

地方自治法制發展簡史



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

國立政治大學法律學系特聘教授

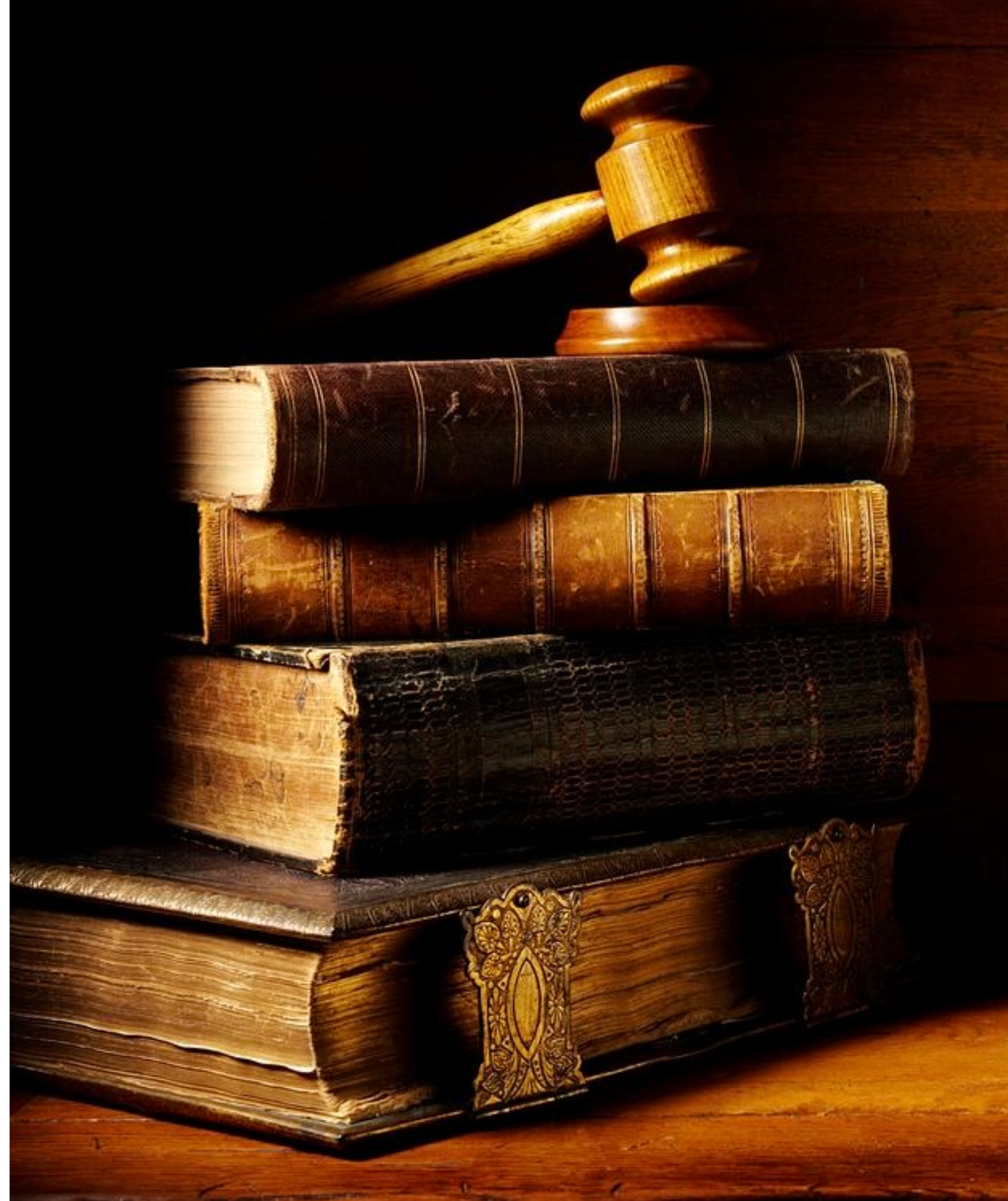
<https://drcjchan.com>

目次

壹. 憲法文本規定

