

論地方自治監督與司法救濟—趨向新夥伴關係
Supervising Local Autonomy and Judicial Appeal : The New
Partnership between Central and Local Governments

王保鍵 (Wang Pao- Chien)

國立台灣大學國家發展研究所博士班

(National Taiwan University Graduate Institute of National
Development)

中央選舉委員會專員

(Central Election Commission)

電子郵件：pao-chien@yahoo.com.tw

連絡電話: 0928967610

聯絡地址：台北市中正區徐州路5號10樓（第一組）

中文摘要：

依憲法第一一八條，直轄市自治地位係採法律保障。惟經司法院大法官釋字第五二七號、第五五〇號、第五五三號解釋影響下，直轄市自治地位已拉高至憲法保障層級。中央與地方關係已由過去上命下從之隸屬關係轉化為合作協調之新的關係架構。

在這種新的關係架構下，自治監督機關可藉預防性監督與抑制性監督、合法性監督與合目的性監督介入地方自治團體之自治權。地方自治團體於預算於年度開始後三個月內未完成審議、預算案經覆議後仍維持原決議、須代行處理態樣等情況發生時，自治監督機關可加以干預矯正。惟相對的，地方自治團體則可藉行政爭訟、解釋訴訟主張其權利。而依釋字第五五〇號，中央縱使要以法律為基礎增加地方之義務或負擔，還須跟地方協商，不能再片面以法律課予地方義務；中央與地方趨向一個新夥伴關係。

英文摘要：

According to Article 118 of the Constitution, the autonomous status of a municipality is protected by law. However, based on the Judicial Yuan Interpretation Nos. 527, 550, and 553, the protection of the status has become liaison with the Constitution. The relation between central and local governments has been transformed from a subordinate one into a cooperative and coordinating one, namely partnership.

The autonomy of local self-government entities can be intervened by self-government supervising institutions by means of preventive, restraining, legitimate and proposed supervisions under this new partnership. The supervising institutions can intervene and correct the entities when the budget of the latter is not approved in three months after the budget year begins, when the budget proposal is reserved as it is after second discussion, and when the it happens that action on behalf of the entity has to be taken. On the other hand, the entities can acclaim their rights by administrative and interpretation litigations. And, according to the J.Y. Interpretation No. 550, the central government has to coordinate with the local authorities when it would like to increase the obligation or burden of the latter by law, and its unilateral action is no longer applicable.

關鍵字：

地方自治、自治監督、憲法保障、解釋訴訟、新夥伴關係

Local Autonomy、self-government supervising、Constitution protection、interpretation litigations、namely partnership

地方自治監督與司法救濟—趨向新夥伴關係¹

Supervising Local Autonomy and Judicial Appeal : The New Partnership between Central and Local Governments

在喧騰一時的臺北市里長延選案中，臺北市認為核准里長之延期改選是地方制度法第八十三條所賦予之地方自治權；惟內政部卻認為臺北市對於「特殊事故」予以擴張解釋，逾越了地方制度法之規範，乃基於自治監督權報請行政院撤銷臺北市核准里長延選之決定。臺北市不服行政院的自治監督處分，乃訴請司法院大法官解釋（釋字第 553 號解釋）。在地方制度法施行後，中央與地方關係已由過去上命下從之隸屬關係轉化為國家公法人與地方自治團體公法人之府際協調的新關係架構。

在這種新關係架構下，中央不能再以權威的心態直接指揮地方自治團體，必須藉由協調合作的機制來尋求地方自治團體的配合。縱使中央有能力獨立完成的事項，也不能跳過地方自治團體而逕自實行。如二 00 四年總統大選後，泛藍群眾集結於總統府前廣場，於核准之集會遊行時間屆滿後，內政部警政署本身有能力調動保警或其他縣市警察來驅散現場民眾，但如此做將侵害臺北市之自治權，乃有內政部於深夜十一時五十五分緊急傳真公文到台北市政府，限台北市政府在凌晨一時前驅離示威者，否則將「代行驅散」（聯合晚報，2004.4.5）。復如桃園縣於二 00 四年八月艾利颱風過境後所產生的南桃園缺水問題，縣長朱立倫就直接對中央開砲，要求中央若再不正視 200 萬人缺水的嚴重問題，不但經濟部長何美玥應該下台，他還要率領鄉親北上拜會行政院（中央社，2004.8.31）。再到最近內政部對台東縣長當選人所為之停職處分，除當選人吳俊立提起行政救濟外；值得觀察的是，台東縣議會更通過不承認內政部指派的代理縣長賴順賢決議，強調只承認民選且具有民意的台東縣長吳俊立（台灣日報，2005.12.28）。這一切都顯現出地方對中央之作為不滿時，地方會提高分貝而採取抗爭的手段。

在中央與地方之新關係架構下，是一個中央必須尊重地方，中央要介入地方自治事務，還必須有法律上之依據。自治監督機關如何介入地方自治團體之自治權，如何干預矯正地方自治團體之違法行為，其法律基礎為何？地方自治團體對中央之介入干預是否有相當之對抗武器，其救濟管道為何？中央與地方之新關係架構是否可以導向良性的新夥伴關係？是本文探討之問題意識所在。

另本文僅就法制面極少數案例探討此一新夥伴關係的可能性，在實務上尚須進一步驗證。而這個新夥伴關係，吾人認為係指中央的有效的治理在於地方的支持；即地方的支持，可以減輕中央治理上的負擔，地方的抗拒，會增加中央治理上的困難。

¹ 作者衷心感謝匿名審查人的細心審查與寶貴的指正意見。本文初稿發表於 2004 年 5 月 1 日由國立暨南大學公共行政與政策學系主辦之「第十二屆新生代論文發表會學術研討會」。

一、地方自治團體之意涵—公法人地位

依立憲主義統治的政府（constitutionalism for self-government），以權力分立（separation of power (including bicameralism)）來確保人民之權利不會受國家或政府之非法侵害（Beer, 1993: 383）。在「水平面」之權力分立乃有行政、立法、司法之三權分立；在「垂直面」之權力分立乃有中央與地方之權力分立，地方自治從而產生。地方自治基本上係國家權力的分配模式之一，地方自治團體經由法定程序（due process）取得國家權力的分配機會，從而獲致國家部分資源的自主使用或處分權利（紀俊臣，1999: 3）。中央與地方間係一種「地方在地方有權，在中央有份」之理念建立（董保成，2001: 231）。

學理上之地方自治（Local Autonomy 或 Local Self-government）乃國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督之下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度（薄慶玖，1997: 5）。與地方政府係指在國家特定區域內，依憲法或中央法令之規定，自行處理局部事務，而無主權之地方統治機關（國家文官培訓所，2000: 4）。二者最大之差別所在，乃在於地方自治具有「住民自治」與「團體自治」二要素。

所謂「住民自治」，係地方上之居民依其個人自主意思透過民主程序之選舉、罷免、創制、複決機制來形成該區域內居民最大公約數之多數意志以決定該自治區域內公共事務之取向。這種以「個人自治」為基礎要素的「住民自治」係以民主主義為基礎，是一種具政治意義的自治，成為以英國、美國為首的英美法系國家所發展出來的地方自治特徵（蔡秀卿，2003: 615）。

所謂「團體自治」，係個人自治的延伸，由主體的個人集成團體，在該團體內，以自由意思決定政策，並相互遵守、執行決定。凡屬該團體之公共事物，由該團體規劃、決定政策並執行。這種「地方自治團體自治」以自由主義或分權主義為基礎，是一種具法律意義的自治，成為以法國、德國為首的歐陸法系所發展出來的地方自治特徵（蔡秀卿，2003: 615-616）。申言之，團體自治是由自治立法權、自治組織權，自治財政權所構成，凡一地域團體享有就自事項制定規章並執行之權限及具有自主組織權者，即為地方自治團體性質之公法人（可參見司法院大法官釋字第四六七號）。地方自治團體基於團體自治而產生之特殊公法人地位是有別於一般法律所創設之公法人²；基於此種地方自治團體性質之公法人地位，國家或任何其他權力機關均不得恣意侵害其自治權或干涉其自治事項。即地方自治團體之地位是受「憲法」(constitution)保障的³。

