

釋字第七三八號解釋不同意見書

陳大法官新民 提出

地方政府與中央政府間，正如同各個行星對著共有的太陽，依據其不同的質量與距離，環繞著運行之，如此一來，早晚間才會維持美妙的均衡。

美國開國元勳·傑弗遜

對於多數意見，認定電子遊戲場業申請核發電子遊戲場業營業級別證作業要點（下稱系爭規定一），規定各自治條例亦可作為許可人民申請經營電子遊戲場業（下稱電遊業），認為並不牴觸法律保留原則。以及認定電子遊戲場業管理條例（下稱母法）第九條第一項法定距離五十公尺以上的規定為「最少距離論」，以及地方自治團體得以「因地制宜」的空泛公益理由，藉助「工商管理與輔導」之名，而可獲得「實質限制人民營業與職業自由的概括授權」，且並未牴觸憲法中央與地方分權的原則，而作出合憲的解釋。

對這種結論，以及更重要的涉及了法律條文的詮釋方式。按此「法定距離五十公尺以上」的法律規定，理應是針對人民行使營業與職業自由之限制，而非授權「地方自治團體得另行規定門檻距離的最低標準」，否則會產生「規範對象之轉換」，違背了法律詮釋的一般原則。也因此導出了母法的五十公尺「距離門檻」之法定規定，竟不能作為拘束或保障人民經營電遊業的嚴格標準，反而可以被任一地方自治團體，將之擴充最高達二十倍的一千公尺之距離。另外，甚且加碼

至增加不同的保護場所、經營的規模、所處的道路寬度……不一而足的程度。豈能在母法並未明文授權的前提下，肯定地方政府擁有廣泛、為執行母法而擁有補充或增加其許可要件之權限？此非明顯的牴觸法律保留原則與憲法之分權原則乎？本席歎難贊同之。

爰有關法理的爭議與法條的詮釋，常有「橫看成嶺側成峰」的「峰嶺之見」，不足為奇。但本號解釋涉及到大法官過去釋憲實務少有觸及的釐清中央與地方立法權限的案例，對憲法分權原則的闡釋，當有極為重大的意義。惜乎，多數意見並未對此有太多的闡釋。同時在論理過程中，多數意見同仁似乎尚未能充分把握法律詮釋原則與法律保留原則，反而援引若干含混不清、且仍有甚多破綻、難以自圓其說的理由，來合憲化其制度。

本席本於釋憲責任重大，爰藉提出此不同意見書之便，再申一言，以示本釋憲案件影響之鉅，不當以尋常之「峰嶺之見」而視之也。

一、明顯地牴觸法律保留原則

首先應討論有無牴觸法律保留原則問題，惟惜多數意見並未詳論，但本號解釋原因案件之相關論證已昭然若揭矣。

多數意見在理由書第一段指出了：「……人民營業之自由為憲法第十五條工作權及財產權所保障之內涵。人民如以從事一定之營業為其職業，關於營業場所之選定亦受營業自由保障，僅得以法律或法律明確授權之命令，為必要之限制，……」亦即以法律及授權命令作為限制人民基本權利，是為法律保留原則之常態。此段敘述洵為正確。

其次，又論及：「……又憲法規定我國實施地方自治。依憲法第一百十八條及憲法增修條文第九條第一項規定制定公布之地方制度法，為實施地方自治之依據。依地方制度法第二十五條及第二十八條第二款規定，地方自治團體得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，以自治條例規範居民之權利義務，惟其內容仍不得牴觸憲法有關中央與地方權限劃分之規定、法律保留原則及比例原則。」此段說明了除了法律外，亦即來自中央立法機構的意志外，地方自治團體在法定許可的範圍內，亦可以以「自治條例」來限制人民之權利，亦符合法律保留原則。

故限制人民的基本權利，在法規的形式上，是有中央法規的法律與授權命令；以及在地方層次的地方自治條例兩種。但若以符合法律保留原則的真諦而言，能產生合憲與合法的侵犯與限制人權之效果者，則必須符合法律的規定，包括符合授權的規定也。此在中央的法規方面，應注重授權命令有無牴觸母法的規定，是為釋憲審查的重點。

其次，在地方自治法規方面，多數意見指出，只能依「自治條例」方得限制人權。而自治條例則是基於：「地方自治團體得就其自治事項或依法律及上級法規之授權」而產生。在此，恐有疑義。因為，法律及上級法規，既可以授權地方立法機關以「自治條例」，或授權地方行政機關執行該法規定，而以「自治規則」的方式來執行之。在此，可以舉二件立法例來作說明：

1、在前者（授權訂定自治條例），可舉社會秩序維護法第九十一條之一的規定，授權「直轄市、縣（市）政府得因地制宜，制定自治條例，規劃得從事性交易之區域及其管理」。

因此，各自治團體的立法機關即得制定自治條例。由此條規定可知，地方自治團體制定的自治條例，可以分為來自憲法分權原則所獲得的自治事項而得立法權限，稱為「原生型規範權」；以及由立法授權而得之「傳來型授權」。這也是目前我國地方制度法所採行的立法例。

在前者情形，如被中央立法侵犯，則中央法律違憲，這是實施分權制國家釋憲實務經常判決的案例，只是我國大法官尚未曾作出類似判決。至於後者的自治條例，則可由授權法律隨時更改或取消。但無論如何，自治條例可取得拘束人民權利與義務的效力，亦即符合法律保留原則（地方制度法第二十八條第二款）。

2、在後者（訂定自治規則）之情形，可舉都市計畫法為例。該法為中央立法，交由地方執行，例如，該法第八十五條規定即可授權中央主管機關（例如，內政部制定臺灣省都市計畫法施行細則），或地方機關（例如，臺北市及高雄市各制定該市之都市計畫法施行細則），制定各種地方之施行細則；而該施行細則可獲得不少概括授權的內容，最明顯的例子，莫如第三十九條，關於都市計畫區內土地及建築物之使用與管理等——例如，對於及特定專用區內、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，有極為廣泛的授權¹。

在上述2的情形，儘管制定出來的施行細則，似乎因其授權制定子法的對象不同，會出現法規性質不一的情形，例

¹ 都市計畫法第39條：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。」

如，前者(內政部)所制定的子法明顯具有「法規命令」的色彩，而「施行細則」也一貫被認為乃法規命令；而後者之地方政府(如直轄市政府)所獲授權制定者，則明顯為自治規則，儘管其用語頗類似行政規則。兩者實皆有法律授權基礎，其性質仍為法規命令也。故地方行政機關可由法律授權，制定法規命令(施行細則)性質的「自治規則」來執行母法的規定，包括填補或補充母法不足的規定，並不是非以自治條例規範不可。

