

# 掃黑立法與地方自治-兼論中央與地方警察權限之分配（下）\*

鄭昆山●

## 目 次

七、我國中央與地方警察權限在憲法上之分配	三、日本中央地方事務分配之理論與法律條例衝突理論
(一)概說	(一)日本中央與地方事務之分配
(二)現行中央與地方警察權限分配	(二)自治法規與法律、上級自治法規之衝突—省縣自治法與直轄市自治法之規定
(三)競合執行	(三)日本之法律條例衝突理論
(四)我國中央與地方警政權限之憲法分析	四、國外警察權限分配之比較
伍、各國自治立法與警察權限分配之比較	五、我國中央與地方警政權限之分析與檢討
一、聯邦國家權限分配理論之發展	陸、結論
(一)聯邦制之特色與類型	
(二)美國聯邦政府與州政府之權限分配	
(三)德國聯邦與邦權限分配之方式	
二、美國市憲章制度與自治立法權之關係	

## 七、我國中央與地方警察權限在憲法上之分配

### (一)概說

就憲法而言，憲法有關警政之規定，在憲法第十章，中央與地方權限之劃分。

\* 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。

第一百零八條「警察制度」由中央立法並執行之，或交由省縣執行之；第一百零九條「省警政之實施」由省立法並執行之，或交由縣執行之；第一百十條「縣警衛之實施」由縣立法並執行。從憲法對警政系統之安排可以看出，警政系統並未明確定位；而警政在中央與地方的權限劃分標準上，顯然亦未確定，在權限的分配上統以由中央立法並執行之或交由省縣執行之的模式，仍未闡明究何屬中央？何屬地方？此實乃為今日警政體制亂源之原因。

而警察法係依據憲法第一百零八條制定，為國家警察政策與警察權運作最根本、最重要的法律。該法施行迄今，已近四十年，幾無修訂，其施行細則亦然。當中就中央與地方警察權限之分配，其立法與執行事項，觀之該法並不能提供吾人清晰之答案；且施行細則第三、四、五條之規定，似已使地方僅有執行權而無立法權，地方警察自治事項不知何在？如此條文，包括地方自治法規中，有關警察權限諸事項，是否均已符合憲法，警察中央與地方均權之規定，並已落實地方自治之精神，不無疑義。

其次，在警察組織、編制及業務權限方面，目前的組織體系，是否疊床架屋，逾越憲法與法律的規定？內政部與警政署的關係如何？警政署是否為全國最高治安機關？警政總署有否必要成立？應歸於那一機關管轄？而警政署與警務處究有何不同，合署辦公之界限何在？警察法中那有警務處這一個機關？是台灣省警務處長兼警政署副署長，或副署長兼省警務處長？何不北、高兩市警察局長，亦由副署長兼任，更能符合警察一條鞭化的政策？個中牽涉到省府是否虛級化，警務處是否裁併等問題，尚有待釐清。

再者，於行政指揮體系方面，由於憲法均權規定的籠統不確定，中央與地方行政首長，對警察機關的指揮權限，十分混亂，大多因人行政，而使警察行政指揮體系出現諸多詭異的現象。例如，台北縣核四廠違建拆除事件，地方與中央警察究應聽令何人？高雄一〇二五遊行，所謂「坐鎮指揮」是否逾越，有無妨害地方警察權之行使？凡此問題，在當前修憲地方自治法制化的同時，警察在各級地方行政體系上，其角色定位問題亦應及早做整體的規劃，以利警察行政效率的提昇與確定責任的歸屬。

此外，在人事任用權上，目前一切悉為中央所決定，地方行政首長與地方民意機關，幾無置喙餘地。此與地方自治之本旨乃大相逕庭，有違民主憲政的常規。故如前宜蘭縣長陳定南，對中央派任的縣警察局長「拒收」風波；無任用權的台北市黃大洲市長，卻對市警察局長提前退休案，有「姑予照准」之權，乃至最近台北市長陳水扁與警政署的任用風波。凡此在在都暴露出警察人事任用上混淆不清的糾

結，內政部、人事行政局、地方政府之間，各執一詞，令人無所適從，實有待吾人商榷。

### 1. 警察制度之意義

憲法是警察權發動之基礎，關於警察事權之劃分，憲法雖已規定中央與地方之警察權限，但所謂警察制度、省警政之實施、縣警衛之實施各項事權，則未列舉規定。警察法即依憲法第一百零八條第一項第十七款規定，警察制度由中央立法而制定。因此，凡警察法所規定者，均為警察制度之範疇。

- 1、憲法第一百零八條第一項第十七款規定「警察制度」，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。
- 2、警察法第三條第一項規定「警察官制、官規、教育、服制、勤務制度及其他全國性警察法制，由中央立法並執行之，或交由省、縣執行之。」
- 3、警察法施行細則第三條規定本法（警察法）第三條第一項由中央立法事項，計有：
  - (1)、警察官制，指中央與地方警察機關之組織編制等事項。
  - (2)、警察官規，指中央與地方各級警察人員之官等俸給職務等階，及官職之任免、遷調、服務、請假、獎懲、考績、退休、撫卹等事項。
  - (3)、警察教育制度，指警察教育之種類階段，及師資教材之標準等事項。
  - (4)、警察服制，指各級警察人員平日集會，及執行職務時著用服式等事項。
  - (5)、警察勤務制度，指警察勤務之單位組合勤務方式之基本原則事項。
  - (6)、其他全國性警察法制，指有關全國性警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業、建築、市容整理、戶口查察、外事處理，及上列五款以外之有全國一致性之法制。

依據上述法源，可知所謂「警察制度」其實質內容乃：

- (一)、警察官制，即各級警察機關之組織編制，由中央來立法者。如內政部警政署組織條例、中央警官學校組織條例、各省市警察學校組織通則等是。
- (二)、警察官規，實即警察人事制度之立法，如「警察人員管理條例」及其施行細則。
- (三)、警察教育，如「警察教育條例」。
- (四)、警察服制，如「警察服制條例」。
- (五)、警察勤務制度，如「警察勤務條例」。
- (六)、其他全國性警察法制，除上列五種以外，凡有涉及全國一致性者，如保安、

正俗、交通、衛生、消防、救災、營業、建築、市容整理、戶口查察、外事處理等及其他全國性之警察業務。如「社會秩序維護法」、「警械使用條例」、「槍砲彈藥刀械管制條例」、「消防法」、「集會遊行法」、「道路交通管理處罰條例」等均屬之。

上述規定，雖已使警察制度較為明確具體，惟仍有諸多問題留待研究。例如：

- 1、所謂中央「立法」，係僅指制定「法律」而言，抑或包括命令的層次。在解釋上，應認為可包含命令之層次，惟應以「委任命令」（法規命令）為原則。至於，中央警察機關之「職權命令」，應僅拘束該中央機關，而不當擴及地方警察機關。否則，地方事權將相對受限而萎縮。
- 2、第六點有關其他全國性警察法制，列舉頗多不甚合理之業務。因為以警察任務，主要在人權保障與治安維護觀之，如消防業務、建築、市容整理等，實無必要列入警察業務之範圍。況且現代行政分工日細，專業化需求日增，警察除權化（或稱脫警察化 Entpolizeilisierung）之趨勢漸顯，故應考慮交由其他行政機關負責執行，日後修改警察法時，自當列入修正。

## 2.現行中央警察制度與業務

### (1)內部警政署施政方針（註四九）

#### 八十五年度施政方針

策訂警政發展計畫，提升警察工作能力；加強警民合作，落實警勤區工作，強化各項犯罪偵防措施，有效維護社會安全；促進國際警察學術交流，推展國際警察關係。

#### 八十六年度施政方針

策訂警政發展計畫，提升警察工作能力；加強警民合作，落實警勤區工作，強化各項犯罪偵防措施，有效維護社會安全；促進國際警察學術交流，推展國際警察關係。

#### 八十七年度施政方針

策訂警政發展計畫，整頓警紀，拔擢廉能，精實教育訓練，提升警察執勤能力，加強警民合作，落實警勤區工作，強化各項犯罪偵防措施，有效維護社會安全。

### (2)內政部警政署沿革（註五〇）

近代警察始於清光緒二十七年（1901）裁汰綠營，改練巡警營。三十一年（1905）

（註四九） <http://203.69.105.1/npaa06.html>。

（註五〇） <http://203.69.105.1/npaa02.html>。

九月，正式創設巡警部。次年，改巡警部為民政部，另於其下設立警政司，主管全國警察事宜。1944年又於各省增設巡警道，負責全省的警政。警察制度至此始在我國確立。及至預備立憲將警務列為分年應辦新政之一，勒令全國督撫定期實施，計自辛丑以至宣統遜國，十年之間，警察機關及警察學校、巡警教練所等在全國各大城市紛紛成立。

民國成立以後，在中央，民政部改為內務部，內設警政司，京師內外城巡警總局改為京師警察廳；在地方，易各省巡警公所為省會警察廳，旋又改為全省警務處；省會商埠地方則改設警察局。1927年，國民政府奠都南京，改內務部為內政部，內仍設警政司，警察廳一律改稱公安局。廿五年沿舊稱，仍名首都警察廳及各省警務處、警察局，自此成為定制。抗戰勝利，1946/8/15將內政部原有之警政司擴充，改組為內政部警察總署。至三十八年四月政府南遷廣州，厲行機構緊縮，又將警察總署縮編為警政司，六十一年恢復警政署，並與臺灣省政府警務處合署辦公，至八十四年三月署處分隸。

### 警察任務

警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利（警察法第二條）。主要任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害；輔助任務為依法促進人民福利。又警察輔助任務指協助一般行政機關推行一般行政而言；其協助並應以遇有障礙非警察協助不足以排除或因障礙而有妨害安寧秩序時為限。（警察法施行細則第二條）

### 警察業務

- 一、警察業務，以警察組織法令規定之職掌事項為主；協助其他行政事項，除法律另有規定及警察法施行細則第二條第二項規定（警察輔助任務指協助一般行政機關推行一般行政而言；其協助並應以遇有障礙非警察協助不足以排除或因障礙而有妨害安寧秩序時為限）外，應以內政部同意之他種行政命令有規定者為限。（警察法施行細則第十條第一項第六款）
- 二、依警察法、內政部警政署組織條例、內政部警政署辦事細則等警察組織法令規定之警察業務職掌概有：
  - （一）整理市容及取締違規攤販事項。
  - （二）取締妨害風化（俗）行為及不良習俗事項。
  - （三）警備、警衛、警戒事項。
  - （四）戰時警務工作事項。
  - （五）興安、春安工作及執行戒嚴令事項。

- (六) 槍砲、彈藥、刀械管制及自衛槍枝管理事項。
- (七) 配合動員支援軍事作戰事項。
- (八) 義勇警察及山地青年選訓、編組、管理、運用事項。
- (九) 特殊地區警備治安事項。
- (十) 人民集會、遊行申復案件處理及其秩序維持事項。
- (十一) 人民陳情、請願秩序維護事項。
- (十二) 戶口查察事項。
- (十三) 戶籍行政之協調事項。
- (十四) 流動人口管理登記事項。
- (十五) 入出境人口通報事項。
- (十六) 戶口卡片建立、通報、運用事項。
- (十七) 查詢失蹤人口、行方不明人口事項。
- (十八) 安檢事項。
- (十九) 機場、港口初期應變演習事項。
- (二十) 查獲非法出入境人員、械彈、毒品等案件之協調處理事項。
- (二一) 船舶信號彈管制、協調處理事項。
- (二二) 海釣證件核發查驗事項。
- (二三) 電訊管制器材、電腦媒體進出口查驗事項。
- (二四) 防情通訊、警報設施及使用維護演練事項。
- (二五) 防空疏散避難及宣傳事項。
- (二六) 民間核、生、化防護及民防戰備之支援協調事項。
- (二七) 空襲防護、消防、醫護、救濟、供應及一般工作搶修之聯繫協調事。
- (二八) 民防組織之規劃及人力動員協調建議事項。
- (二九) 民防團隊之編裝及校視、點閱事項。
- (三十) 民防教育及隊團訓練、演習事項。
- (三一) 小型輪船、各型漁船及其操業人具編管訓練、演習、動員調配事項。
- (三二) 漁事組訓事項。
- (三三) 外國使領館、外國駐華機構及其官員安全維護事項。
- (三四) 外國元首、顯要訪華、國際性會議及代表安全維護事項。
- (三五) 涉外案件處理事項。
- (三六) 僑防業務事項。
- (三七) 外國人居(停)留管理事項。