我國地方自治法制發展史，係由「台灣省各縣市實施地方自治綱要」到「省

² 依公法設立之團體，其構成員資格之取得具有強制性，而有行使公權力之權能，且得為權利義務主體者，亦有公法人之地位。參見大法官釋字第四六七號解釋理由書。

³ 惟此種保障在直轄市與縣市係有別的：憲法本文第十一章地方制度，共兩節；第一節為省，第二節為縣（第一二一條至第一二七條）。增修條文第九條規範保障的也是縣之自治，故對於縣之自治保障係採「憲法保留」之方式。而對於直轄市之自治則採「法律保留」方式（憲法第一一八條，直轄市之自治，以法律定之）。

縣自治法」、「直轄市自治法」，再到現行之「地方制度法」。「台灣省各縣市實施地方自治綱要」於民國三十九年公佈，我國開始實施地方自治，並於自治綱要第二條、第三條，賦予縣市公法人地位（但未賦予「省」公法人地位）；惟台灣省各縣市實施地方自治綱要若依「中央法規標準法」之規範，實應為行政命令之性質，非立法院通過，總統公布之法律。以行政命令賦予地方自治團體法人地位是允當，有待商榷；因法官係依「法律」獨立審判（憲法第八十條），顯不受自治綱要（行政命令）之拘束⁴。

民國八十三年通過實施的「省縣自治法」第二條暨「直轄市自治法」第三條則賦予省、縣（市）、鄉鎮縣轄市暨直轄市法人地位。這是我國在法律上正式賦予地方自治團體公法人地位之開始；而後地方制度法第二條更明定地方自治團體具公法人地位：「地方自治團體，指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體」。

另依訴願法第一條第二項：各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，可依本法提起訴願。本條款係訴願法於八十七年修正後新訂的，賦予地方自治團體可提起訴願，在行政救濟法上將地方自治團體視為一公法人，但有別於其他法人。

準此，目前我國地方自治團體已具有受法律保障之公法人地位，自治監督機關非依法律或法律之授權，不得介入干預地方自治團體之自治權。是以，我國中央與地方之互動關係已由過去之上下隸屬關係轉化為國家公法人與地方自治團體公法人，兩個公法人間之夥伴關係。而這個夥伴關係，是否還是普遍所認知的中央大、地方小之「大小夥伴關係」，抑或進一步在大法官相關解釋後架構出一「新夥伴關係」？

這個新的中央與地方關係係指一個中央與地方地位對等之關係，在地位平等基礎上，並應更側重地方自治之基層民主概念。讓地方自治之核心價值能真實的體現。本文乃由自治監督之角度切入加以論証。

二、自治監督之類型

中央對地方之監督干預介入權，係指國家為了使獨立的人格——地方自治團體之政治性行動合於一定的法規範，而對之持續的注意，並給予一定拘束之謂（張正修，2000：651）。

（一） 預防性監督與抑制性監督

預防性監督（*präventive Rechtsaufsicht*）係一「事前監督」機制，係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之謂（地方制度法第二條第四款）。亦即下級政府或機關

⁴ 故法院於受理地方自治團體所提起之行政救濟時，不得不援引司法院 34 年院解字第 2990 號解釋，認定地方自治團體具公法人地位，可以與一般人民同一之地位而受處分而據以提起訴願。

於行使其權限之前，應先經上級機關或主管機關之同意或承認，始能取得合法之效力。

學理上事前監督的手段包括：（1）指示權：要求依其指示行事，只適用於地方執行委辦事項；（2）參與權：監督機關對地方特定事項之作成保留同意權，非經其核准、核定不生效力，亦即核定權（趙永茂等，2001：323）。

地方制度法中採自治監督機關對地方自治團體之作為或不作為於事前採「核定」之事前監督機制略為：

- 1.省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）、區及村（里）名稱之變更，報自治監督機關核定（第六條）。
- 2.地方自治團體之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院核定（第二十二條）。
- 3.自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關、縣政府⁵核定後發布（第二十六條）。
- 4.委辦規則應函報委辦機關核定後發布之（第二十九條）。
- 5.地方議會之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各地方議會應依準則擬訂組織自治條例，報自治監督機關核定（第五十四條）。
- 6.直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長依前項延期辦理改選或補選，分別由行政院、內政部核准後辦理⁶（第八十三條）。

另為避免自治監督機關怠於行使核定權或因特殊政治考量而暫不行使核定權，乃要求核定機關應於一個月內為核定與否之決定；逾期視為核定，由函報機關逕行公布或發布。但因內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，經核定機關具明理由函告延長核定期限者，不在此限（第三十二條）。

核定的監督範圍包含適當性（合目的性）與合法性監督二面向；故須經核定的事項，上級機關應「全部」核定或不予核定，在未完成核定前，原決定不生效力（李惠宗，2001：302）。

抑制性監督（*repressive Rechtsaufsicht*）係一「事後監督」之機制，係指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂（地方制度法第二條第五款）。亦即自治監督機關保留事後審查之權力，以使糾正其不正之結果所為之監督⁷。

⁵ 有關訂有罰則之自治條例報請核定之規定，其中須經「縣政府」核定乙節，係屬贅文。參見內政部八十九年四月十日台內民字第八九〇三九九〇號函。

⁶ 本條文用語為「核准」，惟其意涵實與「核定」相同，亦為事前監督機制。

⁷ 另「地方稅法通則」之『備查』機制顯不同於「地方制度法」之『備查』機制。依地方稅法通則第六條，地方稅自治條例經地方議會完成三讀立法程序，於公佈實施前，須經自治監督機關、財政部及行政院主計處之備查。而財政部地方稅自治條例審議委員會於九十三年九月間對地方政府首次依地方稅法通則所提出之地方稅自治條例（六縣市，十二件），同意備查了兩縣市五件。其中，桃園縣政府擬課徵之「民用機場不動產特別稅」、「民用機場噪音區回饋特別稅」、「煉油廠特別稅」等三案，財政部審查委員會認為，前兩案涉及中正國際機場外國公司飛機起降課稅疑義，後一案則涉及國營事業廠外權益之問題，顯已違反地方稅法通則第三條之規定，乃決議「不同意備查」。足見地方稅法通則之備查，係為一實質的自治監督權，而此項自治監督權應為事前監督之機制（必須備查通過始得公布生效），條文用語似應以「核定」較佳。

學理上事後監督的手段包括：（1）知的權利：指實地視察、閱覽資料卷宗、要求書面報告或口頭報告之權；（2）駁斥更正權：監督機關對地方機關違法或不當的決定，要求在一定期限內改正；（3）代履行權：若地方機關不履行法定職務，監督機關得自行採取措施並代其履行；（4）解散地方議會：為最激烈的監督手段，非到不解散議會違法狀態無以排除時方可為之（趙永茂等，2001：323）。

而地方制度法之事後監督機制，僅係一「備查知悉」之功能。地方自治團體於其自治事項有全權決定之權限，縱使自治監督機關不同意，仍不影響地方自治團體其決定之法效性（仍屬有效），這與學理上事後監督手段顯有差異。

地方制度法中採自治監督機關對地方自治團體之作為於事後採「備查」之機制略為：

1. 除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉（鎮、市）規約發布後，應報縣政府備查（第二十六條）。
2. 直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所訂定之自治規則，除法律或自治條例另有規定外，應於發布後依下列規定分別函報有關機關備查或查照（第二十七條）。
3. 自律規則除法律或自治條例另有規定外，由各該立法機關發布，並報各該上級政府備查（第三十一條）。
4. 直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會之組織準則、規程及組織自治條例，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規；各權責機關於核定後，應函送考試院備查（第五十四條）。
5. 各地方政府應依準則擬訂組織自治條例，經該級議會同意後，報行政院備查。有關考銓業務事項，並應函送考試院備查。地方政府所屬機關及學校之組織規程，由各該地方政府定之⁸（第六十二條）。

（二） 合法性監督與合目的性監督

依司法院大法官釋字第四九八號解釋：「中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項⁹、委辦事項¹⁰，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否

