

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

歐洲主要國家地方自治法制經驗與發展趨勢之研究 A Study on the Experiences and Tendencies of the Local Government Laws in Major European Countries

計畫編號：NSC 87-2414-H-002-013

執行期間：86 年 8 月 1 日至 87 年 7 月 31 日

個別型計畫：計畫主持人：黃錦堂 教授

中文關鍵字：地方政府、地方自治法、比較法、比較地方制度、比較地方自治法、英國、德國、歐洲聯盟、美國、日本、中國大陸、愛爾蘭、公法人、自治事項、委辦事項、地方法規

英文關鍵字：local government, local government law, comparative law, comparative local government law, Great Britain, Germany, European Union, United States of America, Japan, People's Republic of China, Ireland, public corporation, local matters, statewide matters, local statute

中文摘要

1、地方政府或地方自治係指單一國之內之地方或在聯邦國之中之各邦（而非聯邦）之下之地方之體制，屬於功能性之分工，而非國中有國，地方政府之各種行為與決定必須在國家的整體法律秩序之範圍內。各國必須決定地方政府之層級、數目、功能定位（也可稱為任務）、權限、司法保障。

2、德國、美國與愛爾蘭，均採小鄉鎮、小縣之體制，鄉鎮人口常不滿一萬人，縣之人口平均也不過十五萬左右。在這種情形下，為了使中央政府（或邦政府）能有效進行治理，乃有必要成立更上一層之區域性之政府，例如德國之區域公署、法國之區政府。小鄉鎮、小縣之優點，在於地方自治團體得「就近」照顧地方人民之需要，缺點在於基層地方政府脆弱不已，在一個資訊化而且資

本主義不斷進階化之社會，其不易有太多的成就；若欲維持此制，則必須就特殊的任務，例如就國民小學或中學之業務，設立特別而屬於跨鄉鎮之區域（美國稱為 Special Function District），此外歐洲國家則主要係透過基層地方自治團體之合作——例如有關水、電、地區交通、垃圾掩埋之業務成立共同的目的事業公法人（Zweckverband）。小鄉鎮、小縣固然係歷史生成，但陸續也面臨合併之壓力（德國各邦於一九六〇至一九八〇年間各邦曾進行鄉鎮行政區域合併從而功能調整的改革），德國也曾討論將區域公署加以廢除，蓋其一方面「疊床架屋」（尤其於資訊化、現代化之社會），而且另方面也欠缺民主正當性之基礎。若一國鄉鎮、縣之規模太小，則政治經濟社會發展之責任，必須仰賴上級政府。其次，凡採小鄉鎮、小縣體制之國家，其基層所需之建設，尤其就各種硬體、物質之建設，大體均已完善，亦即，此類國家在歷史傳承上均曾經經過長期或甚至 17、18 世紀以來之穩定之行政擴張時期，而且人口壓力不大。

3、至於憲法、法律對地方政府之功能之評價，則容有不同，約可分為公法人、單純派出機關與折衷制三種。德國係第一種模式，憲法明白承認地方自治團體之地位，公法人一詞，乃意謂著民選體制——自治業務——自治權限之總體，但這些權限不是絕對性或漫然無邊，而係必須在國家（或邦）法律之範圍內，但這些法律也不得違反憲法地方自治保障之精神；國家法律不得侵犯地方自治權之核心領域之部分。德國鄉鎮不論大小，均為公法人；至於各鄉鎮實際享有權限之大小，則是取決於鄉鎮總體之發展需要與財政之負荷能力，從而也非各鄉鎮均實質相等。與此相反者為英美式之地方自治。英國制的特色之一，在於其原則上反對地方自治團體有公法人之地位（Dillon's Rule; ultra vires doctrine），地方政府並沒有自主之業務領域，一切係來自議會之授權，於議會未為授權之前，地方政府得提案要求立法或甚至得請求暫時為一定之執行。這種制度一方面緩不濟急（因為國會必須就個別鄉鎮市之個案作成授權之法律），另一方面也不容易整理、比較，三方面國會議員乃藉機勒索，久之乃有分級為概括授權之規定，亦即訂立概括性之地方政府法，將地方自治政府區分為若干層級而賦予

