

主雲五主編

人人文庫

特

號

自治監督權之研究與檢討

伯興著

臺灣商務印書館印行

伯
輿著

自治監督權之研究與檢討

臺灣商務印書館發行

復刊人人文庫序

人人文庫自民國五十五年始刊，迄六十二年終刊成者計達一千五百餘種。中分單號雙號及特號三種。單號每冊八元，雙號十二元，特號二十元。其種數之多，定價之廉，冠於全國。及六十二年秋後，紙張價格奇漲，且不易得，其他工料莫不稱是。人人文庫原以廉價為主，隨成本而增價，殊違本旨，不得已於六十三年元月始暫停新書之印行，即原已出版各書亦以售罄爲止，暫不重版。今歲三四月以來紙價工價雖平均較前增長百分之一百五十，然已漸趨穩定，籌謀再四，決從五月起，仍予復刊，每月新刊暫定爲十種，其原出各書，銷數較廣者，仍予重版，以應讀者需求。書價姑定爲單號每冊十二元，雙號十八元，特號三十元，所增雖僅百分之五十，而以視工料之增長百分之一百五十者，仍稍虧損在所不惜。

復刊以後，選材益加審慎，範圍亦日廣，除與英國之人人文庫比擬，且後來居上。關於新知識之介紹仍略仿英國家庭大學叢書。又復刊新書之編著悉與原刊蟬聯

，設印刷工料不再增長，則由原刊之千五百餘種，不難與時並進，遞增至數千種，乃至萬種，使青年學子得以廉價盡讀有用之書，此則所殷望也。

又除單號雙號每種仍維持一冊外，特號因多載名著，爲存其真，必要時得分訂爲二冊以上，如十九世紀歐洲思想史卽其一例也。

中華民國六十三年五月一日王雲五識

自治監督權之研究與檢討

目次

第一章 自治監督與自治權之關係	一
第一節 自治權的淵源——由於國家的授予	一
第二節 地方自治團體應受國家的監督	六
第三節 中央與地方權限	九
第四節 現行憲法對於中央與地方權限劃分	一二
第二章 自治監督權之功用與界限	一七
第一節 自治監督權之功用	一七
第二節 自治監督權行使之界限	二〇
第三章 立法監督	二二
第一節 地方自治組織之立法監督	二三

第二節	地方自治權限之立法監督·····	二九
第四章	行政監督·····	三五
第一節	行政監督概述·····	三五
第二節	行政監督權之行使·····	三七
第三節	各縣市政府施政準則·····	五四
第四節	縣市財政收支之監督·····	五七
第五節	人事集中管理·····	六〇
第五章	司法監督·····	六三
第一節	司法監督概述·····	六三
第二節	憲法與法令之解釋權·····	六七
第三節	審理行政訴訟·····	七八
第四節	審理選舉訴訟·····	八四
第五節	公務員之懲戒·····	九八
第六節	地方公職人員瀆職之審判·····	一二二
第六章	考試監督·····	一五一
第一節	公務人員之考選·····	一五二

第二節	公務人員之任用	一五五
第三節	公務人員之俸給	一五九
第四節	公務人員之考績	一六二
第五節	公務人員之退休	一六四
第六節	公職候選人之檢覈	一六六
第七節	人事管理	一六八
第八節	考試監督之檢討	一六九
第七章	監察監督	一七二
第一節	監察權獨立之由來與監察院之職權	一七二
第二節	彈劾與糾舉對於地方公務人員之監察	一七五
第三節	糾正	一八二
第四節	審計權對於地方財務之監督	一八六
第八章	結論	一九五

第一章 自治監督與自治權之關係

第一節 自治權的淵源——由於國家的授予

地方自治團體，必須具有相當的權力，然後才能完成其自治任務。自治權力從何而來？應該探究的，各國的地方自治制度，係以其國情為背景，國情既不同，則產生之制度亦異，因此地方自治權之學說也有種種之不同，就目前而論，最主要的有左列四種學說：

一、保護主義 英國學者認為未有國家之前，人民即有地方自治的權力，這是一種順乎自然的活動，無待國家的特許或鼓勵，各國都有過地方人民全體集會以議處本地方的事務，這就是地方自治的行爲，也是直接民權行使的表現，假如必待國家授權而後地方人民乃能自治，則其自治乃為被動和命令的自治，而非地方人民自然需要的自治，這樣的自治，殊非自治真諦的意義。所以英國學者認為地方自治權乃為地方所固有，而非源於國權讓與。美國人士對於地方自治權的觀

