

從基隆護海公投案論 中央與地方之權限劃分與監督

蔡孟翰*

摘要

隨著我國能源政策的轉型，既有火力、核能發電廠陸續除役或改建，興建新式發電廠需求愈發迫切，然而大型開發案的出現，勢必與環境保護發生衝突，晚近以環境保護為主軸的地方自治呼聲與日俱增，屢屢與中央之開發政策相左。究其因，此種僵局乃因我國對於中央與地方之權限劃分不清所致，然而權限劃分制度涉及憲法規定，若欲更改恐需修憲，因此在法制面有通盤檢討修正前，對於具體事項之權限，毋寧有個別討論之必要。因此，本文就本次爭議中，中央與地方分別主張之論點加以評析，檢視其是否符合我國憲法所規定之中央與地方分權制度，並提出本文見解。

又本次協和電廠之增建，地方人民欲以地方性公投加以阻止，產生了中央與地方不同調的情況，此時現行公民投票法對於此種權限紛爭規定不足，形成規範漏洞，本文亦將參照地方制度法及電業法、商

DOI: 10.3966/168067192024120048001

投稿日期: 2023年10月18日; 接受刊登日期: 2024年11月26日

* 國立政治大學法律科際整合研究所碩士。本文得以順利完成，筆者感謝國立政治大學詹鎮榮教授於論文形成初期提供意見、劉曜榮研究生協助相關文獻蒐集，與匿名審稿人們不吝指正，惟一切文責均由筆者自負，乃屬當然。

港法等個別專業法律之規範，提出現行法之解決之道，與立法論建議，試圖從制度上解決紛爭問題。並希望藉由完善的監督機制，以達成避免因過於強烈的干預手段，導致行政成本浪費、中央與地方關係緊張的不良後果。

關鍵詞：公民投票法、地方性公投、地方自治、權限劃分、環境保護



目次

壹、問題意識的形成

- 一、本案事實
- 二、問題意識

貳、我國垂直權限劃分現況

- 一、權限劃分之基本理論
 - (一)憲法基本規定
 - (二)地方制度法基本規定
 - (三)個別專業法律
 - (四)輔助規定：均權原則

二、中央專屬事項的射程範圍

- (一)電政事項的辨明
- (二)航政事項的辨明

三、地方自治事項的解釋路徑

- (一)環境保護領域之區分
- (二)水產動植物繁殖保育區之設置管理權限

四、可能的解決路徑

- (一)曾見爭議先例
- (二)以主觀角度切入解釋
- (三)均權原則作為區分標準
- (四)程序性保障於地方性公投之意義

參、中央政府之自治監督與救濟

一、自治監督的必要

- (一)單一國體制下的中央主管機關

- (二)與其他監督手段之關係

二、伴隨監督機制而生的救濟管道

- (一)不予核定之救濟制度參照

- (二)自治作為遭撤銷之救濟制度

- (三)中央主管機關聲請憲法裁判？

- (四)司法途徑以外之路徑

肆、結 論

一、本次公投案的再思考

- (一)中央立場：過度擴張的中央專屬事項

- (二)地方立場：環境保護不宜成為唯一的施力點

- (三)面對衝突，可優先考慮協商

二、未來展望：認定從寬，監督從嚴的地方性公投



壹、問題意識的形成

一、本案事實

所屬於台灣電力公司之協和電廠，坐落於基隆市北方3公里處，各部機組於1977年起陸續完工商轉¹，其中1、2號機機組已於2019年除役，3、4號機組則將於2024年除役。為穩定北部地區用電，並改善北北基地區空氣品質，台電於2018年提出將協和電廠既有4部燃油機組更新改建為4部燃氣複循環機組，規劃在電廠外側海域以填海造陸方式作為未來LNG儲槽及氣化設施、發電設施之相關用地，並預計於基隆港港外興建LNG卸收碼頭²，此即所稱之「第四天然氣接收站」，簡稱四接，此計畫於2020年得到基隆市政府的原則上支持³，但受到民間環保團體的質疑，使得本案二階環評遲遲未過關，台電遂於2022年提出東移方案，並縮小填海造陸面積。

東移方案提出後，仍無法消解民間團體對於開發案將造成破壞當地海洋生態的質疑，2022年6月1日，無黨籍議員王醒之發起「基隆護海公投」，公投主文為「您是否同意基隆市政府應拒絕協和電廠（含其附屬設施第四天然氣接收站）於基隆市的海岸及海域填海造地？」，希望藉由地方性公投來阻止四接進行填海造地。

公民投票法第2條第3項規定，得以地方性公投決定之事項共有三類，分別為「地方自治條例之複決」、「地方自治條例立法原則之創制」、「地方自治事項重大政策之創制或複決」，簡而言之，

¹ 徐谷，台灣近五十年電源開發之回顧與展望，頁3-21（2005年）。

² 協和發電廠更新改建計畫環境影響評估報告書初稿，頁5-3-5-5，2023年4月修訂本。

³ 基隆市政府109年基府產海壹字第1090052313號函。

地方性公投僅限於在自治事項範圍內的創制複決權，反面言之，若欲決定事項乃涉及全國之政策或法令，則不得透過地方性公投決定之。

又同法第26條第3項：「直轄市、縣（市）政府對於公民投票提案，是否屬地方自治事項有疑義時，應報請行政院認定。」基隆市政府據此定有基隆市公民投票自治條例，該自治條例第8條第3項：「前項提案是否屬地方自治事項有疑義時，本府應報請行政院認定之，經行政院認定不符本法第2條第3項規定者，本府應予駁回。」

基隆市政府在收到本次基隆護海公投的提案申請後，時任市長林右昌認為提案內容是否屬地方自治事項容有疑慮，因此依上開規定報請行政院認定，同年12月16日，內政部函覆基隆市政府，認為本次公投案非屬地方自治事項，其理由可略如下述⁴。

第一，依憲法第107條第5款，電政為中央立法並執行之事項；電業法第3條第4項復將電業擴建許可及核准交由中央主管機關制定電業管制機關辦理；本次公投提案涉及協和電廠改建計畫能否執行，除為上開電業之擴建外，尚涉及我國整體電力供應、能源儲備、產業關聯等電政事宜，應為憲法所定之中央專屬事項。

第二，依商港法第2條第2項第1款與第9條規定，國際商港由交通部設國營事業機構經營及管理，其中涉及公權力部分，由交通部航港局辦理；商港區域內建築物及設施之興建、增建、改建或拆除，除經航港局或指定機關公共之區域外，應經航港局或制定機關核准；本次公投案所涉區域，已由交通部納為基隆國際商港港區範圍內，該區域之管理及建設自屬交通部權限，非地方自治事項。

⁴ 內政部111年臺內民字第1110224101號函。

第三，依憲法第108條第1項第6款，海洋漁業由中央立法並執行之，或交由省縣執行之；漁業法第45條水產動植物繁殖保育區之設置，由縣（市）主管機關提具該保育區之管理計畫書，報中央主管機關核定後公告之，乃憲法規定之具體化，故海洋漁業亦屬中央立法事項。

第四，近年地方自治團體對於轄區內興建或運轉能源設施所提之公投案，如2013年「你是否同意新北市台電公司核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉？」、2020年「你是否同意中油第三天然氣接收站遷離桃園大潭藻礁海岸及海域？」，前者經臺北高等法院認定非屬自治事項確定，後者則係以全國性公投辦理，皆說明對於自治團體轄區內特定能源設施之興建或運轉，非屬地方自治事項。

在內政部明確表示了本次公投並非自治事項範疇後，基隆市市長謝國樑表示，地方性公投的核准權限在地方政府，而非中央，若市政府在檢視提案後認定其符合規定，得逕行核准之，並於2023年3月31日函覆提案人公投案經審查後合規⁵。

對於基隆市政府無視行政院之認定結果逕行核准公投案，行政院於同年4月21日，依地方制度法（下稱地制法）第75條第4項將基隆市政府之審查決定予以撤銷⁶，基隆市政府在收到撤銷處分後不服，除於5月12日向行政院提起訴願外，又於5月31日以台電於2022年所提出之第三版東移方案與2020年之方案完全不同，屬於行政處分所依據之事實事後發生變更，依行政程序法第123條第4款，廢止2020年之原則同意函⁷。8月17日，行政院認定基隆市政府之訴願無

⁵ 基隆市政府112年基府民行壹字第1120213188號函。

⁶ 行政院112年院臺經字第1121020927號函。

⁷ 基隆市政府112年基府產海壹字第1120205304號函。



理由而駁回⁸。

二、問題意識

本案所衍生的爭議，表面上是有關於地方性公投與全國性公投之區分，但根本的問題在於我國法制中對於「自治事項」的區分，長久以來，我國的地方自治法制處於先天不良、後天失衡的狀態，在早期威權體制下，中央集權色彩甚濃，地方政府的自主決定權範圍嚴重限縮，其角色形同中央政策的執行者⁹；自1999年地制法公布施行後，我國地方自治逐漸邁向正軌，中央與地方在各類領域的事權紛爭逐漸浮上檯面，其中，環境保護領域因屬新興領域，憲法自然未有規範，因此中央與地方屢次於環保事項的權限劃分發生衝突。

地制法第18條以下，以列舉方式詳細載明地方自治事項，其中「環境保護」即名列其中，若僅觀此法，則環境事項可劃歸地方自治團體屬法有明文者；惟實務運作上，中央與地方的權限紛爭並未因為地制法的敘明就因此消弭，反而造成雙方在解釋論上更加分歧，憲法第111條規定以均權原則作為決定權限劃分之標準，實務運作上卻因為此標準高度抽象、可操作性低，因而無法解決爭議，本文以為，當前若欲尋求一通案式之判斷標準，則憲法所揭示之均權原則顯然是最直觀且符合憲法規定之依據，然而若循此路徑，則勢必有必要就均權原則之適用方法具體分析，否則仍難擺脫其空泛之弊病。

⁸ 行政院112年院臺訴字第1125015645號訴願決定。

⁹ 蔡秀卿，中央與地方爭議解決法制之現況與課題，月旦法學雜誌，104期，頁23（2004年）。

回歸本次公投爭議，本案中，中央政府之立場，主張電政、能源、海洋漁業等領域屬於中央專屬事項，人民若果有藉公投表達民意之需求，應循全國性公投解決之；反觀基隆市政府與公投提案方，主張環境保護當然屬於自治事項，雙方所持立場幾乎平行而無交集，這便是我國關於中央與地方權限劃分不明確下所產生之結果。

事實上，此種環境保護與經濟發展之爭議，也屢屢成為中央與地方之權限衝突，我國地方自治史上不乏先例，諸如2011年財政部認雲林縣政府制定之《雲林縣碳費徵收自治條例》係就中央專屬事項為立法而不予核定¹⁰、2020年行政院認臺中市政府制定之《臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例》牴觸中央法而函告無效¹¹。

另值討論者，公民投票法第26條第3項之規定，係為確保地方性公投的舉辦果僅涉及自治事項的決定，然本案的實際發展，也凸顯出了當中央與地方政府立場並不一致時，本條文無法達成其立法目的，造成了地方政府雖報請中央釋疑，然而卻未依照釋疑結論為後續行政行為之現象，假設上述實務操作均於法無違，則關於中央政府在地方性公投審查中所扮演角色究竟為何？法條目的該如何達成？亦為本文欲探討之對象。



元照出版提供 請勿公開散布

¹⁰ 行政院環境保護署100年環署溫字第1000075360號函。

¹¹ 行政院109年院臺環字第1090007334號函。

貳、我國垂直權限劃分現況

一、權限劃分之基本理論

我國實定法上就中央與地方權限劃分之規範依據，見於憲法、地制法、個別專業法律，若欲討論本案之權限劃分問題，有必要先行探討我國學理上對於自治權限之建構，故本文以實定法為核心輔以學說見解，確立本文於解釋論上基本方向。

(一)憲法基本規定

我國制憲之初，基於當時政治局勢，憲法設計上本具有聯邦國色彩¹²，惟後續1949年國民黨政府因國共內戰戰敗撤退來臺，我國實體統治領土面積大幅縮小，且後續數十年間為動員戡亂時期，中央權力更加集中¹³，使我國地方自治實際上更傾向於中央集權，此後歷經多次修憲，單一國色彩更加濃厚，至2022年，憲法法庭111年度憲判字第6號判決明確肯認我國為單一國體制，至此，我國地方自治基本體制已塵埃落定，故本文自應以此為框架論述之。

