

地方自治團體



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

國立政治大學法律學系教授

<https://drcjchan.com>

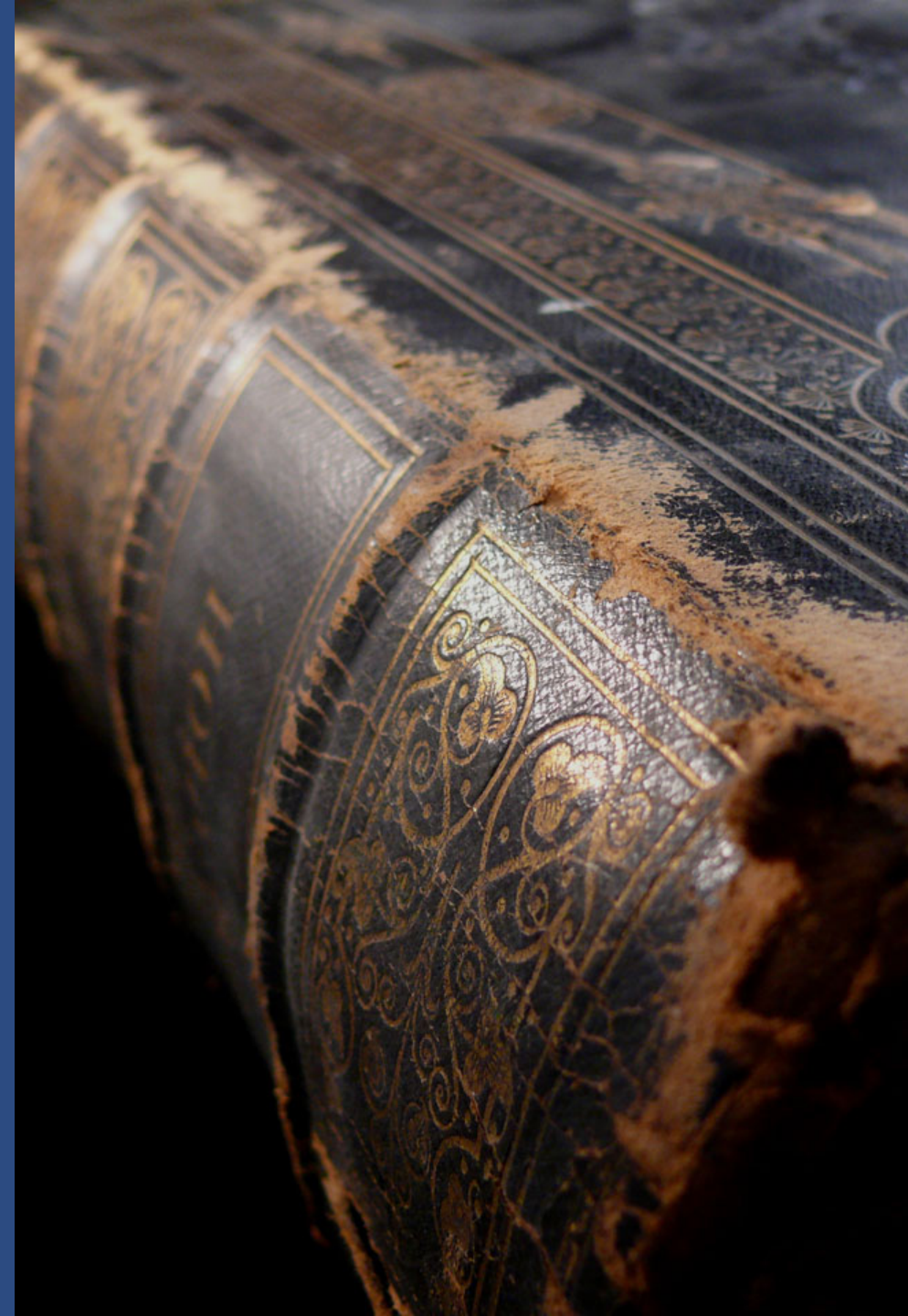
目次

- 壹. 地方自治團體之屬性
- 貳. 行政區劃
- 參. 地方自治團體間之關係

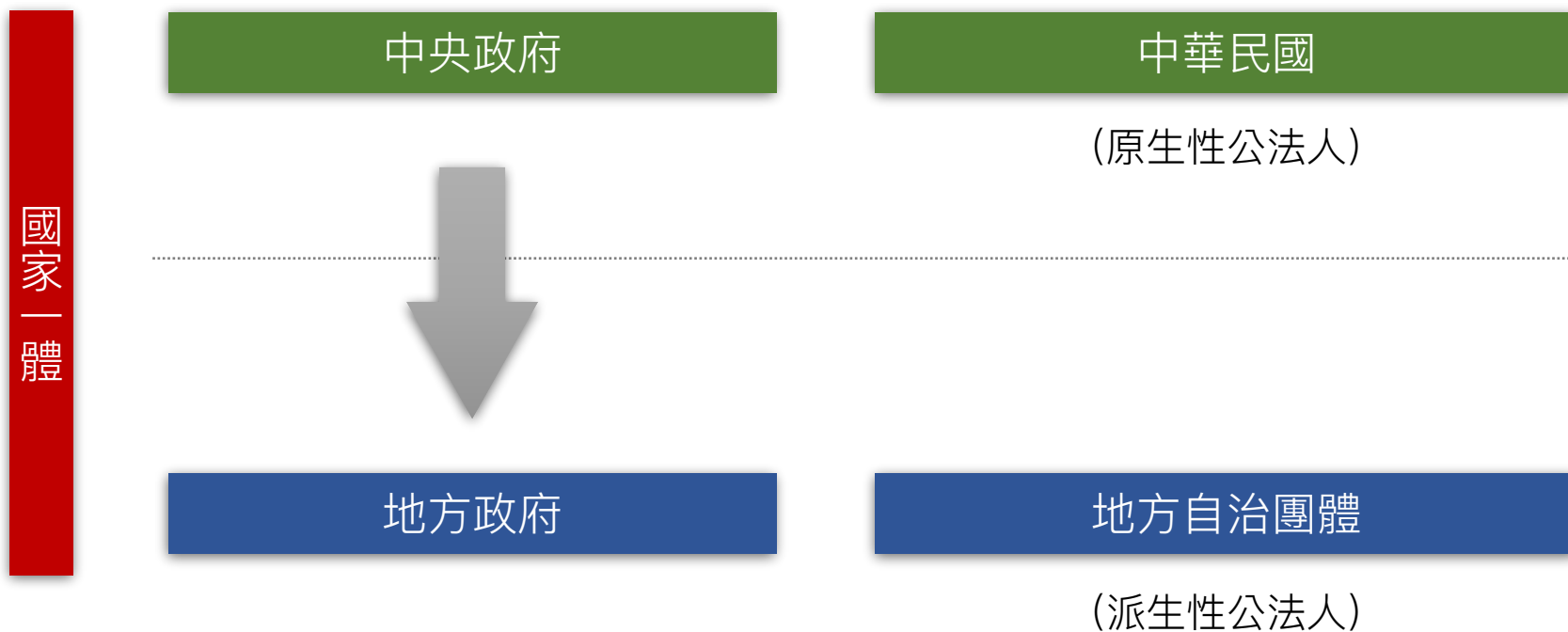




地方自治團體之屬性



政府層級劃分 (憲法文本設計)



省、縣地方制度，應包括左列各款，**以法律定之**，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：

一、省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。

二、省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。

