

憲法講義

第五回

20100B-5



社團法
考友社
出版發行

憲法講義 第五回



第五講 權限、制度、選罷與基本國策.....	1
命題大綱.....	1
重點整理.....	2
一、中央與地方之權限及地方制度.....	2
二、選舉、罷免、創制及複決.....	17
三、基本國策.....	28
四、憲法之施行.....	46
精選試題.....	48

第五講 權限、制度、選罷與基本國策



一、中央與地方之權限及地方制度

- (一)中央與地方權限之比較
- (二)憲法列舉之專屬權與非專屬權之權限分配
- (三)中央與地方之關係
- (四)自治監督
- (五)地方自治之功能與本質
- (六)省、縣地位組織及其職權
- (七)地方制度之自治法規

二、選舉、罷免、創制及複決

- (一)選舉
- (二)罷免
- (三)創制及複決

三、基本國策

- (一)基本國策之內容與性質
- (二)國防與外交
- (三)國民經濟與社會安全
- (四)教育文化與邊疆地區

四、憲法之施行

- (一)法律之通過與公布
- (二)憲法之實施程序



重點整理

一、中央與地方之權限及地方制度

(一)中央與地方權限之比較：

1.分配中央政府與地方政府權力之制度：

表(一) 分配中央政府與地方政府權力之制度比較

制度	說明	優點	缺點
中央集權制	係指將國家權力集中於中央政府，決策與執行由中央政府負責	可避免地方割據，利於政策之推行	因凡事均由中央政府決定，而無法配合地方需要，發展地方特色
地方分權制	係指國家事權分散在地方政府，中央僅有少數之國家象徵權力，地方政府具有政務之決定權	使政策能夠因地制宜，配合地方之發展	易導致地方壁壘，阻礙整體國家之發展
均權制	係指依照事權性質來決定權力之歸屬，有全國一致性的劃歸中央政府；需因地制宜的劃歸地方政府	矯正中央集權及地方分權之缺點	—

2.我國憲法之制度：

(1)我國係採均權制。

(2)將事權屬於中央者：

列舉劃歸成中央專屬權（相關規定：憲法第 107、108 條）。

(3)將事權屬於地方者：

列舉劃歸成地方專屬權，但僅限於行政與立法權，司法權、考試權、監察權仍係屬於中央。

(4)未列舉之事權：

有全國一致性者屬於中央；有全省一致性者屬於省；有一縣性

質的者屬於縣（相關規定：憲法第 111 條）。

(5)若遇有爭議時：

由立法院解決之（相關規定：憲法第 111 條）。

3.地方自治團體：

(1)地方自治為憲法所保障之制度：大法官釋字第 498 號之解釋文

- ①基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。
- ②中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。
- ③立法院所設各種委員會，依憲法第 67 條第 2 項規定，雖得邀請地方自治團體行政機關有關人員到會備詢，但基於地方自治團體具有自主、獨立之地位，以及中央與地方各設有立法機關之層級體制，地方自治團體行政機關公務員，除法律明定應到會備詢者外，得衡酌到會說明之必要性，決定是否到會。
- ④於此情形，地方自治團體行政機關之公務員未到會備詢時，立法院不得因此據以為刪減或擱置中央機關對地方自治團體補助款預算之理由，以確保地方自治之有效運作，及符合憲法所定中央與地方權限劃分之均權原則。

(2)地方自治團體事務：

- ①通說認為，地方自治團體事務可分為「自治事項」及「委辦事項」。但鑑於我國為單一國家，應先將純粹的地方自願性之自治事項和國家行政區分。地方自治團體處理自願性地方事務，不待法律明文規定，唯依行政之主動性。
- ②國家行政事務中，有「國家直接行政」及「國家間接行政」之分：
 - A. 國家直接行政並不在地方自治範圍內，和地方自治事項有關者為國家間接行政。於國家間接行政中，中央法律有已將其規定為地方事務者，此種事務亦應視為地方自治事務，但既由法律或法規命令所規定，便形成地方自治團體之義務，而非其所可規避之事項。
 - B. 於是人們可歸納出，自治事項應包括二大類：

