地方自治法規核定或備查作業及實務

110.09.16

內政部民政司
翁敏宜

中央與地方的權限劃分

憲法第10章及憲法增修條文

§107.108列舉中央專責事項
§109.110列舉地方立法事項

§111未列舉事項，依其事項之性質判斷具全國一致性或因地制宜性而決定其權限之歸屬

地方制度法

§18列舉直轄市自治事項
§19列舉縣（市）自治事項
§20列舉鄉（鎮、市）自治事項

§83-3直轄市山地原住民區自治事項

自治事項與委辦事項定義

自治事項

- 地方自治團體依憲法或地方制度法規定，得自為立法並執行之事項
- 法律規定應由地方自治團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項

地制法第18-20條已分別規範了直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）關於社會服務事項殯葬設施之設置與管理，殯葬管理條例則是更進一步規定中央與地方之權責分工。

委辦事項

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，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項

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，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。
委辦的界線：不得將屬該團體事務之全部權限委辦下級地方自治團體。

案例分享

地方政府制定自治條例非屬其自治事項-A

地方政府可否就懸掛中國大陸五星旗之管理事項制定自治條例?

地制法第19條：非屬列舉項目內之地方自治事項

地制法第19條第13項：其他依法律賦予之事項？

結論：尚無其他相關法律授權地方政府得就旨案所涉對於人民言論自由之限制予以規範，爰無從據以制定自治條例方式管理之。

案例分享

地方政府制定自治條例非屬其自治事項-B

鄉鎮市公所是否有興辦社會住宅的權責?

「ＯＯ縣ＯＯ市公所有意願擔任興辦主體」

地制法第19條：非屬列舉項目內之地方自治事項

地制法第19條第13項+住宅法第2條：住宅法社會住宅專章均以直轄市、縣（市）主管機關為興辦主體

結論： 鄉（鎮、市）公所尚無興辦社會住宅之權限，惟如該府將社會住宅興辦事項委辦 鄉（鎮、市）公所辦理之相關規定訂於其自治條例內，自得依該規定辦理。

地方法規的類別

自治條例

自治規則

委辦規則

自律規則

地方法規的類別Ⅰ - 自治條例

自治條例的定義－地方制度法§25、26

- 就其自治事項或依法律及上級法規之授權訂定自治法規，經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例
- 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。

自治條例的範圍－地方制度法§28

- 法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。
- 創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。
- 關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。
- 其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。

自治條例的命名－地方制度法§26

- 自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱

地方法規的類別II - 自治規則

自治規則的定義－地方制度法§25

- 就其自治事項或依法律及上級法規之授權訂定自治法規，經地方行政機訂定，並後發布或下達，稱自治規則

自治規則的範圍－地方制度法§27

- 直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或法律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規則。

自治規則的命名－地方制度法§27

- 自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。

地方法規的類別Ⅲ - 委辦規則

委辦規則的定義與範圍－地方制度法§29

- 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。

委辦規則的命名－地方制度法§29

- 委辦規則名稱準用自治規則之規定。

	自治事項	委辦事項
責任	負政策規劃及行政執行責任	負行政執行責任
立法權限	得制定自治法規	上位法規授權使得訂定委辦規則
經費負擔	由地方政府自行負擔	除法律另有規定外，由委辦機關負擔（財劃法第37條第2項）
監督界線	適法性監督	除適法性監督外，並得為適當性監督

地方法規的類別IV - 自律規則

自律規則的定義與範圍－地方制度法§31

- 自律規則除法律或自治條例另有規定外，由各該立法機關發布，並報各該上級政府備查。
- 自律規則僅限於各該地方自治團體立法機關，與行政機關無涉

案例分享

自治法規未冠以地方自治團體名稱

ＯＯ市政府制（訂）定「ＯＯ流行音樂中心設置自治條例」並報備查

本部意見：

1.依地制法第26（27）條：自治條例（規則）應分別冠以各該地方自治團體之名稱，本案未冠以ＯＯ市，已牴觸地制法規定，應函告無效。

2.參照行政程序法第158條第2項規定，法規命令之一部分無效者，其他部分仍為有效；但除去該無效部分，法規命令顯失規範目的者，全部無效

後續由行政院函復該OO市政府於修正名稱後，重行依地方制度法規定報請核定或備查

案例分享

鄉（鎮、市）規約違反地制法第26條第2項規定

ＯＯ縣政府函請核定「ＯＯ縣ＯＯ市公所公園綠地及行道樹管理自治條例」

該自治條例第20條第2項規定： 違反同條第1項規定經制止或命令其離開而不聽從者，得處六百元以上六千元以下之罰鍰

本部意見：地制法第26條第2項規定，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。僅限直轄市及縣（市）得於自治條例內規定罰則，尚不包括鄉（鎮、市）在內

