

## 地方自治與直轄市立法 —以兩岸土地使用管制為例

李福隆

高雄市立空中大學

### 摘要

隨著人類生活從原始自給自足走向漁農及工業時代，生活圈也從鄉村移往城市，各地城市愈來愈多、愈來愈大，其發展狀況對全世界亦愈顯重要，因此城市發展成爲一國社會文明程度的重要指標。在我國，現代社會下直轄市在組織、經濟、文化等各方面的發展，比其他縣市、鄉鎮市更具繁重的行政職責，以致直轄市逐漸成爲我國社會內政治經濟、法制、教育、文化的中心。在地方自治法制化後取得重要地位的直轄市，一方面具有人口密集、分工精細、社會問題複雜等特徵，另一方面在面對城鄉融合過程，實應確實行使其「自治立法權」，以利城市治理及鄉村城市化，故直轄市立法逐漸在地方立法中占有重要地位。性質上，直轄市立法爲一種地方立法，而直轄市政府則屬於地方自治團體。在中央與地方之間事權劃分或垂直分工下，直轄市政府逐漸具有專屬事務的固有權限，復依地方制度法第25、29條規定直轄市政府被授與地方立法權，可見直轄市政府得依法行使其地方立法權。面對縣市合併後城鄉融合所衍生的挑戰及困境，本文先從地方自治（local self-government）觀點探討直轄市立法的概念、原則，再以城市發展（city development）觀點歸納中央與地方立法分工關係下直轄市立法的主要類型，最後指出直轄市應該確實行使地方立法權，以因應五都之後城市環境的變遷，並建議縣市合併後各直轄市政府、議會等立法主體應該正確瞭解直轄市立法的概念及相關議題，一方面檢視中央政府與直轄市政府的應有關係及政經分工，以及直轄市政府困境等重要因素，進而在基本型的補充立法之外建立創制型的環境立法及特色型的文化立法例證。

**關鍵詞：**地方自治、直轄市立法、環境立法、文化立法、土地使用管制

李福隆 高雄市立空中大學法政學系副教授，E-mail: ouk161123@ouk.edu.tw

（收件：2011年6月21日，修正：2013年6月1日，接受：2013年9月23日）

## 壹、前言—地方自治法制化後的直轄市立法

隨著人類生活從原始自給自足走向漁農及工業時代，生活圈也從鄉村移往城市，各地城市愈來愈多、愈來愈大，城市發展狀況對全世界亦愈顯重要，因此城市發展（city development）成爲瞭解一國社會文明程度的重要指標。

在我國地方制度上，城市包括直轄市（special municipality）、縣、市（以下稱縣〔市〕）、鄉、鎮、縣轄市（以下稱鄉鎮〔市〕）等地方自治團體（local authorities, local self-governing body）。其中，直轄市比其他縣（市）、鄉鎮（市）在組織、經濟、文化等各方面的發展具有更爲繁重的行政職責，以致直轄市逐漸成爲我國社會內政治經濟、法制、教育、文化的中心。

其次，立法權（legislative powers）係指地方自治團體得就其自治事項制訂法律規範的權力，<sup>①</sup>亦是中央與地方權限劃分中競爭最激烈的權限，直轄市因人口密集、分工精細、工商發達、社會問題複雜，而有相當大的自我立法需求，同時面對地方制度法公布施行後的城鄉融合過程，直轄市一方面需要適度地擴張立法權，另一方面亦應確實行使其「自治立法權」（self-governing legislative powers），俾利城市治理及鄉村城市化，由此可見直轄市立法（special municipality legislation）在地方自治的意義，更可謂直轄市立法是直轄市實施自治最有效率的方法。

進一步言，依據憲法第121條，以及地方制度法第141條規定，縣（市）得實行自治，辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項，然而在全球遭遇嚴峻的經濟考驗之際，爲結合國土空間發展策略，共享並整合資源，俾利提升地方與國家整體之競爭力，我國採取縣（市）行政區域合併政策，地制法第7條亦明訂縣（市）改制直轄市之程序規定；同時，鄉鎮（市）實施地方自治以來，派

---

<sup>①</sup> 有關立法權的定義及其他自治權限，包括財政權、政策規劃權、組織權、人事權及領域管轄權（趙永茂，1999）。

系黑金介入選舉，加上自治權限爭議不斷與財源不足，政府再造過程的發展方向可能取消其法人地位，改為地方行政，綜上所述可見直轄市立法在我國地方自治的意義更為重大。

綜言之，性質上直轄市立法是一種地方立法（local legislation），而直轄市屬於地方自治團體（蕭文生，2009, 2010）。在中央與地方之間事權劃分或垂直分工下，直轄市政府（special municipality government）逐漸具有專屬事務的固有權限，復依地方制度法第25、29條規定直轄市政府被授與地方立法權，<sup>②</sup>直轄市政府得依法行使其地方立法權。

面對縣市合併後城鄉融合所衍生的各項問題，例如治理能力的建構、層級權力的分配、合併調整及爭執、城鄉差距擴大、都會分合等（陳朝政，2011），本文先從法律學的「地方自治（local self-government）」觀點，<sup>③</sup>指出現行法律中直轄市立法的問題，即我國憲法第十章所列舉的自治團體專屬立法權不受尊重，加上第111條規定視事務性質分配權限之均權制度仍待落實，以致直轄市無法享有完全自主的立法權。

其次，本文說明地制法上直轄市立法的概念內涵，並分析直轄市立法的重要特性及基本原則；再者，另從城市學的「城市發展」觀點，歸納中央與直轄市立法分工關係下直轄市立法的主要類型，同時在各國先後現代化之餘，大多數國家成立行政區域協助管理地方事務，地方政府亦具有較大的行政自主權，因此本文就同屬非中央集權型的單一制國家，包括台灣與中國大陸，舉例說明其直轄市不同類型的立法，以為兩岸土地使用管制的例證。

<sup>②</sup> 參照地方制度法第28條規定：「下列事項以自治條例定之：一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」

<sup>③</sup> 所謂地方自治，其意義包含「團體自治」、「住民自治」，前者係指國家領土內，另有地域團體，其具備獨立於國家的法律人格（公法人），可依自己的意思與目的，由本身的機關，自行處理地方公共事務；後者則由地方的居民，依自主意思處理地方行政事務（許志雄，1992）。

最後本文指出我國直轄市應該確實行使自治立法權，以因應五都之後城市環境的變遷，並建議縣市合併後各直轄市政府、議會等立法主體應該瞭解直轄市立法的問題，並認知可改善或解決直轄市立法問題的成功例證，一方面檢視中央政府與直轄市政府的應有關係及政經分工，以及直轄市政府困境等重要因素，進而在基本型的補充立法之外建立創制型的環境立法及特色型的文化立法例證。

## 貳、直轄市立法的概念內涵

在我國，除中央政府之外，各地方政府依其層級，概分為直轄市、縣（市）、鄉鎮（市）。其中，現行直轄市係由過去的小城市開始發展，隨著交通發達、工商發展、人口集居，進而外擴成為大規模城市，抑或與其他衛星城市成為大都會，故有謂直轄市即為超大型的鄉鎮（市），應具有較大的自主權限。因此，所稱城市係以直轄市為主，而不以直轄市為限，按現階段的縣（市）或鄉鎮（市）在自我或城市間相互發展之餘，皆有可能成為未來的直轄市。

