

## 自治條例之行政監督

編目：行政法

### 【新聞案例】(註 1)

縣市合併近兩年，原縣市自治法令或規則的繼續適用，即將在十二月廿四日到期，但倒數計時之際，市府提送中央核定或備查的自治條例，不是遲未回復就是被修改或刪除到失去法規原意，市府質疑中央此舉已有越權之嫌，也衝擊到其他升格的直轄市。

中央如未在十二月廿一日前核定自治條例，市府將依地方制度法規定，逕行公布市府版本，不再等中央核定意見。

台中市建設局長沐桂新痛批內政部，「台中市市區道路挖掘管理辦法」經市議會通過的自治條例，原本中央只能「核定」或「備查」，卻被擴權解釋、擅自修正條文內容，「愛改就改！」像是台中市汙水下水道管理自治條例的汙水放流標準，遭中央刪除。

另台中市市區道路管理自治條例早在七月就送至內政部核定，遲至十月才通知市府再修正，至今完全無下文，質疑中央有逾越地方自治權限之嫌。

「這兩年送往中央的自治條例，最長的案件等了快一年。」林月棗強調，未訂罰則的自治條例由市府先公布，再送中央備查；但訂有罰查須由中央核定，中央應只能就合法性進行審查，不應做目的性審查，文字部分中央無修改權限。

### 【爭點提示】

- 一、中央對地方自治條例核定權之內涵與範圍？
- 二、中央逾期仍不核定之效力為何？

### 【案例解析】

- 一、中央對地方自治條例核定權之內涵與範圍？

(一)相關法條

**地方制度法第 26 條：**



「自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱，在直轄市稱直轄市法規，在縣(市)稱縣(市)規章，在鄉(鎮、市)稱鄉(鎮、市)規約。

直轄市法規、縣(市)規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。

前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。

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。」

## (二)中央對地方自治條例核定權之內涵與範圍

地方制度法賦予中央主管機關對於地方自治條例之核定權，然而對於送請核定之自治條例，中央主管機關除了准駁之決定外，得否對於自治條例之內容予以修改或增減？對此，內政部曾以函釋表達過肯定見解，內政部認為自治條例定有罰則而報送中央主管機關核定，主管機關為增刪修正核定後，地方行政機關應於核定文送達三十日內依核定之條文予以公布，毋庸再送地方立法機關審議(註 2)。

然而，有學者認為，監督機關的核定權限以擴及自治條例內容之形成，甚至取代自治條例之法定機關與程序，實已欠缺民主正當性基礎，應屬違法。因此，學者認為，中央監督機關之核定權僅為中央進行行政監督之手段，並無實質替代自治條例制定機關之權限。中央之核定權僅得就自治條例之內容為一部或全部之准駁，至於地方自治團體就核定結果之處理，應由地方自治團體自行依法處理，監督機關亦不宜干預(註 3)。

## (三)本案分析

綜上所述，台中市送請中央監督機關核定之地方自治條例，相關之中央監督機關僅得就內容之適當性與合法性進行審查，並就內容為一部或全部之准駁。對於自治條例之內容，中央監督機關並無實質修改、增減之權利。

## 二、中央逾期仍不核定之效力

### (一)相關法條

#### 地方制度法第 32 條：



「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。

自治法規、委辦規則依規定應經其他機關核定者，應於核定文送達各該地方行政機關三十日內公布或發布。

自治法規、委辦規則須經上級政府或委辦機關核定者，核定機關應於一個月內為核定與否之決定；逾期視為核定，由函報機關逕行公布或發布。但因內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，經核定機關具明理由函告延長核定期限者，不在此限。

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。

第一項及第二項自治法規、委辦規則，地方行政機關未依規定期限公布或發布者，該自治法規、委辦規則自期限屆滿之日起算至第三日起發生效力，並由地方立法機關代為發布。但經上級政府或委辦機關核定者，由核定機關代為發布。」

## (二)中央逾期仍不核定之效力

地方制度法第 32 條第 3 項規定：「自治法規、委辦規則須經上級政府或委辦機關核定者，核定機關應於一個月內為核定與否之決定；逾期視為核定，由函報機關逕行公布或發布。但因內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，經核定機關具明理由函告延長核定期限者，不在此限。」

學者認為，地方自治團體所制定之地方自治法規，須經由國家或上級機關核定或核准後始生效，在未完成核定以前，該自治法規不生效力。然地方制度法第 32 條第 3 項將一尚未生效之行政行為，以經過一定期間擬制為生效，此實已違反一般法律擬制之法則。蓋擬制係一法律效果之賦予，必有一定之基礎事實，而實質上足以獲得某種法律效果，因此從立法政策之考量，而予以擬制。本條規定將未經核定尚未生效之行政行為擬制為生效，違反基本立法原理(註 4)。

另外，本條規定核定機關得具明理由函告延長核定期限，然而地方制度法對於延長期限並未再加以限制，因此使得核定機關實質上享有幾乎未受限制之核定權行使期間(註 5)。

又中央監督機關對於附罰則自治條例之核定權行使，性質上屬於對地方自治團體所為之行政處分，因此如地方自治團體對於中央監督機關所為之准



否決定，自得依法提起行政。



## 【注釋】

- 註 1：引自 2012-12-11 中國時報，記者盧金足／台中報導。  
<http://news.chinatimes.com/domestic/11050610/112012121100309.html>(最後瀏覽日：2013 年 4 月 15 日)。
- 註 2：內政部台內民字第 091007060 號函(91.04.08)：「依據地方制度法第三十條第一項規定，縣(市)自治條例與憲法、法律、基於法律授權之法規抵觸者，無效。另依本部九十一年一月二十五日台內營字第○九一○○八七一四四號函釋，自治條例定有罰則而報送中央主管機關核定，主管機關為增刪修正核定後，地方行政機關應於核定文送達三十日內依核定之條文予以公布，毋庸再送地方立法機關審議。是以縣(市)自治條例定有罰則依法應報中央主管機關核定者，中央主管機關如認有地方制度法第三十條第一項規定情形，除明理由退回不予核定外，必要時亦得逕行增刪修正後核定。至於中央主管機關未逕行修正，而係明理由退回未予核定，並請縣(市)政府修正後再重新報核，因原自治條例業經縣(市)議會審議通過，在未公布生效前，自無從再函送縣(市)議會修正。是以本案既係依中央主管機關之意見修正，應得由貴府逕行修正後函報中央主管機關核定，並視為核定機關之修正意見，無須再送市議會審議。」
- 註 3：蔡宗珍，〈地方自治監督與自治法規監督〉，《月旦法學雜誌》，第 134 期，2006 年 7 月，頁 165-166。
- 註 4：李惠宗，〈地方自治立法監督之研究〉，《研考雙月刊》，第 229 期，2002 年 6 月，頁 8。
- 註 5：蔡宗珍，前揭註 3 文，頁 166。

