

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

民國 86 年的「精省修憲」，是我國地方自治發展的一個重要里程碑。加上依憲法增修條文而制定、施行的「地方制度法」，使我國中央與地方的關係，<sup>1</sup>由以往威權體制中—「中央下命、地方執行」的型態，逐漸在「分權化」(decentralization)的思維下，轉型為「夥伴關係」(partnership)。<sup>2</sup>當地方主體意識的抬頭，且於相關司法解釋與下游法制整備下，使地方自治團體「公法人地位」、「制度性保障」與「核心領域」…等相關學說，於現今因此而逐漸落實。<sup>3</sup>

然而，被隱喻(metaphor)為「微型公共行政」(micro public administration)的地方政府，<sup>4</sup>於現有法制基礎上並非因下游法制逐漸完備的情況下而功能完全伸展。往往在自治權限擴大之餘，卻無力將自身之自治事項辦好。

深究其問題的來源，因自治權限未有效釐清，致財政困窘、

---

<sup>1</sup>立法院資料庫，

[http://npl.ly.gov.tw/www/home.jsp?page\\_url=/www/db/db1.jsp?key\\_id=17&folderName=m5](http://npl.ly.gov.tw/www/home.jsp?page_url=/www/db/db1.jsp?key_id=17&folderName=m5)，民 93.10.25。地方制度法於民國 88 年 1 月 13 日三讀通過，並於 88 年 1 月 25 日公布施行。

<sup>2</sup>紀俊臣，〈中央與地方夥伴關係之建構與推展〉，《國政研究報告》，內政(研)091087 號，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-087.htm>，民 91.11.7。對於現行中央與地方伙伴關係建構之模式有詳細之論述。

<sup>3</sup>我國司法院大法官會議針對地方自治團體的「公法人地位」、「制度性保障」與「核心領域」等相關問題於司法院釋字第 467 號、第 498 號、第 550 號解釋文中均有提及。

<sup>4</sup>呂育誠，《地方政府管理—結構與功能的分析》。台北：元照，民 91，頁 39。

人力資源規劃不當、組織結構未適時調整等環境因素外；<sup>5</sup>當地方政府面對跨區域事務(cross-territorial affair)的處理往往囿於管轄權限而無法有效解決問題，形成地方居民在生活上的不便，<sup>6</sup>使地方居民對地方政府的執行力(execution)產生質疑。因此，如何有效解決跨域問題，便成為現今我國堅實地方自治的重要課題之一。

跨區域事務的種類繁多，涵蓋所及的事務本質複雜。以近年來，我國受全球暖化(global warming)現象，與國內不當開發山坡地的影響，<sup>7</sup>而產生水資源的管理問題為例，由於河川水系牽涉數個不同的行政區域，往往在旱季來臨時，讓地方居民必須面臨限水之苦，進而引發地方間的搶水危機。同理，諸如：環保、交通、治安、衛生、勞資關係、災害防救…等問題，皆有跨行政區域發生之可能。<sup>8</sup>在此情況下，採行功能整合的策略機制，<sup>9</sup>便成為今日各地方政府共同面對各種挑戰的重要考量。<sup>10</sup>

雖然我國現行相關法律對於跨區域事務處理的權責，在專業法規上雖有不少的規定。<sup>11</sup>但就跨區域事務的多樣性，非所有法令皆能一一具體規範之情況下。因此，有些跨區域事務處理上，將有可能出現「積極競合（衝突）」與「消極競合（衝突）」的情況。<sup>12</sup>在管轄競合的處理上，依照我國行政程序法的規定，須依

---

<sup>5</sup>陳華昇，〈當前縣市政府組織功能問題之研析〉，《國政研究報告》，內政（研）090098 號，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-098.htm>，民 90.12.31。

<sup>6</sup>近年來，地方居民對自身週遭的生活品質要求益加提升，鄰避情結(Not in My Back Yard; NIMBY)屢見不鮮。

<sup>7</sup>柳中明、許晃雄、童慶斌、陳明業，〈2002 年台灣乾旱之省思〉，國立台灣大學大氣科學系氣候動力研究室，<http://hsu.as.ntu.edu.tw/>，民 91.7.15。

<sup>8</sup>跨區域問題之發生，依照地方制度法第 18、19、20 條中，所規範各款之自治事項，幾乎每款所列舉之情事，皆有發生之可能性。本文於第四章第一節（頁 56-59），對於可能以行政契約處理跨區域事務之各種情事，將依地方制度法中有關自治事項之條文內容，進行相關問題之模擬與細部探討。

<sup>9</sup>以地方制度法所設計，地方政府進行功能整合的相關規定為：第 21 條、第 22 條及第 24 條。

<sup>10</sup>同註 4，頁 207。

<sup>11</sup>以「水利法」為例；該法第 6 條至第 8 條，對於跨區域水利機構興辦之權限即有明確規範。

<sup>12</sup>吳庚，《行政法之理論與實用》。台北：自版，民 92，頁 206。有關管轄爭議之論述。

照「優先」、「協商」、「指定」等原則來處理。<sup>13</sup>依照前述所言之「協商」原則雖為位居第二順位的處理原則，假使能將本身的問題解決，又能兼顧地方政府間之和諧，將不失為一個最好的處理方式。

地方政府對於的協商結果，為確保將來協商內容合理之履行，且其中牽涉到公權力行使者，<sup>14</sup>便可採用締結「行政契約」的方式來進行。而地方政府間處理跨區域事務，採行締結行政契約的模式，可以解決許多法律未具體規範之事務。

有鑑於此，遂有將行政契約對於跨區域事務處理，於應用上的問題產生諸多相關之構思，並進而成為研究主題，而有繼續深入相關問題之動機。

## 貳、研究目的

由地方自治團體藉由締結契約共同遂行其行政任務，判斷該項契約之法律歸屬並無困難，其無疑應屬公法性質的行政契約。<sup>15</sup>我國學界早年對於行政契約之學理探討相對於其他的行政作用（如：行政處分或法規命令）之理論體系並非發達，<sup>16</sup>且規範行政契約之相關法制實施迄今僅三至四年餘。<sup>17</sup>使行政契約之問題

---

<sup>13</sup>同上註，頁 206-207。並參我國行政程序法第 2 節有關管轄之規定，其中第 13 條及第 14 條針對管轄競合與管轄爭議之處理即有明白揭示。

<sup>14</sup>同上註，頁 11。針對公權力行政的範圍敘述如下：「公權力行政之範圍甚為廣泛，在人民與國家或人民與地方自治團體間之權利義務關係事項，均屬公權力行政之對象，…，於行政作用中佔最主要之地位」。

<sup>15</sup>陳愛娥，〈行政上所運用契約之法律歸屬－實務對理論的挑戰〉，收錄於台灣行政法學會主編，《行政契約與新行政法》。台北：元照，民 91，頁 125。

<sup>16</sup>同註 12，頁 440。認為以往行政契約不發達之主因，為法律救濟途徑之結構所致。

<sup>17</sup>在此所指的相關法律為：新制定之行政程序法（民國 90 年 1 月 1 日施行）及新修正之行政訴訟法（民國 89 年 7 月 1 日施行），對於行政契約訴訟類型之歸屬（行政訴訟法第 8 條）或行政契約之專章（行政程序法第 3 章）規定。

成為近年來有待解釋且較受爭議的行政法學中之次領域。<sup>18</sup>

我國地方政府與政治之發展，雖因地方制度法之施行逐漸邁向實質的地方分權；地方自治團體因法制規範所賦予之權能理應足夠擔負其本身之任務。然而，地方自治團體對於本身事務之處理能量，尤其是面臨全球共通之社會發展，因「工業化」(industrialization) 所產生「都會區」(metropolitan area) 所衍生之跨域問題，往往受限於本身或外部之因素，無法完全落實依垂直分權原則所賦予之職責。<sup>19</sup>

當探討地方政府處理各項事務之能量時，往往須以「法制面」或實務上之「管理面」著手。因本文之撰寫係以行政契約在跨區域事務處理之應用為題，所需探討的中心議題為跨區域事務如何「管理」與行政契約的「內涵」，此即牽涉到正式法律之規定或正式推行之制度為何，即須由法制面著手。

又跨域問題的產生，其解決之方法或得為採行之模式為何，須透過實務發生之案例加以討論，此即牽涉到管理面的問題。職是之故，本文之撰寫內容將完成以下之目標：

## 一、行政契約與跨區域事務之本質探討

於行政契約之探討上，其學理上之定義為何？我國法制相關

---

<sup>18</sup>黃錦堂，〈行政契約法主要適用問題之研究〉，收錄於台灣行政法學會主編，《行政契約與新行政法》。台北：元照，民91，頁5。

<sup>19</sup>垂直分權為相對於水平之權力分立之概念。司法院大法官會議解釋第498號解釋中，解釋理由書即有提及「…地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，『垂直分權』，以收因地制宜之效。…」。

規定為何？國外行政契約之理論對我國之法制建構有何影響？就跨區域事務處理而言，對於國外相關問題之處理經驗，其制度設計上或實務處理中，是否有值得國內師法之處。

## 二、解決跨區域問題得採行之模式探討

探討以現行法制架構下所設計之跨區域事務處理處理機制、以及其可能之處理態樣為何？若將其分類為正式與非正式途徑之處理態樣，其中涉及相關之法律問題為何？於採行之各種模式中，對於地方自治團體其自主之程度如何？

## 三、行政契約解決跨域問題之法理探討

對於處理跨區域事務所締結之行政契約，於我國學理或實務上之效力、界限究係為何？又締約主體間、契約標的、契約形成之債權或債務關係與責任分擔等問題之法理探討。

因此，本文研究之主要目的在於探討採用行政契約處理跨區域事務，在法未全盤明確規範前，其可能出現之爭議問題，及依照學理或實務上之經驗，說明其解決之道。冀望經由本文之研究，引發學術或實務界對於跨區域事務或行政契約應用於跨區域事務之討論，成為未來合理規範中央與地方關係之修法參考。

## 第二節 研究方法與架構

## 壹、研究方法

本文之撰寫就資料之分析言，因探討國內外行政契約相關之法律規範或理論，與國內或國外跨區域事務之相關法制或發展經驗，將蒐集大量且有助於後續分析之資料，故採用文獻分析(documentary analysis)與比較研究(comparative analysis)等二研究法；另外，探討之內容主要為正式法制所規範下之制度，亦涉及政治學方法論所界定之正式一法制研究途徑(formal-legal approach)。茲就採行之研究方法，將其說明如次：

### 一、文獻分析法

探討國內與國外行政契約與跨區域事務處理，其相關之法律規範或理論，與大多數社會科學的研究中相同，其蒐集之文獻範圍，可包含以下之五種類型：

- (一) 相關學術著作，包括書籍、期刊、論文等。
- (二) 相關法律制度規定之蒐集。
- (三) 政府資訊所公開之官方文件。
- (四) 網路資源蒐集。
- (五) 其他研究報告書等。

由於前述論及所蒐集之相關文獻大多為次級資料(secondary data)，資料本身與研究本身可能存在某種應用上之差距須將其加

以整理。<sup>20</sup>其整理之步驟將可能以任何有系統、客觀的方式確認文件訊息的特性，作為推論的基礎，並經由相關研究文獻的閱讀，將其內容加以分析，以做為研究推論的後續應用。

以本文而言，對於跨區域事務與行政契約之本質探討，在蒐集資料之餘，有系統的將所有資料加以整理，並以客觀之立場加以分析，使後續之研究結論得以產出。

## 二、正式 - 法制研究途徑

本文之研究內容，牽涉到公法研究與正式政府組織之研究。當探討到跨區域事務之管理與行政契約之內涵時，兩者皆屬於公法之領域；其中牽涉到地方政府與地方政府間或地方政府與中央之權限，皆為正式政府組織之行為，此種以現行行政制度或政治制度為研究內容。就研究方法而言，為政治學研究領域中之正式—法制研究途徑。<sup>21</sup>

## 三、比較研究法

本文所探討之核心議題為行政契約與跨區域事務處理之內涵；就跨區域事務而言，並非僅描述單一個案或事件，在深究跨區域事務之處理機制時，須由藉由現行制度或實務之觀察，與參

---

<sup>20</sup>潘明宏、陳志瑋譯，Chava Frankfort Nachmias and David Nachmias 著，《社會科學研究方法》。台北：韋伯，民 90，頁 385。

<sup>21</sup>陳菁雯、葉銘元、許文柏譯，David Marsh and Gerry Stoker 著，《政治學方法論》。台北：韋伯，民 87，頁 63。

考他國發展經驗，而獲得初步之論點；<sup>22</sup>就行政契約而言，則須參考外國之立法例或相關理論，<sup>23</sup>經由外國理論與實務對照本國相關制度，方可藉此推論我國相關法制中是否有規範不足或不良之處，或由他國相關理論探究，未來我國在相關法制改革時得為借鏡之處。

此種將分析的對象集中於少數，而進行程序與制度上相似實例之探討，藉以闡述制度與程序運作過程之本質，<sup>24</sup>以有限數目個案為對象所進行之研究，即為採用比較研究法。

## 貳、研究架構

本文之研究依照前述所言之各種研究方法，就其架構上將於本質上先行探討行政契約之法制與理論，與跨區域事務處理之規範與態樣，並對國內外之相關理論與發展成形之制度加以介紹。

由於我國現有法制基礎下，並未將行政契約或跨區域合作之行政契約以專法或法律專章加以規範，因此對於行政契約可能涉及其他法律「準用」或「類推適用」之範圍加以說明。亦即，行政契約準用行政程序法以外之相關法律，如：行政訴訟法、行政執行法、民法等準用，或依照公法原理原則與私法契約法理等問題須加以一一探討。

同時，將適於以行政契約為跨域合作之內容加以說明。進而對行政契約進行跨域合作時其可能面臨值得商榷之處，如：締約

---

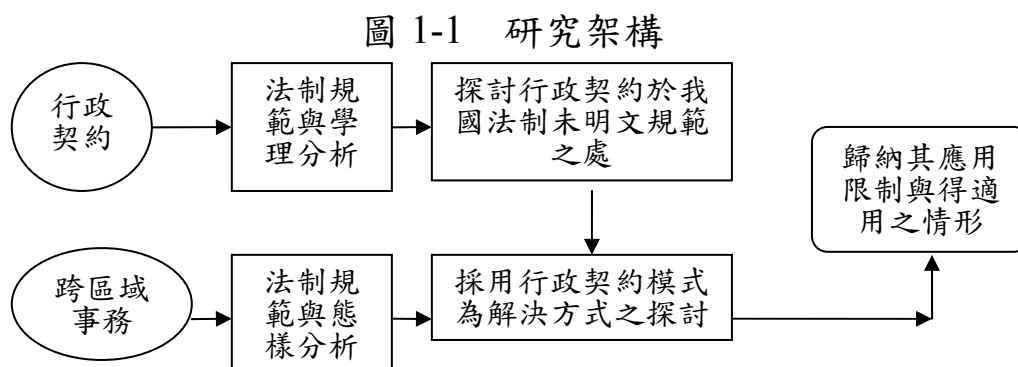
<sup>22</sup>將對於美國、日本、英國的發展經驗加以介紹。

<sup>23</sup>以德國、法國等歐陸法系國家為主要對象。

<sup>24</sup>陳永芳譯，B. Guy Peter 著，《比較政治的理論與方法》。台北：韋伯，民 92，頁 13。



當事人、締約標的、債權取得或債務履行及責任分擔等問題，依照現有法制或法理為基礎一一加以釐清。最後將研究進行中，所發現值得國內學界繼續探討之標的或實務界未來執行上之建議加以討論。按照以上敘述，茲將本研究進行而設計之研究架構，如圖 1-1 所示：

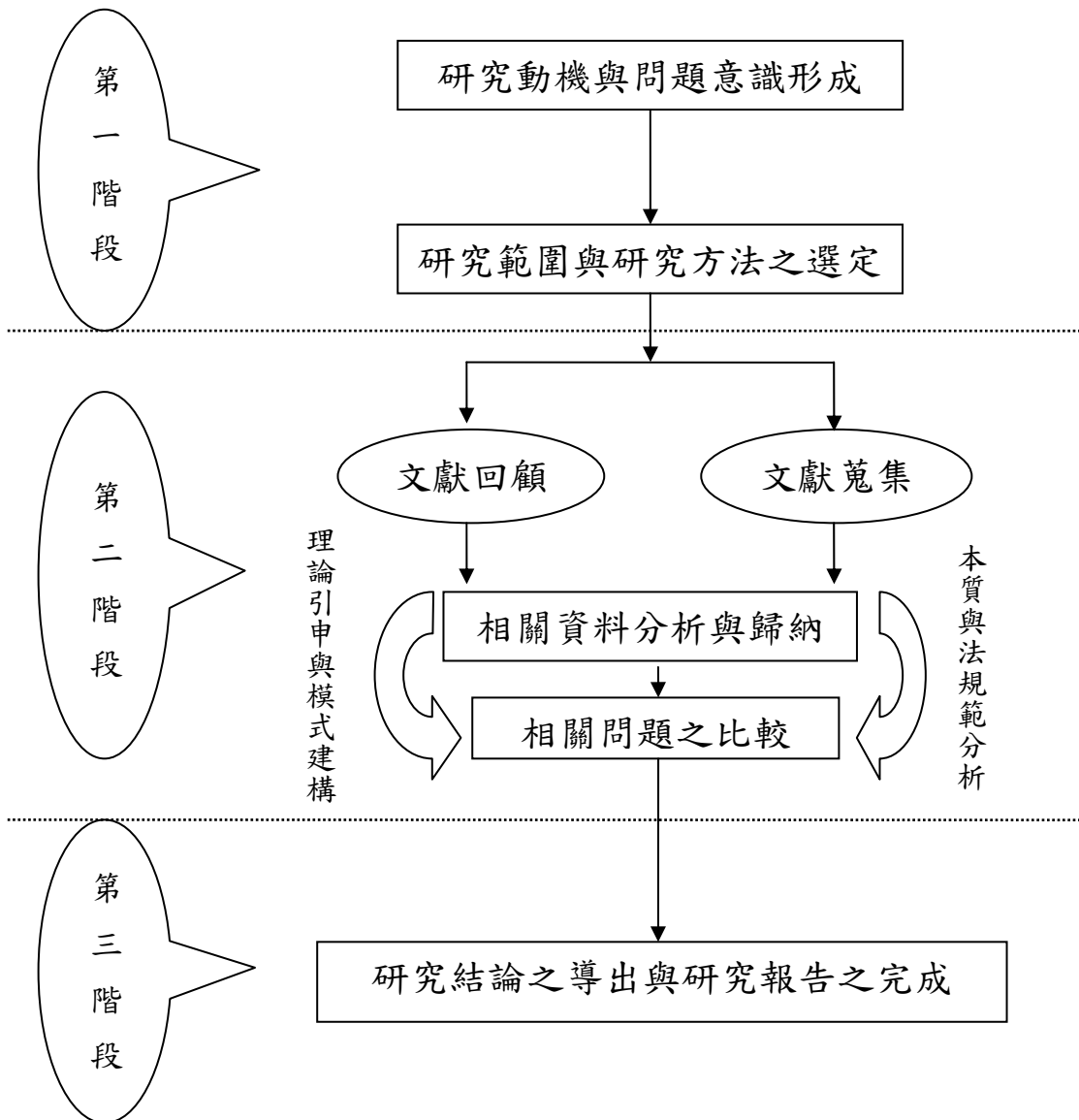


資料來源：自行整理

## 參、研究流程

就整個研究而言，可分為三大流程：動機引發與問題意識形成並確立研究範圍之階段（第一階段）、資料蒐集與分析歸納之階段（第二階段）、相關問題類比與導出結論並完成研究報告之階段（第三階段）。茲將研究流程以圖 1-2 表示如下：

圖 1-2 研究流程



資料來源：自行整理

第一階段為研究準備階段，先是產生研究動機，繼而產生欲研究之目的，確立研究題目為行政契約在跨區域事務處理之應用，設定研究範圍限制於跨區域事務處理與行政契約之探討分析，並尋找適宜之研究方法。

第二階段為研究調查階段，開始於相關文獻之蒐集與進行文獻回顧，並自相關資料中，對於行政契約在跨區域事務之現行法

制規範與學理上的本質探討。

第三階段為研究完成階段，從現行學理上之相關理論與國外經驗之汲取，導出適於以行政契約模式解決之跨域問題，並就我國法制上或實務上所面臨行政契約較有可能之爭議問題加以分析，進而產生結論與研究建議，最後撰寫研究報告完成整個研究流程。

### 第三節 研究範圍與限制

#### 壹、研究範圍

我國雖為「單一國」(unitary state)，依憲法之條文雖規定中央與地方之權限分配採「均權制」。但自 80 年代以降，全球化的民主浪潮與國內政治氛圍的轉變，經由民國 86 年精省修憲，落實「地方自主」或「地方分權」之呼聲日起。

經地方制度法之制定與施行，將「自治事項」與「委辦事項」明確定義後。地方自治團體就本身之事權處理，無論是決策上或實務操作上的自主性大增。此一結構性之改變與發展，就落實地方自治的精神而言，是可喜可賀之徵。

然而，事物本有一體兩面。地方自治團體於「自治權」大增後，其「能力」是否因此而水漲船高，頗受人質疑。由以往處理「廣域性」事務之公法人—台灣省，其公法人地位消失後，將其主管事務之大部分上推至中央主管機關或撥交由直轄市與縣(市)

政府辦理。就直轄市與縣（市）層級之地方自治團體而言，表面上看似權限之擴增；事實上，地方自治團體無論在資源整合上或處理能量上，畢竟有其限度。跨域問題之解決，往往成為中央與地方最為棘手之問題。

以近年來每逢暴雨來臨前，即加強防洪警戒之台北盆地為例。其中河川管理之權限，除了目前由中央所負責的「基隆河整治工程」外，<sup>25</sup>尚牽涉到相關之直轄市、縣（市）與鄉（鎮、市）。<sup>26</sup>然而，依照地方制度法第 18 條第八款與第 19 條第 8 款所規定之「水利事項」，皆為直轄市或縣（市）之自治事項。其間之管轄權，縱使規範的如何明確，可以分離出各機關或各地方自治團體之事權，依然仍有跨域事實之存在。<sup>27</sup>

跨域問題之解決並非單一地方自治團體或中央主管機關之責。故本文之研究範圍，將從跨域合作之觀點出發，以行政契約模式解決跨域問題為基礎；藉由國內外相關法制規定與實務發展，探討其中可能面臨之問題與挑戰。

## 貳、研究限制

本文既以行政契約在跨區域事務處理之運用為題，行政契約屬行政法學之學科次領域，跨區域事務則為地方政府與政治學科領域中界熱烈討論的標的之一。於現有學術研究架構下，並非屬

---

<sup>25</sup>該項管轄權係基於特別立法所致，由「基隆河整治特別條例」指定該專屬事項之主管機關為經濟部。（該特別條例第 8 條參照）基隆河整治工程之相關內容請參考經濟部水利署「基隆河整治計畫入口網站」，[http://keelung.wra.gov.tw/test\\_c.asp?table=intro&introid=23](http://keelung.wra.gov.tw/test_c.asp?table=intro&introid=23)，民 93.11.23。

<sup>26</sup>依照經濟部所發布之「河川管理辦法」，對於管理河川之權責分類為：中央管河川、直轄市管河川及縣（市）管河川（該辦法第 2 條參照）；就防汛與搶險之事務由直轄市或縣市層級統籌輔導期轄區內之鄉（鎮、市、區）執行。（該辦法第 18 條參照）

<sup>27</sup>假使須界定基隆河「跨域河川管理」所涉及之包含：中央主管機關—經濟部、台北市、台北縣與基隆市。扣除中央之主管機關之事權外，諸多事務皆為該相關地方自治團體之自治事項。

開創性之研究。

然而，上述兩種學科中整合性主題之深入討論尚屬少見。因此，在資料搜集或理論分析與整合上將存有一定程度上之困難。故本文之研究限制就資料蒐集言，因我國跨區域事務之相關制度規範非明確，須就現有發展出之經驗加以歸納分析，或援引他國制度探討適用於我國之可行性。

行政契約之法制規範在我國行政程序法制訂施行後，大體而言實務界雖因此而有所依循，但在實際執行層面上，仍有部分模糊空間，須準用或類推其他非行政法之相關法制或法理。

此外，國內學術文獻探討跨區域事務之處理，大多屬個案性之研究。本文雖可加以援引，但本研究以通案性之理論或模式建構之特性，並非完全適用。且於援引他國制度上，囿於時間與經費等諸多因素無法實地訪查，而採用次級資料。將與實際情形產生落差，如：認知上的落差、時間上之落差等。<sup>28</sup>

