

司法院解釋彙編

— 地方制度部分

內政部 編印

中華民國九十二年一月

司法院解釋彙編—地方制度部分

內政部 編印

司法院解釋彙編—地方制度部分

目 錄

釋字第十四號	民國四十二年三月二十一日	1
釋字第三十三號	民國四十三年四月二日	1
釋字第三十八號	民國四十三年八月二十七日	2
釋字第六十五號	民國四十五年十月一日	2
釋字第七十四號	民國四十六年三月二十二日	2
釋字第一二二號	民國五十六年七月五日	2
釋字第一六五號	民國六十九年九月十二日	3
釋字第二〇七號	民國七十五年七月十八日	3
釋字第二三五號	民國七十八年三月十七日	3
【解釋理由書】		3
抄台北市議會聲請書	民國七十七年十一月十五日	
議（法）字第四七四八號		4
釋字第二五八號	民國七十九年四月六日	5
【解釋理由書】		5
釋字第二五九號	民國七十九年四月十三日	5
【解釋理由書】		6
釋字第二六〇號	民國七十九年四月十九日	6
【解釋理由書】		6
釋字第三〇七號	民國八十一年十月三十日	7

【解釋理由書】	7
不同意見書—大法官楊建華	8
抄臺北市議會聲請書 民國八十年十一月廿七日議 (法)字第七九八一號	9
釋字第三六三號 民國八十三年八月二十九日	10
【解釋理由書】	10
釋字第三八一號 民國八十四年六月九日	11
【解釋理由書】	11
不同意見書—大法官孫森焱	13
釋字第三九一號 民國八十四年十二月八日	15
【解釋理由書】	15
釋字第四〇一號 民國八十五年四月二十六日	17
【解釋理由書】	17
釋字第四三五號 民國八十六年八月一日	18
【解釋理由書】	18
釋字第四六七號 民國八十七年十月二十二日	19
【解釋理由書】	20
部分協同意見書—大法官林永謀	21
部分協同意見書—大法官陳計男	22
協同意見書—大法官孫森焱	25
不同意見書—大法官董翔飛、施文森	28
不同意見書—大法官劉鐵錚	32
抄立法委員郝龍斌等五十五人聲請書	35
釋字第四八一號 民國八十八年四月十六日	37
【解釋理由書】	38
不同意見書—大法官劉鐵錚	39

抄立法委員陳清寶等一百零四人聲請書.....	42
釋字第四九八號 民國八十八年十二月三十一日.....	44
【解釋理由書】.....	44
釋字第五二七號 民國九十年六月十五日.....	46
【解釋理由書】.....	48
釋字第五五〇號 九十一年十月四日.....	51
【解釋理由書】.....	52
協同意見書—大法官陳計男.....	54
協同意見書—大法官戴東雄.....	56
協同意見書—大法官蘇俊雄.....	60
部分不同意見書—大法官黃越欽.....	65
部分不同意見書—大法官王和雄.....	67
部分不同意見書—大法官施文森.....	70
不同意見書—大法官董翔飛.....	72
釋字第五五三號 九十一年十二月二十日.....	78
【解釋理由書】.....	79
協同意見書—大法官陳計男.....	82
協同意見書—大法官孫森焱.....	87
協同意見書—大法官戴東雄.....	93
協同意見書—大法官蘇俊雄.....	99
部分不同意見書—大法官曾華松.....	103
不同意見書—大法官劉鐵錚.....	111
不同意見書—大法官謝在全.....	115

司法院解釋彙編—地方制度部分

內政部民政司 編輯

釋字第十四號 民國四十二年三月二十一日

【解釋文】

查憲法與本問題有關之第九十七條、第九十八條、第九十九條，係由憲法草案第一百零二條、第一百零三條、第一百零四條而來。第一百零二條原稱監察院對於行政院或其各部會人員認為有違法失職情事，得提出彈劾案。第一百零三條則為中央及地方行政人員之彈劾。第一百零四條則為法官及考試院人員之彈劾。在制憲會議中，若干代表認為監察院彈劾權行使之對象應包括立法委員、監察委員在內。曾經提出修正案數起，主張將第一百零二條行政院或其各部會人員改為各院及其各部會人員，包括立法院、監察院人員在內，並將第一百零四條有關法官及考試院人員之條文刪去。討論結果，對此毫無疑義之修正文均未通過，即所以表示立監委員係屬除外。若謂同時，復以中央公務人員字樣可藉解釋之途徑，使立監委員包括在內，殊難自圓其說。在制憲者之意，當以立監委員為直接或間接之民意代表，均不認其為監察權行使之對象。至立監兩院其他人員與國民大會職員，總統府及其所屬機關職員，自應屬監察權行使範圍。故憲法除規定行政、司法、考試三院外，復於第九十七條第二項及第九十八條，另有中央公務人員之規定。

國民大會代表為民意代表，其非監察權行使對象更不待言。憲法草案及各修正案，對於國大代表均無可以彈劾之擬議，與立、監委員包括在內之各修正案不予採納者，實為制憲時一貫之意思。

自治人員之屬於議事機關者，如省縣議會議員，亦為民意代表，依上述理由，自亦非監察權行使之對象。

釋字第三十三號 民國四十三年四月二日

【解釋文】

查民意代表並非監察權行使對象，業經本院釋字第十四號解釋有

案，省縣議會為民意代表機關，其由議員互選之議長，雖有處理會務之責，但其民意代表身分並無變更，應不屬憲法第九十七條第二項及第九十八條所稱之公務人員，至議長處理會務如有不當情事，應由議會本身予以制裁。

釋字第三十八號 民國四十三年八月二十七日

【解釋文】

憲法第八十條之規定旨在保障法官獨立審判不受任何干涉。所謂依據法律者，係以法律為審判之主要依據，並非除法律以外與憲法或法律不相牴觸之有效規章均行排斥而不用。至縣議會行使縣立法之職權時，若無憲法或其他法律之根據，不得限制人民之自由權利。

釋字第六十五號 民國四十五年十月一日

【解釋文】

監督寺廟條例第三條第二款所謂地方公共團體，係指依法令或習慣在一定區域內，辦理公共事務之團體而言。

釋字第七十四號 民國四十六年三月二十二日

【解釋文】

國民大會代表係各在法定選舉單位當選，依法集會，代表全國國民行使政權。而省縣議會議員乃分別依法集會，行使屬於各該省縣之立法權。為貫徹憲法分別設置各級民意機關賦予不同職權之本旨，國民大會代表自不得兼任省縣議會議員。

釋字第一二二號 民國五十六年七月五日

【解釋文】

地方議會議員在會議時所為之言論，應如何保障，憲法未設有規定。本院院解字第三七三五號解釋，尚不發生違憲問題。

釋字第一六五號 民國六十九年九月十二日

【解釋文】

地方議會議員在會議時就有關會議事項所為之言論，應受保障，對外不負責任。但就無關會議事項所為顯然違法之言論，仍難免責。本院釋字第一二二號解釋，應予補充。

釋字第二〇七號 民國七十五年七月十八日

【解釋文】

民意代表可否兼任他職，須視憲法或與憲法不相牴觸之法規有無禁止規定，或該項職務之性質與民意代表之職權是否相容而定。私立學校校（院）長責重事繁，私立學校法第五十一條第三項規定：「校（院）長應專任，除擔任本校（院）教課外，不得兼任他職」，旨在健全校務以謀教育事業之發展；省及院轄市議會議員、議長自不得兼任之。其在本解釋公布前已兼任者，應於兩項職務中辭去其一項職務。

釋字第二三五號 民國七十八年三月十七日

【解釋文】

中華民國憲法採五權分立制度，審計權乃屬監察權之範圍，應由中央立法並執行之，此觀憲法第九十條及一百零七條第十三款規定自明。隸屬於監察院之審計部於省（市）設審計處，並依審計法第五條辦理各該省（市）政府及其所屬機關財務之審計，與憲法並無牴觸。

【解釋理由書】

中華民國憲法採五權分立制度，監察院為國家最高監察機關，行使同意、彈劾、糾舉及審計權；而依憲法所定關於中央之事項，由中央立法並執行之，此觀憲法第九十條及一百零七條第十三款規定自明。監察院為行使審計權設審計部，掌理監察院組織法第四條第一項各款所定之審計事項，審計權既屬於中央權限，審計部組織法第十四條規定：審計部於各省（市）設審計處，掌理各該政府及其所屬機關之審計事項。

審計法第五條並規定：各省（市）政府及其所屬機關財務之審計，由各該省（市）審計處辦理之，均為建立隸屬於中央之統一審計體系，以監督各省（市）預算之執行所必要，與憲法並無牴觸。至憲法第一百十一條係指憲法第一百零七條至第一百條未列舉之事項而言，審計權憲法已明定屬於中央之權限，自無適用該條之餘地。又中央在地方設置之審計機關，與地方民意機關行使審議決算之審核僅在法律未制定前，準用現行決算法之規定而已，主管機關應在適當時期訂定地方決算法律，乃屬當然，併此指明。

抄台北市議會聲請書 民國七十七年十一月十五日議（法）字第四七四八號

主旨：關於審計法第五條規定有無違反憲法第一百十一條「其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」之規定，本會布適用上發生疑義，謹請鈞院惠轉大法官會議解釋，俾便遵循，並杜爭議。

說明：

- 一、查憲法第十章關於中央與地方權限劃分之規定，特就地方自治團體之權力與建制，予以保障，以防中央立法之侵害。而審計法第五條規定：「各省（市）政府及其所屬機關財物之審計由各該審計處辦理之…。」依該法規定，目前台北市政府財物之審計工作由台北市審計處為之；惟台北市審計處隸屬中央之審計部，其行使之審計權乃屬中央審計權之一部，如此似已違反前述憲法保障地方自治之精神。蓋中央審計權與地方審計權應予區分，地方審計權應由地方政府所設之機關獨立審計方符憲法第一百十一條之規定。目由隸屬中央審計部之台北市審計處負責台北市政府及其所屬各機關之財物審計，是否牴觸憲法第一百十一條之規定，適用上發生疑義，爰依大法官會議法第四條第一項第一款之規定，函請鈞院解釋，以杜爭議。
- 二、本件係依據本會第五屆第六次定期大會第四次會議審議議員臨時提案之議決事項辦理（餘略）。

釋字第二五八號 民國七十九年四月六日

【解釋文】

憲法第一百六十四條關於教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市、縣不得少於其預算總額百分之三十五之規定，旨在確定各級政府編製平常施政年度總預算時，該項經費應佔歲出總額之比例數。直轄市在憲法上之地位，與省相當；其教育、科學、文化之經費所佔預算總額之比例數，應比照關於省之規定。

【解釋理由書】

憲法第一百六十四條前段明定：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市、縣不得少於其預算總額百分之三十五」，以確定該項經費在各級政府預算總額中所佔之比例數。所稱「預算總額」，則指各級政府為平常施政而編製年度總預算時所列之歲出總額而言，經本院釋字第七十七號及釋字第二三一號解釋明在案。憲法所稱之「市」，有僅指省轄市者，例如第一百零九條第三款所定「省、市」及第一百二十八條所定之「市」是；有兼指直轄市者，例如第二十六條第一款所定「縣、市」是。憲法第一百十八條既將直轄市之自治，列入第十一章「地方制度」「省」之一節內，則直轄市依法實施自治者，即與省為同級地方自治團體，在憲法上之地位、權責、財源及負擔，與省相當；且直轄市人口密集，在政治、經濟、文化上情形特殊，其環境、衛生、公安及交通等建設，所需經費，恆較縣及省轄市龐大，須將其財源，妥為分配，以免影響市政建設之均衡發展，其教育、科學、文化之經費所佔預算總額之比例數，應比照關於省之規定。

釋字第二五九號 民國七十九年四月十三日

【解釋文】

直轄市之自治，以法律定之，為憲法第一百十八條所明定。惟上開

法律迄未制定，現行直轄市各級組織及實施地方自治事項，均係依據中央頒行之法規行之。為貫徹憲法實施地方自治之意旨，自應斟酌當前實際狀況，制定直轄市自治之法律。在此項法律未制定前，現行由中央頒行之法規，應繼續有效。

【解釋理由書】

憲法關於地方制度，於其第十一章就省、縣與直轄市有不同之規定，直轄市如何實施地方自治，憲法第一百十八條授權以法律定之。故直轄市實施地方自治，雖無須依省、縣自治相同之程序，惟仍應依憲法意旨，制定法律行之。

憲法規定之地方自治，須循序實施，前述直轄市自治之法律，迄未制定。現行直轄市各級組織及實施地方自治事項，均係依據中央頒行之法規行之。為貫徹憲法實施地方自治之意旨，仍應斟酌當前實際狀況，從速制定直轄市自治之法律，以謀求改進。在此項法律未制定前，直轄市之自治與地方行政事務，不能中斷，現行由中央頒行之法規，應繼續有效。

釋字第260號 民國七十九年四月十九日

【解釋文】

依中華民國憲法有關地方制度之規定，中央尚無得逕就特定之省議會及省政府之組織單獨制定法律之依據，現時設置之省級民意機關亦無逕行立法之權限。

【解釋理由書】

本件聲請機關係就適用憲法關於地方自治立法權限劃分之規定，發生疑義，聲請解釋；非關法規違憲審查問題，合先說明。

關於省縣地方自治事項立法權限之劃分，中華民國憲法第一百零八條、第一百十二條及第一百十三條設有特別規定，依此規定，中央尚無得逕就特定之省議會及省政府之組織，單獨制定法律之依據，現時設置

之省級民意機關亦無逕行立法之權限。至行憲後有制憲當時所未料及之情事發生，如何因應，自應由中央盱衡全國之整體需要，兼顧地方之特殊情況，妥速為現階段符合憲法程序之解決。在未依憲法程序解決前，省縣自治及行政事務，不能中斷，依本院釋字第二五九號解釋之同一理由，現行有關台灣省實施地方自治及省議會、省政府組織之法規，仍繼續有效，併予敘明。

釋字第三〇七號 民國八十一年十月三十日

【解釋文】

警察制度，依憲法第一百零八條第一項第十七款規定，由中央立法並執行之或交由省縣執行之，中央就其交由省縣執行之事項，自得依法定程序編列預算，省縣無須重複編列。但省警政及縣警衛之實施，依憲法第一百零九條第一項第十款、第一百十條第一項第九款規定，則屬省縣之權限，省縣得就其業務所需經費依法定程序編列預算，如確屬不足時，得依警察法第十六條第二項規定呈請補助，省（直轄市）由中央補助，縣（市）由省補助。

【解釋理由書】

本件係屬憲法第一百零八條至第一百十條列舉事項權限爭議之解釋，非關違憲審查問題，合先說明。

警察制度，依憲法第一百零八條第一項第十七款規定，由中央立法並執行之或交由省縣執行之，中央就其交由省縣執行之事項，自得依法定程序編列預算支付之，省縣無須重複編列。

憲法第一百零九條第一項第十款規定「省警政之實施」，由省立法並執行之或交由縣執行之；第一百十條第一項第九款規定「縣警衛之實施」，由縣立法並執行之。省警政及縣警衛之實施事項，既屬省縣之權限，省縣自得就其業務所需經費，依法定程序編列預算。惟省警政及縣警衛之實施，其中有須全國一致或涉及中央權限者，因此，中央依憲法第一百零八條第一項第十七款制定之警察法第十六條第一項規定：「地方警察

機關預算標準，由中央按各該地區情形分別規劃之。」省警政及縣警衛之實施，其所需經費之預算，須依上述標準編列，如確屬不足時，得依同條第二項規定呈請補助，省（直轄市）由中央補助，縣（市）由省補助。地方對於此項補助，雖不得變更其用途，省（直轄市）縣（市）議會仍得依法監督其執行。

不同意見書—大法官楊建華

按中央或地方機關聲請解釋憲法，必須於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令，發生有牴觸憲法之疑義者，始得為之。司法院大法官會議法第四條第一項第一款定有明文。申言之，大法官會議依上述規定解釋憲法，必須有「疑義」或「爭議」之情形存在，始得行使其釋憲之職權。若並無「疑義」或「爭議」，仍得依聲請解釋憲法，殊非憲法設大法官釋憲制度之本旨。上述「疑義」或「爭議」之存在，就程序法之觀點言，乃為「聲請利益」問題，而此項「聲請利益」之存在，依程序法上之原則，不僅須於聲請時具備，在該聲請事件終結前，如因情事變更已失其「聲請利益」時，仍應以其「疑義」或「爭議」已不存在，認其不合首開規定，從程序上不予受理。

本件聲請人等以行政院八十年二月十三日臺（八〇）忠授一字第〇一七〇一號函訂「財政收支劃分法部分條文修正草案」之附帶措施中有關「臺灣省及各縣市之警政支出，除人事費外，其餘業務、旅運、設備等，均由內政部警政署編列預算予以補助。另臺北市及高雄市政府部分並比照上項規定辦理」。是否違憲、違法請求解釋。惟查上述附帶措施，業經行政院於八十一年一月十日以臺（八一）忠授字第〇〇三六五號另函規定：「八十二年度起，中央對地方警政預算之編列，以專業性、敏感性及全國一致之經費為原則，地方政府不再重複編列。至其餘一般經常性經費如辦公用具、公務車及土地購置等經費，則均由地方政府自行籌應，中央不再補助」。前此情形，本件引起爭議之行政院八十年二月十三日臺（八〇）忠授一字第〇一七〇一號函附帶措施之規定，既經在後之

八十一年一月十日臺（八一）忠授字第〇〇三六五號予以變更，是否仍有解釋之必要與利益，經本院函請聲請人請說明仍有解釋必要之理由見復，雖據臺北市議會於八十一年九月四日函復仍請惠予解釋，但並未具體說明現在尚有何疑義或爭議存在，而有解釋之必要與利益，應仍認其聲請在程序上有所欠缺，依首開說明，自不應予以受理。

如前所述，本件聲請人等本係以行政院八十年二月十三日臺（八〇）忠授字第〇一七〇一號函內容為聲請解釋對象，嗣上開函件內容已經變更，縱令如多數大法官之意見，本件係屬權限之爭議，但其權限之爭議，係因上述函件而起，自應以上開函示內容或變更後函示之內容為解釋對象。茲多數大法官意見通過之解釋，就上開聲請人聲請解釋之行政院函未置一詞，僅就憲法及警察法條文在形式上作概括說明，亦未見其憲法解釋之價值，其解釋之實益，亦值商榷。

抄臺北市議會聲請書 民國八十年十一月廿七日議（法）字第七九八一號

主旨：關於八十一年度臺北市地方總預算警政預算資本門及部分經常門由中央直接編列，是否違憲、違法，本會於審議八十一年度本市地方總預算案時，適用憲法及警察法發生疑義，爰函請鈞院惠予解釋，以杜爭議。

說明：

一、我國憲法對地方自治團體之權力與建制，特予保障，以防止中央立法之侵害，故加強地方自治團體之地位與權限。此觀於憲法第一百零九條、第一百十條之規定甚明。其中第一百零九條分別列舉省立法並執行之事項，考其用意，當在使省之權限獲得明確之憲法保障，且使省與中央之間權限，各有明顯分際，不至滋生爭議。該條第十款規定：「省警政之實施，由省立法並執行之。」而直轄市之於行政院之市，其地位與省相當。復依財政收支劃分法第卅七條第二項規定：「各級政府支出之劃分：由省及直轄市立法並執行者，歸省及直轄市。」準此，省及直轄市立法並執行事項之支出，應由省及直轄

市編列，方符合憲法保障地方權限之精神。惟查八十一年度臺北市地方總預算警察部門預算資本門及部分經常門改由中央直接編列；此舉無異剝奪地方政府編列預算及地方議會審議預算之權限。其與前述憲法第一百零九條之立法精神似有牴觸。

二、復查警察法第十六條第一項規定（餘略）。

釋字第三六三號 民國八十三年八月二十九日

【解釋文】

地方行政機關為執行法律，得依其職權發布命令為必要之補充規定，惟不得與法律牴觸。臺北市政府於中華民國七十年七月二十三日發布之臺北市獎勵投資興建零售市場須知，對於申請投資興建市場者，訂有須「持有市場用地內全部私有土地使用權之私人或團體」之條件，係增加都市計畫法第五十三條所無之限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予適用。至在獎勵投資條例施行期間申請興建公共設施，應符合該條例第三條之規定，乃屬當然。

【解釋理由書】

地方行政機關為執行法律，得依其職權發布命令為必要之補充規定，惟不得與法律牴觸。國家為使有投資意願之私人或團體得使用公有土地或藉政府公權力之介入，取得屬於公共設施保留地之他人土地使用權，加速公共設施之興建，改善都市發展之狀況，於都市計畫法第五十三條特為規定：「獲准投資辦理都市計畫事業之私人或團體，其所需用之公共設施用地，屬於公有者，得申請該公地之管理機關租用；屬於私有而無法協議收購者，應備妥價款，申請該管直轄市、縣（市）（局）政府代為收買之」，並未以申請投資者應持有公共設施用地全部私有土地使用權為提出申請之條件。獎勵投資條例（已於七十九年十二月三十一日廢止），對於申請投資興建公共設施者，於該條例第五十八條之一第一項規定：「依本條例投資興闢尚未開發之公共設施用地，土地所有權人得優先投資。但經該管地方政府書面通知其投資，滿二個月不為答復或自願放

棄者，其他公共設施興闢業得逕行洽購；洽購不成時，得申請該管地方政府調處；調處不成時，得申請該管地方政府按當年期公告現值，並參照毗鄰土地當年期非公共設施保留地地段之公告現值，提交該管地價評議委員會評定後，由申請之公共設施興闢業備妥價款及投資計畫，申請該管地方政府代為照價收買，其收買程序準用平均地權條例之規定，亦係本於同一意旨。臺北市政府於七十年七月二十三日發布之臺北市獎勵投資興建零售市場須知第二項（一）款(1)目以「持有市場用地內全部私有土地使用之私人或團體」為申請投資之條件，增加法律所無之限制，與法律要求各級政府應盡力協助私人投資興建公共設施，改善都市發展之目的不符，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予適用。至依獎勵投資條例第三條規定所獎勵之公共設施興闢業，以從事生產事業之股份有限公司為限，在該條例施行期間申請興建市場，應受該項規定之限制，乃屬當然。

釋字第三八一號 民國八十四年六月九日

【解釋文】

憲法第一百七十四條第一款關於憲法之修改，由國民大會代表總額三分之二之出席及出席代表四分之三之決議之規定，係指國民大會通過憲法修改案時，必須之出席及贊成之人數。至於憲法修改案應經何種讀會暨各次讀會之出席及議決人數，憲法及法律皆未規定。修改憲法所進行之一讀會程序，並非通過憲法修改案，其開議出席人數究採國民大會組織法第八條代表總額三分之一，或採憲法第一百七十四條第一款所定三分之二之出席人數，抑或參照一般會議規範所定出席人數為之，係屬議會自律之事項，均與憲法無違。至自律事項之決定，應符合自由民主憲政秩序之原則，乃屬當然，併此指明。

【解釋理由書】

國民大會由自由地區人民直接選出之代表及依政黨比例方式選出之代表組織之，依憲法之規定代表全國國民行使政權。而民意代表機關其

職權行使之程序，於不牴觸憲法及法律範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，學理上稱為議會自律或議會自治。至議會規範除成文規則外，尚包括各種不成文例規，於適用之際，且得依其決議予以變通，業經本院釋字第三四二號解釋闡釋甚明。憲法增修條文第一條第九項規定：「國民大會行使職權之程序，由國民大會定之，不適用憲法第三十四條之規定」，亦係本於同一旨趣。憲法第一百七十四條第一款規定，憲法之修改由國民大會代表總額三分之二之出席及出席代表四分之三之決議，此乃關於國民大會議案出席及可決人數之規定。國民大會組織法第八條規定，國民大會非有代表三分之一以上人數之出席，不得開議，其議決除憲法及法律另有規定外，以出席代表過半數之同意為之，此為關於國民大會討論議案，無憲法第一百七十四條第一款之適用或法律無特別規定時，必須具備之出席及可決人數之規定。至於修改憲法如何進行讀會以及各次讀會之出席及可決人數，憲法及法律皆未加以規定，於不牴觸憲法範圍內，得依議事自律之原則為之，惟議事自律事項之決定，應符合自由民主之憲政秩序，乃屬當然。中華民國八十一年四月七日修訂之國民大會議事規則第四十四條第二項及第四十六條第三項，則以憲法第一百七十四條第一款為依據，明定修改憲法之議案及複決立法院所提之憲法修正案所進行之第二讀會及第三讀會，其議決以代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之決議行之。而第一讀會之出席人數則未見諸明文，同規則第四十三條，對一讀會中修改憲法之議案，僅規定經大體討論後，應即交付審查。又依據國民大會聲請本院解釋之聲請書及附送資料記載，第一屆國民大會及第二屆國民大會進行修訂動員戡亂時期臨時條款或增訂憲法條文之第一讀會，固多以上開國民大會組織法所定以代表總額三分之一為出席開議之人數，但亦有適用憲法第一百七十四條第一款所定以代表總額三分之二為出席開議之人數者。是故修改憲法所進行之一讀會程序，並非通過憲法修改案，其開議出席人數究採國民大會組織法第八條代表總額三分之一，或採憲法第一百七十四條第一款所定三分之二之出席人數，抑或參照一般會議規範所定出席人數為之，係屬議會自律之事項，均與憲法無違。

不同意見書—大法官孫森焱

憲法規定國家之體制、人民之權利義務、國家之基本組織並基本國策，其制定乃欲確立具有恆久性的客觀的法律規範，使政府的活動範圍有法則可循，人民的合法權利亦得賴以維護；民主政治尤須藉憲法之規定使人民得參與政府政策的制定。雖憲法的規定不能不隨時代的推移而變更其解釋，使其能適應現實社會的變遷，第憲法的解釋不能逾越立憲的原意。倘社會變遷結果，與現行憲法之規定已不能符合，則惟有修改憲法之規定，以利憲政之運作。為維持並保障憲法的優越性和安定性，憲法的修改程序較諸普通法律的修正程序應較繁難，此所以憲法第一百七十四條規定：「憲法之修改，應依左列程序之一為之：由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之。由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會複決。」由此可知，我國憲法具有剛性憲法之性質。憲法的修改程序既由制憲機關明定於憲法，以拘束修改憲法之機關，修改憲法之機關即不得自行違背此規定之程序修改憲法。

修改憲法之議案是否應經過讀會之程序，憲法並未特別規定，則國民大會議事規則第四十二條訂定修改憲法之議案應經過讀會之程序，依議會自律或議會自治原則，為憲法增修條文第一條第九項規定所承認。至同規則第四十三條至第四十七條有關第一讀會、第二讀會及第三讀會之規定均為修改憲法之程序，涉及議案之「開議」、「議事」及「議決」三階段。就中第四十四條第二項及第四十六條第三項係依憲法第一百七十四條第一款為依據，訂定修改憲法之議案及複決立法院所提之憲法修正案進行之第二讀會及第三讀會，其議決以代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之決議行之。獨於第四十三條規定之第一讀會則未訂定應出席人數。按第一讀會既為憲法修改程序之開始，而讀會程序之進行，自第一讀會至第三讀會，互相銜接，環環相扣，不容割裂。然則第一讀會之開議人數豈能捨憲法第一百七十四條第一款有關出席人數之規定而不顧，以修改憲法所進行之第一讀會程序並非通過憲法修改案，而

謂其開議出席人數憲法及法律皆未設規定？

查國民大會議事規則第四十三條第二項規定修改憲法之議案經大體討論後，應即交付審查，係指經合法提出之議案而言。關於議案之「議事」接續「開議」而進行，應依憲法第一百七十四條第一款規定，經國民大會代表總額三分之二之出席，經過大體討論，然後交付審查，方屬正辦。

本件國民大會聲請解釋憲法聲請書引述主張以代表總額三分之二之出席為修憲第一讀會之開議人數所持理由謂：「一讀會有實質修憲提案審查權，能否進入二讀會，完全繫乎於此。」又謂：「三讀會制度在議學上有其一定的價值，第一讀會職掌過濾不當的提案」云云，尚非無據。若謂「憲法修改案應經何種讀會暨各次讀會之出席及議決人數，憲法及法律皆未規定」，依議會自律原則，關於修改憲法所進行之一讀會程序，其開議出席人數得以議事規則訂之，不受憲法第一百七十四條第一款規定之限制，依國民大會組織法第八條規定以代表總額三分之一之人數為開議出席人數，與憲法無違云云，自係肯定上揭開議出席人數，與自由民主憲政秩序之原則相符，其結果將使第一讀會之功能大為減損。實則第二屆國民大會第四次臨時會就修憲議案進行第一讀會之大體討論時，亦慎重其事，經過朝野政黨協商，為交叉辯論。其目的無非經由政黨，代表民意，宣示政策之指向，以期所提議案得獲多數代表之支持，使政黨政策得制定為憲法條文。可見國民大會在實際運作上，並未輕忽第一讀會之程序功能，其重要性，毋庸置疑。

憲法所以規定繁難的修憲程序，乃係要求有代表總額三分之二之出席，以絕大多數之民意為基礎，進行嚴謹的修憲「議事」程序，使修憲議案之成立，自始即能符合絕大多數人之利益。如此，民意方能切實介入公共政策之訂立，達成民主政治之真正目的。如果僅由代表總額三分之一之出席即得開議，則代表總額三分之二之絕大多數民意，對於修憲議案之討論竟告缺席，俟第二讀會始就審查意見討論議決。然則第一讀會程序之進行，豈非徒具形式，無何實益？本件大法官多數意見解釋修改憲法之議案開議人數，不受憲法第一百七十四條第一款規定之限制，

