

憲法上中央與地方權限劃分之研究

黃炎東

中央警察大學通識教育中心教授/兼任圖書館暨世界警察博物館館長

摘要：民主憲政的基礎在於地方自治，因為地方自治乃是國家的重要基石，它是檢驗一個國家是否真正現代化的指標，我國在台灣自由地區幾十年來實施地方自治雖已具有相當規模與成果，惟因當前我國的地方制度法啟動不久，且因中央與地方財政、警政、人事等方面之權限尚須進一步的順應政治發展趨勢作更為妥善地加以釐清與劃分，與我國憲法地方自治精神有所差距，以致中央與地方之間自治事項與委辦事項難以釐清，諸如財政收支劃分、縣市警察首長派任、全民健保費用負擔等有關立法權、人事權、財政權之問題，皆因中央與地方權限區分及歸屬問題迭生爭議。本論文旨在結合憲法對中央與地方權限劃分之規範原則，提出歐美日等先進國家分權理論與實務觀念，配合當代比較政治研究之途徑，針對當前我國臺灣自由地區中央與地方分權問題加以探討，並針對問題之癥結點提出具體可行的解決之努力方向，從根本上化爭端於無形，落實地方自治，維護住民權益、鞏固與深化民主改革之成果，以臻臺灣二千三百萬同胞自由民主人權的幸福生活於長治久安之境。

關鍵詞：中央集權、地方分權、方法論、跨國研究、自治事項、委辦事項、單一國制、聯邦制、財政收支劃分法

綱目：

- 壹、前言
- 貳、世界各主要國家中央與地方權限劃分之剖析
- 參、我國中央與地方權限釐清問題之探討
- 肆、結語

壹、前言

民主憲政的基礎在於地方自治，有健全的地方行政運作才能建立穩定強固的民主政治，而民眾的權益才能獲得有效的保障與提昇；按歐美日等先進國家的民主政治實應歸之地方自治的成功，因為地方自治能因地制宜、均衡發展、培養住民參與政事的興趣與政治水平、充實住民生活內涵與品質、強化住民對國家與鄉梓的向心力等功能與價值，所以落實地方自治才是建立一個真正現代化國家的不二努力指標；從我國憲法原文與增修條文及地方制度法等法規內容中，當可明白的看出我國對地方制度的重視程度，是不遜於世界其他民主先進國家的。而自國民政府播遷來台後，在中華民國自由地區所實施的地方自治，雖亦具有相當的成果與規模，但在 1999 年以前我國實施地方自治的法律基礎如「省政府組織法」、「台灣省議會組織規程」及「台灣省各縣市實施地方自治綱要」等不是依據行憲前的法律，就是以行政命令取代憲法及法律之規範，這不但違反了憲法第 108 條第 1 項第 1 款：「應依據立法院制定『省縣自治通則』」之規定，亦違背了憲法

第 11 章地方制度有關憲法直接保障地方自治的精神。直至 1994 年訂頒了省縣自治法、1997 年的修憲及 1999 年地方制度法實施以來，中央與地方之分權才有法制之依據，但卻因中央與地方在財政、警政、教育、人事、主計等方面之權限尚須進一步因應政治、經濟、社會、文化發展趨勢，去做妥善的釐清與，如財政收支劃分法之重新檢討統籌分配款比例，以有效改善地方財政結構，如何修法以合理的劃分中央與地方人事權，在在皆顯示解決當前中央與地方分權的問題，已是我國當前政府施政之重點之一，而迄今我國中央與直轄市、縣市之間權限的劃分制度雖有地方制度法第 18 條、19 條之規定，惟地方制度法於第 22 條仍規定：「第 18 條至 20 條之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會同相關機關擬定施行綱要，報行政院核定。」因此所謂「施行綱要」之制定與實施亦成為未來我國中央與直轄市縣市之間權限劃分的重要準則，對我國今後釐清中央與地方權限及提昇地方自治效率與品質之關係甚為重大。

本論文主要研究之指標乃是擬結合憲法對中央與地方權利劃分的原理原則，對西方諸如英、美、法、德、瑞士及日本等先進國家之中央與地方分權理論與實務經驗加以剖析，採用當代比較政治研究之途徑，針對當前我國中央與地方分權問題加以探討，找出問題之癥結重點，提出根本有效解決之道，以合理的解決中央與地方彼此間權限之爭議問題，以真正落實地方自治，維護住民權益，提升國民生活品質，鞏固與深化我國的民主政治，以臻國民與住民生活於長治久安之境。

貳、世界各主要國家中央與地方權限劃分之剖析

近數十年來在比較政治的方法論（Methodology）上，有革命性的突破。早期政治學者對比較政治研究途徑，往往採用以一個國家為單位，或一個事件為單位，這種方式在理論上往往呈現真空狀態，缺乏學術價值和預測能力¹。因此，目前比較成熟的方式應走向跨國（Cross-Country）研究和跨文化（Cross-Culture）研究途徑。美國政治學者克利伯格（Arthur L. Kalleberg）指出，新的研究途徑應該有一種開放分享式的架構（A Shared Conceptual Framework）²。自七十年代以來，關於跨國性途徑對政治現象的研究有不少傑出作品，例如艾瑞德（Arend Lijphart）從二十個發展成熟的民主體制國家，分離出所謂協合式的民主方式（Consociational Democracy）³，以區分傳統上把多數決（Majoritarian Rule）視為民主政治的代名詞⁴，事實上它只是民主政治的一種方式而已；所謂英國西敏寺式（Westminster），就是多數決式的代稱⁵。此外，史東（Kaarz Strom）在跨國研究裡提出對非多數政府在民主政治議會中理性解決之道⁶。此豐碩的研究成果，對我們研究中央與

¹Micheal Curtis, *Comparative Government and Politics: An Introductory Essay in Political Science*. New York: Harper and Row, 1968, p.7.

²Arthur L. Kalleberg, "A Methodological Note on the Comparative Study of Political System" *World Politics* XIX. Oct. 1966 pp. 69-72.

³Consociational democracy is both an empirical and a normative model. It will focus: Austria, Belgium, the Netherlands, and Switzerland.

⁴Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press, 1977, p.3.

⁵Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984, pp.1-5.

⁶Kaar Strom, "Minority Governments in Parliamentary Democracies" *Comparative Political Studies*, Vol. 17 No.2, July 1984, pp.199-227.

地方分權提供不少啟發式的想法，有助於我們運用架構（Framework）和概念（Concept）去尋找更具有普遍性、真實性的研究結果。換言之，我們要把中央與地方分權，放在各個不同政治體系裡，從結構功能途徑，去尋更具有普遍意義的結論，有助於對政治現象本質，有更深層的了解分析，這樣的研究途徑，學術價值才高。

在各國比較政治研究方法上（Method）涉及到技術的使用和調查的程序。艾瑞德（Arend Lijphart）論及比較方法（Comparative Method）在本質上非常簡單：「是發現一些變數（Variable）之間所存在的實證關係（Empirical Relationships）的方法，但它本身不是度量（Measurement）的方法。」⁷在研究政治文化頗有盛名的佛巴（Sidney Verba）則主張，在單一國和全球比較研究策略中，研究者應採取比較嚴謹和小範圍的方法⁸。但梅利和羅肯（Merritt and Rokkan）則採樂觀態度鼓勵研究者使用大量量化資料（Quantitative Data）從事跨國（Cross-National）研究⁹。

第一節 跨國比較政治之研究方法

艾瑞德（Arend Lijphart）和梅漢（Meehan）¹⁰歸納下列諸種比較政治常用的方法：

一、實驗性（Experimental）方法－利用一組實驗群（Experimental Group）和一組控制群（Control Group）來從事比較研究，僅有實驗群被暴露在外界刺激（Stimulation），而控制群則被孤立（Isolated）。

二、統計方法（Statistical Method）是一種「近似」實驗方法，最主要是便利現代計算機的使用，在概念運作（Manipulation）一些實證觀察資料（Observed Data）－它們本身不在實驗設計（Experimental Design）情況下運作¹¹。在計算機科學裡，很常見模擬（Simulation）方法，即是此種方式。

三、語言分析方式－在我們研究政治現象過程中，人類語言本質充滿模糊（Fussy），同時語法（Syntax）也不夠精密，因此借用語意分析方法來鑑定（Identifying）、記載資料的精確性。八〇年代中期後，由於人工智慧和專家系統（Expert System）在這方面有長足發展，借用模糊語意分析（Fussy Semantic）詮釋，對人類語言，有進一步認識與運用，對社會科學研究工具添加利器。

研究方法個案研究（Case Study），它是最有用和廣泛的使用在比較方法上。艾瑞德（Arend Lijphart）提出六種型態作為比較政府研究的指標（Index），並深信個案研究在政治學的理論建立上必能有所貢獻。

一、無理論的個案研究：傳統上的研究方法，單一國家或單一例子，在學術理論上沒有價值¹²。

⁷Arend Lijphart, "Comparative Politics and the Comparative Method" *American Political Science Review* LXV (September), 1971. pp.682-693.

⁸Sidney Verba, "Comparative Political Culture" *Political Culture and Political Development*, ed., by Lucian Pye and Sidney Verba. Princeton, Univ. Press, 1956.

⁹Merritt, Richard L, and Stein Rokkan (eds), 1966, *Comparing Nations: The Use of Quantitative Data in Cross-National Research*. New Haven: Yale University. Papers from a Yale Conference in 1963 that assessed uses of quantitative data in international Social Science Research.

¹⁰Meehan, Eugene J., *The Theory and Method of Political Analysis*. Homewood, Illinois: Dorsey Press.

¹¹同註 7。

¹²La Palombara, Joseph, "Macrotheories and Microapplications in Comparative Politics: A Widening Chasm" *Comparative Politics* (October 1966), pp.52-78.

二、解釋性的個案研究：雖然以普遍性理論為前提，但僅關係到特別例子，對建構理論沒有助益¹³。

三、普遍性假設個案的研究：它們的目的是去發展普遍性理論，在這個領域中尚無這類理論存在。它的學術價值最大。

四、有確定性理論形成的案例：當個案研究在分析單一案例時，把它放在已經建立完整且有普遍性之概念架構下，我們把個案研究當作命題試驗時，如果有符合普遍性概念的現象出現，且有確定性理論形成時，無疑它是強化命題的正確性。但如果這個命題沒有建構在堅實的基礎上，即使有大量數目的研究個案，在理論上亦沒有什麼意義。

五、無確定性理論形成的案例：當對命題做測驗時，出現是負面結果，它這個案式無確定性理論形成，必然在邊際性上削弱命題的合法性。

六、偏離性個案分析：它對理論上有巨大的價值，當我們在做個案研究時，發現某些個案偏離已經建立好的普遍性命題時，它帶給我們反省思考的可能是有些未發現的相關性變數，可能以前未考慮過或重新精練（Refine）某些定義或全部變數¹⁴。雖然削弱原命題，卻修正命題，使它更具說服性，而這種有效性的命題修正方式可藉此來做進一步分析¹⁵。從以上簡介研究方法和途徑，我們將進一步用到各國政府對中央政府與地方分權概念。

第二節 由地理位置來分析中央與地方權限

政治學大師阿蒙（Gabriel A. Almond）在其經典大作《比較政治——系統、過程、決策》乙書中把中央與地方權限之劃分視為決策規則與決策（Policy-making）中最根本的內容之一¹⁶。中央與地方權限劃分始終是任何一種政治體系的重要議題。筆者擬就結構功能的觀點，經由普遍化之概念來探討它的本質，並援引北美、西歐、亞洲等各地區政治體系的現況來說明之：

一、聯邦制與單一國之比較：由地理位置來分析中央與地方權限，對現代各國政府進行分類，它的一端是單一制（Unitary），而另一端是聯邦制（Federal）。

中央與地方之權力依區域分配的實例：

單一制	形式上聯邦制	半聯邦制	聯邦制	邦聯制
法國	蘇聯（一九九一年前）	英國	美國	美國（1777~1787）
日本	捷克	義大利	加拿大	瑞士邦聯（1813~1842）
北歐各國	巴西	南斯拉夫	澳洲	德意志邦聯（1813~1866）
中共	墨西哥	馬來西亞	西德	聯合國
波蘭	委內瑞拉		奧地利	西歐共同市場
羅馬尼亞		印度		
保加利亞				
匈牙利 ¹⁷				

¹³Michael C. Hudson, "A Case of Political Underdevelopment" *Journal of Politics*. 29 (Nov. 1967), pp.821-37.

¹⁴P. L. Kendall and Katherine M. Wolf, "The Analysis of Deviant Case in Communications Research" in Lazarsfeld and Frank Stanton, eds., *Communications Research: 1948-49*. New York: Harper, 1949, pp.152-57.

¹⁵S. Rokkan, *Comparative Research across Cultures and Nations*. Paris: Mouton, 1968, pp.17-53.

¹⁶Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell, *Comparative Politics: System, Process, and Policy*, Second Edition. Boston: Little, Brown, 1978, ch.9.

¹⁷田弘茂主編，曹沛霖等譯：《＜＜比較政治學＞＞》，台北：五南圖書出版公司，1990年8月出版，頁310。

基本上的概念是單一國家傾向集權式（Centralized）分權；而聯邦體制（Federalism）的國家傾向分散式（Decentralized）分權，然而它們之間並無必然關聯（Linkage）。許多單獨的個案向這個二分法的概念挑戰。事實上，聯邦主義並沒必須或有一定充足條件來支持中央與地方分散式（Decentralized）的權限劃分。例如「英國」許多教科書歸類它為單一體制國，而在緊急狀態下令停止北愛爾蘭的自治權力。但英國地方自治具悠久深厚的傳統。它的中央與地方的權力劃分傾向分散式的安排。

現代各國政府中，百分之八十以上屬於單一制國家，它的具體特徵是政治體系中的權力和決策大權集中在中央政府。地方政府只是一種執行和代理工具而已，與前我們提到英國學者所稱代理模式，正能描述這種中央與地方分權的神韻三分。中央政府將具體的權力和責任授予地方政府，但這些授予可以被撤銷，地方政府無置喙餘地，而且必須接受中央政府監督。例如法國是中央集權傳統頗強大的國家，在一八八四年的法律，列舉了許多縣市議會行使職權的方式，縣市議會權力之行使，必須受那些規定的方式的限制；而中央或上級機關對縣市握有廣泛的監督權，縣市議會的決議案，幾乎都要經過部長或省長或內政部長等的核准。因此法國前總統狄斯尼爾曾說：「吾國在上為民主，在下為帝制。」其所謂帝制者，乃非自治之別稱也¹⁸。雖然法國在社會黨主政下，一九八二年制定「地方分權法」後，法國的中央與地方權限劃分有極大的分野，地方政府自治權大增，而且地方政府的權力集中到地方議會，換句話說，地方議會會長，擁有立法行政大權¹⁹。不過由於法蘭西共和國長久以來，一直是單一體制國和中央集權方式的代表，而且自法國大革命後，對歐洲大陸和拉丁美洲諸國之政情、文化有深遠的影響，我們並不驟然改變它的類別。

第二種類別（Typology）的政府，是憲法上有明文規定，是聯邦制度的政府，但實際運作卻是中央集權的單一體制。例如未瓦解前之蘇聯，它是由十五個加盟國和其他正式的區域自治單位所組成，表面上有聯邦制度的憲法條文，實際上卻在意識型態下由共產黨高度集權的制度。過去的捷克斯拉夫亦是同樣情形。在第三世界方面這種掛羊頭賣狗肉的情形，更是不少見，例如巴西的成文憲法明定是聯邦制，但在軍人獨裁政府下也是名存實亡，墨西哥的聯邦制也停於紙上作業，實際上權力集中在中央政府²⁰。全球聯邦制的國家僅有二十個左右²¹，但大約佔據地球的一半左右，大體上都是一些領土遼闊，差異性大的國家。

威廉·瑞克（William H. Riker）對聯邦主義的權威解釋：「聯邦主義是一種政治組織，其中政府的運作被劃分為地方政府和中央政府，在這種劃分的方式下每一部分政府有某種權限能做決策權。」²²艾瑞德（Arend Lijphart）定義它為：一、一部寫好的憲法。二、兩院制組成型態。三、在修正憲法過程中給予每一組成單位皆有權參與而不是片面某一單獨修改。四、採行平等的代表權或給予較小單位較多的代表權。五、一個分權的政府

¹⁸薄慶玖：《地方政府與自治》，台北：五南圖書出版公司，1991年4月，頁186～187。

¹⁹同上註，頁211。

²⁰同註17，頁309。

²¹同註17，頁311。

²²William H. Riker, "Federalism" in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, p.101.

