

## 第十章 結論

### 第一節 研究發現----權限衝突之原因

本文旨在探討精省後之中央與地方權限衝突，從國內外權限劃分理論與制度、地方自治之本質與憲法制度性保障作為理論依據，檢討我國憲法第十章權限劃分方式與指標，從地方制度法制化之遞變，探討精省後地方制度法實施所造成中央與地方在自治事項與委辦事項的釐清爭議、立法權限、人事權限與財政權限上所造成之衝突。在此對立、各說各話、各有堅持，而付出社會成本與造成雙方甚至地方彼此間情感撕裂之根本原因何在？將是本文於研究之後的最終關懷。

#### 壹、自治事項與委辦事項難以釐清

我國現行法制關於自治事項與委辦事項規定之缺失，致自治事項與委辦事項難以區分，是為今日權限劃分衝突的最主要根源。

##### 一、就權限劃分而言----法制缺失、判斷標準不易

根據憲法第十章之規定，國家事務可分為中央專屬事項、中央委辦事項與地方自治事項三大類，並加以列舉劃分，而將未列舉部分，以第一百十一條的均權原則區別中央或地方事項。此一劃分方式被喻為「只具土地管轄之義」；地方制度法雖將自治事項較為具體的列出，但因範圍過廣，也充滿「土地管轄」的形式，又與專業法律的規定不符；專業法律的設計，更是「多層次權限劃分」的代表作，從中央到地方之「主管機關」無所不在，顯見立法之粗糙與霸權心態，致諸多自治事項(尤其法定自治事項)被誤以為是委辦事項，而與地制法、甚至憲法的權限劃分規定不符。

正因法制之缺失，自治事項與委辦事項難以釐清。僅就其定義而言，學說見解紛云，直至地制法第二條第二項(本條之定義方式為學者批評，已見前述)出現，始有定論，亦如德國法制，將自治事項又分為「自願辦理事項」與「法定自治事項」兩種，地方自治團體對於委辦事項具有補充立法權。此雖為地制法進步之處，但如前所說，權限劃分的法制缺失猶存，地制法第二十二條的「自治事項施行綱要」又未見訂頒，自治事項與委辦事項之間的釐清爭議依然嚴重，造成中央與地方最大衝突的根源。因此，學界與實務不斷致力於彌補的研究，試圖對於委辦事項的時代新義加以定性，或提出「共同辦理事項」，以及找尋自治事項與委辦事項的判斷標準而制定、探討區分原則與自治事項細目表(參見附錄壹)。無論是從均權理論修正、事務本質、核心領域、功能最適、程序保障、剩餘權歸屬

等理論，發展至今之「地方優先，上升分配」指導理念，或者承認「中央有一定調控權，細膩部分由地方開展」模式，在在只為求得自治事項與委辦事項之清楚的區別。由於地方自治的發展，可預見新的案型與類型將不斷發生，為避免衝突，將自治事項、委辦事項判斷標準及早法制化，做好權限劃分的法制調整，實刻不容緩。

## 二、就立法權而言----地方自治立法空間有限

我國學者慣用「中央獨占立法、中央框架立法、中央與地方共同立法、地方立法權限」之方式，以區分兩者的立法權的界限。理論上，此一方式應於國家整體之事務中，能夠清楚區分何者為「中央專屬事項」、「委辦事項」、「中央與地方共管事項」或為「地方自治事項」之存在為前提。我國的情形恰恰相反，正因無法明白界定事項之屬性，學界只好努力地、勉為其難地、不得已又在必須的情況下，從劃定上述四種立法權，以解決相關的立法權限問題。然而，根源的「自治事項與委辦事項難以釐清」，致使操作後仍問題重重。

本來，自治事項應專屬地方立法，即使是法定自治事項，中央雖有框架立法權，但也只限作綱領、原則式的立法，細膩部分仍由地方自主；委辦事項常因本質上為國家事務，故為中央立法權限。惟尊重地方之在地性、直接性、社區性與網絡性，地方可有某種程度的補充立法權；共同辦理事項中，在「中央法破地方法」原則下，按理應由中央立法為主；中央專管事項當專屬中央立法無疑。在分權潮流下，地方自主立法的空間應愈見寬廣，換言之，中央干涉的程度自應緊縮。在我國，自治經驗顯然不足，法制化方開始，中央與地方，一方集權心態猶存，一方自治意識不斷高漲，衝突的火花就此激起。

例如依地制法第六十一條第三項所制定之「地方民意代表費用支給及村里事務補助費補助條例」，強制規定事務補助費之項目與標準，將此一法定自治事項作超越綱領式的規定，明顯侵犯地方自治權；教師法原先授權教育部制定全國一致性之「教師輔導與管教辦法」、國民教育法強制常態分班，並由教育部訂定準則，違反學校教育之管理、教師教學專業自主權與限制、侵犯地方教育權；「財團法人法」草案將財團法人的設立許可權限歸屬中央，造成主張其為慈善及公益事業的地方反彈聲四起，雙方對此事項之認定差異極大。類似的尚有高雄市之公益彩券發行權與中央收回之爭。凡此，皆可看出地方自治立法形成空間常因中央以立法或授權命令形式，遭受壓縮，甚至剝奪(此可由第五章第二節表 5-2 與附錄貳之七代表縣市的自治條例制定的數量與比例中獲得證明)。

