

# 我國地方聯合立法可行之探討

林文清

私立弘光科技大學通識中心

張茹娟

國立臺灣大學國家發展研究所

## 摘要

地方自治團體在「制度性保障」之下，享有客觀法制度之保障，以自我責任而完成地方任務的處理，以自己的意思及責任實施自治。我國地方制度法雖賦予地方自治團體制（訂）定地方自治法規之權，惟並未對涉及地方自治團體跨區域合作之相關細節及配套機制有所規範。本文以日本地方自治法為比較法上的觀察，嘗試找尋我國地方聯合立法的可行性及相關機制的建構，地方聯合立法之事項及其困難與限制。台灣地方自治正處於形成與變動的時期，地方立法權其實並未有真正的落實與開展，地方自治團體之間對其自我負責之事務如何進行跨區域合作，進而建構其聯合立法，對我國地方自治與民主的深化實具有正面與積極的意義。

**關鍵字：**行政協定、行政契約、自治事項、制度性保障、廣域行政

## 壹、問題之提出

近來我國地方政府有提出地方自治團體聯合立法的可能性之疑問，地方自治團體彼此之間透過跨區域合作的方式，對於跨區域之事務，由地方自治團體自主性的透過對話。溝通的方式，建立合作機制，以解決共同關心的問題（蔡茂寅，2003）。因地方自治團體所處理之事務，均屬地域性，涉及地方居民切身之事務，其實彼此間具有一定之共通性，為立法上的經濟及效益，對於地方之給付行政事務、衛生環保、地方稅之課徵等，由同級或不同等級之數個以上地方自治團體採取跨區域的合作，一方面可以避免地方自治團體相互推諉而無法辦理，或因相互爭奪而致引發爭議；另一方面地方自治團體，藉由鄉鎮市之間，縣與縣（市）之間的合作，以較節約人力經費之方式，進行跨區域的合作為之，自當為地方自治團體欲尋求之解決之

道。

然而，二個以上地方自治團體之跨區域合作，其合憲性為何？是否有現行法制之規範基礎？不無討論之必要。我國憲法第一〇九條第二項規定：「前項各款，有涉及二省以上者，除法律別有規定外，得由有關各省共同辦理。」（憲法增修條文第九條對此規定已停止適用）；憲法第一一〇條第二項亦規定：「前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。」就憲法本文之規定而言，憲法並未禁止地方自治團體間跨區域合作之可能，亦採容許之立場。申言之，地方自治團體對於自治事項，本有自為立法並執行之權，彼此間對共同事務跨越其自治區域，對其共同辦理之事務，尋求共同解決的機制或制定共同遵守之自治法規，對該特定區域之人或事務加以規制，

本當符合地方自治制度保障之精神。反觀，地方制度法第二十一條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。」就此規定而言，地方制度法似又採取相反之態度，對地方自治團體之共同辦理，由共同上級業務主管機關統籌指揮辦理，或指定其中一適當地方自治團體限期辦理，對地方自治團體自治事項的跨區域合作模式，予以剝奪。不過，地方制度法第二十四條則規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）合辦之事業，經有關直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會通過後，得設組織經營之。」地方自治團體就合辦事業，得經議會之同意，設組織經營之。

由上揭憲法、地方制度法之規定而言，地方自治團體對其自治事項，本有自為立法並執行之權，從上述二法之規定，亦得加以確認。不過，地方制度法之規定，並未涉及

地方自治團體跨區合作之相關細部之規定及配套措施，致使討論此一議題，便有下列疑義存在：

- 一、所謂跨區域合作之事項為何？除固有事項外，是否包含義務性的自治事項、委辦事項在內？
- 二、地方自治團體之間到底可藉由何種方式共同遂行其行政任務？
- 三、地方自治團體跨區域事務合作勢必訂定共同規範之標準以為依據，則聯合立法的問題於焉產生。其訂定之機關為何？經由那一個機關議決該數個地方自治團體之自治法規？其制（訂）定程序又為何？

九十年二月的全國行政革新會議針對建立地方政府的合作機制提出建議（行政院研究發展考核委員會，2001），但並未提出具體之內容。我國現行相關法制對於跨區域合作之法規範基礎並未建立，相關之配套制度亦有待建構。本文以下便以跨區域合作開始，次就地方聯合立法之可行性及相關配套措施，展開討論。

## 貳、跨區域合作與聯合立法之探討

### 一、跨區域合作事務之探討

地方自治團體對自願的自治事項，基於制度保障本有決定與選擇之裁量，國家無從以法律加以規範亦無干涉之可能，地方自治團體對此一般性事務，例如，公共設施之設置、地方性的經濟供給、文化措施及對居民基本生活的照護等，地方自治團體可依其地方之特性、財政能力及居民之需求，自行處理。至於義務的自治事項，此類事務係為法律或法規命令予以規制，地方自治團體辦理

此類事務，並無決定是否承辦之決定權，但「如何」達成任務則有一定之裁量空間，例如，國民教育，學校之興建、社會救助、河川道路之維護、廢棄物廢水之處理等，地方自治團體在法理上有自行如何達成行政任務之裁量權限，由數個以上之自治團體跨區域合作方式，共同完成任務，並無不可。委辦事項為上級政府交付辦理之事務，係基於行政效率或為便利達成其行政目的，而委由地方自治團體執行。委辦事項既屬上級政府之事務，在個別法律中明示地方自治團體承

