

由里長延選案論中央地方爭議協調機制

高美莉*

【摘要】

民國八十八年地方制度法施行以來，中央與地方自治團體間衍生多次自治監督爭議，爭議之層面涵括地方立法權、人事組織權及財政權等地方自治核心領域。

九十一年五月三日行政院撤銷台北市政府里長延選案決定，為實施地方自治以來，行政院撤銷地方辦理自治事項決定之指標性個案。九十一年十二月二十日司法院大法官針對里長延選案作出之釋字五五三號解釋，並未使該案定紛止爭，中央與地方反而各自引用該號解釋，作有利於己之詮釋。惟五五三號解釋指出「地方制度法關於自治監督之制度設計，除該法規定之監督方法外，缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，立法者應本憲法意旨，增加適當機制之設計。」凸顯出建立中央地方協調機制之重要性與必要性。

本文以台北市里長延選案此地方自治爭議個案進行討論，並以日本、德國及法國地方自治監督爭議之協調為借鏡，試論建立我國中央與地方爭議協調機制之可行性。

關鍵詞：地方自治、地方制度法、自治監督、里長延選、釋字五五三號、爭議協調機制

* 本文作者為國立政治大學中山社會科學研究所博士候選人，現任內政部簡任秘書。

壹、前言

地方自治為我國憲法所保障之制度，憲法也允許國家對於地方自治團體採取自治監督。政府在台灣實施地方自治已逾半世紀，中央對地方自治監督於各階段呈現不同之態樣。於台灣省地方自治實施綱要時期，採取監護型上對下自治監督方式；八十三年「省縣自治法」及「直轄市自治法」施行後，雖地方自治法制化，但監護型本質未明顯改變（紀俊臣，1996：12；趙永茂，1997：187）。八十八年一月地方制度法施行後，自治監督已逐漸由監護型地方自治，轉變成分權式的地方治理型態。

地方制度法施行後，地方自治團體自主意識日增，中央與地方自治團體逐漸產生爭議，爭議之層面涵括地方立法、人事組織權及財政權等地方自治核心領域。例如統籌分配稅款、組織人事權（警察局長人事任用權）、中央修正公益彩券發行條例被評為剝奪地方權限、台北市的健保保費分擔爭議等事項。

九十一年四月台北市政府以里界調整為特殊事故，公告延期辦理里長選舉，行政院於五月三日函復台北市政府，撤銷台北市政府延後辦理下屆里長選舉案之決定。台北市政府於五月八日將里長延選案聲請司法院大法官解釋，聲請釋憲釐清中央撤銷北市里長延選公告，是否侵犯北市地方自治權。

九十一年十二月二十日司法院大法官針對里長延選案作出之釋字五五三號解釋，並未定紛止爭，中央與地方各自引用該號解釋，作有利於己的詮釋。

里長延選案之意義為實施地方自治以來行政院撤銷地方辦理自治事項決定之指標性個案，釋字五五三號指出，「該案涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯。」，故本案之影響層面及重要性自不可言喻。

五五三號解釋解釋理由書指出，「惟地方制度法關於自治監督之制度設計，除該法規定之監督方法外，缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，致影響地方自治功能之發揮。」，明指現行制度不足以解決自治

監督之爭議。此一再重演之大小自治監督爭議，似已對地方自治之憲法制度性保障，產生負面之影響。

既然釋憲者已對憲法地方自治制度性保障之設計有所催促，如能探討現有之爭議解決機制，釐清自治監督之根本原則問題，應對我國地方自治監督之未來發展有所助益。

另外，在全球化地方分權之趨勢下，各國地方自治團體自主意識日增，那麼，其他國家如何解決中央與地方爭議呢？其是否值得我國借鏡，本文將試論建立我國中央與地方爭議協調機制之可行性。

貳、里長延選案

本案係九十一年四月三日台北市議會於通過「台北市行政區域劃分及里鄰編組自治條例」，台北市政府遂以里界調整為特殊事故，公告延期辦理原訂六月八日舉辦之里長選舉。內政部於四月三十日報請行政院撤銷台北市政府的里長延選案，行政院於五月三日函復台北市政府，撤銷台北市政府延後辦理下屆里長選舉案之決定。

一、爭議點探討

（一）里界調整是否為特殊事故

台北市政府主張依地方制度法第八十三條第一項「村（里）長改選或補選，如因特殊事故，得延期辦理改選或補選。」以里界調整為特殊事故，公告延期辦理原訂六月八日舉辦之里長選舉。

