

掃黑立法與地方自治-兼論中央與地方 警察權限之分配（上）*

鄭昆山●

目 次

壹、前言	二、自治地位與自治立法權之關係
一、研究動機與目的	三、省市、縣市自治地位之探討
二、研究對象與限制—掃黑立法與執法、警察 權運作	四、鄉鎮市自治地位之探討
三、本文研究方法論	五、自治立法權與掃黑立法權之本質
（一）歷史法學研究	（一）自治立法權理論
（二）比較解釋論與立法論	（二）釋字第三八號解釋與縣市掃黑立法權
貳、掃黑立法之概念與其立法權本質	肆、掃黑立法權與地方權限、事務之關係
一、掃黑立法之概念	一、掃黑立法與地方事務之分類
二、掃黑立法之種類	二、憲法規範中央與地方之權限分配
三、掃黑立法之目的	三、舊「省縣自治法」中的地方事務規定
四、掃黑立法權之本質與內容	（一）省自治事項之規定方式及其範圍
五、掃黑立法與地方自治	（二）縣（市）自治事項之規定方式及其範圍
（一）掃黑立法之批判	（三）鄉鎮市自治事項之規定方式及其範圍
（二）掃黑立法與民意監督	四、直轄市自治事項之規定方式及其範圍
（三）掃黑立法與司法監督	五、現行憲法增修條文與地方制度法之立法
參、我國地方自治團體自治地位之探討與掃黑 立法之互動	（一）現行憲法增修條文
一、地方自治法制之史緣觀察—混亂的地方自 治法制與掃黑立法權	（二）地方制度法之立法
	六、問題總結 （未完待續）

* 本文於 1997/4/19 在台中市議會，發表於東海大學政治系地方自治中心與台中市議會，所主辦之「台灣地方自治實施之回顧與展望」學術研討會。本文感謝研究助理東海大學法律系陳祖祥協助。因地方制度法完成三讀施行，遂加以部分改寫修正，作者並感謝本刊審查委員之高見，有助於本論文之完整。1999/4 謹誌。

● 本文作者台大法研所博士班結業，德國杜賓根大學法學博士，東海大學法律系、法研所教授。行政院研考會諮詢委員、台灣省警政廳流氓案件審議委員會審議委員。

壹、前言

一、研究動機與目的

1996 年底召開國家發展會議時，在有關調整中央與地方關係的議題上，即出現有關「廢省」、「虛省」與「凍省」等各種說法，最後雖作成「調整省府組織及業務、凍結省自治選舉」等共識，卻造成省長宋楚瑜請辭、省府員工反彈及省議會不滿的後果。稍後儘管國民黨高層極力安撫，甚至避談虛省，但邁入新年，新一回合政治角力仍在持續當中，不僅朝野三黨陸續出爐的修憲草案中對虛省規畫頗有差異，省級層級的政治菁英也一再透過修憲策畫、諮詢的過程中表達不同見解。前不久甫結束的省發會，亦作成保留省議會立法權的決議，可見在後續發展上，仍存有相當程度的爭議空間（註一）。

而憲法係國家根本大法，亦為現代民主法治國家一切行政之基礎所在。此乃吾人耳熟能詳法治國家需依法行政的原理，今日國家雖已解除戒嚴，動員戡亂時期結束，潮流遞進，民風漸開，但論者認為，當今憲政仍存在極大的問題，從法治國的角度來看，台灣地區並未完全實行憲政。我國在憲政體制與運作上仍與現代法治國家有一段差距，改革的腳步仍須再加快，時至人民對民主憲政的要求日殷。且四十餘年來憲法實際推行運作的結果，現況與原本憲法的規定和精神，已產生諸多格格不入之處，甚至背道而馳者，所在多有。況且四十餘年前為中國大陸量身定做所制訂的憲法，是否適用於今日的台灣？此一問題更是我國憲政法理上一個根本問題。但囿於當政者「法統」思考的格局，於處理憲政問題上也僅止於修憲上打轉，而致問題不能釜底抽薪，一次解決（註二）。

不論未來是修憲，抑是制憲，「地方自治法制化」亦為其中相當重要之課題。究其因，乃以往以國權伸張、國家安全、社會安定為由，強調中央行政權力與中央

（註 一） 1997/7 修憲已有若干決議。詳拙著，對於『省諮議會法定位與職權分析初探』乙文之回應，刊：省議會改制學術研討會論文集，1998/7/3，頁 11-120。

（註 二） 拙著，從國民主權法理，論釋字第三二八號解釋，中央研究院中山人文社會科學研究所，「憲法解釋之理論與實務」學術研討會，1997/03/23，刊登：法學叢刊，173 期（44 卷 1 期），1999/1，頁 39-67。

政府，憲法所定之中央與地方均權及地方自治之精神，則被忽視。許多原本應屬地方自治之權，卻由中央統籌決定指揮。故過去所謂的「地方自治」，充其量只是「全國分區行政」罷了（註三）。蓋地方政府到底曾擁有多少自治權、自我決定權（Selbstbestimmungsrecht）？一個地方自治團體，沒有警察權、人事權、財政權、教育權，豈能謂為地方自治？而其中警察權問題，近幾年來更是不斷出現爭議，頗值吾人加以深究探討之。1996年年底來，由於桃園縣長劉邦友官邸命案以及高雄彭婉如命案的發生，使得政府頂著一頂民氣可用的帽子，於各地雷厲風行地進行掃黑、掃白，先且不論是否有其成效，抑是能維持多久？卻也再次牽扯出中央警察權、地方警察權與地方自治，三者間盤根錯節、錯綜複雜的關係。

本文嘗試透過「比較法學與歷史法學研究」，達成下列目的：

1. 為混亂的地方自治法制與濫用刑法的掃黑立法把脈，以發現現行法制之缺失。並試擬定自治法制改革芻議。
2. 重建台灣現代民主法治，刑法乃最後手段性。並試擬定掃黑立法之刑法改革芻議。
3. 建議對於中央與地方之警察權限，加以重新分配，以實現國民主權之市民主義。

二、研究對象與限制—掃黑立法與執法、警察權運作

在正式討論掃黑立法與自治立法權之理論前，有些用語必須先加以說明：

- (一)國內對於省市、縣市、鄉鎮市有以自治單位稱呼者，亦有以地方政府稱呼者，至於日本則以普通地方公共團體之名字稱呼，而許多學術論著亦有以地方自治團體稱呼者，本文中四者共用。
- (二)本文有時使用法規一詞，含括法律、省法規、單行規章、規約。
- (三)所謂自治立法權，係地方自治權之一種，其作用在於由地方之立法機關或行政機關所制定，而適用於一般對象。這種立法權在日本，如係由地方議會制定者，稱為條例（註四），如係由地方行政首長制定，則稱為規則（註五）。至

（註三）該分區行政卻弊端百出，詳中國時報社論，掃黑掃白必須標本兼治，1996/11/08，第三版。

於在我國，由民意代表所組成之立法機關，所制定之法規，在中央名為法律，並得名為法、律、條例或通則，而在省則稱為省法規，而在縣則稱為規章，在鄉鎮市稱為規約，已如前述。惟地方與中央所不同者，中央由立法機關所制訂之一般法規，法律非行政機關所得訂定，行政機關所得訂定者稱為命令，而地方之省法規、規章、規約，則除立法機關所訂定之一般規範，亦包括行政機關所制訂之一般規範，亦如前述。只是國內，名稱並未如同日本一般加以區別。本文中言及日本自治立法權時，依其慣用名稱，而國內則依省法規，單行規章，鄉鎮市自治規約規約之名稱或以自治法規稱之。惟本文所謂自治立法權，主要談上下級立法機關所制訂法規，彼此間之關係，立法機關與行政機關所制定之法規彼此間之關係（亦即日本所謂條例與規則之關係），則除有密切關係之外，暫不探討。此外，掃黑立法之概念與其立法權本質，則於下章中界定之。

三、本文研究方法論

本文研究方法，係採歷史法學研究、比較憲法及刑法解釋論（*Rechtsvergleichende Verfassungs- und Strafrechtsdogmatik*）與比較憲政及刑事立法論（*Rechtsvergleichende Gesetzgebungspolitik der Verfassung und des Strafrechts*），分別簡要說明如次：