故在此，中央法規層次的法律保留原則的檢驗，並不困難。而在來自於地方法規——自治條例或自治規則——的限制，則必須論究其是否屬於自治事項，從而賦予自治條例法源的能力；其次，也要詳加檢驗法律授權的範圍，可以界定出其所授權的自治條例或自治規則，有無遵守法律保留原則。兩者被檢驗的內容皆無不同，主要在有無遵守事項的範圍與授權的界限而已。

所以，在檢驗有無違反法律保留原則時，必須就侵犯人民基本權(此處涉及營業自由與職業權)的公權力措施，是否有明確的法律基礎，包括中央法規(法律與授權命令)與地方法規，本號解釋原因案件即涉及到此二種法律保留之基礎，可以分別檢驗之。

(一)「距離門檻」的規範方式

本號解釋所涉及之限制人民經營電子遊戲場的自由——專以「距離特殊場所的遠近門檻」而論，雖已由母法(電子遊戲場業管理條例)第九條第一項獲得了依據(有關電子遊戲場業營業場所應距離國民中、小學、高中、職校、醫院五

十公尺以上之規定)。此門檻規定已經極為明確、具體，同時沒有授權行政機關或其他地方自治團體另行規範其門檻的規定，故直接可產生規範效果。質言之，此中央法規層次的法律保留原則，直接源於母法，而毋庸再援引授權之命令，故檢驗最終限制人民經營電遊業的「門檻規範」是否符合法律保留原則，在中央位階的法規範，則專以母法的規定為唯一的依據。

基於此法理，中央主管機關在未獲得母法明確的授權下，就此「距離門檻」沒有任何另加規範之餘地。其至連其他相關的限制經營電遊業的要件亦然——例如，業者的消極資格要件（第十二條）。

雖然母法在第十一條第一項第六款規定：「電子遊戲場業……，應……向直轄市、縣（市）主管機關申請核發電子遊戲場業營業級別證及辦理下列事項之登記，始得營業：……六、營業場所之地址及面積。」則只是言明作為管理與執行母法的中央主管機關——經濟部，得本於主管機關權責執行上述的規定，同時得以頒布無須授權要求的行政規則即系爭規定一（電子遊戲場業申請核發電子遊戲場業營業級別證作業要點），來指揮下級機關執行母法之規定。故顯然母法位階的規範（第九條第一項與第十一條第一項第六款）皆未許可主管機關有變更距離門檻規定的授權。

故主管機關只能在此法定「門檻規定」，及其他法定經營電遊業要件（例如，母法第十二條關於經營電遊業者的消極資格規定）的前提下，執行法定要件的核發許可級別證與其他登記事宜，俾使人民能實現其受憲法保障的營業權，這也是法治國家原則要求行政機關必須履行合法的行政執行之

義務，也勿忘「正當行政程序」已經大法官解釋，提升為法治國家的基本原則（釋字第六六三、七〇九及七三一號解釋）。

因此，系爭規定一第二點第一款第一目規定：「申請作業程序：電子遊戲場業……，申請電子遊戲場業營業級別證或變更登記，應符合下列規定：（一）營業場所 1. 符合……自治條例……規定。」的法規範屬性，既然是屬於執行法律之細節性、技術性次要事項，已由解釋理由書（第一段）所明白承認。故其不得更易母法的規定，已毫無任何疑問可言。

此可再由系爭規定一的名稱——「作業要點」來檢驗，即可得知其非屬於法規命令，而是典型的行政規則。大法官在釋字第四五四號解釋，已針對類似性質的「國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點」宣示其並非法律授權所制定之法規命令，因此不得產生母法所未有的限制人權的效力。可供參照。

此觀諸行政程序法第一百五十九條所規定行政規則的定義，為主管機關對於下級機關執行法定職權的內部規章，尤其是同條文第二項提及為各種目的而制定之行政規則²，正是利用如系爭規定一的「作業要點」式的行政規則來實行之。因此，光由系爭規定一的名稱³、功能（業務處理方式）及毋庸法律授權之合法性，即可得知其法規範的屬性，多數意見

² 行政程序法第 159 條第 2 項行政規則包括下列各款之規定：「一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」

³ 雖然在實施行政程序法之前，職權命令或授權命令乃併列，兩者皆可使用「要點」的名稱。雖然依據中央法規標準法第 7 條，各機關發布的命令，得依其性質，稱為「規則」或「規程」等七種名稱。「要點」並不在內，但是依行政法學的通說，此七種名稱普遍認為乃為例示說。故行政實務上，「要點」可作為行政規則，甚或法規命令之名稱也。見吳庚，行政法之理論與實務，增訂十二版，2012 年 9 月，第 45 頁。不過，在實施行政程序法後，儘管職權命令制度已漸被行政規則所取代，但為提高授權命令的位階性，且具有外部效力，故原本契合規範內部行政作業流程與細節性、屬於行政規則性質的「作業要點」之名稱，無論如何，已不再繼續使用也。

就此而言，並無疑義。

但主管機關對系爭規定一的屬性以及其「運作的分寸」——即不能絲毫變更母法的規定，是否能真正的遵守？頗令人懷疑。首先，就有無授權的依據而言，就出現了矛盾。只要檢視系爭規定一的全文，即可洞見。依此「作業要點」的第一點規定：「一、依據：依據電子遊戲場業管理條例第十一條第一項規定訂定之。」顯然已經自認為本作業要點是屬於有「明白授權」的行政立法，亦即屬於法規命令性質的授權命令。然而，吾人再檢驗所提及之電子遊戲場業管理條例第十一條第一項之規定，已得知該條僅是提及「直轄市、縣（市）主管機關申請核發電子遊戲場業營業級別證及辦理下列事項之登記」的事宜，並沒有任何授權的規定！此「無中生有」的授權來源，顯示出主管機關經濟部誤認了系爭規定一的法規性質。並且可以推斷出此乃主管機關主觀認定：主管機關得由職權規定，獲得制定施行母法的廣泛授權。易言之，母法第十一條第一項已有「隱藏性的授權」。

這種「隱藏性的授權」概念，既不符合現今法規命令與行政規則的二分法；甚至也不符合在行政程序法公布前，亦即系爭規定一制定前，將類似行政規則視為職權命令的見解⁴。按此種職權命令本即毋庸授權，自可本於職權而由主管機關制定，不必再於該職權命令中「畫蛇添足」般地加上了「無

