

# 地方自治法規報院核定 或備查之統一處理程序



行政院法規委員會  
徐世芬參議

## 地方自治法規類別

- ◆ 自治法規（地方制度法§25→就自治事項或依法律及上級法規授權制定）
  - 一、自治條例：經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布（地方制度法§25、§28）
  - 二、自治規則：由地方行政機關訂定，並發布或下達（地方制度法§27）
  - 三、委辦規則：為辦理上級機關委辦事項，依法定職權或基於法律、中央法規授權訂定（地方制度法§29：須函報委辦機關核定後發布）
  - 四、自律規則：地方立法機關規範內部議事或紀律需要訂定發布（地方制度法§31）

☆ 規範事項、名稱、制(訂)定程序及公(發)布機關不同

# 地方自治法規報院核定或備查之範疇

◆依地方制度法規定，下列直轄市自治法規應函報行政院：

- 一、定有罰則之直轄市自治條例 (地制法§26 IV→核定)
- 二、未定有罰則之直轄市自治條例 (地制法§26 IV→備查)
- 三、直轄市自治規則 (地制法§27 III→備查)
- 四、直轄市議會自律規則 (地制法§31 II→備查)
- 五、直轄市政府及所屬事業機構組織自治條例(地制法§62 I →備查)
- 六、直轄市議會組織自治條例(地制法§54 I →核定)

☆核定、備查之定義→地方制度法 § 2④、⑤

## 地方自治法規報院核定或備查之範疇

- ◆ 未定有罰則之直轄市自治條例、直轄市自治規則及直轄市議會自律規則，於法律另有核定、備查之機關或程序時，依該法律規定辦理，毋須報院。
- 例如：規費法第10條（單純規費收費事項送該級民意機關備查）、社會救助法第20條（報中央主管機關備查）、醫療法第21條（由直轄市主管機關核定）、災害防救法第44條之3第4項（報財政部備查）

## 地方自治法規報院核定或備查之 統一處理程序訂定目的

- ◆ 為利行政院行使對直轄市自治法規之適法性監督權限，並使直轄市政府、市議會依地方制度法規定將其自治法規報院核定或備查之處理程序有一致作法。
- ◆ 適法性監督之意涵：依地方制度法第30條第1項、第2項；第31條第3項規定意旨，自治法規有與憲法、法律或基於法律授權之法規、上級自治法規牴觸者，無效。行政院應視案件情形，就牴觸部分不予核定(核定案)或函告無效(備查案)。

☆ 牴觸→規範內容相衝突、矛盾

## 地方自治法規報院核定或備查之 統一處理程序之規範架構

### 一、直轄市自治條例

(一)內容定有罰則者

(二)內容未定有罰則者（參照內政部 91年6月5日台內民字第0910066134號令認定）

### 二、直轄市自治規則

### 三、直轄市議會自律規則

### 四、直轄市政府及所營事業機構組織自治條例

五、報院核定或備查時應檢附之資料（總說明及逐條說明或條文對照表、直轄市自治法規報院資料檢核表）

# 一、(一)定有罰則之直轄市自治條例

## ◆罰則之範圍

( I ) 依地方制度法第26條第2項、第3項規定，除法律另有規定外，自治條例就違反地方自治事項之行政業務之處罰，以新臺幣10萬元以下罰鍰或其他種類行政罰即勒令停工、停止營業、吊扣執照、其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分為限(不包括公布姓名、法人名稱及勒令歇業、吊銷執照、撤銷許可等無期間限制之永久性不利處分)。

☆自治條例得規定之其他種類行政罰，較行政罰法第2條所定範圍為窄。

# 一、(一)定有罰則之直轄市自治條例

行政罰法第2條之其他種類行政罰(對於過去違反行政法上義務所為不屬刑罰或懲戒罰之裁罰性不利處分)

包括限制或停止營業、吊扣證照、命令停工等限制或禁止為一定行為之處分、命令歇業、命令解散、撤銷或廢止許可或登記、吊銷證照、強制拆除或其他剝奪或消滅一定資格或權利之處分、公布姓名或名稱等影響名譽之處分及警告性處分。

