

## 第二章 中央與地方權限爭議 問題研究

研究主持人：高永光。研究員：林谷蓉

### 壹、前言

中央與地方的權限劃分是中央與地方各種關係的基礎，權限的劃分可以使公權力事務清楚被界定為自治事項或委辦事項，地方自治團體才能享有符合自治本質的制度性保障。相反的，若權限劃分不明確，不僅地方自治團體的立法權與執行權難以確立，中央與地方會因之衝突不斷，互相推諉卸責，致人民權益遭受侵害。

中央與地方權限爭議時起，肇因於權限劃分法源不明確及專門的爭議協調機制尚未建立。憲法第一百零七條至第一百一十一條，以及地方制度法（以下簡稱「地制法」）第十八條至第二十條為中央與地方權限規定之法源。「地制法」雖較憲法、已廢止的省縣自治法及直轄市自治法之規定具體明確，但對於長久以來存在的自治事項與委辦事項之定義、定性及判斷標準問題之解決，似無太大實益。尤其面對權限爭議的根本解決之道，在於建立權限劃分標準與擬訂自治事項施行細目，故在民國六十一年，台灣省政府曾研訂「台灣省縣（市）自治事項與委辦事項劃分原則」，民國七十九年憲政策劃小組曾提出區分原則，

民國八十四年內政部並擬訂「自治事項與委辦事項區分原則」草案。此外，台灣省政府研究發展考核委員會及行政院經濟建設委員會皆曾委託學者研究權限劃分問題，甚至提出自治事項細目及自治事項劃分施行綱要。依「地制法」第二十二條規定，內政部應提出施行綱要，但迄今尚未提出，卻在現今行政院送立法院審議的「地制法」修正草案中刪除本條之規定，殊為不當。

此外，對於權限爭議之解決，「地制法」第七十七條依然沿用憲法之精神，宜加以檢討。參照德國、日本之立法例，若能設立一專門的爭議協調解決機制，輔之以行政爭訟，對於減少及解決爭議，將有助益。面對跨地方自治事務之日益繁雜，「地制法」第二十一條之規定亦有檢討之必要。

本研究報告擬檢討目前「地制法」中關於權限劃分及爭議的相關規定，嘗試從問題的分析中，參照外國立法例，提出解決當前爭議問題之對策，並做出「地制法」相關條文之修正。

## 貳、權限爭議問題之分析

### 一、自治事項與委辦事項之區分問題

#### (一) 憲法規定內容

依憲法上有關中央與地方權限相關問題，可將國家總體事務劃分為：中央專屬事項、中央委辦事項及地方自治事項，但卻仍存在下述問題：

1. 第一百一十一條以「事務一致之性質」為權限分配基準之概括規定，但其是否為區別中央專屬事項與地方自治事項之唯一基準？第一百零七條中央專屬事項規定外交、國防、國籍法、司法制度等，乃與國家主權相關之事務，毋須就「事務一致之性質」加以論斷；且當「民間委託」、「民營化」、「私人行政」理論出現後，冠有「國家」之國道、國有鐵路、航政、郵政、電政、中央財稅及國稅、國營經濟事業、國家銀行之事務，是否仍為中央專屬之事項？
2. 第一百零八條中所存在的中央專屬事項與委辦事項之區別不明確，本條定義僅得作為委辦事項存在之依據，致中央常藉委辦事項之擴增而壓縮地方自治團體的自主空間。
3. 第一百一十條縣自治事項雖列舉多項，但內容不明確，對認定縣之自治事項基準並無實益，充其量本條僅作為表示縣之「自治事項」存在依據。
4. 對於未列舉的中央與地方自治團體之事項，依據第一百一十一條概括解釋，無法明確區別，問題叢生。若由立法院決議，基於其為制定法律之一造而言，確有不妥，也易淪為政治解決，而非就事論事。

## （二）地方制度法規定內容

「地制法」將地方自治團體事務，分為「自治事項」與「委辦事項」兩類，且將直轄市、縣市、鄉鎮市的自治事項分別加以更詳細、更進步的列舉。然而，自從施行以來，在實務運作上仍存在下述問題：