(Decentralized Government)²³。

一、美國之分權制度：

美國學者皮契特 (Pritchette) 對美國在聯邦主義下，其國家權力分由兩個層次的政府行使，並對兩層次政府使用權力做適當性的規範如下：

(一) 聯邦之專屬權力 (Exclusively National Powers)：因為一個國家在對外關係方面，顯然須有統一的發言、宣戰權及解約權限分配給中央政府。很清楚的道理可以看出，一個統一貨幣制度是重要的，而該制度需要中央控制貨幣鑄造權。

(二) 州之專屬權力 (Exclusively State Powers)：因為聯邦政府為被授權者之一，顯然地任何未授予它之權力，仍由州保有。然與其讓此事流於推論，聯邦憲法修正第十條作了規定：「聯邦憲法未授予亦未禁止合眾國行使之權力，由各州分別保有之，或由人民保有之。」人們對此修正條文有許多誤解，且常認為是州權利的主要保證者。實際上，該修正條文未帶給聯邦憲法任何新解釋，只是宣布了中央政府與州政府間的關係。

(三) 競合的權力 (Concurrent Powers)：聯邦憲法明白地授予中央政府如徵稅及管制通商等重要權力，但並未禁止州於其境內亦行使該權限。

(四) 禁止聯邦政府行使之權力 (Powers Prohibited to the National Government)：依中央政府乃被授權的原則 (該原則雖在聯邦憲法修正第十條被採用之前未有明文，但已為制憲者所接受)，中央政府無權行使聯邦憲法所未授予之權力。

(五) 州政府被禁止之使用權力 (Powers Prohibited to the States)：聯邦憲法第一條第十節對州行使權力作一些禁止規定，其目的主要在於實現中央對於外界關係，例如對外談判權、外交權、貨幣制度及對外通商之專屬管制的本質。除此三範疇外，對損害契約上義務之任何法律，有更進一步的禁止規定。

(六) 同時禁止中央及地方州政府行使之權力 (Powers Prohibited to both the Nation and the States)：聯邦憲法第一條第十節對州所課之某些禁止規定，亦以同樣第九節課於中央政府，某規定包括禁止通過褫奪公權議案 (Bills of Attainder)、事後法 (Ex Post Facto Laws) 及允予貴族封號 (Granting Titles of Nobility)²⁴。

因此美國的聯邦政府是二元的型態，理論上聯邦政府與州政府的權力分配是平行，兩者各自在其管轄內均屬於至高無上，為了使各州的權力得到保障，對於分權的內容必須由聯邦政府或州政府採取協調的行動²⁵。這種情況源自在聯邦制度未建立前，各州地方政府已是具有主權獨立的政治實體，一七八七年各州代表雲集費城，草擬聯邦憲法時，一項重要的任務，便是商討經各州代表同意，將各州的部分權力讓予聯邦，以處理州內本身的問題。因此聯邦憲法第一條第八項規定聯邦的權力共十八款，內容非常具體，由此，聯邦的權力是列舉的。憲法修正案第十條規定，凡未賦予聯邦政府的權力都由各州或人民保留，此項規定僅舉概要，未具體列舉。簡言之，聯邦政府的權力是授予的 (Delegated Powers)，而州的權力是保留的 (Reserved Powers)²⁶。

另一方面而言，各州地方所屬的縣市地方政府，則不能比照聯邦政府與州政府兩者

²³同註 5，頁 169~180。

²⁴C. H. Pritchett 著，陳秀峰譯：《美國聯邦憲法制度》，台北：文笙書局，1991 年 7 月，頁 26。

²⁵劉瓊：《比較地方政府》，台北：三民書局，1979 年 7 月，頁 20。

²⁶同前註。

之劃分方式。美國聯邦憲法中第十條規定，凡憲法中未授予聯邦政府行使，未禁止州政府行使之權力，都自然保留給州政府。由於憲法中沒載明有關州以下縣市政府之組織型態，因此各州以下政府的法律地位，乃類推解釋憲法法理而逐漸形成。從美國全國政治體系而言，有三層級單位：中央的聯邦政府、各州政府及各地縣市政府。中央聯邦政府與各州政府的關係是聯邦制，各州與縣市地方縣市政府的關係卻是直屬形式，與英國的情形大異其趣²⁷。

雖然美國的聯邦憲法明載二者之權力分配方式，但由於經濟大恐慌，二次大戰之後，聯邦政府插手社會福利政策，並推行「補助制度」(Grand-in-aid)，對州或地方政府指定施政要項，予以專案補助。這種經費式補助地方政府，事實上是無形擴充權力於各州，甚至各州的縣市。例如美國交通道路及都市計劃由各州政府管轄，但由於各州公路限速不一致；聯邦政府在補助各州政府修建高速公路時，規劃出五十五哩的限制，作為交換條件，成為另一種權力的使用。

二、英國之分權制度

英國的權力劃分頗為特殊，雖然是單一國，然而地方政府則傾向分散式權力(Decentralization)，三級地方自治團體，互不相屬，而且沒有上下級自治團體指揮控制之關係，各級地方政府有充分自主權。在英國政治體系裡，國會有最高權力，中央與地方政府皆由國會以法律授予權力，各級政府運作必須在法定權力範圍內，才有所作為。法院當然無權審查國會的法律效力是否有效，但對於中央各部及地方政府根據法律而制定的規章，可以審查，如其越出權限有權宣布其無效。

每一項地方政府之合法權力，都源自國會法律的規定。同理下，地方政府為承擔某些沒有規定的成文法以外事項，常請求國會制定相關法令，使其施政有法律根據，這裡中央與地方分權型態，頗有前文所提互動式的模式(Interactive Model)，事實上，雖然地方政府的施政有法律的嚴格規範，但同時它有免於中央政府干涉的保護作用。法定主義不只約束地方政府，也同時規範中央政府各部，中央政府雖可發布行政命令，規定地方政府執行法律應遵守的事項，但這些規定本身也受到這些法律的限制，如其越出法定權限，法院也得宣布它們無效。像這樣的方式，法律原在限制地方政府，但同時亦給予地方政府以保障，地方政府在法律規定的範圍內，乃得坦然無懼的自由行使其權力，而不受中央各部的任意干涉²⁸。

有些政治學者如阿蒙(G. Almond)就把英國視為準聯邦，因為蘇格蘭和威爾斯，這兩個區域近來取得了處於議會全面監督之下的不同程度的自治權，聯邦制最近才開始形成，但尚未當作成熟穩定的聯邦制度看待²⁹。在英國地方政府組織中，不僅自成體制，而且有一些特色，即就是行政與立法不分，一切權力集於選舉產生的議會，由各級民意代表、議員等聯合結成一個自治團體。由於自治團體集權於具有民意基礎的議會，故使英國地方自治，具有歷史悠久，源遠流長，不可動搖牢固的基礎。英人常以其地方制度引以為傲，例如布列斯頓(William Blackston)就認為，英國的民主政治制度應歸功良好

²⁷ 李宗黃：《美國地方政府-美國篇》，台北：著者自刊，1980年2月再版，冊2，頁18-19。

²⁸ 同註25，頁28。

²⁹ 同註17。

的地方分權制度³⁰。

但此一制度，實施至今，已逐漸演變與地方實際情形脫節，受到各方指責。其主要原因乃地方行政單位與人口多寡不均，許多地方轄區太小，財源枯竭，地方政府缺乏人才、財力，無法提供良好服務。而且由於社會情況的變化及經濟發展，中央政府職權自然水漲船高，促使政府不斷採取新的措施，結果導致對地方政府控制增多³¹。英國政府有鑑於此，乃於一九七二年制頒「地方政府法案」(The Local Government Act, 1972)，以圖改進。一九七四年四月一日起在英格蘭與威爾斯兩地，對各級地方機關進行全面改組，其重點是將原來的三級地方制度改為二級制。除在大倫敦之下，設有三十二自治市外(London Boroughs)，其餘一律納入縣制體系，廢棄原有縣等市與縣轄市的設置。並針對自然環境、經濟狀況、人口分布等地理人文因素，將各縣轄區內範圍，重新規劃調整，有的合併，有的擴充，使其均勻以符合實際狀況。但是中央政府授權逐漸減少，集權(Centralization)現象加深，浸蝕地方分權的精神³²。英國國會開始大量插手地方政府經費，補助教育開支、警察費用，及其他公益福利事業，並協助分攤日益沈重的財務需求。表面上是中央協助地方政府解決問題，但在權力劃分的觀點，地方政府被迫接受中央政府的影響力。自此制以來，各縣市及市區雖不能算是中央政府的執行單位，但無可否認卻受到中央政府的監督與管制³³。

就以稅收為例，地方政府的收入，充其量不能應付地方四分之一的支出，而地方對中央貸款及補助金的依賴，日益增多。而中央貸款和專案補助金的運用，必須符合發放規定條件，時時刻刻受中央政府的控制與審核。另外英國行政體系採取相當嚴密的政策執行考核監督，地方借款必須向衛生部請求批准才能申請。因此，目前地方政府的一切行政計劃、借款及補助款項，皆須中央政府批准，對於這種型態的分權方式，地方政府除了向國會反映外，對中央政府任何措施，無能力否決³⁴。

三、法國之分權制度

從法國中央與地方分權關係來看，法國是典型集權式(Centralization)，中央政府握有最高主權，地方政府的權力來源，由中央政府所賦予它，並接受中央政府控制和監督。法國的地方制度有非常濃厚的軍事思想，它源自法國大革命的傳統，並落實於拿破崙法典，將其地方制度劃分建立之。它的特點是如軍事指揮系統，從中央政府至偏遠小鎮，徹底貫徹行政命令，達成上級要求。

從地方制度本身而言，法國地方制度的特性有下列兩點：

(一) 地方自治團體有雙重的法律身分，地方政府是中央政府的下級單位；用分權模式分析來觀察，地方政府僅是代理人(Agency)而已，換句話說，地方政府是充作中央政府所運用工具，和適應國家集權式行政需要所設立機構。它的作為和施政內容以中央政令為準則，其責任僅是執行中央政府的法令，貫徹中央政府的意志，不必受控於地方議

³⁰張佐華：《各國政府》，台北：覺園出版社，1990年3月，頁211。

³¹Harold Zink 著：Modern Government，佟樹春譯：《現代政府》，台北：黎明公司，1965年11月，頁311。

³²同註30。

³³同註30，頁54。

³⁴同註30，頁45。

會牽制。可是另一方面地方政府又是一個自治單位，它必須依地方實際需要，開闢財源，選聘人員開辦地方各類衛生、建設等自治事業。

（二）地方制度高度一制性。法國地方區域的劃分，自法國大革命後分為省（Department）、郡（Arrondissement）、道（Canton）、縣（市）（Community）四級單位。但每一層級政府組織大致相同。就層次最高的地方政府的省而言，有的省人口稀少，有的省已高度工業化，有的仍保留在農業社會。有的省多為山區而交通不便，有的省濱海洋而交通發達，但它們在政治上卻是齊頭式的平等，並無任何差異。省以下的各級地方政府，亦類似情形，並不因地區性的差異，而因地制宜³⁵。

法國地方政府在一九八二年「地方分權法」（Laws of Decentralization, lois de decentralization）通過後，地方與中央權力劃分有重大的分野，以往的四級制中，郡實際上僅為省的分支，區只不過是軍事、司法與選舉的區域而已。郡與區的自治單位只是國家權力劃分單位，不是地方政府，當然更談不上議會的設置。一九八二年通過的「地方分權法」將法國地方政府劃分為行區（Region）、省（Department）與縣市（Community）三級，在此三階層中皆有地方政府及地方自治團體的地位³⁶。而此法是真正把法國自一個具傳統的中央集權單一體制國家帶到地方自治的階段，由於新法實施後行區可擁有與省及縣市相似法律人格，行區地方政府與地方自治團體的地位始確定³⁷。

其中最大的差異是地方政府的自治權大為增加，即地方體制由原先分立制，轉成權力一元化，也就是立法行政大權都集中於地方議會，尤其是地方議會議長。議長不僅是立法機關的首長，也是行政機關的首長³⁸。

一九八二年社會黨主導的地方分權法實施後，省長一職被廢止，改設「共和國專員」，原省長之行政權移交給地方議會議長，相同地，行區長之職權亦移交給行區議會議長。至於共和國專員的身分具有雙重性功能，在地方行政區內代表中央政府派駐地方的身分，另一方面他又是行政區內中央機關的協調，負有特殊使命，監督地方政府是否確實執行中央政府之政令，在國家發生緊急狀況（Civil Disorder）下，他有處理防衛、治安與民防之事務權，同時對保安隊及軍隊發布命令。面對各級地方政府之法律衝突（Law Conflict）時，提供仲裁的作用。

省長、行區長在被廢止後，共和國專員不再握有地方行政大權，換句話說，共和國專員只是對行區或省內中央政務做協調、分配之責任，以促進中央政府及地方政府之和諧關係，不得再對各級地方政府之行政事務做全面性干預。至於地方級共和國專員功能，僅能檢查地方政府之政務是否有違背法律之規定，對於具有爭議性之案件則送交行政法院審理之。對各級地方政府預算編列，共和國專員無權修改已定之方案或指示採行某一預算方案；但如果地方政府對預算編列工作有遲誤，收支赤字或各項未依照規定完成預算編列、法定支出社會福利、私校補助等未編列之原因時，共和國專員即能行使監督權，嚴重者可依程序經詢問「行區審計法庭」（Chambre Regionale Des Comptes）之意