(A)自願性自治事項：

例如：幼兒園、托兒所、養老院、圖書館、公園等文教設施之興辦以及動態性之文教活動（例如：體育活動）等事項。

(B)義務性自治事項：

例如：國民教育之興辦、建築法規之執行、垃圾之清除等事項。

(3)決定某些事項是否為自治事項之重要指標：

判斷特定事項究竟屬於自治事項或委辦事項之標準，至今尚未建立，因此經常產生混淆。目前我國法制就此已創造出三種關係：

①核定關係：

A.適當性監督關係。

B.係指下級單位所形成的抽象性法規與各種行政具體處分，不立即生效，必待「上級機關」核定或核准後生效。

C.核定（或核准）係為公法法律行為生效之要件。

D.此屬於上級機關對下級機關「事前」之監督，及於合目的性（適當性）與合法性之監督。

②核備關係：

A.合法性監督關係。

B.係指該地方自治團體雖可作成具有效力之決定，但須送上級團體或機關核備。

【註】核備：

係為上級機關對下級機關對所陳報事情，可審查其內容。

C.若上級機關未表示相反意見，原處分或法規即依原處分或法規內容已生效；若上級機關表示相反意見，則可進一步撤銷原處分。

D.此屬於「事前」之監督，但僅及於合法性監督。

③備案關係：

A.「備案」一語可以「備查」代用，此種關係可稱為「資訊性監督」關係。

B.係指該地方自治團體有完全獨立自主作成規範或行政處分之職權，在此種規定下，該團體所為之公法行為立即生效。

C.此僅基於「事後」之監督關係，將結果報請上級機關備查或備案而已。

D.上級機關縱使認為不當，亦不得變更之。

(二)憲法列舉之專屬權與非專屬權之權限分配：

1. 憲法列舉之專屬權：

(1) 中央專屬權：憲法第 107 條

下列事項，由中央立法並執行之：

- ① 外交。
- ② 國防與國防軍事。
- ③ 國籍法及刑事、民事、商事之法律。
- ④ 司法制度。
- ⑤ 航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政。
- ⑥ 中央財政與國稅。
- ⑦ 國稅與省稅、縣稅之劃分。
- ⑧ 國營經濟事業。
- ⑨ 幣制及國家銀行。
- ⑩ 度量衡。
- ⑪ 國際貿易政策。
- ⑫ 涉外之財政經濟事項。
- ⑬ 其他依本憲法所定關於中央之事項。

(2) 中央享有立法與執行權，而地方享有受託執行權（委辦事項）：憲法第 108 條第 1 項

下列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：

① 省縣自治通則。

【註】省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第 108 條第 1 項第 1 款、第 109 條、第 112 條至第 115 條及第 122 條之限制：…（憲法增修條文第 9 條第 1 項）。

- ② 行政區劃。
- ③ 森林、工礦及商業。
- ④ 教育制度。
- ⑤ 銀行及交易所制度。
- ⑥ 航業及海洋漁業。
- ⑦ 公用事業。
- ⑧ 合作事業。
- ⑨ 二省以上之水陸交通運輸。
- ⑩ 二省以上之水利、河道及農牧事業。
- ⑪ 中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障。
- ⑫ 土地法。

- ⑬勞動法及其他社會立法。
- ⑭公用徵收。
- ⑮全國戶口調查及統計。
- ⑯移民及墾殖。
- ⑰警察制度。
- ⑱公共衛生。
- ⑲振濟、撫卹及失業救濟。
- ⑳有關文化之古籍、古物及古蹟之保存。

(3)縣專屬權：憲法第 110 條第 1 項

下列事項，由縣立法並執行之：

- ①縣教育、衛生、實業及交通。
- ②縣財產之經營及處分。
- ③縣公營事業。
- ④縣合作事業。
- ⑤縣農林、水利、漁牧及工程。
- ⑥縣財政及縣稅。
- ⑦縣債。
- ⑧縣銀行。
- ⑨縣警衛之實施。
- ⑩縣慈善及公益事項。
- ⑪其他依國家法律及省自治法賦予之事項。

(4)相關釋字：

①大法官釋字第 550 號之解釋文（節錄）：

- A. 地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。
- B. 關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。財政收支劃分法第 37 條第 1 項第 1 款雖規定，各級政府支出之劃分，由中央立法並執行者，歸中央負擔，固非專指執行事項之行政經費而言，惟法律於符合上開條件下，尚非不得為特別之規定，就此而言，全民健康保險法第 27 條即屬此種特別規定。至全民健康保險法該條所定之補助各類被保險人保險費之比例屬於立法裁量事項，除顯有不當者外，不生牴觸憲法之問題。

②大法官釋字第 738 號之理由書（節錄）：

- A. 憲法於第十章詳列中央與地方之權限；第 108 條第 1 項第 3 款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：……三 森林、工礦及商業。」第 110 條第 1 項第 11 款復規定：「左列事項，由縣立法並執行之：……十一 其他依國家法律及省自治法賦予之事項。」另於第 111 條明定如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣性質者則屬於縣之均權原則，藉以貫徹住民自治、因地制宜之垂直分權理念。由於現代國家事務多元複雜，有時不易就個別領域為明確劃分，亦不乏基於國家整體施政之需要而立法課予地方協力義務之事項（本院釋字第 550 號解釋參照）。
- B. 若中央就前開列舉事項立法賦予或課予地方執行權責，或地方就相關自治事項自行制定自治法規，其具體分工如有不明時亦均應本於前開均權原則而為判斷，俾使中央與地方自治團體在垂直分權之基礎上，仍得就特定事務相互合作，形成共同協力之關係，以收因地制宜之效，始符憲法設置地方自治制度之本旨（本院釋字第 498 號解釋參照）。
- C. 準此，中央為管理電子遊戲場業制定電子遊戲場業管理條例，於該條例第 11 條賦予地方主管機關核發、撤銷及廢止電子遊戲場業營業級別證及辦理相關事項登記之權，而地方倘於不牴觸中央法規之範圍內，就相關工商輔導及管理之自治事項（地方制度法第 18 條第 7 款第 3 目、第 19 條第 7 款第 3 目參照），以自治條例為因地制宜之規範，均為憲法有關中央與地方權限劃分之規範所許。

