民代表，除已連任兩屆或曾犯內亂、外患、貪污及賄選等罪者，鄉鎮市長將由直轄市長以機要人員方式進用為區長，鄉鎮市民代表則改聘任為區政諮詢委員。

表一及表二，分別列出依據地方制度法，五都合併升格前後的人口、議會席次，及每席議員由多少人口產生的「人口 / 席次」比例。

由表一及表二可得知，五都合併及升格後，除了台北市及新北市的議會席次微幅上升，人口席次比微幅下降外，其他三都皆是議會席次減少近半，人口席次比大幅增漲。加上原屬台中縣、台南縣、高雄縣的鄉鎮市長皆由民選改為官派，鄉鎮市議會則轉型為市諮詢議會。因而可以推論，此次的五都合併選舉，符合上述加強「施政效率」的特徵：行政組織層級深化、民選政府層級減少且地方政府首長為官派。

由於民選官員及代議士的員額大幅降低，此次的五都升格及合併案，以及地方制度法的修正，曾有許多疑問在學界、朝野及政府官員間爭論不休，其中一個重要議題之一即是：大都的運作，究竟應以民主治理或是施政效率為優先（廖達琪、曾怡仁、劉子昱，2009）。

為瞭解上述的問題，本文採用跨國比較的方式，選擇不同區域、歷史、文化及政治制度設計的民主國家都會城市，包括：紐約、倫敦（英美）；柏林、巴黎（歐陸）；東京、首爾（東亞）；雪梨（大洋洲），以上述城市的政府組織系統與台灣五都的做一跨國比較分析。希望歸納出在施政效率與民主治理間的平衡做法，再對照我國目前五都制度設計，提出一些省思或未來調整的思考方向。

肆、各國大都政府組織

表一 預計升格縣市在地方制度法未修正前之人口席次比

區域	人口 ^⑤	議會席次		比例 ^⑥ (人口 / 席次)
		各別城市議會席次	合併城市共計席次 ^⑦	
台北市	260萬6151	52 (含原住民1)	*	5.01萬
高雄市	152萬8206	44 (含原住民1)	98	3.47萬
高雄縣	124萬2783	54 (含山原3 平原1)		2.30萬
台北縣	387萬6070	65 (含平原2 山原1)	*	5.96萬
台中市	107萬4277	46 (含平原1)	102	2.34萬
台中縣	156萬2197	56 (含平原1 山原1)		2.79萬
台南市	77萬1235	41	91	1.88萬
台南縣	110萬4009	50		2.20萬

資料來源：作者自行整理。

表二 改制後之直轄市人口席次比

區域	人口 ^⑧	議會席次	比例 ^⑨ (人口 / 席次)
台北市	260萬3651	區域62 (含平原1 山原1)	4.20萬 ↓
高雄市	277萬1177	區域66 (含平原1 山原3)	4.20萬 ↑
新北市	388萬0743	區域66 (含平原3 山原1)	5.88萬 ↓
台中市	263萬9064	區域63 (含平原1 山原1)	4.17萬 ↑
台南市	187萬5140	區域57 (含平原1 山原1)	3.29萬 ↑

資料來源：作者自行整理。

⑤ 民國99年1月份內政部戶政司人口統計資料。

⑥ 此處數據為各城市人口除以各別城市議會席次，計算至小數點第三位四捨五入。

⑦ 由於台北市與新北市並無合併他市，此欄星號表示無合併計算之席次。

⑧ 民國99年8月份內政部戶政司人口統計資料。

⑨ 此欄數據為各大都人口數除議會席次，計算至小數點第三位四捨五入。

一、英美

(一) 紐約

紐約市政府組織架構，為行政立法的二元制衡關係，市長及市議會皆為民選。議會席次為51席，平均約每16萬人才產生一席市議員席次。

紐約市下轄五個自治區，分別是160萬人口的Manhattan、140萬人口的Bronx、255萬人口的Brooklyn、230萬的Queens，以及48萬的Staten Island。上述的每一個區皆有民選的區長，區長與市長同時選出。在區的層級中，並無區議會之規劃，其主要的公民參與管道，來自於社區委員會（Community Boards）。每一區皆有由自願參與的區民組織的社區委員會（Community Boards），社區委員的任期為兩年，可以代表社區發聲、爭取預算以及規劃社區的發展。