⁴ 這必須追溯及系爭要點制定時（民國 89 年 3 月 29 日），主管機關並不熟悉行政規則的法定概念，還在承續舊有職權命令的巢臼，按我國行政程序法雖在系爭要點制定前一年（民國 88 年 2 月 3 日公布）已制定公布，但遲至民國 90 年 1 月 1 日方才實施。故系爭要點制定時，仍屬未實施行政程序法之階段。而當時依中央法規標準法第 7 條尚有區分職權命令與授權命令，前者可包含行政規則在內。另外，當時主管機關亦普遍認為只要擁有執行權限，即可本於職權訂定命令，作為施行之依據，至於有無法律明白授權，並不妨礙主管機關可以在執行法律層面，為廣泛的規範制定權，易言之，會將法律所規定的事務與管轄規定，視同為實質授權，故系爭要點一，不僅出自於此種舊式的「實質授權論」之思維，甚至將之進一步「形式化」才會引起本席所說的「畫蛇添足」也。

中生有」的授權規定也。

因此系爭規定一的第一點（授權依據），應當刪除，否則明白牴觸本號解釋對其之定性也。惜乎，就此點而言，多數意見也未加以檢驗與批評，顯有嚴重之疏漏。

其次，在實質與嚴格執行層面而言，系爭規定一是否亦有「未遵守行政規則的法定界限」的疑慮？由其在第二點第一款第一目規定了母法所無之「電子遊戲場業之營業場所應符合自治條例」之規定，顯然已經擴張了母法的範圍。

（二）母法的「距離門檻」並未授權地方自治條例可另行規範之餘地

多數意見在理由書宣示系爭規定一的場所應符合自治條例之規定，並不牴觸法律保留原則，其理由乃是：「……僅指明申請核發上開級別證或變更登記應適用之法令，為細節性、技術性之規定，是系爭規定一尚未牴觸法律保留原則。惟各地方自治團體所訂相關自治條例須不牴觸憲法、法律者，始有適用，自屬當然。」

這種見解雖然承認系爭規定一只是細節性或技術性之規範，本即無權決定限制人權的法規依據，但又說明「只是指明」下級機關（包括地方主管機關）在辦理申請核發上開級別證或變更登記時，「應適用之法令」。是否造成矛盾？因為既然指明了此應適用的法令包括地方自治條例在內，豈非明白肯定該自治條例可以作為限制人民經營電遊業之權利的許可要件之依據？同時再加上其後理由書所肯認的「得概括授權就地方自治事項為廣泛的制定執行性規範」，豈非實質決定了限制人民經營電遊業的法規依據乎？

至於，多數意見提及「該自治條例應當合法與合憲」實屬多餘。這涉及到法規範合憲性的依據，對一般下級機關而言，並無審查及拒絕適用之上級機關所頒布法規之權力也。在行政實務上，上級對下級所為各種內部指示，以及職權實務運作的法規範依據，也從未須強調須以合憲或合法為前提也。所以，多數意見何多此一舉的「附帶一言」乎。

當然，如有因地制宜之需，而不應為全國硬性的統一規定，立法者自然可以授權地方立法機關，甚或行政機關來制定不同的規範。這是立法手段目的性與妥當性的立法判斷問題，屬立法裁量的範疇。在我國立法上已經不勝枚舉，例如，環境基本法第七條第二項、自來水法第一一〇條第一項、行政法人法第四十一條第二項、社會秩序維護法第九十一條之一、公民投票法第二十九條、社會救助法第二十條（見附件一），都是明顯的例子。如果都援用本號解釋的意旨，認為自治條例可以擁有另為因地制宜的授權規定，那麼上述這些法律特別的授權規定，豈非多餘乎？

在此可以特別舉出一個類似的立法例——前已述及之社會秩序維護法第九十一條之一的規定。依該條文第一項規定：「直轄市、縣（市）政府得因地制宜，制定自治條例，規劃得從事性交易之區域及其管理。」這便是由法律授權地方自治條例（以地方立法機關通過之法規）俾作為該自治團體內規範性交易事業及行為的子法。第二項規定：「前項自治條例，應包含下列各款規定：一、該區域於都市計畫地區，限於商業區範圍內。二、該區域於非都市土地，限於以供遊憩為主之遊憩用地範圍內。但不包括兒童或青少年遊憩場。」即為類似本號解釋所涉及的「營業或行為地點」規定，可由

子法來規範。而同項第三款規定：「三、前二款之區域，應與學校、幼稚園、寺廟、教會（堂）等建築物保持適當之距離。……」由於此法律對於上述「距離門檻規定」未有明定，可明見已授權地方自治條例加以規定。相形對照本號解釋之原因案件，可立判其兩者的明顯差別。

這種對比應無疑的導出下述的結論：除了社會秩序維護法有特殊授權規定外，關於本案電遊業的管理，既然直接在母法的規定中獲得了「距離門檻」，已形成法律規範的條件。除非有其他同位階的法律的特別規定外，可基於「特別法優於普通法」的原則，優先適用外，其他未獲授權的下級法規範——包括自治條例在內，皆不得逕以變更。

具體的例子，可再舉兒童及少年福利與權益保障法（下稱兒少法）第四十七條的立法例來說明。依該條第一項之規定：「兒童及少年不得出入酒家、特種咖啡茶室、成人用品零售店、限制級電子遊戲場及其他涉及賭博、色情、暴力等經主管機關認定足以危害其身心健康之場所。」第四項為：「第一項之場所應距離幼兒園、國民中小學、高中、職校二百公尺以上，並檢附證明文件，經商業登記主管機關登記後，始得營業。」

這裡存在於針對同一電遊業的門檻規定，卻出現兩個法律位階且同樣是保障青少年身心健康，但不同標準的現象，顯示出立法者認為，如出於有效保護兒童及青少年的身心發展之考量，母法第九條第一項的「五十公尺」門檻，已無法達到立法目的——此即立法手段之「欠缺妥當」（Unzweckmäßigkeit），而有改變普通法的標準，以特別法強化之，是立法者「自我調整」的立法常態。同時，普通法

對電遊業的門檻規定，與兒少法的特別門檻規定，都仍有對外的強制力，並非形同具文。例如，限制級電遊業的門檻適用兒少法規定，至於普通級的電遊業，仍以母法第九條第一項的五十公尺門檻為準。此乃法治國對所有現存法律規定具有強制力的當然解釋也。

（三）法律詮釋的陷阱——母法門檻規定豈是授權規定？

多數意見在法律詮釋上也有值得斟酌之處——即將「距離五十公尺以上」的門檻規定，視為「授權地方自治團體得另行規定門檻距離的最低標準」。所以會導致認為各自治條例所規定出來的一千公尺，九百九十公尺、八百公尺……五花八門的門檻規定，都是「因地制宜」的妥善結果。