念與英國學者相同，美國憲法對於中央地方權限的劃分，所以採用中央權限列舉的方式，即所以表示中央政府的權力是由各邦分出一部分權力與中央，而地方的權力本屬固有，無需再事列舉。美國憲法第十次增修條款說：「凡未由憲法授與聯邦的權力，亦未由憲法賦予各邦的權力，應分別保留所各邦，或保留與人民」。所謂保留與各邦，當時制憲者認為權力本為各邦所固有；未授與中央者，自應保留於各邦。英美學者確認地方自治制度，係社會自然進步的結果，國家還沒有形成以前，地方自治業已存在，並不是國家成立以後，地方自治制度才會產生，故認地方自治團體的權力，也不是國家所讓與，而是地方原有的權力，國家不過予以承認，並加保護而已，故學者稱之為「保護主義」。

二、欽定主義 德國初期學者對於地方自治的權力觀念，傾向於英國的固有權力的學說，但在俾斯麥當政後的學者所不滿，俾斯麥為一極端國家主義者，主張國家第一，國權至上，所有一切典章制度都應以有利於國家為前提，地方自治之實施，應以有利國家為要着。所以認為地方自治並非出自地方人民固有權力的表現，乃國家欲由地方自治的作法，以達成有助於國家政務的推行，因而國家自動的讓出一部分權力與地方自治團體，所以地方自治權力，乃為國家所授予的，而非地方人民所固有，因此學者稱之為「欽定主義」。

三、折衷主義 上述兩種學說是相反的，日本學者折衷兩種學說倡為折衷主義，他們不主張地方自治在國家形式之前即已存在，亦不主張地方自治是由於國權而產生，而認為地方自治應在

國家範圍內有自由意旨，在行政方面，應受國家之監督與指導。實際係「保護主義」與「欽定主義」之折衷，故學者稱之爲「折衷主義」。

四、均權主義 我國人士對於自治權的來源，本無學理上之爭執，但在以往歷次制憲時對於中央地方權限劃分的立法方式頗多爭議：有主張中央事權應列舉而省事權應概括的；有主張省事權應列舉而中央事權應概括的；主張前一說者大部分主張聯邦政制或聯省自治的政制，乃是「保護主義」的反映；主張後一說者，大部分是主張單一國的政體，乃是「欽定主義」的反映。亦即過去所爭的內重外輕，內輕外重的老問題。國父認爲這種爭端不能解決中央與地方權力分配問題，採均權主義才能解決中央與地方權力的分配問題。

國父說：「政治裏頭有兩個力量：一個是自由力量；一個是維持秩序的力量，政治中有這兩種力量，正如物理裏頭有離心力和向心力一樣，離心力是要把物體裏頭的分子離開向外的，向心力是要把物體裏頭的分子吸收向內的。如果離心力過大，物體便到處散飛，沒有歸宿；向心力過大，物體便愈縮愈小，擁擠不堪；總要兩個力量平衡，物體才能保持平常的狀態。政治裏頭的自由太過便成無政府，束縛太過，便成專制，而中外數千年來的政治變化，總不外乎這兩個力量之往來衝突」。又說：「自由同專制這兩個力量，不要各走極端，像物體的離心力和向心力互相平衡一樣，如果物體單有離心力或是單有向心力，都是不能保持常態的。總要兩力相等，兩方調和，才能令萬物均得其平，成現在宇宙的安全現象」（註一）。五權憲法就是說明均權主義的理

論基礎和實際的效用，要把中央與地方的力量作均衡的分配，若中央集權過甚，便是向心力太強，不但不能使權力集中，發揮偉大的功能，且必致情塞事壅，指揮不靈，能收不能放，易密而難疏，亦不克造成堅強有力範圍廣大的政治團體。若地方分權過甚，便是離心力太強，很可能演成各自爲政，分崩離析的政治混亂的局面，使自由流入空虛，團體無所依歸。均權主義的政治設計，在使中央與地方權力有平衡的分配，一致的運用，均適的吸攝，不偏於中央集權，或地方分權，以收放自如，疏密兩宜的效果，則自由無礙於團結，統一不損於自由。

其次均權主義不是使中央與地方政府間權力數量的相等，形成兩力牽制均衡的狀態；而是使其機能運用一致，造成異曲同工運轉自如的有機體。均權主義與孟德斯鳩的「以權制權」而防「濫權」的「制衡原理」有別，而以業務分理來謀適當的解決。故均權主義的主旨，在謀政府機能的一致，欲謀政府機能的一致，則不可僅以中央與地方爲對象而定政治權的分配，須視政府職能之性質及工作之內容，而決定其應歸屬的掌理機關。所謂權能一致的要訣在於分類集中，以確定其責任，統一其事權，所有全國有一致性質的事務統歸於中央政府，有因地制宜性質的事務，均分屬於地方政府。所以 國父說：「權之分配，不當以中央或地方爲對象，而當以權力性質爲對象，權之宜屬於中央者，屬之中央可也。權之宜屬於地方者，屬之於地方可也。例如軍事、外交、宜統一不宜分歧，此權之宜屬於中央者也。教育、衛生隨地之情況而異，此權之宜屬於地方者也。更分析以言，同一軍事也，國防固宜屬之中央；然警衛之設施豈中央所能代勞，是又宜屬之地方矣。同一教育也，濱海之區，宜側重水產，山谷之地宜側重礦業或林業，

