

第三章 地方自治憲法理論及其法制化

地方自治之作為一種垂直式權力分立的制度，有其分工的功能，而作為一種使人民主動關懷當地事務，並進而形成自我負責的制度而言，其本質、目的與其在憲法中之地位，必須先加以探究，方能展開對於地方自治相關問題的探討。本章即由此一方向，先予以理解地方自治的意義與本質、憲法制度保障之特質、地方自治團體的任務與核心領域，繼而對照我國地方自治的法制化遞變過程，始能明瞭我國地方自治的真實意涵與落實程度。

第一節 地方自治的意義與本質

壹、地方自治之意義

一、地方自治用語之起源

我國古代典籍中「地方自治」一詞之正式使用，始於清末光緒三十四年八月所頒布之城鄉自治章程、府廳州縣地方自治章程、京師地方自治章程。章程中之用語，係摹擬日本地方自治法治而來，而日語之地方自治一詞，係譯自英國的 Local self-government 一詞。¹由於各國歷史發展不同，有稱地方制度、地方行政、地方政府，惟其概念不外是一種地方的政治制度。政治制度與一國之政治環境、歷史背景及社會、經濟、文化條件之不同而差異，對地方自治之立論觀點各有不同，然綜合來說，地方自治之意義為「地方自治，並非由國家處理事務，而是由國家設立法人（地方自治團體），並在國家監督下，由地方自治團體內之人民依法組織機關，行使職權，基於自己之意志以處理其區域內之公共事務的一種政治制度」²。

二、地方自治之意涵

地方自治行政可謂由地方人民自我負責之謂，其可從政治上與法律上說明其意義。就政治上而言，地方自治團體是國家與民主生活之基石，地方事務由人民自行辦理，最符人民願望。在傳統之三權分立與五權制度之外，尚可基於保障地

¹ 薄慶玖，地方政府與自治，台北：五南出版社，1995年2月2日，頁57。

² 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，台北：學林文化，一版，2000年9月1日。

方自治之觀念，而透過垂直式權力分立（中央、省、縣），以確保人民自由權，在地方自治下，選舉地方民意代表議決重要事項。至於就法律上的意義而言，地方自治團體必須擁有自己選出的民意機關，自行制定地方法規。地方自治團體以自己名義獨立形成自己之意思，負責處理地方性事務，係具有權利義務之主體，為公法人，而與同是公法人之國家相對應。³

學者亦有分別以「住民自治」與「團體自治」作為詮釋「地方自治本旨」之內容，⁴分述如下：

（一）、團體自治

地方自治係團體自治，以一定之地域組成公法人團體（即地方自治團體），可依自己之意思，由本身機關，自行處理地方公共事務。國家或其他權力均不得任意加以侵害、干涉，在性質上屬於「法律意義的地方自治」。⁵團體自治係住民脫離國民之身分，而在一定地域內，組織具有法人格之團體，設置一定之機關，處理其自身之事務。因此，團體自治便導引出國家與地方行政、中央與地方事務的劃分，地方自治團體為處理其自身之事務，便具有一定的自治權能，例如自治立法權、自主行政權、自主財政權等地方自治的基本權能，亦即地方自治團體得在不牴觸法律之範圍內可依「自己之責任」，享有自主之決定權，而不須事事必須服從國家之意旨辦理。⁶

（二）、住民自治

「住民自治」係政治意義上的自治，自治團體之構成員為確保團體意思之形成，基於構成員之合意，使其權益獲得周全之保障。在住民自治的意義下，地方自治團體之自治行政，必須充分基於住民自治之意義加以決定。換言之，住民自治係以民主主義之自治原理為基盤，地方事務應由住民直接、間接參加，地方自治團體之議會，住民代表機關之設置，地方享有自主組織權。⁷在住民自治下，住民得基於共同意思，組成自治立法機關自行決定、執行之權。地方立法權亦在此原理下產生，間接代表住民決定其地方自治區域內之組織、機關編組，制定住民共同遵守之規範。

三、歐洲發展借鏡

二次大戰後歐洲反省戰前因一些國家民主政治未上軌道，尤以地方自治極

³ 董保城，「地方自治」，收錄於法治斌、董保城合著，憲法新論，作者自刊，台北：三民書局總經銷，2003年9月，頁327。

⁴ 許志雄等合著，現代憲法論，台北：元照，三版，2002年10月，頁372-373。

⁵ 蔡茂寅，「地方自治」，收錄於許志雄等著，現代憲法論，台北：元照，初版，1999年9月，頁373。

⁶ 小高剛、原野翹等著，有斐閣，地方自治法入門，1989年12月，頁13-14。轉引自林文清，「地方立法權之研究」，國立台灣師範大學三民主義研究所博士論文，2003年，頁30(註11)。

⁷ 蕭文生，「地方自治團體之自主組織權」，收錄於公務員法與地方制度法，台灣行政法學會主編，台北：台灣行政法學會出版，元照總經銷，2003年1月，頁276。

不健全，以致法西斯政權乘虛而入，造成無法挽救的悲劇，為防止歷史重演，乃認知到非加強實施地方自治不可。因此，歐洲國家近年來一方面進行統合，令一方面大力發展地方自治，這股地方自治潮流對一向偏重中央集權的我國應具有啟示作用。尤以歐洲地方自治憲章與世界地方自治宣言以人民主權及人權保障為出發點，揭示現代國家不可或缺的地方自治原則，強調地方自治權保障，可供借鏡的地方不少，重要內容如次：⁸

- (一)、確立團體自治，採取「全權限性」原則，規定地方自治團體對一切事項，除分配予其他團體或明確不屬其權限者外，皆得自由處理之。原則上承認地方自治團體對地方自治事項享有排他性概括權限。依據歐洲地方自治憲章，法律雖然得就地方自治團體的權利及能力加以規定，但其主在於保障而非限制。
- (二)、兼顧住民自治，確保住民參與地方事務的權利。住民除以直接、平等及普通選舉自由選出議員，組成議會外，依據憲章規定，在法律承認下，亦可用公民集會、住民投票或其他直接民主方式參與地方事務。
- (三)、事務的分配，以下級地方自治團體為優先，凡下級地方自治團體能辦的事務，中央及地方自治團體則不宜干預。
- (四)、關於直接牽涉地方自治團體的一切事項，其他層級的機關為意思決定時，應以適當方法徵詢該地方自治團體的意見。
- (五)、地方自治團體具有自主組織權，於不違反法律上的一般規定範圍內，為因應地域需要，確保行政運作的效率，得自行決定內部的行政機構。
- (六)、地方自治團體具有自主課稅權，上級政府雖然可以依法律限制地方自治團體的課稅權，但不得藉此阻礙其任務的實現。地方自治團體應有充分財源，以因應任務需求；對財力不足的地方自治團體，應實施財政調整制度；提供補助金時，宜儘量採取一般補助，避免特定補助。
- (七)、地方自治團體為了維護、增進共同利益，有權設立聯合組織。
- (八)、有關地方自治活動的行政監督程序，應以憲法或法律明定。地方自治團體於自治權受侵害時，得請求司法救濟。

⁸ 許志雄，「地方自治權的基本課題」，月旦法學雜誌，第1期，1995年5月，頁9。

四、我國法制發展與司法實務之狀況

在我國地方自治的推展上，團體自治係至「自治二法」時期始賦予公法人之地位，在過去五十餘年發展歷程中，地方自治團體（直轄市、省、縣市、鄉鎮市）所享有之自治權限相當不完整。舉如，自治人事用人權幾乎不存在，地方更毫無自治立法權可言，地方僅是中央行政之延長。就住民自治而言，地方住民亦僅得以選舉地方民意代表、鄉（鎮、市）長、縣（市）長的選舉投票權而已。其他自主組織之權、地方立法權而言，地方完全聽命於中央，地方對於中央之決策只有服從而無參與權，亦即在地方制度法施行之前，我國的住民自治只有選舉投票而已，談不上「住民自治」。地方制度法施行後，在第二十五條至三十二條明文規定地方立法機關得對於自治事項制定自治條例，地方行政機關得對於自治事項依職權、授權訂定自治規則，對於委辦事項訂定委辦規則，屬於議會自律之部分得訂定自律規則。這對於我國地方自治之「團體自治」及「住民自治」開啟了落實的契機。

我國司法院大法官釋字四九八號及五五〇號除肯認地方自治之價值外，同時指出地方自治之本質與內容如下：⁹

- （一）地方自治為憲法所保障之制度。
- （二）地方自治團體在特定事務的執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體。
- （三）地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權，對於「團體自治」加以肯認。
- （四）地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效。地方自治係垂直權力分立、民意政治、責任政治之原理，與國家（中央）立於協力關係。
- （五）為實現住民自治之理念，使地方人民對於地方事務及公共政策有直接參與或形成之權，在此肯定「住民自治」之內涵。
- （六）應賦予地方自治團體之「國政參加權」，以避免中央片面決策之不合理情形的存在。

貳、地方自治之本質

地方自治權的本質影響地方自治團體在國家法律中之地位，攸關地方自治團體與國家、人民之相互關係，其究係由國家所賦予，或地方自治團體本身所固有，或是由國家所授權，尤其探討地方自治團體應有如何之權能時，應先予釐清掌握，方能確立其權能之真正範圍，例如，對於地方自治團體之自治立法權與國家立法權間之界限而言，地方自治本質理論的探討乃是其前導理念，因為主張理論

⁹ 林文清，前揭文，頁 32-33。

之異則自治立法權行使之界限必不相同(詳見第五章第二節)，因此，地方自治本質的理論介紹具有一定的學術意義與實用價值。

學理上早期主要之主張為固有權說與承認說，接著有制度保障說，近期又有學者提出新中央集權主義及人民主權說，各說之要點分析說明如下：

一、固有權說

固有權說的論據大體分為兩點，一是「自然法思想」，一是「歷史實態說」¹⁰。前者可以上溯至法國大革命時期的「地方權」觀念，主張自治權非由外在賦予，而係地方自治團體固有的權利，其性質與人民之基本權利等同視之，不可侵犯；「歷史實態說」認為地方的社會共同體係先於國家而存在，即使如美國、瑞士等國家都是由具備統治權的團體集合發展而成，亦即地方團體先於國家於存在。

固有權說認為從歷史演進的觀點來看，國家是由若干原先各自獨立之部落或小邦所組成，因此地方自治係先於國家而存在，地方自治權應為地方所固有，而無待國家法律承認或賦予。¹¹另外就自然法的角度言，地方自治團體既然是獨立於國家之外的公法人，則地方自治權應與人民之基本權一樣，不容國家侵犯。此說將地方自治權視為先於國家而存在之固有權而無待國家法律承認或賦予，雖然提供地方自治強而有利的保障，但在地方自治之實踐仍有賴於法律具體規範的今日，有流於不切實際之弊病。更甚者，由於「地方自治權」與「基本權」之性質迥然不同，拿來相提並論，在說理上似有問題。¹²

二、承認說

承認說又稱授權說，認為地方自治之事權並非源自各個自治團體所固有，乃係國家因地制宜之便而交與地方自治團體。故地方自治團體之自治權係來至國家之承認或授權。此學說源自盛行於十九世紀之「國家主權說」，該說源於德國歷史上之需要，由拉班德(P. Laband)與耶林內克(G. Jellinek)建構出完整理論。在地方自治授權說下，國家容許有幾個層級之地方自治團體，或各級地方自治團體於何種範圍內，有其自治權，完全恃國家法令之授權而定。此說容易發生於本為大一統的單一國家。單一國家的憲法通常不就地方自治之事項加以規定，而是全部交由國家法律規定。¹³

三、制度保障說

制度保障說主張因歷史緣故而形成之各種「公法制度」，例如私有財產制度、

¹⁰ 許志雄，前揭文，頁 11。

¹¹ 李惠宗，憲法要義，台北：元照出版社，2001 年 8 月，頁 608。

¹² 法治斌、董保城，註 3 前揭書，頁 331。

¹³ 李惠宗，權力分立與立法權保障，台北：韋伯文化，1999 年 3 月，頁 80-81。

地方自治、大學自治及婚姻制度等，透過憲法位階之保障，以避免「制度」本質之內容受到立法者之侵害。此說係德國憲法學者卡爾·史密特（Carl Schmitt）所提出，其目的係將「制度」與「基本權利」嚴格區分，以擺脫國家法律的限制。此說對地方自治制度之保障，分成三個層次來理解：¹⁴

（一）、制度性法律主體之保障

地方自治團體自我負責處理地方事務，構成國家行政體系之部分而受保障。地方自治團體之設置及廢止僅能依法律為之，除非在法律保留原則下，行政機關不得任意為之。

（二）、客觀法制度的保障

地方自治制度保障之重點在於客觀法制度的保障，即確保地方自治團體有特定、無法放棄的自治區域內事務以及承認地方自治團體得依其意思及責任實施自治。因而國家在處理事務時，應考量地方自治團體自治義務，國家所作成之決定，尤其是自治監督，必須以有善的態度考量地方的利益；同時亦應賦予地方自治團體參與權，以補償地方所失去的權利。

（三）、主觀權利地位的保障

地方自治團體是國家結構的一部分，地方自治團體對其制度性法律主體保障及客觀法制度保障受國家侵害時，為保障其權利，在法律上不得不賦予與人民相同的主觀權利保障，提出救濟。

四、新中央集權主義

新中央集權主義乃發生於 1960 年代日本經濟開始蓬勃發展以降。此說認為因應經濟成長之高度成長要求，行政應要求均質化、劃一化、計劃化與技術化。為確保及維持行政水準，國家應保有更多的事權，在其主導及負責下施行地方行政。此種主張於日本、西德、英國皆有。日本因古典的集權主義殘餘尚未完全排除，如果以此古典集權主義之體質結合新的機能，或恐將造成對地方自治更深一層的壓迫，故此說並未成為日本的通說。¹⁵

五、人民主權說

此說是由重視人權保障及國民主權等原理，來決定地方自治之本質內容，故凡人權保障所必須之事項，不論有無法律之根據或法律如何規定，原則上地方自治團體皆得自行決定。此說淵源於二十世紀中葉以後，隨著極權統治之逐漸瓦解，實質的國家主權論意漸由國民主權論所取代。然由於民主國家之肇建，通常

¹⁴ 蕭文生，前揭文，頁 270。

¹⁵ 李惠宗，權力分立與基本權保障，註 13 前揭書，頁 82。

仍停留在代議政治的時代中，國民主權說只是形式的國民主權，此時實質的國民主權論影響到地方自治的本質思考。

二次大戰後，受到都市、公害及其他社會等問題之影響，市民運動崛起，乃出現以人民主權為基軸，重新建立自治論的契機。特別是 1960 年代末期起日本學者嘗試從整個憲法體系，特別是人權與主權原理來思考對策，而提供人民主權說之主張，日本、美國及歐洲地方自治憲章皆有如此傾向。¹⁶

第二節 地方自治憲法制度保障之特質

壹、憲法保障地方自治之根本理由

有學者認為憲法以上層次保障地方自治之根本理由在於實現民主主義，¹⁷因為地方自治團體在統治團體規模上較中央為小，所為事務與住民較有密切關聯，因此，民主主義若從地方自治團體開始，住民較易對公共事務產生關心而參與政治或行政活動，且易於學習民主主義及其不可或缺之自由之意義及重要性，更易於瞭解住民之權利與義務，進而落實國民主權原理而擴及至對國家政治及行政之監督。亦即地方自治為民主主義之核心手段，欠缺地方自治保障者，民主主義難以實現，學者所持理由如下：

一、中央政府難以實現「國民主權」、「人民主導」、「為民」之政治

間接民主制為原則之政治體制下，人民難以直接參與政治及行政，中央政治行政與人民之距離過於遙遠，限於國民主權不存在之事實。相對地，若在地方自治團體上，由地區住民介入地方公共政策，對於住民細節性之要求較易達成。此乃因地域範圍較狹小，較容易掌握地域特性而得以因應住民細節性之要求。地區住民對政治之資訊、必要知識，亦容易取得，意見較容易表達。從而為實現國民主權政治、「人民主導」政治及為民政治，地方自治之保障實屬必要。

二、為確保「全國國民代表」政治之必要

台灣目前中央民意代表，充滿選區代表之色彩，而非「全國國民代表」之原因，即在於地方自治未落實。由於未落實而造成原得由地方處理之事務，硬由中央處理，或是地方自主財政權未獲保障，處處仰賴中央補助，則中央民意代表為

¹⁶ 許志雄，前揭文，頁 12。

¹⁷ 蔡秀卿，「憲法保障地方自治之意義」，收錄於蘇永欽編，地方自治-落實人民主權的第一步，台北：新台灣人文教基金會，2002 年 11 月，頁 3-7。

確保自己選舉成功，自然熱心於其選區利益之爭取，更為公共事業或公共工程及其補助金之爭取，積極依附中央而喪失地方之自主性，因而導致忽視其他選區甚至全國國民之權益之結果，地方人民亦容易形成以對地方的貢獻度來衡量民意代表之能力及適性，而形成所謂「利益誘導政治」，全體國民僅有所屬地區之「住民」之意識，而無「國民」之意識，自然容易忽視中央政治行政，全體國民代表政治之實現乃更加困難。

三、確保地方自治團體之自治能力及自律性

自治之意涵，本為自我統治，除有自治權或自主權保障之意外，亦有自律性、自我解決責任之意。為使中央政府放棄對地方之支配性關係及確保地方自治團體之自治能力、自律性及自我解決責任，充實地方自治，亦屬必要。如果中央政府堅持對地方之支配及優越關係，且財源集中於中央政府，對地方僅以補助金等手段來控制地方者，地方自治團體則毫無自治能力及自律性，更無自我解決之責任意識及責任能力，而流於中央政府之手段或工具而已，地方自治之強化，對地方自治團體而言，不僅是自治權或自主權保障，亦是自治能力及自律責任之要求。