其實，始作俑者應推「最高行政法院九十四年十一月份庭長法官聯席會議」所作的決議文。該次會議正是以本號解釋相同的對象「五十公尺以上門檻」而為的探討。此決議認為電遊業會造成社會安寧一定的影響，故對環境安寧有極高要求的學校而言，此五十公尺的門檻「因其限制對營業人營業自由之影響尚屬輕微」，故應解釋為對電子遊戲營業場所設置之「最低限制」。本號解釋且進一步認為此又屬於縣市工商輔導與管理事項，屬於地方制度法（第十九條第七款第三目）之自治事項，即可自行制定符合地域需要、且更高限制標準之自治法規。

顯然的，此項出自最高行政法院的共識，也獲得本號解釋多數意見的採納。尤其是門檻限制（應注意：該決議是以母法五十公尺門檻作標準），乃屬對業者營業自由「輕微影響」，自可以由自治條例加以更嚴格的規範。

此「輕微影響說」，當已影響了多數意見認定系爭規定一的規定，可將自治條例納入作為規範距離門檻的準據，卻仍認為屬於「細節性與技術性」的規範。如此一來，即可名正言順地援引大法官釋字第四四三號解釋之「層級化法律保留」之架構，對於那些「儘管會對人民的權利造成不便，但仍屬輕微影響」的法規，即毋庸法律的授權。是否兩者有異曲同工之妙乎？

但是，現實的發展，遠比上述最高行政法院的決議，來得更嚴重、條件也更嚴格矣。原本作為判斷標準，且不算嚴格的五十公尺要件，已脫離現實標準甚大，今非昔比，早已不成為各地電遊業營業場所許可的判斷基準了。最高行政法院的決議，是否已「明日黃花」乎？

細觀母法有關「距離門檻」(第九條第一項)的規定：「電子遊戲場業之營業場所，應距離國民中、小學、高中、職校、醫院五十公尺以上。」明顯的只有兩種內容：第一，受到距離保護的對象場所，僅限國民中、小學、高中、職校、醫院；第二，距離僅有「五十公尺以上」。此外，母法沒有任何一個授權地方自治條例另行規範之餘地。但實務上卻開花結果，五花八門。可綜觀如下：

1、距離門檻，鮮少有遵循母法五十公尺者（例外如新竹市普通級），其他各地方皆超過甚多，最遠的且超過一千公尺（臺北市限制級、花蓮縣、臺南市、高雄市）。

2、距離場所的種類增加：幼兒園（臺北市限制級）；圖書館（基隆市、臺北市）；住宅區五十公尺以上（臺中市、新北市）。

3、毗鄰一定寬度的馬路：普通級應連接寬度十二公尺

以上之道路、限制級應連接寬度三十公尺以上之道路（臺北市）；連接八公尺以上的已開闢道路（南投縣）。

4、營業場所的面積：單層營業樓地板面積五百平方公尺以上（基隆市）、其所在購物中心、百貨業或遊樂園業全棟營業樓地板面積一萬平方公尺以上，且最小設置單層營業樓地板面積一千平方公尺以上（臺北市、高雄市）。

5、營業場所的特別限制：應設於商業區之一樓（南投縣）。

不惟寧是，這種授權後果，也由距離門檻擴充到「受保障場所」之種類。本來由母法的規定，值得保障的場所僅限於國民中、小學、高中、職校、醫院等五個列舉的場所而言。故只能嚴格限縮解釋方足符合比例原則。但各方自治團體顯然擴大了其範圍。例如，擴張至幼稚園（臺北市）、圖書館（基隆市、臺北市）⁵。本來此立法的主要目的在「維護社會安寧、善良風俗、公共安全及國民身心健康」(母法第一條)，但似乎過於空泛。還不如援引釋字第六四六號解釋的立論⁶，主要有二：1、避免兒童及少年留連忘返，荒廢學業、虛耗金錢，而有犯罪或成為被害人之可能⁷；2、對一般人而言，則為影響公共安全與社區安寧。因此，地方自治團體不能夠

⁵縱使兒少法第 47 條第 4 項對限制級之電遊業有類似的規定：「應距離幼兒園、國民中小學、高中、職校二百公尺以上。」但也只增加幼兒園取得了法律依據，但無圖書館。

⁶釋字第 646 號解釋：「……電子遊戲為個人休閒活動之一，電子遊戲場乃成為現代人抒解壓力及娛樂之場所。電子遊戲場業之經營，除涉及產業結構與經濟發展外，由於電子遊戲之情節引人而具輸贏結果之特性，易使兒童及少年留連忘返，而兒童及少年長時間暴露於學校與家庭保護之外，難免荒廢學業、虛耗金錢，而有成為潛在之犯罪被害人或涉及非行之虞，又因電子遊戲之操作便利、收費平價，亦吸引一般社會大眾大量進出或留滯，一方面影響公共安全與社區安寧，另一方面往往成為媒介毒品、色情、賭博及衍生其他犯罪之場所，因此電子遊戲場業之經營，亦涉及兒童、少年保護、公共安全及社區安寧等問題。為健全電子遊戲場之秩序，使基於抒壓及娛樂之目的而進入電子遊戲場所之消費者，可分別接觸適當之個人休閒活動，不致因各該場所之疏於管理，而誤涉犯罪或成為明顯之犯罪對象，並同時兼顧公共安全與社區安寧，是我國對電子遊戲場業之管制，由來已久。……」

⁷所以母法所規定的學校中，即不包括大學，顯然大學生已較成熟，不易留連忘返也。顯示立法者對五種管制地點的考量，並非無的放矢矣。

隨其意志，增加管制場所，到底標準何在？是否日後可能延伸到法院、殯儀館、各類宗教團體……？豈非突破了立法比例原則的考量⁸。然而，同樣的，多數意見卻也將此認可為因地制宜的授權規定。

由上述五花八門的規定，顯然其廣度與複雜度，遠遠超過十年前「最高行政法院九十四年十一月份庭長法官聯席會議」所作出決議的「五十公尺」門檻之標準。其對人民營業權的影響之大，顯然不能再以「輕微影響」來一筆帶過矣⁹。

最高行政法院上述的決議，由「輕微影響說」，導出了「最低界限」、從而許可自治條例為更嚴格的規範，亦即自治條例無疑獲得另加條件的授權。這種詮釋方法，顯然有誤。由於涉及到憲法對基本人權限制的基本法律詮釋原則，其重要性非一般泛泛的法條解釋可比，故必須在此嚴肅地探究之。

