

# 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

## 我國地方自治法制之課題

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC89 - 2414 - H - 032 - 005 -

執行期間：88 年 08 月 01 日至 89 年 07 月 31 日

計畫主持人：蔡秀卿

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：淡江大學

中 華 民 國 90 年 02 月 日

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

## 我國地方自治法之課題

### Preparation of NSC Project Reports

計畫編號：NSC 89-2414-H-032-005

執行期限：88年08月01日至89年07月31日

主持人：蔡秀卿 淡江大學公共行政系

#### 一、中文摘要

目前我國地方自治法制之最緊急課題，應屬釐清中央與地方及地方間之關係。而中央與地方關係，一般而言，可從事務分配、補助金制度、財政調整、自治干預制度上具體化，不過，限於時間，本研究計畫僅限定在自治干預制度，其成果摘要如下：

- (一) 確定中央與地方之關係為「對等」、「協調」、「併立」關係，並非「上下」、「主從」、「優劣」、「支配服從」關係。
- (二) 建立以對等關係為前提之自治干預制度。包括建立中央對地方之「行政干預制度」、建立中央對地方之「準司法干預制度」及「司法干預制度」。
- (三) 建立地方自治團體參與中央行政及立法過程之制度。

**關鍵詞：**地方自治，地方分權，自治干預，自治監督，國政參加，機關訴訟

#### Abstract

Now, there are many perspectives on local self-government legal systems in Taiwan. Central-local government relations is one of the most important and urgent perspective. In this plan, I have achieved results as follows:

1. Central-local government relations is equal, cooperative, gone together; not up-and-down.
2. The construction of autonomy

intervention systems, including administrative intervention, quasi-judicial intervention and judicial intervention.

3. National participation of local government.

**Keywords:** local autonomy, Local self-government, decentralization, autonomy intervention, autonomy supervision, national participation, government suit

#### 二、緣由與目的

88年1月25日公布施行之地方制度法，雖在立法目的上意圖整合「省縣自治法」及「直轄市自治法」，於內容上雖增列「自治事項」、「委辦事項」之定義，並架構自治法規體系，明定「自治條例」、「自治規則」、「委辦規則」等之涵義，在地方制度建立上已有若干程度之明確化，但與地方自治發展及充實度最有關聯之諸多法制，卻仍停留在舊自治二法時代，裹足不前，其中問題性最大者，無非為中央與地方及地方間之關係問題。地方制度法第四章雖有「中央與地方及地方間之關係」專章，但從第七十五條及第七十六規定觀之，中央對地方及地方間之自治干預手法，僅有「撤銷、變更、廢止、停止執行」、「代執行」之最具強制性及權力性之干預手法，其他均付之闕如。此等強制性及權力性之干預手法，無疑係將中央與地方及地方間之關係視為「上下」、「主

從「優劣」「支配服從」關係之設計，不僅嚴重減損地方自治團體之自主性，更是自治干預制度未建立之最適證明。

按中央與地方及地方間之關係，為自治發展尺度之重要指標，在我國現今地方自治法制建立上應屬緊急課題。基此，本研究計畫乃著重在中央與地方及地方間關係理論之探討，同時，參考地方分權改革法制剛完成施行（原則上於2000年4月施行）之日本理論及實務經驗，作為我國地方自治法制下一階段改革之參考。

### 三、結果與討論

（一）中央對地方之關係應為對等關係：地方自治團體既為憲法保障之統治團體，並非國家之執行機關，在一定範圍內，應保有相當之自主性及獨立性，其自治權不容許受侵害，而地方自治團體既為憲法保障之統治團體，其法律之定位，與國家之統治團體，並無不同，兩統治團體並非「上下」「主從」「優劣」「支配服從」關係，而係對等關係，唯有將中央與地方關係視為「對等」「協調」「併立」關係，始符合憲法保障地方自治之意旨。