1. 就自治事項言（第二條第二項）

- (1)所謂「依憲法規定」，乃指依憲法第一百一十條規定，依前述(一)之3.所言，則如何依憲法之規定判斷是否為縣之自治事項，仍不明確。
- (2)所謂「依本法規定」，乃指依第十八至第二十條規定，惟該三條文以行政區域為區分標準，並非以事務性質及具體內容為區分標準，即同一行政事項，可能重複列舉在三項中，導致此一事項，可能由不同行政區域甚至與中央「共管」，權責如何歸屬恐為爭議來源。此外，第十八至第二十條內容有與憲法及專業法律規定相牴觸，如選務行政事項雖被劃入自治事項，然就公職人員選罷法第七條及第八條第三項而言，應屬委辦事項。又就戶政事項言，依戶籍法第二條規定，地方戶政事務所只為執行業務層次，亦難謂自治事項。
- (3)所謂「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」，並無立法權，令人費解。再者，「依法律規定」，此又與本法第十八至第二十條列舉之最後一款為「其他依法律賦予之事項」之規定有關，但本法對於自治事項之概念，似僅限於所謂「法定自治事項」，而對於自治團體本於公益性或必要性的一般公共事務，卻不明確。

本項之定義型態，僅強調法律依據，卻未顧及自治本質，無異限縮自治事項範圍，忽略非權力事務的地方原始或創設的公共事務。

## 2. 就委辦事項而言（第二條第三項）

- (1)本項定義其具體內容委諸法律、自治法規，卻可發現本法對委辦事項之定義，仍停留在執行權而無立法權之傳統解釋，

比較日本在地方分權改革前後對國家和地方公共團體之事務劃分原則及德國單元模式的劃分方式，似乎對委辦事項之定性值得檢討。以下對日本和德國的相關制度加以介紹：

i. 日本：

傳統上的地方自治團體事務包含兩種類型：一是基於自治權而產生的，稱為「自治事務」，其又可分為公共事務、團體委任事務及行政事務；另一種是地方自治團體首長或其他執行機關受國家（或其他自治團體）委任而實施的，稱為「機關委任事務」。團體委任事務和機關委任事務的項目都有具體規定（地方自治法的附表一、二、三、四詳予列舉），而後者更明定國家或地方自治團體所委任其他地方自治團體機關處理事務必須依法律或政令規定，可避免中央大量將業務委辦地方辦理而增加地方負擔，頗值我國參考。

此外，機關委任事務在一九九九年內閣決議通過的「地方分權推進法」中廢除，重新將事務分為「自治事務」與「法定受託事務」（類似我國委辦事項）。其中「自治事務」分為「法律規定」與「無法律規定」之自治事項兩種，前者又區分為「義務實施自治事務」、「任意實施自治事務」兩種；「法定受託事務」係本屬國家之事務，但為確保適當處理之必要，特別以法律或基於法律之政令定之者。

日本的地方自治法修正的目的在於讓地方公共團體發揮最大限度的自主性，因此對其事務之監督僅限非權力的監督或事後的監督。至於法定受託事務方面，由於國家對於確保此條事務之適正執行上，具有高度的關心與責任，因此承認國家對此

等事務有比自治事務更強形態的監督手段。

ii. 德國：

德國的「單元模式」(Das monistische Model)乃指地方上所發生的事項，原則上都是自治事項，又可分為「自願辦理事項」、「義務辦理但上級無指令權之事項」及「義務辦理而上級有指令權之事項」三大類。第三類事項原則上會被視為自治事項，中央政府只得經由各專業法律之授權，始得享有指令權，故不承認一般性之「專業監督」；即任何之監督必須有各專業法律之特別授權，故本類型的地方自治監督可稱為「特別監督」，此即與傳統的委辦事務中國家的指令權是概括、無限制的大不相同。對於前二類的自治事項，地方自治團體不必接受國家指示，只依自己責任加以實施，且受憲法保障。

3. 由中央立法所負責之公共政策規劃，交由地方執行之分工，常因在事前訂定各項規範或標準時，未徵詢負責執行的地方團體和慮及地方執行之人力、設備或經驗之不足與困難，一旦發生重大災害，則常形成中央、地方互相卸責諉過。

(三) 法令對中央與地方自治事項、委辦事項規範不清

長期以來中央將地方自治團體視為「下級行政機關」，省(市)及縣(市)政府常被誤解為僅是執行中央委辦的任務，而忽略其為自治實體存在本質。如諸多法令常見：「本法之主管機關，在中央為某某部會署，在省(市)為省政府，在縣(市)為縣(市)政府」模式，卻未依事務性質規模或財政負擔能力因素而進行自治事項與委辦事項區分，卻逕以相同模式規定在