(一)歷史法學研究

本文係以台灣為歷史主軸的憲政法律史研究—以台灣主體性觀點的憲政法學研究（註六），以別於傳統『中國法制史』過度強調『大中國沙文主義』，很難落實

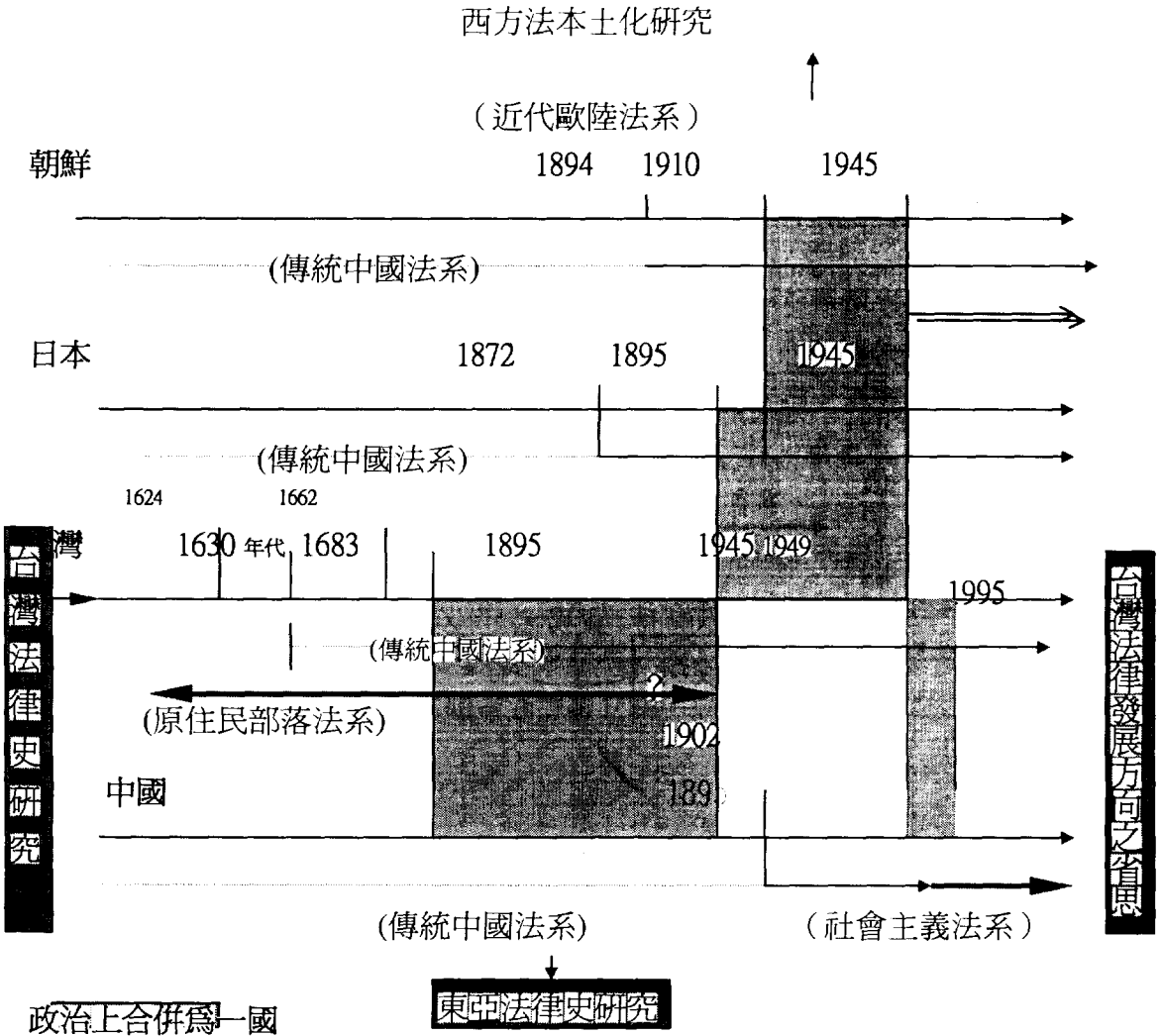
（註 四） 德國稱為自治規章（*Satzung*）。Oifried Seewald, *Kommunalrecht*, in: Arndt /Köpp/Oldiges/Schenke/Seewald/Steiner, *Besonderes Verwaltungsrecht- Ein Lehrbuch*, Heidelberg: C. F. Müller, 1984, S. passim.

（註 五） 小六法，有斐閣，昭和 49（1984），頁 182。

（註 六） 王泰升，台灣主體性的法律史研究，刊於台灣法學會學報第十七輯，1996/09，頁 174 至 200。

『國際化、本土化』之憲政改革。試以下圖（註七）進一步說明『鑒往知今』法學研究的重要性，避免『過去盲盲、現在忙忙、未來也茫茫』的缺失。

圖表 一、台灣及其東亞鄰國法律發展圖

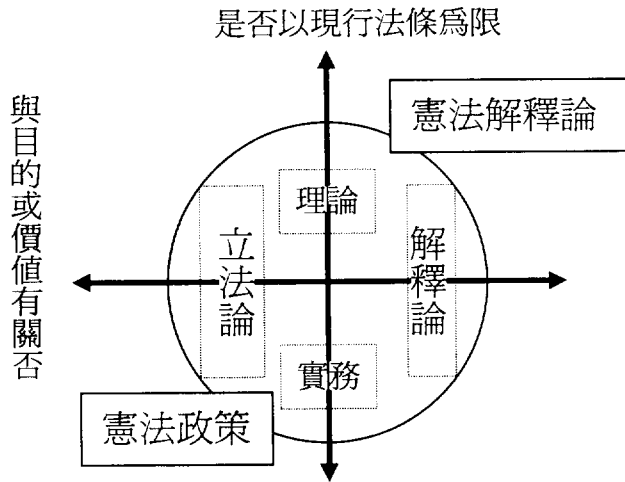


(註 七) 王泰升，同前註，頁 179 略改編而成。

(二)比較解釋論與立法論

憲政立法論，即不以現行憲法條文為研究限制，而係對於現行憲法條文在理論上之缺失，實務運作之窒礙難行，法條執行上缺失 (Vollzugsdefizit) 問題等等，提供未來法之憲政立法政策建議；亦即研究對象包含未來憲法改革 (Verfassungsrechtsreform) 在內，尤其對於憲法政策上，是否修憲或制憲，進行國民主權法理之評估、比較與分析。試以下圖 (註八) 說明之。

圖表 二、解釋論與立法論之分界圖



而所謂「立法論」，是屬超越實定法的問題，亦即應該如何立法方屬妥當的問題。與此相當，所謂「解釋論」是屬實定法內的問題，亦即對實定法應如何解釋方屬妥當的問題。兩者固離不開價值判斷，但其層次則不同。刑法解釋論上，充滿了研究者的主觀價值在內，也就是在日本法哲學者尾高朝雄所謂的「理論與實踐的混合體」，理論是認識、存在及事實的事件，而實務則是本體、當為及價值的事件，這對立的概念與理論科學及應用科學、或比例原則上的手段與目的之對立的概念相

(註 八) 參考鄭善印，在解釋論上普通刑法與行政刑法之區別，警政學報第十六期 1989，頁 19-54(25) 註 9 改製而成。

當。兩者的區別在理論是價值中立的概念，而實務則是與價值相關的概念（註九）。法治國家對於憲法之改革，不應侷限於形式機械的法條正義，而更應尋求「於理可通、在勢可行、行之有效（註一〇）」實質正義之未來台灣憲政改革方向（*Rich-tung zur künftigen taiwanesischen Verfassungsreformen*）。

貳、掃黑立法之概念與其立法權本質

一、掃黑立法之概念

黑道治國－屏縣議長、屏市民代表副主席等涉槍擊命案被收押，多位涉案民意代表（縣議員）在逃，頃據報導（95/1/5時5.版），亦有涉及民衆日報被砸案，警方考慮針對涉案人提報流氓管訓。九道：謂月所行之道。漢書天文志：「日有中道，月有九行：中道者黃道，一曰光道。月有九行者，黑道二，出黃道北，赤道二，出黃道南，白道二，出黃道西；青道二，出黃道東。」

黑道的定義，「主要有三種說法，一種是指曾經觸犯刑章，經判決有罪於執行徒刑期滿出獄後仍不知悔改者；第二種是指流氓案件經裁定交付感訓處分結訓者；第三種是指參與以犯罪為宗旨之不良幫派組合者（註一一）。」「掃黑、除暴」是當前施政之重要工作。政府試圖透過掃黑立法，以達維持社會治安目標。

二、掃黑立法之種類

以一九九六年掃黑立法為探討對象（註一二）：

- 一九九六年九月二十五日修正公布，槍砲彈藥刀械管制條例增訂第九條之一；並修正第四條、第六條、第十三條之二及第十四條修文。

（註九） 鄭善印，前揭文。

（註一〇） 參考拙著，環境刑法之基礎理論，台北：五南書局，1996/12，頁12。

（註一一） 李登輝，整頓社會治安 持續經濟發展，第三屆國民大會第十七次大會對「治安與黑道問題」政策宣示全文，警光雜誌，482期，1996/9，頁4-6。

（註一二） 拙著，特別刑事立法與法治國家－以1996年掃黑立法為研究中心，1999，出版準備中。

- 一九九六年十二月十一日公布組織犯罪防治條例。
- 一九九六年十二月三十日修正公布檢肅流氓條例第五條至第八條、第十二條、第十六條及第二十一條條文。

三、掃黑立法之目的

維持社會治安：總統在第三屆國民大會第十七次大會對「治安與黑道問題」政策宣示（註一三）。而我國防制黑道的法律有“刑法”及“檢肅流氓條例”，但刑法第一百五十四條有關“參與犯罪之結社罪”，規範過於簡略，屢招爭議；“檢肅流氓條例”部分條文又經司法院大法官會議釋字第三八四號解釋為違憲，以致於對於以企業化、組織化販毒、走私、暴力介入公共工程、從事恐怖活動為犯罪宗旨的組織犯罪集團，無法加以規範，以致掃黑、除暴有此法律上的“缺口”。“組織犯罪防治條例”的立法，論者謂自有其迫切性及正當性，不是一句概括性的“嚴刑峻法”所能抹黑（註一四）。但自法治國刑事政策觀點，則仍有甚大辯論空間（註一五）。

四、掃黑立法權之本質與內容

以上各種掃黑立法權之本質，屬於刑事立法（Criminal Legislation；Strafgesetzgebung）。“組織犯罪防治條例”立法過程中，對第十三條“犯本條例之罪經判處有期徒刑確定者，不得登定為公職人員候選人。”以及第十四條“政黨連坐”條款，朝野曾有見解上的歧見，致輿論對此多所著墨。實際上，“組織犯罪防治條例”雖為特別法位階，但立法旨意不在於與刑法發生競合，而是對新犯罪型態作出合宜的規範。舉例而言，第二條有關“犯罪組織”之定義，突顯了集團性結構，以別於一般共犯或結夥犯之組成。第三條再將參加犯罪組織之行為，認定為具預備犯性質之犯罪。凡此都明顯補刑法第一百五十四條之不足。又如第七條追繳、沒收犯

（註一三） 李登輝，前揭文。

（註一四） 自由時報社論，欣見立院通過反黑條例，惟良法貴在貫徹執行，1996.11.23，第三版。

（註一五） 拙著，誤用刑法比沒有刑法更可怕，《中國時報》1996.11.24，第十一版 <http://www.chinatimes.com.tw/forum/talk23/talk032.htm>。

罪組織之財產，以防其死灰復燃。第九條重罰不肖公務員以積極行為包庇犯罪組織等等，都是刑法經前後六次修正所未有者，論者謂“組織犯罪防制條例”之適切性，可說已相當完備了（註一六）。

五、掃黑立法與地方自治

（一）掃黑立法之批判

“檢肅流氓條例”為人詬病之處，其實並不僅以大法官明白認定為違憲者為限。除了前述四項重大立法瑕疵之外，“檢肅流氓條例”至少尚具有兩項不容漠視的缺陷：其一，是“檢肅流氓條例”第二條規定之流氓定義，極度寬廣而不確定。使用諸如“品行惡劣”、“遊蕩無賴”、“破壞社會秩序”、“欺壓善良”等等字眼，均易給予執法機關過大的認定範圍，缺乏明顯的執法標準，極易引起濫用權力的疑慮，也因此會使得恰當的認定亦同時失去正當性；第二，檢肅流氓條例雖然在四年前經過重大修正，改由治安法庭以裁定程序審理流氓交付感訓案件；惟既不進行正當完備之言詞辨論審判程序，又以一審終結，且以行政命令規定治安法庭之組織。以如此粗糙之規定規範可以交付感訓長達三年的案件，其與刑事訴訟法所要求的基本程序正義相比，顯然不足，自不易藉之建立治安法庭的公信力。這兩項重大的立法缺陷，卻未能趁此機會，一併交付修正，誠然是修法的重大遺憾。論者預測新修正的條例在將來仍或不免再遭大法官宣告為違憲的命運，恐非毫無根據的推斷（註一七）。