³⁵同註 18，頁 180~182。

³⁶薄慶玖：《地方政府與自治》，台北：五南圖書出版公司，1991 年 4 月），頁 215~217。

³⁷同註 36，頁 7。

³⁸同註 25，頁 148~154。

見，並獲同意後亦可強制地方政府實施經濟復甦之計劃以資補救³⁹。

四、瑞士之分權制度

瑞士政府在阿蒙（G. A. Almond）的分類表裡，是屬於典型的聯邦制政府，但瑞士在政治體制有二階段的演進，一八一三年至一八四二年是瑞士邦聯時期；由邦聯（Confederate）時期，政府組織鬆散又微弱，對內無法維持統一，對外又不能獨立。一八四三年九月，七個舊教的州加入德聯盟（Sonderbund）之後，與中央政府對立，為本身的地方利益而宣告獨立，因此一八四七年發生血腥內戰。內戰平定後，乃於一八四八年草擬聯邦憲法，共三章一二三條，另有暫行條文六條⁴⁰。

從決策結構來分析瑞士政府制度，主要特色在委員制。委員制在屬性上既不同於總統制國家，亦不同於內閣制國家，它本身並不講究一般西方國家分權原則，但它的議會擁有立法權、行政權和司法權，其權力劃分比內閣制度更不清楚，然而這種體制受到不少政治學者青睞，認為是最徹底民主政治政體之一。瑞士國家的政治體系，有它獨有文化、歷史、地理因素在內，並不是其他國家可模仿引進的。

瑞士的中央政府主要有行政委員會和瑞士議會兩個機構、兩個組織。行政委員會（Bundesrat）為聯邦體制下最高行政機關，總共有七名行政委員從聯邦議會在聯席會選出，但不能兼有聯邦議會議員身分。在政治甄選的過程和執行角色的類型，必須能符合地理環境和文化社會的異質性（Heterogeneous），例如聯邦行政委員會之委員必須分散在各州，同州不得有兩人當選，同時必須包含三種語言的委員在內。

瑞士政府的行政最高首長，由聯邦議會之兩院聯席會裡之七位行政委員中選出總統和副總統，在任期方面的限制其任期均為一年，任滿不得次年連任，總統在形式上雖然代表瑞士聯邦政府，但他卻沒有一般總統元首的權力，只能對外代表行政委員會之決議，並於會後與聯邦秘書長共同連署，產生法律效力。

在中央與地方分權的劃分上，因為瑞士是聯邦體制，因此以列舉方式規定聯邦權限，聯邦憲法把聯邦權力和州政府權力明確規定，凡不列舉的聯邦的事項，均劃由州政府管轄。在瑞士的聯邦憲法裡列舉者有十七項之多，但這此列舉之事項，必須在聯邦議會中獲得通過。但在聯邦議會體制裡主要分為兩院制，一代表各州，名曰參議院（Council of States）；二代表人民，稱為眾議院（Council of Nation），兩院聯權又相等，任何提案可由任何一方提出，只要過半數通過就可成立，因為對此種巧妙權力劃分與融合，因此一般西方政治學者對瑞士的政治制度能依民主之原則而組成是頗為稱讚的。」⁴¹

在聯邦政府與州政府的分權關係，從以權限之性質為標準可分為三大原則：

（一）由聯邦政府立法並執行之事項：如宣戰媾和、關稅稅率訂定、國幣發行，均由聯邦立法並加以執行。

（二）聯邦政府立法而不執行之事項：如軍隊之組織、司法事務、生態保護、保險、工業和度量衡事宜等。

（三）聯邦僅是原則而不立法亦不執行之事項：即聯邦將原則確定之後，乃交由各州依其原則立法執行。但聯邦所定原則可分為積極與消極兩種：積極者為下命令（Gebot），

³⁹同註 36，頁 214。

⁴⁰同註 30，頁 593。

⁴¹James Bryce, *Modern Democracies*, New York Macmillan, 1924, 文星書店, 1964 年 3 月出版, pp461-476.

即命令各州為其所為；如國民教育應為強迫教育，而免納學費及人民之自由權利應受保障等，各州對之應遵照辦理。消極者為「禁止（Verbot）」，即禁止各州為其所不當為，如禁止各州之間訂立含有政治性的同盟條約，禁止各州開設賭場，禁止各州製造及出售軍火，以及禁止剝奪人民受法院審判之權利，各州對之必須遵守。

瑞士憲法第三條規定：「各州主權，未經聯邦憲法限制者均得自主。」因此這種情形頗有美國聯邦二元主義之特色，一種伙伴模式（Partner Relationship）的關係，各州在自己權限範圍以內，對於立法、行政、司法等，均有權自由裁量，不受聯邦干預。瑞士各州的面積，雖大小不一，都只能同票，和選舉兩名議員之權。

（一）在組織權方面：各州府可以自己制定其組織型態，惟制定州政府憲法時，須依聯邦憲法規定：一、州政府須採取共和政體。二、州憲法須經人民認可。三、州憲法經公民過半數的請求得予修正。至於立法權的行使方式，是依創制、複決，還是召開州民大會？則由各州自行決定。同時憲法第六條所稱之「人民」（Volk），實指「公民」（Aktivburgerschaft）。孫中山先生對瑞土地方民主制度稱讚有加，就是指此一事實。

（二）在參政權方面：聯邦制度下，被視為國家機關，每一州在平等基礎下，都有參政之權利。瑞士聯邦政府各州之參政權可分為下列兩項：一、對聯邦參院之組織，參議員之選舉、資格、任期及薪俸，各州有權參與並決定之。二、有權提請聯邦議會召開臨時會議；此一動議之提案必須眾議員四分之一的提議，或根據五個州的提議皆可，然後由聯邦行政委員召集之。

（三）請求權（Anspruch）主要有二項：一、在軍事之請求權，任何一州如果有緊急危難，遭受外來入侵時，各州政府有權請求聯邦政府援助。二、經濟上之請求權：瑞士聯邦政府在財政有豐富的收入，例如財稅、關稅、郵電、貨幣發行，在全國財政收支上有七十％比例。因此州政府在財政上可以請求聯邦政府的補助⁴²。

在聯邦政府各州的監督上，有兩種方式：

（一）預防的方式：各州憲法及法令在制定之後，須經聯邦核准之後才能實施。而各州憲法是由聯邦議會核准，各州法令由聯邦行政委員會推行。各州與州之間或州與外國之間簽訂之條約，亦須經過聯邦行政委員會核准，因此瑞士聯邦政府可以達到預防監督之效果。

（二）約束之權力：聯邦行政委員審核各州法令之後，可以對各州行政單位行使行政監督權，即要求各州報告施政情形，若發現地方政府有違背中央政府之行政命令，聯邦行政委員會得以必要加以制裁矯正。有關行政制裁方式，則由聯邦行政委員會審議決定之，如因地方政府有異議時，依照瑞士聯邦憲法一一三條規定，交由聯邦法院來做裁決。而聯邦議會所使用約束方法，不外乎扣發中央政府補助金，代替執行與武力干預等方式。因此整體而言，瑞士之聯邦制度原來為政治學者所稱羨，但近來的趨勢，各州雖然形式上分別與聯邦政府處於平行地位，但財政上受聯邦政府補助，政治方面又受制於聯邦政府指導，因此實質上，地方分權將逐漸被中央集權所取代⁴³。

第三節 從政府體系的實際作為來分析中央與地方權限劃分

⁴²劉慶瑞：《比較憲法》，台北：大中國圖書公司，1982年8月，頁287~291。

⁴³同註30，頁601~603。

從結構功能途徑看政治體系的輸出項（Output），主要可分為提取性（Extract）、分配性（Distribution）、管制性（Regulation）和象徵性（Symbol）四項，但根據阿蒙（G. A. Almond）的理論，任何政治體系的實際作為必須從國內和國外抽取資源以維持其體系生存運作。對於政治體系提取的對象、種類、數量、比例都可以來衡量中央與地方的分權實行狀況，換句話說，最重要權力莫過徵稅權；政治體系第二種是分配權（Distribution），本文最關心者是財稅權，財政權劃分亦可彰顯出中央與地方分權之實際狀況。第三種功能是指管制權（Regulation），例如人事權、官吏任免程序、警察權等亦是評估中央與地方重要標準之一。

但是結構功能大師阿蒙（G. A. Almond）特別強調使用系統分析時，對這些政治輸出類型，必須認識到它們之間相互關係（Interrelation）的複雜性，細分政策和輸出項兩種概念；雖然政策的概念是指一套目的和手段（End and Mean），但並非僅靠單一輸出項和單一手段能達成政治體系的目標⁴⁴。

一、從收支來看分權問題

艾瑞德（Arend Lijphart）提供一套有力評估中央集權與地方分權程度的方法：一個最簡單的途徑來評估它，就是從中央與地方的施政中，衡量中央與地方政府的支出（Expenditures）和收入（Revenues）所佔全國總財政比例。例如中央政府對全國稅收持有的股份（Share），便可辨別權力分配狀況。假如不平衡，至少可以粗略顯示權力劃分的傾向度。但是如果我們對中央與地方劃分有興趣，就理論上而言，這種財政資源的分配就是一項很吸引人的課題。當然在討論這個課題以前，必須釐清的是中央政府的補助（Grants）款項的歸屬性。因為如果中央政府補助款有附帶條件和限制的話，不能算是地方政府的資源，它的花費實際上是增加中央政府的影響力（Influential）。如同阿修佛（Douglas E. Ashford）所提，重點不在地方政府有多強的功能，而是去衡量中央政府預期資源如何被使用的能力” not functions of the strength of local government, but a measure of the central governments ability to predict how the funds will be well.”⁴⁵在衡量集權化的程度方面：最適當的方法是比較中央與地方的稅收。首先要對地方稅收加以界定：（一）稅收僅為地方政府本身。（二）除了額外被中央政府所課稅和特別被中央政府所課稅目中應有比例外，其餘應歸諸地方政府。當然屬於中央所徵收稅款，劃歸到地方政府是不被允許的。在下面的列表中，從一九七〇年代的二十一個民主國家的稅收中，我們可以看到從它所排列遞減的次序（主要指中央政府所佔總稅收比率），看到中央集權也是呈現一種遞減的次序。例如荷蘭的中央政府握有全國稅收的百分之九十八為高，瑞士政府列在末尾，顯示出的中央與地方的劃分最分權化，中央政府所佔全國的稅收僅佔全國百分之四十一⁴⁶。

下表為在十五個單一國和六個聯邦國中，測量中央政府所佔全國總稅收之比率：⁴⁷

⁴⁴ 呂亞力：《政治學方法論》，台北：三民書局印，1991年再版），頁222~232。

⁴⁵ Douglas, E. Ashford, "Territorial Political and Equality: Decentralization in the Modern State" Political Study 27, No.1 (Mar. 1979), p.82.

⁴⁶ 同註5，頁171。

⁴⁷ 同註5，頁178。

單一國	聯邦國	中央政府所佔稅收比率
荷蘭		九十八%
以色列		九十六%
義大利		九十六%
比利時		九十三%
紐西蘭		九十三%
愛爾蘭		九十二%
法國		八十八%
英國		八十七%
冰島		八十三%
盧森堡		八十二%
	澳洲	八十%
丹麥		七十一%
芬蘭		七十%
	奧地利	七十%
挪威		七十%
日本		六十五%
瑞典		六十二%
	美國	五十七%
	西德	五十一%
	加拿大	五十%
	瑞士	四十一%

以上的列表中，我們把單一國和聯邦國作分類，很明顯可以發現，聯邦國和分權式較為接近，在六個聯邦國中，中央政府所佔比率平均是五十八%；在十五個單一國中央政府，中央政府所佔比率是八十三%，是和集權式比率接近。不過不論如何，二次大戰後由於科技進步，各國福利政策擴張，中央政府的控制力，無不呈現強化趨勢。其強化原因不外乎兩類方式：一、由於中央政府掌握全國大部分資源，因此吸收大批人才，尤其高度工業化，一些大型專案，或福利政策，需要有全國一致性的規定，自然只有中央政府有能力承擔，無形中加強中央政府的權力，擴張中央政府對地方的監督權力。在地方政府財政日形見絀，事事須仰賴中央政府貼補，因此，中央政府對地方政府之施政，自然產生監督權⁴⁸。

二、日本財政收支分權制度：

雖然各國中央政府的權限有明顯的擴張，但如果有合理化權力劃分方式，地方自治事業亦能積極有效規劃推動。例如日本地方自治財政就辦得不錯，日本是單一國家，但其中央政府對全國稅收佔有比率僅六十五%，和目前我國中央與地方財政劃分相當⁴⁹。日本的制度是中央政府置「地方財政局」，專責指導與輔助地方自治團體財務行政，並

⁴⁸曹興仁：《政治學概論》，台北：五南圖書出版公司，1990年8月），頁183。

⁴⁹經濟日報，1991年12月23日，三版。

代為向中央財政部爭取年度補助款預算，並協助其籌措財源⁵⁰。按日本中央政府減輕地方政府財政負擔的實際作法如次：一、凡是有全國性利害關係之事務，例如健康保險、社會安全保險、醫藥之管制、國會議員選舉所需經費等事項由國庫中央政府負擔，地方政府不負擔其業務行政經費。二、雖然法令有明定地方政府應處理之事務，但其屬性對中央政府和地方政府均有利害關係，為使其施政合理效率，均由中央政府按其事務之輕重，承擔全部或一部分經費。例如全國義務教育職員之人事費及校園建築費、環保經費、全民保險經費。為了鞏固地方政府財源，在一九七六年日本政府建立「地方交付稅」制度，將全國稅收中之所得稅、酒稅、法人稅大約百分之三十二交給地方政府，作為固定財政來源，以協助地方克服財政問題。三、日本地方與中央為二級劃分制，虛擬省制，但它特殊的地方，並非將一種事務分割為數部分，而是將某種事務劃分為全國性之實施計劃及具體實施計劃之階段，並由中央與地方兩方面在各階段，相互合作，適當配合，並各方協調分擔經費與行政支援⁵¹。從財政學或財政法來看－最主要是指政府的收入及支出二大項。政府收入要靠稅收、各種不同收入的種類，當中最值得我們關心的事就是各種收入來源、課稅之權限、其法律上實體法、程序法之限制；至於政府支出方面，主要在對政府各項施政支出之適當性、政府間之權限比重，以及得失問題。如果加入中央與地方權限之討論，在層次上整體政治體系收支問題倒不嚴重，而與本文關聯焦點倒是中央與地方政府關係中，地方財政支出是否過重，以及如何劃分支出負擔之合理性，和地方財政收入不足時補助金之調整問題⁵²。由阿蒙來分析時，為增加國家歲入而徵稅，主要是提取性的。但有效率制度必須兼用管制和象徵的手段，例如不納稅的國民可能會受到罰鍰和法院判刑－管制，同時政治領導人也出現電視媒體，大聲疾呼發揮國民守法精神繳稅－象徵功能。因此推動一項政府收入政策時，至少要用三種類型的輸出項－提取、管制和象徵，三方面實際作為。進一步而言，一項稅收財政政策所帶來的結果往往是很複雜的，它會以各種直接和間接的方式影響整個政治體系層面。當提取徵稅和社會結果之間的關係愈來愈清楚為人們理解，關於稅收政策的爭議性和評估也就愈複雜。在於居民息息相關的地方自治系統和全國性政治體系整合時，這些具體稅目或稅率政策是否能產生足夠的國家歲入來滿足計劃中各項分配？當然政策體系抽取的效率愈高、愈公平，它的合法性就愈高。同樣道理在分配和管制功能上，政府在稅收制度上，能愈趨公平合理分攤在全體人民上；政府部門裡中央與地方權力分配合理化，整個體系的合法性也愈高，在促進幸福上也愈大。