是固宜予地方以措置之自由，然學制與義務教育之年限，中央不能不爲劃一範圍，是中央亦不能不過問教育事業矣，是則同一事業，猶當以某程度以上屬之中央，某程度以下屬之地方，彼漫然主張中央集權或地方分權甚或聯省自治者，動輒曰某取概括主義，某取列舉主義，得勿嫌其籠統乎？」又說：「研究權力之分配，不當挾一中央或地方之成見，而惟以本身性質爲依歸。事之非舉國一致不可者，以其權屬於中央，事之應因地制宜者，以其權屬於地方，易地域之分類，而爲科學之分類，斯爲得之，此乃近世政治學者已知已行初無聚訟者也。」（註二），故國父手訂之建國大綱第十七條之規定：「中央與省之權限採均權制度；凡事務有全國一致之性質，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。」中國的地方自治，採取均權主義乃自成一格，有各派學說之長而無其短，可以說集各派之大成，中華民國憲法依據國父均權主義之遺教而制定，在第一〇七條、第一〇八條、第一〇九條、第一一〇條除均依據事務性質列舉中央、省、縣之權限。

以上敘述地方自治權淵源之學說，固有權力說縱然可以說明部分地方自治的起源，然在今日事實上，則所有地方自治的權力，均係經由法律（憲法或一般法律）的規定而取得。即以固有權力發祥的英國，其地方自治的權力，亦經由國會或政府依法令的授權而取得，美國各邦的自治權，制憲時本著固有權力說而受到特別保障，但縣市地方自治團體的自治權則係由憲章的規定而得來，憲章由邦頒給，即在自治憲章制下，自治憲章亦須經邦批准，從而可知縣市的自治權係由邦

授予的。總而言之，固有權力說已成過去，地方自治的權力，係均由法令的規定，淵源於國家的授予。

註一：五權憲法。

註二：中華民國建設之基礎。

第二節 地方自治團體應受國家的監督

我國人士認為：「地方自治者」，乃謂某一地域之地方自治團體，依國家法令所定及在國家監督之下，具有法人地位，得以自行處理其事務者也。」

茲就上述涵義，縷析如次：

(一)地方自治團體為地方自治的主體：地方自治只是個政治形態的名詞，而為地方自治主體者，則為地方自治團體。在各國地方自治團體系中，大都是分若干層級，於是地方自治團體亦有層級之別，各級地方自治團體的表現，通常即為各地方政府的體制。地方自治團體的特性，是有地域性的，它的權力義務關係，是受著地域的限制，如縣市鄉鎮區域的限制。

(二)地方自治團體的產生須依國家法律的規定：各國地方自治團體的自治權力有強弱之分，但各國地方自治團體之產生，均須依據國家法律的規定。所謂國家法律是指憲法和一般法律而言。

(三)地方自治團體須受國家的監督，不但地方自治團體的產生須依據國家法律的規定，而且地方自治團體的行爲須受國家的監督。因爲各國地方自治權力有強弱之分，國家監督權的行使遂有各種不同的方式，如英美兩國是採取立法監督方式，而歐洲大陸諸國，則採取行政監督方式，監督方式縱有不同，但地方自治團體之必須受國家監督則一。總之，地方自治團體乃爲一地域性的自治組織，而所謂地域則係置之於國家領土之內，國家有統治權，在國家領土統治權之內，無一可免於國家的統治，所以地方自治團體之應受國家監督，乃爲當然之義。

(四)地方自治團體具有法人地位：地方自治團體依據國家法律而產生，他的行爲也要受國家的監督，但地方自治團體成立以後，却取得了法人的資格。我國縣各級組織綱要中明定「縣爲法人，鄉鎮爲法人。」（第五條）。臺灣省各縣市實施地方自治綱要規定「縣爲法人，市爲法人，鄉鎮爲法人，縣轄市爲法人」（第二、三條）。按法律上所認的人格乃限於權利主體，權利主體有自己獨立的目的，又有自己獨立的意思，法律不但對於個人即對於團體，也常承認其人格，而認爲權利的主體。換句話說，法律不承認其爲權利主體，形式雖是人，在法律上也沒有人格，法律承認其爲權利的主體，形式雖非人，在法律上也有人格，所以法律上的人格除自然人之外，尚有團體，而團體之有人格者稱爲法人。然團體的意思表達必須假藉於自然人的腦髓，但是該自然人之發表意思，不是欲達成個人自己的目的，乃是欲達成團體的目的。所以該意思雖是個人腦髓之作用，而在法律上，即視爲團體的意思。換句話說，團體雖然沒有腦髓，但是團體若有獨立的目的

