

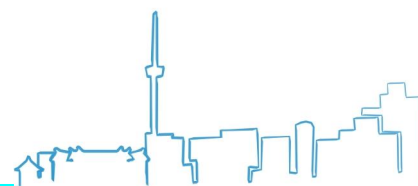
國立台東大學區域政策與發展研究所
碩士論文

指導教授：靳菱菱 先生

從地方制度的角度看政府職能——兩岸縣
級政府的比較

研究生：李奇儒 撰

中華民國九十八年六月



國立台東大學

學位論文考試委員審定書

系所別：區域政策與發展研究所

本班 李奇儒 君

所提之論文 從地方制度的角度看政府職能—兩岸縣級政府的比較

業經本委員會通過合於 ☒ 碩士學位論文 條件
☐ 博士學位論文

論文學位考試委員會：

孫本初

(學位考試委員會主席)

李玉芬

孫本初

靳美英

靳美英

(指導教授)

論文學位考試日期：98 年 6 月 28 日

國立台東大學

- 附註：1. 本表一式二份經學位考試委員會簽後，送交系所辦公室及註冊組或進修部存查。
2. 本表為日夜學制通用，請依個人學制分送教務處或進修部辦理。

博碩士論文電子檔案上網授權書

(提供授權人裝訂於紙本論文書名頁之次頁用)

本授權書所授權之論文為授權人在 國立臺東大學 區域政策與發展研究所
_____組 97 學年度第二 學期取得 碩士 學位之論文。

論文題目：從地方制度的角度看政府職能—兩岸縣級政府的比較
指導教授：靳菱菱

茲同意將授權人擁有著作權之上列論文全文（含摘要），非專屬、無償授權國家圖書館及本人畢業學校圖書館，不限地域、時間與次數，以微縮、光碟或其他各種數位化方式將上列論文重製，並得將數位化之上列論文及論文電子檔以上載網路方式，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

- 讀者基非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印上列論文，應依著作權法相關規定辦理。

授權人：李奇儒

簽 名：_____

李奇儒

中華民國 98 年 07 月 20 日

博碩士論文授權書

本授權書所授權之論文為本人在 國立臺東大學 區域政策與發展研究所 系(所)

 組 97 學年度第 2 學期取得 碩 士學位之論文。

論文名稱：從地方制度的角度看政府職能—兩岸縣級政府的比較

本人具有著作財產權之論文全文資料，授權予下列單位：

同意	不同意	單 位
☒	☐	國家圖書館
☒	☐	本人畢業學校圖書館
☐	☒	與本人畢業學校圖書館簽訂合作協議之資料庫業者

得不限地域、時間與次數以微縮、光碟或其他各種數位化方式重製後散布發行或上載網站，藉由網路傳輸，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

☐ 同意 ☒ 不同意 本人畢業學校圖書館基於學術傳播之目的，在上述範圍內得再授權第三人進行資料重製。

本論文為本人向經濟部智慧財產局申請專利(未申請者本條款請不予理會)的附件之一，申請文號為： ，請將全文資料延後半年再公開。

公開時程

立即公開	一年後公開	二年後公開	三年後公開
☒	☐	☐	☐

上述授權內容均無須訂立讓與及授權契約書。依本授權之發行權為非專屬性發行權利。依本授權所為之收錄、重製、發行及學術研發利用均為無償。上述同意與不同意之欄位若未勾選，本人同意視同授權。

指導教授姓名：靳菱菱

(親筆簽名)

靳菱菱

研究生簽名：李奇儒

(親筆正楷)

李奇儒

學 號：9600605

(務必填寫)

日 期：中華民國 98 年 07 月 11 日

1. 本授權書 (得自 <http://www.lib.nttu.edu.tw/theses/> 下載) 請以黑筆撰寫並影印裝訂於書名頁之次頁。

2. 依據 91 學年度第一學期一次教務會議決議：研究生畢業論文「至少需授權學校圖書館數位化，並至遲

於三年後上載網路供各界使用及校內瀏覽。」

授權書版本:2008/05/29

謝誌

這短短兩年的研究所生涯似乎在轉眼之間就已經一晃而逝，回首兩年之前，台東這一個地方大概就只是每年的旅遊勝地，綠島、池上、關山等等都是過去曾經拜訪過的地方，但是並沒有真正的深入了解這塊土地。但經過這兩年長時間的和台東的相處，無論是夏季的藍天白雲青山綠水，晴朗冬夜中的點點星光，或是月圓時分映照海濱公園或都蘭月色等等景象，在這兩年的時光中在在的都留下了深刻的印象。

兩年的求學過程一路走來，要感謝的人著實不少，在這裡謹向台東大學的全體師長的辛勤指導，使我在區域發展的各個方面，無論是政治、人文、環境或是原住民議題等等都能夠有更進一步的深入了解。感謝指導老師 靳菱菱教授對我的論文指導，使我在論文寫作的過程當中，能夠就爭點的釐清、邏輯建構以及思慮的建立的種種問題上都能夠清晰的來處理。老師提出的種種批評與建議，在寫作的過程中也持續的激發了我更多的寫作上的靈感與更廣的思考模式，這也是我論文能夠如期完成的最大要素。此外要特別感謝恩琦在作業與報告上的種種協助，沒有你的話很多事情是無法如期完成的。也要謝謝研究所的同班同學曹大哥、生元、慧雲、柏昇、裕軒、明德、文生、毅名以及其他的學長以及學弟妹，感謝兩年來無論是出國、各式的餐會、生日會、電玩會、比賽等等的聚會中的陪伴，為日常學校生活中增添了各項的調味料與有趣元素，也感謝各位的陪伴使得區域所更為美好且充滿人情味。

這兩年的研究所生涯之中，著實的必須感謝太多太多人的陪伴與幫助，家人、師長、同學、學長與學弟妹等等，讓我在這一路上充滿微笑與回憶。離開學校生活後即將邁入的是另外一個階段的開始，希望在這裡與各位一起「開創新生活新旅程，相信自己努力不懈」共勉之。

從地方制度的角度看政府職能—兩岸縣級政府的比較

作者：李奇儒

國立台東大學 區域政策與發展研究所

摘要

本文以「從地方制度的角度看政府職能—兩岸縣級政府的比較」為題，乃因為海峽兩岸自二十世紀末以來，過往西方中央—地方政府間所面臨到的各種如效率低落、組織肥大、赤字擴大種種的問題也陸續發生。世界各國自 1980 年代以來，政府的組織革新運動風起雲湧，就導因於政府的角色在面對全球化的影響下，必須因應各類的嚴峻挑戰來亟思轉變，這隨後也帶動了中央—地方關係間再結構的調整。例如 1982 年法國通過《地方分權法》；美國於雷根時期也推動「新聯邦主義」；1985 年歐盟國家簽署了《歐洲地方自治憲章》；1995 年亞洲的日本也通過了《地方分權推進法》等，因此可從以上的案例來看，這似乎也透露出了政府權力已逐漸由中央集中的態勢，轉變為中央下放部分權能與地方政府管理的改革趨勢。

兩岸自然也無可避免的無法自外於世界潮流中，勢必是必須朝向一個強化地方政府職能與功能性上的模式來做修正，以提供地方政府一個權能相符的制度，來面對全球化的挑戰並提升總體國家的競爭力。一個國家的政府是由中央—地方以及地方—地方間的垂直與水平的結構所建構而成，一個有強大國際競爭力的國家實有賴各級政府間的有效配合，因此唯有將地方政府的職能上做組織架構與職能上的改革與提升，方能帶動國家因應國際局勢的變化的應變能力，才不會造成近日「標準普爾」公佈之競爭力報告中所言「台灣努力保持長達 9 年的 AA-這個等級的主權評等，受此波經濟衰退的威脅程度，不僅評等展望轉為負向，標準普爾的最新模擬推演，一旦衰退期延長，台灣的等級最糟可能大降 5 級，調降到史上未有的 BBB 級，淪為亞洲地區の後段班，為後來居上的中國大陸超越。」此外測試報告中新增的一項「壓力測試」的結果指出，台灣排名二十一名，遠落後於香港的第五名與中國的第十八名，這其中的主要原因就是政府效能不足與執行力不夠。而以上再再的都反映出了政府職能改革的急迫性，因此從地方制度的角度來研究地方政府的職能實有其必要性在。

關鍵詞：政府職能、地方政府、地方制度、縣政府

A study of Organizational Functions of County Level Governments from the perspective of Local System: A Comparison study between Taiwan and Mainland China.

Author Chi Ru Li

Abstract

The topic of this research is “A study of Organizational Functions of County Level Governments from the perspective of Local System: A Comparison study between Taiwan and Mainland China”. In the end of 20th century between cross-Straits relations, various kinds of problems such as low administrative efficiency, the extremely crowded organizations, and expansion of the financial deficit that western nations in relations between central governments and county level governments also encountered were continually emerged. Since 1980s among the nations around the world, organizational reform of governments which was occurred eagerly resulted from the role of the government that was influenced internationally and must be transformed to deal with all kinds of severe challenges. Afterwards, it pushed forward the adjustment of reorganization of the relations between central and local governments. For example, France approved the Decentralization Law in 1982. Besides, the United States set the New Federalism into action in Reagan times. In 1985, European Union countries signed the European Local Self Government Charter. Japan also adopted the Decentralization Advance Law in 1995. From the above cases to see, it revealed that the governmental power gradually transformed from the centralization to the reform that the central government released part of the power to county level governments for arranging the local administration.

Taiwan and mainland China are inevitable in the international trend and have to strengthen the functions of local governments to provide the local governments with a system of equal power and functions to face the global challenges and improve the overall competitiveness in the country. A national

government is built up based on the vertical and horizontal framework from central governments to local governments and local governments to local governments. A country filled with global competitiveness relies on the efficient cooperation. As a result, the only efficient way is to reform and develop the organizational framework and the functions of local governments so that the ability to deal with changes of international situations can be promoted. It won't result in the words revealed from the recent competitiveness report of Standard & Poor's Rating Service. The report said that Taiwan tried hard to keep AA rating of sovereignty for nine years. Due to the threat of recent economic recession, the prospect of the rating of Taiwan turned into being negative. According to the latest simulated deduction from Standard & Poor's Rating Service, once the period of recession is prolonged, the worst situation will be that Taiwan's rating would be demoted five ratings to become BB in rating that was unprecedented. Taiwan will be submerged as the backward countries in rank in Asia and be outstripped by mainland China which caught up from behind. Besides, the new item in the report regarding the result of pressure measurement pointed out that Taiwan was 21st in rank and fell far behind Hong Kong in 5th and 18th in mainland China. The main reasons are insufficient governmental efficiency and low executive ability. These circumstances reflect the urgency of the reform of governmental functions. Therefore, researching on the local administrative functions from points of views of local systems is truly required.

Key Words: Governmental function, local government, local system, county-level government

目次

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究途徑與方法	5
第三節 研究流程與章及安排	6
第四節 資料蒐集方式.....	9
第五節 研究限制.....	9
第二章 文獻回顧.....	11
第一節 地方自治的概念、定義	11
第二節 地方自治權的法律性質	13
第三節 地方自治之權限劃分理論.....	18
第四節 台灣地方自治區劃的演進.....	21
第五節 中國地方制度區劃的演進.....	26
第三章 兩岸地方政府組織.....	34
第一節 地方政府的涵義與定位.....	34
第二節 兩岸地方政府組織架構.....	41
第三節 兩岸縣級政府組織比較探討.....	62
第四章 兩岸地方政府當前的處境.....	73
第一節 與地方政府自治權有關之法律困境	73
第二節 中央與地方互動關係方面.....	77
第三節 兩岸縣級政府的財政	81
第五章 結論與建議—發展的省思.....	86
參考文獻.....	91
附錄一	98
附錄二.....	100

表目錄

表 3- 1 清領時期台灣行政區劃.....	42
表 3- 2 日治時期台灣行政區劃.....	45
表 3- 3 縣〈市〉政府組織額.....	62
表 3- 4 地方自治團體「自治事項」與「委辦事項」異同之比較.....	64

圖目錄

圖 2-1：自治階層關係圖.....	17
圖 3- 1 地方政府定義與意涵.....	37
圖 3- 2 行政主體之法人分類與行政作為.....	38



第一章 緒論

第一節、研究動機與目的

一、研究動機

由於天然地理環境的條件，加上地緣關係之因素，長時間以來台灣各縣市在發展的程度以及開發的進度上，台灣東西部城市，甚至是同樣位於東部的花蓮縣及台東縣來說，無論是縣市與縣市或區域與區域之間，其實都存在著明顯的落差。例如在基礎交通建設的規劃上，台灣東部相較於西部往往是排在施政進度的最末班車，這可以從東部鐵路電氣化直至目前僅止於花蓮可以看出。

然而在面對全球化浪潮的壓力與日俱進的今天，這樣一個「未發展」或是「慢發展」未必為「沒發展」的同義詞，反之這樣的一個地方較為嚴重的問題是在於：是否能夠在未高度開發的環境中，地方的發展是否能夠尋求、展現出一個「在地的特色」？地區意象的識別度是否足夠是重點所在？因為一個缺乏可識別特徵的地區或地方，往往就只能夠淹沒在全球化浪潮之中。

在全球化競爭日益激烈的今日，無論是企業體或是政治體皆無法避免的皆會捲入滾滾洪流中，今天世界各國皆以促進區域經濟發展及繁榮為目標，戮力的增加各地方政府的競爭力為首要，如此無非是希望地方政府能夠突破地緣屏障，進一步的能夠躍升到世界舞台上，與其他國家的城市來媲美，成為一個閃耀的明珠。台灣的各個縣市政府，無可避免的也是必須朝向這樣的方向邁進，無法獨立於全球化浪潮外。以下將對全球化對地方發展影響作一概述。

全球化(Globalization)是世界政治、經濟、社會、文化及空間等等要素的跨國連結(transnational interconnectedness)所發展的過程與影響。這樣的幾個要素伴隨著資訊科技的普及化，配合網際網路的強大滲透力道和優越的穿透性，連帶使得大眾生活的型態產生了巨大的變革，進一步的破壞、顛覆傳統之價值觀，競爭的思維受到翻轉，政治經濟的版圖也不斷的有崩解和重組的狀況發生，例如歐盟(EU)

的整合—合作的經驗，這樣的一個國家間連結的組織進一步的帶動了亞太各國以及美洲地區的各個國家間之經貿合作，分別也產生了許多的組織如亞太經濟合作會議¹(APEC，Asia-Pacific Economic Cooperation)、依北美自由貿易協定(NAFTA，North American Free Trade Agreement)成立的北美自由貿易區²(NAFTA，North Free Trade Area)等，而世界貿易組織 (WTO，World Trade Organization)的興起，³更讓世界大多數的主要貿易國開放市場，爲了迎接更寬廣的國際競爭的挑戰。自西元兩千年以降，中國的崛起，帶動了「金磚四國 BRICs」成爲了世界經濟的新焦點，⁴緊接著又有了「NEXT 11」的說法，⁵產業的國際分工、文化的跨國交流、全球流動空間促成了對國際發展需求的一個觸媒。⁶而這樣的一個全球化的進行，導致了以固定空間爲其領域基礎的國家機關之治理型態，產生了質量上的轉變。這樣可比喻成一個「以市場機能而連結的世界性資本主義體系」侵蝕了「以國家爲基本單位的競爭性國家體系」之運作，這樣腐蝕後的結果終究是導致了國家機關的主權瓦解與萎縮，但也增強了地方政府職能的角色，在一個「全球性思考，在地化行動」(think globally and act locally)的思維脈絡之下，各國之中央政府多就其過往之組織架構與扮演角色上進行一個相當程度的轉型與組織變革的工作，推動地方再造相關政策，藉以提升地方政府管理全球化變遷的速度與能力、機會與可能性。⁷

前述的「全球性思考，在地化行動的」衍生出了全球都市發展的三樣趨勢：地方分權化(Decentralization)、政治民主化(Democratization)、全球在地化

¹ 亞太經濟合作會議成立於 1989 年 1 月，目前成員國有 21 個，這些國家的國內生產毛額約占全球的百分之六十，貿易量約占百分之四十七。

² 北美自由貿易區成立於 1994 年 1 月 1 日，成員國有三分別是美國、加拿大及墨西哥，區內有四點四五億人口，國民生產毛額約十六兆美元。

³ 世界貿易組織成立於 1995 年 1 月 1 日，目前有 152 個成員國，貿易總額約占全球的百分之七十五。

⁴ 美商高盛證券(Goldman Sachs)於 2003 年發表之研究報告(Dream with BRICs)，其中指出巴西、俄羅斯、印度、中國新興市場的四顆新星。

⁵ 美商高盛證券(Goldman Sachs)於 2005 年所創名詞，預測以下十一國前景看好，分別是孟加拉、埃及、印尼、伊朗、南韓、墨西哥、奈及利亞、巴基斯坦、土耳其、越南、菲律賓。

⁶ 周志龍，《全球化，台灣國土再結構與制度》，台北：詹氏書局，2003 年。

⁷ 吳松林，〈全球化下的城市競爭策略〉，《研考雙月刊》，第 30 卷 05 期，2006 年 10 月，頁 3-12。

(Glocalization)。⁸「全球在地化」是主要迎接全球化挑戰的軸心，全球化的過程並非單向的，相反的，全球化在影響全球的同一時間，也參雜了各地區、國家的原始特色於其中，反向的又再去影響了其他的國家、地區，這種現象稱為「全球在地化」。其中蘊含的意義是包括有「地方發展全球化」、「全球發展在地化」的雙向互動關係。「全球化」、「在地化」兩種力量發揮相乘的效果，地方強調無可替代的特色、差異性的展現為其利基，進一步的地方能朝向全球化的方向發展。⁹「全球在地化」使地區與國家疆界之外的地區產生更為密切的連結和連動，地方政府須強化其領導的能力和角色的扮演，整合、發揮領航者的功能，轉變成為一個「全球化地方政府」。

因此無論是在台灣或是中國，兩岸政府為因應全球化的變局、擘劃與全球接軌的能力、落實政策在地化發展執行，兩岸都掀起了一股政府再造工程熱潮。台灣方面有推動鄉鎮市合併之議題、行政區重劃、中央政府組織機構調整等方面的立法，中國的部分有 1998 年的國務院所屬機構之改革、2000 年至今的省級機構之改革、2001 年至今的縣鄉鎮政府之改革，以上無非是希望經由政府再造工程的完成，能達成建立一個高效率政府的目的，實現一個以滿足人民需求之變遷，因時制宜的調整政府組織架構、角色及職能的改革主軸。

有鑑於台灣近年來有關「中國研究」部分風潮盛行，相關的政治、法律等等各方面的研究計畫相當豐富，然而多數研究的面向以及內容的焦點都著眼於中國東南沿海的各省市，亦或是各個經濟特區的法律規範、計畫經濟上。有感於上述的研究成果，有其偏重性與侷限性，當中主要探究重點也著重在經濟層面之上，就內容及項目來看是有所不足。因此，就制度面及政府架構面來做研究主題以及實務討論上面都有其迫切的必要性。

基於以上之背景，本文企圖是以台灣與中國兩岸之縣級地方政府，就地方政

⁸ Tim Campbell, “Metropolitan Management Lessons and Challenges in Governing Mega-Cities”, The International Urban Development Association(INTA) 28World Urban Development Congress, 2004年。

⁹ 〈序文〉，《研考雙月刊》，第 31 卷第 05 期，2007 年 10 月。

府職能作為類似比較研究動機的開始。縣這一個層級的地方政府在中央政府政策設定的順序，往往都可能必須遵循著中央一定的模式安排，地方政府面臨的都是一個先天不足後天失調的困擾，無論是在經濟發展、自我定位、自主財源受制於中央等相關問題上皆各有其相似處。因此本文所要了解的是兩岸在不同的政治制度架構之下，對地方政府之控制、介入程度上的強弱，是否影響一個縣級都市的發展前景。兩岸之地方政府的職能以及角色的扮演上存在有何種相同、相異之處境。地方政府如何能夠在一個有限的條件之下來突破這樣的困境，台灣與中國兩岸之間縣級地方政府的發展模式比較有其研究上的意義存在。

二、 研究目的

因後工業化時期全球在產業面鏈結上的分工，加上全球化及 WTO 推動之貿易自由化的幾種催化劑的影響下，世界各國的政府先後在不同時期受這幾種因素的影響也益深，並且也因為就政府對政府間競爭越來越激烈的同時，各國的中央政府無不努力在制度上級架構上推行組織再造運動、政府層級精簡，以求一個「組織」在內或是在外的革新。政治、經濟、社會、文化各樣的變遷，在今日的社會相較於過去可能需時數十年甚或上百年的改變，今天可能僅僅只需要短短的彈指間就已經可以產生極大的改變。

政府層級架構的調整、組織精簡或革新，在日本或是歐洲等西方社會其實從約三十年前已開始有所變動，台灣中國兩岸之間相對前述的國家，在推動的進度上是較為落後無疑，但可以見到這十多年來在調整的改造上之進度已有所加快。基於上述的理由以及研究之動機，本文希望從政策和法規面來切入，並從台灣與中國兩岸間地方政府之角度來著眼並探討以下的幾個要項：

- (一) 中國兩岸的中央政府對於地方政府扮演的角色為何，有何種界定。另外是地方政府實際上所扮演的角色是否有和前述相異之處。
- (二) 縣級地方政府在政府職能的角色扮演上，兩岸的縣級地方政府職能是否有何相似或相異處。

(三) 藉由以上的探討，希望能了解到地方政府受限於相關法律規定、中央要求、設定、交辦等事項上的衝突，兩岸的地方政府在職能角色遭遇到何種困境，地方政府就這部分的思維，並從中架構縣級地方政府對於突破相關困境以求地方發展的省思。

第二節、研究途徑與方法

本論文的研究方法將採取下列幾種方式加以論述之：

一、文獻分析法、法規制度研究途徑

本文的文獻來源約有如下數種：台灣的相關研究著作、中國相關的研究著作、台灣有關地方制度、地方自治的憲法條文、地方制度法、地方組織法等相關法規及命令。除此之外，本文將會蒐集地方自治演進相關之法規進展變化的依據、立法理由、立法過程等相關文獻、文件、法規、命令、政策方向、執政者理想願景、相關行政制度之建立等文件加以檢視，進而並做出分析。

相關資料來源有：1.相關論述之專書，2.國內和中國相關論文著作，3.國內和中國相關之期刊、文章，4.政府機關相關檔案文件。

本文將會使用非實驗方法中的「歷史分析法」對所收集的相關文獻、法規等前述之資料做一個有脈絡的整理，另外主要的一部分就是使用文獻分析法來分析兩岸所制定之相關法律、政策等，藉由閱讀、分析這些已公開之資料，之後經判斷、推理、分析、整合的過程，描繪出一個整體的架構、模式，了解過去和今天不同的法律制度下因果關係為何，透過現存的檔案文獻等，其中所分析推論的結果，了解、驗證其中的假設，如此將會對於本文在法律政策制定、制定的思路模式、選擇等，配合實際面相的運作過程和方式，以上將是為法律政策方面評估之依據。

二、比較研究途徑

就相關的法規面、制度面、政策面的議題，對立法者、執行者、規畫者關於其立場、意見以及論述所發表之新聞言論或相關文章進行蒐集，希望能對即時性

的最新進展有所掌握及了解，進一步的就能夠了解到執行面上所遭遇之危機、組織架構改造的阻礙等實際上所面臨到的阻礙。

因此，本文在取材上的選擇，包括地方政府負責法規規劃與執行的部門、地方議會、民間團體，如此方能切中前述之執行面上所遭遇到的組織上、架構上的根本問題核心。所選用之問題將會著重在立法的緣由、設計的理論架構、法規通過的歷程、立法後執行面上的問題，以上的四點相信會將一個法律案的出生到成型有一個完整結構的論述出來。是故這個部分的紀錄，在本文之中是占有極大分量，因地方自治相關的法規規劃、制定、立法、執行都和地方政府的立法單位息息相關，透過這部分的探討，對既有層面資料交叉檢證、了解、和該相關法規及政策的價值所在，進一步的透過分析比較的過程得知台灣、中國兩岸間的異同處與限制面為何。

第三節、研究流程與章節安排

本文希望地方政府職能來思考兩岸地區邊陲地帶的發展，進而為架構出兩岸縣級政府的發展的探討和比較，並寄望能對相關文獻做出一個整理，故本文將以文獻資料的探討為主，亦即透過有關兩岸地區的文獻、兩岸縣級政府有關地區發展、規劃、開發之專書，政府部門相關之法案、草案、規劃報告、統計數據、報刊雜誌進行一系列的分析探討，透過比較的途徑深入了解兩岸縣級政府各自在地方定位、發展開發等困境，有何種相同或相異點。

本文之章節架構安排如下：

第一章、緒論

本章中首先將就研究動機部分做一個闡述，並於本章分為五個章節，當中依序詳細的就研究方法、研究架構、資料蒐集之方式以及研究限制等分段說明之。以下為第一章之架構。

第一節 研究動機與目的

第二節研究途徑與方法

第三節 研究流程與章及安排

第四節 資料蒐集方式

第五節 研究限制

第二章、文獻回顧

文獻整理的部分，首先將先就地方自治理論的概念、定義作闡述。接續將論述地方政府的權力來源、地方自治團體及地方政府的定義部分作敘述。最後將整理台灣、中國兩岸在縣(市)級政府演變的歷史沿革，主要是著重在行政區劃的改變，以及組織架構的調整的兩部分歷史之演進。

第三章、兩岸地方政府組織

本章就兩岸縣市級政府的架構演進的歷史就相關文獻資料部分，對其組織架構的變化過程和沿革，做一個整理、比較、分析。以期能夠就中央對地方的設定上，在不同的時間點有何種不同的組織架構，並以先後順序之脈絡，詳述其沿革及變化。

另外地方制度下縣市級政府的法律地位、權限、中央的設定、縣市級政府的法律、立法機關、法律地位做一個比較和整理，並討論當前兩岸地方政府就法規範之權限上有何相似或相異處，最後並探討中央就地方自治這部份的議題，對地方設定的意象為何。以下為第二章之架構。

第一節 地方政府的涵義與定位

第二節 兩岸地方政府組織架構

第三節 兩岸縣級政府組織比較探討

第四章、兩岸地方政府當前的處境

本章將就我國及中國兩岸地方政府關於區域的開發、產業定位等方向上的設想為何，探究兩岸地方政府在既有限制之下，希望是以哪種類型的產業作為開發的一個領航的角色，進而能脫離架構上的劣勢。兩岸縣級地方政府在開發上的產業架構的定位，對於地方政府不利的一些行政架構以及財源來源之構想，在自我的設定上與中央政府有何種不同？地方政府在這樣的一個框架中的發展困境有哪些方面，本文分別是從法律面、經濟面、政府架構面來做一個分析和比較。

本章中擬從三個方向來做探討：

- (一) 就中央對地方的法律授權部分，做一探討比較，思考在不同的法律架構、立法權授予、法律規範不同等地方，究竟對一個地方政府會造成怎麼樣的影響，在不同的條件下地方政府究竟會有何不同的發展策略。
- (二) 這個部分將以兩岸縣級地方政府，在地方政府組織架構、地方人力資源及素質、地方性稅收、中央補助款等各項地方政府握有之資源之豐厚程度，是否會影響各地地方發展的規模，並造成何種程度的影響。
- (三) 就地方與中央互動之模式，比較兩岸地方政府在地方發展，與中央政府之互動模式，兩岸地方政府如何建構其發展的軌跡，在這當中二者又存在何種形式上相異與相似處。

第五章、結論與建議—發展的省思

總結前面各章節所做之論述，思考兩岸之地方政府，如何受到外在因素的制約，並思考兩岸地方政府在位處國內外競爭的同時，如何構思自我定位及突破困境的可能。

第四節、資料蒐集方式

主要的資料蒐集是著重在下列數個項目上：

第一個部分是政府、民間的相關之公報，中央政府有關地方自治之憲法、法律、命令以及地方政府依據地方自治法規，所訂定之自治事項之法規條例。第二個部分則是利用當地的大學蒐集與論文相關的學術出版品。第三部分是利用網際網路的資源進行最新資料之查詢。

因此在資料蒐集上主要會採取上述之作法，從一個系統性的角度、時間進展的先後順序來對所能取得的相關文獻為一脈絡性的整理，並從這些所得之文獻當中找尋出本文所欲知悉之「從地方制度的角度看政府職能——兩岸縣級政府的比較」當中的相似與相異處。

第五節、研究限制

本研究希望的是能夠比較出台灣以及中國的縣級地方政府，這兩岸相同層級的政府組織，在各項要件上無論是有利或不利之限制下，是否能有所突破而不再限於過往窠臼中，然而因為資料來源或真實性上的疑義等，會有下列幾種態樣的限制存在：

〈一〉 就中國縣級政府來說，針對其市政建設發展相關研究論文、期刊之探討，我國學界對於其中相關議題之討論、研究，目前事實上仍僅止於相關制度面之介紹，乃至於深入客觀探討的相關研究資料等其實是相當貧乏的，且目前至今仍缺乏客觀分析比較的方式。

除此之外中國官方文書資料部分從中央到地方呈現高度的同質性及一致性，中國學界所產出的資料也大略呈現此一相同的狀況，因此就研究所欲分析之相關資料的分析研究是有其侷限性存在。

〈二〉 就台灣之縣市級地方政府的部分，學界針對兩岸比較性的研究資料的研究等是較少的，因此在資料的蒐集部分上完整度受有限制；此外就相關官方文件部分，若欲取得最新的文件資料以茲採用並不容易，以上這

些都是研究的限制。

因此若欲解決上開研究限制之方式，大抵是著重在文獻資料、相關人士於報章上所發表最新言論可以彌補官方文件資料的時效性、準確性偏頗或不足處，同時透過資料的交互檢證，可以了解到立法的真意、城市規畫背後的目的、政府職能改造後的相關問題及過程，作為交互檢證之途徑。



第二章 文獻回顧

第一節、地方自治的概念、定義

地方自治依據一般的定義，「地方自治」係指在一定的領土範圍內，並由該地區內全體住民組成法人團體，在憲法、相關法律以及國家中央政府監督規範之下，依據該地住民自我意志組成之地方自治機關，利用當地之財力物力，處理當地之公共事務的一種政治制度。¹國內學者約有下列的說法：

就國家權力分配面而言，地方自治(local self-government or local autonomy)就是實施在國家特定地區內之地方政治制度，因國體之不同而有所區別，如單一國家重視中央對地方的授權，其認為地方自治之「自治權」來自憲法或是法律委託；聯邦國家則是重視各州、邦、郡、市之權力分配關係，認為地方自治之自治權係源自於憲法或法律賦予之「權力分配」，而非為國家權力之賦予。²

就統治權之面向來看，地方自治使得地方自治團體可以分享國家的統治權，其統治的權限來自中央並與中央政府間有上下從屬之關係，並且地方自治團體擁有的統治權非原始取得，而係為國家之委任。因此就以上之論述而言，地方自治可以定義如下：地方自治者，非國家直接處理之事務，而是由國家設立之法人自治團體，在國家監督下，以地方團體內之人民依法組織機關行使職權，並基於自己之意志以處理其區域內的公共事務的一種地方政治制度。³

就自治權力機關而言，所謂地方自治係指一地方範圍行使自治權的政治制度，因各國的政治制度之不同，使得其中的意涵難以一致，其中若依據英國海洋學派的定義是：「凡公共事務之與人民自己有利害關係者，並不由國家專任官吏支配，而由人民親為處理，或由其所選出之代表參與者，曰地方自治」；歐陸學派則認為：「國家內的團體，由國家賦予法律上的人格地位，獨立處理其公共事

¹ 薄慶玖《地方政府與自治》、呂育誠《地方政府與自治》、張文汲《現行地方自治法制詮論》等。

² 管歐，《地方自治》，台北：三民書局，1996年。

³ 張正修，《地方制度法理論與實用(二)》，台北：學林文化事業有限公司，2000年。

務者，曰地方自治」。折衷上述兩派之說，產生：「以地方團體為獨立人格，在國家監督下，而自行處理地方事務者，曰地方自治」。因此地方自治包含「區域」、「居民」、「自治權」三項構成要素殆無疑義。⁴其中「住民自治」的部分，係指地方自治團體內的住民，透過直接選舉的過程產生地方自治團體之首長及議員，對地方自治團體之運作、管理、監督等是基於地方住民之意願來進行，這是「政治意義上的地方自治」此外就「團體自治」這部分，則是指地方自治團體對外之自主性應獲保障，中央對於地方之自治權不應任意加以侵害、干涉等。地方自治團體必須有由本身所選出之民意機關，自訂地方性法規，並以自己之名義獨立形成之意思，處理地方性公共事務，這樣的團體具有獨立於國家外的法人格，屬公法人一種，由這樣的自治團體處理地方行政則是「法律意義的地方自治」。⁵

除以上部分外另有學者認為，地方自治是一種政治制度，地方自治乃「國家特定區域內之人民，基於國家授權或國家法令，在國家監督下，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」，因而在此我們可以說，所謂地方自治就是一種地方的民主制度。⁶亦有學者認為，「地方自治」係以一定之區域為基礎團體，其居民獨立於國家意志外，以本身之意思及責任處理該團體之機制或其運用。其中的「地方」指的是一國內固定區域，「自治」指的是自主性的處理自身事務而論。⁷

至於地方自治在概念上應該包含哪些要素，有學者認為應該納入如下所列之七項要點：⁸

- 一、地方自治乃政治制度之一種，具體的說就是民主政治下的地方制度。
- 二、地方自治乃以自行處理其公共事務為目的。
- 三、地方自治乃以地方自治團體為主體，地方自治團體為具備公法人地位，且受國家法律保障之地方團體。

⁴ 紀俊臣，《精省與地方制度》，台北：時英出版社，1999年。

⁵ 李麒，〈地方自治立法權之研究〉，《軍法專刊》，第42卷11期，1999年11月，頁30-40。

⁶ 薄慶玖，《地方政府與自治》，台北：五南圖書公司，1994年。

⁷ 蔡茂寅，《地方自治理論與地方制度法》，台北：學林文化事業有限公司，2003年。

⁸ 張文汲，《現行地方自治法制詮論》，台北：張文汲自行出版，1959年。

四、地方自治乃隸屬於國家監督之下，自治團體雖可自行處理其公共事務，但是有其限度在，也就是要接受國家監督。

五、地方自治須有一定的自治權，即地方自治團體在國家賦予公法人地位外，也要具有表現其公法人獨立人格之實質權力。

六、地方自治須有一定之地域，這個地域在於確定自治團體行使其自治權之範圍。

七、地方自治須有一定之人民，人民是構成地方自治團體之基本元素，就另一方面而言也是地方自治團體治理的對象。

綜上所述，我們可以知道地方自治團體並非一個國家內的另外一個獨立的國家，但這也並不是說中央政府就得以任意的來操縱地方自治團體。地方自治團體，乃是一個就地方事務在特定程度下有自主性獨立處理權限的一個機構體制。