削弱第一讀會程序之功能，與我國憲法為剛性憲法之性質牴觸，自難同意。爰提出不同意見如上。

釋字第三九一號 民國八十四年十二月八日

【解釋文】

立法院依憲法第六十三條之規定有審議預算案之權，立法委員審議中央政府總預算案之權，立法委員於審議中央政府預算案之權，立法委員於審議中央政府總預算案時，應受憲法第七十條「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議」之限制及本院相關解釋之拘束，雖得為合理之刪減，惟基於預算案與法律案性質不同，尚不得比照審議法律案之方式逐條逐句增刪修改，而對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目。蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之一種，復涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理，應為憲法所不許。

【解釋理由書】

立法院依憲法第六十三條之規定，有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案及條約案等之權限，立法院審議各種議案之過程及方式，依其成文或不成文之議事規則規定，有應經三讀程序者（如法律案及預算案），有僅須二讀者（法律案、預算案以外之議案），更有雖經二讀，但實質上未作逐條討論即付表決者，此類議案通常為條約或國際書面協定，蓋審議時如對行政院提出之原案作條文之修改或文字之更動，勢將重開國際談判，如屬多邊公約，締約國為數甚多，重新談判殆無可能，立法機關僅有批准與否之權。所以有上述之差異，皆係因議案性質不同之故。預算案亦有其特殊性而與法律案不同；法律案無論關係院或立法委員皆有提案權，預算案則祇許行政院提出，此其一；法律案之提出及審議並無時程之限制，預算案則因關係政府整體年度之收

支，須在一定期間內完成立法程序，故提案及審議皆有其時限，此其二；除此之外，預算案法律案尚有一項本質上之區別，即法律係對不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係所作之抽象規定，並可無限制的反覆產生其規範效力，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力，兩者規定之內容、拘束之對象又持續性完全不同，故預算案實質上為行政行為之一種，但基於民主憲政之原理，預算案又必須由立法機關審議通過而具有法律之形式，故有稱之為措施性法律(Massnahmegesetz)者，以有別於通常意義之法律。而現時立法院審議預算案常有在某機關之科目下，刪減總額若干元，細節由該機關自行調整之決議，亦足以證明預算案之審議與法律案有其根本之差異，在法律案則絕不允許法案通過，文字或條次由主管機關自行調整之情事。是立法機關審議預算案具有批准行政措施即年度施政計畫之性質，其審議方式自不得比照法律案作逐條逐句之增刪修改，而對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目，實質上變動施政計畫之內容，造成政策成敗無所歸屬，政治責任難予釐清之結果，有違立法權與行政權分立之憲政原理。

又憲法第七十條規定：「立法院對行政院所提預算案不得為增加支出之提議」，立法院審議中央政府總預算案應受此一規定之限制，而立法院不得在預算案之外以委員提案方式為增加支出之提議，復經本院釋字第二六四號解釋釋示有案。立法委員於審議預算案時，雖不變動總預算金額，僅對各機關原編預算之數額在款項目節間作移動增減，然就被移動而增加或追加之原預算項目言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之一種，其情形與不增加總預算金額，在預算案之外，以委員提案方式為增加支出之提議，實質上亦無不同，既涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，尚非憲法之所許。至立法委員對行政院所提預算案所顯示之重要政策如不贊同時，自得就其不贊同部分，依憲法所定程序決議移請行政院變更，其相關之預算項目，自亦隨之調整；或於審議預算案時如發現有不當之支出者，復得逕為

合理之刪減，均足達成監督施政，避免支出浮濫致增人民負擔之目的。

釋字第四〇一號 民國八十五年四月二十六日

【解釋文】

憲法第三十二條及第七十三條規定國民大會代表及立法委員言論及表決之免責權，係指國民大會代表在會議時所為之言論及表決，立法委員在立法院內所為之言論及表決，不受刑事訴追，亦不負民事賠償責任，除因違反其內部所訂自律之規則而受懲戒外，並不負行政責任之意。又罷免權乃人民參政權之一種，憲法第一百三十三條規定被選舉人得由原選舉區依法罷免之。則國民大會代表及立法委員因行使職權所為言論及表決，自應對其原選舉區之選舉人負政治上責任。從而國民大會代表及立法委員經國內選舉區選出者，其原選舉區選舉人得以國民大會代表及立法委員所為言論及表決不當為理由，依法罷免之，不受憲法第三十二條及第七十三條規定之限制。

【解釋理由書】

憲法第二十五條規定國民大會依本憲法之規定，代表全國國民行使政權。又憲法第六十二條規定立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。二者均屬由人民直接選舉之代表或委員所組成之民意機關。憲法依民主憲政國家之通例，乃賦予國民大會代表及立法委員言論及表決之免責權，俾其能暢所欲言，充分表達民意，善盡監督政府之職責，並代表人民形成各該民意機關之決策，而無所瞻顧。憲法第三十二條規定國民大會代表在會議時所為之言論及表決，對會外不負責任；第七十三條規定立法委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任。其目的係為保障國民大會代表及立法委員不因其行使職權所為言論及決議而負民事上之損害賠償責任或受刑事上之訴追，除其言行違反內部所訂自律之規則而受懲戒外，並不負行政責任，此乃憲法保障國民大會代表及立法委員之言論及表決對外不負法律上責任。而憲法第一百三十三條規定被選舉人得由原選舉區依法罷免之，則

係憲法基於直接民權之理念所設之制度。依上述條文，國民大會代表及立法委員於就任一定期間後，選舉人得就其言行操守、議事態度、表決立場予以監督檢驗，用示對選舉人應負政治上責任。至提議罷免之理由，自無限制之必要。其由全國不分區及僑居國外國民產生之當選人，因無原選舉區可資歸屬，自無適用罷免規定之餘地。民國八十年八月二日修正公布之公職人員選舉罷免法第六十九條規定：「公職人員之罷免，得由原選舉區選舉人向選舉委員會提出罷免案。但就職未滿一年者，不得罷免。」「全國不分區、僑居國外國民選舉之當選人，不適用罷免之規定。」即係本上開意旨而制定。綜上所述，國民大會代表及立法委員經國內選舉區選出者，其原選舉區選舉人認為國民大會代表及立法委員所為言論及表決不當者，得依法罷免之，不受憲法第三十二條、第七十三條規定之限制。

釋字第四三五號 民國八十六年八月一日

【解釋文】

憲法第七十三條規定立法委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任，旨在保障立法委員受人民付託之職務地位，並避免國家最高立法機關之功能遭致其他國家機關之干擾而受影響。為確保立法委員行使職權無所瞻顧，此項言論免責權之保障範圍，應作最大程度之界定，舉凡在院會或委員會之發言、質詢、提案、表決以及與此直接相關之附隨行為，如院內黨團協商、公聽會之發言等均屬應予保障之事項。越此範圍與行使職權無關之行為，諸如蓄意之肢體動作等，顯然不符意見表達之適當情節致侵害他人法益者，自不在憲法上開條文保障之列。至於具體個案中，立法委員之行為是否已逾越保障之範圍，於維持議事運作之限度內，固應尊重議會自律之原則，惟司法機關為維護社會秩序及被害人權益，於必要時亦非不得依法行使偵審之權限。

【解釋理由書】

憲法第七十三條規定：「立法委員在院內所為言論及表決，對院外不

負責任。」旨在保障立法委員受人民付託之職務地位，並避免國家最高立法機關之功能遭致其他國家機關之干擾而受影響。立法委員得藉此保障，於無所瞻顧及無溝通障礙之情境下，暢所欲言，充分表達民意，反映多元社會之不同理念，形成多數意見，以符代議民主制度理性決策之要求，並善盡監督政府之職責。故此項言論免責權之保障範圍，應作最大程度之界定，舉凡立法委員在院會或委員會之發言、質詢、提案、表決以及與此直接相關之附隨行為，如院內黨團協商、公聽會之發言等均屬應予保障之事項。其中所謂對院外不負責任，係指立法委員不因行使職權所為之言論及表決而負民事上損害賠償責任或受刑事上之訴追，除因其言行違反內部所訂自律之規則而受懲戒外，並不負行政責任，業經本院釋字第四〇一號解釋釋示在案。

憲法保障立法委員之言論，使豁免於各種法律責任，既係基於維護其職權之行使，若行為已超越前述範圍而與行使職權無關，諸如蓄意之肢體動作等，顯然不符意見表達之適當情節致侵害他人法益者，自不在憲法上開條文保障之列。至於具體個案中，立法委員之行為是否已逾越範圍而應負刑事責任，於維持議事運作之限度內，司法機關依民主憲政之常規，固應尊重議會自律之原則，惟遇有情節重大而明顯，或經被害人提出告訴或自訴時，為維護社會秩序及被害人權益，亦非不得依法行使偵審之權限。本件係就立法院於中華民國八十五年五月十三日函送之聲請案而為解釋；另案聲請人魏耀乾為台灣台北地方法院八十一年度易字第五一二〇號刑事判決有違憲疑義聲請解釋，與司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定未盡相符。惟其聲請解釋之事項與本件已作成之解釋係屬同一，不須另為處理，併此敘明。

釋字第四六七號 民國八十七年十月二十二日

【解釋文】

中華民國八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第九條施行後，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。符合上開憲法

增修條文意旨制定之各項法律，若未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務之主體者，於此限度內，省自得具有公法人資格。

【解釋理由書】

本件係聲請人於行使職權時，就依憲法增修條文第九條之規定省是否仍具有公法人之地位，發生適用憲法之疑義而聲請解釋，非關法規違憲審查之問題，合先說明。中央與地方權限劃分係基於憲法或憲法特別授權之法律加以規範，凡憲法上之各級地域團體符合下列條件者：一、享有就自治事項制定規章並執行之權限，二、具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人。八十六年七月二十一日公布施行之憲法增修條文第九條第一項分別規定：「省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：一、省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。二、省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。」「六、中央與省、縣之關係。七、省承行政院之命，監督縣自治事項。」同條第二項規定：「第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長之任期至中華民國八十七年十二月二十日止，台灣省議會議員及台灣省省長之選舉自第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長任期之屆滿日起停止辦理。」同條第三項規定：「台灣省議會議員及台灣省省長之選舉停止辦理後，台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。」依上開規定，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟台灣省自八十七年十二月二十一日起既不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。

查因憲法規定分享國家統治權行使，並符合前述條件而具有公法人地位之地方自治團體外，其他依公法設立之團體，其構成員資格之取得具有強制性，而有行使公權力之權能，且得為權利義務主體者，亦有公法人之地位。是故在國家、地方自治團體之外，尚有其他公法人存在，

早為我國法制所承認（參照國家賠償法第十四條、農田水利會組織通則第一條第二項，八十七年十月二日立法院三讀通過之訴願法第一條第二項）。上開憲法增修條文第九條就省級政府之組織形態、權限範圍、與中央及縣之關係暨台灣省政府功能、業務與組織之調整等項，均授權以法律為特別之規定。立法機關得本於此項授權，在省仍為地方制度之層級前提下，依循組織再造、提昇效能之修憲目標，妥為規劃，制定相關法律。符合上述憲法增修意旨制定之法律，其未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務主體者，揆諸前開說明，省雖非地方自治團體，於此限度內，自得具有其他公法人之資格。

憲法增修條文第九條第三項規定，鑑於臺灣省原職掌之功能業務龐大，而相關職權法令之全盤修正曠日廢時，為期其制度及功能、業務為適當之規劃與調整，乃授權立法機關得制定特別法以迅為因應，非謂立法機關得不受憲法增修條文第九條第一項第一款及第二款對省級政府之組織形態決定之限制而為不同之規定，同條第一項其他各款亦然，並此敘明。

部分協同意見書—大法官林永謀

查關於憲法之解釋，其憲法制定（或憲法修定）者之意思，倘已明確表明時，在憲法目的所關聯之倫理性原則未有變更之下，即應忠實予以反映，而不得另求其他，否則將不免流於恣意與專擅。茲核閱中華民國八十六年七月二十一日公布之憲法增修相關資料，其國民大會荊代表知仁等位所提「修憲提案第一號第九條第一項修正案」理由之說明，固記載「將省定位為中央政府之派出機關，『仍為公法人』。」然經提付表決，卻通過周代表威佑等位所提修正案第一一一號，荊代表等之該修憲提案第一號第九條第一項則不再處理，此有在卷之第三屆國民大會第二次會議實錄可考。顯見修憲提案第一號已為修正案第一一一號所替代，且未經議決；而該修正案第一一一號提案理由之說明係謂「至於省府之功能、業務及組織之調整，以法律為特別之規定」等語，未有「省仍為公法人」之字樣，如此就第一號提案之修正並故意為「省仍為公法人」

之「遺漏」，則此部分修憲者之規範意旨，顯無將「省」定之於非公法人不可之意思，而係委諸於法律特別之規定，要無可疑。是此一憲法修定者之修正意向及其明白宣示之價值決定，吾人解釋時，殊不能置諸不顧；何況修正迄今僅歷年餘，社會結構未有變遷，法秩序更無新意向顯現，其構成規範目的之原有評價，依然存在，其規範性意義之目標，尤未更易，亦即修憲歷史因素所包含之價值決定，於今尚無不合時宜之情形，自無逸脫此一價值決定，而另闢蹊徑之餘地。

關於憲法增修條文第九條，其修正目的既在提升行政效率，而為地方制度組織之改造，則所稱「以法律定之」云者，此一憲法之授權，就之組織言，只須其合乎修憲目的所欲達成之功能，既可賦予公法人之地位，亦可以之為一般行政機關，均無悖於憲法修正者之原意；蓋憲法上之「省」，並未見其非出以法人不可之依據，即就歷史之沿革予以觀察，尤然，此端視其行政任務之如何，暨有否賦其以權利義務主體之必要而定，非屬當然。又憲法增修後，依其第一百零八條第一項「中央立法交由省執行之事項」，或依增修條文第九條第一項第七款「承行政院之命監督縣自治事項之規定觀之，省之權限仍須出於中央即行政院之賦予。因是修憲所欲追求之地方制度組織再造以提昇效率之目的，與現行憲法之客觀目的間，兩者之理念，既亦顯示同一之結論，則「省」於行政院指揮、監督之下，尤非必然應授以法人人格始能達成上述之目的，其僅為一般行政機關仍亦可予達成也，此更不因其猶有頒布行政命令之權而有所影響；易言之，憲法修定者可直接或授權立法機關就「省」之法律地位予以規定，無論法人與否，亦均無違於憲法客觀之目的。本解釋文所謂「若未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且為權利義務之主體者，於此限度內自得具有公法人地位」之語，亦即此意。爰提部分協同意見書如上。

部分協同意見書—大法官陳計男

本號解釋關於中華民國八十六年公布之憲法增修條文第九條施行後，省已非地方自治性質之公法人部分，本席固表贊同。惟關於「符合

憲法增修條文意旨制定之各項法律，其未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務之主體者，於此限度內，省自得具有公法人資格」云云部分，其解釋理由，本席認有再加補充個人意見之必要，爰提出部分協同意見如下：

行政團體未必均具公法人之資格：法人係除自然人以外，依法律之規定所設立具有權利義務能力資格之主體。為法律所創設之人格者。在國內法上，法人有分為公法人與私法人二類者。所謂公法人，一般係指依公法（姑不論公法與私法之區分，學說上尚有爭論）設立之法人。行政團體是否具有公法人之人格，應依其設立所依據之法律（包括憲法），是否有賦予其公法人地位之規定而定。故法律雖授與行政團體有行使公權力之行政機能，但若未賦予其人格時，仍非公法人。而在我國法制上，公法人有自治團體及其他公法人（參照國家賠償法第十四條、農田水利會組織通則第一條、八十七年十月二日立法院三讀通過之訴願法第一條第二項）之別。

八十三年七月二十九日省縣自治法公布施行前，省之法地位：省於行憲前雖已為地方制度上最高層級之行政團體，但依省政府組織法（十六年七月八日公布、三十三年四月二十八日修正）等法律，並未將其定位為自治團體賦予法人格，與縣市不同（參照十八年六月五日制定公布、十九年七月七日修正之縣組織法，十九年五月二十日制定公布、三十六年七月二十四日修正之市組織法）。立憲時，憲法雖未明定省為地方自治團體性質之公法人，但由憲法第十章及第十一章第一節規定之立法意旨觀之，憲法上省之地位的確有意將其定位為地方自治團體性質之公法人。惟自憲法公布施行以來，由於憲法第一百十二條所定省縣自治通則等相關省實行地方自治之法律，迄未制定，並未曾有憲法上所定省之自治團體性質之公法人之存在。本院釋字第二六〇號解釋意旨僅在闡明「依憲法有關規定，中央尚無得就特定（本席按非一般）之省議會及省政府之組織單獨制定法律之依據，現時設置之省級民意機關亦無逕行立法之權限」，於解釋理由中並說明，「至行憲後有制憲當時所未料及之情事發生，如何因應，自應由中央盱衡全國之整體需要，兼顧地方之特殊情況，

速為現階段符合憲法程序之解決，在未依憲法程序解決前，省縣自治及行政事務不能中斷，依本院釋字第二五九號解釋之同一理由，現行有關台灣省實行地方自治及省議會、省政府組織之法規，仍繼續有效」云云，可知解釋當時台灣省雖有實施地方自治之事實，但非憲法上公法人性質之自治團體則無庸疑。況其相關之組織法、組織綱要或規程，亦未將省定位為公法人（相較台灣省各縣市實施地方自治綱要第二條、第三條，則明定縣市為法人。姑不論行政命令性質之綱要，可否創設公法人，亦係一值得探討問題，至少縣市之公法人地位，尚有此一薄弱依據）之規定。矧第二五九號解釋本身亦未論及省為公法人，自難據此認省已有公法人之地位（至學者謂省為公法人之論述，乃學理上之說明，尚非成立公法人之法律上依據，亦難據為省有公法人地位之論據）。從而，在此期間「省」僅屬地方制度下之最高層級地方行政團體，應無可置疑。

為因應國家統一前之需要，國民大會於八十一年五月二十八日增訂公布憲法增修條文時，為解決現階段省縣地方制度，使符合憲法程序，於其第十七條規定：「省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百十二條至第一百五條、及第一百二十三條之限制：一、省設省議會省議員由省民選舉之。二、屬於省、縣之立法權，由省議會、縣議會分別行之。三、省設省政府，置省長一人…由省民選舉之。四、…。五、…。」。將憲法原設計之省縣地方制度，規定可依法律定之。立法機關基此於八十三年七月二十九日制定省縣自治法，並依該法第二條規定賦予省有地方自治團體性質之（公）法人資格。自此省為地方自治性質之公法人，因而確立。

八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第九條，對於省縣地方制度，重作特別規定，其第一項規定「省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：一、省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。二、省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。三、縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。四、屬於縣之立法

權，由縣議會行之。五、縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。六、中央與省、縣之關係。七、省承行政院之命，監督縣自治事項。」，準此，憲法上省在地方制度層級之地位，應未喪失固無疑問，但省既已不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，已非地方自治團體性質之公法人。則以規範省縣地方自治團體之省縣自治法，對於省自治之部分即無再適用餘地，省已非該省縣自治法第二條所定之法人，殊不待言。惟省仍為地方制度上行政團體，而有行使國家公權力之行政機能，則為憲法增修條文第九條所保障。立法機關如基於行政之目的，認仍有賦予其獨立之人格以獨立行使國家公權力之必要時，自得規定其為公法人，使其取得地方自治團體性質之公法人以外之其他公法人資格。但此公法人地位之取得，應非僅因立法機關依憲法增修條文第九條規定，於制定法律時，有未劃歸國家或縣市等地方團體之事項，而屬省之權限，即認其仍具有公法人之資格。必省之行政團體，依法律之規定，得為權利義務之主體，即有權利能力時，始得認為具有公法人之資格。

協同意見書—大法官孫森焱

公法人係指國家或依法律設立，為達成公共目的而有行使公權力之權能，且得為權利義務主體之公共團體。學者區分公法人為公法社團、公共營造物及公法財團三者，公法社團則有區域團體、身分團體、聯合團體、其他團體四種。地方自治團體即屬區域團體之例（看蔡震榮著：公法人概念的探討。載於「當代公法理論」二五五頁以下）。所謂地方自治團體係指於國家內之一定區域，為實施地方自治，由地方人民組成，具有公法上權利能力，得獨立行使權利及負擔義務之公法社團（看陳敏著：行政法總論七八六頁以下）。中華民國八十一年五月二十八日憲法增修條文第十七條規定，省設省議會，省議會議員由省民選舉之；省設省政府，置省長一人，由省民選舉之。八十三年七月二十九日公布實施之省縣自治法乃明定省為法人，且列舉省自治事項有二十八，關於自治組織、自治財政、自治監督亦設有詳細規定。有關公法人之意思機關（民意機關）及執行機關（行政機關），並各該執掌之職權，均甚明確。其為

公法社團之公法人，具有權利能力，自無疑義。依憲法第一百零八條第二項規定，同條第一項所定各款，省於不牴觸國家法律內，自得制定單行法規。惟八十六年七月二十一日公布施行之憲法增修條文第九條第一項規定，省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之（第一款）。省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之（第二款）。省承行政院之命，監督縣自治事項（第七款）。第二項復規定第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長任期之屆滿日起停止辦理台灣省議會議員及台灣省省長之選舉。由是台灣省省長已非依選舉產生；台灣省之民意機關亦不再存在，台灣省之自治事項，則不受憲法第一百零九條之保障。依憲法增修條文第九條第三項規定，台灣省政府之功能、業務與組織之調整，均授權以法律為特別之規定。從而台灣省已非地方自治團體，實甚顯然。

顧台灣於日據時期日本政府設有台灣總督府，台灣總督不但集立法、政治及部分司法權於一身，且曾擁有軍政軍令權。日本學者謂公法人地方團體有由國家官吏以地方團體之機關地位，處理團體之事務者，雖設有諮議機關，亦僅供諮詢而已，此係官治團體，尚難謂為自治團體，並舉台灣之州、街、庄為例（美濃部達吉於日本昭和十年六月出版法律學辭典對「公法人」之註釋）。按日據明治二十九年（一八九六年）三月三十一日以法律第六十三號公布「有關施行於台灣之法令之件」，即著名的「六三法」授權台灣總督在其管轄區域內，得制定具有法律效力的命令，亦即「律令」。明治三十九年（一九〇六年）四月六日公布法律第三十一號就上開法律略有修正，惟「以律令為統治的重要法源時代」仍未變革。為此，台灣之知識分子乃紛紛要求設置「台灣議會」，希台灣民意得反應於政治而未果。延至大正十年（一九二一年）三月十四日法律第三號規定始以「敕令」（天皇之命令）指定施行於日本本土之法律，施行於台灣。其因台灣之特殊情形，有設特例之必要者，方得以律令定之。是為「以敕令為統治的重要法源時代」，此為日本對台灣施行殖民統治之結果（看台灣省通志卷三政事志司法篇第一冊七四頁起、王泰升著：「台灣法律史的建立」一〇一頁起）。台灣光復之初，政府於台灣設台灣行政

長官公署，行政長官亦總攬軍政及民政大權，省雖設參議會，僅屬諮詢機關性質。因此當時民眾對政府要求的政治主張第一項即為「制定省自治法，為本省政治最高規範，以便實現國父建國大綱之理想」。依三十六年十二月二十日台灣省政府公布台灣省土地權利清理辦法第五條規定：「原屬台灣總督府之公有土地，經台灣省行政長官公署接管暨公署所屬機關接管有案，並經呈准行政院歸省政府使用收益者，為省有土地。」台灣省既得為省有土地之所有人，自屬民法上權利義務之主體，而有法人資格。雖然如此，公法社團若無民意機關，用以表達民意、監督行政機關，究非民主政治應循之常軌。以上回顧臺灣之歷史，旨在說明未經民意監督之行政機關，縱其團體具有公法人性質，因其行政措施缺乏來自人民的直接制衡機制，若得行使立法權（有如日據時期之律令），易於陷入專制政治。憲法增修條文第九條規定意旨原係以提升行政效率、精簡地方自治組織之功能為目的，臺灣省省長及省議員之選舉既經停止辦理，憲法規定省之自治事項亦不再適用，憲法第一百零八條第二項規定省之立法權已無從行使。臺灣省議會已失其存在，臺灣省政府發布之職權命令及授權命令，無再適用省縣自治法第十八條第一項第一款規定送請議決之餘地，有關省法規惟有報經行政院核定一途可循。就此而言，應認臺灣省政府具有中央派出機關之性質。

再依憲法增修條文第九條規定，省政府之組織形態、權限範圍、與中央及縣之關係、暨台灣省政府功能、業務與組織之調整等均授權以法律為特別之規定。符合上開意旨制定之法律，其未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限，且得為權利義務主體者，省雖具有公法人之資格，其有關權限之範圍，與地方自治團體性質之權限仍屬有別。省有財產之經營及處理，因不受憲法第一百零九條第一項第二款規定之保障，無從由省立法並執行之。如何經營及處分，悉由法律為特別之規定，不得因省為特定事項而具有權利能力，即可當然行使原屬省有財產之所有權而對之有使用、收益及處分權能。因而省於此限度內雖具有公法人之資格，亦僅有部分權利能力，依法受限制（看黃越欽著公法人與私法人，載於政大法學評論二十二期十六頁）。

末查台灣省省有財產之屬公用財產，隨同其業務，因所從屬之機關及學校調整或改隸而須變更其歸屬者，依憲法增修意旨制定之法律，固得為適當之規劃；若省有非公用財產則因原為公法人台灣省所有，以法律定其經營及處分事項時，應慮及此類財產本為全體省民所共享，允宜正視其特性，為特別之處置，以維護台灣省省民之權益。至於預算之編造，涉及國家資源之分配，既取之於全民，用之於全民，由中央為統籌之規劃，依憲法增修意旨，得以法律為特別之規定，乃屬當然。爰提出協同意見書如上。

不同意見書—大法官董翔飛、施文森

我國憲法係依據孫中山先生建國理念及其學說，為鞏固國權、保障民權而制定，憲法前言載有明文。而民權之保障與實踐，則須從地方自治開始。制憲代表篤信中山先生學說，並深受西方推行地方分權或稱去中央集權運動成功之影響及鼓舞，乃於憲法中增列地方制度專章，將「行省」定位為地方政府層級，省以下為縣、市，全面實施地方自治，並藉選舉、罷免、創制、複決四權之行使，以達到「地方政府由地方人民自己所治」之至高境界。此一地方分權化之設計，反映在憲法中者，計有第一百十二條：省得召集省民代表大會，依據省縣自治通則，制定省自治法，但不得與憲法牴觸；第一百十三條：省自治法應包括左列各款：一、省設省議會，省議會議員由省民選舉之；二、省設省政府，置省長一人，省長由省民選舉之。三、省與縣之關係。屬於省之立法權，由省議會行使之；以及第一百十四條至第一百十七條：省自治法制定後須送司法院審查、省法規與國家法律有無牴觸發生疑義時由司法院解釋之等六條之多。除此之外，憲法第十章第一百零九條復規定由省立法並執行或交由縣執行之事項，其內容包括：一、省教育、衛生、實業及交通。二、省財產之經營及處分。三、省市政。四、省公營事業。五、省合作事業。六、省農林、水利漁牧及工程。七、省財政及省稅。八、省債。九、省銀行。十、省警政之實施。十一、省慈善及公益事項。十二、其他依國家法律賦予之事項。前項各款有涉及二省以上者，除法律別有規

定外，得由有關各省共同辦理。第一百十一條：除第一百零七條（中央立法並執行之事項）、第一百零八條（中央立法並執行或交由省縣執行之事項）、第一百零九條（省立法並執行或交由縣執行之事項）及第一百十條（由縣立法並執行之事項）列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其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，有全縣一致之性質者屬於縣，遇有爭議時，由立法院解決之。其自治色彩之所以如此濃厚，意在建構地方政府自治之機制，並與憲法前言所揭示之「保障民權」意旨相呼應，在理論上，屬政治學之領域，與公法人原屬兩個不同之概念，本院民國三十四年十月二十日院解字第二九九〇號並不因當時抗戰甫告終結，鄉鎮尚未實施地方自治而否認鄉鎮為公法人之解釋及行政院四十七年裁字第五十一號「縣為法人，有其獨立之法律上人格，至其自治制度是否已完全建立，則屬另一問題，不能因尚未制定縣自治法而謂其法人資格尚未取得」之判例即為最有力之說明。支持此一論點者，除上述兩則司法判例外，形成在法制上的實例更是不勝枚舉：即以台灣省而言，行憲之前，其組織建制，初則依據「台灣省行政長官公署組織條例」，後則適用「省政府組織法」以及根據省政府組織法所產生之「台灣省政府合署辦公暫行規程」，不論依長官公署組織條例所設置之行政長官，或依省政府組織法所設置之省主席，其產生之方式均係由行政院長提請總統任命之，既無自主組織權，亦無固定之自治事項，但事實上兩者均具有行為能力、權利能力、發布法規性之命令、編定預算、設立省銀行、設置省公庫、發行省幣，以及管理處分省財產、經營省公營事業，為財產法、責任法及訴願法上的法主體，一直扮演著公法人的角色，早為不爭之事實。行憲後之省，形式上雖已實施自治，但實質上台灣省不僅未依憲法程序召開省民代表大會制定省自治法，亦未曾由省民選舉省長，而仍沿用行憲前之省政府組織法及台灣省政府合署辦公暫行規程之規定，採委員會制，省府委員、省主席均由中央指派，迄至民國八十三年省縣自治法公布後，始選出第一任憲法上之省長，以致行憲近五十年來，始終停滯在訓政時期的省主席時代；而台灣省議會亦遲自四十八年始行成立，從外表上看，省議會雖為省之立法機關，省議