- (三八) 外國人收容管理及遣返事項。
- (三九) 出入國境證照查驗登記事項。
- (四十) 外籍海員、機航人員登岸管理事項。
- (四一) 核發警察紀錄證明書事項。
- (四二) 交通安全維護事項。
- (四三) 交通安全管制設施事項。
- (四四) 交通秩序整理事項。
- (四五) 交通事故處理事項。
- (四六) 營業小客車駕駛人執業管理事項。
- (四七) 有關經濟警察業務事項。
- (四八) 預防犯罪事項。
- (四九) 協助偵查犯罪事項。
- (五十) 流氓檢肅事項。
- (五一) 司法警察與違反社會秩序維護法案件處理事項。
- (五二) 刑事鑑識事項。
- (五三) 犯罪紀錄事項。
- (五四) 國際刑事警察事項。
- (五五) 指紋採取、分析、儲藏、鑑定事項。
- (五六) 協助刑案屍體解剖、活體檢驗及毒物化驗、鑑定事項。
- (五七) 國際刑事警察電子通訊連絡事項。
- (五八) 防爆及爆炸案件之支援勘查、處理、鑑定、蒐證等事項。
- (五九) 社會保防事項。
- (六十) 偵防內亂外患犯罪事項。
- (六一) 社會治安調查事項。
- (六二) 一般人民入出境事務處理事項。
- (六三) 軍公教人員與公民營事業機構員工及其眷屬入出境事務處理事項。
- (六四) 海外入境之安全調查與處理事項。
- (六五) 入出境案件安全管制事項。
- (六六) 國人出國觀光入出境事務處理事項。
- (六七) 拱衛中央憲政機關，準備應變事項。
- (六八) 國營與國、省（市）合營及特定事業機構之安全維護事項。
- (六九) 海關安全維護、配合查緝巡邏及安全檢查事項。

- (七十) 都市及公路交通狀況觀測通報、疏導與交通事故搶救事項。
- (七十一) 特種刑案之空監、追緝與圍捕事項。
- (七十二) 高層建築火場觀察與救生事項。
- (七十三) 群眾騷亂事件之偵監與救生事項。
- (七十四) 山難事件搜救事項。
- (七十五) 國家公園區域內治安秩序之維護及災害急難之搶救事項。
- (七十六) 國家公園區域內自然資源及環境之保護事項。
- (七十七) 有關防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁、鹽等事業設施之各種專業警察業務。

### 三、協助一般行政機關推行一般行政。

- (一) 法律所特別規定者。
- (二) 經內政部同意之他種行政命令有規定者。
- (三) 協助一般行政機關推行一般行政，其協助應以遇有障礙非警察協助不足以排除或因障礙而有妨害安寧秩序時為限（警察法施行細則第二條第二項、第十條第一項第六款）。

## 警察勤務

一、警察勤務，係指警察機關與其所屬人員為達成警察任務，以最有效之方法編組或分班，配賦警用裝備、機具，責其按預排之服勤起迄時間，並循預定之勤務方式，執行各種特定之警察業務，經規劃以有紀律、有效率，能發生預期治安效果為目標之警察活動。

### 二、警察勤務方式（警察勤務條例第十一條）

#### (一) 勤區查察

於警勤區內，由警勤區警員執行之，以戶口查察為主，並擔任社會治安調查等任務。

#### (二) 巡邏

劃分巡邏區（線），由服勤人員循指定區（線）巡視，以查察奸宄，防止危害為主；並執行檢查、取締、盤詰及其他一般警察勤務。

#### (三) 臨檢

於公共場所或指定處所、路段，由服勤人員擔任臨場檢查或路檢，執行取締、盤查及有關法令賦予之勤務。

#### (四) 守望

於衝要地點或事故特多地區，設置崗位或劃定區域，由服勤人員在一定位置



瞭望，擔任警戒、警衛、管制；並受理報告、解釋疑難、整理交通秩序及執行一般警察勤務。

#### (五) 值班

於勤務機構設置值勤臺，由服勤人員值守之，以擔任通訊連絡、傳達命令、接受報告為主；必要時，並得站立門首瞭望附近地帶，擔任守望等勤務。

#### (六) 備勤

服勤人員在勤務機構內整裝待命，以備突發事件之機動使用，或臨時勤務之派遣。

三、警察勤務之實施，應晝夜執行，普及轄區，並以行政警察為中心，其他各種警察配合之（警察勤務條例第三條）；警察局或分局設有各種警察隊（組）者，應依其任務，分派人員，服行各該專屬勤務，構成轄區點、線、面，整體勤務之實施（警察勤務條例第二十條）；各專業警察機關執行各該專屬勤務（警察勤務條例第二十七條）。

#### 警察體系（註五一）

我國各級警察機關組織體制暨指揮監督系統表

行政院：為全國最高行政機關。

內政部：掌理全國警察行政，並指導監督各省（直轄市）警政之實施。

內部警政署：承內政部部長之命，執行全國警察行政事務，統一指揮及監督全國警察機關執行警察任務。

台灣省政府警務處：掌理全省警察行政及業務，並指導監督各縣（市）警衛之實施。

直轄市政府警察局及各縣市警察局：掌理各市、縣（市）轄區警察行政及業務。

### 3. 現行地方警察制度與業務

#### 臺灣省政府警政廳組織沿革（註五二）

(一) 1945 年臺灣光復後，在臺灣省行政長官公署設警務處，1947 年長官公署改為省政府，仍設警務處，依法執行全省警察行政事務及掌理全省性警察業務，並指揮監督各縣市警衛之實施。1967/7 臺北市升格為直轄市，政府為強化治安聯繫，乃由臺灣省警務處長兼任臺北市警察局長，及至 1972/7/15 內政部設立警政署，為兼顧機關精簡，行政院特指示原內政部警政司十三人與省警務處合併，人員綜合編組，業務兼掌兼理，完全運用警務處之經費、設備推展工作。警政署署長兼警務處

（註五一） <http://203.69.105.1/npaa04.html>。

（註五二） <http://www.tpg.gov.tw/org/a08/2-1.htm>。

處長，副署長、主任秘書及各組室主管由原警務處副處長、主任秘書及各科室主管兼任，嗣因地方官員不宜兼任中央官職，後改為警政署副署長、主任秘書及各科室主管兼任副處長、主任秘書及各科室主管（警政署原設科後改為組）。1982/2 起警務處處長改由副署長一人兼任，仍維持合署辦公型態。

(二) 1994/7/29 總統令公布省縣自治法，1994/12/3 首屆省長民選產生後，臺灣省議會強烈決議，要求警務處遷至省府所在地，以落實地方自治、適應時代潮流及健全警政制度。嗣奉行政院 1995/2/27 臺八十四內字第○六九五九號函核定內政部警政署與本處自 1995/3/1 起正式分立，本處並於同年四月十二日遷址臺中市辦公。

#### 臺灣省政府警政廳（註五三）

警政廳組織職掌：

- 一、治安、警備、消防、救災、及義警、義消、民防團隊組訓、運用事項。
- 二、犯罪偵防及違反社會秩序維護法案件處理事項。
- 三、交通秩序管理及違反交通法令取締事項。
- 四、警察業務之正俗、特定營業、廣告物管理事項。
- 五、財經動態調查及協助偵辦經濟犯罪事項。
- 六、戶口查察事項。
- 七、外僑管理及安全維護、涉外案件處理及警察紀錄核發事項。
- 八、社會保防及社會治安調查事項。
- 九、警察之教育、服制及勤務之執行事項。
- 十、進出港口、船澳之船筏及人員物品安全檢查事項。
- 十一、空襲防護、船舶編管及防空情報設施事項。
- 十二、其他有關省警政之實施事項。

#### 刑事警察大隊業務職掌（註五四）

臺灣省政府為預防犯罪、研究發展刑事偵查科學技術，集中運用全省犯罪紀錄，統一偵辦重大刑案，並協助各警察局（所）刑案偵查工作起見，特設刑事警察大隊，隸屬臺灣省政府警務處。本大隊掌理下列事項：1 關於預防犯罪、檢肅流氓及協助偵查刑案之規劃、督導、考核事項。2 關於違反社會秩序維護法處理、司法警察及禁煙禁毒業務之規劃、督導、考核事項。3 關於犯罪紀錄資料及刑事資訊之規劃、督導及統籌運用事項。4 關於刑事鑑識、防爆業務之規劃、督導及證物之檢

（註五三） <http://www.tpg.gov.tw/org/a08/8-1.htm>。

（註五四） <http://www.tpg.gov.tw/org/a08/x03/index.htm>。

驗、鑑定事項。5 關於犯罪情報之蒐集傳遞、運用事項。6 關於重大特殊刑案之協助偵查事項。7 關於刑事案件之指揮、通報、管制及有關機關協調聯繫等事項。8 其他有關刑事警察業務之督導、考核事項。

### 組織概況

本大隊置大隊長乙名，綜理隊務，下置副大隊長三名，秘書乙名。本大隊設七課（預防、偵查、司法、檢肅、紀錄、鑑識、防爆），七室（人事、會計、指紋、法醫、督導、總務、保防）及三直屬隊（偵查一、二隊、警衛隊）。

惟根據憲法增修條文凍省條款之規定，台灣省政府之組織將會大幅度實施精省（註五五），則台灣省警政廳及省刑警大隊則將分別裁併警政署或刑事警察局，為對於地方縣市警察局之監督與權限劃分，似乎沒有進一步詳細之規範。未雨綢繆之計，有必要根據行政組織之法則重新均等劃分，以增進警政效能之提升，並強化地方之警政自治權。

### (二)現行中央與地方警察權限分配

中央與地方之警察權限，依陳立中氏之見解，即關於中央與地方警察立法事項、執行事項之劃分。換言之，警察事務何者？屬於中央立法並執行之，或交由地方執行之；屬於地方立法並執行之。凡此，為研究警察制度之起點。

我國憲法第十章中央與地方之權限，乃關於中央與地方之立法事項、執行事項之劃分。在國家事權中，除外文、國防、司法等憲法第一百零七條所列各款為中央專屬之事務外，其餘內政（廣義之內政）與財政事務，係由中央與地方共同享，亦即由中央立法並執行之，或交由省縣執行之（憲法第一〇八條）；而且省、縣亦有其立法並執行之自治事項（憲法第一〇九條、第一一〇條參照）。而警察，既屬內政事務，在中央與地方均有之。故我國警政，在中央與地方省（直轄市）、縣（市）均應享有適當的立法事項與執行事項。其權限劃分之法源，即為憲法第十章「中央與地方之權限」中相關條款之規定。

而憲法上有關警政之規定，僅見於三個條款：(1)第一百零八條第一項第十七款之「警察制度」。(2)第一百零九條第一項第十款「省警政之實施」。(3)第一百一十條第一項第九款「縣警衛之實施」。然何謂「警察制度」、「省警政之實施」、「縣警衛之實施」，其具體內容為何？憲法並無更進一步的規定，而國內學者論及者，亦不多見。況且在實際劃分權限時，何者由中央執行？何者交省執行？又何者

---

（註五五） 1998/10/28 公布之「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」第 5 條，省政府暫行組織規程，由行政院定之，送立法院查照。參照。

交縣執行？是否須另立一警察權限劃分法，以規範釐清事權？而目前地方政府是否真正享有自治警察權，抑或完全執行中央交辦事項？則有待深究之。

既然我們從憲法有關條款之規定，難以窺其全貌。吾人便須進一步從警察法暨其施行細則，以及其他警察法規中，加以探求，真正瞭解「警察制度」、「省警政」、「縣警衛」之內涵，並就此二者所衍生之相關問題，一併論述之。此外，直轄市亦為與省同級之地方自治團體，「直轄市警政之實施」其規定與實際情形又如何，自有列入討論之必要。

