

# 大法官講堂： 中華民國憲法及政府（二）

## 第十五講 地方制度

授課教師：湯德宗教授  
國立臺灣大學政治學系



【本著作除另有註明外，採取創用 CC「姓名標示—非商業性—相同方式分享」臺灣 3.0 版授權釋出】

# 地方制度

## -- 憲法保留的地方自治

湯德宗

憲法有聲書

### 目 次

#### 壹、地方制度的憲法保留

地方制度受憲法保障，憲法直接規定地方制度的重要事項

##### 一、地方層級

##### 1. 省（市）：憲法 11 章 1 節

###### 1.1 省（§§112~117）

###### 1.2 直轄市（§118）

##### 2. 縣（市）：憲法 11 章 2 節

###### 2.1 縣（§§121~127）

###### 2.2 省轄市（§128）

##### 二、實施自治程序

##### 1. 省自治

###### 1.1 省縣自治通則（§108-I-(1)）

###### 1.2 省代會選舉及組織法（§112-II）

###### 1.3 省代會制定省自治法（§112-I）

###### 1.4 省自治之要素（§113）

###### 1.4.1 立法部門（省議會）

省議員民選，行使省立法權（§§113-II, 109）

###### 1.4.2 行政部門（省政府）

省長民選

1.4.3 省與縣之關係

在省縣自治通則容許的範圍內，各省自治法得自為形塑（規定）

2. 直轄市自治

憲法委託（§118）

3. 蒙古「盟旗」自治

憲法委託（§119）

4. 西藏自治制度

何謂「應予保障」？憲法承諾？（§120）

5. 縣自治

5.1 省縣自治通則（§108-I-(1)）

5.2 縣代會之選舉及組織應以省法規定之？

（Vgl. §112-II）

5.3 縣代會制定縣自治法（§122）

5.4 縣自治要素

5.4.1 立法（縣議會）

縣議員民選，行使縣之立法權（§§124, 110）

5.4.2 行政（縣政府）

縣長民選（§126）

5.4.3 「依法律」就縣自治事項實行直接民主（§123）

對事：創制、複決

對人：選舉、罷免

5.4.4 縣與下級政治組織之關係？

在「省縣自治通則」及各「省自治法」容許的範圍內，聽由各縣自為形塑（規定）

6. 省轄市自治（§128）

### 三、規範控制

1. 省自治法 < 憲法 (含「省縣自治通則」≡ 準憲法)
  - 1.1 事前審查 (§114)
    - 1.1.1 憲法中僅見的事前、抽象違憲審查
    - 1.1.2 自始無效或嗣後失效？
  - 1.2 施行中即時會商解決 (§115)
    - 1.2.1 僅見的「即時會商」制度
 

**Q** 與 §114 之差別？
    - 1.2.2 「解決方案」如何落實？
 

**Q** 何不循 §44 解決？
2. 省法規 < 國家法律 (§116)
  - 2.1 規範秩序意涵
 

**Q** 「省法規」含省議會以「省自治條例」授權省政府訂定之「省法規命令」？(Vgl. 地制法 § 25)

**Q** 「法律」含中央行政機關依據法律授權訂定之「法規命令」(行政程序法 §150；地制法 § 30-(1))？
  - 2.2 「無效」指「自始」失效，或「嗣後」失效？
  - 2.3 發生「疑義」 (§117, Vgl. §171-II)
    - 2.3.1 「事前」抽象審查
 

