

中央與地方 權限劃分與爭議

王迺宇 著



新學林

中央與地方
權限劃分與爭議

王迺宇 著

新學林出版股份有限公司

國家圖書館出版品預行編目資料

中央與地方權限劃分與爭議／王迺宇著．-- 一
版．-- 臺北市：新學林， 2010. 02
面； 公分

ISBN 978 - 986 - 6419 - 74 - 4 (平裝)

1. 中央與地方關係 2. 地方自治 3. 文集

575. 1907

99001306

中央與地方權限劃分與爭議

作 者：王迺宇
出 版 者：新學林出版股份有限公司
地 址：台北市和平東路二段339號9樓
電 話：(02) 27001808
傳 真：(02) 27059080
網 址：<http://www.sharing.com.tw/>
總 經 理：毛基正 總 編 輯：田金益
責任編輯：林靜妙 版 權 部：林靜妙
製程管理：浩瀚

出版日期：2010年2月 一版一刷

郵撥帳號：19889774 新學林出版股份有限公司
劃撥金額1000元以上免郵資，未滿1000元每本加收郵資50元

定 價：330 元

ISBN 978 - 986 - 6419 - 74 - 4 (平裝)

本書如有缺頁、破損、倒裝，請寄回更換

門市地址：台北市和平東路二段 339 號 9 樓

團購專線：(02) 27001808 分機 18

讀者服務：law@sharing.com.tw

電子商務：gotobuy@sharing.com.tw

序 言

本書研究的主要內容，單純因作者興趣而起。開始逐漸的成型，則要歸功於與作者素昧平生的湯德宗老師（現為中央研究院法律學研究所籌備處特聘研究員兼籌備處主任）給了作者在學術研討會發表論文及反省的機會，再加上意外的閱讀到加拿大前總理所撰寫的書（Chretien, J., *Bringing the Constitution Home, Towards A Just Society*, Toronto, Penguin Books, 2000.），以及靜宜大學完善的研究補助機制，使作者有機會進一步的充實及完備相關的研究。投稿發表過程中審查學者給作者的意見，也使作者再度省思，並確認現階段作者對整體權限劃分制度的看法。

本書的出版有賴於新學林出版公司毛基正總經理的幫忙，相關的工作，則由林廷遙副總編輯，江承勳主編，林靜妙編輯，以及其他協助校對、編輯與排版的新學林同仁大力協助，作者深表感謝。

當然，父親王樹璜、母親王林碧雲與妻子徐雁適度的關心與支持，絕對是一切的根本，再加上寶貝女兒王瑀歆所帶來的喜悅，對我的研究與行政工作更是一大助益。

未來，相關研究的廣度與深度，還有待進一步的加強，期盼自己能不斷的成長。

最後，謹以此書獻給因病臥床、不能行動的父親，希望他的生活品質能逐漸改善。

王迺宇於台中沙鹿靜宜大學

目 錄

第一章

權限劃分制度·····	001
-------------	-----

第二章

加拿大聯邦權限分配的研究	
——行政互動解決權限爭議的問題探討·····	019

第三章

從憲法的更替看台灣中央與地方權限分配的虛與實	105
------------------------	-----

第四章

立法院在中央與地方權限劃分及爭議中的角色·····	145
---------------------------	-----

第五章

大學學生成績評定的正當程序·····	211
--------------------	-----

第六章

永續發展下之無牙老虎？	
——我國環境影響評估法的檢討·····	255

第 1 章

權限劃分制度

壹、憲法變遷

貳、權限劃分制度

參、國內研究現況評論及研究目的

肆、理論依據

伍、結論

陸、未來分權的展望

柒、研究限制與說明

壹、憲法變遷¹

各國憲法的有效存在，是憲法得以實施的前提要件，憲法的效力也應該因此具體展現於各種憲政制度之中。然憲法的形式規範效力是一回事，實質上實踐而落實的真實憲政規範效力，並不一定與形式上存在的憲法一致，蓋憲法實施的內外環境有無配合的條件，恐怕是影響憲法能否實踐的要素，如有憲法實踐的充分條件，則憲政表裏一致。若無充分條件，憲法規範或許能產生暫時扭轉形勢的作用，然則國家的發展終究會配合既有的條件持續下去。於是剩下的只是我們如何以形式上憲法變遷的方式，至少暫時的合理及合法化現有的狀態，以便維護形式上存在的憲法權威。是以真正對實際憲政產生影響的，恐怕是整體的憲政環境，此等環境包含了人民對憲政制度的內在認知，以及憲政制度必須回應的外在環境。