紐約市於1898年時的改革方案，是創建一個覆蓋當時整個大城市區的區域性政府機構。當時紐約定將大量的自治市合併在一起，組成一個單一的政府單位。雖然當時就已有五個自治行政區，但是整體的市政管理是由紐約市統一規劃。

根據《紐約市市章》（*New York City Charter*）規定，雖然紐約市的區長自治權力受到市政府及社區委員會所限制，但每一位區長可參與紐約市預算委員會的討論，且擁有投票權。若是紐約市長因故無法執行公務時，年資最久的區長可以加入市政委員會（inability committee），協助處理紐約市市務。

紐約的各區長同時還有對特別區或準政府組織的人事命令權，例如，自2002年開始，紐約市公立學校體系的某些功能被地方的教育委員會所取代。這些地方教育委員會可制定該區的教育政策、推薦校長人選，同意預算。而該教育委員會由13人的小組組成，人選的產生方式為：五個自治區長各任命一名委員，其他8名委員則由紐約市長任命。其他如退伍軍人協會、市政財務委員會、行政區劃委員會等，區長皆有參與其中運作，或是指派人選的權力。

從上述的紐約市政府組織、次級行政區架構，以及市與區的上下從屬關

係，可得知紐約市的組織設計理念，所著重的是「施政效率」。但紐約市也未完全放棄民主治理的原則，除區長為直選產生外，區層級另有社區委員會的設計。

（二）倫敦

英國是傳統的內閣制國家，但倫敦市自2000年後改為市長直選，並受民選議會的監督。議會席次僅25席，平均約每30萬人才有一席議員代表，是本文七個大都研究案例中比例最高的城市。其下共有32個自治區，各區直選區議員並組成區政府（厲媿媿、陳麗華，2008）。

由於英國的民主發展歷史悠久，地方政府組織複雜，至少有兩種不同的地方政府體系：某些區域由單一的地方政府組織全權自治；另一些地區則由郡議會負責郡層級的業務，次一級的區域另有次一級的議會負責其他業務，這樣的制度持續了20世紀大部份的時間，不過大體而言，仍具有英國內閣制的傳統，地方政府維持行政、立法不分割的融合體制（Barlow, 1991）。

1963年的《倫敦政府法》將倫敦市政組織架構出新的兩級結構，較大的大倫敦市政委員會（GLC）從周圍的郡中脫離出來，取代了過去的倫敦郡議會（LCC），並下分32個自治區。目前倫敦市即包含大倫敦市（Great London Authority）及32個自治區（自治市；boroughs），每區16至30萬人。這些區的服務職能包括住房、社會服務、城外道路、圖書館等。大倫敦市則提供屬於全倫敦適用的公共服務，如：公共運輸、警政、消防及垃圾處理等。比較沒有明確劃分的是教育服務，內城區的教育是由倫敦內城教育局（ILEA）所管理，其委員會由內城的12個區的區議員所組成（張勇〔譯〕，Wilson and Game〔原著〕，2009:62-63）。

西元2000年，作為歐洲最重要的都會之一的倫敦市，第一次經由直接選舉產生市長，同時另選出共25席議員的市議會，負責監督市長的政策及預算執

行。David Wilson與Chris Game在《英國地方政府》一書中提到，「倫敦是唯一缺乏自己的民主聲音的西方國家首都」（張勇〔譯〕，Wilson and Game〔原著〕，2009:83），大倫敦市政府的成立，主要是解決原先紛亂不堪，大倫敦市委員會與下轄自治區功能彼此重疊的各種弊端。

（三）小結

在中央政府體制上，美國的總統制是重視民主治理的制度典範，英國內閣制則為施政效率的傳統表率。但在大都市的治理上，兩國卻分別以不同的方式向調和民主治理及施政效率兩原則上發展。

美國採取的方式是，紐約市下轄五個民選區長的自治區，區長有一定的市政參與權及預算權限，但並沒有民選產生的區議會，而是區民自願參與的社區委員會與區長共商區務。這樣的制度，是在施政效率的基礎上加入民主治理的民意表達管道暢通之需求。

倫敦則恰恰相反，將倫敦市長改為直選，和市議會並立存在。原來下一級民選的區議會仍維持運作，但和市長劃清權力界限；區務由區議會，或多個區議會合作處理，例如空氣、垃圾、環保等事務。此種制度的安排，則顯為既著重民主治理原則，亦結合施政效率原則，希望能達到另一種形式的相互平衡。