“檢肅流氓條例”的修法工作已然告一段落，行政系統宣稱大批釋放流氓的燃眉之急或已解除。但是，與此相似而有待修正的刑事訴訟法，雖然相關違憲條文的失效之期不遠，修法草案卻仍在司法與行政兩院之間周折，令人擔憂。我們希望“檢肅流氓條例”的倉卒修法能夠成爲一種前車之鑑，畢竟符合程序正義的立法，才是成功治安工作的最佳保證（註一八）。此外，洗錢防制法在立法上急就章，成爲疏漏現象，亦成爲批評重點（註一九）。

（註一六） 自由時報，前揭社論。

（註一七） 中國時報社論，檢肅流氓條例應該可以修得更好，96.12.31，第三版。

（註一八） 中國時報，前揭社論。

（註一九） 蔡虔霖，洗錢防制法六個字，使成具文，法務通訊，1806期，第三版。

(二)掃黑立法與民意監督

黑道問題的嚴重性衆所周知，在對於政府近來大舉掃黑行動，有少數人認為違反人權，然而在民調中，卻發現高達九成六（96,03%）的受訪民衆表示支持（80,60%表示非常支持，15,43%表示支持），其中表示非常支持政府掃黑行動的民衆竟高達八成以上，顯見黑道問題所積累的強烈民怨，值得政府關注與重視，並應大力將掃黑行動持之以恆地推動下去，不容再出現以往掃黑五分鐘的熱度，而前功盡棄，否則恐將危及執政黨的執政基礎。至於表示不支持的受訪民衆只有1,08%（0,45%表示非常不支持，0,63%表示不支持），所以反對政府近來掃黑行動的民衆僅是極爲少數中的極少數，政府應善用此股支持它的民氣，將黑道問題徹底解決。

另在問及政府爲取得維護治安法源依據，已所擬「組織犯罪防制條例」草案和「檢肅流氓條例」修正案，請問您支不支持早日完成立法工作的調查時，有高達九成三（93,41%）的受訪民衆表示支持（72,11%表示非常支持，21,30%表示支持），其中表示非常支持早日立法的民衆竟有七成二以上，顯見政府近來所研擬的「組織犯罪防制條例」草案和「檢肅流氓條例」修正案，獲得絕大多數民衆支持，朝野立委應有所體認，順應民意早日完成立法工作，甚至包括其他的反黑法案如「洗錢防制法」等，以安民心。至於表示不支持的受訪民衆僅及1,26%（0,18%表示非常不支持，1,08%表示不支持），所以政府應可毫無顧忌地大力推動反黑法案的早日立法工作，使得相關性的立法周延，讓執法者有法源依據，敢於維護治安工作。

一、絕大多數民衆支持行政院「組織犯罪防制條例」草案中所列的「沒收犯罪財產」條款與「黑道參選」條款。

黑道財產一直是犯罪組織擴大犯罪活動的原動力，因此在調查是否沒收黑道的犯罪財產時，有高達八成四（84,29%）的受訪民衆表示支持（55,14%表示非常支持，29,15%表示支持），其中表示非常支持「組織犯罪防制條例」草案中列入「沒收犯罪產」條款，顯見大多數民衆非常支持此項先進國家經常使用的條款，希望藉此能進一步斷絕黑道組織的財源供輸線，以根絕其持續性的犯罪行爲。至於表示不支持的受訪民衆僅有3,34%（0,36%表示非常不支持，2,98%表示不支持），顯示政府此項草案的立法方向非常正確。

另在調查「組織犯罪防制條例」草案中是否列入「防止黑道參選」條款的支持度時，亦有高達九成（90,61%）的受訪民衆表示支持（73,10%表示非常支持，17,51%表示支持），其中表示非常支持者竟高達七成三以上，顯示絕大多數民衆已認知到黑道勢力公開參政甚至干政的危機意識，皆期盼早日完成立法以防止黑道參選或全面性阻斷便利黑道進入政治領域興風作浪的管道，還給民衆一個安和樂利的清淨家園。

二、民衆認為在當前競選的公職人員中，以立法委員擁有黑道背景身分的最多。

有關黑道參選的事實，於各級競選的公職人員中時有聽聞，在問及當前競選的公職人員中那一種公職人員具有黑道背景身分的最多時，以表示立法委員具有黑道背景身分最多者為最，有三成一以上約31,68%受訪民衆如此認為；其次有13%認為省市議員共有黑道背景身分的最多；再次是12,27%的縣市議員；依次有8,48%的省縣市首長，8,03%的鄉鎮市民代表及4,87%的國大代表。此外，因尚有鄉鎮市長及村里長未列入選項，所以表示不知道、無意見的受訪者亦達二成一約21,66%。

三、民衆認為地方警政預算應改由中央統籌編列立法院審查；至於警政人事權則應由中央主導，並與地方首長協商決定最為適當。目前地方警政預算操控於地方議會手中，在調查警政預算應由那一層級編審最為適當時，以表示改由中央統籌編列立法院審查者居多，有四成二以上約42,15%受訪民衆如此看法；而表示仍由地方編列議會審查者亦有二成八28,25%受訪民衆。兩者相對比值差僅一點五倍，有差異但並不大，且前者亦未超過五成，加上有近三成約29,60%的受訪民衆表示不知道、無意見，顯示此一地方警政預算由誰編審最為適當的議題仍未成熟，尚待觀察。

另在問及警政人事權，應由那一方面決定，最為適當時，則以表示由中央主導與地方首長協商決定最為適當者居多，有三成六約36,1%受訪民衆如此認為；其次是由地方首長決定者，有二成一約21,75%受訪民衆；再次是由地方首長主導與中央協商決定者約14,89%受訪民衆；最後是由中央主管官署決定者的14,51%受訪民衆。顯示警政人事權近來雖經常造成中央與地方的爭議糾紛，但究應由何方面決定最為適當，似乎民衆皆認為中央與地方應彼此互相尊重，在雙方皆無異議時再決定警政人事權，此亦較符合民主程序原則。

四、交叉分析發現：

1. 非常支持政府近來大舉掃黑行動的受訪者特徵為男性，30—39歲及50歲以上，學歷為高中、高職以上，這兩年投票行為較傾向三黨者。

2. 非常支持早日完成「組織犯罪防制條例」草案和「檢肅流氓條例」修正案的受訪者特徵為男性，40歲以上，學歷為專科以上，這兩年投票行為較傾向三黨者。

3. 非常支持「組織犯罪防制條例」草案列入「沒收犯罪財產」條款的受訪者特徵為男性，30-59歲，學歷為專科以上，這兩年投票行為較傾向三黨者。

4. 非常支持「組織犯罪防制條例」草案列入「防止黑道參選」條款的受訪者特徵為男性，30歲以上，學歷為專科及大學，這兩年投票行為較傾向三黨者。

5. 認為立法委員是具有黑道背景身份最多的公職人員之受訪者，特徵為女性，20至29歲，學歷為高中、高職以上這兩年投票行為較傾向新黨和民進黨（註二〇）。

(三)掃黑立法與司法監督

掃黑立法之規定，是否符合法治國家權力分立、罪刑明確、比例原則、及法官保留（註二一）等原則，非無進一步商榷之餘地，而應受司法違憲審查權之監督。首先，法治國家之刑事立法，事關國家刑罰權之行使，與犯罪之界定，並非得由立法機關漫無限制加以規範（立法自由形成？昔稱立法裁量（註二二）？），而是有

（註二〇） 1996/09/11-12 電話民意調查樣本 1108，中國國民黨中央委員會政策研究工作會編，民衆對政府大舉掃黑與制訂反黑條款的看法，1996.9.17.，頁6以下。

（註二一） 德國基本法 Art. 104 II：「唯法官方得決定可否剝奪人身自由及剝奪之期間。凡自由之剝奪非基於法官之命令者，應即時請求法官決定之。」此係將司法權 (rechtsprechende Gewalt) 委託法官行使 (Art. 92 GG) 詳 Ulrich Battis/ Christoph Gusy，Einführung in das Staatsrecht，Heidelberg：C. F. Müller Juristischer Verlag，3.,Aufl.，1991，S. 277 f.

（註二二） 關於刑罰或秩序罰之區別，有所謂授權立法者決定說，然亦非漫無標準，詳參林山田，使用刑罰或秩序罰的立法考量，刑事法雜誌 34 卷 1 期 1990/02 頁 1-6。另詳城仲模，關於公法學上「裁量」之用語，收錄於當代法學名家論文集，法學叢刊雜誌社 1996/01 頁 257-278。

一定之標準與要件。第一，必須某不法行為具有法益（Rechtsgüter）之侵害，亦即該行為侵害刑法所保護人類社會生活之利益；其次，必須該行為違反禁止或準則之刑法義務，第三，刑罰必須具備最後手段性，而且基本人權為刑事立法消極權限之規定，也就是說刑事立法絕對不可侵犯基本人權之本質內涵（註二三）（Wesengehalt），最後，刑事立法應該符合法律保留或國會保留之基本原則（註二四）。

參、我國地方自治團體自治地位之探討與掃黑立法之互動

一、地方自治法制之史緣觀察-混亂的地方自治法制與掃黑立法權

一九四七年十二月二十五日，由國民黨政府所公布實施的「我國憲法」，在其第十章「中央與地方之權限」與第十一章「地方制度」中，對地方自治有關之制度與內容，雖然有詳細的規定，但實施地方自治的基本法規----省縣自治通則，其多數條文於一九五〇年九月十五日經在台北的立法院完成二讀之後，即遭行政院加以擱置（註二五）。因此造成了台灣所實施的地方自治，在法體系上非常的混亂，例如：台灣省政府的組織，係依據一九四四年政府所修正公布的「省政府組織法」，及一九三四年國民政府所訂定的「省政府合署辦公暫行規程」，以及依該規程所訂定的「省政府合署辦公施行細則」；而台灣省議會，則依行政院核定之「台灣省議會組織規程」組織（註二六）。然而「省政府組織法」，係訓政時期所制訂之法律，與我國憲法之規定出入頗大，而現行台灣省政府組織所依據之「省政府合署辦

