

地方立法



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

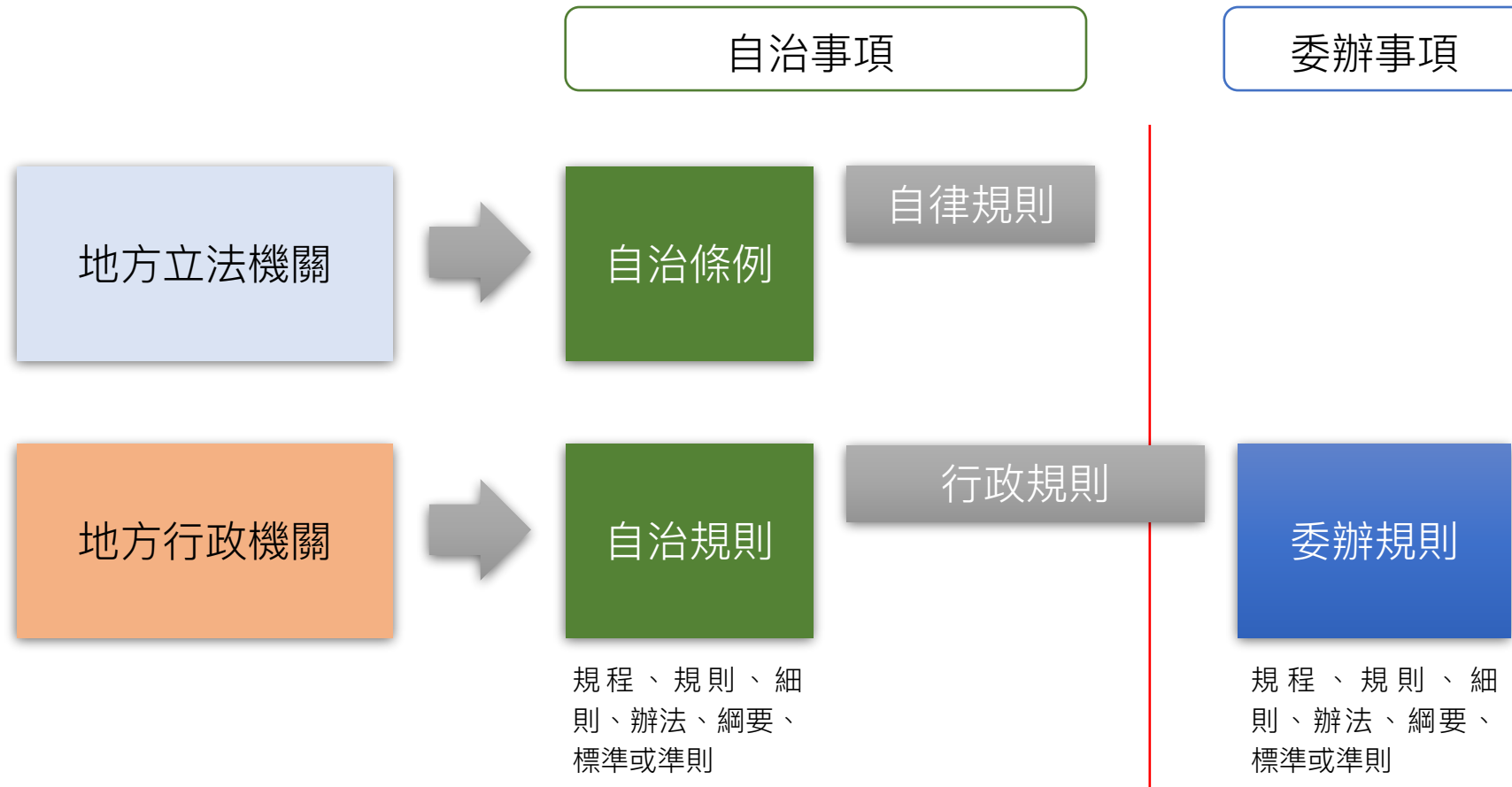
國立政治大學法律學系教授

<https://drcjchan.com>

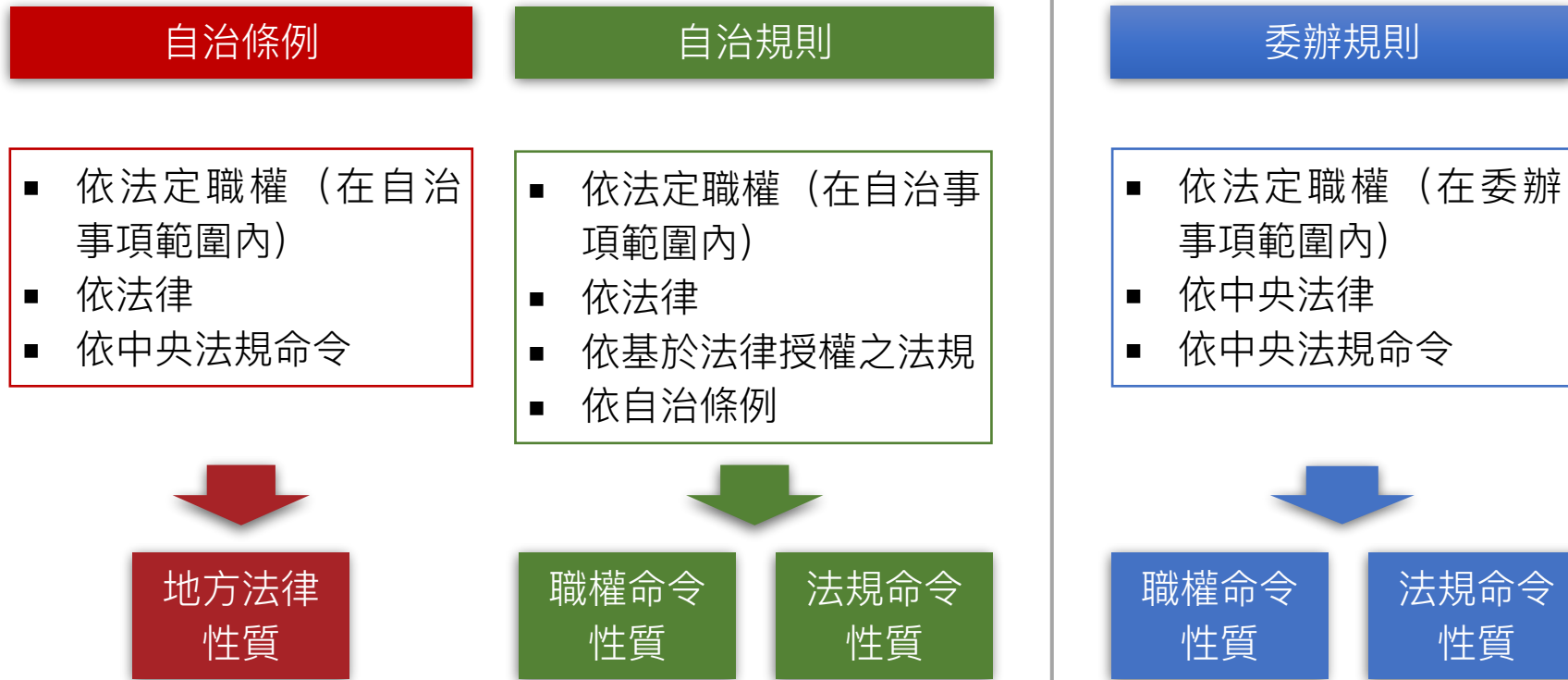
地方法規之種類



地方法規之種類



地方法規制定權源



依職權制定之自治條例

- 臺北市新興菸品管理自治條例
- 臺北市樹木保護自治條例
- 臺北市自助洗衣店安全管理自治條例
- 臺北市外送平台業者管理自治條例
- 臺北市資訊休閒業管理自治條例
- 臺北市住宅及都市更新中心設置自治條例
- 臺北市動物保護自治條例
- 臺北市共享運具經營業管理自治條例

依法律制定之自治條例

- | | |
|-----------------|------------|
| ■ 臺北市娛樂稅徵收自治條例 | ■ 娛樂稅法 |
| ■ 臺北市公民投票自治條例 | ■ 公民投票法 |
| ■ 臺北市建築管理自治條例 | ■ 建築法 |
| ■ 臺北市社區大學自治條例 | ■ 社區大學發展條例 |
| ■ 臺北市市區道路管理自治條例 | ■ 市區道路條例 |

