

重要論文導讀 ①

中央機關對地方自治法規之監督權限 —以自治條例之核定權為中心

編目：行政法

出處	月旦法學雜誌，第235期，頁7~25	
作者	陳愛娥教授	
關鍵詞	自治監督、自治條例核定權、自治章程高權、許可保留、程序參與權	
摘要	<p>中央對地方自治法規的監督，牽涉地方自治保障、法律對地方立法的型塑與自治監督權的行使，應由此等面向掌握相關法制。基此，本文觀察我國實務、行政法學理對行使核定權之核心課題—自治條例是否牴觸中央法規的見解，以及司法院大法官相關解釋立場。另亦借鏡德國憲法裁判與學理，其顯示：自治監督機關與他方自治團體間，除抑制、抗衡之關係外，亦具有合作的意義。觀察民國90年代以來中央行使核定權的趨勢可知，其亦似日益趨向尊重地方自治立法權與其參與權。</p>	
重點整理	<p>中央機關對地方自治之監督權限的憲法基礎、法律規定與自治監督機關的法制意見</p>	<p>本於我國憲法第110條、第124條第2項、第128條與增修條文第9條第1項4款規定，地方制度法除於第25條以下，以專節規範訂定地方法官之相關事項外，並於第18至第20條分別規定直轄市、縣(市)、鄉(鎮市)之自治事項，據此，地方制度法之立法者已概括承認，地方自治團體就憲法與法律所定之自治事項享有自主立法權。</p> <p>憲法固然賦予地方自治團體地方自治保障，惟其僅得於憲法與法律保障範圍內享有自治權，且其是否確已遵行相關法規，應受自治監督，重要事項且需經事前許可。關於中央機關對地方自治法規的監督權限，尤其自治條例之核定權，現行地方制度法第3章第3節皆有明定。</p> <p>為執行自治監督機關對地方自治條例之核定權，102年6月17日院臺規字第1021037481號函修正之「地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序」第1點規定：</p> <p>「一、自治條例：</p> <p>(一)內容定有罰則者：</p> <p>1.直轄市政府應逕行報行政院(以下簡稱本院)核定，本院各主管單位收受直轄市政府報院</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p style="text-align: center;">重點整理</p>	<p>中央機關對地方自治之監督權限的憲法基礎、法律規定與自治監督機關的法制意見</p>	<p>函後，應於1個月內簽復核定。但自治條例內容複雜、關係重大，或經中央業務主管機關函報須較長時間審查者，應敘明理由函告直轄市政府延長期限。</p> <p>2.本院各主管單位收文後，應先交由中央業務主管機關會商相關部會(包括：法務部)於15日內彙整全案提出具體意見報院。中央業務主管機關因相關部會意見有待協調或釐清，無法於期限內將意見函復者，應先將無法依期限處理之理由及預定處理期限報院，並於預定期限內將意見函復。</p> <p>3.本院各主管單位於收到中央業務主管機關函復意見後，如有必要，得再會請本院各相關單位表示意見，並審認其內容，分別依下列情形簽復直轄市政府並副知中央業務主管機關：</p> <p>(1)認無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規者，函復准予核定。</p> <p>(2)認有牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規或其條文前後矛盾、文字明顯錯漏者，退請直轄市政府再行研酌，逕予修正核定或不予核定。」</p>
