

# 地方政府與自治講義

## 第一回

40530D-1



社團法 人 考友社 出版發行

# 地方政府與自治講義 第一回



第一講 緒論.....	1
命題重點.....	1
重點整理.....	3
一、地方政府.....	3
二、地方政府與中央政府.....	4
三、地方自治.....	9
四、地方治理.....	15
五、相似概念之比較.....	19
六、地方制度之比較.....	22
七、我國憲法體制下之地方自治.....	25
精選試題.....	30

# 第一講 緒論



## 一、地方政府

- (一)地方政府之意義
- (二)地方政府之功能

## 二、地方政府與中央政府

- (一)地方政府與中央政府之關係
- (二)地方政府與中央政府之區別
- (三)地方政府與中央政府之權限劃分
- (四)地方政府與中央政府權限爭議之解決

## 三、地方自治

- (一)地方自治之基本概念
- (二)地方自治與地方政府之區別

## 四、地方治理

- (一)地方治理之意義
- (二)地方治理之原則
- (三)地方治理之面向
- (四)地方治理與政府本位之比較
- (五)府際間之夥伴關係
- (六)地方治理之發展方向

## 五、相似概念之比較

- (一)地方政府與地方行政
- (二)地方政府與地方制度
- (三)地方自治與地方行政
- (四)地方自治與地方制度
- (五)地方自治與地方自主
- (六)地方自治與地方紳治
- (七)地方自治與地方官治
- (八)地方自治與社區發展

## 40530D-1

### 六、地方制度之比較

- (一)大陸制與英美制
- (二)聯邦制與單一制
- (三)共黨制

### 七、我國憲法體制下之地方自治

- (一)憲法本文之地方自治
- (二)憲法增修條文之地方自治
- (三)省縣市地方制度採雙軌制
- (四)地方制度法之地方自治



## 一、地方政府

### (一)地方政府之意義：

#### 1. 地方政府為區域性機關：

地方政府係一區域性的機關，其權力行使的範圍僅能及於國家領土的一部份。這一部份領土，或係根據歷史傳統、或係依照地理形勢，或係由法律劃定，其情形各國雖不盡相同，但其為特定區域則一，且此一特定區域是不容輕易變更的。

#### 2. 地方政府具有統治作用：

地方政府乃國家統治機關的一種，其未具有統治作用者，自然不能包括在內。是以各公私營企業機構，雖亦可能有其特定區域，例如營業區，但不得視為地方政府。

#### 3. 地方政府為國家特定區域內之統治機關：

地方政府是國家特定區域內之統治機關，其必然具有若干統治權力，這種權力，或載於憲法，或由中央法令規定，其必有一定形式，是故未具有此種形式者，自亦不得視為地方政府。

#### 4. 地方政府在法令範圍內得自行處理其局部性事務：

地方政府既是國家特定區域內之統治機關，可見其所管轄之事務不是全國性的，而是局部性的，僅涉及部分人民的利害關係。

#### 5. 地方政府不具有主權：

地方政府在法令範圍內得自行處理其局部性事務，且需受中央法令的管轄和限制，可見其權力不是無限制的，亦非至高無上的、獨立自主的，是以地方政府雖亦稱為政府，但並無主權，不得與中央政府相提並論。

### (二)地方政府之功能：

#### 1. 減輕中央政府負擔，適應地方特殊環境：

(1) 一個國家，其政務通常都是繁雜，因此須設地方政治組織，為之分層負擔，以便逐一有效推行。況且政治事務均仰賴於中央，不但於理欠合，在情勢上也不允許。

(2) 因為各地風俗習慣、地理環境、政治情勢等不盡相同，中央實難作統一的規定或作相同的處理。為了能適應地方特殊環境，為了能作周密而完善的控制，都必須有地方政府。

2. 奠定建國基礎，保障人民權益：

(1) 地方自治健全，即為民權與民生主義實現的基礎。

(2) 地方政府人民權益亦有賴其保障。因地方政府所辦理的事項，幾乎每一樣都與人民有關。因此，人民生活之所需，只有依賴地方政府的照顧，也只有地方政府才能滿足其生活的要求。

