

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

九十一年十月四日及十二月二十日，司法院公布大法官兩號解釋分別引起了社會上很大之注意，一是釋字第五五 號解釋，¹

一是釋字第五五三號解釋²第五五 解釋緣起於台北市政府認為：

- 1、全民健康保險法依一定比例保險費由直轄市政府補助之規定牴觸憲法及憲法增修條文之規定，違反財政收支劃分基本原理，明顯侵害地方自治團體之自主財政權，且違反憲法保障地方自治制度設計之精神，因此聲請釋憲。
- 2、全民健康保險乃屬憲法委託國家應行辦理事項，非地方自治事項，其支出應由中央政府自行負擔，縱認為全民健康保險屬於委辦事項，其支出亦應由委辦機關自行負擔，為保障地方自主財政權，中央政府不得將自行負擔之經費轉嫁予地方政府。
- 3、縱令中央政府無力負擔委辦事項經費，基於憲法兼顧中央與地方財政均衡之意旨，亦僅能於地方政府財政能力足堪負擔範圍內請求負擔之，並兼顧平等原則。

司法院大法官釋字第五五 號解釋則說明：

- 1、國家推行全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言。
- 2、有關執行全民健康保險制度之行政經費，固應由中央負擔，但是有關地方自治團體補助之保險費，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，符合憲法規定意旨。
- 3、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

¹ 《聯合報》，民 91 . 10 . 5，1 版；《中國時報》，民 91 . 10 . 5，1 版。

² 社論，橫看成嶺側成峰的五五三號解釋，《聯合報》，民 91 . 12 . 21；社論，解決問題還是治絲益棼，《中國時報》，民 91 . 12 . 23；《自由時報》，民 91 . 12 . 21，4 版等。

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。

- 4、法律之實施須由地方負擔經費者，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。³

第五五三號解釋亦是緣起於台北市政府認為：

- 1、地方制度法第八十三條第一項因「特殊事故」得延期辦理里長改選或補選規定，同條文第三項規定里長依第一項延期辦理改選或補選，由各縣（市）政府核准後辦理，而直轄市內里長延選案，依上開規定之體系解釋，應由直轄市政府核准後辦理，該條文第一項規定僅須有「特殊事故」，即得辦理里長延選，其所稱「特殊事故」，徵諸法律條文、立法理由、行政先例，地方自治團體本有本諸權責及實際需要，以諸多之不確定法律概念加以解釋，以行使里長延選之核准權。
- 2、所謂「特殊事故」僅需有特殊正當理由情形存在，並非僅限於「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」二種情形。
- 3、台北市為因應「台北市行政區劃及里鄰編組自治條例」之施行，擬先調整里行政區域以公平合理分配里行政資源，而延選里長，有其必要性、急迫性，應認為屬地方制度法第八十三條第一項之「特殊事故」情形。

³詳見司法院大法官釋字第 550 號解釋。

司法院大法官釋字第五五三號解釋則說明：

- 1、地方制度法第八十三條第一項規定之「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而言。
- 2、上開法條使用不確定法律概念，即係賦於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，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。
- 3、台北市政府之決定延期辦理里長選舉，係屬地方自治事項同時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。
- 4、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，應循行政爭訟程序處理。⁴

國內之地方自治，自三十九年四月二十四日發布施行「台灣省各縣市實施地方自治綱要」以來，至八十一年五月二十八日，總統依第二屆國民大會臨時會所通過之憲法增修條文，公布該增修條文第十七條，簡化「地方自治法制化」之程序，從而立法院

⁴詳見司法院大法官釋字第 553 號解釋。

得於民國八十三年七月七日、八日，先後完成「省縣自治法」及「直轄市自治法」之立法工作，總統復於同月二十九日公布施行，地方自治之法制化，於焉開始。⁵嗣因民國八十六年憲法增修條文第四次修正，最重要之地方制度由省（市）、縣（市）、鄉（鎮、市）三級制趨向直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）的變革，即所謂「精省」之設計，內政部為配合地方制度之重大變革與二自治法施行之檢討，乃積極研擬「地方制度法」草案，立法院於八十八年一月十三日完成三讀，總統於同年月二十五日公布施行。惟地方自治之發展，並非僅靠法制化之工作，重要的是對法律條文之解釋、運用，使符合實際需要。

台北市政府之拒繳健保補助費及延期辦理里長選舉，都適時造成輿論焦點，當然部分原因是台北市長馬英九是國民黨籍，非執政黨，也因此，這些原本僅是地方自治法理上之爭議問題，卻賦予了不同之政治意義。

本研究關注的是接連兩號解釋都與地方自治有關，排除是否有政治因素之影響，可以想見我國之地方自治是制度上有了問題？或是相關法令之規定不清楚？中央與地方間如果常常因細微問題而爭喋不休，則地方自治之真意又是如何？雖然大法官解釋之效力，歷來各種規範大法官行使職權之法規都未做規定，因此無法從中獲致我國釋憲機關解釋之效力採無效主義；在此種法制不完備之情形下，大法官解釋之效力，全賴其解釋例創設。⁶當然，此兩號解釋也充分說明了大法官解釋之重要性。而司法解釋之產生和需要就是由於成文法的侷限性所致，法律是過去或現在的立法者根據當時之情況，而制定適用於未來社會之行為規範，因而

⁵紀俊臣，《精省與新地方制度 - 始末、設計、發展系論 - 》。台北：時英出版社，民 88，頁 111。

⁶吳 庚，《憲法的解釋與適用》。台北：作者自行發行，民 92.4，頁 428。

帶有一定程度上之預測性質。社會之複雜性和多變性，使得立法者既不可能制定出包羅萬象之法律，亦不可能使法律成為適應千變萬化社會的萬能法。⁷換言之，因法律之規定不可能窮盡，而社會之變動又不時的俱進，另地方自治法制化又推行未幾，此時惟有依賴解釋之補充，始能加速地方自治之發展。

綜而言之，本研究之主要目的歸納有：

- 1、首先是探討司法院大法官解釋之法律定位：
畢竟要瞭解大法官解釋對地方自治之發展，首先當然需要對大法官之相關機制作一認識，
- 2、次則整理並論述司法院大法官對地方自治之解釋：
亦即從三十八年一月六日司法院公布大法官釋字第一號解釋至今（九十二）年十月一日止，涉及地方自治之解釋作一整理、分析、歸納。
- 3、重點則是確認司法院大法官解釋對地方自治發展之作用：
地方自治是國家發展之重要制度，重點整理大法官之相關解釋代表之意義，及對現階段地方自治發展之影響。
- 4、最後則提出策進司法院大法官解釋對地方自治發展之基本作為、相關發現及建議：
說明地方自治制度是可長可久之制度，大法官解釋可以補充法令之不足，引導法令，而奠定地方自治之基礎。

第二節 研究方法與架構

壹、研究方法

⁷董 皞，《司法解釋論》。台北：神州圖書出版有限公司，民 91.8，頁 1。

一、文獻研究法

此為本研究最主要之研究方法，所謂「文獻研究法」，此係一種傳統且最方便之研究方法，主要就是蒐集相關課題之資料，分析其研究結果與建議，經整理後，以歸納法與演繹法探討研究之內容，是否有應用之價值，以作為自己進一步研究之基礎。所蒐集之文獻包括各種既存之史料、專書著作、論文、期刊、報紙雜誌等資料與報導、學術研討會資料及政府相關出版品等，來印證或論述論點。有關大法官解釋之相關議題，國內從六十年代開始即陸續有不同之研究論文出現；地方自治之相關研究亦是如此，尤其是「地方自治法制化」之後，更為明顯，本文則是針對司法院大法官解釋於地方自治發展方面之研究。

二、法制研究法

本研究係經由法規與實務運作面加以蒐集資料，藉以分析司法院大法官解釋之機制定位、機制之變革、解釋之效力、有關地方自治方面之解釋等，以歸納出大法官解釋後之自治發展作用，並提出策進大法官解釋對地方自治發展之基本作為。

三、歸納研究法

本研究之重點是採用歸納之研究方法，針對大法官行使解釋權後之相關地方自治之解釋，歸納出重點，期使呈現問題之癥結，除闡明相關之解釋外，亦提出策進大法官解釋，對地方自治發展之基本作為，並在研究建議中，提出適當之對策以尋求解決之道。

貳、研究架構

一、研究架構

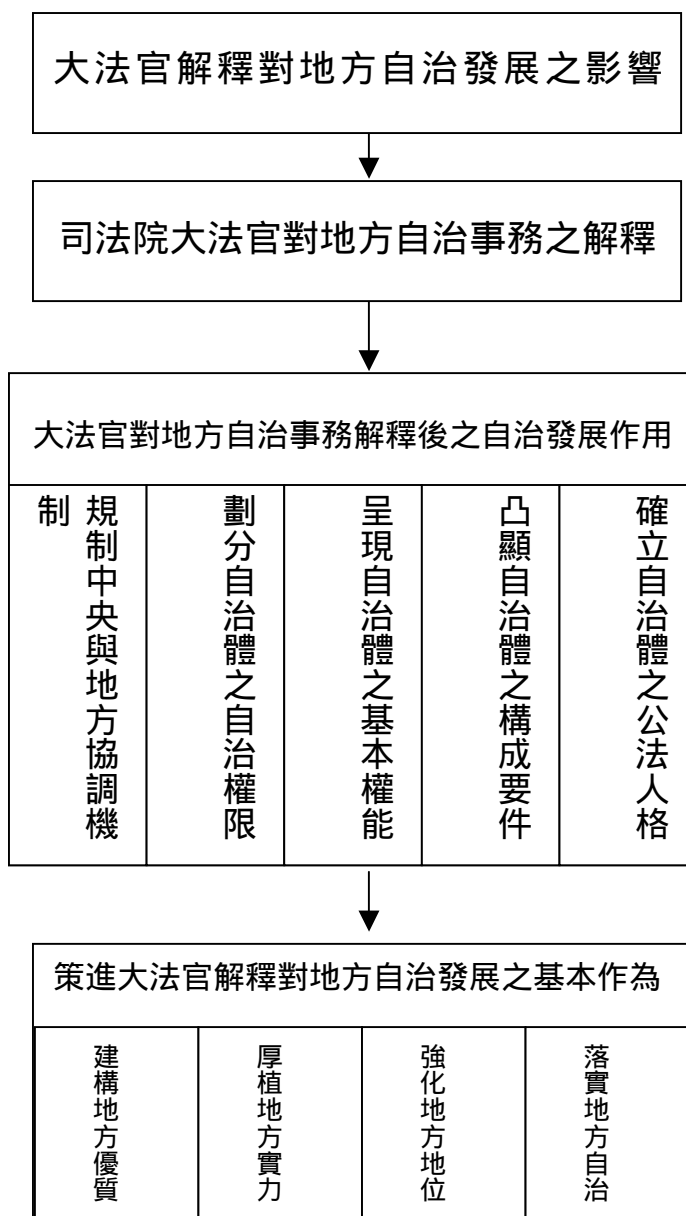


圖 1-1 研究架構

二、內容

本研究主要探討司法院大法官解釋對地方自治發展之影響，我國之地方自治雖起步於三十九年，但真正之法制化是到八十三

年七月，此期間嚴格言之，只能算是「半自治」式之地方自治，也因此大法官之解釋更顯重要。本研究之架構，首先從大法官之任命、大法官之資格、大法官之職權、大法官是不是法官及現行之大法官「新制」等面向探討大法官之機制定位；另則從行憲前、行憲後、司法院組織法之修正與大法官會議法之制定及現階段司法改革方向等四個階段了解司法院大法官機制之變革，最後則論及司法院大法官解釋之法律定位；釐清司法院大法官解釋之法律定位後，進而論述大法官對地方自治事務之相關解釋，經逐號研析，自民國三十八年一月六日至九十二年十月一日止，大法官解釋之五百六十六號解釋中有二十四號與地方自治有關，在整體解釋中比重雖不突出，但地方自治之制度建立乃漸進式之逐步陸續建構而成，尤其民國八十三年七月二十九日之前，地方自治可以說是處於「半自治」之狀態；易言之，八十三年七月二十九日，地方自治法制化後，大法官之解釋方才針對地方自治之基本原理、地方自治團體之權能、構成要件等加以廣泛及深化之說明。

在經過進一步論述大法官之地方自治解釋後，依確立自治體之公法人格、凸顯自治體之構成要件、呈現自治體之基本權能、劃分自治體之自治權限及規制中央與地方協調機制等五個面向，闡明大法官對地方自治事務解釋後之自治發展作用，此部分可以說是本文之重點所在，亦是鞏固地方自治之基礎所在。

地方自治至此階段，一方面有法律依據，一方面有大法官解釋之深化作用，地方自治僅剩下實務上之踐行。最後則提出策進大法官解釋對地方自治發展之基本作為，分別從「落實地方自治」：強調地方自治之本質及吾人應尊重地方自治制度之原因；「強化地方地位」：說明中央與地方共同處理事務，特別是針對與地方自治團體及其住民利益相關之法律制定、修廢、中央政府之計劃

決定、實施等事項，地方政府應有「國政參加」之機會；「厚植地方實力」：強調地方財政自主之重要性，惟有確認地方財政自主，地方自治方有得以落實；「建構地方優質」：強調各級政府間垂直與水平關係之調整與重整之重要性，經由以上說明地方自治之不可忽視性，以期對爾後之大法官解釋方向有所助益。

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本研究之核心範圍是司法院大法官對地方自治解釋後之自治發展作用，但在進入核心之前有必要對司法院大法官解釋之法律定位及司法院大法官對地方自治之相關解釋予以瞭解，始能掌握法制沿革及解釋之重點。針對大法官解釋之法律定位，依序從大法官之任命過程、大法官之資格、大法官之職權、大法官是不是法官及現階段之司法改革方向等加以論述；而後則論及大法官有關地方自治方面之解釋，檢視從三十八年一月六日司法院公布第一號解釋至九十二年十月一日止計有五百六十六號解釋，其中與地方自治有關者計有二十四號，此係本研究之主要範圍，文中除節錄解釋文外，並對每號解釋之協同意見書、不同意見書及主要意旨等加以說明；接續從釋字第四六七號解釋說明地方自治團體之公法人法律地位、地方自治團體之公法人資格及修憲後省之地位等闡明「確立自治體之公法人格」；分析釋字第四九八解釋說明「住民自治」及「團體自治」於地方自治上所扮演之功能等闡明「凸顯自治體之構成要件」；分析釋字第五二七號、第四六七號、第五五 號解釋等說明地方自治團體在憲法及法律規範之前提下所享有之權限，包括自主組織權、制定自治事項法規權、執行自治事項權、財政自主權等闡明「呈現自治體之基本權能」；分析釋

字第五五三號、第四九八號解釋等說明地方自治團體處理之事務可分為自治事務及委辦事務，上級機關對自治事務僅能為適法性之監督，對委辦事項則除適法性之監督外，尚能就行政作業之合目的性等實施全面性監督闡明「劃分自治體之自治權限」；及分析釋字第五五三號、第五五三號解釋等說明地方自治終究是國家整體中之一部分，非國中之國，為維持國家統一於不墜，不致分崩離析，國家與地方自治團體間，仍需有一套聯繫制度存在等闡明「規制中央與地方協調機制」；分別以此五個面向分析司法院大法官對地方自治解釋後之自治發展作用。最後則提出有關策進司法院大法官解釋對地方自治發展之基本作為，包括「落實地方自治」、「強化地方地位」、「厚植地方實力」及「建構地方優質」等四個面向，用以說明在實施地方自治上大法官解釋之重要性。

貳、研究限制

民國三十六年行憲以來，三十八年一月六日司法院公布第一號大法官解釋，至九十二年十月一日，共計公布了五百六十六號解釋，其中與地方自治、地方制度直接相關者計有二十四號，如要將間接相關之解釋亦納入，則解釋案更多，範圍更廣，惟解釋案之關聯性見仁見智，本研究僅以此為研究範圍，同時由於時間之不允許及外語能力之不足，文獻整理上恐有疏漏或未盡週延之情形，比較分析上也因此受到限制，因而影響整體之研究品質。

第四節 國內相關文獻探討

本研究針對「司法院大法官會議解釋」、「司法審查」、「地方自治」等共計蒐集了 110 篇相關文獻，其中碩士論文 24 篇、已發表之論文 1 篇、專業書籍及政府出版品 45 篇、期刊論文 40 篇。以

學位論文部分而言，本研究亦同樣依「司法院大法官會議解釋」、「司法審查」、「地方自治」等四個關鍵用語，透過國家圖書館進行檢索，其中與本研究主題相關者計有 70 篇（司法院大法官會議解釋 2 篇，司法審查 19 篇，地方自治 49 篇），僅就其中較有相關之 14 篇加以研究，並將研究情形以表列之分式分述如下：

表 1-1 研究重點比較

研究者	研究題目	研 究 重 點	與本研究之關聯
劉義周 政治大 學政治 研究 所；民 66；碩 士	司法院大 法官會議 解釋憲法 制度之研 究	主要在探討歷屆大法官之任命程序、個人背景、聲請人及其聲請原因、已公布有關憲法解釋案之性質、效力、影響、憲法解釋功能等。	本研究雖亦有探討大法官解釋之法律定位，惟重點在地方自治方面之解釋分析及影響。
馬平囂 文化大 學法律 研 究 所；民 69；碩 士	司法院大 法官會議 釋憲制度 之研究	主要在探索我國釋憲制度、大法官職權之行使解釋案例分析、功能之檢討等。	本研究側重在有關「地方自治」方面之解釋，有關釋憲制度之沿革及大法官職權之行使等，僅是附帶說明。
文承科 中國文 化大學 三民主	我國司法 院大法官 會議之研 究	主要探討解釋制度之沿革、解釋制度之種類、大法官會議之組織、解釋程序及如何加強大法官會議之功能等。	本研究雖亦約略探討大法官之相關制度，但重點是在探討地方自

義研究所；民73；碩士			治上之解釋及影響。
吳明孝 中山大學中山學術研究所；民89；碩士	地方自治與司法審查之研究 - 以憲法解釋為中心	主要從檢討傳統學說出發，從憲法價值體系之演繹，嘗試從憲法之基本原則來理解地方自治，並作為建構地方自治制度與操作司法審查的依據與準則。以前述原則出發，嘗試解決目前地方制度法施行後之相關爭議問題，諸如地方立法權之性質、中央與地方權限之劃分、自治事項與委辦事項與國家對地方自治團體之監督等。	本研究主要是針對已經完成而與地方自治有關之解釋，期望從中探索解釋真意，而對爾後之地方自治發展有所助益。
賴仁輝 東海大學法律學系；民84；碩士	地方自治權內涵之研究	探討地方自治權之內容，分別就組織權、地方自治規章制定權、地方財政權、計畫權等加以說明，並介紹地方自治權內涵之限制及地方自治權內涵發展之趨勢。	本研究主要是探討已經完成之解釋，瞭解是否與地方自治之發展趨勢相符。
李俊賢 台灣大學三民主義研究所；民84；碩士	我國憲法上財產權之研究 - 從大法官會議解釋析論之	主要是從大法官解釋來析論我國憲法上財產權之規範體系，就相關解釋進行更詳細之分析，以尋出當中所涉及之原則，同時引介相關學說、理論。	本研究亦是從大法官之解釋出，惟重點是有關地方自治方面之解釋，冀求從解釋中確實掌握該等解釋對地方自治

			發展之影響。
鄭妙蓉 輔仁大學法律研究所；民89；碩士	地方自治立法權之研究	主要分析地方自治立法權實為地方自治之核心，除就地方自治立法權從法制面與實務面做一介紹及檢討，期能使地方制度健全之發展，讓我國地方自治團體之立法，邁入嶄新之一頁。	本研究涵蓋大法官有關地方自治方面之解釋，地方自治之立法權雖亦是重點所在，惟本研究之範圍較廣。
趙之豪 台灣師範大學三民主義研究所；民90；碩士	精省後我國地方自治團體法人格之研究	首先探討我國憲法本文、憲法增修條文、省縣自治法、直轄市自治法、地方制度法等法令所規制具地方自治團體性質之公法人係何所指；次及各級地方自治團體（省、直轄市、縣市、鄉鎮市）在精省後與地方制度法頒布後，法人格地位之變化；最後則探討地方自治團體所具有之地方自治權能運作具體內涵，意即是地方立法權與地方行政權（財政權、人事權、組織權）運作上之現狀與困境。	本研究雖亦論及我國自民國三十六年行憲以來實施地方自治之沿革及情形，但重點是大法官有關地方自治之相關解釋。
許平和 中正大學法律學研究所；民	地方制度法施行與地方政府法制整	主要從地方立法權之本質、地方自治法規之種類與體系、地方法規之制定、大法官有關地方立法或權限劃分爭議之解釋等，另分別從理	本研究主要是從大法官相關之地方自治解釋來剖析現階段我國之地方自治應有之發展方向。

90；碩士	備關係之研究-以地方自治團體立法權為中心	論與實務面探究地方立法之界限及地方立法監督之種類與手段，最後則論述地方自治團體因垂直權限分配不當或違法監督，致影響地方自治事務或委辦事務之立法或執行時，尋求救濟之方法。	
張儒臣 台灣大學政治學研究所；民91；碩士	地方自治監督爭訟之研究	本研究是以地方自治監督之爭訟為討論對象，依現行法制，地方自治團體不服自治監督之爭議，應採取之司法解決途徑有聲請司法院大法官解釋及行政爭訟二種解決方式，鑑於司法爭訟為地方自治保障之核心機制，認為應修正目前以司法院大法官解釋為主要爭議解決機制之相關規定，將國家與地方自治團體之爭議解決，分成二階段，第一階段先由準司法機關（中央與地方權限爭議調處委員會）調處，第二階段再進行法院之司法訴訟程序。	地方自治監督之爭訟，確是自治之核心機制，本研究即是緣起於台北市政府不服中央政府之決定，乃請求司法院大法官解釋，惟本研究是將大法官之相關解釋作為研究重點。
楊木村 中正大學政治	台灣地方自治發展與	主要說明台灣之地方自治發展過程中，因地方政治變遷與民主化等因素之影響，地	地方財政確實與地方自治之發展有密切之關係，惟本研究

<p>學研究所；民 91；碩 士</p>	<p>地方財政關係研究-以雲林縣荊桐鄉、土庫鎮、東勢鄉為例</p>	<p>方政府預算產生諸多問題，如何讓地方政府有更多之財政自主權，以改善地方財政惡化的情況。本研究主要從「地方財政能力」與「地方自治發展」兩個層面，分析「財政惡化」之原因，結果顯示，地方之財政惡化，除了中央與地方財稅收支劃分不利地方外，地方政府因地方派系與地方選舉等因素之影響，長期缺乏開闢財源的責任與意願，造成地方財政惡化現象。</p>	<p>之面向與此不同，依地方自治之原理，大法官之解釋如何落實，方是本研究之重點。</p>
<p>施玉祥 銘傳大 學公共 管理與 社區發 展研究 所；民 90；碩 士</p>	<p>鄉（鎮、市）地方自治之政治評析</p>	<p>主要係從結構功能之面向，以鄉（鎮、市）為重點，探討地方自治層面派系、政黨、利益團體、鄉（鎮、市）公所、鄉（鎮、市）民代表會與村里等結構變遷之過程、互動關係及其所產生之問題，而後探討其影響政治民主化、法制化之結果；並評析地方自治結構功能之變遷與互動如何對我國地方自治之發展產生影響，以嘗試從變遷之軌跡中找出造成負面影響之癥結所在，進而提</p>	<p>現階段鄉（鎮、市）是地方自治團體，依地方自治之重要性言，幾與院轄市、縣（市）相同；因此有必要對鄉（鎮、市）之自治結構功能變遷與互動及對地方自治發展之影響作一了解，惟本研究之重點是針對大法官解釋對地方自</p>

		出改善之道。	治發展之影響，研究面向不同。
陳宜擁 中原大 學財經 法律學 系；民 87；碩 士	我國地方 自治團體 課稅立法 權保障之 研究	本研究係以地方課稅立法權之理論為基礎，透過對於制憲史料之觀察整理，提出屬於我國之地方課稅立法權原則，依實際之發展狀況、時間先後，佐以實證研究，並提出地方課稅立法權之保障及面臨之問題，最後從反面之思考提出地方課稅立法權之限制問題，以避免忽略課稅立法權本身人權侵害之危險及施行上之困難。	課稅立法權是地方自治團體自治立法權之一環，是地方自治重要之權限，更是憲法保障地方自治團體對地方性事務自我負責自治之權。惟本研究涵蓋之面向較廣，同時是以大法官之解釋為主。
羅秉成 台灣大 學法律 學研究 所；民 82；碩 士	從地方自 治事項與 委辦事項 之區分論 地方自治 之保障	本研究主要在論述地方自治事項與委辦事項之區別，地方自治團體做為一個公法人，雖是國家整體行政之一環，但卻是不折不扣獨立自主之行政主體，不僅僅是隸屬於中央之下級機關。自治事項與委辦事項區分之根本實益，在於「釐清國家與地方自治團體兩個主體間之權責關係」惟要在中央與地方自治團體間，以法律文字形成一	大法官之解釋亦曾提及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；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性

		<p>道淨渭分明之界線，既無可能亦無必要，但在整個法律建制上，倘若不能提供判斷中央與地方自治體間權責歸屬之基本模式，則地方自治之保障終屬空談。</p>	<p>監督。可見自治事項與委辦事項區分之重要性，惟本研究之範圍較廣，不限定在自治事項與委辦事項。</p>
--	--	---	--