## 三、就人事權而言----地方人事自主權受限

人事權為地方政府首長推行地方政務及掌控管理地方政府內部所不可或缺的手段與權力，為遂行地方自治之必要權力。由於自治二法前幾乎由中央掌控人

事權，地方政府人事權鮮有發揮空間，但在法制化後，地方自主意識高漲，加上政治發展，中央開始重視地方自治主權，尤其地制法已大幅擴大縣市長之人事權。

對於人事體制運作的角度來看，我國的人事機構一方面為各機關組織的內部單位之一，需受機關長官之指導，另一方面在人事業務上，又分別為考試院銓敘部及行政院人事行政局的派出機關，並受銓敘部及行政院人事行政局的指揮監督。而形成所謂「一條鞭」式的人事管理系統，地位超然獨立，有關全國人事人員的派免、遷調、考核，均由銓敘部及行政院人事行政局依「人事管理條例」及「行政院所屬各級人事機構設置管理要點」統一辦理。

對於地方政府之人事權，依憲法第一百零八條第十一款之規定：「中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。」根據此一規定，上述事項因具全國一致性，而為委辦事項之屬性，但並不排除地方政府也有權管理在地方政府服務之公務人員。事實上，對於地方自治團體之人事，一向採中央集權的方式，地方空有自治之名，而無自治之實，另方面中央政府又透過各種之人事法規，統一規範管理全國各級政府機關之公務人員，致使地方自治團體之人事權難有發揮的空間，憲法之規定幾成為具文。

惟儘管如此，就理論上而言，地方自治團體係依自主組織權所設立之機關，為做成與表達地方自治團體意思之工具，因此，地方自治團體人員之任用、考核、銓敘、考績等，依照自主組織權及人事權理論，應為自治事項，故應由地方團體為之。此一理念隨自治法制化後，開始引發中央與地方對於公務人員體系中，屬於一條鞭制之人事、主計、警政及政風四類體系之管理與任用衝突。

其中最常見為警察人事權之爭議。警察人員之派免、遷調，基本上均應依警察人員任用條例之規定，若有未規定者，方依其他相關法律，如公務人員任用法及地方制度法之規定。因此，警察人員之任用，原則上仍屬於中央政府之權責。又依各縣市政府組織條例與警察組織規程之相關規定，縣市長為貫徹其領導統御，有權指揮監督警察局長，為警察局長之主管長官。故各地方警察機關在體制上除警政署外仍應接受各級地方政府之指揮監督，而形成所謂「兩個老闆」的情境，若中央與地方對於事件的處理態度意見相左時，地方警察機關即陷入兩難，例如今年四一〇集遊事件，台北市政府中正分局的尷尬境遇，記憶猶新。

因警察權責、人事、經費等制度因素外，警察本身擁有職權廣泛、人數眾多、能力強大與警政預算編列等特質，致使警察成為各方所極力爭取之對象。惟警察人事權集中於中央，在現行法律制度上亦有甚多模糊之處，警政人事權是否具有全國一致性，或者屬地方自治不可或缺之一環，其實仍有討論的空間。

#### 四、就財政權而言----經費負擔責任不明確

財政收支劃分法第三十七條第一項係對各級政府支出的垂直劃分基本原則規定，即自治事項為各級政府自行負責，第二項規定中央或縣立法並執行之事項如需交由下級政府執行者，其經費之負擔，除法律另有規定外，屬委辦事項者，

由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。可知財劃法係依自治事項與委辦事項差別而決定經費之負擔責任。然而現實操作時，卻爭執時起。例如，因八十八年修法後，原省所補助之警政、役政等經費，卻改由縣市承受，造成龐大支出，各縣市紛紛以其為委辦事項為由而向中央抗議，請中央基於「委任者付費」原則，自行吸收。

此外，地方預算之不分自治事項與委辦事項，予以混合編列，造成責任不明確；健保費補助款究屬地方自治事項或中央立法並執行事項？台北市政府與中央就此一事項的屬性發生爭議，北市府認為因全民健保為中央立法並執行之政策，故健保費之補助當由中央負擔責任；中央認為其應屬地制法第十八條第三款之社會福利與社會救助事項，故為地方自治事項。進而聲請釋憲。大法官釋字第五五〇號解釋則開創所謂「共同辦理事項」，認為「全民健康保險法，係中央立法並執行之事項。有關執行全民健康保險制度之行政經費，固應由中央負擔，-----由地方自治團體補助之保險費，非指實施全民健康保險法之執行費用，而係指保險對象獲取保障之對價，除由雇主負擔及中央補助部分保險費外，地方政府予以補助，符合憲法首開規定意旨。地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。」因此，健保補助費之負擔根據本號解釋，是為中央與地方共同協辦的事項。

值得注意的是，日後類似健保案之「共同辦理事項」勢必為常見案型，惟對於此事項之定性應速為之，尤其經費之分配比例與方式，若不及早以法律明定，恐將成為另類衝突。

## 貳、地方自治意識覺醒與高漲

雖說台灣的民主始於草根的地方自治，一路的發展，卻可謂相生相伴、相輔相成。民國七十五年民進黨成立之後，在野勢力的抬頭，與中央的對抗不斷，更因「地方包圍中央」的策略奏效，地方自治意識自覺醒後，至今依然高漲。地方住民自治、團體自治本為地方自治之本旨所在，大法官釋字第四九八、五五〇號均曾加以肯認，尤其地方住民的自治將使其直接參與或形成地方事務及公共政策，養成自我負責，更是公民參與地方事務的最終目標。