依職權訂定之自治規則

臺北市生育獎勵金發放辦法

第一條

臺北市政府（以下簡稱本府）為獎勵臺北市（以下簡稱本市）市民生育，提高生育率，特訂定本辦法。

第二條

本辦法之主管機關為臺北市政府民政局（以下簡稱民政局），並委任本市各區戶政事務所（以下簡稱戶政事務所）辦理生育獎勵金（以下簡稱獎勵金）之受理申請、審核及發放等事項。

第三條

符合下列規定者，新生兒之母得申請獎勵金：

- 一、新生兒於本市戶政事務所完成出生登記或初設戶籍登記，且申請時仍設籍本市。
- 二、新生兒之父或母自新生兒出生之日起十個月前至提出申請時，應連續設籍於本市。

依司法院釋字第七四八號解釋施行法辦理結婚登記者，配偶之一方收養他方之親生子女，並經法院裁定認可收養，該養父或養母視為前項第二款之新生兒之父或母。

新生兒之父或母申請時設籍於本市，並於申請前連續設籍於新北市、基隆市或本市者，視為第一項第二款之連續設籍於本市。

新生兒之母死亡或行方不明時，得由新生兒之父提出申請；新生兒之父亦死亡或行方不明時，得由新生兒之監護人提出申請。

第四條

申請人應於新生兒出生後六十日內提出申請。但有正當理由，並經戶政事務所核准者，得延長為一年。

第六條

有下列情事之一者，戶政事務所應駁回其申請：

- 一、不符合本辦法所定申請資格。
- 二、申請文件不完備，經通知限期補正，屆期未補正或補正不全。
- 三、逾第四條申請期限。

第七條

經戶政事務所審查符合規定者，第一名新生兒發給申請人新臺幣二萬元，第二名新生兒發給申請人新臺幣二萬五千元，第三名以後之新生兒每一名發給申請人新臺幣三萬元。

前項所稱第二名或第三名以後之新生兒，指戶籍登記為同一母親或父親所從出，且依出生年月日排序計算之第二名或第三名以上子女。

新生兒個數之計算，以在國內完成出生登記或初設戶籍登記為準。

獎勵金由戶政事務所撥入申請人指定之金融機構帳戶或與戶政事務所合作之電子支付機構之電子支付帳戶；其有特殊情形者，得以其他方式發給。

第八條

有下列情形之一者，戶政事務所應撤銷原核准處分，並追回已撥付之獎勵金：

- 一、不符合本辦法所定申請資格。
- 二、以詐欺或其他不正當方式申請發給獎勵金或檢具之申請資料有虛偽、隱匿等不實情事。

第九條

本辦法所需經費，由民政局年度相關預算支應。

依法律訂定之自治規則

都市更新條例第65條第5項

第一項、第二項第一款及第三款建築容積獎勵之項目、計算方式、額度、申請條件及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之；直轄市、縣（市）主管機關基於都市發展特性之需要，得以自治法規另訂獎勵之項目、計算方式、額度、申請條件及其他應遵行事項。



臺北市都市更新建築容積獎勵辦法

臺北市政府（以下簡稱本府）為辦理臺北市（以下簡稱本市）都市更新建築容積獎勵事宜，並依都市更新條例（以下簡稱本條例）第六十五條第五項後段規定，訂定本辦法。

依自治條例訂定之自治規則

臺北市道路挖掘施工維護管理辦法

本辦法依臺北市道路挖掘管理自治條例第十一條規定訂定之。



臺北市道路挖掘管理自治條例

申請人申請挖掘道路，於施工及保固期間應遵守之施工維護管理相關辦法，由市政府定之。

建築法§101

直轄市、縣（市）政府得依據地方情形，分別訂定建築管理規則，報經內政部核定後實施。



臺北市建築管理自治條例§31-1

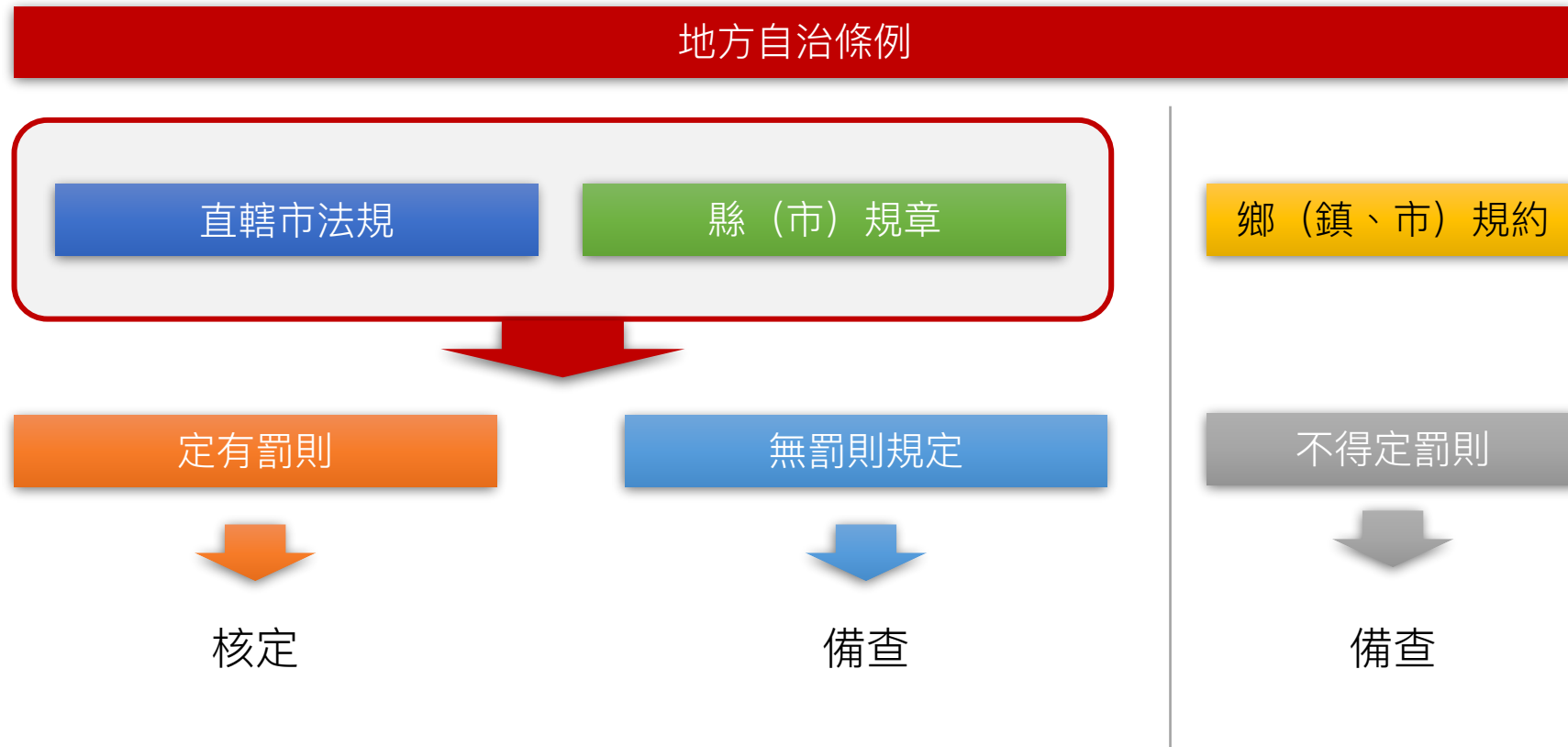
第一項應診斷檢查之建築物、診斷檢查及申報之期限、程序、方法、專業診斷檢查機構及人員之資格等事項，由主管建築機關定之。