（二）應建立以對等關係為前提之自治干預制度：以中央與地方之對等、協調、併立關係為前提，可在事務分配、補助金制度、財政調整、自治干預制度上具體化。本研究計畫限於時間，僅限定在自治干預制度上，探討以對等關係為前提，如何架構自治干預制度。在論理上，自治干預一般可分為立法干預、行政干預及司法干預，而立法干預，一般又將之以地方條例與中央法律關係問題處理，性質較特殊及獨特，不在本研究計畫探討之列。因此，本研究計畫僅針對行政干預及司法干預探討之，茲有以下結論：

1. 應建立中央對地方之「行政干預制度」：於建立行政干預制度時，應考慮以下幾項原則：（1）應分為對自治事項之干預與對委辦事項之干預。地方制度法上既然對自治事項及委辦事項有不同之界定，兩事項區別之實益，應在自治行政干預上反映，一般而言，從尊重自治之觀點，對自治事項之干預應較對

委辦事項之干預為輕及限定。（2）自治行政干預手法，依其性質可分為權力性之干預及非權力性之干預。前者包括同意權、許可權、承認權、指示權、代執行等；後者包括協議、勸告、建議、請求改善等。對自治事項之行政干預手法，應以非權力性之干預手法為原則，至於對委辦事項之干預手法，則容許權力性之干預手法。（3）行政干預之法定主義。為防杜中央侵害自治體之自治，自治干預手法應以法律有明文規定者為限，例如在地方制度法或其他個別法規中明定。

2. 建立中央對地方之「準司法干預制度」及「司法干預制度」：此為解決中央與地方間因權限或自治干預而產生之爭議制度設計。為兼顧自治之尊重及解決機制之客觀公正性，宜兼採「準司法干預制度」及「司法干預制度」之兩階段處理程序，且前者為後者之前置程序。前者可在行政機關設置處理爭議機關，機關組織性質及成員，應考慮客觀性、中立性、民主性及專業性，其處理程序雖屬行政程序，但仍應顧及客觀性、中立性、民主性及專業性。後者則為司法訴訟程序，機關訴訟制度是最佳選擇。機關訴訟屬客觀訴訟，應以法律有明文規定者為限，故應於地方制度法上增列。

- （三）地方對中央之關係上應建立地方自治團體參與中央行政及立法過程之制度：為落實中央與地方之對等關係，應建立及強化地方參與中央行政及立法過程之制度。凡影響自治權之決定，均應建立地方參與國政制度，參與型態亦應以具強制力及拘束力者為宜。

### 四、計畫成果自評

在確定中央與地方之關係為「對等」「協調」「併立」關係，並非「上下」「主從」「優劣」「支配服從」關係理論上，將地

方自治團體之法律定位明確化，應有助於自治權論之發展。

在建立以對等關係為前提之自治干預制度上，包括中央對地方行政干預、中央對地方之準司法干預及司法干預，除提昇自治程度外，可為目前爭議頻繁之權限爭議問題，作全面性制度化之解決。

在建立地方自治團體參與中央行政及立法過程之制度上，使行政及立法過程更民主化，公開化，減少兩統治團體之對立，有助於民主的現代地方自治之發展。

## 五、參考文獻

- 1.室井力・原野翹編『新現代地方自治法入門』（法律文化社、2000）
- 2.塩野宏『国と地方公共団体』（有斐閣，1990）
- 3.室井力「地方公共団体に対する国家関与 行政的関与を中心として一」『現代行政法の原理』収録（勁草書房，1973）
- 4.室井力「地方自治法の現代的課題」『現代行政法の展開』収録（有斐閣，1978）
- 5.阿部照哉等『地方自治大系 2』（嵯峨野書院、1993）
- 6.西尾勝編著『分権型社会を創る 1 分権型社会を創る一その歴史と理念と制度』（ぎょうせい，2001）
- 7.西尾勝編著『分権型社会を創る 2 都道府県を変える！国・都道府県・市町村の新しい関係』（ぎょうせい，2001）
- 8.自治体問題研究所編集『地方分権の「歪み」』（自治体研究社，1998）
- 9.自治体問題研究所編集『地方自治法改正の読み方』（自治体研究社，1999）
- 10.自治体問題研究所編集部・日本自治体労働組合総連合自治体行財政局編著『Q & A 分権一括法と地方自治の課題』（自治体研究社，1999）