按此「五十公尺門檻」之語義當作「人權限制的極限」之解，亦即只要超過了應受保護的場所五十公尺的「禁制區距離」，即屬自由行使人權（經營電遊業）之處。

此禁制區正如同集遊法第六條第二項可以規定不得集會遊行的禁區¹⁰。雖然其條文規定，例如「集會遊行之禁區不得逾五十公尺」，即表示至少超過五十公尺即屬非禁止遊行之禁區，當然立法技巧可以改頭換面，變成「集會遊行之場所，必須距離禁區目標五十公尺以上」，意義都是一樣也。

⁸ 就以幼稚園距離門檻之目的性而言，豈為了防止幼稚園兒童「流連忘返」於電子遊戲場乎？此點，只要禁止一定年齡者進入即可防範矣。故為此而將幼稚園納入，頗令人蕙爾。抑或是要保護幼稚園的安寧？而幼稚園經常可能是週遭鄰居噪音的來源，又非醫院，有維護安寧的重大必要乎？

⁹ 可參見蔡宗珍，營業自由之保障及其限制—最高行政法院 2005 年 11 月 22 日庭長法官聯席會議評釋，台大法學論叢，第 33 卷第 5 期，2006 年，第 17 頁以下。

¹⁰ 集會遊行法第 6 條第 2 項：「前項第一款、第二款地區之週邊範圍，由內政部劃定公告；第三款地區之週邊範圍，由國防部劃定公告。但均不得逾三百公尺。第四款地區之週邊範圍，由外交部劃定公告。但不得逾五十公尺。」

而本號解釋的表述方式正如同上述情形一樣，採「應距離……五十公尺以上，方得許可之」之方式，解釋上豈非等於「在距離……五十公尺以內，不得許可之」？難道使用後者的表述方式，便開啟了主管機關能夠決定劃出「至少五十公尺」以上的禁止權利行使之地區乎？如此一來，集遊法的禁區規定豈非漫無邊際？

倘這種授權論的「持續發酵」，並無「天花板」的上限，會導致所有法律所定的人權限制，即使並無授權其他法規來限制，卻會透過上述的詮釋方法，該各種自治法規可實質上增加了法律條文所未預見的「不當負擔」，顯然該法律未能創造出一個明確、可預見性的法律秩序，如何可確保人權的實現乎？

如此一來，各地方自治團體即可本於各式各樣的「因地制宜」的公益考量，例如為了強化善良風氣及提昇經營電玩業者素質為由，對經營電遊業者的消極規定（母法第十二條），加以擴充，增加更多的消極規定？同樣的，為保障消費的安全，也可主張電遊機具的安全檢驗，除中央機關把關外（母法第六條），地方可另定其他更嚴格的標準，例如，有無殘餘輻射線，或非使用某些特定材質（例如，可防火或不散發有毒氣體）製造不可之規定？

如此推演下去，就以門檻條款一項而論，一個地方自治團體既然可以將法定距離門檻規定為「法定最低門檻標準」，自由調整達到二十倍之多的一千公尺，哪一天是否也可以達到二百倍的一萬公尺？試問其門檻界限將「伊於胡底」？儘管本號解釋多數意見提出了應適用比例原則來管控，但數字的膨漲雖可能較為明顯，但仍難明確地界定其極限。至於其

他各種各樣非類似數字般的可能限制方式，就更難料矣。試問，人民的營業及職業權將被壓縮到何種程度？

除此之外，這種「門檻授權說」與法律詮釋的基本原則有違，不但陷入了法條文字技倆的陷阱，更是陷入了「法律規範對象的轉變」之迷思！按上述法定的門檻規定，既然是以限制人民經營電遊業的基本人權所制定，當然是以人民為「規範對象」。然而，一旦轉變為「對地方自治團體可因地制宜而為更嚴格規定的授權性質」，豈非已將規範對象由人民轉為「地方自治團體」？

因此，母法第九條第一項的門檻規定被誤認為授權規定，已經種下了多數意見論理上難以自圓其說的根源矣。

二、破壞中央與地方的分權原則

本號解釋除了涉及侵犯法律保留原則外，尚且混淆了中央與地方分權原則，以及委託行政與自治行政的區別。

（一）電遊業的管理，乃中央立法，非地方立法的自治事項

本號解釋多數意見承續最高法院九十四年十一月份庭長法官聯席會議的見解，將電遊業的管理，視為工商管理與輔導之事項，從而屬於自治事項，給予本號解釋的合憲性理論上的依據。

在此，應該澄清電子遊戲場業的立法項目，究竟是中央或地方的立法範疇。如為中央立法，則即不屬於自治事項，除非法律授權，地方政府無得牴觸中央法律之餘地，已於前述。此乃憲法採分權制的當然結果。

而如今，只要將母法的名稱重讀一遍：「電子遊戲場業管理條例」，其中赫然出現的「管理」條例，可知人民經營的

「電子遊戲場」之法定管理之規範，乃是明確的中央法律，而非屬於自治立法也。因此，所有中央與地方行政機關對於人民所經營的電遊場的管理條文，必須出自於此母法，方符合法律保留原則。故並不存在於「雙頭馬車」之管理，亦即，除母法的電遊場管理法制外，對於同一規範事項，又存在另一套的管理法源也。

（二）「工商管理與輔導」並非概括授權式的「萬靈丹」

造成上述違法與違憲狀態的「雙頭馬車管理」乃是援引地方制度法對於工商輔導與管理是為地方自治團體之自治事項的規定（地方制度法第十八條第七款第三目參照），從而可依地方政府擁有廣泛的規範權限，但只要不明白牴觸中央法規即可（第二十五條）。多數意見即明白的肯認此為「地方制度法概括授權之範圍」。

此見解謬誤大矣，不當的膨漲了地方團體對於工商業的管理權限。且只要一提到概括授權的問題，立即引起了牴觸「授權明確性」的原則。尤其是地方制度法授權之廣，更不得不談有無牴觸此原則的問題也。

按人民的權利義務必須受到法律保留原則的保障，即使法律授權下級機關可訂定法規，也要服膺授權明確性原則，對此本院已有數十個解釋例可參照，於此不贅。其目的都在遏止空泛與空白授權，形成下級機關漫無邊界的立法，喪失了法治國家人民對其權利義務內容與界限有「可預見性」之制度。

因此，既然商業—包括各種經濟行為、行業與職業的立法，乃中央之權限（憲法第一〇八條第一項第三款），中央

可自己執行，或交由地方執行。顯然的，地方僅負有「執行中央有關商業立法的權限」。中央可以將部分母法規範不足的條文，授權地方立法規定，否則儘管有疏漏，地方亦無自行填補其缺漏之權限。質言之，此種「工商的管理與輔導」，除非法律授權，否則僅有類似行政機關服從法律與法規命令般的義務，亦即只有頒布細節性與技術性、類似行政規則般的自治規則罷了。

