

中華民國憲法與政府一

第 11 單元 中央與地方分權(一)

授課教師：陳淳文 教授



【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」台灣 3.0 版授權釋出](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/tw/)】

壹、 國家內部次級統治團體

一、基本類型：聯邦國與單一國

(一) 聯邦國：

1. 意義：國家組織和國家次級統治團體沒有密切的垂直關係，國家只是形式上的統合機關。
2. 成因：歷史因素、國土規模龐大或國家內部高度社會分歧。
3. 特點：多語言、多族群國家。
4. 代表國家：如瑞士、比利時、德國、美國。

(二) 單一國：

1. 意義：中央政府主導權限分配，國家和內部次級團體有上下垂直關係。
2. 代表國家：如中華民國、法國、英國。

→不同類型的內部次級統治團體會衍伸出不同的治理模式，如聯邦制是地方分權，單一國是偏向於中央主導並集權。

二、理論基礎：垂直分權與深化民主

(一) 權力分立的角度：

1. 只要出現國家內部次級統治團體，垂直的權力分立關係也隨之出現，國家機關與內部次級系統彼此互相抗衡、牽制，此情況下權力比較不會失控。
2. 限制權力與效率的關係：層級越多，權力的牽制效果越強，但同時也會影響到政府運作的效率。

(二) 民主的角度：

讓民主落實到基層，才能讓民主成長茁壯。

三、全球化下的國家處境

● 全球化對政府的影響：

1. 權力向上移轉：
 - (1) 國家的權力(含行政、立法)被超國家組織所吸納。
 - (2) 例如世界衛生組織(WHO)對禽流感的控制，使得國家自主性下降。
2. 權力向下移轉：
 - (1) 國家的次級統治團體和其他國家的次級團體交往密切，稀釋國家的權力。
 - (2) 例如城市外交、姊妹市的成立。

貳、我國憲法下的地方制度

一、單一國原則(中央主導型)

二、均權理想

(一) 均權原則(憲法§111)

→事項性質適合中央的就交由中央處理(例如國防、外交、貨幣、司法)，事項性質適合地方的就給地方處理。若有爭議就由立法院解決之。

(二) 中央專屬事項 (憲法§107)

(三) 自治事項(憲法§109、§110；憲法增修§9 及地制法§2 第 2 款)

(四) 委辦事項(憲法§108；憲法增修§9 及地制法§2 第 3 款)

小結→有些事項並不能截然劃分，存在模糊地帶，使得中央和地方的權力無法明確區分，因而會出現中央和地方的權限爭議！例如中正紀念堂拆牌事件。

三、地方制度改革的憲法界限

(一) 制度保障與存續保障 (釋字第 467 號)

● 釋字第 467 號：

1. 解釋爭點：地方自治組織的變遷要受到怎樣的法律限制？
2. 解釋內容：

保障制度可分為制度保障和存續保障兩種。前者只保障地方自治組織這個制度的存在，其他的省、縣數目則可以變動；後者是保障組織的存續，不會被消滅。

我國採制度保障，因此「精省」並不算違憲，除非是把整個「省」的層級消滅才算違憲；故釋字第 476 號解釋說省為地方制度層級之地位仍未喪失，仍具公法人資格。

(二) 憲法途徑與法律途徑

1. 憲法途徑：

如果修改的地方制度有涉及憲法的變動，就須採修憲途徑，例如精省。

2. 法律途徑：

如果修改地方制度的內容或調整地方行政組織結構，但尚未碰觸到憲法的規範內容，則以法律途徑即可，例如透過地方制度法而調整直轄市升格。

參、我國現行地方制度

一、近年地方制度改革的兩大政策方向

(一) 減化政府層級

1. 起源：1996 年國家發展性會議
2. 內容：減少政府層級，例如精省和鄉(鎮、市)長改為官派，不再是地方自治組織。
3. 性質：垂直精簡。
 - 思考：為什麼要刪除省、鄉(鎮、市)，這對地方自治有什麼影響？另外鄉(鎮、市)長改為官派，又會有什麼影響？
 - 思考：垂直精簡和地方自治中民主深化的關係？

(二) 擴大治理區域

- 擴大治理區域的方式就是透過縣市整併，例如台中市和台中縣合併，成為大台中市。

二、現行地方架構(增修條文第 9 條與地方制度法)

→現制為 6 都 16 縣的架構。

(一) 省→行政院派出機關。

(二) 直轄市與準直轄市

- 準直轄市：已經具備升格為直轄市的法定要件，但未經過中央政府核可，在尚未正式升格前的狀態稱為準直轄市。

(三) 縣

(四) 鄉鎮市

三、中央對地方之監督

(一) 合法性與適當性監督—核定(地制法§2 第 4 款)

1. 合法性監督：審查較為客觀，檢查有無和現行法律牴觸。
2. 適當性監督：審查較為主觀，雖然沒有違法，但針對事情的適當性加以審查。

→監督力量：適當性大於合法性，因為適當性牽涉主觀評價。

3. 核定：地方所決定的事情必須送到中央，由中央核定後才生效。

- 思考：中央政府可否對地方做適當性監督？其有何影響？
 - 中央政府不可以對地方政府的自治事項做適當性監督，委辦事項則可以。
 - 自治事項和委辦事項如何區分？

(三) 事前合法性監督—核備

→現行地制法未有此制度，監督的強度介於合法性監督和適當性

監督之間。

(四) 事後合法性監督—備查(地制法§2 第 5 款)

→備查：無須中央同意，地方政府的決定可自行生效，但將其決策訊息告知中央。中央僅能進行事後的合法性審查。

指定閱讀：

1. 參考教科書相關章節
2. 釋字第 467 號解

釋，http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=467。

延伸閱讀：

1. 黃錦堂，2012 年新版，《地方制度法論》，元照出版，第四章及第五章。
2. 劉文仕，2006 年 9 月，〈從歐盟成員國地方治理的發展經驗解構 1996—2005 台灣地方制度改革的兩大迷思〉，《臺灣民主季刊》，第 3 卷第 3 期。