

從法國法論地方政府之財政監督*

陳淳文

國立臺灣大學政治學系助理教授

財政自主乃地方自治之重要基礎，而財政自主又可包含「收入自主」與「支出自主」等兩個面向。我國過去討論地方政府之財政自主，恆以「收入面」為主要論述核心，固然有地方政府向來財政收入面匱乏之結構背景；但隨著「收入面」因相關立法的改變而增加其自主性後，似乎應進一步開始注意地方政府的「支出面」問題。

法國在推動地方分權運動之際，不忘強化地方財政支出面的自治監督部分，並特別設置地方財務法院為專責之機關。成效斐然。本文即以地方財務法院之財政監督業務為內容，詳析其法制規範與運作實況。

文中亦論及我國目前之地方財政監督現況，以利參考法國法制的同時，思考我國未來法制的變革方向。

關鍵詞：地方財務法院、預算監督、審計監督、財務管理監督、住民監督

前言

中華民國憲法依孫中山先生之思想，乃採中央與地方「均權」之制度。此均權制度之體現，一方面是以憲法本文具體規定中央、省、縣之權限內容；¹

* 作者特別感謝兩位匿名審查人提供深入而詳盡的審查意見，使本文減少許多不應出現之瑕疵。

1 參照憲法第一〇七條至第一百十條。

收稿日期：91年7月25日；接受刊登日期：92年6月25日

另一方面亦透過憲法條文宣示地方政府享有自治權。²但行憲後臺灣地區的地方自治，並未依照憲法之規定實施。民國 39 年行政院核准臺灣省政府所頒布的【臺灣省各縣市實施地方自治綱要】，是以行政命令的方式長期規範我國的地方自治。直至解嚴以後，方才先後於民國 83 年制定【省縣自治法】、【直轄市自治法】，以及民國 88 年的【地方制度法】。換言之，我國雖有長達半世紀以上的地方自治經驗，但真正依照憲法規定予以法制化的歷史，尚不及十年。而在地方自治逐步法治化的過程中，地方自治權的概念、內容及其界限等諸議題，不僅是制度設計層面的基本問題，也是產生權力衝突的主要來源。而在諸多衝突之中，又恆以財政問題所造成的影響最為深遠。

財政權之所以是地方自治權的核心內容，自然是因為財政若不能自主，則所有的施政計劃與管理措施皆無法落實，「自治」即成空談。而所謂的「財政自主」，應該同時包含「收入自主」與「支出自主」等兩個面向：前者主要涉及中央與地方、以及地方與地方之間的財源分配，地方的租稅立法權與租稅收益權等諸問題，過去曾因【財政收支劃分法】之修正而備受各界關注；至於後者則涉及地方政府的財源運用與管理，此部分較少受到關切或許是因為「收入自主」的討論在我國方才起步，故而尚未論及支出部分。

我國目前尚無有關地方政府之財政支出的專屬法制，地方政府之預算與決算，皆準用現行的【預算法】³、【審計法】⁴與【決算法】⁵。然而中央預算之編製與審議，畢竟與地方有所不同。尤其從立法權與行政權二權之互動關係來看，中央層級的倒閣與解散國會等機制，皆不存在於地方。而即使在國會握有較強的監督力量下，我國中央政府財政惡化的情形仍然十分嚴重；⁶顯示現行相關財政法令並不能有效規制各政黨競相以擴大支出與減免稅捐之方

2 參照憲法第一百十八條至第一百二十一條。

3 預算法第九十六條規定：「地方政府預算，另以法律定之。前項法律未制定前，準用本法之規定。」而地方制度法第七十一條亦規定地方預算之籌劃編製，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。

4 審計法第三十四條規定：「地方政府年度總決算之編送與審核，準用前列各項規定。」

5 決算法第三十一條規定：「地方政府決算，另以法律定之。前項法律未制定前，準用本法之規定。」

6 目前我國中央政府的累積債務已高達兩兆九千億，另外尚存有七千三百億以上的隱藏債務。

式以換取選票的預算策略。⁷ 至於地方財政，自主性本就不高；而地方黨派政治之惡質化情形，猶較中央為烈。所以希望透過中央預算法之規範內容，規整地方財政，無異緣木求魚。同樣的情形亦可見於決算部分。審計權依憲法第九十條規定乃屬監察院之職掌，然基於監察院的特殊屬性，向來並沒有真正發揮監督中央政府財政的功能。再者，若由憲法第一百零五條之規範意旨來看，審計權之行使範圍似應以中央決算為限，而不應及於地方決算（許宗力，1992: 378-379）。不過大法官釋字第 235 號解釋明文宣示【審計法】第五條並未違憲，⁸ 故而否決「地方審計權」之概念。即使如此，監察院似也未能有效監督地方財政；而前述解釋文中亦表示有適時制定地方決算法的必要。換言之，在【地方稅法通則】經立法院三讀通過後，⁹ 地方政府已享有自主徵稅權；¹⁰ 同時中央與地方之財政收支劃分問題，也朝向賦予地方政府更大的收入自主之方向來規劃；在此情形下，似亦應開始思考有關地方財政的「支出自主」問題。以下即從支出面向，介紹法國法上對地方財政的監督設計，以期作為我國日後的立法參考。

壹、地方財政之監督架構

法國有關地方政府財政監督之法制，值得在此提出介紹之理由有二：首先，法國是一個典型的單一國，單一國體制下中央與地方的關係，必然與聯邦國體制有所不同。我國不論是憲法原始架構，或是現今實際的運作情形，皆屬單一國體制。基此，法國法制特別適合作為制度比較研究的基礎材料。其次，法國真正開始推動「去集中化」（déconcentration）與「去中央化」

7 例如擴大諸如老年年金等各種社福支出的預算規劃，不是各政黨競相加碼，進而互相指責；至少也是集體協商，以均分“功德”。

8 司法院釋字第 235 號解釋文謂：「中華民國憲法採五權分立制度，審計權乃屬監察權之範圍，應由中央立法並執行之，此觀憲法第九十條及一百零七條第十三款規定自明。隸屬於監察院之審計部於省（市）設審計處，並依審計法第五條辦理各該省（市）政府及其所屬機關財務之審計，與憲法並無牴觸。」

9 立法院於民國 91 年 11 月 19 日通過本法，總統於 91 年 12 月 11 日將本法公布。

10 詳見地方稅法通則第三條。

(décentralisation) 運動，始於 1981 年社會黨首次贏得執政權之後，至今已逾二十年。一個中央集權傳統很強的單一國，二十年來的地方分權與自治之過程與經驗，正足以為我國地方自治法制化進程之借鏡。

法國在 1982 年 3 月 2 日的【地方自由與權利法】¹¹ 中，確立其地方自治的基本架構。該法的主要精神是廢除過去中央對地方的事前行政監督，以落實地方自治。但地方自治並非意謂著免除各種監督，反之還要更加強化事後的司法監督。為此目的，該法特別維持傳統中央派駐地方之行政長官——總督 (Préfet)¹² 的角色，由其作為發動司法監督的國家（公益）代表人。此外，為加強對取得自治地位之地方政府的財政監督，該法特別創設一個全新的機構——地方財務法院 (les chambres régionales des comptes)¹³，以監督地方政府之預算編製與執行，以及其他的財務管理行為。更詳細地說，自 1982 年之後，法國地方政府的行為不再受中央的事前監督；不過，所有行為都是在副本送達給總督後即生效力。總督若認為地方政府的行為違法，可向行政法院或地方財務法院提出救濟。例如地方議會通過對地方公務員違法增加津貼的決定，總督可在收到副本後，即向行政法院提出撤銷訴訟；要求法院撤銷此項違法規定。又如地方議會違法通過一個收支不平衡、赤字嚴重的預算，

11 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

12 總督是拿破崙時代為建立中央集權所特別設置的職位，該傳統一直沿襲至今。第五共和憲法第七十二條第三項明白規定：「在地方團體，共和國之代表有責維護國家利益，負擔行政監督及確保法律之執行。」現今在區級及縣級地方自治領域中，皆設有總督府；其主要職責包含以下兩大部分：(1)國家之代表：在此意義下，總督的職權包括監督法令確實為地方政府所遵守，負責公共安全，故享有司法警察權及一般警察權。(2)中央派駐地方之各單位的協調者：中央各部會依業務需要派駐於地方之單位，皆設於總督府內，由總督統籌指揮。此角色宛如我國現今的行政院中部辦公室主任。總督是高級事務官，由內政部部长及總理所提名，經內閣會議通過後而任命。通常在一個地方自治團體任職三至五年後，即會被調至另一個地方自治團體。簡略地說，他是由過去中央所派任的實質地方行政首長，變成今日監督地方自治的國家代表。換言之，在官派與民選兩種模式外，尚有中間類型：即有民選地方行政首長，但仍有官派的地方自治之監督首長。更進一步之資訊，可參閱 P. Bernard, *Le Préfet de la République, le chêne et l'olivier*, Paris: Economica 1992, pp. 63 et ss.

