

中央與地方權限之劃分



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

國立政治大學法律學系特聘教授

<https://drcjchan.com>

實務爭議

1. 中央與地方防疫措施不同調(例如餐飲內用是否須設隔板)爭議
2. 含瘦肉精每豬進口，中央主管機關與地方政府間爭議
3. 臺中市政府政風處長布達之地方與中央機關間人事爭
4. 臺中火大發電廠運轉，臺中市與環保署、經濟部間爭議
5. 直轄市警察局長人選之地方首長與警政署間權限爭議
6. 雲林縣制定雲林縣碳費徵收自治條例，環保署不予核定爭議
7. 雲林縣工商廠場禁止使用生煤及石油焦自治條例遭環保署函告無效爭議
8. 臺北市里長選舉延期辦理，遭行政院要求如期舉行之自治監督爭議
9. 全民健康保險地方補助款分擔之「中央請客、地方買單」爭議
10. 空污法立法後，臺南市得否制定更為嚴格之汽機車怠速規定爭議
11. 代理教師年資是否採計，地方是否享有立法權限之爭議

目次

壹. 憲法框架

貳. 未來走向之思考



| 壹 |

權限劃分之憲法框架



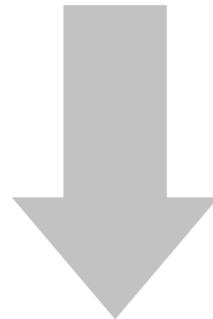


1

垂直分權架構

垂直權力分立之憲法架構

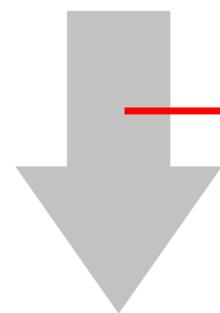
中央：中華民國



地方：地方自治團體

- 立法權
- 行政權
- 行政救濟（訴願管轄、被告機關）
- 人事、財政

單一國體制
所有公共任務（事務）原則上歸屬於中央享有



- 憲法賦予之地方自治事項
- 法律賦予之地方自治事項

部分公共任務下放予地方自治團體，得自主規劃與執行之

垂直權力分立之設計

第十章 中央與地方之權限

中央立法並執行事項

中央立法並執行，或由省縣執行事項

省立法並執行，或由縣執行事項

縣立法並執行事項

剩餘權之分配

第十一章 地方制度

省

縣

直轄市

地方之任務類型：任務二元論

地方自治團體

自治事項

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。

委辦事項

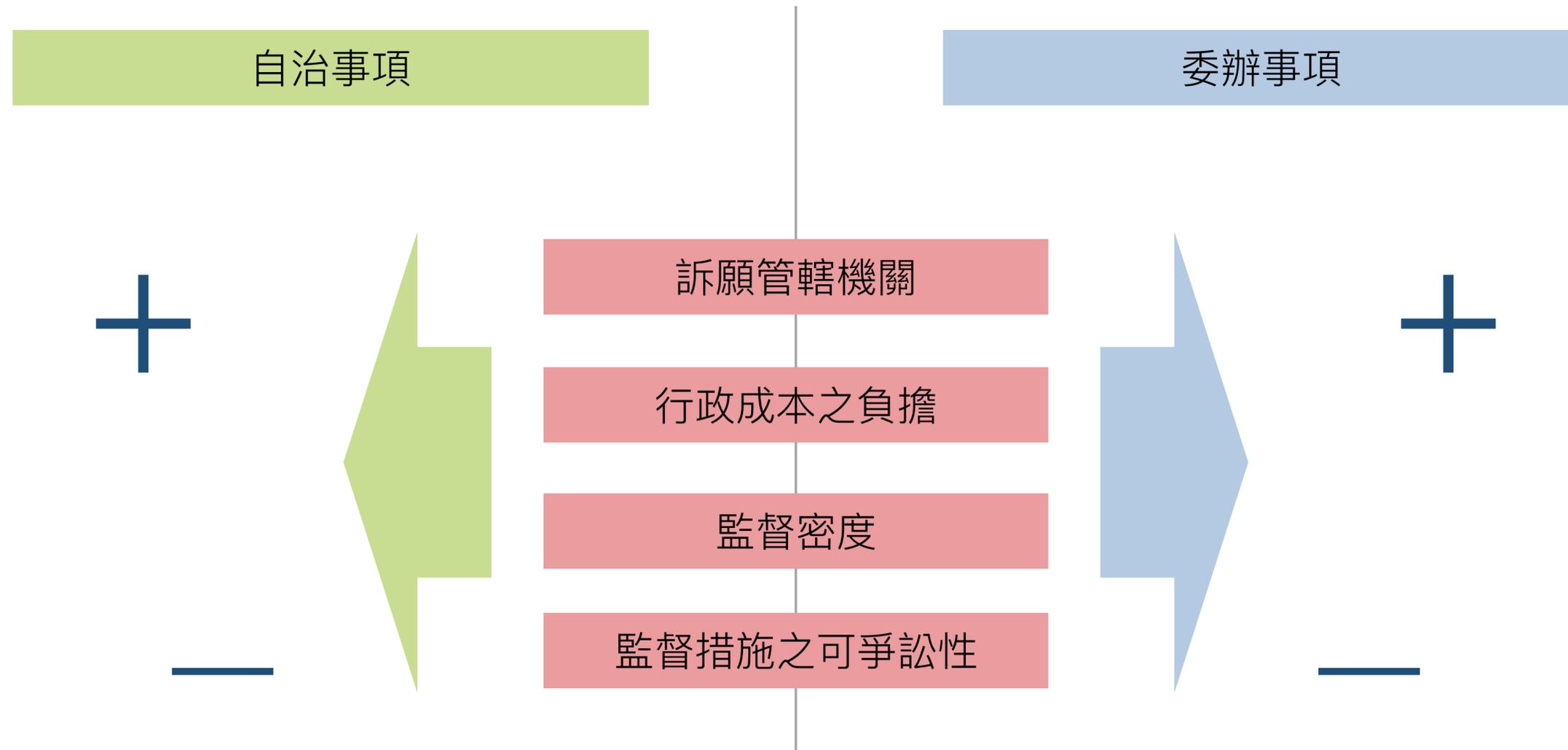
依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。