**Q** 大法官能承受如此案件負荷？
    - 2.3.2 「事後」抽象審查？(Vgl. §114)
    - 2.3.3 「憲法之解釋」 (§173) 意涵
 

**Q** 兼指「抽象」審查(規範控制)與「具體」(憲法行為)審查？
3. 縣自治法 < 憲法 及 省自治法 (§122 但書)
  - 3.1. 縣自治法有無牴觸憲法

3.1.1 由誰解釋（審查）？

**Q** 性質上屬「違憲審查」（憲法之解釋）？

**Q** 應由大法官為之？

3.1.2 諒非「事前審查」（Vgl. §114）

3.1.3 未必為「抽象審查」（Vgl. §114）

3.2 縣自治法有無牴觸省自治法

3.2.1 誰解釋？（Vgl. § 114）

性質上亦屬「規範控制」，然非必為「違憲審查」（憲法之解釋）

**Q** 可為「立法審查」（由省議會解釋之）？

3.2.2 未必為「事前」審查

如由法院審查，應僅限於「事後」之「個案」（爭議）裁判

3.2.3 未必為「抽象」審查（Vgl. §114）

既未曰「疑義」，自得於「個案」認定有無牴觸

4. 縣單行規章 < 國家法律 及 省法規（§125）

4.1 縣「單行規章」有無牴觸「國家法律」

4.1.1 由誰解釋？（Vgl. § 117）其性質亦「規範控制」（類似「命令有無牴觸法律」之審查），然非必屬「違憲審查」（憲法之解釋）

4.1.2 國家「法律」包含（中央行政機關依據法律授權訂定之）「法規命令」？

4.1.3 未必為「抽象」解釋

4.2 縣「單行規章」有無牴觸「省法規」

4.2.1 縣「單行規章」之意涵

**Q** 「單行規章」含「縣自治條例」與「縣自治規則」？

4.2.2 未必為「抽象」解釋

4.2.3 由誰解釋？（Vgl. § 117）

其性質亦「規範控制」（類似「命令有無抵觸法律」之審查），然非必屬「違憲審查」（憲法之解釋）

貳、台灣地方自治之演進

一、地方自治團體法律地位學說

1. 統治主體（公權力主體）

地方自治團體，如同國家般，得執行與國家相同之公權力（國家高權），例如課稅權、立法權；一定情形下，亦得限制人民自由權利或課予人民義務。

• 釋字 498：

「地方自治既受我國憲法制度性之保障，有一定之自主權限，為與中央政府共享國家權力行使，並共同協力之主體，且中央與地方各設有立法機關，建立層級體制」。

2. 事業主體

地方實行行政任務時，得為事業主體，例如興辦地方公營事業（§§ 109-I-(4), (5) & (9), 110-I-(3), (4) & (8)）。

3. 地域利益團體

地方個別住民僅有抽象之「反射利益」時，地方自治團體得以地域利益團體之身分，主張「權利」受損。亦即，國家之作為或不作為，在尚未構成住民之「主觀權利」（即個別住民尚不具備訴訟法上之「原告適格」）時，地方自治團體即可立於一般住民之利益代表（法）人地位，就不利於地方之事件或設施，提出訴訟。

**Q** 承認地方自治團體得為地域利益團體之實益？

4. 國政參加主體

按「住民主權說」，住民可透過地方自治體要求參與國政，地方自治團體因而成為「國政參與主體」。

**Q** 當人民可以直接參與國家意思之形成（例如依「公民投票法」進行公投）時，猶需保障地方自治團體之國政參加地位？

5. 國家（或上級自治團體）之執行機關（憲 §127）

二、地方自治法源變遷

1. 憲法本文（迄未實施）

*Supra* 「壹、一」

2. 政府遷台～1992 二次增修

行政命令

2.1 省政府組織法（16/07/18）臺灣省議會組織規程

（40/09/26 行政院訂定發布，87/12/19 廢止）

2.2 臺灣省各縣市實施地方自治綱要（39/04/24 臺灣省政府

訂定，行政院核准；88/10/12 廢止）

2.3 臺北市各級組織及實施地方自治綱要（56/06/22 行政

院訂定發布，90/06/13 廢止）

臺北市議會組織規程（56/07/08 行政院訂定發布，

84/01/09 廢止）

2.4 高雄市各級組織及實施地方自治綱要（68/06/22 行政

院訂定發布，90/06/13 廢止）

高雄市議會組織規程（68/06/25 行政院訂定發布，

84/01/09 廢止）

3. 1992 二次增修～1997 四次增修

增修 §17→ 省縣自治法（83/07/29～88/04/14）

4. 1997 四次增修～

增修 §9；地方制度法（下稱地制法，88/01/25, 104/02/04 修正）

三、省的組織與權限（參見【表一】）

1. 定位

1.1 政府遷台～1992 二次增修

無規定

1.2 1992 二次增修～1997 四次增修

省縣自治法 §2-I（法人）

1.3 1997 四次增修～

- 台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例 §2-I（臺灣省為非地方自治團體）
- 地制法 §2-(1)（省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體）

2. 自治事項

2.1 政府遷台～1992 二次增修

無規定

2.2 1992 二次增修～1997 四次增修 省縣自治

法 §12（省自治事項）

2.3 1997 四次增修～

無省自治事項

- 台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例 §2-II（省政府受行政院指揮監督，辦理下列事項）
- 地制法 §8（省政府受行政院指揮監督，辦理下列事項）

### 3. 自治組織

#### 3.1 行政機關

##### 3.1.1 政府遷台～1992 二次增修

- 省政府組織法 §4  
（省政府委員會置委員七至十一人；其中一人為主席，由行政院會議議決，提請國民政府任命之）
- 台灣省議會組織規程 §3-I(8)  
（1990～ 省政府主席需經省議會同意後任命）

##### 3.1.2 1992 二次增修～1997 四次增修

- 憲法增修 §17（省長民選）
- 省縣自治法 §5-I（省政府）
- 省縣自治法 §35-I（省長民選，任期四年）

##### 3.1.3 1997 四次增修～

- 地制法 §9  
（省政府委員會議置委員九人，其中一人為主席，其餘委員為無給職，均由行政院院長提請總統任命之）
- 地制法 §13  
（省政府組織規程由行政院定之）
- 台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例 §5  
（省政府暫行組織規程，由行政院定之，送立法院查照）→臺灣省政府組織規程（2011/04/28）

#### 3.2 立法機關

##### 3.2.1 政府遷台～1992 二次增修

- 台灣省議會組織規程 §5  
（省議員任期四年，連選得連任）

### 3.2.2 1992 二次增修～1997 四次增修

- 憲法增修 §17（省議員民選）
- 省縣自治法 §17  
（省議員民選，任期四年，連選得連任）
- 省縣自治法 §27  
（省議會議長由省議員互選之）

### 3.2.3 1997 四次增修～

- 地制法 §11  
（省諮議會置諮議員，至少五人，至多二十九人，任期三年，無給職，均由行政院院長提請總統任命之）
- 地制法 §13  
（省諮議會組織規程由行政院定之）