內政部對地方制度法第八十三條「特殊事故」之認定，一向從嚴解釋，僅以下兩種情形例外。即：1.重大之災害、變故或其他不可抗力事件，足以影響改選事宜者；2.單一種類選舉之辦理，所費甚鉅，而有與他種選舉合併辦理之可能，不予合併足以造成社會資源重複浪費情事者。

（二）解釋權歸屬

台北市政府強調，直轄市里長延選之核准權及「特殊事故」解釋權歸屬於直轄市政府；另外，地方制度法第十八條規定，直轄市的自治事項包

括公職人員的選舉，里長為直轄市之公職人員，因此，里長選舉為地方自治事項，中央無權以法律解釋干預地方自治事項。

內政部援引司法院九十年七月二十七日一一七一次會議決議「中央法規之解釋，原則上應以中央主管機關之見解為準，地方機關之法律見解與中央主管機關有異時，應受中央主管機關見解之拘束。」，駁斥台北市政府所主張之法律解釋權。

（三）合法性監督或適法性監督

台北市政府法規會援引訴願法第七九條第三項規定，「訴願事件涉及地方自治事務者，其受理訴願之上級機關僅就原行政處分之合法性進行審查決定之」，強調上級機關僅能進行合法性審查。地制法第八三條之「特殊事故」為一不確定法律概念，台北市政府僅是和內政部法律見解不同，法律見解不同，不當然構成違法。（陳清秀，2002：180-182。）

台北市政府於九十一年五月八日聲請司法院大法官解釋，標的有三，1.聲請司法院大法官針對地方制度法第八十三條延期選舉的「特殊事故」做統一解釋。2.依地方制度法第七十五條第八項，確認台北市政府以「里界調整」為由延後里長選舉是否合法。3.行政院動用地方制度法第七十五條第二項的撤銷處分，是否侵犯地方自治權限；以及司法院大法官針對國大延任所作之釋字第四九九號解釋文，是否可擴張解釋適用於任何層級的選舉。

二、行政院解釋案綜合意見書之程序、實質論點

在程序問題方面，聲請機關在本案乃是代表地方自治團體行使法律所賦予之自治權，因此聲請機關當非行政院所屬之下級機關。從而，行政院依地方制度法第七十五條第二項撤銷聲請機關核准里長延選之決定，對於聲請機關自應構成訴願法第一條第二項所稱之行政處分，不服行政院撤銷處分，聲請機關應依訴願及行政訴訟請求救濟，本聲請不合程序件，應不予受理。¹

在實質部分，行政院認為，作為自治事項依據之法律，其解釋權在中央。一事務被列為自治事項之後，並非意味地方自治團體就該事項之實

¹ 參見行政院解釋案綜合意見書。

施，具有就所有層面均得為最終決定之全權。相反地，地方自治團體就自治事項之實施，不但必須接受自治監督機關之合法性監督。就該自治事項如有中央法律存在（通常均有之），以提供全國一致性的基準者，則地方自治團體亦須受此種法律之拘束；而就該中央法律之統一解釋權，亦均由各該法律之中央主管機關行之。²

特殊事故應採例外從嚴解釋。地方制度法第八十三條第一項條文既規定為「特殊事故」，則其解釋即受法條文義之客觀拘束，以及前述「例外從嚴」原則之限制，因此必須確有一事故發生，且該事故確屬「特殊」，方得執為里長延選、延任之依據。而所謂之特殊，應為一種事前難以預期且不能改變之情事變化，而具有例外、迫不得已之性質者，方足當之。

區里調整非重大公共利益。調整方案，可能被減併者不過五里，僅略多於全市四百三十五里之百分之一，縱如聲請書所言「將侵犯里民享受里長服務之權益」，其人數亦僅七千餘人，相對於全市二百六十三萬居民，尚不及千分之三。據此極不成比例之影響而延長四百三十五里里長任期，侵犯二百多萬居民依法如期行使投票權之參政權，顯不符合聲請書所稱之「成本效益分析」，更係以輕微利益而妨礙重大公共利益。