案例分享

自治規則名稱未依地制法第27條規範內容訂定

地制法第27條「自治規則得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」

ＯＯ縣ＯＯ航空站回饋金分配及使用要點

民用航空法第37條第6項規定：航空站回饋金經費分配及使用辦法，由航空站所在地之直轄市、縣（市）政府定之

本部意見：前揭規定所稱「辦法」究係屬地方制度法所稱之自治規則，而縣（市）政府應援用為法規名稱，抑或得由縣（市）政府以行政規則定之即可，仍請先予釐清。另若縣（市）政府得以行政規則定之，則與地方制度法規定無涉

核定與備查的定義及功能

核定

地制法第2條第4款

事前的准駁

上級政府或主管機關對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查並作成決定，以完成該事項之法定效力

備查

地制法第2條第5款

事後的審查

下級政府或機關就其德全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉

核定

- 自治條例定有罰則者，應報經監督機關核定後公布（直轄市報行政院，縣（市）報各該中央主管部會，）
- 核定後之自治條例，其後再為修正時，如涉及罰則相關條文（包含處罰要件、處罰態樣及處罰效果），應報核定後公布
- 委辦規則應經委辦機關核定後發布

備查

- 自治條例未定有罰則者，除法律另有規定外，應於公布後報監督機關備查
- 自治規則除法律另有規定外，應於發布後報監督機關備查，並送各該地方立法機關查照
- 核定後之自治條例，其後再為修正時，如涉及條文屬罰則相關條文之外，公布後報請備查即可

核定或備查之程序

上級機關核定地方自治法規之期限

地制法第32條第3項

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1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。

但內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，核定機關得具明理由函告延長期限。

地方自治法規公（發）布之期限

地制法第32條

- 自治條例經地方立法機關議決後，應函送地方行政機關，除有下列情形之一，地方行政機關應於30日內公布：

  1. 法律另有規定(如有罰則)
  2. 依法提起覆議(行政機關認有窒礙難行)
  3. 依法報請監督機關函告無效或聲請司法院解釋

- 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30日內公（發）布。

- 自治規則行政機關訂定後依規定發布施行

應核定而未核定即先公布之處理

單純的公（發）布程序違法

- 請地方政府自行撤銷原公（發）布令，重行報核定。
- 直接准予核定，並請地方政府重新公布並撤銷原公(發)布令。

牴觸上位法規

- 建議由自治監督機關敘明其內容有牴觸憲法或中央法規之情事，公(發)布法定程序亦違反地制法規定，依地制法第30條予以函告無效。

自治法規已公(發)布，遲未報送備查之處理

自治法規須經公(發)布始得對外發生效力，實務上多刊登政府公報且公開於政府網站；另依政府資訊公開法第7條第1項第1款規定，自治法規亦屬政府應主動公開之資訊。

如遲未報送備查，自治監督機關仍得就已對外公(發)布之自治法規，主動檢視其內容，如有牴觸憲法或中央法規者，並依地制法予以函告無效

案例分享

修正自治條例涉及罰則相關條文應報請核定後公布

ＯＯ市政府函報修正「ＯＯ市婦女福利機構設置自治條例」

修正該自治條例第19條：.....婦女福利機構應於年度結束後五個月內，檢具下列文件，報請社會局備查 .....

修正前條文為：.....婦女福利機構應於年度結束後三個月內，檢具下列文件，報請社會局備查 .....