我國憲法對於中央與地方之權限分配，採取個別列舉法，於憲法第107條、第108條、第110條分別列舉「中央專屬事項」、「中央可授權地方執行事項」、「縣自治事項」，此種詳細列舉主管事項之立法例，於世界各國實屬罕見¹⁴，且我國憲法更創設第108條事項「由中央立法並執行之，或交由省縣執行之」，究其內涵，傳統學

¹² 林紀東，中華民國憲法逐條釋義(四)，6版，頁18（1993年）。

¹³ 陳淳文，中央與地方的權限衝突：建立行政管制標準之善治與法治，理論與政策，25卷1期，頁8（2022年）。

¹⁴ 蔡秀卿，地方自治法，頁173（2009年）。

說一般將第108條所列者稱「委辦事項」¹⁵，原則上權限仍專屬中央，僅係中央得將權限授與地方而已，換言之，本文可簡單將憲法第107條、第108條所列者均劃為中央專屬事項，而第110條為地方自治事項。

（二）地方制度法基本規定

囿於憲法之原則性、抽象性，其規定自然仰賴具體法律落實，而憲法第110條所揭示之地方自治權限，最直接具體規定即地制法第18條至第20條，地制法第18條以下，與憲法規定同採列舉式，相當詳盡地列舉地方自治事項，其列舉事項之廣泛，森羅萬象，幾乎除傳統見解中專屬中央之國防、外交、司法等領域¹⁶，全部均可為此處之自治事項所涵蓋，其中也包含第18條第7款第2目的縣（市）自然保育、第19條第9款第2目的縣（市）環境保護，事實上此二者在概念上相當類似，故本文仍以環境保護稱之。

此種立法之本意雖係以保障地方自治出發，儘量賦予地方自治權限，惟過猶不及者，這種過於擴張自治事項範疇的立法選擇也讓在世界各國一般被界定為委辦事項之類型也在本條被劃定為自治事項，導致法解釋上的困難，無怪乎學說上有認為地制法所稱「自治事項」，僅具象徵性質，無法直接適用¹⁷。更有甚者，我國此種過度強調列舉的立法模式，實際上反而無助於釐清自治事項之範圍¹⁸。

¹⁵ 陳愛娥，自治事項與委辦事項的劃分，收於：陳清秀、蔡志方編，地方自治法，頁72（2021年）。

¹⁶ 林紀東，同註12，頁42-46。

¹⁷ 李惠宗，憲法要義，9版，頁786（2022年）。

¹⁸ 蔡秀卿，同註14，頁176。

(三) 個別專業法律

地制法第18條以下就自治事項之劃歸設有概括條款，此係立法者避免地制法所列之自治事項反而成為列舉規定，導致除此以外事務難以被解釋為自治事項。而我國法中亦不乏立法者於專業法律明文決定權限歸屬者，如自來水法第110條第1項：「每日供水量在三千立方公尺以下之簡易自來水事業，得不適用第九條、第四十三條、第四十六條及第五十九條之規定，由直轄市或縣（市）主管機關另行訂定自治法規管理之。」

惟我國立法實務上，個別專業法律大多未直接明文賦予地方自治權，而係採取「主管機關條款」規定，如空氣污染防治法第2條：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」本案所涉之電業法、漁業法亦採之，此種立法模式之意涵不明，歷來學說與實務上始終有所爭執。

實務曾指出，「主管機關條款」係我國立法上以最高行政機關代替行政主體之習慣，故其規範意義應解為「直轄市」與「縣（市）」公法人本身，僅在表明相關地方自治團體有其管轄權限，而不應認其係限定直轄市政府或縣（市）政府為主管機關，故無論是自治事項的確認或委辦事項的規定，其均屬「地方自治團體之權限」，從而取得團體權限之地方自治團體，得基於自主組織權，決定其內部執行機關¹⁹。

本文以為，上開決議對於主管機關條款之闡述，係實務於形式上將其解釋為「地方自治團體對此事務有管轄權限」，至於此種管

¹⁹ 最高行政法院103年2月份第1次庭長法官聯席會議決議。

轄權限，係自治權限或委辦事務之授權，而無從得知，故而學說上有認為，主管機關條款對於權限劃分之作用，實際上僅在於確立立法者將其視為「自治事項與委辦事項二者其一」而已²⁰，實難直接以此判斷自治權限之有無，僅能按個別條文實質認定，因而以下本文分別以各該專業法律為討論對象，分析其是否寓有賦予地方自治權限之內涵。

(四)輔助規定：均權原則

基於我國所採之列舉式立法，必然面臨掛一漏萬問題，制憲者於憲法第111條規定：「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。」本條規定即學說上所稱剩餘權分配²¹，當一事務無法被憲法第107條至第110條所列舉事項涵蓋，則依本條規定決定權限歸屬，而本條所揭示之分配方法，即所稱均權原則。

均權原則，作為憲法所揭示之權限劃分標準，其係以事務性質作為區分，以「全國一致」或「因地制宜」，決定權限歸屬，換言之，應全國一致之事項，縱令發生於地方，仍應由中央辦理，反之亦然；並且，縱令同一種類事務，仍應再就「性質程度」予以細分，如教育事務，可能因不同地域而有不同側重面向，惟國民教育年限，則不能任由地方自由決定，而應由中央統一劃定²²，晚近釋憲實務見解雷同，認為就教育事務此類中央與地方均有權限之事項，應依均權原則分配權限，中央政府掌制度之規劃設計、中央經費分

²⁰ 詹鎮榮，「地方主管機關」規定意涵之裁判見解更迭，台灣法律人，1期，頁90-92（2021年）。

²¹ 李錦智，地方自治事項重構——從全球化、都市社會與治理觀點之解構，憲政時代，36卷3期，頁336（2011年）。

²² 管歐，地方自治，頁238（1996年）。

配，地方則就各級學校教育之興辦與管理有自治權²³。

值得注意者，由於憲法第108條、第110條所列事項有高度重疊狀況，如「公共衛生」與「縣衛生」、「警察制度」與「縣警衛」，使一事務可能同時被兩個相似名詞所涵蓋，發生權限爭議，此時我國釋憲實務歷來亦透過第111條之均權原則解決權限劃分，司法院釋字第307號解釋即以均權原則處理憲法第108條之「警察制度」與第109條「省警政」、第110條「縣警衛」究竟如何區分之間題。

換言之，均權原則實際上成為了我國解決權限爭議的重要依據，本案情形與釋字第307號解釋不同，係同一事務同時被不同中央專屬事項與地方自治事項所涵蓋，此時應如何決定權限歸屬，解釋論上，仍應以均權原則為依歸，至於均權原則之實際操作、理論困境所在，本文則於後述就本案解決方法之提出部分一併討論。

二、中央專屬事項的射程範圍

(一)電政事項的辨明

1.前提問題之釐清

本次爭議中，中央立場對於本案涉及電政事項而歸中央專屬相當堅定，惟若欲釐清中央論理是否有據，實有必要先釐清本案所涉事務領域究竟係歸屬於何種法規範體系下，再向上探求憲法上之事務領域。

台電擴建現有電廠以供日後用電需求，協和電廠由台電持有，係電業法第2條第2款所稱生產電能之發電業，則本案協和電廠增建

²³ 憲法法庭113年度憲判字第7號判決。

相關天然氣輸入、儲存設備，應屬發電設備之擴張，而應適用同法第13條第1項，報請事業所屬機關或地方主管機關核轉電業管制機關申請擴建許可。

而四接之興建，在於確保天然氣的接收、儲存，以供發電需求，而為國家能源政策，惟若查能源管理法之規範內容，多為下游之公用天然氣事業，至於天然氣之進口，則為天然氣事業法之管制範圍²⁴，因此本文於架構上有必要先釐清本案是否有天然氣事業法之適用。

「協和電廠更新改建計畫」業於2018年7月奉行政院核准通過²⁵，按計畫內容將由台電公司自行採購液化天然氣，並自建LNG接收站氣化後供應新建燃氣機組使用，故係以台電公司名義進口；又依經濟部見解²⁶，有進口天然氣行為者，無論自用或供他人使用，均屬天然氣事業法第3條第4款規定所稱「天然氣進口事業」，故台電公司於本案確實受天然氣事業法管轄。

若自憲法角度觀之，電業法第1條所揭示之立法目的係管理國家電力資源與調節電力供需、天然氣事業法第1條則為促進天然氣事業發展，而天然氣係我國發電業重要能源，解釋上確實可能被憲法第107條第5款之「電政」事項所涵蓋，然而此時所需釐清有兩點問題，一為上開電廠擴建、天然氣管理是否果真受中央專屬之「電政」事項射程所及，二為於第一點成立之前提下，地方是否全然無置喙空間。

²⁴ 張若雯、陳肇鴻，論我國天然氣事業之代輸義務，月旦法學雜誌，93期，頁115（2003年）。

²⁵ 行政院107年院壹經字第1070092008號函。

²⁶ 經濟部能源局106年經能字第10604600860號函。

2. 電業擴建

憲法第107條第5款，規定電政事項由中央立法並執行之，蓋電政與本條所列第2款至第10款事項，均具有全國一致之性質，且與全國人民之生活密切相關，自應交由中央立法並執行，故將其定為中央專屬事項有其必要²⁷。

囿於憲法的原則性，實難以單就憲法規定即看出所規範事項的射程範圍，故其條文內容之落實勢必仰賴法律的制定，如電政在個別專業法律中最直接的具體化規範，即電業法。本法第3條明文分配了中央與地方於電業事項之任務，其中第3項第1款將「電業籌設、擴建及電業執照申請之核轉」劃為地方主管機關應辦理事項，第4項第2款將「電業籌設、擴建及電業執照申請之許可及核准」之權限劃歸中央主管機關。

有問題者，憲法第107條與第108條已清楚區分「中央立法並執行」與「中央立法並執行，或交由省縣執行」兩種不同的事項，按明示其一，排斥其他之法理，則第107條所列舉事項，似不存在交由地方執行甚至立法的空間，然我國法制上，有關第107條所列事項的專業法律，不乏有授權地方負責部分任務的規定，如兵役法第31條第2項：「直轄市、縣（市）政府為直轄市、縣（市）徵兵機關，應設兵役業務專責機關或單位，受國防部及內政部之指揮監督，辦理各該轄區兵役行政及其有關事務。」而電業法亦有相同現象，對此，學說上有認為憲法第107條縱為中央專屬事項，然在法律有明確授權的前提下，地方自治團體仍擁有部分立法權²⁸。

元照出版提供 請勿公開散布

²⁷ 管歐著，林騰鶴修訂，中華民國憲法論，修訂11版，頁268（2008年）。

²⁸ 陳清秀，論地方立法權，東吳公法論叢，10卷，頁288-289（2017年）。

且不論電業法對於垂直權限劃分之規定有無違反憲法之教示，對於本案之權限爭議，本文欲先釐清者，乃對於電業擴建之具體准駁權限如何。

電業法第13條第1項：「發電業及輸配電業於籌設或擴建設備時，應填具申請書及相關書件，報經事業所屬機關或直轄市、縣（市）主管機關核轉電業管制機關申請籌設或擴建許可。」與電業登記規則第3條第1項第1款第3目：「發電業擴建，鄉（鎮、市）營或民營發電業應檢具直轄市、縣（市）主管機關同意函。……國營、直轄市營或縣（市）營發電業應檢具其事業所屬機關同意函。」

從上開條文可以發現，電業法依發電業者不同，設有不同「核轉」規定，此處所稱「核轉」，乃我國立法常見之用語，然而其概念並未有明確定義，對於核轉機關究竟係具有實質決定權，抑或僅為轉送單位，實務上曾見法務部以「原住民保留地開發管理辦法修正草案」中，第13條、第14條之用字為「核轉」，然實際上核轉機關並無實質准駁權，建請修正為「報請」為宜²⁹，似有將核轉解釋為有實質決定權限意涵。

然而單就「核轉」之文義解釋即下定論似嫌速斷，且「核轉」既為我國立法技術中常見用語，若直接認定其具有賦予實質決定權限之意，恐所有有此用語之專業法律均需重新檢討其運作是否符合「核轉」之權限劃分，從而本文認為仍應檢視個別法律對於特定事務之主管機關權限規定為何，始能確定核轉之用意，若以電業法第13條為例，則既然立法者已明文將電業擴建之准否權限劃歸電業管

元照出版提供 請勿公開散布

²⁹ 法務部107年法制字第10702503970號函。

制機關，則此時地方政府之核轉可能較傾向轉達性質。

不過由於台電屬於國營電業，其電業登記與擴建核轉之機關均為其事業所屬機關（即經濟部國營管理司），故事實上於本案中並不生地方政府因核轉而取得准駁權之可能。因此首先可以確定的是，本案中電業擴建之准駁權屬於電業管制機關。

