

元照

 大學用書

地方自治法 基礎理論與實務

蕭文生
—
著

名師必修課
體驗講堂



案例寫作



實例研討



裁判解析

立即掃碼
免費課程



購書請上：<https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=18663>

地方自治法

基礎理論與實務

蕭文生 著



元照出版

搶先試閱版

元照出版公司

四版序

地方制度法與財政收支劃分法近來成為政治與法制攻防重點，財政收支劃分法2025年兩次修正更影響整體地方自治秩序之運作；延宕幾十年之行政區劃（程序）法終於在2025年11月11日由總統公布，立法院於三讀通過行政區劃程序法時，附帶決議要求2026年7月1日前實施。地方自治團體之新設、廢止或調整終於有法律上之依據。除法令不斷修改外，行政與司法實務以及相關學術亦蓬勃發展，為使本書內容能夠與時俱進，有修訂本書之必要。

本書將2026年5月底前相關法令之修改與增訂、司法院解釋與憲法法庭裁判、法院裁判、行政機關之令函以及學術理論之重要發展盡可能融入本書，亦盡可能修正本書原有錯誤或語意不清之內容，希望能夠繼續提供讀者我國地方自治法最新之面貌。

本書之增修，除感謝元照出版公司專業工作團隊之大力協助外，我的一群助理，中正大學法研所同學邱曉翌、蕭峻興、蘇立庭與王紀涵之辛勞校稿，在此由衷感謝。本書雖一再校閱，仍不免有疏漏或不足之處，尚祈各界先進不吝指正與提供建議。

蕭文生 謹識

2026年5月於嘉義

目 錄

四版序 自 序

第一章 憲法與地方自治

第一節 地方自治之意義	1
第一項 公法人	1
第二項 在法律範圍內實施	2
第三項 有權力及能力處理地方事務	2
第四項 自我負責	3
第二節 實施地方自治之目的	3
第三節 地方自治與國家形式	5
第一項 中央集權與地方分權	6
第二項 均權制度	6
第四節 憲法有關地方自治之保障	8

第二章 地方自治法之內容及界限

第一節 地方自治須依法為之	11
第一項 人民參與地方自治之權	11
第二項 須有自治事項之規定	12
第三項 須有相關自治監督規定	12
第二節 地方自治之制度性保障	13
第一項 制度性法律主體之保障	14

第二項	客觀法律制度之保障	16
第三項	主觀法律地位之保障	21
第三章 地方自治法制化之發展		
第一節	省縣自治法、直轄市自治法制定前之地方自治	25
第二節	省縣自治法與直轄市自治法之誕生	29
第三節	地方制度法時代	31
第四章 地方自治團體		
第一節	地方自治團體之定義	35
第二節	地方自治團體之特色	37
第一項	地方自治團體為地域團體性質之公法人	37
第二項	構成員係強制加入	38
第三項	追求構成員之利益及公共利益	38
第三節	地方自治團體之姓名權	38
第五章 地方自治團體之構成要素		
第一節	土 地	43
第一項	升 格	44
第二項	脫 離	44
第三項	合 併	45
第四項	改制直轄市	45
第五項	行政區劃程序法	46
第二節	居 民	49
第一項	居民之認定	49
第二項	各級地方自治團體居民（人口）數	51
第三項	居民之特別權利	51
第四項	居民之特別義務	58

第三節 高權行為	60
第一項 立法高權	61
第二項 組織高權（自主組織權）	110
第三項 人事高權	116
第四項 財政高權	119

第六章 地方自治團體之任務

第一節 自治事項	124
第一項 固有自治事項	125
第二項 傳來之自治事項	135
第二節 委辦事項	137
第三節 區分自治事項與委辦事項之理由	141
第四節 我國法律規定地方主管機關條款之意涵	143

第七章 地方自治團體之組織

第一節 地方立法機關	148
第一項 地方立法機關成員產生之方式	148
第二項 議長與副議長、代表會主席與副主席	150
第三項 地方立法機關之集會	159
第四項 地方議會之職權	161
第五項 地方議會之組織	164
第六項 地方民意代表之權利及義務	165
第二節 地方行政機關	189
第一項 直轄市政府成員	189
第二項 縣（市）政府成員	195
第三項 鄉（鎮、市）公所成員	197
第四項 區公所	198
第五項 村（里）	199