但該自治條例第21條亦規定：機構不按規定**填具各項工作、業務報表送請市政府備查**，社會局應予糾正並通知限期改善，**逾期未完成改善得勒令停業一個月以上一年以下**

本部意見：請OO市政府撤銷原公布令，重行依地方制度法規定報請行政院核定後再行公布

案例分享

應核定而未核定即先公布（Ⅰ）

ＯＯ縣政府修正「ＯＯ縣污水下水道使用費徵收自治條例」

ＯＯ縣政府於該自治條例通過議會修正後逕為公布並報本部備查

依下水道法第26條第2項「前項使用費計算公式及徵收辦法，由直轄市、縣 (市) 主管機關擬訂，請中央主管機關核定之。」

，本部基於簡化補正程序，爰逕予核定，並函請該ＯＯ縣政府撤銷原發布令後，重新公布施行

案例分享

應核定而未核定即先公布（Ⅱ）

ＯＯ縣政府函報廢止「ＯＯ縣短期補習班管理自治條例」備查案

民國90年

制定並報備查本自治條例時無罰則

民國91年

修正自治條例且增加罰則但未報教育部核定

民國108年

廢止並報備查本自治條例

據以對人民做成裁罰案件

案例分享

應核定而未核定即先公布（Ⅱ）

ＯＯ縣政府函報廢止「ＯＯ縣短期補習班管理自治條例」備查案

中途補救：由教育部（中央主管機關）函告無效

本次報廢止經會商法務部意見：

行政程序法：有關法規命令之訂定，依法應經其他機關核准而未經核准者，應為無效。

自治條例未完成法定程序即行公布，應屬無效，且其無效乃自始、當然、確定不生效力

備查的除外規定

★法律另訂有程序或另定有備查機關者

◆ 地方稅法通則第6條

地方稅自治條例經地方立法機關完成立法程序後公布實施，公布前應報請各該自治監督機關、財政部及行政院主計總處備查。財政部並訂有「地方稅自治條例報中央機關備查之統一處理程序」，供地方政府及各備查機關遵行。

◆ 都市計畫法第85條

本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案

備查的除外規定

★法律另訂有程序或另定有備查機關者

◆ 規費法第10條

業務主管機關應訂定或調整收費基準，洽商該級政府規費主管機關同意，並送該級民意機關備查後公告。

財政部94.9.27函：收費基準如僅涉及收費事項，無須再依地制法規定送中央機關備查。

適法性及適當性監督原則

◆ 司法院釋字498、553

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，為適法或適當與否之監督。
地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之；後者除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。