第二節、地方自治權的法律性質

地方自治權的法律定位本質牽涉到地方自治團體在國家之地位，因此在界定地方自治法律理論基礎極其重要，惟有如此方能在中央—地方爭議發生時，能夠有理論依據以據為判斷之基準，進而能釐清中央—地方在法律上之關係、地方在自治權部分的確保等。

就我國文獻部分所討論的重點，在地方自治的理論基礎及本質上，主要是繼承了日本學界之看法，意既「固有權說」(亦稱固有權利說)、「承認說」(亦稱傳來說、授與說)二種，此外近年亦有德國學者提出了「制度保障說」，以及日本在面臨現代化挑戰所提出的「人民主權說」、「新中央集權說」的理論，以下將就各理論部分作一說明。

一、傳統學說之見解

(一)固有權說(固有權利說)

本學說乃 1789 年源自法國「地方權」(pouvoir municipal)的理念，

源於 18 世紀法國大革命時期的天賦人權說，認為地方團體之事權係地方團體固有的權力，不待國家之賦予，其性質與個人基本人權相同，皆屬神聖且不可侵犯。本說認為地方自治團體雖存在於國家之內，但其享有之地方自治權乃是地方固有的權利。法國於中世紀便有了都市自治權的產生，並於一七八九年法國大革命將其法制化。⁹ 這個理論大抵上是認為地域性質的社會團體，是先於國家而實質上存在，這樣的團體組成了國家政府後將部分的權限交由國家行使之。在原則上，地方依然是保有大多數的固有權限，這樣的運作模式今日可見於美國的各州。

然而此說在立論上固然可以保障地方自治權之行使，並大為降低國家對於地方自治權之干預，但這個理論並沒有完全的符合各國之政治形態，因此仍有其疑義。1970 年代因為補足「固有權說」的不足，並針對下述「承認說」的觀點指出地方自治並非國家承認後才成立的，而是地方團體、住民本來就有的基本人權乃至於固有團體的基本權。另外也有指出，地方自治並非由憲法法律或者說是國家所給予的，而應該是當成民主的內在要素之固有物而存在。¹⁰

(二)承認說(傳來說、授與說)

本說源自十九世紀德國「國家主權論」，國家之統治力得創設、變更、消滅地方自治團體的人格和權力能力，藉以能維繫國家生存及發展，¹¹認為地方自治團體的法人格是由國家所委任，地方自治團體所擁有之立法、人事、財政等權力，都是在中央政府的授權下方得行使之，其所有之自治權是國家賦予，而非地方自治團體「固

⁹ 羅智淵，〈地方自治的理論體系〉，《律師雜誌》，244 期，2000 年 01 月，頁 90；蔡茂寅，《地方自治理論與地方制度法》，台北：學林文化，2003 年 02 月。

¹⁰ 張福慶等編，〈分權民主論的五十年〉，《憲政論叢》，北京：法律出版社，1998 年。

¹¹ 林清，〈我國地方自治法律本質之探討〉，《行政試訊》，第七期，2003 年 12 月，

<http://www.exam-point.com.tw/htm/kp/00007/a/a04.pdf>。

有」之權，地方自治機關雖有一定的自治權限、國家也賦予地方自治權並承認地方的法人格，但地方無法自外於國家，仍須受其所監督。

本說相對於前說之「固有權說」與現今各國法治現狀較為相符。地方的權限就今日法制面來看，係依據憲法或法律取得其法地位固不待言，但這樣的說法將會造成地方實際上是國家所轄之附庸，地方自治權可經由國家修改憲法法律等而遭遇自治權被限縮、剝奪的情況，對地方自治權的保障無疑將有很大的挑戰。我國早期及日本明治憲法時期，皆有主張地方自治的權限其本質係「傳來說」，但因此說並不利於保護地方在自治上的權力，故頗受質疑。¹²

二、 近代學說見解

(三)制度保障說

本制度保障說(Institutionelle Garantien)係德國「威瑪憲法」時期，由德憲法學者 Carl Schmitt 所提出，當時的目的係將「制度保障」、「基本權利」作嚴格區分，以擺脫國家法律的限制，其主張因歷史、政治、社會種種的緣故而形成的各種「公法制度」如私有財產制、地方自治、婚姻制度等，當作憲法上的制度加以保障，並因為憲法的高位階得以避免「制度」之本質遭受立法者的侵害，否則就是違憲。目前德國憲法法院、學者大致上係採此說，本說亦影響了日本及我國頗深。

然而依據此說，其制度之保障僅存在國家中，保證之依據亦源自於憲法因之與自然法上「固有權」之說迥不相侔，且制度保障之說也和人權保障之意義不同，屬性上此說似可歸類於「承認說」之一類，但其中最大之不同點在於，本說係以地方自治之保障為其主

¹² 同前註。

(四)人民主權說

人民主權說，其起源乃因為二十世紀中以來，經濟之高度發展，學術界對地方自治受到都市、公害、其他社會問題等之影響，加上市民運動之興起，出現了保障人權並實現完整「地方住民意志」的新概念，主要重點強調在與人民直接相關的食、衣、住、行、生、老、病、死等事項上，無論法律規定、法源依據，在原則上應當都屬於地方自治團體處理事宜。¹⁴本說認為一切的地方自治團體之存在，皆係以保障人權為其目的，因此如「主權在民」之理論就必須表現在各級政府之中，從中央、省市、縣市到地方基層，無非不是如此。從「主權在民」這個人權保障的觀點來看，地方自治團體因為最接近地方之住民，處理的相關事務與該地之住民亦最為相關，就人權的權利保障上而言，越小的地方自治團體越具重要性。本說以個人為中心拓展到家庭、地方自治團體、國家，從其中主客、親疏關係導引出「地方優越」這樣的原則，位同心圓越外側者，僅得於位內側者無法達成其任務時介入，意思就是如果地方自治團體有辦法解決的事務，位於地方自治團體外圈之國家就無庸介入；同樣意思，家庭得以解決之事務，位於家庭外圈之地方自治團體也無庸介入，以此類推，否則就有悖於地方自治權之受保障地位。

¹³ 薄慶玖，《地方政府與政治》，台北：五南圖書公司，2001年。

¹⁴ 陳朝建，部落格化的台灣政治法律學院，《地方制度法專題：地方自治權與權限化分理論》，2004年08月06日，<http://blog.sina.com.tw/423/article.php?pbgid=423&entryid=6333>。

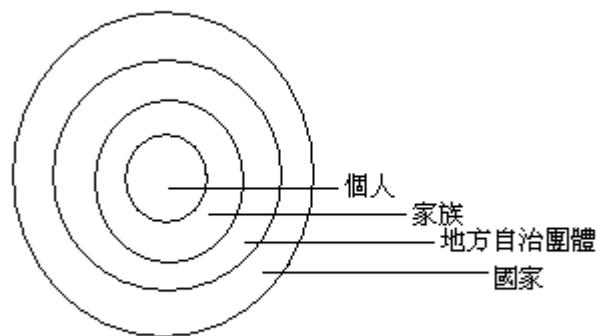


圖 2-1：自治階層關係圖

依據本說說法，在「住民自治」這個層次上，住民參與和直接民主的導入即為理所當然；在「團體自治」這層次，地方自治權的保障係為人權保障所不可或缺，是故如地方自治團體能自行處理之事務，中央並不得隨意干涉，權限的分配上是採一個「地方優先，上升分配」¹⁵之原則。¹⁶

(五)新中央集權說

本說係源自於 1960 年代日本蓬勃發展之時，當時日本為因應經濟成長之需，並避免跨域事務無法有效處理，因此興起了一股要求行政均質化、劃一化、計劃化與技術化之理念。認為國家應保有更多事權，其中可包含前述之「區域政府」以達成要求，藉以得確保地方自治可以在國家主導下有效的得以推動。¹⁷

新中央集權說認為實際上的地方自治推動，都會面臨到一個「跨

¹⁵ 在人民主權的理念下，中央與地方之權限劃分，應該原則上尊重地方，只要地方能處理之事務即劃歸給地方，中央僅處理地方所不能或不宜處理之事務；只要下級地方自治團體能處理之事務，即不應劃歸上級地方自治團體。此說有學者蔡茂寅、陳朝建、陳慈陽等人主張。

¹⁶ 薄慶玖，地方政府與政治，台北：五南圖書公司，2001 年。

¹⁷ 陳朝建，部落格化的台灣政治法律學院，《地方制度法專題：地方自治權與權限化分理論》，2004 年 08 月 06 日，<http://blog.sina.com.tw/423/article.php?pbgid=423&entryid=6333>。

域」的問題，如河川整治、交通等，實際上並無法經由單一個地方自治團體解決，因此須透過一個機制，藉由像「區域政府」這樣的機關來處理共通之事項，然並非因此而恢復所謂之「中央集權」之理論。

地方自治有諸多學說存在，定論何者為是何者為非實非易事，然而「世界地方自治宣言」(International Union of Local Authorities, IULA)，係以「人民主權說」其中之人權的保障為基準，揭示了現代國家地方自治原則應轉變為：

1. 地方自治團體對地方自治事項享有「排他性」的概括權限。
2. 為兼顧住民自治之實現，更應確保住民參與地方事務的權限。
3. 有關中央、邦及地方事務的分配，必須意識到凡是下及地方自治團體能辦理的事務，中央及上級地方自治團體即不宜予以干涉。¹⁸

第三節、地方自治之權限劃分理論

有關單一國家之中央與地方的權限劃分理論，或是聯邦國家之邦與地方間的權限劃分理論，應該採取何種基準，有認為應至少有如下幾種基準可資參考：¹⁹

一、均權理論：主張以「事務之本質」及「事務本質之程度」為權限劃分之標準，而非採絕對的地域主義觀點作為權限劃分之基準；論者多半以為孫文學說即是如此主張，而我國《憲法》第一百十一條的規定也是採此種論點。但此種描述性的基準卻因其權限劃分標準過於抽象且難以在實務上有效操作，故並不具太大的實效性。

二、均權理論修正說：像是有些學者如黃德福、黃錦堂等則主張，在均權理論的精神下，應進一步「配合台灣政經、社會、人文、環境等面向策略考量」，而做符合台灣社會現狀的權限劃分，但何謂台灣具體的政治、經濟、社會、文化條件，及其具體標準究竟為何，似仍屬空泛之言。

¹⁸ 同前註。

¹⁹ 蔡茂寅，《地方自治之理論與地方制度法》，台北：新學林出版社，2006年。

再者，如地方自治學者薄慶玖教授曾主張，凡有全國一致性之事務就歸屬於中央，而具地域性一致性之事務則歸於地方，而凡橫跨二個以上地域之事務者宜改歸屬於中央。同時，地方自治團體之事務不能僅以具備「地域性」為其權限劃分基準，亦應考量到地方自治團體之「執行能力」在內，為中央與地方之事項的劃分基準，這種看法同樣也被當作是「均權理論修正說」來看待。

三、事務本質理論：薄慶玖教授於其之著作中整合「均權理論」與「均權理論修正說」，而提更具體化的劃分標準，即中央與地方之權限劃分標準應按：(1)依利益所及之範圍；(2)依所需地域範圍；(3)依事務性質之劃一性；(4)依所需能力而劃分等四個標準做綜合考量，不過學者蔡茂寅認為上開各標準間有衝突之可能，也欠缺優先順位的考量，故恐另需要一更高位階之指導原則，始能有效運用。有認為此種「事務本質理論」仍屬「均權理論」的一種。

四、核心領域說：學者黃錦堂曾於其相關著作提出「核心領域說」的見解，認為地方自治的核心價值部分與超越地方的整體價值之部份，都應建立各自職權之「核心領域」，使中央與地方或邦及地方間互不侵害。至於中間之模糊地帶則交由獨立客觀有效之調處或裁判機構決定，或建立各級政府間之諮詢制度，是以個案來累積。其中更重要的是，愈是基層地方自治團體之層級（如鄉鎮市），其與地方居民最貼近，也應最瞭解地方居民的需求，應該最適合擔任自治事項任務，而非以承辦委辦事項為主。準此，縣市層級還在鄉鎮市層級之上，其自治職能可以再少一些，轉型為承辦中央之委辦事項之主體，就縣域內之鄉鎮市之自治事項只是補充的、衡平地介入即可。但在於有關地方核心事項領域之建立仍需指標性原則，並應隨時檢討科技進步、社會變遷所產生的質變，故基層地方團體的自治事項之「核心領域」並非是一成不變的，以致於真正的核心範疇就永遠無法有效界定，這是主要困擾之重點。

五、功能最適理論：認為這個理論可以作為任何中央與地方權限劃分的輔助理論，此項論點係主張根據各地方的人口、經濟特質及實力、歷史背景等因素，

從「功能」出發以中央與地方之實際能力作為中央與地方業務切割之基準。但其缺點在於，功能最適基準本身就不夠明確，更可能導致各地方自治團體權限不一，因為即使同級的各地方自治團體所宣稱的「功能」或「能力」都可能不同。

六、行政類型區分說：主張應依行政類型認定中央與地方之間的權限劃分，如「規制行政」，傳統上地方自治團體施政空間受限頗多，中央之法律鮮少會再授權給地方更多的自主空間，故宜將「規制行政」事項轉型為地方的委辦事項。至於「給付行政」，因係給與人民一定之利益，故受法律保留原則拘束的程度較為寬鬆，復不涉及高權規制，可以有較大的因地制宜之考量，故應將「給付行政」之事項應歸類為地方自治事項。而介於「規制行政」與「給付行政」間的「計畫行政」事項，則可以考慮地方自治團體的執行能力決定是否歸為自治事項，即輔以「功能最適理論」來切割若干的「計畫行政」事項應歸屬於地方或中央。

七、剩餘權歸屬說：即仿照聯邦體制的聯邦與邦之「美國氏聯邦憲法體制」之劃分標準，先決定某一方（如中央）的主要權限之後，剩餘權即主動歸屬於另一方（如地方）之統治團體。論者以為憲法第 107、108 條已明確保障及劃定中央權限之範圍，那麼這些事權就是中央的事權，反之剩餘權的部分宜悉歸縣市、直轄市所有；或是釜底抽薪之計為將憲法第 111 條的判斷標準以「事務之性質」為原則，在立法院尚未議決之前或有權解釋的憲法機關尚未解釋之前，即將「剩餘權」推定為地方所有。

八、程序保障理論：認為可透過程序-法律上的正當程序，提供地方參與國政發動之機制保障，以取代權限劃分之實體基準的不成熟與不明確性，像是釋字第五五〇號、第五五三號解釋即採這樣的論點，甚至認為程序保障方式至少應包括：(一)事前的協議程序與(二)事後的救濟程序，惟難題乃在於程序保障難以完全取代實體的權限劃分基準。

在人民主權說的理念下，中央與地方之權限劃分應採同心圓的分配方式，只要地方能處理之事務，即劃歸給地方，中央僅處理地方所不能或不宜處理之事

務，應可達成合理的劃分權限。是以中央與地方之權限劃分之指導理念應為「地方優先、上升分配」原則，其前提方向應採「剩餘權歸屬」的思考模式，而不宜採行「核心領域說」，輔以「功能最適理論」來做中央與地方事權之劃分，以免陷入現行憲法「均權理論」（含均權理論修正說）或「事務本質理論」的窘境。

故有學者認為決定具體權限劃分基準之思維順序應採如下的設計：

（一）應扣除完全不具地域性質之事務，便宜上並將之劃歸中央辦理，例如司法權即是。

（二）再視其性質上是否有地方不能或不宜辦理之特色而定，答案如為肯定者，即應劃歸中央，如否定或難以一概而論者，即應劃歸地方或採對地方有利的推定。

（三）扣除應由中央辦理之事項外，其餘事項原則上推定為地方自治事項，因而就委辦事項亦必須同時予以限縮，並儘可能將之明確化，具體作法或可於地方制度法中增訂委辦事項附表或另行授權訂定委辦事項一覽表。

（四）實體權限劃分基準，應該另積極建立「程序保障」之機制，以補實體權限劃分基準之不足；甚至不排除「地方負有協力義務之事項」之共同辦理事項的概念，且此類事項之確認及存在最需經「程序保障」機制之踐行，始得為之。

20

第四節、台灣地方自治區劃的演進

一、前言

台灣就地方區劃的劃分，由於因受到日本統治的期間長達數十年，受日本所規劃的地方行政區的影響很深，國民黨政府撤退來台之初，也並沒有對日治時期之規劃做出很重大的改變，僅於極小的範圍內做微調。其後，為了因應國家經濟發展、區域重新規劃的需要，因此對於行政區劃的調整方面，

²⁰ 陳朝建，部落格化的台灣政治法律學院，2008年11月17日
<http://blog.sina.com.tw/423/article.php?pbid=423&entryid=6333>。

方才有了憲法、法律層面的重大的變革，如凍省、縣市合併或升格直轄市等等的政策也一一的在推動、實現，至今仍方興未艾。

二、 台灣行政區劃變遷

(一)清領時期之行政區劃

台灣在當時納入中原政治版圖之內，台灣制度之發展可視為清朝制度之延伸，其中制度法制上乃源自清律、清會典及事例、六部則例、福建省例、皇帝御旨。²¹在地方得行政區劃建制方面，「省—府州—縣廳」制度乃是台灣行政區劃變遷之脈絡依據，在縣廳之下依不同之地域特性設里、保、鄉、堡，其下又設街、庄、鄉、社，基層的地方中心基本上是已成市中心的開發程度的差異，作為行政區劃建制設計的依據。²²直至 1885 年，清朝對台灣之行政區劃設置如下：一省(台灣)、三府(台灣、台北、台南)、一直隸州(台東)、十一縣(台灣、苗栗、彰化、雲林、淡水、新竹、宜蘭、嘉義、安平、鳳山、恆春)、四廳(埔里社、基隆、南雅、澎湖)。清領時期對於台灣得行政區劃制度的設計，實際上仍採取一個傳統中原制度的延續，此外對於原住民族的活動地區並未積極的經營管理，以至於居於山地之原住民仍然依據其傳統制度作為基準規範，因此台灣當時的地方制度體系並未統一。²³「保同級」的地方機關，是為當時地方政府之基層組織，以「保」而言各保置保長 1 人，由地方仕紳推選，官府任命，其職掌為查察歹徒、逮捕罪犯、監禁犯罪之未判決者等事，概屬警察事務，協同官廳維持地方秩序，依前述地方自治的定義來看，其性質為國家機關，而非地方自治機關。

(二)日治時期之行政區劃

²¹ 王泰升，《台灣法律史概論》，台北：元照出版社，2001 年。

²² 張正修，《憲法與行政法制》台北：一橋出版，2003 年。

²³ 黃建銘，《地方制度與行政區劃》，台北：時英出版社，2008 年。

日治時期的台灣行政區劃調整上，大約可以分為三個時期，即「縣廳期」(1895-1901.10)、「廳治期」(1901.11-1920.06)、「州廳期」(1920.07 後)。縣廳期在最後階段是將台灣分成三縣四廳，三個縣分別是台北、台中、台南；四個廳分別是宜蘭、台東、澎湖島、恆春。廳治期最後階段是將台灣區分成十二個廳，分別是台北、台中、台南三個一等廳；新竹、嘉義、阿猴(今屏東)三個二等廳；宜蘭、桃園、南投、台東、花蓮港、澎湖六個三等廳。州廳期最後則是將台灣分成五州三廳，五州分別是台北、新竹、台中、台南、高雄；三廳分別是台東、花蓮港、澎湖。²⁴

1920 年首任文官總督田健治郎廢西部十廳改設五州，全台劃分為五州二廳，1926 年再設置了澎湖廳，而成爲五州三廳，自此日治時期的台灣行政區劃漸趨穩定，並建立起了「州—郡市—街庄」這樣的制度，市以及街庄皆係由一定區域內住民所構成之「地方團體」，1935 年以律令明定州、市、街庄爲「法人」，1937 年再以律令承認各廳爲獨立的地方團體，²⁵此係將法人概念有系統的引進，這也影響了國民黨遷台之後台灣地方自治的運作發展上有很大影響。

街庄在當時主要的業務，以 1935 年(昭和 10 年)區分改正前及改正後。改正前以庄長爲例，庄長係統轄庄內一切事務，對外並有代表庄之權限，但庄長是由州知事任命原則上是一榮譽職，但經州知事許可後得改爲有給職。這時庄長之權限主要有下：

1. 庄費支辦之執行事項。
2. 財產及營造物之管理，但有特定管理人員者，則監督其事務。
3. 命令收入支出及監督會計事項。
4. 保管證書及公文書類事項。

²⁴ 同前註。

²⁵ 王泰升，《台灣法律史概論》，台北：元照出版社，2001 年。

5. 賦課徵收庄稅、使用費、手續費及勞役事項。

6. 依其他法令屬於庄長職務內之事項。

其他職權尚有召集庄協議會並聽取意見、懲戒吏員等。時至 1935 年，日改頒台灣自治制度，其中最重要一部分的就屬明訂「街庄爲法人，與法令範圍內處理其公共事務」，此一律令之頒布實爲日人賦予台灣住民最大自治權之表現。改正後的台灣街庄制，以庄長爲理事機關，庄協議會爲諮詢機關，其中庄協議會之組成半數係由限定資格的選民所選出，另外之半數則由州知事任命之。²⁶此外依據改正後的街庄制規定，庄長之職務與改正前並無不同，只是多了法制面之規範。

日治時期的賦予地方基層自治權的做法，其中某些目的也是希望台灣人在日人的統治下，能因爲這樣一個政策而設置地方自治機關，使地方士紳意見能有表達之機會，進而增加對日人及本身所居住地方之認同感，另外一部分也爲國民黨政府遷台後地方基層組織奠定良好基礎。

(三) 國民黨遷台後的行政區劃

第一階段 1945 年-1950 年，在這個階段當中國民政府中央設計局於 1944 年，在重慶成立了「台灣調查委員會」，並擬定了「台灣接管計畫綱要草案」，其中與行政區劃具相關性的有兩條，分別是第八條「地方自治：以台灣爲省，接管時正式成立省政府。下設縣(市)，就原有州、廳、支廳、郡、市改組之，街、庄改組爲鄉鎮，保甲暫仍其舊。」第十三條「台灣原有之三廳改稱爲縣，不變更其區域。原有之州(市)，以人口(以十五萬左右爲原則)、面積、交通及原有市、郡、支廳疆界(以合二、三郡或市或支廳，不變更疆界爲原則)爲標

²⁶ 新店市市志，2008 年 11 月 18 日，
http://library.sindian.gov.tw/tw/record/page.asp?record_id=3&record_detail_id=23&page=106。

準，劃分為若干縣(市)，縣可分為三等。街庄改組鄉鎮，其原有區域亦暫不變更。地方山川之名稱，除紀念敵人或含有尊崇敵人之意義者應予變更外，餘可照舊。」²⁷

1945 年 2 月「台灣調查委會行政區域研究會」擬訂了「台灣省各縣市行政區域劃分綱要草案」，其中以日治時期的五州三廳為基礎，將台灣劃分成 24 縣、7 省轄市、4 縣轄市。²⁸嗣後於 1945 年 12 月公布有「台灣省縣政府組織規程」、「台灣省省轄市組織暫行規程」，台灣省區分為台北、新竹、台中、台南、高雄、花蓮、台東、澎湖八縣；台北、基隆、新竹、台中、彰化、台南、嘉義、高雄、屏東九個省轄市；宜蘭、花蓮兩個縣轄市，各區域仍然沿續了日治時期之範圍。²⁹在以上的台灣省行政長官公署時期的行政區劃的設計上，所採取的疆界範圍、劃分方式仍然是延續著日治時期所用之設計進行調整，而並未為一大幅度的更動。

時至 1950 年 09 月，台灣省政府訂定了「台灣省各縣市行政區域調整方案實施辦法」，其中把台灣正式分成台北、桃園、新竹、苗栗、彰化、台中、南投、台南、嘉義、雲林、高雄、屏東、台東、花蓮、宜蘭、澎湖共十六縣，及基隆、台北、台中、台南、高雄五個省轄市，本次的調整可謂是遷台後最大規模的行政區劃的調整，調整五大縣之人口面積，強化地方財政能力，藉以推動地方自治之基礎。³⁰

第二階段 1951 年迄今，這個時期的行政區域變動較小，而未有全面性的大幅重組，幾小規模的變動依序如下所述。1966 年，行政院院會決議，為因應國家發展以及經濟建設之需要，擬改台北市為

²⁷ 黃建銘，《地方制度與行政區劃》，台北：時英出版社，2008 年。

²⁸ 鄭嘉夫，〈台灣行政區劃之沿革〉，《中國地方自治》，第 52 期 08 卷，1999 年 08 月，頁 4-38。

²⁹ 黃建銘，《地方制度與行政區劃》，台北：時英出版社，2008 年。

³⁰ 同前註。

直轄市，並於 1967 年經總統令正式升格直轄市。1976 年，高雄市人口達百萬，經各界意見而有升格直轄市之議，台灣省政府經決議同意後，上報行政院通過並呈總統核示，復於 1978 改制為直轄市。³¹而後有 1982 年新竹、嘉義兩縣轄市升格為省轄市。此外於 2007 年 05 月 04 日，立法院三讀通過了地方制度法第 4、7 條增訂「準直轄市條款」。經修法後，只要縣轄市人口達 200 萬，在未改制為直轄市前，不論預算編列額度、公務員人員編列等，均比照直轄市規定辦理。因此也造就設籍人口 370 萬的台北縣成為「準直轄市」。

這樣一個演變的過程中，我們可以瞭解到國民黨在地方區劃劃分的初期仍是採取一個穩定保守的作法，並未為太大變更。嗣後由於經濟建設發展所需，於 1950 年作出重大的變革，希望以強化各地之財政，做一個公平的分配並在這樣的基礎上，各縣市能有均衡健全的發展，並且地方因為財政上的增加，能夠在地方政策上有較多的著墨及施政空間。直至近年的精省，原屬省府的相關業務部分又下放至縣市政府，加上近期的台北縣、台中縣市的升格要求，地方政府在自治權上之權力也日益增加。

第五節、中國地方制度區劃的演進

一、前言

在中國政府的體制結構之中，中央和地方的關係相當重要，這是因為關係到行政權力的劃分以及利益的分配。中國中央地方關係模式採用的是中央集權制，中央政府集中大部分的行政、財政資源，以立法、財經、人事等各種手段控制地方政府。以上這樣的模式在中國持續了相當長的時間，造成「中央集權，地方無權」的情況，而這樣的情形也嚴重影響了中國在經濟、文化、社會的發展。直至改革開放後，中國中央將部分的權力下放地方，地方政府

³¹ 鄭嘉夫，〈台灣行政區劃之沿革〉，《中國地方自治》，第 52 期 08 卷，1999 年 08 月，頁 4-38。

方才有了部分權力，得以有權能活絡地方經濟，並促進地方發展。

自中國共產黨建國後，中國之行政區劃變遷大約可分為如下四個時期：1949 年至 1953 年；1954 年至 1967 年；1967 年至 1977 年；1978 年至今。這樣的幾個時期也反映出了中共建國時期，於各個階段時期之考量重點的不同，並據以為個期間內行政區劃分之依據。

二、 中國行政區劃之變遷

(一)第一階段：1949 年至 1953 年

1949 年的行政區劃分就是以各野戰軍區的作戰區域、解放領土區域為主要劃分之考量點。1949 年至 1953 年實行的是大區、省、縣、鄉四級制或大區、省、縣、區、鄉五級制，中共建國初期為加強中央之領導，除實行軍管外，先後設立了六個大行政區，簡稱為「大區」³²，當中包括了華北、東北、中南、華東、西北、西南六大行政區，大區是省以上的一級行政區域，每個大區分轄若干省、市、自治區。³³

大區是為一級地方政府，有權代表中央政府管理所轄省、市自治區之建設和恢復國民經濟之工作，大區這樣的行政區劃分保持了在當時戰爭年代中相對的獨立性。³⁴縣制的建制在這個時期著重的重點在人口、面積、規模的適中，較小的縣就二合為一而過大的縣就一分為二，時至 1952 年全中國有 2149 個縣，縣人民政府為縣級地方政府機關，受省人民政府委員會領導。區政府此一等級的設置並不普遍，僅見於某些因環境、歷史及發展所需之地方，接受縣人民政府領導。區

³² 六大行政區之轄區包括：東北大區轄遼東、遼西、吉林、黑龍江、松江、熱河六省及瀋陽、大連、鞍山、撫順、本溪、長春、哈爾濱七個市；華北大區轄河北、山溪、平原、綏遠、察哈爾五省及北京、天津兩市和內蒙古自治區；華東大區轄山東、江蘇、安徽、浙江、福建、台灣六省及上海、南京兩市；中南大區轄河南、湖北、湖南、江西、廣東、廣西六省及武漢、廣州兩市；西北大區轄陝西、甘肅、寧夏、青海、新疆五省及西安市；西南大區轄四川、雲南、貴州、西康四省及重慶、成都兩市和西藏地方。

³³ 黃正雄，〈中國大陸地方政府體制與組織發展之分析〉，《政策研究學報》，2001 年 07 月，頁 27-50。

³⁴ 辛向陽，《百年博奕—中國中央與地方關係 100 年》，濟南：山東人民出版社，2000 年。

人民政府屬縣人民政府的派出機關，執行縣政府交辦事項，並受縣人民政府委託、指導、監督、協助所轄之鄉、鎮人民政府之工作。此時最基層的地方政府屬鄉、鎮人民政府，為便於組織群眾進行土地改革，有部分小村合併為鄉，或把某些大鄉劃小，至 1952 年共有 267371 個鄉。從以上可以看出，在這段期間內中國地方政府層級大至分為大區、省、縣、鄉四級制或是大區、省、縣、區、鄉五級制，如此劃分層級之作法主要是為配合當時之政經需要而建，其後的地方制度也大約依據此方向及基礎進行設置。³⁵

(二)第二階段：1954 年至 1967 年

1954 年中國開始了第一經濟建設第一個五年計劃稱為「一五計劃」，為了因應發展所需，地方政府在層級上也作了相對應的調整，中央人民政府委員會於同年的六月十九日通過決議，撤銷六大區的建制以減少行政層級，加強中央對地方的直接領導權，至此省級也成為最高級之地方政府。此外在這個時期關於自治區的建設部分進展頗大，先後成立了新疆維吾爾族自治區、西藏藏族自治區、廣西壯族自治區，寧夏回族自治區及內蒙古自治區(並將原綏遠省併入)。此外各大區下所轄之十四個直轄市，北京、天津、上海仍為直轄市並直接歸中央管轄與省同級，瀋陽等其他十一個直轄市改為「省之直轄市」³⁶。縣、區、鄉級政府行政層級並無太大變化，但數量上則有相當大幅度減少，從 267371 縮減而成為 97030 個，地方政府層級變為省、縣、鄉三級制，或是省、縣、區、鄉四級制。³⁷

1958 年至 1965 年為中國「大躍進時期」實行省、縣、人民公社三

³⁵ 黃正雄，〈中國大陸地方政府體制與組織發展之分析〉，《政策研究學報》，2001 年 07 月，頁 27-50。

³⁶ 十一個直轄市包括有瀋陽、鞍山、撫順、本溪、旅大、長春、哈爾濱、武漢、廣州、重慶、西安等分別改為遼寧、吉林、黑龍江、湖北、廣東、四川、陝西等「省之直轄市」。

³⁷ 辛向陽，《百年博奕—中國中央與地方關係 100 年》，濟南：山東人民出版社，2000 年。

級制或省、市、縣、人民公社四級制。中國於 1958 年決定實行「政社合一」的政策，於農村地區建立人民公社，³⁸打破原來鄉層級的區域界限，把農村人民公社作為工農兵學商的基層政權。此外於 1959 年 09 月 17 日，中共第二屆人大常務委員會第九次會議決定，直轄市及較大的市可以領導縣和自治縣，例如上海、遼寧等省市先後執行「市管縣」體制。「人民公社」和「市管縣」體制為這個時期間的兩大重要變革。另外有少數的「省轄市」及「專員公署」(算是派出機關)的出現，因為上述原因，就全中國而言尚不能當作一個普遍的行政層級。³⁹

中國於 1954 年制定第一部憲法，其中就行政區劃分而言主要的重點在於便利中央的集中領導制度實行，減少政府的層級後，也直接擴大了中國中央的控制幅度。此外就地方政權的設計，本階段實行並確立了「議行合一制」的體制，地方各級的人民委員會既是行使本及人民代表大會常設機構之職權，另外也是地方的國家行政機構，執行本及人民代表大會之決議。⁴⁰

(三)第三階段：1967 年至 1977 年

此階段是中國「文化大革命」時期，地方各級人民政府遭受嚴重破壞，各級的人民委員會也都被革命委員會所取代，但地方政府的層級仍有幸的被保留和維持下來。至 1970 年，前述之「專員公署」改稱為「地區」，這樣的作法改變了原本屬與「派出機構」的性質，而設立了「地區革命委員會」作為一級地方政權機關，「地區革委會」接受省革委會的領導，對下並領導縣革委會。⁴¹

針對這個時期有學者提出其看法認為：中央地方關係分為兩類，

³⁸ 中國全國共成立了 26578 個人民公社。

³⁹ 辛向陽，《百年博奕—中國中央與地方關係 100 年》，濟南：山東人民出版社，2000 年。

⁴⁰ 詹中原，〈中共地方政府制度〉，《國政研究報告》，憲政(研)092-006 號，財團法人國家政策研究基金會，2003 年 01 月 29 日。

⁴¹ 辛向陽，《百年博奕—中國中央與地方關係 100 年》，濟南：山東人民出版社，2000 年。

有「制度化」與「非制度化」兩種。制度化又可區分為「憲政性」與「體制性」兩種，憲政性主要是透過縣政制度的安排，來建構出中央、地方的規範性關係。體制性則是經由建立政治制度的架構，確立中央、地方的規範性關係。非制度化亦可區分為二，一為「政策性」與「個人意志性」。政策性的部分主要是透過政策的調整過程來處理中央、地方的關係；個人意志性的則是透過個人意志的好惡來處理中央、地方之關係，在文革時期的中央、地方關係主要特徵就是兩者關係的個人意志化。⁴²至 1960 年代末期，中央、地方在權力關係上，權力的天平是倒向地方這邊的。