人民對憲政制度的內在認知，係由經過長時間而逐漸形塑而成的一種共同精神（*general spirit*）所產生，具有一定的穩定性，除非有重大事變，否則非能由單一情事改變，然其也並非一成不變，只不過需要時間，其變化也多

1 憲法變遷的意義究竟為何，不同的學者有不同的看法。請參閱林子儀、葉俊榮等著，《憲法——權力分立》，台北，學林出版，頁 461-465（2003）。憲法如係指靜態規範，則只有釋憲、修憲或制憲能使其形態改變，憲法若為動態規範，則其本質上就是一個可不斷改變的有機體，事實上也會因應情勢變動而改變，只不過有的改變能繼續很久，故狀態穩定；有的改變生命短暫，瞬間消逝；有的改變甚至被視為病態，而由有權機關視情況予以逐漸或立即除去。

半以漸進方式達成。憲政的外在環境指的是國內外之政經情勢。憲法雖然以國家為實踐範圍，故國內情勢自為主導其形態之因素，然國家作為國際社會的一員，無可避免地受國際環境影響，故國際情勢自然對國內情勢產生影響，並進而影響國家的實際憲政作為。

無論上述環境如何，憲政的作為總要透過一國的主要憲政機構加以實施，一般來說，這些機構包括了修憲機關，透過修憲，指出應有的憲政作為；立法機關，透過立法，將憲法內容進一步具體化；行政機關，透過執行，在具體事件中賦予憲政法規生命；司法機關，經由司法決定，宣告合憲與違憲的憲政作為，調整憲政規範。由這些機關互動而形成的憲政，才是實際的憲法。由於各機關在此過程中，各有其對整體憲政環境的解讀、機關的功能與行使的利益考量，於是在法允許的空間下，對憲政的作為各有其偏好發展，當其差異大時，穩定憲政制度不易形成，當其差異小甚至大體一致時，憲政實際運作而生的制度即使與憲法規定不盡相符，亦穩定成形不易改變，也因此產生了實質的憲法變遷。

貳、權限劃分制度

一個國家中的中央分權設計必為其憲法重點所在，蓋其關乎中央政府權力分配與責任歸屬，然國家的運作，除了少數國土面積狹小的國家如新加坡，可單靠一級政府即可完成外，多數的國家皆將國家權力分由不同層級政府負

責，以有效實施權限，管理公眾事務，中央與其他層級政府權限的合理分配，以達成前述目標，自亦為憲法重點。此部分的規定，依國家不同的歷史時空背景，有不同的展現。

以我們較為熟悉的美國來說，脫離英國殖民統治而獨立的十三個殖民地先組成邦聯（Confederation），立憲後，邦聯改為聯邦，十三州將其固有自主權力，部分交與聯邦政府，故在權限分配上，聯邦政府掌有有限的列舉權限²，其他未列舉的權限，則歸各地方州政府或人民³。換言之，此種聯邦分權方式，顯示美國由州而國的歷史進程，人民長久以來也習於州具獨立自主權限的想法與作法。

然而美國在日後的歷史中，聯邦政府逐漸扮演超越了當初憲法所定有限權限的角色，轉而成為強勢政府，這種現象的發生，與國家內外環境的變化有很大的關係。例如在經濟大恐慌時期，聯邦政府為求振興經濟，採取一系列新政作為，然因原先憲法對其有限權限的規定，使得其作為被宣告違憲。但新政及其推行者羅斯福總統的高支持率，使得最高法院重新解釋憲法，而認定新政作為合憲⁴。

² U.S. Const., art. I, §8.

³ U.S. Const., amend. X.

