

中央與地方交通事務權限之探討

——分權原則與公、鐵路、航空、都市運輸之事權劃分

交通部運輸研究所
中華民國九十三年元月

一、緒言

- ◆ 地方自治是什麼？
- ◆ 行政機關自古有之，立法機關之功能發揮，才是民主政治的真諦
- ◆ 我國長久處於中央集權，欠缺地方自治之實
- ◆ 中央交通法律鉅細靡遺的規範交通事務，壓縮地方權力
- ◆ 地方制度法實施後，未見交通法規配合檢討
- ◆ 地方究竟有多少交通事權？
- ◆ 地方制度法對交通權限之規範過於含混，亟待釐清與解釋
- ◆ 本研究探討交通分權原則，並對公、鐵路、航空、都市運輸之事權劃分進行探討

二、地方自治的基本內涵與精神

- ◆ 定義:指國家土地範圍內，一定地域範圍之人民實施的「民主政治」
- ◆ 均源自於「住民自主」精神
- ◆ 住民自主之表現:
 - 小:公寓大廈之管理
 - 中:地方自治
 - 大:民主共和國體

各國地方自治型態

➤ 基本型態

- 聯邦國：地方 → 國
地方讓渡治權予中央
- 單一國：國 → 地方
中央授予治權予地方

◆ 地方自治權內含之高權:

1. 組織權
2. 人事權
3. 計劃權
4. 財政權
5. 立法權
6. 執行權(行政高權)

三、我國地方自治屬性(憲法)

- 均權制(釋字498號解釋文)
- 特色：中央先於地方存在
憲法以列舉方式，明確保障地方事權
中央難以立法剝奪地方事權
- 單一國偏向聯邦國的體制設計
- 立憲者，強烈實施地方自治與防止地方割據的企圖

四、水平分工與垂直分工

- ◆ 我國的**治權**(或稱統治權)分為：行政、立法、司法、考試、監察五權
- ◆ **水平分工**：指**行政權**內之分工，包括內政、外交、國防、經濟、財政、交通...等
- ◆ **垂直分工**：指**治權**的向下分配，包括行政權與立法權，而非僅限行政權(釋字498號解釋文)
- ◆ 司法、考試、監察三權則屬中央專屬治權