2. 非專屬權之權限分配：

(1) 分配原則：憲法第 111 條前段

其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。

(2) 爭議之解決：憲法第 111 條後段

遇有爭議時，由立法院解決之。

【註】但此種由立法院解決爭議之模式，於憲法政策上有商榷之餘地：

此種爭議通常由立法者所制定之法律所產生，若此種爭議再由立法院解決，有球員兼裁判的問題；且此種權限爭議本質上為「機關爭議」，應屬於「法律爭議」，故不應由政治機關之立法院解決，而應循「司法解決」。

♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥
♥
♥ **精選試題** ♥
♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥

- (B) 1. 依法憲法增修條文第 9 條之規定，以下有關於省政府組織之敘述，何者正確？ (A) 省雖設省政府，但不置省長或主席 (B) 省政府採委員制，設主席及委員 (C) 省政府採首長制 (D) 省不再設省政府。

【解析】根據憲法增修條文第 9 條第 1 項第 1 款之規定：

省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第 108 條第 1 項第 1 款、第 109 條、第 112 條至第 115 條及第 122 條之限制：

省設省政府，置委員 9 人，其中 1 人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。

- (D) 2. 依法憲法第 107 條規定，以下何事項係屬於中央立法並執行之事項？ (A) 中央財政與國稅 (B) 國稅與省稅、縣稅之劃分 (C) 航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政 (D) 以上皆是。
- (C) 3. 直轄市政府，置副市長幾人？ (A) 法無明文 (B) 3 人 (C) 2 人 (D) 1 人。

【解析】根據地方制度法第 55 條第 1 項之規定：

直轄市政府置市長 1 人，對外代表該市，綜理市政，由市民依法選舉之，每屆任期 4 年，連選得連任 1 屆。置副市長 2 人，襄助市長處理市政；人口在 250 萬以上之直轄市，得增置副市長 1 人，職務均比照簡任第 14 職等，由市長任命，並報請行政院備查。

- (B) 4. 公職人員選舉罷免法第 2 條之規定所稱「中央公職人員」，係指以下何者？ (A) 立法委員與省諮議會議員 (B) 立法委員 (C) 總統、副總統 (D) 總統、副總統與立法委員。

【解析】根據公職人員選舉罷免法第 2 條之規定：

本法所稱公職人員，指下列人員：

(一) 中央公職人員：

立法院立法委員。

(二)地方公職人員：

直轄市議會議員、縣（市）議會議員、鄉（鎮、市）民代表會代表、直轄市山地原住民區（以下簡稱原住民區）民代表會代表、直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、原住民區長、村（里）長。

- (C) 5.以下何者得登記為公職人員之候選人？ (A)替代役男 (B)現役軍人 (C)後備軍人 (D)學校學生。
- (B) 6.依法憲法第 111 條之規定，中央與地方權限劃分有爭議時，試問由以下何機關解決之？ (A)司法院 (B)立法院 (C)行政院 (D)總統。
- (C) 7.縣總預算案遲未完成審議，縣政府得報請內政部邀集有關機關協商決定之。試問若仍遲未決定，則如何處理？ (A)由縣政府逕為決定 (B)由行政院逕為決定 (C)由內政部逕為決定 (D)由主計處逕為決定。

【解析】根據地方制度法第 40 條第 5 項之規定：

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案在年度開始後 3 個月內未完成審議，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就原提總預算案未審議完成部分，報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商，於 1 個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定之。

- (B) 8.依據憲法第 125 條之規定，縣單行規章，與國家法律牴觸者，試問其結果如何？ (A)有效 (B)無效 (C)效力未定 (D)得撤銷。
- (C) 9.依據公職人員選舉罷免法第 24 條之規定，回復中華民國國籍者，試問須滿幾年始得登記為候選人？ (A) 10 年 (B) 5 年 (C) 3 年 (D) 2 年。

【解析】根據公職人員選舉罷免法第 24 條第 7 項之規定：

回復中華民國國籍滿 3 年或因歸化取得中華民國國籍滿 10 年者，始得依第 1 項至第 3 項規定登記為候選人。

- (C) 10.依據憲法第 136 條之規定，複決權之行使係以下列何者定之？ (A)緊急命令 (B)命令 (C)法律 (D)憲法。
- (B) 11.依法地方制度法第 2 條之規定，依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。稱之為以下何者？ (A)人民團體 (B)地方自治團體 (C)自治事項 (D)委辦事項。
- (A) 12.地方選舉委員會委員，具有同一黨籍者，試問不得超過總額之多少？