

地方自治之制度性保障



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

國立政治大學法律學系教授

<https://drcjchan.com>

地方自治之本質



林獻堂

台灣地方自治的願景，可追溯到1921年01月30日，由林獻堂領銜、集結台灣民眾以及旅日的台灣留學生，連署《臺灣議會設置請願書》。

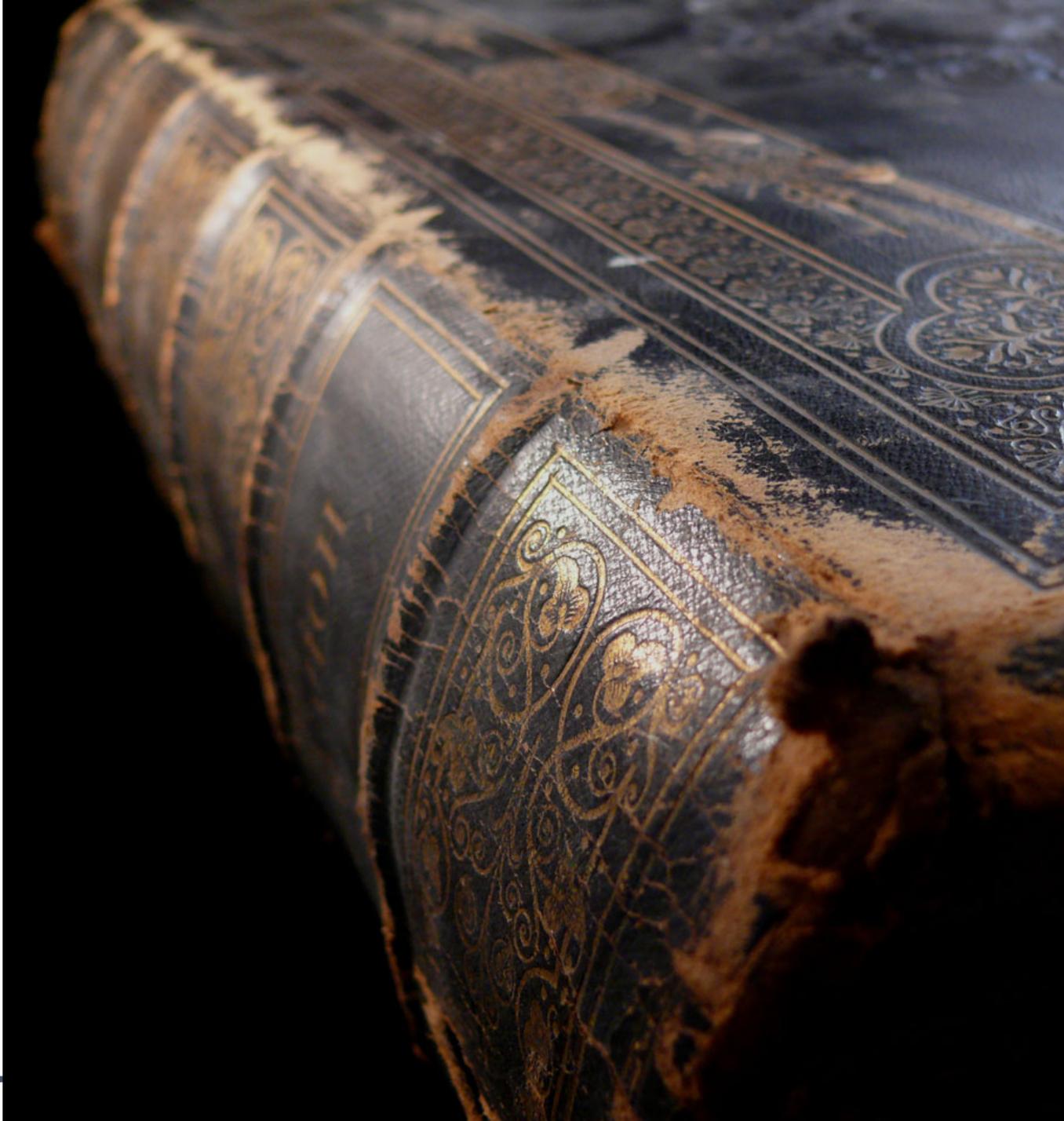
臺灣地方自治聯盟

臺灣民眾黨的穩健派，臺灣地方自治聯盟於昭和5（1930）年8月17日成立，本部設於臺中市醉月樓。翌年昭和6（1931）年8月16日在臺中公會堂召開大會，繼之請願臺灣議會設置與全面實施自治。但因發生七七事變，日人推展皇民化運動，乃於昭和12（1937）年7月15日解散。