⁸ 地方政府所屬機關及學校之組織規程除依本條第五項函送考試院備查外，並應依本法第二十七條之規定，分別函送市議會查照及函送上級政府備查。參見內政部八十八年二月二十三日台內民字第八八〇二五七四號函。

⁹ 自治事項 (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*) 依地方制度法第二條第二款：「指地方自治團體依憲法或本法規定，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。」

¹⁰ 委辦事項 (*Auftragsangelegenheiten*) 依地方制度法第二條第三款：「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。」

之監督。」復依司法院大法官釋字第五五三號解釋：「地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，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（參照訴願法第七十九條第三項）；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。」

故地方自治團體就憲法所保障之自治事項，中央機關應尊重地方之決定，不得為任何之監督；就法律所賦予之自治事項，中央機關得為適法監督，但不得為適當監督（即大法官釋字第五五三號解釋所稱「合目的性監督」）；就中央委辦地方之事項，中央機關同時為適法監督及適當監督（大法官釋字第五五三號解釋，蘇俊雄協同意見書）。

地方制度法第七十五條第二項、第四項、第六項便是採取合法性監督之途徑：「直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。縣（市）政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。鄉（鎮、市）公所辦理自治事項違背憲法、法律、中央法規或縣規章者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」

所謂合法性監督係在督促地方自治團體履行其公法上任務，並審查其公權力行為之合法性。也就是說，它是一種單純的合法性審查，只有在地方自治團體違法作為或不作為時，自治監督機關方得進行干預，至於其行為是否合乎目的，監督機關無權干預（張正修，2000：661）。即合法性監督乃是基於地方自治團體之自我任務執行上，基於受憲法保障之自治權下，國家對其行使最低限度的監控，所以又稱標準監督或一般監督（*sog. Standardaufsicht bzw. Allgemeine Aufsicht des Staates*），如無法律規定時，則無合法性監督之可能（陳慈陽，2000：386）。

另依地方制度法第七十五條第三項、第五項、第七項，對於委辦事項則採合目的性監督：「直轄市政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。縣（市）政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。鄉（鎮、市）公所辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」

即地方制度法對於委辦事項係採合目的性監督，因委辦事項之本質係屬中央政府或上級政府之事務，基於方便之考量等因素才委由地方自治團體代為執行；且依財政收支劃分法第三十七條第二項，委辦事項之經費，由中央委辦機關負擔。因此，委辦者基於委託人之地位自得於委託同時做各種專業上指示。而在委辦事項執行之際或之後，亦得進行「以妥當與否為審查重點」之適當監督（張正修，2000：663）。

申言之，依地方制度法第三十條、第四十三條、第七十五條之規定，地方自治團體辦理地方自治事項，僅不得違反「憲法、法律或法規命令」，並未規定不得違反一般行政命令或行政規則。亦即地方自治團體之自治事項，中央政府僅得

採取「低密度之合法性監督」方式，在不違反中央法律或法規命令範圍內，保留地方自治團體有「自主立法」及「自主解釋」之自治空間。此與上開法律規定地方自治團體辦理「委辦事項」不得違反「憲法、法律或中央法令」有別，亦即辦理委辦事項尚必須遵守中央政府之「職權命令」乃至「行政規則」，採取「高密度之合法性乃至妥當性之監督」方式¹¹。

（三） 爭點：不確定法律概念下之合法性監督

自治監督機關對地方自治團體自治事項進行合法性監督時，法律條文涉及不確定法律概念時，而中央與地方對法條構成要件之不確定法律概念（*unbestimmter Rechtsbegriff*）見解歧異時，該如何處理？

依訴願法第七十九條第三項：「訴願事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，其受理訴願之上級機關僅就原行政處分之合法性進行審查決定。」惟依司法院大法官釋字第五五三號解釋：「本件既屬地方自治事項又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。」有關此類事件之審查密度，釋字第五五三號解釋理由書中臚列有六判準：「：（一）事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者¹²，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。（二）原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。（三）有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？（四）法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？（五）對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。（六）是否尚有其他重要事項漏未斟酌。」

司法院大法官釋字第五五三號解釋擴張了訴願法所規範自治監督機關之監督範圍：只要自治監督機關認為地方自治團體對於不確定法律概念之判斷有恣意濫用之情形，便可加以撤銷或變更。惟不確定法律概念係立法者欲授權行政機關於適用法律時有自行判斷之餘地，法院對於不確定法律概念以審查為原則，但屬於行政機關之判斷餘地者，則尊重行政機關之判斷。而法院對於行政機關適用不確定法律概念時是否有恣意濫用之審查，法院見解分歧，一直是多所爭議，大法官乃發展出一套判準。

不確定法律概念之判斷餘地既須尊重行政機關（臺北市政府）之判斷，理論上，只有在臺北市政府判斷恣意濫用時，才由法院介入審查（法院對是否恣意濫用之判準見解分歧，須由大法官統一見解）。但釋字第五五三號解釋賦予自治監

¹¹ 臺北市政府九十一年五月八日府法秘字第 0 九一 0 八 0 二四四 00 號函，里長延選核備案釋憲申請書。

¹² 司法院大法官釋字第三一九號解釋：「考試機關依法舉行之考試，其閱卷委員係於試卷彌封時評定成績，在彌封開拆後，除依形式觀察，即可發見該項成績有顯然錯誤者外，不應循應考人之要求任意再行評閱，以維持考試之客觀與公平。」

督機關擁有「不確定法律概念之判斷是否恣意濫用」之審查權；惟自治監督機關本身也是一行政機關，卻可扮演法院的角色來審查地方自治團體是否有「不確定法律概念判斷恣意濫用」，是否合宜？而對自治監督機關之處理見解，地方自治團體能否心服接受，亦是另一問題。

故應可參考德國聯邦憲法法院於一九八八年六月二十一日就德國下薩克森邦「邦縣自治法與鄉鎮市自治法第八次改革法」一案中裁定：「只要不確定法律概念留下運作的空間，則其係開放給鄉鎮市，而非給自治監督機關；此外，不確定法律概念也經由訴訟的程序而加以事後審查。」（*Soweit unbestimmte Rechtsbegriffe Spielraeume belassen, eroeffnen Sich diese den Gemeinden, nicht der Aufsichtabeoerde; im uebrigen ist auch die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im Rechtsweg ueberpruefbar*）（黃錦堂，2003：688）。

預防性監督之核定權是一個實質審查權，審查並做出准駁決定後始完成法效性；而這個審查的過程，便是一個專業考量的判斷（臺北市政府依地方制度法所賦予之權限來審查里長是否應該延選），是法律解釋的問題，是對不確定法律概念之解釋，自應尊重該管行政機關之判斷餘地。

吾人認為應將合法性監督與預防性監督合併起來思考，具有核定（准）權者（預防性監督權者）應享有不確定法律概念之判斷餘地解釋權（合法性監督權）。故司法院大法官釋字第五五三號解釋，系爭之里長延選案；依地方制度法第八十三條，里長延選之核准權在地方自治團體（臺北市政府），則何謂「特殊事故」¹³之不確定法律概念之認定，自應由臺北市政府有權加以認定（里鄰編組調整為特殊事故），自治監督機關應予尊重。

也就是說，如果行政院同意對於地方自治團體自治事項僅得為合法性監督，則其對臺北市延選里長案所應考量的是，其程序是否合法，而非對於「特殊事故」此項不確定法律概念進行解釋與判斷的審查權（陳滄海，2003：126）。

至於說自治監督機關認為地方自治團體對「特殊事故」之不確定法律概念的判斷恣意濫用而加以撤銷，又是另一個問題，容後再論。

（四）中央與地方的新關係：中央自治監督權在自治事項上的限縮，尊重地方的差異性

中央在對地方自治團體於自治事項之監督上已揚棄過去諸事必管之方式，對於地方自治事項乃採取合法性監督與事後監督之機制。吾人以地方自治團體之自主組織權來加以說明，將現有的直轄市（臺北市與高雄市）之一級機關組織整理如下表：

