

第二章 垂直府際關係運作原則與衝突

中央與地方之府際關係依各國之基本憲政制度安排，而有不同之運作原則，中央地方府際關係之所以會產生衝突，有可能因府際制度變遷，致使現實運作與原有制度矛盾，故本章第一節將先探討垂直府際關係運作之五個原則，第二節則討論各國垂直府際關係演變與衝突，第三節將分析台灣府際關係制度變遷過程，第四節說明台灣垂直府際關係衝突個案類型。第五節將論述司法審查對於台灣垂直府際衝突解決之影響。

第一節 垂直府際關係運作原則

中央與地方之府際關係最傳統之憲政制度安排，係以法律制度面觀察，可以歸納出「中央集權、地方分權與均權」、「權限劃分原則」、「自治監督」等三項原則。

惟 1980 年代至 2000 年，全球化及民主化潮流方興未艾，原來之大有為政府型態，因政府財政負擔沉重，且傳統之政府部門運作，無法滿足現代社會變遷速度及民眾需求，各國興起政府再造風潮，政府部門組織與功能進行改造。尤其，與民眾最為接近之地方政府部門也隨之變革。中央地方府際關係再造工程也產生二項影響，第一項影響為擴大地方分權趨勢，原本單一制國家多採中央集權之權力分布，中央對地方採行政控制或自治監督；然而，隨著政府民主與地方分權的理念發展，控制監督模式亦開始改變。分權逐漸成為各國地方自治主流，傳統中央與地方權力關係光譜，由傳統之中央集權之一端，向另一端之地方分權傾斜。

第二項影響為由地方政府邁向「地方治理」，地方治理並以不同型態落實於各國。地方治理強調對於基層民眾之回應性、課責性及參與

性，希望中央部門主導外，亦能主動活絡地方之自主性，建立中央地方夥伴關係，建構出中央、地方、團體、社區及民眾參與之多層次治理網絡。

綜言之，各國及我國垂直府際關係運作除前述之三項原則，「集權、分權與均權」、「權限劃分原則」、「自治監督」外，後來發展出「輔助原則（the principle of subsidiarity）」及「地方治理」二項運作原則。

壹、中央集權、地方分權與均權

探討權限衝突必須先瞭解憲法之中央地方權限劃分規定，不同國家體制之中央地方權限關係相異，依據權力之分布，大致可分為中央集權（centralization）及地方分權（decentralization）二種類型。中央集權以中央政府為主權代表，地方政府僅為中央政府的代理機關（趙永茂，1998：58），單一國例如英國、日本，中央與地方並非對等關係，中央政府掌握最高權力，授權地方執行，地方之權力來源係來自法律授予。聯邦制國家則以中央地方分權為特色，地方權力為憲法所保障，其政府不只一級，各級政府在其權力範圍內能自定政策及執行。

集權與分權制度類型依運用方式的不同，區分出四種表現型式，其中集權可分為「中央政府集權」與「上級政府集權」兩類；而分權則可分為「中央政府授權」與「地方固有權限」兩類（呂育誠，2006：10-11）。「集權」表現方式係指地方治理權基本上集中於國家（中央政府），且各項地方事務均由國家主導，相對的，地方政府則主要負行政執行之責。

在分權的治理概念下，國家雖然承認地方政府應具有獨立地位，且中央與地方應各自享有不同的權力，但是為求國家各項政務能完整落實至地方，同時確保中央政府監督權的行使，因此地方各項權力的

來源係由中央政府立法所授予的。換言之，在法律授權範圍內，地方政府擁有完整的權力，中央或其他政府不得任意干預。

英國各地方政府的設置、地位與權限均由中央透過各種法律或命令的方式授予，但是在授權範圍內，地方則可以自行決定各事項的辦理方式，並採行必要的配合措施。在此種中央與地方關係中，中央政府雖然經由立法程序確立權力分散的觀點，而地方政府權限亦受法律保障，然而分權的適當範圍為何？以及法律到底應給予地方何種授權相關問題，中央政府卻可能在不同時空變遷與主客觀因素的考量下，產生不同的解釋，因此地方權限大小也可能隨之改變。簡言之，在此種分權型式下，地方政府的地位與權力雖然受到保障，但是最終的主導力量在實際上仍歸中央政府掌握。

從當前全球化的浪潮及全球治理的理念下，國家主權的觀念逐漸式微，中央權力中心也逐漸向地方移動，地方公共事務出現因地制宜之特質，傳統地方自治的概念與運作。

我國中央與地方的權限劃分，長期以來採行「均權理論」的抽象概念，而未進一步在法制上將其基準具體化、明確化，以為政治操作的依據。過去，在單一國憲政架構及中央威權體制之下，地方權力、職責的擴張或減縮，可以輕易的由中央的意志來定奪；地方政府並非得以分享主權的政府，只有臣服或聽從中央的宰制。單一國家由於傳統上係中央集權，中央如何下放政治權力？此為法律問題，也涉及財政資源分配等，乃是相當複雜的政治工程。

日本學者曾建立四種運作權式，包括「相互獨立」(mutual independence)、「地方政府對中央之單方依賴」(unilateral dependence of local government on the center)、「中央對地方政府單方依賴」(unilateral

dependence of the center on local government) 重疊機制 (overlapping authority) 等運作模式。(Michio, 1997: 132-133)

美國學者 Wright 提出中央與地方各自獨立相互對等的「對等權力模式」(coordinate-authority)、中央擴大對地方掌控之「包含性權力模式」(inclusive-authority model) 以及中央與地方相互制約、協商的「重疊性權力模式」(overlapping-authority model) 三種運作模式 (Wright, 1983: 422-426)。而我國究竟應採何種中央地方權力運作模式，殊無定論。

未來地方制度的改造，如僅著力於自治層級與自治規模行政層級考量，而未關切功能之有效整合，不僅不能發揮地方自治的積極功能，甚且彼此衝突，相互抵銷，造成中央與地方運作機制的失靈，激化地方與地方惡性競爭的效應。因此，地方制度的改造必須同時關切功能的整合，其內容包括垂直整合與平行整合 (劉文仕，2003: 37)。功能整合在中央垂直部分則在於如何合理調整中央與地方權限，使爭議處理機制制度化。

貳、中央地方權限劃分原則

我國地方自治為憲法所保障之制度，但憲法第 107 條規定「中央立法並執行事項」，第 108 條規定「中央立法並執行，或交由省縣執行之事項」，第 110 條規定縣立法並執行事項，並於第 111 條以均權原則分配未列舉事項，規定「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。」我國憲法有關中央地方權限劃分兼具單一國及聯邦制之特點。

一、以實質業務劃分

討論中央與地方權限劃分時，自治事項與委辦事項常為具體焦點，以實質業務劃分，可區分為任務二元論及任務一元論。

（一）任務二元論

地方制度法對於我國地方自治團體任務之設計，基本上是採取自治事項與委辦事項二分法之「任務二元論」(aufgabendualismus)。在任務二元論的模式下，公任務依其性質區分成國家任務以及地方自治團體之自治事項；地方自治團體除辦理自治事項外，在受國家委託的範圍內，也辦理性質上原屬國家任務之委辦事項。至於現行法律對中央地方就公任務之辦理在財政經費上各自應如何負擔，基本上也是遵循自治事項與委辦事項這種任務二元論的模式來規範。(黃錦堂，2000：44；董保城，2005)地方制度法採取之任務二元論，與憲法第 107 條以下中央地方權限分配之精神相符，應無違憲的問題。

（二）任務一元論

我國憲法對於中央專管事項和地方立法並執行事項（地方自治事項）二者之劃分又有頗多重疊之處，更增添實際操作上之困難（董保城，1999：282）。在比較法制上，德國若干邦的鄉鎮自治法對於地方自治團體之任務，即改採「任務一元論」(aufgabenmonismus)的模式，而不再將公任務二分成國家任務和地方任務，亦即若法律無其他規定，則一切發生於地方自治團體境域內之事務，原則上均屬地方自治團體應自我負責的任務。

二、中央與地方權限劃分問題及區分基準

我國憲法自第 107 條至第 110 條，逐條規定中央專屬管轄事項與省、縣自治事項，並於第 111 條規定剩餘權的分配基準。中央與地方

之權限一併規範，致生兩者權限不清問題。另外，依憲法增修條文第9條授權制定的地方制度法，雖對中央與地方的權限分配，採取列舉自治事項，而以其餘為委辦事項的規定方式（地方制度法第18條至第22條參照）。但此種規範亦非適當，一方面限縮了自治事項的範圍，另一方面從結果上來看，也顯然不當地擴大了委辦事項的範疇。同時，因為委辦事項並無嚴格的法律保留原則的適用（地方制度法第2條第3款參照），有時中央基於經費負擔的考量（財政收支劃分法第37條參照），也故意模糊自治事項與委辦事項的區分，造成實務運作的更加困難（蔡茂寅，2004：7-15）。