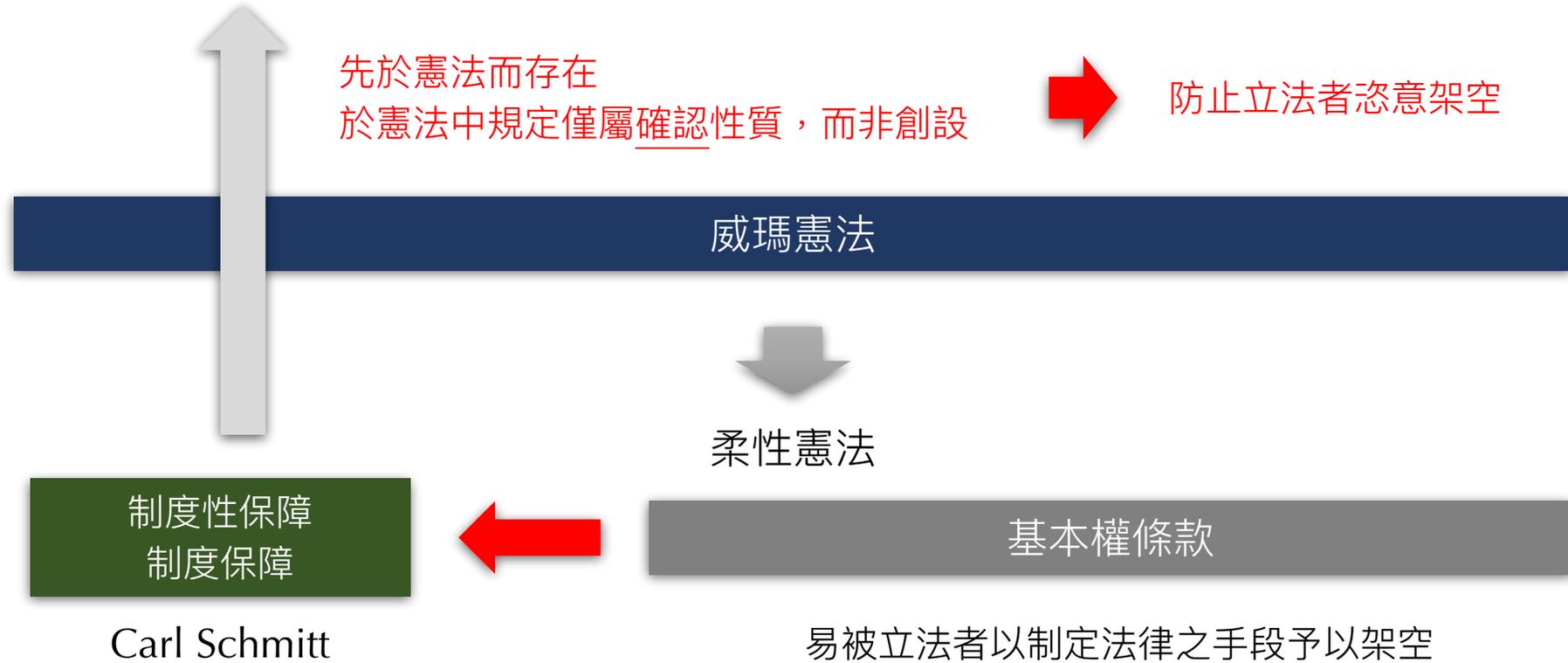
1. 固有權說
2. 承認說
3. 制度性保障說
4. 住民主權說

理論內涵

- 阻擋立法者恣意架空憲法
- 核心領域保障
- 保障三支柱



制度性保障理論創設之原始用意



受保障之制度

公法上之制度性保障

