

地方自主立法權之範圍與合法界限

—以臺灣地方自治法規制定實務為觀察中心

編目：行政法

出處	月旦法學雜誌，第234期，頁15~29	
作者	江嘉琪副教授	
關鍵詞	地方立法權、自治事項、法律保留、規範位階、規範內容形成自由	
摘要	地方自主立法權之範圍與界限為地方制度法上之核心議題之一。本文以我國直轄市法規制定實務之若干案例出發，探討地方立法權之形成空間，包含：地方立法機關及行政機關制定規範時在規範位階及類型上之選擇可能性，以及其對於規範內容之形成自由等問題。並探討地方立法權之法律界限，包括：法規涉及限制或剝奪人民自由權利、涉及罰則及為給付行政時所受之拘束，以及地方立法是否抵觸中央法規之疑義。	
重點整理	案件事實	<p>(一)案例一：臺南市藝文團體管理自治條例第7條第1項規定主管機關得糾正藝文團體之情形，第2項規定藝文團體違反前項各款規定而未於期限內改善者，主管機關得廢止其立案許可。第12條第2項規定，藝文團體無正當理由連續2年未按時送查驗者，主管機關得廢止其立案許可。行政院及法務部函復意見認定第7條第2項及第12條第2項規定「廢止其立案許可」係屬「行政罰」，且非屬地方制度法第26條第3項所定行政罰之範圍，故不得規定。</p> <p>(二)案例二：地方立法中具有補償性質之法規，例如：臺南市擬訂定「臺南市城西垃圾衛生掩埋場營運階段鄰近農漁業補償辦法」，是否得因規範事項為給付行政措施，而得採較為寬鬆之審查密度，而以行政規則或自治規則之位階予以規範，抑或因垃圾掩埋場具有鄰避性質，且可能影響附近居民之財產、健康、衛生與安寧等，而應以自治條例定之？</p> <p>(三)案例三：臺南市教育局為加強維護所轄學校、補習班及托嬰中心等機構載運學生及兒童交通車之安全訂定臺南市校車管理要點，第14點規定不得擔任校車駕駛人之情形，違反者則依第16點規定「函文糾正，並依法懲處」。有關校車駕駛人之資格條件限制得否以此要點限制之？</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

重點整理	案件事實	<p>(四)案例四：臺南市政府獎勵進用身心障礙者實施要點第10點規定，市政府於核發獎勵金後得追回已核發予受獎勵之私立機構之獎勵金，並得視情節輕重於3年內不受理其申請之情形。自治法規限制人民一定時間內權利之行使是否符合比例原則？應以何種位階之規範為之？</p> <p>(五)案例五：臺中市市區道路為維護公共安全之緊急挖掘究竟得適用市區道路條例事後補行申請，抑或仍應於施工前告知，即不無疑義。</p> <p>(六)案例六：民眾檢舉臺北市政府違反食品衛生安全之案件，臺北市政府應依「檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法」發給「查獲案件所處罰金或罰鍰」5%抑或依「臺北市檢舉違反衛生管理法規案件獎勵辦法」、「按罰鍰實收數」5%之獎勵金，即不無疑問。</p>
	本案爭點	地方立法權之範圍與界限？
	解評	<p>一、地方立法權之範圍</p> <p>(一)憲法所規定之地方立法權，解釋上包括地方立法機關之立法外，亦包括地方行政機關之行政立法權。</p> <p>(二)地方立法權之權限來源</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.自治事項：地方自治團體在自治事項範圍內享有自治立法權，受憲法第109條、第110條、第121條、地方制度法第25條等之保障，亦為學說與實務普遍肯認。地方對於自治事項本即擁有立法權，毋庸國家法律特別或明文授權。若國家法律針對自治事項授權地方自治團體行使立法權，並非創設自治事項，而應認為係對地方自治事項之宣示或確認。 2.授權事項：依地方制度法第2條第3款關於委辦事項之定義，其係指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交辦之非屬該團體事務，而負行政執行責任之事項。 <p>(三)地方立法權之範圍界定</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.中央專屬立法之事項：具有全國一致性並有全國統一規範之必要的事務，憲法第107條所列事項即屬於中央專屬立法權之範圍，由中央立法並執行，地方僅在法律授權範圍內，享有部分之立法權。 2.地方立法專屬權之事項：地方自治團體保有自治權限，中央法律不得侵越。

【高點法律考班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>3.共同立法事項：事件性質既非中央專屬亦非地方專屬，中央與地方享有競合之立法權。學說引用日本「法律先占理論」已定地方之立法權範圍，即某一事項已由國家法自為規範時，則地方自治團體在無法律明文授權之情形下，即無對同一事項再制定規範之權限。</p> <p>二、地方立法權之形成空間</p> <p>(一)地方立法權與法律保留：地方制度法已明文授權自治條例得就「創設、限制或剝奪人民權利義務」之事項加以規定，應可肯定地方自治立法權所憑藉之地方制度法本身為合於憲法所定之基本權干預之法律依據。</p> <p>(二)規範位階及類型之選擇自由</p> <p>1.自治條例保留事項：地方制度法第28條規定，應以自治條例定之事項，包含：(1)法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者；(2)以創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者；(3)關於地方自治團體及所營事業機構之組織者；(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。第4款使自治條例專管事項有由議會無限擴張之可能，學者多有質疑其妥適性。</p> <p>2.規範位階之選擇：我國地方政府採權力分立之二元模式，地方立法權歸於議會，地方行政權歸於地方行政機關，彼此權力相互制衡。立法權之行使過程較為公開嚴謹，組成亦較多元，若涉及不同意見衝突須整合各方利益之事項，基於機關功能最適之原則，相關事項自較適於由地方議會所通過之自治條例加以規範。</p> <p>反之，若地方議會立法效率不彰，待議會制定自治條例反不利於公益之實現或人民權利之保護時，地方行政機關得基於法律授權訂定自治規則以辦理相關事項。</p> <p>(三)規範內容之形成自由</p> <p>在我國現行法制下，中央與地方皆得就同一事項各自為立法規範，惟地方自治權受憲法制度性保障，故自治立法權之核心領域應不得被侵犯，此時即應視中央法規之立法意旨，探究中央法規所建立者屬於最低界限或最高界限。</p>
--------------------	-----------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