地方自治權及財政自主的內涵及範圍，憲法僅有基本的框架，而無具體的規範，有賴法律予以形成及架構。而立法機關在規範地方自治事項時，特別是有關地方財政高權的內涵與範圍時，其憲法之界限何在，必須作進一步的確認。亦即國家使用法律方式或法律手段控制地方自治團體或地方自治事項時，應有其根本之界限。首先，地方自治核心領域之保障，即地方自治之核心領域不得予以淘空（*augsehohr*），立法機關不得侵犯地方自治權的核心領域與本質內涵（*wesensgehalt*）。至於是否侵犯地方自治的「核心領域」，須從憲法觀點，衡酌相關事務領域，並考量地方自治制度的歷史發展，地方自治權的意義。

是否侵犯地方自治的「核心領域」可從二方法判斷：第一，控除方法（*substraktionsmethod*）：經由法律干預立法自治權之後，地方尚餘何種事項可予自主？第二，歷史方法（*historiche method*）：著眼於地方自治制度的歷史發展，何種事項屬於向來地方的事務？（李建良，2004：80）。

在人民主權的理念下，中央與地方之權限劃分，應該原則上尊重

地方，只要地方能處理之事務，即劃歸給地方，中央僅處理地方所不能或不宜處理之事務；只要下級地方自治團體能處理之事務，即不應劃歸上級地方自治團體。亦即，應採取「地方優先、上升分配」的理念。具體的設計基準如下，第一，應扣除完全不具地域性質之事務，並將之劃歸中央辦理，例如司法權的行使。第二，再視其性質上是否有地方不能或不宜辦理之特色而定，如若答案為肯定者，即應劃歸中央，如答案為否定或難以一概而論者，即應劃歸地方或採對地方有利的推定。第三，除了應由中央辦理的事項以外，其餘事項原則上推定為地方自治事項，因此，委辦事項即應予以限縮，並盡可能明確化。第四，具有「共同辦理事項」性質之事務，應由中央與地方合作，各自以其責任辦理。第五，中央與地方間的權限劃分，除了前述實體標準外，應該同時考慮程序保障機制的建立，以補實體基準之不足。甚至可以召開全國權限劃分會議，由中央與地方分別就其目前各自辦理中之事項，模仿零基（zero-based）預算的歸零精神，會商決定每一事務應該歸屬中央或地方（蔡茂寅，2004：7-15）。在中央與地方權限劃分基準之建立，以及以新生事務的權限歸屬時，應該讓地方有充分的參與，並建立地方參與的機制，以落實人民主權、地方自治的民主精神。

在我國憲法中央與地方垂直權力分立之架構下，地方自治團體所從事之任務類型，「自治事項」以及「委辦事項」不同事項之權限來源，差異甚鉅（詹鎮榮，2007：209-213）。當探討法位階相當性在中央法與地方法交錯時之適用問題時，權限委任授權法規與原始管轄權設定法規若皆屬同一行政主體下之立法權作用，則在位階相當性之判斷上，固然容易。反之，倘若兩者分屬於不同行政主體之立法作用，尤其一者為中央法規，另一者為地方法規時，則在判斷法位階相當性時，應考量之因素即複雜許多。憲法上對地方自治之制度性保障，在此扮演

著重要之角色。

叁、自治監督

一、自治監督之意涵

地方自治之監督，係指上級監督機關就地方自治團體之行為（包括立法行為、執法行為）加以監督，以確保國家法秩序的一致性，原則上係區分自治事項／委辦事項而有不同的監督權限（黃錦堂，2000：285）。

依憲法、憲法增修條文及地方制度法所規定，我國之廣義自治監督分為立法監督、行政監督、司法監督、考試監督及監察監督，狹義之自治監督則限於行政監督及立法監督。所謂「行政監督」，係指中央機關或上級地方自治團體透過行政程序的運作，對下級地方自治團體自治事物之推行所做的監督。所謂「立法監督」，係指上級行政機關對下級自治團體的立法行為（制、訂定自治法規）的監督。

國家對於地方政府或上級地方政府對於下級地方政府行使監督權之類型，可分為下列五類：指揮命令權、核定備查權、解決爭議權、監視檢舉權、矯正處分權（停止或撤銷權、停職免職權、代執行權、代議決權）（薄慶玖，2000：473-481）。各國政府對於地方政府之監督，一般分為立法監督、行政監督與司法監督三類，於地方制度法中分別有明訂，依其程序又可分事前監督、事後監督（薄慶玖，1997：5）。

地方自治為我國憲法所保障之制度，憲法也允許國家對於地方自治團體採取自治監督。政府在台灣實施地方自治已逾半世紀，中央對地方自治監督於各階段呈現不同之態樣。於台灣省地方自治實施綱要時期，採取監護型上對下自治監督方式；1994年省縣自治法及直轄市

自治法施行後，雖地方自治法治化，但監護型本質未明顯改變（紀俊臣，1996：12；趙永茂，1997：187）。1999年1月地方制度法施行後，自治監督已逐漸由監護型地方自治，轉變成分權式的地方治理型態。

我國地方自治中央對地方之監督，向來為垂直性監督，中央政府或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，為適法或適當與否之監督。亦即學理上認為凡地方自治團體可自行全權處理之「自治事項」，上級機關對其祇為適法監督（又稱一般監督）。反之，中央或上級自治團體委託下級自治團體之「委辦事項」，監督機關可為「適當監督」（又稱專業監督），乃在監督有無違法外，復究其作為是否妥當（紀俊臣，1999：152）。

過去中央對省（市）、鄉鎮（市）之一般自治行政事權，仍常處於行政管制，及行政或立法過度指導與監督的階段，而對地方自治行政之基本事權仍有不甚信賴其能力之顧慮（趙永茂，1997：192）。

二、自治監督與府際衝突

精省後我國中央對地方之自治監督產生衝突，有下述問題：

（一）自治監督之不妥適成為中央與地方衝突之根源？

深究中央與地方衝突之基本原因，與憲法對於中央與地方權限之規定有關，抑或與地方制度法地方自治事項之規定有關？憲法對地方制度採均權原則劃分，而地方制度法第三章第二節對於地方自治事項亦採列舉式，往往相同事項為中央權限亦為地方自治事項，甚而部分事項無法釐清是中央事項或地方自治事項，是否成為中央與地方衝突之主因？

憲法對於中央與地方之權限分別列舉，於第 107 條規定中央立法

並執行事項，第 108 條規定中央立法事項，第 110 條規定縣立法並執行事項，並於第 111 條規定：「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。」對於憲法此結構性之問題，除修憲外是否有解決之道？或是仿日本之作法，於地方自治法外，另制定地方分權推進法，明列每一事項權責歸屬中央或地方，惟此立法例是否適用於我國，值得研究。

（二）目前中央對地方之行政監督是否導致中央地方關係衝突？

地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，中央依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督，地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。

目前中央對地方之行政監督，包含撤銷、變更、廢止或停止其執行權，地方制度法第 75 條規定「地方行政機關辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。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；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」但在實際執行上，所謂之違背，係由行政機關以行政裁量認定。各部會組織法均有「本部就主管事務，對於地方最高行政長官之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得經行政院會議決後，停止或撤銷之」等類似規定，此項規定未區分自治事項與委辦事項，與現行地方制度法之規定不符。

又地方制度法第 76 條規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）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，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得

逕予代行處理，此種以行政權介入地方自治，一般認為對地方自治而言，是一種相當大的侵害（張正修，2000：668），因此，該條第2項、第4項規定有救濟程序。

（三）中央對地方立法之監督是否侵害地方立法核心？

自治監督制度具有雙重意義，首先保障其合法範圍內行使自治權，另一方面如有違（憲）法行使時，其應受到制裁。然傳統自治監督仍是以地方執行權在辦理自治或委辦事項時，所應受之監督與事後制裁，而不是對自治法規是否違反上位階規範而無效之決定（解釋）（陳慈陽，1999：337），顯示出我國對地方立法權之監督亦有其獨特之規範

肆、輔助原則（the principle of subsidiarity）

輔助原則原為一種西方社會哲學，即社會中影響人民生活之政策決定，原則上應由最低層單位來推行，最能了解人民需求及代表民意。輔助性原則歷經發展，成為聯邦體制國家所應具備之分權基本原則。歐洲國家如德國、瑞士及奧地利等國將輔助原則納入其憲政體制中，如德國基本法以輔助性原則為權限劃分之依據，其政治體制採用地方分權式之聯邦體制。1987年美國立國之初費城憲法論戰時，輔助原則為被討論相當廣泛之一個概念，輔助原則與聯邦主義具有類似的意涵。

2000年聯合國「世界地方自治憲章」草案第4條第3項強調，「公共事務權責應依據輔助原則，讓最接近民眾的機關來執行。依照此原則，分配權責給其他行政主體，必須立於技術及經濟效益之基礎上」¹(GDRC, 2000)。亦即事務的分配，以下級地方自治團體為優先，凡下

¹ 其條文為” In accordance with the principle of subsidiarity, public responsibilities shall generally be exercised by those authorities which are closest to the citizen. In the same spirit, any allocation of responsibility to another authority must be based on the requirements of technical or economic.

