

地方政府 與自治

丘昌泰 著



 三民書局

Politics

地方政府 與自治

丘昌泰 著

 三民書局

Politics

國家圖書館出版品預行編目資料

地方政府與自治 / 丘昌泰著.——初版一刷.——臺北市: 三民, 2010
面; 公分

ISBN 978-957-14-5390-3 (平裝)

1. 地方自治 2. 地方政府 3. 地方政治

575.19

99017502

◎ 地方政府與自治

著 作 人 丘昌泰
責任編輯 林怡君
美術設計 陳宛琳

發 行 人 劉振強
著作財產權人 三民書局股份有限公司
發 行 所 三民書局股份有限公司
地址 臺北市復興北路386號
電話 (02)25006600
郵撥帳號 0009998-5

門市部 (復北店) 臺北市復興北路386號
(重南店) 臺北市重慶南路一段61號

出版日期 初版一刷 2010年10月

編 號 S 571380

行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號

有著作權・不准侵害

ISBN 978-957-14-5390-3 (平裝)

<http://www.sanmin.com.tw> 三民網路書店

※本書如有缺頁、破損或裝訂錯誤，請寄回本公司更換。



「地方政府與自治」這門歷史悠久的學科，一直存在著三個不同學派的解析途徑：第一個途徑是公法學者，從西方自治法規與地方自治理論角度探析這個領域，重點放在自治法規，學科名稱為「地方自治」。第二個途徑是政治學者，從臺灣地方派系與議會政治角度切入這個領域，重點放在地方政治，學科名稱為「地方政治與政府」。第三個途徑是公共行政學者，從地方政府與治理角度重新發現這個領域，重點是地方府際關係與公共事務治理，學科名稱為「地方政府與管理」。

多年來，筆者一直期望能夠在有生之年，對這個群雄並起的園地奉獻一己之力，如今總算實現了這個願望，內心頗感安慰。本書不敢自居為上述三種不同途徑的「整合者」，但本書的目標是希望為讀者寫出一本淺顯易懂、兼容並蓄的教科書，讓初學讀者捨棄艱澀難懂的法學理論以及傳統教科書中一直強調的國父孫中山先生思想，從臺灣本土角度，以配合當前臺灣社會發生的嶄新案例，以實用角度提供完整與最新的教材，希望本書能夠滿足讀者的需要。

本書特色在於：每章除提供「自我評量題目」外，還蒐集與該章內容有關的「歷屆試題」，筆者並未提供答案，請讀者自己去尋找或請教老師，這樣的學習才能進步。如此完整而體貼的設計編排，希望能夠得到各位讀者的青睞。

本書在內容安排上，涵蓋上述三大途徑的重要主題方向：

一、地方自治方面：這是「公法學者」關注的焦點，也是地方自治必然要探討的基本課題，包括：地方自治區域、人民、事權、法規、選舉、財政與監督等主題。在寫法上，與公法學者不同的是：本書並未引用任何英美與大陸法系的法學理論，也沒有動輒引述傳統的國父思想，而是將題材範圍鎖定在與《地方制度法》直接相關的法規內容上。

二、地方政府方面：這是「政治學者」關懷的焦點，包括各國、我國



地方自治組織、臺灣地方自治演進等主題。在寫法上，本書儘量捨棄過多的西方地方政府組織與法制，畢竟本書只是一本專門用於考試教學的教科書，艱澀的理論留給研究者吧！值得一提的是，有關〈臺灣地方自治演進〉一章，過去的書籍大都是從中國大陸寫到臺灣；但本文則大膽地嘗試：從臺灣本土觀點出發，自明清時期的臺灣地方制度，一直寫到2010年的地方制度的大事——六都時代的來臨。

三、地方治理方面：這是「公共行政學者」最新關懷的主題，包括地方自治與跨域治理。近來治理課題在地方政府與公共管理理論中受到重視，此對於提升地方政府效能頗有助益。

本書原本預定在一年前就該完成，由於臺灣地方制度正面臨著有史以來最大幅度的變革——「六都」時代的崛起，為了配合新一波《地方制度法》的修正，讓本書停頓了一陣子，三民書局劉振強先生相當體諒筆者的困境，在交稿時間上給予筆者極度的寬容，在此致謝。

或許一生中很難遇到這樣的農曆新年假期，在長達九天的假期中，陰雨連綿，卻讓我無形中增加更多時間，沉澱思緒，完成撰稿。無論筆者怎樣的細心，錯誤之處仍不可免，尚祈各界前輩不吝指正。