¹³ 行政院對特殊事故之見解為：（1）重大災害、變故或其他不可抗力事件足以影響改選事宜者，（2）單一種類選舉有與其他種類選舉合併辦理之可能，不合併足以造成社會資源重複浪費情事者。參見內政部九十一年四月十一日台內民字第 0910003732 號函。

表 1：臺北市與高雄市一級機關中相異之組織對照表

組織	組織自治條例所規範之一級機關		該市所特有之其他一級機關組織
	機關名稱不同但業務功能相近者	該市所獨有的機關組織	
直轄市			
臺北市	公務人員訓練中心、訴願審議委員會、法規委員會	臺北翡翠水庫管理局	經濟發展委員會、觀光委員會、永續發展委員會
高雄市	公教人力發展局、法制局	海洋局	市立空中大學

資料來源：作者整合自臺北市政府與高雄市政府官方網站（<http://www.taipei.gov.tw>；<http://www.kcg.gov.tw>）。

由上表可以看出，同為直轄市層級的臺北市與高雄市在自治組織權上因其屬自治事項，乃有著高度的自主空間，北、高兩市乃可針對其地方上之特性及需要來決定自己的行政組織架構；中央之監督係屬「低密度之合法性審查」，乃採地方制度法第六十二條採取事後備查之監督機制。

另外地方自治團體可就其自治事項，除可依地方制度法第二十六條制定自治條例外，亦可依第二十七條訂定自治規則；自治監督機關對於地方之自治規則係採取「備查」之機制。地方自治團體亦可就委辦事項依地方制度法第二十九條訂定委辦規則；自治監督機關對於委辦規則係採取「核定」之機制。即中央在地方的自治立法權上，關於自治事項之監督亦採取限縮的立場，茲列表說明如下：

表 2：自治事項與委辦事項之監督機制比較表

	自治法規名稱	依據(地方制度法)	自治監督機關之監督機制	實務案例
自治事項	自治條例(無罰則)	第二十六條	備查	臺北市推動公共藝術自治條例
	自治規則	第二十七條	備查	臺北市建國假日玉市市集輔導管理辦法
委辦事項	委辦規則	第二十九條	核定	臺北市政府因應農會信用部經營危機處理工作小組作業規定

註：「臺北市政府因應農會信用部經營危機處理工作小組作業規定」係依行政院八十五年四月二十二日台八十五財一一〇八〇號函所制定。資料來源：作者自行整理。

也就是說中央在對地方監督上，自治事項與委辦事項是有所差別的，中央對地方於自治事項之監督係採取較限縮的態度，盡量不介入地方自治權，尊重各地方之差異性。

三、自治監督之方式

自治監督之手段（或稱矯正處分干預介入權），係指自治監督機關對於地方自治團體之行為或決定，認為違法或失職、或經令飭改正，但仍迄不遵辦者，給予行政處分，以資有效匡正之一種監督手段（薄慶玖，1997：471）。地方制度法賦予自治監督機關之自治監督方式概有：

（一）預算於年度開始後三個月內未完成審議

依地方制度法第四十條第四項：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所得就原提總預算案未審議完成部分，報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商，於一個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定之。」

按預算審議權係地方議會最重要的職權，透過預算審議權才能有效監督行政機關，而「團體自治」中之自治財政權係指地方政府為執行其職務，對於所需經濟財貨之取得、使用及管理各種行為之總稱；其中管理乃指地方經費處理之程序，如預算、決算（薄慶玖，1997：430）。而依司法院大法官釋字第五二〇號及第三九一號解釋則認定預算之性質係為一「措施性法律」。

預算審議權既是地方自治中團體自治之重要成分，若一旦地方自治團體於年度開始後三個月內未完成預算之審議時（依法須於會計年度開始一個月前審議完成），自治監督機關可被動地在地方行政部門之請求下介入干預處理（地方報請）。如果在自治監督機關之介入下，有關機關仍無法協商出妥協方案時，自治監督機關便可行使干預強度更強之矯正處分權，由邀集之自治監督機關逕行決定之，賦予議會未完成審議之預算的法效性。而一旦自治監督機關行使矯正處分之干預權時，無疑地剝奪了地方議會最重要之預算權，對地方自治團體公法人地位之干預強度頗深，乃於地方制度法中明文規範之。

（二）預算案經覆議後仍維持原決議

依地方制度法第四十條第五項：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案經覆議後，仍維持原決議，或依前條第五項重行議決時，如對歲入、歲出之議決違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之刪除已造成窒礙難行時，準用前項之規定。」

構成本條款之態樣有二：一為違法，係指違法相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限（行政訴訟法第四條，逾越權限以違法論）；二為窒礙難行，

係指（1）對維持政府施政所必須之經費（2）法律規定應負擔之經費（3）上年度已確定數額之繼續經費之刪除。

故一旦總預算案經覆議後，仍維持原決議，或依三十九條第五項重行議決時，產生違法或窒礙難行之情況時，自治監督機關便可被動地介入干預處理。這同樣是剝奪地方自治團體之自治財政權，嚴重地侵入地方自治團體之自治權，自應有法律明文依據方得為之；本條款乃賦予自治監督機關介入干預處理之法律依據，以符法律保留原則。

（三）代行處理：地方違反法律作為義務之介入干預機制

依地方制度法第七十六條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之；逾時仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）對前項處分如認為窒礙難行時，應於期限屆滿前提出申訴。行政院、中央各該主管機關、縣政府得審酌事實變更或撤銷原處分。行政院、中央各該主管機關、縣政府決定代行處理前，應函知被代行處理之機關及該自治團體相關機關，經權責機關通知代行處理後，該事項即轉移至代行處理機關，直至代行處理完竣。代行處理所支出之費用，應由被代行處理之機關負擔，各該地方機關如拒絕支付該項費用，上級政府得自以後年度之補助款中扣減抵充之¹⁴。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）對於代行處理之處分，如認為有違法時，依行政救濟程序辦理之。」

自治監督機關之代行處理矯正干預權是一個干預程度由弱到強的二階段過程：第一階段，是自治監督機關督促地方自治團體履行其作為義務，這類似於德國的糾正令（*Beanstandung*）¹⁵；第二階段，於地方自治團體仍不履行作為義務時，自治監督機關以自力代行處理。

一旦自治監督機關發動代行處理之矯正處分干預權時，會產生權限移轉之法律效果；也就是原屬地方自治團體之權限移轉至自治監督機關，自治監督機關乃取得權力正當性基礎得以介入干預地方自治團體之事務。此種嚴重侵犯地方自治團體自治權的代行處理之矯正處分干預權，自須有本條款之授權方符法律保留原則。

實務上，這種概念同樣也出現在立法院教育及文化委員會通過的「文化資產保存法（修正草案）」上，地方政府應依據文資法搶救文化資產，但如屆期不動作或情況急迫時，中央主管機關可依修正草案逕予代行處理，賦予中央政府得主

¹⁴ 「澎湖縣政府對本縣所屬各鄉（市）公所補助辦法」第九條：各鄉（市）公所依地方制度法第七十六條第四項規定支付被代行處理應負擔之費用者，本府得自當年度或以後年度對該鄉（市）公所補助款中予以扣減部分補助款抵充。「臺南縣政府對所轄鄉（鎮、市）公所補助辦法」第十條、「雲林縣政府對鄉鎮市公所補助辦法」第十條、「臺中縣政府對鄉鎮縣轄市補助辦法（草案）」第八條、「彰化縣政府對鄉（鎮、市）公所補助辦法」第十條暨原民會版的「原住民族自治法草案」皆有類似的規定。

¹⁵ 自治監督機關以書面方式對地方自治團體發出糾正令，訓令地方自治團體於一定期限內自行

動介入之權力（自由時報，2004.1.6）。另外「行政院新聞局對於有線廣播電視節目、廣告管理、費用及權利保護代行處理原則¹⁶」，地方政府依有線廣播電視法第六十三條規定，對於違反節目管理、廣告管理、費用及權利保護各章規定，應作為而不作為時，行政院新聞局得以該局之名義作成行政處分，代行處理。

