

孫中山均權制度的再省思

彭立忠

政治大學國家發展研究所副教授

摘要

中國歷史的變化似乎存在兩項「規律」，一為「天下大勢，合久必分，分久必合」；另一為「一治一亂，治亂相循」。為了打破「一治一亂，治亂相循」，孫中山先生提倡民權革命，消除人民爭做皇帝的野心，避免天下治亂相循；同時為了避免中央政府與地方政府的權力爭鬥，中山先生開創均權制度以調節中央與地方的事權劃分，同時希望中央與地方維持在「統一中有分立，分立中有統一」的關係。此均權制度的落實，考驗著政府治理的效能，當代公共行政學重視府際關係，強調府際間的跨域治理，然而臺灣地方政府間有著府際合作的論壇或資源共享協議，也有不同層級政府為了水災防治，爭奪資源與推諉責任，可見跨域治理存在觀念與行為的落差。均權制度賦予地方政府一定的人事與財政上自主權，而城市的人口增長對於地方政府的級別調整、權力與資源分配，有一定的誘因，從而造成海峽兩岸的城市發展競相以升格為念，然而城市發展帶來生態與環境的負面壓力，引發學者的檢討反省，本文希望兩岸城市發展能相互借鑑，在過與不及之間找到平衡點。

關鍵詞：均權制度、跨域治理、國土規劃、城市發展

孫中山均權制度的再省思

彭立忠*

前言

研究中國歷史的人似乎常常會引用下面兩項「規律」，一為「天下大勢，合久必分，分久必合」；另一為「一治一亂，治亂相循」。這兩種規律彼此或有一定的關聯性，當歷史的治世通常會出現在大一統不久之後的年代，而大一統日子久了，吏治難免會鬆弛，朝綱不振群雄併起，於是天下紛擾多事。當中央政府無力應付內憂外患時，國家就會四分五裂，從而出現不同程度的治亂循環，直到久經離亂，民心望治殷切，新的治平力量崛起，獲得了民心歸附，逐一掃平分裂割據，重新奠定江山一統的局面，也再度開啟另一輪治亂分合的循環。

以上是我們所熟知的歷史現象與規律，¹可是要如何中止這種宿命式的規律呢？中山先生提倡民權革命，就是為了打破治亂循環，遏止革命同志再有爭做皇帝的心理。他說：「我從前因為要免去這種禍害，所以發起革命的時候，便主張民權，決心建立一個共和國。」²共和國的基礎在於人民，人民從專制帝制下解脫出來，並不會自動成為國家的主人或成為社會的公民，人民需要接受民主法治的公民教育，也需要實際從身邊周遭的公共事務參與做起，這時地方自治成為維繫國家民主的基石。中山先生認為「立國根本在於人民先有自治能力，所以地方自治為最重要之事，現應從一鄉一區而至於一縣一省一國，國家才有希望。」³

當共和國在中央政府的職位上免除了世襲的皇帝，在地方政府方面賦予人民參政的權力以及組織地方政府自治的運作，這時仍不免出現中央政府與地方政府的爭權問題，中國歷史上治亂分合的規律，換個角度來看，意味著中央政府與地方政府（特別是省）的權力緊張關係，中山先生主張三民主義的革命，建立共和民主的政府，其政府與人民的關係大不同於前代帝制專制，其各級政府間的權力關係也應有所不同，以徹底改善過去強幹弱枝集權中央，或是據地自雄割裂一方的分權獨立。因而他提出了「均權」的原則以調和中央與地方的對立，期使民國的政府如身之使臂，臂之使指，整全一體靈活運用，而無倚輕倚重對立之弊。

* 作者為政治大學國家發展研究所副教授兼副學務長，mail: lcpeng@nccu.edu.tw

¹ 現在則有學者將氣候變遷與改朝換代的關係聯繫起來，認為「災變氣候」這個外因，導致依賴農業生產的社會荒歉，游牧民族與農業民族競相爭奪自然資源（水與田），或者頓失依靠的農村飢民，在有人倡議之下揭竿起義，這些來自氣候災變的因素才是歷史改朝換代的主因。參見高雄中山大學海洋科學系許德惇教授 Disastrous climate change and the history of China 一文，引自其部落格：
http://davidsheuessay.blogspot.tw/2013_06_01_archive.html 擷取日期：2013.10.01

² 孫文，1924，《三民主義》民權主義第一講。

³ 孫文，1919，〈改造中國之第一步〉。

中華民國的憲法依據中山先生的遺教，除了中央政府架構出五權分立的總統與五院制，在中央與地方的權力劃分上，採取了列舉式的權力分配關係，規定了某些事務與權限由中央立法並執行（憲法第 107 條）；某些事務與權限由中央立法並執行或交由省縣執行（憲法第 108 條）；某些事務由省立法並執行或交由縣執行（憲法第 109 條）；某些事務由縣立法並執行（憲法第 110 條）。在分別列舉了分權事項後，憲法也規範了「有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。」（憲法第 110 條）以及前揭各條所列舉之外，「如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」（憲法第 111 條）