（註二三） 德國基本法第十九條第二項規定，「無論任何場合，基本權利之本質內容（Wesengehalt）不得侵害之。」參照。

（註二四） 拙著，從「法治國原則」論集會遊行刑事罰之「行政從屬性」---兼論司法院大法官會議釋字第四四五號解釋，刊：律師雜誌，222期，1998/3，頁15-32。

（註二五） 張正修，中央與地方的權限分配，發表於民間憲政會議。1991.5.25-1991.5.26。
張正修，從地方自治法制化談自治立法權理論之確立方向，法政學報1期，1993/07，頁89-131。

（註二六） 內政部法規委員會，內政法令解釋彙編，民政類，頁87-106。

公暫行規程」與「台灣省政府合署辦公施行細則」又與「省政府組織法」之規定頗多不同，因而台灣省政府實際上係依行政命令所組成，台灣省議會亦然（註二七）。同樣的情形亦適用於台北市與高雄市二直轄市：北高二市係依據國民政府於一九三〇年所訂定之「市組織法」與行政院於一九六七年所訂定之「台北市各級組織及實施地方自治綱要」與一九七九年所訂定之「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」辦理所謂自治，該二市政府及市議會則依行政院依上述二自治綱要所核定之「台北市政府組織規程」、「高雄市政府組織規程」、「台北市議會組織規程」、「高雄市議會組織規程」組織並運作之（註二八）。然而「市組織法」亦係訓政時期所制訂之法規，與憲法規定頗多出入，而北高二市所據以組織、運作之自治綱要、組織規程，亦與該法大異其趣，因此，北高二市之市政府、市議會係依行政命令而成立，而非依憲法與法律而組織。更有甚者，台灣省政府與北高二市政府皆非自治之政府，而係直屬於行政院之管轄，因此，省府與北高二市政府既非有自治權力之政府，其組織亦源於行政院所訂之行政命令（註二九）。

至於台灣省轄區內，其縣（市）、鄉鎮市所實施之地方自治係依據台灣省政府於一九五〇年所擬定，報請行政院核定之「台灣省各縣市實施地方自治綱要」實施，該自治綱要係由台灣省議會所通過，因此較不同於省府。北高二市府純依行政命令而為運作。惟其係於省議會通過後，由省府報行政院核定，因此，從整個國家法體系來看，自治綱要並非由中央之立法機關制訂之法律，而係行政院所轄之台灣省政府所擬訂而報行政院核定之行政命令。當然，如果從台灣省的自治法規體系來看，此一地方自治綱要，是具有民意基礎的省議會所制定的省單行法規（註三〇）。因此，國內目前的地方自治制度，實際上是僅有行政，而無行政法（註三一）。連較有民意基礎的省單行法規「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，亦被含攝於行政命令體系內。整個體制，錯亂顛倒，在這種錯亂的體制中，地方自治立法權究竟有其理論發展的位置嗎？很顯然地，省法規既已被中央的行政命令所收攝，則縣規章，鄉鎮市規約之立法權理論自然無從發展，而且諸實際，各級議會所為之

（註二七） 同張正修，前揭文，頁 90。

（註二八） 同內政法令解釋彙編，頁 111-157。

（註二九） 同張正修，前揭文，頁 90。

（註三〇） 同張正修，前揭文，頁 90。

（註三一） 同張正修，前揭文，頁 90。

決議常遭上級行政機關刪改，或以政治方式解決，因此，自治立法權理論自始即未發展。惟談及自治立法權時，實有必要先就國內法體系，對地方行使立法權所制定之規範之名稱、類別加以分析。

中央政府所制定而一般適用的規範，如係由國會所制定者，其名稱爲法律，而行政機關依法律之委任而制定者，稱爲行政命令。同樣地，地方政府亦有制定一般適用之規範之權限，這種權限，在自治權的理論中，被稱爲自治立法權或自主立法權。我國憲法在第一〇九條中規定了省的立法，並執行或交由縣執行之事項，已承認其對該條所規定事項有自治立法權，而一一三條二項亦規定：「省之立法權，由省議會行之。」此外，一〇八條二項亦規定省在不抵觸國家法律範圍內得就該條一項所列舉應由中央立法並執行或交由省縣執行之事項，制定單行法規。一一六條並規定：省法規與國家法律抵觸者無效。從上述憲法這些條文來看，省有自治立法權固無疑義，而省議會所制定者稱爲省法規亦無疑義，惟單行法規是否僅得由省議會制定，或亦得由省政府制定，則無法於憲法條文中得之，且單行法規是否僅爲省法規之一種，或即就是省法規之另一名稱，亦無從由憲法條文中得知。但根據台灣省政府於一九七四年所發布之「台灣省法規準則」第一條即明白規定省單行法規即省法規。因此，省所制定之一般適用規範，可稱爲省單行法規或省法規，並得依其性質稱爲規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則（台灣省法規準則第二條）（註三二）。至於縣的自治立法權，憲法第一百十條一項規定縣得立法並執行之事項，已承認縣對該條一項所列舉之事務有自治立法權；而一百二十四條二項亦規定：「屬於縣之立法權，由縣議會行之」。惟縣所制定一般適用規範之名稱，則於一百二十五條規定：「縣單行規章，與國家法律或省法抵觸者無效」中發現縣單行規章一詞。觀諸台北縣政府於一九七五年所發布之「台北縣單行規章準則」第一條之規定，顯然縣所制定一般適用之規範即稱爲縣單行規章（或簡稱縣規章），並得依性質稱爲規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則（同準則第二條）（註三三）。惟單行規章之制訂是否僅得由縣議會爲之？或亦得由縣政府爲之？則無法從憲法條文中得知。至於鄉鎮市有無自治立法權？憲法中並無規定，惟根據「台灣省各縣市實施地方自治綱要」第三十條第一項第二款之規定：「鄉鎮縣轄市代表會之

（註三二） 台灣省政府，台灣省法規彙編，第二冊，1989，頁3。

（註三三） 台北縣政府，台北縣單行規章彙編，1990，頁41。

職權如左：二、議決鄉鎮縣轄市自治規約」來看，則鄉鎮市有制定一般適用規範之權限，其名爲自治規約（註三四）。

省議會、縣市議會、鄉鎮市代表會得行使立法權以制定省單行法規、縣單行規章、鄉鎮市自治規約固無疑問，但在現行違憲的自治法體系中，則省政府、縣市政府、鄉鎮市公所亦有制訂法規、規章、規約之權，而此一制度亦見諸於目前行政院正送立法院審議之省縣自治法草案，直轄市自治法草案中。因此，國內所謂自治立法權，至少在目前的地方自治法體系與新的二法草案中，會包括立法機關與行政機關所制定而適用於一般對象的規範（註三五）。

（註三四） 內政部，地方自治相關法令彙編，1992，頁128。

（註三五） 目前，台灣省政府內部，對於應以法規規定之事項主要訂爲，憲法、中央法規或省法規有明文規定應以法規規定之者；及人民之權利、義務者；關於省屬機關之組織者，關於省屬事業機構之組織者，其他重要事項應以法規規定之者。至於不須訂定法規之事項則有，無需專任人員及預算之任務編組事項；機關內部之作業程序事項，上級機關對下級機關之指示事項，機關相互關之聯繫協調事項。

至於法規應由省議會訂定或由省政府訂定；則顯然地省議會得訂定法規之事項爲涉及 A 民權利、義務或依法令應送省議會審議之事項，而此外之事項則得由省府逕行訂定。此觀諸台灣省法規準則第七條規定，「省法規之訂定，應提經本府委員會通過，其涉及人民權利、義務或依法令應送省議會審議者，並應由本府送請省議會審議。」則甚爲明白。

這種將法規制定權限分屬行政、立法部門，並對立法部門審議法規之權限給與限定者之作法，可謂是目前地力體制共同的制度，縣市層級中，若以台北縣爲例，觀其「台北縣單行規章準則」之規定內容，則甚爲清楚。「台北縣單行規章準則」第四條規定應以規章訂定之事項爲，憲法、中央法規、省法規或縣規章有明文規定應以規章定之者；涉及人民之權利、義務者；關於縣屬機關之組織者，關於縣屬事業機構之組織者；其他重要事項應以縣規章定之者。至於不須以規章訂定之事項，「台北縣單行規章準則」第五條規定爲，無需專任人員及預算之任務編組事項；機關內部之作業程序事項；上級機關對下級機關之指示事項，機關相互間處務上之聯繫協調事項。與台灣省法規準則之規定相同地，「台北縣單行規章準則」第七條規定，「縣規章之訂定，應提經本府縣務會議通過，其涉及人民權利、義務或依法令應送縣議會審議者，並應由本府送請縣議會審議。」所不同者爲省政府之省府委員會基本上採合議制，而縣務會議則採首長制。因此，除依法應送縣議會審議者之外，縣府得自行規範之。請參考同註 9 書，頁 41-42；台灣省政府法規委員會，台灣省法制業務手冊，1989，頁 603-604。

事實上如同前述省法規、縣單行規章與鄉鎮市規約之制訂，在現行地方自治法體系內，係皆以行政命令為最後依據，因此，地方之自治法規與法律命令間的關係如何？或下級之自治法規與上級之自治法規之關係如何呢？其彼此間有無分際？二者衝突時，應如何解決？此等更根本的問題，實無從建立一套法體系與法理論去解決。

在混亂的地方自治法體系中，要建立地方自治有邏輯、有體系的理論，本身即相當困難；然而行政院既已草擬了「省縣自治法草案」、「直轄市自治法草案」送立法院審議，一旦地方自治完成法制化，則整套自治法體系與理論的建立即為當務之急。本篇論文撰寫之目的，即在地方自治眾多的理論中，以自治立法權為對象，經由國外理論發展的介紹，欲確立國內自治立法權理論的架構與基礎。

