

第四章 自治事項與委辦事項釐清之爭議

自治事項與委辦事項之區分，為地方自治上最困難的問題之一，¹其認定之差異亦是造成中央與地方權限衝突的起源，但權限劃分之不明確更是源頭之源，「自治事項與委辦事項之區分」實與「中央與地方的權限劃分」為一體之兩面。欲詳細探討自治事項與委辦事項區別之相關議題前，有必要從今日關於權限劃分相關法律規範談起，唯有明瞭根源之問題，才能對自治事項與委辦事項爭執下所產生之一系列的權限衝突加以探究。本章即從權限劃分之現況談起，繼而檢討現制之特色與展開其所造成自治事項與委辦事項的劃分爭議，包含意義與界定，以及對於區分實益之掌握，並進一步從國內多年來實務與學說的努力嘗試找出兩者的判斷標準。

第一節 權限劃分現況

本節旨在明瞭對於權限劃分之現行相關法律規範的探討。中央與地方之權限劃分以憲法第十章各條為準據，地方制度法第十八至第二十條對於地方自治事項尤見詳細的列舉，而立法者在數量龐大的專業法律中籠統劃分各級主管機關的規範模式，易令人視之為權限的劃分規定。因此，將此三大部分相關法規之規定方式與內容先加以探討乃基本之務。

壹、憲法之規定

我國憲法對中央與地方權限劃分之基本規定，乃以「例式的列舉」²方式明定於第一百零七條至第一百十條，可依之分為三大類事務，未明文列舉事項則以均權理論作為第一百十一條剩餘權分配之基準。故權限劃分即為下列三大類事務之劃分，說明如後：

¹ 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206；許志雄，強化台北市立法權與人事權之研究，台北市政府研究發展考核委員會委託，1998年，頁72以下；法治斌、董保城，中華民國憲法，空中大學印行，1996年，頁414以下。

² 請詳見第二章第四節貳之內容。

一、三大類事務³

由憲法規定，國家事務可以分為三大類：第一類—中央專屬事項，這包含憲法第一百零七條所列舉的事項，以及第一百零八條中之中央保留自己執行之事項；第二類—中央委辦事項，這包含憲法第一百零八條中之中央立法但委由省縣執行之事項；第三類—地方自治事項，這包含憲法第一百零九條及一百一十條所列舉之事項，其中又可分為省自治事項、省委辦事項（委由縣辦理）及縣自治事項。分別說明如下：

（一）、中央專屬事項

係指憲法第一百零七條「左列事項，由中央立法並執行之」所列舉之事項。其中所列舉之事項都屬於國家存在之基本事務或宜由中央統一規範執行之事務，如國防與外交，又如民法、刑法、商事法等各領域法制之訂定、司法制度、幣制與審計制度⁴等。此等事項地方政府不但沒有立法權，即使是參與執行權也不存在。此外，尚包括第一百零八條中之中央保留自己執行的部分。

（二）、中央委辦事項

係指憲法第一百零八條中所列舉「由中央立法並執行之，或交由省縣執行之」之事項，該條所列之事項中央固然有立法權（為這些事項在性質上應由國家統一規範），但在執行上某些部份宜由各級政府分層協力進行，進而使地方政府擁有補充立法權（詳見第三節），例如古蹟維護及警察制度等，這就是所謂的中央委辦事項。值得注意的是，精省之後，憲法第一百零九條已被增修條文第九條第一項所凍結，復根據大法官釋字第四六七號解釋，省已非地方自治團體，省政府只為行政院之派出機關，不再是「委辦事項」的受託者。故而省原先之執行或立法並執行之功能已隨精省地位之轉變不存在。今日中央委辦事項之受委任執行者乃直轄市、縣(市)與鄉(鎮、市)三者。

（三）、地方自治事項

地方自治事項係指出於地方之需要及地方之關連所產生之事務，而由地方自治團體以自己之責任執行者，地方自治團體原則上對之擁有規制權與執行權。在我國地方自治事項原本分為省（直轄市）、縣（市）及鄉（鎮、市）

³ 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132。此外，蘇紹勤先生卻認為根據憲法規定所衍生之分類是：第一，具有中央專屬事項適格之事項由中央立法並執行之；第二，具有(中央)委辦(地方)事項適格之事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。本類事項，立法者之自由形成範圍，係擺盪於徹底中央立法並執行與地方自治事項之間，並受到比例原則之拘束；第三，具有地方自治事項適格之事項，由縣立法並執行之。參閱氏著，我國中央與地方權限劃分之研究——以委辦規則為討論核心，作者自刊，2000年2月，頁11~54。

⁴ 依憲法第一百零七條第十三款、大法官釋字第二三五號解釋與憲法第九十條，導出審計事項為中央專屬事項之規定。

三層級，但精省之後，省不再享有自治事項之執行權，再加上縣（市）這一層級於精省之後實質上成為我國第二級政府，也就是二十一縣市已在精省的過程中有直轄市化的跡象，因而以下本文將直轄市與縣（市）列為同一等級，介紹其自治事項。此外，縱然在縣（市）與鄉（鎮、市）二層級之間，也可能存在委辦關係，也就是說，縣（市）有可能將其自治事項委由鄉（鎮、市）辦理，此時稱之為「縣委辦事項」。但由於本論文的地方政府研究範圍不含鄉（鎮、市）層級，故鄉（鎮、市）之自治事項非於討論之列。

我國憲法第一百十條列舉「由縣立法並執行之」之縣自治事項，其中如縣財產，縣債及縣財政皆為本質上應歸屬於自治團體本身之權限（配備性權限）；「縣教育、衛生、實業及交通」與「縣農林、水利、漁牧及工程」與縣緊密相關，亦應由縣本於自治權來實施。至於原本於憲法第一百零九條中所列舉的省自治事項，因該條已被刪除，從而該條所列舉之事項，若於從新配置過程中，適用憲法第一百十一條剩餘權分配之規定改由縣管轄，則此時縣的自治事項範圍將擴大。

直轄市之自治事項憲法並未規定，但於憲法第十一章「地方制度」「省」之一節中，於第一百一十八條規定：「直轄市之自治，以法律定之。」足證在架構上乃將直轄市與省相提並論，故可推知，立憲者有意將直轄市自治地位比照省之層級，因此，原則上直轄市自治之規模可援用省自治之憲法規範，其中當包括自治事項之保障，此經由大法官釋字第二五八號解釋之解釋理由中所表示之見解所證實：「憲法第一百十八條既將直轄市之自治，列入第十一章『地方制度』『省』之一節內，則直轄市依法實施自治者，即與省為同級地方自治團體，在憲法上之地位、權責、財源及負擔，與省相當……」。如上所述，在精省後縣之地位已經大幅提昇，實際上來說，縣之地位與直轄市已相去不遠（縣之直轄市化）。所以在解釋上似乎可認為直轄市之自治事項原則上比照縣之自治事項。

此外，第一百零九條第一項第十二款及第一百十條第一項第十一款規定有「其他依國家法律賦與之事項」，乃指若未列舉此二條之自治事項，國家得經由法律特別賦予，此種概括條款在解釋上應受到例示之拘束，並且不能突破上述建立的三大類體系。⁵

原則上，依憲法之規定可以建立中央專屬事項、中央委任事項與地方自治事項三大類事務體系，各有列舉之事項為判斷根據，若有未明文列舉於第一百零七條至第一百十條之事項，則依「均權理論」，若事務有全國一致之性質則歸中央事項，有因地制宜之性質則歸地方事項，此為第一百十一條之內容。

⁵ 黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，台北：翰蘆，2000年8月，頁43-44。

二、各類事務間之劃分⁶

(一)、第一類與第二類之區分

這兩類的區別就在於「性質上是否可委由下級政府來執行」，若否定，則屬於第一類，若肯定，則屬於第二類。由於這兩類事務皆屬於中央之權限，並非地方自治之權限。但第一類事務是由中央自行執行，第二類事務則是中央委由地方政府執行。中央自行執行的情形主要有二，一是該事務本質上須由中央保留執行權，例如國防外交；另一種情形則為該事務雖然非必須由中央執行不可，但某一層次之業務仍以由中央執行為宜，例如教育制度、警察制度及古蹟保存等，屬憲法第一百零八條所稱之「由中央立法並執行之，或交由省縣執行之」的中央立法並執行之部分者，換言之，中央視情形將保留一部份執行權，被保留的這一部分業務也屬於第一類型之事務。

(二)、第二類與第三類之區分

就第二類與第三類事務之區分而言，簡單說，此處所要區別的是自治事項與委辦事項。如前所述，自治事項是指出於地方之需要及地方之關連所產生之事務，而由地方自治團體以自己之責任來執行，針對這類事項地方自治團體原則上擁有規制權與執行權。而委辦事項則是地方自治團體受中央或上級自治團體之委託而辦理，性質上這類事務並非地方本身之事務。委辦事項通常是指具有高度全國一致性、規制性的事務，而地方自治事項則多指地方之民生性設施之興建、管理及小型工程等。其區別之實益主要在於監督權、指令權之大小或有無，例如針對自治事項上級監督機關種有合法性監督權，而且無指令權或指令權受限制；相反的，在委辦事項，上級監督機關則有合法性及合目的性監督，且上級有廣泛的指令權(詳見第三、四節內容)。

貳、地方制度法之規定

地方制度法為目前實施地方自治的準據法，其將憲法中權限劃分不精確處加以改善，可說有五點貢獻：第一，列舉直轄市、縣(市)與鄉(鎮、市)之自治事項，並有意區隔憲法之中央專屬事項與中央委辦事項(第十八至第二十條參照)；第二，將自治事項進一步列舉並劃分範圍與類型，而區隔了中央的主管業務，例如第十八條第一款、第十九條第一款，將直轄市或縣市之組織及行政管理僅限於公務人員選舉、罷免之實施，組織之設立與管理，戶籍、土地與新聞行政等方面；第三，將自治事項與委辦事項加以界定，尤其自治事項包含學界所稱之「自願辦理」事項與「法定自治事項」二類(第二條參照)；第四，授權行政部門制定進一步具體化之「施行綱要」(第二十二條參照)；第五，賦與地

⁶ 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，註3前揭書，頁136。

方政府對其自治事項執行之責任，以健全責任政治(第二十三條參照)。⁷

地方制度法中並未就中央專屬事項予以規定，故中央與地方之權限劃分仍以憲法第十章之規定為前提而發展出較具體化的規定。其重點乃針對地方事務之兩大類：自治事項與委辦事項，做出意義與界定，並就衍生之議題規範。以下將地制法中關於自治事項與委辦事項之意義、與列舉之自治事項做一說明。

一、自治事項與委辦事項之用詞定義

廣義來說，地方自治包含團體自治與住民自治兩個概念，而團體自治係在於國家之外組成法人團體，自行處理區域內之公共事務。地方自治團體基於權力之分工，在憲法與法律所保障之範圍內，對於地方之事物，得自行立法並執行。而負其責任之作用領域者，係為自治事項。自治事項本質係地方之自主，享有免於國家過度干涉之防禦權，而相對於自治事項者為地方自治團體之委辦事項。此事項並非地方自治團體本身之行政事務，而原本屬於國家或上級政府之行政事務，基於行政效率或為便利達到其行政目的之其他正當原因，而委由地方自治團體執行者，謂之委辦事項。⁸

我國地方制度法對地方自治團體所執行之事務，依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。」因此，明白肯認地方團體之任務為自治事項與委辦事項。

依地方制度法第二條第二款、第三款立法解釋做如下之定義：

- (一)、自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。依上述之定義，自治事項似可分為三類：
- 1、憲法之規定得自為立法並執行之事項，係依憲法第一百十條賦予縣立法並執行之事項。
 - 2、地方制度法規定得自為立法並執行之事項，係依地方制度法第十八條至二十條賦予直轄市，縣(市)，鄉(鎮、市)之自治事項。
 - 3、法律規定應由地方自治團體辦理而負政策規劃及行政執行之事項，係地方制度法以外之法律賦予地方自治團體辦理之事項而言。

⁷ 黃錦堂，「地方制度法重大問題之探討」，研考雙月刊，1999年6月，頁43~44。

⁸ 參閱羅秉成，「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5月，頁9；另參閱薄慶玖，地方政府與政治，五南，1992年2月，二版，頁118；另有關自治事項與委辦事項之解釋，參閱張正修，地方制度法理論與實用(二)本論，台北：學林文化，2000年9月，二版，頁189-198；另參閱蔡秀卿，「自治事項與委辦事項」，收錄於行政法爭議問題研究(下)，台灣行政法學會主編，台北：五南，2000年12月，初版，頁1488。

值得一提的是，第一、二類即為學說所稱之「自願辦理事項」(freiwillige Aufgaben),在本質上應無待任何法律授權，只要有人、錢、意願即可辦理；第三類為學說所稱之「法定自治事項」，如同的德國之「義務辦理但上級無指令之事項」(pflichtaufgabenohne weisung)，或日本之「法定受託事務」。此為法律化之自治事項，但法律化非去自治化，只因具一定之重要性，由中央先制定框架或原則性準則，地方自治團體再據以之自主地形成其自治法規。此為地制法第十八、十九、二十條第十三款所謂「其他依法律賦予之事項」，理論上亦應及於憲法第一百十一條第十一款之「其他依國家法律或省自治法賦予之事項」。本條二款「法定自治事項」的明定乃地制法重大突破，無論就我國實務上之習慣(詳見下述專業法律部分)或比較法基礎而言，殊值讚許。

(二)、委辦事項：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，執行上級政府交付辦理之非屬該團體之事務，而負行政執行責任之事項。依上述之定義委辦事項之特徵如下：

- 1、委辦事項係上級政府交付辦理，非屬該團體之事務。
- 2、委辦事項係在上級政府指揮監督下為之，而負行政執行責任之事務。
- 3、委辦事項交付之依據係基於法律、上級法規或規章行之。

此外，地方制度法明定地方自治團體得就其自治事項或法律之授權，訂定自治法規(如自治條例、自治規則)，甚至得制定罰則(第二十五條至第二十七條參照)。可以說是對於自治事項與委辦事項有了法規面向的區分標準。

二、列舉之自治事項內容

地制法明白列舉地方自治團體之自治事項，其將直轄市與縣市之自治事項分成組織及行政管理、財政、社會服務、教育文化及體育、勞工行政、都市計畫、營建、經濟服務、水利衛生及環境保護、交通及觀光、公共安全、事業之經營及管理、其他依法律賦予之事項等計十三大項與四十餘小項，自治項目增加不少。此種細目式的規定較憲法之粗略性規定進步不少。

僅將地方制度法第十八條、第十九條為列舉之直轄市、縣(市)的自治事項，如下：

[表 4-1] 直轄市、縣(市)的自治事項

直轄市自治事項	縣(市)自治事項
一、關於組織及行政管理事項如下： (一)直轄市公職人員選舉、罷免之實施。	一、關於組織及行政管理事項如下： (一)縣(市)公職人民選舉、罷免之實施。