級自治團體能辦理之事務，中央及上級自治團體不宜干涉。²至此，分權逐漸成為各國地方自治主流，傳統中央與地方權力關係光譜，由傳統之中央集權一端，向另一端之地方分權傾斜。

歐洲共同體在簽訂《馬斯垂克條約》時，歐洲共同體條約第 3b 條第 2 項中增訂了輔助原則，成為歐體條約中的一般原則，為會員國與共同體間權限劃分之依據與準則。《馬斯垂克條約》中第 3b 條之輔助原則，其內容如下（許琇媛，1990：55-61）：

1. 唯有在任務無法立即有效執行時，或地方無法有效地執行時，則中央應有輔助執行之功能。

2. 能於地方層級有效完成之任務，交付予地方層級則較中央層級為有利。此外，上層團體只能於下層團體無法執行有利或更佳時，才代替其執行。若下層團體擁有較大之決策權利時，個人越能替團體的功能帶來更大之價值。

3. 權力位階的角度而言，輔助性原則代表著一種由下往上的權力分配方式，意味著儘量將權力置於最低的政權層級，相對較高的政權層級應只能對較低的層級採行輔助性之立場。輔助性原則主要強調較低層級之政治權力不應被較高之政權層級所剝奪，聯邦政府僅能從事於各邦或地方組織所無法執行之領域。

4. 綜上所述，輔助性原則可被視為一種界線，一方面，地方政府可自行運作而不受干涉；另一方面，聯邦政府亦可免於承受過重之行政負擔。

伍、地方治理

efficiency”<http://www.gdrc.org/u-gov/charter.htm>上網檢視日期：2007 年 1 月 3 日。

² 1988 年歐洲地方自治憲章草案中亦提出相同分權理念。

一、治理之意涵

惟 1980 年代以後，全球興起治理（governance）之趨勢，傳統主權（權力）不可分割之觀念受到挑戰，治理的分享主權概念，凌駕傳統的統治（governing）概念。Sheila 指出治理理論在美國之影響為，無論中央或地方機關，第三部門（third-party government）積極治理參與政府施政非常普遍，甚而被稱為政府代理人（governmen by proxy）之情形（Sheila，2006：67-69）。

「全球在地化」（glocalization）即是國家機關鞏固其民族意識、促進國家統合、強化區域利益、爭取自主空間的全球性運動。在「全球性思考、在地化行動」（think globally and act locally）思維架構下，國家機關就其結構與角色進行轉型（葉俊榮，2004：18-19）。，推動「地方分權」與「區域治理」的地方再造政策，提升地方管理全球變遷的能力、機會與可能性，強化中央與地方間垂直的府際協調

二、由地方政府到地方治理

英國傳統西敏式為基礎的「地方政府系統」（local governmental system），轉向「功能分化之政體」（differential polity）模式為基礎的「地方治理系統」（local governance system）。所謂地方治理是指有關全國性政策與地方性事務的釐定和執行，涉及的決定主體不再侷限於中央與地方政府兩者間互動關係，還涵蓋了來自中央與地方以外的公、私組織團體等互動所形成的一種複雜的網絡關係。

就本意涵而言，所謂「治理」雖然是以「地方」為範圍，然而實際上治理權的行使方式卻與各國國家體制的特質具有密切關係，同時也受到歷史淵源、社會經濟環境等因素的影響。

而地方政府在這些因素交錯互動後的結果或表現，從國家內各個政府地位上的差異，而以「集權」與「分權」(decentralization)兩個概念加以分類。前者係指地方的治理權傾向於由單一政府機關或政府層級主導，從而與其他政府形成「層級節制」關係；主導者（或稱為上級政府）職司決策、指揮、監督等功能，配合者（或稱為下級政府）則負行政執行之權責；後者則反之，地方的治理權常基於憲法或法律規定而分散授予不同地方政府掌理，被授權者對於主管事務擁有完整的決策、規劃，以及執行權責，至於各政府間的監督或聯繫關係，則主要是基於地方事務性質或推動上的實際需求，而非政府制度本身或層級，因而各政府間的關係常是變動的（呂育誠，2006：9）。

參與治理的行動者不再限於地方政府機關，地方政府與中央政府、其他地方政府、私部門廠商、非政府組織等行動者建立了各種新的互動關係，地方政府在治理過程中的角色職能也出現明顯的轉變。傳統的「地方政府」概念已經難以描述或涵括此種新的地方體制（new local regimes），西方學者遂逐漸以「地方治理」（local governance）的概念來詮釋，並將此一演變的過程稱為「從地方政府轉變為地方治理」（from local government to local governance）（Goss，2001；Leach and Percy-Smith，2001）。

Rhodes 研究 1980 年代英國中央與地方政府關係時，曾提出五項地方治理過程中，行動者之間所擁有並用之以進行競逐的資源，這些資源包括憲法及法定職權（authority）、政治正當性（legationary）、資金和財源（money）、組織能力（organization）、資訊（information）等五種（Rhodes，1988：91-92）；Rhodes 認為各類行動者在資源競逐時是一種零和賽局。政策社群和政策網絡的概念重新理解地方治理的實際過程，並指出治理過程中的行動者除了政府機關以外，還包括其他私

部門和志願性團體，且這些行動者彼此之間具有資源互賴（resources-dependence）的關係，任何治理結果的產出都必須藉由行動者之間磋商和資源交換而完成（Rhodes，1997：36-38）。

三、多層次治理與全觀型治理

英國柴契爾政府採用市場供應公共服務以減少對政策網絡之依賴，改革並未達到原先取代網絡之目標，市場化原先是要，卻反而多元化現有網絡，在英國反而出現多元網絡的「多層次治理」（multi-level governance）（Rhodes，2003：26-27）

在全球化趨勢下，由於國家與國家之間的相互依賴，使得國家內部的權力向上移，同時又在地方化的浪潮中，由於國家紛紛採行行政與政治的分權，是以，國家內部的權力亦向下移轉。在上述雙重壓力的影響下，整個國家內部的多層次治理（multi-level governance）便逐漸形成（Bache & Flinders, eds., 2004）。

「多層次治理」有別於傳統的府際關係，因為其強調：(1)治理主體所涉及的可能是跨國的、國家的、次級國家的制度與參與者；(2)治理工具較為強調協商與網絡，而非憲政與法律架構，來規範各級政府組織間的關係；(3)治理範圍對於所有層級的組織或制度並無預設立場或偏見（2001：3）。換言之，多層次治理乃著力於不同層級政府之間及公私部門之間的夥伴關係組構，提供了一種用來解決基本服務運送上供給與需求出現差距的機制。

四、由治理重返政府

減少政府在治理上的角色，意味著中央政府失去權力與控制，但是現在卻有另一股反省勢力。Pierre 於 2007 年的一篇文章” From

Government to Governance – And Back”指出，之前「從政府轉向治理」的治理潮流，有可能再重返政府治理，例如西歐國家中央政府已開始尋求回歸政府治理秩序，恢復政府喪失的管控能力，各國政府對於NPM改革亦出現反彈之省思。有四個理由（Pierre，2007：63-66）：

第一個理由，許多國家行政區域採取新治理模式，但未達到預期結果。對於政治機構而言，新治理過程必須加重協商責任與政策協調。因此，每個治理模式各有其成本與效益，政府必須評估治理過程中，不同類型行為者的優缺點。

第二個理由，治理過程中其他參與者也會考量參與治理工作的成本與效益、合作模式、財務、預期報酬及成本衡量。因此，治理夥伴可能選擇性參與選擇退出計畫。此為「新治理」措施的缺點之一；參與治理的夥伴可隨意進出，但政府則必須全程參與。

第三個理由，雖然許多國家政府已實施治理策略，公民仍然期待政府提供服務或為抱怨陳情的對象。一般民眾仍然認為政府為公共服務主要提供者。尤其發生危機時更為明顯，東南亞海嘯事件與美國卡崔納颶風發生後，人民尋求協助對象便是政府機關。有鑑於此，政府更有理由確保在其行政區域內擁有健全的管控。

第四個理由，政府在治理上的角色變遷，有時反而會產生負面效果。例如，國家公平性及全國重新分配的政策目標受到影響，因為治理無法解決國內不同地區經濟發展及繁榮的差距產生之公共服務品質差距。

一般所謂的「從政府轉向治理」，排除政府在治理上的所有角色。民主治理在許多重要層面已有大幅改變，但這些改變應該說是政府角色的變遷，而不能說是以治理取代政府，或沒有政府的治理（Rhodes，

1997)。政府一直是民主治理的核心，但其角色已被重新定義。(Pierre，
2007：66)



第二節 各國垂直府際關係演變與衝突

1990年由新公共管理論（new public management, NPM）引領之政府改造趨勢，亦影響中央與地方之府際互動關係。使得無論在單一制國家如中國、日本和英國，聯邦制國家如美國，均進行多階段之中央地方府際關係再造工程。