二、歐陸

（一）柏林

德國柏林市，其市議會組成遵循內閣制傳統，眾議院為市民直選，採取混合聯立式投票制度，議員人數原則上為130席，但經過比例名單補償後，席次往往不僅於此。眾議院的功能為審查預算及市政監督，市政的執行與規劃則交給眾議院統籌。參議院的成員由眾議院成員互選產生，只有眾議院可解散參議院。每一位眾議院議員，其人口席次比約為每26,000人產生一席，相較於我國五都、東京、首爾、倫敦及紐約，這樣的比例可說相當低。

柏林市另下轄12個行政區，^⑩ 每區皆選出一定數量的議員組成區議會，區議會另選出區政府管理區務，由六位成員依政黨比例組織，其中一人為區長，其組織模式為委員會制。區議員的選舉制度為政黨比例代表制，其選舉期程與柏林邦國會的選舉同一時期，任期為五年，若柏林邦國會經解散而提前改選，則區議會亦自動提前改選。

區政府並非完全的自治體，其自治功能並不強大，必須受到柏林市議會參議院的監督管理。區民代表會享有包括議決區預算、決定區政策細部計畫、區財產及公共設施管理、經由請求及建議促成區事務及質詢區長之權利（黃錦堂，2009）。

（二）巴黎

巴黎市本身在法律上同時具有「省」和「市鎮」雙重地位，其下各個「區」亦因而得以比照一般市鎮之法律位階和規模運作。法國各市鎮設有市鎮議會（conseil municipal）、省設有省議會（conseil general）、而區則設有區議會（conseil regional）。

不同於內閣體制或行政立法對立的二元體制，巴黎市政府組織架構為特殊的混合制型式。巴黎市議會的議長又可稱之為巴黎市長，其除主持市議會的議事工作外，亦負責執行除警務以外的市議會議決的一般行政業務，此種行政立法關係，或可稱為「行政立法合一制」的一種類型（紀和均，2009）。巴黎市議會，有議員163名，其選舉制度採二輪多數比例代表制，任期六年得連選連任。這樣的議員數目相較本文所列舉的其他大都，席次為最多的一都，其人口席次比例也僅13,000人。

巴黎市下轄20個區，各區成立區議會（les Conseil d'Arrondissement），每個區議會至少產生20名地方議會議員，區議員人數354人。區議員可分為兩

^⑩ 原為23個次級行政區，2001年減為12個。

類：第一類為區議會直接選舉的區議員，占全體區議員的三分之二；第二類為各區選出的市議員，同時身兼區議員的職務，人數為全體區議員的三分之一。

不同於市議會的選舉，區議員是以直選的方式產生。區議會的議事主席為區長，區的業務主要是就各區的利益提出建言於市長或市議會，特別針對各區的土地利用計畫或地方都市型計畫，市鎮設施的一般性使用許可。每位區議員亦得參加區諮詢及創制大會。藉此機會幫助區民了解各區問題及凝聚共識（紀和均，2009）。

（三）小結

由柏林及巴黎代表的歐陸模式，其大都政府組織的制度設計理念，主要重視的是施政效率原則，接近於內閣制的型式。市議會議員民選、人口席次比例低。兩個不同國家的大都，都並未因重視施政效率，而放棄民主治理原則的維繫。在大都之下，都另有次級的民選行政機關—區議會，唯限制區議會的相對功能，區議會主要作用為凝聚轄區民意，給予市府及市議會建言，或是功能必須受到市政府的監督。

在此本文必須強調，所謂的歐陸模式，並非泛指歐陸的大都城市皆採行同樣的大都政府體制或是政府組織設計理念。歐陸的民主政治及地方自治發展歷史源遠流長，不同國家的都會城市型式不盡相同。但柏林及巴黎，至少代表了西歐傳統兩大民主國家德國與法蘭西的地方民主理念，並不會因為行政區域的整併及改革，完全朝向施政效率發展大都政府架構，地方上一定程度地維持著民眾參政管道。

