

## 第二章 我國與外國權限劃分之法制分析

對於中央與地方之權限劃分，各國均有其合適國情與負有其歷史淵源的劃分法制。大抵而言，將因各國不同政治體制之區分為聯邦國體制與單一國體制，產生不同的權限劃分體制，其對於權力控制與分配之差異，往往採取不同的權限劃分制度，一般而言，單一國多採行中央集權制，聯邦國則多採行地方分權制。<sup>1</sup>我國的權限劃分制度卻相當獨特，乃中山先生對於中央集權制與地方分權制之省思，所獨創之「均權制度」。本章將從權限劃分制度談起，尤將探討我國特殊的權限劃分制度之形成與內涵，並詳細探討與檢討現行憲法第十章的規定，繼而探討聯邦國之美國、德國，與單一國之日本、英國的權限劃分法制，知己知彼，以更清楚我國法制之特色與缺失，並理解其正是造成本論文下述各章中央與地方權限衝突的法源背景。

### 第一節 權限劃分制度

一般而言，現代國家對於中央與地方政府之權限，常基於下列原因加以明顯的區隔或劃分：

- (1)、中央、地方各有所司，避免行政無謂重疊，確保政事推動效率。
- (2)、建立權力垂直分立，防止國家權力過度集中，保障人民基本權利。
- (3)、推動因地制宜的行政，維持各地平衡發展。
- (4)、提供國民自我訓練機會，培養民主素養。<sup>2</sup>

就此而言，學者對於各國關於中央與地方權限劃分之制度與模式，常從不同角度而提出不同類別的看法。<sup>3</sup>若就中央與地方間權力控制與分配途徑而言，可分為中央集權與地方分權制兩種。大致而論，採用聯邦制(federal system)<sup>4</sup>國家多

<sup>1</sup> 趙永茂，中央與地方權限劃分的理論與實際—兼論台灣地方政府的變革方向，台北：翰蘆圖書出版有限公司，1998年9月，頁3。

<sup>2</sup> 行政院經濟建設委員會經濟研究處，經濟發展與政府組織---中央與地方政府權限劃分，1997年，頁29。

<sup>3</sup> 例如有謂劃分方式有兩種：一為實質的權限分配，如軍政屬中央，教育屬地方；一為形式上的分配，如教育的立法權屬中央，教育的執行權屬地方。參見劉宗祿，中國憲法論，初版，台北：正中書局，1948年，頁172；有謂就權限的授與方式可分為聯邦國與單一國，就事權的執行方式分為美國制與大陸制。參見卓播英，均權制度研究，國父遺教研究會，1975年，頁117；有謂從中央政府對於地方事務之認定是否為其權限，分為統治組織的分權與行政組織的分權。參見董翔飛，地方自治與政府，初版，台北：五南圖書公司，1982年，頁610。

<sup>4</sup> 聯邦國是指由國家之邦所組合而成的高權領域，各邦在聯邦中，依合乎憲法規定的方式，參

實行地方分權，採用單一制<sup>5</sup>國家多實行中央集權，但也有些聯邦制國家有逐漸朝向中央集權發展的趨勢，學者稱之為「向心的聯邦制」(Centripetal Federalism)也有單一制國家朝向地方分權的趨勢，學者稱之為「地方分權的單一制」(Decentralized Unitarianism)<sup>6</sup>。以下乃針對歐美國家因不同政治制度所採的中央集權與地方分權兩種劃分制度及各國劃分原則加以論述。

## 壹、中央集權制

所謂中央集權制，簡稱集權制，主要源自於傳統絕對君主專制的體制與特性。從布丹(Jean Bodin)、黑格爾(G.W.F. Hegel)、霍布斯(T. Hobbes)的國家主權論，以及亞當斯(John Adams)、哈密爾頓(Alexander Hamilton)的中央集權論以降，<sup>7</sup>即自十六世紀到一九七〇年代，中央集權論一直在中央與地方分權爭論中居於主要地位，尤其是在歐洲大陸。<sup>8</sup>此制主張一國治權，皆集中於中央政府掌握，地方政府只是中央為了便利而分設的派出機關，對於事務的處理，必須聽命於中央的一種制度。<sup>9</sup>亦即國家一切權力皆屬中央，但為權力行使之便，分全國為若干行政區域或若干級地方政府，地方政府並不享有立法、司法等屬於國家主權特性的權力，而其所享有的權力為源自於國家主權所導出之執行權限與中央依法授權之部分立法、財政權限。此制下之，通常地方政府數量較多且管轄領域面積有限，目的在防止地方政府的坐大與中央對抗。<sup>10</sup>可以說與我國歷代所謂「內重外輕」觀念相似。此種制度有以下幾個特點：<sup>11</sup>

### (一)、國家政策規劃權

國家政策無分中央或地方性質，皆由中央負責統一規劃。

---

與各邦組成之聯邦國家為最高之立法機關。參見陳慈陽，「論地方之立法權及其界限——以直轄市及縣市自治條例與自治規則之制定權為研究對象」收錄於行政救濟、行政處罰、地方立法，台灣行政法學會主編，初版二刷，台北：元照出版公司，2001年，頁361。；聯邦政府為中央政府，各邦政府為地方政府，兩者權力由憲法區分，中央政府除非修憲，否則不以法律削減或取消各邦政府的權力。參見張正修，地方制度法理論與實用(一)：地方自治概念、國外法制及都市篇，一版，台北：學林文化，2000年，頁4。

<sup>5</sup> 單一國是指相對於聯邦國的政府體制，其在政府體制下的次級單位(sub-units of government)並無自主權能(autonomous powers)，Frank Bealey, *The Blackwell Dictionary of Political Science*, MA: Blackwell publishers Inc., 1999, P.330.轉引自高永光，「地方政府研究的理論重構：地方立法權的分析」，中央與地方關係學術研討會，國立政治大學社會科學學院台灣研究中心主辦，2001年，頁30；國家意志在於中央，中央與地方權限由中央規定，地方政府的地位相對地易受中央立法或行政命令之變更而變更較無強烈保障。參見張正修，前揭書，頁4。

<sup>6</sup> 趙永茂，前揭書，頁3。

<sup>7</sup> 浦薛鳳，西洋近代政治思潮(上、下)，台北：商務印書館，1979年，台二版。

<sup>8</sup> Ann Schulz, *Local Politics and Nation-states* (England: Oxford, 1979), pp.5-16.

<sup>9</sup> 薄慶玖，地方政府與自治，台北：五南圖書公司，五版，2001年，頁98。

<sup>10</sup> 陳慈陽，「中央與地方權限劃分之研究」，政大法學評論，第54期，1995年，頁66。

<sup>11</sup> 趙永茂註1前揭書，頁53~56；薄慶玖，註9前揭書；管歐，地方自治新論，台北：五南圖書公司，初版，1976年，頁256~257。

## (二)、權力行使

中央政府為主權代表，其政府權力乃固有的( inherent )、最高的( supreme )，中央以全能( omnipotent )姿態支配地方權力，地方行政機關以中央代理人( agent )資格代為行使，但此一權力仍歸屬中央，因為此一權力是引伸的( deprived )、附屬的( dependent )。

## (三)、中央與地方之關係

以行政上職級隸屬關係為主，其權力之行使雖有經由國會立法者，但基於中央行政機關之指揮命令為多；地方政府基於準國家官署( Quasi-State agency )或國家官署的地位，在全國的通盤籌劃下執行中央法令，處理國家事務；地方為中央管轄下之一行政區域，地方政府無權管轄或經營該區事務，故僅是執行機關，而非意思機關，無管理其所屬領域的權力。

## (四)、權力劃分本質

中央與地方的分權，實際上只是分治，非真正分權，亦即是職務上之分配而已。分治就是官治，地方政府依中央意旨執行國家政策，故被稱為「官治的地方政府」或地方國家政府( local state government )，或中央的地方行政單位( local administrative units )，如法國型的地方政府。

## (五)、職權範圍

憲法無分權規定，地方職權形式、權力大小與機關設置，全由中央政府決定，地方政府未得上級政府許可，不能自訂法律，且於執行職務過程中，須受上級政府指揮監督；地方承辦委任或委辦事項，前者乃指原為國家辦理者，但因事項與地方人民利害攸關而委由地方辦理，因係委任，故稱委任事項；後者即委託地方辦理之事項。兩者最明顯的差別在於前者乃委任地方政府辦理，而後者乃委任地方行政首長以中央或上級政府代理人身分執行。地方對於所承辦的委任或委辦事項很少裁量權，地方政府可謂為中央的行政執行機器。

## (六)、監督方式

一般地方自治理論中，中央對地方的監督有行政、立法、司法等方式，但中央集權制國家卻採純粹行政監督制的方式。中央經由行政命令和法規指揮、控制、監督地方政府，以便利中央政府對地方政府的控制與指揮。

## (七)、地方自治權

因地方政府為中央政府之派出機關，無自治或自主的法律地位，其自治權為中央政府依據職能分散論的概念，分擔並代執行中央政策，故只是代中央政府執行政策的區域性機關，無自治地位與來自憲法或法律的保障。如

地方政府的人事任免與去留，全抓在中央手中，由中央所任命的地方機關首長，參與地方行政的執行，地方人員雖也有選舉產生者，但仍以輔助中央任命之官吏執行職務為主。

## 貳、地方分權制

所謂地方分權制，乃謂一個國家，將其治權的一部份，賦予地方政府，中央政府對於授權事務不予處理，而僅處於監督地位的一種制度。<sup>12</sup>從麥迪遜( James Madison )、傑弗遜( Thomas Jefferson )主張政府之治權宜小，人民之政權宜大，以及應鞏固各邦權利，發展地方自治的聯邦主義( Federalism )以降，<sup>13</sup>繼有史密斯( Joshua J. Smith )、蘭卡斯特( Lane W. Lancaster )、費萊( John A. Fairlie )、古德諾( Frank J. Goodnow )、亞敘里( Percy Ashley )、克拉克( John P. Clark )、柏森( Gerge C.S. Berson )、華倫( J.H. Warren )、芬納( Herman Finer )與夏普( L.J. Sharpe )等人，對於美、英、歐陸的地方自治、地方政府和地方分權理論的傑出成就，使地方分權理論奠定深厚根基，並在一九七〇年代以後蓬勃發展。<sup>14</sup>此制主張地方政府於其權限範圍內，有獨自處理事務之自由，且具有受保障的自治權限，享有一定的自主權，不受中央政府之限制。換言之，中央與地方處於同等地位，在各自權限範圍內各行其職權而不互相侵犯。可以說與我國歷代所謂「內輕外重」觀念相似。此制度有下列幾個特點：<sup>15</sup>

### (一)、國家政策規劃權

地方政府為一提供地區人民生活需要、秩序維持與福利增進並解決特殊問題所成立的公法人團體，可以在國家擬定政策之時，必須考慮「因地制宜」的需求，即中央不能獨享全部的政策規劃權。

### (二)、權利行使

地方政府機關為地方統治權的行使者，非中央政府的代理人( agent )，其權力源多元自於憲法或法律，故其表達意志或執行意志，皆為地方政府自身的行為，非依法律，中央政府不得隨意干涉。

### (三)、中央與地方關係

地方政府因具獨立法人格，自治權也受憲法或法律的保障，與中央政府同時居於履行國家和人民目的的合夥人地位，故兩者為合作關係；地方政府

<sup>12</sup> 薄慶玖，註9前揭書，頁100。

<sup>13</sup> 浦薛鳳，註7前揭書，頁477。

<sup>14</sup> 趙永茂，註1前揭書，頁4~5。

<sup>15</sup> 有關地方分權制的特點係綜合參考多位國內相關學者的見解，請參閱薄慶玖，註9前揭書，頁101；趙永茂，註1前揭書，頁69~72；管歐，註11前揭書，頁259；羅志淵，地方自治的理論體系，台北：商務印書館，1970年，頁105~106。

為自治團體，係為地方居民為處理公共事務所組成的政治機關，具獨立自主的法人格，而非中央的行政執行工具；因地方有受保障之自治權，有權在其自治區依自由意志管理地方事務，故地方為行政區兼自治區。

#### (四)、權力劃分本質

地方政府的權力多源自憲法或法律，在特定範圍內可獨立自主處理其自治區域事務，此自主權力若非經修憲或修改法律，中央不得任意變更或撤銷之。故與中央形成一種政治分權( decentralization )的狀態。美國、加拿大等聯邦分權制國家與英國等單一分權制國家屬於此種類型。

#### (五)、職權範圍

地方分權制下地方政府權力來自於地方居民，居民對其地方事務有全權決定的權利，地方政府的職權範圍無須由中央作決定，中央只能依法居於監督或輔佐地位加以協助；地方政府既是獨立的公法團體，在其自治領域內享有自主處理自治事項的權力，故享有頗多的裁量權，即使在中央的委任事項上也有較多之裁量權。

#### (六)、監督方式

中央對地方採立法監督為主。立法監督是經立法機關以立法方式對自治團體所為的監督。目的在於使地方自治權在法律範圍內享有較大的執行權，以減少中央行政機關的干涉而獲得較大的保障。此為最受歡迎之監督方式。

#### (七)、地方自治權

一般聯邦分權制國家或單一分權制國家，其地方自治權是由憲法或法律加以保障，而有一定的自主自治地位。前者如美國、瑞士、德國等國家，各邦原是獨立的，有其自主權，在組成聯邦之時，由各邦自決將何種權力讓渡予聯邦，其餘權力仍歸屬各邦。德國學者稱此歸屬各邦之權為「固有統治權」，受憲法明文保障；後者如英國於一八三五年制定「市自治團體法」( Municipal Corporations Act )使縣市擁有自治權，中央政府不得任意加以撤銷或變更。而關於地方首長或主要公職人員的任用，非由中央政府任命，係由地方自己推選，其進退調遷，不適用中央人事法規規定。

## 參、小結

中央與地方的權限劃分就權力的「偏重」而言，可分為中央集權與地方分權，若就權力的「形式」而言，又可分為聯邦制與單一制。<sup>16</sup>單一制國家常被形容是

<sup>16</sup> 崔書琴，三民主義新論，台北：商務印書館，1987年，頁172。

比較集權(centralization)的，聯邦制國家則是較分權(decentralization)的，但同在聯邦體制中，也有集權或分權程度的差異。依 Harold Wolmon 的看法：集權與分權應非「二分」(dichotomy)概念，乃位於衡量同一時間下某些國家集權與分權的程度之連續光譜的兩端，所以只有程度的差別，<sup>17</sup>因此存在各種中央與地方權力配置可能的組合，而每一種組合可藉不同形式呈現，Watts 曾比較分析十二個國家中央與地方政府的權力配置情形，他將權力分為憲法的基本權力架構與各項政策的決策權力，再紀錄何項政策最終權力者究竟是中央或地方政府，結果顯示幾乎沒有任何兩個國家的權力配置是一樣的，甚至在各項政策中，每個國家的中央與地方政府權力的組合方式也不同。研究結果可以顯示哪些國家的地方政府擁有較多的權力，但無法得知其與中央有多少的差別，須依個別政策才能知曉。<sup>18</sup>

## 第二節 我國權限劃分制度----均權制度

英國史學家佛利門(E. A. Freeman. 1832-1892)說：「歷史是過去的政治，政治是現在的歷史。」<sup>19</sup>一種思想或制度的發生與長成，可以從歷史窺探軌跡，比較、描述與歸納史實，即能獲知發生與長成的經過，所謂「觀今宜鑑古，無古不成今」。因此，西萊(J. R. Seeley)說：「政治學無歷史則無根(Political science without history has no roots.)」。<sup>20</sup>研究中山先生的均權制度或均權主義，<sup>21</sup>自應研究其形成的歷史背景，進一步明瞭其演進過程與內涵，始能對中山先生此一「參酌中國國情，擷取歐美社會科學與政治制度的精華，再加以自己獨到的真理。」<sup>22</sup>有正確的認識。故欲明瞭均權制度，則從均權思想之形成背景著手。

### 壹、集權分權主義的省思----中山先生均權思想的形成

戴季陶先生曾說：「大凡一種制度的產生，必有其實際之需要；由這種實際

<sup>17</sup> Robert J. Bennett, ed., *Decentralization Local Government, and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda* (Oxford: Clarendon Press, 1990), p.30

<sup>18</sup> Watts, Ronald L., *Comparing Federal System in the 1990s*. Kingston Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University. 參見趙永茂、孫同文、江大樹主編，府際關係，台北：暨大府際關係中心，2001年，頁438~439。

<sup>19</sup> 馬起華，政治學經義，台北：帕米爾書店，1964年，初版，頁31。

<sup>20</sup> J. R. Seeley, *Introduction to Political Science* (London: Macmillan, 1919), P.4.

<sup>21</sup> 根據任卓宣教授的看法，由國父主持的中國國民黨第一次全國代表大會中所通過的對內政策第一項：「關於中央與地方之權限，採均權主義。」旋於「建國大綱」第十七條，對於均權主義則稱為均權制度。主義實現了，就是制度。所以均權主義就是均權制度，沒有分別。詳見任卓宣，五權憲法體系，台北：帕米爾書店，1970年，初版，頁457。

<sup>22</sup> 蔣中正，「三民主義之體系及其實行程序」，收於蔣總統思想言論集，卷2，初版，台北：中央文物供應社，1966年，頁132。

上的需要，產生一種思想；由此思想的成熟起來，結合成一個力量，才能產生出公共所需要的制度。」<sup>23</sup>而黃少游認為：「思想為事實之母，事實為思想之父。」<sup>24</sup>中山先生也說：「我們要拿事實作材料，才能定出方法，如果單拿學理來定方法，這個方法是靠不住的。」又說：「大凡一種思想，不能說是好不好，祇看他是合於我們用不合我們用。如果合我們用便是好，如果不合我們用便是不好，合全世界的用途便是好，不合全世界的用途便是不好。」<sup>25</sup>因此，可以說思想必須根據事實的實際需要而發生，中山先生的均權思想的發生乃應中國政治長久分合背景、歷經民國建立後的南北相爭、體察歐美體制並參酌我國國情所得，而均權制度正是此一思想成熟展現的力量。

張金鑑先生認為，過去中國政治的離亂，主要原因是集權主義的誤用與分權主義的作祟，從慘痛的歷史事實中，可得幾點寶貴教訓：一、就政治的原動力而言，自由與組織須保持平衡，既不偏於中央集權亦不偏於地方分權，才能維持政治的平衡發展，而不致分崩離析；二、就政治的運用而言，中庸適度是最好的原則；三、就政治的本質而論，中央政府與地方政府原為一體，只有分工的目的，沒有對立的性質。他並且認為中山先生對於這些教訓完全接受認識了，但是單有這些教訓，還不能產生均權主義思想，乃因民國初年的政局紛亂，以及地方制度的變亂無常加以促成的。<sup>26</sup>

近代各國地方制度，大都採中央集權與地方分權兩種主義，所謂中央集權，係指「國家政治權力完全集中在中央，中央政府是國家意志及權力的唯一來源，地方政府的一切權力，全部來自中央的委託或授與，隨時可能被撤減或添增，換言之，地方政府只是中央為便利行事而分設的派出機關，一切事務必須遵照中央政府的指示辦理，不能自作決定，亦不得有所逾越。」<sup>27</sup>此制可以法國為典型，但是單一制政府(unitary government)未必就是高度中央集權政府，因為它可讓各行政區域有相當大範圍的地方自治(local autonomy)，<sup>28</sup>就某種意義說，非聯邦制的政府皆為此類，即使聯邦政府，就中央政府有為全國的立法權，和在它權限以內對於特種事宜的行政權而論，聯邦制政府也有屬於中央集權制者。<sup>29</sup>此制的優點在於：可提高全國法律、政策及行政的統一性，使全國有整齊劃一的制度，國家政策及中央所發布的命令較易推行於全國，因此可避免地方割據現象，並可收省事迅速的功效。其缺點則為：中央政府權力的集中，必使地方政府的自主權相

<sup>23</sup> 此為戴季陶先生的說法，請參見卓播英，前揭書，頁4。

<sup>24</sup> 黃少游，國父五權憲法與現行憲法，台北：幼獅書店，1965年，自序，頁1。

<sup>25</sup> 有關中山先生對思想的主張請參閱孫中山，「民生主義第二講」，國父全集，第一冊，三版，台北：中央文物供應社，1980年，頁壹-139。

<sup>26</sup> 張金鑑，均權主義與地方制度，台北：正中書局，1948年，頁78~86。

<sup>27</sup> 國立台灣大學政治學研究所，三民主義理論叢書之一——民權主義與政治建設，台北：國立編譯館，1981年，頁201。

<sup>28</sup> G. A. Jacobsen 和 M. H. Lipman 原著，呂春沂譯，政治學大綱(*An Outline of Political Science*)，台北：世界書局，頁161。

<sup>29</sup> J. W. Garner 原著，林昌恆譯，政治科學與政府(*Political Science and Government*)，台北：商務印書館，1966年，台一版，頁690。

對減少，亦即地方人民無法積極參政，妨礙以地方自治達成全民政治的基礎，如對疆域廣大的國家，各地經濟、文化、人口或有殊異，恐無法確切了解各地特殊需要，若以同一法令施行全國，恐有妨礙地方發展的弊病。<sup>30</sup>格特爾教授(R.G. Gettell)也認為此制不宜施行於大國，這種國家的地方情形有很大的不同，對於政治上的標準與理想也有很大差別，他認為對於一個在政治上有充分自覺的民族，和一個酷愛地方自由的民族，此種制度也是不能令人滿意的。<sup>31</sup>

「凡中央與地方各有一定的權限，在各自權限內，其決定不受他方的干預，雙方權限的劃分，不僅規定於憲法之內，而且此項劃分原則的變更，必須得到雙方之同意者，是為地方分權制(Decentralization)，此制原則上多行於聯邦國家，如美國，但在富有民主法治精神的單一國家，也未嘗不可採用，如英國。」<sup>32</sup>地方分權制的優點在於，地方事權有相當保障，人民多有實際參與政治機會，充分發揮民治精神，且各地方得依其實際需求制定適當法令，而中央政府權限既已明確，無虞濫用權力束縛人民；此制缺點為：因聯邦與各州分權，若各州在立法權的運用或對聯邦法律的執行不夠，都可能影響聯邦政府在外交事務的處理，且因分權的結果，政府型態係屬於複合式組織，自必形成重複設置機構，導致人事浪費、效率低落，各州也可能形成本位主義，而與聯邦之間或與其他州之間因權力滋生爭議，而聯邦政府也可藉與外國簽約手段，去侵犯憲法原賦予各州之權限。<sup>33</sup>因此，格特爾教授即認為：「當初產生聯邦制度時，係由於時代的需要。----這制度所可證明者，只是一個進入更屬有效制度以前的過渡性階段。」<sup>34</sup>

就近代政治發展而言，中央集權與地方分權是兩大潮流，相繼在歐美實施，但如上所述也產生種種弊端。因此採中央集權的法國，曾改取地方分權的一些措施，而採地方分權的美國，也曾轉向中央集權，但又有回向地方分權的事態。<sup>35</sup>聯邦各國，常以中央無權過問各邦之事為憾，而思統一之，可說是由分權而集權的世界潮流，相反的，古代極端官治主義幾已絕跡，演變至近代民治國家，重視地方自治權，誠如孫科先生所言：「政府之事權，隨人事之繁複而日臻擴大，昔以保境安民為專責，其作用多在於治人，今以福利民生為指歸，其作用多在於治事。執古以例今，欲以中央統治庶雜，就各地設官而分治，則又非情勢之所許。此地方自治權之所以必須創設也。」<sup>36</sup>這是由集權而分權的世界潮流。中山先生的均權主義不採分權式的聯邦制，乃在於免除統一權的殘破；主張分縣自治，在於確保地方自治權的建立，故既非分權也非集權，乃斟酌於兩者之間，以期適合

<sup>30</sup> 國立台灣大學政治學研究所，前揭書，頁 202。

<sup>31</sup> R. G. Gettell, *Political Science*, P. 237, 台北：新月圖書公司，1964 年。

<sup>32</sup> 我國多位學者均持相同看法，請參閱左潞生，比較憲法，台北：正中書局，1964 年，台初版，頁 525；曾繁康，英國政府，台北：中華文化出版事業委員會，1955 年，頁 192。

<sup>33</sup> 國立台灣大學政治學研究所，前揭書，頁 203~204。

<sup>34</sup> R. G. Gettell, *op. cit.*, p. 241。

<sup>35</sup> Vide W. J. Shepard, "Centralization," L. D. White, "Decentralization," *International Encyclopedia of Social Science*, V. II, PP. 310~311, V, P. 44.