## 3.3 府會關係

### 3.3.1 政府遷台～1992 二次增修

- 台灣省議會組織規程 §37  
（如認省議會之議決窒礙難行，應於送達後三十日內附具理由，送請省議會覆議；覆議時如有出席議員三分之二維持原議決案，省政府應即接受）

### 3.3.2 1992 二次增修～1997 四次增修

- 省縣自治法 §22-I  
（如認省議會之議決窒礙難行，應於送達後三十日內敘明理由，送請省議會覆議；覆議時如有出席議員三分之二維持原議決案，省政府應即接受）

### 3.3.3 1997 四次增修～

- 地制法 §10

(省諮議會對省政府業務提供諮詢意見)

#### 4. 財政自主

##### 4.1 政府遷台~1992 二次增修

- 財政收支劃分法 (70/01/21 修正公布~88/01/25 修正公布) §12

##### 4.2 1992 二次增修~1997 四次增修

- 省縣自治法 §43 (省收入)
- 省縣自治法 §47  
(省收入及支出,應依本法及財政收支劃分法規定辦理。地方稅之範圍及課徵,依地方稅法通則之規定)
- 省縣自治法 §48  
(省應維持適度自有財源比例,以維自治財政之健全)
- 省縣自治法 §49  
(省公債及借款之未償餘額,占該政府總預算及特別預算歲出總額,不得超過一定比例)
- 省縣自治法 §51  
(中央費用與地方費用之區分,應明定由地方自治團體全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及中央全額負擔之項目,以確定地方財政之自主性。中央不得將應自行負擔之經費,轉嫁予地方自治團體)

##### 4.3 1997 四次增修~

- 地制法 §12  
(省政府及省諮議會之預算,由行政院納入中央政府總預算辦理)

### 三、直轄市的組織與權限 (參見【表二】)

## 1. 定位

### 1.1 政府遷台～1992 二次增修

- 未有規定

《臺北市各級組織及實施地方自治綱要》(56/06/22 行政院訂定發布，90/06/13 廢止)

《高雄市各級組織及實施地方自治綱要》(68/06/22 行政院訂定發布，90/06/13 廢止)

《臺北市議會組織規程》(56/07/08 行政院訂定發布，84/01/09 廢止)

《高雄市議會組織規程》(68/06/25 行政院訂定發布，84/01/09 廢止)

### 1.2 1992 二次增修～1997 四次增修

- 直轄市自治法 §3-I (法人)

(新)《臺北市政府組織規程》(83/12/23 訂定發布，90/07/18 廢止)

(新)《臺北市議會組織規程》(83/12/13 訂定發布)

(新)《高雄市政府組織規程》(83/12/23 訂定發布，91/06/27 廢止)

(新)《高雄市議會組織規程》(83/12/09 訂定發布，89/11/30 廢止)

### 1.3 1997 四次增修～

- 地制法 §2-(1) (地方自治團體為公法人)

- 地制法 §14 (直轄市為地方自治團體)

- 地制法 §§ 54-I & 62-I (內政部擬訂組織準則，報行政院核定→ 自治條例)

《地方行政機關組織準則》（103/09/01 修正公布）  
《地方立法機關組織準則》（105/09/02 修正公布）  
《臺北市政府組織自治條例》（90/07/18 制定公布）  
《臺北市議會組織自治條例》（89/12/15 制定公布）  
《新北市政府組織自治條例》（100/12/02 制定公布）  
《新北市議會組織自治條例》（100/03/16 制定公布）  
《桃園市政府組織自治條例》（104/03/09 制定公布）  
《桃園市議會組織自治條例》（104/04/09 制定公布）  
《臺中市政府組織自治條例》（88/12/28 制定公布，  
99/12/25 廢止；100/04/13 制定公布）  
《臺中市議會組織自治條例》（88/12/27 制定公布，  
100/03/11 制定公布）  
《臺南市政府組織自治條例》（88/10/13 制定公布，  
99/12/25 廢止；100/06/07 制定公布）  
《臺南市議會組織自治條例》（100/06/01 制定公布）  
《高雄市政府組織自治條例》（91/06/27 制定公布，  
99/12/25 廢止；100/05/24 制定公布）  
《高雄市議會組織自治條例》（89/11/30 制定公布，  
100/02/10 廢止；100/03/14 制定公布）