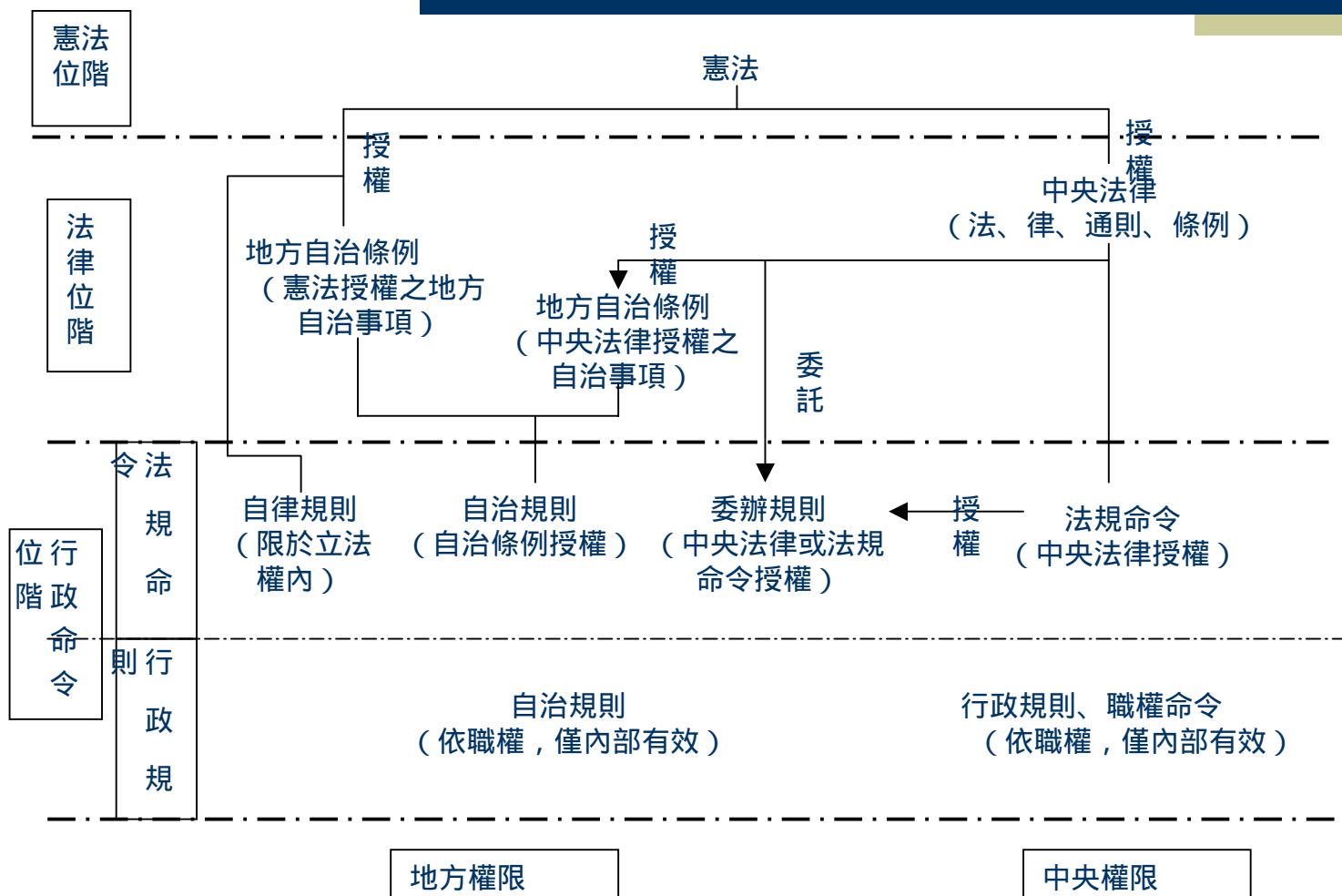
人民與土地數量之迷思

	諾魯共和國	我國
地理位置	東經166° 南緯0°	東經121° 北緯25°
面積	21.3平方公里	36,190平方公里
人口	約11,000人	約22,170,000人
建國時間	1967年	1911年
政體	民主共和	民主共和

	瑞士	我國
面積	41,285平方公里	36,190平方公里
人口	約7,090,000人	約22,170,000人
建國時間	1803年	1911年
政體	聯邦	民主共和
政府層級	三級：聯邦、州、市鎮	三級：國、縣（市）、鄉（鎮、市）【註】
州（省）數	26州	2直轄市 + 23縣市
鄉、市、鎮數	3020	319

【註】：「省」級已於民國八十七年修憲時遭到凍結，依「地方制度法」，省為中央之派出機關地位明確（憲法增修條文第九條），故不計入。惟直轄市與縣、市雖在法的地位上等級有異，但因互不隸屬，故我國政府層級仍應以三級計。

五、中央與地方權限之法律優位原則



六、自治事項與委辦事項

1. 所謂**自治事項**，係「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。」簡言之，即地方自治團體，依據國家之授權，而能自行決定並處理之事項，地方自治團體，**具完整獨立之自主人格，自為決定，並思考其執行之方法、優先順序...等。**
 - **具立法權及行政權**
 - **授權地方自治團體**
 - **費用自行負擔**
 - **又分固有事項與委任事項**

2. 所謂**委辦事項**，「指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，而**負其行政執行責任**之事項。」（「地方制度法」第二條第1項第二款）。簡言之，地方政府則僅為國家或上級政府之代理人身分，只負責依命令或規定，執行所交付之工作，其雖可訂定委辦規則，但本身並無太多決策與裁量之空間。
- 原則上只具**行政權**
 - 授權行政機關
 - 費用由委辦機關負擔