故本文之研究限制，於地方自治的基礎理論而言，因國內相關學科已有廣泛之探討，應無較大之問題。但就跨域合作觀點下，採用當代新公共管理學界所關注之跨域管理(across boundary management)的系統性概念，<sup>29</sup>或以他國之發展經驗為借鏡，其適用性將有待考驗。<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup>前者因編撰次級資料者在文化上之認知與實際發生之情形所產生之差異，後者則是轉譯過程曠日費時，無法得知最新或即時之資料所致。

<sup>29</sup>趙永茂、孫同文、江大樹主編，《府際關係》。台北：元照。民90，頁15。

<sup>30</sup>社會科學與自然科學在假設或判斷上之最大差異，因社會科學無法完全進行量化與客觀的「臨床實驗」。同時，若將國外良好制度移值我國其適用性如何，將可能無法完全去除主觀色彩。

因此，本研究在資料蒐集上，因國內相關制度未臻明確之情況下，將與所蒐集之國外制度產生因次級資料所造成之落差，使理論分析或模式歸納整合上，形成其適用性之限制。

## 第四節 國內相關文獻探討

本文所研究之主題為行政契約與跨區域事務處理等二議題之整合性研究，就此二議題整合討論之文獻並不多見。然而對於單項議題之學術論著或學位論文，因近年來國內行政程序法正式將行政契約列入法制，且由於地方制度法施行後跨域問題之產生，而引發國內許多相關之討論。茲以國內學術論文或學位論文中，有關「跨區域事務處理」、「行政契約」與「跨區域事務處理與行政契約兩者整合」為分類，說明與本文相關之論著。

### 壹、跨區域事務處理

#### 一、以國內跨區域事務處理為研究內容之相關學位論文

以國內跨區域事務處理為研究內容之相關學位論文，經檢索相關網站後有七篇，大致屬於公共行政、公共事務管理或政治學等相關系所研究生所進行之研究，尤其對於跨區域之流域管理著墨較多，<sup>31</sup>其次則有兩篇論文與廢棄物管理有關，皆為理論與個案之研究。<sup>32</sup>另有兩篇之學位論文，所參考之理論以府際關係

---

<sup>31</sup> 鄭懿婷、吳榮祥、王德興等 3 篇學位論文皆研究流域管理。

<sup>32</sup> 龔意琇、蔣麟之學位論文。

(intergovernmental relations, IGR)為主，<sup>33</sup>每篇學位論文或多或少皆有探討地方自治或跨域合作之理論與模式。

茲以學位論文產生之時間為排列順序，將以國內為研究內容之跨區域事務處理學位論文，整理如表 1-1 所示。

表 1-1 以國內為研究內容之跨區域事務處理學位論文

時間	姓名	學校／學位類別	題目
民 90	龔意琇	臺灣大學／碩士	臺灣垃圾跨區域處理之個案研究
	趙恭岳	東吳大學／碩士	跨區域管理的府際關係研究－以台北捷運為例
民 91	胡博硯	台北大學／碩士	整合流域管理事權在行政組織法上的落實
民 92	鄭懿婷	東海大學／碩士	跨區域事務處理之研究－以流域管理為例
	蔣麟	銘傳大學／碩士	地方機關跨部門合作之研究－以臺北市南港經貿園區剩餘土石方棄置問題為例
	吳榮祥	銘傳大學／碩士	河川流域管理之研究－以高屏溪流域跨域合作為例
民 93	王德興	中山大學／碩士	我國地方府際合作－「高屏溪跨域合作」個案研究

資料來源：自行整理。

以上 7 篇學位論文中，對跨域問題之處理有以下之建議：龔意琇認為應建立複合式區域規劃以及地方政府間的合作文化；吳榮祥與胡博硯則認為以指定或設立專責機關管理較為適宜；趙恭岳認為應從修訂地方制度法著手；蔣麟與鄭懿婷則認為在現行法治基礎下以行政契約模式推行跨域合作較為適宜，長遠而言應針

<sup>33</sup>趙恭岳、王德興之學位論文。

對跨區域相關之法規加以修訂；王德興則認為中央與地方在權限劃分與中央本身對於誘導地方對於跨域合作之態度為跨區域處理機制是否成功之關鍵。

## 二、以國外跨區域事務處理為研究內容之相關學位論文

以國外跨區域事務處理為研究內容之學位論文僅有一篇，該學位論文認為我國應落實憲法本文之規定，並建議從修改現行法令，以行政區劃或區域合併專法之制定，著手解決跨域問題。<sup>34</sup>茲將其整理如表 1-2 所示：

表 1-2 以國外為研究內容之跨區域事務處理學位論文

時間	姓名	學校／學位類別	題目
民國 89	游慶忠	文化大學／碩士	日本廣域行政之研究－以市町村合併為中心

資料來源：自行整理。

## 三、與跨區域事務處理之相關學術論文

我國研究跨區域事務處理的相關學術論文，自民國 67 年起至現今為止。茲以論文產出之時間為順序，將其整理如表 1-4 所示：

表 1-3 國內跨區域事務處理之相關學術論文

<sup>34</sup>游慶忠，〈日本廣域行政之研究－以市町村合併為中心〉，碩士論文，中國文化大學日本研究所，民國 89，頁 170。



時間	姓名	學術論文題目
民 67	張家洋	美國都會地區的行政問題及其解決途徑
民 89	陳立剛	跨區域合作機制研究：跨區域政府組織的建立及管理
民 90	陳立剛	合作府際關係研究－美國跨區域治理合作模式初探
	張正修	日本一部事務組合
	蔡宗珍	德國現行跨區域事務合作模式概觀
民 91	陳立剛 李長晏	全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構－地方政府跨區域合作探究
民 92	黃錦堂	論地方自治團體間之合作

資料來源：自行整理。

表 1-4 中之每篇學位論文皆有將國外相關跨域管理之制度加以介紹。其中論文中所介紹之制度以美國跨區域的解決模式為最多，其次則為日本或德國之制度。

上述學術論文中，張家洋對於美國都會地區的跨域解決機制有深入之介紹，對於國內學界產生啟發作用；陳立剛之相關論文產出較多，針對美國府際合作型態與府際合作契約有精闢之說明，成為相關學位論文廣泛討論之標的；張正修將日本之一部事務組合，其組成方式及訂定規約之程序有深入之介紹，對於本文參考日本制度時有相當之參考價值；蔡宗珍與黃錦堂所介紹之德國之跨區域合作機制，其部份合作模式亦頗值得為未來相關制度

改革之參考。

## 貳、行政契約

### 一、國內學位論文

茲依論文產出之時間順序，整理國內學位論文中與行政契約相關之文獻，如表 1-3 所示。

表 1-4 國內與行政契約相關之學位論文

時間	姓名	學校／學位類別	題目
民 74	黃明絹	政治大學／ 碩士	公法契約之研究－西德立法例之探討
	徐瑞晃	中興大學／ 碩士	公法契約之研究
民 83	錢建榮	輔仁大學／ 碩士	行政契約之主體與範圍
民 89	吳秦雯	政治大學／ 碩士	行政契約之效力與履行－以法國法制為中心
民 91	楊安城	台灣大學／ 碩士	聘任、聘用及約僱契約之研究
民 92	許定國	東海大學／ 碩士	環境保護協定
	王師凱	政治大學／ 碩士	租稅行政契約之研究
	簡銘儀	國防管理／ 碩士	行政契約在國防事務上運用之研究
	謝孟峰	國防管理／ 碩士	行政契約當事人權利保護之研究

資料來源：自行整理。

早期由徐瑞晃、黃明娟所撰寫等兩篇皆以〈公法契約之研究〉為題之學位論文，<sup>35</sup>主要是將行政契約之概念作一個較為完整之介紹。當時我國無論在法制上或實務上，對行政契約之概念尚稱模糊。故該二篇之學術論文，可說是學理上對行政契約之探索性研究。

接著我國學界對於行政法之討論漸漸趨於廣泛，加上實務界經由問題的發生，而出現之相關裁判與解釋之出現。開始將行政契約之研究內容慢慢轉移至較為枝節之內容，如：錢建榮以行政契約之主體與範圍為研究主題、吳秦雯以法國法治為中心對行政契約之效力與履行進行探討、謝孟峰則以締約當事人權利保護為研究主題。

經由行政程序法之制訂，對於行政契約設有專章之規定，此一制度化之過程使行政契約在概念上趨於明確。因此，相關之學位論文開始轉向個案性與應用性之研究，如：楊安城、許定國、王師凱與簡銘儀等論文之產出，即屬於此類之研究。

由表 1-3 中之 9 篇學位論文中可讓我們發現，行政契約之相關學位論文，從我國行政程序法未制定前，有關概念性或探索性之研究，<sup>36</sup>漸漸轉移到行政契約內容之單一性主題研究，<sup>37</sup>直至我國行政程序法制定完成後，而開始有個案性或應用性之研究。<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup>當時學界對於「行政契約」之存在雖大部分加以肯認，然而行政契約一詞在我國仍甚為陌生，故往往借用其上位概念之「公法契約」加以表示。

<sup>36</sup>參黃明娟、徐瑞晃學位論文。

<sup>37</sup>錢建榮學位論文產生之時間與司法院釋字第 324 號相關；吳秦雯學位論文產生之時間與行政程序法制定完成之時間相差不遠。兩者皆以行政契約本身內容之一部分為其研究之主題。

<sup>38</sup>楊安城將公務員聘任、聘用及約僱之契約定性為行政契約；許定國對於日本環境保護協定締約之主體歸納，將部份之環境保護協定定性為行政契約；王師凱與簡銘儀則針對租稅行政與國防事務運用行政契約之情形加以介紹。

## 二、行政契約理論於我國學術界之發展

行政契約屬公法契約，然而公法契約並不僅止於行政契約。<sup>39</sup>學理上對行政契約之探討先於法制上的發展，台灣學界上所探討的行政契約沿襲於德國，<sup>40</sup>因學界的熱烈討論成為日後法制建立時規範行政契約內容之基礎。

早年行政契約之概念因我國公法學者大多為留德背景，使行政契約在學理上之探討皆以德國制度或德國學說之介紹為主。<sup>41</sup>然而，部分學者亦對行政契約之母國—法國之制度有深入之介紹。因此學界對於行政契約之探討重點約略可分為：行政契約之概念、特徵、類型、公私法契約之判別等四種。

由學界的討論中，成為實務界與研習相關公法領域學子的參考，對於行政契約的概念雖在法制未建立的情況下，令人在學理有初步的認識。

晚近歷經民主轉型下的台灣，為提昇民主與效能的法制相繼制定、實施，落實學界所期待的行政法制立法，使行政法學對於行政契約之探討與行政程序法誕生，有著相輔相成之關係。

## 參、行政契約與跨區域事務處理整合性之學術論文

---

<sup>39</sup>同註 12，頁 413。公法契約包含國與國之間的條約、聯邦國中邦與邦間之協定等。

<sup>40</sup>同上註，頁 523。

<sup>41</sup>事實上，王之行為理論與不可預期理論並非德國學說，兩者皆起源於法國為少數之例外。

由陳愛娥在內政部舉辦之「地方自治團體跨區域事務行政契約之訂定」研討會中，所發表之學術論文，對於行政契約應用於跨域合作認為：其以對等契約之型態存在，似乎較為可行；但準用之民法規定，與其具高度公益之屬性，能否兩者兼顧則存有質疑。<sup>42</sup>該項論點，對本文之構思有相當大之助益。

---

<sup>42</sup>陳愛娥，〈以行政契約促進地方自治團體跨區域事務協調的相關法律問題〉，「地方自治跨區域事務行政契約之訂定」研討會，內政部主辦，台北，民 90.4，頁 54。

## 第二章 行政契約之類型與法效力

近代西方國家所發展之行政法學，係植基於權力分立與法治國思想，在此二思想所建構下的行政法，對於行政作用中之法規命令與行政處分著墨較深。同屬行政作用之一的行政契約，因內容形成受羈束之程度較諸行政命令與行政處分為小，就其「契約」特質中的「合意」要件，能否容於行政法之依法行政原則往往受早期行政法學者質疑。

亦即，契約所強調私法自治的內涵，將其融入於行政作用中，此等問題在歐陸法系國家，往往受「公私法二元論」之支配下，成為早期該等國家行政法學界或司法實務界所熱烈探討之標的。同屬歐陸法系之我國，亦有同樣之發展歷程。

本章將從介紹德、法等二歐陸法系國家相關行政契約之概念開始，並分析行政契約之成立要件。接著探討行政契約所具備之效力，最後將我國目前實務上所出現之行政契約加以粗略之分類。

### 第一節 行政契約之意義與類型

#### 壹、行政契約之意義

早期國家之興起，國家存在之目的在於確保人民之安全。換言之，行政之功能大多屬權力關係。國家與人民之關係於公法範圍內，國家之意思恆居於單方或支配地位；<sup>43</sup>與私法契約中兩個本質概念，決定契約內容之形成自由與締約雙方之平等地位，<sup>44</sup>兩者在概念上幾無相容之可能。

德國行政法學者 Otto Mayer 於 1888 年，在《公法雜誌》(Archiv des öffentlichen rechts)第 3 期，對於行政契約即採否定之態度，<sup>45</sup>寧以「順從之行政處分」代替；部分學者(Georg Jellinek)甚而倡議以雙方之行政處分而非採公法契約。<sup>46</sup>

伴隨著民主思潮的激盪，福利國家(welfare state)、給付行政等新型國家目的觀之出現，行政作用不再限縮於 19 世紀的消極秩序行政。<sup>47</sup>行政機關尋求彈性的手段，跳脫以往傳統的高權行為，而採用與人民之「參與」、「協商」之方法達成特定之行政目的，<sup>48</sup>使行政契約之理論因此應孕而生。

以德國為例，50 年代末期學界對於肯認行政契約理論之呼聲日起，至 1976 年制定德國行政程序法後，正式成為該國實定法下之法律制度。我國學界亦跟隨德國之腳步，經早年學界對於行政契約討論，<sup>49</sup>至民國 82 年 7 月 16 日由司法院大法官會議作成第

---

<sup>43</sup>同註 12，頁 414。

<sup>44</sup>李惠宗，《行政法要義》。台北：五南，民 89，頁 395。

<sup>45</sup>陳敏，《行政法總論》。台北：神州，民 92，頁 557。

<sup>46</sup>同註 12，頁 206。

<sup>47</sup>余凌云，《行政契約論》。北京：中國人民大學，民 89，頁 2。

<sup>48</sup>林明鏘，〈行政程序法草案之重要內容（二）：行政契約與行政指導〉，「行政程序法草案」研討會，國立台灣大學法律學系主辦，台北，民 87，頁 2。

<sup>49</sup>楊安城，〈聘任、聘用及約僱契約之研究〉，碩士論文，臺灣大學國家發展研究所，民 91，頁 12。於該論文中提及，早年行政法專書於張鏡影、張載宇、范揚、左潞生、林紀東、張家洋等論著中，皆有提及行政契約之學理討論。

第 324 號解釋，<sup>50</sup>使實務界承認行政契約之存在，經過往後字第 384 號解釋，<sup>51</sup>與隨後行政程序法之起草、通過，於民國 90 年 1 月 1 日正式施行，使其正式納入我國法制規範中。

有關行政契約之意義，德國與我國之通說皆認為：<sup>52</sup>

以行政法上之法律關係為前提，其標的或內容以發生、變更或消滅行政法上之權利或義務為目的，所進行之合意行為而言。

亦即，就主體間之意思表示以履行特定的行政目的，在相關法令之規範下，依契約形式或合意之意思表示，所設定、變更或消滅兩者關係，而具公法性質之行為。其中締約之主體並不一定皆為行政機關或國家公法人，其種類包含行政機關與行政機關、或行政機關與人民、甚或部分在較為奇特之情形下，亦有人民與人民間所締結之行政契約（部分學者之文獻中將之稱為「行政客體」間之行政契約）。

上述對於行政契約採用較為間接之定義，對於行政契約之概念說明稍嫌簡略而不易釐清行政契約之全貌，<sup>53</sup>為使其概念上更趨於明確。茲就構成行政契約之要素(element)說明如次：<sup>54</sup>

## 一、行政契約係法律行為

<sup>50</sup>司法院釋字第 324 號之案例起因於貨櫃業者與海關之訴訟案件，對於貨櫃業者因經營貨櫃集散場向海關繳納保證金並具結之動作，該「立具保結」之行為即符合行政契約之屬性。

<sup>51</sup>司法院釋字第 348 號之案例則為公費醫學院學生與校方簽訂「入學志願書」與「保證書」所產生之爭議案件，該等文書大法官認為符合行政契約之屬性。

<sup>52</sup>林明鏞，〈行政契約〉，收錄於翁岳生主編，《行政法 2000（下）》。台北：翰蘆，民 89，頁 634。作者主張應以契約標的為主兼採契約目的為輔以判斷該等契約是否為行政契約，亦即此等定義包含契約標的與契約目的兩種學說。

<sup>53</sup>同上註，頁 634-635。

<sup>54</sup>同註 12，頁 421-422。



法律行為之相對概念為事實行為，此種概念係源於民法。而行政作用中屬於事實行為者，以行政指導最為典型；行政契約與行政處分…等大多數行政作用皆屬法律行為。

法律行為係以意思表示為基礎，使該行為發生一定之法律效果；<sup>55</sup>事實行為則為自然人的事實上動作，不必然發生法律效果，為此等動作時不必有內部的效果意思。<sup>56</sup>亦即，行政契約之締結係取決於當事人之意願(意思表示)，而非基於之法律規定。因此，民法有關意思表示之規定，於行政契約中大部分均可準用。

## 二、行政契約係雙方法律行為

相對於雙方法律行為之概念為單方法律行為，行政處分之單方性與行政契約形成區別所在。行政契約為雙方意思一致而成立之法律行為，雖非謂行政主體與相對人在一切法律關係或地位上之全盤對等，但就成立契約之特定法律關係言，雙方意思表示具相同價值，<sup>57</sup>在本質上仍有別於單方下令他方服從之關係。行政處分雖主體之一方為行政機關，但另一方之相對人處於被動接受之情況，與行政契約之雙方合意行為自然有別。

## 三、行政契約係以發生行政法(公法)上效果為前提

行政機關得以彈性之方式選擇其行為做成，行政契約為行政

---

<sup>55</sup>施啟揚，《民法總則》。台北：三民，民90，頁194。

<sup>56</sup>同上註，頁195。

<sup>57</sup>同註12，頁321。

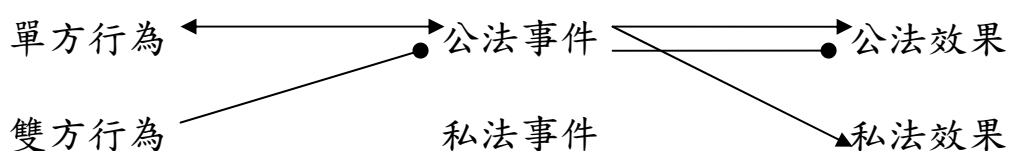
作用之一種與國際公法上契約、憲法上之契約及宗教法上契約同屬公法契約。<sup>58</sup>

規範行政契約內容之法理，雖部分準用私法但更精確的界定其範圍是屬於行政法上的法律關係。舉凡締約之主體、契約之內容與履行皆與行政法直接相關。

因此，法律行為、雙方行為與發生公法效果，與行政處分之法律行為、單方行為與發生公法效果等三種要素相較，行政契約之雙方行為屬於其最明顯之特徵，如以「順服之行政處分」或「雙方行為之行政處分」將其代替，在某種程度上與行政法之法理有明顯之歧異，因行政處分之「高權」、「下命」意味與行政契約「合意」、「對等」之特性有明顯之不同。

茲以圖 2-1 表示行政契約與行政處分之法律關係結構：

圖 2-1 行政契約與行政處分之法律關係結構



資料來源：李惠宗，《行政法要義》。台北：五南，民 89，頁 397。

如圖 2-1 所示，其中雙方行為所代表的就是行政契約之法律關係，而單方行為則以行政處分為典型之代表；兩者皆已發生公法效果為前提，亦即兩者皆屬於公權力行政之範疇；至於公法事件發生私法效果者，則屬於私經濟行政之範圍。因此，行政處分與行政契約最大之差異在於單方性與雙方性。

<sup>58</sup>林騰鶴，《行政法》。台北：三民，民 91，頁 583-584。

我國有關行政契約之學理與法制與德國並無很大之差異，<sup>59</sup>我國法制融入了法國有關行政契約之相關理論。此外，在英美法系中亦有部分類似於行政契約之理論或原則。<sup>60</sup>茲將法國、英國與美國有關行政契約之相關概念加以簡略介紹：

## 一、英國與美國

在英美法中的「政府契約」(government contract)與政府的「採購契約」(procurement contract)係指締約當事人之一方為政府他方可能是一般人民。<sup>61</sup>該等契約（以下簡稱「公共契約」）原則上所須遵守之規範與一般商業（私法）契約並無太大之不同。

因海洋法系國家採司法一元主義，其爭議之管轄均屬普通法院。但政府契約與政府的採購契約與一般的商業契約相較，必須在遵照政府規章(government regulation)與標準格式(standard forms)下才可合法之作成。此外，契約內容如有為政府將其應履行的法定職責轉由私人執行之情形（與我國所稱「行政委託」之概念相類似），則須受一般公法(public law)原理原則之約束。

英美法中的公共契約，其受規範之程度與行政契約相類似。事實上，若採用歐判斷陸法系公私法契約之標準，該兩種類型之公共契約，並非全然被定性為公法契約。如：政府採購契約，若

---

<sup>59</sup>同註 52，頁 634。

<sup>60</sup>如我國行政程序法第 146 條及第 147 條皆屬之。

<sup>61</sup>湯德宗、簡資修、洪家殷、曾錦源，〈美國公共契約法制之研究—我國政府採購及委辦制度興革建議〉。台北：行政院研考會，民 82，頁 11。對於美國契約法制與德國相關法制之比較圖中，認為涉及公權力之委辦行政須有法規為依據，與此論點相同。

僅為「行政輔助」之行為，則屬私經濟行政而並非具有公法契約之屬性；又如：「政府採購契約」其內容如授予相對人部份特許權時，則有可能被視為「公私法混合」之契約，<sup>62</sup>其爭議之處理將可能在「雙階理論」的思考下分別處理。<sup>63</sup>

英美法中之政府契約，其運作以私法關係為常軌，當涉及公權力屬性時，須納入公法原理為特別考量之監督方式，與歐陸法系所建構之相關制度有極大之差異。

英美法之政府契約於某種程度而言（於通常狀況下，且於未發生爭議時），往往其形式上與私法契約並無不同；就另一層面而言，其在未真正區分公私法之情況下，部分不具公法契約屬性之公共契約，所受的監督密度與具公法屬性之公共契約相同，顯見其所受之規範較歐陸法系國家為嚴格。

## 二、法國

1804 年所制定完成之《法國民法典》（習慣上常被稱為《拿破崙法典》）是近代繼承羅馬法之先進立法，其中對於民事契約之法規範亦有先進之立法，德國早期民事法典之起草即參考許多法國之立法例；<sup>64</sup>相對於私法，法國亦為行政契約之母國，因法國早於德國建構行政契約之制度，對德國行政契約之概念建立具有啟發的作用。<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup>江嘉琪，〈公私法混合契約初探—德國法之觀察〉，《中原財經法學》，第 9 期，民 91.12，頁 27。文中提及德國「能源經濟特許契約」，亦同時具有此等屬性。

<sup>63</sup>程明修，〈雙階理論之虛擬與實際〉，《東吳大學法律學報》，第 15 卷，第 2 期，民 92.12，頁 183。

<sup>64</sup>何勤華主編，《法國法律發達史》。台北：韋伯，民 93，頁 218。

<sup>65</sup>錢建榮，〈行政契約之主體與範圍〉，碩士論文，輔仁大學法律學研究所，民 83，頁 10。

法國法制上並無明顯或成文形式之行政契約法，對於行政契約之定義係透過該國行政法院之判例所累積而來，而行政契約在法國之定義與先前介紹德國之定義相去不遠，但對於判斷行政契約之標準，法國行政法院認為須符合下列之條件標準：<sup>66</sup>

### (一) 原則上締約主體須有一方為行政主體

契約當事人之一方原則上可能為國家、地方自治團體或公務法人。但例外時亦可能出現私人間簽訂之行政契約，如：公私合營公司與私人企業簽訂之高速公路建設契約或公務法人之代理人與私人簽訂之契約皆屬之。