三、縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。

四、屬於縣之立法權，由縣議會行之。

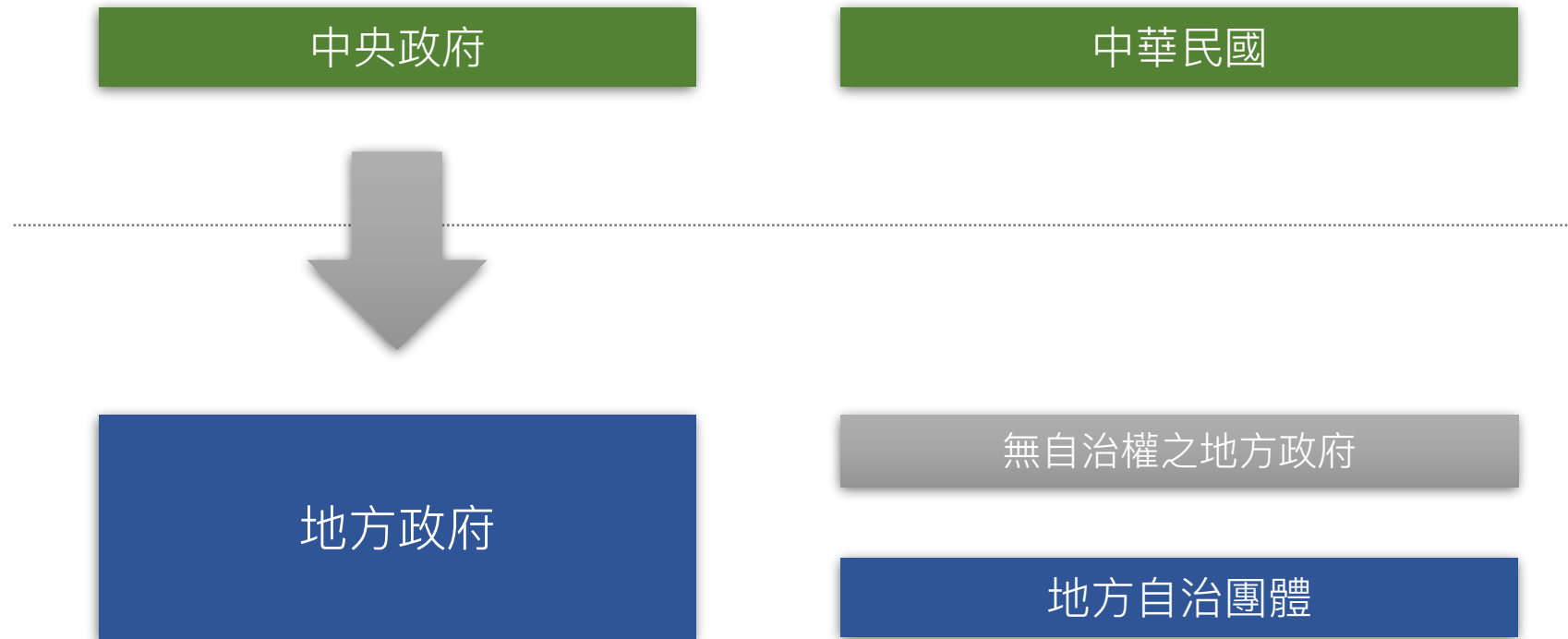
五、縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。

六、中央與省、縣之關係。

七、**省承行政院之命，監督縣自治事項。**

台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。

政府層級劃分（憲法增修條文結構）



現行地方自治團體之層級結構

直轄市

山地原住民區

地方制度法第83-2條第1項：直轄市之區由山地鄉改制者，稱直轄市山地原住民區（以下簡稱山地原住民區），為地方自治團體，設區民代表會及區公所，分別為山地原住民區之立法機關及行政機關，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。

