

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

身處所謂民主的時代，人民被視為國家的主人，藉由參政權的賦予學習參與國家機制的運作。台灣的人民，從縣市層級的選舉展開民主之路，從關心與建設地方事務，凝聚地方意識，逐步完成民主改革，而被國際譽為「寧靜革命」，顯然，台灣的民主始於地方自治，換言之，民主須經草根啟蒙，即應從地方自治啟動。¹

地方自治向來被視為自治行政的典型，地方自治行政可謂由人民自我負責之謂。德國學者 Reinhard Hendler 曾謂：「德國的現代自治行政(Selbstverwaltung)是形成於絕對主義(Absolutismus)形成之日，憲政主義(Konstitutionalismus)開始之時」，他認為在絕對主義制度，所有的生活領域都是在國家的監護下，而自治行政就在絕對主義被揚棄的政治上轉化與變革之時誕生。² 我國地方自治長期以來處於未成年狀態，招致「監護式的地方自治」之譏。近年來國內政治生態丕變，當民國八十年五月一日爭議已久的臨時條款廢除了，³也帶來禁止修憲圖騰的解除。民國八十一年第二次修憲規定之增修條文第十七條為我國地方自治開啟法制化的先聲。民國八十三年七月廿九日省縣自治法制定公佈施行後，臺灣地區的地方自治實施終於有了最基本的法律依據。惟上述兩項法律制定過程稍屬倉促，未深入探討先進民主國家可供參考之地方制度，或反省我國地方自治實施與運作上之缺失，致兩部自治法公布後，仍留有若干困擾與問題有待解決。民國八十六年第四次修憲，依增修條文第九條規定及大法官釋字第四六七號解釋，省成為非地方自治團體性質的公法人，⁴但其為地方制度層級的地位並未喪失，復依增修條

¹ 蘇永欽，「要改善民主政治的體質必先改善地方自治」，收於氏編地方自治：落實人民主權的第一步，台北市：新台灣人基金會，2002年，編者序。

² Reinhard Hendler, *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip*, Carl Heymanns Verlag, 1984, S.7。轉引自羅秉成，「從地方自治事項與委辦事項之區分論地方自治之保障」，台灣大學法律研究所碩士論文，1994年，頁1。

³ 高永光，修憲手冊，台北：民主文教基金會，1991年，頁31。

⁴ 對於司法院大法官釋字第四六七號解釋：「中華民國八十六年七月二十一日公佈之憲法增修條文第九條施行後，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。符合上開憲法增修條文意旨制定之各項法律，若未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務之主體者，於此限度內，省自得具有公法人資格。」學界見解有異，例如紀俊臣教授認為依精省條例第二條第一項、第八條第一項之規定，可以說明精省後省為非地方自治團體，即不具地方自治團體性質公法人地位，除非法律賦予省政府為行政公法人或其他特殊公法人；蔡茂寅教授主張「省可以有條件的成為公法人」；黃錦堂教授認為「將省轉換為監督縣市自治之公法營造物」。請參

文第九條第三項規定而制定之臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例(下稱:精省條例)之規定,省從民國八十七年十二月廿一日起不再有憲法規定之自治事項,亦不具備自主組織權,而為行政院之派出機關。

執行精省後直接衝擊的是中央與地方的「府際關係」⁵ (intergovernmental relations)將有顯著的調整,尤其縣(市)的政治地位,勢必因應政府再造,而為必要的組織擴充與功能強化。民國八十八年一月廿五日總統公布施行地方制度法(以下簡稱:地制法),確立了下述的法制架構:

- (一)、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)為地方自治團體的公法人。
- (二)、省政府承行政院之命行政監督縣(市)自治。
- (三)、直轄市自主性完全確立。
- (四)、縣(市)以直轄市化提升法律地位。
- (五)、縣(市)長具有較完整行政權。
- (六)、縣(市)議會具有較豐富立法權。
- (七)、鄉(鎮、市)法律地位儘量維持現制。

新地方制度的設計,就各級政府關係言,可謂:

- (一)、自治事項法定化。
- (二)、委辦事項集權化。
- (三)、自治法規法律化。
- (四)、自治規則權宜化。
- (五)、預算審議責任化。
- (六)、權限爭議合理化。⁶

閱紀俊臣,「我國地方自治之設計原理與制度發展」,精省與新地方制度-始末·設計·發展系論,中國地方自治學會發行,台北:時英出版社,1999年,頁8、33(註九)。

⁵ 「府際關係」一詞,最早出現於1935年美國「社會科學百科全書」中,其目的在論述聯邦政府官員面對經濟蕭條壓力,如何採用不同於以往的聯邦體制運作模式,集因此發展出之政策互動關係。此術語之開創人為William Anderson,其將府際關係界定為:美國聯邦制度中所有類型和所有層次的政府單位間所出現的大量重要活動或相互作用。參閱米勒,布萊克維爾政治學百科全書(David Miller主編),台北市,時英出版社,1987年,頁365,陳金貴,「美國府際關係關係與府際管理之探討」,1990年,第22期,頁14~16。此外,紀俊臣教授認為中央政府與地方政府,或地方政府與地方政府間法律關係或政治關係,此即學界所謂之「府際關係」,上述兩種關係發生之爭議,則為「府際關係」之爭議問題。參閱紀俊臣,精省與新地方制度-始末·設計·發展系論,同前揭書,頁23。

⁶ 詳細內容請參閱紀俊臣,精省與新地方制度-始末·設計·發展系論,同前揭書,頁 19~22、25~28。

隨著地方分權全球化浪潮的衝擊，國家主體的觀念受到壓縮，中央權力中心板塊將逐漸向地方移動，在公共事務的舞台上，將出現因地、事、人、時之制宜的特質，⁷傳統地方自治的概念與運作亦於地方制度法實施後與分權化發展趨勢下，出現新的角色定位與運作機制。

