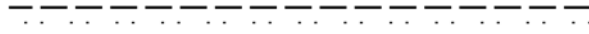


CONTENTS
CONTENTS



第一章	地方政府與地方自治	1-1
第二章	地方自治之要素—居民	2-1
第三章	地方自治之要素—行政區域之劃分	3-1
第四章	地方自治之要素—地方事權	4-1
第五章	歐美的地方政府組織	5-1
第六章	我國地方政府的組織	6-1
第七章	地方自治財政	7-1
第八章	地方選舉與罷免	8-1
第九章	地方自治監督	9-1
第十章	地方自治人事制度	10-1
附 錄	相關法規彙編	11-1
	壹、中華民國憲法（有關地方自治部分）	11-3
	貳、中華民國憲法增修條文	11-6
	參、地方制度法	11-10
	肆、財政收支劃分法	11-32
	伍、公職人員選舉罷免法	11-42
	陸、臺灣省諮議會組織規程	11-65
	柒、地方行政機關組織準則	11-67





CONTENTS



捌、地方立法機關組織準則	11-73
玖、地方民意代表費用支給及村里長 事務補助費補助條例	11-79
拾、規費法	11-81
拾壹、地方稅法通則	11-84
拾貳、公民投票法	11-86
拾參、公共債務法	11-94
拾肆、原住民自治法（草案）	11-96



 **本章大綱**
SYLLABUS

- 一、地方自治
- (一) 基本概念
 - 1. 來源：英國 Local Self-government 一詞。
 - 2. 為一種政治制度。
 - (二) 意義與內容
 - 1. 意義：由國家設立法人，並在國家監督下，由地方自治團體內之人民依法組織機關，行使職權，基於自己之意志以處理其區域內的公共事務的一種地方政治制度。
 - 2. 要素
 - (1) 團體自治。
 - (2) 住民自治。
 - (三) 本質
 - 1. 固有權說。
 - 2. 承認說。
 - 3. 制度保障說。
 - 4. 人民主權說。
 - (四) 功能
 - 1. 政治方面
 - (1) 鞏固國權。
 - (2) 保障民權。
 - (3) 溝通地方與中央之歧見。
 - (4) 融合政府與人民為一體。
 - (5) 實現全民政治。
 - 2. 經濟方面
 - (1) 發展經濟事業。
 - (2) 調和經濟利益。
 - (3) 紓減國家對地方經濟之負荷。
 - 3. 文化方面
 - (1) 提高人民智識水準。
 - (2) 改進人民品質。
 - 4. 社會方面
 - (1) 奠定社會安寧。
 - (2) 增進人民福利。
 - 1. 缺點
 - (1) 自治事項難以確定。
 - (2) 國家政權難趨劃一。
 - (3) 地方不免畸形發展。



- (五)缺點及補救
 - (4)製造地方派系。
 - (5)加深地域觀念。
 - 2.補救
 - (1)採行均權制度。
 - (2)確立地方自治監督制度。
 - (3)平衡地方之發展。
 - (4)嚴謹選舉制度。
 - (5)泯除地域觀念。
 - (六)問題研究—地方派系對地方自治之影響。
- 二、地方政府
- (一)意義
 - 1. 特定區域內。
 - 2. 為國家統治機關的一種。
 - 3. 權力來源，載於憲法或由中央法令規定。
 - 4. 自行處理局部性事務。
 - 5. 無主權之統治機關。
 - (二)功能
 - 1. 減輕中央政府負擔，適應地方特殊環境。
 - 2. 奠定建國基礎，保障人民權益。
 - 3. 促進民主實現，培養民主政治人才。
 - 4. 發展地方經濟，解決民生問題。
 - (三)問題研究—直接自治、間接自治。
- 三、聯邦國與單一國
- (一)聯邦國制。
 - (二)單一國制。
- 地方制度之歧異
- 四、我國憲法體制下之地方自治
- (一)憲法本文
 - 1. 地方自治之主要區域為省（市）、縣（市）。
 - 2. 地方自治之立法機關為省、縣、市議會。
 - 3. 地方自治之行政機關為省、縣、市政府。
 - 4. 地方自治職權之規範為均權制度。
 - 5. 地方自治之基本法律為省縣自治通則。
 - (二)憲法增修條文。
 - (三)地方制度法
 - 1. 用詞之定義（地制法 § 2）。
 - 2. 地方行政、立法機關（地制法 § 5）。
 - 3. 地方區域之名稱（地制法 § 6）。