### (二) 契約之直接目的是為執行公務

包含契約之當事人直接參加公共行政之執行，或契約之內容將構成公共行政之實質執行行為。

### (三) 契約之內容超越私法之規範

契約主體之一方為行政主體時，在某些契約規範中顯示該行政主體具優勢地位。

---

<sup>66</sup>同註 64，頁 179。

#### (四) 契約具有行政之性質

契約之實質內容(非外觀形式或締約雙方之主觀意願),在整體上保有公共行政之內涵即屬之。

法國行政契約法制對於履行指導、片面變更標的或解除等三項行政主體特權,與不可預見的補償請求之相對人主要權利。成為我國行政契約法制立法時之重要參考,並於我國行政程序法第144、146與147條中將其納入。

從上述法國對於行政契約之定義,於法國法制下之行政契約對於締約主體(行政機關)於契約履行中與締約另一方之相對人(私法人),其主體權利有如下之規範,如表2-1所示。

表 2-1 法國行政契約締約主體之主要權利

行政主體在契約履行中之特權	行政主體相對人之主要權利
要求履約	取得報酬
對契約履行之指導	一般之損害賠償請求
片面變更契約標的	必要之額外費用請求
片面解除契約	不可預見的補償請求
違約制裁	高權行為之補償請求

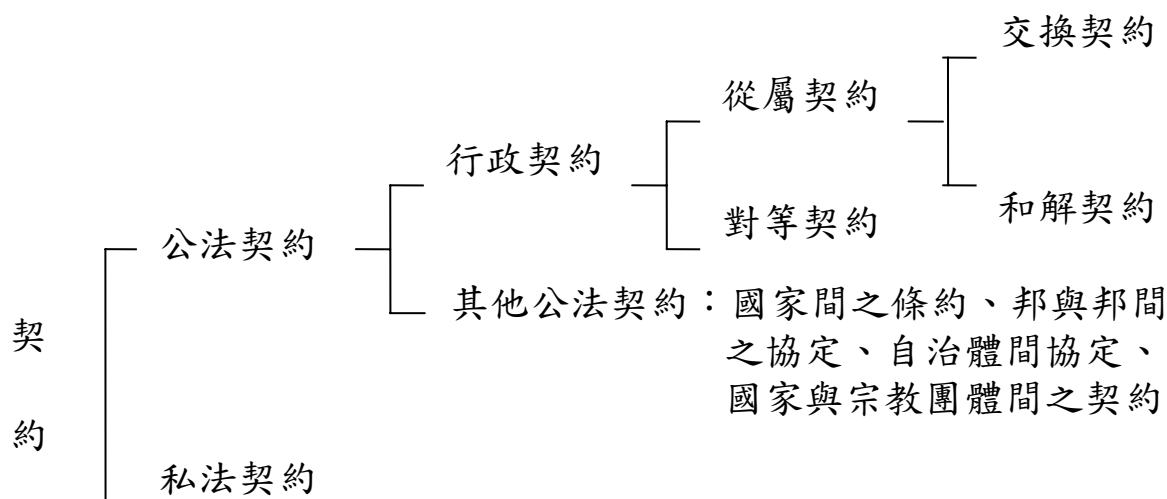
資料來源：參何勤華主編，《法國法律發達史》。台北：韋伯，民93，頁180-181。

自行整理。

## 貳、行政契約之類型

我國行政契約之理論大多沿襲德國，德國學理上對公法契約之分類，如表 2-2 所示。

圖 2-2 德國學理上公法契約之分類



資料來源：蔡秀卿，〈行政契約〉，收錄於台灣行政法學會主編，《行政法爭議問題研究》。台北：五南，民 89，頁 525。

我國學者在學理探討時，除有介紹德國公法契約之分類方式外，對於行政契約之主要類型以依照當事人之關係，將其分類為對等契約（水平契約）與隸屬契約（從屬契約）；依照契約標的將其分類為義務契約與處分契約（處置契約）；依照契約之內容，將其分類為和解契約與雙務契約（互易契約）。<sup>67</sup>或者將此三種分類方式之前兩者稱之為「一般分類」；將後者稱為「特別分類」。<sup>68</sup>茲將其主要之分類配合相關案例，說明如次：<sup>69</sup>

<sup>67</sup>同註 58，頁 589，即採此種分類方式。

<sup>68</sup>李震山，《行政法導論》。台北：三民，民 92，頁 351；即採此種分類方式。

<sup>69</sup>本節探討行政契約之類型，將以學理上常用之分類方式為探討標的，對於以實務出現之各種類型為分類方式之探討將省略，因各國實務發生之背景不盡相同。至於以我國實務為分類之探討，將於本章第四節加以詳述。

## 一、對等契約與隸屬契約

依照締約當事人之關係，其締約主體立於同地位者為對等契約；其締約主體之一方具有優勢地位者為隸屬契約。如：本文所提及之跨域合作契約性質上屬對等契約。又如：司法院釋字第533號案例中「全民健保特約」其性質上則屬隸屬契約。

對等契約之性質與私法契約之屬性最為相似，<sup>70</sup>只是對等契約之公法屬性與私法契約屬性截然不同。相對於對等契約，隸屬契約在締約主體上之關係則有不同。

通常，締約主體之一方或因法律之規範或形勢上皆較另一方地位具有優勢，往往發生在為行政主體與統治權行使之相對人間，故又稱之為「垂直契約」。<sup>71</sup>

舉例而言，本文所探討之核心議題—地方自治團體間進行跨域合作所締結之契約，即具有此類契約之屬性。以台北市與基隆市所簽訂之「垃圾緊急清運協定」，雖然在締約過程中有中央主管機關之參與指導，但雙方互負義務（台北市政府所屬焚化爐將基隆市運來之垃圾加以處理；基隆市負責後段垃圾焚化後之灰渣處理）且雙方於締約中地位對等，故此等契約屬對等契約。<sup>72</sup>

## 二、義務契約與處分契約

---

<sup>70</sup>亦即，私法契約之合意、不悖於法令與公序良俗之內容形成自由與趨近於實質平等之當事人地位，與雙務契約之特質最為相似。

<sup>71</sup>同註68，頁352。

<sup>72</sup>吳介英、紀俊臣，〈地方自治團體跨區域事務合作之研究〉。台北：內政部，民92，頁57。



依照契約標的或契約效力所區分之類型為義務契約與處分契約，此種分類方式於行政程序法並未規定，為借用民法上債權契約與物權契約之概念加以區分。

義務契約係指當事人一方或雙方負有特定之給付義務，他方則有履行該給付義務請求權之契約；<sup>73</sup>處分契約則是直接發生行政法上權利義務變更之契約。

亦即，前者為某一給付義務之合意；後者為公法關係得、喪、變更之合意。<sup>74</sup>如德國聯邦建設法第 110 條所示，用以代替徵收土地所有權移轉之契約即屬之。<sup>75</sup>

### 三、和解契約與雙務契約

通常情況下，代替行政處分由行政機關與人民所締結之契約，將其稱之為和解契約。其和解之內容不外乎行政機關依職權所進行之行政調查，無法有效查明事實真相，當行政機關認為人民所申請之案件中，對於該案所陳述之事實，足認為締結該契約有助於行政目的之推行，始成立此種契約。

於我國之實務中，大多數「立具保結」或「切結書」皆具有此等契約之屬性，近年來最有名之實務案件當推我國公平交易委員會與台灣微軟公司所進行之「行政和解」案最具代表性。

---

<sup>73</sup>同註 45，頁 573。

<sup>74</sup>同註 52，頁 643。

<sup>75</sup>同註 45，頁 574。

當締約互負履約之義務（如：提供對價與提供服務之行為）所進行對等之合意行為，該契約若具公法屬性者，即屬於雙務契約之範圍。

德國建設法中之開發契約或我國都市計畫法中將契約標的移轉開發任務與私人，<sup>76</sup>並給予有別於一般私人之對價關係（特許經營），則有成立雙務契約之可能。

此外，須否依範本訂定之契約可區分個案契約與範式契約（亦稱規範契約），範式契約須依某法規擬定其內容商議彈性較小，與私法之定型化契約類似。如：公費生契約即範式契約之一種。<sup>77</sup>

## 第二節 行政契約之成立要件

行政契約之成立，並非僅就締約雙方之主體主觀上之合意，若其未具公權力屬性者，甚或締約之內容為法所不許者，則無成立或被認定為行政契約之可能。本節所探討之內容為行政契約成立之合法要件，茲以形式要件與實質要件，說明如次：<sup>78</sup>

### 壹、形式之合法要件

就外觀而言，行政契約之名稱或格式雖未有任何相關行政法

---

<sup>76</sup>同註 52，頁 648。

<sup>77</sup>同註 44，頁 402。

<sup>78</sup>陳慈陽，《行政法總論：基本原理、行政程序及行政行為》。台北：神州，民 90，頁 504-507。

規規範應如何為之始成就其形式上之合法要件，但並非毫無限制。依我國行政程序法之規定，至少有以下三種形式合法要件：

## 一、要式為原則，非要式為例外

行政契約除法規另有其它方式規定得不經由書面即完成締約程序者，原則上須以書面為之。(行政程序法第 139 條參照) 在私法之法理上，對於採要式主義者，皆為人類社會生活中較為重要之事項，如：不動產之移轉與設定即屬之。(民法第 760 條參照)

行政契約之締約內容既為公權力行政之一環，當屬行政機關中重要之活動，應採書面為之以為慎重，此與私法之法理亦有相同之處。由此可知，大多數之行政契約在形式上皆須具有書面之形式；亦即書面作成行政契約為其生效要件之一。

## 二、締約前公告，並提供欲締約者意見表示之機會

基於平等原則及行政行為明確性原則，行政機關有義務將其攸關公益之活動資訊加以公開，此種作為亦屬於踐行「正當法律程序」(due process of law)之一環。

因此，依法應以甄選或公開競爭方式決定當事人時，於事前應公告締約資格與程序，並給予「準當事人」陳述意見之機會。(行政程序法第 138 條參照) 如：行政主體對於特許權之授與，須於事前公告甄選或公開之程序與方式，於事中給予準當事人參與意見之機會，事後並應給予落選之當事人閱覽相關文書之權利，方

使該型政契約之效力產生。

### 三、侵害第三人權利或涉及相關機關職權者，須獲得其同意

應經上級核准未獲核定之行政契約或涉及相關機關職權未會同辦理者，將可能形成逾越權限或管轄權競合之情形，使行政契約無法生效，此與行政處分中裁量瑕疵之原因相當。

另外，當契約之履行有損害第三人權利時，須經第三人同意之規定，則牽涉「既得權保障」之概念，若締約時未獲第三人同意，於損害事實發生後經第三人舉證成立，第三人將擁有損害賠償請求權，使法律關係趨於更複雜，故有此項規範（行政程序法第 140 條參照）。

舉例而言，如：地方自治團體中經濟行政機關與地主針對「工商綜合區」開發所締結之行政契約，在環境評估方面應經地方環保行政機關之會同辦理，若開發案將損及他鄰土地地主之權利者（有可能是「袋地通行」問題時），須經他鄰土地地主之同意；另外，亦須經中央主管機關—經濟部之核准，始能發生效力。

此三種形式之合法要件，雖以我國立法例為參考背景，但並非我國所特有，於德國行政法之法理或德國行政程序法或法國之判例法；亦有相同或相似之規範。

## 貳、實質之合法要件

行政契約存在之理論基本上可區分為授權說與除外說，<sup>79</sup>我國立法例採後者之學說，(行政程序法第 135 條參照)當行政機關有裁量權時，於未違反公法之一般原理原則，或準用民法無不得締約之事由時，通常該行政契約具有實質之合法性，而產生效力。然而，代替羈束處分之行政契約(和解契約)其內容僅得就該行政處分得為之附款為限。(行政程序法第 93、137 條第 2、3 項參照)另外，雙務契約與和解契約兩者皆有各自不同之實質上之特別生效要件。<sup>80</sup>(行政程序法第 136、137 條參照)上述這些要件，在外貌上不易判斷，皆須由契約內容中衡量事實關係，方可判定其是否生效。

### 第三節 行政契約之法效力

締約後之行政契約非有無效之原因，即對公法關係所形成權利或義務產生某種法律上之效果。然而，法律上之效果並非僅出現公法關係之設定，該等關係之變更或消滅亦有可能。(行政程序法第 135 條前段參照)茲將行政契約效力之始點、行政契約效力之存續，以現今我國法制為基礎說明如下：

#### 壹、行政契約效力之始點

行政契約除相關法規容許下原則上須以書面之方式締約，(行政程序法第 139 條參照)以書面方式締結之行政契約，其生效之

---

<sup>79</sup>同上註，頁 491。此為行政契約實質合法要件之一，須由行政契約之內容上認定。

<sup>80</sup>有關和解契約之特別成立要件將於第四節有詳細說明。

始點可分為以下二種：

## 一、締約完成後即發生效力

當事人互相表示意思一致者，契約即為成立。（民法債編第 153 條參照）行政契約通常狀況下所表現之意思一致，依前述所言以書面為之為原則。當雙方經由有權簽署之人員所完成契約締約相關事宜，將契約文書完整呈現且未約定特殊生效條款者，行政契約之效力於當時便開始發生。

## 二、訂有特殊生效條款者

契約中有約定特定生效條件者，如：類似民法總則第 99 條之停止條件者或解除條件者則得依其特殊約定條款而決定其生效始點；此種特殊約定之方式與行政處分附款之法理相類似。（行政程序法第 93 條參照）

至於毋須書面締結之行政契約，<sup>81</sup>其生效始點則須部份準用民法之相關規定。如：民法第 156 條規定：「對話為要約者，非立時承諾，即失其拘束力。」若採反面解釋，當非使用書面締結之行政契約，其締約當事人之一方提出要約，而另一方為立時（即時）之承諾，則該契約即發生拘束力；此外，有關「意思實現」之問題，亦可準用民法之規定。（民法第 161 條參照）

---

<sup>81</sup>目前我國現行法制下，公務機關對外具法效性之行為大多採「要式主義」，故針對毋須使用書面締結之行政契約案例，較難找出加以說明。

## 貳、行政契約之各種效力

具備合法成立要件之行政契約於存續中是否如同行政處分於學理上所認定之效力，茲以表 2-2 說明行政處分傳統效力之分類、表 2-3 說明行政處分新近效力之分類，並將此類比行政契約是否具有該等效力：

表 2-2 行政處分之傳統效力

傳統效力分類		簡 略 意 涵
公定力		除重大瑕疵於未撤銷前受合法推定
確定力	形式確定力	於一定期間內未爭議即確定其合法性
	實質確定力	經確定之件無法定原因即不得變更
拘束力		拘束相對人第三人與行政機關
執行力		相對人不履行義務得逕為強制執行

資料來源：參陳慈陽，《行政法總論》；台北：神州，民 90，頁 433-444。就上述各種效力之定義，自行整理。

就行政契約之公定力而言，當行政契約餞行第二節所說明之合法要件，該等契約之效力即可受合法之推定；亦即，行政機關要求相對人履行契約義務、因相對人履行契約而進行必要之指導或其他契約內容所為對相對人之規範等行為，應受合法之推定。

就行政契約是否具有確定力（又稱既判力）而言；行政契約與行政處分之區別點之一一雙方之合意，當締約前若有一名以上之準當事人處於競爭關係，其合法成立要件則須經公告並給予表

示意見之機會。<sup>82</sup>既為雙方深思熟慮之合意行為，於締約完成後對於契約內容應無爭議之可能，較為可能發生爭議之標的大多集中於契約之履行或契約之調整與終止，故「形式確定力」（又稱不可爭力）非為行政契約之效力之一。

同理，享有優勢地位之行政機關基於重大公益或情事變更時調整或終止契約，相對人基於特殊理由顯難履行義務亦得調整或終止契約。（行政程序法第 146、147 條參照）該等形同變更或廢止契約內容之行為相較於行政處分，亦表明行政契約無實質存續力（又稱不可便利或自縛力）之可能。

就行政契約之拘束力而言，若涉及第三人（利害關係人）利益受侵害者，於契約生效前須受其同意使得合法成立該契約；若有涉及其他機關之權責者，<sup>83</sup>須獲其他機關之會同辦理。

因此，行政契約原則上與行政處分相同，包含有「拘束力」之效力。所不同者在於，雙方契約之調整與終止，得於締約時訂定特殊之補償條款或依行政程序法之規定為之或部分準用民法之規定。相較於行政處分，其內容行程受拘束之程度較小。

就行政契約之執行力（又稱自力執行力）而言，當締約內容約定自願接受強制執行，於契約當事人不履行給付義務時，他方得以契約本身為強制執行之執行名義。<sup>84</sup>此種條款屬非為合法成

---

<sup>82</sup>此為第二節「形式合法要件」所說明之第 2 項。

<sup>83</sup>原則上涉及他機關之權責，一般所指的大部分屬「事務管轄」之層面。如：建設局所負責與民間締結有關「土地開發」之行政契約，有可能因環境影響評估須獲得環保局之同意，若涉及山坡地水土保持者則可能須獲得農業局之同意。

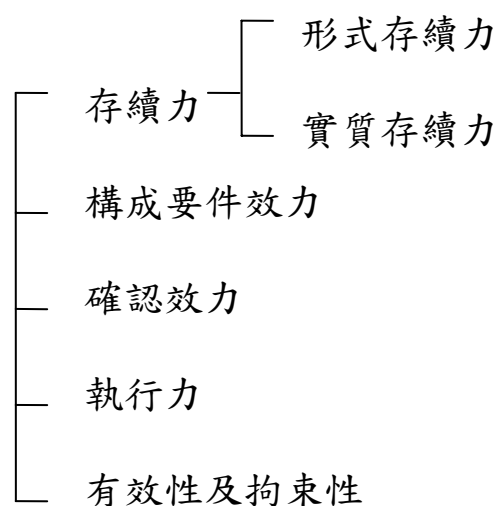
<sup>84</sup>此種條款最主要之功能在於「經濟原則」，避免因曠日費時之爭訟而喪失行政積極主動之特性。但為求慎重，此項條款加入行政契約中，於締約前須經上級機關之同意；締約之主體與內容如涉及地方自治團體之自治事項者，僅需由地方自治團體之行政首長簽署即可，以落實地方自治之精神（行政程序法第 148 條第 1、2 項參照）。



立所必要者，相較於行政處分毋須附款載明，得逕以處分本身為執行名義，<sup>85</sup>於相對人不履行義務時得予以強制執行。因此，原則上行政契約並無執行力，於特殊約定時始具有該等效力。

採用德國與日本學者四分法之傳統分類有其部分限制，<sup>86</sup>新近效力分類採五分法，如表 2-3 所示：

圖 2-3 行政處分之新近效力



資料來源：參吳庚，《行政法之理論與實用》。台北：自版，民 92，頁 367-380。

就行政處分新近效力之分類與定義，自行整理。

依表 2-4 所示，除執行力與前述傳統分類之意涵相同外，其他之效力分類在意涵上略有不同。如：就行政契約之存續力是否具而言，以行政契約得因重大公益或情事變更而調整或終止契約之觀點，則此項效力無法符合行政契約之特性；又如：構成要件

<sup>85</sup>參強制執行法第 4 條，就執行名義取得之方式有 6 款之規定。通常情形下，民事契約若未有其他特殊約定，取得執行名義之方式大多須經法院終局判決確定。亦即，行政契約若未約定自願接受強制執行，須經行政訴訟終局判決始取得執行名義。

<sup>86</sup>同註 12，頁 368。如：傳統分類中之公定力對於行政處分合法對定之假設，被新近學者修正為「有效推定」。

效力而言，對照「契約自由原則」下，採除外說之行政契約，其內容形成自由較諸行政處分為廣泛，雖不得謂：「行政契約亦有構成要件效力」，<sup>87</sup>但合法成立之行政契約所應受「尊重」之程度，亦較行政處分為高。再如：行政契約是否具有確認效力，因行政契約之合意特性，僅就拘束雙方當事人之效力，倘行政契約對於第三人具有拘束力，亦須「可能」受侵害之第三人之同意，故行政契約亦不具備確認效力。

至於，有效性與拘束性由先前第一節所探討行政契約之要素可看出，當具備公法效果之行政作用，其必然擁有內部效力與外部效力，故行政契約具新近分類效力中之有效性與拘束性。此外，就行政契約準用民法之部分，還有其他相關之效力問題，如：有關債權取得或債務履行之效力…等，於本文第五章將有詳細論述。

## 第四節 台灣行政契約之類型與要件

台灣行政法學界對於行政契約學理上之分類大多沿襲德國學術界的分類，於大學行政法教科書中皆可找到水平契約與隸屬契約、義務契約與處分契約、雙務契約與和解契約等三種分類方式。在這三種分類中，<sup>88</sup>值得一提的是雙務契約與和解契約之分類方式。本節除探討我國法制下雙務契約與和解契約之成立要件外，並介紹目前實務上較常出現之契約類型，茲將其分述如次：

---

<sup>87</sup>因行政處分與行政契約於特徵上之不同故此項效力分類無法等同類比。

<sup>88</sup>先前所介紹之分類請參表 2-2。

## 壹、雙務契約

雙務契約為雙方當事人互負給付義務之行政契約，在隸屬關係中之雙務契約，除應保障人民不被強制負擔不合理之契約義務外，亦應防止行政機關藉此出賣公權力。<sup>89</sup>因此，雙務契約必須具備以下之各項要件：（行政程序法第 137 條第 1、3 項參照）

### 一、應約定人民給付之特定用途

此項要件通常表現於外觀上，在契約內容之文義上須表明此項契約之特定用途及達成該特定用途之目的為何，使其名實相當。

### 二、人民之給付須用以供締約行政機關執行職務

此項要件在內涵上須有助於行政目的之推行，惟其與和解契約最大之不同在於其事實關係之成立並無行政處分存在之可能。且不得用以挹注締約機關之一般行政支出或以達成其他機關管轄事務之目的。<sup>90</sup>

### 三、人民與締約機關之給付須有正當合理之關聯

本項要件係禁止不當連結原則，為拘束公法關係的一個重要

---

<sup>89</sup>同註 45，頁 577。

<sup>90</sup>同上註，頁 578。

原則，本項要件規範之目的在於防止行政機關藉締約之方式變相加諸相對人（人民）不當之負擔。<sup>91</sup>

#### 四、人民與締約機關之給付須相當

此項要件係基於公法上之重要原則—比例原則所為之規範，其目的與前項禁止不當連結原則相似，為避免官署憑藉其優勢地位而將行政契約所訂定之實質內容以規範其合目的性。

此外，對於代替羈束處分之雙務契約有特別之補充要件。在代替羈束處分之雙務契約中，行政機關依行政契約對人民所應為之給付，人民依法有給付請求權，人民在該契約中之地位不應較作成原處分更為不利，<sup>92</sup>而將其內容限定為原羈束處分得為附款之範圍內。<sup>93</sup>（行政程序法第 137 條第 2 項參照）

### 貳、和解契約

和解契約係隸屬關係契約之一種，以解決事實或法律關係之不能確定為目的。<sup>94</sup>和解契約具有以下不同於其他一般之行政契約之成立要件：（行政程序法第 136、147 條參照）

#### 一、事實或法律關係不確定

---

<sup>91</sup>同註 12，頁 428。

<sup>92</sup>同註 45，頁 578。

<sup>93</sup>依行政程序法第 93 條第 1 項後段，對於羈束處分之附款限定為法有明文規定或確保行政處分法定要件之履行始得為之。此外，同條第 2 項將期限、條件、負擔、保留行政處分之廢止權與保留負擔之事後附加或變更等五種列為得為附款之標的。

<sup>94</sup>同註 78，頁 501。

行政機關與當事人，就某項進行中之個案，於主觀或客觀上無法依據事實確定其法律關係，行政機關就該管案件得選擇以締結和解契約之方式辦理。其中事實之認定，包含相關第三人於客觀上合理之論斷。<sup>95</sup>若因此得以明確判斷，則非為得締結和解契約之標的。

## 二、該不確定狀態無法經由職權調查排除

此項要件牽涉行政調查之問題，於我國行政程序法 36 條至第 43 條皆有明確規範。即和解契約須由行政機關就該管案件以經驗法則與論理法則加以調查後，仍無法排除不明狀態時始得為之。

## 三、雙方當事人互相退讓

和解的本質在於雙方當事人就案件中存有歧見之一部或全部相互退讓或妥協，德國行政程序法第 55 條將和解契約須雙方讓步之條件納入，<sup>96</sup>我國行政程序法雖未將其納入，但就「效能原則」之考量，於排除出賣高權之疑慮下，仍得就該管案件提出以締結和解契約之方式達成行政目的。

