

※專文※

蒙古地方制度簡介

周蕙蘋¹

摘 要

地方治理在知識經濟之基礎上與全球化接軌為晚近之趨勢。1980 年代後之公共管理中央政府之分權化(decentralization)管理及公共服務民營化、公部門組織工作精簡化以及財政管理的改革等，已為各主要國家改革走向。蒙古自 1990 年開始民主轉型，通過第四部《憲法》，亦致力於各項地方治理改革，尤其是中央對地方權力逐漸下放。本文由提高蒙古地方政府全球競爭力的角度出發，除對蒙古地方政府演變進行了解外，並簡述現今蒙古地方治理概況，以及目前所遭遇的困難，最後，提出蒙古地方治理永續經營的策略。

關鍵詞：蒙古、地方治理

壹、前言

現代「地方自治」(Local Self-Governance)之觀念，乃在透過市民在地方區域上的自行管理，完成公共行政任務，並期能落實「住民自治」與「團體自治」兩大精神²。蒙古自 1990 年開始民主轉型，並於 1992 年

¹ 中國文化大學政治學博士，目前服務於考試院，E-mail：c164@exam.gov.tw

² 「住民自治」(principle of self-election or co-option)，為政治意義之自治，是指地方事務之推動應得到地方居民或地方議會之同意，始得為之，又地方議會成員與地方行政首長，亦應由地方居民以民主選舉、定期改選產生，始能具備施政之正當性；「團體自治」(principle of group-personality)，此為法律意義之自治，是指地方自治團體具有公法人資格，享有各種自治權限，以處理自治項，並依法辦理委辦事項。又當地方自治團體之權利受損時，亦有訴願、行政訴訟或聲請憲法解釋等以救濟之權。許志雄等，《現代憲法論》，初版一刷，台北：元照出版社，1999 年 9 月，頁 372-3。

通過第四部《憲法》，該法第四章「蒙古國行政區劃單位及其管理」，揭示蒙古為結合中央與地方治理，即一種「社會治理」(social governance)，蒙古雖正值民主轉型，但中央仍以老式的集權化領導型態和命令指揮地方，再加上地方民主化未深、地方財源拮据、公民社會亦尚未建立，若從地方治理效能的角度觀之，蒙古地方政府體制已不符合時代的所需，必須進行大幅度改革。

若蒙古的地方體制改革有其必要的話，究竟應該如何進行？本文以為應從「地方政府」走向「地方治理」(from local government to local governance)，並且應是邁向「全局式」(holistic)的地方治理，其具體策進作為如：建構府際合作治理機制、形塑夥伴協力的治理網絡、擴大地方分權治理、強化地方政府本身治理(執政)能力等，以克盡其功。

貳、蒙古地方制度的形成與演變

任何制度的形成雖非完全出於偶然，但必有其歷史發展背景，以及特殊的自然環境，且一旦制度化後即形成「路徑依賴」，除非遭逢重大事故，否則不易有所變動，鑑於過去與現在有著密不可分的關係，為能解釋現在，就必須了解過去。以下就幾個階段來簡述蒙古地方制度幾個發展重要階段³：

一、成吉思汗時期

蒙古地方制度最早可追溯到成吉思汗時代，西元 1206 年，成吉思汗統一各宗族及部落，而形成一個新的王朝，並以數個重要軍事重地為據點，以擴展其統治版圖，包括中國，甚至最遠達到今日中歐。為能便於

³ Badarchyn Enkhbat and Ole Odgaard, "Decentralization and Local Governance," in Ole Bruun and Ole Odgaard(ed.), *Mongolia in Transition*(Nordic Institute of Asian Studies, UK: Curzon Press, 1996), p.165-8。

統治如此廣大領土，建立盟(aimag)⁴ 與蘇木(sum)，即吾人今日所熟知的省(province)與縣(county)，可謂蒙古地方制度之濫觴。

在 13 世紀初，當時的鐵木真被推舉為共同的領袖，並封以成吉思可汗之稱號，為了軍事上的需要，他將所有屬下人民，編成了 95 個千戶(mingghan)單位，又對每一個單位，指派了一世襲的千戶之長(mingghan-u noyan)。在千戶之下是百戶，百戶有百戶之長。其下是十戶，十戶也有什長，以使得可汗的命令可以直接下達，同時也派定專人，管理有關共同性的事務，使可汗的統治權及於每一個地方。另在千戶之上亦設有萬戶，萬戶有萬戶之長，如此軍事化管理，除有有利於軍事戰備外，也便於人口統計與稅賦徵收管理，而功績彪炳的將領，則冊封領土與奴隸。這樣成吉思汗把原本組織鬆散氏族部落制，藉由嚴格的兵制，轉變成為軍民合一的封建行政體制，為蒙古地方制度奠定良好的根基。

二、滿清統治時期

滿清入關之後，把蒙古諸部已有的封建單位，按蒙古傳統與滿洲人「旗」制加以劃分，劃一部為數旗，將原有二級制改為盟 (aimag)、旗(hoshuu)⁵、蘇木(sum)⁶三級制。基本上，旗與旗之間在制度上沒有橫的關係，旗直隸於中央，「盟」僅為例行性公文呈轉，對於「旗」僅為消極性的監督。各旗設有「扎薩克」⁷王公，為代代世襲，係滿洲皇帝直接臣從，

⁴ 部的蒙古原音為「阿衣馬克」(aimag)為蒙古原有的部族單位，其前身為「盟」，具血族傳統，部的首長稱「汗」，汗的地位非常高，負責管理部內各旗，為世襲封爵，但自為俄帝誘迫獨立後，傳統的部已分為 18 部。

⁵ 蒙古「旗」制雖創於滿清，但於 1931 年 1 月 6 日廢止。

⁶ 但因游牧的關係，蘇木的疆界並沒有劃定。

⁷ 「札薩克」(jasagh)一詞，原意是法令，在清代是一旗之長，在現代語彙裡是「政治」上的領導者。凡是屬於某一個旗的人民，永不能更改屬籍。他們是按每一百五十名壯丁的編制，組成一個「蘇木」(somon)。也就是說，一個「蘇木」約轄一百數十戶。其上有「蘇木章京」(somon janggi)亦稱佐領一員。原則上每於 6 個「蘇木」之上設參領(jalan)一員，統屬於「札薩克」之下。請參閱札奇斯欽，《蒙古文化概說》，初版，台北中華文化興運動委員會，1986 年 2 月，頁 173。

與清廷的關係非常密切。換言之，在整個地方制度中，滿清為利於統治，將蒙古各旗王公與王公之間切割，彼此間幾乎是獨立的，缺乏橫向的連繫，但對於旗與朝廷之間縱向關係，卻是不斷地強調。

三、蒙古國獨立以後

1. 蒙古人民革命黨主政時期(1924-1990)

蒙古君主哲布尊丹巴活佛突然辭世，在蘇聯第三國際以及蒙古人民黨⁸的支持與行動下，1924年11月26日蒙古政府宣布廢除君主立憲制，成立蒙古人民共和國，定都庫倫，改城名為烏蘭巴托，以1911年作獨立紀元，並允許蘇聯駐軍，致使蒙古政治乃徹底蘇維埃化，經濟商務亦為蘇俄所強佔，政經大權完全為俄人所操縱。此階段最主要由蒙古人民革命黨(Mongolian People's Revolutionary Party, 簡稱「人革黨」MPRP)所支配，內閣總理喬巴山(Choybansan)積極發展計劃經濟，並試圖削弱宗教喇嘛神權影響。從1952年至1984年8月間，整個國家機器可說是完全由蒙古人革黨所控制，而札登博(Tsedenbal)在位時更加強與蘇聯的關係，採行中央集權式的計劃性經濟，所有企業國營化，並對傳統農村進行改造。

蒙古地方政府現代化肇始於1924年，於1930年代中期制度化，並沿用至今。1931年，蒙古為配合其區域經濟發展計劃，重新決定「行政區劃法案」，將新的地方政府重新劃分成18省320縣·農牧合作社(sum-negdels)⁹，其中縣實行縣社合一制，即縣長兼任合作社的社長，農

⁸ 1919年牧民出身的蘇赫-巴托爾和喬巴山尋求共產國際的幫助建立獨立的蒙古國。1920年在列寧的幫助下蘇赫-巴托爾和喬巴山組建了蒙古的共產黨，即蒙古人民黨。

⁹ Badarchyn Enkhbat and Ole Odgaard, "Decentralization and Local Governance," in Ole Bruun and Ole Odgaard(ed.), *Mongolia in Transition*(Nordic Institute of Asian Studies, UK: Curzon Press, 1996), p.167。

自1924年蒙古獨立建國後，蒙古地方行政區劃原為車臣汗部、土謝圖汗部、扎薩克圖汗部，以及三音諾顏部等四部，1931年因經濟關係，改為「13」部，之後又歷經了1931、1940、1941年三次行政區