省

縣（市）

鄉（鎮、市）

中華民國（原生性）

地方自治團體
（派生性）

直轄市
6

縣（市）
13+3

鄉（鎮、市）
368

地方制度法第2條第1款：指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。

地域性之公法上社團

地域（行政區域）

成員（市民、縣民）

地方制度法第15條：「中華民國國民，設籍在直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）地方自治區域內者，為直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民。」

戶籍登記

公法人之種類

公法社團

公法財團

公營造物



行政分殊化、自治權之賦予

行政法人



組織再造、人事與財政鬆綁

派生性公法人設立要件及特性

- 須有設立之**法規依據**。
- 得為權利義務之歸屬（獨立之法人格）。
- 須享有一定之**自治權**，得自負責任處理自治事務。
- 在自治權範圍內，原則上僅受設立或監督機關之合法性監督，而不及於妥適性監督。
- 自治權遭受侵害時，得行使法律救濟。

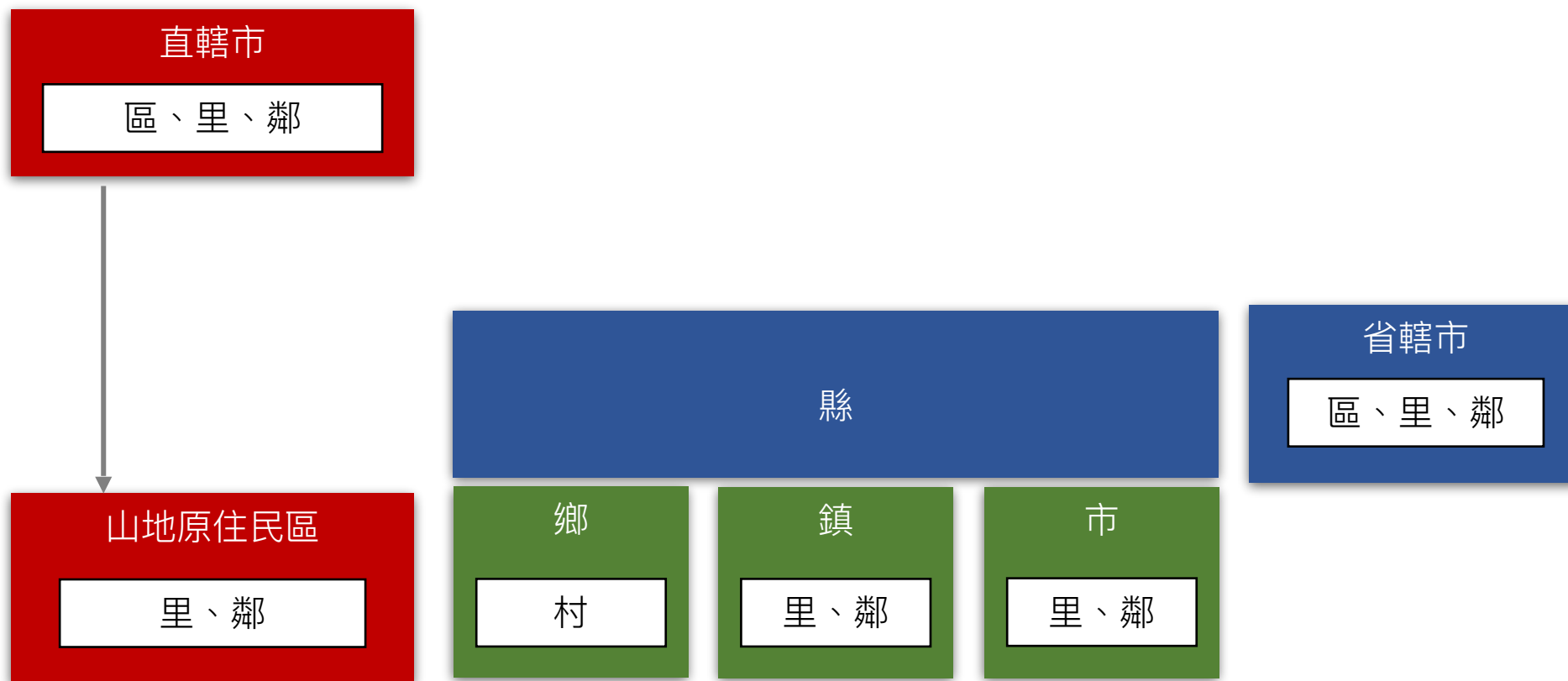
地方制度法第2條第1款：「地方自治團體：指**依本法**實施地方自治，具公法人地位之團體。省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。」第14條第1項：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」