## 2. 自治事項

### 2.1 政府遷台～1992 二次增修

無規定

### 2.2 1992 二次增修～1997 四次增修 直轄市自治法 §11（直轄市自治事項）

### 2.3 1997 四次增修～

地制法 §18（直轄市自治事項）

### 3. 自治組織

#### 3.1 行政機關

##### 3.1.1 政府遷台～

- 北市自治綱要 §17

（市政府置市長一人，受行政院之指揮監督，在直轄市之自治法律未公布前，由行政院院長提經行政院會議議決，函請市議會同意後，提請總統任命之）

- 高市自治綱要 §17（同上）

##### 3.1.2 1992 二次增修～1997 四次增修

- 直轄市自治法 §4-I

（市政府為市之行政機關）

- 直轄市自治法 §30-I

（市長民選，任期四年，連選得連任一次）

##### 3.1.3 1997 四次增修～

- 地制法 §55-I

（市長民選，任期四年，連選得連任一次）

#### 3.2 立法機關

##### 3.2.1 政府遷台～1992 二次增修

- 北市自治綱要 §9（市議會議員民選）

- 北市自治綱要 §10（市議員任期四年，連選得連任）

- 高市自治綱要 §9（同上）

- 高市自治綱要 §10（同上）

##### 3.2.2 1992 二次增修～1997 四次增修

- 直轄市自治法 §4-I（市議會為市之立法機關）

- 直轄市自治法 §14-I (市議會民選，任期四年，連選得連任)

### 3.2.3 1997 四次增修～

- 地制法 §33-I (市議員民選舉，任期四年，連選得連任)

## 3.3 府會關係

### 3.3.1 政府遷台～1992 二次增修

- 北市自治綱要 §30  
(如認市議會之議決窒礙難行，應於送達後應於議決案送達市政府三十日內附具理由，送請市議會覆議；覆議時如有出席議員三分之二維持原議決案，市政府應即接受)
- 高市自治綱要 §30 (同上)

### 3.3.2 1992 二次增修～1997 四次增修

- 直轄市自治法 §17  
(如認市議會之議決窒礙難行，應於議決案送達市政府三十日內，敘明理由送請市議會覆議；覆議時如有出席議員三分之二維持原議決案，市政府應即接受)

### 3.3.3 1997 四次增修～

- 地制法 §39-I  
(如認市議會之議決窒礙難行，應於議決案送達直轄市政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請直轄市議會覆議)
- 地制法 §39-IV  
(直轄市議會對於直轄市政府移送之覆議案，應

於送達十五日內作成決議；逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如有出席議員三分之二維持原議決案，直轄市政府應即接受該決議）

適用除外：

同法 §40-V（議決總預算案違法），§43-I（議決自治或委辦事項違法）

#### 4. 財政

##### 4.1 政府遷台～1992 二次增修

- 北市自治綱要 §27（市收入）

##### 4.2 1992 二次增修～1997 四次增修

- 直轄市自治法 §37（市收入）
- 直轄市自治法 §40（市應維持適度自有財源比例，以維自治財政之健全）
- 直轄市自治法 §43（中央費用與地方費用之區分，應明定由市政府全額負擔、中央與市政府分擔以及中央全額負擔之項目，以確定市財政之自主性。中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予市政府）
- 直轄市自治法 §44（市應設置公庫）

##### 4.3 1997 四次增修～

- 地制法 §63（直轄市收入）
- 地制法 §67  
（直轄市之收入及支出，應依本法及財政收支劃分法規定辦理。地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定）
- 地制法 §68

(直轄市預算收支之差短,得以發行公債、借款或移用以前年度歲計賸餘彌平;公債及借款之未償餘額比例,依公共債務法之規定)

• 地制法 §70

(中央費用與地方費用之區分,應明定由中央全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及地方自治團體全額負擔之項目。中央不得將應自行負擔之經費,轉嫁予地方自治團體。直轄市辦理自治事項,應就其自有財源優先編列預算支應之)

• 地制法 §74 (直轄市應設置公庫)

四、縣、市的組織與權限【表三】

1. 定位

1.1 政府遷台~1992 二次增修

自治綱要 §2 (法人)

1.2 1992 二次增修~1997 四次增修

省縣自治法 §2-I (法人)

1.3 1997 四次增修~

地制法 §2-(1) (地方自治團體為公法人)

地制法 §14 (縣、市為地方自治團體)

2. 自治事項

2.1 政府遷台~1992 二次增修

自治綱要 §15 (縣、市自治事項)

2.2 1992 二次增修~1997 四次增修

省縣自治法 §13 (縣、市自治事項)

2.3 1997 四次增修~

地制法 §19 (縣、市自治事項)

### 3. 自治組織

#### 3.1 行政機關

##### 3.1.1 政府遷台～1992 二次增修

無組織自主權

- 自治綱要 §26（縣、市長民選，任期四年）
- 自治綱要 §28（組織準則由省政府訂定，報內政部轉報行政院備案）

##### 3.1.2 1992 二次增修～1997 四次增修

無組織自主權

- 省縣自治法 §§5-I, 36-I  
（縣、市長民選，任期四年）
- 省縣自治法 §42-II  
（縣、市政府之組織由省政府擬訂，經省議會同意後，報請行政院備查）

##### 3.1.3 1997 四次增修～

具組織自主權

- 地制法 §56-I  
（縣、市長民選，任期四年）
- 地制法 §62-II  
（各縣（市）政府依內政部擬訂之準則（按：即「地方行政機關組織準則」）擬定組織自治條例，經縣（市）議會同意後，報行政院備查）