惟受到地方自治經驗之不足，以及長久以來中央集權積習已久的心態，中央與地方時有權限衝突的情形發生。例如精省前，如台北縣政府民政局認為「是否興建核四廠」非屬地方自治事項；汐止鎮長為籌措地方財源，對建商收取「鎮長稅」，引發合法性爭議；立法院曾對台鐵及台汽調整票價案，要求臺灣省政府官員列會備詢，造成省議會與立法院尖銳對立；精省後，中央與地方間的衝突仍屢見不鮮！一方面因省府自治權能消失後，在中央概括承受下，中央權力擴張與行政過量負荷，所可能造成縣市自治權力更加貧弱化、無能化困境，也將碰上有民意的縣市長對尚無民意的行政首長衝突的政治行政窘境，⁸另一方面，層出不窮的爭議源出於自治事項與委辦事項劃分不夠清楚、細膩，即使地制法實施後，衝突仍不斷產生。如：

一、自治事項與委辦事項劃分方面

各縣市役政經費短缺，向中央求助無門，而面臨役政業務停擺事件，反映出役政業務定位問題(中央認為兵役業務屬地方政府應辦事項，地方政府則視為中央委辦事項)；台北市政府對於中央統籌分配稅款是否由百分之四十七降為百分之四十一、內政部下設役政署，撤銷各縣市兵役課使役政一元化構想及勞委會要求收回勞動檢查權舉動，曾有相當反彈；高雄市公益彩券發行事件中，財政部以高雄市政府違反公益彩券發行條例第十五條「未經主管機關核准」而發行之規定，收回發行權，高雄市政府卻認為此乃依公益彩券發行條例第四條及依其制頒之單行法規，報經財政部核備有案，屬依法行政，且為地制法第十八條第一項第三款中屬於「直轄市公益慈善事業及社會救助」自治事項；立法院制定的領海法，無法避免要牽涉到與中央主管部會間權責的重新劃分界定，如交通、漁業、污染、衛生、保安等工作是否移轉地方政府？依地制法規定，兩者協商，然而從經費、人才角度看來，地方政府似乎無能為力；健保補助款事項究為屬全國一致性之中央立法並執行事項或為地制法中社會福利與社會救助之地方自治事項？教師對學生的輔導與管教、常態編班為地方教育權或中央教育權限？各級選舉委員會辦理地方層級公職人員選舉對選舉罷免事務之權限究否可以自主，或受到選舉罷免法第八條第二、三項影響，因在組織法上隸屬中央選舉委員會而須受其限制？財團法人之設立許可應依民事法相關法律，向法院辦理登記始得成立，而為中央立法並執行事項，或憲法第一百十條第一項第十款以及地制法第十八條第三款第

⁷ 曹俊漢，「建構植基地方自治的公民社會文化」，中央日報，2002年，6月12日，三版。

⁸ 趙永茂，「精省後台灣省的法律地位問題：正義與未來」，中央研究院中山人文社會科學所與經濟研究所主辦精省後中央與地方財政權暨職權分工政策研討會論文集，1999年，頁47。

二目、第十九條第三款第二目、第二十條第三款第二目所規定之「公益慈善事業」，而由地方立法並執行之？凡此種種因自治事項或委辦事項無法釐清所造成的中央與地方衝突，可謂最根本、最基礎、最典型的衝突。

二、立法權方面

精省工程浩瀚，首要工作之一，就是省法規、地制法與財劃法的積極展開作業，近幾年已陸續完成並繼續努力於自治法規體系之健全化與層級化作業。

根據地制法第二十五至二十九條之規定，各級地方自治團體得制定自治法規，其中經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱為自治條例；若單由地方政機關訂定，並發布下達者，稱為自治規則。而委辦規則係指各級地方政府為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權所訂定之規範。可知地制法已建立完整的地方自治法規體系。而在地制法條文中，規定需由中央主管機關完成或起草之法案，多達十八種。⁹但是，無論是地方自治

⁹地方制度法下游法制作業

項次	法規名稱
一	行政區劃法(立法院審議中)
二	村里鄰編組及調整辦法(未起草)
三	省政府組織規程(已發布省政府暫行組織規程)
四	省諮議會組織規程(已發布施行)
五	公民投票法(已發布施行)
六	政府資訊公開法(立院審議中)
七	自治事項涉及中央與地方自治團體之權限施行綱要(未起草)
八	地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例(已發布施行)
九	地方立法機關組織準則(已發布施行)
十	村里民大會暨基層建設座談會自治條例(各縣市政府已發布施行)
十一	地方民選行政人員待遇支給與費用補助條例(未起草)
十二	地方行政機關組織準則(已發布施行)
十三	地方稅法通則(已發布施行)
十四	規費法(已發布施行)
十五	公共債務法(已發布施行)
十六	中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法(已發布施行)
十七	縣補助鄉鎮市建設辦法(未起草)
十八	公共造產獎助及管理辦法(已發布施行)

法規本身的立法、下游配套法制之起草或省法規(包括:法規命名、行政規則,乃至特別規則、解釋函令)之轉換為中央法規、縣(市)規章或自治規則之銜接時,中央與地方立法權之範圍與界限、中央對地方自治監督密度之爭議常釀成兩者之衝突。例如:

(一)、因自治事項與委辦事項區分不明引發立法權之爭論

現行憲法、地制法,以及專業法律對於自治事項與委辦事項分別採取所謂「土地管轄」與「多層次」的權限劃分方式,¹⁰復因地制法第二條第二項中肯定「法定自治事項」的存在,造成中央與地方對於自治事項與委辦事項立法權之爭奪戰。如中央認為財團法人的設立管理為中央專管事項,故應由中央立法,但地方亦發聲,主張其為地方立法並執行之事項,故應屬地方立法權。