### 1.概說-中央立法權限與中央專用執行權

警察制度，既屬中央之立法權，故中央就該制度，如警察官制、官規、教育、服制、勤務及其他全國性之警察法制，擁有立法權。惟此種立法權，是否應有一定的界限，或毫無範圍，凡中央欲規定，掌理者，即得立法，甚至及於地方警察機關之組織或行政。此點可分兩方面說明：

(一)中央專屬執行部份（中央警察）：如該機關與業務之性質，係為中央專屬執行之部份（請參下項），則中央擁有完全的立法空間。可就機關如何組成，業務如何辦理，勤務如何執行，做自主的規定。譬如內政部警政署組織條例、中央警官學校組織條例、內政部，警政署保安警察總隊組織通則等。

(二)非中央專屬執行部份：除上述中央警察，專屬中央執行以外，其他有關之警察事務，包括地方警政之實施，中央僅能作原則性之立法。例如，警察服制條例、勤務條例、各省市警察學校組織通則等事項，中央應居於「通則性」、「基準性」、「原則性」之立法地位。蓋各地方治安狀況有別，都市與鄉村治安重點不同、山區與海岸亦有異。故如勤務條例，中央得訂定某一標準，作原則性、重點性之規定，其餘則交中央或地方警察機關，在該「勤務標準」下，能按地方、業務不同之需要，自行訂定「勤務實施細則」。

進言之，即使在中央之警察機關，因掌理業務之不同，尚不必全然適用警察勤務條例之規定。如國家公園警察隊、保二、三總隊，豈有「勤區查察」（戶口）可言。地方警察機關及其行政，更當擁有較大的勤務規劃自主空間。而現行中央警察主管機關，動輒發佈某某要函、演習、擴大臨檢等尚非職權命令之行政指示，通令全國各級警察機關一體遵行，且多數未曾照會地方政府首長。這種作法，是否扼殺了地方警察的自主權，不能因地制宜，而降低了地方警察行政之效率，且違反警察勤務條例第九條之規定，均有待評估。

是故，中央立法權，乃當有一定的範圍，不能凡事鉅細靡遺，使地方警察行

政完全依照中央之規定。造成中央代理地方立法，甚至執行，而侵害地方自治立法權與自治行政權。現行做法，急待改弦更張。

### (三)執行權限之分配

憲法規定「警察制度」，係由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。故吾人若仔細推敲，就執行權部份當能導出三種可能的分配情形。(一)中央執行者，(二)地方執行者，(三)競合執行者。

依據警察法第四條規定，「內政邦掌理全國警察行政，並指導監督各省（直轄市）警政之實施」。第五條又規定，「內政部設警政署（司），執行全國警察行政事務，並掌理下列全國性警察業務」：

- 1、關於拱衛中樞，準備應變及協助地方治安之保安警察業務。
- 2、關於保護外僑及處理涉外案件之外事警察業務。
- 3、關於管理出入國境及警備邊疆之國境警察業務。
- 4、關於預防犯罪及協助偵查內亂外患重大犯罪之刑事警察業務。
- 5、關於防護連跨數省河湖及警衛領海之水上警察業務。
- 6、關於防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁、鹽等事業設施之各種專業警察業務。

此外，第十五條復規定「中央設警官學校」。故依據上述規定，可見由中央執行之中央警察行政，計有(1)對省（直轄市）警政之自治監督、(2)執行全國警察行政事務、(3)掌理全國性之保安、外事、國境、刑事、水上，以及各種專業警察業務、(4)警官教育等。但現行作法，卻有諸多未符之處，實待檢討。

首先，警察事務之自治監督權（省、直轄市），警察在中央的最高主管部會為內政部，然內政部尚分設有諸多署（司），其中乃以警政署（司）專掌其責。而依據警察法之規定，內政部之主要職權有二：掌理全國警察行政、指導監督各省（直轄市）警政之實施。故內政部便不能直接指導監督各縣（市）警政之實施，蓋縣（市）警衛之實施，其指導監督係屬省政府與該省警政廳（處科）之權責（警察法第七條）。內政部既無權直接指導監督縣（市）警衛之實施，則其下之警政署，更加無權過問了。既然連「指導監督權」尚且不具，更遑論是「指揮監督權」矣！

然現行「內政部組織法」第五條卻規定，「內政部設警政署，掌理全國警察行政事務，統一指揮、監督全國警察機關，執行警察任務，其組織以法律定之」。

「內政部警政署組織條例」即依據該條制定之。其中第二條乃規定，「內政部警政署承內政部部長之命，執行全國警察行政業務，統一指揮，監督全國警察機關執行警察任務」。此兩條文之規定，正是當前「警察一條鞭」制之由來，亦是警察「中

央集權論」者，最常援用的護身符。

惟上舉兩條文所載之「統一指揮、監督」，顯與警察法第四條所言之「指導監督」有不符之處，且恐有「擴權」之嫌。蓋依地方自治之本旨論之，中央對地方之自治行政一般係處於指導監督的地位，而非指揮監督，警察自不能例外。然其所謂「統一指揮、監督全國警察機關」，勢將擴及所有省(直轄市)、縣(市)之警察機關。此不僅與警察法第四條規定之原意不符，且乖離地方自治之精神，侵犯了地方自治警察權的營運。故今後欲使地方自治法制化，「內政部組織法」與「內政部警政署組織條例」，首應予以修正。

其次，執行全國警察行政事務依據警察法之規定，內政部掌理全國警察行政，而設警政署執行全國警察行政事務。或有人乃據此而主張內政部與警政署，當然可以統一指揮、監督全國警察機關執行警察任務。惟此種論調，實已曲解「執行全國警察行政事務」之條文意旨。其實，此所謂「全國」警察行政事務，乃指有關全國性的警察行政事務。換言之，即由警政署各組(室)辦理全國性的事務，如交通安全維護、交通事故處理、外僑居留管理等業務之「規劃」、「督導」、「協調」、「統計」事項(內政部警政署組織條例第三、四條參照)。故既然僅是在於原則性的規劃、督導，執行協調、統計等具有全國性的工作，豈能解為統一指揮監督地方警察之行政呢？

## 2. 掌理各種全國性之警察業務

此項業務包括有(1)保安(2)外事(3)國境(4)刑事(5)水上及(6)其他各種專業警察業務。但目前實情，與警察法之規定，卻頗多出入。

(1)保安警察業務，其任務原在於拱衛中樞，準備應變及協助地方治安。然目前內政部警政署所屬之保安警察總隊，計有七個。其中任務在拱衛中樞者，為保六總隊(即警官隊)；準備應變及協助地方治安者，為保一、四、五總隊(機動保安警力)。其餘保二總隊，隸屬經濟部；保三總隊，隸屬財政部，原應為專業警察。保七總隊，實即水上警察，卻成為「保安」警察，致與規定未符。故是否修改警察法之規定，或重新釐定此三個總隊之名稱，以符法制，均待進行之。

(2)外事警察業務：目前並無「外事警察局」之組織，而有關保護外僑及處理涉外案件之業務，警政署設有外事組暨外事警官隊，地方警察機關則設有外事課(科)。而近年來，外籍勞工，非法入境等問題日趨嚴重，外事警察業務漸繁。是否中央成立專責機關，或強化地方之執行權，亦須同時重視。

(3)國境警察業務：我國目前並無「國境警察局」之設置，而所謂出入國境及

警備邊疆，台灣地區並無「陸疆」。所以「邊疆」實即「海疆」，「國境」出入係由海、空兩途。故現行國境警察實已成為水上警察之保七總隊、航空警察局、入出境管理局之業務。因此，諸多單位間權責如何劃分清楚，或如何加以合併重組，均待考量。

(4)刑事警察業務：現設有刑事警察局，隸屬警政署，掌理預防犯罪及協助偵查內亂外患重大犯罪之業務。該局任務本在①預防犯罪及②協助內亂外患重大犯罪之偵查。但近來，國內刑案之偵辦，刑事警察局每多介入，有強化控制之趨勢。惟考其任務係在協助「內亂外患重大犯罪」之偵查，故應是在遭遇重大案件或地方刑事單位無力偵辦時，因地方之請求職務協助或移轉，再行介入協助，恐較符合法理。

(5)水上警察業務：目前保七總隊之業務，其正名問題，已於前論及。

(6)各種專業警察業務：包括防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁、鹽等事業設施之業務。其中現有鐵路警察局、航空警察局，而無工礦、森林、漁業、鹽業警察。

此外，尚有國家公園警察隊、空中警察隊、公路警察局、警察電訊所及民防防情指揮管制所之編制，為中央專屬執行者。

最後為警官教育，依警察法規定由中央辦理，故乃設立中央警官學校，隸屬內政部，辦理高級警察教育，研究警察學術，並依大學法有關規定，兼受教育部之指導（中央警官學校組織條例第二條）。而警察教育，中央又於民國七十七年直接辦理，隸屬內政部警政署，隸屬台灣省，此種演變，頗待研究。

理論上而言，除(1)中央專屬執行事務之外，或(2)法律未明文禁止地方執行，或(3)法律已明文授權地方執行者，均為地方警察之執行權限。因而，諸如地方警察之人事管理、經費運用、組織調整、勤務規劃執行、警察服裝選購，只要在不違反中央法律下，依據中央所定之標準去執行，即屬委任事項，而為地方警察自治事項之一。此等事項，係依據中央所立之法律而執行，法律雖未明文授權，但亦未明文禁止地方執行者，解釋上，當可認為適用全國。譬如中央警察有中央的勤務，地方警察有地方的勤務，但均以「警察勤務條例」為依據，只不過各警察機關，可依業務與地方之不同，再另訂「勤務實施細則」，惟不得牴觸「警察勤務條例」之規定。

再者，已由法律明文授權交地方辦理者，如警察人員管理條例第九條規定「警察人員由內政部遴用及管理，或交由省（市）政府遴用及管理」，如中央訂定「授權法」，交省（市）政府辦理，或透過其他規定，授權地方辦理。則地方警察人員之遴用及管理，使成為地方委任事項，而由地方自身負責執行，中央僅立於監督之地位而已。此外，槍砲彈藥刀械管制條例第三條之規定，亦屬明文授權地方為主管

機關之例。

### 3.省警政之實施

依據憲法第 109 條左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：十、省警政之實施。省縣自治法第 12 條第十五款規定，省警政之實施事項，為省自治事項。直轄市自治法【1994/7/29 公布】第 11 條第 16 款規定，市警政、警衛之實施事項，為直轄市自治事項。而地方制度法第 18 條第 11 款規定，關於公共安全事項包括(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，為直轄市自治事項。而已經刪除省警政之實施事項，為省自治事項。

### 4.地方執行-縣（市）警衛實施

依據憲法第 110 條左列事項，由縣立法並執行之：九、縣警衛之實施。省縣自治法第 13 條第十五款規定，縣（市）警衛之實施事項，為縣（市）自治事項。而地方制度法第 19 條第 11 款規定，關於公共安全事項包括(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，為縣（市）自治事項。

#### (三)競合執行

其實在警察行政中，有諸多業務與權限，恆存在中央與地方警察之間，而為兩者均需執行或辦理者。如劃分其為中央執行或地方執行事項雖亦無不可，但也可稱之為「競合執行」事項，或謂「共同執行」事項。

如刑事警察，在中央與地方均有設置之必要。再如外事警察亦同，地方就居住在當地的外僑，服務協助或管理。又如保安警察，中央設置保安警察總隊，台灣省又有保安警察總隊，各縣市設有保安警察隊，北、高兩市則有保安警察大隊之設置。餘如交通警察，中央國道有公路警察局，省道部份由省公路警察大隊負責，縣（市）有交通警察隊之設置，北、高兩市亦有交通警察大隊，均依據各種業務相關之法規而執行。

故在警察制度中，如將業務詳予分類，尚有多種執行權分配之情形。因此，不能率而認定何者為中央執行？何者為地方執行？換言之，所謂警察制度，並不凡得專屬中央，亦未必專屬地方，更多情況是中央與地方需共同執行，兩者處於合作協調的關係，必要時互相請求職務協助，而中央可指導監督地方之執行。