辦，其性質上便不致有跨區域合作之必要。申言之，地方自治團體之跨區域合作，依事務之性質而言，應屬於自治事項為限，至於委辦事項，不宜亦不需有跨區域合作之必要。

## 二、跨區域合作——日本法的觀察

### (一) 日本法上的探討

日本由於近代工業快速發展，都市問題、垃圾處理、公共安全、水污染等環境保護等問題逐一浮現，並非單一地方公共團體或行政區可以單獨獲致解決，因此為因應跨越既存的行政區域間，所產生的行政需求，由二個以上的地方公共團體共同處理事務的「廣域行政」(老川祥一，1997；村田浩一、澤田嘉貞，1995；趙永茂，1997)，<sup>1</sup>便相應產生。換言之，廣域行政係因應時代背景的變遷下，交通產業及都市的發展，使得住民的生活圈擴大，以致現有的行政需求逐漸走向複雜化、高度化以及廣域化，地方公共團體相互間在於達成相當程度之共識，利用地方自治法上的規定，共同制定一套能夠讓特定事務簡便地共同處理之制度，以強化地方公共團體彼此間共同合作之確實性與合理性，進而共同處理與面對雙方現階段所面臨之超越區域界限之問題(游慶忠，2001)。<sup>2</sup>

至於何種行政事務為適於廣域行政，其考量之要素不外「利益擴散」及「規模經濟」二方面，易言之，各項政策推動之同時，首在於考量當地經濟性，財政的實際狀況，實際上處理事務之能力。具體而言，適合廣域

行政之事務包括下列三種類型(村田浩一、澤田嘉貞，1995；張正修，2000；游慶忠，2001)：

- (1) 計劃與執行具有一元化功能的事務，如廣域性的土地利用計劃、各項開發許可等，便為此種類型的代表。
- (2) 委託市町村管理之事務，即計劃統一後，管理、執行則交由市町村為之。
- (3) 著重在財政、技術性條件之下，將必須共同處理、共同協力之事務，由單一主體進行主導。

有關推行廣域行政之方式，日本地方自治法中所規定的合作方式主要分成三種類型(室井力、原野翹，1990；時岡弘，1987；張修正，2000)：

- (1) 由地方公共團體與地方公共團體形成特別的地方公共團體。
- (2) 由地方公共團體與地方公共團體形成各種的團體。
- (3) 地方公共團體彼此間的合作。

日本地方自治法所規定之合作方式及關係茲以表示如下：

#### 1. 地方公共團體之組合

地方公共團體的組合推行的目的在於事務之共同處理，又可分為一部事務組合、全部事務組合、役場事務組合。一部事務組合是指普通地方公共團體及特別區，為共同處理其事務之部分或屬於普通地方公共團體及特別區區長、委員會、委員的權限，得依其協議訂定規約，經自治大臣(都道府縣共同設立)、都道府縣(市町村共同設立)知事之

1 有關廣域行政的涵義，並不明確，廣義上而言「為因應跨越既存的行政區域間，所產生的行政需求，而涉及的相關制度運作」；狹義上為「兩個以上的地方公共團體，其事務的共同處理；或地方自治團體的合併」。廣域行政的概念與我國目前所稱之「跨區域合作」在涵義上、內容上有某種程度上是相當的。

2 廣域行政在日本行之已久，例如，公共事務的共同處理，事務委託，設施的共同利用等，為了因應日本戰後高度經濟成長時代的來臨，合理進行地域開發，提高行政效率，降低行政水準的差距，廣域行政的實施，逐漸深受重視。

許可，設置地方公共團體之組合（佐藤俊一，2002）。<sup>3</sup>

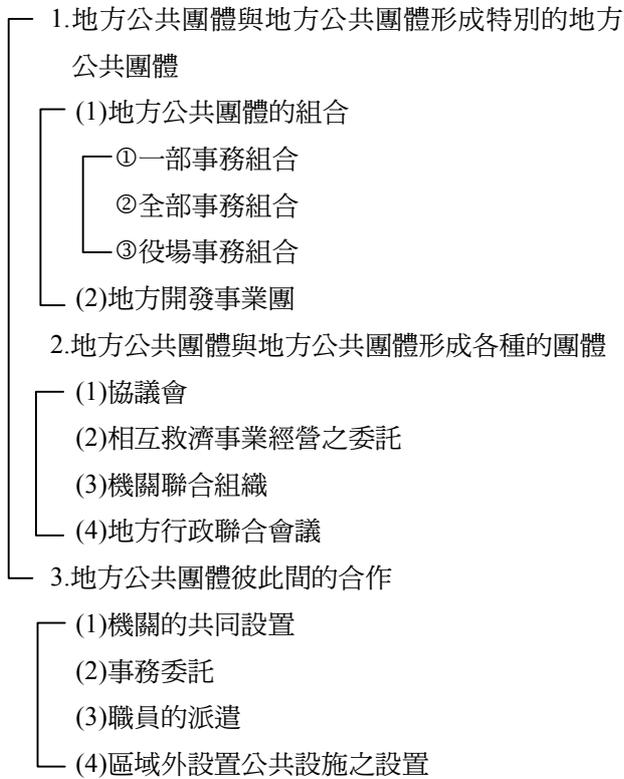


圖 1 日本跨區域合作類型

資料來源：作者自行整理

全部事務組合係指町村有特別必要時，得依協議，訂定規約處理其全部之事務。町村組合成立時，組合內各町村之議會與執行機關同時消滅，俟組合解散時恢復，重新組成議會與執行機關。至於役場（公所）事務組合，係町村在必要時為共同處理公所之事務，組成特別地方公共團體。

