

論地籍資料公開收取規費之 中央地方權限歸屬*

辛年豐**

摘 要

地籍資料是落實私人不動產所有權的重要資訊，也是人民進行不動產交易所不可或缺者。國家提供資訊給人民隨著科技的發展，從書面謄本到電子傳輸而有不同的型貌，行政機關也設定不同的法源及收取費用的運作方式。在採取地方自治的國家中，地籍資料交付民眾並收取規費究竟為中央或地方權限？又是何等法律關係？本文比較日本學說及案例建構事務分權的判斷模式，認為書面地籍謄本或電子傳輸提供人民資訊只是傳遞方式的不同，在土地法上應等同看待，法律關係與規費收取的法律關係也不應切割認定，應為具全國一致性的中央權限，並在具體執行上交給地方政府運作的委辦事項。此外，本文嘗試綜合憲法、土地法、地方制度法及規費法等規範做出適當的法律解釋。

關鍵詞：地方自治、地方分權、委辦事項、地籍資料、開放資料、規費。

* 筆者感謝陳淳文教授所提供的許多意見，使本文有更完整的呈現，惟一切文責自負，自屬當然。
〔責任校對：陳昕婕〕。

** 逢甲大學土地管理學系副教授。
穩定網址：<http://publication.iias.sinica.edu.tw/11415002.pdf>。



目 次

壹、前言	推 進
貳、從多數國家到單一國家的制度抉擇	三、中央與地方權限劃分的基準
一、政治權力分與合的多元選項	四、從對立到合作
二、制度抉擇與歷史經驗的不可分性	肆、地籍資料公開徵收規費的權限歸屬
三、臺灣憲法的制度抉擇	一、地籍資料流通收取費用的法律結構
參、地方自治體制的權限劃分	二、整體法律結構的解釋
一、地方自治體制的多面向發展	三、法律的妥適解釋
二、中央地方權限劃分理論的	伍、結語

壹、前言

臺灣近年對於資訊的使用越趨重視，除了重視政府資訊公開之外，也進一步談及開放資料，凡此，都涉及國家將資訊傳輸給民間，相對地，國家在因此支出成本的同時，也要向獲取資訊的人民收費，此等費用的收取即是為了填補行政機關成本的支出，在法律上定性為規費。目前許多公部門資訊的傳輸都是循同樣的模式收取費用，只是有些是由中央政府收取費用，有些則是由地方政府收取，有些費用的收取國家對於費率有決定權，有些費率則由地方決定，而有中央與地方權限區分的議題。事實上，地籍資料的傳輸同樣有這樣的問題，只是在實務的運作下，人民獲得地籍資料而繳交規費，會因為傳輸的管道不同而有不同的結果。詳言之，傳統書面地籍謄本的傳輸依據土地法第67條、第79條之2授權訂定的「土地或建築改良物權利書狀及申請應用地籍資料規費收費標準」來進行收費，中央就訂有全國統一的費率，而由地方負責執行。另一方

面，如果是以電子傳輸地籍資料，則另外訂定土地基本資料庫電子資料流通作業要點來進行傳輸方式及項目的規範，至於費率則由各個地方政府分別與提供傳輸服務的電信業者商談費用分攤的標準後自行訂定，由縣市政府的地政機關進行收費，所收的費用則歸地方所有，其結果導致電子傳輸地籍資料的收費在各個不同地方政府的管轄區域有不同的標準，形成「一國多制」的情況，讓同樣接受到此等服務的民眾因為不動產所在地的不同而須負擔不同的收費，造成民眾費用負擔上的不平等；對於需要大量使用此等資料的業者而言，難免質疑不同地方政府有不同收費標準代表有地方政府違反規費法的精神而有對民眾溢收款項的疑慮，此等運作實況對業者而言毋寧也造成相當的困擾。如此的運作，令人懷疑何以採取書面地籍謄本來交付資料給人民，中央政府對於費用有較大的控制權限，而以電子傳輸的方式，中央就沒有辦法進行規範？此等事務在既有的法律規範體系上是否有必要區別處理？又從中央與地方的權限區分來說，又應該如何判斷此等事務究竟是中央或地方的權限？進而可否在現有的法律規範下做出適當的法律解釋？

為了解決以上的問題，本文採取比較法來進行研究，對象主要是國情與臺灣較為接近，且中央地方體制同樣採取地方自治制度的日本¹；透過比較法，嘗試特定出地方自治存在的核心因素，以之在政策面上建構出用以判斷中央與地方權限的操作模式，並將本文

1 日本的地方自治在國家之下有都道府縣、市區町村等不同層級的地方自治團體，除此之外，因應都市人口的多寡可以政令指定特別的都市，如50萬以上人口為指定都市、30萬以上人口為中核市、20萬以上人口為特例市，使此等都市在權限分配上掌有部分權限；另外，5萬以上人口的都市則以個別法令來指定其可以承擔的事務；參照田中充編著，環境條例の制度と運用，頁4-6（2015年）。如此看來，國家、都道府縣、市區町村三級的地方自治團體都具有獨立的法人格，與臺灣的地方自治層級相近，從而，日本法可作為本文參考比較的對象。此外，有學者指出臺灣發展地方自治的路徑相較於歐陸與英美，與日本的型態是較為接近的，參照蔡秀卿，自治事項與委辦事項，收於：地方自治法理論，頁71（2003年）。

所要處理的地籍資料傳輸議題帶入此等模式進行操作，得出權限歸屬的結論。最終，並回到傳統的法律釋義學來對既有的法律規範進行符合本文所提出法理的解釋。透過本文的研究，發現兩個以上的共同體成為一個單一國家或多數國家，正是一道不同制度運作的光譜，其間有邦聯、聯邦及地方自治等不同制度，不同國家所採取的制度，正是源自於不同共同體有不同的歷史經驗及生活文化，此等歷史經驗及生活文化的歧異性大小，正是左右不同地方有不同制度發展的核心因素。同樣的，在同樣採取地方自治的國家，此等因素也會影響到中央與地方如何分權，與地方的歷史經驗及生活文化有關者，即應認為屬於地方的權限範疇；相對地，與公共安全（危險防禦）等全國管制性事項，即可朝中央權限來認定。在當今重視地方意見以落實民主及分權制衡的背景下，應對地方歷史經驗及生活文化的涵蓋範圍採取廣義的理解，當事務本身同時也該當公共安全（危險防禦）事項時，則應優先認定為地方自治事項。據此，本文就中央權限、地方權限、中央與地方合作等選項進行分析，提出一套權限歸屬的認定模式。在此等模式的操作下，本文以為就地籍資料傳輸的事務，無論從事務本質、社會需求及立法歷史，都可以發現地籍資料的傳輸與歷史經驗及生活文化無關，而可以認定為中央權限，交給地方來執行在既有的法律觀念下，應屬於委辦事項。在應然面上，這樣的結論不應該因為書面地籍謄本及電子傳輸等傳輸方式的不同而有不同結論。在此同時，即便肯定既有實務上的運作為合法與合理，也不應該在電子資料的傳輸上硬將資料傳輸及收取規費切割看待，而認為前者為委辦事項，後者為地方自治事項，而應回到所從事的事務做判斷，此等事務的規費收取權限也應該與資料傳輸的權限做同樣的認定為是。從而，應認為電子傳輸地籍資料及收取規費兩者同樣屬於委辦事項。

貳、從多數國家到單一國家的制度抉擇

人類社會中有許多不同的國家，每個國家都有自己的共同體意識，但同屬於一個國家中，也可能有多數的次級共同體，次級共同體與國家間處於什麼樣的關係，又次級共同體也可能躍昇成為一個獨立的國家，種種不同的答案共同構築了不同的制度；然而，形成不同制度的根本因素究竟是什麼？臺灣既有的法律體系又是選擇什麼樣的法律制度？凡此，都是本文以下所要加以討論的，這也是後續討論地方自治下權限區分的前提。

一、政治權力分與合的多元選項

談及中央與地方權限分配的問題，可以思考的大概有幾個可能的模式。既然要談權限的分配，可以想見的，兩者是在同一個國家的共同體之下，在國家的主權上並非獨立的個體；從而，任何的地方在公共事務上不會有完全的自我決定權，在此同時，中央也不會有完全的決定權。因此，任何處理中央與地方權限分配的問題，即必然存在於一個國家完全決策，地方僅為國家機關一環；以及兩個不同國家，互不相隸屬這道光譜的兩個端點之間，並使中央與地方兩者呈現出「相互合作」的關係。在這樣的背景下，不論邦聯制、聯邦制²、地方自治制都是合作的態樣之一，只是彼此間合作的密切程度及對於特定事務的主導性不太一樣而已，而此所稱的事務的主導性包括了特定事務的數量及對該當事務的最終決策者而言。詳言之，合作程度越低、事務主導性越偏向地方者越接近邦聯制；反之，則越往地方自治的制度靠攏。

2 有關德國聯邦制運作的介紹，參照林明昕，地方自治事項與委辦事項之委任與委託——以臺北市政府組織自治條例第二條第二項及第三項之爭議為中心，臺大法學論叢，39卷4期，頁218-221、235-236（2010年）。

二、制度抉擇與歷史經驗的不可分性

既然在人類社會中有多種不同的制度都與政治權力的集中及分散有關，何以不同的國家會選擇不同的制度？到底是甚麼因素讓有些國家選擇邦聯制，有些國家選擇聯邦制或地方自治制，甚至根本否定地方擁有特定權限而成為完全的中央集權制呢？本文以為此等制度的選擇會與一個地區的歷史發展因素具有密切的關係，而此一歷史的發展也會引導人們內心對於一個共同體的認同，而這樣的共同體並不是一個國家，可能僅僅是對於一個地方；正因為這個地方有共同的生活文化及歷史經驗，因此有機會形成這一群人的認同³，此等作為社會基礎的共同體因素，固有日本學者從過去1871年廢藩置縣的歷史經驗，認為縣的產生只是行政區劃的產物，共同體意識反而是地方公共團體設立後，隨著時間的經過人為所產生的產物；從而，認為共同體意識並非地方自治團體存在的前提要件⁴。然儘管如此，我們也不能忽略掉，當國家進行行政區劃之際，仍然必須考慮到先於該行政區劃早已存在於人民心中的共同體意識，甚至在進行劃設的同時，此等共同體意識早已不自覺地滲透進入決策者的決策之中，而反應在具體的行政區劃當中，只是為了行政上效率性的考量，將兩個以上本來獨立的共同體合併為一個而已。相反地，我們也必須注意到，如果沒有兼顧到人民的來自歷史文化及生活文化所產生的共同體意識，而毫無根據地胡亂劃分，可能會釀成更多群體之間相互衝突的社會問題。

3 日本於1963年（昭和38年）3月27日所作成東京都特別區長事件判決中有類似的看法，於判決中認為憲法上的地方自治團體是指「事實上住民於經濟文化上密切地經營共同生活，存在著具共同體意識的社會性基礎，在歷史沿革來看，或於現實行政上來看，都應該賦予相當程度的自主立法權、自主行政權、自主財政權等地方自治基本全能的地域團體」。參照戶松秀典、初宿正典，憲法判例，5版，頁525（2008年）。

4 參照洪谷秀樹，地方自治，ジュリスト，1334号，頁134-135（2007年）。

因此，與這群人的生活文化及歷史經驗有關的事項，就越應該尊重地區人民主觀上的認同，而傾向於讓這群人有自我的決策權，這也是尊重每一個人自主決定權的展現。當一個地方的歷史生活經驗越豐富，與其他地方在許多事務在量與質上的歧異性越高，就代表越具有特殊性，其所具有的認同就越獨立於其他的地區與國家，就會越往聯邦制及邦聯制的光譜靠攏，當此等綜合性因素，包括種族、語言、宗教、生產方式與社會經濟結構等都具有特殊性⁵，足以成就這群人形成另外一個國家的時候，就有機會成立一個獨立的國家。下圖1正足以解釋此等光譜的現象。