七、地方交通事權範疇

1. 憲法

- 1) 107條：中央立法並執行：五、航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政
- 2) 108條：中央立法並執行，或交由省縣執行之：九、二省以上之水陸交通運輸
- 3) 109條：省立法並執行，或交由縣執行之：一、省教育、衛生、實業及交通
- 4) 110條：縣立法並執行：一、縣教育、衛生、實業及交通
- 5) 111條：有全國一致之性質者屬中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣
- 6) { 107、108、109、110條屬列舉式規定，
111條屬概括式規定

地方制度法

- 1) 18條：直轄市自治事項：十、關於交通及觀光事項：（一）直轄市道路之規劃、建設及管理；（二）直轄市交通之規劃、營運及管理」
- 2) 19條：縣(市)自治事項：十、關於交通及觀光事項：（一）縣(市)管道道路之規劃、建設及管理；（二）縣(市)交通之規劃、營運及管理」
- 3) 20條：鄉(鎮、市)自治事項：六、關於營建、交通及觀光事項：（一）鄉(鎮、市)道路之建設及管理；（二）鄉(鎮、市)交通之規劃、營運及管理」
- 4) 30條：「自治條例(規則)與憲法、法律上級自治條例等牴觸者，無效」

3.

交通之內涵

1. 內政部答覆(台內民字0910002696號函)
 - 中央與地方權限 憲法已有概括及原則性規範
 - 地方制度法對地方自治事項係在憲法規範下進一步規範
 - 其內涵宜洽中央目的事業主管機關釋疑
2. 憲法108, 109, 110條僅交通乙詞, 為故意的概括
 - 107條中央事權, 列舉為航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政
 - 108條自省收回之, 二省以上水路交通運輸
 - 其他原則上均為地方事權

3. 交通之內涵

3. 憲法「省交通(109條)」, 「縣交通(110條)」, 顯以管轄領域為交通事權劃分之基礎
4. 地方制度法18, 19, 20條 對交通事權劃分之問題
 - 1) 承襲憲法交通乙詞, 卻又有道路之分開列舉?
 - 2) 「縣(市)道路」多一「管」字, 所為何來?
 - 3) 「交通」指「交通事業」或「道路系統的軟體」?
 - 4) 其他憲法授與地方之事權, 何在?
 - 5) 地制法之「交通」, 應依憲法精神解釋, 泛指其他運具型態之交通事務

4. 公路事權初評

- ◆ 由憲法107及108條顯示：
 - 僅國道及跨二省(縣)區界之公路屬中央事權
 - 其他公路，原則上均屬地方之事權。
- ◆ 可討論的重點：
 - 1) 一般公路相關事務中，尚有涉中央事權之事務，如土地問題...等
 - 2) 有一致必要性之事務究應屬中央，但公路中何種狀況下之事務可符合一致性必要之前提誰屬

5. 鐵路事權初評

- ◆ 由憲法107及108條顯示：
 - 僅國有鐵路及跨二省(縣)區界之鐵路屬中央事權
 - 其他鐵路，原則上均屬地方之事權。
- ◆ 可討論的重點(同公路事務)：
 - 1) 一般鐵路相關事務中，尚有涉中央事權之事務，如土地問題...等
 - 2) 有一致必要性之事務究應屬中央，但鐵路中何種狀況下之事務可符合一致性必要之前提誰屬

6. 航空事權初評

- ◆ 由憲法107及108條顯示，航空原則上係屬中央之事權。
- ◆ 可討論的重點是，不涉空中活動之事務：
 - 1) 航空站建設權誰屬
 - 2) 機場營運管理權誰屬
 - 3) 航空站業管理權誰屬
 - 4) 航空業管理權誰屬
 - 5) 航空業金錢給付義務之保全權力誰屬

7. 都市運輸事權初評

◆ 依運具之特性分：

- 道路運輸：同公路系統之事務權限分析
- 捷運系統：指大眾捷運系統
- 其他運輸：如渡輪、懸纜運輸系統...等

◆ 捷運系統，因屬交通內涵之範疇，故同公、鐵路事權，原則上屬地方事權

8. 小結

- 1) 除航空、國道、國有鐵路、航政、郵政、電政及二省以上水路交通運輸外，原則上均屬地方交通事權
- 2) 地方交通事權以領域為劃分基礎
- 3) 需中央統一規範者，須具「一致性」與「必要性」之要件