⁴ 在 Franklin D. Roosevelt 總統所主之新政（New Deal）時期，美國最高法院開始改變過去將聯邦法認定逾越州際通商條款而無效的態度，轉而以聯邦法規範事項確會影響州際通商，故聯邦有權依州際通商條款加以規範。其實州際通商條款意涵的解釋，只是表面法律上的理由，真正的理由，恐怕是聯邦政府在經濟大恐慌時期（the Great Depression），是否應遵循自由放任主義（Laissez Faire）精神，扮演消極角色，抑或應主動出擊，有效解決經濟社會問題。請參閱 Bernard Schwartz, A History of the Supreme Court 231-38 (1993)。

美國聯邦政府也因此而擴張其權力，之後，又因州政府無法有效處理日益嚴重的環境污染問題，聯邦政府再度擴權，主導環保事權⁵。

中華民國創建之前，中國本就是一統之中央集權單一國⁶，並非如美國般由自主之各州組合而成，只是遭列強環伺侵擾，而清朝無能對抗，故將其推翻而取代，照理來說，應以建立一個集權於中央的政府，使之能集中國力與列強周旋才是，然受孫中山先生部分聯邦分權思想之影響，採用均權制度為中央與地方分權依據⁷，似乎並未考量歷史大環境因素。入憲後之均權制度，在中華民國限於臺灣的歷史事實下，似乎同顯無力。故憲法上的規範是一回事，實際上產生的結果可能又是另外一回事。

我國憲法中的權限分配規範形式與加拿大聯邦憲法相同，甚至在我國憲法中，對於未列舉事務之權限，依其性質具全國一致性或地方分別性而定其歸屬之類似規定，亦

5 請參見 Robert V. Percival, Symposium: *Environmental Federalism: Historical Roots and Contemporary Models*, 54 Md. L. Rev. 1141 (1995). 該文作者認為美國環保法聯邦化，是在州無法有效的保護環境後，才導致聯邦介入，以維護國家環境的重要利益。

6 我國自秦一統天下後至清朝，其間有二千多年，皆為中央集權之單一國。秦朝之前之夏商周，由地方人民選舉之首長掌地方行政權，清末則由地方人民選舉之議員代表，掌地方立法及監督權，這兩段期間雖稍有地方人民參與地方治理之意，但地方權限仍由中央授予。地方自治為民主政治下的產物，未有民主政治前，即便國家有分層治理的制度與事實，應只能稱為地方行政，取其管理之意。請參閱高應篤，《地方自治學》，頁 1-4、12-14、26-31、47-52（1982 二版）。

7 朱謨教授認為孫中山先生並未主張均權原則入憲，若以之為地方自治法律指導原則，亦能達成地方自治。見朱謨，《中華民國憲法——兼述國父思想》，頁 349-350（1994）。

可在加拿大憲法中發現⁸，是以從這個角度來說，加拿大分權的規定，比起美國分權的規定，對我國更具有研究的價值。

參、國內研究現況評論及研究目的

國內現有許多研究，對憲法整體的發展提出解構，分析其變因，並提出展望，如葉俊榮、張文貞、王泰升等教授的研究⁹，固然上述分權為憲政制度之一環，亦不免受整體憲政發展影響，故與之有共通性，然在我國憲政發展多以中央體制的變動為主軸，其發展變因是否能完全一體適用於中央與地方分權制度，實有待進一步探討。

其它特別以中央與地方分權為研究對象者，則多重於對均權實質的探討，或以均權制度內在的不夠明確，欠缺具體衡量分權標準，故嘗試對現有分權規定的依據——均權原則加以進一步充實，使其更具明確性，以為分權之具體依據，並據以解決分權爭議，期使憲政實際運作能與憲法相符合，如薄慶玖及鍾泰德教授的研究¹⁰。或對均權原

⁸ 請參閱加拿大憲法 91 與 92 條規定，以及本文後續之分析。

⁹ 葉俊榮，〈憲政的上升或沉淪：六度修憲後的定位與走向〉，《政大法學評論》，69 期，頁 29-79（2002）；張文貞、葉俊榮，邁向憲政主義：憲政體制的變遷與解釋，發表於第四屆「憲法解釋之理論與實務」學術研討會，中研院社科所（2003，9）；王泰升，〈臺灣憲法的故事：從「舊日本」與「舊中國」蛻變而成「新臺灣」〉，《臺大法學論叢》，32 卷 1 期，頁 1-47（2002）。