三、東亞

（一）東京都

1943年由東京府與東京市合併的「東京都」目前是一個由23個特別區所構

成的地域，一般習稱東京23區。東京都其實在法律上已經不具有習慣上被稱為都道府縣的普通地方自治行政區劃身份，取而代之的是針對首都的特別機能而設置的特別地方自治行政區。

日本雖然為內閣制國家，但地方政府採行的是行政立法二元制衡。^① 東京都市長及市議會皆為民選，市議會上限席次為130席，平均約為每10萬人產生一席，^② 人口席次比在台灣、韓國及日本的大都市中最高。東京都下轄有23個自治區，區長及區議會皆為民選產生，^③ 區議會監督區長及區政府之政策執行與預算。雖然「區政府」為特別地方公共團體，與「市町村」具自治法人地位不同（陳華昇，2009），但與都政府之間並非完全之上下從屬關係，擁有高度自治權。近年來由於東京都漸漸將權限委任予下轄之特別區辦理，使得特別區幾乎與市等級之自治團體權限無異（周育仁，2011）。

23個特別區議會的議員數規定於地方自治法281條之6，不得超過56人。選舉方式適用「公職選舉法」的規定。其餘任期，會期，開會天數，由特別區的議會制定的條例決定。東京的23個區議會共選出908席議員，每區25席至52席不等。

（二）首爾

首爾是韓國唯一的特別市，1,000萬的人口，選出106席議員，平均約每92,000人產生一席議員。^④

1995年以後，首爾開始實施地方選舉制度，目前首爾市長及市議會皆為每四年直選一次，採行政立法二元監督體制。

^① 參照《日本地方自治法》第90條2項規定。

^② 目前東京都議會席次則共有125席。

^③ 東京都的區長曾在1952年因地方自治法的修正，到1975年都沒有區長選舉，直到1974年地方自治法再度修正後，1975年才又重辦。

^④ 首爾人口10,437,326人。

與東京相同，首爾亦有設置次級的民選機關，共有25個區，區長及區議會皆為直選，區議員的總席次為419席。區議會負責監督區政之執行。

市政府和區政府之間有明確的功能劃分。首爾大都市政府負責全地區範圍的政策和服務，區政府則貫徹實施那些方便區內居民生活的服務。

（三）小結

身處東亞的東京及首爾，兩大都會的地方政府體制相當類似：

1. 其政府組織設計概念都是以「民主治理」為出發點，由民選的首長組成市政府，由各選區選出的市議員組成議會監督政府的預算及政策執行。
2. 都有依照人口比例調整地方議會議員席次的設計，但都有上限的規定，且上限的人口數相對該國的大型都會區，都是明顯偏低的狀況。
3. 兩大都會區，其市政府又下轄有次級的行政立法自治組織。東京都下轄23個特別區908席議員，首爾市則有25個區419席議員。雖然市議員部份的人口席次比過高，但在區組織另增加民主參與的管道，為重視民主治理的另一個面向。
4. 值得注意的是，此兩大都會目前為止都沒有增進「效能」的特別設計。

四、大洋洲

（一）雪梨

澳洲為聯邦國家，中央與地方的行政制度，採用三等行政層級制，分別為聯邦（commonwealth）、州（state）和地方（Local Government Association, LGA）。即使雪梨是澳洲著名的大都之一，但地方上依然是由不同的LGAs所管理，並沒有一個統一的雪梨市政府。

澳洲的雪梨（Sydney）、墨爾本（Melbourne）都是超過四百萬居民的大型都會，第三大城布里斯班（Brisbane），也有超過兩百萬的居民。沒有專為大都設置統一的市政府，其理由是這些城市為州政府所直轄，其上又有聯邦政府。

若成立都會城市政府，由於該州的主要人口集中於大都區域之內，有可能會導致政府爭權。^⑮

地方政府的體制上，身處大洋洲的澳洲及紐西蘭，皆採市委員會的制度。這類市委員會兼具行政與地方議會的功能，可以是市議會、鎮議會或郡議會等形式，負責都市計畫、建築核可、地方道路、停車、公立圖書館、公廁、供水與污水排放、垃圾處理、地方動物與社區設施。地方政府組織LGAS議員席次及選區劃分方式由地方政府決定，分別是7至15席不等，若應選的議員席次或選區需要改變，需經由當地公民組成代表人團修正之。^⑯