資料來源：國家圖書館碩博士論文；研究重點則由筆者自行整理。

綜合以上幾篇論文，有的是偏重在司法院大法官解釋之制度面研究，有的是針對地方自治中相關之議題提出研究，縱然其間亦有提及相關之大法官解釋，惟並非其研究重點，本研究之重點則是針對大法官解釋中地方自治、地方制度之部分，全面性從中理解解釋之真意，進而提出策進地方自治發展之作為。

第二章 司法院大法官解釋之法律定位

第一節 司法院大法官之機制定位

我國憲法於民國三十六年一月一日公布，同年十二月二十五日施行，根據第七十九條第二項之規定，司法院大法官掌理憲法第七十八條解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。現行憲法有關解釋制度之規定有：第七十八條：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。」第七十九條：「司法院設大法官若干人，掌理本憲法第七十八條規定事項，由總統提名經監察院同意任命之。」第一一四條：「省自治法制定後，須即送司法院。司法院如認為有違憲之處，應將違憲條文宣布無效。」⁸第一七一條：「法律與憲法牴觸者無效。法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」第一七二條：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」第一七三條：「憲法之解釋，由司法院為之。」憲法增修條文第五條：「司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長，由總統提名，經立法院同意任命之，自中華民國九十二年實施，不適用憲法第七十九條之規定。」⁹「司法院大法官除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項。」⁹

壹、大法官之任命

大法官之任命程序，僅有憲法第七十九條第二項之規定，即「司法院設大法官若干人，掌理本憲法第七十八條規定事項，由總統提名，經監察院同意任命之」之規定。此一程序有可值得注意的是，大法官之組成，主導權屬於總統，換言之，總統提名何

⁸ 由於「精省」之故，審查省自治法及省法規是否牴觸憲法或法律之權限，也隨之凍結。

⁹ 詳見憲法增修條文第五條全文。

人出任，可以自行斟酌，雖然同意權由制憲時之監察院，八十一年第二次增修條文時改為國民大會，至八十九年第六次增修條文時改由立法院，但同樣提名之主導權皆屬於總統，¹⁰此與美國聯邦最高法院大法官之由總統提名，經由參議院同意後任命之方式近似，¹¹惟美國聯邦大法官為終身職，除非有大法官出缺，否則總統之提名權即無機會運用；日本之最高法院法官則除院長最後尚須由天皇任命，以示其地位與總理平行外，其餘之大法官蓋由內閣全權做主，議會毫無置喙之餘地；¹²日本憲法第七十九條規定：「最高法院由其長官及法律所定員額之其他法官組成，其中除其長官外，由內閣任命。最高法院法官之任命，須於任命後第一次眾議院議員總選舉時，交付國民審查，十年後於第一次眾議院議員總選舉時，再交付審查，其後亦同。」我國九十二年之前之六屆大法官，任期是九年，總統之任期是六年，因此，不當然每屆總統都有提名大法官之機會，八十九年憲法第六次增修條文規定，九十二年起實施之大法官，任期是八年不分界次，個別計算，並不得連任。中華民國九十二年總統提名之大法官，其中八位大法官，含院長、副院長，任期四年，其餘大法官任期八年，不適用前項任期之限制。

貳、大法官之資格

大法官之資格，規定於司法院組織法第四條第一項：

1、曾任最高法院法官十年以上而成績卓著者。

¹⁰ 提名之實務運作上，通常係由總統先行指派一專案小組，由副總統、總統府秘書長、國家安全會議秘書長、司法院院長等組成，針對各方推薦之候選人，逐一審查其學經歷，於決定提名原則並限縮固定人選後，呈請總統核可而正式提名。因此，總統在提名人選之決定上，地位舉足輕重。參閱翁岳生，《我國釋憲制度之特徵與展望》，收錄於司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集，台北，司法週刊雜誌社印行，民 90.10，頁 280。

¹¹ 林超駿，〈略論美國最高法院大法官任命程序之規範與實際〉，《月旦雜誌社》，民 92.10，頁 41。

¹² 蕭淑芬，〈日本最高法院法官之任命制度與改革方向〉，《月旦雜誌社》，民 92.10，頁 36。

- 2、曾任立法委員九年以上而有特殊貢獻者。
- 3、曾任大學法律主要科目教授十年以上而有專門著作者。
- 4、曾任國際法庭法官或有公法學或比較法學之權威著作者。
- 5、研究法學，富有政治經驗，聲譽卓著者。

具有前項任何一款資格之大法官，其人數不得超過總名額三分之一。

大法官負責解釋憲法及統一解釋法律及命令，地位極為崇高，資格當然須有一定之限制，¹³ 惟有數點似可提出討論：

1、是曾任最高法院法官十年以上而成績卓著者，最高行政法院法官及公務員懲戒委員會委員，經大法官會議解釋均屬憲法上之法官，¹⁴ 而其派任亦皆等同於最高法院法官，雖實務上可依其他款之資格提名，以第六屆及現任之大法官而言，即有出身最高行政法院法官者，惟如能明文臚列其資格，似較為宜；又為使司法官之結構不造成金字塔形狀，每位法官都想有一天能到最高法院服務，而司法實務上又是鼓勵最高法院及高等法院法官回流到地方法院任職，而大法官之資格則是曾任最高法院法官十年，如此使得這些從事實事審的法官們喪失了成為大法官之資格，恐亦有所不妥。

2、是檢察官，檢察官執司犯罪追訴，亦是司法官，有關

¹³ 林超駿，同註 11 前揭文，頁 41 以下；美國最高法院大法官之任命，美國並無一套完整之立法規範，各個總統之作為，多少有些不同，但基本上，雖然美國總統於行使提名權之過程中，未有公開徵求人選之舉措，但實際上係透過白宮幕僚長、司法部部長或其他高級顧問進行最初之篩選工作。換言之，美國之最高法院大法官其資格並無限制；蕭淑芬，同註 12 前揭文，頁 37 以下；日本最高法院法官之任命，日本「裁判所法」第四十一條規定，最高法院法官之任命資格：「最高法院之法官，須由年齡四十歲以上，具有崇高見識與法律素養之人士中選任，其中最少十人須從事第一款及第二款所揭職務一項或二項以上，其年資合計達二十年者。一、高等法院長官。二、判事。三、簡易法院判事。四、檢察官。五、律師。六、法律所另定之大學法律學教授或副教授。…」換言之，日本之最高法院法官其資格是有法律之限制。十五位法官中，至少需有十位是具有法律專門職務之經歷，且須有一定年資之限制。

¹⁴ 詳見司法院大法官釋字第 162 號解釋。

實任檢察官之保障，除轉調外，與實任法官同，¹⁵ 雖實務上歷屆之提名亦均有檢察系統出身者，惟如能比照最高法院法官之立法例，予以明文列舉，似較妥適。

- 3、是律師，司法院組織法第四條明文列舉五款大法官之資格，明顯地將律師排除在外，無論其執業如何成功，在社會上普受尊敬亦無法被認命為大法官。實則律師為司法體系不可或缺之一員，一方面，律師較一般出身司法實務者或學界人士與社會大眾接觸更為密切，較能體察社會現實脈動；另一方面資深律師亦同具深厚法學專業，得以秉於專業判斷，作出合於社會變遷之憲法判斷。此種引進傑出資深律師擔任釋憲工作之制度設計，亦存在於歐美等民主憲政先進國家，如美國前大法官 Thurgood Marshall，即因其擔任律師時對民權保障之重大貢獻而獲提名；南非共和國憲法法院院長 A. Chaskalson 被任命之原因亦同。¹⁶ 我國律師地位因受傳統「訟棍」不良印象之影響，仍有待提昇，除應戮力自我鞭策，以具體行動以正視聽及形象外，參考日本立法例將資深律師明文承認有被選認為大法官之資格，對大法官之陣容，應更具有代表性。以今（九十二）年之提名而言，總統陳水扁即公開對外宣稱本屆之提名沒有律師而感到遺憾。¹⁷
- 4、是曾任立法委員九年以上而有特殊貢獻者，學者有謂立法委員為民意代表，既無資格之限定，士農工商均可競選，至所選出之立法委員未必人人皆能孰諳法律，且經過幾年立法工作，亦未必就能成為法學專家，其不適任

¹⁵ 詳見司法院大法官釋字第 13 號解釋。

¹⁶ 翁岳生，同註 10 前接文，頁 292。

¹⁷ 92 年律師節陳水扁總統公開講話；〈中國時報〉，民 92.9.6，版 4。

大法官職務，理之至明。¹⁸立法委員職司立法，而大法官則是解釋憲法及統一解釋法令，角色立場不同，對解釋之觀點恐或趨於本位，惟能連任立法委員三次，實非易事，足見此人頗能代表民意，普受選區選民之愛戴與擁護，若又能在任期內戮力任事，著有特殊貢獻，對法律之制定及立法之目的，應有較深之了解，況且經總統提名後尚須立法院之同意，非總統一人所能決定，因此此項人員若參加釋憲工作，不僅可借重其豐富之立法經驗，且亦為間接表示大法官雖非民選，但亦有具相當民意之支持，並非完全與民意脫節，對釋憲工作應有更直接之助益。

憲法係一高度「政治之法」(Politisches Recht) 不僅大法官之產生不能根絕於政黨政治之外，讓富有法政經驗之人士能擔任大法官，也可使大法官之判斷能瞭解政治實務之運作。¹⁹司法院組織法第四條第一項對於大法官任用資格作如上之規定，無非認為憲法文字富有高度之抽象性，大法官於行使釋憲時，通常須藉助比較法與學理上之研究，始能於解釋過程中得出精準而正確之結論，加上大法官往往必須考量憲法解釋對於政治與司法兩者間之平衡與衝擊，因此組成人員便與一般法院皆由國家考試及格之職業法官所組成者不同，而須涵蓋司法實務界、政界及不同之學界人士。此種組成結構恰反映了大法官在行使釋憲權時，必須兼顧政治與司法，融合學理與實務之功能角色。

就第六屆及現任之十五位大法官（九十二年十月就

¹⁸ 劉慶瑞，《中華民國憲法要義》。台北：三民書局出版，民 76.11，頁 209。

¹⁹ 陳新民，《中華民國憲法釋論》。台北：作者自行發行，民 84.9，頁 607。

任)之組成結構加以分析，出身學界或與學界有深厚淵源者雖略居多數，然司法實務界出身者亦佔相當之比例，此與司法院組織法前開規定之精神是否相符，實值探討。第六屆大法官有出身國民大會代表者(董翔飛)有出身台灣省議會議員者(蘇俊雄)，勉強可以說是民意代表，惟事實上董、蘇二位大法官皆是長期在大學任教，可以說是學者；現任大法官如細加研究，則其實不是出身學者，就是出身司法實務界。²⁰從民國三十七年七月十四日，總統依據憲法及「司法院組織法」之規定，提名第一屆大法官咨請監察院同意，以迄民國九十二年十月之現任大法官，僅列表如次：²¹

表 2-1 歷屆及現任大法官簡表

屆 別	到職日期	姓 名	備 考
第一屆	37.07	燕樹棠、黃右昌、江庸、 郝朝俊、張式彝、李伯申、 胡伯岳、洪文瀾、張于溥、 林彬、劉克雋、沈家彝。	1、蔣中正總統第一次提名。 2、江庸、郝朝俊未到職。
	38.04	翁敬棠、葉在均、向哲濬、 魏大同、蘇希洵、梅汝璈、李浩培、 夏勤	1、李宗仁代總統第二次提名。 2、梅汝璈、李浩培未到職。
	41.04	黃正銘、徐步垣、王風雄、 曾邵勳、蔡章麟、韓駿傑、 何蔚	蔣中正總統提名補第一屆大法官遺缺。

²⁰ 第六屆大法官及現任大法官之簡介詳見司法院網站；<http://www.judicial.gov.tw/>。

²¹ 齊光裕，《違憲審查與政治問題》。台北：揚智文化公司，民92.1，頁91以下。

第二屆	47.09	林紀東、徐步垣、胡伯岳、黃正銘、曾邵勳、王之儔、洪應灶、金世鼎、景佐綱、曾繁康、黃演渥、胡翰、史尚寬、史延程、諸葛魯	蔣中正總統第一次提名。
	53.09	黃亮、王昌華	蔣中正總統第二次提名補足遺缺。
第三屆	56.10	林紀東、金世鼎、黃亮、王之儔、李學燈、管歐、張金蘭、洪應灶、陳德光、曾繁康、黃演渥、胡伯岳、景佐綱、歐陽經宇	蔣中正總統第一次提名。
	60.07	田炯錦、戴炎輝	蔣中正總統第二次提名補足遺缺。
	61.07	陳樸生、范馨香、陳世榮、翁岳生	蔣中正總統第三次提名補足遺缺。
第四屆	65.10	陳樸生、翁岳生、林紀東、翟紹先、梁恆昌、范馨香、陳世榮、鄭玉波、姚瑞光、涂懷瑩、李潤沂、蔣昌煒、洪遜欣、楊與齡、張劍寒	1. 嚴家淦總統第一次提名。 2. 張劍寒未到職。
	71.06	楊日然、楊建華、李鐘聲、馬漢寶	蔣經國總統第二次提名補足遺缺。
第五屆	74.10	劉鐵錚、范馨香、馬漢寶、楊建華、翁岳生、李鐘聲、吳庚、鄭健才、翟紹先、楊與齡、楊日然、史錫恩、	蔣經國總統提名。

		陳瑞堂、李志鵬、張承韜、張特生	
第六屆	83.10	翁岳生、劉鐵錚、吳庚、王和雄、王澤鑑、林永謀、林國賢、施文森、城仲謀、孫森焱、陳計男、曾華松、董翔飛、楊慧英、戴東雄、蘇俊雄	<ol style="list-style-type: none"> 1. 李登輝總統第一次提名。 2. 林國賢 86 年轉任司法院秘書長。 3. 城仲謀 87 年轉任法務部長。 4. 翁岳生 88 年接任司法院長。
	88.02	賴英照、黃越欽、謝在全	<ol style="list-style-type: none"> 1. 李登輝總統第二次提名補足遺缺。 2. 賴英照 89 年接任行政院副院長。
	91.6	賴英照	陳水扁總統提名補足遺缺。
現任	92.10	翁岳生、城仲謀、王和雄、林永謀、賴英照、謝在全、許宗力、楊仁壽、曾有田、徐璧湖、彭鳳至、余雪明、許玉秀、廖義男、林子儀	陳水扁總統提名。

第六屆前之資料來源：司法院大法官書記處編，大法官釋憲史料（司法院，民國八十七年九月），頁 55 - 73。現任者之資料請參閱司法院網站。

參、大法官之職權

大法官之職權最主要是依據憲法第七十九條第二項及第七十八條之規定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。」
「司法院設大法官若干人，掌理本憲法第七十八條規定事項，由總統提名，經監察院同意任命之。」憲法對大法官之權限僅作原則性之規定，真正之實施仍需要相關法律之配合，如司法院大法官審理案件法、地方制度法等，有關大法官之職權，可分為三大類：

第一類：解釋憲法案件：

- 1、中央或地方機關行使職權，適用憲法發生疑義之案件（司法院大法官案件審理法第五條第一項第一款前段）。
- 2、中央或地方機關因行使職權，與其他機關之職權發生適用憲法爭議之案件（司法院大法官案件審理法第五條第一項第一款中段）。
- 3、中央或地方機關行使職權，適用法律與命令發生牴觸憲法疑義案件（司法院大法官案件審理法第五條第一項第一款後段）。
- 4、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法疑義之案件（司法院大法官案件審理法第五條第一項第二款）。
- 5、立法委員現有總額三分之一以上，就其行使職權，適用憲法發生疑義之案件（司法院大法官案件審理法第五條第一項第三款前段）。
- 6、立法委員現有總額三分之一以上，就其行使職權，適用法律發生有牴觸憲法疑義之案件（司法院大法官案件審理法第五

條第一項第三款後段)。

- 7、最高法院或行政法院就其受理案件，對所適用之法律或命令，確信有牴觸憲法疑義之案件（司法院大法官案件審理法第五條第二項）。
- 8、各級地方自治團體之立法機關議決之自治事項或地方法規，是否牴觸憲法或法律疑義之案件（地方制度法第三十條、第四十條）。
- 9、各級地方自治團體之行政機關辦理自治事項，涉及之自治法規，有違憲或違法疑義之案件（地方制度法第七十五條）。

第二類：統一解釋法律或命令

- 1、中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。但該機關依法應受本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此限（司法院大法官案件審理法第七條第一項第一款）。
- 2、人民、法人或政黨於其權利遭受不法侵害，認確定終局裁判適用法律或命令所表示之見解，與其他審判機關之確定終局裁判，適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者（司法院大法官案件審理法第七條第一項第二款）。

第三類：憲法法庭管轄之事項

司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項（憲法增修條文第五條第四項）。政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者，主管機關得聲請司法院憲法法庭解散（司法院大法官案件審理法第十九條）。

肆、大法官是不是法官

大法官是不是屬於憲法上之法官，以往學者間意見分歧，反對大法官為憲法上之法官者，主要之見解可歸納為以下數點：²²

- 1、自職權上言：憲法第八十條規定，法官之職權為依據法律獨立審判，而第七十八條及第七十九條第二項則規定，大法官職司解釋憲法和統一解釋法律及命令，既為解釋而非審判，扮演著「憲法守護神」與「憲法護衛者」之角色，而法官則專司民事、刑事、行政訴訟之審判。大法官當然並非憲法上之法官。
- 2、自資格上言：依司法院組織法及法院組織法之規定，大法官與法官之資格並不相同，可以為大法官者，並不必然可以為法官，因之大法官並非憲法上之法官。
- 3、自任期上言：憲法第八十一條規定：「法官為終身職」，但依司法院組織法第五條第一項之規定，大法官之任期每屆九年，故就其任期而言，自難認定大法官為憲法上之法官。
- 4、產生方式不同：一為總統提名經立法院同意任命；一為經過考試訓練後產生。
- 5、大法官負責解釋憲法，不僅須精通法理，並應具備廣博之社會科學知識，尤其是對憲法學理，更要有深厚之造詣與修養，而法官只要修習法律學，擔任社會紛爭之公正裁判者即足勝任。

而認大法官係憲法上之法官者，其主張可歸納如下：²³

- 1、就憲法之內容來看：法官一詞之規定，憲法第八十條：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」第八十一條：「法官為終身職，非受刑事或懲戒處分或禁治產之宣

²² 董翔飛，《中國憲法與政府》。台北：民 81.9，作者自印，頁 414。

管 歐，《中國憲法論》。台北：民 91.8，三民書局，頁 230。

²³ 陳陽德、衛芷言，《中華民國憲法動態新論》。台北：民 86.10，五南圖書公司，頁 349。
謝瑞智，《憲法新論》。台北：民 89.2，正中書局，頁 734。

告，不得免職。非依法律，不得停職、轉任或減俸。」兩條在邏輯上有其先後順序，即前者為規定法官之涵義，後者則規定法官身分之保障，沒有理由否認大法官是法官。

- 2、法官之所以為法官，在其是否職司審判，至於其他規定，僅是在具有法官身分後，所附加之限制與保障而已。因此，大法官之資格雖與法官不同，但若因此認為大法官非憲法上之法官，則有以法官乃窮盡法官意涵之謬誤，因為法官是上位概念，而大法官與法官均是下位概念。
- 3、大法官解釋憲法乃因於對法律見解之爭議，為求見解定於一尊及允當，須獨立行使職權，其解釋無異於獨立審判，同時亦無任何權力或機關得影響大法官職權之行使，此與憲法對法官之規範相符。

大法官是否為法官之問題，長期以來，備受爭議，立法院於民國八十一年十一月二十日修正司法院組織法時，²⁴於其第五條第四項規定：「大法官任期屆滿而未連任者，視同停止辦理案件之法官，適用司法人員人事條例第四十條第三項之規定。自民國九十二年十月一日起就任之大法官，除法官轉任者外，不適用憲法第八十一條及有關法官終身職待遇之規定。」是則，憲法第八十一條終身職保障適用之大法官，已因八十九年修憲時，國民大會特別明定除法官轉任者外，其他大法官不得享有終身職之待遇。²⁵該項規定可以說是政治對司法之直接暴力斲傷，應係該次修憲重大敗筆之一。²⁶

²⁴ 司法院組織法第五條於民國九十年五月二十三日另有修訂。

²⁵ 詳見憲法增修條文第五條第一項後段。

²⁶ 法治斌、董保城，《憲法新論》。台北：著者自行發行，民92.9，頁292。

伍、現行之大法官「新制」

民國八十六年七月二十一日總統公布新的憲法增修條文，其中第五條第一、二、三項分別規定：「司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長，由總統提名，經立法院同意任命之，自中華民國九十二年實施，不適用憲法第七十九條之規定。司法院大法官除法官轉任者外，不適用憲法第八十一條及有關法官終身職待遇之規定。」「司法院大法官任期八年，不分屆次，個別計算，並不得連任。但並為院長、副院長之大法官，不受任期之保障。」「中華民國九十二年總統提名之大法官，其中八位大法官，含院長、副院長，任期四年，其餘大法官任期為八年，不適用前項任期之規定。」²⁷ 因此，大法官制度於民國九十二年十月以後，將步入一個新的階段。參照舊制其優點可歸納如下：²⁸

- 1、司法院院長、副院長同時具有大法官身分，解決以往司法院院長不具大法官身分，而為大法官會議主席之不合理現象，進一步去除外界對於大法官解釋是否會受行政影響之質疑。
- 2、採行「期中改選」之制度設計，使大法官任期交錯，適時契合民意需求，有利新舊輪替與經驗傳承。
- 3、將大法官之任期由原來之九年縮短為八年，並且不得連任，有助於新陳代謝，間接強化大法官之民意基礎，且可避免大法官為尋求連任而迎合主政者所好，致影響司法公信力。

惟其缺點則有：

- 1、採行「期中改選」之制度設計，事實上所謂「期中改選」是許多國家國會議員選舉之制度，目的並不是考量經驗傳承，而是適時反應最新之民意，因此從本質上言，大法官之期中改選，

²⁷ 憲法增修條文民國八十八年九月及八十九年七月均有條文修正。

²⁸ 翁岳生，同註 16 前揭文，頁 306 以下；陳滄海，《憲政改革與政治權力 - 九七憲改的例證》。台北：五南圖書公司，民 88.4，頁 370。

與國會議員之期中改選意義上並不相同。

- 2、「期中改選」，如果僅是要讓每任總統有提名一次大法官之機會，則此種有「權力均等」為基礎之政治考量，實有將大法官之任用政治化之傾向，應不足取。
- 3、大法官之任期八年，且不得連任，是否會造成為謀求卸任後之「出路」，而投為政者之所好，至有害司法之獨立性。

第二節 司法院大法官機制之變革

壹、行憲前

我國制憲運動肇端於滿清末年，民國成立後，政府與私人對憲法草案多有所創議，且對憲法之解釋設有專章，釋憲權之歸屬容或有不同，惟對行憲後之解釋當有一定之幫助：

一、採司法機關解釋者：

- 1、民國二年王寵惠撰寫之「中華民國憲法草案」。
- 2、民國十九年呂復撰寫之「中華民國約法私草」。
- 3、民國二十五年五月五日國民政府宣布，二十六年一月修正之「中華民國憲法草案」。
- 4、民國三十五年十一月二十三日國民政府修正，同年十一月二十七日提送國民大會審議之「中華民國憲法草案」。

二、採立法機關釋憲制度者：

- 1、民國二年三讀完成之「中華民國憲法草案」。
- 2、張知本之「憲法草案初稿」。
- 3、民國二十三年國民政府立法院發表之「憲法草案初稿」。

三、採用特設機關釋憲制度者：

- 1、民國二年梁啟超之「中華民國憲法草案」。

- 2、民國十一年八月國是會議草擬之「中華民國憲法草案」。
- 3、民國十四年國憲起草委員會起草之「中華民國憲法草案」。
- 4、民國二十二年以私人名義發表之吳經熊之「憲法草案初稿」。
- 5、民國二十九年四月二日，國民參政會第五次大會通過之「國民參政會憲法期成會五五憲草修正案」。

由上可知我國在制憲過程中，各方對於釋憲制度之設計即非常重視，雖名稱或有不同，但主要仍是要保障解釋憲法之正當性，此可供研究之參考。²⁹

貳、行憲後

一、憲法及司法院組織法之規定

我國憲法於民國三十六年一月一日公布，同年十二月二十五日施行。根據憲法第七十八條及第七十九條第二項之規定，司法院大法官掌理解釋憲法，並統一解釋法律及命令。憲法未及實施，民國三十六年三月三十一日國民政府公布司法院組織法，第三條規定：「司法院設大法官會議，以大法官九人組織之，行使解釋憲法並統一解釋法律命令之職權。大法官會議，以司法院院長為主席。大法官之資格，另以法律定之。」但本法並未施行，即於同年十二月二十五日修正，並於三十七年六月二十四日實施。與修正前相較，僅將大法官人數增為十七人外，對大法官之資格及任期亦予以規定。三十七年七月一日行憲後司法院成立，總統經監察院於同月十四日同意後，於次日任命江庸等十二人為第一屆大法官，並即到職。

²⁹ 涂懷瑩，《中華民國憲法原理》。台北：著者自行發行，民 66.9，頁 293 以下；荊知仁，《中國立憲史》。台北：聯經出版公司，民 73.11，頁 107 以下。

二、大法官會議規則之制定與修正

憲法與司法院組織法之規定，僅是對於解釋事項等作一基本原則之確定而已，無法以為解釋制度運作之依據，因此，第一屆大法官成立之初，即於民國三十七年八月三日舉行預備會議，決定由全體大法官組織「大法官會議規則起草委員會」，研究擬訂大法官會議規則草案，計二十一條。對於解釋憲法及統一解釋法令之範圍、聲請解釋之程序、分案審查之輪次、審查報告之提出、決議之法定人數、表決之方式及決議案之公布等，均有所規定。九月十五日並提交大法官會議第一次會議修正通過，次日由司法院公布施行，此為大法官行使職權之主要依據。³⁰