(二)、中央對委辦事項與法定自治事項之立法界限

委辦事項的補充立法權在地制法第二十九條明文規定之後,中央對於委辦事項立法與委辦規則間之密度如何拿捏?同樣的,中央對於法定自治事項享有綱領性、原則性立法權,但其可規範的程度有多少?而委辦事項與法定自治事項又該如何加以區別?¹¹中央的態度往往左右衝突的發生與否。例如,「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」中對於里長事務費的標準與項目的限制規定,已構成地方認為中央侵犯自治權的爭論。

(三)、法律先占之爭論

在中央與地方皆立法空白時,地方若先立法,往往遭受中央的不予核定,如昔日「台北市資訊休閒服務業管理自治條例」、「台北縣民宿輔導管理自治條例」,均為中央就同一事項尚未立法前的積極立法範例,但送予中央核定時,中央竟以對此事項已制定「中央版草案」而對地方之立法加以否定。

(四)、地方立法與法律保留之爭論

究竟地方自治條例能否限制人民權利義務?地制法第二十八條第二款之規定是否表示國家法律已對自治條例限制人民權力作了概括授權之規定,而無須由個別法律授權?¹²其中以「罰則」制定爭議最負盛名,地制法第二十六條提供地方制定罰則之法源,問題是地制法上罰鍰之規定是否為最低標準?地方能否因地制宜制定更嚴格的標準?如台北市曾因網咖業者設

資料來源:改編自紀俊臣,精省與新地方制度-始末·設計·發展系論,同前揭書,頁229。

¹⁰ 蔡茂寅,地方自治之理論與地方制度法,台北:學林文化,2003年,頁110、118。

¹¹ 委辦事項由中央立法,法定自治事項由中央作綱領性、原則性立法,因均由中央立法,兩者不易辨明。詳參黃錦堂,地方制度法基本問題之研究,台北:翰蘆,2000年8月,頁57~58、134~135。

¹² 蘇永欽,「地方自治法規與人民權利義務」,收錄於地方自治法學論集,台北市政府法規委員會編印,地方自治法學論輯(上),1999年6月,頁69;蔡茂寅,「地方自治立法權之界限」,收錄於台灣行政法學會主編,行政救濟·行政處罰·地方立法,2000年12月,初版,頁347。

置距離較中央嚴格，以及提高酒醉罰鍰而引發爭議。

(五)、法規效力位階之爭論

關於中央法規與地方法規，或地方法規間彼此因位階效力產生之問題，也有其爭論，例如台北市里長延選案中，內政部對於地制法第八十三條之「特殊事故」之釋示、近日健保局對於健保補助費計算標準之解釋函令，均引起究竟中央函令解釋能否拘束地方自治之爭論。

(六)、自治監督與救濟之爭論

中央對於地方立法權之監督因監督密度，如核定、函告無效、撤銷、變更、廢止或停止執行等手段，是否因過於強烈，或者因自治事項與委辦事項之不分情形，導致侵犯，甚至掏空自治權之疑義。例如，台北縣民俗輔導管理自治條例的胎死腹中、台北市里長延選案被撤銷、中央對於台北市辦理四一〇集會遊行提出北市若不驅離民眾則將代行驅離之舉。而關於地方自治團體的救濟法制規定有缺失之處。上述種種皆為立法權限方面之重大衝突問題。

三、人事權方面

精省後，縣(市)長的人事權大為提升，直轄市部分則差異不大。惟地方首長對於中央一條鞭體制之警察、人事、政風、警政等機關首長之任免，須依中央專屬人事管理法規任免，普遍不滿，並就此四類人員之懲處，均與中央引發主導權之爭。尤其警察人事權的爭議，由來已久，地制法後演練愈烈。因為警察人員之特質，常為地方首長、民意代表欲藉地方預算之審核予以干預的焦點，尤其在不同政黨的中央與地方，或是府會之間，更易淪為衝突所在。關於人事一條鞭體制的首長任免，原則上中央主導，但基於尊重地方的自治，會先行與地方首長協調人選。然而操作時卻曾出現未協調或協調未果之情形，如中央直接發布後，地方才知曉，或者地方首長堅持人選，中央只得同意的例子，如台北市、桃園縣與澎湖縣的首長，均曾因警察局長人選與中央有所爭執；台北市長曾就所屬政風主管酒醉駕車事件懲處，中央亦隨即做出其上級長官之連帶懲處，造成中央與地方的不快經驗。此外，對於消防的管理體系，在八掌溪事件後，中央認為有改為一條鞭體制之必要，再度引發中央與地方人事自主權之爭。

四、財政權方面

配合修憲、精省作業，中央政府陸續修訂或增訂預算法、財政收支劃分法(下稱:財劃法)、地制法、地方稅法通則與規費法，希望重視地方財政自主、解決地方財政困境。然而在諸多新法中，似乎未見落實財政分權，反見地方財政愈加困

窘。造成中央與地方財政權限之衝突，可就三方面來看：1、收入面：課稅為地方重要歲入來源(參考附錄參之一)但課稅權之設計權為中央集權，地方無參與空間。其次，地方稅法通則、規費法的實施似乎亦未帶給地方收入來源，因政治因素考量而難以開源。加上中央減稅之舉，造成地方財源的流失。2、支出面：引起最大衝突的是關於委辦事項經費負擔的爭議，如警政、役政等，本為中央事務，依財劃法第三十七條應為中央負擔的經費，卻構成今日地方龐大的支出；地方教育文化事項與社會福利事項的支出也為大宗，而類似健保補助費之中央地方協辦事項，究竟計算標準為何或如何分擔比例？此外，中央之片面政策或立法造成其請客，卻由地方買單的情形，讓地方在財政貧困上雪上加霜。3、調整面：統籌分配稅款為稅收來源之一，但具調整地區經濟平衡作用。因財劃法修法之後，在稅目、比例及公式計算上皆引起地方深覺中央集錢之反彈或爭議，北高二直轄市更是幾乎年年在此部分與中央角力。為目前財政上最富代表性衝突焦點。而補助款常淪為中央集權工具，且為貧瘠縣市之依賴財源，故其性質亦成為爭議對象。