3. 促進民主實現，培養民主政治人才：

(1) 民主與自治實為一體之兩面，推行自治制度，實即促進民主政治，是乃認為地方政府為推行民主制度的基礎。

(2) 地方政府不但能使人民就近參與政權的行使，使其在無形中完成其對民主政治的認識與訓練；就是被人民所選出之公職人員，也因在地方政府中之鍛鍊與學習，獲得豐富的從政經驗，參與整個國家之政治事務。

4. 發展地方經濟，解決民生問題：

(1) 地方政府本身即負有經濟上的任務，國父在地方自治開始實行法中說：地方自治團體，不止是一政治組織，亦並為一經濟組織。

(2) 地方政府負有經濟上的任務及解決人民民生問題的責任。由憲法觀之，憲法第一〇九條、一一〇條規定：省、縣之實業、財產、農、林、漁、牧之事項，乃以經濟事業為主要部分。是則地方政府，乃以發展地方經濟，解決民生問題，實乃地方政府之主要任務。

## 二、地方政府與中央政府

### (一) 地方政府與中央政府之關係：

中央政府與地方政府之間，除一般權限及財政收支劃分上具有一定關係外，尚有下列主要幾項關係：

1. 權限授與關係：

地方政府的權限，除根本大法明文規定者外，尚須以中央法令作具體的規範，因而中央政府的法令常為地方政府職權產生淵源。

2. 指揮監督關係：

地方政府是中央政府的隸屬機關，在行政組織體系上，應受中央政府之指揮監督。在三權分立之西方國家中，地方政府所受中央政府之監督係來自於行政、立法、司法三方面；在五權分立國家中地方政府受中央政府之監督則來自於行政、立法、司法、考試及監察等五方面。

3. 業務委辦關係：

中央政府對於所主管之事務，依據法令規定得委由地方政府辦理；而地方政府對上級中央政府委辦事項，不得拒絕。

## 4. 業務支援關係：

地方政府辦理的行政業務常需要中央政府在財政上、技術上、物資上加以援助。

## 5. 相互溝通關係：

中央政府與地方政府對相關業務之執行，須互相溝通協調，以求步調一致。

## 6. 人事任免關係：

地方政府之公務人員，恆由中央政府依據法令加以任用或免職。亦即地方政府所有事務官，均應依據公務人員任用法規定任免。

## (二) 地方政府與中央政府之區別：

## 1. 以管轄區域的廣狹為標準：

(1) 中央政府：凡國家統治機關，其管轄區域及於全國領土而無遠弗屆，為中央政府。

(2) 地方政府：國家統治機關，僅及於全國領土之一部分者，為地方政府。

然而，這種區分法，並不能普遍適用世界所有國家，例如聯邦國家之各邦，雖僅及於全國領土之一部分，但均具有其最高自主權。是以這種區分標準，難稱允當。

## 2. 以統治權的來源為標準：

(1) 中央政府：凡國家統治機關，其統治權力由憲法所授與，而不得由任何機關予以任意變更者。

(2) 地方政府：其統治權力，由中央法令所授與，並得由中央酌情予以伸縮變更者。

然而，純以統治權的來源為區分標準，並不能完全與事實相符合，例如單一國之地方政府的權力，亦不乏由憲法所授與者，如我國。

## 3. 以管轄事務的性質為標準：

(1) 中央政府：凡國家統治機關，其管轄事務涉及全國人民的利害關係或關係整個國家者。

(2) 地方政府：僅涉及地區部分人民的利害關係或僅涉及地區利益者。事實上，有些事務很難確定它是屬於全國性，還是地方性的，往往因時代不同而改變。是以這種區分標準也無法為大家所普遍接受。