二、自治地位與自治立法權之關係

所謂地方自治，其意義係指以一定地區為基礎之團體，以自己的機關處理自己的事務。一般而言，自治與官治是相對立的，國家在處理地方行政時，如係採官治方式，則係以自己所派出之機關或官吏處理之；如係採自治，則是由地方的居民以自己的機關處理地方的行政。而地方自治在理論的發展上，也產生了兩個理論要素，一為住民自治（德文為 *Bürgerliche Selbstverwaltung*），另一則為團體自治（德文為 *Körperliche Selbstverwaltung*），前者之意，為一定地區內之地方事務，應基於地方居民之意思，由地方居民自己或其代表，在自己之責任與創意下處理之，而後者則意味著：以一定地區為基礎的地方團體，具有獨立於國家之外的法律人格，並具有自己的目的、事務與權能（亦即所謂的自治事務與自治權），用自己的機關在自己的任責上，處理自己的事務（註三六）。住民自治的思想，是在英國地方自治的歷史中所蘊育產生的，其所強調的就是民主主義，地方公共事務的運作，必須基於民主政治之原則，由地方居民直接或間接參與，而團體自治的思想則是德國公法學的產物，這一思想，是思考國家與地方自治彼此關係的重要原理，也

（註三六） 久世公堯，地方自治制度，第一法規出版株式會社，昭和 45，頁 1，神崎治一郎，條例規則直接請求，第一法規出版株式會社，昭和 45，11 版發行，頁 8；同張正修，前揭文，頁 3。引自張正修，前揭文，頁 89-131。

（註三七） 久世公堯，地方自治制度，第一法規出版株式會社，昭和 45(1970)，11 版發行，頁 7。引自張正修，前揭文，頁 89-131。

是地方自治權理論的基礎(註三七)。地方自治的許多理論，皆是以此二要素為探討之出發點，也因此，地方政府是否具有自治之地位，便成為探討自治權的基本前提，而地方自治立法權係地方自治權之一，當然地，探討地方自治立法權之有無前，必先確認地方政府是否具有自治之地位。

三、省市、縣市自治地位之探討

從憲法第十章「中央與地方之權限」與第十一章「地方制度」之規定來看，憲法是很明確保障省與縣的自治地位的。首先，憲法一〇八條第一項第一款規定：省縣自治通則為中央立法之事項，而執行則分由中央或省縣為之。同時，第一百一十二條規定：「省得召集省民代表大會，依據省縣自治通則，制定省自治法，但不得與憲法抵觸。」；而第一百二十二條亦規定：「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抵觸。」從上述這些條文的規定內容來看，中央制定「省縣自治通則」以為省制定省自治法、縣制定縣自治法之依據，已是明顯保障省、縣為自治單位之地位。這些規定在一九九二年第二屆國民大會臨時會的修憲過程中被凍結，而另以憲法增修條文第十七條之規定：「省、縣(市)地方制度，另以法律定之，不受憲法第一百〇八條第一項第一款，第一百一十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制」取代之，但是省縣之自治地位，仍舊未變，此觀諸憲法第一百十條第一項第十一款：「其他依國家法律及省自治法賦予之事項」以及第一百二十一條：「縣實行縣自治。」之規定內容即可推知。

或有謂憲法第一百十條第一項第十一款所規定之省自治法應於增修條文第十七條通過後，已無適用之餘地。固然憲法第一百十條第一項第十一款規定中之省自治法，如依增修條文制訂前之憲法規定來看，應係指依憲法第一百一十二條規定由省民代表大會依據省縣自治通則所制定之省自治法而言，然憲法增修條文第十七條雖規定省之地方制度，另以法律定之，不受該條規定之限制，卻未對第一百十條第一項第十一款之規定加以修訂，顯然該文字當然應繼續適用，為求法體系之完整性，並使法解釋無前後矛盾之現象出現，此處所謂省自治法應指省本身所為之立法，亦即包括憲法第一〇九條所規定之省立法事項與憲法第一〇八條第二項所規定之省單行法規。也因此，省之自治地位受憲法保障，當然無可置疑。

至於省之外的直轄市，同樣地也被憲法保障其自治之地位，從憲法第一百十八條之規定：「直轄市之自治，以法律定之。」來看，即可清楚知悉；同樣地，省轄

市被保障其自治之地位，亦可由憲法第一百二十八條規定：「市準用縣之規定。」知其自治地位之保障與縣並無不同。

由於省市、縣市之自治地位係由憲法加以保障，因此，中央是不得以法律任意剝奪其地位的。然而省市、縣市之自治地位雖受憲法保障，於何種情況下，可認為其自治地位受中央立法之侵害，則因憲法規定、法律規定與理論發展會有不同之判斷與決論。

四、鄉鎮市自治地位之探討

有別於省市、縣市，對於鄉鎮市之自治地位，憲法及增修條文並未加以規定，但一九三九年國民政府所公布之「縣各級組織綱要」以及一九四一年所公布之「鄉鎮組織暫行條例」均規定鄉鎮實施地方自治，而依憲法第一〇八條規定由行政院送請立法院審議之「省縣自治通則草案」亦為同樣規定（註三八）。一九五〇年由台灣省政府擬訂，報行政院核定之「台灣省各縣市實施地方自治綱要」中，更將日本人所留下之市制包含在其規範對象內，規定鄉鎮市為法人，辦理自治事項，並受上級政府指揮監督，執行委辦事項（註三九）。也因此，經由上述內容之介紹，我們可清楚知悉，鄉鎮市之自治地位並無憲法上之保障，而係由省的單行法規賦予其自治地位。按法人之創設應由法律為之，但國內卻以省法規賦予鄉鎮市法人之地位，可謂違法。惟鄉鎮市具有法人地位已有四十多年，雖曰僅實施有限之權限，但亦實施自治四十多年，因此「省縣自治法草案」亦於第二條中規定鄉鎮市均為法人，依該法辦理自治事項，賦予其自治地位，因此，如「省縣自治法草案」通過之後，鄉鎮市將確實具有法律上自治之地位，惟不同於省市與縣市者的是鄉鎮市之自治地位非源於憲法，而係源於法律，其自治內涵將受法律變更甚大之影響。因此，探討鄉鎮市之自治立法權時，其與省市、縣市之自治立法權之內涵將有許多不同之處。

（註三八） 同張正修，前揭文，頁 158。

（註三九） 同張正修，前揭文，頁 117。

五、自治立法權與掃黑立法權之本質

(一)自治立法權理論

地方自治團體規章制定權（*Satzungsrecht der Gemeinde*（註四〇））、自治規章權（*Satzungsgewalt, Autonomie*（註四一））、制法權（*Rechtsetzung*）、地方自治乃垂直的權力分立（*verikale Gewaltenteilung*（註四二））。

如同前述，省（市）、縣（市）之地方自治與自治立法權，既然在憲法上被加以保障，則省（市）的法規制定權與縣（市）的規章制定權，係憲法上對省（市）、縣（市）所保障之自治立法權。在這種意義上，法規制定權，規章制定權（以下總稱為自治法規制定權），可稱為自主立法權或自治立法權。亦即，省（市）、縣（市）就其自己之事務，與國家行政機關制訂行政命令不同，可不論法律根據之有無，而制定自治法規。省（市）法規、縣（市）規章係自主立法，與行政命令之為國家法之性格不同，行政命令係以法律之委任為基礎，而所謂法律之委任，係指將本來應由法律所訂定事項之一部分，承認行政機關得以行政命令之形式訂定之，而行政命令所定者即為法律之補充，具有國家法之效力；而自治法規縱然係基於法律之委任而訂定，亦非為法律之補充而具有國家法之效力，而係由法律對自主立法之委任。也就是說自治法規，有時會具有國家法的層面，但其本質則為地方自治立法、地方自主立法（註四三）。自治法規與行政命令不同之處正是在此，而其與法

（註四〇） Oifried Seewald, *Kommunalrecht*, in: Arndt/Köpp/Oldiges/Schenke/Seewald/Steiner, *Besonderes Verwaltungsrecht— Ein Lehrbuch*, Heidelberg: C. F. Müller, 1984, S. 13-14.

（註四一） 法理基礎、要件與位階；程序與監督、應用範圍、法院監控。Oifried Seewald, aaO.

（註四二） Vgl. K. Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, 1962, S. 1 ff. 引自陳慈陽，中央與地方權限劃分問題之研究，政大法學評論第五十四期，1995/12，頁62。

（註四三） 張正修，法律與條例及其關係—以公害規制行政為中心，東京大學法學政治學研究所修士論文，1981，頁10-11。杉村章三郎，逐條解說自治要覽，光文書院，頁58；兼子仁、室力井編，別冊法學36號，地方自治法，頁46。田中二郎，條例之性質及其效力，收於「依法律行政之原理」，酒井壽店，昭和29（1954），頁336、343。引自張正修，前揭文，頁89-131。

律或上級法規衝突時之理論，會與行政命令與法律衝突時之理論不同，即在於其本質為自主立法之緣故。

此外，鄉鎮市之自治規約制定權，在憲法上雖未被保障其地位，但其為自治立法權則與省法規、縣規章並無不同，只不過保障會有所不同罷了。

(二)釋字第三八號解釋與縣市掃黑立法權

1954/08/27 釋字第三八號解釋〔解釋要旨〕認為：

『憲法第八十條之規定，旨在保障法官獨立審判，不受任何干涉，所謂依據法律者，係以法律為審判之主要依據，並非除法律以外與憲法或法律不相牴觸之有效規章，均行排斥而不用。至縣議會行使縣立法之職權時，若無憲法或其他法律之根據，不得限制人民之自由權利。』換言之，依據本號解釋之意旨，地方議會之掃黑立法權，在本質上，事關犯罪之界定（*Definitions-macht der Kriminalität*（註四四）），對人民之自由權利限制至為巨大，在無憲法或其他法律之根據，自不得為之。然而就自治立法權理論，該號解釋是否有當，仍有與地方權限、事務之關係進一步探究之必要。

肆、掃黑立法權與地方權限、事務之關係

一、掃黑立法與地方事務之分類

自治立法權所及範圍當然為屬於地方權限之事務，因而有必要先了解中央地方權限分配之情況，才能知自治立法權所及範圍。在探討中央與地方之權限分配時，實宜先對地方事務之分類做一介紹，如此對中央與地方權限分配之了解，將有甚大之助益。一般來說，地方所要處理的事務可分為：1. 固有事務、2. 委任事務、3. 委辦事務。所謂固有事務係指地方自治團體為增進其存立之目的——居民

（註四四） Clayton A. Harijen, *Crime and Criminalization*, (犯罪和犯罪化), 1974 Praeger Publishers, New York, 1976 Fourth Printing. Edward V. Schneier/Gross, Bertram, *Legislative Strategy – Shaping Public Policy*, New York: St. Martin's Press, 1993, 289p。