三、德國財政收支分權制度：

在德國乃是透過法制化的手段以達到紓解地方財政平衡的目的。按地方課稅權是地方財政收入最主要的來源。德國對地方的課稅權有嚴格的制約，對財政收支劃分法所列之稅目不容地方重複課稅。德國地方政府只能就屬於地方消費性貨物或勞務之行爲過程或持有一定物品－例如娛樂稅、酒稅、餐飲稅、養狗稅、打獵稅、捕魚稅等。原則上經核准後地方政府（邦）對以上的稅目才擁有立法權，再經過各邦授權鄉鎮市制定規章經核准後才能實施，在鄉鎮市的政府對於稅目發現權及課徵權只有在很小範圍之內才有實

⁵⁰許新枝：台灣省地方自治之檢討，《公共行政學報》第四期，1988，頁13~15。

⁵¹同前註。

⁵²黃錦堂：縣（市）財政困窘之根源及其對策，《政治科學論叢》，1991年5月，頁106。

施的可能。第二種財政收入來源為規費（行政規費、使用規費、特許規費）與工程受益費。第三類地方政府收入為變賣公產（如公有非公用土地）、公債及賒借收入。無論是變賣公產、公債或賒借在邦法中皆有規定要件，例如賒借一項而言，必須是當其他財政收入不可能或經濟上不合目的時，並且用途限於投資行為或投資促進行為或轉支付已有帳目，借貸總數額不得有害於地方自治財政正常經營。有關縣產的變賣依西德拜亞邦自治法第七十五條規定，必須以不低於市價出售，而且必須限於地方自治主體履行其任務所不須用之財產方得核准。至於其他項皆微不足道，例如罰鍰收入、信託管理等。德國在中央與地方財政劃分原則是體系性規範，在共同體事項各邦與中央聯邦政府經費分擔責任。地方事項中有一部分屬於不同級政府應該共同協調和負責之事，例如邦與縣之間道路、河川等之新開發地或修建，執行計劃特別需求之人力、財力之法案和因為中央與邦之間需要特別經費支出者等。德國各邦財政調整財產之全額每一年固定，和必須在預算中另立項目提撥。這類財政劃分辦法，主要是上述這類支出，往往大到一定程度，尤其工程營造類，其經費絕非地方政府所能承擔，而且即使採用三分之一地方配合款制度也不能為地方政府所負荷，因此事前剔出正常預算編列，以免妨害地方財政補助之穩定。這是德國地方財政制度的優點，先行從立法上著手，把大規模工程案或特殊負擔案之經費分擔立法，以劃清各邦政府與鄉鎮地方所承擔比例。在財政調整中之經費專款補助所涉及者大抵只是小規模之公共投資案，而另一方面在各邦政府財政法規中規定各邦財政調整財產之總額，如此地方各邦不至於無謂被要求負擔龐大經費而破產⁵³。德國在聯邦體制下，在共同體事項之經營負擔項下有數種可能發生案例：一、大型經建投資計劃：對於大型經建交通投資計劃，例如都市環帶公路、都市更新、新市鎮之開發計劃，雖然為地方自治團體所使用，但地方政府通常無能力負擔這種規模經費。而像這類型規模大型經建投資計劃，實質上對區域平衡發展，經濟成長有所助益，而且相當程度上有實踐照顧增進全國人民生活福祉功能，因此地方自治團體可允申請中央政府專款補助。二、在執行專案法律實施時，中央聯邦政府必須考量在這種情形是否影響地方政府正常運作的可能，在此項法律立法之始，立法者必須有責任義務考慮斟酌中央聯邦政府負擔此項法律所費行政成本，否則地方自治團體可能被迫拖累至財政赤字，而立法有侵害地方自治團體財政權之虞。在德國基本法第一百零四之一條第三句第三項有明文規定，只適用聯邦政府與各邦任務同時承擔之功能，當然各級政府間之經費分攤免不了有爭執，因此原則以上述兩級政府為主。在邦與縣市之間雖無任何憲法有做類似規定，但在邏輯推衍下，依然可在邦法中找到證明。例如巴登－符騰堡邦法明定青少年社會教育補助法第二條，同邦私立學校法第十七條；同邦推廣教育暨圖書館法第二條均規定有補助之義務。三、共同任務事項：就德國聯邦法與邦之間規定基本法第九十之一及九十二之二等兩條中，對邦所管轄範圍內，若公共建設對整體重要而且限於擴建或新建大學，區域經濟結構之改善，或對農林事業規劃，海岸線之保護與改善時，若中央聯邦政府介入有助於提升改善全國國民之生活素質等重大事業，理所當然聯邦政府與邦政府各付一半之支出，而且在實際立法過程可規定聯邦政府負擔較高比率。四、因聯邦政府或邦政府之特殊設施而有特別負擔：依德國基本法第一百零六條第八句之規定，若聯邦在各邦或縣（市）

⁵³同前註，頁 107。

鄉市中促成設置特別機構，而致地方必須直接有更多支出或收入減少之特別負擔時，若邦與地方實際上無法負擔時，邦必須提供必要補助。例如鄉鎮市因有軍隊之駐紮而需進一步建設時，該市及附近地區便有聯邦補助。例如美軍基地、波昂市首都特區。五、特殊活動之補助：例如德國慕尼黑舉辦世運會、教宗訪問、世界足球賽等，聯邦政府皆有專案補助款項⁵⁴。

第四節 從非領土的觀點看分權的事實

一、從政治文化、社會結構看分權問題：

阿蒙（Gabriel A. Almond）在著名政治體系分類上大略把當今世界上的國家分為三大體系：（一）盎格魯與美國體系（Anglo-American）（二）歐陸體系（Continental European Political System）（三）斯堪地那維亞和低陸區國家（Scandinavian and Low Countries）這三種分類（Typology）對日後比較分析民主政治有重大影響。但值得注意的是，這類分類的事實是基於兩種關係—政治文化和社會結構和政治穩定而言。在英美體系的特徵不外乎「同質性、世俗化」的政治文化和高度的分化的角色結構分布在政府機構、政黨、利益團體和大眾傳播媒體，而它們之間存在特殊功能關係和彼此間有相互依賴的功能⁵⁵。相反地，歐陸的民主政治體系被形容為「破碎的政治文化」和帶著「政治的次級文化」（Sub-cultures）它們的角色被深藏在次級文化和構成分離式次級體系的角色。阿蒙這種分類事實上只是便利使用者，但是在無形中用地理位置來暗示這種分類。克利伯格（Arthur L. Kalleberg）就直接批評「這種分類法是基於地理位置和區域的標準」和「阿蒙沒有處理和特別說明這種分類」⁵⁶。事實上，阿蒙清楚這項尺寸標準是拒絕把地理位置當作政治文化分類標準，主要問題是，這種政治文化體系的屬性，不應該在結構功能途徑下討論。政治文化和社會結構在實際上有密切關係，在整個政治體系的穩定功能上，英美體系的民主政治呈現有高度的穩定性和效率性。但是歐陸民主的政治體系則呈現不穩定性，它們通常被形容為政治上不流通性（Immobilism）；這種不流動性導致一個破碎的政治文化⁵⁷。阿蒙這項分類的理論基礎是源自重疊身分（Overlapping Membership）的主張，它的定律化主要來自團體論（Group Theory）者，例如班特利（F. Bently）⁵⁸、杜魯門（David B. Truman）等人⁵⁹，和非常相似李普賽（Seymour Martin Lipset）的橫切分裂面（Crosscutting Cleavages）的主張。它主要說明在心理上的橫切壓力面可導致各種社會團體的成員在不同團體、不同利益下經妥協出現較溫和的立場⁶⁰。不過以上的論述中，我們最關心者在於次級的政治系統。在聯邦主義體系內，次級的政治體系，例如地方政府，它們都有明確的行政區範圍來劃分中央與地方分權；然而有些學者認為，次級政治體系不一定要有領土為限，聯邦主義定可以拓展至非領土性的次級政治體系。例如菲特

⁵⁴同前註，頁 107~114。

⁵⁵Gabriel A. Almond, "Comparative Political Systems" *Journal of Politics*, XYIII (Aug. 1956), pp.392-93, 405.

⁵⁶Kalleberg, "The Logic of Comparison: A Methodological Note on the Comparative Study of Political Systems" *World Politics*, XIX (Oct. 1966), pp.73-74.

⁵⁷同註 55。

⁵⁸Arthur F. Bently, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, 4th ed. (Evarston, 1955), p.208.

⁵⁹David B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, 1951, pp.508,511.

⁶⁰Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City, 1960, pp.88-99.

烈（C. J. Friedrich）是研究聯邦主義的大師，便主張聯邦主義是當作一個聯合體，可能國家和州，或是社區（Community），例如教會、貿易會、政黨，在他定義裡不嚴格一定有領土為限制。但是曼夫克等人就主張中央政府與地方政府的分權必須建立在行政區域領土的基礎上⁶¹。在前面提到多元分歧的政治文化裡，次級的政治體系，並不一定有確定的行政區管轄；這些少數團體的言語、種族、倫理、宗教等社團，打散在行政區各處，而且被其他強勢社團所主宰。他們並不願意被迫融入以領土為單位共同體，也不願放棄他們的特殊認同。在歐洲大陸、亞洲大陸等地，有許多少數民族面臨這類問題，例如庫德族（Kurd）有共同語言、文化、倫理的認同，並沒有明顯領土領域可區分。巴魏（Otto Bawer）和潘勒（Karl Penner）就曾經提出一種無領土式的次級政治體系方法，來解決奧匈帝國的少數民族問題⁶²。

二、從非領土標準看分權問題：

例如在一九二五年的愛沙尼亞（Estonia），對於境內少數文化團體准許他們本身有權建立自己的學校和文化機構在某些區域內。這種文化自治團體的管轄權，被定義在會員的身分上，而無視領土居民的條件。猶太人和日爾曼人也模仿這種方式去建立一系列以民族、文化認同為基礎的文化自治團體。愛沙尼亞政府曾宣稱他們有能力運用各種管轄權，去解決少數民族的問題⁶³。在這種理論基礎上，當沒有領土團體被組織後，它們似乎頗有利益團體的味道，例如像工會、商會、職業團體，這些利益團體沒有清晰的領土利益，但是在它們之間仍有所區別，像這類被打散的群體，依然是有一無領土型態的潛在國家，例如分散在伊拉克、土耳其、伊朗之間的庫德族，美國的猶太人議會、蘇聯境內的韃靼人等。更進一步而言，雖然這些打散的群體，在某種意義上是沒有領土界限，但仍有種意識上覺醒的共同領土－「根源於過去」。例如對語言、種族和倫理的認同，和感覺自身別於其他文化上之優勢團體。他們通常希望他們能保留不同形式的承認與保證他們分離的認同和利益，例如社區代表，以保護他們免於不自願整合，和優先去使用自己的語言，當作官方、教育、財政和娛樂的媒體，而有機會去支持他們次政治體系中的文化發展。雖然傳統地方自治理論，未曾觸及這種非領土式的次級政治體系，不過作者在學術理論的層次上，主張更進一步擴充與探討。例如台灣省都市的原住民問題，各種邊疆少數民族問題，牽涉文化、種族及強勢團體的關係。因為固定成型，傳統式中央與地方分權關係實不足解決這類型問題。究竟地方自治理論應否包括沒有固定領土的自治團體？都是值得我們進一步探討的問題。

⁶¹Carl. J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practices*, 1968. Praeger. p.117.

⁶²同註5，頁183。

⁶³George Von Rauch, *The Baltic States-Estonia, Latvia and Lithuania: The Years of Independence, 1917~1940*, trans. by Gerald Onn. Berkeley: University of California Press, 1974, p.142.