皆以地方自治團體自己之名義執行之

自治事項與委辦事項之結構區分



自治事項與委辦事項之區分





2

中央專屬立法並執行事項

憲法第107條

左列事項，由中央立法並執行之：

- 一 外交。
- 二 國防與國防軍事。
- 三 國籍法及刑事、**民事、商事之法律**。
- 四 司法制度。
- 五 航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政。
- 六 中央財政與國稅。
- 七 國稅與省稅、縣稅之劃分。
- 八 國營經濟事業。
- 九 幣制及國家銀行。
- 十 度量衡。
- 十一 **國際貿易政策**。
- 十二 涉外之財政經濟事項。
- 十三 其他依本憲法所定關於中央之事項。

憲法法庭111年憲判第6號判決

憲法第107條第11款明定國際貿易政策係由中央獨占立法及執行權，而中央係依我國正式參與並受拘束之世界貿易組織協定（WTO Agreements）及食品安全檢驗與動植物防疫檢疫協定（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，簡稱SPS Agreement）之相關規範，先後開放含有萊克多巴胺之牛肉及豬肉進口，然仍繼續禁止國內使用上述動物用藥。因此聲請人所定各該自治條例顯係以國外輸入之肉品為規範客體（系爭自治條例一至四均只限制進口豬肉及其產製品，系爭自治條例五則同時禁止牛、雞、豬肉及其產製品），且係針對中央已開放且得合法進口之貨物而為管制。此等管制，雖未直接抵觸憲法第107條第11款規定專屬中央之國際貿易政策立法權，然因此所致之國內市場障礙，則亦有可能間接影響我國對外貿易政策之執行及相關國際貿易條約之履行，致對外可能違反國際法義務。雖然對外之違反國際法，未必即當然並自動構成對內之違反憲法，然本庭於權衡決定系爭食品安全標準立法權究應由中央獨占，或由中央與地方分享時，亦應將上述影響納入考量，並力求國際法與國內法之調和。【81】