從《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》、《臺灣省議會組織規程》、《台北市議會組織規程》、《高雄市議會組織規程》等行政命令作為地方自治依據的「自治綱要時期」、1994年省縣自治法、直轄市自治法通過立法後的「自治二法時期」，到1999年1月25日地方制度法公布施行，我國繼1998年5月25日「聯合國人類住居中心」（United Nations Center for Human Settlement, UN-Habitat）與「世界城市及地方自治團體協會」（World Association of Cities and Local Authorities Coordination）提出「世界地方自治憲章草案」（Draft: World Charter of Local Self-Government）之後正式完成地方自治法制化，<sup>④</sup> 同時地方自主性

---

<sup>④</sup> 自治綱要時期、自治二法時期地方政府地位及決定權的評議，請參閱蘇永欽（1999）及薄慶玖（2000）。

也逐漸提升，加上城市因應迅速變化、日益複雜的競爭環境，城市立法（urban legislation）逐漸成為地方自治下地方立法的重要內容，然而城市立法的概念仍無明確定義，僅得借鏡地方立法詮釋其概念內涵。

所謂地方立法（local legislation），以自治監督的觀點而言，係指「地方自治團體」基於自治權所具有的『自治立法權（self-governing legislation powers）』，<sup>⑤</sup>從而由自治居民依法選出地方民意代表，並組成地方立法機關，行使地方立法機關監督之職權，另從自治法規的觀點來看，則指特定的「地方國家政權機關」，依法訂定和修訂效力不超出行政區域範圍的法律規範活動總稱。就自治規範觀點的地方立法，地方國家政權機關是依憲法、地方制度法可以立法並執行，以及根據授權負責規劃政策及執行，並具有公法人地位的地方自治團體。

至於地方立法的依據，與地方自治團體是否固有自治立法權密切相關，學說有認為地方自治團體之立法作用，實質上仍為國家授權所生之行政權，故地方立法仍屬法律授權之行政立法，本質上屬於行政權，另有認為憲法於中央與地方權限劃分之相關規定已規定地方自治團體的規範制訂權限，<sup>⑥</sup>且地方自治本質上被賦予一般立法權，而非限於具體個案的執行，所以地方自治團體享有固有的自治立法權，而無待法律之授權。<sup>⑦</sup>

隨著地方制度法正式通過立法，該法第2條第2款規定明確賦予地方自治團體具有不可侵犯的立法權，可見地方制度法採取固有說，已逐漸偏離過去我國中央政府體制下次級政府單位沒有自主權的政府權力單一體制。進一步來說，

<sup>⑤</sup> 所謂自治立法權，亦有稱為地方立法權（高永光，2001a）。

<sup>⑥</sup> 參照憲法第107條至第110條規定。其中，第108條第1項第1款、第109條因憲法增修條文第9條規定地方制度以法律定之而不再適用，此外地方制度法制化後，地方制度法第25、27、29、31條已經成為地方自治團體制訂自治法規、自治規則、委辦規則及自律規則等規範的主要法律依據。

<sup>⑦</sup> 關於地方自治基礎的自治立法權，有所謂「固有說」（立法權說）和「傳來說」（行政權說）（李惠宗，1999；劉宗德，1999）。

地方自治團體依照憲法、地方制度法相關規定制訂自治法規，其規範形式包括自治條例、自治規則，前者依地方自治團體不同種類分為直轄市法規、縣（市）規章及鄉（鎮市）規約，後者亦可分為直轄市法規、縣（市）規章、鄉（鎮市）規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。<sup>⑧</sup>

由於地方立法是相對於中央立法的立法，也是構成國家整個立法的重要部分，而地方立法本身也自成體系，由多層次的立法構成。目前我國地方立法係由直轄市立法、縣（市）立法、鄉（鎮市）立法所構成。其中，直轄市立法在我國地方自治具有重大意義，按立法權是中央與地方權限劃分中競爭最激烈的權限，直轄市因人口集居、工商業發達而有相當大的自我立法需求，因此地方制度法公布施行後，我國直轄市適度地擴張立法權，因此在地方自治的意義上，直轄市立法可謂直轄市自治的最有效方法。

此外，依據憲法第121條及地制法第141條規定，縣（市）得實行自治，辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項，然而在全球遭遇嚴峻的經濟考驗之際，為結合國土空間發展策略，共享並整合資源，俾利提升地方與國家整體之競爭力，我國採取縣（市）行政區域合併政策，地制法第7條亦明訂縣（市）改制直轄市之程序規定，同時鄉鎮（市）實施地方自治以來，派系黑金介入選舉，加上自治權限爭議不斷及財源不足，政府再造過程的發展方向可能取消其法人地位，改為地方行政，諸此可見直轄市立法在我國地方自治的意義更為重大。

隨著縣市合併後重新劃定行政區劃，我國現有五個直轄市及十七個縣市，其中前者形成城市區域（city-region）<sup>⑨</sup>的五都概念，進而使地方立法下由直

<sup>⑧</sup> 參照地方制度法第25條、第26條第1項、第27條第1項規定。

<sup>⑨</sup> 有關城市區域或都會區域（metropol-region）的意涵，前者由中心都市與鄰近縣市共同建設成爲一區域經濟體，彼此之間建立產業聚落、就業人力、公共生活機能優劣勢互補的空間夥伴關係，透過擴大基盤消弭疆界的跨域治理，創造空間資源整合綜效，後者係指一種領域空間，由大城市與其腹地所組成，而由一些在經濟關係、交通運輸和機能上互相依賴的制度系統結合而成（謝宏昌，2010）。

轄市作為地方自治團體的直轄市立法備受重視。綜上所述，在前述地方立法的概念下，可以歸納出直轄市立法係指直轄市此一地方自治團體在國家法律秩序所允許的範圍內，依據憲法或地方制度法相關規定，自主訂定和修訂效力不超出城市行政區域範圍的自治法規活動總稱（高永光，2001b）。

### 參、直轄市立法的特性原則

現代社會直轄市在組織、經濟及文化等方面比縣（市）、鄉鎮（市）承擔更繁重的職責，一方面成為政經、法制、教育、文化的中心，在現代生活中具有重要地位，另一方面也必須因應人口稠密、生活節奏快速、社會問題複雜等現象，雖然依我國地方制度法規定，直轄市自治之餘應有自主的立法權，然而中央與直轄市處於上下支配的不對等關係、地方制度法並未明確區分自治事務與委辦事務（例如臺北市「全民健保釋憲案」、「里長延選釋憲案」、「一綱一本釋憲案」等具體案例），加上住民參與或監督直轄市事務機制不足，以及爭端解決機制不公平，以致直轄市政府尚未享有自主立法權的實際現狀，<sup>⑩</sup> 因此直轄市更應該行使其自治立法權，且直轄市立法將來也必定在地方立法中占有重要位置。