否則，任諸地方自治團體假藉概括授權之便，即可「包山包海」就所有工商業、制定各種規範，豈非「空白授權」乎？倘如此，吾人將地方制度法第十八條對直轄市所謂自治事項的規定，計達四十八項之多，尚不包括概括項目在內。幾乎將全部國家有關行政權力之項目包括在內（第十九條對縣市自治事項的規定亦然）。

故，對於上述四十八項規定之中的一項內容之一的「工商管理與輔導」的範疇，須予以嚴格界定，也必須採取狹義嚴格的解釋，將其限定在「執行法律的規定」而非「創設類似法律的規定」。最典型的案例，當以地方政府對其所得行使「工商管理」權的最重要「殺手鐮」——處罰的權限而言，便是地方政府最可能濫用的權力，便是利用嚴格的法律規定，全國地統一行使之。準此，只得依地方制度法第二十六條之規定，採行最高以新臺幣十萬元為限之罰鍰，並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分¹¹。

¹¹ 地方制度法第 26 條：「直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行（第 2 項）。前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限

為何在地方自治團體對所有違反行政義務者，所能採行的處罰權限，只能夠限於地方制度法第二十六條所明確賦予的權限，使地方政府的工商管理權限不致於濫用，對人民不論在我國任何地方內，所遭受的地方公權力處罰，都可以有一個合理、可預期的限度。最嚴格的地方公權力也只不過如此，更何況其他公權力的措施乎？

因此，地方自治條例不能夠「無限上綱」地延伸工商管理權的權限，尤其是附加母法所未有的負擔。例如，交通管理亦同工商管理，納入自治事項。對於計程車司機的消極資格規定，為中央立法，唯有法律方得限制之，且必須符合比例原則（釋字第五八四號解釋參照）。試問，地方自治團體可否亦比照工商管理，以保護乘客安全為由的重大公益考量，而對該地區欲擔任司機者另定不同於法律所規定之消極條件，或增訂若干積極資格，是否亦許可乎？其理自明矣。

（三）冰凍三尺，非一日之寒——我國長年來中央地方分權模糊的顯例

誠然，本號解釋及立論乃遷就目前我國地方制度法，對於所謂自治事項的認知過於混亂，亦即，該法未能夠把握中央與地方在立法領域中，是採「非楊即墨」般的垂直二分法。並無所謂「中央與地方競合立法」的空間¹²。但本號解釋多數意見卻認為：「中央為管理電子遊戲場業制定電子遊戲場業管理條例，於該條例第十一條賦予地方主管機關核發、撤銷及廢止電子遊戲場業營業級別證及辦理相關事項登記之

制或禁止為一定行為之不利處分（第3項）。」

¹² 可參見陳新民，憲法學釋論，第8版，104年5月，第938頁。

權，而地方倘於不牴觸中央法規之範圍內，就相關工商輔導及管理之自治事項（地方制度法第十八條第七款第三目、第十九條第七款第三目參照），以自治條例為因地制宜之規範，均為憲法有關中央與地方權限劃分之規範所許。」顯然認為地方得在不牴觸中央法律的前提下，可以立法「填補」中央法律的不足之處，亦即，可藉著執行「執行管理」該法律所定之事項為名，獲得廣泛的立法授權，是否打破，且實質「掏空」了中央由分權原則所獲得的「獨佔立法權」？

這種對於憲法分權原則的詮釋，將使憲法分權原則的根基，產生鬆動、進而崩壞的危機矣！

因此，劃歸在中央或地方的立法項目必須在憲法的位階上加以明定，也是「實施分權制國家」列為「不得變更」的基本國策¹³。

然而，地方制度法卻將許多都是中央立法的事項，便靠著廣泛授權的地方管理權限，納入自治事項之範疇，如此一來，便將憲法原本劃分予地方自治團體享有獨自立法權的領域，而混入了同樣有拘束力的地方法規範。這在實務上造成地方自治條例可規範內容、可採取立法方式的多樣性，以經使我國現實法制造成「上下交征」的混亂現象。

這些存在於地方制度法的「制度與用語」的混淆，其實乃冰凍三尺，非一日之寒。本來我國憲法雖也秉承「分權原則」（但美其名為「均權原則」）。為求中央與地方立法權限之恆定，必須由形諸明文的權限劃分，憲法上（憲法第一百一十條）已有明確規定彼此權限之處。但在憲法的設計，原本及於全國三十六省廣大幅員的背景，在行憲後政府遷台所

¹³ 例如，德國基本法第 79 條第 3 項甚且將此中央與地方分權視為不得加以修憲變更的永遠條款。

實施的地方自治，已經完全不能契合之。亦即，在如此幅員狹小的台灣，似乎較應實施中央集權為宜，例如，日本。正確的務實方法，應當是重新「全盤整治」憲法相關的分權制度。但囿於長年的威權統治與不修憲的原則，上述的根本性分權的調整，也未曾進行。即使因陋就簡而一再延宕、且姍姍來遲所制定的地方自治基準法——地方制度法（民國八十八年一月二十五日）之內容幾乎全部照抄自以往急就章的「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」。由此「自治綱要」誕生的兵馬倥傯的年代（民國三十九年四月五日），便可得知其「胎氣不正」，以及「先天不良」矣！而「後天不足」的命運，更為坎坷。行憲後雖進行十餘次的修憲，都著力於中央政制的更易，例如，總統及立法委員選制、凍結國民大會及司法院大法官的制度等，除凍省外，幾乎忘了憲法尚有一部老舊的有關地方自治的體制，已經完全與臺灣現狀產生水土不服症狀，但卻從未予以應有的重視，遑論進行有魄力與務實的修憲工程。

在成文規定的落伍與不足的客觀病症外，職司護衛憲政體制的大法官會議，在長達六十年的釋憲實務，迄今作出的七三八號解釋中，涉及到地方自治者，僅有十六號解釋¹⁴。而其中實質上審查了中央與地方分權的問題之解釋，就更少矣，僅有寥寥數件，例如，有關臺北市里長選舉延期案，所作出的釋字第五五三號解釋；就健保法責成地方政府補助保費所作出之釋字第五五〇號解釋；就福建省政府組織規程未規定省長及議員民選所作出之釋字第四八一號解釋；就中央、省議會得否就特定省府及省議會組織逕予立法所作出之釋