第三節 地方行政機關與地方立法機關之關係	203
第一項 提出施政與業務報告	203
第二項 質 詢	207
第三項 列席說明	211
第四項 協商機制	212
第五項 覆議制度	212

第八章 自治財政

第一節 地方收入	217
第一項 稅課收入	218
第二項 自治稅捐收入	222
第三項 工程受益費	231
第四項 規費收入	234
第五項 補助款收入	248
第六項 公債收入	253
第七項 罰鍰及賠償收入	257
第八項 財產收入	258
第九項 信託管理收入與營業盈餘捐獻贈收入	259
第十項 公共造產收入	259
第十一項 其他收入——以特別公課為例	262
第二節 地方支出	264
第一項 支出事項	264
第二項 中央費用與地方費用之區分	267
第三節 公庫制度	270
第四節 預算制度	272
第一項 預算之提出	273
第二項 預算之審查	280
第三項 預算之執行	292
第四項 預算之審計	293

第九章 地方自治監督

第一節 地方自治監督之意義與功能	298
第一項 地方自治監督之意義	298
第二項 自治監督之功能	299
第二節 自治監督機關	301
第三節 自治監督原則	303
第一項 公益原則	303
第二項 便宜（權變）原則（Opportunitätsprinzip）	305
第三項 補充性原則	307
第四項 比例原則	308
第四節 自治監督之種類	309
第一項 立法監督與行政監督	309
第二項 事前監督與事後監督	310
第五節 自治行政監督之密度	312
第一項 法律監督	312
第二項 專業監督	313
第三項 法律監督與專業監督適用之領域	314
第六節 地方自治監督之措施	315
第一項 概 說	315
第二項 法律監督之監督措施	315
第三項 專業監督之監督措施	349
第四項 其他監督措施	350
第七節 自治監督之界限	352
第八節 自治監督措施之救濟	353
第一項 執行委辦事項監督措施之救濟	354
第二項 辦理自治事項監督措施之行政爭訟	354
第三項 聲請憲法法庭判決（司法院解釋）	356

第十章 地方自治團體之協力合作

第一節 地方制度法	365
第一項 地方制度法第21條——協商辦理	365
第二項 地方制度法第24條——合辦事業	366
第三項 地方制度法第24條之1——區域合作組織、 訂定協議、行政契約或其他方式合作	368
第四項 地方制度法第73條及公共造產獎助及 管理辦法第3條	371
第二節 專業法律	372
第三節 行政法人	373
第四節 地方自治團體區域合作之問題	375

附 錄

一、地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序	377
二、各級政府公共債務統計表（115年2月底）	384
三、行政契約範本	386
四、監察院調查報告	389

索 引	407
-----------	-----

第一章

憲法與地方自治

學習重點

地方自治之意義、實施地方自治之目的以及我國憲法有關地方自治之保障。

第一節 地方自治之意義

地方自治雖是現代國家內非常普遍的現象，亦常常是作為國家民主化過程中一項重要的指標，但由於各國的憲政秩序、政治、社會發展呈現不同的風貌，因而一個國家實際上是否實施地方自治，並不容易從表象判斷，例如，各國皆有所謂的「地方政府」，但此絕非表示該國一定實施地方自治。此外，各國有其歷史背景與經驗，對於地方自治的設計與保障呈現不同的風貌，因此亦增加判斷的困難。

地方自治主要係指，地方自治團體在法律規定範圍內，有權力及能力以自我負責的方式，規範及處理地方事務。地方自治可分為四個部分加以說明。

第一項 公法人

實施地方自治之組織（地方自治團體）必須具備法人之性質，換句話說，地方自治團體在法律上與國家並非同一，而是具有法律獨立人格的組織。地方制度法第2條第1款規定，地方自治團體指依地方制度法實施地方自治，具公法人地位之團體。強調具有公法人性質之目的在於，地方自治團體係能夠獨立享受權利負擔義務之主體，而非國家的附庸或所屬機關¹。司法院釋字第467號解釋指出，省為地方制度層級之地位仍