此外，譬如勤務制度、服制、人事管理、裝備等，為達成警察任務或為執行各種警察業務，所提供的手段。雖由中央立法，但亦不能不交由地方去執行。蓋地方警察，若缺乏前述手段的配合，根本難以完成其維護地方治安之目的。



可見，憲法雖明定警察制度，由中央立法並執行或交由省縣執行。乍觀之下中央似乎擁有絕對的裁量權，可以自由決定是否交省縣執行，或完全由中央執行之，實則不然。易言之，警察制度在許多情況下，是「應交」由地方執行之，而非「任由」中央決定。倘若，警察制度如勤務、服制、人事立法後，中央決定不交省縣執行之，則地方大可自己訂定勤務、服制、人事法令，以為地方警察值勤與行政之依據，不必理會中央之規定。蓋中央既不交給地方執行，地方當然可以自行執行。若不如此，試問地方警察如何行政？舉例言之，中央在制定「警察服制條例」後，決定不交省縣執行之，則地方警察該穿什麼服裝服勤呢？著泳裝、運動服或西裝呢？所以，地方只好自己訂定自己的服制條例以為依據，則更加符合地方自治之精神矣！

若非如此解釋，而認為中央立法後不交省縣執行之，是因為中央代地方執行了，試問地方警察的服裝，中央又如何代穿？除非地方自治團體的警察，不再隸屬地方，而成為國家警察，直接由中央納編指揮，才有可能不交地方執行之。惟地方警察，實是地方自治行政中不可或缺的元素之一。中央集權如法國者，一九八二年地方分權法案實施後，業已承認地方自治警察的存在有其必要，而設立了不少地方自治警察。一向號稱「均權制」的我國，難道要走上中央集權的國家嗎？

況且，「省警政」與「縣警衛」之實施事項，為憲法明文保障省縣擁有的自治立法權與行政權，豈可由中央來代執行、代立法。因而，地方自治警察的重視與事權的釐清，是今後警察研究者，不應忽視的重要課題之一。

#### (四)我國中央與地方警政權限之憲法分析

警察制度，恆受各國歷史與社會需求之影響。專制政府時期，警察淪為國家暴力統治的機器；威權政府體制，警察幾乎代表壓迫人民的合法工具；民主政體下，警察因應社會大眾的需求而存在。其中警察角色的轉換，即是由傳統的「國家警察」，進至「社區警察」，乃至科學營運制度下「人民警察」的理想。

現代警察管理者與警政決策者，已深切了解社區警察的重要性，此一概念在全世界各地正逐漸盛行。而社區警察的一項基本假設是，每個社區有不同的警政需要和問題，警察工作因此必須適合各地的要求。要達到這項目的，必須授予各地方的下階層領導者充分的權力而能實行適合當地情況的工作。分權化因此變得有需要，以便能充分利用因警察參與社區活動而獲得的知識。根據社區警察概念的建立者史考尼克博士（Skolnick）與買利（Bayley）博士研究的結論認為：警察指揮體系愈集權化，愈階層導向，將愈難引進社區警察。

本來警察服務的對象即是人民，故必須對其工作社區裡的人、事、地、物有

充分的瞭解，並建立足夠的社區人際關係，才能對其工作社區裡的人民，做出令人滿意的服務。可見警察工作本質上，即具有濃烈的「地方性」，必須符合地區住民的需求。但多年來，我國的警察制度與政策，卻往往錯把服務對象主要鎖定在政府及其機關而非人民；人民只是「管教」的對象，或是施展公權力的目標，並採取一連串中央集權式的警政措施，長遠來看，根本與社區警察的觀念背道而馳，更與人民警察的理想格格不入。充分顯示治安決策者，缺乏對治安問題癥結的了解。

更令人不解的是，政府首長每每呼籲全民參與治安，一方面卻又採取中央集權的指揮，拒絕警察權下放地方，真不知民眾要如何參與地方治安，又如何監督地方治安的實施。致令所謂「全民參與治安」的口號，響徹雲霄，數十年如一日，終究不過是口號與標語，徒留吶喊與形式。這種脫離地方需求的警察政策，孤立於人民及服務社區之外的警察，自然和民主的精神與地方自治的理念漸行漸遠。而回視我國憲法在中央與地方權限分配上，原是採「折衷式」的「中央與地方均權」之設計，警察制度自亦不例外。憲法把「警察制度」規定在第一百零八條由「中央立法並執行，或交由省縣執行」的事項中，而不是規定在第一百零七條的僅「由中央立法並執行」的事項。然後，在第一百零九條的「由省立法並執行，或交縣執行」事項中有「省警政之實施」第一百十條「由縣立法並執行的事項」中規定有「縣警衛之實施」。從這些規定可以看出，憲法規定的警察制度是：

- 1、警察制度的執行，有可能在中央，亦有可能在省或縣，而非如國防、外交、司法等事項（憲法第一〇七條），只能由中央立法並執行之（中央專屬權）。
- 2、警政的實施，重點應放在省或縣級，而不是在中央。由此可見地方警政之重要。有關憲法規定警察制度，省警政與縣警衛之實施，其立法權與執行權之分配，本文已於前章中有所論及，再就其中相關問題比較分析檢討如次。

## 伍、各國自治立法與警察權限分配之比較

### 一、聯邦國家權限分配理論之發展

#### (一) 聯邦制之特色與類型

聯邦國家之基本特質，在於將統治權力分配給構成聯邦的各州與聯邦政府，因此，一般考慮聯邦制度不同的形態時，基本上會從下列三個項目去討論：(a)權力分配給聯邦政府與各州的方式；(b)對於聯邦政府與各州，加以確保憲法優位的

機關為何及其性質；(c)憲法修正時之程序。如果從權力分配的方式來看，聯邦制基本上採下列兩種方式來分配權力：(a)規定聯邦政府所應擁有的權力，而剩餘未規定之權力則屬於各州；(b)而另一種方式則是規定各州所擁有之權力，而剩餘未規定之權力則歸屬聯邦。前者以美國、德國為例，而後者則以加拿大為例。不過，加拿大憲法以列舉方式限制、犧牲州的權力，已使其聯邦的要素減少甚多。不過，無論依前述之任何一種方式分配權力，聯邦與各州之立法機關都會受限，兩者皆未具有最高法規性，兩者之上，尚有最優位的憲法存在，聯邦或州所主張之權利與一方向他方要求義務履行時，皆不得超越憲法上所規定的領域；而監視憲法是否被遵守，並確保聯邦與州之均衡者，在一般屬於標準聯邦制的國家，都是最高法院，美國的聯邦最高法院、德國的憲法法院、加拿大的最高法院都是（註五六）。由於憲法對聯邦與各州之權力會有明確的規定，因此何種事務屬於聯邦的權限？何種事務屬於州的權限？自可以憲法為依據決定之。聯邦不得侵犯州的權限，州亦不得侵犯聯邦之權限，任何一方侵犯他方權限之行為即屬違憲而無效。而如果權限歸屬不清楚時，任何一方皆可尋求最高法院之裁判。而美國與德國皆採聯邦制，其憲法中明文規定了聯邦與州的權限分際，而且最高法院亦針對聯邦與州權限之衝突做出許多判例，並形成一個法理論之領域。

事實上，我國憲法對省縣權限之規定，是採取加拿大模式的，亦即對省縣權限採列舉主義，而未列舉者，則由立法院決定其歸屬。然既憲法對省、縣之權力加以分配並保障，則當然不允許中央立法對之加以侵害。因此，美國憲法與西德基本法的規定與其理論之發展，及其司法判例之累積正可以在國內省縣自治法草案通過後，成為討論中央與地方權限分配的理論基礎。

## (二)美國聯邦政府與州政府之權限分配

美國係聯邦國家，而聯邦憲法則為美國之基本法，根據憲法增修第十條之規定「聯邦僅具有憲法委任的權限，憲法所未委任或未特別禁止者，全部保留於州或人民」。換句話說，所有的權限基本上保留給州，此一權限即所謂的保留權限；而只有特別被委任之權限才歸屬於聯邦政府，亦即聯邦政府僅具有所謂的委任權限（Delegated Powers）。至於委任給聯邦的權限則分為委任於聯邦議會者（第一條第八項第一款至第十七款）、委任於總統者（第二條第一項至第三項）、委任於聯邦法院者（第三條第二項第一款、第二款）。這些權限中，委任於聯邦議會之權限

---

（註五六） 國立國會圖書館調查立法考查局，現行比較政治制度概觀，昭和 34（1959），頁 71-74。

如下：

賦課並徵收直接稅、關稅、捐稅與消費稅，用以償付國債，建立合眾國的共同防禦，及增進公共福利；但所徵各種直接稅，關稅與消費稅，在合眾國境內，應全體統一；以合眾國的信用貸款，規定國際貿易和州際貿易，以及規定對印第安部落的貿易；制定全國統一的歸化法規，制定全國統一的破產法；貨幣之鑄造，對國內及國外貨幣價值之管制，及制定度量衡的標準；制定關於偽造合眾國證券和通用貨幣的罰則；設立郵政局和建築郵政公路；為促進科學與實用技藝的進步，給予著作家和發明家對其作品及發明物，於限定期間內，有專利權之保障；設置最高法院以下的各級法院；規定並懲罰在公海上所犯的海盜罪與重罪，和違反國際公法的犯罪；宣戰、頒發捕獲敵船許可狀，並制定關於在陸地上和海面上捕獲的規則；招募陸軍並供給陸軍軍需，但撥充該項用途的款項，其期限不得超過兩年；設立海軍並提供軍需；制定關於治理及規範陸海軍的各種規則；規定民兵的召集，以執行聯邦的法律，鎮壓內亂、抵禦外侮；規定民團的組織、裝備與訓練，以民兵為合眾國服務時的管理辦法，准任命軍官及依照國會所定軍紀訓練民兵之權，由各州保留；對由某州讓與，由國會接受，充作合眾國政府所在地的區域（其面積不超過 10 平方英里）之一切事物得行使全部立法權；對經州立法機關同意，向州政府購買的，用以建築要塞、軍庫、兵工廠、船塢及其他必要建築物的地方，亦得行使同樣的權力，並且制定一切必須且適當的法律，以行使上述各項權力，及行使本憲法授予合眾國政府，或其各部門或其官員的種種權力。

上述各項的權限，一般被稱為明示的委任權限，而在一八一九年以前，聯邦所得行使之權限，也限於這些明示的委任權限。不過一八一八年以後，由於聯邦最高法院做了一個判決，產生了所謂默示委任權限（Implied Powers）的理論。一八一九年，馬里蘭州對第二聯邦銀行巴爾地摩分行所發行之紙幣行使課稅權，而巴爾地摩分行因為拒絕納稅而被起訴。在這個訴訟（McCulloch v. Maryland）裡，有兩個爭點：一聯邦對非明示之委任權限，銀行之設立是否有許可權？二州對於該銀行所發行的紙幣，是否有課稅權？判決對於後者，認為課稅權含有破壞權，因此否認州有課稅權，但對前者，則認為基於憲法第一條第八項第五款所謂「貨幣之鑄造、對國內及國外貨幣價值之管制」之明示權限，應認為銀行之設立為默示委任之權限。而這種默示委任權限之概念實際上即從第一條第八項之解釋產生，這使得該條該項被稱為彈性條款或必要而且正當之條款，該條款之內容即為：為了行使一條八項一至十七款之權限以及依憲法賦予聯邦政府或政府機關或公務員之所有其他權限，得制定必要而且正當之所有法律。

上述所謂默示委任的權限，基本上有下列各個事項：

(a)有關銀行及其它法人設立之許可之賦予：此係與課稅、公債發行以及貿易管制等各種權限有關者。

(b)對於道路、學校、保健、都市開發等之財政支出：此係與郵政公路建設、戰爭、共同防衛、爲了公共福利所爲之課稅、貿易管制等各種權限有關者。

(c)陸海軍學校之設立：此係與陸軍及海軍之設置、維持等權限有關者。

(d)電力之開發以及供給：此係與戰爭、通商管制等之權限有關者。

(e)農業之輔助及管制：此係與爲了公共福利所爲之課稅，貿易管制等之權限有關者。

除了默示之委任權限外，與此相類者，尚有所謂「結果權限（Resultant Powers）」，亦即爲了確保法律之實效性，可對違反者課以罰金之權限。此外，聯邦憲法上有明文規定聯邦政府有關於外交關係之權限，因此，像宣戰公告、外交關係之建立、締結條約等有關之權限，縱然在憲法上未明示委任，但一般解釋則認爲這些權限係聯邦爲一主權國家在功能上所不可欠缺之權限，因此係聯邦之固有權限（Inherent Powers）。

