

專案質詢

8-8-7-0332

立法院議案關係文書 中華民國104年10月28日印發

案由：本院楊委員瓊瓊，針對現行解決地方政府衝突之機制，不外以政治途徑及行政監督之方法解決，但現行實務上對解決府會爭議效果尚顯不足，故建請解決府會之間的權限衝突爭議，應可引進德國及日本之「機關訴訟」制度，透過行政訴訟的途徑以解決爭議，特向行政院提出質詢。

說明：

- 一、查日本行政事件訴訟法第六條規定機關訴訟以止國家或公共團體之機關相互間，就有關權限的存在與否或其行為的紛爭所提出的訴訟。機關訴訟依其請求內容，可分為：(1)處分或裁決之撤銷請求；(2)處分或裁決之無效確認請求；(3)其他請求。並分別準用撤銷訴訟，確認訴訟及給付訴訟之規定（日本行政事件訴訟法第四十三條）。相較德國之行政法院法對於機關訴訟則並未有明文規定。而是透過學說的倡導及法院實務的累積逐漸發展而成，德國通說及判例承認機關訴訟，對於公法人或公共營造物之內部之間的權限爭議提起訴訟，以解決地方自治機關間的權限爭議同一個地方自治團體內部機關與機關之權限爭議，甚至包含同一個地方自治團體內部和意志與成員之間的權限爭議。
- 二、復查機關訴訟乃對於行政組織內部的權限爭議，性質為公法上爭議。但地方自治團體內部之爭議是否具有行政訴訟當事人能力，地方自治團體內部機關是否權利受侵害而具有訴訟權能，雖在學說上仍有爭議，不過自治機關內部之權限爭議解決並非以個人權利救濟為目的，而在確保行政的客觀公正維護公益為目的。次種訴訟類型並非當然歸屬法院的權限範圍，而由法律特別規定允許例外可提起訴訟。機關訴訟為特殊之訴訟形式，其訴訟標的與行政處分並無關聯。而排除撤銷訴訟與課予義務訴訟之適用，原告應採取確認訴訟與一般給付訴訟。請求行政法院確認被告機關之措施違法，或請求行政法院判決被告為特定行為，不作為之給付。所以機關訴訟係在法律有特別規定情形，限於法律所規定之當事人才能提起。
- 三、我國行政訴訟法對於地方自治團體機關內部之權限爭議並未規定可提起機關訴訟，然而，

立法院第 8 屆第 8 會期第 7 次會議議案關係文書

機關訴訟制度在我國現行府會關係爭議解決上，應有採行之必要性及可行性。因就地制法所設計之府會衝突解決機制，不外覆議制度及上級監督機關解決二種途徑。覆議為政治手段並賦予府會自行折衝解決之設計，屬於內部機制。至於外部機制則為上級政府之監督機制。地制法第三十二條及第四十三條對於地方議會議決之自治事項及自治條例，監督機關得予函告無效，以解決府會之權限爭議，惟不得聲請司法院解釋。上述之設計機制雖稱完善，惟監督機關之介入並不可能對下級政府之府會衝突完全消弭，府會機關其中有一機關難以甘服時，可能進而加劇彼此衝突，由司法審判機關為中立第三人裁判府會衝突，機關訴訟自為上述機制外具有公信力之解決機制。

- 四、我國行政訴訟法之訴訟類型係採多種訴訟型態，對於公法上爭議，均得視其性質而提起撤銷訴訟、給付訴訟（包含課予義務訴訟及一般給付訴訟）及確認訴訟。地方自治團體機關與機關之爭議係屬內部法律關係，與行政處分之涉及對外法律關係不同，故機關訴訟並不涉及撤銷訴訟、課予義務訴訟及追加確認訴訟，當事人可以一般確認訴訟及一般給付訴訟舉府會之權限爭議。至於暫時權利之保護亦有行政訴訟法第二九八條有關假處分之適用。新修正之行政訴訟法已給予機關訴訟制度引進提供了良好而且成熟的時機，故建請主政機關應考慮機關訴訟制度在我國之引進實施。