#### 一、重要特性

為瞭解直轄市立法的完整內涵，除了前述意義之外，亦有必要進一步探究直轄市立法的特性。首先，直轄市立法的主體限於地方自治團體內的直轄市，

<sup>⑩</sup> 除立法權外，直轄市其他自治權限的檢討意見，例如中央政府透過地方制度法第53、55條規定限制直轄市的組織權、人事權，並藉由社會福利法、地方稅減免措施壓縮直轄市的財政權，請參閱葉慶元（2011）。前述考察報告亦批判「憲法第111條視事權性質而為權限分配之均權主義規定亦已成為具文，致使逐步形成了中央國會漫無邊際之異象，甚而職司憲法解釋之司法院亦鮮少以地方自治為斷，遏止中央國會侵奪地方自治權限之違憲趨勢」。

因此中央政府制定專門解決城市問題的法律，此種立法活動並不屬於直轄市立法的範疇，可見中央政府並非直轄市立法的行為主體，另外直轄市立法的任務是以直轄市當地作為出發點，透過立法解決中央立法無法或難以解決的城市問題，其效力及於直轄市政府的行政區域，綜上所述可知直轄市立法應有顯著的地方性（locality）。

其次，直轄市立法需要處理更多法律關係、社會關係，前者係指直轄市立法與憲法、行政法規、地方政府規章等法律規範之間的關係，後者則因城市生活社會關係較為具體，以致直轄市立法必須處理中央立法無法解決的社會問題，同時各直轄市發展情況不同，也使直轄市立法各有差異，因此相對於中央立法而言，直轄市立法更具複雜性（complexity）。此外，依據憲法第170至171條、地方制度法第25條、第26條第4項、第28條、第30條第1項、第32條第1項及第4項，以及中央法規標準法第5條及第11條規定，可知直轄市立法在制訂事由、制訂程序，以及法律效力皆與中央立法有所不同。

最後，直轄市立法依據憲法、法律或基於法律授權的法規，一方面不能與其相互抵觸，<sup>①</sup> 另一方面也負有貫徹中央立法的責任，因此直轄市立法相對於中央立法具有從屬性，另一方面直轄市立法在一國立法體制內具有獨立地位，即在無抵觸憲法、法律或基於法律授權的法規的前提下，直轄市政府得透過自主立法方式，積極解決城市問題並調整社會關係，甚至可以在不相抵觸原則下形成自身特色的法律體系，此即直轄市立法的自主性（autonomy）。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> 參照地方制度法第30條第1項規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例抵觸者，無效」。

<sup>②</sup> 有關從屬性、自主性等雙重特性，請參閱周旺生（2009）。在臺灣，自主性是更主要的屬性，而在中國，地方立法對中央立法的從屬性，下級地方立法對上級地方立法的從屬性，是更主要的屬性。



表一 直轄市立法與中央立法的比較

| 差異   | 直轄市立法   | 中央立法   |
|------|---|--|
| 規範依據 | 地方制度法第25條、第26條第4項、第28條、第30條第1項、第32條第1、4項  | 憲法第170-171條、中央法規標準法第5、11條  |
| 制訂事由 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。</li> <li>2. 創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。</li> <li>3. 關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。</li> <li>4. 其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。</li> </ol>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。</li> <li>2. 關於人民之權利、義務者。</li> <li>3. 關於國家各機關之組織者。</li> <li>4. 其他重要事項之應以法律定之者。</li> </ol> |
| 制訂程序 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例。</li> <li>2. 自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉（鎮、市）規約發布後，應報縣政府備查。</li> <li>3. 自治條例經地方立法機關議決後，函送各該地方行政機關，地方行政機關收到後，除法律另有規定，或依第三十九條規定提起覆議、第四十三條規定報請上級政府予以函告無效或聲請司法院解釋者外，應於三十日內公布。</li> <li>4. 自治法規、委辦規則自公布或發布之日起算至第三日起發生效力。但特定有施行日期者，自該特定日起發生效力。</li> </ol> | <p>本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。</p>   |
| 法律效力 | 自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例抵觸者，無效。  | 法律不得抵觸憲法，法律與憲法抵觸者無效。   |

資料來源：本文自行整理。

## 二、基本原則

從前述從屬性及自主性可知，直轄市立法遵守國家立法的基本原則之餘，也應該確認自身的基本原則，包括在不抵觸憲法、法律、基於法律授權的行政法規下制定自治法規，以及依照城市行政區域的政經文化發展及具體需求制定自治法規。

作為有自治立法權的直轄市，在制定自治法規時，一方面不得抵觸憲法、法律和行政法規，另一方面也不能與直轄市自治條例及市級規章相抵觸，前者即所謂地方制度法第30條規定之「法律優位原則」，<sup>13</sup> 亦可稱為「不相抵觸原則」（崔若鴻、雷彩雲，2009）。進一步分析，只要不違反憲法、法律、行政法規的具體規定及其法律原則，直轄市政府便可以在國家法律秩序所允許的範圍內，自主地制定自治法規，如此不僅可以維護國家法制的統一，亦得避免自治法規沿襲上位法律相關規定，以致地方自治失其應有意義。

此外，由於直轄市立法的地方性可以衍生出另一項原則，即「特色原則」。所謂特色原則，係指直轄市立法必須體現直轄市本身特性，<sup>14</sup> 一方面反映直轄市政經、法制、文化等方面對於立法調整的需求狀況，另一方面結合直轄市問題及立法，亦即制定自治法規藉以解決中央立法不能或不易解決的城市問題。申言之，直轄市專屬的立法權，應包括文化、藝術、休閒、觀光、遊憩、運動及基礎工程建設，除將立法事項類型化之外，並應承認直轄市之間本質上有差異，應有不同重點（例如工商、農林漁牧）的立法權領域。然而該項原則，仍須注意要兼顧全國政經或文化的整體發展，以避免落於本位主義，另

---

<sup>13</sup> 法律優位原則，係指行政行為不得抵觸現行有效之法律，因為該原則不要求一切行政行為都必須要有法律之規定，因此又稱為消極意義之依法行政原則（支配法治國家行政權與立法權之首要原則）（李建良，2006）。

<sup>14</sup> 有關直轄市的城市特色，例如相對面積狹小、工商發達、交通方便、電子通訊網路進步（黃錦堂，1995）。

外自主立法之外，城市亦應落實執行性或補充立法，<sup>15</sup> 同時避免超越直轄市立法的自治立法權。

## 肆、直轄市立法的主要類型

一國治權不限於中央行政組織時，中央政府可將治權部分賦予地方政府，抑或依事務性質有全國一致性或因地制宜而分別劃歸中央或地方政府。進一步言，無論是採取分權制或均權制的國家，地方政府皆需就地方發展或在地人民生活的特別需求，制訂法令規章進而採取有效的政治措施，顯見地方立法的必要性。

在我國，憲法第十章第107條至第111條有關中央與地方權限劃分之規定，乃以國父孫中山先生在政治理想上所主張的均權制度為原則，因而確立地方制度的根本原則及發展方向。直至1999年地方制度法通過立法，加上2010年12月25日縣市合併後直轄市政府面對組織及行政管理、財政、社會服務、教育文化及體育、勞工行政、都市計畫及營建、經濟服務、水利、衛生及環境保護、交通及觀光、公共安全、事業經營等城市管理問題，<sup>16</sup> 如何擴展直轄市自治立法空間，藉以解決城鄉融合問題，並推動地方法制建設，已經成為五都之後各直轄市迫切需要思考和解決的重要課題。