<sup>36</sup> 孫科，「中國憲法的幾個問題」，請參閱孫科，憲政要義，台北：雲天出版社，1970 年，初版，頁 53。



於上述兩大潮流。<sup>37</sup>

「國父所創立的均權主義，並非偶然的產物，亦非憑他個人一時的感想而提出的。」<sup>38</sup>「乃是把古今中外的政治經驗與原理，經過融會貫通及深思熟慮後而創獲的完備主張。他一方面接受了中國二千餘年集權主義的誤用和分權主義的作祟的慘痛教訓，並親歷民國以來集權與分權之爭而惹起戰禍頻仍的苦楚」；<sup>39</sup>一方面從現代西方國家實施集權與分權制度的經驗，體察並省思中國當代政治的實際需要，創立適合中國國情的均權制度。

## 貳、均權制度的內涵

均權制度是國父本集成、執中、務實，<sup>40</sup>由因襲、規撫、獨創<sup>41</sup>所成的偉大制度，它是「解決從來糾纏不清的中央集權與地方分權的嚴重問題時，所必須遵守的最高原則。」<sup>42</sup>宜從權限劃分原理與基本原則加以認識此一制度的真正內涵。

### 一、權限劃分原理

#### (一)、均衡原則的設計(五權憲法的均衡原理)

中山先生說：「政治裏頭有兩個力量，一個是自由的力量，一個是維持秩序的力量。政治中有這兩個力量，好比物理學裏頭有離心力和向心力一樣。----總要兩力平衡。物體才能保持平常的狀態。政治裏頭的自由太過，便成了無政府；束縛太過，便成了專制。中國數千年的政治變化，總不外乎這兩個力量之往來衝突。」又說：「自由同專制這兩個力量，不要各走極端，像物體的離心力與向心力保持平衡一樣。如果物體單有離心力或向心力。都是不能保持常態的，總要兩力相等，兩方調和，才能令萬物均得其平，成現在宇宙的安全現象。」<sup>43</sup>葉守乾教授認為兩力平衡的道理是基於「均衡原則」，他說：「《均衡》兩字是來自我國的道統。這個道統，是由堯、舜、禹、湯、文、武、周公、孔子，傳至孟子而絕，但國父卻繼承了道統。所謂道統究竟是什麼呢？簡單的說，就是十六字心傳：《人心惟危，道心惟微，惟精惟一，允執厥中》，----所謂執中，是就物之兩端而執其中的意思，換言之，也就是均衡的意思。-----執中是儒家最高的哲學，也就是儒家所謂的《中

<sup>37</sup> 孫科，同前註，頁 53~54。

<sup>38</sup> 黎德操，均權制與全民政治，新竹：東亞印製廠，1960 年，初版，頁 3。

<sup>39</sup> 張金鑑，前揭書，頁 92。

<sup>40</sup> 馬璧，國父思想規律之研究，台北：帕米爾書店，1965 年。

<sup>41</sup> 國父於「中國革命史」中自述其思想淵源：「余之謀中國革命，其所持主義，有因襲吾國固有之思想者，有規撫歐洲之學說事蹟者，有吾所獨見而創獲者。」請參閱國父全集，同前揭書，第二冊，頁 79-90。

<sup>42</sup> 張金鑑，前揭書，頁 1。

<sup>43</sup> 孫文，「五權憲法」，國父全集，同前揭書，第二冊，頁 416~417。

庸之道》」。<sup>44</sup>眾所週知，中山先生的三民主義思想，是根源於中國文化傳統的中庸之道的，誠如梁寒操先生所言：「三民主義無處不表現著中庸之道。」<sup>45</sup>蔡元培先生也認為中庸第六章所謂的「執其兩端用其中」所和的中和精神，深深影響國父的權制度，他說：「中央與省之權限，採均權制度，不偏於中央集權或地方分權。無一非中和性的表現。孫先生偉大之精神在此。」<sup>46</sup>

這種均衡原理，即為權限劃分的重要原理，亦即「若集權過甚，便是向心力太強，不但不能使權力集中，發揮偉大的效能，且必致情塞事壅指揮不靈，能收不能放，易密而難疏，亦不克造成堅強有力範圍廣大的政治團體。若分權過甚，便是離心力太強，很可演成各自為政，分崩離析的政治混亂場面，使自由流於空虛，個體無所依歸。」<sup>47</sup>故均權制度的設計原則「在使中央與地方權力有平衡的分配，一致的運用，均勢的吸攝，不偏於中央集權或地方分權，以收放自如，疏密兩宜的結果，則自由無礙於團結，統一不損於自由。」<sup>48</sup>

## (二)、互助哲學作基礎(三民主義的互助哲學)

「無論什麼主義，都有一種哲學思想作基礎。」<sup>49</sup>而「政治制度乃是哲學的產品」。<sup>50</sup>因此，均權制度必有其哲學基礎，此一哲學基礎自然是三民主義的哲學基礎，而三民主義的哲學基礎又是什麼呢？戴季陶先生認為就是民生哲學。<sup>51</sup>先總統蔣公也說：「三民主義的哲學基礎為民生哲學。」<sup>52</sup>崔載陽教授認為「三民主義所以有其構成的統一性與一貫性，全在它有一民哲學為基礎。三民主義的人類、生存、互助、進步四種基本原理，實即民生哲學的基本原理。」<sup>53</sup>所以可說「民生哲學是互助哲學」，<sup>54</sup>互助哲學即為均權制度的基礎。

均權制度所研究的對象，是「強制性的人權組織」----政府，<sup>55</sup>「是為民而設，是為人民求幸福」；<sup>56</sup>均權制度的努力目標，在發揮「權的作用-----

<sup>44</sup> 乃葉守乾於中國五權憲法學會的發言，請參閱中國五權憲法學會編，五權憲法研究，台北：帕米爾書店，1970年，初版，頁63~64。

<sup>45</sup> 梁寒操，國父思想與人格，台北：幼獅書店，1965年，頁43。

<sup>46</sup> 孫德中編，蔡元培先生遺文類鈔，台北：復興書局，1961年，初版，頁13~15。

<sup>47</sup> 張金鑑，前揭書，頁3。

<sup>48</sup> 張金鑑，同前註。

<sup>49</sup> 蔣中正，前揭書，頁134。

<sup>50</sup> J. S. Ross, *Groundwork of Educational Theory*, 孫邦正編譯，現代教育哲學，台北：商務印書館，1968年，2版，頁7。

<sup>51</sup> 戴季陶，孫文主義之哲學的基礎，後改為三民主義之哲學基礎，台北：帕米爾書店，1952年，初版，頁32。

<sup>52</sup> 同前註。

<sup>53</sup> 崔載陽，國父哲學研究，台北：正中書局，1967年，台二版，頁191

<sup>54</sup> 任卓宣，三民主義新解，台北：帕米爾書店，1966年，四版，頁9。

<sup>55</sup> 張金鑑，前揭書，頁3。

<sup>56</sup> 孫文，「黨員之奮鬥同於軍隊奮鬥」，國父全集，同前揭書，第二冊，頁捌-223。

就是要來維持人類的生存」，<sup>57</sup>解決我國歷代治亂分合與古今集權分權流弊問題；均權制度的指導原則是「凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方。」<sup>58</sup>「這是使中央與地方同心協力，向於互助之原則的合理安排，使三民主義的互助原理發揮得淋漓盡致。」<sup>59</sup>國父名言：「物種以競爭為原則，人類以互助為原則。社會國家者，互助之體也---。」<sup>60</sup>互助產生合作的行為，而合作須以分工為前提，如蔣中正先生所言：「合作是要以互助為基礎，能夠互助，才能夠合作；不能互助，則合作只是空的理想。」<sup>61</sup>故互助與合作是交織為一的。<sup>62</sup>此外，互助與分工也是不可分的。亞當斯密(Adam Smith)在其國富論(Wealth of Nation)裡強調分工是一種程序上的分工(Division of Process)，分工的目的是增加生產，是為了競爭(Competition)；國父的分工是一種職業上的分工(Occupational Division of Labor)，有社會互助的性質，而非為經濟競爭而分工。<sup>63</sup>

互助哲學體現於均權制度，就是使政府職能由縱的分工而合作，<sup>64</sup>不偏於中央集權或地方分權，使「國家統一，與省自治遂其發達，而不相妨礙。」<sup>65</sup>「中央與地方的關係調劑得宜」<sup>66</sup>，使中央與地方兩者皆能互助合作、協同為國。

### (三)、促進效能為目的(民權主義的萬能政府論)

「萬能政府」的主張是國父於民國十三年在三民主義的講演中首次提出的，理論上以權能區分作為手段，步驟上以五權分立與均權制度來完成，使人民有權、政府有能，且政府職能在橫的方面分立中又聯屬，在縱的方面中央與地方分工又協同，以解決歐美人民「所怕所欲都是一個萬能政府」<sup>67</sup>的矛盾，以練完全歸人民使用、為人民謀幸福的萬能政府。

過去國家的功能偏重消極方面，責任為對內維持秩序，對外保障安全，被稱為「夜警國家」(Night-watchman State)。近一個世紀來，國家有從「消極國家」(Negative State)轉變為「積極國家」(Positive State)的趨勢。國家對內要促進人的福利，對外要增進國際合作，國家的功能有增無減。<sup>68</sup>但「各國自實行了民權以後，政府的能力便行退化。」這是因為各國「人民恐怕政

<sup>57</sup> 孫文，國父全集，同前揭書，第一冊，頁壹-51。

<sup>58</sup> 建國大綱第十七條，國父全集，同前揭書，第一冊，頁參-370。

<sup>59</sup> 卓播英，前揭書，頁 28。

<sup>60</sup> 孫文，「孫文學說」，第四章，國父全集，同前揭書，第一冊，頁壹-139。

<sup>61</sup> 蔣中正，「認識時代---何謂科學的群眾時代」，收於蔣總統思想言論集，同前揭書，卷 15，頁 110。

<sup>62</sup> 任卓宣，孫中山哲學原理，台北：帕米爾書店，1970 年，訂正本，初版，頁 117。

<sup>63</sup> 李玉彬，一個理想的經濟制度，台北：幼獅書店，1971 年，頁 95。

<sup>64</sup> 梁兆康，三民主義思想體系，台北：自印本，1966 年，初版，頁 417。

<sup>65</sup> 孫文，「北上宣言」，國父全集，同前揭書，第二冊，頁肆-69。

<sup>66</sup> 崔書琴，前揭書，頁 218。

<sup>67</sup> 孫文，「民權主義第五講」，國父全集，同前揭書，第一冊，頁壹-98。

<sup>68</sup> A. S. Miller, *Toward a Concept of National Responsibility*, *The Yale Review*, LI, 1961, PP.185~196。

府有了能力，人民不能管理。所以人民總是防範政府。不許政府有能力，不許政府是萬能。」國父認為：「這種態度，長此以往不想辦法來改變，政治上是難望進步的。」<sup>69</sup>在歐美學者無解決對策下，國父提出「權能區分」理論，創立「萬能政府」學說。

如何使政府有能呢？國父說：「政府替人民做事，要有五權，就是要有五種工作，要分成五個門徑去做工。-----政府有了這樣的能力，有了這些做工的門徑，才可以發出無限威力，才是萬能政府。」<sup>70</sup>「要政府有很完全的機關，去做很好的功夫，便要用五權憲法。用五權憲法所組織的政府，才是完全的政府，才是完全的政治機關。」<sup>71</sup>依五權憲法的中央政制設計，政府有行政、立法、司法、考試、監察五項治權，使「機關分立，相待而行，不致流於專制，一也。分立之中，仍相聯屬，不致孤立，無傷統一，二也。」<sup>71</sup>如此的政府即為有能的政府。如何使人民有權呢？國父說：「用人民的四個政權，來管理政府的五個治權，那才是一個完美的民權政治機關。」<sup>72</sup>人民有選舉權，可擇賢能的人任事，有罷免權，可罷黜不適任的議員官吏，有創制權，可推動立法，有複決權，則可防議會制定不良法律。於是，人民用其充分的權來節制政府的能，不怕政府違法施政、罔顧民意，進一步建立對政府的信賴，如此才算是建立一個真正的、完全的民主制度。<sup>73</sup>

萬能政府並不只限中央政府，先總統 蔣公明白昭示：「要政府有能，要中央以下各級政府成為萬能政府。」<sup>74</sup>因此設計均權制度，是增進政府效能的重要步驟，均權制度所均之權，是指治權，也就是行政權，<sup>75</sup>國父明言：「關於中央與地方之權限，採均權主義。」又明言：「中央有中央當然之權，-----地方有地方當然之權。」<sup>76</sup>顯然皆就治權而言。均權主義所均的權均權的性質，性質上有全國一致者歸中央，有因地制宜者歸地方，而性質二字，即指行政性質。<sup>77</sup>可從民國二年「國民黨政見宣言」：「中央之行政權，宜重以政務之性質與便宜，分配於中央與地方」<sup>78</sup>為證。所以，均權制度著重中央與地方行政上的分工，目的在求中央與地方的合作，以利國家事務的進行。<sup>79</sup>在均權制度下，一方面地方政府推行其自治，不受中央掣肘，因而提

<sup>69</sup> 孫文，國父全集，同前揭書，第一冊，頁壹-98，頁壹-99。

<sup>70</sup> 孫文，「民權主義第六講」，國父全集，第一冊，頁壹-120，頁壹-118。

<sup>71</sup> 孫文，國父全集，同前揭書，第二冊，頁柒-89。

<sup>72</sup> 孫文，國父全集，同前揭書，第一冊，頁壹-119。

<sup>73</sup> 林桂圖，國父思想精義，台北：三民書局，1984年，再版，頁371。

<sup>74</sup> 蔣中正，「建設基本工作-行政三聯制」，收於蔣總統思想言論集，同前揭書，卷16，頁127，

<sup>75</sup> 關於均權制度所均之權，有學者主張是指政權與治權兩者，如：蔡業成、袁世斌、張弦等，請參閱中國五權憲法學會主編，五權憲法研究，1970年，頁739、747、749；主張指治權者，如：馬起華、顏澤滋，同前書，頁734、735；朱希仁，「均權制度之研究」，五權憲法論文選集，下冊，中國五權憲法學會編，台北：帕米爾書店，1965年，初版，頁1791；仁卓宣，孫中山哲學原理，頁462，卓播英，前揭書，頁122~123。

<sup>76</sup> 孫文，國父全集，同前揭書，第三冊，頁肆-50、頁拾壹-29。

<sup>77</sup> 卓播英，前揭書，頁123。

<sup>78</sup> 孫文，國父全集，同前揭書，第二冊，頁肆-16。

<sup>79</sup> 林紀東，憲法論集，台北：東大圖書公司，1979年，初版，頁178。

高地方政府辦事效能，另一方面，中央政府全力致力於國家大政上，不因地方瑣碎事務而干擾施政，所以也提高效能。因此，中央與地方的權限劃分「當採均權均治的實施，斟酌事權的性質，適應時地之需要，其應集者集之，應分者分之，然後國家的機關才能各具其應有應有的力量，各負其應盡的責任，我們所理想的為民服務的萬能政府，亦才能夠產生。」<sup>80</sup>

## 二、權限劃分的基本原則

中山先生認為：「權之分配，不當以中央或地方為對象，而當以權之性質為對象。權之宜屬於中央者，屬之中央可也；權之宜屬於地方者，屬之地方可也。」故權限劃分標準，首以事務性質，次以事務程度區分之。而在國父所「主張劃分中央與地方之行政」，其劃分原則是「中央之行政權，宜重以政務的性質與便宜，分配於中央與地方，而中央則統括，地方則列舉的。」<sup>81</sup>故亦從行政性質與推動方式加以區分。大抵分成事務與行政兩方面加以說明如下：

### (一)、就事務分類

#### 1、不同事務----以事務(權)性質區分

依建國大綱第十七條：「中央與省之權限採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方。」<sup>82</sup>所謂以事務(權)性質為劃分標準，則先視事務(權)究屬「全國一致」性質」或「因地制宜」性質？

何謂有「全國一致」性質的事務呢？民國元年國父已有定見：「-----中央有中央當然之權，軍政、外交、交通、幣制、關稅是也。」<sup>83</sup>又於民國二年八月二十五日「國民黨政見宣言」中表示「從來中央與地方官，權限多不明晰，權限亟應劃分，行政始可著手。」其劃分原則是「若軍政，若國家財政，若外交，若司法行政，若礦業行政，若拓殖行政，若國際商業行政，

若國有交通，若國有實業，若國立學校，若國家工程，宜為中央各部所直轄，或於各省特立機關掌之，地方官不復過問。」<sup>84</sup>通常而言，國家事務可分為五種：國防、外交、司法、財政與內政等五種，前三者具「全國一致」性質，應由中央政府主導。所以誠如國父所言：「軍事、外交，宜統一而不宜分歧，此權宜屬於中央者也。」<sup>85</sup>

何謂具「因地制宜」性質之事務呢？國父說：「教育、衛生，隨地方情況而異，此權宜屬於地方者也。」申言之：「若警察行政，若衛生行政，

<sup>80</sup> 張金鑑，前揭書，頁24。

<sup>81</sup> 孫文，國父全集，同前揭書，第二冊，頁柒-87~88、頁肆-16。

<sup>82</sup> 孫文，國父全集，同前揭書，第一冊，頁參-370。

<sup>83</sup> 孫文，國父全集，同前揭書，第三冊，頁拾壹-29。

<sup>84</sup> 孫文，國父全集，同前揭書，第二冊，頁肆-17。

<sup>85</sup> 孫文，國父全集，同前揭書，第二冊，頁柒-87~88。

若戶口行政，若田土行政，若宗教行政，若禮俗行政，若教育行政，若產業行政等，宜為省行政長官所掌，由中央以法令委任之。夫如是，中央與地方官之權限，乃無虞其衝突。」<sup>86</sup>一言以蔽之，中央政府辦理宜由全國統一管理之事務，地方政府辦理因地制宜之事務。

## 2、同一事務----以事務程度區分

不同的事務，依上述先視是否為全國一致事務先歸類，然而同一事務由於程度上有差異，也應「以某種程度以上屬中央，某種程度以下屬地方。」例如「同一軍事也，國防故宜屬之中央，然警備隊之設施，當非中央所能代勞，是又宜屬之地方矣。同一教育也，濱海之區宜側重水產，山谷之地，宜側重礦業或林業，是故宜予地方以措置之自由，然學制及義務教育年限，中央不能不為劃一範圍，是中央亦不能不過問之教育事業矣。是則，同一事業，猶當以某種程度以上屬中央，某種程度以下屬地方。」<sup>87</sup>前所述國家事務中之後兩者---財政與內政，涉及中央與地方間之複雜關係，亦需視事務程度而定其歸屬。

## (二)、就行政分類

### 1、以行政性質區分

「一曰中央行政消極的多，地方行政積極的多也；中央行政對外的多，地方行政對內的多也；中央行政政務的多，地方行政業務的多也。」<sup>88</sup>

### 2、以行政推動方式區分<sup>89</sup>

「中央行政由中央直接行之，其重要行政：曰軍政(一、行政，二、軍事)；曰國家財政；曰外交；曰司法；曰重要產業行政(如礦政、漁政、路政、墾政)；曰國營實業；曰國營交通業；曰國立學校；曰國際商政(移民、通商、船政)。」<sup>90</sup>

「地方行政分兩種，一曰官治行政；一曰自治行政。官治行政以中央法令委任之，其重要行政：曰民政(警察、衛生、宗教、戶口、田土、行政)；曰產業行政；曰教育行政。若自治行政，則地方自行立法，其重要行政：曰地方財政；曰地方實業；曰地方交通；曰地方工程；曰地方學校；曰慈善事業；曰公益事業。此畫分之大較也。」<sup>91</sup>

依上述均權制度的劃分原則，不難發現中山先生的苦心，他希望在此制度下的「中央與地方政府是一體的兩面，不是互相對立的，而是互相倚存的。中央既不能脫離地方而存在；地方也不能脫離中央而存在。可說中央是地方的中央，

<sup>86</sup> 孫文，同前註。

<sup>87</sup> 孫文，國父全集，同前揭書，第二冊，頁177。

<sup>88</sup> 孫文，國父全集，同前揭書，第二冊，頁肆-16。

<sup>89</sup> 卓播英，前揭書，頁109~110。

<sup>90</sup> 孫文，國父全集，同前揭書，第二冊，頁肆-16。

<sup>91</sup> 孫文，同前註。

地方是中央的地方。」<sup>92</sup>

自古以來，中央與地方政府之權力應如何劃分，在許多國家中均曾造成極大之困擾，嚴重者甚至導致國家內部戰亂頻仍，可見此一問題之處理對國家之發展關係極為重大。民國肇建之初國家政局混亂，地方割據即是主要原因之一；國父孫中山先生有鑑於此，乃思徹底解決之道，而提出所謂「均權思想」。因此，我國當前之中央與地方制度，基本上是源自於中山先生之均權主張，而其主要目的，是希望能徹底解決長久以來，因集權主義與分權主義之爭對國家所造成的禍害；對於中央與地方權限之劃分，能依照國家事務之性質，以「全國一致」和「因地制宜」兩項原則來決定分別歸屬於中央或地方，避免重蹈中央與地方為爭奪權力以致紛爭不斷之覆轍；此外，中山先生並強調中央與地方皆是國家政府的一部份，兩者之間應建立互助合作的關係，而非相互競爭或對立。

當代國家公共事務的範圍不斷擴大，事務的內容也日趨繁雜，許多事務的性質或許不易明確劃分，而中央與地方之爭或許也不易完全消弭，然則中山先生的均權主張至少可以大幅減少或避免中央集權與地方分權之弊害，而為吾人指出另一條可行之道。

### 第三節 我國現行憲法權限劃分規定之探討

本節首先介紹我國憲法第十章中關於中央與地方的權限內容，從中山先生主張我國採取均權制的背景下，了解歷年制憲史中對權限分配方式的迭變，尤其探討在均權原則下所產生的剩餘權的歸屬條文——第一百十一條之實效性，分別將其前段所衍生的理論、後段的機制模式加以討論。

#### 壹、 制定背景

地方自治團體之自治事項與委辦事項如何劃分的問題，就是中央與地方自治團體間的權限分配問題。我國的中央與地方權限劃分規定於憲法第十章，其中第一百零七條規定中央立法並執行之事項，第一百零八條規定中央立法並執行或交由省縣執行之事項，第一百零九條規定省立法並執行或交由縣執行之事項，第一百十條規定縣立法並執行之事項，第一百十一條規定除了上述列舉事項外，若有未列舉事項發生時，根據中山先生的均權原則——事務具有全國一致之性質者劃歸中央，有全省一致之性質者劃歸省，有一縣之性質者劃歸縣。中山先生對於中央與地方的權限分配問題，認為無論是採概括主義或列舉主義，都過於籠統，

<sup>92</sup> 卓播英，前揭書，頁110。

宜以事務本身性質作為劃分的基礎，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜者，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。如前所述，中山先生創建均權主義有其特殊的時空背景，面對向來在歷史上都是統一的中國，而堅持國體採單一制，又為了彌補中央集權、地方分權之流弊與破解當時甚囂塵上的聯省自治之說，更為了堅決實行地方自治，折衷取向的均權主義成為最佳選擇。<sup>93</sup>我國憲法乃依據中山先生之遺教而制定，其第十章即師承國父主張之均權原則的精神，而有上述條文的規定。