然而行憲以來，權力向上集中的現象並無改變，動員戡亂時期固無庸論，即便解嚴後權力應當下放各級政府，還是屢屢出現中央限制省縣的權力擴張，民國 86 年（1997）第四次憲法增修時將臺灣省政府移除「自治法人」地位，簡併改組為中央政府的派出機關，憲法增修條文第 9 條重新規定縣的自治地位，及重訂中央與省、縣的關係。⁴民國 99 年（2010）為了持續建構縣市改制直轄市的完善配套法制，「地方制度法」又做了修正，增訂地方跨區域合作機制（地制法第 24 條之 1，之 2，之 3）之條件與限制，明訂直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。（地制法第 24 條之 1）

從社會變遷與立法精神來看，「虛省」之後臺灣的地方政府似乎權力逐漸擴張，縣原本屬於地方自治的基本單位，如今可望縣市合併升格為直轄市，而且可以與其他直轄市、縣市、鄉鎮市成立跨區域合作組織，推動跨區域資源利用的整合。然而我們卻看到台北縣等五都升格為直轄市後，爭相向中央政府爭取統籌款分配額提高，舉債上限額度希望能夠調高，另一方面，今夏的一場颱風，不只重創中南部縣市，更引爆中央和地方政府誰該為暴雨成災負責的口水戰。因此本文希望重新檢視中山先生均權制度的理念與實際，對於當代流行跨域治理的模式，是否反成為行政區劃方式不良設計下，各級政府相互爭功諉過的藉口，做一番探討。最後，本文擬針對臺灣的縣市競相以升格成直轄市為目標，而中國大陸爭相發展超大型城市與巨型城市的發展模式，⁵將二者做一對照，

⁴ 民國 88 年（1999）李登輝總統公布了「地方制度法」，廢除原先適用的省縣自治法、直轄市自治法，改以「地方制度法」規範中央與地方的關係。十年之後，為增列縣市改列直轄市的法源依據，「地方制度法」再次修正，分別賦予台北縣升格為直轄市；台中縣市、台南縣市、高雄縣市合併改制直轄市。

⁵ 關於城市的規模與稱謂本無定論，沙森（Saskia Sassen）（1991，2001）在其《全球城市》一書中首創全球城市（Global city）一詞，而與巨型城市（又稱超級城市，megacity）相對。在西方人眼裡，英國倫敦、美國紐約、法國巴黎和日本東京，傳統上被認為是四大世界級城市。引自百度百科，

<http://baike.baidu.com/view/256612.htm>，擷取日期：2013.08.08

2009 年，國際「全球化和世界城市研究小組」將全球 242 個世界城市分成 5 級 12 段。中國本身人口眾多，對於城市的分級，有直轄市、地級市、縣級市的區分。在城市發展的過程中，由於大量農村人口向城市移居，形成了常住人口在 1000 萬人以上「超大城市」，500-1000 萬人口的「特大城市」，100-500 萬人口的「大城市」，50-100 萬人口的「中等城市」，10-50 萬人口的「小城市」，以及人口少於 10 萬人的「小城鎮」。以上分類引自中國評論新聞網，〈調整發展方針優化中國城市發展格局〉一文所建議的分類方式。2013.07.31

希望能在過與不及之間找到平衡點。

壹、均權制度的基本理念

中山先生的憲政思想中，橫向的權力配置是五權憲法思想，縱向來講，則是均權主義。⁶均權主義是孫中山對中央與地方關係、集權與分權關係所提出的科學概念，它以權力的縱向配置為關注的焦點。「孫中山主張，無論是對中央政府的治權，還是對地方政府的治權，亦或是對縣為單位的人民自治權利，均應以憲法和法律加以明確區分和規定，使之界線分明而又井然有序，使之各有所遵又相互協調，使各級政府及自治團體之所為，都以法的規定為依歸，而不以執政者的個人意志隨意轉移。」⁷

考察「均權」一詞正式出現於民國十三年〈中國國民黨第一次全國代表大會宣言〉及〈國民政府建國大綱〉，主要在說明中央與地方之權限，明白指出「中央與省之權限採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方；不偏於中央集權或地方分權。」我們追本溯源，不難發現中山先生的均權概念實萌芽於革命初期，歷經廿餘年的革命奮鬥與國內外壓迫後，得出這樣一種心得，很重要的理由即是關心中國的「統一」問題，我們可以說均權的政治意義就是為了解決廣土眾民的中國，如何能夠在「統一中有分立，分立中有統一」的彈性設計；同時為了避免一般人誤解統一就是集權，分立就是分離獨立，所以孫先生要再三強調中國採用均權原則是單一國而非聯邦國，更非軍閥分治下所提倡的「聯省自治」。