貳、憲法對地方自治制度性保障之具體內涵

一、司法院大法官釋憲之探討

地方自治之本質為何，在憲法相關條文中並未作明確之宣示，然而司法院大法官職司憲法解釋事項，其所為之解釋有拘束全國各機關及人民之效力，故大法官之解釋為探求我國地方自治本質之不二法門。釋字第四一九號解釋為司法院大法官對地方自治本質作出之最早見解。釋字第四一九號解釋主要涉及的是副總統可否兼任行政院長的爭議，大法官在本號解釋的理由書中提到判斷憲法行為是否具有重大明顯瑕疵的標準時，曾認為「所謂重大係指違背憲法之基本原則，諸如國民主權、權力分立、地方自治團體之制度保障...」，可窺知大法官對地方自治的本質採取「制度性保障說」的見解。

釋字第四九八號解釋涉及的是立法院得否因為地方自治團體行政機關之公務員未到會備詢，而據乙刪減或擱置中央機關對地方自治團體補助款預算之爭議，大法官在本號解釋文中明白指出「地方自治為憲法所保障之制度」，又在解釋理由書中明白宣示「地方自治既受我國憲法制度性之保障，有一定之自主權限...」，清楚地將「制度性保障」形諸於文字。

其解釋理由說第二段及第三段揭示如下：

地方自治為憲法所保障之制度，憲法於第十章詳列中央與地方之權限，除已

列舉事項外，憲法第一百十一條明定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，有一縣之性質者屬於縣，旨在使地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權。地方自治團體在特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體。從而，地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效。憲法繼於第十一章第二節設「縣」地方制度之專節規定，分別於憲法第一百十八條、第一百二十一條、第一百二十八條規定直轄市、縣與市實行自治，以實現住民自治之理念，使地方人民對於地方事務及公共政策有直接參與或形成之權。憲法增修條文第九條亦係本諸上述意旨而設，地方制度法並據此而制定公布。

基於住民自治之理念以及中央與地方垂直分權之功能，地方自治團體有行政與立法機關之自治組織設置，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉、罷免之……。地方自治團體不僅依法辦理自治事項。地方自治區域內之人民對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權（憲法第一百二十三條、地方制度法第十四條、第十六條第二款、第三章第二節參照）。地方立法機關行使其立法機關之職權，地方行政機關應將總預算案提請其立法機關審議。地方立法機關開會時，其行政機關首長應提出施政報告，民意代表並有向該機關首長或單位主管行使質詢之權；就特定事項有明瞭必要時，則得邀請其首長或單位主管列席說明（地方制度法第三十五條至三十七條、第四十條、第四十一條、第四十八條、第四十九條參照）。此乃基於民意政治及責任政治之原則，地方行政及地方立法機關並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法、適當與否或其他一定之監督（同法第四章參照）。是地方自治團體在憲法及法律保障範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予尊重。

大法官釋字第五〇號解釋則更進一步揭示（理由書）：法律之實施須由地方負擔經費者，即如本案所涉全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應與地方政府充分之參與，俾利維繫地方自治團體自我負責之機制。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，並視對其財政影響程度，賦與適當之參與地位，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，且應就法案實施所需財源，於事前妥為規劃，自應遵守財政收支劃分法第三十八條之一規定。立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。

大法官釋字第五五三號解釋中，對於台北市有關里長延選決定之撤銷，於理由中亦指出：惟地方制度法關於自治監督之制度設計，除該法規定之監督方法外，缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，致影響地方自治功能之發揮。從憲法對地方自治之制度性保障觀點，立法者應本憲法意旨，增加適當機制之設計。

由上揭司法實務之見解得知地方自治制度性保障之學理基礎為：縣市地方自

治團體受憲法制度性保障，只能以修憲方式廢止，不能以法律方式剝奪自治自主權，具有地方自治團體地位者，在憲法及法律保障範圍內，享有獨立及自主法律地位，國家應給與尊重。地方享有各類自主權如組織高權、財政與人事等，其核心領域不得遭受國家限制或剝奪，國家法律若要限制地方自治權或增加財政負擔時，應給與地方政府充分之參與。

二、制度性保障之具體內涵¹⁸

(一)、法律主體保障

法律主體保障係指地方自治團體乃是憲法保障之法律主體，由於具有憲法保障之位階，因此不容立法者加以廢除。目前我國憲法明文保障之自治團體，包括縣（市）以及直轄市，至於鄉（鎮、市）之地方自治團體地位，則來自於法律的賦予，並非憲法保障之法律主體。因此，國家若要廢除鄉（鎮、市）之地方自治團體地位，只須透過修法程序即可，而不涉及憲法的問題。

憲法對於直轄市、縣（市）之法律主體保障，其性質乃是一種「制度性保障」而非「個別保障」，亦即憲法所保障對象，乃是「直轄市」和「縣（市）」此一「制度」，使其得以在國家結構中存在而不遭到廢除，至於個別之直轄市或縣（市）之永續存在，則不在「法律主體保障」之保障範圍內。

憲法對於地方自治團體之法律主體保障，其性質並非「基本權保障」，此由憲法未將地方自治規定在基本條款（憲法第二章），而係另行規定於第十章「中央與地方之權限」此一體例中不難窺知。雖然地方自治團體和大學一樣受到憲法之制度保障，但地方自治團體並無法如同大學一般從「制度性保障」中推導出「制度性基本權力」，這是因為其所享有之制度性保障，其性質乃是一種「權限法之制度保障」，而與大學享有之「組織法之制度性保障」不同，申言之，憲法對於地方自治團體之制度性保障，乃是保障直轄市、縣（市）此一制度存在於國家結構中，而與國家作垂直式之權限分配，並不涉及基本權利的問題。

(二)、法律制度保障

法律制度保障，係指把地方自治視為憲法上之制度來加以保障，而此一憲法制度也僅能透過修憲始能加以廢除。亦即指「在地方自治團體的任務領域內，一切事務原則上均由地方自治團體依其權限，自我負責地加以處理」。由於地方自治為憲法所保障之制度，因此，憲法第一百十八條及增修條文第九條第一項雖然將地方自治之具體內容委由法律（主要為地方制度法）進一步形塑，但立法者在形塑地方自治之具體內容時，仍不得侵害地方自治之核心領域，而導致地方自治之內涵被澈底淘空、名存實亡，否則該法律即屬違憲。

¹⁸ 董保城，註3前揭文，頁333-337。

大法官在釋字第五五〇號解釋理由書中指出：「所謂核心領域之侵害，指不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化」，因此，所謂「對地方自治核心領域之侵害」，其實即指對「地方自治團體之自主權本質內容」之侵害。而所謂「地方自治團體之自主權」，則係指地方自治團體自主處理該地方一切事務之廣泛權能。這些自主權能通常包括以下幾項：¹⁹

1、組織權

法律若別無規定，地方自治團體對於其內部與外部組織有自行決定之權。地方自治團體之職權、行政體系確立以及事務處理程序等均屬於自主權之範疇；惟地方自治團體享有組織自主權，但仍不得逾越其法定界限，因此，地方制度法第六十二條第二項規定：「縣（市）政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定，各縣（市）政府應依準則擬訂組織自治條例，經縣（市）議會同意後，報內政部備查；縣（市）政府所屬機關及學校之組織規程，由縣（市）政府定之」，第五十四條則規定直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會之組織由內政部擬訂準則，報行政院核定，各級地方立法機關應依改準則擬訂組織自治條例，分別報行政院、內政部及縣政府核定。而內政部亦已依據地方制度法上開條文之授權，於民國八十八年八月十二日發布「地方行政機關組織準則」以及「地方立法機關組織準則」，該準則對於地方行政機關與立法機關之組織有初步之框架性規定，這些規定即構成地方自治團體組織自主權之法定界限。

2、人事權

地方自治團體為完成其任務，在法律範圍內有任用、提升及免職、解雇公務員、僱員、職工之權，以及在職務關係內有作成有關人事決定之權。雖然就學理而言，地方自治團體應具有人事自主權以順利完成其任務，但因我國公務員制度並未作「國家公務員」與「地方公務員」體系之區分，使得地方之人事自主權未臻落實。依地方制度法第一條第二項之規定：「地方制度依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律之規定」，由於「地方公務員制度」在地方制度法中並未多作規範，因此一切國家公務員法對於地方公務員而言，均有適用。如此造成地方公務員從考試、訓練到分發，均由中央一手包辦，即連地方簡任、薦任公務員之任命，亦是由總統為之。此種中央、地方公務員一條鞭式之法規制度宜作改變，似應考慮制定地方公務員法，以免地方優秀人才流失。而依地方制度法第五十五條第二項、第五十六條第二項、第五十七條第三項之規定，地方行政首長得依法任免所屬一級機關首長，但對於主計、人事、警察、政風首長，則須依專屬人事管理法律任免之，此亦屬對於地方人事自主權之特殊限制。

3、稅收與財政自主權

¹⁹ 董保城，「地方自治與憲法解釋」，收於國政研究報告，財團法人國家政策基金會，2003年9月30日，頁4-6。

憲法保障地方自治團體對地方性事務自我負責自治之權，此一自治權亦應包涵稅收及財政自主權。若地方自治團體依其自治權完成自治任務，因完成地方自治任務所產生之費用，地方自治團體有權要求地方自治團體內之法人與居民共同分擔。設若自地方自治團體因自治所產生之必要費用皆由中央提供，地方因仰賴上級財政，勢必處處受制於上級，地方自治團體則無法「自我負責地」完成地方自治事務。

目前，我國地方政府地方稅源自主性不足，再加上自然條件、經濟狀況主要有賴於中央之「補助款」與「統籌分配款」調節縣市間財政盈虛，均衡地方發展。在統籌分配稅款之來源及分配方式，八十八年修訂之財政收支劃分法已修訂調整，中央所徵收營業稅之百分之四十，所得稅及貨物稅總收入之百分之十，應由中央分配予各級地方自治團體，就其分配方式，則將統籌分配款之百分之六列為「特別統籌分配稅款」專供支應地方政府緊急及其他重大事項所需經費，而由行政院應實際情形分配之；其餘百分之九十四則列為「普通統籌分配款」依一定比例分配地方自治團體。而「補助款」依財政收支劃分法第三十條之規定則以「專案補助」為限，惟其補助辦法則另由行政院定之。財政收支劃分法雖有若干修正，惟地方不能依賴「統籌分配款」與「補助款」推動地方建設，而地方稅法通則於民國九十一年公佈施行後，地方提高其自有財源自主性已有法源依據，未來各地方自治團體應善用財稅自主高權。此外，中央立法由地方執行法律，特別是關於社會福利支出相關法律，未明訂經費分擔比例，亦為造成地方財政重大負擔原因之一，爾後類似立法應明訂各級政府經費分擔之比例，以避免「中央請客，地方付錢」之不合理現象。

4、規劃權

地方自治團體對自治地域內土地有設計與規劃之權，特別是有關建築、商業活動或其他用途部分。例如縣對其縣內土地自行規劃，何者為住宅區、商業區、工業區、公園、交通網路、水電供應皆有自行規劃權。行政程序法公佈施行後，該法第一百六十四條第一項規定行政計畫之確定裁決具有集中事權之效果，若中央某一土地利用計畫或重大開發案涉及地方自治團體地域之利用規劃，一旦透過計畫卻定裁決程序，則中央計畫確定機關之確定裁決將不可避免地會對地方自治團體之規劃自主權造成影響。對此，除了依行政程序法第一百六十四條第一項之規定必須踐行公開及聽證程序，而讓地方自治團體事前得參與外，由於該確定裁決之性質屬行政處分，因此地方自治團體在事後亦得對該確定裁決程序提起訴願、行政訴訟，以尋求救濟。

5、自治規章制訂權

憲法第一百零九條、一百一十條規定，省、縣自治事項由省、縣「立法」。此「立法」意謂省、縣並非僅單純如依法行政般於具體個案適用法律，並包括為自治事項制頒一般、抽象且具法效性之規範。依地方制度法

第二十五條規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依上級及法律法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例。地方自治團體制頒自治條例之立法權，係來自憲法之中央與地方權限劃分（憲法第一百零七條至一百一十一條）；另地方制度法第二十八條第二款規定自治條例得創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務，此一規定即可視為法律對於地方自治團體以自治條例限制人民自由權利之概括授權，地方自治團體據此得制定自治條例限制人民之權利義務，並得依地方制度法第二十六條第二項、第三項之規定，對違反行政義務之人民科處行政罰。

（三）、主觀法律地位保障

主觀法律地位保障，係指國家對前述「法律主體保障」或「法律制度保障」造成侵害時，在憲法的保障下，地方自治團體得因此享有提起司法救濟之主觀法律地位，以對抗國家之侵害。訴願法第一條第二項規定「各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者」，得提起訴願，地方自治團體並得續行提起行政訴訟，或向司法院大法官聲請憲法解釋。惟憲法對地方自治團體之主觀法律地位保障，僅保障其得以防禦、對抗國家之侵害，而不保障地方自治團體享有「自我解散權」。

第三節 地方自治團體之任務與高權

具有公法人地位的地方自治團體，係與國家分享統治權的團體，²⁰且以其自我意思與責任，辦理地方自治事務，因此，地方自治團體需肩負一定之任務（Aufgaben），另一方面，地方自治團體在憲法的制度性保障下，需享有最少程度的自我決定與自我形成的權限，方能完成其任務，故尤須配備（Ausstattung）助之，即德國學界所謂之「地方自治團體之高權」（Hoheitsrechte；Hoheitsbefugnisse）或地方自治之「核心領域」（Kernbereich）或核心成份（Kernbestand）。²¹以下從地方自治團體的概念與權能先加以介紹，再認識其任務與高權。

²⁰ 大法官釋字第四六七號解釋理由書參照。

²¹ 黃錦堂教授根據德國著名學者 Rolf Stober 的見解，將地方自治團體自我負責性之事務稱為「核心領域」。請參閱氏著，地方制度法基本問題之研究，台北：翰蘆，2000年8月，初版，頁20。

壹、地方自治團體之概念與權能

一、地方自治團體之概念

「地方自治團體乃是以國家領土之一部分為其管轄區域，並以處理此區域內之公共事務為其存立目的，為達成此一目的，於一定範圍內具有管理、營運其財產，並對居民行使包括課稅權在內之統治權的團體」。²²在學理上主張地方自治團體之構成要素有三：1、區域----具備國家領土內一定的管轄區域；2、人----管轄區域內設有戶籍之居民，在法律上為該自治團體之成員；3、法制度----該自治團體具有法人格與處理其事務之自主權。²³就第二個要件言，地方自治團體為一公法社團，此可作為與其他公法人之區別；其所行使之概括統治權，則僅限地方行政，故與分擔地方行政機能之中央派出機關不同。²⁴

我國憲法未就地方自治團體定義，只有在第十一章「地方制度」中，規範省、直轄市、縣市之自治，而地方制度法第二條規定地方自治團體為「依本法實施地方自治，具公法人地位之團體」，顯然偏重法制度的構成要素，此外，我國大法官會議釋字第四六七號認為自治立法權、行政與組織權為地方自治團體之構成要素，卻忽略自治財政權與人事自主權。²⁵地方制度法第十四條規定，我國的地方自治團體乃指直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)。

二、地方自治團體之權能

具有公法人地位之自治團體，不但與中央派駐地方之行政機關（所謂「派出機關」）有所區別；即便與其他不具有統治權主體地位之公法人（如營造物法人）亦可加以區隔，一般而言，地方自治團體之權能，與其行使權能行為在法律上之效果，約可整理如下：²⁶

- （一）、由於地方自治團體具有獨立的法人格，與國家分享統治權，並擁有其立法機關以及行政機關（地方制度法第五條第二項、以及第三章第四節參

²² 宮澤俊義著，蘆部信喜補訂，全訂日本國憲法，日本評論社，1978年，頁758。轉引自蔡茂寅，「地方自治之基礎理論」，台灣本土法學雜誌，第11期，2000年，頁16~17。

²³ 濱田一成、秋本敏文編，實務地方自治講座1，ぎょうせい，1990年，頁147~；室井力、原野翹編，現代地方自治法入門，法律文化社，1992年，二版，頁37~；尚有學者認為應有第四個的要素，即「存立目的」之要素，請參閱佐藤英善，「地方公共團體」，法學セミナー-增刊現代地方自治，1979年，頁278。轉引自蔡茂寅，「地方自治之基礎理論」，註22前揭文，頁16~17。

²⁴ 蔡茂寅，註22前揭文，頁16~17。

²⁵ 大法官會議釋字第四六七號解釋理由書有謂：「凡憲法上之顧及地域團體符合下列條件者：一、享有就自治事項制定規章並執行之權限，二、具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人。」但依德國通說，自治權內涵分為：立法權、執行權(包括組織權、人事權、計畫權)、財政權與預算權。省參閱羅秉成，「地方自治權」，收錄於許宗力等著，地方自治之研究，台北：業強，1992，頁130~。

²⁶ 蔡茂寅，註22前揭文，頁17-18。

照),因之具備權力分立之制衡機制與民主正當性,由此衍生出可行使立法權與行政權,並擁有完整之預算制度(包括預算之編制、審議、執行與決算)。

- (二)、在法律(如地方稅法通則、財政收支劃分法等等)允許的範圍內,地方自治團體固得以課稅、徵收規費等方式獲取收入,並保有之;但基於自治團體本身固有之統治權,至少在理論上亦應允許其具有課稅、經營公營事業等權限。換言之,地方自治團體基於其「統治主體」地位,得對其居民行使一般的、概括的統治權;同時,為增進居民之福祉,亦具備提供各種公共服務的「事業主體」地位。
- (三)、具有法人格之地方自治團體,得為公、私法上權利義務之歸屬主體,並得基於其自身之意思,以其自身之名義,自負其責,行使立法權及行政權。換言之,地方自治團體擁有完整之權利能力、行為能力與責任能力。相對地,行政機關僅為行政權行使之行為主體,因此,不得如作為權利主體之公法人一般擁有資產及負債。此即「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」第八條第一項規定,「台灣省省有資產及負債,由國家概括承受」,而非由中央政府承受之原因。
- (四)、行政機關既為行政主體,自得於權限內為一切合法之行政行為,但其效果則歸屬於所屬之公法人,因此喪失公法人資格之省政府仍得經營公營事業,但其效果歸屬國家。其亦得為統籌分配之行為,惟此等行為均非其固有事務,因此應有法律授權或行政院之委託,自不待言。