貳. 憲法增修條文

參. 地方自治之實施與法制化發展



| 壹 |

憲法文本之規定



憲法第112條

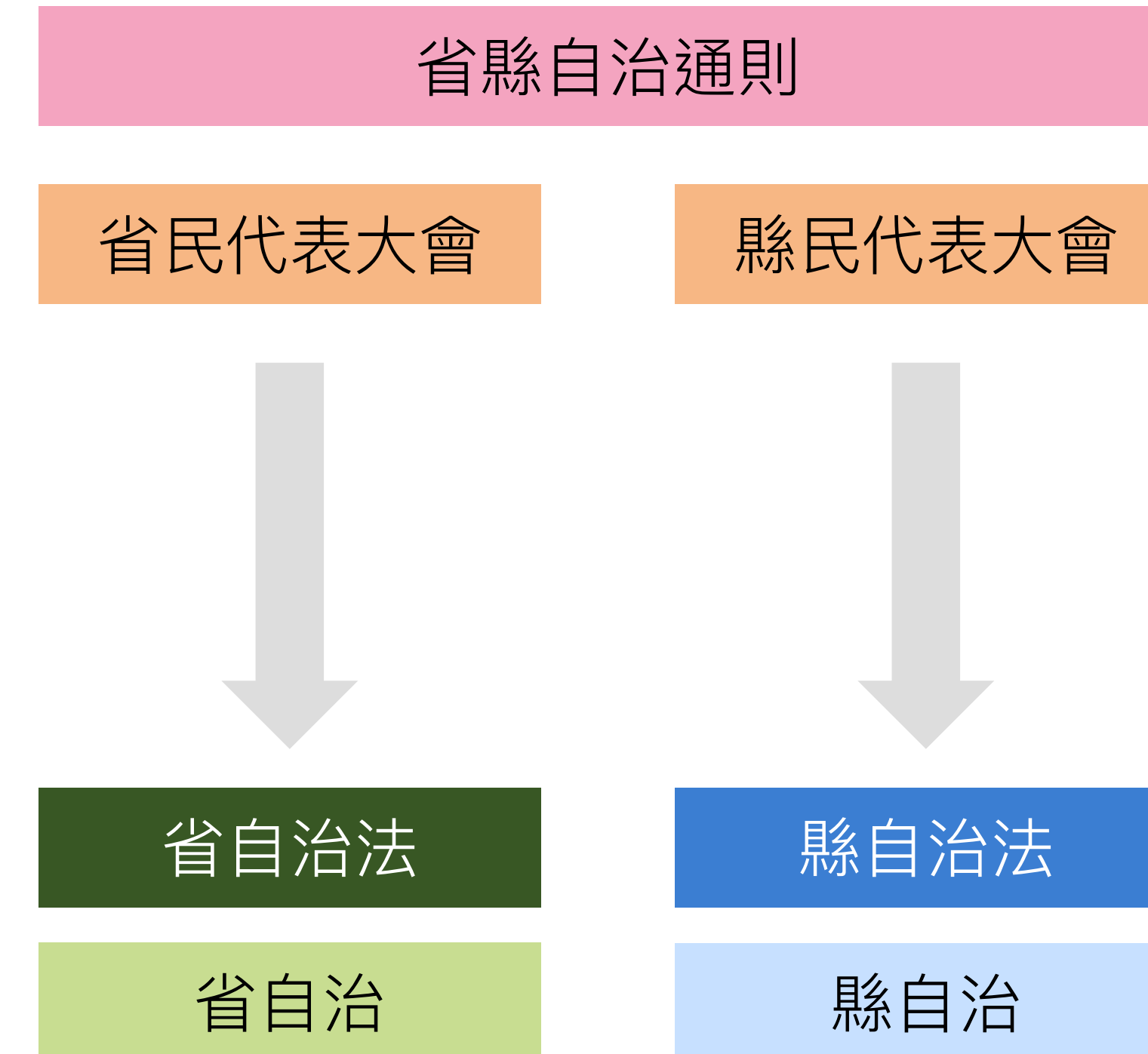
省得召集省民代表大會，**依據省縣自治通則**，制定省自治法，但不得與憲法牴觸。省民代表大會之組織及選舉，以法律定之。

