

2020年增訂三版

地方制度法論

黃錦堂 著

購書請至：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11986>

地方制度法論

黃錦堂 著



元照出版

搶先試閱版

元照出版公司

購書請至：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11986>

三版序

地方自治為憲法所保障的制度，對於整體國家的政治與行政，對於地方施政的開展及地方居民的權益，乃至對於經社發展與國家競爭力，具有重要性，而值得研究。

本書採行單篇論文方式寫作，但係出於一個整體性的關懷，旨在針對地方自治之理論、憲法與地方制度法規定，進行德國法的比較，並略作法政策評論。本版次略作精簡，精進法釋義學的論述，並提出學術本土化的意見。

筆者感謝內人洪昭鳳博士（任教於開南大學）與兩位女兒的照顧與陪伴。筆者感謝諸多師長們的指導提攜及同道的切磋指正，也感謝福智團體「菩提道次第廣論班」、「南山律在家備覽班」師長們的教導。

學海無涯，本書仍有諸多疏漏，有待持續努力。

黃錦堂

2020年9月

臺大社會科學院大樓812研究室



元照出版

搶先試閱版

目 錄

三版序

第一章 緒 論

| | |
|---------------------|---|
| 壹、定義與研究旨趣 | 2 |
| 貳、我國地方自治之發展概說 | 2 |
| 參、整體構想 | 5 |
| 肆、章節安排 | 6 |

第二章 憲法對於地方自治之保障

| | |
|------------------------|----|
| 壹、前 言 | 11 |
| 貳、入 憲 | 11 |
| 參、憲法條文與修憲 | 13 |
| 肆、大法官解釋：制度保障說為主 | 20 |
| 伍、德國法之比較觀察 | 30 |
| 陸、國內學者的見解 | 52 |
| 柒、日本之「人民主權說」 | 53 |
| 捌、公共行政學門之理論 | 57 |
| 玖、本文：憲法地方自治保障之解釋 | 62 |
| 拾、展 望 | 65 |

第三章 行政區劃

| | |
|------------------------|----|
| 壹、前 言 | 68 |
| 貳、行政層級與數目概說 | 68 |
| 參、行政區劃法制 | 69 |
| 肆、行政區劃之實質考量與發展情形 | 78 |
| 伍、我國行政區劃之發展與檢討 | 79 |

| | |
|-----------------|-----|
| 陸、當前的議題 | 98 |
| 柒、原住民族自治區 | 102 |
| 捌、結 論 | 105 |

第四章 自治與委辦事項之劃分

| | |
|-----------------------|-----|
| 壹、前 言 | 108 |
| 貳、案 例 | 109 |
| 參、德國法之觀察 | 114 |
| 肆、我國法之檢討 | 136 |
| 伍、中央與地方之共同任務事項？ | 157 |
| 陸、結 語 | 161 |

第五章 地方府會關係與選舉

| | |
|-----------------------|-----|
| 壹、前 言 | 164 |
| 貳、地方政府體制之類型 | 164 |
| 參、現行規定：雙元分立、覆議權 | 171 |
| 肆、地方議會之職權 | 178 |
| 伍、地方議會之制度 | 184 |
| 陸、地方府會之運作與改革 | 195 |
| 柒、地方政府體制與選舉之檢討 | 197 |
| 捌、結 論 | 201 |

第六章 地方自治團體之立法權

| | |
|--|-----|
| 壹、前 言 | 204 |
| 貳、憲法規定與大法官的解釋 | 204 |
| 參、地方制度法之規定 | 206 |
| 肆、我國地方自治條例之問題：其制定罰則或課予人民義務， 須否有專業法律之授權？ | 218 |

| | |
|--|-----|
| 伍、於委辦事項領域，地方依據專業法律授權制訂「委辦規則」 .. | 224 |
| 陸、重大問題：於委辦事項領域，專業法律未有授權，而地方 有特殊需求 | 228 |
| 柒、地方層級之行政命令 | 238 |
| 捌、結 論 | 239 |