叁、我國中央與地方權限釐清問題之探討

第一節 前言

民主憲政的基礎在於地方自治，有健全的地方行政之運作，才能建立穩定強固的中央政局，而民眾的權益才能獲得有效的保障與提升。誠如西儒布列斯頓（William Blackstone）所言：「英國民主政治的落實，乃歸之於地方自治的成功所致。」國父孫中山先生亦肯定地方自治乃國之礎石，礎不堅則國不固。因為地方自治深具行政能因地制宜，均衡發展；培養住民參與政事的興趣及政治水平；充實住民生活內涵與品質，強化住民對國家與鄉梓的向心力等功能與價值。所以落實地方自治才是建立一個真正現代化國家的不二努力指標。

從我國現行憲法第十章、第十一章分別規定的「中央與地方權限」及「地方制度」諸條文之內容中，當可明白我國憲法對地方自治所重視的程度是不遜於其他世界民主先進國家的。但由於在憲法未增修及地方制度法未制定實施之前，我國實施地方自治所依據的法規，如「省政府組織法」、「台灣省政府合署辦公暫行規程」，以及如「台灣省議會組織規程」、「台灣省各縣市實施地方自治綱要」、「台北市各級組織及實施地方自治綱要」、「台北市議會組織規程」、「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」、「高雄市議會組織規程」等行政法規或行政命令皆是不合憲的法律或法規，這不但違反了憲法第一〇八條第一項第一款，應依據立法院制定「省縣自治通則」之規定，亦違背憲法第十一章地方制度直接保障地方自治的精神。我國第二屆國民大會修憲會議通過憲法增修條文第十七條，在省、縣市地方制度之憲法條文中，增修省長民選之憲法法源，並排除憲法一〇八條中有關制定「省、縣自治通則」之限制，並配合憲法第一一八條，直轄市之自治以法律定之規定，只要中央能早日頒布「省縣自治法」及「直轄市自治法」，賦予省市長民選的法源，我國台灣地區即可在最短時間內推行法制化的地方自治，將自治權完整的還給民眾，使國家的政治現代化工作邁向一個新的里程。惟後修憲雖為台灣地區地方自治建構了簡捷的法源，排除了憲法原本條文規定實施地方自治之複雜程序，使地方自治步入合憲化的常軌，但由於修憲雖凍結了原來憲法保障省縣得制定省縣自治法的權限，改由中央統一立法，使本已相當薄弱的地方自治權，遭到若干削弱，違反均權主義的精神，致而遭受若干學者的批評為「憲法實施怠惰」⁶⁴。同時多年來因中央與省縣或省與縣之間在財政、警政、教育、人事、主計等方面之權限並未能進一步因應政治、經濟、文化發展趨勢去做妥善的釐清與劃分，導致中央與地方或省與縣因權限劃分及歸屬等問題迭生爭議。如前台北縣教育局長、宜蘭縣警察局長等的任用案，及八十一年七月財政部在台省北中南分設三個國稅局以便自行徵收國稅，曾引發地方議會強烈反彈，且不惜休會表示抗議，同時立法院亦曾在預算審查聯席會決議，將省菸酒公賣業務收回中央，並聲稱公賣局資產屬中央，省府無權處分，導致省府及省議會強烈的議產、護權行動，而中央與地方政府為行政區重新劃分互爭主導權之種種問題，更使中央與地

⁶⁴參見薄慶玖：《地方制度與中央地方權限劃分問題》；荆知仁、法治斌、張治安編：《憲政改革芻議，修憲五大議題學術研討會》，政治大學法學院出版，台北，1991年5月，頁298及頁312~313；趙永茂：《憲法修改後地方自治法制化與中央與地方權限劃分問題之探討》，修憲後的憲政體制論文研討會，中山社會科學季刊主辦，1992年7月12日，頁19。

方爭權與爭錢的糾紛益形複雜。此外，已實施多年的「財政收支劃分法」亦未能合理有效的解決地方財政問題，引發地方政府要求財政自主權的高漲意識。如最近發生台灣省各縣市與中央部會有關財政分配問題再三的發生之爭議，諸如全民健保醫藥費用之負擔問題、水源資源分配與供應及維護權責諸問題，在在顯示出解決當前中央與地方分權的問題，已至刻不容緩之地步。本論文擬就 國父孫中山先生對中央與地方權力劃分的規範原則—均權制度以及台灣地區多年來推行地方自治的經驗，針對我國當前中央與地方分權問題加以探討、分析其利弊得失，找出真正問題之重點，提出根本有效解決之道，以合法合理的解決中央與地方彼此間權限釐清問題，化爭端於無形。真正做到落實地方自治，維護住民權益，提升國民品質以臻國家於長治久安之現代化境域。

第二節 我國憲法中有關中央與地方權限劃分之剖析

近代各國政府對釐清中央與地方權限的方式，不外乎採「中央集權制」與「地方分權制」兩種模式，但是各有其利弊得失，因此， 國父孫中山先生針對上述兩者優點和我國特有國情創立「均權制」作為我國中央與地方權限劃分的準則。我國現行憲法有關中央與地方權限劃分的方式，分別規定在第十章有關中央與地方權限劃分的方式；第十一章規定各級地方政府組織、制度。根據林紀東先生對我國現行憲法第十章的特點歸納下列四大要點：（一）中央及省與縣之權限，均由憲法分別列舉規定，既非如單一國家者然，不於憲法上規定地方之權力，聽由中央政府以法令規定之；與一般聯邦國家，僅就中央或地方權力之一方，為列舉規定，他方為概括規定者，又不相同。（二）因憲法以省為地方自治團體，故分權之對象，不僅為中央與縣之劃分，且為中央與省縣之間，各有其權力，涇渭分明。（三）美國憲法規定由中央立法之事項，歸中央執行；由地方立法之事項，則歸地方執行，立法權與執行權之歸屬，完全一致。我國憲法則仿德國威瑪憲法之例，有由中央立法而交省縣執行者，有由省立法而交縣執行者，立法權與執行權之歸屬，不甚一致。（四）對於剩餘權之歸屬，則依 國父遺教均權主義之精神，以解決之⁶⁵。

事實上，我國憲法本文的特性是把省縣列為地方自治團體，不若聯邦國家，把省或州列為與中央平行的地位，立法權與執行的歸屬也不一致，有由中央立法交由省執行，省立法交由縣市執行者。但以美國聯邦制度為例，為確保中央立法能徹底執行，絕不假手地方政府執行，中央立法事項，由中央官員推動執行，地方立法由地方官吏執行，使立法權與執行權合一。在剩餘權處理的方式，我國憲法既未概括的劃歸中央，亦未概括的劃歸地方，而是以均權主義的精神解決之。

從理論上而言，無論中央性或地方性的公共事務，都是屬於國家事務。美國政治學者阿蒙（G. A. Almond）認為，方便處理國家事務，權力的劃分必須依照地理位置來區別，故必須有地方政府的設置，並授予一定的權責推動地方性事務，以滿足人民生活需要，所以產生與全國事務相對性質的地方事務，和自然衍生出所謂中央與地方權限劃分的問題。以下茲就我國憲法中有關中央與地方權限劃分的方式、劃分的對象及地方自治團體自治權限和中央委辦事項分別討論之。

一、中央與地方權限劃分的方式：

⁶⁵林紀東：《中華民國憲法釋論》，大中國圖書公司，1980年9月，頁310。

儘管各國在政治文化、歷史淵源有所不同，但對中央與地方權限劃分方式不外乎中央集權制、地方分權制以及均權制三大類：1.中央集權制：原則上，是把全國一切事權集中到中央政府手中，誠如中央集權國家的代理模式，地方政府只是一個分設機構，一切法律或命令規定，權力的限制範圍，來自中央政府，不論在行政、立法或司法，地方政府凡事必須聽命於中央。

中央集權制特點有下列幾項：（一）中央與地方並沒有分權，只是職務上的分配而言，換句話說，地方政府沒有自治團體的地位。（二）中央對地方的權力分配裡，權力仍為中央政府所擁有，地方政府只是以中央政府代理人身分行使權力。（三）中央政府對地方政府授權的方式有概括式一次授予和列舉式的逐次授予。（四）中央政府與地方政府的關係，以單純隸屬關係為主，權力行使力都以行政機關的指揮命令。典型的中央集權國家，例如一九八二年以前的法國，各共產國家為代表⁶⁶。

論其中央集權制的弊端主要有列數點：（一）只圖外表整齊劃一，而失之因地制宜的施政。一國之內，各地區需要不同，尤其幅員遼闊的國家，其差異性特大；中央政府往往對各地方情形難免有欠明瞭，若以同一法規或政令，施行於全國各地，則難適合各地之實情及利益，妨害地方發展。（二）漠視地方自治，抑制國民對公共事務參與的興趣，阻止地方自動自發的精神，導致全體國民對政治產生疏離感，不能培養廣泛的公民文化，以利於民主政治的推行。（三）在中央集權體制下，由於事權集中，各級政府形成層層節制的管轄系統，權力集中到上層結構，日久所行使皆例行方法，不會做伸縮性的調整，導致中央政府日趨於專制獨裁，而地方政府處處受束縛。（四）中央集權下，地方政府官吏皆由中央任命，他們不必理會地方民意的反映，只要仰賴中央意旨，不惜犧牲地方利益，甚至違反人民意志，造成人民反感，扼殺地方在公共事務方面的創造力、人民的公益熱心，進而產生離心力，對國家長期統一會產生不良影響。（五）中央集權的立法機關，往往必須處理地方性事務而負擔過重，結果既妨礙了全國性的行政工作及立法工作，也妨礙了地方性的行政及立法工作。（六）中央集權對事務的處理，往往招致不必要的耽誤。地方政府為了要等候「中央授權」的指示，往往招致不必要的延誤，對自身熟悉的事務，反而無權處理⁶⁷。

地方分權制：大凡中央事權與地方事權，各有一定界限，不受他方的干預，互不侵越，雙方權限的劃分保障，不僅規定憲法條文外，對任何權限劃分的變動，必須取得雙方同意者。中央政府僅依憲法保持其有限度的監督指揮權外，地方政府有自治權處理本身事務。原則上聯邦國家採地方分權制，例如以美國、加拿大、澳洲、印度為代表，但並非所有分權制國家就是聯邦，例如過去的蘇聯及墨西哥，憲法明訂為聯邦國家，但事實上卻是不折不扣的中央集權國家。單一國原則上亦是中央集權制國家，但英國在地方分權上，具有悠久深厚的傳統，為其特例。

地方分權有下列幾個特點：（一）地方政府，可依自治法人團體的地位，行使自治權，若非違反憲法的規定，中央政府不得隨意干涉。（二）地方政府權力源於憲法、法律或不成文規定，非經修憲或法律修訂，中央政府不能片面修改。（三）中央政府對地

⁶⁶薄慶玖：中央與地方權限劃分問題，《邁向已開發國家中華民國政治發展》，蔡政文主編，國立台灣大學政治系印行，頁 50；地方政府與自治，五南圖書出版公司，199 年 4 月，頁 119~162。

⁶⁷卓播英：《均權制度研究》，國父遺教研究會編印，1975 年 6 月 30 日出版），頁 77~78。

方政府，只有監督權，沒有指揮權，而在監督權，所有中央政府所行使的監督權行使必須有法律上之依據方可行之⁶⁸。

一般而言，聯邦國家和單一國家對地方分權制有很顯著差別。例如以美國為例，聯邦憲法係列舉中央事權，而以未列舉其餘事權歸各州政府；這種中央事權列舉制，各州政府概括制，實源於歷史背景使然，因為美國各州政府早已先聯邦政府存在一段長時間。在單一國方面，各地方政府所擁有事權皆由中央政府以法律委任授予，換言之，中央政府對地方自治權限、法律制定，有單獨片面決定權。不過分權制有其先天性的缺點，過分分權制度，會危及國家的整合性，妨害國家的統一。另一方面，將國家的人力財力打散到各地方，國家整體發展的目標難以達成，更以現代社會愈來愈複雜，面對新環境劇烈的變化，分權過度結果，使國家面對內政、經濟事務時軟弱無能⁶⁹。

均權制：由於中央集權制和地方分權制都有明顯的缺失，我國歷代政治上所謂「外重內輕」、「強幹弱枝」，就是明顯說明中央與地方權限劃分不均的現象，因此 國父孫中山先生主張均權主義來徹底解決問題。 國父在演講「中華民國建設之基礎」裡對我國中央與地方權限之劃分曾經昭示：「所謂中央集權或地方分權，甚或聯省自治者，不過內重外輕、內輕外重之常談而已。權之分配，不當以中央或地方為對象，而當以權之性質為對象，權之宜屬於中央者，屬之中央可也；權之宜屬於地方者，屬之地方可也。例如軍事外交，宜統一不宜紛歧，此權之宜屬於中央者也。教育衛生隨地方情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬中央，然警備隊之設施，豈中央所能代勞，是又宜屬地方矣。同一教育也，濱海之區宜側重水產，山谷之地宜側重礦業或林業，是因宜予地方措施之自由，然學制及義務教育年限，中央不為劃一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣。是則同一事業，猶當於某程度上屬之中央，某程度以下屬之地方。彼漫然主張中央集權或地方分權甚或聯省自治者，動輒曰某取概括主義，某取列舉主義，得勿嫌其籠統乎？……權力之分配，不當挾一中央地方之成見，而推以其本身之性質為依歸，事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央；事之應因地制宜者，以其權屬於地方。易地域的分類，而為科學的分類，斯為得之。」⁷⁰故其原則為凡事務有全國一致者劃歸屬中央；有因地制宜之性質者劃歸屬地方。屬於中央性質者，地方不能越權；屬於地方事權者，中央政府不能侵犯，以克服中央集權與地方分權先天對立性之本質。基本上均權的對象為行政權與立法權為主，至於其餘三權司法、考試、監察，在性質上全國一致性，不適用之。 國父所以採取西方各國中央集權與地方分權之優點，針對我國歷史、地理環境，以及辛亥革命後軍閥割據混戰的慘痛教訓創立「均權主義」的原則，作為我國憲法裡中央與地方權限劃分之依據，以避免中央專橫之弊，又可防止地方把持之弊，國家力量既可有效集中統一，地方自治又可充分推行，厚植民主政治基礎。

⁶⁸同註 3，頁 53。

⁶⁹Leacock, Limitation of Federal Government, 引自迦納著，林昌恆譯：《政治科學與政府》(三)，頁 697~698。李瞻：政府公共關係，理論與政策雜誌社，1992 年 1 月出版，頁 3~6。

⁷⁰中國地方自治學會主編：《國父地方自治之理論與實踐》，中國地方自治學會印行，1965 年 11 月 12 日初版），頁 13~14。

另外而言，對於「均權主權」的原則，我們必須釐清所謂「均權」非把「中央集權」或「地方分權」兩者用來「平均」，基本上，「均權主義」的真諦應該是「按事務的性質，來做合理的分配」。因為從學理的觀點或實際上運作的政治制度上，政府的本質是不能用「平均」來劃分，所謂「均權」係對地方分權與中央集權相對而言，沒有中央集權和地方分權就沒有所謂「均權」，因此 國父的「均權主義」是指對行政事務而非政治性而言⁷¹。

民國三十六年我國進入憲政階段，目前我國現行「中華民國憲法」之第十章「中央與地方之權限」法理淵源自 國父孫中山先生之「均權主義」理想與精神。1.中央立法並執行之專屬權：我國憲法第一百零七條規定：（1）外交。（2）國防與國防軍事。（3）國籍法，及軍事、民事、商事之法律。（4）司法制度。（5）航空、國道、國有鐵路、航政、郵政、郵電。（6）中央財政與國稅。（7）國稅與省稅縣稅之劃分。（8）國營經濟事業。（9）幣制及國家銀行。（10）度量衡。（11）國際貿易政策。（12）涉外財政經濟事項。（13）其他依本憲法所定關於中央之事項。

在上列諸般事項，均為中央之專權，完全吻合 國父均權主義之主張，即是中央政府專屬權之事項，唯有中央政府才有權行使，地方政府無權過問。對於中央之專屬權，如果再進一步深入探討有兩種特性：（一）屬於涉外事項，例如：國防、外交以及國際性的經濟事務均屬這一類；（二）具有全國一致性的事務。換言之，關係全體國民利益，並非地方政府有能力承辦者，例如郵政電信事業、司法制度、交通事業、國家貨幣、度量衡等事務。這些事務屬於中央專屬權者，應由中央立法、中央執行⁷²。