牧合作社係移植蘇俄集體勞工社的作法，合作社為一自主性組織，由人民推選出代表組成地方議會，再由議員互推執行委員若干人，負責地方事務執行，其任期省為三年，蘇木為一年。根據 1924 年蒙古第一部《憲法》規定，各級地方政府主要職能在於：派指導當地文化、政治與經濟之發展；診編列地方預算；尅指導所屬行政機關之工作；杼確保公共秩序和法律之遵守，以及公民權利之保護；杼取消下級權力機關違反蒙古政府法律之命令等。雖憲法授予地方政府諸多權限，但實際上，地方政府的權限¹⁰，不論是地方政治、經濟、社會發展皆由人革黨政治局(Politburo)所掌控，換言之，蒙古人革黨於各級地方政府設有分支組織，往往掌握著地方重大社經決策，毫無地方自治可言。

儘管如此，在人革黨一黨專政下，省的主要決策機關為人民代表議會(People's Deputy Hural)，又稱省呼拉爾，而行政委員會(Executive Committee)負責執行，二者組織規模大小，因各省情況不同而有所差異。一般而言，省議會議員產生，係由人民推選出許多鄉民代表，再由鄉民代表中推選縣民代表參加省呼拉爾。至於各級地方政府行政委員會(executive body)委員及組織，由各級地方呼拉爾決定(通常都由人革黨政治局決定)¹¹。

2. 1990 年代民主轉型變革

1990 年代，適逢蘇俄共產黨垮台，蒙古才有機會推動民主改革，並進行國家現代化，然在快速變遷的社經環境中，蒙古政府為能同時面對

劃變更，但均朝向「增設」而非「整併」，至 1946 年增設至 18 個部。中國邊疆歷史語文學會編，《蒙古研究》，台北：興台印刷處，1968 年，頁 248-251。至於 320 個縣·農牧合作社(sum-negdels)實際運作，係參酌<http://www.mywiseowl.com/>(上網日期：95/10/7)

¹⁰ 張遐民編著，《俄帝侵略下之外蒙古》，蒙藏委員會編印，1964 年，頁 96。

¹¹ This is described at length in George Ginsburgs, "Local government in the Mongolian People's Republic 1940-1960," *Journal of Asian Studies*, Vol. 20, No. 4, (Aug. 1961), pp.489-508.

財政負擔日益沉重、人民需求提高雙重壓力下，採取有別以往政策--「分權」(decentralization)，與「治理」(governance)以因應時代潮流。「分權」¹²係一種結合了「管理」與「行政」重大變革，包括決策過程更為民主、預算編列透明、政府課責明確、中央與地方政府角色的轉變¹³；「治理」係指在全國性政策與地方性事務的釐定與執行中，其涉及的決定主體已不再僅侷限於中央與地方政府兩者間單純的互動關係，還涵蓋了來自中央與地方以外的公、私組織和志願性團體等互動所形的一種複雜的網絡關係¹⁴。蒙古中央政府大量地將行政與預算授權予地方政府，目前有關民營化、土地使用、地方建設、健保、教育、都市發展、收益徵收與使用等權限均下放至地方政府，然由於地方各方政治勢力介入，在各項利益分配不均，或者中央與地方採取政策不一致時，常使得人民不知所措，亦讓分權改革的效果並不如預期。且因大部分的地方政府財政拮据，以及治理能力不足，無力從事基礎的公共建設，促進地方發展，僅能維持最低的公共服務水準而已。

近年來，蒙古境內除了幾個特殊地區，以及邊境上幾個大城市外，大部分的地方政府仍顯然還沒有足夠的自治能力，以執行中央政府所授權的自治事項。過去幾年，蒙古政府受到亞洲開發銀行等諸多國際組織

¹² 一般而言，任何國家必須進行分權，以遂行統治職能，分權可分為以下三種：1行政分權，即中央政府決定重要政策，地方政府負責例行性的行政決策及提供服務；2功能分權，即中央政府設置準獨立性機關(semi-independent agency)管理特定的事務；3政治分權，即中央政府將政策制定權移轉給自主、民選地方政府，地方政府不再只是中央政府的派出機關或代理人，其可根據地方利益決定政策的優先性。地方自治是一種政治分權，進行此分權，將有利於深化社區主體性、強調多元性、促進創新和學習、有效回應地方需求、促進公民意識與參與、提供政治教育和訓練、分散權力等諸多優點。See David Wilson and Chris Game, *Local Government in the United Kingdom*, 3rd (London: Palgrave, 2002), p.25.

¹³ 內閣秘書處下設「公共行政管理部門」(Public Administration Management Department)專責「分權化」業務，主要在於建構良好的中央與地方府際關係，人員編制為4人。UNDP/MDGD Evaluation Mission report of Mongolia's Management development programme 1996, 10. accessed to <http://magnet.undp.org/Docs/cap/asia/MON/EVAL-M-1.htm>

¹⁴ Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. (Buckingham: Open University Press, 1997), pp.7-11.

資助(Council of Mutual Economic Assistance, 簡稱CMEA), 凡能爭取到基金的地方政府, 即能從事許多基礎公共建設, 以提高公共服務水準, 改善企業投資環境, 目前已有烏蘭巴托(Ulaanbaatar)、達爾汗(Darkhan)、爾敦特(Erdenet)、戈壁Gobisumber(former Choir)¹⁵等 4 都市人口超過 50,000 以上, 而成為蒙古境內工商業重鎮。

而過去 40 年, 蒙古地方府亦正積極適應都市化對於傳統遊牧生活方式所帶來的衝擊, 亦試圖解決諸多都市問題, 現在已有超過一半已上的蒙古人放棄傳統遊牧生活方式, 搬到都市生活¹⁶, 其餘的人仍然維持傳統游牧逐水草而居的生活, 過去這幾年, 蒙古鄉村人口外流嚴重, 不管是都市與鄉村, 其結構與面貌正不斷地改變中。

綜上所述, 蒙古地方政府層級自 19 世紀開始就是三級制: 盟(首都)、蘇木(胡里煙)、巴克(胡倫)。其間名稱雖略有更動, 但大抵而言還是維持三級制, 蒙古現行地方制度最主要可分為 22 個地方政府, 包括首府烏蘭巴托市及 21 個省。省以下設有縣, 縣以下設有鄉, 目前全國共設有 311 個縣、1517 個鄉¹⁷, 至於首府烏蘭巴托市(Ulaanbaatar)下轄 9 個區(即胡里

¹⁵ 烏蘭巴托(Ulaanbaatar) 即吾人所熟知的「庫倫」, 於人革黨統治前名為Da khuree, 1924 年才重新命名, 1994 年曾舉行該城建城 350 周年慶祝活動; Choir為一鐵路車站, 亦為蒙古境內最大的鐵路交通轉運中心; 至於達爾汗(Darkhan)與爾敦特(Erdenet)則是 1970 年代後期蘇聯與CMEA國際組織協助下, 所設立新興的鐵路交通城市。

¹⁶ 1989 年共產主義制度垮台, 對於游牧民族的生活帶來徹底的改變, 有 57%的居民住在首都和各省省會, 而超過 200 萬的蒙古人口有 43%仍住在鄉下, 直到 2003 年, 蒙古政府試圖以提高都市申報戶口的費用, 來防止人口流向都市, 至今仍有 41%的蒙古人住在鄉下。但也有許多人定居在都市, 卻一直未申報戶口, 所以吾人估計, 真正的游牧民族只佔全部人口的 25%左右。Byambasuren Dava and Lisa Reisch, 薛文瑜、林倩葦、林琦珊譯, 《小黃狗的窩》(*The Cave of the Yellow Dog*), 台北縣: 野人文化化股份有限公司, 2006, 頁 168-172。

另首府烏蘭巴托亦可對外來移民徵收「首都居住稅」(capital city settlement taxes), 以遏止大量人口流入。Asian Development Bank, *Governance: Progress and Challenges in Mongolia*(ADB: 2004), p34.