大法官在釋字第五五〇號解釋理由書中指出：「所謂核心領域之侵害，指不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化」，所謂「對地方自治核心領域之侵害」，其實即指對「地方自治團體之自主權本質內容」之侵害。然而，尚未成熟的自治經驗，如同尚未純熟的民主政治般，爭執的雙方釀成一定的衝突，就地方自主權的三大部分加以說明：

## 一、立法權

依憲法規定，省、縣自治事項由省、縣「立法」，地方制度法亦規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）就其自治事項制定自治條例，此一自治條例得創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務，並得對違反行政義務之人民科處行政罰。顯示地方自治團體就自治事項得制頒一般、抽象且具法效性之規範，此即所謂「自治規章制訂權」。

然而，經由本文第五章的探討，發現地方的自主意識表現於自治法規的制定上，卻常遭中央掣肘。例如，台北市資訊休閒服務業管理自治條例、提高酒醉駕車罰則，以及台北縣民宿輔導管理自治條例，當初之制定構想，無非基於地方特性，而思對其住民規範、顧全地方教育、社會安全或提升生活品質之積極立法；台北市主張「里長選舉」為自治事項，若因里鄰調整影響時，地方有決定延選與否之權，卻被中央以不符「特殊事故」為由，予以撤銷延選決定，致聲請大法官解釋，作出第五五三號解釋。凡此皆為在立法權限上因地方意識高漲所生之衝突。

## 二、人事權

依現今地方制度法第五十六條第二項之規定，縣、市之人事、主計、警察、稅捐及政風等機關首長仍應依專屬人事管理法律任免。此一規定其實仍維持原一條鞭制之人事管理架構。因此，在各專屬獨立的人事系統運作下，人事、主計、警察及政風四類人員之任免、遷調、考核、獎懲等權責仍屬上級機關，而非本機關首長權責，從而衍生雙重隸屬、雙重指揮監督體系，一向為人所詬病。

精省及地方制度法施行後，地方政府首長權力大增，地方自主意識亦相對提昇，對於此類人員之人事任免問題與中央主管機關權限迭生齟齬。

中央主管機關認為，主計、人事、警政、政風等四機關首長之任免問題，應依「特別法優於普通法」原則，繼續受現行專屬人事法令規範，由中央主管機關負責統籌派免、調派等事宜。但就地方政府之立場而言，如台北市政府則認為應依「後法優於前法」之原則，優先適用「直轄市自治法」第三十條第三項：「市政府一級機關首長職務，均比照簡任第十三職等，除副市長一人、主計、人事、警政及政風主管由市長依法任免外，餘由市長任免之。」而地方制度法第五十五條亦有類似規定，為落實地方自治及健全人事體制，似應賦予市長完全之人事任免主導權。從而認為地方首長之任免權若只是一種形式上之職權，將使得地方政府之自治權限受到嚴重侵害，甚而影響地方政府之運作。

其中最常見之衝突者為警察首長之人事權，近年來所發生具代表性的案例為民國八十九年八月間，行政院未事先與台北市馬英九市長諮詢協商，即先行公佈台北市市警局局長王進旺調升警政署長之調動案，隨即引發中央漠視地方首長人事權之爭議。依目前地方制度法的規定，人事、政風、主計、警政的人事案，仍屬中央。因此，中央雖不尊重地方而片面宣佈人事案，並未違法。但在尊重地方自治意識之下，目前實務上盡量依循行政院於八十四年第〇三六八九號函作成的補充規定之精神，將中央有關主計、人事、警政及政風主管之派免，先洽商各縣

市政府同意；縣市政府亦得洽商中央主管機關調整該四類主管人選。因此，近年地方首長態度經常也左右了警局首長人選，例如桃園縣與澎湖縣縣長均堅持其人選，而中央亦予以尊重，避免了衝突。

民國九十年八月，發生台北市政府所屬士林區公所政風室主任遭上級單位懲處一案，市府首長因此與中央政風主管單位間，發生由人事任免權所衍生出的人事懲處權爭議。由於台北市政府認為其政風處已通過懲處建議案，並陳報法務部政風司，政風司之依據政風人員獎懲標準表的規定，核定該政風室主任直屬主管的連帶處分，此一作法乃使台北市政府產生自己部屬受到「其他」機關懲處的感覺，而指責法務部不尊重中央與地方的「相處之道」。

固然在一條鞭體制下之四機關首長的任免，中央握有主導權，近年來多有與地方首長協商人選，但卻只以口頭方式，未見形諸文字。建議應建立制度化協商方式，才能顧全此四機關業務的專業性與尊重地方自治。

除一條鞭體制衝突之外，地方制度法實行後，雖已大幅度放寬地方政府首長人事權，但縣、市長仍感不足，主張應享有與直轄市市長相同之權力，例如政務官之職等與比例問題。由此看來，縣市自主意識高漲，地方首長人事權雖已大幅提高，然仍存有爭議。

### 三、財政權

我國財劃法與相關法規的主導權均屬中央，昔日因地方意識未成氣候，地方縱使財政困難，對於中央也無至於激烈抗爭。然而地方意識覺醒與高漲後，表現於財政權上最鮮明的例子就是財劃法於修法後之各種衝突。