(四)第四階段：1978 年至今

1978 年第十一屆三中會後中國確立了改革開放的腳步，實行省、縣(縣級市)、鄉三級制或省、市(地區)、縣(縣級市)、鄉四級制。

中國在十一屆三中全會後，無論是經濟改革、政治改革、行政體制改革、社會體制改革都要求「權力下放」，地方政府在文化大革命後又恢復其原有地位，1979 年所頒的《地方各級人民代表大會與地方各級人民政府組織法》就正式改稱革命委員會為地方政府。1982 年「社政合一」的人民公社被廢除，恢復原有鄉、鎮之建制，依據 1982 年中國新憲法的規定，中國行政層級又重新分為省(自治區、直轄市)、縣(自治區、市)、鄉(民族鄉、鎮)。其中直轄市和較大的市其下又分為區和縣，自治州下轄自治縣、縣、市，此外某些經濟發達區為了促進城鄉結合、工農結合，兼採兩種特性，另外實行「市管縣」的行政體制，這樣的體制是介於省、縣之間的體制。⁴³另外一部分的變化在於因為經濟的快速增長，中國新設及恢復了大批中小型城市，1958 年年底中等型城市達到 321 個，這樣的數量比 1957 年增加了 145 個，90 年代成

⁴² 辛向陽，《百年博奕—中國中央與地方關係 100 年》，濟南，山東人民出版社，2000 年。

⁴³ 同前註。

是更有大規模的增加，其中包括了一批原本的縣，因規模及工商業化的程度提高，爲了發展及對外交往之所需改設爲「縣級市」。⁴⁴

這個時期的中央對地方的態度，依據 1982 年新憲法的中央與地方國家機構的總原則，即遵循中央統一領導下，地方充分的發揮其積極、主動的原則。此外原來的一級立法體制也被打破，使得地方在施政上能夠因立法權之下放，在施政上享有較大的空間及權力。

總結來說台灣的地方自治團體爲「直轄市、縣市及鄉鎮市」，此外依據地方制度法第二條之規定：「地方自治團體是爲權利義務之主體，並具公法上之權力能力、行爲能力及責任能力」，然而因我國在傳統法制面向上中央政府對地方其實是具有高度的主導權，是上下從屬的關係，理所當然也就成爲地方在自治體系上重要因素，這裡可以從地方制度法內相關法條得知，例如第十四條「地方自治團體除自治事項外、亦有執行委辦事項之責」、第七十五條「地方違法辦理自治事項時，由中央或上級政府與已撤銷、變更、廢止或停止其執行」。因此有學者認爲，我國今天的地方自治體系呈現了兩大特色：

1. 上下級間呈現嚴密的隸屬與監督關係：

我中央政府或上級主管機關不僅有權要求地方或下級政府處理特定事務(委辦事項)，同時地方政府間若有協調相關問題或衝突時，中央或上級政府亦是重要的協商參與者或仲裁者，是以整個地方政府體系在上下層級關係乃呈現一種隸屬與監督的特色。

2. 平行層級間重視平等地位與一致性的組織設計原則：

在同一層及中不同地方政府面對的環境特性以及轄區地理、人文、社會條件差異雖然頗大，但立法、行政都相同的設計，在規模上大小或有差異，但是法定地位與權責符合且一致。⁴⁵

⁴⁴ 辛向陽，《百年博奕—中國中央與地方關係 100 年》，濟南：山東人民出版社，2000 年。

⁴⁵ 呂育誠，《地方政府與自治》，台北：一品文化出版社，2008 年 04 月。

中國實施的是中央集權制度，地方的權限是屬於「行政權的委任」。依據中國憲法一百一十條之規定「地方各級人民政府對本級人大和上級政府雙重負責」。全國各地各級的人民政府都是國務院領導下的「行政機關」，地方政府在日常工作主要聽命於上級政府和同級黨委之領導，重大問題則聽命於中央政府。此外中國給予地方的權力是採取緊—鬆循環的作法，文革期間因中央放權地方權力增大，六四後則收回一些下放之權利，但其中重要的重點是，這樣的放權主要還是行政權的委任而非行政權或是政治權上的分權，另外一個重點是中國放權的部分當中著眼點都是以經濟上考量為主要。⁴⁶

台灣與中國所實行的政治制度有架構上的差異與制度上不同之區別，然而隨著全球化浪潮而來的世界性的競爭，任何事情改變往往就在轉瞬之間，常常也令人措手不及，全球化將世界各地間強力的連結，無論是位處何處的國家或地區，或多或少都會受到一定程度的影響。傳統的中央政府掌握權力的做法，是否能對種種的變局做出即時的回應實有疑問，也因此將過去部分由中央所掌握的權力下放到地方政府、進行行政區重劃、政府組織架構的精簡等等的議題，也就常常被提出來討論。兩岸也分別就這些議題做出了相關擘劃，如台灣近年有縣市合併成「三都十五縣」的規劃、縣市合併升格的議題，此外中國政府也有從 2000 年開始的省級政府的改革、2001 年至今仍進行中的縣鄉鎮政府的改革，在在的都希望從政府改造、精簡行政層級架構的角度來做一個整體的規劃，藉以創造各個地方平衡發展、均衡競爭的模式，並因時因地來調整規劃整個中

⁴⁶ 詹中原，〈中共地方政府制度〉，《國政研究報告》，憲政(研)092-006 號，財團法人國家政策研究基金會，2003 年 01 月 29 日，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-006.htm>。

央、地方政府在各別職能上應扮演何種的角色，無論是對國家或地方來說，這樣的改變都是具有迫切性的議題。



第三章 兩岸地方政府組織

第一節、地方政府的涵義與定位

台灣與中國同屬於「單一制」的國家體制，然而台灣的地方政府組織架構所採取的是類於西方國家的制度，採行中央地方分權制以及地方自治之制度。中國方面實行的是一中央集中統一領導地方的中央集權制度，以黨來帶領國家、黨政合一的方式來做運作之「民主集中制」。另外就「議會」的部分而言，台灣所採的是地方府會權力分立的架構，中國方面所採的則是「人民代表大會制度」。

國家無論大小，除有少部分例外皆有地方政府的設立，主要原因即在於得以減輕中央政府之負擔，且可以較為貼近當地居民之所需，因此地方政府的設立於是乎就屬一國必要之組織。相關地方政府的制度，就「層級」之多寡而論，少則一級，多則有四級以上，不同的架構受各國之風土民情、歷史背景、殖民經驗等因素所影響。

一般來說，一個國家的政府層級有三：國家政府(national government)、區域政府(regional government)以及地方政府(local government)。¹地方政府是區域政府的次級單位，指稱的是一個特定地區政府組織。地方政府具有一個明確的地理界限，並享有部分有關政策之制定、稅捐之徵收的裁量權限等。地方政府指的是對於所在地域進行直接治理的政府，亦可指稱為「當地政府」或「本地政府」。而這些類型的地方政府在中國被稱之為「基層地方政府」，屬於地方政府中的一部分。區域政府則是指在中央政府之下，地方政府上一層級、治理範圍較廣大的地方政府，這類型的地方政府較少直接面對人民做直接接觸，這類型地方政府可見於美國及澳洲的州政府、加拿大的省政府等。²對應到台灣，因幅員相對狹小，所以所稱的政府的概念就侷限於中央政府—地方政府相對應架構的概念上。另外在中國的部分因幅員較廣，所以在地方政府的區分上，有區域政府這一個概念，

¹ 呂育誠，《方政府與自治》，台北：一品文化出版社，2008年。

² 高永光，《政治學 上》，台北：五南圖書公司，2004年。

這裡的區域政府的組織架構指的是省、地級政府以上的層級。而「地方政府」呼應前述之說法，乃是較為貼近一般人民且與日常生活息息相關的基層政府組織其中包括了縣政府、鄉政府等，因此本篇主要焦點鎖定在縣級政府這個地方政府(local government)層級上而非著眼於區域政府的層級。而世界上的國家體制約略可以區分為「聯邦制」例如美國、加拿大及德國等，另外則是「單一制」例如英國、我國等國家，其中在「地方政府」角色與功能分述如下。

一、 聯邦制

在聯邦制的國家中，常常是先有地方，例如州政府或是邦國的成立，而後產生聯邦，因此特別重視各邦或州的政治權力與地位的保障。在聯邦制中各國雖仍具有不同的特色，但地方政府享有較大且較受保障的地位與權力則是相類似的，這類型的國家有加拿大、美國及德國等。而這類體制國家的特徵約可歸類以下幾點：

- (一) 聯邦與下轄的邦、州等關係是處於對等平行的狀態，除了相關國防、外交的權力之外，在其他部分的權利與聯邦政府是相同的。
- (二) 各邦、州等具有憲法上所保障的獨立地位，聯邦政府並不得任意侵犯之。
- (三) 任何對於各邦、州的限制皆明定於憲法中，非經修憲之程序聯邦政府亦不得擅自加以變動變更。
- (四) 特定之權力事項未於憲法中明確列舉為專屬聯邦政府所管轄之事項，則皆屬於各邦、州等所管轄。³

從以上的觀點可以得知，基本上在聯邦國制的各邦、州等地方政府的權利是固有之權利，且是基於各邦、州等地方本身之需求而行使，並且聯邦政府和各邦、州政府是處於一均等之地位，無所謂主導權的問題。

二、 單一制

相對於前述之聯邦國制，單一國制的國家強調的重點在於國家之主權與統治

³ 黃錦堂，《地方自治法制化問題之研究》，台北：月旦出版社，1995 年。
張正修，《地方制度法理論與實用(1)》，台北：學林文化事業有限公司，2003 年。

權是不可分割的，且由中央政府所獨享，地方政府雖有法律之保障，但與中央政府之關係並不是處於對等的地位，其權限是基於中央政府之授予，這類型的國家有我國、日本、中國等屬之。⁴單一國制的地方政府權力約略具有以下特性⁵

(一)中央政府基於行使國家主權的整體地位，對於全國各公共事務保有最終決定權。

(二)地方政府具有法定權力，但權力本身是來自於中央的授予，且亦受到第一項所述之中央最後決定權之限制。

(三)地方與中央權力之區別主要是在行政權的分工上，而不是政治權力的分享。

中央地方的互動表現在中央訂定相關法律政策，地方一級政府如縣、市等負責規劃，基層地方政府如鄉、鎮等則做執行的動作。

(四)地方政府權力範圍的大小、功能角色的扮演，往往取決於中央的政策考量，並也會因為時間的不同而有所調整與變動。

此外地方政府一詞就運用上學說約有如下數種意涵：

一、 地方統治機關

本類型之學說主要是將地方政府視作中央政府的對稱，因此定義地方政府是「在一定國家特定區域內，依憲法或中央法令規定，自行處理局部性事務，而無主權之地方統治機關。」在本類的觀點中，地方政府具備有幾個特色：地方政府是區域性機關，是國家統治機關的一種、具有若干法定統治權，所管轄事務非全國性而是局部性，僅涉及部分人民之利害關係、地方政府權力並非無限制也非至高無上的，亦非自主的。⁶

二、 地方權威制度

依據英國學者李區(Robeter Leach)等的定義，地方政府為地方權威組織，提

⁴ Rosen bloom, Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, New York, McGraw-Hill Co., D.H. 1998。

⁵ Allum, State and Society in Western Europe, Cambridge: Basil Blackwell, 1995。
Michael Gallagher, Michael Laver, & Peter Mair, Representative Government in Modern Europe, New York: McGraw-Hill, Inc., 1995。

⁶ 薄慶玖，《地方政府與自治》，台北：五南圖書公司，2001年。

供地方公共服務，另外一方面也反映地方民意與地方選擇的政治制度。因此地方政府並非一種固定的組織形式，而運作的範圍也不僅止於「統治」，地方政府在一定程度上也扮演地方服務供應商的角色。其與 NGO、NPO 等組織不同處在於：地方政府在履行各項功能時，是基於特定之法律地位，並擁有一定的法律權限，而 NPO 或 NGO 等組織則並不一定具有上述的特徵。⁷

三、處理地方事務結構與功能

地方政府在變動快速的今日，已無法採行一個固定的組織架構、單一程序等來辦理地方事務，取而代之的是以人民需求以及地方特性來做調整組織結構、功能等方面來達成工作目標。於是乎地方政府這一個詞已不再代表一套既定功能的、穩定的制度型式，也不具有固定的組織架構，而是隨時彈性調整，這也開啓了因地制宜的思考模式。⁸

綜合以上的說法，有學者將地方政府定義為「特定區域行使治理權的制度或組織」，這樣的定義有下述兩種意涵：其一為制度上的意涵。地方政府是國家在地方上的某種治理的制度，而這樣的制度包括了「中央政府集權」、「上級地方政府授權」、「中央政府授權」以及「地方固有權限」幾種樣態，地方政府就學理上通說是指對所在地直接進行管理、治理動作的政府。其二是組織上的意涵。地方政府是地方的「治理組織」，這部分是指在特定區域內行使治理權，就這個部份來作定義，約略可延伸出三種不同層次的涵意：

(一)狹義的一地方政府就是地方的「行政機關」，也就是說作為處理地方各項行政事務，或是提供地方民眾各項基本公共服務的政府機關，就法制面而言台灣係採此種界定方式。

(二)廣義的一地方政府就是辦理地方事務的「政府機關」，認為凡是基於法令授權下所為之地方事務，且非為企業、社團 NGO 等民間團體例如「特區」、「地方事務專責機關」等皆屬之。

⁷ Leach, S. Stewart, J. & Walsh, The Changing Organization and Management of Local Government, London, Macmillan Press, Ltd., 1994。

⁸ 呂育誠，《方政府與自治》，台北：一品文化出版社，2008 年。

(三)最廣義的一地方政府就是治理地方的法定政治制度，這是為因應現今多變的社會，政府機關往往無法自行辦理各項事務，或有採取民營化、公辦民營、外包等等的方式，因此治理地方將不再是政府獨有的權利，依據經辦事務之性質、人民需求的不同等方面而採取了不同之措施。這些機構必須是具有法定地位並取得法律授權，方得納入地方政府的範圍中。就台灣部分從《地方制度法》與相關法律而言，依前述的定義包括了行政、立法機關兩個組織；而就中國從《地方各及代表大會和地方各級人民政府組織法》與相關法律來看，則是包含有行政機關、人民代表大會、政黨組織、人民法院、人民檢察院。

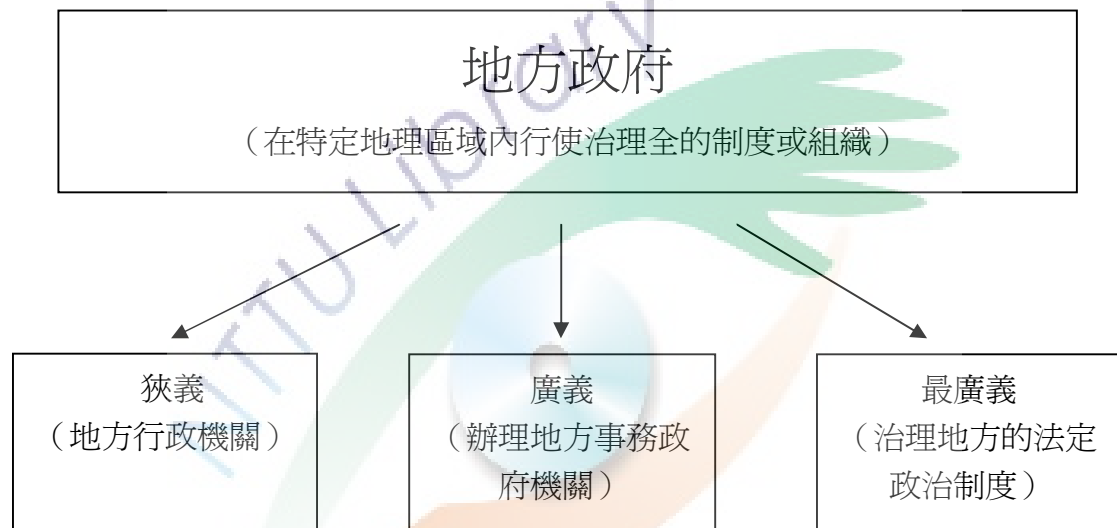


圖 3-1：地方政府定義與意涵⁹

由於地方自治並非「官治」，而是地方居民以自己的意志處理機關處理地方行政的意思，而這也使得地方政府得以享受部分國家之統治權正當理由之一。地方自治包含有兩種精神，一為「團體自治」一為「住民自治」。團體自治是指在一國之領土內，另成立地域性團體具備有獨立於國家外的法律人格(公法人)，而此一公法人得以依據自己的意志來處理地方性的公共事務。這裡著重在中央—地方的分權關係。此外「住民自治」則是一特定地域內之地方事務，應該基於該地住民之意見，由該地住民本身或是住民之代表依據本身的意志下處理地方事務。

⁹ 同前註。

無論單一制或聯邦制，都有一個共通點就是經由法律的訂定過程創設「法人」，以便該法人能夠在一定的區域內來行使國家所賦予的公權力，簡言之就是國家創設「法人」使其得以在特定區域內合法行使統治權力。至於「公法人」是基於公法或是公法授權，為公共事務實踐所設立的一個具備有權利義務主體，得提起諸如訴訟或享有管轄權限之機構。簡言之就是依據公法所設立並付予公權力之行使之行政主體，可被視為公法人。

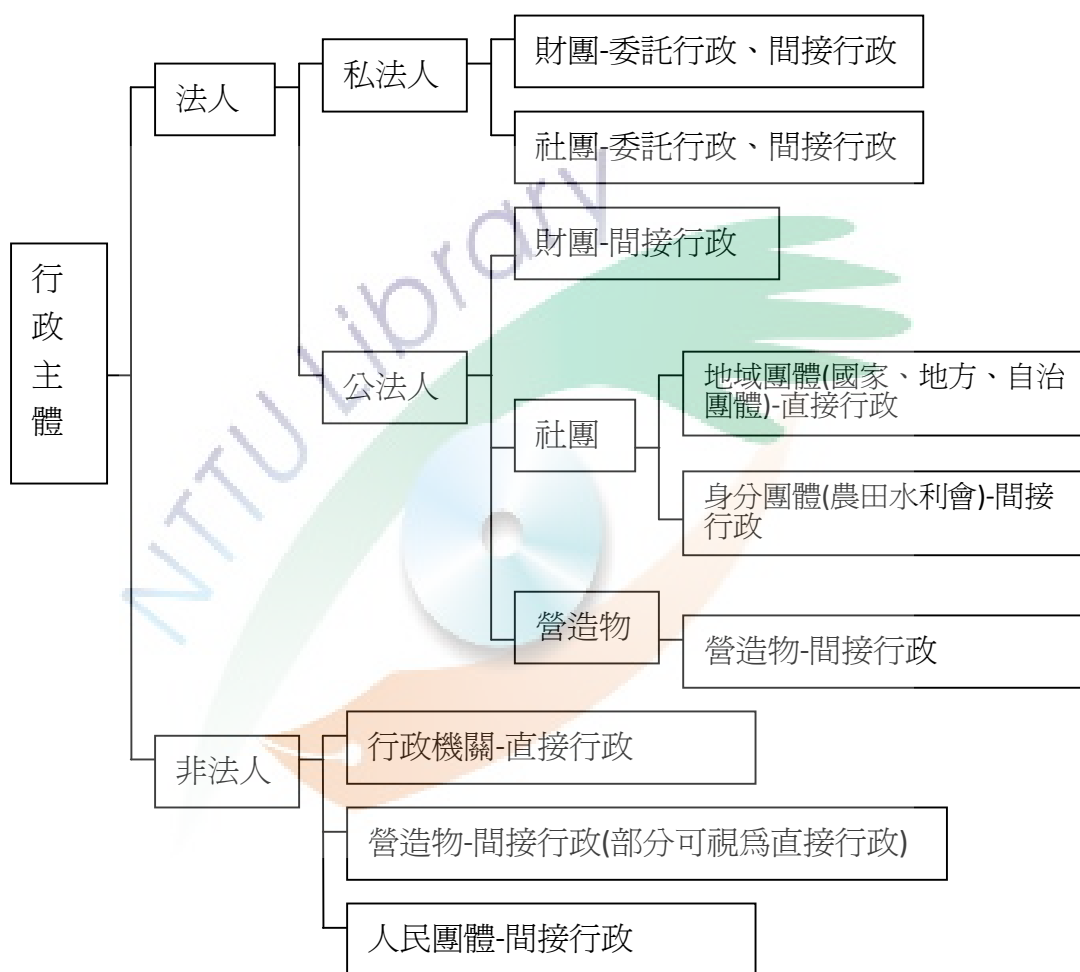


圖 3-2：行政主體之法人分類與行政作為¹⁰

公法人基本上是國家為達成國家目的地經由法律創設之法人，是故公法人具有公權力性質的權限，並服從於國家的特別監督。如是公法人在法律上具有如下數

¹⁰ 同註八。

點特徵：

- 四、公法人之目的由國家所賦予，其目的一般由法律定之，並不得任意變更。
- 五、公法人之設立基於國家意思，其設立有直接基於法律規定者，或有基於行政處分者。
- 六、公法人並無自我解散之自由，公法人的目的係由國家所賦予，其設立也是取決於國家的意志，因此並不得如同私法人般，具有解散的自由。
- 七、公法人須服從於國家的特別監督，因公法人為實現國家目的所創設，因此具有行使公權力性質之權限，也因此需要國家的特別監督，然在對於自治要求越高的地方，國家的積極監督相對會弱化，例如台灣過去地方政府與《地方制度法》實施後，地方政府在立法權上得到擴充，如地方議會的法規得以命名為條例、地方首長的法規可以命名為規則等。
- 八、公法人被賦予公權力性質的權能，此一權能係為了達到國家之目的，一般而言，有內部關係之權能(對其成員之關係上，所實施的權能)與外部關係之權能(對第三者的關係上所實施的權能)。公法人所具備公權力性質的權能大略如下：強制加入權、法制定權、行政權、公法人具有行政機關之地位，則其職員就具有公務員之地位。¹¹

地方自治團體依據上述之定義，即屬公法人的一種類型，地方的自治團體若需要完成其自治事項，就必須賦予該地方團體法人格俾使其成為相關公法規範下的責任主體。

今日因為全球化之故，各國政府無論是在經濟、政治、效率上都面臨了無比嚴峻的競爭，各國政府也無不努力在政府體制上採取變革的措施，例如地方自治權力的提高、地方權力或財務的分擔、減低中央官僚對地方性議題的影響、中央與地方府際關係的改善與協調等。以上發展的趨勢在在地迫使各國在政府組織架構上，產生或多或少的變化。台灣與中國不能自外於此世界潮流之中，或許兩國

¹¹ 張正修，《地方制度法理論與實用(1)》，台北：學林出版社，2003年。

在政治制度的架構上有所不同，但為求進步仍有變革的措施持續進行，例如在行政組織的架構上漸漸朝向專業、擴大化等的趨勢，組織與組織間的分權等的發展走向勢必也將影響了兩國政府架構改革的實質內涵。

台灣與中國在社會經濟文化、政治制度、政府架構、政黨組織上是有許多的歧異，這也導致了中央對地方政府建構上之差異。台灣由政府架構依據西方的民主國家的權力分立之概念，採取行政、立法分離的制度，民選地方首長、議員及代表直接對選民負擔政治上之責任。中國政府所採取的地方政府架構是由該地黨委書記領導的責任制，其權力來源是中國共產黨，地方政府如同中央政府一般所採取的是以黨領政的做法。台灣與中國在組織架構、政治決策上是有顯著的不同點存在，然而若就地方政府在功能性上的作用而論，中國自 1992 年 1 月鄧小平南巡後所確立的改革開放路線，政府的職能在功能性上已經從以往計劃經濟上行下效之「中央決定一切」的全能做法，轉變成為以市場經濟為導向而因地制宜的地方政府，各地地方政府的角色扮演已不再如同過去僵化的作為，所以就以上的觀點及角度來做切入，台灣和中國事實上在地方治理的觀點、地方政府職能、角色的扮演上是有其共通點存在。因此本文把我國和中國兩岸地方政府互做比較，有其實質功能及概念上澄清之必要。兩岸的地方政府面臨的都是一個競爭的世界，所爭取的無非是求取地方的發展，其中最為重要的當然就是經濟上的進步。所以為因應相關的快速變動的局勢，政府組織的改造、政府效率上的提升、招商引資等需求在兩岸地方政府的施政作為上都是主要的重點。台灣和中國究竟在政府職能的改革上有何重大進展、地方政府的權限在兩岸中央政府設定框架下是否有不同的差異、地方就本身所設定的相關發展議題的自主權，其中所受到的限制是否有不同等，將是本文企圖關切的焦點與議題。

第二節、兩岸地方政府組織架構

一、我國地方政府

台灣的行政區劃約可從 1945 年劃分前後兩大階段。1945 年以前先後是歷經

了荷蘭時期、明鄭時期以及清領時期、日治時期四階段。

(一)荷蘭時期相關區劃與制度

荷蘭於 1624 年占領台灣，主要的控制者就屬「荷蘭東印度公司」，該公司於台灣設置了「台灣長官」總領台灣事務，統治的對象為台灣之原住民。¹²1641 年「荷屬東印度公司」在地方制度上將所統治之區域劃分為四個「地方會議區」，分別為北部地方會議區、南部地方會議區、卑南地方會議區、淡水地方會議區等四個，每一個會議區被視為依行政區，其下並領有數十個村落，這制度被認為是最早的行政區域劃分，¹³同是這也被認為是首次在台出現中央—地方二級政府的組織制度。¹⁴

(二)明鄭時期的相關區劃與制度

1661 年鄭成功率兵攻下赤崁，改赤崁為「東都」明京。1662 年 2 月 9 日荷屬東印度公司末代長官揆一(F. Coyett)開熱蘭遮城投降、和談後並退出台灣。自此台灣開始受到傳統中原制度影響。鄭成功以反清復明為其宗旨，因此在台灣各地的施政作為自然是以明朝帝國的制度「府、州、縣」為標準。之後鄭成功改赤崁城為「承天府」，另外並設置了「天興縣」、「萬年縣」兩縣。1664 年鄭經即位，依陳永華之意改「東都」為「東寧」，並將原有之「天興」、「萬年」兩縣改制為「兩州」，並另外設立了北路、南路以及澎湖安撫司，在各州下也設有坊、里、社等的建置。

鄭氏王朝政權對台灣的統治大約在二林¹⁵至茄騰¹⁶兩岸之間，統領範圍亦屬原本之已開發地區。然鄭氏王朝在 20 多年的統治的期間當中，最重要的是引入了傳統中原制度下的「縣」制，並且也引入了中原制度中濃厚的家族主義與階級主義，表現在地方制度上就呈現了一個上下層級分明的監管色彩，這

¹² 王泰升，《台灣法律史概論》，台北：元照出版社，2001 年。

¹³ 施雅軒，《台灣的行政區變遷》，台北：遠足文化事業，2003 年。

¹⁴ 張正修，《地方制度法理論與實用(1)》，台北：學林出版社，2003 年。。

¹⁵ 今彰化縣二林鎮。

¹⁶ 今屏東縣佳冬鄉。

樣的特點也一直影響台灣地方自治發展。¹⁷

(三)清領時期的相關區劃與制度

清領時期的台灣因已納入清朝版圖內，制度上的發展自然也依據清律、清會典及其事例、六部則例、福建省例以及皇帝御旨為台灣制度之法源。¹⁸

此一時期在地方行政區劃上的建制先後順序如下表所列。¹⁹

表 3-1：清領時期台灣行政區劃²⁰

年代	行政區劃情況
1684 年	1 府(台灣) 3 縣(台灣、鳳山、諸羅)
1723 年	1 府(台灣) 4 縣(台灣、鳳山、諸羅、彰化)
1727 年	1 府(台灣) 4 縣(台灣、鳳山、諸羅、彰化) 1 廳(澎湖)
1731 年	1 府(台灣) 4 縣(台灣、鳳山、諸羅、彰化) 2 廳(澎湖、淡水)
1812 年	2 府(台灣、台北) 8 縣(台灣、鳳山、嘉義、彰化、恆春、淡水、新竹、宜蘭) 3 廳(澎湖、淡水、葛瑪蘭)
1875 年	2 府(台灣、台北) 8 縣(台灣、鳳山、嘉義、彰化、恆春、

¹⁷ 黃建銘，《地方制度與行政區劃》，台北：時英出版社，2008 年。

¹⁸ 王泰升，《台灣法律史概論》，台北：元照出版社，2001 年。

¹⁹ 黃建銘，《地方制度與行政區劃》，台北：時英出版社，2008 年。

²⁰ 資料來源：黃建銘，《地方制度與行政區劃》，台北：時英出版社，2008 年，頁 169-170。

	淡水、新竹、宜蘭) 4 廳(澎湖、卑南、埔裏社、雞籠)
1885 年	1 省(台灣) 3 府(台灣、台北、台南) 1 直隸州(台東) 11 縣(台灣、苗栗、彰化、雲林、淡水、新竹、宜蘭、嘉義、安平、鳳山、恆春) 4 廳(埔裏社、基隆、南雅、澎湖)

從表 3-1 中可以發現台灣在清領時期地方行政區劃的變遷上制度位階有逐漸上升的情況，由原本的「府—州」二級制轉變為「省—府州—縣廳」三級制。這樣的一個過程也可以見到台灣的地位是逐漸增高的。但總體論之，清朝仍未積極的經營此一版圖，例如 1722 年的「土牛線」²¹的劃立，對於線外地域並未積極治理，也造成了日後日本侵台之藉口。²²

(四)日治時期的相關區劃與制度

²¹ 清領時期的臺灣，為防不法漢人窩藏於「番地」及原住民逸出危害，同時也為了限制漢人侵墾，所以遠在康熙末年即在民番的界線上採取畫分界線的策略。為落實此一隔離政策，最早是在原住民出沒要口處，立石為界，繼而不僅立石，也在立石處開溝，最後則以山溪為界，無山溪的地方，則一律挑溝堆土，以分界線。所築界線的土堆，看起來好像牛隻橫臥地上，因此稱為「土牛」，而「土牛」旁邊的深溝則稱為「土牛溝」。此外，最初畫界時，為了在存檔圖冊中表示「番」界所經之地，也使用紅線在地圖上畫線，其後亦有使用其他顏色表現，這種用來表明番漢界的線，就通稱為「土牛線」。

1871 年（明治 4 年，同治 10 年）10 月一艘琉球宮古島向那霸上繳年貢的船隻，在回航時遭遇颱風，漂流至臺灣東南部今之九棚灣處，船上 69 名乘客溺死 3 人，有 66 人登陸，闖入「牡丹社」原住民住地，後又因文化認知不同而遭殺害 54 人，逃過一劫的其餘 12 人則在當地漢人營救下前往台南府城，由清政府官員安排轉往福州乘船歸國。

此類事件在當時不時發生，按慣例皆由中國政府撫恤、送還本國。1873 年日本政府外務卿副島種臣前往中國時向總理衙門提起此事時，大臣毛昶熙答覆：「二島（琉球與臺灣）俱我屬土，屬土之人相殺，裁次固在於我，我恤琉人，自有措置，何預貴國事，而煩為過問？」日本拿出被害者中有四位小田縣漁民的證據，又追問「貴國既然已知撫恤琉球民，為何不懲辦台番？」，毛昶熙以殺人者為置之化外的生番來搪塞（位於土牛線線外），副島種臣便說：「生番害人，貴國置之不理，我國有必要問罪島人，因與貴國盟好，特先來奉告」，毛昶熙不察日使意圖，隨口回答「（臺灣）生番系我化外之民，問罪與否，聽憑貴國辦理。」日本遂抓住這句話柄，向毛昶熙所謂「無主番界」出兵。

²² 黃建銘，《地方制度與行政區劃》，台北：時英出版社，2008 年。

1895 年因馬關條約清朝割讓台灣予日本，隔年 1896 年當時日本帝國議會通過該年第六十三號法律——「有關應實行於台灣之法令之法律」(今簡稱六三法)，本法賦予當時台灣總督極大權力，台灣總督是集台灣之行政、立法、司法權於一身。「六三法」第一條規定：「台灣總督得於其轄區內，頒布具有法律效力之命令。」同法第三條規定：「情況緊急時，台灣總督得不經前條第一項手續，²³立即頒布第一條所規定之命令。」同法第五條規定：「現行法律及將來頒布之法律，其全部或部分要施行於台灣者，以敕令定之。」這類型的敕令雷同於今日的行政命令，這也成為往後台灣諸多行政事務主要規範型式。²⁴

然「六三法」總計延長了 11 年之久，期間之爭議頻傳，因此日本於 1906 年制定明治 29 年第三十一號法律，並自 1907 年起實施簡稱「三一法」，其中之內容大多與「六三法」無異，但此法已削減了台灣總督就立法上的權限，其中明訂了總督的命令應居於本國法律、命令之下，²⁵刪除了律令具備法律效力的規定，「三一法」前後共實行了 15 年之久。

1921 年日本又制定了法律第三號簡稱「法三號」，該法將台灣總督制定律令的權限，限縮於補充之地位下，僅在兩種情形下有制定律令的權限：其一為台灣有需要，但日本本土無適當之法律；其二為台灣情況特殊，難以仰賴敕令行事而有特殊需要時方可制定。²⁶

以上這些法律上的變動，從最早的總督總攬軍政大權的情況，轉變為「三一法」下規定之：日本本土之法令，大多開始適用於台灣，而此時的台灣總督必須是在日本本土沒有相關法律可用於台灣時，才可以制定律令。對照起來看，從最早的「六三法」到「三一法」、「法三號」台灣在自治的權能上是

²³ 「六三法」第二條第一項規定：「前條命令應由台灣總督府評議會議決，經拓殖務大臣呈請社裁。」

²⁴ 黃建銘，《地方制度與行政區劃》，台北：時英出版社，2008 年。

²⁵ 可以見於「三一法」第五條：「總督命令不得違反行之於台灣之法律與特已行之於台灣為目的而制定之法律及敕令。」

²⁶ 黃昭堂，《台灣總督府》，台北：前衛出版社，2002 年。

有增加的。

日本治台時期的行政區劃變遷調整快速，於五十年間共計有九次的改變，如表 3-2 所示：²⁷

表 3-2：日治時期台灣行政區劃²⁸

年代	行政區劃情況
1895.05-1895.07	3 縣(台灣、台北、台南) 1 廳(澎湖島) 12 支廳(苗栗、彰化、埔里社、雲林、基隆、宜蘭、淡水、新竹、嘉義、鳳山、恆春、台東)
1895.08	1 縣(台北) 2 民政支部(台灣、台南) 1 廳(澎湖島) 4 支廳(基隆、宜蘭、淡水、新竹) 9 出張所(苗栗、鹿港、埔里社、雲林、嘉義、安平、鳳山、恆春、台東)
1897.05	6 縣(台北、新竹、台中、嘉義、台南、鳳山) 3 廳(宜蘭、台東、澎湖島)
1898.06	3 縣(台北、台中、台南) 3 廳(宜蘭、台東、澎湖島)
1901.05	3 縣(台北、台中、台南) 4 廳(宜蘭、台東、澎湖島、恆春)
1901.11	20 廳(台北、基隆、宜蘭、深坑、桃