一、均權制的權力分配原則

中山先生主張「研究權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而惟以其本身之性質為依歸。……例如軍事外交，宜統一不宜紛歧，此權之宜屬於中央者也。教育、衛生，隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬之中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣。同一教育也，瀕海之區，宜側重水產，山谷之地，宜側重礦業或林業，是故宜予地方以措置之自由。然學制及義務教育年限，中央不能不為之畫一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事實，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方。」⁸由此可見，中山先生的均權原則，似乎主張一定事權可集權於中央，一定事權可分權於縣市，省則居中為承轉的樞紐。

二、均權的內涵在於統一中的地方自治

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1026/5/5/5/102655537.html?coluid=53&kindid=0&docid=102655537&mdate=0731070506>

⁶ 常安，2009，〈作為憲政實踐的“均權”及其政治意蘊〉，《雲南大學學報法學版》，22卷5期。

⁷ 王永祥、石畢凡，2001，〈孫中山“五權憲法論”特質之我見〉，《學術研究》歷史學，引自：中國知網 <http://www.cnki.com.cn/Article/CJFDTOTAL-XSYJ200102023.htm>

⁸ 孫文，1922，〈中華民國建設之基礎〉

中山先生主張均權制的中國為單一國，而非聯邦國。均權原則下省制之存廢如何？中山先生認為：「以吾之意，斯時省制即存，而為省長者，當一方受中央政府之委任，以處理省內國家行政事務；一方則為各縣自治之監督者，乃為得之。」⁹至於省長究竟官派或民選？孫先生認為：「各省人民得自定憲法（指省憲），自舉省長；但省憲不得與國憲相牴觸。省長一方面為本省自治之監督，一方面受中央指揮，以處理國家行政事務。」¹⁰可見省長產生之方式可以官派，也可以民選，論其權限一也，皆為受中央政府委任（指揮）以處理一省之事務，同時也有權監督一省之自治事項（指監督縣之自治業務以及與中央均權協調下之事權）。

當年中山先生號召排滿革命時，曾有外邦人（指西洋與日本）各自倡分割或保全中國的論調；進入民國之後，列強易「瓜分」為「共管」之說仍甚囂塵上，對中國之共和政府遲遲不肯承認，對於中國之邊疆少數民族（指外蒙），一旦萌生離異之心，即率先承認其為一新而獨立的國家。故孫先生一方面勸誡外國人「支那民族有統一之形，無分割之勢。……若要列強而分割此一風俗齊一性質相同之種族，是無異毀破人之家室，離散人之妻子，不獨有傷天和，則實大拂乎支那人之性，吾知支那人雖柔弱不武，亦必以死抗之矣。」¹¹另一方面，中山先生對內則強調合漢、滿、蒙、回、藏諸地為一國（領土統一）；合漢、滿、蒙、回、藏族為一人（民族統一）；齊各省之軍士號令於一（軍政統一）；各省聯合，互謀自治，使中央與各省之行政關係調劑得宜（內治統一，或曰內政統一）；合理調節國民之租稅負擔，使國家經費能合理地取給於民（財政統一）。綜此數項強調統一的訴求，足以證明孫先生的均權原則是在統一國家主權的前提下，進行中央與地方的事權分工；是在單一制國家的歷史條件下，借喻聯邦制國家的分權作法，絕非把一個「本來統一的中國，變成二十幾個獨立的單位，……然後再來聯合起來。」¹²

三、均權與聯省自治或聯邦制的差別

有關「聯省自治」的思想與運動，自民國肇建以來即時起時落，一方面是因部分知識份子嚮往美國的聯邦制，以中、美兩國面積相近，當時美國分為四十九州，而中國僅分為十八省，相形之下，中國的省區過於遼闊，不利於民眾的直接參政，如果中國的省分能再細分，便與美國四十九州相當，再仿美國憲法對聯邦與地方的權力劃分，當可賦予地方高度的自治權力，滿足地方的政治參與，同時也藉此削弱原來豪強省分的人口、資源，使其不易為野心分子所操縱，行割據分裂之實；另一方面則是現實政治的操作，當民國初年袁世凱稱帝事敗，在其去世之後北方軍閥專權，先後有黎元洪與段祺瑞的政爭，張勳迎立溥儀復辟，段祺瑞討伐張勳，溥儀下野而段氏專權。一時間，各省督軍或聯名通電叛離中央，或通電取消獨立歸順中央，一切行事進退悉以督軍個人之利害得失為念。南北軍閥之間的既聯合又鬥爭，此起彼落，聯省自治的主張實非知識分子片面的