之福利——所提供之非權力性事務（例如，公共設施之設置、管理、事業之經營等），及與地方自治團體本身之存立有關之事務（例如：關於其組織之事務，關於其財政之事務等），而委任事務則係由法律或命令將國家之事務，委任給地方自治團體，使其分擔部分之事務。此一事務，在德國稱為法定事務，而在日本被稱為團體委任事務，因為它是由國家以法律授權方式，委由地方自治團體處理之事務。此一事務，基本上是隨著社會變化與國家事務多樣化、龐大化，而由中央制定法律加以規範，其執行則適於地方自己執行，因此，本身即為地方之事務。至於所謂委辦事務，原屬國家之事務，但由國家依法令將屬於其權限之事務委由地方行政首長管理執行。此一事務在日本稱為機關委任事務，因它係委任地方行政首長，而非委任地方自治團體，並以地方行政首長為國家手臂延伸之機關。在德國，此一事務稱為委任事務（註四五）。在國內，固有事務與委任事務，皆由地方自治團體處理，故合稱為自治事項，此與委辦事項係國家事務，委由地方行政首長以國家機關身分處理大不相同（註四六）。這三種事務的區分，在探討何者為國家事務，何者為地方事務？以及中央在地方處理地方事務時之干預程度等時，是非常重要的理論前提。

二、憲法規範中央與地方之權限分配

從團體自治的觀念來看，地方自治團體有權處理屬於其團體之事務，已於第一章中加以說明，唯何者為屬於地方自治團體有權處理之事務？則因憲法、法律之規定與理論之發展，而有不同的界定。地方自治團體既然擁有自治立法權，當然其立法所能規定的事項必須是屬於地方自治團體有權處理之事務。在探索此種自治事務理論發展之前，首先讓我們看一下我國憲法對於地方自治團體所得處理之事務所做之有關規定：

我國憲法第十章「中央與地方之權限」首先對中央與地方的事務區分為四種：（一）中央立法並執行之事項（第一百〇七條）；（二）中央立法並執行或交由省縣執行之事項（第一百零八條）；（三）省立法並執行或交由縣執行之事項（第一

（註四五） 小高岡、阿部泰隆、村上武則合著，地方自治法入門，有斐閣，1978，後藤一部編彙，各國之地方自治制度，敬文堂，1997再版發行，頁351。引自張正修，前揭文，頁89-131。

（註四六） 蒲慶玖，地方政府與自治，五南圖書出版公司，1991，初版2刷，頁138、139。

百零九條)；(四)縣立法並執行之事項(第一百十條)。而中央立法並執行之事項有：

- 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、其它憲法所定關於中央之事項。

顯然地，上述這十三種事項可稱為中央專屬事項，地方當然不得立法、處理。

至於中央立法並執行或交由省縣執行之事項有：

- 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、二省以上之水路交通運輸。
- 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。

因此，很顯然地，一〇八條所規定之事項，全由中央立法，而執行則分別由中央、省、縣執行。又在理論上，中央立法交由省、縣執行之事項，即為前面所述之委任事務，其本身亦為自治事務，但由於其事務一般在有全國一致性之規定、標準為妥，故由中央立法後，全國性之事務由中央執行，而地方性之事務則交由省、縣執行。也由於此等事務，如係地方性之事務，則為自治事務，所以一零八條二項規定，省得就各款事務制定單行法規，惟不得抵觸法律。

至於省立法並執行或交由縣執行之事項依憲法一〇九條規定有：

- 一、省教育、衛生、實業及交通。
- 二、省財產之經營及處分。
- 三、省市政。
- 四、省公營事業。
- 五、省合作事業。
- 六、省農林、水利、漁牧及工程。
- 七、省財政及省稅。
- 八、省債。
- 九、省銀行。
- 十、省警政之實施。
- 十一、省慈善及公益事項。
- 十二、其他依國家法律賦予之事項。

該條規定之特質與憲法一〇八條有不同之處，蓋此處所規定之事務皆冠有「省」字，因此，這些事務，除十二款所規定其他依國家法律賦予之事項外，基本上應是省專屬之自治事務，自應由省立法，亦應由省執行。惟本條規定得由省立法交由縣執行之事務，當然亦應為委任事務。惟我國憲法制定當時，此一規定並非制定

的很妥當，因為該條一項一款至十一款（第三款之省市政除外）所規定之事項與一百十條一項一款至十款所規定之事項同，所不同者為一〇九條一項各款所規定之事項皆冠以「省」字，而一百十條一項各款所規定之事項則加上「縣」字，因此，很可能產生省立法交由縣執行之事務與縣立法並執行之事務重疊矛盾的現象。如同後面所述，一百十條一項各款事務既為縣專屬事項，則一〇九條一項各款所規定省立法並交由縣執行之事項，應解釋為省僅就各該款事，基於全省一致之性質加以立法，而其執行與各該縣對各該事項之詳細法，則為縣之專用權限。

至於縣立法並執行之事項有：

- 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、縣財稅及縣稅
- 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。

這些事務除第十一款「其他依國家法律及省自治法賦予之事項」外，可謂縣專屬之自治事項。

綜上所述，對於憲法一〇七條至一百十條之規定，如稍加整理，則我們可認為中央的權限有 1. 一〇七條所規定之中央專屬事務與 2. 一〇八條所規定由中央立法並執行之事務。而屬於省權限的事務則有：1. 一〇九條第一項第一款至第十一款之專屬事務與 2. 一〇八條由中央立法交由省執行之委任事務；3. 一〇九條第一項第十二款所規定之「其他依國家法律所賦予之事項」，此一事項有可能是固有事務，亦可能是委任事務。至於縣有權限之事務則有：1. 一百十條第一項第一款至第十款的專屬事務；2. 一〇八條由中央立法交由縣執行之委任事務；3. 一九〇條一項各款所規定由省立並交由縣執行之委任事務；4. 一百十條第一項所規定之下其他依國家法律及省自治法賦予之事項」，此一事項可能是固有事務，亦可能是委

任事務。

從上述規定來看，憲法對省、縣之自治事項係採列舉方式，並對中央得立法執行之事項特別列舉。至於上述列舉以外之事務，其歸屬則依事務性質決定之。依憲法一百十條之規定，事務有全國一致之性質者屬於中可能有立法院依一百十一條與一百十條一項十一款規定所賦予之固有事務（包含立法所列舉之事務）與委任事務，與省依一〇九條規定所立法並交由縣執行的委任事務及省依一百十條一項十一款規定所賦予之固有事務（含省立法所列舉之專屬事項）與委任事務。如以圖表列示省縣之權限與事務則可以下表顯示之：

省：

- 一、憲法之專屬事項：一〇九條一項一款至十一款。
- 二、憲法上中央立法交其執行之委任事項：一〇八條一項一款二十款。
- 三、中央立法賦予之固有事務（含列舉之專屬事項）與委任事務一百十一條，一〇九條一項十二款。

縣：

- 一、憲法上之專屬事項：一百十條一項第一款至十款。
- 二、憲法上中央立法交其執行之委任事項：一〇八條一項一款二十款。
- 三、憲法上省立法交及執行之委任事項：一〇九條一項一款至一款（省之立法應僅為全省一致性之標準立法）。
- 四、中央立法賦予之固有事務（含列舉之專屬事項）與委任事務一百十一條、一百十條一項十一款。
- 五、省立法賦予之固有事務（含列舉之專屬事項）與委任事務：一百十條一項十一款。

從上表對省、縣事務之整理來看，省縣事務可從兩個層次來分析：

為憲法上有明文列舉之專屬事項與委任事務，而另一則為憲法上未明文舉，僅以抽象概括性原則所規定之事務，而此一事務係地方固有事務或委任事務，則憲法僅規定「由立法院解決」或「依法律或省自治法所賦予」之字眼，因此，上級立法機關對此一概括而未列舉之事務，具有很大之規範權限，其可採列舉方式於法律或省法規定省縣之專屬事務，亦可以以概括性原則全權賦予地方處理固有事務之權

限，亦可以個別之法令或省法規將國家事務以委任事務之方式委由地方處理。事實上，探討地方自治團體之立法權時，必須依據此一分類去分析，如此，國內自治立法權之理論，將容易確立其體系，國外先進國家已有許多理論已依據上述之此種事務分類而確立，參考彼等理論之發展，將可對「省縣自治法」、「直轄市自治法」之規定提供適切的批判，並為今後地方自治之發展提供整個理論基礎與架構（註四七）。

省縣自治法第 10 條

省民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民之權利如下：

- 一、對於地方公共設施有使用之權。
- 二、對於地方教育文化、社會福利事項，有依法享受之權。
- 三、對於地方自治事項有依法行使創制、複決之權。
- 四、對於地方政府資訊有依法請求公開之權。
- 五、其他法律及自治法規賦予之權利。

三、舊「省縣自治法」中的地方事務規定

（一）省自治事項之規定方式及其範圍

地方自治團體既然擁有立法權，當然其立法所能規定的事項必須是與當該地方自治團體之事務有關事項，已如前述。關於這一點，「省縣自治法」分別於第十一條、第十二條、第十三條規定了省自治事項，縣（市）自治事項與鄉（鎮、市）自治事項。第十一條規定了下列各款為省自治事項：

- 一、省教育、衛生、實業及交通。
- 二、省財產之經營及處分。
- 三、省市政。
- 四、省公營事業。
- 五、省合作事業。
- 六、省農林、水利、漁牧及工程。
- 七、省財政及省稅。

（註四七） 同張正修，前揭文，頁17-24 ;41。

八、省債。

九、省銀行。

十、省警政之實施。

十一、省慈善及公益事項。

十二、其他依法律賦予或不抵觸中央法規之事項。

此一規定除第十二款在文字上與憲法一〇九條一項十二款之規定不正同外，實際上是把憲法一〇九條一項一款至十一款之省專屬事項重抄一篇。「省縣自治法草案」這一個條文對於屬於省之權限；事務之規定有幾個特色與問題點：

(a) 憲法一〇九條一項一款至十一款之事項，在憲法上係將之稱為省立法並執行或交由縣執行之事項，而省縣自治法草案則將之稱為自治事項，很然地，省縣自治法草案有縮小省自治權之嫌疑，蓋憲法一〇八條一項一款至二十款之事項，雖為中央立法交由省執行之委任事務，然亦為自治事項。事實上，憲法一〇八條一項二款至：十款之各項事務，目前皆以有法律、命令規定，然多屬集權之規定，早已違憲，草案中未加規定，似有意逃避憲法上之規範，以使違憲之法令繼續存在。

