

可就地方自治事項加以規定，惟此種法規仍為中央法規，必須由地方自治團體機關自行制定者，始為地方自治法規。

- (3)地方自治法規乃是規定地方自治機關組織及自治業務之法規：此即就地方自治法規之內容而言，逾越此種範圍之事項，地方自治團體即無權規定，亦不得制定有關之法規。

2. 地方自治法規與中央法規之區別：如下表所示：

	地方自治法規	中央法規
制定機關及程序不同	分別由自治立法機關及自治行政機關制定，並由地方行政首長公布。	法律須由立法院依法定程序通過並經總統公布；行政規章則分別由中央各種行政機關制頒。
規定事項不同	以地方自治團體之權限為範圍，事權較小，故內容所受限制較大。	以中央政府之權限為範圍，事權較廣。
施行區域不同	僅以其自治團體轄區為限。	原則上以全國領域為施行區域。
所具效力不同	效力較低，不得抵觸中央法規。	效力較高。

🔍 範題3

地方自治法規之有效要件為何？

【擬答】

地方自治法規之有效要件約有下列三項，前二項要件屬實質要件，最後一項則為形式要件，茲分述如下：

- (一)規定事項須屬自治權範圍：地方自治團體所擁有之自治權具有法定範圍之限制，即僅得在國家賦予自治權之範圍內，設立機關並舉辦自治業務，故其所制定之法規，亦僅得就該團體自治權範圍內之事項加以規定，不得逾越此一範圍，否則即屬無效。
- (二)內容須不抵觸憲法及上級政府法規：依據法律效力位階之原則及憲法之有關規定，地方自治法規之效力既低於憲法及上級政府所制頒之法規，則其內容既不能違反憲法及國家法律，亦不能與上級政府之法規相抵觸，否則即屬無效。

(三)須完成法定程序：地方自治法規之制定，雖因制定機關之不同，各有其法定程序，但在基本上其制定過程，均應遵循此等法定程序，始能生效；若未完成此等程序，即不具有合法效力。

(二)地方自治法規之種類：我國的地方制度法第三章第三節，明確規定自治法規的種類，以及委辦規則、自律規則的定義：

1. 自治法規：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治規則（參地方制度法第二五條）。可分為：

(1)自治條例：經地方立法機關通過，並由各該機關公布者，稱自治條例。就像是地方的「法律」。依地方自治團體不同，又可分成縣轄市法規、縣市規章、鄉鎮市規約。

其中要注意的是，訂有罰則的直轄市法規和縣市規章，經各地立法機關議決後，要報行政院、各中央主管機關、縣政府「核定」以後才能發布（地方制度法第二六條第四項）。另外要注意的是鄉鎮市規約在目前現行法律中，沒有制定罰則的權力。蓋鄉鎮市之自治未規定於我國憲法之中，而僅由地方制度法以法律層級加以規範。因此，鄉鎮市之自治僅受法律之保障，而不受憲法保障，而非憲法中地方自治之制度性保障之內涵。縱由法律修法廢除其地方自治團體之地位，亦無違憲問題。

地方立法權之得立法事項，依據地方制度法第二八條所列舉之事項，該條之規範模式類同於中央法規標準法第五條之法律保留事項之規定。

地方制度法第二八條規定：「下列事項以自治條例定之：一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」

其中第四款之規定「其他重要事項」，似乎有「重要性理論」之影子。惟在適用此款規定時，必須注意：如法律已經明文規定不須由自治條例規範者，則地方議會不得再推翻法律之規定而決議

屬於重樣事項而應以自治條例規定。且重要事項之重要性應與前三款之重要性相當，概括條款規定不可與列舉規定內涵差異過大（蕭文生師）。

關於自治條例之生效，依據地方制度法第二六條之規定，若訂有罰則者，應經上級自治監督機關核定後，始得對外發布而生效力。若未訂有罰則，則該自治條例生效後，送交上級自治監督機關備查即可。

此外，必須注意，自治條例雖然可以規定罰則，而限制地方住民之自由權利，但依地方制度法第二六條第二項，其罰則僅以罰鍰或其他種類之行政罰為限，再依同條第三項之規定，罰鍰以十萬元為限。因此，地方自治條例不得規定有刑罰罰則。是故，所謂罪刑法定主義，僅限於中央法律。

(2)自治規則：自治規則乃地方行政機關經法律、地方自治條例或就自治事項依職權所制定者。其名稱依據地方制度法第二七條之規定，可定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。此實際上與中央法規標準法第三條所規定中央行政命令之名稱相同。

