

發文字號：法務部 92.04.03 法律字第 0920700158 號書函

發文日期：民國 92 年 04 月 03 日

要 旨：中央政府機關對地方自治團體裁處行政處分，地方自治團體得否適用行政程序法有關陳述意見之規定疑義

全文內容：法務部「行政程序法諮詢小組」第三十二次會議紀錄

法務部九十二年四月三日

法律字第○九二○七○○一五八號書函

時間：九十二年三月十四日（星期五）上午十時

地點：本部二樓簡報室

主席：林常務次長錫堯

壹、討論事項：

中央機關基於監督權對於地方自治團體為行政處分時，應否依據行政程序法第一百零二條之規定，給予地方自治團體陳述意見之機會？

貳、發言要旨：

陳委員愛娥：

一、中央機關對於地方自治團體為行政處分，非僅限於基於監督權之行使所為。換言之，中央機關基於監督權對地方自治團體為行政處分之態樣非僅一端。司法院釋字五五三號所探討之案件，屬個案介入，乃其中一種。又專業法律明定地方自治團體辦理特定自治事項應報主管機關核准者，主管機關所為准駁決定，則屬另一種類型。另對地方自治團體基於私法人地位所為之行政處分，復為一種類型。為便於進行討論，似有先予類型化之必要。合先敘明。

二、中央機關對於地方自治團體自治權行使之介入，應以侵害其權利，始構成行政處分。惟是否所有之介入行為，均屬侵害其權利？有待進一步釐清。如基於專業法律明定，地方自治團體事務之執行應報經上級中央機關核准，始生效力，則中央機關准駁之決定，得否視為對於該地方自治團體已存在之自治權構成侵害？抑或此類事項實並未涉及地方自治團體之權利，乃法律特別設計賦予中央機關介入之權限，其行使尚不得認係對地方自治團體自治權之侵害？再者，地方制度法第四章第七十五條以下納入由中央機關直接介入之機制，如解除職務或職權等事項，更直接影響地方自治權之運作。換言之，地方自治團體於此情形反而較類似處於

私法人之地位。

- 三、地方自治團體對於中央機關表達意見之方式，仍應以行政機關與行政機關間對等之地位，並循正常協調溝通之管道為之較妥，倘過度尋求依行政程序法第一百零二條規定陳述意見，不免自貶身價。鑑於行政處分乃高權行為，故中央機關對於地方自治團體為行政處分時，應以地方自治團體係處於與私法人相同之地位或準私人地位時，始應依據行政程序法第一百零二條之規定，給予地方自治團體陳述意見之機會。

陳委員慈陽：

- 一、行政程序法第一百零二條規定意旨係鑑於行政機關作成剝奪或限制人民自由或權利之行政處分前，因具外部效力而有對人民之權利義務造成變動或產生影響之虞，自應使該處分相對人有陳述意見之機會，以保障其權益。故中央機關對地方自治團體為行政處分，如已侵害其公法人之權利（包括自治權與基本權）或創設該公法人之義務，自應給予其陳述意見之機會。又類此情形，於對上開條文為文義解釋時，似不宜過度限縮其所稱「限制」或「剝奪」權利之範圍，反而應擴大解釋，俾使該公法人有陳述意見之機會，以符合行政程序法之立法宗旨。
- 二、惟陳述意見非拘泥於一定形式，如在共見共聞之情況下之意見表達，且足以證明者，即屬之。惟倘先就中央機關對地方自治團體所為行政處分先予以類型化，再逐一探討有無行政程序法第一百零二條規定之適用，徒然使問題複雜化，實無助於釐清疑義。

陳委員敏：

- 一、中央自治監督機關撤銷地方自治團體所辦理之特定自治事項，固係對該地方自治團體自治權限之干涉。地方自治團體為執行地方自治事項，制定自治條例報請中央核定，而中央不予核定，對地方自治權限益之干涉更為嚴重。此二種情形，皆係上級政府對於地方自治權限之干涉。
- 二、依今日行政處分之概念，行政處分非僅限於行政機關就公法上具體事件，對人民行使公權力所為之決定或其他公權力措施。對於立於與人民同一地位之行政機關或地方自治團體，亦得以其為相對人而為行政處分。此外，中央機關亦得對地方自治團體，作成自治監督之行政處分。此際該地方自治團體係立於公法人之地位