各縣市政府對於統籌分配款所訂之稅目與比例與中央意見有極大差異，其一致認為原為省稅的部分應一併劃入地方稅源中，但修法後卻幾由中央獨享，使中央依然在修法後成為稅收最豐盈者，而大肆批判中央的集錢心態，紛紛希望將「餅」做大、擴大統籌稅額，並要求將分配公式化、透明化；就地方基準收入與基準財政需要的差額的計算來說，一向因中央的不合理算法，屢亦遭地方鞭撻；就中央委辦之役政、警政經費由地方支出，地方亦感極不公允。即使在目前租稅法定主義下，地方仍期待中央在課稅權設計、修改財劃法、制定稅法通則、規費法或決定任何重大政策時，都能尊重地方意見與權益。如此就不致發生今日之稅權集中、中央修法致地方減少稅收、有課稅法源卻不見利用、中央請客地方買單等多種陷地方財政於困窘之境的衝突問題。

### 參、政黨因素

儘管權限劃分體制尚未健全，但因政黨因素而發生中央與地方之衝突，或加劇其衝突程度的情形卻所在多有。仍以三大自治核心權加以說明：

## 一、立法權

最記憶猶新的例子，當推台北市與內政部對於里長延選一案之爭。由於屆臨選舉的敏感時機，北市以進行里鄰調整為由延選里長，執政的中央為不同屬性的政黨，不免引發各界之聯想，中央以不符合法律所稱「特殊事故」，里長延任不符民主權原則及定期改選的民主契約原則，嚴重影響市民選舉權，因此依內政部所報，撤銷台北市政府延選、延任里長的決定，台北市政府則以其自治權限被侵犯為由，聲請司法院大法官釋憲；北市於九十年六月通過之「台北市資訊休閒服務業管理自治條例」，有關網咖與學校（高中以下）距離之限制，中央版規定為五十公尺以上，台北市規定網咖應距學校二百公尺以上，比中央之規定嚴格，亦引發雙方衝突，酒醉駕車提高罰則亦然；高雄市政府依公益彩券發行條例第四條之授權，分別通過「高雄市公益彩券發行辦法」、「高雄市公益彩券監理委員會組織規程」、「高雄市公益彩券盈餘基金設置管理及使用辦法」等相關法規，並準備正式上路之時，財政部改變初衷，進行修法，收回地方發行權，改由中央擁有，旋即修正通過公益彩券發行條例，將發行機關修改由主管機關指定銀行辦理，當時之中央與地方均互為不同屬性之政黨；近日之財團法人法草案所引發之爭議，台北市政府主張財團法人應屬地制法中第十八條之「直轄市公益慈善事業及社會救助」之自治權限，認為對於其管理，應為地方自治權限，反觀同為直轄市之高雄市政府卻無抗議之聲。

從上述代表性案例，不難發現政黨亦為導致中央與地方衝突或加深衝突之原因之一。

## 二、人事權

中央與地方人事權衝突的焦點，乃雙方權力的分配。政黨因素係為衝突背後的黑手，尤其對於掌握相當資源的警察人事權之爭議由來已久，且近年有愈演愈烈之趨勢，一方面因往昔地方自治未臻法制化，地方首長雖由民選產生，但對於地方政府內部的人事並無太多自主權，另一方面主因國民黨長期執政時期，多數地方首長均為國民黨籍，在政黨因素之下，對於警察人員的任免與遷調，幾全由中央統籌遴選與派免，地方首長只能被動接受，而無置喙餘地。

由於民國八十六年第十屆縣（市）長選舉結果，民進黨贏得過半數的縣市長寶座之後，展開積極向中央爭取包含警察人事權在內的各項自治權力。在精省與地方制度施行後，地方縣（市）長亦比照直轄市享有較以往更多的人事自主權，警察人事權更是地方向中央爭權重點。

例如陳水扁總統於台北市長任內、近日桃園朱立倫縣長、澎湖縣長賴峰偉皆曾對於警局首長人選有自己的看法、現任台北市馬英九市長亦曾因中央未先告知即發布警察局長人選，以及政風主管懲處事件，而感到中央之不尊重。上述各該縣市首長均與執政黨為不同屬性政黨，因此難免引發政治聯想；四一〇集遊事

件，內政部警政署長與台北市長，對事件處理態度、做法相異，致口水四起，中央險些執行代行處理，此一事件不僅使台北市警察局長，因受雙方指揮監督而感到無所適從外，甚至造成警政署長的辭職；警政預算的編列，為地方政府及民意代表得以藉機干預地方警察首長及其他警察人事調動升遷之籌碼，若府會不同政黨，衝突即由此發生；縣市首長之任用政務官一級機關首長或單位主管亦多有政黨屬性的考量。凡此皆為政黨因素所造成人事權限的衝突。