國際貿易政策

開放含有萊克多巴胺之
牛肉及豬肉進口

國貿政策執行

內國市場之
交易障礙



系爭規定無違國際貿易政策之中央立法權限

個人鑑定意見內容

1. 憲法第107條第11款本身並未對「國際貿易政策」之概念內涵為進一步之立法定義，故其所得以包含之概念範疇，原則上容有廣、狹之解釋理解空間。有鑑於本案係屬聲請憲法解釋案件，故有關國際貿易政策之概念理解，應優先從「**憲法觀點**」出發，而為詮釋；至於國際及國內對於國際貿易政策之法制及運作實務，雖可作為理解上之補充素材，但並不宜以之作為憲法解釋之唯一認知基準。
2. 屬於憲法第107條第11款所定中央專屬立法並執行之國際貿易政策事項，在貨物輸入部分，應「**限縮理解**」在准許進口之貨物品項、輸入者資格、進口證件、適宜性查驗、報關放行程序、進口貨品在內國市場上市之要件，以及貿易救濟等事務。
3. 「國際貿易政策之立法權限」與「國際貿易障礙之內國排除」應分屬二事，不宜混為一談。前者，應從憲法第十章及第107條規定之體系與目的解釋認定，而後者，至少在憲法中央與地方權限劃分架構下，應屬內國各級政府如何透過自行享有之立法與行政權限手段，共謀調適方案，俾消弭國際貿易上之技術性障礙事由，但**非謂任何涉及貿易障礙事務，即可認定中央當然取得專屬立法權限**。
4. 禁止萊豬於內國部分市場流通（系爭地方自治條例規定）性質上應**不在憲法第107條第11款所定國際貿易政策之概念射程範圍內**。



3

中央立法並得委辦事項

中央委由縣辦理之事項

左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：

- 一 省縣自治通則。
- 二 行政區劃。
- 三 森林、工礦及商業。
- 四 教育制度。
- 五 銀行及交易所制度。
- 六 航業及海洋漁業。
- 七 公用事業。
- 八 合作事業。
- 九 二省以上之水陸交通運輸。
- 十 二省以上之水利、河道及農牧事業。

十一 中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障。

十二 土地法。

十三 勞動法及其他社會立法。

十四 公用徵收。

十五 全國戶口調查及統計。

十六 移民及墾殖。

十七 警察制度。

十八 公共衛生。

十九 振濟、撫卹及失業救濟。

二十 有關文化之古籍、古物及古蹟之保存。

代理教師職前年資採計立法權限

憲法法庭113憲判7號判決

合格代理教師於目前教育實務上已屬不可或缺之人力，其職前年資之採計與否，當屬前述教育人事制度之相關事項，為憲法第108條第1項第4款教育制度之一環，屬中央立法之範圍。代理教師待遇及與其待遇相關事項，為代理教師重大權益事項之一，即理應同為中央立法權限之範圍。103年聘任辦法第9條第2項及現行聘任辦法第16條第2項明定，代理教師之待遇支給基準，由中央主管教育行政機關定之，即為例證。從而與代理教師待遇息息相關之薪級、薪額、計敘標準等事項，自應同為中央立法權限事項。【60】

綜上，教育部就合格代理教師職前年資採計事項，未基於系爭規定一之授權，自行訂定具體規範，而透過發布系爭規定二，並以系爭函二至四釋明，就中小學合格代理教師之職前年資提敘事項，授權地方政府訂定補充規定，致使新北市政府發布系爭規定三及四，就中小學合格代理教師之職前年資提敘事項，訂定補充規定，形同默許地方行政機關因地制宜，就合格代理教師職前年資採計與否有另行立法之權，於此範圍內，**上開規定及函釋違反憲法第108條第1項第4款規定，教育制度相關事項，應由中央立法之意旨，亦即違反中央與地方之權限分配原則。**【61】

1. 憲法第108條第1項第4款所定之「教育制度」，意涵與範圍應如何理解，除文義外，更應與其他規範進行體系觀察。尤其，同法第110條第1款規定「縣教育」由縣立法並執行之，為憲法明定縣之自治事項，不待於中央法律明文授權，地方始可取得自治立法權限。中央立法的教育制度與縣教育的自治事項兩者間應如何區別，本判決中並未交代。其僅基於教師人事制度（年資採計）屬於教育制度之一環為論證之基礎，即逕行導出應屬中央立法事項，論述過於簡約與武斷。若依此邏輯，舉凡與教育有關之學制、學位、教師資格、聘用等權益，以迄於學生招生、入學、學習、畢業條件等，無一不屬於教育制度之一環，則吾人是否可推論出皆屬中央立法權限，地方自治團體全然無自治立法權，恐有商榷之餘地。
2. 實則，在地方自治團體享有教育制度立法權之前提下，根據我國憲法垂直權力分立架構，仍不排除中央之框架立法權限。換言之，為維持全國最低限度之法秩序一致性，或是避免地方立法過於恣意，中央仍得就地方自治事項為框架立法，以為地方立法權設定界限。中小學代理教師職前年資併計問題，不僅涉及到全國性的教師人事制度，但也同時涉及到地方自治團體轄內教育制度問題。基於代理教師工作權、財產權及平等權之保障，不排除中央得為最低程度保障之全國一致性框架立法，但並非因此即可謂此僅屬中央之立法權限，地方全然無置喙空間。