## 貳、 權限分配模式的沿革

我國憲法對中央與地方之權限劃分問題，在整個制憲史的過程中迭有變遷，茲就權限分配模式析述如下：<sup>94</sup>

### 一、憲法直接具體明示中央與地方之事項

(一)、中央與地方「例示的列舉」型：

1、民國十二年曹錕憲法：

其將中華民國之國權分為「國家事項」與「地方事項」(第二十二條)，其主要特色有兩點：

- (1).將中央與各省之事權，分別予以例示的列舉(第二十三條至第二十五條)。如憲法有未列舉之事項發生時，其性質關係國家者，屬之國家；關係各省者，屬之各省(第二十六條)。
- (2).以三種執行方式為行政的模式，第一種：「國家立法並執行」之事項(第二十二條所列十五項)；第二種：「國家立法並執行或令地方執行」之事項(第二十三條所列十三項)；第三種：「省立法並執行或令縣執行」之事項(第二十五條所列十一項)。

2、民國三十五年憲章：

其第一百零五條至第一百十二條之立法體例與上述民國十二年憲法相似。現行憲法第十章亦循此立法原則。惟增列第一百十條「由縣立法並執行」之事項，乃前兩者所無。

(二)、中央列舉／地方概括型：

民國二十二年憲法草案起草原則為其第十三條揭示：關於中央事權，採列舉原則；第十四條規定關於地方事權，採概括原則。

<sup>93</sup> 周繼祥，「直轄市自治法暨省縣自治法通過後的省思」，立法院院聞，第23卷，第5期，1995年5月，頁30。

<sup>94</sup> 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」，國立台灣大學法律研究所碩士論文，1994年，頁59~62。



## 二、憲法未直接具體明示中央與地方之事項

民國二十五年五五憲草：其第五章地方制度第二節規定「凡事務有因地制宜之性質者，劃為地方自治事項(第一項)。地方自治事項以法律定之(第二項)」(憲草第一百零四條)。

依上述制憲史的演變觀察可知，歷來的制憲者，除五五憲草似純粹以單一模式為建制原則外，其餘大多以聯邦制憲法的模式作為規範中央與地方權限劃分之標準。<sup>95</sup>縱然國內多數學者認為憲法第十章關於中央與地方權限劃分之規範模式與聯邦制國家的憲法相似，但不能等同視之，原因有二：其一，現行憲法將「省」級地方政府定性為地方自治團體，使與聯邦制國家中之邦(或州)為帶有國家之屬性有別；其二，現行憲法條文將「縣級」地方自治團體之自治事項(第一百十條所示各款)明定於憲法中，為聯邦制憲法所未見。<sup>96</sup>我國憲法第十章關於中央與地方權限之劃分方式，乃直接於憲法中將中央、省(市)及縣(市)之權限分別列舉例示，異於他國，獨樹一格。

## 參、對於現行憲法權限分配模式之爭議

現行憲法對於中央與地方的權限分配模式是採取與民國十二年曹錕憲法及民國三十五年憲草同樣的立法例，易言之，現行憲法將中央與地方的各自權限直接以「例式的列舉」方式加以明定於條文上。但在我國作為一個單一國體制的國家，此一規範模式卻引起中央與地方間關係之緊張，學者也有諸多的批評：

<sup>95</sup> 關於憲法第十章就中央地方權限劃分式究採聯邦制、單一國制或準聯邦制，學者間有不同看法：主張為聯邦制的有林紀東、陳慈陽、趙永茂、黃錦堂、陳新民、林金朝等，請參見林紀東，中華民國憲法逐條釋義(四)，台北：三民，1990年9月，五版，頁1；陳慈陽，「中央與地方權限劃分問題之研究」，政大法學評論，第54期，1995年12月，頁62；趙永茂，「憲法修改後地方自治法制化及中央與地方權限劃分問題之探討」，中山社會科學季刊，第7卷，第2期，1992年6月，頁76；黃錦堂，地方自治法治化問題之研究，台北：月旦，1995年，頁21、32；陳新民，憲法學導論，台北：三民書局，1999年，頁398；林金朝，「中央與地方權限劃分析論」，國立師範大學公民訓育學報創刊號，1983年，頁493~495、497。主張單一國制的有薩孟武、崔書琴、薄慶玖、劉文仕，請參見薩孟武，中國憲法新論，台北：三民書局，1974年9月，初版，頁510；崔書琴，三民主義新論，台灣商務印書館，1974年6月，修訂十一版，頁216~218；薄慶玖，地方政府與自治，台北：五南出版，2001年10月，頁26、27、127、130；劉文仕，地方制度改造的憲政基礎與問題，台北：學林文化，2003年，頁8、305。主張準聯邦制的有李惠宗、張正修，請參見李惠宗，權力分立與基本權保障，台北：韋伯文化，1999年3月，頁106、120；張正修，「憲法中地方自治條款的矛盾與法體系的建構」，收於中正大學政治學研究所與民眾日報共同主辦，地方自治暨中央與地方權限之爭議研討會論文集，1995年6月16、17日，頁7。

<sup>96</sup> 羅秉成，「我國地方自治的現狀與檢討」，收於許宗力等著，地方自治之研究，台北：業強，1992年，頁95。

## 一、就重疊用語的立法技術而言

憲法第一百零七條至第一百十條將中央與地方的任務分配方式，在立法技術上的用語重疊，易滋生爭議，可以說除了第一百零七條中央立法並執行之十三款事項與第一百零八條第一項若干款以外，其餘的項目都跨越中央、省與縣，而且每一級政府都有立法權或交由下級政府之執行權，以致使人難以理解這三級政府間的任務究竟如何加以劃分，例如，第一百零八條第一項第四款有中央立法並執行的「教育制度」的規定，而第一百零九條第一項第一款省對於「省教育」卻有立法及執行權，第一百十條第一項第一款縣對於「縣教育」也有立法與執行權，試問何種教育屬於「省教育」，何種教育歸屬「縣教育」，由中央或地方何者認定？也有學者的說法是，第一百零七條確為中央的專屬管轄事項，但其餘法條的規定，充其量只具「土地管轄」劃分的意義，而不具有權限劃分核心要素的「事務管轄」分配的意義，例如，公共衛生固屬中央管轄(第一百零八條第一項第十八款)，但省就省衛生有管轄權(第一百零九條第一項第一款)，縣對縣衛生也有管轄權(第一百十條第一項第一款)，類似之重疊事項在此三個的法條中比比皆是。簡言之，我國沒有確定三種政府的個別核心任務領域，也未如德國基本法般，於第一級、第二級政府間作明確劃分並將立法、執行權區分的設計，此為最大弊病所在。<sup>97</sup>

## 二、就自治事項保障強度與層次之規定方式而言

對於地方的自治事項因法源之異，而有憲法賦予之自治事項(第一零九條及第一百十條所列各款)、法律賦予之自治事項、省法規賦予之自治事項，在自治監督與行政救濟上的效力來說，憲法直接明文的「任務保障」(Aufgabensgarantie)自然高於後兩者，<sup>98</sup>但究竟有無必要將自治事項的保障效力作不同層次與強度的區別？其標準何在？有何理論依據？令人不無疑問。<sup>99</sup>

## 三、就已列舉事項之列舉方式而言

第十章所列舉的項目是否可以涵蓋中央與地方的全部事務？並非無疑。由於現代中央與地方已逐漸走向「一體化」(Intergration)趨勢，<sup>100</sup>德國學者 Peter Badura 也指出德國的鄉鎮自治原則，原本是以地方團體事務的界限可供明

<sup>97</sup> 黃錦堂，註 95 前揭書，頁 156；蔡茂寅，中央與地方夥伴關係之研究——權限劃分與爭議協調機制之建立，行政院研究發展考核委員會委託研究，2003 年 5 月，頁 9。

<sup>98</sup> 台灣大學蔡茂寅教授針對此點，卻認為現實上國家或上級地方自治團體所進行的自治監督，範圍相當廣泛，絕非因「任務保障」只限於合憲性監督，仍及於合法性監督，甚至適當性監督。請參閱蔡茂寅，註 97 前揭書，頁 8。

<sup>99</sup> 羅秉成，「我國地方自治的現狀與檢討」，同註 96 前揭書，頁 114。

<sup>100</sup> Vgl.O. Seewald, Kommunalrecht, in: Steiner(Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht, 3Auf1,1988.S.5. 轉引自羅秉成，「我國地方自治的現狀與檢討」，同註 96 前揭書，頁 115。

白辨認為前提，然而此一界限已因地方的給付與計畫行政，以及政黨政治之影響往往跨越不同鄉鎮而逐漸泯沒了。<sup>101</sup>所以，中央與地方自治團體之任務與功能，將與時俱進，第十章的規定可謂「保障有餘，應變不足」。有認為不妨仿照民國二十五年五五憲草第一百零四條的規定：「凡是務有因地制宜之性質者，劃為地方自治事項。地方自治事項，以法律定之。」自治事項雖另委由法律規範，地方自治制度實仍受憲法的直接保障，且較符合我國在實質體制上為單一國的共識，又合乎潮流趨勢，富有彈性應變能力。<sup>102</sup>

#### 四、就未列舉事項之列舉事項而言

憲法對地方權限之分配，並無窮盡列舉，在一百零九條第一項第十二款規定「其他依國家法律賦予之事項」，省就之享有立法及執行權；第一百十條第一項第十一款規定「其他依國家法律或省自治法規賦予之事項」，縣就之享有立法及執行權，亦即地方自治事項若未於憲法上明定，雖然可以法律定之，但此時的自治事項依其性質非屬自治核心事項，其範圍由國家界定，且為中央行政或立法之監督事項，就此而論，似乎對於地方自治之本質看法，有偏向承認說的色彩。<sup>103</sup>再者，由法律賦予立法機關訂頒法律，雖符合中央法規標準法第五條第一項第一款：「憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。」國家立法機關之立法權不能僅因形式上有法律授權，即主張享有法律立法權，而必須實質上對該事項具有立法權，國家立法機關除了須依權力分立原則判斷是否為其他機關(如行政或司法機關)的所屬職權外，亦須尊重地方自治、遵守中央與地方權限劃分原則而判斷權限之歸屬與合憲與否。<sup>104</sup>

#### 五、就委辦事項之定性而言

從憲法第一零七條至第一百十條的規定，可知我國採取自治事項/委辦事項二分的體系，即為傳統的德國「雙元模式」(Das dualistische Modell),兩者有相當或根本不同性質的差別，但將委辦事項完全界定為國家專屬事項，並承認中央政府具各種絕對優勢地位與權限，地方自治團體在相較之下反成客體，與地方自治的制度性保障精神和民主的原則背離。<sup>105</sup>

<sup>101</sup> 許宗力譯，「德國行政法在立法、學說與審判實務上之最新發展」，台大法學論叢，第17卷，第2期，1987年，頁319~320。

<sup>102</sup> 羅秉成，「我國地方自治的現狀與檢討」，同註96前揭書，頁115~116。

<sup>103</sup> 蔡茂寅，註97前揭書，頁9。

<sup>104</sup> 法治斌、董保城，憲法新論，台北：三民總經銷，2003年9月，頁138。

<sup>105</sup> 黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，台北：翰蘆出版，2000年8月，頁45、49。

## 肆、憲法第一百十一條之檢討

### 一、權限劃分標準之區分理論與檢討——均權原則

憲法第十章採取將中央與省、縣政府並列，明文具體列舉例式各自之自治事項，但「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉的事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者，屬於中央；有全省一致之性質者，屬於省；有全縣一致之性質者，屬於縣」。此乃第一百十一條權限劃分指標——均權原則，為中山先生均權理論的體現。若以憲法條文之解釋均權原則，則與法學方法論或哲學上所稱之「事務本質」(Natur der Sach)的意義接近。當憲法第一百零七條至第一百十條未規定之事務發生時的權限歸屬，應探求事務的邏輯結構、分析其在法律上的重要特徵，加以判斷具「因地制宜」或「全國一致」之性質。但「因地制宜」或「全國一致」的明確內容、標準為何？<sup>106</sup>恐因本位主義而見解相異，然而第一百十一條後段：「遇有爭議時，由立法院解決

<sup>106</sup> 國內學者對於憲法第一百十一條的規定批判如：趙永茂教授認為：「採行『依事務本質』之均權理論，亦即任務有一地之性質者宜劃交地方，有全國之性質者，宜劃交中央，此標準太過抽象。」參見氏著，「省縣自治法施行後的檢討與回顧」，國家政策雙週刊，第 140 期，1996 年 6 月 11 日，頁 3；黃錦堂教授認為：「均權原則為內容空洞之公式，有待具體形成。」詳細內容參見氏著，地方制度法基本問題之研究，同註 105 前揭書，頁 55，陳慈陽教授亦表贊同，參見氏著，註 10 前揭文，頁 77；李惠宗教授認為：「『均權主義』只是一種結論式的結果描述，而不是可以從中導出具體措施正當性的『基本法理』，．．．吾人依據基本法理倒出某種措施的正當性，是一種依據三段論法的『邏輯推理過程』，它是一種邏輯，而不是一種經驗。但中央與地方權限直接在憲法明確的劃分，是一種經驗，一種政治力的妥協，而不是邏輯上的必然。故本文認為，憲法第一百十一條有關『均權』的描述，實為蛇足的規定，．．．決定中央與省縣之『執行權限』上，所謂的『均權主義』無法提供解決之道。」參見氏著，註 95 前揭書，頁 158；蔡茂寅教授認為：「均權主義充其量僅是一個思索的指引而已，是一種結論式的『結果描述』，．．．理論過高，但仍有不足之處．．．標準過於抽象且難以操作，不具實效性，業已成為均權理論的致命傷。蓋何者屬於有全國一致之性質，何者為有一縣之性質，實際上難以判定。在社會發展迅速，行政事務龐雜且日新月異之現代，許多事務都需要區分中央及地方之權限，以便合理分工，但是均權理論卻停留在美麗辭句的層次，而無法提供一個具體的解決措施，顯現此一理論的侷限性。」參見氏著，註 97 前揭書，頁 43；羅秉成先生認為：「．．．此一形式的區分標準只能充作已被法定自治的自治事項之依據，對未被法定之新生事項，究屬中央事項或地方事項，則莫能助之。」參見氏著，「我國地方自治的現狀與檢討」，同註 96 前揭書，頁 109；王遠嘉先生認為：「．．．目前憲法對於中央與地方事權劃分原則之語句條文，多含混不清」，參見氏著，「從新頒『省縣自治法』談中央與地方權限之問題」，台南文化，新卅八期，1995 年 2 月，頁 252；劉文任先生認為：「由於憲法對剩餘權未做明確的歸屬，僅以事務的性質『一致』性極為空洞的概念，作為權限分配的基準；常造成中央與地方在權限上積極或消極的衝突。」參見氏著，註 95 前揭書，頁 40。

之」，但此一解決機制本身即具爭議(詳見後述)。以下則就第一百十一條權限劃分指標的實效性，檢討將過去數十年，國內所發展出相當數量的權限劃分標準區分理論加以介紹並檢之。

(一)、均權理論修正說

鑑於均權理論的過於空泛缺陷，許多學者試圖以均權理論為基礎加以修正，試圖消弱政治意味，以具備現實可行性，而發展出較具體的判斷基準。可以分為下列兩說：<sup>107</sup>

1、甲說：

認為應在均權理論的精神下，考量配合台灣政經、社會、人文、環境等面向的策略，重新進行中央與地方的權限劃分。<sup>108</sup>換言之，本說認為均權理論不應僅抽象適用，而須落實於台灣的社會現狀。

2、乙說：

認為全國一致性事務歸中央，自治法人一致性歸地方，橫跨二自治法人以上之廣域事務，推定屬於中央。易言之，自治法人之事務以具備「地域性」、於地方自治團體之「執行能力」內之事項為準，但此事項之界定不宜僵化，宜由中央與地方會商解決。<sup>109</sup>

均權理論修正說在維持事務本質理論的前提下，試圖提出更明確的基準，為均權理論注入新生命，值得肯定。但上述兩說是否成功達成此一目標，應再予檢視：<sup>110</sup>

1、甲說之檢討：

甲說提出在進行中央與地方之權限劃分時，必須配合許多社會條件，此一見解，雖有助於使均權理論往前邁進一步，然而實際上卻無提出更具體的標準，仍屬空泛，操作不易，因此，均權理論之缺點並未因此得到根本性的改正。

2、乙說之檢討：

本說雖較甲說更為具體，甚至提出各級地方自治團體自治事項的細目，因此具有較高的可行性，在修正說當中具有重要之地位。尤其以「地域性」及「執行能力」作為認定自治事項之主要特徵，使得「因地制宜」獲得明確的註解，因此具有相當之意義。但「地域性」及「執行能力」是否就能作為界定地方自治事項之基準？仍值得商榷：就「地域性」一項而言，究指事務興辦之範圍或興辦所生之利益而言？應加以說明，否則過於抽象，若指前者，則地方自治團體跨區域合作的機制，顯然將受到不利的影響；若指後者，則「利益之範圍」將成為另一新的爭點，因為任何部分

<sup>107</sup> 蔡茂寅，註97前揭書，頁44。

<sup>108</sup> 黃德福，中央與地方權限劃分調整問題探討，行政院研究發展考核委員會委託研究，1993年，頁3~4。

<sup>109</sup> 李惠宗、張壯熙，中央與地方權限劃分之研究，內政部八十六年度研究報告，1997年，頁99。

<sup>110</sup> 蔡茂寅，註97前揭書，頁44~45。

利益其實都或多或少與全體利益有所關連，如果利益具有任何跨區域之效果即將該事務劃歸中央，勢將不當限縮地方自治之權限。其次，就「執行能力」而言，地方自治團體之執行能力往往受限其人力、物力、組織配備、甚至地理、社會、政治條件的制約，而此等條件中最具重要性的組織、人力、物力等，其實皆可以人為方式賦予者，故具有可變性與流動性，因此是否適合在現有條件的制約下，作為權限劃分之基準，仍可再予商榷(請參照本文以下(四)、功能最適理論」之檢討)，但無論如何，本說之提出，已使均權理論有效脫離政治主張的領域，而具有較高的可行性。

## (二)、事務本質(Natur der Sach)理論

憲法第一百十一條所定權限劃分原則，係以事務之性質為劃分標準，亦即新生事務之權限歸屬，因直接探求「事務之邏輯結構」(Sachlogische Struktur)，並分析該具體事務法律上重要之特徵，事務本質理論雖然基於相同之邏輯，與「均權理論」同一譜系，但是進一步提出更細緻的判斷基準以判斷是否具「因地制宜」之屬性，<sup>111</sup>以為實際適用的依據，更富現實的可行性與可驗證性。我國學者有進一步提示判斷事務性質之具體化標準：<sup>112</sup>

### 1、以涵蓋的地域範圍為準：

凡事務之興辦，必須以全國為實施範圍者，如鐵路、國道、郵政等，應劃歸中央；若僅具某依區域之性質者；如縣道、產業道路等，應劃歸地方。

### 2、以利益享有的對象為準：

若依事務之興辦，其產生之利益涉及全國或全國人民之公共利益相關者，應為中央事務，如對外貿易、國防、交易制度、銀行等；若僅涉及某地區人民之權益者，則為地方事務，如地區自來水之供應，游泳池之興建等。亦即以事務興辦之「外溢效果」所及範圍來決定其興辦主體。

### 3、以事務興辦能力為準：

凡事務之興辦需要大量人力、財力或高度技術、特殊人才，而非地方能力所及者，應為中央為之，如興建國際機場、核能發電廠等；其所需人力，財力可就地籌措者，由地方辦理，如合作社、公共汽車等。

### 4、以事務性質之劃一性為準：

凡事務之性質必須整齊劃一，全國一致者，如度量衡、貨幣，應歸中央辦理。事務本質理論相較於均權理論或是均權理論的修正各說而言，優點是判斷標準更明確、簡易可行，且與地方自治係以地域性為前提的認識更能契合，因此具有理論上的優越性與實務上的適用性。

<sup>111</sup> 關於事務本質的意義，詳參高文琦，「事務本質之概念及在法學上之地位」，台灣大學法律研究所碩士論文，1990年6月，頁1~4。

<sup>112</sup> 黃錦堂，「地方自治法制問題及展望」，發表於中國比較法學民國八十二年度年會暨「行政法制」研討會，中國比較法學會主辦，1993年11月6、7日，頁16。

但是對於此說，有論者仍作下列評釋：<sup>113</sup>

### 1、標準判斷不易

本說所發展出來的各項標準均在為「全國一致」或「因地制宜」做註解，雖看似較其他各說具有明確易行的優點，但標準仍會因時、地或其他條件而異。在邊際案例往往難以找出明顯界限，即使綜合考量仍有過於抽象與不易判斷之虞，例如就教育制度而言，是否需具有全國一致的性質，或可相當程度因地制宜，即屬難以判定；又如就銀行制度而言，其興辦之利益有及於全國者，有僅及於一定地域者，故難斷言其事務本質應如何界定。再者，就所需能力而言，如同以下所述的「功能最適理論」一般，其前提具有可變性、流動性，尤屬顯而易見。因此本說雖屬較為成熟之學說，但其完善性仍非無疑。由於本說與均權理論同一譜系(而與以下所述的剩餘權歸屬說有異)，因此不免繼受均權理論結構上缺陷，換言之，欲在性質上絕對區分出事務之「全國一致」性或「因地制宜」性，本有相當的困難，除了在典型案例之外，絕大部分事務性質的判斷恐怕均模稜兩可，此時權限劃分之政策選擇性其實遠大於其本質性或先驗性，而僅具有相對性。

### 2、標準間有衝突可能，需要一個上位階的指導原則化解

本說之各個標準均屬獨立的判斷基準，因此互不具有整合性，當實際案例適用各個標準時，將可能發生相互衝突的情況。此時，即須另有一更高位階的指導原則，以為實際適用之依據。例如事務以符合任一全國性或跨區域性之標準者即歸屬中央專管事項；或符合任一地域性標準者即歸屬地方自治事項的指導原則是必須的。此種批評其實係針對本說假設每一事務在性質上都可截然區分其屬全國一致或因地制宜的前提而來，此等前提不但虛幻，並且在依各個標準判斷的結果互相矛盾時，更將失其存立的依據，因此勢須有一偏向中央集權或地方分權之指導原則加以化解，但如此一來，也可能使本說脫離均權理論的軌道，而應先予以敘明。

### 3、標準缺乏優先順位的考量

若各標準間構成衝突當如何解決？本說並無加以說明。因各標準間並未設定適用上的優先順位(priority)致衝突形成時的無解。因此若能在各個標準間設定適用上之排他性的優先順位，例如依前一順位之標準已能明確判斷事務的性質，即不再適用後一順位的標準，則不失為解決之道，但隨之產生另一困難的課題----優先順位如何決定？此外，依各個標準判斷所得出的結果再綜合考量，以決定其事務性質，也是另一解決之法。

## (三)、核心領域理論(Kernbereich)

上述事務本質理論，從事項的規模、財政的負擔、事項的性質等方面來決定依具體事項是否為自治事項或委辦事項，與憲法的均權原則相近，且尚屬

<sup>113</sup> 蔡茂寅，註97前揭書，頁46~48。

合理。有論者卻認為上述學說提出之標準，仍太過抽象，甚至當各標準間互相衝突時，也不易歸得最後的判斷標準，因此，提出建立所謂的核心領域，主張地方自治的價值部分與超越地方的整體價值部分應建立各自職權之「核心領域」，使互不侵害。至於其間的模糊地帶，則交由客觀而快速有效的調處或裁判機構，或建立各層級政府間之諮詢協議制度(以下稱為甲說)，而此在方法論上已離開價值論而改成機關論與程序論。<sup>114</sup>「中央應以服務輔導協商代替指導控制和權威」固為此說論者之持論，但就核心領域之內涵為何？則未有清楚的說明。

惟另有論者區分鄉(鎮、市)與縣(市)兩種地方自治團體，提出如下之進一步的見解<sup>115</sup> (以下稱為乙說)。按鄉(鎮、市)層級因為與地方居民最貼近、最瞭解地方事務，可以就近照顧，就近解決，因此應該最適合擔任自治事項任務。而自治事項的內涵為何？比較各國立法及參考台灣地區作法後，認為鄉(鎮、市)自治事項的核心內容為食、衣、住、行、育、樂等必須就近照顧解決之事項，包括活動之舉辦或小規模硬體設施之興建。至於縣(市)層級則應為第一線承辦委辦事項之主體，而就縣城內之自治事項只是補充的、衡平地介入。因為委辦事項通寓具有管制性(或強制性)<sup>116</sup>，執法者需要有足夠之人力、配備、經驗、權威，而鄉(鎮、市)通常不具這種能力，但是因為縣(市)之財力、人力、設備均有限制，超過縣(市)能力的應交由中央或省<sup>117</sup>承辦，如高度政治性、高度科技性之業務。