不同的業務—權限。經由上百年以來的運作，上級政府應已瞭解，就何種規模之鄉鎮市政府英授與何種之業務，始合於歷史傳承與效能效率；上級政府更是瞭解，將這類業務—權限任意撤回或加以限制，並沒有必要，而且容易造成政治困擾。英國式之外派機關說，在實踐上從而仍然是屬於穩定、長期之授權，鄉鎮市仍然享有相當穩定之業務—權限之基礎，只不過不具有憲法、法律之保障而已。美國早期繼受英國法，但自第二次世界大戰以來，美國各州之憲法與地方自治法已肯認鄉鎮市之凡達到一定規模者之自主地位（home rule）；此外美國許多州之憲法進一步禁止州議會不得將一定之地方事項從地方團體加以剝奪，亦即其係朝向確保地方之地位方向作調整。享有 home rule 地位之城鎮，就其轄區內之事項，除非有法律限制，原則上均享有自主的權限，地位與德國之地方自治團體公法人一樣。美國鎮市取得自治地位之門檻不高，在此程度內，美國可謂也是廣泛承認鄉鎮市有自治地位的國家。中國大陸憲法之建制原則，為一黨專政、黨國一體、中央集權，此外並強調國家統一之價值、無產階級專政、共產主義、平等博愛之價值，另外則是強調對少數民族的權利和風俗習慣之保障。大陸之地方政府法制之特色，為官派、高權、禁止分裂、強調下級政府功能在於區域內之業務之規劃與執行、強調國家法令之優先性、充斥事前許可制、欠缺司法救濟，但因為大陸擁有十二億二千四百萬人口（不包括香港之六百三十一萬人），而且只有二十二個省、四個直轄市與五個自治區以及香港特別行政區而已，所以第二級政府（省、直轄市）之面積、人口、實業及政治實力龐大，中央政府與第二級政府間之互動，非得事事以高權統治方式為之。中共憲法第一百十一條第一款規定，基層之居民委員會或村民委員會之主任、副主任與委員均有住民直接選舉產生，且享有少許程度的自治權。不過至目前為止，仍然只有村民委員會是由直接的基層選舉產生，城市部分的居民委員會不然。中共中央政府則希望於不影響政治安定之情形下，經由權力下放以促進地方經濟之發展。大陸之民族自治區在法制上享有較高的自治保障，尤其就地方之立法權項目，但仍須經由上級核准。

4、就各級地方政府之功能定位之，各國大體已有一定之模式：基層之鄉鎮主要係負責區內之人民生活中之食、衣、住、行、育樂、垃圾、社區治安、市場、托兒所等之維護，而且不論這些業務領域是否已有中央之法律加以規範亦即，即使是法律化之領域，立法者也可決定該領域仍然屬於地方自治之事項，只不過地方所必須辦理之下限規模或下限方法已經被法律所明定。縣市政府則負責規制性（我國學界用語不一樣，也有稱為管理性或管制性者）事項之執行，這些事項屬於國家（或邦），縣市政府係受委託而執行；這有別於國家立法但並自己執行之事項，約為我國憲法第 107 條，除了國防、外交、財政之外，主要指重大經見計畫之核定或甚至自行開發，就此，地方政府應有參與權。就委辦事項，縣政府應受到上級政府（指邦政府，在德國則為區域公署，區域公署係上級派駐於地方之外派機關，其主要業務之一為監督縣政府之施政）之合法性與合目的性之監督，上級政府並且享有通案性令函之制頒或甚至就此之組織方式、人員要件、具體人選有決定權。晚進德國各邦鄉鎮自治法中明白肯認地方自治團體在委辦事項中之自主地位，要求上級政府從事監督時必須尊重憲法地方自治之精神。德國之委辦事項固然劃歸縣，但若干法律或施行細則中不乏將質高者（指高科技或複雜性）者劃歸上級政府，此外，縣並得再委辦於鄉鎮。