由於是行政立法合一，地方議會並沒有「會期」制度的設計，但地方政府法規定，地方政府關於預算及重大政策的討論，需有公開會議讓當地市民參與。公開會議的時間由各地地方政府自行訂之，一個月一至四次不等。

（二）小結

不同於英美、歐陸及東亞模式，大洋洲澳洲的主要城市雪梨，由於其為聯邦國家，各州有州政府，全國人口又不似同為聯邦國家的美國般眾多且土地幅員遼闊，因此州層級下並沒有另設一個統一管理市政的政府機關，而是直接交由各區委員會統管。這樣的組織架構模式，或許可能是另一種在施政效率與民主治理原則中平衡的模式。一方面開放社區型組織的公民參與管道，但是統籌整體市政規劃的任務則交由預算及資源較豐沛的州政府。

^⑮ 雪梨人口約為440萬人，而其所屬的新南威爾斯州（New South Wales, NSW）人口約690萬人。

^⑯ 每個LGA的地方議會席次由區政府自行決定，地方議員席次並不一定會因為該市的人口數成長而增加。

伍、各國大都政府組織與我國五都之比較

上述對各國大都的政府組織體制之研究，所得到的大都政府組織，以及次級行政區域組織結構之分析，下面以表三及表四呈現與我國的現行五都治理模式之比較。

從表三可清楚瞭解，我國五都的行政立法關係，並非唯一以二元對立制衡方式設計五都政府組織模式的國家，且雖然五都市議員的總額在此次改革中明升暗降，但人口席次比例相對於世界知名的都會城市，並不算比例過高，也可說在市層級中公民參與管道，相對而言比例尚可。但是，在次級行政區域的組織架構，卻是唯一完全沒有任何民選代表的案例。換句話說，我國五都幾乎可被列為只重視施政效率的極端代表，忽視了地方基層的公民政治參與管道設計。

但難道，大都的治理，一定要獨重施政效率而放棄民主參與的原則嗎？從上述跨國各都的比較，我們另可得到表4的各都次級政府組織歸納表。

表四中，我們可以觀察到，同樣位處東亞，和我國歷史、文化及生活習慣相近的日本東京及韓國首爾，在次級地方政府組織的設計，完全朝向民主治理的原則上發展，區長及區議會皆為民選產生，為二元的行政立法制衡體制。區政府和市政府並非完全的上下從屬關係，區政府具有一定程度的自治功能。

其他國家的大都，則是以不同的型式，企圖在開放公民參與管道的基礎上，盡可能不傷害施政效率，在民主治理與施政效率中取得平衡。其可行的方式即為，在區長或區議會兩個組織機關中，至少擇一民選，而各都的模式如下：

甲、紐約：區長民選、社區議會由公民自願參與。區政府屬市政府的內部組織，但維持較弱的民主治理功能。

乙、倫敦：議會直選並組成區政府。市政府及區政府劃分權力範圍，區政府具一定程度的自治功能。

表三 各國大都政府組織比較表

型式	大都	行政立法關係	席次	人口	人口席次比	次級行政區	
						區數	是否直選 ^①
英美	紐約	二元	51	8,391,881	164,546	5	Y
	倫敦	二元	25	7,5569,00	302,276	1+32	Y
歐陸	柏林	融合	眾院至少130席	3,440,441	26,464	23→12 (2001)	Y
	巴黎	混合	163	2,193,031	13,454	20	Y
東亞	東京	二元	127	13,010,279	102,443	23	
	首爾	二元	106	9,853,972	92,962	25	Y
大洋州	雪梨	州政府及聯邦政府	州議會眾93參12	4,504,469 (Sydney) 6,889,100 (NSW)	* ^②	38 (LGAs)	Y
我國五都	台北市	二元	62	2,620,000	42,200	12	N
	新北市		66	3,850,000	58,300	29	
	台中市		63	2,630,000	41,700	8+21=29 ^③	
	台南市		57	1,870,000	32,800	6+31=37	
	高雄市		66	2,760,000	4,1800	11+27=38	

資料來源：作者自行整理。參閱2011年各國官方的人口統計單位網站，包括有U.S. Census Bureau、European Commission、Tokyo Metropolitan Government、Seoul Metropolitan Government。