由此可知, 依都市地理之「中地理論」來看, 「都市化」不見得能帶動其附近衛星城市的發展(即經濟效果外溢), 反而會帶來更多都市問題, 如公共設施普遍不足、水與空氣污染、犯罪案件層出不窮、居民生活品質下降等諸多問題。

¹⁷ 1933 年, 將「阿爾板」升格為「巴克」, 於是巴克成為蒙古地方上最「基層行政單位」。

煙khoros)，區以下設 114 個里(即胡倫)。由此可知，在整個地方政府層級之下，巴克與胡倫可說是蒙古都市與鄉村中最基層的地方政府組織(如圖 1 所示)。值得一提的是，儘管蒙古政府曾就基層地方政府行政區域進行整併，但幅度並不大。

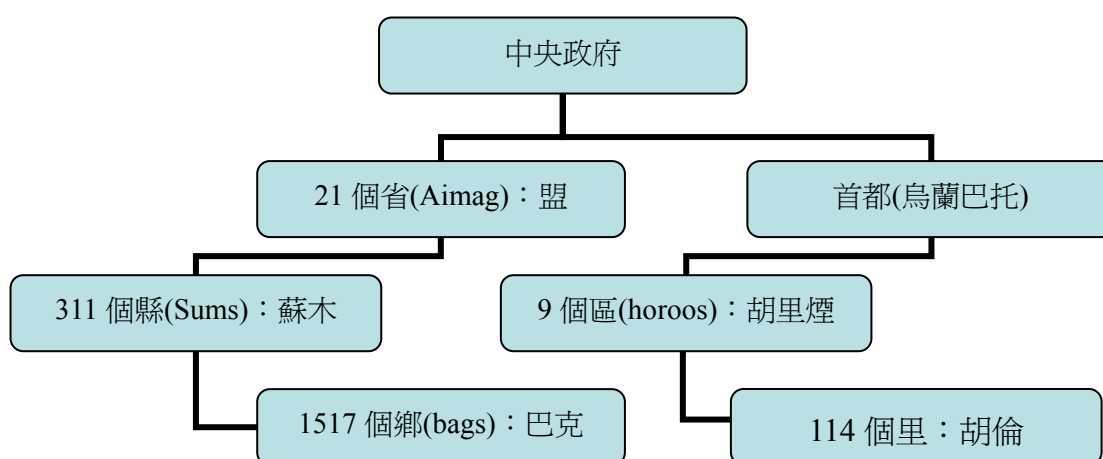


圖 1：蒙古政府組織圖

資料來源：蒙古《憲法》第 57 條；蒙古國家統計辦公室，2001，頁 22

依蒙古《憲法》第四章及相關法令觀之¹⁸，蒙古人民理應可以透過民意代表與代議機關，直接或間接決定關於所居住地方自己的事務、國務參政權、地方特殊與財政上的各項資源等¹⁹。但蒙古地方制度發展至今仍令人感到灰心，實因蒙古中央領導者仍以父權中央集權心態，掌握著地方上所有的資源，地方政府充其量僅為中央在地方上的分支機構，且地方民主化未深，地方財源不足，民眾參與地方公共事務管道缺乏等，均不利蒙古地方治理發展。

¹⁸ 請參見本文參、有關地方制度之法制建構及附錄一。

¹⁹ http://www.ub_monglia.mn/banners/naadma-festival.html

參、現行蒙古地方治理結構

儘管蒙古地方制度形成歷史淵遠流長，但仍得回歸其現行地方治理結構觀之，由於蒙古屬成文法國家，故可從其《憲法》及相關法制窺知一二。又蒙古地方政府體制採議會制，其立法與行政組織結構如何，以及首府烏蘭巴托市，以及「區」級組織結構如何，是否發揮其應有的功能。以下將一一加以檢視。

一、地方制度之法制建構

自 1990 年以降，蒙古政府為了民主轉型與國內經濟發展，制訂了許多與地方制度相關的法律，其中最重要的，莫過於 1992 年第四部《憲法》的公布，而其他的相關法律及命令，也更具體地界定中央與地方政府間關係，茲分述如下：²⁰

1. 蒙古《憲法》第四章「蒙古國行政區劃單位及其管理」
2. 《政府法》(the Law on Government)
3. 《城市與鄉村法》(The Law on the Legal Status of Cities and Villages)，係 1994 年 1 月 12 日制訂，該法對於中央與地方政府權限劃分作明確劃分，另 1994 年由中央曾授予達爾汗、爾敦特、戈壁等地地方自治法人地位。
4. 《省縣行政與區劃法》(The Law on Administrative and Territorial Units)，係 1992 年 8 月由小呼拉爾(the state Little Hural)制訂，該法明確劃分省與縣權限。
5. 此外，政府第 293、28，以及 64 號決議，則規範了地方政府之人事

²⁰ 原擬就蒙古地方制度相關規定進行法制分析，惟僅上網收尋到蒙古《憲法》第四章「蒙古國行區劃單位及其管理」(如附錄一)，其餘法規內文則付之闕如。

與組織²¹。

6. 附帶一提，兩個與地方政府財政密切相關的法律：《稅法》(the Taxation Law)、《預算法》(the Budget Law)²²，上開二法最主要規範中央與地方府際財政關係，以及各項國外援助基金如何有效分配(包括中央與各層級地方政府、各地方政府之間)，此外，尚有《財產法》(the Law on Property)、《政府管理與財務法》(the Public Sector Management and Finance Law 2000)、《政府審計法》(Law on State Audit 2003)。

上述法規中，《城市與鄉村法》與《省縣行政與區劃法》二法為今日蒙古地方治理奠定基礎；而《稅法》、《預算法》亦為重要財政法制，而各項法規於實際運作上仍面臨了許多問題，因非本文研究範圍，遂不在此贅述。

二、地方政府組織結構

事實上，蒙古自 1990 年代民主轉型以來才短短 17 年，儘管時間不長、經驗亦嫌不足，但中央亦正努力嘗試著授權地方政府，並強化地方政府自治能力，目前蒙古有關地方政府業務主管機關為內閣秘書處副首長部門下的「地方政府部門」所管轄²³。一般而言，地方政府體制採「議會制」，分別為地方議會與地方行政組織。其中地方議會代表產生方式有

²¹ 蒙古國文官體系與相關法制作業建立，1994 年 12 月 30 日國會通過《政府行政服務法》(the Government Administrative Service Law)，1995 年 6 月 1 日施行；該法於 1996 年 6 月 1 日更名為《政府服務法》(the Law on the Government Service)，而國會、總統、內閣與政府部門相繼制訂許多相關決議、法令規章與施行細則，但因蒙古國係單一制國家，地方政府權限來自於中央授與，中央與地方政府公務人員共同適用一套公務人員法令，未再特別訂有地方公務人員法。

又上開政府決議，因作者不諳俄文或蒙文，無法作進一步分析，先予敘明。

²² 《稅法》與《預算法》分別為 1992 年 11 月及 12 月制訂。

²³ Roger Moyes et al., "Governance: Progress and Challenges in Mongolia," *Asian Development Bank*, (October, 2004), p.80.

二種：沂巴克與胡倫地方代表，係由人民推舉(或選舉)代表參加代表大會；沱省(市)、縣(區)代表由次一層級呼拉爾代表選舉出，故此制之代表為間接選舉產生，例如省呼拉爾代表係自縣級呼拉爾代表中選出來，以此類推。

1.地方議會組織

(1).地方代表產生方式、任期

基本上，省呼拉爾代表任期為四年，由縣的主席團(presidium)採秘密投票，由得票數較多者當選，省代表人數多寡，依該地方人口數與密度而定，原則上，每一個縣代表中選出 3 位代表，但人口未達 10,000 人者，僅能選出 2 位代表。

縣呼拉爾代表亦由鄉呼拉爾中，經由秘密投票方式選出，而候選人名冊由縣呼拉爾主席團負責造冊，以得票數最多者當選，每個鄉鎮最少選出 5 位代表參加縣呼拉爾，縣代表任期為 4 年。

凡蒙古公民年滿 18 歲以上即具有投票權，選舉鄉呼拉爾代表，每個鄉鎮戶數規模大小不一，從 50 戶至 350 戶皆有，鄉呼拉爾會議每年至少應舉行 2 次，三戶人家至少推派一戶人家參加鄉民代表大會，此為最基層地方民意表達及匯集的場所。

(2).地方議會組織

省呼拉爾於第一次會議時，均會選出 5 至 7 人組成「主席團」(presidium)，包括主席與秘書(全職領有薪俸人員)，主席團成員任期為 4 年，於大會休會期間，負責開會通知單寄發、監督或審計呼拉爾決議執行情形、協助縣與鄉層級選舉、省內經濟與社會發展等。此外，也會對於地方行政機關提出的計劃進行廣泛討論，以及處理民眾各項申訴。另

主席團負責評估省長施政績效，必要時得向總理提出省長任命或解職案。

省呼拉爾每年至少舉行一次會期，2/3 為法定開會人數，並於第一次呼拉爾大會中，由代表互選，選出數位代表組成「主席團」(presidium)，如有特殊需要，可依省長或主席團要求召開臨時會，任何決議通過需於省呼拉爾內充分討論後始得公布施行。

縣呼拉爾於第一次召開縣呼拉爾大會時，再選出 5 至 7 人組成縣呼拉爾的主席團，包括主席與秘書，主席團代表的任期直到下次縣呼拉爾選舉出時才終止，主席團秘書也可由縣呼拉爾代表充任之，縣呼拉爾職權、開會法定人數、議事運作皆與省呼拉爾相同。