各法律層面，容易令人誤解中央與省（市）、縣（市）政府同為主管機關，造成執行、監督權責不清，並衍生中央對省市執行法律時之過度監督。如此不僅侵害地方自治自主權限，對中央亦造成不必要負擔。

## 二、跨地方自治事項之辦理問題

依「地制法」第二十一條規定，地方自治事項若涉及跨不同地方政府時，由共同上級業務主管機關統籌指揮或指定其中之一適當地地方自治團體限期辦理。本條文可能出現下列幾個問題：

- (一)何謂「跨地方自治事項」？其範圍、內容並不明確，如何界定哪些自治事項關係跨地方自治團體的合作業務呢？
- (二)當鄉（鎮、市）層級廢除後，地方自治事項所能跨越的不同自治團體，乃指直轄市間、直轄市與縣（市）間及縣（市）之間三種情形，其在處理跨地方自治事項時是否應有不同的處理方式？
- (三)當地方自治團體對於跨地方自治事項認定有爭議或處理過程中權責分工有衝突時，若由其共同上級政府（即中央政府）介入主導，甚至由上級政府指定適當者處理，雖然看似有效率，究有無違反自治原理並模糊自治團體間之權責關係呢？再者，若上、下級政府間對於列入跨地方自治事項之認定有爭議時，又該如何解決？
- (四)若不同地方自治團體在處理跨地方自治事項過程中，致人民權益受損時，是否有救濟管道，卻未見規定。

### 三、中央與地方事權之爭議問題

#### (一)中央與地方自治團體之事權爭議

「地制法」第七十七條第一項：「中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院會議議決之。」雖與憲法第一百一十一條相合，惟所謂「權限爭議」，究指有關自治事項之爭議或指因地方自治團體地位所衍生之自治權限（人事、組織、財政、規劃權等）範圍之爭議，並未明確規定，不論是前者或後者，就性質而言均不宜由立法院進行政治性處理。甚且，權限的爭議常為中央法規與地方法規的衝突，故立法院與地方議會皆同屬爭議之兩造，故交由立法院一造決議，則有球員兼裁判之慮。有謂循司法途徑，即聲請大法官釋憲，合乎三權分力觀點，然而釋憲需要相當時間，況此類爭議不少，恐緩不濟急。

#### (二)地方自治團體間之事權爭議

「地制法」第七十七條第二項乃對於地方自治團體間事權爭議之規定，其採取由自治監督機關取代上級行政機關介入同級地方自治團體事權方式，恐因黨派或利益等因素，導致自治監督機關難為公允客觀之處置。此外，在地方政府間存有跨地方自治事項頻繁密切之今日，自治監督機關是否仍適宜居仲裁之地位，值得商榷。

## 參、解決權限爭議問題之對策

### 一、自治事項與委辦事項之區分對策

#### (一)重新界定自治事項、委辦事項之定義與性質



1. 自治事項應含無須中央法律依據，而本質為原始、創設性允許地方自行立法的「自願辦理事項」。隨國家社會現代化，以法律精確規範各類公共事務亦有其必要性，故仍需有相當的「法定自治事項」存在，故宜在「地制法」第二條第二項中明定自治團體基於自治本質得自為立法之規定（即「自願辦理事項」）。
2. 鑒於日本於一九九九年所通過的「地方分權推進法」中，將地方事務分成「自治事務」與「受託事務」，其目的在於使地方公共團體發揮最大限度的自主性，並使其所分擔之事務，就自主、綜合、廣泛性分擔地域行政為原則。德國所謂單元模式，乃指地方上發生的事項原則上皆屬自治事項，而可分成「自願辦理事項」、「義務辦理而上級無指令權事項」及「義務辦理而上級有指令權事項」三類。中央政府只得經由各該專業法律之授權，始得享有指令權，而國家事項權限僅限於專業法律有明文指定部分，即「義務辦理而上級有指令權事項」。

從外國立法例可知其對地方自治團體的自主性及自主權之重視。反觀吾國委辦事項之傳統運作，只有執行權而無立法權，即一向由中央立法並由中央主管部會制頒法規命令及行政規則。故從比較法觀點而言，未來似乎宜就委辦事項定性加以調整，而在現階段之補救，提供幾點建議：

- (1) 公共政策之規劃及法律案之研擬，應使地方有參與、聽證與諮詢機會。
- (2) 中央之立法宜僅訂基準或框架，地方執行時有自主空間。
- (3) 中央得就法案之一部授權地方訂定標準或內容。