八、過去及現在交通事權回顧

1. 地方事權

- 1) 道路：國道以外，均歸省或縣
- 2) 鐵路：除台鐵外，阿里山、太平山、烏來等均屬省林務局興建管理
- 3) 航空：七美、望安機場，鄉公所建，省核可
- 4) 水運：金門島間交通船，省府授權
- 5) 都市運輸：建設屬中央建中央核，營運管理屬地方

2. 中央事權

- 1) 道路：國道外，東西快及西濱，省興建中央核為特例
- 2) 鐵路：台鐵
- 3) 航空：其他固定翼機場，中央建，中央核
- 4) 水運：琉球航線，高雄港管；綠島蘭嶼，花蓮港管

九、交通事權劃分原則建立

- ◆ 事權劃分之兩種型態
 - **水平分權**: 如一般道路屬交通部，軍事道路屬國防部
 - **垂直分權**: 中央與各及地方自治團體
- ◆ 我國憲法在交通上的**垂直分權精神**: 以地域範圍為基礎，而非以事務之特性為基礎，如省交通、縣交通。這是憲法精神。
- ◆ 交通事權內容之劃分原則，
 - 1) 航空、航政事權屬中央
 - 2) 行政區內屬該地方自治團體，跨行政區劃屬上級地方自治團體
 - 3) **涉中央事權者**，由中央訂(如涉國防、司法)
具一致性必要及重大公益性者，由中央訂 憲

現行公路法內容解構(一)

1. 規劃(權)

含計畫之擬定(§4)、審查+核定(§4)、變更(無)、既成公路或既成計畫之廢止(§4)

2. 建設(權)

含興建之申請(§15,16,17)、工務管理(§18,19,20)、設計標準(§33)、附屬設施之設置許可與管理(§32,58)、寄屬設施之設置許可與管理(§30)、建設之委外與授權(民間)(§14)、建設權屬(§11)、其他(國道建設機關之特例)(§13)

3. 養護(權)

含養護權屬(§26)

現行公路法內容解構(二)

4. 公路經營(權)

含公路經營業管理(§22, 23)、**附屬事業管理(§7)**

5. 公路運輸業管理(權)

含**運輸業分類(§34)**、申請(§36, 37, 38, 39之1, 56, 56之1, 57)、審查(§38, 41)、核可(§39)、營運監督(§40, 40之1, 40之2, 46, 47)、費率管制(§42, 42)、運送責任(管理)(§51, 52, 53, 54)、附屬業務範圍(§55)、輔導(聯運)(§45)、**公用事業責任(§36)**

6. 其他公路相關事業

含駕駛訓練業之設立與經營管理(§62, 62之1)、**車輛技術人員訓練業(§62, 62之1)**、**車輛事故鑑定業(§67)**、

現行公路法內容解構(三)

7. 公路財政(權)

含經費來源與分配(§21, 24, 25, 27, 28, 44)、建設經費分攤(§12)、附寄屬設施之經費分攤(§31)、

8. 土地管理(權)

含土地徵收(§9)、禁限建管理(§59)

9. 一般公路行政管理

含限制通行權(§60)、緊急處分權(§48, 49)、危險品運送管理(§50)、行車保險(§64, 65)、事故通報制度(§66)、車輛認證(§?)