第七章 國家對地方自治團體之監督

| | |
|--------------------|-----|
| 壹、前 言 | 242 |
| 貳、我國的規定 | 242 |
| 參、德國法之比較 | 244 |
| 肆、我國法之檢討 | 261 |
| 伍、地方監督之實際與改良 | 275 |
| 陸、結 語 | 281 |

第八章 地方自治團體之組織權

| | |
|--------------------|-----|
| 壹、前 言 | 284 |
| 貳、行政組織之學理概說 | 285 |
| 參、垂直的組織設置權劃分 | 286 |
| 肆、我國法之檢討 | 291 |
| 伍、其他法制問題 | 302 |
| 陸、結 語 | 304 |

第九章 地方自治團體之人事權

| | |
|---------------------|-----|
| 壹、前 言 | 306 |
| 貳、德國法之觀察 | 306 |
| 參、我國憲法的規定與解釋 | 316 |
| 肆、地方公務人力之職務列等 | 320 |
| 伍、其他議題 | 333 |
| 陸、結論與展望 | 341 |

第十章 地方財政

| | |
|--------------------|-----|
| 壹、前 言 | 344 |
| 貳、憲法的規定 | 344 |
| 參、地方收入論 | 349 |
| 肆、地方支出論 | 376 |
| 伍、地方財政收支之調整論 | 378 |
| 陸、地方政府之開源節流 | 386 |
| 柒、整體討論 | 389 |
| 捌、結 論 | 395 |

第十一章 論地方自治團體之行政爭訟權 ——德國法之比較

| | |
|----------------|-----|
| 壹、前 言 | 398 |
| 貳、案例與問題 | 398 |
| 參、德國法之觀察 | 402 |
| 肆、我國法之檢討 | 431 |
| 伍、結 語 | 449 |

第十二章 論地方自治團體之憲法訴訟權 ——德國法之比較

| | |
|--|-----|
| 壹、前 言 | 452 |
| 貳、地方立法或行政機關提起「法規範憲法審查」 | 454 |
| 參、地方自治團體之裁判憲法審查 | 472 |
| 肆、國家最高機關就下級機關行使職權適用法規範之主動或 被動聲請憲法審查 | 490 |
| 伍、地方自治團體之聲請統一解釋法令？ | 493 |
| 陸、就審查所依據的憲法條文與控制密度 | 499 |
| 柒、結 語 | 505 |

購書請至：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11986>

第十三章 村里與社區

| | |
|----------------------|-----|
| 壹、前 言 | 508 |
| 貳、德國法之觀察 | 508 |
| 參、我國村里組織的規定與現況 | 512 |
| 肆、關於社區 | 523 |
| 伍、展 望 | 534 |

第十四章 地方政府間之合作

| | |
|-------------------------|-----|
| 壹、前 言 | 538 |
| 貳、德國邦地方自治團體間合作之法制 | 538 |
| 參、其他國家案例之簡單觀察 | 552 |
| 肆、我國法的規定與實踐 | 555 |
| 伍、我國地方政府間合作的結構性限制 | 563 |
| 陸、結 論 | 564 |



元照出版

搶先試閱版

第一章

緒 論

目 次

- | | |
|------------------------------|----------------------------|
| 壹、定義與研究旨趣 | 三、第三階段：民主鞏固時期 (1996-迄今) |
| 貳、我國地方自治之發展概說 | 參、整體構想 |
| 一、第一階段：威權體制時期 (1949-1986) | 肆、章節安排 |
| 二、第二階段：威權轉型時期 (1987-1995) | |



壹、定義與研究旨趣

地方制度，係指國家之下之省、直轄市、縣、省轄市與鄉鎮市，而不包括聯邦國家之邦。地方制度對於國家的政治與行政體制之一環，影響經濟、社會的發展，涉及人民的地方參政權、攸關地方居民之權益與福祉，與國家之民主深化及多層次主體之觀摩與競爭有關，故為重要制度，為法學、政治學、公共行政學、管理學等學門所關注。

本書為法學論述，旨在針對地方自治之學理、憲法與地方制度法之規定，進行詮釋，採個別論文方式，但有一個體系性。其次，筆者長年任教於政治學系公共行政組，關心政策得失與政治因素，而且一部著作不應只限於詮釋而已，也將略作有關的評論。我國中央與地方關係之主要爭議案例，例如中部火力發電廠案等¹，將納入討論。