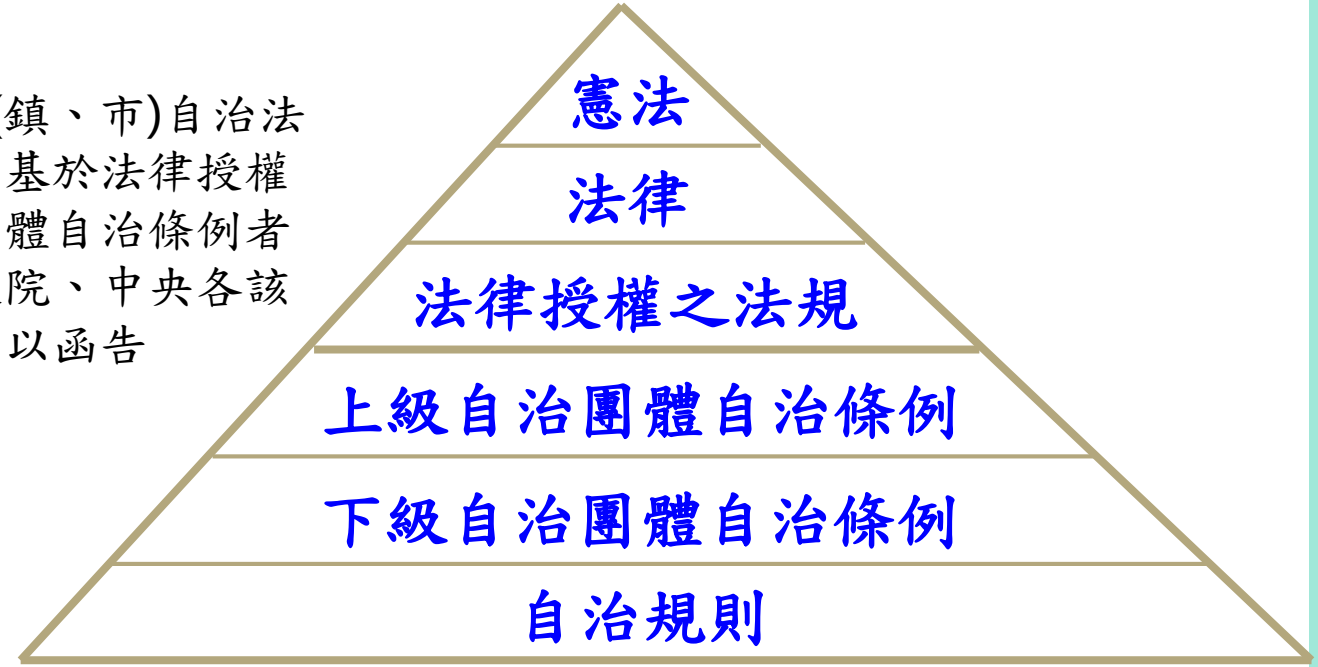
◆ 內政部102.6.28函釋

辦理自治法規核定及備查事宜時，請落實適法性監督之意旨，不宜再審查自治法規內容之適當性。

例外情況
委辦機關仍可對下級政府的委辦規則做適當性審查

中央與地方自治法規之位階效力

地制法第30條：
直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)自治法規牴觸憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例者，無效。分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告



自治法規核定及備查用語

◆核定-

限縮為「條文前後矛盾或文字明顯錯漏，致適用顯有窒礙者」

1.準予核定、准予照案核定
2.準予修正核定、准依核定本公布、核定如核定本
3.不予核定

◆備查-

1.已予備查、業已備查
2.函告無效

不宜使用-

退請再行研酌、似有牴觸之逾、恐有疑慮

備查案牴觸上位法規之處理

敘明牴觸之條文及上位法規規定，並予函告無效。

- 可分為全部無效或部分無效
- 原則上僅就牴觸上位法規之部分予以函告無效，但除去該部分，自治法規將失去規範目的者，得函告全部無效。
- 部分無效，可函告某條、項、款，或某段文字無效

案例分享

函告無效 - 地方自治條例規範內容具全國一致性

行政院環境保護署函告「雲林縣工商廠場禁止使用生煤及石油焦自治條例」無效案

第3條：雲林縣轄內使用生煤及石油焦為燃料之工商廠場固定污染源，自本自治條例施行日起1年後不得使用石油焦，2年後不得使用生煤。

第4條：本自治條例施行日起，本府不再核發固定污染源生煤及石油焦使用許可證（以下簡稱許可證）；已核發於有效期限內之許可證，不受前條限制；有效期限屆至者，得於前條期限內展延之。

規範內容涉及能源政策與能源事務，具全國一致性，「能源管理法」明示屬中央權限。

案例分享

不予核定 - 地方自治條例修正內容涉及中央事項

「ＯＯ縣環境清潔維護自治條例」修正核定案

本自治條例修正後將縣內各類港口區域納入規範，且設有罰則規定，環保署經會商交通部及農委會後，因縣內的商港、漁港**依商港法及漁港法皆由中央管理**，非屬地方自治事項，不予核定

地方自治法規備查作業之審查基準時點

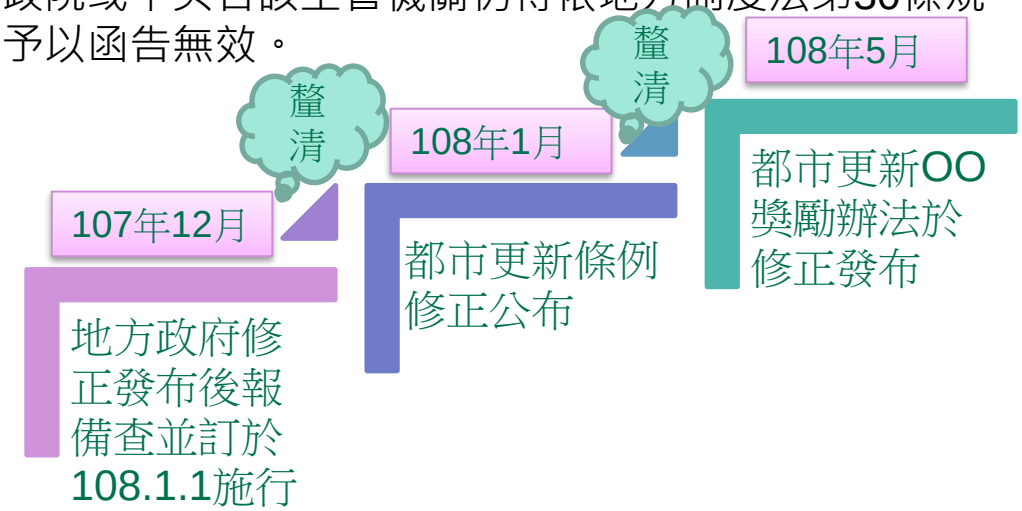
地方自治團體制（訂）定之自治法規，報請行政院或中央各該主管機關備查時，宜否概不論其生效日後報行政院或中央各該主管機關備查時中央法規或相關自治條例是否修正，僅以生效日當時之規定檢視其適法性？