現行公路法內容解構(四)

10. 其他宜統一規範事項

含名詞定義(§2)、主管機關(§3)、事權歸屬(§6)、
外國人參與運輸業(§35)、軍用道路(§10)、車
輛技術人員證照管理(§61, 61之1)

紅字：宜為中央事權

黑字：宜為地方事權

藍字：地方、中央得自為之

現行鐵路法內容解構(一)

1. 規劃(權)

含計畫之擬定(§10,28)、審查+核定(§11,28)、變更(§10)、既成公路或既成計畫之廢止(無)、與其他系統或設施之連接或相交(§12,14,15,31)

2. 建設(權)

含工務管理(§16,29,30,32)、設計標準(§13,19)、寄屬設施之設置與管理(§18)、相鄰或相交設施之設置與設計限制(§58,59,60)

現行鐵路法內容解構(二)

3. 鐵路相關事業經營監督

含鐵路經營權屬(§3)、鐵路營運監督權屬(§4)、費率管制(§35, 47)、營運之監督(§32, 39, 41, 45)、經營資格限制(§33)、**危險物品運送管理(§48)**、運送責任與管理(§46, 49, 51, 52, 53, 54, 55)、**國鐵之經營管理(§20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27)**、附屬事業經營(§38, 44)、**損害賠償(§62)**、**外勞僱用限制(§34)**

4. 養護(權)

含電力供應保證(§17)、不適當必要設施之糾正(§36)

5. 鐵路財政(權)

含**經費來源與分配(§無)**、經費分擔(§18)、重大損失優先疏貸(§6)、統一會計制度(§42, 43)

現行鐵路法內容解構(三)

6. 鐵路保安

含鐵路警察制度(§8)、設施管理(§56(1), 60, 64)、駕駛員管理(§56(2), 64)、人員交通安全管理(§57, 64)

7. 土地管理(權)

含土地徵收(§7)、禁限建管理(§61)

8. 一般公路行政管理

含限制通行權(無)、緊急處分權(§37)、危險品運送管理(無)、行車保險(§50, 63)、事故通報制度(§40)、事故鑑定(§56(3))、鐵路資產不受扣押(§5)、車輛認證(無)

現行鐵路法內容解構(四)

9. 其他宜統一規範事項

含名詞定義(§2)、公用事業營運確保(§5)、軍用道路(§9)、車輛技術人員證照管理(無)

紅字：宜為中央事權

黑字：宜為地方事權

藍字：地方、中央得自為之

現行民用航空法內容解構(一)

- ◆ 機場規劃權

機場規劃及審核權(無規定)

- ◆ 機場建設權

機場建設及審核權(無規定)

現行民用航空法內容解構(二)

◆ 機場管理權

■ 機場空側管理

航站飛行場使用允許(§30)、機場空域劃設與管制(§4)、外籍航空器起降限制(§5)、民航機使用軍機場限制(§6)、噪音防治(§35)、機場各種規費(§37)

■ 助航管理

助航及航管設置、管理與許可及拆除執行權(§31、32、33之1)、航管障礙物拆除執行權(§33、34)、機場各種規費(§37)

現行民用航空法內容解構(三)

◆ 航空站業管理權

國營航空站核定權(§28前)、地方營航空站核定權(§28後)、
私有飛行場核可權與撤銷許可(§29、29之1前)

◆ 航空業(含地勤業)管理權

■ 航空業經營管理

營業許可與廢止(§48)、營業許可之效力與不可移轉性(§61、62)、航空業組織與發行股票(§49)、經營定期業務要件(§50)、航空郵政(§52、53、54)、空運費率(§55)、定期與不定期監理檢查協力義務(§56、58)、外籍航空業之申請與許可(§79、82)、航空業之檢查與監督(§57)、航空業之聯營許可(§58之1)

現行民用航空法內容解構(四)

- 航空人員及證照管理

航空人員的消極資格(§24)、航空人員的積極資格(§25、26)、航空人員證照(§25)、航空人員培育教育(§26)、航空人員培訓機構之核准(§27、)

- 航線及證照管理

航線證書之效力與不可移轉規定(§51前、61、62)、航線許可屬特許制(§51後)、政策性航空運輸義務(§59)、政策協力義務(§60)、外籍航空業航線許可與限制(§80、81)

現行民用航空法內容解構(五)

◆ 航空器管理權

■ 航空器(證照)登記

國人持有航空器管制及登記(§7、8 前、10、11)、外國人限制持有航空器(§7)、航空器單一國籍限制(§8 後、)、國籍航空器定義(§10)、登記標示義務(§12)、航空器登記之失效與撤銷(§13、15、16、17)、