	<p>判斷自治條例是否牴觸中央法規的(早期)實務與學理見解</p>	<p>一、早期實務見解</p> <p>地方自治立法送自治監督機關核定時，可能產生是否牴觸上級政府法規疑義的類型有三：</p> <p>(一)擴大法律管制之範圍</p> <p>以「道路挖掘管理自治條例草案」為例，該自治條例草案對道路挖掘許可方式、收費標準及處罰額度，大幅超越公路法、市區道路條例等法律之規範內容。</p> <p>(二)解除法律之管制規定</p> <p>以「民宿輔導管理自治條例草案」為例，地方政府為結合環境自然資源與觀光產業發展，為「民宿」此一議題所研議的自治條例，卻因中央法規層層管制，相關主管機關之權責重疊，致未獲核定而無法完成地方立法程序。</p> <p>(三)變更法律裁罰額度</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>判斷自治條例是否牴觸中央法規的(早期)實務與學理見解</p>	<p>以「台北縣就業場所性騷擾防制自治條例」為例，主張該自治條例就其規範目的與規範事項而言，與就業服務法相關推定尚有不同，中央勞動主管機關不應以自治條例所訂罰則高於就業服務法相關規定為由，即認其有自治條例與法律牴觸應屬無效之情事。</p> <p>針對前揭困境，前臺北縣政府法制室主任吳正中先生之建議為：</p> <p>(一)中央立法應更清晰劃分地方立法與中央法律的界線，屬於自治事項者，應容許地方立法權充分伸展；如中央與地方權限能夠於各專業法律中釐清，則中央對於地方自治事項，至多僅為框架性之立法，以免過度侵犯地方自治權限。</p> <p>(二)個別專業法律制定之切未能通盤審究其與其他相關法規之關係，致同一管制事項有多數法律競合之情事，更嚴重擠壓地方自治立法的空間，宜於立法之初即致力於法規體系之整合。</p> <p>二、學理見解</p> <p>就行政學理而言，一般認為地方自治團體推行自治事項僅受合法性監督，蓋地方事務宜由熟稔事務之自治團體自主負責，如對其為嚴苛之妥當性監督，將喪失地方自治之意義，故自治監督機關就法律賦予之地方自治事項的參與權，例如：對地方自治條例之核定權，其行使亦僅限於合法性之確保。</p> <p>中央法律乃中央機關對地方進行自治監督之準則與依據，其立法密度之高低，自然將影響地方自治立法之遂行。關於高密度立法之國家法律是否因違背對地方自治的制度保障而違憲，我國在現行地方制度法公布前，許宗力教授曾主張，應區別所涉是否屬憲法直接保障之縣自治事項而論斷：</p> <p>(一)如屬憲法第110條第1項第1至10款所直接保障之縣自治事項，中央法律立法密度過高，使地方自治形同具文即有違憲疑義；</p> <p>(二)反之，如屬國家立法者賦予縣或直轄市之自治事項，則立法者亦享有決定、形塑自治事項之內容與範圍之權限，縱使自治事項僅限單垂直型國家法律，亦不構成違憲。</p>
-------------	-----------------------------------	--