的，爲了達到目的，又有自然人代其表達意思，則該意思可視爲該團體的意思，該團體可視爲該意思的主體，所以法律上就認該團體有人格。任何地方自治團體都有自己存在的目的，而又有實行目的的意思，更有機關代表地方自治團體表達意思，所以地方自治團體也可以成爲權利的主體，而爲一種法人，縣、市、鄉、鎮、縣轄市已具有法人的資格，則依我國民法第二十六條「法人於法令限制內，有享受權利，負擔義務之能力」的規定，是即承認縣、市、鄉、鎮、縣轄市如同自然人一樣，爲一人格者。縣、市、鄉、鎮、縣轄市既爲具有人格的組織體，則於其權利被侵害時，得爲訴訟的主體，他方面又兼爲中央政府的執行機關。由是，縣、市、鄉、鎮、縣轄市地方政府的行爲亦得分爲二類：一爲居於地方自治主體而發的自治行爲，一爲秉承上級政府的命令之代執行行爲。後一行爲，已爲代執行的性質，其行爲本非縣、市、鄉、鎮、縣轄市地方政府自發的行爲，自不適用法人資格的規定，由是可以肯定縣、市、鄉、鎮、縣轄市爲法人者只指其居於地方自治主體而自發之行爲的場合而言的。

(五)地方自治團體自行處理其事務：所謂自行處理其事務，具有二個意義：一爲由地方人民自行處理其地方事務，這就是說，則所謂自治，乃爲別於官治而言，如前所述。現代自治的觀念，實濫觴於英國，而英人最初的自治觀念，則爲與官治相對稱，是則必須以地方人民自行處理其事務，乃有自治之可言。至於人民自行處理其事務，不論是人民直接處理或選舉代表處理，均不失爲人民自行處理的意義。二爲以地方自籌的經費，供應地方事務所必需的開支，這就是所謂自治經

費。按之各國財政制度，類將中央財政和地方財政，以法律作明確的劃分。如我國之財政收支劃分法，明確劃分中央與地方財政收支，使中央與地方各有固定的財源與法定的支出。而所謂地方財政者，即為供應各級地方自治團體作為舉辦地方事業的經費。近世紀來中央政府為補助地方自治事業之發展，施行補助政策，如我國憲法第一百四十七條之規定是，這種補助政策之推行，雖有加強中央監督地方之效力，但仍無傷於地方自治的體制。總之，以地方人民支配地方事務，以地方經費供應地方開支，即為地方自治實質意義之所在。

第三節 中央與地方之權限

中央與地方之權限分配，聯邦國與單一國不同，聯邦國關於權限如何分配於聯邦及各邦之間，依下列三種來分配：

1. 由聯邦立法，並由聯邦執行。
2. 由聯邦立法交由諸邦執行。
3. 由諸邦立法，並由諸邦執行。（註一）

既然有些事項由聯邦立法，有些事項由諸邦立法，則聯邦所得立法的是那幾種事項，諸邦所得立法的是那幾種事項。照原則說，凡事項的性質關係全國者，由聯邦立法，關係地方者，由諸邦立法。但什麼事項關係全國，什麼事項關係地方，不但因國而殊，而在一國之內，也不易定下

一個標準。因此之故，各國均用列舉之法，將聯邦或各邦的立法權列舉於憲法之上。其列舉的形式可分三種：

第一種是列舉聯邦的立法事項，而把未列舉的事項，視為屬於諸邦，如美國、瑞士、德國等都是其例。

第二種是列舉諸邦的立法事項，而把未列舉的事項，視為屬於聯邦，如南非聯邦是。

在第一種列舉形式，凡遇未列舉的事項發生時，均由諸邦立法。在第二種列舉形式，凡遇未列舉的事項發生時，則由聯邦立法。所以第一形式是限制聯邦而保護諸邦，第二形式是限制諸邦而保護聯邦。

、第三種是列舉雙方的立法事項，如有未列舉事項發生時，其性質關係全國者屬於聯邦，關係地方者屬於諸邦，加拿大的制度有類於此。

在三種列舉方法中，以第一種為最多。因為在許多聯邦國，諸邦本是獨立的國家，故除諸邦宣布放棄立法權之外，理應視為諸邦保留。（註二）

單一國對於地方自治的團體權限，不在憲法上規定，都由中央政府制定地方政府組織法規中規定其組織體系及其享有的事權，如英國於一九三三年所制定之地方政府法是。

我國中央與地方事權之劃分始於清末之籌備立憲，先籌劃國地賦稅問題。民元臨時約法並無中央與地方事權劃分之規定。民二年天壇憲法草案亦未有事權劃分之規定。民十二年之中華