員亦由人民選舉產生，然省議會及省政府組織之立法權限，並非省議會所得享有，而係由行政院制定單行法規予以規範，揆諸本院釋字第二六〇號解釋「依中華民國憲法有關地方制度之規定，中央尚無得逕就特定之省議會及省政府之組織單獨制定法律之依據，現時設置之省級民意機關亦無逕行立法之權限」即足證明。省之組織自主雖極其薄弱，惟憲法所保障之法人地位並未因此而受影響。台北市在省轄市時期，依台灣省各縣市實施地方自治綱要規定，市長、市議員均由人民選舉產生，亦享有一定自治事權並居於法人地位，然自升格為直轄市後，不僅市長改由行政院長提請總統任命，改制初期之臨時市議會議員亦並非經由人民選舉，而係由內政部加聘改制前之市議員繼續留任，甚至查遍台北市各級組織及實施地方自治綱要中，竟無市之自治事項之規定，然其原有之法人地位亦未因改制後失去組織自主及缺乏自治事項而改變。福建省可以說是一個最沒有自治色彩的最典型的例子，自修憲迄今，從未實施過自治，在動員戡亂時期實施戰地政務，民國八十三年省縣自治法公布後，始由行政院依據該法第六十四條規定之授權，訂定福建省政府組織規程，採委員會制，省府委員及省主席亦均由行政院院長提請總統任命。不設置省議會、沒有立法機關、行政轄區亦不完整、自治權限亦極為虛弱，然依增修條文第九條第一項規定，仍為地方制度中之層級，且適用省縣自治法第二條「省為法人」之規定，而不被同法第六十四條規定所排除。凡此實例，均足證一個依憲法或法律所設置之地域團體，其法人地位之取得，並非必然以實施地方自治或具有自主組織權及享有自行處理特定事項（自治事項）之權限為要件。多數意見所通過之解釋文及解釋理由書不察我國制憲之時代背景，亦無視憲政經驗及法制層面已所形成之共識，復不採公法學上同時也是學術界所公認之「權利義務主體」之通說，在方法上亦未先建立強有力之理論架構，甚至未見一句說理，即蹦出「凡各級地域團體符合下列條件者：一、具有自主組織權，二、享有自行處理特定事務（自治事項）之權限，方得為地方自治團體性質之公法人」之見解，硬是將自治與法人綑在一起，並進而以之導出「中華民國八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第九條實施後，省為

地方制度層級之地位仍未喪失，惟不再有憲法保障之自治事項，亦不具備自治組織權，自非地方自治團體性質之公法人」之結論，實令人難以苟同。

至增修條文第九條第三項規定：「台灣省議會議員及台灣省省長之選舉停止辦理後，台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定」，係修憲者授權立法機關，於台灣省第十屆省議會議員及第一屆省長停止辦理選舉後就省之功能、業務、組織制定法律為特別之規範，修憲原意僅在簡化省之組織、緊縮省之業務功能，屬組織重組、政府再造之層次，無關法人之存廢。立法者自應嚴守此一界線，若藉立法手段，超越政府再造之範圍，進而損及省之既有地位與建制，則不僅違背修憲者授權意旨，且將引起違憲之爭議，解釋文末段「符合上開憲法增修條文意旨制定之各項法律，若未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而授予省處理之權限且得為權利義務之主體者，於此限度內，省自得具有公法人資格。」文字，明顯指出立法機關於決定省之相關事項歸屬時，若未明文劃歸中央或縣市而繼續保留給省享有或處理者，省方得具有公法人資格。反之，若將省之既有權限悉數劃分不贖，不是歸屬中央，即是劃歸縣市，無一授予省享有或處理時，則省即不得具有公法人資格。此一解釋已無異默認或暗示立法者，可以越過政府再造之界線，甚至於重行調整劃分省之相關事項時，亦不必遵守憲法第一百十一條之規定，將省在憲法中制度性保障之地位與功能全盤予以否定，甚至經由立法使國家概括承受省產提供有悖權利得喪原則之「法理」基礎，請問這是修憲者之原意嗎？司法解釋，貴在制衡，若不能堅守此一原則，則不僅有違權力分立，且有助長立法獨大之效果，吾等以為期期不可，爰提出不同意見書如上。

不同意見書—大法官劉鐵錚

本件係聲請人於行使職權時，就依憲法增修條文第九條之規定，省是否仍具有公法人之地位，發生適用憲法之疑義而聲請解釋，申言之，聲請人係就省是否仍具有享受權利負擔義務之資格而聲請解釋，至於省是否為地方自治團體性質之公法人，聲請人並無疑義，也未聲請解釋，合先說明。茲針對聲請人之憲法疑義，表示個人意見如後：

一、省為憲法上地域統治團體，自始即具有公法人之地位

關於公法人成立之要件，憲法並未規定，憲法所設置各種層級之地域統治團體，不問其執行機關之首長及其他決策機關之成員如何產生，凡在憲法或法律授與之權限範圍內，為推行政務，其所屬行政機關，既有為各種法律上行為之權能，則因此發生之權利義務關係，自應歸屬於各該地域統治團體。民國三十六年十二月二十五日行憲前之省、縣，與民國八十三年七月二十九日省縣自治法施行前之台灣省暨台北、高雄二市，以及目前之福建省，即處於此種公法人地位。行政院四十七年裁字第五十一號判例謂：「縣為法人，具有獨立之法律上人格，至其自治制度是否已完全建立，則屬另一問題，不能因尚未制定縣自治法，而謂其法人資格尚未取得。」同院四十九年裁字第二十二號判例意旨亦同；抑有進者，對未由憲法賦與一定權限之鄉、鎮，於未實行地方自治時期，司法院也未因當時戰爭甫告終結，鄉鎮未實施地方自治，而否認鄉鎮為公法人，此有本院三十四年十月二十日公布之院解字第二九九〇號解釋為證；而民國三十六年十一月二十八日行政院指令頒佈之台灣省土地權利清理辦法第五條規定，原屬台灣總督府之公有土地，經台灣省長官公署接管，暨公署所屬機關接管有案，並經呈准行政院歸省政府使用、收益者，為省有土地；再就現行省縣自治法觀之，轄區不完整之省，除該法第六十四條稱其議會與政府之組織由行政院另定之者外，並未排除同法第二條省為法人之適用。由此可知，各級地域統治團體縱其地方自治制度未完全實施，或其組織在實質上亦未完全脫離母行政主體之層層節制，但只要形式上具有財產法、責任

法、訴訟法上法之主體性，即不容吾人否認其具有享受權利、負擔義務之公法人地位。此種見解既為我國司法、行政、立法實務所肯認，為長期存在之憲政事實，自不容吾人置疑。

二、台灣省公法人地位亦不因憲法增修條文第九條而受影響

民國八十六年七月二十一日公布施行之憲法增修條文第九條，雖凍結台灣省依憲法原享有之自治事項及自主組織權，惟其公法人地位並未受到影響，根據有三：

（一）省仍受憲法制度性保障

我國憲法保障地域統治團體的垂直劃分，上有國家，下有縣、市，中間有省，增修條文第九條雖凍結省之自主組織權及自治權限，但作為地方建制之一個層級地位並未改變。此觀該條文第一項開宗明義地肯認「省、縣地方制度」即為明證，而該項各款之規定，均屬省、縣並舉，也甚為明顯，則在同為地域統治團體之國家及縣之公法人地位無人否認下，作為地域統治團體一級之省之公法人地位，豈應受到質疑？

（二）從憲法上整體解釋原則觀察

憲法增修條文第九條第一項既肯認省、縣地方制度，又省、縣並舉，而憲法第十一章「地方制度」之結構仍然存在，縱其已名存實亡，惟於憲法解釋上仍有重大之意義，此因憲法增修條文前言首先即謂「為因應國家統一前之需要」，由此可知上開增修條文第九條屬於過渡性安排，當無疑義。在此過渡階段，允宜使其保留原有之法律地位，以待未來終局的解決。握有修憲大權之國民大會對此尚且多所保留，未予否定省之地位，則僅有釋憲權之司法機關，自不可輕率解釋，以達憲法明文規定以外之目的。

（三）從台灣省仍有行政機關及保留多項權限言

對照增修條文第九條及憲法本文，吾人不難發現，增修條文所停止適用者，僅為省自治有關事項，其所受影響

者也僅為地方自治法人之定位而已。易言之，修憲後省為地方制度層級之地位並未喪失（增修條文第九條第一項），省仍設省政府及省諮議會作為其行政機關及輔助機關（第一項第一款、第二款），省仍保有源自憲法之一定權限，具體言之，(1)保留若干原屬省執行之固有權限（第一項第六款、第三項）；(2)監督縣自治事項（第一項第七款）；(3)具全省一致性質之事項（憲法第一一一條）；(4)執行「中央立法並執行」（憲法第一〇七條）及「中央立法並執行或交由省、縣執行」之事項（憲法第一〇八條）。修憲後作為政府層級之省，既然仍然存在，並有執行機關及輔助機關，仍享有源自憲法上之多項權限，則其所屬行政機關依各項行政法令規定，而得行使此等公法上之權限，其憲法上之地位既未根本變動，省自然仍為公法人。

三、憲法增修條文無意使台灣省之公法人地位處於不確定狀態

多數意見雖承認省作為地方制度層級之地位並未喪失，惟認為符合憲法增修條文意旨制定之法律，「其未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務主體者，揆諸前開有關公法人之說明，省雖非地方自治團體，於此限度內，自得具有其他公法人之資格。」言下之意似認為，立法機關亦得將全部事項劃歸國家或縣市等地方自治團體，不予省保留任何權限，則在此情形下，省自亦不具任何公法人之資格，對此本席難予苟同。蓋如前所述，省之公法人地位係源自憲法、因其作為憲法上地域統治團體一個層級而來，增修條文並未改變省在憲法上之地位，此由該第九條第一項首先表明「省、縣地方制度應包括左列各款…」，並未「廢除」省為地方制度之一環可為佐證；況該條第三項又規定：「…台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別規定。」增修條文僅曰「調整」，並非規定台灣省政府功能、業務與組織之「廢除」，得以法律為特別規定，準此，法律何能任意剝奪所有省原所屬事項不予省任何權限？此恐有違增修條文之本意；抑有進者，若

謂省之公法人地位係取決於法律是否賦予省任何權限使之成為權利義務主體而來，則作為憲法上地域統治團體一個層級之省之地位，將永遠處於不確定之狀態，蓋今日法律授與省權限且得為權義主體者，省具公法人地位，明日法律收回授與之事項及權限時，省即非公法人，此豈本解釋所欲獲致之結果？省在憲法上作為地方制度層級之地位既未喪失，其公法人之定位甚為明確已如前述，若省之主體性得任由法律予取予奪，變動不定，則立法者的自由裁量空間恐已逾越憲法既有的規範架構，殊不可採。

抄立法委員郝龍斌等五十五人聲請書

- 一、聲請憲法解釋之目的聲請大院大法官解釋憲法增修條文第九條第三項規定「台灣省議會議員及台灣省省長之選舉停止辦理後，台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別規定」，其稱「以法律為特別規定」，是否授權立法院為相關特別立法時，無須受憲法第一百零八條第二項及憲法增修條文第一項第一款、第二款之限制，並得不將台灣省規定為獨立承擔公法上權利義務關係之公法人？
- 二、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文憲法增修條文第九條於民國八十六年七月二十一日納為憲法規定，民國八十三年時依原憲法增修條文第十七條制定之省縣自治法應如何修改、修改至何種程度？均不能無疑。按憲法增修條文第九條第一項就省之地方制度為一般之規定，雖明文調整憲法原文部分規定，但未變更憲法第一百零八條第二項「前項各款，省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規」及憲法第一百十一條「有全省一致之性質者屬於省」之規定，憲法增修條文第九條第二項、第三項則為專門針對台灣省所設。台灣省議會議員及省長選舉雖停止辦理，惟省之建制仍然存在，並經憲法增修條文仍定位為「地方」。茲者既得由中央立法就台灣省政府之功能、業務與組織之調整為特別之規定，立法院為是項特別立法時，是否仍受同條第一項之限制而必須修改省縣自治法使之於台灣省一

體適用？立法院得否將現行省縣自治法修改為台灣省自治法而僅於台灣省加以適用？又現行省縣自治法第二條規定省為法人，是否必須修改而不使台灣省繼續成為獨立承擔立法上權利義務關係之公法人？第一屆台灣省省長及第十屆台灣省議會議員任期屆滿在即，聲請人等為立法院立法委員，依憲法規定行使職權，討論省縣自治法之修正案，而生適用上述憲法增修條文規定之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定聲請大院大法官迅為憲法解釋，俾赴事功。

三、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

- (一) 憲法規定省之地方制度，原不僅限於台灣省有其適用，與憲法增修條文第九條第一項與第二項、第三項之專條規定台灣省者不同。憲法既明文建立「省」之制度，以與中央及縣有所區別，增修條文第九條第一項又將省之機關區分為省政府與省諮議會，以求省級機關之權力分立，則省為獨立承擔公法上權利義務關係之地方性公法人，而與中央之法人人格兩立，了無疑義，此觀之於民國八十六年修憲時之提案理由，亦甚明確（註）。
- (二) 省若隸屬於行政院，完全受其指揮而無獨立之人格，實無於憲法內詳細規定其建制及機關之理由；實則「精省」之後，憲法上「省」應具有「立於中央與縣之間」之獨立聯絡功能，雖非自治單位，但亦非中央之一部分，其建制無非要在緩衝並減低中央侵犯縣自治之作用。
- (三) 省之職權，雖僅限於憲法第一百零八條第二項所規定，就中央委託省、縣執行之事項「制定單行法規」，以及憲法增修條文第九條第一項第七款所規定「承中央之命監督縣自治事項」，惟依憲法第一百十一條規定，有未列舉事項發生時，「其事務有全省一致之性質者屬於省」，省與中央與縣，自仍顯有區別，不能認為省為中央之一部分而無公法人之地位。
- (四) 省與中央與縣為不同之公法人，雖省為民選之機關，然中央

委託省執行之事項，其是否委託與委託之後是否將委託之事務收回，均仍聽中央決定；而憲法未列舉之分權事項發生爭議時，亦由中央之立法院解決，自不虞省之權能有任何限制、逸脫權力界限之顧忌。

(五) 憲法就省之一般建制規定如上述，惟授權立法院就台灣省為特別規定之意旨何在？其係專指應就台灣省省長及省議會議員之選舉停止辦理後將省調整為非自治機關？抑或授權立法院得對台灣省另為完全不同於憲法增修條文第九條第一項建制之規定？殊令費解。現行省縣自治法第二條關於「省為法人」之規定，於台灣省部分是否必須修改，使之不具法人地位？尤屬關鍵。爰提出聲請，以求闡明憲法真義、維護憲法秩序。

四、聲請人並請求大院依司法院大法官審理案件法第十三條之規定，於憲法法庭行言詞辯論，聲請人等茲委任郝龍斌立法委員為本件聲請代理人，就本件聲請有為一切法律上行為之權。

註：第三屆國民大會第二次會議修憲提案（第一一一二八號）頁二二（第九條第一項理由：省……「仍為公法人」）（國民大會秘書處，八十六年五月）。

釋字第四八一號 民國八十八四月十六日

【解釋文】

中華民國八十一年五月二十八日修正公布之中華民國憲法增修條文第十七條，授權以法律訂定省縣地方制度，同條第一款、第三款規定，省設省議會及省政府，省置省長一人，省議員與省長分別由省民選舉之，係指事實上能實施自治之省，應受上述法律規範，不受憲法相關條文之限制。省縣自治法遂經憲法授權而制定，該法第六十四條規定，轄區不完整之省，其議會與政府之組織，由行政院另定之。行政院據此所訂定之福建省政府組織規程，未規定由人民選舉省長及省議會議員，乃斟酌福建省之特殊情況所為之規定，為事實上所必需，符合母法授權之意旨，

與憲法第七條人民在法律上平等之原則亦無違背。

【解釋理由書】

八十一年五月二十八日修正公布之中華民國憲法增修條文第十七條（八十三年八月一日修正公布之中華民國憲法增修條文第八條），授權以法律訂定省縣地方制度，同條第一款、第三款規定，省設省議會及省政府，省置省長一人，省議員與省長分別由省民選舉之，係指事實上能實施自治之省，應依上述法律規範，不受憲法相關條文之限制。亦即無須制定適用於全國之省縣自治通則，而得以特別法針對各地方之實際情況，實施地方自治。省縣自治法遂經憲法授權而制定，該法第六十四條規定，轄區不完整之省，其議會與政府之組織，由行政院另定之。將轄區特殊之省組織授權行政院以行政命令方式訂定之，係因考量其轄區之事實情況，尚無依憲法實施省自治之必要。行政院據此所訂定之福建省政府組織規程，規定福建省政府設置委員七至十一人，其中一人為主席，由行政院院長提請總統任命之，而不設省議會，乃斟酌福建省之事實特殊情況，符合母法授權之意旨。

依憲法第一百二十一條規定，縣實行縣自治，至省之自治，憲法則授權以法律定之。而憲法上之平等原則，係為保障人民在法律上地位之實質平等，並不禁止法律依事物之性質，就事實狀況之差異而為合理之不同規範。福建省目前管轄之範圍及人口數目，與其原有者，已相去甚遠，且其公共事務之繁簡程度，與台灣省之狀況，亦難相提並論。處此情況，更宜精簡組織，以增進行政效率。現行福建省政府組織規程，不由人民選舉省長及省議會議員，乃考量事實上差異所為之合理規定，對福建省人民而言，與憲法上開原則亦無違背。

八十六年七月二十一日修正公布之中華民國憲法增修條文，有關省級機關組織雖有重大變革，且省縣自治法已因地方制度法之實施廢止，然轄區特殊之省，其省級組織之調整，依照本解釋意旨，仍得為不同之規定，併此指明。

不同意見書—大法官劉鐵錚

本件解釋案係由一〇五位立法委員提出聲請，就行政院依據省縣自治法第六十四條授權訂定之福建省政府組織規程不設省議會、省議員及省長不由人民選舉產生之規定，發生是否牴觸中華民國八十一年五月二十八日修正公布之中華民國憲法增修條文第十七條第一款、第三款之疑義。本案係八十五年六月七日提出聲請。大法官於八十八年四月九日舉行之審查會作成受理之決議，於同月十四日舉行之審查會通過該組織規程不牴觸前開憲法增修條文之解釋文及解釋理由書草案，合先說明。本席見解與多數大法官之意見完全不同，本席以為本案可採取下列三種方式之一處理，茲分述如下：

一、程序上不予受理

本件雖係就福建省政府組織規程中上述規定是否牴觸八十一年修正公布之中華民國憲法增修條文第十七條（八十三年八月一日修正公布之憲法增修條文第八條）而聲請解釋，惟大法官審查會決議受理日期，係在八十八年四月九日，而此時上述憲法增修條文之規定，已為八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文第九條第一款及第二款所變更，即省長（主席）、省議員（省諮議會議員）不再由人民選舉產生，改為由行政院院長提請總統任命之。

吾人對抽象法規解釋是否牴觸憲法時，原則上應以大法官受理解釋時現行憲法（包括增修條文）而非聲請時憲法為準，此與針對確定終局裁判所援用之法令被指摘違憲時，因涉及到當事人權益，有恢復原狀、請求賠償等利用再審程序救濟可能之情形，在理論及實際上應有所差異。蓋如對作為本案解釋對象之抽象法規而言，依八十一年憲法增修條文解釋，如解釋其為合憲，固不致對現狀有何影響，縱解釋其為違憲，對過去未舉辦之選舉亦不能重新舉辦；又就未來而言，因八十六年憲法增修條文第九條已明文廢止省長、省議員由人民選舉產生。故對這種不具解釋實益、不具解釋必要之聲請案，自應從程序上不予受理。

二、受理後，以八十六年憲法增修條文之新規定為理由，作成已無再行

解釋必要之解釋

因程序上不受理，既未作成解釋，理由可能簡略，本件聲請案在憲法上仍具有一定之意義，為昭慎重，仍得正式作成解釋，詳細說明因有八十六年憲法增修條文第九條之新規定，八十一年憲法增修條文事實上已無再適用之可能，本案因此無解釋之實益，也不具解釋之必要，並援用本院釋字第四六三號解釋之體例作成解釋。

三、受理後，本於八十一年憲法增修條文之規定作成「違憲」解釋

本席原則上雖認本案無解釋實益，亦無解釋之必要，但若從寬認定本案系爭抽象法規是否有解釋之必要，亦即於確認該法規是否違背釋憲聲請時之憲法，以彰顯公義，也認為有解釋之實益時，則本案即應按八十一年憲法增修條文而為解釋。

按八十一年憲法增修條文第十七條明文規定：「省、縣地方制度，應包含左列各款，以法律定之…」，其中第一款、第三款規定，省設省議會、省政府，省議員及省長由省民選舉之（八十三年八月一日修正公布之中華民國憲法增修條文第八條與此同）。民國八十一年及八十三年修憲當時國民大會代表所表達之積極推行民主制度、貫徹地方自治之決心，於本條文中展現無遺。基於上述增修條文之規定及國民大會代表修憲之意旨，吾人可由下述理由得到福建省政府組織有關規定，應屬違憲之結論：

第一、八十三年七月二十九日公布之省縣自治法雖係經憲法增修條文之授權而制定，但也祇能於不違背憲法明文規定下，就省縣之組織、省縣民之權利義務、自治事項、自治組織、自治財政、自治監督等事項為詳盡之補充規定。當時憲法增修條文對省長、省議員應由人民選舉之規定，既未設有限制，也無排除條款，於此情形，縱省縣自治法本身明定福建省（或轄區不完整之省）其省長及省議員不由人民選舉產生，改由官派，依憲法第一百七十一條：「法律與憲法牴觸者無效」，自也應為無效之解釋。

第二、省縣自治法本身既不能限制福建省（或轄區不完整之省）之省長及省議員應由人民選舉產生，省縣自治法第六十四條規定

「轄區不完整之省，其省議會與政府之組織由行政院另定之」，則行政院根據此項授權訂定之福建省政府組織規程，又豈可將福建省之省長、省議員由人民選舉產生予以排除？高位階之法律都不可規定之事項，低位階之命令豈可為之？更何況八十一年憲法增修條文第十七條為典型的憲法委託，即由國家這一面規定其義務，要求立法機關為一定立法作為，係藉由立法者來實現憲法目的，此時立法者制定法律，雖為其權利之行使，更為一項「義務」，對立法者而言，雖在法律名稱及內容上有若干裁量之自由，但就憲法明文規定應以法律訂定之事項，包括應設省議會並由人民選舉省長、省議員等，立法者已沒有任意選擇之餘地。更進一步言，立法作為既為立法者依憲法委託而來之義務，立法者即應貫徹代表全體國民意志之立法指示，完成立法，不得再行授權，另委由行政機關以命令作相反之規定，否則將違反憲法上根本之民主原則。

此外，本席尚有下列幾點疑義：

其一、何謂「轄區不完整之省」？憲法只承認省縣之建制，並無轄區不完整之省之名詞，亦無此概念，蓋省縣管轄範圍有大有小，人口亦有多有少，均不影響其地位，大省固可劃分為數省，數省也可縮小為一省，既為省或縣，即不失其憲法上之地位。福建省在現制下既仍存在並置有主席，則其依憲法增修條文所取得之自治地位，豈可由法律或法律概括授權訂定之行政命令，予以剝奪？

其二、自由地區之福建省早非戒嚴地區，亦非動員戡亂體制下實施戰地政務之地區，福建省所屬之金門縣、連江縣之縣長，早由人民選舉產生，其國民大會代表、立法委員亦由人民選出數屆，該地「事實上能實施自治」，有何不能實施自治之處？既無事實上不能實施自治之情形，則福建省基於省之地位，本於憲法增修條文之明定，其省長、省議員自應由人民選舉之。

其三、省縣自治法第六十四條之授權，充其量僅可解釋行政院就轄區不完整之省，得就其議員之人數、省政府規模作特別規定（參照省縣自治法第十七條第二項第一款、第三十五條、第四十二條第

一項)，至省長、省議員民選部分，連省縣自治法本身都不能作相異之規定，概括授權訂定之行政命令，又豈可變更當時憲法所定以民選省長為中心之獨任制，改為官派委員組成之委員制並置省主席？吾人若猶謂「福建省政府組織規程與省縣自治法立法意旨尚不違背，並未逾越母法之授權意旨」，吾人究竟係以憲法解釋法令，抑以法令來解釋憲法，實令人深感困惑！

其四、若謂「福建省公共事務之繁簡程度，與台灣省之狀況亦難相提並論，處此情況，更宜精簡組織，以增進行政效率」，吾人無疑以八十六年憲法增修條文第九條（為求精簡組織、增進行政效率，故省長、省議員不再由人民選舉改為官派）之修憲精神，而非以八十一年憲法增修條文第十七條（為求積極推行民主、貫徹地方自治，故省長、省議員由人民選舉）之修憲精神來解釋系爭法規，以今視昔，則昔錯；以昔視今，則今非。大法官既然以八十一年憲法增修條文作為審查本案行政命令是否違憲之標準，豈可反以八十六年憲法增修條文之修憲意旨來合理化其結論，實令人不解！

總之，在福建省未被廢止前，不論其管轄區域大小，人口多寡，依八十一年憲法增修條文第十七條賦與該省省民之省長及省議員之選舉權與被選舉權，既非法律得加以限制，亦非行政命令得任意剝奪。爰為此不同意見書。

抄立法委員陳清寶等一百零四人聲請書

一、聲請解釋憲法之目的

憲法中明定省民有其自治權，行政院卻片面以省縣自治法第六十四條中「轄區不完整之省，其議會與政府之組織，由行政院另定之」為由，不予福建省設置省議會、民選省長，然審視該法律條文並無規定不予設置，且當初之立法意旨乃考量現行福建省之政治現實，其組織編制勢必無法比照臺灣省政府及臺灣省議會，爰乃授權行政院就其「組織」訂定之。行政院卻片面解釋並扭曲原始立法精神；在命令與法律牴觸者無效的準則下，行政院此舉明顯違反憲法

及省縣自治法授權精神，並剝奪福建省民自治權，立法院認為組織可以調整或精簡，但地方自治的體制及職權則不容剝奪，尤其憲政體制與憲法精神應予維護，特聲請大法官解釋。

二、疑義性質、經過及涉及之憲法條文

中華民國憲法增修條文第十七條規定，省的地方制度應設省議會，省議會議員由省民選舉之，並設省政府，置省長一人，由省民選舉之。省縣自治法第六十四條則規定，「轄區不完整之省，其議會與政府之組織，由行政院另定之」，行政院即依此訂定「福建省政府組織規程」，核示福建省政府採委員制及不設置省議會，省主席由委員兼任，行政院所持原因為福建省轄區不完整，無法實施地方自治。然省縣自治法第六十四條中只表示「組織」授權行政院另外訂定，並未表示可以不予設置省議會或省長不予民選，因此立法院認為省縣自治法並無違憲，卻遭行政院扭曲解釋，行政院此舉實為違法違憲，且「福建省政府組織規程」屬行政命令之一種，其法律位階依中央法規標準法第十一條之規定為法規命令，位階低於法律，並不得牴觸憲法。

其次，依中華民國憲法第七條規定「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」第十七條更規定「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」因此，行政院以「福建省政府組織規程」官派省主席，不由福建省民直接選舉省長，不由選民選舉省議員，嚴重剝奪福建省民政治參與權利，使福建省民淪為二等國民，違法違憲殆無疑義，爰請鈞座大法官依據憲法加以詮釋，還福建省民一個公道。

一、行政院認為不須設省議會之理由

- (一) 福建省轄區不完整，無法實施地方自治。
- (二) 福建省政府現階段僅負責中央與地方政府間業務之承轉、協調與督導工作，故組織宜精簡。

二、立法院認為應設置省議會並民選省長之理由

- (一) 憲法中已明確保障地方自治權利。

(二) 金馬地區人民之政治參與權利，不能因「轄區不完整」即予以剝奪；組織編制可以精簡，但權利不可被剝奪。

(三) 現行法律已無「省主席」名詞，省長應予民選為法有明文。

釋字第四九八號 民國八十八年十二月三十一日

【解釋文】

地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。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。立法院所設各種委員會，依憲法第六十七條第二項規定，雖得邀請地方自治團體行政機關有關人員到會備詢，但基於地方自治團體具有自主、獨立之地位，以及中央與地方各設有立法機關之層級體制，地方自治團體行政機關公務員，除法律明定應到會備詢者外，得衡酌到會說明之必要性，決定是否到會。於此情形，地方自治團體行政機關之公務員未到會備詢時，立法院不得因此據以為刪減或擱置中央機關對地方自治團體補助款預算之理由，以確保地方自治之有效運作，及符合憲法所定中央與地方權限劃分之均權原則。

【解釋理由書】

本件係前台灣省議會聲請解釋，本院受理後，憲法增修條文第九條於中華民國八十六年七月二十一日已有修正，地方制度法並於八十八年一月二十五日制定公布，省縣自治法及直轄市自治法則經廢止。是本件解釋自應以現行法律為基準，合先敘明。

地方自治為憲法所保障之制度，憲法於第十章詳列中央與地方之權限，除已列舉事項外，憲法第一百十一條明定如有未列舉事項發生時，

其事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣性質者則屬於縣，旨在使地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權。地方自治團體在特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體。從而，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。憲法繼於第十一章第二節設「縣」地方制度之專節規定，分別於憲法第一百十八條、第一百二十一條、第一百二十八條規定直轄市、縣與市實行自治，以實現住民自治之理念，使地方人民對於地方事務及公共政策有直接參與或形成之權。憲法增修條文第九條亦係本諸上述意旨而設，地方制度法並據此而制定公布。

基於住民自治之理念以及中央與地方垂直分權之功能，地方自治團體有行政與立法機關之自治組織設置，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉、罷免之，此分別有憲法第一百二十三條、第一百二十四條、第一百二十六條，地方制度法第三十三條、第五十五條，公職人員選舉罷免法第一條、第二條、第六十九條等規定可據。地方自治團體不僅依法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。地方自治區域內之人民對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權（憲法第一百二十三條、地方制度法第十四條、第十六條第二款、第三章第二節參照）。地方立法機關行使其立法機關之職權，地方行政機關應將總預算案提請其立法機關審議。地方立法機關開會時，其行政機關首長應提出施政報告，民意代表並有向該機關首長或單位主管行使質詢之權；就特定事項有明瞭必要時，則得邀請其首長或單位主管列席說明（地方制度法第三十五條至第三十七條、第四十條、第四十一條、第四十八條、第四十九條參照）。此乃基於民意政治及責任政治之原則，地方行政與地方立法機關並有權責制衡之關係。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、適當與否或其他一定之監督（同法第四章參照）。是地方自治團體在憲法及法律保障範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予尊重。