此外，於行政程序法第 142 第 1、2 款針對和解契約另有規範其不同於一般行政契約之無效事由。當行政機關原本所欲作成之

---

<sup>95</sup>同註 45，頁 575。如：行政機關得委託具公信力之個人或學術研究等專業機構進行調查並提出結果供行政機關判斷。

<sup>96</sup>同上註，頁 575-576。

行政處分有無效之事由或雙方當事人明知該行政處分有得撤銷之違法事由時，該等締結之和解契約仍為無效。

前者所指的事由為行政程序法第 110 條所記載之事由，如：內容違背公序良俗、<sup>97</sup>作成之行政機關缺乏管轄權…等事由；後者所指則為原欲作成之行政處分在外觀上並無重大之無效事由，但行政機關與相對人明知其有得撤銷之違法事由仍為之時，則該和解契約亦構成無效之事由，如：故意違反專屬管轄之情形，該要件與行政程序法第 115 條行政處分得撤銷之事由相同。

相同情形在和解契約中則無法適用此項規定，而成為該和解契約無效之原因，制定此特別生效條款之原因在於，為防止行政機關與人民故意締結行政契約替代行政處分，以迴避作成行政處分之法律限制。<sup>98</sup>

## 參、臺灣實務上常出現之行政契約類型

現行我國法制下，被認定屬行政契約之相關案例可說是種類繁多。茲就司法實務出現較為頻繁之類型說明如次：

### 一、稅務行政上之案例

政府向人民徵稅，屬於「規制行政」之一種，租稅爭議之事

---

<sup>97</sup>私法行為中亦有相同之規定，如：民法第 72 條規定：「法律行為，有背於公共秩序或善良風俗者，無效。」

<sup>98</sup>同註 45，頁 593。

件往往為公法爭議案件中之最大宗。<sup>99</sup>稅捐稽徵機關向人民徵稅除須依法行政外，課稅之內容、範圍亦須符合「租稅法定主義」之精神，當稽徵機關於事實狀態未明前，基於便民之考量得職權要求納稅義務人訂定「切結書」等有助於遂行特定行政目的之行為，學理上此切結書之性質為隸屬關係下和解契約之一種，大法官會議解釋字第 324 號所審理之案例即與此相關，該等貨櫃集散場業者向海關「立具保結」之行為，被認定為具行政契約之性質。

其他稅務行政上所成立之行政契約尚有：早期之「承包稅捐契約」（又稱包稅契約）、遺產稅減低契約、娛樂稅營業確定契約、統一發票延期使用契約、行政救濟暨申訴案件協談契約（又稱稅務協談契約），<sup>100</sup>可說是種類繁多。

## 二、教育行政上之案例

以往尚未「公教分途」時，公立國民小學教師採派任制，<sup>101</sup>該等任命行為屬行政作用中之行政處分，與公務員任命行為之性質相同。但公立國民中學以上教師（含）採聘任制其聘任契約之法律性質雖非屬行政處分但究係為公法契約或私法契約，於早年在實務上存有分歧之見解，司法院院解字第 2928 號認為教師聘任契約屬私法契約，<sup>102</sup>而最高法院 40 臺上第 1980 號判例則認為其屬公法契約；直至教師法通過後，實務見解趨於一致，<sup>103</sup>認為教師

<sup>99</sup>近年來各高等行政法院審理之案件中，在數量上往往以租稅爭議事件為最多。

<sup>100</sup>陳櫻琴，〈稅務協談與行政契約：評行政法院 89 年度判字第 3274 號判決〉，《財稅研究》，第 33 卷，第 6 期，民 90.11，頁 156-163。

<sup>101</sup>教育部資訊網，〈校園法律實務：第三章「公教分途」？〉，

[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/DISPL/EDU1853001/school/ch3.htm](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/DISPL/EDU1853001/school/ch3.htm)，民 94.5.11。

<sup>102</sup>司法院法學資料檢索系統，〈法務部 90 法律字第 032429 號函釋〉，<http://nwjirs.judicial.gov.tw/>，民 94.5.11。

<sup>103</sup>林明鏘，〈行政契約與行政處分：評最高行政法院 88 年度判字第 3837 號判決〉，《台大法學論叢》，

聘任契約在學理分類上應屬於隸屬關係中之雙務契約。與此相似之案例，如：以往未受銓敘之教職員約聘僱契約、行政機關聘用派用人員之聘僱契約等，<sup>104</sup>皆屬於行政契約。

另一方面，在教育行政的範圍中學生或教師與學校或主管機關所締結享受「公費」，但約定學成後負擔特定義務之契約，於大法官會議解釋字第 348 號（公費醫學生）與最高法院 88 判字第 3837 號判決（教師公費）等，<sup>105</sup>皆被認定為行政契約。

此外，依據教育基本法第 7 條有關公立學校委託私人辦學所簽訂之「公辦民營學校契約」，亦屬於行政契約；與此類似之案例舉凡公權力行使之委託皆屬之，如：交通行政上汽車委託代檢契約即屬之。

### 三、衛生行政上之案例

屬於全民健康保險之爭議案件，於司法院大法官會議審理所出現之案例即有兩件，分別為釋字 472 與釋字 533 號。由中央健康保險局依全民健康保險法第 55 條規定，與保險醫事服務機構締結全民健康保險特約醫事服務機構合約，此項合約具有行政契約之性質，（釋字 533 號解釋理由書參照）此種契約在學理上仍屬於隸屬關係下之雙務契約。

---

第 33 卷，第 1 期，民 92.3，頁 94。

<sup>104</sup>司法院法學資料檢索系統，〈法務部 90 法律字第 03499 號函釋〉，<http://nwjirs.judicial.gov.tw/>，民 94.5.11；此兩種契約通常被稱為設定「行政法僱傭關係」之契約。

<sup>105</sup>同註 103，頁 95。



與此情形相類似者有給付行政上所締結之契約，如：政府以預算款項作補助金支付對私人或公共團體給予之金錢支助，英認為成立行政法上之契約關係。<sup>106</sup>另外，「公立醫院醫師不開業獎金契約」約定醫師專勤並給予獎金之隸屬關係下之雙務契約亦屬之。<sup>107</sup>

#### 四、土地行政上之案例

國家因公益需要，興辦各項事業，得徵收私有土地。（土地徵收條例第 3 條第 1 項前段參照）土地依法徵收補償之行為具有強烈之「下命」或「干涉」之意味，但行政機關亦得排除此一方式之使用，而改以協議價構、協議補償之行為，<sup>108</sup>甚而捐地協議亦屬隸屬關係下之雙務契約。<sup>109</sup>

以最高行政法院 92 判字第 532 號之案例而言，協議拆除地上物以興建公共設施所締結之契約，亦被認定為行政契約。因此，土地行政上所成立之行政契約，於都市計畫、違章建築拆除，…等皆有締結行政契約之可能，於實務上發生之案例亦不勝枚舉。

此外，依行政執行法之規定於第 41 條有關即時強制之補償協議與第 17 條中公法上債務提供擔保契約、國家賠償法中第 10 條之賠償協議、<sup>110</sup>刑事訴訟法中第 101 條之 2 命被告具保或責付代

---

<sup>106</sup>羅傳賢，〈行政契約法制之原理〉，《立法院院聞》，第 12 卷，第 7 期，民 87.7，頁 21。

<sup>107</sup>同註 44，頁 408。

<sup>108</sup>土地徵收條例第 11 條即有宣示「協議先行」之徵收處理原則。

<sup>109</sup>同註 44，頁 408。

<sup>110</sup>同上註。

替羈押之保證契約、自籌經費興建特定設施之公法上承攬契約…等，<sup>111</sup>皆為行政契約之實例。由於在類型上屬於較為枝節，在此並未將其列入前述之分類中。

---

<sup>111</sup>張家洋，《行政法》。台北：三民，民91，頁528。台灣高鐵公司與政府所締結之高速鐵路BOT特許契約，即為此種契約。

### 第三章 跨區域事務之處理態樣

近年來，全球化浪潮之席捲逐漸模糊了國與國之疆界，身處地球村(gloval village)的我們，因全球化造成「天涯若比鄰」的印象，反而對於台灣「在地化」(localization)發展的態度，並非全然熱衷。事實上，全球化與在地化並非相互排斥而無法調和，當中央政府如火如荼推動各項「與世界接軌」的相關政策之餘，若能附帶有效的引領推動「地方治理」(local governance)之作為，形成深化台灣「全球在地化」(glocalization)的發展取向，將有助於未來國家之總體發展。

台灣之地方政府對於其本身管理之效能，受制於行政區劃(administrative devision)長久未依事實需要而調整，<sup>112</sup>加上政治生態轉變，往往形成府際關係對立，使區域發展產生失衡之現象，<sup>113</sup>進而跨域問題一一浮現，而抵銷中央與地方政府之施政效能。由於我國並未建構完整之跨域處理機制或相關法制，因此建立模式化的跨域處理方式將有其必要性。本章將從現行我國跨區域事務處理之相關法制探討開始，並介紹國外發展之經驗與國內現行出現具代表性之案例，進而討論於現有基礎下得以發展跨域合作之可能態樣。

## 第一節 跨區域事務之法規範

為了便於本文以後之敘述，茲先就「跨域」或「跨區域」與「跨區域事務」之意涵簡略說明，待說明完畢後再介紹我國相關跨區域事務處理之法制規範。

---

<sup>112</sup>民國 71 年新竹、嘉義二市升格為「省轄市」後，並未有大幅度的行政區域調整。

<sup>113</sup>紀俊臣，《地方政府與地方制度法》。台北：時英，民 93，頁 183。

## 壹、「跨域」或「跨區域」之意涵

跨域(across area)係指二以上地方自治團體土地管轄之區域。<sup>114</sup>亦即，具公法人(legal person with public corporate)地位之地方自治團體，有完整之權力能力，其所管轄之土地範圍內，該地方自治團體享有具排斥性之土地管轄權(land jurisdiction power)。

115

舉例而言，翡翠水庫位於台北縣境內新店溪上游之北勢溪，然而其蓄水供應之範圍為大台北地區，由台北市政府下轄之翡翠管理局負責運轉與維護，<sup>116</sup>因該項事務涉及兩以上之地方自治團體之土地管轄區域，即有跨域之事實存在。

## 貳、跨區域事務之意涵

依照前述言跨域之定義經過類推，則跨區域事務泛指涉及兩以上地方自治團體須共同處理之特定事務。但以地方自治之觀點，此種廣義之推論並非正確；依地方制度法第2條第2、3項之用詞定義與司法院大法官釋字第550號解釋理由書，將地方事務(local affairs)依其權力運作之屬性，分為自治事項(autonomous affairs)、委辦事項(delegated affairs)及共同辦理事項'affairs working together)。<sup>117</sup>

因此，跨區域事務在此應採較為嚴格之定義，須將委辦事項

---

<sup>114</sup>同上註，頁167。

<sup>115</sup>同上註。

<sup>116</sup>台北翡翠水庫管理局網站，[http://www.feitsui.gov.tw/index\\_Chinese.html](http://www.feitsui.gov.tw/index_Chinese.html)，民93.9.20。該網站對於水庫沿革之相關介紹。

<sup>117</sup>同註113。

加以排除。因委辦事項所受的監督密度較高，且委辦事項係基於上級機關所賦予之職權，該地方自治團體所享有之管轄權並非來自於本身。故跨區域事務與跨域自治事務或跨區域自治事項皆為同一意涵。亦即，對於跨區域事務應可採如下之操作型定義：

二以上之地方自治團體，涉及本身自治權限範圍內，且該事務所及亦牽涉該二以上之自治團體之土地管轄權者，該等事務即屬之。

同跨域定義時所舉翡翠水庫之例而言，地方制度法於第 18 條第 8 款第 2 目與第 19 條第 8 款第 2 目將直轄市與縣(市)之「集水區保育及管理」均列為自治事項，當該事務同時涉及二地方自治團體（台北縣與台北市）之管轄時，即屬跨區域事務。

## 參、我國現行跨區域事務處理之法制規範

二次世界大戰後台灣所實施之地方自治，其最早的法源基礎為「台灣省各縣市實施地方自治綱要」與「台北市各級組織及實施地方自治綱要」，該二項法規僅具有行政命令之位階，就理論上地方政府之地位，僅具上級政府「派出機關」之角色，<sup>118</sup>對於地方政府間之跨域合作，往往受限於上級之命令，而缺乏自主性。

此外，憲法本文對於跨區域事務之處理並非毫無規範，僅止於宣示性質。如憲法本文中第 109 條第 2 項與第 110 條第 2 項，<sup>119</sup>對相當於省或縣之自治事項，<sup>120</sup>僅宣示當涉及有二省或二縣以上

<sup>118</sup>張正修，《憲法與行政法制》。台北：一橋。民 92，頁 291。

<sup>119</sup>該二條文第 1 項所規範之內容前者為「省立法並執行或交由縣執行」之事項，而後者為「縣立法並執行」之事項。

<sup>120</sup>省或縣「立法並執行之」，與地方制度法第 2 條第 2 項有關自治事項「得自為立法並執行」之用詞定義相類似。

之權限者，得由有關各省或縣「共同辦理」，在未制定相關下游法律之情況下，並未有效能規範跨域事務之處理。

由於當時憲法所規範之共同辦理事項既未像現今「自治事項」或「委辦事項」或「協力事項」（共同辦理事項）的明確。<sup>121</sup>且在未發生爭議的情況下，與監護型自治行政運作模式中，<sup>122</sup>因實務上未真正採行而形同具文。

直至台灣的政治情勢由威權逐漸轉型，配合民國 80 年以後之修憲，於民國 83 年 7 月 29 日所公布之省縣自治法第 16 條第 1 項與直轄市自治法第 13 條第 1 項，針對非屬中央層級之跨區域公用事業有規定得設「合辦事業」之組織經營，在組織保留之理念下授權地方議會針對該合辦事業進行審查與決議。相對於以往「台灣省各縣市實施地方自治綱要」或「台北市組織及實施地方自治綱要」而言，實為一種較為先進之立法例。

之後因應精省修憲的重大政治改革工程而制定地方制度法，其中於該法中第 21 條與第 24 條就跨區域事務處理有如下之規範。茲將其條文內容羅列如次：

## 一、地方制度法第 21 條之條文內容

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

---

<sup>121</sup>在此所指之共同辦理事項為司法院大法官釋字第 550 號解釋所提及「中央與地方皆具有協力義務」之事項，故以「協力事項」表示。而非前述所言憲法本文第 109 條第 2 項與第 110 條第 2 項之共同辦理事項。

<sup>122</sup>同註 29，頁 23。

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。

## 二、地方制度法第 24 條之條文內容

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。

前項合辦事業涉及直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會職權事項者，得由有關直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會約定之議會或代表會決定之。

地方制度法第 21 條所指「涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）」僅止於該地方自治團體之自治事項，與前述所言跨區域事務之定義相同。且該條中段與後段就「由共同上級業務主管機關統籌指揮…，必要時…得指定…限期辦理」而言，將跨域事權發生爭議時之主導權授與上級業務主管機關。對於地方自治團體所享有自治事項自主執行與管理權力之肯認，並賦予上級自治監督機關就跨域化的事務享有某種協調與裁量之角色。

就後段的立法精神而言，具強制性之作為應為最後之手段，方能確保地方自治的精神。<sup>123</sup>然而，就下游法規之授權訂定或經費分擔原則與政治責任機制卻未妥為規制。<sup>124</sup>亦即該條文僅為原則性之規定，對於跨域事務之責任與經費分擔方式未詳述且未授

<sup>123</sup> 陳朝建，《地方制度法精義—逐條釋義與實務見解》。台北：首席文化，民 91，頁 90。

<sup>124</sup> 同註 113，頁 174-175。



權另訂法規命令，實為推行跨域合作之立法缺漏。

地方制度法第 24 條所規範的內容，與先前所制定之省縣自治法第 16 條第 1 項與直轄市自治法第 13 條第 1 項相仿。合辦事業又稱共同事業(joint enterprise)，是指有關地方自治團體為因應彼此之需要得以平等互惠之原則設立組織經營。<sup>125</sup>

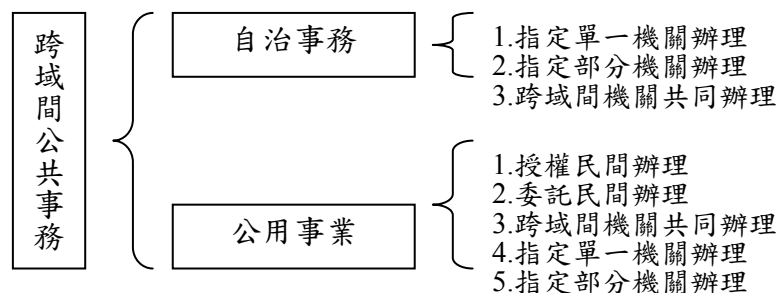
當中央基於「輔助性原則」(principle of subsidiarity)，<sup>126</sup>不宜干涉地方事務太多。對於地方自身所辦理之公用企業，於不悖於中央法令之情況下，透過地方立法機關的責任監督，以落實地方自治團體的務實政策取向。<sup>127</sup>

## 第二節 跨區域事務之處理機制

### 壹、我國跨域間公共事務之處理機制

依地方制度法第 21、24 條之規範意旨，可衍生出數種處理模式，茲以圖 3-1 表示。

圖 3-1 跨域間公共事務之處理機制



<sup>125</sup> 同註 126，頁 94。

<sup>126</sup> 陳朝建，《地方制度法精義－基礎講座、案例解析與鑑往知來》。台北：自版，民 91，頁 6。

<sup>127</sup> 同註 116，頁 175。

資料來源：紀俊臣，《地方政府與地方制度法》。台北：時英，民 93，頁 191。

就圖 3-1 所表示涉及自治事務之跨域處理機制有三種，當地方自治團體間面臨跨域問題時（地方制度法第 21 條所規範者），除非上級自治監督機關預先介入或專屬法規有特別規定外，可以選擇自主性較高之「共同辦理」之方式為之。

同理，當跨域問題面臨管轄權「消極競合」時，地方自治團體間之共同上級業務主管機關亦可依地方制度法第 76 條之規定，<sup>128</sup>指定特定機關或特定地方自治團體辦理。由於自治跨域事務大多屬「公權力行政」之範圍，<sup>129</sup>其中上級機關指定之行為，得以定訂法規命令或做成行政處分之方式為之；而共同辦理類型縱使雙方之地方立法機關訂定自治條例以為依據，但最後均可能須由地方自治團體之行政首長以締結行政契約之方式完成。

跨域間公共事務於公用事業之處理機制（地方制度法第 24 條所規範者），前兩種委託或授權民間辦理之類型，須透過締結委託外包契約或訂定法規命令授權之方式來辦理，相當符合現今政府改造中「去任務化」或「民營化」之精神；另外三種類型則與前述自治跨域事務之三種類型相似，所不同者在於公用事業與地方居民產生之利用關係大多屬「私經濟行政」。

因此，地方制度法第 24 條對於該項事務以「事業」與「組織」之字眼表示，顯見其經營或管理之型態較具彈性，其事業機構之

---

<sup>128</sup>地方制度法第 76 條對於代行處理之要件（該條第 1 項參照）有明確規範，「依法應作為而不作為」即屬消極之行為。

<sup>129</sup>同註 113，頁 192。

型態得以公司、公營造物或公共造產之方式辦理。<sup>130</sup>

由地方制度法第 21、24 條所構築之跨域處理機制，對於肯認自治事項跨域化之事實、確立上級政府居中協調角色、建立合辦事業受地方立法機關監督之模式具有正面之作用。<sup>131</sup>但上述二條文所規範者畢竟有其立法缺漏或限制之處，如：經費分擔問題、合辦事業隸屬問題與中央與地方或地方與地方間政治責任問題及未授權訂定跨域下游法規等問題。<sup>132</sup>皆成為處理跨域問題時面臨障礙之處。

若於未來修法時能審慎考量，參酌他國發展經驗或邀集相關學者與實務專家集思廣益，將可建構出更為良好之跨域處理機制。

## 貳、國外跨區域事務處理之發展經驗

分權化(decentralization)一直是近年來世界民主先進國家政府組織改造之重點之一，連以往中央集權程度高之單一國一法國，亦於 1982 年採取地方分權之垂直分工政策。當時之法國總統密特朗曾說過：<sup>133</sup>

過去法國的形成應該是歸功於一個強大與集中的中央政權。今日，要維持法國的統一不至於分裂，卻是需要一個分權的政府體制。

當世界民主先進國家於授予地方政府較大權限的同時，因都

---

<sup>130</sup> 同上註，頁 193。

<sup>131</sup> 同上註，頁 191-192。

<sup>132</sup> 同上註。

<sup>133</sup> 吳至中，〈法國分權政策〉，《東吳政治學報》，第 15 期，頁 91.9，頁 123。

市化、工業化所形成之跨域問題。茲將美國、英國與日本對於跨區域事務處理之發展經驗加以說明如下：<sup>134</sup>

## 一、美國之發展經驗 - 都會區治理(metropolitan governance)模式

社會學家所關心人口聚集於某一地區所產生之社會問題，因此對於「都市化」與「都會區」有如下之定義：<sup>135</sup>

都市化(urbanization)係指由於移民的趨勢，人們集中於某一特殊地區的過程。

都會區則指由一個或一個以上的「中心都市」(central city)為核心，連同跟這中心都市在社會上、經濟上密切關聯的市、鎮、鄉稱之為「衛星市鎮」(satellite city)所共同組成合而為一的社區。

然而，就地方政府與政治之角度觀察都會區之發展，所注重的在於都會發展政府經營績效的問題。或者是說，都會區間各級政府對於共同問題或跨域問題的處理方法。

跨區域事務採取都會區治理的理論模式，自 2000 年由 G. Ross Stephensm 與 Nelson Wikstrom 出版「都市政府與治理」一書後其理論已達顛峰。<sup>136</sup>當美國都會區面臨成長壓力時，地方政府間通常以下兩種對應策略：一為區內地方政府合而為一（集權方式）、

---

<sup>134</sup>德國與法國等歐陸國家對跨區域事務處理之發展經驗並非成效不良。但就代表性而言，法國設「行區」與以往我國精省前之制度或日本之「廣域行政」類似；德國依照基本法第 28 條所設立之「市鎮聯合會」，其性質如以往我國「省市協調會報」或日本廣域行政中成立「協議會」之方式相類似，故本文在此不將德國與法國之跨域處理經驗列入討論。

<sup>135</sup>蔡文輝，《社會學》；台北：三民，民 89，頁 551-553。

<sup>136</sup>同註 72，頁 33。

另則採多元地方政府(polycentric)治理（分權方式）。<sup>137</sup>

當都會區受限於行政區劃，若採各自為政之方式為之不但難收事權集中、齊一管理的經濟效益，亦違反全觀型治理(holistic governance)之作為意旨。<sup>138</sup>茲就美國都會法展對應策略集權與分權方式為分類以表 3-1 表示其都會治理結構及治理模式：

表 3-1 美國都會治理的結構及治理模式

	政府結構	治理模式
集權方式	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 兼併與合併</li> <li>2. 市—縣合併</li> <li>3. 二階層化的都會政府</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 都會縣</li> <li>2. 業務功能整合</li> <li>3. 區域治理過程</li> <li>4. 區域內稅的分享</li> <li>5. 多目的的都會區域</li> <li>6. 區域性協調機構</li> <li>7. 聯邦或州的補助合政策鼓勵區域發展</li> </ol>
分權方式	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 郊區的發展</li> <li>2. 法人化</li> <li>3. 各種不同形式的一般型態政府</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 單一目的特區政府</li> <li>2. 地方間的合作協議</li> <li>3. 民營化</li> <li>4. 聯邦或州的補助鼓勵分散治理</li> <li>5. 無權威性的區域會議</li> <li>6. 中心城市內的區政府</li> </ol>

資料來源：陳立剛、李長晏，〈全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構—地方政府跨區域合作探究〉，「兩岸地方政府管理比較研究」學術研討會，東海大學政治學系主辦，台中，民 92.1，頁 153。其整理自 Hamilton, David k., *Governing Metropolitan Areas*. New York: Garland Publishing, Inc., 1999, p. 36.