### 三、財政權

財劃法的制定，主要關係全國財源在各級政府間之分配，不僅影響各級政府間之財政權限劃分，尤直接衝擊各級政府施政的推動，更是許多地方首長兌現其競選支票之關鍵。

財劃法修法之後，首先面對地方最大的反彈就是稅源比例一事，尤其原屬省稅籍直轄市稅之營業稅劃歸為國稅之後，統籌分配稅成為北高二直轄市與中央政治角力的政治場所。依民國八十九年度中央統籌分配稅款分配辦法，直轄市分配比例為百分之四十七，九十年度降為百分之四十三，其他縣市依然認為不公，北高卻認為直轄市本應與他縣市在功能上有所差異，亦不滿中央對於比例的逐年下降，卻又課予其他負擔，例如修法使地方減少稅收。台北市政府遂於民國九十一年主導提出財劃法修正版，並經立法院通過，後經行政院覆議成功。姑且不論北市所提之修正版內容之優否，從北市一路對於中央調降統籌稅的比例與制定新法、於立法院成功闖關，又旋即遭受行政院強力覆議之過程中，政黨因素的政治味十足，無可置疑。

此外，健保補助費一案，至今依然餘波盪漾。從北市府之主張健保為中央立法並執行之事項，中央卻認為其為地制法第十八條第三款之社會福利與社會救助之一部，後經釋字第五五〇號解釋，認為其雖為中央立法並執行事項，卻屬於「中央與地方共同任務事項」，地方有負擔經費之協力義務，故北高須繳交積欠款項。近日，北市行政執行處因北市府遲交健保補助費而欲查封市府財產，又引發政治鬥爭的口水戰，然而，同屬執政黨之高雄對於健保一案之態度卻迥然不同。再度感到政黨因素影響性之真實、具體。

### 肆、監督法制未成熟

由於「自治」非「獨立」，自治監督即為自治的一個必然對應。自治監督之目的，非壓迫地方自治團體或取代其意見，而在於促成、輔助、諮詢，以強化地方自治，此乃自治監督之本質。

中央對地方自治團體之監督，在密度上，可分為「合法性監督」與「適當性監督」（或稱專業性監督），一般而言前者針對自治事項之監督，後者乃對委辦事



項所作之監督。經由第五章的探討，發現我國監督法制未成熟，成為中央與地方衝突之來源之一。

## 一、專業法律中「主管機關」規定方式之不當

特定事項於法規上若認定屬於某地方自治團體之自治事項，即應將之定為主管機關，故上級機關能為監督機關，而不能兼主管機關才是。因此，專業法律籠統劃分各級主管機關的規定方式，無法從中得知立法者之真意，故其濫用「主管機關」以定權責之方式，實非從地方自治角度所為。

## 二、地制法中「核定」、「備查」與「核備」用語之混淆

「核定」乃國家機關對於委辦事項所為之監督所呈現的方式，「核備」係上級機關對下級機關所陳報內容合法性的審查方式，而「備查」僅係行政資訊的累積與管理，顯然，地制法並未就其真義量身訂做應有之規定，反倒錯置其位，例如地方自治團體對其自願辦理事項，本質上可自行決定「是否」及「如何」處理，故僅為報請「備查」即為已足；若法定自治事項，「如何」作為仍有選擇餘地，故應報請「核備」，委辦事項則經「核定」始生效力則常造成困擾。但地方制度法上只見「核定」與「備查」的設計。

### (一)、關於罰則：

自治條例中若有罰則，須由上級機關「核定」後才公布，學者認為此舉將使罰則制定權受到自治監督機關完全的制約。畢竟其為地方自治事項的規定，上級政府充其量只能進行合法性監督，而不得進行合目的性監督。故以「核備」較貼切。

再者，含有罰則之自治條例本身已具民主正當性，卻須由行政機關加以實質審查，在學理上認為不當。對於訂有罰則之自治條例不宜採事前監督，若認為有違法上位法規範則，可以地制法第三十條函告無效即可。

### (二)、關於地制法第三十二條第三項之檢討：

依本項規定，需受核定之自治法規、委辦規則須經一個月期間方知核定之結果，且若逾期則視為核定。如此，將尚未「生效」之行政行為，以經過一定期間而擬制為「生效」，違反「擬制」法則。因此，本項之「視為核定」之擬制規定似屬「視為核備」之誤。

### (三)、關於「備查」之檢討：

依地制法第二條第五款對備查的定義來看，並非一種監督，地方自治團體擁有完全獨立自主權限，上級機關既已「知悉」，則不得不予備查或部分不予備查，但實務上卻一再出現自治監督機關對於自治條例（無訂罰則者）

或自治規則常作實質性的內容審查（尤其合法性之審查），構成地方政府的困擾。

### 三、監督手段過於強烈

我國以行政監督運用最為普遍，規定於地制法第七十五條、七十六條、七十七條、七十八條、七十九條、八十條與八十二條等。

#### （一）、針對「撤銷，變更、廢止或停止其執行」而言

「撤銷，變更、廢止或停止其執行」為自治監督機關對於地方自治團體，就辦理自治事項或委辦事項的違法或不當行為所為之強烈監督手段，存有濃厚上對下之監督色彩。針對自治事項，上級機關應只有合法性監督之權，不宜行使直接撤銷，變更、廢止或停止其執行之強烈手段。對於委辦事項，雖因上級機關得行合目的性監督，故若其執行有違法或不當或逾越權限者，為委辦機關「撤銷，變更、廢止或停止其執行」，尚無不可。

#### （二）、針對「代行處理」而言

「依法應作為而不作為」、「致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作」、「其適於代行處理者」、「一定期限內而不為之」、「上級監督機關享有裁量權為上級機關行使代行處力之要件。惟「致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作」與「其適於代行處理者」屬高度不確定法律概念，很難加以綜合判斷，且畢竟地方事務有其地域性特質，宜由地方自己最能找尋解決方式；而「上級監督機關享有裁量權」，其裁量是否符合比例，更能考驗監督機關是否秉持「親善夥伴」原則與「層級化監督」的原則。