圖1 中央與地方多元政治體制的光譜

資料來源：本文製圖。

三、臺灣憲法的制度抉擇

以上處理的政治制度形成，是從民主國家追求「由下而上」的決策模式而來的，當政治與社會這兩個系統的對話順暢時，則人民希望追求什麼制度時，就能夠循一定的機制傳達給政治系統，做相應的調整與規範。因此，制度的形成不能由上而下地壓迫社會上所有的人民必須，更不能硬是將原本不想結合成一個共同體的人民結合為一個共同體。然而，臺灣的憲法是否與此等應然面的要求相契合呢？

⁵ 此等因素參照吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，增訂版，頁612-613（2014年）。

如果回到憲法本文的規範來看，光從文義就可以知道憲法所採用的是地方自治的制度，然而，如從民主正當性的角度來看，制憲當時的民主正當性是否足夠，而能夠傳達中國人民想要追求的中央政府及地方政府關係本來就是一大問題，更何況制憲當時憲法所欲適用的是整個中國，而非僅僅只是臺澎金馬而已，都會讓此等問題的處理更顯複雜。原本東方就是一個對於君主權威相當重視的社會，在這樣的社會結構下，在表面上地方能夠自我決策的空間相對有限，特別是地方的政治權力也容易受到限縮，要成為邦聯制或聯邦制的空間或許不大，因此，具有大一統的國家同時，讓地方擁有部分的權限，而採取地方自治的制度是可以理解的。這或許也是制憲當時曾一度參考美國的聯邦制而認為省可以制定省憲⁶，最終卻沒有予以採用最主要的原因。同樣的，日本無論是明治時代制定憲法，乃至於第二次世界大戰後在美國主導下的憲法制定工程，因為服膺於天皇對於一個國家的代表性，並以之作為聯繫不同地方人民共同體意識的核心，因此，並沒有採取聯邦制的制度，而選擇在單一國家的框架下採用地方自治體制，只是在歷史發展的進程中，在不同的時間有不同的分權方式而已。

如果回到臺灣社會來思考此等問題，除了原住民族有不同的文化及對於公共事務運作有不同的經驗及邏輯外，對於受漢文化影響的人來說，臺灣多數人民都受到儒教文化深遠的影響，無論是1662年到1683年的東寧王朝、1683年到1895年的清帝國、1895年到1945年的日本統治，乃至1945年以後的中華民國，對於政治權力中心的統治者，所具有的想像都具有相似性。因此，在臺灣要強調地方的自主性，而往聯邦制邁進，在人民內心的想像上恐怕並不容易；再加上臺灣本身的幅員相當有限，雖然不同地方的歷史經驗及生活文化有所歧異，然歧異的程度恐怕也難以讓人們認為要在不同的治理

6 參照吳庚、陳淳文（註5），頁624。

結構下來運作屬於自己的政治生活。或許正因為如此，歷來的幾次修憲工程，雖然有碰觸到中央與地方間互動的問題，但主要解決的問題是處理從整個中國作為適用範圍的角度變動到以臺灣為適用範圍的角度，而將此種以臺灣為適用主體的需求規範於現行的憲法增修條文第9條之中⁷。然而，在此等修憲的過程中，也沒有在以臺灣作為主體的前提下，對是否採取地方自治的體制進行討論，更不用說在憲法規範上做根本的改變。這樣的結果，或許已經相當程度反應出臺灣人民對於中央與地方間的想像，與現有憲法採取地方自治的制度並沒有太大的歧異。當然，本文也不否認，或許有朝一日當人民更著重地方的自主發展，或對於原住民族的文化發展及集體生活的運作模式有更多的尊重，在此同時，憲法時刻也到來之際，現有的制度仍然有改弦更張的機會。

參、地方自治體制的權限劃分

臺灣憲法及既有的法律體制採取地方自治的制度；然而，究竟在實際運作之際又如何操作地方自治的制度？以下，本文將先討論不同地方自治國家可能的制度模式，以及採取不同制度的因素；其後，本文以拉開時間縱深來觀察，從時間的角度討論當代地方自治運作的潮流及其理論基礎。再者，在面對具體管制事務的判斷，本文將先具體討論中央及地方各自具有的權限，並建立中央與地方分權的判斷模式。最後，本文著眼於未來的發展，討論中央與地方間所應具有的合作關係。

7 有關憲法有關地方自治修正的變革，參照吳庚、陳淳文（註5），頁615-616。

一、地方自治體制的多面向發展

如前所述，中央與地方之間既然是一道光譜的關係，則我們可以發現，即便是採取地方自治的國家，不同國家的制度在光譜上是處於浮動的狀態。有些國家的地方自治傾向讓地方有更多的自我決定權，在光譜上會比較接近聯邦制的型態；有些國家的地方自治則是處理一些細微末節的事務，大部分的事務都由中央政府決定，甚至最為極端的情形是中央政府在實際運作上具有決定哪些是地方自治事項的權力，如此，在光譜上則比較接近單一國家的型態。無論是哪一種地方自治的型態，每個國家的具體運作恐怕也與前述生活文化及歷史經驗具有相當的關聯性；另一方面，不同時代的人對於事務的分配恐怕也有不同的想法，是以，也會受到時代推進的影響。以下，本文即以日本的運作作為觀察對象，鳥瞰該國採取地方自治制度後對於事務分配的發展脈絡。

二、中央地方權限劃分理論的推進

以往中央與地方權限劃分的原則，往往認為聯邦國的權限分配以分配給次級統治團體為原則，例外分配給聯邦；單一國的權限分配原則則以國家為原則，例外才分配給地方⁸。然而，此等分配原則在事務雜沓化的今日，也面臨一些挑戰，而有待重新思考。

在分權上，中央集權有中央集權所要考慮的對象，其適合進行國內全體統一的事務及事業，地方分權則適合從事各個地域統治團體應處理的事務或事業。包含刑罰權行使的司法作用及防衛、外交事務等直接關於國家主權之事務，固然應該專屬於中央政府，但以全國統一基準來進行的事務，以及依地方而異的事務，並非必然能夠做明確的區分。為了解決中央與地方間剪不斷理還亂的關係，在日本地方自治理論上提出補充性的原理（principle of subsidiarity），

⁸ 吳庚、陳淳文（註5），頁612。

此一原理是以積極地評價自律團體的功能作為前提，涵蓋個人的小共同體首應擔當社會的任務；較大的社會則僅有在小的共同體無法確保其機能時擔當任務。從而，國家及中央政治權力唯有在家族、地區社會、地方自治團體無法充分發揮其機能的限度內才能從事其活動⁹。此等理論所重視的是地方自治或自力（autonomy），是原本在自己的規則下即已存在，才可以自己治理（self-government）。自律的理念於個人、國家、各種共同體及制度各式各樣地表現出來，其中在特定地域表現出來的就是地方自治¹⁰。

日本法與臺灣既有的憲法體系及地方自治法規範相當類似，並沒有清楚指出具體的分權原則。相較於前述補充性原理，既有的法律制度在學理上稱為近接性原理，國家重點性地擔當了「國際社會中關乎國家存立的事務，國民期望全國性地統一訂定的諸多活動，或有關地方自治基本性的準則性事務，或立於全國性規模或全國性視野所應進行的措施或事業的實施等國家本來要完成的任務」。從而，對於住民而言，限於近身關聯的行政才委託給地方公共團體。在這樣的標準下，應該考量「與地方自治團體間適切地工作分擔」及「有關地方自治團體制度的策畫及政策的實施，應充分發揮地方自治團體的自主性及自力性」¹¹。在這樣的理論下，所著重的想法是地方分權，所謂分權就是對於政治權力從中央政府或行政機關移轉到許多的自治團體，其背後的意義就是以中央政府具有先占事項

9 參照大石真，憲法講義 I，3版，頁303-304（2014年）。在現在的歐盟也是在尊重自治團體自主性的情況下運作此等基本方針，雖然1988年歐洲地方自治憲章第4條並未直接援用此一原理，但義大利憲法第118條也對此加以明文化。臺灣亦有學者認為補充性原則為判斷中央與地方分權的適當標準；參照胡博硯，從訴願管轄再論地方政府之自治事項，東海大學法學研究，45期，頁24-25（2015年）。

10 參照大石真（註9），頁305。

11 參照北村喜宣，現代環境法の諸相，頁74-75（2009年）。大石真（註9），頁304。晴山一穂，地方分權改革と国家行政組織の再編，收於：現代国家と行政法の課題：新自由主義・国家・法，頁74（2012年）。

的思考¹²。在此等思維之下，就法規內容的訂定而言，在前揭隸屬於中央的事務領域中，地方並沒有機會進行更為細部的規範，惟有不違反中央法律的前提下，或在法有明文規定准許地方訂定比中央更為嚴格的規範，地方才有機會取得立法權；甚至在理論上亦有認為中央層級的立法機關具有先佔的權限，地方根本沒有機會本於地方自治自為決定¹³。

以上所提出的是日本學理上的分析，然該國司法實務又是採取什麼樣的看法呢？從1975年9月10日德島市公安條例事件最高裁判所的判決觀之，法院並沒有全然認為在中央有法律進行規範時，地方完全沒有機會介入。其認為即便中央與地方的法規所追求的目的相同，國家的法令不必然要依其規定一律地施以全國相同內容的管制，在各個不同的地方自治團體，因應地方的實情可以施以特別的管制，在這樣的情況下，中央的法令及地方的條例間並沒有絲毫的矛盾牴觸，也不生地方的條例違反國家法令的問題。此等判決意

12 參照大石真（註9），頁305。

13 參照岡田信宏編著，憲法のエチュード，2版，頁188-190（2009年）。在這樣的前提下，日本學界也試圖要擴大地方立法的空間，認為必須回到地方自治的本旨及人權保障的旨趣來做解釋。將中央所訂定的法律區分為兩類，一為立法管制最大限度「管限制度法律」，一為訂定全國管制最小限度的「最低基準法律」；針對後者，地方自治團體可以因應實際的狀況訂定比中央法律更為嚴格的規範，參照岡田信宏編著，前揭書，頁190。然而，可以討論的是「地方自治的本旨」就何所指？在日本學理上芦部信喜教授認為其意涵包括住民自治及團體自治兩個概念，所謂住民自治是指地域的住民就地域的行政需求基於自己的意思滿足自己的責任；團體自治則指由國家設立獨立的團體（地方自治團體），此一團體就自己的事務於自己的機關本於自己責任加以處理；參照長谷川日出世，法の基礎概念と憲法，2版，頁214（2013年）。另外，臺灣亦有學者援引此等概念作說明，參照法治斌、董保城，憲法新論，6版，頁476（2014年）。惟亦有學者認為這樣的解釋無法導引地方自治實際運作之際的具體制度，如住民自治並沒有辦法直接導引出直接民主制，地方議會的設置是以代表制為前提；但條例制度的監督、廢止、議員的罷免、要求議長解職等，都是來自於住民自治的要求，如此，也容易讓學習憲法者產生相當的混淆。參照穴戶常壽，憲法解釈論の違応用と展開，2版，頁261（2014年）。晴山一穂，地域主權改革と国家・自治体の役割，收於：現代国家と行政法の課題：新自由主義・国家・法，頁95（2012年）。