(4)仿日本法制讓地方有補充之交法權。

(二)權限劃分標準之思考——以法律定之

由於憲法、過去之省縣自治法和直轄市自治法，現今之「地制法」，皆未能明確定出中央與地方權限之劃分標準，「地制法」第廿二條賦予內政部會商相關機關研擬權限劃分施行綱要，對於根本解決中央與地方長期以來所存在的權限爭議問題，並有效釐清自治事項與委辦事項之區別，確有其必要性。然而，「綱要」僅具命令層次，能否發揮爭議釐清之效不無疑問。如今送修之「地制法」修正草案更刪除此項工作，故本研究建議設立「中央與地方權限劃分研究委員會」，負責研擬「中央與地方權限區分法」，茲說明如下：

1. 「中央與地方權限劃分研究委員會」乃由內政部設立，置主任委員一人，委員若干人，由內政部長遴聘行政機關、立法機關及學者專家共同組成。本委員會為諮詢、研究性質，委員為無給職。其設立目的在於檢討與研究權限劃分相關問題。
2. 「中央與地方權限劃分研究委員會」現階段任務是先檢討目前憲法、「地制法」與相關法令中對自治事項、委辦事項定義類型及定性，並引入日本、德國概念，從而明確規定。其次，再由「中央與地方權限劃分研究委員會」擬訂「中央與地方權限區分法」。此一任務推動又可分成兩個步驟：首先，委員會經由中央、地方機關就其業務並慮及政府功能綜合分析後，提出權限劃分原則，並將「地制法」第十八、十九條中關於直轄市、縣（市）自治事項予以細目化（例如過去台灣省政府依「台灣省各縣市實施地方自治綱要」所訂定之「台

灣省縣市自治事項細目與委辦事項劃分原則」)。其次，更浩繁的工程即針對中央與地方權限之相關法制必須全面檢討。申言之，在現行法律與行政令函中有關中央核定、核准、核備、報備之規定，涉及中央與地方事權與監督權的劃分，應由各級政府主管機關就法規函令進行逐一檢討，屬於地方自治權限內或過於瑣碎事項應廢止，以鬆綁中央對地方過度管制。

3. 本委員會需定期檢討與提出權限發展與劃分狀況之報告。

## 二、跨地方自治事項之辦理對策

由於跨地方自治事項之辦理係屬於地方政府間業務的水平分工與合作，值此交通網繁密、人口快速流動之際，此類事項必逐日增高，將成為地方政府業務推動的主要課題。目前「地制法」第二十一條對於此類事項之規定，主要是由上級業務主管機關統籌辦理，不僅違反地方自治精神，甚至使不同地域之自治團體權責難分，又上、下級政府間對於跨地方自治事項認定不同所生之爭議解決，卻無法可循。針對上述問題，茲建議如下：

- (一)釐清跨地方自治事項之內涵與判斷標準。
- (二)釐清直轄市間、直轄市與縣(市)間及縣(市)之間三者之權責關係。
- (三)跨地方自治事項若涉及直轄市、縣(市)區域時，原則上由各該自治團體協商處理，中央不宜干預。若協商不成，另設解決機制處理之。
- (四)對於跨地方自治事項在處理過程中，不法侵害人民之權益

，宜設立申訴管道。

上述（一）至（四）之具體內容，由「中央與地方權限區分法」詳細規定。

### 三、中央與地方事權之爭議對策

針對地制法第七十七條第一項對於中央與地方自治團體間之權限爭議，經前述之分析，可知由立法院或司法院大法官解釋之途徑均不恰當。本條第二項規定由自治監督機關解決同級地方自治團體之設計，悖離同級自治團體之互助合作精神及中央之促進、協助角色之扮演。對於本條之解決之道，建議參考日本、德國制度，在行政院下設立一個中立超然的「中央與地方權限爭議處理委員會」之任務編組，遇有權限爭議問題，交由該委員會調解，如果調解不成立，則向行政法院提起行政訴訟解決。茲另詳細說明如下：

- (一)「中央與地方權限爭議處理委員會」置主任委員一人與委員若干人，由中央、地方相關單位代表及專家學者共同組成，經內政部長提名，由行政院長任命，且為無給職。本委員會乃以提供協調之專業意見為目的，其職責在於中央與地方自治團體或地方自治團體間之事權爭議之處理，以及跨地方自治事項爭議之處理，將使「中央與地方權限區分法」細目表未能被列入者（因資訊、科技日新月異，可能產生新的地方性業務，或在適用時仍存爭議者），皆能在此一爭議協調機制中獲得圓滿與迅速的處理。
- (二)日本在「地方分權推進法」通過後，設立了全盤性的調解制度。當地方公共團體對國家之監督不服時，可向「國家、