#### 3.2. 立法機關

##### 3.2.1 政府遷台～1992 二次增修

無組織自主權

- 自治綱要 §20（縣市議員民選，任期四年）

- 自治綱要 §25 (縣市議會組織規程另定之)

### 3.2.2 1992 二次增修～1997 四次增修

無組織自主權

- 省縣自治法 §17-I  
(縣、市議員民選，任期四年)
- 省縣自治法 §34-II (縣、市議會之組織由省政府擬訂準則，報請行政院核定)

### 3.2.3 1997 四次增修～

無組織自主權

- 地制法 §33-I  
(縣、市議員民選，任期四年)
- 地制法 §54-II  
(各縣、市議會應依內政部擬訂之準則(按「地方立法機關組織準則」)擬定組織自治條例，報內政部核定)

## 3.3 府會關係

### 3.3.1 政府遷台～1992 二次增修

- 自治綱要 §50  
(縣市議會依職權所為之決議案，縣市政府應照案執行。如認為窒礙難行時，應於該決議案送達二十五日內敘明理由，報請省政府核可後，於十日內送請縣市議會覆議。覆議時如有出席議員或代表三分之二維持原決議案，縣市政應即接受)

### 3.3.2 1992 二次增修～1997 四次增修

- 省縣自治法 §22-II  
(縣、市政府對議會之議決案，如認為窒礙難行

時，應於該議決案送達三十日內敘明理由，送請縣、市議會覆議。覆議時如有出席議員三分之二維持原議決案，縣、市政府應即接受)

### 3.3.3 1997 四次增修～

- 地制法 §39-II & IV

(縣、市政府認議會議決案窒礙難行時，應於該議決案送達三十日內敘明理由，送請縣、市議會覆議。縣、市議會應於送達十五日內作成決議。逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如有出席議員三分之二維持原議決案，縣、市政府應即接受該決議。但有第四十條第五項(總預算案決議違法)或第四十三條第二項(議會議決事項違法)之情事者，不在此限)

## 4. 財政

### 4.1 政府遷台～1992 二次增修

- 自治綱要 §42 (縣市收入)

### 4.2 1992 二次增修～1997 四次增修

- 省縣自治法 §44 (縣、市收入)
- 省縣自治法 §46

(省、縣(市)、鄉(鎮、市)應分配之國稅、省及直轄市稅、縣(市)稅之統籌分配比率，依財政收支劃分法規定辦理。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)

- 省縣自治法 §47

（縣（市）之收入及支出，應依本法及財政收支劃分法規定辦理；地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定）

- 省縣自治法 §48

（縣（市）應維持適度自有財源比例，以維自治財政之健全）

- 省縣自治法 §49

（縣（市）公債及借款之未償餘額占各該政府總預算及特別預算歲出總額，不得超過一定比例）

- 省縣自治法 §51

（中央費用與地方費用之區分，應明定由地方自治團體全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及中央全額負擔之項目，以確定地方財政之自主性。中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體）

- 省縣自治法 §53

（縣（市）應設置公庫）

#### 4.3 1997 四次增修～

- 地制法 §64（縣（市）收入）

- 地制法 §66

（縣（市）應分配之縣、市稅，依財政收支劃分法規定辦理）

- 地制法 §67

（縣（市）之收入及支出，應依本法及財政收支劃分法規定辦理。地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定）

- 地制法 §68

（縣（市）預算收支之差短，得以發行公債、借款或移用以前年度歲計賸餘彌平；前項公債及借款之未償餘額比例，依公共債務法之規定）

• 地制法 §70

（中央費用與地方費用之區分，應明定由中央全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及地方自治團體全額負擔之項目。中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體）

• 地制法 §74（縣（市）應設置公庫）

參、地方自治監督與爭議解決

一、自治監督種類

1. 規範控制（抽象法規審查）v. 處分監督（具體決定控制）

1.1 自治事項（合法性監督）v. 委辦事項（合法性及適當性監督）

1.2 地制法 §30 v. 地制法 §§43, 75

2. 行政監督 v. 司法監督

2.1 規範控制

地制法 §30-IV v. 地制法 §30-V

釋 527（解釋文第二段）：

2.2.1 「地制法 §§30-V, 43-V 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事項是否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依各該條第四項逕予函告無效，向本院大法官聲請解釋而言」。

**Q** 為何給予監督機關「違憲疑義」聲請解釋權？

**Q** (受監督之)地方自治團體得聲請「疑義」解釋？

**Q** 如監督機關逕予函告無效，而地方自治團體不服，能否提起具體憲法訴訟（「機關權限爭議」）？

2.1.2 (續)「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，就事件之性質聲請本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八條第一項、第二項之規定，於此情形，無同法第九條規定之適用。」