憲法第121條

縣實行縣自治。

憲法第122條

縣得召集縣民代表大會，依據省縣自治通則，制定縣自治法，但不得與憲法及省自治法牴觸。



無中央立法之省縣自治通則的公告，省、縣即無從實施地方自治

| 貳 |

憲法增修條文



地方自治實施之憲法新框架

1992年第二次憲法增修

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。

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

- 一、省設省議會，縣設縣議會，省議會議員、縣議會議員分別由省民、縣民選舉之。
- 二、屬於省、縣之立法權，由省議會、縣議會分別行之。
- 三、省設省政府，置省長一人，縣設縣政府，置縣長一人，省長、縣長分別由省民、縣民選舉之。
- 四、省與縣之關係。
- 五、省自治之監督機關為行政院，縣自治之監督機關為省政府。

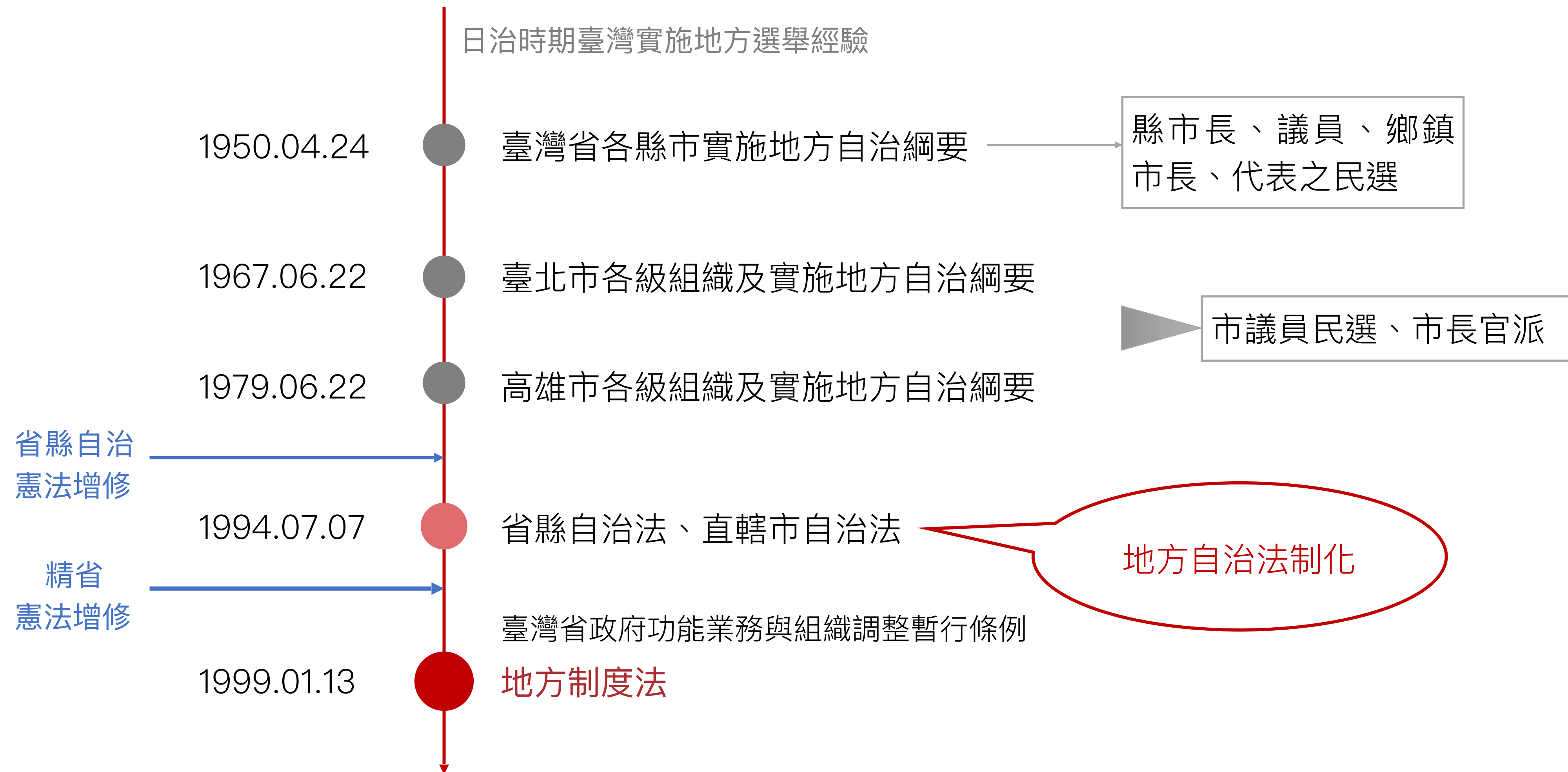
1997年第四次憲法增修（精省）

| 參 |

地方自治法制化歷程



地方自治實施立法



臺灣省各縣市實施地方自治綱要

- **縣為法人**，縣以下為鄉鎮縣轄市，鄉鎮縣轄市為法人，均依本綱要辦理自治事項，並受上級政府指揮監督，執行委辦事項。
- **市為法人**，依本綱要辦理自治事項，並受上級政府指揮監督，執行委辦事項。
- 市以下得設區，區設區公所，置區長一人，由市政府遴選合格人員依法任用之，承市政府之命辦理市自治事項及執行交辦事項。
- 鄉鎮縣轄市區以內之編組為村里，村里內之編組為鄰。
- 縣市設縣市議會，由縣市之選舉人**選舉**縣市議員組織之，議員名額於各縣市議會組織規程規定，任期四年，連選得連任。
- 縣市設縣市政府，置縣市長一人，由縣市之選舉人**選舉**之，任期四年，連選得連任一次。
- 鄉鎮縣轄市設鄉鎮縣轄市民代表會，由鄉鎮縣轄市之選舉人選舉鄉鎮縣轄市民代表組織之，代表名額於各縣鄉鎮縣轄市民代表會組織規程規定，任期四年，連選得連任。