## 2. 地方事業開發團

有關地方事業開發團之規定，於地方自治法上明訂：「普通地方公共團體，依據一定區域之綜合性開發計劃，為綜合實施屬於各

該普通地方公共團體之事務（包括屬於各該普通地方公共團體首長權限之中央事務），得與其他普通地方公共團體共同設置地方開發事業團，委託其實施事業如下：(1)、住宅、工業用水道、道路、港灣、自來水、下水道、公園綠地及其他依政令所定設施之建設（包括災害復建）。(2)、供前款所列設施使用土地、工業用地及其他用地之取得或造成。(3)、有關土地規劃事業工程」（地方自治法第二九八條）。

此一地方事業開發團係由二個以上之普通地方公共團體組成之特別公共團體，以實施特定事業。其設置須經相關議會之議決，經由協議，訂定規約，取得自治大臣或都道府縣知事之許可。

## 3. 協議會

依日本地方自治法第二五二條之二規定，普通地方公共團體，得依協議制定規約設置普通公共團體之協議會。地方公共團體之協議會，並非法人，其性質上為地方公共團體所共同設置，以達成管理執行事務共同事務之機關。協議會又可分為三種：

- (1) 管理執行協議會：管理執行普通地方公共團體事務之一部分或其執行機關權限所屬事務之一部分。
- (2) 聯絡調整協議會：對於管理執行事務，彼此強化聯絡調整所設立之協議會。
- (3) 計劃協議會：對於廣域行政事務編訂計劃所設立之協議會。

基本上，協議會為地方公共團體所設置之共同執行機關，以達成地域開發、人力財力之效率化，協議會以地方公共團體首長或執行機關之名義所作事務之管理及執行，與有

3 地方公共團體的組合，處理之事務如消防，垃圾處理、老人福利、醫院、火葬場、上水道等事務的共同處理，以節省人力，物力之償付及效率。日本地方自治體事務的共同處理方式，其中又以事務的委託為最常見的方式，其次為一部事務組合之型態。

關地方公共團體首長及其他執行機關所管理及執行者，具有同一效力（日本地方自治法第二五二條之五）。

#### 4. 相互救濟事業經營之委託

普通地方公共團體經地方議會之議決，委託全國性的公益法人，共同對火災、水災、震災及其他災害所造成的財產損害進行相互救濟（日本地方自治法第二六三條之二）。

#### 5. 機關聯合組織、地方行政聯合會議

都道府縣、市町村之知事或議會之議長，組成全國知事會，全國都道府縣議會議長會、全國町村長會、全國町村議長會等全國性聯合組織，協議處理共同的問題（成田賴明，2002；張正修，2000）。<sup>4</sup> 至於地方行政聯合會議，係由都道府縣及指定都市之首長及區域內國家駐在地方的行政機關首長所組成，目的在加強地方公共團體之間的聯絡與合作關係（成田賴明，2002；張正修，2000）。

#### 6. 機關或職員的共同設置

普通地方公共團體，得依協議制定規約，共同設置委員會、委員、各種附屬機關，襄助普通公共團體首長、委員會或委員之事務官員、書記或專門委員。其設置之程序準用協議會之設置，共同設置機關之委員及成員之選任，則在規約中加以明定（日本地方自治法第二五二條之七至十三）。

#### 7. 事務的委託

地方公共團體得依協議，訂定規約，將普通公共團體事務之一部分或屬於普通地方公共團體首長、委員會或委員權限，委託其他普通地方公共團體之首長或同種類之委員會或委員管理執行之（日本地方自治法第二五二條之十四參照）。市町村之間，對於環境衛生、災害防救，教育、民生福利事項為事

務之委託。

#### 8. 職員之派遣

普通地方公共團體首長、委員會或委員，得請求其他普通公共團體派遣職員，以處理該團體之事務。應要求派遣之職員，得兼具接受派遣之普通公共團體職員身分，其薪給、津貼（退職津貼除外）及旅費，由接受派遣之普通地方公共團體負擔，退職津貼及退職年金或退職一次金，由派遣各該職員普通地方公共團體負擔（日本地方自治法第二五七條之十七參照）。

#### 9. 區域外設置公共設施之設置

普通地方公共團體，得與有關普通地方公共團體協議，於其區域外設置公共設施；另外，亦可將各該其他普通地方公共團體之公共設施，提供自己居民利用（日本地方自治法第二四四條之三）。例如，地方公共團體有關醫院、市場、公路、鐵路等公共設施之利用。

### （二）日本法的觀察結果

綜上所述，日本於地方自治法對於地方自治團體之合作模式，從橫的面向加以觀察，不外事務處理（例如地方公共團體之組合、協議會、事務委託、相互救濟事業經營之委託）、人員的派遣及機關的共同設置、公共設施及共同事業的開發經營。普通地方公共團體之合作，對於事務之處理、人員的派遣、公共設施的設置，均以彼此透過協議，訂定規約，以共同推動事務的執行或互相委託事務，具有下列特徵：