## 4. 以有無主權為標準：

中央政府具有主權，是國家的最高權力機關，對外代表國家，對內代表人民，不受任何其他權力之支配，可以支配任何機關，這種就是中央政府，否則便是地方政府。

5. 茲將地方政府與中央政府之區別整理如下表：

	地方政府	中央政府	缺 點
管轄區域的廣狹	管轄權僅及全國領土一部分	管轄權遍及全國領土	不能放諸四海而皆準，如聯邦國則屬例外
統治權的來源	統治權力由中央法令所授與，並可由中央政府彈性變更	統治權力由憲法授與，不能由任何機關隨意變更	不能適用所有的國家，許多國家例外，如美國
管轄事務的性質	管轄事務涉及範圍較窄，僅及於部分地區或部分人民	管轄事務涉及全體人民利益或和整個國家相關者	事務性質分類困難，不易區分屬中央或地方
主權之有無	不具主權	具有主權，為國家最高權力機關，對外代表國家，對內代表人民，不受任何其他權力之支配	此一區分標準較為正確，惟地方政府與殖民地易混淆

(三) 地方政府與中央政府之權限劃分：

1. 中央集權制：

指中央政府將國家權力集於一身，不問行政、立法、司法等職權，亦不問事務發生於何地，均由中央政府行使之；地方政府僅為中央政府為達行政上便利所設的分支機構，凡事聽命於中央之謂。

(1) 中央集權制之特點：

- ① 地方政府之權限雖有規定，但多源於中央政府之法律或命令，中央政府可以變更。
- ② 地方政府之行政機關只是中央政府之代理人而已，權力集中於中央政府。
- ③ 地方政府與中央政府之間具有嚴格之隸屬關係，權限之行使受到中央政府之指揮監督。
- ④ 地方政府之權限只是一種職務上分配而已，不是分權性質。

(2) 當今世界採用中央集權制的國家者，例如韓國、法國、以及實行共產主義之國家，認為其至少具有下列優點：

- ① 國權鞏固，易促進國家團結統一及地方均衡發展。



- ②事權統一，責任分明，易收指揮監督之效。
- ③可加強領導中心及增進行政效率。
- (3)中央集權制亦有下列主要的缺點：
  - ①易形成中央專權，不能發揮因時因地制宜功能，影響民權伸張。
  - ②足以減少人民參政機會。

## 2. 地方分權制：

指給予地方政府有一定的獨立權限，凡屬於地方上事務者，由地方政府於其權限範圍內自行決定處理之，中央政府僅予以廣泛的監督，甚至於不得監督之謂。

### (1)地方分權制之特點：

- ①地方政府之權限多源於憲法規定，中央政府不得任意變更。
- ②地方政府之行政機關不是中央政府之代理人，在權限範圍內得自行行使統治權。
- ③地方政府與中央政府之間不採用嚴格之隸屬關係，權限之行使僅受中央政府之監督，不受中央政府指揮。
- ④地方政府之權限是一種分權性質，不是分治性質，中央政府不得任意變更雙方分權之關係。
- (2)當今世界各國採用地方分權制者，例如美國、英國認為此制具有下列之優點：
  - ①可防止中央的專橫，具有因時因地制宜的功能。
  - ②可充分表達民意，增加人民參政機會及增進民主政治的訓練。
- (3)地方分權制亦有下列之缺點：
  - ①影響國家行政的整體性，難以維持地方均衡發展。
  - ②加深地方畛域觀念，不利國家團結及統一。
  - ③中央對地方難以作有效監督及控制，易使地方政治淪落及敗壞。

## 3. 均權制：

所謂均權制，指以事務性質為劃分標準，凡事務有全國一致性者，歸中央政府；有因時因地制宜性者，歸地方政府之謂。此種制度為孫中山先生所主張，其主要特徵如下：

- (1)地方政府同時具有地方自治團體與國家官署之雙重地位：因為地方政府一方面得獨立辦理地方自治事項；一方面又應接受上級政府之命令執行委辦事項。前者具有地方自治團體之地位，後者具有國家官署的地位故也。
- (2)地方自治法規不得與憲法及上階法規相抵觸：地方政府雖得自訂自治法規，但必須以中央政府所制定法律為依據，且不得與憲法及上階法規相抵觸。