惟電業管制機關權限之涵蓋範圍為何？若查從2017年電業法修法，行政院版本草案之修正說明似可得知一二，電業管制機關之職權在於電力市場管制及電業監管有關之業務，不涉及電力政策、電力技術法規擬定，以及安全有關之業務³⁰，如此一來，電廠的改建、擴建即屬本項規定的典型事例。

申言之，本條新設之電業管制機關，其意旨在於參考英、美、歐盟等先進國家之立法例，以推動電力改革、管理電力市場及確保用戶用電權益而成立之組織³¹，而電廠的擴建，確實可納入電力改革、確保用戶用電權益之範疇，蓋我國近年既有核能發電廠陸續除役，就實際數據觀之，2023年之台電總發購電量較2019年核一廠正式除役時高出100億度有餘，然核能發電度數則減少140億度，其中落差多仰賴燃氣電廠、再生能源填補³²，足見當前對於電力供應需求迫切，而有擴建既有電廠之需要。

又誠如本文前開所述，既然電業法已明確將電廠擴建之審核權限劃規電業管制機關，則地方政府之核轉權，其僅具有傳達性質，而電廠擴建之實際執行方法，如本案所涉之填海造陸工程，本質上

³⁰ 立法院公報，106卷14期，院會紀錄，頁43-44（2017年）。

³¹ 同前註，頁43。

³² 台灣電力公司，歷年發購電占比，2024年2月1日，<https://www.taipower.com.tw/2289/2363/2367/2372/10312/>（最後瀏覽日：2024年8月12日）。

屬於電業擴建一環，無從與電業法第3條第4項第2款之電業管制機關權限割裂觀察，而無地方政府之決定空間，換言之，電廠擴建之申請案內容係以填海造陸工程作為擴建方法，地方政府雖可能於「核轉」過程中加註意見，然而最終決定權限仍僅歸於電業管制機關，地方政府之意見並不拘束電業管制機關。

3.天然氣管理

對於天然氣接收站之建置，天然氣事業法第5條第2項第2款規定，經營天然氣進口事業者，應檢具接收站位址及卸收容量之文件，向中央主管機關申請登記；惟此種檢附何種文件之規定看出接收站之選址、建設方法選定，實難直接窺知其是否屬於中央主管機關之權限。若查本條之立法理由，反而可以發現除了本法對於天然氣進口係採登記制而非許可制外，更指出了「天然氣進口事業亦需依商港法或促進產業升級條例等法規取得建港許可，之後所建置之相關輸儲設備，投資金額龐大，興建時程相當長，且須依相關法規辦理環境評估、安全檢查後始能動工使用」。

另外，本法第22條第1項前段：「天然氣事業因敷設輸儲設備之必要，需用道路、河川、溝渠、橋梁、堤防、林地、綠地、公園或其他公共使用之土地、設施或公有土地及其上空或地下，應事先徵得各有關主管機關之同意。」也呼應了前開之商港法、環評法等主管機關之決定權。

換言之，天然氣進口之相關輸儲設備，或更具體謂本案之四接興建，其選址與興建方法之審查權，天然氣事業法並未直接規定，而回歸各專業法律之主管機關權限認定；環評部分，因電廠建設依環境影響評估法施行細則第12條第1項規定，屬於中央審查之環評，地方自然無從限制之，故本文將繼續討論商港法是否有賦予地方決

定權。

(二)航政事項的辨明

若欲探尋商港法於憲法上權限劃分之依據，則可見於憲法第107條第5款之「航政」事項，由中央立法並執行之，與第108條第1項第6款之「航業」事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之；憲法條文區分「航政」與「航業」，其內涵相似而難以區別，故在解釋上不妨參照如學說上對於憲法第107條事項仍得以法律授權地方之見解，無須刻意區分二者，只要涉及航政事項者，立法權劃歸中央，至於執行權，在中央訂有授權法律之依據時，得成為地方之委辦事項³³，蓋航政乃我國重要經濟命脈，與國民經濟息息相關，且與外國亦有密切關係，自無任由地方各自為政之理，故應交由中央立法。

商港法第2條第2項第1款規定，國際商港由主管機關設國營事業機構經營及管理；管理事項涉及公權力部分，由交通及建設部航港局辦理；同法第9條規定，商港區域內建築物及設施之興建、增建、改建或拆除，除經航港局或指定機關公告之區域外，應經航港局或指定機關核准。上開二者即本案中央所持，作為公投之事項乃中央專屬事項之依據。

依商港法第3條第4款，基隆港之商港界限以內之水域與陸上地區，為商港區域，對於商港區域的管理權限，除上開法條外，再參酌同法第6條、第40條規定，可認為國際商港區域內，土地利用、水域規劃，依事務性質各自劃歸交通部航港局或商港經營事業機構（即由交通部設立之台灣港務股份有限公司），此二者可大略視為中央權限，而中央就商港規劃，依商港法第6條第1項應徵詢地方政

³³ 林紀東，同註12，頁47。

府意見後擬定，本文認為此處之意見表達，既由法律直接明文規範，可認為此乃立法者賦予地方主管機關之陳述意見權，其雖對於最終決定無直接拘束力，然而若略而不為，程序即屬瑕疵。

詳觀商港法第2條第2項第1款之規定，本法之立法意旨，在於配合航政改革，改善我國航港體制固有的「航港合一」的問題³⁴，此觀2012年3月1日商港法全文修正後公布施行之第2條立法理由甚明：「另配合政企分離之航港組織體制改制原則，第2項第1款規定國際商港由主管機關設置國營事業機構，即國營港務股份有限公司經營、管理，但管理事項涉及公權力部分，仍由航港局辦理。所稱『管理事項涉及公權力部分』，依政企分離及港務公權力最小化改制原則認定，航港局僅辦理商港管制區之劃定、港務警察機關之指揮監督、船舶入出港預報之查核、拒絕入港與命令出港處分、發布航船布告、港口保全評估報告與計畫之查核、檢查及測試、港區許可業之許可管理、港口國管制檢查及相關行政處罰等事項。至其餘未涉及公權力性質之事項，則由商港經營事業機構管理，以利商港經營事業機構掌握商機及彈性營運。」

本文認為，本條預設之規範內容，乃國際商港之經營與管理，立法者所預設者，係就商港區域內航政、港務等事項為權限劃分，換言之，商港內之事務，亦至少應與商港本身功能具有一定程度關聯性，始有本條之適用，若單純因某一事務之地理位置形式上位於商港區域內，似過度擴張商港管理之權限，又若該事務並不影響商港本身功能，則商港管理之單位似亦無將其納入管理範圍之必要。基於此理，電廠擴建自然與商港本身功能無關聯，若電廠擴建結果不影響商港之原有運作，則應可認為本案與商港法第2條第2項第1款

³⁴ 陳進生，航港管理體制改革，港灣報導，59期，頁8（2002年）。

規定無涉。

至於商港法第9條，若純依文義解釋觀之，似可認為商港區域內一切建築物與設施之興建、增建、改建、拆除行為，皆須經航港局或指定機關核准，因此對於四接能否於商港區域內興建，屬於航港局的裁量範圍，地方無權置喙；本條之規定可追溯至1980年最初公布施行之商港法第9條，本條立法理由指出：「為使商港建設能夠依照既定計畫發展，本條規定對港區內各種建築物及設施之興建、增建、改建或拆除，除各種專業區及加工出口區、自由貿易區與商港管理有關者，均應經商港管理機關之許可，未經許可擅自建造設置者，商港管理機關得逕行拆除之，以免妨礙港埠分區建設之目的。」

換言之，本條之所以對於商港區域內之建設採取許可制，係出於維護中央主管機關對於該商港之建設計畫，其規範目的乃保護中央計畫之完整性不受破壞，故對港區內一切建設行為加以限制，地方政府對於商港區域內之建設，並無審駁之權，因此若欲採取地方性公投，則必須將內容範圍排除於商港區域外。

三、地方自治事項的解釋路徑

雖然地制法第18條以下，明確肯認環境保護為自治事項，惟誠如本文前述，地制法過於擴張的立法架構，若依嚴格文義解釋，將地制法所列事項全數劃歸地方，恐怕中央政府所能主管事項所剩無幾，故實務運作上，實難僅單就某一事項屬於環境保護，就可將其定義為自治事項，因而本文首先須解決之問題，即係對於地制法上所稱之「環境保護事項」內涵加以明確化，故以下應先就可能被歸類為自治事項之事務領域，作釋義學上解釋，並輔以立法過程，判斷我國對於自治事項之界定。

（一）環境保護領域之區分

環境保護者，一般可分為「自然保育」與「污染防治」兩大領域³⁵，傳統上對於「環境保護」的著墨，多在於以人為中心的污染防治，一方面係環境污染對於人民之影響較為直接且可見，如空氣污染、水污染，除將影響人民健康權外，直觀上通常亦可以肉眼觀察污染之存在，另一方面，我國環境治理早期僅為衛生部門業務之一，早期中央由內政部衛生司主管污染防治，至1971年衛生署成立，下設環境衛生處，我國始誕生中央層級之環境治理專責單位，直至1982年改制為環境保護局，「環境保護」始與「環境衛生」切割，可見早期環境部門所掌既然以衛生事務為主，則僅著重攸關人民健康之污染防治部分，並不奇怪。

換言之，傳統的污染防治可說是人類中心主義的展現³⁶；而此種現象也在事務管轄上體現，我國對於「自然保育」與「污染防治」的治理，中央層級分屬於不同部門，污染防治一般即環境保護署之權責，諸如水污染、空氣污染、廢棄物清理等，而自然保育則無統一管理部門，如國家公園由內政部管轄、森林則由農業部主管。在此種脈絡下，本文以為，由於我國早期重視經濟開發，其中雖可能因為經濟發展而造成環境污染，然而若該污染並未直接或可明顯預見將反饋於人民，則此類對於與人類生活較無直接關聯的「自然保育」，自然較不關心，因而對於自然保育的權限歸屬也因為實際案例不多而爭議性較低。

³⁵ 駱尚廉、顏秀慧，環境資源主管機關之定位及職權探討，國家政策季刊，1卷1期，頁188（2002年）。

³⁶ 辛年豐、林奕宏，物種保護區的新思維：氣候變遷的思考，台灣環境與土地法學雜誌，8期，頁55-56（2013年）。

隨著晚近對於生態保育、生物多樣性重視的意識抬頭，我國的環境保護也從單純以人為中心的污染防治，開始擴張至整體環境本身，憲法增修條文第10條第2項：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」首度將環境保護、生態保護之重要性提升至憲法層級，而特別區分了「環境」與「生態保護」二者，則印證了早期對於環境保護的認知僅為污染防治，此次修憲後則明示將自然保育與經濟及科學技術發展應等同重視，學說指出，本條憲法代表我國憲法價值已漸進改革朝向生態中心的環境保護觀點³⁷。2002年，環境基本法公布施行，本法第2條對於環境之定義，「包括陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、景觀及遊憩、社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺蹟及自然生態系統」也傳達了環境保護不限於與人類生活相關之範疇；據此，論者指出，我國環境法之內涵，已將自然生態、資源、地形景觀等皆包含其中³⁸。

我國環境法制中，對於自然保育歷年來之規範密度與日俱增，1982年，文化資產保存法公布施行，設置生態保育區與自然保留區，又如森林法於2015年首次增訂樹木保護章，擴大保育範圍，而在全球環保意識高漲、氣候變遷成為棘手問題的現在，自然保育在往後的重要性勢必只會更加提升；另一方面，污染防治因涉及轄區內污染源管控、居民健康權之保障，且不同地區基於其自然與人文社會結構差異，往往形成污染程度有輕重之分，此時一地之性質顯著，將污染防治劃歸自治事項應無疑義。

事實上，我國環境立法過程也曾揭示地方自治之重要性，如環境基本法第7條第2項即賦予地方政府得依轄區內之自然、社會條件

³⁷ 黃錦堂，環境憲法，收於：蘇永欽編，部門憲法，頁729（2006年）。

³⁸ 陳慈陽，環境法總論，3版，頁15（2011年）。

訂定自治法規，其目的即係考量環保事項內容龐雜，有賴中央及地方政府共同努力³⁹，自非中央政府能全權掌握。類似規定也存在環境法各論中，如空氣污染防治法第20條第2項規定，地方主管機關得訂定較中央更嚴格之固定污染源排放標準，蓋地方有必要考量其轄區內之人口、工業、交通、都市發展、地形等因素，而有因地制宜之必要⁴⁰。申言之，對於傳統污染防治領域，我國立法實務上亦肯認其有因地制宜之必要，而特別賦予自治立法權。