1. 其事務之委託、人員之設置及派遣，均著重於彼此人力的充分運用，財政上節省勞費的效率上考量。
2. 普通地方公共團體之合作事項，屬於

4 機關聯合組織為任意性團體，對於地方自治團體之事務以協議方式共同處理，有不可忽視之功能。

自治事務或機關委任事務之共同處理，並由地方公共團體自由意志決定，加強地方公共團體彼此的合作。

3. 地方公共團體彼此透過協議方式，訂定規約，以推展地方公共團體之事務。

是以，日本地方公共團體之廣域行政係透過地方公共團體彼此合作，得以實現。惟莫不以彼此訂定規約，加以實現。可見日本

地方公共團體的跨區域合作，其實係由地方公共團體彼此協議（室井力、原野翹，1990），<sup>5</sup>共同立法方式完成。申言之，跨區域合作，日本法係以地方自治法為彼此合作之法制基礎，在行政效能的原則下，加強彼此合作，並以聯合立法為共同遵守的規範基礎，遂行共同目標。

## 參、我國地方聯合立法的可行性與制度建構

### 一、我國現行法制之探討

我國憲法第一〇九條及第一一〇條，地方自治團體間之共同辦理，就其自治事項得跨越自治區域，對其共同辦理之事務自得在其自治權限範圍內自為立法並執行。但憲法這二條的規定於我國地方自治法制上卻從未具體加以落實，「自治綱要」、「自治二法」，甚而地方制度法亦未作原則性之規定，反而持相反之態度，在地方制度法第二十一條中規定，自治事項如跨及直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。此條規定不但剝奪地方自治團體之自治權限，且有違憲法之嫌疑。況且，地方自治事項跨及數個地方自治團體之事項，依地方制度法第十八、十九、二十條之規定，更可能包含組織及行政管理、財政事項、社會服務事項、教育文化、勞工行政、都市計劃及營建、經濟服務事項、

水利、衛生及環境保護事項、公共安全事項、事業之經營及管理事項等，若依地制法第二十一條之規定由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，則地方自治事項將被剝奪殆盡。反倒是地制法第二十四條肯認地方自治團體合辦之事業，得設組織經營之。因此，回歸憲法規範之本旨，地方自治團體之自治事項得自為立法並執行，當然對於地方跨區域合作之事務，當可經一定程序、方式對一定事務有聯合立法之權。

### 二、聯合立法之事項

地方自治團體對於自治事項進行跨區域合作，除須取得地方自治團體之共識外，何種事項可以進行跨區域合作之聯合立法。依地方制度法第十八、第十九、第二十條之規定，下列事項應有進行聯合立法之可能整理如下：

5 日本公共團體以協議之方式進行跨區域合作，地方公共團體之間的協議，其性質為何？日本學者室井力之見解認為係行政協定之性質。但何謂行政協定？行政協定與行政契約有何不同？行政協定之法律概念，雖習見於行政法論者當中，但內涵如何，並不明白，尚待加以討論。

表 1 我國地方聯合立法事項

區分項目	地方聯合立法之可能事項
1.組織及行政管理事項	(1)戶籍行政事項 (2)土地行政事項
2.關於財政事項	(1)地方稅捐 (2)直轄市、縣(市)公共債務 (3)財產之經營及處分
3.社會服務事項	(1)地方社會福利事項 (2)地方公益慈善及社會救助事項 (3)宗教輔導 (4)人民團體之輔導 (5)殯葬設施之設置及管理
4.教育文化及體育事項	(1)學前教育、各級學校教育、社會教育之興辦及管理 (2)藝文活動 (3)體育活動 (4)文化資產保存 (5)禮儀民俗及文獻 (6)社會教育、體育、文化機構之設置營運及管理
5.勞工行政	(1)直轄市、縣(市)勞工安全衛生 (2)勞資關係事項
6.都市計劃及營建事項	(1)都市計劃之擬定、審議及執行 (2)建築管理 (3)住宅業務 (4)下水道建設及管理 (5)公園綠地之設立及管理 (6)營建廢棄土之處理
7.經濟服務事項	(1)地方農、林、漁、牧業之輔導及管理 (2)自然保育事務 (3)工商輔導及管理 (4)消費者保護
8.水利事項	(1)河川整治及管理 (2)集水區保育及管理 (3)防洪排水設施興建管理
9.衛生及環境保護事項	(1)衛生管理 (2)環境保護
10.交通及觀光事業	(1)道路之規劃、建設及管理 (2)交通之規劃、營運及管理 (3)觀光事業
11.公共安全事項	(1)警政、警衛之實施 (2)災害防救之規劃及執行 (3)民防之實施
12.事業之經營及管理	(1)合作事業 (2)公用及公營事業 (3)地方自治團體之合辦事業
13.其他適於跨區域合作之事項	

資料來源：作者自行整理。

上述事項，除由地方自治團體自行辦理較宜者外，尤其在給付行政領域，例如，地方社會福利，公益慈善及社會救助；文化行政，例如，藝文、體育、文化資產保存、社會教育、體育、文化機構之設置、營運及管理；計劃行政，例如，都市計劃、道路規劃、交通規劃、災害防救之規劃；經建行政，例如，公用及公營事業、合作事業、合辦事項、工商輔導等；另外對於干預行政事項，地方自治團體亦可基於必要，對於衛生管理、交通管理、河川管理、工商管理、建築管理等事項，地方在跨區域合作時，亦可以地方聯合立法之自治法規加以規制。惟地方自治團體之跨區域合作，基本上自治事項當在下列原則之下進行為宜：