⁹ 孫文，1922，〈中華民國建設之基礎〉

¹⁰ 〈中國國民黨第一次全國代表大會宣言〉，1924。

¹¹ 孫文，1903，〈支那保全分割合論〉。

¹² 孫文，1924，〈民權主義〉第四講。

想法與期望，也非單純模仿歐美的聯邦制可以實現。

再者，當年提倡聯省自治的軍政強人，對於憲政與民主的認知著實有限，無怪乎中山先生對於假聯省之名行割據之實有所質疑，「試問今之行聯省自治者，其所謂一省之督軍、總司令、省長等，果有以異於一國之內所謂總長（即今日之部會首長）等之大小官吏乎？省之鉗制各縣，較之中央政府之鉗制各省，不啻模仿惟恐其弗肖，又加甚焉。中央政府以約法為裝飾品，利於己者從而舞弄之，不利於己者則從而踐踏之；省政府則亦以省憲為裝飾品，利於己者從而舞弄之，不利於己者則從而踐踏之。中央政府所以之待國會者，省政府亦即以之待省議會；中央政府所以之待全國最高司法機關者，省政府亦即以之待全省最高司法機關。其為官者，固無異也，所異者，分一大國為數十小國而已。」¹³

而主張實行聯邦制者，若以美國為範，聯邦制國家應有下列幾項基本特徵：(一)中央與地方各自獨立；各擁有若干明定的權力或剩餘的權力；(二)中央與地方的政府分別擁有對人民直接行使統治的權力；(三)真正的關鍵在於中央與地方互無從屬的關係，彼此獨立、分權協調，各自在權力範圍內享有獨立的地位；(四)某些聯邦制國家，其中央政府係屬於地方政府，不可避免地造成中央政府缺乏效能。¹⁴相對於聯邦制的分權，我們可以發現中山先生均權制度的特徵在於：(一)權力之性質不同，中央與地方所均之權皆為事權而非主權或政權；(二)權力行使之範圍不同，地方所均之權皆限於局部，屬於自治區內的；(三)權力之位階不同，因為主張單一國制，所以地方雖有權制定省憲，但不得與國憲或中央政府所制定的法律牴觸，牴觸者無效；(四)當權力劃分有爭議時，最後的裁決權歸屬，確定仍屬中央政府所享有。

貳、跨域治理的理念與實際

均權的概念既然屬於事權而非主權或政權，且地方所均之權皆限於局部，那麼若是發生橫跨兩個或兩個以上行政區域的公共事務，則中央政府該如何協調？地方政府間又該如何合作呢？公共行政的學者針對跨政府間的事務處理或管理，使用跨域治理（*across boundaries*）的概念，認為不同轄區政府部門，或是中央與地方政府間的互動，或是共同處理公共事務的方式皆屬之。¹⁵研究跨政府治理的議題也被稱作「府際關係」，探討上下隸屬或互不隸屬的政府間合作型態。

我國既然是單一國，地方政府與中央政府存在隸屬關係，中央政府擁有較多的資源與權力，地方政府需要上級政府的補助，故接受上級政府的支配與監督。然而臺灣地區由於地狹人稠，各地居民的生活依存緊密，許多地方自治團體因個別地方政府資源有限，為提升施政能力與發展互利，遂推動跨域合作機制，如：「高高屏首長暨主管會報」、「中

¹³ 孫文，1922，〈中華民國建設之基礎〉。

¹⁴ 傅曾仁等譯，惠爾著，1991，《聯邦政府》，香港商務印書館，頁 3-17。

¹⁵ 呂育誠，2012，〈跨域治理概念落實的挑戰與展望〉，《文官制度季刊》，4 卷 1 期。

部五縣市首長論壇」、「北台區域發展推動委員會」…等。¹⁶由鄰近的數個地方政府藉定期或不定期的集會，或透過特定議題的協商合作，以取得在公共服務上的資源共享（如台北市與新北市在淡水河系污水處理的合作共用八里污水處理廠；北水處與台水公司在新店溪與大漢溪水資源上的聯合運用翡翠水庫水源；及大臺北緊急醫療與救護等方面的合作）。¹⁷在特定的天然災害防災救災事務上，透過組織經驗交流，增強組織能力，聯合訊息通報，可降低災害發生的事故風險。