而地方自治規則依一〇三年新修正之地方制度法第二七條第三項，將其改為劃一自治規則之備查程序，亦即除法律或基於法律授權之法規另有規定外，應於發布後分別函報行政院、中央各該主管機關、縣政府備查，並函送各該地方立法機關查照。

2. 委辦規則：直轄市政府、縣市政府、鄉鎮市公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則（地方制度法第二九條）；故為辦理委辦事項所訂定的規則，就是委辦規則。

3. 自律規則：地方立法機關訂定，用來規律自我之「內部規則」（參地方制度法第三一條）。因其與地方住民無直接關係，因此由議會自行訂定發布，並送上級政府備查。

(三)地方自治法規與人民權利義務：（85基三）

1. 地方自治法規在司法審判上之效力：關於地方自治法規是否可在司法審判上合法適用，理論上頗有爭議：

(1)肯定說：此說認為地方自治法規，應構成法官審判上之依據，其理由為：

- ①憲法第八〇條所稱「法律」應從廣義解釋，包括國家法律、中央行政規章及地方自治法規在內。
- ②地方自治法規既有憲法及法律授權之依據，即具有合法之效力，法官在審判上自應加以適用。
- ③有關地方自治事項，地方自治法規為惟一之法令依據，法官就有關案件之審判，自當引用此等法規。
- ④法官審判案件，對習慣及法理尚可適用，則對地方自治法規豈可不予適用。
- ⑤就外國制度觀之，地方自治法規應可在審判中作為依據。

(2)否定說：此說認為地方自治法規，在司法審判上不應加以適用，其理由為：

- ①憲法第八〇條規定「法官須……依據法律獨立審判……」。則法官在審判上應僅以國家法律為依據。
- ②地方自治法規在內容方面，可能缺乏統一規定，適用在審判上，對相同案件將導致判決不同之結果。
- ③地方自治法規既無拘束國家機關之效力，則司法機關自不必適用地方自治法規。

以上二說，以肯定說為宜，釋字第三八號解釋亦採此種論點，謂：「憲法第八〇條之規定旨在保障法官獨立審判不受任何干涉，所謂依法律者，係以法律為審判之主要依據，並非除法律以外與憲法或法律不相牴觸之有效規章均行排斥而不用。」

2. 地方自治法規在行政上之效力：就行政法之觀點而言，一般依法制定之行政法規均具有合法之效力，此種效力在行政法關係上即表現為拘束力、強制力與確定力。地方自治法規主要屬行政法規之一部分，其在行政法關係上自亦具有拘束力、強制力與確定力。申言之：

- (1)拘束力：自治法規經依法制定施行後，既發生合法效力，則各有關機關及行政客體均應受其拘束遵守其規定。
- (2)強制力：此等法規施行中，行政客體如違反其規定，則自治行政

機關為貫徹法規之實施，亦得對客體採取強制措施。

(3)確定力：自治法規制定施行後，如內容既無違反上位階法規範之情事，則在未經有權機關加以修正或廢止前，自可繼續有效施行；且有權機關非有必要，不應輕易加以修正或廢止。

3.地方自治法規規範人民自由權利之效力：按我國憲法對人民自由權利在原則上採直接保障主義，其第二三條規定：「……自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」中央法規標準法亦規定，涉及人民自由權利之事項應以法律定之。惟實際上，地方自治業務莫不直接間接與人民自由權利有關。因此，地方自治法規之內容自無法不對人民之自由權利加以規定。釋字第三八號解釋謂：「至縣議會行使縣立法之職權時，若無憲法或其他法律之根據，不得限制人民之自由權利。」由此可知，前述憲法及中央法規標準法有關規定之實質涵義，乃在強調對人民自由權利之限制，必須有憲法或法律依據，不得逕以地方自治法規加以規定；反之，若有憲法或法律之授權，則地方自治法規對人民自由權利之規定，自然具有合法之效力。

地方制度法第二六條第二項乃規定：「直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政義務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。」則依目前通說之看法，地方制度法第二六條即為「法律授權」之依據。

Look 範題4

地方自治法規可否限制人民權利義務？地方制度法對此有何規範？其與歷來相關釋字關係如何？

【89司特I】

【擬答】

(一)地方自治法規係地方自治團體所制定之法規，並非立法院三讀通過之法律，並無憲法第二三條與中央法規標準法第五條明確規範可以限制人民權益，其是否可以限制人民權利則容有爭議，分述如下：

1.肯定說：