旨固然在法理上有其宣示意義，但仍相當抽象，在實際運作之際也會有難以判斷的問題¹⁴，而有待更多的案件來進一步詮釋與釐清。然而在比較法上值得重視的是日本1990年代受到「由官到民」、「由中央到地方」改革風潮的影響，許多事務都委由民間或地方辦理，從而，做了許多制度上的變革¹⁵。本此，日本在1999年修正了地方自治法，將以往地方事務兼含固有事務、團體委任事務及行政事務三者改造為僅有自治事務及法定委託事務的二分法，在實際的法制設計上擴大了地方的權限範圍¹⁶；2000年4月施行「關於推進地方分權相關法律準備法」（地方分權の推進を図るための関係法律の整備に関する法律），為第一次的地方分權改革；2006年更制定了地方分權改革制定法，是為第二次的地方分權改革¹⁷。此等改革的動作，顯示日本不同於以往中央對許多事務具有主導性，而有往地方分權推進的想法，只是到目前為止，具體的成效如何仍然無法斷定。但至少到目前為止，學界已不乏認為地方政府有自己的條例制定權，並非僅有在中央法律委任的前提下才可以訂定屬於自己的條例，而有自己固有的權限可以進行立法的動作¹⁸。

14 參照岡田信宏編著（註13），頁190-191。

15 參照晴山一穂（註11），頁72-73。

16 參照長谷川日出世（註13），頁215-217。田中充編著（註1），頁6-8。有關日本1998年以前地方自治發展的中文介紹，參照蔡秀卿（註1），頁75-94。

17 大久保規子，環境法における国と自治体の役割分担，收於：高橋信隆、亘理格、北村喜宣編，環境保全の法と理論，頁103（2014年）。

18 參照穴戸常壽（註13），頁265。然於具體運作上，一旦地方所訂定的條例涉及財產權的限制、刑罰、租稅等法律保留的事項，涉及各個地區人民間平等原則的考量，仍有相當大的討論空間，參照穴戸常壽，前揭書，頁265-266。參照長谷川日出世（註13），頁217-219。然於進行比較法研究時，也必須注意到兩國間法律體系規範上根本的歧異，日本憲法第94條規定，在法令限制內地方有條例制定權，該國的地方自治法也規定限於不違反法令，地方可以訂定條例，此等規範無論在法位階、規範內容上與臺灣現有的憲法及地方制度法均有不同，在研究上是應該予以注意的。

三、中央與地方權限劃分的基準

於對現代中央與地方分權關係的脈絡有所了解後，緊接著所要處理的問題是地方政府具有何等權限？中央政府又應具有什麼權限？各自所擁有的權限具有何等核心內涵。此外，當我們遇到一個具體的管制事務時，又應如何判斷此一事務的權限歸屬，以及中央與地方間應具有什麼樣的合作關係，此等問題都需要進一步討論，並提出一套可行的判斷模式以供操作。

（一）地方權限的確立

地方自治的存在，有助於可以落實政治上的民主功能，與國家權力產生分權、制衡、互補的關係，進而落實地方居民創設自我實現自由的空間¹⁹。如同前面所提到，中央與地方的關係可能會受到生活文化及歷史經驗的影響²⁰，又從日本學界對類似問題的討論可以發現，特別在公害管制的法律，地域間的差異頗大，對於住民健康及文化生存權利保障的問題，就更應准許地方訂定適合於自己地區的法規範²¹。其中針對住民健康及文化生存權利保障，可以因應地域的差別，讓地方有更多自主決定的空間，其中有關文化生存權利部分，即與歷史生活文化有密切關聯性，此等觀察與本文的觀察具有相當的相似性，只是本文所指出的是中央與地方的關係要注意到此等歷史因素，而日本學說所指出者，則是認為這些事項相當程度來說，地方具有較為高度的自主權，甚至就是地方自治事項了。回到臺灣的情形來看，在歷史上中央與地方的關係又是如何呢？日本法院對於地方自治事項的判斷或許可以提供我們一些思考的啟發，1963年（昭和38年）3月針對東京都特別區長事件的判決，指

19 參照法治斌、董保城（註13），頁475-476。

20 即便德國的地方自治發展，也可以看出其與歷史文化及人民生活經驗具有密不可分的關聯性；參照黃錦堂，自治事項與委辦事項之劃分標準：最高行政法院九十四年判字第四一九號判決評論，政大法學評論，102期，頁27-30（2008年）。

21 參照岡田信宏編著（註13），頁190。

出地方自治保障的旨趣即為「密切連結住民日常生活的公共事務，要保障能以地方住民之手，住民團體作為主體來處理事務的政治型態」²²。在這段文字中，我們可以看到地方自治事項具體運作的幾個重點，其一為事務本身與居住於地方的人民具有密切的關聯性；再者，住民團體具有自主性，可基於自己的自由意識來進行判斷與決定。其中第一個重點所著重的是事務本身的判斷；第二個重點是進行決策的模式，兩者間具有緊密的關聯，要能自主判斷勢必限於第一個重點的事務，如非第一個重點的事務就無法由地方住民自主地做判斷了。因此，從地方自治的角度來說，重點恐怕將落在如何判斷「與居住於地方的人民具有密切的關聯性」了²³。在此一詞彙之下，其所包含的範圍將與地方的生活型態、歷史、文化傳承具有高度的關聯性，因此等事項常與地方所具有的天然資源、地理環境、氣候……等因素具有不可割離的關係，正因為此等客觀因素的不同才能形成地方的特色，故此等事項可以說是最具有地方特色的，從而，尊重地方的自主決定也是相當天經地義的事了。在這樣的推論下，地方自治事項的存在其實就是在尊重地方特色與地方特殊性的需求，在此同時，即便是單一國家，也要避免讓一個國家僅僅存有單一的生活模式而不具有多元性。

另外，有關住民健康的部分，日本學者在進行討論之際，其所著重的是公害管制性的法律，此一部分的說理固然與其進行討論之際所著重的主題有關，與其說其所重視的是住民健康要由地方有更多的決定權限，不如說其所重視的是引發住民健康有被侵害疑慮的

22 參照穴戶常壽（註13），頁262。

23 此等發展也與德國聯邦憲法法院詮釋基本法第28條第2項第1句認為「與人民在鄉（鎮、市）中共同生活及居住有關，亦即鄉（鎮、市）民之所以為該鄉（鎮、市）民而所共通之……需求與利益」的事項為地方自治事項相類似，參照林明昕（註2），頁228。惟林教授也指出這樣的判斷標準在當代社會人際往來熱絡，以及人民對於全國各地生活水準之一致均衡發展的期待等因素下，屬於地方共同體的特殊事項越來越難以想像。另參照黃錦堂（註20），頁34-35。

原因。如果我們著重於原因加以考量，其實就是公害的問題，就此觀之，每一個地方所面對的公害問題都不盡相同，因此，可以說公害問題本身是具有地方特色的，故高度尊重地方的自我決定權並不為過。在此同時，我們也不能認為公害問題與地方的生活文化及歷史經驗是完全無關的，許多地方的公害問題並非一夕之間造成的，在過往的歷史文化中，人們也認為此等會產生公害的生活模式是他們傳統生活的一部分，甚至是引以為傲的傳統文化，只是以往的科學發展及人們的知識水準並沒有意識到他們所習慣的生活模式會是對人的生命、身體、健康及環境有害而已。當然，本文也不否認近代會對人們產生重大影響的公害是工業化之後因為大量消費、大量生產所帶來的公害問題，此等公害問題與地方的生活文化較沒有直接的關聯性，特別在以往由上而下的決策模式中，許多大型工業區的開發並沒有尊重地方人民的意見，甚至在威權統治時代，即便人民反對此等開發案，也沒有辦法真正影響政府的決策，然而，此等產生公害之設施的存在本身，對於當地民眾而言正是具有重大意義的歷史經驗，而且是活生生地體驗此等歷史上的偶然所帶來的弊害。或許當初的人民對於此等嫌惡設施的到來沒有決定權，但在民主國家中，卻應該對於嫌惡設施的未來擁有終局的決定權，從而，在民主國家中，可以展現地方人民意志的地方自治團體，對於此等事項也應該有更多的決定空間。

從以上的討論可以發現，對於住民健康及文化生存權利保障的問題，因為地域間的差異相當大，故傾向於讓地方訂定適合於自己地區的法規範，地方對於此等事務可以自為決定。之所以會產生這樣的差異，正由於每個地方有不同的生活文化及歷史經驗，而產生出地方的歧異性。從而，我們可以認為越與生活文化及歷史經驗有關的事項，就越應該肯定其為地方自治事項。

（二）中央權限的確立

以上所討論者，多屬應尊重地方自我決定的事項，然而，在另外一端，也必須了解何等事務最適合由中央作統一性的決定。如同前文所提及的，日本法上認為中央所應承擔的事務包括：一、國際社會中關乎國家存立的事務；二、國民期望全國性地統一訂定的諸多活動，或有關地方自治基本性的準則性事務；三、立於全國性規模或全國性視野所應進行的措施或事業的實施等國家本來要完成的任務。其中一所指的是外交、防衛、通貨、司法等；二所指的是私法秩序的形成、公平交易的確保、生活保護基準、勞動基準、地方自治團體的組織與營運等；三所指的則是公部門的年金、宇宙開發、基礎性的交通措施等，此等對於中央政府所可以承擔事務範圍的限縮，正是受到以市場原理及自己責任為基本的新自由主義思潮所影響²⁴。如此也可以看得出來，在時代變遷的洪流中，中央可以涉足的事務越趨有限。

本文以為，在事涉國防、外交及司法等領域固不待言，此等涉及公共安全（危險防禦）的事項²⁵在事務的分配上，原本就會比較傾向於歸屬於越高層級自治團體的權限，也與地方的生活文化及歷史經驗沒有關聯。另一方面，在涉及經濟規模及市場運作的事項，或許更適合突破地方政府的疆界，讓中央一體統籌更有助於發揮規模經濟的效果，如此一來，或許更有助於發揮整合的效果，讓許多的地方共同追求繁榮。事實上，此等事務涉及經濟事務的管制，參酌司法院釋字第588號解釋之意旨，原本就可認為是廣義的警察行政事項，而可以認為隸屬於公共安全（危險防禦）事務，故將管制

²⁴ 參照晴山一穗（註11），頁74-75。

²⁵ 此等用語參照黃錦堂，自治事項與委辦事項之劃分，收於：地方制度法論，2版，頁240（2012年）。亦有學者在介紹德國區分委辦事項及地方自治事項時，從歷史觀察法認為「秩序行政」原則上屬於委辦事項，也就是此等事項大抵會屬於中央權限；參照林明昕（註2），頁230-232、239。

權限交給中央政府在理論上是站得住腳的。但在探討地方自治的議題上，對於公共安全（危險防禦）的範圍界定不應過於浮濫，以避免侵害到地方本於歷史經驗及生活文化特殊性所衍生的自我發展，進而侵害到地方自治的精神。從而，當特定事務的性質既屬於公共安全（危險防禦），也與地方歷史經驗及生活文化事項有關，就應朝地方自治事項作解釋，以符合當前重視地方自治的發展脈絡。

另一方面，必須指明的是，並非只要涉及到「金錢」就一定屬於中央政府的權限，而是要從事務本身來加以判斷，當事務本身具有跨越疆界的性質，非地方所特有，進行整合對人民不會產生生活上的不便，也不會破壞地方源自於歷史及文化生活所形成的特色，甚至對人民的生計及生活便利性更具有幫助者，即可以肯定更高層級的政府具有主導權限。之所以不以涉及金錢作為判斷，而回歸事務本質性的判斷，主要原因在於幾乎現代所有的行政事務，沒有不與預算編列有關者，而預算就一定會涉及金錢，因此，如以是否涉及金錢作為判斷標準，就必然會導出所有事務都隸屬於中央政府的結論。如此一來，對地方自治的發展勢必會造成戕害，故值得我們更為審慎地面對。