<p>(二)直轄市組織之設立及管理。</p> <p>(三)直轄市戶籍行政。</p> <p>(四)直轄市土地行政。</p> <p>(五)直轄市新聞行政。</p> <p>二、關於財政事項如下：</p> <p>(一)直轄市財務收支及管理。</p> <p>(二)直轄市稅捐。</p> <p>(三)直轄市公共債務。</p> <p>(四)直轄市財產之經營及處分。</p> <p>三、關於社會服務事項如下：</p> <p>(一)直轄市社會福利。</p> <p>(二)直轄市公益慈善事業及社會救助。</p> <p>(三)直轄市人民團體之輔導。</p> <p>(四)直轄市宗教輔導。</p> <p>(五)直轄市殯葬設施之設置及管理。</p> <p>(六)直轄市調解業務。</p> <p>四、關於教育文化及體育事項如下：</p> <p>(一)直轄市學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。</p> <p>(二)直轄市藝文活動。</p> <p>(三)直轄市體育活動。</p> <p>(四)直轄市文化資產保存。</p> <p>(五)直轄市禮儀民俗及文獻。</p> <p>(六)直轄市社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。</p> <p>五、關於勞工行政事項如下：</p> <p>(一)直轄市勞資關係。</p> <p>(二)直轄市勞工安全衛生。</p> <p>六、關於都市計畫及營建事項如下：</p> <p>(一)直轄市都市計畫之擬定、審議及執行。</p> <p>(二)直轄市建築管理。</p> <p>(三)直轄市住宅業務。</p> <p>(四)直轄市下水道建設及管理。</p> <p>(五)直轄市營建廢棄土之處理。</p> <p>(六)直轄市公園綠地之設立及管理。</p> <p>七、關於經濟服務事項如下：</p> <p>(一)直轄市農、林、漁、牧業之輔導及</p>	<p>(二)縣(市)組織之設立及管理。</p> <p>(三)縣(市)戶籍行政。</p> <p>(四)縣(市)土地行政。</p> <p>(五)縣(市)新聞行政。</p> <p>二、關於財政事項如下：</p> <p>(一)縣(市)財務收支及管理。</p> <p>(二)縣(市)稅捐。</p> <p>(三)縣(市)公共債務。</p> <p>(四)財產之經營及處分。</p> <p>三、關於社會服務事項如下：</p> <p>(一)縣(市)社會福利。</p> <p>(二)縣(市)公益慈善事業及社會救助。</p> <p>(三)縣(市)人民團體之輔導。</p> <p>(四)縣(市)宗教輔導。</p> <p>(五)縣(市)殯葬設施之設置及管理。</p> <p>(六)市調解業務。</p> <p>四、關於教育文化及體育事項如下：</p> <p>(一)縣(市)學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。</p> <p>(二)縣(市)藝文活動。</p> <p>(三)縣(市)體育活動。</p> <p>(四)縣(市)文化資產保存。</p> <p>(五)縣(市)禮儀民俗及文獻。</p> <p>(六)縣(市)社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。</p> <p>五、關於勞工行政事項如下：</p> <p>(一)縣(市)勞資關係。</p> <p>(二)縣(市)勞工安全衛生。</p> <p>六、關於都市計畫及營建事項如下：</p> <p>(一)縣(市)都市計畫之擬定、審議及執行。</p> <p>(二)縣(市)建築管理。</p> <p>(三)縣(市)住宅業務。</p> <p>(四)縣(市)下水道建設及管理。</p> <p>(五)縣(市)公園綠地之設立及管理</p> <p>(六)縣(市)營建廢棄土之處理。</p> <p>七、關於經濟服務事項如下：</p> <p>(一)縣(市)農、林、漁、牧業之輔導及</p>
---	--

<p>管理。</p> <p>(二)直轄市自然保育。</p> <p>(三)直轄市工商輔導及管理。</p> <p>(四)直轄市消費者保護。</p> <p>八、關於水利事項如下：</p> <p>(一)直轄市河川整治及管理。</p> <p>(二)直轄市集水區保育及管理。</p> <p>(三)直轄市防洪排水設施興建管理。</p> <p>(四)直轄市水資源基本資料調查。</p> <p>九、關於衛生及環境保護事項如下：</p> <p>(一)直轄市衛生管理。</p> <p>(二)直轄市環境保護。</p> <p>十、關於交通及觀光事項如下：</p> <p>(一)直轄市道路之規畫、建設及管理。</p> <p>(二)直轄市交通之規畫營運及管理。</p> <p>(三)直轄市觀光事業。</p> <p>十一、關於公共安全事項如下：</p> <p>(一)直轄市警政、警衛之實施。</p> <p>(二)直轄市災害防救之規劃及執行。</p> <p>(三)直轄市民防之實施。</p> <p>十二、關於事業之經營及管理事項如下：</p> <p>(一)直轄市合作事業。</p> <p>(二)直轄市公用及公營事業。</p> <p>(三)與其他地方自治團體合辦之事業。</p> <p>十三、其他依法律賦予之事項。</p>	<p>管理。</p> <p>(二)縣(市)自然保育。</p> <p>(三)縣(市)工商輔導及管理。</p> <p>(四)縣(市)消費者保護。</p> <p>八、關於水利事項如下：</p> <p>(一)縣(市)河川整治及管理。</p> <p>(二)縣(市)集水區保育及管理。</p> <p>(三)縣(市)防洪排水設施興建管理。</p> <p>(四)縣(市)水資源基本資料調查。</p> <p>九、關於衛生及環境保護事項如下：</p> <p>(一)縣(市)衛生管理。</p> <p>(二)縣(市)環境保護。</p> <p>十、關於交通及觀光事項如下：</p> <p>(一)縣(市)道路之規畫、建設及管理。</p> <p>(二)縣(市)交通之規畫、營運及管理。</p> <p>(三)縣(市)觀光事業。</p> <p>十一、關於公共安全事項如下：</p> <p>(一)縣(市)警政、警衛之實施。</p> <p>(二)縣(市)災害防救之規劃及執行。</p> <p>(三)縣(市)民防之實施。</p> <p>十二、關於事業之經營及管理事項如下：</p> <p>(一)縣(市)合作事業。</p> <p>(二)縣(市)公用及公營事業。</p> <p>(三)縣(市)公共造產事業。</p> <p>(四)與其他地方自治團體合辦之事業。</p> <p>十三、其他依法律賦予之事項。</p>
---	---

資料來源：作者製表。

參、專業法律之規定

我國專業法律⁹(行政法規)種類繁多，對地方事務規定之密度不可謂不大，

⁹ 專業法律係指各種管制性(或稱規制性)法律或各種給付性法律，而非屬於組織、訴訟或程序法的法律，立法者於此等法律中，並無區分該等法律規範之領域屬自治事項或委辦事項，卻有「本法所稱主管機關，在中央為---；在直轄市為---；在縣市為---」之規定，例如建築法第二條第一項、規費法第三條、農會法第三條、市區道路條例第四條、消防法第三條、災害防救法第四條、戶籍法第二條、傳染病防治法第二條、健康食品管理法第五條、菸害防制法

亦為我國中央與地方權限劃分依據之一。其劃分權限之方式卻無一致，大抵而言模式有三：¹⁰

一、籠統的規定模式

立法者在各個管制或給付性的專業法律中，往往並不逐一區分其係屬於自治事項或中央委任地方之事項，而只籠統的規定：「本法之主管機關（或執行機關），在中央為...（某部會），在省市為...，在縣市為...。」例如：

- 1、建築法第二條規定：「主管建築機關在中央為內政部，在省為建設廳，直轄市為工務局，在縣（市）（局）為工務局或建設局，未設工務局或建設局者，為縣（市）（局）政府。」
- 2、農會法第三條規定：「農會主管機關：在中央為內政部；在省（市）為省（市）政府；在縣(市)為縣(市)政府。」
- 3、市區道路條例第四條：「市區道路主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」
- 4、規費法第三條：「本法所稱規費主管機關：在中央為財政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府；在鄉（鎮、市）為鄉（鎮、市）公所。」
- 5、消防法第三條規定：「消防主管機關，在中央為內政部，在省（市）為省（市）政府，在縣（市）為縣（市）政府。」
- 6、災害防救法第四條規定：「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

二、精密度較高之劃限模式

（一）、以法律集中臚列權限者

分別將中央與地方主管機關之職權個別列出，例如：

- 1、溫泉法第二條：「本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直

第三條、化妝品衛生管理條例第二條、空氣污染防治法第三條、水污染防治法第三條、毒性化學物質管理法第三條、社會救助法第三條、老人福利法第三條第一項、共同管道法第三條、不動產經紀業管理條例第三條、土地徵收條例第二條、平均地權條例第二條、農業發展條例第二條、農村社區土地重劃條例第二條、肥料管理法第二條、有線廣播電視法第三條第一項、都市計劃法第四條、都市更新條例第二條、電子遊戲場業管理條例第二條、國民住宅條例第三條、動物保護法第二條、山坡地保育利用條例第二條第一項、飲用水管理條例第二條、畜牧法第二條、圖書館法第三條、高級中學法第二條、補習及進修教育法第二條、國民體育法第四條第一項、離島建設條例第四條第一項、商業會計法第三條、中小企業發展條例第三條第一項、能源管理法第三條、停車場法第三條等諸多領域的法律。

¹⁰ 黃錦堂寵主持，中央與地方權限劃分暨相關法制調整之研究，註3前揭書，頁211。

轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。有關溫泉之觀光發展業務，由中央觀光主管機關會商中央主管機關辦理；有關溫泉區劃設之土地、建築、環境保護、水土保持、衛生、農業、文化、原住民及其他業務，由中央觀光主管機關會商各目的事業中央主管機關辦理。」

2、共同管道法第三條：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

第四條規定：「中央主管機關，掌理下列事項：

- 一 共同管道發展政策及方案之釐訂。
- 二 共同管道法規之訂定。
- 三 共同管道技術之研究發展。
- 四 配合國家重大工程，辦理共同管道建設。
- 五 直轄市、縣（市）共同管道系統之核定。
- 六 跨越直轄市與縣（市）或二縣（市）以上共同管道系統建設計畫與管理之核定及協調。
- 七 直轄市、縣（市）推動共同管道之督導。
- 八 統籌督促各機關（構）建立全國各種管線及共同管道資料庫。
- 九 其他有關全國性共同管道事項。」

第五條規定：「直轄市主管機關掌理下列事項：

- 一 直轄市共同管道單行法規之訂定。
- 二 直轄市共同管道系統規劃。
- 三 直轄市共同管道之建設及管理。
- 四 配合國家重大工程，辦理直轄市共同管道建設。
- 五 其他有關全市性共同管道事項。」

第六條規定：「縣（市）主管機關掌理下列事項：

- 一 縣（市）共同管道單行規章之訂定。
- 二 縣（市）共同管道系統規劃。
- 三 縣（市）共同管道之建設及管理。
- 四 配合國家重大工程，辦理縣（市）共同管道建設。
- 五 其他有關縣（市）共同管道事項。」

(二)、以法規命令集中臚列權限者

例如警察法施行細則第三條至第六條，分別就警察法制之中央立法事項（第三條規定有六款）、省立法事項（第四條規定有七款）、縣立法事項（第五條規定有五款）及直轄市立法事項（第六條準用第四、五條規定），分別予以臚列。空氣污染防制法第三條規定主管機關係環保署、省（市）政府環保處（局）及縣（市）政府，而該法之施行細則第四條規定中央主管機關主管事項有十二款，第五款規定省（市）主管機關主管事項有十三款，第六款規定縣（市）主管機關主管事項有十款，亦為適例。

三、分散模式

中央與地方主管機關之權責分散各條項，如廢棄物清理法中有關中央主管機關環保署的職權有例如第二條第二項、第十條之一第二項、第十一條第二項、第十五條、第十八條、第二十一條、第二十二條；縣（市）主管機關的職權如第六條。

關於我國中央與地方之權限劃分，可以說以憲法之三大類事務模型為基本前提，地方制度法為地方事務(自治事項與委辦事項) 範圍與類型之進一步具體化，專業法律乃以「主管機關」形式區分中央與地方權限，又可分為三種劃分模式，可以說體系繁複，亦均為實際操作之根據。大體而言，對於中央專管事項較無爭議，自治事項與委辦事項卻爭議百出，究其根源，即為三大規範內容之缺失，將於下節予以詳論。

第二節 現行法制之檢討

中央與地方之權限劃分一直是地方自治研究領域中首要之困擾，更是造成中央與地方衝突不斷的根源。觀之我國權限劃分之相關規定，有憲法依據，又有地方制度法與眾多的專業法律詳加規範，看似完整，但深究內容並互相比較，將發現三種規範有其缺失——權限劃分不精確，甚至有相牴觸之規定，此即造成紛擾已久的權限劃分爭議之最大原因。必須將憲法、地方制度法與專業法律之規定方式加以剖析，檢討其缺失，方能切中問題所在。

壹、憲法

憲法第十章乃我國權限劃分之主體體系，其對於中央與地方各自的權限採「例式之列舉方式」，未列舉之部分則依「均權理論」判斷之。亦即非採取規定中央權限為主，而將剩餘權歸屬地方，或規定地方權限為主，再將剩餘權歸屬中央之清晰明確方式，卻採取中央與地方均分別列舉，再將未列舉之剩餘權由本身被譏評為空洞化(詳見第二章第四節)之「均權理論」提供劃分標準。因此，此一劃分方式遭批評甚多，已見前述(詳見第二章第三節參之內容)，不再贅言，於此係針對自治事項與委辦事項區分之困境所在詳加研究。

一、重疊列舉之不當

從憲法第一百零七條至第一百十條所列舉事項中，不難發現，除了第一百零七條中央專屬的十三款事項，以及第一百零八條中若干條款以外，其餘均跨越中央、省與縣三級政府，如此之重疊羅列，究竟權限該歸誰屬，自然引發爭議，若利之所在，中央與地方政府皆極力主張，反之，若弊之所在，則紛紛推之以免責。則將憲法中對於中央與地方權限之規定以表 4-2 示之，以清楚自治事項與委辦事項難分之處。表中顏色加深部分，即為重複羅列所在，包括教育、衛生、實業、交通、財產之經營及處分、公用(營)事業、合作事業、農林、水利、漁牧及工程、財政、稅、債、銀行、警政、慈善、公益、賑濟、撫卹及失業救濟等項目。由表之分析觀此一例示之列舉方式，充其量只有「土地管轄」之意義，而不具權限劃分之核心要素之「事務管轄」分配之意義。¹¹

[表 4-2] 憲法規範之中央與地方權限(顏色深者表示三者重疊所在，即立法、執行關聯性大者)

中央立法並執行 (§107)	中央立法並執行 或由省縣執行 (§108)	省立法並執行或 交由縣執行 (§109)	縣立法並執行 (§110)
1.外交	1.省縣自治通則		
2.國防與國防軍事	2.行政區劃		
3.國籍法及刑事、民事、商事之法律	3.森林、工礦及商業	1.省教育、衛生、實業及交通	1.縣教育、衛生、實業及交通
4.司法制度	4.教育制度		
5.航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政	7.二省以上之水陸交通運輸	2.省財產之經營及處分	2.縣財產之經營及處分
6.中央財政與國稅	19.公共衛生	3.省市政	
7.國稅與省稅、縣稅之劃分	5.公用事業	4.省公營事業	3.縣公營事業
8.國營經濟事業	6.合作事業	5.省合作事業	4.縣合作事業
9.幣制及國家銀行	8.二省以上之水利，河道及農牧事業	6.省農林、水利、漁牧及工程	5.縣農林、水利、漁牧及工程
10.度量衡		7.省財政及省稅	6.縣財政及縣稅
11.國際貿易政策		8.省債	7.縣債
12.涉外之財經經濟	9.航業及海洋漁業		