¹ 司法院釋字第467號解釋理由書指出，憲法上之各級地域團體符合下列條件者：

2 ● 地方自治法基礎理論與實務

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，自非地方自治團體性質之公法人²。我國目前具有公法性質公法人地位之地方自治團體為直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）與直轄市山地原住民區。

第二項 在法律範圍內實施

地方自治必須在法律規定範圍內實施，以我國而言，地方制度法第2條第1款「……依地方制度法實施地方自治……」規定即在表明，地方自治並非得任意為之³。但另一方面並非表示，立法者得任意規定地方自治之內容。

地方自治在許多國家中皆以憲法加以保障，若地方自治僅能在法律規定範圍內為之，兩者間似乎存在著某種矛盾，尤其是當規範地方自治的法律規定，不符合憲法保障地方自治之目的時，將產生爭議。惟即使憲法直接保障地方自治，但憲法規定，一般而言，皆十分簡潔與抽象，若無法律規定加以具體化，地方自治的實施，將產生困難及不確定性，因此，重點在於如何使規範地方自治的法律符合憲法保障地方自治之目的，此時，「制度性保障」的概念即扮演十分重要的角色。

第三項 有權力及能力處理地方事務

地方自治團體必須有權力及能力來處理地方事務，地方自治團體必須享有一定事務之管轄權（地方事務）來凸顯與國家管轄領域的不同，此即憲法第十章規定中央與地方權限之原因，換句話說，地方自治團體就特定事項享有所謂的「立法並執行」之權。除權限之賦予外，亦必須賦予地方自治團體享有足夠的人力及物力資源，亦即人事權與財政權，來處理地方事物，僅是形式上給予處理權限並不足夠，應使地方自治團體在實際上有能力處理地方事務。除地方制度法規定外，地方自治團體

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。

² 臺灣省目前並非地方自治團體性質之公法人，但如有其他法律特別規定，仍有可能成為其他類型的公法人。惟迄今為止並無任何法律賦予臺灣省法人格。

³ 在法律規定範圍內係指，除憲法明確規定外，立法者得就地方事務之範圍以及自我負責之方式等加以規範。

實際上是否有能力處理地方事務，取決於相關公務員法、財政收支劃分法等規定。

第四項 自我負責

地方自治團體必須能夠以自我負責的方式處理地方事務，所謂自我負責的方式係指，在處理地方事務範圍內，地方自治團體可自主決定，是否以及如何為之，不受國家指揮，換句話說，地方自治團體得以憲法或法律所賦予之權限、人力及物力資源，獨立對外單獨作成決定並負擔責任。司法院釋字第498號解釋指出，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。惟所謂的自我負責並非指得自由任意為之，亦非表示國家絕對完全不得介入。地方自治團體並非獨立於國家之外而成為國中之國，因而排除中央政府任何介入，地方自治團體仍屬國家整體法秩序之一部分，國家仍然可對地方自治團體作必要的監督。但監督除須有法律依據外，僅限於一定的範圍及方式，且主要為事後監督，以確保地方自治團體仍能自我負責地處理地方事務。

第二節 實施地方自治之目的

地方自治之實施除了歷史因素外，由於在各國實施的時間長短不同以及成效也有差異，對其評價亦有所不同，從基層民主的讚美一直到黑金政治的批評，地方自治呈現兩極的毀譽光譜⁴。在現代社會為何要實施地方自治呢？此可以從理論上（制度面）以及實際上（發展面）加以說明。首先，實施地方自治係基於垂直權力分立考量，防止國家權力集中並避免權力濫用⁵。傳統國家權力水平分立（行政、立法、司法）制

⁴ 有關地方自治之功能，參照薄慶玖，地方政府與自治，5版，2004年3月，頁13-19。對地方自治之批判，蔡茂寅，地方自治之基礎理論，台灣本土法學雜誌，11期，2000年6月，頁5-6。