**Q** 何謂「就事件之性質」？

**Ω** 1. 地方自治團體對於監督機關函告系爭「自治法規」或「議決」無效，所依據之「法律」或「法規命令」或「上級地方自治團體之自治條例、規章、規約」，發生「有無抵觸憲法之疑義」時，得依「案件法」§5-I(3)，聲請釋憲。

**Ω** 2. 地方自治團體對於系爭之「自治法規」或「議決」之內容，發生「有無抵觸憲法之疑義」時，應不得聲請釋憲。蓋所有憲法機關皆有恪遵憲法之義務，理論上地方自治團體須自信其所通過之「自治法規」或「議決」之內容合憲。

**Q** 解釋理由書 [2] 稱違反「禁反言之法律原則」，有誤解？

**Ω** 3. 監督機關函告系爭「自治法規」或「議決」無效，就所依據之「法律」或「法規命令」或「上級地方自治團體之自治條例、規章、規約」所持

之見解，不同意其他機關於適用同一法令所持見解，而不涉前述違憲問題者，得依「案件法」§7-I-(1)聲請「統一解釋」。

**Q** 何以「於此情形，應無「案件法」§9之適用？

**Ω** 以免監督機關藉不予「層轉」，剝奪地方機關聲請釋憲之機會。

2.1.3 (續)「至地方行政機關對同級立法機關議決事項發生執行之爭議時，應依地方制度法第三十八條、第三十九條等相關規定處理，尚不得逕向本院聲請解釋。」

**Q** 何謂「尚不得逕向本院聲請解釋」？

**Ω** 地方制度法 §32 條規定：地方行政機關對於立法機關議決之自治條例應予公布，除非依 §39 提起「覆議」或依 §43 報請監督機關「函告無效」或「聲請大法官解釋」。惟此三種爭議解決途徑之關係不明。釋字 527 固排除逕行申請解釋之可能，猶待澄清者包括：

**Q** 「覆議」失敗後，仍許聲請解釋？

**Ω** 此可能構成「政治問題」

**Q** 「覆議」失敗後，仍得「報請（上級政府）函告無效」？

**Q** 監督機關拒不函告無效，地方行政機關尚得聲請解釋？

2.1.4 (續)「原通過決議事項或自治法規之各級地方立法機關，本身亦不得通過決議案又同時認該決議有牴觸憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治

法規疑義而聲請解釋。」

**Q** 何故為此限制？

**Ω** 同前（Ω2）。

## 2.2 具體決定（處分）之監督

2.2.1 地制法 §43-IV v. 地制法 §43-V

2.2.2 地制法 §75-I~VII v. 地制法 §75-VIII

釋字 527（解釋文第三段）：

- 「三、有監督地方自治團體權限之各級主管機關，依地方制度法第七十五條對地方自治團體行政機關辦理該條第二項、第四項及第六項之自治事項，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，得依同條第八項規定聲請本院解釋。」

**Q** 何以僅予「監督機關」違憲疑義釋憲權？受監督之地方自治團體何以不能聲請疑義釋憲？

**Ω** 地方機關辦理自治事項，認擬辦事項有「違憲」或「違法」之疑義時，尚不得聲請疑義解釋。蓋「衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條），尚不及於具體處分行為違憲或違法之審查」（參見解釋理由書[3]）

- （續）「地方自治團體之行政機關對上開主管機關所為[按：撤銷、變更、廢止或停止執行]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，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，[致]無從依同法第三十條第五項聲請解釋，自治團體之行政機關亦得依同法第七十五條第八項逕向本院聲請解釋。」

**Q** 如此釋示之用意？

**Ω** 固為給予地方機關以聲請解釋「辦理自治事項所依據之自治法規有無違反上位規範」之機會，以免監督機關利用前揭解釋之縫隙，剝奪地方機關釋憲之機會。然大法官仍能以「必要且關連」理論，審查「地方機關辦理自治事項所依據之自治法規是否抵觸上位規範」。

**Q** 何以曰「逕向」？

**Ω** 指地方機關無需俟行政訴訟定讞後，始循「案件法」§ 5-I(2)聲請解釋

**Q** 如地方自治團體對於「主管機關」所為（撤銷等）處分所依據之法令，認有牴觸憲法之疑義時，得否聲請解釋？

**Ω** 似需俟行政訴訟定讞後，始能循「案件法」§ 5-I(2)聲請解釋（參見本件下引解釋文）。有必要如此區分處理？

- （續）「其因處分行為而構成司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之疑義或爭議時，則另得直接聲請解釋憲法」。

**Q** 何謂處分行為「構成案件法第五條第一項第一款之疑義」？

**Q** 何謂處分行為「構成案件法第五條第一項第一款之爭議」？

釋字 553

- 「行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，惟既屬行政處分是否違法之審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。」

**Q** 本件限縮（甚或排除）了前揭釋字 527 釋示「得直接依據『案件法』§ 5-I-(1)聲請解釋」之情形？

- （續）「如上述處分行為有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之要件，亦非不得聲請本院解釋」。

**Q** 何謂「若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義」？

2.2.3 地制法 §76（代行處理=Take over）

二、地方自治權限爭議

1. 行政訴訟

1.1 訴願

訴願法 §1-II：「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，致損害其利益或權利者」，得依法提起訴願

→ 監督具體行為合法與否之救濟。

1.2 釋字 553

「台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權 或其他公法上之利益，自得由該地方自治團體，依訴願法 第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷。」