三、學界對里長延選之綜論

而學界則針對里長延選案有不同之論點，如認為本案中央對地方自治事項之監督不適切問題，「中央對台北市有監督之權，這種監督的關係在法律上稱為法律監督或是合法性監督。內政部法律監督的依據，必須是根據立法院制定的法律或是立法院授權行政機關所頒布的法規命令作為依據」（董保城，2002：12）；「地方制度法本身就是劃分整體性與定制宜性的機制，如果解釋地方制度時還要以整體性原則為依歸，大法官所說的地方自治制度性保障又將置於何處？至於法律秩序統一性，則是法治國家的必要原則，但絕不是統一在中央主管的令箭下」（蘇永欽，2001年：12）；如「特殊事故一詞之解釋，於自治事項之領域，中央似應種地方政府之權限，不宜越俎代庖或頤指氣使」（法治斌，2002：22）

² 行政院解釋案綜合意見書亦指出，就地方制度法之規定而言，其抽象的法規解釋權應歸由中央機關行使，地方自治團體則僅就個案之適用有其判斷權，兩者各自分工，並行而不悖，以共謀居民最大之福祉。

但另有學者認為，台北市政府不合法理及程序，「行政體不可因為自己的怠惰或故意造成遲緩、遲延的狀態，利用此狀態、作為理由主張『特殊事故。』」（陳銘祥，2002：179）；「行政院對於市府延選決定所為之撤銷屬於訴願法第一條第二項之行政處分，在經權責機關依法撤廢之前，乃是一有效處分，北市應受拘束，因此，北市府如有不服，自應循訴願及行政訴訟爭執之，而不是逕自聲請司法院解釋。」（黃昭元，2002：9）

大法官釋字五五三號解釋指出，「里長選舉既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷。」似已肯認上級監督機關為適法性監督之際，應尊重該地方自治團體；但解釋文又但書「如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。」此句「尚非不得依法撤銷或變更」，使得此號釋憲被評為未解決問題而治絲益棼。

參、自治監督與爭議解決

憲法於第十章詳列中央與地方之權限，除已列舉事項外，憲法第一百十一條明定如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣性質者則屬於縣。憲法權限劃分之相關規定，並未對自治監督之根本原則有所釐清。地方制度法對於自治監督規定亦有所不足，不足以因應中央地方互動時所產生之爭議。

一、自治監督之意義

各國政府對於地方政府之監督，一般分為立法監督、行政監督與司法監督三類，於地方制度法中分別有明訂，依其程序又可分事前監督、事後監督。（薄慶玖，1997：5。）

地方自治之監督，係指上級監督機關就地方自治團體之行為（包括立法行為、執法行為）加以監督，以確保國家法秩序的一致性，原則上係區分自治事項／委辦事項而有不同的監督權限（黃錦堂，2000：285）。

司法院大法官釋字第三八、四五號解釋文中建立地方自治制度保障說，釋字第四六七號則指出自治事項、自主組織權為地方自治之主要內涵。釋字第四九八號則更深入闡釋，中央政府或其他上級政府對地方自治

團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。由司法院各號解釋可觀察出大法官釋憲者對於地方自治發展觀點之逐步轉變。

二、自治監督爭議之解決途徑

目前之中央地方權限爭議解決機制，憲法明訂之由立法院解決之（憲法第一一一條），或由司法院解釋之（法律統一解釋）。

我國地方制度法第三條第五項（就地方之立法權）、第四三條第五項（就地方之單純決議）、第七五條第八項（就地方之執行權）係規定地方自治團體得「聲請司法院解釋之」。亦即地方制度法就地方立法權、執行權之自治監督爭議係採司法院解釋之途徑，與訴願法第一條第二項，「各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，至損害其權利或利益者，得依本法提起」顯有不一致。（蔡茂寅，2000：48）

本案造成之中央地方僵持、緊張與對立，凸顯了我國地方制度設計的若干問題：

- （一）中央與地方權限爭議處理機制的僵化遲緩。
- （二）地方制度法與司法權銜接的不良，所造成的「制度缺環」（missing linking）（劉文仕，2003：126）。

三、里長延選應循何途徑解決

司法院釋字第五二七號解釋明確釋示：「衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條），尚不及於具體處分行為違憲或違法之審查。從而地方自治團體依第七十五條第八項逕向本院聲請解釋，應限於上級主管機關之處分行為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第三十條第五項聲請解釋之情形。」（解釋理由書第三段）。亦即釋字第五二七號解釋之意旨，針對自治監督機關所為之具體監督處分，受處分之地方機關仍應依訴願及行