在世界各國先後現代化之餘，多數國家仍由中央政府擁有所有政治權力，並成立行政區域協助管理地方事務；同時，相對於古代國家，現代國家中央政

<sup>15</sup> 有關執行性立法，例如地方員工給與事項專屬於公務人員俸給法或相關中央法令，地方原則上無自治立法權，僅於中央法規授權範圍內得依職權或授權訂定委辦規則，請參照地方制度法第2條第3款、第29條及第85條規定。至於補充性立法，例如直轄市關於污染排放標準或廢棄物清除，參照廢棄物處理法第8條、地方制度法第18條第9款、臺北市一般廢棄物清除處理費徵收自治條例。

<sup>16</sup> 都會區縣市合作或縣市合併的選擇及其必要性，請參閱黃錦堂（1995:74）；另有關直轄市自治事項及其內容，請參照地方制度法第18條規定。

府的權力僅集中於外交、軍事等全國統一性政治事務，即地方政府已有相當自主的行政權及一定的立法權，然各國地方與中央關係有別，以致其立法範圍及內容有所不同。其中，我國與中國大陸同屬非中央集權型的單一制，對照兩者直轄市立法的現況與發展在比較法上具有相當意義，因之本文另從城市學的城市發展觀點，歸納中央與地方立法分工關係下直轄市立法的主要類型，並舉例說明基本、創制及特色等不同類型的立法適例，作為兩岸土地使用管制的例證。

### 一、基本類型—補充立法

除了中央立法、中央自行或與直轄市共同執行無涉地方立法權，以及憲法、法律授權直轄市的地方專屬立法外，在中央及直轄市皆可立法的領域內，例如中央制訂原則性規定而直轄市依據中央立法制訂細則，顯見直轄市立法與中央立法存在分工關係，即中央與地方共同立法；另外，中央立法的原則性規定必須為直轄市保留立法空間，前述可知直轄市立法具有分工、範圍不確定等特性。

目前我國中央法令諸多原則性規定，針對直轄市特點的條款仍少，需要直轄市立法進行補充。<sup>⑩</sup> 因此，直轄市落實補充立法工作，一方面可以有效實施中央法令，另一方面得有效運用地方立法資源，必將成為直轄市立法工作的重要基礎。基本上，直轄市立法首重結合其行政區域的實際狀況，補充中央法令相關規定，以利中央法令與地方法令協調構成一個完整體系，而非透過直轄市立法使地方法令自成體系。依照直轄市立法程序的現行模式，大部分法規都是由部門起草，經直轄市政府提案，再由市議會審議。

---

<sup>⑩</sup> 此乃學者所稱「中央與地方有競合立法權領域」之「中央有框架立法權而地方有補充立法權之領域」（賴恆盈，2013）。另參照地方制度法第54條、第62條、第67條、第71條有關地方立法機關及行政機關之組織編制事項、地方收支、地方稅及地方規範之範圍及課徵、地方年度總預算、追加預算與特別預算收支等相關規定。

由於我國地方自治法制化前地方政府地位保障不足，加上法制化完成後沿襲中央法令的地方立法模式無法適應現實需要，甚至浪費地方立法資源。隨著縣市合併後形成五大城市區域，在立法資源相對缺乏的情形下，城市發展的許多方面仍需不斷法制化，以致直轄市立法議題備受關注。

以我國為例，臺北市曾經結合其行政區域的實際狀況，於2000年4月28日制訂公布《臺北市一般廢棄物清除處理費徵收自治條例》，藉以補充中央政府地方制度法第18條第9款、廢棄物清理法第8條、一般廢棄物清除處理費徵收辦法第4條第3項規定。此外，在內政部建立綠建築評估系統，並實施建築技術規則綠建築專章之餘，高雄市工務局建管處研擬超越中央建築法令標準的《高雄市綠建築自治條例》及《高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法》，前者經市議會於2012年5月21日三讀通過，自7月起新建建築物（包括16層以上商用大樓、新台幣5,000萬元以上公有建築、工廠、6層樓以上供公眾使用的建物和現有建物等各類建築物）必須設置雨水貯集設施、太陽能光電系統、屋頂綠化、電動車充電設施、自行車位與淋浴空間等多項綠建築與綠生活設施。

## 二、創制類型—環境立法

在中央與直轄市的立法分工關係下，前述由直轄市制訂細則以補充中央原則性規定，乃是中央與直轄市同時就同一事項共同立法。而所謂創制性立法，則指在中央尚未立法的情況下，地方有需要和條件，透過先行制訂自治法規，用以規範社會關係的立法活動。對於中央專屬立法權領域以外，<sup>18</sup> 有關徵稅、為公共目的而徵收私人財產、興辦公共福利等領域，中央與直轄市在各自許可權範圍內共享立法權，當中央尚未行使立法權時，直轄市對於中央法令未規定事項仍有創制立法空間。

<sup>18</sup> 所謂中央政府有專屬立法權的領域，係指原則上地方政府沒有自治立法權，僅於中央法規授權範圍的委辦事項內，地方始享有部分立法權，另參照憲法第107條、地方制度法第85條規定。

進一步分析，儘管直轄市在特定領域內與中央共有立法權，實則創制性立法是直接依據憲法自主制訂內容，雖非依中央法律制訂，卻受到中央優越原則之限制。申言之，在創制性立法的許可範圍內，中央已就某事項制訂法令者，直轄市不得重複就同一事項立法，或至少其立法不可抵觸中央法令。綜上所述，創制性立法的範圍及其效力受制於中央立法，加上近來中央及地方的立法進程加速，以致有自治立法權的直轄市能夠進行創制的空間變得更狹窄。然則，如能透過直轄市立法的創制，不僅可以直接促進其社會經濟發展的法制保障，更可以間接作為制訂及完善中央相關法令的參考依據。

1978年中國實行改革開放後，中央政府賦予直轄市人民代表大會及其常務委員會行使地方立法權，其中上海市不斷實事求是地制訂許多與時俱進的創制性立法。1991年8月16日，上海市第九屆人大常委會第28次會議審議通過的《上海市外商投資企業清算條例》，即上海市人大常委會在涉外經濟方面的創制性立法適例。透過該條例的制訂及運作，上海市不僅在直轄市立法方面開創使外資企業有序進行清算，以保護外資企業債權人及其投資人合法權益的正面先例，也為中央立法累積經驗，以致1996年7月9日經國務院批准後由對外貿易經濟合作部發布《外商投資企業清算辦法》。<sup>①</sup>此外，2011年7月29日重慶市結合三峽工程建設、庫區水汙染防制工作所制定的《重慶市長江三峽庫區流域水汙染防治條例》，亦是該市首次將流經重慶的長江全流域的治理加以法制化，並訂定禁止使用含磷洗滌劑的創制性立法，有助於防制三峽庫區水汙染，保護庫區的生態環境，確保庫區的水環境安全（徐運平，2003）。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> 由於中央立法吸收直轄市立法的主要內容，以致上海市第11屆人大常委會第17次會議作出廢止《上海市外商投資企業清算條例》的決定，參照上海市人民政府，上海市人民代表大會常務委員會關於廢止《上海市外商投資企業清算條例》的決定（中國上海網站，2000）。

<sup>②</sup> 另外，2011年1月，上海市、重慶市政府先後頒發《上海市開展對部分個人住房徵收房產稅試點的暫行辦法》和《重慶市關於開展對部分個人住房徵收房產稅改革試點的暫行辦法》，正式開始對個人擁有的住房進行房產稅改革試點，亦屬其中央立法機關依據立法