4

縣之自治事項

憲法第110條第1項

左列事項，由縣立法並執行之：

- 一、縣教育、衛生、實業及交通。
- 二、縣財產之經營及處分。
- 三、縣公營事業。
- 四、縣合作事業。
- 五、縣農林、水利、漁牧及工程。
- 六、縣財政及縣稅。
- 七、縣債。
- 八、縣銀行。
- 九、縣警衛之實施。
- 十、縣慈善及公益事項。
- 十一、其他依國家法律及省自治法賦予之事項。

地方自治權

憲法賦予

縣

- 憲§110：左列事項，由縣立法並執行之：...
- 憲§111：依事務之本質

直轄市（憲+法）

- 憲§111：依事務之本質
- 憲§118：直轄市之自治，以法律定之。

法律賦予

縣

憲法賦予外，以及補充憲法規定事項

鄉（鎮、市）、直轄市原住民區

地方自治事項之法律保留

地制法§2 二：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。



5

直轄市之自治

憲法法庭
111憲判6判決

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】



6

剩餘權之分配

剩餘權之分配：事務之本質

憲法第111條

除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其**事務**有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，**有一縣之性質者**屬於縣。



應如何認定事務有一縣之性質？一直轄市之性質？

事務本質之判準：
轄區封閉性

1. 除憲法明文劃歸中央專屬立法權事項（憲法第107條及第108條規定參照）外，各縣就憲法第110條所定各事項，本於地方自治因地制宜之精神，就其「有一縣之性質者」（憲法第111條規定參照），應有其自治立法及執行權。
2. 按任一地方自治團體，不論縣（市）或直轄市，均有其法定轄區，而為該地方自治立法及行政權所應及且所能及之空間範圍。故不論是「有一縣之性質」或「有一直轄市之性質」者，就地方自治團體之執行權而言，當然應以其轄區為空間範圍。除法律別有規定者外，各該地方自治行政機關原則上並不得跨縣（市）或跨直轄市行使其執行權，自不待言。至如一地方自治立法係以位於各該地方轄區內之人、事、物等為其規範對象，原則上可認屬各該地方自治立法權之範圍。反之，地方轄區外之人、事、物等，原則上即非地方自治立法權所得及之範圍。【65】
3. 至於地方自治立法究係僅以其轄區內之人、事、物為其規範對象，或已逾此界限而對其轄區外之人、事、物有所規範，就其判斷，除應依地方自治條例規定之文義認定外，亦應考量其規範效果及實際影響。地方自治條例規定之文字在表面上縱僅以各該地方居民或事物為其規範對象，然如其規範效果或適用結果對於轄區外居民或事物，會產生直接、密切之實質影響，則應認該地方自治條例之規範內容，已超出一縣（市）或一直轄市之轄區範圍，而應屬跨地方轄區甚至全國性質之事項，自不應完全交由各地方自治團體自行立法並執行。【66】

宜以「地域關聯性」作為判準

1. 憲法第111條規定事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣之性質者屬於縣。基此，判斷一事項是否為縣之地方自治事項，首在於該事項必須先具備有一縣之地域性要素。「地域」之概念理解，並不以根源於地方為必要，亦不以其作用或影響不具跨域效力為限。毋寧，**只要一事項依其事物本質，與特定地域住民所組成之生活共同體具密切且特殊關聯性者，即為已足。**
2. 換言之，地方自治團體對一事項是否享有自負責任地予以規範並執行之自治權限，取決於該事項是否會**使地方住民基於共同生活體之特殊身分地位，而產生生活上「自涉性」(Selbstbetroffenheit)**之性質。縱使規範效果及適用結果，對於轄區外之人、事、物會產生直接、密切之實質影響（人事物之外溢效），亦不會改變該事項具地方關聯性之本質，從而使其本質上具有一縣性質或一直轄市性質，質變為必須是全國一致之中央事項。

詹鎮榮，論地方自治事項之「地域」要素，公法研究5期，2023年6月，頁59-83。

公法研究

Public Law Volume 5 第五期
2023.06

編輯手札

專題講座

LE CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES (CGCT)

地方自治團體通則法典 (CGCT)

