

《中華民國發展史·地方自治》

地方自治百年成長與發展

呂育誠

一、前言：地方自治與民主生活的實踐

雖然「地方自治」(local self government)一詞已是今日我國處理地方事務極普通與常識性的觀念，但是其發展與成長歷程，卻是相當艱辛而曲折的。此論點可由概念與實務二方面說明：首先，就概念面而言，地方自治就是指「國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督之下，自組法人團體、以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度」(薄慶玖，2001: 5)，可說簡明易懂，然而對數千年以來強調「普天之下、莫非王土，率土之濱、莫非王臣」的傳統中國文化而言，地方自治卻是陌生而常被忽視的，或者只是存在於鄉里宗社間，用來解決農事、祭祀等生活事務的有限功能而已。

其次，就實務面而言，1911年中華民國成立後，旋即進入長期內戰與抗日戰爭的動盪情勢中，中央政府應付內憂外患已疲於奔命，故根本無法完全掌控各地方情勢，遑論辦理地方自治，故儘管孫中山曾提出地方自治概念，當時中央政府也配合立法規範，但其真正的施行，卻主要是從國民政府退守臺灣後，才在風雨飄搖的環境中，逐步推動辦理。

儘管歷史文化上的「先天不足」，但歷經百年的摸索成長，台灣地方自治不僅讓臺灣民眾安然渡過了多次經濟與政治危機，更開創華人世界有史以來，最開放、最自由的生活成就：不同意見或理念，都可以公開發表宣揚；任何政治人物，都要經由民眾選舉試煉，來決定其是否當選或連任，至於「政黨輪替」，更已是地方政治上的常態。簡言之，今日地方自治不僅只是一套政治制度，其更逐漸內化為臺灣民眾生活的一部分。

本文主要是從時間先後次序，一方面回顧百年來臺灣地方自治發展的軌跡；另一方面也嘗試分析「事件」、「制度」，以及「功能運作」間的交互影響關係。筆者希望藉此探討過程，能提供讀者從不同角度，對百年來臺灣地方自治相關議題進行反省與前瞻。