地方係爭處理委員會」申請審查，該委員會乃一設置於總理府下，有委員五人，經國會同意任命之公平、中立具獨立性之機關，地方公共團體若對委員會之審查結果不服時，可向高等法院提起訴訟；對於普通地方公共團體相互間所發生的權限糾紛，由自治大臣任命「自治紛爭處理委員」調解（日本地方自治法第二百五十一條第一項），調解不成立，再依行政事件訴訟法第六條向行政法院提起行政訴訟（稱為「機關訴訟」）。

- (三)我國行政訴訟法對於機關權限爭議並未規定可提起機關訴訟，參考德國行政法院對於機關訴訟也未明文規定，但其通說與判例均承認機關訴訟。因此，「中央與地方權限爭議處理委員會」對於中央與地方自治團體或地方自治團體間之事權爭議調解不成立，則可依行政訴訟法第二條規定，公法上之爭議，原則上歸屬於行政訴訟法審判權之範圍，而有關機關內部權限爭議亦屬公法上爭議，非私法上爭議，故除法律另有規定外，原則上亦屬行政訴訟審判權之範圍。故應可分別情形，依行政訴訟法第三條提起確認之訴或給付訴訟，以資救濟，德國之實例與見解可為我國行政法院參考。

## 肆、結 論

綜上所述，可知中央與地方權限爭議主要問題有：自治事項與委辦事項之區分、跨地方自治事項之辦理及中央與地方事權之爭議等問題。解決之道，應速制訂「中央與地方權限區分法」，將自治事項、跨地方自治事項之定義、範圍與委辦事項之

定性，在地制法中明白界定，尤其詳列自治事項細目，進而全面調整相關法制之規定。另一方面，設立超然中立的「中央與地方權限爭議處理委員會」作為爭議解決機制，輔之以行政爭訟作為最後救濟之手段。故宜先著手修正「地制法」相關條文如下：

本研究建議條文與行政院版「地方制度法草案」對照表		
本研究修正條文	原條文	行政院版
第二條 本法用詞之定義如下： （第二款） 二、自治事項：指地方自治團體依 <u>自治本質</u> 、 <u>憲法</u> 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。	第二條 本法用詞之定義如下： （第二款） 二、自治事項：指地方自治團體依 <u>憲法</u> 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。	第二條 本法用詞之定義如下： （第二款） 二、自治事項：指地方自治團體依 <u>憲法</u> 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。
第二十條 刪除	第二十條 下列各款為鄉（鎮、市）自治事項： 一、關於組織及行政管理事項如下： （一）鄉（鎮、市）公職人員選舉、罷免之實施。 （二）鄉（鎮、市）組織之設立及管理。	第二十條 刪除

本研究建議條文與行政院版「地方制度法草案」對照表		
本研究修正條文	原條文	行政院版
	(三)鄉(鎮、市)新聞行政。 二、關於財政事項如下： (一)鄉(鎮、市)財務收支及管理。 (二)鄉(鎮、市)稅捐。 (三)鄉(鎮、市)公共債務。 (四)鄉(鎮、市)財產之經營及處分。 三、關於社會服務事項如下： (一)鄉(鎮、市)社會福利。 (二)鄉(鎮、市)公益慈善事業及社會救助。 (三)鄉(鎮、市)殯葬設施之設置及管理。 (四)鄉(鎮、市)調解業務。 四、關於教育文化及體育事項如下： (一)鄉(鎮、市)社會教育之具辦及管理。 (二)鄉(鎮、市)藝文活動。 (三)鄉(鎮、市)體育活動。	