臺北市建築物外牆安全診斷檢查及申報辦法

本辦法依臺北市建築管理自治條例第三十一條之一第五項規定訂定之。

自治條例之監督



自治條例之罰則規定

罰鍰

最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之。

在一定期限內限制或禁止為一定行為之裁罰處分

勒令停工、停止營業、吊扣執照等

1. 限制或禁止行為之處分：限制或停止營業、吊扣證照、命令停工或停止使用、禁止行駛、禁止出入港口、機場或特定場所、禁止製造、販賣、輸出入、禁止申請或其他限制或禁止為一定行為之處分。
2. 剝奪或消滅資格、權利之處分：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。
3. 影響名譽之處分：公布姓名或名稱、公布照片或其他相類似之處分。
4. 警告性處分：警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分。

臺北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例

- 第12條：違反第四條第一項或第三項規定者，處新臺幣五萬元以上十萬元以下罰鍰，並限期命其停止營業。
- 第13條：違反第八條各款規定者，處新臺幣五萬元以上十萬元以下罰鍰。
- 第14條：違反第九條規定者，處新臺幣一萬元以上三萬元以下罰鍰，並限期令其改善；屆期不改善者，得按次處罰，至改善為止。
- 第15條：違反第十條規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。
- 第16條：違反第十一條規定者，處新臺幣一萬元以上三萬元以下罰鍰。
- 第17條：本自治條例所定之營業經依第十二條至前條規定處罰時，並得對公司代表人或合夥組織之執行業務合夥人處以同一規定之罰鍰。

經營本自治條例所定之營業，應依法辦妥公司或商業登記，並檢附營業場所符合下列規定之文件，向商業處申請許可後，始得營業：

- 一、營業場所所在地應符合都市計畫法令規定，其中舞廳業及酒吧業應距離幼兒園、國民中小學、高中、職校一百公尺以上；舞場業五十公尺以上；酒家業及特種咖啡茶室業之距離應符合兒童及少年福利與權益保障法規定。

勒令歇業

法務部101年8月24日法律字第10103104160號函

按地方制度法第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。但法律另有規定者，不在此限。……」同條第3項規定：「前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處

分。」……鑑於上開地方制度法就「其他種類之行政罰」已限於僅得為「一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分」，而「勒令歇業」屬「剝奪或消滅資格、權利之處分」（行政罰法第2條第2款規定參照），已逾越前開地方制度法第26條第3項所定「其他行政罰之種類」，故自治條例尚不得規定有「勒令歇業」之不利處分。

鄉（鎮、市）公所作為裁罰機關

內政部104年7月3日台內民字第1040048517號函

1. 按「○○縣攤販管理自治條例」及「○○縣攤販管理自治條例」有關「自治條例所稱主管機關，在縣為縣政府；在鄉（鎮、市）為鄉（鎮、市）公所」之規定，係配合其後續條文規範各級主管機關應辦之事項，惟對攤販管理事項究屬自治事項或委辦事項，尚難僅依該項主管機關之規定即可認定，仍應就該事項之性質並參照本法規定，予以綜合判斷。
2. 至縣自治條例得否賦予鄉（鎮、市）公所裁罰之權限，查本法第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。依上開規定，鄉（鎮、市）規約尚不得制定罰則，惟對於鄉（鎮、市）公所得否為裁罰機關，並未有明文。準此，縣自治條例於不牴觸上位法規之範圍內，尚非不得賦予鄉（鎮、市）公所裁罰之權限。惟仍宜視鄉（鎮、市）公所之執行能力及條件，事前妥為評估及協調。

核定之程序及範圍

地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序

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。
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。
3. 本院各主管單位於收到中央業務主管機關函復意見後，認自治條例有無抵觸憲法、法律或基於法律授權之法規存有疑義，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，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：
 - (1) 認無抵觸憲法、法律或基於法律授權之法規者，函復准予核定。
 - (2) 認有抵觸憲法、法律或基於法律授權之法規者，函復不予核定。
 - (3) 認條文前後矛盾或文字明顯錯漏，致適用顯有窒礙者，逕予修正核定。

作業實務

內政部107年5月24日台內民字第10711021861號函

依據行政院秘書長107年5月11日院臺規字第1070173056 號函檢送107年5月11日修正生效之旨揭統一處理程序第1點規定略以，直轄市自治條例報行政院核定時，如認自治條例有無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規存有疑義時，係函請直轄市政府、中央業務主管機關或相關部會釐清，俟釐清後再行函復准予核定

或不予核定，不再採取「退請再行研酌」之作法；另逕予修正核定之要件亦限縮為「條文前後矛盾或文字明顯錯漏，致適用顯有窒礙者」之情形。爾後貴機關辦理縣（市）自治條例核定作業時，亦請參照旨揭統一處理程序修正後規定辦理，俾使自治條例核定之作法一致。

自治條例核定後再修正

內政部91年6月5日台內民字第0910066134號令

1. 依地方制度法第26條第4項規定，直轄市制定自治條例時如定有罰則，應報行政院核定後公布，縣（市）制定自治條例時如定有罰則，應報中央各該主管機關核定後公布；核定機關於核定時應就整體之自治條例為核定，而非僅就有罰則之部分條文核定，以維自治條例之整體性。
2. 又核定後之自治條例，其後再為修正時，如其修正屬罰則相關之條文（包括處罰要件、處罰態樣及處罰效果等均屬之），應報各權責機關核定後再行公布；如屬罰則相關條文以外之修正，應於公布後報請權責機關備查。

自治條例保留之事項

1

法律、
自治條例、
議會規定

地方制度法第28條

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。

2

基本權限制之法律保留

3

制度性之法律保留

司法院釋字806號解釋之放寬

地方制度法第28條：

下列事項以自治條例定之：

二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。

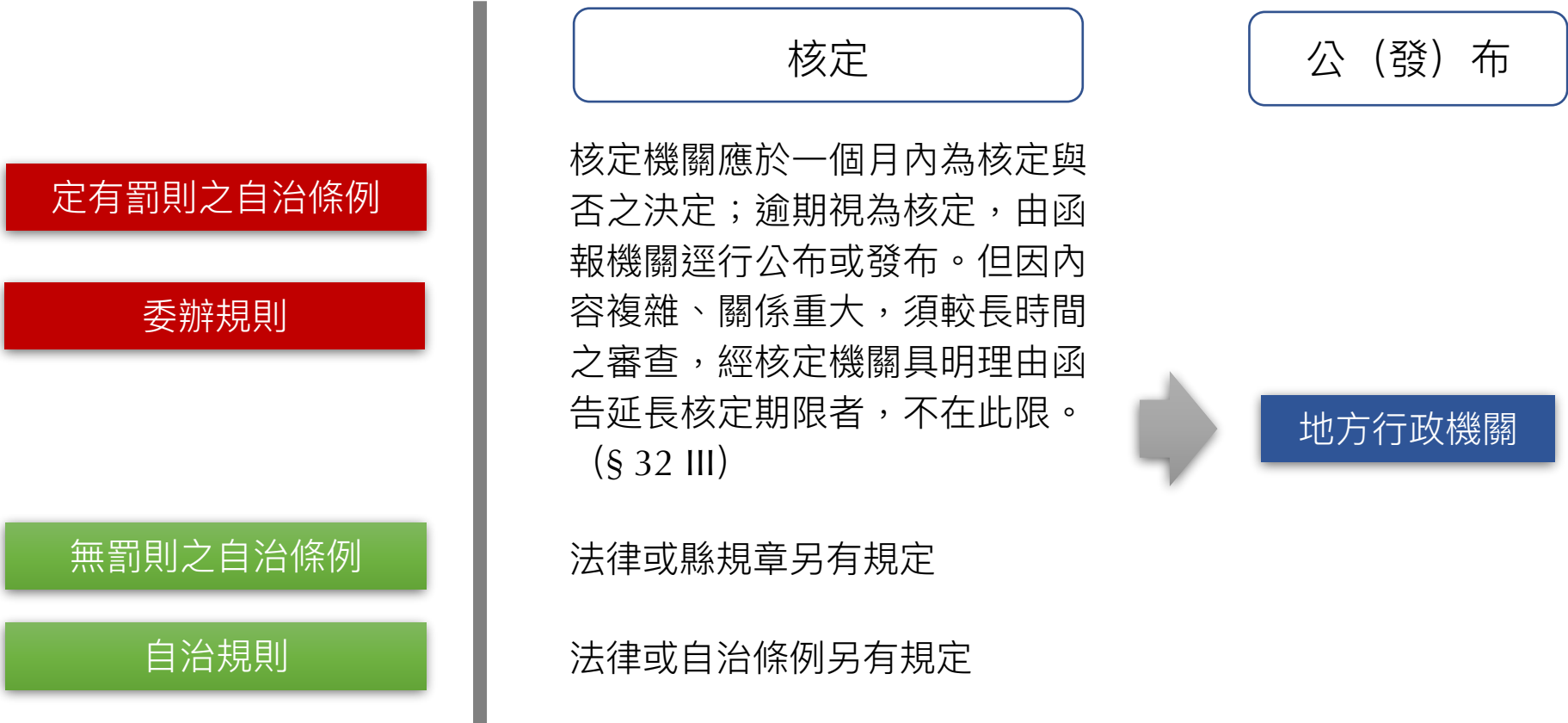


司法院釋字第806號解釋擴張適用至：

地方行政機關經自治條例明確授權所發布之自治規則
(地方法規命令)

