

# 第10章

## 地方制度

(憲§112~§128；憲增§9；地方制度法)

### ●重點提示

#### 壹、地方自治之意義

所謂地方自治係指一地區之人民，依據國家之授權，在國家監督之下，自定規章，自組機關，以管理該地方公共事務之法人。

#### 一、憲法本文規定

(→)省、直轄市及蒙古、西藏兩地方：

1. 依憲法第112條規定：「省得召集省民代表大會，依據省縣自治通則，制定省自治法，但不得與憲法牴觸。」憲法增修條文第9條第1項凍結：「省民代表大會之組織及其選舉，以法律定之。」該「省自治法」由立法院制定，又憲法第113條規定，省自治法應包括下列各款：
  - (1)省設省議會，省議會議員由省民選舉之，屬於省之立法權，由省議會行之。
  - (2)省設省政府，置省長1人，省長由省民選舉之。
  - (3)省與縣之關係
2. 憲法第114條規定：「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。」而憲法第115條則規定：「省自治法施行中，如因其中某條發生重大障礙，經司法院召集有關方面陳述意見後，由行政院院長、立法院院長、司法院院

長、考試院院長、監察院院長組織委員會，以司法院院長為主席，提出方案解決之（憲§115）。」

3. 依憲法第118條規定：「直轄市之自治，以法律定之。」
4. 依憲法第119條規定：「蒙古各盟旗地方自治制度，以法律定之。」
5. 依憲法第120條規定：「西藏自治制度，應予以保障。」

(二) 縣及省轄市：

1. 依憲法第121條規定：「縣實行縣自治。」
2. 依憲法第122條規定：「縣得召集縣民代表大會，依據省縣自治通則，制定縣自治法，但不得與憲法及省自治法牴觸。」縣民代表大會之組織及其選舉，以法律定之，故縣民代表大會為縣之政權機關（受增修條文第9條第1項凍結）。
3. 依憲法第123條至第127條均規定縣自治。
4. 依憲法第128條規定：「市準用縣之規定。」此處所謂市，係指省轄市，非指直轄市。

### 小觀念大突破

由上揭敘述，可知我國憲法規定地方制度的層級可分為省、縣兩級。但孫中山先生原主張地方自治以「縣」為自治單位。

### 小觀念大突破

「台灣省各縣市實施地方自治綱要」由來：依憲法第112條之規定，省要實施省自治須由省民代表大會依據「省縣自治通則」，制定「省自治法」；又依據憲法第121條之規定，縣要實施縣自治，亦須由縣民代表大會依據省縣自治通則，制定「縣自治法」。在動員戡亂時期，省縣自治通則在立法院二讀會中暫時擱置不議，亦即省縣自治通則尚未完成立法程序，故現在尚無憲法規定「地方自治」的實施。不過政府為求實現民主政治的實質，乃採變通方式，以「行政命令」制定辦法，實施台灣各縣市以下的地方自治，因此民國39年4月24日台灣省政府令頒「台灣省各縣市實施地方自治綱要」一種實施地方自治的行政

命令，規定縣市以下的自治原則、自治區域、自治事項、居民與公民、自治財政、自治監督等，依此綱要則自治團體為二級：

(一)縣及省轄市。

(二)鄉、鎮、縣轄市。

## 二、憲法增修條文規定（憲增 § 9）

民國85年底的國家發展會議作成了精簡省政府組織及業務功能的決議後，民國86年的第4次修憲中，賦予其法源基礎；精省係爲了提升行政效率、增加國家競爭力，修憲精省後，我國地方制度出現不一樣的轉變，依憲法增修條文第9條規定，地方制度之轉變如下：

(一)省縣地方制度，應包含下列各款，以法律定之：

### 1. 組織：

#### (1)省：

①省政府：省設省政府，置委員9人，其中1人爲主席，均由行政院院長提請總統任命之。

②省諮議會：省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。

#### (2)縣：

①縣政府：縣設縣政府，置縣長1人，由縣民選舉之。

#### ②縣議會：


A.縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。

B.屬於縣之立法權，由縣議會行之。

2. 監督：省承行政院之命，監督縣自治事項。

3. 關係：中央與省縣之關係，另以法律定之，即88年1月25日總統公布地方制度法。

(二)省府組織之調整：台灣省政府之功能，業務及組織之調整，得以法律爲特別之規定。所謂「法律」即87年10月28日總統公布之「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」。此條例最先將台灣省政府定位爲行政院派出機關，並非地方自治團體。

 小觀念大突破

司法院於87年10月22日公布之釋字第467號解釋：中華民國86年7月21日公布之憲法增修條文第9條施行後，省為地方制度層級之地位仍未喪失，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。符合上開憲法增修條文意旨制定之各項法律，若未劃歸國家或縣市等地方自團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務之主體者，於此限度內，省自得具有公法人資格。亦將省定位為非地方自治團體性質之公法人，但為地方制度層級之地位並未喪失。

## 貳、地方制度法

地方制度法（以下簡稱地制法）係立法院依據憲法第118條及憲法增修條文第9條第1項制定，並於88年1月25日公布，同年1月27日施行，係整合省縣自治與直轄市自治法之新創制法，其以「基本法」（fundamental law）規範地方制度。現行法律或未來增修法律，均不得牴觸地方制度法，確保中央與地方權限劃分之基本原則，不受任何法制之割裂或破壞。