由上述之治理模式中可看出聯邦國下的美國地方政府，其都

<sup>137</sup> 陳立剛、李長晏，〈全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構—地方政府跨區域合作探究〉，「兩岸地方政府管理比較研究」學術研討會，東海大學政治學系主辦，台中，民 92.1，頁 152。

<sup>138</sup> 同註 72，頁 31。

會治理之模式類型多樣，除了以組織改造之方式（如：政府間的合併、成立不同型態之法人或政府）甚而透過民營化之方式，達到有效跨域治理之目標，有許多職得我國借鏡之處。我國受限於現行政治生態或法制規範不足之影響，<sup>139</sup>就美國都會區治理模式中有一項處理模式，較適合現行我國生態。茲將其分述如次：<sup>140</sup>

### （一）府際間行政協議(administravite agreement)

美國有將近 63% 的地方政府層簽訂此類服務之協議或契約，其大致可分為三種類型：

#### 1. 府際合作契約(inter-governmental service contract)

地方政府間的契約簽訂，由其中一方之地方政府提供另一方地方政府之居民服務，並於契約內容中約定服務給付之程序與方式。

#### 2. 共同服務協定(joint service agreement)

二個以上之地方政府共同簽訂契約，且共同規劃、共同辦理並依約定分攤財務，以提供其居民之服務。

---

<sup>139</sup>如前述所言，我國行政區劃法制尚未建立，在欠缺法源依據下，推動區域合併將有極大之困難。另外，就我國就「二階層化」地方政府之推動，牽涉之層面更為廣泛，將可能須上推到修憲之層次。

<sup>140</sup>同註 137，頁 156-159。

### 3. 府際間服務移轉(intergovernmental service transfer)

將某一事務之處理依照契約簽訂之內容，委由另一地方政府或特定公共組織或非營利機構辦理。

#### (二) 區域政府聯盟(councils of governments. Cogs)

為一種多功能的地區性合作機制，通常由地區內的地方政府志願或由上級政府規範下成立，扮演地區性規劃及協調功能以作為區域合作之觸媒。以美國舊金山灣區地方政府協會(The Association of Bay Areas Governments, ABAG)涵蓋之面積多達7400平方公里，所轄之人口有690萬之多。<sup>141</sup>

我國以往「清水合作」(民進黨籍地方行政首長執政時之台北縣與台北市)僅具有首長會報之性質，與區域政府聯盟有規劃協調功能有極大之差異。如能就少數議題上結合，而賦予成立相關「協議」性質之租之，以取代中央所擔負之角色，或許較能類似美國區域政府聯盟模式之發展，但在中央政府未積極誘導，且歷經地方政權輪替後，合作關係未如以往緊密，而無法往此方向邁進，實屬可惜。<sup>142</sup>

#### (三) 特區政府及區域管理局

---

<sup>141</sup>該地方政府協會成立於1970年，相關舊金山灣區地方政府協會介紹，請參<http://www.abag.ca.gov/>，94.5.17。

<sup>142</sup>以往高高屏打擊犯罪計畫，與此案例類似，為單一議題之結合。與成立Cogs，仍有一段距離。

特區政府與區域管理局是在州法律規範下設立，為一獨立之地方政府組織，大多為只執行某一特定功能之機構，其轄區大多為跨越一般行政區域，擁有自主之財政與行政權。

兩者最大之不同在於，特區政府與區域管理局之權源雖為州政府所立之法，但區域管理局有直接監督之上級機關，而特區政府則主要由其「意思機關」(通常由民選代表或州長選任之成員組成委員會)所監督。

此與我國之「農田水利會」有極大相似之處；相同之處在於為法律賦予其權源、獨立財政與行政權、執行特定任務與可跨越行政區域(如：嘉南農田水利會)等，<sup>143</sup>相異之處在於其會員有(轄區內特殊身分居民)直選行政首長(會長)之權利…等。<sup>144</sup>

## 二、英國之發展經驗 - 區域治理(regional governance)模式

依英國 2000 年地方政府法(The Local Government Act of 2000)之規定，其跨域間合作係以社區策略(community strategies)為主軸，鼓勵民眾參與、結合民間力量與建構夥伴關係，以解決社會問題；<sup>145</sup> 亦即，採用地方階層網絡管理(network manager at local levels)的區域治理機制設計，將地方當局(local authorities)視為服務之提供者與社區之開發者。<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup>參農田水利會組織通則。

<sup>144</sup>另外，「行政法人」制度亦有部分類似特區政府之處，但其最主要之功能並非解決跨域問題，故不列入比較。

<sup>145</sup>同註 72，頁 36-37。

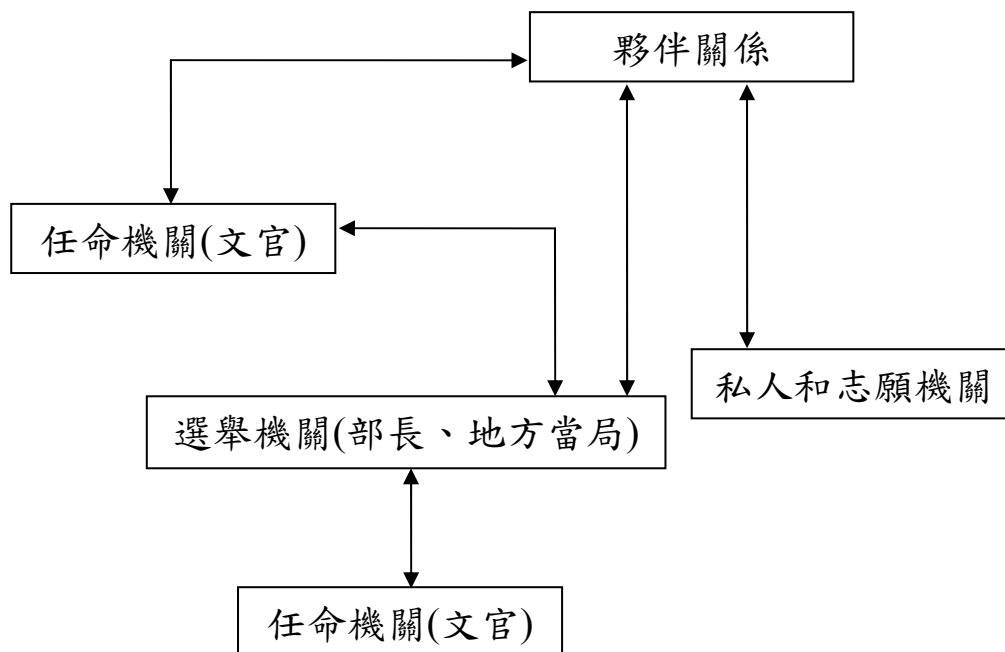
<sup>146</sup>同上註，頁 35。



英國執政部門有鑑於政府權力集中，公共事務若全由政府推動恐將產生過度負荷之現象。建構有為國家之民主監督模式，使人民增加參與之機會，不但可解決正當性不足之問題，亦藉由民間力量補充政府施政能量之不足，此種機制即稱為「網絡社會之協商式治理」。<sup>147</sup>

基本上，該協商治理參與之主體最外層為一般民眾，一般官僚體系（文官或任命機關）受選舉機關（政務官：部長與地方當局）之監督，並由任命機關、選舉機關、私人與志願機關形成之夥伴關係提供全盤之服務。茲以圖 3-2 表示此治理模式之關係：

圖 3-2 有為國家之民主監督基本模式



資料來源：吳介英、紀俊臣，〈地方自治團體跨區域事務合作之研究〉。台北：內政部，民 92.10，頁 36。轉引自 Sullivan, Helen, and Chris Skelcher, *Working Across Boundaries*. New York: Palgrave, 2002, p. 19.

<sup>147</sup>同上註。

英國之跨域合作，以公私協力所建構之跨域合作機制種類眾多。茲以主要推動者為分類標準，將其簡要說明如下：<sup>148</sup>

### (一) 以政府部門為主要推動者

1. 由中央政府設立辦獨立性機關(central government arm's-length agencies)；從事特定功能性之工作，如：體育、藝術、衛生跨域公共事務之推動。
2. 由地方政府設立之執行機關(local government implementing agencies)；從事地方公共服務之工作，如：跨域公用事業等。
3. 政府部門間之聯繫會議(intergovernmental forum)；由相關公部門指派代表參與，成立類似委員會(committee)之組織，藉以協調跨域間公共事務之推動。
4. 設立聯合委員會(joint boards)；由地方政府依中央政府規定派任代表成立，可以決議跨域間問題處理之方式。

### (二) 公私部門合力推動者

1. 公私合夥組織(public/private partnership organization)；大多以公用事業之型態提供服務，可能是採公司制或以地方事業機關(local enterprise agencies)來完成跨域公共服務之任務。
2. 透過地區性與全國性政黨會議(regional and national party conferences)，以促進中央、地方政府及民間團體的合作發展。<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup>薄慶玖主編，《地方政府論叢》。台北：五南，民88，頁441。

<sup>149</sup>趙永茂，〈台灣府際關係與跨域管理的發展策略與途徑〉，「兩岸地方政府管理比較研究」學術研

就本質上而言，英國與美國之跨域處理機制雖然名稱不盡相同，但推動之方法可說是相去不遠。英國跨域處理模式給我們較大的啟示在於公私協力之概念，以我國目前極力推動之「去任務化」、「民營化」與「社區總體營造」之政策作為，即為英國思維之落實。尤以主張社區自主發展、誘導居民積極參予公共事務推動之社區總體營造，將「地方治理」(local governance)之理念融入，相信不久的將來，我國因在地方居民積極之參與，將使我國的地方多元文化發展能更多彩多姿。

### 三、日本之發展經驗 - 廣域行政

在日本廣域行政（広域行政）可分為廣狹二義，廣義係指因應跨域既存之行政區域所產生的行政需求，而涉及的相關制度運作；狹義則指兩個以上之地方公共團體，就其事務之共同處理，或地方自治團體之合併而言。<sup>150</sup>日本於平成 13 年（2001 年）實施新地方自治法，在其廣域行政之理念下，其建構之合作模式有以下四大類：<sup>151</sup>

#### （一）地方公共團體間形成特別之地方公共團體

1. 一部事務組合
2. 全部事務組合

---

討會，東海大學政治學系主辦，台中，民 92.1，頁 131。

<sup>150</sup>同註 72，頁 40。

<sup>151</sup>張正修，《地方制度法理論與實用》。台北：學林，民 92，頁 296-307。

- 3.役場事務組合
- 4.地方開發事業團

## (二) 地方公共團體間組成各種團體

- 1.地方公共團體協議會
- 2.相互救濟事業之委託
- 3.地方公共團體行政機關組成全國行政組織
- 4.地方行政聯絡會議

## (三) 地方公共團體間之合作

- 1.共同設置地方公共團體之機關與職員
- 2.地方公共團體之事務委託
- 3.派遣議員
- 4.區域外公共設施之設置及其他團體對公共設施之利用

## (四) 廣域行政圈

目前正在推行之廣域行政模式之一，就市（町、村）或大都市周邊地域等生活機能相近之區域，進行公共事務之合作。

由於日本對廣域行政的跨域事務處理，在政策上多採取「合併」行政區劃之作為。<sup>152</sup>茲以地方公共團體之組合為範圍加以說

---

<sup>152</sup>同註 72，頁 43。

明如下：<sup>153</sup>

### (一) 一部事務組合

同一對等層級之普通地方公共團體或特別區，經協議訂定規約所成立處理共同事務之法人團體。

### (二) 廣域聯合

不限同一層級之普通地方公共團體或特別區或由一部事務組合轉變，經訂定廣域聯合規約，為廣泛區域通盤規劃與執行而成立之自主性團體。如：廣域計畫之實施可經由廣域聯合之議決，對該計畫之變更或調整。

### (三) 全部事務組合

為區域合併之變體，當市、町、村經協議訂定規約後，於一定時間內該原有之地方公共團體其行政與立法機關隨之消滅。

### (四) 役場事務組合

役場為市、町、村法人之執行機關，為處理役場事務之事務，

---

<sup>153</sup>同上註，頁 45。

經訂定規約成立役場事務組合，取代役場之功能，役場於一定期間內隨之消滅。

日本廣域行政中之「地方公共團體」藉著「規約」(須經上級核備而發生效力之契約，類似於本文所討論跨域合作中之行政契約模式)之訂定，以成立具公法人地位之地方公共團體，達到提昇解決跨域問題之效果。

依照上述所言，茲就先前所說明之四種廣域公共團體，其組成前提與組成功能，將其整理如表 3-2 所示：

表 3-2 廣域公共團體組成前提與功能

類 型	組 成 前 提	組 成 功 能
一部事務組合	同層級公共團體區	跨域之特定事務
廣域聯合	不限同一層級	廣泛區域之重要事務
全部事務組合	市、町、村	區域合併
役場事務組合	市、町、村	區域行政機關合併

資料來源：參吳介英、紀俊臣，〈地方自治團體跨區域事務合作之研究〉。台北：內政部，民 92，頁 40。自行整理。

### 第三節 跨區域事務處理之可能態樣

關心跨域合作的學者往往研究都會區問題時，大致強調三種不同的概念途徑；分別為傳統改革主義者(traditional reformist)觀點、公共選擇理論(public choice)的觀點以及新區域主義(new

regionalism)的觀點。<sup>154</sup>然而，就台灣現有府際關係所建構之合作基礎，茲依法制研究之觀點分為正式(formal)與非正式(informal)之途徑說明，目前台灣跨區域事務處理之可能態樣：

## 壹、正式途徑

台灣地方自治團體內部權力之運作在權力分立(separation of powers)之制度設計下，地方自治團體代表人之強勢化是很自然的制度發展趨勢。<sup>155</sup>地方自治團體之代表人，由地方居民選舉產生，對外代表該地方自治團體，對內身兼地方行政機關之行政首長，擁有較諸以往更具完整性之人事權；<sup>156</sup>此種權力互動形態與美國強市長制(strong mayor plan)較為類似。

就正式途徑下之跨域合作態樣，為具有正式法定效力為手段之合作方式。因此，以現有法制基礎之規範下，地方行政首長面臨須解決跨域問題時，有可能發生以下六種態樣之合作模式，其合作態樣前四種以地方自治團體之自主性而言，傾向於較高；而後兩種之自主性，則傾向較為被動。茲就該六種態樣，將其說明如次：

### 一、行政契約模式

基於地方制度法與行政程序法之規定，將合作內容以公法契

---

<sup>154</sup>同註 137，頁 151。

<sup>155</sup>紀俊臣，《精省與新地方制度—始末、設計、發展系論》。台北：時英，民 88，頁 4。

<sup>156</sup>紀俊臣，《地方政府再造—機制建構、發展願景系論》。台北：時英，民 89，頁 7。

約之型態，從事絕對適法的合作模式。<sup>157</sup>

## 二、合辦事業模式

公用事業之成立藉以提供地方自治團體內居民生活所需，其從事之公共事務具「私經濟行政」之屬性。地方行政機關首長間對於跨域公用事業具合作意願時，依地方制度法第 24 條之規定，經地方立法機關之議決同意，即可採行此一模式為之。除此之外，地方立法機關對於跨域合辦事業之組織，得依地方制度法第 28 條訂定其組織自治條例。

## 三、職務協助模式

行政程序法第 19 條之規定，並未排除地方政府間跨域合作之可能，當地方政府間具有合作意願時，經一定程序即可為之；此種模式通常於同黨派，且利益相同之情況下較容易成功。<sup>158</sup>

## 四、私法契約模式

行政機關為履行特定公共任務，在法令未嚴格規範下得享有選擇作為方式之自由。同理，地方自治團體為遂行特定公共事務之執行，得以締結私法契約之方式來完成。此種模式得將原本公用事業所提供之服務透過私法契約之方式移轉予私人來達成。在

---

<sup>157</sup>陳朝建，〈廣域行政與跨域合作之方式〉，[http://blog.sina.com.tw/archive.php?blog\\_id=423&md=entry&id=4349](http://blog.sina.com.tw/archive.php?blog_id=423&md=entry&id=4349)，民 93.2.18。

<sup>158</sup>同上註。



德國之跨域合作模式中，即有以「私法形式之跨域任務履行」之合作模式。<sup>159</sup>假設大台北地區面臨旱季，台北縣市分別向「水車」業者簽定「緊急運水契約」，即有成立此一模式之可能。

## 五、行政處分模式

此種模式對於地方自治團體而言，通常屬於被動接受之模式。如：地方制度法第 21 條後段，有關上級機關指定限期辦理之行為；在法律關係上，地方自治團體被「指定」限期辦理，該等行為若據法效性，即有成立行政處分之可能。行政處分之作成除應遵守依法行政原則外，亦須考量其必要性（比例原則），否則即違反權力分立原則。因行政處分若屬受益性質者，其相對人—地方自治團體可能無從反對，但若為干涉行為，則有侵奪地方自治團體自主權之虞，而成為行政爭訟之標的。因此，採此種態樣所進行之跨域合作，在實務執行上有某種程度上之困難。

## 六、法規命令模式

此種模式常見於各種專業法規。如：水利法、水污染防治法…等，<sup>160</sup>不僅於法律條文中規範有跨域問題處理之方法，並授權中央主管機關得訂定相關處理跨域問題細節性之法規命令。此種處理模式，牽涉中央主管機關之職權行使，使地方自治團體處於較

---

<sup>159</sup>蔡宗珍，〈德國現行跨區域事務合作模式概說〉，「地方自治跨區域事務行政契約之訂定」研討會，內政部主辦，台北，民 90.4，頁 23-28。

<sup>160</sup>如：水污染防治法第 9 條第 3 項後段對於水體標準之訂定，有如下之規定：「…涉及二直轄市、縣（市）者，…由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之。」，即屬於此項模式之代表。又如：水利法第 5 條有關水利區之劃分，有如下之規定：「…劃分水利區，報請行政院核定公告之。」，亦具有此一模式之性質。

為劣勢之地位，但就解決跨域合作中細節性與專業性之問題較為明確，於法規訂定後將可能因此而有效釐清權責。

## 貳、非正式途徑

早期府際關係之研究大多傾向於垂直之府際關係，歷經地方分權浪潮席捲全球，現行研究府際關係的學者皆認為：「任何政府或公共部門間，皆存有垂直與平行兩組關係」。<sup>161</sup>

事實上，跨域問題之解決亦同時存有：中央政府與地方政府間、地方政府與地方政府間之兩組府際關係；同時，亦存在著地方行政機關與地方立法機關間、地方行政機關與其內部下級單位間之兩組部際關係。因之，由表 3-3 可歸納出跨域管理的四種互動關係：

表 3-3 跨域管理—府際與部際互動關係

	部際(interagency)	府際(intergovernment)
垂直關係 (vertical)	上級與下級單位 如：行政院與內政部	上級與下級政府 如：中央政府與高雄市政府
水平關係 (horizontal)	平行單位 如：行政院與立法院	平行政府 如：高雄縣政府與屏東縣政府

資料來源：黃榮護主編，《公共管理》。台北：商鼎，民 87，頁 240。

跨域合作之非正式途徑有可能出現於府際間的垂直關係，亦有可能出現府際間之水平關係。由於非正式合作之方式眾多，茲就以垂直關係與水平關係為分類將其概略說明如次：

<sup>161</sup>葉嘉楠，〈科學園區跨域管理之研究—以科管局與新竹縣市政府為例〉，「推動跨域管理機制」研討會，行政院研考會主辦，台北，民 93.3，頁 184。

## 一、垂直關係下之非正式合作

透過上級之推動所進行之非正式合作，由中央主管機關基於特定目的，為解決跨域問題所進行非具法定效力之行為即屬之。如：目的事業主管機關為整合各自治團體間對於跨域問題之解決方案，常以「業務聯繫會報」，甚而以非具強制力之「行政指導」為之，<sup>162</sup>即屬於此種模式之代表。

## 二、水平關係下之非正式合作

自治團體間進行非具法定效力之跨域合作即屬此類模式，如：行政首長間的「聯誼會」，甚而地方行政機關間業務屬性相同之「聯繫會報」之方式，或簽定非具法律效力之行政協議，<sup>163</sup>即屬此類模式之代表。

---

<sup>162</sup>當上級目的事業主管機關所為之行政指導，於通常情況下，下級地方自治團體所屬之地方行政機關基於「行政一體」之精神，應有配合辦理之作為。

<sup>163</sup>同註 159，頁 23-28。文中提及該等協議依照德國基本法之規範，並未具特定之法律效力。



## 第四章 跨區域事務處理應用行政契約 之法效力

行政契約得於跨區域事務處理應用，於我國學界或實務界皆有討論過。然而，社會科學上的模式建構往往在於事實發生後，經由學術研究之歸納與分析而完成。

就現行我國地方政府所發生之跨區域事務可說是不勝枚舉，但對於以行政契約為跨區域事務處理之模式者，其法效性之問題因實務發生之「頻率」不夠密集，在個案來源不多之情況下，未被學界或實務界所廣泛討論，而形成共識性之學說或執行方法。

本章所探討之內容將定位於以行政契約模式運用於跨區域事務，其適於解決那些地方政府所處理之事物，將其初略的歸納而加以類型化。並就現有法制基礎下，探討其法律效力上或事務本質上之限制，並配合部分模擬案例加以討論。

## 第一節 跨區域事務處理應用行政契約之情事

依內政部 90 年統計各縣市跨區域合作現況，就性質而言，以環保事務居多；顯見近年來因地方居民環保意識抬頭，使地方政府對於環保問題之解決趨於積極，而成為跨域合作之標的。

其實跨區域合作之內容並不僅於此，依地方制度法第 21、24 條所規範之意旨，就地方自治團體間「共同辦理」、「授權」、「委託」等情事，將有可能應用以行政契約之締結來達成跨域公共事務之處理。<sup>164</sup>如表 4-1 顯示 90 年內政部對各縣市跨區域合作現況所作之統計。

表 4-1 各縣市跨區域合作現況統計

提出縣市	性 質	小計
台北市	交通、環保、一般行政	13
高雄市	環保	1
彰化縣	環保	2
台南縣市	交通、建設	2
屏東縣	資訊	1
台中市	環保、一般行政	6
嘉義市	環保	1
合計		26

資料來源：吳介英、紀俊臣，〈地方自治團體跨區域事務合作之研究〉。台北：內政部，民 92.10，頁 51。轉引自內政部提供資料，民 90.4.20。

<sup>164</sup>同註 72，頁 76。

由表 4-1 中顯示之統計，茲就跨域合作得以行政契約模式之情事，依地方制度法第 21 條與 24 條之意旨，將其說明如次：

## 壹、跨域間自治事務之共同辦理( 地方制度法第 21 條 )

具公權力屬性之自治事項，當地方自治團體間具合作意願時，以雙方為締約主體，雙方就合作之內容所締結具公法契約屬性之行為即屬之。如：地方制度法第 18 條第 11 款第 2 目有關直轄市災害防救之規劃與執行事項而言，倘若台北縣、市訂定雙方之跨域災害防救互助協議，即屬於此類應用之情事。

## 貳、跨域間公用事業之共同辦理( 地方制度法第 24 條 )

跨域間公用事業之興辦往往肩負分擔部分行政任務，公用事業與居民之利用關係屬「私經濟行政」之範圍；但就其成立與合作時之關係(地方自治團體與地方自治團體合作成立公用事業)，仍屬「公權力行政」之範圍。

以大台北地區大眾運輸事業之興辦為例，其捷運之興建與捷運公司之成立，即負有疏運都會交通之責。依照大眾捷運法第 4 條之意旨，當路網跨越行政區域者，其主管機關應先行由地方政府以「協議」之方式決定；該等協議之性質及具有行政契約之屬性。<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup>地方居民對於大眾捷運之利用關係雖屬私經濟行政，但興建大眾捷運須取得用地、用地徵收等相關事宜卻屬公權力行政。若大眾捷運之興建、營運於中央未制定專法前，於直轄市仍屬地方制度法第 18 條第 10 款第 2 目所規範之自治事項。

## 參、行政契約應用於跨區域自治事務之情事

就跨域間公共事務之處理以行政契約之模式推動者，皆須以具公權力屬性之公共事務為前提；若其間之法律關係非為公法屬性者，則並非成立此一模式之情事。

然而，就地方制度法所規範之「自治事項」中，於鄉（鎮、市）層級依該法第 20 條即列舉有 9 款之多，於縣（市）、直轄市層級中依該法第 18、19 條亦列舉有 13 款之多。

若依前述所提及「自治事務」與「公用事業機關」共同辦理之分類，加上地方制度法第 18、19、20 條所列舉之自治事項，其適於以行政契約模式處理者，仍可衍生出為數眾多之「跨域自治事項」合作契約。