(一) 聯合立法之優先性：二個以上地方自治團體對於跨區域合作，有聯合立法之事項者，應先考量其人力、財力、物力及處理能力，在合作前提下基於效能原則進行。反之，地方聯合立法之規制在無法達成前述要求時，則應予排除，以盡量符合迅速、節省勞費、符合目的之事項具有優先性。因此，對於地方社會福利、公益慈善及社會救助、公共設施之共同設置及管理、災害防救之規劃及執行、行政計劃涉及數地方自治團事項、公用及合作事

業、河川整治管理、集水區保育及管理、防洪排水、道路交通之規劃、營運及管理，基於經濟、社會生活圈的共同需要下，在效率及財政負擔前提下便有其優先性。

(二) 聯合立法之適當性原則：地方自治團體之跨區域合作，其聯合立法須於有助於達成目的之方法為之。申言之，由何機關為聯合立法？以自治條例或自治規則為之？當本於適當性之原則考量。所以，地方自治團體之聯合立法究以何機關為之？如何組成？又以何種自治法規為規範基礎？究係自治條例或自治規則為之？以上均需在適當性原則下加以考量。

(三) 聯合立法之合法性原則：地方自治團體於跨區域合作前提下，應注意是否符合依法行政之基本要求，而聯合立法是否需要法律的依據或法律之授權？聯合立法又是否符合民主原則之要求？均為地方聯合立法應考量之基本原則。

以上問題，我國現行法制均未規定，未來在法制之建構，制度之確立上，更應在上述原則，即依優先性、適當性、合法性原則之考量下加以建構。

## 肆、地方聯合立法之困難與限制之探討

我國地方聯合立法之法制並未建立，因此，地方聯合立法之程序、依據為何？地方自治團體之間由何種方式進行跨區域合作之聯合立法？聯合立法之機關究以何機關為之？如何設置？其共同規制之自治法規如何立法、名稱、程序又如何規定？國內法制及學者，均未有任何之規定及討論。以下茲就

以上疑義加以討論，並探討其困難及限制。

### 一、聯合立法之依據及程序

前述已對地方聯合立法之事項及原則進行討論，緊接而來便是，聯合立法之依據及程序上之探討。地方聯合立法是否須法律之依據或授權方得為之？地方聯合立法又是否

須上級監督機關之許可？

基本上，地方自治團體就其自治事項進行跨區域之合作，本來就具有「如何」執行？「是否」執行之裁量權限。是以，地方自治團體之固有（任意）事項，在法理上而言，地方自治團體跨區域合作，進行聯合立法，並不須有法律之依據或授權，惟法律規定之自治事項，<sup>6</sup>既然由法律規定由地方自治團體辦理，並具有自行立法及執行之權，法理上推論，自不必法律依據或授權。易言之，在地方自治權能範圍內，地方自治團體擁有自主的立法權能，地方聯合立法並無法律保留原則之適用。不過在立法程序上，地方自治團體欲進行區域合作，而有聯合立法制定共同自治區域規範時，本文之見解認為，基於上級政府之自治監督權限，或地方藉聯合立法以對抗中央政策，反而加劇中央與地方之矛盾與不和諧，地方自治團體進行聯合立法之事項，應於共同上級監督機關之許可，其所共同訂定之「聯合地方自治法規」，理當由共同上級監督機關進行「合法性監督」，報請監督機關備查，涉及干預行政之事項，尤其涉及數個自治區域內居民之行政罰則之規定時，制定機關通過後應即送監督機關核定後發布，由監督機關進行合法性監督，以免破壞國家法規範之整體性，或侵害居民之權益。

## 二、地方聯合立法之合作模式

由日本法上的觀察，地方跨區域合作之類型可歸納為：1.事務之共同處理或委託。2.共同設置處理的機構或機關。3.人員的派遣及共同設置職員。4.公共設施之設置及利用，共四個方向。就我國地方之跨區域合作而言，不妨可就下列模型進行跨區域合作：

（一）事務之共同處理：就地方自治團體之給付行政、計劃行政、文化行政、經建行政、干預行政等事項，具有優先性之事項於活絡地方自治自主精神下，交由地方以跨區作或聯合立法之方式為之。

（二）共同機構或機關之設置；為處理跨區域合作之事務，某些事務不可由各個地方自治團體仍各自為政，以致無法達成聯合立法之效，宜設置共同機構或機關，發揮、協調或統籌指揮的功能，例如，河川整治及管理、防洪排水設施興建及管理、道路交通之規劃建設營運管理、集水區保育及管理等等事項，通常具有跨區域或無法各自為政之情形，便有設置共同機構或機關之必要性。當然，若未有前述之事項性質，基於區域上的共同性，而有必要訂定共同之標準者，則採聯合立法之方式，或者擬定共同計劃，但交由各個地方自治團體分別執行。至於共同設置機構之人員的派遣及設置，地方自治團體之間，亦可透過彼此協議之方式派遣或設置，其職等、俸給、退休亦可透過「地方聯合自治法規」加以規範。