丘昌泰 2010/9/20

於臺北大學公共行政暨政策學系

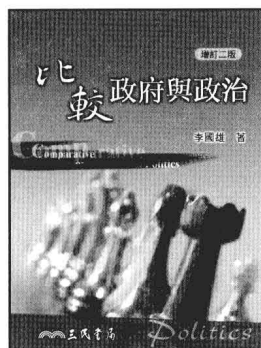


行政學 張潤書／著

舉凡國內外的相關理論與方法，在本書中皆有周詳的論述，堪稱目前國內行政學最新穎、最完備的著作，且兼顧學術性與實務性，無論大專院校或公務機構均可作為重要教科書或參考書。本書自二十年前初版以來，已多次修改、增訂，尤其對近十年所發展出來的理論與管理方法特別重視，例如組織學習、組織再造、非營利組織、轉換型領導及行政資訊管理等，是參加高普考及研究所入學考試的最佳與必備參考書籍。

行政學 吳瓊恩／著

自六〇年代起，我國行政學已發展將近五十年之久。多年來，行政學作為一門獨立學科，始終難以突破學術西方化的限制。本書宏旨即在因應本學科的特性，透過吸收西方理論的精華，以哲學的角度透析理論的預設及條件，並批判過度理性主義的謬誤，藉此擺脫韋伯預言的「鐵的牢籠」，從而提出具有人文特色亦即中國式的行政學理論，允為治行政學研究者最重要的參考依據。



比較政府與政治 李國雄／著

本書針對西方工業民主國家及國際社會的重要成員國，在有關民主化過程、制度、設計、成長與變遷的特徵上，都作了適當的著墨。除了英國、法國、德國、日本及美國之外，仍在追求民主鞏固的俄羅斯、經濟成長快速卻仍處於威權體制的中國，都在討論之列。全書採用共同的分析架構，探索各國的歷史背景、地理因素、社會結構、文化因素，以及政經關係等客觀環境，藉以說明各國正式及非正式政治制度成形的背景，及實際運作的真相，以作為各國相互比較的基礎。



三民網路書店
www.sanmin.com.tw

書種最齊全・服務最迅速

現在加入網路書店會員

好康多多～

憑通關密碼：**B6576**

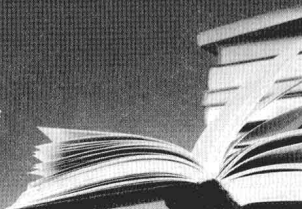
首次購書即可享**15%**

紅利積金

1. 滿\$250便利超商取書免運費

2. 平時購書享3%~6%紅利積金

3. 隨時通知新書及優惠訊息



地方政府 與自治

目次

序

第一章	地方自治與地方政府	1
第一節	地方主義浪潮衝擊下的地方自治	1
第二節	地方自治的意義	7
第三節	地方自治制度的類型	23
第四節	臺灣的政治文化與地方自治	26
第二章	各國地方自治組織	33
第一節	權力分立制與權力合一制	33
第二節	美國地方自治組織	35
第三節	英國地方自治組織	46
第四節	日本地方自治組織	55
第三章	臺灣地方自治演進	65
第一節	明清時期的地方自治 (1661-1894)	65
第二節	日治時期的地方自治 (1895-1945)	67
第三節	臺灣省各縣市實施地方自治綱要時期 (1945-1993)	72
第四節	省縣、市自治法時期 (1994-1998)	75
第五節	地方制度法時期 (1999 至今)	77



第四章	地方自治區域	83
第一節	地方自治區域的意義與劃分原則	83
第二節	地方自治區域的劃分標準與程序	86
第三節	我國現行地方自治區域的劃分	94
第四節	自治區域與行政區劃	107
第五章	地方自治人民	115
第一節	地方自治人民之資格	115
第二節	地方自治人民之權利與義務	121
第三節	地方自治公民之資格	124
第四節	地方自治公民之參政權	126
第六章	地方自治事權	149
第一節	中央與地方權限之劃分	149
第二節	國家事務與地方事務	154
第三節	地方制度法對自治事項之規定	160
第七章	地方自治法規	169
第一節	地方自治法規之意義與分類	169
第二節	地方自治法規體系	171
第三節	地方自治法規之生效	179
第八章	我國地方政府組織	183
第一節	省政府與省諮議會	183
第二節	地方立法機關	192
第三節	地方行政機關	214

