

科目：地方自治概要

甲、申論題部分

- 一、有關地方自治本質之學說有所謂固有權說、承認說、人民主權說以及制度保障說，請分別說明其內涵。我國實務上對地方自治本質之見解係採何種學說，請舉例並加以說明。

擬答

地方自治，指地方自治團體居於公法人之主體地位，處理地方事務之自主決定權，其內涵包括「自律」及「自主」，不受中央之恣意侵害，其本質之學說，區分為固有權說、承認說、人民主權說以及制度保障說，分述如下：

(一)固有權說

1.意義：

地方自治團體雖存在於國家之內，然其享有之地方自治權係地方之固有權，而非國家所賦予之，也因此強調先有地方後有國家，由地方組成國家，而國家行使公權力之權限，是由地方賦予的，因此若未賦予之權限，則推定仍屬於地方團體之固有權限。

2.內涵：

將地方自治團體的權限以歷史事實觀察之，將地方先於國家存在的事實，認為地方自治團體的權限保障應較為優越，但法制實務上，我國地方自治仍基於國家法律規範授權，故非採固有權說。

(二)承認說 (授權說、委託說)

1.意義：

國家主權單一旦不可分割，地方自治權限是由國家所賦予而取得，為國家主權之延伸。之所以國家權限部分由地方行使，只是因地制宜，地方自治團體之權限只是國家暫借，權宜性交由地方行使，權限本身仍由國家所有。

2.內涵：

由於國家事務及權力作用為國家所固有之主權，惟基於各地「因地制宜」之考量而授權地方自治團體代為行使權限，也因此強調國家權限下放地方，因此主要強調先有國家後有地方政府。但此說弱化了地方自治團體的獨立性，長期而言並不利於地方發展，故我國亦不採之。

(三)人民主權說

1.意義：

國家與地方自治團體之存立，是以保障人權為其終極目的，體現國民主權之意旨，地方自治團體係獨立於國家之次級主權。此說為日本通說。

2.內涵：

20 世紀中葉之市民運動浪潮，強調中央、地方事務之分配，就人權保障之事項，在權限分配上採地方優越原則，且在地方自治制度保障上尚應包括住民的參加權以及知的權利，在地方自治保障上更為強調人的存在，而基於住民的主體性，將大量事務下放地方自治團體，使得由地方自治團體自行處理，以期該地方自治團體的住民可以自主作成諸多決定。

(四)制度保障說

1.意義：

地方自治團體是因歷史因素所形成之政經社文制度，為憲法所保障，國家有義務確保地方自治制度的實現，因此不容國家以任何法律加以限制，且需要積極形成有利於地方自治發展的制度空間。

2.內涵：

德國威瑪憲法制定者 C.Schmitt 所主張之理論，主張此說者認為地方自治權與基本權相當，故以憲法對自治權與制度提出保障，不得以法律予以廢止或任意侵害地方自治團體之核心領域。

3.我國亦認地方自治權及其本質應受制度性保障。大法官在釋字第 550 號及釋字第 498 號解釋文中均明文指出地方自治為憲法所保障之制度，地方自治團體亦受憲法制度保障，得自主決定事務之處理。

二、依憲法及法律之規定，中央與地方或地方自治團體間，若發生權限、事權及自治監督爭議時，有那幾種解決模式？請說明之。

擬答

中央與地方之權限劃分，區分為委辦事項及地方自治事項，且地方自治團體受有制度性保障，就其權限、事權及自治監督爭議之解決模式，分述如下：

(一)權限之憲法分配

1.憲法第十章明定中央與地方權限劃分之列舉事項：

(1)憲法第 107 條規定之條文明定由中央立法並執行之事項。

(2)憲法第 108 條規定之條文明定由中央立法並執行之，或交由省縣執行之事項。

(3)憲法第 109 條規定之條文明定由省立法並執行之，或交由縣執行之事項。

(4)憲法第 110 條規定之條文明定由縣立法並執行之事項。

2.又依憲法第 111 條規定，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，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。

(二)事權爭議之解決模式

1.依地方制度法第 77 條規定：

- (1)中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之；縣與鄉（鎮、市）間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主管機關解決之。
- (2)直轄市間、直轄市與縣（市）間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣（市）間，事權發生爭議時，由中央各該主管機關解決之；鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。
- (3)依上開規定，中央與地方權限之爭議，為肇因於中央與地方之權限劃分與內容缺乏明確規範，或因地方自治團體地位所衍生之自治權限範圍之爭議，因涉及中央與地方事務分配之高度政治性問題，交由立法院院會議進行政治性處理；各地方自治團體間之事權爭議，則應透過上級自治監督之行政機關解決爭議，是為其監督權之行使方式。

2.依地方制度法第 21 條規定，地方自治事項涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）區域時，由各該地方自治團體協商辦理；必要時，由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一地方自治團體限期辦理。

(三)自治監督爭議之解決模式

1.依地方制度法第 30 條規定：

- (1)自治條例及自治規則與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效；委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。
- (2)自治法規發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。委辦規則發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。
- (3)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。

2.又依地方制度法第 43 條規定：

- (1)地方自治團體議決之自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規等上級機關法令牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效。
- (2)議決事項無效者，除總預算案應依第四十條第五項規定處理外，直轄市議會議決事項由行政院予以函告；縣（市）議會議決事項由中央各該主管機關予以函告；鄉（鎮、市）民代表會議決事項由縣政府予以函告。
- (3)地方自治團體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。

3.另依釋字第 527 號意旨：

- (1)地方制度法第四十三條第一項至第三項規定各級地方立法機關議決之自治事項，或依同法第三十條第一項至第四項規定之自治法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規牴觸者無效。同法第四十三條第五項及第三十條第五項均有：上述各項情形有無牴觸發生疑義得聲請司法院解釋之規定，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，而未依各該條第四項逕予函告無效，向本院大法官聲請解釋而言。
- (2)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抑自治規則，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。

4.綜上所述，地方自治法規及自治事項牴觸中央或上級機關法令者，由各該上級機關函告無效，係一監督處分。地方自治團體對該監督處分持不同意見時，得聲請司法院解釋之。