因此，過於強烈的監督手段，有損地方自主與夥伴關係之建立。自治監督機關除了採取正式、合宜的監督手段之外，應考慮使用非權力性手段，如協商、勸告、建議，相當於行政程序法第一百五十六條所規定的行政指導。實務上也常見此種手段之運作，其大概會以如下三種類型方式而達到監督效果：

- (1)自治法規制定前之法律意見提供；
- (2)建議制定某一自治法規；
- (3)核定或備查後附帶作修正建議。

#### （三）、針對「函告無效」而言

對於地制法第三十條自治監督機關對於地方議會議決事項予以函告無效，因二者之上位法規不同，應先區分自治事項或委辦事項，避免自治監督機關以違反、牴觸中央法令為由，恣意函告無效，侵害地方自治權。

再者，由上級行政機關函告具民主正當性之地方議會議決之自治事項是否牴觸上位法規，恐有違民主原則、侵害地方自主權。

因自治監督發生中央與地方衝突者之案例不少，例如前述之「台北市資訊休閒服務業管理自治條例」中，網咖業者與學校之距離爭議；定有罰則之「台北縣民宿輔導管理自治條例」，自治監督機關竟以抵觸「將來的法律」為由不予核定，造成地方立法之挫敗。

此外，對於「里長延選案」，內政部認為北市之辦理自治事項有違法之嫌，予以撤銷；今年總統大選後於總統府前廣場的集會遊行事件，內政部一度認為北市府依法應驅離民眾，卻不作為，而欲執行「代行處理」，遭受北市府強烈不滿，認為民眾集遊合法，且無「不作為」與「致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作」，反謂中央有侵地方自治之虞。

由於全民健康保險法對於地方自治團體應負擔健保補助費之計算基準並無明文規定，亦未授權健保局對此得制訂法規命令，而僅由健保局以一紙解釋函令即加以決定，引起爭議。此一函令性質為行政程序法第一五九條第二項第二款之「解釋性行政規則」，故僅能拘束其內部單位人員，但對於（處於外部法律關係之）台北市政府則無法律上之拘束力。尤其牽涉到地方財政支出之範圍，對地方財政自主權有相當程度之影響，在地方自治受憲法制度性保障下，宜由法律規定。

地方自治團體為一地域性之自治組織，地方自治之垂直型的分權設計下，與國家權力依功能分工原則，自我負責地處理地方事務，並享有廣泛獨立自主的權限。地方自治團體在與國家發生一定聯繫所生之自治監督固為必要，但為求中央與地方之和諧，並建立合作之夥伴關係，自治監督機關務求尊重監督本質與「補充原則、便宜原則、親善伙伴原則、比例原則」，營造雙贏局面。為求貫徹住民自治之精神，更可輔之以公民參與及公民監督（含聽證、陳述意見、資訊公開、閱覽卷宗、陳情）體系，擴大監督意涵。

## 伍、欠缺落實大法官揭示事前參與機制

大法官在多號解釋中已明確揭櫫地方自治團體享有憲法制度性保障，並同時指出中央政府或其他上級政府對地方自治團體自治事項與委辦事項依法案、事項之性質，為適法或適當與否之監督，地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主獨立之地位，國家機關應予尊重，大法官雖提及自治事項或委辦事項，然而於嗣後解釋，如第五五〇、五五三號解釋，沒有明確勾勒建立中央與地方權限劃分(自治事項與委辦事項)原則，反而於健保案中，建構出中央與地方共同辦理事項之分類。

事實上，無論是自治、委辦或事項或共管事項，均有賴地方負行政執行之責任，而責任之成敗，往往牽動財源負擔。因而大法官於健保案中解釋理由指出，法律之實施，會產生地方負擔經費者，於制定過程中應給予地方政府充分之參與，以確保地方自治團體自我負責之機制，因為財源分配、使用互有排斥效果，

地方政府為實行中央委辦事項或共管事項所花費之經費過於龐大，將可能排擠地方自治首長在任期內所擬推行之施政計畫，而違背當初競選時對選民承諾，因而大法官強調，中央主管機關草擬此類法律時，應與地方政府協商，並視其對財政影響程度，賦予適當之參與地位，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，且應就法案實施所需財源，於事前妥為規劃。

同樣的，於里長延選案中，大法官雖相當程度說明了里長選舉為地方自治事項，中央為適法之監督，然若涉及「不確定法律概念」時，仍應尊重地方自治團體所為合法性之判斷，只要此一判斷無恣意濫用，或其他違法事由，既已提示尊重，落實方式即應為作出函令前使地方參與，正因地方之參與，中央主管機關必將於解釋中予以地方彈性空間。

釋字第五五〇號解釋指引給予地方何種形式的參與空間。就中央行政機關而言，至少應該與地方政府協商；就中央立法機關而言，則至少應該讓地方政府人員有列席立法程序表示意見之機會。值得注意的是，本號解釋理由書亦同時指出：「並視對其財政影響程度，賦予適當之參與地位」。換言之，以行政程序而言，中央之決策若對地方財政負擔有重大影響，則事前給予地方陳述意見之機會，並應依職權舉行聽證，透過正式之聽證程序，讓地方享有高度而有效之參與空間。