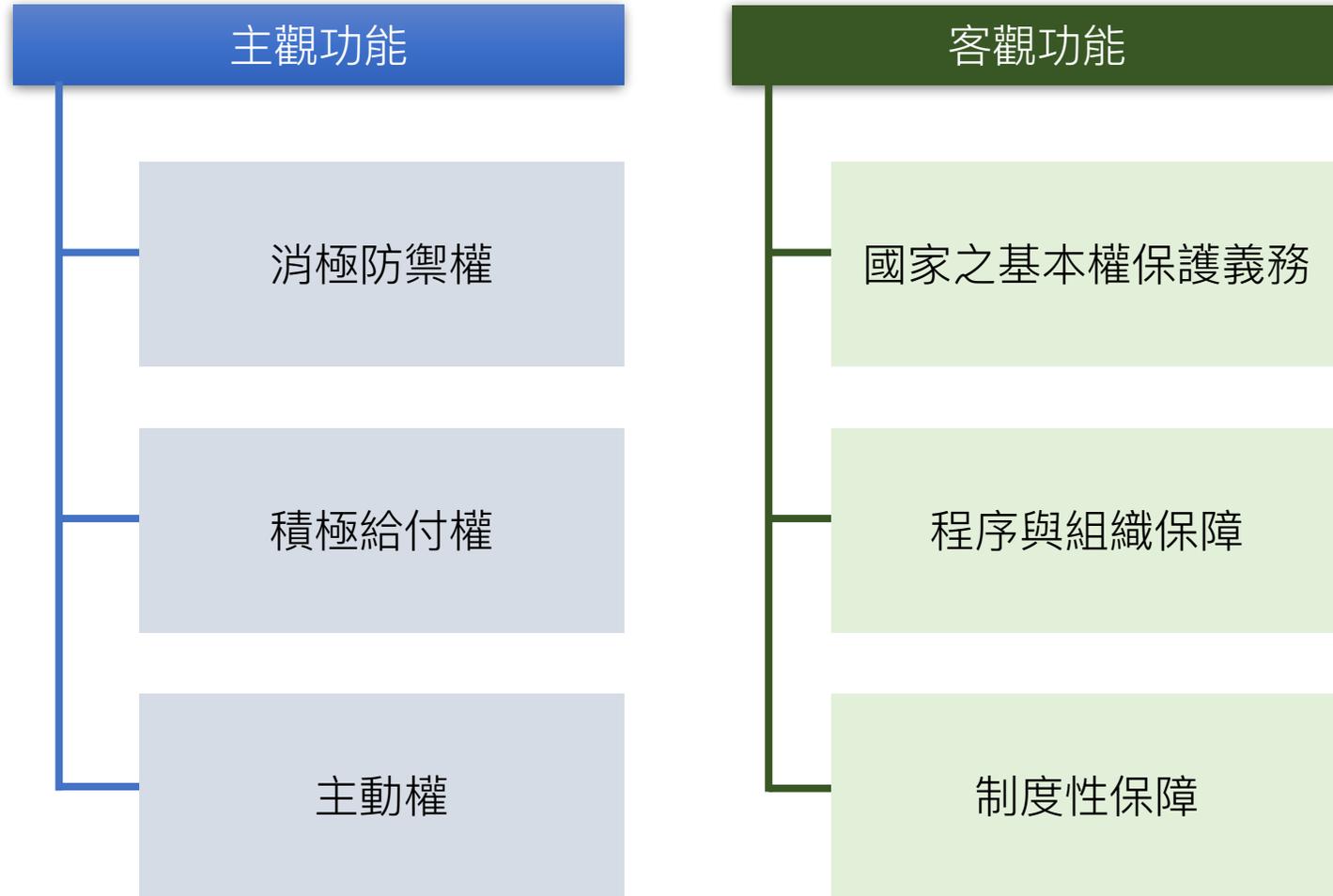
- 大學自治
- 職業文官
- 地方自治

私法上之制度保障

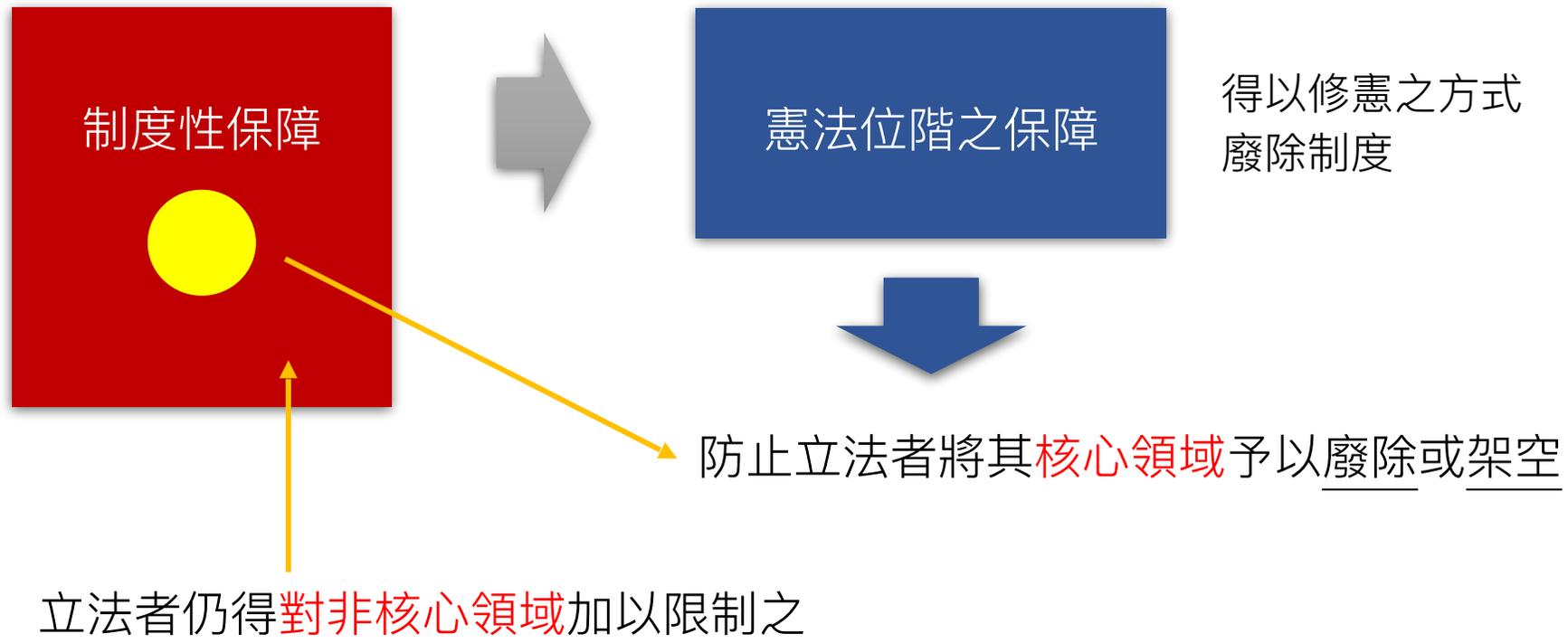
- 所有權保障
- 婚姻與家庭

基本法時期之理論變遷：
基本權客觀法秩序下之制度性保障

基本權功能系譜



制度性保障之理論演變



地方自治制度性保障體系

自治主體之保障

- ~~省~~
- 縣
- 直轄市 (釋553、738)

自治事項之保障

- 自主組織權 (釋467、527)
- 人事高權 (釋498)
- 自治立法權 (釋467、553、738)
- 自治財政權 (釋550)
- 計畫高權
- 地域高權