☆命除去違法狀態、停止違法行為或屬保全措施、行政執行方法，因不具裁罰性，非屬裁罰性不利處分



**案例: 臺中市道路挖掘管理自治條例第38條**

違反第17條第2項、第24條第2項、第25條第1項、第2項或第27條第2項規定，經建設局通知限期改善達3次仍未改善者，建設局得**廢止道路挖掘許可**。

☆違法授益行政處分之撤銷及合法授益行政處分之廢止是否屬裁罰性不利處分，應視其撤銷或廢止原因及適用之法規而定

## 案例:高雄市自助選物販賣管理自治條例

第5條第1項 自助選物販賣業者之營業場所，應距離國民中、小學50公尺以上。

第9條 違反第5條第1項規定者，主管機關應命其停止經營自助選物販賣業務，經查獲仍繼續營業者，處新臺幣3萬元以上10萬元以下罰鍰，並得按次處罰。

## 案例：桃園市加水站衛生管理自治條例

第4條第1項(節錄) 經營加水站應檢具下列文件，向主管機關申請核發許可證；未經核准者，不得營業：

- 一、加水站申請書。
- 二、加水站水源供應許可文件。

第16條 違反第四條第一項、第二項或第八條第二項規定者，主管機關應將加水站之設備封存及命其停止營業，並處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰；繼續營業者，得按次連續處罰。

# 一、(一)定有罰則之直轄市自治條例

## ◆罰則之範圍:

(II) 法律或法規命令已明確規定行政罰之構成要件及法律效果，自治條例援引該規定\*，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，尚非地方制度法第26條所定自治條例訂定罰則範圍。

**案例：**桃園廣告物管理自治條例第47條「未經審查許可擅自張貼廣告者，依廢棄物清理法第五十條第三款、電信法第八條第三項及其他相關規定處罰。」

☆自治條例經核定後，再為修正時，如其修正內容屬罰則相關條文之修正（包括處罰要件、處罰態樣及處罰效果等），仍應報院核定後始得公布（內政部91年6月5日台內民字第0910066134號令參照）。

**案例：**臺中市婦女福利機構設置自治條例§19修正未報院核定即公布→ §19年度報結資料繳交期限修正，涉及§21⑧處罰要件(不按規定填具各項工作、業務報表，經糾正並通知限期改善，屆期未改善得勒令停業一定期間)

# 一、(一)定有罰則之直轄市自治條例

## ◆處理流程

### 1.由直轄市政府逕行報院核定

(1)本院由各主管業務單位收文

(2)依地方制度法第32條第3項規定，本院應於收文後1個月內為核定與否之決定。

(3)未能於期限內核定者（內容複雜、關係重大或需較長時間審查），本院應敘明理由函告直轄市政府依地方制度法第32條第3項但書規定延長核定期限。

# 一、(一) 定有罰則之直轄市自治條例

2. 交由中央業務主管機關會商相關部會（包括法務部）彙整全案提出具體意見報院：

(1) 應於交議後15日內報院；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時，應將理由及預定處理期限報院。

(2) 中央業務主管機關應綜整會商之相關意見據以統一函復；相關機關意見衝突矛盾者，應協調整合後再函復。

# 一、(一) 定有罰則之直轄市自治條例

(3)應就自治條例之適法性，具體敘明有無牴觸憲法、法律、基於法律授權之法規，避免於報院函中表示「似有牴觸之虞」、「有違反○○法之虞」、「恐有疑慮」、「恐有未符」、「逾越規定」、「仍有待酌之處」等意見；未具體敘明有無牴觸者，退回中央業務主管機關。

☆逾越：超越法規規範範圍，與牴觸概念有別。「逾越」非必然產生「牴觸」

(4) 如認有牴觸情形，應詳予說明理由。



中央業務主管機關報院函未具體敘明適法性之情形如下：

1. 僅將各機關、單位意見作成彙整表，未就適法性情形提出任何說明
2. 僅說明中央法規或自治條例之規定，建請直轄市政府再檢視或釐清相關條文是否牴觸前揭中央法規或自治條例
3. 僅說明應依中央法規修正或建議修正內容
4. 僅說明有牴觸法律及相關法規疑義，或僅說明有上述情形建議函請直轄市政府釐清
5. 僅檢附所屬機關意見報院

## 適法性之判斷

- 有無逾越地方自治權限(憲法第107條至第111條、地方制度法第18條)
- 有無違反法律保留(如：公法上請求權之消滅時效應以法律定之，司法院釋字第474號及723號解釋參照)
- 有無與中央法規規定之內容、目的、意旨相衝突(包括中央法規是否具有「全國一致性」或有因地制宜考量而屬「最低限度」之性質，司法院釋字第738號解釋參照)

## 案例:直轄市食品安全自治條例

豬肉及其產製品不得檢出乙型受體素及違反之法效果  
(處罰鍰或依食品安全衛生管理法規定處罰)