① 此處是否直選，意指次級行政區是否有直選之議會或行政官員，無論是兩者都直選或緊有其中之一直選，皆歸納為「有直選」。至於直選的是哪個組織，於表四進一步區分。

② 雪梨市無統一的市政府，星號表示無法計算雪梨議會之人口席次比。

③ 前方數字為原台中市、台南市及高雄市的「區」數，後方為台中縣、台南縣及高雄縣的原鄉鎮市總數。

表四 各國大都次級行政區組織結構

型式	大都	與次級政府關係	行政立法關係	下層組織型態	區長直選	議會直選	簡評
英美	紐約	區長非官派	單一 ^②	區民自願參與社區委員會，委員會從屬於區政府。	○	×	重施政效率，結合較弱的民主治理。
	倫敦	非官派	融合	各區選舉區議員並組成區政府。	×	○	重民主治理，結合施政效率。
歐陸	柏林	非官派	融合	由區議會產生區議員，非獨立機關，從屬於柏林市參議院。	×	○	重施政效率，輔以有限度的民主治理。
	巴黎	非官派	二元	區長官派、直選區議會。	×	○	平衡施政效率與民主治理。
東亞	東京	非官派	二元	各區選舉區議會及區長。	○	○	完全重視民主治理原則。
	首爾	非官派	二元	各區選舉區議會及區長。	○	○	完全重視民主治理原則。
大洋州	雪梨	非官派	融合	各區選舉區議員並組成區政府。	×	○	平衡施政效率與民主治理。
台灣	五都	官派	單一	區長官派，區諮議詢議員非直選。	×	×	完全重視施政效率原則。

資料來源：作者自行整理。

^② 這裡的「單一」是指行政與立法間並非均由民選的「二元」民主，也不是內閣制式的由民選的議會產生行政領導的「融合」治理，就是「單一」應對上級政府，或單一面對非民選的委員會。

丙、柏林：議會直選並組成區政府，但區政府需受市議會參議院監督。

丁、巴黎：議會直選，區長由區議會選出。區議會功能為凝聚共識，向議會及市長提出建言。

戊、雪梨：沒有一個統一的市政府，主要上轄單位為州政府。各區議會直選並組成區政府，處理區自治事務。

雖然我國自有直轄市以來，下轄的區組織皆為區長官派，但此制自民國56年台北市升格以及民國68年高雄市升格後，40年來未曾接受通盤的檢討及審視，在現今五都改制升格情況下，是否還能適用完全以「施政效能」為主的組織型態，仍有待學者專家共同省思。

陸、結論

本文試圖探討比較我國新改制成的五都政府組織與世界其他大都政府組織系統的異同。本文的理論切入乃是從民主治理及施政效能兩原則，來思考衡量各大都政府組織建置對這兩原則的安排方式。經過比較研討，本文發現台灣的新五都在組織建置上，幾近完全倚重在「施政效能」這一考量，而對「民主治理」這一理念則甚疏離；這樣的疏離特別彰顯在大都之下的次級治理單元的設計上。過去，未合併的縣市（北高二直轄市除外），其下一級單元的鄉鎮市，均為自治體，由人民直接選舉行政首長及民意代表，但合併改制後，這樣的民意參與或表達的機制完全廢除，首長改為官派，民意代表則象徵性的延任一屆為諮議委員。這種制度設計，與本文所列舉世界各大都的政府組織安排，頗有差距，甚且與我們最鄰近的東亞大都—東京及首爾，都相當扞格不入。

綜合而言，本文所歸納整理的五種大都治理模式，除了台灣的五都之外，其他的英美、歐陸、東亞，及大洋洲模式，都多少能兼顧民主治理及施政效率之平衡，而東亞的模式中更是傾向高舉「民主治理」原則，惟獨台灣的五都是棄「民主」而就「效能」。就未來長遠的地方治理發展而言，本文所歸納的其他四種大都治理模式，或可為我國未來改革五都政府組織架構之參考。