第一屆大法官，自民國三十七年八月至同年十二月，共舉行預備會議四次，起草委員會五次，談話會六次，正式會議十二次，通過解釋案兩件（釋字第一號及第二號）。其後因時局變化，未能繼續開會，迄政府遷台後，經查明大法官之出缺情形，補提繼任後，始足法定開會人數，並於民國四十一年四月五日及四月十一日先後舉行二次預備會議，四月十四日舉行遷台後大法官會議第一次會議，修正通過大法官會議規則，此次修正，最主要者是法定人數之變更，因為根據原會議規則第十二條規定：「大法官會議應有大法官總額過半數之出席，出席大法官過半數之同意，始得決議，可否同數時取決於主席。但解釋憲法，或為法律或地方自治抵觸憲法之決議，應有大法官總額過半數之同意。」依當時大法官之人數而言，要達到此一法定人數，顯有困難，因此修改為：「大法官會議開會時，須有在中央政府所在地全體大法官三分之

³⁰ 楊與齡，〈司法規則制訂權與大法官審理案件程序法規之制定及修正〉，收錄於司法週刊雜誌印行，《司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集》。台北：民 90.10，頁 315 以下。

二以上出席。如為決議，須有在中央政府所在地全體大法官過半數之同意，可否同數，取決予主席。」以為因應。

參、司法院組織法之修正與大法官會議法之制定

大法官於行憲之初所解釋之案例，多屬定義之界定，故其職權之行使，尚未顯示其重要性，而依此會議規則進行解釋，亦未引起法制上之問題。政府遷台後，因第一屆立法委員三年任期屆滿，而無法進行全國改選，如何繼續行使職權，解決方式，就是連同監察委員之繼續行使職權，由大法官作出解釋合法解決。因此，大法官如何行使職權，始為各方所重視。其後又發生所謂「國會問題」，終於引起各方對其法制上問題之質疑，進而導致立法委員提案修改司法院組織法有關大法官規定之條文，並制定「大法官會議法」，以取代大法官會議規則。

「國會問題」係民國四十三年間，各國國會聯合會因開會之便，邀請我國派「國會」代表參加，該年底立法院外交委員會與各國國會聯合會取得聯繫，並由四百一十五位立法委員組成國會聯合會中國國會小組，向該聯合會申請入會。此舉引起監察委員之不滿，認為立法院和監察院各自掌有一部分國會職權，相當於民主國家的一院，要求與立法院共同組織中國國會小組，並於民國四十五年四月十四日第四一六次院會中作成決議，擬請總統依照憲法第四十四條之規定，召集有關各院院長會商解決。此時，國民大會在台全體代表亦向總統表示意見，謂「依據現行憲法二十五條、第二十六條、第二十七條、第一百條、第四條等明文規定」，國民大會是「最高民意機關」，亦是「行使部分國會職權之機關」，因之，「我

國似應由國民大會代表及立監兩院委員中推出人選，共同代表參加」。後來監察院又於同年十月七日，專為此問題召集監察院第九次臨時會議，再作決議，並於十月十九日再度諮請總統召集有關各院院長會商解決；而國民大會亦再度電詢總統。總統認為本案「顯係各該機關，關於其職權上適用憲法發生疑義，自不屬院與院間爭執範圍，且國大代表亦復列舉理由，提出請求，更非召集有關院長會商所能解決」，於是遂由總統府秘書長函請司法院大法官解釋。大法官對於本案經過半年之研討，於民國四十六年五月三日作成釋字第七十六號解釋：「...國民大會代表全國國民行使政權，立法院為國家最高立法機關，監察院為國家最高監察機關，均由人民直接間接選舉之代表或委員所組成。其所分別行使之職權，亦為民主國家國會重要之職權。雖其職權行使之方式，如每年定期集會、多數開議、多數決議等，不盡與各民主國家國會相同，但就憲法上之地位及職權之性質而言，應認國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會。」³¹此一解釋引起立法院方面極度不滿，遂在立法委員喬一凡等九十九人之連署下，提出修正司法院組織法之議案，並於同年十二月十三日修正公布。其重點有三：

- 1、修改大法官之資格條件：如將曾任最高法院推事十年以上者加上「而成績卓著」、曾任立法委員九年以上加上「而有特殊貢獻」、曾任大學法律主要科目教授十年以上加上「而有專門著作」等。
- 2、限制大法官之任期：司法院組織法第四條第三項原僅規定「大法官之任期為九年」，擬修正加上「不得連任」之限制，惟修正案並未通過，但增加規定「大法官出缺時，其繼任

³¹ 詳見司法院大法官釋字第 76 號解釋。

人之任期至原任期屆滿之日止。」

- 3、增訂新條款以規範大法官職權之行使：司法院組織法原無有關大法官行使職權程序規定，修正增訂第六條，第一項規定：「大法官解釋憲法，應有大法官總名額四分之三之出席，暨出席人數四分之三之同意方得通過。」此一修正對大法官職權之行使影響深遠。

除上述三點修正外，立法院在審查該修正案時，³²認為「大法官掌理憲法第七十八條所規定解釋憲法並統一解釋法律及命令之事項，權責甚為重大，且與人民權利義務有關，為鄭重其事，似應依照中央法規標準法之規定，另行制定大法官會議法。」，此即大法官會議法制訂之法律依據。四十七年七月二十一日立法院制定了大法官會議法，以取代大法官本身所制定的大法官會議規則，而為大法官行使職權之主要依據。大法官會議法雖為立法院所制定，但內容上仍多數承續大法官會議規則，其重點為：

- 1、列舉大法官解釋憲法之範圍：

依大法官會議規則之規定，解釋事項係採概括之方式，即「憲法應由司法院解釋之事項，其解釋以大法官會議之決議行之。」，由於立法委員對釋字第七十六號解釋，認為「國會」二字並不見於我國憲法及其他法令，而大法官卻對之加以解釋，實為虛構之空中樓閣，無中生有，於是對大法官之職權乃欲加以規範及限制。因此大法官會議法第三條第一項，對於解釋權之範圍，特別予以明確規定，即大法官會議解釋憲法之事項如左：(1) 關於適用憲法發生疑議之事項；(2) 關於法律或命令有無牴觸憲法之事項；(3)

³² 楊與齡，同註 30 前揭文，頁 321 以下。

關於省自治法、縣自治法、省法規及縣規章有無牴觸憲法之事項。而同條第二項更進一部規定：「前項解釋之事項，以憲法條文有規定者為限。」

2、賦予人民得聲請解釋憲法：

大法官會議規則之規定，僅有機關才可以聲請解釋憲法，人民無聲請權利。大法官會議法規定，「人民於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生有牴觸憲法之疑義時」，得聲請解釋憲法。（第四條第一項第二款）

3、解釋權行使程序之重新規劃：

依大法官會議規則之規定，大法官會議接受聲請解釋案件後，即按收文號次及分案輪次交大法官一人審查，擬具解釋初稿，或其他意見，提出大法官會議討論、審理與表決。而大法官會議法施行後，大法官行使解釋權之程序便重新規劃，於接受聲請案件後，先推定大法官三人審查，然後由審查會決定原則，推大法官起草解釋文，再提出大法官會議討論、表決。（該法第九至十三條）

4、提高解釋憲法之法定人數：

由於在台大法官之人數過少，所以大法官會議規則將法定人數之計算標準，由大法官總額，改為在中央政府所在地之全體大法官，如為決議則須有全體大法官過半數之同意。僅因國會案之關係，將解釋憲法之法定人數提高，用以限制大法官之釋憲權。

5、解釋案公布方式之改變：

以前大法官對於一切解釋案件，只是把多數通過之解釋文件予以公布，文字簡略，同時意義亦不是很清楚。大法官會議法則規定，不但要有解釋文，而且要附理由書，多數同意之理由書要附，少數人之不同意理由書亦應同時公布。

除上述之重點外，司法院並得制定該法之施行細則。也因此大法官於司法院組織法及大法官會議法分別修正及制定後，於民國四十七年十月三日第一一一次會議通過「司法院大法官會議法施行細則」，以為程序上之規範，並於六十六年和七十六年分別修正。八十一年五月國民大會通過憲法增修第十三條第二項條文，明定「司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲解散案件等事項」。又司法院大法官會議法於民國四十七年公布施行，已有三十幾年，期間情勢諸多變遷，似難適應當前社會需要。關於司法院成立憲法法庭及大法官審理政黨違憲解散案件等事項，亟待立法規範。綜合政黨違憲解散案件審判之性質及立法技術等考量，遂將憲法法庭運作有關規定納入本法，法律名稱修改為「司法院大法官審理案件法」，俾以涵蓋大法官審理各類案件有關程序之規定。並於民國八十二年二月三日總統令修正公布，以取代「司法院大法官會議法」，新法為我國釋憲制度帶來重大變革，其修正重點包括：³³ 將法律名稱修改為司法院大法官審理案件法、明定大法官以會議方式審理解釋憲及統一解釋法令案件，並組成憲法法庭，審理政黨違憲解散案件、增設立法委員現有總額三分之一以上得聲請解釋憲法、最高法院或行政法院就其受理之案件得聲請解釋憲法、人民於各終審機關對同一法令所持見解不一致而影響其權益時，得於裁判確定後三個月內聲請統一解釋、增設大法官審理解釋案件得通知有關機關說明或為調查，必要時得行言詞辯論、修正大法官解釋憲法之通過人數為須有現有總額三分之二之出席，出席人數三分之二之同意，命令牴觸憲法

³³ 楊與齡，同註 30 前揭文，頁 342 以下。

時，依出席人數過半數同意行之、大法官開會時間，修正為每星期開會三次、增訂院長、副院長均不能主持會議時，由出席之資深大法官為主席、明定大法官全體審查會議，由值月大法官召集，並由大法官輪流擔任主席、增設協同意見書得一併公布、增設大法官之解釋得諭知主管機關執行及其執行方法、增定憲法法庭之組織及大法官審理政黨違憲解散案件之程序及其判決效力等。

司法院大法官審理案件法因擴大聲請釋憲途徑，降低釋憲可決人數，又允許大法官舉行言詞辯論，除以具體條文落實憲法所規定之解散違憲政黨之職責外，也修正擴大聲請解釋途徑，如允許三分之一以上立法委員、最高法院或行政法院得聲請解釋憲法，同時允許大法官於必要時得舉行言詞辯論及將釋憲可決人數從四分之三降為三分之二等，使得我國釋憲活動更趨活絡，此從新法公布施行以來，大法官所作成之解釋，無論質與量都有顯著之進展，獲得證實。³⁴

肆、現階段之司法改革

憲法明定司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟及公務員之懲戒等事項，自文義解釋而言，司法院應為審判機關。惟目前之司法院，除了設置大法官，審理解釋憲法及統一解釋法令案件，並組成憲法法庭，審理政黨違憲之解散事項外，僅設置各廳、處掌理司法行政業務，其司法行政色彩極為濃厚，常遭外界質疑司法院為純粹之司法行政機關。因此，司法院之屬性究竟如何？應予儘速釐清，方能奠定人民對司法之信心。

³⁴ 至九十二年十月一日止，大法官之解釋計有 566 件；而自八十二年二月三日司法院大法官審理案件法公布施行後之解釋則有 253 件。

民國三十五年十一月二十八日國民政府所提出之憲法草案第八十二條：「司法院為國家最高審判機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及憲法之解釋。」當時立法院院長孫科向國民大會報告時，表示：「本憲草規定司法院為國家最高審判機關，與現在司法院不同，此種制度相當於美國聯邦最高法院之制度。」民國三十五年十二月二十一日國民大會一讀時，為求體例一致，乃比照其他四院之用語，修正上述草案條文文字為：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」由於僅係文字更易，制憲原意並未改變，故民國三十六年一月一日憲法公布後，同年三月三十一日所公布之司法院組織法第四條，即秉持憲法本旨，明定：「司法院分設民事庭、刑事庭、行政裁判庭及公務員懲戒委員會。」司法院組織法公布後，由於遭部分人士反對，加之時局動盪，政府為求穩定，免再生波折，乃於三十六年十二月二十五日憲法生效當天，旋即修改司法院組織法，刪除上述第四條規定，維持行憲前之體制，亦即，仍於司法院之下設最高法院、行政法院及公務員懲戒委員會等三個終審機關。由上述立法沿革可知，制憲原意確係將司法院定位為最高審判機關，直接掌理民事、刑事、行政訴訟及公務員懲戒之審判權。因此，司法院審判機關化之改革，並非創舉，而係契合憲法本旨所作之改變，亦為實踐憲政體制之階段性措施。

檢視一個國家之法治水平，憲法之落實程度毋寧成為極其重要之指標。近年來，隨著教育程度之普及、國際往來之頻繁以及社會經濟之發展，人民對於法治之要求也愈來愈嚴格，各項制度莫不企求變革，俾能更加契合憲法保障人民之目的，司法制度亦然。惟依現行司法院之執掌，顯與憲法所定最高審判機關之性質未盡相符，從而，非但國人對於司法院與最高法院之性質與隸屬關係混淆不清，即使外國司法從業人員，亦難瞭解何者才是我國

之最高司法機關。因此，回歸憲法所定位之司法院本質，應是我國躋身現代化法治國家之林所必經之路。

建構第一審成為事實審之中心，第二審改採事後審，第三審則採嚴格法律審兼採上訴許可制之金字塔型訴訟制度，取代現行圓桶型之訴訟制度，使案件不再在各審級間反覆審理，是建立合理而有效率司法制度之不二法門。惟訴訟制度之改革，勢必牽動組織編制之調整，俾使改制後人力需求較少之上級審法院法官，能逐步回任下級審，以強化第一審之法官陣容，從事最重要之事實認定工作。因此，金字塔型法院組織如同整體司法改革之骨架，金字塔型訴訟制度則為整體司法改革之血脈，兩者相輔相成，缺一不可。而司法院審判機關化之改革，可使多元之終審機關合而為一，無疑是締造金字塔型法院組織頂端之最佳途徑，對於目前如火如荼展開之訴訟制度改革而言，可謂具有加成之效果。

為了加速司法革新，回應外界要求司法改革之強大聲浪，司法院在八十八年七月召開「全國司法改革會議」，廣邀各界人士，共同就十二項司法改革議題，五十七項提案，進行廣泛而深入之討論。由於司法制度之良窳，攸關國家民主法治之健全發展，在充分溝通與討論後，終獲致數十項涵蓋司法組織、訴訟程序以及人事制度等各層面之改革結論。

「司法院定位」在「全國司法改革會議」係首要議題，其重要性由此可見，會中凝聚高度共識，達成了「以一元多軌為近成目標，一元單軌為終極目標」之結論。所謂「一元多軌」，即是歸併現行三個終審機關至司法院，在司法院設各種訴訟庭，直接掌理民事、刑事、行政訴訟及公務員懲戒等案件之審判權；所謂「一元單軌」，則是司法院僅置大法官十三人至十五人，掌理上述各類

案件之審判權、解釋憲法及政黨違憲之解散權。

司法院大法官於九十年十月五日作成釋字第五三號解釋，明白揭示：依現行司法院組織法規定，司法院設置大法官十七人，審理解釋憲法及統一解釋法令案件，並組成憲法法庭，審理政黨違憲之解散事項；於司法院之下，設各級法院、行政法院及公務員懲戒委員會。是司法院除審理上開事項之大法官外，其本身僅具最高司法行政機關之地位，致使最高司法審判機關與最高司法行政機關分離。為期符合司法院為最高審判機關之制憲本旨，司法院組織法、法院組織法、行政法院組織法及公務員懲戒委員會組織法，應自解釋公布之日起二年內檢討修正，以副憲政體制。司法院大法官解釋憲法之權能，係憲法所賦予，為維護憲政體制，全國人民或政府機關均應予以尊重。事實上，歷來大法官所作成法令違憲，應予定期檢討修正之解釋，亦悉經政府機關在尊重憲政體制之前提下，遵期完成違憲法令之修法事宜，因此，落實釋字第五三號解釋，及時完成司法院審判機關化之修法工作，可謂具有憲政上之重大意義。

依司法院之規劃在進入至一元單軌之終極目標之前，分成預備階段、第一階段、第二階段、第三階段等依時程各有不同工作項目，如後附簡表：

表 2-2 司法院司法改革時程

起迄時間	階 段	主要工作項目
88.07.08 - 92.09.30 (四年三個月)	預備階段	(1) 全面研修法律並完成立法。 (2) 完成第一階段組織

		架構之整併。
92.10.01 - 96.12.31 (四年三個月)	第一階段	(1) 由「多元多軌」進入「一元多軌」。 (2) 機關歸併，組織縮小。 (3) 去化積案。
97.01.01 - 99.12.31 (三年)	第二階段	(1) 由「一元多軌」進入「一元單軌」。 (2) 推動修改憲法及相關法律。
100.01.01	第三階段	司法院置大法官十三至十五人，完成「一元單軌」之終極目標。

資料來源：司法院印行之「司法院定位分階段完成」說帖，民 92.03。

依司法院之說法，司法院定位改革後其具體成效有：

1. 精簡組織：司法院定位之改革，係使三個龐大之終審機關組織歸併至司法院，屬於簡併司法行政層級之一種改革。
2. 縮編人員：將司法院及三個終審機關歸併後，基於行政作業整合及業務減縮等因素，第一階段可減少近四百人。
3. 去化積案：隨著訴訟制度之變革，第三審新收案件必然逐年減少，連帶使得積案之去化可以加速進行，預估四年時間，可去化完成。
4. 保障人民司法受益權：訴訟制度由圓桶型改革為金字塔型，以強化第一審之事實審功能，並使上訴審制度合理化，讓有限之司法資源合理分配，以保障人民之司法受益權。

5. 強化第一審法官陣容：透過集中審理、交互詰問等金字塔型訴訟新制之實施，將有助事實真相之釐清。而金字塔型之法院組織改革，即在推動使上級審法官回任下級審，使資深、績優之上級審法官藉由經驗傳承，充分發揮第一審之事實審功能。
6. 縮短整體訴訟流程：經由金字塔型之法院組織與金字塔型之訴訟制度交互運作，事實真相在第一審應可獲得迅速釐清，贏得人民信賴，並連帶降低上訴之必要性，而使得大部分之案件在第一審即可判決確定。
7. 統一法律見解：將多元之終審機關歸併至司法院，使司法院成為單一之終審機關，並透過機關內部組成大法庭、聯合大法庭之機制，來統一各庭內部或各庭相互間之法律見解，將有助於提升司法之穩定性與可預測性。
8. 強化職務監督：司法院審判機關化後，由於已是名實相符之最高審判機關，其強化職務監督之作為，即能獲得法官較高之認同，相對使職務監督權之行使更加順暢。

司法院之相關法案，原預定於九十二年六月中旬結束之立法院第五屆第三會期通過，而推動相關工作，惟至本研究截稿為止尚未通過。司法院仍繼續推動，期望能儘速通過。³⁵

第三節 司法院大法官解釋之法律定位

大法官解釋之效力乃大法官於整體國家法秩序內所扮演功能的基本問題之一，但無論是憲法或司法院大法官審理案件法對於大法官解釋之效力並未有明確之規定，雖然大法官於釋字第一七七號解釋認為司法院依人民聲請所為之解釋，對聲請人據以聲請之案件，亦有效力。³⁶釋字第一八五號認為，司法院所為之解釋自

³⁵ 參閱司法院印行之「司法院定位分階段完成」說帖，民 92.03。

³⁶ 詳見司法院大法官釋字第 177 號解釋。

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，³⁷惟大法官解釋效力之範圍及內容仍有進一步確認之必要。³⁸

大法官解釋之效力與大法官在整體國家法秩序中所扮演之功能息息相關。大法官依憲法第七十八條及第七十九條第二項規定解釋憲法，並監督憲法是否受到遵守，同時於大法官審理案件法規定之範圍內解釋憲法內容。大法官在執行維護憲法任務時，並非主動為之；換言之，大法官並無法積極選擇主題介入憲法爭議，僅能在聲請人提出聲請時才能履行其任務。³⁹此項限制之目的有二，首先是考量大法官有限之處理問題能量，並且將力量集中於迫切、必要之憲法爭議；另外則是大法官並無法自由的選擇其任務所涉及之問題，可以說大法官在權力分立上並未享有政治上之主動、積極的形成力量，當然對保護大法官而言，此是對大法官之權威性不致逐漸受到侵蝕而耗損。

憲法並未賦予大法官具體個案之違憲或違法審查權。⁴⁰因此，無論是抽象或具體法規違憲審查所涉及而非傳統法院所能處理之典型衝突。其解釋效力亦遠大於普通法院之判決效力，甚至逾越了個案爭議而具有一般之拘束力。換言之，大法官解釋之效力，自始即不限於具體之爭議解決，而是具有更廣泛之拘束力。

第一項 視同憲法效力

大法官依據憲法第七十九條第二項之規定，掌理解釋憲法及統一解釋法律及命令之事項，大法官在憲法上之重要性主要是來

³⁷ 詳見司法院大法官釋字第 185 號解釋。

³⁸ 吳庚，同註 6 前揭書，頁 426 以下。

³⁹ 蕭文生，〈法規違憲解釋之拘束力〉，《憲政時代》，第 28 卷第 4 期，頁 31-69。

⁴⁰ 詳見司法院大法官釋字第 527 號解釋、第 553 號解釋理由書。

自於憲法具有拘束所有國家機關之效力，以及大法官擁有審查所有國家機關是否遵守憲法規定之權限。大法官於爭議程序中對於憲法之解釋及適用作出最終且具有拘束力之決定。雖然大法官所處理之問題常常帶有政治上之重大爭議，其解釋亦具有高度政治意涵且可能產生廣泛及深遠之政治效果，但大法官並非基於政治上合目的性之考量，而是依法，亦即憲法作為審查基準作成解釋。由於憲法為國內法秩序中享有最高效力位階之規範，為確保其最高性，在法源位階體系下，其他較低位階之法規範，如法律或命令等，皆不得與憲法有所牴觸；法官依據法律獨立審判時，亦必須適用合憲之法律，以確保憲法最高性能在具體個案中受到貫徹。大法官釋字第四一五號解釋理由中指出，憲法賦予大法官維護規範位階及憲政秩序之重大職責，司法院大法官依司法院大法官審理案件法之規定，就憲法所為之解釋，不論是否違憲，均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，違背解釋之做法，當然失其效力。拘束全國各機關及人民之效力，凸顯大法官解釋與一般法院裁判之不同，即明確表達了大法官解釋效力並非侷限於聲請案件，拘束之對象為全國各機關及人民，其中有可提出討論者：

- 1、大法官本身：解釋之效力拘束全國各機關及人民，換言之，所有全國中央與地方機關，不論行政、立法、司法、考試或監察機關皆應受大法官解釋之拘束，因此大法官身為司法機關之一環，似乎亦應受其本身解釋之拘束，惟此項結論卻未受到多數認同。首先，如同大法官釋字第一八五號解釋中指出，大法官作為憲法最高守護者之任務，即在對於憲法作出具有拘束力之解釋，況且大法官亦是最後之審級。得加以改變者為憲法規定本身，自第三人來變更大法官之解釋是不可能的。若由立法者規定大法官在未來所有案例中皆必須受到其本身先前法律觀點之拘束，則此與大法官作為解釋憲法最終審級地位之憲法委任內

容並不相同。不受拘束力限制的大法官乃是獨立、追求更完美憲法解釋之基本前提；換言之，作為憲法解釋之決定者，不應剝奪大法官適應憲法觀點改變之可能性。若認為大法官亦受其解釋之拘束，則可能導致其解釋之停滯與僵化。現代國家之憲法，一方面必須給於共同生活指引一定之方向並確定共同生活秩序之原則，以及國家任務與履程序；但另一方面亦必須具有處理許多隨著時間變遷各類問題之功能，因此其必須持續保持其開放性，以便能夠更有彈性、更靈活面對未來之挑戰。若憲法無法處理未來可能的發展而造成憲法與現實憲政生活不一致時，則將造成憲法時效性之危機。作為憲法守護者之大法官，在解釋憲法時，若能夠符合歷史變遷的需求，則國家整體法秩序亦終將與現實社會生活事實取得協調，此種兼具穩定與彈性的釋憲功能，則以大法官不受特定觀點完全拘束為前提。換言之，大法官本身原則上亦不受本身解釋之拘束，其自可採取與先前之解釋不同之觀點。

- 2、一般人民：未參加聲請程序之第三人不得直接主張此項拘束力，但並非謂此項拘束力沒有任何作用。大法官解釋既然有拘束全國各機關及人民之效力，則解釋後所有之行政機關及法院皆必須遵守。
- 3、立法機關：立法機關在憲政制度上係政治運作及國家意志形成之重心，公共生活之基本問題係由其作決定，而此項任務之完成則仰賴原則上透過公開、自由、理性辯論之立法程序來完成。而大法官之任務及功能正是確保立法行為在合憲秩序下進行，雖然憲法上並未強制規定立法機關必須受到大法官具體個案解釋之拘束，但若擁有此項拘束力，則更能確保大法官解釋之有效性。此項拘束力並不會防礙立法者在憲法上為適應社會不同需求及環境變遷所賦予的特殊權限及設計共同生活秩序之責任。但亦有認為立法機關並不受大法官解釋之拘束，其最主要