### 一、實施地方自治之基本原則

地方自治者，非國家之直接行政，乃於國家監督之下，由地方自治團體，依其自己獨立意志，而處理其區域之事務之謂也。我國實施地方自治的基本原則分述如下：

- (一)採行「住民自治」原則：此即地方自治在政治上之意義，是指地方治理權人之行使須得地方居民之同意。因此，地方居民對於地方公職人員可以行使選舉、罷免之權；居民對於地方事務可以行使創制、複決之權。詳言之，「住民自治」乃源自於憲政主義之「民主國家原則」，且為地方自治所不可或缺，進而再使地方居民依法享有權利、負有義務。
- (二)採行「團體自治」原則：此即地方自治在法律上之意義，是指地方自治團體依法具有公法人資格。進一步言之，具有公法人資格之自治團體得以依法立法、依法行政，恪遵法治國家原則，辦理自治事項，並

執行上級政府交辦之委辦事項，以達地方直接行政、中央間接行政之效果。不過，地方自治基本原則之「團體自治」的落實必須植基於「住民自治」的基礎，此係源自於憲政主義之「法治國家原則」，比較特別的是，有些學者認為我國實施地方自治的基本原則，尚有採行「均權制度」之特徵。亦即，既不偏廢於中央集權，也不偏廢於地方分權，而以憲法及法律分別保留中央、地方自治事務，及其劃分基礎或準則。

(⇒)總之，地方自治受憲法之「制度性保障」，是民主法治國家不可或缺之重要內涵，且須透過「住民自治」、「團體自治」等二大基本原則加以落實。抑且，地方自治也是行政法各論的範圍，因此舉凡行政法學總論之法理，亦為我國在實施地方自治所須恪遵，如依法行政、比例原則即是。

## 二、地方制度法用詞之規定

(⇒)地方自治團體之意義：依地方制度法第2條第1款之立法定義為：「依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。」換言之，即在國家內之一定區域為實施地方自治，而由地方人民組成具有公法上權利能力，能獨立享受權利及負擔義務之公法社團。

(⇒)地方自治團體之性質：

1. 法律組織之性質：地方自治團體係國家依據法律授與自治權的團體，故在法律授與的範圍，方有享受權利、負擔義務的資格，因此地方團體具有法律組織的性質。
2. 經濟組織之性質：地方自治團體係以經濟事業為中心、經濟機關為骨幹、經濟合作為連生，故屬於經濟組織的性質。
3. 政治組織之性質：地方自治團體不論是選舉、行使政權，參於國事等自治權上，均屬於管理地方上公共事務的方式，因此地方自治團體應屬於政治組織的性質。
4. 地域組織之性質：地方自治團體係由國家領土一部分劃分出來，在特定的地域內得自由自主的意思來處理地方上公共事務，故性質上屬於地域性組織。

### (三)自治事項與委辦事項：

1. 自治事項：所謂自治事項乃指地方自治團體依憲法或地方制度法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項（地制法§2）。地方自治團體對其自治事項，原則上得自行管理，無須另行特別指示，因此在其固有之事項範圍內具有全面之管轄權。
2. 委辦事項：所謂委辦事項乃指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項（地制法§2）。故地方自治團體執行委辦事項時，所執行者並非本身地方事務，而係超越至該地方自治團體之上級政府事務。
3. 地方自治團體處理其自治事項與承辦中央主管機關之命令辦理委辦事項不同。前者，中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（訴願§79Ⅲ）；後者，除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。
4. 地方自治事項涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更（釋字第553號解釋）。

(四)核定：指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力（地制法§2）。

(五)備查：指下級政府或機關間就其全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉（地制法§2）。

(六)去職：指依公務員懲戒法規定受撤職之懲戒處分、依公職人員選舉罷免法規定被罷免或依法規定被解職權或職務者（地制法§2）。

### 三、地方制度下之地方行政組織層級（地制法§3）

(一)地方劃分為省、直轄市。

(二)省劃分為縣、市；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市。

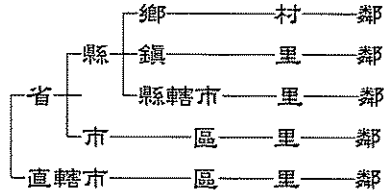
(三)直轄市及市均劃分為區。

四鄉以內之編組爲村；鎮、縣轄市及區域內之編組爲里；村、里以內之編組爲鄰。



### 小觀念大突破

由此可知，現行地方行政組織層級可繪爲下圖：



## 四、地方行政組織名稱變更及行政區域之劃分調整

(一)名稱之變更（地制法§6）：

1. 省：由內政部報行政院核定。
2. 直轄市：由直轄市政府提請直轄市議會通過，報行政院核定。
3. 縣（市）：由縣（市）政府提請縣（市）議會通過，由內政部轉報行政院核定。
4. 鄉（鎮、市）及村（里）：由鄉（鎮、市）公所提請鄉（鎮、市）民代表會通過，報縣政府核定。
5. 直轄市、市之區、里：由各該市政府提請市議會通過後辦理。
6. 鄉（鎮）符合地方制度法第4條第3項規定：改制爲縣轄市者，準用前項之規定。

(二)地方行政組織之新設、廢止、調整及改制（地制法§7、§7之1、§7之2、§87之1、§87之2、§87之3）：

1. 省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區〔以下簡稱鄉（鎮、市、區）〕之新設、廢止或調整，依法律規定行之。
2. 村（里）、鄰之編組及調整辦法，由直轄市、縣（市）另定之。
3. 縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）行政區域合併改制爲直轄市者，依下列規定：
  - (1)內政部基於全國國土合理規劃及區域均衡發展之需要，擬將縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制爲直轄市者，應