（三）中央與地方分權的事務判斷模式

於本文的思考脈絡下，主要認為在一個民主國家中，無論中央與地方政府權限區分是採取什麼樣的制度設計，國家的存在本來就是為了人民存在的²⁶；因此，本來最重要的就是人民的生活，在中央與地方的權限分配上也應該緊扣著此等國家存在原初的想法來做思考，並進一步形塑中央與地方間誰是「主」，誰是「輔」的關係²⁷。在這樣的想法之下，人民既然生活於每一個不同的地方，同

26 此所稱的國家包含狹義的國家及地方自治團體，論者亦有認為垂直權力分立的存在，本身也在於確保人民的自由權；參照法治斌、董保城（註13），頁475。

27 有關此等關係的釐清，在縣與縣轄鄉（鎮、市）間都就同一事項或類似事項規

時各個地方政府也有自己的民主運作模式，以二元民主的方式選出自己的行政首長及議會，則地方政府自然更有能力反應地方人民的需求，故在事務分配上給予地方對於較多的事務有最終的決定權也沒有什麼不妥。

另一方面，如事務的本質上較傾向於是中央所要執行地事務，然而，中央卻認為時候未到，不需要積極地執行；或根本消極不作為時，但地方衡量地方發展的需求，認為積極執行該等事務為當，此時也不應該否認地方對該等事務加以執行的可能性，只要地方經過充分的審議機制，在民主決策機制下對於事務的執行與否以及事務執行的方式取得共識，即應尊重地方的自我決定。未來倘若中央改變看法，認為執行該等事務的時機成熟，或因情勢變更而要積極有所作為，即必須與已著手執行該管制事務的地方進行協商，尋求將地方既有的管制事務納入中央所要執行的全國性管制之中，以避免對民眾造成雙重的負擔，此種整合的需求，特別在涉及侵益行政的時候尤有必要。

在本文所提出的判斷標準下，地方可以決定許多事務，於地方可以決定以外的事務，就會是中央所可以決定的，在此同時，為了補中央量能的不足，可以遵循既有中央及地方決策的模式來從事具體的公共任務，履行在中央與地方權限分配下國家所應完成的任務。在如此的想法之下，既有地方制度法所熟知的中央與地方合作的制度，諸如委辦事項，也同樣可以繼續存在，甚至也唯有存在如此的制度，才能讓中央政府透過管轄權移轉給地方政府²⁸，在當前小政府的要求下把許多事務做好，針對全國性的事務服務更多的國人；另一方面，司法院釋字第550號解釋中所稱的「共同辦理事

定為自治事項，會傾向於解釋為縣具有較強的主導權，鄉（鎮、市）則僅具補充功能，至於國家及其他地方自治團體間就沒那樣容易區分；參照林明昕（註2），頁280、283。

28 參照法治斌、董保城（註13），頁490-493。

項」或「協力義務事項」²⁹，也可以說是中央與地方合作的一種型態，而可以正面地看待其具體的運作。就以上本文所提出的主張，本文略可以下圖2來做簡單的呈現。

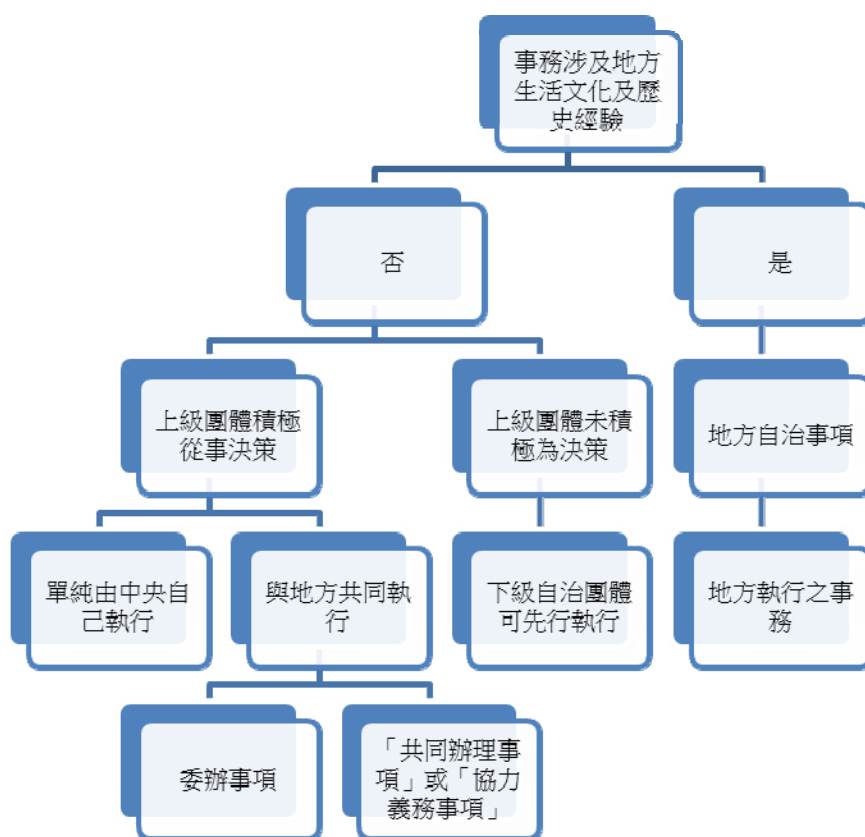


圖2 中央與地方分權的事務判斷模式

資料來源：本文製圖。

²⁹ 參照吳庚、陳淳文（註5），頁627。法治斌、董保城（註13），頁493。

在與本文有關的現有中央與地方合作的模式中，受到關注的就是委辦事項與地方執行之事務的地方自治事項兩者的界分問題；因此，有必要釐清此等事務的本質。就委辦事項的執行，應思考如何積極有效引導地方政府為施政，以便符合（當地或全國）社會各界的期待³⁰。要判斷以上的觀察是否正確，必須先對地方自治事項及委辦事項兩者的概念先予釐清。觀諸學者對於此兩個概念的詮釋，或許可以下面這一段話做一個總括式的說明³¹：

地方自治團體依憲法本文第108條以下及地方制度法而享有承辦自治事項（任務）與受國家委託而辦理委辦事項（任務）；就地方自治團體之承辦此等業務之細項與得行使之職權，則規定於各專業法律（例如地方自治團體就水污染防治之事項之得行使的職權，見諸水污染防治法）；地方制度法則一般性地賦予地方自治團體承辦此等業務時之立法權（就自治事項為「自治條例」，就委辦事項為「委辦規則」）與執行權，乃至就此有關的組織權、人事權與財政權以及監督機關得為的監督（尤其地制法當中有關上級政府之核定地方所制定的法規及地方政府執行個案時的監督權）。

30 參照黃錦堂，中央與地方關係之法制議題舉隅——最高行政法院九七年判字第三〇〇號判決評論，台灣法學雜誌，118期，頁189、191、194（2008年）。相同意見，參照黃錦堂（註25），頁207-208。除以上的事務外，黃教授進一步指出環境保護、文化資產保存、工商管理、河川整治管理、集水區管理、衛生保護、防災、勞工安全衛生、宗教輔導、殯葬設施、社會救助、防洪排水等，都應該是屬於委辦事項，但在現行地方制度法下卻誤解為地方自治事項。之所以產生這樣的錯誤，據黃教授的分析，原因之一是因為立法者誤以為兩者的劃分是以財政收支劃分法第37條第2項為依據，然卻忽略即使中央政府必須支出委辦事項的經費，也已經透過財政收支劃分法之稅捐分由不同統治主體收取、分成、統籌分配稅款、一般補助款，大致已完成委辦事項經費的撥付。原因之二則是可能因為政治學或公共行政學教科書常列出地方政府的機能項目，但未區分委辦事項及自治事項兩者的歧異，連帶地使立法者沒有清楚區分兩者的歧異造就當前的立法。

31 黃錦堂（註25），頁201。

從以上的描述，我們可以發現就各個管制事項是否屬於地方事務，應依各個專業法律的規定來決定，雖然地方在實際運作上，就自治事項及委辦事項都擁有立法權、執行權、組織權、財政權及人事權，且上級機關也都擁有監督權，但既然自治事項與委辦事項在法律上是兩個本質上不同的事項，則本諸這兩種不同事項所衍生出來的權限內涵也將隨之有所不同。細究委辦事項及自治事項這兩個概念，可以發現依地方制度法第2條第2款及第3款規定，自治事項是指地方自治團體依憲法或地方制度法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項；另一方面，委辦事項是地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，負責行政執行責任之事項。本此，可以發現地方自治事項與委辦事項在外觀上都是由地方行政機關執行事務，但在本質上是不同的，自治事項的特色是地方有自主決定權及執行權，又可分為中央有專業法律加以規定及無任何規定兩種情形；委辦事項則是非直接交付地方行政首長或地方一級機關主管辦理者，其承辦主體為地方自治團體就「非屬該團體事務」出於「上級政府交付辦理」，並於「上級政府指揮監督下」為執行，在此同時，地方自治團體仍負有行政執行責任³²。是以，可以認為中央對於委辦事項仍享有立法權，掌握制度建立權，地方政府僅受到委託而為執行，地方政府經由法律的劃分取得執行的「管轄權」，如為行政處分時作為行政處分的名義人，並享有一定程度的決定空間，但仍無法免除國家作為監督機關享有高度的監督權。在地方執行之際，中央部會依地方制度法第75條之規定可為合法性及合目的性的監督；依同法

32 參照黃錦堂，中央與地方之功能與業務權責劃分，收於：地方制度法論，2版，頁148-149（2012年）。除此之外，自治事項與委辦事項的不同，另參照張正修，地方制度法理論與實用：綜合版，頁258-263（2009年）。有關自治事項及委辦事項二分法的缺點，參照蔡茂寅，中央與地方權限劃分問題之研究，收於：地方自治之理論與地方制度法，頁110-114（2006年）。

第76條之規定，甚至可以撤銷地方的違法決定，移轉管轄權並代行處理。地方在執行委辦事項時，僅有在法有明文，或從相關法條論證得出享有補充性立法權的空間，此等補充性立法權就是地方制度法第29條所稱的「委辦規則」，制定後須經目的事業主管機關核定始生效力³³。

四、從對立到合作

儘管在現況上本文作了以上的觀察，但究竟臺灣所運作的中央地方政府體制是什麼樣的型態呢？從歷來大法官的解釋觀之，似乎並沒有正面碰觸這樣的問題，包括司法院釋字第498、527、550、553等號有關地方自治的解釋，都沒有提出一套明確的分權基準。

回到憲法理論的層面來看，以往在討論地方自治保障的法律定性時，往往會討論到地方自治是地方的固有權或傳來權，而有兩種對立的說法。並有一種有力的看法與臺灣大法官解釋觀點相近，認為地方自治為歷史、傳統的制度保障³⁴。此等制度保障的說法主要是援引德國法的理論而來的，姑且不論法學理論所提出的艱澀詞彙，我們可以發現此等理論所重視的其實正是一個地方擁有自己的歷史發展及文化，而此等地方所具有的特色是憲法重視並認為值得保障的。從這個角度來說，此等理論的主張與本文的看法並不相牴觸，在大法官也以此等理論作為論述基礎的情況下，正足以闡明憲法對於地方生活經驗及歷史文化的重視，而需要我們給予地方更多