問題：地方立法與行政間之水平權力分立關係及基本權限制之民主純度是否因此而有所更迭，後續將有待觀察！

地方法規核定及公（發）布流程



須經核定之自治規則：建築相關法規

1. 第46條：直轄市、縣（市）主管建築機關應依照前二條規定，並視當地實際情形，訂定**畸零地使用規則**，報經內政部**核定**後發布實施。
2. 第50條：直轄市、縣（市）主管建築機關基於維護交通安全、景致觀瞻或其他需要，對於道路交叉口及面臨河湖、廣場等地帶之申請建築，得訂定**退讓辦法**令其退讓。前項退讓辦法，應報請內政部**核定**。
3. 第101條：直轄市、縣（市）政府得依據地方情形，分別訂定**建築管理規則**，報經內政部**核定**後實施。
4. 第102-1條：建築物依規定應附建**防空避難設備或停車空間**；其防空避難設備因特殊情形施工確有困難或停車空間在一定標準以下及建築物位於都市計畫停車場公共設施用地一定距離範圍內者，得由起造人繳納代金，由直轄市、縣（市）主管建築機關代為集中興建。前項標準、範圍、繳納代金及管理使用辦法，由直轄市、縣（市）政府擬訂，報請內政部**核定**之。

臺北市畸零地使用自治條例

臺北市建築管理自治條例

臺北市建築物附設停車空間繳納代金及管理使用自治條例

公告範例

臺北市政府公報 111年第 130 期 民國 111年 07月 13日 第 2 頁

臺北市政府公報 111 年第 130 期

法 規

臺北市政府 令

發文日期：中華民國111年7月13日

發文字號：府法綜字第1113027961號

制定「臺北市重陽敬老禮金致送自治條例」。

附「臺北市重陽敬老禮金致送自治條例」

市長 柯文哲

本案依分層負責規定

授權人員決行

地方法規之位階效力



地方法規層級

地方制度法§30：

- 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牴觸者，無效。
- 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。
- 委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。



直轄市自治法 §21 I：
(已廢止)

市議會議決事項，於本法施行後四年內，與中央法規牴觸者無效；期滿後，市議會議決自治事項與法律牴觸者無效；議決委辦事項與中央法規牴觸者無效。

法規位階效力（現制）



地方法與中央法之關係

電子遊戲場業管理條例§9 I :

「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**五十公尺以上**。」



臺北市電子遊戲場業設置管理自治條例 §4 V :

「電子遊戲場業營業場所距離應符合下列規定：

普通級：主要出入口應臨接寬度十二公尺以上道路，並應距離幼兒園、國民中小學、高級中等學校、醫院、圖書館**五十公尺以上**。

限制級：主要出入口應臨接寬度三十公尺以上道路，並應距離幼兒園、國民中小學、高級中等學校、醫院、圖書館**一千公尺以上**。」



兒少福利權益保障法第47條：

兒童及少年不得出入酒家、特種咖啡茶室、成人用品零售店、**限制級電子遊戲場**及其他涉及賭博、色情、暴力等經主管機關認定足以危害其身心健康之場所。

第一項之場所應距離幼兒園、國民中小學、高中、職校**二百公尺**以上，並檢附證明文件，經商業登記主管機關登記後，始得營業。

司法院釋字738號解釋

系爭規定均涉及電子遊戲場業營業場所之規範，屬工商輔導及管理之事項，係直轄市、縣（市）之自治範圍，自非不得於不牴觸中央法規之範圍內，以自治條例為因地制宜之規範。前揭電子遊戲場業管理條例第九條第一項有關電子遊戲場業營業場所應距離國民中、小學、高中、職校、醫院五十公尺以上之規定，即可認係法律為保留地方因地制宜空間所設之最低標準，並未禁止直轄市、縣（市）以自治條例為應保持更長距離之規範。故系爭規定二、三、四所為電子遊戲場

業營業場所應距離國民中、小學、高中、職校、醫院一千公尺、九百九十公尺、八百公尺以上等較嚴格之規定，尚難謂與中央與地方權限劃分原則有違，其對人民營業自由增加之限制，亦未逾越地方制度法概括授權之範圍，從而未牴觸法律保留原則。至系爭規定二另就幼稚園、圖書館，亦規定應保持一千公尺距離部分，原亦屬地方自治團體自治事項之立法權範圍，亦難謂與中央與地方權限劃分原則及法律保留原則有違。

自治條例函告無效事例

行政院就「臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例」，於109年3月13日發函臺中市政府，說明該自治條例第3條、第4條及第6條分別抵觸「空氣污染防制法」、「固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防制設施管理辦法」相關規定，依地方制度法第30條第1項及第4項規定，該自治條例部分條文應屬無效。

- 一、自治條例第3條第1項及第4條規定，不再核發新設固定污染源生煤、石油焦使用許可證，此為禁止並剝奪人民申請新設固定污染源生煤與石油焦使用許可證的權利，並抵觸修正前及修正後空污法第28條第1項規定，應自該自治條例105年1月26日公布施行時即屬無效。
- 二、自治條例第3條第2項至第4項規定，臺中市政府自行訂定的生煤使用比例審查及變更原許可證內容，屬於自行創設空污法並未有的審查標準及展延許可條件；此規定抵觸修正後空污法第30條第4項規定，應自空污法107年8月1日修正施行時無效。
- 三、依空污法授權訂定的「固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防制設施管理辦法」第4條第1項規定，公私場所堆置逸散性粒狀污染物質，應設置或採行有效抑制粒狀污染物逸散設施，除「堆置於封閉式建築物內」外，尚有4種方式可選擇。但是自治條例第6條規定，臺中市轄內的生煤堆置場所，自107年12月31日起應以封閉式建築物為限；此規定抵觸管理辦法第4條第1項規定，應自該自治條例105年1月26日公布施行時即屬無效。

食安自治條例抵觸法律疑義

臺北市食品安全自治條例	第9條之1：「本市販售之豬肉及其他相關產製品不得檢出乙型受體素。」（105.11.16）	函告無效
	第17條之1：「違反第九條之一規定者，處新臺幣六萬元以上十萬元下罰鍰，並得按次處罰。」	不予核定
臺中市食品安全衛生管理自治條例	第6條之1：「製造、加工、調配、包裝、運送、儲存、販售、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列之豬肉及其相關產製品，不得檢出乙型受體素。」 第13條之1：「違反第六條之一規定者，依食品安全衛生管理法相關規定辦理（第1項）。食安法之中央主管機關訂定豬肉或其相關產製品安全容許標準後，違反第6條之1規定檢出乙型受體素含量超過安全容許標準者，依前項規定辦理；未超過容許標準者，處新臺幣三萬元以上十萬元以下罰鍰，並得按次處罰。」（106.09.25）	函告無效