按立法院所設各種委員會，得邀請政府人員及社會上有關係人員到

會備詢，為憲法第六十七條第二項所明定。鑑於行政院應依憲法規定對立法院負責，故凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務，亦經本院釋字第四六一號解釋在案。惟考量權力分立及憲法上中央與地方均權之原則，就地方自治團體行政機關公務員到會備詢應作適當之規範。地方自治既受我國憲法制度性之保障，有一定之自主權限，為與中央政府共享國家權力行使，並共同協力之主體，且中央與地方各設有立法機關，建立層級體制。是地方自治團體行政機關人員受立法院各種委員會邀請到會備詢時，除法律明定應到會備詢者外，尚不負到會備詢之義務。惟得衡酌到會說明之必要性，決定是否到會。又中央對地方自治團體得視其財政狀況予以適當之補助（憲法第一百四十七條、地方制度法第六十九條、財政收支劃分法第三十條參照），俾使地方自治團體足應其財政之基本需求，以保障全國各地區住民之生活，實現全國經濟平衡發展之憲法意旨。立法院自不得逕因地方自治團體所屬公務員之未到會備詢，據以為刪減或擱置中央機關依法對地方自治團體補助款預算之理由，以確保地方自治之有效運作，及符合憲法所定中央與地方權限劃分之均權原則。

釋字第五二七號 民國九十年六月十五日

【解釋文】

一、地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限。地方自治團體及其所屬機關之組織，應由地方立法機關依中央主管機關所擬訂之準則制定組織自治條例加以規定，復為地方制度法第二十八條第三款、第五十四條及第六十二條所明定。在該法公布施行後，凡自治團體之機關及職位，其設置自應依前述程序辦理。惟職位之設置法律已有明確規定，倘訂定相關規章須費相當時日者，先由各該地方行政機關依地方制度法相關規定設置並依法任命人員，乃為因應業務實際需要之措施，於過渡期間內，尚非法所不許。至法律規定得設置之職位，地方自

治團體既有自主決定設置與否之權限，自應有組織自治條例之依據方可進用，乃屬當然。

- 二、地方制度法第四十三條第一項至第三項規定各級地方立法機關議決之自治事項，或依同法第三十條第一項至第四項規定之自治法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規牴觸者無效。同法第四十三條第五項及第三十條第五項均有：上述各項情形有無牴觸發生疑義得聲請司法院解釋之規定，係指就相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關對決議事項或自治法規是否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依各該條第四項逕予函告無效，向本院大法官聲請解釋而言。地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令。有關聲請程序分別適用司法院大法官審理案件法第八條第一項、第二項之規定，於此情形，無同法第九條規定之適用。至地方行政機關對同級立法機關議決事項發生執行之爭議時，應依地方制度法第三十八條、第三十九條等相關規定處理，尚不得逕向本院聲請解釋。原通過決議事項或自治法規之各級地方立法機關，本身亦不得通過決議案又同時認該決議有牴觸憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規疑義而聲請解釋。
- 三、有監督地方自治團體權限之各級主管機關，依地方制度法第七十五條對地方自治團體行政機關（即直轄市、縣、市政府或鄉、鎮、市公所）辦理該條第二項、第四項及第六項之自治事項，認有違背憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，未依各該項規定予以撤銷、變更、廢止或停止其執行者，得依同條第八項規定聲請本院解釋。地方自治團體之行政機關對上開主管機關所為處分行為，認為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第三十條第五項聲請解釋，自治團體之行政機關亦得依同法第七十五條第八項逕向本院聲請解釋。其因處分行為而構成司法院大法官審理案件法

第五條第一項第一款之疑義或爭議時，則另得直接聲請解釋憲法。如上述處分行為有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之要件，亦非不得聲請本院解釋。至若無關地方自治團體決議事項或自治法規效力問題，亦不屬前開得提起行政訴訟之事項，而純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，則應循地方制度法第七十七條規定解決之，尚不得逕向本院聲請解釋。

【解釋理由書】

地方自治團體享有自主組織權及對自治事項制定法規並執行之權限，業經本院釋字第四六七號解釋在案。所謂自主組織權係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限（參照地方制度法第二十八條第三款）。中華民國八十八年一月二十五日地方制度法公布實施後，各級地方自治團體之機關及職位之設置程序，應由地方立法機關依照法律及中央主管機關擬訂之組織準則，制定組織自治條例，始得辦理，此觀該法第二十八條、第五十四條及第六十二條之規定甚明。違反此一程序設立之機關及所置人員，地方立法機關自得刪除其相關預算、審計機關得依法剔除、追繳其支出。惟職位之設置法律已有明確規定，地方立法機關對於是否設置或員額多寡並無裁量之餘地，而訂定相關規章尚須相當時日者，經中央主管機關同意由各該地方行政機關先行設置並依法任命人員，係因應業務實際需要之措施，於過渡期間內，尚非法所不許。至法律規定得設置之職位，地方自治團體既有自主決定設置與否之權限，自應有組織自治條例之依據方可進用，乃屬當然。

地方制度法第四十三條第一項至第三項規定各級地方立法機關議決

之自治事項，或依同法第三十條第一項至第三項決議之地方法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規牴觸者無效。發生上述無效情形時，依第四十三條第四項規定，直轄市議會議決事項由行政院予以函告，縣（市）議會議決事項由中央各該主管機關予以函告，鄉（鎮、市）民代表會議決事項由縣政府予以函告。第四十三條第五項「第一項至第三項議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之」及第三十條第五項「自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之」之規定，均係指對相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關，對議決事項或自治法規是否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依相關規定逕予函告無效，向本院大法官聲請解釋而言。地方自治團體對函告內容持不同意見時，如受函告無效者為自治條例，該地方立法機關經會議決議得視其性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令，其聲請程式適用司法院大法官審理案件法第八條第一項或第二項之規定；如受函告無效者為自治規則由該地方自治團體最高層級之行政機關（即直轄市政府、縣、市政府、鄉、鎮、市公所）聲請本院解釋憲法或統一解釋法令，並無須經由上開審理案件法第九條之層轉程序。蓋聲請解釋之標的既係中央主管機關或上級政府函告無效，內容且涉及地方自治團體之自治權限，該中央主管機關或上級政府已成為爭議之一造，自無更由其層轉之理。如受函告之法規為委辦規則，依地方制度法第二十九條之規定，原須經上級委辦機關核定後始生效力，受函告無效之地方行政機關應即接受，尚不得聲請本院解釋。又地方行政機關對同級立法機關議決事項發生執行之爭議時，應依同法第三十八條、第三十九條等相關規定處理，亦不得逕向本院聲請解釋。又地方制度法既無與司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款類似之規定，允許地方立法機關部分議員或代表行使職權適用憲法發生疑義或發生法律牴觸憲法之疑義，得聲請本院解釋，各級地方立法機關自不得通過決議案，一面又以決議案有牴觸憲法、法律、或其他上位規範而聲請解釋，致違禁反言之法律原則。

有監督地方自治團體權限之各級主管機關，依地方制度法第七十五條對地方自治團體之行政機關（即直轄市、縣、市政府或鄉、鎮、市公所）辦理該條第二項、第四項及第六項之自治事項，認是否違背憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，未依各該項規定予以撤銷、變更、廢止或停止其執行者，得依同條第八項規定聲請本院解釋。其未經本院解釋而逕予撤銷、變更、廢止或停止執行之行為，受處分之處自治團體仍持不同見解，可否聲請本院解釋，同條第八項文義有欠明確。衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條），尚不及於具體處分行為違憲或違法之審查。從而地方自治團體依第七十五條第八項逕向本院聲請解釋，應限於上級主管機關之處分行為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第三十條第五項聲請解釋之情形。至於因上級主管機關之處分行為有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之要件，亦非不得聲請本院解釋。至若無關地方自治團體決議事項或自治法規效力問題，亦不屬前開得提起行政訴訟之事項，而純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，則應循地方制度法第七十七條解決之，尚不得逕向本院聲請解釋。

地方自治團體行使職權，就非屬前述之事項聲請解釋憲法或統一解釋法律，其聲請程序應分別以觀：（一）地方立法機關經各該議會之決議，得依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款或第七條第一項第一款，分別聲請本院為憲法解釋或統一解釋，無須經由上級機關層轉，此亦為本院受理該類案件之向例（參照釋字第二六〇號、第二九三號、第三〇七號解釋）。（二）直轄市、縣（市）之行政機關（即各該政府）辦理自治事項，發生上開司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之疑義或爭議，或同法第七條第一項第一款見解歧異，且依其性質均無受

中央主管機關所表示關於憲法或法令之見解拘束者，基於憲法對地方自治建立制度保障之意旨，各該地方政府亦得不經層轉逕向本院聲請解釋。(三)直轄市、縣(市)之行政機關執行中央委辦事項，本應接受中央主管機關指揮監督，如有適用憲法發生疑義或適用法律發生見解歧異，其聲請本院解釋，仍應依司法院大法官審理案件法第九條之程序提出。又地方行政機關依職權執行中央法規，而未涉及各該地方自治團體之自治權限者亦同。均併此指明。

釋字第五五〇號 九十一年十月四日

【解釋文】

國家為謀社會福利，應實施社會保險制度；國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度，憲法第一百五十五條、第一百五十七條分別定有明文。國家應推行全民健康保險，重視社會救助、福利服務、社會保險及醫療保健等社會福利工作，復為憲法增修條文第十條第五項、第八項所明定。國家推行全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言。又依憲法規定各地方自治團體有辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之義務，亦得經由全民健康保險之實施，而獲得部分實現。中華民國八十三年八月九日公布、八十四年三月一日施行之全民健康保險法，係中央立法並執行之事項。有關執行全民健康保險制度之行政經費，固應由中央負擔，本案爭執之同法第二十七條責由地方自治團體補助之保險費，非指實施全民健康保險法之執行費用，而係指保險對象獲取保障之對價，除由雇主負擔及中央補助部分保險費外，地方政府予以補助，符合憲法首開規定意旨。

地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。財政收支劃分法第三十七條第一項第一款雖規定，各級政府支出之劃分，由中央立

法並執行者，歸中央負擔，固非專指執行事項之行政經費而言，惟法律於符合上開條件下，尚非不得為特別之規定，就此而言，全民健康保險法第二十七條即屬此種特別規定。至全民健康保險法該條所定之補助各類被保險人保險費之比例屬於立法裁量事項，除顯有不當者外，不生牴觸憲法之問題。

法律之實施須由地方負擔經費者，如本案所涉全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，並就法案實施所需財源事前妥為規劃；立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。

【解釋理由書】

國家為謀社會福利，應實施社會保險制度；國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度；國家應推行全民健康保險及國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列，乃憲法第一百五十五條、第一百五十七條暨憲法增修條文第十條第五項、第八項所明定之基本國策。憲法條文中使用國家一語者，在所多有，其涵義究專指中央抑兼指地方在內，應視條文規律事項性質而定，非可一概而論。憲法基本國策條款乃指導國家政策及整體國家發展之方針，不以中央應受其規範為限，憲法第一百五十五條所稱國家為謀社會福利，應實施社會保險制度，係以實施社會保險制度作為謀社會福利之主要手段。而社會福利之事項，乃國家實現人民享有人性尊嚴之生活所應盡之照顧義務，除中央外，與居民生活關係更為密切之地方自治團體自亦應共同負擔（參照地方制度法第十八條第三款第一目之規定），難謂地方自治團體對社會安全之基本國策實現無協力義務，因之國家推行全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言。八十三年八月九日公布、八十四年三月一日施行之全民健康保險法，係中央立法並執行之事項。有關執行全民

健康保險制度之行政經費，依同法第六十八條全民健康保險所需之設備費用及週轉金（並人事、行政管理經費），固應由中央撥付，依憲法第一百零九條第一項第一款、第十一款暨第一百十條第一項第一款、第十款，各地方自治團體尚有辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之責任，此等義務雖不因全民健康保險之實施而免除，但其中部分亦得經由全民健康保險獲得實現。本案爭執之全民健康保險法第二十七條責由地方自治團體按一定比例計算，補助各該類被保險人負擔之保險費，非屬實施全民健康保險法之執行費用，乃指保險對象獲取保障之對價，而成為提供保險給付之財源。此項保險費除由雇主負擔及中央補助部分外，地方政府予以補助，合於憲法要求由中央與地方共同建立社會安全制度之意旨，與首揭憲法條文尚無牴觸。本院釋字第二七九號解釋亦本此意旨，認省（市）政府負擔勞工保險補助費乃其在勞工福利上應負之義務而釋示在案。

地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。前述所謂核心領域之侵害，指不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化，諸如中央代替地方編製預算或將與地方政府職掌全然無關之外交、國防等事務之經費支出，規定由地方負擔等情形而言。至於在權限劃分上依法互有協力義務，或由地方自治團體分擔經費符合事物之本質者，尚不能指為侵害財政自主權之核心領域。關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。財政收支劃分法第三十七條第一項就各級政府支出之劃分，於第一款雖規定「由中央立法並執行者，歸中央」，固非專指執行事項之行政經費而言，然法律於符合首開條件時，尚得就此事項之財政責任分配為特別規定，矧該法第四條附表二、丙、直轄市支出項目，第十目明定社會福利支出，包括「辦理社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健等事業及補助之支出均屬之」。本案爭執之全民健康保險法第二十七條即屬此種特別規定，其支出之項目與上開財政收支劃

分法附表之內容，亦相符合。至該條各款所定補助各類被保險人保險費之比例屬立法裁量事項，除顯有不當者外，尚不生牴觸憲法問題。

法律之實施須由地方負擔經費者，即如本案所涉全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與，俾利維繫地方自治團體自我負責之機制。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，並視對其財政影響程度，賦予適當之參與地位，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，且應就法案實施所需財源，於事前妥為規劃，自應遵守財政收支劃分法第三十八條之一之規定。立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。

協同意見書—大法官陳計男

本號解釋原則，固為本席所贊成，但關於解釋理由之闡釋，則認尚有二點疑義有待補充，使其更為明晰者：

一、關於全民健康保險（下簡稱全民健保），各級行政機關對於保險費補助之性質

按全民健保之保險費係國家為確保全民健保制度之運作，對於被保險人因全民健保之受益，而收取之費用，為被保險人公法上給付之一種（參照本院釋字第四七二號、第四七三號解釋意旨）。屬於辦理保險業務之中央健康保險局（全民健康保險法第六條）推行全民健保之中央行政收入，而為非行政支出。惟因鑑於全民健保係社會保險，且為全民強制納入保險，為顧及被保險人負擔保險費之能力及冀期全民健保之永續經營，基於社會連帶暨互助、危險分擔及公共利益之考量，除被保險人為雇主或自營作業、或專門職業及技術人員自行執業者，被保險人及其眷屬應自付全額保險費外，其他情形之被保險人，其保險費除自付其本人及眷屬部分保險費外，其餘保險費則由其投保單位（全民健康保險法第十四條參照）負擔一定比例，餘由各級政府依不同所得者，按不同比例，補助其所應負擔保險費之一部或全部（參照全民健康保險法第二十七

條)。足見全民健保因係社會保險，其保險費之收取，與一般保險不同，有被保險人之自付部分，有投保單位負擔部分，有各級政府補助部分。可知各級政府之補助保險費之支出，並非因係中央立法並執行全民健保政務所支出之行政事務執行費用，而係前述基於社會連帶、互助、危險分擔及公共利益之考量而使其盡社會責任分擔義務者。按辦理衛生、慈善公益及社會福利與社會救助事項等原為各地方自治團體之法定職務（參照憲法第一百零八條第一項第十八款、第一百零九條第一項第一款、第十一款、第一百十條第一項第一款、第十一款、地方制度法第十八條第三款第一目、第二目、第十九條第一項第三款第一目、第二目等），不因中央推行全民健保而免除。此項保險費分擔義務之支出當屬財政收支劃分法第四條附表二丙第十項、丁第十項之直轄市、縣（市）支出事項，與財政收支劃分法第三十七條第一項第一款規定無涉。

二、關於保險費自付、負擔及補助之比例，應求公平合理

為推行全民健保，法律規定被保險人之保險費包含被保險人自負額、投保單位之負擔額及中央與地方自治團體之補助額，固符合憲法推行全民健保之意旨，且其額數比例之訂定，屬立法裁量事項，但仍須合於憲法所定平等原則及比例原則，原無待言。故立法者，自應注意投保單位(僱主)及地方自治團體財力上之負擔能力，並充分聽取其意見，以為立法決定之參考。俾投保單位、地方自治團體不因負擔或補助保險費之結果，致其正常運作或政務之推行發生重大困難。尤須顧及地方自治團體受有憲法制度保障，其施政所需之經費乃涉及財政自主權之事項，有法律保留原則之適用，於不侵害其財政自主權核心領域之限度內，國家基於整體施政需要，中央依據法律使地方自治團體分擔保險費之補助，雖非不得於全民健康保險法中規定其補助之項目，惟仍應斟酌其財政能力，並力求分擔之公平合理。本件爭議之全民健康保險法第二十七條規定，關於各地方自治團體應分擔之補助比例，依上說明，固屬立法裁量事項，惟立法時是否已顧及及此（註一）？又其中第五款規定：第五

類被保險人，在省轄區域，由中央社政機關補助百分之十五，省政府補助百分之二十（註二），縣（市）政府補助百分之六十五；而在直轄市區域，則由直轄市政府全額補助，中央毫無分擔。就此相對於其他地方自治團體言，是否盡符平等原則？均為有待持續檢驗及檢討。

爰提出協同意見書如上。

註一：例如依財政收支劃分法規定，地方自治團體分得之財政收入與其支付所分擔之保險費補助，是否合理？各地方自治團體所積欠之保險費補助至民國九十年已逾新台幣三百億元，其故何在？（參照劉淑惠博士論文—二〇〇二年台大政治研究所—黨國體制下全民健保政策的政治分析）。

註二：依台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第二條規定，台灣省政府已非自治團體而為行政院派出機關，則省政府補助百分之二十，則在台灣省補助部分，似由中央所負擔。

協同意見書—大法官戴東雄

台北市政府聲請全民健康保險法有關一定比例之保險費由直轄市政府補助之規定，牴觸憲法疑義乙案，多數大法官認為本案系爭全民健康保險法第二十七條規定，由地方自治團體補助保險費符合憲法之規定，本席表示贊同。又全民健康保險法該條所定之補助項目及比例屬於立法裁量事項，除顯有不當者外，不生牴觸憲法之問題，亦宜肯定。惟該見解之理論架構中，容有未明瞭或宜有補充之處，本席爰提出個人意見如下：

一、憲法基本國策「國家」之意義

多數大法官意見以憲法第一百五十五條、第一百五十七條及憲法增修條文第十條第五項、第八項為依據，說明該等憲法條文係規定有關國家應實施社會保險制度、應普遍推行衛生保健事業及公醫制度，尤其應重視社會救助。又認為依憲法第一百零九條之規定，各地方自治團體有辦理衛生、慈善公益事業等照顧其行政區域內居

民生活之義務，亦得經由全民健康保險之實施，而獲得部分實現，致推論出中華民國八十四年實施之全民健康保險法係中央立法並執行之事項，恐仍有斟酌之餘地。

依本人之見解，憲法第一百五十五條、第一百五十七條及憲法增修條文第十條第五項、第八項所稱「國家」，誠如多數大法官見解，並非全然指中央政府而言，應視條文所規定之事項而為不同之認定，有時應兼指地方政府。蓋其基本國策上所稱國家乃其對人民任務方針之規定，未涉及權限之賦予或劃分。本案所涉之全民健康保險法相關條文，其性質可證諸地方制度法第十八條關於社會服務、社會救助之規定或社會救助法第十八條、第十九條有關地方自治團體對其居民醫療健康之補助規定，以及財政收支劃分法第四條附表二、丙，直轄市支出之第十項有關社會福利制度之支出，不難瞭解基本國策上之國家應實施之義務，地方政府亦應協力。

本解釋文首先由憲法第一百五十五條、第一百五十七條及憲法增修條文第十條第五項、第八項之規定，說明其中之國家兼指中央與地方，然未細究憲法層次之國家義務與法律層次由立法者創設之中央與地方義務，即謂全民健康保險法為中央立法並執行之結論。此尚缺乏周延之論述，而易引人誤以為全民健康保險於憲法層次上即屬憲法第一百零七條規定之中央立法並執行事項。蓋憲法第一百零七條有關中央立法並執行事項，其所列舉者並無與社會保險或全民健康保險有關之事項，即使憲法第一百零八條有關中央立法並執行或交由省縣執行所列舉事項中，稍有關連者，僅第十三項之勞動法及其他社會立法或第十八項之公共衛生事項，是以就此多數大法官之見解，本人以為仍有不妥之處。

二、憲法上之中央專屬事項不應由立法層次決定

立法者對健康保險制度之形成享有高度之自由，惟事務是否為憲法上中央專屬執行之事項，不宜由立法層次決定之。從前述可知在憲法位階上，全民健康保險之辦理並非憲法第一百零七條之中央立法並執行之事項，憲法增修條文第十條第五項所規定之此項憲法

委託，立法者原則上應享有高度之形成自由，非謂由中央立法之事項即為中央專屬執行之事項。惟聲請人以法律層面，即以全民健康保險法第三條：「本保險之主管機關為中央衛生主管機關」及第六條規定：「本保險由主管機關設中央健康保險局為保險人，辦理保險業務」，進而認為全民健康保險之辦理，應屬憲法上中央立法並執行之事項。此乃從法律層次之規定逆向推論憲法位階之權責劃分標準，並認為全民健康保險屬憲法第一百零七條之範圍，而為中央立法並執行之事項，似有法律解釋與規範邏輯論證上之誤解。

三、全民健康保險之行政管理經費與保險費之補助為截然不同之費用

縱使全民健康保險之辦理，因有全民健康保險法第三條及第六條之規定，而解釋為憲法上之中央立法並執行之事項。惟本案爭執之對象，係全民健康保險法第二十七條有關保險費是否應由地方自治團體補助之問題。按中央辦理全民健康保險之業務與被保險人繳納保險費以換取醫療給付，乃性質截然不同的事項；換言之，前者係指執行全民健康保險制度之行政經費，依全民健康保險法第六十八條之規定，此項費用包括創設該制度之設備費、人事費、行政管理費等，亦即一切維持經營全民健康保險正常運作所需之費用。至於人民為獲醫療給付支付對價之保險費，乃基於使用者付費之原理，二者應負擔之主體截然不同，不能混為一談。此有如中央政府建造國道高速公路，並維持其一切正常功能，此為中央執行之事項，至於行駛高速公路之車輛應繳納之通行費，乃使用者付費之問題，與執行國道高速公路業務之經費不同。

四、社會保險有社會連帶與強制保險之特質

全民健康保險制度之特色在於其為社會保險之一種，有社會連帶、相互扶助之性質，與營利為目的之商業保險不同，矧社會保險具有強制保險之特性，被保險人無因顧慮保險費之負擔而選擇不為保險之權利，此乃基於社會安全及公共利益之考量。因此司法院釋字第472號解釋釋示，對於無力繳納保費者，國家應給予適當之救助，不得逕行拒絕給付，以符憲法推行健康保險，保障老弱殘廢，

無力生活之人民。有鑑於此，財政收支劃分法第四條附表二、丙、直轄市支出項目，第十目明定社會福利支出，包括「辦理社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健等事業及補助之支出均屬之」。又社會救助法第十九條明定低收入戶參加全民健康保險之保險費，由各級政府編列預算補助。由此可知，全民健康保險法第六條既明定，由中央政府設立之中央健康保險局負責辦理全民健康保險事務，並維持其營運，地方政府尚無負擔上述同法第六十八條執行費用之義務，但其轄區內人民繳納保險費而獲得醫療之給付，按同法第二十七條相關規定，地方政府尚不得免除其按一定比例負擔之義務。總之，對被保險人保險費進行補助，乃中央與地方之共同責任，地方並不能以依法未有承辦是項業務之義務而主張亦應免除其於全民健康保險制度下，增進其轄區居民社會福利之義務。

就社會保險有關保險費之負擔分配而言，大多由被保險人、雇主與政府三方面各負擔一定比例，不僅我國如此規定，世界各先進福利國家亦莫不如此（如在美國州政府必須對於民營保險業加以積極監督，並補助低收入家庭的醫療費用，在瑞士健康保險制度下，各省需對於無力負擔保費者加以補貼，且對一般人之補助額不得少於聯邦補助額的二分之一），以貫徹社會保險為社會強制保險，並基於社會安全之考量，而符合社會連帶、相互扶助之特性。依上所述，政府當兼指中央政府與地方政府，此觀財政收支劃分法第四條附表二之支出分類表，同時規定中央政府與地方政府為辦理社會保險業務所支出經費而自明，前者規定於甲、十六；後者規定於丙、十。

五、中央與地方政府依一定比例分擔被保險人之保險費為我國社會保險制度之傳承

我國社會保險制度，自創設以來，參考世界各國已實施之經驗，在保險費之支付上，均由被保險人、雇主及政府三方面各依一定比例分擔，此機制自有其歷史背景及制度傳承，以符合社會安全的考量。又政府負擔部分亦設計由各級政府負擔一部分，此觀我國

曾實施之公務人員保險、勞工保險、農業保險，均無不如此。八十四年始實施之全民健康保險乃整合既存而散見於上述各種社會保險制度而設計。全民健康保險之保險費由政府負擔一部，不但符合社會保險為強制保險之特性，而與世界先進國家看齊。至於政府分擔之部分，依中央與地方政府之財力，妥為定出其分擔額度，乃因應我國特殊之國情，且亦符合中央與地方共同建立社會安全制度之本質。

六、全民健康保險法為特別法應優先適用

財政收支劃分法第三十七條就各級政府之支出雖規定，由中央立法並執行者，歸中央，但此規定不能導出全民健康保險之保險費應由中央政府單獨負擔之結論。蓋其一，財政收支劃分法第四條附表二支出分類表甲、十六明定，中央有辦理社會保險之義務；又同表丙、十明定，直轄市亦有辦理社會保險之義務。可見雙方均為辦理社會保險而有經費支出之規定，是以辦理全民健康保險業務非中央專屬事項，經費亦應由二者共同分擔之。其二，財政收支劃分法乃法律之位階，非憲法層次之規定，憲法未規定中央立法並執行之事項，地方自治團體不得以法律之規定，而謂保險費之補助費用應由中央單獨負擔。其三，財政收支劃分法就各級政府之支出乃總則性之一般規定。反之，全民健康保險法同具法律之位階，其所規定之一切費用之支出，乃具特別法之性質。依特別法優先適用之原則，全民健康保險法所規定財產上之支出費用有優先適用之效力。其四，本案之爭點非中央政府以主體地位辦理全民健康保險事務之執行費用，而是辦理全民健康保險之客體，係有關人民獲取醫療對價之保險費支付，故與財政收支劃分法第三十七條第一項第一款之支出無必然之關係，應予以分離解釋，以符合系爭問題之關鍵。基上理由，爰提出協同意見書如上。

協同意見書—大法官蘇俊雄

本號解釋主要係在檢討全民健康保險法第二十七條第一款第一、二

目及第二、三、五款關於一定比例保險費由直轄市政府補助之規定，與憲法保障地方自治團體之自主財政權及財政支出劃分之基本原理是否相符等課題。多數通過之解釋意旨，認為全民健康保險法之施行，係中央立法並執行之事項，有關推行全民健康保險制度之行政費用，固應由中央政府負擔；惟社會保險制度之推行乃涉及整體國家發展之憲法政策，地方政府就此亦有協同之義務。準此，在不侵及地方自治團體依憲法制度保障所享有之自主權核心領域之情況下，基於國家施政之需要，依據法律分配一定比例之保險費由地方政府負擔，自非憲法所不許。本件解釋復從中央與地方政府間財政責任劃分之基本原理，肯認中央得以法律就個別施政事項之財政責任分配為特別規定；至於系爭法律規定所定補助各類被保險人保險費之比例，則屬於立法裁量之事項，除顯有不當者外，不生牴觸憲法之問題。對於本件解釋理由中有關「地方自治團體對社會安全之基本國策實現負有協力義務，依法使其分擔一定比例之保險費，並非憲法所不許」之論證理由，本席敬表贊同；惟就相關立法政策形成事項之論斷與說理，本席則認為尚有未盡周延之憾，宜再詳予檢討說明。

有鑑於本件解釋對於中央與地方協力發展福利國家理念、推行社會保險制度，以及對於確立憲法保障地方財政自主之原則與際限，俱有相當重要之意義，爰提出協同意見書，就相關憲法政策之實踐以及法制設計上之立法裁量分際問題，補充說明如次：

一、有關全民健康保險制度的憲法框架秩序及其審查方法

憲法第一百五十五條、第一百五十七條暨憲法增修條文第十條第五項、第八項分別規定國家負有推行社會安全與福利政策，辦理社會保險及醫療保健之義務；此等憲法委託任務之履行，依據憲法有關中央與地方權限劃分之規定（憲法第一百零七條第十三款），乃係中央立法並執行之事項。換言之，憲法設定了國家調和社會實力的整體發展方針，並課予國家以建立一個富有社會正義秩序的任務；而這項國家目標之實踐，主要是依循「中央立法並執行」的途徑進行。惟憲法就此所設定之任務與權責分派秩序，並不意謂立法