如上所述，精省後雖頒布與施行所謂「精省三法」(臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例、地方制度法、財政收支劃分法)，於真正回歸、落實地方制度法¹³之此一過渡期，中央與地方在分權、法規與事項之「舊怨與新仇」仍一幕幕上演。值此國家邁入真實自治行政之際，吾人認為中央與地方權限衝突之探究與釐清，有助改善積惡、去弊存良，達成中央與地方政府之共存共榮，嘉惠於民。

貳、研究目的

透過研究過程，本論文希冀達成目標為：

- 一、從權限劃分制度，探討我國均權制度形成背景、內涵及現行憲法關於權限劃分相關規定之檢討，希冀了解美國、德國、日本與英國的權限劃分制度與經驗，作為吾國制度的借鏡與學習。
- 二、由地方自治之憲法理論，理解重視地方自治的意義、本質與保障之重要性，進而對照並分析我國地方自治法制化歷程。

¹³ 臺灣省政府組織精簡分三個階段完成，第一階段為民國八十七年十二月二十一日到八十八年六月三十日，臺灣省政府由民選省長改制為官派省主席，依據臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例規定，臺灣省政府為行政院派出機關，臺灣省為非地方自治團體，臺灣省政府維持二十九個廳處會。第二階段為民國八十八年七月一日到八十九年十二月三十一日，臺灣省政府二十九個廳處會裁撤或改隸，中央成立中部辦公室，依據臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例規定，臺灣省政府受行政院指揮監督，辦理監督縣市自治事項、執行省政府行政事務、其他法令授權或行政院交辦事項。民國九十年一月一日以後為第三階段，精省作業完成，臺灣省政府運作回歸地方制度法規範。請參閱新生報，1999年7月1日。

- 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、立法權限、人事權限與財政權限，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。
- 四、嘗試對於精省後中央與地方權限衝突類型化，藉由頗具爭議性的具體案例加以分析，期對於衝突造成之原委更加清晰。
- 五、針對衝突解決機制，明瞭我國法制現狀與運作情形，且深入檢討，並輔之以美國、德國、日本與英國的法制，進一步重建並強化合適我國國情的解決機制。
- 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原因，並提出能預防衝突又解決衝突的具體建議。

第二節 概念界定與研究限制

壹、概念界定

關於「中央與地方權限衝突」此一主題之研究範圍相當寬廣，舉凡立法權、執行權、自治事項與委辦事項劃分、國土規劃權、人事權、財政權、組織權、地方自治爭端解決等八項，皆為當前重要衝突問題，本研究擬就其中最重要且時為兩者覬覦的權、人、錢三大資源，從自治事項與委辦事項之釐清、立法權、人事權與財政權四大面向，探討中央與地方間之所以引發衝突之因果歷程，對於發生的案例，從實定法、運作現況與學說爭議，綜合整理歸納衝突所在，期發現問題，解決問題。重要的名詞概念加以界定如下：

一、「精省」

民國八十六年七月二十一日，總統明令公布第四次修憲之「憲法增修條文」，第九條揭櫫之「精省」，排除省具地方自治團體公法人之法律地位，自無由行使省立法權，其第二項規定，使「省自治選舉」須於民國八十七年十二月二十日，省長與省議員任期屆滿後不再辦理，新省制，即所謂的第一項第七款中之「省承行政院之命，監督縣自治事項」之「行政院派出機關」的機制，勢須於同月二十一日施行。總統於民國八十七年十月二十八日明令公布之台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第二條第一項，即明定台灣省為「非地方自治團體」。

精省的目的，依行政院蕭萬長所言，是在減少行政層級，縮短行政流程，提昇行政效率，而更積極的意義，是啟動政府再造的樞紐。¹⁴此段話，以政治學加以分析，可獲致下列看法：¹⁵

¹⁴ 蕭萬長，「我們要建立一個負責任、有效能的政府」，中樞紀念 國父誕辰典禮演講文，1998年。

- (一)、政治權力重分配:由於省縣自治法與直轄市自治法之「重省市、輕縣市、忽視鄉鎮市」之架構，使得省(市)長一直是我國政治權力核心人物，一旦精省完成，省主席權力角色，自非與省長可比。未來省資源重分配，不是加大中央主管部會權限，即是厚植省轄縣市之權能;
- (二)、政治競爭重組合:台灣現今似近乎兩黨制(two-party system)國家，常有以無黨籍身分競爭之組合出現，未來的競爭組合將因省主席欠缺民意基礎而由北、高兩市長取代之，甚至出現以北、高兩市長為頭銜之全國大選競爭組合;
- (三)、政治領導重建構:精省後，省政府已非自成系統之團隊領導者，僅為行政院之派出機關，而為行政團隊之組成員，故政治領導結構勢必由解構再結構，因此，台灣的行政領導系統，將分為行政院、台北市和高雄市三大團隊;
- (四)、政治形象重塑造:昔日省政府有「小內閣」之稱，省虛級化後，省轄各縣(市)地位相對提高，台灣的「中華民國」更具主權獨立完整性。此乃對於國家政治形象的重塑造，為政治意義之總體現。