■ 航空器的物權性質

航空器之物權性質(§18、19、20、21)、飛航中航空器不適用民法之扣留扣押(§22)

現行民用航空法內容解構(六)

- 飛航證照

外籍航空器飛航許可與撤銷(§78、79)、適航證書(§9)、適航證書之失效與撤銷(§13、14、40)、航空器零件合格證書與受檢義務(§23)、

- 飛航管理

飛航前準備(§38)、特種飛航特許(§39)、適航保證責任(§40)、領空權的使用排他(§78)、飛航規則與遵守義務(§41、42、44)、機長權力(§45)、裝載檢查與危險或特殊物品限制(§43、46)、航空器資訊公開義務(§40)、運送糾紛之調處與強制(§47)、

現行民用航空法內容解構(七)

- ◆ 機場土地管理權

 - 公有機場土地徵收(§36)

- ◆ 失事調查

 - 失事通報(§85)、失事搜救(§86中、88之1)、失事調查
組織與權力(§84、86、87)

現行民用航空法內容解構(八)

◆ 賠償責任

■ 航空器意外事故責任

失事或侵權賠償責任 (§89、90、93)、非失事事件之侵權賠償責任 (§91、92、93)、強制投保 (§94)、外籍航空器擔保制度 (§95)、外籍航空器之債權保全措施 (§96)

■ 法院管轄

民航侵權之訴訟管轄 (§97、99)

現行民用航空法內容解構(九)

◆ 其他事項

- 名詞定義與事業分類(§2)、民航局組織(§3)

- 死亡宣告

死亡宣告期(§98)、行政刑罰(§100、101、102、103、104、105、106、107、108、109)、行政罰(§110、110之1、111、112、112之1、113、114、115、116、117、118、119、119之1)、強制執行(§120)、證照規費(§112)

- 子法(§121，限中央權)

航空器登記、適航檢驗、失事調查、航空人員檢定、外籍航空器飛航規則、民營飛行場設施與安全規範(§29之1後)、航空器適航資訊公開(§41)、飛航作業及管制辦法(§41之1)

現行民用航空法內容解構(十)

- 子法(§121，不限中央權)

修護廠設立、人員訓練機構、民航運輸業(§63之1)、普通航空運輸業、貨運承攬業、地勤業、民營飛行場、貨運站管理、運送糾紛之調處與強制(§47)

紅字：宜為中央事權

黑字：宜為地方事權

藍字：地方、中央得自為之

現行大眾捷運法內容解構(一)

◆ 現行都市運輸系統，主要型態分為

- 道路運輸——公路運具，悉依公路法規範之分析
- 大眾捷運系統——大眾捷運法
- 懸纜運輸系統——尚無規範

◆ 捷運規劃權

捷運規劃、提案及審核權 (§10 、 §12)、變更(無)、既成計畫之廢止 (§14 、)、**規劃考慮因素 (§11)**、**計劃程序 (§10)**

◆ 捷運建設權

捷運建設及審核權 (§13 前段、 、 、 §14 、)、建設權委託 (§13 後段)、工務監督與管理 (§15 、 、 §38之1)、涉他部門之工務事項 (§16、 §17、 §18、 §24之1)

現行大眾捷運法內容解構(二)

◆ 營運

專用電信(§8)、營運許可(§15)、電力供應(§23)、附屬設施費用分攤(§24 後)、營運監督(§34、§35、§36、§38)

◆ 捷運系統經營

營運組織與營運(§25、§26、§40)、費率(§27、§29)、服務品質(§28)、與其他公路運具之整合(§31、§32)、遺失物處分(§32之1)、附屬事業經營(§37、§53)、損害賠償(§46、§47)、停止營運(§38 、 、 、)

◆ 捷運保安

行車安全(§24之2、§41、§44)、寄屬設施(§24)、人員資格(§30)、緊急事故處分權(§21、§22 後、§33)、事故通報(§39)、禁限建規定(§45)、人員教育訓練與管理(§42)、事故預防(§43)