至於州的權限，基本上未委任聯邦者皆屬之，因此其權限（亦即所謂的保留權限）比起聯邦來說，相當廣泛。當然州的權限，在憲法上還會受到其他限制，亦即聯邦憲法第一條第十項以及修正各條即都有對州的權限加以限制之規定，而這些限制的主要事項爲條約的締結，貨幣的鑄造，權利剝奪法之制定，溯及處罰之法律的制訂，損害契約之債務之法律之制訂，賜與貴族稱號，進出口稅之賦課，持平時期保有軍隊、軍艦，法律平等之否定，平等選舉權之否定等等。

除了委任於聯邦之權限與對州限制之權限外，州的保留權限是概括性的，要一一列舉不可能，不過最基本而且最重要的權限當中，即爲所謂的警察權（Police Powers）。而州可基於此一權限，執行保健、安全、秩序以及一般福利有關事務，更具體來說，可執行交通管制、義務教育、傳染病預防、自然資源保護、通商管制等有關事務。此外，與州憲法以及州統治體制之確立有關之權限、與地方團體制度之確立有關之權限、與各種選舉之管理、執行有關之權限、與企業活動有關之權限、與聯邦憲法之修改批准有關之權限等，州亦擁有獨自之權限。

此外，必須注意的是，聯邦憲法上委任於聯邦的所有權限並非是完全排他地屬於聯邦，解釋上，性質上不適用於州行使之權限才是聯邦政府的權限，因此，在聯邦憲法上是存在有許多權限，是聯邦的權限，也是州的權限，這些權限通稱爲共有權限（Concurrent Powers），而其代表性者有：租稅之賦課徵收、公債的發行、銀

行及其他法人之設立許可、法院之設立、法律之制定及執行，爲了一般福祉所爲之財政支出等皆是（註五七）。

### (三)德國聯邦與邦權限分配之方式

德國是聯邦國家，其成立之依據是德意志聯邦共和國基本法，依基本法之規定，德意志聯邦共和國的國家權力分配於聯邦（Bund）與邦（Land）。而有關國家權能的行使與國家任務的施行，如果基本法無特別規定或無特別限制者，皆屬於邦的權限（基本法三十條（註五八））。至於聯邦所具有的權限是：

(1)在立法權方面：立法管轄依照事物類別可分爲聯邦專屬立法（基本法七十一、七十三條（註五九）），聯邦與邦競合立法（七十二條（註六〇）、七十四條（註六一）），聯邦原則立法（七十五條）與邦的立法（七十條一項）。聯邦專屬立法的事項，是須要統一規範的法領域，例如國防、外交、鐵路、航空、營業保護、著作權、國籍、通貨、郵政、度量衡、電信電話、關稅、公賣等事項，這些事項如果沒有聯邦明示的授權，邦的立法是被排斥的。至於競合立法事項主要是民法、商法、刑法、訴訟法、身分登記制度、公共救助、經濟法、勞工法等領域，對於這些事項，如果有必要以聯邦法規範時，則聯邦有其管轄權，如果聯邦未行使立法權時，則邦的立法權是被承認的，不過，如果聯邦法被制定時，邦法與聯邦法抵觸者無效。至於聯邦原則立法的事項是公務員、大學制度之一般原則、新聞、電影、狩獵、自然保護、土地分配、區域計劃、居民登記、身分證明等制度，聯邦就這些事項僅訂立基準，邦則依此基準立法。至於上述事項以外，只要基本法不以明文規定爲聯邦之立法管轄者，就屬於邦的立法權限。

（註五七） 金子善次郎，米國連邦制度一州與地方團體，良書普及會，頁 211~218；同張正修，前揭文，頁 102。

（註五八） 國家權限之行使國家任務之履行，爲各邦之職務。但本基本法另有規定或允許者，不在此限。

（註五九） 十、關於刑事警察及憲法保護事項。聯邦與各邦所取之合作、聯邦刑事警察機關之設立以及國際犯罪之防止。

（註六〇） 一、在共同立法之範圍內，各邦惟在聯邦尚未立法時，且在其授權範圍內，始有立法權。

二、在共同立法之範圍內，聯邦惟基於下列理由，需要聯邦法律規定時，方有立法權。

(1)各邦個別立法，不能作有效之規定。

(2)各邦個別立法，勢將損害他邦或全體之利益。

(3)要維持法律上或經濟上之統一，尤其需要維持生活關係之統一，而此統一乃越出一邦之地域限界者。

（註六一） 共同立法之範圍包括左列事項。一、民法、刑法及刑之執行、法院組織、司法程序、律師、公證人及法律顧問。

### 德意志聯邦共和國基本法第二十八條（註六二）

- 一、各邦之憲法秩序應符合本基本法所謂共和民主及社會主義法治國（Rechtstaat）之原則。在各邦、各縣（Kreis）及各市鄉鎮（Gemeinde），人民應有依普通、直接、自由、平等及秘密選舉所選出之代表機關。在各市鄉鎮，市鄉鎮公民大會（Gemeindeversammlung）得代替代表機關（註六三）。
- 二、保障各市鄉鎮得以其自己之責任，在法律範圍內，有規定地方公共團體一切事項之權，各市鄉鎮聯合於其法定權限內，並遵照法律規定，亦有自治權。（註六四）
- 三、聯邦應保障各邦憲法須符合於基本權利及本條第一項及第二項之規定。（註六五）

在危險預防的行政領域，其原來性質屬於國家任務，基於行政經濟理由，將此具危險預防委辦性任務，交給自治團體就近處理（註六六）。

(2)在行政權方面：行政權分配依事項類別可分為聯邦固有行政（八十六條～九十條），邦的委任行政（八十五條），邦的固有行政（八十三、八十四條）以及聯邦直屬的自治行政（八十七條二項、三項）。聯邦固有行政包含聯邦財政、聯邦鐵路、聯邦郵政、聯邦水路、船舶航行、航空、國防、國境警備等事項，這些事項是聯邦經由自己行政的下部機關來實施。至於邦的委任行政則是指邦接受聯邦之委任所實施之行政，此時，邦須遵從聯邦的指示。至於社會保險方面，是由聯邦直屬

---

（註六二） Grundgesetz Artikel 28 Bundesgarantie für die Landesverfassungen, Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung

（註六三） (1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.

（註六四） (2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.

（註六五） (3) Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht.

（註六六） 董保城譯，Jörn Ipsen，地方自治行政與地方自治之監督——可能性及其界限，政大法學評論第五十四期，1995/12，頁164。

的公法人施行自治行政，這就是聯邦直屬的自治行政。至於邦的固有行政，則除了邦法的執行之外，如果基本法未特別規定，也包含聯邦法的執行。

(3)在司法權方面，司法原則上是邦的管轄事項，邦經由區法院、地方法院、高等法院行使民事與刑事之司法裁判權（普通裁判權），而就行政裁判權、財政裁判權、勞動裁判權、社會裁判權，邦亦有各法院執司其權。

相對地，聯邦設有聯邦憲法法院與五個聯邦上級法院——聯邦普通法院、聯邦行政法院、聯邦財政法院、聯邦勞動法院、聯邦社會法院，就憲法與各個領域行使最高的裁判權。

事實上，除了聯邦專屬立法權與聯邦、邦之競合立法權外之所有事項，西德各邦得自定憲法，並具有廣泛的立法權與司法權。至於就聯邦立法事項與聯邦固有行政事項，基本法也很明確的規定聯邦政府與邦政府間彼此之關係，例如：

(1)有關聯邦專屬立法權之事項，如聯邦法律明示授權給邦時，邦在授權範圍內，具有立法權（七十條）。

(2)就聯邦原則立法之事項，邦立法時不能脫離聯邦所訂基準，但邦就此等事項制定邦法並執行時，邦不受聯邦政府之任何指示與監督，而逕以爲自己之固有事務執行之。

(3)邦以聯邦法律爲邦之固有事務執行時，聯邦政府得在聯邦參議院的同意下，制定一般行政規則，而且可監督邦執行聯邦法律時是否合法，但對邦執行聯邦立法是否合於目的，則聯邦無監督權。聯邦政府實施監督時，得派人至邦最高行政機關或經邦最高行政機關之同意（如果此同意被拒絕時，得經聯邦參院之同意），派人至邦之下級行政機關。而且聯邦政府確認邦執行聯邦立法有缺陷，且該缺陷未除去時，聯邦參院得依聯邦政府或邦政府之申請，決定邦是否違反法律。

此外，得到聯邦參院同意之聯邦法律，如果有該法律授權時，聯邦政府對邦在執行聯邦法律時，得依特別情況給予個別指示，且該指示除了緊急情況外，必須對邦最高行政機關爲之。邦以聯邦法律爲固有事務執行時，如果聯邦法律未取得聯邦參院之同意設定特別規定時，得自行規範行政機關與行政程序。

(4)邦接受聯邦的委託執行聯邦法律時（亦即前述邦之委任事務），聯邦政府得經聯邦參院之同意，制定一般行政規則；聯邦政府並得就公務員與被雇用者之統一輔導與培育加以規律。而且聯邦政府可就邦之執行，監督其是否合法且是否合目的，並且可要求提出報告以及文書之原本，並派人至所有的行政機關。邦的中級行政機關之長必須取得聯邦政府的了解後，方得任命，而且邦的行政機關須遵守管轄者——聯邦最高行政機關之指示，而該指示除緊急情況外，須對邦最高行政機關爲



之，邦最高行政機關須遵守指示而執行。

不過，邦接受聯邦委託而執行聯邦法律時，如聯邦法律未經聯邦參院同意設定特別規定時，制定行政機關之組織屬於邦的權限。

(5)基本法爲了確保邦對聯邦的自主性，於一〇六條、一〇七條有明文規定稅收入對聯邦與邦的分配（註六七）。顯然地，西德基本法在考慮聯邦政府與邦的權限分配時，已很明顯地將地方事務之分類放入權限分配的規定當中，例如對固有事務的分類中有（I）未屬於聯邦而保留於邦的權限者；（II）屬於聯邦原則立法之事務；（III）以聯邦法律爲固有事務而執行之事務；此三種事務中（I）（II）即相當國內所謂的固有事務；而（III）則爲國內所謂的委任事務。這三種事務中，（I）（II）之事務不必受聯邦政府之任何指示與監督，而（III）則須受聯邦之合法性的監督。至於邦接受聯邦委託執行聯邦法律時之委任事務，即爲國內所謂的委辦事務，此種事務須接受聯邦政府的合目的性監督。

我國憲法雖非採取完全的聯邦制，但卻有類似聯邦制的地方，尤其憲法一〇九條第一項一至十一款所規定之省專屬事項與憲法一百十條一項一至十款所規定之縣專屬事項，絕非中央所可侵犯，如果未來省縣自治法草案通過以後，實應即刻清查目前所有現行中央法令，如有侵犯省專屬事務與縣專用事務者，應即修改。而目前執司憲法之解釋者，爲司法院之大法官會議，依司法院大法官會議會法第三條一項二款之規定，大法官得就關於法律或命令有無抵觸憲法之事項，依據憲法加以解釋，而中央或地方機關依該法四條一項一款之規定亦得於1.行使執權，適用憲法發生疑義；或2.因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或3.適用法律與命令，發生有抵觸憲法之疑義，皆得申請釋憲。因此，經由釋憲之路釐清中央地方之權限分際，將是地方自治落實的第一大步。不過，法律或命令經司法官大法官會議解釋違憲時，判決之效力如何？法律、命令之效力如何？顯然司法院大法官會議法皆未清楚規定，實爲一大缺失。

至於我國憲法中所規定的委任事務並未若西德基本法對相當於國內委任事之事務（此一事務在德國鄉鎮市稱爲法定事務）之規定詳細，但委任事務既屬自治事務，在不侵犯地方自治的精神，如何規範上下政府間之關係，基本法可提供我們參考。

---

（註六七） 同張正修，前揭文，頁 6-7；JARASS/PIEROTH, Grundgesetz über die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, München: C.H. Beck, 1992, 2. Aufl., 1992, S.1.