→ 明白肯認地方自治團體得依行政訴訟法第四條之規定 針對法律監督措施向行政法院提起撤銷訴訟。

2. 憲法訴訟（機關權限爭議）

3. 政治協商

3.1 五院長會商（§115）

3.2 立法院議決（地制法 §77）

【學思策問】

**Q** 六都以後台灣地方制度今後應如何發展？

【表一】「省」自治沿革

憲法有聲書

	憲法本文	遷台初期	1992 二次增修	1997 四次增修
依據	<p>第 11 章第 1 節</p> <p>憲 §108-I-(1) 之「省縣自治通則」迄未制定。</p> <p>憲 §112-I 「省自治法」迄未制定。</p>	<p>省政府組織法 (16/07/18)</p> <p>臺灣省議會組織規程 (40/09/26~87/12/19)</p> <p>財政收支劃分法 (40/06/13)</p> <p>[釋字 260]</p>	<p>1992 二次增修 §17→</p> <p>1994 三次增修 §8</p> <p>省縣自治法 (83/07/29~88/04/14)</p> <p>[釋字 481]</p>	<p>1997 四次增修 §9→</p> <p>2005 七次增修 §9</p> <p>臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例 (87/10/28~94/12/31)</p> <p>地方制度法 (88/01/25)</p> <p>§2-I-(1)</p> <p>[釋字 467]</p>
定位	<p>自治團體 (但未必實施直接民主)</p> <p>(憲§§112,113)</p>	(不明)	<p>法人 (省縣自治法 §2-I)</p>	<p>省政府非行政院派出機關，省非地方自治團體 (暫行條例 §2-I；地方制度法 §2-I-(1))</p>

	憲法本文	遷台初期	1992 二次增修	1997 四次增修
自治事項	省自治事項 (憲§109)	無	省自治事項 (省縣自治法 §12)	無 (暫行條例 §2-II; 地方制 度法 §8)
行政	省政府 省長民選 (憲§113-I(2))  省縣自治通則 迄未訂定。	省政府委員會 委員 7~11 人 (含省主席) 由行政院會議 議決, 民國 79 年起函請省議 會同意後, 由 國府任命。 (省府組織法 §4; 省議會組織規 程 §3-I(8))	省政府 省長民選, 任期四年。 (1992 二次 增修 §17; 省縣自治法 §§5-I, 35-I, 42)  省政府組織 規程由省政 府擬訂, 經 省議會同意 後, 報請行 政院備查。 (省縣自治法 §42-	省政府會議 委員 9 人(含 省主席), 由行 政院院長提請 總統任命。 (地方制度法 §9)  省府組織規程 由行政院定之 (地方制度法 §13; 暫行條例 §5)→ 臺灣省 政府組織規程 (95/09/11)
立法	省議會 省議員民選。 (憲§ 113-I(1))	省議會 省議員民選, 任期四年。 (省議會組織 規程 §5)	省議會 省議員民選, 任期四年。 (1992 二次 增修 §17; 省縣自治法 §17- I)  省議會組織 規程由省議 會擬定, 報 請行政院核 定。 (省縣自治法 §34-I)	省諮議會 省諮議員 5 至 29 人, 任期三 年, 無給職, 由行政院院長 提請總統任 命。 (地方制度法 §11)  省諮議會組織 規程, 由行政 院定之。 (地方制度法 §13 )

	憲法本文	遷台初期	1992 二次增修	1997 四次增修
府會關係	(未規定)	覆議 覆議時 2/3 維持原決議，省府應即接受。 (省議會組織規程 §37)	覆議 覆議時 2/3 維持原決議，省府應即接受。 (省縣自治法 §22-I)	「省諮議會」向「省政府」提供諮詢、興革意見。 (地方制度法 §10)
財政	省財政及省稅 (憲§109-I(7))  省債 (憲§109-I(8))	省稅及省收入 (財政收支劃分法 §12)	省收入 (省縣自治法 §§43, 46~51)	省無收入 所需經費概由行政院納入中央政府總預算編列。 (地方制度法 §12)

【表二】「直轄市」自治沿革

憲法有聲書

	憲法本文	遷台初期	1992 二次增修	1997 四次增修
依據	憲§ 118 (以法律定之)	臺北市各級組織及實施地方自治綱要 (56/06/22~90/06/13)  高雄市各級組織及實施地方自治綱要 (68/06/22~90/06/13))  臺北市議會組織規程 (56/07/08~84/01/09))  高雄市議會組織規程》 (68/06/25~84/01/09))  [釋字 259]	直轄市自治法 (83/07/29~88/04/14))	地方制度法 (88/01/25)
定位	自治團體 (但未必實施直接民主)	自治團體 (但未必實施直接民主) (北市/高市自治綱要 §1)	法人 (直轄市自治法 §3-I)	公法人 (地方制度法 §§ 2-I-(1), 14)