¹¹ 蔡茂寅，地方自治之理論與地方制度法，註1前揭書，頁110。

事項 13.其他依本憲法所 定關於中央之 事項	10.銀行及交易所制 度 11.警察制度 12.賑濟、撫卹及失 業救濟 13.中央及地方官吏 之銓敘、任用、 糾察及保障 14.土地法 15.勞動法及其他社 會立法 16.公用徵收 17.全國戶口調查及 統計 18.移民及墾殖 20.有關文化之古 籍、古物及古蹟 之保存	9.省銀行 10.省警政之實施 11.省慈善及公益事 項 12.其他依國家法律 賦予之事項	8.縣銀行 9.縣警衛之實施 10.縣慈善及公益事 項 11.其他依國家法律 賦予之事項
----------------------------------	--	--	---

資料來源：改編自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，行政院經濟建設委員會經濟研究處，1997
 年12月23日，頁5。

二、第一百零八條關於執行權設計之疑義

本條通稱為「委辦事項」之規定，對於其中究何種事項由中央立法並執行，何種事項由中央立法委由省縣執行，法無明示。本條以執行權之不同，而有將事項歸屬中央專管或中央委辦之異，故以何標準區別執行權是為關鍵所在。林紀東教授提出之標準為：凡事項「實具有重大之意義」、「為立國之本，關係國利民福者最大」、「關於全國經濟者甚大，為全國一致之事項」、「為全國性之問題，不容各自為政者」，則歸中央立法並執行；若「為實施之便利」、「各省縣情形不同」、「事涉瑣細」，則可交由地方執行。因此認為第一款之省縣自治通則、第四款之教育制度、第五款之交易所制度、第十八款之公共衛生宜交中央執行，其餘或可交由省縣。¹²黃錦堂教授認同林紀東教授之見解，亦謂：「--僅可能將不具全國性或全國規模或全國一致性之事項劃交地方執行，充分保障了地方之

¹² 林紀東，中華民國憲法逐條釋義(四)，台北：三民，1981年，頁70~71。

執行權，且與執行權原則上宜就近、就地為快速處理之要求一致」。¹³

此外，蘇紹勤先生解讀本條之觀點強調中央應只有暫時或局部之執行權，中央無法徹底執行，以便與第一百零七條作區隔。¹⁴

三、中央專屬事項與地方參與空間之省思

理論上中央專屬事項皆屬中央立法並執行者，地方應無置喙餘地，但其實施可能涉及地方事務，影響地方利益，因此，地方在中央專屬事項的領域中是否有參與空間，亦即一方面地方是否可以有權從事之空間，另一方面，地方是否有程序上的參與空間，頗值探討。

就中央專屬事項領域言，國籍、刑事、民事、商事之法律、司法制度、中央財稅與國稅、國營經濟事業、幣制及國家銀行、度量衡等事項，因屬於國家基本組織與制度的建立，有全國一致性的必要，不宜由地方為之；外交、國防、航空、國道、國有鐵路、航政、郵政、電政、國稅與省稅、縣稅之劃分、國際貿易政策、涉外財政經濟等事項，雖亦有全國一致之必要，但在其實施之「空間」與「實質」上都可能對地方造成一定程度的影響，¹⁵例如飛彈基地之設置、航站之選擇、高鐵路線之所經、課稅等，對於地方將有一定之衝擊，再者流行多時的城市外交，地方的直接涉入程度之深，非所謂中央專屬事項可以排除的。因此，中央專屬事項非無地方涉入之可能，即中央專屬領域宜有地方參與之空間。

地方對於中央政策是否有參與權或發言權？以德國為例，其司法實務認為若事項具有地方上的根源(örtliche Verwurzelung)，亦即與地方團體有特殊的關聯，地方自治團體就可對該相關的一般性政策表示意見與看法。另一種地方參與權的型態是透過「公民意見詢問」(Volksbefragung)，即我國所稱之「公民投票」。依我國憲法第一百二十三規定：「縣民關於縣自治事項，依法律行使創制之權----」，並以制定實施公民投票法，¹⁶允許人民對於全國性法律之複決、立法原則之創制、重大政策之創制或複決、憲法修正案之複決，以及地方性之地方自治法規之複決、地方自治法規立法原則之創制、地方自治事項重大政策之創制或複決等事項(公民投票法第二條參照)，享有自主決定的權利，並規定投票結果的處理，¹⁷使之產生一定的拘束力。惟若涉及中央與地方職權劃分或法

¹³ 黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註5前揭書，頁42。

¹⁴ 蘇紹勤，我國中央與地方權限劃分之研究---以委辦規則為討論核心，註3前揭書，頁11~54。

¹⁵ 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，註3前揭書，頁91。

¹⁶ 公民投票法於民國九十二年十二月三十一日，依總統華總一義字第09200242031號令制定公布，全文六十四條，並自公布日施行。

¹⁷ 依公民投票法第三十一條之規定：「公民投票案經通過者，各該選舉委員會應於投票完畢七日內公告公民投票結果，並依下列方式處理：一、有關法律、自治條例立法原則之創制案，行政院、直轄市政府、縣(市)政府應於三個月內研擬相關之法律、自治條例提案，並送立

律之爭議或其他之行政爭議，應依大法官釋憲或依行政爭訟程序解決之(同法第五十四條參照)，可謂具相當突破的發展；昔之省縣自治法第十條第四款規定省民、縣(市)民與鄉(鎮、市)民對於地方政府資訊有依法請求公開之權，今日對於政府資訊公開亦重視，已進行政府資訊公開法草案之研擬，而行政資訊公開辦法¹⁸也已先行制定實施；今之行政程序法中有聽證程序之規定，亦屬參與權之具體規定，惟規範對象不及中央立法權、僅以公聽會方式進行，故非全面性參與。最新的發展乃大法官釋字第五五〇號解釋，明白肯認對涉及地方財政負擔之事項，不僅要求行政機關，亦要求立法機關於相關程序中給予地方充分之參與空間，以避免中央片面決策之不合理情形。

再者，對於立法程序之參與權而言，從法治國原則以及「友善地方行為原則」(Grundsatz gemeindefreundlichen Verhatens)，尚難導出地方自治團體在立法程序中享有憲法保障參與權的地位，但立法者卻可作為賦予者，以德國為例，採取由憲法、邦鄉鎮自治法、部會議事規則或國會議事規則中訂定三種方式。¹⁹我國近日大法官釋字第五五〇號解釋已明示了地方參與的重要性，似乎應速修改地方制度法予以落實。

總之，地方自治團體本於憲法保障地方自治的意旨，若中央政策影響地方權益，即使是中央專屬事項領域，因地方關聯性之故，從而地方應享有參與權(意見表達權、公民投票與請求資訊公開)與程序之保障。

貳、地方制度法

地方制度法係目前權限劃分之最主要法規依據，根據第十四條之規定，地方制度團體辦理地方事務為自治事項與委辦事項兩者，如前所述，本法對於權限劃分較憲法而言，雖有十三款四十多項小款之具體內容，然而，卻仍未脫將同一事項分別列為各級自治團體之自治事項的「土地管轄」方式，²⁰因此，仍未提供劃分的精確判準，尤待日後由內政部制定「施行綱要」加以精確化。地制法之規定方式與對於自治事項、委辦事項之相關問題如下：

法院、直轄市議會、縣(市)議會審議。立法院、直轄市議會、縣(市)議會應於下一會期休會前完成審議程序。二、有關法律、自治條例之複決案，原法律或自治條例於公告之日算至第三日起，失其效力。三、有關重大政策者，應由權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。四、有關憲法修正案之公民投票，應依憲法修正程序為之。」

¹⁸ 本法於中華民國九十年二月二十一日依行政院(90)台法字第008048號令、考試院(90)考台法字第00569號令會同訂定發布全文十九條；並自發布日起施行。

¹⁹ 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，同前揭書，頁95-96。

²⁰ 只有在縣之衛生管理及環境保護(第十九條第九款參照)與鄉(鎮、市)之環境衛生僅限廢棄物清除與管理(第二十條第五款參照)一事上顯有區別，此外多為同一事項均跨直轄市、縣(市)與鄉(鎮、市)之規定。請參閱蔡茂寅，地方自治之理論與地方制度法，同前揭書，頁111。

一、自治事項過廣，與專業法律、憲法不符

地制法第十八條以下所列舉之自治事項相當廣泛，難以找出其劃分標準，甚至與今日實務不合，也欠缺比較法的觀察。例如戶籍行政、勞資糾紛、社會福利、各級學校教育、都市計畫之擬定、審議及執行、建築管理、防洪排水設施興建管理、衛生管理、環境保護、觀光事業、警衛、災害防救、公用及公營事業等事項，專業法律均已規定，即戶籍法、勞動基準法、勞資爭議處理法、兒童福利法、少年福利法、老人福利法、社會救助法、幼稚教育法、國民教育法、中等教育法、都市計畫法、都市更新條例、建築法、溫泉法、水利法水污染防治法、空氣污染防制法、噪音防制法、市區道路條例、發展觀光條例、警察法、消防法、國營事業管理法、民營公用事業監督條例等(參見表 4-3)。甚且，於專業法律中之各項事務已歸屬委辦事項，因此，地制法諸多自治事項列舉之規定，事實上與現今實務的運作根本不契合。

再者，其將選舉、戶政、地政、環保、衛生、教育、都市計畫、建築、工商、消費者保護、農林漁牧、集水區、水資源、宗教管理與殯葬管理等均為列舉事項，並無理論根據，亦不符合外國做法與我國制度沿革，若以地制法為尊，則許多中央部會將面臨裁減命運，相關法律亦必大幅修改或廢止。²¹

此外，上開自治事項亦與憲法不符。例如道路、租稅、農林漁牧、教育制度、公營事業合作事業、水利、地政、勞工行政、社會福利、慈善事業、賑濟、社會救助及災害防救文化資產之保存、禮儀民俗及文獻事項、戶政、警政、衛生、環保、工商管理、公有財產管理、人民團體管理及輔導、國民就業、新聞、都市計畫等項目，於憲法之規定為中央立法並執行或交由省縣執行，但卻同時亦為地制法中之自治事項。

因此，所謂權限劃分之最大困難，正在於自治事項與委辦事項之難以區分，從地制法與憲法、專業法律間重疊不清的劃分規定---表 4-4(其中第三、四欄即為權限最受爭議處),即可一目了然。

[表 4-3] 直轄市、縣(市)自治事項與中央相關法律

直轄市、縣(市)自治事項	中央相關法律
一、 組 織 及	(一)直轄市、縣(市)公職人員選舉、罷免之實施 公職人員選舉罷免法
	(二)直轄市、縣(市)組織之設立及管理 地制法第6、7、54、60、62條
	(三)直轄市、縣(市)戶籍行政 國籍法

²¹ 黃錦堂，「地方立法權之發展與議題」，中山人文社會期刊，第 11 卷，第 2 期，2003 年，頁 22。

行政 管理 事項		戶籍法 戶口普查法 姓名條例
	(四)直轄市、縣(市)土地行政	土地法
	(五)直轄市、縣(市)新聞行政	廣播電視法 有線電視法
二、 財政 事項	(一)直轄市、縣(市)財務收支及管理	地制法第67條 財政收支劃分法 預算法 決算法 國庫法 地方稅法通則
	(二)直轄市、縣(市)稅捐	稅捐稽徵法 規費法 地制法63-65條
	(三)直轄市、縣(市)公共債務	公共債務法
	(四)直轄市、縣(市)財產之經營及處分	國有財產法
三、 社會 服務 事項	(一)社會福利	兒童福利法 少年福利法 老人福利法 身心障礙者保護法
	(二)公共慈善事業及社會救助	社會救助法 傳染病防治法
	(三)人民團體之輔導	人民團體法 工業團體法 商業團體法 農會法 漁會法 教師法 教育會法
	(四)宗教輔導	監督寺廟條例 人民團體法
	(五)殯葬設施之設置及管理	墳墓設置管理條例
	(六)市調解業務	鄉鎮市調解條例
四、 教	(一)直轄市、縣(市)學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦與管理	教育基本法 幼稚教育法 國民教育法

育 文 化 及 體 育 事 項		中等教育法 大學法 私立學校法 補習及進修教育法 社會教育法
	(二)直轄市、縣(市)藝文活動	藝術教育法
	(三)直轄市、縣(市)體育活動	國民體育法
	(四)直轄市、縣(市)體育活動	文化資產保存法
	(五)直轄市、縣(市)禮儀民俗及 文獻	
	(六)直轄市、縣(市)社會教育、 體育與文化機構之設置、營運 及管理	社會教育法
五 、 勞 工 行 政 事 項	(一)直轄市縣(市)勞資糾紛	勞動基準法 勞資爭議處理法 兩性工作平等法
	(二)直轄市縣(市)勞工安全衛生	勞工安全衛生法 礦場安全法 勞動檢查法 就業服務法
六 、 都 市 計 畫 及 營 建 事 項	(一)直轄市縣(市)都市計畫之擬 定、審議及執行	都市計畫法 都市更新條例 土地徵收條例 促進產業升級條例
	(二)直轄市縣(市)建築管理	建築法
	(三)直轄市縣(市)住宅業務	國民住宅條例 公寓大廈管理條例
	(四)直轄市縣(市)下水道建設及 管理	下水道法、溫泉法
	(五)直轄市縣(市)公園綠地之設 立及管理	都市計畫法
	(六)直轄市縣(市)營建廢棄土之 處理	廢棄物清理法
七 、 經 濟	(一)直轄市縣(市)農、林、漁、 牧業之輔導及管理	農業發展條例 森林法 漁業法 畜牧法

服務事項	(二)直轄市縣(市)自然保育	野生動物保育法 動物保護法 山坡地自然保育條例， 國家公園法
	(三)直轄市縣(市)工商管理及輔導	商業登記法
	(四)直轄市縣(市)消費者保護	消費者保護法
八、水利事項	(一)直轄市縣(市)河川整治及管理	水利法
	(二)直轄市縣(市)集水區保育及管理	水土保持法
	(四)直轄市縣(市)防洪排水設施興建管理	水利法
	(四)直轄市縣(市)水資源基本資料調查	水利法、溫泉法
九、衛生管理及環境保護事項	(一)直轄市縣(市)衛生管理	食品衛生管理法 健康食品管理法 飲用水管理條例
	(二)直轄市縣(市)環境保護	環境影響評估法 水污染防治法 空氣污染防制法 噪音防制法
十、交通及觀光事項	(一)直轄市縣(市)管道路之規劃、建設及管理	公路法
	(二)直轄市縣(市)交通之規劃、營運及管理	公路法 市區道路條例 道路交通管理處罰條例
	(三)直轄市縣(市)觀光事業	發展觀光條例
十	(一)直轄市縣(市)警衛之實施	警察法