## 二、美國市憲章制度與自治立法權之關係

我國憲法對省、縣除以列舉方式規定其專屬權限外，未列舉之事務，則基本上由立法院與上級立法機關決定並賦予地方，因此，未列舉之事務即有可能成爲中央之事務，亦有可能成爲委任事務或固有事務，亦有可能成爲專屬事務（此事務當然成爲固有事務之一）。但省縣自治法草案與直轄市自治法草案對省市、縣市僅以自治事項一詞概稱地方所得處理之事務，而省縣自治法草案對鄉鎮市之地方事務，亦採同樣之規定方式。然則自治事項，有由該二法所列舉者，亦有由其他法律或上級自治法規所賦予者，亦有概括性之地方事務。然則曰自治事項，在法理論上究竟何意？中央或上級政府如侵害此等自治事項時，其效力如何？又如何判斷是否爲自治事項？此一問題似可分爲二個層次來看：(一)法律或上級自治法規以列舉方式規定某些事務地方之自治事項者，(二)法律或上級自治法規以委任事務方式各別賦予地方自治事項、或法律及上級自治法規未有規定而地方在不抵觸中央法規、上級自治法規時其所具有之概括性自治事項。前者我們可於美國的市憲章制度，找到類似的理論發展，而後者則可於日本的條例理論中找到類似的理論發展。

然則談及美國之市憲章制度（City Charter），則其係起源於美國十九世紀末之市政改革運動，此一制度係因美國獨立之後，由於權限移到州議會，造成州議會對地方自治團體過度的干涉，於是產生了市民運動，欲使都市之行政擺脫州議會過度之干涉，一八七五年，密蘇理州憲法就以不違反州憲法與州法爲條件，承認聖路易市可以制定市憲章。而市憲章制度的最大特色就是主張：對於地方性事務，地方自治團體有其固有不可侵犯之領域，以對抗州立法權之侵害。不過，市憲章制之賦予，並非全有州憲法所賦予，亦有由州法賦予者，其賦予方式，如歸納其來，大致有下列五種：

(一)普通憲章制（General Charters）：此制係由州議會制定一個通行於全州各市的市法典（Municipal Code），使全州各市一體適用。這一方式實際上與一般國家的地方政府法沒有什麼差別。

(二)特別憲章制（Special Charters）：此制係由州議會根據各市實際情形或特殊需要，制定一種以某一市或少數市爲適用範圍的憲章。這一方式，實際上等於特別法。

(三)分類憲章制（Classified Charters）：此制係由州議會依各市人口、面積、財政等分爲若干類，每一類制定一種憲章，以頒給同類各市適用。

(四)選擇憲章制（optional Charters）：此制係由州議會制定多種不同的憲章，

而由各市自由選擇適合該市的一種制度。

(五)自治憲章制 (Home Rule Charters)：此制係由州議會以立法授權或由州憲法授權各市自行制定憲章，以決定該市的組織體制及公共事務的處理。其由州議會以立法授權者，稱為立法自治憲章制 (Legislative Home Rule)。其由州憲法授權者，稱為憲法自治憲章制 (Constitutional home Rule)。自治憲章制一方面可使各市人民有自行決定其政府組織體制的機會，另一方面也可減少州議會對地方立法的干涉 (註六八)。

在上述五種市憲章中，最有特色的就是自治憲章制。

如同前述，自治憲章制是地方自治團體，基於州憲法或州一般法 (General Law) 之規定，得按照一定程序所抉擇之憲章，並基於憲章，自主訂定自己之權限與組織。至於此種憲章之內容與範圍、有各種類型，很難一概而論，如從一般性來說，憲章通常會有如下規定：(1)有關地方團體之區域範圍與邊界之描述；(2)地方團體之組織、形態；(3)市公務員之任命與選舉；(4)稅、預算、會計、財產取得、資產評估、財政組織、財政程序等財政事項；(5)職員之資格任用制度與人事管理；(6)憲章之修改與廢止；(7)經過措施；(8)創制、複決、罷免、計劃、使用分區制度、住宅、再開發、公用事業、財產保有…等諸多事項。而其詳細之規定則委諸地方自治法規 (註六九)。

在美國，立法權雖為州政府所專有，但由於市憲章之制定，將立法權的一部分委任給地方自治團體的憲法或立法原則，已大致確立。縱然沒有明文規定，地方自治團體為實現行政目的所必要的法規制定權是被承認。有關地方事項，不論州法或市憲章，有以一般性概括目的加以委任者，亦有以特別目的賦予權限者，一般而言，縱法律之規定為默示性規定，地方自治團體，仍會被承認有一般附隨之權限，只要不違反州憲法、州法，則其被推定有合理的權限。

至於在與市憲章的關係上，自治法規得制定的事項被承認到什麼程度，在實務上是極重要的問題點，但關於此點，仍無明確的基準，只能說為實現行政目的，地方自治團體被承認有合理範圍與合理關連的權限，惟基準仍須求諸判例。一般而言，與地方自治團體之行政、議會有關者，為地方自治團體之權限，已無疑問，而有關公共衛生法、福利、法律之執行、教育、財政等，在州一般法與自治憲章，地方法規相衝突時，則係地方具優位之一般地方事務。

至於地方自治法規與法律之間的關係，也因市憲章制度的確立，而確立了：

(註六八) 張麗堂、唐學斌等合著，市政學(上)，五南圖書出版公司，1983，頁191-193。

(註六九) 成田賴明，「地方自治之保障」，收於日本國憲法體系第五卷，有斐閣，昭和51(1976)，頁192。引自張正修，前揭文，頁89-131。

關於一般事項，地方法規固然不能違反州法，其效力劣於州法；但關於地方事項，則確立了純粹地方事務（Purely Local Concern, Municipal Affairs）之理論，亦即關於地方事務，市憲章、地方法規優於州法。不過，何者為地方事務？何者為州全體之事務？在認定上會有困難的問題發生，因為這些概念如果不清楚，則難以決定地方事務與州一般事務之區別。

不過，市憲章、地方法規與州法抵觸時，縱使州憲法、州法、市憲章等可決定地方事務或立法權授權之範圍時，仍然會產生州法典市憲章、地方法規抵觸的例子。至於如何區分地方事務或全州之事務，則有下列四個基準可供參考：

(一)包含都市街道用地、非都市街道用地、各個都市等有必要以州全體為對象，且統一加以規範較宜者，係與州有關之事務，例如：有關交通之規範、電話費率之管制等，不是市的事務。

(二)決定對象事務是地方事務或州有關之事務，應考慮歷史因素所扮演之角色。例如：消防隊員上班時間之管制，從歷史上來看，因消防機關係市的機關，其組織、營運等皆是與市有關之事務，從這些觀點來說，它是市的事務。

(三)應考慮對都市區域外的人有無相關之影響。亦即其影響完全不及於自治市區外的人時，則當該事務為都市的事務；如對市區外的多數人給予很大影響時，則應以之為州有關之事務。例如，市警察不論對象之住所何在，有責任保護市區內之所有生命、財產，因此，警察事務是與州全體有關係之事務。而且，公立學校、市立大學、保健衛生、電話公司費率的管制等，因與市區外之居民利害密切相關，因此，不是市的事務。

(四)須要政府相互合作或政府機關相互合作者，或是若無市區外採適當之防止措施，則市區內權限之行使很難達成目的者，是與州全體有關之事務。該當此項之事務者，有廣域之保健衛生、防火、防災、警察等事務（註七〇）。

顯然地，美國各州之地方自治團體，其市憲章制定之範圍、自治立法權之範圍，因各州、各地方自治團體之規定不同而有不同，無論在理論上或成文法上或判例上，很難明確劃分。在採取司法優位的美國，實際上對地方事務與一般事務之決定者，就是靠法院之判例。

而美國的自治憲章制度，實際上給國內的地方自治制度，有二種不同的啓示：(1)如果自治憲章為州憲法所賦予，且其範圍內涵為州憲法所明定者，則所謂純粹地方事務之理論則可適用於我國憲法中所規定省專屬事項與縣專屬事項；(2)如果自治

---

（註七〇）張正修，前揭文，頁 89-131。

憲章及其所規定之範圍、內涵為州一般法所賦予者，則所謂純粹地方事務之理論可適用於省縣自治法草案與直轄市自治法中所謂自治事項之規定。尤其是固有事務之規定。如此，二法草案一旦通過、適用，則除非立法院重新修法，否則不得由中央加以侵害。然由於國內之自治事項，尤其直轄市、鄉鎮市之自治事項，很可能被法律規定成委任事務，此時，應以保障自治之觀點，將地方事務與州事務區別之理論應用於此等事務上，用以防範中央或上級政府之侵害。

### 三、日本中央地方事務分配之理論與法律條例衝突理論

#### (一)日本中央與地方事務之分配

在日本，地方自治團體基本上能制訂條例的事項，當然必須是屬於地方自治團體權能之事務，亦即國內所謂的自治事項。唯地方自治團體之事務係相對於國家之事務而言，何者為地方自治團體之事務？何者為國家之事務？並非很清楚。因為日本國憲法在其第八章中，規定了有關地方自治的四個條文，而其中第九十四條雖規定：「地方公共團體有管理其財產、處理其事務及執行行政之權能，並得在法律之範圍內，制定條例。」然何者為地方之事務？何者為國家之事務？並未清楚規定。而實際上，對國家事務與地方事務加以規定者，主要為地方自治法，該法第二條第十項中有列舉了八項地方自治團體不能處理的國家事務：一關於司法的事務；二關於刑罰以及國家懲戒之事務；三關於國家運輸、通信之事務；四關於郵政之事務；五關於國立教育以及研究設備之事務；六關於國立醫院以及療養設備之事務；七關於國家航行、氣象以及水路設備之事務；八關於國立博物館以及圖書館之事務（註七一）。

此外，什麼事務為國家事務？在日本，一般尚無完全的定論，而要以一般性的方式說明國家事務也有困難，因為各個法令的宗旨、目的如有不同，或對地方自治的評價方式有所不同，則具體的解釋與認定也會有所不同。不過，如果就通說所認為的國家事務加以略述的話，則所謂事務的性質上，應由國家法令以全國性觀點訂定之事務皆屬於國家事務，例如：(a)刑事犯的創設；(b)與全體國民社會共同生活之基本有關者，諸如私法上之制度以及私法秩序應有之規範而應以法律訂者；(c)國家整體上應採行劃一性制度較好者，諸如義務教育制度，社會保障制度，與勞動條件有關之制度；(d)所規範之對象不只關係一地區之利害，甚且關係全國者；或

---

（註七一） 同張正修，前揭文，頁 177。

規範之影響所及之範圍超越一地區而及於全國者皆是（註七二）。然而上述對國家事務之界定，仍甚為含糊曖昧；相對地，如果我們從地方自治法對地方事務的規定手法來看時，則反而可以更清楚知道日本對地方事務與國家事務並無清楚的界定標準。事實上，地方事務可隨時被國家法律吸收成爲國家事務。依地方自治法第二條第二項規定：「普通地方公共團體，除公共事務以及依法律或政令屬於普通地方公共團體之事務者外仍得處理其區域內之其他不屬國家事務之行政事務。」亦即本項係規定普通地方公共團體得處理之事務有三：(1)公共事務；(2)委任事務，亦即依法律或政之規定而屬於普通地方公共團體之事務；(3)行政事務，所謂行政事務係指爲維持公共福利而對居民之權利、自由加以限制之事務，此等屬地方之事務而不屬於國家事務者，地方得處理之。對於前述三種事務，地方自治法第二條三項並加以例示規定，並於該法最後以附表詳細羅列之。也因此，地方自治法對地方事務之規定，似乎非常詳細，但是這些由二條三項所例示之事務，實際上卻因爲二條三項但書之規定定可隨時會被吸收成國家事務。二條三項規定：「前項事務例示之，則大致如下列各款（註：本項各款於法條中另立一大項，由於包含款項太多，此處不列）。但法律或以法律爲根據所定之政令另有規定者，不在此限。」顯然地，即使是二條三項所列舉之地方事務，亦可能隨時因法律或政令之規定，被吸收成國家事務。而一旦成爲國家事務，國家即可以機關委任方式（亦即國內所稱委辦方式），委交地方首長處理，而地方首長於此時，即具有國家機關之地位，受委辦機關之指揮監督（註七三）。也因此，日本對於地方事務或國家事務之區分，完全委由法律定之，而兩者間的互動，也會隨著法律規定不同而有不同。事實上，日本對地方事務亦有公共事務、團體委任事務、機關委任事務之區分，此三者即相當於國內所謂的固有事務、委任事務、委辦事務。然而，由於日本的法律可隨時將地方之事務加以規範變成團體委任事務或吸收成國家事務，因此，公共事務以及團體委任事務的區分已無意義。而地方事務之範圍也隨著法律規定而不定。這種情形，其實就是承認國家有最高的權限，決定何者爲地方事務，何者爲國家事務，地方在憲法上並無被保障之地位，亦無法律上列舉之地方權限對抗中央法令或上級政府之自治法規。