至於自然保育之權限則容有爭議，蓋其往往涉及國家天然資源，且橫跨不同縣市，如礦產、流經多縣市之河川等，換言之，自然保育除了本身之地域性外，亦可能具全國一致性質，此時其權限歸屬又該如何界定？本文以為，若我國在環境政策上欲使污染防治與自然保育得以齊頭並行，則此二者應等同視之，即原則上亦將自然保育亦納入自治事項中，蓋地方作為面對環境變遷的第一線，對於環境衝擊的感受最為強烈，自有應變與立法管理之必要⁴¹，又氣候變遷之因應，可分為「減緩變遷」與「調適變遷」兩端⁴²，其中減緩變遷部分，由於氣候變遷係跨區域性問題，其成因自然非僅因一地而起，故減緩變遷應具全國一致性質，反之，氣候變遷之結果可能因各地自然或人文結構而有不同，如山坡地比例高之縣市，即可能有必要就極端氣候下之暴雨採取相對應防範措施，而有因地制宜必要。至於具全國一致性質之部分，則應將自然保育進一步細分，除國家公園、礦產、流經多縣市之河川等典型具備國家性質之部分劃

³⁹ 2002年環境基本法第7條立法理由參照。

⁴⁰ 1992年空氣污染防治法第11條（現行法第20條）修正理由參照。

⁴¹ 廖欽福，論地方環境自治立法的困境與中央自治監督的界限，南臺財經法學，2期，頁27（2016年）。

⁴² 李建良，氣候變遷與法律變革——變遷中的法律思維，台灣法律人，31期，頁4-5（2024年）。

歸國家外，剩餘部分皆屬地方之權限，具體而言，以野生動物保育法為例，其中有關野生動物之認定、保育計畫或標準之制定，此乃環境計畫一環，具有全國一致性，故多交由中央主管機關決定，而此外之野生動物保護區劃定、保育類野生動物之利用，則有因地制宜空間，故屬地方主管機關之權限。

回歸地制法規定，本法第18條以下列舉事項，特別區分了「自然保育」與「環境保護」，或可認為其已寓有將兩者「污染防治」與「自然保育」等同視之的意味，故本法所稱「環境保護」，實際上應係指傳統的「污染防治」領域。

(二)水產動植物繁殖保育區之設置管理權限

本次公投中，中央所持之理由，尚有依憲法第108條第1項第6款，海洋漁業由中央立法並執行之，或交由省縣執行之，而漁業法第45條第2項亦規定水產動植物繁殖保育區之設置縣（市）主管機關提具該保育區之管理計畫書，報中央主管機關核定後公告，故漁業事項其乃中央專屬事項，地方不得自行決定之。

現行漁業法第45條之架構，源自1991年2月1日漁業法全文修正，在此之前之舊法第43條第1項第1款規定「為保育水產資源，該管主管機關得以命令規定水產動植物繁殖保育區之設定及管理。」及舊法第45條：「為保護沿岸或近海之漁業，中央主管機關得訂定辦法，劃定保護區域，限定在該區域內從事作業之漁業人。」而1991年後之新法乃融合上開二者規定而來。

若細觀現行法規定，第45條第2項實際上明文規定了對於水產動植物繁殖保育區之設置，地方主管機關有核定權限，或提具管理計畫書送中央主管機關核定；立法者對於水產動植物繁殖保育區之設

置規定，地方主管機關具有選擇是否自行核定之裁量權，僅當該水產動植物繁殖保育區已經涉及二省（市）以上，使無自行核定之權，應報由中央主管機關核定之。將1991年前後的新舊法兩相對照，可以看出立法者原先對於水產動植物繁殖保育區之設置權限，直接劃歸中央主管機關，但在修法後卻將地方主管機關亦納入了核定之權限機關範圍。

又漁業法第45條第3項亦將保育區之管理權限劃歸地方主管機關，而憲法第108條所列事項，當法律對地方已有明確授權時，地方將享有傳來之權限，因此在水產動植物繁殖保育區的設置與管理上，地方主管機關並非毫無置喙之處；事實上，包含本案所涉之基隆市水產動植物保育區在內，現行基隆市設有兩處水產動植物保育區，皆係基隆市政府自行核定後公告者。

若重新檢視基隆市政府2020年曾核發之原則同意函，其實正是基於漁業法第45條第3項之管理權限，依據基隆市政府88年基府建漁字第120469號公告，於保育區內欲從事設置防波堤與填海造陸等行為，需以書面取得基隆市政府同意；而今基隆市政府主張事後事實變更廢止該函，台電自需再次取得基隆市政府之同意，至於基隆市政府之廢止處分是否適法，則已非本文所欲探討之範圍。

四、可能的解決路徑

從上述的討論中不難看出，當某事項同時涉及多個事務領域時，往往並非全部歸於中央或全部屬於地方，而是各有交錯，如此一來，究竟該以何方之立場為準？本文在此提出兩種可能的解決路徑，此二者也並非全然互斥，而係具有互補作用。

(一)曾見爭議先例

我國地方自治史上，地方因環境保護事項而與中央發生權限衝突之先例並非少數，其中可能存有足資本案借鑑者，本文試舉二例，以作為後續解決路徑之參考。

1.雲林縣工商廠場禁止使用生煤及石油焦自治條例

雲林縣作為我國石化工業坐落之重要縣市，長年受到石化工業所造成之空氣污染所困，故多年來曾多次試圖以自治條例管制縣內之空氣污染，歷經2009年制定《雲林縣節能減碳特別稅徵收自治條例》遭中央不予備查⁴³、2011年制定《雲林縣碳費徵收自治條例》遭中央不予核定後⁴⁴，由於中央始終堅定將碳稅（費）之徵收劃歸中央專屬事項，故雲林縣政府轉而思考直接禁用易致高污染之特定燃料（即生煤及石油焦），於2015年再度提出《雲林縣工商廠場禁止使用生煤及石油焦自治條例》（下稱系爭條例），當時空氣污染防治法僅對於污染源採取管末管制方式，對於特定地區之大量排放，仍可能造成環境負荷而有進一步採取管制之必要⁴⁵，故首度提出禁用特定燃料之自治立法。

由於系爭條例係透過直接禁用生煤及石油焦，藉以減輕空氣污染，時任經濟部長沈榮津表示，系爭條例涉及生煤、石油焦之管制，依能源管理法第6條，能源業務之調節、限制、禁止，均屬經濟部主管權限，非屬自治事項⁴⁶。同年9月，環保署認定生煤及石油焦

⁴³ 財政部98年台財稅字第09804723232號函。

⁴⁴ 環境保護署100年環署溫字第1000075360號函。

⁴⁵ 雲林縣議會第18屆第1次定期會，第1~4次臨時會議事錄，頁1394-1396（2015年）。

⁴⁶ 立法院公報，104卷49期，頁204，沈榮津次長發言（2015年）。

之使用，應屬能源管理事項，依能源管理法，此乃專屬中央事項，不允許地方自訂自治條例，故依地制法第30條規定，函告無效⁴⁷。

2. 高雄市環境維護管理自治條例

2015年初，高雄市政府有鑑於縣內諸多環境問題，如因溫室效應而造成之極端氣候事件、縣內重工業所帶來之高濃度空氣污染，使得高雄縣長期屬於未符合空氣品質標準之空氣品質三級防制區，另外尚有水污染防治問題有待改進，總結上述現況，擬定《高雄市環境維護管理自治條例》草案，送議會審查⁴⁸。草案第13條規定，縣內具一定規模之既存固定污染源，應訂定削減空氣污染物排放量之減量計畫，計畫內容應達成之空氣污染物削減量、減量與抵換規定等程序由主管機關定之。

由於草案定有罰則，高雄市政府依地制法第26條第4項規定報請行政院核定，行政院於同年10月逕行修正草案中若干條文後，函復准予核定，被刪除之條文，包含完全刪除之第13條，與第10條第2項有關溫室氣體減量政策之執行細節訂定權限、第11條之高雄市政府作為溫室氣體申報之主管機關規定⁴⁹。

對於草案遭行政院逕自刪減修改，引發高雄市議會強烈不滿，包含時任議長在內之多名議員均表達嚴正抗議，認此乃無視地方立法權之作為，並裁示以議會名義正式去函行政院表達抗議、請市府提出該條例之修正案再送議會審查、尋求其他救濟方案等三項

⁴⁷ 環境保護署104年環署法字第1040073307號函。

⁴⁸ 高雄市議會第2屆成立大會、第1至2次臨時會、第一次定期大會議事錄，頁3160（2015年）。

⁴⁹ 行政院104年10月8日院臺環字第1040052134號函。

決議⁵⁰。

3.可資借鑑之處

上開兩先例，恰對應本文以下所欲探討者，即當發生自治權限紛爭時，實體上之權限歸屬認定，與程序上應如何定紛止爭。

實體上認定問題，現代社會趨向專業分工，事務領域頻繁往來，故一事務在解釋上同時被不同領域所涵蓋，使中央與地方各執一詞，稱其乃自身權限所及者，並不罕見，無論是系爭條例，禁用生煤石油焦，一方面可認為是追求縣內環境保護，一方面卻又被主張是能源管制事項，或本案同時涉及中央專屬之電政、航政，卻又與地方環境保護有關，由此可知，此種解釋上的結果差異，直接影響了權限劃分。

程序上之紛爭解決，高雄市議會就其自治條例遭中央逕行修改，依2015年時相關規定，地方就此種自治監督作為並無救濟手段，故選擇採取政治途徑解決，雖然自2022年憲法訴訟法實施後，中央對地方自治法規之監督作為，已有詳細救濟途徑，高雄市議會當時所為，似僅為不得已而為之，然本文認為政治途徑仍具有一定價值，此部分則待後續「伴隨監督機制而生的救濟管道」詳述。

(二)以主觀角度切入解釋

晚近學說對於地方自治之精神，以「地方優先」為出發者所在多有⁵¹，認為地方得辦理之事即應交由地方處理，中央政府僅負責地

⁵⁰ 高雄市議會第2屆第2次定期大會議事錄，頁248-257（2015年）。

⁵¹ 部分實務亦有採相同見解，參高雄高等行政法院100年度訴字第501號判決、臺灣臺中地方法院107年度簡字第7號判決。

方無法處理之事項⁵²，而此種作法除了符合分權化的潮流，也使地方自治團體有在行政上有較高彈性⁵³，又在經濟發展走向全球化的時代，以中央領導地方的思維，亦可能因應經濟活動所衍生的各種事務治理需求⁵⁴。

若查本案爭議與前開雲林縣系爭條例爭議，中央與地方發生權限爭議，根本問題在於同一事務，可能從不同主觀角度切入解釋，而不同角度所得出之解釋結論，在客觀上似乎也無論理上瑕疵，最終形成毫無交錯之對立結論。

對此，本文以為，若於客觀上分析該事項的各類性質後，仍難以認定雙方立場之對錯，則本於尊重地方作為出發點，當中央作為監督者，此時在爭議兩造之中，似可考慮以地方觀點詮釋，蓋實際政策之執行，地方往往才是真正具有主觀能動性的一方。

誠然，若最終以地方角度為認定依據，難免有地方過度擴張解釋自治權限之慮，惟當中央認地方自治法規、作為有逾越權限之虞，本可基於職權認定其違憲而採取監督措施，此時地方反而是需要救濟之一方，依憲法訴訟法第83條，由憲法法庭決定監督之合憲性，應可一定程度避免地方解釋法律之恣意。

另一方面，由人民所申請之案件，行政機關本即應受到人民主觀意思範圍之拘束，而就該要件範圍審查，此亦為我國中央行政部

⁵² 蔡茂寅，論中央與地方權限劃分問題，月旦法學雜誌，93期，頁38（2003年）。相同見解：黃錦堂，自治事項與委辦事項之劃分，收於：地方制度法論，頁220（2011年）。

⁵³ 周志宏，中央與地方有關教育權限之劃分，法令月刊，59卷5期，頁24-25（2008年）。

⁵⁴ 李錦智，同註21，頁334-335。

門之見解⁵⁵；換言之，人民的主觀意思表示範圍應受尊重，行政機關不得恣意變更之，而本案屬於人民申請辦理地方性公投，上開原則亦有適用。

並且，由於現代社會跨足複數領域之事務所在多有，若一事務將對地方造成高於其他地區之影響，即認定具有一地之性質，恐生射程過廣之慮，此時本文認為應僅就該事務對於地方之直接影響檢視，若地方因該事務之外溢效應而受到影響，為避免自治事項判斷之恣意，此部分即不應納入解釋之考量，如此亦可避免解釋範圍過廣之問題，以本案為例，由於四接興建於基隆港外，海洋環境將直接受到四接之衝擊，應屬直接影響，而開發期間所造成之交通問題，則係因開發過程勢必須有大量人力物力調動，並且可能需要禁止特定地區通行以利施工，此部分並非直接因電廠擴建所致，而屬間接影響。