⁵ 司法院釋字第498號理由書指出，地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權。

4 ● 地方自治法基礎理論與實務

度相互監督與制衡之機制，在政黨介入國家權力運作後，功能受到重大限制，甚至出現窒礙難行的情形，因而無法達成原有的目的⁶；再加上國家事務日益複雜，傳統上將所有國家權力集中於所謂「中央政府」層級的想法亦逐漸不符合實際的需要。因此，將國家權力分配給不同層級的政府並使其各自擁有自主決定之權限⁷，以防止國家權力集中於特定政黨的情形，便成為可能的解決之道。換句話說，藉由權力的分散，不僅是水平的，再加上垂直的分立，能夠降低權力濫用的機率。由於地方自治具有分權及權力衡平的性格，其亦係民主自由國家秩序的重要基石⁸。惟不可否認的是，垂直權力分立亦會產生負面的副作用，例如，中央與地方權限劃分不易，易造成彼此間之權限衝突⁹。至於如何垂直分立，一般而言，中央政府以立法為主，執行為輔；地方政府以執行為主，立法為輔。蓋中央須規範全國事務，基於國內秩序一致性之要求，以立法為主；而地方實際處理與人民直接相關事項，須因地制宜，故以執行為主。

此外，基於住民自治之理念，地方自治亦被稱為基層民主之櫥窗，藉由地方自治之實施，促使國家全部的區域皆能達成均衡發展的目的，

⁶ 特別是在內閣制國家，由於透過政黨運作使得行政與立法在實際上合一，中央政府權力集中於特定政黨，水平權力分立相互監督與制衡之功能幾乎難以發揮。

⁷ 最高行政法院111年度上字第26號判決指出，地方自治為憲法所保障之制度，憲法於第十章詳列中央與地方之權限，除已列舉事項外，憲法第111條明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，有一縣性質者則屬於縣，旨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。

⁸ 蕭文生，地方自治團體之自主組織權，公務員法與地方制度法，台灣行政法學會主編，2003年1月，頁269。高雄高等行政法院101年度訴字第385號判決指出，地方制度之權力分立目的，除在防止地方機關濫權，亦在促使地方機關決定達到盡可能正確之境界，當憲法將權力分散以保障人民權利自由，它同時亦期待各分散之權力得整合促成可運作之機關團體，藉由權力之分離但互依，自主且互動，使得公共政策之思辯與對話積極展開，各權力機關自須相互尊重各自享有之權限並遵守憲法及法律之界限，不容彼此侵犯而破壞權力分立之精神，否則即屬違法。

⁹ 中央與地方權限衝突最常見之案例即是警察人事權之爭議；此外，近年來由於環意識抬頭，環保事務亦常成為中央與地方衝突之導火線。2020年則因進口豬肉萊克多巴胺安全容許值引起中央與地方有關食品安全管理之爭議。

創造共同的生活價值與水準，此乃是地方自治積極的一面。在保障地方自治下，地方自治團體可以自由決定，在既有的人力、物力資源以及先天環境下，如何發展出自己的特色，而非由中央做集中式或計畫式地規格化每一地區的發展，也因此地方自治具有融合（整合）功能，能夠凝聚地方居民之向心力，而此正是每一個地域團體繼續存在所需之要素¹⁰。換句話說，賦予每一個地方自治團體多元發展的可能性，充分利用本身之特長與優點，而非每一個地方自治團體都往同一個方向發展。各個地方區域皆有自己的特色，在多元發展下，國家始有競爭力。司法院釋字第498號解釋理由書指出，憲法於第十一章第二節設「縣」地方制度之專節規定，分別於憲法第118條、第121條、第128條規定直轄市、縣與市實行自治，以實現住民自治之理念，使地方人民對於地方事務及公共政策有直接參與或形成之權。惟從我國各地地方政府皆不斷爭設科學園區或工業園區、搶建天空步道來看，不可否認的是，多元發展發揮特色並非容易之事。