茲依照地方制度法第 18 條各款可能發生之案例為對象，以表 4-2 說明其適於以行政契約處理之情事。<sup>166</sup>

表 4-2 行政契約應用於跨區域自治事務之情事列舉

自治事項分類	細部分類	可能發生情事
組織及行政管理	新聞行政	解決跨域問題之聯合聲明
財政	財政收支及管理	跨區域環境汙染清理規費
社會服務	宗教輔導	跨區域宗教設施合作輔導
教育文化及體育	文化資產保存	跨區域文化遺址保存合作
勞工行政	勞資關係	大企業工作規則核備協調
都市計畫及營建	營建廢棄土之處理	跨區土石方資源場之成立
經濟服務	自然保育	跨區域自然景觀保育合作
水利	集水區保育及管理	集水區跨區域之合作管理

<sup>166</sup>受限於篇幅每款或每一目將僅列舉一個案例。



衛生環境及環境保護	衛生管理	跨區域防疫之合作與互助
交通及觀光	觀光事業	跨區域風景區之合作管理
公共安全	災害防救	跨區域災害防救資源共享
事業之經營及管理	公用及公營事業	跨區域公用事業共同管理

資料來源：自行整理

以表 4-1 細部分類為新聞行政之情事為例，假設如：某相鄰接區域之某二地方自治團體，締結○○縣與○○縣跨區域事務處理聯合聲明作業規範，即屬之。

就細部分類中之財政收支及管理為例，假設在法律或中央專業法規未先行規範之情況下，對於跨縣市之廢棄物清理，因規費法未有特殊之規定，<sup>167</sup>而為環境汙染清理規費之協議，亦有其發生之可能性。<sup>168</sup>

就細部分類為宗教輔導之情事者，如：以苗栗縣與新竹縣交界之獅頭山寺廟群為例，<sup>169</sup>假設為有效輔導期遊客使用設施之興建，即可以此種合作模式為之。

以細部分類為文化資產保存而言，對於跨區域文化資產保存，依照文化資產保存法第 5 條即明示有協議「商定」之方式辦理。如：分布地以臺北盆地為主之凱達格蘭族文化，<sup>170</sup>若有跨縣市合作之必要，其合作之對象可包含台北市、基隆市、台北縣與桃園縣等。

<sup>167</sup>規費法僅訂有各自轄區內機關學校收取規費之規定，並未將跨區域事務處理而為規費之收取排除於禁止之列。

<sup>168</sup>如：廢棄物清理法第 24 條對於一般廢棄物清理訂定規費即未言明跨區域廢棄物清理之權責。

<sup>169</sup>苗栗縣獅頭山風景遊樂區首頁，<http://www.lion.org.tw/>，民 94.6.18。

<sup>170</sup>中央研究院平埔族資訊網，〈族群、分布與大遷徙〉，

<http://www.sinica.edu.tw/~pingpu/education/Essay/essay-pepo/01.htm>，民 94.6.13。

就細部分類為勞資關係而言，依勞動基準法第 70 條第 1 項有關「工作規則」須報主管機關核備之規定；若大型企業除事業主體外，其分支機構分散於各縣（市）、直轄市，該工作規則核備之主管機關雖為事業主體所在地之縣（市）或直轄市政府。（勞動基準法第 4 條中、後段參照）

然而，該工作規則之內容如指明適用於該事業機構分散各地場所之全部勞工時，事業主體所在地之主管機關於審核時，應即「協調」各該事業場所之當地主管機關，並於核備時，同時副知各該事業場所之當地主管機關。<sup>171</sup>該等協調之行為，若以書面方式為之且具法定效力，即屬之。

以細部分類為營建廢棄土處理中，對於因應公共工程所設置之「土石方資源場」，以維護環境衛生與公共安全，依照內政部訂頒「營建剩餘土石方處理方案」，<sup>172</sup>對於跨縣（市）間之剩餘土石方相關事宜，推動區域性土資場之闢設即有相關之規劃。若跨縣市政府以行政契約方式將營建棄土清運土方資源共享等事務進行合作，此種情事則屬之。

其他如經濟服務、水利、<sup>173</sup>衛生及環境保護、<sup>174</sup>交通及觀光…等屬於自治事項者，皆有跨區域合作之可能。<sup>175</sup>由上述列舉之各種可能發生之情事，可得知因地方自治團體在地方制度法所規範下之自治事項中，本身發生跨區域合作之情事即屬多樣，在各種

---

<sup>171</sup> 行政院勞工委員會，台 89 勞動一字第 0049583 號函釋，  
[http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM\\_theme?page=4177561b](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=4177561b)，民 89.11.8。

<sup>172</sup> 行政院環境保護署，〈營建剩餘土石方處理方案〉，<http://w3.epa.gov.tw/epalaw/bylaw/rel040.doc>，民 89.5.4。

<sup>173</sup> 同註 29。

<sup>174</sup> 同註 72，頁 53。

<sup>175</sup> 同上註，頁 4。

事務之屬性上，大多皆可以行政契約之模式進行相互間之合作。

## 第二節 跨區域事務處理應用行政契約之類型

相對於國外之發展經驗，我國對於行政區劃或區域合併的法制，目前雖有學界上的廣泛討論。或由中央相關部會與立法院對於相關制度之擬議，但畢竟尚未產生。<sup>176</sup>

因此，本節將先行討論現行我國法制架構下，以行政契約為跨區域事務處理模式之初略分類，並就其跨域合作契約之服務對架分單與締約主體管轄權等問題加以探討。接著，在探討國外經驗後，將討論值得我國未來發展上，得以借鏡而可能出現之類型。

### 壹、現行我國法制架構下之類型

本文於先前第三章第二節曾提及美國都會區治理模式中，三種具契約或協議型態之府際間行政協議，即府際合作契約、共同服務協定與府際間服務移轉，其詳細內容中有關締約主體、服務提供者與經費負擔或享受服務者。經整理後如表 4-3 所示：

表 4-3 美國府際協議締約主體與服務對價之關係

契約類型	締約之主體	服務提供者	經費負擔或享受服務者
府際合作契約	地方政府間*	主體之一方*	主體之另一方*
共同服務協定	地方政府間	各締約之主體	各締約主體

<sup>176</sup>同上註，頁 54。

府際間服務移轉	地方政府間*	主體之一方*	主體之另一方*
	地方政府與 特定公共組織	特定公共組織	締約之地方政府
	地方政府與 非營利機構	非營利機構	締約之地方政府

資料來源：參陳立剛，〈合作府際關係之研究－美國跨區域治理合作模式初探〉，  
「地方自治團體跨區域事務行政契約之訂定」研討會，內政部主辦，  
台北，民 90，頁 15。自行整理。

表 4-3 中有\*記號者，無論其締約主體、服務提供者與經費負擔或享受服務者均相同。但其內涵並不相同，府際合作契約其服務提供之地位為全權代理之角色，契約規範較為詳盡；府際服務移轉契約則處於受託處理之角色，契約內容則可能為概括授權。

依照這種概念，若應用於目前我國之法制架構上，而將跨區域事務處理之行政契約加以分類，茲就締約主體之關係、締約後之管轄權限與締約後處理跨區域事務之對價而言。將其分類並說明如下：

## 一、就締約主體之關係

我國地方自治團體之層級，依照地方制度法之規定由最基層之鄉（鎮、市）、縣（市）與直轄市。<sup>177</sup>（地方制度法第 2 條第 1 款及第 3 條參照）若將締約主體之關係依照層級之劃分，<sup>178</sup>可分

<sup>177</sup>原本地方制度法第 3 條第 1 項將地方層級之第一層劃分為省與直轄市，但第 2 條第 1 款將省排除於地方自治團體外。

<sup>178</sup>2000 年我國中央政黨輪替，雖有「縣（市）、直轄市同級化」之呼聲，但並未因此落實修法。

為同層級間之締約主體、不同層級間之締約主體二種面向。就其各種不同層級之地方自治團體，將有可能就同層級與不同層級主體等二分法下，發生以下六種之締約主體關係：

### (一) 同層級間之締約主體

1. 鄉（鎮、市）與鄉（鎮、市）之締約主體關係。
2. 縣（市）與縣（市）之締約主體關係。
3. 直轄市與直轄市之締約主體關係。

### (一) 不同層級間之締約主體

1. 縣（市）與鄉（鎮、市）之締約主體關係。
2. 直轄市與縣（市）之締約主體關係。
3. 直轄市與鄉（鎮、市）之締約主體關係。

直轄市與直轄市之締約主體關係，於實務上因地理位置未鄰接，且南北政治生態之差異，<sup>179</sup>較無可能發生之機會，其他締約主體關係皆有發生之可能。無論具行政層級隸屬關係或非具行政層級隸屬關係，就契約內容中之主體地位應屬平等，皆屬學理分類中之水平契約。

## 二、就締約後管轄權限

---

因此該 2 種地方自治團體，在分類中並未將其列入同級。由現行地方制度法之「自治監督機關」，前者屬內政部後者屬行政院即可看出。

<sup>179</sup>進年來全國性之選舉，「北藍南綠」之態勢已定，地方政治生態亦復如此。「清水合作」肇因於兩位地方自治團體之首長皆屬同黨籍，因地域相隔加上政治力場歧異，合作之可能性相對大為降低。

地方自治團體間依法就行政事務締結行政契約，將有可能發生管轄權限之移轉。若將此種移轉管轄權有無或以締約後管轄權歸屬而為分類者，有以下兩大面向之三種類型：

### (一) 未涉及管轄權限移轉者

締約雙方之各地方自治團體，將維持締約內容所涉及事務之專屬管轄權或地域管轄權。

### (二) 涉及管轄權限之移轉者

- 1.管轄權限由締約雙方移轉至其中一方。
- 2.管轄權限因締約後產生各自「分工」之情形，而依契約內容約定，各自流動至契約約定之一方。<sup>180</sup>

舉例而言，如：某地方政府基於「效能」原則，將管轄權限移轉至另一地方自治團體或約定各自對特定事務分擔執行之內容，而以行政契約為跨區域事務者，即屬之。

## 三、就處理事務之對價

地方自治團體為公法人，(地方制度法第2條第1款前段參照)

---

<sup>180</sup>此種流動方式可說是管轄權限之「互易」現象。

本身即為得享受權利負擔義務之主體。基於受益者付費原則，當契約合意之產生，應植基於雙方對於所得利益與所負擔之義務於某種程度上之平衡。因之，就跨域合作契約享受服務與負擔義務分為服務提供者與享受服務（經費負擔）者，有以下二種關係：

- （一）雙方身兼服務提供、享受服務（經費負擔）之角色。
- （二）一方提供服務，另一方享受服務（經費負擔）之角色。

就自治事務而言，若為一方提供服務，另一方享受服務之角色，將有可能形成管轄權之移轉。透過合辦公用事業所進行之跨域合作，對於地方自治團體，則屬身兼服務提供與享受之角色。

## 貳、未來我國法制發展之可能類型

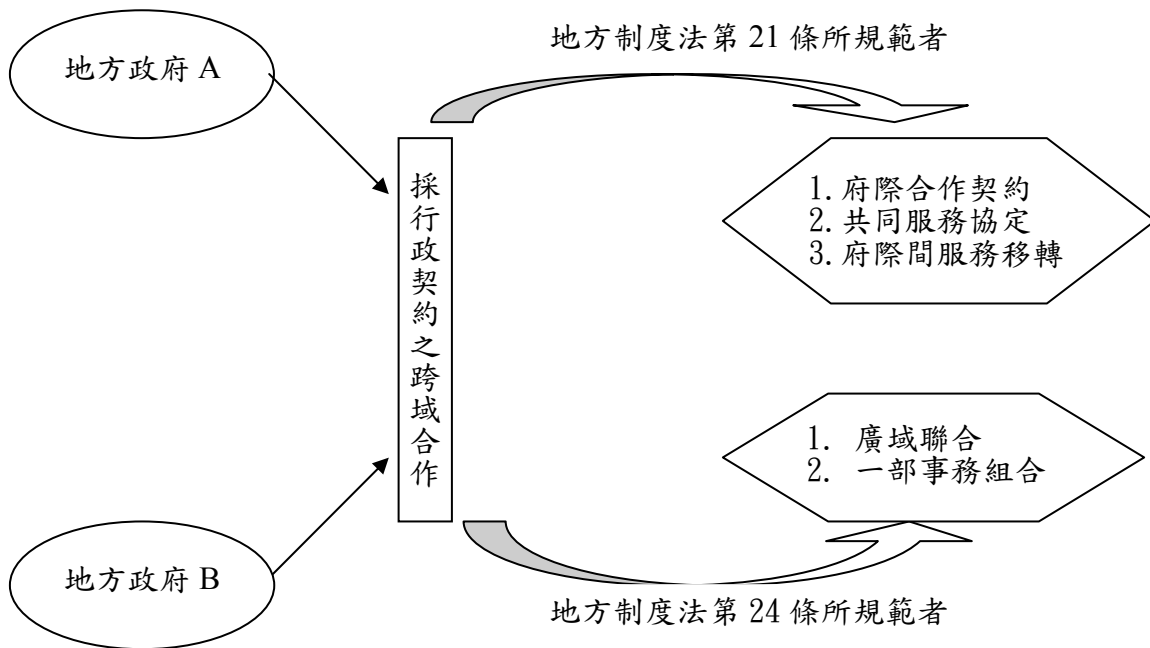
未來我國就跨域合作之發展上，若以地方制度法第 21 條為規範基礎下之跨域事項，以採用美國府際間之三種服務協議較為可行，因美國府際間服務協議由於締約主體與對價關係明確，有利於跨域自治事項之權責、經費等分工或分擔事宜。

若以地方制度法第 24 條為規範基礎下之「合辦事業」組織而言，可參考日本廣域行政中「廣域聯合」或「一部事務組合」的經驗，對於許多重大公用服務事業所造成的問題亦可解決。

所謂組織在廣義而言包含機關與事業機構，機關間的管轄權移轉，依照行政程序法第 15 條第 2 項規定：「得委託不相隸屬之行政機關」，因此與日本廣域行政中之部分型態相似。

日本之廣域聯合與一部事務組合之類型中，以我國法制中受限於「組織保留」或「員額編制」等因素，較適用於地方政府間的合辦事業，值得政治生態相似之台灣加以學習。基於前述所言，茲以圖 4-1 表示，未來我國以行政契約模式之跨域合作可能類型：

圖 4-1 未來我國以行政契約模式之跨域合作可能類型



資料來源：自行整理。

### 第三節 跨區域事務處理應用行政契約之限制

並非所有的跨區域事務皆可採用行政契約模式處理，扣除「非具公法屬性」與「非具自治事項」等本質上之限制外，就其不適於以行政契約為處理模式者，茲以跨域合作行政契約面臨之外部環境與行政契約內部特質等問題所造成者，說明其應用上之限制。



## 壹、外部環境之限制

行政契約應用於跨區域事務處理，就其契約特質以外之限制，其來源來自於法令本身、上級主管機關與地方立法機關等三種。茲將其分述如次：

### 一、專業法規指定處理方式者

基於行政程序法第 11 條第 1 項與第 5 項有關「管轄法定」與「管轄恆定」原則，締約主體須具有事務管轄權與地域管轄權。當中央立法機關所制定之法律或法律授權中央主管機關訂定下游專業法規，對於特定之跨區域事務已指定其處理方式者。

地方政府基於管轄法定或法律優越原則，無法享有選擇模式之自由。縱令上級主管機關得將該專業事務，依其法定職權將其轉換（授權）並推動下級進行跨域合作，該合作之屬性則非跨域自治事項之範疇，<sup>181</sup>所受之監督密度將較原先管轄區域內自行辦理者為高。

舉例而言，大眾捷運法第 24 條之 2 對於大眾捷運系統建設及車輛製造之技術規範及規定為中央主管機關之職權，而非為涉及之地方政府間所能共同決定者。該事項內容因法律之規定，顯見非屬地方自治團體之自治事項。如上級主管機關授權台北市與台

---

<sup>181</sup>亦即，地方自治團體原先於轄區內所為之自治事項，於中央之專業法規或法律指定其合作方式者，就其可以分離為非屬該地方自治團體所管轄之內容，應屬「委辦事項」之範疇。

北縣就該等事項締結行政契約，為用於大台北地區大眾捷運車輛製造之技術規範及規定之訂定，以合辦事業機關之方式為之。<sup>182</sup>該事務內容於屬性上即非為自治事項，而屬委辦事項之性質。須受上級監督之程度，於行政契約之成立，即須由上級主管機關同意簽署後，始完成生效手續。(行政程序法第 148 條第 2 項後段參照)

另外，本章第 1 節所提及有關勞資關係中「工作規則」跨縣市協議之案例，為少數勞動法中得為跨區域合作之特例。事實上有關跨區域勞資問題之解決，大多屬法律授權主管機關指定處理方式或指定單一下級機關處理。如：勞資爭議法處理法第 11 條第 2 項後段所明定由中央主管機關介入處理或指定一地方自治團體專責處理之原則，而為管轄權限之移轉。

## 二、上級機關統籌處理方式者

依照地方制度法第 21 條中段之意旨，當共同上級機關決定以統籌辦理之方式而為跨區域事務之處理，各相關地方自治團體將處於較為被動之地位，無法預先決定其處理方式。

若相關地方自治團體主動尋求其他方式而為跨區域合作者，將可能形成管轄權之競合，此種積極競合之情形，依行政程序法第 13 條之意旨，上級主管機關得為裁量（專業判斷）之權限，將遠大於地方自治團體之自主權，而地方自治團體得為選擇處理方式之彈性，將受限於上級主管機關之態度。

---

<sup>182</sup>如：設立技術服務顧問公司或專案組織等方式。

假設跨區域疫情之防治，若其非為傳染病防治法所定之傳染病，<sup>183</sup>當行政院衛生署依職權決定統籌之方式，而為特定事務之管理。地方自治團體間若就該事務，而為其他方式處理者。<sup>184</sup>將形成管轄權限之競合，該等行為之適法性將面臨考驗，而可能被宣告無效。

### 三、自治條例指定處理方式者

地方立法機關得依地方制度法第 28 條有關「自治條例保留」之規定，認為地方立法機關為推展該地方自治團體本身之重要事項者，（地方制度法第 28 條地 4 項參照）得以訂定自治條例之方式為之。當地方議會所訂定之自治條例，對於涉及該地方自治團體自治事項中指定其特定之處理方式者，則地方行政機關基於依法行政原則，須依該自治條例所定之方式處理。

假設某縣對於該地方自治團體轄區內之河川砂石採集之管理特別重視，訂有○○縣河川砂石管理自治條例，（地方制度法第 26 條第 1 項有關自治條例定名之方式參照）若其中言明該地方自治團體不得與鄰近縣市就該地方自治團體所管轄之河川，締結河川砂石採集共同管理契約，則該地方自治團體之行政機關，即無此項跨域合作方式之選擇自由。

## 貳、契約內部之限制

---

<sup>183</sup>即傳染病防治法第 3 條所定第一、二、三類傳染病以外，且非行政院衛生署所公告之「新感染症」或「指定傳染病」者。

<sup>184</sup>如：未依衛生署所指定將疑似感染之病患「就地隔離」，而為跨縣市集同一地設置隔離場所者。將形成該等地方自治團體與行政院衛生署之管轄權競合。

我國行政程序法對於行政契約之分類，僅有雙務契約與和解契約兩種；然而就行政契約學理上之分類，另有水平契約與隸屬契約之分類。

就跨域自治事務之合作機制採行行政契約為模式者，屬於學理分類上之水平契約（對等契約）而非隸屬契約，<sup>185</sup>因締約之主體縱然具有隸屬關係，但就締約地位上仍屬於對等地位。因此，以行政契約為跨域合作之模式者，無論就締約主體、標的或契約之履行，將面臨如下之限制：<sup>186</sup>

## 一、締約主體

跨域合作之行政契約，其締約主體須為具有享受權利負擔義務之公法人。故同一行政主體之不同行政機關間，不得締結行政契約。<sup>187</sup>同理，非具公法人資格之主體，亦無締結跨區域合作契約之可能。

如：同一縣內同層級之不同行政機關，並非為成立跨域合作契約之締約主體；不同縣市地位對等屬於「內部單位」而非屬「獨立機關」或「附屬機關」之行政組織，亦不得為跨域合作契約之締約主體。

此外就締約主體須否地位相當而言，具公法人資格之地方自治團體，無論行政層級之劃分是否為具隸屬關係，其地位雖有差

---

<sup>185</sup> 同註 42，頁 50。

<sup>186</sup> 同註 72，頁 78。

<sup>187</sup> 同上註。

異，但就權利能力與負擔義務之角度觀之，兩者之關係仍屬對等，而得為成為跨區域合作之締約主體。

## 二、締約標的

行政程序法第 135 條之但書採「除外說」之規定，當締約標的或契約內容，依其性質或法規規定不得締約者，將形成行政契約無效之原因。故跨域合作所締結之行政契約，其締約內容或締約標的若違反一般公法之原理原則，或準用民法得為無效之事由，將使契約形成無效。

舉例而言，地方自治團體間為促進該區域內之經濟繁榮，就某相鄰接之地區，以締結行政契約之方式，共同將該地區設定為「博奕遊樂專區」，以為後續進行招商動作。該等契約所涉及之事務因中央法律未加以特別授權，<sup>188</sup>且博奕之活動可能涉及違反公序良俗之法理，將形成契約無效之原因，而非跨域合作行政契約所得為之情事。

## 三、契約履行

屬於對等契約之跨域合作行政契約，其法律關係之開展，概依「準用民法之規定」處理。<sup>189</sup>但仍須遵守公法中有關「情勢變更原則」(the principle of situational change)與「公益原則」之規定；

---

<sup>188</sup>如公益彩券之發行本為法令所禁止，但經由「公益彩券特別條例」制定後，使相關博奕活動因法律之特別授權，而得為合法之標的。

<sup>189</sup>同註 72，頁 78。如：民法債務履行或不履行相關規定之準用。

此外，基於對等契約之屬性，並不適用行政程序法第 148 條「自願接受執行」之規定。<sup>190</sup>當締約之一方債務不履行時，為調和雙方具公益色彩之利益，並尊重相對地方自治團體之自主權之精神下，宜採用協調途徑為之。

## 第四節 跨區域事務處理應用行政契約之效力

締約成立之跨域合作行政契約非有無效之原因，即設定、變更公法關係，而形成權利或義務上之法律效果。茲依本文第二章第三節所討論有關行政契約之效力問題，配合跨域合作之特殊屬性，分別就其效力所及之主體與範圍將其加以說明。

### 壹、行政契約應用於跨區域事務處理之效力問題

#### 一、存續力

具備合法成立要件之跨域合作行政契約，非有契約無效事由或不適於締約之內容者，於存續期間中具有法律效力。其存續期間，概依跨域合作行政契約所約訂之期限。

故跨域合作行政契約，於某些時點中具有其存續力，一旦契約屆期、合意中止或單方依法定事由片面解除契約者，則失其存續之效力。

---

<sup>190</sup>同上註，因對等契約強調之主要屬性為雙方地位之平等，若一方接受他方約定於債務不履行時自願強制執行，將形成不對等之地位。

## 二、公定力

同原先第二章第三節所討論之公定力，當跨域合作契約非有無效之原因，其效力原則上受合法之推定，理應受其他機關之尊重。如：基於地方自主之理念，上級自治監督機關或司法機關僅得就合法性進行監督，而非為適當性之監督。<sup>191</sup>

## 三、確定力

依第二章第三節之討論，並非為行政契約之效力之一，故跨域合作行政契約非具此種效力。判斷行政契約之合法與否，不僅須由其外貌觀之，更須深究其內涵。

當目的事業主管機關或自治監督機關或司法機關受理審理特定案件時，若某特定案件所為之行政契約被判斷為違法，該契約將失其效力。

## 四、拘束力

地方自治團體所為之跨域合作契約，若經地方自治團體之代表人或地方行政機關首長所簽署，<sup>192</sup>對其下級行政機關或內部單

---

<sup>191</sup> 若目的事業主管機關或自治監督機關，非基於法定之事由，而為「自治事項」相關事務之適當性監督，該項決定經地方自治團體提出行政爭訟，將可能被判定為違法或違憲。

<sup>192</sup> 原則上，跨域合作之行政契約，其締約代表人之地位應為對等。如：該契約為○○市（直轄市）與○○縣所締結之契約，其締約之代表人應為該地方自治團體之代表人：○○市市長與○○縣縣長。

位，依層級節制、上命下從之原則，具有拘束之效力。但對於下級自治團體或同地方自治團體內之其他機關，其拘束之效力如何？將於本節第二單元有詳細討論。

## 五、執行力

依本章第二節有關契約履行之討論，認為跨區域合作之行政契約基於其對等契約之屬性，須尊重締約雙方本身之自治權，並不適用於未履約時自願接受執行之規定。因跨域合作之行政契約於我國法制上雖須遵守行政程序法中雙務契約之規定，但對於對等契約之法理仍應等同兼顧。