查本次公投提案理由書⁵⁶，提案方共羅列7點理由，包含「海洋保育」、「愛護生靈」、「產業發展」、「觀光休憩」、「交通黑暗期」、「扼殺基隆港」、「尚有其他替代方案」，其中第6點有關基隆港之未來發展，此乃國際商港之發展計畫，依商港法第6條第1項：「商港區域之整體規劃及發展計畫，由商港經營事業機構、航港局或指定機關徵詢商港所在地直轄市、縣（市）政府意見擬訂，並報請主管機關或層轉行政院核定。」可認為屬於中央政府之權責，人民雖有表達意見之權，然應非透過地方性公投之形式。而第7點有關對於協和電廠改建的替代方案，提案方主張得以再生能源電

⁵⁵ 參行政院環境保護署106年環署訴字第1050081628號訴願決定。

⁵⁶ 蠻野編輯部，基隆護海公投主文與理由書，台灣蠻野心足生態協會，2022年7月14日，<https://www.wildatheart.org.tw/posts/1955>（最後瀏覽日：2023年8月15日）。

廠取代燃氣電廠，按本文前開論述，能源政策屬於電政事項之範疇，而電廠種類之選擇，自屬重要能源政策考量，乃中央專屬事項。

據此，較值討論者，前5點理由之中的「海洋保育」、「愛護生靈」實際上均可被自然保育之概念所包含，按本文前開見解，我國既然肯認污染防治有因地制宜之畢業，屬於自治事項，於自然保育自應作相同解釋，本案所涉及者乃海洋生態保育，依海洋污染防治法第19條第1項：「公私場所從事海域工程致嚴重污染海域或有嚴重污染之虞時，應即採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知主管機關及目的事業主管機關。」本項規定並未區分中央或地方主管機關，若以本法其他條文多有明確指出中央主管機關觀之，本項規定屬於立法者有意將權限同時賦予中央與地方主管機關。

又海洋基本法第13條：「政府應本生態系統為基礎之方法，優先保護自然海岸、景觀、重要海洋生物棲息地、特殊與瀕危物種、脆弱敏感區域、水下文化資產等，保全海洋生物多樣性，訂定相關保存、保育、保護政策與計畫，採取衝擊減輕措施、生態補償或其他開發替代方案，劃設海洋保護區，致力復原海洋生態系統及自然關聯脈絡，並保障原有海域使用者權益。」本法用字大多為「政府」，而未加以區分中央與地方，此可理解為海洋保護尚須中央與地方協力達成，因此無論是中央或地方「政府」皆有維護海洋生態之義務，若比照司法院釋字第550號解釋理由書意旨，國家海洋政策的推行，非僅為中央職責，地方自治團體與當地海洋環境有密切相關，亦應存在保護義務。誠然，海洋基本法於我國係政策性法律，並不直接發生個案拘束力，惟學說亦指出，基本法對於法體系之形

成乃至解釋應具有指導地位⁵⁷，而基本法規範中央與地方權限劃分亦非全無先例，如環境基本法第25條第2項則明文授權地方政府就環境保護得制定更嚴格標準，據此，海洋基本法仍可能成為解釋權限劃分問題之依據，而有關於公投理由書中所稱天然海景、海洋生物保育者，地方自有優先保護之義務，非全屬中央領域。

至於理由書第4點之觀光、第5點之交通，雖屬於地制法第19條第10款之交通及觀光事項，可謂自治事項，惟本文以為，協和電廠之擴建工程基於填海造陸後，防坡堤提高，確實可能對於地方觀光造成減損，並因為工程需要而在工期內形成交通黑暗期，然此二者在本質上屬於電廠擴建導致的間接影響，若僅因為開發可能造成的外溢效應而將其禁絕，顯然輕重失衡，故就此部分主張其乃地方自治事項，已超出自治事項之射程範圍。

(三)均權原則作為區分標準

憲法第111條以均權原則作為權限劃分標準，其依「全國一致」抑或「因地制宜」決定權限歸屬，概念雖明確，亦符合地方自治本旨，然均權原則之缺陷也相當明顯，即其內涵過度空洞而高度抽象化，使其實際上之可操作性甚低，歷來學說不乏有批評均權原則無助於解決紛爭者⁵⁸，而為解決均權原則之操作困難，多年來亦有眾多理論對均權原則之內涵加以補充、修正，惟多數修正後理論仍有其各自困境⁵⁹，對於如何妥善利用此制憲者提供之判斷工具，至今學說

⁵⁷ 王毓正，美麗灣公民訴訟判決對於環境影響評估法適用爭議之釐清，月旦法學雜誌，213期，頁46（2013年）。

⁵⁸ 有關歷來學說對憲法第111條之批判，參林谷蓉，中央與地方權限衝突，頁44-45（2005年）。

⁵⁹ 有關歷來學說對均權原則提出之修正，與就各家理論之評析，參蔡茂寅，同註52，頁29以下。

仍未有定論。

至2021年，我國釋憲實務就均權原則之內涵首度提出明確操作標準，憲法法庭111年度憲判字第6號判決中，對於如何判斷「一地之性質」提出詳細標準：「就地方自治團體之執行權而言，當然應以其轄區為空間範圍。除法律別有規定者外，各該地方自治行政機關原則上並不得跨縣（市）或跨直轄市行使其執行權，自不待言。至如一地方自治立法係以位於各該地方轄區內之人、事、物等為其規範對象，原則上可認屬各該地方自治立法權之範圍。反之，地方轄區外之人、事、物等，原則上即非地方自治立法權所得及之範圍。」

換言之，大法官所採取的是一種較為形式化的判斷，「一地之性質」乃規範對象僅為轄區內居民或事務，「如其規範效果或適用結果對於轄區外居民或事物，會產生直接、密切之實質影響，則應認該地方自治條例之規範內容，已超出一縣（市）或一直轄市之轄區範圍，而應屬跨地方轄區甚至全國性質之事項，自不應完全交由各地方自治團體自行立法並執行。」

惟若依此理，則可能導致地方自治事項在事實上受到限縮，以本案為例，電廠之興建與國家能源政策密不可分，而協和電廠之擴建係為彌補核一廠、核二廠、協和電廠舊機組相繼除役後之用電缺口⁶⁰，而若以2022年我國燃氣發電總裝置容量觀之⁶¹，協和電廠預計裝置容量為260萬瓩，達整體燃氣發電裝置之13.5%，對於我國北部地區，以至於全國供電，具有相當程度影響力，可以得出本案屬於

⁶⁰ 協和發電廠更新改建計畫環境影響評估報告書初稿，頁5-3，2023年4月修訂本。

⁶¹ 經濟部，111年度全國電力資源供需報告，頁4（2023年）。

中央專屬事項之結論。

然而若將此種見解脈絡貫徹，則前述的環境保護一類事項將消失在討論的範圍中，宛如被無視一般，因此學說上有不同見解，認為均權原則所指涉之地域性質，乃該事項與地方居民之生活具有地域關聯性，換言之，若一事項與地方具有密切之利害關係，即符合均權原則所要求的地域性質⁶²。

至於此種關聯性所帶來之法律效果，是否能直接視為地方擁有該事項之自治權限，本文以為仍有區分之必要，若該事項與地方居民之健康、身體，以至於生命等重要基本權益息息相關，此種關聯性強度足以使其成為自治事項；若相關聯之程度，並不涉及重大基本權，則仍非地方所專屬，但為顧及受影響之地方自治團體，其程序上應賦予其參與權，並且其意見應予重視。

事實上，我國早期即有學說指出，基於我國法對於自治事項與委辦事項之劃分不明，在法制架構通盤調整前，中央就公共政策、法律案之研擬，應儘量使地方有參與、聽證、諮詢之機會⁶³，司法院釋字第550號解釋亦認為，中央立法對於地方造成負擔時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會，皆強調地方至少應有一定程度之程序參與權。

惟應注意者，自釋字第550號解釋作成雖已經過多年，無論地制法或個別專業法律，對於涉及地方事務之程序參與規定仍甚少，故現行法若無此類明文規定，則解釋上仍然直接肯認地方有程序參與

⁶² 詹鎮榮，論地方自治事項之「地域」要素，公法研究，5期，頁76-77（2023年）。元照出版提供 請勿公開散布

⁶³ 高永光、林谷蓉，中央與地方權限爭議問題研究，收於：關中編，地方制度研究論文集，頁27（2002年）。

權之法源依據，其重要性仍在於立法論層次。

(四)程序性保障於地方性公投之意義

1.我國公投制度下之扞格

若綜合本文所提出之兩種路徑，本次公投提案所重視者，在海洋保育方面核屬自治事項，應無疑義，其主觀意思應予尊重，惟本案同時涉及了電政、航政之中央專屬事項，此時均權原則具有補充性的指引作用，中央專屬事項之內涵雖並不因涉及自治事項即有所改變，然而因電廠擴建而使地方受到相對於他方更為顯著之影響，應賦予地方程序參與權，而地方性公投在本質上即是展現民意之最直接手段，故以地方性公投表達意見，似非法之不許。

然而，現行公民投票法所列舉之地方性公投，僅限於第2條第3項所列三種類型，而本案性質上應被歸類於第3款之「地方自治事項重大政策之創制或複決」，換言之，本案所提起之公投究竟是否適法，其關鍵仍在於公投內容是否為自治事項，而在單一國體制下，中央對於所有事務均有立法權，僅係規範密度之不同而已，因而可認為，非屬自治事項者顯然即歸屬中央，因此，就本文上開所述，地方自治團體於不具有完整自治權限之事務領域賦予其程序上保障，其真正實益應係在於國家政策形成時，地方容有參與空間。

至於地方之參與權能否以地方性公投形式實現，對此應採否定見解，蓋此種情形本質上仍屬於「非自治事項公投」，係違反公民投票法規定之公投，學說上有認為，在單一國中，當地方對於無權介入之事項為地方性公投，此種逾越自治權限所舉行之公投自屬違



憲，除具有諮詢性之效果外，該公投結果應視為自始無效⁶⁴。

換言之，若欲根本性解決本案爭議，其關鍵仍應明確決定公投內容是否為自治事項，蓋我國現行法並未承認以公投作為地方程序參與權，因此程序性保障雖可能成為解決中央與地方權限爭議路徑之一，然若係公投問題，則僅能訴諸實體面向，而不能僅以「表達意見」即推斷地方性公投之合法性，否則將與我國公民投票法規定產生扞格。

2.我國亦不承認諮詢性公投

所稱諮詢性公投者，一般指無明確法律依據之公投，或者雖有法律依據，卻無法律拘束力之公投，僅供政府施政方針之用，於比較法上，部分國家如奧地利明文承認諮詢性公投之適法性⁶⁵，惟我國制度下，憲法、公民投票法均未承認此種公投之存在，換言之，諮詢性公投並無法律依據，故學說多否定此種公投於我國之合法性，主張此類公投既然欠缺法律明文，則逕自舉辦即屬違背法律保留而構成違憲⁶⁶，縱令成功舉行，亦不生拘束力⁶⁷，實務上亦持否定見解⁶⁸；事實上，學說統整我國公民投票法公布施行前，自1990年至2002年間，我國曾舉行過高達15次之地方性公投，公投內容下從單純地方事務上至國家主權歸屬不一而足，當時公民投票法既未問

⁶⁴ 曲兆祥，公民投票理論與臺灣的實踐，頁101-102（2004年）。

⁶⁵ 陳英鈞，重大政策公投——美國、瑞士、德國等法治鳥瞰，月旦法學雜誌，313期，頁189（2021年）。

⁶⁶ 蘇永欽，創制複決與諮詢性公投：從民主理論與憲法的角度探討，憲政時代，27卷2期，頁37（2001年）。

⁶⁷ 林佳和，憲法政策不得公投？——從公投法第2條第2項第3款談起，台灣法學雜誌，410期，頁66（2021年）。

⁶⁸ 最高行政法院110年度上字第616號判決。

世，則公投顯然違法而僅具諮詢性質，這15個公投案多數結果均被中央政府以欠缺法律依據而不予採納⁶⁹。

因此，縱使不考慮公投結果之效力問題，單純將本案視為諮詢性公投亦不可行，蓋我國立法例上既然不承認諮詢性公投，則自不能允許地方透過地方性公投作為表達自身意見之管道。

3. 本案之具體解決路徑

回歸本案，依本文所分析之脈絡，公投主文「您是否同意基隆市政府應拒絕協和電廠（含其附屬設施第四天然氣接收站）於基隆市的海岸及海域填海造地？」其合法性爭議之根本原因，係基於此段文字同時涉及多個事務領域，且各自之權限歸屬於中央與地方。