（四） 違法行為之撤銷、變更、廢止或停止其執行

依地方制度法第七十五條、司法院大法官釋字第四九八號、第五五三號解釋，對於自治事項採合法性監督，對於委辦事項則採合目的性監督。對於地方自治團體辦理自治事項或委辦事項之違法行為¹⁷，自治監督機關可行使「撤銷、變更、廢止或停止其執行」之矯正處分干預權：（1）「撤銷」係指自治監督機關對於地方自治團體違法行為依法使其效力溯及地失效。惟為維持「法安定性原則」，有權機關可基於信賴保護原則，而另定失效日期僅向將來失其效力¹⁸。（2）「變更」在行政法學上係屬「形成處分」，這種形成處分有設定新的法律上之力者（設權處分）、有對於既已成立之法律之力加以變更者（變更處分）、有使其消滅者（剝奪處分），此處所稱變更應指「變更處分」（張正修，2000：665）。（3）「廢止」在行政法學上係對合法之行政處分，向將來宣告失其效力之謂¹⁹。惟此處地方制度法之廢止應係自治監督機關將地方自治團體違法行為向將來失其效力。（4）「停止其執行」則係自治監督機關將地方自治團體違法行為停止實施或停止其繼續執行。

另依大法官釋字第五五三號解釋，地方自治團體對不確定法律概念之判斷，自治監督機關應予尊重。惟如地方自治團體之判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關是可依法撤銷或變更的。

（五） 小結

1. 憲法保留與法律保留原則

法律保留原則（積極的依法行政）係要求行政機關就涉及人民權利義務事項之干涉行政行為，須有法律明文之依據，即沒有法律授權，行政機關不能合法的作成行政行為（吳庚，2003：82）。而地方自治團體具有公法人地位，其自治權應加以保障，除有法律之依據外，自治監督機關尚不得隨意干預地方自治團體之

變更或廢止原違法或不當措施。

¹⁶ 新聞局九十年十月十二日（九〇）正廣五字第一三六四二號函發布。

¹⁷ 地方自治團體辦理自治事項之違法行為係指「違背憲法、法律或基於法律授權之法規」，辦理委辦事項之違法行為係指「違背憲法、法律、中央法令或逾越權限」，顯見委辦事項違法行為之範圍較大。

¹⁸ 可參酌行政程序法第一一七、一一八、一一九、一二〇條之規定。

¹⁹ 可參酌行政程序法第一二二、一二三、一二五條之規定。

自治權。除為達成監督目的所必要，且是最後不得已，在最小限度內，始得行使監督手段外，還必須考慮到地方的自主性及自立性（陳樹村，2001：402）

依司法院大法官釋字第五五〇號解釋：「地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。前述所謂核心領域之侵害，指不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化，諸如中央代替地方編製預算或將與地方政府職掌全然無關之外交、國防等事務之經費支出，規定由地方負擔等情形而言。」

故自治監督機關於不侵害地方自治團體自主權核心領域之限度內，實施矯正處分干預權時，應有地方制度法之依據（法律保留）。而地方自治團體之自治權除受法律保障外（地方制度法第十八、十九、二十條），在其自主權核心領域更受憲法制度之保障（憲法保留），自治監督機關不得介入干預。

2. 預算審議怠惰條款

地方議會應於會計年度開始一個月前便完成預算之審議（地方制度法第四十條第一項），以供地方自治團體於年度開始後依法定預算加以執行，此為地方議會之義務。如因故未能依法於年度開始前完成審議或因覆議而造成預算無法完成議會審議程序，議會實已無法有效履行其義務，於其職權行使上產生了怠惰，為免自治區域內居民之權益或福利受損，便由自治監督機關邀集有關機關協商並於協商失敗後，由自治監督機關逕為決定之。故地方制度法第四十條第四項及第五項乃沿用省縣自治法第二十三條「議會審議預算怠惰條款」之規定，賦予自治監督機關介入干預之權限²⁰。

3. 自我反省審查機制

預算怠惰及代行處理都賦予地方自治團體自我審查、自我矯正之機制；無論是自治監督機關在地方議會預算審議怠惰時邀集有關機關一個月協商機制或代行處理中自治監督機關訂一定期限要求地方自治團體履行作為義務之機制，都可發現地方制度法要求自治監督機關對於地方自治團體的違法或不當行為，先不會直接逕行干預矯正，而會先要求地方自治團體先自我矯正。並於地方自治團體怠於或不願依自治監督機關之要求來進行反省、更正時，自治監督機關才會進行強度較強的矯正處分干預（代行處理之權限移轉與決定預算）。這種尊重與保障地方自治團體自治權之制度設計機制是值得讚揚的。

²⁰ 省縣自治法第二十三條第四項：「省、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，省政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所得就原提總預算案未審議完成部分，報請各該自治監督機關於十五日內邀集各有關機關協商議決之。」本條文中並無「邀集機關逕為決定」之規定，顯見立法者於地方制度法中賦予自治監督機關較大的介入干預權。

惟地方制度法於矯正處分干預強度更大的「違法行為之撤銷、變更、廢止或停止其執行」部分就未賦予地方自治團體自我反省、自我省查之自我矯正機制，實對地方自治團體自治權之尊重與保障有所不足，這是未來修法時應予補強之所在。

4. 撤銷、變更、廢止權與民主基本原則

依大法官釋字第五五三號解釋理由書，自治監督機關之撤銷或變更權，除對不確定法律概念之判斷是否有恣意濫用外，尚須一併考量里長之正常產生程序，仍不排除憲法民主政治基本原則之適用。

大法官所稱「不排除民主基本原則之適用」，似應接受行政院之主張：里長任期屆滿依法辦理改選為原則，因「特殊事故」延期改選為例外。依「例外解釋從嚴」原則，不能任意擴張其意義或適用範圍。依釋字第四九九號解釋，公職人員行使選民賦予之職權須遵守與選民之約定，任期屆滿，除有不能改選正當理由外，即應改選；此係國民主權原則，為選民約定之首要。而所謂「正當理由」，釋字第三十八號指出，須國家發生重大事故，事實上不能辦理選舉，始謂相當²¹。

事實上，行政院撤銷臺北市里長延選案所基理由有三：（1）特殊事故之解釋、認定，非屬行政裁量之範疇；（2）國民主權原則與政治契約的理論係憲政運作根本原理，各級政府均應遵循；（3）不能將行政機關自行造成之事態視為特殊事故，進而主張適用例外規定²²。其中，理由二之國民主權原則與政治契約的理論正是釋字第五五三號解釋理由書的「憲法民主政治基本原則之適用」。

釋字第五五三號解釋，基於調和民主政治與保障地方自治間之關係，自治監督機關於合法性監督時，除學理上對判斷恣意濫用之審查密度六判準外，另加上「憲法民主政治基本原則之適用」，似乎賦予自治監督機關較強之權能，似有將自治監督機關合法性監督²³之撤銷、變更權拉高到憲法層次。

自治監督機關合法性監督之撤銷、變更權提昇到憲法層級，一方面課予自治監督機關維持憲政秩序之義務；一方面在某種意涵上也表示自治監督機關要求地方自治團體作為或不作為，地方可藉憲法機制來對抗中央，顯現採單一制之我國中央與地方關係已揚棄過去上命下從之隸屬關係，轉化為中央與地方間之公法人對等關係，逐漸朝向具有聯邦制色彩之憲法保障機制²⁴。

²¹ 內政部九十一年四月二十三日台內民字第 091006821 號函。

²² 行政院九十一年五月二日院台內民字第 0910021453 號函暨內政部九十一年四月三十日台內民字第 0910068283 號函。

²³ 依地方制度法第七十五條第二項，直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。再考量大法官釋字第四九八號解釋意旨：地方自治為憲法所保障制度，具有「垂直分權」的功能。是以，自治監督機關對於地方自治團體之監督應採取較嚴格的「法律」層次之監督。

²⁴ 事實上，單一國也可能在憲法架構下以平等關係來處理中央與地方關係；但是單一國制度下的地方自治權可能由中央以修改憲法之手段予以廢止（如我國省自治體之精簡），而聯邦制之地方自治是基於盟約理論（covenant theory）所導引出聯邦主義（federalism）之雙層政府（dual