13 L'article 84 de la loi du 2 mars 1982.

總督亦可在收到副本後，將之移送給地方財務法院，請求其介入。所以在監督地方政府上，總督扮演一個靈魂角色：主要是透過他來發動或引進司法監督程序。

為因應地方自治所新設的地方財務法院，在全法國共有 22 所，即每一個區 (région)¹⁴ 各有一所。該法院本身是屬特別行政法院，其裁判可上訴至審計法院 (la Cour des comptes)；而若對審計法院之裁判不服，尚可向中央行政法院提起廢棄訴訟 (le recours en cassation)。就組織隸屬而言，地方財務法院乃是審計法院的下級法院。審計法院是法國最重要的幾個國家機關之一，它的歷史可上溯至中世紀；大革命後曾一度被廢棄，拿破崙於 1807 年重設之。基於中央集權的理念，全國僅有一所審計法院。直至一百七十餘年後，才因去「中央化運動」而設置地方財務法院。地方財務法院的主要成員，是具身分保障、可以獨立行使職權的專業財務法官。由於承繼審計法院長久以來所建立的獨立、公正與專業的形象，由其職司地方財政監督的角色，特別具有公信力，而不會使監督行為也成為政治權力鬥爭的一部分。不過，欲對地方財政進行監督，並非沒有遭受阻力。地方政治人物一再宣稱：「選民是我唯一的審判者。」(Houël, 1992: 139)，故而 1988 年的修法中，以要求僅能供議會參考，不得對外公開的方式來限縮地方財務法院監督報告的影響力。幸而此項限縮規定於 1990 年 1 月 15 日的法律中遭到刪除。同樣在 1988 年的修法中，地方財務法院不再有權審核人口少於 2000 人或歲入少於二百萬法郎之小市鎮及附屬組織的帳目，¹⁵ 此亦屬政治人物對地方財務法院的反撲。

除了總督與地方財務法院外，地方自治團體的住民亦有機會參與監督。早在 1837 年的【市鎮行政法】第四十九及第五十條中，立法者即例外地規定：在市政府忽略或放棄行使其訴訟權以維護該地方自治團體之利益時，當地的住民可以地方納稅人的身分，代替市長行使訴訟權。此外，法國中央行政法院亦於 1901 年的著名判例 Casanova¹⁶ 一案中，變更過去的見解，認為所有

14 區 (région) 是法國最高層級的地方自治團體，法國全境共有 22 個。法國的地方自治團體包含「市」(commune)、「縣」(département) 及「區」等三種基本組織型態。

15 現規定於財務法院法典 (Code des juridictions financières) 第 L. 211-2 條。

16 C.E. 29 mars 1901, Casanova, *Rec.* 323; *Sirey*, 1901, III, p. 73, note Hauriou.

對地方財政產生影響的措施，當地住民僅以地方納稅人的身分，即能向行政法院提出撤銷訴訟。這兩種賦予當地住民得以透過司法途徑監督地方財政的規定，除了增加監督機制之外，更重要的是深化地方自治的精神。以下分別就前述各種監督機制，作更進一步的說明。

貳、地方政府之預算監督

地方財務法院對地方政府的預算監督權，是法國 1982 年【地方自由與權利法】中最重要的創新之一。事實上，地方財務法院的三項基本職權中的決算審計與財務管理監督等二項行為，過去即已存在，且是由審計法院所負責；只是在設立地方財務法院之後，將之移轉給新設的法院。反之，預算監督行為則屬全新的機制，特別是為了因應地方財政自主而創設的。若與其他兩項職權相比較，預算監督有以下幾項特色：第一，預算監督是事前審查行為，是對現行或未來的預算作審查；至於其他兩項行為皆屬事後審查行為。第二，不論是決算審計或財務管理監督，地方財務法院都享有自主的發動權，但是對預算事項，地方財務法院不能主動審查，而須經聲請後方能為之。第三，在預算監督過程中，地方財務法院最後是向總督提出「建議書」，而非作成裁判。故而此時地方財務法院並非扮演裁判者，而僅具諮詢者的角色。¹⁷

地方財務法院被動地被要求介入地方政府之預算，包括以下四種情形：

一、預算遲延

若年度總預算未能於法定期限¹⁸內審議完成，¹⁹中央政府派駐地方的代表（即總督）應立即請求地方財務法院介入。該院須於一個月內向總督提出

17 依一般見解，司法權應是消極被動的，且只能針對爭議提出解決，而不能提供諮詢意見。但法國的行政法院與憲法委員會皆可接受諮詢，提供意見。地方財務法院是屬特別行政法院，故亦承襲行政法院之傳統，可以向行政機關提出建議書。

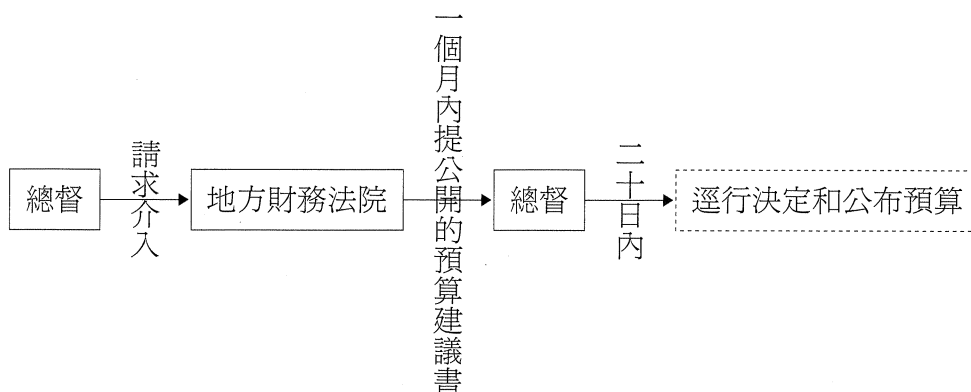
18 根據財務法院法典第 L. 232-1 條的規定，地方政府預算須於 3 月 31 日前，或遇選舉年則為 4 月 15 日前審議完成。

19 我國地方制度法第四十條對此亦有規定，可與法國法作比較。

圖 1 預算遲延

A. 年度總預算未能於法定期限內審議完成。

B. 預算已通過，議長卻未在十五日內移送總督，以致預算無法生效。



公開的預算建議書，替地方政府編製預算。該預算建議書基於尊重地方財政自主的精神，是屬於「最小預算」或「最基本預算」；並必須公布於政府公報中。總督在參酌地方財務法院之預算建議書後，²⁰ 必須在二十日內逕行決定並公布預算。²¹ 換言之，一旦地方議會未能在法定期限內通過預算，²² 或即使預算已通過，但議長卻未在十五日之內將預算移送給總督，以致於預算無法生效；在此情形下，地方議會即失去其原有的預算審議權。

就實際的操作情形而言，此項監督機制一直運作十分順暢。平均每年僅約略低於百分之一的地方政府預算，會因預算遲延而由總督代為決定。²³ 換

20 換言之，該預算建議書並不具拘束力。不過，如果總督所決定之預算不同於預算建議書時，必須逐一說明理由。總督決定並公布預算的行為，屬於單方行政行為（相當於我國的行政處分），地方政府若有不服，可向行政法院提起撤銷訴訟。

21 相同情形依我國地方制度法第四十條之規定，先報請上級機關協調，協調不成則由上級機關逕行決定預算。

22 財務法院法典第 L.232-1 條賦予地方行政首長暫時動支未決預算的權力。該條文規定：若預算未於 1 月 1 日前通過，則行政首長可依前年度預算之數額，先行開徵稅捐及核支基本公務費用及債金償還。在法定期限之前，地方行政首長若經議會授權，且在前預算年度中扣除債金後的總額之 1/4 的額度內，可以先行核支基本建設經費。我國地方制度法第四十條有相近之規定。

23 Cf. J. Houël, *op. cit.*, p. 142.

言之，實際發生的案例實屬鳳毛麟角。對地方自治團體而言，放棄預算權無異是自廢武功，是對自治的一種重大侮辱；所以皆極力在法定期限內完成預算審議。如果真的有不幸的事例發生，總督也以協調者的角色自居，而非扮演專斷的上級。再者，此時地方財務法院的法定介入義務，也讓地方自治團體有受到另一層保障的感覺，而非直接臣屬於中央政府的權威之下。