有學者認為，此說若停留在就各級地方自治團體辦理之核心事項作歸納性的觀察，並提出結果論心得報告的層次，應具有相當的參考價值，但若以之作為權限劃分基準，則會有相當大的問題。換言之，何謂各級地方自治團體之「核心領域」？並不明確，而須另有一真正的基準加以決定或界定此一「核心領域」的內容，例如功能最適理論或事務本質理論等，否則意義不大。<sup>118</sup>以下對本說略做評釋：<sup>119</sup>

#### 1、對甲說之批評：只提出權限劃分方向，欠缺基準

甲說認為，地方自治的價值部分與超越地方的整體價值部分應建立各自職權之「核心領域」，使互不侵害；中間模糊地帶則交由獨立客觀有效的調處或裁判機構決定。此種說法明確指出中央與地方應有各自之核心領

<sup>114</sup> 黃茂榮，健全地方財政制度以配合地方自治法制化之研究，行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，1990年5月，頁32；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」，頁63；趙永茂，「憲法修改後地方自治法制化及中央與地方權限劃分問題之探討」，中山社會科學季刊，第7卷，第2期，1992年，頁73。

<sup>115</sup> 黃錦堂，地方自治法治化問題之研究，註95前揭書，頁170~。

<sup>116</sup> 黃錦堂教授舉出典型的管制性(或稱規制性)法律，如：環境污染取締、食品衛生管理、農藥及其他環境衛生用藥之管制、各種建築安全等方面之法律。

<sup>117</sup> 由於此說為省虛級化前所提出之見解，在省虛級化後，省已喪失承辦委辦事項的能力及地位。

<sup>118</sup> 蔡茂寅，註97前揭書，頁49。

<sup>119</sup> 蔡茂寅，註97前揭書，頁49~50。



域，非如均權理論一般僅只泛言事務的性質如何，因此在概念的創設上，確實有其意義存在。但是本說毋寧只是指出「中央與地方都應該有一核心領域」的權限劃分方向，而未具體指明決定各級地方自治團體核心領域事務的基準，因而尚難謂為具有現實的可行性。至於乙說雖較甲說多了說明及例示，但基本上仍不能免於相同的批評。

## 2、對乙說批評之一：縣(市)層級的地方自治權限縮小

乙說雖然對核心領域的內涵作進一步之闡述，但仍有檢討的餘地。首先，其所說明的核心領域僅及於鄉(鎮、市)層級，縣(市)層級則未見清楚的說明，則縣(市)與中央之間的權限劃分即成為問題所在，吾人若考量(鎮、市)之廢除自治法人地位業已成為地方制度改革的主要內容之現實，則可知此說實則迴避了最重要的問題(本說因提出較早，因而有其時代背景的限制)。其次，乙說認為縣(市)地方自治權限具補充性、衡平性，主要為委辦事項之承擔主體的見解，即有矮化縣(市)自治權限、將之視為中央的下級機關甚或派出機關的意味，而與憲法增修條文中以縣(市)為主要團體的本意相違。尤有甚者，縣(市)僅於鄉(鎮、市)執行自治事項能力有所不足時予以「補充」，其之作為一個自治團體的功能豈不全然喪失？

## 3、對乙說批評之二：不適用於憲法直接賦予自治事項的情形<sup>120</sup>

有論者認為此說為德國所發展之理論，規定於德國基本法第二十八條第一項，其特徵為地方自治有法律保留之適用。此與我國地方自治為憲法直接保障的情形(如第一百零七條至第一百十條)並不相同，所以無法等同視之。

## 4、新生事項建立的疑義

縱使中央與地方已各自建立其核心領域，然而行政事務日新月異，隨時將有新生事務產生，此時，若無一個指標性原則作為區分的基準，新生事務則將發生爭議，例如廣播事業原可能因在地性而為地方核心事務，但科技之一日千里，有朝將可能需要中央做一致性的管理。因此如何建立一套可與時俱進、合乎需要、順應潮流的新生事務判斷基準，為本說亟欲突破者。

### (四)、功能最適理論

鑑於均權理論的空洞抽象，有論者提出「以功能最適」角度詮釋、活化均權理論。從中央與地方自治團體的功能出發，主張中央與地方應依各自條件，發揮不同功能。根據地方的政經社文結構、地理規模、歷史背景等因素，考量不同性質、事務之需求，而歸屬事務的屬性。此說與均權理論修正說有相似處，但有較多的考量因素，即使超出自地方既有的條件後，非全然劃歸

<sup>120</sup> 羅秉成，「中央與地方權限劃分之探討——兼論憲法第十章之修廢問題」，新竹律師會刊，第2卷，第1期，1997年，頁17。

中央，而仍可再予以綜合考量。<sup>121</sup>

本說對於以中央與地方之能力作為基準，以最能發揮功能之統治團體作為權限劃分基準，經驗上有其理由，尤其在決定水平層次的權限劃分時，其實用性仍獲肯定(例如政策決定之歸屬權宜劃分給擁有專業公務員與龐大資源的行政機關，卻不宜劃分給司法機關)。但有學者卻認為說有下列不妥之處：<sup>122</sup>

- 1、均權理論在性質上為事務本質理論的一種型態，而與功能最適理論以機能面切入的觀點自然不同，若以前者為上位概念，又以後者理論為實質內涵，並不妥當。
- 2、依前所言，本理論需考量地方人口、經濟特性與實力、歷史背景等因素，藉此推論出地方自治團體的功能，以具體化均權理論之抽象處，但此一推論本身即欠缺判斷標準，故當爭議產生時，仍不免流於各說各話。
- 3、本說既以功能判定權限歸屬，在各自治團體條件、需求不一下，可能倒出同級地方自治團體卻權限範圍不同的情形。以解釋論或立法論的層次言，均有欠妥當。
- 4、本說最大盲點在於忽略前提條件之可能性。本理論適從地方既有的條件中引導出一地方自治團體應有的功能，再進一步推論出其權限範圍。但是，亦可自事務之性質、需求推論應屬中央或地方權限後，再於中央或地方既有之條件特性與策劃執行該等事務所應具備之條件不符時，考慮調整各該團體之規模、組織員額與財政能力，甚至區域劃分，以符合權限劃分後的功能所需。因此，地方與中央的配備條件、區域劃分都屬可變動的前提，此為本理論所忽略處，因而降低其完整性。

#### (五)、程序保障理論

鑑於以事務本質作為劃分標準的困難性，有論者主張與其探究事務本質正確性所在，不如著眼於設計決定權限歸屬的程序合理性。<sup>123</sup>本理論為現代地方自治理念，將中央與地方關係從「敵對」轉為「合作」關係，易言之，當中央擬定地方自治立法之時，地方有參與機制的程序保障，申言之，其程序保障方式包括事前的協議程序與事後的救濟程序。就前者言，地方自治團體先行有關特定事項之立法規劃過程，使地方自治團體能表達與反應其意見；就後者言，憲法或法律規定權限爭議時的仲裁機關，規定下級政府可以透過共同決定權與意見陳述方式，確保自身權益。<sup>124</sup>但地方自治團體對不同

<sup>121</sup> 許宗力，憲法與法治國行政，台北：元照出版，1999年，頁295；黃錦堂、李建良、蔡秀卿等教授也認為自治事項與委辦事項的區分，首先應取決各級地方自治團體的功能業務定位，請參閱黃錦堂總主持，中央與地方權限劃分暨相關法制調整之研究，行政院經濟建設委員會亞太營運協調服務中心委託研究，1999年，頁107。

<sup>122</sup> 蔡茂寅，註97前揭書，頁51~52。

<sup>123</sup> 羅秉成，「中央與地方權限劃分之探討——兼論憲法第十章之修廢問題」，註120前揭書，頁17。

<sup>124</sup> 黃茂榮，健全地方財政制度以配合地方自治法制化之研究，註114前揭書，頁140。

事項的程序參與強度應視情形而具可變性，一般來說，有三種參與方式：僅有被徵詢意見之機會、方案需由地方自治團體內的公民投票通過和制度性協商。<sup>125</sup>

大法官釋字第五五〇號解釋中，有對於地方參與權的保障見解：「法律之實施，．．．於制定過程中應予地方政府充分之參與。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，．．．立法機關修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。」此一見解實具有一定之共通性與重要性，更可肯定程序保障理論符合重視程序正義的公法趨勢。唯仍有學者就本項理論提出下列看法：<sup>126</sup>

- 1、應先討論事前參與的對象係針對「中央與地方權限如何劃分」的概括式基準的參與，抑或是針對牽涉到權限劃分問題之所有程序均得參與？若為前者，則地方自治團體的立法參與權應受保障，殆無疑義；若為後者，則將導致立法效率不彰或行政成本過高。再者，法律無法巨細靡遺的規範所有事務，遺漏部分仍未見設立劃分標準。
- 2、本理論恐怕只是將問題爭點從「實體劃分標準」轉移為「程序保障機制」而已，故仍無法真正取代實體的劃分標準。若建立完善的地方參與機制，則當中央與地方的意思表示一致時，此一「合意」即可成為新的劃分標準，倘若雙方難以達成「合意」，而採取多數決的方式處理，此時難免受多重因素影響表決結果，難以建立客觀、理性的劃分標準。由此可見，此一理論仍未臻完善。有關事後救濟問題，為劃分後之爭議解決部分，非屬此處討論之範圍。

#### (六)、剩餘權歸屬說

本說主張先決定權限歸屬中央或地方後，剩餘的權限則主動分配給中央或地方。亦即為兩次的權限劃分，第一次的劃分需先具有一判斷標準，剩餘權的分配為第二次的權限劃分。可再分為兩說：

##### 1、甲說：

主張憲法第一百零七條、第一百零八條 既已明確保障與劃分中央權限的範圍，則除此之外的剩餘權宜歸屬地方(縣市)。<sup>127</sup>

##### 2、乙說：

主張憲法第一百十一條的判斷是以事務的本質為標準，但因過於空洞，只能經有權機關的解釋才能具體化，且該條文規定的重點不在「事務的本質」，而是在於「何機關為有權解釋的機關」。當有權解釋的機關未解釋前，宜先檢討中央立法並執行的專屬事項的規定，是否符合時代所需，以及中央專屬權限外之規定，不妨盡量交由地方自行決定，中央

<sup>125</sup> 羅秉成，「中央與地方權限劃分之探討——兼論憲法第十章之修廢問題」，註120揭書，頁18~19。

<sup>126</sup> 蔡茂寅，註97前揭書，頁57~58。

<sup>127</sup> 黃啟禎，「凍結省自治後中央與地方權限之劃分」，月旦法學雜誌，第24期，1997年，頁23~28。

則立於協調之地位。<sup>128</sup>

本說與憲法第一百十一條的剩餘權分配的意義不同，較之簡便(係先決定中央的權限後，剩餘權即歸屬地方)，但似乎只舉出權限劃分的上位階方向，卻仍未提出具體劃分標準，所以有學者提出下列意見：<sup>129</sup>

1、對甲說的意見：

本說有憲法的依據，且限定中央的權限為第一百零七、第一百零八條所規定者，相當簡易明確，但在實證經驗上，卻無法解決爭議。例如，地方的城市外交並無礙中央的外交專屬權；第一百零八條的「公共事業」、「合作事業」範圍廣大，抑制地方自主權力。

2、對乙說的意見：

也以憲法為根據，與甲說的優、缺點同。此外，有權機關解釋前，盡量將權限歸屬地方，固然表示出尊重地方自治權，但「有權機關」究為立法機關，或司法機關？其解釋的標準為何？都是必須討論的問題。

(七)、以「地方優先，上升分配」為權限劃分基準指導理念原則<sup>130</sup>

蔡茂寅教授認為上述理論各有優點，但多為事後歸納自治事項與中央專屬管轄事項特徵所得的結論，卻無法事前釐清真正基準性的內容，即使有些理論不乏基準性意義，往往又實用性不足，因而無法真正解決中央與地方權限劃分的難題。蔡教授認為剩餘權歸屬理論較為簡便可採，可循其依憲法第一百零七條至第一百十條規定模式的精神，僅就中央專管事項或地方自治事項先決定其一，而以扣除法涵蓋其餘的做法，且又為了免於憲法第一百十一條所謂「中央優先、下降分配」的批評，主張於中央與地方權限劃分標準之前，應先確立指導原則理念，因而提出「地方優先、上升分配」的權限劃分基準的指導原則。此一原則將中央與地方的權限劃分採取同心圓的方式，只要地方能處理的事務，即劃歸地方，中央僅處理地方所不能或不宜處理者；下級地方自治團體所能處理者，則不會劃歸上級地方自治團體。本說的前提係採「剩餘權歸屬說」模式，具體權限劃分的思考順序為：

- 1、先扣除完全不具地域性質的事務，便宜上將之劃歸中央辦理，如司法權。
- 2、再視性質上有無地方不宜或不能辦理者，若有之，則歸屬中央，反之，歸屬地方或採對地方有利之推定。所謂「地方不宜辦理」者，係指該事項的外部經濟或外部不經濟效果過份鉅大，而由地方辦理顯不合宜者，例如貫穿全國達一半面積的高速公路的修築、影響數縣(市)的核能電廠之使用執照的核發或需龐大人力物力的事務者，即為不宜由地方辦理者(具有若干功能最適觀點)；所謂「地方不能辦理」者，係指其一為性質

<sup>128</sup> 陳慈陽，「中央與地方權限劃分之研究」，收錄於氏著憲法規範性與憲政現實性，台北：翰蘆，1997年，頁281~。

<sup>129</sup> 蔡茂寅，註97前揭書，頁56。

<sup>130</sup> 蔡茂寅，註97前揭書，頁59~61。

上之不能，例如自治監督在性質上由中央辦理者，其二為具高度全國性一致性之事務，或應立基於全國性觀點或具有全國性規模的事項或跨區域建設(但一般性的跨區域建設，不妨劃歸地方，再透過區域合作方式完成亦可)等，前者例如度量衡之統一，後者例如國家古蹟之指定、國家公園之劃定、郵政事業等。

- 3、扣除應由中央辦理的事項外，其餘事項原則推定為地方自治事項，此時仍宜保留辦理共同事項的彈性。在追求人民最大利益的前提下，中央仍有介入辦理的空間，且同時限縮委辦事項並加以明確化。作法上建議於地方制度法增訂委辦事項附表或另行授權訂定委辦事項一覽表。
- 4、確立程序保障機制，以補實體保障之不足。建議可召開全國權限劃分會議，由中央與地方分就其目前辦理的事項，模仿零基(zero-based)預算的歸零精神，共同會商決定每一事務的權限歸屬性，至少就權限劃分的基準，及以法律決定新生事務的權限歸屬時，應建立地方參與的機制，以落實法治國與民主國原則。

對於上述蔡教授所提出應事先建構一個權限劃分基準的指導原則的主張，可提升並落實地方自治權，且亦呼應大法官第五五〇號解釋中重視中央與地方共同合作新趨勢之見解，又綜合過去關於權限劃分理論之優點，去蕪存菁，提出一個富原則、有步驟的具體方法，對於長久爭議的權限劃分問題提供一個新的思考方向。對此，吾人相當贊同，理由有四：

#### 第一，建立「地方優先、上升分配」理念

對於憲法第十章關於權限劃分的規定所遵循的「中央優先、下降分配」原則作逆向思考，提出「地方優先、上升分配」原則以取代，相當符合自二十世紀末以來的新地方主義的潮流——中央向地方放權、地方自主性的提高，並符合分權化的趨勢——中央向地方放權、地方向地方放權。<sup>131</sup>

#### 第二，綜合過去權限劃分理論之優點，建立具體權限劃分思考的順序

過去的理論對於釐清權限之爭議均有其貢獻。蔡教授所建構新理論的思考來源，乃自上述理論的內涵理解並加以統整反思而來。例如在其新論中，可見到核心理論、功能理論、剩餘理論與程序保障理論的優點被納入，也可見到對於事務本質理論具體標準的影響與其缺乏優先順位的檢討等；但每一種理論總有其侷限性，在劃分的標準上言，稍嫌欠缺(例如均權理論的甲說、核心領域理論的甲說、程序保障理論)，或不夠具體、明確(係指除了具有標準但稍嫌欠缺的上述三種以外者)，而蔡教授的新論提供劃分時的四大順序，相當具有步驟性。

<sup>131</sup> 高永光，「村里長社會、行政及政治角色功能之研究」，發表於台北市政府民政局委託國立政治大學台灣研究中心主辦之台北市里及里長功能定位學術研討會論文集，2004年5月8日，頁43。

第三，呼應大法官釋字第五五〇號解釋中對於「地方參與權」與「地方負有協力義務之事項」的見解

大法官釋字第五五〇號解釋中曾提及在法律的制定過程中，應給予地方自治團體有參與表達意見之機會，並將原只存於理論層次之「共同辦理事項」概念，經由肯定「地方負有協力義務之事項」，漸趨法制上的確立。在一個自由民主法治國的價值秩序下，地方自治具有更強烈的基於國民主權的憲法核心原則，人民有權對最接近自己的地方事務有自我決定與形成之權，「相關者參與」原則已被視為自治行政的基礎與前提。<sup>132</sup>中央與地方間的關係，目前已從「敵對」調整為「合作」關係，尤其對於具有雙方利益的共同領域，即需由二者共同加以完成的「共同辦理事項」，更應秉持中央與地方互為謀求人民福利的「夥伴關係」的精神，齊心協力辦理。蔡教授的論點呼應的大法官的見解，並且符合地方自治的最新發展趨勢。

惟蔡教授之主張仍有下列幾項問題值得討論：

第一，中央專屬事項一向較無爭議，每每產生爭議者，委辦事項常為其一。對於委辦事項的界定，在我國為單一國體制之下，委辦事項的存在有其必要，不應廢棄，與其限縮，或於地方制度法增訂委辦事項附表或另行授權訂定委辦事項一覽表，倒不如積極的於各專業法規對委辦事項加以定性，且該專業法律必須規定中央監督的範圍，而監督機關只能依之為監督行為，另一方面，立法者僅能就真正重要之點授予監督權，其餘部份，上級監督機關之監督行為的行使須避免地方自我決定能力與負擔責任的意願受到減損。<sup>133</sup>

第二，針對中央專屬事項的歸屬，按照蔡教授的劃分思考順序，其第二步驟有所謂「地方不宜辦理」及「地方不能辦理」的判斷標準，觀其意涵與舉例，發現有下列疑問：

- 1、所謂「該事項之外部經濟或外部不經濟效果過份鉅大，由地方辦理顯不合宜者」、「性質上不能」、「具高度全國一致性」或「應立基於全國性觀點或具有全國性規模的事項或跨區域建設」的基準，是否仍陷於基準過於籠統與概括之境？是否為事務本質、核心領域、功能最適理論的綜合判斷？
- 2、其所謂「地方不能辦理者」與中央專屬事項有何差別？而所謂「地方不宜辦理者」是否係指委辦事項？果真若此，則此一思考順序的理念，優先考量的是中央事項，又何以謂「地方優先」？

<sup>132</sup> 劉文仕，註95前揭書，頁314。

<sup>133</sup> 依黃錦堂教授的觀點，所謂對委辦事項之定性，也就是將其界定為如同德國的「義務辦理而上級有指令權之事項」(Weisungsaufgaben)，根據巴登-符騰堡邦鄉鎮自治法第一百十八條第二項：「專業法令必須規定指令之範圍，監督機關只能為監督之行為」，同法第三項：「上級監督機關之監督行為之行使須避免鄉鎮之作成決定之能力與負擔責任之意願受到減損」。請參見氏著，地方制度法基本問題之研究，註105前揭書，頁46-47。

目前中央與地方的權限劃分標準未建立，內政部也未提出施行綱要的構想。但多年來就此一問題，政府與學界也嘗試努力劃分的工作，例如自民國六十一年台灣省曾研訂「台灣省縣市自治事項與委辦事項劃分辦法」草案，其中也訂出「台灣省縣市自治事項與委辦事項劃分辦法自治事項細目表」（參見附錄壹之一）；內政部曾研訂「自治事項與委辦事項劃分辦法準則」<sup>134</sup>（參見附錄壹之二）；民國七十九年憲改策劃小組也曾提出原則；<sup>135</sup>民國八十四年內政部制定「自治事項與委辦事項區分原則」草案（參見附錄壹之三）；民國八十六年李惠宗教授於台灣省政府研究發展考核委員會委託所作的「省、縣、鄉（鎮、市）自治事項的研究」中，根據憲法與省縣自治法，並參考德國、日本經驗而提出「劃分原則」與省、縣、鄉鎮之自治事項的細目表（參見附錄壹之四）；民國八十八年黃錦堂教授於經建會所委託之「中央與地方權限劃分暨相關法制調整之研究」中，提出「自治事項劃分施行綱要」（參見附錄壹之五）等。無論是理論的建構或具體制定劃分原則與細目，都將是我國權限劃分所必須面臨的課題與挑戰。

## 二、權限爭議解決機制

憲法第一百十一條的後段規定：「遇有權限爭議時，由立法院解決之。」本條意旨為憲法學者質疑，但亦有支持的論點，分別加以說明：

### （一）、質疑的論點

如薩孟武教授曾批評立法院乃當事人之一，由其解決爭議，難免有「裁判兼球員」之嫌，實不妥當；劉慶瑞教授、前大法官林紀東先生與薄慶玖教授均認為中央與地方的權限爭議問題，應為憲法的解釋問題，應交由大法官會議處理，且民國十二年憲法第二十六條亦採司法裁決的方式，林紀東先生並質疑「其用意何在？殊難理解。」趙永茂教授也認為可加強大法官會議審查地方自治爭端的功能，甚或考慮引進憲法訴願制度；<sup>136</sup>陳慈陽教授認為憲法本條設計之不妥處為中央與地方具「武器持有之不平等性」，及中央之立法院因為憲法保障之代表，可為理由之陳述與決定權，反觀地方卻無相對平

<sup>134</sup> 管歐先生指出其寫作當時，內政部曾研訂此準則，雖尚未定案，但內容已公布，請參閱氏著地方自治新論，台北：五南圖書，1987年，頁279~280。

<sup>135</sup> 綜合憲改小組中學者專家對於中央與地方權責劃分之意見幾點如下：1、縣市自治事項與上級委辦事項，應由省府依據憲法第一百零八條、第一百十條及台灣省各縣市實施地方自治綱要的規定，訂定單形法規，明確劃分列舉之；2、依法應由省立法並執行之或由省執行之事項，謂之省自治事項；3、中央事項、省自治事項，交由縣市執行者，謂之委辦事項。委辦事項之委辦機關應從嚴管理；4、劃清自治事項與委辦事項，自治事項之經費，由自治行政機關自行負擔，委辦事項之經費，由委辦機關負擔之，則可減輕地方之財政負擔，對於充實地方財源自有助益，亦可提高自治能力。請參閱黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註105前揭書，頁115。

<sup>136</sup> 薩孟武，中國憲法新論，台北：三民書局，1986年9月，五版，頁528；劉慶瑞，中華民國憲法要義，台北：三民書局，1960年，頁241~242；林紀東，中華民國憲法逐條釋義(四)，註95前揭書，頁87；薄慶玖，註9前揭書，頁123；趙永茂，中央與地方權限劃分的理論與實際---兼論台灣地方政府的變革方向，註1前揭書，頁169。

等的憲法保障陳述意見與理由，亦無至少可制衡立法院決定權之代表，此外，就立法院本身言，除為當事人一方之不宜外，因其常陷於與地方民意機關的意氣與表現之爭，亦是不爭之事實。<sup>137</sup>

## (二)、支持的論點

如蔡秀卿教授認為權限歸屬之不明確所生之爭議，理論上均涉及所有統治團體之爭議，宜循政治過程解決，故屬立法政策問題，宜由具民主正當性的立法院依民主程序解決；<sup>138</sup>羅秉成先生基於憲法單一國體制與國家組織設計的考量、謝瀛洲先生認為立法機關因人才眾多並熟知中央與地方的情勢，皆認為宜維持立法院解決的機制。<sup>139</sup>甚至有部份論者主張該權限具專屬性與排他性。<sup>140</sup>