臺北市食品安全自治條例函告無效

行政院 函

地址：10058 臺北市忠孝東路1段1號
傳真：02-33567836
聯絡人：吳帛儒(02)33567859
電子信箱：wupoju@ey.gov.tw

受文者：臺北市政府

發文日期：中華民國109年12月31日
發文字號：院臺食安字第1090203692B號
速別：最速件
密等及解密條件或保密期限：
附件：

主旨：貴府主管之「臺北市食品安全自治條例」（以下簡稱本自治條例）第9條之1規定，自110年1月1日起，應屬無效；另所報本自治條例修正條文第17條之1不予核定。

說明：

- 一、復109年11月6日府授衛食藥字第1090144117號及本年11月24日府授法三字第1090147050號函。
- 二、依憲法第107條第11款規定，國際貿易政策事項由中央立法並執行之；第108條第1項第18款規定，公共衛生事項由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。本於憲法第111條所示均權原則，其事務有全國一致之性質者屬中央之權限。
- 三、按食品安全衛生標準攸關人民健康，而人民生命健康之價值，不因其居住於不同地方自治團體轄區而有不同，故食品安全衛生標準性質上屬不應由地方各行其是之事項。食品安全衛生管理法(以下簡稱食安法)之立法目的為管理食品衛生安全及品質，維護國人健康，該法第4條第1項及第2項規定主管機關採行之食品安全管理措施應以風險評估為基礎，符合滿足國民享有之健康、安全食品、科學證據原

則等建構風險評估之機制，而該風險評估之職權係明文由中央主管機關為之；另同法第15條第1項第5款規定食品或食品添加物有殘留動物用藥超過安全容許量，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列，同條第2項就該款之動物用藥安全容許量之標準，授權中央主管機關會商相關機關定之。顯見食安法為建立全國公平價值之生活條件，認食品安全衛生標準之建立，應以科學證據等客觀標準為依據，並由中央行使風險評估之權限，屬具全國一致性之事項，依上開憲法規定應屬中央權限，地方政府並無此權限，故地方政府自不得以自治法規行為較嚴格或寬鬆之規定。

四、依地方制度法第30條第1項規定：「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牴觸者，無效。」直轄市自治條例有前揭情事者，依同條第4項規定，應由本院予以函告。又「地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序」一(一)3.(2)規定，定有罰則之自治條例牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規者，函復不予核定。本自治條例第9條之1規定自110年1月1日起，有以下牴觸食安法及違反憲法相關規定之情形；修正條文第17條之1因失所附麗，無單獨存在必要，爰依上開規定函告無效及不予核定，請貴府儘速修正該等條文：

(一)本自治條例第9條之1牴觸食安法第15條第4項與動物用藥殘留標準第3條及違反憲法第23條之規定

- 1、依食安法第15條第4項規定，國內外之肉品及其他相關產製品，除依中央主管機關根據國人膳食習慣為風險

評估所訂定安全容許標準者外，不得檢出乙型受體素。依該除書之規定，國內外肉品及其相關產製品於中央主管機關訂定乙型受體素之安全容許標準時，即得檢出。

- 2、衛生福利部(以下簡稱衛福部)依食安法第15條第2項之授權，於本年9月17日修正發布動物用藥殘留標準，並自110年1月1日生效。該殘留標準性質屬法規命令，本次修正係於第3條現行有關萊克多巴胺(Ractopamine)在進口牛肌肉之殘留容許量0.01ppm外，另增訂進口豬之萊克多巴胺殘留容許量為0.01 ppm【肌肉、脂(含皮)及其他可食部位】及0.04ppm(肝、腎)，衛福部係參考聯合國國際食品法典委員會(CODEX)制定之標準，引用國人攝食調查結果並考量特殊群體個體差異進行風險評估後，以科學實證為基礎為之，是該殘留標準屬經中央主管機關為風險評估認屬安全而規定之食品安全衛生標準，該部並透過配合修正散裝食品、直接供應飲食場所供應食品之豬肉及豬可食部位原料之原產地、包裝食品之豬肉及豬可食部位原料之原產地等標示規定，課予相關業者標示義務，使相關資訊透明化，增進消費者知的權益，以落實食安法立法目的。上開動物用藥殘留標準及相關配套規定業於本年12月24日經立法院准予備查。爰自110年1月1日起，本自治條例第9條之1規定豬肉及其他相關產製品不得檢出乙型受體素，已抵觸上開中央法規。
- 3、進口豬肉及其相關產製品之萊克多巴胺殘留容許量，

既係經中央主管機關衛福部依據國人膳食習慣為風險評估，並參考國際標準所訂定，即表示食用該類食品並無危害健康之虞，本自治條例第9條之1自上開相關中央法規於110年1月1日生效起，仍規定全面禁止豬肉及其他相關產製品檢出乙型受體素，對人民之自由權利予以之限制，尤其對於未超出衛福部所定動物用藥殘留標準之安全容許量者仍處以罰鍰，實屬恣意，已違反比例原則。

- 4、綜上，動物用藥殘留標準第3條增訂進口豬之萊克多巴胺殘留容許量並自110年1月1日生效，自是日起本自治條例第9條之1仍規定豬肉及其他相關產製品不得檢出乙型受體素，抵觸上開食安法第15條第4項與動物用藥殘留標準第3條及違反憲法第23條之規定，應自110年1月1日起無效。

(二)本自治條例修正條文第17條之1為第9條之1之罰則，因失所附麗，應併不予核定

- 1、本自治條例第17條之1規定，違反第9條之1規定者，處新臺幣6萬元以上10萬元以下罰鍰，並得按次處罰。
- 2、本自治條例修正條文第17之1條規定違反第9條之1規定之法效果，因第9條之1不得檢出乙型受體素規定自110年1月1日起抵觸相關中央法規應屬無效，則其罰則即本自治條例修正條文第17之1已失所附麗，無單獨存在必要，爰併不予核定。

食安自治條例函生口無效

食安標準應全國一致

地方各自立法 業者難遵循 民眾易混亂

禁止品項及行為		縣市	台北市	新北市	基隆市	桃園市	新竹縣	苗栗縣	台中市	彰化縣	雲林縣	嘉義市	台南市	高雄市	宜蘭縣	花蓮縣	台東縣	澎湖縣	金門縣
菜豬	禁止販售		●		●	●	●					●	●						
	禁止販售(+罰)		▲															▲	
	禁止使用或販售										●▲								
	禁止製造、運送、貯存、販售*								●										
	禁止製造、運送、貯存、販售*(+罰)			▲				▲	●								▲		
菜豬牛	禁止販售											▲							▲*
菜肉品	禁止販售或加工供應(+罰)															▲			
	禁止販售														●		●		
	禁止販售(+罰)				▲									▲					

● 原訂：係指109年9月17日動物用藥殘留標準修正前已訂定；(+罰)：係指於自治條例自定罰則。

(統計至109.12.30)

▲ 新訂：係指109年9月17日動物用藥殘留標準修正後新增訂；另臺南市、宜蘭縣、南投縣、嘉義縣、屏東縣、連江縣議會三讀尚未函報核定。

*原條文為：製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列之豬肉及其相關產製品，不得檢出乙型受體素。

*金門縣：因屬新訂自治條例，將另行全文處理核定事宜。

臺中市學校午餐自治條例

第1條

本自治條例所稱學校，指臺中市市立高級中學、臺中市公私立國民中學及國民小學。

第4條

110/10/27

學校提供午餐，應依下列原則辦理：

- 一、力求營養均衡，確保飲食衛生及食品安全。
- 二、禁止使用含基因改造生鮮食材及其初級加工品，亦不得使用肉品原料來源非國產之各式肉類加工品，且各類肉品及其產製品，應符合食品安全衛生管理法等規定，不得檢出乙型受體素，以提升校園午餐內容及品質。

臺中市學校午餐自治條例 函告無效案

行政院 函

地址：10058臺北市忠孝東路1段1號
傳真：(02)3356-6842
聯絡人：黃富玉(02)3356-6830
電子信箱：hfy1230@ey.gov.tw

受文者：臺中市政府

發文日期：中華民國111年6月9日
發文字號：院臺教字第1110008700號
速別：最速件
密等及解密條件或保密期限：
附件：

主旨：所報修正「臺中市學校午餐自治條例」（下稱本自治條例）第4條一案，其中第1項第2款有關學校提供午餐，各類肉品及其產製品，「不得檢出乙型受體素」規定部分自110年1月1日起，以及同款有關「亦不得使用肉品原料來源非國產之各式肉類加工品」規定部分自110年10月27日修正施行日起，應屬無效；第4條其餘規定部分，業已備查。