(3). 地方議會職權

根據《省縣行政與區劃法》(The Law on Administrative and Territorial Units)規定，省縣地方議會職權大抵如下：

泝制訂地方經濟與社會發展政策，監督地方預算及經費使用，並評估施政報告。

泝為維護地方議會尊嚴，宜立法規範地方代表倫理風範及行為準則，以健全地方民主政治發展。

泝地方代表互選議會主席、秘書，數位代表共同組成主席團。

泝除提名次級地方政府首長人選外，對於不適任地方首長得予以解職。

泝對於地方首長施政報告提報議會討論，如遇重大政策時，得組成各種委員會進行分組審查。

泝地方管轄範圍內行政區劃調整，包括新設、整併、分化等議案進行討論。

洞地方首長對於地方議會所通過之重大政策不贊同之決議移請修正案，得在一定期間內申明理由，交還地方議會覆議之權力。

由此可知，各級地方呼拉爾最主要職能在於監督地方首政施政，研擬地方經濟與社會發展，包括各項策略與所需預算，監督財務是否健全，聽取市政運作報告等。在此必須特別指出，省呼拉爾並無自行立法課徵稅收、規定行政規費之權限。

至於縣呼拉爾職權、開會法定人數、議事運作，大抵皆與省呼拉爾相同。

至於首都烏蘭巴托市，下設「區」(胡里煙)，「區」以下設「里」(胡倫)三級制，其地位與權限，分別與省、縣、鄉相同，也均設有「呼拉爾」。

綜上所述，儘管各層級均設有議會組織，僅基層之鄰里「呼拉爾」由人民「直接」選舉產生外，其他愈往中央層級地方「呼拉爾」代表皆為「間接」選舉產生，人民是否真正落實「住民自治」精神，讓人民能擁有參與中央政府決策的管道，不無疑問。

2.地方行政組織

(1).地方首長產生方式、職權

各級地方政府(省(市)、縣(區)、鄉(胡倫))都設有行政首長一人，綜理地方轄區內各項事務。省長由省呼拉爾提出候選人，由總理同意後任命，如總理未能同意任命省長，則其他可能的接任人選必須經過公開的檢證後，再提交給總理任命，如果再無適當省長人選時，總理得有權指派省長。省長任期 4 年，其職權如下：泝編列與執行各項預算；沝提升各項經濟發展；尠積極投入各項基礎建設；悤確保省內各項財務、貸款、稅收有效運用；杼承中央政府命令，辦理各項委辦事項；汙任免所屬人員；

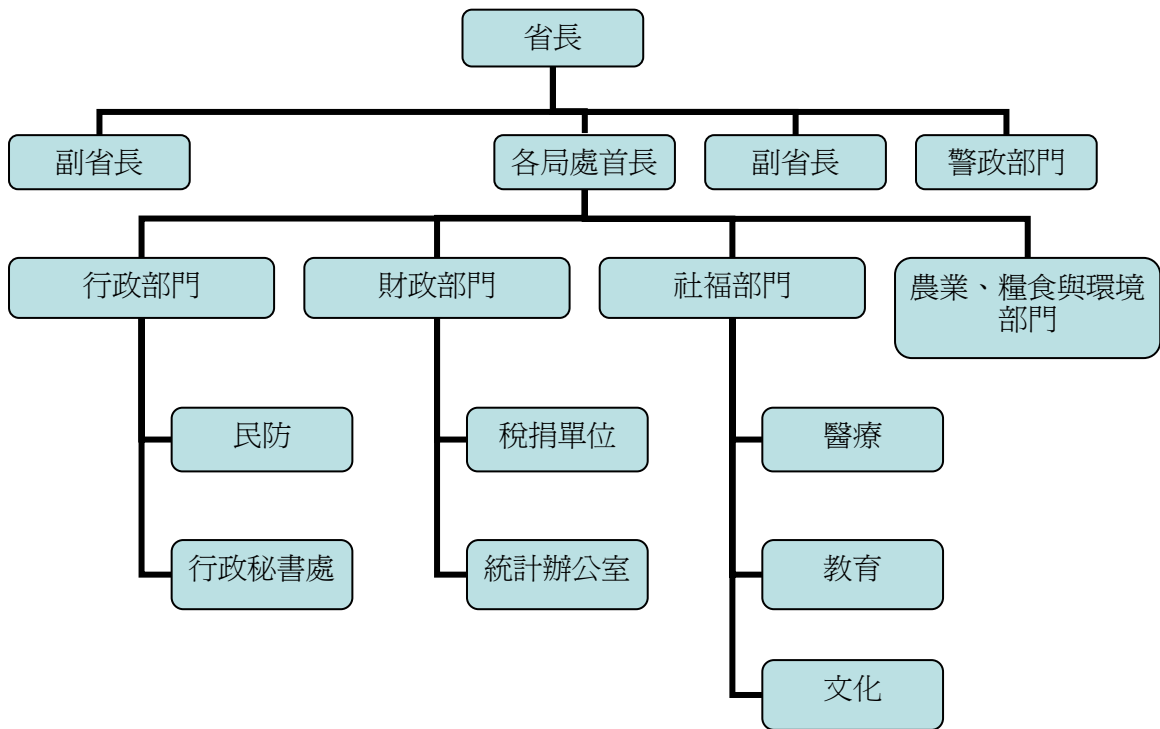


圖 2：省級政府行政組織架構

資料來源：Ole Bruum and Ole Odgaard, *Mongolia in Transition*, (The Nordic Institute of Asian Studies: Curzon Press, 1996), p.182.

洞公布各項法令；汜指導縣內各鄉鎮自治。除此之外，省長得任命副省長，但需聽從總理的建議。

縣長人選係由縣呼拉爾代表提出後，由省長任命，其任期為 4 年，縣長職權大致與省長相同，但得課徵所得稅、土地與自然資源稅，以及公共服務的使用受益費等，另縣長得將縣有地出租。

鄉長係由鄉呼拉爾提出後，由縣長任命，其任期為 4 年，鄉長主要職責在於徵收稅捐、地方民情資訊收集、人口戶籍登記與管理、家畜數資料整理。此外，也負責鄉內各項資源與農牧產品管理、小學教育、國營事業輸出等。基本上，鄉長的薪水是由縣預算中支付的。

(2). 地方行政組織結構

依 1993 年 4 月 25 日所公佈政府決議第 64 號，首次針對「省」及「縣」級地方政府組織結構及規模作出相關規定，除提出基本組織結構與人員編制外，並求精簡人事，防止冗員充斥，更自 1994 年底，要求各級地方政府組織須依該決議進行組織再造，尤其是各省長辦公室員額應儘量減少，大體上，省長綜理省務，另設 1 至 2 位副省長、省長辦公室，其中省長辦公室下轄行政部門(民防、行政秘書處)、財經與生產部門(稅捐、統計單位)、社會福利(教育、醫療、文化)，以及糧食、農業與環境部門(如圖 2 所示)。另警政部門則直接隸屬於省長之下。

一般而言，省長綜理省業務，置副省長 1 至 2 人，襄助省長處理省政，而實際的行政權落於省長辦公室，由於副省長的權責並不明確，故許多省傾向僅有 1 位副省長。

根據上開決議規定，不含支援性人員²⁴，省長辦公室最多不得超過 74 人(Dornod, Zavhan, Ovorkhangai, Selenge, Tuv and Hovsgol 省)；69 人(Arkhongai, Bayan-Olgii, Bayankhongor, Bulgan, Hovd, Uvs, Gobi-Altai and Hentii 省)；64 人(Dornogobi, Dundgobi, Omnogobi and Sukhbaatar 省)。各省級政府組織規模依各地方政府情況不同而有所差異，雖採彈性化規定，但各省政府組織均儘量精簡組織。

另 1993 年決議第 64 號並未嚴格規定縣級政府組織，一般而言，縣長綜理縣務，置副縣長 1 人，襄助縣長處理縣務(較偏向負責財務)，另縣長辦公室下設行政事務、財務部門(如圖 3 所示)，不含臨時約聘僱人員，

²⁴ 此類人員，又稱「技術職」，與政府訂有勞動契約，為政府部門中較屬基層或從事技術性工作人員，其權利義務均依《勞工法》規定辦理。周蕙蘋，〈蒙古公務人員制度簡介〉，《蒙藏現況雙月報》，第 15 卷第 3 期(2006 年 5 月)，蒙藏委員會，頁 13。

縣長辦公室員額為 12 至 14 人。

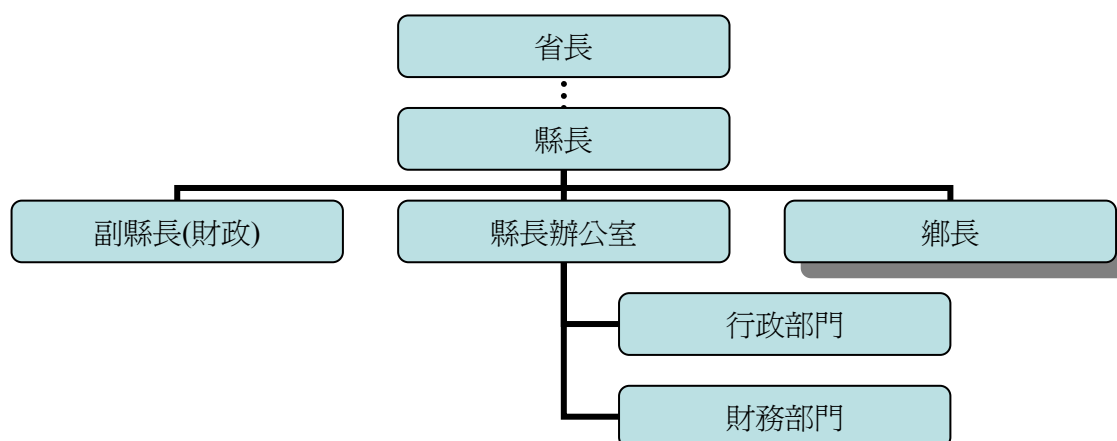


圖 3：縣級政府行政組織架構

資料來源：Ole Bruum and Ole Odgaard, p.183.