而依本文前開論述，本案所涉之電廠擴建，並非全然排除地方之政策形成權限，僅不得因而否決電廠之興建而已，而涉及商港內建設者，則經商港法明定為中央專屬事項，地方無決定空間；反之，有關海洋環境保護，除係地制法所明文之自治事項外，亦可自海洋污染防治法、海洋基本法相關規定取得理論依據。

從本文所舉之曾見案例而言，此種跨及複數領域之爭議，即前開雲林縣自治條例遭函告無效之根本原因，本文以為，於論理上，若將爭議本身視為一個概括領域，則同時涉及複數事務領域，即宛如不同領域間發生競合，以數學語言即有交集，因此，反面言之，其實也代表著此一概括領域上存在著領域間沒有交集的部分，若能著眼於沒有交集之部分，即可能成為解決方向。

先以前開雲林自治條例為例，特定燃料是否禁用，涉及國家能

元照出版提供 請勿公開散布

⁶⁹ 曹金增，解析公民投票，頁170-174（2004年）。

源政策決定，實難將其劃入自治事項範疇，然而為遏止轄區內空污，地方主管機關對於燃料使用方法、空污控制設備採取更嚴格限制，似即非當然屬於能源管理之射程範圍，而容有因地制宜空間。

申言之，在單一國體制下，中央本即得就國內所有事務為規範，因而地方與中央之關係原本即非全然對等，中央得自治事項形塑政策方向，反之，地方則無權置喙中央政策，因此對於權限競合之事務領域，若中央法律已就權限歸屬定有明文，則地方僅能於不違背中央法規範之前提下，主張其自治權限，具體而言，即對於「交集」地帶，地方應受中央法之限制，而「非交集」之自治事項地帶，地方自有其事務權限，依循此理，應考慮將公投內容刪減，限縮於環境保護範圍內，具體操作如下。

首先，商港法對於商港內建設之權限歸屬明確，故公投內容必然不能對商港內建設有所要求、干預；而地方之決定權不能導致電廠興建計畫遭到否決，此種否決包含直接退回建案與提出事實上無法達成之興建條件，因此，若公投內容對電廠興建之干預程度並未達到此地步，即非逾越自治權限，本文試擬一新主文：「您是否協和電廠（含其附屬設施第四天然氣接收站）之興建，應採取保護基隆市的海岸及海域填海造地之方法？」文字雖可能有再斟酌之處，然而其核心精神，係在避免逾越至中央專屬事項之範圍內，使地方自治事項有被落實之空間。

於此基礎上，公投內容自然不得就中央專屬事項有所干預，然而另一方面，人民既然已劃定公投內容，除非內容有顯然違背權限劃分之情事，否則人民以此主觀上建立之劃定界限，中央自應尊重之，而不應再任意擴張中央專屬事項射程範圍。

而本文所擬之公投主文，雖可能較為抽象，然而亦有維持中央

政府對於能源政策形成空間之意涵，避免因環境保護而受過度掣肘，得依專業評估重新規劃電廠興建與環境衝擊之降低方案，可為於中央政策落實與地方環境保護間權衡的思考方向。

參、中央政府之自治監督與救濟

本次公投案中，基隆市政府在收到內政部函覆本案公投所涉及者非屬自治事項時，仍認定公投合法而核准，此種中央與地方出於主張不同而呈現不同調的現象，與現行公民投票法所設監督機制不全有關，蓋對於公投事項的分類定性，中央主管機關的定位不明，也缺乏完整配套措施，所導致適用上出現困難。

一、自治監督的必要

(一)單一國體制下的中央主管機關

2022年，憲法法庭111年度憲判字第6號判決出爐後，確立了我國地方自治體系乃單一國體制，本號判決理由書指出：「在我國憲法之單一國體制下，如專屬中央立法事項，地方即無以自治條例另行立法之權，至多只能依中央法律之授權，就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自訂相關之自治條例或規則。」

相對於中央專屬事項，地方自治事項雖受憲法保障，且同時也受憲法及中央法律之拘束，且不得牴觸憲法及中央法律之規定。」明文肯認無論是中央專屬事項或自治事項，中央皆得以立法，且地方不可自為牴觸中央法規範之立法，此即釋字第738號解釋所稱之「地方倘於不牴觸中央法規之範圍內，就相關工商輔導及管理之自治事項（地方制度法第18條第7款第3目、第19條第7款第3目參照），以自治條例為因地制宜之規範，均為憲法有關中央與地方權

限劃分之規範所許。」其中所蘊含之中央得以限制地方自治權行使之概念⁷⁰。

換言之，在單一國體制下，基於維持法秩序與憲政體制統一與完整性的必要，避免出現國中有國的現象，中央政府有權亦有義務對地方自治團體加以監督⁷¹；對此，論者主張此種監督關係，並非如同行政機關內部上下隸屬關係，因此出於對於憲法所保障地方自治權限之尊重，中央之監督手段應僅在地方恣意濫權或其他違法情事發生時，使得加以介入⁷²。

現行法對於自治監督之規定，主要集中於地制法，包含第30條第4項中央函告地方自治法規無效、第75條以下地方自治團體具體作為之監督等；除此之外，個別專業法律亦可能設有自治監督之規定，如地方稅法通則第6條第2項：「地方稅自治條例公布前，應報請各該自治監督機關、財政部及行政院主計處備查。」空氣污染防治法第20條第2項後段：「直轄市、縣（市）主管機關得因特殊需要，擬訂個別較嚴之排放標準，報請中央主管機關會商有關機關核定之。」皆屬之，而公民投票法第26條第3項：「直轄市、縣（市）政府對於公民投票提案，是否屬地方自治事項有疑義時，應報請行政院認定。」亦可認為係立法者係有意藉由報請行政院認定此一程序，以確保地方性公投之合法性，蓋地方性公投僅限於對於自治事項之決定，若欲公投事項之定性有疑義時，確有經有權機關解釋之必要。

⁷⁰ 陳淳文，同註13，頁14。

⁷¹ 許春鎮，論國家對地方自治團體之監督，玄奘法律學報，4期，頁234（2005年）。元照出版提供 請勿公開散布。

⁷² 林明鏞，國家與地方自治團體之關係，東吳公法論叢，10卷，頁210（2017年）。

（二）與其他監督手段之關係

公民投票法第26條第3項規定，其目的係為確保該公投案之內容限於自治事項，而未逾越其權限範圍，跨及中央專屬事項，此種設計與地制法第26條、第75條等有關地方法規之監督規定頗為相似，惟兩部法律間之監督方法、法律效果、事後救濟之規定皆有所不同，以下分別討論之。

1. 與地方制度法第26條之比較

地制法第26條第4項前段：「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」此即所稱上級機關對地方法規之核定權，其目的係確保地方法規之合法性，避免其牴觸上級法規範，此種監督屬於事前監督，效力甚烈，故有論者主張為維護地方立法精神，核定權應僅限於合法性監督⁷³，惟亦有認為核定與其他自治法規監督機制有所區別，應得行合目的性監督⁷⁴。然無論核定之適用界限究至何處，若地方自治團體所為立法，其內涵已涉及中央專屬事項，按此二說之理，均應認為得將其不予核定。

與公民投票法第26條第3項規定相比，遭不予核定之地方法規，其自始不生效力，此亦為我國憲法訴訟法實施前，司法院拒絕受理不予核定之釋憲聲請之穩定見解⁷⁵，故此時中央主管機關之核定，宛如地方法規之生效要件，不可或缺；然公民投票法之規定，當地方政府對於公投內容是否為自治事項有所懷疑時，雖「應」報請行政

⁷³ 吳明孝，從自治條例核定制度論地方自治團體地方立法權——憲法忠誠與地方自治，台灣法學雜誌，213期，頁183-185（2012年）。

⁷⁴ 李惠宗，同註17，頁769。

⁷⁵ 司法院大法官第1396次會議會台字第10728號不受理決議。

院認定，然懷疑僅為主觀上意思，反面言之，若有一事項實際上並非自治事項，但地方政府卻誤認其為自治事項，因而核准公投，則本條規定所欲確保之地方性公投事項限於自治事項之功能顯然將無法實現。

據此，本文以為，地方性公投乃為進一步保護轄區內住民權利與直接民權的實現，而全國性公投與地方性公投無論是提案、連署或通過之門檻，皆有相當之差異，為避免公投提案方刻意以地方性公投來規避全國性公投之較困難門檻，進而架空全國公投之規定，對於地方性公投內容設限確有必要；然而此種設限若無相對應之確保其效力之法條，則恐使該規定淪為具文；今公民投票法第26條第3項等同由地方政府自行判斷是否需報請中央認定之，實際操作下實難有效避免上述困境發生。是故，本條規定毋寧應參照地制法之核定規定，不再區分地方政府是否懷疑其為自治事項，而是直接課予地方政府應報請中央主管機關認定之義務。

2. 與地方制度法第75條之關係

地制法第75條規定，地方自治團體辦理自治事項或委辦事項，有違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，中央各該主管機關得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。本條之設計，乃針對地方自治團體之具體作為，在解釋上亦可包含辦理地方性公投。

然而當地方逾越其自治權，擅自舉辦一非屬自治事項之地方性公投時，現行公民投票法並無明文規定中央對於地方性公投之事後監督手段，換言之，現行法第26條第3項之報請行政院認定之規定，非但不具強制力（地方政府得自行認定無須陳報），且其認定結果亦無拘束力，僅有諮詢性質，若地方與中央對於該事項之認定有歧異，而堅持舉辦地方性公投，此時公民投票法並未明文規定中央政

府應如何處理。

此時，依地制法第75條規定，中央自得依職權將該公投予以撤銷，蓋當地方自治團體就中央專屬事項為地方性公投時，實已違反憲法上中央與地方權限劃分，構成違憲，由中央政府將其撤銷乃不得已之作法，據此，本文認為，暫且不論本次公投的實質面向，單就程序面而言，行政院在基隆市政府核准公投案後將其予以撤銷，可謂對於地制法第75條之撤銷權的正確適用，應予贊同。

然由於地制法第75條之撤銷權之權力甚為強大，學界多對本條權限之行使有所疑慮⁷⁶，故多主張在行使撤銷權前，應先以雙方溝通協商作為本條衝突之緩和；惟本文以為，協商雖或有發揮減少雙方衝突的作用，然此亦僅為撤銷與否的前階段，最終仍不免面臨「撤銷」或「維持原樣」二擇一的困境，一旦選擇了撤銷，縱然藉由協商緩和了中央與地方間的緊張情勢，卻也無可避免地讓撤銷前地方政府所為的一切行政作業成本化為烏有，以本案為例，於中央依基隆市政府之報請，認定本次公投涉及中央專屬事項，依法不應舉辦後，基隆市政府仍認定公投之申請合法，允許其進入第二階段程序⁷⁷，故此後方有行政院依地制法第75條撤銷之發展，換言之，在依法撤銷前所為之行政程序，相關作業成本勢必浪費。

據此，相較於事後行使撤銷權，本文主張應直接肯認最初行政院認定結果的法效性，使其產生類似於地制法第26條不予核定之法律效果，若採此法，則理論上即無須再動用地制法第75條之撤銷

⁷⁶ 林明鏘，同註72，頁213。

⁷⁷ 歐碧薇，基隆市府通過護海公投審查 中選會：違反程序，焦點事件，2023年3月31日，<https://www.eventsinfocus.org/node/7147315>（最後瀏覽日：2024年8月12日）。

權，屬於根本上解決監督力道不足之手段；若憂心此種修法將過度壓縮地方自治團體的自治空間，則應於修法時，一併增列救濟程序，以下試提出可能可行的救濟程序。

惟應強調者，現行公民投票法第26條第3項之文義，難以在解釋上得出行政院之認定結果具有法律拘束力之結論，本文雖基於避免事後撤銷之考量認為應肯認行政院認定結果之法效性，然現行法既然無此明文，則應循修法解決，因此未來修法方向上，除可考慮直接賦予認定結果法效性，若不採此見解，則至少應課予地方政府有報請行政院認定之義務。