- 縣市議會及鄉鎮縣轄市民代表會之決議，如有違背基本國策情事，經令撤銷後仍不遵辦者，縣市議會由省政府報請行政院核准予以**解散重選**，鄉鎮縣轄市民代表會由縣政府報請省政府核准予以解散重選。

- 第2條：省為法人，省以下設縣、市，縣以下設鄉、鎮、縣轄市（以下簡稱鄉（鎮、市）），均為法人，各依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。
- 第6條：省自治之監督機關為行政院，縣（市）自治之監督機關為省政府，鄉（鎮、市）自治之監督機關為縣政府。
- 第17條：省議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會由省民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民依法選舉省議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表組織之。省議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表任期均為四年，連選得連任。
- 第35條：省政府置省長一人，綜理省政，並指導監督所轄縣（市）自治，由省民依法選舉之、任期四年、連選得連任一次。

「省」之去地方自治團體化

憲法增修條文

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。
省承行政院之命，監督縣自治事項。

地方制度法

省政府受行政院指揮監督，辦理下列事項：

- 一、監督縣（市）自治事項。
- 二、執行省政府行政事務。
- 三、其他法令授權或行政院交辦事項。

省政府置委員九人，組成省政府委員會議，行使職權，其中一人為主席，由其他特任人員兼任，綜理省政業務，其餘委員為無給職，均由行政院院長提請總統任命之。

省諮議會置諮議員，任期三年，為無給職，其人數由行政院參酌轄區幅員大小、人口多寡及省政業務需要定之，至少五人，至多二十九人，並指定其中一人為諮議長，綜理會務，均由行政院院長提請總統任命之。