三、首都烏蘭巴托市

烏蘭巴托市政府體制亦採行「議會制」(City council)，即由 40 位議員組成「市民代表呼拉爾」(Citizen's representatives Hural)，由市民直接民選產生，任期 4 年，市議會任命市長，現任烏蘭巴托市長為 Tsogt Batbayar，故市長為名義上市長，非直接民選產生，不具民意基礎，然市長權限有多大，端賴其與議會間，實際權力互動而定。目前烏蘭巴托市議會 40 位議員中，由 9 位議員組成「主席團」(Presidium)，包括主席、秘書，以及工作小組(如圖 4 及 5 所示)。

烏蘭巴托市議會最主要的職責在於制定各項社經與都市發展政策、鼓勵市民積極參與市政建設、創造更優質的生活環境、發揮地方自治功能、改善地方治理結構，修改相關法令規章，以保障地方自治權限。該市自治權限如下：幼兒照顧、幼稚園、學校、社會救助、健保、家畜防疫、

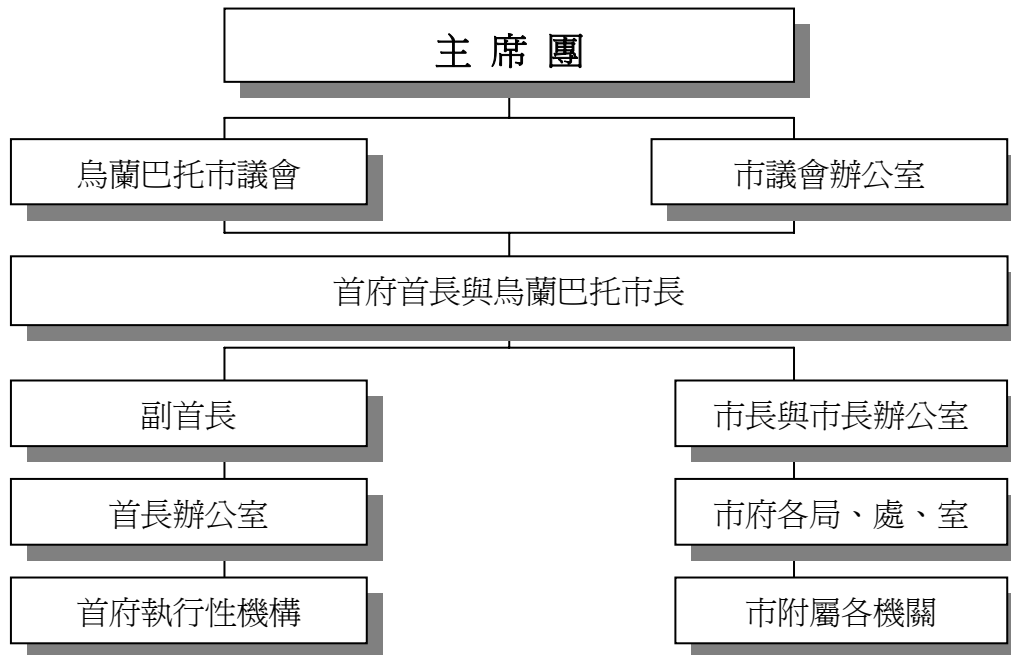


圖 4 烏蘭巴托市政府組織圖

資料來源：<http://www.ulanbator.mn>(上網日期：12/28/2006)

大眾運輸、都市規劃、住宅分配、公共設施維護、市容整潔、文化與休閒活動、自來水供應、廢棄物處理、消防、電與天然氣等能源供應、糧食供應、促進中小企業發展、環境保護、警政、稅收、兵役登記等。

另烏蘭巴托市議會及其主席團成員，任期均為 4 年(2004 年-2008 年)，施政將以市民為中心，整個城市永續發展為依歸。茲分述如下：

1. 行政體系的健全：改善地方治理組織結構、角色、績效，提升公共服務品質。
2. 經濟政策：強化地方財務規劃與管理能力，提供多樣化的市政經營管理模式。
3. 社會福利措施：對於兒童與青少年提供教育的機會，增加就業機

會，提供高品質的公共服務。

4. 都市規劃與環境保護：現代化的都市建設、永續經營的土地利用、市民參與環境保護。

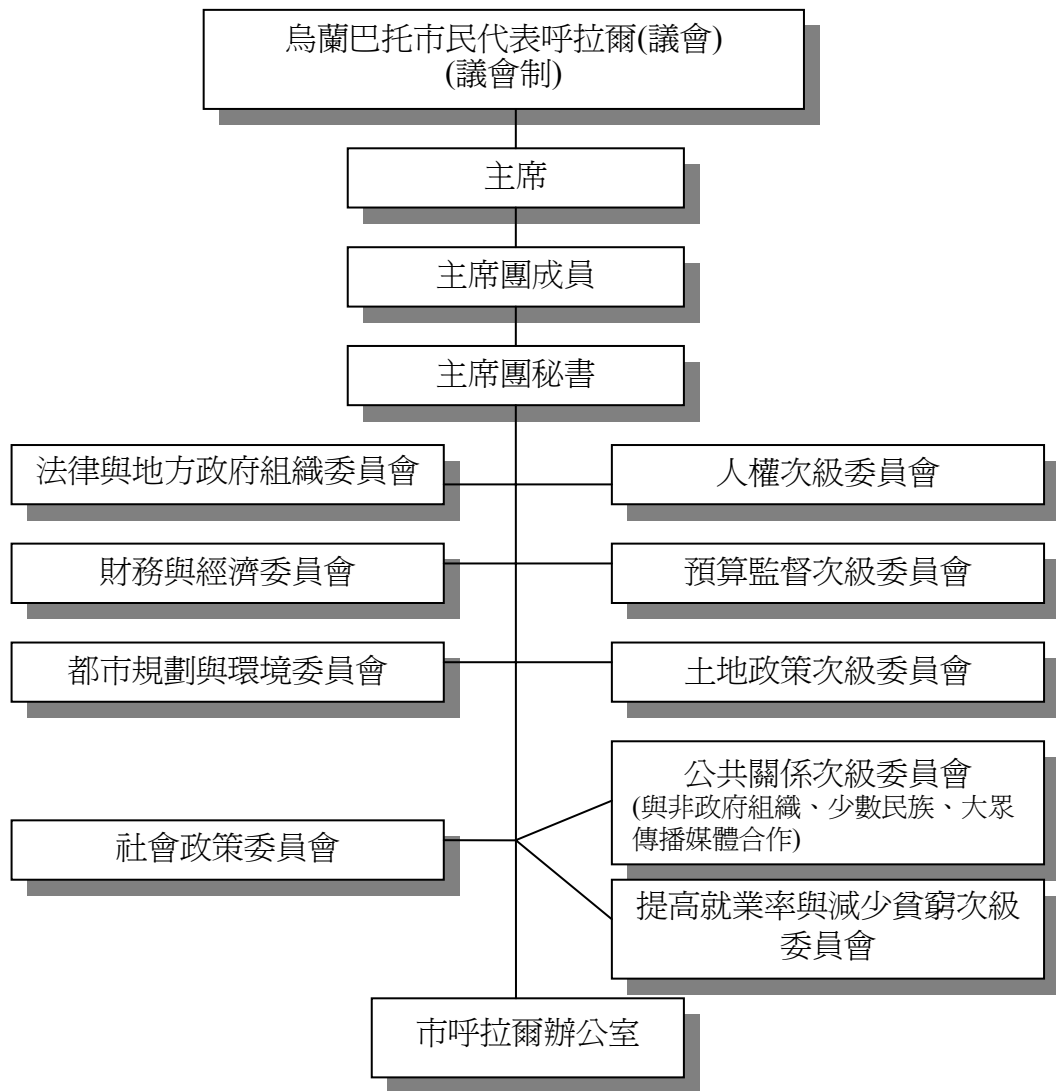


圖 5：烏蘭巴托市呼拉爾(議會)組織結構

資料來源：<http://www.ulanbator.mn> (上網日期：12/28/2006)