，而非立於私人之地位受行政處分。訴願法第一條第一項已明文肯定自治監督之行政處分，並許地方自治團體對其提起訴願。

三、綜觀行政程序法之各項規定，尚難認為該法各規定中所稱之「人民」，僅限於服從公權力之私人。該法第一章第一節之「法例」有關「信賴保護」、「比例原則」及「平等原則」等規定，尤其非僅限於對一般人民之行政行為始有其適用。因此，在對地方自治團體為自治監督之行政處分時，應亦有行政程序法第一百零二條通知相對人陳述意見規定之適用。如認為該條所稱「人民」，非泛指行政處分之相對人，而限定於服從公權力之私人，依該條之立法精神，應仍予以類推適用為宜。

楊委員美鈴：

- 一、關於中央機關得否對地方自治團體為行政處分乙節，除專業法律或地方制度法所定之核准或核定權外，其主要權源實係基於監督權。監督權之有無，係行政處分之做成有無權源之問題，與是否構成「干預」，或有無達「限制」或「剝奪」權利之程度？從而應否踐行行政程序法對某些行政行為之程序事項規定？似宜分開探討。（乙說似把監督權與各該問題混為一談）
- 二、中央機關對地方自治團體為行政處分時，地方自治團體亦屬行政程序之當事人，故行政程序法第一百零二條所定之「人民」，宜解為包括地方自治團體，且地方自治團體之自治權團亦屬該條所稱之權利。至於中央機關基於監督權「干預」地方自治團體自治權之行使，是否屬「限制」或「剝奪」其公法人之權利，宜視個案具體情形而定，未可一概而論。
- 三、另地方自治團體具有公法人地位，如平常已有與中央機關溝通與協調之管道，則關於其陳述意見之方式，似毋庸如同人民一樣嚴謹，而應採較為寬鬆之解釋。

陳委員淳文：

- 一、按中央機關對於地方自治團體之監督計可分為「委辦事項」及「自治事項」二類，對於自治事項之監督為外部關係，屬行政處分。至於對於委辦事項之監督為內部關係，非為行政處分。故行政程序法第一百零二條所稱「人民」，如解為包括地方自治團體，則訴願法第一條第二項規定似無意義。
- 二、行政程序法第一百零二條之規定除為保障人民權益外，核其目的

在使行政機關自我調節與反省，以避免事後補救。上開所稱「人民」顯非可與地方自治團體相比。蓋地方自治團體具公法人地位，有強大之組織及權限，如因中央機關行使監督權而干預或侵害其自治權或產生權限爭議，似應直接循司法程序尋求救濟，而非如同一般人民期盼自上開條文而獲得程序上之保障。

三、另法國自一九八一年推行地方自治以來，即將中央與地方之關係界定為外部關係，雙方因權限所產生之爭議，均直接進入司法程序解決，以維護地方自治團體之自治權，俾免使雙方地位仍處於上下隸屬或層級管理之關係。併予說明。

陳委員明堂：

地方制度法第十八條以下所賦予地方自治團體者為管轄權或事務分配之公權力，非屬行政程序法第一百零二條所稱之「權利」。簡言之，中央基於監督權對於地方自治團體為行政處分時，所侵害者可能係地方財政、土地或戶籍管理等公權力，惟並未侵害其公法人在法律上所得主張之權利或享有之利益，故應無行政程序法第一百零二條規定之適用。

李委員建良：

一、探討本問題應先釐清行政程序法第一百零二條所稱之「行政處分」，究何所指？其次是其所稱「人民」之意涵為何？又「自由或權利」之範圍包括那些？再者是其所稱「限制或剝奪」之含意如何？查行政處分之定義，行政程序法第九十二條第一項已有明確界定。惟就中央與地方間之關係，那些行為可認係行政處分，則為待決問題。司法院釋字第五五三號解釋所討論之個案介入，固為行政處分。至於中央機關對於地方自治團體報請核准事項而不予核准者，是否為行政處分？仍有待進一步探討。

二、訴願法修正後，該法第一條第一項及第二項分別賦予「人民」及「各級地方自治團體」行政救濟之權利。從而，依體系及嚴格文義解釋，訴願法第一條第一項所稱「人民」，顯不包括地方自治團體在內。以此對照詮釋行政程序法第一百零二條所稱「人民」，似亦宜解為不包括地方自治團體。此觀之該法除第一章第一節法例之規定部分，非僅限於人民外，其他部分（如訂定法規命令及處理陳情）均以「人民」為規範對象，足資佐證。惟為貫徹行政程序法所揭示正當法律程序之立法目的，上開條文所稱之「人

民」，似宜擴張解釋或類推適用於具公法人地位之「地方自治團體」，俾使其權利亦受程序保障。

三、依訴願法第一條第二項規定文義以觀，上級監督機關所為行政處分，各級地方自治團體如認為違法或不當，致損害其權利者，即得提起訴願。上開所稱之「權利」，解釋上應非僅限於財產等之權利，而包括自治權，從而行政程序法第一百零二條所稱之「權利」，亦應作相同解釋，解為包括地方自治團體之自治權。