之理由在於立法者得隨時改變其所創造之一般法律秩序，拘束力並無法阻止立法者制定內容一致或基本上相同之新規定。此項理論係植基於立法者在憲法上特別之功能，亦即創造、改變及補充一般法律秩序。而大法官係以憲法來審查立法行為，而非以其解釋作為依據；況且大法官並無法主動來修正其解釋，此項結果主要在預防與現代民主法治國原則不相容的法律發展僵化，卻不會妨害大法官作出具有拘束力的憲法解釋及確保大法官提供權利保護之任務及權限。換言之，大法官在其他程序中仍可審查立法者所制定之新法律。

憲法必須具有處理許多隨著時間變遷所出現各類問題之功能，此項持續不斷之演變，可能使得某項法律在大法官審查當時是違憲的，但隨著情勢的改變而成為合憲；也因此若過分強調大法官解釋之拘束力，以致於使立法者喪失及時反應此項變遷之可能性，則無疑剝奪了立法者憲法上最基本之權限。此種結果自權分立之觀點來看，毋寧是無法接受的。但此並非謂立法者得任意地違反大法官解釋之內容。重要的是，大法官不得逾越其功能上的界線，其所享有的監督功能不得導致大法官替代立法者的結果。在立法者重新制定一項曾受違憲宣告法律的情形時亦同，大法官仍有可能在針對此項新法律提出聲請解釋時，基於變遷的情勢重新審查該法律之合憲性，其權威性並不用擔憂因而會喪失或減弱。⁴¹

第二項 視同法律效力

雖然大法官之解釋程序由特定的聲請人發動，但大法官所為

⁴¹ 吳庚，〈基本權的三種性質〉，收錄於司法週刊雜誌社印行，《司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集》。台北：民90.10，頁25-31。

之解釋，尤其是法規違憲審查程序之決定，不僅拘束程序參與人及全國各機關，基於審查標的之特殊性，亦對於所有人民產生法律效力，亦即所有人民皆應受其解釋之拘束。惟所謂之法律效力，並非指大法官所為之解釋等同於法律，大法官之解釋並未創造出新的、具有一般拘束力之法律。蓋法律合憲時，大法官之解釋在規範體系上並非憲法之層級，而是法律之層次，並未超越法律。同時大法官之解釋亦無法修補本身違憲之法律，法律之無效係違憲的結果，此項結果無法僅透過具有法律效力之大法官解釋排除。

法律效力在內容上應係表示針對任何人而言最終之拘束力，被宣告違憲而無效的法律在法秩序內終局地不再存在，任何人不得再主張被宣告無效的法律，任何人不得再質疑被宣告合憲的法律，此項效果係直接來自大法官解釋本身，而非間接自全國各機關受拘束所產生之結果。法律效力之重點在於其一般之拘束力，超越了程序參與人及其權利繼受人之範圍，亦超越全國各機關之範圍。具有法律效力之大法官解釋雖非立法行為，但卻具有與形式意義法律相同之一般拘束力，亦即所有受法律規範者皆可直接經由大法官之解釋享受權利負擔義務。由於法律效力對於任何人皆有拘束力，其內容必須明確，因此具有法律效力者原則上僅有解釋文，亦即僅在解釋文中涉及受審查規範之有效或無效宣告時，法律效力之內容才得確定；換言之，僅有實質解釋才有法律效力，程序解釋並無法律效力。當然為闡明解釋文之內容以及確定法律效力之範圍必須參酌解釋理由，但解釋理由並不因而單獨具有法律效力，其功能僅在補充解釋文之不足而非取代解釋文。法律效力之產生必須在解釋文中明確確認法律之合憲或違憲，因此若僅能藉由解釋理由之協助方能知悉法律是否合憲的解釋文，基本上並不具有法律效力，否則將違反僅有解釋文才具有法律效力所追求之目的，確保具有法律效力之解釋文內容的公開明確性。

因此，大法官於解釋文中宣告該法律合憲時，則此項內容具有法律效力，當然為探知具有法律效力之內容，可參考解釋理由。惟若大法官於解釋理由中認為該法律僅在特定解釋下才合憲，則法律效力之內容為該法律在此種解釋下合憲。至於僅在解釋理由中認為特定的解釋可能性違憲，則此項確認並無法律效力，只有在解釋文中的確認才具有法律效力，因此解釋文內容矛盾的不同觀點並不具法律效力。如果解釋之性質是警告性之解釋，則在警告解釋中所為之確認，受審查法律於立法者不作為下將成為違憲，並不具法律效力，因為法規違憲審查之訴訟標的並非法律未來是否合憲之問題。⁴²另外是大法官解釋之效力原則上亦受到解釋時各種情況之限制，亦即對於新的事實或法律狀態必須維持開放之態度，也因此，法律效力如同既判力與拘束力相同，於解釋所依據之事實發生重大改變或一般法律觀點發生基本上之變遷時，喪失其效力。當然，若大法官認為法律違憲時，則並不會因為事實之重大改變而使得大法官解釋之法律效力喪失，是否重新適用該法律之決定並非大法官之權限，而是立法機關之權限。

大法官解釋之效力係大法官功能能否發揮之基本問題，大法官於憲法所賦予之權限範圍內，監督憲法是否受到遵守並在此範圍內解釋憲法之內容，而大法官在執行任務時並非主動出擊，而是與一般法院相同，必須依賴他人聲請，亦即在他人聲請範圍內有限地來貫徹憲法之規定。當然，大法官解釋之效力並不侷限於處理個別具體之爭議案件。換言之，大法官由於功能之特殊性，其解釋之效力與一般法院針對具體爭議所做出之裁判效力有所不同，而享有更廣泛之效力。⁴³

⁴² 吳庚，同註6前揭書，頁416以下。

⁴³ 解釋之效力問題可參閱吳庚，同註6前揭書，頁415至431。

第三章 司法院大法官對地方自治事務之解釋

我國憲法於民國三十六年一月一日公布，同年十二月二十五日施行。民國三十七年七月十四日，總統依據憲法及司法院組織法之規定，提名第一屆大法官十七人，咨請監察院同意，監察院通過十二人，五人未通過，自三十七年八月至同年十二月，正式通過二號解釋（第一號及第二號），分別於三十八年一月六日公布。後因時局變化，政府遷台後於四十一年四月總統補提名第一屆大法官遺缺，四十一年五月二十一日公布第三號解釋，此後可說是依憲法及司法院組織法之規定順利運作。自三十八年一月六日至九十二年十月一日止，⁴⁴大法官共計解釋公布了五百六十六號解釋，其中涉及到地方自治方面者計有二十四號解釋，此乃本研究之重點所在，冀求在此二十四號解釋文中確實掌握大法官解釋之真意，以對地方自治之發展有所助益。⁴⁵

第一節 地方自治法制化前之解釋

我國於民國三十六年行憲後，因情勢改變而未及實施地方自治，三十八年底播遷來台後，即積極規劃台灣省實施地方自治，同時於三十九年四月二十四日公布「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，由是台灣省各縣（市）、鄉（鎮、市），乃至村（里），陸續辦理選舉，縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長皆由公民直接選舉產生，台灣地方自治於焉正式施行。

⁴⁴ 參閱司法院網站；<http://www.judicial.gov.tw/>。

⁴⁵ 本文主要架構完成於九十二年十月初，十月底指導老師紀俊臣博士提及師範大學政治研究所陳文政教授刻於日前發表相關論文，囑咐務必索取參閱，經政研所同仁協助取得，深感要完成一份紮實之論文，當須付出時間與努力。

惟由於台灣省所實施之地方自治，並非依憲法第十章及第十一章規定辦理；按依憲法一百零八條第一項第一款，合憲化之地方自治，首須制定「省縣自治通則」，但省縣自治通則草案儘管早在民國三十九年十二月，即已於立法院完成多數條文之二讀，但在考量國家政治情勢特殊，不宜大規模辦理諸如省長、直轄市長等政治選舉之政策考量下，迄未完成三讀，以致省（市）長之選舉遲遲未能辦理；後雖依行政命令辦理省（市）議員選舉，亦僅使台灣省、台北市、高雄市處於「半自治」之政治狀態而已。

民國八十一年五月二十八日，總統依第二屆國民大會臨時會所通過之憲法增修條文，公布該增修條文第十七條，簡化「地方自治法制化」之程序，從而立法院於民國八十三年七月七日、八日，先後完成「省縣自治法」及「直轄市自治法」之三讀，總統復於同月二十九日公布施行，我國地方自治團體之「法律地位」正式確立。換言之，本文探討所謂之地方自治法制化，係指八十三年七月二十九日「省縣自治法」、「直轄市自治法」之公布施行。至此，地方自治之相關事項，均依此二法之規定行之，地方自治法制化之目標亦已達成。地方自治法制化前之解釋，亦即是八十三年七月二十九日前之解釋，經統計計有 16 件與地方自治有關，其中與民意代表有關者計有釋字第十四號、三十三號、七十四號、一二二號、一六五號、二七號等 6 件；中央與地方權限之劃分者計有二三五號、二五八號、三七號等 3 件，其他與地方自治有關者計有三十八號、一八四號、二一二號、二三四號、二五九號、二六號、二七七號等 7 件，僅依解釋之先後將各號之解釋文、代表意義等陳述於後：

一、 釋字第十四號解釋：

「依制憲者之意，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。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。」⁴⁶

本號解釋主要說明，立監委員、國民大會代表為直接或間接之民意代表，均不認為是監察權行使之對象，另省縣議會議員，亦為民意代表，自亦非監察權行使之對象。一般而言，因民意代表沒有實權，十九世紀初期，大家深恐其受制於政府，因此賦予民意代表各種豁免權，如言論免責權、不被逮捕權等，以保障民意代表之自由行動，也因此除國民可予罷免外，政府機關自不得予以監察。否則可能會變成政治上之工具，而箝制議員之言論與行動，如此將使議會喪失其反映民意之功能，要之，多數國家憲法，對於議員之態度，皆寧可失之寬縱，而不採取嚴峻。⁴⁷

憲法增修條文第七條第五項規定：「監察院對監察院人員失職或違法之彈劾，適用憲法第九十五條、第九十七條第二項及前項之規定」。因為監察院已非民意代表，如有違法或失職，自應與司法院、考試院人員一樣，接受彈劾。另就省議會議員而言，所謂「精省」之後，台灣省已不再有省議員，憲法增修條文第九條第一項第二款規定，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。換言之，省諮議員在省已非「地方自治團體」，不具自治法人地位之後，其諮議員之產生方式，係由行政院院長提請總統任命之「官派」，而非「民選」，不復具民意機關之結構與功能，其因未再具有行使「立法權」，因此，省諮議會已非「立法機關」，而係「行政機關」，也因此省諮議會之諮議員，自應是監察權行使之對象。

⁴⁶ 詳司法院大法官釋字第十四號解釋。

⁴⁷ 董翔飛，同註 22 前揭書，頁 466 以下。

二、 釋字第三十三號解釋：

「民意代表並非監察權行使對象，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。」

本號解釋主要是說明，省縣議會之議長，雖其有處理會務之責任，但其民意代表之身分應無變更，議長處理會務如有不當情事，應由議會本身予以制裁。換言之，省縣議會議長仍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，亦即非監察院糾舉或彈劾之對象。至現行之「省諮議會議長」，其性質、功能已不復「精省」前之議會，因此，省諮議會之諮議長自沒有比照議長處理會務如有不當情事，應由議會本身予以制裁之理。

三、 釋字第三十八號解釋：

「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。」

本號解釋主要說明，憲法第八十條之法官依據法律獨立審判，不受任何干涉。所謂依據法律，應包含與憲法或法律不相牴觸之有效規章。另外則是縣議會行使縣立法權時，若無憲法或其他法律之根據，不得限制人民之自由權利。此應是乎應憲法第二十三條人民自由權利之限制採憲法保障原則之規定。按各國憲法保障人民自由及其他權利之方式，有直接保障主義（憲法保障主義），與間接保障主義（法律保障主義）之分，前者謂自由及其他權利，直接受憲法之保障，不僅行政或司法機關，不得擅加限制，立法機關，亦不得以法律擅加限制。後者謂行政或司法機關，對於人民之自由及其他權利，雖不得擅加限制，而立法機關則得以法律

限制之。憲法有關保障人民自由及其他權利之規定，除第八條關於現行犯之規定外，應係採直接保障主義。雖採取直接保障主義，惟非謂權利之行使，即可無所限制，因為權利既為社會生活之產物，則於享有及行使權利之際，自應顧及社會之公益，不容個人之專恣自為，因此即採取直接保障之憲法，亦應有限制權利之規定，憲法第二十三條之規定即屬如此。為貫徹直接保障之目的，非在憲法規定情形下，不得以法律限制之，否則即為違憲，其法律應為無效。而此之法律，應係指憲法第一百七十條之規定，謂經立法院通過，總統公布之法律。⁴⁸

四、釋字第七十四號解釋：

「國民大會代表係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於不同職權之本旨，國民大會代表自不得兼任省縣議會議員。」

本號解釋旨在說明國民大會代表是代表全國行使政權，而省縣議會議員則是行使各該省縣之立法權，憲法分別設置民意機關賦於不同職權，即是有其用意。因此，國民大會代表自不得兼任省縣議會議員。

憲法增修條文第一條規定：「國民大會代表三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之，不受憲法第二十六條、第二十八條及第一百三十五條之限制。比例代表制之選舉方式以法律定之。」

國民大會之職權如左，不適用憲法第四條、第二十七條第一項

⁴⁸ 林紀東，《中華民國憲法釋論》。台北：朝陽大學法律評論社，民 68，頁 163 以下。

第一款至第三款及第二項、第一百七十四條第一款之規定：

- 一 依憲法第二十七條第一項第四款及第一百七十四條第二款之規定，複決立法院所提之憲法修正案。
- 二 依增修條文第四條第五項之規定，複決立法院所提之領土變更案。
- 三 依增修條文第二條第十項之規定，議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。

國民大會代表於選舉結果確認後十日內自行集會，國民大會集會以一個月為限，不適用憲法第二十九條及第三十條之規定。國民大會代表任期與集會期間相同，憲法第二十八條之規定停止適用。」

國民大會代表之職權、選舉方式、任期等雖皆已變更，惟在其任期中間，身分仍屬民意代表，自應解釋有釋字第七十四號之適用。另因省政府已成為行政院之派出機關，省為非地方自治團體，省設有省諮議會，並置省諮議員，省諮議會對省政府業務提供諮詢及興革意見，其職權已不同於省議員，惟為尊重憲法設置各級民意機關之用意，仍應認為省諮議員不得兼任縣議會議員。

五、 釋字第一二二號解釋：

「地方議會議員在會議時所為之言論，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。」

本號解釋旨在說明地方議會議員在會議時所為之言論，應如何保障之問題。司法院三十六年十二月二十二日解釋之第三七三五號：「縣參議員在會議時所為無關會議事項之不法言論，仍應負責。」。換言之，地方議會議員在會議時所為之言論，如果是無關於會議之事項，同時又是不法之言論，則法律沒有保護之必要，自己應該負如何之責任，則應依法律之規定。

六、 釋字第一六五號解釋：

「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。」

本號解釋主要在補充第一二二號解釋，因憲法第三十二條、第七十三條及第一百零一條，對於國民大會代表、立法委員及監察委員在會議時或院內所為之言論及表決，分別特設對外不負責任之規定，旨在保障中央民意代表在會議時之言論及表決之自由，俾能善盡言責。⁴⁹關於地方民意代表言論之保障，憲法並未設有規定。地方議會為發揮其功能，在其法定執掌範圍內具有自治、自律之權責，對於議員在會議時所為之言論，並宜在憲法保障中央民意代表言論之精神下，依法予以適當之保障，俾得善盡表達公益及監督地方政府之職責。惟上項保障，既在使地方議會議員順利執行職務，自應以與議案之討論、質詢等有關會議事項所為之言論為限，始有免責之權，如與會議事項無關，而為妨害名譽或其他顯然違法之言論，則係濫用言論免責權。換言之，地方議會議員在會議時如果是對無關會議之事項，同時又是所為顯然違法之言論，則無法免責。法律所保障者僅是在會議時就有關會議事項所為之言論。

七、 釋字第一八四號解釋：

「地方政府依審計法第三十四條第四項規定編製之年度總決算，經審計機關審核後所提出之審核報告，地方各級議會準用決算法第二十七條對之審議時，固得通知審計機關提供資料，但不包括審計機關依審計法第三十六條及第七十一條審定之原始憑證在內。」

本號解釋主要說明，審計權屬於監察院，應係監察權之一環，屬於中央政府之權限。監察院設審計長，並於全國各地方設審計機

⁴⁹ 詳見憲法第 32 條、第 73 條、第 101 條本文。

關，由審計人員依法獨立行使之。各機關應照會計法及會計制度之規定，編製會計報告，連同原始憑證，依限送該管審計機關審核，其所謂「原始憑證」，乃指「證明事項經過，而為造具記帳憑證所根據之憑證」，各機關人員對於財物上行為應負之責任，經審定後，亦即解除。地方議會準用決算法第二十七條審議地方政府年度總決算之審核報告時，通知審計機關提供之資料，係以審核報告中有關預算之執行、政策之實施及特別事件之審核、救濟等事項為限，與審計機關於審核會計報告時所根據之原始憑據，並無直接關係。

八、釋字第二 七號解釋：

「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責是否相容而定。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。」

本號解釋主要說明民意代表之是否兼任他職，應看憲法或與憲法不相牴觸之法規有無禁止規定，或者是該項職務之性質與民意代表之職權是否相容而定。私立學校負有作育人才之重任，其校長依私立學校法第五十四條第一項規定，依據法令綜理校務，執行董事會之決議，並受主管教育行政機關之監督，責重事繁，非專心從事，難以克盡厥職，為防止兼任其他職務，有礙本身職務之執行，同條文第三項規定：「校長應專任」，主要目的在健全校務，以謀教育事業之發展。換言之，兼任職務之性質與民意代表之職權如能相容時，應無禁止之必要。如私立學校之董事，私立學校法第十六條規定：「現任主管教育行政機關人員或對私立學校具有監督權之公務員，不得兼任董事。」，民意代表並非主管教育行政

之人員或對私立學校具有監督權之公務員，因此，應無禁止之必要。

九、 釋字第二一二號解釋：

「各級政府興辦公共工程，由直接受益者分擔費用，始符公平之原則，工程受益費徵收條例本此意旨，於第二條就符合徵收工程受益費要件之工程，明定其工程受益費為應徵收，並規定其徵收之最低限額，自係應徵收。惟各級地方民意機關依同條例第五條審定工程受益費徵收計劃書時，就該工程受益費之徵收，是否符合徵收要件，得併予審查。至財政收支劃分法第二十二條第一項係指得以工程受益費作為一種財政收入，而為徵收工程受益費之相關立法，不能因此而解為上開條例規定之工程受益費係得徵收而非應徵收。」

本號解釋主要說明，工程受益費徵收條例係本於各級政府興辦公共工程，由直接受益者分擔費用，始符公平之原則，於第二條就工程受益費明定為應徵收。此項規定，係以政府建築或改善特定公共工程而有直接受益者為要件，並明定其徵收之最低限額。則符合徵收工程受益費要件之工程，其工程受益費自係應徵收。至財政收支劃分法乃關於各級政府財政收支如何劃分、調劑及分類之立法。其第二十二條第一項規定得徵收工程受益費，係指得以工程受益費作為一種財政收入，而為徵收工程受益費之相關立法。不能因此而解為上開條例規定之工程受益費係得徵收，而非應徵收。

十、 釋字第二三四號解釋：

「國稅與省稅、縣稅之劃分，依憲法第一百零七條第七款規定，由中央立法並執行之。財政收支劃分法第十二條第二項及第三項就有關營業稅與印花稅統籌分配之規定，符合憲法第一百四十七條謀求地方經濟平衡之意旨，與憲法並無牴觸。」

本號解釋主要說明，按憲法第一百零七條第七款規定，國稅與省

稅、縣稅之劃分，由中央立法並執行之；但一百四十七條亦明文規定，中央為謀省與省間、省為謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省縣應酌予補助。直轄市之地位相當於省，財政收支劃分法第十二條第一項規定營業稅及印花稅為省及直轄市稅，在省應以其總收入百分之五十，由省統籌分配所屬之縣（市）；在直轄市應以其總收入百分之五十，由中央統籌分配省及直轄市；目的就是在統籌中央及地方之財源，以謀求地方經濟之平衡發展。因為，營業稅與印花稅雖經劃分為省及直轄市稅，但在通常情形，工廠、礦場大多分布在省屬各縣市，關於教育、衛生、交通、警政及其他公益事項所需費用，勢必增加當地政府之負擔。因營業稅依規定得在總機構所在地繳納，印花稅在總機構所在地繳納情形亦屬較多，而總機構又多設在直轄市區內，致使工廠、礦場所在地之縣市，取得該類稅金較少。財政收支劃分法即是透過統籌分配之分式，合理調劑省市之所得，使較貧瘠之地區，亦可獲得正常之經濟發展，以達成全民生活均足之目標，應符合憲法第一百四十七條之意旨。

十一、 釋字第二三五號：

「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，此關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物之審計，與憲法並無牴觸。」

本號解釋緣起於台北市議會認為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。

本號解釋主要說明，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物之審計，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，與憲法並無抵觸。

十二、釋字第二五八號解釋：

「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之比例數，應比照關於省之規定。」本號解釋主要說明所稱「預算總額」，係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。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。

十三、釋字第二五九號解釋：

「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，現行由中央頒行之法規，應繼續有效。」

本號解釋主要說明，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。在此項法律為制定前，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。八十三年七月直轄市自治法公布施行，直轄市之自治正式法制化，惟實施未幾，為配合省制之變革，乃將「省縣自治法」及「直轄市自治法」合併而制定「地方制度法」，並於八十八年一月二十五日公布施行。

十四、釋字第二六 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。」

本號解釋主要說明有關省縣地方自治事項立法權限之劃分，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。在未依憲法程序解決之前，省縣自治及行政事務，不能中斷，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，仍應繼續有效。八十三年七月「省縣自治法」及「直轄市自治法」分別公布施行，省級民意機關依法擁有立法權，惟配合省制之變革，乃將「省縣自治法」及「直轄市自治法」合併而制定「地方制度法」，並於八十八年一月二十五日公布施行。至此，所謂省級之立

法機關擁有立法權，即係指直轄市之民意機關。

十五、釋字第二七七號解釋：

「財政收支劃分法第七條後段關於省及直轄市、縣（市）（局）稅課立法，由中央制定各該稅法通則，以為省、縣立法依據之規定，係中央依憲法第一百零七條第七款為實施國稅與省稅、縣稅之劃分，並貫徹租稅法律主義而設，與憲法尚無牴觸。因此中央應就劃歸地方之稅課，依財政收支劃分法前開規定，制定地方稅法通則，或在各該稅法內訂定可適用於地方之通則性規定，俾地方得據以行使憲法第一百零九條第一項第七款及第一百十條第一項第六款賦予之立法權。目前既無地方稅法通則，現行稅法又有未設上述通則性規定者，應從速制定或增訂。在地方未完成立法前，仍應依中央有關稅法辦理。至中央與地方財政收支劃分之規定，中央自應斟酌實際情形，適時調整，以符憲法兼顧中央與地方財政均衡之意旨。」

本號解釋主要說明，依財政收支劃分法第七條規定：「省及直轄市、縣（市）稅課立法，以本法有明文規定者為限，並由中央制定各該稅法通則，以為省、縣立法之依據」，其後段部分，係中央依憲法第一百零七條第七款為實施國稅與省稅、縣稅之劃分，並貫徹租稅法律主義而設，與憲法尚無牴觸。憲法規定省稅與縣稅由省縣立法並執行之，係指地方得依國稅與省縣稅合理劃分之中央立法，就已劃歸省縣之稅課，自行立法並執行之。因此中央應就劃歸地方之稅課，依財政收支劃分法之規定，制定地方稅法通則，或在各該稅法內訂定可適用於地方之通則性規定，俾地方得據以行使憲法賦予之立法權。

八十八年一月二十五日地方制度法公布實施後，地方稅法通則一直都是優先之立法案，九十一年十二月十一日立法通過公布實施，至此，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所之課徵地方稅，已有法律依據。

十六、釋字第三 七號：

「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。」

本號解釋緣起於台北市議會認為憲法第一百零九條第十款規定：「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三十七條第二項規定：「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。」因此，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。

本號解釋主要說明，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。惟省警政及憲警衛之實施，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。

本號解釋大法官楊建華提出不同意見書，⁵⁰ 主要說明，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，

⁵⁰ 四十七年七月二十一日司法院大法官會議法公布施行，該法第十七條規定，大法官會議之解釋文，應附具解釋理由書，連同各大法官對該解釋之不同意見書，一併由司法院公布之，並通知本案聲請人及其關係人。換言之，四十七年七月二十一日後公布之司法院大法官解釋，如有不同意見書則併同公布。

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。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，如因情勢變更已失其「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。本件引起爭議之行政院函之規定，既經在後之規定予以變更，是否仍有解釋之必要與利益，應認其聲請在程序上有所欠缺，自不應予以受理。

三十九年四月二十四日公布實施「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，台灣地區之地方自治於此開始，惟由於並非依憲法所規定之程序辦理，以致省長、直轄市長之選舉遲遲無法辦理，因此，通稱此時期之地方自治為「半自治」。八十三年七月二十九日「省縣自治法」、「直轄市自治法」公布施行，地方自治始進入法制化，在此時期內（民國三十九年至民國八十三年），大法官對相關地方自治之解釋計有 16 件，主要可歸納為以下重點：

- 1、民意代表非監察權行使之對象（如釋字第十四號、三十三號）。
- 2、民意代表不得兼任其他民意代表或其他法律禁止之職務（如釋字第七十四號、二七號）。
- 3、地方議會議員之言論免責範圍（如釋字第一二二號、一五五號）。
- 4、中央與地方權限之說明者（如釋字第三十八號、一八四號、貳一二號、二三四號、二三五號、二五八號、二七七號、三七號）。
- 5、要求妥適貫徹憲法規定者（如釋字第二五九號、二六號）。