¹⁰ 薄慶玖，《地方政府與自治》，頁 128-130（1993 二版）；鍾泰德，《地方自治之理論與制度》，頁 241-243（1978）。

則加以修補，輔以其它較具體的分權標準，使得均權原則至少名義上仍有憲法上指導意義，從而杜絕分權爭議，如許宗力、趙永茂、黃錦堂等教授的研究¹¹。有的則根本提出放棄均權概念，改以其它方式來劃分中央與地方權限，以消弭分權爭議，如蔡茂寅及陳慈陽教授的研究¹²。如爭議仍不免發生，各研究也依其主張之根本，而分別提出解決的機制。在檢討批判現制的同時，也不忘提出國外經驗加以佐證，如日本、美國的研究，然而獨缺對與我國規範較相近之加拿大的研究。

此等以均權實質之憲法或是憲政的實際運作為對象的研究，似乎多停留在一定的時間內對分權法規作靜態的觀察分析，因此我們只能明白規範與實際的靜態問題，及個別研究所指出的理想應然面。但我們卻無從瞭解，與均權不一致的分權現有的面貌是如何產生的。難道經過多年的憲政發展，面對這麼多的研究指正後，實踐均權制度及解決權限爭議的憲政機制對此毫無知覺、毫無回應嗎？如非如此，則其何以回應而形塑成今日的分權現實，其中的主要因素為何¹³？這些因素是否有其時代性而可能隨時改

11 許宗力，《憲法與法治國行政》，頁 295（1999）；趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際——兼論台灣地方政府的變革方向》，頁 139（1998 再版）；黃錦堂，《地方自治法制化問題之研究》，頁 170（1995）。

12 陳慈陽，〈論地方之立法權及其界限〉，收錄於臺灣行政法學會主編之《行政救濟、行政處罰、地方立法》，頁 404，元照出版（2000）；蔡茂寅，〈中央與地方權限劃分問題研究〉，收錄於李鴻禧等著之《臺灣憲法之縱剖橫切》，頁 415（2002）。

13 請參閱 Emile Durkheim, *Types of Law in Relation to Types of Social Solidarity*, Thurman W. Arnold, *Law as Symbolism*, and Harry C. Bredemeier, *Law as an Integra-*

變，還是有其內在固定性不易除去？如屬能變，則未來可能會如何改變？如其不變，面對不同的大環境，其影響程度是否相同？分析個別因素的變與不變性，及其可能的影響程度，可使我們在對未來權限的實際分配，具有一定程度的預測能力。

美國大法官 Holmes 曾說，法律的生命並非源於邏輯，而是源於經驗（The life of the law has not been logic; it has been experience.）¹⁴。由此可知，靜態的法規制度研究，包括引介比較國外的制度，固有助於從道理上明白應該如何分權及解決爭議，然此應然卻不見得能因此在我國擁有現實的生命力，蓋其缺乏對我國特有的時空環境及制度變項等影響現實形塑分權制度因素的考量。換言之，如能對分權制度變遷動態（包括引介比較國外的制度變遷）加以探究，探討時空環境及制度等變動因素對制度運作所發生的實際作用，則有助於我們知道分權規範的實際生長過程，並可從中分析出各種可能變項，以期對未來分權制度的發展注入新的生命，這也就是本書後續二至四章「加拿大聯邦權限分配的研究——行政互動解決權限爭議的問題探討」、「從憲法的更替看台灣中央與地方權限分配的虛與實」、「立法院在中央與地方權限劃分及爭議中的角色」的目的。

tive Mechanism, in *Sociology of Law* 25-29, 46-51, 52-67 (Vilhelm Aubert ed., 1969).

¹⁴ F James Davis ET AL., *Society and the Law* 7 (1962).