四、地方自治團體不服自治監督處置之救濟途徑

此處所探討之救濟途徑，係指廣義之救濟，包含「行政爭訟²⁵」與「解釋訴訟²⁶」兩項。

(一) 行政爭訟

1. 訴願法第一條第二項：「各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者」，即可依訴願法提起訴願。
2. 行政訴訟法第四條：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。訴願人以外之利害關係人，認為第一項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」臺北市里長延選案，司法院大法官釋字第五五三號理由書要求臺北市政府，為確保地方自治團體之自治功能，本件台北市之行政首長應得代表該地方自治團體，依訴願法第一條第二項及行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷，受訴法院應予受理。
3. 地方制度法第七十六條第五項：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)對於代行處理之處分，如認為有違法時，依行政救濟程序辦理之。²⁷」
4. 自治監督機關依地方制度法第七十五條第二項、第四項、第六項所為之處分，如有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟（大法官釋字第五二七號）。

(二) 解釋訴訟

1. 依司法院大法官審理案件法之規定提出解釋訴訟：

sovereignty) 之概念：憲法之修改需要地方的同意（如美國憲法的修改需要四分之三以上之州的同意）。有關盟約理論可參見 Daniel J. Elazar, "The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Developments", *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.10 (Fall 1980) .

²⁵ 指對於具體爭訟事實加以合法認定，始克解決紛爭。可參閱，曾華松，司法院大法官釋字第五五三號部分不同意見書。

²⁶ 指依不確定法律概念含意之釋示及其選項範圍之界定，紛爭即告解決。可參閱，曾華松，司法院大法官釋字第五五三號部分不同意見書。

²⁷ 對於自治監督機關之代行處理之處分，地方自治團體認為處分窒礙難行時，應依地方制度法第七十六條第二項於期限屆滿前提出申訴。

- (1) 第五條第一項第一款：「中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。²⁸」
- (2) 第五條第一項第二款：「人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。」
- (3) 第七條第一項第一款：「中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。但該機關依法應受本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此限。²⁹」

2. 依地方制度法之規定提出解釋訴訟：

- (1) 第三十條第五項：「自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」係指就相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關對決議事項或自治法規是否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依第三十條第四項逕予函告無效，向司法院大法官聲請解釋而言（大法官釋字第五二七號）。
 - (2) 第四十三條第五項：「地方議會議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」係指就相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關對決議事項或自治法規是否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依第四十三條第四項逕予函告無效，向司法院大法官聲請解釋而言（大法官釋字第五二七號）。
 - (3) 第七十五條第八項：「第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」依本條文逕向司法院聲請解釋，應限於上級主管機關之處分行為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第三十條第五項聲請解釋之情形（大法官釋字第五二七號解釋理由書）。
3. 地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例或自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令（大法官釋字第五二七號）。故地方自

²⁸ 臺北市政府於九十一年三月二十五日以府法二字第 0 九一一 0 三六三一 00 號函就「全民健康保險法一定比例保險費由直轄市政府補助之規定牴觸憲法」聲請解釋，即依本條款所提出。

²⁹ 臺北市政府於九十一年五月八日以府法秘字第 0 九一 0 八 0 二四四 00 號函就「里長延選核備權」案聲請解釋，即依本條款所提出。

治團體對上級主管機關依地方制度法第三十條及第四十三條所函告無效的內容，如有不同意見，可直接聲請解釋。

4. 自治監督機關依地方制度法第七十五條第二項、第四項、第六項所為之處分，如有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之要件，亦非不得聲請司法院解釋（大法官釋字第五二七號）。故，地方自治團體如認為上級主管機關所為之矯正處分有損害其權利或法律利益，經窮盡行政訴訟救濟後，也可聲請解釋。

（三）爭點：具體個案究應採行政爭訟或解釋訴訟

地方自治團體不服自治監督機關之干預介入，可採取行政爭訟或解釋訴訟之救濟途徑³⁰。惟具體個案發生時，究應循行政爭訟管道或採解釋訴訟途徑，二者間之界線不清、多所爭議。

以臺北市里長延選案（司法院大法官釋字第五五三號解釋）為例，在此喧騰一時的個案中，大法官解釋文略以：「本件行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，惟既屬行政處分是否違法之審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。」故大法官認為行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定為一行政處分，應循行政爭訟管道。

惟依行政訴訟法第二條：「公法爭議，除法律別有規定外，得依據本法提起行政訴訟。」司法院大法官審理案件法第七條第一項所規定法令見解之統一解釋與地方制度法第七十五條第八項就地方自治事項有無違法違憲發生疑義時，得聲請司法院解釋之規定，難道不是「法律別有規定之公法爭議解決途徑」（大法官釋字第五五三號，劉鐵錚不同意見書）。故行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定似應循解釋訴訟之途徑。

而自治監督機關除撤銷延選里長決定之事實外，也並未進一步依地方制度法第七十六條第一項規定，令臺北市於一定期限內辦理里長選舉或代行處理之行政處分。從而自不發生臺北市政府得依同條第五項循序提起行政爭訟之問題（大法官釋字第五五三號，曾華松部分不同意見書）。

吊詭的是，如果大法官認為行政院撤銷臺北市延期辦理里長選舉為行政處分，那就應依大法官案件審理法第五條第一項俟終局裁判確定後再進行憲法解釋，本案應不予受理。當然大法官也意識到此一問題，於釋字第五五三號解釋文起首便闡明：「因台北市為憲法第一百十八條所保障實施地方自治之團體，且本

³⁰ 此處不討論經用盡行政救濟程序後，提起司法解釋之解釋訴訟態樣。

件事關修憲及地方制度法制定後，地方與中央權限劃分及紛爭解決機制之釐清與確立，非純屬機關爭議或法規解釋之問題，亦涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯，自應予以解釋。」

然而釋字第五五三號解釋文一方面指出釋憲機關之權限係政黨違憲之解散事項之審理外，不及於具體處分違憲或違法之審理；從而認為本件臺北市應依行政爭訟程序請求救濟，一方面卻又於行政爭訟程序尚未開始之前，擔憂受理個案爭訟之法院未能正確掌握地方制度法第八十三條第一項所定特殊事故之真諦，乃對之作成解釋、表示權威之法律意見，以指導法院之裁判，不僅有干涉法官獨立審判之虞，甚且有逾越憲法所為司法權分派之嫌（大法官釋字第五五三號，謝在全不同意見書）。

五、中央與地方可能之新夥伴關係：中央的有效治理在於地方的支持

在地方自治團體具有公法人地位，不服自治監督機關之處置，可提起相關救濟；同時地方自治依大法官釋字第四九八號解釋，是具有權力分力之垂直分權功能。加以相關大法官會議解釋所逐步釐清並賦予地方之自治權，未來中央與地方將朝向一個新夥伴關係，而這個新夥伴關係可能架構為何？

（一）威權政體的中共採取發展型地方主義

觀察中共經濟改革成功，中央採取「摸著石頭過河」政策，讓地方試點，發展成功的地方便成為全國之典範；地方扮演一個經濟發展的火車頭。亦即中央的權力下放而創造了一種制度性條件和環境，直接導致了「發展型地方主義」(developmental localism)的興起。所謂發展型地方主義係指：（一）具有強調「發展」的特點，地方政府在這樣的狀態下是以發展尤其是以經濟發展為基本取向的；（二）它具有強調「地方」的特點（鄭永年、吳國光，1994：20-21）。而正是因為這種發展型地方主義，讓上海、廣東、山東等地方成為帶動中共經濟發展的火車頭，其各自基於其地區特性而有不同之發展策略。上海定位為商業金融中心；廣東則以吸引香港和台灣的外資；山東則定位為工業製造中心，並吸引南韓的外資（Cheung，1998：413-416）。這些地方都基於其本身之特性，扮演先驅者的角色（pioneering³¹），走在中央步調之前，採取適當的策略，成為中共經濟改革之典範³²。

³¹ 中共各省份在經改態度上有三種態樣：（1）先驅者（pioneering），（2）扈從者（bandwagoning），（3）抗拒者（resisting），可參閱 Jae Ho Chung，2000 *Central Control and Discretion in China: Leadership and Implementation during Post-Mao Decollectivization*，New York: Oxford University Press，pp.6-8.