一、 公共 安全 事項		警察勤務條例
	(二)直轄市縣(市)災害防救之規 劃及執行	消防法 災害防救法
	(三)直轄市縣(市)民防之實施	國民法
十二、 事業之 經營 與 管理 事項	(一)直轄市縣(市)合作事業	合作社法
	(二)直轄市縣(市)公用及公營事 業	停車場法 民營公用事業監督條例 電業法 自來水法 飲用水管理條例 國營事業管理法
	(三)直轄市縣(市)公共造產事業	地制法第73條 公益彩券發行條例
	(四)直轄市縣(市)與其他地方 自治團體合辦之事業	
其他		

資料來源：林文清，「我國地方立法權之研究」，國立台灣師範大學三民主義研究所博士論文，2003年，頁135-137。

[表 4-4] 權限劃分相關法律之規範

事 項	中央立法並執 行	中央立法(中央 或地方執行)	地方自治事項 (地方立法並 執行)	各分類事項之 相關法律
外交	憲法	—	—	聯合國憲章、世 界人權宣言
國防軍事	憲法	—	—	國民法、兵役法
國籍法、民、 刑、商事法律	憲法	—	—	國籍法、民法及 相關法規、刑法 及相關法規、商 事法及相關法

				規
司法制度	憲法	—	—	法院組織法、司 法院組織法、司 法院大法官審 理案件法、行政 法院組織法、訴 訟相關法
度量衡	憲法	—	—	度量衡法
涉外財政經濟 貿易政策	憲法	—	—	關稅法
幣制	憲法	—	—	妨害國幣懲治 條例、中央銀行 法
航空、航政	憲法	—	—	航業法、民用航 空法、商港法
鐵路、道路	憲法	憲法	地制法(道路、捷 運)	鐵路法、大眾捷 運法、公路法、 市區道路條例
郵政及電政	憲法	—	—	電信法、郵政法
稅源劃分	憲法	—	—	財政收支劃分 法
租稅 中央財政、國稅 地方財政、地方 稅	憲法	憲法	地制法	各稅稅法、財政 收支劃分法、地 方稅法通則、規 費法
銀行及交易制 度	憲法	憲法	地制法	銀行法、證券交 易法
地方自治法規	—	憲法	地制法	
行政區劃	—	憲法	—	
農、林、漁、牧、 礦、商業	—	憲法	地制法(農、林、 漁、牧)	農業發展條 例、森林法、漁 業法、畜牧法、 礦業法
教育制度	—	憲法	—	大學法、教育基 本法、教師法、 師資培育法、專 科學校法、高級 中學法、社會教

				育法、職業教育法、國民教育法、幼稚教育法、特殊教育法、私立教育法、補習及進修教育法
教育文化	—	—	地制法	
體育	—	—	地制法	國民體育法
公營事業	憲法	憲法	地制法	國營事業管理法、民營公用事業監督條例、公營事業移轉民營條例
合作事業	—	憲法	地制法	合作社法、信用合作社法
水利	—	憲法	地制法	水利法、溫泉法 下水道法
官吏之銓敘任用保障	憲法	憲法	—	公務人員任用法、公務人員考績法、公務人員俸給法
土地法、地政	—	憲法	地制法	土地法、平均地權條例
勞動法、勞工行政	—	憲法	地制法	勞動基準法、勞資爭議處理法、工廠法、工會法、勞工保險條例
社會福利	—	憲法	地制法	兒童福利法、少年福利法、老人福利法、身心障礙保護法、全民健康保險法
慈善事業、賑濟、社會救助及災害防救	—	憲法	地制法	社會救助法、消防法、公益彩券發行條例
移民及墾殖	—	憲法	—	護照條例、外國

				護照簽證條例、入出國及移民法
文化資產之保存	—	憲法	地制法	文化資產保存法
禮儀民俗及文獻事項	—	—	地制法	
戶口調查、統計 戶籍登記	—	憲法	地制法	戶籍法
警察制度、警政 及警衛	—	憲法	地制法	警察法、社會秩序維護法、集會遊行法
衛生、環保	—	憲法	地制法	空氣污染防治法、噪音管制法、水污染防治法、廢棄物清理法、環境影響評估法、公害糾紛處理法
工商管理	—	憲法	地制法	中小企業發展條例、公平交易法等
公有財產管理 及處分	—	憲法	地制法	國有財產法
觀光事業	—	—	地制法	國家公園法、森林法、發展觀光條例
建築管理	—	—	地制法	建築法
國民住宅興建 及管理	—	—	地制法	國民住宅條例
人民團體管理 及輔導	—	憲法	地制法	人民團體組織法、工業團體法、商業團體法、合作社法、儲蓄互助社法
國民就業服務	—	—	地制法	
新聞事業	—	—	地制法	廣播電視法、有線廣播電視

				法、衛星廣播電視法、著作權法、出版法
各級政府合辦事業	—	—	地制法	
都市計畫	—	—	地制法	都市計畫法、區域計畫法、都市更新條例

資料來源：改編自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，行政院經濟建設委員會經濟研究處，1997年12月23日，頁9~12。

二、自治事項與委辦事項立法定義之不妥

地制法第二條第二款對於自治事項的用語做了界定，認為自治事項，除憲法及本法業已明文定者外，個別行政法規所規定者，必須地方自治團體就其同時擁有「政策規劃」與「行政執行」權，似乎意為由「行政權與立法權兼具與否」界定是否為自治事項，而非依事務之性質界定。換言之，理論上應是「由自治事項導出地方自治團體之權限」，但在操作時，卻可能變成「由被賦予之權限確認其為自治事項」。此一倒果為因的立法定義，將使對於權限劃分不易之問題更加混亂。因此，第二條之定義應解為歸納個別行政法規有關權限劃分規定後之心得，非為權限劃分之基準。²²

三、未見對於中央專屬事項地方參與之規定

地制法繼受憲法而將地方事務區分自治事項與委辦事項，並無不妥，但對於中央立法並執行事項(第一百零七條與第一百零八條前段)的部分，地方似乎宜有參與、聽證的權利。

中央所為重大政策之決定，常與地方自治團體有利害關係，憲法所保障之地方自治，應使地方具有在自己區域內自我負責並處理所有事務之權限，然而若對於中央立法並執行之事項，地方倘完全無參與之機會，則對此中央專屬事項之立法或政策，於執行上恐將遭致地方極大反彈，而增加許多不必要的社會成本，例如拜耳案、核四案。行政程序法通過施行後，固然要求行政機關對人民作成行政行為時必須履行一定之程序；惟一來行政程序法規範之對象不含中央立法權之行使，二來對於非針對具體個人之行政行為如各種法規命令、行政計畫等事涉一定地域多數人之權益者，僅有所謂公聽會進行意見之蒐集；加上住民專業能力

²² 蔡茂寅，地方自治之理論與地方制度法，註1前揭書，頁112~113。

及時間均屬有限，其力量較為分散。對此倘能藉由地方自治團體採民主選舉以代表該地方民意之地位，適當參與中央立法權之行使，包括法律與法規命令之制定，將可使該立法更適切於執行。而對行政計畫此一通常由行政權制定之具有不確定性、變動性之行政行為，加入地方參與之機制，將可減低不確定因素，並藉由地方之配合加以具體落實。換言之，對於中央決策之落實，必須求其制定決策之程序符合一定之程序保障要求；倘僅重實體權利而忽視程序上之要求，將因程序之欠缺增大決策在執行上之困難性，同時程序之欠缺本身亦將造成是否違法之具體爭議。如歐洲地方自治憲章第四條第六項之規定所述：「與地方政府直接相關之決定，在其計畫與決策過程中，地方政府應於適當時間以適當方式接受諮詢。」²³之基本精神，應值效法。

在這部關係中央地方關係之地制法中，並未有任何關於地方參與之規定，即連基本表示意見之權利均未法制化，其在中央地方關係之思考，毋寧仍係一種上下的內部關係，與對等協力之外部關係顯然還有一段距離。²⁴

參、專業法律

籠統劃分各級主管機關的規範方式，並無法從中得知立法者之真意，易言之，地方主管機關取得之事務管轄權，係為自治事項或中央之委辦事項，並不清楚，權限不明確的爭議就此產生。可以說專業法律之規定方式，使得中央主管機關無所不在，致被誤以為是對於委辦事項之規範，有違憲法的基本權限劃分的原則；即使認定是地方自治事項，卻也均由中央做了原則性規範，固僅屬法定自治事項，此又與地制法有違。對於專業法律的權限劃分方式，有下述之檢討：

一、立法者未尊重地方自治精神

由表 4-3、4-4 足以證明今日專業法律幾乎早已入侵地制法第十八條以下之自治事項範圍，甚至有以特別法自居者，如都市計畫法第二條：「都市計畫依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」且其第二十一條第一項第一、二款規定直轄市、省（市）的都市計畫內容，須由內政部核定，又依地制法第二條第四款之「核定」的立法定義來看，中央對於直轄市制定都市計畫的計畫高權，享有極高度的合議性與合目的性的監督權。若中央以「核定」之監督手段壓縮地方自主空間，往往造成中央與地方之衝突。有些專業法律在與地制

²³ 黃錦堂，「從『拜耳案』論地方自治團體之參與權」，月旦法學雜誌，第42期，1998年，頁78。

²⁴ 李鴻維，「地方自治團體參與中央決策程序之研究」，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，2002年，頁5~6。

法重疊事權之下，又細分事項之類別，形成地方自治事項與委辦事項同時俱存，如古蹟之保存可見諸規定於憲法第一百零八條第二十款與地制法第十八、十九條第四款，今有文化資產保存法對權限劃分之規定較為具體。其將古蹟之指定清楚地列為地方自治事項，由直轄市、縣市享有自我負責與自主形成的自治權(文化資產保存法第二十七條參照)；古蹟之管理維護、廢止與變更管制階段，中央卻採取嚴密的事前監督(同法第二十七至第二十九條參照)。顯而印證立法者於立法之時，未充分考慮中央與地方之權限劃分，對地方自治精神未加尊重。

25

二、「主管機關」之設置與憲法、地制法之法源不符

在此以表 4-4 為基礎，將現行專業法律中主管機關設置之情形列出，以表 4-5 示之，將發現顏色加深部分為與憲法、地制法的法源規定不合，亦為時生權責爭議所在。例如：教育文化事業、禮儀民俗及文獻事項、觀光事業、建築管理、國民住宅興建及管理、國民就業服務、新聞事業、都市計畫等，本皆為地制法之地方自治事項，而今之卻設中央主管機關主管此類事務；鐵路道路、銀行及交易制度與官吏之銓敘任用保障，雖為中央委辦事項，當由中央主管，地方協辦，本無異議，但執行時常因規劃與執行之統合，或因地制宜問題時生爭執。

下表第二、三欄法源依據為憲法，第四欄為地方制度法。表中顏色加深部分係表示依目前其他有關法律規定(可參見表 4-4)所設置的管轄機關與憲法、地方制度法規範的中央或地方自治權限管轄有所不同，致時生權責爭議者。

[表 4-5] 各級事務主管機關與現行法源之規範權限對照

事 項	中央立法並執行	中央立法(中央或地方執行)	地方自治事項(地方立法並執行)	說 明
	中央主管機關	中央主管機關	縣級主管機關	
外交	外交部			
國防軍事	國防部			
國籍法、民、刑、商事法律	內政部 法務部			
司法制度	法務部			
度量衡	經濟部			
涉外財政經濟	經濟部			

²⁵ 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，註 3 前揭書，頁 212~215。

貿易政策	財政部			
幣制	中央銀行			
郵政及電政	交通部			
稅源劃分	財政部			
租稅 中央財政、國稅 地方財政、地方 稅		財政部	各縣市財政局	
航空、航政		交通部		
鐵路、道路		交通部	各縣市交通局	公路依國道、省道、線道各有不同主管機關，而各縣市鐵路地下化與捷運系統規畫興建亦分設單位職司，宜將交通建設規畫、執行權予以統合或進行分工協調。
銀行及交易制度		財政部	各縣市財政局	地方民營企銀、信合社、農漁會信用管理並未一元化
地方自治法規		內政部	各縣市民政局	
行政區劃		內政部	各縣市地政局	
農、林、漁、牧、 礦、商業		農委會 經濟部	各縣市農業局 漁業局 建設局	
教育制度		教育部	各縣市教育局	
教育文化事業		教育部	各縣市教育局 民政局	憲法規定應為地方自治事項，中央應將權力下放
公營事業		經濟部		
合作事業		內政部	各縣市社會局	
水利		經濟部 農委會	各縣市工務局	

		內政部		
官吏之銓敘任用保障		考試院 人事行政局	各縣市人事室	有因地制宜性質單位之人事任免權宜下放地方
土地法、地政		內政部	各縣市地政局	
勞動法、勞工行政		勞委會	各縣市勞工處	
社會福利		內政部 勞委會	各縣市社會局 勞工局	
慈善事業、賑濟、社會救助及災害防救		內政部	各縣市社會局	
移民及墾殖	外交部 內政部			
文化資產之保存		文建會	各縣市民政局	
禮儀民俗及文獻事項		內政部	各縣市民政局	為地方自治事項，中央宜下授地方
戶口調查、統計戶籍登記		內政部	各縣市民政局	
警察制度、警政及警衛		內政部	各縣市警察局	
衛生、環保		環保署 衛生署	各縣市環保局 衛生局	
工商管理		經濟部	各縣市建設局	
公有財產管理及處分		財政部	各縣市財政局	
觀光事業		交通部	各縣市建設局	地方自治事項
建築管理		內政部	各縣市建設局	地方自治事項
國民住宅興建及管理		內政部	各縣市國宅局	地方自治事項
人民團體管理及輔導		內政部	各縣市社會局	
國民就業服務		勞委會 青輔會	各縣市勞工局	地方自治事項

新聞事業		新聞局	各縣市新聞室	地方自治事項
都市計畫		內政部	各縣市工務局	地方自治事項

資料來源：改編自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，行政院經濟建設委員會經濟研究處，1997年12月23日，頁13~16。

三、「主管機關」之疑義與釐清

我國向來的專業法律規定：「本法所稱主管機關，在中央為----，在直轄市為-----，在縣市為-----」此等規定，一般實務稱之為委辦事項主管機關，但此一規定究竟僅指該法律將國家任務委由地方自治團體辦理，而成為地方自治團體之委辦事項抑或包含該法律賦予地方自治團體自治事項？宜就地方制度法之相關規定加以探討。