時事與文獻的討論，原則上至2020年7月1日止。

貳、我國地方自治之發展概說

於進入地制法的詳細討論之前，應簡單說明我國地方自治的發展，得一如我國民主化過程，略分為三個階段。

一、第一階段：威權體制時期（1949-1986）

第一階段為政府遷台迄解嚴為止，可稱為「半自治」或「監護型自治」。

日據時期台灣知識份子曾有參與地方選舉的經驗。1947年「二二八事件」爆發，中央政府官員也提出實施地方縣市首長民選作為安撫回應。台灣相較於中國大陸又有戶籍制度與教育普及等條件，而有實施地方自治的基礎。

1949年政府遷台後，並未依據憲法制定「省縣自治通則」，而是制訂「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，屬於行政命令，進行地方之自治；「省長」為官派產生，稱為「省主席」。地方政經社文，受到威權

¹ 黃錦堂，「中央主管機關監督地方自治團體之界限」，宣讀於：蘇永欽、林錫堯、林輝煌、李念祖、黃錦堂、陳清秀、周宇修，〈中央主管機關監督地方自治團體之界限〉，《裁判時報》，95期，頁95-110（2020）。

之控制，愈是早期愈是嚴重。中央政府集權、錢、人，四級政府體制未有調整，又因為地方選舉提名與操盤模式的結果，地方政治環境逐漸惡化。

二、第二階段：威權轉型時期（1987-1995）

地方自治法制化的第二階段，為自1987年解嚴起，特徵為威權減弱但仍然存在，社會力與政治力興起，有各種社會運動與政治運動。1990年3月發生「野百合學運」（源於李登輝競選連任，遭到林洋港、蔣緯國之挑戰，國民大會老代表曾一度猶豫，在台大學生所帶動的3月學運下，才順利完成連任），李登輝先生當選後召開「國是會議」，決議一連串之政治改革項目，地方自治為會議六大議題之一，並導致1992年第二次修憲，制定憲法增修條文第17條。

其內容主要有三，一是凍結憲法所規定中央「省縣自治通則」要求，授權立法院直接制定地方自治法律，免去釋字第259號、第260號解釋之限制²。其次，凍結憲法本文之省縣高度自治之體制，不得自行制定省自治法、縣自治法，但第114條「省自治法制定後，須即送司法院。司法院如認為有違憲之處，應將違憲條文宣布無效」、第117條「省法規與國家法律有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之」之規定並未遭到凍結。三則是省市長由原先之官派改為民選，形成實質的四級政府（中央、省、縣、鄉鎮市），省無疑壓縮了縣市的空間與能見度。

在此階段中，最重要者為1994年7月29日「省縣自治法」、「直轄市自治法」之制定與施行，台灣省長、台北、高雄直轄市長及各自議員直接民選產生，省、直轄市、縣市、鄉鎮市均取得公法人資格，享有自治事項，取得地方立法權與執行權（區分所執行者為自治或委辦事項）、聲請司法院大法官解釋憲法與統一法令之權。地方政府享有一定的組織權、人事權，地方財政權則主要規定於財政收支劃分法。

以上，整體而言，地方自治團體取得公法人之地位，地方自治在法制上取得落實，建立完整的四級政府體制，為台灣地方自治的一個里程

² 此二號主要意旨為，依中華民國憲法有關地方制度之規定，中央尚無得逕就特定之省議會及省政府之組織單獨制定法律之依據。

4 ● 地方制度法論

碑。但畢竟還存有如下缺失：

(一)其未能處理四級政府之「疊床架屋」無效率問題；

(二)其未能處理派系、黑金之問題；

(三)其也未能解決地方缺人、缺錢、缺權之三缺問題；

(四)進一步之法律或行政命令，主管機關並未如期修改，例如縣市政府人事、稅收有關之法令，再如訴願法、行政訴訟法遲至1998年10月2日才完成修改（地方自治團體就自治監督爭議案件得提起行政爭訟）。