最後，地方自治係以自我負責方式處理地方事務，尤其藉由地方自治法規之制定，亦即由地方自治團體對於地方事務享有規範權（涉及本身事項即為最熟悉的領域），使得規範者與受規範者的距離縮小，同時減輕中央立法者必須考量實質上地區差異所造成的立法負擔——對於中央立法者而言，地區的差異通常不易知悉，且地區情況有所改變時，亦無法即時針對地區性的需求作出合乎實際之決定——確保法規能夠具體落實並得增進行政效率。此即司法院釋字第498號解釋理由書所稱，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。

第三節 地方自治與國家形式

地方自治並非獨立於國家之外，但憲法在國家（法人）之外，另外規定了地方自治團體，亦在凸顯地方自治團體絕非是國家的附屬品而是具有自主的法律地位與法人格。討論地方自治議題，無法規避國家與地

¹⁰ K. Lange, Kommunalrecht, 2. Aufl., 2019, S. 12 Rn. 27.

6 ● 地方自治法基礎理論與實務

方自治團體彼此間的關係，地方自治究竟在憲法上享有多少重要性，則與國家形式息息相關。

第一項 中央集權與地方分權

傳統上國家可簡略分為兩種類型，一是中央集權，一是地方分權，此係以國家權力之歸屬為分類標準。中央集權係指國家所有權力歸中央（政府）所有。但此並非表示在中央集權的國家內，不存在地方政府。事實上多層級的地方政府在中央集權國家內是存在的，只不過地方政府的地位屬於中央派駐（地方的）機關而已。我國在精省過程中，並未明確廢除「省」，仍設有省政府、省諮議會等「地方政府」，但依地方制度法第2條第1款規定，省政府僅是行政院之派出機關。因此設置地方政府的國家並非表示一定是實施地方自治的國家，重點在於地方政府如何產生以及其權力來源為何；若地方政府之成員皆為中央政府指派，且其行為皆受中央政府指揮監督時，權力皆歸屬中央（政府）所有，則縱使存在地方政府，仍為中央集權之國家。

地方分權則係指國家權力來自地方且基本上由地方所擁有。中央（政府）之權力則係透過與地方簽訂之契約或依憲法規定，將地方權力移轉給中央，此種情形在聯邦國家最為普遍，例如，美國，其在體制上存在聯邦以及各州。各州皆有獨立的憲法，完整的三權分立，從外在觀點來看，皆具有國家的特質。聯邦權力來自憲法的列舉規定，聯邦憲法的修改需要獲得各州之同意。在分權國家亦有中央（聯邦）政府與所謂的「地方政府」之分，惟此處的「地方政府」享有獨立的國家權力，與中央集權下的地方政府並不相同。

第二項 均權制度

我國憲法中第十章規定了中央與地方之權限，第十一章規定了地方制度，看起來很容易使人認為我國是採取地方分權制度。惟我國的省與聯邦國家中的邦或州不同，省並未如同聯邦國家中的州或邦制訂憲法，本身並不具有國家的特質；我國中央政府的權限並非是各省權限列舉後所剩餘者，而是與各省權限相同，均由憲法明定，因此，我國並非採地方分權制度。但我國亦非採中央集權制度，省、縣層級地方政府並非中

中央政府派駐地方的機關，而是由省民、縣民以自治方式透過選舉選出¹¹。

司法院釋字第498號解釋理由書指出，地方自治為憲法所保障之制度，憲法於第十章詳列中央與地方之權限，除已列舉事項外，憲法第111條明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，有一縣性質者則屬於縣，旨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。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。我國中央政府與地方政府各有其獨立的權限來源，地方政府並非由中央政府所派，地方政府對特定事項享有立法及執行權，因此我國所採取者非中央集權亦非地方分權制。中央與地方若有權限爭議時，並非以中央集權或地方分權制度下的基本理論為依據，而是必須自我國憲法上對於中央與地方權限的劃分原則與實際規定著手，才能得出正確的解決方案。解決爭議的基本方向，司法院釋字第498號解釋稱之為「中央與地方權限劃分之均權原則」。