¹⁴ 即釋字第 709、553、550、540、527、518、498、488、481、467、463、419、409、260、259 及 258 號解釋。

字第二六〇號解釋及就直轄市之教科文經費比例與省同所作出之釋字第二五八號解釋等，僅有五個案件。但真正能釐清中央與地方立法權限，從而宣布中央立法侵犯憲法所定之地方職權而無效者，這也是歐美實施分權制國家期盼釋憲機關能維護處於弱勢地位之邦立法權所運用的手段，卻仍未出現經典案例。顯示我國實施的中央與地方分權之憲法制度，仍然只是停留在「紙面制度」的階段，而未能在憲政生活層面落實與生根也。

因此，本號解釋固然沒有能力更易我國憲法層次之中央與地方分權制度的過時性，但是不妨仍可本著暮鼓晨鐘的努力，企盼發出若干「警鐘」。例如，果毅的宣示地方自治團體如此未能堅守「執行法定商業管理之權限」，而造成目前幾乎所有納入「自治事項」的地方立法，都有凌越中央法律的程度。這種現象已經到了非痛加檢討的時刻矣。

三、比例原則的適用？

多數意見在承認地方自治團體可以為了維護社會安寧等公益，對人民經營電遊業的事由加以限制之際，同時也提出了要符合比例原則與斟酌地區特性而為彈性調整的必要，同時也認為自治條例若對距離門檻「如超出法定最低限制較多時，非無可能產生實質阻絕之效果，而須受較嚴格之比例原則之審查。」因此，提出應注意比例原則為一種附帶性的警告。

這種論點仍令人不免十分迷惘：究竟要「超出法定最低限制」多少時，方可能產生實質阻絕之效果？多數意見誠然舉出了「九百九十公尺或八百公尺以上」的例示說明。

的確這種極端的遠距要求，在都市土地普遍狹小，與學校、公私立幼稚園密佈的臺灣而言，實不易找到適合的營業場所。這種「法令障礙」實達到了「寓禁於距離」的效果。學術界也早已注意到此現象¹⁵。

但法定五十公尺到上述之八百公尺間，還有多達十六倍的空間，豈非充滿各種組合的可能性？

按一個營業種類對於公共利益能否有危害、程度如何、以及採行何種手段，主要是立法者的判斷。如採取何種手段的斟酌，則涉及目的性及必要性。前者目的性的判斷更是有賴立法者為之，因為立法者可能因此承擔政治的責任，以符合民意政治與民主體制的特性，亦為釋憲機關應「司法自制」的理由也。

唯有當立法者的手段完全不能達到目的時，即為本席前所揭的「欠缺妥當性」，方可以透過釋憲方式（以規範不足為由）修正之。否則，應尊重立法的判斷。然而，由前所述，法定五十公尺的門檻規定本是由中央立法者所判斷出來的結果：只須五十公尺的距離就足以保障各級學校、醫院等安寧與教化。但是此「立法妥當性」的判斷，似乎顯然「不合時宜」，才會產生各地方政府以各種嚴格的立法，甚至高達二十倍（一千公尺）的標準，方足以保護同樣的法益。立法者為何不會傾聽到此民意，感受到壓力，而迅速循修法途徑更正此已不堪使用的規定，反而任諸地方法規任意凌越之？是否此制度，反而削弱了中央立法機構的民意政治之功能？

然而，反言之，到底需要多少公尺的距離方足以勝任？自須透過經常的徵詢民意、修正標準、甚至必要時採授權地

¹⁵ 例如，李建良，政策與法律抗衡下的電玩制度：行政法院有關「電玩營業場所距離限制」判決論析，臺大法學論叢，第38卷第1期，2009年，第351頁以下。

方來制定。但無論如何，都是如德國公法學界區分釋憲權與立法裁量時，必須對這一些高度標準不易掌握的措施，以及措施應考慮的諸多要素，此要廣徵民意、預測日後的發展與風險、手段採行後的利弊……，都不是釋憲者坐在法庭內可以專憑法治國原則來「越俎代庖」。因此產生出所謂的「預測特權」（Prognosenprivileg），即「判斷特權」（Einschätzungsprärogative）理論也。當然，在我國釋憲實務上也出現過數次「政治問題」而不予審查的案例，也多少蘊涵著此種法理也¹⁶。

否則，今天釋憲不否認九百九十公尺過嚴；但明天卻認為八百公尺已過嚴，如此一來，門檻規定豈非成了討價還價的價碼乎？

故本席以為，本號解釋毋庸援引比例原則，同時多數意見援引此原則，卻當成警告用語，絲毫無解於糾正目前違憲的現狀（尤其是長達一千公尺的距離規定，已明顯出現了實質阻絕的效果），無任何實益可言。故僅須援引法律保留原則，與確保中央與地方分權原則，即足以作為論斷的依據矣。

四、結論——應儘速進行修憲以釐清我國過時之分權體制

美國開國元勳，也是著名的憲法學家傑弗遜（Thomas Jefferson），在一生追求美國擺脫殖民統治，建立聯邦共和國的過程中，透過大量的書信來闡述其對世界上第一個民主共和國的憲政理念，不僅涉及人權，也包括聯邦原則在內。對於後者，更是致力於調和中央與地方的權限與和諧關係。

¹⁶ R.Stettner, Die Verbesserungspflicht des Gesetzgebers, DVBl., 1982,100.

就在其一七九八年致費茲修 (P. Fitzhugh) 的信函中，特別提及：

「地方政府與中央政府間，正如同各個行星對著共有的太陽，依據其不同的質量與距離，環繞著運行之，如此一來，早晚間才會維持美妙的均衡」¹⁷。

但這種「美妙的均衡」得來不易，不僅要用實證法條來明確界定其相互之權限，更要經常利用釋憲機制來予檢驗與確保其相互秩序的和諧，易言之，這種和諧的獲得，由自律的少，而來自他律的多。無怪乎實施中央與地方分權制的國家，且必須依賴釋憲體制來維繫國家聯邦國與法治國屬性者，其釋憲機關所審查與裁決的案件中，關於確保中央或地方分權的案件，恆與保障人民基本人權的案件，平分秋色。此說明了司法審查制度在維繫中央與地方分權體制上扮演著不可或缺的角色。

同時，由近幾年來，台灣地方主義的興起，許多攸關民生經濟、重大建設與就業機會的事業，都會遭到地方自治團體以「屬於自治事項」為由的工商、建設、環境保護……，所制定的各種規範，產生了「地方壁壘」之障礙。這對於人民要興建跨地區的大型事業與建設而言，反而是開時代之倒車，這也是我國憲法制定時，會將工商發展的法制事項交在中央，而非地方手中，就是要避免我國在行憲以前，各地方廣泛利用「關釐」的地方陋規，各省縣劃地為限，妨害了國家振興實業，人民發展經濟的生機甚鉅，造成國弱民窮。