第九章 自治選舉	237
第一節 選舉權與被選舉權	237
第二節 選務機關與選舉區	244
第三節 候選人之產生與競選活動之限制	252
第四節 投開票與選舉監察	257
第五節 罷免程序及投票	265
 第十章 自治財政	 273
第一節 地方財政的意義	273
第二節 中央與地方財政的劃分	277
第三節 地方預算與決算程序	306
第四節 地方財政的困境與改進之道	309
 第十一章 自治監督	 319
第一節 自治監督之意義與分類	319
第二節 對於自治或委辦事項之監督方式	328
第三節 對自治人員的監督	335
 第十二章 地方自治與跨域治理	 343
第一節 跨域治理的興起與意義	343
第二節 跨域治理的法制與案例	349
第三節 跨域治理的方式與困難	357
第四節 提升跨域治理能力的策略	362
 參考書目	 367



第一章 地方自治與地方政府

第一節 地方主義浪潮衝擊下的地方自治

壹、前言

政治學者普萊思 (Bryce, 1924: 133) 曾指出：「民主政治的最佳學習場所與民主政治成功的最佳保證，乃是實施地方自治。」的確，公共事務經緯萬端，任何一個國家的執政者必須釐清中央與地方分權原則，妥適劃分中央政府與地方政府之權限，各自推動法定的公共責任，才能完成人民付託。這種中央與地方的分權，通常稱之為「垂直型分權」，相對於行政權、立法權、司法權、考試權與監察權的「水平型分權」，已成為當前政府治理公共事務的重要施政理念（謝嘉梁，1994；湯德宗，1995）。

地方自治的實施，不僅可以在國家統一的基礎下，發揮「因地制宜」的地方特色；而且可以維護地方政府的自主地位，實現草根性民主 (grassroots' democracy) 的政治意涵。基此，地方自治可以說是國家發展的基石，唯有落實地方自治，才能將中央政府所擬訂的國家政策付諸實現，人民福祉才得以保障。

貳、地方主義的崛起

從當前世界各國推動政府再造的發展趨勢來看，在政治制度的改造上，似乎有朝向「分權化」與「自主化」的趨勢，換言之，提高地方政府的自主性，加強對於地方政府的授能，俾為民眾提供高品質的公共服務，已經成為當前政府再造的趨勢。



一、美國聯邦制的發展趨勢

以聯邦制的美國而言，州政府為美國政治權力運作的中心，聯邦政府只是基於州政府依據《美國憲法》授權而成立，至於縣 (county)、市 (city) 或鎮邑 (township) 等地方政府的地位則是卑微的，並無自治權限。直至十九世紀美國各地發生地方自主^❶ (home rule) 運動，各州政府遂在州憲中賦予地方政府的獨立自治權限，唯須在州政府的監督下，自行決定地方政府管轄區域內公共事務之治理，擁有某種程度的自治權限，成為名副其實的地方自治政府 (self-government)。

美國地方自治發展至今，目前大約有八萬五千個地方自治政府，約由四十九萬八千名的民選官員與一千二百六十萬名公務員所治理，可見地方政府實在是一個相當龐大的組織，其重要性不可言喻。這樣龐大的政府組織，相較於在它之上的州與聯邦政府，究竟民眾對其評價如何？根據蓋洛普於 1993 年所做的民意調查：38% 的民眾認為地方政府花費最多的錢，23% 的民眾認為聯邦政府，20% 認為州政府；但誰花錢花得最有智慧呢？35% 的民眾認為地方政府，14% 的民眾認為州政府，7% 的民眾認為聯邦政府。由此看來，地方政府是最會花錢，但也是用得最恰當的政府層級，其地位與功能最受美國民眾的肯定，民眾對它的信心也超過州與聯邦政府 (Zimmerman, 1995)。

儘管如此，誠如瓦特斯 (Walters, 1992: 31) 所指出的：州與地方政府雖然擁有全國最嚴密的文官體系，但僵化的行政制度與法規，加上強勢的公務員工會組織，使得許多地方政府部門之運作失靈，既不能提高行政效率，又不能滿足民眾需求，以至於不得不推動地方政府的改革。