地制法第83-2條

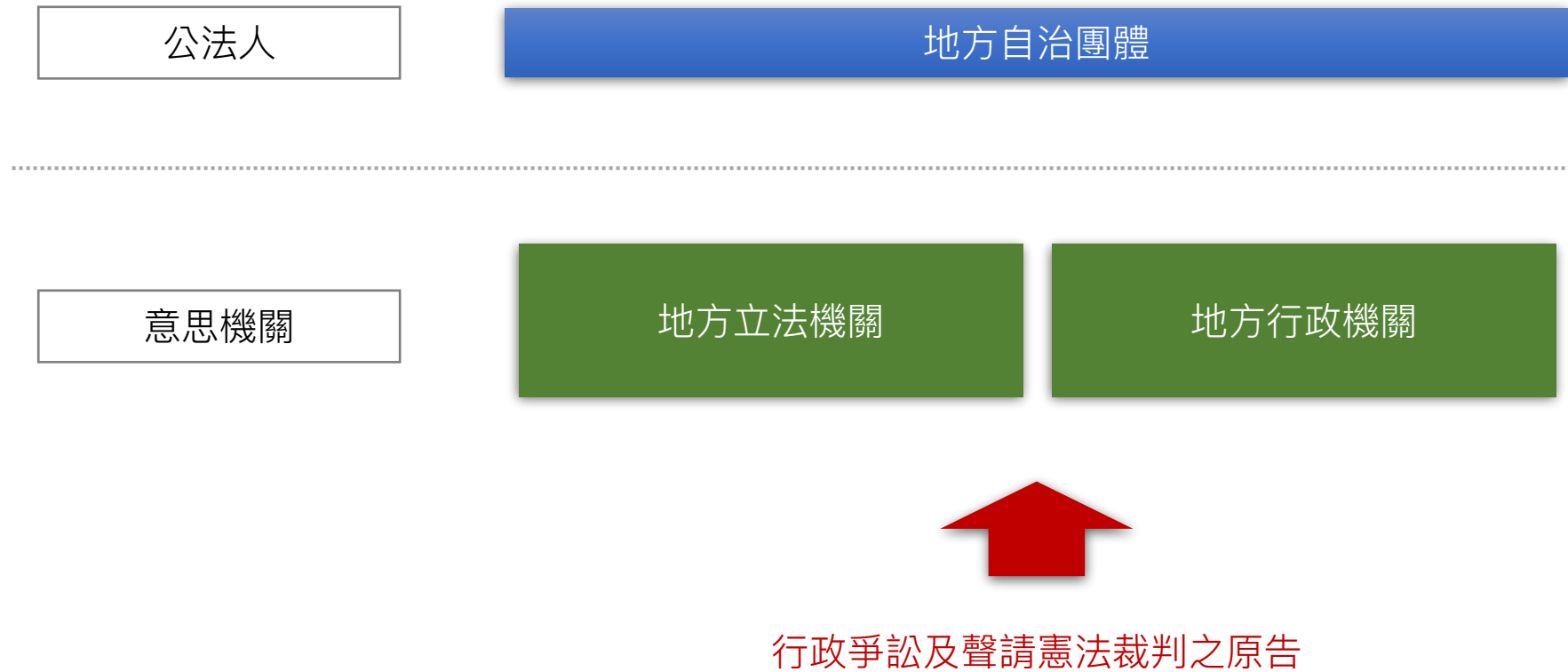
直轄市之區由山地鄉改制者，稱直轄市山地原住民區（以下簡稱山地原住民區），為地方自治團體，設區民代表會及區公所，分別為山地原住民區之立法機關及行政機關，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。