	憲法本文	遷台初期	1992 二次增修	1997 四次增修
自治事項	(無規定)	(無規定)	市自治事項 (直轄市自治法 §11)	直轄市自治事項 (地方制度法 § 18)
行政	(無規定)	市政府 市長由行政院會議議決, [79年起函請市議會同意後], 提請總統任命。 (北市/高市自治綱要§ 17)	市政府 市長民選, 任期四年。 (直轄市自治法 §§ 4-I, 30-I)  市政府組織規程由市政府擬訂, 經市議會同意後, 報請行政院備查。 (直轄市自治法 § 31-I)	市政府 市長民選, 任期四年。 (地方制度法 § 55-I)  各直轄市政府依內政部擬訂之準則擬定組織自治條例, 經市議會同意後, 報行政院備查。 (地方制度法 § 62-I; 地方行政機關組織準則)
立法	(無規定)	市議會 市議員民選, 任期四年。 (北市/高市自治綱要§ 10)  市議會組織規程由行政院定之。 (北市/高市自治綱要§ 16)	市議會 市議員民選, 任期四年。 (直轄市自治法 §§ 4-I, 14-I)  市議會組織規程由市議會擬定, 報請行政院核定。 (直轄市自治法 § 29-I)	直轄市議會 市議員民選, 任期四年。 (地方制度法 § 33-I)  各直轄市議會應依內政部擬訂之準則擬定組織自治條例, 報行政院核定。 (地方制度法 § 54-I; 地方立法機關組織準則)

	憲法本文	遷台初期	1992 二次增修	1997 四次增修
府會關係	(無規定)	覆議 覆議時如 2/3 維持原決議， 市府應即接 受。	覆議 覆議時如 2/3 維持原決議， 市府應即接 受。	覆議 覆議時如 2/3 維持原決議， 市府應即接 受。
府會關係 (續)		(北市/高市自 治綱要§ 30)	(直轄市自治 法 § 17)	(地方制度法 §39-I & IV,但 §§ 40-V, 43-II 除外)
財政	(無規定)	市收入 (北市/高市自 治綱要§ 27)	市收入 (直轄市自治 §37, §§38~44)	直轄市收入 (地方制度法 § 63, 66~74)

【表三】縣、(省轄)市自治沿革

憲法有聲書

	憲法本文	遷台初期	1992 二次增修	1997 四次增修
依據	縣 (憲法第 11 章第 2 節) 省轄市 (§ 128)	臺灣省各縣市 實施地方自治 綱要 (39/04/24~88/10/12))	省縣自治法 (83/07/29~88/04/14))	地方制度法 (88/01/25)
定位	自治團體 (實施直接民主) (§§ 121, 123)	法人 (綱要 § 2)	法人 (省縣自治法 § 2-I)	公法人 (地方制度法 §§ 2-(1), 14)
自治事項	縣自治事項 (§ 110)	縣(市)自治 事項 (綱要 § 15)	縣(市)自治 事項 (省縣自治法 § 13)	縣(市)自治 事項 (地方制度法 § 19)
行政	縣政府 縣長民選。 (§ 126) 省縣自治法迄 未制定。	縣(市)政府 縣(市)長民 選，任期四 年。 (綱要 § 26) 由省府訂定 準則，報內政 部轉報行政院 備案。 (綱要 § 28-I & II)	縣(市)政府 縣(市)長民 選，任期四 年。 (省縣自治法 §§ 5-I, 36-I) 縣(市)政府 之組織由省政 府擬訂，經省 議會同意後， 報請行政院備 查。	縣(市)政府 縣(市)長民 選，任期四 年。 (地方制度法 § 56-I) 各縣(市)政 府依內政部擬 訂之準則擬定 組織自治條 例，經縣(市) 議會同意後，

	憲法本文	遷台初期	1992 二次增修	1997 四次增修
行政 (續)			(省縣自治法 § 42-II)	報行政院備查。 (地方制度法 § 62-II; 地方行政機關組織準則)
立法	縣議會 縣議員民選。 (§ 124)  省縣自治法迄未制定。	縣市議會 縣市議員民選，任期四年。 (綱要 § 20)  縣市議會組織規程另定之。 (綱要 § 25)	縣(市)議會 縣(市)議員民選，任期四年。 (省縣自治法 § 17-I)  縣(市)議會之組織由省政府擬訂準則，報請行政院核定。 (省縣自治法 § 34-II)	縣(市)議會 縣(市)議員民選，任期四年。 (地方制度法 § 33-I)  各縣(市)議會應依內政部擬訂之準則擬定組織自治條例，報內政部核定。 (地方制度法 § 54-II; 地方立法機關組織準則)
府會關係	未規定。	覆議 覆議時如 2/3 維持原決議，縣(市)政府應即接受。 (綱要 § 50)	覆議 覆議時如 2/3 維持原決議，縣(市)府應即接受。 (省縣自治法 § 22-II)	覆議 覆議時如 2/3 維持原決議，縣府應即接受。 (地方制度法 § 39-II & IV, 但 §§ 40-V, 43-III 除外)
財政	縣財政及縣稅 (§ 110-I-(6)) 縣債 (§ 110-I-(7))	縣(市)收入 (綱要 § 42)	縣(市)收入 (省縣自治法 §§ 44, 46~53)	縣(市)收入 (地方制度法 §§ 64, 66~74)