由於此期間泰半皆是在戒嚴狀態，⁵¹ 解釋上自然較為保守，涵義雖然清楚，【如釋字第二三五號解釋理由書中強調：「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。」釋字第二五九號解釋文中強調：「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。」又釋字第二六〇號解釋理由書中強調：「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。」】但用語溫和，效果自然無法彰顯。

第二節 地方自治法制化後之解釋

民國八十三年七月，依憲法第一百十八條、憲法增修條文第八條完成法定程序，公布施行省縣自治法、直轄市自治法後，台灣地區及福建省金門縣、連江縣，自省（市）長以下各自治體行政首長、地方民意代表均由民選產生，「地方自治之法制化」工作可謂大功告成。地方自治法制化之後至九十二年十月一日有關地方自治方面之解釋共有 8 件，其中又分成「精省」前之第三六三號、四一九號、四六七號等 3 件；精省後則有四八一號、四九八號、五二七號、五五〇號、五五三號等 5 件。所謂「精省」，即是指民國八十六年七月二十一日，總統明令公布施行「憲法增修條文」，其中第九條規定：

「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、第一百零九條、第一百十二條至第一百十五條及第一二十二條之限制：

⁵¹ 台灣地區之戒嚴從三十九年三月十日開始至七十六年七月十六日正式宣布解嚴。參閱法治斌、董保城，同註 26 前揭書，頁 241 以下；董翔飛，同註 22 前揭書，頁 238 以下。

- 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。

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。

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。」

因之，「省」之制度，遂有重大之改變，「省」由自治團體改制為非地方自治團體，省政府由地方自治團體之行政機關改制為行政院之派出機關（釋字第四六七號）；省議會將裁撤，並另行成立不具立法權，且與省政府平行對等之省諮議會。由於省制變革已分為憲法增修條文第九條、台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例，以及司法院大法官釋字第四六七號所定位，此即是所謂之「精省」。憲法增修條文之「精省」條文係公布於八十六年七月二十一日，惟「精省」之工作係於八十七年十二月二十日開始啟動，因之，本文以八十七年十二月二十日作為精省前後之區隔，將相關解釋陳述於後：

第一項 精省前

一、釋字第三六三號解釋：

「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。台北市政府於中華民國七十年七月二十三日發布之台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。」

本號解釋主要說明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。地方行政機關公布之行政命令，如果是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。

二、釋字第四一九號解釋：

「一、副總統得否兼任行政院院長憲法並無明文規定，副總統與行政院院長二者職務性質亦非顯不相容，惟此項兼任如遇總統缺位或不能視事時，將影響憲法所規定繼任或代行職權之設計，與憲法設置副總統及行政院院長職位分由不同之人擔任之本旨未盡相符。二、行政院院長於新任總統就職時提出總辭，係基於尊重國家元首所為之禮貌性辭職，並非其憲法上之義務。對於行政院院長非憲法上義務之辭職應如何處理，乃總統之裁量權限，為學理上所稱統治行為之一種。三、依憲法之規定，向立法院負責者為行政院，立法院除憲法所規定之事項外，並無決議要求總統為一定行為或不為一定行為之權限。」

本號解釋緣起於：

- 1、立法委員郝龍斌等八十二人為副總統得否兼任行政院院長，適用憲法時產生疑義，聲請解釋。

- 2、立法委員張俊雄等五十七人為連戰副總統兼任行政院院長，有牴觸憲法第四十九條等條文之疑義，聲請解釋。
- 3、立法委員馮定國等六十二人為新任總統可否就行政院院長率內閣總辭時，對行政院院長批示慰留或退回，而無須再提名並咨請立法院同意，又副總統得否兼任行政院院長，於適用憲法時均產生疑義。
- 4、立法委員饒穎奇等八十人為總統改選，行政院院長須否辭職並由總統重新提名行政院院長咨請立法院同意，副總統得否兼任行政院院長，及立法院八十五年六月十一日審查通過「咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意」決議案，是否逾越憲法賦與立法院之職權，以及對總統有無拘束力等，產生疑義，聲請解釋。⁵²

本案主要說明：

- 1、本件副總統兼任行政院院長，憲法並無禁止之明文規定，又未違反權力分立原則，從兩種職務性質而論，復無顯然不能相容或有利益衝突之處。惟憲法分設總統、副總統及行政院院長三種職位，其本意實應由不同之人分別擔任。若遇有總統缺位時，兼任行政院院長之副總統繼任後或可援引憲法第五十一條及第五十五條第二項之規定，作為人事安排之依據，但難謂並無減損繼任「雙重保險機制」之疑慮。若副總統兼任行政院院長所遭遇之情形為總統不能視事，則尚不能直接從憲法條文中獲致解答。蓋在副總統與行政院院長分別由二人擔任之常態情形，副總統自可代行總統之職權，直至總統不能視事之原因消滅為止。如副總統與行政院院長同屬一人，其代行總統職權即有產生不能相容之情事，因代行職權者，既非以單純行政院院長身

⁵² 詳見司法院大法官釋字第 419 號解釋理由書。

分為之，則與憲法第五十一條專指由行政院院長代行總統職權之規定有間。可見上開情形已不在憲法設計總統職權替代機制之範圍，或須以轉換適用之方式始能勉為因應；究與憲法上述三個職位應分別由不同之人擔任之常態設計不符，並對憲法所規定繼任或代行職權之機制有所影響。

- 2、憲法對行政院院長之任期並未規定，因而關於行政院院長何時卸職或留任亦無明顯之規範可循。行政院須於新任總統就職時提出總辭，在現行憲法上亦尚無明確之依據。查國家元首更迭，無論君主立憲或共和國體，抑無論典型之內閣制或法國第五共和之雙首長制，自十九世紀以來，歐洲國家之內閣不乏向新就任元首提出辭職之例，故有禮貌性辭職之稱。禮貌性辭職元首是否批准因而更換內閣，各國並不一致，對於行政院院長非憲法上義務之辭職，總統自可盱衡國家政治情勢及其他情況，為適當之處理，包括核准辭職、退回辭呈或批示留任等皆屬總統本於國家元首之憲法職責，作合理裁量之權限範圍，屬於統治行為之一種，尚非合憲性審查之事項。
- 3、國家機關之職權均應遵守憲法之界線，凡憲法依權力分立原則將特定職權自立法、行政或司法等部門權限中劃歸其他國家機關行使；或依制憲者之設計根本不採為憲法上建制者，各個部門即有嚴格遵守之憲法義務。行政院院長之任命，立法院雖有同意權，然必須基於總統提名並咨請立法院行使職權為前提，始得為之，憲法第五十五條之規定甚為明顯。又依憲法第五十七條之相關規定，即屬制憲者為取代內閣制國家不信任投票及解散國會制度所為之設計。倘認為立法院得以讀會及過半數之決議咨請總統提名新行政院院長人選，俾其行使同意權，總統亦依其決議辦理，則無異創設為制憲者所不採之不信任投票制度。再依憲法之規定，向立法院負責者為行政院，立法院除上開憲法規定之事項外，並無決議要求總統為一定行為或不為一

定行為之權限。

本號解釋之第一項原僅是針對「副總統得否兼任行政院長」之問題，非關「地方自治」，惟本號解釋理由第一點中之第八段提及「憲法上行為是否違憲與其他公法上行為是否違法，性質相類。公法上行為之當然違法致自始不生效力者，須其瑕疵已達重大而明顯之程度始屬相當，若未達到此一程度者，則視瑕疵之具體態樣，分別定其法律上效果。....所謂重大係指違背憲法之基本原則，諸如國民主權、權力分立、地方自治團體之制度保障，或對人民自由權力之限制已涉及本質內容而逾越必要程度等而言...」，「地方自治團體之制度保障」與「國民主權」、「權力分立」並列為憲法之基本原則，此可以說是大法官建立地方自治團體「制度保障說」之具體表示，對地方自治而言，意義極為重大。

三、釋字第四六七號解釋：

「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。」

本號解釋緣起於立法委員郝龍斌等五十五人，認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，而生適用憲法增修條文規定之疑義，意即對於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？⁵³

本號解釋主要說明，有關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相關規定，省為地方制度層級之地方地位仍未喪失，惟台灣省自八十七年十二月二十一日起既不再有憲法法規之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。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，其為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，省雖非地方自治團體，於此限度內，自得具有其他公法人之資格。

針對本號解釋，大法官有提出部分協同意見書者、協同意見書者及不同意見書者，茲將各重點摘錄於後：

大法官林永謀之部分協同意見書：認為關於憲法增修條文第九條，其修正目的既在提昇行政效率，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

⁵³ 詳見立法委員郝龍斌等五十五人聲請書。

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及行政院之賦予。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，憲法修訂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。⁵⁴

大法官陳計男之部分協同意見書：認為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。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。⁵⁵

大法官孫森焱之協同意見書：因為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。

⁵⁴ 詳見大法官林永謀之部分協同意見書。

⁵⁵ 詳見大法官陳計男之部分協同意見書。

從而台灣省已非地方自治團體，實甚顯然。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。⁵⁶

大法官董翔飛、施文森之不同意見書：依司法判例及台灣省、台北市、福建省等實施地方自治之實務說明，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。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指，且將引起違憲之爭議。⁵⁷

大法官劉鐵錚之不同意見書：

- 1、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

⁵⁶ 詳見大法官孫森焱之協同意見書。

⁵⁷ 詳見大法官董翔飛、施文森之不同意見書。

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。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、立法實務所肯任，為長期存在之憲政事實，自不容吾人置疑。

- 2、台灣省公法人地位亦不因憲法增修條文第九條而受影響：根據有三（1）省仍受憲法制度性保障 - 我國憲法保障地域統治團體之垂直劃分，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。（2）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。（3）從台灣省仍有行政機關及保留多項權限言 - 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。
- 3、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：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，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；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，若省之主體性得任由法律予取予奪，變動不定，則立法者

之自由裁量空間恐已逾越憲法既有之規範架構。⁵⁸

地方自治法制化後精省前相關地方自治方面之解釋，雖僅有 3 件，但卻含有重大之意義：

- 1、363 號解釋對地方行政機關訂定有違憲法保障人民權利之法規，直接解釋應不予適用。此種用語，較以往強烈。是否表示大法官之解釋，將改變往常之溫和表達方式，有待後續觀察，或僅對待地方機關是如此。
- 2、419 號解釋說明了憲法上行為是否違憲與其他公法上行為是否違法，性質相類。公法上行為之當然違法致自始不生效力者，須其瑕疵已達重大而明顯之程度始屬相當，若未達到此一程度者，則視瑕疵之具體態樣分別定其法律上效果。所謂重大係指違背憲法之基本原則，諸如國民主權、權力分立、地方自治團體之制度保障，或對人民自由權利之限制已涉及本質內容而逾越必要程度等而言。本號解釋直接傳達了地方自治團體之制度性保障與國民主權、權力分立等同受憲法之保障之訊息，可見地方自治之重要性。
- 3、467 號解釋說明了「省」因已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，但「省」仍為地方制度之層級。在符合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。
- 4、467 號解釋說明了地方自治團體性質之公法人，必須有憲法規定之自治事項及具備自主組織權。
- 5、區分在國家、地方自治團體外，尚有其他依公法設立之團體，

⁵⁸ 詳見大法官劉鐵錚之不同意見書。

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，亦有公法人地位。

第二項 精省後

一、釋字第四八一號解釋：

「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。」

本號解釋緣起於立法委員陳清寶等一百零四人之聲請解釋憲法，認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台灣省政府及台灣省議會，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之準則下，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，但地方自治之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。⁵⁹

⁵⁹ 詳見立法委員陳清寶等一百零四人聲請書。

本號解釋主要說明：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，並不禁止法律依事務之性質，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。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，與憲法規定之原則亦無違背。

本號解釋大法官劉鐵錚提出不同意見書：

- 1、程序上不予受理 - 因為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，八十一年五月二十八日修正之憲法增修條文第十七條第一款、第三款疑義，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。
- 2、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，因本案已無解釋之實益，也不具解釋之必要。
- 3、受理後，本於八十一年憲法增修條文之規定作成「違憲」解釋。因為第一、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，但也只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

一條之規定，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？⁶⁰

二、釋字第四九八號解釋：

「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。」

本號解釋主要說明：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

⁶⁰ 詳見大法官劉鐵錚之不同意見書。

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物，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。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。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，為憲法第六十七條所明定。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。又中央對地方自治團體得視其財務狀況予以適當之補助，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。

三、釋字第五二七號解釋：

「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定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。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意，而未依各該條第四項逕予函告無效，向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亦自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請大法官解釋憲法或統一解釋法令。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大法官解釋。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第八項逕向大法官聲請解釋。」⁶¹

本號解釋主要說明：

- 1、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。
- 2、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定之組織準則，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

⁶¹ 詳司法院大法官釋字第 527 號。

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。

- 3、地方制度法第四十三條第五項「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大法官解釋憲法或統一解釋法令；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）聲請大法官解釋憲法或統一解釋法令；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，亦不得逕向大法官聲請解釋。
- 4、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，為依各該項規定予以撤銷、變更、廢止並停止其執行者，得依同條第八項規定聲請解釋。從而地方自治團體依第七十五條第八項逕向大法官聲請解釋，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，亦非不得聲請大法官解釋。

四、釋字第五五號解釋：

「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指。

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，於制定過程中應於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，應於地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。」

本號解釋主要說明：

- 1、憲法條文中使用國家一語者，所在多有，其涵義究專指中央亦兼指地方在內，應視條文規律事項性質而定，非可一概而論。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，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。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。
- 2、地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費乃涉及財政

自主權之事項，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。至於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務之本質者，尚不能指為侵害財政財政自主權之核心領域。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。

- 3、法律之實施須由地方負擔經費者，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，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。立法機關於修訂相關法律時，應於地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。

本號解釋計有大法官陳計男、大法官戴東雄、大法官蘇俊雄提出協同意見書，大法官黃越欽、大法官王和雄、大法官施文森提出部分不同意見書、大法官董翔飛提出不同意見書，僅各別說明如次：

大法官陳計男之補充意見有二：一是關於全民健康保險，各級行政機關對於保險費補助之性質，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，不因中央推行全民健保而免除。二是關於保險費自付、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，且其數額比例之訂定，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。立法者，自應注意投保單位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，並力求分擔之公平合理。⁶²

大法官戴東雄之協同意見則認為：

- 1、本案所涉及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，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。
- 2、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，非為由中央立法之事項即為中央專屬執行之事項。
- 3、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，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。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。
- 4、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、相互扶持之性質，與營利為目的之商業保險不同，社會保險具有強制保險之特

⁶² 詳見大法官陳計男之協同意見書。

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。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全民健康保險制度下，增進其轄區居民社會福利之義務。

- 5、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。政府負擔部分設計由各級政府負擔一部分，此關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。
- 6、全民健康保險法為特別法應優先適用，財政收支劃分法就各級政府之支出乃總則性之一般規定，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。⁶³

大法官蘇俊雄之協同意見書，主要說明：

- 1、有關全民健康保險制度的憲法框架秩序及其審查方法，多數通過之解釋文，謂國家推行全民健康保險之義務，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之法理基礎上，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。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

⁶³ 詳見大法官戴東雄之協同意見書。

等政策議題，政治部門就此享有寬廣之政策形成空間。對於相關制度規範是否符合憲法基本國策條款之問題，釋憲機關應採寬鬆之審查標準。

- 2、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，關於全民健康保費之補助，地方政府係基於社會保險之福利制度所為之支出，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。故事務本質上已無「受益者付費」之自治財源籌措原則之適用。
- 3、保險決策之程序參與，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，俱有重要而深遠之影響。惟傳統由國家行政部門主導、控管之制度決策模式，已使福利國家面臨相當程度之正當性危機；強化保險制度決策之程序參與機制、淡化國家管理色彩，乃成為當代福利國家之重要發展趨勢。⁶⁴

大法官黃越欽之部分不同意見書主要說明：

- 1、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，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

⁶⁴ 詳見大法官蘇俊雄之協同意見書。

此似乎未獲充分尊重。

- 2、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的一人，然而卻擁有與其義務不成比例之極大的規範形成力。
- 3、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。⁶⁵

大法官王和雄之部分不同意見書，主要說明：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份，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。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。

地方自治雖為憲法所保障，但並非為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

⁶⁵ 詳見大法官黃越欽之部分不同意見書。

屬違反憲法所保障地方自治之根本精神。按財政乃一切庶政之母，地方自治團體內各項事務之推行，亦為財政是賴，故財政高權乃地方自治之核心事項，有關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。惟此種立法方式，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指相違背，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，既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。⁶⁶

大法官施文森之不同意見書，主要說明：

- 1、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地方制度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。

⁶⁶詳見大法官王和雄之部分不同意見書。

- 2、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。
- 3、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。地方政府對健保保險費補助固有義務存在，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。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列造成壓縮，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。⁶⁷

大法官董翔飛之不同意見書，主要說明：

- 1、全民健康保險乃憲法明定之國家基本政策，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，而係典型之中央立法並執行之事項。
- 2、基本國策中所稱之「國家」有其特定之意涵，不能與「各級政府」混為一談。
- 3、地方自治事項中之「衛生管理、公益慈善事業」無法得經由全

⁶⁷ 詳見大法官施文森之部分不同意見書。

民健康保險之實施而獲得部分之實現。

- 4、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，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，第三款，如須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。」之相關規定，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」之立法意指，以及學者所稱之「責任與財政不可分割」之原則。
- 5、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。⁶⁸

五、釋字第五五三號解釋：

「地方制度法第八十三條第一項規定所謂之特殊事故，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，至不克按法定日期改選或補選，或如期辦理有事實足任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。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；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

⁶⁸ 詳見大法官董翔飛之不同意見書。

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。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。」⁶⁹

本號解釋主要說明：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。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；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。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

⁶⁹ 詳見司法院大法官解釋第 553 號全文。

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處理。又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。從憲法隊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。

本號解釋計有大法官陳計男、大法官孫森焱、大法官戴東雄、大法官蘇俊雄提出協同意見書，大法官曾華松提出部分不同意見書，大法官劉鐵錚、大法官謝在全提出不同意見書，僅分別陳述於後：

大法官陳計男之協同意見書，主要說明：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，地方自治團體於此情形，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。本件中央主管機關與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。另有關地方制度法第八十三條第一項所稱「特殊事故」之解釋，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。⁷⁰

孫森焱大法官之協同意見書，主要說明：臺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，臺北市無從向行政法院提起所謂機關訴訟。所謂特殊事故之涵義，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。本解釋意旨為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」、「調和民主政治與保障地方自治間之關係」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。⁷¹

戴東雄大法官之協同意見書，主要說明：

- 1、「特殊事故」之認定，有賴事實調查非大法官所得越俎代庖：
本件特殊事故之範圍如何？應從臺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第八十

⁷⁰ 詳見大法官陳計男之協同意見書。

⁷¹ 詳見大法官孫森焱之協同意見書。

三條第一項所稱「特殊事故」。

- 2、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：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，應有充分之解釋空間，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之時機。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。易言之，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，並非大法官解釋所能取代。
- 3、上級機關對中央法規之自治事項有適法性之監督權：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。

- 4、「特殊事故」為法定實質要件：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。
- 5、單純調整里行政區域不立即構成「特殊事故」：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，作合目的性之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至延期改選之因果關係如何？延期改選有無人為操縱之因素，亦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。⁷²

大法官蘇俊雄之協同意見書，主要說明：

- 1、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；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

⁷² 詳見大法官戴東雄之協同意見書。

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。」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。

- 2、從規範審查密度之觀點而言，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。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。
- 3、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、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。⁷³

大法官曾華松之部分不同意見書，主要說明：「解釋訴訟」與「行政爭訟」有別：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。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，故無從認為係行政處分。系爭行政院之上揭「職務命令」，不論是否有效，並非行政處分，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。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示意見，下命撤銷台北市政府致台北市選舉委員會里長

⁷³ 詳見大法官蘇俊雄之協同意見書。

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。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。⁷⁴

大法官劉鐵錚之不同意見書，主要說明：

- 1、本件地方自治團體之臺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？
- 2、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，應是臺北市政府延期辦理選舉決定之本身，而非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。⁷⁵

大法官謝在全之不同意見書，主要說明：

- 1、台北市政府依據地方制度法辦理自治事項，中央與台北市政府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解釋。地方制度法第七十五條第八項規定：第

⁷⁴ 詳見大法官曾華松之部分不同意見書。

⁷⁵ 詳見大法官劉鐵錚之不同意見書。

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，除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事件外，尚不及於具體處分之違憲或違法審查。本件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。本件聲請解釋不合程序規定，不應受理。

- 2、就「特殊事故」為解釋有侵害審判獨立原則之嫌：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，歷來對此亦不乏解釋之先例。對此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相關規定聲請解釋。然本件係由大法官解釋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。⁷⁶

精省後至九十二年十月，大法官對相關地方自治方面之解釋雖僅有五件，但解釋之廣度及深度，絕非以往可比，此或與地方制度法之完成制定有關。有關本期之解釋其重要性如下：

- 1、四八一號解釋方面：針對轄區不完整之省，其議會與政府之組織，由行政院另定之，此係指事實上不能實施自治之省。如事實上能實施自治之省，則應依憲法增修條文之規定辦理自治事項。
- 2、四九八號解釋方面：確立地方自治為憲法所保障之制度。地方

⁷⁶詳見大法官謝在全之不同意見書。

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，國家機關應予以尊重。進一步闡明住民自治與垂直分權之功能，中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理之自治事項、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。另立法院不得因地方自治團體所屬公務員之未到會備詢，而據以為刪減或擱置中央機關依法對地方自治團體之補助款。

- 3、五二七號解釋方面：強調地方自治團體應享有自主組織權及自治事項之立法權、執行權。各級地方自治團體之職位設置，過渡期間內，因應業務實際需要，仍須中央主管機關同意。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有牴觸憲法、法律或其他上位規範之疑義時，得向大法官聲請解釋。地方自治團體亦得聲請。
- 4、五五號解釋方面：再度強調地方自治團體受憲法制度之保障。闡述地方自治團體施政所需經費乃財政自主權之事項，有法律保留原則之適用。基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之相關事項經費，中央依據法律使地方分擔，於不侵害其自主權核心之限度內，尚非憲法所不許。又地方自治團體之國政參與權，包括行政主管機關草擬法律時應與地方政府協商；立法機關修訂相關法律時應予地方政府人員列席立法程序表示意見。
- 5、五五三號解釋方面：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，後者除適法性外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查，原則上尚不及於具體處分行為違憲或違法之審理。上級機關對於地方自治團體辦理自治事項所為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，地方

自治團體自應循行政爭訟之程序處理。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。

第四章 司法院大法官對地方自治解釋後之自治發展作用

第一節 確立自治體之公法人格

大法官釋字第四六七號解釋，前段說明，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。解釋理由書中又強調，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。易言之，得為地方自治團體性質之公法人，除須就自治事項享有立法權及行政權外並須具有自主組織權。

壹、公法人之法律地位：

蓋「法人」之概念源自於民法，該法第二十六條規定：「法人於法令限制內，有享有權利，負擔義務之能力。但專屬於自然人之權利義務，不在此限。」意指法人在法令限制內，有其權利能力；亦係指自然人以外，由法律所創設，得為權利及義務之抽象組織體，其法人格之取得，依我國法制可分為三類：第一類是由法律所規定，即取得法人資格，如地方制度法第二條第一款規定，地方自治團體具有公法人權利能力，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）於成立後，即取得法人資格。第二類是由法律所規定，經目的事業主管機關許可，核發許可證明後，取得法人資格，如依公司法成立之公司，依銀行法成立之銀行，依合作社法成立之合作社。第三類是由法律所規定，經目的事業主管機關許可，並向法院辦理財團法人或社團法人登記後，始取得法人資格，如依人民

團體法成立之團體或政黨，在其辦理財團法人或社團法人登記前，儘管已具有「人民團體」之法律地位，卻不具有法人資格。前揭法人，一般通說認為依公法行為設立，得行使公權利之組織為公法人；依據私法上之意思行為所設立之組織為私法人。⁷⁷ 行政法學者，對公法人之詮釋，或直接了當或以外國法制作為依據，為地方自治團體、各種職業團體（如商業同業公會、工業同業公會）、聯合團體（如全國商業總會、全國工業總會）、營造物（如中央銀行、中央信託局）及公法上財團（如中小企業信保基金）均具有公法人資格。⁷⁸ 在我國現行制度下公法人應認有以下數種：一是國家（包括國家機關）二是地方自治團體（包括院轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）等地域團體）三是水利會（水利法第十二條第二項特別規定水利會為公法人）。⁷⁹ 其他具有法人資格之職業團體或社會團體，皆不具備公法上之法律人格，仍應視為私法人。

80

貳、地方自治團體之公法人資格：

所謂「地方自治」(Local self-government)，乃「國家特定區域內之人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督之下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務之一種政治制度，也是一種地方民主制度。」⁸¹ 換言之，係指一種以地方為範圍，行使自治權之政治制度。此種意涵，從來既因各國政制之不同，而難得一致。一般而言，歐洲大陸不少國家採用概括主義之授權，僅有原則性之提示規範，無列舉之具