直轄市	山地原住民區
新北市	烏來區
桃園市	復興區
臺中市	和平區
高雄市	桃源區、那瑪夏區、茂林區

地方制度（編組）

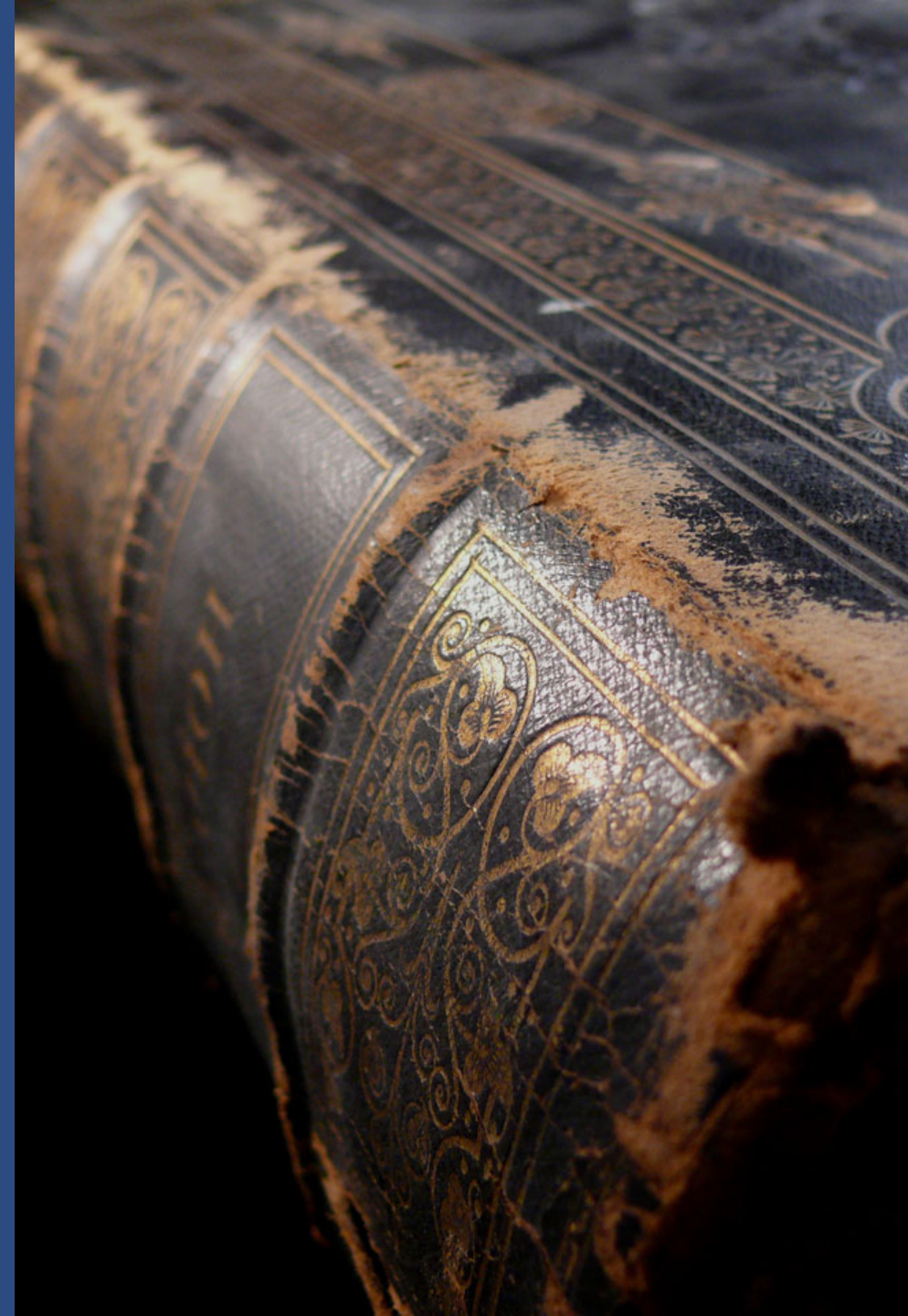


地方自治團體之機關





行政區劃



行政區域之新設、廢止、調整

地方制度法第7條

省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區〔以下簡稱鄉（鎮、市、區）〕之新設、廢止或調整，**依法律規定**行之。

縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）行政區域合併改制為直轄市者，**依本法之規定**。

村（里）、鄰之編組及調整辦法，**由直轄市、縣（市）另定之**。



本條第1項所稱之「區」，所指為何？直轄市山地原住民區？直轄市及市之內部派出機關？

地方制度法第4條

人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區得設**直轄市**。

縣人口聚居達二百萬人以上，未改制為直轄市前，於第三十四條、第五十四條、第五十五條、第六十二條、第六十六條、第六十七條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。

人口聚居達五十萬人以上未滿一百二十五萬人，且在政治、經濟及文化上地位重要之地區，得設**市**。

人口聚居達十萬人以上未滿五十萬人，且工商發達、自治財源充裕、交通便利及公共設施完全之地區，得設**縣轄市**。



直轄市人口數概況 (2023/6)

臺北市：約 250 萬人
新北市：約 402 萬人
桃園市：約 230 萬人
臺中市：約 283 萬人
臺南市：約 185 萬人
高雄市：約 273 萬人

合計：約1623萬人

全國總人口數：2,337萬人

69.4 %

地方制度法第7-1條

內政部基於全國國土合理規劃及區域均衡發展之需要，擬將縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市者，應擬訂**改制計畫**，徵詢相關直轄市政府、縣（市）政府意見後，**報請行政院核定之**。

縣（市）擬改制為直轄市者，縣（市）政府得擬訂改制計畫，經縣（市）議會同意後，由內政部報請行政院核定之。

縣（市）擬與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市者，**相關直轄市政府、縣（市）政府**得共同擬訂改制計畫，經各該直轄市議會、縣（市）議會同意後，由內政部報請行政院核定之。

行政院收到內政部陳報改制計畫，應於六個月內決定之。

內政部應於收到行政院核定公文之次日起三十日內，將改制計畫發布，並公告改制日期。

改制計畫提出機關

- 內政部
- 關係地方自治團體

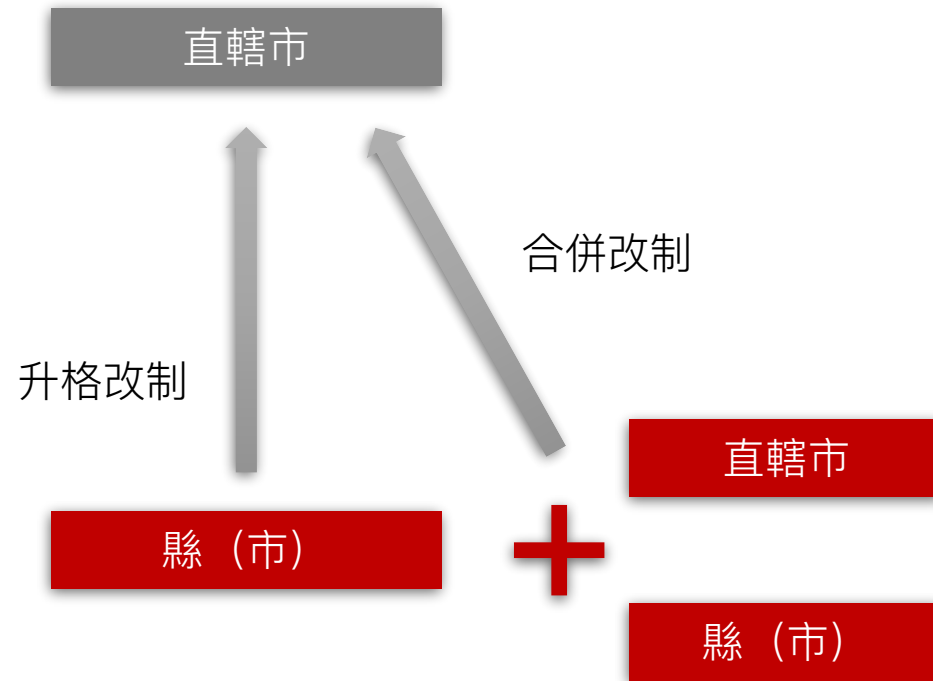


意見徵詢（同意）機關

地方政府或議會

改制計畫核定機關

行政院



彰化縣申請改制直轄市 內政部：審查小組建議不予同意

發布日期：111-05-13 12:06 | 單位：民政司

內政部今(13)日召開彰化縣改制直轄市計畫審查小組會議，經出席委員綜合討論後達一致共識，認為彰化縣目前尚未達到直轄市條件，將建議行政院不同意改制為直轄市，審查結論及改制計畫將於近期函報行政院做最後核定。