案例分享

上位法規發生變動致函報備查中之自治法規有牴觸時

修正「〇〇市都市更新...評定標準」函報備查案

自治法規予以適法性監督，爰仍以辦理備查時有效之法律、基於法律授權之法規、該自治團體之自治條例作為審查基準，日後如因上位階法規範變動，致該自治法規有牴觸者，行政院或中央各該主管機關仍得依地方制度法第30條規定予以函告無效。



自治條例訂定罰則的種類與限制

地制法第26條

- 罰鍰最高新臺幣10萬元
- 勒令停工、停止營業、吊扣執照或一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。

行政罰法第2條

- 限制或禁止行為：停止營業、吊扣證照、命令停工等
- 剝奪或消滅資格、權利：命令解散、吊銷證照、強制拆除等
- 影響名譽：公布姓名或照片
- 警告性：警告、講習、輔導教育

是行政罰還是行政管制措施？

- 臺南市性交易服務者及性交易服務場所管理自治條例
  吊銷許可證
- 臺中市攤販集中區設置管理自治條例
  廢止或撤銷許可、 廢止全部或一部之許可
- 高雄市商店街區管理輔導自治條例
  廢止籌設許可

屬行政罰法所定「剝奪或消滅資格、權利之處分」或屬不具裁罰性之「行政管制措施」
宜請地方政府斟酌立法原意釐清

自治條例可否制定較中央法令更為寬鬆或嚴格之規定？

釋字第738號
【電子遊戲場業營業場所距離限制案】

法所容許之最低限度

地方政府仍得因地制宜

本部90年10月18日台（90）內民字第9007137號函
自治條例規範之內容，如較法律規定更為廣泛或其規範標準與法律規定不同，是否即屬牴觸法律，尚不可一概而論，應視各該法律規範事項之性質及立法之目的，為整體考量。

案例分享

自治條例可否制定較中央法令更為寬鬆或嚴格之規定？

司法院釋字第738號解釋

中央制定「電子遊戲場業管理條例」，其中規定電子遊戲場業之營業場所，應距離國民中、小學、高中、職校、醫院50公尺以上。

各縣市政府得否以自治條例規定超過50公尺之距離的要求？

案例分享

自治條例可否制定較中央法令更為寬鬆或嚴格之規定？

殯葬管理條例規定設置殯儀館與公共飲水井或飲用水之水源地距離不得少於300公尺。但自治條例另有規定者，從其規定。

各縣(市)政府得否以自治條例規定200公尺距離？

委辦、委託與委任的不同

委辦

- 地方制度法第2條：委辦事項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，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。

委任

- 行政程序法第15條：行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。

委託

- 行政程序法第15條：行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。

委辦的界線

- 內政部94.7.12台內民字第0940005878號函：

為達成國家垂直分權實施地方自治之目的與依法設機關行使職權之功能，本法規定委辦事項，仍有其界限，上級政府不得將屬該團體事務之全部權限委辦下級地方自治團體

案例分享

上級地方自治團體委辦下級地方自治團體仍有其限制

OO縣公園管理自治條例

草案內容：「公園之管理得委辦所在地鄉（鎮、市）公所辦理」

法務部意見：該條規定似屬權限之全部委辦

本部函復以修正意見請該府釐清後再行提報

OO縣修正後已於回應意見中敘明委辦項目為何，並敘明未來辦理委辦公告時將併以公告說明委辦權限

處罰之構成要件可否於自治規則中訂定？

行政罰法第4條

- 違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。（處罰法定原則）

內政部89.12.1函

- 法律或法律明確授權之法規命令如已就相關行政罰之構成要件及效果明確規定者，自治法規僅係援引該規定，如有該當該構成要件者，原即得依相關法律或法規命令予以處罰，尚非屬地方制度法第26條所定自治條例訂定罰則之範圍

補助案件是否均應以自治條例定之？

地制法第28條

- 下列事項以自治條例定之：

1. 法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。
2. 「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. 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。

非涉及地方自治團體居民之權利義務者均須以自治條例定之。

簡報完畢
敬請指教