

稅捐法導論一

第十講 稅捐基礎法 X 中央與地方權限劃分

國立臺灣大學法律學院 柯格鐘教授



【本著作除另有註明外，採取創用 CC「姓名標示—
非商業性—相同方式分享」臺灣 3.0 版授權釋出】

一、民主國原則、權力分立原則下之應受制度保障的地方自治層級與地方自治團體

憲法第 10 章、第 11 章、憲法增修條文第 9 條，以及司法院大法官釋字第 498 號、第 550 號及第 552 號解釋，均指出地方自治在憲法的特殊地位，應給予制度保障。透過以下基本原則加以說明：

（一）民主國原則

從民主國原則角度，主權在民，民主為由下而上的參與，應該承認由下而上的各級自治團體公共意見的形成跟參與，因此民主國原則為地方自治在憲法中的基本原則之一。

（二）權力分立原則

國家權力可分為垂直權限劃分、水平權限劃分。垂直權限劃分，在民主國家中，多以中央行政、立法跟司法的三權分立。再根據國家的大小，有水平的權力分立，其密度通常與國家的面積有相關聯，依各個地方的區域特性、面積大小等因素決定水平分立的層級。

二、地方自治團體應受保障之權限內容（事務、人事組織、財稅）與權限範圍（立法高權、行政高權與收益高權）

（一）地方自治團體具有憲法位階保障之自決權

在民主國原則、權力分立原則下，承認各個地方自治團體的住民對自己的地方自治事項，享有自治管理以及自我決定的可能性，作為從憲法原則所承認的制度，地方自治團體享有憲法位階的保障。立法者必須對地方自治團體自治事項的自主決定給予最大尊重，不得任意的加以剝奪。

地方自治團體，其憲法位階的效力來自於憲法第 10 章、

第 11 章就地方制度的相關規範，以及憲法增修條文第 9 條規定，就我國地方自治團體的層級、享有的自治權限，由憲法委託給立法者具體形成。但立法者也應該尊重地方自治團體所享有的自治權限內容，讓地方自治團體存在自我管理的可能性。

（二）地方自治團體應享有的自治權限內容

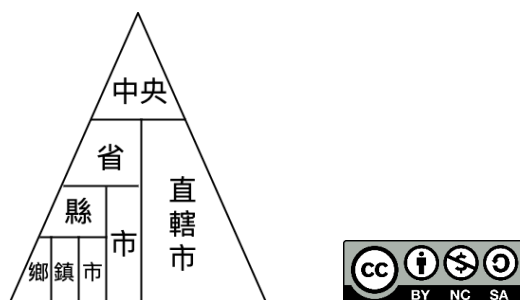
1. 事務高權

地方自治團體享有對人、土地具有關聯性事項的自治管理權限。從自治高權的權限授予，對屬人或屬地的連結，地方自治團體就各該事項，至少有自我管理、形成意見的可能性。

就憲法本文規定，事務高權劃分主要為第 107 條至第 110 條。憲法本文所承認的地方自治團體位階僅有二，一為省、二為縣。實務上的「鄉（鎮、市）」自治團體並無憲法位階的明文規定。此外，觀察憲法第 107 條、第 108 條規定，可以得知在事務高權的權限劃分中，尚有立法高權、行政高權的權限劃分，例如：第 107 條各項事務的高權劃分，權限屬於中央，內容立法高權跟執行高權。第 108 條規定則由中央立法、執行，但也允許中央授權予地方自治團體的省縣執行，將立法、行政高權二者分離。第 109 條、第 110 條規定相同有立法跟行政（執行）高權劃分。

再就憲法增修條文及地方制度法規定，憲法增修條文第 9 條第 1 項規定將憲法中「省、縣」兩個層級的地方自治團體原則予以凍結，另外由地方制度法來具體形成地方自治團體層級。而根據地方制度法的規定，我國目前有三個層級的地方自治團體，第一級為「直轄市」、第二級為「縣（市）」、第三級

為「鄉（鎮、市）」。



然而我國憲法第 107 至第 110 條、憲法增修條文第 9 條之規定，未具體指示中央、地方在事務高權上的權限劃分標準。憲法增修條文第 9 條第 1 項，完全委由立法透過法律具體形成。導致地方並不真正享有具憲法位階、應受憲法保障的自治權限。由於無明確的事務權限劃分標準，就各個事務高權的權限劃分，立法又傾向以水平劃分的態樣，不以垂直劃分，其結果為中央、地方都有管轄權限，但中央壟斷所有事務權限，由中央決定何種事項交由地方執行。

2. 人事高權

處理事務本身必須要有人跟組織，因此除事務高權外，與之有高度關聯的為人事高權，並連結組織高權。

在人事高權上，與事務高權面臨同樣問題，由中央統一決定，何人具有公務員資格。另外一方面，對於人事跟組織，中央基於主管機關權責，也具體決定各地方自治團體公務員的層級。無法由地方自治團體就單一事項有完整的高權，為我國實務上目前的現況。

3. 財稅高權

事務的處理必須有相對應的財源，因此財政高權也為地方自治團體應享有的自治權限內容之一。財稅高權包含立法高權、執行高權（即徵收權限）及收益高權。所謂收益高權，為收取收入後，歸何層級所享有。