內政部表示，針對彰化縣政府提出的改制直轄市計畫，審查小組認為直轄市的設置應符合地方制度法人口聚居達125萬人以上的人口條件，而彰化縣在111年4月底人口數已不滿125萬人，且整體人口長期呈現下降趨勢，在政治、經濟、文化及都會區域發展等相關條件上亦有努力空間，取得一致共識建議行政院不同意改制。

內政部說明，今日的審查會議是依照內政部審查改制計畫作業要點規定，由改制計畫審查小組召集人徐國勇部長主持，中央相關部會副首長及學者專家擔任審查委員。會議先由審查小組確認會議進行規則及審查標準，之後由彰化縣政府進行改制計畫簡報並接受審查委員詢答，最後由審查委員綜合討論提出上述審查結論。

內政部補充，雖然審查小組認為彰化縣現況條件暫時無法升格為直轄市，但充分感受到了彰化縣民對於升格的渴望，也聽到了彰化縣民對於地方發展的期待，不論後續行政院如何決定，相信中央都會持續與彰化縣通力合作，持續挹注資源並推動各項重大公共建設，提升彰化縣的競爭優勢與潛力。

地方自治團體改制之優缺點分析

直轄市

- 中央統籌分配款金額多寡之差異
- 一級行政機關設置數量上限之差異
- 公務人員職等高低之差異
- 地方組織層級及人員之民主正當性
- 地方首長國政參與程度之差異
- 城鄉差異之程度

縣（市）

行政區劃係指行政區域之新設、廢止或調整，其劃定之目的在確認各地方政府權力行使、責任歸屬、管轄居民及財政取得之範圍。目前臺灣行政區域計有六直轄市、十六縣（市）、三百六十八鄉（鎮、市、區），行政區域間之規模差距甚大，且直轄市無法擔任「領頭羊」角色帶動區域發展，對於周邊區域之人口、資源、產業及建設具有強大磁吸效應，致使周邊區域產生留才不易、財政狀況欠佳及整體施政效能無法有效提升等地方治理困境。依憲法第一百零八條第一項第二款規定，行政區劃事項，應由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。鑑於以往臺灣地區之行政區劃未有法制規範，為建立公平合理之行政區劃程序，以應未來推動行政區劃之迫切需求，爰擬具「行政區劃法」草案。



最新立法狀況：「行政區劃程序法」草案

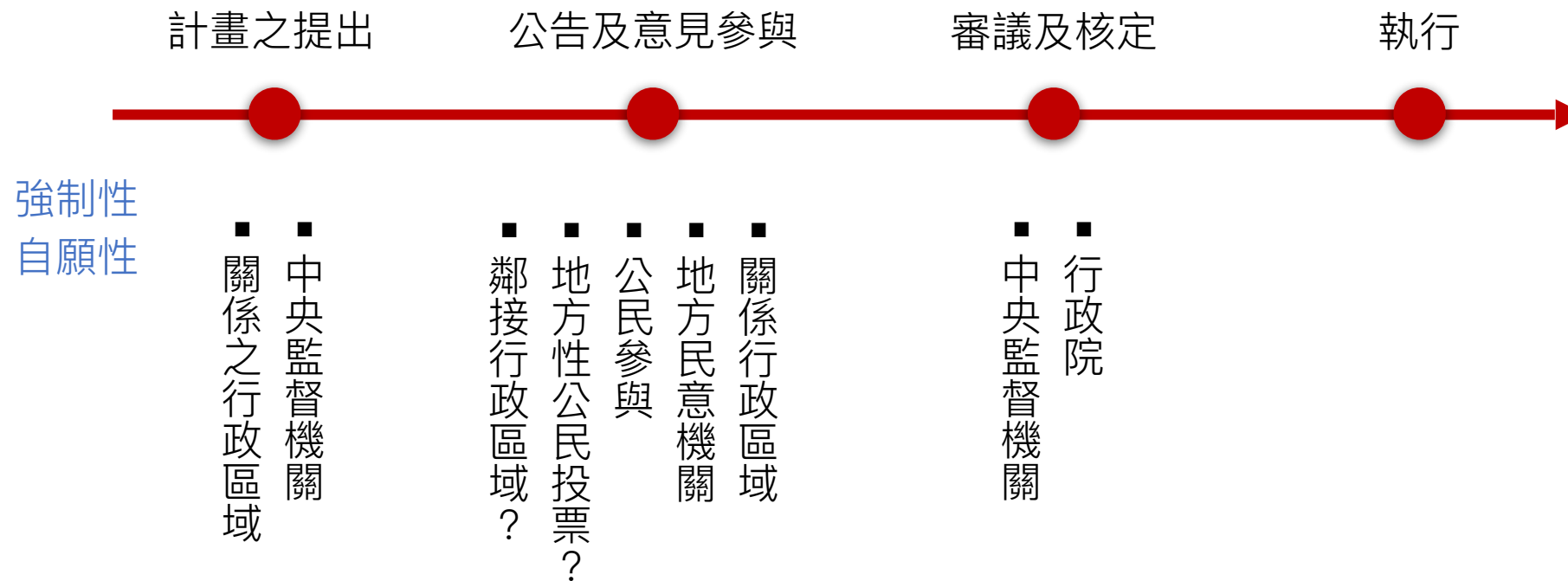
第4條

本法所稱行政區域之調整，指下列情形：一、劃分一行政區域為二以上之行政區域。二、合併二以上行政區域之一部或全部為一行政區域。三、劃分一行政區域之一部併入另一行政區域。四、其他有關行政區域之調整。

行政區域 A、B、C、.....