應敘明者，本文所主張之肯認行政院之認定結果法效性，其監督力道甚鉅，雖可能造成地方性公投的打擊，然此種困境除應藉由相對應的救濟管道加以衡平外，蓋人民仍亦可轉而提起全國性公投，憲法所保障之直接民權核心領域並未就此遭到侵犯；另一方面，公投之功用，在於人民透過直接民意督促行政機關或立法機關，確保其施政係符合人民期待，換言之，地方性公投的實施，與學說上所肯認之地方自治團體核心領域，如人事高權、組織高權、財政高權有別，地方自治團體所受之制度性保障，並未因此受到侵奪。

二、伴隨監督機制而生的救濟管道

「有權利，即有救濟」，不僅是學說上的法理原則，更受到我國釋憲實務的肯認，因此若公民投票法賦予了中央主管機關具有強制力的監督權，為避免監督機關濫用監督手段，打壓地方性公投，則有必要給予地方自治團體相對應的救濟制度以資保障，地制法與其他法令中，各種上級機關的監督手段大多有相對應的救濟制度，故本文亦參照現行其他法令之救濟制度，提出公民投票法之修正建議。

（一）不予核定之救濟制度參照

在2022年憲法訴訟法正式施行前，地制法對於地方法規遭不予核定並未設有救濟制度，大法官亦認為此時僅能等待立法形成⁷⁸；自憲法訴訟法實施後，本法第83條第1項第1款明定，地方自治團體之自治法規經監督機關函告無效或函告不予核定者，依法定程序用盡審級救濟而受之不利確定終局裁判，認為損害其受憲法所保障之地方自治權者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決，終於解決了不予核定時無法救濟的問題。至於訴訟種類的選擇，因本條規定之立法理由實際上已肯認不予核定及函告無效屬於行政處分，故應提起課予義務訴訟或撤銷訴訟。

是以，若未來公民投票法修正，賦予行政院之認定結果具強制力之法效性，則其性質與自治法規遭不予核定無異，屬於監督機關針對地方自治團體之具體事件，所為對外直接發生使公投案駁回之法律效果之單方行政決定，自屬行政處分，地方若有不服，得以行政院為被告提起課予義務訴訟。

而行政院畢竟為行政機關，地方性公投內容究竟是否為自治事項，屬於憲法上權限劃分問題，依憲法第78條，解釋憲法之權已劃歸司法院，故在地方自治團體窮盡行政爭訟程序後，仍有不服者，應肯認得向司法院憲法法庭聲請憲法裁判，惟現行憲法訴訟法並未針對此種情況有所規定，本文以為未來可參照憲法訴訟法第83條第1項第1款規定，對於此情況加以立法。

（二）自治作為遭撤銷之救濟制度

若暫且不論立法層次的建議，而以現有之規定處理，地方自治

⁷⁸ 司法院大法官第1396次會議會台字第10728號不受理決議。

團體之作為遭監督機關依地制法第75條規定撤銷時，司法院釋字第553號解釋已明確指出其得循行政爭訟程序加以救濟；憲法訴訟法第83條第1項第3款則將此程序規定明文化，並明定在窮盡行政爭訟程序後，得提起準裁判憲法審查。

據此，地方性公投遭中央依地制法第75條撤銷之，地方自治團體不服時，應以撤銷機關為被告提起撤銷訴訟，惟由於實務上對於本法之撤銷權行使案例甚少，且自釋字第553號解釋以來，尚未有地方自治團體實際行使行政救濟權，故實際行使可能發生的未知困難，仍有待觀察。

另值得一提者，因為中央主管機關依地制法行使撤銷權時，可能發生撤銷機關已屬行政院，則為落實訴願前置主義，地方又必須向行政院提起訴願，此種程序已無太大實益⁷⁹，淪為行政爭訟的程序要件，若欲完善化地方之救濟制度，現行訴願制度宜在適用上有所調整。

(三)中央主管機關聲請憲法裁判？

有問題者，當行政院依法審查地方自治團體報請認定之公投案，若其亦無法確定內容是否為自治事項，此時可否聲請憲法裁判作為終局決定？

在憲法訴訟法實施前，依司法院釋字第527號解釋，地制法第30條第5項：「自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」本條規定即為了讓監督機關在對權限認定有疑

⁷⁹ 王毓正，中央與地方政府立法權限爭議解決機制之研析——以自治法規之事前監督（核定）為中心，月旦法學雜誌，220期，頁19（2013年）。

義時，得聲請釋憲以強化其正當性。

惟於憲法訴訟法實施後，本法並未設有中央監督機關對地方行使監督權發生疑義時之釋憲管道，查第83條立法理由：「至於有監督權之主管機關對於地方自治團體議決之自治法規或自治事項，或辦理之自治事項，認有違上位規範之疑義，應本其權責自為決定是否作成函告無效、不予核定或撤銷、變更、廢止或停止其執行等處分。是尚不宜容其略過地方制度法所定程序，而逕行聲請憲法法庭判決，以使其善盡監督之功能，並落實地方制度法之相關規定。」

換言之，中央監督機關行使監督權，應本於職權自行判斷是否有牴觸憲法與個別法律之情事，且基於釋憲機關最後性之考量，不宜再賦予監督機關聲請憲法裁判之權利。

(四)司法途徑以外之路徑

1.政治解決途徑之可能性

上開所述之自治監督救濟途徑，均循司法程序解決，惟憲法第111條所揭示者：「遇有爭議時，由立法院解決之。」明示以立法院作為紛爭解決機關，此乃政治解決途徑，對於由國會解決權限紛爭，學說上有持肯定見解者，認為權限歸屬之爭議，涉及國家統治權力分配，本質上應為政治問題，故應由具有民主正當性之國會處理⁸⁰，惟多數學說對此立法例提出批判，認為剩餘權歸屬應屬憲法解釋問題，本應由司法院處理，且當權限紛爭發生於中央與地方間，立法院身為中央政府一環，係爭議之一方，實難期待其能作出公正



元照出版提供 請勿公開散布

⁸⁰ 蔡秀卿，同註9，頁25。

之判斷⁸¹。

憲法明示以政治途徑作為紛爭解決機制，其固然有否定見解所稱「球員兼裁判」之慮，惟本文以為，憲法第111條所傳達最重要理念，乃憲法學以至於公法學本身，爭議背後的政治性質往往是難以被忽略的變因，以本案為例，台電所提出之四接方案，原先於2020年獲基隆市政府同意，嗣後又於2023年遭基隆市政府廢止原同意函，期間曾歷經2022年基隆市市長選舉並發生政黨輪替，本文無意也不宜妄自臆測其中是否有政治因素，然而不僅此，本文前述所舉雲林縣與高雄縣之先例，亦恰巧縣市首長與中央政府所屬政黨不同之情況，此時雙方之互動，似乎更須仰賴協商。

申言之，中央與地方之關係，並非純粹之上下監督，更具有以夥伴為基礎之合作協力關係，當發生權限紛爭，若全然仰賴司法途徑，雖然可能獲得明確結果，惟若觀本案或其他先例，均可發現中央與地方所執立場，往往完全對立而無交集，因此若將紛爭直接由司法機關決定，則結果非黑即白，宛如零和賽局的結果，恐怕使中央與地方之間更加緊張，對往後其他政策之協力亦更加不利。

本文所欲強調者，司法程序以外之政治協商不宜揚棄，以本文所舉《高雄市環境維護管理自治條例》遭中央政府逕行修改為例，高雄市議會採取政治途徑向中央政府表達對議會立法權遭侵犯之不滿，或可成為參考之先例，事件過後，行政院於2018年修正《地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序》，對於自治條例之逕行修改設定具體要件，其中亦可能蘊含對於高雄市議會事件之回應。

⁸¹ 林紀東，同註12，頁87；黃錦堂，地方自治之訴訟保障，收於：地方制度法論，頁482（2011年）；薩孟武著，黃俊杰修訂，中國憲法新論，修訂2版，頁464（2007年）。

2. 政治解決途徑之落實

我國自行憲以來，立法院未曾動用憲法第111條所賦予之協商權，而制度面上，規範立法院運作之立法院職權行使法、立法院各委員會組織法等，對此制度亦付之闕如，前開高雄市議會所循亦非正式途徑，且基於學說對於本條之協商途徑多採否定見解之前提下，對於此制度具體如何落實，文獻探討並不多見，本文參考立法院實務上最常見之政治協商程序，即黨團協商，初步提出以下構想，作拋磚引玉之用。

第一，現行立法院議事程序上，僅有兩種提案之可能，即中央政府提案，或一定人數之立法委員連署提案，而當發生中央與地方權限爭議時，中央既居於優勢地位，則往往傾向直接本於職權認定地方行為違憲，因此有必要於法制上賦予地方有協商之提案權，否則實難期待中央主管機關主動請求協商。

第二，參考黨團協商之精神，各黨團於協商程序中均立於平等地位，而不因國會席次多寡而有不同⁸²，此精神於處理中央與地方權限爭議時亦有適用，蓋政治協商中，係中央與地方就憲法並未明文分配之剩餘權歸屬予以解決，係國家權力分配，此時既然已單純非法律解釋之問題，則「中央法優於地方法」已非當然，況此時中央與地方各自本於其公法人地位而進行協商，若非確立協商之前提係平等進行，則雙方地位不對等亦難認有協商可能。

第三，協商程序之進行應遵守公開透明原則，早期立法院進行黨團協商時，常被指為密室協商⁸³，而促使現行黨團協商均採取公開

⁸² 林超駿，黨團協商、特殊立法機制與權力分立，月旦法學雜誌，246期，頁140-141（2015年）。

⁸³ 何弘光，立法院黨團協商制度之法制與實務，國會季刊，49卷4期，頁58-59

且錄音錄影方式進行，於權限劃分之爭議中，公開透明除為考量密室協商之慮外，尚有避免中央利用其優勢地位主導協商進行，致協商淪為形式，蓋若協商過程得以藉由公開方式而受人民監督，則中央之一切舉措均可能成為將來政治責任之緣由，因而一定程度上避免中央對於權限之認定恣意而逸脫均權原則之討論範圍。

第四，就協商結論之形成，我國黨團協商係採共識決⁸⁴，即任一黨團不認同即不得作成協商結論，應由中央與地方就爭議問題形成共識，始作成協商結論，由於此時與黨團協商不同，並非國會議員就其職權內容協商，無法就不能形成共識之部分交付院會表決，而同一事項雖可能部分達成共識部分無共識，然而權限爭議之根本問題即係不同部分權限歸屬之競合，因此論理上不容許中央與地方僅就爭議之部分達成共識，此時應循司法救濟以獲得終局解決。

第五，就協商結論之效力，參考黨團協商結論，黨團協商結論既然經廣泛討論，應肯認協商結論對於中央與地方均有拘束力，除嗣後有重大情事變更，否則不得表示反對，亦否定後續再循司法救濟之可能性；惟若雙方協商不成，仍得繼續尋求司法救濟途徑，且依憲法訴訟法第82條、第83條規定，地方有關於自治權限之行政爭訟，顯然未以政治協商為前提要件，故地方若認所涉爭議無協商成功可能，亦得逕循司法救濟，而不至於因政治協商而緩不濟急。

本文最後欲強調者，憲法第111條既明示將立法院設定為紛爭解決機關，則此等爭議之解決，不但係立法院權限，更屬立法院之憲法上義務，依釋字第632號解釋意旨，五院本於憲法忠誠，對於行使

(2021年)。照出版提供 請勿公開散布。

⁸⁴ 黃錦堂，政治結構與政策出路——由第五屆監察院人事案之同意權行使談起，月旦法學雜誌，243期，頁89（2015年）。

自身憲法上職權責無旁貸，若消極不執行職權，等同破壞憲政制度，係憲法所不許，因而立法院確實有就此協商機制予以法制化之義務。

肆、結 論

一、本次公投案的再思考

（一）中央立場：過度擴張的中央專屬事項

出於憲法第108條與第110條對於中央與地方權限分配的紊亂，導致在解釋論上，許多事項有較大空間得以被解釋為中央專屬事項，中央政府往往據此而將爭議領域劃歸自身管轄範疇，本次所涉及之「電政」、「航政」、「海洋漁業」，雖然皆屬於憲法明定之中央專屬事項，但其射程範圍並非即由憲法一望即知，而係待後續學說與實務之發展，在這其中，關於四接填海造陸既然屬於電廠擴建之具體執行方法，則其乃電業法所劃定之中央專屬事項一環，地方應無決定之權限。