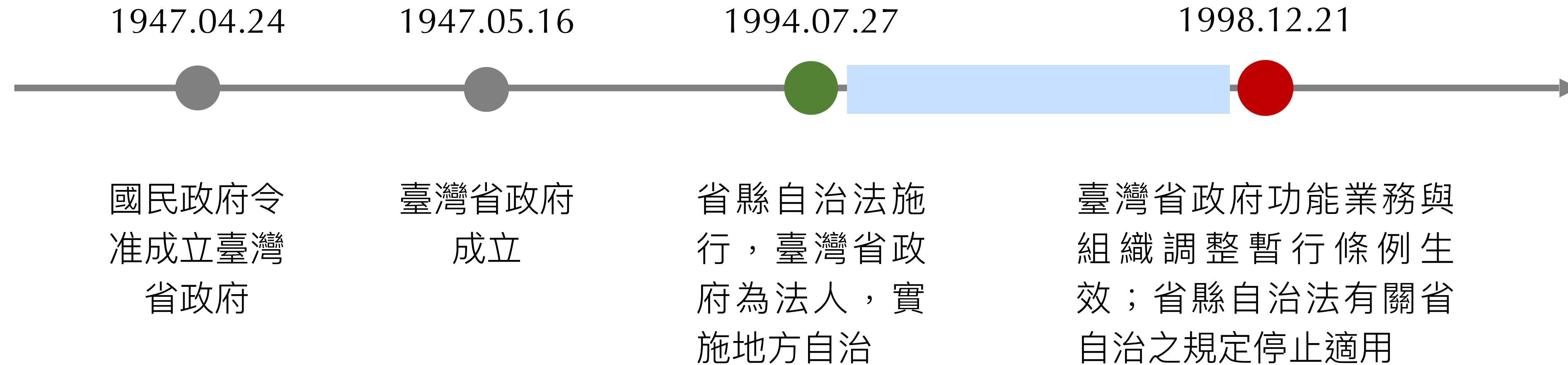