Jean-Marie Pontier

蔡錫坤 譯

本期特集 — 憲法框架下之地方自治

憲法框架下的地方自治

林明昕

論地方自治事項之「地域」要素

詹鎮榮

食安衛生、風險管理與中央地方權限劃分
——評憲法法庭111年憲判字第6號判決

張志偉

地方政府聯合治理之組織型態

胡博硯

中央與地方權限分配模式——任務合作取代制式分配之立法觀察

周佳宥

法學論著

行政處分構成要件效力理論之混沌——針對行政法院之拘束為中心

程明修

憲法訴訟專輯

論人民聲請「裁判憲法審查」所稱的「憲法上權利」
——從憲法訴訟法第60條第5款之規定談起

李震山

裁判評析

訴請發給外籍配偶居留簽證案之正確訴訟類型
——以憲法法庭111年憲判字第20號判決為中心

林三欽

法官知法原則與審判權歸屬之認定——評司法院釋字第758號解釋

陳錫平

大綱

壹、問題之提出

貳、「地域性」作為地方自治事項判斷之要素

一、地方自治團體之組織與功能定性

二、「地域性」對地方自治之意義

三、德國基本法上「地域生活共同體事項」之概念理解

參、憲法法庭對地方自治事項新解之評析

一、地域性原則之肯定

二、「自治立法外溢效」判準之商榷

肆、「地域關聯性」概念內涵之應然與實然

一、地域關聯性之應然面

二、地域關聯性要素之實務見解

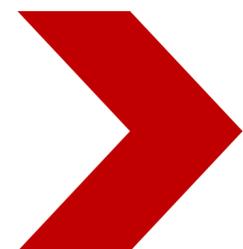
伍、具地域關聯性事項劃歸中央立法之正當事由

陸、結論

1. 事項係根源於地方，或是與地方住民之生活習慣、人文、歷史、地理景觀、自然環境，甚至是政治生態緊密聯結之固有或新興事物，且事項之發生或舉辦侷限該地域之空間範圍內者。例如為凸顯地域環境、人文、生態等特性所舉辦之特殊祭典或活動儀式，如鹽水蜂炮、東港鮪魚季、澎湖花火節、苗栗客家桐花祭、高雄萬年祭，以及新北萬里蟹相關活動等。（封閉性之轄內事務）
2. 事項係根源於地方，而與地域性之生活共同體具有特殊之緊密關聯性，但該事項並不具有地域封閉性，毋寧可能會延伸至轄區外之其他地域生活體，而具有實質上之「外延效果」。例如座落於特定地域宮廟之繞境活動，其路線可能跨至轄區外之周邊地方自治團體；或是在地方轄內所製作或生產之特產，銷售至轄外之地區。（外溢效之轄內事務）
3. 事項非根源於地方，而是源自於其他地域空間，甚至是中央管轄之事物，但卻與當地地域性生活體產生異於其他共同體之特殊關聯性，而具實質上之「內涉效果」者。例如由中央政府所設置之火力發電廠、核能發電廠、風力發電機等能源設施，在其所座落之地域空間內，因發電廠之運作，對該地地方住民所產生生活品質、健康，甚至是生命上的負面影響，較之於其他轄區外住民為大，而形成地域上之特殊關聯性。（內涉性之轄外事務）

中央與地方權限劃分之思考理路

憲法第107條至第
110條之列舉事項



法律明定之權
限劃分事項



憲法第111條之
剩餘權分配

有關地方自治及中央與地方如何分權，憲法第10章及憲法增修條文第9條第1項規定分別就中央、省、縣之立法及執行事項，設有明文。依憲法第10章及憲法增修條文第9條第1項規定意旨，有關中央與地方間權限爭議之分配，如憲法本文及其增修條文已有明文規定者，依其規定。是涉及中央或地方權限劃分之爭議時，首應探究憲法本文及其增修條文是否已有明文規定，或可據以解釋而劃分中央與地方間之權限。於無明文且無從經由解釋而決定其性質究屬中央或地方之權限時，始由立法院依憲法第111條規定以政治途徑解決之。（111憲判6號53）

中央專屬事項

1. 憲法第108條第1項第18款「公共衛生」、第110條第1項第1款「縣衛生」，以及地方制度法第19條第9款「縣衛生管理」及第18條第9款「直轄市衛生管理」，雖有可能包含食品安全事項，但因語意模糊，概念範圍廣狹難斷，故難以作為認定之單一規範。分權規定之準據法，應優先以規範內容較具體明確之食安法為斷。
2. 食安法針對不同事項，規定有中央與地方應如何分權之劃分模式（各級主管機關、地方主管機關等）。該法第15條第4項規定，動物用藥殘留標準之訂定，應以「風險評估」為基礎。故而，動物用藥殘留標準之訂定可謂為食品安全行政領域之一種風險評估機制。又同法第4條明定，食品安全風險評估事項係由「中央主管機關」行使之。
3. 根據憲法單一國體制連結憲法第110條第1項第11款及第118條規定，在無法律明文賦予縣及直轄市享有自治事項（法律賦予之自治事項）之情形下，中央享有所有國家事務之立法與執行權限。衛福部訂定動物用藥殘留標準，因係根植在食安風險評估之專屬權限基礎之上所為，故該標準訂定之事項，性質上亦屬中央專屬。