四、中央機關單方對於地方自治團體為行政處分者，屬「限制」其公法人之權利，似無爭議。惟對於地方自治團體之申請案件，中央機關予以駁回之決定，能否構成所謂「限制」，非無疑問。德國實務見解認為，彼邦行政程序法所稱「干預當事人權利之行政處分」，不包括人民申請行政機關為一定處分而遭拒絕者（BVerwGE 66, 184/186），惟學者多持相反見解。個人認為應以肯定說為宜，亦即包括申請案件的否准處分在內，從而，中央機關對於地方自治團體報請核准事項不予核准若可解為行政處分，即應有行政程序法第一百零二條之適用。

黃委員錦堂：

一、中央機關對於地方自治團體為行政處分時，應依行政程序法第一百零二條之規定，給予地方自治團體陳述意見之機會。其理由如下：一、從時代潮流、政治和諧及有效治理之觀點而言，中央機關對於地方自治團體為行政處分前，給予地方自治團體陳述意見之機會，在使其經由適當溝通與協調之管道，而充分表達意見，俾免產生體制外爭議。二、揆諸憲法關於中央與地方自治團體之定位與權力分配之規定，係採均權制，反對中央集權，並且包涵在業務權限與各種必要的權限以為保障。由之可推論，制憲者在制度設計上除授與地方自治團體辦理自治業務之權利外，同時亦賦予其行政程序與訴訟上之權利保障。三、依「制度保障說」之理論，地方自治團為公法人，享有類似人格主體之權利，而具有防禦權，中央機關對其為行政處分時，宜使其得透過行政程序之管道陳述意見，以維護其權利。

二、中央機關對於地方自治團體就自治事項所為個案介入之監督行為，已干涉其自治權之行使，屬行政處分，殆無疑義。至於中央機關對於委辦事項之介入，是否構成侵害地方自治團體之自治權，

仍有待深入討論。另行政程序法第一百零二條關於行政機關作成限制或剝奪人民權利之行政處分前，應給予該處分相對人陳訴意見機會之規定，規範對象未將地方自治團體一併納入，原可為解釋的問題。該處分「相對人」應係指行政處分之相對人，而不分自然人或法人或地方自治團體。再者，即或原文義不包括之，也屬立法疏漏。鑑於地方自治團體辦理相關業務，而與中央機關發生爭議，較諸個人違規遭受官署處罰關涉更大。行政程序法對於個人尚且賦予其陳述意見之機會，則對於地方自治團體更應使其得經由相同程序保障，而有與上級監督機關對話之管道。

廖委員義男：

- 一、就現行各種法律之用語而言，「人民」原不包括「公法人」，僅行政機關立於私法主體之地位時，始視為等同於「人民」。惟訴願法修正時，為落實地方制度，復考量地方自治團體具公法人之地位，倘其自治權受到侵害時，亦應使其受到法律保障，爰於該法第一條第二項明定賦予地方自治團體於其自治權因上級監督之行政處分遭受侵害時，得提起訴願請求救濟。又該法第一章第四節「訴願人」部分，亦配套給予地方自治團體得為原告之資格。
- 二、查行政機關對於人民提出之申請案件附具詳細理由予以駁回，則其作成駁回之行政處分前，應否給予該處分相對人陳述意見之機會？就此一問題而言，倘該行政處分所跟據之事實，依據申請書所載資料客觀上明白足以確認者，行政機關得不給予陳述意見之機會。同樣情形，地方自治團體擬訂各項計畫並依法律規定須報請上級監督機關核准，而上級機關如認該計畫理由具備且事實清楚，而不予核准者，比照行政程序法第一百零三條第五款規範之法理，無須再給予地方自治團體陳述意見之機會。惟倘上級監督機關依其職權得逕為行政處分而侵害地方自治團體之自治權者（都市計畫法第二十七條第二項參照），則有無上開行政程序法第一百零二條之適用，係屬另一問題。
- 三、從體系解釋而言，行政程序法第一百零二條所稱之「人民」，不包括地方自治團體。惟倘基於維護地方自治團體公法人權利之考量，認有將其一併納入規範之必要，宜以明文化方式為之，例如都市計畫法第二十條第二項規定，即為適例。而非擴張解釋上開條文之規定，以確實建立制度化保障之機制。

