



2020 後疫情時代地方發展與公共治理國際學術研討會

修憲與地方制度圓桌論壇

地點: 銘傳大學基河校區六樓國際會議廳

時間: 2020.11.06

主持人: 紀俊臣博士

銘傳大學公共事務學系客座教授/中國地方自治學會理事長

出席學者專家:

洪孟楷 立法委員

林清淇內政部民政司司長

林晉章 臺灣地方議員聯盟永久榮譽理事長

詹鎮榮 國立政治大學法學院副院長

陳清秀 東吳大學法律學院教授

李允傑 國立空中大學公共行政學系教授

陳靜航 桃園市政府民政局局長

楊進福 桃園市議會議員

李中 臺中市議會議員

林晉章(臺灣地方議員聯盟永久榮譽理事長):

與會的專家學者，大家晚安大家好。我曾擔任 25 年的台北市議員，在 6 年前退休，今天應邀擔任與談人，感到非常榮幸。那本來今天的題目是修憲與地方制度，但剛剛才拿到題綱，所以也沒時間準備，但是看起來題綱第一點「地方自治團體包括直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)及直轄市山地原住民區在憲法增修條文明定」，就是說這個地方自治團體要把他規定在憲法增修條文裡面，我想既然是我們的特色，我倒是也不反對啊。

題綱的第二點提到「地方民意代表婦女保障名額改依性別比例(1/3 或 1/4)規範」，有關地方民意代表婦女保障名額要改為單一性別的保障，以前在我選舉的選區，就有婦女保障名額，結果當選的婦女根本不必用到保障名額，她們絕對都超前，有的區比較小，甚至婦女當選的名額都還超過男生，我們就常常開玩笑講說，那男生可能也要保障名額啊，所以說單一性別的保障名額問題實際上是會碰到，且可接受的。

題綱第三點談到「直轄市山地原住民區享有財政自主權之憲法制度性保障」問題，這個議題是不是在財政收支法裡面去調整就好，至於將來會不會規定在憲法裡面也說不定。

題綱第四點談到「行政區劃分法制化由地方制度法合一立法」，關於行政區劃分法，既然原來憲法 108 條就有規定，但是現在在憲法增修條文又加以排開來，如果將來再修正，以後就把他劃分來法制化。但是這個法制化，坦白講，以現在的地方制度法來看，把什麼東西都擺在

一起，這條文就非常難看，因為太複雜了。你必須從直轄市，看到縣市還要再看到鄉鎮，我覺得把他們分開來比較好。以前是直轄市自治法跟省縣市自治法，分開來好看，現在把他合到一本，真的很不容易看，所以我主張應該個別立法比較好。

今天論壇的題目是「修憲與地方制度」，我想地方制度怎麼會跟修憲有關係呢？我本來都想不出來兩者的關係，但誠如剛剛洪(孟凱)委員講到最近很熱門的話題，就是說地方議會通過的自治條例如果比中央規定的還嚴格的話，到底有沒有牴觸中央法律？是否應該為無效呢？

其實這就是直轄市自治法跟地方制度法的差別。當年訂定直轄市自治法時的法律位階是憲法、法律，再來是地方的自治條例，然後才是中央的命令，最後才是地方的命令。那時候規定說直轄市自治法公布 4 年後施行，結果才準備要實施，直轄市自治法就被廢掉，改成地方制度法，而地方制度法倒退走，倒退到變成地方自治實施綱要的時代，改成憲法、法律，然後中央行政命令，再來是地方自治條例，再來才是地方行政命令，這是倒退走的。所以今天會產生洪委員方才說的這個問題，其實就是出在這個問題上。

當年陳水扁當市長時，中央政府規定距離學校 50 公尺以內都不得設置電動玩具，陳水扁競選的時候說要讓電動玩具業消失。他一上任就提出來台北市要距離學校 1000 公尺內不能設置。然後中央政府就講說中央訂 50 公尺，地方政府怎麼可以訂 1000 公尺以內不能設置。台北市議會研究的結果認為，中央規定 50 公尺，如果台北市議會規定為離學校 30 公尺以內不能設置時，那台北市議會的規定就違法，但當時台北市議會訂的自治條例更嚴格，不分黨派一致通過陳水扁市長訂的 1000 公尺。當時台中市李中議員曾組團到台北市議會拜訪我們，不久桃園市、台中市好像也跟進等等。後來廠商就提出大法官會議解釋，釋字 738 號就解釋得很清楚。我們奮戰了 20 年就把這個定調，也就是說地方議會通過的自治條例比中央規定的法律的還嚴格的話，是被接受的。最近會有萊克多巴安及台中市空氣污染條例等其實也都是這種情形。現在政府怎麼換了位置就換了腦袋呢？當年是陳水扁民進黨提出來的，結果今天變成民進黨又回過來講說這個是牴觸中央的法令。

以上是講直轄市自治跟地方制度法是法律位階的一個問題。

今天大家在談的就是說地方自治條例訂得比較嚴格可不可以，我剛剛用釋字

738 號解釋。我本來以為今天的論壇跟修憲沒有關係，所以昨天還特別去檢視我們憲法跟憲法增修條文對地方制度的規定及中央權限的地方權限的劃分之規定。我才覺得說，如果我們把憲法對中央地方分權的規定訂滿分 100 分的話，我們當時的憲法跟我們這個憲法增修條文大概只得到 80 分，畢竟還是偏向中央集權。但是經過大法官會議解釋，在鑒於政府的觀念都是偏向中央集權，我認為我們的地方分權實施的結果剩下 50 分到 60 分。我為什麼講 50 分到 60 分，因為 60 分是剛剛及格，50 分是不及格。談到地方自治，我在議會 20 幾年，擔任 20 年的法規會主任委員，我覺得我們議會真的是民主的花瓶啊。



我今天的結論就是：「中央立法，地方付錢，中央請客，地方買單。」，我之所以用這 16 個字來作為結論，乃是因為我們議會在審查的時候，只要是中央法律的規定，這個預算就非編不可。我們台北市議會，通過幾千億的預算，結果很多都不能刪，因為一刪就抵觸中央法律。所以我們這個地方自治還有什麼權，然後再講到釋字 550 號大法官會議解釋，550 號就是全民健保，明明寫的憲法增修條文是國家應該辦理，現在這個大法官把他解釋為說雖然是寫國家應該辦理，但是地方應該要辦理衛生事務，所以也要負擔一點錢，這也都沒有違憲。所以我才會這樣講我們的憲法的地方自治的概念只有 50 分。

以上報告，謝謝大家。