這種情形，如果適用於國內法體系來看，則下列與日本的情形是相類似或一樣的，(a)立法院依憲法一百一十一條與一〇九條一項十二款之規定，依法律決定省之事務與國家事務時；(b)立法院依省縣自治法第十一條第十二項，與直轄市自治

---

（註七二） 同張正修，前揭文，頁 109-111。

（註七三） 張正修，前揭文，頁 89-131。

法第十條第一項十六款之規定賦予省(市)自治事項時；(c)立法院依憲法一百十一條與一百十條一項十一款之規定決定國家、省、縣之事務時；(d)立法院依省縣自治法草案第十二條第十一款之規定賦予縣市自治事項時；(e)省依憲法第一百十條一項十一款之規定賦予縣自治事項時；(f)省依省縣自治法草案第十二條第十一款之規定賦予縣市自治事項時；(g)立法院、省、縣依省縣自治法草案第十三條第八款之規定賦予鄉鎮自治事項時；

在上述這些情況下，所謂未列舉之自治事項即是由中央或上級政府可任意決定。

而未來這些未列舉之事務，何時可由地方訂定自治法規？或地方所訂定之自治法規如亦有中央或上級之法規時，怎樣才算不抵觸？這些問題在國內的理論上可謂尚未發展之領域，而實務上，地方政府在未有法律規定時亦不敢自訂自治法規，顯見國內對於自治概念理解之膚淺。

## (二)自治法規與法律、上級自治法規之衝突—省縣自治法與直轄市自治法之規定

省縣自治法與直轄市自治法，對於自治法規與憲法、上位法規衝突時，應如何解決，究竟採什麼態度呢？綜觀「省縣自治法」與「直轄市自治法」中之規定，則與此有關之規定似乎為「省縣自治法」第二十五條之規定，「省議會議決事項與中央法規抵觸者無效。縣（市）議會議決事項與中央法規、省法規抵觸者無效。鄉（鎮、市）民代表會議決事項與中央法規、省法規及縣（市）規章抵觸者無效。前三項議決事項無效者，應由各該自治監督機關予以函告。」第五十條之規定，「省政府辦理委辦事項違背中央法令、逾越權限或有其他不當情形者，由中央主管機關報請行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。省政府辦理自治事項違背中央法規者，由中央主管機關報請行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」第十九條第一項之規定，「縣（市）政府辦理委辦事項違背中央或省法令、逾越權限或有其他不當情形者，由省政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。縣（市）政府辦理自治事項違背中央或省法規者，由省政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。鄉（鎮）市公所辦理委辦事項違背中央或省法令、逾越權限或有其他不當情形者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。鄉（鎮）市公所辦理自治事項違背中央或省法規、縣規章者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」以及「直轄市自治法」第十九條規定，「市議會議決事項與中央法規抵觸者無效。前項議決事項無效者，應由行政院予以函告。」與第四十條之規定，「市政府辦理委辦

事項違背中央法令、逾越權限或有其他不當情形，由中央主管機關報請行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執事。」「政府辦理自治事項違背中央法規者，由中央主管機關報請行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」

顯然地，依「省縣自治法」與「直轄市自治法」之規定，地方自治議會議決之事項，與上級法規抵觸者無效。而地方自治團體之行政機關，辦理自治事項違背上級法令者，得由主管機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。議會議決之事項，有屬於法規者，亦有非屬於省法規者，議會議決之自治法規違反上級法規者依上述規定固然無效，然由行政機關所制之法規違反上級法規時，是否無效？抑或由主管機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行？顯然「省縣自治法」與「直轄市自治法」採取第二種做法。此種對地方立法機關與行政機關所訂法規有違反法律或上級自治法規之處理有所不同，是否合理，因篇幅之緣故，無法詳論，惟何種情況，地方議會議決係抵觸中央法規或上級地方政府之自治法規？在何種情況下，地方政府辦理自治事項係違背中央法規或上級地方政府之法規？則於省縣自治法與直轄市自治法中，並無法得知，因此，日本在這方面的理論發展與實務發展，值得我們參考。

### (三)日本之法律條例衝突理論

相對於國內法律與自治法規之衝突，未有任何理論之發展，而日本學界對於條例是否違反法令，有做過標準的分類，而其分類基本上是分爲(1)不違反法令與(2)違反法令兩個層面來討論何種情況下，條例的規定違不違反法令。以下，我們亦以此分類爲基準，介紹日本學界對條例與法令之關係所做的整理與見解，條例被認爲係不違反法令的情況，實際上，何種情況不違反法令之判斷，相當困難，但如以通說所認定的標準來看，則下列情況可認爲不違反法令，並無任何國家法令規範當該事項，而由條例對此種在國家法令上完全處於空白狀態之事項加以規範時。

(I)對於此種情況，我們又可分成下列幾種情形來加以探討：

(A)從來就無法令加以規範現在亦無法令加以規範者，以條例加以規範當無不可。

(B)本來有法令加以規範，但現在並無法令加以規範者：

(a)如果當該法令被廢止之意旨與所欲制定之條例之意旨不同時，就此種事務制定條例是可能的。

(b)如果該當法令廢止之意旨係認爲已無法令加以規範之必要時，

a.法令之廢止若係認爲國家整體已無以法令加以規範之必要者，不得以條例再加以規範。例如，通姦罪已因刑法修正而廢止，則地方公共團體當然不



得以條例取締之。

b.法令之廢止若係認為已無全國性加以統一規範之必要而廢止法令，但基於地方特殊情形而允許地方自由規範時，則條例之制定當然無不可。

(II)對國家法令所規範的事項（對象），條例如基於與當該國家法令下同之目的，加以規範時，這是被允許的。例如所謂的狂犬病預防法與畜犬取締條例二者間的關係，即是一例。狂犬病預防法制定之目的在於防止狗對人畜造成危害，而畜犬取締條例雖亦以狗為規範對象，但該條例制定之的在於保護居民使其不受狗所造成的噪音之危害。

(III)條例之制定的目的與國家法令所規範的目的相同，但卻就國家法規範圍外之事項、對象，由條例加以規範，此一情況，日本法學界稱為「橫逸規制」（日文為「橫出規制」）。

此種場合，亦可分為下列幾種情形加以討論，

(a)如果當該法令制定之旨趣也考慮到其鄰接領域，並很明顯地僅以其一定事項、對象為規範對象時，則條例之制定是不被許可的。

(b)如果當該法令制定之旨趣係認為僅當該事項及其鄰接領域中事項有全國性加以規範之必要，其他則很明顯承認地方可自由規範時，則條例之制定是被承認的。例如厚生部基於衛生法所為之公告中並未定有標準、規格之特殊食品，地方基於地方之必要性對之以條例訂定其標準、規格時即於本項之情況。

(2)條例被認為違反法令的情況

(I)條例的規定積極違反法令之規定者，此一情況更可細分如下：

(a)條例的規定很明確地抵觸法令明文之規定，例如對地方自治法第二條十項所規定之國家事務，地方制定條例加以規範時，已明確抵觸法令明文規定。

(b)國家之法令設立一定之標準加以規範時，條例在與國家法令同一之目的下，就同一事項，設立比當該國家法令更高之標準。

(c)國家之法令就一定之事項加以管制，而條例在與國家法令同一目的下，對當該事項為比國家法令所規定之管制更強形態之管制。

(d)有法律之特別委任授權時，條例之規定超越其委任授權之界限。

(e)法令指定依政令、省令、規則等特定形式訂定細目的補充規定時，條例不得對法律所指定之事項加以規範。

(II)條例的規定雖未積極與法令之規定矛盾抵觸，然如果從法令之旨趣、法體系整體的觀點等來看，如條例若就被認為屬於法令先占領域的事項，加以規範時，

則為違背法令（註七四）。

事實上，法律或上級自治法規未列舉之事務，地方不抵觸法律或上級自治法規之規定，則地方政府乃有權立法，然縱然已為國家或上級政府之事務，或法律或上級自治法規規定為委任事務者，地方仍可依此一理論，尋找其自主立法之空間。

#### 四、國外警察權限分配之比較

在採聯邦地方分權制的國家，如美國，在警察權限分配上有下列特色（註七五）：  
 ①絕對分權體制，無統一系統。②業務分工重於地區分工。③組織大小及內容亟不一致。④同一類型之組織事權不一，及其⑤組織名稱與官階亦屬混亂。其優點是：  
 ①適合當地環境需要，彈性大，無任何特殊全國性、全州性之拘束。②彼此產生比較心理，而形成一種非正式之競賽。③易養成協調合作習慣，因無共同上級或全國性警察總部，非主動聯繫則難以完成任務。但其缺點為：①缺乏全國性、全州性之領導與協調。②業務矛盾、重複。③人員機關浪費。

而德國警察組織亦採分權化設計，朝向民主化、中立化功能設計，其與行政機關間權力界限之劃分，受除警察化（Entpolizeilisierung）理念支配。定有職務協助（Amtshilfe）制度，避免警察擴權（註七六）。

而採中央集權制的國家，如法國，在警察權限分配上有下列特色（註七七）：  
 ①中央集權制，預算獨立，但法國憲兵隸屬國防部，得行使地方警察職權。②市長、副市長、憲兵隊幹部或服務憲兵隊滿五年者，均得具有刑事警察身份。③組織型態多元化，有統一指揮系統，內政部長為最高指揮機關。④刑事警察在檢察官指揮下偵查犯罪；分為都市、地方、中央刑事警察三種。一般而論，警察權力較大，民眾自由程度相對較少，但因為有良好國民素質與公正執法品質，警察表現不錯而有效率（註七八）。

另外，日本戰後警政權限，原則上保持民主警察的模式，有稍微集權傾向，

（註七四） 成田賴明，法律與條例，收於「文獻選集日本國憲法與地方自治」，三省堂，1977，頁 112-114；久世公堯，法律與條例，收於「總合判例研究叢書，憲法 4」，有斐閣，昭和 35，頁 107-110；田上穰治編，體系憲法事典，青林書院新社，1988，頁 663；頁 7-71。引自張正修，前揭文，頁 89-131。

（註七五） 梅可望，美國警政評述，警察學術季刊，6 卷 4 期，1964/9，頁 1。

（註七六） 德國警察職務之比較研究，詳李震山/鄭善印/許文義/蔡庭榕/簡建章，警察職務執行法草案之研究期中報告，委託單位：內政部警政署，執行單位：中國文化大學法律系，1999/3/10，共 185 頁。

（註七七） 邱華君，各國警察制度概論，桃園：中警，1989/7，再版，頁 201-202。

（註七八） 劉嘉發，前揭論文，頁 175-176。

其特色為：①維持公安委員會，保障民主化與中立性。②特定國家責任分擔事項，使國家對治安責任明確化，並調整地方自治事項。③廢除國家地方警察與鄉鎮自治警察雙軌制，建立都、道、府、縣一體的警察制度，以改正盟軍佔領時期完全地方分權制的警察（註七九）。