33 黃錦堂（註32），頁164。黃錦堂（註25），頁218。

34 參照穴戶常壽（註13），頁261。但穴戶教授對於制度保障論的說法持質疑的見解，認為地方自治團體原本就是違反國家及個人這兩個極端構造的東西，但本來地方自治也被期待要符合民主主義、自由主義的首要要求。再者，制度周邊的部分或可透過立法來形成，然涉及核心部分就非得透過憲法的修正不可，在日本地方自治法下，此等核心即為「地方自治本旨」，則賦予地方自治有制度保障的性格並沒有辦法導引出有意義的結論，也因此，近年日本許多憲法教科書都避免使用制度性保障來對地方自治做說明。臺灣各種不同學說的介紹，參照法治斌、董保城（註13），頁479-483。

的保障及自治權限，用以確保來自於不同地方的多元文化及價值可以在同一個憲法秩序下獲得同樣的重視，而能夠確實地保存下來。

對於地方本於文化生活及歷史經驗所發展出的特色給予保障，在現有的憲法體制下本來就不反對，但也不能因此認為事務的分配非屬中央即屬地方，兩者不能有相互的合作與協調，至少從憲法的規範來加以理解，並不反對中央及地方進行相當的合作。甚至從憲法的規範及地方制度法的制度設計來看，不但不會認為兩者要是截然沒有交集或對立的關係，還可以認為是正面肯定中央及地方要有相當的合作關係。本來在實際運作上，一個國家內部的事務很難區分絕對屬於中央或絕對屬於地方的事務，有些事務必須由中央與地方通力合作來完成，而合作的型態也可能有多種不同的可能，包括在地方制度法第2條第3款的委辦事項³⁵、「共同辦理事項」或「協力義務事項」、中央機關所為決策涉及地方財政時給予地方參與及表達意見的機會³⁶都可以認為是中央與地方合作完成公行政任務的態樣，只是參與的強度不太相同而已。並有學者指出地方自治團體作為公共組織的一種型態，與國家同樣具有任務的取向性，因此，需與國家分工合作共同達成公共任務，這也是地方自治團體存在並享有自治權的最終目的，也唯有如此，地方自治團體的存在才具有意義³⁷。但最終應該負有責任的主體無法確認的情況下，有合作的制度不代表中央與地方真的可以成就良好的合作關係來從事事務，反倒可能成為中央與地方間爭功諉過的元兇。換言之，本文以為必須注意到的是，合作的關係並不等於責任的混淆，兩者本來就是不

35 從司法院釋字第498號解釋觀之，中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。

36 參照司法院釋字第550號解釋意旨。廖義男，活化憲法及修憲之規定如何適用，收於：憲法及行政法制，頁203-204（2015年）。蔡茂寅（註32），頁119-121-122。

37 參照林明昕（註2），頁221。類似意旨，另參照蔡茂寅（註32），頁102-103。

一樣的概念。過往許多中央與地方間的權限糾紛，所重視的往往在於事後的究責，對於事前權責的釐清並不重視，事前在權限上的能以釐清就會影響的事後的責任追究，公務人員在可能被事後究責的情況下，也會影響到與其他部門合作的意願，養成了公部門中公務員不要亂管「閒事」的習慣。換言之，在中央與地方間「主」與「輔」的分際並不清楚，不但影響到事後的究責，也影響到中央及地方在許多事務進行合作的可能性，進而讓為人民服務的公部門沒有辦法好好履行其職責。因此，在源頭上做好權限的劃分是相當重要的。

肆、地籍資料公開徵收規費的權限歸屬

在地方自治的制度中，人事及組織、財政、立法為地方自治的內涵，雖司法院釋字第550號解釋認為在不侵害核心領域的範圍內，中央基於國家整體施政的必要可以適度介入³⁸。姑且不論此等解釋的明確性與妥當性，要進入此等討論的前提在於該當事務為地方自治事項，在與本文討論有關的規費問題，如並非地方自治事項，就會認為並不屬於地方自治的財政權。為了解決本文所要處理的問題，本文將先討論現有地籍資料流通收取費用的法律結構；其次，加入其他相關聯的法律整體進行解釋，討論此等事務的本質究竟較傾向認為是中央權限或地方權限；最終，則回到本文所提出的中央及地方事務分權判斷模式進行套用，並對既有的法律規範做適當的法律解釋，以求問題可以獲得解決。

38 參照吳庚，陳淳文（註5），頁628-631。

一、地籍資料流通收取費用的法律結構

在既有的土地法及其特別法中究竟如何看待地籍資料交給私部門，以及據以向私部門收費的問題？本文就現有的土地法規進行剖析，發現同樣是將資料交給人民，現有的法律就書面謄本及電子傳輸有不同的規範及理解，之所以有這樣的發展，主要在於法律適用者只有看到土地法的文字而忽略其他相關聯的法律規範，也沒有對土地法本身做出適切的解釋所致。以下，本文將先就兩種交付人民的方式所涉及的法律結構做討論；其後，本文也回到土地法的規範來思考，討論光只有看到土地法的規範是否足以解決本文所提出的問題。

（一）書面謄本與電子傳輸地分殊化

在申請書面謄本地籍資料的情況下，當前法律層級處理到申請地籍資料者為土地法第67條、第79條之2的規定，據此，建置了地政整合系統，人民可於該所轄區地籍資料庫查詢某人名下於該所轄區的歸戶資料。於法制度的形塑上，先訂有「土地法第67條及第79條之2規定之書狀費、工本費及閱覽費收費標準」，目前則依中華民國90年3月14日內政部（90）台內中地字第9181260號函修正發布「土地法第67條及第79條之2規定之書狀費、工本費及閱覽費收費標準表」。然而，由於此等標準表未能有效與2002年訂定的規費法第10條銜接，故行政院秘書處以92年7月22日院臺規字第0920088205號函要求另外訂定「標準」、「準則」或「辦法」。此等標準表適用至2014年3月19日，另外由內政部訂定「土地或建築改良物權利書狀及申請應用地籍資料規費收費標準」，此一標準也成為當前於行政命令層級上，收取規費的法源依據。

另一方面，為因應電子化政府的浪潮，主管機關於2002年1月增訂「電子處理之地籍資料電傳資訊閱覽費」之項目，成為現今以電子傳輸地籍資料的法源依據。此外，內政部地政司也訂定「土地

基本資料庫電子資料流通作業要點」，同樣成為電子傳輸地政資料的法源依據³⁹，根據此一作業要點，同樣申請資料，在各縣市有不同的費率。

然而，如果從形式合法性的角度來檢視此一規範，觀諸此一作業要點，可以發現未有任何法律授權之依據，但事實上，此等規範的運作內涵也對人民的財產權有一定程度的影響，形式上看來此等行政命令雖非具有法律授權之法規命令，難以認為是土地法的子法。從形式合法性的角度來說，實以讓此等要點所欲規範之內容成為土地法之子法為宜，以避免此等規範在合法性上的爭議。此乃因為在土地法第67條及第79條之2授權所訂定的收費標準下，申請書面謄本所依據的收費標準以土地法作為母法；然同樣申請地籍資料，申請電子傳輸地籍資料時，土地法卻不是此等規範的母法。兩者本質上所處理的是相同事項，取得提供予人民之資訊來源也是相同的，卻只是因為申請取得地籍資料的管道不同，導致前者以土地法為母法，後者卻沒有法律層級的母法，在法規範的體系上有不一致的疑慮，而有加以調整的必要。

為了便於理解現行實務對於土地法律規範的認知，本文試著以下圖3來呈現地籍資料傳輸的類型及實務上對此等類型所認知的法源。

39 國土資訊系統：土地基本資料庫全球資訊網，<http://www.land.moi.gov.tw/land-database/chhtml/content.asp?cid=185&cparentid=167>（最後瀏覽日：2015年11月28日）。

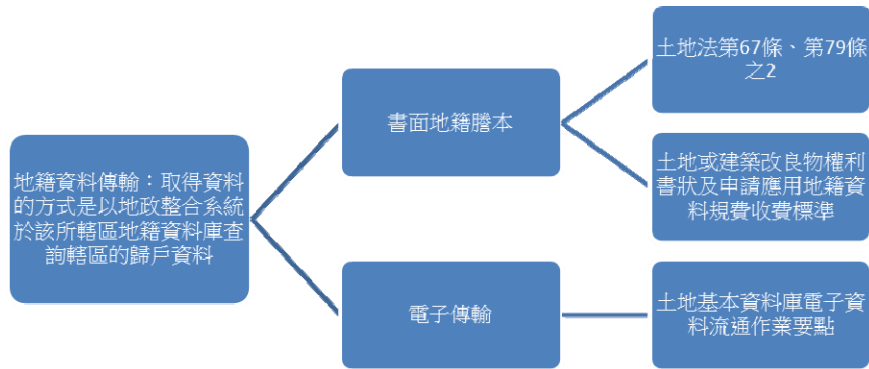


圖3 現行地籍資料傳輸的類型及法源

資料來源：本文製圖。

從以上地籍資料流通收取規費的法制現況看來，一方面可以看到地籍資料收費制度與時俱進，隨著規費法的訂定、電子化政府政策的推進而適時有法規範的改變；另一方面，從整體制度結構來看，前述所提及的「土地或建築改良物權利書狀及申請應用地籍資料規費收費標準」是由中央主管機關依土地法之授權訂定的，顯現出立法者同樣認為此等收費標準在事務本質上同樣具有全國一致之性質，不宜使各個地方有不同的標準；然何以在電子資料傳輸的收費上卻讓地方有更多的決定權限來決定收費費率，即有必要進行探討。

（二）土地法規範結構的理解

從土地法第67條及第79條之2所規定的收費項目來看，可以發現土地法所列舉之收費項目，多為2001年內政部所訂「土地法第67條及第79條之2規定之書狀費、工本費及閱覽費收費標準表」所援用。顯示無論是立法者所訂定的土地法，或行政機關所訂定的標準表，在立法權及行政權的心目中，中央地政機關對此等收費標準的訂定具有最終的決定權。然倘若嚴格區分法律概念，「規範制定」

與「規範執行」兩者恐怕應該區別來進行討論，前述收費標準的訂定是屬於「規範制定」的層面，與「規範執行」涉及實際收費者為何等機關？以及收完費用後，費用的歸屬於何者？這兩個問題都是規範制定後所要處理的。

從土地法第3條規定「本法除法律另有規定外，由地政機關執行之」的文義觀之，該條明文土地法的執行在法律未明文時，由地政機關來執行，在每個直轄市、縣（市）政府都編制有地政局的情況下，似會傾向認為讓地方來執行；但事實上，從土地法整體規範結構來看，土地法所稱的「地政機關」兼包含中央地政機關及地方地政機關，因此，難以簡單地從第3條推論出此等費用的收受及財務的歸屬屬於地方地政機關。反而從土地法的諸多條文內涵加以觀察，可以發現中央地政機關在許多事務的決定上仍有最終的決定權；然而，我們不能從以上的說法就認為此等事務屬於中央政府的權限範圍，在現有法律規範結構相當多元與雜沓的情況下，不能簡單認為僅僅只要對土地法進行釋義就足以得出答案，而應對憲法及地方制度法的規定進行理解，並綜合此等法規進行詮釋，才能解決以上所提出的兩個問題。

綜上所述，就此等議題的探討應回歸此等資訊以及就此等資訊進行徵收規費的授權母法來做認定；亦即，在法律解釋上，除了土地法第67條及第79條之2的規定外，要認定與此等費用相關的行政事務屬於中央或地方之權限範疇⁴⁰，除了憲法及地方制度法的指引外，仍應觀諸土地法本身的規範體系及結構，始可探求較為妥適的解答。以下，本文將超越當前認為地籍資料傳輸屬於地方自治事項