二、預算不平衡

預算真實平衡原則 (le principe de l'équilibre réel du budget) 是法國預算法最重要的基本原則之一。²⁴ 該原則不僅同時適用於中央政府及地方政府預算，並且亦及於所有預算，亦即原始預算、附屬單位預算、追加預算與修正預算之編製，皆須遵守此原則。預算真實平衡原則至少包含以下兩層意義：首先是所有預算科目之歲入與歲出必須平衡，其次是所有歲入與歲出之評估必須是真實的；其中又尤以後者最具重要性。所謂歲入與歲出之評估必須以誠實之方法為之，不僅是指不得高估或低估歲入與歲出之規模；同時亦指概算內容必須是完整的，且完全符合預算與政府會計等的相關法規。在實務上，只要出現赤字，即屬預算不平衡；而舉新債以償還舊債的方式，也被視為是預算不平衡。中央行政法院也曾指出：將上級政府所曾承諾欲補助的特定金額，列為未來的歲入金額，是一種錯誤的歲入評估，此將使預算失去真實平衡。²⁵ 我國不論中央或地方之預算，皆常使用高估歲入的方式，例如中央以過度高估證交稅或地方以高估土增稅的方式來使預算出現帳面上平衡，爾後在預算執行後即產生歲入歲出之嚴重差短現象，即是未以誠實方式評估收支的結果。此外，對於任意刪減歲入或增加歲出的預算行為，雖然新修訂的【財政收支劃分法】第三十八條之一規定：「各級政府、立法機關制(訂)定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。」²⁶，且

24 我國預算法第二十三條亦明定：政府經常收支，應保持平衡。

25 C.E. 23 déc. 1988, Département du Tarn C/Barbut, *Juris-Data* n° 047083.

26 地方制度法第七十二條亦有相同之規定。

【地方稅法通則】亦業已通過，但該規定一方面缺乏制裁機制，且另一方面地方政府通常為爭取選票而不願開徵新稅，故而不能真正發揮規整財政紀律的效果。

就程序上而言，一旦總督發現地方政府之預算出現不平衡的情形，總督必須依法在三十日之內聲請地方財務法院介入。若總督在預算送達後三十日之內，不作任何處理；²⁷ 則所有利害相關之人對此違法的不平衡預算，皆可向行政法院提出撤銷訴訟。只要總督將不平衡預算移送地方財務法院，該預算即暫時失去其執行力，直至整個程序終了為止。在此情形下，地方行政首長僅能在法定範圍內，先行動支部分費用。地方財務法院接獲總督之聲請後，應在一個月內提出預算建議書。²⁸ 在此期間，地方政府得以書面或言詞之方式向地方財務法院提出辯護。地方財務法院首先當然須先確認是否有預算不平衡的情形存在。若有此情形，則須進一步分析造成不平衡的原因，同時還要提出改進之道。地方財務法院所提出的解決方案，必須是以地方政府之財政自主為基礎。換言之，不可能出現以尋求上級補助款作為平衡預算的方式。所有能提出的解決方案不外就是以減少歲出、透過開徵新稅或提高稅率之方式以增加歲入，或二者一併實施的方式來達到預算平衡的目標。在財政特別困難的例外情況下，地方財務法院尚得邀集相關人員作進一步瞭解，並進而提出多年期的預算重整計劃。²⁹

地方財務法院於審理案件後，同時分向總督及地方議會提出預算建議書。地方議會必須在接獲預算建議書後一個月內研議新的預算。若地方議會未在一個月內通過新預算，則總督逕行決定並公布預算。³⁰ 若地方議會在一

27 三十日的期限是希望總督能說服地方議會，自行修正違法的不平衡預算。若總督在超過三十日後，方才聲請地方財務法院介入，此並不構成拒絕受理的理由。換言之，違法預算並不因總督的忽略或遲延行為而變成合法預算。Cf. Ch. rég. Comptes Rhône-Alpes, 3 fév. 1988, Commune d'Autras.

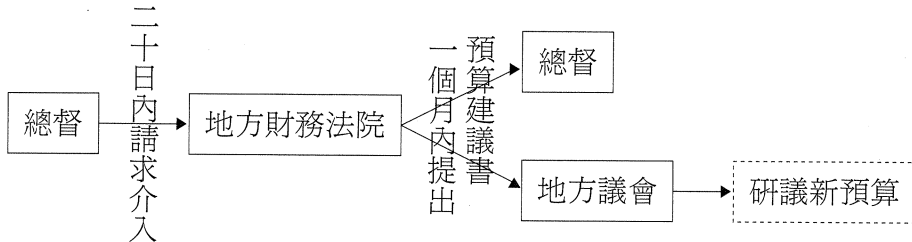
28 此三十日之規定亦非屬強制規定，亦即延遲提出預算建議書並沒有其他制裁規定。不過，在大部分的情形下，地方財務法院皆會準時提出預算建議書。

29 Ch. rég. comptes Languedoc-Roussillon, 5 juillet 1990, Commune de Saint-Pierre de Forcats.

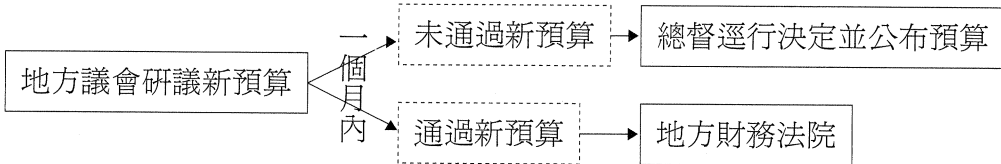
30 總督之決定若有不同於預算建議書之處，必須逐一說明理由。

圖 2 預算不平衡

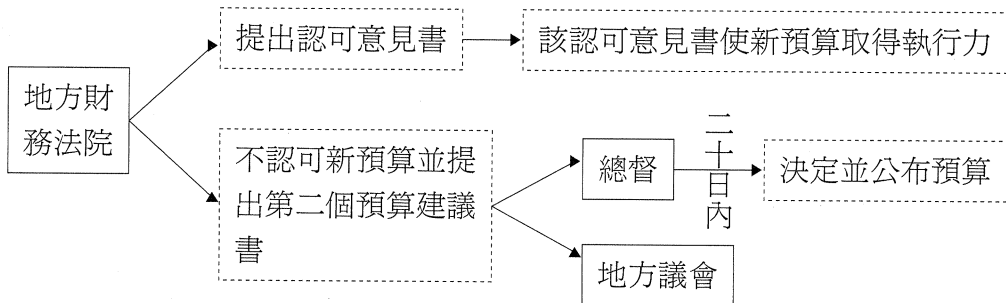
第一階段：



第二階段：



第三階段：



個月內通過新預算，則地方財務法院須在十五日之內審查新預算。若法院認為新預算可以達到預算平衡，則地方財務法院就新預算提出一個認可意見書，該認可意見書將使新預算取得其執行力。反之，地方財務法院則以地方議會仍不平衡的新預算為基礎，分別向總督及地方議會提出第二個預算建議書。總督依此預算建議書在二十日內決定並公布預算。

三、決算赤字

決算係會計年度結束後所產生的資料，就監督的觀點而言，對決算之監

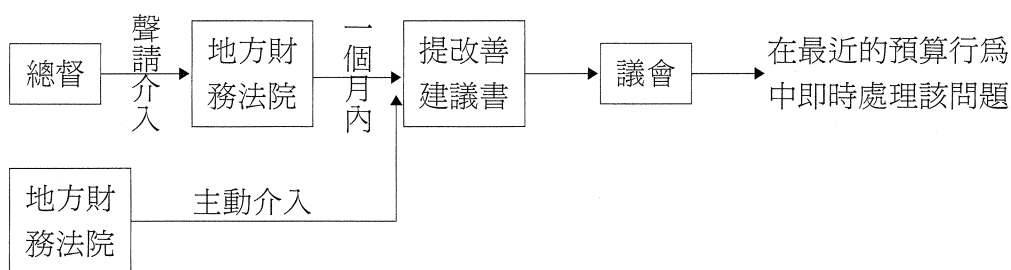
督行為當然是屬於事後之監督。但決算之審議，理論上又與預算行為有密切的關係；立法機關在審議預算時，必須以決算資料作為其審議基礎。法國法制除了對決算有事後的審計監督外，同時也將決算結果反映在新的預算審議行為上。更詳細地說，法國法制對地方決算之監督，一方面是事後的審計監督，以追究預算執行不當之責任；另一方面也以決算結果來規範新的預算行為，以避免地方政府之財政持續惡化下去。故而，舊預算之執行結果與新預算之審議二者不可分離，此處所談的決算赤字之審查，重點即側重在其對新預算之審議的預防效果上。

對於地方議會所通過的決算書中，若在公務運作部門³¹出現赤字，而此赤字已達法定的嚴重程度時，³²總督必須聲請地方財務法院介入，或地方財務法院在決算審計時發現此情形，亦須主動介入。所謂決算赤字，是單以公務運作部門之歲入與歲出之實際情形來計算。³³

地方財務法院在一個月內提出改善建議書，而此建議書的解決方案仍是以地方自己的財政責任為基礎，而非尋求上級補助。議會在接獲建議書後，必須在其最近的預算行為中即時處理該問題，不論此時是在審議原始預算、