可見跨域治理為當代政府公共治理的一個重要面向，然而妨礙政府跨域治理的現象卻也層出不窮，例如今年 8 月下旬康芮（Kong-rey）颱風帶來豪雨，不只重創中南部縣市，更引爆中央和地方政府誰該為暴雨成災負責的諸多政治口水。先是南部民進黨籍五縣市首長於 9 月 2 日舉行聯合記者會提出「為民請命，延續治水」的口號，促請中央應續編 6 年 600 億治水預算。緊接著行政院長江宜樺也立即召開相關部會研商，除指示副院長毛治國成立跨部會治水專案小組，檢討「8 年 800 億」治水績效；更強調地方政府也要負起治水責任，「不要將經費用於華而不實的活動，待發生災情再向中央爭取預算。」

18

由於臺灣社會解嚴後特有的政治文化，政黨對立下的跨域治理可能成為一種高調，當風災水災發生後，常見政治人物因黨派不同交相諉過卸責，無視於政府的職能本應為民興利除弊，為何平時只見爭權力（如縣市爭取升格直轄市）、爭取預算分配，遇事卻見中央與地方政府互相咎責與卸責，不問平日對於疏浚防洪設施的保養維護、事前及事中防災組織與訊息聯繫，各類準備是否確實，災後卻見無理的指責氣象單位的預報失靈，無法掌握颱風行進路徑、無法準確預估豪雨量及降雨影響範圍，導致地方政府是否放颱風假標準不一惹生民怨。在大是大非問題上模糊焦點，在細枝末節過程上吹毛求疵，似乎已成為當前的一種輿論風尚。

我們如果從均權制度的精神來檢視當前的災害防治跨域治理，我們會訝異均權制度似乎未曾在政府部門奉行過？即以康芮颱風造成的淹水為例，行政院召開跨部會治水專案小組做檢討，地方政府因政黨立場與中央執政黨對立，或咎責於 2005 年民進黨執政時編列「八年八百億」治水特別預算（事實上後來經朝野立委追加至一千一百六十億）執行不力；或認為中央部會及地方政府分管一條河的流域，造成彼此不同調的治理才是執行治山防洪成效不彰的主因。根據立法院預算中心評估報告指出，陳水扁政府時期編列八年一千多億元治理水患，卻因行政院長期未以流域觀念統合水患治理事權；中央與地方的橫向及縱向聯繫不足，影響治水成效，¹⁹該份評估報告也指出水患治理上、中、下游主管機關都不同；中上游是農委會水土保持局及林務局，農田排水由農委會農田水

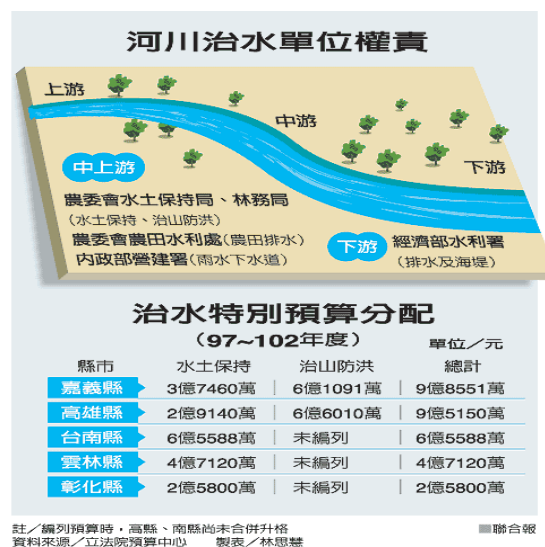
¹⁶ 同前註。

¹⁷ 王宏文、趙永茂、蕭全政、馬鴻文，2011，〈臺灣跨域治理的探索—以臺北市四個個案為例〉，臺灣大學公共政策與法律研究中心，擷取日期：2013.09.28 <http://www.cppl.ntu.edu.tw/research01.html>

¹⁸ 《中國時報》，〈治水不難，治政治口水才難〉，2013.09.07
<http://news.chinatimes.com/forum/11051403/122013090700070.html>

¹⁹ 《聯合報》，〈一條河 竟有 5 個單位在管〉，2013.09.02
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS5/8136277.shtml>

利處辦理，雨水下水道則是內政部營建署，下游排水及海堤管理是經濟部水利署。（如圖一所示）一條河川從上游到出海口，可能分屬四、五個以上的單位主管，每個單位都各自有負責的區域；只要發生災情，往往都是互踢皮球，沒有人會傻到願意主動承擔起責任，何況一條河的流域往往會跨越數個地方政府行政區，如果不同的地方政府係由不同的政黨執政，那麼防災治水的責任就更難論爭了。²⁰



圖一、臺灣的河川治水單位權責

引自《聯合報》，〈一條河 竟有 5 個單位在管〉，2013. 09. 02
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS5/8136277.shtml>