三、第三階段：民主鞏固時期（1996-迄今）

1996年第一次人民直選產生總統，4年一次，擴大民主格局，加上藍綠基本盤相近，意味以後的大選競爭都將十分激烈，主要政黨們必須積極回應選民的期待。

李登輝先生於選戰中勝出，5月就職，乃推動改革，而於1996年12月下旬召開「國家發展會議」，有意凝聚國內各界對於國家社會改造的各項藍圖。該會對地方政府體制，作成如下四項決議，得視為自政府遷台以來地方政府體制的總診斷³：調整精簡省政府的功能業務與組織，並成立委員會完成規劃及執行，同時自下屆起凍結省自治選舉；取消鄉鎮市級的自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任；縣市增設副縣市長，縣市政府職權應予增強；地方稅法通則、財政收支劃分法應儘速完成立法或修正，以健全地方財政。

此四項決議，均具重要性：「精省」旨在縮減政府層級以創造競爭；鄉鎮市自治選舉之取消，目的在於根除派系、黑金；擴大縣市政府之權限為重要之政策方向，以匡正向來地方因為三缺而積弱不振之現象；財政收支劃分法之調整也是出於同樣的構想。

國家發展會議之後，主政者發動第四次之修憲，主要的改革之一為「精省修憲」（另外一項為刪除立法院對行政院院長人選之行使同意權），增定憲法增修條文第9條。然後由立法院三讀完成「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」，進行大規模之精省。至於鄉鎮市自治選舉取消改由縣長指派區長人選之改革案，因國民黨於1997年底縣市長

³ 國家發展會議秘書處編，《國家發展會議總結報告》，頁10（1996）。

選舉大敗，而2000年1月即將進行總統大選，若驟然實施將導致原本地方勢力變異，以及出於其他因素考量⁴，當時執政之國民黨政府乃藉詞拖延。2008年總統大選，綠營謝長廷提出「六區案」之行政區劃，藍營馬英九採用「三都十五縣案」。馬總統執政後，推動行政區劃之改革，最後並演變成為六都。以上及有關評論，詳見本書第三章。

我國目前有6個直轄市、13個縣及3個省轄市。6個直轄市分別為台北市、新北市、桃園市、台中市、台南市、高雄市；13個縣分別為新竹縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣；3個市分別為基隆市、新竹市、嘉義市。六都之下的區原一律不採民選體制，非地方自治團體，後來地方制度法（以下簡稱「地制法」）於2014年1月29日修正，直轄市山地原住民區採自治體模式，辦理區長及區民代表選舉，任期4年，自治權原則上比照改制前的山地鄉；第一屆直轄市山地原住民區長及區民代表於2014年12月25日上任。鄉（鎮、市）共198個（146鄉、38鎮及14縣轄市）⁵。

迄2019年年底，依據內政部戶政司官方網站，人口統計資料庫，目前六都各別人數為：新北市4,018,696人；台北市2,645,041人；桃園市2,249,037人；台中市2,815,261人；台南市1,880,906人；高雄市2,773,198人。台、澎、金、馬總人口：23,603,121。六都占總人口數之比例： $16382139/23,603,121=69.4\%$ ⁶。未來六都的進一步「磁吸效應」及在國家整體政經社的影響力，值得觀察。

參、整體構想

本書的精要，在於肯認地方自治團體之憲法上「制度保障」地位，除此之外尚得其他的正當化理論。地方自治團體享有諸多高權，但都

⁴ 1997年11月29日所舉行之縣市長選舉，民進黨共奪下精華地區12席，包括北台灣、中台灣、南台灣之主要縣市；無黨籍取得3席，分別為苗栗縣傅學鵬、南投縣彭百顯、嘉義市張博雅；國民黨只剩下金門縣、連江縣、澎湖縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、花蓮縣、台東縣等邊陲縣分或農業縣。

⁵ 以上，內政部民政司，我國地方制度概況，造訪日期：2020年5月17日。

⁶ 參考資料：<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>，造訪日期：2020年5月17日。

6 ● 地方制度法論

不是絕對，必須在法律的框架內。台灣地方自治團體的人口面積、選舉與府會體制、地方政府之組織、人事、法制已經得發揮功能、地方面臨轉型之壓力，此四大特徵格局或整體理性足以證成「向地方分權」之法政策取向，但也應注意台灣地狹人稠，面臨激烈的全球化競爭與內部轉型，國家必須保有主導的地位，國家的監督得有諸多靈活的手段，得進行管理，也得引進調控機制，只要整體而言能夠確保國家的調控力即可。但這只是大致的命題，仍須取向具體案型。