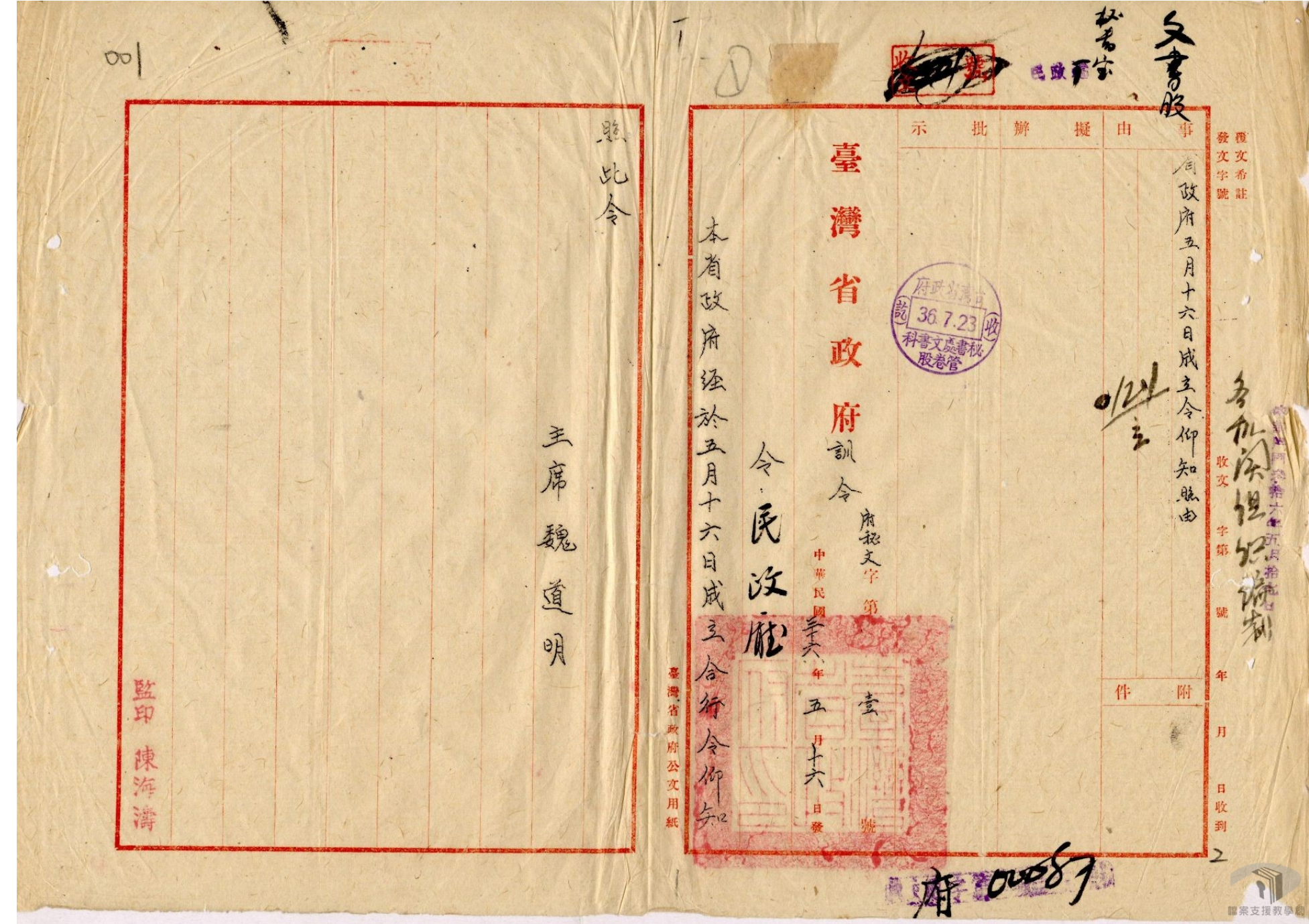
司法院釋字第467號解釋