與收益高權有關的規定為憲法第 107 條第 7 款，關於國稅跟地方稅的劃分規定：「國稅與省稅、縣稅之劃分，由中央立法並執行之」。將國稅與省稅、縣稅劃分的劃分權限、立法高權跟執行高權交由中央立法，但如何劃分同樣欠缺憲法本文的規範指引。立法者則透過本款制定財政收支劃分法，其中第 8 條、第 12 條規定何種稅目為國稅、何種為地方稅。

在事務高權的劃分中，現行實務制定地方制度法，就地方跟中央的事務高權劃分，原則規定於地方制度法中；關於中央、地方的財稅高權劃分，則透過財政收支劃分法來具體形成。但地方制度法與財政收支劃分法，兩者之間沒有憲法層級的連結規定，僅透過財政收支劃分法作為財權跟事權之間的各項重要連結原則的法律規範。

三、剩餘權之劃分與中央地方權限爭端解決的機制與程序

憲法第 111 條規定：「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，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，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」關於中央跟地方，就憲法無明文規定事項，例如：隨時代變遷、科技發展所產生的新事務應如何處理，學理上稱為剩餘權限的劃分。

對此憲法第 111 條第 1 句規定，剩餘權是依事務之性質劃分，稱為「均權原則」，即按事務性質，如果是全國歸國家、省歸省、縣歸縣，沒有絕對歸中央或地方。此規定看似符合我國實務跟特殊環境需求，但同時也是內容概念相對空洞的基本原則，搭配中央幾乎沒有限制的立法權限，使我國實質上為單一制國家。

再觀察第 2 句規定，發生爭議時由立法院解決之。此為爭端解決之規定。因為立法院代表中央高權權限，倘由立法院決定，在體制設計上顯然偏向中央。或有認為立法院的區域立委已足以代表地方意見，但考量區域立委是政黨提名，仍代表中央政黨政策，能否代表個別地方利益？值得進一步思考。

從而學理上有認為在憲法層級中應有設立代表地方自治團體利益機關的需要，由地方自治團體組成具有憲法位階的機關，似於德國的聯邦參議院，或美國參議院的制度設計，透過此機關對中央立法有行使複決權的可能，讓地方利益的聲音，能在法律生效前就介入，而非均仰賴事後的違憲審查。

四、未來改進之道（與德國法制之比較）

地方自治作為應受憲法保障的制度，制度的實現必須要有具體內容加以填充：

（一）財權隨事權劃分（從屬性原則）

財權連結事權，可以透過財權隨事權劃分，即以事權進行劃分，就辦理事項給予相對應的財權。否則欠缺財權，事務高權僅是空的權限。

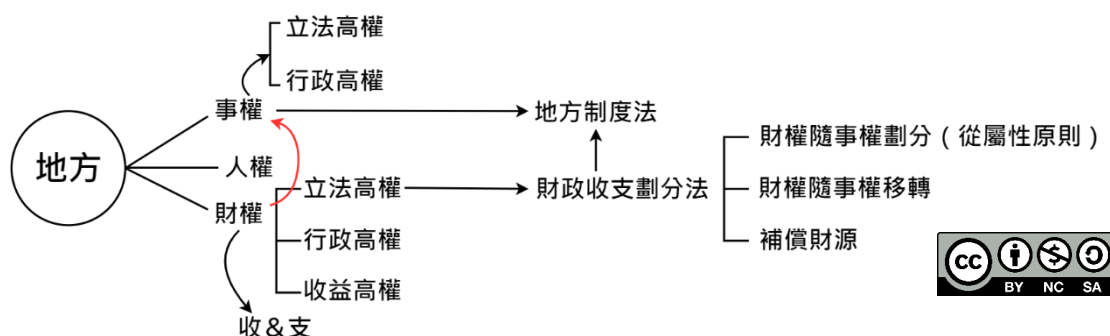
（二）財權隨事權移轉

即委辦事項的財權隨事權移轉，倘若中央將事項委託予地方自治團體辦理，必須將相關財源移轉予地方自治團體。此原則同樣應屬於憲法位階的規範，但由於我國憲法無明文規定，實務常見中央立法背離此立法原則，自行制定特別規範，在特別法優於一般法適用的情況下，造成地方自治團體，空有事權，卻沒有足夠的財權去支應負擔。

(三) 補償財源

中央增加地方自治團體的自治事項，或者減少地方自治團體應獲得的財源，必須要有補償性的財源。

透過以上三個原則的實踐，才能推導出地方自治團體的財政自主、財政適足性原則，讓地方自治團體所擁有憲法位階的制度保障，獲得充實的財政基礎，就辦理之自治事項、委託事項等，有充足的財源。此基本原則應該於憲法位階中明白規範，惟我國就此完全付之闕如，使地方制度保障無法被真正的落實，必須透過修憲來加以導正。



版權聲明

頁碼	作品	版權標示	作者/來源
4			<p>由授課教師，柯格鐘教授繪製。</p> <p>本作品以創用 CC「姓名標示-非商業性-相同方式分享」臺灣 3.0 版授權釋出。</p>
7			<p>由授課教師，柯格鐘教授繪製。</p> <p>本作品以創用 CC「姓名標示-非商業性-相同方式分享」臺灣 3.0 版授權釋出。</p>