政訴訟之通常訴訟途徑尋求救濟。

釋字第五五三號解釋更明確指出，憲法設立釋憲制度的本旨，並不在於從事具體處分行為的審理，本件行政院之撤銷行為係行政處分，台北市如有不服，乃屬地方與中央監督機關間的公法上爭議，僅能循行政爭訟程序處理，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院為終局判斷，要不得直接聲請大法官解釋。

假設台北市不服行政院之撤銷行為，應循行政爭訟程序處理，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷該行政處分，台北市政府針對行政院之撤銷處分提出釋憲案，並依地方制度法第七十五條第八項規定，聲請釋憲中之程序，致行政院無法撤銷其執行³，其事實上里長延選之存續狀態，就算要循行政爭訟程序處理，已無法效實益。

如果以後類此自治監督爭議皆如此反復延宕而無解，不但易引起民眾對中央地方對立之疑惑，更對地方自治長遠發展有所斷傷。

肆、中央與地方關係與爭議

有關中央與地方關係，日本的運作模式「相互獨立」(mutual independence)、「地方政府對中央的單方依賴」(unilateral dependence of local government on the center)、「中央對地方政府的單方依賴」(unilateral dependence of the center on local government)及「重疊機制」(overlapping authority)較常被作為中央與地方關係比較基準。(Michio, 199:7132-133)

美國對中央與地方關係研究可歸納為，各自獨立相互對等的「對等權力模式」(coordinate-authority) 中央擴大對地方掌控之「包含性權力模式」(inclusive-authority model) 以及中央與地方相互制約、協商的「重疊性權力模式」(overlapping-authority model) 三種運作模式。(Wright, 1983:422-426)。

³ 地方制度法第七十五條第八項規定，自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

各國中央與地方的關係，雖主要因各國為單一國或聯邦國而有殊異，惟不同之中央與地方的關係，會導致中央地方爭議化解或對立，究竟對我國有無借鏡之處，值得研究。

一、日本的中央地方爭議處理機制

日本於一九九〇年代推展地方分權，新地方自治法創設了二階段之地方自治爭議處理制度。第一階段，設立國家地方爭議處理委員會（準司法干預），處理中央與地方之紛爭。在地方與地方間，創設「自治紛爭處理委員會」制度，處理地方間爭議；第二階段，不論中央與地方或地方間，均為依司法訴訟程序處理之訴訟制度（稱為司法干預）。（蔡秀卿，2001：163）。本文因主題為中央與地方爭議及爭議協調機制，故僅針對日本國家地方紛爭⁴處理委員會（中央與地方之爭議），而不討論自治紛爭處理委員會（地方間紛爭）。

（一）國家地方紛爭處理委員會之設置

日本地方自治法第二五條之七至之九規定，國家地方紛爭處理委員會，設置於總務省下，調查審議關於中央與地方間紛爭事項、不服審查事項等。委員會之組織，由五人組成，委員由社會學識經驗者擔任，經兩議院同意，總務大臣任命之；委員成員中，同一政黨或政治團體者之比例不得超過半數。

（二）審查對象

並非所有中央對地方之自治監督事項均能向國家地方紛爭處理委員會請求審查，得請求審查之事項，範圍限定在以下三項干預⁵：1.改善請求、許可拒絕及其他處分及其他相當於公權力行使行為；2.國家之不作為；3.協議；地方公共團體與國家行政機關間之協議，地方公共團體已履行誠信義務但無法達成協議時，地方公共團體得向國家地方紛爭處理委員會請求審查確認履行誠信義務（日本地方自治法第二五條之十三第三項）。

⁴ 「爭議」亦可作「紛爭」。

⁵ 日本地方自治「關與」可譯為「干預」，等同於我國地方自治法制之「自治監督」。

(三)委員會審查權之範圍

國家地方紛爭處理委員會審查權之範圍，為審查自治事項干預之違法性及不當性。

(四)國家行政機關之處置法效力

即國家地方紛爭處理委員會為勸告後之法效果。此勸告雖無法定拘束力，但近似強制的義務。關於國家行政機關之干預及國家之不作為，國家地方紛爭處理委員會對之為勸告後，該國家行政機關應於勸告指定之期間內，依勸告意旨為必要之處理，並將處置情形向國家地方紛爭處理委員會報告（日本地方自治法第二五 條之十八）。