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。

陳計南大法官部分協同意見書

省仍為地方制度上行政團體，而有行使國家公權力之行政機能，則為憲法增修條文第九條所保障。立法機關如基於行政之目的，認仍有賦予其獨立之人格以獨立行使國家公權力之必要時，自得規定其為公法人，使其取得地方自治團體性質之公法人以外之其他公法人資格。但此公法人地位之取得，應非僅因立法機關依憲法增修條文第九條規定，於制定法律時，有未劃歸國家或縣市等地方團體之事項，而屬省之權限，即認其仍具有公法人之資格。**必省之行政團體，依法律之規定，得為權利義務之主體，即有權利能力時，始得認為具有公法人之資格。**

命運多舛的臺灣省自治



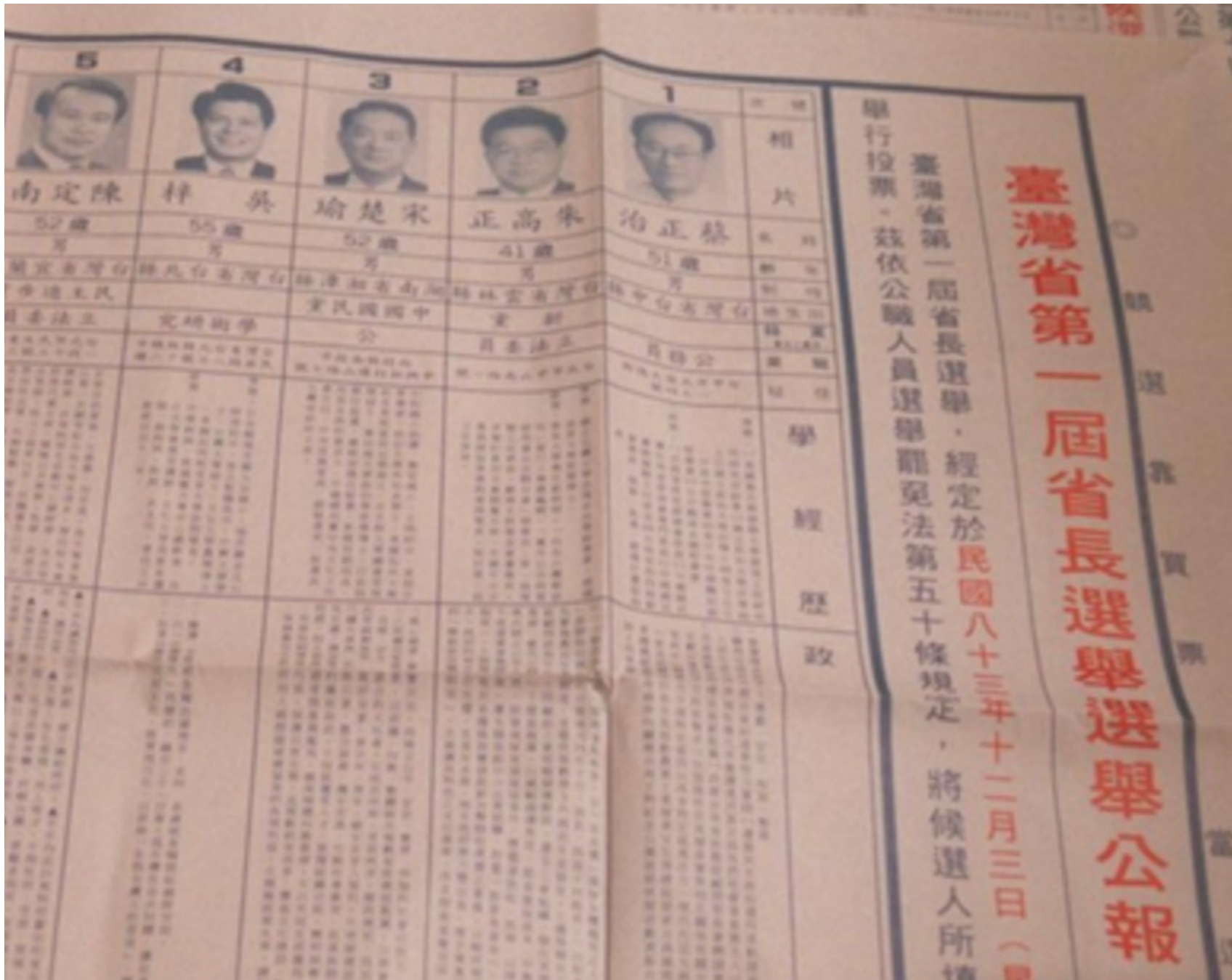
臺灣省省長選舉（第1屆也是最後一屆）

1994年12月3日

- 1. 依據1994年7月29日公布施行之「省縣自治法」第35條規定，省政府置省長1人，由省民依法選舉之。為我國實施民主憲政以來，省長首次由省民選出。
- 2. 第1屆省長選舉，候選人共有5名，由宋楚瑜先生當選省長，同年12月20日就職。

地區	姓名	號次	性別	出生年次	推薦政黨	得票數	得票率	當選否
台灣省	蔡正治	01	M	1943	無黨籍及未經政黨推薦	37256	0.44%	N
台灣省	朱高正	02	M	1953	新黨	362377	4.31%	N
台灣省	宋楚瑜	03	M	1942	中國國民黨	4726012	56.22%	Y
台灣省	吳梓	04	M	1939	無黨籍及未經政黨推薦	25398	0.3%	N
台灣省	陳定南	05	M	1942	民主進步黨	3254887	38.72%	N

[http://vote.nccu.edu.tw/cec/vote3.asp?pass1=L9AA%3CI%3E:88888888iii\(\(](http://vote.nccu.edu.tw/cec/vote3.asp?pass1=L9AA%3CI%3E:88888888iii(()