壹、英國府際關係

英國為單一制國家之代表，其中央與地方互動關係存在一種矛盾關係，原因為英國之傳統單一國中央集權理念，認為地方僅是中央之代理人，受制於中央之指揮監督，然於二次世界大戰後，英國中央與地方的府際互動關係變動可歸納成七個演進階段，每個階段中央與地方皆有之不同控制監督與自主對抗（合作）模式。分別為 1.協商諮詢期（1945—1970），此時期政府政策提出前需經中央地方協商。2.合夥期（1970-1974），此時期重要政策由中央地方共同推動政策立法。3.合併期（1974-1979），中央將地方政府納入中央決策體制。4.干預期（1979—1983），中央限制干預地方財政自主。5.報復期（1983-1987），中央以裁撤、削減預算來控制地方。6.變革期（1987-1990），引進新公共管理概念，希望地方政府朝向塑能（enabling）的方向發展。7.治理期（1990-1995），中央、地方、公私團體形成一種治理網絡關係（Rhodes, 1988、1997：114-117；李長晏，1999：136-156）。而目前英國中央地方治理關係也正在轉變中，轉變成多層次治理（multi-level governance）（Leach, Coxall & Robins, 2006：329-331）。

英國不成文憲法由不同時期形成的制定法、普通法和慣例組成。英國簽署並批准了《歐洲議會地方自治章程》，因此，政府要遵循地方自治章程規定的地方民主的基本原則。英國有關地方政府制度的立法

主要有：1963 年倫敦政府法；1972 地方政府法；1972 年北愛爾蘭地方政府法；1989 年地方政府和住宅法；1994 年威爾斯地方政府法；1985 年和 1992 年地方政府法；1973 年、1975 年和 1994 年蘇格蘭地方政府法；1999 年地方政府價值優先和財政法；1999 年大倫敦政府法；2000 年和 2003 年地方政府法和 2003 年地區議會法等。

貳、美國府際關係

聯邦制國家美國，權限以聯邦主義劃分，聯邦政府擁有憲法所委任的權力（delegated powers），憲法第 1 條第 8 項以列舉方式規範國會立法權限（enumerated powers）。美國憲法第 10 修正案將憲法未授予聯邦之權限保留給各州，此為二元主權（dual sovereignty），權限遇有爭議則由最高法院裁決。

美國之府際關係亦經歷多階段轉變。由開國之初之「二元聯邦主義時期」（dual federalism, 1878-1930）轉變到「合作聯邦主義時期」（cooperative federalism, 1930-1960）（Chandler, 2005：270）、「強制聯邦主義時期」（co-optive federalism, 1960-1980）以及「合作聯邦主義的反彈期」（the reaction to cooperative federalism, 1981-1990）；近年更出現「機會聯邦主義」（opportunistic federalism）（Hames & Ekern, 2005：30-32；Conlan, 2006：663-668）。

至於州以下之地方政府³自主權限亦有過爭議，狄倫法則（Dillon's rule）認為地方政府為州的產物，地方政府的權責來自州憲法及州立法，並不主張賦予地方政府太多的自治權，然而大部分州憲法則採取家治原則（home rule），賦予地方政府真正自主性，有部分地方政府擁有大量的自治權與財政權。

³ 等同於單一國下之地方政府。

叁、日本府際關係

日本於 2000 年 4 月開始施行地方分權推進相關法律整備法，並推行一系列之地方分權改革，日本真正進入地方分權階段，明確劃分國家與地方團體事權，廢除機關委任事務。避免中央無限制藉委任事務介入地方自治事項。(松本英昭，2005；兼子仁，2006：53—57)，注重地方公共團體之「國政參與權」，亦即中央之政策或立法，如與地方自治團體或住民利益相關，地方有權參與其制定過程並表達意見。

日本新地方自治法創設了二階段之地方自治爭議處理制度，第一階段，設立國家地方爭議處理委員會(準司法干預)，處理中央與地方之紛爭。在地方與地方間，創設「自治紛爭處理委員」制度，處理地方間爭議；第二階段，不論中央與地方或地方間，均為依司法訴訟程序處理之訴訟制度(稱為司法干預)(蔡秀卿，2003：231-251)。

肆、法國府際關係

1982 年法國通過「市鎮、省與大區權力與自由法」，正式揭開地方分權改革的序幕。二十餘年來，在該法所建構的整體框架之下，法國政府先後頒布近千項法令；地方分權推進委員會於 2000 年提出一個包括 12 個方案、154 個提案的報告。2003 年國會修憲通過「關於共和國地方分權化組織」的條文。2004 年通過「有關地方自由及責任法」(2005 年 1 月 1 日施行)，將中央權限大幅轉移到地方。二百年傳統的中央集權體制，法國擺盪在中央集權與地方分權之間的發展(劉文仕，2007：65-67)，法國之地方制度變革幅度之大為單一國之最顯著。

伍、中國府際關係

中國自 1949 年中共政權建立以後，長期實施集權專制，其中央與

地方政府間之權力互動關係，曾歷經幾個階段的演變：建國初期採取高度中央集權、50年代末首度權力下放地方、60年代初重新加強中央統治、60年代末因文化大革命又權力下放、70年代初期因四人幫權力鬥爭再度實施中央集權、1978年鄧小平主導改革開放而擴大地方財政自主權、1988年復因「諸侯經濟」混亂失序而提高中央宏觀調控能力、1992年為因應社會主義經濟發展，而於中央調控原則下，強調市場機制之引入，進行財政分權，授與地方經濟發展之權限（胡書東，2001：83-85）。經過此轉變後，開始採取堅持分權，不能重新搞集權；糾正傾斜分權中所存在的弊端，逐步做到相對均等分權；實現縱向分權與橫向分權的有機結合；逐步做到經濟權力下放和政治權力下放的協調統一（謝慶奎，2003：193-195）。

總之，外國之府際關係之實際運用，雖然因為國情和政治體制與我國不同，而有差異，但其顯現出來的問題和解決方式，值得我國發展中央地方府際關係之借鏡（陳金貴，1990）。

第三節 台灣府際關係制度變遷過程

制度為一個社會的遊戲規則，此規則係人為制定之限制，用以約束人類互動行為。制度變遷多源自「制度選擇」，即所謂的「路徑依賴」，當選擇了某項制度，就會依循此制度路徑，繼續累積的變動將會加強此依制度變遷路徑，終至固定無法改變（North，1990：2-10）。而關鍵之歷史事件對於此制度變遷過程發揮很深之功能。

台灣的地方自治，亦因不同階段的制度選擇而有不同的中央地方關係。1949年中央政府遷台之後，1950年實施「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，形式上雖有基層之選舉，但被稱為「監護型」地方自治，在不同發展階段中，各有不同之府際關係呈現。

1987年政府解除戒嚴，1994年地方制度法治化前，中央、省與縣（市）之關係，以上層統屬下層的指揮體系呈現。1994年7月省縣自治法與直轄市自治法公布施行後，重省（市）、輕縣（市）之設計，仍強調上對下的垂直監督機制。精省時期，首次發生府際關係緊張。1999年地方制度法之制定施行，中央與地方關係亦逐漸朝合作關係轉型。迄今2007年將近二十年間，地方自治卻經歷多階段之變革，不同之制度選擇，而產生不同之中央地方府際關係。以下略述台灣之中央地方府際關係各個階段中央與地方之制度變遷。

壹、中央集權控制期（1950-1987）

地方自治依據僅為行政命令「台灣省各縣市實施地方自治綱要」辦理，中央採取高度集權運作模式，凡財政、立法、政策、組織人事等權限均掌控於中央，地方政府主要業務均為執行中央委辦事項，並未有許多具體之自治業務。故為各界評為「監護型」或「訓政式」地方自治。「中央—省（市）—縣（市）—鄉（鎮、市）」四級政府架構

的設計，國家資源分配機制被嚴重扭曲，縣市地位一直被矮化，縣市居民長期遭受歧視待遇。省市首長乃是由行政院指派，並非採取民選方式，所以又有「半自治體制」之稱。

貳、中央控制鬆動期（1987-1994）

1990年，當時之總統李登輝召開國是會議，朝野各界就地方自治法治化獲致改革共識，並於1992年通過憲法增修條文，授權立法院得以制訂有關省縣地方制度之法律，不受憲法本文相關規範之限制。

各縣市莫不寄望於法律制度能配合全盤修正，以調整「垂直轄市輕縣市」的體制，改善縣市與直轄市之差別待遇，落實國民法律地位實質平等的憲法要求。不過，此僅為中央控制稍有鬆動而已，對於地方自主權並未真正提升。

參、地方自主萌芽期（1994-1998）

1994年7月，省縣自治法與直轄市自治法相繼公布施行，並且於同年底舉行省市長民選。自治二法雖在形式上已達成「法治化」目標，惟因尚未針對地方體制進行通盤檢討與實質改造，故仍持續引發諸多中央與地方府際互動的政治紛擾，尤其是直接民選的台灣省長之權限與當時仍係間接選舉產生的總統，彼此之間存在所謂「葉爾欽效應」。

1996年總統首度改採直接民選之後，該年底李登輝總統又另召開「國發會」，朝野達成「精省」改革共識，並於1997年修憲凍結省級自治選舉，1998年底通過台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例，陸續展開各項精省工程。

肆、中央地方衝突期（1999-2007）

我國府際關係的發展有如下特點：一、來自國內外政經局勢的壓力與演變；二、受到國家與社會互動關係的影響；三、主要參與者認知的影響；四、制度設計的缺失；五、政黨的競爭與合作。（鄭崇田，2001）在此階段中之衝突也多導致於前述因素。