## 貳、跨域合作行政契約其效力所及之主體與範圍

跨域合作之行政契約依照前述所提及之效力，對於其內部與外部相關之客體而言，其效力所及之之範圍。茲以表 4-3 將其說明如次：

表 4-4 跨域合作行政契約效力所及之客體與範圍

效力所及之客體	效力所及之範圍
締約主體本身與其內部單位	契約內容之全部
監督締約主體之同級地方議會	1.原則：遵守契約之規範 2.例外：透過議決或訂定自治條例，要求契約終止
締約主體行政區域內之地方居民	1.原則：無拘束力 2.例外：若有法律授權，將有拘束效力
隸屬於締約主體之下級自治團體	1.原則：無拘束力 2.例外：無侵奪自治權者，將



	有拘束效力
與締約內容有關之中央主管機關	1.原則：尊重、對其無拘束力 2.例外：法有明文時有拘束力
締約主體之上級自治監督機關	
司法機關	尊重、對其無拘束力

資料來源：自行整理

## 一、締約主體本身與其內部單位受拘束之效力

由表 4-4 所表示關於締約主體本身與其內部單位，對於契約內容所規範者，因行政契約須雙方合意所產生，其締約主體理應依誠信原則，對於契約內容所規範者須加以遵守。非有法定解約或終止契約事由，其契約拘束雙方之效力，將持續至履約完成時。

對於締約主體於行政契約中，所簽署之代表人為地方自治團體之代表人或為地方一級行政機關之首長（如：○○局、處長，而非為○○縣、市長），其得拘束之效力與範圍，原則上並無不同。因該一級行政機關之首長，若非經由該地方自治團體之代表人授權締約，或由該地方自治團體訂定法規命令、自治規則或自制條例授權而違法締約時，將形成類似私法中「無權代理」或「逾越裁量權」之情形，使契約自始不生效力。<sup>193</sup>

故有效之行政契約，其締約主體既為享受權利負擔義務公法人，其契約所規範之內容，效力得拘束該公法人本身（包含具隸屬關係之行政機關與內部單位）。

<sup>193</sup>該契約不生效力，若損及相對人利益，且該相對人為私法人者，地方自治團體將有「代位賠償」之問題。（國家賠償法第 9 條第 1 款與第 2 條第 3 款參照）

## 二、監督締約主體之同級地方議會受拘束之效力

地方立法機關與地方行政機關同為地方自治公法人本身之公權力組織，原則上亦為行政契約效力所及之客體，故應遵守契約內容所訂定之規範。但地方立法機關對於地方行政機關所締結之行政契約，與地方行政機關所為之任何行政事務相同，得為「適法性」或「適當性」之監督；就締結行政契約之行為或行政契約之內容本身，質疑其「合法性」與「合目的性」。

其終止特定行政契約之效力，其方法有二：一為透過議會內提案表決，<sup>194</sup>要求地方行政首長限期內終止契約或屆期不續約；二為訂定自治條例，<sup>195</sup>經提案由議會通過訂定自治條例，限制特定事務不得締約者。<sup>196</sup>

對於行政契約存續力之影響，依不同情況將出現行政契約效力變化之不同情形。其一為行政首長認為議會之決定內容窒礙難行而為覆議者，該行政契約之效力仍將持續至議會維持原決議時，而為提前終止契約；其二為經由訂定自治條例未被覆議成功者，基於「法律不溯既往原則」與公法上「信賴保護原則」，除自治條例中訂有特別條款外，契約效力將持續至履約完成時。

## 三、締約主體行政區域內之地方居民受拘束之效力

地方居民雖為組成地方自治團體之要素之一，但於憲法規範

---

<sup>194</sup> 地方制度法第 35、36、37 條第 8 款所賦予地方立法機關之職權。

<sup>195</sup> 地方制度法第 35、36、37 條第 1 款所賦予地方立法機關之職權。

<sup>196</sup> 此種情形符合行政契約存在之「除外說」之條件。

下之基本權仍應受到保障。若行政契約所規範之內容涉及「干涉行政」之範圍，基於法律保留原則，於法律或自治條例未授權或規範之情況下，該契約內容所及之效力，將無法拘束地方居民。同理，基於「給付行政」目的而為之行政契約內容，既為授益性質，地方居民享有接受與不接受之權力，當地方居民不願接受地方自治團體之授益措施時，特定行政契約將無法拘束地方居民。故原則上對於地方居民無拘束力，於例外時經由法律或自治條例所授權而為締結行政契約者，始生拘束地方居民之效力。

#### 四、隸屬於締約主體之下級自治團體受拘束之效力

締約主體既身為下級地方自治團體之自治監督機關，兩者本身即存有從屬關係，其受拘束之程度，與先前提及「地方居民」所受拘束之屬性相類似。原則上該契約所規範之內容，即須尊重下級地方自治團體本身之自治權，否則無法形成拘束下級自治團體之效力。

反之，經由法律授權且事務性質非為侵奪下級地方自治團體之自治權者，或事務本質非為下級地方自治團體之自治事項者，<sup>197</sup>下級地方自治團體若涉及該事項辦理或執行時，即屬「委辦事項」之範圍，而須受該特定行政契約之效力所拘束。

#### 五、其他與該特定行政契約之相關機關受拘束之效力

---

<sup>197</sup>如地方制度法第 18、19 條第 9 款第 1 目有關「衛生管理」中之各種事物，即非為鄉（鎮、市）層及之自治事項。

## (一) 與締約內容有關之中央主管機關

中央主管機關基於專業法規所賦予之職權，對地方自治團體之特定事務，有輔導、監督之責，於特定業務上具有從屬關係。基於行政倫理，下級機關之行為本無拘束上級機關可能。

然而，就特定專業法規中，有特定條款言明中央主管機關之特定責任者，依其簽訂之行政契約，則有拘束中央主管機關之效力。如：某專業法規言明，若跨域合作訂定行政契約從事特定事務，中央主管機關就經費支應上應負擔一定比率者，該等行政契約即有拘束中央主管機關之效力。

## (二) 締約主體之上級自治監督機關

其屬性與前段所言之中央主管機關相類似，原則上應尊重下級自治團體，所締結合法有效之行政契約其效力。但例外時於特定法令之規範下，而須受下級地方自治團體所締結行政契約之效力拘束。如：某縣為獎勵轄區內鄉鎮市進行跨域垃圾掩埋場之設置，訂有○○縣獎勵鄉鎮市合作垃圾掩埋場設置自治條例，若該自治條例言明跨域合作垃圾掩埋場，其設置與運轉經費將由該縣縣政府支應 30%，則相關行政契約與該自治條例有關者，將拘束該縣縣政府。

## (三) 司法機關

司法權獨立於行政、立法權外，為專屬於中央政府之權限。當地方自治團體進行跨域合作所締結之行政契約，司法機關基於「司法被動主義」、「不告不理」之精神，原則上應尊重地方自治團體之行為，但特定行政契約對其並無拘束力。

## 第五章 跨區域事務處理應用行政契約 之商權

跨域合作之行政契約之適法性問題，並不僅於須考量行政程序法與地方制度法之規定。<sup>198</sup>另外有關未履約時之強制執行，雖然於對等契約不適用此規定，但其他型態之契約仍應依行政程序法第 148 條 3 項之規定，須準用行政訴訟法之相關強制執行規定。

因此，本章就締約主體、締約標的、債務履行、債權取得與責任分攤等行政契約之相關問題加以討論。

## 第一節 行政契約簽訂之當事人問題

行政程序法第 21 條有關行政程序當事人之規定，自然人、法人、行政機關、法律規定得為權利義務主體者及設有代表人或管理人之非法人團體；行政訴訟法第 22 條對於當事人能力之規定，並不僅限於「行政機關」，而包含「中央及地方機關」。此外，民事訴訟法第 40 條對於當事人能力有更廣泛之規定。<sup>199</sup>

### 壹、各種類型下之行政契約締約主體

依照不同類型之行政契約，其締約之當事人將可能具有不同之身分，茲將其整理如表 5-1。

表 5-1 行政契約締約主體之身分

契約類型	公法人對公法人	公法人對私法人	私法人對私法人
------	---------	---------	---------

<sup>198</sup>如：行政程序法第 149 條即明示，於行政程序法未規定者，應準用民法相關規定。

<sup>199</sup>對於胎兒在純粹獲得利益之範圍內，有當事人能力。

雙務契約	○	○	?
和解契約	X	○	X
水平契約	○	X	?
隸屬契約	○	○	X

資料來源：自行整理

由表 5-1 中顯示締約之可能性，有可能締約者以「○」表示、不可能締約者以「X」表示，有待認定或情況特殊者以「？」表示。茲就不可能締約或情況特殊而有待認定者，將其說明如下：

### 一、公法人與公法人無法締結和解契約

依照和解契約之定義，其中其主體之一方必為行政機關，且客體之一方按照行政程序法第 136 條後段，其特別要件之一必為原行政處分之相對人—人民，故公法人與公法人間無成立和解契約之可能。

### 二、私法人與私法人無法締結和解契約

理由同前段，依和解契約之特別要件—代替行政處分，當私法人與私法人無作成行政處分之可能，也無從成立因行政處分所形成之公法關係，故無成立和解契約之可能。

### 三、公法人與私法人無法締結水平契約



由於公法人與私法人，因國家或行政機關之「高權屬性」，於地位不對等之情況下，且因行政契約之特殊屬性—適用公益原則與情勢變更原則，故無法成立水平契約。

#### 四、私法人與私法人間無法締結隸屬契約

水平契約之定義為，締約雙方之地位應屬平等。私人與私人間於法律上地位平等，且私人與私人得否創設公法關係，將有諸多疑點，<sup>200</sup>故私人間無法成立隸屬契約。

#### 五、私法人與私法人間締結雙務契約或水平契約之疑問

私法人與私法人間，是否存在締結雙務契約與水平契約之可能？公法人與私法人締結互負義務之契約（雙務契約）乃屬正常。然而，私法人與私法人之公法關係究係有無設定可能，若法律有創設此一標的者，則有存在之可能，反之則無此類情事之發生。同理，私人與私人間締結之水平契約亦復如此。依行政程序法第137條之意旨，其締約之一方必為人民，目前學界認為，於例外情形下經法律認許，有發生之可能。<sup>201</sup>至於實務界尚未發生此類案件之爭議，故其態度未明。

### 貳、跨域合作契約締約當事人之資格

---

<sup>200</sup>錢建榮，〈論私人相互間之行政契約〉，《軍法月刊》，第42卷，第12期，民85.12，頁17。

<sup>201</sup>張家洋，《行政法》。台北：三民，民91，頁530。

跨域合作之行政契約，按照德國學說之分類應屬水平契約無疑。就其資格認定上，須否限定為地方自治團體公法人或其他公法人，或以地方自治團體所隸屬之獨立機關等問題茲將其說明如次：

## 一、須否為地方自治公法人

我國現行法制下，對於公法人資格之認定，依學理上之分類將公法人資格分類為三種，分別為國家、地方自治團體與其他公法人。其中具其他公法人資格，經法制上明定者有「農田水利會」與「國立中正文化中心」。(國立中正文化中心設置條例第2條參照)<sup>202</sup>

然而，既為跨區域自治事項所為合作而締結之行政契約，就定義上，因其中包含自治事項，故先將國家或國家機關排除。且其締約主體之公法人資格，應屬具地域管轄權與專屬管轄權之公法人，與其他公法人就特定事務屬性之管轄權相較，就管轄權之性質上顯非相同，故跨域合作行政契約之締約主體必為地方自治公法人。

至於，跨域合作行政契約須否以地方自治團體與代表人署名，或由隸屬於地方自治團體之獨立機關與行政首長署名，涉及法規或地方首長授權等細節問題，於本文第四章第四節即有討論，於此將不再贅述。

## 二、須否就階層地位之對等

---

<sup>202</sup>行政法人其從事公行政任務，且基於公法所設立者，故應屬公法人之範圍內。

行政組織之階層對等，包含締約主體須否為同行政層級之地方自治團體與須否由地方自治團體內獨立機關中業務屬性對等者締約等兩個問題。

舉例而言，台北市得否與淡水鎮締約，或者台北市環保局得否與淡水鎮清潔隊締約之問題。<sup>203</sup>依本文第四章第三節所言，毋須同行政層級之地方自治團體使得締約，故台北市得與淡水鎮締結合作行政契約。但地方自治團體之獨立機關代表地方自治團體與其他地方自治團體之獨立機關締約時，涉及之問題與前一單元所言，有關署名之問題相似，經地方自治團體以法規或首長授權者，將毋需考慮業務屬性對等之問題。

## 第二節 行政契約簽訂之標的問題

原則上非有法律明文禁止，具有成立公法關係屬性之任何標的，均得為行政契約之締約標的。但於例外之情形中，其性質上不適宜締約者或法規規定不得締約者，將被排除於行政契約得為締約標的之外。(行政程序法第 135 條參照)茲就行政程序法有關和解契約與雙務契約之規定，依條文內容說明如下：

第 136 條 行政機關對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭執，得與人民和解，締結行政契約，以代替行政處分。

---

<sup>203</sup>地方行政機關組織準則第 5 條第 1 項第 3 款所定，鄉（鎮、市）所屬機關得定名為隊、所、館。

第 137 條 行政機關與人民締結行政契約，互負給付義務者，應符合下列各款之規定：

- 一 契約中應約定人民給付之特定用途。
- 二 人民之給付有助於行政機關執行其職務。
- 三 人民之給付與行政機關之給付應相當，並具有正當合理之關聯。

行政處分之作成，行政機關無裁量權時，代替該行政處分之行政契約所約定之人民給付，以依第九十三條第一項規定得為附款者為限。

第一項契約應載明人民給付之特定用途及僅供該特定用途使用之意旨。

第 142 條 代替行政處分之行政契約，有下列各款情形之一者，無效：

- 一 與其內容相同之行政處分為無效者。
- 二 與其內容相同之行政處分，有得撤銷之違法原因，並為締約雙方所明知者。
- 三 締結之和解契約，未符合第一百三十六條之規定者。
- 四 締結之雙務契約，未符合第一百三十七條之規定者。

對於其特別要件中，行政程序法第 136 條限定締約之標的僅得為行政處分得為之標的，且與其相同之行政處分有無效或有得撤銷之情形時，將無法成為其標的。

而行政程序法第 137 條中則有約定給付用途、有助行政任務執行與正當合理關聯等三項特別要件。因此，雙務契約與和解契約之締約標的均有某種程度或類型上之限制。茲將行政契約之締約標的應排除之內容，與跨域合作契約之應排除之標的，將其說明如下：

## 壹、違反公法原理原則者

憲法、法律、法規命令等相關規定，明定特定事務不得為締約標的，而強行締約者，將可能違反行政法之帝王條款—依法行政原則。此外，就公法上之法理與公法上之原則如：公益、不當聯結禁止、平等、信賴利益保護…等諸多原理原則，將成為拘束行政契約標的之主要對象。

## 貳、具民法契約無效原因者

茲就行政程序法 141 條第 1 項所規定準用民法之內容，就民法總則部份之相關規定，其違反者而將形成行政契約無效之情形，將其說明如下：<sup>204</sup>

### (一) 內容違背公共秩序善良風俗

於民法第 72 條所規定：「法律行為，有背於公共秩序或善良風俗者，無效」。

### (二) 不依法定法式

於民法第 73 條所規定：「法律行為不依法定方式者，無效。但法律另有規定者，不在此限」。

---

<sup>204</sup>同註 201，頁 535-536。

### (三) 當事人行為能力瑕疵

如：民法第 75、78、79 條對於無行為能力人、限制行為能力人所為訂約之行為大多認定為無效。

### (四) 當事人意思表示瑕疵

民法第 86、87、88、92 條有關「真意保留」、「單獨虛偽意思表示」、「通謀虛偽意思表示」、「錯誤意思表示」、「受詐欺」或「被脅迫」之意思表示等。

### (五) 無權代理之行為

依民法第 170 條第 1 項所規定：「無代理權人以代理人名義所為之法律行為，非經本人承認，對於本人不生效力」。

### (六) 以不能之給付為標的

民法第 246 條第 1 項規定：「以不能之給付為契約標的者，其契約為無效」。

## 參、跨域合作契約之應排除之標的

跨域合作契約應排除之標的，原則上僅須遵守行政程序法有關雙務契約之規定，並就考量「違反公法原理原則」與「準用民法無效事由」等因素外。另外，依其跨域合作之屬性，亦應排除「非具公權力屬性」與「非為自治事項」之標的。扣除上述原因，其餘皆得為跨域合作契約之標的。如：本文第四章第一節表 4-2 所說明之各種情事，皆得成為締約之標的。

### 第三節 行政契約簽訂之債務履行問題

私法上契約合意之行為，一經締約完成，即成立以該契約為中心之債權債務關係。然而，行政契約所成立之關係為公法關係，所締約之主體除有私法人外亦有公法人。與私法契約之債權債務關係於某些部分將有所不同。茲就行政契約債務履行之始點、債務履行中斷之事由、債務履行之終點加以說明。

#### 壹、債務履行之始點

行政契約債權債務關係之成立始於締約，與私法契約相同。就和解契約而言，人民獲得代替行政處分之代價，為忠實的受行政機關之託，儘可能維持行政機關得為職權調查之事實或法律關係之原貌，該等維持之義務即屬債務履行之一部分。因此，和解契約債務履行之始點與終點原則上若未經判斷為契約無效或得撤銷者，於契約簽訂時即完成。

就雙務契約而言，則須依照契約內容約定債務履行之方法與

給付之標的，當契約內容未言明履行之特定期限時，原則上債務履行之始點最早由契約簽訂完成時，最晚於契約終止時皆有可能。<sup>205</sup>

當地方政府為跨域合作，其債務履行之始點，與雙務契約相同，原則上債務履行之始點最早由契約簽訂完成時，最晚於契約終止時皆有可能。

## 貳、債務履行中斷之事由

行政契約債務履行中斷之事由，若扣除民法契約標的「給付不能」之規定外，（民法第 246、247 條參照）尚有行政程序法第 146 條第 1 項與第 147 條第 1 項之中斷事由。前者屬於「公益原則」中，行政機關未防止或除去對公共利益重大之危害；後者則為「情勢變更原則」中，因當事人基於非所預料之重大變更，若繼續履行債務將有顯失公平之事實者。地方政府之跨域合作契約，其債務履行中斷之事由亦與此相同。

## 參、債務履行之終點

行政契約債務履行之中只有兩種情形，一為因「公益原則」與「情勢變更原則」而為契約之終止；二為債務履行全數完成，毋須再行履行。<sup>206</sup>兩者最大之不同點在於，前者非依締約當時之原意而藉由契約終止而完成履行義務；後者則為符合締約當時之

---

<sup>205</sup>有可能債務履行之時點為締約完成開始至契約終止之間皆持續進行中。

<sup>206</sup>即契約終止時。



原意而履行該契約。

舉例而言，當地方政府進行垃圾清運協議時，雙方債務履行始於契約內容所約定者，其中雙方得針對債務履行另訂附約；雙方除因一方給付不能或重大情勢變更與重大影響公益而為債務履行之中斷；雙方另就訂有施行期限者而終止契約，或基於「契約中斷事由」，而出現債務履行之終點。

## 第四節 行政契約簽訂之債權取得問題

原則上依照雙方當事人合意所締結之契約，於契約簽訂完成後，所形成之債權關係，就「所有權絕對」之概念所支配下，本無債權取得之問題。請求對方基於本身之債權而為給付之行為，若發生須確認債權債務關係之爭議時，則債權人就債權取得之地位須待法院就債權關係先行了解，進而產生判決，而存有債權狀況不明之狀態。

民事上，債權之確保得透過「督促程序」、「保全程序」或「強制執行」來完成。除督促程序外，<sup>207</sup>行政訴訟法對於確保債權較為快速之方法為「保全程序」。保全程序中，得以假扣押與假處分的方式為之。但「公物」原則上不得為假扣押之標的，使雙務契約之債權確保效力在某種程度上減損；而假處分得為暫時狀態之保全，仍非真正實現債權之方法。

就強制執行程序而言，當取得執行名義時，得由高等行政法院或矚託普通法院代為執行。（行政執行法第 306 條參照）然而取

---

<sup>207</sup>行政訴訟法並未設有督促程序之規定，督促程序為民事訴訟法之一種簡易取得債權程序。

得執行名義，有以下六種方式可為之：（強制執行法第 4 條參照）

- 一、確定之終局判決
- 二、假扣押、假處分、假執行之裁判及其他依民事訴訟法得為強制執行之裁判
- 三、依民事訴訟法成立之和解或調解
- 四、依公證法規定得為強制執行之公證書
- 五、抵押權人或質權人，為拍賣抵押物或質權之聲請，經法院為許可為強制執行之裁定者
- 六、其他依法律之規定，得為強制執行名義者

此外，依照前述所言，跨域合作契約兼具水平契約之屬性與雙務契約之法律適用。就債權取得之問題中，若屬於地方自治團體之自治事項者，應先就協調方式為之，未獲解決時則須循行政爭訟途徑獲得法院確定終局判決後，方進行強制執行之程序，較諸一般債權確保之方法程序繁複。

## 第五節 行政契約簽訂之責任分擔問題

行政契約所構成之公法債權債務關係，屬契約本身之履約責任。然而就締約雙方各自所分擔之責任，地方自治團體（公法人）與人民將擔負以下之責任：

### 壹、公法人所須擔負之責任

茲將公法人本身須擔負之責任以內部與外部為分類，將其說

明如次：

## 一、內部責任

- (一) 締約前審視締約內容合法性之責。
- (二) 責成所屬行政機關履約之責。
- (三) 依職權調整或終止契約之責。

## 二、外部責任

- (一) 確保債務履行之責。
- (二) 補償相對人調整或終止契約損失之責。
- (三) 指導相對人履行契約之責。

## 貳、人民所須擔負之責任

人民就行政契約餘締約時須擔負之責任有以下二種：

- 一、履行債務之責。
- 二、接受行政機關基於公益或情勢變更調整或終止契約之責。

基於上述分擔之責任，跨域合作契約之締約主體皆為地方自治團體，其所擔負之責任，與公法人所須擔負之責任相同。



## 第六章 結論

### 第一節 研究發現

經由以上之討論，對於跨區域事務之處理或行政契約之相關

法制，有如下之研究發現：行政契約為一種行政行為之形式，相較於行政處分其具有較大之彈性。賦予行政契約之締約者就契約內容的自由形成空間。

然而，跨域事務以行政契約模式處理者，無論在契約內容上或行政契約的本質上仍舊有其限制。茲就府際關係與依法行政的兩大面向分析如次：

## 壹、良好府際互動成為跨域合作的關鍵

府際關係之概念源於 30 年代之美國，係指一個國家內部不同政府間的相互運作關係。可分為廣義與狹義，狹義僅指各層級間之垂直互動關係；就廣義而言，其涵蓋同級政府間的水平互動關係、政府內部之協調管理關係與政府之對外關係。<sup>208</sup>

我國自地方制度法施行後，因政治利益或實質利益不利益之分擔所衍生之分配不均肇致水平府際間之衝突，時有所聞。<sup>209</sup>假使沒有良好的府際互動，那地方自治團體各自為政下，縱使跨域問題產生，在雙頭馬車或多頭馬車之情況下，容易發生行政法學上所常說管轄的「積極競合」與「消極競合」的情況。

此外，地方自治團體內的府會關係，亦常成為跨域合作是否能成功之因素之一，因跨域合作之推動往往除了行政首長之施政抱負外，其「成案」後需透過議會的背書—地方議會的決議案通過或自治條例案通過，方能將自治團體內之阻力排除，且能落實

---

<sup>208</sup>同註 4，頁 6。

<sup>209</sup>同註 2。

民主制衡之原則。

以台北市與基隆市「區域間都市垃圾處理緊急互助協議書」之案例而言，<sup>210</sup>其能經過市政府的相關政策加以「合法化」，目前進入試行運轉之階段。<sup>211</sup>其成功之因素分析如下：

## 一、地方自治團體間相互之關係

兩地方自治團體之行政首長—台北市市長與基隆市市長，其政黨屬性皆為國民黨籍，平日互動正常。且基隆市為一「山多平地少」之海港型城市，覓具興建良好之垃圾處理場所將所有其困難，當鄰近的台北市有意代為處理基隆市的垃圾。兩方縱有「本位主義」，基於兩方皆能互利之權衡下，該項合作方案較因此而成行。相對於台北市與基隆市之橫向府際互動，台北縣與台北市因黨派利益不同，且就「統籌分配稅款」之財政資源分配立場不同。往往跨域合作之構想尚未推行，即出現因利益競逐而產生之衝突。對於下一步跨域合作之規劃，可能因此種互動關係，而宣告胎死腹中。