四、「區級組織」的設置²⁵

受到 1980 年代以來資訊科技的盛行、全球經濟的再結構化，以及都會區域的問題叢生之影響，世界各國地方政府為能面對內部都會區問題，以及對外掌握生存發展利基，避免在經濟全球化趨勢中走向被邊緣化，紛紛形成一種全球化與地方化或區域主義之間的互動共謀關係。有鑑於此，蒙古政府開始正視區域發展的重要性，並於 2001 年 5 月，國會通過第 57 號決議，積極建構「區域發展概念」(Regional Development Concept, 簡稱 RDC)，旋即財政與經濟部(MOFE)在國際組織亞洲銀行(ADB)的協助下，整合中央各部會資源，將全國分為五個區域(即 Western、Eastern、Hangai、Central、Ulaanbaatar)，並遵循市場自由經濟原則，設置許多自由經濟特區，蒙古國會更於 2003 年 4 月 30 日通過《區域化發展管理與協調法》(The Law on Regionalized Development Management and Coordination, 簡稱 LRDMC)，除 2004 年 2 月設立「國家委員會」外，各區更設有「區域委員會」，以致力於區域內經濟與社會發展。

以烏蘭巴托區域為例，其範圍包括烏蘭巴托及其附近衛星城市，佔地 470.4 平方公里，人口約 9,538,000，烏蘭巴托區域委員會成立於 2005 年，由 27 位委員組成，均由總理任命，設有主席一人、秘書一人，及工作小組，首任主席即為烏蘭巴托市長 Ts. Batbayar，委員會議為決策機關，該會專責執行提昇區域經濟發展、協調區域內社經重大政策，其經費來自於中央與地方政府預算，以及國際組織的援助等。

²⁵ See Asian Development Bank, "TA3948: Capacity Building for Integrated Regional Development," ADB(8 April 2004). 區級組織是否能發揮更大的功能，還有賴收集更多的資料加以佐證，由於此處非本文重點，故僅先行介紹非地方制度法制下的「區」級組織概梗。

肆、對地方治理變革的殷切需求

Denters和Rose在其所著「比較地方治理：趨勢與發展」一書中，提出當今各國政府地方治理的五大趨勢：即都市化、全球化、歐洲化、新式實質需求、新的參與需求等²⁶。然蒙古地方治理變革的需求，可說是來自國際大環境系絡的改革壓力、國內地方治理的挑戰，以及「不對等府際關係」結構困境等因素，申言之：

- 一、來自國際系絡的地方治理變革動力：包括經濟國際化、全球化；私部門參與公共決策的訴求不斷提昇；新政策的挑戰；政治參與的改變；分權化改革的要求與府際權力調整的影響。
- 二、來自地方系絡的地方治理挑戰：包括滿足民眾的公共服務需求；達成高度施政滿意度；有效解決財政壓力。
- 三、來自中央與地方衝突系絡的結構問題：包括中央政府父權思維主導下所產生的爭議；地方自治團體自治能力不足與不均；行政轄區與實際地理空間的不一致；官僚地盤主義壓縮虛擬的合作空間。

蒙古自 1990 年代民主轉型，地方自治亟待落實，由於蒙古地方治理問題是錯綜複雜，儘管令人感到十分棘手，如上位者能展現徹底改革決心，真正願意將「人、錢、權」等權限下放予地方政府，換言之，將中央與地方政府權限重行劃分、充裕地方財源、培養地方自治能力，成為蒙古地方治理變革成功與否的重要關鍵。

如將蒙古地方治理的問題分中央與地方兩個層次觀察。首先，在中

²⁶ See Bas Denters and Lawrence E. Rose, *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, (London : Palgrave, 2004)

中央政府作為上，儘管蒙古自 1990 年代民主轉型，並積極致力於地方治理改革，但許多中央與地方政府事權尚未劃分明確，因此，中央與地方政府遇事則相互推諉責任，再加上決策不透明，對於許多地方事務之決定，也很少由地方人民自己決定，這樣的弔詭(paradox)，即中央聲稱將致力於推行地方民主，以落實地方治理，卻未賦予地方應有的人、權、錢等自治權限，地方政府無法參與國家許多重大決策，而各省省長為名義上的統治者，此乃有意降低中央與地方民眾的影響力。

其次，就地方政府層次而言，很明顯地，地方呼拉爾權限，亦如同地方行政首長般，非常的小(地方首長人民視為政府的代表，且直接向上級政府報告)，至於與地方有關的重要公共政策議題，往往地方呼拉爾無法使上力，對於行政首長施政作為無法加以有效監督，儘管依照相關法令，各級地方呼拉爾每年至少開會一個會期，而主席團則為數會期，但這都不足以讓地方呼拉爾有效監督地方行政首長，更甚者，在相關法令不完備，或規定不明確下，地方呼拉爾實難以發揮監督的功能，為能有效改善地方政府府會關係，除儘速完備相關法制外，明確劃分兩者之間的權限，如將地方與區域發展由地方呼拉爾負責規劃後，交由地方行政機關加以執行。

申言之，整體蒙古地方制度發展仍停滯不前，尚未發展出多元化的地方發展。對於蒙古當今執政者而言，「地方分權」為首要急迫工作，唯有透過地方自治法制化，以及採取各項行政改革措施始能達成。申言之，蒙古政府可以採取以下作為：

1. 強化地方自治法制化基礎
2. 中央與地方各級政府之間(府際關係)，以及地方行政與立法機關

之間(府會關係)的權限劃分應更為明確

3. 藉由地方政府組織再造，以及各級政府權責劃分，使得地方政府與人民深刻感受到因改革而受惠。
4. 重視地方公務人員的教、考、訓、用問題，減少不必要的行政支出，擷節各項成本，以及進行政府流程再造，除去許多重疊的工作。
5. 建立公務人員績效俸給制度，在工作成果與報酬間維持正相關，以維持公務人員人力高素質。
6. 重塑地方政府自治能力與能量，包括地方政府到底應扮演什麼樣的角色，所有的自治功能宜重行檢討、是否履行法定職能、施政績效評估如何等，例如學校設置與醫療照顧。

伍、蒙古地方治理之特徵

一、採行中央集權制

各國政府體制依其歷史發展各異其趣，就國體型態而言，可分為「聯邦國家」(federal state)與「單一國家」(unitary state)等兩類²⁷，兩者最主要的差異在於自主組織權，以及地方參政權的有無。一般而言，地方組織法由中央制定者，地方團體沒有自主組織權，且國家問題由中央政府單獨決定，各地人民雖然可以國民的資格選舉代表，組織代表國民的議院，而卻不能利用地方團體的名義，來參與國家統治權的行使者為「單一國」。換言之，在單一國下，中央政府擁有最高的統制權或者最高的權威，

²⁷ 前者係指各邦先承認彼此之對等存在，而後再依聯邦憲法之簽訂，由各邦交出國防、外交與其他統一性之職權，而組合為一新的主權國家；後者則是在國家形成之初，先以單一的憲法優先承認中央政府之存在，再由中央依憲法、法律，甚或命令之規範來創設地方制度的主權國家。

地方政府沒有自主權，中央政府允許它們做什麼、它們才能做什麼，也稱中央集權制。

由於蒙古屬「單一制」國家，地方政府角色與功能仍停滯在地方「政府」，尚未到達地方「自治」，更遑論邁向地方「治理」。因為地方政府既無自主組織權，亦無國政參政權，充其量僅為「分工性」，而非「分權性」的地方分權，地方多執行中央所委辦事項，鮮少辦理地方自治事項，換言之，地方政府僅有行政權，而較無立法權，中央與地方間關係是一種「不對稱的府際關係」，與今日強調平等互惠的中央地方夥伴協力關係相去甚遠。

二、地方政府層級為三級制、以及「區」(region)設置：

綜觀近代國家政治制度之設計，除普遍設置地方政府之外，並依調和區域利益、實施分工、劃分責任、與確定系統等原則，將地方政府劃分為若干層級，以利統治者的管理²⁸。然究竟應劃分多少層級方為恰當，因各國政治制度、社會變遷、經濟結構等因素不同，尚無定論，但可以肯定的是，劃分「恰當的」地方政府層級，必能使其發揮最大功效。蒙古現行地方政府層級省(市)、縣(區)、鄉(里)三級制，自2001年，更將全國分為五個區域，定位為「功能性」的「區域」²⁹，除加強鄉村基本公共建設，以減少城鄉差距，最主要還是要全力發展區域內經濟，但由於財政與經濟部(MOFE)對於整個自由市場經濟運作不夠了解，無力規劃相關區域經濟發展計劃，亦使得區級組織尚無法發揮應有的功能。

三、地方政府組織採議會制：

由於各國歷史背景、政治及社會環境不同，使得地方政治制度各異

²⁸ 薄慶玖，《地方政府與自治》，初版，台北：五南圖書出版公司，1990年，頁65-67。

²⁹ 非蒙古《憲法》上的「法定」的地方政府層級，其為發展地方經濟而設立之「區」，較具功能性。

³⁰，因此地方政府組織也不一樣。但如就立法與行政的關係言，以權力是否集中而言，可分為權力一元制及權力分立制。傳統蒙古游牧民族領導者產生，是必須經過各族們的同意，換言之，是必須要經過推選的，這就是「忽刺兒台」----宗親大會的濫觴。是以，今日蒙古地方政府體制所採行「議會制」，實有其歷史背景因素，似並非完全移植西方國家制度。各地方議會雖由議員互推 1 人擔任主席，但由少數人所組成的「主席團」，才是實際掌握地方決策權力核心。