自治救濟之保障

- 訴願
- 行政訴訟 (釋553)
- 聲請憲法裁判 (釋527)
- 憲法訴訟法

自治主體之保障

憲法

省

憲增§9：省去地方自治團體化。

縣

憲§121：縣實施縣自治。

直轄市

憲§118：直轄市之自治，以法律定之。

法律

鄉（鎮、市）

山地原住民區

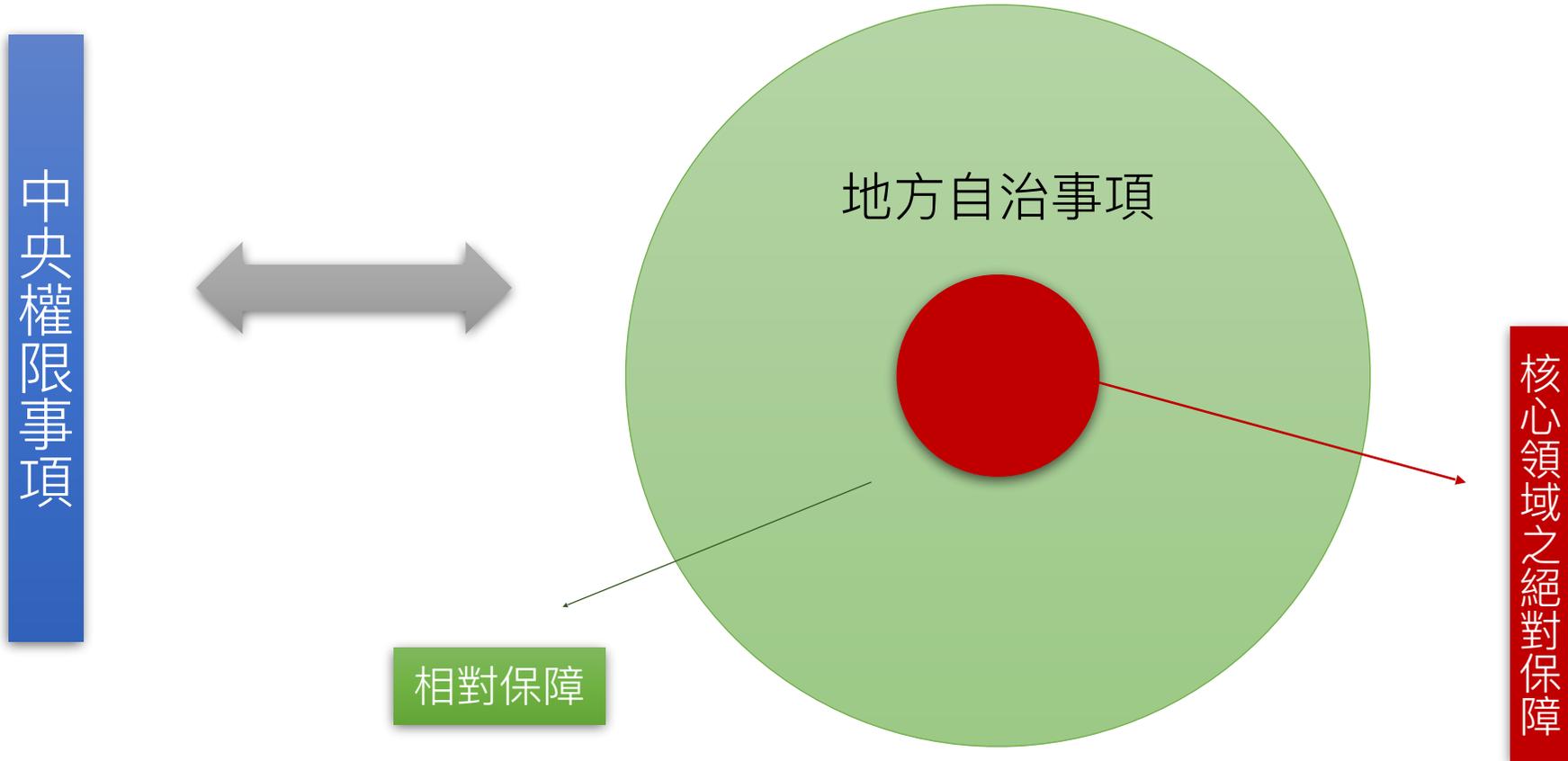
直轄市自治之憲法保障

憲法法庭

111年憲判字第6號

1. 直轄市之自治事項，憲法或其增修條文均無明文規定予以直接保障，而係以憲法第118條規定授權立法院以法律定之。在解釋上，直轄市自治權限可能高於、等於或低於憲法所明文保障之省縣自治，立法者就此本享有一定之形成空間。
2. 然以我國有關地方自治之憲政實踐而言，立法者就直轄市之自治層級，大致與凍結前之省相當，而高於縣（市）（地制法第3條第1項及第2項規定參照）；然就直轄市自治事項之保障範圍，則與縣（市）自治事項幾乎完全相同（地制法第18條及第19條規定參照）。是就本件所涉上開食品安全標準之訂定權限爭議，應認直轄市與縣（市）享有相同之權限或應受到相同之限制，而毋須予以區別。【52】

