

摘要

本文旨在探討精省之後的中央與地方於權限所生之衝突。以法制研究途徑，檢視現行法律規範中關於權限劃分之方式及內容，分析其缺失；對於權限衝突之內容、爭點，以文獻分析、歷史研究與比較研究的方法，從相關法律、實務運作與學說見解等角度，進行下述之探討：

- 一、 從權限劃分制度，探討我國均權制度形成背景(中山先生對於集權分權主義的省思)、內涵(權限劃分之原理原則)，以及現行憲法關於權限劃分相關規定，尤其對於造成權限衝突根源的第十章劃分方式與均權理論加以分析並檢討；進一步介紹美國、德國、日本與英國之權限劃分制度與經驗，以作為吾國制度的借鏡與學習。
- 二、 地方自治是否為憲法保障之制度，將影響地方自治團體與國家間之關係，及其運作與呈現方式。藉由探討地方自治之憲法理論，明瞭地方自治的意義、本質、保障之重要性，以及地方自治團體的任務與高權，進而對照並分析我國地方自治法制化歷程，方能理解地方自治在我國因實踐經驗與程度之不足所造成今日中央與地方衝突之時空背景。
- 三、 對精省後中央與地方權限衝突中最具代表性的四大面向-自治事項與委辦事項之釐清、立法權、人事權與財政權，深入分析現行法制的規範缺失、明白實務操作之情形與落差，並探討學說爭議，以發現衝突所在。
 - (一)、自治事項與委辦事項之釐清部分：

從憲法、地方制度法與專業法律中關於權限劃分之規定加以析論；自治事項與委辦事項的定義、意義，在學說與實務的看法與相關問題均加以分析，繼而提出判斷標準，再從其影響範圍肯定區分兩者之必要性。
 - (二)、立法權限之衝突部分：

認識立法權體系與內涵，探討其與中央立法權之範圍、界限與法律位階之爭議；自治監督引發之衝突常為造成中央與地方施政受礙或關係破劣之因，故監督之方式與實施，以及救濟管道，均為探討所在。
 - (三)、人事權限之衝突部分：

最大爭議為中央一條鞭體制的專屬管轄問題，故而將一條鞭制度之意義、由來、實施與適用範圍、與地方行政權之爭議先予以釐清，再反省改進之道；並介紹我國人事權之沿革，從三個時期(自治綱要、自治二法、地方制度法)之法制加以分析；探

討人事權今日爭議的處理與解決機制，並從最具爭議代表的警察人員的任免與遷調、消防人員之人事管理與體制問題、政風人員考核與懲處問題等深入析論。

(四)、財政權限之衝突部分：

財政為庶務之母。今日財政爭議不免因中央本位主義心態，不重視地方分權而造成，故須正視地方財政分權的價值。從中央與地方財政權之規範法源，探討財政收支劃分法的理念、演進與內容。對於當前財政權衝突問題分別由收入、支出與調整面深入剖析，其中對於課稅權之設計、造成地方財源困窘因素、統籌分配稅與補助款本身的問題與爭議，尤為探究重點，並呼籲建立正確之財政分配理念以為解決財政權衝突之基本理念。

- 四、嘗試對於精省後中央與地方權限衝突類型化，藉由近年爭議最具代表性，且受矚目之案例(里長延選案、健保釋憲案、地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例與地方自治權之關係、中央與地方在教育權限之衝突、各級地方選舉委員會為隸屬中央選舉委員會之疑義、財團法人許可設立及行政監督與管理的問題、公益彩券發行權之收回中央爭議、台北市擬定之「台北市資訊休閒服務業管理自治條例」與台北縣原擬定之「台北縣民宿輔導管理自治條例」的「核定」問題)共通性歸納為「中央函令與地方立法權限衝突」、「中央立法與地方立法並執行衝突」、「中央立法並執行與地方立法並執行衝突」與「地方先立法，中央後來居上立法權之疑義」四大類型。深入分析衝突原委，並提出己見。
- 五、自美國、德國、日本與英國之解決機制作為借鏡與參考，尤重視自治經驗相仿的德國、日本的法制；主張權限衝突之解決當有事前之預防機制與事後解決機制的處理，前者乃治本之道，須從檢討並健全法制著手，且須重視地方有效參與；後者為必須及時建立之機制，鑑於我國已有的機制基礎，提出行政爭訟與權限爭議調解委員會雙軌制的新思維，以及強化爭訟途徑的構想。
- 六、綜合四大面向的研究心得，以期發現造成中央與地方權限衝突的「五大衝突原因」----自治事項與委辦事項難以釐清、地方自治意識之覺醒與高漲、政黨因素、監督法制未成熟與欠缺落實大法官揭示事前參與機制研究等，作為探討衝突問題後之研究發現並提出能預防衝突又解決衝突的具體建議；以「三大建議」----權限明確劃分與精緻化、建設中央與地方參與夥伴關係、衝突解決爭訟機制之強化，作為本文探討精省後中央與地方權限衝突心得之建議。