³² 而臺北市這個地方自治團體，在組織面，設置經濟發展委員會、內湖及南港軟體工業園區服務中心；在法制面則制定「臺北市獎勵民間投資自治條例」、「臺北市促進民間機構參與重大公共建設減免地價稅房屋稅及契稅自治條例」、「臺北市獎勵民間投資基金收支保管及運用自治條

中共的地方省份及沿海城市逐漸因經濟改革的成功而形成一定的力量後，中央與地方關係也發生了變化：中央需要地方的支持。這可由二個面向佐證：（1）中共第十三屆黨代表大會決定讓北京、上海、天津等三個城市在政治局中取得永久的席次，參與決策（藉以維護地方利益）。（2）一九八七年中共大老陳雲、姚依林等欲採取縮減地方權力之財政再中央化政策時，李鵬為爭取東南沿海省份省級領導人之政治支持及效忠，藉以鞏固其權勢，乃反對再中央化之集權政策（Shirk, 1993: 190-192）。因為中共對地方採取了「分權讓利」的政策，乃產生了諸侯經濟：地方具有調控主體和經濟利益主體的雙重身份（沈立人、戴國晨，1993: 17）。

（二）民主政體的我國擴大了地方之自治權

地方制度法施行後，我國地方自治團體具有公法人之地位，自治監督機關要介入干預地方團體的自治事項必須有法律之依據或授權（法律保留原則）。地方自治團體對自治監督機關之干預介入措施如有不服，也可以提起行政爭訟或解釋訴訟之行政救濟以主張權利。事實上，地方自治團體確實也會因不服自治監督機關之干預作為而主張自治法人之權利，如喧騰一時的台北市里長延選案（大法官釋字第五五三號）或全民健保費由地方自治團體分擔案³³（大法官釋字第五五〇號），這在過去「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」的時代是難以想像的（地方會與中央對抗）。

現在地方不但會與中央對抗，未來中央制定涉及地方之相關法律時，還須讓地方自治團體參與並表示意見。依司法院大法官釋字第五五〇號解釋：「法律之實施須由地方負擔經費者，如本案所涉全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，並就法案實施所需財源事前妥為規劃；立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。」

是以，未來中央制定涉及地方須負擔經費之相關法律時，地方自治團體有著充分之參與決策權：一為在行政程序草擬法案過程，一為立法院審查法案之過程。透過行政程序與立法程序參與之機制，來確保地方自治團體之自治權不會被侵害；中央在制定與地方相關法律時，必須與地方協商。而這代表了一個很重要的意涵：屬單一國特徵之我國，地方之自治權是國家（中央）所逐步賦予的（現在地方可用自治條例課予人民行政罰，是早期所無的），在地方漸次壯大其自治權後，中央在涉及地方自治事項之事務就必須與地方協商。也就是說，中央放權、分權予地方後，若想再集權，地方為維護其自治權，會循政治途徑或司法途徑來

例」等；與上海等城市的發展頗有異曲同工的味道。

³³ Dunleavy 便將地方自治分成二種類型，第一種地方自治（Type I autonomy）便是強調經濟財政之獨立健全。詳見 Desmond S. King & Jon Pierre (eds), (1990) *Challenge to Local Government*, London: SAGE Publications Ltd, P.2-13.

抗爭。如臺北市政府與中央健保局之間的 108 億健保補助款繳交爭議暨與勞工保險局 99 億勞保補助費爭議，臺北市除訴請司法院大法官解釋外，也提起行政救濟，台北高等行政法院於二〇〇五年一月中旬判決台北市敗訴後，市府發言人表示，為維護市民權益，將依法上訴，尋求最後的公理正義（聯合報，2005.1.14）。

另我國也在地方制度法及司法院大法官相關解釋所架構出之新的中央與地方關係：中央除了必須尊重地方自治權，沒有法律依據是不得介入干預地方自治權的。中央縱使要以法律為基礎增加地方之義務或負擔，還須跟地方協商，不能再片面以法律課予地方義務（釋字第五五〇號解釋）。

（三）案例研析：府際合作的新夥伴關係

以二〇〇四年總統大選後，泛藍群眾集結於總統府前廣場，於合法集會時間過後仍不肯散去，中央擬代行處理之案例來探討：內政部於二〇〇四年四月三日深夜十一時五十五分緊急傳真公文到臺北市政府，限臺北市政府在四日凌晨一時前依集會遊行法第二十五、二十六條規定驅離示威者，否則將依地方制度法第七十六條「代行處理」；惟臺北市政府新聞處長吳育昇表示，處理群眾事件是地方首長的職權，內政部沒有理由命令地方首長應怎麼做，這是違法的命令，市府要求員警不配棍棒，以舉牌警告、盾牌隔離、噴水驅散三階段處理群眾（聯合報，2004.4.4）；中央與地方有著不同之立場。

依集會遊行法第三條：「本法所稱主管機關，係指集會、遊行所在地之警察分局。集會、遊行所在地跨越二個以上警察分局之轄區者，其主管機關為直轄市、縣（市）警察局。」並依同法第二十五條：「有左列情事之一者，該管主管機關得予警告、制止或命令解散：一、應經許可之集會、遊行未經許可或其許可經撤銷、廢止而擅自舉行者。二、經許可之集會、遊行而有違反許可事項、許可限制事項者。三、利用第八條第一項各款集會、遊行，而有違反法令之行為者。四、有其他違反法令之行為者。前項制止、命令解散，該管主管機關得強制為之。」

故依集會遊行法，泛藍群眾於總統府前廣場集會而不肯散去之驅散權係屬地方警察局的權限，亦即是臺北市政府之權責。雖說依警察法第四條：「內政部掌理全國警察行政，並指導監督各直轄市警政、警衛及縣（市）警衛之實施。」但不代表內政部就可以直接介入而逕行驅散總統府前群眾。因依地方制度法第十八條第十一款第一目：「直轄市警政、警衛之實施。」係屬直轄市之自治事項。

既然驅散總統前集會群眾係屬臺北市政府權限，中央之內政部³⁴縱使再憂心亦不可逕行介入，必須尊重臺北市之自治權。而可能的情況有四：（1）臺北市如仍持續依集會遊行法准許泛藍群眾繼續於總統府前集會，則行政院無權介入，亦無法發動代行處理權。（2）臺北市如不准許泛藍群眾繼續於總統府前集會，則臺北市則有一作為義務（要求群眾解散並驅散之），如臺北市未善盡作為義務時，行政院始有權介入，方有可能取得代行處理權（行政院還須先定期限要求臺

³⁴ 依地方制度法第七十五條，臺北市之自治監督機關為行政院，並非內政部；故內政部並無權對臺北市行使代行處理權的。

北市履行作為義務)。(3) 行政院實施代行處理權時，現場警察(編制於臺北市政府)在臺北市要求下採取消極不配合作為。類似情況在北市里長延選案時，內政部也表示台北市如不辦里長選舉，將代行辦理選舉；惟中央「代行處理」，選務工作仍須台北市政府配合，執行面困難度不小(自由時報，2002.5.1)。(4) 行政院堅持並實施代行處理後，臺北市主張該代行處理處分係屬違法，依地方制度法第七十六條第四項提起行政救濟。

由是，問題的焦點在於臺北市政府的決定，如果臺北市准許總統府前群眾繼續集會，不管內政部或行政院有千萬個不滿也不能介入，必須尊重臺北市的自治權。申言之，內政部的立場是一直希望總統府前群眾能盡快被驅散，惟這項權力在臺北市政府手中，只要臺北市一直依集會遊行法准予群眾集會，中央也莫可奈何；此時中央為求其所欲，便必須放低身段與地方進行協商。地方只要不違法，在其自治權內有完全之自主空間，中央無法介入來代行處理而又必須達成其政策目標，則必須與地方協商妥協，這帶出了中央與地方可能的新夥伴關係：中央的有效治理在於地方的支持。