說明：

- 一、復110年10月27日府授法規字第11002743652號函。
- 二、依憲法第108條第1項第3款及第18款規定，商業及公共衛生事項由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。食品安全衛生管制之標準，具有全國一致之性質，屬上開憲法規定之中央立法事項。為貫徹上開憲法規定意旨，食品安全衛生管理法（下稱食安法）第15條第1項第5款規定食品或食品添加物有殘留動物用藥超過安全容許量，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列，同條第2項就該款之動物用藥安全容許量

31法制局 收文：111/06/09



1110151593

第 1 頁，共 4 頁

之標準，授權中央主管機關會商相關機關定之，即就食品殘留之動物用藥安全容許量標準之訂定，食安法明文屬中央主管機關權責，並未授權地方政府得另定不同之容許量標準。另依憲法第148條規定，國內一切貨物應許自由流通，除非屬依法應予管制或禁止流通之貨物，一切合法貨物均應許自由流通，以免形成國內之市場障礙，從而違反該憲法規定意旨，均業經憲法法庭111年憲判字第6號判決論明。

依「地方制度法」第30條第1項規定：「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。」直轄市自治條例有前揭情事者，依同條第4項規定，應由本院予以函告。本自治條例第4條第1項第2款有關學校（包括臺中市市立高級中學、臺中市公私立國民中學及國民小學）提供午餐，各類肉品及其產製品，「不得檢出乙型受體素」規定部分自110年1月1日起，以及同款有關「亦不得使用肉品原料來源非國產之各式肉類加工品」規定部分自110年10月27日修正施行日起，有以下抵觸食安法及違反憲法相關規定之情形，應依上開「地方制度法」規定函告無效，並請儘速修正：

- (一)依食安法第15條第4項規定，國內外之肉品及其他相關產製品，除依中央主管機關根據國人膳食習慣為風險評估所訂定安全容許標準者外，不得檢出乙型受體素。準此，國內外肉品及其相關產製品於中央主管機關訂定乙型受體素之安全容許標準時，即非不得檢出。
- (二)衛生福利部（下稱衛福部）依食安法第15條第2項之授

權，經參考聯合國國際食品法典委員會(CODEX)制定之標準，引用國人攝食調查結果並考量特殊群體個體差異進行風險評估後，以科學實證為基礎，於109年9月17日修正發布「動物用藥殘留標準」，並自110年1月1日生效。依該殘留標準第3條規定，萊克多巴胺(Ractopamine)在進口牛肌肉之殘留容許量為0.01ppm外；進口豬之萊克多巴胺殘留容許量為0.01 ppm【肌肉、脂(含皮)及其他可食部位】及0.04ppm(肝、腎)。是進口牛肉、豬肉及其產製品之萊克多巴胺殘留容許量係經中央主管機關衛福部依據國人膳食習慣為風險評估，並參考國際標準所訂定，即表示食用該類食品並無危害健康之虞，爰自110年1月1日起，本自治條例第4條第1項第2款仍規定學校提供午餐，各類肉品及其產製品「不得檢出乙型受體素」，不僅抵觸食安法第15條第4項與「動物用藥殘留標準」第3條之規定，亦已抵觸憲法第108條第1項第3款及第18款規定。

(三)又我國為世界貿易組織會員國，於符合世界貿易組織協定相關規範下，開放含有萊克多巴胺之牛肉及豬肉進口，是含有萊克多巴胺之進口肉品為中央許可進口之貨物，自應受憲法第148條規定之保障。本自治條例第4條第1項第2款有關學校提供午餐，各類肉品及其產製品，「不得檢出乙型受體素」規定，參照憲法法庭111年憲判字第6號判決，其規範效果實幾近於宣告使用中央許可進口之含有萊克多巴胺之牛肉與豬肉及其產製品作成之午餐於貴府管轄高中以下學校為非法商品，亦阻絕相關供

膳廠商之自主決定是否使用該類肉品及其產製品，進而影響供膳廠商與相關肉品進口商為商品交易，有違反憲法第148條規定保障國內貨物自由流通之意旨。

(四)本自治條例第4條第1項第2款於110年10月27日修正增訂學校提供午餐，「亦不得使用肉品原料來源非國產之各式肉類加工品」，禁止使用所有以國外肉品原料來源之肉類加工品，依修正說明係鑑於中央開放含萊克多巴胺成分之豬肉進口，為杜絕含萊克多巴胺之各式進口肉品流向臺中市學校午餐，其規範效果等同宣告中央已開放且得合法進口之含有萊克多巴胺之牛肉、豬肉及其產製品所作成之肉類加工品，甚至連同其他合法進口肉品作成之加工品，於貴府管轄高中以下學校均屬非法商品，亦阻絕相關供膳廠商之自主決定是否使用以國外進口肉品為原料製成之加工品，進而影響供膳廠商與國外肉品進口商為交易，亦與憲法第148條規定國內貨物自由流通意旨有違。

正本：臺中市政府

副本：經濟部、教育部、衛生福利部



法院之違法審查權



行政法院對自治條例違法之審查權限：否定說

北高行105簡上第26號判決

中央法規標準法第2條規定：「法律得定明為法、律、條例或通則」，系爭自治條例（新竹縣尖石鄉公所補助秀巒村及玉峰村全民健康保險費自治條例）屬於法律位階，法院不得拒絕適用，是縱使地方制度法第30條第1項規定：「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牴觸者，無效」，但系爭自治條例是否無效仍屬憲法法庭（司法院大法官會議解釋）之職權，該自治條例在未經宣告無效前，本院仍不能拒絕適用。

自治條例違法審查權限：肯定說

最高行政法院96年度判字第1033號判決

1. 按「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牴觸者，無效。」地方制度法第30條第1項定有明文。查「實施區域計畫地區建築管理辦法」係內政部依建築法第3條第3項之授權所訂定，係基於法律授權所訂定之中央法規，其中第11條規定：「臨接其他道路其寬度在6公尺以下者，應自道路中心線退讓3公尺以上建築」，係有關實施區域計畫地區建築管理之基本規定，此與依建築法第97條授權訂定之「建築技術規則建築設計施工編」之相關規定遙相呼應，地方自治團體於訂定建築管理自治條例（規則）時，自不得加以牴觸，否則即有無效之虞。
2. 查嘉義縣建築管理自治條例第5條第1項第1款規定，巷道為單向出口長度在40公尺以下，寬度只要4公尺，即可以該巷道之邊界線作為建築線，顯已牴觸上引「實施區域計畫地區建築管理辦法」第11條及「建築技術規則建築設計施工編」之相關規定，依地方制度法第30條第1項之規定，應屬無效而不得加以適用。

自治條例作為法官聲請釋憲之標的？

大法官第 1509 次會議決議，案號：107年度憲三字第5號

本件聲請人因審理臺北高等行政法院107年度訴字第18號有關稅捐事務事件，認應適用之中華民國105年6月28日制定公布之**花蓮縣礦石開採特別稅自治條例**（下稱系爭自治條例）第4條（下稱系爭規定一）及第6條第1項規定（下稱系爭規定二），有牴觸憲法第7條、第19條及第23條規定之疑義，聲請解釋。查，**系爭規定並非首開本院解釋所釋示得為法官聲請解釋之客體**，自不得向本院聲請解釋。是本件聲請，核與本院首開解釋所定聲請解釋要件不合，應不受理。