惟憲法法庭111年憲判字第6號判決段碼61另指出，憲法除於第107條及第108條明定專屬中央立法之事項外，並未同時明定有專屬地方之立法或執行事項，其他政府權力如司法權、考試權及監察權，亦均專屬中央。就目前仍有適用之憲法第110條規定而言，該條第1項所列之各種縣自治事項，均可在憲法第107條及第108條找到相對應或類似性質之事項規定，而無中央立法權完全或絕對不及之縣自治事項。換言之，憲法第107條至第110條就中央、省及縣立法權事項及範圍之規定，並非相互排斥，互不重疊，反而有如同心圓式之規範架構，各個縣自治事項（小圓），均為其相對應之省自治事項（中圓）及中央立法權（大圓）所包涵。依憲法法庭之見解，如此一來，只有中央享有專屬中央立法之事項，地方並無專屬地方立法事項，且無中央立法權完全或絕對不及之縣自治事項，是否符合所謂中央與地方權限劃分之均權原則，不無疑問。

¹¹ 憲法法庭111年憲判字第6號判決段碼61指出，我國憲法就政府體制之垂直權力分立，係採單一國，而非聯邦國體制。

8 ● 地方自治法基礎理論與實務

僅以憲法規定之表面文字即得出此項結果，而未審酌憲法對於地方自治之制度性保障，論理上應有不足之處。

第四節 憲法有關地方自治之保障

由於我國並非採中央集權，亦非採地方分權制度，因此有關地方自治的保障無法僅依理論的層次即可得知其內容，而是必須自憲法實際規定中加以理解¹²。憲法中有關地方自治之保障主要在憲法第十章中央與地方權限（第107條至第111條）以及第十一章地方制度（第112條至第128條）共22條條文。基本上從憲法的規定中，可以得出下列重點，第一，憲法上所保障的地方自治團體種類繁多，計有6種，第112條規定的省、第121條規定的縣、第118條規定的直轄市¹³、第128條規定的市¹⁴（省轄市）、第119條規定的蒙古各盟旗以及第120條規定的西藏自治。前四種地方自治團體較為普遍且屬於在臺灣實際存在過的地方自治團體；後兩者有其歷史背景，並非本文討論的對象。至於目前亦實施地方自治的鄉（鎮、市），雖在一般法律層次亦承認其為地方自治團體，但其並非憲法所保障，甚至在憲法增修條文第9條修憲過程中亦未將鄉（鎮、市）的自治保障提升至憲法層級。雖有認為憲法對地方自治團體之層級僅規定至縣（市）層級，如在縣（市）層級以下另設次級地方自治團體，恐將損及縣（市）之自治權，其合憲性應受質疑。惟憲法雖未對縣（市）層級以下之自治團體有所規定，但是否表示絕對禁止以法律規定縣（市）層級以下之地方自治，或是授權立法者依實際政治、社會

¹² 詳見，林明昕，憲法框架下的地方自治，公法研究，5期，2023年6月，頁37-58。

¹³ 司法院釋字第258號解釋指出憲法第118條既將直轄市之自治，列入第11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；且直轄市人口密集，在政治、經濟、文化上情形特殊，其環境、衛生、公安及交通等建設，所需經費，恆較縣及省轄市龐大，須將其財源，妥為分配，以免影響市政建設之均衡發展，其教育、科學、文化之經費所占預算總額之比例數，應比照關於省之規定。

¹⁴ 司法院釋字第258號解釋指出，憲法所稱之「市」，有僅指省轄市者，例如第109條第3款所定「省、市」及第128條所定之「市」；有兼指直轄市者，例如第26條第1款所定「縣、市」。

狀況作通盤考量後決定，由於資料並不充分，並無決定性之答案¹⁵。從現實面來看，鄉（鎮、市）實施地方自治在我國已有長久歷史，即使毀譽參半，或甚至主張廢除鄉（鎮、市）自治之聲量占多數且在1996年召開之國發會已作出取消鄉（鎮、市）自治之結論，但在隨後新制定的地方制度法仍保留鄉（鎮、市）之自治地位，鄉（鎮、市）自治再次被法律所承認。至於2014年地方制度法增加的地方自治團體——直轄市山地原住民區，則是特殊時空環境下的產物，雖有憲法增修條文第10條為其法理依據，但與一般所認知之地方自治團體差異極大。