⁷⁷ 施啟揚，《民法總則》。台北：三民書局，民 71.9，頁 119 以下。

⁷⁸ 廖義男，《國家賠償法》。台北：著者自行發行，民 83.8，頁 119 以下；陳新民，《行政法總論》。台北：著者自行發行，民 86.5，頁 106 以下。

⁷⁹ 施啟揚，同註 80 前揭書，頁 119；王澤鑑，《民法概要》。台北：著者自行發行，民 91，頁 58。

⁸⁰ 吳庚，《行政法之理論與實用》。台北：三民書局，民 81.9，頁 131 以下。

⁸¹ 薄慶玖，《地方政府與自治》。台北：五南圖書公司，民 91.9，頁 5；蔡茂寅，《地方自治之理論與地方制度法》。台北：學林圖書公司，民 92.2，頁 14；張正修，《地方制度法理論與實用(一)》。台北：學林圖書公司，民 92.3，頁 15。

體規定；但過於籠統，難免不知所從，加之可以隨時賦予特別職權，竟使形式上權限較大，實際上權限很少；也因此法人地位並不高。英美國家將地方自治權限列舉於中央政府或州政府之法案中，使被授權之地方自治團體能在明確之權限內獨立行使職權，不須動輒請示延誤事機，也因此法人之地位較完整且顯得高些。⁸²

地方自治團體，就其為地域性團體之一種，具有類似國家之性質，其與他種自治團體之不同，在於以一定之地域，為其團體之構成基礎，居住於該地域之內者，因其居住於該區域之故，當然應受地方自治團體權力之支配。是為公法人特有之情形，在私法人中並無與其相當者。地方自治團體固為公法人，而具有一般公法人之法律能力，且因地方自治團體為地方自治之主體，依國家法律規定組成，受國家機關監督，自行處理政務和經濟行為。本質上與其他公共團體不盡相同。

參、修憲後「省」之定位：

民國八十六年七月二十一日，總統明令公布施行「憲法增修條文」，其中第九條規定：

「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、第一百零九條、第一百十二條至第一百十五條及第一二十二條之限制：

- 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，至省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。

⁸² 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆圖書公司，民 91.12，頁 13 以下。

- 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。

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。

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。」

「省」之制度，至此而有重大之改變，「省」由自治團體改制為非地方自治團體，省政府由地方自治團體之行政機關改制為行政院之派出機關；省議會裁撤，並另行成立不具立法權，且與省政府平行對等之省諮議會。由於省制變革已分為憲法增修條文第九條、台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例，以及司法院大法官釋字第四六七號所定位，此即是所謂之「精省」。如上所述，修憲後「省」之定位已有重大之調整，省議會裁撤，省長不再改選，肇致省因無立法權，復無住民自治，而形成省不具地方自治團體性質之公法人，然而省既仍屬地方制度層級，則省應可解釋為行政區域，惟已非地方自治團體。地方制度法第二條第一款，將地方自治團體界定為：「指依本法實施地方自治，據公法人地位之團體。省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體」；第十四條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」，因此，所謂「地方自治團體」，即是在國家內之一定區域，為實施地方自治，而由地方人民組成，具有公法上權利能力，能獨立行使權利及負

擔義務之公法社團。依上說明及地方制度法第二條、第十四條之規定，現階段具有地方自治團體性質之公法人者，即是指直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）而言。

第二節 凸顯自治體之構成要件

釋字第四九八號解釋，說明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。⁸³ 本號解釋主要強調地方自治係憲法所保障之制度，其次是地方自治包括住民自治與垂直分權兩大功能，前者指出地方人民得經由選舉產生代議機關與行政首長，後者指出中央政府或其他上級政府之監督權，而且應區分為自治事項及委辦事項，另外是地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主及獨立之地位，國家機關應予以尊重。而地方自治，指的是「以一定區域為基礎之團體，其居民獨立於國家意志之外，而以其本身之意思及責任，處理該團體事務之機制或其運用。」⁸⁴ 地方自治事實上並非國家直接處理事務，而是由國家設立法人 - 地方自治團體，並在國家監督下，由地方自治團體內之人民依法組織機關，行使職權，基於自己之意志以處理其區域內之公共事務之一種

⁸³ 詳司法院大法官釋字第 498 號解釋。

⁸⁴ 蔡茂寅，同註 81 前揭書，頁 15。

地方政治制度。

一般而言，自治包含兩種意義，一是「自主」，意謂自治權之權利主體，就其自治範圍內之事項擁有最終之自主決定權，並得排除來自外部之干涉、侵害。二是「自律」，意謂該權力主體必須自我管理、克制的意願與能力；若其為團體，則須以民主、合理之方式，以形成該團體之共同意思。

壹、住民自治：

本號解釋直接凸顯地方自治團體之構成要件，亦即是「住民自治」及「團體自治」。所謂「住民自治」係政治意義上之自治，⁸⁵係指「地區之住民，基於自己之意思，以自己的責任，充足自己的行政需要」，此一概念側重住民對地方自治團體之參與。憲法第十一章規定「地方制度」係指住民自治而言。住民自治意謂自治團體之構成員為確保團體意思之形成，亦即基於構成員之合意，以使其權益獲得周全之保障，而以民主之方式組織團體並加以管理，以免團體自治失其意義。本號解釋理由書中提及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。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。此乃基於民意政治及責任政治之原則。

⁸⁵ 李惠宗，〈地方自治之監督 收錄於台北市政府法規委員會編印地方自治法 2001〉，台北，民 90.10，頁 291。

貳、團體自治：

意謂承認在國家之內仍有某種程度獨立於國家意思之外的地域團體，在賦予此等團體處理事物權限之同時，更保障其作為團體之對外自主性，國家或其他權力均不得任意加以侵害、干涉，而將事務處理之權限委諸該團體之判斷與責任。團體自治因其含有不受外部權力侵害、干涉的自由權意涵，在性質上屬於「法律意義之自治」。例如，地方自治團體可主張就其組織、人事、立法、行政、財政等事項享有最終之自主決定權，雖然仍須服膺上級政府之自治監督，但仍保有其自主性，而無須事事秉持中央政府之意旨辦理。「團體自治」乃法律意義上之自治，係指「設立獨立於國家外地方公共團體，以自我責任，由自己之機關，處理該團體自己之事務」。憲法上第十章規定「中央與地方權限」，即係指團體自治而言。⁸⁶

第三節 呈現自治體之基本權能

大法官釋字第五二七號解釋，說明地方自治團體在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。地方自治團體享有自主組織權及對自治事項制定法規並執行之權限，除本號解釋外，釋字第四六七號解釋理由書中提及，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。另釋字第五五號中段亦提及，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

⁸⁶ 李惠宗，同上註。

權之事項，固有法律保留原則之適用。由上述之解釋，直接說明自治團體之基本權能有自主組織權、制定自治事項法規權（自治立法權）執行自治事項權（自治行政權）及自治事項之財政自主權。

壹、自主組織權：

地方自治團體為達成其設立之目的，必須得以自主性之建構其組織，並且對其人事有自主決定權，才能遂行其意志。如果地方自治團體無法自主性之建構其組織，並且自主性之任用、指揮、管理、監督其所屬公務員，則事實上仍屬「他治」之性質，甚且有轉化成中央派出機關之可能性。

憲法所規定之地方自治團體包括省、直轄市、縣（市）、甚至蒙古各盟旗及西藏，但在憲法增修條文第九條規定凍結省自治之後，地方制度法第十四條乃將地方自治團體限定為直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市），以符合現實情形。地方自治團體之組織，依地方制度法第五條第二項之規定，直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會為其立法機關，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所為其行政機關，分別行使各該地方自治團體之立法權及行政權。地方自治團體之自主組織權，主要表現在行政機關方面，立法機關則較居於次要地位。因立法機關之構成主體為議員（或代表），所行使者為立法權及預算審議權，組織型態較為單純，其行政單位僅居於輔助之角色。依地方制度法第五十四條規定，直轄市與縣（市）議會之組織，均是由內政部擬定準則，報行政院核定後，再由各該議會依準則擬定組織自治條例，再分別報自治監督機關核定；鄉（鎮、市）民代表會之組織，亦是由內政部擬定準則，報行政院核定後，再由各該鄉（鎮、市）

民代表會依準則擬定組織自治條例，報請縣政府核定。而依行政院核定之地方立法機關組織準則之規定，地方議會或代表會之行政單位相對十分簡略，主要因立法權之行使本身即具有合議之性質，以中央法規對地方立法機關之組織、成員所設之規定，其目的乃是在設立全國一致性之基準，為維持地方自治之正常運作所必須，以免地方自治團體各行其是，而造成組織龐大、員額膨脹，轉而造成負擔，損害整體利益。立法機關之行政事務僅在輔助立法權行使之限度內有其必要，也因此就此部分之組織權，並非爭點之所在。

有爭議者是地方行政機關之自主組織權，蓋地方行政機關之自主組織權是地方自治團體行使行政權時必備之要件，為達成自治目的時所不可或缺者，可以說是構成自治權之重要內容。地方制度法第二十八條將「關於地方自治團體及所營事業機構之組織」事項列為自治條例規定事項，前提上認定地方自治團體具有自治組織權。惟此等地方行政機關組織自治條例，如同立法機關組織自治條例般，均受到中央政府法規命令之限制。依地方制度法第六十二條之相關規定，直轄市、縣（市）政府、以及鄉（鎮、市）公所之組織，均是由內政部擬定準則，報行政院核定後，再由各直轄市政府、縣（市）政府、以及鄉（鎮、市）公所分別依該準則擬定組織自治條例，經各該直轄市議會、縣（市）議會、以及鄉（鎮、市）代表會同意後，報請各該自治監督機關備查。因此，自治組織權除了在事前受到中央所定之「地方行政機關組織準則」限制外，各該行政機關之組織自治條例，事後亦須報各該自治監督機關備查，其自主性受到一定程度之限制。地方行政機關組織準則在性質上為通則性之規定，其目的在確保地方行政組織最低限度之一致性，避免地方各行其是，造成組織過分龐大、行政效率不彰、轉而有害地方自治之不利後果，衡諸現階段地方自治尚

未完全上軌道之現實情況，對地方行政機關組織準則應承認其正當性為是。⁸⁷

貳、制定自治事項法規權 (自治立法權):

自治立法權為地方自治最重要之權限，不僅是發揮地方自治所必須之法律制度，而且也有以下之優點：1、縮短立法者與人民間之差距 - 地方民意代表較了解地方之事物，由其立法，較能符合地方之需要。2、顧及地區之差異性 - 針對地區之不同狀況，所制定之法規，較能滿足地區之需求。3、迅速反應變化 - 地方自治團體為第一線之執行者，較能掌握民意之趨向，並據以迅速之回應。

有關中央與地方立法權之劃分，憲法第一一七條以下有一系列之規定，憲法第一一七條規定：下列事項，由中央立法並執行之：一、外交。二、國防與國防軍事。三、國籍法及刑事、民事、商事之法律。四、司法制度。五、航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政。六、中央財政與國稅。七、國稅與省稅、縣稅之劃分。八、國營經濟事業。九、貨幣及國家銀行。十、度量衡。十一、國際貿易政策。十二、涉外之財政經濟事項。十三、其他依本憲法所定關於中央之事項。因此，上述事項屬於中央專屬立法權範圍，由中央立法並執行之。地方只有在法律之授權範圍內享有部分之立法權。就此地方制度法第二十九條規定：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之

⁸⁷ 蔡茂寅，同註 81 前揭書，頁 249。

規定。」即本此意旨。又就事件之性質，既不屬於中央專屬立法權事項，亦不屬於地方專屬立法權事項之情形，應歸屬中央及地方均得共同立法事項之範疇，亦即中央與地方均享有競合之立法權。此類共同立法事項，中央應享有優先之立法權，地方僅能在不牴觸中央法規之前提下，享有立法權。又中央法律雖有優先立法權，但就法律所規範之同一事項，不表示地方自治團體即毫無立法空間。在某些行政領域尤其是地方自治事項，例如在公害行政領域，鑒於公害之發生通常具有地域性之特質，為尊重地方自治權，因此地方自治團體所進行之公害管制立法，即令嚴於國家法律，亦應將此時之國家法律視為全國性最低基準之規範，而容許自治立法作更高程度之規範，且不將自治立法解為與之牴觸而無效。

地方自治團體本來以處理地方公共事務為其成立目的，因此地方自治團體所應處理之本來事務，為其固有之事務，包括直接增進居民福祉之各種事業經營及設施之設置與管理、有關團體本身之組織整備、處理事務之立法、處理財物事務等屬於團體存在所直接必要之事務。又地方自治團體為防止或排除對於地方公共利益之侵害，而對於居民之權利加以限制，例如為維持地方之消防、治安、衛生、環保等事務，在該地區內凡不屬於國家事務之行政事務，亦屬於地方自治事務之範圍。有關地方專屬立法權，憲法也加以承認，例如憲法第一百一十條規定：下列事項，由縣立法並執行之：一、縣教育、衛生、實業及交通。二、縣財產之經營及處分。三、縣公營事業。四、縣合作事業。五、縣農林、水利、漁牧及工程。六、縣財政及縣稅。七、縣債。八、縣銀行。九、縣警衛之實施。十、縣慈善及公益事業。十一、其他依國家法律及省自治法賦予之事項。前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。上述憲法保留縣自治

事項，除有前述中央法律進行大綱性立法或原則性立法之必要情形外，縣應享有專屬立法權。也因此地方制度法第十八條以下縱使有規定地方自治事項，除不得牴觸憲法之規定外，如與憲法規定有所重複時，該自治事項仍有憲法位階之優先效力。⁸⁸

至於市之自治，依憲法第一二八條之規定，乃是準用縣之規定；而直轄市之自治，依憲法第一一八條之規定則須另以法律定之。前揭憲法之相關規定，地方制度法第二十五條以下，設有「自治法規」之章節，明文規定地方法規制訂之相關事項外，並於第十八條至第二十條分別規定直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之自治事項，而依地方制度法第二條之立法定義，自治事項係指：地方自治團體得「自為立法並執行」之事項，因而概括承認就法定之自治事項，地方自治團體享有自主立法權。⁸⁹

綜而言之，地方制度法第二條說明所謂地方自治團體，係指依地方制度法實施地方自治，具公法人地位之團體。另於第十四條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」也即是現階段我國之自治團體，包括：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）三類，其職責包括以「自治體」辦理自治事項；復以「行政體」執行上級政府委辦事項，此所謂「自治事項」，係指該地方自治團體依憲法或地方制度法之規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項；「委辦事項」，係指該地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而

⁸⁸ 陳清秀，〈地方立法權之基礎理論 收錄於地方自治法 2001〉，台北市政府法規委員會編印，民國 90.10 頁 1 以下。

⁸⁹ 蔡茂寅，同註 81 前揭書，頁 151 以下。

負其行政執行責任之事項。⁹⁰

參、執行自治事項權 (自治行政權):

所謂自治行政權是指地方自治團體可自己管理其財產、處理其事務並執行行政之權限。地方自治團體為了增進地方居民之福利，為了在社會生活、經濟生活、文化生活等所有層面對居民有所照顧，除了須設置並管理各種公共設施，或經營公共事業以外，為了維持地方之公共秩序，以確保地方居民之安全、健康與福利，亦可以以行政權力主體之地位，依照地方實際情況，在公共安全、衛生環保、交通等方面實施警察權之取締，或是在消防、救災等方面，自主實施權力行政。所謂自治行政可分成二類加以說明：一是管理行政，此包括公共設施之管理及公共事業之經營。為了增進地方居民之福利，地方自治團體可以設置各種公共設施以提供地方居民利用，如中學、小學、活動中心、圖書館、公園、道路、下水道等。所謂經營事業如經營市場、屠宰場、公墓、闢建工業用地、住宅用地甚或是經營自來水、瓦斯、公共汽車等公用事業，目的亦是安定居民之經濟生活，同時對其轄區內居民之經濟活動，實施必要之指導與輔助。二是權力行政，此可分成三類加以說明，一是與警察、管制有關之行政，地方自治團體為了維持地方之公共秩序，擁有警察權，此警察權之執行是由直轄市與縣市之警察局為之。鄉鎮市並無警察機關，其在警察權之執行上，須依賴縣之警察。其他與治安維持有關之領域，例如衛生、消防、防災等，地方自治團體亦是行使警察權。二是與公用負擔有關之行政，地方自治團體在災害發生或即將發生時，可暫時使用他人土地、建築物，或是使用乃至徵收他人之土石、竹木等，例

⁹⁰ 紀俊臣，同註 5 前揭書，頁 188。

如消防法第十九條規定，未了達到搶救之目的時，可使用或損壞火災處及其週邊之土地、建築物、車輛或其他用品，或限制此等東西之使用，此即是「物件之公用負擔」；甚至可使地方居民從事緊急應變之工作，如消防法第參十一條規定各級消防主管機關，基於救災及緊急救護之需要，得調度運用政府機關、公、民營事業機構消防、救災、救護人員、車輛、船舶、航空器及裝備，其中關於人之部分，即是屬於「人之公用負擔」。三是財政權，地方自治團體為了充足政務推動所需經費，可賦課征收地方稅，並徵收規費，並得對違反行政秩序者科以罰鍰，對不履行繳稅、罰鍰者，亦可透過法院進行強制執行。⁹¹

肆、財政自主權：

財政為庶務之母，地方自治團體之一切施政均需有財源支持，如果地方自治之保障僅及於自治行政權、立法權、組織權等，在欠缺財政自主情況下，凡所施政需仰賴上級政府提供或補助，則上述各種地方權限之保障勢將無法落實；惟自反面觀之，若地方自治之保障僅只著眼於地方財源之確保，而不重視其與其他各種權限間之連動，此種地方自治亦將無法免於透過自治之名而行爭食財政大餅之實。地方財政權之保障，從古典之意義而言，應以「財產之所有，管理以及向成員課徵租稅」的財政權力作用為主，然在目前，除了「權力」性質之外，更須加上地方自治團體得向國家主張「權利」之性質。換言之，所謂之地方財政權，乃是地方自治團體為籌措處理事務所必要之經費、所行之獲取收入並加以管理之作用。就此申論，則可發現其中包括 1、對居民課稅之權力性質層面 2、避免國家侵害之防禦，乃至自律層面 3、要求

⁹¹ 張正修，同註 81 前揭書，頁 345。

國家保障財源之積極層面 4、居於財產管理權人地位之組織法層面。現階段地方自治最大之問題在於地方財源自主性過低，地方財政既患寡又患不均，以致權限自主性亦隨同低落。財政收支劃分制度年來雖有改進，但地方自主財源比例除直轄市外仍然普遍偏低，甚至有縣市即令將在其境內徵收之全部租稅供其運用，亦無法達成收支平衡。而供調節財源以及政策誘導之用之「統籌分配稅款」與「補助款」，前者仍有絕對數不足及分配不均之問題，後者則有待進一步法制化，以促進其更公平、合理之運用。另就費用分擔而言，「地方制度法」第七十條雖設有原則性規定，「財政收支劃分法」第三十七條並有進一步之明確規定，但上級委辦機關未確實負擔委辦經費，則屬一般之常態，凡此亦係造成地方財政惡化之原因。⁹²

第四節 劃分自治體之自治權限

大法官釋字第五五三號解釋中段說明，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，故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。本號解釋說明自治團體處理之事務分為自治事務及委辦事務，上級監督機關對自治事務僅能為適法性之監督；對委辦事務，上級監督機關則除適法性之監督外，尚能就行政作業之合目的性等實施

⁹² 蔡茂寅，同註 81 前揭書，頁 277。

全面監督。又釋字第四九八號解釋中段亦說明，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。

我國憲法對於中央與地方權限之劃分，係採中央、省、縣三級均權制。並且在憲法第一百零七條至第一百十條，分別對於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；由省立法並執行或交由縣執行之事項；以及由縣立法並執行之事項，均有相當具體而詳細之規定。均權制在精神上整合了中央集權論與地方分權論之特性，在均權制度下由於地方有充分之自治權與職能分工之地位，因此地方與中央為兼代理與合夥關係，異於中央集權制之代理關係與地方分權制之合夥關係；同時地方政府亦同時具有國家官署與自治團體之身分，異於中央集權制之國家官署地位與地方分權制之地方自治團體地位；其與中央在國家主權的行使與政治權力之運作上為居於隸屬兼合作關係，異於中央集權制之隸屬關係與地方分權制之合作關係；在分權與分治之概念上，地方政府與中央政府則處於兼為行政分治與政治分權之關係，異於中央集權之重於行政分治與地方分權之重於政治分權；就中央對地方政府之監督地位而論，在均權制下中央係居於監督與輔佐地位，異於中央集權制之監督為主之地位與地方分權制之輔佐為主之地位；關於委辦與自治事項方面，均權制下之地方政府同時承辦中央或上級政府之委任或委辦事項及自治事項，異於中央集權制之委辦及委任事項，與地方分權制之專辦自治事項，如上所述，均權制係以事務性質來劃分中央地方權限，異於中央集權制之集中權力於中央與地方分權制之分權於各邦州。雖然均權制對中央與地方政府關係之論述，在若干方面相當符合現

實中中央與地方關係發展之趨勢，強調國家整體規劃、區域平衡發展，也強調民主參與、地方自治。然而在許多事務之權限劃分上，很難找出一條明確之界線，以致中央與地方間之權限劃分常會產生爭議。特別是在現行地方政府，分具國家官署及自治團體之雙重性格下，一項業務是屬委辦事項或自治事項之區分，更是地方自治能否落實與實施程度高低之關鍵所在。⁹³

憲法畢竟屬於最高位階之抽象規定，因此仍須有較為具體之法律規定，以為準據，地方制度法即為權限劃分之最主要之法規依據。按地方自治團體之權能，不外乎辦理自治事項與執行委辦事項，以性質分，前者屬劃歸地方自治團體之事項，後者則屬劃歸中央而交給地方辦理之事項。我國在中央與地方事務分配上是採多層式之分配方式，而地方制度法對於地方事務主要則規定於第二條（定義自治事項、委辦事項）第十四條（地方自治團體）第十八條（直轄市自治事項）第十九條（縣市自治事項）第二十條（鄉鎮市自治事項）中。地方制度法第十四條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」但自治事項又是為何？委辦事項又是為何？地方制度法第二條第二款、第三款分別規定：

壹、自治事項：

「自治事項指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。」因此，自治事項乃是地方自治團體在憲法與法律所保障範圍內，以其自己責任，立法並執行其自己地方

⁹³ 趙永茂，同註 82 前揭書，頁 193。

社會上所有之事務。自治事項依上之定義可分成二類，第一類是地方自治團體依憲法或地方制度法之規定得自為立法並執行之事項，第二類是由法律規定應由地方自治團體辦理而負政策規劃及行政執行之事項。依此定義，則所謂自治事項應是 1、憲法第一百十一條賦予縣立法並執行之事項 2 地方制度法第十八條至第二十條及其他條款賦予直轄市、縣市、鄉鎮市之自治事項 3、地方制度法以外之法律賦予地方自治團體辦理而由地方自治團體負政策規劃及行政執行責任之事務。

自治事項之本質，在於地方自主。⁹⁴所謂自主，包括自主立法、自主執行，也包括完成自主執行所應具有之組織、人力等，當然也包括地方自己執行或在法律規定下之委託執行。自治事項之原始意義，在於該類事項原本即屬於地方，不須上級之授權，亦不用上級干涉；前者意謂源出於地方，地方以自己作為主體加以負責，後者類似人民基本權利功能中之「防禦權」概念。因此，凡為地方自治事項以及地方自治團體就之所為之各種行為，不須有法律之依據，地方得創設業務，亦得基於該業務之需要而決定執行之方法。例如九二一大地震之後，許多鄉鎮決定辦理超渡亡魂法會，這種活動儘管少見，但對該地方而言卻意義重大，也因此不須有法律之依據地方可以決定以如何之方式辦理。惟原始之自治事項固然在於不須有法律之授權，但隨著國家社會不斷之現代化，法律作為精確規範之權利義務與權限劃分之手段乃日趨重要，換言之，吾人生活之各項領域已逐漸被法律所規範。如停車收費之問題、垃圾處理問題等，均因有一定之外部性而已逐漸納入法律規範之範圍。

⁹⁴ 黃錦堂，《地方制度法基本問題之研究》。台北：翰蘆圖書公司，民 89.8，頁 88。

貳、委辦事項：

「委辦事項指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。」因此，委辦事項乃原屬國家或其他上級地方自治團體本身之行政事務，本應由其自己之機關或直接之組織執行，惟基於行政效率或為便利達其行政目的，乃將之委由地方自治團體執行之，因而非屬地方自治團體固有事務，而稱為委辦事項。國家或上級地方自治團體要將其本身之任務委由地方自治團體辦理，而成為地方自治團體之委辦事項，一般而言係經由法律規定或透過行政處分方式為之。委辦事項雖原屬國家或上及地方自治團體之任務，但該任務一經委辦，即成為地方自治團體本身之任務，而具有管轄權移轉之效果，地方自治團體在辦理委辦事項時，須以自己（而非國家）之名義為之。地方自治團體在辦理委辦事項時，一方面固然是以自己之名義為之，但另一方面卻又須受國家指令之拘束，而無裁量空間，因此其地位為國家之下級行政機關，但仍非國家機關。由於委辦事項原屬國家任務，因此國家對於地方自治團體辦理委辦事項，除須採取合法性之監督外，亦得進一步採取合目的性之監督。地方自治團體在辦理委辦事項時，與國家機關彼此間並非處於外部法律關係，而是具有某種程度之上下隸屬關係，此時由於不涉及憲法對於地方自治之保障，因此，國家對地方自治團體採取之專業監督措施，其法律性質即因欠缺外部性而不能被定位為行政處分，僅是上級機關對下及機關在職務上所為之具體「指令」，除非監督機關採取之監督措施逾越法定界限而侵害地方自治團體之自治權，否則原則上地方自治團體對此不得提起救濟。⁹⁵

