

論地方自治監督權的行使

王昌華

自公務員懲戒委員會於五十六年十一月二十四日，對於台中市市長張啓仲因違法失職，由監察院彈劾移送懲戒，及台灣省政府送請審議一案，經審議結果，認其有公務員懲戒法第二條各款情事，依同法第三條第一款及第四條第一項議決撤職並停止任用一年以後，地方議會與中央立法機關，都曾因此發生不同的意見，其中有主張民選的縣市長只能由選民罷免，不能適用公務員懲戒法予以撤職的懲戒處分者，此或係將公民監督與自治監督混為一談，並將地方自治團體的公務人員認為並非國家機關公務人員之所致。實則五十二年十一月二十一日修正公布之臺灣省各縣市實施地方自治綱要，已於第五十七條及第五十八條分別規定：「縣市議會、縣市政府、鄉鎮縣轄市代表會、鄉鎮縣轄市及村里辦公處之職員，均為公務員，適用公務員有關法令」，及「縣市長、鄉鎮縣轄市長，除法令別有規定外，適用公務員服務法之規定」，使地方自治團體的公務人員，與國家機關公務人員無異，不像其他國家之在法理上仍認其有不同的本質。

至罷免權的行使，只是公民監督的方法之一，雖其行使的原因，法令並未明定，要不限於違法失職的情事，而以其辦理自治事項是否違反民意為主，此證以臺灣省各縣市實施地方自治綱要第五十一條但書所定縣市長就職未滿六個月，罷免案不得提出，即可了無疑義，自不能將公民監督與自治監督相混淆。況同綱要第五十條第一項已明定：「縣市長違法失職情節重大者，自治監督機關依法處理外，得呈准先行停止其職務」。而同條第二項更規定：「前項停職人員，如經懲戒或判決結果，未受撤職、休職之處分，或科刑之判決者，應許其復職」，則懲戒機關對於違法失職的民選縣市長，亦得如一般適用公務員服務法的公務人員，適用公務員懲戒法，予以最重之撤職的懲戒處分，以收澄清吏治之效，尤屬昭然若揭。

因為地方自治團體雖在法理上具有獨立人格，可依自己的意思，辦理其自治事項，但其自治權是國家所賦予，並須辦理國家的委辦事項，與國家構成特別權力關係，其利益亦與國家利益不可分，所以地方自治機關的執行事務，是否依據法令善盡職責？能否符合自治要求達成其任務？有無違誤或廢弛的情事？國家機關或其上級自治機關為保持國家的統一，貫徹政令，及輔導自治起見，自應依法加以嚴密的監督。基於此種監督權而為的作用，始為自治監督。至地方公民為實現地方公共利益，行使四種政權

，以監督地方自治機關，以及透過其民意代表審查地方自治機關的施政與預算決算等等，雖不失為有效的監督方法，但均屬於公民監督，而不能稱之為地方自治監督。

我國憲法採五權分立制度，而中央與地方事權的劃分，又採均權制度，除於第一百零九條規定由縣立法並執行的事項外，復於第一百零八條規定由中央立法並執行之，或交由省縣執行的事項，第一百零九條規定由省立法並執行之，或交由縣執行的事項，對於憲法未列舉的事項發生爭議時，並於第一百零一條定有解決辦法，因此關於地方自治監督權的行使，既不像英美僅採立法監督，亦不像歐洲大陸國家只採行政監督。依據現行憲法及有關法令的規定，以地方自治監督權的行使主體為標準，可分為行政的監督、立法監督、司法的監督及監察的監督四種。因自總統於五十六年七月二十七日依據動員戡亂時期條款第五項規定，令頒行政院人事行政局組織規程，行政院在動員戡亂時期，為統籌所屬各級行政機關及公營事業機構之人事行政，加強管理，並儲備各項人才，設立人事行政局以後作用，故併於行政監督內述之。茲將這四種監督分別說明於左：

(一) 行政的監督 此係由行政機關對於地方自治機關的違法越權等行為，予以糾正或預防的行政處分，或對其自治行政人員的違背職務等行為，予以停職或解職的處分。歐洲大陸國家對於地方的自治權，是採授予說，認為自治事務應如何決定進行，方屬完善，其最能適切判斷者，除上級自治機關外，實為國家行政機關，故對於地方自治機關的監督，以由國家行政機關直接監督為原則。我國亦置有行政監督機關，例如行政院各部組織法內均定有：「本部就主管事務，對於各地方最高行政長官之命令或處分，認為有違背法令，或逾越權限者，得提經行政院會議議決後，停止或撤銷之」的明文。臺灣省各縣市實施地方自治綱要第四十九條及第五十條第一項更就對人的監督，分別規定縣市長等因心神喪失精神耗弱，致不能勝任職務者，或患重病不能執行職務連續一年以上者，各該自治監督機關得予以免職。其違法失職，情節重大者，自治監督機關除依法處理外，得呈准先行停止其職務。同時自治監督機關對其事權的爭議，亦應負責解決，例如該綱要第四十六條規定：「縣市與縣市間、鄉鎮縣轄市與鄉鎮縣