2.中央立法並執行或交由省縣執行之事項：（我國憲法第一百零八條）有些事務，本質上屬於內政事項，沒有涉外性質，但具有全國性、普遍性，而且各地方情況不同，為便利實施起見，允許各地方政府因應地方特殊需要，由中央立法原則下，得制定單行法以利於地方自治推動。（1）省縣自治通則。（2）行政區劃。（3）森林、工礦及商業。（4）教育制度。（5）銀行交易所制度。（6）航業及海洋漁業。（7）公共事業。（8）合作事業。（9）二省以上之水陸交通運輸。（10）二省以上之水利河道及農牧事業。（11）中央及地方官吏之銓敘任用糾察及保障。（12）土地法。（13）勞動法及其他社會法。（14）公共徵收。（15）全國戶口調查統計。（16）移民及墾殖。（17）警察制度。（18）公共衛生。（19）賑濟撫卹及失業救濟。（20）有關文化之古蹟、古物及古蹟之保存。

以上條文之特性、雖是由中央立法，但中央亦有權執行，但也可交由地方省縣執行，省縣在不牴觸國家法律範圍內，可經由中央授權，自訂定單行法規，以利於執行中央各種立法。至於其他國家為例，對於中央所屬事權執行的方式有歐陸制和美國兩種情形，我國是仿德國威瑪憲法和瑞士憲法其規定，這與美國、加拿大有所不同。歐陸制中如瑞士的情形，為中央所屬事權的執行辦法有二：一、為中央官員直接執行；二、各邦政府代為執行，原有監督權由中央保有。至於德國威瑪憲法的劃分方式，由中央制定立法原則，由地方政府自行訂定執行細則，代中央政府執行。美國的方式為中央與地方事權的

⁷¹卓播英：《均權主義的理論與實踐》，中華民國中山學術會議論文研討集（冊三），頁 427。

⁷²耿雲卿：《中華民國憲法》，台北：華欣文化事業中心，1989 年 9 月四版，頁 156~158。

執行，涇渭分明，中央所立事項「爲能達到貫徹執行，絕不授權地方執行，全由中央執行」⁷³。

3.由省立法並執行之，或交由縣執行事權之。根據我國憲法一百零九條規定，下列事項爲自治團體和縣自治團體共有事權：（1）省教育、衛生、實業及交通。（2）省財產之經營及處分。（3）省市政。（4）省公營事業。（5）省合作事業。（6）省農林、水利、漁牧及工程。（7）省財政及省稅。（8）省債。（9）省銀行。（10）省警政之實施。（11）省慈善及公益事項。（12）其他依國家法律賦予之事項。

以上各款有涉及二省以上者，除法律別有規定外，得由有關各省共同辦理。省辦理第一項各款事務，其經費不足時，經立法院議決，由國庫補助。

4.縣之專屬權：依我國憲法第一百一十條規定，下列事項由縣立法並執行之：（1）縣教育、衛生、實業及交通。（2）縣財產之經營及處分。（3）縣公營事業。（4）縣合作事業。（5）縣農林、水利、漁牧及工程。（6）縣財政及縣稅。（7）縣債。（8）縣銀行。（9）縣警政之實施。（10）縣慈善及公益事項。（11）其他依國家法律賦予之事項。

前項各款，有涉及二縣以上者，除法律特別規定外，得由有關各縣共同辦理。我國在中央對地方政府補助款方面，是採取與英、美國家的補助金方式（Grant-in-aid），例如當省級政府面臨經費使用不足時，憲法明文規定由立法院決議，國庫補助之；在縣級政府雖然沒有明文規定，但第一百四十七條規定：「中央爲謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助，省爲謀縣與縣之間經濟平衡發展，對於貧瘠之縣，應酌予補助。」說明省對縣級政府，應有補助責任。

5.關於中央與地方對剩餘權解決之辦法：由於社會不斷發展，科技不斷的進步，憲法裡對中央與地方權限概括式劃分，不能涵蓋所有公共事務，因此對於許多新興事項預做事先周全規定，因此就產生所謂「剩餘權」的歸屬問題。（一）以美國爲例，聯邦憲法係單獨列舉中央事權，而未提到其餘事權則歸各地州政府，這種劃分方式爲中央事權列舉，地方事權概括。（二）加拿大的方式，爲將中央、地方事權雙方列舉，對於產生「剩餘權」問題時，對未列舉的事項，如關係全國性質者歸屬聯邦，關係地方者屬於各邦。（三）南非聯邦制，對剩餘權的處理方式，中央與地方各列舉事權，把未列舉的事權悉推定中央。至於解決「剩餘權」爭議的方式，在美國、加拿大由最高法院裁判之，在德、奧各國則由憲法法院裁判之⁷⁴。

綜合以上諸項，與 國父遺教的精神，我國憲法本文對於權限劃分有下列幾個特點：

1.我國憲法關於權限劃分方式，係加拿大聯邦制，簡言之，即是將中央與地方之權，個別列舉之。例如憲法第一〇七條列舉中央立法並執行之專屬權事項，第一〇八條列舉中央立法執行或交省縣地方執行的事項。第一〇九條及第一一〇條列舉地方立法並執行的事項。對於剩餘事權歸屬的方式，究竟是歸中央？例如南非方式，或是歸地方？例如美國方式，我國現行憲法既未概括的劃歸中央，亦未概括劃歸地方，而是根據 國父均權主義精神，視事務的性質，分屬中央與地方。遇有上述爭議發生，其有權判定歸屬權

⁷³羅志淵：《中國憲法與政府》，正中書局，1979年4月初版，頁652~653。

⁷⁴同註72，頁163~164。

的機構為中央之立法院，地方無權參加，以確保單一國之體制。就對於中央與地方事權的執行而言，我國現行憲法則採用直接執行或間接委任執行的方式處理之，例如憲法第一〇七條所規定事項，由中央立法並執行之；第一〇八條所規定事項由中央立法，可交由省縣執行之。

2.我國的均權制度落實到各級政府之間：從憲法條文裡對事權劃分方式，我國政府體制，不但中央與地方採均權主義，省與縣級政府亦採均權主義，不若美國方式，所謂「聯邦二元主義」，就是聯邦政府與州政府之間，採平等式的分權原則；另有地方州政府與縣市政府則採隸屬上下關係。

3.我國憲法規定地方政府具有雙重地位，例如各地縣市地方行政首長，在處理地方公共事務，推動地方自治事項時，有獨立自主行使地方自治固有權；在執行中央所授予或委辦事項時，則具有國家官署的性質，代理中央或省政府。這種均權方式，可以解決中央集權或地方分權的缺點，一方面可以集中力量，創造強有力的萬能政府；一方面又可兼顧地方特殊情況，發展有利地方各種自治事業。

4.對於地方自治團體的組成，有省縣自治通則為依據，省自治法不得與憲法牴觸；縣自治法不得與省自治法牴觸。這種方式有別於法國式的過分集權，美國式的過分分歧。

5.一般而言，中央政府對地方的監督方式不外乎立法、行政、司法三種途徑，例如英國雖然地方分權很發達，中央政府對各地方政府組織和自治權，均以法律規定，地方政府議會和行政單位合一；所有經由地方議會制定之單行法或實施細則，不能與中央頒布法律衝突。美國是聯邦與州是平等劃分權限，但州政府以下，聯邦政府很少行使行政或立法監督；但州以下的縣市的議會立法權，必須接受州議會的立法監督，所有自治法規，縣市議會組織與行使自治權範圍，都必須由州議會批准授予。我國因受國父五權憲法影響，政府體制採行五權分立，中央對地方的監督則是以立法、司法、行政、考試、監察五種並行。對於司法、考試、監察三種監督權，省以下地方政府不便行使，完全由中央政府行使。「均權主義」所涵蓋僅有立法、行政兩種。所以立法、行政監督權，不但中央行使，省政府對地方縣市政府亦得行使之⁷⁵。

二、中央與地方權限劃分原則之分析：

依國家事務的性質來說，大體上我們可以分為五大類：國防事務、外交事務、財政事務、司法事務和內政事務。其中外交、國防、司法為具有全國一致外，內政和財政項目甚廣，涉及中央與地方自治團體間關係錯綜複雜，大體而言，可分兩大類：（一）為保育事務，主要內容為教育、文化、衛生、農林、交通、水利、實業、社會福利、公共建設。其功能提供人民良好的生活品質，增進社會福利，發揚國家文化為宗旨。（二）為保安事務，為維持社會秩序、防治犯罪、保障社會安全，以謀求國家長期穩定發展的環境。事實上，與人民生活息息相關，關係最密切者，以這兩類事務為主要內容，中央與地方權限劃分的對象也是以這兩類為主，我國憲法所均權的對象也是上述兩項。對於內政事務及財政事務之劃分原則，可以從下列幾點說明之：

⁷⁵同註 66，頁 59~60。

1.從地區範圍性質來劃分：凡是事務性質關係全國事務，而興辦範圍以全國為主，例如高速鐵路、高速公路、郵政、通訊、全民保險等事務，當然劃給中央政府管理。若僅以地區性的事務，例如省縣產業道路、戶口、公共衛生等事務應劃歸地方。

2.從受益對象來劃分：凡受益對象遍及全國人民者，其所產生之利益涉及全國者，例如國家銀行系統、證券交易制度、對外國際貿易，應劃歸中央所有；凡受益僅及於地區性的事務，劃歸地方政府。例如地區性水利工程、電力設施、天然煤氣、各縣市文化中心等公共設施，劃歸地方掌管。

3.從事務性質來劃分：凡事務性質必須整齊劃一、全國統一者，劃歸中央管理，例如度量衡制度、全國幣制、勞工政策、醫療保險，劃歸中央；可以依地方特殊性質個別發展者，如農林、水利、漁牧等事務，可歸地方辦理。

4.依所需要的技術層次來劃分：凡事務需要大規模人力、物力及技術較高層次者，劃歸中央處理，例如大規模的水利工程、國家公園規劃管理、核能發電廠、國際機場等，由中央政府出面辦理較為合適；至於技術層次較低者，規模較小者由地方處理，例如合作社、公共汽車等。

以上所列舉僅是原則性的規定，不是絕對性，因為各國環境不同，地域不同，更以科技發展日新月异，社會分工愈細，各種複雜因素，很難找到一個明顯界線，唯有適時調整、權衡輕重，以找到合理劃分的依據⁷⁶。

三、中央委辦事項與自治事項：

由於地方政府具有地方自治法人身分和國家行政區域的特性，因此對公共事務有地方自治事項和中央委辦事項的分別。

（一）自治事項：一般而言，可區分兩種：

1.固有事項：我國憲法本文第一百零九條，及第一百一十條所列省縣立法並執行的事項，理論上為地方自治團體本身不可缺少的事務，和自治團體內居民有息息相關，密不可分的关系，即所謂固有的事務，有警政、地方財政、國民教育、公共衛生、交通建設、合作事業、水利、農林、慈善公益等及其他事項，這項事務本身係有維持地方自治團體其存在目的。

2.委任事項：這類事項，原非地方政府所有，但與地方人民利害關係密切，故中央授權，委託地方政府辦理，故稱委任事項。我國憲法第一百零八條所列，由中央立法並執行或交由省縣執行之公共事務，例如省縣自治通則、行政區域、工礦商業、教育制度、公共事業、合作事項、農村、二省以上之水陸運輸、全國戶口普查及工商業調查等國家事務。這類事項必須在執行前，經過地方議會通過。我國憲法規定，某些國家事務由中央立法執行「或交由省縣執行」，如交由省縣執行，係經法律授權，一經委任，地方政府視為本身事務，全權處理，因此可視為省縣本身之自治事務。

（二）委辦事項：所謂委辦事項，即委託地方政府辦理之事項。例如憲法本文規定，原屬中央立法並執行的事項，委託由地方省縣政府執行；省政府立法並執行之事務，交由縣市政府執行者，憲法第一百二十七條規定：「縣長辦理縣自治，並執行中央及省委辦事項。」由於中央基於執行時的時效和成本效益，或其原因，若委託地方行政首長執行

⁷⁶同註 66，頁 62。

辦理更為恰當。在理論層面而言，委任事項和委辦事項的分野在於委任事項乃委任地方政府辦理，委辦事項乃委託地方行政首長執行，在執行委辦事項的過程裡，以中央或上級政府代理人身分執行，和上級委辦機構有隸屬主從關係，要受上級政府指揮監督。接受委辦事項地方行政機關沒有自由裁量權，權力劃分屬代理模式，換句話說，受委辦的地方機構，要忠實根據上級機構所訂原則去執行，以達成施政目標。本質上委辦事項只是一種權限的委任，並無法律授權，因此不必經過地方民意機構，議會代表審查監督，委辦事項所需經費由委託機關負擔，不必執行機構自掏腰包。

根據我國憲法第一百二十七條規定：「縣長辦理縣自治，並執行中央及省委辦事項。」而依前台灣省各縣市實施地方自治綱要第二十條亦規定縣市長之職權：「辦理縣市自治事項，執行上級政府委辦事項，以及指導監督鄉鎮縣轄市自治事項。」由以上條文可知，我國地方自治事務可分為自治事項和委辦事項。由於省縣自治通則未訂定立法程序，因此前台灣省自治事項和委辦事項並未能嚴格區分，許多委辦事項在前省政府的立場，視為對縣市政府的補助金，在縣市政府的立場，認委託機關應自行負擔。根據前台灣省各縣市政府年度預算資料顯示，大部分的公共支出，為辦理中央與省之委辦事項，而非縣市自治事務，因此早已有重新釐清省縣權限，徹底解決這種糾纏不清的財政關係的主張之提出⁷⁷。

而依照以前「台灣省各縣市實施地方自治綱要」裡第四章第十五條規定，下款為縣、市自治事項，作列舉規定：一、縣、市自治之規劃。二、縣、市所屬行政區域之調整事項。三、縣、市公職人員選舉罷免之執行事項。四、縣、市辦理之地政事項。五、縣、市教育文化事業。六、縣、市衛生事業。七、縣、市農、林、漁、牧事業。八、縣、市水利事業。九、縣、市交通事業。十、縣、市公用及公營事業。十一、縣、市公共造產及觀光事業。十二、縣、市工商管理。十三、縣、市建築管理。十四、縣、市財政、縣、市稅及縣、市價。十五、縣、市銀行。十六、縣、市警衛之實施。十七、縣、市戶籍登記與管理事項。十八、縣、市國民住宅興建及管理事項。十九、縣、市合作事業。二十、縣、市公益慈善事業及社會救助與災害防救事項。二十一、縣、市人民團體之輔導事項。二十二、縣、市國民就業輔導事項。二十三、縣、市勞工、婦幼、老人、殘障福利及其他社會福利事項。二十四、縣、市社區發展事項。二十五、縣、市有關文化之古籍、古物及古蹟保存之執行事項。二十六、縣、市文獻編撰事項。二十七、縣、市端正禮俗及心理建設推行事項。二十八、縣、市新聞事項。二十九、與其他縣、市合辦之事業。三十、其他依法賦予之自治事項。綱要第十六條規定，下列各款為鄉鎮縣轄市自治事項：一、鄉鎮縣轄市自治之規劃。二、村里區域之調整事項。三、鄉鎮縣轄市公職人員選舉罷免之執行事項。四、鄉鎮縣轄市教育文化事業。五、鄉鎮縣轄市衛生事業。六、鄉鎮縣轄市農、林、漁、牧事業。七、鄉鎮縣轄市水利事業。八、鄉鎮縣轄市交通事業。九、鄉鎮縣轄市公用及公營事業。十、鄉鎮縣轄市公共造產及觀光事業。十一、鄉鎮縣轄市財政事項。十二、鄉鎮縣轄市合作事業。十三、鄉鎮縣轄市公益慈善事業及社會救助與災害防救事項。十四、鄉鎮縣轄市社區發展事項。十五、與其他鄉鎮縣轄市合辦之事業。十六、其他依法賦予之自治事項。