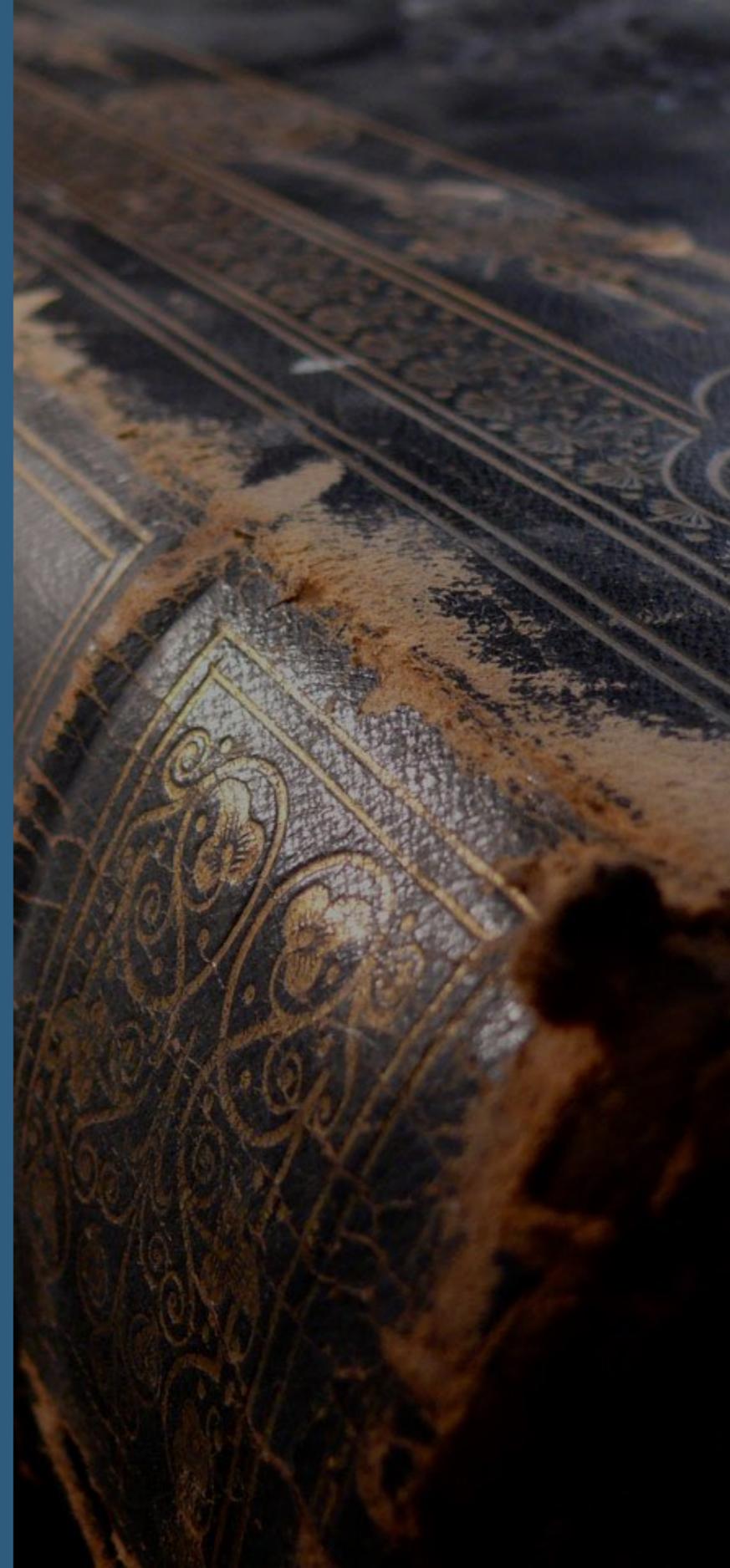
地方自治事項

1. 學校辦理午餐及各級主管機關對學校餐飲衛生管理，主要之中央法令依據為學校衛生法第22、23條及23-1至23-3條等規定。因該法係以「學校」為規範對象，就「校園內衛生」相關事項，進行管制與監督。是以，前者涉及直轄市所設立，或由其主管教育行政機關所核定之高級中等以下公、私立學校的教育興辦與管理，屬於直轄市之自治事項；高級中學法第5條、國民教育法第10條、私立學校法第3條、地方制度法第18條第4款第1目定有明文。
2. 若進一步聚焦在「飲食教育」之面向，則晚近更有食農教育法第6條之規定，賦予直轄市、縣（市）對地方性食農教育享有自治權限。而就後者「衛生管理」而言，除學校衛生法第2條及第3條明定直轄市政府為主管機關，其與轄內各級學校應依本法辦理學校衛生外，根據地方制度法第18條第9款第1目規定¹²，學校衛生管理亦屬直轄市之自治事項。