²⁷ 黃建銘，《地方制度與行政區劃》，台北：時英出版社，2008 年。

²⁸ 資料來源：黃建銘，《地方制度與行政區劃》，台北：時英出版社，2008 年，頁 175-176。

	仔園、新竹、苗栗、台中、彰化、南投、斗六、嘉義、鹽水港、台南、蕃薯寮、阿猴、恆春、台東、澎湖)
1909.10	12 廳(台北、宜蘭、桃園、新竹、台中、南投、嘉義、台南、阿猴、台東、花蓮港、澎湖) 分爲三等廳，台北、台中、台南爲一等廳；新竹、嘉義、阿猴爲二等廳；其餘爲三等廳。
1920.07	5 州(台北、新竹、台中、台南、高雄) 2 廳(台東、花蓮港)
1926	5 州(台北、新竹、台中、台南、高雄) 3 廳(台東、花蓮港、澎湖)

其中 1920 年的改變是一個重要的關鍵，而這必須由 1910 年說起。1910 年代中期日本本國的政治生態發生改變，此一時期日本國內的政治生態正處於由藩閥政府與官僚政治的架構轉變爲政黨及議會政治之「大正民主時期」。1919 年田健治郎被派任台灣的首任文官總督，於赴任前與同屬「政友會系」的原競首相談妥，以同化政策爲統治的新方針，而之後 20 年間歷任總督皆履行此一政策，其中一項的具體措施就是實行「地方自治」。²⁹1920 年日本發布改革台灣地方制度，改原 12 廳爲 5 州 2 廳並於州廳下設 47 郡、3 市、5 支廳、260 街庄、18 區等，而這也開啓了所謂「準地方自治制度」的

²⁹ 維基百科，
<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%97%A5%E6%B2%BB%E6%99%82%E6%9C%9F&variant=zh-tw#.E5.90.8C.E5.8C.96.E6.99.82.E6.9C.9F.EF.BC.881915.E5.B9.B4-1937.E5.B9.B4.EF.BC.89>，2008 年 4 月 2 日。

時期。³⁰

台灣在日治時期的地方行政區劃制度大致上到 1926 年趨於穩定，成為五州三廳並建立了「州—郡市—街庄」三級制。1935 年已律令明定州、市及街庄為「法人」，1937 年再以律令承認各廳為一獨立的地方團體。³¹這樣的意義在於將「法人系統」的概念引入台灣，對於 1945 年終戰後台灣承接中國行政區劃制度，整個地方自治的發展有極大的影響。³²國民政府初期並未積極改變當時的行政區劃與相關村里長之設置，反而是延續日人的規劃設計，這影響了日後在地方制度法設計與發展。

1945 年日本向盟軍投降終戰，日本治台時期也告終了。當時的國民政府任命陳儀為台灣省行政長官，並隨即於同年 9 月 1 日成立「台灣行政長官公署」，復於同年 9 月 20 日公布有「台灣省行政長官組織條例」一共十條，以作為收回台灣後政治制度重建之依據，其中第一條規定：「台灣省暫設行政長官公署，隸屬行政院，置行政長官一人，依據法令綜理台灣全省政務。」於是台灣行政長官公署成為了國民政府接收台灣主要的運作機關。³³事實上台灣在經過了日本五十年的統治基礎下，地方層級的行政制度已初具規模，故此一台灣行政長官公署的設置，主要運作的重點就在於將日治時期原有的五州三廳的架構上做調整與變更，但基本上並沒有更動原本的日治時期行政區之範圍。1949 年國民黨政府播遷來台後，積極的治理台灣就更顯必要，復有規畫台灣省實行「地方自治」構想的產生。1950 年 4 月的《台灣省各縣市實施地方自治綱要》的施行，台灣省各個縣市、鄉鎮市、村里等，均陸續辦理了選舉縣市長、縣市議員、鄉鎮市民代表、

³⁰ 但此時的州、市、街庄實際上是受到上級機關強有力的監督，以至於在自主權以及自治權上是極為有限的，仍深具有中央集權的官治主義性格在。這也導致後來 1920 年代地方自治改革運動於台灣如火如荼的展開，希望實行完全的自治，如州知事、市尹、街庄長、協議會員改為民選，協議會變成議決機關等。資料來源：黃秀政 等，《台灣史》，台北：五南圖書公司，2002 年。

陳正祥，《台灣地誌》，台北：南天書局，1993 年。

黃秀政 等，《台灣史》，台北：五南圖書公司，2002 年。

³¹ 王泰升，《台灣法律史概論》，台北：元照出版社，2001 年。

³² 黃建銘，《地方制度與行政區劃》，台北：時英出版社，2008 年。

³³ 呂育誠，《方政府與自治》，台北：品文化出版社，2008 年。

村里長等的選舉活動，開啓了近代台灣地方自治史的濫觴。1994 年的《省縣自治法》、《直轄市自治法》公布施行後，台灣的地方自治團體法律地位方稱完備，1999 年《地方制度法》的公布施行，則首次明確揭示地方自治團體定位為「公法人」的地位，這樣的地位使得「地方」得以獨立成為權利義務主體，「地方」甚至可以對抗上級之國家、其他公法人等。這點不同於前述的《省縣自治法》、《直轄市自治法》僅稱地方自治團體為法人的情況，地方的地位和權限相較以往均有所提高與增加。

台灣的地方制度分為前後期共兩個階段，此處則將重點放在 1950 年至 1999 年以及 1999 年以後這兩段期間，而其中 1950 年至 1999 年這段時間點又可區分為「地方自治綱要時期」、「省縣自治與直轄市自治法時期」。

(一)地方自治綱要時期(1950 至 1993 年)

1946 年 12 月公佈之《中華民國憲法》第十一章「地方制度中」，明訂「省縣自治」的精神。而除此之外《憲法》108 條第 1 款規定有「省縣自治通則」由中央制定地方執行。但國民政府於 1950 年代遷台後，因種種國內外情勢的逼迫與影響下，中央政府就此並未有立法的動作，而是改採一種威權下的有限自治模式。

《台灣省各縣市實施地方自治綱要》於 1950 年 4 月由台灣省政府委員會公布，此外台灣省政府另外又頒布了十六種自治規程、細則等實施地方選舉與自治的相關規定依據。這部分的種種規範的程序，在民主的程度上或有不足，但無疑的也是累積了民眾在民主發展過程中的經驗，影響日後台灣在地方自治的推行基礎。

這個時期的重大事件約可歸類為如下數點：

1. 建立地方「立法—行政」權力分立制度的二元體系。
2. 行政區劃之調整。
3. 地方政府施行三級制之制度，依序為省、直轄市—縣、市—鄉、鎮、市。
4. 地方執行中央之決策，例如可以在教育政策部分有「省辦高中、縣辦初

中、鄉鎮辦小學」的不同規劃，就經濟部分則有輔導農漁會、中小型企業的發展等，推動地方的進步。

5. 省府設立有「省訓練團」，提供地方公務員在職訓練的機會與再教育的輔導。
6. 國民黨在這個時間點扮演了以黨領政的重要角色，由於黨政運作下的影響，型塑了中央—地方的依賴關係。地方政府績效考核，主要著眼點在於執行中央政策能力的觀點上。
7. 1979 年後的地方選舉上，所謂「黨外人士」的新政治競爭力逐漸顯露，漸漸有了地方政府首長與地方議會之多數分屬不同政黨的情況發生，這樣的一個現象也打破過往一黨獨大執政之現象。
8. 1987 年解嚴後，《憲法》保障之自由權：集會遊行、言論出版等獲得解禁，公民社會的發展也得到紓解，但隨之而來的派系政治、黑金政治的不良影響也更加嚴重。³⁴

(二)省縣自治法與直轄市自治法時期(1993 至 1999 年)

1990 年的「國是會議」達成了共識——修改《憲法》與地方自治法治化的構想。1992 年內政部研擬了《省縣自治法》、《直轄市自治法》兩法的草案，於 1994 年經由第二屆立法委員通過了《省縣自治法》與《直轄市自治法》，這樣一個法律性質的立法，將 1950 年所訂定之《台灣省各縣市實施地方自治綱要》轉化為法律的形式。

經過選舉的過程，省長與直轄市市長獲得了民意的基礎，也因此而具有相當大的政治權力。1996 年 12 月中國國民黨、民主進步黨兩大政黨，在「國家發展會議中」以減少地方層級、增加行政效率、減少財政負擔為主要議題，達成了「精省」的一致性共識。³⁵

³⁴ 李台京，《台灣地方政府》，台北：三民書局，2008 年。

³⁵ 《省縣自治法》與《直轄市自治法》於 1994 年 7 月施行；《地方制度法》於 1999 年 1 月施行，本法並依據 1997 年之憲法增修案之條文規定取消了省的自治選舉。

總括這個時期有關地方制度的特徵大約有以下數點：中央權力下放導致地方權限得以擴張；立法權完整，行政權歸位；行政首長改民選，並有民意代表之制約；地方稅收得因地制宜；政府公職待遇法制化；正副首長架構完備；³⁶地方政府職務增加；預算編列行政化，立法審議責任化等。³⁷

(三)地方自治法治化時期(1999 年-至今)

於 1997 年的「國家發展會議」後，內政部隨後研擬了將《省縣自治法》以及《直轄市自治法》，合併為單一的法律《地方制度法》的草案，後由立法院在 1999 年通過立法，同月並經總統公布生效實施，完整的地方自治的憲政法律程序於焉產生。

《地方制度法》於 1999 年公布施行後，台灣的地方自治便邁入了一個法治主義運作的時代。就法理上而言，地方自治本是《憲法》下所保障的一種制度，地方自治團體則是公法上獨立的行政主體，地方自治並非國家(中央政府)直接處理之事務，而是由國家所設之法人——「地方自治團體」這個公法人在國家監督下，由各個地域內之居民，依據法律組織地方機關行使相關職權，並基於其本身之意志處理區域內之事務的一種政治制度。台灣在法制度面上確立了地方自治團體的公法人地位，並賦予該公法人各項的自治權力與能力，該法的精神分述如下：

1. 地方擁有自治事項的權利

該等自治事項之權利，規定於《地方制度法》第二條第二款當中：「地方自治團體依憲法或本法之規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項」。為實現《地方制度法》中所規定，則須給予地方自治團體一定之權限以及適當事務性質的分配，這個部分相關事項可以見於《地方制度法》中第十八條所規定的「直轄市自治事項」、第十九條規定的「縣市自治事項」、第二十條規定的「鄉鎮市自治事項」。綜合上述條文

³⁶ 地方縣市首長，可以依據《地方制度法》相關規定，並參照縣市人口數的差異，聘請一至二位副縣市長以茲協助縣市政務的推動與履行。

³⁷ 紀俊臣，《地方政府與地方制度法》，台北：元照出版社，2004 年，頁 374。

的內容可以發現，《地方制度法》就各個不同層級之地方政府，在相關立法、人事、財政等方面，業已有相關之明文規定，所以好處是根據這些列舉式之條文內容縣市政府可以明確的知悉其權力範圍，反之這樣也造成了組織或是財政收支制度等方面的僵化。此外就實際施行的過程中來看，中央—地方仍然存在許多的爭議，不論是在法律解釋的觀點、警察人事升遷或是規費繳納的數額等，近年來也層出不窮的上演。³⁸

2. 地方立法機關

台灣的地方自治團體，在操作上是採取權力分立的制度。分別是由「立法機關」、「行政機關」分別掌控立法權和行政權。地方自治團體中有一項重要的原則—住民自治，而住民自治的最佳表現就是經由投票的方式產生代議士(縣市議員、鄉鎮市代表會代表等)，現今的縣市議員、鄉鎮市民代表、縣市長、鄉鎮市長等皆經由各相關法規規定，由各該區域內的居民投票產生。

此外經由《地方制度法》第三十五條至第三十七條之相關規定可了解到直轄市議會、縣市議會以及鄉鎮市代表會的職權大略可以包括四種類型：議決的事項、審議的事項、接受人民的請願事項、其他依上級法規、規章所賦予之職權等。

而這樣一種代議制民主制度的優劣，有學者認為取決於代議機關、代議士、選民三者間的紐帶關係是否恰當合宜，以及代議士的基本素質之良莠。³⁹這點在今日的台灣地方基層選舉的過程中尤其可見端倪，派系政治的操作、黑金黑道的介入，皆嚴重影響了台灣代議制的民主之價值。

3. 地方政府的職權—立法、財政、人事

(1) 地方立法權的相關職權及功能性

地方自治團體享有自治事項之權限，就其本身自治之事項享有相關規定之自主決定權，地方立法的權限必然也就成為地方在自治上最直接

³⁸ 這部分的爭議如 2002 年的「台北市里長延選案」、2003 年的「台北市健保費爭議案」等，中央與地方往往在法律見解上有所對抗，亦或是解釋上的歧異性。

³⁹ 呂亞力，《政治學》，台北：三民書局，1995 年。

且重要的權力的表現。

除上述地方團體的自治事項外，另有上級政府依據上級法規、法律等規定下，地方政府須執行所交辦之非為該地方自治團體所屬之事項，而負擔行政之責任，這就是屬於地方政府的「委辦事項」，例如中央機關之立委選舉、全國性公投等係屬中央「委辦事項」。

(2) 地方的財政權

地方欲執行地方自治事項、上級政府相關委辦事項以及確保所轄地域內居民生存權，地方政府的財源無非不是一個最重要的要件之一，地方對於所擁有的預算上，依據地方自治的原則下，應當有其自主決定分配的權能，就中央政府來說，並不得就這個部分的自主權力加以不當戕害或剝奪。

台灣為保障相關的地方財政自主的權利，先後有相關的立法，例如《財政收支劃分法》、《地方稅法通則》等，但因各個地方性的發展程度、產業的差異性頗大，加上現行的財政劃分體系不公平性，⁴⁰地方政府往往在歲出和歲入上無法在收支之間取得一個平衡的狀態，而必須仰賴中央的統籌分配款項的補助。例如近年來實施中央健保後，依《健保法》第 27 條規定，地方政府有負擔該地居民部分保費之義務；或是如民國 85 年前採「恩給制」85 年後教師退撫改採「提撥制」，地方政府需負擔其中百分之三十二點五的比例，新制加上舊制所需提撥的經費以及存款利率的下滑，因而在這支出漸增的結果下，各縣市財政上無可避免的產生了捉襟見肘的狀況。⁴¹然而這樣的結構上的問題，近年已有眾多學者專家提出解決辦法，例如整體行政區域劃分的檢討、稅收制度的改革、政府組織

⁴⁰ 例如人口數兩百六十萬人的台北市在九十八年度總預算有超過 1700 億可供運用；人口數超過三百六十萬人的台北縣在九十八年度的總預算卻僅有 1110 億左右可供運用。這樣的財政收支分配無論是就人口的比例上、土地面積的分配上顯然都有不公平性存在，這也是近年來地方政府都欲以升格或採取合併後升格的作法，以利爭取較多的預算大餅。

⁴¹ 趙揚清，〈地方政府財政赤字問題〉，《國政研究報告》，財金(研)091-003 號，財團法人國家政策研究基金會，2002 年 01 月 03 日。

的改造與精簡等。

總括此一時期的地方制度特徵大約有以下數點：「縣市政府直轄市化」、「地方自治事項的法制化」、「委辦事項的集權化」、「地方預算審議的責任化」、「地方府會關係的合理化」、「自治條例的法治化」以及「自治規則的行政化」。⁴²本時期歷經的時間並不長，但對於台灣在地方制度與地方自治的運作產生許多重大的影響，並持續的變動當中，依據學者說法本時期可總結出如下幾個方面的特色：⁴³

(一)法制化形成共識

台灣在地方自治上雖有《憲法》上的依據，且自 1950 年起便開始實行，但因為當時環境動盪相關因素的影響，是故實際上地方自治各項措施都是由行政部門(行政院)依據「行政命令」的形式來辦理。就運作面而言，各級地方政府(縣市、鄉鎮市)雖具有法人地位，也定期舉辦相關選舉與辦理地方事務，但並未取得一明確的法制地位，以致於行政部門握有極大權利。⁴⁴但這樣的運作模式在民眾自主意識提高之後漸不為大眾所接受，是以「法制化」遂成為變革的重要訴求，進而有《省縣自治法》與《直轄市自治法》兩法的產生，以及其他配套法規的制定。而在「法制化」規範下，對於台灣當時地方自治的影響有下列幾點：自治權更受法律保障，合乎憲法規定；省市長經民選產生，更具民意基礎；地方政府擴大人事權、組織權與財政權。⁴⁵總而言之，過往「單線式」的上對下領導的自治關係，越來越難取得正當性，反之是必須給予及開放更多的協調與討論空間，藉以廣納更多元的意見。

(二)省的地位快速變動

省這個層級的政府組織，是國民政府遷台後台灣縣市施行地方自治

⁴² 紀俊臣，《地方政府與地方制度法》，台北，元照出版社，2004 年，頁 376-379。

⁴³ 呂育誠，《地方政府與自治》，台北，一品文化出版社，2008 年，頁 76-79。

⁴⁴ 薄慶玖，《地方政府與自治》，台北，五南圖書公司，2001 年，頁 61-67。

⁴⁵ 同前註。

的最高監督機關，但省的地位在解嚴後歷經三次重大轉變：時期一始於 1994 年，由於《省縣自治法》的公佈施行，省取得了正式的法制上的保障，並因為省長民選的效應，使得省做為地方政府的第一層及更具有正當性與影響力。時期二始於 1996 年，隨著「國家發展會議」做出「縮減省政府組織與功能」的結論後，省的地位隨即陷入模糊與爭論中，連帶使省政府與省議會的前景定位處於不確定之狀態。時期三從 1997 年起，台灣經過 1997 年的修憲以及《地方制度法》公佈施行，終結了省的自治地位，省政府改為行政院의 派出機關，裁撤省議會改設省諮議會。學者認為這樣的變遷凸顯三項問題：民眾對於地方自治內涵尚未形成共識、地方政府的權責歸納與權力範圍尚未釐清、中央與地方關係尚未具體確定，而這些問題最好的佐證，就是近年對於鄉鎮市自治取消與否問題的爭議。

(三)區域與內部之運作趨於穩定

台灣的十六縣的劃分自 1950 年後，雖因北、高升格直轄市以及 5 個省轄市的陸續設立，但細究其劃分方式與日本統治時期並沒有太大改變。覆於 1994 年內政部完成了「行政區劃法草案」，但因爭議過大迄今仍未完成立法程序。較大的變動則從 2007 年通過「地方制度法」第 4 條修正案有關「北縣升格直轄市之議」，「台北縣」除原有名稱未變外，其餘從組織編制、職務列等及預算分配等均得比照直轄市。⁴⁶此外自 2009 年起陸續有縣市間的合併升格議題出現。但從大體上而言就地方政府層級、架構之改變，截至目前為止變動幅度並不大。

(四)府際互動關係的形成

地方政府的運作主要還是依據上級政府乃至於中央政府所頒定的

⁴⁶ 地方制度法修正草案，第 4 條增列縣(市)人口超過 200 萬人，於未改制為直轄市前，有關議會會期、機關組織員額、一級機關首長任免、稅收及財政收支劃分等相關規定，比照直轄市辦理，以符合實際需要，並配合修正第 7 條關於行政區域調整的規定。也就是說，地方制度法修正通過後，原歸省府管轄的台北縣，改由行政院直轄，此外有關人事和財政制度畫分，就預算部分也不再列入省府之下，而是比照北、高兩市直接撥給台北縣。

各項規定辦理。但隨著時空演進，地方自治逐漸朝向法制化來推進，過往單向的隸屬關係開始有了鬆動的現象，這可以從以下幾個條文來看例如《地方制度法》第 24 條「地方政府間得組織經營合辦事業」、第 25 條「地方政府得就自治事項或依法律級上及法規之授權，制訂自治法規」、第 70 條「中央費用與地方費用之區分，應明定由中央全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及地方自治團體全額負擔之項目。中央不得將應自行負擔之經費轉嫁地方自治團體」、第 76 條「各級地方政府辦理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」等。從以上條文可以得知，現時地方政府具有一定與中央政府抗衡的能力以及地方政府本身的自主能力，此外地方政府間亦可建立相互協調聯繫的管道以共謀發展。⁴⁷而在中央與地方府際關係的內容也更加豐富，除靜態的法制監督外，其他尚包括了動態的財源分配、事務合作、利益衝突之協調與抗爭等。

這個時期的政府在架構上出現二級化政府的趨向，並有地方制度改造的呼聲出現，尤其關於地方制度法之修正呼聲最多。其中主要的重點大約在於提升縣市政府在職權、縣市間之合併、財政自主、鄉鎮市長改官派等面向方面，希望能經由實際的改造將地方政府的競爭力提升，強化地方政府面對變動的國際情勢有更好的效率。

一、中國地方政府

中國政府實行的是一個「中央集權」以及「以黨領政」的政治型態，由 1949 年 9 月所頒布之《共同綱領》規定：中華人民共和國是全國各民族人民共同締造的統一的多民族國家。⁴⁸這樣的一個規定顯示了中國政府在國家的結構也屬於前述定義之「單一制」的政府體制，基本原則為中央轄有地方各

⁴⁷ 例如北北基的合作，或是北縣淡水鎮與北市之間的合作等。

⁴⁸ 熊文釗，《大國與地方——中國中央與地方關係憲政研究》，北京：北京大學出版社，2005 年。

級之政府。

中國自 1949 年建國後，就地方政府的建制的變革上大約可以分爲五個階段：⁴⁹

(一) 第一階段：1949-1953 年

1949 年建國之初地方政府的建制共可分爲四級或五級，⁵⁰依序爲大區、省、縣、鄉或是大區、省、縣、區、鄉。本時期有學者稱之爲「國民經濟恢復期」。大區是最上層的地方機構的建制，在功能上而言是爲地方的一級政府，每一個大區下轄省、區、市或自治區，大區由大區人民政府或軍政委員會領導。「大區」這樣的劃分方式，主要是依據戰時各野戰區人民解放軍的作戰區域和所解放的領土區域，保持了在戰爭年代「大區」的相對獨立性。⁵¹在本階段中，全中國先後建立有六個大區，分別爲東北、華北、西北、華東、中南、西南大區等⁵²。而華北和東北兩大區，於 1948 年 8 月成立人民政府，其他四大區則是在中國建國後成立軍政委員會來領導。而做爲地方的一級政府，大區有權代表中央政府處理所轄之省、市、自治區民主政權的建設和恢復國民經濟的工作。

(二) 第二階段：1954-1957 年

本階段實行的是省、縣、鄉〈人民公社〉三級制或是省、縣、區、鄉四級制，本時期也稱爲「一五計畫建設時期」。⁵³

中國於 1954 年開始了「大規模經濟建設的第一個五年計畫」(簡稱

⁴⁹ 謝慶奎、鄭宇碩 編，《當代中國政府》，香港：遼寧人民出版社，1991 年。

謝慶奎 等，《中國地方政府體制概論》，中國：中國廣播電視出版社，1998 年。

⁵⁰ 依據人口多寡或土地面積大小不同而有些許差異。

⁵¹ 辛向陽，《百年博弈—中國中央與地方關係一百年》，中國：山東人民出版社，2000 年。

⁵² 東北大區轄：遼東、遼西、吉林、黑龍江、松江、熱河六省，瀋陽、鞍山、撫順、本溪、長春、哈爾濱六個市，以及旅大行署區；華北大區轄：河北、山西、平原、綏遠、察哈爾五省，北京、天津兩市以及內蒙古自治區；華東大區轄：山東、浙江、福建、台灣四省，蘇南、蘇北、皖南、皖北四行署區以及上海、南京兩市；中南大區轄：河南、湖北、湖南、將西、廣東、廣西六省以及武漢、廣州兩市；西北大區轄：陝西、甘肅、寧夏、青海、新疆五省以及西安市；西南大區轄：雲南、貴州、西康三省，川東、川西、川南、川北四個行署區以及重慶、成都兩市和西藏地區。

⁵³ 謝慶奎 等，《中國地方政府體制概論》，中國：中國廣播電視出版社，1998 年。

「一五計劃」)，同年也頒布了第一部「中華人民共和國憲法」。爲了經濟建設上的需要及發展，地方各級人民政府的組織架構型式、行政地位等有了不同於前期的改變。中央人民政府委員會於 1954 年 6 月通過決議文，撤銷了六大區的行政委員會的建制，以減少行政層級以及中間的環節，並藉以加強中央政府對於省級政府的直接領導。因此省級政府就成爲本時期的第一級的地方政府。此外中央政府在撤銷大區委員會後也同時調整了原本各大區與直轄市的隸屬關係，北京、上海、天津三市直接受中央政府所管轄，屬於與省同級的一級地方政府。瀋陽、鞍山、撫順、本溪、旅大、長春、哈爾濱、武漢、廣州、重慶、西安則分別改爲遼寧、吉林、黑龍江、湖北、廣東、四川、陝西等省的直轄市。除此之外在某些部分的省政府、縣政府間另設置了「專員公署」，此一專員公署隸屬於省政府，是爲省政府地派出機構，接受省政府的領導，對下級政府可以執行檢察、指導縣政府的工作。⁵⁴

其他就縣、區、鄉級政府的設置與中國建國初期並無太大不同，主要改變僅止於縣級單位地撤銷或合併。鄉、鎮的總數則從前一時期的 267371 個減少成 97030 個。⁵⁵

1954 年中國第一部的憲法頒布後，全國性的行政區域和地方行政制度的調整都依據本部憲法來執行，依憲法規定：全中國劃分爲省、自治區、直轄市；省、自治區之下又分爲自治州、縣、自治縣、市；縣、自治縣再分爲鄉、民族鄉、鎮。直轄市以及較大地市之下分爲區。自治州之下分爲縣、自治縣、市。自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方。中國往後的行政區劃和地方建制也大致上於本時期定型。

(三) 第三階段：1958-1965 年

⁵⁴ 謝慶奎 等，《中國地方政府體制概論》，中國：中國廣播電視出版社，1998 年。

⁵⁵ 謝慶奎、鄭宇碩 編，《當代中國政府》，香港：遼寧人民出版社，1991 年。

謝慶奎 等，《中國地方政府體制概論》，中國：中國廣播電視出版社，1998 年。

本階段地方政府的建制分爲省、縣、人民公社三級制或省、市、縣、人民公社四級制。本時期又稱爲大躍進或國民經濟調整期。⁵⁶

1958 年中國中央政府決定採行「政社合一」的做法，在農村地區建立了「人民公社」，⁵⁷打破原本鄉政府的區域界線，把農村人民公社作爲工、農、兵、學、商等相結合的基層政權。此外 1959 年 9 月，第二屆中國全國人民代表大會常務委員會第九次會議決定，直轄市和「較大的市」可以領導縣和自治縣，例如在上海、遼寧、河北等省市先後就實行了市管縣的體制。⁵⁸這樣一個「市管縣」體制，其目的在於進一步發揮中心城市在經濟建設中的聚合效應，同時也爲了解決城市蔬菜供應的問題，因此於 1958 年河北省首先撤銷天津地區，將其所轄之縣劃歸天津市管轄，開創了市管縣體制的先例，然而這樣一個由「大躍進」級「人民公社」運動導致的結果，而因種種弊端之故，到了 1961 年停止此一體制的發展。⁵⁹時至 1966 年全中國約有 25 個市實行此一體制，下轄 72 個縣。而本時期的做法對於地方政府的政治權力完全交由各「公社」所掌控，導致地方政府在原設計的職權功能失靈無法發揮。

(四) 第四階段：1966-1977 年

本階段亦稱爲「十年動亂時期」、「文化大革命時期」，在這十年期間是中國在地方行政區劃以及各級的地方政府遭受最嚴重破壞的時期。1967 年 1 月始，全中國各地紛紛建立了「一元化」的「三結合」之「革命委員會」，⁶⁰這取代了原有的地方各級的人民委員會。當時的地

⁵⁶ 謝慶奎、鄭宇碩 編，《當代中國政府》，香港：遼寧人民出版社，1991 年。

謝慶奎 等，《中國地方政府體制概論》，中國：中國廣播電視出版社，1998 年。

⁵⁷ 「人民公社」既爲農村及體的經濟組織另一方面又是基層的政權組織，而原本的鄉民委員會改制成爲人民公社管理委員會來領導個人民公社。

⁵⁸ 「地級市」是由原來的省政府派出機構「地區行署」演變過來的，而「地級市」進而再演變成「市管縣」體制。

⁵⁹ 黃仁宗，〈對市管縣體制的新思考〉，《2000-2005 中國縣域社會經濟年鑑》，<http://www.xyshj.cn/xysj/Print.asp?ArticleID=26891>，2008 年 08 月 5 日。

⁶⁰ 取消中國共產黨和政府的區別，使黨和政府合而爲一謂之「一元化」。

「三結合」指的是革命機關的組成分子大抵上是分成三類，意即沒有被打倒的革命幹部加上

方各級人民代表大會因配「革命委員會」所取代而不能召開，地方各級的黨委也陷於癱瘓的狀態，此時的「革命委員會」實際上握有黨委機關、地方國家權力機關和地方國家行政機關的所有權力。

1975 年的憲法第二十二條規定：地方各級革命委員會市地方各級人民代表大會的常設機關，同時又是地方政府。原有之省級行政機關的派出機構行署改稱為「地區」，這個「地區」是做為省與縣之間的一級地方政權組織，這也使得地方建制由三級變為四級制。此外本時期的一些自治區也遭受任意分割，⁶¹某些工礦區也推行「政企合一」的做法，⁶²以上都影響地方建設頗深。⁶³例如至今仍實行的菸草業國家專賣制度，往往是造成了如地方市場分割、保護主義盛行與私人的壟斷的結果。⁶⁴

(五) 第五階段：1978 年至今

本階段也稱為改革開放時期，在地方制度上是實行省、縣(縣級市)、鄉三級制或省、市、縣、鄉四級制兩類同時並行。中國共產黨在第十一屆的三中全會後，對於前述「十年動亂期間」中國各行政區劃和各級地方政府的嚴重破壞進行了「撥亂反正」的工作。

中國從開始「社會主義現代化」的建設到進入改革開放的時期，為因應對於社會主義現代化的需要，此外也為了適應社會主義商品經濟的發展並與 90 年代以降的市場經濟體制接軌，中國在地方政府的建制上有所突破。

1978 年中國成立了民政部，中國恢復了專司行政區劃工作的相關部門。1978 年的憲法頒布後，各地的人民代表大會陸續召開。其中憲

群眾組織代表，在加上工宣隊、農宣隊、部隊軍管代表等。

⁶¹ 例如 1969 年內蒙古的三盟四市二十九旗三縣被分割劃為鄰近省區所管轄。

⁶² 例如「大慶」。

⁶³ 謝慶奎、鄭宇碩 編，《當代中國政府》，香港：遼寧人民出版社，1991 年。

⁶⁴ 《瞭望東方周刊》，〈地方分割讓菸草業難成氣候 政企合一體制要改變〉，<http://news.sohu.com/20050510/n225496157.shtml>，2005 年 05 月 10 日。

法第三十七條規定：「地方各級革命委員會」即地方各級人民政府，是地方各級人民代表大會的執行機關。1979 年召開的第五屆人大第二次會議對 1978 年之憲法做了局部的修改，⁶⁵同時也通過修正了「地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法」。地方各級的革命委員會通通改稱為「人民政府」，縣以上的地方各級人民政府不再行使該級之人民代表大會常設機關的職權。

1982 年的憲法實施，則是中國在行政區劃和地方行政建制建設的新里程碑，主要的重點在於改變了過往「政社合一」的人民公社的體制，並恢復了鄉級人民政府的建制。本部憲法關於行政區劃的規定如下：⁶⁶

- 一、全國分為省、自治區、直轄市。
- 二、省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市。
- 三、縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮。
- 四、直轄市和較大的市分為區、縣。
- 五、自治州分為自治縣、縣、市。
- 六、自治區、自治州、自治縣都是民族自治的地方。

然而上述原則另有例外，在經濟相對較發達的地方，為了促進城鄉結合、工業農業的結合，打破「條塊分割」以充分發揮城鄉兩個方面的積極性，有「市管縣」的行政體制，這個部分主要是在於為了解決過去地方「地區」和「市」並存的問題，希望透過中心城市帶動周邊區域的發展，所以實行地級市管縣的數量約占總數百分之七十，這也就是說在原有的省縣鄉三級制中多增加了一級成為省市縣鄉四級制。然而這樣的一個理想性也產生了一些弊端如下：其一為政府層級的增加，財政及政策上的運用或規劃更受限制；其二為城市有時並不能夠帶動縣的發展，

⁶⁵ 1979 年 7 月 1 日中華人民共和國第五屆全國人民代表大會第二次會議通過：將 1978 年第三部憲法中第三十七條第一款規定修改為「地方各級革命委員會改為地方各級人民政府」。

⁶⁶ 同前註。

反之更可能產生「弱市強縣」的後果；其三為部分的劃分，是經由人爲的操作的成果，而這樣的劃分方式並不能產生綜效的結果。⁶⁷

第三節 兩岸縣級政府組織比較探討

一、現行台灣地方政府組織及決策架構

自 1999 年公布施行《地方制度法》後，我國的地方自治便往前邁進了法治主義運作的時代，就法理上而言，地方自治是憲法上所保障的制度，而地方自治團體是公法上的獨立行政主體，在憲法允許的範圍內有其自主與自治的權限，國家應予以適當的尊重。

台灣在法治上確立地方自治團體的地位之後，復與地方自治團體在法制上有下列各項組織結構、人員配置以及自治的權力：

(一)縣市政府之組織架構與人員配置

我國就相關地方制度的設計，為反映地方事務的需求、貼近民意並執行上級政府機關委辦事項等，所採取的架構是權力分立的一個政府組織，間有立法與行政機關，互為平行的監督與決策角色。而其中行政首長、立法機關之代表係經由該地居民直選產生。

1. 民選首長：民選首長指的是由地方居民依法直選產生的直轄市長、縣〈市〉長、鄉、鎮、市〈長〉。以上首長除了是地方行政機關負責人總理該地方事務外，對外亦代表該地方自治團體。
2. 副首長：為民選首長之下，實際上為處理不同事物、分層負責推動相關政令，因此地方政府乃有復首長的設置。於《地方制度法中》關於復首長的設置與地位之界定因層級與人口數而有不同規定。直轄市設有副市長兩人，其職務比照簡任 14 職等由市長任命並報請行政院備查。縣〈市〉設副縣〈市〉長一人，職務比照簡任 13 職等，其人口超過

⁶⁷ 中國評論新聞網，〈是否全面實行省管縣中國將討論〉，
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1008/7/8/6/100878625.html?coluid=93&kindid=2774&docid=100878625&mdate=0207003356>，2009 年 02 月 07 日。

125 萬人者，得增設一人，期職務由縣〈市〉長任命並報請內政部備查。

3. 一級單位首長或主管及常任人員之配置（詳見附錄一）。
4. 縣〈市〉政府員額：依據《地方行政機關組織準則》二十三條⁶⁸與行政院所定之《行政院員額管制政策及規定》計算之現行員額如下表所示。