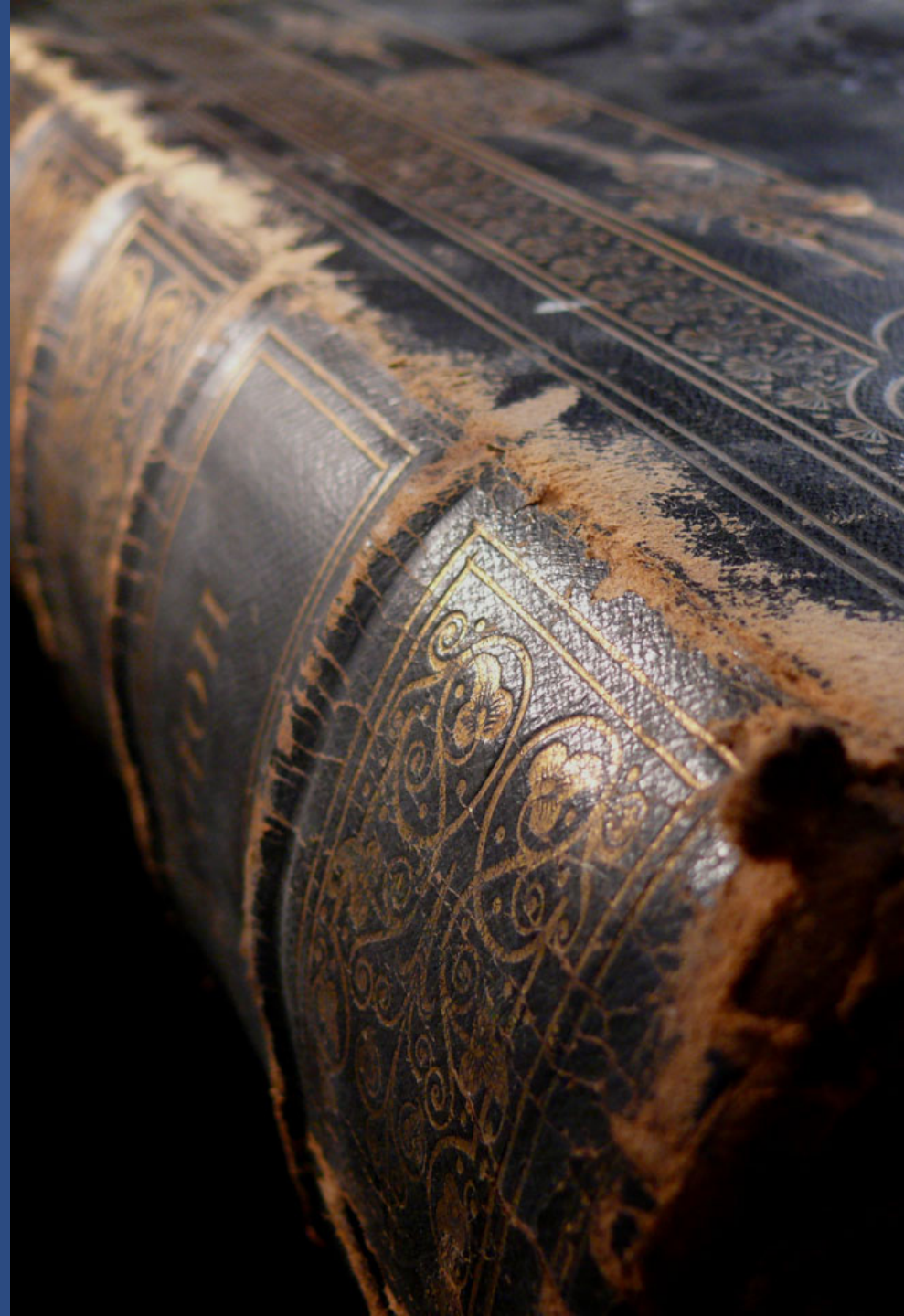
1. $A=B+C$
2. $A+B=C$
3. $A=A_1+A_2=A_1+(A_2+B)$
4. (例如將一行政區域之全部併入另一行政區域)

行政區劃之程序





地方自治團體間之關係



監督關係

- 直轄市 → 直轄市山地原住民區
- 縣 → 鄉（鎮、市）

合作關係

- 合辦事業
- 區域合作組織

桃園捷運公司
桃竹竹苗區域治理平台
中台灣區域治理平台
南部區域治理平台
垃圾焚化廠代燒外縣市廢棄物

競爭關係

- 領頭羊地位
- 資源分配

2023年2月16日苗栗縣長鍾東錦、南投縣長許淑華、雲林縣長張麗善、彰化縣長王惠美、台中市長盧秀燕、嘉義市長黃敏惠、新竹市長高虹安、新竹縣長楊文科等8人齊聚台中市政府，出席「中台灣區域治理平台」啟動儀式。



南部區域治理平台於2023年3月重新啟動，過去兩年疫情期間在疫調、醫療量能的互補和整合成效顯著，南高屏三縣市也在2021年相互支援完成抗旱任務。

此次的南部區域治理平台將再加入嘉義縣市、台東縣、及澎湖縣等共七縣市，尋求跨黨派合作，初步將針對票證、交通、觀光的整合，水資源的合作、環境永續的淨零碳排等議題，進行區域問題的解決和擴大合作。