本書的重要發現為：就自治事項與委辦事項的劃分，於干涉行政領域，凡主要的「危險防禦」規定，應界定為委辦事項，由國家立法並授權地方執行，地方自治團體基於如上格局，得針對與地方密切相關之項目，出於地方特殊需要，而制訂「橫出」、「上乘」之補充性法規，應以自治條例為之，以擴大地方議會的參與，除非專業法律另有規定，外國法有類似的規定乃至實驗條款與中央未立法時之地方先占規定。地方制度法有關自治事項與委辦事項劃分及地方立法權規定，有必要加以調整。

肆、章節安排

本書旨在針對地方自治各主要面向問題，進行討論，涵蓋如下章節⁷：

- 一、緒論。
- 二、憲法對於地方自治之保障。
- 三、行政區劃。

四、自治與委辦事項之劃分，指出憲法的規定、衡量的標準，地方制度法第18條以下之錯誤規定、專業法律規定欠缺精確。我國就此眾說紛紜。本書主張，就干涉行政，原則上凡「危險防禦」事項即為委辦事項，中央取得立法權及取得法規命令的制定權，但地方得針對地方特殊需要，以自治條例或地方法規命令方式，而為「橫出」或「上乘」之規定。

⁷ 尚有若干章節有待補充，例如地方居民的權利與義務、地方公共設施、地方公營事業、地方政府如何履行其任務（例如是否與如何採行行政任務私營化以及公私夥伴關係法制之建立）、地方預算、地方會計、地方審計。

- 五、地方府會關係與選舉，含地方公投與地方行政首長之罷免。
 - 六、地方自治團體之立法權。
 - 七、國家對地方自治團體之監督：除了傳統的監督之外，也將介紹新的調控機制。
 - 八、地方自治團體之組織權。
 - 九、地方自治團體之人事權。
 - 十、地方財政。
 - 十一、論地方自治團體之行政爭訟權。
 - 十二、地方自治團體之憲法訴訟權。
 - 十三、社區與村里，含「地方創生」等。
 - 十四、地方政府間之合作。
- 因篇幅限制，且每章的參考文獻已經清楚，整體參考文獻改在筆者的臉書刊出。



購書請至：<http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID/11986>

國家圖書館出版品預行編目資料

地方制度法論／黃錦堂著. -- 三版. --

臺北市：元照，2020.10

面：公分

ISBN 978-957-511-394-0（平裝）

1.地方自治 2.地方法規 3.論述分析

588.22

109012179

地方制度法論

5C130RC

作者 黃錦堂
出版者 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 28 號 7 樓
網址 www.angle.com.tw
定價 新臺幣 720 元
專線 (02)2375-6688
傳真 (02)2331-8496

郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司
出版年月 2011 年 04 月 初版第 1 刷
2020 年 10 月 三版第 1 刷

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-957-511-394-0



地方制度法論

地方自治為憲法所保障的制度。我國直轄市、縣市人口面積達相當程度，採四年一次民主選舉及雙元分立之府會體制，相關法制與配備健全，地方事務有待積極推展，所以政策上應朝向地方分權，但另一方面，也有地狹人稠之現實及面臨全球化競爭、國家轉型之挑戰。就自治事項與委辦事項的劃分而言，干涉行政之如建築管制、文化資產保存、空氣污染防治，其基本或重要制度應界定為委辦事項，中央享有立法權，但地方自治團體得針對與地方密切相關之項目，出於特殊需要，制訂「橫出」、「上乘」之補充性法規。本書並討論地方自治團體之各種高權，包括行政爭訟權與憲法訴訟權。



定價：720 元



元照網路書店



元照讀書館



元照出版公司

地址：臺北市館前路28號7樓

電話：(02)2375-6688

網址：www.angle.com.tw