就州與地方政府的改造計畫而言，最著名的計畫當屬由前密西西比州

❶ 英國於 1914 年通過《自主法》(Home Rule of 1914)，賦予愛爾蘭政府的自治地位；英國的自主權，又稱為中央放權 (devolution)，通常是指組成國家部分的地方政府，如蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭政府，在中央政府監督下，期望擁有某種程度的地方事務自行治理的權限。

州長溫特 (William F. Winter) 所領導，並且得到洛克菲勒政府研究所 (The Rockefeller Institute of Government) 所支持的州與地方文官全國委員會 (National Commission on State and Local Public Service)，該委員會指出：以 1993 年州與地方政府的公務人力而論，至少多達一千五百萬名的公務員，約占全國總勞動力的 13%，亦占全國生產總值的 14% (NCSLPS, 1993)；基於州與地方政府公務人員的重要地位，如何重建州與地方政府的文官體制，已成為美國政府再造過程中，最具關鍵性的公共議題。

為了改革州與地方政府的運作，裁撤過時老舊的地方政府機關，重建小而能的企業型政府，州與地方文官全國委員會建議應該採取下列途徑，以改造州與地方政府的體質：(一)改革地方政府的文官體系，包括減少對於退伍軍人與資深人員的任用；(二)簡化採購作業程序；(三)改革預算程序，使之更富彈性 (Nathan, 1994: 160-161)。以佛羅里達州政府的發展經驗而論，1940 年佛州的人口總數不足二百萬人，但至 1990 年則多達一千兩百九十萬人，到 90 年代更遭遇財政短缺的危機，以至於社會福利、全民健康醫療等社會服務工作都受到衝擊。為解除此項危機，佛州成立由政府官員、企業家與學者專家為組成分子的精確縮編委員會 (Right-Sizing Commission)，以作為重建政府的諮詢委員會。該委員會提出佛州政府必須遵循重建政府的六項目標：催化作用的、社區導向的、顧客導向的、價值取向的、結果導向的與市場導向的州政府。同時，他們針對人力投資、教育、治理、公共安全與成長政策五大領域進行改革，以減少至少一千項不必要的工作類別 (Peirce, 1994: 133)。

二、英國集權制的發展趨勢

以實施中央集權制的英國而言，70 年代的英國，在「大即是美」(big is beautiful) 的治理哲學導引下，中央政府大幅擴張其職權，貫徹其為國家政治中心的理念，壓縮地方政府的自主權，1966 至 1969 年的地方政府皇家委員會 (Royal Commission on Local Government) 曾主張建立一個大型的、集中化的、多功能的地方政府。1972 年的《地方政府法》(Local



Government Act of 1972) 更擴大英格蘭與威爾斯的轄區、管轄人口與行政機關，因為他們相信唯有建立大型的地方政府，才能擁有更多的政策資源，採取更具策略性的角色。

80 年代之後，不少社區積極主義者 (community activists) 推動中央放權運動 (devolution movement)，英國各地民眾開始出現要求中央實踐地方民主 (local democracy) 的聲浪，當時的主要訴求是：

(一) 中央政府應該減少對於地方政府的財政支援，對於花費過度的地方政府，政府可不依選民意見，直接課徵人頭稅 (1993 年改為議會稅)，以限制地方政府的歲入經費。

(二) 由於地方政府涉入政黨選舉活動甚深，不少都市新左派人士深信：地方社會主義 (local socialism) 是拓展新政治空間、贏得中央執政權的捷徑。1981 年社會民主黨與自由黨結盟，形成第三勢力，最終獲得 25% 的選票，此項勝選使得「以地方包圍中央」的呼聲甚囂塵上，更加肯定地方自主的必要性。

(三) 地方政治生態之改變，社區民眾從被動性選民轉變為自主性公民，要求參與中央政府所制定的公共政策，基此，具有直接民主意涵的參與民主 (participatory democracy) 的呼籲有逐漸壓過間接民主色彩的代議民主 (representative democracy)，成為地方自治重要的政治運作型態。

(四) 地方自治政府為求自治，必須加強自我管理能力，於是提出更佳治理 (better governance) 的主張；地方政府相信「解決民主問題，只有讓它更民主」，為強化其治理能力，最好的辦法就是強化地方民主運作機制，擴大民眾參與決策過程，引進市場機制以提高地方政府治理地方事務的能力。