相同見解：

109年度憲三字第21號

108年度憲三字第16號

108年度憲三字第7號

相關評析：吳信華，法官聲請地方「自治條例」違憲，月旦法學教室228期，2021年10月，頁6以下。

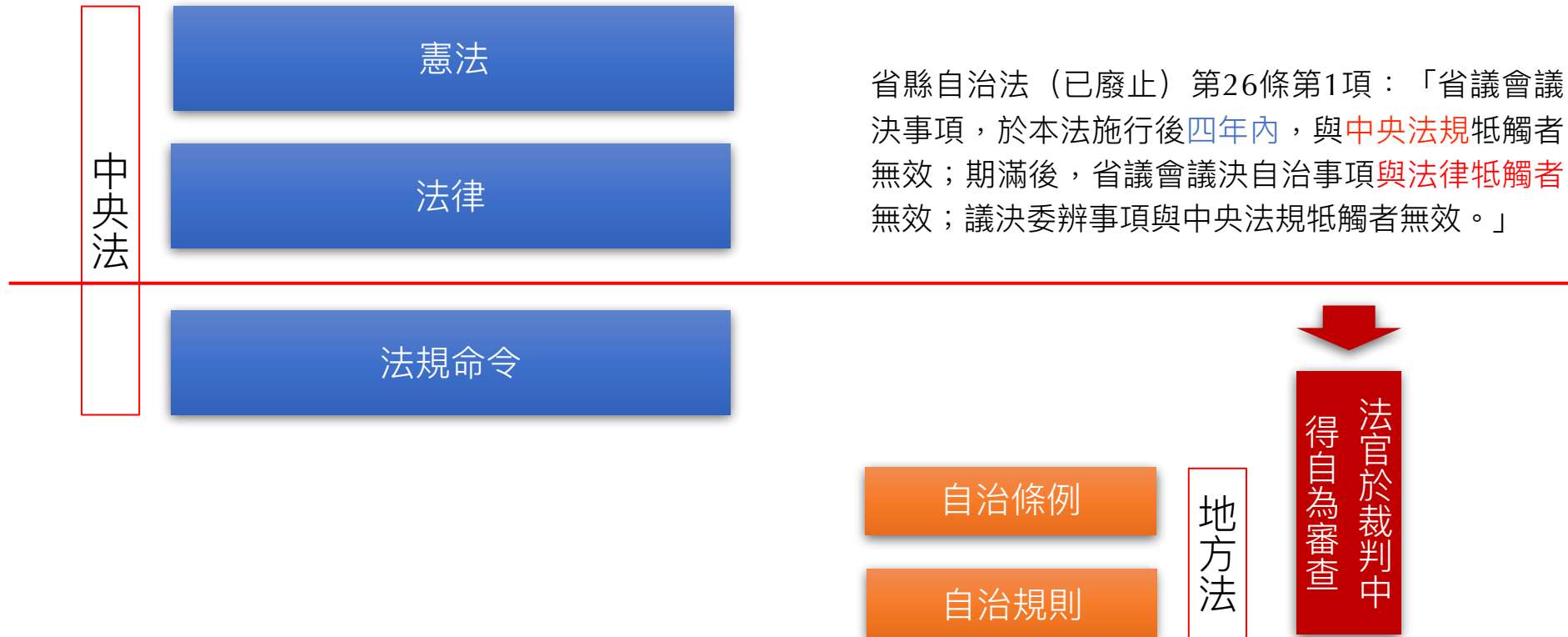
花蓮縣礦石開採特別稅自治條例

最高行110上331判決

系爭自治條例之立法，係101年10月18日公布之「花蓮縣礦石開採景觀維護特別稅自治條例」在其依第11條規定自102年1月14日起至106年1月13日止之施行期間未屆前，即於105年6月28日予以廢止，並同日公布系爭條例，**在第6條規定以每公噸70元計徵稅額，為舊法規定於第6條之每公噸10元之7倍。**即其提前廢止舊法非出於無徵稅必要而免除原稅目，反以重行立法之方式，規避適用地

方稅法通則第4條第1項提高稅率之上限限制，加重人民負擔。進一步而言，如於舊法施行期間有增加稅收之必要，花蓮縣議會應循前次模式修法增加不逾原稅率30%之稅率，乃捨而不為，以形式上經花蓮縣議會審議廢止舊法，再通過系爭條例，以達到原屬舊法施行期限內提高無上限限制稅率之目的，究其實質**自屬違反於地方稅法通則第4條第1項之稅率提高上限規定，而屬違法。**

自治條例之法規範位階



自治規則之違法審查權限

北高行107訴592判決

臺北市建築物依法附建之防空避難設備申請臨時兼作他種用途原則係依據建築法第97條之授權而訂定，則系爭原則係由臺北市政府依據法律授權之法規之授權所訂定的自治規則。系爭原則以300平方公尺作為區分能否臨時兼作他種用途之標準，本與建築技術規則施工編並無衝突；惟其後系爭規則施工編該條款規定於82年3月1日修正，內容變更為「供防空避難設備使用之樓層地板面積達到200平方公尺者，以兼作停車空間為限；未達200平方公尺者，得兼作他種用途使

用，其使用限制由直轄市、縣（市）政府訂定之。」而系爭原則並未配合進行修正，因此與「母法」即系爭規則施工編產生衝突。系爭原則係依據系爭規則施工編第142條第6款之授權而訂定，本已不能逾越、牴觸授權「母法」之規定；況自治規則與基於法律授權之法規牴觸者無效，前揭地方制度法第30條第2項已經規定甚明，系爭原則第2點之規定既然與系爭規則施工編牴觸，自無適用餘地。

自治規則（職權命令）之違法審查權

北高行108訴179判決

臺北市政府訂定的「街頭藝人從事藝文活動許可辦法」第4條第1項、第5條及第6條第1項，及被告訂定的「臺北市街頭藝人從事藝文活動申請許可審議作業要點」第3點、第5點等自治規則，要求街頭藝人在臺北市公告開放得從事街頭藝文活動的公共空間從事藝文活動前，應先向主管機關即被告申請許可，並由被告組成審議委員會，審議報名者預定發表具體藝術表意言論的現場展演，判定符合審議標準後，才核發街頭藝人許可，而得在公共空間從事藝文表演活動，是對有意從事街頭藝人為業的人民，設立須通過政府舉

辦的資格能力檢定考試取得證照才得從業的限制，**已違反法律保留原則**。原處分是未經法律或自治條例授權，依違法的自治規則，對人民在臺北市轄區內從事街頭藝人職業的自由，增加法律或自治條例所無的限制，違反法律保留原則，且此違反比例原則的街頭藝人許可證審議考選制度，還對人民藝術表意言論內容進行事前審查，不法侵害原告職業選擇自由、言論自由與藝術自由，自屬違法。

自治規則之違法審查權限

臺北地院109簡4行政判決

1. 「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，制定自治法規。...自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則」、「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」，地方制度法第25條、第30條第2項規定甚明。另按，法官依據法律獨立審判，不受任何干涉，憲法第80條定有明文。再按，「各機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時，固可予以引用，但仍得依據法律，表示適當之不同見解，並不受其拘束」、「依法公布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用」，迭經釋字第216號解釋、371號解釋闡釋明確。
2. 查，**臺北市政府場地管理辦法、臺北市公園場地使用須知分別係由臺北市政府、臺北市政府工務局訂定發布，依地方制度法第25條後段規定，上開規定性質上屬自治規則。復因臺北市政府場地管理辦法第4條第2項、臺北市公園場地使用須知第4點第8款、第9款規定違憲，本院依上開規定及司法院解釋，自得拒絕適用上開自治規則之規定。**

地方行政規則之違法審查權

最高行104年度判字第551號判決

1. 系爭作業要點為臺北市政府產業發展局「處理違反『臺北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例』暨『臺北市資訊休閒業管理自治條例』重大違規事件行政執行作業」，乃臺北市政府產業發展局為協助下級機關及屬官處理上開營利事業重大違規事件行政執行業務之處理方式、認定事實及行使裁量權所為技術性、細節性而訂頒之**行政規則**，其中第4點「申請復水復電程序」第1款「營業場所經依本要點斷絕營業所必須之自來水或電力者，須自斷絕自來水或電力之日起六個月後方得申請復水、復電」規定，未分別違規行為人是否業經原處分機關以「直接強制執行」之方法執行「斷絕違規行為人『營業場所』所必須之自來水、電力」而依處分內容停止營業，已達成執行目的，應依前開行政執行法規定終止執行。
2. 亦即應依職權或義務人、利害關係人之申請，恢復執行前（斷水、斷電前）之用水、用電狀態，一律「自斷絕自來水或電力之日起六個月後方得申請復水、復電」，不當限制營業場所所有權人或使用人生活所須之用水、用電與有效利用建物所有權之權利，**逾越達成執行目的之必要限度（比例原則），且無法律授權，與法自屬有違，行政法院應予拒絕適用。**