一、1999 年地方制度法公布施行

1999 年 1 月地方制度法公布施行，取代原先自治二法，成為我國現行地方治理體制之法律規範。不過，除法治化與精省這兩項變革工程外，國發會以來政情的發展，中央與地方關係的微妙轉變，地方制度之爭議點包括直轄市是否存廢？縣市可否升格直轄市？財政收支劃分牽涉之財政分配問題？行政區劃是否須調整及如何調整？鄉鎮長是否改為官派等思考面向，上開問題皆常引發府際間的運作爭議，影響地方治理甚鉅。

二、2000 年首度政黨輪替

2000 年的總統大選，台灣首度出現政黨輪替的變革局勢，陳水扁總統在 2000 年 5 月就職演說中表示：為確保台灣的國家競爭力，應加速精簡政府職能與組織，積極擴大民間扮演的角色；而且，夥伴關係也應建立在中央與地方政府之間，並打破過去中央政府集權又集錢的威權統治心態，真正落實「地方能做、中央不做」的地方自治精神。

三、2001 年 2 月全國行政革新會

2001 年 2 月行政院邀集舉行全國行政革新會，其議題包括「行政組織重整」及「中央與地方關係」，會中獲致結論為，建立政府與民間的夥伴關係，落實中央與地方的夥伴關係，同時設計各個地方政府間之府際良性競爭與合作機制（行政院研考會，2001）。

四、2001 年「經濟發展會議」

2001 年召開經濟發展會議，達成「為配合經濟發展，提升國家競爭力，必須全力推動政府改造工程，重新釐清政府角色與經濟職能，精簡政府組織、改變預算運用方式及人事制度」等興革共識，此共識促成總統府成立政府改造委員會。

五、2002 年總統府成立政府改造委員會

經濟發展會議後，總統府於 2002 年 10 月 24 日成立政府改造委員會，負責研議各項政府體制變革方案，下設「政府架構研究分組」，以「精簡政府層級」、「合理劃分中央與地方職權」、「強化夥伴關係」、「檢視縣（市）數量，調整行政區域」及「跨區域合作機制設計」為課題，規劃研究新地方制度的設計。其中，有關地方治理體制改造方面，政府改造委員會提出下列具體方案：(一)取消鄉鎮自治選舉，鄉鎮長改官派，建立中央與地方二級政府結構，務期於 2006 年本屆鄉鎮長任期屆滿之日起施行；(二)住民自治理念仍是完善地方制度的基礎，不因現階段的取消鄉鎮自治選舉而有所改變，應該透過社區發展相關規範的法制化，改良社區組織結構，強化住民自主參與；(三)在地方單一層級的結構下，地方自治是以事權相符為改造原則，一方面應提升縣市的財政權、組織權、人事權、立法權、計畫權等自治權限，另一方面也強調地方自治組織的功能健全與任事負責；(四)其他地方自治改造的後續議題，包括：原住民族自治、行政區劃調整、地方政府組織再造等等，皆請行政院參酌各方意見，審慎規劃辦理（政府改造委員會，2002）。然而，政府改造為一項艱鉅繁複的工程，地方制度改造涉及的面向，更是盤根錯節。

六、2002 年行政院成立組織改造推動委員會

行政院於 2002 年 5 月 29 日成立組織改造推動委員會，並分設政府民間夥伴關係、中央地方夥伴關係、中央行政機關功能調整等三個小組，同時兼顧經費、人事、法制三類配套機制，且以職能檢討作為興革重點，持續推行各項改造方案。有關地方治理體制調整方面，行政院組改會曾明確提出業務下放、健全地方自治兩項變革原則，輔以預算編制配合與執行監控，提升地方公務人員職等，修改財政收支劃分法、地方制度法及相關人事法制等配套的改造機制，期能落實「地方能作的，中央不作」此項政府改造的「地方化」原則，更將從「錢、權、人、責」等各面向下放各種權限，俾能有效提升地方自治能量，重新型塑中央與地方的夥伴關係。

現代民主國家為因應國內日益高漲的分離意識，調和日益加劇的地區衝突，無不積極進行權力的下授。行政院政府組織再造推動委員會其中一個議題，就是權力下放。然而，所謂權力的下授，其概念範圍如何？乃包括中央政府權力責任的移轉，如自治權限的擴大，也可能僅屬交付政策執行權的行政授權（紀俊臣，2002：18）；行政院當前努力的究屬何者？似未明確呈現。

七、2002 年臺灣地方自治史上的戰國時代

2002 年從一、二月間，因統籌分配稅款問題在立法院引爆財劃法激烈的府會攻防開始；三月，全民健保法有關健保費用分擔規定的合憲性問題，臺北市政府聲請司法院大法官解釋。四月，由於臺北市政府決定里長延選，內政部認為依法不合，往後的三個月，中央與地方關係的體制論辯，躍為輿論最重要、最關切的議題。七月，內政部民政司將研議中的「縣市與直轄市同級化」二級政府改造方案提交各界討論，遭臺北市政府評為包藏「去直轄市」意圖，又激發近二個月隔空交戰（劉文仕，2003：3）；其間並包括行政區域劃分、地方人事任

用權、鄉鎮市去自治化之後的配套、里長與社區資源的整合等問題的爭議。

十月、十一月間，鄉鎮市長為財政枯竭問題走上街頭「捧碗要飯」；臺中市長胡志強為台中市升格直轄市問題高分貝喊話；十二月，行政院秘書長劉世芳在民進黨中常會提出有關臺中縣市合併升格問題，臺北縣長蘇貞昌繼之以高分貝宣告一定要第一個升格，否則不惜辭職。

惟地方制度法施行實證經驗顯示，面對一連串中央與地方權限衝突、地方與地方關係的緊張，地方制度法的規範功能已捉襟見肘、窘態畢現，對於「夥伴關係」的形塑，並未能提供積極性的助益；地方制度規範的全盤檢討、國家與地方自治團體體制的徹底翻修，事實上是政府施政的最重要課題。

八、2006 年台灣經濟永續發展會議政府效能組

此階段之地方制度法一直未於立法院通過，雖然其中發生許多中央地方衝突，惟法律及制度層面礙於朝野對峙及社會壓力，變革措施無法開展。2006 年 7 月 24 日召開台灣經濟永續發展會議，其中政府效能組提出第七項共同意見「健全中央與地方政府功能角色」（經建會網站，2006）

（一）強化中央與地方政府間的業務聯繫及溝通。1. 行政院應定期分區召開地方首長會議。2. 中央政策資訊應充分公開透明，並以電子報讓地方充分瞭解。

（二）結合中央與地方施政方針，減少產業發展負面因素。1. 中央於制定國家經濟永續發展政策或辦理招商業務，應徵詢地方意見，提供地方參與機會，並加強政策規劃宣導說明。2. 中央建立專業團隊，應

地方政府要求協助規劃產業發展政策。3.整合中央與地方招商之行政事權，減少行政程序流程。

(三)釐清中央與地方權責，調整中央與地方政府角色。1.全面檢討法律，明定中央與地方業務職掌事項。中央應審酌地方能力，調整中央與地方權責，並建立中央與地方權限爭議處理機制。2.立法院設置府際關係委員會，納入地方政府代表，研處涉及地方事權的立法事項⁴。



⁴ 其餘共同意見包括：四、健全地方政府組織結構，提升施政效能：(一) 行政院應鼓勵地方政府運用民間資源，投入公共建設或事務。(二) 對於各作用法律規定地方政府應設專責組織之規範進行檢討。五、吸引優秀人才，強化地方政府施政能力：(一) 縣(市)政府一級單位主管與一級機關首長，改以政務職任用，強化縣(市)長人事權。(二) 配合組織精簡，提高縣(市)政府公務人員職務列等。(三) 檢討專屬人事管理法律，賦予地方首長更完整人事權。(四) 配合地方制度法之修法，研究建立地方公務人員制度。(五) 加強公務人員中央與地方輪調機制。六、簡化政府層級，推動地方行政區劃(一) 停止鄉(鎮、市)長選舉，取消鄉(鎮、市)民代表會。(二) 制定「行政區劃法」，整體規劃推動地方行政區域調整，鼓勵縣(市)合併調整。七、中央對於地方政府間的合作事項，應給予支援--地方政府跨區域公共建設的合作，著有績效者，中央應給予獎勵。八、建構有利地方政府間跨區域合作的制度：(一) 制(修)定相關法律，賦予地方以協議、行政契約、設立管理組織或行政法人方式，進行跨區域合作。(二) 中央應建立跨區域事務協商平臺，解決跨區域事務衝突問題。各部會計畫型補助，應提供誘因引導地方興辦跨區域事務。

第四節 台灣垂直府際衝突原因及類型

壹、中央地方府際爭議發生原因

回顧台灣地方制度數十年來的變遷，其最關鍵之路徑為乃是從中央集權走向地方分權，未來究竟是要朝向地方分權？或應檢討中央與地方關係的變動及其影響？中央集權與地方分權兩極之間，是否能有最適合台灣國情之地方自治制度？不同的路徑抉擇，會導致台灣不同之方向。