二、日本之司法干預 - 機關訴訟

關於國家與地方公共團體之紛爭及都道府縣與市町村間之紛爭，新自治法創設了干預之撤銷訴訟及干預之不作為之違法確認訴訟。此等訴訟，性質上屬機關訴訟（行政事件訴訟法第六條）。

(一)審查請求前置主義

提起訴訟前，原則上必須先向國家地方紛爭處理委會或自治紛爭處理委員提出審查請求，審查請求後，若有以下情形之一者，得提起訴訟：1.對委員會或委員之審查結果有不服者；2.對委員會或委員之勸告有不服者；3.對依委員會或委員勸告所為處置有不服者；4.不依委員會或委員勸告所定期間內為處置者；5.審查請求後逾九十日仍未收到審查結果或勸告通知（日本地方自治法第二五一條之五第一項、第二五二條第一項）。

(二)訴訟程序

關於訴訟程序，分別規定於行政事件訴訟法、新地方自治法及最高法院規則。

三、德國之自治監督與行政爭訟機制

德國為聯邦體制國家，由十六個邦組成，但各邦均為「單一國」之體制，邦中央政府下，設有縣市 - 鄉鎮。德國基本法第二十八條第二項後段規定縣（鄉鎮集合體）應在法律所設定之任務範圍內，享有自治之權利。

(一)地方自治團體提起撤銷訴訟或課予義務訴訟

以德國巴登 - 符騰邦鄉鎮邦轄市自治法第一二五條規定，地方自治團體之權利保護：就上級監督機關在合法性監督領域之處置，地方自治團體得依德國聯邦行政法院法有關之規定提起撤銷訴訟或課予義務訴訟。（黃錦堂，2001：272-275）

(二)監督之手段

德國地方自治監督之手段有許多種，區分為兩大類，一是事前監督，指同意權之保留，第二類為事後之監督手段，重要者為地方自治團體所為決定之撤銷，以及地方自治團體不決定時之代為執行。為完成此兩項終局之行政決定，上級監督機關有權要求地方自治團體提供資料、提出指責權、於地方政府仍然拒不執行時之限期改善與代為執行。上級監督機關所之個案決定，基本上係屬於對地方自治團體自治權利的「干涉」，從而應被視為不利益之行政處分，地方自治團體得提起行政爭訟。（黃錦堂，2001：272-275）

(三)德國地方自治團體之憲法訴訟權

依德國基本法第九十三條第一項 4b 之規定，鄉鎮市及鄉鎮團體就其基本法第二十八條所享有之自治權，於受法律侵害時，均可向聯邦憲法法院提起法規範之合憲審查，係審查其是否合邦或聯邦憲法中之地方自治條款。

四、法國的自治監督

(一)法國為典型之中央集權國家

依據法國第五共和憲法第七十二條法律規定，法國之中央地方制為「行政雙軌制」。法國的地方自治團體分為大區、省及市（鎮），有五個行政層級，即大區、省、市（鎮）級及縣區為中央派出機關。法國中央政府對地方的自治監督特點為：首先，法國中央對於地方的自治監督並非由中央政府親為，而是授權中央派駐地方的機關代行，其次，法國的地方自治監督關係，只存在中央政府與各層級的地方間。（徐正戎，2001a：126-127）

法國一九八二年起地方分權法規陸續的公布施行，使得存在多年之中央駐地方機關的職權大大縮減，而地方民選議會所代表的立法機關與民選議會議長所代表的行政機關，則成為地方自治的主體。關係從「上下監護」變成「平行監督」。法國最後有權審定機關亦從以往的中央派駐地方機關，轉移為行政法院。（徐正戎，2001b：126-127）

（二）司法監督由行政法院法官審議

法國之自治監督分為司法監督與財政監督兩種⁶。

司法監督（徐正戎，2001c：24）乃指省主席得請求行政法院的法官撤銷地方所頒訂的自治法規或決議而言。由於司法監督的啟動者多為省主席，因此司法監督又被稱為「省主席訴訟」，由行政法院法官負責審議。

伍、結論

雖然釋字五二七及五五三號揭示循行政爭訟或大法官釋憲途徑解決中央地方自治監督爭議，筆者認為，中央與地方之爭議未必全然得循行政爭訟或大法官釋憲途徑，因行政爭訟或司法院大法官釋憲途徑所耗費之法制成本過高，且未能有效解決具時效性或具政治性質之爭議，台北市里長延選案即為實例。本研究提出三項結論建議

