

臺中縣市合併改制直轄市自治法規整併銜接委託研究計畫報告摘要

一、研究期程與主要工作項目

本計畫案—臺中縣市合併改制直轄市自治法規整併銜接委託研究計畫期程，可分二階段：第一階段從民國（下同）99年3月間開始執行至同年10月31日提出期末報告止；第二階段自同年11月起至翌年（100年）6月10日止。第一階段工作主要是協助提出改制後臺中市政府公告繼續適用法規清冊、召開各種法規整併會議，並作問題分析、提出整併法規草案並撰寫研究報告等，第二階段則是提供委託機關各項自治法規草案問題諮詢之口頭或書面意見，並配合修正相關草案資料。

二、研究目的

本計畫案之目的，主要有三：

- (一)依地方制度法第八十七條之二規定，確定改制後臺中市政府廢止及核定公告繼續適用二年的原自治體自治法規，以避免法規適用紊亂或改制後無法可用而形成法規空窗期。
- (二)縮短改制後過渡期間單一自治體轄區卻仍分別各地域適用原自治體法規之非常態法治期程，迅速回復法治正軌。
- (三)建立改制後直轄市（臺中市）應有之法規品質。

三、研究過程

本計畫案自99年3月11日決標日起，研究團隊履踐或歷經以下幾個主要研究過程：

- (一)提出期初執行計畫書（3月25日）。

- (二)提出期中報告(3月31日)、期中報告修正(4月21日)。主要關於研究初步發現與問題研析及建議、法規整併原則與法規清冊之初步建立等事項。
- (三)舉行五十場法規整理會議。除第一場(5月10日)為整併原則之討論與第五十場(9月24日)為綜合研討會之外，分別就法規類別個別舉行會議逐一討論。做成會議紀錄，並以會議結論為基礎進行法規草案之整併。
- (四)團隊成員就各類法規整併分工，提出整併新訂(指兩自治體以上皆有之法規整併)、修正改訂(指僅一個自治體才有之法規)或新訂(指升格直轄市後才有之法規)之法規草案。
- (五)彙整相關問題、研析資料，並撰寫期末報告。

四、重要發現、建議或政策取向

(一)關於法規形式

查改制前各自治體之自治法規，對於規範性質相同或類似事項(無論組織或作用事項)，往往有不同之法規形式。就此整併時，研究團隊參照地方制度法第28條規定，並以是否有原以自治條例規定者，若有，則以自治條例形式整併，但縱使無自治條例者，也可能依法採認以此規範形式較適當者；反之，則以自治規則，甚至建議以行政規則訂之。

(二)關於機關權限及其行使

查改制前各自治體之自治法規，許多法規同時規定主管機關與管理機關或單位(或執行機關或單位)，前者多為市府或縣府，後者多為一級單位。鑑於改制後原屬市府或縣府一級單位多改為具有外部權限之一級機關，又同時規定主管機關及管理機關之法制，於外部權責劃分及歸屬上不甚明確，因此，研究團隊整併法規時不採此體例，而是採以下處理

方式：(1) 有中央法律依據或框架規定者，以臺中市政府為主管機關，同時規定得委任下級機關。(2) 若無中央法律授權訂定依據，或純屬地方自治事項者，依事件性質逕以一級機關或二級機關為主管機關。(3) 若事件具有跨局、處之業務者，則仍以臺中市政府為主管機關。

(三)關於中央法律規定應設之各種委員會

中央法律規定「直轄市、縣（市）政府（或主管機關）應設」之各種委員會，組織性質上屬於任務編組性質，改制前臺中縣、市政府所訂定之相關法規之規範形式、名稱不一。有關此之整併原則，本文建議若法律已明定其規範形式、名稱，則依其規定；若未明定其規範形式、名稱，原則上僅需以地方行政規則性質之「設置要點」定之即可，但若處理之事務具有相當重要性且所涉作用已有自治條例規定為據者，則以自治規則性質之「設置辦法」規定。至於此等組織法規改制時，是否屬於「縣市改制直轄市自治法規整理原則」第7條規定之應由改制後直轄市政府廢止之原縣（市）政府「所屬機關（構）之組織規程」？本文認為上開規定之委員會率多屬不具外部權限之機關或單位，本不必以「組織規程」之形式訂定之，而以「辦法」甚或「要點」之規範形式即可，故尚非屬於前開「縣市改制直轄市自治法規整理原則」所指應由改制後直轄市政府廢止之範圍，但若為求明確，由改制後直轄市政府以令廢止之。

(四)關於各種屬於特別公課性質之「基金收支、保管與運用」之法規

查改制前臺中縣、臺中市關於各種基金之收支、保管與運用之規定，不外有兩項問題：其一，以自治條例或自治規則（辦法）規定；其二，是否設置委員會管理。本文建議以自治規則之「辦法」規定即可，且不必設置委員會管理，蓋如此仍須受議會預算、決算法制之監督。

(五)關於各種公物使用管理法規

有關改制前為數眾多之各自治體公物之使用管理法規，可分兩大議

題：其一，法規形式及性質；其二，規制內容之基本課題。前者，本文認為未必均須以公法性質之自治法規形式規定；只有因日常生活不可或缺、或其性質於使用上具有一定程度排他性、或基於設置目的範圍外之使用規制必要、或需強化或創設平等使用權利之公物，其規制才有必要以自治法規形式且導向公法性質之規制。後者，關於規制內容方面，首先，本文主張應強化地方住民使用上之法律地位，包括承認一般使用權利以及程序參與權；其次，關於各種使用上金錢負擔，應釐清各種金錢負擔性質並統一規定，並考量地域經濟發展條件、程度之不同而異其金額；再者，關於財政財產（按法制實務常稱非公用財產）之規制強度或規範密度問題，其實，未必與其他公物一併以自治條例規定，且有些法規係以公法性質之管制手段規制之，甚且混合私法規定，徒增法規解釋、適用上之疑問，立法政策上不無檢討餘地；末者，單純的公物委託經營，若不涉及公權力之行使，不必以自治條例規定，至多僅以自治規則以及契約規範即可。

(六)關於具體法律關係之存續問題

研究團隊於召開各類法規整併會議時，經常遇到相關主管人員提出以下類似的問題：依法規規定而與人民訂立契約（不論私法契約或行政契約），若契約關係具有繼續性，於契約存續期間適逢 99 年 12 月 25 日改制日，原依據法規廢止，或核定公告繼續適用期間不及契約所定期間，該如何處理？就此問題，本文認為，訂約時於法有據，不因其後據以訂約之法規廢止或改訂而當然受影響，蓋彼此間法律關係已因契約而具體化，且應由合併改制後臺中市概括繼受；除非該當契約之存在，對於改制後臺中市公共任務之推行或其他公益等因素具有重大影響而不得不終止契約關係，但若此也必須承擔相對人因此所受之損失補償或賠償。