落實事前參與機制的重要性從釋字第五五〇號解釋可以得知。為使中央與地方因歧見爆發衝突，應設立事前充分溝通管道，才能真正避免因為中央片面決策而引發地方反彈，最後訴諸司法救濟途徑，一次又一次耗費司法資源在中央地方的權限衝突上。

## 第二節 研究建議

發現造成中央與地方權限衝突之五大原因，無非是為對症下藥，為尋求正確解決之道的必要條件。本文探討精省後中央與地方間最具代表的四大面向所發生的衝突，以及嘗試加以類型化，並重建與強化解決機制，最後再就四大面向共同的原因作綜合探討，以為研究之發現。明瞭中央地方權限衝突之前因後果之餘，更思從其中獲取之寶貴經驗與研究心得，作為今後地方自治發展中，中央與地方攜手共創遠景的良善建議。

### 壹、權限明確劃分與精緻化

權限明確劃分為預防衝突之治本機制之一，在目前充滿缺失與牴觸的法規範中尤顯重要。然而，劃分中央與地方的權限是一鉅大的工程，時間、人力必須

充足，精確更是目的。因此，可朝兩大方向出發，一面建構權限劃分標準理論，一面促進法制全面調整。

## 一、理論建構

在目前已有的各種學說發展下，嘗試建立共識，無論是由對於均權理論之修正、事務本質(Natur der Sach)理論、核心領域(Kernbereich)理論、功能最適理論、程序保障理論或剩餘權歸屬說，均有其優點可加以擷取。最新學說見解之以「地方優先，上升分配」為權限劃分基準指導理念，及以「中央具一定調控權而地方有細膩開展空間」之模式，皆以地方為主體所進行的思考，相當符合國際分權化潮流，吾人深表贊同。期待建立具有共識、最合適我國國情與地方自治發展之權限劃分理論，並以之作為下述制定「自治事項劃分施行綱要」之指導理論。

## 二、法制調整

此部分需要中央地方各部會與機關，以及學界共同投注心力，分階段、步驟逐一實施。這是權限劃分最細緻的工程，目的在於使調整後的自治事項與委辦事項明確化，使地制法與專業法律之條文精緻化。又應分為兩大體系調整：

### (一)、地制法架構明確體系----中央主管部制定「自治事項劃分施行綱要」

由中央主管部會(內政部)於參考歷年實務與學界所提之版本後，依地制法第二十二條制定「自治事項劃分施行綱要」，內容應包括對於自治事項、委辦事項與中央立法並執行事項劃分之基本原則、主要精神，以及核心案型的劃定，以改善地制法第十八條以下範圍太過廣泛之規定方式。

此外，就今日地制法所出現之缺失、爭議法條亦須配合此一綱要之制定加以修改，尤其本文探討之諸多關於總則之用詞定義、自治法規、人事組織及自治監督上之爭議等條文。

作為財政基本法之財政收支劃分法、地方稅法通則及規費法，亦須配合修正。有關人事相關法規之權限劃分部分亦須配合加以明確規定。

### (二)、專業法律精確體系----各部會提出權限劃分模範版本

以前述綱要為依據、以專業法律細項為基礎，於單一條文或所有條文之末或各章節，展開精確劃分。由內政部或經建會等部門於參考學界版本之後，提出模範版本，其中需含價值指引與操作規格，以統一部會格式。

兩大體系相互交流進度與參照內容，相輔相成，終能結合為新法制。加之以新權限劃分理論，則我國多年來權限劃分之困境，應能得以解除。

## 貳、建構中央與地方參與夥伴關係

權限衝突預防機制之二，即為建構中央與地方參與之夥伴關係。

造成今日中央地方權限衝突的原因中，有因地方自治意識覺醒與高漲，以及監督法制之尚未成熟，探討其背景因素，不難發現皆因中央的集權心態使然，其長期習於視地方為自治客體，忽視憲法地方自治制度性保障的意義。對於地方自治事項，常藉中央法規範之上位優勢主導，甚或逾越其權限，形成「中央專占」，不論在立法、人事或財政權限的立法行為上，皆極易發現中央此舉，一味的片面決策，無使地方參與事前意見表達或立法程序之制定過程，雙方有歧見卻未能協商、解決，衝突當然無可避免。

在分權洪流中，中央宜重視地方的垂直分工功能。「夥伴關係」為近年來，中央欲友善地方、改善過去上下隸屬關係的代名詞，二00一年全國行政革新會議再次強調，而大法官釋字第五五0號中也主張中央與地方應相互協力。至此，本文從所探討的權限衝突中，強烈感受地方自主意識高漲，無法容忍往昔因自治法制不足所產生後遺症的繼續存在，並積極爭取應有之保障的權力與權利，因此，本文以為「地方參與」的落實當為夥伴關係成立之前提。大法官第五五0號也作出要求中央行政機關至少應該與地方政府協商；中央立法機關則至少應該讓地方政府人員有列席立法程序表示意見之機會，並認為參與應視影響大小而異其程度，如同本文第九章之主張，得分別依「法令制定程序」、「空間計畫訂定程序」與「專業特定計畫訂定程序」，設計地方參與深淺程度的不同方式，例如在法律制定程序上，根據參與對象與對自治權影響之大小而有協議、討論、同意等方式；在行政命令訂定程序上，有聽取意見、協議、同意等方式；在空間計畫訂定程序上，有聽取意見、諮詢委員會、提出計畫案、同意、共同決定等方式；在專業特定計畫訂定程序上，有聽取意見、諮詢委員會、提出計畫案、申請、協議、同意等方式或為一定措施。此外，有效之參與尚須配合參與對象、參與主體、參與階段與參與要求等方面的全然考量。唯有達成地方有效參與，實現真正住民自治、團體自治，中央與地方始能建立友善的夥伴關係，因此，本文提出「建構中央與地方參與夥伴關係」，是為尊重地方主體之誠摯呼籲。