重點整理	解評	<p>倘若中央法規旨在保障規範對象之權利，防止其遭地方自治團體過度之干預，則中央法規規定應為上限，地方僅能在此範圍內為立法之裁量；反之，若中央法規旨在抑制規範對象之行為，確保公益能獲得全國一致性最低限度之維繫，或旨在保障受規範對象獲得一致性最低程度之照顧者，則應是下限，地方自治團體得視當地需要或其給付能力，而為更嚴格之規定或提供更優渥之照顧。</p> <p>三、地方立法權之法律界限</p> <p>(一)地方立法之內部界限</p> <p>1.限制或剝奪人民自由權利之限制</p> <p>以【案例三】為例：本文認為兒童及少年福利與權益保障法並未授權直轄市政府訂定相關辦法，並非有意排除地方之立法權限，其性質應是對於司機資格條件為最低標準之要求，並不排除地方考量當地學童上學之實際情況而另定更嚴格標準之可能性。</p> <p>2.地方制度法第26條第2項罰則規定之限制</p> <p>地方制度法該條項明文肯定地方自治團體(限直轄市與縣市)對於違反地方自治事項之行政義務者有裁罰之權限。</p> <p>實務上爭議主要在於地方自治團體之自治條例中涉及撤銷或廢止許可之規定時，若被認為屬於行政罰，因其具有終局性，則依地方制度法第26條第3項並不容許制定。</p> <p>以【案例一】為例：本文認為，若因經營方向與設立目的不符而廢止許可，乃是因行政管制目的不達，此時之廢止許可應不能認屬行政罰，惟若因違反建築法規、消防法規而遭廢止，則不能排除有對過去違反義務行為之處罰性質。</p> <p>而「一定期間不得再為申請」之規定是否屬於裁罰性質，亦有判斷上之困難，以【案例四】為例：本文以為若涉及資源之有效運用及分配，避免違規之申請者再次危害公平之申請程序，尤其在恩給式補助時，應可認為並非行政罰，而為行政上之管制措施；但若事涉人民有請求權之補助事項，且法規對於補助要件有具體明確之規定者，則一定時間內禁止其申請，即有可能具有對於申</p>
------	----	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>請人為處罰之性質，而應以自治條例為之。</p> <p>3.給付行政</p> <p>依重要性理論仍可能有法律保留之適用，依釋字第443號解釋之見解，其受法律規範之密度當較限制人民權益者為寬鬆。若涉及預算龐大、具有排擠效果之資源分配，應以自治條例加以規範；若不涉及重大公共利益，則可由行政機關以自治規則或行政規則處理，以便行政機關能更彈性而有效率地推動福利措施。</p> <p>(二)地方法規之外部界限</p> <p>地方制度法第30條第1項：「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牴觸者，無效。」實務面臨如何判斷之困難。</p> <p>1.就同一事項，若地方自治條例就相關要件與申請程序較中央法律為更高度之規範時，是否即屬牴觸法律？</p> <p>以【案例五】為例：本文以為，自治條例及其授權制定之辦法對於臺中市市區道路，於地方自治權限範圍內因應地方之需求，進行較市區道路條例更為嚴格而具體之管制規定，但並未排除緊急性挖掘事後申請之可能性，應無牴觸中央法律之疑慮。</p> <p>2.在中央統一規定補助、救助或其他金錢給付事項，其財源由地方自行負擔或與中央共同負擔，若自定地方法規修正中央給付之要件或限縮給付之金額，是否違背中央法規？</p> <p>以【案例六】為例：本文以為，若是地方事務且財源由地方負擔者，中央應為框架性之立法，保留地方得依財政狀況及實際需求擬訂法規之立法形成空間。</p> <p>四、結論</p> <p>地方立法權涵蓋地方自治團體是否立法之評估、立法位階之選擇及法規內容之形成自由。中央立法種類與數量之增加與規範密度之提高，而技術性與細節性之規定僅授權中央主管機關制定，地方卻必須在人力與財政上配合執行之情況，易產生地方立法是否牴觸中央法令之疑慮。如何在國家制定法律之際，衡酌地方自治之權限，保留地方之立法形成空間，應是可思考之方向。</p>
--------------------	-----------	--

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

考題趨勢	一、地方立法得否限制人民權利？地方自治立法是否屬於憲法第23條之法律？ 二、地方立法權之範圍與界限？
延伸閱讀	一、蔡茂寅(2003)，〈論中央與地方權限劃分問題〉，《月旦法學雜誌》，第93期，頁23-39。 二、王服清(2014)，〈中央與地方的文化權限劃分問題與其爭議解決途徑—以文化資產保存法為中心〉，《月旦法學雜誌》，第225期，頁51-73。 三、林明昕(2010)，〈地方自治事項與委辦事項之委任與委託：以臺北市政府組織自治條例第二條第二項及第三項爭議為中心〉，《臺大法學論叢》，第39:4期，頁213-296。 ※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！