反觀我國，以高雄市為例，由於中鋼、中油、中石化、台塑及台電等高碳產業位於高雄市，排放二氧化碳相當嚴重（高雄市政府環境保護局，2012），<sup>①</sup> 平均市民每人排碳量高居全國之冠，因此2012及2013年高雄市政府環保局先後研擬「高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例（草案）」、「高雄市環境維護管理自治條例（草案）」，前者係高雄市針對重工業的產業特性及地方財政自主需要的環境法治建設，對高碳產業課徵類似碳稅的「氣候變遷調適費」，<sup>②</sup> 後者則是高雄市推動城市永續發展及轉型成爲環保生態城市的環境立法，要求列管工廠2020年排碳量應較基準年（2005年至2007年擇一）減少6%，或採年減1%之方式進行管制，俾利達到空氣品質二級防制區的目標（高雄市政府環境保護局，2012）。

### 三、特色類型—文化立法

性質上直轄市屬於地方自治團體，加上有些問題其他城市沒有，僅有該直轄市才存在，當前述問題未涉國家主權等重要問題，應可由憲法規定或中央法

---

法關於授權立法的規定，授權直轄市人大及其常委會在法律規定的範圍內進行創制性立法，如此不僅可以限制地方稅立法權的目的，亦可使直轄市政府運用地方稅調控房地產經濟活動（席月民，2011）。

<sup>①</sup> 高雄市前十大溫室氣體排放工廠見表二。

<sup>②</sup> 「高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例（草案）」經高雄市政府於2011年8月16日市政會議通過提案，2012年4月30日交付市議會委員會審查，最終該草案未通過二讀審查。參閱陳慈陽（2012）學者指出地方政府開徵氣候變遷調適費屬於新興且具爭議之事項，依憲法第111條規定應由立法院就憲法未列舉事項解釋其中央與地方權限劃分，另依地制法第18條規定地方政府環保事項是否包括氣候變遷問題應就環境法理加以認定，最後依環境基本法第22、28及32條規定建議環保署在訂立溫室氣體管理法規時應多和地方和事業等單位協商合作完成。另有關該自治條例（草案）所涉法律（即地制法與財政法）的爭點分析，包括「氣候變遷調適費」是自治稅捐、地方規費或特別公課，以及地方自治團體得否捨棄地方稅法通則開徵自治稅捐，改以其他方式開徵特別公課或地方規費，請參閱陳朝建（2011）該文指出由於過去桃園、雲林及花蓮等地方政府開徵民用機場不動產特別稅、噪音區回饋特別稅、煉油廠特別稅、碳稅及水泥稅等自治稅捐個案，中央主管機關財政部依據地方稅通則第3條第1項第3款及第4款規定爲由不予核定之實務見解，以致高雄市改以規費或特別公課的形式收取「氣候變遷調適費」，而未依地方稅法通則的程序與相關規範課徵特別稅課、臨時稅課或附加稅課等自治稅捐。

表二 高雄市前十大溫室氣體排放工廠

|    | 工廠名稱                 | 2009年溫室氣體排放量<br>(公噸) |
|----|----------------------|----------------------|
| 1  | 中國鋼鐵股份有限公司           | 19,296,243           |
| 2  | 台灣電力股份有限公司興達發電廠      | 16,005,382           |
| 3  | 台灣電力股份有限公司大林發電廠      | 5,243,892            |
| 4  | 台灣中油股份有限公司煉製事業部高雄煉油廠 | 3,291,889            |
| 5  | 台灣塑膠工業股份有限公司仁武廠      | 2,499,132            |
| 6  | 台灣中油股份有限公司煉製事業部大林煉油廠 | 2,369,517            |
| 7  | 台灣中油公司石化事業部林園石化廠     | 2,187,349            |
| 8  | 台灣電力股份有限公司南部發電廠      | 1,951,745            |
| 9  | 信昌化學工業股份有限公司林園廠      | 1,477,367            |
| 10 | 中國石油化學工業開發股份有限公司小港廠  | 1,068,466            |

資料來源：高雄市政府環保局。

令授權直轄市自行立法加以解決，因此某些直轄市立法具有明顯的城市特色。無論補充性或創制性立法，直轄市立法皆須體現其城市特色，缺乏特色的自治立法，制訂後很可能不久就被修改或廢止，因此直轄市推動其自治立法時，必須尋求具有其城市特色的自治事項。一般而言，城市發展到一定階段，將開始重視並逐步推動文化建設，而透過直轄市立法保護具有城市特色的歷史古蹟及文化資產，充分地反映出直轄市立法的歷史性任務。

以中國為例，北京具有古都的顯赫地位、天津屬於近代百年連結西方文明的歷史文化名城、上海融合東西文化傳統特色的街區和建築、南京特有深具歷史文化價值的大量民國建築，為加強未被確定為文物保護單位或歷史文化街區的法律保護，並避免城市建設加速推動，造成歷史文化資源遭受破壞或拆除而無法受到妥善保護及合理利用。因此上海市、北京市、天津市人大常委會分別於2002年7月25日、2005年3月25日、7月20日通過《上海市歷史文化風貌區和



優秀歷史建築保護條例》、《北京歷史文化名城保護條例》、《天津市歷史風貌建築保護條例》，而2006年9月27日江蘇省人大常委會也批准《南京市重要近現代建築和近現代建築風貌區保護條例》，藉以保護歷史文化資源，並促進文化建設，自此各直轄市的歷史風貌建築保護利用工作進入到法制化階段。

反觀我國，以高雄市為例，其歷經二二八屠殺事件、美麗島事件鎮壓，在臺灣民主發展進程具有最具代表性人權城市的歷史定位；同時，2005年也獲得聯合國諮商團體美國全名人權教育協會（People's Movement for Human Rights Education, PDHRE）認可為全球第16個人權城市。因此，為因應國際人權發展潮流，以及落實高雄市成為尊重市民與保護人權的人權城市，2010年高雄市政府依據地方自治精神，由法制局委託台灣國際法學會研究世界各國大都市（包括美國紐約市、日本大阪府）的實踐情況，進而研擬出符合高雄市特色的「高雄市人權自治條例（草案）」（台灣國際法學會，2010），以維人權與安全。同年5月27日、6月3日就草案舉辦公聽會，以廣徵各界意見，俾利立法周延（白瑞龍，2010），7月27日提報市政會議通過後送市議會進行審議。除此之外，2010年12月高雄市政府進而制定「高雄市人權委員會設置要點」，<sup>23</sup> 並依據該要點設置人權委員會，藉以推動保障人權，以及宣導與教育人權法治觀念。

另外，臺南市是開臺以來的歷代府城所在及城市發展先驅，亦有臺灣文化古都及臺灣漢文化起點之美名。縣市合併升格改制為臺南市之後，衡諸其周邊聚落及商圈為全臺之先，加上歷史街區地理與人文環境資產具有獨特、豐富及不可替代等特性，又文化資產保存法等中央立法無法因應其推展歷史街區政策，故而該市制定「臺南市歷史街區振興自治條例」，藉以加強保存歷史街區、振興街區產業、形塑歷史特色的市容景觀，並從國際城市觀點打造台南市成為文化首都。