貳、任務模式及其合憲性之探討

一、任務二元論與任務一元論之區分

基於因地制宜之考量,國家創設了具有公法人資格之地方自治團體,並將一部分統治權分割出來,交給地方自治團體去行使,使地方自治團體得以自己之名義,辦理地方上之事務。一般將地方自治團體所肩負之任務類型化,區分為「任務二元論」與「任務一元論」之不同思考模式。

(一)、任務二元論

任務二元論乃是以事務之性質為區別標準,將所有之公任務區分為「國家任務」與「自治任務」二種,地方自治團體除了對其固有之領域負起自治任務外,在法律委託下亦可能肩負國家任務,前者稱之為「自治事項」;後者稱之為「委辦事項」。

自治事項在性質上為地方自治團體在其固有領域內應該自我負責完成之任務，當地方自治團體辦理自治事項時，其並非國家內部之機關，而係獨立於國家之外，與國家彼此之間處於一種「外部之法律關係」，因此傳統上之保障制度，如法律保留、程序保障之要求及法律保障等，在這個領域內都有其適用。地方自治團體在辦理自治事項時，國家僅能對其作「合法性之監督」，而不能作「合目的性之監督」，亦即地方自治團體在辦理自治事項時，國家僅能監督其有無違法，而不能監督其是否適當。²⁷

委辦事項從本質上來看，並不在地方自治之固有領域中，而是屬於國家之任務，僅是透過法律之委託，交給地方自治團體來執行，而成為地方自治團體任務之一。由於委辦事項係國家透過法律將其任務委託地方自治團體執行，因而在此領域內，國家對地方自治團體具有廣泛而不受限制之指令權²⁸。透過指令權之行使，國家對地方自治團體不但能作合法性監督，也能作合目的性監督。在德國，由於地方自治團體（鄉鎮）之規模較小、人口較少，因此「規制性」事項原則上都是劃歸為國家（聯邦或邦）任務，在特別之情況下才委由地方自治團體辦理，所以對地方自治團體而言，委辦事項在性質上通常屬於秩序行政之領域。

（二）、任務一元論

由於任務二元論實際操作起來相當困難，因為某一事件在性質上究竟是屬於國家任務或是自治任務，欠缺明確之判斷標準，因此德國於一九四八年由各邦之內政部長與鄉鎮聯盟共同擬訂「懷海默草案」（Weinheimer Entwurf），在該草案中首度提出了「任務一元論」，現今德國之布蘭登堡邦（Brandenburg）、黑森邦（Hessen）、北萊茵-威斯特法倫邦（Nordrhein-Westfalen）、薩克森邦（Sachsen）等鄉鎮自治法即採取「任務一元論」之模式來規定該邦所屬地方自治團體之任務。所謂任務一元論是指，只要法律沒有特別規定，各地方自治團體對其區域內所有一切事務都必須視為自己之任務自我負責地加以執行，而不在將公任務區分為國家任務與自治任務。²⁹

²⁷ 「任務二元論」及「任務一元論」僅為德國法上對地方自治團體之分類，因我國地方制度法第十四條明文規定地方自治團體之任務分為「自治事項」以及「委辦事項」兩大類，明顯採取德國之分類模式，故以德國模式為論述對象。

²⁸ 德國 Kay Waechter 教授指出，國家在委辦事項中享有廣泛而不受限制之指令權，乃是指國家指令權之行使無須有法律依據，理由在於決定委辦事項應如何辦理之權能，其民主正當性來自於國民，而非來自於地方自治團體之住民，因此國家當然得對地方自治團體行使指令權，指揮其「是否」以及「如何」辦理該委辦事項，詳參見 Kay Waechter, Kommunalrecht, 1995, 11. Aufl., Rn.162。轉引自謝碩駿，「地方法規定位與監督之研究」，國立政治大學法律研究所碩士論文，2002年5月，頁21（註39）。

²⁹ Eberhard Schmidt-Aßmann, Kommunalrecht, in: Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 1999, 11. Aufl., Rn.37。參閱謝碩駿，前揭文，頁21（註39）。

二、我國地方自治團體之任務模式與其合憲性之探討

關於地方自治團體之任務，地方制度法第十四條規定：「直轄市、縣（市）鄉（鎮市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項」，同法第二條第二款及第三款分別對何謂自治事項與委辦事項作出明確之解。依據上揭條文之規定，我國地方自治團體之任務包括自治事項及委辦事項二種，故我國地方制度法很明確地係採取任務二元論模式。

惟地方制度法所採取之任務二元論是否合憲？亦即憲法對於地方自治團體任務之模式是否預作了基本決定，殊值探討。我國憲法對於中央與地方權限之劃分，規定在第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條、第一百一十條。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「中央立法並執行或交由省縣執行之事項」，第一百一十條規定的是「縣立法並執行之事項」。是故法對於公任務之分類採取三分法（詳見第四章第一節），亦即「專屬於國家且不得委由地方自治團體辦理之事項」（第一百零七條）、「專屬於國家但得委由地方自治團體辦理之事項」（第一百零八條），以及「專屬於地方自治團體之事項」（第一百一十條）。據上分析，可知地方自治團體所承擔之任務在性質上已被區分為自治事項及委辦事項二種，此亦表示憲法對於地方自治團體任務之規範模式已預作了任務二元論之基本決定。

參、地方自治團體之任務內容

一、自治事項

所謂自治事項，依地方制度法第二條第二款之定義，係指：「地方自治團體依憲法或本法之規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及執行責任之事項」，此種地方自治團體自己處理，自負責任，係屬於地方固有作用之領域。在法律範圍內，地方自治團體對於地方性所有事務，獨自負責，自行管理。

自治事項依其性質上可區分成「自由或自願性事項」以及「負承辦義務但不受指令拘束之事項」兩種類型。³⁰所謂「自由或自願性事項」係指法律並未規定，而地方自治團體得自由決定是否辦理以及如何辦理之事項，例如地方博物館、運動場、游泳池、醫院等設施之興建。由於法律並未課以地方自治團體辦理此類事項之義務，因此地方政府之財政若遇有困難時，通常會減少辦理此類事項，是故該等事項之辦理與地方政府之財政息息相關。至於「負承辦義務但不受指令拘束之事項」，則係指法律課以地方自治團體有辦理該事項之義務，但究竟要如何辦理，則由地方自治團體自行決定。是故地方自治團體在「負承辦義務但不受指令拘束

³⁰ 董保城，註3前揭文，頁338。

之事項」中，僅喪失「是否辦理」(ob)之裁量權，對於「如何辦理」(wie)仍有高度之裁量空間，國家不得透過指令加以干預。地方自治團體在辦理自治事項時，乃是法人格獨立於國家之外之另一權利主體（公法人），與國家之間並不相互隸屬，而是處於外部法律關係。

二、委辦事項

依地方制度法第二條第三款之規定，委辦事項係指「地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項」。國家或地方自治團體要將其本身之任務委由地方自治團體辦理，一般係經由法律規定或透過行政處分為之，但亦可締結行政契約協定之。³¹惟委辦事項雖原屬國家或上級地方自治團體之任務，但該任務一經委辦，即成為地方自治團體本身之任務，而具有管轄權移轉之效果，地方自治團體在辦理委辦事項時，須以自己之名義為之，此由訴願法第九條「直轄市政府、縣（市）政府或其所屬機關及鄉（鎮、市）公所依法辦理上級政府或其所屬機關委辦事件所為之行政處分，為受委辦機關之行政處分」之規定即可得知。

地方自治團體在辦理委辦事項時，一方面固然係以自己之名義為之，但另一方面卻又須受國家指令之拘束，而無裁量空間，因此其地位為國家之下級機關，或可將其視為「準國家機關」，但終究仍非國家機關。另訴願法第八條規定：「有隸屬關係之下級機關依法辦理上級機關委任事件所為之行政處分，為受委任機關之行政處分」，是故上下隸屬機關間之「委任」亦有管轄權移轉之效果，因此「委辦」實為「委任」之一種特殊型態，³²亦即「委辦」乃是國家與地方自治團體間之一種「委任」，是以國家為委辦行為時，即應踐行行政程序法第十五條第三項中關於「委任」之程序要求，將委辦事項及其法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。³³地方自治團體執行中央或上級機關之委辦事項，因執行所須費用必須由中央或上級機關負擔。³⁴

三、自治事項與委辦事項的區別實益

根據自治事項與委辦事項於地方制度法之規定內容與其性質，兩者之差異為：

（一）、任務特性之異

一般而言，自治事項多屬文化、藝術、休閒、體育與中小型規模的地方

³¹ 陳敏，行政法總論，2003年1月，三版，頁898。

³² 吳庚，行政法之理論與實用，2001年8月，修訂七版，頁188；陳愛娥、李建良等著，行政法入門，2000年7月，台北：元照，初版，頁173；董保城，「地方自治」，同註3前揭書，頁340。

³³ 董保城，註3前揭文，頁339-340。

³⁴ 財政收支劃分法第三十七條第二項即規定：「---經費之負擔除法律另有規定外，屬委辦事項

公共工程等任務，委辦事項則多為管制性(或稱規制性)、秩序性之任務，如環境的污染取締、環境衛生用藥與農藥的管制、食品衛生的管理與各項建築安全等方面的法律等。³⁵

(二)、上級機關監督方式之異

上級機關對自治事項作合法性監督；對委辦事項作合法性與合目的性之監督。

(三)、自主程度之異

自治事項自主性較高，故受中央干預程度較弱；委辦事項自主性低，故受中央干預程度較強。如日本的中央政府對於自治事項，原則上僅能以非權力手段，例如事前協議、勸告、要求提出資料、要求改正措施干預，並不得代執行等，但對於法定受託事項則可以權力手段，例如同意、許可、認可、承認、指示干預，並可代執行。³⁶我國地方制度法第七十五條卻無區別兩者性質之異，將中央對於兩者的干預皆同為撤銷、變更、廢止或停止執行，殊值檢討。

(四)、經費支出之異

學理上一般認為自治事項由地方政府編列預算支出，如地方制度法第七十條之規定：「地方辦理自治事項，應就自有財源優先編列；委辦事項則應由委託機關編列算支出，如財政收支劃分法第三十七條之規定。在國家賠償上亦同此方式，即人民若就自治事項請求，則由地方政府編列預算支付；若就委辦事項請求，則由國家編列預算支付。

(五)、提起訴願程序之異

自治事項之提起訴願，應向地方自治團體之行政機關為之；委辦事項之提起訴願，則向委辦之直接上機關為之(訴願法第四至第十二條條文參照)。

(六)、制定法規之異

針對自治事項可制定自治條例(議會通過、行政機關公布)與自治規則(行政機關制定並發布或下達，地方制度法第二十五、二十七條參照)；針對委辦事項，地方行政機關得訂定委辦規則(地方制度法第二十九條參照)。

(七)、位階之異

自治條例不得牴觸憲法、法律、委任命令、縣規章，自治規則不得牴觸

者，由委辦機關負擔---」。

³⁵ 黃錦堂，地方自治法治化問題之研究，台北：月旦，1995年，頁170~171；董保城，註3前揭文，頁340。

³⁶ 蔡秀卿，地方自治法理論，台北：學林文化，2003年，頁110~111。

憲法、法律、委任命令、縣規章與其自治團體本身之自治條例；委辦規則不得牴觸憲法、法律、委任命令、職權命令、行政規則（地方制度法第三十條參照）。

(八)、議會議決的效力之異

議會議決自治事項不得牴觸憲法、法律、委任命令、縣規章；議決委任事項不得牴觸憲法、法律、委任命令、職權命令、行政規則、縣規章、縣自治規則（地方制度法第四十三條參照）。

(九)、執行效力之異

執行自治事項不得違背憲法、法律、委任命令、縣規章；執行委辦事項不得違背憲法、法律、委任命令、職權命令、行政規則、單純命令、縣規章、縣自治規則或逾越權限（地方制度法第七十五條參照）。

(十)、救濟之異

地方制度法第四十三條第五項規定：「第一項至第三項議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」第三十條第五項規定：「自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」第七十五條第八項規定：「第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」但對委辦事項卻未見類似之規定。³⁷

將自治事項與委辦事項上述差異以表 3-1 整理如下：

[表 3-1] 自治事項與委辦事項之差異

事項 項目	自治事項 (地制法§2 2)	委辦事項 (地制法§2 3)
任務特性	文化、藝術、休閒、體育與中小型規模的地方公共工程。	管制性(或稱規制性)、秩序性。
上級機關 監督方式	合法性監督。	合法性與合目的性監督。
自主程度	較高，故受中央干預程度較弱。	低，故受中央干預程度較強。
經費支出 (國家賠償亦適)	由地方政府編列預算支出。	由委辦機關編列預算支出。

³⁷ 張正修，地方制度法理論與實用：二，本論，台北：學林文化，2000年，198~202；李文郎，「台灣地方議會立法權之研究」，國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文，2000年，頁37~38。

用)		
提起訴願程序	向地方自治團體之上級監督機關為之。	委辦之直接上機關為之。
制定之法規	可制定自治條例與自治規則。	可訂定委辦規則。
位階	不得牴觸憲法、法律、委任命令、縣規章，自治規則不得牴觸憲法、法律、委任命令、縣規章與其自治團體本身之自治條例。	不得牴觸憲法、法律、委任命令、職權命令、行政規則。
議會議決的效力	議決自治事項不得牴觸憲法、法律、委任命令、縣規章。	議決委任事項不得牴觸憲法、法律、委任命令、職權命令、行政規則、縣規章、縣自治規則。
執行效力	不得違背憲法、法律、委任命令、縣規章。	不得違背憲法、法律、委任命令、職權命令、行政規則、單純命令、縣規章、縣自治規則或逾越權限。
救濟	發生疑義時，得聲請司法院解釋。	發生疑義時，不得聲請司法院解釋

資料來源：改編自張正修，地方制度法理論與實用(二)：本論，台北：學林文化，初版，頁 202。

肆、地方自治核心領域之內涵

一、地方自治核心領域之探討

德國基本法第二十八條第二項第一句規定：「鄉鎮在法定範圍內自我負責處理地方團體事務之權利，應予保障」，Klaus Stern 教授稱此為「地方自治行政憲法保障」之內涵，分成三個保障層次：³⁸

(一)、制度性法律主體保障

「自我處理所有地方事務」，因此地方自治團體係基本法所保障之法律主體。但德國聯邦憲法法院之裁判與學者之詮釋，制度性保障之性質，係對地方自治(也就是鄉鎮)作制度性的保障，而非個別性地方自治團體的保障。

(二)、客觀法制度的保障

德國基本法第二十八條第二項規定，其所保障者為鄉鎮有權自我負責地處理其地方團體事務，易言之，此層次之保障在於：1、鄉鎮之地方團體事務須受保障；2、鄉鎮係以自我之責任而完成地方任務之處理，地方自治團

³⁸ 黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，台北：翰蘆出版社，2000年8月，初版，頁16-17。

體執行事務的自我負責性。也就是地方自治團體就地方生活共同體之任務，原則上應有全面之管轄權，對其自治事項地方自治團體之自治行政應受保障。並由地方自治團體自我負責方式處理，決定是否、如何從及何時處理地方事務。

這些自我負責處理之事務為何？德國傳統上以高權行為加以凸顯。惟學者之區分種類則略有不同：³⁹

1、Rolf Stober 之見解，共分為九項：

包括領域高權、組織高權、人事高權、財政高權、計劃高權、自治規章高權、行政高權、合作高權、資訊暨統計數字高權。

2、Franz-Ludwig Knemeyer 只分列出：

立法權、行政權、財政權與人事權四項。

3、Otto Bachof 區分為：

立法權、執行權（包括組織權、人事權、計劃權）、財政權及預算權。

4、李惠宗先生之見解：⁴⁰

包括通常事務管轄權、地域高權、立法高權、人事高權、組織高權、財政高權、計劃高權。

5、許志雄先生之見解：⁴¹

包括自治立法權、自治組織權、自治財政權、住民自治權等四種。

6、張正修先生之見解：⁴²

以德國鄉鎮所擁有之高權加以區分為：地域高權、事務高權、組織高權、人事高權、財政高權與課稅高權、計劃高權、立法高權、財政與公共設施管理權等。

二、制度保障說對於地方自治之核心內容

即是地方自治團體所應具有之權利或配備，德國學界稱之為地方自治團體之高權，根據黃錦堂教授引用及分析德國學說，歸納指出這些高權包括下列九項：

⁴³

(一)、領域高權

係指地方自治團體在該領域內係唯一之行政主體。領域高權具有兩種意義，一為地方自治團體就地方事項有權自行處理；一為地方自治團體原則上保有該區域。

³⁹ 同前註，頁 20。

⁴⁰ 李惠宗，憲法要義，台北：元照出版社，2001 年 8 月，初版，頁 623。

⁴¹ 許志雄，憲法秩序之變動，作者自刊，2000 年 10 月，初版，頁 96-101。

⁴² 張正修，地方制度法理論與實用二：本論，註 37 前揭書，頁 96-101。

⁴³ 黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註 38 前揭書，頁 19-24。

(二)、組織高權

係指地方自治團體就內部或外部之組織得自行加以決定，依自己之裁量而決定設置機關或公法上之財團、公營造物等，並且得加以改變或廢除。並包括對此類機關之行政事務或人事加以安排，以及就其職掌與內部之秩序加以規定，更包括對行政流程之決定以及整個行政機制之監督與調控，也包括將行政任務加以命令化以及究竟採用公法或私法型態之組織方式。惟無論如何，地方自治團體之組織高權並非絕對，而得受到聯邦或邦法律之限制。德國各邦大體得對地方自治團體之立法與行政之基本架構以及主要運作加以規定，在此意義內地方自治團體並無絕對的組織高權。聯邦法院亦指出，地方自治團體必須握有一定之組織高權，邦之立法者不得鉅細靡遺以致於窒息化，乃至掏空地方自治團體之組織權。此外，地方自治團體亦應保留有一定具體自主形成之權利，蓋這是以自我責任履行任務之必要基礎。

