

科目：地方自治概要

甲、申論題部分

一、何謂都會治理（metropolitan governance）？都會治理的特質有那些？試分述之。

擬答

(一)都會治理之意義

- 1.依國土計畫法第3條第4款規定，都會區域，係指由一個以上之中心都市為核心，及與中心都市在社會、經濟上具有高度關聯之直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市、區）所共同組成之範圍。
- 2.都會區的產生與成長係都市化過程的重要特徵。都會區的出現對比於原始行政區劃的規劃，更多的是因為事實上所產生的經濟上、制度上聯繫增加，而使區域間的連結不限於當初行政區劃分的狹隘，將社會現實上的聯繫具體化形成一個區域，同時亦改變國家與地方間的互動關係，使城市區域空間規模重組與擴大。
- 3.由於都會區不受行政區劃分之限制，都會區內地方政府間將會面臨規劃的不協調及財務分配、運輸規劃或管理配合爭議等問題，尤其是都會區的存在是來自於各地區域連結為基礎，涉及層面並非單純只是各地方政府協調往來問題亦來自於各地區的體制上、本位主義上的衝突，故都會治理的機制因而出現，藉由因跨區整合時導致各行政區職權衝突或是權責不明時所產生的原始區域分層管理制度無法解決問題來反省現行行政區劃面對都會治理時所產生的扞格，其具體目標係為建構都會治理體制，淡化行政區域間的衝突與矛盾，並統合國家、企業及地方的政策主張，使三者間建立平衡，成立合作關係。

(二)都會治理之特質

治理之概念不同於政府，強調公部門、私部門及第三部門彼此間協商與合作管理區域內自治事項之公共事務。故都會治理具備下列特質：

- 1.治理導向而非政府導向：以治理而非政府為核心價值。概念上拋棄傳統的政府指揮，增加了各部門及群體間的互動合作。
- 2.公私部門邊界的模糊性：都會治理非僅由公部門承擔統籌計劃之職責。而期待私部門、第三部門等群體均能積極參與，整合各群體的主張，使議題的解決方法及政策擬訂具有共識性讓議題的參與跨部門而非同以往僅以第一部門承擔。
- 3.社區及政策網絡：都會治理不同於傳統的自治概念，其公共政策制定的過程中加入各群體間的互動，形成複雜的社會網絡關係。因此透過網絡中的每一群體參與進行中的特定任務或計劃由下往上連結，使政策能顧及各群體使其能共享區域利益。
- 4.服務導向原則：都會治理的核心價值在於都會的需求，公共政策與服務皆以滿足該需求為依歸。
- 5.民主行政原則：地方自治係民主制度的體現，都會治理具審議民主的精神，將治理落實於基層與多元主體，更可提高各部門的參與感並凝聚共識。

二、依地方制度法及法律規定，地方自治團體對於自治監督機關所為對自治法規之處分，如認有爭議，可採行救濟途徑為何？試說明之。

擬答

(一)自治監督機關得函告地方自治法規無效

- 1.依地方制度法第 30 條規定：
 - (1)自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例抵觸者，無效。

- (2)自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。
 - (3)委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。
 - (4)第一項及第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。
 - (5)自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。
- 2.因此，地方自治法規之訂定不得牴觸憲法、法律或其他上位規範，自治法規之訂定須符合法律優位原則；又行政院、中央各該主管機關、縣政府等自治監督機關，得對其所轄地方自治團體訂定之法規為監督處分，於地方自治法規違反法律優位原則時，予以函告無效。

(二)地方自治團體之救濟途徑

1.聲請司法院解釋：

- (1)依地方制度法第 30 條第 5 項規定，自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。
 - (2)又依釋字第 527 號意旨，地方自治團體再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。自治法規是否牴觸憲法、法律或其他上位規範之疑義，地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請司法院解釋憲法或統一解釋法令。
- 2.行政爭訟程序。惟自治監督機關對自治法規予以函告無效是否得依行政爭訟程序進行救濟，分述如下：

- (1)依最高行政法院 103 年裁字第 1310 號裁定意旨，地方自治團體依職權訂頒之抽象法規，並非就具體事件所為對外發生法效之行為。故自治監督機關之監督處分並非就具體個案事實而為，核與訴願法第 3 條第 1 項及行政程序法第 92 條第 1 項所謂中央或地方機關單方就公法上具體事件所為，對外直接發生法律效果之決定或其他公權力措施之行政處分要件不同，並非行政處分，不得以行政救濟程序救濟之。
- (2)另學說上亦有認為，上級自治監督機關依地方制度法上開規定，對於自治條例或自治規則予以函告無效時，因其標的為自治條例或自治規則，該標的並非為自治事項之具體個案，而係對於不特定多數人反覆發生規範效力之一般抽象性規範，故上開函告非針對具體事件，應非本法第 92 條所稱之行政處分。