圖片來源：
<https://time.udn.com/udntime/story/122833/6767057>

1996年總統選舉

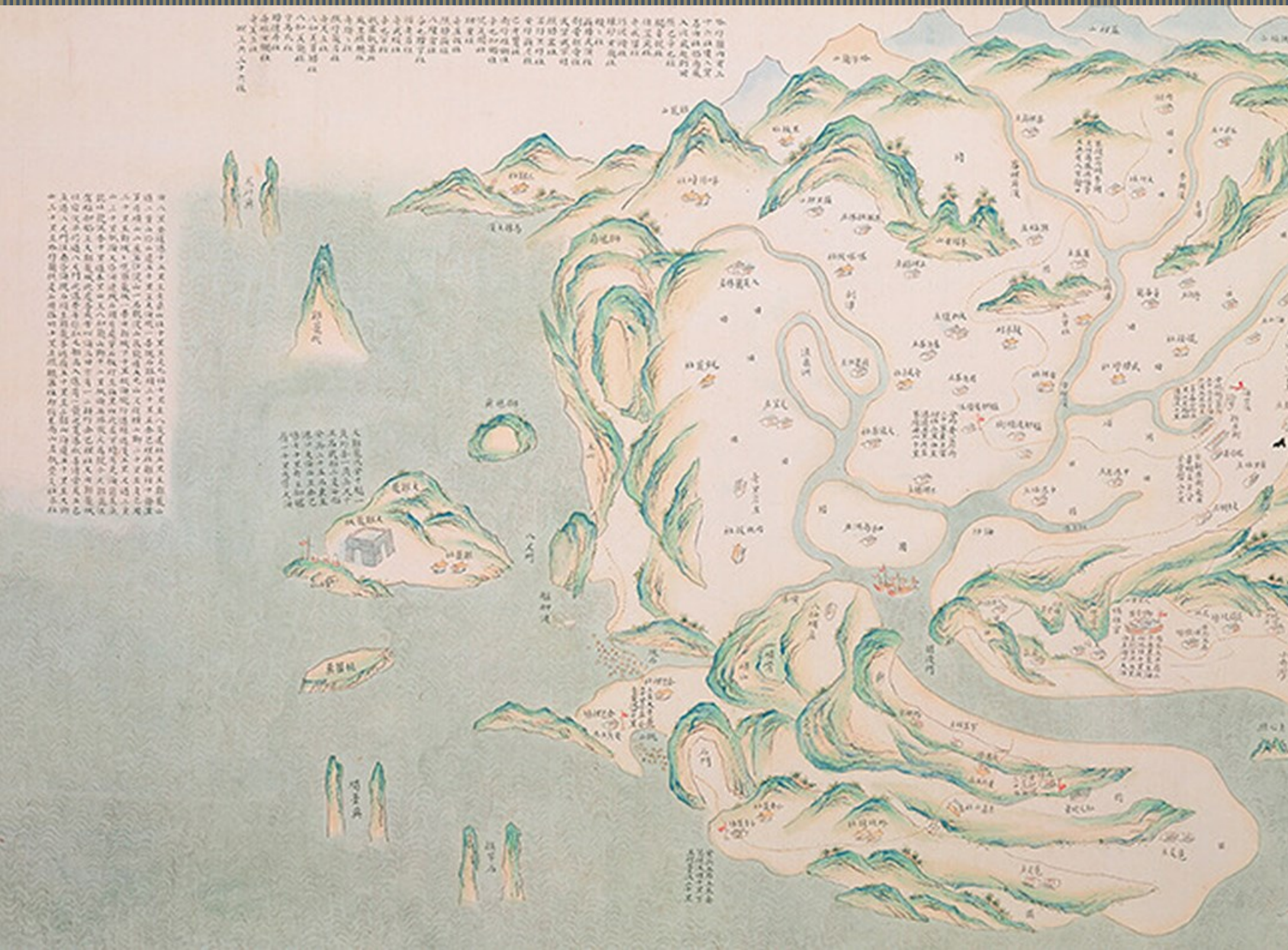
第3次憲法增修條文

總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。

號次	政黨	候選人		得票		狀態
		總統	副總統	得票數	得票率	
1	 無黨籍	陳履安	王清峰	1,074,044	9.98%	
2	 中國國民黨	李登輝	連戰	5,813,699	54.0%	
3	 民主進步黨	彭明敏	謝長廷	2,274,586	21.1%	
4	 無黨籍	林洋港	郝柏村	1,603,790	14.9%	

圖表來源：<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/中華民國總統及副總統公民直接選舉列表>

1. 從現況以觀，臺灣地方自治發展之核心主體為直轄市。但憲法對直轄市之自治保障，卻僅委由法律定之。此等憲法變遷應予正視，並建議修憲，提升直轄市自治權在憲法上保障之地位。
2. 以臺灣之國土區域，現有7個直轄市幾乎已達飽和之狀態，直轄市民人口幾乎已占全國總人口數70%強。直轄市的增設，宜更謹慎小心，避免導致一方面城鄉差距過大，另一方面又剝奪地方自治由下而上之民主正當性基礎。
3. 地方自治法制之規範結構與內涵，從臺灣省各縣市實施地方自治綱要，到省縣自治法、直轄市自治法，以迄現行的地方制度法，近似度甚高。為契合當前地方自治權保障及上級監督機關監督權限行使之需求，似有必要重構我國之地方制度法，更妥適調和中央與地方間之權限行使。



The End