表 3-3：縣〈市〉政府組織員額⁶⁹

縣〈市〉	面積(km ²)	人口	法定員額	實際員額
台北縣	2052	3,840,405	4,154 ⁷⁰	4,018
桃園縣	1220	1,961,825	2,219	2,136
新竹縣	1427	504,169	1,100	1,055
新竹市	104	406,471	1,089	1,022
苗栗縣	1820	560,548	1,396	1,364
台中縣	2051	1,558,862	2,258	2,156
台中市	163	1,067,366	1,920	1,845
彰化縣	1074	1,312,975	2,173	2,183
南投縣	4106	531,733	1,388	1,329
雲林縣	1290	723,449	1,625	1,538
嘉義縣	1901	548,352	1,484	1,405
嘉義市	60	273,866	920	879
台南縣	2016	1,104,335	2,175	2,192
台南市	175	768,891	1,988	1,918

⁶⁸ 《地方行政機關組織準則》二十三條規定：縣〈市〉政府除醫院、警察、消防機關之員額外，以中華民國八十八年七月一日之編制員額總數，為其基準數。以該基準數加分配增加之員額之和，為各該縣〈市〉政府員額總數。

⁶⁹ 其中各項員額內不含軍、警、消防、醫院、學校、鄉〈鎮、市、區〉公所。資料來源：中華民國統計資訊網 <http://61.60.106.82/pxweb/Dialog/statfile9.asp>、各縣市政府網站、中華民國主計處。

⁷⁰ 台北縣準用直轄市後的組織員額將增加一萬一千兩百四十六人至一萬五千四百人。

高雄縣	2792	1,243,665	2,056	1,978
屏東縣	2775	884,484	2,008	1,923
台東縣	3515	231,794	1,203	1,148
花蓮縣	4628	341,263	1,117	1,042
宜蘭縣	2143	460,742	1,244	1,173
基隆市	132	388,787	1,356	1,307
澎湖縣	93,701	93,701	618	589

(二)縣市政府之立法權

為確實能履行自治權利，地方自治團體勢必需制定相關法規，以具體規範與界定權利之內容，亦或是行使權利之程序與相關條件。依據我國《地方制度法》第 25 條與第 29 條之規定，縣政府得就其自治事項，或依法律或上級法規之授權制定自治法規，這樣的法規可具體的分為三種類別，即「自治條例」、「自治規則」、「委辦規則」三種。縣市政府無論在組織或涉及規費等自治條例之立法，或訂定自治規則、行政規則等方面，均享有因地制宜決定縣市法制的自主權限，相較於以往地方政府在權限的變化上是增加的。

(三)縣市政府之自治事項權

依據我國《地方制度法》第 14 條規定，相關事務之內容有「自治事項」與「委辦事項」兩種，基本上是具備了兩大性質：其一是係由法律所規定，屬於地方自治團體之事務，或是法律授權地方自治團體辦理之事務；其二是屬於地方自治團體之事務，自治團體具備有立法權與執行權，依法授權者，地方自治團體則有政策規劃與執行權。⁷¹相關比較見表 3-4：

⁷¹ 呂育誠，《地方政府與政治》，台北：一品文化出版社，2008 年，頁 97-98。

表 3-4：地方自治團體「自治事項」與「委辦事項」異同之比較

自治事項	委辦事項
縣(市)：憲法 第 110、111、127 條	憲法 第 108、109、127 條 地方制度法 第 14 條
具有全面的管轄權	具體個案管轄權
具有立法與執行權	得訂定委辦規則(依據地方制度法 第 29 條)
自負責任執行	受上級政府指揮監督
自負責任執行	以自己名義為之
地方自治機關為原處分機關	受委辦機關為原處分機關
向原處分機關之上級機關提起訴願 訴願法 第 4 條	向受委辦機關之直接上級機關提起訴願 訴願法 第 9 條
受自治監督機關之合法性監督	受上級機關之合法性與合目的性監督
訴願決定機關僅得對原行政處分為合法性之審查 (訴願法 第 79 條第三款)	訴願決定機關得對原行政處分為合法性與妥適性之審查
以自有財源優先支應 (地方制度法 第 70 條第二款) 上級政府審酌情況補助 (地方制度法 第 69 條一款)	委辦機關編列預算支應 (大法官釋字 307 號解釋)

資料來源：詹鎮榮，《地方制度法補充教材》，<http://www.ccj.url.tw/KomR/PDF/自治事項與委辦事項.pdf>。

(四)縣市政府之人事權

如依據人員產生之來源做區分，地方政府機關的人員大約可分為五類：民選首長、副首長、一級單位首長或主管、常任人員與其他人員。⁷²

1. 民選首長：民選首長係由地方民眾依據法律直選產生，除了是該地方行政機關負責人外，也對外代表該自治團體。
2. 副首長：為協助民選首長處理相關事務，分層負責並推動政令。縣政府設有副縣長一人，⁷³由縣市長任命並報請內政部核備。
3. 一級單位主管或首長：副首長下設有各分工單位以處理地方事務，其中

⁷² 吳愛明、朱國賓、林震，《當代中國政府與政治》，北京：中國人民大學出版社，2007 年，頁 273-281。

⁷³ 職務為 13 職等，人口超過 125 萬人者，得增設副縣長一人。

直接受民選地方首長管轄指揮之單位，稱爲一級單位。依據《地方制度法》第 55 條規定，在縣當中所屬之一級單位主管，除主計、人事、警察、稅捐、政風之主管或首長，依據專屬之人事法律任免外，其總數之二分之一得列政務職，其餘則由縣長依法任免之。

4. 常任人員：因我國中央與地方公務員並未如日、英等國做中央—地方之區分，因此地方與中央之公務員均屬同一體系、適用同法律。
5. 其他人員：爲因應地方事務的日漸增加之複雜性與人力需求的多樣化，兼之又囿於法定編制的員額總數、人事法令之限制等，地方政府爲符合實際之需求，依據《地方行政機關組織準則》第 28 條規定，可以進用聘用人員、雇用人員、技公、工友等，而並不列入地方行政機關的組織員額總額數。

(五)縣市政府之財政權

地方財政收入大約可以從兩個地方來區分：一爲「自有收入」二爲「外來收入」，茲分述如下。⁷⁴

1. 自有收入：稅課收入：地方稅、遺產及贈與的共分稅、總籌分配稅、富加稅；非稅課收入：事業收入、規費罰款、財產處分、捐贈、公共受益費。
2. 外來收入：公債信託與上級政府補助款。

地方的支出項目上，亦可區分爲兩類：一爲「實質支出」二爲「非實質支出」，茲分述如下。

1. 實質支出：其中包括有一般政務支出、教育科學文化支出、經濟發展支出、社會福利支出、社區發展及環境保護支出、退休撫卹支出、警政支出、其他。
2. 非實質支出：債務支出、補助與協助支出。

⁷⁴ 李台京，《台灣地方政府》，台北：三民書局，2008 年，頁 125-128。

精省之後中央政府的稅收相對以往增加，大約占到了全國的百分之六十五，而大多數的縣市政府也就長期的仰賴中央政府補助款與財政收支劃分的統籌分配款，地方政府相較以往更加仰賴中央補助。⁷⁵ 例如從 2000 年自 2003 年中央對於地方的補助制度規模，大幅度的增加一般性補助款的金額，從 2000 年的 361 億元提升至 2003 年的 1195 億元。⁷⁶

二、現行中國地方政府組織及決策架構

中國地方政府機關，由中國《憲法》觀之，地方各級的省、地級市、縣〈區〉、鄉〈鎮〉政府都是中國國務院派駐地方的「國家行政機關」，並依據國務院之領導與相關命令處理地方上的公共事務。此由中國現行之 1982 年《憲法》第一百零八條規定：縣級以上地方各級人民政府領導所屬各工作部門和下級政府的工作，上級政府亦有權改變或者撤銷所屬各工作部門和下級政府的不適當決定。第一百一十條第二款規定：地方各級人民政府對上一級國家行政機關負責並報告工作。全國地方各級人民政府都是國務院統一領導下的國家行政機關，都服從國務院。⁷⁷

依據現行中國《憲法》三十條以及《地方政府組織法》第五條規定，中國地方行政劃分層級可分為四級，依序為第一級的省級、第二級的地級或市級、第三級的縣級以及第四級的鄉級。

此外，中國因為實行一黨專政的制度，是故其行政體制上具有些許特色，地方政府不單單只接受上級政府的領導，亦必須接受同級政權機關以及其他權力機關的領導，依據中國《憲法》規定主要必須受到同級的中共黨委和人

⁷⁵ 張四明，〈我國府際關係問題之探討〉，《研習論壇月刊》，第 61 期，2006 年，頁 1-7。

⁷⁶ 李台京，《台灣地方政府》，台北：三民書局，2008 年，頁 131。

一般來說補助款分為「一般補助」與指定用途的「特定補助」兩種。一般補助又可分為「定額一般補助」與「租稅努力績效之酌增補助」；而特定補助又分為「定額特定補助」與「地方配合款的特定補助」。資料來源：王正、徐偉初，《財政學》，台北：國立空中大學，1992 年，頁 624。

⁷⁷ 中國《地方政府組織法》第五十五條第二款亦有相同規定：全國地方各級人民政府都是國務院統一領導下的國家行政機關，都服從國務院。

民代表大會的領導。⁷⁸另外地方行政機關的各級人民政府，也必須對國家權力機關的同級人民代表大會負責並提出工作報告，地方政府的組成人員也係由同級之人民代表大會選舉產生或是任命。⁷⁹然而因為實行一黨專政之故，中國各級之地方黨委主要職能之一就是組織並領導同級或下級人民政府，各級的地方黨委副書記依慣例也都是由地方行政機關主要的負責人擔任，同時也必須向同級黨委提出報告並負責，由此可顯現出實際上各級的行政機關事實上也就是同級中共黨委的執行機關。⁸⁰

總結以上的規定可以得知，依據憲法以及其他法律，地方行政機關就是各級的人民政府，這些地方行政機關係為國家權力機關的人民代表大會之執行機關。各級人民政府主要市公共服務與行政管理的主體機關，其中成員是由同級人民代表會選舉所產生，並對同級之人民代表大會負政治責任。以下將就中國在地方政權上之重要機構「地方人民政府」與「地方人民代表大會」分述之。

(一)縣級地方人民政府

中國現行縣級地方人民政府有 2862 個，⁸¹另依據《地方政府組織法》第五十八條規定約有 10 項職權：

1. 執行本級人民代表大會及其常務委員會的決議，以及上級國家行政機關的決定和命令，規定行政措施，發布決定和命令。
2. 領導所屬各工作部門和下級人民政府的工作。
3. 改變或者撤銷所屬各工作部門的不適當命令、指示和下級人民政府不適

⁷⁸ 中國《憲法》第一百零四條規定：縣級以上的地方各級人民代表大會常務委員會討論、決定本行政區域內各方面工作重大事項；監督本級人民政府、人民法院和人民檢察院的工作；撤銷本級人民政府的不適當的決定和命令；撤銷下一級人民代表大會的不適當的決議；依照法律規定的權限決定國家機關工作人員的任免；在本級人民代表大會閉會期間，罷免和補選上一級人民代表大會的各別代表。

⁷⁹ 中國《憲法》第一百一十條規定：地方各級人民政府對本級人民代表大會負責並報告工作。縣級以上的地方各級人民政府在本級人民代表大會閉會期間，對本級人民代表大會常務委員會負責並報告工作。地方各級人民政府對上一級國家行政機關負責並報告工作。

⁸⁰ 楊春鳳，《中國政府概要》，北京：北京大學出版社，2002 年，頁 48-66。

⁸¹ 中華人民共和國民政部網站，其中包含了 852 個市轄區、374 個縣級市、1464 個縣、117 個自治縣、49 個旗、3 個字制其、2 個特區、1 個林區
<http://qhs.mca.gov.cn/article/zlxz/qhtj/200711/20071100003177.shtml>，2009 年 04 月 09 日。

當的決定、命令。

4. 依照法律的規定任免、培訓、考核、和獎懲國家行政機關工作人員。
5. 執行國民經濟和社會發展計畫、預算，管理本行政區域內的經濟、教育、科學、文化、衛生、體育事業、環境和資源保護、城鄉建設事業和財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計畫生育等行政工作。
6. 保護社會主義的全民所有財產和勞動群眾集體所有的財產，保護公民私人所有的合法財產，維護社會秩序，保障公民的人身權利、民主權利和其他權力。
7. 保障各種經濟組織的合法權益。
8. 保障少數民族的權利和尊重少數民族的風俗習慣，幫助本行政區域內各少數民族聚居的地方依照憲法和法律實行區域自治，幫助少數民族發展政治、經濟和文化的建設事業。
9. 保障憲法和法律賦予婦女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各項權利。
10. 辦理上級國家行政機關交辦的其他事項。

總和以上相關規定可以歸納出縣級政府的權力大約是在下列四個面向上：

1. 執行權：即執行本級人大及其常務委員會的決議，以及上級國家行政機關的決定和命令。
2. 管理權：即執行國民經濟和社會發展計畫、預算，管理本行政區域內的經濟、教育、科學、文化、衛生、體育事業、城鄉建設事業和財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計畫生育等行政工作；保護社會主義的全民共有財產和勞動群眾的集體所有之財產，保護公民私人所有的合法財產，維持社會秩序，保障公民人身權利、民主權利以及其他權力；保障農村集體經濟組織應有的自主權；保障少數民族並尊重其風俗習慣，幫助本區域內的少數民族發展政治、經濟和文化的建設事業；保障憲法和法律賦予婦女的平等權、同工同酬權以及婚姻自由權。

3. 領導與監督權：即縣級政府下轄之所屬各工作部門和下級人民政府的工作是受到本級人民政府領導；有依據法律的規定任免、培訓、考核和獎懲國家行政機關工作人員；改變或者撤銷所屬各工作部門的不適當命令、指示和下級人民政府不適當的決定、命令。⁸²

(二)地方人民代表大會

中國地方人民代表大會，依據《中國華人民共和國憲法》第 96 條規定：地方各級人民代表大會是地方國家權力機關。此外依據中國《憲法》與《地方各級代表大會和地方各級人民政府組織法》規定，在「縣」同級的人民代表大會係經由選民直接選舉，其所選出代表之任期為五年。

地方各級人大在地方的國家機關體系當中，地方人大是主要的核心與主導，同級的人民政府、人民法院以及人民檢察院乃是由各級人大所產生，並對人大負則與接受監督。基本上地方人大與地方人民政府間是執行與監督的關係。其中應選代表的名額根據規定，是由上一級之人大機關依據《地方組織法》之兩項規定：代表名額基數以及按人口增加之代表額，並報請全國人大備查。⁸³

此外依據中國《憲法》與《地方組織法之規定》，列舉了縣級以上的地方各級人大的十五項行政職權，約可區分為五項權利：⁸⁴

1. 執行權：地方各級人大在本行政區域內，保證憲法、法律、行政法規和上級人大及其常務委員會決議的遵守與執行。縣級以上的地方各級人大另外還保證國家計劃與國家預算的執行；地方各級人大保護社會主義的全民所有財產和勞動群眾集體的財產，保護公民私人所有的合法財產，維護社會秩序；保障公民的人身權利、民主權利和其他權力；保護各種經濟組織的合法權益，保障少數民族的權利，保障憲法和法律賦予婦女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各項權利。由縣人大與縣政府在法

⁸² 沈華 等編，《當代中國政府與過程》，天津：南開大學出版社，2008 年，頁 125-133。

⁸³ 吳愛明、朱國賓、林震，《當代中國政府與政治》，北京：中國人民大學出版社，2007 年，頁 82-83。

⁸⁴ 同前註，頁 83-85。

定職權上的重複性來看，這也是中國地方政府目前存在的一大問題，那就是職權上的區分並不明確，立法監督與行政職掌間的分界線仍重疊不清。

2. 決定權：地方各級人大在職權範圍之內可以通過與發佈決議。縣級以上的地方各級人大可審查與批准本行政區域內的國民經濟和社會發展計畫、預算以及執行情況的報告；討論、決定本行政區域內的政治、經濟、教育、科學、環境和資源保護、民政、民族等工作的重大事項。
3. 任免權：地方各級人大選舉同級人民政府的領導人。縣級以上的地方各級人大選舉本即的人大常委會組成人員，選舉上一級人大代表，本即的人民法院院長與人民檢察院檢察長。此外縣級以上的地方各級人大舉行會議的時候，主席團、常務委員會或十分之一以上代表聯名，可以提起對本級人大常委會組成人員、人民政府領導人員、人民法院院長、人民檢察院檢察長的罷免案，並由主席提請大會通過。此外選出或罷免的人民檢察院檢察長，必須報請上級人大常委會批准。

另外地方各級人民政府領導人員、縣級以上地方各級人大常委會組成人員、人民法院院長、人民檢察院檢察長，可以向本級之人大提出請辭要求，並交由大會決定是否准辭。而較為不同的是人民檢察院檢察長的辭職，必須報請上一級人民檢察院檢察長，提請該級人大常委會批准方可生效。

4. 監督權：地方各級人大常委會有職權聽取及審查本級人民政府的工作報告、撤銷本級人民政府不適當的決定和命令。縣級以上的地方各級人大另有權聽取及審查本級人大常委會的工作報告，改變或撤銷本級人大常委會的不適當決議；聽取及審查本級人民法院、人民檢察院的工作報告。除此之外地方各級人大另有權透過質詢，來監督本級人民政府及所屬的個工作部門、人民法院、人民檢察院的工作。

5. 地方立法權：基本上依據《地方組織法》和《中華人民共和國立法法》之規定僅有省、自治區、直轄市、「較大的市」可以在不牴觸相關憲法、法律、行政法規或上級的地方自治性法規之規定的情況下，得制定地方性的法規。⁸⁵

然而以上這樣的規定另有例外，廣東省人大於 2000 年制定《廣東省各級人民代表大會常務委員會討論決定重大事項規定》，廣東省因有鑑於除了廣州市、深圳、珠海、汕頭等有立法權外，其他的市、縣均無立法權，如此將會使得市、縣的人大常委會，很難具體的去實行、討論決定重大事項的職權。因此《規定》中其中有一特點，那就是這樣的一個《規定》係廣東省自行立法，並將此一《規定》適用於省、市、縣三級之人大常委會，如此將使得省轄下所轄之市、縣在法規上有更大的決定權。⁸⁶

下一個章節將就三個地方政府從法律授權、中央地方關係與地方政府財政權等三個，與地方基層政府權力與執行力密切相關的要素，進一步導引、分析兩岸地方政府在這三個部分的異同處，接著並經由比較的方法來引導出最後結論的部分。

⁸⁵ 「較大的市」依據《中華人民共和國立法法》第 63 條第 4 款之規定，所謂「較大的市」係指省、自治區的人民政府所在地的市，經濟特區所在地的市和經國務院所批准的較大的市。

⁸⁶ 中國人大新聞網，有關《廣東省各級人民代表大會常務委員會討論決定重大事項規定》制定，<http://big5.people.com.cn/gate/big5/www.people.com.cn/zgrdxw/news/200008/16/81602.html>，2009 年 05 月 06 日。

第四章 兩岸地方政府當前的處境

本章主要會從幾個部分來討論當前兩岸地方政府所面臨的三個主要問題：法律權限、中央與地方的政治互動上以及財政三個部分，而這些都關係到地方政府相關權力與能力，¹本文希望透過這三個部分之比較與討論，對比兩岸當前地方制度上的差異，並進一步的分析當前兩岸地方政府所面臨的挑戰與困境。

第一節、與地方政府自治權有關之法律困境

基本上來說自治權係地方自治團體形成公法人的核心價值之一，如前述地方自治係以住民自治與團體自治所構成，前者既為地方自治團體有組織自主權，質言之就是在表達地方自治之「政治」意義。後者則指涉出了地方自治團體，地方政府必須有其機制運作上的自主性以及運作所必需的經濟支援，這就是所謂地方政府必須擁有立法自主權與財政自主權之謂。換言之，法律授權方面主要是地方政府得以制定相關地方性法律、擁有所屬的財政收入、確立地方組織職能與架構之依據。

就我國部分而言有關地方自治規範主要是體現在四種法律之中：《財政收支劃分法》、《地方制度法》、《公共債務法》與不久未來可能通過的《行政區域劃分法草案》四項。其中我國在《地制法》的規定上有區分自治事項與委辦事項的區別，但在實務上因為就相關權限的劃分上並未清楚處理劃分的問題，因而仍產生了幾點的爭議：²

一、 事項內容未能具體釐清

《地制法》雖然在其中的條文訂有各級地方自治團體自治事項相關的「內容」，但實際上這些「內容」大多數僅屬於規定自治事項的「範圍」而已，例如條文中有規定縣市範圍內的「社會福利」為自治事項，各縣市政府在推動相關工作時是否應有特定之範圍、限制或標準？³此外就「社會福利」這個部分，除了

¹ 組織自主權、立法自主權與財政自主權三項大約就是建構地方自治團體的基本權。

² 呂育誠，《地方政府與自治》，台北：一品文化出版社，2008年，頁103-110。

³ 例如近年來所發放的「老人年金」就是一個實際例證，大多縣市政府雖然已面臨到自有財源嚴

在縣市政府有相關規定外，另外於鄉鎮市政府這個層級也有同樣的權限，但實際情況是縣市居民與鄉鎮市居民是相同的。以上這些部分在實際運作上，就往往會因為權力重疊或模糊的結果而形成衝突。

二、中央主導事權劃分與爭議解決

從我國《憲法》與《地制法》相關內容觀之，其中僅規定了當地方自治團體對於自治事項內容產生疑義，或是可能與其他地方自治團體間有重疊情形時的處理機制，例如交付到「共同上級機關」或「立法院」裁決等，但在實際運作上，卻可能導致中央的權力無形中擴大，限制了地方自治團體行使其自治權利的空間。法律上固然已賦予地方自治團體相當大的自治事項空間，但在實質上中央政府卻擁有影響與仲裁權利，並掌握部分地方自治團體實質工作內容與項目。例如當中央與直轄市、縣市間產生事權上之爭議情況時，係經由立法院議決。但由於立法院屬於中央立法機關，等同於是爭議的一造，換句話說就是有「球員兼裁判」的不公平情況發生。又或是現今各地方自治團體間雖有明確的治理轄區的分界線，但就地理空間上來說卻有著高度的連動性，在加上交通便利帶來的人口快速流動，「專屬」的地方自治事項不容易產生，反之各自治團體間的衝突性議會增加，這樣也就造成了中央或是上級主官機關干預的可能性大幅擴增。

三、自治事項與委辦事項間的區隔

地方自治團體除有權依法辦理自治事項外，另外亦有責任與義務要執行上級政府委辦事項。這觀諸於《地制法》第二條可以明瞭。⁴然而這樣的事權劃分方

重短缺的情況，但在另一方面又以「社會福利」係屬地方自治事項的範圍為名發放，甚至為求媒體曝光或吸引選票等因素而比拼發放的數額，此外齊頭式的發放模式是否符合公平正義原則也頗受質疑。

⁴ 《地方制度法》第二條：

一、地方自治團體：指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。

二、自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。

三、委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。

式，綜合學者說法可能產生出下列問題：⁵

- (一) 今日在中央與地方間或上下級政府間，其中的互賴關係日益增加，加上中央及各級政府的財源短缺問題，也進一步促使各級政府必須更緊密的合作，是故在處理公共問題或公共事務的同時，何者屬於自治事項或委辦事項實難加以區別。例如目前交由地方自治團體執行的兵役行政業務，其本質上應屬於「委辦事項」，但長期以來卻幾成地方自治團體的「自治事項」，舉例來說就像目前各縣市政府都設有兵役處或兵役課等單位，而這些單位都必須用地方政府自有財源與人力來運作，這樣的事項究竟屬於「委辦」或「自治」事項實有疑義。
- (二) 地方對於委辦事項雖僅有執行權，但不同的事項所被授予的權力寬嚴標準不一，難以具體明確界定，若上級政府或中央規定過於寬鬆，則擴大地方或下級政府的裁量權，而不符「委辦」之意涵；反之若規定太過嚴苛，則無法產生因地制宜的效果，地方在執行時會產生一定程度的困擾。例如縣市地方政府在取締違章建築的執行效率上成效不彰，這就因為是受到中央政府對於違建相關定義不明確，或是配合法規不完備等等的影響。
- (三) 公共事務的內涵與特性實際上會因為時間而改變，因此自治事項與委辦事項間的區別標準也處於變動狀態。例如跨各縣市流域之河川，原本河川的整治防洪工程分屬各縣市治理，而後可能因為洪汛的變化，超過各縣市政府的承辦能力，此時則由中央統籌辦理之，也因此原本各地方的自治事項則改由中央統籌委辦。

四、核定：指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂。

五、備查：指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。

六、去職：指依公務員懲戒法規定受撤職之懲戒處分、依公職人員選舉罷免法規定被罷免或依本法規定被解除職權或職務者。

⁵ 黃錦堂，《地方制度法基本問題之研究》，台北：月旦出版社，2000年，頁84-88。

(四) 區隔自治事項與委辦事項的標準，理應配合各地方政府的運作情況、環境、事務之特性而訂定，並不是由中央統一規定「一體適用」之辦法。例如各縣市財政收入狀況不一，若必須對中央所要求的財政來負擔，想必會在縣市之間造成更大的貧富上落差。例如近期就補助「中小學營養午餐」一事，中央只計畫補助部分金額，而主要經費來源還是地方分配款由地方出錢，但各地方政府財源不一，例如較為貧困的東部各縣市並沒有相關經費來做支應，結果便是挪用修繕校舍等經費變成營養午餐。

總結以上我國的幾個主要問題可以發現，相關法律規定在我國仍存有矛盾、不足與不明確的地方，而這也是相關法律行使以來，造成中央與地方或地方與地方間諸多爭議的根源。

就中國部分，地方政府擁有的法律權限主要規定於 1986 年《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》、1993 年《國務院關於分稅制財政管理體制的決定》以及 2000 年《中華人民共和國立法法》等三個項目當中。⁶從其立法精神來看，中央對地方立法權限設定主要包括「授權」與「限制」兩大方面。就授權的部分來說，主要表現在法律上承認地方立法機關有制訂、修改、廢止地方立法的權利，而前述的權利則包括了制定實施細則、自主立法、特殊立法、具體立法、專門立法、先行立法、變通立法、授權立法等。⁷而限制的表現主要在兩個方面：一是在立法效力上，中央對於地方立法有指導的作用，地方立法不得超越中央立法所賦予的權限，且不得與國家立法相牴觸；二就從立法內容上來看，國家立法具有普遍性、原則性與重要性，地方立法則是具有局部性、針對性和補充性。⁸經過 2000 年到 2009 年這段期間，中國政府在政府規章與地方性法規的關係上遭遇到兩個問題：⁹

一、 地方性法規與政府規章權限不清。依據中國學者阮榮祥的說法，中國目

⁶ 詳細之條文內容請參見附錄二。

⁷ 阮榮祥，《地方立法的理論與實踐》，北京：社會科學文獻出版社，2008 年，頁 27。

⁸ 同前註。

⁹ 阮榮祥，《地方立法的理論與實踐》，北京：社會科學文獻出版社，2008 年，頁 89-93。

前在地方立法權限內部的劃分並不明確，政府的相關規章與地方性法規各自在權限範圍上不清，而有相互交錯的情況產生，造成地方在立法過程當中有重覆立法、越位立法、錯位立法以及立法缺位等情況並存，這樣的情況在很大的程度上影響了地方在立法功能上的正常發展，並阻礙了地方立法的功效的發揮。而以上的這些情況實際表現在幾個面向上：地方性法規侵犯政府規章的制訂權、政府規章的越權、地方立法不完整、地方性法規與政府規章重複立法等。

二、地方性法規與政府規章間產生無法協調、配套的困境。這些無法協調與配套的情況，大約表現在以下幾個項目之上：政府規章不完備，進一步導致地方性法規難以實施；政府規章規定的內容違背地方性法規立法精神與基本原則；政府規章未能夠及時轉化為地方性法規等。

事實上兩岸政府在法律面的規範上，都存在一個共同的問題，那就是中央與地方就法律授權、法律制定等相關規定與面向上，都存在著一個重複規定、疊床架屋與權責區分不明確的問題，而這或許是當初中央在相關立法時，因為「家父長權威」或是對地方自主活力的恐懼，因而刻意留下部分遺漏、模糊的空間，而這些模糊的空間也就是在日後爭議的開端，同時也因為如此而給予中央政府見縫插針的機會，地方政府的治理職能也因此一影響而降低。此外無法明確的區分權限，也造成了無法達成「權責相稱」、「分層負責」的架構，這些都是目前影響兩岸當前地方政府在發展上的進展。

第二節、中央與地方互動關係方面

地方自治團體為「公法人」，¹⁰在這樣的制度設計上約有三個項目必須為一明確區分，其一是中央與地方之事務在權限上必須藉由法律劃分明確，以使地方自治事務負擔本身之責任與義務。其二是我國與中國在中央與地方事務的分配上，主要採取的是多層次的分配模式，地方執行相關事務，無可避免的與中央、地方、

¹⁰ 中國雖然沒有相關規定，但觀諸現實之情況地方政府仍有類似台灣執行部分權限，本文因此認為就這樣的比較方式有其存在之必要。

其他團體有利害關係，也因此財政調控的分擔比例、平衡地方收之等相關制度必須建立。其三是國家與地方既屬「公法人」，中央與地方、地方與地方間之關係，也必須依法加以設定與制定。

兩岸政府基於政治制度與意識形態上的差異，政府的體制有所不同，但在受全球化影響日深的今日，兩岸同時面對的是對於地方政府職能上轉換或轉化以因應現代化要求，地方要求權力的擴增，加上世界各國也都在推動地方事務地方化的改革，中央政府在職能上的轉換必須有所改變。是故在兩岸中央與地方政府的互動面臨到諸多困境，例如：公共事務日趨複雜化及區域化、公務資源的分配不均等問題。從地方的角度來看，地方公共事務的複雜化，乃導因於居民對於地方的公共服務需求與日俱增，地方政府若不能夠在這方面有效的滿足地方居民之所需，則可能對地方政府造成運作上或是「不可治理」的危機。¹¹

根據學者的說法指出，現代國家在中央與地方間之關係的調整，大多是賦予地方政府更多的權限，並且在政府職能的轉變上達到一個「分權化」與「自主化」的趨勢，亦即提高地方政府的自主性與加強對於地方政府權能的授予。¹²我國在政府職能的改造上，根據行政院研考會所列舉之「四化策略」：去任務化、地方化、法人化與委外化。¹³其中「地方化」重點在於透過由下而上的方式，授予地方更多的自治權力，充實在地的能量，使得民主精神能夠紮根。「地方化」強調地域性及地利性的措施或服務，例如都會公園的規劃、社會福利的提供、環保稽查業務的執行等。這些公共服務若由地方政府負責，在政策的設計上才能更貼近民意。如此一來將能使政府的服務品質與行政效率提高。¹⁴

此外從中國政府的近年發展的來看，中國所面對的是一個「發展型的地

¹¹ 「不可治理」：乃指人民的需求與政府的回應能力有落差，行政治理上及合法性的危機，而有過度負荷的現象等。林鍾沂，《公共事務的設計與執行》，台北：幼獅文化出版社，1991年，頁1。

¹² 邱昌泰，〈強化地方政府的策略規劃功能〉，台北，《研考雙月刊》，23卷3期，1999年06月，頁26-34。

¹³ 行政院研究發展考核委員會網站，
<http://reform.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=80&ctNode=8>，2009年05月11日。

¹⁴ 行政院研究發展考核委員會網站，
<http://reform.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=58&ctNode=8>，2009年05月11日。

方主義」，¹⁵而其中的內涵在於：「一種經濟模式，而這種經濟模式的重點著重於將地方發展與地方政府結合來發動」，例如在實行「簡政放權」後，導致相關企業之產權在地化與管理權力的公司化，中央不再直接管理地方型企業，反而是透過財政的手段、金融資金的貸放流通與企業發生關係，簡而言之就是地方實際上掌握實際商品與土地生產的投資權，而透過這樣的作法帶動了近年地方發展的腳步。¹⁶

我國學者對地方政府的定義，認為「地方政府乃是特定區域內行使治理權限的一個制度或組織」。¹⁷我國《地方制度法》於第四章規定有「中央與地方及地方與地方間之關係」共九條，觀諸其內容是以行政監督為核心，其中並以各個相關自治法、自治綱要等規定之「自治監督」。¹⁸中國學者對地方政府的定義大多認為：「地方政府是中央政府為了治理國家之需要，而在地區內所設置」。¹⁹

兩岸基本上同屬「單一國制」之政府架構，就中央與地方間之關係，我國憲法所採取的是「均權制」的做法，中國的部分則是「在中央的統一領導下，充分來發揮地方的主動性以及積極性的原則」。但如上所述，兩岸在地方自治的變革與「發展型地方主義」的引導下，地方政府的職能與運作模式已不同以往。為因應精省與我國在 1999 年 1 月通過之《地方制度法》的運作，地方政府直接面臨到的問題是地方自治、居民需求以及政府對於需求回應能力等的內外部衝擊。地方政府希望能落實「地方自治」與「權責區分」兩項要求。就中國的部分，中國業已實施《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》，亦或是如廣東省所訂《廣東省各級人民代表大會常務委員會討論決定重大事項規定》等某種程度「地方自治」的辦法，但當下中國政府對於中央與地方之

¹⁵ 洪啓東，《轉化中的後社會主義城市區域，改革開放後上海區域的空間變遷》，台灣大學 建築與城鄉研究所博士論文，1998 年，頁 154。

¹⁶ 同前註。

¹⁷ 呂育誠，《地方政府管理—結構與功能的分析》，台北：元照出版社，2001 年，頁 7。

¹⁸ 「自治監督」：國家對地方自治團體的自治活動，自治作用所實施之監督。

¹⁹ 周平，《當代中國地方政府》，北京：人民出版社，2007 年，頁 4。

間的關係，所採取的是一個「條條與塊塊」之架構。²⁰而這樣的「條條專政」與「塊塊分割」的結果導致中央與地方、地方與地方間產生摩擦與衝突。舉例來說在改革開放後，因為層層分權的結果，產生了「傾斜分權」、「垂直分權」、「經濟分權」等現象，此外同時也造成地方性的保護主義橫行，以及地方間的發展不均等現象，形成中央與地方、地方與地方間的矛盾關係。²¹此外也因為「放權讓利」的改革，一方面強化了地方政府自主性，另外也產生了制度面與區域發展差異化的衝突。而地方政府因為「改革開放，經濟先行」的結果，相較於以往也不再是計劃經濟體制下中央政府的附屬品或中央權力的載體。²²