林委員明鏘：

- 一、查行政程序法第一條與第五十一條所定之「人民」，均立於與「行政機關」對立之地位。故同法第一百零二條亦應作相同文義解釋，而不包括具公法人地位之地方自治團體。又揆諸上開條文「除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見或決定舉行聽證」規定之文義可知，所稱之「處分相對人」係指「人民」，非為「地方自治團體」。另查考立法過程資料，尚無從發現立法者有將「地方自治團體」納入條文一體規範之意思。
- 二、中央機關對於地方自治團體為行政處分，究有無剝奪或限制其公法人之權利，宜視地方制度法所定各種自治監督之類型而定，未可一概而論。
- 三、另關於中央機關基於監督權「干預」地方自治團體自治權之行使，是否屬行政處分乙節，則宜視是否符合行政處分之要件並依個案具體事實判斷之。
- 四、查地方制度法關於自治監督之制度設計，缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，業經司法院釋字第五五〇及第五五三號解釋予以指明。故關於此一部分立法之上不足，應於地方制度法儘速增訂規定加以彌補。併此敘明。

陳委員美伶：

- 一、行政程序法第一百零二條所稱「人民」應不包括地方自治團體在內，從而中央機關基於監督權對地方自治團體為行政處分時，無依行政程序法第一百零二條規定給予地方自治團體陳述意見問題。蓋依司法院釋字第五五三號解釋理由書所載：「惟地方制度法關於自治監督之制度設計，除該法規定之監督外，缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，致影響地方自治功能之發揮。從憲法對地方自治之制度性保障觀點，立法者應本於憲法意旨，增加適當機制之設計。」依此意旨，似可推出中央機關基於監督權干預地方自治團體自治權之行使時，應透過溝通、協調機制解決，而非循行政程序法第一百零二條規定之「應給予該處分相對人陳述意見之機會」之程序處理。
- 二、行政院在台北市政府里長延任案中，係認中央機關本於上級監督機關之立場，依地方制度法第七十五條第二項規定撤銷台北市政府核准里長延選之決定，構成行政處分，而該案例中台北市政府

之違法事實已十分明確，縱認屬「限制或剝奪權利」之行政處分，應有行政程序法第一百零三條第五款之規定，得不予陳述意見。況實際上所謂「陳述意見」不宜拘泥於形式，如相關人員互訪、交換意見、公文往返表達意見，均屬溝通方式之一，併供參考。

劉委員宗德：

- 一、查上級監督機關為適法性監督之際，應尊重地方自治團體所為合法性之判斷，且對此類事件之審查，可參酌有無應遵守之法律程序及決策過程是否踐行等各點，以資衡酌，為司法院釋字第五五三號解釋明確揭示在案。所稱「法律程序」究係指行政程序法之法律程序？抑或專業法律（如地方制度法）之法律程序？有待探究。
- 二、就法律之解釋與適用而言，程序法、處罰法或爭訟法有關處分相對人之界定，不宜切割而作不同解釋。而訴願法第一條第二項已明定地方自治團體得基於處分相對人之地位提起訴願，且處罰法之處分相對人亦已明定包括地方自治團體在內，則行政程序法第一百零二條自應作相同解釋，亦即該條所稱「人民」，宜解為包括地方自治團體，俾免法律割裂適用。又行政處分之相對人在法律上已取得行政爭訟之地位及救濟之權利，則何以需藉由專業法律或特別法律之規定始得享有行政程序法一般程序之適用，令人費解。且此一見解與本諮詢小組第九次會議決議（即對於人民之申請案，行政機關駁回其申請者，原則上應給予處分相對人陳述意見之機會），似不無出入。
- 三、揆諸司法院釋字第五五〇號及第五五三解釋意旨所示，中央機關就自治事項對地方自治團體為行政處分者，亦有行政程序法第一百零二條規定之適用。至於處分機關認事實已客觀明確，依同法第一百零三條第五款之規定，不給予該處分相對人陳述意見之機會，則係屬另一問題。

參、結論：

關於中央機關基於監督權對於地方自治團體為行政處分時，應否依據行政程序法第一百零二條之規定，給予地方自治團體陳述意見之機會？此問題可區分為下列四個層次之問題：（一）中央機關基於監督權對地方自治團體所為之行為，是否為行政處分？（二）如屬行政處分

，則地方自治團體是否屬上開行政程序法第一百零二條所稱之「人民」？（三）中央機關之監督行為是否構成「限制」或「剝奪」自治權？（四）有無行政程序法第一百零二條之除外規定及第一百零三條例外規定之情形？其中（一）（三）（四）問題，均視具體個案判斷。而問題（二）成為待解釋之法律問題，即「地方自治團體居於公法人之地位，遭受中央監督機關之監督性行政處分，是否適用行政程序法第一百零二條有關陳述意見之規定？」經討論結果並未能獲致一致看法。俟彙整完成與會各位委員之意見後，再由本部參酌各位發言內容研提意見函復監察院監察調查處。

主席：林錫堯

紀錄：黃慶元