現行大眾捷運法內容解構(三)

◆ 財務

財務計畫(§5)、民間資金限制(§5)、基金設立(§7之1)

◆ 土地管理

土地徵收(§6、§22)、土地撥用(§6)、毗鄰地聯合開發(§7)、聯合開發之土地取得(§7 、 、)、土地徵收程序(§7 、 、)、獎勵聯合開發辦法(§7 、)、區分地上權使用(§19)、法定公設空間義務免除(§20)

◆ 其他事務

捷運系統定義(§3)、行政權屬與組織(§4、§9、§13)、中央一般性協助事項(§13)、附屬設施的拆遷損害(§24 前、§24之1)、罰則(§48、§49、§50、§50之1、§51、 §51之1、§52)

十一、交通事權劃分原則

1. 航空運輸

- 1) 原則上屬中央事權，惟基於尊重地方，屬單純地面上活動及對地方影響性顯然高於整體者，應劃歸地方事權
- 2) 屬地方之事權者
 - I. 屬單純地面活動之規範，包括單純的機場營運管理、航空站業之監督管理、地面活動規費...等
 - II. 對地方民生影響深遠事項之規範，如機場噪音防治...等
- 3) 屬中央與地方共同立法之事項，指事涉中央事權，但與地方民眾生活或權益密切相關者，如禁限建規定與執行、飛航障礙物之拆除...等

2. 公、鐵路與都市運輸

- 1) 原則上，行政區內屬該地方自治團體事權，跨行政區劃屬上級地方自治團體事權
- 2) **屬中央之事權者**
 - I. **顯涉中央事權者**，如航空、國道、國有鐵路、航空、涉兩省以上之水路交通運輸、土地事宜...等
 - II. **屬通則性規範**，指具一致性必要者，宜由中央框架立法，地方則在中央法律範圍規範下，進行補充性的自治立法，如航空之各種證照、資訊公開、災害或危險擴大防止及公用事業之公益責任...等
 - III. **具流通性之性質或行為之規範**，因具流動性，故為保障相對交通活動參加人，而具一致性必要，加以規範之，如道路交通管理處罰條例

結論

1. 地方自治，係**統治權的垂直分工**，而非單純的行政權分工
2. 立法機關是民主政治中之意思決定機關，行政機關只是執行與作為機關
3. 現行**交通專業法律**，欠缺地方自治之精神與事權劃分設計，應儘速檢討。
4. 依據憲法與地方制度法之規範，屬中央之事權者包括：**航空、國道、國有鐵路、航政、二省以上之水路交通運輸及省交通等。**
5. 依據憲法與地方制度法之規範，屬地方之事權者包括：**國道以外之道路、國有鐵路以外之公私有鐵路、航政以外之水運事務、都市運輸、懸纜運輸及航空以外之空運業務...等。**

8. 事權之劃分

- 1) 公、鐵路與都市運輸事權，以歸屬地方為原則，歸屬中央為例外。故，未來中央的公、鐵路與都市運輸交通專業法律規範，其內容應侷限於：
 - 顯涉中央事權之事項。
 - 通則性之規範。
 - 具流通性之事宜或行為的規範。

- 2) 航空事務原則上應屬中央，惟基於尊重地方，屬單純地面上活動及對地方影響性顯然高於整體者，應劃歸地方事權。
- I. 屬地方之事權者
 - ┌ 屬單純地面活動之規範
 - └ 對地方民生影響深遠事項之規範
 - II. 屬中央與地方共同立法之事項，指事涉中央事權，但與地方民眾生活或權益密切相關者，如禁限建規定與執行、飛航障礙物之拆除...等

- 
- 
9. 一國多制與地方尚無能力，都不應是地方無法自治之理由。
 10. 地方立法不及，可整批拷貝中央法律先予填補空窗期。
 11. 地方應體認自主人格之尊嚴與可貴，積極任事，莫事事仰賴中央援助。