⁹⁵ 黃錦堂，同註 94 前揭書，頁 90；法治斌、董保城，同註 26 前揭書，頁 352。

憲法一方面提供地方自治制度性之保障，另一方面卻也允許國家得對地方自治團體採取自治監督，在「保障」與「監督」之間，確實存在著相當程度之緊張關係。憲法雖然對地方自治採取高度之保障，但無論如何，實施地方自治絕不代表地方自治團體得以為所欲為，而使國家整體法秩序遭到破壞，因此，在法治國原則要求下，允許國家機關在地方自治團體有違法情事時加以監督，以避免和諧之憲法秩序毀於地方自治。雖然自治監督乃是植基於法治國原則而來，但這並不代表自治監督乃是實現法治國所不可或缺之要素，而應認是國家與自治自治團體間之一種聯繫，因此，憲法允許國家對地方自治團體採取自治監督，並不代表國家即得藉此限制地方之自主性。換言之，國家在採取自治監督時，應該著眼於確保地方自治團體行為之合法性，並保障國家整體利益。國家對地方自治團體之自治事項所為之監督，是為「法律監督」。地方自治團體於辦理自治事項時，係獨立於國家法人格之外之另一公法人，應以自我負責之態度辦理自治任務，而享有高度之裁量自主權。因之，為尊重地方自治團體之高度裁量自主權，於地方自治團體辦理自治事項時，國家僅能對其為「合法監督」，而不得為進一步為「合目的性監督」。換言之，地方自治團體之自治事項，國家對此僅能監督地方自治團體在辦理自治事項時是否合法，此包括在辦理自治事項時是否履行法定義務、是否逾越法定權限，或是否違反相關法定程序，至於地方自治團體之決定除合法之外，是否妥當合宜，因係屬於地方自治團體得自我負責之裁量空間，國家或上級機關無法置喙。憲法一方面提供地方自治制度性之保障，另一方面卻也允許國家對地方自治團體採取自治監督，在保障與監督之間，確實存在著相當程度之緊張關係。不難想見，自治監督此一機制之背後，必定有強大之憲法力量做依據，否則憲法不可能一方面提供地方自治之制度性保障，另一方

面又允許國家對地方自治團體採取自治監督。自治監督機制之憲法依據，其實就是「法治國原則」。憲法雖然對地方自治採取高度之保障，但無論如何，實施地方自治絕不代表地方自治團體得以為所欲為，而使國家整體法秩序遭到破壞，因此，在法治國原則要求下，允許國家機關在地方自治團體有違法情事時加以監督，以避免和諧之憲法秩序毀於地方自治。憲法允許國家對地方自治團體採取自治監督，並不代表國家即得藉此限制地方之自主性，易言之，國家在採取自治監督時，應該著眼於確保地方自治團體行為之合法性，並保障國家之整體利益，而非定位為地方自治團體之監護人。國家對地方自治團體採取法律監督措施時，應遵循以下之原則：一、補充原則：所謂補充原則，係指地方自治團體造成之違法狀態，如果能透過其他途徑加以排除解決，則自治監督相對於這些途徑而言，僅具補充之地位。換言之，惟有無法透過其他解決途徑排除地方自治團體造成之違法狀態時，國家始能採取自治監督加以介入，也因此補充原則至少包括兩大內涵：一是國家採取自治監督必須出於保護公益之考量，二是國家採取自治監督必須以窮盡地方自治團體之內部解決途徑。二、便宜原則：對於地方自治團體之違法行為，國家得權衡違法程度之輕重及監督後造成之影響，而決定是否採取監督措施或採取何種類型之監督措施，換言之，自治監督機關對於是否採取自治監督措施，享有裁量空間，此即所謂之便宜原則。三、親善夥伴原則：國家採取自治監督，不得對被監督之地方自治團體之判斷力與樂於負責能力有所影響或限制，此即所謂監督機關與被監督之地方自治團體彼此間應維持親善夥伴關係。四、比例原則：自治監督機關在採取自治監督措施時，必須考量採取監督之措施是否確實能排除地方自治團體造成之違法狀態、是否對地方自治團體侵害最小、以及手段目的間是否合乎比例等，此即是所謂之比例原則。

國家對於地方自治團體之委辦事項所為之監督，稱為「專業監督」，在委辦事項領域內，地方自治團體作為「準國家機關」或「國家機關之下及機關」，受國家之委任而承擔起國家之任務，與國家之間處於「內部法律關係」，而與憲法對地方自治之制度性保障無涉。就此而言，自治監督機關於採取專業監督時雖得進行合目的性監督，但對於地方自治團體以何種組織人力配置辦理委辦事項，則不得加以干涉。

第五節 規制中央與地方協調機制

大法官釋字第五五號解釋說明，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，於制定過程中應於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，應於地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。又釋字第五五三號解釋理由書最後提出，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。

第五五號解釋顯然認為需要地方負擔經費之法律，於制定過程中，應給予地方政府充分之參與，此種參與可分成兩方面：一是法律草擬時，應與地方政府協商，並就所需財源事前妥為規

劃，二是立法機關修訂相關法律時，應給予地方政府人員列席此類之立法程序，以使其表示意見。

傳統之地方自治團體，特別是在單一國體制下，不論在固有事務或委辦事務上原則上均受國家一定之合法性監督與合目的性監督。但地方自治制度，本來係權力分立制度下之一種呈現，在地方自治下，國家將部分權力交由地方自治團體執行，主要目的即因有些事務交由地方執行會更有效率或更合乎住民需要。但現代之地方自治則剛好相反，地方自治團體並非單純國家政治之縮版，在住民主權說之概念下，毋寧是住民可以透過地方自治團體要求參與國政，地方自治團體因此係國政參與之主體。日本在各種法制上，已表現出此種精神，例如自然環境保全法規定，原生自然環境保全地域之指定，須經地方公共團體之同意；都市公園法規定，都市公園設置區域之決定須與都道府縣協議；都市再開發法規定，地方公共團體之市街再開發事業，須與市町村協議；機場周圍噪音防止法規定，機場週邊地區航行方法之指定，須聽取都道府縣知事之意見；地方財政法規定，地方公共團體對機關委任事務之財源給予如有不服，可提出行政訴訟。⁹⁶

地方自治是一種垂直的分權設計，意味著地方行政是從國家行政領域中分離出來，而有相當程度之獨立性與自主性。但地方自治團體終究是國家整體中之一部分，而非國中之國，為維持國家統一於不墜，不致分崩離析，國家與地方自治團體間，仍需有一套制度聯繫存在。自治權與監督權是兩種相互消長之相對力量，自治權之提昇，必然削弱監督權之擴張；而監督權之強化，也必然壓抑某種程度之自治權。因此，如何建構一種公平合理而

⁹⁶ 李惠宗，《省、縣、鄉（鎮、市）自治事項之研究》，台灣省政府經濟建設及研究考核委員會編印，民 86.6，頁 16 以下。

合乎體制，且便於操作之機制，使兩種力量隨時維持平衡、和諧狀態，透過地方自治之健全發展，連帶保證國家與地方之整體進步。權限之明確釐清，固有助於中央與地方衝突之減少，謀求夥伴關係之建立；但非謂中央與地方從此即能相安無事，和平理性共謀國家之進步。中央與地方自治團體既屬垂直之制衡關係，權力運作過程中，衝突爭議時所難免。制度之設計，應不在於冀求中央與地方爭議之絕對免疫，而是在於免疫系統之加強及治療體系之健全。前者是靜態之權限劃分工作，後者則為動態之政治完善工程。長期以來，有關中央與地方之權限劃分，除了作為政治上「中央與地方均權理論」之外，並未發展出明確具體之基準以為依據；近年來隨著民主化之快速進展，以及在全球性地方分權潮流衝擊下，地方自治團體權利意識逐漸增強，中央與地方不僅迭生爭執，且因相對應之處理機制之僵化，任何個案之爭議動輒牽動國家政治之緊張不安。在「團體自治」之法律意義下，並非僅在消極意義上主張地方事務中央不得干涉，重要的是強調地方自治所具有之「媒介之機能」，而讓地方對於國政之形成有一定程度之參與空間。在現行制度下，除直轄市首長有參加行政院院會之機制外，就中央之立法權、政策形成權等，地方參與意見之機會十分有限，僅能被動接受中央之法律與政策，在中央立法權對於自治事項之界限猶屬不明，政策制定權極為廣泛情況下，地方自治具有濃厚之他治色彩。按中央與地方間之關係絕非僅止於「機關間之關係」，而應是「政府間關係」、「統治主體間關係」之憲法層次問題，也因此地方自治團體就與其自身或是居民之利害相關之法律制定改廢、變動，計劃之確定、實施乃至一切政策之施行、變動，均宜有一定之參加機制。具體言之，地方自治團體之國政參加，在被動地位可應中央政府之要求提出報告或陳述意見、參與協議、就某事項表示同意或承認；在主動地位得積極陳述意見、提出申請、請求中央為一定之措施、甚至保障其有行政爭訟之權，

以促使中央與地方，共同追求一致之目標，調和彼此間之對立與衝突。

第五章 策進司法院大法官解釋對地方自治發展之基本作為

第一節 落實地方自治

地方自治者，乃「國家特定區域內之人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督之下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務之一種政治制度，也是一種地方民主制度。」⁹⁷

地方自治之本質：一、固有權說：此說認為，從歷史演進之觀點來看，國家是尤若干原先各自獨立之部落或小邦所組成，因此，地方自治係先於國家而存在，地方自治權應為地方所固有，無待國家法律承認或賦予。⁹⁸另外，就自然法之角度而言，地方自治團體既是獨立於國家以外之公法人，則地方自治權應與人民之基本權一樣，不容國家侵犯。⁹⁹二、承認說：承認說認為，地方自治團體係主權國家之一部分，因此地方自治權乃是基於國家法律之承認授權而來，而非其固有之權利。由於地方自治權乃因國家之承認而來之性質所致，因此作為自治權內容之地方立法權、財政權，乃至於組織權、人事權等，惟有在國家承認之前提下才有存在之餘地，並且可由國家隨時撤銷其承認。¹⁰⁰三、制度保障說：制度保障說，即是將地方自治視為憲法保障之制度，藉由憲法位階之保障，以避免立法者透過法律架空或徹底廢除地方自治。制度保障說之主要作用在於保障該等制度即令得以法律方式加以限

⁹⁷ 薄慶玖、蔡茂寅、張正修，同註 81 前揭書。

⁹⁸ 許志雄，〈地方自治權的基本課題〉，月旦法學雜誌，民 84.5，頁 11 以下；李惠宗，《憲法要義》。元照出版社：民 90.8，頁 607 以下。

⁹⁹ 李惠宗，同上註，頁 608 以下。

¹⁰⁰ 蔡茂寅，同註 81 前揭書，頁 26 以下。

制或侵害，但其限制不得達於侵害制度之「核心或本質」內容之程度，否則即屬違憲。¹⁰¹ 四、人民主權說：人民主權說認為，為了保障人權，實現人民之主體性，地方自治為不可或缺之制度，凡屬人權保障上所必須之事項，不論有無法律依據，或法律如何規定，原則上地方自治團體接得自行處理。此說以人民主體性為中心，藉由人民與地方、國家間親疏關係之考量，而得出「地方優越」之理念。¹⁰²

在我國，地方自治之本質又是如何？依憲法之相關條文，並無法清楚了解制憲者之意思。惟大法官職司憲法解釋，（憲法第七十八條 司法院大法官審理案件法第二條）其所為解釋，有拘束全國各機關及人民之效力，（釋字第 185 號解釋）如能從其相關解釋中探究，應是最為直接之方式。釋字第 419 號解釋理由中提及，憲法上行為是否違憲與其他公法上行為行為是否違法，性質相類。公法上行為之當然違法致自始不生效力者，須其瑕疵已達重大而明顯之程度始屬相當，...所謂重大係指違背憲法之基本原則，諸如國民主權、權力分立、地方自治團體之制度保障，或對人民自由權利之限制已涉及本質內容而逾越必要程度等而言。釋字第 498 號解釋文開宗明義指出，地方自治為憲法所保障之制度。另在解釋理由書中說明，地方自治既受我國憲法制度之保障，有一定之自主權限...。釋字第 527 號解釋理由書中指出，..基於憲法對地方自治建立制度保障之意旨，..。釋字第 553 號解釋理由書中指出，...從憲法對地方自治之制度性保障觀點，...。由以上之相關解釋，應很清楚大法官對地方自治之本質係採取「制度性保障說」。

¹⁰¹ 李建良，《憲法理論與實踐（一）》。台北：學林圖書公司，民 88.7，頁 161 以下。

¹⁰² 許志雄，同註 98 前揭文，頁 11 以下。

地方自治已是世界性之潮流，一九八五年歐洲各國甚至已訂定了「歐洲地方自治憲章」。從政治發展史觀察，地方自治之發達係自由市民為反抗封建領主之專制，但市民革命以降之近代國家，皆是基於國民主權之法理以建構政府組織，換言之，地方自治並非用以對抗中央政府之政治手段，吾人之所以仍應尊重地方自治之制度主要原因有：

壹、地方自治是住民主體性之確保：

現代國家之地方自治最根深之意義乃在於徹底活化地方行政之民主性，以實現以住民為本位之行政。蓋即使是源自民主之權力運作，亦有權力過度集中產生專制之可能。在中央集權下之地方制度，地方官吏係由中央政府派遣，其施政容易視中央政府之意向而定，對地方住民之需求容易忽略，而無法傳達末端住民之意見。地方行政如果以官治方式實施，往往無法符合住民之需要，而變成住民受到他律完成的支配，如此必違反自由與參加之人類社會本性。因此，保障地方自治，旨在確立地方行政之以地域住民主體性。

貳、地方自治是反映地域民情需要：

地方自治本來即以處理與地域住民有密切關係之共同事務為主，在有限資源與能力之分配下，以符合住民需要。為實現此理想，應認為各地方自治團體有政策選擇之餘地，地方自治團體應從住民期望之政策中，選擇最重要者加以實現。自治行政具有較高之住民親合性，較能展開合乎地域要求之行政政策。此點應是地方自治最大之功能。

參、地方自治是民主政治之基礎：

地方自治並可訓練住民以其自有之權限與責任自主地解決地方之問題，而發揮民主社會下市民之自我意識與公共精神。因此地方自治可以說是民主社會最好之學校。誠然，「自治」不必然會有民主，因許多自治團體內部亦有反民主之作法，但沒有良好之地方自治，卻一定不會有健全之民主國家，因此，孫中山先生曾說過，地方自治是國之礎石，是政治之基礎。

第二節 強化地方地位

地方自治並非謂在國家之內另立一以地方自治團體為名之獨立國家，但亦非因此即可肯定地方自治團體為國家所得任意操縱之附屬團體，地方自治團體所享有之自治權，其性質乃是介於此二種極端之間。就我國地方自治之真諦及通常情形而言，實行地方自治約可發揮如下之功能：在政治方面，可以鞏固國權、保障民權、溝通地方與中央之意見、融合人民與政府為一體、實現全民政治；在經濟方面，可以發展事業、調和經濟利益、紓減國家對地方經濟之負荷；在文化方面，可以提高人民智識水準、改進人民品質；在社會方面，可以奠定社會安寧、增進人民福利。從憲法保障地方自治之意義，可知中央與地方間應為對等之關係，而非上下關係、主從關係及優劣關係。至於如何建立中央與地方間之對等關係，具體反應於中央對地方之干預上。所謂干預，依其性質，可分為行政干預、立法干預及司法干預，行政干預係指透過種種行政手法，包括權力性及非權力性行政手法所為之干預，立法干預係指地方自治團體之條例與中央法令之關係，司法干預則是為因行政干預及立法干預所生之爭議之解決體制。至於地方自治團體對國家之關係，主要論點為地方自治團體之「國政

參加」。所謂地方自治團體之國政參加，係指在中央政府行政過程及立法過程中，地方自治團體為反應意見所為之參與。換言之，中央政府與地方政府為共同處理事務，特別是針對與地方自治團體及其住民之利益相關之法律制定、修廢、中央政府之計劃決定、實施等事項，地方自治團體所為之參加。

地方自治團體之「國政參加」之觀念，並非自古即有，在國家與地方自治團體之關係為上下關係、支配服從關係、一般監督關係時，處於服從、被監督地位之地方自治團體，與參加國政之觀念，難有論理上之聯結。參加之觀念能被承認，必須以國家與地方自治團體間有共通事務之存在，或國家與特定地方自治團體間有利害關係之存在，且兩團體共同、統一處理等觀念之存在為基礎。因而，意謂地方自治團體對於國家之干預，不是僅止於被動的、消極的接受而已，應站在與國家對等關係之立場，主動的參加國家行政、立法過程。大法官於釋字第 550 號解釋中明白表示，法律之實施須由地方負擔經費者，於制定過程中應於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，並就法案實施所須財源事前妥為規劃；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。

第三節 厚植地方實力

地方自治團體為統治團體性質之公法人，性質上雖與自然人不同，但地方自治既屬憲法所明定保障之制度，復為保障、增進居民之基本人權所必須，自以保障其有類似自然人之生存權為佳，而此等保障，一般即集約在地方財政權。地方財政權之保障，

首要在於確保地方之財政自主性，其方法有二。一為確保地方之自主財源。此須從財政收支劃分上著手，如有不足，再透過財政調整制度因應之，此時並須側重權利性質之統籌分配稅款，而非具有恩惠性質之補助款。二為地方支出自主性之確保。蓋無論地方收入自主權如何獲得保障，如果地方財政支出沒有自主性，可以由中央逕行決定，則地方財政權之保障仍非完全。

地方自治之保障既然係以財政權之保障為樞紐，則地方就其事先不可預期、事後又無法拒絕之法定支出，至少在程序上應該保障其有參與權，否則此種情形如逾越一定程度，因而侵害到地方財政權及地方自治權之核心，此等中央立法之違憲疑慮必然升高，因此在立法論之層次應該極力避免此種結果之出現。司法院大法官釋字第 550 號解釋已有詳細之說明，即係本於保障地方財政支出自主權之精神而來。

地方財政之營運，與國家財政一樣，受到健全財政主義之拘束，就此，地方制度法第七十二條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）新訂或修正自治法規，如有減少收入者，應同時規劃替代財源；其需要增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於法規內規定相對收入來源」，明顯在水平層次課以地方自治團體機關健全財政之義務，然而並未在垂直層次課以上級統治團體相同之義務，因此上述地方支出難以自主之情事，仍有可能發生。另外，財政收支劃分法第三十八條之一也規定：「各級政府、立法機關制（訂）定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；須增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源」，其精神與前揭地方制度法之規定相同，但其規範意旨似亦僅在要求水平層次之財政健全性，而無拘束中央立法機關不得課地方自治團體支出義務之意涵，仍須藉由上揭大法官

釋字第 550 號解釋補充。

第四節 建構地方優質

台灣之地方自治正面臨前所未有，在法律與組織上之調整，以適應新環境之需求。雖然台灣地區之地方自治經驗已有相當程度之基礎，尤其從八十三年地方自治法制化之後，台灣之地方自治已逐漸由監督型自治轉入更實質自治之時代，使地方社會成為一個充分享有管理地方自治事務；以及具有地方發展潛力之自治體。但是在地方經濟社會加速都市化、工業化，以及民主化過程中，地方政府為適應變遷之環境，實有將地方政府再組織化與制度化之必要，並加強其管理技能，使能增強其組織效能，增加管理效益，以達到民主化後政府再形塑與能力改造之目的。

台灣在地方民主化後，地方之政治分歧、中央與地方或地方與地方間之利益衝突對立，必然增加；而經過長期之政治、經濟、社會各方面之發展，民間參與公共事務之能力已大為提高。地方政府如何因應，以有效之開發、管理地方之有限資源，以及如何運用民間充沛之參與能力與潛力，以補充地方政府有限能力之不足，將嚴格考驗未來之地方政府。在現代科技快速發展、知識爆炸、資訊快速流通、高度工業化及都市化之環境當中，地方政府所要處理之公共事務，不但在數量上大量增加，在性質上也有高度專業化之傾向。這類事務之處理，往往需要大量之人力、物力、財力之投入，並非單一地方政府所能負擔。此外，隨著交通、人口與資訊流通之加速，區域內之相互依賴與互動必與日俱增。在一些特定問題上，如交通、公害防治等，往往必須要共同解決。台灣正處於傳統農村社會過度到現代化市鎮之關鍵時刻，地方原

有之本位、封閉、自利、狹隘之自治態度，將日漸轉變為開放系統、效益自治、鄰區自治、協議自治與管理自治之方向。換言之，地方自治亦將由封閉、少數壟斷、交換之被支配自治，演變為重視開放、責任與效益自治之自主性社會。而地方政府除了內部組織、人力效益不斷再評估、調整，以及應積極與興起之市民知識、經濟力量合作之外，最重要的應是各級政府間垂直與水平關係之調整與重整。

第六章 結論

第一節 研究發現

壹、地方自治權限之問題：

雖然憲法第一百零九條、第一百一十條對地方自治之立法權、行政權、財政權都有部分之規定，¹⁰³而大法官自釋字第四六七號解釋提及自主組織權、第五二七號提及自主組織權外並提及對自治事項制定規章並執行之權限、第五五 號提出財政自主權，現階段地方自治之權限，範圍如何？釋字第五五 號提及之「自主核心領域」又將如何界定？再再需要大法官之進一步闡釋。

貳、精省後之問題：

地方制度法第二條第一款後段規定，省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。省政府既明定為行政院之派出機關，其機制設計就是促使省政府具有「行省」之機能，用以替代行政院，監督縣（市）施行地方自治，而非另創新機能。¹⁰⁴由於憲法增修條文僅賦予省有承行政院之命監督縣自治事項之「自治監督權」，地方制度法遂於第八條規定：「省政府受行政院指揮監督，辦理下列事項：

- 一、監督縣（市）自治事項。
- 二、執行省政府行政事務。
- 三、其他法令授權或行政院交辦事項。」

¹⁰³ 憲法第一百零九條已依憲法增修條文第九條第一項之規定凍結其效力。

¹⁰⁴ 紀俊臣，《地方政府再造 - 機制建構·發展願景系論 - 》。台北：時英出版社，民 89.9，頁 236。

修憲後省政府改制，但其屬憲政機關則勿庸爭議，既為憲政機關在未再修憲調整或廢除該機關前，常態化之省政府組織法制，應如何發揮一般監督功能，扮演政治溝通橋樑，以及建構府際良性關係模式，構思其可以發揮政治建設效能之組織體制，應是各界慎思之問題。

參、中央與地方權限劃分之問題：

地方自治必須以地方就其自治事項可為最終之自主決定為前提，但在單一國體制下又非承認地方可擁有獨立於國家以外之主權，因此中央與地方之權限劃分固屬極為困難而又無可逃避之課題；但既為劃分之後，是否即表示地方自治團體對其自治事項享有完整之權限？中央對之即不得加以任何形式之干涉？衡諸現實情況，顯然難以肯定確答。因為此一問題牽涉到地方自治立法權，甚至是中央立法權及自治監督權之界限，並非單純決定何者屬中央或地方權限，即可獲得圓滿解決。

肆、自主組織權行使之問題：

依地方制度法第五十四條之規定，直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會之組織，由內政部擬定準則，報行政院核定；各直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會之組織，應依準則擬定組織自治條例，報行政院、內政部、縣政府核定。同法第六十二條規定，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所之組織，係由內政部擬定準則，報行政院核定；再由各該地方行政機關依準則擬定組織自治條例，經地方立法機關同意後，報行政院、內政部、縣政府備查。此種規定目的係為維持全國一致之基準，以免造成組織之過度龐

大。惟各地方自治團體無論其轄區、居民人數、都市化程度等均各有不同，是否應有較為彈性之設計。

伍、確立地方財政自主權問題：

地方自治之最大問題在於地方財源之自主性過低，地方財政既患寡又患不均，以致權限自主性亦隨同低落。就經費負擔區分而言，某一事務被劃歸為自治事項，並非意味中央對之即可完全棄置不理，因而自治事項雖由地方辦理，但卻並非僅為地方之目的而存在，仍具有由地方協同達成全國一致目標與基準之意義。大法官釋字第五五號解釋文中提及，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。在此情況下，易言之，是否表示許多地方可以做或該做之事務，中央可以基於國家整體施政之需要而統一做，因而要求地方分擔經費。長此以往，地方之財政或將不堪負荷。

陸、中央與地方間爭議機制之問題：

中央與地方間之關係，理論上本有中央對地方之關係，地方對中央之關係，其中中央對地方之關係，具體反映於干預之上，也即是中央對地方之干預。而干預可分成立法上之干預、行政上之干預及司法上之干預，立法干預就是針對地方自治團體之條例與中央法令之關係；行政干預則是透過行政手法；司法干預則是為因行政干預及立法干預所生之爭議之最終解決體

制。中央與地方間爭議處理制度所處理之「爭議」，在立法干預上最常見者為中央與地方監權限分配之爭議，亦即是權限屬性或歸屬不明確或有違憲、違法之虞所生之爭議，或是地方自治團體之立法，有無違反中央法令之爭議。此係各類爭議中最为常見者。¹⁰⁵

第二節 研究建議

壹、主要建議

一、地方自治權限之陸續鞏固：

地方自治之保障雖為近世以來具有世界普遍性之價值，並為各民主先進國家共同之實踐經驗，但就地方自治權為何應受保障，亦即其本質為何之問題，學說上仍有爭議。大法官釋字第四九八號於解釋理由書中說明：「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。」¹⁰⁶似已認為我國地方自治之保障係採「制度性保障」之說法。所謂「制度性保障」，乃指在憲法規範下，某些具有一定範疇、任務及目的之制度為國家憲法所承認，應受憲法之特別保護，而非立法者所得廢