5、地方自治團體為了完成業務，必須享有各種相應之權限，最重要者為就地方自治事項之立法權、執行權、人事權、組織權、規劃權及財政權，這一切並非絕對或毫無限制，而是必須在國家法律之範圍內，但國家之法律並不得違反憲法上有關地方自治之規定與精神。地方就上級政府所委辦之事項，原則上不享有立法權，除非地方依立法者之本意或視該法律之性質被授與補充性之立法權，就此日本有相當之研究與判決。地方自治團體就自治事項所享有之立法權，依德國法、日本法、美國法、英國法，應享有一定程度（或額度）以下之罰鍰或進一步之拘留，視各國法律之規定，不排除須由法院作成決定但移送權仍然屬於地方政府之情形。

6、地方政府（或地方自治團體）畢竟屬於功能性的一個分支，從而其所作

的決定必須由上級政府（德國、英國、美國均然）進行監督，約有兩大類型，一是由上級政府直接宣告無效、或加以撤銷或不同意其報備，另一種方式則是法國為主者，上級政府只能於確認地方政府之制訂之法規有違法時須向行政法院提起訴訟；惟嚴格言之，兩套制度並無太大不同，蓋在前者，地方政府得就上級政府的監督行為提起訴訟。

6.地方政府的政治體制得分為委員制、議會—首長雙元併立制與市經理制，而且其各自所代表之政治對抗從而監督之程度容有不同，最徹底者為市長—議會雙元併立制，我國現今省縣自治法、直轄市自治法採之。鄉鎮之自治選舉為基層之民主之實現，其取消—而這正是我國國家發展會議所決議者—在外國殆屬難以想像，從而需有堅強之正當化基礎。

Abstract

This paper surveys the local government laws of different countries, including Great Britain, Germany, European Union, United States of America, Ireland, Japan, and People's Republic of China. It serves as a comparative study to a highest discussed field in Taiwan.

1. Local governments is a functional design within an united entity to achieve the goal of decentralization, which in return brings about efficiency and helps to promote democratization on local levels. Local governments are not states. Their decision cannot go beyond the national statutes.
2. The states of German and USA, and Ireland or even France, Italy, has adopt the small- sized localities. On this background the Zweckverbaende in Germany and the Special Function Districts in USA provide as institution for the mutual cooperation between them; the region in France, the Regierungbezirke in German and the specialized branch offices of the separate ministeries are the designs of the

state to monitor and cooperate. Reorganizations are necessary and are done in some countries in the past years.

3. The German model recognizes the localities as the status of public corporation, in contrast to the Dillon's Rule and the Ultra Virus Doctrine in the Anglo-American tradition, which treats the localities as local units of the states and they stay under the strict control of the state parliaments. Since World War II the states of USA have begun to protect the localities by listing of items, which the legislative disposal are forbidden. Further they classify Localities and the first class cities are given the home rule status, which equalize that of the German design. The PRC counts despite of the huge population and territory as a unitary state. The relations between the central government and the Provinces are political rather than purely functional. The free election in rural townships is as a democratic practice highly expected among western scholars.
4. The functions of separate local levels are worldwide the same. The towns handle the purely local matters: cultures, rituals, sports, recreations, garbage, kindergarten, local public market, local traffic, local orderliness (safeguard etc.). The counties execute under the constructions of the state the statewide matters of middle-ranged quality. Statewide matters are those, which interfere with the state power in the private domain. The counties should be empowered to delegate the jurisdiction to towns.
5. The state monitors the legislative and executive doings of the Localities. Thereby it should respect the local autonomy written in the constitution.
6. The Localities are given the power to legislate, execute, plan, organize, recruit, budget, so far as it deals with purely local matters. For statewide affairs, the localities have the powers only when the state acts delegate or not expressly deny; the state furthermore monopolizes or shares the power of organization and

recruiting of highly relevant positions.

7. Major-council, council-manager and council alone, are the three major political systems on local levels in worldwide comparison. The third counts as a “harmony” design and applies often to small towns; the first model in contrast is full of conflicts between the two sides, and get frequently adopted in large cities.