## 一、試就所知列舉地方政府的功能。

答：地方政府具有多方面的功能，茲將其較為顯著者，加以說明如下：

### (一)減輕中央政府負擔、適應地方特殊環境：

1. 為適應地方特殊環境（如風俗習慣、地理環境、政治情勢等），為能作周密完善的控制，都必須有地方政府。
2. 有了地方政府，不但能實行分層負責，減輕中央政府負擔，便於中央政令之推行，即上下意見較易溝通，減少隔膜貽誤。
3. 地方政治事務，如能由地方人民自行辦理，也易於增加地方人民瞭解，人民瞭解愈深，就愈容易獲得他們支持與合作。

### (二)奠定建國基礎，保障人民權益：

1. 地方政府所辦理的事務，幾乎每一樣都與人民有關，而人民對地方政府的依賴也最大，只有地方政府才能滿足人民生活的要求。
2. 地方政府與人民的關係密切，是以地方制度的健全與否，甚至地方政府的作為，都會影響人民權益。所以要保障人民權益，必須先設置地方政府，健全地方制度。

### (三)促進民主實現，培養民主政治人才：

1. 地方事務與人民日常生活息息相關，人民對之亦較關切與注意。若透過對地方政治的參與，將能啓發人民對地方政治創造進取的知識與才能。
2. 地方政府不但能使人民就近參與政權的行使，使其在無形中基於直接、間接的陶冶，完成對民主政治的認識與訓練。

### (四)發展地方經濟，解決民生問題：

1. 國父在地方自治開始實行法曾說：「地方自治係以實現民權、民生兩主義為目的。」從憲法的規定，如第一百零九條、第一百十條，更可以看出省縣事業是以經濟事務為主。
2. 地方政府首要任務在發展地方經濟，解決民生問題。

## 二、試比較地方政府和地方制度、地方行政的區別。

答：(一)地方政府與地方制度：

1. 地方制度範圍極廣，舉凡行政區劃、行政組織、教育制度、財政制度、選舉制度…等都包括在內。採用地方分權，行地方自治固為一種地方制度，採用中央集權，未行地方自治者，亦為一種地方制度。
2. 地方制度可泛指各種不同的地方法制，不同類型、不同地位的地方政府體制，但地方政府則不能泛指各種不同的地方制度。

(二) 地方政府與地方行政：

1. 地方行政，乃地方政府機關處理事務、執行政策和推行業務之措施或活動。
2. 地方行政僅係地方政府所為的行政措施和活動，以地方行政作為構成地方制度中的一部分內容則可，以之作為地方政府的別稱則值得商榷。因地方政府除行政措施和活動外，還有立法活動，有些國家還有司法活動。

### 三、試述地方自治的本質。

答：關於地方自治的本質，有以下四種學說：

- (一) 固有權說：地方自治權非外在給予，而為不可侵犯的基本權，國家不得以任何理由予以剝奪。
- (二) 承認說：地方自治僅為國家統治之一環，地方自治的權力來源乃為國家所賦予。
- (三) 制度保障說：此說為承認說之延伸，認為地方自治的權力是基於憲法的特別保障。
- (四) 人民主權說：人民具有完全的主權，故只要為人民基本權利之所需，或為地方政府可以處理的，地方政府皆可自行運作，國家不得加以干涉。

### 四、何謂地方自治？何謂社區發展？試說明兩者之相互關係與異同。

答：(一) 地方自治的意義：乃在國家特定區域內，依憲法或中央法令之規定，自行處理局部性事務，而無主權之地方統治機關。

(二) 社區發展的意義：將特定區域定為社區，動員社區居民，發揮自治精神，集中財力物力，配合政府的獎勵輔導，以改善人民生活環境，增進人民福利為目標；並與各社區相互連接，以社區的建議來推動國家全面的建設。

(三) 地方自治與社區發展的關係：

1. 地區管轄關係：社區是在自治區域中，劃分小地域而成，因而每一自治區域內得成立若干社區，而有地區的管轄關係。
2. 指揮監督關係：社區存在自治區域之內，自治機關對其自然享有指揮監督之權。
3. 相輔相成關係：一方面地方自治可以促進社區的發展，社區發展另一方面亦可加強自治的功能，二者存在相輔相成的效果。