(三)、人事高權

係指地方自治團體有權就其合法與合目的所需之公務員、職員與工友，加以選任、任用、升遷及解雇，從而得對地方自治團體之整體之公務人員有關之問題作出決定。人事高權從而原則上也具有對公務人力之數目、待遇之決定以及懲戒程序之發動，而且無論上述人員係承辦自治事項或委辦事項。

(四)、財政高權

係指地方自治團體在法律所授予之財政範圍內，有權以自我責任，而為收入與支出之決定。地方自治團體從而享有收入高權、支出高權，並得自行編訂預算。與財政高權相接近者，為地方自治團體之業務必須有適當財政配備之要求。聯邦基本法第二八條第二項有關地方自治保障之規定，事實上亦包含此項要求。就地方自治團體財政配備之高低，德國一般有所謂「關聯原則」，主張任務之承擔與因為該承擔而引發之財政負擔應一併考量。

(五)、計畫高權

係指地方自治團體有權作成規劃而且包括各式各樣之類型，例如預算之規劃、中期財政規劃、長期任務發展計畫、個別重大開發案之規劃、經濟規劃、基礎設施興建計畫、綜合發展計畫、主要都市計畫、細部計畫……等等。此外，地方自治團體以其屬性以及對領域之整體規劃之權利，得參與上級政府之相關規劃。

(六)、自治條例之制訂高權（立法高權）

係指地方自治團體得自定自治條例，為地方自治團體自主意思之最直接表現。惟仍不得抵觸聯邦憲法與邦憲法中所為之限制，尤其有關人民基本權

利保障之有關部分。

(七)、行政高權（執行高權）

係指在法律所授權之範圍內作出必要之決定，包括執行自治事項與委辦事項之權利。除非法律另有規定，地方自治團體有選擇行為與組織方式之自由。可見地方自治團體於執行自治事項時固然有各種的自主決定權利，就執行委辦事項時亦應有小幅之空間，除非專業法律已有特別要求。

(八)、合作高權

係指地方自治團體相互間或與國家機關間，得共同合作。合作之方式包括共同擬訂策略、共同決定政策手段、共同建立必要機構等。合作高權在當今具有重要意義，蓋隨著國家之轉型與不斷之科技化、擴大規模化，許多事項非單獨之鄉鎮市所可完成。

(九)、資訊與統計之高權

地方自治團體若欲實行以上各種高權以完成自治事項與委辦事項之任務，則必須擁有相應之資訊。惟資訊高權仍受到個人資料保護法、營業機密法等有關之要求限制。統計數字高權對地方之施政有重要之意義，但亦受到來自人民基本權利保障之限制。

三、我國地方自治團體高權之探討

我國地方制度法第二條第一款將地方自治團體界定為，實施地方自治，具有公法人地位之團體。直轄市、縣（市）、鄉（鎮市）為地方自治團體，辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項（同法第十四條）。大法官釋字第四六七號解釋則指出，凡憲法上各級地域團體符合下列條件者，（1）享有就自治事項制定規章並執行之權限，（2）具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人。是以，地方自治團體係為公法人團體，享有自主組織權及自治權限之權利能力主體。其自治內涵分析如下：

（一）、自主組織權

自主組織權為地方自治團體在憲法及法律規範前提下，將視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體立法機關及行政機關自行決定及執行之權限（釋字第五二七號解釋參照）。自主組織權之依據，通說係來自憲法地方自治之「制度性保障」，亦即來自客觀上法制度保障中自我負責處理地方事務，對其內部、外部之組織得自行加以決定之權；更進一步說，自主組織權係地方自治團體自我責任履行之必要基礎。

地方自治團體之職權、行政體系確立以及事務處理程序等，皆屬組織自

主之範疇。⁴⁴惟地方自治團體所享有之自主組織權，仍不得逾越其法定界限，對此，地方制度法第六十二條第二項規定：「縣（市）政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定，各縣（市）政府應依準則擬訂組織自治條例，經縣（市）議會同意後，報內政部備查；縣（市）政府所屬機關及學校之組織規程，由縣（市）政府定之。」第五十四條則規定直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會之組織由內政部擬訂準則，報行政院核定，各級地方立法機關應依該準則擬訂組織自治條例，分別報行政院、內政部及縣政府核定。而內政部亦已依據地方制度法上開條文之授權，於民國八十八年八月十二日發布「地方行政機關組織準則」以及「地方立法機關組織準則」，該準則對地方行政機關與立法機關之組織有初步之架構規定，構成地方自治團體組織自主權之法定界限。

我國過去偏於中央集權，地方自治團體組織過度僵化，造成人力不均、行政效率低落等弊端，針砭之道在於彈性調整各地方自治團體之組織。

（二）、自治立法權

地方自治團體必須具備立法權，地方自治團體才可以發揮應有之機能。地方自治團體之自治立法權，主要係由地方自治團體針對地方自治之事務，自行立法規範，即透過地方所發布之自治法規，使其具有如中央法律一般之效力，以拘束地方之人及事物，實現地方自治之目的。此種規範之創造力為實現地方自治所不可或缺者，蓋地方事務千頭萬緒，必須有統一之規範以資遵循，故應由地方以本身之意志力形成具一般拘束力之法規範。⁴⁵

我國憲法於第一百零九條、第一百十條、第一百十三條及第一百二十四條明訂省縣之立法權，並規定由省議會、縣議會行使，係對地方自治立法權之直接保障。地方制度法除明文規定「地方立法機關」（第三章第四節第一款）之外，並且明定地方自治團體得制定自治法規（第二十五條）；地方立法機關制定之自治條例並得「創設、剝奪或限制居民之權利、義務」（第二十八條），而具有「法規創造力」；自治條例中之直轄市法規或縣規章並得設有罰則規定（第二十六條第二項）。此均係地方立法權之保障規定而與憲法規定之精神相互呼應。

但是，在現行體制下，地方法與國家法之界限並不明確，雖然地方制度法規定，「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效」（第三十條第一項），惟就自治事項之立法而言，是否宜一概承認法律優先於自治條例，殊有疑問。蓋因自治立法何時牴觸法律之

⁴⁴ 大法官釋字五二七號解釋理由書即指出：「所謂自主組織權係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限。」

⁴⁵ 洪家殷，我國地方自治團體行政處罰權之探討，行政院國科會專題研究計畫成果報告，2001年7月，頁12。

判斷通常並不容易，自治立法如較國家法做更廣泛（如就國家所未規範之事項為規範），或更高度（如更嚴格之罰則）之規範，並非一律皆該當於牴觸之情況。⁴⁶

(三)、一般計劃權

地方建設計劃屬於地方自治團體之固有事務。地方自治團體對其自治領域內之都市計劃、建築計劃、文化發展、道路交通規劃、公園、水電供應等，皆有自行規劃權，甚至對中央所為規劃涉及地方自治團體配合時，地方亦有參與之權利。

值得注意的是，行政程序法公布施行後，該法第一百六十四條第一項規定行政計畫之確定裁決將不可避免地會對地方自治團體之規劃自主權造成影響。對此除了依該法同條文規定必須踐行公開及聽證程序，而讓地方自治團體在事前得以參與外，由於該確定裁決之性質屬行政處分，⁴⁷因此地方自治團體在事後亦得對該確定裁決提起訴願、行政訴訟，以尋求救濟。

(四)、財政高權

地方自治團體在法律所授予之財政範圍內，有權自我負責，而為收入支出之決定權限；若欠缺財政高權則地方自治團體將形同虛設。憲法保障地方自治團體對地方性事務自我負責自治之權，此一自治權亦應包含稅收及財政自主權。財政為庶政之母，地方不能完全依賴「統籌分配款」與「補助款」推動地方建設。

為提高地方自有財源自主性，立法院於民國九十一年制定地方稅法通則，賦予各級地方政府得開徵新稅，調高其地方稅徵收率（額）之法源。除此之外，為避免由中央立法而由地方執行法律，增加地方財政負擔，形成「中央請客，地方付錢」之不合理現象，今後有關社會福利等支出之相關法律，應明訂各級政府經費分擔之比例。此外，大法官釋字第五五〇號解釋亦揭櫫：「法律之實施須由地方負擔經費者，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，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，並就法案實施所須財源事前妥為規劃；立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會」。

我國實務上地方財政出現許多問題，主要有：1、地方自主財源偏低，財政困窘；2、上級政府未依法切實負擔委辦事項之經費，造成地方財政支出扭曲；3、補助金多屬指定用途性質之特定補助，減損地方自治因地制宜之效果；4、統籌分配稅制不健全，中央容易上下其手。以上弊端嚴重妨礙地方自治之發展，今後應從法制層面著手改進。例如，強化地方財源自主性，提高自有財源比例；制定地方稅法通則，確保地方自主課稅權；修正財政收

⁴⁶ 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19。

⁴⁷ 董保城，「行政計畫」，收於翁岳生編，行政法，2000年3月，二版，頁687。

支劃分法，合理分配稅源；健全財政調整制度，有效平衡地方差距。⁴⁸

（五）人事高權

地方自治團體為完成其任務，在法律範圍內有任用、提升與免職公務員、解聘僱員、職工之權利，以及在職務關係內有作成有關人事決定之權。在人事自主領域內基於法律一體性之觀點，透過公務員相關法律（如公務員任用法、公務員俸給法等），使地方自治團體自行決定之可能性受到很大的拘束性。例如上級機關基於經費之拮据，要求某鄉鎮對公務員晉升年限之延長，此舉即屬侵犯地方之人事權。

雖然從學理上來看，為了讓地方自治團體能順利完成任務，應該賦予其人事自主權，但目前我國之公務員制度並未作「國家公務員」與「地方公務員」之體系區分，使得地方之人事自主權並未落實；尤以我國地方自治團體公務員之考試、用人權限及考銓業務，須受中央之節制（參照地方制度法第五十五條、五十六條、五十七條及六十二條）。

我國雖然由大法官引進德國之「制度保障說」為地方自治之本質理論，惟由上揭具體內涵之分析，不難發現欠缺相關之制度配套，以致影響地方自治權限之落實，應該儘速進行相關法律之整備，以有效維護地方自治垂直分權之功能及住民自治之理念。

第四節 地方自治法制化之歷程

我國地方自治法制化真正啟於民國八十八年一月二十五日所公布的地方制度法，回顧地方自治實施的演變歷程，可上溯自民國三十九年以降，初以行政命令：約有「台灣省各縣布實施地方自治綱要」、「省政府組織法」、「台北市各級組織及實施地方自治綱要」及「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」等作為規範。隨著解嚴、政黨開放、多元民主潮流的衝擊、團體與住民自治理念日益受到重視，及地方自治的成果漸顯，終於民國八十一年之憲法修改得到落實，於增修條文第八條明定：「省縣地方制度以法律定之」，正式揭開地方自治法制化的序幕，旋於民國八十三年公布、實施「省縣自治法」與「直轄市自治法」（簡稱自治二法），使得地方自治獲得堅實的法制基礎。民國八十五年召開國家發展會議，建立進一步落實地方自治的共識，隨即展開精省工程，並全面檢討及翻修自治二法，地方制度法即在此背景下應運而生。⁴⁹將我國地方自治這一路漫長的法制化歷程分為三個時期，詳述如下：

⁴⁸ 許志雄，註8前揭文，頁14。

⁴⁹ 蔡茂寅，「地方制度法之特色與若干商榷」，律師雜誌，第224期，2000年1月，頁39。

壹、自治綱要時期

「綱要時代」(始於民國三十九年至民國八十三年七月通過自治二法止)的地方政府,其自治完全在中央控制之下。此時期之地方自治與憲法的規定根本是「南轅北轍」,且前述規範地方自治各項行政命令更是「違憲法令」。⁵⁰在本時期根本不重視地方政府的研究,毋庸說建構任何理論。從行憲以來到自治二法時代,地方自治率以行政命令為依據,事務之性質概由中央決定,所謂中山先生之「均權制度」只不過紙上名詞而已。⁵¹

一、地方自治實施之依據

民國三十六年憲法所規定的地方自治,於政府遷台後迄至民國八十一年並未施行,地方雖擁有某種民主程度的自治選舉,然而地方自治的組織及權限僅皆源自於中央的行政命令,地方政府全聽命於中央。此時期地方政治運作主要的依據有:民國十六年七月十八日制訂的「省政府組織法」、民國三十九年四月二十四日省政府訂頒的「台灣省各縣市實施地方自治綱要」、民國四十年九月二十六日行政院制訂的「台灣省議會組織規程」、民國五十六年六月二十二日「台北市議會組織規程」及民國五十六年七月八日「高雄市議會組織規程」等,中央政府實際所能管轄的區域幾乎與台灣省重疊。也因此國內對於地方政府研究理論的「重構」工作,似乎遲至二十世紀末二十一世紀初才開始。

二、地方自治組織之規範

憲法的架構中,省和縣都是受憲法保障的自治法人,不僅包含權限有憲法保留(憲法第十章參照),而且其自治組織亦受到憲法的高度保障,中央只有通則制定權(憲法第一零八條第一項第一款參照)而已,但省、縣均可訂定自治法作為其自治的基本法律規範(憲法第十一章參照),省自治法一旦通過司法院審查,連法律都不得變更其效力。惟直轄市的自治權限及組織法屬法律保留,由中央來決定。但因行憲不久中央政府即已遷台,省縣自治通則的制定遭到中斷,憲法保障的地方自治成為空談,除省政府仍依行憲前訓政時期的組織法組織運作外,省議會、縣(市)、鄉(鎮、市)及後來直轄市的自治組織及運作均以行政院所頒命令為其基礎。⁵²

⁵⁰ 陳新民,《中華民國憲法釋論》,作者自印,台北:三民總經銷,2001年1月,修訂四版,頁784-785。

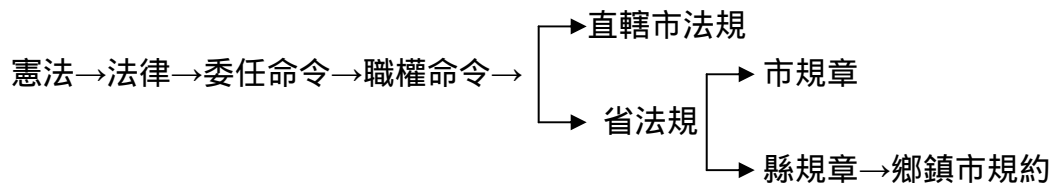
⁵¹ 高永光,「地方政府研究的理論重構:地方立法權的分析」,《中央與地方關係學術研討會論文集》,國立政治大學中山人文社會科學研究所主辦,2001年5月12日,頁27。

⁵² 蘇永欽,「地方自治法規與人民權利義務」,《中國地方自治雜誌》,第52卷,第4期,1999年4月,頁11-12。

三、地方自治法規之位階

本時期地方政府無獨立人格，只是國家功能性之派出單位。分配於中央與地方的權力，屬於行政權領域裡的不完全分權，而非最後的立法分權，故垂直權力分立的結構並不存在。國家法律擁有絕對的優越地位，中央各機關所發布的法規命令，對地方政府有強制拘束力，甚至在性質上僅具內部效力的行政規則，都能對地方政府發生箝制作用，地方政府一切行政行為完全喪失自主性，各種自治權的保障全歸空洞化。⁵³

於此地方自治綱要實施時期，地方自治法規在位階上是低於中央法規，而地方法規當中，省法規位階高於縣規章，縣規章高於鄉鎮市規約，而省(市)法規、縣(市)規章、鄉鎮市規約除包含議會、代表會所訂定之法規、規章、規約外，地包括省(市)政府、縣(市)政府及鄉鎮市公所依職權及法規授權所定之法規、規章與規約。(參見圖 3-1)



[圖 3-1] 自治綱要時期之法規體系⁵⁴

四、「地方自治綱要」之法制分析

民國三十八年八月省政府設置地方自治研究會，籌畫縣市地方自治的實施計完成「臺灣省調整行政區域草案」、「臺灣省各縣市實施地方自治綱要草案」、「臺灣省各縣市議員選舉罷免規程草案」，省政府於民國三十九年公佈「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」(以下簡稱「地方自治綱要」)歷經十一次修正，其中與地方自治權限相關的計有民國四十一、四十三、四十八與五十六年四次。

此綱要為行政院以行政命令的方式排除憲法規定的「省縣自治通則」的制定程序，而「地方自治綱要」中規定的自治事項在實際運作上則形同具文，地方政府無人事任命權、組織權，財政收支劃分也不盡合理，處處仰賴中央的補助。因此，以下擬從人事權、組織自主權、行政監督及財政權等四方面探討此時期地方自治所面臨的問題。