兩岸中央與地方政府間的關係，因為分權化，地方和中央的關係從過往的集權思考，轉化為府際關係網絡(network of intergovernmental relations)而成為「夥伴關係」，但就兩岸實際運作面上來說中央的權威性仍舊存在，只是轉化為較細膩的操作方式，例如以財政或稅收的手段間接的來控制地方。此外因為全球化競爭之穿透力，地方政府常常需要超越國家的疆界，與其他國家發展各種競合之關係，此外因為自由市場經濟與工業化帶來的社會結構的變遷影響，發展較快、規模較大的都市產生人口的集中化現象，而人口的增加進一步帶動了地方居民對於公共服務的需求大增，所以造成了地方政府在公共建設與環境、社會福利措施等方面面臨龐大的壓力，也因此地方政府為回應各方的要求，進一步的向中央就稅收、人事聘用權等等方面上要求更多的權力。在這當中的權限爭議大抵上是因為實務面上與法制面上不能配合的結果所產生衝突，²³兩岸對於這部分實務與法制面上的相悖離的狀況，台灣主要是透過修法或是制定新法的方式來做處理，中國大多是由中央政府統一發佈相關《通知》、《辦法》等來處理。

²⁰ 「條條」意指不同政府層級間的上下貫通的職能部門或機構；「塊塊」指的是由美一級政府內部，依據管理內容劃分不同之部門或機構所組成的整體。

²¹ 周平，《當代中國地方政府》，北京：人民出版社，2007年，頁201。

²² 王敏、葉娟麗，〈走向21世紀的中國政治發展〉，武漢，《華中理工大學學報 社會科學版》，14卷1期，2002年02月，頁20-23。

²³ 王敏、葉娟麗，〈走向21世紀的中國政治發展〉，武漢，《華中理工大學學報 社會科學版》，14卷1期，2002年02月，頁21。

第三節、兩岸縣級政府的財政

財政是國家基礎權力(infrastructural power)的展現，一個地方政府的財政收入資源，是地方政府得以運作並實踐其職能之依據與重要工具，財政資源的重要性從「財政為庶務之母」這句話當中明白可見，地方政府如果要順利實現其治理的政策目標、推行各項政務，首要之務就是具備足夠的歲入財源以茲因應。然而近年來世界各國無論中央或地方政府都面臨到收支不均的嚴峻情況，例如美國加州州政府去年放公務員無薪假、日本政府的舉債年年提高、台灣也有發不出公務員薪水等相類似的問題，也因此改善地方的財政收入來源已是勢在必行。

台灣目前地方政府的收入來源，主要依據《財政收支劃分法》與《地方稅法通則》等相關法律，其中主要的大約分成「國稅」、「直轄市稅」與「縣市稅」等三種，並依據所訂之相關比例規定稅收的分配，如中央徵收之菸酒稅，地方政府徵收之遺贈稅、地價稅、房屋稅與土地徵值稅等，²⁴均必需按一定比例與其他層級政府共分。除此之外，中央對地方的稅收的移轉方式約可分為三種。²⁵其一為「稅收分成」：這部分依據財政收支劃分法之規定，某些稅目收入必須依比例分配與中央、地方與統籌分配稅款，除了所得稅、貨物稅、營業稅部份劃歸中央統籌分配稅款外，其他如菸酒稅、遺贈稅、地價稅、房屋稅與契稅等，均需要依據一定比例由中央與地方政府共分。其二為「中央統籌分配稅款」：統籌分配稅款主要的目的與功能在於調節地方政府財政不均的沉痾，這部分稅款的主要來源有全國之所得稅及貨物稅的百分之十、營業稅扣除統一發票剩餘淨額的百分之四十、各縣市土地增值稅的百分之二十與專戶孳息收入，另外加上其他收入等的總合，縣(市)政府就這個部分的分配占了百分之三十九。²⁶其三是「中央對地方補助款」：這部分的補助款目的主要是為了因應地方財源不足而設，其中又可以分為

²⁴ 例如土地增值稅就由中央收取百分之二十地方政府則拿百分之八十。

²⁵ 周信佑，《地方政府財政困窘與因應之道》，財團法人國家政策研究基金會，財金(評)097-031號，<http://www.npf.org.tw/post/14018>，2009年05月10日。

²⁶ 這部分的稅捐分配比率如下：中央特別統籌分配稅款占百分之六、直轄市占百分之四十三、縣(市)占百分之三十九、鄉(鎮、市)占有百分之十二。

兩類方式，一為一般性補助款，主要針對的是縣(市)基本財政收支短差、定額設算的教育、社會福利以及基本設施，例如中小學營養午餐補助部分等。二為計畫性補助款，為因應中央重大政策或建設，需由直轄市或縣(市)政府配合辦理之事項，這個部分例如台北市舉辦聽障奧運會、高雄市舉辦世界大學運動會等，都有中央補助興建場館或廣告經費等。

中國近年來的財政體制在中央與地方財政劃分制度上，歷經了四次的變革，先後實行了「統收統支」、²⁷「財政包乾制」、²⁸「利改稅制」²⁹到最近期於 1994 年開始實行的「分稅制」。在 1993 年實行「分稅制」之前中國中央財政收入下降到占全國稅收的比重不足百分之三十的水準，這也讓中國中央體認到對於財政調控能力的弱化，因此 1993 年頒布《關於分稅制財政管理體制改革的決定》，並於 1994 年起施行，企圖透過重新劃分稅款歸屬的手段來提高中央政府的收入，這樣的措施當然也造成了中央職權的提升。

中國的「分稅制」將稅種來源分為國稅、地方稅、中央與地方共享稅等三種，並分屬兩套不同的系統來做徵收，國稅和共享稅係由中央稅務主管機關徵收，地方稅則由地方稅務機構徵收。在目前「分稅制」的財政管理體制下，就國稅的部分包括有關稅、消費稅、從企業徵收的所得稅等。地方稅則有營業稅(金融保險部門除外)、農業稅等。中央地方共享稅則有增值稅、資源稅、證券交易稅、企業所得稅、個人所得稅等。其中增值稅部分中央享有百分之七十五、地方享有百分之二十五。資源稅則係按不同資源之種類劃分，其餘大部分的資源稅是為地方稅，除了海洋石油等部分資源的稅收屬於中央稅，在證券交易稅則由中央與地方各享有百分之五十；企業所得稅部分，中央占有百分之六十，而地方則占有百分之四十。

²⁷ 一種高度集權的財政管理體制。在這種體制下中央財政將地方財政收入和國有企業利潤的全部或絕大部分統一集中上繳中央，而地方財政支出、國有企業基本建設投資與流動資金則統一由中央財政撥付。

²⁸ 這是一種相對「統收統支」制度來說，中央對地方政府放權讓利的一種制度，地方政府僅需上繳一定數額的稅款予中央，剩餘盈餘部分可留做地方使用。

²⁹ 這個規定主要是規範國營企業，其中核心內容是將所得稅引入國營企業利潤分配領域，把國營企業向國家上交利潤改為繳納稅金，稅後利潤全部留歸企業。

然而就以上這樣的稅收劃分方式，在兩岸都造成了以下相同的幾個問題：

(一) 強中央、弱地方

目前無論在我國或是中國，主要的財政收入的掌握都在中央政府手中，造成了一個既「集權又集錢」的中央政府。就我國部分中央政府平均掌控了百分之六十的全國總歲入，地方大約分配到百分之四十，中央與地方的歲入結構也反映長久以來的傳統政治體制的「中央集權模式」，透過財政集權這樣一個手段的控制，藉以掌握地方的政治生態，利用《財政收支劃分法》限制地方的稅收，進一步的利用「統籌分配款」與「其他補助款」的方式，左右地方公共建設。³⁰

中國在 1994 年實行「分稅制」後，雖有效的提高了中央在財政上的轉移支付力量，但中央將省的稅收權限收回到中央的同時，省也將地級市政府的稅收權限收回，層層轉嫁的結果也導致了基層政府的財政迭有捉襟見肘之感。³¹這樣影響所造成的後果就是地方政府在負債比率與金額上的增加，在中國有百分之六十五以上的縣級政府負債，台灣則是幾乎每一個縣市都處於負債的狀況。

(二) 地方稅收來源分配不均

就我國的部分而言，各地方政府因為地理環境、人文環境等相關因素不均，加上各地的工商業環境發展程度上的強弱，進一步造成稅收來源分配不均。以北、高兩直轄市為例，因人口的密集以及高度的商業化結果，因此擁有較多的財政資源，兩者的自有財源比率分別可以占歲入的九成五與六成以上，其他的 23 縣(市)中有 16 個縣(市)即使將轄下的國稅與地方稅全部撥供當地使用，亦不足其歲出所需。³²

³⁰ 林全，〈政府財政與效率—落實地方財政制度〉，台北，《新世紀智庫論壇》，2000 年 06 月，頁 58-59。

³¹ 新華網，〈中央與地方如何重新分稅〉，http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-06/30/content_8465580.htm，2009 年 05 月 10 日。

³² 周信佑，〈地方制度法通過後—財政收支劃分法配套措施〉，財團法人國家政策研究基金會，財金(析)098-021 號，<http://www.npf.org.tw/copy/5754>，2008 年 05 月 05 日。

就中國部分，於 1994 年的「分稅制」的施行其實是一波三折。首先中國中央主要是因為兩個原因的影響方有此一改革的構思：其一是中國在 1993 年體認到全國財政失衡的現象，中央經費不足；其二是貧窮省分因為財政上的困難，因此支持中央做此類的改革。但這樣將「財政包乾制」的地方性稅收，轉為中央所有並由中央統一做移轉支付的過程，引起了如廣東省等較富裕的地方的反彈，³³覆經由當時中國國務院副總理等官員之溝通，方得於 1994 年實施。³⁴中國各地方的發展差異相較台灣可以說是過之而無不及，從實際面來看目前中國全國百分之六十五的鄉鎮有負債，例如湖南全省的鄉鎮高達百分之八十八有負債、河南省則高達百分之九十、湖北省更達到了百分之九十五以上。³⁵這樣的一個情況顯示了兩岸地方政府在財政上的收入，均面臨了一個寅吃卯糧、入不敷出的情況，地方政府皆得仰賴中央政府的借貸或是補助款項來做支應。而中央運用這些財政補貼的機會，得以介入地方經濟資源的汲取，甚至利用地方建設的補助達成特定的政治目的。

(三) 支出不斷，收入減少

就我國部分而言，目前在中央與地方財政分配關係上的爭議，是有一個存在已久的制度上瑕疵，主要的癥結點在於自治事項與委辦事項上的區分並不明確，例如就兵役問題而論，《兵役法》規定徵兵機關為縣(市)政府，但我國《憲法》本文又規定徵兵乃中央立法並執行之事項，因此產生了「徵兵」究竟是「自治事項」亦或是「委辦事項」的爭議，是故就相關役政所需之經費便可能產生應由中央或地方負擔之爭。此外常有上級機關未確實履行負擔委辦經費，或是僅負擔初期的委辦經費，其他的短、中、長期相關成本上級機關並未列入考量，這也進一步也加重了地方政府在財政上的長期性負擔。

³³ 這也雷同於我國於 2001 年研議有關降低北高之統籌分配款，提高其他縣市統籌分配款所遭遇到的阻力一般。

³⁴ 王濤、謝濤、陳雷剛，〈在市場經濟大潮中搏擊——盧瑞華訪談錄〉，《廣東改革開放決策者訪談錄》，廣州：廣州人民出版社，2008 年，頁 528-530。

³⁵ 新華網，〈中央與地方如何重新分稅〉，
http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-06/30/content_8465580.htm，2009 年 05 月 10 日。

就中國的部分，1994 年的「分稅制改革」牽涉到財政分權的問題，但是中國就地方政府做為「公法人」的資格並未在憲法或相關法律獲得確認，地方政府在法律主體資格並未有真正的法律保障。在這樣的一個結構之下，地方各級政府很容易受到上級政府的任意干預，因此「上級請客，下級買單」的情況甚為普遍，這當然也加重了下級地方政府的負擔，迫使地方政府尋求制度外的非預算收入，例如開徵各項名目規費等等。除此之外不少地方將財政上缺口的責任轉嫁上級政府或中央政府承擔，地方又缺乏一個民主監督機制，加上「政績工程」等豪華辦公廳的建造，地方官員經常肆無忌憚的舉債因應，造成地方政府的債務日益升高，而成為一個中國在地方治理上的潛在危機。³⁶

而實際上，中央—地方往往存在前述分配不均的現實，地方在承擔越來越多的財政上的負擔的同時，並沒有相對應的財政收入來做支應，在這樣的情況之下，地方政府唯有舉債以供支應開銷之所需，並連帶拖垮地方的財政。

綜合以上，可以發現到實際上無論是在台灣或中國地方政府，其實在地方自治的三個要素—「組織自主權」、「立法自主權」、「財政自主權」等都存在著部分的弊病，其中像是組織的肥大化、政績工程或所謂蚊子館工程叢生，此外為因應財政分配上的不均、收入的不足而支出又過高等情況，兩岸地方政府往往是藉由舉債以供支應，進一步的導致地方政府在債務上負債比例明顯的越來越高，並有逐年上升的趨勢。上述的情況就好像是 C. Northcote Parkinson 於 1950 年代所發表之「帕金森定律」中所言的幾項弊病。這也是帕金森氏總結國家在地方發展過程中所會面臨的相同幾個問題：諸如員額膨脹、效率低落、預算編列浮濫等等，帕氏五十年前提出的觀察在本研究中也發現在可預見的未來，兩岸如何的在現有的範圍內做改善確有其急迫性存在。

³⁶ 周剛志，《論公共財政與憲政國家》，北京：北京大學出版社，2006 年，頁 151-152。

第五章 結論與建議—發展的省思

地方政府管理的改革，是漸漸趨向一個地方自主管理、強化地方政府職能的做法，基本上台灣與中國所共同面臨的是「一個同樣必須強化地方靈活應變能力的全球化世界」，無論是中央政府或地方政府皆受到強大的衝擊，台灣與中國在社經條件、政制條件、發展基礎上或有不同的進度與模式，但就相關的報導上面可以歸納一個結論—那就是「縣」這個層級的地方政府組織，在的改革是主要的關鍵與強化的重點，就地方政府組織與體制架構的調整上存有重大變革壓力。

地方權力的擴大與中央權力的下放，從負面的觀點來看實際上是造成了一些較為病態的結果，而這樣的一個結果無論是國內外或兩岸之間大約都可以歸類出幾個現象，那就是：一、行政單位首長為擴增權勢，故增加機關用人的數額，導致地方員額不斷的膨脹進而產生浪費。二、主管因為通常避免採用能力高於自己的部屬，藉以避免職位或能力上的競爭，所以經過相當時間後該機關的人員素質會逐漸下降。三、機關會議時間的長短往往與議題的重要性成反比。四、機關採用「委員會」型態的組織必愈來愈多，且委員的人數亦必愈來愈多，但由於人數過多，即無效能可言。五、機關內部的行政效率日趨低落，但外部的建築及辦公設備卻日趨壯麗豪華。故凡是大興土木或建築華麗的辦公廳處之機關，便可推測該機關正在日趨腐敗之中。六、機關可用之錢必然儘量用完，因為如果用不完，下年度的預算必被減少。¹

以上這六點大約也點出了兩岸在現行地方行政架構下的一些弊端，中國在追求經濟快速發展的同時，勢必大大的衝擊到原有的社會架構與傳統地方政府的職能，例如在今天中國政府努力弱化地級市等的影響力、控制力，改由省來直接控管縣，而位處省、縣中間「地級市」此一層級在職能上遭弱化後部分權力回到省政府另外一部分則回歸到由縣自理，在可以預見的將來縣級地方政府的地位，在

¹ John Murray, *Parkinson's Law: The Pursuit of Progress*, London, 1958。「帕金森定律(Parkinson's Law)」C. Northcote Parkinson 於 1955 年於經濟學人(Economist)等雜誌提出此一諷刺性質的定律，並於 1958 年將散落之文章及結成專書出版。

職能上的擴增理當會有所提升及凸顯其重要性。

再者中國地方政府的職能，在社會主義的框架下是包山包海的涵括了一地的政治、經濟、法律、社會等的全面性、普遍性的任務，地方政府在組織架構上雖設有議事機構之「人民代表大會」與行政機關之「人民政府」，但是在權限及角色功能的劃分上並未如台灣存在一個明顯職能上的區分，各地之人民代表大會與人民政府，在事實面上並沒有辦法做出一個完整的決策或反映該地人民的實際需求，反之依據憲法或相關法律仍然是必須服從黨的決定。在鄧小平倡導下，中國政府於 1990 年代起於深圳等地實行經濟體制的改革開始，爲了因應變化迅速的市場經濟活動之所需，中國中央對於地方的權力乃從中央全權掌控，轉變爲下放部分職權予地方，並從相關「法律」、「決定」等法制面上著手進行改變。因此地方權力監督機制的調整與建立，並藉以落實地方自治治理之所需，防堵或降低「帕金森定律」的幾種弊端、腐敗的產生，中國目前的發展與台灣現時的狀況可以說是極爲類似，也都產上了上述「帕金森定律」當中所提及的幾種弊端中的數個態樣。

綜和以上的相關發展，就台灣與中國在地方政府職能上所需的調變，目前在兩岸學術界或是輿論界中，大約可以歸納出是朝向下列三個方向來做調整，分別是行政區域的重新規劃、政府層級的精簡、稅制與財政收支劃分上的重新分配等幾個方面來做重新調整。但是其中就兩岸以上共同所欲調整的部分，仍存在著某些相同弊端或是異議，台灣面臨到的是縣市區域重新劃定、縣市升格、財政收支劃分法之重編等的問題；中國部分則是有政績工程浮濫、地方負債逐年上升、人員數額的膨脹、分稅制的修改造成部分稅收大城反彈等等，上述的改革模式都造成了一定程度的反彈聲浪與地方勢力反對的聲音。

最後本研究主要有以下幾個發現：

一、兩岸在地方制度的改革中實際上仍擺脫不了中央控制的影子在，無論是在財稅收入上、立法權上、政府職能與組織架構下在在都有中央的陰影。這也可以

說是「單一制」國家普遍存在的一個弊病，中央政府雖然在一定程度上有下放部分的經濟、組織職能、立法權限給予地方，但是中央仍然保留有相當的控制權力，無論是透過中央政府的覆核機制、或是補助款給予與否等政經手段來掣肘地方，雖不同於過往的中央一把抓的集中運作的模式，而是轉以較細膩的手段來運用。

二、從地方制度的角度來看兩岸地方政府的靈活度，這裡可以分成兩個部分來說。如果單就經濟面的角度來看，中國的地方政府相對於台灣是有較大的靈活度在，中國地方政府目前在一定的範圍或金額內可以自行決定境內、境外的投資項目，且在金額與範圍上中央給予地方的權限就這部分而言有日漸增加的趨勢，再者因為中國目前仍然是採取黨政合一制度，加上地方各級人大實際上監督功能的不彰，基本上地方黨委同意通過議案很少會遭到反對更不用說是推翻，相較於台灣必須經過地方議會、環境評估委員會、公聽會等等流程，相對於中國的決策模式來說無論是在流程上、效率上相比之下是較不經濟。但若從另外一個角度來看，我國這樣的一個流程或可避免相關環境不良的影響、或是避免一人決策模式專斷獨行後產生的不利後果如貪污、產業策略錯誤等等，因此可說是各有其利弊在。

台灣和中國就地方政府的職能轉變與調整上存有許多相同的困境，主要的就是因為過去「強中央弱地方」的思考模式，並沒有隨著世界經濟、社會文化等的變遷而做出相對應的改變，以至於地方政府原有的僵化組織架構就像一個胖子穿著過小的衣服一樣，限縮了地方政府在決策或發展過程中，制定合乎於該地發展前景的可能性。再者中央政府為因應社會發展的所需，增加諸如健保費的負擔、或是相關部會的成立等支出項目，地方政府因此增加了相當多原本不存在的職能，組織架構漸漸龐大而相對應的財政收入等又無法跟上，這也造成了地方與中央的衝突和摩擦的產生。就中國部份，因為以黨領政的結果，造成了在權責劃分上不明確與監督機制的紊亂，而間接選舉的結果又導致了選民和當選人，對於地方事務的冷漠態度，間接的也阻礙了民眾的監督機制與社會發展。

此外，無論是台灣或是中國，兩岸的地方政府都存在一個嚴重的本位主義。在全球化時代中盛行區域主義與區域合作的趨勢，因而有一種跨域合作的模式出現，藉以有效解決跨域的公共問題或是相關的利害關係議題，然而實際上在中國有諸如各地的招商引資大戰，而在台灣也有類似爭取科學園區或一些專業園區設立的爭奪，前者各地方政府爲了吸引企業投資可能會將原本條件放寬、降低或是採取一些不合乎法令規範的手段或承諾，藉以吸引投資人進駐，例如在企業的進駐上可以採取「一事一議」、「一企一策」的做法，配合企業做出補貼、壟斷、通過相關量身規定或辦法等。²台灣的科學園區或是其他專業園區，則是各地政府競相向中央爭取在其縣市成立，但往往爲了選舉考量，導致諸多開發案的扭曲，例如高雄軟體園區、竹科龍潭基地等的閒置，其面積甚至超過百分之五十等不盡理想的狀況發生。³另外兩岸在某些稅制上、或地方合作上往往並不存在相關的制度化的法律規範，例如中國在 1994 年的「分稅制」改革之前，中央政府屢次修改地方政府關於收支基數以及上繳稅款份額的協議，⁴在台灣則有爭議已久的統籌分配款項不均的問題。而以上這些爭議其實也都與法律的完備與否有關。

因此就這部分問題可行的解決模式大約可以從幾個方面來著手：

- (一) 權限的劃分要明確：中央和地方政府間，就各自之權力範圍、權力運作、利益分配、政治責任和履行義務的基礎要項上，必須確定中央和地方的專有範圍或是共有之範圍。而就權利義務範圍劃分的原則大概有下列幾個部份：其一爲中央應就使全國人民受益的部分承擔責任，地方政府則就地方性質的公共服務來做負擔。其二，地方政府應當有可支付與其所應負擔的權利義務事項，相關配合之經費。地方政府應該有權力依據當地的資源及經濟活動來設定地方性質的稅款與支出項目。其三，

² 劉亞平，《當代中國地方政府間的競爭》，社會科學文獻出版社，北京，2007 年，頁 100-101。

³ 大紀元電子報，<http://www.epochtimes.com/b5/8/10/31/n2315564.htm>，2009.05.06。

⁴ 劉亞平，《當代中國地方政府間的競爭》，社會科學文獻出版社，北京，2007 年，頁 247。

地方政府應該對其權利義務之執行承擔法律及政治責任，藉以避免相關不公或是貪污等狀況產生。

- (二) 以立法的方式來劃分中央地方之權力範圍：經由立法的過程，可以從兩個面向上來鞏固中央與地方的關係。其一這樣的立法過程有助於強化對於地方政府之約束，又可使得地方政府成為一個「權責統一」的事權機關，在為當地居民爭取權益與福利的同時，有相符的法律可茲運用，當然也必須承擔起法定的相關責任。在另一方面則經由立法，可以在法制面上有效約束中央對地方任意干涉的權利，地方政府相對來說可以有較大因地制宜的施展空間，經由穩定的法律規定也可保證地方在財政、人事等權限上可以不受侵擾而較為鞏固，制度化的結果也意味著一個「共識」，這也有助於解決中央與地方間可能的爭議。

總結來說，兩岸地方政府雖然是分處於不同的政治體制之下，但也都面臨到組織結構調整的相同壓力，為了能夠因應社會變遷並調整地方政府職能以符合需求，如何能夠在地方制度上從法律面或政策面來確保地方居民的福祉與權益，並藉以達到「人民至上」與「地方發展」的相同目標，這些都是兩岸當前所面臨到的一些關鍵重點。而中央政府在面對到新形式的國家競爭的場域，如何的來充實地方治理的內涵，求取中央與地方間的平衡點，以維持國家統治權的合理性與合法性是當前面臨全球化下，中央政府所面對的嚴苛考驗之一。

參考文獻：

中文部分

王正、徐偉初

1992，《財政學》，台北：國立空中大學。

王泰升

2001，《台灣法律史概論》，台北：元照出版社。

王濤、謝濤、陳雷剛

2008，〈在市場經濟大潮中搏擊—盧瑞華訪談錄〉，《廣東改革開放決策者訪談錄》，廣州：廣州人民出版社。

王敏、葉娟麗

2002，〈走向 21 世紀的中國政治發展〉，武漢，《華中理工大學學報社會科學版》，第 14 卷 1 期，頁 20-23。

石佳玉

2004，《中國大陸政府職能之研究—制度變遷因素之探討》，東華大學公共行政研究所碩士論文。

辛向陽

2000，《百年博奕—中國中央與地方關係 100 年》，濟南：山東人民出版社。

沈華 等編

2008，《當代中國政府與過程》，天津：南開大學出版社。

呂亞力

1995，《政治學》，台北：三民書局。

呂育誠

2008，《地方政府與自治》，台北：一品文化出版社。

呂育誠

2001，《地方政府管理—結構與功能的分析》，台北，元照出版社。

李麒

1999，〈地方自治立法權之研究〉，《軍法專刊》，第 42 卷 11 期。

吳松林

2006，〈全球化下的城市競爭策略〉，《研考雙月刊》，第 30 卷 05 期，頁 3-12。

吳愛明、朱國賓、林震

2007,《當代中國政府與政治》,北京:中國人民大學出版社。

李台京

2008,《台灣地方政府》,台北:三民書局。

邱昌泰

1999,〈強化地方政府的策略規劃功能〉,台北,《研考雙月刊》,第 23 卷 3 期,頁 26-34。

林鍾沂

1991《公共事務的設計與執行》,台北:幼獅文化出版社。

林全

2000,〈政府財政與效率—落實地方財政制度〉,台北,《新世紀智庫論壇》研討會論文。

林士傑

2001,《中國大陸行政改革之研究—以政府職能轉變的角度分析》台灣大學政治學研究所碩士論文。

林清

2003,〈我國地方自治法律本質之探討〉,《行政試訊》,第七期。

周平

2007,《當代中國地方政府》,北京:人民出版社。

周志龍

2003,《全球化,台灣國土再結構與制度》,台北:詹氏書局。

周剛志

2006,《論公共財政與憲政國家》,北京:北京大學出版社。

紀俊臣

1999,《精省與地方制度》,台北:時英出版社。

紀俊臣

2004,《地方政府與地方制度法》,台北:元照出版社。

施雅軒

2003，《台灣の行政區變遷》，台北：遠足文化事業。

洪啓東

1998，《轉化中的後社會主義城市區域，改革開放後上海區域的空間變遷》，台灣大學 建築與城鄉研究所博士論文。

郭叁宜

2001，《台灣地方行政制度之研究(1624-2001) 兼論鄉鎮市合併問題》，國立中山大學中山學術研究所碩士論文。

徐筱婷

2003，《經濟改革過程中大陸政府職能轉變之研究—以新制度經濟學觀點分析》，東華大學公共行政研究所碩士論文。

高永光

2004，《政治學上》，台北：五南圖書公司，2004 年。

高崇雯

2005，《直轄市政府組織功能之比較研究—以台北市、上海市爲例》，銘傳大學社會科學院國家發展與兩岸關係碩士在職專班碩士論文。

陳正祥

1993，《台灣地誌》，台北：南天書局。

陳家祥

2004，《中共改革開放時期黨的領導角色轉變之研究》，中國文化大學中國大陸研究所碩士論文。

張文汲

1959，《現行地方自治法制詮論》，台北：張文汲自行出版。

張福慶等編

1998，《〈分權民主論的五十年〉》，《憲政論叢》，北京：法律出版社。

張正修

2000，《地方制度法理論與實用(二)》，台北：學林文化事業有限公司。

張正修

2003，《地方制度法理論與實用(1)》，台北：學林文化事業有限公司。

張正修

2003，《憲法與行政法制》台北：一橋出版。

張四明

2006，〈我國府際關係問題之探討〉，《研習論壇月刊》，第 61 期。

黃錦堂

1995，《地方自治法制化問題之研究》，台北：月旦出版社。

黃正雄

2001，〈中國大陸地方政府體制與組織發展之分析〉，《政策研究學報》。

黃昭堂

2002，《台灣總督府》，台北：前衛出版社。

黃秀政等著

2002，《台灣史》，台北：五南圖書公司。

黃建銘

2008，《地方制度與行政區劃》，台北：時英出版社。

曾明德

2004，《我國中央與地方府際關係分析》，國防大學國防管理學院法律研究所碩士論文。

楊春鳳

2002，《中國政府概要》，北京：北京大學出版社。

管歐

1996，《地方自治》，台北：三民書局。

趙之豪

2000，《精省後我國地方自治團體法人格之研究》，台灣師範大學三民主義研究所碩士論文。

熊文釗

2005，《大國與地方—中國中央與地方關係憲政研究》，北京：北京大學出版社。

蔡茂寅

2003，《地方自治理論與地方制度法》，台北：學林文化事業有限公司。

蔡茂寅

2006，《地方自治之理論與地方制度法》，台北：新學林出版社。

鄭嘉夫

1999，〈台灣行政區劃之沿革〉，《中國地方自治》，第 52 期 08 卷。

薄慶玖

1994，《地方政府與自治》，台北：五南圖書公司。

薄慶玖

2001，《地方政府與政治》，台北：五南圖書公司。

謝慶奎、鄭宇碩編

1991，《當代中國政府》，香港：遼寧人民出版社。

謝慶奎等

1998，《中國地方政府體制概論》，中國：中國廣播電視出版社。

羅智淵

2000，〈地方自治的理論體系〉，《律師雜誌》，第 244 期。

2007，〈序文〉，《研考雙月刊》，第 31 卷第 05 期。

英文部分

Tim Campbell, “Metropolitan Management Lessons and Challenges in Governing Mega-Cities”, The International Urban Development Association (INTA) 28World Urban Development Congress, 2004.

Albert Park, Scott Rozelle, Christine Wong and Changqing Ren, “Distributional Consequences of Reforming Local Public Finance in China”, New York: 《The China Quality》, September 1996, pp. 751-778.

Chang Hen-Chin, “The Financial Autonomy of Provincial Governments in Mainland China and Its Effects”, Taipei: 《ISSUES & STUDIES》, March 1996, pp. 78-95.