中央與地方權限劃分與自治事項之保障



自治救濟之保障

非基本權主體之公法人



自治監督措施



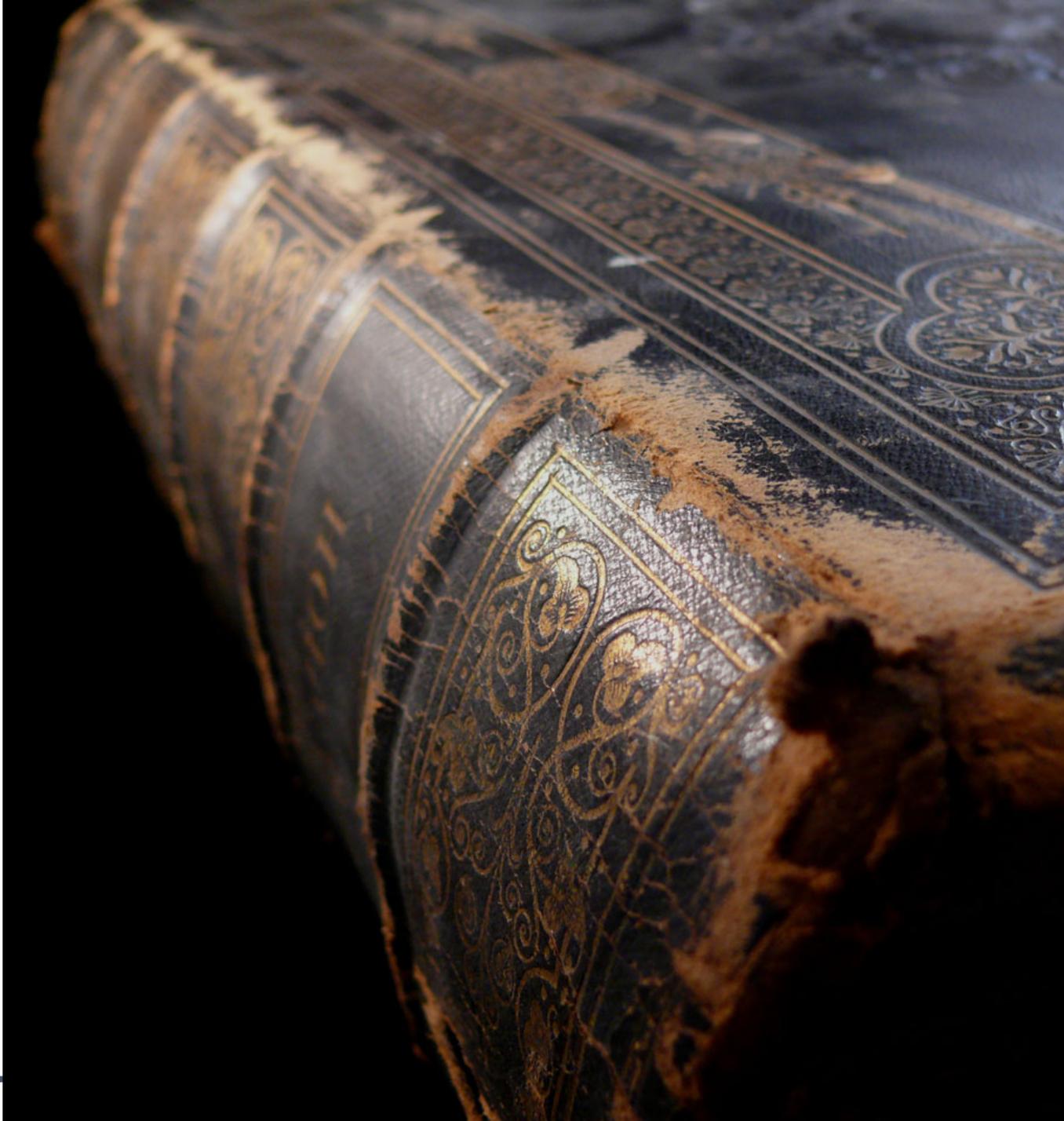
自治監督機關

自治權限受侵害之
法律救濟

- 訴願
- 行政訴訟
- 憲法訴訟

大法官解釋

司法院釋字第467、498、
527、550、553、738號解釋



釋字第467號解釋：自治立法權、自主組織權

中央與地方權限劃分係基於憲法或憲法特別授權之法律加以規範，凡憲法上之各級地域團體符合下列條件者：一、享有就自治事項**制定規章並執行之權限**，二、具有**自主組織權**，方得為地方自治團體性質之公法人。