圖 3 決算赤字

在決算書中出現赤字達法定的嚴重程度時：



31 法國的預算分成公務運作部門 (section de fonctionnement) 與投資部門 (section d'investissement) 等兩大基本部門。

32 在人口少於二萬人的地方自治團體 (包括市鎮，或數個小市鎮所組成的自治公法人) 中，若赤字總額達公務運作部門之歲入的 10% 以上者，即屬嚴重赤字。若是人口數超過二萬人以上，則赤字總額達公務運作部門之歲入的 5% 以上者，就是法定的嚴重赤字情況。

33 參見財務法典第 L. 232-4 條之規定。

追加預算還是修正預算。議會之處理結果必須送交地方財務法院，若法院認為議會改善赤字之措施仍然不夠，地方財務法院提出第二個改善建議書。總督原則上依此改善建議書逕行決定並公布預算。³⁴

四、法定支出未列入預算

地方財務法院尚可監督地方政府有否將法定支出編入預算。所謂「法定支出」的概念包含兩大類經費：第一種是債務的償還，第二種是法律規定地方政府所須負擔的經費。就前者而言，首先債務本身必須是沒有爭議，並未涉訟；其次是債權人已盡其義務；最後是該債務已具執行力。只要滿足此三條件，則此項債務即屬必須列入預算的法定支出。至於地方政府所須負擔的經費，除了有關地方自治之法律的一般規定外，尚包括特定法律的個別規定；故其內容無法在此詳盡列舉。不過地方政府運作所需的各種基本經費，大概都包括在內。舉凡地方公務員的人事費用、基本戶政、民政、教育、衛生與防疫之行政費用、道路及公共建築物的保養及維修費用、消防救災與社會救助及急難救助之相關費用、自來水設備、垃圾及污水處理等相關費用皆屬之。

與其他預算監督行為相比較，此處最大的特色在於除了總督之外，「所有利害相關的人」皆能向地方財務法院提出聲請。³⁵ 這些利害相關的人可以包括會計人員、地方民意代表、地方公務員、以及該地方政府的所有債權人，只要所涉及的利益是個別具體且是直接的利益。法院在接獲案件之後，首先要判定所涉款項是否是屬「法定支出」。若得到肯定答案，才進一步探究所編預算中是否列有系爭款項？即便已有編列，也要看所列金額是否與該應列款項相符。換言之，除了判斷未列入預算的爭議款項是否具「法定支出」之性質外，也要審查有否「未與編列」或「編列不足」的情形存在。若地方財務法院駁回聲請，則此項決定被視為是單方行政行為，相對人可以對之向行政法院提出撤銷訴訟。³⁶ 反之，若地方財務法院受理該案，並認為確有法定支

34 參見財務法典法第 L. 232-5 條之規定。

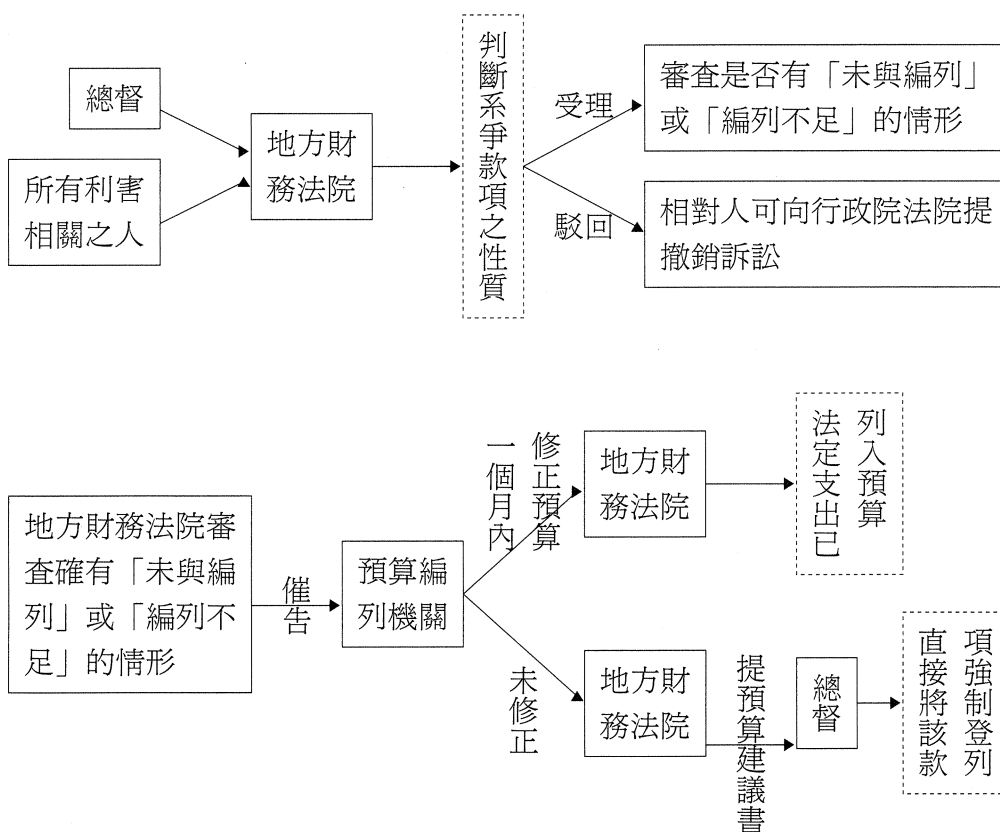
35 參見財務法典法第 L. 232-14 條之規定。

36 C.E. 4 nov. 1988, Synd. mixte du collège Val-de-Sarre, *Juris-Data* n° 047514.

出之「未與編列」或「編列不足」的情形存在，則法院向預算編列機關提出「催告」，要求其作適當的修正。此「催告」行為僅具觀念通知性質，不得對之提起訴訟。³⁷ 相關機關須在一個月內將修正資料送交地方財務法院，若否，地方財務法院函請總督直接將該款項強制登列於預算中。³⁸ 在必要的時候，地方財務法院會向總督提出修正預算書，透過增加歲入或減少其他非法定支出之方式來調整預算，以免強制登列預算造成預算不平衡。

總督的強制登列預算行為是典型的單方行政行為，地方政府可對之向行政法院提出撤銷訴訟。總督也可以拒絕地方財務法院之強制登列預算之要

圖 4 法定支出未列入預算



37 C.E. 19 juin 1985, Commune de Saintes, *Juris-Data* n° 041272.

38 參見財務法典法第 L. 232-15 條之規定。

求，但對總督的此項決定，原聲請人自然也可向行政法院提出撤銷訴訟。或總督之預算決定不依照地方財務法院所提出之修正預算書時，則此決定必須說明理由，同時也受行政法院之司法審查。儘管我國的【財政收支劃分法】第三十七條之一也規定幾種應優先支應的費用，³⁹ 範圍雖較狹窄，但也與法國法上「法定支出」之精神十分相近。惟若地方政府不依照此規定編列預算，卻一方面既無制裁規定，另一方面也沒有有效的監督機制。

參、地方政府之審計監督

審計監督是典型的事後監督，主要是以透過審核各種核支命令、帳冊或會計簿籍、憑證的方式來進行地方的財政監督。雖然我國亦有主計人員的設置，並行使類似的職權；但與法國法制最主要的差異在於法國是由法院，也就是由地方財務法院來負擔此一監督責任。事實上，地方財務法院設立的主要目的，就是要分擔過去獨由審計法院所負責的審計業務。由於法國法制廣泛承認公法人（陳淳文，2002: 32 以下），故而包括各級地方自治團體及公務機構等各種公法人的數目約高達九萬個。⁴⁰ 在取消過去事前的上級行政監督之後，自然要廣設地方財政法院，以強化事後的司法監督。

各級地方政府的會計人員在法定期限內，必須向地方財務法院提交會計報告及決算報告。⁴¹ 地方財務法院審查前述報告時，若發現有財務上之不法行為，則以判決之方式依法懲戒承辦的會計人員；並由該會計人員負損害賠償責任。相對人若有不服，尚可向審計法院提出上訴。對於財政規模較小的組織，⁴² 其帳目查核則由高級會計官（le comptable supérieur du Trésor）負責。但高級會計官在審查帳目後，須將其核定命令副本送交地方財務法院。

39 包括(1)編制內之人事費及相關費用，(2)一般經常性支出、公共設施管理維護及依法律規定必須負擔之經費，(3)地方基本設施或小型建設經費，(4)其他地方政府應行辦理之地方性事務經費等。