第二，憲法雖保障地方自治，但此種保障與我國歷史上的傳統並不完全相符¹⁶，因此除實質規定外，憲法亦設計了程序上的規定，以促使及保障地方能夠真正實施自治。此即司法院釋字第259號解釋理由書所稱，憲法規定之地方自治，須循序實施。首先，由立法院制定省縣自治通則，而非由中央的行政院直接介入省縣自治；再由省（縣）召集省民代表大會（縣民代表大會）依據省縣自治通則制定省（縣）自治法，實施地方自治。透過多層次的程序設計來確保地方自治的實施。

第三，在憲法中明白列舉地方自治團體應有的權限，以避免中央立法者透過法律任意變動或剝奪地方自治團體的權限，例如，憲法第109條規定省立法並執行之事項，第110條規定縣立法並執行之事項。惟第118條保障的直轄市在憲法上並無明確的權限規定，而是僅規定「直轄市之自治，以法律定之」，就權限保障而言，相較憲法第128條規定市（省轄市）準用縣之規定，直轄市似乎比市（省轄市）還不如。

以主體與權限是否受到憲法保障，得將我國曾實施地方自治的地方自治團體分為三級，第一個層級是省、縣跟市，其不但自治地位受憲法保障，自治事項亦受憲法保障，例如，憲法第110條第1項規定，縣教育事項由縣立法並執行之，具體實施地方自治的法律則不能剝奪縣對於縣教育的自治權。第二個層級是直轄市，其自治地位雖受憲法保障¹⁷，但

¹⁵ 有關此項爭議，黃錦堂，地方制度法論，增訂3版，2020年10月，頁16-18；劉文任，地方制度法釋義，6版，2025年9月，頁135-137。

¹⁶ 蔡志方，憲法與地方自治保障，蔡志方、陳清秀主編，地方自治法，2版，2021年12月，頁7指出，現代意義的地方自治在我國歷史發展過程中並未曾實施過。

¹⁷ 惟亦有認為直轄市係法律保障之地方自治團體，憲法第118條規定之解釋有兩種可

國家圖書館出版品預行編目資料

題名／著者：地方自治法基礎理論與實務
／蕭文生著
版本：四版
出版：臺北市：元照出版公司, 2026.06
識別碼：ISBN 978-626-369-452-1 (平裝) |
CIP 115006891
主題詞：LCSTT：地方自治 | LCSTT：
地方法規 | LCSTT：論述分析
分類號：588.22

地方自治法 基礎理論與實務

搶先試閱版

5C259RD

作 者 蕭文生
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 600 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 2019 年 9 月 初版第 1 刷
2026 年 7 月 四版第 1 刷

Copyright © by Angle Publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-626-369-452-1



本書簡介

本書共分十章，包括憲法與地方自治、地方自治法之內容及界限、地方自治法制化之發展、地方自治團體、地方自治團體之構成要素、地方自治團體之任務、地方自治團體之組織、自治財政、地方自治監督以及地方自治團體間之協力合作。各章各有其重點，但亦互相關聯，共同構成完整之地方自治法體系。

地方制度法與財政收支劃分法近來成爲政治與法制攻防重點，財政收支劃分法2025年兩次修正更影響整體地方自治秩序之運作；延宕幾十年之行政區劃（程序）法終於在2025年11月11日由總統公布，立法院於三讀通過行政區劃程序法時，附帶決議要求2026年7月1日前實施。本書對之皆有詳細介紹與說明。此外，本次改版新增2026年5月底前相關法令之修改與增訂、司法院解釋與憲法法庭裁判、法院裁判、行政機關之令函以及學術理論之重要發展，亦修正原有錯誤或語意不清之內容，期能呈現我國地方自治法最新之面貌。

 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



元照網路書店



元照粉絲團