二、「中央與地方」

一般來說，學界常以「府際關係」(intergovernmental relations)一詞，形容中央政府與地方政府間之法律關係或政治關係，惟其往往從執行權之角度詮釋。本研究仍以法制面為基礎，以涵蓋府際關係之方式，擴大「中央」的概念為中華民國之公法人團體，「地方」則指縣(市)以上層級，包含直轄市與縣(市)兩級之地方自治團體。

欲論中央與地方之問題，宜由憲法之基本規定探索之。依我國憲法第十章「中央與地方權限」以及憲法增修條文第九條之相關規定，中央和地方政府間之關係，係依循「均權制度」之旨趣加以設計。

關於國家政治權力的垂直劃分(vertical differentiation)，在憲法學或行政法學稱為「權限劃分」(division competency)。由於權力之劃分原則有其主觀性及社會正當性的影響，雖有憲法第一百零七條至第一百十條上之列舉規定，仍有無窮盡的「法律漏洞」，即第一百十一條明定剩餘權(residuary powers)的劃分原則，然多位學者卻質疑其不妥性。¹⁵

就憲法增修條文制度設計言，仍以第十章為劃分最高準繩，惟根據釋字第四六七號解釋省已不具地方自治團體性質之公法人地位，而直轄市及縣市為可自訂

¹⁵ 紀俊臣，精省與新地方制度-始末·設計·發展系論，同前揭書，頁171~174。

¹⁶ 詳見本文第二章第三節。

其自治法規之公法人。地方制度法較憲法有更為廣泛具體的地方自治事項之列舉設計，如其第十八及十九條乃分別規定直轄市及縣市之自治事項，而第二十二條更針對自治事項中涉及中央與相關地方自治團體之權限者，規定由內政部會商相關機關擬定施行綱要，報行政院核定。此外，數量龐大的專業法律中亦有以「主管機關」模式呈現中央與地方權限劃分之規定。

三、「中央與地方之衝突」

(一)、衝突

1. 定義:

有關衝突的意義並不缺乏，¹⁷卻因研究者立場、興趣和採取角度的不同，詮釋結果自然很難有完全一致的看法。本研究擬將衝突界定為：兩個或兩個以上的個體或團體，因為意識、目標、利益的不一致，所產生一種不相容的互動歷程。

2. 種類:

由於中央與地方可能發生衝突的面向和範圍頗為廣泛，因此，對此一問題的探討，有必要加以適當的分類，以有助於了解衝突的現象及處理方式的劃分。由於研究者採取標準不同，分類結果也有異。¹⁸本研究因研究主題的選擇，擬嘗試作下述之分類：

¹⁷ 湯瑪斯(Kenneth W.Thomas)將衝突界定成是一種察覺到對方即將成為或已經妨礙到己方利益的過程。賀瑞基和史勒卡(Don Hellriegel and John W.Slocum,Jr.)認為衝突是個人內在或不同個體之間，不相容的行為或利益。杜布寧(Andrew J.DuBrin)認為衝突是一種含有不相容或相互排斥的目標、價值或事件的情境。布朗和莫伯格(Warren B.Brown and Dennis J.Moberg)將衝突看成是人際間或團體間，起因於不相容的目標、資源、期望、認知或價值等的對立狀態。瑞姆(M.AfzaluRahilm)認為衝突是個人內在、人際間、團體內在、團體間，因為異議、差別或不相容所呈現的互動情形。錢尼和施尼爾(Michael N.Chanin and JoyA.Schneer)認為衝突是一種自然現象，它起因於個體所知覺到的，不相容目標、理想、價值、行為或情感約兩方或多方單位間，連續互動的歷程。柯爾波和普特南(Deborah M. Kolb and Linda L.Putnam)指出，當特定組織環境中，存在有真實或是知覺的差異現象，就產生了衝突。麥克和史耐德(R.W. Mack and R.C. Snyder)將衝突定義為相互排斥、或不相容價值的個體間，一種特殊性質的社會互動過程。赫傑特(Richard M. Hodgems)認為衝突是一種雙方或多方的目標、方法和目的處於對立時的情況。國內已故行政學大師，張金鑑教授認為，衝突是兩個或兩個以上的單位，因為意識、目標、利益的不一致，所引起的思想矛盾、語文攻-----、權力爭奪和行為鬥爭。參閱韓瑞信，「行政機關衝突處理方式與工作滿足之研究：台南市政府之個案分析」，東海大學公共行政研究所碩士論文，1994年，頁20-21。

¹⁸ 羅賓斯(Stephen P. Robbins)依衝突對團體目標和團體績效的影響，將衝突分成兩類：(1)良性

(1)、法律衝突

可分為垂直衝突(vertical conflict)和水平衝突 (horizontal conflict)。前者指一國內部中央法律與地方法律於適用上所生之抵觸情形，其解決方式通說依「法律規範層級構造理論」解釋之；後者則指不同法域間法律於適用上所生之抵觸情形。

(2)、政治衝突

人類政治活動的主要特質之一，即是無法避免政治衝突的發生，而政治衝突發生的原因，乃是因為人類社會中所存在的資源是有限的，且經常無法滿足人的需求，為了爭奪共同所需要的利益或資源，在爭取的過程之中，衝突的發生遂難以避免。¹⁹從系統論的角度來看，政治系統內部所發生的衝突程度經常更較其他次級系統內的衝突為甚。因為政治系統乃是對社會中的價值進行權威性分配，而其中經常涉及公共領域的政治或其他重大資源利益的分配，但社會中的成員對公共事務卻往往有不同的需求、利益與行動傾向；因此，對公共事務的解決，即容易產生爭執和對立。