40 光是最低層級的地方自治團體——市（commune），即有三萬六千餘個。

41 參見財務法典法第 L. 211-1 條之規定。

42 如前所述，人口少於兩千人或預算低於兩百萬法郎的地方自治團體。

該院在六個月之內尚有變更該核定命令的權力。⁴³

除了對會計人員財務上不法不忠行為得以進行制裁之外，審計監督最主要的功能在於透過此審查，地方財務法院可以介入預算行為，要求立即調整或修改正在編製或審議的預算，以免預算不平衡的情況繼續持續下去。⁴⁴

我國雖亦有【審計法】之規定，且該法第七條規定審計人員依法獨立行使其審計權。但【地方制度法】第四十二條仿【決算法】之精神，將審核報告送交地方議會審議。此外，監察院亦有移送懲處及告誡的權限。⁴⁵但不論是議會或是監察院，其可發揮的監督效果卻十分有限。效能不彰的主要理由，在議會層次是深受政黨政治與地方派系的影響，預算與決算之審議乃由政治利益所主導。地方議會不僅不能扮演好地方財政監督的角色，反而淪為地方預算資源運用不當的幕後元兇（蘇彩足，2002: 334）。在審計層次，我國是由監察院來負責審計業務，雖然不似美國的會計總署直接隸屬於國會之下，也不像德、法等歐陸國家由特別法院來掌理，但強調獨立的精神卻與前述西方國家相同。⁴⁶而修憲後的監察院雖被定位為準司法機關，但審計權在監察院內部一直沒有受到應有的重視。審計人員法定地位低下，薪資微薄，遠不如一樣強調獨立行使職權的司法官（曹俊漢，2001: 139 以下）。再者，過去向來編制狹小、經費侷促之審計部門，如今為配合政府再造、人事精簡的政策，亦無大幅擴增員額與經費的可能性。在此不利的條件下，本已不易善盡其職責；而五權憲法的架構設計，又進一步複雜化審計監督業務。更詳細地說，立法院本身不重視決算審計報告，除立委個人素質的因素外，尚有機關本位主義，只想將審計權收入立法院之權限範圍內，而不欲尊重監察院的決算報告。即便真有立委欲認真重視決算報告，基於五權憲法架構下的權限分配，立法院亦不能過度介入審計業務。司法院釋字第一八四號解釋雖是針對地方決算報告而言，但基於前引地方決算與中央決算皆由監察院負責的現行制度

43 參見財務法典法第 L. 231-8 及 L. 241-9 條之規定。

44 詳見前文「貳：三、決算赤字」之部分。

45 決算法第二十九條參照。

46 憲法增修條文第七條第五項規定監察委員須超出黨派，依據法律獨立行使職權。審計法第十條也規定審計人員依法獨立行使其職權。

來看，依釋字第一八四號解釋之意旨，立委亦無權調閱與決算相關的各個原始憑證。就行政部門而言，因立法院不以決算審計作為審議預算的主要依據，行政部門不僅無所畏懼，尚且不認真配合審計人員的審核工作。最後，監察院及其相關審計單位並未能真正排除政治力之影響，成為令人相信且尊重的中立機關；⁴⁷ 加上其有限的制裁權力，更使政治人物對之毫不在意。若與我國現制相較，法國設置專職的法院來負責審計業務，顯然是深刻體會議會民主制之特性而採取的務實手段。

肆、地方政府之財務管理監督

除了前開審計監督之外，地方財務法院尚可對地方政府進行財務管理監督。此項監督行為不屬司法權之性質，故其監督結果非以判決之方式，而是以「報告」或「評議」的方式出現。財務管理監督所包含的事項非常廣泛，包括所有的財務管理行為。而其所涉及的單位也非常的多，包括地方政府本身，其附屬機構，其所參與且佔有 50% 以上股份或佔有董事會一半以上席次的公司，或營運收入一半以上來自地方政府補助之私法人團體，以及受行政委託之私人機構等，⁴⁸ 皆可成為監督對象。

地方財務法院除了可以依預算監督或審計監督之經驗，自行擬定其監督計畫或重點之外，尚可依總督之請求而發動監督機制。監督的內容不僅可涉及特定的預算科目、特定的契約或個別的財產處分與管理行為；尚可對特定施政計畫或公共政策之規劃進行評估。換言之，此處的監督行為不是單純地「合法性監督」，尚包括所謂的「適當性監督」。不過此處的「適當性監督」，並不是指地方財務法院可以審查政治決策方針與計畫的適當性，而僅止於對各種施政計畫或契約內容，作客觀的成本效益評估；或是對各種財務管理行為作本益分析，對作業流程與人事管理行為作效率評估等。

47 以前省府統籌分配稅款之運用及省府負債等爭議，主計機關歷年的審核報告中，未見有依法移送相關人員或提出改善建議者。俟選舉時期，政治人物炒作之後，監察院方應景的，或是受政治力之影響而介入。

48 參見財務法典法第 L. 211-4 及 L. 211-8 條之規定。

在報告完成後，地方財務法院必須將之送交地方議會。⁴⁹ 一旦送達地方議會後，該報告立即成為可公開的政府資訊，任何人皆可申請閱覽。再者，審計法院也會在其年度公開報告中，刊載一些重要或是重大的案件。這些監督報告對地方政府雖然沒有任何直接的拘束力，但卻因其對議會及人民公開而可產生輿論的壓力。所有違法或不當的管理行為一經地方財務法院披露之後，即使沒有引發進一步的司法追訴行為，至少地方政府也會因各界的關切而檢討或改進其現存的管理缺失。

總結前述地方財務法院對地方財政事項的各種監督機制，吾人可以發現它同時具有事前預防與事後抑制的功能。法國地方財務法院的設置與其職權行使，對地方自治團體的自治權當然產生一定的影響。部分地方政治人物批評司法介入地方自治範疇、扭曲民主真義，並非是不能想像的事。然而，就整體而言，地方財務法院的存在，或多或少地減緩中央與地方之間的直接衝突，透過地方財務法院的中介與潤滑角色，使得對地方財政的監督行為，較具中立性與客觀性。然而監督的成效究竟如何？可能才是進一步評價地方財務法院之存在價值的主要判斷基準。針對此點，法國學界以「預防」的觀點出發，在肯定地方財務法院的存在價值之餘，一致地認為尚有改進與強化的空間。更確切地說，雖然有地方財務法院的監督機制，但仍不免有重大的地方財政弊案發生，由此可見此套監督機制仍有漏洞，並不能真正發揮防弊的效果。

分析檢討漏洞之所在，主要包含以下三個面向。首先是在總督部分。⁵⁰ 由於許多監督行為都要透過總督而發動，總督便成為第一線的篩檢者。但總督府並沒有配置豐沛的專業人力來負責此項篩檢業務，所以常常會有漏網之魚。這些漏網之魚的財政弊端，往往在幾年之後，情節逐日重大，方才被揭漏出來。其次，地方政府常常會延後將已支用款項之單據交給會計人員，如此造成監督上的困難。最後，地方政府有太多的外部財政行為，如投資私人企業或為私人企業擔保，一旦這些私人企業出問題，地方財政便連帶地受影

49 參見財務法典第 L. 241-11 條之規定。

50 Cf. J. Houël, *op. cit.*, p. 146-148.

響。這些缺失固然可以透過加強總督府的人力與資源，擴大地方財務法院的監督範圍等策略來改善，但如此會大幅提升監督成本。再者，一般公司會計與政府會計畢竟有所不同，要擴大地方財務法院之監督範圍及於與地方自治團體有財務關係的所有私人企業，也會使地方財務法院之審計人員難以應付。換言之，不論如何強化監督機制，畢竟不能有違地方自治之根本的民主精神；所以地方財務法院之監督功能，一定有其侷限性。

最後回歸到我國的現實狀況，現今不論是中央或地方的財政監督，都不能讓人滿意。而在逐步強化地方財政自主權後，地方財政監督更不容忽視。由上述法國法制之經驗顯示，透過獨立於行政與立法兩部門之外的第三機關來承擔財政監督的業務，會有較具體的成效。尤其我國近年中央與地方間之衝突不斷；而地方政府與地方議會又採二元民主體制，各自有其民主正當性，府會衝突尤較內閣制式的一元民主體制來得激烈。在此情形下，期待中央或地方議會之監督能發揮具體成效，實是過度樂觀、漠視政治現實。雖然五權憲法架構比三權憲法複雜，但只要能強化監察院的獨立角色與資源配置，由監察院負責審計權及地方財政監督，應是幅度最小的改革。在此方向下，提升審計人員的地位與待遇，使其獨立保障不亞於司法官、擴編各審計處之人力、增加各項必要資源，如此應能扮演類似法國地方財務法院的監督功能。至於法國總督在地方自治監督所扮演的功能，似亦可由監察委員來負責。現行監委已依行政區域劃分分派負責委員，由其進一步擔負自治監督的角色並非不可行。只是若欲真正發揮功能，勢必要重新全盤規劃監委之職權內容、人力與各項資源之配置問題。⁵¹