除了質疑與支持論點之外，政治大學高永光教授、台灣大學蔡茂寅教授、黃錦堂教授與前內政部民政司司長劉文仕先生等均認為無論是立法或司法的處理，皆缺乏能動性，對中央與地方的權限爭議、衝突，都無法提供有效化解的途徑，也無助夥伴關係的型塑，因此主張參考日本的「國家地方紛爭處理委員會」，由中央、地方各指派或推派官方代表或學者專家數組成，在行政院下或行政機關內部設立，專責協調處理爭議與衝突。倘若調解不成立，高教授認為應向行政法院提起行政爭訟。<sup>141</sup>

在全球性地方分權潮流衝擊下，地方自治的保障已成為我國民主化的重大法制建設之一。地方分權雖然使得地方自治團體的法律地位受到保障，其自主性與權限也相對提昇，但「自治」非「自決」，故非「國中之國」。地方自治團體與國家均為統治團體性質的公法人，兩者存在的目的不外乎為人民謀求最大福祉，因此，中央與地方的權限應如何劃分，或謂地方自治權限有多大，其是否當然享有國家絕對不得侵犯的權限？不妨先嘗試瞭解外國的概況與經驗(詳見第三章)，再從地方自治的本質理論、內涵以及我國憲法中對地方自治保障的規定與法制化歷程加以探討(詳見第四章)。此外，由於憲法對於中央與地方權限劃分規定不明確，使得劃分理論與標準眾說紛紜，至今尚無建立統一解決的方式，加上近年因地方自治團體自治意識與地方制度的法制化，中央與地方常滋生權限的衝突，欲將雙方衝突減至最低，必須了解衝突的爭議之處，即須對衝突的原因與類型加以

<sup>137</sup> 陳慈陽，註 10 前揭文，頁 78~79。

<sup>138</sup> 蔡秀卿，地方自治法理論，台北：學林文化，2003 年，頁 279。

<sup>139</sup> 羅秉成先生認為為符合均權原則的精神，立法院為此項解決權的行使，仍應受第一百十一條前段概括條款的拘束，憲法在此僅給予立法院第一次的決定權，大法官會議可就立法院的解決結論適用本條的情形，進行違憲審查，詳參閔氏著，註 94 前揭文，頁 80~81；謝瀛洲，中華民國憲法論，作者發行，1958 年 6 月，八版，頁 225。

<sup>140</sup> 立法院議案關係文書，院總字第二三號，委員提案第一一六三號。

<sup>141</sup> 高永光，「中央與地方權限爭議問題之研究」，財團法人國家政策基金會委託地方制度法相關問題研究計畫之研究子題之三，2001 年 2 月 21 日；蔡茂寅，註 97 前揭書，頁 217；黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註 105 前揭書，頁 130；劉文仕，註 95 前揭書，頁 53。



探討(詳見第五、六章)，更希冀能進而建立解決衝突的機制，化解衝突，使中央與地方共存共榮。

## 第四節 外國權限劃分法制與經驗

在明瞭我國權限劃分體制之後，應從事比較法之探討，以資對照比較中外現今聯邦國家與單一國家之差異，尤其對於同為單一國之日本、英國，更能貼切觀察其實施情形，而美國、德國的聯邦國更不一樣的法制，是否也能找尋適合我國現狀的經驗？都將是本節探討的重點。

### 壹、美國

美國憲法的基本精神是：立憲主義、聯邦制、權力分立與個人自由的保障。其中聯邦制可以說是美國政治制度的一大特色。實施聯邦制，乃因其建國歷程的客觀背景和人民的主觀認知而來。一七七六年獨立戰爭勝利後，北美十三州所共同建立的原為所謂的「邦聯」(confederation)體制，國家結構極為鬆散且各自為政(例如：各有貨幣，甚至與外國交換使節)，各州幾完全獨立自主，致邦聯政府無法解決各邦利益衝突與應付外來的威脅。在人民的意向上，由於多數種族強調平等更勝統一的聲音之下，一個集權的中央政府不如地方政府更來的接近人民，於是產生了一七八七年在費城所制定的歷史上第一部成文憲法，並於一七八九年正式施行這部聯邦憲法，聯邦體制就此產生。所謂聯邦制，從政治學、國家學角度而言，其特質有二：一、一國之內有兩級以上之政府存在；二、各級政府在某些政策領域內擁有最終決策權。換言之，聯邦制下的國家，其政府不只一級，且各級政府在其權力範圍內享有最高的地位。<sup>142</sup>

美國的中央與地方制度，基本上涉及了三級政府，即：聯邦政府、各州政府、地方政府(市、郡、鎮)<sup>143</sup>三級，聯邦體制係指存在於中央政府與各州政府間之關

<sup>142</sup> Ross, Robert S., *American National Government: Institutions, Policy, and Participation*, Sluice Dock, Guilford, Conn.: The Dushkin Publishing Group, 1991, P.38-41。

<sup>143</sup> 美國各州的地方制度，因州的不同，各州的地方自治團體的種類乃至形式或內容都不太相同，甚至同一州內也會有此現象，有所謂縣(country)、市(city)、鄉(village)、鎮(town)、township、特別區(special district)等等，即使為同一種類的地方自治團體，因所屬州的不同，其名稱、功能、範圍也會不同，由下述分類可知悉：(一)、鄉鎮市(municipality)--其稱呼有 1.市(city)：在有些州，市可區分為二到六種。2.鎮(town)。3.鄉(village)：在有些州，鄉又可區分為四個種類。4.borough：此種團體僅存於部分的州，與鄉或鎮地位相當。(二)、縣(country)—其稱呼有 1.country 2.parish：如路易斯安那州 3.borough：如阿拉斯加州，相當於 country 的地方自

係，而各州政府與其下級地方政府間之關係則是類似於單一國制。茲將此三級政府的權限關係、劃分加以說明。

## 一、聯邦與州

### (一)、權限劃分

美國為聯邦制國家，聯邦由各州共同組成，聯邦與州的權力皆由聯邦憲法加以規定，若聯邦憲法修正，則須得各州之批准。美國聯邦憲法對聯邦事權採列舉式，對各州與人民的事權採概括式，此一規定方式肇因於聯邦成立前之各邦早已為獨立的政治實體，故在討論聯邦政府事權時，事實上即為各邦在討論將哪些自身權力授予聯邦政府，而採所謂列舉式。<sup>144</sup>茲將聯邦憲法所規定之聯邦與各州權限劃分加以說明如下：

#### 1、聯邦政府之專屬權限(Delegated Power)

美國憲法第一條第八項，明白列舉專屬聯邦政府才能行使的十四項權力：徵稅、規範州際及國際通商、借貸及發行貨幣、設立國內法院、宣戰、招募及擁有軍隊、維持一支海軍、組織民兵、管理新領地及財產、規定並懲罰海盜及其他在外海之犯罪、設立郵局及郵道、授與專利權及著作權、確立度量衡、制定執行上述事項所必要且適當之法律。聯邦政府除了上述十四項專屬權力外，尚有引申權限、綜合權限與固有權限。<sup>145</sup>

#### 2、州政府之權限(Reserved Power)

美國憲法第十條修憲案指出：「在憲法所未授與中央或未禁止各州使用之權力，皆由各州或人民保留之」。這些權力一般稱之為保留權力，為各州的原始固有權力，因此無法列舉，可以說各州的權力為扣除聯邦政府、人民保留權力以及未禁止各州行使的權力，亦即下列七項：規範州內通商、建立地方政府、保護其州民之健康、安全、財富及道德、批准修憲案、舉行選舉、詳細規定選舉權之舉行資格、改變州憲及州政府。

#### 3、聯邦與州共同之權限(Concurrent Power)

美國憲法雖將聯邦與各州權限加以劃分，但某些政治上權力難以專由一方行使，而須由雙方共同行使，學者稱此類權力為聯邦與州之共有權限，主要有四類：<sup>146</sup>關於國會議員選舉、總統副總統選舉、武裝民團之組訓事項與聯邦憲法之修正案。除此之外，尚有六種：徵稅、借貸、設立及維持法

---

治團體稱為 borough，雖有一些差異，大致上仍與 country 相類似，所以在區分時，borough 會被區分為 country 這一層級，但也有強調兩者差別而不將之歸於 country 的。(三)、township—其稱呼有：1.township 2.town：如在紐約等部份之州。(四)、town—其稱呼有：1.town 2.plantation：如緬因州。3.location：如紐罕布夏州。(五)、特別區(special district)—一般簡稱為 district。參見張正修，註 4 前揭書，頁 138~140、143~145。

<sup>144</sup> 傅崑成，「美國聯邦與地方政府的分權與合作」，美國月刊，第 6 卷，第四期，1991 年，頁 60。

<sup>145</sup> Edward S. Corwin & J.W. Peltason：廖天美譯，美國憲法釋意，台北：結構群文化事業公司，1992 年，頁 33~34。

<sup>146</sup> 羅孟浩，各國地方政府，台北：正中書局，1975 年，四版，頁 184~187。

院、制定並執行法律、從事公共徵收、從事福利支出。

#### 4、禁止聯邦政府行使之權限

關於聯邦所列舉的權限，美國憲法為恐條文解釋發生爭議，明文規定聯邦不得行使之權限：不得侵害權利法案、不得在通商事項上歧視各州、未有各州同意不得更改州界、不得對新加入聯邦之州給予歧視待遇。

#### 5、禁止州政府的權限

各州的權力本屬保留性質，凡已列舉為聯邦之權力者，各州即不得行使，雖為必然的推論，但憲法仍明文禁止各州權力有兩類：<sup>147</sup>

- (1). 絕對禁止之權限：若權限由各州行使，會破壞國家統一或共和原則者，則各州絕對禁止行使，如：憲法第一條第十項第一款之規定，有關締結同盟、訂立條約與發行貨幣。
- (2). 相對禁止之權限：凡權限不應屬各州，但各州行使時，不致破壞國家統一者，各州政府經國會同意可以行使，相反地，若國會未同意就不得行使，如：憲法第一條第十項第二、三款之規定，有關進口稅與出口稅之課徵、與他州或他國締結契約或協定、平時設立軍事建制(國民兵除外)。

#### 6、禁止聯邦政府與州政府行使之權限

將此項權限保留給國民，只有國民可用合法或革命手段修憲外，聯邦與州政府皆不得為之，計有：

- (1). 憲法第一條第九、十項：不得制定公權剝奪令與溯及既往之法律或損害契約。
- (2). 憲法第一條第九項：不得頒布貴族頭銜。
- (3). 憲法增補第十五條第一項、增補第十九條第一項：不得因種族或性別之不同而限制人民的投票權。
- (4). 憲法增補第十四條第一項、增補第五條：非經法律的正當程序( Due Process of Law )不得剝奪人民的生命、自由與財產。

### (二)、聯邦政府的擴權

美國法院經由對於聯邦憲法的解釋與適用，使得聯邦政府取得了原本憲法所未授與的權限與權力。法院的解釋與適用發展出的之原則如下：<sup>148</sup>

- 1、聯邦法律優位原則(national supremacy)：憲法第六條第二項明定聯邦憲法與法律為全國最高者，根據此一規定，國會賦予最高法院管轄權，以決定州憲、州法是否違(聯邦)憲、違(聯邦)法。
- 2、必要且適宜條款(the Necessary and Proper Clause)：憲法第六條第二項明定，就憲法所賦予國會權力之事項，國會有權制定「必要且適宜」的法律

<sup>147</sup> 陳德新，「美國聯邦國家中央與地方之關係」，經社法制論叢，第15期，1995年，頁275。

<sup>148</sup> 許志雄，強化台北市立法權與人事權之研究，台北市：台北市政府研究發展考核委員會，1998年6月，頁35~36。

以執行，依據聯邦最高法院一八一九年的 *McCulloch v. Maryland* 判決，憲法賦予國會權力之事項非僅限憲法有明文規定者，尚包含使這些明文規定能順利執行之「必要且適宜」的隱含權力。聯邦政府等於是能任意決定其權力行使之方式。

- 3、通商條款(the Commerce Clause)：憲法第一條第八項明文賦予國會管理國際、州際通商的權力，但是對於何謂「通商」、「國會管理通商的權力」，並無加以規定，聯邦最高法院對此作了擴張性的解釋，認為通商非僅限州界流通，還兼及州內貨物、商品與人的流通，國會有權制定法律以規範相關之種種行為。
- 4、普遍福利條款(the General Welfare Clause)：憲法第一條第八項授權國會徵稅，以提供普遍福利，此條款於一九三〇年代後，漸成為聯邦最高法院援用以作為聯邦政府干預人民經濟活動及推動社會福利政策之依據。
- 5、憲法修正第十四條(the Fourteenth Amendment)：南北戰爭之後所通過之本條文，乃賦予黑人公民權之規定。本條文含有兩個重要原則：正當法律程序(due process)與平等保護(equal protection)，各州若未經正當法律程序剝奪人民之自由與權利，也不得拒絕人民受保護之權利。多年來，聯邦常用這兩個原則干涉各州立法權的行使，如：限制各州不得實行種族隔離政策、禁止婦女選擇墮胎的權利，甚至要求各州依人口比例重劃選區。

總之，透過司法解釋，聯邦政府的權限已大於原先聯邦憲法所賦予之規定，所謂聯邦制的內容已有了實質的改變。

## 二、州政府與地方政府

### (一)、權限關係

美國各州與所屬地方政府(local government)間之關係，並非由聯邦憲法加以規定，而完全委由各州在不違反聯邦憲法對其禁止權力之規定下自行決定，經州憲或州議會自由決定賦予地方政府之權限範圍。因市、郡、鎮等地方政府在聯邦制度下等同於單一國的地方政府，悉由州所創設，其權限也由州所規定，所以地方政府並非行使主權之主體，所有權力皆由各州賦予，州政府對於所屬之地方政府擁有完整得主導權，學者將兩者關係稱為「母親與孩子」之關係。<sup>149</sup> 地方政府的自主行為是依據一八六八年的迪隆法則(Dillon's Rule)<sup>150</sup>與越權法則(Ultra Vires Rule)。<sup>151</sup>因此，司法機關一再重

<sup>149</sup> 楊戍龍，「論美國地方政府之組織架構」，考銓季刊，第19期，1999年，頁23。

<sup>150</sup> 所謂迪隆法則(Dillon's Rule)是愛荷華州最位高法院迪隆法官在探討市政法人應否擁有自主行為問題時所作的結論，他主張：「地方政府僅得擁有及行使下述權力：一、已明示之文字賦予之權力；二、為行使賦予權力所必要之蘊含之權力或附隨之權力；三、對於該組織所宣示之目標及目的而言，係屬絕對基本且不可或缺，而非僅屬便利之權力而已。」迪隆法則為當時搖擺不定的聯邦制與地方自治歷史習慣注入明確且正確之分際，仍為現今地方政府自主行

申地方政府的權限來自於州，地方政府只能行使州明示授與的權限、與明示授與的權限息息相關或直接相關的權限，和為貫徹地方政府的目標、目的所絕對必要的權限。當地方政府行使特定權限出現爭議時，法院的態度總是偏向州政府。在迪隆法則之下，地方政府只有少數的決策權，其官員若欲承擔新職責或提供新服務，則必先取得州議會或州長之授權，即便小至開闢溜冰場、在運動公園設攤販等，都須如此。由於迪隆法則與越權法則易造成僵化與不合理，促使大多數的州於其州憲裏另開了一道門——「在地法則」(Home Rule)，制定授權地方政府章程，予其若干裁量權，以彈性處理地方事務。在地法則使得各州內形成了雙重聯邦體制。但法院一貫的見解，排除地方政府擁有列舉以外的權力，因此地方政府依在地法則而取得之權力仍然有限，故有半數左右的州遂授與所屬的地方政府擁有特定範圍的職權以處理其事務，毋須事事請示之。簡言之，在地法則雖使地方政府享有若干程度的自主權，但根據法院的見解，猶認地方政府的權力、自主權只限於州明文或與州明文授與之權力顯然相關者，因此，地方政府的權力仍須獲得各州政府的同意或授權。<sup>152</sup>

## (二)、權限劃分

此外，美國各州對地方政府自治權力分配方式並不一致，例如：有四十八州將自治權賦予市政府，也有三十八州將自治權賦予縣政府，更有兩者都賦予者。<sup>153</sup>茲就州對地方政府的授權方式說明如下：

### 1、州憲法直接賦予地方政府自治權

地方政府(尤其市政府)因人民透過本州憲法一條或數條之直接委任的規定，而取得基本授權，稱為「自訂自治憲章運動」，其具有兩項目標：

- (1).使市對於屬於市的事項享有創制權，即要求州對市進行一般性授權，以取代個別授權或州所訂的一般法；
- (2).給予市免於干預的自主權。亦即經由各州憲法條文使地方政府擁有地方事務的自主權限與地位。<sup>154</sup>

### 2、州法律賦予地方政府自治權

州法律係依州憲法授權而制定，市政府即可經由州法律所賦予之自治權取得權力。有部分的州法律於賦予地方自治權時，並無與州憲共為之，表面上這種方式似乎不如經由州憲直接賦予的方式來的強，但事實上並非如

為的參考依據。史慶璞，「美國地方致政府權力初探」，輔仁法學，第16期，1997年，頁127。  
<sup>151</sup> 所謂越權法則(Ultra Vires Rule)是由殖民地法院承襲下來的法源依據，地方政府的權力僅限於特許狀或法律明示授權的權力，或僅能從事上級政府特別允許的活動，地方政府的權力都有一定的範圍，超越範圍即為越權，法院若遇越權或權限爭議時，應對地方政府權力作限縮解釋。此一法則至今仍為地方政府自主行為與法院裁決的參考依據。楊戩龍，前揭文，頁23。

<sup>152</sup> 許志雄，註148前揭書，頁37。

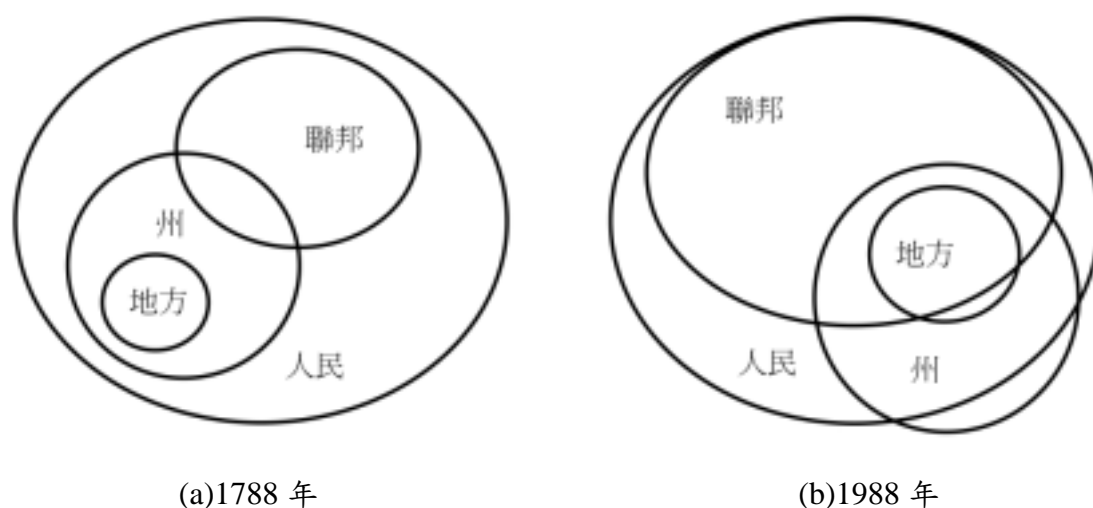
<sup>153</sup> 史慶璞，前揭文，頁129。

<sup>154</sup> 左潞生，比較憲法，台北：正中書局，1988年，初版，頁580~581。楊戩龍，註149前揭文，頁26。

此，往往此類法律可透過司法解釋加以強化，或由其他多項因素導致地方政府取得更多權力。<sup>155</sup>

### 三、權限關係的演變與發展

美國憲法所規範的聯邦制度是一種「二元聯邦主義」(dual federalism)的設計：一套區分聯邦政府與州政府之間功能，使各自於其轄區範圍內能維持相當程度自主性的制度。<sup>156</sup>早期最高法院會議在解釋聯邦政府與州政府的權限爭議時，也遵守此一概念。<sup>157</sup>聯邦體制(federal system)僅規範聯邦與州政府間之關係，而地方政府為州的創造物，兩者間實為單一體制(unitary system)之關係(參見前述)。美國憲法對於各級政府間權力分配的規範可以圖 2-1 示之：<sup>158</sup>



〔圖 2-1〕 美國憲法規範的各級政府權限 (1788 年和 1988 年)

資料來源：Gray, Virginia, Herbert Jacob & Robert B. Albritton 1990. *Politics in the American States: A Comparative Analysis*. (4th ed) Glenview, IL: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education. p46, Table 2-1.

<sup>155</sup> 史慶璞，註 150 前揭文，頁 130。

<sup>156</sup> Beam, David R., Timothy J. Conlan & David B. Walker. 1983. "Federalism: The Challenge of Conflicting Theories and Contemporary Practice," In Ada W. Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline*. Washington, D.C.: American Political Science Association, pp.248.

<sup>157</sup> 例如聯邦法院曾在 *Abelman v. Booth* (1859) 一案中對「二元聯邦主義」概念有清楚的陳述：「雖然聯邦政府與州政府的權力同時存在，並且在相同的領土範圍內運作，但是二者在各自的場域(spheres)中卻有所區別，而且互不隸屬(separate independent of each other)」。孫同文，「美國的府際關係」，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編，*府際關係*，台北：暨大府際關係中心，初版，頁 190。

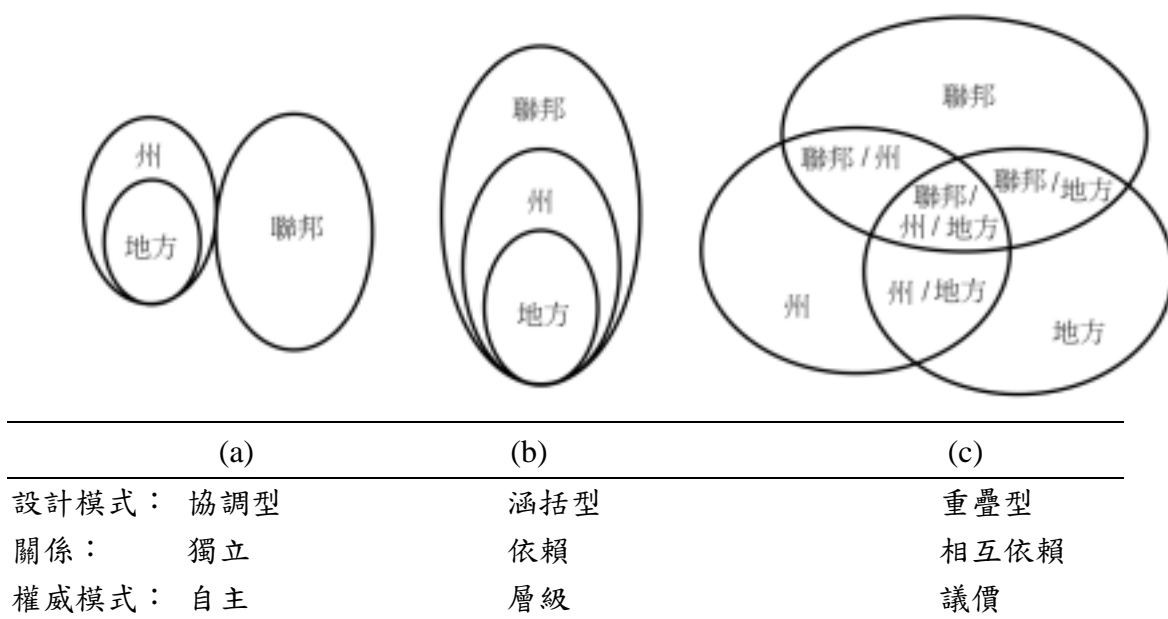
<sup>158</sup> Zimmerman, Joseph F. 1992. *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*. London: Leicester University Press. pp37.