40 學者有就目前的法制結構進行整理，重新釐清地方自治事項的範圍，包括憲法賦予之自治事項、法律賦予之自治事項（包括地方制度法賦予及其他法律賦予兩種情形）、上級自治法規賦予之自治事項、行政命令賦予之自治事項五種情形，其中最後一種情形在現有的法律制度及法律解釋下並不存在；參照張正修（註32），頁250-256。

的實然面觀察，從應然面的角度加以分析，進一步進行法律解釋來尋求可能的解答。

二、整體法律結構的解釋

在探討地籍資料傳遞給私部門收取規費的議題中，除了前述的土地法外，另涉及地方制度法、規費法等法律規範；除此之外，憲法也對中央地方的分權有初步的判斷。在法律解釋上，原本就不能忽略現有諸多法律規範的存在，才能對法律做出正確的解讀。以下，本文將先回到憲法進行回顧並確定憲法的意旨；其後，再回到地方制度法及土地法的規範進行事務本質的探討。

（一）憲法規範的意旨

如將觀察此等事務之權限分配的視野挪移到憲法本文的規定，可以發現憲法本文於第107條規定中央立法並執行的中央專屬事項、第108條規定中央立法而交由中央自己執行或交由省縣執行之事項、第109條規定省立法事項、第110條規定縣立法並執行事項的縣自治事項；而在前述規定以外之事項，則依第111條之規定，依「均權原則」加以判斷，事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣，當產生爭議時，則由立法院加以解決。如前所述，第109條的規定已因1997年修憲精省而予以凍結，顯現出憲法的條文已非全然可以適用，而須參酌憲法增修條文之規定。儘管此等規定中有諸多款項的規範內容重疊，在具體判斷上難收具體明確之效，但從以上的規範內容至少可以確定制憲者有意就某些事項保障地方而不讓中央獨享⁴¹。然哪些

41 參照黃錦堂（註25），頁204、206。其中以「均權原則」來加以判斷，論者認為此為「內容空洞的公式」，但即便如此，此等原則所要求的也正是法學上常提及對於「事務本質」的判斷；參照黃錦堂（註25），頁207、240。蔡秀卿（註1），頁95-97、101。蔡茂寅（註32），頁107-110；各種詮釋或補強均權原則的學說及各說的批判，參照蔡茂寅（註32），頁124-145；蔡茂寅並提出具體的判斷模式，參照蔡茂寅（註32），頁147-150。

事務是中央的權限，哪些事務是地方的權限，恐怕還是必須針對個別的情形做判斷。

回到地籍資料流通收取規費的案件加以思考，於修憲後仍有效適用的憲法第108條第12款觀之，可以發現土地法有關的事項為中央立法並執行，或交由省縣執行，又觀諸同條第2項之規定，僅有省可以在不牴觸國家法令的限度內訂定單行法規。可以發現此等中央立法並可交給地方執行之事務，在憲法上有解釋為委辦事項的空間⁴²；在此同時，因為省的相關事務在憲法上已凍結適用，故實際上該條第2項已無適用的餘地，在該項僅有訂定省可以訂定單行法規的情形下，縣市並沒有辦法訂定單行法規，但此等結論並不能反推認為此等事項不屬於委辦事項。承前所述，土地法第69條及第79條之2所處理的就是資料開放收取費用的問題，此等費用在現行的法律制度下，所指的就是規費，故於本文所討論的議題中，憲法第108條所稱土地法的事項，即包括地籍資料公開、開放及其所衍生的費用。詳言之，不論是本文前述所提及此等事項有關的規範制定及規範執行，都應包括其中，而可以在憲法上解釋為委辦事項。當然，此等解釋的結果，主要是在應然面上將書面地籍謄本與電子傳輸兩種情形的母法都認定為是土地法所得出的；然而，實務上將電子傳輸的情形與土地法切割加以看待的情況下，即無法得出此等結論，倘若這樣的操作具有合法性，則此等事務應該屬於地方自治事項或委辦事項，就必須進一步透過解釋加以確定。另一方面，從現行的地方制度法及本文前所述提出的判斷模式思考此一問題，將此等事項認定為委辦事項是否妥當；再者，地方制度法中規定土地行政為地方自治事項，此等規範上的弔詭現象，也使吾人面對此等議題之際，要做更進一步細緻的探討。凡此，都有待本文以下做探討。

42 憲法第108條為委辦事項之明文，參照黃錦堂（註20），頁49。蔡秀卿（註1），頁95。

(二) 綜合地方制度法及土地法意旨進行解釋

觀諸地方制度法第18條第1款第4目及同法第19條第1款第4目之規範文義⁴³，土地行政為地方自治事項，但是否這樣的立法是沒有問題的？是否可以以此認為地籍資料的公開及傳輸，以及所衍生的規費屬於地方自治事項？特別在憲法對土地法的相關事務有明確指引的情況下，要如何進行解釋更是饒富趣味的問題。此等問題的處理都涉及地籍資料收取規費的事務定性，以下，本文將分別從比較法及事務本質、現代社會需求思考此等問題，並從立法歷史來探究當前規範上面對的問題，此等面向的分析正可以回應本文前述所提出中央地方權限分配的判斷模式。最終，本文將以此等判斷模式來具體操作，並對現有的法律條文進行解釋，以之判斷本文所關心的地籍資料公開收取規費究中央權限、地方權限或委辦事項。

1. 事務本質

在對地方自治事項及委辦事項兩者的概念有所理解後，回到土地行政此等事務的本質來進行檢驗，從本文所涉及的管制事務本質來看，倘若綜合觀察憲法文義及各個層級自治團體的功能，可以發現鄉鎮（市）為最基層的自治體，與人民最為接近，最有資格承辦地方人民生活中的食衣住行育樂等民生事項，但也因為政府層級最低，轄區過小，以及公務組織、人力、財力具有一定限制，不可能承辦一定規模以上的公共安全（危險防禦）事項。然就縣（市）而言，就不同於前者，其面積更大、人口更多，不宜承辦前述所稱的民生業務，應承辦跨越鄉鎮的業務，施政內容與政府組織等事項應顧及鄉鎮市發展必要的齊一性。在事務的承擔上，更適合幫中央政府分憂解勞，從事有關公共安全（危險防禦）的委辦事項；此外，也應從事縣（市）自治團體的自治事項及對鄉鎮市承辦自治事項有

⁴³ 有關地方制度法對於權限區分不清楚，步憲法後塵的批判，參照林明昕（註2），頁280。

困難時提供協助或就力有未逮之事項補充辦理。在直轄市的情形，乃是因為政經國防科技研發的重要性，而提升至與省相當的層級，在必要範圍內，其功能定位、組織、人事、財政配備應由個別的直轄市來安排，除此之外，則應回歸民主原則及中央地方分權及地方政府體制的架構及價值來決定⁴⁴。總之，地方自治事項是由地方自主完成，故地方可以享有裁量權、形成權及免受指令監督的權利，所涉及的事項須與地方密切相關，為「地方特別性」的工作；反之，國家事項則是超越個別地方自治團體的層次，以國家整體或一般國民的關聯做為標準，所涉及的是「國家一般性」的工作，當國家決定將此等事項委由地方加以辦理時，此等事項即為委辦事項⁴⁵。

就觀察此等以是否從事公共安全（危險防禦）事務來做為區分中央事項及地方自治事項的標準來看⁴⁶，本文發現其實就是就中央與地方在功能上適合從事何等事務來進行分析，中央適合做的是全國性的安全性事務，也就是政策格局較高的事務；反之，地方適合從事的事務則屬細節性的事務，其政策格局較低，通常即與公共安全的關聯性較小。論者並認為包括地政事務在內的事務，都具有公共安全的性質，不論是古典的國家哲學或當代，都認為是國家經由立法權來建立制度，而因為事務案件龐大且執法難度不高，因此可以委託地方辦理，而成為委辦事項⁴⁷。

44 參照黃錦堂（註32），頁142-144。黃錦堂，地方立法權，收於：地方制度法論，2版，頁416（2012年）。

45 參照黃錦堂（註25），頁222。從德國法的經驗來看，委辦事項所涉及的多是公共安全或公共秩序有關的事項，即凡與人民生命、身體、健康、財產具有關聯性而有管制必要者，具有施政重要性、人權落實關聯性、相關管制之基本權干預性，應以法律規範者；此外，就是社會救助法等給付行政的執行，其涉及人民重要權益，與落實秩序性執法有關，都有全國一致性辦理的必要。詳見黃錦堂，前揭文，頁224-226。

46 在比較法上，無論德國或日本都是以公共安全來判斷事務本質為委辦事項或自治事項，參照黃錦堂（註25），頁240。

47 黃錦堂（註25），頁207。在德國法上學者透過歸納，認為地政、地籍測量為

就地籍資料的收費本身而言，不論是收費的金額及制度，此等管制事務都具有全國一致性的必要，而可認為是前述公共安全（危險防禦）的事務；特別在德國法的背景下，許多管制事務都可以連結到公共安全（危險防禦），因此，所採取的是廣義警察法的觀念。此等廣義警察法的觀念也為我國司法院釋字第588號解釋所接受，認為「凡法律規定，以維持社會秩序或增進公共利益為目的，賦予其機關或人員得使用干預、取締之手段均屬之」。是以，本文所討論的地籍資料流通收費事項亦該當此等性質，從而，認為此等事項本質上屬於中央權限，委辦交給地方來執行是較符合事務本質的。

2. 社會需求

如從法條文義來加以解釋，如前所述，一來土地法本身對於許多細節性事項都由中央主管機關保有最終的決定權，再加上憲法本文對此等事項宣示了明確的立場，顯示立法者對於土地行政的相關事項並不見得願意完全放手由地方做百分之百的決定及執行。這樣的看法也可以從2013年12月24日最高行政法院對「都市計畫」之中央與地方權限分配的見解得到印證⁴⁸。其次，從「土地法第67條及

「義務辦理而上級有指令權之事項」，即約如臺灣的「委辦事項」；黃錦堂（註20），頁43-44、47。如是看來，從地籍測量衍生而來的收取規費事項也應該屬於委辦事項。

48 最高行政法院102年12月份第2次庭長法官聯席會議，決議：縣（市）政府依地方制度法第19條第6款第1目及都市計畫法第13條、第18條規定，雖有擬定、審議都市計畫主要計畫之權限，然依同法第21條規定須經內政部核定，始得發布實施。又主要計畫之變更依同法第28條規定，應依照擬定主要計畫之程序辦理，即須經內政部核定始得實施。縣（市）政府據都市計畫法第27條第1項第4款「為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重要設施」所為主要計畫之變更，依同法第2項規定，內政部得指示變更，必要時得逕為變更；復依同法第82條規定，縣（市）政府對於內政部之核定申請復議，經內政部復議仍維持原核定時，縣（市）政府應即發布實施。可知，內政部對於縣（市）政府主要計畫之個案變更得予以修正，有決定權，為主要計畫個案變更之處分機關，至於縣（市）政府予以公告實施僅為執行行為，人民不服主要計畫個案變更循序提起撤銷訴訟，應以內政部為被告。參照法源法律網，<http://www.lawbank.com>。