3.功能：

衝突可能是良性，也可能是惡性的。依本研究主軸，對衝突所可能產生的功能，歸納如下：

A.正面—促進內部團結，引發改變與創新能力，提昇決策品質與工作效率，促使團體新陳代謝，增進應變能力。

衝突(functional conflict):支持團體目標或增進目標績效的衝突。(2)惡性衝突(dysfunctional conflict):妨礙團體目標或降低團體績效的衝突。路森斯(Fred Luthans)依組織結構的觀點，將衝突分為四類:(1)層級衝突(hierarchical conflict):組織內不同層級間的衝突。(2)職能衝突(functional conflict):組織內不同功能部門之間的衝突。(3)實作與幕僚間衝突(line-staff conflict):組織內宜作與幕僚單位或人員間的衝突。(4)正式與非正式團體間衝突(formal-informal conflict):組織內正式與非正式團體間的衝突。瑞姆(M.Afzalur Rahim)以衝突的來源，將其區分為六種種類:(1)感情衝突(affective conflict):互動雙方察覺到彼此感受、情緒互不相容的衝突。(2)利益衝突(conflict of interest):為爭取稀有資源所引起的衝突。(3)價值衝突(conflict of values):對某一問題的價值或意識型態有所差異的衝突。(4)認知衝突(cognitive conflict):思維過程或覺察不一致時的衝突。(5)目標衝突(goal conflict):偏好結果不一樣時所產生的衝突。(6)實質衝突(substantive conflict):對團體任務或內容，有所爭論、彼此不同意所發生的衝突。費歐契(Robert P.Vecchio)的三種衝突:(1)個人內在衝突(intrapersonal conflict):發生在個人內部的衝突。(2)人際衝突(interpersonal conflict):發生在兩人間的衝突。(3)團體衝突(intergroup conflict):發生在團體與團體之間的衝突。參閱韓瑞信，「行政機關衝突處理方式與工作滿足之研究：台南市政府之個案分析」，同前揭文，頁22-24。

¹⁹ 劉嶽雲，政治理論與方法論，台北：五南，2001年，頁123。

- B. 負面— a. 降低成員工作表現；
- b. 引發非理性敵對狀態；
- c. 導致團體紊亂、功能破壞。

4. 解決機制:

中央與地方之權限劃分，以及中央與地方兩級政府之決策領導人民選化後，中央與地方的關係，有其相對衝突性與自主性。解決兩者衝突之道，眾說紛紜，在我國相關法規、實務運作與學者見解尚無共識下，參考外國立法例，發現大抵有政治解決與法律解決兩種方式。前者例如我國憲法第一百十一條之規定，由立法院解決未列舉權限之爭議方式，或如英國透過政黨定期溝通協商；後者如美、德、日本、英國與我國依案型之經由法院訴訟程序，或交由準司法機關、釋憲機關處理爭議。此外，更應培養預防衝突發生之觀念，例如建立中央與地方之合作、夥伴關係、²⁰明確權限劃分規定、重視落實地方有效參與，方為治本之道。

(二)、中央與地方之衝突

依上述概念，本研究擬從中央和地方分權問題中之自治事項與委辦事項釐清、立法權、人事權、財政權等四大面向，就各法制規定下所生之法律衝突及實際運作下所生之政治衝突問題，加以探討、歸納類型，在比較立法例上找尋解決模式，並希冀發現原因並提出解決衝突的真正態度與建議。

貳、研究限制

本論文的时间限制，乃從精省後(係指地方制度法實施後)至截稿(二〇〇四年六月)前為止。研究之主要四大面向為涵蓋自治事項與委辦事項、立法權、人事權、財政權等權限衝突問題，其所牽涉之範圍與案例均極為廣泛，但限於研究者之能力，僅能選擇造成衝突的相關問題及最具爭議部分加以探討、析論，且因個人學術背景而較重法制面與實際操作的檢討。其次，復因個案可能觸及地方政治生態、政黨政治與政治人物之權力或利益糾葛，對此方面若缺乏足夠之原始資料，將不易進行深入之分析與推論或提出具體之改善建議。

²⁰ 紀俊臣教授認為，就我國當前政治生態，中央與地方府際間之積極性互動發展管理作為，可分為：1. 決策作為協調化 2. 方案執行合產化 3. 計劃作為民生化 4. 施政目標中立化 5. 建設成效國家化 6. 公共投資本土化。參閱氏著，直轄市之自治法制設計評析，台北：時英出版社。1996年，頁14-15。

在資料蒐集方面，有關外國立法例，僅就聯邦國之美國、德國，以及單一國之日本與英國的權限劃分制度與爭議解決機制部分作簡要介紹，其中因德國與日本之自治經驗發展上與我國較相近，且皆屬大陸法系國家，地方自治團體皆賦予制定抽象自治法規之權，地方制度法在設計與內容上更與日本神似，故較美國、英國法制資料更常為本文參考，但因語文之受限，對於其第一手資料，只能引用國內學者之論著或譯著為教材；再者，國內關於此四大面向之探討，屬起步階段，學界相當努力而論點亦相當分歧，並無共識，在實務上亦衝突不斷，本研究於整理與分析過程中，恐有疏漏與難以突破之處。此外，本論文的資料來源除了圖書館館藏及專書、期刊論文、報紙、專論、網頁外，官方出版品與原始資料，雖為靈魂，卻難以全面取得。

第三節 研究途徑、方法與架構

學術研究基本上是一種發現問題的動態過程，當今社會科學的研究業已進展至講求結構、組織與系統作業的一貫流程。因此，所謂的研究即是使用科學方法將思想、假設轉變為科學知識的過程。²¹在方法論的界說上，研究途徑與研究方法兩者所指涉的並不相同。研究途徑(Research Approach)是指選擇問題與運用相關資料的標準，也是指研究者對研究對象的研究決定從那一個層次為出發點、著眼點、入手處，去進行觀察、歸納、分類與分析，基於著眼點的差異，也會由研究者選擇一組與之配合的概念，作為研究與分析的架構。²²簡言之，即是一種選擇及詮釋問題所依循的準則；另外一種說法是，研究途徑係指建立一套概念性的體系、架構模型與典範，以確定研究的方向，並綜合各方的經驗資料，且儘可能納入該概念架構中。²³而研究方法(Research Method)則是指蒐集資料的方法(means of gathering data)，主要取決於問題的假設、研究途徑、以及所採用的理論分析架構，亦即是指選擇問題與運用相關資料的標準，也是一種蒐集與處理資料的技術。