從圖 2-1(a)明瞭美國憲法於一七八八年時的各級政府之權限劃分情形，而人民乃最大權力擁有者，其將部份權力交給政府，聯邦政府享有憲法列舉之權力，未列舉者為州之權力，重疊處則為共享的權力，地方政府則附屬於州之下，無獨立地位。自立憲後至十九世紀末，憲政爭議時起，「二元聯邦主義」仍是政府運作的指導原則，且強調政府間應合作非衝突。<sup>159</sup> Kelly Alfred H.認為一八六一年至一九三〇年卻是「二元聯邦主義」的弱化時期，White Leonard D.以一八八七年所制定的「州際貿易委員會法案」(Interstate Commerce Commission Act)為聯邦政府與州政府間行政架構(administrative settlement)和運作的分水嶺，尤其在「新政」(New Deal)與二次大戰後，聯邦政府為了建設福利國家理念而推出全國性政策，常爆發與各級政府的行政及政治衝突，亦經由全國性法案的通過，或透過各種手段，規範州政府遵循聯邦政策，聯邦最高法院此時的態度亦偏向聯邦而作司法解釋，可以說，此際是聯邦政府的擴權、人民權力的縮減、地方政府卻從無獨立的純附屬於州之地位漸擴權至部分權力與聯邦政府重疊(參見圖 2-1(b))。此後，Beer, Samuel、Walker, David B.皆認為「二元聯邦主義」架構下的政府體系，經一九六〇年代與「大社會」(Great Society)計畫相輔相成的「獨立聯邦主義」(cooperative federalism)或「創意聯邦主義」(creative federalism)的洗禮，發展成為一九七〇年代後之高度相互依賴關係(independency)。<sup>160</sup>「二元聯邦主義」的概念此時已不足以描述與解釋政府間日益複雜的互動關係了，於是「府際關係」一詞興起，作為補充行政運作的動態操作的解釋工具。

「府際關係」(intergovernmental relations, IGR)有時或稱「中央與地方政府關係」(central-local government relations)，乃指國家機關內部各個政府組織間之互動關係。其源自一九三〇年代的美國經濟大恐慌時期，此術語創始人 William Anderson 將其界定為：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政治活動或相互作用。Wright, Deil S.曾以下面三個模型解釋聯邦政府、州政府、地方政府三者之互動關係：

<sup>159</sup> Elazar Daniel J. 1962 *The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth Century*. Chicago: University of Chicago Press.

<sup>160</sup> Kelly, Alfred H., Winfred A. Harbison & Herman Belz 1983. *The American Constitution: Its Origins and Development*. 6th ed. New York: Norton.; White, Leonard D. 1953. *The States and the Nation*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.; Beer, Samuel. 1973, "The Modernization of American Federalism, 1993-1994," *Publics: The Journal of Federalism*. 3:49-95. ; Walker, David B. 1981. *Toward a Functioning Federalism*. Cambridge, MA: Winthrop.



〔圖 2-2〕 府際關係運作的模式

資料來源：Wright, Deal S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. 3rd Edition. Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company. p.40, Table 2-2.

在圖 2-2(a)之協調-權威模型中，顯示聯邦與州政府是截然劃分權力的，各自有獨立自主範圍，若有衝突發生，則交由聯邦法院仲裁。地方政府則完全附屬於州政府，故此模型同「二元聯邦主義」之意涵。多數研究府際關係之學者認為在一九五〇年代後，此模型漸喪失效度，但至最近幾年仍存於許多府際關係參與者的認知中，故其發展仍值得觀察。

圖 2-2(b)之涵括-權威模型指出聯邦、州、地方政府權力大小具層級分配特性，是層層涵括於上一級層級內。可以說聯邦政府居主導全國性政策地位，並透過各種財政輔助手段影響州政府與地方政府，使其配合。因此，保守主義者認為強大的聯邦政府已嚴重侵犯州與地方政府的權限，而自由主義者卻認為聯邦政府更應積極扮演此主導角色且設定更多保障、增進人民福利之目標。

圖 2-2(c)之重疊-權威模型對於近年府際關係之運作，Wright 認為是最能說明的一種模型。可以說，政府之間的運作相當大範圍都同時互相涉及，雖然三個政府在各自領域內都獨立自主，但相對交集時則顯得狹小。政策的制定與執行主要是經由議價(bargaining)的過程決定，是由聯邦政府提供各式的援助計畫，以交換(exchange)州、地方政府執行聯邦政策的承諾(agreement)。簡言之，三個政府之



間處於一種議價、互賴、夥伴關係的行為模式，彼此既合作又競爭。

以上模型突顯出美國府際關係於不同階段、時期之權力互動的變化，也顯示出各級政府間權力劃分不再是絕對截然地劃分，產生衝突勢必增加。<sup>161</sup>

對於府際關係的發展，許多學者從不同角度有著不同的看法<sup>162</sup>，Walker, David B 曾將聯邦主義於憲法制定後的發展區分為四個時期：<sup>163</sup>

#### (一)、二元聯邦主義時期(Dual Federalism,1787~1930 年代)

聯邦憲法的特色即在於賦予聯邦與州各自獨立、自主的權限範疇，地方政府即歸屬於州政府下。各級政府有明確權力與職能，官員行為也有明確界限，可以用「夾層蛋糕式聯邦主義」(Layer Cake Federalism)作為此時府際關係的譬喻。但隨著政治、經濟、社會的發展，政府職能的擴大，各級政府間衝突日益明顯，聯邦法院遂對於各級政府的法令規章是否侵犯其他層級政府權力之爭議，扮演著釋憲者角色，成為權限爭議最主要的機制。

#### (二)、合作聯邦主義時期(Cooperative Federalism,1930~1960 年代)

本時期的聯邦政府展現旺盛企圖心，致力於全國性政策的推動，如歷經了羅斯福總統(1933~1945)的「新政」措施(由聯邦主導、地方配合)；杜魯門(1945~1953)、艾森豪(1953~1961)、甘迺迪(1961~1963)三位總統期間，專注於具特殊性、功能性、高度集中的合作項目發展，聯邦政府設立重大輔助項目(categorical grants)，強調被輔助層級政府須提高服務水準(service standards)，於是良邦政府與其他層級政府更緊密結合一起；詹森總統(1963~1969)提出「創意聯邦主義」，倡言建構三級政府的夥伴關係，藉由各級政府在資源、計畫和功能轄區的緊密關聯，一同建立一個「偉大社會」(Great Society)，於是全國性政策增加，各種補助款項蓬勃發展，此時的府際關係可用「百花齊放式的聯邦主義」(Flowering Federalism)形容，可謂呈現聯邦體制高度的合作景象。

#### (三)、強制聯邦主義時期(Co-optive Federalism,1960~1980 年代)

由於前一時期補助款項的擴散所導致的問題，到了尼克森總(1969~1974)大量用行政手段扣留(impoundment)經費，又推動「新聯邦主義」(New Federalism)<sup>164</sup>、「稅收共享」(General Revenue Sharing)制度、增加競爭與合

<sup>161</sup> 孫同文，註 157 前揭文，頁 193~196。

<sup>162</sup> O'Toole, Laurence J, Jr. 將美國的府際關係發展依照歷屆總統任期作標準；Wright Deil S.則依三個因素(一、哪些政策議題之配主導公共議程？二、主要參與者的支配性認知與導引其行為取向是什麼？三、運用哪些技術與機制執行府際行動與達成目標？)將府際關係之發展區分成七個時期(衝突、合作、專注、創意、競爭、計算、緊縮)。參閱孫同文，註 157 前揭文，頁 197~198。

<sup>163</sup> 孫同文，註 157 前揭文，頁 199~213、235~240。

<sup>164</sup> 尼克森倡導的新聯邦主義，意在恢復聯邦與州政府間之權力平衡，將權力下放給州與地政府。提出財政上的「類別補助」(block grants)與「稅收共享」(revenue grants)，作為加強與州、地

作並存、出現專業計畫或計畫專才、政策通才主導權之爭等，引發緊張甚至對抗局面；福特總統(1974~1977)承襲尼克森策略，仍透過「稅收共享」與「類別補助」整合各次各樣的項目補助。到了卡特總統(1977~1981)主政時，聯邦補助款占州與地方政府支出比例達最高點，突顯聯邦政府高度介入地方權限的現象。此一時期主要焦點在補助款項金額持續擴大，州、地方政府對聯邦政府的依賴達到高峰，而聯邦政府卻也相對授權要求二者，權力集中化展現出聯邦政府強制特質。

#### (四)、合作聯邦主義時期的反彈期(The Reaction to Cooperative Federalism,1980-1990 年代)

受到保守主義思潮的影響，此時的府際關係有了重大改變。雷根總統(1981~1988)開始大幅刪減對州、地方政府的補助款，提出「新聯邦主義」(New Federalism)<sup>165</sup>，強調「州權至上」(state-oriented focus)理念，將徵稅權利及資源給予州和地方政府、減少對中央的依賴，透過分權化使地方支出減少且互求連結、建立網絡。可以說過去中央集權的府際關係呈現權力逆轉，改轉向地方分權(decentralization)方向發展了。

如前所述，美國的聯邦政府與州及其所屬的地方政府之間的關係，長久以來受到國內、國外的政經結構、參與者的認知(尤其總統)與最高法院態度等影響而演進著，從中觀察到了其中央與地方權限之消長：從嚴格的二元聯邦主義開始，聯邦權限即持續擴張，尤其在二十世紀前幾十年內，聯邦政府為府際關係主導者，直致最後二十年受到國際冷戰到後冷戰的轉變、保守主義的衝擊、財政窘境的逼迫，及新公共管理思潮等影響下，聯邦政府權限重新被界定，形成了州政府權力提升。現任布希總統上台之初，即承諾將賦予州和地方政府更多權力，他說：「我固然相信聯邦政府有其一定的治理角色，但聯邦不應將其意願強加於各州，或地方層級，唯有授權給各州、地方政府及人民，才能使美國的龐大潛力得以發揮。」<sup>166</sup>顯然，地方分權已是目前府際關係的發展趨勢。

## 貳、德國

德國是一個採行聯邦主義的國家，但其憲政發展(府際關係?)可謂從地方分權演變至中央集權，後又因西方勢力介入重回地方分權體制：追溯一八一五年普法戰爭後建立了結合普魯士與奧國的德意志邦聯，一八六二年俾斯麥輔助威廉一世建立統一的德意志帝國，將有主權的各邦所組成的聯邦轉變為一個運用聯邦制

---

方政府合作之工具。

<sup>165</sup> 雷根總統的「新聯邦主義」異於尼克森總統的「新聯邦主義」，前者強調區隔聯邦與州的功能，較接近二元或以州權為主的聯邦主義；後者導致聯邦與州、地方政府過於密切的接觸。

<sup>166</sup> 中國時報，2001年1月8日。

度的國家，政府的權力劃分於各邦與帝國之間，中央政府的權力是列舉與委任的，各邦權力為非列舉和殘留的。<sup>167</sup>第一次世界大戰後，結束君主立憲，一九一九年公布威瑪憲法，實行民主共和體制，強而有力的聯邦政府被賦予對廣泛事宜範圍的專有立法權，且具最高立法權，各邦權力相對縮小。當一九三三年希特勒組閣之後，實行中央集權，廢止各邦自主自治能力，成為單一制國家。二次大戰後，依波次坦宣言美、英、法三國佔領西德，起草「波昂基本法」為暫行憲法，並明定西德為實施民主政治及聯邦制度的「德意志聯邦共和國」，蘇聯則佔領東德，成立民主中央集權單一國體的「德意志民主共和國」。一九九〇年東西德統一，依照「德意志聯邦共和國與德意志民主共和國實現德國統一條約」第一條之規定，德意志民主共和國依據德意志聯邦共和國基本法第二十三條之規定加入德意志聯邦共和國，<sup>168</sup>因此，西德基本法效力等同德國憲法。

基本法採取分離式的聯邦主義，其公共事務及行政是由兩個不同層級的國家組織——聯邦(den Bund)與十六個邦(das Land)加以執行及完成，地方自治行政不屬於國家行政，例外的有柏林、不來梅與漢堡三地，既具國家地位(Stadtstaaten)亦是地方自治市，同時管理國家事務與地方事務。申言之，所謂聯邦體制或所謂國家聯邦體制，係指聯邦、邦各自皆為國家，各自保有國家主體性與必要之國旗、國歌、選舉、權力機關(含憲法法院)，並享有憲法所分配之事務與權限劃分，和以聯邦憲法法院作為聯邦與邦間之權限爭議之立即且終審之機關。此一部分，嚴格來說，並不包含地方政府體制。而對地方政府規範的是各邦，各邦均為單一國體制。中央政府下設有縣市、鄉鎮(採小縣、小鄉體制，縣的人口常不滿二十萬人，鄉鎮人口常數百或數千人)，縣市之上有區域公署的設置，為邦政府的外派機關。德國的地方自治不同於美國之未在聯邦憲法中規定而交給州之辦理，係由憲法加以精簡規定(第二十八條第二項)，而隸屬於各邦管轄的(間接邦行政體系)，正基於憲法保障(Die Verfassungsgarantie)<sup>169</sup>，且因行政事務多由團體完成，而享有特殊地位。<sup>170</sup>

<sup>167</sup> 羅志淵，現代各國政府，台北：正中書局，二版，1969年，頁441。

<sup>168</sup> 行政院大陸委員會，東西德統一條約及國家條約之研析，台北：行政院大陸委員會，1992年，頁4。

<sup>169</sup> 德國基本法第二十八條第二項明文規定：「必須保障鄉鎮對於法律所定之所有地方共同性質之事務，以自我負責的方式加以規範之權利。」本條規定擁有三大層次的保障色彩：主觀權利之保障(Rechtssubjektsgarantie)、制度保障(Rechtsinstitutionsgarantie)與主觀法律地位保障(die subjective Rechtsstellungsgarantie)。此種透過憲法以保障地方自治的行政高權，使得垂直的權力分立奠定基礎，且可直接拘束行政權、立法者與司法者在「依法行政」、「依憲立法」、「依法審判」時能遵守憲法要求。此外，上有必要的補充與延伸原則：「鄉鎮友善行為原則」(Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens)與「協同參與國家計畫權利」(Mitwirkungsrecht)，此原則將拘束國家為決定或計畫時，若涉及或影響鄉鎮之利益時，能斟酌鄉鎮利益或給予鄉鎮聽證權利(Anhörungsrecht)。參閱朱建民、陳沖、張桐銳等譯，「德意志聯邦共和國基本法」，收錄於世界各國憲法大全第二冊，國民大會秘書處編印，1996年5月，頁713以下；蔡茂寅，註97前揭書，頁134。

<sup>170</sup> 董保城，德法地方自治法規彙編，內政部編印，1995年4月，頁27；黃錦堂，「德國的府際關係」，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編，府際關係，台北：暨大府際關係中心，初版，頁251。

德國的中央與地方權限之劃分，主要係根據基本法中對立法權限之分配、剩餘權限之歸屬，作原則性之劃分，並以聯邦憲法法院之判決輔助詮釋「地方權限」之範圍，說明如下：

## 一、聯邦與邦之權限劃分

基本法第七十條規定：「一、本基本法未賦予聯邦立法權之事項，各邦有立法之權；二、聯邦與各邦權限之劃分，應依基本法有關獨佔立法與競合立法之規定決定之。」聯邦立法權有三，除了上述獨佔立法權(基本法第七十三條規定)、競合立法權(基本法第七十四條規定)為專屬立法權外，還有綱領立法權(基本法第七十五條)。若基本法未賦予聯邦立法權之事項，依第七十條第一項規定，交由各邦主導。可以說聯邦的權限採取列舉的方式、各邦的權限採概括保留的方式分別加以規定。以下分就聯邦獨佔立法權、聯邦與邦競合立法權和聯邦之綱領立法權加以說明：<sup>171</sup>

### (一)、聯邦之獨佔立法權

依基本法第七十一條之規定，所謂聯邦獨佔立法權係指：在基本法第七十三條列舉之事項或內容中，除非聯邦法律有明文授權予各邦，得制定相關邦法規定外，只有聯邦始得制定法律並執行該法律之內容者。易言之，若聯邦政府未經特定聯邦法授權由各邦自行立法，則立法權完全由聯邦主控，各邦無權立法管轄。聯邦獨佔立法與執行權限計有十一項：

- (1)外交、國防與民防事務。
- (2)國籍制度。
- (3)遷徙自由、護照、移民、歸化制度及強制出境制度。
- (4)貨幣、錢幣、硬幣、度量衡、時間與曆法規定。
- (5)關稅貿易區、貿易與航海契約、物品流通、對外物品交易與支付制度、關或與邊界保護制度。
- (6)航空運輸。
  - 6-1 聯邦鐵路之運輸、鋪設、保養及經營，使用聯邦鐵路費用之徵收。
- (7)郵政與電信。
- (8)聯邦公務員制度、聯邦公法社團法人制度。
- (9)工業財產權、版權及發行權。
- (10)聯邦與各邦之下列合作事宜：
  - 10-1 刑事警察。
  - 10-2 憲法保護(即情報制度)。
  - 10-3 幫派犯罪之保護及預防措施。
- (11)為聯邦目的之統計

<sup>171</sup> 蔡茂寅，註 97 前揭書，頁 137~143；董保城，德法地方自治法規彙編，註 170 前揭書，頁 12~13；朱建民、陳沖與張桐銳等譯，註 169 前揭書，頁 734~737、747~748。

此外，在基本法中尚有聯邦獨佔立法的規定，如：第一百零五條第一項規定：聯邦對於關稅及財政專賣有專屬的立法權限。

(二)、聯邦與各邦之競合立法權

所謂聯邦與各邦之共同立法權，係指於聯邦未立法之前提下，各邦始有立法權，其範圍包含第七十四條、第七十四之 a 條、第一百零五條第二項財政方面等列出事項：

- (1)民法及刑法、刑事執行法、法院組織法、法院訴訟法、律師、公證人及法律諮詢制度。
- (2)戶籍制度。
- (3)結社與集會法。
- (4)外國人居留、居住權：
  - 4-1 武器及爆裂物材料法。
- (5)德國文化資產保護制度。(一九九四年十月二十七日廢止)
- (6)難民及受政治迫害者事項。
- (7)公共福利。
- (8)各邦之國籍事項。(一九九四年十月二十七日廢止)
  - (9)戰爭損害及回復。
  - (10)戰爭受害者、家屬及戰俘之照顧事項：
    - 10-1 軍人、其他戰爭受害者或暴政受害者之墓地。
- (11)經濟法(礦業、工業、能源、手工業、貿易、銀行與證券交易、私營保險公司)：
  - 11-1 以和平目的之核能生產或使用核能設施所生危險之防護。
- (12)勞工法(含企業組織法)、社會保險及失業保險制度。
- (13)促進教育及學術研究補助規定。
- (14)有關本法第七十三、七十四條列舉事項之公用徵收法律。
- (15)土地及礦業資源。
- (16)預防經濟權力濫用(公平交易制度)。
- (17)促進農業與林業之發展、食品衛生安全、農林業產品之進出口、漁業及海岸保護。
- (18)土地交易、土地法(不含拓路受益費法)與農地租佃制度、住宅制度、政府給予墾殖與家園制度。
- (19)防止人畜傳染疾病之措施，醫師與其他醫療商執照之許可，藥品、麻醉藥品、毒藥之販賣。
  - 19-1 醫院之經濟保障及醫院病人看護規則之整頓。
- (20)民生物品、食品及農林業飼料之運輸保護，動物與植物之保護。
- (21)海岸、內湖及河流運輸及其標誌、氣象預報制度。
- (22)陸路交通、汽車運輸及長途運輸公路之修建保養。

- (23)非聯邦之軌道運輸管理(不含山嶽鐵路)。
- (24)垃圾處理、空氣污染防治及噪音管制。
- (25)國家責任。
- (26)人工生殖遺傳研究、器官組織之移植。
- (27)消費稅、交易稅、所得稅、財產稅、遺產稅、贈與稅與不動產方面之比例分配。

值得說明的是，若審視第七十四條各項，發現聯邦實已主宰重要法律事務，邦的權限則非常有限。例如有關健康保險之社會立法，雖為第十二款之明文列舉，聯邦卻基於統一健康保險之法律狀態，已於社會法第五篇(SGBV)明文規範了；第一款的內容，聯邦已完全立法，致使各邦於「民法」一項已失去立法權了。

### (三)、聯邦之綱領立法權

由聯邦負責制定一般性「綱要原則」，提供各邦立法的準則。聯邦制定綱要原則之目的乃在規範大範圍，以使各邦遵守。包含下列項目：

- (1)各邦、各鄉鎮及其他公法團體服務人員之法律地位。
- (2)出版之一般法律關係。
- (3)狩獵事宜、自然景觀之保護與鄉村及風景之維護之保存。
- (4)土地分配、區域計畫與水土保持。
- (5)戶口登記與身分證證明事項。
- (6)保護文化資產免於外流。

依基本法第七十二條第二項規定，聯邦在競合立法與綱領立法範圍內之立法權限，乃根據實際需要狀況而制定，如各邦無法透過立法有效規範的事務或損害他邦利益之可能、影響整體利益或為保障法令及經濟之統一，尤其是保障超越各邦範圍人民生活水準統一性之需要。聯邦立法者依據職責自行決定是否制定聯邦法。此外，基本法制定前已存在之法令，若無牴觸基本法，則繼續有效，且受制於聯邦獨佔立法權、競合立法權與綱領立法權之限制。

### (四)、剩餘權之歸屬

基本法中第七章為聯邦立法之內容，在本章中顯然各邦之立法權為聯邦立法權以外之範圍，包括：基本法第七十條以抽象、概括保留之方式保障者；基本法第七十一條中聯邦獨佔立法範圍經聯邦法律授權者；基本法第七十二條中未經聯邦行使競合立法權之範圍；依聯邦綱領原則所取得之立法權。基本法之第二章為聯邦與各邦之規定，其第三十條規定，基本法未明文列舉之剩餘權限，原則上歸屬於各邦，即各邦得行使國家權力及履行國家職責，但以基本法未另有規定或許可者為限。

## 二、邦以下地方自治團體之權限

德國邦以下之地方自治團體主要為縣與鄉鎮，因德國本身地理、社會等因素使鄉鎮成為第一線、主要的地方自治團體，而縣僅居於補充地位，只能就個別鄉鎮所無力承擔或全縣性的事項加以承辦。<sup>172</sup>德意志聯邦共和國鄉鎮自治團體任務、內部組織及鄉鎮行政區在國家中之定位，原則上由各邦法律規定，尤其是各邦之鄉鎮條例(Gemeindeordnung)，但基本法第二十八條第二項有關聯邦與各邦條文中原已規定：一、各邦的邦憲法必須符合基本法有關共和、民主、與社會福利法治國的基本原則。在各邦、各縣、鄉鎮，須經普通、直接、自由、與秘密選舉方式選出人民代表。鄉鎮得不選舉人民團體代表，直接召開鄉鎮民全體大會。二、鄉鎮自治團體在法律範圍內，有權自行負責支配地域共同體所有事務。鄉鎮行政區共同組成聯合區(縣)時，在法定任務範圍內，依據法律規定亦得享有自治行政權。<sup>173</sup>觀上述條文，可知本條文係規定地方自治之民主要求、地位與權限，各邦固然對其自治事務享有概括決定權，但須於法律規定之範圍內，換句話說，各邦之自治事務原則上地方可自主，例外則為委辦事項。

就地方自治本質，德國憲法學者及實務皆採「制度性保障」(institutionelle Garantie)<sup>174</sup>說，因而基本法僅就制度保障最典型的特徵、本質加以規定，非就所有細膩部分都規定，其目的有二，一是擔保鄉鎮與縣的自治地位不被立法者廢除，二是就客觀法秩序上之任務保障(Objectivrechtliche Aufgabengarantie)，即地方自治團體就地方生活共同體之任務原則上應有全面管轄權(Grundsätzliche Allzuständigkeit fuer die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft)，相反的，若超出地方生活共同體的部分，地方自治團體便無此一地位。「地方生活共同體」(oertliche Gemeinschaft)為關鍵概念，與其有關聯者，交由地方自治團體承辦，除非法律有特別規定。值得注意的是，晚近鄉鎮因任務品質提升而為高層政府接收(由專業法律完成)，不同層級政府也出現合作情形，原始意義的自我決定從而改變，新的任務產生。近年更因分權化潮流，使得原為超越鄉鎮領域的任務(如縣的任務)被歸類於鄉鎮自治領域之任務。依制度性保障說，地方自治團體享有類如「防禦權」(Abwehrrecht)主觀法律地位，免受國家就自治領域過度干涉(zur Abwehr von Eingriffen in den Garantiebereich)，此主觀法律地位進一步被界定為請求權(Kommunale Ansprueche)，即在一定條件下有權對國家作出請求。<sup>175</sup>