(b) 該法第十一條十二款規定之方式為：未列舉之事項，除法律所賦予者外，不抵觸中央法規之事務為省之自治事項。因此，未列舉舉事項中，基本上是否為地方事務，須先視有無法律賦予，如有法律賦予者應為委任事務（蓋此一事務係由個別法規賦予），而其他無法律規定者，則皆為地方之事務，省得於不抵觸法律範圍內加以規範，此即德國所謂「全權性原則(Prinzip der Allzuständigkeit (註四八))」。惟草案雖採所謂全權性原則規定，表面上似忽賦予省相當大的自治權限，然而因未列舉之事務多已有法令規定存在，這使全權性原則之規定大失其意義，省能制訂的自治事務範圍實際上相當有限。

(c) 草案中對固有事務與委任事務未加區分，如此一來，憲法中所規定屬省之專屬事項之固有事務，即可能被中央任意立法而遭到中央立法之侵害，草案中將省專屬事項僅如此規定為自治事項，實有令中央以立法方式侵害省專屬權限之嫌疑。

(註四八) 宮崎辰雄，歐米地方自治權之研究，勁草書房，昭和 55 (1980)，頁 87。引自張正修，前揭文，頁 89-131。

(二)縣(市)自治事項之規定方式及其範圍

至於縣的自治事項，省縣自治法第十二條則規定了下列各款為其自治事項：

- 一、縣(市)教育、衛生、實業及交通。
- 二、縣(市)財產之經營及處分。
- 三、縣(市)公營事業。
- 四、縣(市)合作事業。
- 五、縣(市)農林、水利、漁牧及工程。
- 六、縣(市)財政及縣(市)稅。
- 七、縣(市)債。
- 八、縣(市)銀行。
- 九、縣(市)警衛之實施。
- 十、縣(市)慈善及公益事項。
- 十一、其他依法律、省自治法規賦予或不抵觸中央法規、省自治法規之事項。

此一規定有下列的問題點與特色：

(a) 憲法中對於省轄市之權限並未直接規定，僅於一百二十八條規定：「市準用縣之規定」。而本條則不僅只規定縣之自治事項，亦將縣之自治事項規定為省轄市之自治事項，顯然是依據憲法一百二十八條之規定，將縣之自治事項準用於省轄市之自治事項上。

(b) 本條實際上係將憲法一百十條一項一款至十一款由縣立法並執行之事項規定為縣自治事項，而其十二款對一至十一款所列舉之自治事項以外之事項，基本上與對省未列舉之事項採同樣規定，其問題點詳見前述(b)之說明。

(c) 憲法一〇八條一項一款至二十款之事，係由中央立法交由縣執行之委任事務，亦為縣自治事項，而憲法一〇九條所規定由省立法交縣執行之事項亦然，然本條卻未對之加以規定，顯然有意縮小縣之自治權限。

(d) 本條除列舉憲法所規定之「縣立法並執行之事項」為縣自治事項外，並未對未列舉事項再特別列舉若干事項為自治事項，相反地，本條規定如與「台灣省各縣市實施地方自治綱要」第十五條規定相比，反而顯示出省縣自治法不敢將自治綱要所規定之自治事項，全數列入草案內。按自治綱要第十五條規定縣市之自治事

項爲：

- 一、縣、市自治之規劃。
- 二、縣、市所屬行政區域之調整事項。
- 三、縣、市公職人員選舉罷免之執行事項。
- 四、縣、市辦理之地政事項
- 五、縣、市教育文化事業。
- 六、縣、市衛生事業。
- 七、縣、市農、林、漁、牧事業。
- 八、縣、市水利事業。
- 九、縣、市交通事業。
- 十、縣、市公用及公營事業。
- 十一、縣、市公共造產及觀光事業。
- 十二、縣、市工商管理。
- 十三、縣、市建築管理。
- 十四、縣、市財政、縣、市稅及縣、市債。
- 十五、縣、市銀行。
- 十六、縣、市警衛之實施。
- 十七、縣、市戶籍登記與管理事項。
- 十八、縣、市國民住宅興建及管理事項。
- 十九、縣、市合作事業。
- 二十、縣、市公益慈善事業及社會救助與災害防救事項。
- 二十一、縣、市人民團體之輔導事項。
- 二十二、縣、市國民就業輔導事項。
- 二十三、縣、市勞工、婦幼、老人、殘障福利及其他社會福利事項。
- 二十四、縣、市社區發展事項。
- 二十五、縣、市有關文化之古籍、古物及古蹟保存之執行事項。
- 二十六、縣、市文獻編撰事項。
- 二十七、縣、市端正禮俗及心理建設推行事項。
- 二十八、縣、市新聞事業。
- 二十九、與其他縣、市合辦之事業。

三十、其他依法賦予之自治事項。

如將二者相比較，除實業、工程等字不見於自治綱要第十五之規定外，顯然地，自治綱要所規定之縣市自治事項超過該法規定甚多。固然，自治綱要係行政命令，其所規定之自治事項雖多，但不能發揮實效，固無疑問，但如果將之一一規定於法律中，則縣將可以之為自治事項抵抗中央的侵害，中央如欲收回其權限，必須修改法律，其程序較為複雜且不易完成修改。因此，對憲法未列舉之事項，採列舉方式並以全權原則之規定相互配合，對地方自治之保障，可謂最佳。然而該法第十二條大幅縮小自治綱要所規定之自治事項，其意無非在於縮小縣的自治權限。

(e) 對固有事務與委任事務未加區分，如此很容易造成屬於憲法中所規定之縣專屬事項之固有事務，被中央或省任意立法以為委任事務而加以侵害。

(三) 鄉鎮市自治事項之規定方式及其範圍

鄉鎮市並未具備憲法上之地位，對於其自治事項，省縣自治法草案第十三條規定了下列各款為自治事項：

- 一、鄉（鎮、市）教育、衛生及交通事項。
- 二、鄉（鎮、市）財產之經營及處分。
- 三、鄉（鎮、市）公營事業。
- 四、鄉（鎮、市）合作事業。
- 五、鄉（鎮、市）農林、水利、漁牧及工程。
- 六、鄉（鎮、市）財政事項。
- 七、鄉（鎮、市）慈善及公益事項。
- 八、其他依法律或省、縣自治法規賦予之事項。

該條規定的特色與問題點可歸納為如下幾點：

(a) 鄉鎮市的自治事項，完全是由法律授權所賦予，並無憲法上之保障；但省縣自治法草案既賦予其自治事項之管理權限，則鄉鎮市仍得據以對抗中央立法之侵害，中央如欲收回，仍必須修改設法才能為之，此對防止中央之立法侵害，仍有相當之阻礙作用。

(b) 鄉鎮市之自治事項完全採取所謂的列舉主義，該條一款至七款清楚具體列舉了地方自治事項，而對未列舉之事項，則不採「全權性原則」之規定方式，反

係採完全的法律授權主義，亦即只有在法律或省、縣自治法規賦予時，鄉鎮市才有權限以之為自治事項。此一規定已清楚顯示鄉鎮市只有在法律、省、縣自治法規有具體規定時，才有自治權限。

(c) 由於省縣自治法草案未將自治事項清楚分為固有事務與委任事務，因此，中央、省、縣即可能任意以立法方式使之成為委任事務而侵害其自治權限。

(d) 本條列舉了七款鄉鎮市具體之自治事務，與縣之自治事務相比，少了鄉鎮市稅、公債、銀行、警衛之規定，固然公債、銀行是否得由鄉鎮市為之，爭論較少，一般也較偏向否定的看法，但稅與警衛則未必全然如此，如此之規定，使得鄉鎮市角色大為縮減，尤其在與「台灣省各縣市實施地方自治綱要」第十六條所規定之鄉鎮市自治事項相比時，其權限可謂更加縮小。綱要十六條規定下列各款為鄉鎮市之自治事項：

- 一、鄉鎮縣轄市自治之規劃。
- 二、村里區域之調整事項。
- 三、鄉鎮縣轄市公職人員選舉罷免之執行事項。
- 四、鄉鎮縣轄市教育文化事業。
- 五、鄉鎮縣轄市衛生事業。
- 六、鄉鎮縣轄市農、林、漁、牧事業。
- 七、鄉鎮縣轄市水利事業。
- 八、鄉鎮縣轄市交通事業。
- 九、鄉鎮縣轄市公用及公營事業。
- 十、鄉鎮縣轄市公共造產及觀光事業。
- 十一、鄉鎮縣轄市財政事項。
- 十二、鄉鎮縣轄市合作事業。
- 十三、鄉鎮縣轄市公益慈善事業及社會救助與災害防救事項。
- 十四、鄉鎮縣轄市社區發展事業。
- 十五、於其他鄉鎮縣轄市合辦之事業。
- 十六、其他依法賦予之自治事項。

顯然地，鄉鎮市之社區事業、社會救助、災害防救、公共財產、觀光事業、公職人員選罷執行等皆已消失，因此，省縣自治法草案中的鄉鎮市地位已大幅萎縮。

四、直轄市自治事項之規定方式及其範圍

至於直轄市，如同前述，雖具有憲法所保障之自治地位，但憲法並未規定其權限，而僅於一百十八條規定：「直轄市之自治，以法律定之。」對於直轄市之自治事項，「直轄市自治法草案」第十條第一項規定了下列各款為市自治事項：

- 一、市公職人員選舉罷免之實施事項。
- 二、市教育文化及新聞事項。
- 三、市衛生環保事項。
- 四、市農、林、漁、礦及水利事項。
- 五、市交通及觀光事項。
- 六、市財產之經營及處分。
- 七、市公用及公營事業。
- 八、市都市計劃、國民住宅、建築管理及工商管理事項。
- 九、市財政、市稅捐及市債。
- 十、市銀行及市合作事業。
- 十一、市警政及警衛之實施事項。
- 十二、市勞工行政及國民就業服務事項。
- 十三、市社會福利及人民團體之輔導事項。
- 十四、市禮俗及宗教輔導事項。
- 十五、與其他省（市）合辦之事業。
- 十六、其他依法律賦予或不牴觸中央法規之事項。

這條規定的特色與問題點，可歸納如下：

（a）直轄市之自治事項多於省之自治事項，例如市公職人員選罷之實施、市文化、新聞、觀光、公用事業、都市計劃、國民住宅、建築管理、工商管理、勞工行政、國民就業服務、人民團體之輔導、禮俗、宗教輔導、與其他省市合辦之事業等，皆為市之自治事項，而省之自治事項則無此等事項之規定。