四、地方公職人員大多非由人民直接選舉產生

以各級地方議會(呼拉爾)代表產生方式為例³¹，除基層巴克、胡倫，由地方人民推舉代表外，其他層級地方代表均非經人民直接選舉產生，不具民意基礎；另各級行政首長(札薩克)，烏蘭巴托亦由該市呼拉爾提名，總理任命，其餘亦不具民意基礎，不利於地方領導與民眾參與。

五、地方分權下的行政問題

儘管蒙古政府致力於地方治理變革，於授權地方自治權限時，未能考量地方政府自治能力的高低，以及各地方政府承受自治能力的差異，中央授權地方，似乎時程過快、自治事項過多、配套措施不足，如最核心的地方政府人事權、財政權，以及各項中央與地方之間的政策協調，另提供地方必要的行政指導與監督等亦嫌不足，這些因素都有礙地方治理改革。

³⁰ 地方政府體制多元化，此與其中央與地方政府關係有關，一般而言，單一制國家地方政府體制較一致，如英法，而聯邦制國家則否，如美。不過，這一趨勢，近年來也有所改變，如英國自 1997 年新工黨政府執政之後，基於「民主改革」的地方治理概念，採行諸多改革措施，如「地方政府現代議程」(the Local Government Modernizing Agenda)，允許地方政府透過公投諮商等一定程序加以選擇最適合的治理模式，如市長內閣制、領導內閣制、市長經理制等，而非吾人所熟知的傳統議會制。周蕙蘋，《臺灣地方政府組織再造之評析--以英國地方治理經驗之觀點》，台北：中國文化大學政治研究所博士論文，2005 年，頁 124。

³¹ 契丹八部大人(氏族長)共同推可汗的制度也是自「忽刺兒台」----宗親大會而生，鐵木真亦是如此被推舉為共同領袖，並上以成吉思可汗稱號。

其次，以地方公務人力而言，大部分地方政府都面臨了人力不足，或是人員不夠專業，歸根究底，因地方政府提供的誘因不足，包括人員生涯規劃不完善、升遷管道不透明、薪資過低、各項福利保障不足等，此外，中央政府長期以來採取集權，許多權力仍未下放，常使得地方政府不受尊重，地方公務人員未獲公平的待遇，使得許多地方公務人員紛紛跳槽到私人企業，以獲得較高的工作滿足³²。

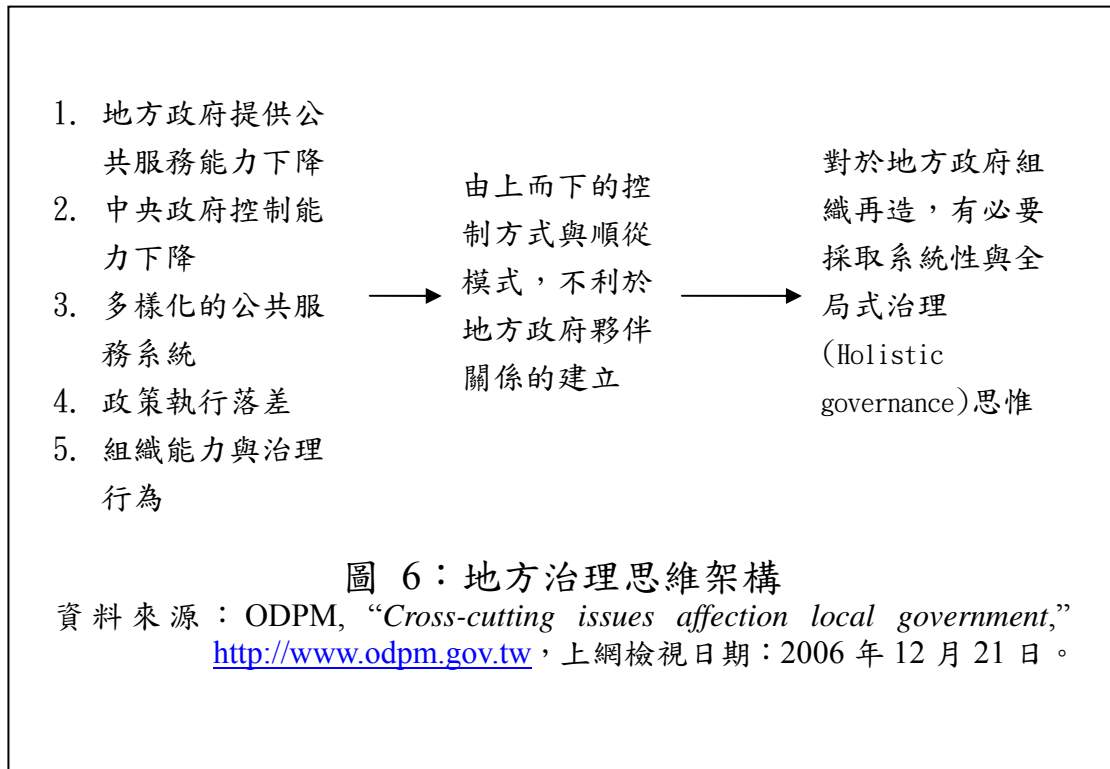
另蒙古地方政府行政組織仍以傳統功能分部化為主，儘管依 1993 年政府決議第 64 號規定，地方政府對於組織員額能彈性運用，但傳統組織部門分部化仍有產生「部門主義病理學」(pathology of departmentalism)之虞，即組織間各自獨立(isolated)且分散(segmented)，如果彼此間溝通協調不良，將會造成公共服務整合困難，而不利於蒙古地方治理變革。

陸、代結語---邁向「全局式」(holistic)的地方治理

全球政經情勢變化太快，全球化與區域化使得蒙古政府不得不重新面對地方治理的發展，不能如以往中央集權下傳統地方政府運作方式，而應改採取全新觀念，即能觀照全體、變成預防性、整合性、改變文化、重視結果導向的政府，而能跨越組織藩籬，提供人民更好的公共服務。而且蒙古地方政府應以發展「PLUS」(Participation、Leadership、Urban Sustainability)³³為未來遠景，即透過「公民參與」、「有效領導」、遂能達成「都市治理永續發展」。

³² 國際組織的協助亦不斷地湧入，例如丹麥即企圖建構一套財務輔助機制，委由蒙古行政與管理發展機構(Mongolian Institute of Administration and Management Development)加以推動，於中央與四個區域各成立訓練機構，目的在於提高地方公務人員的專業知能。

³³ Michael Haus, Hubert Heinelt and Murray Stewart, *Urban Governance and Democracy: Leadership and community involvement* (London: Routledge, 2005), p.1.



一、建構府際合作治理機制

隨著治理概念的漸漸推廣，已使得原本只討論中央與地方互動的府際關係，慢慢轉變為府際合作治理 (governance of intergovernmental cooperation)，將其範疇擴展延伸至地方自治團體的水平府際合作夥伴以及公、私部門的跨部門協力合作夥伴關係。準此，府際合作夥伴關係的形塑，主要可從二方面談起，一方面是朝向政策與管理的責任明劃分，包含在政府層級中，稅收與支出的權力，另一方面則趨向在各級政府間共同承擔責任。府際夥伴關係 (intergovernmental partnerships) 乃是一種在不同管轄權之中，跨現有行政區劃之限制，藉由共同分擔責任為基礎的方式，進而達成政策規劃與執行上的整合。申言之，府際夥伴關係的重

要性突顯出中央政府應揚棄過去父權主導的老大心態，並反應了地方自治團體在區域發展上其角色比重的日漸增加，而使得府際夥伴的互動形態，更加需要越法定地位、地理上或計劃的藩籬，以促進更豐富的協力合作。