肆、理論依據

上述的構想，簡單來說，即是闡明制度與環境的互動關係。若以學理根據來作進一步的處理，則可借用受社會學影響，由伊斯頓（David Easton）所提出的系統分析的模式予以說明¹⁵。伊斯頓主張一個政治系統是開放的，故此系統所在的環境會對其不斷的產生影響，影響即為此系統的輸入項，分為需求與支持。需求係指人們認為可以政治手段達成之欲望，故決定採取手段要求政治系統回應；支持則指對此系統持續運作的一種鞏固力量，缺乏此力量，則政治系統有難以繼續之危險。系統經輸入需求及支持後，經過系統處理而轉化為決策與行動輸出，此輸出再回饋成輸入項，循環下去。當然，若輸出的結果令多數人滿意，則系統將繼續維持，如輸出結果令多數人不滿，則主要操控政治系統者或可以某些方式，如訴諸愛國情感等，要求維持此系統運作，或者有必要修改系統，以能有效處理輸入需求，否則系統難以繼續維持。從這點亦可推知，系統於設計時所賦予的能力限制，也會影響輸出的結果，甚至引發系統本身的保留、修正或是被取代。

以此理論來觀察國家與其下一級政府權限分配的問題¹⁶，我們可以將涉及權限的相關憲法規定視為一個憲法

¹⁵ 請參閱呂亞力，《政治學》，頁 41-47（1986 再版）。

¹⁶ 在行文上，若涉及普遍的說明，則以國家代表中央或聯邦政府，地方政府則指稱中央或聯邦政府的直接下一級政府。若涉及特定國家，則以該國慣有的名稱直接

政治系統，其輸入項為依權限分配之整體時空環境變動而生的權限分配「需求」，以及「支持」鞏固此系統的權限爭議解決機制。此需求在憲政上的展現，約略可化為國家集權或地方分權的程度問題，在文化上的展現則為一元、雙元甚至多元的存續與發揚。以國家憲法直接分配權限之國家的形成，從憲政層面來看，應是因應整體時空環境而生之政治統合需求（其真正目的可能是經濟的或軍事的實用性目的），以憲法將此需求透過制憲行為轉化為權限分配的憲法規範，而生政治統合之效。然整體時空環境並非一成不變，因此而生的需求也可能隨之變動，爭議也就因此而產生。故在權限分配規範建立的同時，必有相關的調整適應之解決爭議機制，目的在於作為引導承接變動的需求，注入權限分配規範的運作，以便能活化權限分配規範。由此可知，爭議解決機制與權限分配規範共同構成一套權限分配制度系統，而此系統最大的「支持」力量，即是來自於爭議解決機制的有效運作，缺乏此支持力量的有效運作¹⁷，則此規範恐將崩解，而由新的規範全面取代，若新的規範無法形成，則政治統合體恐亦將隨之瓦解。

從憲政的角度來看，爭議解決機制應為修憲機關的修憲調整權限分配、立法機關立法具體細化權限分配、司法

表達。

¹⁷ 所謂有效，在政治上最主要的內涵係指有無正當性而言。一個調整適應機制所產生的調整結果之穩定度與落實程度，恐怕無可避免的與此調整適應機制本身具有的正當性程度成正比。請參考吳玉山，〈政權合法性與憲改模式——比較台灣與歐洲後共新興民主國家〉，發表於《從制度變遷看憲政改革：背景、程序與影響》學術研討會（中研院，2005）。

機關透過釋憲釐清權限分配之具體界限、行政機關藉行政作為具體實現權限分配的結果。此四者為進入權限分配系統，具體調整權限分配，以適應權限分配所處的整體時空環境之途徑。因應權限分配環境所生之權限分配需求，固然為實際權限分配結果之主導因素，但其必須透過前述操控此系統的途徑加以輸入。理論上來說，以最具政治正當性的途徑加以輸入、處理並輸出應為最佳，實際上政治正當性或多或少必須與現實妥協，故我們亦不能忽略何種途徑最能適應現實的需求、最具實用性。因此，各途徑之正當性與實用性兩者成為影響輸出的主要變因。輸出項則為分權的實然面。至於未來產出，則是對以實然面回饋，重新而成輸入項進入此分權系統所作的預測。此說明，可以下列的圖示加以顯示。