法規爭議之救濟



地方制度法規定

第30條

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牴觸者，無效。

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。

委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。

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。

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。

不服自治法規函告無效之救濟

非現行法制

最高行103裁1310裁定

系爭辦法「高雄市都市計畫住宅區旅館設置辦法」乃屬抗告人高雄市政府本諸地方自治團體職權訂頒之抽象規則，並非就具體事件所為對外發生法效之行為，相對人行政院以系爭函宣告該辦法第4條及第5條前段無效，亦係依地方制度法第30條第4項規定之授權行使其法規審查權限而已，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，原裁定據以認定系爭函並非行政處分，且地方制度法第30條第5項亦已規定解決雙方爭議之程序，抗告人捨此不為，提起行政訴訟，於法不合，核無違誤。

「不予核定」之聲請釋憲？

非現行法制

司法院大法官2002年9月14日第1393次會議會台字第8905號（臺北縣建築物設置行動電話基地台管理自治條例不予核定案）及同年11月21日第1396號會議會台字第10728號（雲林縣碳費徵收自治條例不予核定案）皆認為：

「系爭自治條例遭不予核定，僅屬未完成立法程序之草案而已，不生法定效力，尚無與憲法、法律或上位規範發生牴觸疑義之可能，自不得據以為聲請釋憲之客體。是本件聲請，核與地方制度法第三十條第五項規定不合，應不受理。此與本院釋字第五二七號解釋所指自治條例經中央主管機關函告無效，地方自治團體對於函告無效之內容持不同意見時，得向本院聲請解釋之情形不同。」

地制法第30條第5項可為依據之理由

憲訴法施行前

1. 地方制度法第30條創設特別之聲請司法院解釋途徑，旨在解決地方自治團體與上級監督機關間因監督權之行使所引起的憲法上中央與地方分權爭議。
2. 就地方自治團體之角度以觀，其受憲法所保障之自治立法權，不論是因事後監督措施性質的函告無效，抑或事前監督措施性質的不予核定，遭受侵害之結果及引發之憲法垂直分權爭議並無二致。尤有進者，不予核定「自始阻絕」自治條例之生效，對地方自治權之侵害程度更甚於函告無效。
3. 從解決中央與地方分權爭議之立法目的出發，地方自治條例縱使是遭受到「不予核定」，只要發生有「其與憲法或其他上位法規有無牴觸之分權疑義」，仍應容許本於地方制度法第30條第5項規定意旨，聲請司法院解釋之。

憲法訴訟法規定

第82條：

地方自治團體之立法或行政機關，因行使職權，認所應適用之中央法規範牴觸憲法，對其受憲法所保障之地方自治權有造成損害之虞者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。
前項案件，準用第五十條至第五十四條規定。

第83條：

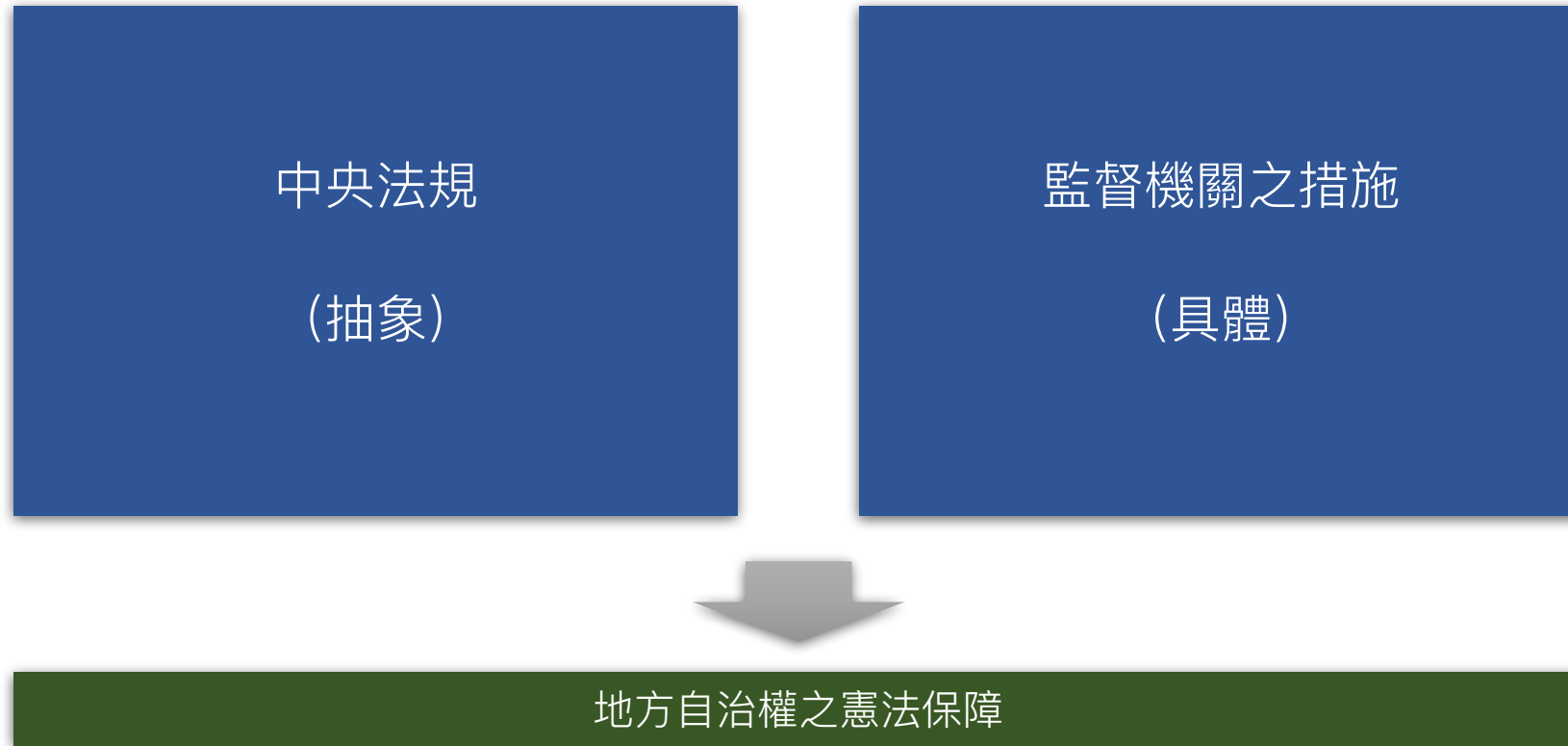
地方自治團體，就下列各款事項，依法定程序用盡審級救濟而受之不利確定終局裁判，認為損害其受憲法所保障之地方自治權者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決：

- 一、自治法規，經監督機關函告無效或函告不予核定。
- 二、其立法機關議決之自治事項，經監督機關函告無效。
- 三、其行政機關辦理之自治事項，經監督機關撤銷、變更、廢止或停止其執行。

前項聲請，應於確定終局裁判送達後六個月之不變期間內為之。

第一項案件，準用第六十條、第六十一條及第六十二條第一項前段規定。

聲請宣告違憲判決之標的



地制法與憲法訴訟法之關係

憲法訴訟法第1條第2項：

其他法律規定得聲請司法院解釋者，其聲請程序應依其性質，分別適用解釋憲法或統一解釋法律及命令之規定。



憲訴法第1條第2項規定，係指縱使其他法律另有得聲請司法院解釋之規定，然於憲訴法施行後，仍須符合憲訴法所定之各該訴訟類型及其要件，始得受理。



函告無效之憲法訴訟，應先窮盡訴訟途徑

行政法院為地方立法監督合法性之捍衛者

- 自治條例函告無效、不予核定
- 自治規則函告無效
- 自律規則函告無效



行政處分

訴願

行政訴訟

憲法訴訟

地方自治團體可聲請憲法判決之種類

現制

種類	標的	理由	聲請人	程序要件	宣告違憲之判決
法規範憲法審查	中央法規	侵害憲法保障之地方自治權	地方立法機關或地方行政機關	行使職權	法規範失效
準裁判憲法審查	不利確定終局裁判	侵害憲法保障之地方自治權	地方立法機關或地方行政機關	窮盡審級救濟	廢棄裁判發回管轄法院

The End