<sup>23</sup> 參照2010年12月25日高雄市政府臨時市政會議審議通過，2010年12月31日高雄市政府高市府四維人秘字第099 0080489號函訂定全文8點；並自2010年12月25日起生效。

## 伍、結論—縣市合併後的直轄市立法及兩岸土地使用管制

1999年1月25日我國制定公布地方制度法迄今，國內法律及政治學界展開地方立法、地方自治立法權法律問題的研究工作，以及地方政府研究理論重構工作，此外直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）政府等地方自治團體，也依法取得憲法及地制法所賦予自主訂立自治法規的權力。

同時，直轄市或縣（市）也從小城市因工商、交通發達、人口集居，以致城區逐漸擴大成為大規模城市，甚至連同周邊的衛星城市形成都會區概念的城市區域，2010年底依據地方制度法第7條之一規定我國將行政區劃重新調整為五都十七縣市，進而形成五大城市區域的五都概念。其中，新高雄市轄區擴大，以致面積增加、人口集居，加上工商業發達，進而有較大的自我立法需求，適度擴張立法權為直轄市自治的效率方式，同時直轄市就專屬自治事項所制訂者，應以法律稱之，而原臺北縣、臺中縣與臺南縣市升格為直轄市後，鄉鎮（市）成為各區的功能地位，以及鄉鎮（市）與直轄市的權限劃分及授權機制皆有待討論。

因之，本文先從法律學的「地方自治」觀點指出中央政府行使地制法規定的核定權限制直轄市的自治立法權，或刪除經市議會三讀通過的直轄市自治條例部分條文，甚至事後對於直轄市立法管理的自治事項進行立法或修法，並主張不相抵觸原則要求其廢止自治立法，諸此可見我國憲法第十章所列舉的直轄市專屬立法權未受尊重，以致直轄市未享有完全的自治立法權，故本文以地方自治精神說明直轄市立法概念的正確內涵，即直轄市此一地方自治團體在國家法律秩序所允許的範圍內，依據憲法或地方制度法相關規定，自主訂定和修訂效力不超出直轄市行政區域範圍的自治法規活動總稱，並指出在行政區域合併政策與組織再造發展方向下直轄市立法是直轄市自治最有效的方法，更是我國地方自治上深具重大意義的核心議題。

進而，本文由立法主體及任務、所處理法律及社會關係、自治法規的權

限，進一步分析得知直轄市立法具有地方性、複雜性，以及兼具從屬與自主的雙重性，同時從前述三項特性延伸分析直轄市立法應符合法律優位、城市特色等兩項基本原則。面對國家現代化及國家成立行政區域協助管理地方事務的發展趨勢，加上現代國家中央政府的權力僅集中全國統一性政治事務，而地方政府已有自主的行政權及不完全自主的立法權，本文針對同屬非中央集權型單一制的我國與中國大陸，另從城市學的「城市發展」觀點歸納中央及直轄市立法分工關係中直轄市立法的主要類型，即基本型、創制型及特色型等三種。

對照兩者以直轄市為主的地方體制層級演變，可知2010年12月縣市合併後我國現有臺北市、高雄市、臺中市、新北市及臺南市等5個直轄市，而中國大陸則從1949年成立時12個直轄市至1997年新增重慶直轄市迄今，計有北京、天津、上海、重慶等4個直轄市。本文舉例說明《臺北市一般廢棄物清除處理費徵收自治條例》、《高雄市綠建築自治條例》為直轄市的基本型補充立法、《外商投資企業清算辦法》出台前的《上海市外商投資企業清算條例》、《上海市開展對部分個人住房徵收房產稅試點的暫行辦法》、《重慶市關於開展對部分個人住房徵收房產稅改革試點的暫行辦法》、《重慶市長江三峽庫區流域水污染防治條例》及最終未通過市議會審查的「高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例（草案）」為直轄市的創制型環境立法，而《上海市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護條例》、《北京市歷史文化名城保護條例》、《天津市歷史風貌建築保護條例》、「高雄市人權自治條例（草案）」及「臺南市歷史街區振興自治條例」則為直轄市的特色型文化立法。

以上中央與直轄市立法分工關係中的直轄市立法適例，除已廢止的《上海市外商投資企業清算條例》，以及尚在研擬階段的「高雄市人權自治條例（草案）」分屬涉外經濟、人權議題之外，餘者皆為空氣汙染及水汙染防制、文物古蹟保護、生態保育等土地使用管制（land use control）項目，<sup>24</sup> 從此可見兩

<sup>24</sup> 有關土地使用受管制範圍的學說意見，參閱李福隆（2012）及謝哲勝（2013）。

岸直轄市政府皆透過直轄市立法介入其城市土地使用管制，促使城市土地使用符合效率之餘，亦重視城市土地資源的永續利用（Kurucz,1993）。

最後，本文指出我國縣市合併後的各直轄市立法主體應該正確瞭解直轄市立法概念、特性原則及主要類型，同時認識直轄市與中央政府在政經與立法的分工關係、直轄市政府財政困境等重要因素，進而在基本型的補充立法之外建立創制型的環境立法或特色型的文化立法例證，俾利開創直轄市立法正面典範，透過直轄市立法實務運作強化自治立法權論理基礎。