在地方制度法未實施前，因欠缺明白列舉地方自治事項，上述規定較無爭議可言。然而，地方制度法實施後，其第十八、十九條逐項明列地方自治團體之自治事項，並同時於同法第二條二款，將「自治事項」界定為：「地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負政策規劃及行政執行責任之事項」，前段為學界所稱之「自由或自願辦理事項」(freiwillige Aufgaben)，地方自治團體對於自由或自願性任務是否(ob)、如何(wie)以及執行皆有完全的自主權，法律不作任何規定加以干涉，國家亦無法透過任何指令影響地方之執行此一事項，地方自治團體仍須受上級機關的合法性監督；後段為法律化的自治事項，法律以超地域性觀點對於具特定重要性之任務是否(ob)執行只作框架、基準或下限之規定，但對於如何(wie)執行此一特定重要性之任務，則由地方自治團體自行裁量決定範圍，且亦受上級機關合法性監督。²⁶此一後段的設計，即可銜接德國所稱之「義務辦理但上級無指令之事項」(pflichtaufgaben Ohne Weisung)或日本所稱之「由法律規定之自治事務」，此一術語所謂之「法定自治事項」者，因涉及人民的權義，從而法律規定地方政府須承辦。蓋因社會不斷工業化、複雜化、專業化，人際往來需有更精密的法律規範，因此生活的領域將不斷被法律化，但法律化並不代表「去地方自治化」，此種法律只能作原則性的框架立法，地方政府仍保有自主空間。²⁷由上所述，可知向來專業法律中之有關「本法所稱主管機關，在中央為----，在直轄市為----，在縣市為----」之規定，顯無法如往昔般之認定所謂「主管機關」係單指委辦事項主管機關，其中應亦包含自治事項。

²⁶ 董保城，「省縣自治法若干問題探討」，收於內政部編印，地方自治論述專輯(一)，1995年，頁184~185。

²⁷ 黃錦堂，「地方制度法重大問題之探討」，研考雙月刊，23卷，3期，1999年6月，頁44、地方自治法治化問題之研究，台北：月旦，1995年，頁89。

就中央立法之態度言，當其立法同時規定地方主管機關之際，必須進一步去區分該法律所規範之事項，若為具有跨地域性或管制性之效果者，例如交通、空氣污染、水污染、疾病、傳染病、建築管制、藥品管制等，此等非具特定地域性事項者，屬全國一致性之國家事務，應為委辦事項，則所謂「本法所稱主管機關，-----，在直轄市為----，在縣市為----」之語即為地方委辦事項主管機關之明定；若與地方生活、文化、照顧直接相關或具有地方特色、特殊條件者，例如：文化、藝術、休閒、體育等，此等具特定地域性事項者，宜由地方人民自主、發揮創意，應為法定自治事項。因此，所謂「本法所稱中央主管機關，在中央為----，在直轄市為----，在縣市為----」則為法定自治事項(主管機關)之宣示性條款。

此外，前述兩種指標(「跨地域性或管制性」、「與地方生活、文化、照顧直接相關或具地方特色、特殊條件」)之建立，其目的乃提醒立法者於制定法律時宜考慮：若具地域性之事項(即法定自治事項)，法律之規範密度應降低，只需定框架，而授權地方以自治條例定之，使地方能藉此反應地方之特色，並釋放地方之生命力。相對而言，若具跨地域性或管制性之事項(即委辦事項)，則立法時原則上當可作較高密度之規範，以盡量避免過度之地方歧異性，而使人民無所適從，另一方面，亦須留意地方可以自主空間之存在，例如在環境品質管制標準中，允許地方得就轄區內狀況劃分不同等級地區，中央只就污染排放標準訂定最低標準(水污染防治法與空氣污染防制法已運用此一方式)，如此，即可避免中央地方間因歧見導致之衝突，又能顧及國家整體秩序之維護與地方自治之落實。

第三節 自治事項與委辦事項之意義與界定

自治事項與委辦事項劃分實係中央與地方權限劃分之一體兩面。國家與地方權限、事務劃分之基準，實係一國家之地方自治原理原則落實之判定指標，即行政事務如何劃分給國家(中央)與地方自治團體、如何劃分給地方始符合憲法上保障之地方自治理、國家與地方之關係為如何之構造才不違反地方自治之原理原則、地方自治團體之事務若區分為自治事項與委辦事項者，二者又如何區分等等，均直接左右地方自治之落實程度，²⁸更為我國地方自治立法權面臨之首要課題。

然而，現代國家行政之複雜與多變，中央與地方之權限實難以簡單切割劃分。尤其，我國繼受外國法制之影響，有關自治事項與委辦事項之概念用語，

²⁸ 蔡秀卿，註8前揭文，頁465以下。

學者主張各有不同，致使二者之區分益形困難。如上二節所述，我國地方制度法雖賦予自治事項與委辦事項新義、列舉自治事項，也給予地方自治團體擁有對自治事項有制定自治條例、自治規則之立法與執行權，以及承認委辦規則的補充立法權等，但最重要是仍無助於區分自治事項與委辦事項，尤其法定自治事項與委辦事項更是難以區別；此外，非純屬中央專屬，亦非純屬地方專屬事項，為理論上所謂之「共同辦理事項」，未見於地方制度法。因此，本節重點旨在探討自治事項與委辦事項之真意，從學說見解中了解其意涵，尤其委辦事項的定性，以及其與地方制度團體間之關係，有深入分析必要；並探討共同辦理事項產生之由來、立法例的觀察與我國實務的創見，最後由兩者之區分實益中理解區分之必要性，從歷年學說與實務探究兩者判斷標準之建立。

壹、學說見解與分析

國內對於地方事務之劃分標準多以憲法「均權主義」之規定為準據，即將地方事務分為自治事項與委辦事項。然而國內學者對其概念內涵之類型及廣狹，其所指涉及內容，則頗有相異之處。將之歸納如下並加以分析：

一、學說見解²⁹

(一)、林紀東先生³⁰

氏對憲法第一百二十七條論及「縣長辦理自治事項，並執行中央及省委辦事項」之規定，認為縣長辦理縣自治事項及執行委辦事項之內容為：

1. 縣自治事項多為憲法第一百十條規定之事項，惟不以該條規定者為限，凡應由縣自治之事項，皆屬之。又本條雖泛稱縣自治事項，實則縣長所辦理者，為縣自治行政事項，因縣立法事項，屬於縣議會之職掌也。
2. 關於中央及省委辦事項³¹在憲法有三條規定涉及：
 - (1). 為憲法第一百零八條規定，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之事項，為中央委辦事項。
 - (2). 為憲法第一百零九條，由省立法並執行之，或交由縣執行之事項，是為省委辦事項。
 - (3). 為憲法第一百十條第十一款所定，其他依國家法律及省自治法賦予之事項，是為中央或省委任事項。

其將委辦事項，稱之為委任行政，認為此種委任行政與自治行政不同。³²

²⁹ 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88~95。

³⁰ 林紀東，中華民國憲法逐條釋義(四)，台北：三民，1988年1月，四版，頁187。

³¹ 林紀東，行政法，台北：三民，1984年3月，六版，頁152。

(二)、薄慶玖先生³³

氏認為由於地方政府區域兼有國家行政區域與自治區域的雙重性格，地方政府機關有意思機關與執行機關二種，所以地方事務又有自治事項與委辦事項之分，茲就二者說明如下：

1. 自治事項：一般來說，可包括下列兩種：

- (1). 固有事項：乃地方政府自身應辦之事項。每一個地方政府都有其存立之目的，為維持其存立目的，所以每一地方政府都有其應自行處理的事項。
- (2). 委任事項：指原非地方政府所有而係屬於國家，但因這種事項與地方人民的利害關係密切，因此以國家法律授權，委由地方政府處理，因係委任處理，故稱委任事項。這種事項，由於係經法律之授權，所以一經委任，地方政府即應視同自身事務，負有處理全權，所以亦視為自治事項。

2. 委辦事項：所謂委辦事項，即委託地方政府辦理之事項。而這種事項原屬於國家，但由國家機關辦理較不經濟，或者沒有地方政府辦理來得方便，或者由於其他原因，因此，乃委託地方行政首長執行。

薄慶玖教授認為委辦事項具有下列之特點：

- (1). 地方行政首長執行委辦事項乃以中央或上級政府之代理人的身分辦理，因而此時他具有國家官署官員的身分，而與上級機關構成行政上的統屬關係，所以不但要受中央或上級政府的監督，也要受中央或上級政府的指揮。
- (2). 委辦事項地方行政機關一般無自由裁量權，換句話說，要完全按照中央或上級政府的意思或決定去執行，至低限度，也要依照上級政府所訂定的原則範圍內去處理，所以委辦事項的辦理。
- (3). 委辦事項由於只是一種「權限的委任」，而未經法律授權，委辦事項所需經費亦不由地方政府負擔而係由中央或上級政府（即委託機關）負擔。

(三)、管歐先生³⁴

³² 委任行政與自治行政之異有：(1)所謂委任行政係上下級官署之關係，上級官署所委任之事項，係確定的移轉於下級官署事務之中，下級官署對於該事務之處理，與自身固有事務同，以自身名義為之。(2)委任行政之行為，須依據中央法律或省法規，除中央或省就其施行之細則，為適應地方情形，委由縣自定外，不得以縣單行規章，為行使委任行政之準繩。(3)委任行政事項之行使，須受中央或省之指揮監督，與縣自治行政者不同。(4)委任行政，原係中央或省之行政，而委由縣長行使，是以關於委任行政之收支，仍屬於中央或省。參閱林紀東，同註 12 前揭書。

³³ 薄慶玖，地方政府與自治，台北：五南，2000年，四版，頁130-132。

³⁴ 管歐，地方自治新論，台北：五南，1987年3月，八版，頁277。

氏認為地方自治機關有雙重職權，一方面辦理地方自治事項，一方面執行國家或上級自治機關之委辦事項。

- 1.自治事項：為自治行政或固有行政，乃地方行政機關本身所固有之自治事項，其職權係淵源於地方自治之本質而存在。憲法第一百零九條「由省立法並執行」之事項、第一百十條「由縣立法並執行」之事項均屬之。
- 2.委辦事項：稱為委託行政或非固有行政，乃並非地方自治機關本身固有之事務，而係上級機關執掌之一部分，為執行便利起見，因而交由下級執行之事項。依其性質又分為：
 - (1).非自治事項之委辦事項：如憲法第一百零八條「由中央立法並執行之或交由省縣行」之事項。
 - (2).屬於自治事項性質之委辦事項：如憲法第一百零九條「由省立法並執行之或交由縣執行」之事項，縣所執行者為省之自治事項而交由縣時，為縣之委辦事項。

(四)、董翔飛先生³⁵

氏認為我國地方事務，依照中華民國憲法規定，亦有自治事務與委辦事務之別，其原則如下：

- 1.自治事項：亦即固有事務，乃地方自治團體自身應辦的事務，亦即該團體為維護其存立目的，所需自行處理之事務。如憲法第一零九條、第一百十條所列由省、縣並執行的事項，在理論上應均為自治團體存在上所不可缺少的事務。
- 2.委辦事務：乃非地方自治團體本身固有之事務，而係原屬於國家的事務，由中央以法律或命令委由地方自治團體予以辦理之事務。其特點為：
 - (1).事務的立法權屬於中央，執行權屬於地方，地方政府執行此種事務時，乃係代表自治團體而活動，上級政府僅有監督權，而無指揮權。
 - (2).執行所需經費，地方政府有負擔的義務，亦可請求中央予以補助。
- 3.委任事務：委任事務與委辦事務極為近似，所不同者委任事務係委於地方自治團體首長辦理，而非委任於地方自治團體辦理，又稱為權限的委任。其特點有三：
 - (1).地方首長以中央或上級政府代理人的身分辦理，而與上級機關或行政上的統屬關係，不但受其監督，並得受其指揮。
 - (2).下級機關完全依照上級機關的意思去辦理而無裁量之餘地，若於上級機關所定原則範圍內為之。
 - (3).地方首長執行此項事務，所需經費應由上級機關負擔。

(五)、陳新民先生³⁶

³⁵ 董翔飛，地方自治與政府，台北：五南，三版，1990年11月，頁123-124。

³⁶ 陳新民，行政法學總論，作者自刊，1995年4月，修訂五版，頁142。

氏認為地方自治所負擔之任務，可以區分為「自治事項」及「委辦事項」二種：

- 1.自治事項：是指地方自治團體，依據本身擁有之立法權限，可以自己決定實行地方自治所要達成之任務。如憲法第一百零九條，第一百十條等事項均屬之。
- 2.委辦事項：是指地方自治團體受到指定，執行非屬於本團體所有之自治任務以外之事項。此乃中央或上級自治團體不另外在地方設立行政官署及地方行政機關，來執行中央行政，與上級自治團體之自治事務，而是委由地方行政機關來執行，故稱為「委辦」或「交辦」事項。

(六)、黃錦堂先生³⁷

氏主張地方自治團體享有一定之自主保障之地位，自治事項係指地方得自主決定之領域，所謂自主，包括自主立法、自主執行，也包括完成自主執行所應具有之組織、人力、手段、方法等，進一步也包括為完成自治事項所必須進行之廣告、規劃、公民意見詢問，架設網站、委託研究等也包括地方自己執行或在法律架構之下委託民間執行。自治事項，地方有立法權、執行權，上級只有理性監督而一般係事後監督；委辦事項係指上級之事項得委託下級地方政府執行，地方通常沒有立法權而只有受委託執行之權，上級政府依通說享有較大之監督權，即可為合法性與合目的性之監督。

氏自德國地方自治法之學理分析地方行政事務，將地方自治事項區分為「自願辦理事項」與「義務辦理但上級無指令權之事項。」

1、自治事項

(1).自願辦理事項 (freiwillige Aufgaben)

地方自治團體在此有是否以及如何的決定，此種事項並無任何法律規定，也不須有任何法律規定，地方自治團體得自行發現，自行承辦。³⁸

³⁷ 黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註5前揭書，頁88、94-95；「自治事項與委辦事項之研究」，收錄於內政部編印，地方自治論述專輯，第一輯，1995年，頁93、95-96、98-99。

³⁸ 德國各中常見之自願辦理事項計有：

- a.文化有關的設施與活動之舉辦，例如圖書館、博物館、戲院、地方民眾補習。
- b.社會性之設施與施政，例如幼稚園、老人之家、中途之家、育兒諮詢。
- c.有關青年暨休閒有關的設施與活動，例如青年之家、登山步道等。
- d.運動有關的設施，例如室內、室外游泳池，各種運動場地。
- e.教育與休閒有關的設施，例如綠地、公園等。
- f.交通有關之設施，例如公車、街車之規劃營運等。
- g.有關居民生活照顧的設施，例如瓦斯、水、電、暖氣等。
- h.有關促進地方經濟發展之事項及觀光有關的事項。

(2).義務辦理但上級無指令權之事項 (Pflichtaufgaben Ohne Weisungen)

此一事項地方政府依法律必須辦理之事項，但法律保留密度不高，地方自治團體在承辦時，享有相當的自主決定空間，並不需要接受上級的任何指令。³⁹

「義務辦理但上級無指令權之事項」近似我國地方制度法第二條第二款所稱法律規定應由地方自治團體辦理，地方自治團體負其政策規劃及行政執行責任之事項。

2.委辦事項

所謂委辦事項，係指在整個國家（此處係指邦）領域必須一致履行之事務。德國方面

事實上也分為兩種：

(1).一般委辦事項（義務辦理而且上級有指令權之事項）

在此，上級機關有合法性與合法性的監督，也有事前，以及非個案之監督權限，但仍不得恣意，也不得違反誠信原則，通常此類事務必須由立法者在個別法律中明白宣示，並於個別法律中明示上級監督權之運作方法、程度。

(2).機關外借 (Organleihe)