到了 90 年代，不少英國民眾有鑑於地方政府各部門所提供的公共服務無法滿足其需求，紛紛從僵化的官僚體系中逃離出來，另尋出路，開始轉向市場，而市場卻又汲汲營營，以自我利益為導向，於是地方政府發生公共服務遲鈍化與市場機制私益化的雙重危機。中央政府眼見地方主義日趨高漲，而其自治能力又陷入明顯不足的困局，乃開始採取授能自治政府 (empowering self-government)，提高地方民主的自主性，提高地方公民在公

共政策過程中的地位，同時要求加強自我管理，以貫徹民眾需求為中心的新公共管理。

三、歐盟的發展趨勢

1980 年代晚期與 1990 年代初期，不少北歐國家為了解決福利國家 (welfare state) 所造成的納稅人負擔日益沉重、中央政府財政不堪負荷的嚴重問題，遂創設地方行政區實驗 (free-commune experiment, FCEs)，中央政府必須下放其制定政策的權限與提供公共服務條款給地方自治政府，以提高地方自治政府回應民眾福利需求之能力，提供具成本效益的地方服務，以加強地方政府之自主性，減輕國家的財政負擔。

此項實驗選擇出具執行力的自治都會 (municipalities)，賦予其某些可以免除中央政府法規管制的權限，鼓勵其運用創新途徑，自行解決福利國家的爛攤子，推動由下而上的地方服務發展模式，以滿足地方民眾的福利需求。此項實驗授與地方政府相當大的自主權限，可以自行控制歲入、出的預算決策、簡化公共計畫與環境相關法規，鼓勵以創新途徑提供跨域服務輸送 (across boundary service delivery)，以滿足地方人民之需求與優先順序，俾提供更多元的福利服務抉擇與民眾參與，地方政府機關則可在政策制定上扮演先驅性角色 (proactive role)，形塑新的中央與地方政府關係。

英國中央政府期望選出該模範市，一方面可以繼續滿足地方民眾的自治需求，另一方面則可以減輕國家財政負擔。他們相信這種新的實驗模式之實益在於：降低中央政府提供公共服務的行政成本，同時亦增加地方政府的自主性。

中央政府下放地方政府的豁免權限究竟有哪些？英國國會通過《地方自治事項協議法》(Local Area Agreements, LAAs)，中央與地方政府就可授權的地方自治事項進行協商，以排列進行自治實驗事項的優先順序，依此協議，地方政府可以自行透過其自治程序，簡化中央補助經費的程序，可以用更有效率地、更有彈性地方式提供地方公共服務。該協議法強調地方與中央政府運用談判協商決定自治項目，故自治施政往往因地而異，蓋英



國中央政府相信：「一種尺寸無法適用於所有。」(one size does not fit all) 唯有因地制宜才能使地方自治實驗成功。換言之，希望透過此種自治實驗以改變長期以來民眾對於中央政府過度倚賴的刻板印象：「白金漢宮永遠知道什麼是對民眾最好的」(Whitehall knows best philosophy)^②的哲學，事實上，最瞭解民眾的是地方政府。

最明顯的實例是 1983 年，瑞典政府為加強中央與地方政府之關係，亦推動自由地方行政區實驗，其目的在於「解除中央對於地方政府之管制」或「解放地方政府」(Stewart and Stoker, 1989: 125-142)^③。這個實驗主要是由中央政府根據法律規定，選定若干地方政府，授與充分的自主權，讓該地方政府自行決定公共政策的制定與執行模式，以加強地方政府之自主性、民主性與效率，由於此實驗計畫相當成功，其他北歐國家如丹麥、挪威與芬蘭等都相繼實施該實驗計畫。

地方政府要求「中央放權」、「地方分權」，究竟可以分權到何種程度？有些人採取激進看法，主張應將自治權力下放到以社區為導向的自願性團體；有些人採取保守看法，主張擴大民眾在地方議會中的參與；甚至有人認為公共服務部門中引進市場機制本身就是分權化的最高形式，這些不同的分權制度反映出新左派與新右派人士在意識型態上的差異，本書無需繼續申論；不過，我們可以看到的明顯事實是：即使是那些將地方政府視為

② Communities and local governments, <http://www.communities.gov.uk/localgovernment/performanceframeworkpartnerships/localareaagreements/localpublicservice/>, 2010/2/2.