(一)、人事權方面

民國四十四年行政院核頒「民選縣市長考績獎懲辦法」，省民政廳訂頒「鄉鎮縣轄市長成績考核辦法」，及針對縣市政府機要人員訂定「各縣市政

⁵³ 劉文仕，地方立法權-體系概念的再造與詮釋，台北：學林文化，2001年8月，三版，頁15。

⁵⁴ 劉正修，地方制度法理論與實用二：本論，註37前揭書，頁261。

府主任秘書遴用標準」、「鄉鎮區縣轄市公所秘書遴用標準」、「縣轄市公所主任秘書遴用標準」，使上級機關能評論縣市長政績並監督縣市首長用人，可以說是相當程度破壞責任政治並妨礙了首長推行地方自治的業務，難怪被譏為「半自治」的地方自治。⁵⁵

在公務人員任用方面，民國四十二年公佈「臺灣省各機關臨時人員管理辦法」，規定省政府以下各級地方行政機關、省屬公營事業及各級學校人員之任免、考核皆須經省府核准方為有效，⁵⁶可謂將地方公務人員視為中央派出機構人員，適用中央政府考銓法規，使得人事制度呈現一元化中央集中管理之態樣。

此外，縣市政府財政、教育、警察、稅捐、人事、主計等單位主管及教育局課長、督學、國中校長，皆由上級任免。⁵⁷

由於地方政府首長沒有人事任用權與人事指揮監督權，此種地方自治可以稱為「監護型地方自治」了。

(二)、組織自主權方面

臺灣省自民國三十九年頒訂「地方自治綱要」後，台北市、高雄市實施地方自治綱要比照辦理，於民國四十年先頒訂「臺灣省各縣市政府組織通則」，並於民國五十年各縣市政府組織依照「臺灣省各縣市政府組織規程準則」的規定組設，列舉明訂各縣市之二級機關(局、科、室)的名稱及執掌，此準則均對各縣市之局、科、課、室等組織做統一化之規範，無法因應地方特殊需求而發展出各自的行政組織架構，而每欲調整，皆須層報行政院核備方可。而且現行之鄉鎮市組織，亦係以「臺灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程準則」規範之，且列舉明定其直轄、附屬的機關或單位，以達統一化。⁵⁸此一致化的組織型態，恐難因應地方需求與社會環境變遷，尤其偏遠的縣及鄉鎮組織最嚴重，不免造成人事的浮濫不公與財政之分配不均。⁵⁹

在組織調整權限方面，地方政府依照行政命令所頒布的組織規程準則來制定組織機關單位，其監督範圍可達省市級約二、三級機關，又依「地方自治綱要」第二十八條規定，縣市政府之組織，由省政府訂定準則，報內政部轉報行政院備案，且縣市政府應依前項準則訂組織規程，報請省政府核備。而此準則是省政府以行政命令的方式規定。簡言之，各縣市綱要雖由省政府發布，但須層報行政院核備，而省政府所訂定之各縣市政府準則，亦須

⁵⁵ 台灣省文獻會，「政治志行政篇」，收錄於重修台灣省通誌，南投：台灣省文獻會，卷七，1996年，頁721~724。

⁵⁶ 江大樹，國家發展與文官改革，台北：懋藝出版社，1997年，頁337~338。

⁵⁷ 許新枝，現代民主政治與地方自治，台北：正中書局，1992年，頁150。

⁵⁸ 仇桂美，「我國各級政府間行政監督之研究」，台北：國立政治大學政治研究所博士論文，1994年，頁162。

⁵⁹ 趙永茂，中央與地方權限劃分理論與實施：兼論台灣地方政府的變革方向，台北：翰蘆，1998年，頁192。

層報行政院核備，皆顯示行政院扮演最高之監督者角色，⁶⁰因此可看出威權統治時期地方政府其實並沒有組織自主權。⁶¹

(三)、行政監督方面

憲法本文無「自治監督」的明文，只於第一百二十七條規定：「縣長辦理縣自治，並執行中央及省委辦事項」，按照法理推論，縣在執行此類委辦事項時，固須接受中央及省的監督，然而憲法對於中央、省、縣的職權採列舉的方式，只有遇有爭議時，由司法院解決之，可見縣的自治權是受憲法保障的，也無所謂省是縣的「自治監督」⁶²。然而，「地方自治綱要」第四十四條卻規定：「縣市自治監督機關為省政府，鄉鎮縣轄市自治監督機關為縣政府」，亦即官派省主席得以監督民選縣市長。

此外，就行政監督停職權來看，「地方自治綱要」第四十九條規定：「縣市長、鄉鎮縣轄市長、村里長，對上級政府委辦事項，如抗不遵行或違法失職，情節重大者，各該自治監督機關，除依法處理外，得呈准先行停止其職務」，而且省政府可不經省議會同意，對縣市長做出停職的處分，這與憲法自有不符之虛，憲法的設計是賦予縣民行使創制複決權，並依法律行使選舉罷免之權。⁶³

在縣市議會議決案處理方面，「地方自治綱要」第四十六條規定：「縣市政府對於縣市議會之議決案，如認為窒礙難行時，請示省政府核可送達縣市議會」，亦足證明地方自治事項受到上級政府控制。而民國四十二年公佈的「臺灣省臨時省議會組織規程」第四條規定臨時省議會議決之事項與憲法及中央法令牴觸者無效，因此中央政府可以隨時以行政命令來取消省議會之任何決議。再者，第二十二、二十三、二十四條，又規定凡遇有議會與省政府立場不一至時，最後的決定權一律屬於行政院，必要時甚至可以由行政院命令解散議會，成為「指導式政治」。⁶⁴

(四)、財政權方面

「地方自治綱要」裡規範縣市政府收入和鄉鎮收入，亦確立其收入來源。為賦予地方政府收入來源規範依據，遂於民國三十九年公布「財政收支劃分法」，將全國財政收支系統劃分為中央、省及直轄市、縣市，且將鄉鎮財政包括於縣財政內。

在地方稅課立法權方面，依「財政收支劃分法」第七條規定：「省縣稅

⁶⁰ 仇桂美，前揭文，頁 171。

⁶¹ 秦書彥，「中央與地方政府關係之歷史檢視與改革之道」，台北：國立政治大學公共行政學研究所，2000 年，頁 48~49。

⁶² 傅正，「地方自治呼？省府官治呼？」，自由中國，1959 年，第 20 卷，第 8 期，5 月 1 日，頁 153。

⁶³ 江大樹，註 56 前揭書，頁 92。

⁶⁴ 自由中國編，「社論」，收錄於自由中國，1957 年，頁 3~5。

課立法，以財政收支劃分法有明文規定為限，並由中央制定稅法通則，以做為省縣立法之依據，然而中央遲遲未訂定「地方稅法通則」，導致地方的稅課項目均由中央統一立法，因稅源不穩定，自有財源均感不足，且教育經費與人事費用比重太高常造成地方貧困主因。⁶⁵

就中央補助款來看，「財政收支劃分法」第三十條及三十一條乃中央對貧瘠之省及省對貧瘠縣市的補助規定，這項規定有助於府際間財政均衡，但在實際運作上，往往淪為中央控制地方的政策工具。又憲法第一百零七條之規定：「國稅、省稅與縣稅之劃分，由中央立法並執行」，所以中央可決定各項稅收的分成比例，而如上所述的「地方稅法通則」並沒有付諸制定，地方政府沒有租稅立法權，因而中央補助款項就成為地方政府主要財源之一，且占歲入預算的第二位，但在補助制度未法制化、透明化的情況下，形成中央集權又集錢的情形。

縣市政府的歲入中，臺灣省政府的補助占其總歲入近四成的比例，地方政府自主財源不足情況十分嚴重。因此，政府於民國四十三年公佈修正「財政收支劃分法」，由省政府將部分屬於縣市政府之稅源予以統籌分配，以調節各縣市財政盈餘，然而創設統籌分配款的用意，在於矯正地方財源之不足與府際間的不均，但這項財政調整措施缺乏制度化的分配標準和透明的分配過程，亦無議會之監督，⁶⁶使得省政府得以此來控制民選縣市長的政策走向，破壞地方自治的精神。

綜合言之，此時期中央政府以財政控制的手段，藉由中央及省的補助款、統籌款，以及對地方政府自主財源的控制，從而突顯出中央集錢的趨勢。

貳、自治二法時期

自治二法之期間，乃自民國八十三年地方自治二法通過而至民國八十八年一月二十五日現行「地方制度法」公布前為止。此時期因為憲法增修條文第九條之規定，由立法院制定省縣自治法及直轄市自治法等二法，作為地方自治實施之根據，以取代原本依據憲法應制定之「省縣自治通則」。

一、法制化過程

政府遷臺後，有效統治轄區僅有一省及零星島嶼，與憲法以廣大領土設計之制度不合，以致無法制定省縣自治通則付諸實施，況地方自治一直以行政命令作

⁶⁵ 許新枝，前揭書，頁 124~125。

⁶⁶ 洪菁珮，「中央與地方財政收支劃分的政治經濟分析：1945~1999」，台北：台灣大學政治研究所碩士論文，1999 年，頁 46~48。

為依據，推動近四十餘年，難以回頭依憲法規定之程序運作。惟無論以中央法規或省法規作為地方自治之準據，中央或省政府即能輕易干涉地方自治之權而有礙地方之自主，伴隨著國內民主與自治意識的高漲，地方制度法制化之訴求自然日益高漲。

為回應各界對地方組織法制化的要求，內政部曾於民國七十七年採行學者專家及社會各方意見，擬具「動員戡亂時期臺灣省政府組織條例」草案及「動員戡亂時期臺灣省議會組織條例」草案，經函送立法院審議，省議會以此舉有違憲法精神，爰由立法院函送司法院大法官釋憲，嗣經大法官會議作出釋字第260號解釋：「依中華民國憲法有關地方制度之規定，中央尚無逕就特定之省議會及省政府之組織單獨制定法律之依據，現時設置之省級民意機關亦無逕行立法之權限。」大法官會議之解釋，在地方制度合憲化的機制上有了催化作用，中央不得不考量再重新制定省縣自治通則，以為省召集省民代表大會制定省自治法之依據；或以修改憲法凍結相關規定，另定地方自治法律等途徑中選擇其可行之路。

民國七十九年國是會議，朝野各界與會人士在地方制度議題上，提出應落實憲法或授權立法院立法，以改善中央政府統治權過大，地方政府自治權過小之缺點，甚至能循修憲方式達成改革。另外亦強調地方自治應依據臺灣目前發展，兼顧憲法體制，達成法制化與民主化之目的。⁶⁷嗣經朝野確立修憲共識後，於民國八十一年五月二十七日第二屆國民大會臨時會第二十七次大會通過憲法增修條文第十七條：「省縣市地方制度，另以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百十二條至一百十五條及第一百二十二條之限制」，內政部根據此一規定，擬具省縣自治法草案，又依憲法第一百十八條：「直轄市之自治，以法律定之」規定，研擬直轄市自治法草案。該二自治法經內政部蒐集相關資料及參酌現行制度，於八十一年六月間完成初稿，隨即陸續邀請學者、專家、各級地方議會、地方政府代表及中央有關部會代表等，舉行三次座談會，並經十二次聯席審查會議(內政部法規會、中央各有關部會、省(市)政府及部分縣(市)政府代表共同列席參與)初審完竣，陳報行政院，案經行政院(先後邀集中央及地方各相關機關)召開審查會八次，邀集學者專家舉行座談會二次，於八十二年四月十六日審竣並於四月二十九日提經行政院院會討論通過，函報立法院審議，併同當時立法委員尤宏、黃爾璇、林壽山、曹爾忠、趙永清等人之提案計六案併審，於八十三年七月七日完成三讀，同年七月二十九日經總統公布施行，開展了我國地方制度合憲化與法制化的途徑。⁶⁸

二、立法要旨⁶⁹

⁶⁷ 參閱國是會議秘書處編，國是會議總結報告(二)，1990年7月4日。

⁶⁸ 內政部編印，省縣自治法暨直轄市自治法研訂實錄，內政部，1995年6月，頁1~5，詳細研訂過程請參閱本書完整內容及立法院審查「省縣自治法」暨「直轄市自治法」歷次會議實錄。

⁶⁹ 黃錦堂，如何健全地方自治法規之研究，台灣省諮議會委託研究報告，南投：台灣省諮議會

省縣自治法、直轄市自治法二法立法體例一致，擁有相同之架構。內容規範有關居民之權利義務、自治事項、地方自治團體之行政機關、立法機關之職權與互動等，在省、直轄市、縣市自治團體間亦採完全一致之立法。至於有關鄉鎮縣轄市之自治，憲法及增修條文雖未規定，國是會議時大多數出席人員即認為依憲法精神而言，鄉鎮縣轄市並非地方自治單位，尤其選舉弊端叢生，應予廢除，或改為官派，里長予以取消。⁷⁰不過立法者基於實務上思考，認為鄉（鎮、市）具有強化民主政治基礎，能貫徹省縣自治之本旨與防止政治分贓及縣長專擅，並適合自治之演進趨勢及維持現行政治資源之分配，可安定地方政治人士繼續為地方福祉而奉獻。復以民國二十八年公布之「縣各級組織綱要」、三十年公布之「鄉鎮組織暫行條例」及前依憲法第一百零八條規定，經行政院送請立法院審議之「省縣自治通則」草案，及現行臺灣實施地方自治均賦予鄉鎮市自治法人地位之現況考量，故仍將鄉鎮市之自治列入省縣自治法規範。

省縣自治法與直轄市自治法之設計基本架構係採層級節制之規劃，定位為同一層級之省與直轄市、縣與市、鄉鎮與縣轄市間，均採組織一致、權力一致、運作模式一致之設計，至於不同層級之關係，則採由上一層級行政監督之模式，將省及直轄市之自治監督機關明定為行政院，縣、市之自治監督機關定為省政府，鄉鎮縣轄市之自治監督機關為縣政府。綜觀二自治法立法報告揭櫫之立法原則為：(1)貫徹憲法及憲法增修條文規定之本旨。(2)落實地方自治之精神。(3)提高地方自治之財源。(4)擷取過去實施地方自治之經驗。(5)參酌外國地方自治之體例。惟審閱省縣自治法計六章六十五條，直轄市自治法計六章五十六條，大體不脫自治綱要時期之窠臼，故而學者多有戲稱為「自治綱要法制化」。

省縣自治法與直轄市自治法立法架構係依地方自治的幾個要素區分章節，除於總則就地方自治團體之任務、層級關係及行政區劃與調整做原則性之規範外，主要區分為省民、縣市民、鄉鎮市民（在直轄市自治法規定為直轄市民）之權利與義務、自治事項：自治組織（包括議會、代表會與政府、公所二節）、自治財政、自治監督、附則等七章。

三、制度設計與法規位階

自治二法之立法重心強調省、直轄市之高度自治權，縣市之權因省之存在而受擠壓，鄉鎮縣轄市之自治權受到省與縣規範，無疑非自治法人，立法架構為「重省市，輕縣市，無視鄉鎮市」⁷¹，此從其地方自治法規之法效力，省（市）法規位階平行，而法效力高於縣（市）規章，鄉（鎮、市）規約之法效力最小，可見一斑：

編印，2000年，頁58~59。

⁷⁰ 同註20。

⁷¹ 紀俊臣，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，臺北：時英出版，1999年9月，頁210-213。-

(一)、省（市）法規位階平行

依省縣自治法第十八條規定，省議會議決省法規，該類法規，除法律另有規定者外，應函由省政府報中央主管機關轉行政院備查，但不得逕行修正。同法第二十六條第一項規定，省議會議決事項，於該法施行四年內，與中央法規牴觸者無效；期滿後，省議會議決自治事項與法律牴觸者無效；議決委辦事項與中央法規牴觸者無效。此係省具地方自治團體公法人地位時，所得依憲法第一百零九條「省立法並執行，或交由縣執行」規定，在「憲法保留」下，所得全權行使的「省立法權」。至憲法第一百零八條第二項「制定單行法規」之權，係屬「授權」者不同，唯其法效力概無二致。

關於省立法權在省縣自治法之規定，直轄市自治法第十五條及第二十一條，均有文字幾乎雷同之規定，足見直轄市自治雖係依憲法第一百十八條：「直轄市之自治，以法律定之」，換言之，省與直轄市在法制上採雙軌化，並非憲法所禁止，但立法者係採取省與直轄市單元化之法制設計。直轄市在具有地方自治團體公法人地位後，其市法規位階與省法規相同，且於二自治法施行四年後，即自民國八十七年七月二十九日後，省與直轄市之法規，將因法規係規範「自治事項」或「委辦事項」之不同，而有等差之效力位階，自治事項法規將與中央法規平行，而委辦事項法規，因係中央政府業務之委辦，在必要時所訂定之法規，其位階低於中央法規。

(二)、縣（市）規章次之

省縣自治法第十九條第一項規定，縣（市）議會有議決縣（市）規章之自治立法權，但該規章依第二十六條第二項規定，與中央法規、省法規牴觸者無效，說明縣（市）規章效力位階在省法規之下，而且縣（市）規章無自治事項與委辦事項之別，皆受制於省法規的法效力，致不得強化其規制作用。

(三)、鄉（鎮、市）規約更次之

憲法未見有鄉（鎮、市）層級之地方制度，省縣自治法係依循臺灣省各縣市實施地方自治綱要，曾設計鄉（鎮、市）之層級，省縣自治法第二十條固規定鄉（鎮、市）民代表會有議決鄉（鎮、市）規約之權，但其位階係低於省法規、縣規章，第二十六條第三項皆有規定。

自治二法的法規效力位階圖示如下：⁷²

- 法律 > 中央法規命令 > 直轄市法規（委辦事項）
- 法律 > 直轄市法規（自治事項） > 中央法規命令
- 法律 > 中央法規命令 > 縣規章（自治及委辦事項）
- 法律 > 中央法規命令 > 縣規章 > 鄉鎮規約（自治及委辦事項）