（三）公共設施、合辦事業之設置及利用。

地方自治團體之間對於公共設施、合辦事業（包含地方之公共事業、公營事業）等，得共同協議方式設置，將公共設施提供居民利用，或共同經營合辦事業，發展地方經濟，增加地方政府收入。

6 所謂法律規定之自治事項，係指地方制度法第十八、十九、二十條所規定，由地方自治團體辦理之事項，屬於法律規定之自治事項，相當於德國法所稱之「義務性自治事項」而言。

### 三、聯合立法之方式

地方自治團體欲進行跨區域合作以何種行為為之？日本法係由地方公共團體以協議方式為之。地方自治團體之協議，係基於當事人協議之法律行為，其內涵則包含行政協定與行政契約，而後地方自治團體就協議之內容，進而規定共同之規約。申言之，地方彼此經由行政上協議，進行跨區域合作，並訂定共同之規約，以行政協定與行政契約等法律行為，遂行地方彼此合作方式。

#### （一）行政協定

依一般見解，「行政協定」係指由多數之當事人，為達成共同目的，各為同方向之意思表示，從而平行結合成立之公法行為（林紀東，1992；張家洋，1993；陳敏，2003；黃異，1987）。<sup>7</sup>我國行政程序法對行政契約已建立法律制度，但行政協定此種法律行為，則未明文規範。行政協定之主體係行政主體間或行政機關間，就行政事務或職權事務所為之協議（黃異，1987），地方自治團體之間、同一行政主體之行政機關間，為協調處理管轄之行政事務，或為釐清雙方之權限及責任，所為之協議，亦為行政協定（陳敏，2003）。<sup>8</sup>因此，地方自治團體之間，彼此對於共同之事務，依協議進行彼此合作，此法律行為便為行政協定。換言之，我國直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）地方自治團體之間，

進行跨區域合作之協議，為達成共同目的，各為同方向之意思表示，為協調處理管轄之行政事務，釐清雙方之權限及責任，所為之協議。此種協議方式，實為我國未來地方自治團體進行跨區域合作及聯合立法之可行途徑之一。

#### （二）行政契約

地方自治團體之協議，基於當事人協議之法律行為，除行政協定外，便為行政契約。行政契約，係二個以上之法律主體，以設定、變更或消滅行政法法律關係為目的，互為意思表示而合致成立之法律行為（李惠宗2000；林明鏘，2000；吳庚，2001；原田尚彥，2000；陳敏，2003）。地方自治團體之間，立於權利能力之平等地位，於公法上設定、變更或消滅公法上法律關係之契約，透過行政契約，為達成共同之法律效果，互為要約、承諾之意思表示，以進行地方自治團體跨區域之合作。例如，台北縣所屬之新店市、中和市及永和市，協議在新店市之安坑地區設置垃圾焚化爐，共同使用及分擔經費；地方自治團體彼此間有關學校、道路、下水道等公共設施，亦得為此種協議。

因此，地方自治團體彼此之間，基於協議之法律行為，彼此可以行政協定或行政契約方式進行跨區域合作。然而，地方自治團體間或地方行政機關之間彼此之協議，究係對地方自治團體間、地方行政機關間，行政協

7 此種「同」方向之意思表示平行結合之法律行為，在法理為所謂之合同行為，故論者多亦稱行政協定為行政法上或公法上「合同行為」，並從而與「反」方向之意思表示結合成之「行政契約」相區別。德國行政法教科書論及行政協定者亦不多，對行政協定之概念加以定義者更屬罕見。Achterberg（阿赫特貝格）之行政法總論一書對行政協定討論最多。依其見解，行政協定係由法律主體根據其行政管轄權限，為處理行政事務所達成，無須國會協力之協議。其法律主體，包含國家、其他法人（地方自治團體之公法人）以及其機關。

8 陳敏教授認為行政協定，係指二個以上當事人，在行政法上以協議方式所為之法律行為，而非行政契約者。行政協定為法律行為，有效之協定自可在當事人間產生所目的之法律效力。如當事人間不以發生法律效力為目的，其所達成之共識、諒解或君子協定，則非行政協定。至於本國機關與外國機關所為之協定，本質上為國際法問題，亦非行政協定。

定及行政契約均屬對當事人（也就是地方自治團體間、行政機關之間）發生效力。二者均不能直接對人民創設權利、義務，而須經立法轉化，也就是地方彼此在行政協定、行政契約協議後，再經由地方之聯合立法所訂定之自治法規，對外發生效果（陳敏，2003）。<sup>9</sup>因此，地方自治團體之跨區域合作，係透過行政協定、行政契約等協議方式為之。至於地方自治團體或地方機關之間，究係以行政協定或行政契約為之，是否有選擇之自由？本文之見解認為，地方自治團體或地方行政機關，彼此間以相對之意思表示為之者，原則上係以同方向之意思表示為之（同方向之利害關係），即屬行政協定；反之，作成協議之地方自治團體間，就協議之標的為反方向之利害關係時，其性質上即歸屬為行政契約。行政協定與行政契約二者除上述行為不同外，締結之主體亦有區別，行政協定係各種行政法法律關係當事人之法律主體，皆得為之，地方自治團體之間，或者地方機關之間均可以為行政協定之當事人；行政契約之法律關係當事人係具有公法人地位之行政主體（國家或地方自治團體）之間而已，行政機關於締結行政契約時，僅為該契約法律關係之形式主體，實質上主體則為行政機關所屬之行政主體，尤須注意者，同一行政主體之行政機關，並不能各自代表其所屬之同一行政主體締結行政契約（陳敏，2003）。<sup>10</sup>