參考文獻

- 內政部營建署（2005）。《台灣都會區域範圍劃設準則之研究》。台北：內政部營建署。
http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=7579&Itemid=104。2011/9/11。
- 吳介英、紀俊臣（2003）。《地方自治團體跨區域事務合作之研究》。台北：內政部。
- 周育仁（2011）。《大都會政府體制之研究》。台北：內政部。
- 紀和均（2009）。〈地方派系十字路口—由法國經驗論臺灣的區自治爭議〉，《中國地方自治》，第62卷，第8期，頁4-15。
- 孫煒（2008）。〈民主治理與非多數機構—公民社會的觀點〉，《公政政策學報》，第26期，頁1-35。
- 張勇等（譯），Wilson, David and Chris Game（原著）（2009）。《英國地方政府》。北京：北京大學出版社。
- 陳立剛（2007）。〈都會區政府合併初探—以美加地方政府為例〉，《中國地方自治》，第60卷，第12期，頁4-13。
- 陳立剛、李長晏（2003）。〈全球化治理：臺灣都會治理的困境與體制建構—地方政府跨區域合作探討〉，《中國地方自治》，第56卷，第2期，頁4-19。
- 陳華昇（2009）。〈我國直轄市區制度採雙軌並行模式之可行性分析〉，《國政評論》，內政（評）098-217號。<http://www.npf.org.tw/post/1/6726>。2011/9/11。
- 黃錦堂（2009）。〈新直轄市之區應否實行地方自治？〉，《國政評論》，憲政（評）098-064號。<http://www.npf.org.tw/post/1/5858>。2011/9/11。
- 黃錦堂、呂育誠、楊戊龍（2008）。《政府職能與角色分析架構建立之研究中》。台北：行政院研究考核委員會。
- 楊鈞池（2006）。〈從「廣域行政」分析日本的市町村合併問題〉，《國政評論》，內政（評）095-040號。<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/095/IA-C-095-040.htm>。2011/9/11。
- 廖達琪、曾怡仁、劉子昱（2009）。《地方民意代表會期與員額之研究》。台北：內政部。
- 劉明德、趙永茂（2008）。〈德國地方行政區域重劃的改革模式與問題〉，《問題與研究》，第47卷，第3期，頁135-158。
- 厲媿媿、陳麗華（2008）。〈英國地方分權與地方制度考察報告〉，《政府出版資訊網》網站，公務出國報告，11月14日。http://210.241.21.164/OpenFront/report_detail.jsp?sysId=C09703631#a。2011/9/11。
- Barlow, I. M. (1991). *Metropolitan Government*. London: Routledge.
- Frederickson, H. George, and Smith B. Kevin (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schmitter, Philippe C. (1997). "Civil Society East and West." In Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien (eds.), *Consolidating the Third Wave Democracies* (pp. 239-262). Baltimore: The John Hopkins University Press.

A Cross-Country Comparative Study on Democratic Governance in Metropolitan Cities

Tsu-yu Liu and Da-chi Liao

Abstract

On December 26, 2010, Taiwan legally achieved the biggest administrative integration among several highly populated and neighbored cities and counties in her own history. The so-called direct jurisdictional municipalities by the central government have increased from the previous two, Taipei & Kaohsiung, to five, plus New Taipei, Taichung, and Tainan. Although Taiwan has legally entered the era of five metropolitan cities, the structures and the functions of the five are still subject to debate and discuss. One of the hot debating issues is: whether the structures and functions of a metropolitan city should be more democratically or more efficiently oriented? In general, democratic governance and efficient management are quite apart from each other in terms of institutional designs. For instance, if democratic governance is the leading principle in governmental institutional design, the entire organizational structure should be relatively flat and open up for public participation. On the contrary, if efficiency is the primary concern for a governmental institution, its organizational design should be more hierarchically oriented, and quite discourage a check and balance system. The main question raised by the paper then is: whether the democratic governance or the efficient management principle plays a more important role in the organizational design of metropolitan cities in democracies? In order to answer this question, this paper selects several metropolitan cities across different geographical and historical areas to be compared. These cities include: New York, London, Berlin, Paris, Tokyo, Seoul, and Sidney. The paper expects to derive lessons from these metropolitan cities regarding how to balance between the necessity of democratic rule and the demand of efficient management within their governmental institutional designs. These lessons hopefully can offer some insights for Taiwan to learn and to consider how to further improve the quality of governance across the five metropolitan cities.

Keywords: democratic governance, governing efficiency, Taiwan five metropolitan cities, metropolitan governmental system, local autonomy.

Tsu-yu Liu is ph. D. student of Institute of Political Science, National Sun Yat-sen University.
<tsuyu0721@gmail.com>

Da-chi Liao is professor of Institute of Political Science, National Sun Yat-sen University.
<dcliao@mail.nsysu.edu.tw>