→函告無效或不予核定

1. 食品安全衛生標準具全國一致性質，為中央專屬權限。
2. 食品安全衛生管理法授權之動物用藥殘留標準增訂萊克多巴胺安全容許量自110.1.1生效，直轄市食品安全自治條例不得檢出乙型受體素規定抵觸中央法規。
3. 與司法院釋字第738號解釋情形不同。
4. 就不得檢出乙型受體素規定另定之違反法效果，因失所附麗併函告無效或不予核定。

## 案例:直轄市食品安全自治條例

豬肉及其產製品不得檢出乙型受體素及違反之法效果→**函告**

### **無效或不予核定**

**直轄市政府**：食品安全管理亦屬地方衛生管理及消費者保護事項，地方具立法權限，依司法院釋字第738號解釋意旨，地方可因地制宜就食安標準訂定較中央嚴格之規定。

**憲法法庭**：憲判第6號判決→**憲法訴訟法§83 I**：函告無效不予核定救濟

- 1.依憲法第108條第1項第3款(商業)及第18款(公共衛生)規定意旨，肉品殘留萊劑之安全容許量標準屬中央立法事項，地方不得另定牴觸中央法定標準之自治法規；釋字第738號解釋與本案不同。
- 2.自治條例針對中央開放之合法進口豬肉品管制，雖未直接牴觸憲法第107條第11款(專屬中央之國際貿易政策)，但有違憲法第148條保障國內貨物自由流通之意旨。

## 案例:直轄市食品安全自治條例

日本福島等5縣食品禁止販售及違反之法效果(處罰鍰或依食品安全衛生管理法規定辦理)→**函告無效或不予核定**

- 1.食品進口管制依憲法第107條第11款及食安法第4條第5項第1款規定，為中央專屬權限。
- 2.食品安全衛生標準具全國一致性質，依憲法第108條第1項第18款及第111條為中央專屬權限。
- 3.衛福部依食安法授權公告特定日本食品得進口，包括福島等5縣符合食品中放射性核素或放射能汙染容許量標準之日本食品，直轄市自治條例全面禁止該5縣食品製造、販售規定牴觸中央法規。
- 4.就不得販售規定另定違反法效果，因失所附麗併函告無效或不予核定。

## 一、(一) 定有罰則之直轄市自治條例

(5) 為避免發生本院最終函復直轄市政府結果與中央業務主管機關所提意見不同，造成地方政府執法困擾，中央業務主管機關會商後之報院函毋須一併副知直轄市政府\*。（協調整合機制）

☆中央業務主管機關就其他(組織)自治條例、自治規則、自律規則等所為之報院函，亦同。

# 一、(一)定有罰則之直轄市自治條例

3.本院收到中央業務主管機關意見後，除認有無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規，尚有疑義，得函請直轄市政府、中央業務主管機關或相關部會釐清外，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，分別依下列情形以院函復直轄市政府並副知中央業務主管機關：

## 一、(一)定有罰則之直轄市自治條例

- (1)認無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規者，  
准予核定。
- (2)認有牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規者，  
不予核定。
- (3)條文前後矛盾、文字明顯錯漏者，致適用顯有窒礙，准予修正核定(送核定本)。



## 一、(二)未定有罰則之直轄市自治條例

1.除法律另有規定外，由直轄市政府於公布後函報中央業務主管機關轉本院備查\*1。

(1)各中央業務主管機關辦理報院函之應注意事項，與前開一、(一)定有罰則之直轄市自治條例2.(2)至(4)相同\*2。

\*1內容定有罰則之自治條例，如僅修正罰則以外（無涉處罰要件、處罰態樣及處罰效果等）之條文，亦屬此處所指「未定有罰則之自治條例」範疇而應報備查（內政部 91年6月5日台內民字第0910066134號令參照）。

\*2內容有涉及法務部主管法規(如行政程序法、行政執行法、個人資料保護法等)之適用者，方會商該部。

## 一、(二)未定有罰則之直轄市自治條例

2.直轄市政府逕報本院備查者，由本院各主管單位交由中央業務主管機關依前開一、(二) 1.(1)程序辦理。

3.本院收受中央業務主管機關函復意見後如有疑義，得函請直轄市政府、中央業務主管機關或相關部會釐清；如有必要，得再會請本院各相關單位表示意見，經審認其內容後，分別依下列情形以院函復直轄市政府並副知中央業務主管機關：

## 一、(二)未定有罰則之直轄市自治條例

(1)認無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規者，函復業已備查。

(2)認有牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規者，應敘明牴觸條文及理由，就全部或牴觸部分函告無效。

