

## 釋字第 467 號解釋不同意見書

劉鐵錚大法官 提出

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

### 一、省為憲法上地域統治團體，自始即具有公法人之地位

關於公法人成立之要件，憲法並未規定，憲法所設置各種層級之地域統治團體，不問其執行機關之首長及其他決策機關之成員如何產生，凡在憲法或法律授與之權限範圍內，為推行政務，其所屬行政機關，既有為各種法律上行為之權能，則因此發生之權利義務關係，自應歸屬於各該地域統治團體。民國三十六年十二月二十五日行憲前之省、縣，與民國八十三年七月二十九日省縣自治法施行前之臺灣省暨臺北、高雄二市，以及目前之福建省，即處於此種公法人地位。行政法院四十七年裁字第五十一號判例謂：「縣為法人，具有獨立之法律上人格，至其自治制度是否已完全建立，則屬另一問題，不能因尚未制定縣自治法，而謂其法人資格尚未取得。」同院四十九年裁字第二十二號判例意旨亦同；抑有進者，對未由憲法賦與一定權限之鄉、鎮，於未實行地方自治時期，司法院也未因當時戰爭甫告終結，鄉鎮未實施地方自治，而否認鄉鎮為公法人，此有本院三十四年十月二十日公布之院解字第二九九〇號解釋為證；而民國三十六年十一月二十八日行政院指令頒佈之臺灣省土地權利清理辦法第五條規定，原屬臺灣總督府之公有土地，經臺灣省長官公署接管，暨公署所屬機關接管有案，並經呈准行政院歸省政府使用、收益者，為省有土地；再

就現行省縣自治法觀之，轄區不完整之省，除該法第六十四條稱其議會與政府之組織由行政院另定之者外，並未排除同法第二條省為法人之適用。由此可知，各級地域統治團體縱其地方自治制度未完全實施，或其組織在實質上亦未完全脫離母行政主體之層層節制，但只要形式上具有財產法、責任法、訴訟法上法之主體性，即不容吾人否認其具有享受權利、負擔義務之公法人地位。此種見解既為我國司法、行政、立法實務所肯認，為長期存在之憲政事實，自不容吾人置疑。

## 二、臺灣省公法人地位亦不因憲法增修條文第九條而受影響

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

### （一）省仍受憲法制度性保障

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

### （二）從憲法上整體解釋原則觀察

憲法增修條文第九條第一項既肯認省、縣地方制度，又省、縣並舉，而憲法第十一章「地方制度」之結構仍然存在，縱其已名存實亡，惟於憲法解釋上仍有重大之意義，此因憲法增修條文前言首先即謂「為因應國家統一前之需要」，由此可知上開增修條文第九條屬於過渡性安排，當無疑義。在此

過渡階段，允宜使其保留原有之法律地位，以待未來終局的解決。握有修憲大權之國民大會對此尚且多所保留，未予否定省之地位，則僅有釋憲權之司法機關，自不可輕率解釋，以達憲法明文規定以外之目的。

### （三）從臺灣省仍有行政機關及保留多項權限言

對照增修條文第九條及憲法本文，吾人不難發現，增修條文所停止適用者，僅為省自治有關事項，其所受影響者也僅為地方自治法人之定位而已。易言之，修憲後省為地方制度層級之地位並未喪失（增修條文第九條第一項），省仍設省政府及省諮議會作為其行政機關及輔助機關（第一項第一款、第二款），省仍保有源自憲法之一定權限，具體言之，（1）保留若干原屬省執行之固有權限（第一項第六款、第三項）；（2）監督縣自治事項（第一項第七款）；（3）具全省一致性質之事項（憲法第一一一條）；（4）執行「中央立法並執行」（憲法第一零七條）及「中央立法並執行或交由省、縣執行」之事項（憲法第一零八條）。修憲後作為政府層級之省，既然仍然存在，並有執行機關及輔助機關，仍享有源自憲法上之多項權限，則其所屬行政機關依各項行政法令規定，而得行使此等公法上之權限，其憲法上之地位既未根本變動，省自然仍為公法人。

### 三、憲法增修條文無意使臺灣省之公法人地位處於不確定狀態

多數意見雖承認省作為地方制度層級之地位並未喪失，惟認為符合憲法增修條文意旨制定之法律，「其未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務主體者，揆諸前開有關公法人之說明，省雖非地方自治團體，於此限度內，自得具有其他公法人之資格。」言下之意似認為，立法機關亦得將全部事項劃歸國家或縣市等地方自治團體，不予省保留任何權限，則在此情

形下，省自亦不具任何公法人之資格，對此本席難予苟同。蓋如前所述，省之公法人地位係源自憲法、因其作為憲法上地域統治團體一個層級而來，增修條文並未改變省在憲法上之地位，此由該第九條第一項首先表明「省、縣地方制度應包括左列各款……」，並未「廢除」省為地方制度之一環可為佐證；況該條第三項又規定：「……臺灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別規定。」增修條文僅曰「調整」，並非規定臺灣省政府功能、業務與組織之「廢除」，得以法律為特別規定，準此，法律何能任意剝奪所有省原所屬事項不予省任何權限？此恐有違增修條文之本意；抑有進者，若謂省之公法人地位係取決於法律是否賦予省任何權限使之成為權利義務主體而來，則作為憲法上地域統治團體一個層級之省之地位，將永遠處於不確定之狀態，蓋今日法律授與省權限且得為權義主體者，省具公法人地位，明日法律收回授與之事項及權限時，省即非公法人，此豈本解釋所欲獲致之結果？省在憲法上作為地方制度層級之地位既未喪失，其公法人之定位甚為明確已如前述，若省之主體性得任由法律予取予奪，變動不定，則立法者的自由裁量空間恐已逾越憲法既有的規範架構，殊不可採。