#### 四、地方聯合立法之機關、立法程序、名稱上問題

地方聯合立法之方式，其實為我國面臨之重大障礙所在，因我國行政程序法雖對行政契約為明文規範，但對行政協定則未置隻字片語，對地方彼此跨區域之合作，將形成在選擇方式之限制。此外，地方於協議後，地方自治團體之協議內容，不論是共同設置機關或人員，事務之委託或共同處理、公共設施之設置等內部效力之協議，或者是地方自治團體有關共同課徵地方稅收，共為行政計劃，共同擬訂行政罰之自治條例等，涉及地方自治團體外之居民權利義務事項，均須透過立法加以轉化，也就是行政協定或行政契約是地方跨區域合作之先行手段，聯合立法則為地方跨區域合作之實現方法。

以上的發現係在本文研究有關地方聯合立法之最大突破，尋找到地方跨區域合作、地方聯合立法之脈絡關係，係由行政協定或行政契約之行為方式加以聯結而成。可是緊接的問題是地方彼此協議的立法轉化，到底由什麼機關為之，其立法程序？所訂定自治法規之名稱為何？又將面臨另一個挑戰。茲分別討論如下：

##### （一）地方聯合立法之機關

地方聯合立法究係應以何機關為之？此一問題，可能有下列之方式進行。(1)由跨區域合作之直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會之議員、代表，由該等議員、代表組成一聯合議會，對於地方聯合立法事項作成表決。(2)由跨區域合作之地方議會各推派一定比例之議員、代表，組成一臨時議

9 有論著以為行政協定與行政契約之區別，主要在於行政協定同時對第三人造成影響，而行政契約則僅對當事人發生效力，如德國行政法學者 Achterberg 即採此見解。另外，德國行政法學者如 Wolff/Bachof/Stober 則認為，行政協定通常不具有對外效力。後者之見解，似較與國內行政法學者之見解較為相近。

10 行政協定與行政契約之界限，二者之主體不同，行政協定得由行政主體（例如地方自治團體）之間，或行政機關之間協議而成立行政協定；行政契約之法律主體則為行政主體與人民，或者行政主體之間，行政機關係形式主體而已，並非實質主體。另外二者之行為亦有不同，行政協定係協議上以同方向之意思表示為之，行政契約係反方向之意思表示，反方向之利害關係。

會以為立法表決之機關。(3)對於跨區域合作之立法機關，再由該合作之地方自治團體區域內，另行投票選舉產生，並另外設置該聯合立法機關。(4)各該自治團體協議，由各該地方議會各自表決通過即可。以上四種方式茲分別討論如下：

- 1.組成聯合議會之方式，較不可行。因各地方議會之人數根本上因人口之多寡，各議會人數均不盡相同，組成聯合議會，於表決時將造成議員、代表人數較少之地方自治團體造成不公平的現象。
- 2.各地方自治團體各推派一定比例之議員，組成臨時議會以為表決機關，雖在公平性上較無爭議，但另一端上卻出現違反民主原則之嚴重缺陷。蓋地方居民選舉之議員、代表雖代表居民之意志為立法行為，但由議員以投票方式，甚至指派特定議員代表該議會，再組成另一議會，不但淪為間接民主，亦與原本民意脫節，而不符民主原則。
- 3.若由跨區域合作之地方自治團體，在該區域內另行投票選舉產生代表，並另外成立聯合立法機關。此方法雖可克服上述違反民主原則之非難，但所遭致之困難卻更多。例如，不相連接之自治區域如何進行選舉，候選人如何進行競選活動？就算前面仍屬技術上之困難，雖可克服，但我國選舉活動已夠頻繁，而且地方自治團體之跨區域合作並不可能只有單一事項而已，一地方自治團體可能在其他事務，對數個以地方自治團體進行合作，採此方式的話，地方選舉活動之次數，將到不可想像之地步，再加上政治社會成本所付出的代價亦相對增加。

4.本文認為，最可行之方式為第四種，各該地方自治團體之立法機關，各依其立法程序通過該自治條例即可，並不須再另行設置立法機關。惟跨區域合作之地方自治團體之議會，均須一致表決通過方可。例如，高雄市、高雄縣及屏東縣對於區域內之垃圾清運處理進行跨區域合作，高雄市、高雄縣及屏東縣三個議會，均達出席過半數以上議員之同意表決通過。

## (二) 立法程序及名稱為何？

第四種之方式若為可行，則地方自治團體彼此於協議時，便可約定由各該地方議會對協議內容擬訂一共同規範之自治法規。當然，此一自治法規之內容，事前先行經過溝通、協調，或舉行聽證，不但可集思廣益，更可消除歧見達成共識。至於名稱，本文之見解認為，為區別於各該地方自治團體之自治法規，對於聯合立法通過之自治條例，其名稱應冠以聯合立法之地方自治團體名稱。例如，高雄市、高雄縣、屏東縣所通過之自治條例，其名為，高雄市、高雄縣、屏東縣○○○○自治條例。