由憲法對地方自治之保障，可以推出地方自治團體之權利或配備，德國學界

<sup>172</sup> 黃錦堂總主持，中央與地方權限劃分暨相關法制調整研究，1999年，台北：行政院經濟建設委員會，頁26。

<sup>173</sup> 董保城，德法地方自治法規彙編，註170前揭書，頁15。

<sup>174</sup> 「制度性保障」(institutionelle Garantien)理論為威瑪憲法(Weimarer Verfassung)時期之學者 Carl Schmitt 所提出，由於當初基本權利隨時可能被立法者透過法律架空，故 Carl Schmitt 提出此理論，將憲法保障之「基本權利」與「制度」區分，使「制度」免於因歸類於「基本權利」而被架空。「制度」究為何者？Carl Schmitt 認為有地方自治、永業文官制度、法官獨立、特別法院之禁止、婚姻制度、私有財產制度等。董保城、謝碩駿，「地方制度保障與自治監督」，收錄於蘇永欽主編，地方自治：落實人民主權的第一步，台北：新台灣人基金會，2002年，頁70~72。

<sup>175</sup> 黃錦堂，「德國的府際關係」，同註170前揭書，頁256~260。

稱為「高權」(Hoheitsrechte; Hoheitsbefugnisse)，其對地方自治的運作具有重要意義，又被稱為「核心領域」(Kernbereich)或「核心成分」(Kernbestand)，例如：組織權、人事權、計畫權、財政權、立法權、執行權等。但此些權限並非絕對，立法者可加以限制，但立法者之裁量須符合「比例原則」，而聯邦與各邦憲法法院不採特別高標準德審查。可以說，二次大戰後，德國的地方自治在政黨、人民與公法學界大力支持、肯定下，獲得相當之發展與保障。<sup>176</sup>

地方自治團體任務體系，即鄉鎮的行政活動，視不同鄉鎮規模賦予不同任務，在法律框架下的任務分配乃依時代需要與合目的性而定。任務體系主要分為自治事項(im eigenen Wirkungskreis) 與委辦事項(im übertragenen Wirkungskreis) 兩大類，其判斷標準為何？有三說：其一，聯邦憲法法院認為任務須發生於地方共同生活體之事項，即所謂自治事項，是對地方居民本身而言，屬於共通性之需要與利益，此判斷取決於歷史之發展；其二，是從「以自我責任加以處理」出發，若地方自治團體擁有充足的財政、組織、人事權力，便有自主承擔之能力，其所承辦之業務即為自治事項；其三，從目的論出發，指出鄉鎮自治應免受國家干涉，又兼能擔保地方生活與功能之運作，不同鄉鎮間存有競爭，地方須自我照顧。然而，各說均有其立論不完整處，地方自治事務為一個動態與發展的概念，今日被認為屬自治事務者，明日可能成為委辦事務，反之亦然。<sup>177</sup>

以下從地方自治體的任務體系，明瞭其權限之行使主要表現於自治事項與委辦事項上：

#### (一)、自治事項

自治事項領域一般相當穩定、清楚，主要是指食衣住行育樂之活動或硬體設施之興建，主要項目包括文化、藝術、體育、休閒、婦幼保健、青少年照顧、老人事項等。<sup>178</sup>自治事項包含兩類：

##### 1、自願辦理事項(freiwillige Aufgaben)

乃指無任何法律規定，也不須有任何法律規定，地方自治團體得自行發現與承辦之事務。計有：

- (1).文化有關的設施與活動之舉辦，例如圖書館、博物館；
- (2).社會性之設施與施政，例如幼稚園、老人之家；
- (3).有關青年暨休閒有關設施與活動，例如青年之家；
- (4).運動有關設施，例如室內、外游泳池；
- (5).教育與休閒有關設施，例如綠地、公園；
- (6).交通有關設施，例如公車、街車；
- (7).有關居民生活照顧的設施，例如瓦斯、水、電；
- (8).有關促進地方經濟發展之事項及觀光有關的事項；
- (9).農地重劃；

<sup>176</sup> 黃錦堂，「德國的府際關係」，同前揭書，頁 260~261；李惠宗、張壯熙，註 109 前揭書，頁 30。

<sup>177</sup> 黃錦堂，「德國的府際關係」，同註 170 前揭書，頁 263~264。

<sup>178</sup> 黃錦堂，地方自治法治化問題之研究，註 95 前揭書，頁 127。



- (10).市地重劃；
- (11).其他公共設施。

## 2、義務辦理但上級無指令之事項(Pflichtaufgaben ohne Weisungen)

乃指地方政府依法律必須承辦，但法律僅作概略性規定，鄉鎮從而享有相當的自主決定空間。計有：

- (1).鄉鎮級之選舉；
- (2).廢水處理；
- (3).(消)防；
- (4).墓園；
- (5).小學；
- (6).種畜之飼養；
- (7).都市計畫之主要計畫之擬議；
- (8).鄉鎮街道的維護；
- (9).兒童遊樂場所的興建與維護；
- (10).市地的開發；
- (11).商店營業時間管制法之執行；
- (12).青年之救助；
- (13).廢棄物之清理(原則上屬於縣與邦轄市之權限，但縣亦得就蒐集與運送之部分委託鄉鎮)；
- (14).醫院的興建維護，僅限縣與邦轄市。<sup>179</sup>

## (二)、委辦事項

委辦事項係指在整個國家(邦)領域必須一致性履行之事務，很明顯地表現在戶籍法、公共安全、健康衛生等領域。一般分成三種：<sup>180</sup>

### 1、一般委辦事項(Auftragsangelegenheiten)

許多聯邦與邦的事務須依賴鄉鎮實現，故由國家賦予鄉鎮一定任務，並保留其完成之指揮與監督權，此時之鄉鎮為下級國家機關之地位，而國家保有對地方執行委託事務之合法性及合目的性之監督權。委託事項可區分為：聯邦委辦事項、邦委辦事項與上級地方自治團體的委辦事項，而以邦委辦事項最多。

### 2、指令委辦事項(Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung)

乃指基於法律規定，地方自治團體對此類事務有執行之義務，並在法律指定範圍內受到上級指令拘束，但上級指令權並非毫無限制，而只限於各該法律所保留的指令範圍內。德國各邦在一九四五年後，大多使用指令委辦事項，其與一般委辦事項相同者，皆在於使鄉鎮成為國家之

<sup>179</sup> 黃錦堂，「德國的府際關係」，註 170 前揭書，頁 264~265。

<sup>180</sup> 李惠宗、張壯熙，註 109 前揭書，頁 33~34；李惠宗、楊志誠，省、縣、鄉(鎮、市)自治事項之研究，台灣省政府研究發展考核委員會，1996 年，頁 34~35；黃錦堂總主持，註 172 前揭書，頁 30~31。

一部分，但不同的是其監督權限受有個別法律之限制。易言之，兩者之區別是：法律是否有規定指令權(Weisungsrecht)，若指令權受法律限制，則已為間接之國家行政，國家只能作合法性監督。

### 3、機關借用(Organleihe)

乃指本屬純正國家之事務，而將事務委託地方自治團體內之特定機關執行。此種現象通常發生於個別法律之規定，例如兵役法(Wehrpflichtgesetz)第十五條第三項之規定，役男之徵召屬邦之任務，然此任務之完成乃委託領導機關(如市政府)而非委託鄉鎮法人。此種委辦事項並非一般委辦事項，為機關借用，即國家任務之完成，係委由一特定機關。

具體而言，德國中央與地方之權限劃分，主要係依據基本法之規定及「制度性保障」之原則，而有頗為明確之規範，但鑑於近年來聯邦之權力逐漸增強，導致中央與地方間之關係必須有所調整，對此，德國一方面採取開放性之法律概念做為權限劃分之標準，以保持彈性與雙方權限調整的空間。另一方面，則將上下級政府間之權限爭議交由司法機關解決(詳見第九章第一節貳)，此種雙管齊下處理中央與地方政府權限爭議之方式足為我國借鏡。<sup>181</sup>

## 參、日本

單一國家體制的日本，其地方自治的發展可以第二次世界大戰作為分界點，在戰前基本上是採取德國的中央集權制度，對此須追溯至明治四年(一八七一年)廢藩置縣、明治二十一年公布市制及町村制、明治二十三年制定府縣制、郡制確立地方自治制度而來，形成了所謂國家-府縣-市町村之金字塔形結構。市町村為一具地方自治團體形式之統治團體，但設立目的旨在辦理諸如水電、瓦斯、食品市場等公共事務，所行使之公權力亦在辦理此等事業所需財政權力、選舉與選任其他機關之組織權力為主，就此而論，市町村毋寧更具事業團體性格；就府、縣、郡而言，經明治二十三年法律制定府縣制、郡縣制，從行政區域改變為地方自治團體，惟仍具高度官治、中央集權之色彩，可以說國家與府縣、府縣與市町村為指揮監督之上下關係。簡言之，明治憲法並無地方自治之規定，地方制度是法律之產物，然而，地方自治團體自治權限十分狹隘，本質上近乎於中央政府的末梢機構，地方自治制度之基本性格為「依官僚國家之手，為官僚國家之需要，由上而下所賦予之恩惠制度」。<sup>182</sup>

戰後新憲法明文保障地方自治，使之成為憲法上之制度。其具體規定於第八

<sup>181</sup> 黃錦堂，地方自治法治化問題之研究，註 95 前揭書，頁 178~180。

<sup>182</sup> 蔡秀卿，註 138 前揭書，頁 75；蔡茂寅，註 97 前揭書，頁 187~189；許志雄，地方自治之研究，台北：業強出版社，初版，1992 年，頁 20~21。

章，共有四條，分別就基於地方自治本旨，尊重地方自治、地方自治團體之首長與議員之公選制、保障自治權-尤其是立法權、行政權與財政權、地方自治特別法之住民投票等，相關規定如下述：

第九十二條：

「關於地方自治團體組織及營運事項，應基於地方自治之本質，以法律定之。」

第九十三條：

「地方自治團體應依法律規定，設置議會為議事機關。地方自治團體之首長、議會議員、及法律規定之其他吏員，由地方自治團體居民直接選舉之。」

第九十四條：

「地方自治團體，有管理其財產、處理其事務、及執行其行政之權能，並得於法律範圍內制定條例。」

第九十五條：

「僅適用於一地方自治團體之特別法，非依法律規定，並得該地方自治團體居民投票過半數之同意，國會不得制定之。」

一九四七年五月三十日，於施行新憲法之同時亦頒布了地方自治法，本法將地方自治團體的首長身分定位為地方公務員，都道府縣定位為地方自治團體，強化其自主性與民主性，並強化自治立法機關的權限與地位，此外，在自治監督方面，亦縮減至最小限度，使得政府體制邁向分權，地方政府機關近似自治。至今歷數十次修正，但關於事務劃分，並無太大變革。事務劃分之重大修正始於一九九〇年代地方分權改革與一九九九年七月制定公布、二〇〇〇年四月施行之「關於地方分權推進相關法律整備等之法律。」此法之精神在於將中央集權轉化為地方分權，並使國家與地方團體從向來的主從、上下關係改變為對等、合作關係，並擴大地方自主性，以貫徹自己決定、自己負責之精神。<sup>183</sup>

依地方自治法第一條之三的規定，日本地方自治團體，分為普通地方自治團體與特別地方自治團體兩種。前者又可分為都道府縣及市町村兩級，後者又分為特別區、地方公共團體之組合、財產區及地方開發事業團體。目前普通地方自治團體第一級包含東京都、北海道、京都與大阪二府與四十三縣，第二級則包含全國六百四十五個市、一千九百八十五個町與六百二十六個村。<sup>184</sup>此兩級法律性質與權能都有相當大的差異，彼此間無上下隸屬關係，市町村與住民最接近，為地方自治之基礎，相當於我國的「鄉、鎮、市」；都道府縣介於中央與市町村之間，皆為同級地方最高行政單位，負責廣域的事項、須統一處理之事項、有關市町村聯絡調整事項，以及市町村不適合處理之事項，管轄範圍及行政權相當於我國的「縣」與「省」間。都內設特別區，東京都轄下的二十三區即是，原則上適用市的規定，自一九七四年區長民選制復活後，與市幾無二致。<sup>185</sup>

<sup>183</sup> 蔡秀卿，註 138 前揭書，頁 76；蔡茂寅，註 97 前揭書，頁 189~190；仇桂美，「各主要國家地方政府之類型與體制」，中國文化大學政治學研究所學報，第三期，1994 年，頁 205。張正修，註 4 前揭書，頁 169~170。

<sup>184</sup> 朱一鵬，「日本地方自治與本屆選舉」，憲政思潮，46 期，頁 180。

<sup>185</sup> 許志雄，地方自治之研究，註 182 前揭書，頁 23；戴宇志，「第四次修憲後中央與地方權限

以下就二 000 年四月前施行的地方自治法稱為「舊地方自治法」，以後則稱為「新地方自治法」，分別據以探討中央與地方之權限劃分及權限爭議之解決機制。

## 一、舊地方自治法

### (一)、權限劃分原則

明治憲法下的地方自治，是以絕對主義的中央集權制度為前提的有限度行政分權機制，戰後盟軍企圖改造日本軍國主義體制，其中一項即從改變地方制度著手。一九四〇年夏普(C.S. Shoup)率使節團訪日，針對中央與地方事權分配複雜不明而有礙地方自治發展之情形，提出所謂「夏普勸告三原則」，以為事權分配之處理原則：

- 1.行政責任明確原則：明確劃分中央、都道府縣與市町村各層級間之事權，一事務以分配一階層政府為原則，如此各層級政府應全權負責處理其事務與財務。
- 2.行政效率原則：為使事務之實施具有效率，應按各階層政府之規模、能力及財源等狀況分配其事務。
- 3.市町村優先原則：為確保地方自治，事務應由最接近人民的市町村政府分配起，次為都道府縣，只有當下級政府政府無法處理時，才能分配給上一級政府，中央只能就地方無法有效處理之事務有處理之權限。<sup>186</sup>

由於夏普勸告原則為一抽象性之提示，遂設置地方行政調查委員會議專責此事，並於昭和二十五年十二月提出「關於行政事務再分配之勸告」，即通稱之「神戶勸告」，旨在希望地方自治團體內之事務，盡可能皆列為地方事務，國家僅就地方自治團體無有效處理之事務加以處理，即國家居於「補充性」功能的地位。

此外，地方自治團體處理其事務時之基本原則，地方自治法有如下之規定：

- 1.合法性原則：地方自治團體處理事務時，不得違反法令之規定(舊地方自治法第二條第十五項)，如違反，該行為無效(同條第十六項)。
- 2.住民福祉原則：地方自治團體處理其事務時，應努力增進住民之福祉(同法第二條第十三項)。
- 3.效率原則：地方自治團體處理其事務時，應以最小之經費發揮最大之效果(同法第二條第十三項)。
- 4.合理化原則：地方自治團體應致力於其組織及營運之合理化，並與其他地

---

劃分之研究」，國立台灣師範大學三民主義研究所碩士論文，1990年，頁28~29。

<sup>186</sup> 蔡茂寅，註97前揭書，頁196~197；陳樹村，「論地方自治法規」，國立政治大學法律研究所碩士論文，1996年，頁346~347。

方自團體協力，以圖其規模之適正化(同法第二條第十四項)；尤其都道府縣與市町村之間，處理其事務時應注意不得互相競合(同條第七項)。

- 5.綜合性、計畫性原則：市町村處理其事務時，應經過市議會之議決，決定於其地域之綜合性、計畫性之行政營運的基本構想，並據以實施(同法第二條第五項)。此一原則不限於市町村，其他地方自治團體亦適用。<sup>187</sup>

## (二)、國家事務

舊地方自治法第二條第十項列舉普通地方自治團體不得處理的國家(中央)事務。計有八款：

- (1).關於司法事務。
- (2).關於刑罰及中央懲戒事務。
- (3).關於中央運輸、通訊事務。
- (4).關於郵政事務。
- (5).關於國立教育及研究設施事務。
- (6).關於國立醫院及療養設施事務。
- (7).關於中央航運、氣象及水路設施事務。
- (8).關於國立博物館及圖書館事務。

但此八種國家之專屬事務，應解釋為非限定列舉規定，乃係例示規定，因為在個別法律中規定由國家之地方派出機關執行之事務，或依其性質不適合由地方公共團體執行之事務，尚非不存在，因此，本項規定有無實義，不無疑問。故新地方自治法已將之刪除。<sup>188</sup>

## (三)、地方自治團體事務

日本地方自治團體之事務，分為自治事務與機關委任事務，前者為本於自治權應處理或得處理之事務，後者為原屬國家或其他地方公共團體之事務，依法律或政令，委由地方公共團體之執行機關(地方首長、委員會或委員)執行之事務。

### 1、自治事務

舊地方自治法第二條第二項規定：「普通地方公共團體處理公共事務、及依法律或基於法律所發布之政令，屬於普通地方公共團體之事務之外，於其區域內不屬於國家之行政事務。」因此，地方公共團體之事務又可分為公共事務、團體委任事務與行政事務三種。同條第三項計有二十二款該等自治事務內容之例示規定。<sup>189</sup>

<sup>187</sup> 蔡茂寅，註97前揭書，頁199~200。

<sup>188</sup> 蔡秀卿，註138前揭書，頁76~77。

<sup>189</sup> 日本舊地方自治法第二條第三項列舉「都道府縣」與「市町村」共二十二款之權限：1.公共秩序之維持及住民安全、及健康之保障。2.公園、道路等之設置與管理。3.公營企業之經營。

(1). 公共事務 (固有事務)

乃指地方自治團體存立目的所繫之事務(如地方公職人員選舉、地方稅之徵收、地方會計等組織、財政事務)、以增進住民福祉為目的之各種設施(如醫院、公園、圖書館、運動場等)與事業經營(如下水道、運輸事業等)為地方公共團體本應處理的固有事務，在法令未特別規定之情況下，地方自治團體得基於政治判斷(公益性、必要性)為之。

(2). 團體委任事務

乃指本為中央或其他地方公共團體之事務，依法律或基於法律所發布之政令，委任給地方公共團體執行之事務。舊地方自治法第二條第八項及附表第一，列舉二百零一項法律中屬於都道府縣之團體委任事務具體內容，而於同條第九項及附表二，列舉二十五項法律中專屬於「市」之團體委任事務具體內容、一百五十九項法律中專屬於「市町村」之團體委任事務之具體內容。如都道府縣警察之管理、保健所之設置、市町村之都市計畫決定等。

(3). 行政事務

乃指為維持地方公共秩序，健全地域社會，對於違反秩序行為或阻礙住民福祉之行為予以取締等規則之事務。例如集會遊行之管制、交通取締、災害防救、公害規制、商品檢驗予管制、保護與看護青少年等，此等事務屬於侵害行政，為權力行政之性質，應取得法律或條例之授權(地方自治法第十四條第二項)，方得為之。本類事務在今日大為擴增，但對於法律無規定，自治體卻以補充法律之不備而自行加以推定的部分，恐有違反憲法保障人權之嫌。<sup>190</sup>

2、機關委任事務

乃指原屬於國家或其他地方公共團體或其他公共團體之事務，依法律或基於法律所發布之政令，交由地方公共團體之首長或其他執行機關(委員會或委員)管理執行之事務。日本中央政府將許多本屬國家自治的事務以機關委任的方式委由各地方自治團體辦理，中央主管部會首長仍擁有指揮監督權，有時執行之地方自治團體仍須負擔一定比例之費用。其與團體

---

4.海、陸運輸設施之設置與管理。5.教育、學術、文化機構等之設置與管理。6.醫院、公營當舖、福利設施等有關衛生保健與社會福利設施之設置與管理。7.有關環境衛生與風俗美化事務之處理。8.防災、交通安全等事務。9.社會求助事務。10.勞工行政。11.林野市場之經營等有利公益事務。12.治山、治水都市計畫等土地改良事業之實施。13.振興產業事務。14.文化財產之維護與管理。15.調查、統計。16.戶籍行政等。17.消費者保護與產品檢查等。18.建築行政。19.土地之使用或徵收。20.區域內公共團體等之活動的綜合調整。21.地方稅及其他入之賦課徵收。22.基金之設置管理。又依同條第六項規定，若有涉及廣域事務、統一事務、聯絡事務或在一定規模上不宜由市町村處理之事務等情況時，則為都道府縣權限。施嘉明，日本地方自治法暨財政法，內政部，1993年，頁2~4。

<sup>190</sup> 蔡秀卿，註138前揭書，頁78~80；蔡茂寅，註97前揭書，頁192~193。

委任事務最大的不同在於前者乃委任地方公共團體之首長或其他執行機關，後者委任對象為地方公共團體本身。此種機關委任事務佔日本地方自治事務的大部分(比例高達百分之七十以上)，又受中央廣泛的監督，使得地方自治的精神遭到扭曲，因此成為地方自治改革的重點項目之一，終於一九九〇年地方分權改革運動中廢止。<sup>191</sup>

## 二、新地方自治法

二次大戰後，日本即開始加強推動地方自治，歷經夏普原則與神戶勸告的分權主張，進入平成年代，才有真正突破中央集權的改變，擁有地方分權改革之重大成果。<sup>192</sup>最具代表性者乃二〇〇〇年四月一日施行之「地方分權推進相關法律整備法」(簡稱地方分權概括法)。

### (一)、地方分權運動之由來與意義

發生地方分權運動的理由有五：

1. 中央集權型行政體制之制度疲勞；
2. 對變動國際社會的反應；
3. 改正東京一級集中；
4. 形成具有個性的地域社會；
5. 高齡社會與幼子社會的對策須與地方自治團體協力合作。

推動目的為尊重地方、住民、地域、個人及地域社會多元性之「由住民主導的個性的總合行政體制」。推動之方向則側重住民決定權之擴充，並將「由國家委任地方」的事務縮小，並且將國家與地方昔日之「上下主從」關係，改為「對等協力」關係，故國家對地方公共團體之指揮監督應縮小至最小。<sup>193</sup>

### (二)、國家與地方自治團體之事務劃分

依照地方分權推動之基本理念，國家與地方自治團體之事務劃分原則是：

1. 國家事務：包含：國際社會上國家存續之相關事務、以全國統一規定為宜之國民各種活動之相關事務，或地方自治之基本準則之相關事務、應以全國規模與觀點實施之政策及事業等相關重要事務。
2. 地方自治團體事務：乃指以地方自治團體自主地、綜合地、廣泛地分擔

<sup>191</sup> 蔡秀卿，註 138 前揭書，頁 80~85；許志雄，地方自治之研究，註 182 前揭書，頁 34~35。

<sup>192</sup> 日本於一九九〇年代後半之地方分權推進過程，可分為三大階段：一、地方分權推進法(1995.5.19 公布，1999.7.3.施行)以前；二、地方分權推進法以後；三、「地方分權推進相關法律整備法」(1999.7.8.制定，1999.7.16 公布，2000.4.1 施行)以後。黃錦堂總主持，註 172 前揭書，頁 18 以下。

<sup>193</sup> 李惠宗、張壯熙，註 109 前揭書，頁 46。

地域行政為原則。

3. 國家對於地方自治團體事務之角色分擔三原則：

- (1). 自治團體之相關法令規定，應符合地方自治之本旨，及依照國家與地方自治團體事務劃分原則之意旨。
- (2). 自治團體之相關法令之解釋及運用，應基於地方自治之本旨，及國家與地方自治團體事務劃分原則之意旨為之。
- (3). 依法律或基於法律之政令，定為地方自治團體處理之自治事務者，國家應特別考慮讓地方自治團體得依地域實情處理該事務。<sup>194</sup>