因此，中央與地方最佳的關係，應是建立「夥伴協力」關係，即「有點黏，又不會太黏」的「緊--鬆」關係³⁴，才堪稱為最佳的中央與地方府際關係(如圖 7 所示)。

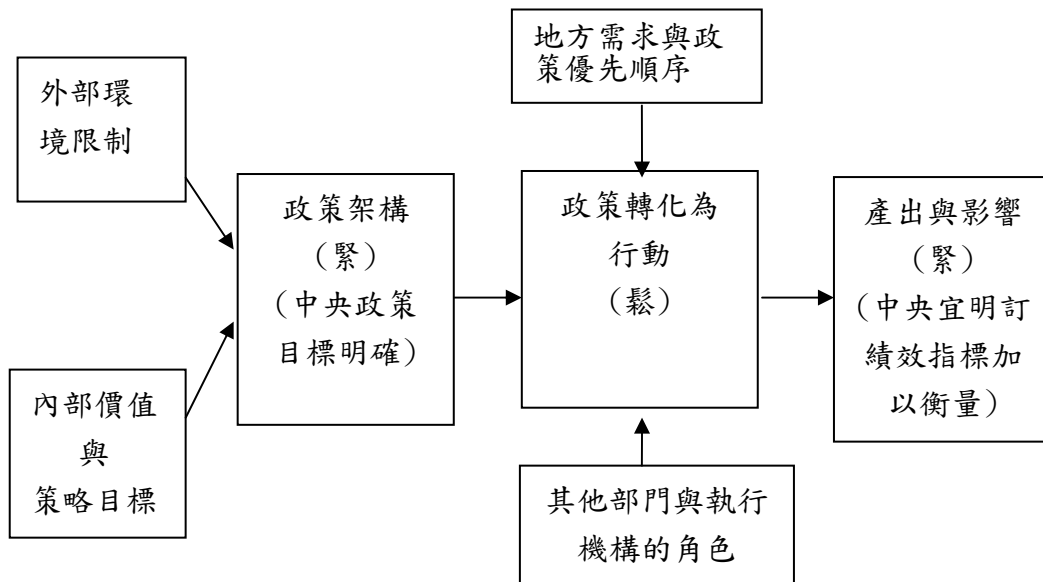


圖 7：DETR 公共政策之「緊--鬆」模式

資料來源：Lucy Gaster and Amanda Squires, *Providing Quality in the Public Sector: A Practical Approach to Improving Public Services*(Philadelphia: Open University Press., 2003), p.75

展望蒙古的地方治理，在「中央權力下放，地方權力擴張」原則下，

³⁴ 即英國DETR提出中央與地方公共政策之「緊--鬆」關係。See Lucy Gaster and Amanda Squires, *Providing Quality in the Public Sector: A Practical Approach to Improving Public Services* (Philadelphia: Open University Press., 2003), p.75.

未來中央與地方府際關係應朝向：派中央掌握制度設計，地方執行功能施作；滲中央釋出財經資源，地方落實福利服務；尅中央加強法制更新，地方堅持依法行政；杼中央推動重大建設，地方維修公共設施。

二、形塑夥伴協力的治理網絡

以夥伴為基礎所建置而成的地方治理網絡形式，其特徵有三：派參與者的多樣性與科層體制色彩的逐漸淡化；滲參與者相互依賴是網絡運作的本質；尅在相互依賴的前提下，參與者必須展現策略活動使目標能夠順利達陣(touch down)。所有參與者在彼此平等互賴下採取各種合作策略活動，網絡模式下的夥伴關係要求降低一致性的弱化科層體制的色彩，透過公部門的分權化以提高地方及公民的自主性，並經由多元參與的途徑以深化地方民主的正當性，地方策略性夥伴關係最主要目的，就是讓區域內的公、私部門、第三部門及公民能夠相互協力作以發揮地方治理的最大效益。

三、擴大地方分權治理

蒙古政府未來地方治理制度再重建，即是「分權化」(decentraliation)的趨勢。儘管自 1990 年代起，蒙古執政當局一再宣稱採「分權化」政策，但成效仍不彰，事實上，「分權化」是一種多種形式、不同層次及程度的權力調整與分配。將權力從中央轉移到地方政府以確保對於基層政府層所之基礎設施和公共服務的發展與管理，所做的決定更能有效地近地方社區，同時地方政府也需要更多的資源、責任與政治的合法性，才能賦予權能因應全球化所帶來的各種挑戰。

四、強化地方政府本身治理(執政)能力

當今社會，人民對地方政府有著太多的期待，但地方政府本身所擁有的資源又顯現極端的稀少，加上人力結構的失調、自主性漸腐蝕與割據主義的形成，造成地方政府運作上的難題，以僑在治理上有力不從心之感。是以，未來地方治理制度重建上須強化地方治理能力的提升，即著力於結果導向的管理體制建立；在政治因素上則強化地方政治領導者的執政能力，如策略管理與思維能力；學習新變革能力、動員與整合治理資源的能力、協調、斡旋與衝突化解的能力。

蒙古地方治理變革道路是佈滿荊棘的，但這並不代表蒙古地方政府治理改革無望，儘管任何制度的形成有其時空背景，但制度一旦形成後也並非永恆不變，許多內外環境因素仍會引發制度緩慢地變遷，並透過成員思惟的修正與凝聚共識，在制度變遷的過程中，唯有不變的驚奇才能激起制度不斷地往正向變遷，並由局部遷帶動整個制度的變遷，蒙古政府領導人如能真正落實地方民主原則，並朝向建構府際合作治理機制、形塑夥伴協力的治理網絡、擴大地方分權治理、強化地方政府本身治理(執政)能力、加強區域組織的功能與整合等目標努力，當「協力政府」(joined-up government)形成之際，且為斯土斯民提供「無縫隙」(seamless)公共服務，即為邁向「全局式」(holistic)地方治理成功之時，相信這一天指日可待。

〔本文於 96 年 6 月 5 日收件；96 年 6 月 6 日送審查；96 年 6 月 11 日審查完竣；96 年 6 月 22 日修正完成〕

主要參考文獻

Bruum, Ole and Ole Odgaard, *Mongolia in Transition*, (The Nordic Institute of Asian Studies : Curzon Press, 1996), pp.165-189.

附錄一 《蒙古國憲法》第四章「蒙古國行政區劃單位及其管理」

第57條

- 一、 蒙古國地方劃分為省、首都，省劃分為縣，縣劃分為巴克，首都劃分為區（以下稱胡倫）。
- 二、 隸屬於行政區劃單位的市、村的法律地位，依法律規定行之。
- 三、 地方之設置、廢止與行政區域之劃分調整，應酌量各地方經濟結構和人口分布、地方呼拉爾和民眾意見後，由國家大呼拉爾決定之。

第58條

- 一、 省、首都、縣、區為依法設立自治組織，由國家賦予方針、任務，實行自治，兼有行政、區域、經濟、社會職能的綜合體。【地方政府定位與職能】
- 二、 省、首都、縣、區的邊界，由國家大呼拉爾依政府(內閣)所提草案意見予以批准。

第59條

- 一、 蒙古國行政區劃單位的管理，以地方自治與國家管理相結合為基礎實施之。
- 二、 地方自治機關，在省、首都、縣、區為當地公民代表呼拉爾，在巴克、胡倫為全體公民呼拉爾；呼拉爾閉會期間為呼拉爾主席團。

- 三、省、首都的公民代表呼拉爾，以四年任期選舉之。上述呼拉爾以及縣、區呼拉爾的代表人數、選舉規則，由法律規定。

第60條

- 一、國家對省、首都、縣、區、巴克、胡倫的管理，分別由該省、首都、縣、區、巴克、胡倫的札薩克主席實施。
- 二、札薩克主席，由其所在省、首都、縣、區、巴克、胡倫的呼拉爾提名；省、首都札薩克主席由總理，縣、區札薩克主席由所屬省、首都札薩克主席，巴克、胡倫札薩克主席由其所屬縣、區札薩克主席任命，任期為四年。
- 三、總理或上一級單位札薩克主席不同意下級單位提名的札薩克主席人選時，依據本條第二款重新提名及任命。在此期間，前任札薩克主席仍享有其職權。

第61條

- 一、札薩克主席在執行該地區呼拉爾決議的同時，作為國家政體的代表，保障法規和中央政府、所屬上級機關的決議在本地區的貫徹執行，向中央政府和上級札薩克主席負責。
- 二、札薩克主席有權否決本省、首都、縣、區、巴克、胡倫呼拉爾的決議。
- 三、札薩克主席的否決被本地區呼拉爾多數代表駁回後認為已無可能執行該決議時，可向相應的呼拉爾、總理或所屬上級札薩克主席提出辭呈。
- 四、省、首都、縣、區札爾克主席的辦公機關為行政公署。公署的結構、編制限額，統由中央政府予以個別或統一規定。

第62條

- 一、地方自治機關在自主地解決本省、首都、縣、區、巴克、胡倫範圍內的經濟與社會生活問題的同時，對帶有全國性、上級單位性的問題，組織居民參與解決。
- 二、地方自治機關權限內的問題，不得由上級機關解決。對地方社會生活中具體問題的解決，在法律和有關國家機關的決議中如無明文規定，地方自治機關可根據憲法獨立解決之。
- 三、國家大呼拉爾、政府認為必要時，可將自己權限內某些問題移交省、首都呼拉爾、札薩克主席予以解決。

第63條

- 一、省、首都、縣、巴克、胡倫的呼拉爾在其權限內做出決議，札薩克主席發布政令。
- 二、呼拉爾決議、札薩克主席政令應符合法規、總統令、政府和所屬上級機關的決議，並將其各自的地區予以有效地貫徹執行。
- 三、行政區劃單位及其管理的權限、組織、活動規則，由法律規定。