⁷² 許宗力，「地方立法權相關問題之研究」，收錄於地方自治法二〇〇一，台北市政府法規委員會編印，2001年10月，初版，頁49-50。

四、法制評析

自治二法雖代表地方自治法制化，免去以行政命令方式運作地方自治，但地方仍為中央所監控，即縣市自治同時受制於中央與省政府的重疊監督，只能說是「半自治」狀態。尤其中央及所謂的上級機關，依舊殘存霸權心態，不時輕率否定地方的積極施政，可說是自治綱要時代的心態並而調整。⁷³以下將此時期的重要法制問題列出如下：

(一)、人事權方面

省縣自治法第三十五條、直轄市自治法第三十條第三項規定：「一級機關首長由市長任免，除副市長一人，主計、人事、警政及政風主管由省、市長依法任免」，此規定遂成為台北市、臺灣省與中央人事權爭議的導火線，而這裡所指的是「主計機構人員設置管理條例」、「人事管理條例」、「警察人員管理條例」及「政風機構人員設置條例」，由這些條例⁷⁴可知主計、人事、警政及政風主管之任免係屬於中央的職權。⁷⁵

實務的運作上，經由中央主管機關與地方民選首長的積極溝通，達成「任免、遷調權歸中央統籌，地方首長則有建議權、選擇權、同意權和考核權等」⁷⁶。縣市首長之人事任免權卻相當有限，完全依賴省政府各廳處官派局長，對於縣市首長施政上有所限制，因此常產生向省府爭權的情形。省縣自治法第四十二第五項規定，「各級政府、公所之組織規程及準則，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規，各權責機關於核定後，應函送考試院備查」。有此可知，省縣自治法對地方政府人事制度仍是維持目前一元化中央集中管理的精神。

縣市政府一級主管是否改列政務官，也是爭論不休的課題。「省縣自治法」與「直轄市自治法」僅賦予省長、市長對於一級主管的任命權，並未賦予縣市政府首長的一級主管人事任命權。

不惟如此，有關縣市政府一級主管的職務列等問題也引起廣泛的討論。例如，政務人員任用法第六條，係依機關層次、業務性質及職責程度三者，做為職等標準及職務列等表的訂定原則，目前僅依機關層次作考量，造成人

⁷³ 紀俊臣，註 71 前揭書，頁 146-147。

⁷⁴ 1. 「主計機構人員設置管理條例」第十八條規定，各級主計人員之任免遷調，除中央各主管機關、省（市）政府主計主辦人員，由中央主計機關辦理外，餘由各該管或其上級機關主計機構層報中央主計機關核辦。但得視實際需要，分職等授權核辦；其辦法由中央主計機關定之。
2. 「人事管理條例」第八條規定，人事主管人員之任免，由銓敘部依法辦理，佐理人員之任免，由各該主管人員擬請銓敘部或銓敘處依法辦理。
3. 「警察人員管理條例」第九條規定，警察人員由內政部遴用及管理、或交由省（市）政府遴用及管理。
4. 「政風機構人員設置條例」第十條規定，各機關政風人員應秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督。

⁷⁵ 江大樹，省虛級化後台北市政府因應對策之研究，台北市政府研考會委託研究，1998 年，台北市政府研考會，頁 31-32。

⁷⁶ 江大樹，國家發展與文官政策，註 56 前揭書，頁 342。

才不願意下鄉，地方無法留住優秀人才。與中央公務人員相比較，地方公務人員的職等相差甚多，例如，地方一級主管列九職等而已，中央部會的科長就有九職等，可見地方實在沒有任何的優惠條件吸引優秀人才下鄉。

(二)、組織自主權方面

民國八十三年「省縣自治法」通過後，臺灣省政府依法訂定「臺灣省政府組織規程」，而廢止民國三十七年所訂的「臺灣省改革合署辦公施行細則」，邁向法制化的地方自治，而縣市政府則依「臺灣省各縣市政府組織規程準則」的規定組設，各縣市政府內部的局、科、課、室等單位則大致相同。省縣自治法第四十二條第二、三項規定：「縣（市）而政府之組織由省政府擬定準則，經省議會同意後，報請行政院備查；各縣（市）政府應依準則，擬定組織規程，經縣（市）議會同意後，報請省政府備查」、「鄉（鎮、市）公所之組織由省政府擬定準則，經省議會同意後，報請內政部備查；各鄉（鎮、市）公所應依準則，擬定組織規程，經鄉（鎮、市）民代表會同意後，報請縣政府備查」，這些「臺灣省各縣市政府組織規程準則」及「臺灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程準則」對縣市、鄉鎮市組織設置均有明確之規定，各級地方政府並無法「因地制宜」，因此自主組織權並未獲得改善。而在省縣自治法第四十二條第一項的規定卻使得省政府擁有較大的自主組織權。

此外，有學者也指出縣市政府的自主組織權受到限制的地方有：⁷⁷

- (1)「臺灣省各縣市政府組織規程準則」第四條中單以戶籍人口數作為劃分縣市政府局、科、室之依據，無法反映現實須要。
- (2)以戶籍人口數作為局、科、室的單位名稱，會因人口流動得因社會福利的增加或勞工人口的增多而不符合實際業務的需要。
- (3)縣市政府「因地制宜」成立附屬機關權力受限：無法因應實際業務來增設。
- (4)附屬機關過多影響縣市首長領導統御及控制幅度的問題。
- (5)決策之制度因首長制之故而與民意有脫節情形。

(三)、行政監督方面

照憲法本文的設計，並未特別強調中央行政監督權，當事權有爭議時依憲法第一一四條及第一一五條由司法院職司違憲審查與省自治法障礙之仲裁協調主席權。然而此次修憲竟凍結司法的違憲立法審查權，以及違憲行政執行審查與仲裁協議權。⁷⁸即依憲法增修條文第十七條第二項第五款的規定「省自治之監督機關為行政院，縣自治之監督機關為省政府」，「省縣自治法」第六條也作相同規定，並增訂鄉（鎮、市）自治之監督機關為縣政府。在自

⁷⁷ 丘昌泰，「再造地方政府——修憲後縣市政府組織架構的調整方向」，中國地方自治，第 51 卷，第 5 期，1998 年，頁 9-17。

⁷⁸ 趙永茂，註 59 前揭書，頁 115。

治二法中行政監督多，包括有：行政處分權、代行處理權、爭議協商權、解除公職權、停止公職權、核准延任權、派代公職權、核備法規權等監督標的。⁷⁹自治二法規定事權有爭議時由立法院解決之。自治二法較集中規定於行政監督，卻對於立法監督、司法監督及救濟途徑等規範付之闕如。

(四)、財政權方面

「省縣自治法」第四十六條第二項規定，「由省統籌分配所屬縣（市）之財源，其各縣（市）間應分配之比率須經省議會之決議」，統籌分配款項受到議會之監督。在中央與地方政府費用負擔方面，依「財政收支劃分法」第三十七條對支出劃分只做原則性規定，其第三十八條規定，各級政府委託他級或同級政府辦理者，其經費由委託機關負擔，而「省縣自治法」第五十一條和「直轄市自治法」第四十三條規定，「中央費用與地方費用之區分，應明定地方自治團體（或市政府）全額負擔，中央與地方自治團體分擔以及中央全額負擔之項目，以確定地方（或市）財政之自主性；同時，中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體或（市政府）負擔」。但在實際運作情形，卻有與法規脫節之處。例如「全民健康保險」、「老農津貼」、「農民保險」、「勞工保險」，前者係中央立法並執行，後三者是由中央立法委託地方政府辦理，其經費似應由中央全額負擔，然而在立法時卻規定經費由地方政府負擔。⁸⁰進一步言之，地方政府在制定法律過程中沒有參與的機制，致地方政府在財政的運用上更加困窘。

在補助款的制度設計上，除了上述「中央統籌分配稅款」平衡省市預算基金外，尚有省市補助、各部會預算內之補助及特別預算補助，參見表 3-2。

[表 3-2] 中央對地方政府補助之項目

項目	來源	運作
平衡省市預算基金	直轄市營業稅與印花稅各 1/2	以收支並列編入總預算之中，併同中央補助款分配省市，全部撥付給地方。
省市補助	中央政府歲入編列支應。	編入總預算之中，主要為計畫型補助，直撥省市，省市政府應連同其配合款列入預算。
列於各部會預算內之補助	編入總預算中之各部會預算項下。	為計畫型補助，由各部會統籌規劃或辦理計畫直撥省市，省市政府其配合款列入預算。

⁷⁹ 李長晏，「我國中央與地方政府關係分析：英國經驗之學習」，台北：政治大學公共行政研究所博士論文，1999年，頁106。

⁸⁰ 陳立剛，「地方財政問題探討及因應之道」，東吳政治學報，第6期，1996年，頁168。

特別預算	中央政府籌措，以發行公債為主，編入特別預算之中。	直撥省市，做為緊急重大工程等不定期重大政策之用。
------	--------------------------	--------------------------

資料來源：修改自黃星滿，「日本中央對地方政府財政補助之探討」，財稅對策，第 20 卷，第 2 期，1998 年，頁 53。

整體而言，縣市政府的稅收劃分由中央主導，自有財源因稅目彈性小，稅基不大而偏低，無法因應支出，故急需爭取上級補助款，補助制度多以計劃型補助為主，地方無自主權利；統籌分配款也全由中央自訂分配。⁸¹可知，縣市政府的財政權相當有限。

「自治二法」通過後，賦予省、市長較多的自主權限，然而縣市政府卻還是沿襲「地方自治綱要」時期的規定。具體言之，在省縣自治法中明確指出自治監督關係，以監督地方政府的自治事項與委辦事項；在自治權限上，縣市政府的人事權有所限制，由省政府指派縣市政府一級主管，而縣市政府亦沒有組織設置權，為全國一致的組織架構；在財政權上，中央得以補助款的發放來控制地方政府，而中央統籌分配款亦無明確的劃分方式，有利於中央控制地方。⁸²

所謂地方自治法制化僅是對「地方自治綱要」時期新頒訂的行政命令加以法制化，並加強中央對地方的監督，沒有讓地方政府參與國土規劃、區域發展計畫或財政分配，因而中央仍有集權的色彩。⁸³

參、地方制度法時期

一、精省與新地方制度

雖然自治二法為我國地方自治法制化揭開序幕，但在政治開放與改革中，國人也意識到以我國目前有效管轄幅員僅限於臺澎金馬三萬六千一百八十八平方公里的領土，二千一百萬之人口上，仍然建制有四級政府，其中省政府又幾乎與中央轄區一致，造成事權重疊、資源浪費等問題，於是各界認為省政府之存在有下列問題，而一再提出廢省或精省之主張：⁸⁴

(一)、省與中央轄區高度重疊

⁸¹ 詳參閱陳立剛，前揭文，頁 168、168-169。徐仁輝，「精省後中央與地方財政關係之規劃研究」，李顯峰，「省府精簡後補助款制度規劃之研究」，收錄於國立政治大學公共行政系主辦修憲後地方自治與行政發學術研討會論文集，台北：國立政治大學公共行政系，1998 年，頁 268。

⁸² 秦書彥，前揭文，頁 64。

⁸³ 趙永茂，註 56 前揭書，頁 137。

⁸⁴ 關於憲政體制與政黨政治議題分析、專題座談會、綜合研討會等紀錄相關研析及與會人員發言資料，請詳參國家發展會議實錄編輯委員會編印，國家發展會議實錄，台北：國家發展會議實錄編輯委員會，1997 年 5 月。

現行行政區劃，臺灣省之土地面積占臺灣地區面積百分之九十八，人口佔百分之七十九．七四，幾與中央轄區相同，顯不合理。

(二)、省政府之事權與功能不明

本來政府分工的重要原則是中央管政策，地方管執行。臺灣省政府建置之機關幾與行政院所屬部會一樣龐大，但如此龐大之機關與人力大部分卻非職司執行業務，而在於公文層轉及督導縣（市）政府與鄉（鎮、市）公所的業務執行上。

(三)、為擷節開支，擴增縣市的資源

省府每年的預算所需達四千餘億元，其中人事費用占相當比例，且負債已逾五千億，根據研究若能將省府虛級化或直接將之廢除，將可節省因機關重複所造成之浪費達八百二十七億元之公帑。相關經費若移轉分配至縣市運用，將可使縣市可用之經費擴增。

(四)、為提昇國家競爭力

根據國外研究報告（瑞士洛桑國際管觀發展學院之評估，IMD）指出我國國際競爭力淪為第十八名（國內經濟實力在全球四十二個主要國家中排名第五，但行政系統的優良度為二十七名），可見經濟實力與競爭力不相稱之原因在於行政效率不彰，而行政效率不彰之主要根源是政府層級過多所致。舉例言之，廢省或將省虛級化可減少公文層轉所造成之公務延宕。

(五)、促進政治安定

省長民選後其政治影響力恐造成葉爾辛效應，宜進行制度面之調整。

(六)、因應政治情勢之發展

中華民國在臺灣的政府架構中，臺灣省政府對我國經濟社會之發展，有其不可抹滅的功勞，其象徵之政治意義更為重要，但自八十六年修憲後，政治情勢丕變，檢討省政府層級的必要性是無法逃避的問題。

另鄉鎮縣轄市選舉受黑金影響，自治功能不彰，主張廢除其自治制度者，也是各界不斷反映的問題。

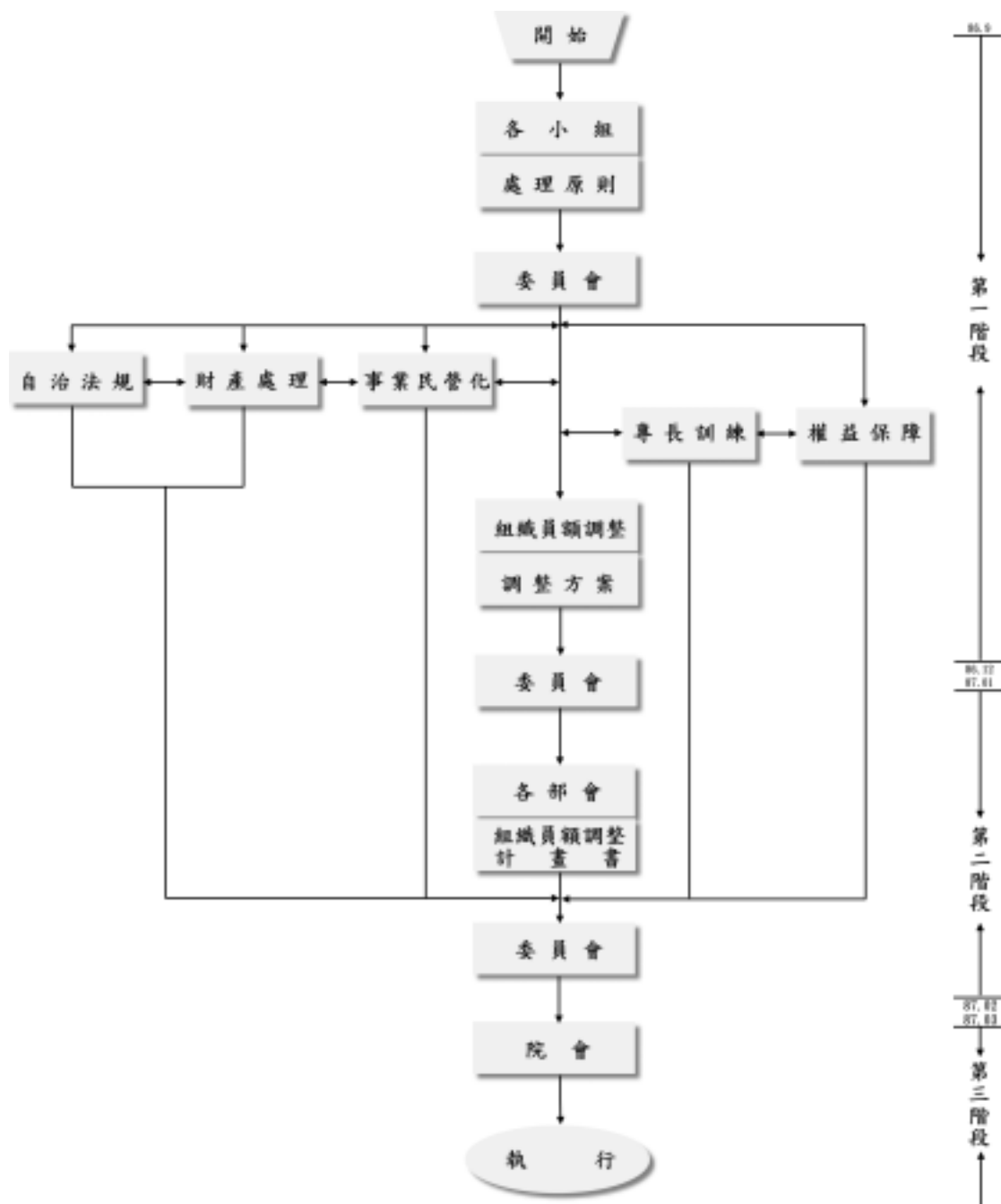
為因應各界改革之殷求，民國八十五年國家發展會議，於決議作成「合理劃分中央與地方權限，健全地方自治」，其內容有：(1)調整精簡省府功能業務與組織，並成立委員會完成規劃及執行，同時自下屆起凍結省自治選舉。(2)取消鄉鎮市及之自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任。(3)縣市增設副縣長，縣市政府職權應予增強。(4)地方稅法通則、財政收支劃分應儘速完成立法或修正，以健全地方財政。經於同年十二月二十七日大會時獲致調整精簡省府之功能業務與組