(三)、機關委任事務制度之廢除

為建立國家與地方間之對等、協力關係，而廢除機關委任制度，做法是：刪除舊地方自治法及其附表上有關機關委任制度之諸多規定，並同時將舊法上相關之規定配合整理，且修正相關法律規定。機關委任事務經重新整理為：事務無存在必要者廢止；宜由國家執行者劃為國家執行事務；交由地方自治團體處理之事務。<sup>195</sup>

(四)、自治團體事務之調整

新地方自治法第二條第二項規定，地方自治團體處理之事務有「地域事務」與「非地域事務」兩種。前者因地方自治團體既以地域為基本要素之一，理當具廣泛權能；後者乃基於特別法令歸屬地方自治團體處理之事務。最重要者尚有因機關委任制度廢除後所交給地方自治處理之事務者，重新分為「自治事務」與「法定受託事務」。

- 1、自治事務：依新地方自治法第二條第八項定義：「地方公共團體處理之事務中，除去法定受託事務以外之事務。」包含法定自治事務、非法定自治事務，與任意自治事務、強制自治事務，範圍相當廣大，故為消極式定義。
- 2、法定受託事務：依新地方自治法第二條第九項之規定，法定受託事務有兩種：「依法律或基於法律之政令，都道府縣、市町村或特別行政區所處理之事務中，屬於國家本來應擔當之事務，惟考慮國家特別確保事務處理之適正性之必要，而以法律或基於法令規定者。」(稱為第一款法定受託事務)和「依法律或基於法律之政令，市町村或特別區所處理之事務中，屬於都道府縣本來應擔當之事務，惟考慮都道府縣特別確保事務處理之適正性之必要，而以法律或基於法令規定者。」(稱為第二款法定受託事務)，並分別於附表一、二列舉。<sup>196</sup>

<sup>194</sup> 蔡秀卿，註 138 前揭書，頁 86~87。

<sup>195</sup> 同前註，頁 87~88。

<sup>196</sup> 同前註，頁 88~89。



日本自明治維新以來，長期實施中央集權制度，幾無地方自治可言，二次大戰之後軍國體制解體，始行地方自治，在美國指導之下，將中央與地方事權開始加以區分，唯地方政府所執行之公共事務絕大部分仍屬中央之委任事務，且皆須受到中央嚴密之監督，地方政府其實並無太多自主之空間，直至二〇〇〇年「地方分權推進相關法律整備法」施行之後，中央與地方團體之事權方有明確之劃分，除廢除機關委任制度外，亦大幅調整地方團體之自治事務，此外，並建立中央與地方權限發生爭議之解決機制(參見第九章)。至此，日本地方自治之精神方告落實。

## 肆、英國

英國是由大不列顛與北愛爾蘭所組成的單一國體制國家，其國名為大不列顛北愛爾蘭聯合王國(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)。大不列顛是由英格蘭(England)、威爾斯(Wales)、蘇格蘭(Scotland)組成的。英國被稱為地方自治的母國，其地方政府制度歷史悠久，自撒克遜時代以來，鄉村人民就知其責任與義務，形成了自治的概念，並隨著政治經濟的發展此一概念而更加牢固。<sup>197</sup>地方自治採行單一國體制，中央政府代表國家的唯一主權，地方政府自治權乃源自中央的授予，加上英國為一不成文憲法的國家，地方自治權無法像成文憲法國家般受憲法的制度性保障，而須由中央議會立法授與，但英國秉自中世紀以來的上述政治傳統，<sup>198</sup>使得地方自治觀念存有主張「固有權力」主義，自治區域的形成是經由客觀的地理環境，配合人民生活狀態，逐漸自然形成，故至今仍保留有歷史縣或稱舊縣的地方型態。<sup>199</sup>英國的地方自治傳統如同其為人樂道的民主政治，雖無剛性憲法的保障，卻已成為習慣的實際政治運作模式，地方自治因此而受到了穩固保障。

### 一、地方自治組織

英格蘭(England)、威爾斯(Wales)、蘇格蘭(Scotland)與北愛爾蘭(Northern Ireland)等地方，各有不同的起源發展與歷史傳統，甚至民族、語言或宗教也互異，地方制度在這些地區也有相當差異性，現行體制是依據一九七二年通過且於一九八七年修正的地方政府法(Local Government Act 1972)，<sup>200</sup>該法僅規範英格蘭與威爾斯的自治組織架構，蘇格蘭與北愛爾蘭有其個別的制度，而首都倫敦之地

<sup>197</sup> 胡康大，英國政府與政治，台北：揚智文化，初版，1997年，頁223。

<sup>198</sup> 商文立，比較地方政治制度，台北：台灣商務印書館，1962年，頁401~406。

<sup>199</sup> 張金鑑，歐洲各國政府，台北：三民書局，1988年，頁124。

<sup>200</sup> 英國的地方政府法主要是規定愛爾蘭和威爾斯的地方制度，共分為十二個部分，內容包含：地方政府自治範圍、公職人員之選舉、地方行政人員、財政、地方政府功能、司法等項目，計有二百七十四條。參見劉淑惠，簡介「日本、英國地方自治之概況」，收錄於許志雄等，地方自治之研究，台北：業強出版社，1992年，初版，頁69。

位特殊，有其獨特的組織架構。整體而言，英國的地方體制相當複雜。

英國地方政府是採取權力一元制，<sup>201</sup>故各級地方議會為各該地方之唯一統治機關，沒有與之相抗衡的地方行政機關存在，換句話說，議會同時具有「立法」與「行政」之功能和權限。各級地方政府由無給職之民選議會組成，工作由委員會處理，議員即為委員，為權力行使者。

英國的地方自治制度組織如下：<sup>202</sup>

#### (一)、英格蘭與大倫敦

英格蘭地方制度組織分都會區及非都會區，都會區的第一級地方團體是都會縣(county)，計有六縣，其中最大的大曼徹斯特(Great Manchester)有二百八十萬人口；第二級地方團體是都會區(metropolitan district)，計有三十六區，都會區人口約二十萬左右，最大的有一百一十萬人。非都會區之第一級地方團體是非都會縣(non-metropolitan county)，計有三十九縣，其人口除懷特島的十一萬人以外，最小的約三十萬人，最大的約一百四十萬人；第二級地方團體是非都會區(non-metropolitan district)，計有二百九十六區，人口約為六萬至十萬人。此外，都會區與非都會區皆有所謂的教區(parish)之設置，人口約一萬人左右，其事務與權限有所限定，這種教區在非都會縣之下，是一個特殊地方自治團體，未必每個區域皆有設置，但在都市區域之教區則非地方自治團體了。每一個縣、區或教區都有議會(council)的設立，議會的組成人員由當地選民選出，任期四年，議會主席由議員選出，此三種型態的地方政府，其權限皆來自國會的授權，彼此為非層級式的隸屬關係，而為分殊化的狀態，大的議會不能監督小的議會，任何一個地方政府都有在其權限範圍內有自主之權力。一九八六年廢止六個都市縣，改由中央直接管轄三十六個都區。

倫敦地區的第一級地方團體為大倫敦(Greater London)，其下為第二級的地方團體：倫敦市(City of London)及三十二個倫敦區(London borough)。大倫敦設有大倫敦議會(the Greater London Council)，每個自治團體在其轄區與權限範圍內各主其事。一九八六年廢止大倫敦，其核心區域(Inner London)由倫敦市與十二個倫敦區管轄，此區內之教育，由內倫敦教育權威當局(Inner London Education Authority)負責，核心區域外(Outer London)者交由二十個倫敦區管轄，此區內之教育則不受制於內倫敦教育權威當局的管理，而由各自轄區內之教育主管擔綱。

<sup>201</sup> 各國地方政府的組織型態，因歷史背景、政治與社會環境、政治制度等之差異而有不同，若就立法與行政之關係區別各國地方政府組織，可以分成兩種型態：一為權力一元制(Union of Powers)，一為權力分立制(Separation of Powers)。前者乃指政府權力集中於地方議會，又稱議會集權制，或稱權力集中制，其又分為兩種不同型態，即(1)機關單一制：由地方議會為地方之統治機關，行使立法權與行政權，如英國與美國的市委員制(Community System)；(2)機關分立制：以地方議會為最高統治機關，但其議決之事項，專設獨立機關與首長執行，如美國的市經理制(Manager System)。後者乃指地方政府的權力分屬地方議會與地方行政機關，由議會負立法之責，由行政機關負行政之責，立於平等獨立地位，分別對選民負責，又稱機關對立制。如我國之縣市制度與美國一些市實施之市長議會制(Mayer-Council System)。請參閱薄慶玖，註9前揭書，頁135~136。

<sup>202</sup> 張正修，註4前揭書，頁120~122、246~248、253；劉淑惠，前揭文，頁50~53。

## (二)、威爾斯

威爾斯的地方制度組織與英格蘭相同，但因地廣人稀，沒有都會縣與都會區的設置，其縣(計有八個)與區(計有三十七個)的人口也較英格蘭少，也有具限定目的之特殊地方團體，不稱教區，而稱做社區(community)。

## (三)、蘇格蘭

蘇格蘭現有制度是一九七五年後所作的改變，第一級的地方團體稱為郡(region)，計有九郡，第二級的地方團體稱為區(district)，計有五十三區，其下設有特殊的地方自治團體，即為社區(community)。另有三個離島，因其地理的特殊性，只設一級制的單一地方自治團體，稱為島區(island districts)。郡與區皆有議會，議員由選民選出，任期四年，其主席則由議員互選。

## (四)、北愛爾蘭

北愛爾蘭共分為二十六個區(district)，只有一級制的地方自治團體，其所處理的事務包括英格蘭的非都會縣下的非都會區之所有事務與縣之一部分事務。每一個區皆設有議會以負責其地方事務，其中的某些成員不僅是北愛爾蘭房屋計畫委員會(Northern Ireland Housing Council)之成員，同時亦為北愛爾蘭政府其他部門之重要諮詢對象。

## 二、中央與地方關係之演變

英國中央政府與地方政府間之關係一直是不安定且多變的。自十九世紀中央監督與干涉地方政府執行「貧窮救濟法」(The Poor Law)，而被視為是「不幸之必要」(unfortunate necessity)之後，由中央決策主導地方施政成為正當、適當且正確。<sup>203</sup> 英國各級政府彼此間之水平與互動的「府際關係」(intergovernmental-relations)在第二次大戰後有著多變的演進，台灣大學趙永茂教授根據研究地方政府的學者 Rhodes 的觀點，將戰後到一九九六年的府際關係之發展分成七個演進階段：<sup>204</sup>

### (一)、協商或諮詢時期(1945~1970)

中央政府避免單方決定政策，而是透過工作會議或諮詢委員會與地方政府協商政策與議題。

### (二)、合夥時期(1970~1974)

中央政府取得地方政府合作的共識，一起推動政策，非透過立法方式強迫議會或政府服從中央政策。如一九七〇年中央欲推動完全中學

<sup>203</sup> 李惠宗、張壯熙，註 109 前揭書，頁 57。

<sup>204</sup> Rhodes 的主張請參閱趙永茂，「英國的府際關係」，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹等，府際關係，台北：暨大府際關係中心，2001 年，頁 52~55。

(comprehensive schools)，遭受地方教育局的反對，其後教育部長改以政策建議書方式才取得地方政府認同。

### (三)、合併時期(1974~1979)

中央政府經由不同制度與運作，將地方政府納入中央決策制定之中，以求地方對中央政策的認同。如工黨政府於一九七四年所設立的「地方政府財政協商會議」(Consultative Council on Local Government Finance)，促使地方政府同意中央政府運用公共支出調查制度(public expenditure survey system)，以決定未來公共支出水準，但成效不顯著。

### (四)、干預時期(1979~1983)

一九七九年保守黨執政後，不滿地方政府擁有增加財產稅稅率的權力，使其對於重整公共支出結構、降低公共服務數量與水準，遭受阻礙，故展開有效的干預(intervention)措施，以限制地方政府的財政自主性，地方政府亦採取抗拒策略。

### (五)、報復時期(1983~1987)

本時期保守黨政府繼續強化前期的干預策略，導致中央與地方關係進入一個更集權化階段，府際關係互動策略從干預走向報復(retaliation)，柴契爾政府一方面直接控制地方政府的支出，另一方面對地方政府進行大改革，Rhodes 指出，中央政府採取裁撤(abolition)、削減(cuts)與重複立法(repetitive legislation)等報復性策略以干預地方政府，造成中央與地方關係更為不穩定(instability)和地方政府管理的政治化(politicization)。

### (六)、變革時期(1987~1990)

受到八〇年代和九〇年代市場(market)觀念、新管理主義(new managerialism)與新公共管理(new public management)理念思潮的影響，中央政府將市場觀念引入對地方政府的管轄上，賦予地方政府「塑能政府」(enabling authority)<sup>205</sup>的多元角色。

### (七)、治理時期(1990~1995)

本時期管理中央與地方府際關係的定律，仍為控制(control)、組織重整(reorganization)與管理主義(managerialism)等。

一九八八年之後，「塑能政府」理念在管理主義催化下加速成形。中央

---

<sup>205</sup> 所謂「塑能政府」(enabling authority)，乃指一種能強化地方社群自我管理(self-governance)、自我組織(self-organizing)的能力，使其能有效運用資源與組織，而非只是純粹提供服務者。趙永茂，「英國的府際關係」，註 204 前揭書，頁 54。

大力強化議員(councilors)和地方政府主管(council's leadership)在地方政府內部管理的角色。尤其擴大競爭機制，使地方政府在公共服務系統上與公共利益團體、私部門及志願部門間形成了一種契約與組織的網絡關係。

傳統上，英國的地方政府被認為是中央政府的代理人(agent)或合夥人(partner)，但實際上，中央與地方之關係的形塑卻常在此兩種模式間來回移動。自一九四五年後，地方政府的本質即不斷發生改變，由於政黨政治的強化與介入、經濟的不景氣、專業人士形成的政策社群的出現、非民選地方政府機構的產生等狀況，造成地方政府某些職責不斷擴大，同時也使中央政府藉機干預原屬地方政府的事權範圍，進而使中央與地方的互動關係由密切、依存以致於重構。<sup>206</sup>尤其八〇年代柴契爾夫人獨特政治意識形態與管理風格的執政，將市場機制引入公共部門的改革，以及對地方政府所進行包括管理功能、組織結構與政府支出的大幅度改造，使得地方政府在功能服務上顯現更分權化(decentralization)與更分部化(fragmentation)的型態，但在財政支出與組織結構上卻有集權化(centralization)的現象。九〇年代府際關係依舊持續變遷互動著。地方政府與專業政策社群、公共利益團體、非正式部門、志願團體、私人企業部門、準政府機構之間形成一種合夥關係，甚至在某一政策領域上形成更複雜的府際關係網絡或地方治理網絡(local governance network)，此一複雜的治理網絡遂成為一九八〇年代與一九九〇年代中央與地方互動的型態。換言之，英國自一九四五年以來中央與地方權限互動關係，已自傳統的代理與合夥關係的重構，朝向更複雜的地方治理網絡發展了。<sup>207</sup>

### 三、中央與地方之權限劃分

英國是單一體制國家，其地方政府的職權來自國會的賦予，中央之立法可將權限給予地方，也可將賦予之權限收回。英國的地方自治權基本上由國會以分別頒與或列舉的方式加以授權，在悠久的地方自治傳統下，地方享有充分的自治權，不會任意被中央剝奪。早期的地方自治堅持傳統的地方分權理念，但因社會變遷與行政權之擴張趨勢，中央政府逐漸加強對地方政府的控制。而有關地方制度的法令大多頗為複雜、瑣細又不斷變更，地方政府權限來源最重要的依據是地

<sup>206</sup> 所謂英國中央與地方關係產生「政治重構」(political restructuring)包含兩個面向：1. 垂直面向—中央與地方間關係之重新安排。係指一種企圖改造因經濟或政治環境之變遷，所帶來中央與地方的不合理關係，以及因此所造成地方經濟發展或都市建設的窒礙難行。解決之道，一方面以單一功能非民選政府取代原民選政府的部分功能外，另一方面於各級政府間成立「府際互動論壇」(intergovernmental forums)，為各級政府自願組成的合夥性組織，使各級政府互為彼此的代表，甚至代表其他公共部門，以辯論與協調政策之執行、規劃與監督。2. 水平面向—在地方層次上，公共與私人部門功能責任的重新界定。係指大都市重新界定公共或私人部門領域，及重構地方政府角色和其與市場之關係，而建立許多形式合夥機構，例如公司合夥組織(public/private partnership organizations)與消費者組織(user organizations)等。請參見趙永茂，「英國的府際關係」，註 204 前揭書，頁 62~63。

<sup>207</sup> 趙永茂，「英國府際關係」，註 204 前揭書，頁 49~51、59~65。

方政府法(Local Government Act 1972)，大倫敦則是依據倫敦政府法(London Government Act 1963)之規定。總而言之，地方權限透過下列五種法令取得：<sup>208</sup>

第一，「通用法律」：

為國會制定通行全國各級地方政府的法律，旨在規定各級地方政府的組織，如一九七二年的地方政府法或歷次修訂的地方政府法案。

第二，「採用法律」：

在國會所制定之地方政府法律中，如有容許地方政府自行決定是否採行的條文，地方議會可經由一定程序決定採行與否。因此，又稱「選擇法律」。

第三，「臨時命令」：

地方政府請求中央主管機關頒布行政命令，經國會追認生效後，賦予地方新的權力。

第四，「地方法規」(By-Laws)：

地方政府依法律之授權，經國務大臣或主管部門批准，所制定之單行法規，實施時須受法院之有效性監督。

第五，「地方法律」(Local Act)：

地方政府就當地特殊環境需求，主動透過一定程序，向國會申請授與額外權限，稱為「私法案」(Private Bill)，若經國會通過，則稱為「地方法律」。此類並不多見。

為了因應資本主義發展帶來的人口集中都市與都會區發展的現象，一九七二年的新都市制度建立之目的，旨在重新劃分事務予不同的地方自團體，亦即將中央與地方、地方與地方間之事務重新作調整。說明如下：<sup>209</sup>

(一)、中央與地方間之事務分配

1、中央事務

包含國防、海外關係、經濟關係(農林水產、通商產業、勞工)、交付住宅關係之補助款、大學教育、所得保障(年金等)、保健與醫療、州際道路等大規模道路。

2、地方事務

住宅關係(興建、維護、管理)、生活環境、教育關係(初等、高等與教師研習)、對人之社會福利關係(兒童、殘障與老人福利等)、道路與交通關係、警消防關係。

(二)、地方間之事務分配

地方團體間之事務分配原則是，將事務優先分配給與住民接近的團

<sup>208</sup> 陳耀祖，「英國政府職權取得方式之研究」，中國地方自治，第16卷，第8期，1963年，頁11~14。

<sup>209</sup> 張正修，註4前揭書，頁248~251；李惠宗、張壯熙，註109前揭書，頁55~56。

體，即為區(district)，非為縣(county)。一九七二年地方政府團體法除了採此原則之外，將統一性、廣域性處理之事務，如：警察、教育、社會福利、主要道路、交通運輸關係事務等，優先分配給縣，較地域性事務在分配給區。縣與區亦有分擔與重疊性之事務。

#### 1、縣(county)之事務

除倫敦地區外，英國各縣均主管警政、消防、教育、社會福利、消費者保護、度量衡檢定、食品醫藥管理、圖書館、博物館、國家公園管理、地方交通秩序之維持等事務。

#### 2、區(district)之事務

包含國宅之興建與管理(除威爾斯外，縣擁有保留權限，此保留權限於區議會請求時，始生效力)、污染防治、排水道鋪設、公廁興建、市場、公共食堂、建築管理、劇場與戲院之設立許可、小家庭菜園之貸款、財產稅之徵收、環境與公共衛生等。

#### 3、縣與區共同分擔之事務

縣與區兩者共同分擔之職權有區域發展規劃(planning)、公路管理與垃圾廢車之處理等部份。

(1).區域發展規劃：縣先決定該區發展之通盤策略與目標，區則根據縣之決策具體訂定執行地區計畫之擬定、開發許可的決定。

(2).公路管理：主要道路的興建、維護與管理、交通秩序交給縣，小規模的道路興建維護由區掌管，停車場是縣的權責，但亦可將之交給區管轄。

##### (3).垃圾及廢車處理

垃圾由區掌理，縣只處理區之回收部分；街道廢車之清除由區處理，被清除的廢車則由縣處理。

#### 4、縣與區重疊之事務

包含博物館、美術館、運動場、體育館、游泳池、娛樂設施等、公園、廣場、機場、天然災害對策。

#### 5、教區與社區之事務

其功能與職權不太被重視，主要負責路燈、步道、公墓、公廁、公車候車站、休憩娛樂場等公共設施之提供，簡言之，常為與居民日常生活息息相關，多為層次較低且技術硬體之事務。

理論上，縣管轄之事務應屬規模較大者且耗資較多者，區則管轄規模較小且耗資較少者，但實際運作後卻出現事務重疊的狀況，而引起爭執。一九八〇年代末期後，中央政府鑒於地方事務重疊位問題及其所引發之公共服務秩序成本(Procedure Cost)之增加，故於一九九二年成立「地方政府委員會」(The Local Government Commission for English)，以研究地方政府的結構改革方案，期待走向單一權威結構(Unitary Authorities)的地方政府結構。該委員會認為地方性公共

服務並非一定要由地方政府提出不可，當時的研究更顯示地方分權雖能快速反應民意，但因人員重疊致資源浪費、程序重複致成本增加、地方資源分散且財源有限等因素，故處理事務效率降低，而出現授權私人企業或非營利機構負責的情形。此即英國近年來中央政府逐漸縮小地方政府自治權範圍之主因。<sup>210</sup>

英國是一個不成文憲法的單一國家，主權在中央政府，地方自治權力來自國會授與，而中央與地方間之關係也無明確法律加以規定。雖然，英國地方制度之型態與自治程度的高低，受到國家大環境整體變遷而改變，當過度分散的權力結構逐漸無法迎合人民對政府的期望與無法因應環境的挑戰時，中央政府不得不對傳統的地方自治進行改革，以致產生自治權限的萎縮現象，<sup>211</sup>尤其一九四五年之後的趨勢是中央對地方的控制漸增，面臨不景氣時，更使中央與地方間關係顯得緊張。就在一連串改革後，中央與地方都體認到在全國性政策與地方性事務的釐訂與執行過程中，其所涉及的決定主體已不再侷限中央與地方政府各自轄區內的互動關係，甚至涵蓋來自中央與地方政府以外的公、私組織與志願性團體彼此的互動，所形成的一種多層次治理(multilevel governance)關係。<sup>212</sup>因此，英國的中央政府與地方政府之間，一方面當面對全國性利益高於地方利益時，中央政府展現對地方政府立法、司法與行政的控制，另一方面地方政府依舊保持作為自治團體的特性與制度。<sup>213</sup>而透過機關的分部化(fragmentation)與發展親近的組織間關係(inter-organizational relationship)使得地方政府的治理逐漸擴大公私有機關間的互相依賴(interdependence)，並具有彈性化的治理能力。中央與地方間存在廣泛的跨領域重疊關係。<sup>214</sup>若中央與地方間發生權限爭議，可經由定期溝通協商、說服與談判或非法制管道加以化解。無論如何，英國以國會決定一切的政治制度，並可隨時因情勢之需，改變對地方自治團體的授權內容，而地方政府為存在的法定機構，在政治生活上有著很深的基礎，可以不同方式不同程度影響中央和削弱中央的集權，因此，中央無法獨裁，可謂是英國地方自治的最大特色。<sup>215</sup>

<sup>210</sup> 李惠宗、張壯熙，註 109 前揭書，頁 56~57。

<sup>211</sup> 李惠宗、張壯熙，註 109 前揭書，頁 64。

<sup>212</sup> 趙永茂，「英國的府際關係」，註 204 前揭書，頁 70。

<sup>213</sup> 胡康大，註 197 前揭書，頁 249。

<sup>214</sup> 趙永茂，「英國的府際關係」，註 204 前揭書，頁 65~66。

<sup>215</sup> 李惠宗、張壯熙，註 109 前揭書，頁 64；胡康大，註 197 前揭書，頁 257~258。