51 我國監察院問題叢生，學者已有論及其存廢問題。一般而言，監察院主要的問題在於其所管轄的「人」與「事」過於龐雜，本身又無充分的資源配置以應付，終導致其功能不張。本文於此建議強化監察院的審計職權，並非漠視監察院現存之問題，而是認為在現存的憲法架構下，直接以監察院來負擔地方政府之財政監督，應屬成本最小的改革。惟若改革欲求具體成效，監察院現存的問題必須先作解決，否則改革無法成功。

伍、地方財政之住民監督

地方自治的精神固然主要是顯示在地方政府的自主權上，但住民的積極參與地方政治生活，卻是更重要的一部分。故而在自治的概念下，地方民意機關與行政機關一般皆是透過民主選舉的方式而產生，以使地方住民能夠透過選舉來參與地方事務。若欲更進一步強化自治程度，尚可建立地方性的直接民主制，讓住民可以創制、複決地方法案，或對自治團體內之公共事務進行住民投票。這些住民的政治性權利，皆可直接或間接發生主導地方政治與監督地方政府的功能。除開前述常見的政治性權利外，法國法制尚存有「住民代位訴訟」與「住民對預算之撤銷訴訟」等兩項特殊的機制，使得地方住民得以介入地方政府的財政事務，進而產生監督的作用。

一、住民代位訴訟

所謂「住民代位訴訟」，是指住民以地方納稅人的身分，代替地方政府行使原本屬於該地方自治團體的訴訟權（l'exercice par un contribuable des actions en justice appartenant à la commune）。依法國的【地方團體總法典】（Code général des collectivités territoriales）第 L. 2132-2 條的規定：「在市議會的決議授權下，市長代表市行使訴訟權。」但若市長或市議會拒絕行使或怠行此項職權時，該地方自治團體將因之而遭受損害。而此項損害最終會反射在該地方自治團體的財務上，進而影響地方納稅人之權益。基此，【地方團體總法典】第 L. 2132-5 條特別規定：所有地方納稅人經行政法院核准後，並由其承擔訴訟風險與費用，可代替市府行使其所拒絕或忽略行使的訴訟權。

「住民代位訴訟」的沿革最早可以追溯至 1683 年 4 月 12 日的法國王室敕令，⁵² 該敕令規定「市」（la commune）若欲進行訴訟，須先經市議會決議

52 後來國會制定法律時，曾表示該規定乃源自羅馬法之傳統。因為在東羅馬查士丁尼大帝所頒布的學說彙纂（*Digeste*）中，即有類似的規定。Cf. K. Makhlouche, "L'exercice par un contribuable des actions en justice appartenant à la commune", *R.D.P.*, 1995, p. 451.

後，尚要經政府代表（總督）批准方得爲之。1837 年 4 月 18 日的【市鎮行政法】第四十九條首度賦予地方住民代位訴訟權。自此以降，該規定便沒有重大的變更。1905 年通過的【市自治法】⁵³ 取消市府若欲訴訟須事前核准的規定，市正式成爲獨立的法人。而立法者亦曾考慮取消「住民代位訴訟」的事前核准制，卻遭到反對。論者一致認爲該「住民代位訴訟」的存在，是對抗市自治政府因忽略、膽怯或同謀之緣故而不維護市之利益的最佳保證 (Morgand, 1885: 232)。然則即使代位訴訟權之存在有其正當性，該權亦不能被濫用而導致自治團體的內部騷亂。所以對於「住民代位訴訟」，事前核准制有其存在的必要性。除了爾後將核准權由總督手上移轉至行政法院外，「住民代位訴訟」之實質內容一直沒有被改變。雖然「住民代位訴訟」在設置之初曾經引起相當的注意，但自二十世紀起就日漸被淡忘。一直要到 1980 年代法國開始推動地方自治後，該機制才重新恢復生機，成爲監督地方財政的重要機制。

「住民代位訴訟」中的「住民」，並非是所有不同層級的地方自治團體之成員皆屬之；而僅限於最低層級的地方自治團體之居民，亦即是「市民」。換言之，「縣民」、「區民」、乃至「國民」，皆不得代替「縣」、「區（或省）」或「國家」行使其訴訟權。其次，爲避免濫訴，立法者亦制定嚴格的形式要件與實體要件，來限制該權之行使。換言之，一旦有地方納稅人提出「住民代位訴訟」時，行政法院之否准決定取決於以下諸要件。

（一）形式要件

1. 須爲地方納稅人：凡是地方納稅人，皆有資格行使該權。換言之，即使是市議會之議員，⁵⁴ 或是市長，⁵⁵ 皆可以地方納稅人之資格行使該權。此

53 La loi municipale du 8 janvier 1905.

54 C.E. 22 juillet 1992, Avrillier, *Rec.* 301; *A.J.D.A.*, 1992, p. 649.

55 當市議會對特定案件決議放棄其訴訟權時，市長即不能代表市行使訴訟權。此時市長可以地方納稅人之身分，提出住民代位訴訟。Cf. T.A. Limoges, 26 mai 1986, *Lumet, Rec. T.*, p. 439.

外，雖然法人不得行使代位訴訟權，⁵⁶但數個地方納稅人卻可合併提出一個相同申請案。再者，只要是地方納稅人即可，申請人無需主張具有直接且個人之利益。

2.市需有訴訟利益：此處行政法院特別要審查是否存有市之訴訟利益，而非是申請地方納稅人的個人利益；然而此二種利益的判別並非易事。簡言之，存有個人利益並不表示不能行使代位訴訟權，只要該利益亦為市之利益的一部分。只要存有訴訟利益，則不論是私法上的訴訟或是行政訴訟；不論是第一審或是上訴審，⁵⁷皆可成為「住民代位訴訟」的標的。

3.須事先要求市府自行行使其訴訟權：欲提出「住民代位訴訟」者，當然是以原有訴訟權者未行使其訴訟權為前提；故而必須先向市府提出其自行行使訴訟權的要求。若市府作出拒絕的決定或不予置理時，才需請求行政法院批准代位訴訟權之行使。

(二)實體要件

1.須市府拒絕或怠行其訴訟權：拒絕的情形包括市議會透過決議的方式，明示其放棄行使訴訟權的事實；或在接獲地方納稅人之請求書後不予置理，亦即以默示之方式拒絕該請求。至於怠行其訴訟權則屬雖有決議，但卻未有任何具體行動的情形。

2.須有充分之訴訟利益：申請人必須在申請書中明白指出市之利益何在，且該利益當然是法律利益，而非精神上或政治上之利益。⁵⁸即便地方政府的確存有法律上之利益，法院亦未必皆核准代位訴訟。換言之，法院在此尚作適當性之衡量。例如市府雖未提出訴訟，但已與相對人進行和解，法院即駁回代位訴訟之請求。⁵⁹有時法院也會就勝訴所得利益與因勝訴可能遭致的不利益進行評估，若前者明顯不如後者時，請求亦會被駁回。⁶⁰

56 C.E. 10 août 1905, Syndicat des propriétaires rénonais, *Rec.* p. 1207.

57 C.E. 22 octobre 1990, Bigot, *L.P.A.*, 1992, n° 97, note Peiberg.

58 C.E. 14 fév. 1931, Brun-Philippon, *Rec.* 1175; C.E. 18 juin 1932, Sieur Rous, *Rec.* 1176.

59 C.E. 25 avril 1845, Sieurs Cambassedès, Journet et autres, *Rec.* 692.

60 C.E. 18 nov. 1899, Dame Pambrun, *Rec.* 795.

3. 須有勝訴之可能性：所謂「勝訴的可能性」，當然不保證未來必然勝訴。因為此階段尚不屬真正的訴訟階段，故審查範圍亦僅限於初步的資料。但在此初步資料中，至少申請書中所提出的理由必須是客觀的，而非僅是主觀的想像與臆測；⁶¹ 且這些客觀的理由，在法律上足以支持提出訴訟。法院在此乃採限縮審查的態度，駁回明顯不能提出訴訟的申請案。

行政法院在接獲請求後，立即將申請案通知總督；並由總督將此案告知市長，而市長需將此案列入議會的議程中。行政法院必須在二個月內作出決定。而此「住民代位訴訟」的否准決定，並不具司法裁判之性質，而是單純的行政處分。凡是拒絕之決定，皆要說明理由。住民若不服，可在一個月內向中央行政法院提出救濟。中央行政法院可以變更行政法院之原始決定，逕行拒絕或准許住民的代位訴訟。