## 五、我國中央與地方警政權限之分析與檢討

本文從憲法國民主權與地方自治的原理出發，探索地方自治的理論及其價值，再比較各國地方自治發展的軌跡，及其中央與地方權限分配之概況，發現有往均權制（折衷制）融合的趨勢。此乃基於民主與效率原則的考量，適應時代環境的變遷，而不得不有所調整，但基本上，仍以其原有的體制為綱，非可輕言「中央集權化」或「地方分權化」也。

而一向號稱均權制的我國，四十餘年在台灣推行地方自治，竟毫無憲法與法律的依據。故如就地方自治而言，既非「依法行政」，亦非「法治國家」。過去在戒嚴、戡亂體制下，長期以來中央政府控制人事權、教育權、警察權、主計權。造成地方財政日益惡化，地方自治行政難以推行，導致其自治權能的弱化與萎縮。在這種背景下，我國警察制度成為中央集權制，也就不足為奇了（註八〇）。

然而，我國憲法既採均權制，警察制度的設計，亦應遵此而行。況且警察法是直接源自於憲法，故有關「警察制度」、「省警政之實施」及「縣警衛之實施」事項，自應接「均權」原則而為規劃。而警察法自一九五三年公布迄今近四十年，幾乎與我國推行地方自治的歷史等長，多年來鮮有修正，其中諸多規定，早已和現況有所不符，值此憲政改革方殷之際，政府允諾要落實地方自治，將之法制化、合憲化；我國警察制度在此時，也是應該重新反省檢討的時候。而其中與憲法關係最為密切的議題即是，「中央與地方警察權限之分配」。因此，隨著地方自治法制化的來臨，我國警察權限在中央與地方之間如何重新定位？警察法及其他相關警察法規如何配合修正？地方自治警政法規如何使其健全？凡此均是日後警學研究者不應加以忽視的課題之一。

由於彼等問題涉及層面頗廣，且其成因與亂象錯綜複雜，筆者學植未深，不陋學淺加以研究，故尚不克逐一討論，自仍待有識者共同努力參研。本文僅就(一)組織編制、(二)指揮（導）監督、(三)人事任用、(四)經費預算等四大問題，分析其現況與

（註七九） 邱華君，前揭書，頁 24-25。

（註八〇） 劉嘉發，從我國憲法探討中央與地方警察權限之分配，1992.06，中央警官學校警政研究所碩士論文，頁 309 以下。

問題的成因。並在比較民主先進國家警察制度與其發展之經驗後，就我國警察權限在中央與地方的分配上，提出一些原則性、方向性的建議，以為因應解決之道，做為總結。事實上每一項問題的解決，都必將以「法制化」為其終結。舉凡組織編制的調整、指揮（導）監督體系的劃分、人事任用權限的釐清，以及警政預算編列補助的健全，均有賴法律予以明文規定，俾使權限分配執行能有所依循。並依憲法均權與地方自治的理念，而為客觀、公平、合理的劃分。同時，基於民主原則、效率原則、行政責任明確化原則以及地方自治尊重原則，來妥善的衡量各種權限之分配。期能使爭議降至最低，讓中央與地方的警察各盡其責，又能互助合作，共為全國治安而效力。

最後，吾人回視當前我國的憲政改革，雖然提供了我們重新思考國家前途的契機。但可以預期的是，二屆國大修憲的結果，並不意味著憲政改革就此結束，也不代表著憲法從此不必再修改。因為，民主憲政的發展，應切合社會的脈動與人民的需求，而如何落實憲政，又須視主政者依據憲法推行憲政的誠意與決心，以及一般人民對國民主權原理的體認與覺醒。

我們相信，憲法絕不是統治者主宰的符咒，而是人民權利義務的保證書，警察也絕不能成為統治者的工具，而應以保障人權與維護治安為依歸。今後在民主憲政時代，我國警察如何擺脫歷史的包袱，力求行政的中立化與民主化？如何透過制度的建立，將中央與地方警察權限做合理的分配？避免無謂的爭端，以落實地方自治的警政。這一切要在我們孜孜不息的反省、思考和努力下，憲法所揭示的國民主權與地方自治，才能如期地落實在我們將來共創未來。

## 陸、結 論

在討論過現行憲法本文第十章「中央與地方之權限」與「省縣自治法」、「直轄市自治法」暨現行有關地方制度法之規定，並經由國外理論的介紹後，我們似乎可以下列的條列方式，將未來在憲法、省縣自治法、直轄市自治法下的自治立法權理論加以確立，並對目前行政院所提之「省縣自治法」、「直轄市自治法」等法制，提出若干修正改革建議：

(一)屬於省專屬之事項，已予廢除。屬於縣市專屬之事項，不得由中央立法侵犯。縣市專屬警衛立法並執行事項，不應受中央侵犯，應即建立有效之憲法保障制度。

(二)現行憲法一〇八條及一〇九條一項一款至十款所規定之委任事務，基本上仍係屬於地方之自治事項，法律或上級自治法規不得逾越地方權限將地方事務劃規中央執行，而中央對地方事務執行之監督得參考德國之例，僅限於合法性監督。

(三)立法院或上級自治法規就未列舉事務，對地方賦予其權限時，應分為下列幾個情況探討，

(I)如係以列舉專屬事項授權地方者，則美國所謂純粹地方事務理論，可茲利用，除非立法修改，否則上級政府不可侵害。省縣自治法與直轄市自治法，基本上許多列舉方式賦予地方自治事項，當然可引用美國之此一理論。

(II)如係以個別法規賦予者，則甚多將為委任事務，此時，德國法定事務之理論可茲引用，而就委任事務，地方可依日本之法令條例衝突理論，與美國共同權限理論，制定地方事務之法規。

(III)以「不抵觸法規」之字眼，概括授予地方事務者，則依全權性原則，地方當可全權處理，此一原則實與所謂州權主義之保留權限相近，尤其在社會變遷，新事務不斷產生，而中央常無法立即因應處理之情況下，此一原則當然可適用於此等事務上。

(IV)省縣自治法草案與直轄市自治法中，所規定之自治事項與國家事務衝突時，可參考美國市憲章制所產生的比較基準。

(V)憲法一百十條規定，立法院得解決憲法第十章未列舉事項之爭議，此時，立法院宜釐清確屬地方一致性之事務，即應歸為地方專屬事項，使其具有類似憲法專屬事項之地位。如若事項有必要訂定全國一致之標準者，則宜以清楚之標準，列舉為專屬事項或規定為委任事務。如立法院未有規定時，則對憲法一百十條之規定，實宜用全權性原則。凡屬地方性之事務，應全部歸地方處理之理論，加以解決，用以約束中央，以免中央任意侵害。這種解決方法，或有人認為不宜，然憲法上既保障縣市之自治地位，則從自治二字之義，即可導出全權性原則之憲法法理，此衡諸德國、日本理論之發展即可賈證。

(VI)「省縣自治法」、「直轄市自治法」中對省市、縣市之自治事項，皆於最後之自治事項中加上「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」之概括字句。此一概括字句基本上包含二種意義：

①由法律（或省自治法規）所賦予之事項，應係指委任事務。②不抵觸中央法規或省自治法規之事項，則已意謂「全權性原則」，亦即在不抵觸中央法規或省自治法規之範圍內，地方可處理地方自己所有的事務。此種規定基本上，可謂承襲自德國公法學理論之規定方法，唯其保障係憲法上之保障或法律上之保障，自會有

所差異，如果參考前述憲法對省、縣之保障理論，則在解釋立法院所制定之法律與省縣自治法規之衝突時，應從憲法上所保障之「自治」二字去解釋，而對鄉鎮市雖無法從憲法上加以解釋予於保障，但卻給引用學說、理論之發展加以解釋，以保障鄉鎮市之自治，尤其，有關地方自治理論之發展，基本上已朝向以人權保障為基礎之方向上，中央與地方基本上都是國家機關，而國家機關本身的目的，本來就在保障國民的基本權利，因此，在國法體系上兩者並非對立的。地方如果更能保障人權，在國法體系上，並不必然就比中央居於低劣、從屬的地位，兩者的關係地位應比照憲法的價值去決定。在這種意義上，決定地方自治法規與上級法規之衝突與否應比照此一理論去決定，有關這一方面，日本學界已發展出新的理論，相當龐大，須另文討論，於此因篇幅緣故，暫且割愛（註八一）。

此外，在此必須說明的是，我國憲法的中央地方層級是中央---省市---縣市加上實際行使地方自治的鄉鎮市，一共是四級，這種四級制在台灣實施的結果已有許多弊病，因此，國內自國是會議以後之憲政改革呼聲中，即有廢省之建議或廢除鄉鎮市採省縣二級制等種種看法，1996年年底國家發展議會即作成有關「調整精簡省府功能與組織」、「下屆起凍結省自治選舉」的結論。筆者亦不贊成採用省市、縣市、鄉鎮市之地方三級制，但在目前法體系結構下，筆者仍以現行有效之法規為探討對象，用以建立地方自治法之體系。當然本文所研究之對象，為經立法院審議通過之省縣自治法與直轄市自治法，如該二法在可預見未來（註八二），必將隨著修憲議題而內容有所變更修正。

綜合以上論述，本文透過「比較法學與歷史法學研究」，提出下列法制改革芻議，以代替結論：

- (1)現行地方自治法制層級混亂，減少行政層級凍省決議，方向上甚為正確，未來應朝向廢省努力。但鄉鎮長官派，似與地方自治法理不合。為貫徹民主法治，地方分權式垂直的權力分立（*verikale Gewaltenteilung*（註八三）），是無可避免的趨勢。尤其強化地方立法權限，更是強調市民主義的具體表現。大法官會議釋字第三八號，剝奪地方立法權，難謂為洽。惟地方制度法已賦予或強化地方之立法權。

（註八一）詳張正修，前揭文，1。

（註八二）尤其省縣自治法第 66 條規定，本法自公布日施行，至行政區域及行政層級重新調整劃分後一年內完成本法之修正，逾期本法失效。「地方制度法」於 1999/1/25 公布施行。二十七日生效。

（註八三）Vgl. K. Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, 1962, S. 1ff.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。

- (2)地方自治法制改革雖已有地方制度法之公佈施行，但涉及行政區劃之重新調整變更，尤其警政廳在凍省後各縣市政府之警政實施，督導規劃之進行，如何調整理想與現實之差距，恐惟目前台灣政經發展之重大課題。若無合乎「國民主權」法理以更大幅度之憲政改革，不可能事竟其功（註八四）。
- (3)目前掃黑立法濫用刑法作為維繫社會秩序的唯一工具，政府在擬定「掃黑、掃白、掃黃與掃毒」政策時，應該有「成本效益分析（Analysis of Costs & Benefits）」的概念，也就是運用刑法所付出的社會成本，可以獲得多少的犯罪防制成效，事前加以妥善評估，以及法律實施後加以法律事實研究的評析，才能收「事半功倍」之效。否則一味迷信「刑法萬能論」，最後可能淪於「兒童及少年性交易防制條例」動員大批人力、物力與財力之後，卻遭受批判失敗的慘痛經驗。總之，刑法改革政策的提出，應該符合「於理可通的合理性，在勢可行的實用性，及行之有效的效率性」，方是符合法治國刑法的最高指導原則（註八五）。同時司法機關也應強化違憲審查之功能，方不致有侵害基本人權之本質內涵之虞。
- (4)建議對於中央與地方之警察權限，加以重新分配，賦予縣、鄉、鎮有更大『警政或警衛之實施事項（註八六）』相關立法與執行權限，以實現國民主權之市民主義以因地制宜，並重視地方之自我行政權（Selbstverwaltungsmacht）。
- (5)在精省之後，允宜重新調整行政區劃，賦予地方有限之「掃黑立法權」及全權之「掃黑執法權」，則社會秩序之維護，方可有進一步合乎「地方自治」之保障。

（全文完）

---

（註八四）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，共 50 頁。刊法學叢刊，173 期，1999/01，頁 39-67。

（註八五）拙著，防制罪犯 刑法應是最後手段，《中國時報》1996.09.21，第十一版（<http://www.chinatimes.com.tw/forum/talk21/talk144.htm>）。

（註八六）省縣自治法第 12 條第 15 款；第 13 條第 15 款；直轄市自治法第 11 條第 16 款『市警政、警衛之實施事項。』