者僅能運用中央政府之資源去實現此等施政目標；相反地，憲法於此框架秩序內保留予立法者相當寬廣的政策形成空間，立法者得視國家發展之現況與需要，決定實踐此項國家目標的具體方法。全民健康保險制度的形構與運作，現實上既無法、也不宜由中央政府獨立擔負，國家自可透過法律之制定，於整體憲法秩序所容認的限度範圍內，匯聚、整合相關公、私部門之資源，據以尋求此項憲法任務的具體實現。要求地方自治團體擔負、補助一定比例之保險費的系爭法律規定，基本上即係立法者本於此等政策形成權限所為之具體規範決定。

多數通過的解釋文，謂國家推行全民健康保險的義務，係兼指中央與地方而言。此項釋示意旨，應在闡明中央政府有要求地方自治團體協力分擔國家補助保費義務之正當性。地方自治團體就此項憲法政策之實踐負有協力義務，即便不是憲法解釋的當然結果，亦係符合憲法秩序的法定公法任務；此項協力義務之推演或設定，基本上是建立在當代福利國家講求協同主義的法理基礎上，其正當性自不應受到論者所謂「中央請客，地方埋單」之失當引喻所影響。至於主導、推行全民健康保險制度之政策責任，無疑仍專屬於中央政府，蓋由中央政府擔負此項政策成敗責任，乃是憲法權限分配秩序的基本要求。

全民健康保險之立法，雖屬憲法委託事項，但事涉階段性目標之設定、社會經濟情勢判斷與資源配置運用等政策議題，政治部門就此享有寬廣的政策形成空間。對於相關制度規範是否符合憲法基本國策條款之問題，釋憲機關應採取寬鬆之審查標準，充分尊重立法者所為之合理政策決定；對於系爭財政責任分配規定是否有違中央與地方權限分派秩序之問題，釋憲機關於援引相關憲法原則進行審查時，亦有此項寬鬆審查標準之適用，應重視權限劃分秩序之功能而非形式，而以確保地方財政權之「核心自主領域」不受侵害為已足，俾使立法者得為合目的性之合理功能分派。本件解釋文及解釋理由認為，基於國家整體施政之需要，中央依據法律使地方分擔

保險費之補助，並未侵犯其財政自主權之核心領域，故為憲法所容許。此項論證過程以及結論，契合前揭審查方法，對此本席亦表贊同。惟以「事物本質」說明地方政府協力義務之經費承擔尚非屬其財政自主權之核心領域，說理上尚有未盡之憾，宜有更為明確之說明。

二、地方財政自主原則與地方政府就保險補助費用之協力分擔

我國地方自治團體受憲法上之制度性保障，本院釋字第四九八號解釋已有明示，是國家法令在為行政與立法行為時，自應考量地方團體自治權限之保障。多數通過的解釋文指出，基於國家整體施政之需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，在不侵犯其自主權核心領域的限度內，方為憲法所容許。此項解釋原則，本席固表贊同，惟解釋文及解釋理由書中，對於何謂自主權之核心領域，而於中央立法規定各級地方自治團體或雇主，應補助全民健康保險各類被保險人保險費之比例時，有何立法上之正當程序，始可避免對自主權之侵害，僅以解釋文最後一段指示給予地方政府協商機制之意旨。固然憲法對於中央與地方之權限已有初步之劃分，但在實際運作上仍有許多模糊或空白地帶，有待進一步之說明與釐清。

按地方自治係具有普遍性價值的理念，雖無法否認其內容會隨歷史發展而在概念上有所變異，但終有其在理論及實務上共同承認之內容，包括自治立法權、自治事項執行權、自治財政權、自治組織與人事權等，此皆構成地方自治制度上之核心領域，國家法規範不得任意對各該權限予以剝奪，如欲限制該權限之行使，亦應視其所涉自治權限之類型，而有不同之規範密度。就本件所涉自治財政權而言，各地方自治團體，關於其自治施政所需之經費，享有財政自主原則之適用，即中央立法應賦予地方為執行自治事項，得享有自主財源收入以負擔之權限，此即地方政府之財稅高權。然而，地方財政收入在其自主財源外，亦接受來自上級機關供調節財源以及政策誘導之用的「統籌分配稅款」與「補助款」，此等款項之編列或為執行中央之委辦事項，或有其支出上之特殊行政目的，不一而

足。是地方自治團體自不得以其全部預算收入，主張有編列、使用、執行等事項上之完全自主權限，不受任何之拘束。本件關於全民健康保險保費之補助，地方政府係基於社會保險之福利國家制度所為之支出，其受補助之對象，並非以地方自治稅捐繳納義務者為限，基於社會福利及社會救助政策，尚包括其他非稅捐繳納義務人，乃至於無力負擔健保費用之弱小平民。故事物本質上已無「受益者付費」之自治財源籌措原則之適用。各級地方政府為達成協力辦理國家社會保險之特定目的，自無法為財政自主本位之計算，而僅能表示共同協力承擔任務與補助之方式施政。此項地方財政上之支出，於法雖非無正當性，但仍應嚴格限定於特定目的使用範圍，絕對不可與一般財政負擔混同。地方自治團體對一般非納稅人之保費補助，其正當性係基於社會團結的思想，以及市民生存、健康照顧與所得重分配之生活等理念而來。長久以來，我國的社會保險制度即顯現此種特性，亦即透過地方自治團體補助社會弱勢者，而有其文化上的象徵意義，如依勞工保險條例，地方政府應補助被保險人一定比例之保費，其目的在分擔勞資雙方在保費上之負擔，以維勞資和諧之生活關係。固然立法者對有關地方補助全民健康保險各類被保險人保險費之比例等事項之立法裁量，應慮及該補助負擔額度與各縣市自主財源間所佔之比例狀況，以避免有地方團體為符法定補助比例而有過度以自主財源因應之情形，因而侵犯地方財政自主之核心領域。但考量其財政、預算相關問題之專業性與技術性，在司法審查上依前述應採寬鬆之審查標準之主張，司法機關亦僅能就其在程序上有無參與協商，以及在實體上立法者能否對於立法決策提出合理說理，且該說理與立法目的具有關連性，作為其合憲性的判斷基準。

三、保險決策之程序參與

本件解釋文雖認定全民健康保險法就地方政府分擔一定比例之保險費補助的相關規定，不生牴觸憲法之問題，但仍諭示政治部門於制、修訂系爭法律時，應予地方政府協商或表示意見之機會。

此等警示意見之提出，對於調和、維繫地方自治團體自我負責之機制，固有重要之意義，但亦植基於當代福利國家提升保險制度決策之程序正當性的法理考量，值得吾人重視。按全民健康保險制度之運作，對於社會安全、社會團結、薪資所得重分配、醫療服務與醫療商業之調和等重要社會議題，俱有重要而深遠的影響。惟傳統由國家行政部門主導、控管的制度決策模式，已使福利國家面臨相當程度之正當性危機；強化保險制度決策的程序參與機制、淡化國家管理的色彩，乃成為當代福利國家的重要發展趨勢。準此而言，於保險制度決策過程中應享有一定之程序參與機會者，並不以地方自治團體為限；被保險人、勞工、資方、醫界等相關利害團體，亦應有推派代表參與制度協商、決策之機會（一九七六年三邊協商促進實施國際勞工標準公約參照）。

我國憲法原有諸多關於福利國家理念之設計，而政府之施政亦有朝此方向前進之趨勢。惟在相關機關推動政策、制定法律之同時，應同時考量全球化浪潮下國家法治與國際條約之接軌。未來之立法、修法與相關制度之設計，允宜本此意旨而為考量。

爰提出協同意見書，說明理由如上。

部分不同意見書—大法官黃越欽

本件解釋文之重點為：

- 一、國家推行全民健康保險之作為義務，係兼指中央與地方而言……，中央依據法律使地方分攤保險費之補助，尚非憲法所不許。
- 二、全民健康保險法之第二十七條所定之補助項目、比例屬於立法裁量事項。
- 三、行政主管機關草擬此類法律應與地方政府協商，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，並就法案實施所需財源事前妥為規劃；立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。

本席對上述三點原則，第一、第二點表示贊同，但對第三點則不能

完全表示同意，蓋本院之解釋除有個案判斷之作用外，尚應有規範審查之價值，尤應就全民健保之法理加以闡明，茲提出部分不同意見如下：

- 一、現行全民健保制度有強烈之公權力作用，在制度上並不採取「公私保險多元併存制」，亦不採「公法上自治行政制」，而係直接採用「公法上國家行政管理制」。因此，對被保險人而言，不但無選擇加入保險與否之自由，其他私權之保障亦不復存在，所剩者唯公法上給付與受領關係而已；對其他當事人而言，主管機關不但得以行政命令調整保費，甚或越過國會監督，在立法院休會期間公布調漲保費，立法保留原則與國會監督功能，於此似乎未獲充分尊重。
- 二、全民健保雖由中央立法並執行，但保費之繳納卻由廣大之工農大眾、雇主與各級政府分擔，中央政府於此亦只是負擔保費之諸多當事人中之一人，然而卻擁有與其義務不成比例之極大的規範形成力。
- 三、社會保險含有「代間契約」(contract between generations)之性質，當代之人所花費用，卻由後代支付。由於全民健保之保險費不但由工農大眾、雇主及地方政府分擔，而且隱藏有間接向後代預收費用之情形，因此容易造成費用來源充裕之假象。

揆諸先進國家施行社會福利之歷史經驗，「公法上國家行政管理制」極易流於官僚化、浪費、無效率，為此先進國家或改弦更張採行「公法上自治行政制」或以三方諮商機制共同形成規範，強化客觀監督以遏阻上述弊病。

就現行全民健康保險法觀之，其第四條對監理制度有所規定：監理委員會委員由有關機關、被保險人、雇主、保險醫事服務機構等代表組成之。此項規定表面上與國際勞工組織(ILO)第二十四號疾病保險公約第六條第二、三款所揭示之三方諮商(Tripartite)以及被保險人參與管理等原則尚無違悖，但實際上監理委員會之產生欠缺民主機制，其意見並無拘束力，所作成之決議，主管機關得任意否決，使得原應處於監督地位之機關遂淪為幕僚單位。至於對保險費有相當大比例負擔之地方政府，竟完全無發言權，遑論參與決定之權力矣。

全民健保有過度官僚化且中央集權之現象。二十世紀七〇年代，將

若干歐洲國家幾乎帶到財政破產邊緣的「社會福利之獨裁」(dictatorship of social welfare)情形已然在我國發生。有關機關應就全民健保被保險人參與管理監督、保險費之國會監督以及地方政府參與決定(co-determination)之權力，配合本號解釋迅速通盤檢討改善，始符憲法建立公平、有效社會安全體制之意旨。

部分不同意見書—大法官王和雄

本號解釋多數意見以憲法第一百五十五條、第一百五十七條暨憲法增修條文第十條第五項、第八項基本國策關於國家應實施社會保險制度、推行全民健康保險等社會福利工作，該條文所稱國家係兼指中央與地方而言，且依憲法規定各地方自治團體有辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之義務，亦得經由全民健康保險之實施而獲得部分實現，從而，地方自治團體對全民健康保險業務，亦負有協力之義務，固為本席所贊同；惟本號解釋認全民健康保險法第二十七條由中央立法機關依一定比例計算，逕行派分地方自治團體應行補助各該類被保險人所應負擔之保險費，既為中央與地方互負有協力義務所需，亦符合事物之本質，並非憲法所不許，明顯侵害憲法所保障地方自治之制度設計，爰提出不同意見如下：

所謂地方自治，係指國家將部分統治權概括移轉予地方自治團體，讓地方自治團體內之居民，以自我負責之方式管理其事務。故地方自治團體之基本性質，雖係國家組織之一部分，但因地方自治係憲法所保障之制度，地方自治團體與國家之關係，要屬垂直權力分立所合法化並分享國家統治權行使之一種制度（本院釋字第四九八號解釋參照）。在憲法所保障之特別領域，亦即憲法所概括移轉予地方自治團體之統治權範圍內，地方自治團體與國家間，係屬公法上之主體關係，而非僅是技術上協助國家行使統治權之工具性組織或中央政府之派出機關而已。換言之，在憲法所容許之地方自治權限範圍，地方自治團體與國家之關係，是對等之權利義務關係，而非上下之主從關係，因此，國家不得恣意的將地方自治事項轉變為國家行政事項，而以命令之方式要求地方服從或

遵守。為確保地方自治之制度設計，憲法及法律均容許地方自治團體就自治事項享有一定之自主權限，德國學界甚至稱此種由國家所授予地方自治團體以確保能合於其任務需求而發揮功能之權能為地方自治團體之高權，此乃地方自治之「核心領域」或「核心成分」，且組織高權、人事高權、計畫高權、財政高權、立法高權，執行高權等權能乃是地方自治高權所不可缺少之部分。本院釋字第四九八號解釋亦謂：「地方自治為憲法所保障之制度。……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」，其故在此。

地方自治雖為憲法所保障，但並非謂地方自治團體可不受國家法律之規範，惟國家使用法律方式或法律手段控制地方自治團體或地方自治事項時，應有其根本之界限，所謂根本之界限為何？一曰地方自治核心領域之保障，即地方自治之核心領域不得予以淘空，二曰過剩規制之禁止，亦即所謂恣意禁止原則，否則，即屬違反憲法所保障地方自治之根本精神。本號解釋多數意見以憲法第一百五十五條、第一百五十七條暨憲法增修條文第十條第五項、第八項基本國策關於國家應實施社會保險制度、推行全民健康保險、重視社會救助、福利服務及醫療保健等社會福利工作，該條文所稱國家，係兼指中央與地方而言，且依憲法規定，各地方自治團體有辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之義務，該項義務不能因全民健康保險之實施而免除，但亦得經由全民健康保險之實施，而獲得部分之實現，從而，地方自治團體對全民健康保險業務，亦負有協力之義務。中華民國八十三年八月九日公布、八十四年三月一日施行之全民健康保險法雖屬中央立法並執行之事項，有關執行全民健康保險制度之行政經費，固應由中央負擔，該法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於地方自治團體應行補助各該類被保險人負擔之保險費，並非執行全民健康保險法之執行費用，乃係被保險人對於保險機關應為之公法上金錢給付，除由雇主負擔及中央補助部分保險費外，既屬地方政府應予補助之事項，且財政收支劃分法第四條附表二、丙直轄市支出項目第十目亦明定社會福利支出，包括「辦理社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健等事業及補助

之支出均屬之」，則中央之立法機關於全民健康保險法立法時，「責由地方自治團體」「按一定比例計算」，「逕行規定」直轄市政府等地方政府應行負擔之規定，不僅係屬財政收支劃分法第三十七條第一項第一款由中央立法並執行者，其支出歸中央負擔之例外規定，且符合事物之本質，並無違憲之可言。惟地方自治既是憲法為維持地方制度之存立所設計之制度性保障，且是基於住民自治與垂直分權所合法化分享國家統治權行使之一種制度，如前所述，在憲法及法律所容許之地方自治範圍內，亦即國家所概括移轉予地方自治團體之統治權限範圍內，地方自治團體係獨立於國家之外的另一個公法人，與國家之間係處於外部關係，其與國家間，係屬公法上之主體關係，彼此係屬對等之權利義務關係而非上下之主從關係或統治關係，地方自治最重要之特徵乃是以自主、獨立及自我負責之方式管理其地方之事務，凡屬地方自治之核心領域，既不許以立法之方式逕予剝奪，亦不容國家恣意的或當然的以之為國家行政事務而加以規範。按財政乃一切庶政之母，地方自治團體內各項事務之推行，亦惟財政是賴，故財政高權乃地方自治之核心事項，本號解釋多數意見以全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於各該類被保險人所應負擔之保險費，地方自治團體既負有補助之義務，則中央之立法機關於全民健康保險法立法時，自得責由地方自治團體按一定之比例計算，其逕行規定直轄市政府等地方政府應行負擔之規定，並無違憲之可言。第此種立法方式，不僅未經地方自治團體參與其政策之形成，亦未經地方自治團體同意，即強行派分地方自治團體所應負擔中央立法並執行事項之經費，非惟與地方自治自主、獨立及自我負責以管理其事務之憲法制度性保障之意旨相違背，且將發生地方自治團體各項預算之相互排擠，喪失就其自治事項享有先後順序及實施程度之自主決定權，甚至因無適當之財源可供籌措而導致地方自治團體財政陷入困境，進而影響整體地方自治事項之進行，應屬侵害地方自治核心領域之財政自主權；且綜觀全民健康保險法第二十七條立法時，並無任何資料據以精算出各該地方自治團體所應負擔補助保險費之比例與額度，即逕行以立法之方式加以規定，使各該地方自治團體無以預知其內涵，以為

預算之調整，更屬違背法律預測可能性與恣意禁止原則。按法律預測可能性原則與恣意禁止原則，雖屬憲法上基本權利保障或基本權利解釋之原則，以資作為防禦國家侵害基本權利之用，在國家與地方自治團體間權利義務之界定，亦當有所適用。多數意見未顧及此，而認全民健康保險法第二十七條逕行依一定比例計算，規定地方自治團體所應負擔補助各該類被保險人保險費之立法方式，並非侵害地方自治團體財政自主權之核心領域，爰提部分不同意見書如上。

部分不同意見書—大法官施文森

本案爭執之點在於地方自治團體對於全民健康保險（以下簡稱健保）之保險費依憲法是否有補助義務？若持肯定之見解，中央政府得否無視其財政實況單方面立法規定其應行負擔保費補助之比例？以及此項立法是否侵害地方自治團體財政自主權之核心領域？凡此三者若純從事項性質之歸屬切入，難免概而不全，蓋縱認健保屬中央立法中央執行之事項，地方政府就此負有協力義務，並不足以導出全民健康保險法（以下簡稱健保法）第二十七條之規定全部合憲、地方政府因而須按法定比例負其保費補助義務之當然結論。據此，本席認為首開問題若從健保及其保費之特性加以探索，或能較易為之釐清，茲摭陳所見如左：

- 一、健保乃為謀社會福利、增進國民健康而實施，屬社會保險之一種。健保之制度設計與一般保險無異，係由一方交付保險費，他方就傷病提供醫療服務而成立之一種公法契約。健保法第二十七條所謂之保險費，指純保費(**net premium**)而言，此為保險對象為被保險人之傷病危險獲取保障所須交付之對價。不論保險對象有無固定收入，均不能免於交付此項對待給付之義務。凡有固定收入者，其所須交付之保費額按投保金額及保險費率計算之（同法第十八條）；合於社會救助法規定之低收入戶戶長，則以精算結果之全體保險對象每人平均保險費計算之（同法第二十五條）。健保法將被保險人分成六類，地方自治團體對於部分被保險人之保險費是否有為補助之義務，自應視健保之實施與其於憲法與地方制度法（以下簡稱地制法）

下所應自行負責執行之事項有無密切之關聯性，以及其區域內居民因健保實施而受惠之結果，是否使其原須為居民傷病應行支出之照料經費負擔為之減輕而定。地方政府於上述情況下所為之保費補助，則與其於社會福利或社會救助項下之支出要無二致。

二、憲法第一百零八條至第一百十條明定教育、公共衛生及社會立法事項，由中央立法並執行，或交由省縣執行之；或由省縣立法並執行之。地制法第十八條、第十九條並規定，關於社會福利、社會救助、教育、公營事業之經營均屬直轄市、縣（市）之自治事項。換言之，地方自治團體對於此等事項得獨立自主編製預算並負責執行，而其依健保法第二十七條所須為保費補助之被保險人，若細加推敲，無一非為因此等自治事項之執行而得以蒙受照顧利益之人，因此，健保之實施無異成為地方政府執行此類自治事項之替代，為此等被保險人補助保費，在本質上無非屬於社會福利或社會救助項下所應為之支出。健保法於此範圍內責令地方政府補助保費，於法理上自難認為不當。

三、補助義務與補助比例係二種意涵不同之概念，應嚴加區分。對於中央立法並執行之事項，地方自治團體縱負有協力義務而應參與經費之分擔者，其所分擔之比例亦不能由中央單方面決定，以致侵害地方自治團體就其執行自治事項所享有先後順序之自主決定權。本席於釋字第五四九號解釋之協同意見書中曾提及，社會立法屬立法裁量之範疇，大法官應予尊重，但於其涉及人民權利與地方自治之核心領域時，則必須採取高密度之檢驗標準。地方政府對健保保險費補助依據前述分析固有義務存在，惟中央政府仍不得經由立法可當然要求其補助至何種程度。地方自治團體自地制法於民國八十八年公布施行以來，對於自治事項已有至為詳盡而明確之界定，財政自主即為其中極重要之一環。若中央無視地方財政實況，片面強制以一定比例之保費補助相加，而健保法第十九條又容許健保主管機關得隨時調整保險費率，其結果必然對地方政府預算之編製造成壓縮，對其他自治事項之推動形成排擠。就此而論，健保法第二十七

條有關補助比例之規定，與地方自治受憲法制度保障之基本法理相悖，已至為顯然。

據上論結，本席認為健保法第二十七條責由地方自治團體負補助保費之義務，與憲法尚無抵觸；惟就中關於補助比例之規定，於其訂定之初未經如多數意見所謂之協商與參與，與憲法保障地方自治之意旨不符，應即停止適用。

不同意見書—大法官董翔飛

一、全民健康保險乃憲法明定之國家基本政策，非地方自治事項，唯國家始有踐行此政策之義務與責任。各國中央與地方權限之劃分，例多於憲法中設有明文。大體言之，除國防、外交、司法、貨幣、國際貿易、航運、郵電等為典型之中央權限外；凡事業之舉辦，以全國為範疇者，或事業之性質，為全國人民公共利益所繫者，或需賴全國之力始能興建或舉辦者，亦皆劃歸中央立法並執行之事項。我國憲法第十章「中央與地方權限之劃分」，即係依此原則所形成。其中除列舉中央立法並執行之事項、中央立法並執行或交由省縣執行之事項、省立法並執行之事項以及縣市立法並執行之事項外，並明定「如有未列舉事項發生時，其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。遇有爭議時，由立法院解決之」以為劃分剩餘權之規範。全民健康保險雖未見於中央立法並執行之事項，但制憲者鑒於其關係民族健康及全民福祉至鉅，必須提昇為基本國策，由國家永續經營，不宜由地方分割辦理，始能收全國普遍一致之功效，乃於憲法第一百五十五條、第一百五十七條及增修條文第十條分別明定「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度…」、「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度」、「國家應推行全民健康保險…」、「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，」以課以國家之義務與責任。中華民國八十三年八月九日公布、八十四年三月一日施行之「全民健康保險法」第一條「為增

進全體國民健康，辦理全民健康保險，以提供醫療保健服務，特制定本法」，第三條「本保險之主管機關為中央衛生主管機關」，足證全民健康保險之屬性，既非地方立法並執行之自治事項，亦非中央立法交由地方執行之委辦事項，而係典型的中央立法並執行之事項。

二、基本國策中所稱之「國家」有其特定之意涵，焉能與「各級政府」混為一談。憲法第十三章「基本國策」計分六節三十三條，其中除使用「國家」者外，尚有使用「中華民國」者，如憲法第一百四十一條「中華民國之外交，應本獨立自主之精神…」，第一百四十八條「中華民國領域內，一切貨物應許自由流通」等；亦有同一條文使用「中華民國」及「國家」者，如憲法第一百三十七條「中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的。」；同時使用「中華民國」及「政府」者，如第一百四十三條第一項「中華民國領土內之土地屬於國民全體。…私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。」；使用「中央」者計有第一百四十七條「中央為謀省與省間之經濟平衡發展…」第一百六十四條「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省…」；同一條文使用「中央」及「國家」者，如第一百六十三條第一項「國家應注重各地區教育之均衡發展…邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之」；使用「政府」或「各級政府」者，前者如第一百六十條「六歲至十二歲學齡兒童，一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍」，後者如第一百六十一條「各級政府應廣設獎學金名額，以扶助學行俱優無力升學之學生」；純使用「國家」者，則有第一百四十五條、第一百四十六條、第一百五十五條及第一百六十九條及增修條文第十條等二十三條。而凡使用「國家」之條款，必與「應」字相連結，如第一百五十條「國家應普設平民金融機構，以救濟失業。」，第一百五十一條「國家對於僑居國外之國民，應扶助並保護其經濟事業之發展」，其中與本案係爭有關者，有第一百五十五條「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度」、第一百五十七條「國家為增進民族健康，

應普遍推行衛生保健事業…」及增修條文第十條第五項「國家應推行全民健康保險…」等，此外，既不使用「中華民國」，或「中央」，或「政府」，亦不使用「國家」者，尚有第一百三十九條「任何黨派及個人不得以武裝力量為政爭之工具」，第一百四十八條「現役軍人不得兼任官吏」，以及第一百五十九條「國民受教育之機會，一律平等」等。制憲者鑒於國家基本政策範圍極廣，性質內涵不一，有屬宣示性，以為國家發展之方針者，有屬規範性，以為政府作為之準則者，亦有屬強制性，以為國家必須作為之義務者，乃不厭其詳針對政策之不同屬性，分別使用類此「中華民國」、「中央」、「政府或各級政府」，甚至同一條款中，前段稱「中華民國」，後段稱「國家」之不同用語，以及何處用「應」，何處用「得」已有所考量，釋憲機關已很少再有解釋空間，嚴格說，除憲法第一百六十條、第一百六十一條，對貧苦學齡兒童提供書籍，以及設置獎學金名額，以扶助學行兼優無力升學之學生，因使用「各級政府」或「政府」而未使用「國家」，似可解釋為「兼指中央與地方而言」外，就全民健康保險而言，憲法既未使用「各級政府」，而仍稱「國家」，足見制憲者是有意將二者為之區隔，若「國家」果真如解釋文所云，可解釋為「係兼指中央與地方而言」，則不知「各級政府」又應作如何解釋？

三、地方自治事項中之「衛生管理、公益慈善事業」何以得經由全民健康保險之實施而獲得部分之實現？全民健康保險乃憲法明定之基本國策，屬強制性之社會保險，由中央立法並執行之。憲法或地方制度法規定之：省衛生、省慈善及公益事項，直轄市衛生管理事項、直轄市公益慈善事業，縣市衛生管理、縣市公益慈善事業，以及鄉（鎮）（市）廢棄物清除及處理等，固屬各級地方自治團體立法並執行之事項，與全民健康保險可謂全然無關。所謂衛生管理，依台北市衛生局組織規程第三條規定，係指衛生教育及衛生人員訓練、食品衛生管理、國民營養調查、公共衛生護理、助產士管理、藥政、藥品醫療器材及化妝品衛生管理，醫政、醫院管理、藥械供應、防疫救護及精神疾病防治、營業衛生及職業衛生等而言；而所謂公益

慈善事業，依台北市政府社會局組織規程第三條規定，主要係指公私立殘障福利機構之輔導與監督，殘障之調查、補助與職業重建，老人之安養、療養，棄嬰之安置與領養，不幸婦女之保護、救助、安置與寄養等事項，觀其內容，無一與全民健康保險有任何絲毫關係，而係由地方自治團體自行立法並執行，怎麼會因全民健康保險之實施而獲得部分之實現？解釋理由書：「憲法第一百五十五條所稱國家為謀社會福利，應實施社會保險制度，係以實施社會保險制度作為謀社會福利之主要手段。而社會福利事項，乃國家實現人民享有人性尊嚴之生活所應盡之照顧義務，除中央外，與居民生活關係更為密切之地方自治團體自亦應共同負擔」，將全民健康保險轉換為社會福利，再昇華為人性尊嚴，再轉彎抹角扯出地方自治團體因與居民生活關係更為密切，自應與國家為實現人性尊嚴之生活共盡照顧之義務。若依此邏輯推演，凡與地方居民生活關係密切之基本國策，地方自治團體即應與國家共同盡其照顧之義務，然則基本國策中與地方居民生活關係密切者，何止如解釋文所指之全民健康保險而已，憲法第一百三十七條之中華民國之國防，責在保衛國家及人民生命財產安全，第一百四十九條之金融機構，以及第一百六十二條之教育文化機構，關係金融秩序之安定與教育文化之傳播與生活品質之提昇，難道與地方居民生活及人性尊嚴關係不夠密切嗎？若地方自治團體亦以有照顧地方居民生活義務為由，主張與中央共同監督與管理，不知又將如何處理？

- 四、財政收支劃分法乃規範中央及各級地方自治團體財政收支之基本法典，依據憲法第十章中央與地方權限劃分、第十三章基本國策及增修條文第十條各相關條文所制定，居於準據法及財政憲法之地位，各級政府之財政支出，自應遵其準據，受其規範。全民健康保險既為憲法明定之基本國策，屬中央立法並執行之事項，國家為踐行憲法課予之此項義務，所需之各種財政支出，依財政收支劃分法第三十七條第一項各級政府支出之劃分，第一款「由中央立法並執行者，歸中央。由直轄市立法並執行者，歸直轄市。由縣（市）立法並執

行者，歸縣（市）。由鄉（鎮、市）立法者，歸鄉（鎮、市）。第二項：前項第一款（即中央立法並執行之事項），第三款（由縣立法並執行者），如需交由下級政府執行者，其經費之負擔，除法律另有規定外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔，屬自治事項者，由該地方自治團體自行負擔。」及地方制度法第七十條第一項「…中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁於地方自治團體」等相關規定，自應由中央主管機關統籌編列預算支應，始符「由誰立法並執行，由誰負擔其費用」之立法意旨，以及學者所稱之「責任與財政不可分割」之原則。解釋文及解釋理由「財政收支劃分法第三十七條第一項第一款雖規定各級政府支出之劃分，由中央立法並執行者，歸中央，惟法律於不侵害地方自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，尚非不得為特別規定，就此而言，全民健康保險法第二十七條，即屬此種特別之規定」，意欲藉財政收支劃分法第三十七條第二項所稱之「除法律另有規定外」之規定，以支撐系爭之全民健康保險法第二十七條地方自治團體應補助被保險人部分保費之正當性。然細讀財政收支劃分法第三十七條全文，不難發現其第一項係規定各級政府立法並執行之事項，其經費由各該政府負擔之；第二項係指中央政府或縣市政府應自行辦理之事項，如需交由下級政府辦理者，「除法律另有規定外」，其經費由委辦機關負擔之。全民健康保險法自始即由中央立法並執行，從未委由下級政府辦理，則何來第二項除外條款之適用？至於解釋理由書所引「矧財政收支劃分法第四條附表二、丙、直轄市之支出項目，第十目，明定社會福利支出，包括直轄市辦理社會保險、社會救助等支出均屬之。全民健康保險法第二十七條即屬此種特別規定，其支出之項目，與附表二之內容，亦屬相符。」固屬事實，然若引用同表甲、中央之支出項目，第十六目，明定社會福利支出，包括中央辦理社會保險、社會救助等支出均屬之。同樣條文亦出現在表二、丁、縣市支出，及表二、戊、鄉鎮市支出，解釋理由書單引附表二、丙、直轄市支出，以加強認定全民健康保險法第二十七條「即屬此種特別規定」之推