## 附錄、兩岸直轄市立法—以土地使用管制法律為主

### 一、臺灣部分（依制定或提案時間，由近至遠排列）

#### 臺南市歷史街區振興自治條例

2012年7月11日臺南市政府府法規字第1010563947A號令制定公布

#### 高雄市綠建築自治條例

2012年6月18日高市府工建字第10133684200號令制定

#### 高雄市事業氣候變遷調適費徵收自治條例（草案）

2011年8月16日高雄市政府市政會議通過提案

2012年4月30日交付市議會委員會審查，惟未通過二讀審查

#### 高雄市人權自治條例（建議草案）

2010年3月22日高雄市政府法制局委託台灣國際法學會研擬

2010年5月27日、6月3日舉辦公聽會以廣徵各界意見

2010年7月27日高雄市政府市政會議通過提案

#### 臺北市一般廢棄物清除處理費徵收自治條例

2000年4月28日臺北市政府（89）府法三字第8903051500號令制定公布

2003年3月12日臺北市政府（92）府法三字第09202833000號令制定公布

### 二、中國大陸部分（依制定時間，由近至遠排列）

#### 重慶市長江三峽水庫庫區及流域水污染防治條例

2011年7月29日重慶市第3屆人民代表大會常務委員會第25次會議通過

#### 天津市歷史風貌建築保護條例

2005年7月20日天津市第14屆人民代表大會常務委員會第21次會議通過

#### 北京歷史文化名城保護條例

2005年3月25日北京市第12屆人民代表大會常務委員會第19次會議通過

#### 上海市外商投資企業清算條例

1991年8月16日上海市第9屆人民代表大會常務委員會第28次會議審議通過

2000年4月11日上海市第11屆人民代表大會常務委員會第17次會議審議廢止

## 參考文獻

- 白瑞龍（2010）。〈高雄市人權自治條例草案公聽會〉，高雄市政府網站。http://www.kcg.gov.tw/Common/Handler.ashx?KeyID=2B9056EE-2FC0-43A6-AF93-FA8D6FD6AE64&AttachAlias=20100527094512。2010/5/21。
- (Ruei-Long Bo [2010]. “Public Hearing of Kaohsiung City Human Rights Self-Governing Ordinances Draft.” *Kaohsiung City Government Website*. http://www.kcg.gov.tw/Common/Handler.ashx?KeyID=2B9056EE-2FC0-43A6-AF93-FA8D6FD6AE64&AttachAlias=20100527094512 [accessed May 21, 2010].)
- 中國上海網站（2000）。〈上海市人民代表大會常務委員會關於廢止《上海市外商投資企業清算條例》的決定〉，中國上海網站。http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node3124/node3141/node3157/u6ai414.html。2000/4/12。
- (Shanghai Municipal People’s Government [2000]. “The Decision of Shanghai Municipal People’s Congress Standing Committee to Repeal the Regulations of Shanghai Municipality on Liquidation of Enterprises with Foreign Investments.” *Shanghai China Website*. http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node3124/node3141/node3157/u6ai414.html [accessed April 12, 2000].)
- 李建良（2006）。〈行政法：第九講—依法行政原則〉，《月旦法學教室》，第48期，頁37-44。
- (Jian-Liang Li [2006]. “Ninth Lecture of Administrative Law: The Principle of Administration According to Law.” *Taiwan Jurist*, No. 48:37-44.)
- 李惠宗（1999）。〈地方自治法規之監督〉，台北市政府法規委員會（編著），《地方自治法學論輯（上）》，頁184。台北：台北市政府法規委員會。
- (Huei-Zong Li [1999]. “Supervision of Local Self-Governing Regulations.” In Law and Regulation Commission of Taipei City Government (ed.), *Local Self-Government Law Review Series (Volume One)* [pp.184]. Taipei: Law and Regulation Commission of Taipei City Government.)
- 李福隆（2012）。〈由都市計畫新典範及治理觀點評析土地使用分區管制法律—以苗栗大埔事件為例〉，《城市學學刊》，第3卷，第1期，頁47。
- (Fu-Lung Lee [2012]. “The Comment on Zoning Laws in the view of New Paradigm and Urban Governance of Urban Planning: Take the Miao-li Da-pue Event as An Example.” *Journal of Urbanology*, Vol. 3, No.1:47.)
- 周旺生（2009）。《立法學》。北京：法律出版社。
- (Wang-Sheng Zhou [2009]. *The Legislation*. Beijing: Law Press, China.)
- 許志雄（1992）。〈地方自治的觀念與理念〉，財團法人張榮發基金會國家政策研究中心（編著），《地方自治之研究》，頁3-6。台北：業強出版社。
- (Jhih-Syong Hu [1992]. “The Concept and Philosophy of Local Self-Government.” In Chang Yung-Fa Foundation Institute for National Policy Research (ed.), *The Study of Local Self-Government* [pp.3-6]. Taipei: Ye-chian Publisher.)

- 高永光 (2001a)。〈地方立法權問題研究〉，財團法人國家政策研究基金會網站。http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/R/IA-R-090-005.htm。2001/2/21。
- (Yong-Guang Gao [2001a]. "On the Issues of Local Legislative Power." National Policy Foundation Website. http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/R/IA-R-090-005.htm [accessed February 21, 2001].)
- \_\_\_\_\_ (2001b)。〈地方政府研究的理論重構—地方立法權的分析〉，財團法人國家政策研究基金會網站。http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/R/IA-R-090-012.htm。2001/5/22。
- (\_\_\_\_\_ [2001b]. "Theoretical Reconstruction of Local Government Studies: the Analysis of Local Legislative Power." National Policy Foundation Website. http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/R/IA-R-090-012.htm [accessed May 22, 2001].)
- 高雄市政府環境保護局 (2012)。〈高雄市前十大溫室氣體排放工廠〉，高雄市政府網站。(Environmental Protection Bureau of Kaohsiung City Government [2012]. "The Top Ten Greenhouse Gas Emissions Factories in Kaohsiung City." Kaohsiung City Government Website. http://www.ksepb.gov.tw/FileUpload/Announce/07d7842d-4b74-22ad-8de8-c48fd5203a8b\_%e9%ab%98%e9%9b%84%e5%b8%82%e5%89%8d%e5%8d%81%e5%a4%a7%e6%ba%ab%e5%ae%a4%e6%b0%a3%e9%ab%94%e6%8e%92%e6%94%be%e5%b7%a5%e5%bb%a0%e5%8f%8a%e8%aa%bf%e9%81%a9%e8%b2%bb%e9%a0%90%e4%bc%b0%e9%96%8b%e5%be%b5%e9%87%91%e9%a1%8d.doc [accessed May 3, 2012].)
- \_\_\_\_\_ (2013)。〈加強環境維護推動永續發展 高雄市環保局研擬自治條例〉，高雄市政府環境保護局網站。http://www.ksepb.gov.tw/News/Show/1556。2013/9/4。
- (\_\_\_\_\_ [2013]. "To Strengthen Environmental Maintenance and Promote Sustainable Development KSEPB to Propose the Self-Governing Ordinances." Environmental Protection Bureau of Kaohsiung City Government Website. http://www.ksepb.gov.tw/News/Show/1556 [accessed September 4, 2013].)
- 徐運平 (2003)。〈立法，讓年輕直轄市活力迸發〉，《人民日報》。http://www.politicalchina.org/printnews.asp?newsid=29301。2003/7/23。
- (Yun-Ping Syu [2003]. "Legislation, so that the Young Municipality Energy Burst." *Renmin Ribao*. http://www.politicalchina.org/printnews.asp?newsid=29301 [accessed July 23, 2003].)
- 黃錦堂 (1995)。《地方自治法治化問題之研究》。台北：月旦出版社股份有限公司。
- (Jin-Tang Huang [1995]. *The Study of Local Self-Government Legalization*. Taipei: Yue-dan Publisher Co., Ltd.)
- 陳朝政 (2011)。〈五都選後的區域治理課題〉，財團法人國家政策研究基金會網站。http://www.npf.org.tw/post/1/8820。2011/3/1。
- (Jhao-Jheng Chen [2011]. "Regional Governance Issues After the Election of Five Municipalities." National Policy Foundation Website. http://www.npf.org.tw/post/1/8820 [accessed March 1, 2011].)
- 陳朝建 (2011)。〈地方制度法專題—高雄市可否開徵「氣候變遷調適費」？〉，台灣法律網

