

抄本

司法院秘書長 函

受文者：

速別：

密等及解密條件：

發文日期：中華民國九十一年五月二十日

發文字號：（九一）秘台大一字第一二九五八號

附件：台北市政府釋憲聲請書

主旨：請就台北市政府釋憲聲請書指摘 貴院之處，表示意見惠復。

說明：

一、依司法院大法官審理案件法第十三條第一項規定辦理。

二、本院大法官審理台北市政府就台北市第九屆里長延選，依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款聲請統一解釋；依地方制度法第七十五條第八項聲請解釋；依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款聲請憲法解釋乙案，請 貴院就台北市政府釋憲聲請書之指摘提出答辯，並檢附相關資料，以供參考。

三、檢附前開釋憲案聲請書影本乙份。

正本：行政院秘書長

副本：

機關地址：臺北市重慶南路一段一二四號
傳 真：

正本

行政院秘書長 函

受文者：司法院秘書長

速別：最速件

密等及解密條件：普通

發文日期：中華民國九十一年六月十四日

發文字號：院臺內字第0910030090號

附件：如文

主旨：關於臺北市府所提臺北市第九屆里長延選釋憲聲請書，囑表示意見一案，謹研提說明意見，復請 參考。

說明：

一、復 貴秘書長九十一年五月二十日（九一）秘台大一字第一二九五八號函。

二、檢附「行政院對於臺北市里長延選聲請解釋案綜合意見書」（含附件）一份。

正本：司法院秘書長

副本：內政部、法務部（均含附件）

裝

訂

線

機關地址：台北市一〇〇忠孝東路一段一號
傳 真：（〇二）三三五六六九一九

大法官書記處

秘書長 李應元



5
中華民國九十一年六月十四日

行政院對於台北市里長延選聲請解釋案綜合意見書

壹、總答辯意旨

一、本案聲請不合程序要件，貴院應不予受理；聲請機關對本院之撤銷處分如有不服，應依訴願及行政訴訟程序請求救濟。

二、本案貴院如決予受理，因聲請機關核准里長延選之決定，違反地方制度法第八十三條第一項規定，本院依同法第七十五條第二項規定予以撤銷，乃屬對於聲請機關辦理自治事項所為之合法性監督，聲請機關之請求為無理由，貴院應為聲請無理由之解釋。

貳、本案所涉爭議解決之一般性說明

一、本案有行政救濟途徑可解決爭議；聲請機關如不服本院之撤銷處分，應依行政爭訟程序為之

二、依貴院釋字第五二七號解釋意旨，地方制度法第七十五條第八項並未為貴院大法官「新創」具體審查之職權

參、對於本案程序部分之答辯

一、對「統一解釋」聲請案之意見

(一) 本案之聲請依據及聲請事項

(二) 本案聲請不合法，貴院應不予受理

(三) 本案聲請縱認合法，亦不應當然停止本院撤銷處分之執行	一三
二、對「解釋有無違法」聲請案之意見	一四
(一) 本案之聲請依據及聲請事項	一四
(二) 依貴院釋字第五二七號解釋，聲請機關應不得聲請貴院解釋本院撤銷處分有無違法	一五
(三) 自治團體依地方制度法第七十五條第八項所提出之聲請應不發生「停止監督機關處分之執行」之暫時效力	一八
(四) 本件聲請不合法，貴院應不予受理，並請同時宣告本案無地方制度法第七十五條第八項後段暫時效力之適用	二〇
三、對「解釋憲法」聲請案之意見	二一
(一) 本件聲請之聲請依據及聲請事項	二一
(二) 本件聲請案程序不合法，應不予受理	二一
(三) 本案聲請縱認合法，亦不應當然停止本院撤銷處分之執行	二四
四、貴院是否受理本案可能產生之影響	二五
肆、對於本案實體部分之答辯	二七
一、作為自治事項依據之法律，其解釋權在中央機關	二七
二、「特殊事故」應該採例外從嚴之解釋	三二

三、從嚴解釋本案之「特殊事故」，符合保障地方自治之本意	三四
四、以區里調整為由延期辦理里長選舉，並無行政先例存在	三六
五、本案里長延期改選並非為維護重大公共利益所必需	三八
六、議會通過之「自治條例」規定自公布日施行，不得作為本案民主正當性之基礎	三九
伍、總結	四一

壹、總答辯意旨

一、本案聲請不合程序要件，貴院應不受理；聲請機關對本院之撤銷處分如有不服，應依訴願及行政訴訟程序請求救濟。

二、本案貴院如決予受理，因聲請機關核准里長延選之決定，違反地方制度法第八十三條第一項規定，本院依同法第七十五條第二項規定予以撤銷，乃屬對於聲請機關辦理自治事項所為之合法性監督，聲請機關之請求為無理由，貴院應為聲請無理由之解釋。

貳、本案所涉爭議解決之一般性說明

聲請機關共提起三件聲請案，各件所涉及之聲請依據及標的均有不同。於針對聲請機關之三件聲請案分別就程序部分及實體部分予以答辯之前，本院擬先就本案所涉及之爭議解決途徑，提出以下兩點一般性說明，以期能釐清本案之爭議，並有助於個案之判斷：

一、本案有行政救濟途徑可解決爭議；聲請機關如不服本院之撤銷處分，應依行政爭訟程序為之

地方制度法第十八條第一款規定，里長選舉屬於直轄市之自治事項。又聲請機關之核准里長延選，乃是依據地方制度法第八十三條第三項規定。雖然該條第三項並未明文規定「直轄市政府」有權核准里長延選，但如比較該條第一項及第三項規定，應可認為此係立法之疏漏。因此，直轄市政府自得核准延期辦理里長選舉。就此，聲請機關與本院之間並無爭議。