詹鎮榮，萊豬案延長賽：「不得檢出」之魔咒——最高行政法院113年度上字第28號判決評釋，台灣法律人，41期，2025年3月，頁129-139。

| 貳 |

未來發展走向





1

從政治化走向司法化

花蓮縣礦石開採景觀維護特別稅自治條例爭議



地方稅法通則第4條

直轄市政府、縣（市）政府為辦理自治事項，充裕財源，除印花稅、土地增值稅外，得就其地方稅原規定稅率（額）上限，於百分之三十範圍內，予以調高，訂定徵收率（額）。但原規定稅率為累進稅率者，各級距稅率應同時調高，級距數目不得變更。

前項稅率（額）調整實施後，除因中央原規定稅率（額）上限調整而隨之調整外，二年內不得調高。

花蓮縣礦石開採景觀維護特別稅自治條例

最高行110上331判決

系爭自治條例之立法，係101年10月18日公布之「花蓮縣礦石開採景觀維護特別稅自治條例」在其依第11條規定自102年1月14日起至106年1月13日止之施行期間未屆前，即於105年6月28日予以廢止，並同日公布系爭條例，**在第6條規定以每公噸70元計徵稅額，為舊法規定於第6條之每公噸10元之7倍**。即其提前廢止舊法非出於無徵稅必要而免除原稅目，反以重行立法之方式，規避適用地方稅法通則第4條第1項提高稅率之上限

限制，加重人民負擔。進一步而言，如於舊法施行期間有增加稅收之必要，花蓮縣議會應循前次模式修法增加不逾原稅率30%之稅率，乃捨而不為，以形式上經花蓮縣議會審議廢止舊法，再通過系爭條例，以達到原屬舊法施行期限內提高無上限限制稅率之目的，究其實質**自屬違反於地方稅法通則第4條第1項之稅率提高上限規定，而屬違法**。

花蓮縣礦石開採景觀維護特別稅自治條例

最高行111上873判決

1. 地方稅法通則自91年立法實行以來，從未修正，為各地方自治團體立法徵收地方稅之框架規範，其中第2條列舉說明地方稅種類，提供地方自治團體增加財源之路徑；另第3條為課徵限制、年限，第4條為調高稅率限制、第6條為制定程序及中央監督等具體規定。
2. 按法律作為規範社會生活之工具，其規定具有引導之作用，為供適用者遵循及預知，其脈絡必須一致合於邏輯，用語必須明確足以理解。在同一部法典中，對於相同事物原則上不應有不同之解釋，尤其已有定義性或說明性之條文，其明確性之要求更甚於其他，以作為同一體系內法律解釋之基礎。
3. 地方稅法通則第2條明文「本通則所稱地方稅，指下列各稅：一、財政收支劃分法所稱直轄市及縣（市）稅、臨時稅課。二、地方制度法所稱直轄市及縣（市）特別稅課、臨時稅課及附加稅課。三、地方制度法所稱鄉（鎮、市）臨時稅課。」**已明確定義該通則所欲規範之地方稅種類**。則該通則內有關地方稅之規定，除別有明文可資適用外，自應以前揭範圍為度。
4. 故同通則第4條第1項關於「……得就『其地方稅』原規定稅率（額）上限，於百分之三十範圍內，予以調高，訂定徵收率（額）。……」及第2項「……除因中央原規定稅率（額）上限調整而隨之調整外，二年內不得調高。」之調高上限及期限限制等規定所應適用之範圍，也應為相同解釋。

地方稅法通則第4條修正草案

提案人：賴士葆（2022.05.25）

直轄市政府、縣（市）政府為辦理自治事項，充裕財源，除印花稅、土地增值稅外，得就中央立法之地方稅原規定稅率（額）上限，於百分之三十範圍內，予以調高，訂定徵收率（額）。