織，同時自下屆起凍結省自治選舉，以及取消鄉鎮市級自治選舉之共識。其中精省之共識，並經國民大會於八十六年修正憲法增修條文⁸⁵予以落實。

因應臺灣省政府功能業務與組織調整之需要，內政部經會商財政部、銓敘部、行政院主計處、行政院人事行政局、行政院研考會等機關，研擬「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」草案，經立法院完成三讀，總統於八十七年十月二十八日法布施行，確立臺灣省政府為行政院派出機關，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及其他法令授權或行政院交辦事項。並就精省作業需要，規定省政府業務及組織調整原則，中央與省及地方法規之配套作業、省財產、債務及財務收支事宜、省級員工權益保障事宜等（參見圖 3-2）。

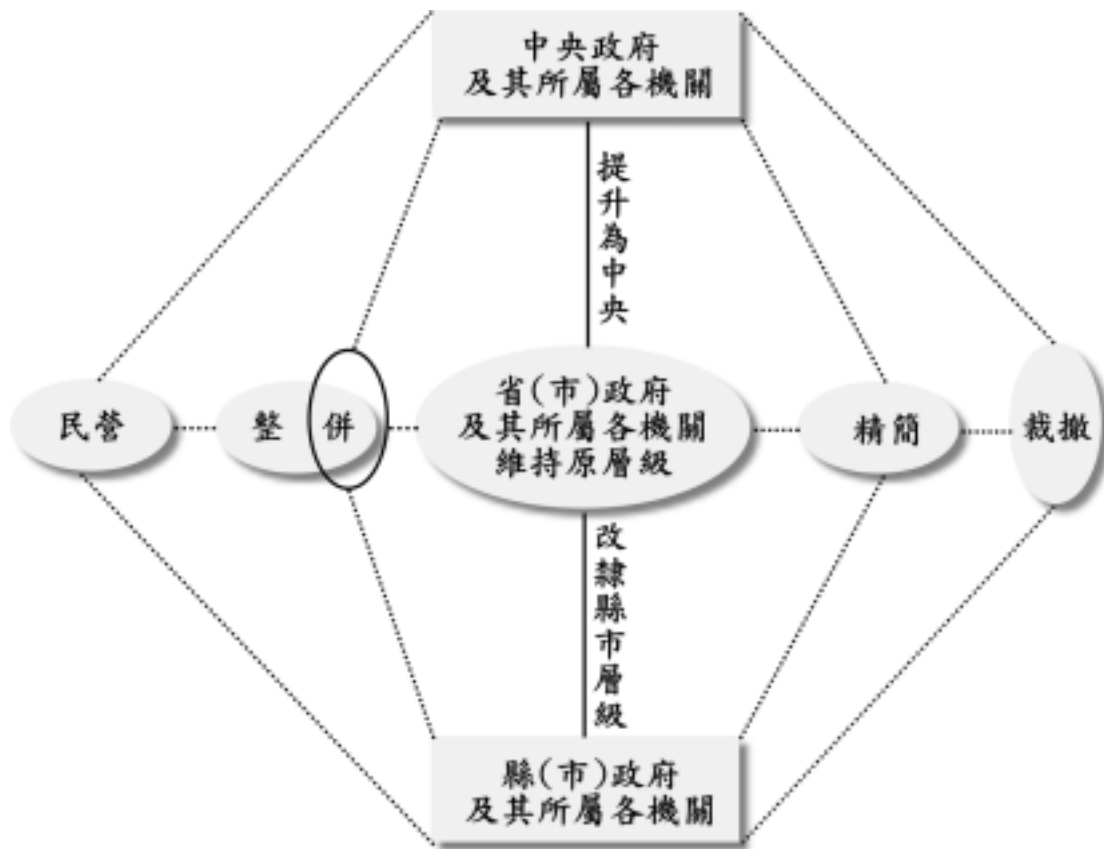
為辦理省政府功能業務調整，精省條例規定原省自治體功能之龐大業務，應依各該事務性質，地域範圍及興辦能方等原則加以檢討；經檢討後除必要仍由省政府辦理者外，其餘宜分別移轉中央相關機關或所轄各縣（市）辦理。省政府與其所屬機關（構）及學校，亦應配合予以精簡、整併、改隸、改制、裁撤或移轉民營（參見圖 3-3）。

⁸⁵ 在民國八十六年修憲通過凍結省自治選舉，在增修條文第九條規定：「一、省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院長提請總統任命。二、省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院長提請總統任命之。三、縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。四、屬縣之立法權，由縣議會行之。五、縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。六、中央與省、縣之關係。七、省承行政院之命，監督縣自治事項。」



[圖 3-2]台灣省政府功能業務與組織調整委員會作業流程

資料來源：行政院研究發展考核委員會，行政組織再造方案。台灣省政府組織業務調整作業構想報告，1997年10月4日。



[圖 3-3] 台灣省政府組織調整方式

資料來源：行政院研究發展考核委員會，行政組織再造方案·台灣省政府組織業務調整作業構想報告，1997年10月4日，頁30。

原法律及中央法規規定應配合業務移轉歸屬，亦逐一修法因應，恐作業上有其事實上之困難，精省條例乃明定：「法律及中央法規有關省及省政府主管或執行之事項，於相關法規未修正前，由行政院依業務調整移轉歸屬，以命令調整之」。在省法規部分，依憲法增修條文規定，省停止省議會議員之選舉後，改設屬諮詢性功能之省諮議會。此外，由於省之立法事項與行使屬於省立法權之省議會均予凍結，省自無訂定憲法所稱「省法規」之自治立法權，所以，臺灣省法規自應配合業務調整檢討修正或廢止。

省的制度既經依憲法調整為非自治團體，司法院大法官釋字第四六七號解釋有關省是否具公法人地位，解釋文揭示：「中華民國八十六年七月二十一日公布

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。」其不具公法人地位，已昭然若揭。省既不再自治，省縣自治法規定省自治之部分，自不得適用，地方自治法制之調整就此展開。

二、地方制度法之制定⁸⁶

為了因應省制度變革之調整、整合地方法制，並檢討當時地方自治缺失，依憲法第一百十八條直轄市自治及憲法增修條文第九條省、縣地方制度之規定，研擬地方制度法。其係以省縣自治法及直轄市自治法為法制基礎，配合臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例之訂定，建構包括省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之地方制度，並配合預算法、行政執行法、訴願法、行政訴訟法之修正，調整中央與地方，以及地方與地方間之關係。故而立法上即側重以下之思考：

- (一)健全地方自治機能之設想，期以建立地方自治團體、團體居民與自治政府間整體互動之自治體制。
- (二)從政府再造作全面性思考，包括省制度之調整，及其未來與中央及縣市之關係、直轄市與縣市地位調整之關係，鄉鎮縣轄市自治體制之存廢研議、以及村里長定位問題及其存廢之檢討等地方自治層級與行政建制之重新檢討。
- (三)釐清中央與地方事權分際，包括地方自治事項之詳細內容及範圍之設立、地方自治事項與委辦事項權限與責任歸屬之律定與經費負擔之釐清。
- (四)重新建構府際關係，從事權劃分、財政劃分及監督分際調整中央與地方之關係；鼓勵事業合作、業務整合及發展競爭，增進地方自治團體間之合作與競爭；區分立法權與執行權使之明確化，建構地方自治團體內部府會互動法制化。
- (五)塑建地方法規體系，強調團體立法與機關立法之區分，確立地方有區域性準法律之立法權。

省非自治體之下的地方制度法整體架構上，大體承襲二自治法之基本設計，而做適當調整。立法院於民國八十八年一月十三日凌晨二時完成三讀程序，經總統於民國八十八年一月二十五日以華總一義字第八八〇〇〇一七八五〇號令公布施行，全文計八十八條，分為下列諸章：第一章：總則、第二章：省政府與省諮議會、第三章：地方自治、第四章：中央與地方及地方間之關係與第五章：附則。

⁸⁶ 黃錦堂，如何健全地方自治法規之研究，註 69 前揭書，頁 67-68。

三、地方制度法之法制架構⁸⁷

(一)、權責相符之機制之設計

依地方制度法第二條第一項第一款界定「地方自治團體」為：「依本法實施地方自治，具公法人之地位之團體」，其第十四條後規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為地方自治團體，依本法辦理自治事項(同條一項二款參照)，並執行上級政府委辦事項(同條一項三款參照)。」因而直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)乃為地方自治團體公法人，並依現況調整自治制度，且設計地方自治團體權責相符之機制：

1. 直轄市之組織與權限，仍維持直轄市自治法賦予之地位，可謂其自主性完全確立。
2. 縣(市)因應省組織之調整，充實其自治權、人事權與立法權，以「直轄市化」為建構基礎，加速分離化、參與化之落實。
3. 鄉(鎮、市)因應體制之檢討，尚未有太多更動，惟仍朝落實地方自治之精神建構。

(二)、省級制度之變動

依憲法增修條文規定，省設省政府及省諮議會，其組織及其權責，係根據臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例之相關規定，明定省政府受行政院指揮監督，辦理(1)監督縣(市)自治事項；(2)執行省政府行政事務；(3)其他法令授權或行政院交辦事項。省諮議會對省政府提供施政諮詢及興革意見。省政府及省諮議會之預算，由行政院納入中央政府總預算，其預算編列、執行及財務收支事項，並依預算法、決算法、國庫法及其他相關法令規定辦理。精省後，省定位為非自治法人、無立法權、屬派出機關、為監督機制。⁸⁸省諮議會為省政諮詢機關，其職權如同精省條例。並規定台灣省與福建省一體適用。

(三)、建構權限與責任相衡之地方制度

1. 地方自治事項法定化：為落實地方自治，有關地方自治事項均予明定，即具體列舉直轄市自治事項有十三款四十八目、縣(市)自治事項有十三款四十九目、鄉(鎮、市)自治事項九款二十六目，並規定由內政部會商相關機關以「施行綱要」為細節性規定，促使地方行政首長責任更加明確。
2. 為整合跨地方自治團體間之事務，規定地方自治團體之自治事項，如涉及跨其他地方自治團體事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時，共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。

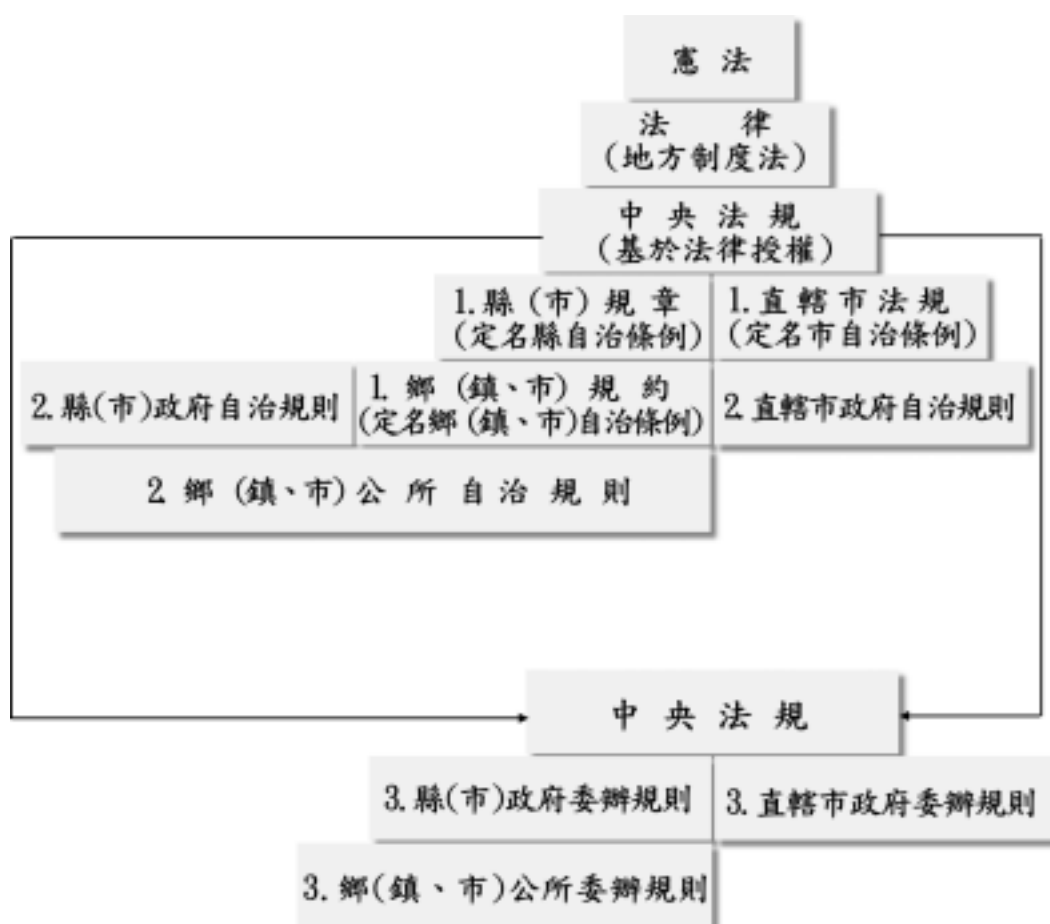
⁸⁷ 黃錦堂，如何健全地方自治法規之研究，註 69 前揭書，頁 80-82；紀俊臣，註 71 前揭書，頁 188-191。

⁸⁸ 紀俊臣，同前揭書，頁 55-59。

3.規定各自治團體對於其自治事項應全力執行，並依法負其責任。

(四)、確立地方自治團體自治法規體系與法律位階

- 1.區分條例賦予自治團體享有自治法規制訂權（第二十五條參照），有自治規則（第二十七條參照）、委辦規則（第二十九條參照）及自律規則（第三十一條參照）四大類。
- 2.參考國外制度，為使地方自治團體遂行其自治職能，規定地方自治團體得在自治條例中訂定處以新幣十萬元以下罰鍰之罰則（地制法第二十條參照）其逾期未繳納罰款者，得移送法院強制執行，以使法效性完全建立。
- 3.賦予直轄市、縣（市）之自治法規相當於地方自治團體之法律，具有高於中央機關依職權所訂行政命令之效力（參見圖 3-4）。
- 4.於第三十條明訂自治法規與中央法規之位階關係（參見圖 3-4）。



[圖 3-4] 地方制度法設計之法律位階

- 註：1.自治條例經各地方立法機關完成立法，得有行政罰之規定。
- 2.自治規則係由各該地方行政機關訂定，不得有行政罰之規定，得定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。
- 3.委辦規則係由各該地方行政機關訂定，亦不得有行政罰之規定，其定名準用自治規則。

資料來源：紀俊臣，精省與新地方制度—始末、設計、發展系論—，台北：中國地方自治學會發行，時英出版，1999年9月，頁185。

(五)、充實地方立法機關立法權

地方關之組織除由內政部擬定組織準則，經行政院核定外，各級立法機關對政府組織有其完整立法權。對於府會爭議事項，均有強制性之解決爭議機制，以使預算案、法規案，有其完成立法之可行途徑。

(六)、擴大地方行政首長人事權

賦予直轄市長可任命二位政務副市長及所屬一級機關之政務首長；縣（市）長可任命二位副縣（市）長，一百二十五萬人以上之縣（市）再增置一位副縣（市）長，其他除人事、主計、警察、稅捐、政風之主管或首長外，可以機要人員之方式進用三至五位單位主管。縣轄市人口三十萬以上者，得置副縣轄市長一人。

(七)、地方民選公職人員費用支給法制化

規定直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表費用支給項目及標準、規定直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長之薪給、退職金及撫卹金之支給，及為統一規範無給職之村（里）長事務補助費，明定補助費之補助項目及標準等，皆以法律定之。

(八)、建立自我負責之地方財政制度

自治財源予以規劃外，另亦就地方費用與中央費用之負擔予以明定，俾建立正確之地方財政觀念。

(九)、建構衡平府際關係

1.健全自治團體之監督機制：

在自治事項上，強調上級政府對下級政府之行政監督，均以「適法監督」為基礎，以落實地方自治。規定地方立法機關議決自治事項（第四十三條參照）以及地方行政機關辦理自治事項，不得違背法律或基於法律授權之法規；辦理委辦事項，不得違反法令，亦不得逾越權限。如有違反之

- 情事，監督機關得予以函告無效、撤銷、變更、廢止或停止其執行（第七十五條參照）。各地方自治團體有依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理（第七十六條參照）。
- 2.對地方行政首長之停職採嚴格主義，貫徹政府肅貪政風，預防組織犯罪，以建立廉能政府之決心，規定民選首長有「一、涉嫌犯內亂、外患、貪污或組織犯罪防制條例之罪，經第一審判處有期徒刑以上之刑者。二、涉嫌犯前款以外，法定刑為死刑、無期徒刑或最輕本刑為五年以上有期徒刑之罪，經第一審判處有罪者。三、依刑事訴訟程序被羈押或通緝者。四、依檢肅流氓條例規定被留置者」，應予停職。（第七十八條參照）
 - 3.適度調整地方公職人員補選之年限，避免所遺任期過短，補選造成社會成本耗損之浪費，對於地方民意代表之補選，考量議事運作之可行，規定直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表所遺任期不足二年，且缺額未達總名額二分之一時，不再補選。對於民選地方行政首長之補選，兼顧補選當選人之適當任期，規定所遺任期不足二年者，不再補選，由代理人代理至該屆任期屆滿為止。（第八十一條參照）
 - 4.規範辭職程序，明定地方行政首長之辭職程序，以杜爭議。（第八十二條五項參照）

四、「地方制度法」法制分析

茲將從人事自主權、組織自主權、行政監督及自治財政權來分析此階段中央與地方可能面臨的問題。

（一）、人事權方面

依民國八十年八月通過「地方行政機關組織準則」在人事管理制度方面有不同以往的規定「地方制度法」對於縣（市）長的用人權較之於省縣自治法，已有大幅增加的規定，例如各縣（市）政府得設置一至二人之政務副縣長（市）長及三至五人以機要職任用之一級單位主管，然而對於主計、人事、稅捐、警政及政風等主管職仍須依中央法規任用，對於中央派任的人選仍有爭議發生。⁸⁹其次縣（市）政府首長用人權相較小於直轄市首長用人權，例