指縣（市）受部委任執行事務者，地主原則上全面受到邦之監督，地方自治主體只是作為邦的手足延長，絲毫無自己決定的空間，又稱之為「機關外借」。

德國委辦事項⁴⁰以屬於秩序性，規制性而且全邦一致性者為限，而且

i.農地重劃。

j.市地重劃。

k.其他公共設施，只要法律並非規定辦理之事項等。

參閱黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註5前揭書，頁94-95。

³⁹ 在項目上，此類事項包括：a.鄉鎮級之選舉（包括鄉鎮民代表會、鄉鎮長、村里委員會）；b.廢水處理；c.消防；e.墓園；f.小學；g.種畜之飼養（Vatierhaltung）；h.都市計劃之主要計劃之擬議；i.鄉鎮街道的維護；j.兒童遊樂場所的興建與維護；k.市地的開發；l.商店營業時間管制法之執行；m.青年之救助；n.廢棄物之清理；o.醫院的興建維護，但這只限於縣與邦轄市。參閱黃錦堂，同上註。

⁴⁰ 黃錦堂教授引 Richard Seeger 教授與 Hermann Wunsch 教授所合著之《巴登——符騰堡邦地方自治法——體系性之論述》一書明白列出該邦鄉鎮所執行委辦事項之法條，其委辦事項之主要項目有：

a.邦議會之選舉，聯邦議會之選舉與歐洲聯盟議會選舉之籌辦。

b.有關住民創制，複決權之行使。

c.地方之警察。

d.有關星期例假日的不得工作之規定執行。

大部分管制性法律之多數業務，係由部委託縣辦理，這點與我國相同。

(七)、李惠宗先生⁴¹

氏認為地方自治團體事務可分為「自治事項」與「委辦事項」二分法，但鑑於我國係單一國家，應先將純粹的地方自願性的自治事項與國家行政區分。地方自治團體處理自願性地方事務，不待法律明文規定，惟依行政之主動性。

氏主張國家行政事務中，有「國家直接行政」與「國家間接行政」之分。國家直接行政不在地方自治範圍內，與地方自治事項有關的是國家間接行政。所謂國家間接行政事項，指國家不自為執行，而委由其他法人執行之事務，國家間接行政事項縱使以法規規定由地方自治團體執行者，未必皆屬地方自治事務。若中央法律有已將之規定為地方事務者，此種事務則應視為地方自治事務，但既由法律或法規命令所規定，乃形成地方自治

-
- e. 武器法。
 - f. 邦彩券法。
 - g. 邦戶籍法。
 - h. 姓名之更改或管理。
 - i. 宵禁時間之實行 (Sperrzeiten)。
 - j. 護照暨身份證的有關法律執行。
 - k. 工農業管制法中有關遊戲器具以及其他屬於小型而且跟地方密切相關行業之管制。
 - l. 防疫法。
 - m. 屍體衛生或存放等有關法律之執行。
 - n. 食品法、酒類標售法有關的規定之執行。
 - o. 就高度有毒物質之管制。
 - p. 旅店之管制。
 - q. 有關漁業證照之管制。
 - r. 有關屠宰或肉類的查看。
 - s. 依聯邦法委或邦法律所應提報的統計數字。
 - t. 有關地籍測量之規定。
 - u. 爆裂物質管理法之執行。
 - v. 依刑法三百八〇條以及巴登——符騰堡邦執行法第三十七條有關之調解。
 - w. 依聯邦社會救助法第九六條第二項以及邦就該法律之執行法。
 - x. 依社會法典第一五條作為消息提供之單位。
 - y. 依邦自然保護法第一九條第三項而指定有關土地的照顧義務人選。
 - z. 邦建築法第一八條第二項業務之執行。

參閱黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註5前揭書，頁95-96。

⁴¹ 李惠宗教授並將中央與地方因事權屬性不同，而區分監督密度的不同李惠宗，參閱氏著憲法要義，台北：元照，2001年8月，初版，頁617~621。

團體之義務，而非其所可規避之事項。於是自治事項應包含「自願性自治事項」與「義務性自治事項」二大類。

- 1、自願性自治事務，例如托兒所、幼稚園、養老院、圖書館、公園等文教設施之興辦及動態性之文教活動，如體育活動等事項。
- 2、義務性自治事項，例如國民教育的興辦，建築法規之執行，垃圾的清除等。

值得注意的是，在國家間接行政事項中，何時為地方自治事項，將成為中央與地方權限劃分的爭執焦點，此時簡單的判別標準乃以該項事務之執行，究以中央或地方自治團體之名義為之。以中央機關之名為之，因為中央事項；以地方自治團體之名為之，則為地方事務。

(八)、許宗力先生⁴²

氏認為地方自治縣團體事務可分類「自治事項」、「委辦事項」與「機關借用事項」三類。

- 1.自治事項：為憲法第一百零九條第一項第一至十一款、第一百十條第一項第一至第十款明文列舉者，與第一百零九條第一項第十二款、第一百十條第一項第十一款由法律賦予者。認為地方自治團體之存在本身及職掌，雖然都是由國家賦予。地方只有在國家以憲法或法律直接或間接賦予立法權時，才能擁有地方立法權。⁴³但是氏主張基於憲法直接保障自治事項，因此，地方無待國家法律明白授權，對自治事項擁有自治立法權。
- 2.委辦事項：原本就不是地方的事務，而須經國家委託、授權始得辦理的事項，地方以地方自治委託，以地方自治團體身分執行該委辦事項，團體地位接受國家。認為除非有國家法律的特別授權，否則地方並不當然有委辦事項的立法權。⁴⁴
- 3.機關借用事項⁴⁵：氏認為在德國法上，國家授權地方履行國家事務的情形，除前揭委辦事項外，還有一種所謂的機關借用（Organleihe）。機關借用，指國家將地方自治機關（例如市長）當作國家的下級機關使喚，命其以國家機關身分執行特定國家事務。⁴⁶由於在此特定事項範圍內，地

⁴² 許宗力，憲法與法治國行政，台北：元照，1999年，頁288-297。

⁴³ 這是地方自治法學上的通說，可參閱Badura, Rechtsetzung durch Gemeinden, DÖV 1963, S.571ff.; Maurer, Rechtsfragen kommunaler Satzungsgebung, DÖV 1993, S.187.轉引自許宗力，憲法與法治國行政，前揭書，頁288(註1)。

⁴⁴ 許宗力教授認為憲法第一百零八條就所列舉由中央「立法並執行之」事項，規定亦得「交由省縣執行之」，而不是稱「交由省縣立法並執行之」，自治二法甚至於自治事項謂「辦理」，委辦事項則稱含意較為狹隘的「執行」，均足證明地方對委辦事項並不當然擁有立法權。

⁴⁵ 我國法上究竟有無機關借用的存在與認識，不無疑問，尤其個別中央法是否絕無機關借用情形，是有爭議的，許宗力教授個人看法是認為有存在的例子，例如其認為中央選委會派充指定縣市長為各縣市選舉委員會主任委員，辦理國大代表及立法委員區域選舉事宜，即屬典型的機關借用。請參閱許宗力，憲法與法治國行政，前揭書，頁294(註12)。

⁴⁶ Vgl. etwa Otfried Seewald, Kommunalrecht, in: Udo Steiner (Hrsg.), Besonderes

方不再是有法律人格的法人，而是居於國家的行政機關地位，故就如同行政機關沒有法律的授權，不能訂定法規命令般，地方在此也唯有待法律的明白授權，才有立法權的行使可言。

二、分析

綜上所述，大多學者均傾向將地方事務分為「自治事項」與「委辦事項」之二分法模式。雖然對於兩者之定義無法全然一致，但以自治事項為地方事務，地方自治團體對於自治事項具有廣泛的立法、執行權，並受國家合法性監督；以及委辦事項為國家事務，地方自治團體對於委辦事項只享有立法權，國家對之享有合法與適當監督的看法大多數是相同的。

比較而言，少數較負差異性或較為特殊之說法是：

(一)、林紀東先生

委辦事項指省委辦事項(憲法第一百零九條之由省立法並執行，或交由縣執行之事項者)；委任事項為憲法第一百十條第十一款所定，其他依國家法律及省自治法賦予之項，包含中央或省委任事項。

(二)、薄慶玖先生

自治事項尚分為固有與委任事項，後者雖由國家授權委由地方辦理者；委辦事項乃委託具有國家官署官員的身分地方行政首長執行。在性質上與上級機關直接辦理並無多大差異。換言之，其將一般觀念之「委辦事項」分為：1、與地方密切相關者，由國家授權委任地方辦理，而歸類為自治事項；2、與地方無關，乃純國家事務，則為真正的委辦事項。

(三)、管歐先生

其將委辦事項又分為非自治事項之委辦，與自治事項之委辦，前者乃一般通稱者，後者則較為特殊論點，係指地方自治團體間自治事務之委辦他團體執行。

(四)、董翔飛先生

針對委辦事項，上級只有監督權，而無指揮權；地方負有經費負擔之責，亦可請求中央補助；有委辦事項相近之委任事項，不同者乃前者為地方自治團體辦理，後者為地方首長辦理，故為「權限之委任」。

(五)、陳新民先生

委辦事項又稱交辦事項，蓋委交地方行政機關執行。

Verwaltungsrecht, Heidelberg 1988, S.43 (Rn.121).轉引自許宗力，憲法與法治國行政，註42前揭書，頁293(註10)。

(六)、黃錦堂先生

提出的德國分類方式，與地制法定義最為接近，自治事項分為「自願辦理」與「義務辦理但上級無指令權之事項」(通稱之法定自治事項)，可說為較細膩、負有比較精神的分類方式，而為目前國內通說。

(七)、李惠宗先生

較特殊的看法是將國家行政分為直接與間接之分，並將地方自治事務分為「自願性自治事項」與「義務性自治事項」二大類。地方自治事務須為國家法令已明白規定是地方事務，且以地方之名義執行者方屬之。

(八)、許宗力先生

較為特殊者為機關借用事項之提出，原為德國法之借用，認為國內亦實存此現象，如中選會派充制定各縣市長為辦理縣市選舉委員會之主任委員，即為適例。

顯見國內學者相當努力耕耘地方自治此一領域之發展，紛紛提出自己的研究心得，在此僅舉其中八位代表先進的論點，以示對於自治事項與委辦事項之共同見解與差異之處。而近幾年依國內與國外實施經驗、發展及趨勢加以觀察，對於傳統的二分法有了新的革新，且對於兩者亦賦予新的意義，故有必要進一步探討委辦事項與所謂「共同辦理事項」，才能提出自治事項與委辦事項最準確的判別標準。

貳、委辦事項之探討

一、地方自治團體對於委辦事項的補充立法權

委辦事項係指中央或上級地方自治團體將其所屬事項交由地方自治團體或下級地方自治團體執行之謂。⁴⁷上級政府依通說享有合法與合目的性的監督。其法源來自憲法第一百零八條後段，所謂中央立法交由省縣執行者，但因憲法並無明言何種事項由地方執行為宜之規定，按學者闡釋(已見前述第二節壹)，僅可能將不具全國性或全國規模或全國一致性之事項劃交地方執行作為判斷標準，既因地方執行為宜，則地方自治團體不必因委辦事項淪為客體，反更因其親地性、與地方之關聯性，而有參與、建議、自主的空間，換句話說，地方自治團體對於委辦事項享有補充立法權以發揮其地方自治功能，有助國家事務之順利推展。所謂「補充」，乃立法者授權之領域所留給地方自治之空間。與我國同為單一國之日本已從寬承認地方的補充立法權，而德國專業法律之附則章中亦有規定該法律應

⁴⁷ 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，註3前揭書，頁98。

經參與之條文與模式。

大法官釋字第三六三號解釋肯認地方行政機關於委辦事項之執行得為補充之規定，但不得增加法律所無之限制，⁴⁸而釋字第四九八號解釋亦指出，憲法之規定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。由於地方自治團體為一獨立之公法人，在執行自治工作時，有獨立自主之決定權，縱使在辦理中央委辦事項時，亦有委辦立法權。而正式見諸於實定法，首為地方制度法第二十九條的規定：「直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之規定。」將此依規定之意旨分析如下：⁴⁹

- (一)、地方自治團體得訂定委辦規則者，僅限直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所等地方行政機關，地方立法機關原則上應無制定權。
- (二)、地方行政機關訂定委辦規則的情形有三種：「依其法定職權」、「基於法律授權」、「基於中央法規之授權」。故地方立法機關不得以自治條例授權行政機關訂定委辦規則。
- (三)、地方行政機關訂定委辦規則須函報委辦機關之「核定」為生效要件，委辦機關藉此行合法性與合目的性之監督。

至此，我國的地方自治團體對於委辦事項享有補充立法權，毫無疑義。值得一提的是，國家行使對於委辦事項之合法性與適當性之監督，須遵循補充、必例原則、親善夥伴與便宜原則⁵⁰(便宜原則即所謂「層級化之自治監督」，此四大原則詳見第五章第四節壹之二)，而予地方適當的執行空間，方為尊重憲法制度性保障地方自治的體現。

二、委辦規則是否須受議會審議之爭議

地制法第二十九條第一項規定「直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所，為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則」。究竟地方立法機關是否具審議委辦規則之權利？不無爭議。⁵¹有謂從條文上的規定，中央授權地方就委辦事項為一定之規定(如訂定

⁴⁸ 司法院大法官會議解釋續編(八)，1995年6月，頁285~294。

⁴⁹ 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，註3前揭書，頁104~105。

⁵⁰ 董保城、謝碩駿，「地方自治保障與自治監督」，收錄於蘇永欽主編，地方自治——落實人民主權的第一步，台北：新台灣人文教基金會，2002年11月，頁88~96。

⁵¹ 大法官釋字第二九三號解釋為涉及地方議會決議事項與中央命令是否抵觸的問題，系爭者有關銀行客戶資料是否公開的事項，但解釋書與不同意見書之論點均集中隱私權保障與法律

自來水費率、空氣排放標準)，似乎排除了地方議會的參與，甚且母法之授權規定既已由具民意代表的立法院所為，即無須再由地方立法機關參與，優點在於免去議會因地方派系、黑金或地域觀點而扭曲全國性法律之執行，缺點卻剝奪地方議會的參與權利；⁵²有謂恐中央藉監督之名而大量擴增委辦事項、削減自治事項行集權之實，故至少應使地方立法機關對委辦事項享有監督權；⁵³有謂應視各專業法律決定，以保持一定的靈活性，在顧及住民參與以及無礙全國性法律之執行下，主張中央立法者於專業法律上妥為規定，有下列三種模型可採：

- (1)單純由地方主管機關制訂。
- (2)須經地方議會審議通過。
- (3)由地方主管機關制訂但須經由一定之聽證，甚至經行政體系之客觀專業委員會之決議。⁵⁴

本文認為宜以上述之模式外加衡量委辦事項的案型特色，愈是居於具有重要國際性、全國一致性的強烈要求，原則上宜採行(1)模式為主，若特殊案型或與住民關係之密切程度相關則採取(3)模式。