第79條之2規定之書狀費、工本費及閱覽費收費標準表」的運作來看，也可以發現中央主管機關對此有相當強的主導權。再者，誠如論者觀察臺灣的政經社文後所指出的，臺灣地狹人稠，地方施政易有外部不利益性，事務劃分影響的劇烈性遠甚於外國，因此，在具體判斷時也應考量此等因素⁴⁹。從臺灣的國土規模來看，將土地行政劃歸為縣（市）或直轄市的地方自治事項，將可能產生不同縣市有全然不同的規範及費率；亦即，在臺灣的國土上，每隔不到50公里就可能有完全不同的土地行政制度及規範，在當前人口流動迅速，時間及空間高度壓縮的情況下，這樣的情況對實際進行不動產交易而需要大量地籍資訊的不動產交易市場而言將有所影響；從而，適用法律的人民及相關從業人員而言，不但會帶來相當大的不便利，對於同樣是公部門提供相同服務卻因空間的過度切割，使身處不同的地方政府而有不同的價格，更會為不動產交易市場運作增加諸多不必要的變數，雖此等情狀並沒有明顯的外部不利益⁵⁰，但實際上卻可能產生相鄰的土地因位處不同縣市，在交易上因為費率的歧異而必須支付不一樣的標準的規費來取得資料，如此一來，可以發現對不動產交易市場的運作並非有利。

最後，從法律制度演變的歷史搭配社會演進的關係來看，可以發現以往在19世紀夜警國家時將中央地方業務劃分單純以公共安全（危險防禦）來區分，但20世紀後隨著給付國家的成形，此等判斷標準也產生一定程度的質變，凡是重要且根本的照顧事項都劃歸國

tw/news/NewsContent.aspx?NID=118091.00（最後瀏覽日：2016年2月7日）。

49 參照黃錦堂（註25），頁240。

50 有學者區分規制行政及給付行政，認為在給付行政應以基本權落實的關聯性作為委辦事項及自治事項的區分標準；在規制行政領域，則以危險性的高低作為區別標準，認為越是危險的事務越不能聽任地方自行決定，因地方政府採民選體制，地方主政者不免屈服於地方民意，當地方就法定自治事項享有地方立法權，地方將以自我為本位來考量與決定，不免造成此等高危險性物質或行為之四處流竄，而形成高度的外部不利益，這樣的弊病在地小人稠的臺灣更容易顯現；參照黃錦堂（註20），頁58-60。

家任務，國家也因此擁有立法權，並可交給地方來執行；在同樣的氛圍下，包括公共工程的採購、地方政府的地政、戶政之電腦系統的規格，在性質上為當今政府施政之效率效能的典型案列，也應解釋為國家有立法權而將執行權交付地方⁵¹。凡此，都可以認為本文所處理之事務在社會需求及時代的演進上，在應然面上劃歸為中央權限應該是較為妥當的。

3. 立法歷史

在應然面上認為地籍資料流通收取規費為中央權限，然在實然面的規範上卻不然，從土地法將規費標準劃歸中央地政機關訂定，而地方制度法第18條及第19條卻將土地行政劃歸地方自治事項來看，或許可以認為立法者有意將土地行政及地籍資料傳輸兩種不同事務分別處理。然而，這樣的區分是有意義的嗎？有學者觀察立法歷史，認為地方制度法第18條及第19條是立法當初混淆委辦事項與地方自治事項的結果⁵²，使得此等立法與我國傳統諸多法律的安排有違；更甚者，這樣的錯誤規定容易使地方政府誤以為系爭事項為地方自治事項，長期實施之後，如法院推翻這樣的設定，將造成既已收取的規費產生違法的效果，包括建築⁵³、選舉、戶政及地政登

51 參照黃錦堂（註32），頁154。

52 參照黃錦堂（註20），頁55-56。另有學者觀察德國的委辦事項，認為我國地方制度法的委辦與德國的情形不盡相同，德國的委辦事項是上級政府將事務交給下級的地方首長辦理；我國的委辦事項則是偏向將事務交給下級的地方自治團體辦理，因此，與典型的委辦是有歧異的。參照張正修（註32），頁256-258。惟交給特定首長辦理，在德國法的觀念下，應該是「機關借用」的觀念，在具體運作下，委辦事項與機關借用的操作無論在管轄權是否移轉、課責機制、提起救濟的對象等均有不同；另外，德國法與臺灣法律對於委辦事項理解及運作也有歧異，德國於立法同時已決定哪些事項會委辦地方自治團體辦理，同時一經委辦也高度尊重地方自治團體的組織自主權，不會有太多干涉，參照林明昕（註2），頁223-226；另參照黃錦堂（註20），頁1-47。胡博硯（註9），頁15-19。

53 如建築物的新建、改建、轉用、拆除等許可的核發，包括對違規行為之行政調查與行政罰，從而不適合由中央部會自為執行，但中央必須擁有立法權及法規命令的制定權，來進行上游的調控，並監督地方政府之個案執行的合法性與目的性。黃錦堂（註32），頁163-164。

記都有類似的問題存在。從上述立法歷史來看，可以發現當初在進行地方制度法立法之際，確實有概念上的誤解，導致規範形成及外國法的引介不見得正確的情形。然而不可忽視的是，地方制度法的規定業已訂定，除非修法或由有權機關廢棄此等立法，否則勢必要正面迎戰此等規范文義存在的事實，在進行法律解釋之際，此等立法事實也是後續對法律規範從事法律解釋時不可忽視的，甚至必須對地方制度法中土地行政事項的文義範圍做限縮解釋，才能在不牴觸憲法規範的前提下為地方制度法的規範尋出路，而符合合憲性解釋的要求。

如果回到土地法本身來觀察，本文發現以往的行政傳統上，受到行政一體的影響，多認為地方政府為行政院及其各部會以下的下級機關，並將這樣的思維反應在具體的專業法律中，直到地方制度法的訂定，此等專業法律的規範都沒有全面性地進行總體檢，也讓地方自治的範圍在既有法律體系明顯受到限縮。再加上地方制度法的立法並沒有任意事務及固有事務的觀念，也無德國全權性原則的適用，因此，在國家無法律授權時，地方自治團體就不能被推定有權限自為立法及執行⁵⁴。此等因素限縮了臺灣這塊土地上地方自治的發展。在具體判斷上，觀諸德國法在判斷規費訂定與中央地方權限分配所提出的判斷模式，認為相關法律若授權地方自治團體以「自治條例」加以規定，係象徵並強化地方就該領域與案型有原則性自主決定權；反之，如法律授權地方政府以法規命令為之，意味者此領域中央有較強的控制必要。從這樣的判斷標準來觀察土地法本身的規範內涵，可以發現既然在土地法上未見該法有規定可以由直轄市政府或縣（市）政府訂定自治條例，甚至將此等規費的訂定權限收歸中央統一訂定，更可見立法者並未有讓此等規費的訂定及

54 參照張正修（註32），頁246-247。當然，作者也指出，如果謹守法條文義，將無法達到地方自治的精神，因此，有必要對自治事項重新做解釋；詳見張正修，前揭書，頁248-256。

收取事務劃歸地方自治事項之意。

三、法律的妥適解釋

透過前述的討論，本文認為地籍資料收取規費的事務本質上應屬中央權限，地方對此等事務的執行在現有的法律制度下，較接近委辦的型態。回到現有的法律解釋面來看，在應然面及實然面上應如何對書面地籍謄本及電子傳輸兩種情形作回應？本文將試著操作前述所提出的事務判斷標準來解答。其後，本文也將回歸法律解釋，來討論如何對既有的實體法做解釋。

（一）中央與地方權限判斷模式的操作

回到本文所提出對於事務的判斷模型來進行操作，可以發現地籍資料的公開本身不涉及地方歷史經驗及生活文化，從本文以上的分析也可以發現此等事務在本質上較屬於廣義公共安全（危險防禦）概念下所稱的管制事項，因此，須視中央是否已積極地做決策，再進一步判斷此等事務應如何做定性。從應然面的角度來說，如上所述，本文認為同樣屬於將地籍資料交付予人民的事務，並沒有必要區分為書面地籍謄本及電子傳輸地籍資料兩種情形，電子傳輸的情形只是土地法訂定當初沒有電子傳輸的技術，即便沒有修改土地法，既有土地法的規範也可以將電子傳輸的情形涵蓋其中，因此，可以將這兩種不同的傳輸合而為一做討論。從而，在土地法已足以涵蓋這種類型的情況下，既然中央的立法及憲法本文以做了初步的決定，而認為要由中央與地方合作來執行的情況下，就可以認為此等事項屬於委辦事項。

另一方面，從實務運作實然面的角度來看，現行立法區分為書面地籍謄本及電子傳輸地籍資料兩種不同情形，認為前者是土地法所規範的事項，從而，收取規費也是土地法所規範者，在此種情形，中央早已對於費率做統一性的規範，只是在實際的運作上交給

地方協助進行操作，故在定性上應可認為是委辦事項。然而，在後者的情形下，實務上因為認為不屬於土地法的規範所及，而中央僅是訂定作業要點規定如何以電子的方式傳輸地籍資料，至於費用的收取則沒有規範，因此，可以認為資料的公開面向中央有積極介入並將給地方執行，而可認定為委辦事項；但在規範的事務上，因為中央所規範的作業要點並沒有處理到，因此，地方就有自己訂定費率的空間，甚至地方也可能主張此等事項為自治事項，中央不能干預。

然而，此等看法值得質疑的是資料的公開與規費的收取兩者是否真的可以區別看待？做此種過度細緻化的區分是否反而治絲益棼？由於資料的公開與收取規費兩者本來就是同一件事務的一體兩面，如區別加以看待，也可能因此在同一件事上因處理的問題不同而有不同的法律效果，並不見得妥當。另一方面，規費的徵收原本就是按對待給付業務主管機關為何者而定，對待給付業務屬中央或地方職權的劃分而定規費收取機關，如為地方自治事項所徵收的規費，即由地方徵收⁵⁵。因此，倘若地籍資料的傳輸屬於地方權限，則依地方制度法第67條之規定，規費的範圍及課徵原則，除非各該立法機關有規定，否則即應依規費法之規定行之。如此也可以看得出在地方制度法規範下，規費徵收的權限歸屬無法與其背後的原因法律關係切割而為判斷，電子傳輸地籍資料所衍生規費徵收的權限歸屬就應視電子傳輸的權限歸屬而定，在中央已著手對電子傳輸做規費的同時，徵收規費的相關費率、收費方式等規範就是中央有機會置喙的。透過本文綜合從憲法、地方制度法、土地法及諸多法規範進行解釋而對此等事務的本質獲得相當程度釐清的效果。因此，即便在實然面上，本文也會傾向於將收費的法律定性依附於資料公開的事務上，而認為均屬於委辦事項。

⁵⁵ 葛克昌，規費、地方稅與自治立法，收於：稅法基本問題：財政憲法篇，2版，頁254（2005年）。

（二）回歸法律解釋

既然無論在應然面及實然面上都可以將地籍資料公開收取規費解釋為委辦事項，則緊接著所要處理的是如何對既有的法律規範進行解釋的問題。從本文以上的分析看來，既然土地行政的事項在本質上應為國家層級的任務，而將此等事項交給地方政府辦理則在法律定性上即屬委辦事項；然而，地方制度法中又明定「土地行政」為地方自治事項，則在解釋上，即應對地方制度法第18條及第19條中土地行政的文義範疇做限縮性的解釋⁵⁶，才能符合法理及實務上的需求。如仔細觀察此兩條文的文義，可以發現當立法者在訂定「土地行政」為地方自治事項的同時，也在地方自治事項的羅列上訂有一定的前提；亦即，在法條文義上是認為組織與行政管理事項中與土地行政有關者始屬於地方自治事項，除此之外，在解釋上都不是地方自治事項。換言之，在地方自治事項中有「主要分類」及「具體事項分類」兩者，各款在主要分類下列舉具體的自治事項，是以，只有在主要分類下列舉的具體事項才是自治事項⁵⁷。如前所述，既然本文主張在針對此等議題的解決在解釋上做限縮解釋，則就應該針對「土地行政」、「組織」、「行政管理」這三個法律概念都做限縮解釋。也因此，本文以為，參酌土地法之立法及土地行政在一個國家中本身應有的任務屬性，在解釋上就地籍資料傳輸及所衍生的收費問題，因本質上具有全國一致之性質，可以認為由地方