理，若引證表二、甲、中央支出，則解釋文中之「中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許」這句話可能就講不出來了。此一祇引其「丙」，不引其「甲」之態度，實有欠缺客觀，難謂公允。

五、地方自治團體為憲法上之機關，具公法人地位，其自主權之核心領域不容侵害，並受憲法制度保障。直轄市、縣市、鄉（鎮）（市）乃憲法及地方制度法明定之地方自治團體，在憲法及法律保障之範圍內，經由地方公民選舉產生自治組織，經由自治組織立法並執行自治事項，及依地方自治財源，編訂並審議通過預算，對地方自治事項應優先編列經費予以支應，中央不得將其應負擔之經費轉嫁於地方自治團體。以上述自治權所構成之地方自治團體自主之核心領域，國家機關應予尊重，並不得予以侵害。解釋文及解釋理由書：「所謂地方自治團體自主權核心領域之侵害，係指不得侵害地方自治團體之本質內容，致地方自治團體制度虛有化，諸如中央代替地方編列預算或將與地方政府職掌全然無關之外交、國防等事務之經費支出，規定由地方負擔等情形而言。」將與地方政府職掌全然無關之外交、國防事務經費支出，規定由地方負擔，視為已對核心領域構成侵害，但同樣與地方自治團體職掌亦全然無關之全民健康保險，則被視為關係更為密切，地方政府對此並有所謂協力之義務，而此協力義務並可經全民健康保險法實施而獲得部分實現。兩者同屬基本國策與地方政府職掌亦均全然無關，何以竟有如此全然不同之解讀。可見與地方政府職掌全然無關是一回事，但何謂全然無關？是否全然無關？則又是另一回事。釋憲者若不能秉持同一標準，或者獨厚某一事務，甚至以「基於國家整體施政需要」這一頂大帽子為藉口，全面否定，則所謂地方自治團體自主之核心領域不容侵害之保障，豈不變成好像水中月、畫中餅一樣，可望而不可及乎。

六、結語

什麼是中央應該做的事，什麼是地方應該做的事，什麼是中央與地方共同做的事，以及做這些事的經費應由誰負擔，憲法第十

章、第十三章，財政收支劃分法、地方制度法等相關法規均設有明文，憲法基本國策條款規範尤為詳盡。此一劃分基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。全民健康保險依上所述，明明是基本國策，屬於中央立法並執行之事項，亦為國家責無旁貸之憲法義務，而解釋文竟找出一些，諸如將國家與各級政府混為一談、公益慈善事業與全民健康保險有相當密切關係，並可藉健保之實施得到部分實現，全民健康保險法第二十七條乃財政收支劃分法第三十七條第二項之特別規定，以及地方自治團體有照顧地方居民人性尊嚴生活之義務等經不起辯論的理由，創設了地方自治團體有所謂協力辦理之義務，嚴重損及基本國策之規範意旨，侵害地方自主性之核心領域，導致地方自治團體受憲法制度保障之破毀，本席未敢苟同，爰提出不同意見書如上。

釋字第五五三號 九十一年十二月二十日

【解釋文】

本件係台北市政府因決定延期辦理里長選舉，中央主管機關內政部認其決定違背地方制度法第八十三條第一項規定，經報行政院依同法第七十五條第二項予以撤銷；台北市政府不服，乃依同條第八項規定逕向本院聲請解釋。因台北市為憲法第一百十八條所保障實施地方自治之團體，且本件事關修憲及地方制度法制定後，地方與中央權限劃分及紛爭解決機制之釐清與確立，非純屬機關爭議或法規解釋之問題，亦涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯，自應予以解釋。

地方制度法第八十三條第一項規定：「直轄市議員、直轄市長、縣(市)議員、縣(市)長、鄉(鎮、市)民代表、鄉(鎮、市)長及村(里)長任期屆滿或出缺應改選或補選時，如因特殊事故，得延期辦理改選或補選。」其中所謂特殊事故，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，而係泛指不能預見之非尋常事故，致不克按法定日期改選或補選，或如期辦理有事實足認將造成不正確之結果或發生立即嚴重之後果或將產生與實現地方自治之合理及必要之行政目的不符等情形者而言。又特殊事

故不以影響及於全國或某一縣市全部轄區為限，即僅於特定選區存在之特殊事故如符合比例原則之考量時，亦屬之。上開法條使用不確定法律概念，即係賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地，蓋地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴願法第七十九條第三項）；後者除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。

憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條第四項），尚不及於具體處分行為違憲或違法之審理。本件行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，惟既屬行政處分是否違法之審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自得由該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷。

【解釋理由書】

本件係台北市政府因決定延期辦理里長選舉，中央主管機關內政部認其決定違背地方制度法第八十三條第一項規定，經報行政院依同法第七十五條第二項予以撤銷；台北市政府不服，乃依同條第八項規定逕向本院聲請解釋。因台北市為憲法第一百十八條所保障實施地方自治之團體，且本件事關修憲及地方制度法制定後，地方與中央權限劃分及紛爭

解決機制之釐清與確立，非純屬機關爭議或法規解釋之問題，亦涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯，自應予以解釋。本件聲請屬地方政府依據中央法規辦理自治事項，中央與地方政府間對於中央法規之適用發生爭議，非屬本院釋字第五二七號解釋之範圍，本院依地方制度法第七十五條第八項受理其聲請，與該號解釋意旨無涉，合先敘明。

地方制度法第八十三條第一項所謂特殊事故得延期辦理改選或補選，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，而係泛指不能預見之非尋常事故，致不克按法定日期改選或補選，或如期辦理有事實足認將造成不正確之結果或發生立即嚴重之後果或將產生與實現地方自治之合理及必要之行政目的不符等情形者而言。又特殊事故不以影響及於全國或某一縣市全部轄區為限，即僅於特定選區存在之特殊事故如符合比例原則之考量時，亦屬之。上開法條使用不確定法律概念，即係賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地，蓋地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴願法第七十九條第三項）；後者得就適法性之外，行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。對此類事件之審查密度，揆諸學理有下列各點可資參酌：（一）事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。（二）原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。（三）有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？（四）法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？（五）對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。（六）是否尚有其他重要事項漏未斟酌。又里長之選舉，固有例外情事之設計如地方制度法第五

十九條第二項之遴聘規定，但里長之正常產生程序，仍不排除憲法民主政治基本原則之適用，解釋系爭事件是否符合「特殊事故」而得延辦選舉，對此亦應一併考量，方能調和民主政治與保障地方自治間之關係。本件因不確定法律概念之適用與上級監督機關撤銷之行政處分有不可分之關係，仍應於提起行政訴訟後，由該管行政法院依照本解釋意旨並參酌各種情狀予以受理審判。

本件台北市政府對於行政院依地方制度法第七十五條第二項撤銷其延選決定，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，雖得依地方制度法第七十五條第八項聲請本院解釋，然因係中央監督機關之撤銷處分違憲或違法之具體審理，衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條第四項），尚不及於具體處分違憲或違法之審理（本院釋字第五二七號解釋理由書參照）。本件行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之行為，係中央主管機關認有違法情事而干預地方自治團體自治權之行使，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，並非行政機關相互間之意見交換或上級機關對下級機關之職務上命令。上開爭議涉及中央機關對地方自治團體基於適法性監督之職權所為撤銷處分行為，地方自治團體對其處分不服者，自應循行政爭訟程序解決之。其爭訟之標的為中央機關與地方自治團體間就地方自治權行使之適法性爭議，且中央監督機關所為適法性監督之行為是否合法，對受監督之地方自治團體，具有法律上利益。為確保地方自治團體之自治功能，本件台北市之行政首長應得代表該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷，受訴法院應予受理。其向本院所為之釋憲聲請，可視為不服原行政處分之意思表示，不生訴願期間逾越之問題（參照本院院字第四二二號解釋及訴願法第六十一條），其期間應自本解釋公布之日起算。惟地方制度法關於自治監督之制度設計，除該法規定之監督方法外，

缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，致影響地方自治功能之發揮。從憲法對地方自治之制度性保障觀點，立法者應本憲法意旨，增加適當機制之設計。

本件聲請意旨另指地方制度法第七十五條第二項有違憲疑義，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項要件不符；又聲請統一解釋與已解釋部分有牽連關係，均不另為不受理之諭知，併此指明。

協同意見書—大法官陳計男

本件聲請案，多數大法官認：聲請人依地方制度法第七十五條第八項聲請解釋合於規定；本件涉及行政院所為行政處分，應由行政法院審判；並就地方制度法第八十三條第一項所定「特殊事故」予以抽象解釋。本席對於上開解釋原則雖勉予同意，但認其所持理由，或過於簡略，或不盡相同，有須予補充說明者如左：

一、關於本件依地方制度法第七十五條第八項予以解釋部分：

按地方制度法第七十五條第八項規定：「第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義（以下簡稱違憲等疑義）時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行（以下簡稱予以撤銷）」。同條第二項規定「直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之規定者，由中央各主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止執行」。準此以觀，直轄市政府適用法律辦理自治事項之事務，與中央主管機關之意見相異，認有違憲等情事之疑義，而在中央主管機關報行政院予以撤銷以前，直轄市政府或中央主管機關，固得依同條第八項規定聲請本院解釋（註）；但在此階段係由本院大法官就中央主管機關與直轄市政府間，對於法律規定意義之歧見，於行政院尚未介入具體事件之撤銷等行政處分前為抽象之解釋，觀該項後段規定「在司法院解釋前，不得予以撤銷等」而自明。本件聲請人為本件之聲請時，行政院已於民國九十一年五月二日對於台北市政府里長改選延期（自治事項）之具體行政行為

（下簡稱延選案）為撤銷之行政處分後，始於同月七日以行政院為相對人，依上開規定聲請解釋，揆諸首開說明，原難謂盡符該條項之聲請要件而應予受理。惟本於大多數大法官認為本件基於地方與中央權限劃分與紛爭解決機制之釐清與確立，及涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯，認應予解釋，本席基此認尚有意義（參照註說明）勉予同意。

二、本件聲請人係對於行政院九十一年五月二日所為撤銷其延選行政行為之處分不服聲請解釋部分：

按我國憲法關於司法審查制度之設計，對於法律違憲之爭議，係由大法官以司法院解釋解決之，除由大法官組成憲法法庭審理政黨違憲解散事項，得為具體事件之審理（參照憲法增修條文第五條第四項）外，尚不及於具體處分違憲或違法之審查（參照本院釋字第五二七號解釋理由）。故機關適用法規，如有違法之疑義，在行政系統上，有上級機關者，原則上應由上級機關依職權予以解決（參照司法院大法官審理案件法第九條規定）。惟關於地方自治事項，在地方自治機關行使其自治權時，從行政機關之體系及層級上言，中央主管機關固為其上級機關，但從自治層級言，中央主管機關並非立於自治機關之上級機關地位，更非中央主管機關之內部機關。就職權之行使言，中央法規之解釋，例如地方制度法等，中央主管機關對其主管之中央法規雖有解釋之權，即通常所謂之釋令或釋示，但若其內容涉及地方自治機關自治權之職權行使，例如本件延選案，依地方制度法第八十三條第三項規定，村里長之延選由地方自治政府核准辦理，而屬地方自治機關決定之具體自治權職權行使。則中央主管機關對於所涉及之同條第一項規定延選事由「特殊事故」之不確定法律概念，雖非不可表示其意見或作成釋示（令），且該意見或釋示（令）並可拘束其內部機關或其下級機關；惟地方自治團體於此情形（例如上述延選案），因非中央主管機關之內部機關或其下級機關，為獨立人格之公法人，對於該不確定法律概念之規定，自非不可本於其確信，解釋法律而予適用，除其判斷有恣

意、濫用或其他違法情事外，尚不當然應受中央主管機關見解之拘束。中央主管機關如有不同意見，倘認地方自治團體之判斷有違憲等之疑義，或地方自治團體認主管機關對其行為認為違憲等情事有疑義，在未經行政院為撤銷之處分前，均可依同法第七十五條第八項規定，聲請本院大法官解釋，用以統一法律見解。此與外國法例有規定依「解釋訴訟」之解決方法者不同。若中央主管機關對於地方自治機關本於地方自治權已就其認定之事實適用法律而為具體行政行為例如發布本件延選案，認其確有違法情事，並報由行政院函令將其處分撤銷，旋即由行政院本於適法性監督將該行政行為為撤銷之處分時，行政院既依其單方之撤銷處分將地方自治機關之具體行政行為（延期改選里長）予以撤銷，使其發生失效效果，其撤銷處分行為自屬訴願法上第三條第一項所定「行政處分」，已非行政機關相互間之意見交換或上級機關對下級機關之職務命令，亦非單純行政機關內部之事實行為，或行政指導，或為抽象之釋示或釋令之爭議可比。此種因具體事件之紛爭，既屬關於地方自治團體就憲法所保障自治權行使受有侵害之爭議，地方自治團體對之如有不服，自應依訴願法第一條第二項規定，提起訴願以為救濟，倘仍不服訴願決定時，則應循司法救濟之行政訴訟程序，依撤銷訴訟（行政訴訟法第四條）解決之，而不屬本院大法官之職掌範圍。此即現行憲法對於司法審查分工規定精神之所在。或有持：本件所涉及者為行政院與台北市政府間之爭議，為最高級地方自治團體與中央機關間之爭議，宜仿外國法例，以憲法訴訟由本院大法官直接審理之見解者。惟我國憲法關於司法審查制度之設計有如上述，除憲法另作修正外，似難以外國制度作為本院大法官得逕為受理解釋之依據。本件爭議之行政院所為撤銷行政處分，其理由不採台北市政府所表示之法律意見，並採內政部之意見而予支持。中央主管機關於台北市政府因見解上之歧異，仍未依法改選時，未依同法第七十六條規定代行處理辦理改選，僅依同法第七十五條第二款規定，逕為撤銷之行政處分。可知行政院與台北市政府對於「辦理里長之改選」

為「自治事項」一點，雙方並未發生有憲法上之疑義，所爭執者為延選之事由，是否合於「特殊事故」之認定差異，則關於該行政處分是否違法之司法審查，自應循行政訴訟程序解決。此時行政法院就某事實或情況是否合於地方制度法第八十三條第一項所定「特殊事故」，而可適用同條第三項規定之認定，即為該院認定事實職權之行使，僅生適用法律有無錯誤之違法問題。縱其認定有違法，除經依再審程序將原判決廢棄外，受判決之當事人自應受該判決之拘束（行政訴訟法第二百十四條第一項參照）。於此情形，既非關於確定判決所適用之法律有無牴觸憲法，自亦無司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款聲請解釋規定之適用。再者，本件延選事務係屬地方自治事項，自非地方制度法第三十條第六項、第七十七條第二項法律位階性或權限爭議之「法律解釋事件」。亦非如外國立法例上（例如日本行政事件訴訟法第六條、韓國行政訴訟法第三條第四項）之機關訴訟型態。則該外國法例在本號解釋上，仍無參酌之餘地。

三、關於地方制度法第八十三條第一項所稱「特殊事故」之解釋

地方制度法第八十三條第一項規定：「直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村里長任期屆滿或出缺應改選或補選時，因特殊事故，得延期辦理改選或補選」。所謂「特殊事故」係一不確定法律概念，立法者於立法時，即因「事故」之型態可能多樣，難以逐一規定，故以不確定法律概念予以規範，賦予執法者，依據具體之情事，個別予以認定。從而每一執法者，於執行法律而適用該法律規定於具體事件時，就「特殊事故」之意義均有解釋之權。惟中央主管機關對之如著有釋示（令）時，其機關內部或其下級機關對解釋權之行使，固應受上級機關釋示（令）之拘束，但地方自治團體就地方自治事項所為法律上見解，雖亦宜尊重中央主管機關之意見，但因其非中央主管機關之下級機關，尚不當然受中央主管機關意見之拘束已如上述；即屬行政法院於個案所表示之法律上意見，雖於撤銷或變更

原處分或決定之判決，就其事件有拘束各機關之效力（行政訴訟法第二百十六條），但亦不當然有拘束該個案以外之法院或行政機關之效力。本件對此抽象法律概念之具體適用，既須依行政爭訟解決，原應尊重行政法院認定事實適用法律之職權行使，似不宜對於如何解釋適用該抽象性法律概念之原則意涵再表示意見。惟為期對此類抽象性法律概念規定之解釋適用，將來適用時有更具體之法則可資依循，避免一再造成適用機關間之法律歧見，本院作成參酌意見，供法院及其他機關於適用此類抽象法律原則於事件時之參考，從統一法律上見解觀點言，亦難謂無價值，故本席未積極表示不贊同作成此部分之解釋。

謹提出協同意見書如上。

註：地方制度法第七十五條第二項規定：「直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行」。又同條第八項規定：「第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行」。準此以觀，在中央主管機關，認直轄市政府辦理自治事項有違憲等情事而應予撤銷時，自應依該條第二項規定報行政院予以撤銷等處分；如對其辦理自治事項是否有違憲，尚有疑義，則對於其自己認是否違憲等尚有疑義之事項，除應依同條第八項規定，聲請本院解釋，待解釋後再為處理外，應不得報行政院為撤銷處分，否則豈非權限之濫用。若中央主管機關認其辦理自治事項為違憲等無疑，並報行政院為撤銷等處分，行政院復予支持而為撤銷處分，自亦無「辦理自治事項有違憲等之疑義」，不生行政院聲請本院解釋問題；如行政院對中央主管機關之報請撤銷所持理由，認尚有疑問，而確信自治團體之行為尚無違憲等情事，自應為不撤銷之處分，如無確信時，則應依同條第八項規定，聲請本院解釋，經解釋後，再為處理，尚不得一面聲請本院解釋，一面不待本院解釋即為撤銷等處分，觀同項後段規定，在本院解釋

前，不得為撤銷等處分即明。但就地方自治團體之直轄市而言，如對中央主管機關或行政院之認其辦理自治事項有違憲等情事尚有疑義，而與之發生公法上之爭議時，即屬同條第八項之疑義，在行政院尚未為具體之撤銷等處分前，自亦得依該條項規定，聲請本院解釋，以為救濟。於此情形，依同項後段，行政院在本院解釋前，自不得為撤銷等處分，以保障地方自治機關自治權之行使（同項後段）。若謂直轄市無同條第八項聲請本院解釋之權，依上分析，殊難期待中央主管機關或行政院之聲請本院解釋，以停止行政院之撤銷等處分。從而直轄市必待行政院為撤銷處分後，逐案提起行政訴訟，以尋個案救濟。如此，地方自治之憲法上制度性保障，難免落空，當非該條項之立法原意。又行政院依同條第二項中央主管機關之報請撤銷直轄市之處分後，同條未設有行政院為撤銷等處分前，應使直轄市有陳述意見機會或其他溝通協調機制之相當規定，致有形成中央與地方即刻發生對立之虞。例如本件聲請案內政部係於九十一年四月三十日以台內民字第○九一○○六八二三號函請行政院撤銷延選案，行政院即於同年五月二日為撤銷處分，致台北市政府旋於同月七日向本院聲請解釋。按內政部在報請行政院撤銷時，未將副本通知台北市政府（見該函副本僅送同部民事司），行政院在依內政部之報請撤銷而為撤銷處分前，亦未使台北市政府有陳述意見之機會，即於翌日即為撤銷之處分，致台北市政府未能及時於行政院為撤銷處分前向本院聲請解釋，俾有適用同條第八項後段之救濟機會，所為撤銷處分之過程，難免有違反正當法律程序原則之嫌，而台北市政府未即依行政院之撤銷處分辦理改選而聲請本院解釋，復於九十一年七月二十三日公布里長選舉及就職日期，達到實際上延選目的，如此對立，依上說明，殊屬遺憾，亟待法律之修正。

協同意見書—大法官孫森焱

一、德日行政訴訟之類型

行政訴訟學說上可分為主觀訴訟與客觀訴訟。前者以保護國民

個人的權利或法律上之利益為目的；後者乃以維持客觀的法秩序、保障行政之適法性為目的。客觀訴訟因與保護人民之權利或法律上之利益為目的之主觀訴訟有別，故原告無庸具有應受裁判保護之權利或利益。因而性質上，於法律明文承認之情形始得提起，其類型有民眾訴訟與機關訴訟二者。關於機關訴訟，日本行政事件訴訟法第六條規定：「本法稱機關訴訟者，謂國或公共團體之機關相互間，就有關權限之存否或其行使發生紛爭而提起之訴訟。」惟依同法第四十二條規定，機關訴訟與民眾訴訟同，於有法律規定之情形，以法律所明定者為限，始得提起。第四十三條又規定：「於民眾訴訟或機關訴訟請求撤銷處分或裁決者，除第九條（有關當事人適格）及第十條第一項（有關權利保護必要）規定外，準用有關撤銷訴訟之規定。」「於民眾訴訟或機關訴訟請求確認處分或裁決無效者，除第三十六條（有關當事人適格）規定外，準用有關確認無效等訴訟之規定。」「前二項規定以外之民眾訴訟或機關訴訟，除第三十九條（將當事人訴訟告知為處分或裁決之行政機關）及第四十條第一項（起訴期間為不變期間）之規定外，準用有關當事人訴訟之規定。」按行政機關原非權利義務主體，機關相互間有關權限之爭執亦得由上級機關解決，惟為確保機關適法行使其權限，或為解決中央機關與地方自治機關相互間之爭執，亦有必要由司法機關依法定程序以中立第三者立場，加以審理。此所以日本行政事件訴訟法第四十二條規定，機關訴訟於有法律規定之情形，以法律所明定者為限，始得提起。然客觀訴訟是否屬於司法權的範圍，日本學說上尚無定論。至於我國行政訴訟法就機關訴訟則未設明文規定（關於日本行政訴訟制度參看芝池義一著行政救濟法講義、李仁淼著司法權的觀念—由日本「客觀訴訟」與司法權觀念之論爭，反思我國司法院定位問題，刊登於翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集「當代公法新論」上冊九一九頁起）。顧德國行政法院法尚無明文規定機關爭訟，惟法院受理機關爭訟，旨在解決地方自治團體之自治機關與國家機關間之爭議，或同一機關內的權限爭議，前者稱機關間爭訟，後者

稱機關內爭訟。此類訴訟常涉及機關權限上之政治爭議，經由法院裁判將政治爭議法律化，故具有客觀確認法律秩序之功能。然機關爭訟受理的紛爭係有關機關內部的措施，無直接對外之法律效力，即非行政處分，從而其訴訟類型原則上僅有給付訴訟、不作為訴訟及確認訴訟。學者通說不認為得提起撤銷訴訟，惟有學者主張機關主觀的權利範圍受到他機關或上級監督機關所侵害時，此項措施即屬行政處分（關於德國行政爭訟制度參看李惠宗著德國地方自治法上機關爭訟制度之研究，刊登於上揭「當代公法新論」下冊二一五頁起）。

二、本件台北市得提起之行政訴訟為主觀訴訟

依本院釋字第五二七號第三段解釋意旨，有監督地方自治團體權限之各級主管機關，依地方制度法第七十五條對地方自治團體行政機關（即直轄市、縣、市政府或鄉、鎮、市公所）辦理該條第二項、第四項及第六項之自治事項，認有違背憲法、法律或其他上位規範，予以撤銷、變更、廢止或停止其執行者，「如上述處分行為有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之要件，亦非不得聲請本院解釋。」依此意旨，乃承認具有監督地方自治團體權限之各級主管機關所為處分行為，有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，地方自治團體之行政機關，如上述解釋文括弧內所示直轄市、縣、市政府或鄉、鎮、市公所，即得代表該地方自治團體，依法提起行政訴訟。換言之，得提起此類行政訴訟之原告，非為該地方自治團體本身而為其行政機關。此項見解，無異變更最高行政法院（改制前之行政法院）判例向來所採立場，嚴格區別縣、鎮法人與縣、鎮之行政機關二者，認為縣、鎮法人有其獨立之法律上人格，縣或鎮因中央或地方機關違法或不當之行政處分致其權利或利益受損害者，僅得以縣或鎮法人之名義為訴願人或行政訴訟之原告，不得以鎮公所或縣政府名義

為之（參看四十七年裁字第五一號、四十九年判字第七十號判例）。茲本解釋意旨第三段謂：「台北市政府如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自得以該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟，請求撤銷。」於解釋理由書就該爭訟之標的說明：「為中央機關與地方自治團體間就地方自治權行使之適法性爭議。」按行政訴訟法第四條至第八條規定之行政訴訟均以保護人民之權利或法律上之利益為目的，本解釋釐清地方自治團體居人民之地位，得為行政訴訟之原告，與行政訴訟法第二十四條規定地方自治團體之行政機關得為被告者，情形有別。又地方自治團體提起行政訴訟所受保護之權利或法律上之利益，除私法上權利或利益外，尚包括地方自治權。類此訴訟，既以保護人民（或地方自治團體）之權利或法律上之利益為目的，為學說上所稱主觀訴訟。

三、本件台北市政府無從依行政訴訟法提起機關訴訟

本件係台北市政府因決定延期辦理里長選舉，中央主管機關內政部認其決定違背地方制度法第八十三條第一項規定，經報行政院依同法第七十五條第二項予以撤銷；台北市政府不服，乃依同條第八項直接聲請本院解釋。本解釋謂事關修憲及地方自治法制定後，地方與中央權限劃分及紛爭解決機制之釐清與確立，涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯，自應予以受理其聲請。是承認地方自治團體之行政機關對各級主管機關所為處分行為發生違憲或違法之疑義時，得依地方制度法第七十五條第八項規定聲請解釋之又一例。惟解釋意旨第三段謂本件涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，乃屬台北市政府與中央監督機關間之公法上爭議，攸關行政處分是否違法之審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，應循行政訴訟程序處理。然則此項訴訟之性質如何，與行政法院受理類此事件應適用之訴訟程序如何相關。本解釋意旨第一段謂：台北市為憲法第一百八條所保障實施地方自治之團體，且本件爭議非純屬機

關爭議或法規解釋之問題云云，認台北市得依行政訴訟法第四條規定提起訴訟，請求撤銷行政院之行政處分。按本件台北市與行政院間之爭議，如認為純屬機關間之權限爭議，乃中央與直轄市間發生之權限爭議，其解決途徑，依地方制度法第七十七條第一項前段規定，由立法院院會議決之；本院釋字第五二七號解釋第三段亦謂純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，應循地方制度法第七十七條第一項規定解決之。可見中央與直轄市間發生權限爭議時，地方制度法第七十七條第一項已設有救濟之規定。因此，本件如純屬機關間之權限爭議，台北市政府亦無從向行政法院提起所謂機關訴訟即客觀訴訟。關此，與德、日立法例不同。

四、所謂特殊事故之涵義

解釋理由書略謂本件係台北市政府與中央監督機關間發生公法上爭議，有待具體審理中央監督機關之撤銷處分有無違憲或違法之情形，非本院以解釋所得解決。台北市如對行政院撤銷其延期辦理里長選舉決定之處分行為不服，應循行政爭訟程序解決之。然則延期辦理里長選舉之決定是否符合地方制度法第八十三條第一項所謂特殊事故之意義，應由行政法院審理認定為是。本院大法官如就此不確定法律概念為解釋，則唯有揭示抽象之原則。如以具體文字表明其範圍，無異侷限法律條文之內涵意旨，不但侵犯立法自由形成範圍，且妨礙法院認事用法之職權行使。本解釋意旨謂特殊事故之意義在概念上無從以固定之事項加以涵蓋，並提示「不能預見之非尋常事故」、「符合比例原則之考量」、「尊重該地方自治團體所為合法性之判斷」（以上看解釋文）、「調和民主政治與保障地方自治間之關係」（看解釋理由書）等原則，於具體事實是否具備此要件，仍有待該管行政法院為適法之審認。

五、事件審查密度之提示

本件解釋理由書依學理提出事件審查密度之參酌原則有六，其中（一）事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫療、能力或學識測驗者，對原判斷之尊

重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。(二) 原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。惟關於前者，原判斷若涉及人民基本權之限制，即應採較高之審查密度，為保障憲法規定人民之基本權所應然。至能力或學識之測驗，專由職司測驗之人依其專門學識獨立判斷，不受任何人左右者，例如典試委員對試卷答案之採分，法院無從以裁判認定其當否(參看本院釋字第三一九號解釋)；學術研究之作品，有何價值，法院不得本於學術批判之立場評定其優劣(參照民法第一六五之二規定)。又環保及醫療本即屬於科技之一環，其有爭執之見解，尚在相關領域之學術及實務上尚無定論，則法院將該見解採為裁判之依據，即不得以低審查密度衡量。關於後者，原判斷當否之認定，苟係經由體制內合法程序所作決策，則不應因是否由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成而有不同之審查密度。如專依本解釋理由書此項意旨，機關首長為規避行政或民、刑事責任，遇有棘手爭議問題，即非不得將其推諉，由所謂專業及獨立行使職權之成員合議機構作成決議而後行之，造成無擔當、諉過他人之首長。最高法院就鑑定意見之採用，著有七十九年台上字第五四〇號判例：「法院固得就鑑定人依其特別知識觀察事實加以判斷而陳述之鑑定意見，依自由心證判斷事實之真偽。然就鑑定人之鑑定意見可採與否，則應踐行調查證據之程序而後定其取捨。倘法院不問鑑定意見所由生之理由如何，遽採為裁判之依據，不啻將法院採證認事之職權委諸鑑定人，與鑑定僅為一種調查證據之方法之趣旨，殊有違背。」本判例於所謂「專業及獨立行使職權之成員合議機構」作成之鑑定意見亦有適用，法院對合議機構鑑定意見之審查密度與對鑑定人個人鑑定意見之審查密度應無分軒輊，此於行政法院認定原判斷之決策是否適法有當，可供參考。以上意見與解釋理由書所述，未盡相同，爰提出協同意見書如上。