三、定性

姑不論自治事項與委辦事項如何區分，基本上委辦事項可說為自治事項以外的事務，但究竟其在國家行政體系與相關法規中，如何呈現、形成與運作，涉及對委辦事項加以定性的問題。由於我國的自治法制實施經驗尚淺，宜從德國法制中關於委辦事項之實施經驗作為定性之探討基礎。

德國就地方事務的劃分有兩大體系：雙元模式(Das dualistische Modell)與單元模式(Das monistische Modell)。前者乃謂地方事務分為自治事項與國家事項，自治事項又分為自願辦理與法定自治事項，國家事項即為我國之委辦事項，就委辦事項而言，地方自治團體須受國家嚴密監督，包含通案性行政規則的制頒、發布指令與合法性、適當性監督，通稱為專業性監督(Fachaufsicht)，此一監督無須法律明文規定，如巴伐利亞邦；後者將地方事務只有自治事項一種，又分為「自願辦理事項」、「義務辦理但上級無指令權之事項」、「義務辦理但上級有指令權之事項」三種，前兩者與雙元模式之自治事項相近，後者則與國家事項無大差別，但不同的是監督須有專業法律的特別授權，故稱「特別監督」(Sonderaufsicht)，如巴登符騰堡邦。顯見此二模式之最大差別在於委辦事項之定性與因而導致之監督權限之異。今日有加以改革之處，例如專業監督只限縮

保留問題上，而非從地方自治的觀點切入。顯見地方自治為昔日普遍受到忽略。詳參司法院大法官會議解釋續編(六)，1993年4月，頁186~192。

⁵² 黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註5前揭書，頁183-184。

⁵³ 蔡秀卿，「地方行政規則如何定位？」收錄於台北市政府法規委員會，地方自治法2001，2001年，頁225。

⁵⁴ 黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註5前揭書，頁183-185。

於一般人民之福祉或具個人之請求權存在以致於已急迫地要求監督機關須作成決定或作成指令之時，而特別監督之立法者只就重要點授予指令權，其餘部分，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。⁵⁵

觀之我國法制憲法第一百零八條、第一百零九條並未言明採雙元或單元模式，但顯然地方制度法採取雙元模式，專業法律並無逐條界定自治事項或委辦事項，誠如第二節對我國法制之檢討，自治事項與委辦事項仍難以區分。二分法最大的不妥即在於認定為委辦事項為國家專屬事項，並以為國家具絕對優勢地位，而地方自治團體現為客體角色，而違地方自治之本旨。

改善之道即重新對委辦事項加以定性，首先，確定委辦事項基本上屬國家事務，性質上為法規命令。惟基於尊重住民自治、團體自治，使地方自治團體執行委辦事項時，能享有一定程度之自主空間，其程度之大小，取決於事項之案型或涉及之法律領域。換言之，將委辦事項依法律類型與案型之不同加以區別，甚至有核心與邊際部分之差異，如證照的核發，重大者由中央統一，若牽涉管制性低者，由地方核發即可。故從界定委辦事項之範圍做起。黃錦堂教授建議將中央有高度合法性與合目的性監督與擁有窮盡立法權之類型，即為最嚴格之委辦事項，由此加以界定，可以「是否具規制性、秩序性，以及全國一致性」作為主要內涵，使之規定於作為一般地方性法律之地方制度法中。再將進一步類型，如「委辦事項而中央只享有原則性立法之領域」、「委辦事項而中央不享有高度監督之領域」及其他等，透過專業法律加以詳細訂定。⁵⁶

此外，地方制度法第二十九條之設計賦予地方自治團體有委辦事項之補充立法權，可謂進步之立法。惟我國專業法律的特殊劃分方式(詳見本章第一、二節)與地制法第十八至第二十條之自治事項牴觸，復因「法律化」的趨勢，造成委辦事項與法定自治事項之難以區別。解決之道，宜先以自治事項與委辦事項之核心與典型領域加以區別，倘有爭議，根據黃錦堂教授研究心得，認為台灣在「大縣、大市鎮」卻又「小國」之特殊體制下，應廣泛承認地方有較大的自主空間且中央有一定之調控權，最理想之方式即為建立「中央有一定調控權而地方有細膩之開展空間」模式，亦即將事務原則上界定為法定自治事項，只有在事涉規制性、秩序性類型，始定性為委辦事項。⁵⁷

參、「共同辦理事項」的提出

一、概說

⁵⁵ 黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註5前揭書，頁45-47。

⁵⁶ 黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註5前揭書，頁91。

⁵⁷ 黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註5前揭書，頁135。

對於一國之總體事務而言，不論學界對於自治事項與委辦事項之界定有何爭議，對於憲法所採取的三分法：中央專屬事項、委辦事項與地方自治事項的分類，已是通說。若基於分權理念，推演出中央與地方之分權，而在地方辦理的事務中有所謂「二分法」：自治事項與委辦事項，但此分法的缺點似乎遺漏了中央與地方之間尚存合作與共同承辦的領域。例如重要人士的來訪、地方聯外道路的開發而涉及其他縣市，須由中央調控或者振興地方農、工、商業等之開發等事務，由於地方的財力、人力有限，且事務的經濟或文化規模恐非一縣(市)所能辦理，而需中央加以協助，但此類事務又攸關當地住民的權益，而必須以地方民意為依歸，尤其今日中央與地方之關係已從敵對走向夥伴的合作關係，是否應加「共同辦理事項」，⁵⁸殊值探討。

二、德國立法例

在比較立法例上，德國基本法第九一 a、九一 b 條規定聯邦與邦之「共同任務事項」(Gemeinschaftsaufgaben),其將公立大學與大學醫院的擴建或新建、地區經濟與農業結構的改善、海岸的保護、教育規劃與超越地於性之學術研究計畫或機制的補助等事項，邦與聯邦得共同協議合作，前提是這些事務對國家整體而言具重大意義且聯邦的協助對於改善整體生活而言是有必要的(第一項)，甚至聯邦經上議院同意後制定規範的法律，此一法律需包含就此類任務的執行有關的一般原則(第二項)，且應規定共同框架計畫(gemeinsame Rahmenplanung)相關之機制與程序，某項具體計畫被接受成為此框架計畫的一部，需得計畫所在之該邦的同意(第三項)，聯邦必須分擔至少一半以上的經費，有關財政的編列應由聯邦與邦的預算案決定(第四項)。在德國也有邦政府與地方協力成功的案例。⁵⁹

三、學界看法

根據黃錦堂教授的看法，傳統二分法的缺失，除了上述需有中央合作的情形之外，尚有委辦事項亦須重視地方自主的存在，例如空氣污染的排放標準，中央得定標準排放標準，但地方執行時，應可因地制宜，自定更嚴格的標準，

⁵⁸ 黃錦堂教授認為仍以維持二分法模式為宜，較簡單可行，若有意引進，應限於例外的情形，得視需要進一步建構出類型，例如共同合作事項、中央只得定有基準的事項、中央高強度進行行政監督事項、中央進行高強度自治監督事項等，其並認為建構類型為學界之任務，以供實務使用並提供司法判決的衡量標準。在德國地方自治法學界並不承認此為一種類型，至多只認為是零星、例外的存在。蔡茂寅教授主張應有此類事項的存在，並且佔地方事務之大宗。請參閱黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註5前揭書，頁48、85-88；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，頁40。

⁵⁹ 黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註5前揭書，頁85-86。

更符合地方住民自治的精神。此外，自治事項與委辦事項的劃分也可能需因應快速變遷社會而不斷變動，故其判斷標準亦將隨之修正。二分法忽略同級或不同級地方政府的個別性差異，各級政府的人口與產業結構、地理環境、民情風俗、歷史文化均有不同，所希冀的自治事項與委辦事項無法等同視之，例如都會型地方重視文化、藝術、休閒與觀光，希望自主空間大，偏遠地區則重視活改善與基礎的工程建設，並希望中央多協助。

蔡茂寅教授亦認為，事務縱有全國一致的性質，但並不意味中央就可全程辦理，反之，縱為自治事項，並不表示中央可以完全置身事外。例如全國登革熱的防治工作，須由中央與地方共同協力完成，共同合作，因此，此類事務即具「共同辦理事項」之性質，中央與地方應各負其責辦理之。而「共同辦理事項」之定位維持傳統二分法，即其中之中央應行辦理部分列為中央專管事項，地方應行辦理部分列為自治事項。⁶⁰

四、實務見解

我國實務鑑於傳統二分之缺失，經由司法院法官會議第五五〇號解釋，承認「地方負有協力義務之事項」，此乃對於中央與地方「共同辦理事項」概念之肯定見解。其解釋文中所提：

「---國家推行全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言。又依憲法規定各地方自治團體有辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之義務，亦得經由全民健康保險之實施，而獲得部分實現。中華民國八十三年八月九日公布、八十四年三月一日施行之全民健康保險法，係中央立法並執行之事項。有關執行全民健康保險制度之行政經費，固應由中央負擔，本案爭執之同法第二十七條責由地方自治團體補助之保險費，非指實施全民健康保險法之執行費用，而係指保險對象獲取保障之對價，除由雇主負擔及中央補助部分保險費外，地方政府予以補助，符合憲法首開規定意旨。

地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。」

解釋理由書復詳細說明：

「社會福利之事項，乃國家實現人民享有人性尊嚴之生活所應盡之照顧義務，除中央外，與居民生活關係更為密切之地方自治團體自亦應共同負擔（參照地方制度法第十八條第三款第一目之規定），難謂地方自治團體對社會安全之基本國策實現無協力義務，因之國家推行全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言。八十三年八月九日公布、八十四年三月一日施行之全民健康保險法，係中央立法並執行之事項。有關執行全民健康保險制度之行政經費，依同法

⁶⁰ 黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註5前揭書，頁87~88；蔡茂寅，地方自治之理論與地方制度法，註1前揭書，頁149~150、中央與地方夥伴關係之研究---權限劃分與爭協調機制之建立，註58前揭書，頁215。

第六十八條全民健康保險所需之設備費用及週轉金（並人事、行政管理經費），固應由中央撥付，依憲法第一百零九條第一項第一款、第十一款暨第一百十條第一項第一款、第十款，各地方自治團體尚有辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之責任，此等義務雖不因全民健保險之實施而免除，但其中部分亦得經由全民健康保險獲得實現。本案爭執之全民健康保險法第二十七條責由地方自治團體按一定比例計算，補助各該類被保險人負擔之保險費，非屬實施全民健康保險法之執行費用，乃指保險對象獲取保障之對價，而成為提供保險給付之財源。此項保險費除由雇主負擔及中央補助部分外，地方政府予以補助，合於憲法要求由中央與地方共同建立社會安全制度之意旨，與首揭憲法條文尚無抵觸。本院釋字第二七九號解釋亦本此意旨，認省（市）政府負擔勞工保險補助費乃其在勞工福利上應負之義務而釋示在案。地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。前述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，諸如中央代替地方編製預算或將與地方政府職掌全然無關之外交、國防等事務之經費支出，規定由地方負擔等情形而言。至於在權限劃分上依法互有協力義務，或由地方自治團體分擔經費符合事物之本質者，尚不能指為侵害財政自主權之核心領域。」

本號解釋主張社會福利事項應由中央與地方共同負擔，推行全民健康保險是中央與地方的共同義務，因此執行的行政經費亦應由中央與地方共同分擔。

基於德國立法例之引進、學界與實務之肯認，「共同辦理事項」應有助於增進中央與地方夥伴關係的發展，並彌補傳統二分法的僵硬不足之處，吾人亦表認同。惟中央究竟對這一事項進行何種監督？監督之密度程度是多少？經費該以何標準與地方分配？共同辦理事項應包含哪些案型？此等問題都將是今後面臨的課題。

肆、自治事項與委辦事項之判斷標準

至此，對於自治事項與委辦事項的傳統意義、新的時代意義與使命、共同辦理事項的加入，已有詳盡探討與認識，此一努力是為找尋出判斷兩者的標準或根據。

一、歷年之努力

實務與學者曾嘗試區分此二者，例如(參閱附錄壹)：

- (一)、台灣省政府於民國六十二年二月十二日依有關部會會商結論研訂了「台灣省縣市自治事項與委辦事項劃分辦法」草案，並提出台灣省縣市自治

事項與委辦事項劃分辦法自治事項細目表(共分二十二項)。(參見附錄壹之一)

- (二)、內政部曾研討「自治事項與委辦事項劃分辦法準則」，雖尚未定案，但從其所列要點，可藉以明瞭自治事項與委辦事項之關係，如第三、四、五條之內容。(參見附錄壹之二)
- (三)、內政部曾於八十四年十二月十九日邀請中央個主管機關討論，擬出「自治事項與委辦事項區分原則草案」之準則，提出自治事項與委辦事項應以憲法、省縣自治法、直轄市自治法及相關法律規定為依據，予以區分之。此一區分原則草案，可視為中央機關對中央與地方事權劃分的最近的代表性意見。(參見附錄壹之三)
- (四)、李惠宗教授提出「中央與地方權限劃分原則」與「縣自治事項細目表」，認為中央與地方仍應具有合作協力關係，因此中央與地方權限劃分之基本原則，並非分權而制衡的模式，而是以共同解決住民生活問題，並尊重地方住民為地域事務主體之目標，而提出十四項權限劃分原則。並依據省縣自治法第十三條修正，制定縣(市)義務自治事項。(參閱附錄壹之四)
- (五)、黃錦堂教授於經建會委託研究之「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」，其中第三、四條(參見附錄壹之五)更是相當清楚的界定兩者之意義與監督關係，簡言之，黃教授主張原則上以「發生於地方、與地方密切相關、可視為與地方之需要密切相關」者為自治事項；「具有全國一致性、規制性必要，且核其性質或規模已超越地方之屬性，或其案型具有較高危險性或風險性，以致於在人才、組織之安排上須由上一級政府負責。」者為委辦事項；「即使為秩序性、規制性之事項，但若與地方密切相關，而且經常要在地方上發生，其性質並不須有全國一致性之必要，則為地方自治事項，但中央得制定法律作粗略、大要之規範(即法定自治事項)。」(參閱附錄壹之五)

由於內政部一直未依地制度法第二十二條制定出地方自治事項施行綱要，另一方面，國內學者雖對於自治事項與委辦事項下了定義，亦對於空洞均權理論提出許多修正理論與新見(詳見第二章第三節之肆)，但鮮有明白清楚的只針對地方自治事務中之自治事項與委辦事項，提出兩者的判斷標準。惟上述事務與學者之努力可作為找尋判斷標準之方向與根據。

二、判斷標準

我國因憲法之權限劃分來源有重大瑕疵，加上地制法與種類繁多的專業法律(行政法規)又互有抵觸或規定不合理，並在一向習於中央本位主義的背景

下，自治事項與委辦事項著實難以釐清。

在找尋判斷標準之前，仍須留意下述的問題：

1、法定自治事項

地方制度法採取德國、日本經驗，確定將自治事項分成所謂的「自願辦理」與「法定自治事項」(詳見本章第一節貳與第二節參之內容)，而因為求權利關係之精密性所產生之法律與法律密度之高漲趨勢，「法定自治事項」勢必愈受重視。⁶¹然而國家之於法定自治事項的立法權限與對於國家事務之專屬立法權限之間該如何拿捏、清楚劃分，將影響地方團體之自治權是否遭受侵奪。因此，立法者於立法時雖有調控權，卻只作框架、原則性的低密度規定，且須考量地方分權之時代潮流，讓細膩部分由地方自主規定。