（b）該條對未列舉之市自治事項之規定方式與對省縣自治法草案第十一條之規定方式一樣，其問題亦如前述。

（c）該條未區分固有事務與委任事務，其弊端已於前面有述，此處不再重複

(註 22)。

(d) 由於直轄市之自治事項，未具憲法保障之地位，將會因個別法律之規定，而成爲委任事務，其遭中央立法之干涉，將大於省縣之自治事項。

五、現行憲法增修條文與地方制度法之立法

(一)現行憲法增修條文

現行憲法增修條文第九條於 1997/7/21 修正完成，其中明訂省、縣地方制度，應包括下列各款，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，其中一人爲主席，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。

第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長之任期至我國八十七年十二月二十日止，台灣省議會議員及台灣省省長之選舉自第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長任期之屆滿日起停止辦理。台灣省議會議員及台灣省省長之選舉停止辦理後，台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律爲特別之規定。

(二)地方制度法之立法

而地方制度法亦於 1999/1/25 公布，於地方制度法第一條中規定，本法依現行憲法第一百十八條及現行憲法增修條文第九條第一項制定之。地方制度依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律之規定。並於第二條明示本法用詞之定義如下：

一、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。省政府爲行政院派出機關，省爲非地方自治團體。

二、自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自爲立法並執行，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。

三、委辦事項：指地方自治團體依法律、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。

地方制度法並於第十八條規定了下列各款為直轄市自治事項：

一、關於組織及行政管理事項如下：

- (一) 直轄市公職人員選舉、罷免之實施。
- (二) 直轄市組織之設立及管理。
- (三) 直轄市戶籍行政。
- (四) 直轄市土地行政。
- (五) 直轄市新聞行政。

二、關於財政事項如下：

- (一) 直轄市財務收支及管理。
- (二) 直轄市稅捐。
- (三) 直轄市公共債務。
- (四) 直轄市財產之經營及處分。

三、關於社會服務事項如下：

- (一) 直轄市社會福利。
- (二) 直轄市公益慈善事業及社會救助。
- (三) 直轄市人民團體之輔導。
- (四) 直轄市宗教輔導。
- (五) 直轄市殯葬設施之設置及管理。

(六) 直轄市調解業務。

四、關於教育文化及體育事項如下：

- (一) 直轄市學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。
- (二) 直轄市藝文活動。
- (三) 直轄市體育活動。
- (四) 直轄市文化資產保存。
- (五) 直轄市禮儀民俗及文獻。

(六) 直轄市社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。

五、關於勞工行政事項如下：

(一) 直轄市勞資關係。

(二) 直轄市勞工安全衛生。

六、關於都市計畫及營建事項如下：

(一) 直轄市都市計畫之擬定、審議及執行。

(二) 直轄市建築管理。

(三) 直轄市住宅業務。

(四) 直轄市下水道建設及管理。

(五) 直轄市公園綠地之設立及管理。

(六) 直轄市營建廢棄土之處理。

七、關於經濟服務事項如下：

(一) 直轄市農、林、漁、牧業之輔導及管理。

(二) 直轄市自然保育。

(三) 直轄市工商輔導及管理。

(四) 直轄市消費者保護。

八、關於水利事項如下：

(一) 直轄市河川整治及管理。

(二) 直轄市集水區保育及管理。

(三) 直轄市防洪排水設施興建管理。

(四) 直轄市水資源基本資料調查。

九、關於衛生及環境保護事項如下：

(一) 直轄市衛生管理。

(二) 直轄市環境保護。

十、關於交通及觀光事項如下：

(一) 直轄市道路之規劃、建設及管理。

(二) 直轄市交通之規劃、營運及管理。

(三) 直轄市觀光事業。

十一、關於公共安全事項如下：

(一) 直轄市警政、警衛之實施。

(二) 直轄市災害防救之規劃及執行。

(三) 直轄市民防之實施。

十二、關於事業之經營及管理事項如下：

(一) 直轄市合作事業。

(二) 直轄市公用及公營事業。

(三) 與其他地方自治團體合辦之事業。

十三、其他依法律賦予之事項。

地方制度法並於第十九條規定了下列各款為縣（市）自治事項：

一、關於組織及行政管理事項如下：

(一) 縣（市）公職人員選舉、罷免之實施。

(二) 縣（市）組織之設立及管理。

(三) 縣（市）戶籍行政。

(四) 縣（市）土地行政。

(五) 縣（市）新聞行政。

二、關於財政事項如下：

(一) 縣（市）財務收支及管理。

(二) 縣（市）稅捐。

(三) 縣（市）公共債務。

(四) 縣（市）財產之經營及處分。

三、關於社會服務事項如下：

(一) 縣（市）社會福利。

(二) 縣（市）公益慈善事業及社會救助。

(三) 縣（市）人民團體之輔導。

(四) 縣（市）宗教輔導。

(五) 縣（市）殯葬設施之設置及管理。

(六) 市調解業務。

四、關於教育文化及體育事項如下：

(一) 縣（市）學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。

(二) 縣（市）藝文活動。

(三) 縣(市)體育活動。

(四) 縣(市)文化資產保存。

(五) 縣(市)禮儀民俗及文獻。

(六) 縣(市)社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。

五、關於勞工行政事項如下：

(一) 縣(市)勞資關係。

(二) 縣(市)勞工安全衛生。

六、關於都市計畫及營建事項如下：

(一) 縣(市)都市計畫之擬定、審議及執行。

(二) 縣(市)建築管理。

(三) 縣(市)住宅業務。

(四) 縣(市)下水道建設及管理。

(五) 縣(市)公園綠地之設立及管理。

(六) 縣(市)營建廢棄土之處理。

七、關於經濟服務事項如下：

(一) 縣(市)農、林、漁、牧業之輔導及管理。

(二) 縣(市)自然保育。

(三) 縣(市)工商輔導及管理。

(四) 縣(市)消費者保護。

八、關於水利事項如下：

(一) 縣(市)河川整治及管理。

(二) 縣(市)集水區保育及管理。

(三) 縣(市)防洪排水設施興建管理。

(四) 縣(市)水資源基本資料調查。

九、關於衛生及環境保護事項如下：

(一) 縣(市)衛生管理。

(二) 縣(市)環境保護。

十、關於交通及觀光事項如下：

(一) 縣(市)管道路之規劃、建設及管理。

(二) 縣(市)交通之規劃、營運及管理。

(三) 縣(市)觀光事業。

十一、關於公共安全事項如下：

(一) 縣(市)警衛之實施。

(二) 縣(市)災害防救之規劃及執行。

(三) 縣(市)民防之實施。

十二、關於事業之經營及管理事項如下：

(一) 縣(市)合作事業。

(二) 縣(市)公用及公營事業。

(三) 縣(市)公共造產事業。

(四) 縣(市)與其他地方自治團體合辦之事業。

十三、其他依法律賦予之事項。

地方制度法並於第二十條規定了下列各款為鄉(鎮、市)自治事項：

一、關於組織及行政管理事項如下：

(一) 鄉(鎮、市)公職人員選舉、罷免之實施。

(二) 鄉(鎮、市)組織之設立及管理。

(三) 鄉(鎮、市)新聞行政。

二、關於財政事項如下：

(一) 鄉(鎮、市)財務收支及管理。

(二) 鄉(鎮、市)稅捐。

(三) 鄉(鎮、市)公共債務。

(四) 鄉(鎮、市)財產之經營及處分。

三、關於社會服務事項如下：

(一) 鄉(鎮、市)社會福利。

(二) 鄉(鎮、市)公益慈善事業及社會救助。

(三) 鄉(鎮、市)殯葬設施之設置及管理。

(四) 鄉(鎮、市)調解業務。

四、關於教育文化及體育事項如下：

(一) 鄉(鎮、市)社會教育之興辦及管理。

(二) 鄉(鎮、市)藝文活動。

- (三) 鄉(鎮、市)體育活動。
- (四) 鄉(鎮、市)禮儀民俗及文獻。
- (五) 鄉(鎮、市)社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。

五、關於環境衛生事項如下：

鄉(鎮、市)廢棄物清除及處理。

六、關於營建、交通及觀光事項如下：

- (一) 鄉(鎮、市)道路之建設及管理。
- (二) 鄉(鎮、市)公園綠地之設立及管理。
- (三) 鄉(鎮、市)交通之規劃、營運及管理。
- (四) 鄉(鎮、市)觀光事業。

七、關於公共安全事項如下：

- (一) 鄉(鎮、市)災害防救之規劃及執行。
- (二) 鄉(鎮、市)民防之實施。

八、關於事業之經營及管理事項如下：

- (一) 鄉(鎮、市)公用及公營事業。
- (二) 鄉(鎮、市)公共造產事業。
- (三) 與其他地方自治團體合辦之事業。

九、其他依法律賦予之事項。

地方制度法對於直轄市、縣市及鄉鎮市自治事項規定的特色及問題點歸納如下：

(a) 地方制度法以分門別類之方式規定直轄市、縣市及鄉鎮市之自治事項，且在各大類下之細目規定亦較「省縣自治法」及「直轄市自治法」所規定者詳細得多。在直轄市及縣市方面，規定之自治事項，其中包括有：組織及行政管理、財政、社會服務、教育文化及體育、勞工行政、都市計畫及營建、經濟服務、水利、衛生及環境保護、交通及觀光、公共安全、事業之經營與管理等十二大類；在鄉鎮市方面，包括有：組織及行政管理、財政、社會服務、教育文化及體育、環境衛生、營建、交通及觀光、公共安全、事業之經營與管理等。

(b) 地方制度法並未區分固有事務及委任事務，其弊端如前所示。

六、問題總結

透過上面對舊「省縣自治法」、舊「直轄市自治法」及「地方制度法」中有關省市、縣市、鄉鎮市自治事項之規定方式加以說明後，此種規定方式有許多共同之問題點：

1. 委任事務、固有事務未區分清楚。
2. 未列舉之事項，除鄉鎮市外，採法律授權之方式賦予地方自治事項（主要為委任事務），未授權者才成為地方之事務（此即全權性原則）。但由於現有法律規定已甚多，地方得自主決定之事務不多。
3. 憲法中對省、縣之委任事務未加規定為自治事項。
4. 對鄉鎮市自治事務完全採法律授權方式，比照大陸法系國家所發展之全權性原則理論，可謂倒退之規定方式。

（未完待續）