- 網站。http://lawtw.com/article.php?template=article\_content&parent\_path=,1,2189,&article\_category\_id=1475&job\_id=175757&article\_id=99796。2011/8/12。
- (Jhao-Jain Chen [2011]. "Seminar of Local Government Act: Can Kaohsiung City Levy Climate Change Adaptation Fee." LawTw Website. http://lawtw.com/article.php?template=article\_content&parent\_path=,1,2189,&article\_category\_id=1475&job\_id=175757&article\_id=99796 [accessed August 12, 2011].)
- 陳慈陽（2012）。〈氣候變遷法制下之中央與地方權限之合憲劃分〉，「高雄市氣候變遷調適費之開徵經驗與國際相關規範之接軌—地方自治立法與地方環境財政之新課題論壇暨研討會」論文。高雄：高雄市政府環境保局，5月3日。
- (Cih-Yang Chen [2012]. "Constitutional Division of the Central and Local Authority Under the Legal Institution of Climate Change." Paper presented at the Conference on New Issues of Local Self-Governing Legislation and Local Environmental Finance. Kaohsiung: Environmental Protection Bureau of Kaohsiung City Government, May 3.)
- 賴恆盈（2013）。〈第五篇：地方自治立法權〉，《東吳大學地方自治法講義》，賴恆盈的學術教學網站。http://blog.roodo.com/louislainukgl/archives/4220425.html。2013/9/23。
- (Hang-Ying Lai [2013]. "Part V: Local Self-Governing Legislative Powers." *The Lecture of Local Self-Government Law in Soochow University*. Hang-Ying Lai Teaching Website. http://blog.roodo.com/louislainukgl/archives/4220425.html [accessed September 23, 2013].)
- 劉宗德（1999）。〈評地方自治法規之監督〉，台北市政府法規委員會（編著），《地方自治法學論輯（上）》，頁211。台北：台北市政府法規委員會。
- (Zong-De Liou [1999]. "Comments on Supervision of Local Self-Governing Regulations." In Law and Regulation Commission of Taipei City Government (ed.), *Local Self-Government Law Review Series (Volume One)* [pp.211]. Taipei: Law and Regulation Commission of Taipei City Government.)
- 薄慶玖（2000）。《地方政府與自治》。台北：五南圖書出版公司。
- (Cing-Jiou Bo [2000]. *Local Government and Self-Government*. Taipei: Wu-Nan Book Inc.)
- 崔若鴻、雷彩雲（2009）。〈論地方立法的不相抵觸原則〉，《政府法制》，第2期，頁48-49。
- (Re-Hong Cuei and Cai-Yun Lei [2009]. "On Not-inconsistent Principle of Local Legislation." *Legal Institution of the Government*, No. 2:48-49.)
- 席月民（2011）。〈房產稅改革應納入稅法控制〉，《檢察風雲》，第16期，頁58-59。
- (Yue-Min Xi [2011]. "Real Property Tax Reform Should be Included in the Control of Tax Law." *Prosecutor Review*, No. 16:58-59.)
- 蘇永欽（1999）。〈地方自治法規與人民權利義務〉，《中國地方自治》，第25卷，第4期，頁12。
- (Yong-Cin Su [1999]. "Local Self-Governing Regulations and People's Rights and Obligations." *Local Self-Government of the China*, Vol. 1, No. 24:12.)
- 謝哲勝（2013）。《土地法》。台北：翰盧圖書出版有限公司。



- (Jer-Shenq Shieh [2013]. *Land Law*. Taipei: Hanlu Publishing Co., Ltd.)
- 謝宏昌 (2010)。〈都會發展與空間規劃——一個關係性論述〉，「第三屆城市學研究學術研討會——亞都？次都另類都市？」論文。高雄：高雄立空中大學主辦，9月28日。
- (Hong-Chang Sie [2010]. “Metropolitan Regional Development and Spatial Planning: A Relational Discourse.” Paper presented at the 3rd Conference on Urbanology Studies: Next Capital in Asia. Kaohsiung: Open University of Kaohsiung, September 28.)
- 臺灣國際法學會 (2010)。〈高雄市人權自治條例〉，高雄市政府法制局九十九年委託專案諮詢網站。http://law.kcg.gov.tw/research/res9.pdf。2010/3/22。
- (Taiwanese Society of International Law [2010]. “Kaohsiung City Human Rights Self-Governing Ordinances.” *2010 Project Advice of Kaohsiung City Government Legal Affairs Bureau Website*. http://law.kcg.gov.tw/research/res9.pdf [accessed March 22, 2010].)
- 蕭文生 (2009)。〈地方自治：第二講——地方自治法制化之發展與地方自治團體之概念〉，《月旦法學教室》，第85期，2009年11月，頁46-55。
- (Wun-Sheng Siao [2009]. “Local Self-Government (II): Development of Local Self-Government Legal Institution and the Concept of Local Authorities.” *Taiwan Jurist*, No. 85:46-55.)
- 蕭文生 (2010)。〈地方自治：第三講——地方自治團體之構成要素〉，《月旦法學教室》，第88期，頁26-41。
- (Wun-Sheng Siao [2010]. “Local Self-Government (III): The Elements of Local Authorities.” *Taiwan Jurist*, No. 88:26-41.)
- 趙永茂 (1999)。〈台灣縣市政府的自治監督及其檢討〉，《政治科學論叢》，第11期，頁23-24。
- (Yong-Mao Jhao [1999]. “A Study on Local Self-Government Supervision of Taiwan’s County.” *Taiwanese Journal of Political Science*, No. 11:23-24.)
- 葉慶元 (2011)。《從五都升格看我國直轄市自治權限之調整》。台北：財團法人孫運璿學術基金會。
- (Cing-Yuan Ye [2011]. *The Adjustment of Taiwan’s Special Municipalities Self-Governing Powers from the upgrade of Five Municipalities*. Taipei: Sun Yun-suan Academy Foundation.)
- Mihaly Kurucz (1993). “Land Protection, Property Rights, and Environmental Preferences (Land Use Control and Land Development).” *Connecticut Journal of International Law*, Vol. 8, No. 2:467.

## Local Self-Government and Special Municipality Legislation: Example of Urban Land Use Control in Taiwan and China

*Fu-Lung Lee*

### Abstract

With the move of human life from original self-sufficiency to fisheries and industrial age, living area also move from rural to urban, the city around all countries more and more, getting bigger, and its development is more important to the world. So the urban development became an important indicator of the degree of social civilization in a country. In modern society of Taiwan, special municipalities had more onerous administrative duties than other counties and townships in aspects of organization, economy and culture development, so that special municipalities become political, economic, legal, educational and cultural center within the society. After the legalization of local self-government, special municipalities achieved an important position. On the one hand special municipalities had characteristics of population density, meticulous division of work and complicated social issue, on the other hand they should exercise self-governing legislative power to facilitate urban governance and rural urbanization in the face of urban and rural integration process. Therefore, special municipality legislation held an important position in local legislation gradually. Special municipality legislation was local legislation essentially, while special municipality government was a kind of local authorities. Under the division of affair-power or vertical division of work between central and local government, special municipality government had inherent authority of exclusive affairs gradually. And article 25 and 29 of Local Self-Government Act provided that special municipality government was granted local legislative power, and then it might legally exercise its local legislative power. Faced with the challenge and difficulty derived from integration of urban and rural after the merger of city and county, this paper explored the concept, principles of and generalized main types of special municipality legislation under the relationship of legislative authority division in view of local self-government and city development respectively. Finally we concluded that special municipalities should indeed exercise local legislative power in response to the change of urban environment. After the merger of city and county, this paper further proposed legislative bodies, such as special municipality government and city council, should correctly understand the concept of special municipality legislation and related issues. First to view proper relationship and political economy division of work of central government and special municipality government as well as the dilemma of special municipality government, and then to build up examples of creative-type environmental legislation and featured-type cultural legislation beyond complementary legislation.

**Keywords:** local self-government, special municipality legislation, environmental legislation, cultural legislation, land use control.

---

**Fu-Lung Lee** is associate professor of Department of Law and Political Science, Open University of Kaohsiung, Kaohsiung, Taiwan. <ouk161123@ouk.edu.tw>