2、委辦事項

我國在委辦事項發展上大有進步，地制法已賦予地方自治團體享有制定委辦規則的權利(地制法第二十九條參照)，換言之，對於國家事項之由地方執行的部分，地方有因地制宜的補充立法權。此外，國家對於委辦事項的監督亦須留意地方自治之本旨。

由於「法律化」的結果，將可能造成委辦事項與法定自治事項難以區分，例如對噪音管制區之劃定，究屬法定自治事項或委辦事項？因此，判斷標準之重要性可謂不言而喻了。

本文認為可依黃錦堂教授的說法，設定簡要的兩個判斷指標，即：

1、自治事項：

「具地域性，而與地方生活、文化、照顧直接相關或具地方特色、特殊條件」者。

(立法者若認為有必要就某一最低標準或事項加以規定，則只能制定框架法，是為法定自治事項)

2、委辦事項：

「跨地域性或規制性、秩序性，而須全國一致」者。

3、法定自治事項與委辦事項之區分：

先依事務屬性區別為國家事務或地方事務，前者為委辦事項，後者為法定自治事項；仍有模糊，則依指標 1 與 2 判斷，即若具地域性、地方可自我負責者，則歸法定自治事項，若屬高度規制性、秩序性則為委辦事項。

此一判斷標準之建立，其目的乃提醒立法者於制定法律時宜考慮：若具地域性之事項(即法定自治事項)，法律之規範密度應降低，只需定框架，而授權地方以自治條例定之，使地方能藉此反應地方之特色，並釋放地方之生命力。

⁶¹ 詳參閱黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註 5 前揭書，頁 89。

相對而言，若具跨地域性或管制性之事項(即委辦事項)，則立法時原則上當可作較高密度之規範，以盡量避免過度之地方歧異性。

基於尊重地方自治的分權功能，誠如黃教授所言，自治事項與委辦事項均有其核心與典型領域，亦有許多前述探討之爭議問題，但宜建立「中央有一定調控權、地方有細膩開展的空間」模式，原則上將事務界定為法定自治事項，只有在事涉一定規制性、秩序性類型，方為委辦事項。⁶²

本文將自願辦理事項、法定自治事項與委辦事項從法源、事務屬性、判斷指標、立法權與執行權四方面加以比較，以表 4-6 示之，是為總結。

[表 4-6] 自願辦理事項、法定自治事項、委辦事項之比較

項目 類別	法源	事務屬性	判斷指標	立法權	執行權
自願辦理事項	地制法 §2I(2)前段	地方事務	地域性	地方完全 自主立法	地方
法定自治事項	地制法 §2I(2)後段	地方事務	地域性	中央低密度 立法 地方自主 空間大	地方
委辦事項	地制法 §2I(3)	國家事務	跨地域性 規制性 秩序性 全國一致性	中央高密度 立法 地方有補充 立法權	地方

資料來源：作者製表。

第四節 自治事項與委辦事項區分之影響

地方自治團體具有自治事項與委辦事項兩大「任務」，更富有自治權限之「配備」以完成其任務(詳見第三章第三節)。「任務」與「配備」關係密切，均為形構健全的地方自治所不可或缺之要素。黃錦堂教授以「業務權」與「事務權」形容兩者之關係，以「業務權」與自治事項互用，以「事務權」來指一般之自治權限，認為自治權乃為配合業務權而生之橫向權限，更以「掃帚」比喻業務

⁶² 黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，註 5 前揭書，頁 135。

權與事務權之關係，亦即業務權如同掃帚一條條垂下之鬚根，而事務權則如同橫向聯繫所有鬚根之線，牽涉了所有業務，每一種業務之執行，都須有權限前提。⁶³自治權種類很多，為核心領域中之立法權、人事權與財政權尤為其中最重要者，蓋地方自治之運作之中，「權」、「人」、「錢」缺一不可，惟此三權之行使，將因自治事項或委辦事項而有不同的法律效果，因此，自治事項與委辦事項之區分清楚，當為立法權、人事權與財政權行使之前提。同樣地，地方自治團體之自治監督與行政救濟，亦因自治事項與委辦事項之差別而異其結果。故區分自治事項與委辦事項的必要性不言而喻。惟今日吾國相關法規對此兩者劃分呈現一定程度的混亂，造成府際間嚴重的衝突問題。究竟自治事項與委辦事項之區分對於立法權、人事權、財政權、自治監督與行政救濟將有何影響？在目前難以釐清的情況下應作如何的判斷，學說與實務的努力為何？將是本節所欲探討者。

此外，第三章第三節之參中，曾詳細介紹自治事項與委辦事項二者之區分實益，不外乎有十大項的差異性存在，即任務特性、級機關監督、自主程度、經費支出、提起訴願程序、制定之法規位階、議會議決的效力、執行效力、救濟等方面(可參考表 3-1)。釐清自治事項與委辦事項之不同，才能以此為基礎展開對於立法權、人事權與財政權、自治監督與救濟之相關問題的探討。故先討論二者對於三類權限與監督、救濟之影響。

壹、對立法權之影響

地方自治團體就其自治事項，得自為決定是否為規範及如何為規範之權，此即所謂之自治立法權。⁶⁴地方自治團體得自訂規章以表達人民之公意，此項自治規章為地方自治團體自己意志之表現，故應與國家法律有別，⁶⁵其重要特徵乃以自治事項為規範對象，以地方自治團體為規範主體。⁶⁶

依地方制度法第二十五、二十七條之規定，地方自治團體就自治事項，得由立法機關與行政機關分別制定自治條例與自治規則，並允許自治條例制定罰則之權與有所謂自治條例保留事項(第二十八條參照)，有罰則之自治條例須報經行政院、中央各該主管機關或縣政府核定後發布，無罰則者則發布後再報上開機關備查；自治規則分別依法律授權、法定職權或自治條例授權於發布後函報各該法律所定中央主管機關備查、上級政府或各該地立法機關備查。地方自

⁶³ 黃錦堂，「地方自治法制問題與展望」，發表於中國比較法學會民國八十二年會暨行政法制研討會論文集，台北：中國比較法學會，1993年11月6、7日，頁11、23。

⁶⁴ 羅秉成，「地方自治權」，收錄於許宗力、許志雄等著之《地方自治之研究》，台北：業強，1992年，頁131。

⁶⁵ 林紀東，中華民國憲法釋義(四)，註12同前揭書，頁90。

⁶⁶ 羅秉成，註64前揭文。

治團體就委辦事項可制定委辦規則(第二十九條參照)，且須函報委辦機關核定後發布。地方自治團體對於自治事項與委辦事項均有立法權，然因對象之異，則所定之法規性質、名稱不同，監督機關亦不同，尤有甚者，地方立法權限範圍之大小，亦即其與中央立法權之界限，更因自治事項或委辦事項而能區分為中央獨佔立法(就委辦事項言)、中央框架立法(就法定自治事項言)、與競合立法(共同辦理事項)⁶⁷、地方專屬立法(就自治事項言)等(詳見第五章第二節)。如前所述，法定自治事項與委辦事項因現行地制法與專業法律之抵觸而極易混淆，因此中央對於自治事項之框架立法，與對於委辦事項的立法均有密度上差異之考量，相較而言，前者當應更低於後者，畢竟自治事項在本質上屬地方事務。

貳、對人事權之影響

自治人事權係指地方自治團體得自選人員考試、任用、升遷、考核、調任、懲處之權能。⁶⁸這些權力在本質上均有密切的相關，為地方政府首長推行地方政務及掌控管理地方政府內部所不可或缺的手段與權力。進一步言之，地方自治基本上即是以地方之財與地方之人來辦理地方之事，因此，地方政府之首長必須擁有一定之人事自主權，否則即難以遂行地方自治。

由於我國長期處於「半自治」狀態，在自治二法前，幾乎由中央掌控人事權，對於地方政府之人事權，鮮有發揮空間。在法制化後，地方自主意識高漲，加上政治發展，中央開始重視地方自治主權，而往往因相關法律之規定與未加修改，人事權始終在為顧及單一國體制之完整與地方自治的保障之間擺盪。例如依憲法第一百零八條第十一款之規定，中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障，及同條第十七款警察制度，均由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。上述兩種事務依憲法均為委辦事項，即中央為管理政府之公務人員，固有權制訂相關法規並執行之，但亦不排除地方政府有權管理在地方政府服務之公務人員，警察制度亦然，雖中央有立法權，但依憲法第一百十條第九款、地制法第十八條第十一款、第十九條第十一款以及警察法第三條第二項規定，有關直轄市警政與縣(市)警衛之實施事項，其立法與執行，應分屬於直轄市及縣(市)。爭議最常見的是關於所謂中央一條鞭體系之人事、主計、政風與警政的任用與管理，在慣於由中央掌控下是否地方仍有介入之可能？將於後述之(參見第六章)。

黃錦堂教授認為縣市政府在理論上應可區分為自治事項與委辦事項兩大部門，地方首長就不同部門在人事、組織之權限不同。爾後黃教授調整其觀念謂：最理想的情形是將地方政府人員分成兩半，一半執行自治事項，一半執行委辦

⁶⁷ 蔡茂寅，地方自治之理論與地方制度法，註1前揭書，頁203；陳清秀，「地方立法權之基礎理論」，收錄於台北市法規委員會編印之地方自治法2001，2001年，頁1以下。

⁶⁸ 羅秉成，註8前揭文，頁118；黃錦堂，地方自治法治化問題之研究，註27前揭書，頁185。

事項，在組織上亦分成自治部與委辦部。⁶⁹此一見解雖在理論上恐難符合人事及組織效率，但從自治事項與委辦事項之區分，以切入探討地方人事與組織而言，反能突顯問題之兩難，具有創意。⁷⁰

參、對財政權之影響

地方自治團體辦理事務所需之經費分擔，因自治事項與委辦事項有所不同，前者由自治團體自行負責籌措與支應，後者基於「委任者付費」原則，由委辦機關負責(財政收支劃分法第三十七條第二項參照)。此為自治事項與委辦事項於財政權上區分之最象徵意義所在。

地方政府於實際運作時，卻有委辦事項由受委辦機關自行負責之事發生，例如許多縣市因支出龐大的警政、役政經費而向中央叫窮，⁷¹且在預算上也因不分自治事項或委辦事項而混合編列，導致地方財政困窘，造成仰賴補助款的現象，有違憲法第一百四十七條之為謀經濟均衡發展，對於貧瘠之地方政府酌予補助之意旨。

此外，在新興的共同辦理事項中，依大法官釋字五五〇號解釋，中央與地方皆應共同負擔系爭之經費，惟比例、方式該如何分配，因尚未有法可循，造成今日台北市與中央健保局之歧見：台北市主張健保費補助款之計算應以設籍台北市之居民及其眷屬為依據，共計二百六十三萬人，依大法官解釋與健保法，一年只需繳交二十二億元；健保局主張依健保法規定，被保險人是以投保單位所在地為計算保費依據，共計三百五十八萬人，一年須繳交三十三億元。⁷²

就預算之編列言，為使責任明確，地方政府應依辦理事項屬性編定預算與經費來源，但如前所言，竟混合編列。實務上曾發生台北市議會認為警察部門預算資本部門與部分經常門，改中央直接編列預算，剝奪地方政府編列預算與議會審議預算之權，與憲法第一百零九條第十款「省警政之實施，與省立法並執行」之立法精神有違，但經過釋字第三〇七號解釋，認為警察制度依憲法第一百零八條屬中央委辦事項，故由中央立法並執行之，故中央依法定程序編列預算後，省縣無須重複編列。⁷³

⁶⁹ 黃錦堂，「縣(市)財政困窘之根源及其對策」，台大政治科學論叢，第2期，1991年5月，頁119；註62前揭文，頁23~24。

⁷⁰ 羅秉成，註8前揭文，頁120。

⁷¹ 於台北縣政府主辦之地方制度法實施一年後的檢討會中，台北縣政府、台中縣政府曾對警政、役政事項發聲，均認為因屬委辦事項，主張應由中央負擔經費。詳參閱台北縣政府，地方制度法施行一年總檢討會議論文集，2000年，頁153~155。

⁷² 參閱聯合電子報網站：<http://udn.com>，2004年6月15~17日。

⁷³ 參閱司法院公報，1992年，34卷，第12期，頁7。

肆、對監督與救濟之影響

誠如許宗力教授所言，地方自治團體固然享有自治權，仍非國中之國，其與國家之間，須有一套制度聯繫，此即國家對地方團體之自治監督由來。⁷⁴自治監督之類別，有以監督階段區分為事前監督與事後監督者，有以相應五權制度而區分為行政、立法、司法、考試與監察監督五種者，亦有以自治團體任務區分為自治事項之合法性監督、委辦事項之合法性與適當性監督(或稱合目的性監督)者。在此，針對自治事項與委辦事項而言，例如上級政府對於地方議會所制定的自治條例、自治規則或地方行政機關辦理自治事項時，只能為合法性與否的監督；對於地方自治團體承辦或辦理委辦事項、制定委辦規則時，能進行合法與合目的性之嚴格監督，故可說中央對於地方在自治事項上的干涉程度較弱，卻對委辦事項之干涉程度強烈。因此，若不先加以釐清此二者，則地方自主性必因之受到差別待遇。

就行政救濟而言，先論訴願的部分：依訴願法第一條第二項之規定：地方自治團體對上級監督機關之行政處分，若認為違法或不當，致損害其權利或利益者，可以提起訴願。理論上對於自治事項之訴願管轄機關，只能就違法行政處分之適法性審查；反之，若委辦事項，則可就行政處分之適法性與合目的性均審查。再就地方自治團體是否可上級機關之違法行政處分提起行政訴訟？雖然尚無如訴願法第一條第二項之規定，對於自治事項學者認為因涉及地方自治團體作為公法上權利(subjektives öffentliches Recht)之自治權，各在性質上應屬行政處分，⁷⁵故可向行政法院提起撤銷或課予義務之訴；對於委辦事項部分，學者見解認為在承辦此事項內，法律並未賦與地方自治團體某種受到權利保障的地位(geschützte Rechtsstellung)，但若個別專業法律對監督機關之指示權設要件限制，則可例外承認受到保護地位，予以提起行政訴訟對抗之權，⁷⁶並由委辦機關負擔訴訟經費。

由上述可知自治事項與委辦事項之區分對於立法權、人事權與財政權等地方高權運作、呈現，有相當的影響程度，也與地方自治團體之自主及權利受到侵害之訴訟保障地位息息相關。因此，若難以區分兩者，勢必問題重重，更因政黨因素的牽涉，往往導致中央與地方衝突的發生。今日我國的權限劃分不清，最大問題就在於自治事項與委辦事項無法清楚釐清，當然無法避免中央與地方衝突事件的不斷上演。

⁷⁴ 許宗力，「論國家對地方自治之監督」，收錄於法與國家權力，1992年4月，頁353。

⁷⁵ 許宗力，前揭文，頁368-372。

⁷⁶ 許宗力，註74前揭文，頁170。