一、爭議協調機制體制建立有其必要性

欲使我國中央地方關係良性互動，首先中央要改變以往監護型的自治監督，改以對等、協力、夥伴關係來處理中央與地方之關係。其次則要釐清中央地方權限爭議解決途徑。

我國現行有關中央與地方自治權限爭議的調節機制，或為概括的立法權力的行使或為事後的司法介入，均缺乏能動性，對於中央與地方的權限爭議、衝突，並不能提供適時有效化解的途徑，無助於夥伴關係的型塑。從臺北市里長延任案的爭議經驗，更充分顯示，除立法解決與司法解決外，似可考慮另外建構一套機動性較強、彈性較佳的行政裁決機制。（劉

⁶ 財政監督分為預算及會計制度上之監督，本文中不予討論。

文仕，2003：133）

學界亦提出成立中央與地方權限爭議處理委員會之相同論見，釐清現有以期早期並有效解決權限爭議⁷。二〇〇二年一月舉辦之年全國行政革新會議，中央地方關係組第一次學者專家分組預備會議中，內政部報告初稿中曾提出「中央與地方權限爭議處理委員會」之建議，然而因政策考量，並未納入全國行政革新正式會議定稿及結論。以此觀之，行政部門及學界大致肯認，中央與地方爭議協調機制有其必要性，綜上論述，筆者建議於此前述二解決爭議途徑外，設立一彈性之中央地方權限爭議解決機制，應有其可行性。

二、宜採取我國二階段中央地方爭議解決機制

建議可更明確的區分我國二階段中央地方爭議解決機制。

第一階段：成立中央與地方爭議協調委員會

於行政院下設成立我國之中央與地方權限爭議協調委員會⁸，委員會組成五至七人，分別由社會公正人士、中央地方代表、學者專家及政黨代表組成。委員會審查範圍為中央與地方因自治監督產生之爭議，至其審查具體要件仍待修法時作周全之考量。

日本中央地方紛爭處理委員會僅能對中央地方紛爭提出勸告，該勸告無強制法效果。於我國則建議採雙軌制：

- （一）任意性，無強制法效果，勸告性質。
- （二）自願交付之強制法效果，由中央、地方自行決定是否願意交付仲裁，而所為之決定具強制性法效果。

第二階段：行政爭訟途徑

即依照釋字第五二七號意旨，具體之行政處分應循行政爭訟途徑，避免目前類此里長延選案、台北市健保費聲請釋憲及高雄市公益彩券釋憲

⁷ 參見政府改造委員會，分權自主的政府架構組之分組報告草案 - 「合理劃分職權，強化夥伴關係」，亦提出「設立中央與地方權限爭議協調委員會」之初步建議。

⁸ 日本之國家紛爭處理委員會係設於總務省下，概因日本之總務省全權主管國內地方自治，舉凡與地方自治相關之政策及法規均隸屬總務省職權。而於我國，與地方自治有關之法規除地方制度法等少部分法規，於皆分散於各部會主管法規，故我國之中央地方權限爭議協調委員會宜設於行政院下。

案，針對行政處分或非法規範爭議動輒提起釋憲之情況。惟仍須以「確立機關訴訟、建立訴訟前置主義」為配套措施。

(一) 修改相關規定，確立機關訴訟

訴願法第一條第二項，「各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，至損害其權利或利益者，得依本法提起」與地方制度法就地方立法權、執行權之自治監督爭議係採司法院解釋之途徑不一致；另外，修正行政訴訟法第二十四條第二款規定，使地方自治團體亦有成為行政訴訟原告之資格，或透過解釋放寬機關訴訟之成立。

(二) 訴訟前置主義，送權限爭議協調委員會審查

日本中央地方爭議之行政訴訟採訴訟前置主義，必須先送中央地方紛爭處理委員會審查，我國亦可參考此訴訟前置主義，如此可有效即時解決中央地方爭議，並可減少中央地方爭議之行政訴訟。

三、司法院大法官釋憲途徑

強化地方自治之保障之爭訟制度，德國地方自治團體可以就邦之法律侵犯地方自治權限為理由，提起「地方自治憲法訴願」，其本質為抽象之規範違憲審查；我國之抽象法規違憲審查仍循釋憲途徑，體現釋字第527號之精神。