⁸⁹ 1.第十六條規定，縣市政府一級單位主管，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長依專屬人事管理法令任免，一級單位中三至五人得以機要人員任用，縣市政府並得依公務人員任用法置參議三至五人。
2.第十七條規定各級政府所屬機關或內部一級單位，以及單位內部分工的數額上限，取代昔日直接規定機關或單位名稱之作法。
3.第十九條規定鄉鎮市公所得依人口總數彈性設置主任秘書、秘書以及專員等職位。
4.第二十三條規定，縣市政府員額總數，係依照個別人口、面積、自主財源比率等因素彈性計算，鄉鎮市公所編置員額則依其人口數計算之。
5.第二十七條規定，地方行政機關應定期辦理組織及員額評鑑，做為機關組織之設立。調整或裁撤及員額調整之依據。
6.第二十八條規定，地方行政機關之聘（僱）用人員，技工工友人數及用人計劃所須人事費用，

如直轄市首長除主計、人事、警察、政風首長外，均屬政務人員規定，其差距不可謂不大矣。⁹⁰

再者，地方業務常有屬於中央法律強迫規定設置機關單位，但受限於總員額法的控管，使得其員額仍由員額總數中充派（「地方行政機關組織準則」第二十一條參照）。⁹¹

（二）、組織自主權方面

為因應省的虛級化，「地方制度法」第四十三條第二項及「地方行政機關組織準則」第三條之規定，更賦予縣市議會有豐富的立法權及縣市、鄉鎮市有自主組織權。縣市及鄉鎮市依準則擬定自治條例，以訂定所屬機關組織規程，而此依規劃之自治組織，如地方議會與地方行政機關均為地方公法人之代表機關。⁹²

「地方制度法」第六十二條第二項規定「縣市政府之組織，由內政部擬定準則，報行政院核定；各縣市政府應依組織準則訂組織自治條例，經縣市議會同意後，報內政部備查」，相較於「省縣自治法」第四十二條第二項：「縣市政府組織經由省政府擬定準則，經省議會同意後，報請行政院備查」，乃將備查改為核定，使得精省後，權力更為集中於中央政府，內政部成為另一個上級機關。⁹³

此外，「地方行政機關組織準則」第五條第五項規定「依法律規定或因性質特殊，得另訂機關名稱」，在直轄市一級機關有「委員會」，縣市政府所屬一級機關則只能用局、處，考試院未相對應於縣市政府列舉「主任委員」的職稱、官職等，其編制人員與直轄市相差甚多，不利於業務之推動。⁹⁴而在第四條中，直轄市、各縣市、鄉鎮市之組織自治條例，呈現出相同的組織架構，看不出任何差異。不惟如此，在訂定這些準則時，是否充分考量各縣市所轄區域、居民人數、都市化程度的不同。⁹⁵例如，台北縣所轄人口數就超過三百萬人，遠超過直轄市所轄人口數，但組織設置權、人員編制卻與直轄市有大幅度的差距。

（三）、行政監督方面

依增修條文第九條其中第二項第一、二款對於省長和諮議會成員由官派產生，以剝奪住民自治之條件，而在第四款、第七款排除省立法權，並將功

均應循預算程序辦理。地方行政機關增加員額時，須配合預算之編列，相對精簡現有聘（顧）用人員。

⁹⁰ 蔡茂寅，「地方制度法之特色與若干商榷」，*律師雜誌*，第 244 期，2000 年，頁 53。

⁹¹ 劉文仕，「地方行政機關組織準則的簡介與批評」，*台灣本土法學雜誌*，1999 年，第 4 期，頁 194。

⁹² 李長晏，前揭文，頁 117。

⁹³ 同前註，頁 120。

⁹⁴ 劉文仕，前揭文，頁 194。

⁹⁵ 蔡茂寅，註 90 前揭文，頁 53。

能限縮為「承行政院之命，監督限自治」而剝奪「團體自治」之條件。⁹⁶ 民國八十八年六月制定之「臺灣省政府暫行組織規程」，其第二條規定，「臺灣省政府為行政院派出機關，受行政院指揮監督，辦理下列事項：一、監督縣（市）自治事項。二、執行本府行政事務。三、其他法院授權或行政院交辦事項」。而在民國八十八年制定的「地方制度法」第八條也做了相同的規定。由以上的法條分析，可以預見精省後，中央將直接面對二十一縣市，少了省政府做為緩衝機制。從行政監督的角度來看，原依上述法條的規定，按理省應為縣市自治事項之監督機關，惟此項權限在「地方制度法」和「地方行政機關組織準則」中，實已為內政部與各該主管機關所取代。⁹⁷

(四)、財政權方面

民國八十五年召開「國家發展會議」，在「經濟發展」小組的議題中，所達成的共識，包括推動稅制改革、增加政府收入、修正中央與地方財政收支劃分等，其具體內容簡述如下：⁹⁸

- 1.訂定各級政府自有財源比例。建立上級政府自有財源比例高於下級政府為原則，中央政府 80%以上、省市政府 70%以上、縣市政府 60%以上、鄉鎮市政府 50%以上。
- 2.補助款應區分為「一般性補助」及「專案補助」(或「計畫型補助」)。
- 3.將統籌分配款逕行列入受分配補助之地方政府稅課收入項下，以合理反映其自有財源狀況。
- 4.修正財政收支劃分法。
 - (1)將營業稅改為國稅，由中央全額統籌分配給地方，並列入中央統籌分配稅款。
 - (2)將貨物稅、所得稅之稅收一定比例，由中央統籌分配地方，並列入中央統籌分配稅款。
 - (3)建立制度化、透明化統籌分配款及補助款公式。

上述「國發會」共識於民國八十八年一月十三日立法院院會三讀通過「財政收支劃分法」部分條文修正案得到落實。這次的修法是自民國七十年以來有關中央政府與各級政府間施政財源在制度上最大的一次變革，茲將其修法重點列舉如下：⁹⁹

- 1.全國財政收支系統由現制之「中央」、「省（市）」、「縣（市）」修正為「中央」、「直轄市」、「縣（市）」、「鄉（鎮、市）」。
- 2.稅課劃分由現制之「國稅」、「省（市）稅」、「縣（市）稅」修正為「國稅」、「直轄市及縣（市）稅」。

⁹⁶ 陳陽德，「台灣地方制度演進之探討」，研考雙月刊，第 83 卷，第 3 期，1999 年，頁 60。

⁹⁷ 李長晏，前揭文，頁 116。

⁹⁸ 蔡茂寅，「地方財政問題初探」，中國地方自治，第 53 卷，第 2 期，2000 年，頁 13。

⁹⁹ 劉其昌，「財政收支劃分法修正案剖析」，實用稅務，第 29 期，1999 年，頁 51-52。

- 3.所得稅、貨物稅修正為應以其總收入 10%由中央統籌分配直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）以增裕地方財源。
- 4.營業稅由省（市）前稅改為國稅，總收入扣掉統一發票獎金後的 40%，由中央統籌分配給直轄市、縣（市）和鄉（鎮、市）。
- 5.增加菸酒稅一項，定為國稅，總收入的 18%按人口比例分配直轄市及各縣市，2%按人口比例分配福建省金門及連江兩縣。
- 6.配合期貨交易稅條例之制定，增訂期貨交易稅為國稅。
- 7.屬於縣市稅之土地增值稅原分配給省的 20%，改歸縣市，另外原本省所統籌 20%改為中央統籌分配給縣市。
- 8.明定中央及縣統籌分配款稅之分配，應本透明化及公式化之原則分配，受分配地方政府並應就分得部分，列為其當年度稅課收入。

這次的修法是否有從中央集權朝向地方分權的趨勢呢？單就法制層面來，在地方稅收的分配比例上有大幅的調整，然而以八十八年度全國稅捐暨公賣利益實徵數計算，財政收支劃分法修正後，中央稅收占全國高達 64.56%，縣市 16.11%，中央計增加 8.21%，臺灣省減少 13.93%，而原屬於臺灣省之各級政府，縣市僅增加 3.13%，鄉鎮市增加 1.52%¹⁰⁰（參見表 3-3、表 3-4）。可見修法後地方的稅收並沒有大幅增加。

[表 3-3] 八十八年度各級政府分得賦稅情形表（修法後）

單位：百萬元

稅目	全國實徵數	中央	中央統籌	直轄市	省	省統籌	縣市	縣統籌	鄉鎮市
所得稅	432,388	389,149	43,239	-	-	-	-	-	-
遺及產贈與稅（直）	9,754	4,877	-	4,877	-	-	-	-	-
遺及產贈與稅（鄉、鎮、市）	11,818	2,364	-	-	-	-	-	-	9,454
貨物稅	145,497	130,947	14,550	-	-	-	-	-	-
證券交易稅	84,677	84,677	-	-	-	-	-	-	-
期貨交易稅	1,204	1,204	-	-	-	-	-	-	-
營業稅	252,050	151,230	100,820	-	-	-	-	-	-

¹⁰⁰ 簡振澄，「精省後縣市政府財政之分析與檢討」，地方制度法施行一年總檢討會議論文集，台北縣政府編印，2000年，頁98。

印花稅 (直)	3,548	-	-	3,548	-	-	-	-	-
印花稅 (縣)	3,758	-	-	-	-	-	3,758	-	-
使用牌照稅 (直)	8,678	-	-	8,678	-	-	-	-	-
使用牌照稅 (縣)	34,540	-	-	-	-	-	34,540	-	-
地價稅 (直)	19,561	-	-	19,561	-	-	-	-	-
地價稅 (縣)	27,277	-	-	-	-	-	13,639	5,455	8,183
土地增值稅 (直)	29,350	-	-	29,350	-	-	-	-	-
土地增值稅 (縣)	71,867	-	14,373	-	-	-	57,494	-	-
房屋稅 (直)	13,167	-	-	13,167	-	-	-	-	-
房屋稅 (縣)	32,464	-	-	-	-	-	12,986	6,493	12,986
娛樂稅 (直)	279	-	-	279	-	-	-	-	-
娛樂稅 (縣)	1,108	-	-	-	-	-	-	-	1,108
契稅 (直)	3,279	-	-	3,279	-	-	-	-	-
契稅 (縣)	9,799	-	-	-	-	-	-	-	9,799
教育捐 (直)	97	-	-	97	-	-	-	-	-
教育捐 (縣)	391	-	-	-	-	-	391	-	-
菸酒	52,439	41,951	-	1,976	-	-	8,510	-	-
總計	1,248,990	806,399	172,982	84,812	-	-	131,317	11,948	41,530
佔總稅收比率	100	64.56	13.85	6.79	-	-	10.51	0.96	3.33

資料來源：財政部，中華民國財政統計月報，1999年7月。

檔：c88 各級政府稅收計算表（修法後）1999年9月24日製。

備註：本表係以1999.6.30止累計實徵淨額設算。

[表 3-4] 財政收支劃分法修正前後各級政府稅收暨公賣利益增減比較表

單位：百萬元

政府別	修正前		修正後		增(減)	
	稅收數額	佔總稅收 比率%	稅收數額	佔總稅收 比率%	稅收數額	佔總稅收 比率%
中央	703,910	56.36	806,399	64.56	102,489	8.21
直轄市	155,572	12.46	159,358	12.76	3,786	0.30
省	173,922	13.93	-	-	-173,922	-13.93
縣市	162,07	12.98	201,203	16.11	39,096	3.13
鄉鎮市	53,47	84.28	72,51	15.81	19,033	1.52
特別統籌 分配稅			9,516	0.76	9,516	0.76
總計	1,248,989	100.00	1,248,9871	100.00	-	-0.00

資料來源：財政部，中華民國財政統計月報，1999年7月。

註：1.本表以88年全國稅收實徵數計算。

2.修正前省稅收含中央統籌分配稅九成，直轄市含中央統籌分配稅款一成。

3.修法後直轄市稅收含中央統籌分配稅款745億元，縣市稅收含中央統籌分配稅款698億元，鄉鎮市稅收含中央統籌分配稅款190億元，縣統籌分配稅款119億元。

在自有財源方面，財政部聲稱臺灣省各縣市自有財源比例將由平均56%提升到65.46%，惟就資料所顯示：八十九年度臺灣省各縣市自有財源佔總歲入的比例平均是56.47%，比八十八年度平均52.17%只增加4.3%¹⁰¹（參見表3-5），修法前之財政窘境絲毫未減。

[表 3-5] 臺灣省各縣市八十四年度至八十九年度歲入，出分析表

單位：百萬元

年度 金額 百分比	84 年度		85 年度		86 年度		87 年度		88 年度		89 年度	

¹⁰¹ 88年歲入總金額415,631百萬元，自有財源金額216,829百萬元，佔歲出百分比為52.17%；而89年歲入總金額619,503百萬元，自有財源金額347,943百萬元，佔歲出百分比為56.47%，88和89年度係預算數且未含追加預算。請參閱簡振澄，前揭文，頁3。

精省後中央與地方權限衝突之研究

項目	金額	佔歲入百分比	佔歲出百分比	金額	佔歲入百分比	佔歲出百分比	金額	佔歲入百分比	佔歲出百分比	金額	佔歲入百分比	佔歲出百分比	金額	佔歲入百分比	佔歲出百分比	金額	佔歲入百分比	佔歲出百分比
歲入總計	350,198	100.00		377,396	100.00		413,355	100.00		392,215	100.00		415,637	100.00		619,503	100.00	
一、自有財源	199,384		57.13	201,290		53.44	227,699		55.05	213,772		52.21	216,829		52.17	347,943		56.47
1. 稅課收入	165,144	47.16	47.32	166,895	44.22	47.32	188,463	45.59	45.57	174,011	44.37	42.74	179,253	43.13	43.13	301,736	49	48.97
2. 工程受益費	49	0.01		54	0.01		49	0.01		25	0.01		13	0.00		3	0	
3. 規費及罰鍰	17,480	4.99		17,883	4.74		19,320	4.67		21,514	5.49		19,023	4.58		28,211	5	
4. 財產收入	9,050	2.58		11,068	2.93		11,773	2.85		10,698	2.73		13,787	3.32		11,045	2	
5. 營業盈餘及事業收入	178	0.05		280	0.07		1,151	0.28		812	0.21		687	0.17		1,114	0	
6. 其他收入	7,483	2.14		5,110	1.35		6,943	1.68		6,712	1.71		4,066	0.98		5,779	1	
7. 獨佔及專賣收入	-	0.00		-	0.00		-	0.00		-	0.00		-	0.00		55	0	
二、非實質收入	150,814		43.21	176,106		46.75	185,656		44.89	178,443		43.83	198,808		47.83	271,560		44.07
1. 補助及協助收入	132,128	37.73		148,204	39.27		161,235	39.01		156,427	39.88		164,727	39.63		211,031	34	
2. 除借收入	8,332	2.38		8,258	2.19		10,333	2.5		10,472	2.67		18,477	4.45		44,598	7	
3. 移用以前年度歲計剩餘	10,354	2.96		19,644	5.21		14,088	3.41		11,544	2.94		15,604	3.75		15,931	3	
歲出總計	348,992			376,689			413,590			407,136			415,637			616,137		

資料來源：台灣省政府主計處，台灣省統計年報，1998年。

檔：c84-89 各縣市歲入出分析表，1999 年 9 月 25 日製。

備註：八十八、八十九年度係預算數且未含追加預算

就中央統籌分配款而言，將分配款之 6% 列為「特別統籌分配款」專供支應受分配地方政府緊急及其他重大事項所須經費，由行政院依實際情形分配之，其餘 94% 則列為「普通統籌分配稅款」各以一定比例分配地方自治團體。而「普通統籌分配稅款」的分配辦法是由「財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府擬訂，報請行政院核定」，¹⁰²但是財政收支劃分法並未對財政能力、基準財政需要額及基準財政收入額予以定義及說明計算方式，在公式未定、定義不明的情況下，將導致地方政府須每年向中央爭稅，祈求能分到較多經費。此外，中央得以跳過縣市政府分配普通統籌分配稅款予鄉鎮市，明顯不符地方自治精神；同時在財政收支劃分法中又規定有縣統籌分配稅款，二者並存，將難免會有杆格之處。

103

中央補助地方政府款項方面，由於精省後，原本由省補助縣市政府的款項，現在改由中央補助地方，但中央認為地方政府在稅收上已有增加，所以將許多省的業務交由縣市政府辦理，要由縣市政府自行編列預算，例如，役政、村里辦公費，部分社會福利支出、各鄉鎮人事費補助、鄉鎮基本建設補助、加強村里聚落路面溝渠環境設施計畫、一般小型零星工程、專案或退休補助、漁港改善工程、警政經費等，而且一些由中央立法或配合中央政策所增加的經費，例如，國中小小班制所增加的人事費、全民健保保費補助、身心障礙及低收入生活扶助等，亦均改由各縣市自行負擔，¹⁰⁴不惟如此，財政收支劃分法亦對於縣市政府未依規定負擔應負擔之經費時，中央政府得以扣減其補助款，若開闢財源有績效者，則酌增補助款(財政收支劃分法第三十七條參照)。故補助款成為中央政府控制地方之最佳利器。民國九十一年十二月十一日公布地方稅法通則與規費法，終使地方自治財源有了法源依據，地方於法令限度內，可以自主廣闢財源，對於完備地方財政法律體系將有重大助益。

¹⁰² 蔡茂寅，註 98 前揭文，頁 14。

¹⁰³ 洪菁珮，前揭文，頁 121。

¹⁰⁴ 同前註，頁 122；簡振澄，註 100 前揭文，頁 99。