而從當前政府所進行的各項改革議題及內政部研議中的方案，顯示這一波改造，更具體地、更真實地朝向「中央授能，地方分權」的方向運轉；透過權力下放的過程，來修正過去中央集權所造成的地區性差異發展，進行大規模的「垂直式」結構調整，提高地方政府的自主性，以確保住民的主體性，推動因地制宜的行政，強化住民的向心力，維護地域社會文化，充實住民生活內涵，形塑自我決定、自我負責的地方分權理念，以促成地方自治機能的落實，因應財政、經濟的危機。

台灣府際關係緊張中央地方府際爭議因素當然相當複雜，大致包括：

一、府際領導的政治對立：地方政府首長與中央政府相關首長黨派對立，以致政治衝突。二、國家資源的分配偏頗：精省工程肇致縣（市）權力大增，對於國家資源的分配，不再忍氣吞聲。直轄市台北市或高雄市皆曾對中央補助金額之不合理，統籌分配稅款比例之調整，而有強烈異議。三、社會認同的英雄期許：地方行政首長為凸顯其自主性增強及獨立性充足，乃就公共事務尤其事涉環境保護、資源重配，或其他公共設施之經費分攤，表示多元化之看法，爭取社會英

雄式認同及政治對立作為的假象。四、國家發展趨勢趨向多元：由於府際關係的運作過程，在比較傾向權力合一制的歐洲國家有顯著的調整，即賦予較周延的自治權，不但地方自治權能擴充，即使組織體制也加調整，如英國地方議會的設立，固不待言，尚且施行地方首長由直接民選產生，此種政治體制之改革，必然造成地方多元化，而國家發展的多元主義，正是此一政治現象的縮影。地方自治團體為建構有自主性、有獨立性的自治體，其政策作為方面趨於客觀或是理性的作成。因之，政策主張肇致對立，或是不合（紀俊臣，2001a：6-10）皆當經由機制加以化解。

聯邦國的政治體制，就其權限的垂直劃分係採取聯邦與各邦相互尊重，且依憲法規定將其剩餘權的歸屬，予以明定，以杜爭議；然而，單一國的政治體制因係強調中央集權，且憲法對於中央與地方的剩餘權常有便宜行事的考量，致未有明確規定。

貳、府際衝突類型

第一類型：財務資源分配爭議案

國外有關府際關係的研究上，大多集中於探討美國聯邦體制或補助款補助對財政失衡的影響。所謂財政聯邦主義則是指將不同的功能指派給不同層級的政府，並授與不同的財政收入，讓其執行其任務（Oates，1999）。一國中央與地方政府之間的財政關係，受其政治體制的型態所影響，聯邦制國家多實行地方分權，地方政府為自治團體，中央與地方為合夥關係，其財政關係亦較偏向分權體制，地方政府對其租稅徵收與支出負擔皆擁有充分自由裁量權。單一制國家實行中央集權制，地方為國家行政區，地方與中央為代理關係，其財政關係亦偏向於集權體制，租稅立法權與支出分配權由中央政府掌控（徐仁輝，

2007)。

1999 年地方制度法的立法，除了精省之外，包括直轄市定位的重新檢討，縣市地位的重新塑造，乃至鄉鎮市自治法人的解構及行政區劃的全面調整，原屬建立台灣本土地方自治體制非常難得的契機。由於 1997 年底縣市長選舉結果的衝擊效應，立法趨於保守；而政治現實的牽制，精省，應省而未省；鄉鎮市自治非但未廢，甚且進一步修正財政收支劃分法，令其直接取得統籌分配稅款，強化其對縣的牽制作用（劉文仕，2003：II）；縣市一方面地位未見提昇，另一方面卻又因省的虛級化，縣市表面上直轄中央，故期望與直轄市分享資源，而致中央與地方、縣市與直轄市的緊張關係。

我國地方向來因稅源固定，自有財源發展彈性低於中央政府，以致於無法支應日趨膨脹之公共支出，呈現地方財政困窘問題而有「垂直不均」現象。此種現象可由原歸劃中央收益之國稅，改劃歸而改善。地方收益之地方稅，為獨立稅之改劃分，亦有主張利用增加共分稅之稅目或提高地方政府之自主財源，惟各地方條件不同，經濟情況不一，此種「水平之不均」，並非利用「共分稅」所能弭平，而需仰賴統籌分配稅，而統籌分配稅所達成之區域均衡，是指全國各區域之住民，能有相同之公共服務（葛克昌，2002：77；張鈺旋，2006）。

基於公平原則，各地區住民可以要求同一水準之公共服務，不因居住地區不同而有差異。又納稅義務人既依能力而平等負擔，自然有權要求相同之公共服務。再者，憲法保障人民有居住及遷徙之自由，而人民自由移居之權利，考驗全國各地是否均有相同之公共服務水準，否則，人民會出現以腳投票（vote by feet）之居住遷移現象。

我國地方政府財政普遍依賴舉債挹注及上級政府補助，在 1998 年

精省後，地方缺少了來自省府的補助，於是在 1998 年底爆發地方與中央對於統籌分配稅款分配之爭議。當時，直轄市分配 47%、23 個縣市共同分配 35%、鄉鎮 12%，最後係由於行政院將院方保留之特別統籌分配稅款 6% 分配給地方才暫時平息紛爭。2000 年民進黨執政後，訂定中央統籌分配稅款分配辦法，調整統籌分配稅款比例為，直轄市分配 43%、縣市共同分配 39%、鄉鎮 12%，中央保留特別統籌分配稅款 6%，引起北高两市之強烈反彈。

由於統籌分配稅款爭議案由精省前延燒至今，23 縣市認為，中央統籌分配稅款分配辦法規定非常不公平，台北、高雄兩市分配比率達 43%，然而 23 個縣市僅 39%，於是有 15 位縣市首長連署要求，調降北高比例或以一致性的公式修改統籌分配稅款分配法（工商時報，2005/11/09：A10）。

另一項中央與地方之財政爭議為地方積欠中央全民健保補助費案，依全民健康保險法第 27 條規定，被保險人及投保單位須負擔全民健保保險費，且各級政府須負擔一定比例之補助款（本文以下簡稱健保費政府補助款），從保險費收入執行情形，被保險人及投保單位之平均收繳率為 97.89%，政府補助款之平均收繳率為 92.43%，換言之，被保險人及投保單位相較於政府之保險費收繳情形佳。而依照中央健康保險局之統計資料，截至 94 年 12 月底止地方政府積欠 85 年度至 93 年度之健保費補助款共計達 396.44 億餘元，94 年度部分，地方政府尚未撥付之健保費補助款計 66.77 億元。以臺北市政府為例，自 88 年下半年以後，以歲入減少及統籌分配比率爭議為由，使健保費政府補助款之欠費情形日益嚴重。

台北市積欠中央的全民健保費用，中央強制執行台北市的多筆公有土地，臺北市政府認為適用健保法第 27 條規定，發生有牴觸憲法之

疑義，經司法院作出釋字第 550 解釋，「地方自治團體對於基本國策之實現，負有協力義務，保險費由地方政府予以補助，符合憲法要求中央與地方共同建立社會安全制度之意旨；健保法第 27 條所定補助保險費之比例，屬於立法裁量事項，除顯有不當者外，不生違憲問題。」中央健康保險局於 2003 年 2 月函請各欠費縣市依法提出還款計畫，否則依法強制執行，臺北市政府分別於 2003 年 3 月提起訴願，同年 10 月聲請停止執行，11 月提起行政訴訟，案經最高行政法院於 2005 年 10 月以 94 年判字第 01546 號判決：「原判決廢棄。訴願決定及原處分關於命上訴人負擔其行政轄區外居民全民健康保險補助款部分均撤銷。第一審上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔」。判決中雖要求另須就設籍在台北市的居民或雖未設籍但有居住事實的部分的計算基準，健保局應與臺北市政府協商後另為處分，但是卻更激發新一波的健保補助費及統籌分配稅款爭議。

中央認為，台北市積欠中央多達 110 億的健保補助費，中央將針對最高行政法院之判決提出再審。行政院認為中央分給地方政府的統籌分配稅款，已將地方上繳營業稅的部份彌補起來，如果最高行政法院判決北市勝訴的理由是認為臺北市政府不需負擔行政轄區外居民健保補助款，未來行政院將研議調降分配給地方政府統籌分配稅款中營業稅的比重，以因應法院的判決。

而類似的個案如臺北市政府積欠勞保補助款，最高行政法院 2006 年判決定讞，卻有截然不同之結果。最高行政法院 2006 年判決台北市須歸還積欠勞保局 99 億元的勞保補助款，北市府對此結果大表不滿，認為勞、健保補助費的爭議都在相同計算基礎上，卻出現完全不同的結果，除了要提再審外，將聲請大法官會議解釋，以統一法律見解。

前行政院長蘇貞昌表示，地方欠繳勞保費案與欠繳健保費爭議相

似，但判決結果不同，令人無所適從，健保案已提出再審。而為免中央與地方之爭，蘇貞昌也指示衛生署撤回之前因健保費爭議對市政府申請進行的假扣押（中國時報，2006/10/5：A11）。