因此，本號解釋如果能夠毅然對電遊業「小小的」距離

¹⁷ 上述傑佛遜的名言引自本席舊藏之 30 餘年前購於香港一舊書肆之「傑佛遜民主言論集」，巴道維編，胡叔仁譯，香港，高原出版社，民國 45 年 6 月再版，第 82 頁。這是難得的好書，本席受教甚多，特此誌之。

門檻規定著手，澄清地方自治條例應當嚴守工商管理權限的分寸¹⁸，不能視為可以恣意加以限制的「萬靈丹」也。倘如此，更可以打破過去大法官對此領域保持敬而遠之的態度，進而探究中央與地方分權理論與實際個案立法的合憲性與合法性問題，也可以為我國釋憲權力深入中央與地方分權的陌生領域，擔任開路先鋒的角色。易言之，本號解釋當可在論理上成為「領頭羊」的前瞻案例，但此機會平白喪失，豈不令人可惜？

但任何改革皆不會太晚，本號解釋已經觸及了我國憲法分權設計與行憲實務的扞格，顯示出我國憲法分權制度的落伍，已經完全不堪使用。本席期待朝野下次有再為修憲之籌議時，當以「重塑中央與地方權限劃分」為念，才可為我國的地方自治法制與法治國家原則，融為一體。

¹⁸ 更何況電遊業已由以往視為特種營業，才會在立法與執法上給予嚴格的管控，隨著電遊業的種類與功能日新月異，立法者也藉著制定母法，將此營業予以經濟化與產業化。故應洗刷其「污名化」，列為社會正常營業之一，應當嚴守比例原則及其他法制國家之原則也。

	立法例	條文內容
1.	環境基本法（民國91年12月11日公布）	<p>第 7 條</p> <p>中央政府應制（訂）定環境保護相關法規，策定國家環境保護計畫，建立永續發展指標，並推動實施之。 <u>地方政府得視轄區內自然及社會條件之需要，依據前項法規及國家環境保護計畫，訂定自治法規及環境保護計畫，並推動實施之。</u></p> <p>各級政府應定期評估檢討環境保護計畫之執行狀況，並公布之。</p> <p>中央政府應協助地方政府，落實地方自治，執行環境保護事務。</p>
2.	自來水法(105年5月4日修正) ¹⁹	<p>第 110 條（簡易自來水事業）</p> <p><u>每日供水量在三千立方公尺以下之簡易自來水事業，得不適用第九條、第四十三條、第四十六條及第五十九條之規定，由直轄市或縣（市）主管機關另行訂定自治法規管理之。</u></p> <p>前項每日供水量在三百立方公尺以下之簡易自來水事業，得不適用第五十七條之規定。</p> <p>前二項簡易自來水事業得由所有權人或管理委員會代表人申請自來水事業同意後，由自來水事業代管或接管其供水系統。</p>
3.	行政法人法（民國100年04月27日公布）	<p>第 41 條（行政法人設立之準用規定）</p> <p>本法於行政院以外之中央政府機關，設立行政法人時，準用之。</p> <p>經中央目的事業主管機關核可之特定公共事務，<u>直轄市、縣（市）得準用本法之規定制定自治條例，設立行政法人。</u></p>
4.	社會秩序維護法（民國100年11月04日修正）	<p>第 91-1 條</p> <p><u>直轄市、縣（市）政府得因地制宜，制定自治條例，規劃得從事性交易之區域及其管理。</u></p> <p>前項自治條例，應包含下列各款規定：</p> <p>一、該區域於都市計畫地區，限於商業區範圍內。</p>

¹⁹ 憲法第 107 條第 8 款，國營經濟事業。

		<p>二、該區域於非都市土地，限於以供遊憩為主之遊憩用地範圍內。但不包括兒童或青少年遊憩場。</p> <p><u>三、前二款之區域，應與學校、幼稚園、寺廟、教會（堂）等建築物保持適當之距離。</u></p> <p>四、性交易場所應辦理登記及申請執照，未領有執照，不得經營性交易。</p> <p>五、曾犯刑法第二百三十一條、第二百三十一條之一、第二百三十三條、第二百四十條、第二百四十一條、第二百九十六條之一、兒童及少年性交易防制條例第二十三條至第二十七條或人口販運防制法之罪，經判決有罪者，不得擔任性交易場所之負責人。</p> <p>六、性交易場所之負責人犯前款所定之罪，經判決有罪者，撤銷或廢止性交易場所執照。</p> <p>七、性交易服務者，應辦理登記及申請證照，並定期接受健康檢查。性交易場所負責人，亦應負責督促其場所內之性交易服務者定期接受健康檢查。</p> <p>八、性交易服務者犯刑法第二百八十五條或人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例第二十一條之罪者，撤銷或廢止其證照。</p> <p>九、性交易服務者經健康檢查發現有前款所定之疾病者，吊扣其證照，依法通知其接受治療，並於治療痊癒後發還證照。</p> <p>十、不得有意圖性交易或媒合性交易，於公共場所或公眾得出入之場所廣告之行為。</p> <p>本法中華民國一百年十一月四日修正之條文施行前，已依直轄市、縣（市）政府制定之自治條例管理之性交易場所，於修正施行後，得於原地址依原自治條例之規定繼續經營。</p> <p>依前二項規定經營性交易場所者，不適用刑法第二百三十一條之規定。</p> <p>直轄市、縣（市）政府應依第八十條、本條第一項及第二項性交易服務者之申請，提供輔導轉業或推介參加職業訓練。</p>
5.	公民投票法（民	第 29 條

	<p>國 98 年 06 月 17 日修正)</p>	<p>公民投票案提案、連署應附具文件、查核程序及公聽會之舉辦，由直轄市、縣（市）以自治條例定之。</p> <p>※臺北市公民投票自治條例（民國 104 年 12 月 14 日修正）</p> <p>第 1 條</p> <p>本自治條例依公民投票法（以下簡稱本法）第二十九條規定制定之。</p>
<p>6.</p>	<p>社會救助法（民國 104 年 12 月 30 日修正）</p>	<p>第 20 條</p> <p>醫療補助之給付項目、方式及標準，由中央、直轄市主管機關定之；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。</p> <p>※臺北市市民醫療補助自治條例（民國 101 年 07 月 19 日修正）</p> <p>第 1 條</p> <p>本自治條例依社會救助法（以下簡稱本法）第二十條規定制定之。</p>