中華民國八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第九條施行後，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治團體之事項，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。**



釋憲時為確保仍有尚未調整之法律存在，所為之過渡性擔保機制

釋字第498號解釋：自主組織權

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。

釋字第527號解釋：自主組織權

地方自治團體享有自主組織權及對自治事項制定法規並執行之權限，業經本院釋字第四六七號解釋在案。所謂自主組織權係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限（參照地方制度法第二十八條第三款）。

惟職位之設置法律已有明確規定，地方立法機關對於是否設置或員額多寡並無裁量之餘地，而訂定相關規章尚須相當時日者，經中央主管機關同意由各該地方行政機關先行設置並依法任命人員，係因應業務實際需要之措施，於過渡期間內，尚非法所不許。至法律規定得設置之職位，地方自治團體既有自主決定設置與否之權限，自應有組織自治條例之依據方可進用，乃屬當然。

釋字第550號解釋：財政自主權

1

地方自治權之保障

2

地方自治權之限制

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，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。財政收支劃分法第三十七條第一項第一款雖規定，各級政府支出之劃分，由中央立法並執行者，歸中央負擔，固非專指執行事項之行政經費而言，惟法律於符合上開條件下，尚非不得為特別之規定，就此而言，全民健康保險法第二十七條即屬此種特別規定。

3

限制之限制

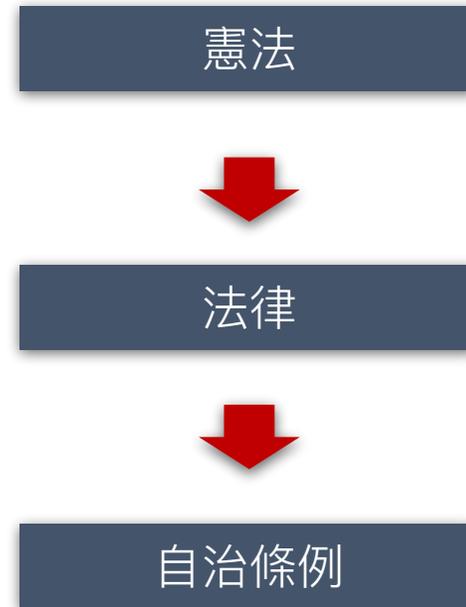
釋字第553號解釋：自治救濟權

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。本件聲請屬地方政府依據中央法規辦理自治事項，中央與地方政府間對於中央法規之適用發生爭議，非屬本院釋字第五二七號解釋之範圍，本院依地方制度法第七十五條第八項受理其聲請，與該號解釋意旨無涉，合先敘明。

釋字第738號解釋：自治立法權

憲法規定我國實施地方自治。依憲法第一百十八條及憲法增修條文第九條第一項規定制定公布之地方制度法，為實施地方自治之依據。依地方制度法第二十五條及第二十八條第二款規定，地方自治團體得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，以自治條例規範居民之權利義務，惟其內容仍不得牴觸憲法有關中央與地方權限劃分之規定、法律保留原則及比例原則。



憲法法庭111年憲判字第6號判決

在我國憲法之單一國體制下，如專屬中央立法事項，地方即無以自治條例另行立法之權，至多只能依中央法律之授權，就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自訂相關之自治條例或規則。相對於此，**即使是憲法保障之地方自治事項，均仍受憲法及中央法律之拘束，且不得牴觸憲法及中央法律之規定。**此即憲法第125條規定：「縣單行規章，與國家法律或省法規牴觸者無效。」之意旨。憲法第108條第2項規定：「前項各款，省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規。」亦屬類似意旨之規定。直轄市就其自治事項之立法，在解釋上至少也受有與上開縣立法類

似之拘束，即不得牴觸憲法及中央法律之規定，而同有上述中央法律優位原則之適用。就此，司法院釋字第738號解釋亦曾釋示：「.....各地方自治團體所訂相關自治條例須不牴觸憲法、法律者，始有適用，自屬當然。」（上開解釋理由書第2段），可資參照。又地制法第30條第1項規定：「自治條例與憲法、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。」即係為貫徹上述單一國體制所定之中央法律規範。【62】

The End