壹、研究途徑

本論文主要採取法制途徑(Legal Approach)研究。

²¹ W. Lawrence Neuman 著，朱柔若譯，社會研究方法，(Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approach)，台北：揚智文化，2001年11月，頁19。

²² 朱宏源主編，撰寫博碩士論文實戰手冊，台北：正中書局，1999年11月，頁182-184。

²³ Alan C. Isaak, *Scope and Methods of Political Science*, Illinois: The Dorsey Press, 1985, p.186.

為分析中央與地方權限問題的爭議，須從「依法行政」的法律優越及法律保留之原則，以實定法(如憲法、法律、命令及地方自治相關法規等)及司法解釋的規定作為分析的基礎，透過法律條文之釋義，檢討實際運作情形，釐清理論與實務之落差，突顯現行制度的矛盾與缺失。

貳、研究方法

本論文之研究方法，採取文獻分析法、歷史研究法、比較研究法、歸納研究法。

一、文獻分析法

此為本論文主要的研究方法。所謂「文獻研究法」係參考各種既存的史料、官書、論文、期刊、報章雜誌等資料，進行客觀及有系統的整理及描述，期盼經過對前述資料內容的分析，能夠瞭解本文所探討的主題的變遷與趨勢，並與相關學著的論點相互印證。²⁴本文參考之文獻資料，可分為「原始資料」及「次級資料」兩大類。前者包括國父全集、憲法、相關地方自治法規，各政府單位之公報、統計資料等官方出版品與法規及案例；後者包括一般專書著作、論文、研究報告、期刊、報章雜誌等學術性作品，期予以綜合分析研究。

二、歷史研究法

所謂歷史研究係為描述歷史事實，並指出某一特定時空發生的歷史事實有何前因後果。並依據對歷史文獻的分析，歸納出可供解釋與預測的理論，用來解釋某一現象之因果，以及預測未來的發展趨勢。²⁵因此，本研究首需明瞭均權原則之權限劃分制度的形成與內涵，以了解現行憲法之缺失，並對於精省的時代意義及其對地方自治發展歷程的影響作一時空背景的全盤探究，藉以瞭解中央與地方權限衝突之由來。繼而展開精省後中央與地方在自治事項與委辦事項釐清、立法權、人事權與四大面向的衝突情形之探討。

三、比較研究法

各國地方自治發展歷程與型態並不相同、所衍生的問題不同，各國權限劃分法制自有差異之處。基於我國地方自治經驗有限，尚處形成階段，自有必要從自

²⁴ 劉嶽雲，政治理論與方法論，同前揭書，頁 199。

²⁵ 王玉民，社會科學研究方法原理，台北：洪葉文化，1994 年，12 月，頁 244。

治經驗發展成熟的國家取經。本文以外國權限劃分制度與我國均權制度之比較作為探討權限劃分衝突的理論基礎，選擇美國、德國、日本與英國的權限劃分與解決機制之法制，作為我國法制的借鏡與參考，以健全我國權限劃分法制並有效解決與預防中央與地方權限衝突。

四、歸納分析法

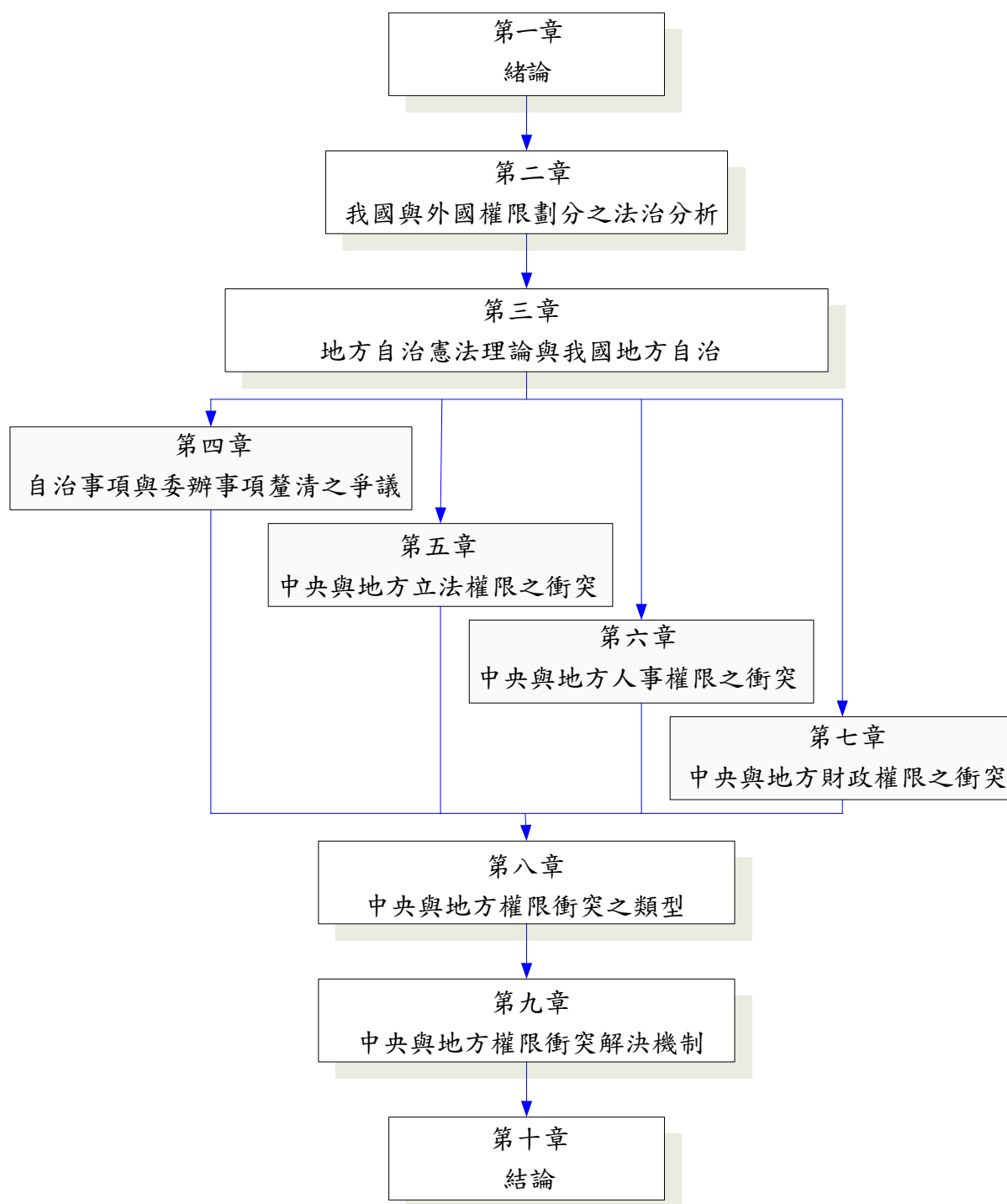
本研究擬將文獻分析法、歷史研究法與比較研究法所蒐集的相關文獻資料，透過分析解釋，以歸納方法得出衝突的主要爭點、具體類型，期能發現造成衝突問題之原因所在，並在檢討過程與改進建議中，尋求解決之道。