⁷⁷ 董翔飛：《中國憲法與政府》，台北：先鋒打字印刷公司，1991年9月，頁555。

同時台灣省政府於民國六十二年曾頒布「台灣省縣市自治事項細目與委辦事項劃分原則」。依該原則規定如下：

（一）下列事項為自治事項：1.由縣市立法，縣市執行之事項。2.由省依法授權縣市立法並執行之事項。3.由省立法交由縣市執行，其經費依法由縣市負擔之事項。4.除法令另有規定外，凡不須呈請上級政府核准即可執行之事項。

（二）下列事項為委辦事項：1.由省立法交由縣市執行，其經費未依法由縣負擔之事項。2.縣市上級命令辦理之國家行政，其經費悉由上級負擔並對上級負責之事項⁷⁸。民國 83 年[省縣自治法][直轄市自治法]公佈實施後，台灣的地方自治有別於自治綱要，依行政命令實施地方自治時期正式進入地方自治法治化時期，而此一時期自治二法的權限劃分最大特點除以法治化列舉自治事項外，並列舉委辦事項。但我們就自治二法對權限劃分之原理與列舉的自治事項條文，可知其與自治綱要之規範大同小異，且有關自治事項、委辦事項、區分原理之劃分原理幾乎相同，亦就是仍以辦理之地方自治主體是否具有立法權、執行權，其經費負擔究竟為中央或地方，來區分辦理事項為自治事項或委辦事項，或依各種專業行政法之規範，在各種專業行政領域中區分事項屬性。1988 年地方制度法頒布後，取代原自治二法後有關自治事項與委辦事項之區分，才有比較明確之定義。依地方制度法第 2 條第 2 款對地方自治事項定義為：[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。] 即將自治事項分為 1.依憲法或地方制度法規定自為立法並執行之事項 — 即自願辦理的自治事項。2.由法律規定應由自治團體辦理而負政策規劃及執行之事項，即法定自治事項。而有關委辦事項則依地方制度法第 2 條第 3 款規定：「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。」地方制度法第 18 條至 20 條分別規定直轄市、縣市、鄉鎮（市）之自治事項。而自治事項與委辦事項之判斷基準為何？依據陳慈陽等研究團隊指出：「應優先以事務本質作為區分依據，如該基準無法區分，再以責任歸屬來作為判斷標準，最後再以經費分擔或既成事實來加以論斷。」⁷⁹

第三節 當前我國中央與地方分權的爭議焦點與解決方向

由於我國憲法第十章有關中央與地方權限之劃分係採列舉方式，以致在實施時難免缺乏彈性之因應功能，且在規定中央與省縣或省與縣事權之間，亦有多項重疊難以釐清之點，目前我國之中央與直轄市、縣市之間的權限劃分之制度，雖然已有地方制度法第 18 條、第 19 條之規定，但地方制度法第 22 條仍規定：「第 18 條至第 20 條之自治事項，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定施行綱要，報行政院核定」，而直至目前為止所謂之「施行綱要」尚未訂定頒布以作為中央與直轄市、縣市之間權限劃分之原則⁸⁰以致中央與直轄市或縣之間迭生爭議。尤其自政府解嚴開放報禁、黨禁以來，國內民主浪潮有如風起雲湧，而在地方政府要求自治權之意識高漲下，

⁷⁸ 薄慶玖：《地方政府與自治》，台北：五南圖書公司，1991 年 4 月，頁 144~155。

⁷⁹ 社團法人台灣法學會，陳慈陽主持研究，陳朝建協同主持、卓達銘、蘇玉坪研究助理，內政部委託研究報告，中央與地方自治團體就自治事項權限劃分之研究、2006 年 12 月 p48 至 p50

⁸⁰ 同前註 p1 至 p3

有關中央與地方分權的問題，實已成為當前我國必須加以面對且須加以合理有效解決之要務。茲謹舉其中綽綽大者如次：

一、地方政府自有財源缺乏問題：

歷來我國有關中央與地方財政權限劃分之制度，一向是根據「財政收支劃分法」，但由於劃分還不夠明確，以致各級政府權限有重疊現象，且由於政治、經濟、社會、文化環境之急遽變遷，各級政府財政結構亦有極大變動，其中規定地方政府租稅之徵收必須遵循中央政府統一規定，無法自定稅率，缺乏因地制宜之彈性，導致地方自有財源逐年降低，收支差距逐年擴大之勢。以前台灣省政府為例，無論是前朝野省議員或前省府主席，皆已深自感到前省府財政困難乃是省府最大的危機。如前省府八十二年度編列了二千八百一十一億餘元的預算，歲入部分只佔總預算百分之三十七點八，其餘短差的部分有百分之六十二點一九，必須仰賴中央補助及發行公債，賒借方式來維持。若與台北市相比，台北市編列了一千二百三十九億多元經費，其歲入財源佔總預算百分之七十八點二五，以當時台灣省的土地面積與人口，跟台北市相比，台北市總預算高達前台灣省的百分之四十五。而就前台灣省、台北市、高雄市與中央年度預算做比較，前省府短差百分之六十二，佔最多，其次高雄市百分之三十三，中央政府短差百分之二十六，台北市短差百分之二十一，為最少。前省府的總預算有一年不如一年之趨勢。無怪乎前省府的財政已至非靠舉債無以度之困境⁸¹。當時，各地方縣市政府經常支出經費百分之五十以上依賴上級政府補助，鄉鎮縣轄市則高達百分之五十五以上依賴上級政府補助。「財政為庶政之母」，而「巧婦難為無米之炊」，在地方自有財源無法充裕之下，是很難完整的實現地方自治。直至民國八十八年實施地方分權法，且有關「財政收支法」經過多次的修正後，至今仍未能解決地方財政的種種問題，地方政府與中央政府有關財政問題仍有待加強妥善規劃處理。因此，政府應該從根本上去改善不合理的租稅制度，以有效的解決地方政府財源問題。根據前省財政廳對行政院「修正財政收支劃分法之具體建議方案」裡，即有提出說明各級政府之政務如須正常推展，其自有財源比重至少應將持有百分之六十至七十間⁸²。而財政收支劃分法規下，省縣市之自有財源比重偏低。以八十年年度預算為例，各級政府之自有財源佔總歲入總額比重為：中央八四·五一，台北市七九·三四、高雄市六六·〇三，台灣省四〇·二七，縣市鄉鎮四七·四〇，這除了顯示我國稅則結構一向不合理外，省縣市、地方政府自有財源之不足，以致嚴重影響地方自治正常發展。「財政為庶政之母」，為徹底解決地方財政問題，有關單位今後應就以下幾個方向努力：

1.修改「財政收支劃分法」，適度的提高縣市自有財源之比重：目前中央與地方財政問題所衍生的問題，源自各級政府劃分法不明確，甚至各級政府權限有重疊現象，且台灣地區政、經、社會情勢急遽變遷，各級政府財政結構亦有極大變動，地方稅目因缺乏彈性，導致地方政府自有財源逐年降低，收支差距逐年擴大現象。因此，應妥適的予以修改；而欲真正有效解決地方財政困境，若僅從稅課收入重新劃分，還不能完全徹底解決，亦須配合「支出轉移」之實施，亦就是將由地方負擔的經常性固定支出經費，改

⁸¹ 黃炎東：《我國憲法中央與地方權限劃分之研究》，台北：五南圖書公司，1992年6月出版，頁165。

⁸² 參見省府財政廳對行政院建議修正財政收支劃分法案之附件。

由中央補助，以減少地方政府的負擔；另一方面中央在「改善地方財政方案」辦法，減少補助款的支出，使地方政府逐漸減少對中央之依賴，以提升地方財政自主性。在積極上，中央應予地方政府更大財政自主權，使地方政府能有效的發展地方性公共財，並賦予對租稅有更多課徵權。

2.在長期之規定規劃上可參考日本等國家之制度，以代替目前統籌分配制度，並建立各地方縣市人口、面積、經濟、社會結構等發展指標，以作為平衡地方發展之參考。

3.在中央設立專責機構，專門負責協助輔導地方政府解決稅務問題，並代為向中央爭取各項年度補助款項，並開拓財源，改善財務結構。

4.目前地方若干縣市人事行政經費負擔過重，為使地方政府能更有充裕經費，從事各項建設，中央政府對澎湖、苗栗、花蓮、台東等財政較為艱困地區，應依憲法第一四七條規定予以特別專款補助，使各縣市能獲得均衡發展。

5.自助而後人助，除了審慎合理的修改「財政收支劃分法」外，地方政府本身亦須注重開源節流，如改善地價稅的徵收方式，精簡機構，充分運用人力資源，妥善的編列預算，合理的開支，因地制宜的開拓地方興利事業，充分利用民間資源，如土地重劃、鼓勵民間投資、公共造產等，有效的運用有限資源，以使地方財政收支能更為合理健全⁸³。

6.建立中央與地方共同參與預算與財稅分配之協商制度：國家的行政體系雖分為中央與地方之層級，但基本上其利益乃是互為一體的，有了健全的地方自治，才有穩固堅實的中央政局，因此中央與地方政府彼此當徹底的摒除本位主義，在均權主義的原則下，共同建立協議式的制度，將中央、直轄市與縣稅收之使用，亦可邀集地方政府共同參與預算與財稅分配之協議，同時允許中央與地方有財政請求權，並且機動的調整稅率及分配，以利中央與地方事權彼此之動態均衡關係⁸⁴。

二、警察權歸屬問題：

依據我國憲法第一〇八條規定，警察制度為中央立法並執行或交由省縣執行。第一〇九條規定，省警政之實施由省立法並執行之。或交由縣執行之。第一一〇條規定，縣警衛之實施由縣立法並執行之。惟依憲法增修條文第九條第一項規定，省、縣地方制度，以法律訂之，不受憲法第 108 條第一款、第 109 條、第 112 及 115 條之限制。而地方制度法乃依憲法增修條文第九條之規定於民國 88 年 1 月 25 日公佈施行，依據地方制度法第 2 條第 2 項規定自治事項係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，而其政務規劃及行政執行責任之事。又依據地方制度法第 18 條與 20 條分別規定直轄市、縣（市）、鄉鎮市之自治事項當中第 19 條第一項第 11 款有關縣市公共安全如下：「一縣（市）警衛之實施。」因此可知地方制度法乃是地方警察機關執行地方警政、警衛事項的重要法源之一。而警察法第 3 條規定須中央立法之項目為警察官制、官規、教育、服則、勤務制度及其他全國性警察法則，由中央立法並執行之，或交直轄市、縣（市）執行之。第 4 條至第 8 條規定中央及地方掌理指

⁸³ 參見黃炎東前書，頁 166。

⁸⁴ 趙永茂：《憲法修改後地方自治法制化與中央與地方權限劃分問題之探討》，頁 17，發表於 1991 年 7 月 12 日，中山社會科學季刊主辦之修憲後的憲政體制論文研討會。

導、監督及執行機關有關直轄市警政、警衛及縣（市）警衛之實施事項，其立法及執行，應分屬於直轄市、縣（市）。第 9 條規定警察職權之範圍，第 15 條規定中央設置警察教育機關，第 16 條規定地方警察機關預算之規劃與補助。⁸⁵。

惟治安問題有全國一致的性質，由目前犯罪的手法和範圍有升高擴大趨勢，警政人員須有統一調配及指揮監督之必要，以便提高打擊犯罪效率；否則以目前交通方便，幅員狹窄的台灣省，各縣市若自以為政，本位主義，國防治安可能更惡化。以美國為例，雖地方首長有任免地方警察人員權，但對全國治安、調配、指揮權則由聯邦政府主持。

在警察權方面，依我國憲法規定自第一百零七條至一百一十條有關中央與地方警政權之劃分皆有明文規定，而目前我國實施的警政內容約可分為警察指揮權與警察人事權二項。茲說明如次：

（一）具有警察指揮權之機關：縣市長有權指揮縣市警察局長、內政部警政署及檢察官依據刑事訴訟法，及司法警察條例，在犯罪偵查上，有權指揮或命令警察。

（二）警察人事權方面：立法院於民國四十二年制定警察法以爲警察之基本法，七十五年修正通過。內政部設警政署，掌理全國性警察業務，並依法律規定管理全國警察人事。然而縣市地方政府對警察僅有執行權，欠缺人事權。因此，縣市長、檢察官、上級警政機關，最高治安機關有權指揮警察；但唯有內政部對警政有人事任用管理權。目前社會日漸複雜，警政需要高度專業技巧，縣市地方警察業務雖屬地方性，但警政具有全國性、國際性特質，不但裝備服飾應全國統一，人事上由中央統一管理任用，較能提升警察專業水準與運作。惟地方自治推行，縣市長需要靈活指揮權實施之，若能對警政地方首長有適度權限，因此有關各縣市的警察局長之任命權雖屬中央，但在任命過程中亦應充分與地方政府做溝通，以達到真正拔擢維護治安首長的功能⁸⁶。

（三）警政人事與經費宜統一調配指揮監督：

1. 世界各主要民主國家警察權歸屬因各國之制度不一，如法國、德國、日本之警察權完全由中央政府主控。當前我國憲法因是民國三十五年制定，三十六年公布，以當時大陸上土地遼闊人口分布廣泛爲適用對象，惟以目前台灣土地狹小，人口稠密，憲法部分條文適用已不符合台灣現實需要，實有修改憲法之必要。以台灣犯罪行爲人流竄之迅速，從台北到高雄只要一個多小時的時程，警察機關如死守中央與地方權限之劃分，將使犯罪嫌疑人緝捕行動之協調更顯困難；再者，中央機關到地方機關間連繫因交通發達，政府首長皆能從中央到地方進行巡視與了解，對基層工作之落實實有裨益，因此減少業務層級及不必死守中央與地方形式之劃分乃爲符合實際之作法。我國台灣地區犯罪的手法與範圍有升高趨勢，幾件重大刑案皆有待偵破，警政人事與經費實在有統一調配、指揮監督之必要，否則若各地警政各自爲政，堅持本位主義，不僅無法提高打擊犯罪效率，反而使國內治安狀況更形惡化，因此對警政系統應有全國一致性的規定。而且未來警政需要高度專業技巧，縣市地方警政雖屬地方性，但警政具有全國不可分割性事務，經費預算、人事管理、警備訓練等，應由中央統一規劃，所以這些問題均須從制度面徹底解決，修改憲法部分條文及有關法律，才能符合時代之要求。否則依目前之縣市