另，建議修正地方制度法之規定，確立「凡具體行政處分應循行政爭訟途徑」之原則，避免因個案（行政處分）已送司法院大法官解釋，未解釋前行政院不得撤銷，使得類此台北市以此程序規定而得以造成事實里長延選、里長延任之情形發生。

綜言之，如果能修正相關法制規定，建立二階段爭議解決機制，除可落實憲法及釋憲意旨，未來或可預防類此台北市里長延選案之產生，減低造成中央地方關係緊張之因素，即時由「中央與地方權限爭議協調委員會」進行爭議協調。如此，應有助於我國中央地方關係建立夥伴關係，並與各國地方自治地方分權趨勢同步。

參考書目

一、中文部分

1. 法治斌。2002,「以『大』為尊或同舟共濟 - 由台北市里長延選談起」, 政大法學評論, 第 71 期。
2. 紀俊臣。1996, 台灣地方政治轉型與自治法制設計之析論, 台北: 時英出版社。
3. 徐正戎。2001 a,「法國的府際關係」, 府際關係, 元照出版公司。
4. 徐正戎。2001 b,「法國地方制度之剖析 - 擺盪於中央集權制與地方分權制之間?」, 東吳法律學報。
5. 徐正戎。2001c,「法、我兩國地方制度的比較 - 從司法院大法官釋字第 467 號解釋談起」, 第三屆憲法解釋之理論與實務學術研討會, 中央研究院中山人文社學研究所主辦。
6. 陳清秀。2002,「北市里長延任案的面面觀」座談會, 月旦法學, 第八十五期。
7. 陳銘祥。2002,「北市里長延任案的面面觀」座談會, 月旦法學, 第八十五期。
8. 黃錦堂。2000, 地方制度法基本問題之研究, 台北: 翰蘆圖書公司。
9. 黃錦堂。2001,「德國的府際關係關係」, 府際關係, 元照出版公司。
10. 董保城。2002,「愈是最基層的愈應尊重地方」, 聯合報, 民意論壇。
11. 趙永茂。1997, 中央與地方權限劃分的理論與實務: 兼論台灣地方政府的變革方向, 台北: 翰蘆圖書公司。
12. 劉文仕。2002,「北市里長延任案的面面觀」座談會, 月旦法學, 第八十五期。
13. 劉文仕。2003,「台北市里長延選案的法理分析」, 地方制度改造的憲政基礎與問題, 學林出版社。

14. 蔡秀卿。2001,「日本中央與地方及地方間之關係」,府際關係,元照出版公司。
15. 蔡茂寅。2000,「地方制度法之特色與若干商確」,律師雜誌,第二二四期。
16. 薄慶玖,1997,地方政府與自治,五南書局。
17. 蘇永欽。2001,「台北市里長延選案何不聲請大法官解釋」,聯合報,民意論壇。

二、外文部分

1. Michio ,Muamatsu. (Bestsey Scheiner and James White, translated)
“Local Power in the Japanese State”,1997, Berkeley:University of California Press.
2. Wright, Deil S.“Managing the Intergovernmental Scene:The Changing Dramas of Federalism, Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management”, 1983,in William Eddy, eds., The Handbook of Organization Management, New York: Marcel Dekker.

投稿日期中華民國九十二年三月四日

接受刊登日期中華民國九十二年四月七日

校對日期中華民國九十二年四月二十一日

責任校對謝宜璇

From the Prolonged Election of Taipei Li-Chairman to Study the Reconciliatory Mechanism of Conflicts between Central Government and Local Government.

Mei-Li Kao*

【Abstract】

Since the Local Government Act enacted in 1999, there are some supervisory conflicts arisen, which focus on autonomous enactment, organization and autonomous fiscal rights related to Local Autonomy.

In Dec.20th 2002, even the Grand Justice Case 553th had reviewed the prolonged election of Taipei Li-chairman, but the dispute still remained unsolved. Namely, However the Grand Justice in Case 553th had proclaimed the importance of constructing the reconciliatory mechanism of conflicts.

In this study, I try to analyze the prolonged election of Taipei Li-chairman to introduce and compare the reconciliatory system of conflicts in other countries. To sum up, I try to discuss the necessity of the reconciliatory system of conflicts in Taiwan.

Keywords: local autonomy, the Local Government Act, autonomous supervision, the prolonged election of Li-chairman, the Grand Justice Case

* PH.D. Candidate, Sun Yat-Sen Graduate Institute ,Chengchi University.