網路或電子資料

中華人民共和國民政部網站

2009，其中包含了 852 個市轄區、374 個縣級市、1464 個縣、117 個自治縣、49 個旗、3 個自治旗、2 個特區、1 個林區，

<http://qhs.mca.gov.cn/article/zlzx/qhtj/200711/20071100003177.shtml>。

中國人大新聞網

2009，有關《廣東省各級人民代表大會常務委員會討論決定重大事項規定》制定，

<http://big5.people.com.cn/gate/big5/www.people.com.cn/zgrdxw/news/200008/16/81602.html>。

周信佑

2009，《地方政府財政困窘與因應之道》，財團法人國家政策研究基金會，財金(評)097-031 號，<http://www.npf.org.tw/post/1/4018>。

周信佑

2009，〈地方制度法通過後—財政收支劃分法配套措施〉，財團法人國家政策研究基金會，財金(析)098-021 號，<http://www.npf.org.tw/copy/5754>。

陳朝建

2004，部落格化的台灣政治法律學院，《地方制度法專題：地方自治權與權限化分理論》，<http://blog.sina.com.tw/423/article.php?pbgid=423&entryid=6333>。

陳朝建

2008，部落格化的台灣政治法律學院，
<http://blog.sina.com.tw/423/article.php?pbgid=423&entryid=6333>。

郭高中

2005，《瞭望東方周刊》，〈地方分割讓菸草業難成氣候政企合一體制要改變〉，<http://news.sohu.com/20050510/n225496157.shtml>。

黃仁宗

2008，〈對市管縣體制的新思考〉，《2000-2005 中國縣域社會經濟年鑑》，
<http://www.xyshjj.cn/xysj/Print.asp?ArticleID=26891>。

新華網

2009，〈中央與地方如何重新分稅〉，
http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-06/30/content_8465580.htm。

新華網

2009，〈中央與地方如何重新分稅〉，
http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-06/30/content_8465580.htm。

新店市市志

2008，
http://library.sindian.gov.tw/tw/record/page.asp?record_id=3&record_detail_id=23&page=106。

詹中原

2003，〈中共地方政府制度〉，《國政研究報告》，憲政(研)092-006 號，財團法人國家政策研究基金會，
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-006.htm>。

詹鎮榮

2009，《地方制度法補充教材》，<http://www.ccj.url.tw/KomR/PDF/自治事項與委辦事項.pdf>。

趙揚清

2002，〈地方政府財政赤字問題〉，《國政研究報告》，財金(研)091-003 號，財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/post/2/1492>。

附錄一：

1. 副首長下設有各分工單位以茲處理地方事務，其中直接受民選首長指揮監督之單位稱一級單位，於《地方制度法》五十五至五十七條中有相關規定。縣〈市〉所屬之一級單位主管，除主計、人事、警察、稅捐及政風首長或主管，依相關專屬人事管理法律任免外，其總數二分之一得列政務職，職務比照簡任 12 職等；其餘部分則由縣〈市〉長任免之。¹

2. 常任人員：依據《地方行政機關組織準則》第十四至十七條之規定，相關行政組織規定如下。

第十五條：縣〈市〉政府一級單位為局、市，依下列規定設立：

- 一、縣〈市〉人口未滿二十萬人者，不得超過十四局、室。
- 二、縣〈市〉人口在二十萬人以上，未滿七十萬人者，不得超過十六局、室。
- 三、縣〈市〉人口七十萬人以上，未滿一百二十五萬人者，不得超過十八局、室。
- 四、縣〈市〉人口一百二十五萬人以上，未滿兩百萬人者，不得超過十九局、室。
- 五、縣〈市〉人口在兩百萬人以上，未滿三百萬人者，不得超過二十一局、室。
- 六、縣〈市〉人口在三百萬人以上者，不得超過二十三局、室。

第十六條：縣〈市〉政府一級單位主管或所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，一級單位主管中三人，得由各該縣〈市〉長以機要人員方式晉用；人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，得增設一人；人口在

¹ 呂育誠，《方政府與自治》，台北：一品文化出版社，2008 年，頁 273-281。

一百二十五萬人以上者得增置二人外，其餘均由縣〈市〉長依法任免之。

第十七條：縣〈市〉政府一級單位下得設科、隊最多不得超過七個；其所屬一級機關下得設科、室，最多不得超過十一個；其所屬二級機關下得設科、股、組、室，最多不得超過八個。

以上相關條文規定表示如下。



台灣的縣(市)政府法定局、處、室數目

附錄二：中國相關法律

《國務院關於實行分稅制財政管理體制的決定》（一九九三年十二月十五日）

根據黨的十四屆三中全會的決定，爲了進一步理順中央與地方的財政分配關係，更好地發揮國家財政的職能作用，增強中央的宏觀調控能力，促進社會主義市場經濟體制的建立和國民經濟持續、快速、健康的發展，國務院決定，從一九九四年一月一日起改革現行地方財政包乾體制，對各省、自治區、直轄市以及計畫單列市實行分稅制財政管理體制。

一、分稅制改革是發展社會主義市場經濟的客觀要求。

改革財政管理體制是經濟體制改革的重要內容。現行財政包乾體制，在過去的經濟發展中起過積極的作用，但隨著市場在資源配置中的作用不斷擴大，其弊端日益明顯，主要表現在：稅收調節功能弱化，影響統一市場的形成和產業結構優化；國家財力偏於分散，制約財政收入合理增長，特別是中央財政收入比重不斷下降，弱化了中央政府的宏觀調控能力；財政分配體制類型過多，不夠規範。從總體上看，現行財政體制已經不適應社會主義市場經濟發展的要求，必須儘快改革。

根據建立社會主義市場經濟體制的基本要求，並借鑒國外的成功做法，要理順中央與地方的分配關係，必須進行分稅制改革。分稅制改革的原則和主要內容是：按照中央與地方政府的事權劃分，合理確定各級財政的支出範圍；根據事權與財權相結合原則，將稅種統一劃分爲中央稅、地方稅和中央地方共用稅，並建立中央稅收和地方稅收體系，分設中央與地方兩套稅務機構分別征管；科學核定地方收支數額，逐步實行比較規範的中央財政對地方的稅收返還和轉移支付制度；建立和健全分級預算制度，硬化各級預算約束。

二、分稅制財政體制改革的指導思想。

（一）正確處理中央與地方的分配關係，調動兩個積極性，促進國家財政收入合理增長。既要考慮地方利益，調動地方發展經濟、增收節支的積極性，又要逐步

提高中央財政收入的比重，適當增加中央財力，增強中央政府的宏觀調控能力。爲此，中央要從今後財政收入的增量中適當多得一些，以保證中央財政收入的穩定增長。

（二）合理調節地區之間財力分配。既要有利於經濟發達地區繼續保持較快的發展勢頭，又要通過中央財政對地方的稅收返還和轉移支付，扶持經濟不發達地區的發展和老工業基地的改造。同時，促使地方加強對財政支出的約束。

（三）堅持統一政策與分級管理相結合的原則。劃分稅種不僅要考慮中央與地方的收入分配，還必須考慮稅收對經濟發展和社會分配的調節作用。中央稅、共用稅以及地方稅的立法權都要集中在中央，以保證中央政令統一，維護全國統一市場和企業平等競爭。稅收實行分級征管，中央稅和共用稅由中央稅務機構負責徵收，共用稅中地方分享的部分，由中央稅務機構直接劃入地方金庫，地方稅由地方稅務機構負責徵收。

（四）堅持整體設計與逐步推進相結合的原則。分稅制改革既要借鑒國外經驗，又要從我國的實際出發。在明確改革目標的基礎上，辦法力求規範化，但必須抓住重點，分步實施，逐步完善。當前，要針對收入流失比較嚴重的狀況，通過劃分稅種和分別征管堵塞漏洞，保證財政收入的合理增長；要先把主要稅種劃分好，其他收入的劃分逐步規範；作爲過渡辦法，現行的補助、上解和有些結算事項繼續按原體制運轉；中央財政收入占全部財政收入的比例要逐步提高，對地方利益格局的調整也宜逐步進行。總之，通過漸進式改革先把分稅制的基本框架建立起來，在實施中逐步完善。

三、分稅制財政管理體制的具體內容。

（一）中央與地方事權和支出的劃分。

根據現在中央政府與地方政府事權的劃分，中央財政主要承擔國家安全、外交和中央國家機關運轉所需經費，調整國民經濟結構、協調地區發展、實施宏觀調控所必需的支出以及由中央直接管理的事業發展支出。具體包括：國防費，武警經

費，外交和援外支出，中央級行政管理費，中央統管的基本建設投資，中央直屬企業的技術改造和新產品試製費，地質勘探費，由中央財政安排的支農支出，由中央負擔的國內外債務的還本付息支出，以及中央本級負擔的公檢法支出和文化、教育、衛生、科學等各項事業費支出。

地方財政主要承擔本地區政權機關運轉所需支出以及本地區經濟、事業發展所需支出。具體包括：地方行政管理費，公檢法支出，部分武警經費，民兵事業費，地方統籌的基本建設投資，地方企業的技術改造和新產品試製經費，支農支出，城市維護和建設經費，地方文化、教育、衛生等各項事業費，價格補貼支出以及其他支出。

（二）中央與地方收入的劃分。

根據事權與財權相結合的原則，按稅種劃分中央與地方的收入。將維護國家權益、實施宏觀調控所必需的稅種劃為中央稅；將同經濟發展直接相關的主要稅種劃為中央與地方共用稅；將適合地方征管的稅種劃為地方稅，並充實地方稅稅種，增加地方稅收入。具體劃分如下：

中央固定收入包括：關稅，海關代征消費稅和增值稅，消費稅，中央企業所得稅，地方銀行和外資銀行及非銀行金融企業所得稅，鐵道部門、各銀行總行、各保險總公司等集中交納的收入（包括營業稅、所得稅、利潤和城市維護建設稅），中央企業上交利潤等。外貿企業出口退稅，除一九九三年地方已經負擔的百分之二十部分列入地方上交中央基數外，以後發生的出口退稅全部由中央財政負擔。

地方固定收入包括：營業稅（不含鐵道部門、各銀行總行、各保險總公司集中交納的營業稅），地方企業所得稅（不含上述地方銀行和外資銀行及非銀行金融企業所得稅），地方企業上交利潤，個人所得稅，城鎮土地使用稅，固定資產投資方向調節稅，城市維護建設稅（不含鐵道部門、各銀行總行、各保險總公司集中交納的部分），房產稅，車船使用稅，印花稅，屠宰稅，農牧業稅，對農業特產收入徵收的農業稅（簡稱農業特產稅），耕地佔用稅，契稅，遺產和贈予稅，土

地增值稅，國有土地有償使用收入等。

中央與地方共用收入包括：增值稅、資源稅、證券交易稅。增值稅中央分享百分之七十五，地方分享百分之二十五。資源稅按不同的資源品種劃分，大部分資源稅作為地方收入，海洋石油資源稅作為中央收入。證券交易稅，中央與地方各分享百分之五十。

（三）中央財政對地方稅收返還數額的確定。

為了保持現有地方既得利益格局，逐步達到改革的目標，中央財政對地方稅收返還數額以一九九三年為基期年核定。按照一九九三年地方實際收入以及稅制改革和中央與地方收入劃分情況，核定一九九三年中央從地方淨上劃的收入數額（即消費稅加百分之七十五的增值稅減中央下劃收入）。一九九三年中央淨上劃收入，全額返還地方，保證現有地方既得財力，並以此作為以後中央對地方稅收返還基數。一九九四年以後，稅收返還額在一九九三年基數上逐年遞增，遞增率按全國增值稅和消費稅的平均增長率的一比〇點三係數確定，即上述兩稅全國平均每增長百分之一，中央財政對地方的稅收返還增長百分之〇點三。如若一九九四年以後中央淨上劃收入達不到一九九三年基數，則相應扣減稅收返還數額。

（四）原體制中央補助、地方上解以及有關結算事項的處理。

為順利推行分稅制改革，一九九四年實行分稅制以後，原體制的分配格局暫時不變，過渡一段時間再逐步規範化。原體制中央對地方的補助繼續按規定補助。原體制地方上解仍按不同體制類型執行：實行遞增上解的地區，按原規定繼續遞增上解；實行定額上解的地區，按原確定的上解額，繼續定額上解；實行總額分成的地區和原分稅制試點地區，暫按遞增上解辦法，即按一九九三年實際上解數，並核定一個遞增率，每年遞增上解。

原來中央撥給地方的各項專款，該下撥的繼續下撥。地方一九九三年承擔的百分之二十部分出口退稅以及其他年度結算的上解和補助項目相抵後，確定一個數額，作為一般上解或一般補助處理，以後年度按此定額結算。

四、配套改革和其他政策措施。

(一) 改革國有企業利潤分配制度。根據建立現代企業制度的基本要求，結合稅制改革和實施《企業財務通則》、《企業會計準則》，合理調整和規範國家與企業的利潤分配關係。從一九九四年一月一日起，國有企業統一按國家規定的百分之三十三稅率交納所得稅，取消各種包稅的做法。考慮到部分企業利潤上交水準較低的現狀，作為過渡辦法，增設百分之二十七和百分之十八兩檔照顧稅率。企業固定資產貸款的利息列入成本，本金一律用企業留用資金歸還。取消對國有企業徵收的能源交通重點建設基金和預算調節基金。逐步建立國有資產投資收益按股份紅、按資分利或稅後利潤上交的分配制度。作為過渡措施，近期可根據具體情況，對一九九三年以前註冊的多數國有全資老企業實行稅後利潤不上交的辦法，同時，微利企業交納的所得稅也不退庫。

(二) 同步進行稅收管理體制改革。建立以增值稅為主體的流轉稅體系，統一企業所得稅制。從一九九四年一月一日起，在現有稅務機構基礎上，分設中央稅務機構和地方稅務機構。在機構分設過程中，要穩定現有稅務隊伍，保持稅收工作的連續性，保證及時足額收稅。

(三) 改進預算編制辦法，硬化預算約束。實行分稅制之後，中央財政對地方的稅收返還列中央預算支出，地方相應列收入；地方財政對中央的上解列地方預算支出，中央相應列收入。中央與地方財政之間都不得互相擠佔收入。改變目前中央代編地方預算的做法，每年由國務院提前向地方提出編制預算的要求。地方編制預算後，報財政部匯總成國家預算。

(四) 建立適應分稅制需要的國庫體系和稅收返還制度。根據分稅制財政體制的要求，原則上一級政府一級財政，同時，相應要有一級金庫。在執行國家統一政策的前提下，中央金庫與地方金庫分別向中央財政和地方財政負責。實行分稅制以後，地方財政支出有一部分要靠中央財政稅收返還來安排。為此，要建立中央財政對地方稅收返還和轉移支付制度，並且逐步規範化，以保證地方財政支出的

資金需要。

（五）建立並規範國債市場。爲了保證財稅改革方案的順利出臺，一九九四年國債發行規模要適當增加。爲此，中央銀行要開展國債市場業務，允許國有商業銀行進入國債市場，允許銀行和非銀行金融機構以國債向中央銀行貼現融資。國債發行經常化，國債利率市場化，國債二級市場由有關部門協調管理。

（六）妥善處理原由省級政府批准的減免稅政策問題。考慮到有的省、自治區、直轄市政府已經對一些項目和企業作了減免稅的決定，爲了使這些企業有一個過渡，在制止和取締越權減免稅的同時，對於一九九三年六月三十日前，經省級政府批准實施的未到期地方減免稅項目或減免稅企業，重新報財政部和國家稅務總局審查、確認後，從一九九四年起，對這些沒有到期的減免稅項目和企業實行先徵稅後退還的辦法。這部分稅收中屬中央收入部分，由中央財政統一返還給省、自治區、直轄市政府，連同地方收入部分，由省、自治區、直轄市政府按政策規定統籌返還給企業，用於發展生產。這項政策執行到一九九五年。

（七）各地區要進行分稅制配套改革。各省、自治區、直轄市以及計畫單列市人民政府要根據本決定制定對所屬市、縣的財政管理體制。凡屬中央的收入，不得以任何方式納入地方收入範圍。在分稅制財政體制改革的過程中，各地區要注意調查研究，及時總結經驗，解決出現的問題，爲進一步改進和完善分稅制財政管理體制創造條件。

《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》

（1979年7月1日第五屆全國人民代表大會第二次會議通過 根據1982年12月10日第五屆全國人民代表大會第五次會議《關於修改〈中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法〉的若干規定的決議》第一次修正根據1986年12月2日第六屆全國人民代表大會常務委員會第十八次會議《關於修改〈中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法〉的決定》第二次修正根據1995年2月28日第八屆全國人民代表大會常務委員會第十二次會議《關於修改〈中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法〉的決定》第三次修正根據2004年10月27日第十屆全國人民代表大會常務委員會第十二次會議《關於修改〈中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法〉的決定》第四次修正）

第一章 總 則

第一條 省、自治區、直轄市、自治州、縣、自治縣、市、市轄區、鄉、民族鄉、鎮設立人民代表大會和人民政府。

第二條 縣級以上的地方各級人民代表大會設立常務委員會。

第三條 自治區、自治州、自治縣的自治機關除行使本法規定的職權外，同時依照憲法、民族區域自治法和其他法律規定的許可權行使自治權。

第二章 地方各級人民代表大會

第四條 地方各級人民代表大會都是地方國家權力機關。

第五條 省、自治區、直轄市、自治州、設區的市的人民代表大會代表由下一級的人民代表大會選舉；縣、自治縣、不設區的市、市轄區、鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會代表由選民直接選舉。

地方各級人民代表大會代表名額和代表產生辦法由選舉法規定。各行政區域內的少數民族應當有適當的代表名額。

第六條 地方各級人民代表大會每屆任期五年。

第七條 省、自治區、直轄市的人民代表大會根據本行政區域的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規相抵觸的前提下，可以制定和頒佈地方性法規，報全國人民代表大會常務委員會和國務院備案。

省、自治區的人民政府所在地的市和經國務院批准的較大的市的人民代表大會根據本市的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規，報省、自治區的人民代表大會常務委員會批准後施行，並由省、自治區的人民代表大會常務委員會報全國人民代表大會常務委員會和國務院備案。

第八條 縣級以上的地方各級人民代表大會行使下列職權：

（一）在本行政區域內，保證憲法、法律、行政法規和上級人民代表大會及其常務委員會決議的遵守和執行，保證國家計畫和國家預算的執行；

（二）審查和批准本行政區域內的國民經濟和社會發展計畫、預算以及它們執行情況的報告；

（三）討論、決定本行政區域內的政治、經濟、教育、科學、文化、衛生、環境和資源保護、民政、民族等工作的重大事項；

（四）選舉本級人民代表大會常務委員會的組成人員；

（五）選舉省長、副省長，自治區主席、副主席，市長、副市長，州長、副州長，縣長、副縣長，區長、副區長；

（六）選舉本級人民法院院長和人民檢察院檢察長；選出的人民檢察院檢

察長，須報經上一級人民檢察院檢察長提請該級人民代表大會常務委員會批准；

（七）選舉上一級人民代表大會代表；

（八）聽取和審查本級人民代表大會常務委員會的工作報告；

（九）聽取和審查本級人民政府和人民法院、人民檢察院的工作報告；

（十）改變或者撤銷本級人民代表大會常務委員會的不適當的決議；

（十一）撤銷本級人民政府的不適當的決定和命令；

（十二）保護社會主義的全民所有的財產和勞動群眾集體所有的財產，保護公民私人所有的合法財產，維護社會秩序，保障公民的人身權利、民主權利和其他權利；

（十三）保護各種經濟組織的合法權益；

（十四）保障少數民族的權利；

（十五）保障憲法和法律賦予婦女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各項權利。

第九條 鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會行使下列職權：

（一）在本行政區域內，保證憲法、法律、行政法規和上級人民代表大會及其常務委員會決議的遵守和執行；

（二）在職權範圍內通過和發佈決議；

（三）根據國家計畫，決定本行政區域內的經濟、文化事業和公共事業的建設計畫；

（四）審查和批准本行政區域內的財政預算和預算執行情況的報告；

（五）決定本行政區域內的民政工作的實施計畫；

（六）選舉本級人民代表大會主席、副主席；

（七）選舉鄉長、副鄉長，鎮長、副鎮長；

（八）聽取和審查鄉、民族鄉、鎮的人民政府的工作報告；

（九）撤銷鄉、民族鄉、鎮的人民政府的不適當的決定和命令；

（十）保護社會主義的全民所有的財產和勞動群眾集體所有的財產，保護公民私人所有的合法財產，維護社會秩序，保障公民的人身權利、民主權利和其他權利；

（十一）保護各種經濟組織的合法權益；

（十二）保障少數民族的權利；

（十三）保障憲法和法律賦予婦女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各項權利。

少數民族聚居的鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會在行使職權的時候，應當採取適合民族特點的具體措施。

第十條 地方各級人民代表大會有權罷免本級人民政府的組成人員。縣級以上的地方各級人民代表大會有權罷免本級人民代表大會常務委員會的組成人員和由它選出的人民法院院長、人民檢察院檢察長。罷免人民檢察院檢察長，須報經上一級人民檢察院檢察長提請該級人民代表大會常務委員會批准。

第十一條 地方各級人民代表大會會議每年至少舉行一次。

經過五分之一以上代表提議，可以臨時召集本級人民代表大會會議。

第十二條 縣級以上的地方各級人民代表大會會議由本級人民代表大會常務委員會召集。

第十三條 縣級以上的地方各級人民代表大會每次會議舉行預備會議，選舉本次會議的主席團和秘書長，通過本次會議的議程和其他準備事項的決定。

預備會議由本級人民代表大會常務委員會主持。每屆人民代表大會第一次會議的預備會議，由上屆本級人民代表大會常務委員會主持。

縣級以上的地方各級人民代表大會舉行會議的時候，由主席團主持會議。

縣級以上的地方各級人民代表大會會議設副秘書長若干人；副秘書長的人選由主席團決定。

第十四條 鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會設主席，並可以設副主席一人至

二人。主席、副主席由本級人民代表大會從代表中選出，任期同本級人民代表大會每屆任期相同。

鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會主席、副主席不得擔任國家行政機關的職務；如果擔任國家行政機關的職務，必須向本級人民代表大會辭去主席、副主席的職務。

鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會主席、副主席在本級人民代表大會閉會期間負責聯繫本級人民代表大會代表，組織代表開展活動，並反映代表和群眾對本級人民政府工作的建議、批評和意見。

第十五條 鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會舉行會議的時候，選舉主席團。由主席團主持會議，並負責召集下一次的本級人民代表大會會議。鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會主席、副主席為主席團的成員。

第十六條 地方各級人民代表大會每屆第一次會議，在本屆人民代表大會代表選舉完成後的兩個月內，由上屆本級人民代表大會常務委員會或者鄉、民族鄉、鎮的上次人民代表大會主席團召集。

第十七條 縣級以上的地方各級人民政府組成人員和人民法院院長、人民檢察院檢察長，鄉級的人民政府領導人員，列席本級人民代表大會會議；縣級以上的其他有關機關、團體負責人，經本級人民代表大會常務委員會決定，可以列席本級人民代表大會會議。

第十八條 地方各級人民代表大會舉行會議的時候，主席團、常務委員會、各專門委員會、本級人民政府，可以向本級人民代表大會提出屬於本級人民代表大會職權範圍內的議案，由主席團決定提交人民代表大會會議審議，或者並交有關的專門委員會審議、提出報告，再由主席團審議決定提交大會表決。

縣級以上的地方各級人民代表大會代表十人以上聯名，鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會代表五人以上聯名，可以向本級人民代表大會提出屬於本級人民代表大會職權範圍內的議案，由主席團決定是否列入大會議程，或者先交有關的專

門委員會審議，提出是否列入大會議程的意見，再由主席團決定是否列入大會議程。

列入會議議程的議案，在交付大會表決前，提案人要求撤回的，經主席團同意，會議對該項議案的審議即行終止。

第十九條 縣級以上的地方各級人民代表大會代表向本級人民代表大會及其常務委員會提出的對各方面工作的建議、批評和意見，由本級人民代表大會常務委員會的辦事機構交有關機關和組織研究處理並負責答覆。

鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會代表向本級人民代表大會提出的對各方面工作的建議、批評和意見，由本級人民代表大會主席團交有關機關和組織研究處理並負責答覆。

第二十條 地方各級人民代表大會進行選舉和通過決議，以全體代表的過半數通過。

第二十一條 縣級以上的地方各級人民代表大會常務委員會的組成人員，鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會主席、副主席，省長、副省長，自治區主席、副主席，市長、副市長，州長、副州長，縣長、副縣長，區長、副區長，鄉長、副鄉長，鎮長、副鎮長，人民法院院長，人民檢察院檢察長的人選，由本級人民代表大會主席團或者代表依照本法規定聯合提名。

省、自治區、直轄市的人民代表大會代表三十人以上書面聯名，設區的市和自治州的人民代表大會代表二十人以上書面聯名，縣級的人民代表大會代表十人以上書面聯名，可以提出本級人民代表大會常務委員會組成人員，人民政府領導人員，人民法院院長，人民檢察院檢察長的候選人。鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會代表十人以上書面聯名，可以提出本級人民代表大會主席、副主席，人民政府領導人員的候選人。不同選區或者選舉單位選出的代表可以醞釀、聯合提出候選人。

主席團提名的候選人人數，每一代表與其他代表聯合提名的候選人人數，

均不得超過應選名額。

提名人應當如實介紹所提名的候選人的情況。

第二十二條 人民代表大會常務委員會主任、秘書長，鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會主席，人民政府正職領導人員，人民法院院長，人民檢察院檢察長的候選人數一般應多一人，進行差額選舉；如果提名的候選人只有一人，也可以等額選舉。人民代表大會常務委員會副主任，鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會副主席，人民政府副職領導人員的候選人數應比應選人數多一人至三人，人民代表大會常務委員會委員的候選人數應比應選人數多十分之一至五分之一，由本級人民代表大會根據應選人數在選舉辦法中規定具體差額數，進行差額選舉。如果提名的候選人數符合選舉辦法規定的差額數，由主席團提交代表醞釀、討論後，進行選舉。如果提名的候選人數超過選舉辦法規定的差額數，由主席團提交代表醞釀、討論後，進行預選，根據在預選中得票多少的順序，按照選舉辦法規定的差額數，確定正式候選人名單，進行選舉。

縣級以上的地方各級人民代表大會換屆選舉本級國家機關領導人員時，提名、醞釀候選人的時間不得少於兩天。

第二十三條 選舉採用無記名投票方式。代表對於確定的候選人，可以投贊成票，可以投反對票，可以另選其他任何代表或者選民，也可以棄權。

第二十四條 地方各級人民代表大會選舉本級國家機關領導人員，獲得過半數選票的候選人人數超過應選名額時，以得票多的當選。如遇票數相等不能確定當選人時，應當就票數相等的人再次投票，以得票多的當選。

獲得過半數選票的當選人數少於應選名額時，不足的名額另行選舉。另行選舉時，可以根據在第一次投票時得票多少的順序確定候選人，也可以依照本法規定的程式另行提名、確定候選人。經本級人民代表大會決定，不足的名額的另行選舉可以在本次人民代表大會會議上進行，也可以在下一次人民代表大會會議上進行。

另行選舉人民代表大會常務委員會副主任、委員，鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會副主席，人民政府副職領導人員時，依照本法第二十二條第一款的規定，確定差額數，進行差額選舉。

第二十五條 地方各級人民代表大會補選常務委員會主任、副主任、秘書長、委員，鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會主席、副主席，省長、副省長，自治區主席、副主席，市長、副市長，州長、副州長，縣長、副縣長，區長、副區長，鄉長、副鄉長，鎮長、副鎮長，人民法院院長，人民檢察院檢察長時，候選人數可以多於應選人數，也可以同應選人數相等。選舉辦法由本級人民代表大會決定。

第二十六條 縣級以上的地方各級人民代表大會舉行會議的時候，主席團、常務委員會或者十分之一以上代表聯名，可以提出對本級人民代表大會常務委員會組成人員、人民政府組成人員、人民法院院長、人民檢察院檢察長的罷免案，由主席團提請大會審議。

鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會舉行會議的時候，主席團或者五分之一以上代表聯名，可以提出對人民代表大會主席、副主席，鄉長、副鄉長，鎮長、副鎮長的罷免案，由主席團提請大會審議。

罷免案應當寫明罷免理由。

被提出罷免的人員有權在主席團會議或者大會全體會議上提出申辯意見，或者書面提出申辯意見。在主席團會議上提出的申辯意見或者書面提出的申辯意見，由主席團印發會議。

向縣級以上的地方各級人民代表大會提出的罷免案，由主席團交會議審議後，提請全體會議表決；或者由主席團提議，經全體會議決定，組織調查委員會，由本級人民代表大會下次會議根據調查委員會的報告審議決定。

第二十七條 縣級以上的地方各級人民代表大會常務委員會組成人員和人民政府領導人員，人民法院院長，人民檢察院檢察長，可以向本級人民代表大會提出辭職，由大會決定是否接受辭職；大會閉會期間，可以向本級人民代表大會

常務委員會提出辭職，由常務委員會決定是否接受辭職。常務委員會決定接受辭職後，報本級人民代表大會備案。人民檢察院檢察長的辭職，須報經上一級人民檢察院檢察長提請該級人民代表大會常務委員會批准。

鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會主席、副主席，鄉長、副鄉長，鎮長、副鎮長，可以向本級人民代表大會提出辭職，由大會決定是否接受辭職。

第二十八條 地方各級人民代表大會舉行會議的時候，代表十人以上聯名可以書面提出對本級人民政府和它所屬各工作部門以及人民法院、人民檢察院的質詢案。質詢案必須寫明質詢物件、質詢的問題和內容。

質詢案由主席團決定交由受質詢機關在主席團會議、大會全體會議或者有關的專門委員會會議上口頭答覆，或者由受質詢機關書面答覆。在主席團會議或者專門委員會會議上答覆的，提質詢案的代表有權列席會議，發表意見；主席團認為必要的時候，可以將答覆質詢案的情況報告印發會議。

質詢案以口頭答覆的，應當由受質詢機關的負責人到會答覆；質詢案以書面答覆的，應當由受質詢機關的負責人簽署，由主席團印發會議或者印發提質詢案的表。

第二十九條 在地方各級人民代表大會審議議案的時候，代表可以向有關地方國家機關提出詢問，由有關機關派人說明。

第三十條 省、自治區、直轄市、自治州、設區的市的人民代表大會根據需要，可以設法制（政法）委員會、財政經濟委員會、教育科學文化衛生委員會等專門委員會。各專門委員會受本級人民代表大會領導；在大會閉會期間，受本級人民代表大會常務委員會領導。

各專門委員會的主任委員、副主任委員和委員的人選，由主席團在代表中提名，大會通過。在大會閉會期間，常務委員會可以任免專門委員會的個別副主任委員和部分委員，由主任會議提名，常務委員會會議通過。

各專門委員會在本級人民代表大會及其常務委員會領導下，研究、審議和

擬訂有關議案；對屬於本級人民代表大會及其常務委員會職權範圍內同本委員會有關的問題，進行調查研究，提出建議。

第三十一條 縣級以上的地方各級人民代表大會可以組織關於特定問題的調查委員會。

主席團或者十分之一以上代表書面聯名，可以向本級人民代表大會提議組織關於特定問題的調查委員會，由主席團提請全體會議決定。

調查委員會由主任委員、副主任委員和委員組成，由主席團在代表中提名，提請全體會議通過。

調查委員會應當向本級人民代表大會提出調查報告。人民代表大會根據調查委員會的報告，可以作出相應的決議。人民代表大會可以授權它的常務委員會聽取調查委員會的調查報告，常務委員會可以作出相應的決議，報人民代表大會下次會議備案。

第三十二條 鄉、民族鄉、鎮的每屆人民代表大會第一次會議通過的代表資格審查委員會，行使職權至本屆人民代表大會任期屆滿為止。

第三十三條 地方各級人民代表大會代表任期，從每屆本級人民代表大會舉行第一次會議開始，到下屆本級人民代表大會舉行第一次會議為止。

第三十四條 地方各級人民代表大會代表、常務委員會組成人員，在人民代表大會和常務委員會會議上的發言和表決，不受法律追究。

第三十五條 縣級以上的地方各級人民代表大會代表，非經本級人民代表大會主席團許可，在大會閉會期間，非經本級人民代表大會常務委員會許可，不受逮捕或者刑事審判。如果因為是現行犯被拘留，執行拘留的公安機關應當立即向該級人民代表大會主席團或者常務委員會報告。

第三十六條 地方各級人民代表大會代表在出席人民代表大會會議和執行代表職務的時候，國家根據需要給予往返的旅費和必要的物質上的便利或者補

貼。

第三十七條 地方各級人民代表大會代表應當和原選舉單位或者選民保持密切聯繫，宣傳法律和政策，協助本級人民政府推行工作，並且向人民代表大會及其常務委員會、人民政府反映群眾的意見和要求。

省、自治區、直轄市、自治州、設區的市的人民代表大會代表可以列席原選舉單位的人民代表大會會議。

縣、自治縣、不設區的市、市轄區、鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會代表分工聯繫選民，有代表三人以上的居民地區或者生產單位可以組織代表小組，協助本級人民政府推行工作。

第三十八條 省、自治區、直轄市、自治州、設區的市的人民代表大會代表受原選舉單位的監督；縣、自治縣、不設區的市、市轄區、鄉、民族鄉、鎮的人民代表大會代表受選民的監督。

地方各級人民代表大會代表的選舉單位和選民有權隨時罷免自己選出的代表。代表的罷免必須由原選舉單位以全體代表的過半數通過，或者由原選區以選民的過半數通過。

第三十九條 地方各級人民代表大會代表因故不能擔任代表職務的時候，由原選舉單位或者由原選區選民補選。

第三章 縣級以上的地方各級人民代表大會常務委員會

第四十條 省、自治區、直轄市、自治州、縣、自治縣、市、市轄區的人民代表大會設立常務委員會。

縣級以上的地方各級人民代表大會常務委員會是本級人民代表大會的常設機關，對本級人民代表大會負責並報告工作。

第四十一條 省、自治區、直轄市、自治州、設區的市的人民代表大會常務委員會由本級人民代表大會在代表中選舉主任、副主任若干人、秘書長、委員若干人組成。

縣、自治縣、不設區的市、市轄區的人民代表大會常務委員會由本級人民代表大會在代表中選舉主任、副主任若干人和委員若干人組成。

常務委員會的組成人員不得擔任國家行政機關、審判機關和檢察機關的職務；如果擔任上述職務，必須向常務委員會辭去常務委員會的職務。

常務委員會組成人員的名額：

（一）省、自治區、直轄市三十五人至六十五人，人口超過八千萬的省不超過八十五人；

（二）設區的市、自治州十九人至四十一人，人口超過八百萬的設區的市不超過五十一人；

（三）縣、自治縣、不設區的市、市轄區十五人至二十七人，人口超過一百萬的縣、自治縣、不設區的市、市轄區不超過三十五人。

省、自治區、直轄市每屆人民代表大會常務委員會組成人員的名額，由省、自治區、直轄市的人民代表大會依照前款規定，按人口多少確定。自治州、縣、自治縣、市、市轄區每屆人民代表大會常務委員會組成人員的名額，由省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會依照前款規定，按人口多少確定。每屆人民代表大會常務委員會組成人員的名額經確定後，在本屆人民代表大會的任期內不再變動。

第四十二條 縣級以上的地方各級人民代表大會常務委員會每屆任期同本級人民代表大會每屆任期相同，它行使職權到下屆本級人民代表大會選出新的常務委員會為止。

第四十三條 省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會在本級人民代表大會閉會期間，根據本行政區域的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規相抵觸的前提下，可以制定和頒佈地方性法規，報全國人民代表大會常務委員會和國務院備案。

省、自治區的人民政府所在地的市和經國務院批准的較大的市的人民代表

大會常務委員會，在本級人民代表大會閉會期間，根據本市的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規，報省、自治區的人民代表大會常務委員會批准後施行，並由省、自治區的人民代表大會常務委員會報全國人民代表大會常務委員會和國務院備案。

第四十四條 縣級以上的地方各級人民代表大會常務委員會行使下列職權：

- （一）在本行政區域內，保證憲法、法律、行政法規和上級人民代表大會及其常務委員會決議的遵守和執行；
- （二）領導或者主持本級人民代表大會代表的選舉；
- （三）召集本級人民代表大會會議；
- （四）討論、決定本行政區域內的政治、經濟、教育、科學、文化、衛生、環境和資源保護、民政、民族等工作的重大事項；
- （五）根據本級人民政府的建議，決定對本行政區域內的國民經濟和社會發展計畫、預算的部分變更；
- （六）監督本級人民政府、人民法院和人民檢察院的工作，聯繫本級人民代表大會代表，受理人民群眾對上述機關和國家工作人員的申訴和意見；
- （七）撤銷下一級人民代表大會及其常務委員會的不適當的決議；
- （八）撤銷本級人民政府的不適當的決定和命令；
- （九）在本級人民代表大會閉會期間，決定副省長、自治區副主席、副市長、副州長、副縣長、副區長的個別任免；在省長、自治區主席、市長、州長、縣長、區長和人民法院院長、人民檢察院檢察長因故不能擔任職務的時候，從本級人民政府、人民法院、人民檢察院副職領導人員中決定代理的人選；決定代理檢察長，須報上一級人民檢察院和人民代表大會常務委員會備案；
- （十）根據省長、自治區主席、市長、州長、縣長、區長的提名，決定本級人民政府秘書長、廳長、局長、委員會主任、科長的任免，報上一級人民政府

備案；

（十一）按照人民法院組織法和人民檢察院組織法的規定，任免人民法院副院長、庭長、副庭長、審判委員會委員、審判員，任免人民檢察院副檢察長、檢察委員會委員、檢察員，批准任免下一級人民檢察院檢察長；省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會根據主任會議的提名，決定在省、自治區內按地區設立的和在直轄市內設立的中級人民法院院長的任免，根據省、自治區、直轄市的人民檢察院檢察長的提名，決定人民檢察院分院檢察長的任免；

（十二）在本級人民代表大會閉會期間，決定撤銷個別副省長、自治區副主席、副市長、副州長、副縣長、副區長的職務；決定撤銷由它任命的本級人民政府其他組成人員和人民法院副院長、庭長、副庭長、審判委員會委員、審判員，人民檢察院副檢察長、檢察委員會委員、檢察員，中級人民法院院長，人民檢察院分院檢察長的職務；

（十三）在本級人民代表大會閉會期間，補選上一級人民代表大會出缺的代表和罷免個別代表；

（十四）決定授予地方的榮譽稱號。

第四十五條 常務委員會會議由主任召集，每兩個月至少舉行一次。

常務委員會的決議，由常務委員會以全體組成人員的過半數通過。

第四十六條 縣級以上的地方各級人民代表大會常務委員會主任會議可以向本級人民代表大會常務委員會提出屬於常務委員會職權範圍內的議案，由常務委員會會議審議。

縣級以上的地方各級人民政府、人民代表大會各專門委員會，可以向本級人民代表大會常務委員會提出屬於常務委員會職權範圍內的議案，由主任會議決定提請常務委員會會議審議，或者先交有關的專門委員會審議、提出報告，再提請常務委員會會議審議。

省、自治區、直轄市、自治州、設區的市的人民代表大會常務委員會組成

人員五人以上聯名，縣級的人民代表大會常務委員會組成人員三人以上聯名，可以向本級常務委員會提出屬於常務委員會職權範圍內的議案，由主任會議決定是否提請常務委員會會議審議，或者先交有關的專門委員會審議、提出報告，再決定是否提請常務委員會會議審議。