## 二、地方自治團體內部之關係

台北市議會與基隆市議會皆以國民黨或「泛藍」屬性之政黨為多數，與其行政首長（市長）之政黨屬性相同，平日互動雖在少數黨派的杯葛下尚能互動順暢，於政策合法化的階段阻力較

---

<sup>210</sup>詳細內容請參附錄。

<sup>211</sup>同註 72，頁 60。

小。且垃圾清運攸關民生之議題，議會若橫加阻撓，將背負選民的政治壓力。

### 三、兩自治團體以外之外部關係

環保問題是近年來大家所關心的議題之一，我國之中央主管機關—環保署，對於垃圾之處理所採行的政策主張一向積極鼓勵地方間的合作，台北市的垃圾處理能力，無論就人力資源與財政支持等條件均較台灣其他都市略勝一籌。經過多年的投資，在運轉技術上或睦鄰措施之操作上已逐漸純熟。使地方性的環保團體，對於相關事件引起之抗議，較無形成壓迫市政府將其政策之可能。

## 貳、行政契約仍須受依法行政原則之支配

英國法制學家緬因(Maine)氏曾謂「人類進步社會的發展是由身分到契約」，進而形成了韋伯(Max Weber)所謂的契約社會。<sup>212</sup>契約的概念原為起源於羅馬法中「市民法」(私法)之產物，私法契約主張當事人合意自由與契約內容形成自由之契約自由原則是主導私法的一個重要原則。

行政契約借用私法之概念，援引私法法理套用於公法之體系中，為達成行政目的之一種行政行為。雖說，成文法之國家大多已將其納入其行政法制中，成為有別於行政處分之另一支柱。然

---

<sup>212</sup>王澤鑑，《債法原理(一)：債之發生—基本理論、契約、意定代理與無因管理》。台北：三民，民92。頁77-78。



而，依法行政原則為一切行政行為所必須遵循之首要原則，<sup>213</sup>當依法行政本質所包含的羈束性，與契約概念中所具有之自由性(契約自由原則)相衝突時，其調和之道仍應以公法規定為前提，蓋羅馬法之法諺曾言明：「私人約定不能變更公法規定」。<sup>214</sup>

## 第二節 研究建議

經由上述提及之研究發現，茲就未來我國相關法制發展之思維下，提出如下之研究建議：

### 壹、跨域管理之成效有賴良好府際關係之建構

無論是水平或垂直的府際關係，往往因利益所及成為府際衝突之根源，不管是資源分配造成的利益不均，或是因黨派利益所引發之衝突，對於地方自治團體間的跨域合作將因而停滯不前。正本清源之道，應由上而下開始，由中央與地方協商訂定合理之資源分配方式，且主管地方事務之決策機關應嚴守行政中立，避免因黨派利益朋分中央對地方的資源挹注。經由良性互動之開始，逐步建立有效之溝通管道，進而形成慣例，使我國的跨域問題，藉由合作與協商等自主性較高之方式，透過合宜之制度或工具加以解決。

### 貳、跨域合作之相關法制應儘速修訂

---

<sup>213</sup>同註 12，頁 79。

<sup>214</sup>同上註，頁 415。

雖然地方制度法第 21 條及第 24 條對於跨域合作有所規範，但其規範之密度似嫌不足。對於合辦事業設立組織而言，並未說明設立合辦事業組織案須否另訂自治條例，或僅為一般之議會決議案即可，依照「地方行政機關組織準則」之立法意旨與「組織保留」之相關法理，似可以決議案為之。

針對跨域自治事項而言，有關上級統籌、指揮或指定或限期辦理，於何種情形下須由上級限期辦理、何種情形下須由上級指揮或指定、何種事由下須由上級統籌辦理，除地方制度法第 76 條有關「代行處理」之定義較為明確外，倘中央經由其他途徑訂定統籌業務之專屬法規，恣意侵奪地方自治團體之權限，將有違現今地方分權之潮流。長久之計，應將地方制度法之相關條文修訂，對於跨域事務之相關規範與已明確定義，或採用原則性之立法，授權訂定相關下游法規，使跨域事務在法令上有所依循。

## 參、解決行政契約爭議問題應以成文化之方式為宜

實務上之判決經決議援用後，形成判例。此種「法官造法」之行為，彌補成文法國家成文法律之不足。目前部份實務見解認為：「就公法上法律關係之設定、變更或消滅，雙方確已達成具有拘束力即表示知悉之意思表示之合意者」，即可認已具備行政契約之書面要件（台北高等法院 90 年簡字第 7969 號判決）。即使行政程序法第 139 條前段，規定行政契約之成立「應」以書面為之，但行政機關為確保行政義務之正常履行，而常用的「聲明書」、「切結書」，甚或目前具民法「預約」性質的「合作意向書」，在實務上若認為其具有合意之情形，即有行政契約成立之可能。

然而，行政程序法區區 15 條之條文（行政程序法第 3 章為行政契約之專章，第 3 章為第 135 條至第 149 條），畢竟無法將所有行政契約一一納入，當實務問題發生時固然權宜之計是採用類推之方式加以解決，但並非成文法國家之常態。對於行政契約之法制或以行政契約模式處理跨域問題者，應儘速以專法規範，使地方自治團體藉著新的法規範之制定，而能促進地方政府之效能提升，以增進地方居民之福祉。

本文對於實務操作或學術探索上，發現後續值得深入探討之議題，依個人淺薄之學術認知有如下之建議：

- 一、跨域合作契約依不同事物屬性，訂定之契約範本之可行性。
- 二、非由自治團體代表人締約，其授權辦法之訂定。
- 三、攸關公益重大之跨域合作，須否由地方議會同意之探討。
- 四、涉及第三人利益之跨域合作，其範圍或相關案例之探討。
- 五、合設組織之跨域合作契約，涉及公權力屬性者，受「地方行政機關組織準則」拘束之程度，其如何計算員額之限制。

# 附 錄

## 區域間都市垃圾處理緊急互助協議書

基隆市政府（以下簡稱甲方）與台北市政府（以下簡稱乙方）為垃圾處理緊急需要，且基於互惠原則，雙方同意簽訂協議書如下，俾共同遵守：

- 一、自簽訂日起乙方同意代焚化甲方知可燃一般廢棄物（不含巨大垃圾），每日不超過五百公噸，並代為收存焚化後產生之灰渣，至甲方新設掩埋場闢建完成並開始進場掩埋廢棄物止。甲方亦應配合乙方需要，以甲方之掩埋場代乙方處理一般廢棄物（含一般垃圾、巨大垃圾、溝泥及焚化灰渣），並以獨立分區代為暫存飛灰固化體；但甲方代乙方暫存之飛灰固化體，於乙方新設之掩埋場完成後，乙方應行運回。而乙方代甲方收存之灰渣，於甲方新設之掩埋場完成後，甲方應接受乙方歸還等重量之焚化灰渣。
- 二、甲方代乙方處理之一般廢棄物總重量（不含前條暫存之飛灰固化體及歸還之焚化灰渣）應與乙方代甲方處理之垃圾總重量相同。乙方要求甲方代為處理更高重量之一般廢棄物時，須代甲方焚化處理相同數量之可燃一般廢棄物。
- 三、乙方代甲方焚化處理可燃一般廢棄物，於簽訂協議書後一個月內應先進行試燃及相關檢測工作，如有未符合管制標準情

事，應即停止燃燒，由甲方研提改善措施；甲方開始實施改善措施後，即恢復試燃及相關檢測工作，以確定是否正式代焚化處理。

四、由甲方運至乙方之垃圾清運路線由乙方指定，但乙方得適需要通知甲方調整，甲方須無條件配合。清運路線暫定如下：

(一) 運至內湖垃圾焚化廠

中山高下成功交流道→成功路→安康路→內湖垃圾焚化廠；回程循原路返回。

(二) 運至木柵垃圾焚化廠

中山高→北二高→萬芳交流道→木柵路→木柵焚化廠；回程循原路返回。

(三) 運至北投垃圾焚化廠

中山高→重慶北路交流道→承德路→13 計劃道路→北投焚化廠；回程循原路返回。

五、乙方運至甲方之垃圾清運路線由甲方指定。但甲方得視需要通知乙方調整，乙方須無條件配合。清運路線暫訂如下：

去程：中山高速公路→東岸高架橋→仁一路→東明路→東信路→東光路→培德路→天外天垃圾掩埋場

回程：天外天垃圾掩埋場→培德路→東一→路東岸→高架橋→中山高速公路

使用天外天以外掩埋場時，其路線另行指定。

六、甲以雙方除乙方運送巨大垃圾及灰渣外，均需使用壓縮及密封車輛，且不得滴漏污水；否則得拒絕對方進入垃圾處理廠(場)。

七、甲以雙方之進廠(場)車輛應遵守對方垃圾處理廠(場)之管理及作業規定，且應派員駐守欲運入之廠(場)，負責聯絡協調及調度等相關事宜。

八、甲以雙方均應先將清運車量之車牌號碼等相關資料分送欲運

入之廠(場);如有變動,甲以雙方派駐對方廠(場)之人員應立即通知對方更動之情形。

九、甲以雙方之清運車輛運送垃圾至對方之廠(場)時,均應持二聯式車單進廠(場);過磅登錄重量後,一份留存廠(場),一份自行攜回。

十、乙方得因歲修因素通知甲方調整每日進廠之垃圾最高限量及隨時分配調整進入三場之垃圾量,甲方不得異議。

十一、甲以雙方在本協議書有效期間內,應負責排除第三人就雙方履行本協議書之義務所為之抗爭或其他妨礙行為。

十二、甲以雙方有未執行本協議書之情形時,均同意由行政院環境保護署在不違反法令規定之範圍內,得於違約事由排除前停止對違約一方支付中央環保補助款,以為違約罰則。

十三、本協議書經甲以雙方議會同意並經雙方市長簽署由行政院環境保護署轉請行政院備查後生效,有效期間六年。但必要時得經雙方市長協議延長之。

十四、本協議為行政程序法所定之行政契約,如有未盡事宜,依行政程序法之規定。

十五、本協議如有任何爭議,甲以雙方同意本於誠信公平原則協調解決,無法協調解決須由法院解決時,以行政法院為管轄法院。

甲方：基隆市政府

代表人：許財利

乙方：臺北市政府

代表人：馬英九

見證人：行政院環境保護署

代表人：郝龍斌

中華民國九十一年七月二十一日

# 參考書目

## 壹、中文部份

### 一、書籍

- 王澤鑑，《債法原理（一）：債之發生—基本理論、契約、意定代理與無因管理》。台北：三民，民 92。
- 呂育誠，《地方政府管理：結構與功能的分析》。台北：元照，民 91。
- 余凌云，《行政契約論》。北京：中國人民大學，民 89。
- 李惠宗，《行政法要義》。台北：五南，民 89。
- 李震山，《行政法導論》。台北：三民，民 92。
- 吳庚，《行政法之理論與實用》。台北：自版，民 92。
- 何勤華主編，《法國法律發達史》。台北：韋伯，民 93。
- 林明鏘，〈行政契約〉，收錄於翁岳生主編，《行政法 2000（下）》。台北：翰蘆，民 89，頁 631-675。
- 林騰鶴，《行政法》。台北：三民，民 91。
- 紀俊臣，《精省與新地方制度：始末、設計、發展系論》。台北：時英，民 88。



- \_\_\_\_\_，〈《地方政府再造：機制建構、發展願景系論》〉。台北：時英，民 89。
- \_\_\_\_\_，〈《地方政府與地方制度法》〉。台北：時英，民 93。
- 施啟揚，〈《民法總則》〉。台北：自版：三民，民 90。
- 翁岳生，〈《法治國家之行政與司法》〉。台北：月旦，民 83。
- 陳永芳譯，B. Guy Peter 著，〈《比較政治的理論與方法》〉。台北：韋伯，民 92。
- 陳敏，〈《行政法總論》〉。台北：自版：神州，民 92。
- 陳愛娥，〈行政上所運用契約之法律歸屬－實務對理論的挑戰〉，收錄於台灣行政法學會主編，〈《行政契約與新行政法》〉。台北：元照，民 91，頁 77-130。
- 陳朝建，〈《地方制度法精義：逐條釋義與實務見解》〉。台北：首席，民 91。
- \_\_\_\_\_，〈《地方制度法精義：基礎講座、案例解析與鑑往知來》〉。台北：自版，民 91。
- 陳菁雯、葉銘元、許文柏譯，David Marsh and Gerry Stoker 著，〈《政治學方法論》〉。台北：韋伯，民 87。
- 陳慈陽，〈《行政法總論：基本原理、行政程序及行政行為》〉。台北：神州，民 90。
- 黃榮護主編，〈《公共管理》〉。台北：商鼎，民 87。
- 黃錦堂，〈行政契約法主要適用問題之研究〉，收錄於台灣行政法學會主編，〈《行政契約與新行政法》〉。台北：元照，民 91，頁 3-76。
- 張永明，〈《行政法》〉。台北：三民，民 90。
- 張正修，〈《憲法與行政法制》〉。台北：一橋。民 92。
- \_\_\_\_\_，〈《地方制度法理論與實用》〉。台北：學林，民 92。
- 張家洋，〈《行政法》〉。台北：三民，民 91。
- 趙永茂、孫同文、江大樹主編，〈《府際關係》〉。台北：元照。民 90。
- 潘明宏、陳志瑋譯，Chava Frankfort Nachmias and David Nachmias

- 著，《社會科學研究方法》。台北：韋伯，民 90。
- 蔡文輝，《社會學》；台北：三民，民 89。
- 蔡秀卿，〈行政契約〉，收錄於台灣行政法學會主編，《行政法爭議問題研究》。台北：五南，民 89，頁 520-533。
- 薄慶玖主編，《地方政府論叢》。台北：五南，民 88。
- 蘇詔勤，《共生：企業經營與地方政府的遊戲規則》。台北：先知，民 91。

## 二、期刊

- 江嘉琪，〈公私法混合契約初探—德國法之觀察〉，《中原財經法學》，第 9 期，民 91.12，頁 63-112。
- 吳至中，〈法國分權政策〉，《東吳政治學報》，第 15 期，民 91.9，頁 123-167。
- 林明鏘，〈行政契約法論—以德國行政契約法為中心試評法務部行政程序法民國 83 年 4 月草案〉，《台大法學論叢》，第 24 卷，第 1 期，民 83.12，頁 143-180。
- \_\_\_\_\_，〈行政契約與行政處分：評最高行政法院 88 年度判字第 3837 號判決〉，《台大法學論叢》，第 33 卷，第 1 期，民 92.3，頁 93-130。
- 黃錦堂，〈論地方自治團體間之合作〉，《月旦法學》，第 93 期，民 92，頁 8-22。
- 陳櫻琴，〈稅務協談與行政契約：評行政法院 89 年度判字第 3274 號判決〉，《財稅研究》，第 33 卷，第 6 期，民 90.11，頁 156-163。
- 程明修，〈雙階理論之虛擬與實際〉，《東吳大學法律學報》，第 15 卷，第 2 期，民 92.12，頁 165-198。
- 羅傳賢，〈行政契約法制之原理〉，《立法院院聞》，第 12 卷，第 7

期，民 87.7，頁 21-29。

錢建榮，〈論私人相互間之行政契約〉，《軍法月刊》，第 42 卷，第 12 期，民 85.12，頁 17-26。

### 三、論文

王師凱，〈租稅行政契約之研究〉，碩士論文，國立政治大學法律學研究所，民 92。

王德興，〈我國地方府際合作—「高高屏跨域合作」個案研究〉，碩士論文，國立中山大學政治學研究所碩士在職專班，民 93。

王嘉麟，〈府際關係與地方政府治理能力之探討—以中央委辦高雄紅毛港遷村案為例〉，碩士論文，國立成功大學政治經濟研究所在職專班，民 91。

李長晏，〈我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習〉，博士論文，國立政治大學公共行政學系，民 88。

林明鏘，〈行政程序法草案之重要內容（二）：行政契約與行政指導〉，「行政程序法草案」研討會，國立台灣大學法律學系主辦，台北，民 87.12。

吳秦雯，〈行政契約之效力與履行—以法國法制為中心〉，碩士論文，國立政治大學法律學系，民 89。

吳榮祥，〈河川流域管理之研究—以高屏溪流域跨域合作為例〉，碩士論文，銘傳大學大學社會科學院國家發展與兩岸關係碩士在職專班，民 92。

施正瀛，〈府際關係的協調：高屏溪養豬離牧政策的個案分析〉，碩士論文，暨南國際大學公共行政與政策學系，民 90。

胡博碩，〈整合流域管理事權在行政組織法上的落實〉，碩士論文，

- 國立台北大學法學系，民 91。
- 許定國，〈環境保護協定〉，碩士論文，東海大學法律學系，民 90。
- 徐瑞晃，〈公法契約之研究〉，碩士論文，國立中興大學法律研究所，民 74。
- 黃明絹，〈公法契約之研究〉，碩士論文，國立政治大學法律研究所碩士論文，民 74。
- 陳立剛，〈合作府際關係之研究－美國跨區域治理合作模式初探〉，「地方自治跨區域事務行政契約之訂定」研討會，內政部主辦，台北，民 90.4。
- \_\_\_\_\_，〈跨區域合作機制研究：跨區域政府組織的建立及管理〉，「前瞻新世紀：兩岸三地府際關係」學術研討會，國立暨南國際大學公共行政與政策學系主辦，南投，民 91。
- 陳立剛、李長晏，〈全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構－地方政府跨區域合作探究〉，「兩岸地方政府管理比較研究」學術研討會，東海大學政治學系主辦，台中，民 92.1。
- 陳朝建，〈精省後省之定位暨監督機制之研究－論省之法律地位與省政府功能之轉型〉，博士論文，國立台灣大學政治學研究所，民 91。
- 陳愛娥，〈以行政契約促進地方自治團體跨區域事務協調的相關法律問題〉，「地方自治跨區域事務行政契約之訂定」研討會，內政部主辦，台北，民 90.4。
- 張正修，〈日本一部事務組合〉，「地方自治跨區域事務行政契約之訂定」研討會，內政部主辦，台北，民 90.4。
- 游慶忠，〈日本廣域行政之研究－以市町村合併為中心〉，碩士論文，中國文化大學日本研究所，民 89。
- 楊安城，〈聘任、聘用及約僱契約之研究〉，碩士論文，臺灣大學國家發展研究所，民 91。
- 葉嘉楠，〈科學園區跨域管理之研究－以科管局與新竹縣市政府為

- 例〉，「推動跨域管理機制」研討會，行政院研考會主辦，台北，民 93.3。
- 趙永茂，〈台灣府際關係與跨域管理的發展策略與途徑〉，「兩岸地方政府管理比較研究」學術研討會，東海大學政治學系主辦，台中，民 92.1。
- 趙恭岳，〈跨區域管理的府際關係研究—以台北捷運為例〉，碩士論文，東吳大學政治學系，民 90。
- 劉凱旋，〈台灣河川管理之探討—以八掌溪為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班，民 90。
- 蔡宗珍，〈德國現行跨區域事務合作模式概說〉，「地方自治跨區域事務行政契約之訂定」研討會，內政部主辦，台北，民 90.4。
- 蔣麟，〈地方機關跨部門合作之研究—以臺北市南港經貿園區剩餘土石方棄置問題為例〉，碩士論文，銘傳大學公共事務與社區發展研究所碩士在職專班，民 92。
- 錢建榮，〈行政契約之主體與範圍〉，碩士論文，輔仁大學法律學研究所，民 83。
- 鄭懿婷，〈跨區域事務處理之研究—以流域管理為例〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 92。
- 謝孟峰，〈行政契約當事人權利保護之研究〉，碩士論文，國防管理學院法律研究所，民 92。
- 簡銘儀，〈行政契約在國防事務上運用之研究〉，碩士論文，國防管理學院法律研究所，民 92。
- 龔意琇，〈臺灣垃圾跨區域處理之個案研究〉，碩士論文，國立台灣大學政治學研究所，民 90。

#### 四、文件

林美珠、謝美玲、周惠卿，〈德國、瑞士二國政黨政治、政治獻金暨地方政府跨區域合作制度考察報告〉。台北：行政院，民 92.11。

吳介英、紀俊臣，〈地方自治團體跨區域事務合作之研究〉。台北：內政部，民 92。

湯德宗、簡資修、洪家殷、曾錦源，〈美國公共契約法制之研究—我國政府採購及委辦制度興革建議〉。台北：行政院研考會，民 82。

## 五、網路

中央研究院平埔族資訊網，〈族群、分布與大遷徙〉，  
<http://www.sinica.edu.tw/~pingpu/education/Essay/essay-pepo/01.htm>，民 94.6.13。

台北翡翠水庫管理局網站，  
[http://www.feitsui.gov.tw/index\\_Chinese.html](http://www.feitsui.gov.tw/index_Chinese.html)，民 93.9.20。

立法院資料庫，  
[http://npl.ly.gov.tw/www/home.jsp?page\\_url=/www/db/db1.jsp?key\\_id=17&folderName=m5](http://npl.ly.gov.tw/www/home.jsp?page_url=/www/db/db1.jsp?key_id=17&folderName=m5)，民 93.10.25。

司法院法學資料檢索系統，〈法務部 90 法律字第 32429 號函釋〉，  
<http://nwjirs.judicial.gov.tw/>，民 94.5.11。

\_\_\_\_\_，〈法務部 90 法律字第 3499 號函釋〉，  
<http://nwjirs.judicial.gov.tw/>，民 94.5.11。

行政院勞工委員會，〈台 89 勞動一字第 49583 號函釋〉，  
[http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM\\_theme?page=4177561b](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=4177561b)，民 89.11.8。

行政院環境保護署，〈營建剩餘土石方處理方案〉，  
<http://w3.epa.gov.tw/epalaw/bylaw/rel040.doc>，民 89.5.4。

柳中明、許晃雄、童慶斌、陳明業，〈2002年台灣乾旱之省思〉，  
國立台灣大學大氣科學系氣候動力研究室，

<http://hsu.as.ntu.edu.tw/>，民 91.7.15。

苗栗縣獅頭山風景遊樂區首頁，<http://www.lion.org.tw/>，民 94.6.18。

紀俊臣，〈中央與地方夥伴關係之建構與推展〉，《國政研究報告》，  
內政（研）091087 號，

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-087.htm>  
，民 91.11.7。

教育部資訊網，〈校園法律實務：第三章「公教分途」？〉，

[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/DISPL/EDU1853001/school/ch3.htm](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/DISPL/EDU1853001/school/ch3.htm)，民 94.5.11。

陳華昇，〈當前縣市政府組織功能問題之研析〉，《國政研究報告》，  
內政（研）090098 號，

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-098.htm>  
，民 90.12.31。

陳朝建，〈廣域行政與跨域合作之方式〉，

[http://blog.sina.com.tw/archive.php?blog\\_id=423&md=entry&i d=4349](http://blog.sina.com.tw/archive.php?blog_id=423&md=entry&i d=4349)，民 93.2.18。

經濟部「水利署基隆河整治計畫入口網站」，

[http://keelung.wra.gov.tw/test\\_c.asp?table=intro&introid=23](http://keelung.wra.gov.tw/test_c.asp?table=intro&introid=23)，  
民 93.11.23。

## 貳、西文部份

### (I)Books

Balloch, Susan, and Marilyn Taylor, *Partnership Working*. UK: The

- Policy Press, 2001.
- Barlow, I. M., *Metropolitan Government*. London: Routledge, 1991.
- Chandler, J. A., *Local Government Today*. America: Manchester University Press, 1996.
- Christensen, Terry, *Local Politics: Governing at the Grassroots*. Belmont: Wadsworth Publishing Co., 1995.
- Hamilton, David K., *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*, New York: Garland Publishing Inc., 1999.
- Poole, K. P., *The Local Government Service in England and Wales*. London: George Allen & Unwin, 1978.
- Stephens, G. Ross, and Nelson Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance: Teoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York: Oxford University Press, Inc., 2000.
- Stoker, Gerry, *The Politics of Local Government*. London Macmillan Education LTD, 1988.
- Sullivan, Helen, and Chris Skelcher, *Working Across Boundaries*. New York: Palgrave, 2002.
- Wilson, David, and Chris Game, *Local Government in the United Kingdom*. London: Macmillan Press Ltd., 1994.

## (II)Internet

- The Association of Bay Area Governments (ABAG), “ABAG History”, <http://www.abag.ca.gov/overview/history.html>, May 17, 2005.