至於地方行政機關彼此對於內部組織、一般內部事務之協助、公共設施之設置，並不涉及居民之權利義務事項者，自亦可由地方行政機關以行政協定之方式為之。其聯合立法之機關自可由跨區域合作之行政機關，共同擬訂聯合自治規則，亦分別冠以地方自治團體之名稱即可。例如，高雄市、高雄縣、屏東縣對內部事務之合作，訂定自治規則，訂名為高雄市、高雄縣、屏東縣○○○○自治規則。但為增加人民知的權利，便於人民熟知此等聯合立法通過之自治法規，應刊登於政府公報或新聞紙，並以適當方式便於居民周知、閱覽。

## 伍、結語

地方立法權為地方自治權之核心，地方自治團體對其自治事項在自我負責的領域內，自享有是否（ob）、如何（wie）執行之權。就我國憲法規定而言，並未禁止地方自治團體跨區域合作及聯合立法之可能，而採取容許之立場。我國地方政府近年亦面臨行政需求逐漸走向複雜化、高度化及廣域化等問題。舉凡交通、環保、都市開發、垃圾處理、公共安全等，並非單一地方自治團體行政區可以單獨獲致解決。地方自治團體相互間在達成相當程度之共識，共同制定一套彼此合作解決特定事務之規制，進而共處理與

面對雙方所面臨之超越區域界限之問題，不失為解決地方財政困窘，強化地方政府處理事務能力的另一思考面向。

本文研究發現，地方自治團體彼此基於協議之法律行為，也就是以行政協定或行政契約之方式為跨區域合作之先行手段，再經而聯合立法加以轉化。為克服上述聯合立法上的困難與限制，勢須修改地方制度法，並賦予地方自治團體跨區域合作，地方對其自治事項得聯合立法之相關規制，我國地方自治始有落實及深化的可能。

## 參考文獻

- 行政院研究發展考核委員會 (2001)。2001 年全國行政革新會議議題報告。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 老川祥一 (編著) (1997)。地方自治。日本：株式會社法學書院。
- 成田賴田 (2002)。現代行政法。日本：有斐閣雙書。
- 佐藤俊一 (2002)。地方自治要論。日本：成文堂。
- 村田浩一、澤田嘉貞 (1995)。地方自治概要。日本：晃洋書房。
- 李惠宗 (2000)。行政法要義。台北：五南書局。
- 林明鏘 (2000)。行政契約。載於翁岳生 (主編)，行政法 2000 (下)。台北：翰蘆。
- 林紀東 (1992)。行政法。台北：三民書局。
- 吳庚 (2001)。行政法之理論與實用。台北：作者自刊。
- 室井力、原野翹 (主編) (1990)。現代地方自治法入門。日本：法律文化社。
- 原田尚彥 (2000)。行政法要論。日本：學陽書房。
- 時岡弘 (1987)。地方行政法。載於現代法學講義 10。日本：評論社。
- 張正修 (2000)。地方制度法理論與實用(一)。台北：學林文化。
- 張家洋 (1993)。行政法。台北：三民書局。
- 陳敏 (2003)。行政法總論。台北：神州圖書出版。
- 游慶忠 (2001)。日本廣域行政之研究—以市町村合併為中心。中國文化大學日本研究所碩士論文，未出版，台北。
- 黃異 (1987)。行政法總論。台北：輔仁大學法學叢書編輯委員會編輯。
- 趙永茂 (1997)。地方政府層級簡化及其組織型態之研究。台北：內政部委託財團法人國家政策研究基金會。
- 蔡茂寅 (2003)。地方自治之理論與地方制度法。台北：學林文化。

## 作者簡介

林文清，私立弘光科技大學通識中心，副教授

Wen-Ching Lin is an Associate Professor in the Center for General Education, HungKuang University, Taichung, Taiwan. E-mail: crjan@ms19.hinet.net

張茹娟，國立臺灣大學國家發展研究所，博士候選人

Ru-Chuan Chang is a Doctoral candidate in the Graduate Institute of National Development, National Taiwan University, Taipei, Taiwan.

收稿日期：93.11.30

修正日期：94.08.04

接受日期：94.08.13

# The Feasibility of Unified Local Legislation in Taiwan

Wen-Ching Lin

Center for General Education, HungKuang University

Ru-Chuan Chang

Graduate Institute of National Development, National Taiwan University

## Abstract

Under the auspices of an “institutional guarantee,” autonomous local groups enjoy the guarantee of an objective law system, take responsibility for accomplishing their own local tasks, and implement their own form of autonomy. Although our “local system” law entrusts to autonomous local groups, the right to make laws guaranteeing their self governance, these groups cannot be involved in the relevant mechanisms and details of trans-regional cooperation for local-self government. By comparison, the Japanese local autonomy law tries to construct mechanisms that will make clear the feasibility of local government of law of unified legislation, and the difficulties and limitations of such legislation. Thus we see that the concept of “local autonomy” in Taiwan is still in its formative period, for in Taiwan it is still the case that “the central law breaks the local law,” and the local legislatures do not have real power to implement social and political change; only the central government has this power. Therefore it is very important that there be trans-regional cooperation between and among autonomous local groups, to better enable a more united front for the pursuing of local autonomy and a more complete democracy in Taiwan.

**Keywords:** administrative agreement, administrative protocol, local autonomy, institutional guarantee, wide-area administration