4. 縣議會與縣民代表大會之區別 { (1)地位性質。
(2)職權。
(3)設置。

五、相關大法官解釋—釋字第四九八號

六、臺灣省、臺北市、高雄市—法制

七、地方自治、地方治理相關理論

內容整理

- 一、何謂地方自治？地方政府與地方自治有何區別？【85.基四】
- 二、何謂地方自治？【87.高三】
- 三、何謂地方政府？何謂地方自治？地方政府與地方自治是否可互為代用？【87.基三】
- 四、試依司法院大法官解釋，說明地方自治團體之基本權為何？上開基本權之設定，對我國地方自治之發展有何貢獻？【92.地方三】
- 五、中央政府與地方政府須加強分工合作，以抗疫情擴散。試依地方治理（Local Governance）理論，說明下列問題：
 - (一)地方治理之理論建構如何？
 - (二)地方治理之方式為何？
 - (三)地方治理之階段分工為何？【92.地方三】
- 六、地方自治在概念上包括團體自治與住民自治，試就此加以討論。【93.地方三】
- 七、何謂團體自治？何謂住民自治？請說明之。【92.委升】
- 八、採行「地方分權制」主要理論基礎有那些？而其實際展現的地方政府與中央政府互動關係之特性又有那些？【96.地方三】
- 九、從地方自治歷史的發展型態來看，吾人可以從團體自治和住民自治兩方面來了解憲法保障地方自治的意義，試分別就此兩方面申論其內涵。【98.地方四】

壹、地方自治的意義與本質

一、地方自治的基本概念

(一)地方自治詞語之來源：

在我國古代典籍中「地方自治」一詞，本屬罕見，而地方自治名稱之正式使用，實始於清末光緒三十四年八月所頒布之城鄉地方自治章程、府廳州縣地方自治章程、京師地方自治章程。此章程中之詞語，係

摹擬日本地方自治法制而來，而日語之地方自治一詞，殆係譯自於英國的 Local Self-government 一詞。

(二)地方自治為一種政治制度：

1. 現代民主國家，幾乎均有地方自治制度之設計。政治制度與一國之政治環境、社會文化及經濟背景有密切關係，因此地方自治之意義，各國定義不一，學者之立論觀點各殊。
2. 近代民主國家成立之類型，係為防止專制獨裁政體的復活，藉由國家基本組織之分立，即立法權（Legislation）、行政權（Administration）及司法權（Justice），依權力分立理論，使國家權力行使時得為物理上之相互調節與控制效果。此種「水平的權力分立」雖有助於防止權力過度集中某一國家機關或個人手中，但卻無法遏止中央集權，造成地方自治團體或居民權利及需要上之漠視。
3. 為了填補傳統權力分立原則之漏洞，遂有「垂直的權力分立」（Vertikale Gewaltenteilung）之導入。中央與地方之關係應走出傳統之窠臼，而以民主原則與法治國為準據，再建彼此間之關係。一方面經民主化之要求，使得人民有權參與與自己密切關係之地方事務，並有自我形成與決定之自治權利，另一方面地方自治團體與上級監督機關或自治團體內部，藉由監督與制衡，形成「垂直式的權力分立」。
4. 因此，今日之立憲國家的意義應轉變為垂直式與水平式的權力分配的綜合體，政府之權力分配，除了「功能分配」（即行政、立法、司法之水平分配）；尚有「地域之分配」（即中央與地方權力）之垂直劃分。

二、地方自治之意義與內容

(一)意義：

1. 地方自治就文義上而言，日本學者認為是「一定的地域為基礎之自治團體（共同體），住民以自己之意思，組成機關，處理區域內之公共事務」。然而就其內涵而言，地方自治乃「國家特定區域內的人民，基於國家授權或依國家法令在國家之監督之下，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，也是一種地方民主制度。」

2. 然而地方自治為政治制度之一，現代民主立憲國家均有地方自治制度之設計。政治制度與一國之政治環境、歷史背景及社會、經濟、文化條件之不同而有差異，對地方自治之立論觀點各殊。然綜合其說，地方自治之意義為：「地方自治，並非由國家直接處理事務，而是由國家設立法人（地方自治團體），並在國家監督下，由地方自治團體內之人民依法組織機關，行使職權，基於自己之意志以處理其區域內的公共事務的一種地方政治制度。」

(二)綜合上述之見解，歸納其中文義，地方自治之意涵應包含下列要素：

1. 團體自治：

(1) 地方自治係團體自治，以一定之地域組成公法人團體（即地方自治團體），可依自己之意思，由本身機關，自行處理地方公共事務。國家或其他權力均不得任意加以侵害、干涉，在性質上屬於「法律意義的自治」。