第四十七條 在常務委員會會議期間，省、自治區、直轄市、自治州、設區的市的人民代表大會常務委員會組成人員五人以上聯名，縣級的人民代表大會常務委員會組成人員三人以上聯名，可以向常務委員會書面提出對本級人民政府、人民法院、人民檢察院的質詢案。質詢案必須寫明質詢物件、質詢的問題和內容。

質詢案由主任會議決定交由受質詢機關在常務委員會全體會議上或者有關的專門委員會會議上口頭答覆，或者由受質詢機關書面答覆。在專門委員會會議上答覆的，提質詢案的常務委員會組成人員有權列席會議，發表意見；主任會議認為必要的時候，可以將答覆質詢案的情況報告印發會議。

質詢案以口頭答覆的，應當由受質詢機關的負責人到會答覆；質詢案以書面答覆的，應當由受質詢機關的負責人簽署，由主任會議印發會議或者印發提質詢案的常務委員會組成人員。

第四十八條 省、自治區、直轄市、自治州、設區的市的人民代表大會常務委員會主任、副主任和秘書長組成主任會議；縣、自治縣、不設區的市、市轄區的市人民代表大會常務委員會主任、副主任組成主任會議。主任會議處理常務委員會的重要日常工作。

第四十九條 常務委員會主任因為健康情況不能工作或者缺位元的時候，由常務委員會在副主任中推選一人代理主任的職務，直到主任恢復健康或者人民代表大會選出新的主任為止。

第五十條 縣級以上的地方各級人民代表大會常務委員會設立代表資格審查委員會。

代表資格審查委員會的主任委員、副主任委員和委員的人選，由常務委員

會主任會議在常務委員會組成人員中提名，常務委員會會議通過。

第五十一條 代表資格審查委員會審查代表的選舉是否符合法律規定。

第五十二條 主任會議或者五分之一以上的常務委員會組成人員書面聯名，可以向本級人民代表大會常務委員會提議組織關於特定問題的調查委員會，由全體會議決定。

調查委員會由主任委員、副主任委員和委員組成，由主任會議在常務委員會組成人員和其他代表中提名，提請全體會議通過。

調查委員會應當向本級人民代表大會常務委員會提出調查報告。常務委員會根據調查委員會的報告，可以作出相應的決議。

第五十三條 常務委員會根據工作需要，設立辦事機構和其他工作機構。

省、自治區的人民代表大會常務委員會可以在地區設立工作機構。

第四章 地方各級人民政府

第五十四條 地方各級人民政府是地方各級人民代表大會的執行機關，是地方各級國家行政機關。

第五十五條 地方各級人民政府對本級人民代表大會和上一級國家行政機關負責並報告工作。縣級以上的地方各級人民政府在本級人民代表大會閉會期間，對本級人民代表大會常務委員會負責並報告工作。

全國地方各級人民政府都是國務院統一領導下的國家行政機關，都服從國務院。

地方各級人民政府必須依法行使行政職權。

第五十六條 省、自治區、直轄市、自治州、設區的市的人民政府分別由省長、副省長，自治區主席、副主席，市長、副市長，州長、副州長和秘書長、廳長、局長、委員會主任等組成。

縣、自治縣、不設區的市、市轄區的人民政府分別由縣長、副縣長，市長、副市長，區長、副區長和局長、科長等組成。

鄉、民族鄉的人民政府設鄉長、副鄉長。民族鄉的鄉長由建立民族鄉的少數民族公民擔任。鎮人民政府設鎮長、副鎮長。

第五十七條 新的一屆人民政府領導人員依法選舉產生後，應當在兩個月內提請本級人民代表大會常務委員會任命人民政府秘書長、廳長、局長、委員會主任、科長。

第五十八條 地方各級人民政府每屆任期五年。

第五十九條 縣級以上的地方各級人民政府行使下列職權：

（一）執行本級人民代表大會及其常務委員會的決議，以及上級國家行政機關的決定和命令，規定行政措施，發佈決定和命令；

（二）領導所屬各工作部門和下級人民政府的工作；

（三）改變或者撤銷所屬各工作部門的不適當的命令、指示和下級人民政府的不適當的決定、命令；

（四）依照法律的規定任免、培訓、考核和獎懲國家行政機關工作人員；

（五）執行國民經濟和社會發展計畫、預算，管理本行政區域內的經濟、教育、科學、文化、衛生、體育事業、環境和資源保護、城鄉建設事業和財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計劃生育等行政工作；

（六）保護社會主義的全民所有的財產和勞動群眾集體所有的財產，保護公民私人所有的合法財產，維護社會秩序，保障公民的人身權利、民主權利和其他權利；

（七）保護各種經濟組織的合法權益；

（八）保障少數民族的權利和尊重少數民族的風俗習慣，幫助本行政區域內各少數民族聚居的地方依照憲法和法律實行區域自治，說明各少數民族發展政治、經濟和文化的建設事業；

（九）保障憲法和法律賦予婦女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各項權利；

（十）辦理上級國家行政機關交辦的其他事項。 第六十條 省、自治區、直轄市的人民政府可以根據法律、行政法規和本省、自治區、直轄市的地方性法規，制定規章，報國務院和本級人民代表大會常務委員會備案。省、自治區的人民政府所在地的市和經國務院批准的較大的市的人民政府，可以根據法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規，制定規章，報國務院和省、自治區的人民代表大會常務委員會、人民政府以及本級人民代表大會常務委員會備案。

依照前款規定制定規章，須經各該級政府常務會議或者全體會議討論決定。

第六十一條 鄉、民族鄉、鎮的人民政府行使下列職權：

（一）執行本級人民代表大會的決議和上級國家行政機關的決定和命令，發佈決定和命令；

（二）執行本行政區域內的經濟和社會發展計畫、預算，管理本行政區域內的經濟、教育、科學、文化、衛生、體育事業和財政、民政、公安、司法行政、計劃生育等行政工作；

（三）保護社會主義的全民所有的財產和勞動群眾集體所有的財產，保護公民私人所有的合法財產，維護社會秩序，保障公民的人身權利、民主權利和其他權利；

（四）保護各種經濟組織的合法權益；

（五）保障少數民族的權利和尊重少數民族的風俗習慣；

（六）保障憲法和法律賦予婦女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各項權利；

（七）辦理上級人民政府交辦的其他事項。

第六十二條 地方各級人民政府分別實行省長、自治區主席、市長、州長、縣長、區長、鄉長、鎮長負責制。

省長、自治區主席、市長、州長、縣長、區長、鄉長、鎮長分別主持地方各級人民政府的工作。

第六十三條 縣級以上的地方各級人民政府會議分爲全體會議和常務會議。全體會議由本級人民政府全體成員組成。省、自治區、直轄市、自治州、設區的市的人民政府常務會議，分別由省長、副省長，自治區主席、副主席，市長、副市長，州長、副州長和秘書長組成。縣、自治縣、不設區的市、市轄區的人民政府常務會議，分別由縣長、副縣長，市長、副市長，區長、副區長組成。省長、自治區主席、市長、州長、縣長、區長召集和主持本級人民政府全體會議和常務會議。政府工作中的重大問題，須經政府常務會議或者全體會議討論決定。

第六十四條 地方各級人民政府根據工作需要和精幹的原則，設立必要的工作部門。

縣級以上的地方各級人民政府設立審計機關。地方各級審計機關依照法律規定獨立行使審計監督權，對本級人民政府和上一級審計機關負責。

省、自治區、直轄市的人民政府的廳、局、委員會等工作部門的設立、增加、減少或者合併，由本級人民政府報請國務院批准，並報本級人民代表大會常務委員會備案。

自治州、縣、自治縣、市、市轄區的人民政府的局、科等工作部門的設立、增加、減少或者合併，由本級人民政府報請上一級人民政府批准，並報本級人民代表大會常務委員會備案。

第六十五條 各廳、局、委員會、科分別設廳長、局長、主任、科長，在必要的時候可以設副職。

辦公廳、辦公室設主任，在必要的時候可以設副主任。

省、自治區、直轄市、自治州、設區的市的人民政府設秘書長一人，副秘書長若干人。

第六十六條 省、自治區、直轄市的人民政府的各工作部門受人民政府統一

領導，並且依照法律或者行政法規的規定受國務院主管部門的業務指導或者領導。

自治州、縣、自治縣、市、市轄區的人民政府的各工作部門受人民政府統一領導，並且依照法律或者行政法規的規定受上級人民政府主管部門的業務指導或者領導。

第六十七條 省、自治區、直轄市、自治州、縣、自治縣、市、市轄區的人民政府應當協助設立在本行政區域內不屬於自己管理的國家機關、企業、事業單位進行工作，並且監督它們遵守和執行法律和政策。

第六十八條 省、自治區的人民政府在必要的時候，經國務院批准，可以設立若干派出機關。

縣、自治縣的人民政府在必要的時候，經省、自治區、直轄市的人民政府批准，可以設立若干區公所，作為它的派出機關。

市轄區、不設區的市的人民政府，經上一級人民政府批准，可以設立若干街道辦事處，作為它的派出機關。

第五章 附 則

第六十九條 省、自治區、直轄市的人民代表大會及其常務委員會可以根據本法和實際情況，對執行中的問題作具體規定。

《中華人民共和國立法法》（2000年3月15日）

目 錄

第一章 總則

第二章 法律

第一節 立法權限

第二節 全國人民代表大會立法程式

第三節 全國人民代表大會常務委員會立法程式

第四節 法律解釋

第五節 其他規定

第三章 行政法規

第四章 地方性法規、自治條例和單行條例、規章

第一節 地方性法規、自治條例和單行條例

第二節 規章

第五章 適用與備案

第六章 附則

第一章 總則

第一條 爲了規範立法活動，健全國家立法制度，建立和完善有中國特色社會主義法律體系，保障和發展社會主義民主，推進依法治國，建設社會主義法治國家，根據憲法，制定本法。

第二條 法律、行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例的制定、修改和廢止，適用本法。

國務院部門規章和地方政府規章的制定、修改和廢止，依照本法的有關規定

執行。

第三條 立法應當遵循憲法的基本原則，以經濟建設為中心，堅持社會主義道路、堅持人民民主專政、堅持中國共產黨的領導、堅持馬克思列寧主義毛澤東思想鄧小平理論，堅持改革開放。

第四條 立法應當依照法定的許可權和程式，從國家整體利益出發，維護社會主義法制的統一和尊嚴。

第五條 立法應當體現人民的意志，發揚社會主義民主，保障人民通過多種途徑參與立法活動。

第六條 立法應當從實際出發，科學合理地規定公民、法人和其他組織的權利與義務、國家機關的權力與責任。

第二章 法律

第一節 立法權限

第七條 全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會行使國家立法權。

全國人民代表大會制定和修改刑事、民事、國家機構的和其他的基本法律。

全國人民代表大會常務委員會制定和修改除應當由全國人民代表大會制定的法律以外的其他法律；在全國人民代表大會閉會期間，對全國人民代表大會制定的法律進行部分補充和修改，但是不得同該法律的基本原則相抵觸。

第八條 下列事項只能制定法律：

（一）國家主權的事項；

（二）各級人民代表大會、人民政府、人民法院和人民檢察院的產生、組織和職權；

- (三) 民族區域自治制度、特別行政區制度、基層群眾自治制度；
- (四) 犯罪和刑罰；
- (五) 對公民政治權利的剝奪、限制人身自由的強制措施和處罰；
- (六) 對非國有財產的徵收；
- (七) 民事基本制度；
- (八) 基本經濟制度以及財政、稅收、海關、金融和外貿的基本制度；
- (九) 訴訟和仲裁制度；
- (十) 必須由全國人民代表大會及其常務委員會制定法律的其他事項。

第九條 本法第八條規定的事項尚未制定法律的，全國人民代表大會及其常務委員會有權作出決定，授權國務院可以根據實際需要，對其中的部分事項先制定行政法規，但是有關犯罪和刑罰、對公民政治權利的剝奪和限制人身自由的強制措施和處罰、司法制度等事項除外。

第十條 授權決定應當明確授權的目的、範圍。

被授權機關應當嚴格按照授權目的和範圍行使該項權力。

被授權機關不得將該項權力轉授給其他機關。

第十一條 授權立法事項，經過實踐檢驗，制定法律的條件成熟時，由全國人民代表大會及其常務委員會及時制定法律。法律制定後，相應立法事項的授權終止。

第二節 全國人民代表大會立法程式

第十二條 全國人民代表大會主席團可以向全國人民代表大會提出法律案，由全國人民代表大會會議審議。

全國人民代表大會常務委員會、國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院、全國人民代表大會各專門委員會，可以向全國人民代表大會提

出法律案，由主席團決定列入會議議程。

第十三條 一個代表團或者三十名以上的代表聯名，可以向全國人民代表大會提出法律案，由主席團決定是否列入會議議程，或者先交有關的專門委員會審議、提出是否列入會議議程的意見，再決定是否列入會議議程。專門委員會審議的時候，可以邀請提案人列席會議，發表意見。

第十四條 向全國人民代表大會提出的法律案，在全國人民代表大會閉會期間，可以先向常務委員會提出，經常務委員會會議依照本法第二章第三節規定的有關程式審議後，決定提請全國人民代表大會審議，由常務委員會向大會全體會議作說明，或者由提案人向大會全體會議作說明。

第十五條 常務委員會決定提請全國人民代表大會會議審議的法律案，應當在會議舉行的一個月前將法律草案發給代表。

第十六條 列入全國人民代表大會會議議程的法律案，大會全體會議聽取提案人的說明後，由各代表團進行審議。

各代表團審議法律案時，提案人應當派人聽取意見，回答詢問。

各代表團審議法律案時，根據代表團的要求，有關機關、組織應當派人介紹情況。

第十七條 列入全國人民代表大會會議議程的法律案，由有關的專門委員會進行審議，向主席團提出審議意見，並印發會議。

第十八條 列入全國人民代表大會會議議程的法律案，由法律委員會根據各代表團和有關的專門委員會的審議意見，對法律案進行統一審議，向主席團提出審議結果報告和法律草案修改稿，對重要的不同意見應當在審議結果報告中予以說明，經主席團會議審議通過後，印發會議。

第十九條 列入全國人民代表大會會議議程的法律案，必要時，主席團常務主席可以召開各代表團團長會議，就法律案中的重大問題聽取各代表團的審議意見，進行討論，並將討論的情況和意見向主席團報告。

主席團常務主席也可以就法律案中的重大的專門性問題，召集代表團推選的有關代表進行討論，並將討論的情況和意見向主席團報告。

第二十條 列入全國人民代表大會會議議程的法律案，在交付表決前，提案人要求撤回的，應當說明理由，經主席團同意，並向大會報告，對該法律案的審議即行終止。

第二十一條 法律案在審議中有重大問題需要進一步研究的，經主席團提出，由大會全體會議決定，可以授權常務委員會根據代表的意見進一步審議，作出決定，並將決定情況向全國人民代表大會下次會議報告；也可以授權常務委員會根據代表的意見進一步審議，提出修改方案，提請全國人民代表大會下次會議審議決定。

第二十二條 法律草案修改稿經各代表團審議，由法律委員會根據各代表團的審議意見進行修改，提出法律草案表決稿，由主席團提請大會全體會議表決，由全體代表的過半數通過。

第二十三條 全國人民代表大會通過的法律由國家主席簽署主席令予以公佈。

第三節 全國人民代表大會常務委員會立法程式

第二十四條 委員長會議可以向常務委員會提出法律案，由常務委員會會議審議。

國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院、全國人民代表大會各專門委員會，可以向常務委員會提出法律案，由委員長會議決定列入常務委員會會議議程，或者先交有關的專門委員會審議、提出報告，再決定列入常務委員會會議議程。如果委員長會議認為法律案有重大問題需要進一步研究，可以建議提案人修改完善後再向常務委員會提出。

第二十五條 常務委員會組成人員十人以上聯名，可以向常務委員會提出法

律案，由委員長會議決定是否列入常務委員會會議議程，或者先交有關的專門委員會審議、提出是否列入會議議程的意見，再決定是否列入常務委員會會議議程。不列入常務委員會會議議程的，應當向常務委員會會議報告或者向提案人說明。

專門委員會審議的時候，可以邀請提案人列席會議，發表意見。

第二十六條 列入常務委員會會議議程的法律案，除特殊情況外，應當在會議舉行的七日前將法律草案發給常務委員會組成人員。

第二十七條 列入常務委員會會議議程的法律案，一般應當經三次常務委員會會議審議後再交付表決。

常務委員會會議第一次審議法律案，在全體會議上聽取提案人的說明，由分組會議進行初步審議。

常務委員會會議第二次審議法律案，在全體會議上聽取法律委員會關於法律草案修改情況和主要問題的彙報，由分組會議進一步審議。

常務委員會會議第三次審議法律案，在全體會議上聽取法律委員會關於法律草案審議結果的報告，由分組會議對法律草案修改稿進行審議。

常務委員會審議法律案時，根據需要，可以召開聯組會議或者全體會議，對法律草案中的主要問題進行討論。

第二十八條 列入常務委員會會議議程的法律案，各方面意見比較一致的，可以經兩次常務委員會會議審議後交付表決；部分修改的法律案，各方面的意見比較一致的，也可以經一次常務委員會會議審議即交付表決。

第二十九條 常務委員會分組會議審議法律案時，提案人應當派人聽取意見，回答詢問。

常務委員會分組會議審議法律案時，根據小組的要求，有關機關、組織應當派人介紹情況。

第三十條 列入常務委員會會議議程的法律案，由有關的專門委員會進行審

議，提出審議意見，印發常務委員會會議。

有關的專門委員會審議法律案時，可以邀請其他專門委員會的成員列席會議，發表意見。

第三十一條 列入常務委員會會議議程的法律案，由法律委員會根據常務委員會組成人員、有關的專門委員會的審議意見和各方面提出的意見，對法律案進行統一審議，提出修改情況的彙報或者審議結果報告和法律草案修改稿，對重要的不同意見應當在彙報或者審議結果報告中予以說明。對有關的專門委員會的重要審議意見沒有採納的，應當向有關的專門委員會回饋。

法律委員會審議法律案時，可以邀請有關的專門委員會的成員列席會議，發表意見。

第三十二條 專門委員會審議法律案時，應當召開全體會議審議，根據需要，可以要求有關機關、組織派有關負責人說明情況。

第三十三條 專門委員會之間對法律草案的重要問題意見不一致時，應當向委員長會議報告。

第三十四條 列入常務委員會會議議程的法律案，法律委員會、有關的專門委員會和常務委員會工作機構應當聽取各方面的意見。聽取意見可以採取座談會、論證會、聽證會等多種形式。

常務委員會工作機構應當將法律草案發送有關機關、組織和專家徵求意見，將意見整理後送法律委員會和有關的專門委員會，並根據需要，印發常務委員會會議。

第三十五條 列入常務委員會會議議程的重要的法律案，經委員長會議決定，可以將法律草案公佈，徵求意見。各機關、組織和公民提出的意見送常務委員會工作機構。

第三十六條 列入常務委員會會議議程的法律案，常務委員會工作機構應當收集整理分組審議的意見和各方面提出的意見以及其他有關資料，分送法律委員

會和有關的專門委員會，並根據需要，印發常務委員會會議。

第三十七條 列入常務委員會會議議程的法律案，在交付表決前，提案人要求撤回的，應當說明理由，經委員長會議同意，並向常務委員會報告，對該法律案的審議即行終止。

第三十八條 法律案經常務委員會三次會議審議後，仍有重大問題需要進一步研究的，由委員長會議提出，經聯組會議或者全體會議同意，可以暫不付表決，交法律委員會和有關的專門委員會進一步審議。

第三十九條 列入常務委員會會議審議的法律案，因各方面對制定該法律的必要性、可行性等重大問題存在較大意見分歧擱置審議滿兩年的，或者因暫不付表決經過兩年沒有再次列入常務委員會會議議程審議的，由委員長會議向常務委員會報告，該法律案終止審議。

第四十條 法律草案修改稿經常務委員會會議審議，由法律委員會根據常務委員會組成人員的審議意見進行修改，提出法律草案表決稿，由委員長會議提請常務委員會全體會議表決，由常務委員會全體組成人員的過半數通過。

第四十一條 常務委員會通過的法律由國家主席簽署主席令予以公佈。

第四節 法律解釋

第四十二條 法律解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。

法律有以下情況之一的，由全國人民代表大會常務委員會解釋：

- （一）法律的規定需要進一步明確具體含義的；
- （二）法律制定後出現新的情況，需要明確適用法律依據的。

第四十三條 國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院和全國人民代表大會各專門委員會以及省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會可以向全國人民代表大會常務委員會提出法律解釋要求。

第四十四條 常務委員會工作機構研究擬訂法律解釋草案，由委員長會議決定列入常務委員會會議議程。

第四十五條 法律解釋草案經常務委員會會議審議，由法律委員會根據常務委員會組成人員的審議意見進行審議、修改，提出法律解釋草案表決稿。

第四十六條 法律解釋草案表決稿由常務委員會全體組成人員的過半數通過，由常務委員會發佈公告予以公佈。

第四十七條 全國人民代表大會常務委員會的法律解釋同法律具有同等效力。

第五節 其他規定

第四十八條 提出法律案，應當同時提出法律草案文本及其說明，並提供必要的資料。法律草案的說明應當包括制定該法律的必要性和主要內容。

第四十九條 向全國人民代表大會及其常務委員會提出的法律案，在列入會議議程前，提案人有權撤回。

第五十條 交付全國人民代表大會及其常務委員會全體會議表決未獲得通過的法律案，如果提案人認為必須制定該法律，可以按照法律規定的程式重新提出，由主席團、委員長會議決定是否列入會議議程；其中，未獲得全國人民代表大會通過的法律案，應當提請全國人民代表大會審議決定。

第五十一條 法律應當明確規定施行日期。

第五十二條 簽署公佈法律的主席令載明該法律的制定機關、通過和施行日期。

法律簽署公佈後，及時在全國人民代表大會常務委員會公報和在全國範圍內發行的報紙上刊登。

在常務委員會公報上刊登的法律文本為標準文本。

第五十三條 法律的修改和廢止程式，適用本章的有關規定。

法律部分條文被修改或者廢止的，必須公佈新的法律文本。

第五十四條 法律根據內容需要，可以分編、章、節、條、款、項、目。

編、章、節、條的序號用中文數位依次表述，款不編序號，項的序號用中文數位加括弧依次表述，目的序號用阿拉伯數字依次表述。

法律標題的題注應當載明制定機關、通過日期。

第五十五條 全國人民代表大會常務委員會工作機構可以對有關具體問題的法律詢問進行研究予以答覆，並報常務委員會備案。

第三章 行政法規

第五十六條 國務院根據憲法和法律，制定行政法規。

行政法規可以就下列事項作出規定：

- （一）為執行法律的規定需要制定行政法規的事項；
- （二）憲法第八十九條規定的國務院行政管理職權的事項。

應當由全國人民代表大會及其常務委員會制定法律的事項，國務院根據全國人民代表大會及其常務委員會的授權決定先制定的行政法規，經過實踐檢驗，制定法律的條件成熟時，國務院應當及時提請全國人民代表大會及其常務委員會制定法律。

第五十七條 行政法規由國務院組織起草。國務院有關部門認為需要制定行政法規的，應當向國務院報請立項。

第五十八條 行政法規在起草過程中，應當廣泛聽取有關機關、組織和公民的意見。聽取意見可以採取座談會、論證會、聽證會等多種形式。

第五十九條 行政法規起草工作完成後，起草單位應當將草案及其說明、各方面對草案主要問題的不同意見和其他有關資料送國務院法制機構進行審查。

國務院法制機構應當向國務院提出審查報告和草案修改稿，審查報告應當對

草案主要問題作出說明。

第六十條 行政法規的決定程式依照中華人民共和國國務院組織法的有關規定辦理。

第六十一條 行政法規由總理簽署國務院令公佈。

第六十二條 行政法規簽署公佈後，及時在國務院公報和在全國範圍內發行的報紙上刊登。

在國務院公報上刊登的行政法規文本為標準文本。

第四章 地方性法規、自治條例和單行條例、規章

第一節 地方性法規、自治條例和單行條例

第六十三條 省、自治區、直轄市的人民代表大會及其常務委員會根據本行政區域的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規。

較大的市的人民代表大會及其常務委員會根據本市的具體情況和實際需要，在不同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規相抵觸的前提下，可以制定地方性法規，報省、自治區的人民代表大會常務委員會批准後施行。省、自治區的人民代表大會常務委員會對報請批准的地方性法規，應當對其合法性進行審查，同憲法、法律、行政法規和本省、自治區的地方性法規不抵觸的，應當在四個月內予以批准。

省、自治區的人民代表大會常務委員會在對報請批准的較大的市的地方性法規進行審查時，發現其同本省、自治區的人民政府的規章相抵觸的，應當作出處理決定。

本法所稱較大的市是指省、自治區的人民政府所在地的市，經濟特區所在地

的市和經國務院批准的較大的市。

第六十四條 地方性法規可以就下列事項作出規定：

（一）爲執行法律、行政法規的規定，需要根據本行政區域的實際情況作具體規定的事項；

（二）屬於地方性事務需要制定地方性法規的事項。

除本法第八條規定的事項外，其他事項國家尚未制定法律或者行政法規的，省、自治區、直轄市和較大的市根據本地方的具體情況和實際需要，可以先制定地方性法規。在國家制定的法律或者行政法規生效後，地方性法規同法律或者行政法規相抵觸的規定無效，制定機關應當及時予以修改或者廢止。

第六十五條 經濟特區所在地的省、市的人民代表大會及其常務委員會根據全國人民代表大會的授權決定，制定法規，在經濟特區範圍內實施。

第六十六條 民族自治地方的人民代表大會有關依照當地民族的政治、經濟和文化的特點，制定自治條例和單行條例。自治區的自治條例和單行條例，報全國人民代表大會常務委員會批准後生效。自治州、自治縣的自治條例和單行條例，報省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會批准後生效。

自治條例和單行條例可以依照當地民族的特點，對法律和行政法規的規定作出變通規定，但不得違背法律或者行政法規的基本原則，不得對憲法和民族區域自治法的規定以及其他有關法律、行政法規專門就民族自治地方所作的規定作出變通規定。

第六十七條 規定本行政區域特別重大事項的地方性法規，應當由人民代表大會通過。

第六十八條 地方性法規案、自治條例和單行條例案的提出、審議和表決程式，根據中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法，參照本法第二章第二節、第三節、第五節的規定，由本級人民代表大會規定。

地方性法規草案由負責統一審議的機構提出審議結果的報告和草案修改稿。

第六十九條 省、自治區、直轄市的人民代表大會制定的地方性法規由大會主席團發佈公告予以公佈。

省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會制定的地方性法規由常務委員會發佈公告予以公佈。

較大的市的人民代表大會及其常務委員會制定的地方性法規報經批准後，由較大的市的人民代表大會常務委員會發佈公告予以公佈。

自治條例和單行條例報經批准後，分別由自治區、自治州、自治縣的人民代表大會常務委員會發佈公告予以公佈。

第七十條 地方性法規、自治區的自治條例和單行條例公佈後，及時在本級人民代表大會常務委員會公報和在本行政區域範圍內發行的報紙上刊登。

在常務委員會公報上刊登的地方性法規、自治條例和單行條例文本為標準文本。

第二節 規章

第七十一條 國務院各部、委員會、中國人民銀行、審計署和具有行政管理職能的直屬機構，可以根據法律和國務院的行政法規、決定、命令，在本部門的許可權範圍內，制定規章。

部門規章規定的事項應當屬於執行法律或者國務院的行政法規、決定、命令的事項。

第七十二條 涉及兩個以上國務院部門職權範圍的事項，應當提請國務院制定行政法規或者由國務院有關部門聯合制定規章。

第七十三條 省、自治區、直轄市和較大的市的人民政府，可以根據法律、行政法規和本省、自治區、直轄市的地方性法規，制定規章。

地方政府規章可以就下列事項作出規定：

- (一) 爲執行法律、行政法規、地方性法規的規定需要制定規章的事項；
- (二) 屬於本行政區域的具體行政管理事項。

第七十四條 國務院部門規章和地方政府規章的制定程式，參照本法第三章的規定，由國務院規定。

第七十五條 部門規章應當經部務會議或者委員會會議決定。

地方政府規章應當經政府常務會議或者全體會議決定。

第七十六條 部門規章由部門首長簽署命令予以公佈。

地方政府規章由省長或者自治區主席或者市長簽署命令予以公佈。

第七十七條 部門規章簽署公佈後，及時在國務院公報或者部門公報和在全國範圍內發行的報紙上刊登。

地方政府規章簽署公佈後，及時在本級人民政府公報和在本行政區域範圍內發行的報紙上刊登。

在國務院公報或者部門公報和地方人民政府公報上刊登的規章文本爲標準文本。

第五章 適用與備案

第七十八條 憲法具有最高的法律效力，一切法律、行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例、規章都不得同憲法相抵觸。

第七十九條 法律的效力高於行政法規、地方性法規、規章。

行政法規的效力高於地方性法規、規章。

第八十條 地方性法規的效力高於本級和下級地方政府規章。

省、自治區的人民政府制定的規章的效力高於本行政區域內的較大的市的人民政府制定的規章。

第八十一條 自治條例和單行條例依法對法律、行政法規、地方性法規作變

通規定的，在本自治地方適用自治條例和單行條例的規定。

經濟特區法規根據授權對法律、行政法規、地方性法規作變通規定的，在本經濟特區適用經濟特區法規的規定。

第八十二條 部門規章之間、部門規章與地方政府規章之間具有同等效力，在各自的許可權範圍內施行。

第八十三條 同一機關制定的法律、行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例、規章，特別規定與一般規定不一致的，適用特別規定；新的規定與舊的規定不一致的，適用新的規定。

第八十四條 法律、行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例、規章不溯及既往，但爲了更好地保護公民、法人和其他組織的權利和利益而作的特別規定除外。

第八十五條 法律之間對同一事項的新的一般規定與舊的特別規定不一致，不能確定如何適用時，由全國人民代表大會常務委員會裁決。

行政法規之間對同一事項的新的一般規定與舊的特別規定不一致，不能確定如何適用時，由國務院裁決。

第八十六條 地方性法規、規章之間不一致時，由有關機關依照下列規定的許可權作出裁決：

（一）同一機關制定的新的一般規定與舊的特別規定不一致時，由制定機關裁決；

（二）地方性法規與部門規章之間對同一事項的規定不一致，不能確定如何適用時，由國務院提出意見，國務院認爲應當適用地方性法規的，應當決定在該地方適用地方性法規的規定；認爲應當適用部門規章的，應當提請全國人民代表大會常務委員會裁決；

（三）部門規章之間、部門規章與地方政府規章之間對同一事項的規定不一致時，由國務院裁決。

根據授權制定的法規與法律規定不一致，不能確定如何適用時，由全國人民代表大會常務委員會裁決。

第八十七條 法律、行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例、規章有下列情形之一的，由有關機關依照本法第八十八條規定的許可權予以改變或者撤銷：

- （一）超越許可權的；
- （二）下位法違反上位法規定的；
- （三）規章之間對同一事項的規定不一致，經裁決應當改變或者撤銷一方的規定的；
- （四）規章的規定被認為不適當，應當予以改變或者撤銷的；
- （五）違背法定程式的。

第八十八條 改變或者撤銷法律、行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例、規章的許可權是：

（一）全國人民代表大會有權改變或者撤銷它的常務委員會制定的不適當的法律，有權撤銷全國人民代表大會常務委員會批准的違背憲法和本法第六十六條第二款規定的自治條例和單行條例；

（二）全國人民代表大會常務委員會有權撤銷同憲法和法律相抵觸的行政法規，有權撤銷同憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規，有權撤銷省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會批准的違背憲法和本法第六十六條第二款規定的自治條例和單行條例；

（三）國務院有權改變或者撤銷不適當的部門規章和地方政府規章；

（四）省、自治區、直轄市的人民代表大會有權改變或者撤銷它的常務委員會制定的和批准的不適當的地方性法規；

（五）地方人民代表大會常務委員會有權撤銷本級人民政府制定的不適當的規章；

（六）省、自治區的人民政府有權改變或者撤銷下一級人民政府制定的不適當的規章；

（七）授權機關有權撤銷被授權機關制定的超越授權範圍或者違背授權目的的法規，必要時可以撤銷授權。

第八十九條 行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例、規章應當在公佈後的三十日內依照下列規定報有關機關備案：

（一）行政法規報全國人民代表大會常務委員會備案；

（二）省、自治區、直轄市的人民代表大會及其常務委員會制定的地方性法規，報全國人民代表大會常務委員會和國務院備案；較大的市的人民代表大會及其常務委員會制定的地方性法規，由省、自治區的人民代表大會常務委員會報全國人民代表大會常務委員會和國務院備案；

（三）自治州、自治縣制定的自治條例和單行條例，由省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會報全國人民代表大會常務委員會和國務院備案；

（四）部門規章和地方政府規章報國務院備案；地方政府規章應當同時報本級人民代表大會常務委員會備案；較大的市的人民政府制定的規章應當同時報省、自治區的人民代表大會常務委員會和人民政府備案；

（五）根據授權制定的法規應當報授權決定規定的機關備案。

第九十條 國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院和各省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會認為行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例同憲法或者法律相抵觸的，可以向全國人民代表大會常務委員會書面提出進行審查的要求，由常務委員會工作機構分送有關的專門委員會進行審查、提出意見。

前款規定以外的其他國家機關和社會團體、企業事業組織以及公民認為行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例同憲法或者法律相抵觸的，可以向全國人民代表大會常務委員會書面提出進行審查的建議，由常務委員會工作機構進行

研究，必要時，送有關的專門委員會進行審查、提出意見。

第九十一條 全國人民代表大會專門委員會在審查中認為行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例同憲法或者法律相抵觸的，可以向制定機關提出書面審查意見；也可以由法律委員會與有關的專門委員會召開聯合審查會議，要求制定機關到會說明情況，再向制定機關提出書面審查意見。制定機關應當在兩個月內研究提出是否修改的意見，並向全國人民代表大會法律委員會和有關的專門委員會回饋。

全國人民代表大會法律委員會和有關的專門委員會審查認為行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例同憲法或者法律相抵觸而制定機關不予修改的，可以向委員長會議提出書面審查意見和予以撤銷的議案，由委員長會議決定是否提請常務委員會會議審議決定。

第九十二條 其他接受備案的機關對報送備案的地方性法規、自治條例和單行條例、規章的審查程式，按照維護法制統一的原則，由接受備案的機關規定。

第六章 附則

第九十三條 中央軍事委員會根據憲法和法律，制定軍事法規。

中央軍事委員會各總部、軍兵種、軍區，可以根據法律和中央軍事委員會的軍事法規、決定、命令，在其許可權範圍內，制定軍事規章。

軍事法規、軍事規章在武裝力量內部實施。

軍事法規、軍事規章的制定、修改和廢止辦法，由中央軍事委員會依照本法規定的原則規定。

第九十四條 本法自2000年7月1日起施行。