## 二、直轄市自治規則

► **定義**(地方制度法第27條第1項、第2項):

直轄市政府就其自治事項，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；分別冠以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**。

☆內政部106.08.14台內民字第1060425538號函→自治條例授權地方行政機關所為公告，非地方制度法第27條第2項之自治規則名稱，毋須報請備查

## 二、直轄市自治規則

(一)除法律另有規定或基於法律授權之法規另有規定外，直轄市政府應於發布後逕行報院備查。本院主管單位收文後，交由中央業務主管機關會商相關部會就適法性(有無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規或自治條例)表示意見\*；如內容單純者，可免函交。

\*內容有涉及法務部主管法規(如行政程序法、行政執行法、個人資料保護法等)之適用者，方會商該部。

## 案例:臺南市舉發違反消防法第十五條案件獎勵

### 辦法(111.01.19修正發布前)

#### 第11條

第2項 舉發人應自獎勵金領取通知書送達之次日起3個月內，檢具身分證明文件及帳戶資料，向主管機關領取獎勵金。

第4項 前項領獎期限之最後一日，…；舉發人屆期未領取者，視為放棄。

☆本辦法係依消防法授權訂定，該法就請領獎勵金之公法上請求權消滅時效未有特別規定，本辦法上開條文逕規定公法上請求權時效，牴觸行政程序法第131條第1項規定

## 二、直轄市自治規則

(二)本院收受中央業務主管機關函復意見後，參照前開一、(二)3未定有罰則之自治條例程序辦理。

### 三、自律規則

直轄市議會逕行報本院備查，由本院綜合業務處收文後，參照前開二、直轄市自治規則之程序辦理。



### 三、自律規則

#### 案例:桃園市議會旁聽規則

第6條第3項 旁聽人應保持會場整潔，不得於旁聽席飲食及投擲物品。

第7條 旁聽人違反第2條至第6條規定，本會警衛人員得予制止並沒入；如仍不遵守規定，大會主席得命警衛人員強制其離場。

☆沒入之性質？行政罰？→目的在除去違規狀態以維議場秩序，與行政罰性質似有不同。

## 四、組織自治條例

(一)直轄市政府組織自治條例之報院備查案及市議會組織自治條例之報院核定案，由本院綜合業務處收文。交由中央業務主管機關會商銓敘部、本院人事行政總處、主計總處、國家發展委員會及法務部後，彙整提出具體意見報院。

(二)直轄市政府所屬事業機構組織自治條例之報院備查案，依性質由本院相關主管單位收文後，依上開規定程序辦理。

## 四、組織自治條例

(三)本院相關主管單位收到函復意見後，參照前開一、(二)3未定有罰則之自治條例及一、(一)3定有罰則之自治條例程序辦理；核定案並應同時函請直轄市政府公布。

## 案例:新北市政府組織自治條例

第6條第2項 各局、處、委員會之組織規程，由本府擬定，並送新北市議會(以下簡稱市議會)審議之。

☆地方制度法§62 I：直轄市政府所屬機關及學校之組織規程，由直轄市政府定之。

## 協調整合機制

- 105年9月1日本院秘書長召開「各中央業務主管機關會商相關部會後就直轄市自治法規適法性提出具體意見之報院函文是否一併副知直轄市政府或市議會，以及各部會會商意見有歧異或所提適法性意見有疑義，其協調整合機制」會議

## 協調整合機制

- ▶ (一) 中央業務主管機關就相關部會意見未能有效整合或確實釐清所涉自治法規適法性疑義，本院得視其必要性再限期該中央業務主管機關提出說明或簽請政務委員召開會議協調及研商。
- ▶ (二) 經依中央業務主管機關所提意見審認，直轄市自治法規涉有牴觸憲法，或牴觸法律且案情複雜或與本院重大政策相關者，由本院主管單位簽請政務委員召開會議研商，必要時得邀請相關專家學者與會提供意見。

## 函告無效周知機制

- 現行地方制度法就自治法規經函告無效，尚無將相關資訊對外周知之規範，內政部於110.10.6報院相關規劃處理方式
- 本院111.1.26核復：自治條例、自治規則、委辦規則、自律規則、地方立法機關組織自治條例、地方行政機關及所屬事業機構組織自治條例經函告無效者，**基於各該法規規範事項或涉及人民權利義務，或涉及機關權限分配及運作，其函告無效之相關資訊**，自治監督機關、委辦機關、上級政府**應刊登政府公報對外周知**，並得視個案需要或重要性，同步發布新聞稿或公布於機關網站。