而航政事項，中央所主張之本次公投涉及國際商港之經營管理，屬於中央權限，其對於商港法的適用，顯然已經超出法條文義，將與商港經營管理無關之建設行為亦納入商港法第2條之範疇，此部分見解應不可採；惟按商港法第9條，商港區域內建築物之興建、增建屬於中央權限，因此本文以為，本次公投之區域範圍，並非全部皆在基隆港區內，故於此部分確實有修改必要。

對於本案而言，本文以為，現行法下，中央政府對於事務內容並未詳加探討，權限歸屬之說理流於表面，延續我國早年長期實行中央集權之傳統，傾向將大部分事務視為中央專屬事項而排除地方

介入，此種作法往往過度擴張憲法上中央專屬事項的射程範圍，若一事務可能涉及中央專屬事項，中央即完全排除地方之權限，將架空地方自治空間⁸⁵，也與晚近學說上強調地方治理精神背道而馳。

(二)地方立場：環境保護不宜成為唯一的施力點

綜觀歷來中央與地方於環境議題上之權限紛爭，往往係地方欲制定更嚴格法規以管制污染、保護環境，而中央則希望能在環境保護的同時保全經濟發展，因而主張此種嚴苛規範牴觸中央法而無效。誠然，環境議題因為各地之先天自然環境、氣候條件，與後天的產業結構、社會發展所有不同，往往具有因地制宜的特性，立法者將其劃歸為自治事項有其道理，但環境治理的另一面，即是經濟發展，地方固然基於保護轄區內環境與人民，採取嚴格管制手段，但若一味禁絕一切開發行為，則也等同讓轄區內經濟發展就此止步不前，甚至倒退。

憲法增修條文第10條第2項：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」與環境基本法第3條前段：「基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。」都揭示了我國並非全然反對開發行為對環境造成影響，而係有衡平考量的因素在，據此，地方縱然主張環境保護作為支撐依據，然本文以為，環境保護不應成為在權限紛爭中唯一的施力點，當中央有意採取開發行為時，地方在環境保護上所為的努力，也不應只是消極的禁止，而是探求更多的可能的自治面向，若有其他自治事項的牽連，也能使地方之立場更趨穩健。

元照出版提供 請勿公開散布

⁸⁵ 宮文祥，從「因地制宜」到「由下而上」——試探中央與地方在環境上之應有關係：由美國法觀點出發，台灣法學雜誌，405期，頁80（2020年）。

本次公投案仍與以往紛爭相似，屬於經濟開發與環境保護之爭，隨著晚近國內外對於環境保護的重視，地方以此作為阻止開發案的正當性與日俱增，而誠如本文所分析者，基隆護海公投案確實直接攸關海洋生態的保育，再加上海洋基本法通過後，更宣示了我國未來對於海洋生態維護的重視；然而縱使是環境保護，也並非永遠會站在開發的對立面，如本案協和電廠環說書中，亦提及早期燃油電廠長年排放高污染，將來改建為燃氣機組後，可有效降低空氣污染物排放量，這也再度說明了「環境保護」並非總是地方引以為據的唯一基石。

總而言之，本文所主張本案具體解決方法，係在肯認中央專屬事項與地方自治事項重疊之前提下，本於單一國體制之精神，地方自治權之展現不得妨礙中央權限，因此將公投內容儘量著眼於環境保護本身，而勢所難免涉及電廠興建，則採用較抽象之描述，使中央之決定權限不至於因地方自治權而遭剝奪。

（三）面對衝突，可優先考慮協商

經濟發展與環境保護是國家政策長久以來兩難問題，而當發生自治權限爭議時，往往也是中央與地方各自所持觀點，無論是實體面之權限劃分標準建立，或是程序面之自治監督救濟，實際上都著眼於爭議個案的定紛止爭，然而當紛爭之根本問題是「經濟」與「環境」之爭，則無論最終何方勝出，兩造關係的激化也勢所難免，據此，若能藉由政治協商途徑，作為司法程序之先行階段，或可發揮緩和作用。本文亦試圖於現行制度下，約略描繪出協商程序之框架。

二、未來展望：認定從寬，監督從嚴的地方性公投

本次公投案屬於中央與地方之權限紛爭，長久以來，我國對於地方權限的認定始終爭議不斷，至今仍無法誕生一套足以服眾的明確權限區分標準，因此本文以為，我國未來或可走向「認定從寬、監督從嚴」的地方性公投。

在事權認定上，基於尊重地方自治的精神，應傾向將事務劃歸地方，即所稱「地方能做，中央不做」，中央不應一貫以中央專屬事項將權限收歸己身，縱使在單一國體制下，中央對於所有事務均至少有最低限度管轄權，但若中央過於強化自身主管權限，而杜絕地方的參與，則演變至極端，則將使地方淪為中央政策的執行機關，怠於立法與革新，此種公共治理僵化的結局，恐非社會所樂見。

另一方面，基於單一國體制的精神，我國雖容許地方所為與中央不一致之規制，但為了維持法秩序的一致性，仍有必要採取監督措施，而地方性公投亦然，且與現行法相比，我國對於地方性公投之監督密度顯然不足，若不修法肯認中央認定的效力，則無異於宣示此種認定僅為諮詢性質，若非得待由公投已經開始作業後，中央始得行使地制法之撤銷權，顯然公民投票法之報請認定規定幾乎不具實益，甚至將其刪除也無妨。

據此，本文認為應參考地制法第26條自治條例報請中央核定之規定，除課予地方政府有將公投送交中央審查是否有違反權限劃分規定之義務外，中央依職權認定該公投已涉及中央專屬事項時，得對該公投不予核定，避免嗣後再行使地制法第75條撤銷權所造成之行政資源耗費，同時輔以相對應司法救濟途徑，確保地方自治權限不至於遭恣意侵奪。總而言之，明確界定地方性公投的合法性界限，未來朝向認定從寬，監督從嚴的修法方向有其必要。

參考文獻

◎中 文

- 王毓正（2013），中央與地方政府立法權限爭議解決機制之研析——以自治法規之事前監督（核定）為中心，月旦法學雜誌，220期，頁6-21。
- 王毓正（2013），美麗灣公民訴訟判決對於環境影響評估法適用爭議之釐清，月旦法學雜誌，213期，頁39-59。
- 曲兆祥（2004），公民投票理論與臺灣的實踐，新北：揚智。
- 何弘光（2021），立法院黨團協商制度之法制與實務，國會季刊，49卷4期，頁53-82。
- 吳明孝（2012），從自治條例核定制度論地方自治團體地方立法權——憲法忠誠與地方自治，台灣法學雜誌，213期，頁170-196。
- 李建良（2024），氣候變遷與法律變革——變遷中的法律思維，台灣法律人，31期，頁1-11。
- 李惠宗（2022），憲法要義，9版，臺北：元照。
- 李錦智（2011），地方自治事項重構——從全球化、都市社會與治理觀點之解構，憲政時代，36卷3期，頁311-341。
- 辛年豐、林奕宏（2013），物種保護區的新思維：氣候變遷的思考，台灣環境與土地法學雜誌，8期，頁51-78。
- 周志宏（2008），中央與地方有關教育權限之劃分，法令月刊，59卷5期，頁17-41。
- 林谷蓉（2005），中央與地方權限衝突，臺北：五南。
- 林佳和（2021），憲法政策不得公投？——從公投法第2條第2項第3款談起，台灣法學雜誌，410期，頁65-84。
- 林明鏘（2017），國家與地方自治團體之關係，東吳公法論叢，10卷，頁207-240。

- 林紀東（1993），中華民國憲法逐條釋義(四)，6版，臺北：三民。
- 林超駿（2015），黨團協商、特殊立法機制與權力分立，月旦法學雜誌，246期，頁126-149。
- 宮文祥（2020），從「因地制宜」到「由下而上」——試探中央與地方在環境上之應有關係：由美國法觀點出發，台灣法學雜誌，405期，頁67-82。
- 徐谷（2005），台灣近五十年電源開發之回顧與展望，臺北：財團法人中興工程科技研究發展基金會。
- 高永光、林谷蓉（2002），中央與地方權限爭議問題研究，收於：關中編，地方制度研究論文集，頁19-37，臺北：國家政策研究基金會。
- 張若雯、陳肇鴻（2003），論我國天然氣事業之代輸義務，月旦法學雜誌，93期，頁114-126。
- 曹金增（2004），解析公民投票，臺北：五南。
- 許春鎮（2005），論國家對地方自治團體之監督，玄奘法律學報，4期，頁231-286。
- 陳英鈴（2021），重大政策公投——美國、瑞士、德國等法治鳥瞰，月旦法學雜誌，313期，頁176-192。
- 陳淳文（2022），中央與地方的權限衝突：建立行政管制標準之善治與法治，理論與政策，25卷1期，頁1-28。
- 陳清秀（2017），論地方立法權，東吳公法論叢，10卷，頁281-328。
- 陳進生（2002），航港管理體制改革，港灣報導，59期，頁1-8。
- 陳愛娥（2021），自治事項與委辦事項的劃分，收於：陳清秀、蔡志方編，地方自治法，頁69-101，臺北：新學林。
- 陳慈陽（2011），環境法總論，3版，臺北：元照。
- 黃錦堂（2006），環境憲法，收於：蘇永欽編，部門憲法，頁709-748，臺北：元照。

- 黃錦堂（2011），地方自治之訴訟保障，收於：地方制度法論，頁465-500，臺北：元照。
- 黃錦堂（2011），自治事項與委辦事項之劃分，收於：地方制度法論，頁181-221，臺北：元照。
- 黃錦堂（2015），政治結構與政策出路——由第五屆監察院人事案之同意權行使談起，月旦法學雜誌，243期，頁86-106。
- 詹鎮榮（2021），「地方主管機關」規定意涵之裁判見解更迭，台灣法律人，1期，頁83-96。
- 詹鎮榮（2023），論地方自治事項之「地域」要素，公法研究，5期，頁59-83。
- 廖欽福（2016），論地方環境自治立法的困境與中央自治監督的界限，南臺財經法學，2期，頁23-47。
- 管歐（1996），地方自治，臺北：三民。
- 管歐著，林騰鷄修訂（2008），中華民國憲法論，修訂11版，臺北：三民。
- 蔡秀卿（2004），中央與地方爭議解決法制之現況與課題，月旦法學雜誌，104期，頁21-32。
- 蔡秀卿（2009），地方自治法，臺北：三民。
- 蔡茂寅（2003），論中央與地方權限劃分問題，月旦法學雜誌，93期，頁23-39。
- 駱尚廉、顏秀慧（2002），環境資源主管機關之定位及職權探討，國家政策季刊，1卷1期，頁183-194。
- 薩孟武著，黃俊杰修訂（2007），中國憲法新論，修訂2版，臺北：三民。
- 蘇永欽（2001），創制複決與諮詢性公投：從民主理論與憲法的角度探討，憲政時代，27卷2期，頁21-49。

Division of Authority and Supervision Between the Central and Local Governments from the Keelung Referendum on Marine Conservation

*Meng-Han Tsai**

Abstract

With the transformation of our country's energy policy, existing thermal and nuclear power plants are gradually decommissioned or rebuilt, and the demand for new power plants is becoming more urgent. However, the emergence of large-scale development projects is bound to conflict with environmental protection. Recently, the call for local autonomy with a focus on environmental protection has been increasing, repeatedly conflicting with the central government's development policies. The reason for this impasse is that our country's division of authority between the central and local governments is unclear. However, the system of power allocation involves constitutional provisions, and if there is a desire to make changes, it may require an amendment to the constitution. Therefore, before thorough review and revision of the legal system, there is a need for individual discussions on specific matters of authority. Therefore, this article critically examines the arguments put forth by the central and local authorities in the current dispute, assesses whether they align with the system of central and local separation of



元照出版提供 請勿公開散布

* Master of Laws, National Chengchi University.

powers as defined by our country's constitution, and presents the opinions of this article.

At this time, the increase in the construction of the Xiehe Power Plant has led to a situation where local people want to stop it through a local referendum, resulting in a disagreement between the central and local governments. The current Referendum Act in our country lacks enough specific provisions for such authority disputes, resulting in a regulatory loophole. This article will also refer to the norms of specific professional laws, such as the Local Government Act, the Electricity Act, and the Commercial Port Act, put forward the solution of the current law, and make suggestions on legislation, trying to solve the dispute from the system. And it is hoped that through an enhanced oversight mechanism, adverse consequences such as the waste of administrative costs and tense central-local relations resulting from excessive intervention measures can be avoided.

KEYWORDS: Referendum Act, Local Referendum, Local Self-Government, Division of Authority, Environmental Protection