參、研究架構

我國地方自治於地方制度法實施後，可謂正式開始進入法制化之落實階段，但已習於單一國體制下之中央集權心態，卻一時難以轉變，適逢分權主義的來臨，地方自主意識不斷高漲，加上執政與在野分若屬不同政黨，以及法制理論之闕漏致使操作發生落差，導致中央與地方間之權限衝突不斷，造成重大內政問題。

本研究所欲關懷的重心，在於從權限劃分之憲法法源、專業法律、地方制度法及相關之人事法規、財政收支劃分法、地方稅法通則、規費法，與各縣市自治法規等法律規範之缺失、矛盾、疏漏，探討其所引發之中央與地方衝突問題之爭點，以自治事項與委辦事項的劃分不清為首要澄清之對象，並將受其影響中之最為中央與地方亟欲爭取的「立法權」(權)、「人事權」(人)與「財政權」(錢)三者一併探究，試圖從這四大方面之爭點所在，清楚與理解衝突之重心，更期將衝突予以類型化後，藉由外國立法例經驗，重建與強化衝突前預防之道與衝突後解決機制，找出衝突原因，希冀在中央與地方能在體驗一番衝突後，發揮衝突正面功能，攜手展開中央與地方參與夥伴關係，共創雙贏、和諧共存，造福於民。

承上述，本研究之研究架構與主要內容為：



[圖 1-1] 研究架構

第一章 「緒論」

分別將研究動機、目的、概念界定、研究限制、研究途徑、方法與架構先予以介紹。

第二章 「我國與外國權限劃分之法制分析」

乃權限劃分基本理論的探討，介紹我國均權制度的形成與內涵，以及對於造成今日權限衝突發生最大來源的憲法第十章詳細檢討，其中並提出對於憲法第一百十一條事務本質理論的省思，繼而輔之以國外制度以為借鏡。

第三章 「地方自治憲法理論與我國地方自治法制化之遞變」

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，以及其運作與呈現方式。故須對於地方自治的真實意涵，包括意義、本質、憲法保障之特質、所負任務(自治事項、委辦事項)與自治權內容先加以探討，再論我國地方自治法制化之歷程，方能明瞭地方自治在我國的實踐經驗與程度之不足，而從中理解將因此造成今日中央與地方之衝突。

第四章 「自治事項與委辦事項釐清之爭議」

本章深入探討權限劃分法制之現況與問題，對於法規範之缺失一一檢討；自治事項與委辦事項的定義、意義，在學說與實務的顯現情形與相關問題均加以分析，繼而提出判斷標準，最後再從其影響性肯定區分兩者之必要性。

第五章 「中央與地方立法權限之衝突」

因立法權有核心權之核心之稱，本章從其體系與內涵先予以認識，再將其與中央立法權之範圍與界限加以探討；地方與中央在法律位階之爭議亦為討論重點；自治監督引發之衝突更常造成中央與地方之施政受礙或關係破壞，故監督之方式與實施，以及救濟管道，均為探討所在。

第六章 「中央與地方人事權限之衝突」

人事權限上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。

第七章 「中央與地方財政權限之衝突」

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，因此，必須正視地方財政分權的價值。清楚中央與地方財政權之規範法源，尤其財政收支劃分法的理念、演進與內容，有進一步

的探討。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。最後，呼籲建立正確之財政分配理念以為解決財政權衝突之理念。

第八章 「中央與地方權限衝突之類型」

於上述各章分別對於衝突四大面向加以深入探究之後，本章嘗試將近年爭議最具代表性，且受矚目之案例共通性歸納為「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。將里長延選案、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」問題等案例，深入分析衝突原委，並提出己見。

第九章 「中央與地方權限衝突解決機制」

本章自美國、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，從檢討並健全法制著手，並重視地方有效參與，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。

第十章 「結論」

本章以「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，作為探討衝突問題後之研究發現；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。