- 一. 按我國地方稅可概分為二類，一為中央立法者，一為地方自主制定者。然觀諸地方稅法通則第四條的立法意旨與說明，可知本條欲規範之地方稅應係指由中央規定稅率（額）者，與地方以自治權力訂定的地方稅無涉。
- 二. 為釐清上開爭議，避免因法條文字表達未盡明確，致衍生出不當擴大適用之爭議，影響地方租稅之調整與實施，爰修訂文字如左，明定直轄市政府、縣（市）政府為辦理自治事項，充裕財源，除印花稅、土地增值稅外，得就中央立法之地方稅原規定稅率（額）上限，於百分之三十範圍內，予以調高，以杜爭議。

114.01.03修正

直轄市政府、縣（市）政府為辦理自治事項，充裕財源，除印花稅、土地增值稅外，得就中央立法所定地方稅原規定稅率（額）上限，於百分之三十範圍內，予以調高，訂定徵收率（額）。但原規定稅率為累進稅率者，各級距稅率應同時調高，級距數目不得變更。

前項稅率（額）調整實施後，除因中央原規定稅率（額）上限調整而隨之調整外，二年內不得調高。

第三條直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所依第二條規定開徵之特別稅課、臨時稅課或附加稅課不適用第一項之規定。

議事自律之可行政爭訟性

1. 議事自律原則旨在防止立法機關以外之公權力不當介入，以影響民意機關職權之行使。自歷史發展脈絡以觀，適用對象尤其為行政權。
2. 本於權力分立原則，各權力作用之核心領域，原則上應受尊重，不得受到來自於其他權力作用之侵害。
3. 在當代法制下，議員之權利義務，多已於憲法或法律中予以明定及保障。從而，**其質詢權、決議權，參選主席、副主席等權利，性質上為法律所保障之權利**。若遭受到議會之侵害，應屬司法權可介入之領域，以維護議員憲法或法律保障之權利，而且並不以該侵害已達重大明顯瑕疵程度為限。

最高行108裁1547裁定

1. 地方議會由議員組成，由議員合議行使上開地方議會之職權；個別議員於議會定期會開會時，對地方首長及單位主管有施政總質詢及業務質詢之職權（地方制度法第48條規定參照）。**議會之議會程序及議會紀律事項，如侵害議員基於地方制度法之質詢權，因此項爭議涉及法律規定賦與議員之職權行使及權利，行政法院自應進行審查。**
2. 本件抗告人既主張相對人所為之本次大會於市長施政報告及質詢時間等議程安排，業已侵害其依地方制度法第48條、高雄市議會議事規則第27條、第28條對市長施政報告之口頭質詢權，顯屬對抗告人之重大損害，且確屬急迫等情，依上開說明，**行政法院就此法律上爭議，自應予以審查**，原審認行政法院無審判權，尚有未合。

最高行109裁1309裁定

1. 議會之議會程序及議會紀律事項，有自律權，地方議會之自律決定，司法予以一定程度之尊重，然此乃司法審查密度之問題，而非地方議會就自律事項所為之決定，不屬司法審查對象。故如涉及侵害議員基於地方制度法之質詢權限行使之公法上爭議，行政法院自應進行審查。
2. 相對人提出新竹市政府組織架構表附於原審卷可知，新竹市政府各一級單位為何，其中城市行銷處固為新竹市政府府內之一級單位，惟該單位之首長為處長，至該單位之科長，顯非擔任該單位主管職務。
3. 是參據前揭資料顯示，抗告人所欲請求質詢之城市行銷處科長游蘭英，並非前揭法定業務質詢權限行使之對象，已難認抗告人主張其依法賦予之法定質詢權受有侵害，而能釋明其假處分請求。

中央與地方爭議之可行政爭訟性

北高行109停119裁定

倘地方自治團體辦理自治事項之決定遭中央主管機關撤銷，因涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，地方自治團體對該處分不服者，得循行政爭訟程序解決，並得依行政訴訟法第116條聲請停止該處分之執行；惟若係地方自治團體辦理委辦事項之

決定，遭中央主管機關撤銷，則在委辦事項之領域，地方自治團體受國家之委任而承擔國家任務，與國家間處於內部法律關係，因無涉憲法對地方自治之制度性保障，係中央主管機關對於地方自治團體所為之監督措施，並不發生外部法律效果，其性質即非行政處分，自不得對之提起行政爭訟或聲請停止執行。

? 委辦事項之監督是否全然無涉地方之自治權？



2

地方自治保障之極大化或極小化？

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。但基於規模效益，縣市合併或許是可思考之方向。地方合作宜更加制度化！
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。此外，行政專法將成為中央與地方權限劃分之關鍵依據，立法者應更有此問題意識，於法律中明確界定中央與地方之權限劃分，以杜爭議。



The End