(2) 地方自治團體是為行政主體，具有獨立的法人格，與私法人本質上有相同之權利、義務。

(3) 地方自治團體為行政主體（*Verwaltungstrager, Rechtstrager der Verwaltung*），具有一定職權且得設置機關以便行使，並實現其行政上任務之組織體。由國家賦予自治權限，具有自治組織權、自治行政權、自治立法權、自治財政權，並得為權利義務之主體。

2. 住民自治：自治團體之構成員基於合意，以民主的方式組織團體。易言之，地方之住民，依自主意思處理地方上之行政事務。此種住民自治，在性質上屬於「政治意義的自治」。

團體自治與住民自治二者，由於各國的政治社會背景不一，英美法系國家較為重視住民自治，而大陸法系國家以團體自治為主。然而，就地方自治之機能而言，其實二者之間輔車相依，必須同時兼備，始能運行順暢。蓋有團體自治而無住民自治，則雖可避免外部之壓迫，但無住民自治，內部之壓迫所造成之痛苦可能尤有過之；反觀住民自治顯然必須以團體自治為前提，否則自治權將無所依附。故當代立憲主義國家，不分英美法系或大陸法系，二者在觀念上已趨一致，論及地

方自治之意涵，莫不兼含團體自治與住民自治二者。

三、地方自治之本質

(一)然而，地方自治之權限與本質，自何而來？自治權之界限及限制為何？質言之，地方自治權之本質上為何？其學說有下述爭議：

1. 固有權說：

- (1)固有權說源自於法國之「地方權」之思想。法國於中世紀便有都市自治權之產生，並於一七八七年之法國大革命時期首先倡導「地方權」，進而於一七八九年後加以法制化。
- (2)固有權說認為，地方團體之自治權（地方權），係固有之權力，與個人權利之天賦一般，地方團體的存在較統一國家以前既已存在；憲法與法律對地方自治權僅有確認的意義，並無創設之效果。
- (3)此說之思想背景帶有濃厚之自然法色彩，地方權係固有之權力，與個人之基本權利，除主體不同外，二者內容實無二致。從歷史或社會之觀點而論，人類組織由家庭、村落、城邦等遞次發展成為國家，地方團體之存在及其權力之根據係地方固有，並非國家承認，與國家之意思無關。
- (4)固有權說，主要在保障地方自治權，減少國家對地方自治權之干預。惟其立論基礎設定地方團體先國家而存在，依各國之政治型態並不一致，且與公法理論上主權單一不可分性有所矛盾。

2. 承認說：

- (1)此說認為地方自治團體之法律人格，係由國家所承認（委任），地方自治團體內涵之地方立法權、人事權、組織權、財政權，均在國家承認之前提下才有存在之餘地。自治權係國家所賦予，並非地方自治團體所固有。
- (2)承認說較能解釋各國之歷史經驗，與近代各國法制之現實相符。地方自治或地方制度皆依憲法或法律，取得其地位，並受國家之指揮監督，本為法律上之推理。但是此說對地方自治團體無異成為國家之附庸地位，甚或國家可經由修改憲法或法律以剝奪自治權限，對地方自治團體權限之保障十分薄弱，早為各國所不採。

3. 制度保障說：



- (1)此說創始於德國威瑪憲法時代，卡爾·史密特（Carl Schmitt）根據威瑪憲法的自治條款，創造了制度保障說，並成為德國及日本之通說。
- (2)卡爾·史密特在《憲法理論》一書中認為，地方自治是由國家（Reich）的憲律（Verfassungsgesetz）所保障。地方自治之制度是不能被廢止，任何否定地方自治本質內容之法律，均是違反國家憲法。
- (3)依照此說，所謂之「制度」是指「被形成，被加以組織，而是有公法性格之制度。」因此，地方自治係憲法所保障之制度，以避免地方自治這個制度被法律或者行政命令破壞此制度之本旨。

(4)實務見解：

- ①釋字第四九八號解釋：地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。
- ②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。
- ③釋字第五五三號解釋：臺北市為憲法第一一八條所保障實施地方自治之團體。

4.人民主權說：

- (1)日本於二次大戰後之地方自治法，重新創設「直接請求制度」，其內容包括：①條例的制度改廢的請求；②事務的監查請求；③議會的解散請求；④對議員、議長及主要公務員（如副知事、助役、出納長等）之解職請求。並加入直接參政，以填補代表民主