③ 1983 年瑞典學者為改善中央與地方政府之關係，特別研擬一項「自由自治市」的構想，以提高地方之自治能力，後來得到公共行政部長 Bo Holmberg 的支持，他加以修正，提出自由區自治市 (free-zone municipality) 的實驗。1984 年通過一項法案，該法案選定九個自治市與三個郡為「自由地方行政區域」，該法案之立法意旨為：(一)加強地方自主權，以制定更符合地方狀況與需要的決策；(二)提高資源的利用；(三)加強協調與效率；(四)強化地方政府之組織；(五)強化對於地方居民服務的提供；(六)加強公民的影響力，改進地方民主；以及(七)改善中央與地方關係 (Rose, 1990: 217)。

「邊陲」的英國、法國，乃至於許多北歐國家，地方主義的出現已經成為當前國家政治發展的主流，地方自治研究成為當代政府必須重視的公共治理課題。

第二節 地方自治的意義

壹、概念澄清

一、地方自治的概念

現代民主國家為法治國家，法治的根本為地方自治，民主國家大都有地方自治制度之設計，中央政府制定自治法規，讓一定地域內之人民，以自己之意思，依法辦理地方公共事務。孫中山先生曾謂：「地方自治乃建國之礎石」，國家政務異常繁雜，經緯萬端，依賴中央政府之力量，無以克竟民主憲政之理想，唯有授權地方政府處理其授權範圍的政務，才能實現福國利民、長治久安的憲政理想。然而，地方自治為相當複雜的制度運作，中央政府應如何授權？中央與地方如何維持其夥伴關係？凡此都需要明確的法律規範。基此，《中華民國憲法》第十章有中央與地方之權限，第十一章則有地方制度之規定，不僅明確劃分中央與地方之權限，而且確立地方政府與地方自治之地位，可見地方自治在我國憲政中的法定定位不容忽視。

究竟何謂地方自治？董翔飛（1982：4）指出：「一群生活在某一特定地區的居民，基於生活上的共同需要，在國家憲法與法律的監督下，透過選舉的型態，推舉議員組成議會或政府，依據居民自己的意思，運用地方上的財力與資源，謀求地方發展，增進地方福利，改善地方環境，以及處理地方上的公共事務等，即謂之地方自治。」管歐（1996：10-12）認為：「地方自治者，非國家之直接行政，乃於國家監督之下，由地方自治團體依其自己之獨立意思，處理其區域內之事務」。薄慶玖（2006：5）：「國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督之下，自組法人團體，



以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度。」

基此，地方自治係指某特定區域內的人民，基於國家法令授權，依其自己之意思，自行組成自治團體，利用地方之財政，自行處理該區域內之公共事務的政治制度。地方自治之構成要素如下所述：

(一)自治事務的行使範圍為地方：既云地方，一方面係相對於「中央」而言，故地方不能享受國家主權，必須接受國家的監督；另一方面，地方意味著有一定的行政區域，其範圍一定小於國家主權的統治範疇，若無明確的區域範圍，則地方行使公共事務的人民、財源、責任、權利、義務等就無從確定。然而，各國由於國情不同，對於地方的定義顯有不同，如美國的縣、市；日本的都道府縣及市町村；我國的地方稱謂則是指縣（市）、鄉（鎮、市）。

(二)地方自治非國家直接處理之事務：國家之事務繁多，包括行政、立法、司法、考試與監察五種治權，若有全國一致性質，依《憲法》第 107 條規定由中央立法並執行之，其專屬於國家直接處理之事務。然而，其無全國一致性質而須因地制宜者，則由地方處理之，其處理方式可能由中央立法並執行之，或交由省、縣執行之（《憲法》第 108 條）或由省立法並執行之，或交由縣執行之（《憲法》第 109 條），或由縣立法並執行之（《憲法》第 110 條），上述三種方式都非國家直接處理之事務。

(三)地方自治依法組設自治機關，行使自治權限：地方自治並非由每位國民各自為政，必須組成自治團體，設置自治立法機關，組成地方政府，以行使地方自治職權。前述自治機關的設置應有明確的法律規定，自不待言；而自治機關的組成，在臺灣是透過地方選舉，選出縣（市）議員，組成縣（市）議會，行使縣（市）立法權，或選出縣（市）長，以組設縣（市）政府，行使縣（市）行政權。

(四)地方自治係以地方上的人民以其自己之意思處理其區域內之公共事務：「自治」係相對於「官治」而言，官治之下的政治制度，地方事務由中央政府派遣官員治理，地方居民處於被治者地位，沒有參與決策與政治的權利，然而，地方自治則正好相反，完全由地方人民自行處理區域內之公