⁸⁵ 同前註 79, 頁 127 至 130

⁸⁶ 謝瑞智：縣長對警察局長有任命權嗎？，台灣新生報，1990 年 1 月 12 日，二版。

之警察局長依條例，由中央派任，但警政經費卻由地方編預算支應，以致在警察局長之派任協調過程時有爭論發生，實在有加以檢討改進之處。

2.建立中央統一領導的國家警察體制可徹底避免警力受制於黑道民代惡勢力，以達到國家警政現代化的效果。我國已進入政黨政治的民主時代，黑道人物往往藉選舉掌握地方政治勢力。我國警察預算與一般行政機關一樣，原則上分為中央與地方預算，在中央由立法院審查，在地方則由地方議會審查，並未能依功能取向來編列，以致各級民意代表常以審查預算或刪除預算威脅警政首長，試問：連經費與人事權都無法掌握，又如何要求警察人員在面臨黑道等惡勢力公然挑戰時，挺直腰桿，勇敢的執行公權力呢？又如何去避免選舉而衍生的地方派系干預警政之運作呢？而日本的警察雖為行政機關，但在犯罪偵查上是隸屬於司法體系，因此其預算具有其特殊性與獨立性，而其預算之編列中央能充分掌握重要之警察經費，除了警視正以上人員由中央負擔可掌握人事調遷權外，並對地方之警察經費依治安之需要撥付一定之補助款，使中央能掌握地方政府之警察權，充分發揮全國警力之統合功能，有效的打擊犯罪。

「工欲善其事，必先利其器」，他山之石可以攻錯，日本之治安之所以能稱為世界第一，從以上制度面之建立實可見其一斑，而日本能，為何我們不能？做好治安是當前政府施政的重點，亦是民眾最深為關切的問題。因此有關警政人事權與預算權之歸屬與做最較為合理、合時、合地、合用的規畫與實施，才是整治當前我國治安的一帖良藥，如此才能為我國的警政現代化再開一光明新里程，以重拾民眾對治安之信心。

在實施地方自治的民主國家，中央與地方往往因權力競合問題或其他法令解釋與適用等問題，難免會發生爭議，依據薩孟武教授《中華民國憲法新論》乙書中就指出，中央與地方發生爭議可分為三種：「1.中央與省的爭議，即中央認為全國一致之性質，省乃認為必須因省制宜。2.中央與縣的爭議，即中央認為有全國一致之性質，縣乃認為必須因地制宜。3.省和縣的爭議，即省認為有全省一致之性質，而縣乃認為必須因縣制宜。」此三種爭議乃屬憲法上權限爭議，目前憲法規定皆歸立法院解決之，是否合理，實有待進一步探討商榷餘地。依筆者之觀點，有關中央與地方權限，若發生爭議應交由司法機關審理，如西德、日憲法院等類似機關審理。

首先，從我國憲法之規定而言，涉及各部會政府機關權限爭議，依憲法第一七三條、七八條、七九條及司法院組織法規定，交由司法院大法官會議處理，而司法院大法官會議，由大法官組成之，職掌解釋憲法與統一解釋法律及命令之權，若各級政府對權限發生爭議時，皆交由大法官會議審理，較能超然獨立，立場公正，其審理之結果，亦較能為各方接受。再者，直轄市與縣的爭議，立法院不是兩造之一，由其審理解決，尚可勉強說得過去，但若中央與直轄市或縣發生權限之爭議時，立法院本身便是代表中央之當事人，自己違反法律公平原則，換言之，兩造當事人的爭議，由兩造之一的當事人解決，無法公平解決，乃是至明之理。同時，依憲法七十八條、七十九條規定，司法院大法官會議掌理解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。如中央與直轄市或縣發生權限之爭議時，立法院認為，該爭議之事權應歸屬中央，而由其代表中央行使立法權，俟立法院制定法律之效，再由司法院大法官會議依據憲法職權來解釋該項爭議之事權應屬直轄市或縣（市），而致立法院所制定之法律歸為無效時，那立法院對該項憲法解釋之爭議，

不但無法達到真正解決的目的，且自相矛盾，徒增無謂困擾。其次，一般民主國家對解決中央與地方政府權限劃分之爭議，依憲法或慣例大都歸屬司法系統審理之，以昭公允審慎。例如：（一）美國和加拿大，對未列舉之剩餘權，若遇聯邦政府和省州以下地方政府爭議時，交由最高法院負責審理裁判之；（二）德國制度（威瑪憲法第十三條），其最高法院只得審理各邦法律有無牴觸中央法律，倘有牴觸，各邦法律失去效力，不問中央法律有無牴觸中央憲法；（三）奧國制度則置憲法法院，依中央政府之聲請，審查邦法律有無牴觸中央憲法，又依邦政府之聲請，審查中央法律有無牴觸中央憲法，而宣告違憲之中央或邦法律無效（請參閱薩孟武教授著中國憲法新論五二九頁，及林紀東教授著《中華民國憲法釋論》三二二頁）。

綜合以上三點，在我國實施地方自治之中，發生各級政府有關「剩餘權」之爭議時，改由司法院大法官會議審理解決，較為合理，因為此項爭議，其本質是屬於憲法解釋之爭議，而解釋憲法之權，依我國憲法七十八條規定歸屬司法院大法官會議，乃是無庸置疑之法理也⁸⁷。

⁸⁷ 參見黃炎東前書，頁 173~175。

肆、結論

近代以來，西方各民主先進國家，莫不重視地方自治之建設；許多民主政治理論學者都指出，民主政治的成熟發展唯有靠具有健全的地方團體機能，並且主張以完善的地方自治作為達成此種目的之手段，民主政治與地方自治實具有相輔相成，殊途同歸的重大關係。政府自播遷來台後，勵精圖治，在經濟建設取得重大成就後，執政當局為因應未來國家憲政發展與民眾意願需要，現正以積極審慎的態度，廣徵各界民意，提出具體、穩健、合理具有前瞻性之憲政改革規劃。

我國已先後透過修憲與地方制度法之制定與實施，使我國地方自治朝向合憲法體制化方向發展，而其中憲法第十章有關中央與地方權限劃分之規定，並未作修訂，但當中仍有若干不合時宜而值得商榷的地方。按世界各主要民主國家，對中央與地方權限劃分的方式，不外乎憲法列舉、法律制定、行政委任授權不等。事實上，法制化只是釐清中央與地方權限的手段之一；對若干不合時宜，因地方與中央權限競合衝突所造成爭議之各項法律應予全面檢討，徹底解決，以徹底落實地方自治，鞏固憲政基礎。國父孫中山先生曾說：「地方自治乃國之礎石，礎之不堅則國不固。」地方自治之良窳成敗，關係國家民主憲政百年大計至深且鉅。而健全地方自治之首要乃在合理地劃分中央與地方權限，以適應國家社會發展需要。

總而言之，綜觀當今世界各民主先進國家，實施民主憲政的經驗，可以肯定的說，唯有真正落實地方自治，才能建設一個真正現代化自由民主憲政國家。而健全落實地方自治的關鍵不外乎在合理適當劃分中央與地方權限，從結構功能途徑而言，要使政治體系增加解決問題，學習能力和調整力，唯有做好中央與地方分權的安排。

目前我國正面臨進入現代化國家之際，而當前政府施政之重點以提升治安品質與經濟為主，為了使憲政大業更周延健全，全體國民，當無分朝野，團結和諧，共同努力以赴。尤其是對於事關住民權益與國家現代化最為重大的地方自治問題應更加以落實，不但要完成憲法化、法律化，並依據均權主義精神及在我國台灣地區五十多年來實施地方自治的經驗，且須因應政治、經濟、社會文化發展趨勢，早日擬訂「自治事項施行綱要」，就自治事項上的中央權責予以列舉，並使地方自治團體對於自治事項有優先管轄權，建立中央與地方就自治事項如發生權責爭議時，而能有一個適用的解決機制，以合理合法的釐清中央與地方事權，徹底摒棄各層級政府或各單位間之本位主義，以市場機能的觀念有效的落實地方自治，以化諸如中央與地方財政劃分、全民健保費用支付問題、充足各縣市財政問題、各縣市警察局長派任問題、水資源之應用與環境維護等爭端於無形，維護住民權益，提升國民生活品質，以臻國家於長治久安之境。

參考書目

中文部分

- 1.中國地方自治學會主編，國父地方自治之理論與實踐，中國地方自治學會印行，1965年11月12日。
- 2.田弘茂主編，曹沛霖等譯，比較政治學，五南圖書出版公司，1990年8月出版。
- 3.李宗黃，美國地方政府-美國篇，著者自刊，1980年2月再版，2冊。

- 4.李惠宗、張壯熙，中央與地方權限劃分之研究，內政部 86 年度研究報告。
- 5.Leacock, Limitation of Federal Government，引自迦納著，林昌恆譯，政治科學與政府（三）。李瞻，政府公共關係，理論與政策雜誌社，1992 年 1 月出版。
- 6.林紀東，中華民國憲法釋論，大中國圖書公司，1980 年 9 月。
- 7.林谷蓉，中央與地方權限衝突，五南圖書公司，2005 年 7 月初版一刷。
- 8.卓播英，均權制度研究，國父遺教研究會編印，1975 年 6 月 30 日出版。
- 79.耿雲卿，中華民國憲法，華欣文化事業中心，1989 年 9 月四版。
- 10.許新枝，台灣省地方自治之檢討，公共行政學報第四期。
- 11.曹興仁，政治學概論，五南圖書出版公司，1990 年 8 月。
- 12.黃炎東，我國憲法中央與地方權限劃分之研究，五南圖書公司，1992 年 6 月出版。
- 13.黃錦堂：縣（市）財政困窘之根源及其對策，政治科學論叢，1991 年 5 月。
- 14.黃錦堂、李建良、蔡秀卿，中央與地方權限劃分暨相關法制調整之研究，行政院經濟鍵社委員會亞太營運協調服務中心委託研究案，1999 年。
- 15.黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，翰蘆圖書公司，2001 年二版。
- 16.董翔飛，中國憲法與政府，先鋒打字印刷公司，1991 年 9 月。
- 17.趙永茂，憲法修改後地方自治法制化與中央與地方權限劃分問題之探討，中山社會科學季刊主辦之修憲後的憲政體制論文研討會，1991 年 7 月 12 日。
- 18.趙永茂，中央與地方權限劃分的理論與實務－兼論臺灣地方政府的變革方向，翰蘆圖書公司，2002 年 12 月增訂三版。
- 19.張正修，地方制度法理論與實用，學林文化事業有限公司，2003 年出版。
- 20.羅志淵：《中國憲法與政府》，正中書局，1979 年 4 月初版。
- 21.謝瑞智，比較憲法，地球出版社，1992 年 9 月，
- 22.謝瑞智，邁向 21 世紀的憲法，
- 23.謝瑞智，活用憲法大辭典，文笙書局，2000 年
- 24.謝瑞智，世界憲法事典，文笙書局，2001 年
- 25.謝瑞智，憲政新視界，文笙書局，2001 年 1 月
- 26.謝瑞智，憲政體制與民主政治，文笙書局，2002 年 3 月
- 27.謝瑞智，政治變遷與國家發展，文笙書局，2005 年
- 28.謝瑞智，憲法概要，文笙書局，2006 年
- 29.薄慶玖，地方政府與自治，五南圖書出版公司，1991 年 4 月。
- 30.薄慶玖，中央與地方權限劃分問題，邁向已開發國家-中華民國政治發展，蔡正文主編，國立台灣大學政治系。
- 31.薄慶玖，地方制度與中央地方權限劃分問題；荆知仁、法治斌、張治安編，憲政改革芻議，修憲五大議題學術研討會，政治大學法學院出版，1991 年 5 月
- 32.社團法人台灣法學會，陳慈陽主持研究，陳朝建協同主持，卓達銘，蘇玉坪研究助理，內政部委託研究報告，中央與地方自治團體就自治事項權限劃分之研究，2006 年 12 月英文部分

- 1.Arthur L. Kalleberg, "A Methodological Note on the Comparative Study of Political System" World Politics XIX. Oct. 1966.
- 2.Arend Lijphart, Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration. New Haven: Yale University Press, 1977.
- 3.Arend Lijphart, Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries. New Haven: Yale University Press, 1984.
- 4.Arend Lijphart, "Comparative Politics and the Comparative Method" American Political Science Review LXV (September) , 1971.
- 5.Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell. Comparable Politics: System, Process, and Policy, Second Edition.. Boston: Little, Brown, 1978.
- 6.Arthur F. Bently, "The Process of Government: A Study of Social Pressures, 4th ed. Evanston 1955.
- 7.Carl. J. Friedrich, "Trends of Federalism in Theory and Practices" Praeger,1968.
- 8.David B. Truman, The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion, New York, 1951.
9. Douglas, E. Ashford, "Territorial Political and Equality: Decentralization in the Modern State" Political Study 27. No.1 (Mar. 1979)
- 10.Gabriel A. Almond, Comparative Politics System, Journal of Politics, XYIII, Aug 1956
- 11.George Von Rauch, The Baltic States Estonia, Latvia and Lithuania: The Years of Independence, 1917~1940, trans Gerald Onn (Berkeley: University., of California press, 1974).
- 12.Kalleberg, Arthur L.: "The logic of Comparison: A Methodological Note on the Comparative Study of Political System" World Politics. XIX Oct. 1966.
- 13.Kaar Strom, Minority Governments in Parliamentary Democracies. (Comparative Political Studies, Vol. 17 No.2, July 1984).
- 14.La Palombara, Joseph: "Macrotheories and Microapplications in Comparative Politics: A widening Chasm." Comparative Politics (October,1966).
- 15.Michael Curtis, Comparative Government and Politics: An Introductory Essay in Political Science. New York: Harper and Row, 1968.
- 16.Michael C. Hudson : "A case of Political Underdevelopment." Journal of Politics. 29 (Nov, 1967).
- 17.P.L.Kendall and Katherine M. Wolf, : "The Analysis of Deviant Case is Communications Research." in Lazarsfeld and Frank Stanton, eds, Communications Research; 1948-49 (New York: Harper, 1949).
- 18.Rokkan: "Comparative Research Across Cultures and Nations" Paris, Mouton, 1968.
- 19.Seymour Martin Lipset, Political Man: The Social Bases of Politics (Garden City 1960) .
- 20.Sidney Verba, "Comparative Political Culture" , in Political Culture and Political Development, ed.. by Lucian Pye and Sidney Verba (Princeton, Univ. Press, 1956).

21. William H. Riker: “Federalism” in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds, Handbook of Political Science.