¹⁰⁵ 引起本文研究動機之全民健康保險部分保險費由地方政府負擔及台北市里長延選之爭議，即屬類此爭議。

¹⁰⁶ 詳見司法院大法官釋字第 498 號解釋及解釋理由書。

除者而言。¹⁰⁷ 制度保障說之主要作用在於保障該等制度即令得以法律方式加以限制或侵害，但其限制不得達於侵害制度之「核心或本質」內容之程度，否則即屬違憲。¹⁰⁸ 憲法本文對地方自治之立法權、行政權、財政權都有部分之規定，而大法官之釋字第四六七號、第五二七號、第五五 號亦分別提出如自主組織權之保障，學者間引用德國學說，有關地方自治團體高權之項目包括有：領域高權、組織高權、人事高權、財政高權、計劃高權、自治條例之制定高權、行政高權、地方自治團體之合作高權、資訊與統計高權等九項，當然這些權限並非絕對，地方政府必須在國家法律範圍之內始有之，但國家法律亦不得過於嚴苛，以致侵犯憲法上所保障之地方自治之核心領域。¹⁰⁹ 以上列舉之相關權限範圍，似可作為大法官解釋時之參考。

二、精省後尚須解決之問題：

政府再造，指在促使公共組織提昇品質和生產力，省政府既係憲政機關，其在修憲廢除該組織以前，就應以如何授與權能，使其運作自如，且能持續發展，在組織變革中，有謂「組織就是制度」；換言之，組織如何變革，其行使公權力之制度，亦將如何變動。省政府法定功能之受到限制，但在常態化組織定型後，其經由積極參與省轄地方建設之經驗，所形成之短暫而不完美秩序，將是未來發展之長遠制度形塑。¹¹⁰ 省政府既是行政院之派出機關，最直接可行者即是行政院對縣（市）委辦事項之適法和適當性二項監督，應可責

¹⁰⁷ 李建良，同註 101 前揭書，頁 161。

¹⁰⁸ 蔡茂寅，同註 81 前揭書，頁 28。

¹⁰⁹ 黃錦堂，同註 94 前揭書，頁 20 以下。

¹¹⁰ 紀俊臣，同註 104 前揭書，頁 245 以下。

由省政府執行。另外則是扮演中央與縣(市)間之溝通橋樑，由於科技發展及社會多元，任何地方建設問題，可能都非地方所能單獨所得解決，而地方問題如果處理不善，或未掌握問題先機，則可能擴大為國家問題，省政府如能分派人力駐派各縣市，掌握縣市動態，對於縣市之問題均能洞燭機先，且將過去解決問題之經驗，提供行政院或各部會參考，此對政府解決問題必更有幫助。

三、中央與地方權限不易劃分之問題：

地方自治團體所辦理之事務，可分成自治事項與委辦事項，並得分別制定自治法規及委辦規則以為辦理之依據。但就自治監督而言，依地方制度法之相關規定，中央主管機關擁有廣泛之監督權，同時合法性監督並不是由司法機關原始行使，此種設計實有討論之處。由於自治事項與委辦事項劃分之不易，而委辦事項所生之經費，均應由委辦機關負責，是否應採取於地方制度法上將委辦事項以列舉之方式表現，其餘則歸自治事項，此對經費之分擔或可減少爭議。另外則是所謂中央與地方「共同辦理事項」或「共管事項」之問題，就大部分事務而言，中央與地方均非可獨立完成，而須相互協力以濟其事，因此有必要確立中央與地方共同辦理事項之概念，以使雙方共享其權，並各負其責，大法官釋字第555號解釋即肯定此種構想。¹¹¹

四、自主組織權行使限制之問題：

¹¹¹ 蔡茂寅，同註 81 前揭書，頁 70 以下；詳見司法院大法官釋字第 550 號解釋。

地方自治團體之自主組織權，主要表現在行政組織方面，立法組織則居於次要地位，因立法機關之構成員主體為議員（或代表），所行使者為立法權及預算審議權，其組織型態較為單純，其行政單位僅居於輔助之角色。地方行政機關之組織與地方立法機關一樣均由中央統一規定其基準，在現階段雖有其現實上之必要性，但卻也因有其他因素而出現問題，如轄區之面積、居民人口數、都市化程度等之不同差異，不獨不同級地方自治團體間如此，即使同級地方自治團體間亦是如此，是以現制下地方行政機關組織準則僅以人口數作為決定其行政組織數之唯一準據，是否有所偏頗，應該有再加以其他因素斟酌之必要。另外則是直轄市與縣市間設置差距過大之問題，按直轄市由於在政、經、社會各方面均有其特殊之重要性，若考量其整體制度之建制，而予以特例設計，亦屬必須。惟與縣市間之差距亦不能過大，否則整體政府之服務品質即受到影響。

五、地方財政自主權問題：

就實際情況而論，地方自治團體開源之道，如工程受益費、罰緩及賠償、規費、財產處分、收益、營業盈餘及事業收入、捐獻贈與等各項收入，實屬有限，而以自主財源中最具重要性之地方稅收入而言，除了財劃法第十二條所定之地方稅收入，以及同法第八條所定之國稅分成收入之外，真正屬地方自主財源，而由地方自訂之地方稅，因為通過立法未幾，況且以現階段之政治氣氛而言，其實際作用仍有待檢證。而就節流之道而言，中央政府以法律方式強迫地方負擔或委辦機關不願負擔委辦經費之問題；其他如某一事務被劃歸為自治事項，惟中央仍應具有協同達成全國一致之目標與基準

之意義，因此，諸如義務教育、地方警政等自治事項，中央政府應有誠意提出全盤解決之對策，以減少地方自治團體之負擔。¹¹²

六、中央與地方間爭議問題之解決機制：

地方制度改造是當前政府改造之重要議題，而中央與地方關係之調整則為地方制度改造之重要環節。中央與地方所要建構之問題，應該是改變以往上對下之垂直監督關係，而朝向中央與地方「相互合作」、「相輔相成」對等之夥伴關係。現行有關中央與地方權限爭議之解決機制，或為概括之立法權力行使或事後之司法解釋，均缺乏機動性，對於中央與地方之權限爭議、衝突，並無法提共適時有效之化解。以台北市里長延選案之爭議經驗，¹¹³ 充分顯示，除立法解決與司法解決外，似可考慮在行政院下建構一套機動性較強、彈性較佳之行政裁決機制，以發揮積極之協調功能

貳、附屬建議：

一、大法官對政治案件與法律案件解釋分際之問題：

「權力分立」從洛克、孟德斯鳩闡揚以來，幾已成為現代民主國家之基本原則，其精義則在於政府包括三大功能，即制定法律之權屬於立法機關，執行法律屬於行政機關，而解釋法律屬於司法機關；立法、執法及解釋法律，構成一個

¹¹² 詳見司法院大法官釋字第 307 號解釋。

¹¹³ 有關台北市里長延選案與地方自治之關係可參閱蔡秀卿，《地方自治法理論》。台北：學林文化有限公司，92.3，頁 333-377；另有關於台北市里長延選案之始末紀要可參閱劉文仕，《地方制度改造的憲政基礎與問題》。台北：學林文化有限公司，92.3，頁 136-139。

民主有程序又不致濫權之政治體系。而民主政治之一大顧慮，在於政治權力（包括行政部門及民選之立法部門）均可能企圖擴張權力，形成行政權之擴張、立法權之膨脹、逾越、曲解、誤用憲法所設之權力界限，而侵犯到其他權力機關之憲法上權力、人民權利等事項，至可能形成整體權力分立之弱化或瓦解之狀況。因此，各個權力機關之間可能產生憲法上權力界限之爭執，而需有對權力界限之仲裁者來維護與實現憲法分權機制之任務，依據憲法之規定，大法官即是扮演此等仲裁者之角色。司法院大法官之解釋案件中，明確以政治問題拒審者，有釋字第三二八號解釋、釋字第四一九號解釋中之第二項，可提出討論者：

- 1、政治問題之運用應有嚴謹之論述切勿過於籠統：釋字第三二八號解釋文：「其所稱固有疆域範圍之界限，為重大之政治問題，不應由行使司法權之釋憲機關予以解釋。」解釋理由書亦直言：「國家領土之範圍如何界定，純屬政治問題：其界定之行為，學理上稱之為統治行為，依權力分立之憲政原則，不受司法審查。」極為簡單之「政治問題」、「統治行為」、「權力分立」，短短數語，即遽下不受司法審查之結論。憲法賦於司法院大法官職司憲法解釋，本案為針對憲法第四條聲請解釋，大法官卻認為本案係屬統治行為，非屬大法官權責，又欠缺充足理由，實值商榷。要之，蒙古之領土問題，或已有法律程序可循，惟如釣魚台列嶼及南沙群島等是否為我國領土之問題，或更須大法官以更細緻之解釋，方得以服國人。
- 2、政治案件與法律案件之界限應力求清楚：釋字第四一九號第二項解釋文：「行政院院長於新任總統就職時提出總辭，係基於尊重國家元首所為之禮貌性辭職，並非其憲法上之義務。對於行政院院長非憲法上義務之辭職如何處理，乃

總統之裁量權限，為學理上所稱統治行為之一種，非本院應作合憲性審查之事項。」但在同案第三項「依憲法之規定，向立法院負責者為行政院，立法院除憲法所規定之事項外，並無決議要求總統為一定行為或不為一定行為之權限。立法院所為「諮請總統重新提名行政院長，並諮請立法院同意」之決議，逾越憲法所定立法院之職權，僅屬建議性質，對總統並無憲法上之拘束力。以立法院並無要求總統為一定行為之權限，此一部分依照前述意旨，亦應沿用「不應作合憲性審查」之解釋，但卻作出實體解釋。是否表示大法官之前後解釋標準不一，事實上，大法官如能建構較為明確之標準，針對不同案件有不同之審查密度，而並非放棄解釋，此或更可贏得國人對大法官解釋之尊重。

二、地方自治團體國政參加之問題：

大法官釋字第五五號解釋特別表示，法律之實施須由地方負擔經費者，制定過程中應予地方政府充分之參與。第五五三號解釋理由書中強調，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。易言之，中央與地方之間絕對是夥伴關係，但在現行制度下，除直轄市市長可列席參加行政院院會表示意見外，其他並無正式機會表達意見，惟為加強區域性之直接服務工作，行政院於中、南部分別設有聯合服務中心，相關部會分別派人員就近提供服務，如在資源可以有效整合情況下，是應當可以扮演行政院與各該區之對話窗口，而直接達到地方政府與聞國政之目的，同時對中央與地方間夥伴

關係之建立亦有幫助。¹¹⁴

¹¹⁴有關行政院南部聯合服務中心之業務簡介可參閱該中心網站。<http://www.eysc.gov.tw/>。
中部聯合服務中心之業務與南部雷同，成立於九十二年五月，網站尚在建置中。

參 考 書 目

一、書籍：

- 大法官會議解釋彙編。台北：三民書局，民 88.8。
- 內政部編印，《地方制度法及解釋彙編》。台北：內政部編印，民 91.6。
- 王澤鑑，《民法概要》。台北：作者自行發行，民 91。
- 台北市政府法規委員會編印，《地方自治法 2001》。台北：台北市政府法規委員會，民 90.10。
- 司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集。台北：司法週刊雜誌社，民 90.10。
- 史慶璞，《美國憲法與政治權力》。台北：三民書局，民 90.4。
- 地方政府論叢，祝賀薄慶玖教授榮退論文集。台北：五南圖書公司，民 88.6。
- 仲崇親，《中國憲法的變遷與成長》。台北：幼獅文化公司，民 84.12。
- 李建良，《憲法理論與實踐(一)》。台北：學林圖書公司，民 88.7。
- ，《憲法理論與實踐(二)》。台北：學林圖書公司，民 89.12。
- 李惠宗，《省、縣、鄉(鎮、市)自治事項之研究》。台灣省政府經濟建設及研究考核委員會編輯，民 86。
- ，《憲法要義》。台北：元照出版社，民 90.8。
- 李鴻禧，《違憲審查論》。台北：元照出版社，民 88.12。
- 周良黛，《大法官會議憲法解釋與憲政制度之成長 - 釋憲案與立法權之調適》。台北：時英出版社，民 87.3。
- 法治斌、董保城，《憲法新論》。台北：三民書局，民 92.9。
- 林紀東，《中華民國憲法釋論》。台北：朝陽大學法律評論社，民 68.1。
- 吳 庚，《憲法的解釋與適用》。台北：三民書局，民 92.4。

- ，《行政法之理論與實用》。台北：三民書局，民 81.9。
- 紀俊臣，《精省與新地方制度 - 始末、設計、發展系論 - 》。台北：時英出版社，民 88。
- ，《地方政府再造 - 機制建構、發展願景系論 - 》。台北：時英出版社，民 89.9。
- 施啟揚，《民法總則》。台北：三民書局，民 71.9。
- 美國聯邦最高法院憲法判決選譯第一輯。台北：司法院，民 91.12。
- 荊知仁，《中國立憲史》。台北：聯經出版公司，民 73.11。
- 陳新民，《行政法總論》。台北：著者自行發行，民 86.5。
- 陳滄海，《憲政改革與政治權力 - 九七憲改的例證》。台北：五南圖書公司，民 88.4。
- 涂懷瑩，《中華民國憲法原理》。台北：著者自行發行，民 66.9。
- 許宗力，《憲法與法治國行政》。台北：元照出版社，民 88.3。
- 許慶雄，《憲法入門》。台北：元照出版社，民 89.9。
- 黃錦堂，《地方制度法基本問題之研究》。台北：翰蘆圖書公司，民 89.8。
- ，《地方自治法治化問題之研究》。台北：月旦出版社公司，民 84.6。
- 張正修，《地方制度法理論與實用 1》。台北：學林文化公司，民 92.3。
- ，《地方制度法理論與實用 2》。台北：學林文化公司，民 92.8。
- 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際，兼論台灣地方政府的變革方向》。台北：翰蘆圖書公司，民 91.12。
- 趙永茂、孫同文與江大樹主編，《府際關係》。台北：元照出版社，民 90.12。
- 管 歐，《地方自治》。台北：三民書局，民 85.4。
- 廖義男，《國家賠償法》。台北：著者自行發行，民 83.8。

董 皞，《司法解釋論》。台北：神州圖書公司，民 91.8。

董翔飛，《中國憲法與政府》。台北：作者自行出版，民 81.9。

齊光裕，《違憲審查與政治問題》。台北：揚智文化公司，民 92.1。

蔡茂寅，《地方自治之理論與地方制度法》。台北：學林文化公司，民 92.2。

蔡秀卿，《地方自治法理論》。台北：學林文化公司，民 92.6。

薄慶玖，《地方政府與自治》。台北：五南圖書公司，民 91.9。

劉文仕，《地方立法權 - 體系概念的再造與詮釋》。台北：學林文化公司，民 90.8。

——，《地方制度改造的憲政基礎與問題》。台北：學林文化公司，民 92.3。

劉鐵錚，《大法官會議不同意見書之理論與實際》。台北：月旦出版社，民 87.11。

二、期刊：

李建良，〈論地方自治與財政憲法〉，《台灣本土法學》，第 35 期，2002.6，頁 27-46。

李震山，〈論司法院大法官憲法「疑義解釋」與「爭議裁判」之拘束力〉，《憲政時代》，第 28 卷第 3 期，頁 117-139。

法治斌，〈與大法官共治，難嗎？〉，《憲政時代》，第 26 卷第 3 期，頁 75-91。

——，〈違憲司法審查之效力、拘束力、「表面張力」或「不自量力」？ - 美國法治之應然與實然〉，《憲政時代》，第 28 卷第 3 期，頁 50-65。

林超駿，〈略論美國最高法院大法官任命程序之規範與實際〉，《月旦法學雜誌》，第 101 期，2003.10，頁 40-50。

吳信華，〈大法官會議議決不受理事由案件選評〉，《法令月刊》，

第 54 卷第 3 期，頁 4-11。

姚中原，〈我國憲法修改界限的理論歸屬〉，《法令月刊》，第 54 卷第 3 期，頁 12-28。

范清銘，〈論違憲解釋的「時之效力」〉，《法學叢刊》，第 162 期，頁 89-105。

高美莉，〈中央對地方自治團體之自治監督及救濟途徑探討 - 兼論司法院大法官釋字第 527 號解釋〉，《中山人文社會科學期刊》，第 9 卷第 2 期，民 90.12，頁 201-222。

陳永祯，〈憲法機關權限爭訟 - 德國與我國憲法愛國主義的誕生〉，《台北大學法學論叢》，第 49 期，頁 1-59。

——，〈大法官會議對憲法解釋之程序標的與拘束力〉，《憲政時代》，第 26 卷第 3 期，頁 92-125。

——，〈憲法訴願的結構性變遷 - 從比較法論基本權利訴願的對象與判決拘束力〉，《憲政時代》，第 28 卷第 4 期，頁 70-125。

陳怡如，〈功能取向分析法在我國釋憲實務之運用〉，《憲政時代》，第 27 卷第 1 期，頁 101-133。

陳春生，〈日本最高法院違憲審查裁判拘束力〉，《憲政時代》，第 28 卷第三期，頁 67-87。

陳淳文，〈法國憲法委員會違憲審查決定之拘束立〉，《憲政時代》，第 28 卷第 4 期，頁 3-29。

陳清秀，〈論新版（馬版）財政收支劃分制度之妥當性與可行性〉，《月旦法學》，第 84 期，2002.5，頁 95-101。

陳慈陽，〈立法怠惰與司法審查〉，《憲政時代》，第 26 卷第 3 期，頁 3-141。

陳慈陽等，〈「從法理及財政面檢討財劃法之修正案」座談會〉，《月旦法學》，第 83 期，2002.4，頁 197-209。

陳慈陽等，〈「誰來負擔健保費？」研討會 - 從北市未繳健保費釋憲案談起〉，《月旦法學》，第 87 期，2002.8，頁 215-228。

- 陳愛娥，〈德國聯邦憲法法院裁判的拘束力〉，《憲政時代》，第 28 卷第 3 期，頁 98-114。
- ，〈立法怠惰與司法審查〉，《憲政時代》，第 26 卷第 3 期，頁 98-114。
- 隋杜卿，〈憲法解釋「可訟性」原則初探 - 以釋字第 520 號解釋為例〉，《中山人文社會科學期刊》，第 9 卷第 1 期，90.6，頁 69-110。
- 黃世鑫，〈財政收支劃分法修法爭議 - 論統籌分配稅分配權限之歸屬〉，《月旦法學》，第 84 期，2002.5，頁 87-94。
- 黃俊杰，〈財政收支劃分之釋憲意旨〉，《台灣本土法學》，第 35 期，2002.6，頁 59-72。
- ，〈財政國與課稅收入之立法〉，《月旦法學》，第 84 期，2002.5，頁 81-86。
- 黃義豐，〈美國司法審查的形成與發展 - 美國法漫談（二十七）〉，《司法周刊》，第 1071 期，91.2.27，（第二版）。
- 程明修，〈輸掉聲譽或者贏得權威的大法官 - 大法官解釋釋字第 553 號解釋中有關司法救濟途徑之爭議〉，《法學講座》，第 13 期，2003.1，頁 1-10。
- 葛克昌，〈地方課稅權與納稅人基本權〉，《台灣本土法學》，第 35 期，2002.6，頁 47-58。
- ，〈統籌分配款與地方自治〉，《月旦法學》，第 84 期，2002.5，頁 77-80。
- 董保城，〈機關權限爭議解釋之拘束力〉，《憲政時代》，第 28 卷第 3 期，頁 88-98。
- 蔡秀卿，〈日本國民健康保險法制上權限劃分與費用負擔〉，《台北大學法學論叢》，第 51 期，頁 73-107。
- 蔡茂寅，〈地方財政法與全民健保補助費爭議〉，《月旦法學》，第 87 期，2002.8，頁 205-214。

歐廣南，〈論司法審查的提起要件問題（上）〉，《軍法專刊》，第 49 卷第 2 期，頁 1-18。

——，〈論司法審查的提起要件問題（下）〉，《軍法專刊》，第 49 卷第 3 期，頁 1-18。

蕭淑芬，〈日本最高法院法官之任命制度與改革方向〉，《月旦法學雜誌》，第 101 期，2003.10，頁 35-39。

蘇永欽，〈行憲前法律的司法審查（一）- 兼談典範理論在法律解釋上的運用〉，《司法周刊》，第 969 期，89.3.1，（第三版）。

——，〈行憲前法律的司法審查（二）- 兼談典範理論在法律解釋上的運用〉，《司法周刊》，第 970 期，89.3.8，（第二版）。

——，〈行憲前法律的司法審查（三）- 兼談典範理論在法律解釋上的運用〉，《司法周刊》，第 971 期，89.3.15，（第三版）。

——，〈行憲前法律的司法審查（四）- 兼談典範理論在法律解釋上的運用〉，《司法周刊》，第 972 期，89.3.23，（第三版）。

蘇永欽等，〈「修改憲法之程序與機關 - 以大法官釋字第 499 號解釋為中心」學術研討會〉，《憲政時代》，第 26 卷第 3 期，頁 3-32。

三、論文：

文承科，〈我國司法院大法官會議之研究〉，碩士論文，文化大學法律研究所，民 73。

王韻如，〈議會自治之界限 - 以釋憲權控制立法程序為中心〉，碩士論文，台灣大學法律學研究所，民 90。

王寶鋒，〈憲法上訴訟權之研究 - 以我國大法官解釋為中心〉，碩士論文，政治大學法律學系，民 87。

吳明孝，〈地方自治與司法審查之研究 - 以憲法解釋為中心〉，碩士論文，中山大學中山學術研究所，民 89。

- 吳信華，〈司法院大法官會議解釋類型之研究〉，碩士論文，輔仁大學法律研究所，民 80。
- 李文郎，〈台灣地方議會立法權之研究〉，碩士論文，政治大學中山人文社會科學研究所，民 89。
- 李俊賢，〈我國憲法上財產權之研究 - 從大法官會議解釋析論之〉，碩士論文，台灣大學三民主義研究所，民 84。
- 陳宜擁，〈我國地方自治團體課稅立法權保障之研究〉，碩士論文，中原大學財經法律學系，民 87。
- 陳俊榮，〈第四屆大法官會議之研究〉，碩士論文，政治大學政治研究所，民 75。
- 陳麗如，〈我國地方自治法制化研究〉，碩士論文，政治大學公共行政學系，民 81。
- 施玉祥，〈鄉（鎮、市）地方自治之研究〉，碩士論文，銘傳大學公共管理與社區發展研究所，民 90。
- 洪昌文，〈台灣省各縣市實施地方自治綱要制定之研究〉，碩士論文，中國文化大學政治研究所，民 74。
- 洪添祥，〈地方立法權之研究〉，碩士論文，銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班，民 90。
- 胡鑫穎，〈全民健保之憲法法理基礎探討 - 以司法院大法官會議釋字第 524 及 533 號為例〉，碩士論文，陽明大學醫務管理研究所，民 90。
- 馬平囂，〈司法院大法官會議釋憲制度之研究〉，碩士論文，文化大學法律研究所，民 69。
- 許平和，〈地方制度法施行與地方政府法治整備關係之研究〉，碩士論文，中正大學法律學研究所，民 90。
- 張儒臣，〈地方自治監督爭訟之研究〉，碩士論文，台灣大學政治學研究所，民 91。
- 楊木村，〈台灣地方自治發展與地方財政關係研究 - 以雲林縣蒞

桐鄉、土庫鎮、東勢鄉為例〉，碩士論文，中正大學政治學研究所，民 91。

楊景斌，〈由地方自治功能談省縣自治法問題〉，碩士論文，政治大學公共行政學系，民 83。

趙之豪，〈精省後我國地方自治團體法人格之研究〉，碩士論文，台灣師範大學三民主義研究所，民 90。

鄭妙蓉，〈地方自治立法權之研究〉，碩士論文，輔仁大學法律研究所，民 89。

賴仁輝，〈地方自治權內涵之研究〉，碩士論文，東海大學法律學系，民 84。

劉義周，〈司法院大法官會議解釋憲法制度之研究〉，碩士論文，政治大學政治研究所，民 66。

羅秉成，〈從地方自治事項與委辦事項之區分論地方自治之保障〉，碩士論文，台灣大學法律學研究所，民 82。

陳文政，〈司法院大法官有關台灣地方自治解釋之分析〉
(1950-2003)發表於「第一屆台灣地

方政治變遷國際學術研討會」，主辦：台灣師範大學政治學研究所、國立國父紀念館。時間：2003 年 10 月 23、24 日。
地點：國立國父紀念館中山講堂。

四、報紙：

社論，〈就讓里長延選爭議平和落幕吧〉，《中國時報》，第二版，民 91.5.01。

社論，〈解決問題還是治絲益棼？〉，《中國時報》，第二版，民 91.12.23。

紀俊臣，〈中央與地方之怨宜解不宜結〉，《聯合報》，民意論壇，民 91.6.17。

蘇永欽，〈健保費釋憲創造垂直分權新規範〉，《聯合報》，民意論壇，民 91.10.8。

社論，〈橫看成嶺側成峰的五五三號解釋〉，《聯合報》，第二版，民 91.12.21。

五、網路：

內政部，<http://www.moi.gov.tw/>

台北市政府法規委員會，<http://www.law.Taipei.gov.tw/>

台北律師公會，<http://www.tba.org.tw/>

台灣法學會，<http://www.taiwanlawsociety.org.tw/>

司法院，<http://www.judicial.gov.tw/>

行政院南部聯合服務中心，<http://www.eysc.gov.tw/>

法務部，<http://www.mog.gov.tw/>