協同意見書—大法官戴東雄

本件台北市政府對於行政院撤銷延期選舉里長決定之處分，涉及中央法規適用在地方自治事項時之事實認定、法條上不確定概念之涵義，與中央監督機關發生公法上之爭議。依多數大法官之見解，本件聲請案事關地方與中央權限劃分及紛爭解決機制之釐清與確立，非純屬機關爭議或法規解釋問題，亦涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯，自應予以受理，本席表示贊同。多數大法官決議行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定，係行政處分，台北市政府對此有所不服乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，因此該爭議屬行政處分是否違法審理之問題。為解決該爭議，自應循行政爭訟程序處理，本席表示贊同。

惟多數大法官對於地方制度法第八十三條第一項所稱「特殊事故」此不確定法律概念之解釋，本席認為有未盡周延之處，茲提出協同意見書補充說明如下：

一、「特殊事故」之認定，有賴事實調查非大法官所得越俎代庖

本件主要爭議乃行政院對於台北市政府具體之行政處分以違法為由，予以撤銷處分之行為，誠如多數大法官意見在本案理由書認為衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，係授與釋憲機關從事規範審查權限，除與大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外，尚不及於具體處分違憲或違法審理，本席深表贊同。因此本案爭議之關鍵在於前述「特殊事故」之範圍如何？此應從台北市里長延期改選之具體事實如何發生、如何發展以及發展之後果又如何，一一加以調查瞭解後，始能綜合性判斷該具體事實有無符合地方制度法第八十三條第一項所稱「特殊事故」。

二、內政部與台北市政府各聲請統一解釋「特殊事故」之時機已錯過

地方制度法第八十三條第一項所使用之「特殊事故」概念，不是不可以由大法官為統一解釋。當主管機關之內政部將該條項之「特殊事故」，基於適法性之監督，解釋為：「重大之災害，變故或其他不可抗力事件足以影響改選，或單一種類選舉之辦理，所費甚

鉅，而有與他特殊選舉合併辦理之可能不予合併足以造成社會資源重複浪費情事者」，但不包括台北市為里行政區域之調整而延期改選之事項。但台北市政府對於內政部之此種解釋並不以為然，並基於辦理合目的性之自治事項，認為該條項「特殊事故」之解釋，不以內政部所解釋之範圍為限，尚包括里行政區域之調整在內。當此兩造對於地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」之解釋有不同意見，而在台北市政府尚未公布延期改選以前，任何一造均可依據司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款，即中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所採見解，與本機關或其他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者，聲請本院統一解釋。內政部與台北市政府於此時間階段均未提出統一解釋之聲請。當時如有一方為「特殊事故」之歧見提出統一解釋時，本席相信雙方之爭議可能迎刃而解。惟內政部認地方制度法為中央法規，依該法之立法意旨，其有適法性之監督權；反之，台北市政府自認不必受內政部就特殊事故解釋之拘束，蓋地方制度法雖為中央法規，但其規範對象為自治事項，應有充分的解釋空間，而認為該條項之特殊事故，應包括里行政區域之調整在內。至此，如雙方均不提出聲請時，則將錯過得聲請統一解釋的時機。爾後台北市政府先以自己對「特殊事故」合目的性之判斷，而公布里長的延期改選，內政部則認為台北市政府里長延期改選之自治性措施已構成違法，而依據地方制度法第七十五條第二項之規定，直轄市政府辦理自治事項違背法律為由，報請行政院撤銷該行政處分，行政院遂依內政部之申報將台北市政府之里長延期改選之處分予以撤銷。此時原本為內政部與台北市政府就地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」不同解釋之爭執移轉到行政院與台北市政府間之爭議，而變成行政院撤銷台北市延期改選里長之行政處分是否合法之判斷。詳言之，原本爭執之主體係內政部與台北市政府兩造當事人，爭執客體為「特殊事故」之解釋，但經時間之發展，其爭執之主體已由行政院與台北市政府兩造所替代，而爭執之客體亦由「特殊事故」之解釋換成「撤銷里

長延期改選之行政處分是否合法」，而行政處分合法性之判斷屬行政法院之職權，並非本院所能取代。總之，本來之主角（「特殊事故」之內涵）已退居於配角地位，而多數意見明智決定主角（行政處分是否違法）之爭議，理當交給行政法院判斷，則該爭議之解決亦應全權信任行政法院就台北市政府有關里行政區域調整之動機、經過及後果，尤其與里長延選之因果關係全盤調查清楚後，對於是否符合「特殊事故」之涵義加以裁判。

三、上級機關對中央法規之自治事項有適法性之監督權

本件台北市政府所提出釋憲聲請案與行政院答辯書狀中均承認上級機關有適法性之監督權，但不能為合目的性之監督。又多數大法官認為地方自治團體處理其自治事項與委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之；後者得就適法性之外，行政作業之合目的性等實施全面監督。是以上級監督機關得為適法性之監督，毫無疑問。

地方制度法第八十三條第一項規定：「直轄市議員……，村(里)長任期屆滿或出缺應改選或補選時，如因特殊事故，得延期辦理改選或補選」。依此規定，里長選舉之改選應具備法定構成要件；同時延期辦理改選或補選亦應符合法定構成要件始可。前者之法定構成要件乃任期屆滿或有人出缺時，依法改選。後者延期改選或補選亦應符「特殊事故」之法定要件。如因辦理里長選舉為地方自治事項，便將「特殊事故」解釋為地方自治團體得視自己需要予以解釋，中央機關不得過問，將不符中央對中央法規構成要件亦有解釋權之法理，更無所謂適法性監督可言。

按該法條所謂之「特殊事故」，台北市政府與行政院雙方爭執之當事人均不否認其為不確定之法律概念。而該不確定之法律概念，本身已屬法條構成要件之一部分。至於該構成要件應如何解釋，必須探求立法者之本意。就有關里長定期改選而言，有可能發生意想不到之事由，以致如期改選有事實上之困難，故以不確定之概念，應指非比尋常之事故，但非謂其內涵毫無界限，此觀多數大

法官在本件解釋文之見解而自明：「其中所謂特殊事故，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，而係泛指不能預見之非尋常事故，致不克按法定日期改選或補選，或如期辦理有事實足認將造成不正確之結果或發生立即嚴重之後果或將產生與實現地方自治之合理及必要之行政目的不符等情形者而言。又特殊事故不以影響及於全國或某一縣市全部轄區為限，即僅於特定選區存在之特殊事故，如符合比例原則之考量時，亦屬之。」因此特殊概念不能任由自治團體為恣意解釋，而其中應有一定之界限。從而不確定法律概念之解釋，只有判斷，而不生裁量問題。換言之，其不同於得由多數合法之法律效果中為合目的性選擇之行政裁量，而不確定法律概念之解釋，只有對錯與否之合法性問題。故本件關鍵在於「特殊事故」解釋，究應採地方自治團體之見解，抑或上級監督機關之見解？依本席見解，因地方制度法為中央立法之法規，上級監督機關一則就該法之立法意旨知之甚詳，再則其對中央法規之內容有適法性之監督權，故對特殊事故之法定構成要件之範圍，自有解釋之權限；又地方制度法雖為中央立法之法規，如涉及自治事項之辦理，地方自治團體於必要時，固得依本身辦理自治事項之需要為法規解釋。惟上級（中央）監督機關對中央法規內容之解釋，本質上仍屬適法性監督範圍，縱因此發生與地方自治團體意見之爭執，仍未逾越至合目的之監督程度。至於上級機關因不確定概念之解釋不當而有無侵害到地方自治團體有關制度性之保障，乃屬另一問題。如因此而涉及具體個案之爭議時，應由執司法監督之行政法院加以判斷其是非。

四、「特殊事故」為法定實質要件

或謂地方制度法第八十三條第一項所規定直轄市議員或直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長任期屆滿或出缺應改選或補選時，如因特殊事故得延期辦理改選或補選，乃上級監督機關有意完全授權地方自治團體自行合目的性辦理自治事項，無關合法性的監督。而該法同條

第二項所規定直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長，依第一項延期辦理改選或補選，分別由行政院、內政部核准後辦理之規定始能稱為合法性之監督，以示地方制度法第八十三條第一項合目的性之監督與第二項合法性監督之區別。依本席見解，地方制度法該條第二項應由上級機關監督核准之規定，應解釋為法定形式要件。詳言之，地方制度法第八十三條第一項里長之延期改選，其改選之法定要件祇要具備「特殊事故」之實質要件即可；又因縣（市）長之層次較之里長高，故該法第八十三條第二項選舉之延期改選，不但同樣必須具備同條第一項「特殊事故」之實質要件，而且在程序上尚須得到上級監督機關核可之形式要件始可。惟無論如何，欲延期改選均須以符合「特殊事故」為前提要件。故「特殊事故」在法條中應屬要件規定，而非授權規定。既為法定之構成要件，自不妨害監督機關對自治團體適用法律時為適法性之監督，亦不得逕自解為立法者有意授權自治團體自行認定「特殊事故」之範圍。由此可知，上級機關對地方自治團體關於「特殊事故」之認定，因屬法律要件之解釋，故仍在適法上監督之範圍。如解釋該第一項之「特殊事故」為授權規定，則特殊事故之實質要件將成為贅文，此絕非立法者之本意，否則不必規定於法條，而成為實質要件。總之，地方制度法第八十三條第一項與第二項關於延期辦理選舉在形式要件上雖寬嚴不一，但二者均須具備實質要件，則並無不同。

五、單純調整里行政區域不立即構成「特殊事故」

多數大法官在本號解釋之理由書強調本件既為地方自治事項又涉及不確定之法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更，對此類之審查密度，從學理方面提出六點可參酌事項，本席可資贊同，但仍有補充說明之處。

按調整里行政區域本身，應非判斷是否為特殊事故之唯一依據。調整里之行政區域乃一客觀之事項，任何地方自治團體均得基

於本身地方自治事項之辦理，作合目的性的調整行政區域乃理所當然。問題之關鍵在於調整里行政區域致延期改選之因果關係如何？延期改選有無人為操縱之因素，抑或為非比尋常之事故發生？里行政區域之調整，其本身不能決定是否為「特殊事故」，而應從調整里行政區域之原因而導致里長改選延期之整個事情之後果，加以綜合的判斷，始能決定上級監督機關有無逾越適法性之監督權，抑或地方自治團體有無恣意、濫用或其他違法之情事存在。

按不確定之法律概念出現於各種法律條文中，比比皆是，而其解釋發生爭議時，應由實際負責之司法機關判斷有如上述。惟解釋該各種不同之不確定概念均有其共同特性，即應就該事實狀況與其因果關係全盤瞭解後，始為綜合性之判斷。例如解釋「不堪同居之虐待」不確定概念時，應斟酌當事人之地位、教育程度及其他情事定之（三十二年上字第一九〇六號參照）。又如裁判離婚時陷於生活困難之贍養費之請求，其給與是否相當之不確定概念，當視贍養人之經濟能力及被贍養者需要狀況權衡規定，至贍養以何時為準，須於請求贍養費時斟酌雙方現況定之（民法第一〇五七條、院解字第七四四號參照）。

有鑑於此，為有助於本件爭議之解決，受理救濟之機關對以下各點均應請一併參酌：

- （一）里長的任期為地方制度法第五十九條第一項所明定，其產生經由里長之選舉，其與里民之間自有公法上之契約關係存在，地方自治團體如藉特殊事故之理由辦理延期改選，有無違背與選民間的約定，抑或因其層次低，不必顧慮與選民間的約定？
- （二）全國各縣市政府均因人口之變動需要調整里行政區域，但各縣市政府均在里長改選前調整完成，而無影響里長之改選，祇有台北市政府未能如期調整，台北市是否有非比尋常之事故發生，以致影響里長之改選，抑或另有其他特殊原因，而延期改選？

- (三) 台北市調整里行政區域，全市共有四三五里之多，依台北市政府提供之資料，影響里長選舉之行政區域約為六十多里，約占七分之一，為此里數之調整而影響全部四三五里之選舉，有無違反多數意見所稱之比例原則，抑或因全市里長任期一致性起見或另有其他原因，而必須將全市里長全部延期改選？如期改選與延期改選里長之利弊衡量又如何？
- (四) 依法律之規定，本屆里長之改選應在民國九十一年六月八日改選，但台北市政府遲至同年四月四日始通知台北市選舉委員會，然後台北市政府於民國九十一年四月八日公告延選辦理里長選舉。以如此急迫的時間變更選舉之日期，有無對於選舉準備人力、物力之里長候選人違反公法上保護信賴利益之原則，抑或里行政區域因非自治團體，不必顧慮該原則？
- (五) 綜合判斷的結果，「特殊事故」之涵義所界定之範圍，究為合法性監督抑或合目的性之監督？

基於以上理由，爰提出協同意見書如上。

協同意見書—大法官蘇俊雄

本解釋多數意見就程序部分認台北市政府應循行政爭訟程序提起救濟，就實體部分做成抽象解釋，認地方自治之實施涉及不確定法律概念者，監督機關應依所涉事項類型為高低不等之審查密度。此二結論均值贊同。惟何以在程序部分實質駁回當事人之聲請後，又對實體部分作成抽象解釋？爰就司法權限之分派、自治監督、審查密度，以及地方自治、民主原則及基本權保障間之關係，從憲法的觀點說明如下：

一、憲法第七十八條規定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。」故衡諸我國憲法關於釋憲制度之設計，係授予釋憲機關從事抽象審查之規範控制，尚不及於具體處分行為違憲或違法之審查。立法機關對於訴訟救濟固然得衡量訴訟性質以法律為合理之規定（本院釋字第三九六、四一八、四四二、四六六、五一二等號解釋參照），但如該規定與司法權限分派、行使之憲法意旨有所不符，

司法者於行使職權之際，自應本於對憲法忠誠之義務，依據該規範意旨而為職權行使之限縮或擴張。本件台北市政府對於行政院依地方制度法第七十五條第二項撤銷其里長延選決定之處分不服，其爭執焦點則集中於地方制度法第八十三條第一項所定「特殊事故」之解釋與適用。依地方制度法第七十五條第八項前段之規定，「第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」固授予由本院解釋自治團體與監督機關間疑義之權，惟本件核心爭議與憲法權限秩序並無直接之關連，故本院無從略過法律解釋之層次，就系爭監督處分之合憲性為具體之論斷。本院釋字第五二七號解釋理由書謂：「衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條），尚不及於具體處分行為違憲或違法之審查。」可資參照。惟鑑於我國地方制度迄未發展成熟之特殊處境，本院特依地方制度法第七十五條第八項予以受理，僅於憲法所賦予職權之範圍內，從憲法權限分派之觀點，對地方制度法第七十五條第八項前段所稱疑義（何謂「特殊事故」）為抽象之闡釋，俾有助於自治行政、自治監督以及司法審查間之互動與權限劃分原則之建立。多數意見受理本件聲請之理由，可資贊同。

- 二、上級機關對地方自治團體的監督，可區分為合法性監督與合目的性監督。本院於釋字第四九八號解釋中亦指出，「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。」惟本號解釋對於不同規範層級之自治事項，或非屬自治事項之委辦事項，得否及如何加以監督，則未更進一步加以說明。從憲法保障地方自治的觀點而言，上級機關得否對地方自治團體為監督，以及得為何種型態之監督，應依系爭事項為自治事項或委辦事項，以及系爭自治事項是否為憲法所保障之自治事項或法律所保障之自治事項，分別判斷。具體言之，地方自治團體就憲法所保障之自治事項，中央機關應尊重地方之決

定，不得為任何之監督；就法律所賦予之自治事項，中央機關得為適法監督，但不得為適當監督（即本解釋所稱「合目的性監督」）；就中央委辦地方之事項，中央機關得同時為適法監督及適當監督。依我國憲法第一百十八條之規定，「直轄市之自治，以法律定之。」相較於憲法分別列舉自治事項之省自治與縣自治，憲法對直轄市自治之保障僅止於直轄市應擁有自治權，但該自治權之內容、範圍、或程度，則屬立法者之裁量。故「直轄市僅其做為地方自治團體的地位受到憲法的制度保障，至於固有自治事項之內容與範圍則否，充其量只能由普通法律賦予，換言之，只是一種『法律範圍內的自治』，不受憲法直接保障…。」（參許宗力，《論國家對地方的自治監督》，收錄於氏著〈法與國家權力〉，頁三五七一—三六二。）地方制度法第一條第一項即明示「本法依中華民國憲法第一百十八條及（民國八十六年七月二十一日通過之）中華民國憲法增修條文第九條第一項制定之。」故因關於直轄市自治事項均屬法律賦予，依前述見解，中央主管機關對於直轄市辦理地方制度法所賦予之自治事項，得為適法監督。直轄市里長之選舉，雖屬地方制度法第十八條明定之直轄市自治事項，亦僅為法律所賦予之自治事項，而非全然不受監督之憲法保障自治事項，上級機關得對之為適法性監督。故自治監督機關認自治團體辦理自治事項時，對中央法律之解釋有誤而撤銷其辦理該自治事項之行政行為，係屬上級機關對地方自治機關行使適法性之監督權。惟該監督權之行使是否合法，有無逾越適法性監督之範圍而為適當性之判斷，則為另一問題。

三、從規範審查密度的觀點而言，行政監督機關或司法機關在審理地方自治之法律爭議，應依所涉及之事件類型，而有不同之審查密度。依多數意見所稱，中央法規使用不確定法律概念，雖係賦予該自治團體相當程度之判斷餘地，但非謂地方自治團體在全部的自治事項上均有完全的決定權，「如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。」至於地方自治團體之判斷是否有恣意濫用及其他違法情事，應區別事件類型而分別適用高低不

等的審查密度。分析一般被認定屬行政機關判斷餘地之類型，分別具有不可取代性、高度專業性、或高度預測性等特色。所謂不可取代性，係指無法或不適當以第二次之判斷取代先前第一次之判斷，如考試成績的評量，如再重新閱卷甚至重新舉辦考試，將影響考試之公平性，故司法機關（或上級機關）不得再重新評定考試成績，以取代原先評審之判斷。公務員考績之評定亦同；所謂高度專業性，係指相對於行政處分作成者而言，評價者之專業知識較為不足，如捷運結構瑕疵應以補強或重建方式解決之決定，行政機關較司法者具高度之專業，自應加以尊重；另所謂高度預測性，亦係建立於預測者較司法者有更高度專業性的前提上。依此，地方自治團體仍應依系爭地方自治事務之辦理是否涉及地方機關之專業，或僅屬一般法律概念之解釋，而與地方之特色無關者，分別享有不同程度之判斷餘地。換言之，即司法機關亦應依所涉地方自治事項之類型，而為不同的審查密度。

- 四、自治事項之辦理涉及不確定法律概念者，如關係到民主政治運作基本原則、或憲法所保障人民政治性基本權（如選舉權、言論自由、結社自由與集會自由）、或人身自由等權利類型者，則應對自治團體為較高密度之審查。本件台北市政府因延選里長而與中央對地方制度法第八十三條「特殊事故」不確定法律概念發生解釋上之爭議，依合憲性控制之觀點，解釋地方制度法第八十三條所謂之「特殊事故」，不應排除憲法所設定客觀價值秩序之思考。而所謂客觀價值秩序，除憲法條文明示的規範內容外（如憲法第一條、第二條之民主原則），尚包括釋憲機關透過釋憲機制將抽象之憲法條文加以詮釋，並適用於具體個案後，所形塑出之憲法價值體系。故地方自治團體關於自治事項之辦理，中央主管機關對於不確定法律概念所為之釋示，司法機關對於自治監督合法性之判斷等國家機關公權力之行使，均應本此意旨，受憲法解釋所具體彰顯之憲法原理原則之拘束，如此始得以維護憲法規範框架下政治秩序運作之和諧。為有助於將來受理本件爭議的行政救濟機關對相關憲法爭點的釐

清，爰提協同意見說明如上。

部分不同意見書—大法官曾華松

一、本件多數意見認為：本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級地方自治監督機關為適法性監督之際，除發現該管下級地方自治機關，有恣意濫用及違法情事，得依法予以撤銷變更外，仍應尊重該管下級地方自治機關所為判斷，固為本席所贊同。惟多數意見，將聲請機關聲請意旨所指，其依地方制度法第七十五條第八項，尚未有具體行政處分發生前，其與上級中央自治監督機關間，事實上已發生，辦理當屆里長延選自治事項，「里行政區域計劃調整」是否該當於地方制度法第八十三條「因特殊事故」得延期辦理當屆里長改選法律爭議的前階段「解釋訴訟」事件，另節外生枝自為見解，與核屬後續即後階段事項之同法第七十六條第五項，已有具體行政處分存在為前提之行政救濟程序，提前混為一談。將係屬前階段「解釋訴訟」之同時，另創造依行政訴訟法第二條規定，須法律另有規定始得為之的所謂：「無法律特別規定之無名行政爭訟」，並將「解釋訴訟」階段，依法屬於本院受理解釋範圍之本件解釋訴訟，就系爭法律疑義，祇予以形式上抽象解釋，而不予實質具體解釋，解決聲請人之疑義。且把具體實質解決法律疑義紛爭之任務，推由在程序上無從為實體上受理之訴願機關及行政法院為之，則為本席所難苟同。茲將本件無從提起行政爭訟，以及本件應予具體實質解釋之理由臚列如下：

（一）「解釋訴訟」與「行政爭訟」有別：本件聲請解釋意旨，端在法律解釋之疑義，核其性質，純屬「解釋訴訟」之範圍。此與訴願法第一條第二項、第三條第一項、行政訴訟法第四條第一項、地方制度法第七十六條第五項，兼涉及事實及法律爭議之中央或地方機關，就公法上具體事件所為決定或其他公權力措施，而對外直接發生法律效果之單方行政行為循序涉訟之「行政爭訟」有別。蓋前者，依不確定法律概念含

義之釋示及其選項範圍之界定，紛爭即告解決；後者則有賴進一步，對於具體爭議事實加以合法認定，始克解決紛爭；提起行政訴訟以前，原則上並有申訴或訴願前置程序。不特此也，前者，依地方制度法第七十五條第八項規定，上級地方自治監督機關，就直轄市政府辦理自治事項所為行政釋示，該自治機關並不當然受其拘束，從而不受行政上下監督關係之拘束，得對之表示不服提起解釋訴訟。因而有上揭「解釋訴訟」之設，其來有自。後者，自治機關辦理自治事項，受上級自治監督機關所為涉及其本身主觀利益之行政處分，依司法院三十四年院解字第二九九〇號解釋及最高行政法院四十九年裁字第二二號判例及四十七年裁字第五十一號判例，得提起訴願及行政訴訟者，亦僅限於有主觀上利益存在，或已依地方制度法第七十六條第五項特別規定之申訴程序，始得循序提起行政訴訟。此種涉及行政處分之行政訴訟，如其內容係屬自治事項之範圍，依訴願法第七十九條第三項，受理訴願機關，僅就原行政處分之合法性進行審查決定，且均以有行政處分之存在為前提；其提起行政訴訟，亦同。經核本件係屬上揭前階段之「解釋訴訟事件」，核與有違法行政處分存在，始得提起行政爭訟者有別。徒就聲請意旨所指上級自治監督機關所為系爭行政釋示之爭議，固無從認為係行政處分，即就內政部報請行政院撤銷台北市政府致台北市選舉委員會延選當屆里長決定之內部函件而言，依地方制度法第七十六條第一項至第五項之規定意旨，暨最高行政法院二十三年裁字第一三四號、四十一年判字第十五號、六十年裁字第八十八號、四十四年判字第十八號、四十七年判字第六十三號、四十八年判字第七十號、五十年判字第七號、五十三年判字第五十一號諸判例，亦純屬行政機關內部之事實行為，並非對外發生拘束力之行政處分。而系爭行政院之上揭「職務命令」，不論是否有效，並非行政處分（張

自強、郭介恆，訴願法釋義與實務，頁十一，二〇〇二年二月初版)，不惟無從循序提起行政訴訟，且非聲請機關聲請解釋之範圍。多數意見既認為：「本件聲請屬地方政府依據中央法規辦理自治事項，中央與地方政府間對中央法規之適用發生爭議。」、「其爭訟之標的為中央機關與地方自治機關間就地方自治權行使之適法性爭議」，則依法自屬本院應予具體實質解釋範圍，卻又認為對之應循行政爭訟程序解決之，顯欠合法依據。良以我國現行行政訴訟法立法之初，其修正原則已明白揭示：「增加訴訟種類，除原有之撤銷訴訟外，增加確認訴訟及給付訴訟」(註二)，而其修正緣由，亦詳述：「現行行政訴訟僅得提起撤銷訴訟，對於確認行政處分無效之訴訟、確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟、確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟及公法上給付之訴訟等公法上爭議事件，因不得提起行政訴訟致無救濟途徑，亟待增加行政訴訟之種類」(註三)，行政訴訟法新舊條文對照表暨說明，第二條說明三，亦明白揭示：「本條係有關行政訴訟審判權之概括規定，至公法爭議之具體訴訟，仍須具備本法所定各種訴訟之要件，始得提起。」申言之，法律秩序之維持為目的之客觀訴訟，其中復有公益訴訟及機關訴訟之分。而機關訴訟乃解決關係國家或公共團體之機關相互間主管權限之範圍或其權限行使違法與否之紛爭所設置之訴訟；亦即機關訴訟，乃屬權限之爭執，而非當事人間具體權利義務之爭執，非由法院當然應為審理之法律上之爭訟。故無論公益訴訟抑或機關訴訟，均須有法律特別規定乃可。否則，下級機關就其上級機關之權限行使而侵害其權限者，不得以訴訟爭執(註四)。此外，有關法令效力訴訟，係屬抽象的規範統制，乃客觀訴訟之一種，而不屬於法律上之爭訟。因之，須有特別規定，始得承認。就此意義而言，我國行政訴訟法，並未承認此項制度(註

五)。申言之，若尚未達到提起行政訴訟之程度，即不得向行政法院為任何請求。凡此，亦有最高行政法院二十三年裁字第一三四號判例可按，並有地方制度法第七十六條第一項至第五項，可資參照。

地方自治機關依法律規定，應定期改選轄區里長，而怠於如期辦理。此一行政上之不作為致損害急於競選里長之候選人利益者，依修正前訴願法第二條規定，雖視同行政處分，里長候選人得循序提起行政訴訟，但行政機關實際上並無處分，當事人循序提起行政訴訟後，行政法院如何撤銷之？（註六）為解決此一問題，現行行政訴訟法乃設立課予義務訴訟之規定。現行訴願法則刪除行政機關於法定期限內不作為致損害人民之權利或利益視同行政處分之規定。至於上級自治監督機關與下級自治機關間公法上之爭議，則地方制度法第七十六條第一項至第五項，設有上級機關之代行處理規定。就本件而言，依法行政院如必欲台北市政府如期舉行當屆台北市里長如期改選事宜，仍應由行政院下命台北市政府，命其於一定期限內辦理當屆里長選舉，台北市政府於期限屆滿前，提出申訴，行政院審酌事實，未變更原處分，並依法代行處理，台北市對於代行處理之處分，如認為有違法時，始得循序提起行政訴訟（地方制度法第七十六條第一項至第五項規定參照）。凡此程序，乃現行訴願法第一條第一項所指「法律另有規定者」之前置程序，亦係行政訴訟法第二條所指「法律別有規定」，毋庸主觀訴之利益存在即得興訟之無名行政訴訟。換言之，就本件而言，在行政院下命台北市應於一定期限內辦理當屆里長選舉以前，縱令行政院曾根據內政部之函釋意見，下命撤銷台北市政府致台北市選舉委員會里長延後選舉之決定，依地方制度法第七十六條之規定意旨，亦無從認定有任何具體之行政處分存在。此參諸現行訴願法

第二條第一項、第二項規定，益信而有徵。在核屬「解釋訴訟」之前階段，台北市政府即無從對之申訴、訴願，以及提起行政訴訟。此外，行政院根據內政部之函釋意見，下命撤銷台北市政府致台北市選舉委員會里長延後選舉之決定前，內政部雖前後二次以同一見解之函釋，請台北市政府考慮就系爭延選案儘速依法處理，核屬就特定之地方自治事項發布職務命令而已，亦非行政處分之可比，自不待言。

總之，依現行行政訴訟立法之初之立法資料明示：行政法院審理之範圍，應予擴張，其對象不僅以違法之行政處分為限，並包括所有公法上之爭訟，但憲法或法律另有規定，由其他司法機關審理者，不在此限。至於何種公法上爭議得為行政訴訟之對象，待以後核定條文時再決定（註七）最後，終由立法機關通過並由總統公布現行行政訴訟法第二條、第三條。其所稱得依該法提起行政訴訟者，係指撤銷訴訟、確認訴訟及給付訴訟定案。依本席所見，無論如何，無從依本院解釋之方法創造所謂「無名之行政訴訟」。事實上，無名行政訴訟，除無名撤銷訴訟外，尚有無名確認訴訟及無名其他訴訟。就本件而言，何以在無行政處分存在之下，多數意見認為得循行政爭訟程序解決之？若謂得提起無名撤銷訴訟，但既無行政處分存在，自無從提起；如謂得提起無名確認無效訴訟，則正屬本院依地方制度法第七十五條第八項「解釋訴訟」之範圍，與無名行政訴訟無涉；至無名其他訴訟，在無任何行政處分存在情形下，行政爭訟之受理機關，依訴願法及行政訴訟法，亦無從受理。良以台北市政府依地方制度法第七十六條第一項至第五項之制度設計，在行政院下命台北市政府，命其於一定期限內辦理當屆里長選舉，而台北市政府於期限屆滿前仍未遵命辦理，並由其踐行申訴程序、且由上級自治