為協助住、商、工部門面對國際淨零減碳趨勢，臺南市率先結合產官學專家學者組成「淨零輔導團」，輔導企業以大帶小，率領供應鏈一起落實溫室氣體減量，為跨大淨零成效，特在南方治理平台成立淨零跨縣市交流會議及整合碳盤查量能，推動南方縣市自願減量計畫，並邀請經濟部工業局納入輔導夥伴成立南部淨零輔導團，強化區域整合及落實中央地方夥伴關係。在廢棄物處理議題方面，透過南方治理平台協商垃圾處理調度及推動資源循環物料使用，共同落實循環經濟。希冀透過南部治理平台進一步成立跨縣市聯繫平台群組，如果發現可疑之跨縣市載運情形，利用跨縣市聯繫平台，即時通報相關訊息傳送至清運停留點所在的縣市稽查單位，協助確認其實際清運內容，有效防止廢棄物運輸不當的情況發生，可就近協助稽查產源，合力打擊業者非法棄置行為。

https://www.tainan.gov.tw/news_content.aspx?n=13371&s=8041968

地方制度法第24-1條

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）成立區域合作組織、**訂定協議、行政契約或以其他方式合作**，並報共同上級業務主管機關備查。

前項情形涉及直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會職權者，應經**各該直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會同意**。

第一項情形涉及管轄權限之移轉或調整者，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應制（訂）定、修正各該自治法規。

共同上級業務主管機關對於直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）所提跨區域之建設計畫或第一項跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助。

地方制度法第24-2條

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）依前條第一項規定訂定行政契約時，應視事務之性質，載明下列事項：

- 一、訂定行政契約之團體或機關。
- 二、合作之事項及方法。
- 三、費用之分攤原則。
- 四、合作之期間。
- 五、契約之生效要件及時點。
- 六、違約之處理方式。
- 七、其他涉及相互間權利義務之事項。

地方制度法第24-3條

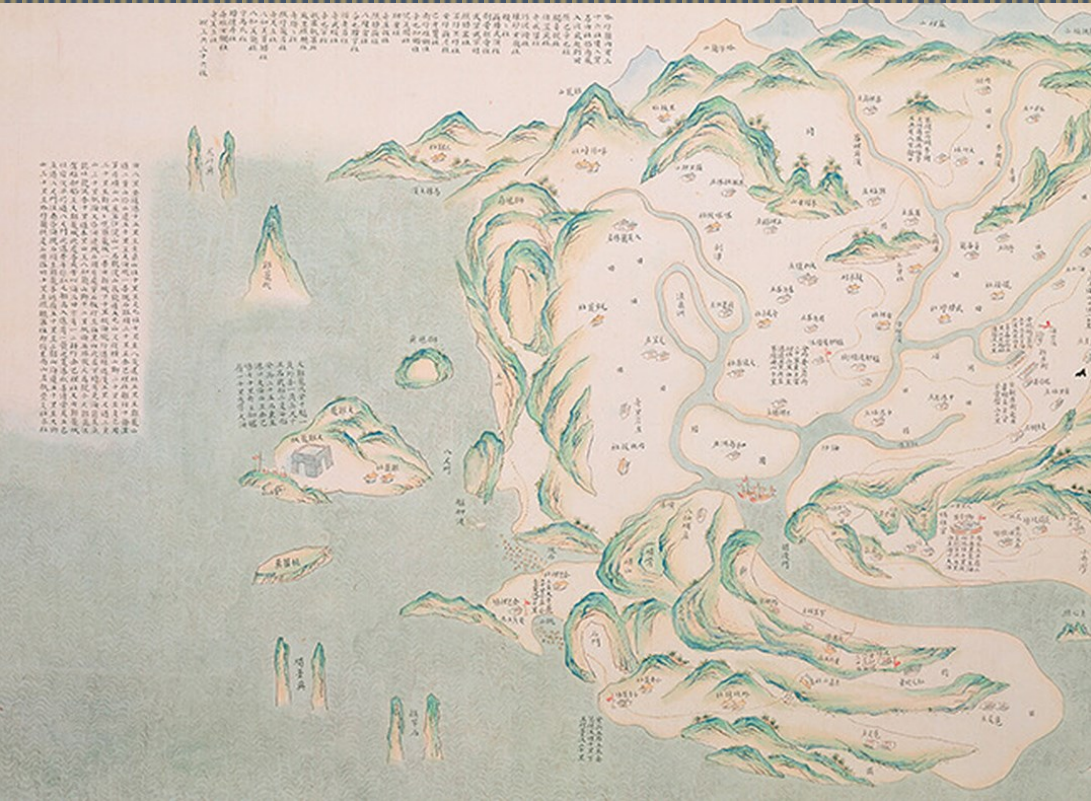
直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應依約定履行其義務；遇有爭議時，得報請共同上級業務主管機關協調或依司法程序處理。

- 疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別條例
- 交通部執行行政院促進公共運輸使用方案補助作業要點

擴大公共運輸補貼，減輕通勤族群交通負擔



各縣市可自行規劃「都市內通勤月票」及生活圈「城際通勤月票」方案，月票方案包含哪些運具由地方政府規範，若包含臺鐵票價，差額部分均以中央補助90%為原則。第一批已經由公路總局核准者有「基北北桃」、「苗中彰投」及「南高屏」三大生活圈月票方案，價格從新臺幣699元到1200元不等。另外還有9個縣市正在規劃月票方案，預計於2023下半年經公路總局審核通過後陸續上路。



The End