第二類型爭議：中央與地方立法權之爭議

2005年11月至2006年8月，基隆市、南投縣、臺北縣、臺中市及臺中縣等個縣市議會，陸續通過該縣（市）行動電話基地臺設施設置管理自治條例，⁵但均為國家通訊傳播委員⁶會以該等自治條例牴觸中央法律及電信政策，而函告其無效。此為1950年台灣實施地方自治以來，中央政府首次同時針對多個縣市相同自治條例宣告牴觸無效之立法爭議。

對於中央函告該五部自治條例無效之行政處分，基隆市等五縣市認為，中央現行並無「法」有效管理行動電話基地台設置，地方基於民意強烈壓力，必須制定法規管理，且行動電話基地台為建築物管理，屬於地方自治事項，地方自然有立法權，中央法律空白又不允許地方立法，故基隆市等並揚言要集體串連，向中央抗爭，台北縣政府也正計畫要向司法院提出釋憲。2006年4月14日全國23縣市議會議長、副議長座談會，通過決議請中央「正視地方自治精神，有關行動電話基地臺設施設置，應由地方自行制定自治條例加以規範。」

其它立法權爭議個案部分，更是不勝枚舉，交通部2000年11月6日函以臺北縣議會通過之「臺北縣民宿輔導管理自治條例」草案牴觸中央法規而不予核定。類似之個案如臺北市議會通過「臺北市資訊服

⁵ 各縣市該自治條例名稱略有不同。大致均為「○○縣（市）行動電話基地臺設施設置管理自治條例」，惟台北縣因強調設置行動電話基地臺附屬於建築物，故該縣制定「臺北縣建築物設置行動電話基地臺管理自治條例」

⁶ 國家通訊傳播委員會組織法於2005年11月9日公布，並於2006年2月22日成立國家通訊傳播委員會，原交通部電信總局也改隸該會。

務業管理自治條例」後函送行政院，行政院卻以「資訊休閒業管理條例」已於立法院審議中而未予核定。再如中央之電子遊戲場業管理規則規定電子遊戲場應距離國民中小學、高中職、醫院五十公尺以上，而台北縣規定距離二百公尺以上，台北市則規定距離一千公尺以上，為因地制宜，地方法規之罰則比中央更嚴格，如此卻遭中央行政權宣告抵觸。

另一涉及中央地方自治事項及法律解釋權之衝突個案為為 2002 年之台北市里長延選案，台北市因為區里調整等因素，希望延後辦理台北市里長選舉，引發中央地方爭議，台北市認為里長選舉為地方自治事項，台北市有權自行決定里長選舉，而中央則認為此非特殊事件，台北市不能自行決定。

案經台北市政府提請司法院大法官解釋，而有司法院大法官釋字第 553 號解釋之產生。釋字第 553 號解釋「本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。」本案原為政策之爭議，但是引發出「特殊事件解釋權」之爭論。

第三類型爭議：中央與地方之人事權政策爭議

中央與地方之政策爭議，關鍵多在於中央對於地方之自治監督，具體言之，即中央對於政策之許可權或同意權，或是具體事務之權責問題。

精省後，台灣遭逢 921 地震，中央與地方為救災、災後安置及重建問題，爆出錯綜複雜盤根錯節之中央地方權責問題，這是精省之後，中央與地方缺乏台灣省政府作為協調聯繫機制，首次爆發之問題。2000

年之八掌溪事件，由於聯絡失誤延遲救人，中央地方為延誤救人而互相推諉，最後，多位中央及地方官員遭彈劾或去職議處。

目前我國之警政指揮體系為警政一條鞭制，中央及地方對於警政治安業務皆有指揮權，但是每當有重大治安問題時，究竟誰為此負責屢生爭議，另外，警察局長人事權卻又常產生中央地方角力。

無獨有偶，2005年9月的「卡崔娜」颶風席捲美國墨西哥灣沿岸各州，尤以路易斯安那州的紐奧爾良市災情最嚴重，而在颶風造成紐奧爾良市陷入浪濤中，聯邦政府原有救災體系中的「聯邦緊急救援事務署」(FEMA)，卻無法進行緊急救災，甚至造成聯邦與地方政府「互推責任」爭議，引發各界批判與責難。事後，美國行政界及學界亦開始檢討救災之權責及時效問題。

在投資案件方面，中央與地方對於投資開發案立場相左，滋生爭議。最有名的為拜耳投資案，拜耳公司獲得經濟部的許可下將在台中縣設廠，惟台中縣長廖永來拒絕發照，並舉辦公民投票，挾地方民意反對，最後此案胎死腹中。

2001到2004年間台中市長胡志強欲規劃興建台中古根漢美術館，希望中央能補助經費，與中央有長達二年多之爭議，而此案隱含其中不只是資源配置問題，也牽涉中央與地方首長不同政黨之意識形態對立問題。

2007年3月，教育部宣布將把中正紀念堂改名為民主紀念園區，並考慮拆除中正紀念堂圍牆，但台北市政府立即將中正紀念堂指定為暫定古蹟，並堅持表示拆除中正紀念堂圍牆必須向台北市政府申請，否則台北市政府將開罰。2007年5月19日中正紀念堂由中央揭牌更名為台灣民主紀念館，堂側壁面懸掛的布幔被台北市認定違反文化資產

保護法必須拆除，5月22日台北市政府強制拆除了教育部在中正紀念堂上懸掛的布幔，一時間，中央與地方透過媒體相互放話，府際關係呈現緊張及對立。

相對於過去，地方自治事件的爭議多發生於同一自治團體內的府會失和，或毗鄰自治團體間的事務糾紛（如垃圾大戰），屬於個別的、單線的、偶發的。一件單純的行政措置，爆發全面的不斷的政治對抗。而深究這些煙硝不斷的爭端，固有隱藏於檯面下的政治情結作祟，或主事者個人的施政性格，但更重要的，則尚可歸因於幾個原因：制度設計的歷史錯誤、資源分配的嚴重不均、權限分配的模糊不明及爭議調節機制的僵化（劉文仕，2003：4）。各法規延續過去中央集權時代的精神，未能配合地方自治量能的提昇，而作結構性的檢討。因此，對於中央與地方權限爭議的處理，乃發生捉襟見肘的窘境，任何個案的爭議動輒牽動國家政治的緊張不安。

第五節 司法審查於垂直府際關係之功能

壹、司法審查之功能

司法審查也稱為規範審查（normenkontrolle）⁷，允許獨立司法機關審查下位規範是否牴觸上位規範，如牴觸得宣告其無效或拒絕適用（吳庚，2004：63-64）。1803年美國聯邦最高法院在「馬伯里控告麥迪遜」（Marbury v. Madison）一案中，始確立了違憲審查制度，賦予司法權功能。立憲國家無不設置違憲審查機制來強化司法權，司法權的功能可歸納為以下功能：1.維護憲政秩序：對各個憲法機關權力進行合憲控制，抵制不當之違憲或違法之權力，以維繫自由民主憲政秩序。2.保障基本人權：透過權力性的政治功能對政府部門進行合憲控制，以免政府部門非法侵犯人民的權利。3.權利救濟與仲裁爭議。4.引導社會變遷：司法權之釋憲機制以進行憲法變遷，並同時對社會變遷產生影響（李鴻禧，1990：79-87）。

憲法第78條規定「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。」，第171條「法律與憲法牴觸者無效。法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」司法院大法官以會議方式，合議審理司法院解釋憲法與統一解釋法律及命令之案件；並組成憲法法庭，合議審理政黨違憲之解散案件。⁸司法院大法官審理案件法第4條規定大法官解釋憲法之事項包括關於適用憲法發生疑義之事項；關於法律或命令，有無牴觸憲法之事項；關於省自治法、縣自治法、省法規及縣規章有無牴觸憲法之事項。惟解釋之事項，以憲法條文有規定者為限。另外，中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者，得聲請

⁷ 規範審查制度究係採分權制或獨占制，學界有不同意見。

⁸ 司法院大法官審理案件法第2條。

統一解釋，但該機關依法應受本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此限。

在憲法與社會變遷互動關係中，負有合憲性控制功能的釋憲者無疑扮演著關鍵的角色，釋憲者到底該扮演何種角色？趨勢的領導者、跟從者或抗拒者？統一解釋（蘇永欽，1994：280-283）以下所臚列之各號解釋可觀察出釋憲者於我國垂直府際關係中扮演的角色。

貳、司法院有關府際關係釋憲案之分析

司法院大法官針對地方自治與府際關係的議題，自行憲迄今總共作成 30 件解釋。首先，依照解釋日期劃分，各階段釋憲案件分布情形，於自治綱要時期（1950-1987）38 年間僅有 11 件，邁向民主化時期（1987-1994）8 年間即有 10 件，自治二法時期（1994 年-1999 年）的 6 年間有 4 件，地方制度法時期（1999 迄今）8 年間有 5 件。自治綱要時期相關釋憲案僅在合理化或程序補強憲法的正當性，故件數較少，直到解除戒嚴民主化時期，憲法規範的變更必須反映政治實體存在現狀，各項解釋自然急速而大量增加（江大樹，2004）。