監督機關代行處理當屆里長改選事宜以前，無從提起行政訴訟。又訴願法所定不變期間，乃法律規定之法定期間。台北市政府祇依法行事，聲請本院解釋法律疑義而已。該市政府從無誤向非管轄訴願機關提起訴願之情事，何勞本院依訴願法第六十一條替其解脫。又台北市政府依法向本院聲請解釋法律疑義，確是正途，何有本院院字第四二二號解釋，誤向其他機關請求救濟之有？此外，依司法個案拘束原則，多數意見已認為本件非屬本院釋字第五二七號解釋之範圍，足見本件與該號解釋無涉。何以多數意見復引用該號解釋理由書，在無任何行政處分存在情形下，遽認為本件聲請意旨，係請求於具體處分違憲或違法之審查，即非司法院大法官所得受理？本件聲請意旨，正是憲法第七十八條、司法院大法官審理案件法第七條第一項前段及地方制度法第七十五條第八項，本院規範審查範圍，核與具體處分之審查無涉。申言之，本件乃解釋訴訟事件，依具體實質解釋即得解決爭端之事件。而非尚涉及事實認定及法律適用之一般行政訴訟事件之可比，彰彰明甚。足見，難為不作實質具體解釋。

- (二)「違法」與「不當」各異：依行政訴訟制度研究修正委員會制定現行行政訴訟法之歷史背景，即該委員會第四次會議明白記載：「…不宜以明文規定「不當」或「違法」行政處分之意義，可由行政法院參酌當時之時代背景與法治精神，以判例解釋之。行政訴訟法第一條第二項宜修正如下：裁量條款，行政法院對裁量行為不予審查，但逾越裁量或濫用裁量權者，不在此限。」(註八)，現行行政訴訟法第四條第一項及第二項之規定意旨，亦同。本件系爭地方制度法第八十三條第一項「如因特殊事故，得延期辦理改選或補選」，其含義如何，其認定基準之選項範圍應如何界定，始為在該條合法範圍內，正是本院本件「解釋訴訟」之解釋對象。此與

行政法院審查行政處分有無違法或有無越權濫權違法論之情形，應參酌當時之時代背景與法治精神，個案判斷；以及有行政處分存在為前提之地方制度法第七十六條，行政院、中央各該主管機關，得根據下級自治機關之申訴，審酌事實，變更或撤銷原處分者無涉。多數意見，一方面認為本件訴訟標的為「適法性爭議」之「解釋訴訟」事件。另一方面卻又認為本件係行政處分違法性爭議，即有無違法或違法論情形之行政訴訟事件，其邏輯推論，已前後矛盾。多數意見又進一步認為中央監督機關所為適法性監督之行為是否合法，對受監督地方自治團體之台北市具有法律上之利益，即自治權或其他公法上之利益，亦有違本院三十四年院解字第二九九〇號解釋、最高法院四十九年裁字第二二號、四十七年裁字第五十一號判例，且與訴願法第一條第二項規定之立法意旨（詳該條項原立法說明），以及行政訴訟法第二條所稱法律別有規定之地方制度法第七十五條第八項暨同法第七十六條之規定不符。多數意見不啻認為提起行政訴訟之台北市政府或自治團體本身，無主觀上的訴之利益，亦得提起行政訴訟。無異在無法律規定之下，創造了無訴之利益，亦即不具備訴訟要件，亦可合法提起行政訴訟之「無訴訟利益」之行政訴訟。此項創見，顯然無合法根據。不特此也，本件紛爭，依解釋訴訟，由本院作具體實質解釋，已可完全解決紛爭，程序迅速簡捷有效。多數意見卻認為聲請機關或自治團體應另循序提起行政爭訟，以資解決，亦與行政爭訟要件中，有保護之必要，始得提起行政爭訟之要件不符，無從據以起訴。

二、綜上所述，本席試擬本件解釋文如左：

- （一）依中華民國憲法有關地方制度之規定，中央尚無得逕就特定之地方自治事項發布職務執行命令之依據，現時設置之地方自治監督機關，亦無就地方自治事項又涉及不確定法律概

念，逕行以本身之判斷予以替代之權限。

(二) 直轄市里長延期辦理改選或補選，應由直轄市政府核准後辦理，地方制度法第八十三條第三項定有明文。直轄市里長任期屆滿或出缺應改選或補選時，如因特殊事故，得延期辦理改選或補選，同條第一項亦設有規定。既由直轄市政府為之，基於憲法第一百十八條及憲法增修條文第九條第一項，直轄市之自治，受法律保障之規定，暨地方制度法第七十五條第二項，直轄市政府辦理自治事項，祇受憲法、法律及基於法律授權之法規監督之理由。直轄市政府因特殊事故，辦理里長延選或改選時，關於特殊事故之認定，除有顯然違法或越權濫權之情形外，自應尊重直轄市政府之決定。

(三) 上揭特殊事故之認定基準，法律並未授權統由自治監督機關之內政部暨行政院訂之，而特殊事故之不確定法律概念，容有法律見解之歧異，惟在法律範圍內之多數選項基準，既為法之所許，自不得由自治監督機關在無顯然違法之情形下，以所謂違法為理由，逕予撤銷該直轄市政府核准延選里長之決定。

(四) 多年以來，行政先例，諸多關於首揭法條所指特殊事故之案例，為維持法律秩序之安定，特殊事故之認定，該直轄市政府援例參照辦理，尚難謂為其所為行政裁量有恣意濫權之違法。至於准予延選並不以有不可抗力或重大事故為限，祇要有特殊事故，即得為之。此項因特殊事故，既得延選之法條規定有無違反民意政治乙節，核屬地方制度立法自由裁量之空間，非本院解釋範圍。

三、司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第七十八條所明定。其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例、函釋當然失其效力。本件內政部報請行政院撤銷台北市政府延選當屆里長之決定，其對於特殊事故所作解釋，認僅限於「重大天然災害、變

故或其他不可抗力事件」及「單一種類選舉有與其他種類選舉合併辦理之可能」兩種情形為限，不包括諸如里行政區域調整在內，核與上揭解釋意旨違背，其據以撤銷台北市政府延選當屆里長決定之事實行為，當然失其效力。因系爭紛爭依「解釋訴訟」，已獲最終解決。而自治監督機關除該撤銷延選里長決定之事實行為外，並未進一步依地方制度法第七十六條第一項規定，命其於一定期限內辦理里長選舉，或為代行處理之行政處分，從而自不發生台北市政府得依同條第五項循序提起行政爭訟之問題。爰提出部分不同意見如上。

附註：

註一：按台北市「里行政區調整方案」，嗣於九十一年六月二十六日，經台北市議會通過，並由台北市政府訂於九十一年九月一日開始實施，且已於其前即九十一年七月二十三日公告該市第九屆里長選舉訂於九十二年一月四日辦理，並訂於同年一月十六日就職，第八屆里長任期將依事實配合延至九十二年一月十六日止。

註二：八十九年六月七日修正前行政訴訟法修正條文總說明乙、修正原則二。

註三：同前行政訴訟法修正條文總說明甲、修正緣由。

註四：司法院七十四年六月出版，八十四年六月再版，司法院行政訴訟制度研究修正資料彙編，頁四二〇至四三二、頁四六六至四六九、頁四八二至四九一。

註五：同註四，頁五三七。

註六：司法院七十五年六月出版，八十四年六月再版，司法院行政訴訟制度研究修正資料彙編，頁六三、六四參照。

註七：同註四，頁二六一。

註八：同註四，頁二六二。

不同意見書—大法官劉鐵錚

本席對解釋文有關地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」涵義之解釋，雖表示贊同，並認為此為本件聲請案之關鍵問題，解釋文所為

之詮釋，理論與實際兼顧，並能確實把握憲法保障地方制度之精神、落實地方自治團體之自治功能，惟關於左列重要事項，本席則與多數意見不同：

- 一、本件解釋對台北市政府聲請統一法令見解之解釋，認為不合受理要件，不予受理，本席難予同意。
 - 二、本件解釋依地方制度法第七十五條第八項受理解釋後，竟不對台北市辦理自治事項—延期選舉之決定，作出是否違法、違憲之終局宣告，本席難予同意。
 - 三、本件解釋以事涉具體處分為由，認台北市應提起行政爭訟以求救濟，迴避大法官依法應自行肩負公法爭議解決之責任，本席難予同意。
- 茲分別說明理由如後：

第一，機關間法律見解爭議，不僅影響政府機關威信，也直接影響人民權益，有速為終局解決之必要，是憲法第七十八條、增修條文第五條第四項明定大法官掌理解釋憲法並有統一解釋法律及命令之權。依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款規定，必須是中央或地方機關就其職權上適用法律或命令所持見解與他機關適用同一法令所已表示之見解有異，且不受他機關見解之拘束時，方得聲請統一解釋。本件聲請案中，地方自治團體之台北市對自治事務有其自主之法令解釋權，而行政院之解釋，只不過為不具拘束力性質之行政指導，對地方自治團體並無拘束力。雙方發生爭議時，台北市政府自享有聲請大法官為統一解釋之權利。若謂台北市應受上級監督機關見解之拘束，則其自有服從之義務，又何能以行政訴訟尋求救濟？大法官強令當事人以行政救濟解決爭議，不僅理由前後矛盾，也曠日廢時，最後無異剝奪或架空當事人依法原得享有之聲請大法官統一解釋權。此與人民權利遭受侵害，認確定終局裁判適用法令所表示之見解，與其他審判機關之確定終局裁判，適用同一法令時所已表示之見解有異者，須依法定程序聲明不服，或非後裁判變更前裁判之見解者，方得聲請統一解釋之情形大相逕庭（司法院大法官審理案件法第七條第一項第二款參照）。大法官對應受理之聲請統一解釋案，有受理之義務，且此一解決途徑可快速解決爭議，何需延宕

數月，今多數意見卻不附理由而不予受理，本席自難同意。

第二，依地方制度法第七十五條第八項規定：「第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」足見發生違法、違憲疑義者，應為地方政府所辦理自治事項之本身，而非監督機關之撤銷行為，此兩者雖有牽連關係，但概念上仍有所不同。因是之故，本件依地方制度法第七十五條第八項聲請司法院解釋之標的，應是台北市政府延期辦理選舉決定之本身，解釋文竟以中央監督機關之撤銷處分涉及具體行為違憲或違法之審查，認其應提起行政訴訟以求救濟。姑不論審查對象是否錯誤，即就行政院撤銷行為言，性質上是否果為行政處分，本已大有爭論；然無論如何，該條文白紙黑字之「司法院解釋」，實無法轉換為「行政爭訟」。查民國八十八年地方制度法立法審議該條文時，原有五種版本，對於辦理自治事項有無違憲違法發生疑義時，其紛爭解決制度，也有兩種不同之設計，其中之一雖為行政爭訟，但最後為立法者所不採（參見立法院公報第八十八卷第五期）。大法官難道可藉由解釋回復立法院所不採之規定？大法官豈可全然無視法律之明文與立法者之原意？司法院大法官審理案件法第十三條明定大法官解釋案件應參考立法資料之規定，又豈是具文。大法官在提示行政法院審查本案時，應注意台北市「對法律概念之解釋，有無明顯違背解釋法則」，不知此一注意事項，是否同樣亦適用於大法官本身？

第三，多數意見以台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權時，自得依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷。姑且不論次級統治團體與國家間，關於憲法所保障之自治事項所生爭議，是否為訴願法第一條第二項所稱爭訟客體，得提起行政爭訟以求救濟；然無論如何，行政訴訟法第二條已明文規定：「公法爭議，除法律別有規定外，得依據本法提起行政訴訟。」司法院大法官審理案件法第七條第一項所規定法令見解之統一解釋，與地方制度法第七十五條第八項就地方自治事項有無違法違憲發生疑義時，得聲請司法院解釋之規定，難道不是「法律別有規定之公法爭議解決途徑」。統一解釋之要件何

其嚴格，聲請司法院解釋之規定，立法時又何其慎重，吾人對法律之明文規定視而不見，而另行創設救濟途徑，繞經訴願及兩審行政訴訟程序，捨近而求遠，棄有而就無，迴避法律已有之快速解決紛爭方法而不用，且不談是否有違行政訴訟法第二條之規定，純就訴訟經濟而言，有無此必要，亦有待斟酌。

最後本席再次強調者，本件聲請案之核心問題，係地方制度法第八十三條第一項特殊事故之解釋，行政院係以「重大天然災害、變故或其他不可抗力事件」，及「單一種類選舉有與其他種類選舉合併辦理之可能」兩種情形為限，得延期辦理改選或補選事項；台北市政府則認為上述情形僅為例示，而非窮舉，不排除其他正當理由，例如因里界之調整等。本件解釋文，大法官對特殊事故之涵義，已極盡可能使文字明白且毫不含混，「所謂特殊事故得延期辦理改選或補選，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，…又特殊事故不以影響全國或單一縣市全部轄區為限，…本件既屬地方自治事項，又涉及不確定之法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，以尊重地方自治團體所為合法之判斷為原則…」。

無疑已全盤否定行政院之見解，但令人費解的是，在台北市無明顯違法及顯然恣意之情事下，大法官仍吝於作出台北市延期辦理選舉決定不違法之結論，一切推給行政爭訟作長期無謂之爭議，本席不願揣測真正原因為何，但憲法第七十八條所賦予大法官之解釋憲法及統一解釋法律及命令之權，並經司法院大法官審理案件法第七條第一項及地方制度法第七十五條第八項具體授權大法官之法令解釋權，大法官難道可以棄之而不用嗎？大法官又可完全忽視行政訴訟法第二條「公法上爭議除法律別有規定外」之明文，及地方制度法第七十五條第八項立法時顯然不採行政爭訟之意旨，迴避憲法及法律授予大法官直接解決機關間爭議之職權，不勇於負責，不自己承擔解釋後果，實令人遺憾不已！

大法官對於聲請案件經受理解釋，無論其為憲法疑義之解釋、憲法爭議之解釋或法令違憲之解釋，抑或為法令之統一解釋，端在裁判爭議、定紛止爭，若謂大法官之解釋，僅在表示其對憲法或法令之理解，而毋庸裁判聲請案件之是非曲直，則憲法或法律何需授予大法官釋憲權與解

決機關間爭議之法令解釋權。大法官在本件解釋案，作出似結論又非結論之判斷，與釋字第四一九號解釋之模稜兩可，釋字第五二〇號解釋之模糊不清，如出一轍，未能及時發揮大法官解釋釐清爭議之功能，置機關間爭議久懸而不決，令人可作不同之解讀，本席難以苟同，爰為此不同意見書。

不同意見書—大法官謝在全

本件係臺北市政府因決定延期辦理里長選舉，中央主管機關內政部認其決定違背地方制度法第八十三條第一項規定，經報請行政院，依同法第七十五條第二項予以撤銷；臺北市政府不服，乃依同法條第八項聲請本院解釋。多數通過之意見旨在貫徹憲法對地方自治之制度性保障，並藉以釐清地方與中央權限之劃分與確立紛爭解決之機制，用心之良苦，寓意之深遠，本席深為敬佩。然程序正義之嚴格遵守乃確保實體正義實現之先決條件，而審判獨立原則之不可絲毫凌越，更是民主憲政下司法健全之基石，多數意見對此似未盡固守之職責，故難以贊同，爰提出不同意見書如下：

一、本件聲請解釋不合程序規定，不應受理

多數通過之意見雖謂：本件聲請屬地方政府依據中央法規辦理自治事項，中央與地方政府間對於中央法規發生爭議，非屬本院釋字第五二七號解釋之範圍，本院依地方制度法第七十五條第八項受理其聲請，與該號解釋意旨無涉云云。然查本院釋字第五二七號解釋對於地方制度法第七十五條所定得聲請司法院解釋事項，分成四種類型：其一、有監督地方自治團體權限之中央各級主管機關，依同條對地方自治團體行政機關辦理該條第二項、第四項及第六項之自治事項，認有違背憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，未依各該項規定予以撤銷、變更、廢止或停止執行，得依同條第八項聲請本院解釋。其二、地方自治團體之行政機關對上開主管機關所為處分行為，認為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無

從依同法第三十條第五項聲請解釋，自治團體之行政機關得依同法第七十五條第八項規定聲請本院解釋。其三、因中央主管機關之處分行為而構成司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之疑義或爭議時，依該款規定聲請本院解釋。其四，上述處分行為如有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，經提起行政訴訟經終局確定判決後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而依上開審理案件法第五條第一項第二款聲請本院解釋。本件係臺北市政府依據中央法規即地方制度法辦理自治事項，中央與地方政府即聲請機關對於地方制度法之適用發生爭議，而依地方制度法第七十五條第八項規定聲請本院解釋。此項聲請固不在本院釋字第五二七號解釋前三項類型之範圍，但該號解釋理由另特別指明：「衡諸憲法設立釋憲制度之本質，係授予釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事件外（參照憲法增修條文第五條），尚不及於具體處分之違憲或違法審查。」易言之，地方制度法第七十五條第八項規定：第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之。然辦理之自治事項倘經監督主管機關依該條相關各項規定撤銷者，則已涉及具體處分之違憲或違法審查問題，即非釋憲機關所得置喙，而屬行政訴訟機關審理之範圍。此際，即應由地方自治團體依訴願法第一條第二項規定，提起訴願，以求救濟；亦如多數意見通過之本號解釋所指出：「本件行政院撤銷臺北市政府延期辦理里長選舉之行為，係中央主管機關認有違法情事而干預地方自治團體自治權之行使，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，」因之「台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自得以該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷」。而於地方自治團體例如本件之台北市在提起行政爭訟，並經終局確定判決後，始得依司法院大法官案件審理法第五條第一項第二款規定，聲請本院解釋。此正又係本院釋字第五二七號解釋上述所指之

第四類型。本院上開解釋於理由書中特別闡釋：「有監督地方自治團體權限之各級主管機關，依地方制度法第七十五條對地方自治團體之行政機關辦理該條第二項、第四項及第六項之自治事項，認是否違背憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，未依各該項規定予以撤銷、變更、廢止或停止執行者，得依同條第八項規定聲請本院解釋。其未經本院解釋而逕予撤銷、變更、廢止或停止執行之行為，受處分之處方自治團體仍持不同見解，可否聲請解釋，同條第八項文意有欠明確。衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，係授與釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條），尚不及於具體處分行為之違憲或違法審查。…至於因上級主管機關之處分行為有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體，依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之要件，亦非不得聲請本院解釋。」（此所謂「其行政機關得代表地方自治團體，依法提起行政訴訟」，係指地方自治團體以其首長為代表人提起行政訴訟而言，例如地方自治團體之台北市起訴時，原告為台北市，代表人為其市長，而非由其行政機關即台北市政府代表台北市起訴，並予敘明）可見何者係得依地方制度法第七十五條第八項規定聲請釋憲事項，何者係得依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款聲請本院解釋範圍，界線清楚，豈可涇渭不分。蓋地方制度法第七十五條第八項若不如作此限縮解釋，該條項規定將生有無違憲疑義之問題。故本號多數通過之解釋，正是本院釋字第五二七號解釋之範圍，明若觀火。或謂多數意見通過之本號解釋仍僅係作規範審查，最後仍須由訴願受理機關或法院為終局之判斷，然則卻又對台北市辦理自治事項有違背法律或中央法規例如系爭之地方制度法第八十三條第一項之疑義，未置一詞，反而對該條項規定之特殊事故云云予以解釋，致有以規範審查之名，行介入具體案件違法審理之嫌。從而本

件聲請能否謂仍屬得逕依地方制度法第七十五條第八項規定聲請本院解釋之範圍？與本院釋字第五二七號解釋無涉？即非無斟酌之餘地。

二、就「特殊事故」為解釋有侵害審判獨立原則之嫌

按憲法第八十條規定，法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉，明文揭示法官從事審判僅受法律拘束，不受任何其他形式之干涉（本院釋字第五三〇號解釋參照）。為維護審判獨立原則，上開第五三〇號解釋對於最高司法機關對一般通案提供相關法令、有權解釋之資料或司法實務之見解，作為所屬司法機關人員執行職務之依據，仍多所設限。若對具體個案提供判斷之認定標準，其有違背審判獨立原則之疑懼，實更為明顯。本院即有大法官指出：「法官獨立審判係指法官為審判主體，不受命令指揮。審判獨立之擔保端在排除任何影響，任何行政命令如其對象為法院，而內容又係針對法院之審判行為，不論在外觀上是否係以行政規則之形式出之，或以內規形式假以其他名目，…，均在排除之列。」
「因此不唯企圖對具體訴訟案件直接影響之命令為違憲，對未來可能進行之訴訟程序間接或從旁加以影響者亦屬之」「其對訴訟逕行審理及判決有影響之引導或建議預先予以規範者，已不僅為獨立審判之妨害，而係獨立審判之危害」。(註一)一般命令對獨立審判之法官尚且如此，則對具體訴訟案件之法律意見指示，其係審判獨立原則之違背，似無爭執之餘地。

本院大法官職司憲法解釋及法律、命令統一解釋，對於憲法、法律等規定之文義、抽象或不確定概念於適用發生之疑義或爭議時，予以解釋釐清，固然責無旁貸，本院歷來對此亦不乏解釋之先例。例如本院釋字第一〇四號解釋之商標法「世所共知」；釋字第一四七號解釋之民法裁判離婚事由「正當理由」；釋字第二三六號解釋土地法之「不依核准計畫使用」或「不實行使用」；釋字第三三二號解釋學校教職員退休條例之「繼續服務」；釋字第三九九號解釋姓名條例之「字義粗俗不雅或特殊原因」；釋字第四〇六號解

釋都市計畫法之「其他應加表明之事項」；釋字第四〇七號解釋之「猥褻出版品」；釋字第四三二號解釋會計師法之「廢弛其業務上應盡之義務」；釋字第四八六號解釋商標法之「其他團體」；釋字第五二一號解釋海關緝私條例之「其他違法行為」及釋字第五四五號解釋醫師法之「業務上之不正當行為」等均是。上述解釋涉及具體訴訟之個案者，盡皆由人民或法人於依法定程序提起訴訟，經確定終局裁判後，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款、第七條第一項第二款規定聲請釋憲，或最高行政法院依同法第五條第二項規定，或由法官依本院釋字第三七一號解釋聲請解釋。然本件係由本院指示應依行政爭訟程序解決，根本尚未進入訴訟程序，與上開解釋先例完全不同，自不能以此類彼。

按民事、刑事、行政訴訟之審判，及公務員之懲戒係由法院或公務員懲戒委員會審理，而解釋憲法與統一解釋法律及命令則由司法院大法官為之，此觀憲法第七十七條、第七十八條及第七十九條第二項之規定即明。是憲法就司法權之分派截然分明，自應各守職權之分際，不容任意逾越。且於審判系統上司法院大法官更非法院或公務員懲戒委員會之第四審或上級審，對於法院或公務員懲戒委員會受理中或可能即將受理之具體個案，除對受理之個案有聲請釋憲之情形外（詳後述），要無經由受理聲請釋憲案之解釋，事先表示法律意見或指示應如何辦理之權。又本院大法官解釋，固有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之（本院釋字第一八五號解釋參照），所指「各機關」自亦包括法院或其他司法機關在內；然法院之受拘束是指對一般通案之情形而言，要非指對尚未受理之具體個案，大法官得先表示自己之法律意見，使法院於日後受理該具體個案受其解釋見解之拘束。蓋若不如此解釋，則憲法上開司法權之分派必流於空談。上開第一八五號解釋特別指明：（普通法院之）「確定終局裁判所適用之法律或命令，或其適用之法律、命令所表示之見解發生有牴觸憲法之疑義，經本院依人民聲請解釋認為確與憲法意旨不符時，是項確定終局裁判即

有再審或非常上訴之理由。」(前揭解釋文及理由書參照)。換言之，法院法官仍係於其裁判所適用之法令，或適用法令所表示之見解，經本院解釋認屬違憲後，聲請解釋之當事人對該裁判以再審或其他法定程序尋求救濟時，法院就該具體個案之審理始應受本院解釋之拘束。於最高法院或最高行政法院依司法院大法官審理案件法第五條第二項規定，或法官依本院釋字第三七一號解釋聲請釋憲者，法院受拘束之效果亦同。易言之，法院受理具體個案應受本院見解之拘束者，應僅以此為限。至嗣後受理其他相類之案件，應受本院釋憲見解之拘束，此則為本院大法官上述解釋效力之所當然。本號多數意見通過之解釋一方面指出釋憲機關之權限除政黨違憲解散事項之審理外，不及於具體處分違憲或違法之審理，從而認本件台北市應依行政爭訟程序請求救濟，一方面卻又於行政爭訟程序尚未開始之前，擔憂受理個案爭訟之法院未能正確掌握地方制度法第八十三條第一項所定特殊事故之真諦，乃對之作成解釋，表示權威之法律意見，以指導法院之裁判，不僅有干涉法官獨立審判之虞，甚且有逾越憲法所為司法權分派之嫌。

三、權力行使效力之最大發揮，植基於其權力行使之受尊崇

本院大法官之解釋，有拘束全國各機關及人民之效力，固如前述，惟此項效力之發揮仍在人民及其他國家機關之普遍支持，欽然信服而願照章遵行。(註二)是釋憲機關於職權之行使，誠須嚴守司法權之分際，自我謙抑，以累積本院大法官解釋受普遍支持之寶貴資產。中央監督機關對地方自治團體依法行使其監督權，又何獨不然？按地方自治團體受憲法制度保障，其意旨即在於確保地方自治團體在憲法及法律保障範圍內，享有自主與獨立之地位。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(釋字第四九八號解釋參照)。中央監督機關對地方自治團體監督之目的，應係立於諮詢、輔助之立場，促進地方自治之強化，而非迫使地方自治團體接受其指示，甚而取代地方自治團體之自主決定。(註三)準此，有監督

權限之各級主管機關如擬依地方制度法第七十五條第二、四、六項規定撤銷地方自治團體行政機關所辦理之自治事項時，自應事先加強溝通，俾實現中央與地方共同協力關係（或謂夥伴關係），以收因地制宜之效果。此亦是本院釋字第四九八號解釋語重心長闡明「地方自治團體在憲法及法律保障範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予尊重」之意旨所在。況本件行政院亦認系爭撤銷行為係行政處分，則在撤銷前於程序上更應予受處分之相對人（例如本件之地方自治團體）表示意見之機會（行政程序法第一百零二條參照），俾地方自治團體或得於其所辦理自治事項被撤銷前，有依同條第八項規定聲請本院解釋之機會，而可受同項後段規定之保障。為貫徹地方自治之自主精神，及憲法與地方制度法所一再強調司法權介入之意旨，中央監督機關應不宜輕易介入地方自治團體之自治權行使。（註四）惟如此中央監督機關監督職權之依法行使，乃能受地方自治團體之完全尊重與遵行，監督之效力自然展現。

註一：參見本院黃越欽大法官於釋字第五三〇號解釋之不同意見書。

註二：學者以下卓見，足供參考：法治斌教授謂，「所謂民意之認同與肯定，亦隨時有變化之可能，故（美國）最高法院即必須於有所為與有所不為之間時時面臨抉擇。易言之，最高法院雖有所堅持，始終如一，但不可否認其亦知所進退，多能審度情勢，或調整路線，或自我節制，而非一味自我膨脹，徒然製造無謂之對立與抗爭，消耗寶貴有限之司法資源。」（見氏著違憲司法審查之效力、拘束力、「表面張力」或「不自量力」？—美國法制之應然與實然，司法院大法官九十一年度學術研討會發表論文，九十一年十一月十六日，第二十頁）；陳春生教授謂，「（日本）最高法院所表示之憲法解釋，其性質上，透過其理由本身之說服力，以獲得其他國家機關與國民普遍的支持，才能維持其具有權威性判斷之拘束力與實效性」（見氏著日本最高法院違憲審查裁判的拘束力，同前揭研討會發表論文，第十一頁）；董保城教授謂，「學者所稱憲法機

關忠誠，我國憲法在『五權分治、平等相維』建構上，各機關權力行使固然相互制衡，然而，同時更應相互扶持，尊重與體諒，據而，各憲法機關在行使職權作成決定時，亦應顧及其他憲法機關利益，並尊重其權限。」(見氏著機關權限爭議解釋之拘束力，同前揭研討會發表論文，第十一頁)；李震山教授謂，「當然最為關鍵者，厥為大法官應再設法提昇其說理論證之層次與密度，增加其解釋之說服力，使其作成解釋之程序更為公開與透明，解釋之內容更為精緻與充實，從而贏得學界與實務界之衷心支持與誠心信賴，而此實為大法官解釋權威性及公信力之所寄。眾所週知，具有崇高權威性及堅實公信力之大法官解釋，有關拘束力之問題自可迎刃而解」(此為引用法治斌教授著與大法官共治，難嗎？憲政時代第二十六卷第三期，九十年一月，第八十七頁。見氏著論司法院大法官憲法「疑義解釋」與「爭議裁判」之拘束力，同前揭研討會發表論文，第二十一頁)。

註三：黃錦堂，地方自治的本質與法律監督權之限制，地方自治學術研討會發表論文，第七頁，政大公法中心等主辦，政大公企中心，九十一年九月二十五日。

註四：參見法治斌，以「大」為尊或同舟共濟？—由台北市里長延選談起，政大法學評論，第七十一期，第二十一頁。