本研究建議條文與行政院版「地方制度法草案」對照表		
本研究修正條文	原條文	行政院版
<p>第二十一條</p> <p><u>地方自治事項涉及跨直轄市、縣(市)區域時，由各該地方自治團體協商辦理。權限遇有爭議時，由「中央與地方權限爭議處理委員會」議決之。</u></p>	<p>第二十一條</p> <p><u>直轄市、縣(市)鄉(鎮、市)自治事項如涉及跨直轄市、縣(市)鄉(鎮、市)事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。</u></p>	<p>第二十一條</p> <p><u>地方自治事項涉及跨直轄市、縣(市)區域時，由各該地方自治團體協商辦理。必要時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一適當地方自治團體限期辦理。</u></p>
<p>第二十二條</p> <p><u>第十八條、第十九條之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂「中央與地方權限區分法」，報行政院核定。</u></p>	<p>第二十二條</p> <p><u>第十八條至第二十二條之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院核定。</u></p>	<p>第二十二條</p> <p>刪除</p>
<p>第七十七條</p> <p><u>中央與直轄市、縣(市)間，權限遇有爭議時，由「中央與地方權限爭議處理委員會」調解之，若調解不成立，則向行政法院提起行政訴訟解決之。</u></p> <p><u>直轄市間、直轄市與</u></p>	<p>第七十七條</p> <p><u>中央與直轄市、縣(市)間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之；縣與鄉(鎮、市)間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主管機關解決之。</u></p> <p><u>直轄市間、直轄市與縣</u></p>	<p>第七十七條</p> <p><u>中央與直轄市、縣(市)間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之。</u></p> <p><u>直轄市間、直轄市與縣(市)間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣(市)間，事</u></p>



本研究建議條文與行政院版「地方制度法草案」對照表		
本研究修正條文	原條文	行政院版
縣(市)間、縣(市)間，事權發生爭議時， <u>同前項之規定處理。</u>	(市)間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣(市)間，事權發生爭議時，由內政部解決之；鄉(鎮、市)間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。	權發生爭議時，由內政部解決之。

## 附錄：「中央與地方權限爭議問題研究」 書面審查報告

【審查人】：吳秀光教授（國立政治大學公共行政學系教授，現借調擔任台北市政府研考會主委）

### 【審查意見】

中央與地方權限爭議之研究審查意見如下：

1. 本文對於目前所發生之中央與地方權限爭議之議題，提出許多值得深思的問題與突破性的思考，誠屬具有發展價值之論述。
2. 惟本文由法律條文及法源規範不明確，作為唯一之論述依據，似將問題過度簡化。認為只要法律條文明確後，一切爭議即可化解。殊不知產生中央與地方權限上的爭議問題，一方面固然係出於法律條文之不明確；更重要之原因乃在於中央與地方政府對於權限劃分的心態。如中央政府認為事事必須收歸中央，則無論任何法律條文均無法保障地方自治。因

此，問題之解決不只在於法律條文的明確化，執政者對於「地方自治之尊重」更是緊要。

3. 文末建議仿日本「地方分權推進法」之精神，設置「中央與地方爭議處理委員會」，作為中央與地方權限爭議之處理機構。此一構想故屬佳作，睽諸目前國內政治局勢，分析本項建議之可行性，則此一委員會從組織位階、組織成員、議題設定至會議決議，均將成為中央與地方角力的政治鬥爭現場，對於已經紛擾不堪的權限爭議，不但無助於問題之化解，恐將製造更多之政治紛爭，成為亂源之一。
4. 法律條文之不明確，固然可能是爭議的來源之一，但是也是解決問題的可能。殊不知「創造性的模糊」，並非前人見識不明，而是求取雙贏的機會。
5. 中央與地方權限之爭議，化解之道在於雙方心態及執政者是否一切以政治、選舉為思考、為前提。

【審查人】：陳立剛教授（私立東吳大學政治學系教授）

【審查意見】

本研究針對我國中央、地方權限劃分之法制及實務運作等問題，予以詳細的分析及透視，並提出國外立法例加以印證，其所提意見相當具有創見及實益，以下僅提出個人淺見作為參考：

1. 就自治事項之劃分，其本質多為「政治」之判斷，亦即在不同時空、政黨執政下，自治事項之劃分，亦隨之更動，因此交由立法院進行劃分，並非全然不當。再者有關自治事項實施範圍之爭議，由大法官釋憲，雖費時較久，但並非不宜。

本文提出「爭議處理委員會」之見值得肯定，但不知其屬性、定位及角色扮演為何？

2. 就跨地方自治事項處理事項，乃指某一事務涉及上、下或同級政府間之共同處理事務，且其性質常跨越機關組織的行政轄區，一般可稱為「府際關係」之處理。本人建議原則上由各地方政府間主動協調處理，但中央政府可以提供誘因加以輔助解決。
3. 本文所提之「權限劃分委員會」及「權限爭議委員會」等創見，個人予以肯定。但能否對其組織定位、功能扮演等，稍加說明，以助瞭解。