我們根據憲法與均權制度的精神來看，防災治水皆為政府的事權，因地制宜的成分較大，宜屬於地方，但是河川治理涉及河川可能是兩個行政區的分界，或是河川可能流經數個行政區，這時固然可依憲法「有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。」（憲法第 110 條）或地方制度法規定「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。」（地制法第 24 條之 1）但是考慮到臺灣社會特有的政治生態，一條河川由數個部門分段治理，縱使地方政府間發展區域合作訂定行政契約，恐怕未必能樂觀期待。內政部長李鴻源因此推出「總合治水」的觀念，主張從土地使用、城鄉規劃、農村再生的角度，先改變農村的經濟行為，讓農民不抽地下水，也有很合理的生活條件，再利用土地手段，把土地標的改變，建滯洪池或蓋新市鎮，跳出工程的思維（如傳統築堤與建抽水站）。這不僅與傳統治水的想法不同，在中央跨了

²⁰ 例如這次康芮颱風引發的責任之爭，內政部長李鴻源在 8 月 28 日下午 5 點下令開設二級防災指揮中心，但嘉義縣政府堅持不成立，高雄市、台南市只成立擴大三級中心。事後這些縣市對於豪雨成災的問題，卻一致口徑向中央政府爭取寬列治水預算。
東森新聞雲，〈地方治水討經費 李鴻源：超抽地下水再編 6 千億也沒用〉，2013.09.01，
<http://www.ettoday.net/news/20130901/264740.htm>

好幾個部會，更牽扯了地方不同派系間的微妙競合關係。²¹

李鴻源部長坦承涉及治水議題，需要強有力的跨部會整合，並且要突破不少法令限制，至於預算編列的問題，相較之下反而是小事，因為社會大眾的觀念要改變，農村的經濟行為要改變，地方政府執行力的配合，需要中央與地方彼此耐心的溝通。李部長勇於任事，對於治水問題尚難見其成效，但是他對於跨域治理的問題倒是點出關鍵，那就是政府的法令限制與人民的觀念配合。有關土地使用、城鄉規劃涉及到國土規劃的根本問題，如果現行處理治水防災的問題難以獲得跨政府部門的合作，或許我們必須思考改變以河川作為行政區的邊界區分，而以全河川水系為軸心思考，將其歸併至同一行政轄區內，責成地方政府從源頭至出海妥善管理水土保持、經濟開發分區利用、水資源的儲存、污水的回收再利用、疏洪與排洪的設施、地層下陷與地下水文的管理監控等。當然此一構想仍須經由公共討論獲得共識再說，且如長江、黃河這樣跨越數千公里的水系管理不太可能成立如此規模的地方政府，不過我們對於政府的職能跨域治理確實應有如此全方位的要求與期待。

參、都會升格夢下的優化選擇

中山先生的均權制度針對中央與地方政府的事權劃分，既做了概括與例示的說明，主要還在於賦予地方政府一定程度的人事與財政自主性，由於地方政府的規模與級別和其人事位階（含員額）、財政能力有一定的關聯性，所以海峽兩岸的城市發展似有某種相同的追求目標——大就是美？臺灣的縣市競相以升格成直轄市為榮，而中國大陸爭相發展成超大型城市與巨型城市。這兩者均以城市人口的增長為基礎，當人口增加至一定規模，則政府的級別隨之提升，預算財源也水漲船高，不論這樣的城發展係出於自然演化還是人為的增進，值得我們思考的問題是：都會升格夢下，什麼是城市發展的優化選擇？

約莫十年前，我曾聽聞大陸的朋友告知，略以中國大陸將以發展國際型都會為目標，其中的指標為人口在 5 百萬人以上，同時兼有一座空港與海港可為國際運輸，中心區至邊緣區的通勤時間在 1 小時內。這樣的說法，我雖無法找到正式的官方文獻，不過我也開始關注著大陸與臺灣的城市發展現象。根據中國大陸第六次人口普查資料顯示，目前大陸市區常住人口超過 50 萬以上的大城市已由 1990 年的 59 個增加至 2010 年的 242 個；20 年間，在大城市中，市區常住人口超過 1000 萬人的超巨型城市從無到有，增加了 6 個，分別是上海、北京、重慶、天津、廣州和深圳；人口在 500 萬至 1000 萬人的超大型城市由 2 個增加到 10 個；200 萬人至 500 萬人的特大城市由 7 個增加到 37 個；100 萬人至 200 萬人的大城市則由 22 個增加到 83 個；50 萬人至 100 萬人的城市也由 28 個增加到 106 個。²²

²¹ 同前註。

²² 方創琳，〈調整發展方針優化中國城市發展格局〉，《中國經濟時報》，2013.07.29
http://lib.cet.com.cn/paper/szb_con/166514.html