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

重點整理	判斷自治條例是否牴觸中央法規的(早期)實務與學理見解	<p>然以現行法制狀態言，地方自治事項與委辦事項的劃分未能精確建立，似難進一步確切劃分依憲法或法律授權之地方自治事項，進而區分得以採取之立法密度的高低。</p> <p>無論何種體制之國家，一旦實施地方自治，中央與地方間難免發生權限爭議，紀俊臣教授認為，地方自治監督與其設定為中央對地方控制系統之機制，不如歸至為解決中央與地方權力運作衝突之超然檢視。本於此觀點並基於地方自治保障之意旨，黃錦堂教授建議地方自治監督機關之監督作為應抱持友善態度，然應如何抱持友善態度，行使其地方自治條例之核定權，主要涉及自治條例是否牴觸中央法規之判斷。</p> <p>綜合日本行政法學界、蔡秀卿教授與蔡茂寅教授之見解，倘中央法規與地方自治條例之規範對象、規範目的有一不同，即不生牴觸之疑義；縱使二者之規範對象、規範目的相同，亦不當然認定地方自治條例牴觸中央法規，仍應解釋中央法規之規範意旨。此外，探求中央法規之規範意旨時，尚應考量相關事項是否較偏向因地制宜之地方事項。</p>
	大法官 相關解釋	<p>一、釋字第498號</p> <p>本號解釋理由書第2段指出，「地方自治團體在特定事物之執行上，即可與中央分權，並與中央在一訂事務之執行上成為互相合作之實體。…中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或妥當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。」</p> <p>二、釋字第553號</p> <p>本號解釋理由書第2段強調，「本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，故因尊重地方自治團體所為合法性判斷，但如期判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。」</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>大法官 相關解釋</p>	<p>三、釋字第38號 本號解釋之解釋文指出，「至縣議會行使縣立法之職權時，若無憲法或其他法律根據，不得限制人民之自由權利」。此等解釋強調地方自治團體對地方自治事項之自主負責性；為維護此自主負責之要求，自治監督機關僅得為適法性監督。</p> <p>四、釋字第550號 本號解釋理由書第2段指出，「地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。前述所謂核心領域之侵害，指不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化。…至於在權限劃分上依法互有協力義務，或由地方自治團體分擔經費符合事務之本質者，尚不能指為侵害財政自主權之核心領域。…法律之實施須由地方負擔經費者，於制定過程中應與地方政府充分之參與，俾利維繫地方自治團體自我負責之機制。」 於此，大法官一方面指出中央與地方之共同事項、共同承擔經費之可能性，另一方面則強調地方自治團體的決策參與權，藉此以維護地方財政的自主性。</p> <p>五、釋字第363號 本號解釋理由書指出，「增加法律所無之限制，與法律要求各級政府應盡力協助私人投資興建公共設施，改善都市發展之目的不符，有違憲法保障人民權利之意旨。」</p> <p>六、釋字第527號 本號解釋第1段指出，「地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限。」 綜觀前揭司法院解釋，大法官強調「地方自治團體對於自治區內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權」，指出「地方自治團體受憲法制度保障」，強調中央法律「不得侵害其自主權核心領域」，並認定「地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行權限」。</p>
-------------	---------------------	--

【高點法律考班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>德國地方自治法制經驗提供的參考觀點</p>	<p>基本法第28條第2項第1句規定：「(憲法)保障鄉鎮，在法律範圍內，以自主之方式，規制所有地方團體之事項」。德國聯邦憲法法院強調，地方團體之事項應優先劃歸鄉鎮管轄，就具有地方關聯性之任務，立法者僅能基於公益之理由，尤其在不能確保鄉鎮妥適執行該任務，並且此公益理由相對於任務分配原則更為重要時，始能剝奪鄉鎮該任務。</p> <p>地方自治章程如限制人民自由與財產，則須法律授權，以明定侵害之類型與方向。但應留意，自主負責性並不免除地方自治團體受法律拘束之義務，此主要藉自治監督得以確保。</p> <p>依黃錦堂教授簡明之整理，德國法上地方自治監督應遵守的憲法原則包含：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、監督行為應適用法律保留原則。 二、自治監督之目的在於維持國家法秩序之一致性，而非抑制地方自治，是以相關監督措施應採取「對地方友善之態度」。 三、監督行為亦應遵守比例原則、明確性原則、附記理由等法治國原則之要求。 四、德國聯邦憲法法院裁判與相關公法學理亦顯示，自治監督機關與地方自治團體之間，非僅存在抑制、抗衡之關係，其互相合作、共同促進公益的意義，亦不容輕忽，尤其藉由非法定、未形式化之「建議」手段，更凸顯二者間之合作關係。
<p>考題趨勢</p>	<p>中央機關對地方自治法規之監督權限是否及於合目的性監督？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>一、吳正中(2003)，〈地方立法權之困境與展望—台北縣政府自治立法實務之探討〉，《台灣行政法學會主編，公務員法與地方制度法》，頁371-385。</p> <p>二、許宗力(1995)，〈論國家對地方的自治監督〉，《法與國家權力》，31卷3期，頁355-365。</p> <p>※延伸閱讀推薦，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！</p>	

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！