表 2-1 府際關係釋憲案各時期件數表

時期	自治綱要時期 (1950-1987)	邁向民主化時期 (1987-1994)	自治二法時期 (1994-1999)	地方制度法時期 (1999 迄今)	總計
件數	11	10	4	5	30

資料來源：修改自江大樹，2004

大法官解釋分為憲法解釋與違憲審查二大類，對具體法令的違憲審查，期宣告方式又分六種類型：合憲宣告、合憲非難、違憲但不失效、違憲立即失效、違憲定期失效、代替立法者彌補漏洞的宣告，大法官解釋歷來總計約有七成左右為合憲宣告及合憲非難（吳庚，2004：

419—429)。檢視各項釋憲案是否作成違憲宣告，有關地方自治及府際關係之 30 件大法官解釋案中，計有憲法解釋 17 件，合憲宣告（含合憲非難）10 件、違憲宣告只有 3 件（釋字 260、363、440 號）。顯然本項主題（地方自治與府際關係）相關釋憲案的違憲比例略低，然而，如果加上屬於合憲非難的 4 個案件（釋字第 239、277、498、550 號），則其對我國府際關係體制運作，顯然已經造成諸多衝擊與實質影響（江大樹，2004：363-388）。

參、對府際關係運作有重大影響之大法官解釋案分析

一、首次提出制度性保障說之釋字第 419 號解釋

憲法既對於地方自治制度性保障，而觀察我國歷年來之司法院大法官解釋更可確認地方自治制度保障之原則。例如大法官最早對地方自治的本質表示見解，應該是在釋字第 419 號解釋的解釋理由書中。釋字第 419 號解釋主要涉及的是副總統可否兼任行政院院長的爭議，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…」，雖然只是輕輕一筆帶過，但其實已經不難得知大法官對地方自治的本質採取「制度性保障說」的見解（董保城、謝碩駿，2002：73-74）。

二、肯認地方立法及組織自主權之釋字 467 號解釋

釋字 467 號解釋雖然係針對 1997 年 7 月 21 日憲法增修條文第九條之規定，省是否仍具有公法人之地位，發生適用憲法之疑義，「憲法增修條文第 9 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，省自非地方自治團體性質之公法人。」但於解釋理由書中卻指出「中央與地方權限劃分係

基於憲法或憲法特別授權之法律加以規範，凡憲法上之各級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。」亦即明確肯認地方自治團體性質之公法人，享有就自治事項制定規章並執行權限及自主組織權。

三、確認中央與地方垂直分權及適法監督之 498 號解釋

釋字第 498 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，而據以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即開宗明義指出「地方自治為憲法所保障之制度」，其次又在本號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。

司法院大法官釋字第 498 號解釋指出，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。

釋字第 498 號則更深入闡釋，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，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。

四、被函告無效，地方得聲請釋憲或統一解釋之釋字 527 號解釋

(一) 大法官釋字第 527 號解釋要旨

1. 議決事項或自治法規牴觸疑義，未予函告無效，自治監督主管機關得向大法官聲請解釋：

地方制度法第 43 條第 1 項至第 3 項規定各級地方立法機關議決之自治事項，或依同法第 30 條第 1 項至第 2 項規定之自治法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治條例牴觸者無效。同法第 43 條第 5 項及第 30 條第 5 項均有上述各項情形有無牴觸發生疑義得聲請司法院解釋之規定，係指就相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關對決議事項或自治法規是否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依各該條第 4 項逕予函告無效，向司法院大法官聲請解釋而言。

2. 函告無效地方有不同意見，得聲請釋憲或統一解釋法令：

地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑或自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請司法院解釋憲法或統一解釋法令。有關聲請程序分別適用司法院大法官審理案件法第 8 條第 1 項、第 2 項之規定，於此情形，無同法第九條規定之適用。

3. 各級主管機關對地方辦理自治事項，認有違背上位規範尚有疑義之聲請解釋：

有監督地方自治團體權限之各級主管機關，依地方制度法第 75 條對地方自治團體行政機關（即直轄市、縣、市政府或鄉、鎮、市公所）辦理該條第 2 項、第 4 項及第 6 項之自治事項，認有違背憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，未依各該項規定予以撤銷、變更、廢止或

停止其執行者，得依同條第 8 項規定聲請司法院解釋。

4.處分行為得先提起行政訴訟，於窮盡救濟後，若仍有上位規範違憲疑義，亦非不得聲請解釋：

地方自治團體之行政機關對上開主管機關所為處分行為，認為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題。第 5 項聲請解釋，自治團體之行政機關亦得依同法第 75 條第 8 項逕向本院聲請解釋。其因處分行為而構成司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款之疑義或爭議時，則另得直接聲請解釋憲法。

(二) 釋字第 527 號解釋解決之現行實務問題

1. 明確區分地方自治團體監督救濟程序

多位學者認為地方制度法就地方立法權、執行權之自治監督爭議係採司法院解釋之途徑，與訴願法第 1 條第 2 項，「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，至損害其權利或利益者，得依本法提起訴願」之規定不合。(蔡茂寅，2000：48；黃錦堂，2000：74)

釋字 527 號解釋重申釋憲機關從事規範審查權限，除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（憲法增修條文第 5 條），尚不及於具體處分行為違憲或違法之審查。原則上議決或自治法規之規範審查係提起釋憲，處分行為則提起行政訴訟，故二救濟途徑區分甚為明顯。

2. 解除地方行政機關得經上級機關層轉而提起聲請釋憲之限制

地方制度法第 30 條第 5 項規定，「有無牴觸發生疑義時，得聲請

司法院解釋之」，若係自治規則牴觸上級法規發生疑義時，依司法院大法官審理案件法第 9 條規定，如上級機關不為層轉，程序上不受理，使得地方自治團體處於相當不利之地位。而釋字第 527 號解釋「如受函告無效者為自治規則由該地方自治團體最高層級之行政機關（即直轄市政府、縣、市政府、鄉、鎮、市公所）聲請本院解釋憲法或統一解釋法令，並無須經由上開審理案件法第 9 條之層轉程序。」其理由為，聲請解釋之標的既係中央主管機關或上級政府函告無效，內容且涉及地方自治團體之自治權限，該中央主管機關或上級政府已成為爭議之一造，自無更由其層轉之理。故此項解釋確實已解決前項「上級機關不為層轉」問題。

3. 中央地方權限及同級自治團體權限爭議不得聲請解釋

若無關地方自治團體決議事項或自治法規效力問題，亦不屬前開得提起行政訴訟之事項，而純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，則應循地方制度法第 77 條規定解決之，尚不得逕向司法院聲請解釋。

五、確認地方政府對於國政的參加權利之釋字 550 號解釋

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。關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。財政收支劃分法第 37 條第 1 項第 1 款雖規定，各級政府支出之劃分，由中央立法並執行者，歸中央負擔，固非專指執行事項之行政經費而言，惟法律於符合上開條件下，尚非不得為特別之規定，就此而言，

全民健康保險法第 27 條即屬此種特別規定。至全民健康保險法該條所定之補助各類被保險人保險費之比例屬於立法裁量事項，除顯有不當者外，不生牴觸憲法之問題。

法律之實施須由地方負擔經費者，如本案所涉全民健康保險法第 27 條第 1 款第 1、2 目及第 2、3、5 款關於保險費補助比例之規定，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，並就法案實施所需財源事前妥為規劃；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。

六、確認自治監督原則及適法性監督判斷基準之釋字 553 號

釋字 553 號指出，「該案涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯。」故本案之影響層面及重要性自不可言喻。

釋字 553 號解釋理由書指出，「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。」明指現行制度不足以解決自治監督之爭議，此一再重演之大小自治監督爭議，似已對地方自治之憲法制度性保障，產生負面之影響。

肆、大法官解釋對垂直府際關係影響綜論

按憲法解釋，係指涉一個政治實體對規範價值的理解及變遷，並關係到違憲審查及統一解釋等具體個案爭訟；而憲法法院有時行使積極立法權、有時代為代位制憲者、有時則是公共理性論壇(吳庚，2004：347-357)。由前述大法官之各號解釋可觀察出釋憲者對於地方自治發展觀點之逐步轉變，中央政府與地方自治團體的互動關係上，確立了制

度性保障、垂直分權之原則、垂直監督與救濟程序之釐清，奠定地方政府自主權，落實憲法層次的民主政治運作基本原則（林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，2003：379-437）。

於制度性保障方面，釋字第 419 號解釋的解釋理由書中指出之憲法之基本原則包括如國民主權、權力分立、地方自治團體之制度保障，確認了地方自治之制度性保障。釋字第 498 號解釋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...」，清楚揭示制度性保障。

垂直分權方面，釋字第 498 號解釋指出，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。於垂直監督與救濟程序之釐清方面，釋字 498 號及釋字 553 號確認自治監督原則及適法性監督判斷基準。釋字 553 號第 527 號解釋明確區分地方自治團體監督救濟程序。由前述觀察出釋憲者對於台灣地方自治府際關係發展具有引導變遷之影響。