對比之下，臺灣的人口在 20 年間增長有限，城市化的現象偏重在西岸的北中南三大都會區，特別以大台北都會區集中了 663 萬人以上，約佔全島 2300 萬人的 28%，此一區域如果納入被包圍（或者說是被遺忘）的基隆市，以及相鄰且即將升格的準直轄市桃園市，總人口將達 904 萬人之多，約佔全島人口的 38.7%。恰好也將符合擁有兩座空港（松山與桃園機場）、兩座海港（基隆港、台北港），從核心區到邊緣在 1 小時通勤距離內（以自駕車為例）。

表一、臺灣行政區人口列表（總人口共有 23,354,061 人，2013 年 8 月底）

排名	縣市	類別	人口
1	新北市	直轄市	3,949,765
2	高雄市	直轄市	2,779,448
3	臺中市	直轄市	2,696,712
4	臺北市	直轄市	2,682,017
5	桃園縣	縣（準直轄市）	2,039,557
6	臺南市	直轄市	1,882,774
7	彰化縣	縣	1,297,167
8	屏東縣	縣	854,226
9	雲林縣	縣	708,864
10	苗栗縣	縣	565,023
11	嘉義縣	縣	530,365
12	新竹縣	縣	528,376
13	南投縣	縣	518,312
14	宜蘭縣	縣	458,648
15	新竹市	市	427,265
16	基隆市	市	375,755
17	花蓮縣	縣	334,128
18	嘉義市	市	271,260
19	臺東縣	縣	225,137
20	金門縣	縣	117,845
21	澎湖縣	縣	99,462
22	連江縣	縣	11,955

資料來源：引自維基百科，擷取日期：2013. 10. 02

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%87%BA%E7%81%A3%E8%A1%8C%E6%94%BF%E5%8D%80%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E5%88%97%E8%A1%A8>

若比較兩岸的城市發展，我們心中會有怎樣的圖像？中國大陸的城市除了大還是大，人口除了多還會更多；而臺灣若以一日生活圈來看，從台北搭乘高鐵至高雄僅要一個半小時，高速公路自駕車也不過 4 至 5 個小時，可是我們竟有 5、6 個直轄市，雖說我們的城鄉發展外觀上差異不大，若論及城市房價與公共服務的資源分配，臺灣則存在嚴重的南北差異。民國 100 年臺灣一舉增加了 3 個直轄市，有研究者指出，新增升格的直轄市有助於平衡北、中、南區域間的發展，提升地方政府體系與運作效益，但也可能造成財政資源集中於五直轄市，反加劇其他縣市間的城鄉落差。²³臺灣地區原本應該架構完整的國土發展計畫，由上而下依序為國土綜合開發計畫、區域計畫、直轄市、縣（市）綜合發展計畫、都市計畫與非都市土地使用管制計畫。且曾於民國 68 及 85 年分別核定

²³ 蕭閔偉、林建元、白仁德，2012，〈五直轄市升格後跨區域整合治理之新課題與願景：國土規劃觀點〉，《公共行政學報》，第 42 期，頁 139-156。

實施「臺灣地區綜合開發計畫」與「國土綜合開發計畫」，卻因該些計畫缺乏法源基礎，故無法有效發揮規範部門計畫及指導下位計畫之功能。具法源依據的「區域計畫法」卻無專責機關來推動落實，致使國土規劃體系與執行的權責機構迄今仍未完善，²⁴相信這即為李鴻源部長所稱的法令限制。迴避了應作為而延遲作為的國土綜合開發計畫，卻逕自打破原先規劃的三都十五縣模式，開放五都以至六都的直轄市規模，臺灣是否考慮過城市群的發展模式？或是期待目前的發展趨勢有助於平衡臺灣西部產業軸帶，串連高知識經濟產業，值得觀察未來的實踐。²⁵

而海峽對岸的大型都市紛紛旱地拔蔥式的崛起，住房、教育、醫療價格高昂與供給不足，擁堵的交通，污濁的空氣與惡化的水資源，能源的消耗與污染的排放，在在引發人們的反思：如何避免城市的快速擴張和空間的無序開發？換句話說，也就是人們需要怎樣的都市規模與生活品質？大陸學者陳文玲（中國國際經濟交流中心總經濟師）建議城市發展應當避免陷入空間型態「千城一面」、經濟型態趨同等「特色危機」；城市建設應重視發展的質量與可持續性，無論是城市規劃、基礎設施、建築質量與風格、軟體服務質量（如社會管理、公共服務、城市應急或危機管理）等，皆須考慮到城市社會、經濟與自然的協調發展。對於城市的規模，不應一味追求發展超大城市，應該創新城市的組合功能，善用大中小城市與現代鄉村之間的互動關聯，形成城鄉交錯、大中小城市相間、疏密合理得當的現代城市群格局。²⁶