56 相較於本文從立法史的角度來發現特定事項本質上應歸屬中央權限，從而應就此等條款做限縮性解釋，也有學者主張本於讓地方自治的本旨發揮真正的效用，應從把地方制度法看成概括授權的觀點對地方制度法中的概括性字眼做擴張解釋；參照張正修（註32），頁251-252。然即便如此，並不表示張教授對於本文所討論的土地行政問題也認為要採取擴張解釋，此乃因張教授在討論此等問題時也有意識到其中有些事務為委辦事項，且在討論的過程中並未檢討地政事務的本質為中央或地方的權限，也未對所衍生的規費問題表達過意見；而與本文所持觀點相同者，乃是張教授也認為許多事務為各該專業法律已有規定者，就此，即應一併對此等專業法律做觀察。

57 張正修（註32），頁244-245。

來從事相關的行政事務屬於委辦事項，因此，中央可以就此等資料如何傳輸、是否收費以及以何等收費標準來收費等事項有較多介入的空間。即便地方已著手就特定事務訂定地方自治法規，但是當中央認為全國應有一致的運作標準之際，也可以循既有書面地籍謄本的運作模式做全國一致性的規範。另一方面，地方制度法第18條及第19條中所稱與土地行政之經營或管理有關者，也應做適度的限縮解釋，使此等文義限於土地法所未規範之事項，如各個地方自治團體疆界內土地利用規劃的事務，就可以認為是地方的法定自治事項，屬地方政府的核心理目；然附帶一提者，乃是臺灣的土地畢竟受到都市計畫與非都市土地使用計畫的拘束，且還有依專業法律而制頒的各種開發型及限制使用型的使用計畫，相關計畫或變更案要經上級機關核定，此時中央部會要降低審查密度，尊重地方自主性⁵⁸。透過以上的解釋，也才能讓個案中的具體運用在憲法本文、地方制度法及土地法三者間求得適當的平衡點。

伍、結語

在法律理論上，追求地方自治主要可以達到「分權制衡」及「深化民主」兩項目標⁵⁹。在此同時，也應該能夠就具體的事務確認責任的歸屬，才能確定最終應負責任的主體，也才能在多數主體相互合作時，確認多屬主體的「主」與「輔」，進行適度的課責。雖然擴大地方可以循民主審議的方式來做決策是相當值得鼓勵的，但在此同時，也不意味中央政府的權限全然被架空，特別在涉及國家整體性的公共安全（危險防禦）事項，需要跨越直轄市及縣

58 黃錦堂（註32），頁174。此等事項在德國也會認為是地方自治事項而給予高度保障；參照黃錦堂（註20），頁40。

59 參照吳庚，陳淳文（註5），頁613-614。

(市)地方政府疆界整體性進行規劃的事項，尤其有由中央政府進行整合及統一規劃的空間。對此，即便以委辦的方式交給地方政府執行，也應該顧及執行面上的全國一致性，避免不同地方的民眾在同樣屬於中央權限的事項卻因為所處地方的不同而有程度不等的待遇。本文參酌前述對於土地法的探討，並綜合規費法及地方制度法的意旨，在現有地籍資料交付給人民區分為書面地籍謄本及電子資料傳輸兩種不同情形，而有不同的法律規範結構，衍生出前者中央與地方有較高度的合作，此等面向的合法性在實際運作上較沒有爭議；然而，在後者的情況下，則區分為資料傳輸及規費收取兩種不同事務，並認為規費費率的訂定為地方自治事項，其法理基礎就顯得相當薄弱了，而不應與前者的情形區別加以看待。更甚者，從合法性的角度來說，本文也認為由中央就規費訂定統一的標準是有道理的，即便在現行規費法的規範結構下，都有學者認為規費的訂定未以法律加以明訂有違法律保留原則之虞，而認為至少應對規費課徵要件與規費的計算基準提供更明確、體系更一貫的規範始能避免違憲的疑義⁶⁰。則在實務上將電子傳輸與土地法等法律層級的規範切割，而讓地方政府在沒有法律及地方自治條例授權的情況下徵收規費，其合法性就更值得懷疑了。

如前所述，本文透過以上的討論，認為在應然面上地籍資料的傳輸及規費的收取屬於中央交予直轄市及縣(市)的委辦事項。從這樣的論述所衍生值得注意的問題有以下兩點值得進一步研究。一來既然此等事務屬於委辦事項，則應另外配套地針對財政法上的要求，就中央地方委辦事項的財政劃分進行符合法理要求調整，來讓整體運作上的合法性得到確保。再者，針對此等事務，未來在實際運作上，可以從法政策來加以思考，不一定非得認為完全由中央掌有百分之百的決定權不可，學理上不乏有認為應採取績效管理的方

⁶⁰ 參照陳愛娥，規費法評介，台灣本土法學雜誌，42期，頁236、238（2003年）。

式者，詳言之，中央能夠單方面或經由與直轄市政府或縣市政府協議的方式，設定管理的目標及中央得有如何節制化的監督，如地方定期提報有關執行數據與作法等，就重大案件中央有進一步的資訊取得權、要求前來報告、要求共同初步會勘及每年度之評鑑等⁶¹。本此，均有待中央與地方共同訂定行政契約來解決此等問題，以追求國家與各個地方自治團體的雙贏局面，當然，此等行政契約實際上要訂定何等內容，仍有待國家及地方，乃至於學界後續努力發展，使中央與地方間的關係不再只是對立或責任地相互推諉，而能夠有更多實際上的合作。

61 黃錦堂（註32），頁157-158。當然，事務的歸屬本身有仍有許多可能解釋的空間，從既有憲法第107條以下的規定觀之，也可以發現制憲者並不否認建立中央與地方間有共同任務事項，而由雙方共同規劃與負擔經費。參照黃錦堂（註25），頁207。此相當於德國聯邦與邦間存在有「共同任務事項」（Gemeinschaftsaufgaben）。除此之外，也可能解釋為地籍資料的傳輸及規費的收取為自治事項及委辦事項間的模糊地帶，針對此等地帶的事項，學者也有主張除了自治事項及委辦事項這兩者選項外，也可以有中間模式，並建議在法政策上將此等模式表現於管制標準的強弱、監督機關有無裁量權、系爭法律得要求地方政府必須經由一個委員會的機制為協議、系爭領域主管機關應依一定標準編列預算、系爭領域的組織與人事應有一定的配置等。就每一個法條、議題、細項逐一討論，來做具體的決定。參照黃錦堂（註25），頁240-241。另有學者指出，倘若賦予地方自治團體行政機關有管轄權，未使地方自治團體就管轄事項有自主立法之規定，既非自治事項，也非委辦與地方自治團體辦理的委辦事項，可認為是自治事項與委辦事項二分以外的第三種類型，參照廖義男，地方自治之規範及保障，收於：憲法及行政法制，頁221（2015年）。

參考文獻

1. 中文部分

- 吳庚、陳淳文（2014），憲法理論與政府體制，增訂版，臺北：自版。
- 林明昕（2010），地方自治事項與委辦事項之委任與委託——以臺北市政府組織自治條例第二條第二項及第三項之爭議為中心，臺大法學論叢，39卷4期，頁213-297。
- 法治斌、董保城（2014），憲法新論，6版，臺北：元照。
- 胡博碩（2015），從訴願管轄再論地方政府之自治事項，東海大學法學研究，45期，頁1-36。
- 張正修（2009），地方制度法理論與實用：綜合版，臺北：新學林。
- 陳愛娥（2003），規費法評介，台灣本土法學雜誌，42期，頁232-238。
- 黃錦堂（2008），中央與地方關係之法制議題舉隅——最高行政法院九七年判字第三〇〇號判決評論，台灣法學雜誌，118期，頁185-195。
- （2008），自治事項與委辦事項之劃分標準：最高行政法院九十四年判字第四一九號判決評論，政大法學評論，102期，頁1-69。
- （2012），中央與地方之功能與業務權責劃分，收於：地方制度法論，2版，頁139-195，臺北：元照。
- （2012），自治事項與委辦事項之劃分，收於：地方制度法論，2版，頁197-241，臺北：元照。
- （2012），地方立法權，收於：地方制度法論，2版，頁393-421，臺北：元照。

- 葛克昌（2005），規費、地方稅與自治立法，收於：稅法基本問題：財政憲法篇，2版，頁249-268，臺北：元照。
- 廖義男（2015），活化憲法及修憲之規定如何適用，收於：憲法及行政法制，頁199-210，臺北：元照。
- （2015），地方自治之規範及保障，收於：憲法及行政法制，頁211-227，臺北：元照。
- 蔡秀卿（2003），自治事項與委辦事項，收於：地方自治法理論，頁67-102，臺北：學林。
- 蔡茂寅（2006），中央與地方權限劃分問題之研究，收於：地方自治之理論與地方制度法，頁99-150，臺北：新學林。

2. 外文部分

- 大石真（2014），憲法講義 I，3版，東京：有斐閣。
- 岡田信宏編著（2009），憲法のエチュード，2版，東京：八千代出版。
- 大久保規子（2014），環境法における国と自治体の役割分担，收於：高橋信隆、亓理格、北村喜宣編，環境保全の法と理論，頁103-118，札幌：北海道大学出版会。
- 北村喜宣（2009），現代環境法の諸相，東京：財団法人放送大学教育振興会。
- 宍戸常寿（2014），憲法解釈論の違応用と展開，2版，東京：日本評論社。
- 渋谷秀樹（2007），地方自治，ジュリスト，1334号，頁123-143。
- 田中充編著（2015），環境条例の制度と運用，東京：信山社。
- 戸松秀典、初宿正典（2008），憲法判例，5版，東京：有斐閣。
- 長谷川日出世（2013），法の基礎概念と憲法，2版，東京：成文堂。
- 晴山一穂（2012），地方分権改革と国家行政組織の再編，收於：現代国家と行政法学の課題：新自由主義・国家・法，頁70-92，東京：日本評論社。

——（2012）· 地域主權改革と国家・自治体の役割，收於：現代国家と行政法学の課題：新自由主義・国家・法，頁93-113，東京：日本評論社。

The Separation of Central-local Jurisdiction on the Collection of Fees for Cadastral Data Information

*Nian-Feng Shin**

Abstract

Cadastral Information is the information necessary for states to regulate land and protect people's property. Also, when people need to transfer their properties, they rely on these data. States have several methods to transfer data from the public domain to private domain, and there are emerging technological developments. From the view of legal practice, different transmission media have different sources of law, and the fees are collected differently. In nations which adapt local self-government, is the transfer of cadastral data to people a central or local power? What kinds of legal relationship exist when the central government and local government are both involved in this matter at the same time? This article compares theories and cases of Japan, and tries to build a model which can judge whether the matters belong to the central government or local government. This article argues that the written cadastral transcript and electronic cadastral transcript are the same thing in the Land Act. Only the transmission media are different. We should not have different conclusions about the legal relationship between information transmission and fee collection between these two ways. This article finds that the matters about information transmission are the central government's power, because they are matters of administrative regulation. These affairs need to be treated uniformly across the country. Local governments process these matters as commissioned matters. This article will suggest an interpretation by

* Associate Professor, Department of Land Management, Feng Chia University.

considering Constitutional Law, the Land Act, Local Government Act and Charges and Fees Act.

KEYWORDS: local self-government, decentralization, self-government matters, commissioned matters, cadastral information, data transmission, fees.