「住民代位訴訟」究竟能發揮什麼功能？或許可以法國最近最受關注的司法裁判為例來觀察，該案件即是起源自住民代位訴訟。依據地方財務法院對巴黎市政府之財務監督所提出的審查報告，發現諸多採購案存有疑點。檢察官開始調查這些被地方財務法院視為有貪污嫌疑的市府採購案。在此同時，市民 M. Breisacher 亦以市民之身分向行政法院提出代位訴訟之請求，希望追回市府因不法行為所造成之損失。巴黎地方行政法院在 2000 年 7 月 7 日作出核准代位訴訟的決定。Breisacher 便向刑事法院提出附帶民事損害賠償訴訟，同時要求預審法官⁶² 傳喚現任總統席哈克以證人的身分出庭。對於現任總統能否因總統任期外的其他行為，亦即是當選總統前之巴黎市市長任內之行為而遭刑事法院傳喚，成為各界討論的焦點；預審法官、控告法庭、乃至最高法院皆先後對此總統司法豁免權的界限問題作出決定 (Jouanjan, 2001: 1169 et ss)。此案例正可顯示「住民代位訴訟」所潛藏的監督力量，它可以突破政治上的相互保護，⁶³ 進而代替市府追究當年主事者的責任問題，即便當時的主事者現貴為總統。

61 C.E. Ass.26 juin 1992, Pezet et San Marco, *Rec.* 248, concl. Le Chatelier.

62 有關預審法官，可參閱拙著〈法國刑事預審制度演變之研究〉，中研院《歐美研究》季刊，第 26 卷第 3 期，民國 85 年，頁 126 以下。

63 若前後任市長同屬同一政治勢力時，常會相互掩護。

二、住民對預算的撤銷訴訟

「住民代位訴訟」雖然有助於地方納稅人介入地方政府的財政事務，但畢竟受限於訴訟爭議，並非可以直接對地方政府進行監督。而允許住民可對地方政府之預算提出撤銷訴訟，恰可補充前述機制，使住民可以直接監督預算行為。對於地方政府的預算行為，向來不被認為可以成為撤銷訴訟的標的。但中央行政法院在 1901 年的重要判例 Casanova⁶⁴ 一案中，首次突破過去的見解，受理地方納稅人對地方政府之預算所提出的撤銷訴訟。⁶⁵

在本案中，位於科西嘉島的 Olmeto 市議會通過一項設置市府醫師的決議：由市府編列預算聘請一位專任醫師，該醫師免費為所有市民提供診療服務。有市民認為此項決議增加市府歲出，然而並非所有市民皆會有醫療服務之需求，且也未必皆由此市府醫師診治，故而認為此項預算決議違法而向行政法院提起撤銷訴訟。法院在判決中首先指出：此項決議增加市府之預算支出，原告乃該市之納稅人，基此身分，原告即有訴之利益而可請求撤銷此項決議。法院在判決中進一步闡明地方政府並非不能介入醫療服務事項，為市民提供免費的醫療服務。但是公權力介入社會生活領域，必須因特殊緣故而出現社會無法自足的情形。在本案中，一方面既未發生特殊事故而需市府積極介入，同時該市亦已有兩位執業醫師為市民提供診療服務；且在另一方面，所欲設置之市府醫師又非僅以無法負擔醫療費用的貧民為對象。在此情形下，市府之決議不具合法性而應予以撤銷。自此以降，地方住民基於地方納稅人之身分，即能向行政法院請求撤銷議會所通過之增加支出的預算行為。

然而未避免此類撤銷訴訟成為民眾訴訟 (*actio popularis*)，法院透過判

64 C.E. 29 mars 1901, Casanova, *Rec.* 333; *Sirey*, 1901, III, 73, note Hauriou.

65 此處有兩個基本問題必須先作說明。第一是地方議會所通過決議的法律性質。基於單一國的憲法架構，法國僅承認國會享有立法權。但地方議會仍享有規範制定權，只是其所制定之規範屬於法規命令之性質，被視為是源出於行政權的行政行為的一種。所以議會通過的預算是一種單方行政行為。第二個問題是行政訴訟之性質。法國行政訴訟，尤其是撤銷訴訟，深具客觀訴訟之性質。故對於抽象的法規命令，允許人民直接對之提起撤銷訴訟，以維護客觀的法秩序。此與我國行政訴訟以維護個人主觀權益為主之制度設計顯有不同。

例建立以下兩項基本要件：

(一)欲撤銷之行爲與原告之間須有相當的連帶關係

唯具有相當的連帶關係，原告方因存在特定利益而可向法院提出撤銷訴訟。在此概念下，以「國民」或「公民」的身分，要求行政法院撤銷國會的預算行爲即因不具相當的連帶關係而被駁回。⁶⁶ 同樣的道理，單純以「消費者」之身分要求行政法院撤銷一項禁止某藥品研發的禁令，也因連帶關係不足而遭拒絕受理之命運。⁶⁷ 反之，「受災戶」對於與其有關的救災與賑災措施，即被認為有相當的連帶關係；⁶⁸ 而以「縣納稅人」(contribuable départementale)⁶⁹ 或「殖民地納稅人」(contribuable colonial)⁷⁰ 的身分，亦皆可對該地方自治政府之預算行爲提出撤銷訴訟。

(二)欲撤銷之行爲須對原告產生相當直接且確定的影響

所謂直接且確定的影響，即是指系爭行爲涉及原告之利益既是「相當直接的」，也是「相當確定的」。例如市府對於露營地的相關措施，雖然不是針對某特定個人，但喜愛露營的人僅以露營客的身分即能對該措施提出撤銷訴訟；⁷¹ 因為當他想露營時，該措施即直接且確定地影響到其利益。同樣的道理，旅館業者對於教育主管機關有關學生假期之訂定，⁷² 亦有直接且確定之利益；又如外勞對於主管機關有關管理外勞的行政措施、⁷³ 司法記者對於法

66 C.E. 23 nov. 1988, Dumont, *Rec.* 418; C.E. 23 sep. 1983, Lepetit, *Rec.* 372.

67 C.E. 29 déc. 1995, Beucher, *Rec.* 480.

68 C.E. 10 fév. Gicquel, *Rec.* 100, concl. Chenot.

69 C.E. 27 janvier 1911, Richemond, *Rec.* 105, concl. Helbronner.

70 C.E. sec. 24 juin 1932, Galandou Diouf, *Rec.* 626.

71 C.E. sec. 14 fév. 1958, Abisset, *Rec.* 98, concl. Long; *A.J.D.A.*, 1958, II, 221, chr. Fournier et Combarnous.

72 C.E. sec. 28 mai 1971, Damasio, *Rec.* 391, concl. Théry; *A.J.D.A.*, 1971, 406, chr. Labetoulle et Cabanes.

73 C.E. 13 jan. 1975, Da Silva et Confédération française démocratique du travail, *Rec.* 16; *A.J.D.A.*, 1975, 258, note André.

院限制旁聽的相關規定等，⁷⁴ 外勞或司法記者皆因具有相當直接且確定之利益而可提出撤銷訴訟。

至於有關地方政府之財政事項，法院認為所有對地方財政產生影響的行為，地方納稅人皆可對之提出撤銷訴訟。這些行為包括非法或不當處分或運用地方公產，造成地方政府歲入的減少；或是非法或不當地編列預算，增加地方歲出。這些行為對地方住民之納稅皆產生直接或間接的影響，故而屬於涉及地方納稅人之直接且確定的利益。不過，對於地方政府節樽歲出的行為，通常會產生減稅的效果，或至少可以避免提高稅率或開徵新稅。對於此類行為，雖然地方住民可能會因福利行政的減縮而有權益受損之感覺，但中央行政法院不認為此類措施侵害住民直接且確定之利益，因而駁回住民對之所提之撤銷訴訟。⁷⁵

若與「住民代位訴訟」相比較，「住民對預算之撤銷訴訟」並非源自於某特定法律之規定，而是中央行政法院之判例所確立的原則。雖然該判例原則似侷限於與地方財政有關之預算行為，但原告的範圍並不僅限於「市民」，而可及於「縣民」或甚至「區民」。⁷⁶ 再者，不必透過先向地方政府提出異議及向法院提出核准訴訟等先程序，住民即可直接向行政法院提出撤銷訴訟；故而地方住民可透過此機制，直接發動事後的司法監督程序。

地方自治之所以普遍存在，除了蘊含中央與地方之垂直的權力分立之功能外，更有深化民主的功能。惟有地方住民能積極關心，或甚至更進一步地參與公共事務，地方自治才能真正發揮其功能。前述法國法上之住民監督，正是在此背景下所發展而成的制度。惟住民監督制度要能落實，除了住民的公民素養外，最重要的是住民要能充分掌握所有與自治相關之各項資訊，尤其是財政資訊。法國地方財務法院的各項監督行為，都伴隨著資訊公開的功能。地方財務法院透過其監督行為不僅公開地方財政資訊，更進一步解讀分析地方政府之財政資訊，以供住民參考。財政資訊的透明化，不僅是各國財