(四) 小結：

比較中共與台灣中央與地方關係的共同趨向，可以發現：中央逐步分權給地方，讓地方因地制宜地發展而活化了社會及經濟；在地方發展的基礎上，地方的支持，可以減輕中央治理上的負擔，地方的抗拒，會增加中央治理上的困難。由此，中央與地方關係將朝向一個「新夥伴關係」邁進：一個中央與地方間溝通協調的合作關係，一個中央治理基礎在於地方的支持之新夥伴關係架構。

六、結論

揆諸現代民主政治立憲主義(constitutionalism)精神，係採權力分立之制衡機制(checks and balances)³⁵，各分立之權力在憲法之架構下則有其固有之核心權力，此部份是不容其他權力所侵犯或取代的；亦即權力分立也代表了權力的制度保障。由是中央與地方之垂直的權力分立，乃使地方自治團體之地位受制度之保障。

在全球化衝擊下，新地方主義(New Localism)興起，讓中央與地方關係產生變化(Goetz & Clarke, 1993: 10)。中央與地方之關係已不再是過去上命下從之隸屬關係，而已進展為國家公法人與地方自治團體性質公法人，兩個公法人間之新關係架構。而這個新關係架構，是中央須有法律之依據方得介入地方事務，如中央的代行處理權、議會審議預算怠惰條款等；而地方對中央之介入，如有不

³⁵ 權力分立制衡機制之落實，首推美國獨立宣言(The Declaration of Independence)，宣言包含二部分：一為人民權利之保障，二為政府構成之形式。參見 Donald S. Lutz, (1988) *The Origins of American Constitutionalism*, Louisiana State University Press, P.111.

服，則可以提起行政爭訟（如臺北市勞健保補助費爭議）或訴請司法院大法官會議解釋（如臺北市里長延選案）。

中央透過地方制度法之立法，賦予了地方更高的自治權（如自治條例）；甚至在某些面向上，地方有著更高的權限：如中央依行政程序法第一七四條之一已不得訂定職權命令，但地方仍可依地方制度法第二十七條之「法定職權」訂定自治規則，而該自治規則性質上應屬職權命令。依內政部九十年一月八日台內民字第八九一〇〇三〇號函釋略以：自治規則及委辦規則尚無行政程序法第一七四條之一規定之適用。

中央係以法律賦予了地方更高的自治權，理論上可以修改法律而收回這些權力（特別是直轄市之自治權依憲法第一一八條採法律保留），但是因為「新地方主義」或「發展型地方主義」之潮流，讓地方自治團體漸次獲得更高的自治權。在人事權方面，直轄市及縣市首長可以任命副縣市長，直轄市一級機關首長及縣市一級單位主管中三至五人可運用機要方式進用，皆免受公務人員任用法之限制。在財政權方面，通過「規費法」及「地方稅法通則」讓各地方可因地制宜的取得自有財源。在自治法規方面，透過地方制度法之規範，讓各地方可因地制宜的以「自治條例」及「自治規則」發展地方。

在地方自治團體可因地制宜的自行發展情況下，中央對地方自治團體之監督管制如果不符合地方之期待，地方可能會採取政治上或法律上之作為與中央對抗。由是，地方對中央的支持與否成為中央能否有效治理的重要基礎，讓中央與地方關係趨向一個「新夥伴關係」。在這個新夥伴關係趨向下，中央的政策規劃及制定過程須讓地方充分之參與，政策之執行也須仰賴地方之支持；若地方採取抗拒或消極抵制的立場，政策產出將無法達到原先之規劃期待，人民的政策滿意度自然下降；中央應以更開放及包容的思惟來處理中央與地方之關係。

七、參考書目：

李惠宗

2001 自治法規之監督，*地方自治法*，臺北市政府法規會(編)，頁 291-334，臺北：臺北市政府法規會。

吳庚

2002 *行政法理論與實用*（增訂八版），台北：三民書局。

沈立人、戴國晨

1993 「我國『諸侯經濟』的形成及其弊端和根源」，*經濟研究*，第三期，頁 12-19。

紀俊臣

1999 *精省與新地方制度*，台北：時英出版社。

國家文官培訓所

2000 *地方政府與自治*，國家文官培訓所：八十九年委任晉升薦任官等訓練專業課程講義。

張正修

2000 *地方制度法理論與實用（二）本論*，台北：學林文化。

陳慈陽

2000 「論地方之立法權及其界限—以直轄市及縣市自治條例與自治規則之制定權為研究對象」，*台灣行政法學會學術研討會論文集：行政救濟、行政處罰、地方立法*，台北：元照出版。

陳滄海

2003 「台北市里長延選案與地方自治之探討—兼論司法院釋字第五五三號解釋」，*台北市立師範學院學報*，第三十四期，頁 117-134。

陳樹村

2001 「地方自治監督與行政救濟」，*地方自治法*，臺北市政府法規會(編)，頁 383-411，臺北：臺北市政府法規會。

黃錦堂

2003 「里長延選案地方自治鑒定書」，*全民健保釋憲案及里長延選釋憲案紀錄彙編*，頁 665-713，臺北市政府法規委員會。

董保成

2001 「教育事項中央與地方權限之劃分與分工」，臺北市政府法規會(編)，*地方自治法*，頁 229-256。臺北：臺北市政府法規會。

趙永茂、孫同文、江大樹編著

2001 *府際關係*，台北：元照文化出版。

蔡秀卿

2003 「里長延選案法律鑒定意見書」，*全民健保釋憲案及里長延選釋憲案紀錄彙編*，頁 614-664，臺北市政府法規委員會。

鄭永年、吳國光

1994 「論中央與地方關係—中國制度轉型中的一個軸心問題」，*當代中國研究*，第六期（總第四十五期），頁 4-121。

薄慶玖

1997 *地方政府與自治*，台北：五南書局。

Beer, Samuel H.,

1993 *To Make a Nation: The Rediscovery of American Federalism*, Massachusetts: Harvard University Press.

Cheung, Peter T. Y., Jae Ho Chung, and Zhimin Lin, eds,

1998 *Provincial Strategies of Economic Reform in Post-Mao China, Leadership, Politics, and Implementation*, New York: M.E. Sharpe.

Elazar, Daniel J.

1980 "The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern

- Developments” , *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.10.
- Goetz, Edward G & Clarke, Susan E. (eds) ,
1993 *The New Localism: Comparative Urban Politics in Global Era*, Newbury Park:
SAGE Publications Inc.
- King, Desmond S. & Pierre, Jon (eds) ,
1990 *Challenge to Local Government*, London : SAGE Publications Ltd.
- Lutz, Donald S.
1988 *The Origins of American Constitutionalism*, Louisiana State University Press.
- Shirk, Susan ,
1993 “Playing to the Provinces: Fiscal Decentralization and the Politics of
Reform” , *The Political Logic of Economic Reform in China* , pp.149-196.
Berkeley and Los Angeles: California University Press.

Supervising Local Autonomy and Judicial Appeal :

The New Partnership between Central and Local Governments

Wang Pao- Chien

Abstract

According to Article 118 of the Constitution, the autonomous status of a municipality is protected by law. However, based on the Judicial Yuan Interpretation Nos. 527, 550, and 553, the protection of the status has become liaison with the Constitution. The relation between central and local governments has been transformed from a subordinate one into a cooperative and coordinating one, namely partnership.

The autonomy of local self-government entities can be intervened by self-government supervising institutions by means of preventive, restraining, legitimate and proposed supervisions under this new partnership. The supervising institutions can intervene and correct the entities when the budget of the latter is not approved in three months after the budget year begins, when the budget proposal is reserved as it is after second discussion, and when the it happens that action on behalf of the entity has to be taken. On the other hand, the entities can acclaim their rights by administrative and interpretation litigations. And, according to the J.Y. Interpretation No. 550, the central government has to coordinate with the local authorities when it would like to increase the obligation or burden of the latter by law and its unilateral action is no longer applicable.

Key words:

Local Autonomy 、 self-government supervising 、 Constitution protection 、 interpretation litigations 、 namely partnership