中國大陸自改革開放以來，其改革的模式固然是以「摸著石頭過河」、「實踐是檢驗真理的唯一標準」、「發展是硬道理」為其指導原則；其建設與發展的模式則是「集中全國之力來辦大事」，因而在特定的事功上有長足且令人驚豔的表現。但是這種成長的表現究竟能否全國一致？抑或是因地制宜？大陸學者陳文玲反省城市的發展不應「千城一面」，同時期待各地能夠發展大中小不等的城市與鄉村有機共生的多樣性。臺灣各地在追求升格直轄市，引進高科技科學園區，開闢自由貿易區，設立文創園區，徵收工業園區用地的作為中，是否同樣陷入「千城一面」的迷思中而不自覺？令人心生警惕。

肆、結語

中山先生的憲政思想中，橫向的權力配置是五權憲法思想，縱向來講，則是均權主義。「均權」的原則以調和中央與地方的對立，期使民國的政府如身之使臂，臂之使指，整全一體靈活運用，而無倚輕倚重對立之弊。中山先生主張「研究權力之分配，不當挾

²⁴ 葉世文，2009，〈國土空間規劃變革——談國土計畫法的研訂〉，《研考雙月刊》，33卷4期，頁97-103。

²⁵ 依據林明鏘的研究，臺灣欠缺國土法來規範國土綜合開發計畫的法源，不僅在國土空間規劃的擬定與執行上將有所阻礙，我們參考其分析意見，擔心未來五直轄市的發展與空間規劃亦將無一有效的參照準則而各行其政，可能使得透過國土空間規劃來整合五直轄市以及其他縣市間的願景難以實現，更將無法阻止現今不斷流失的國土資源。林明鏘，2007，〈我國「國土法草案」政策與制度之檢討研究成果報告〉，行政院國家科學委員會專題研究成果報告（編號：NSC 95-2414-H-002-010-）。台北：行政院國家科學委員會

²⁶ 陳文玲，〈中國城市發展方式的選擇〉，《經濟日報》，轉引自中國評論新聞網，2013.06.17

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1025/8/4/0/102584069.html?coluid=7&kindid=0&docid=102584069>

一中央或地方之成見，而惟以其本身之性質為依歸。……例如軍事外交，宜統一不宜紛歧，此權之宜屬於中央者也。教育、衛生，隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。……更分析以言，……同一事實，猶當於某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方。」均權制的中國為單一國，而非聯邦國。中央與地方所均之權皆為事權而非主權或政權；地方所均之權皆限於局部，屬於自治區內的；地方雖有權制定省憲，但不得與國憲或中央政府所制定的法律牴觸，牴觸者無效；當權力劃分有爭議時，最後的裁決權歸屬，確定仍屬中央政府所享有。

我國憲法及相關法律賦予地方政府（直轄市與縣）自治的地位與一定的自治權力，在因地制宜方面，「有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。」地方制度法也規定「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。」但實務運作上，政府之間的跨域合作各有成功與失敗的不同經驗，特別是解嚴後臺灣的政治生態，常有中央政府與地方政府因為政黨分野而在資源分配、文過卸責上有口水之爭。本文以治水防災為例，引用內政部長李鴻源「綜合治水」的觀念，建議行政區劃的調整可以全河水系作為一完整的行政區域，不再以河川作為地方行政區的界河，可收政府事權一統之效。

由於地方政府的規模與級別和其人事位階（含員額）、財政能力有一定的關聯性，所以海峽兩岸的城市發展似有某種相同的追求目標，臺灣的縣市競相以升格成直轄市為榮，而中國大陸爭相發展成超大型城市與巨型城市。這兩者均以城市人口的增長為基礎，當人口增加至一定規模，則政府的級別隨之提升，預算財源也水漲船高，但是人口的增長與城市發展的過度集中，形成居民生活與自然生態的壓力，超過傳統行政思維的因應能力，於是出現土地供給嚴重不足，公共資源的分配不均，基本民生需求的價格飛騰，生活環境品質惡化，尤其是與城市居民生活息息相關的食品安全、公共設施安全事故頻發，讓人民在飲食、居住、出行的安全上面臨挑戰。²⁷本文一方面引出大陸追求建設國際級都會的判準，對照臺灣城市人口的自然分佈，比較臺灣以升格為直轄市的城市發展目標，參考了大陸學者以城市群發展的建議，提醒國人重視現階段國土發展規劃的立法嚴重滯後現實；展望國際城市競爭下，臺灣該如何發揮因地制宜、跨域治理的城市特色，追求城市建設的有序開發，避免「千城一面」，重視城市社會、經濟與自然的協調發展，方為有效治理之道。

²⁷ 同註 25。