74 C.E. 4 oct. 1974, Dame David, *Rec.* 464, concl. Gentot.

75 C.E. 19 oct. 1980, Rémy, *Rec.* 829.

76 但國家納稅人則不得以此身分，要求法院撤銷中央政府之預算。

政改革的重點，⁷⁷也是落實地方自治的重要支柱。而我國的地方財政資訊嚴重不透明，雖積弊良久，卻鮮少被要求檢討改善。民國 90 年開始施行的【行政程序法】第四十四條確立行政資訊以公開為原則，同法第四十五條並把施政計畫、業務統計、預決算書、公共工程及採購契約等，列為行政機關應主動公開之事項。故而在法制面上，只要地方政府遵守行政資訊公開之規定，似應有助於住民監督。惟單純的資訊公開仍然不足，必須更進一步要求地方政府提供「完整」、「可靠」與「有用」的資訊之外（蘇彩足，2002: 337），尚須使這些資訊成為住民「可理解」的資訊。針對此點，法國地方財務法院對地方財政資訊所作的分析、解讀與評估之工作，就住民監督的觀點而言，格外具有重大的意義。

至於訴訟的部分，甫才修正通過的【行政訴訟法】第九條，首創我國的「公益訴訟」制度。該條文規定：「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。」惟此種公益訴訟，僅以各別法律有特別規定者為限。我國現行的環保法律，如【空氣污染防治法】第八十一條第一項、【土壤及地下水污水整治法】第四十九條第一項、【海洋污染防治法】第五十九條第一項、【廢棄物清理法】第七十二條第一項等，皆有允許公民提起公益訴訟之特別規定。但有關地方自治事項，尤其是財政事項，尚未有允許公益訴訟的特別規定存在。若我國欲強化地方自治之監督，在新的行政訴訟法制下，只要在現行地方制度法或其他有關財政的法律，增設針對地方財政的公益訴訟，則前引法國法上的住民監督機制，在我國亦有實現的可能性。⁷⁸

77 國際貨幣基金於 1998 年公布「財政透明化準則」（Fiscal Transparency Code）與「財政透明化之實踐準則：原則宣示」（Code of Good Practices on Fiscal Transparency: Declaration on Principles），對財政透明化提出相當嚴格的標準（蘇彩足，2002: 335-336）。

78 當然，完整的設計尚需以我國地方自治之實際情況為基礎，決定可以提起公益訴訟之法定要件內容，而非移植法國制度。

結 語

我國有關地方自治法制化的呼聲，隨著民主制度的穩固而日益受到重視。就此議題，主要的論述焦點都是集中在如何強化地方自治權，以期深化民主的面向上。在此框架裏，地方財政如何自主？地方該享有多少自有財源？並基此進一步地探討中央與地方之權限分配，以及與其相應的中央與地方之財源分配等諸問題，率皆成為各界關切的核心。

然則，如果「去中央化」、「地方分權」或「地方自治」是屬不可逆轉的潮流，地方「自主」或「自治」的程度，卻沒有一個舉世皆適用的絕對標準。換言之，自治程度的高低，尚需與個別的歷史文化背景、自然地理特性及政經社會情況等因素相配合，方能得出「最適的自治程度」。而依此「最適的自治程度」所建構的地方自治制度，還要有其他的配套措施相配合，以防止制度的異化。基此，法國在推動「去中央化」運動的同時，特別新設地方財務法院，以中立的司法權來監督地方政府的預算與財務管理行為。此外，亦設有住民參與監督的機制，更加落實地方自治之精神。事實上，地方自治的基本問題不僅止於「地方政府應享有多少權限？」；更重要的是在於「誰來監督自治政府？」。而欲解決此難題，惟有靠住民的民主素養、法治精神與公民情操了。

現今論及我國的地方自治，最常被討論的是一串三連環的命題是：(1)地方財源嚴重不足而無法落實自治，⁷⁹(2)地方財源之不足則源自於中央與地方

79 「而依台灣地區學術界相當一致性的見解，台灣地區地方財政困難的根本原因在於地方收入嚴重不足，亦即，未來制度的改革方向應該在於收入論。」（黃錦堂，1995: 260）惟若由中央政府稅課收入/總稅收之比重來看，我國高於聯邦國家，且只比中央集權之單一國略低。其次，透過補助款制度，也使我國地方政府收入佔歲出比例高達一定水準，甚且比一般聯邦國家之地方政府還高。所以過去一致認為「中央集權又集錢」，「集權」是殆無疑義，但「集錢」則不甚公允，似尚有討論的空間。（黃耀輝，1998: 14）更進一步言，中央因為有權，所以一手包辦財政大餅之「做餅」與「分餅」的權力，地方只管盡力搶餅吃。因與上級執政政黨或執政政治人物之關係不同，地方所搶得之財源即有豐奢之分。有時形成地方搶得之「建設經費」大餅消化不良，閒置浪費的資源隨處可見，但地方卻又拚命喊窮的矛盾現象。

之稅收分配不均，(3)中央與地方之稅收應如何分配又需以中央與地方之權限分配為基礎。基於政府財政應以「量出為入」為原則（黃世鑫，2000：20 以下），所以最終的問題是在探究地方政府該做多少事？因而地方政府則該享有多少收入。經濟學者從所涉事項之特性來區分「國家公共財」與「地方公共財」，期以科學且客觀的方式界定中央與地方各自所該承擔的任務（黃世鑫，2000：21 以下）。法政學者則圍繞在憲法規定上，希望從此最高的基本政治決定中，推演出中央與地方各自所該享有的權限內容。不論是前者或是後者的努力，都有釐清並解決問題的可貴貢獻。

但是，尚有另一串較少被關切的三連環命題：(1)地方財源雖少，卻仍未能妥善運用，(2)地方財政紀律敗壞，是因缺乏有效的監督機制，(3)而真正有效的監督機制，尚需要以住民之民主、法治與公民精神為其前提。本文所介紹的法國相關法制，即是針對前引命題所作的制度設計。在我國追求地方自治與地方財政自主的法制建設上，法國法制的認識應能替未來的制度設計者帶來或多或少的刺激與啟發。

參考資料

一、中文部分

許宗力

1992 〈論國家對地方的自治監督〉，《法與國家權力》，頁 378-379。

陳淳文

2002 〈論法國法上之公法人〉，《月旦法學雜誌》84：32 以下。

曹俊漢

2001 〈中美審計體系功能之比較觀察〉，《政治科學論叢》14：139 以下。

黃錦堂

1995 〈地方財政之研究〉，收於《地方自治法制化問題之研究》，頁 260。台北：月旦出版社。

黃耀輝

1998 〈中央與地方財政收支劃分的對策〉，《政策月刊》30：14。

黃世鑫

2000 〈當前地方財政問題的盲點——法制與權限劃分〉，《主計月報》540：20 以下。

蘇彩足

- 2002 〈論地方財政之透明化〉，見蘇永欽（編），《政府再造——政府角色功能的新定位》，頁 334。台北：新台灣人文教基金會。

二、外文部分

J. Houel

- 1992 “Le contrôle financier des Chambres régionales des comptes,” *Pouvoirs* 60: 139.

K. Makhlouche

- 1995 “L’exercice par un contribuable des actions en justice appartenant à la commune,” p. 451, R.D.P.

L. Morgand

- 1885 *La loi municipale. Commentaire de la loi du 5 avril 1884. L’organisation et les attributions des conseils municipaux*, p. 232. Librairie administrative de Berger-Levrault.

O. Jouanjan

- 2001 “La Cour de cassation, le Conseil constitutionnel et le statut penal du chef de l’Etat, à propos de l’arrêt rendu par l’Assemblée plénière de la Cour de cassation le 10 octobre 2001,” *R.F.D.A.* 6: 1169 et ss.

P. Bernard

- 1992 *Le Préfet de la République, le chêne et l’olivier*, pp. 63 et ss. Pairs: Economica.

The Financial Supervision of Local Governments in France

Chen Chwen-wen

Assistant Professor

Department of Political Science, National Taiwan University

ABSTRACT

Financial independence is the important foundation of local autonomy. However, financial independence includes two dimensions of expenditure independence and revenue independence. We used to focus on the dimension of revenue when discussing the financial independence of local governments; therefore local financial revenues were deficient all the time. But with the dimension of revenue increasing its independence due to the shift of the relevant laws, it seems that we should notice the problem of the dimension of the expenditure of local governments.

When France gave impetus to the movement of local decentralization, she also strengthened the supervision of the independence of local financial expenditures, and set up a specialized accountability institution called the Local Financial Court. It achieved remarkable success. This article discusses the financial supervision of the Local Financial Court, and elaborates its normative legal system and application in reality.

This article also mentions our current circumstance of financial supervision. It would be beneficial for us to refer to the legal system of France, and to consider the future direction of reform of our legal system.

Key Words: Local Financial Court, Budget's control, Supervision of Audit, Supervision of Financial management, Financial supervision by citizen