## 參、衝突解決爭訟機制之強化

發生問題，就應解決問題。中央與地方衝突若已形成，只有加以解決，才不致長期虛耗有限之資源。

我國憲法與地方制度法對於權限爭議的立法院解決機制，屢遭眾多批判。本文亦不贊同，理由是其為爭議之一造、常陷於與地方民意機關的意氣與表現之爭，並顧及中央與地方具「武器持有之不平等性」等觀點。建議從既有的司法性質解決機制基礎上，予以重建並強化，定於地制法建構符合權限爭議特質的救濟

體制，期使地方自治團體與中央均立於平等地位，合理合法地解決衝突。

### 一、全面性建構救濟體系，增加抽象規範審查

基於救濟全面性原則下，必須考量救濟體系不能有所疏漏。使地方自治團體就中央命令抽象規範審查，得提起行政訴訟權利，而不限具體個案行政處分。

### 二、採行「行政爭訟」與「權限爭議調解委員會」雙軌制

將行政訴訟法略為修訂作為爭議解決機制外，並於地方制度法中增設「權限爭議調解委員會」處理權限爭議問題，此乃參酌日本「國家地方紛爭處理委員會」模式，但為確保該委員會之中立性、公平性及獨立性，以及建立在對等、協力設計上，始能得到國家及地方自治團體之信賴。同時又考量政府組織能力精簡。因此，本文建議國家與地方自治團體一旦有爭議，雙方得訂定行政契約向行政院法規委員會提出，比照勞資爭議處理法之模式，要求成立「權限爭議調解委員會」進行調解。

調解雙方得約定對於調解方案、調解的標的不應以行政處分為限，舉凡行政命令或任何事實行為，除非法律另有規定外，均可作為調解內容。調解委員會置委員五人，其委員一人之中由行政院法規會指派一人，當事人各選定二人，雙方所選定委員，應取得對方當事人之同意。此種彈性、機動性委員會之成立，應具中立、超然與信賴性。權限爭議調解委員會之調解方案，經爭議當事人同意在調解紀錄簽名者，調解為成立。雙方若有約定願接受強制執行者，依行政訴訟法之規定聲請強制執行。

權限爭議調解委員會本質上非裁決機關，其調解方案為雙方所接受者，固有拘束雙方效力。若雙方未達成調解，委員會可以作成審查結果或勸告措施，地方自治團體若有不服者，得毋庸再經訴願程序，而逕以中央行政機關為被告，向行政法院提起行政訴訟。

地方自治團體認為自治權受到侵害，可以在現行行政爭訟制度與爭議調解委員會之間作一選擇，以作為解決紛爭手段。就權限爭議調解委員會未來實施累積經驗後可再成立類似日本常設性成員固定性的委員會。

### 三、訴願法方面

- (一)、訴願法第一條第二項建議修訂為「各級地方自治團體或其他公法人，對上級監督機關之行政處分或類此之處分行為，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦同。」
- (二)、訴願法第四條增列第二項「直轄市、縣（市）不服上級監督機關之行政處分或類此處分，向主管院提起訴願」。

- (三)、訴願法第七十九條第三項應與地方制度法第七十五條「辦理自治事項違法之撤銷、變更、廢止或停止執行」配合修訂。

#### 四、行政訴訟法方面

- (一)、行政訴訟法第二條增列後段「各級地方自治團體或其他公法人亦得依本法提起行政訴訟」。
- (二)、地方自治團體有無訴權之認定，應從地方自治團體自治權實質有無受侵害。
- (三)、行政訴訟法第二百零一條增列第二項：「行政訴訟事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，行政法院除審查監督措施合法性外，並應保障自治核心權」。

#### 五、司法院大法官審理案件法方面

大法官解釋因其公信力、無須訴願審級，多成為中央、地方權限爭議解決途徑。然而，大法官審理案件法仍有因權限衝突解釋之特性有配合修訂之必要：

- (一)、大法官審理案件應往訴訟化方向改革。
- (二)、共同辦理事項之聲請釋憲，亦無須機關層轉。
- (三)、立法委員與法官釋憲聲請範圍應及於地方自治法規。
- (四)、聲請釋憲「期限」明確化。

本文在爭訟解決衝突機制方面，分別從強化與重建二方面著手，透過修訂「訴願法」、「行政訴訟法」與「司法院大法官審理案件法」若干條文，強化地方自治團體爭訟有效及時維護自治權。在重建方面，引進日本「國家地方紛爭處理委員會」模式，在地方制度法則主張應單獨建構一套權限衝突解決機制，以代替訴願法之訴願救濟，冀能提供新的思維方向以解決衝突。