惟本案之爭議在於：地方制度法第八十三條第三項固然賦予聲請機關有核准辦理里長延選之權，但此項核准權之行使仍應符合同條第一項之要件，即需有「特殊事故」之存在，始得核准延選。同時，地方制度法第七十五條第二項更賦予本院對於直轄市政府之辦理自治事項有「合法性監督」之權，此不僅是立法者賦予本院之職權，且更是本院基於地方自治監督機關所應善盡之義務與責任。由於聲請機關在本案乃是代表地方自治團體行使法律所賦予之自治權，從而，本院本於上級監督機關之立場，依地方制度法第七十五條第二項撤銷聲請機關核准里長延選之決定，對於聲請機關自應構成訴願法第一條第二項所稱之行政處分。

聲請機關在其聲請書中也明確認為本院之上述撤銷對其構成撤銷處分，並無爭議。參見聲請機關第二件「解釋有無違法聲請書」「參、一、（三）、1」之說明，第三件「解釋憲法聲請書」「壹、二」：「未賦予地方自治團體於行政院行使撤銷處分等監督權時：」，同聲請書「參、一、（二）」之第四段：「乃行政院不查，於作成影響聲請人自治權益至鉅之撤銷處分前」等。足見聲請機關也明知並主張本院之撤銷其延選決定，對其構成訴願法第一條第二項之行政處分。

本院之撤銷處分，不論是否違法，在經訴願機關或行政法院依法撤銷、廢止之前，對於聲請機關仍是具有法律上拘束力之有效處分；就行政部門（包括本院及聲請機關）而言，也是效力最高之最後決定。聲請機關所為之決定如與本院撤銷處分相牴觸，均失其效力。因此，在本院撤銷聲請機關之延選決定後，聲請機關及臺北市選舉委員會原即應依法辦理里長選舉，謹先敘明。

其次，聲請機關在本案所爭者，雖非「可以根本不辦里長選舉」之訴之利益，但其仍有「可否延遲辦理選舉」之時間利益，此即涉及聲請機關目前延遲辦理選舉之合法性。後者則涉及聲請機關辦理自治事項是否違法及未來是否會遭受監察院彈劾、糾正之法律責任之判斷，對於聲請機關而言，提起行政爭訟當然有其訴之利益。何況，在訴願法上，只要有行政處分侵害人民（包括訴願法第一條第二項所定之地

方自治團體）之權益，權益受侵害之人民就有訴之利益。本案聲請機關如認其自治權受本院撤銷處分之侵害，在此範圍內即是主張其訴之利益，在程序上也即符合訴之利益之要求。如謂聲請機關遲早要辦里長選舉，因而認聲請機關在本案無訴之利益，以民事訴訟為例，即無異是認為：只要被告主張「我遲早要還債，所以原告現在起訴請求並無訴之利益」。可見，聲請機關對本院之撤銷處分當然有提起訴願及行政訴訟之訴之利益存在。退一步言之，如果認為聲請機關對於本院之撤銷處分無訴之利益存在，而不可提起訴願，則聲請機關對於貴院所提出之本案三件聲請案亦會同樣欠缺聲請利益，而更應駁回。不論是就法理或事實而言，殊難想像聲請機關向訴願機關提起訴願之程序是欠缺訴之利益，但針對同一標的或同一處分改向貴院聲請並爭執之，就會憑空而生所謂訴之利益！

再退一步而言，縱認聲請機關就本案欠缺所謂訴之利益，但聲請機關在本案所爭者是其自主決定延選之核准權，此項核准權在法律修正之前，會繼續屬於直轄市、縣市政府享有，在行使上具有繼續性與未來性；而里長選舉與其他種類之地方公職人員選舉係定期舉行，因此未來還是會出現類似本案之爭議，可見本案爭議具有反覆發生之可能性。參照貴院釋字第五四六號解釋之意旨，更應認本案具有明顯之訴之利益而應進行行政爭訟。

綜合上述，本院認為聲請機關就本案確可提起訴願及行政訴訟而尋求救濟，本案並非無合法救濟途徑可解決爭議。而依現行訴願法第二條、第四條第八款、第十四條等規定，聲請機關對於本院撤銷處分如有不服，本應於收到本院撤銷處分之次日起三十日內向本院提起訴願，又依訴願法第九十三條第一項規定，本院之撤銷處分原則上不因聲請機關之提起訴願而停止執行，因此，聲請機關仍應先辦理里長選舉。然聲請機關得依同條第二項申請訴願機關命令停止本院撤銷處分之執行。至於在訴願程序之後，聲請機關對於訴願決定如有不服，則得依行政訴訟法提起撤銷訴訟。但因為本院撤銷處分仍不因聲請機關之起訴而停止執行，因此在訴訟繫屬中，除非行政法院依職權或依聲請裁定停止本院撤銷處分之執行，否則聲請機關仍應先辦理里長選舉（參見行政訴訟法第一百十六條），自不待言。

聲請機關依法提起行政訴訟，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，則聲請機關自得依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，聲請貴院為法令違憲解釋（參見釋字第五二七號解釋文「三」）。反之，如聲請機關未窮盡通常訴訟之審級救濟，即逕自向貴院聲請解釋，貴院在程序上自應不予受理。

二、依貴院釋字第五二七號解釋意旨，地方制度法第七十五條第八項

並未為貴院大法官「新創」具體審查之職權

雖然聲請機關在本案可循行政爭訟程序而解決爭議，但由於地方制度法第七十五條第八項另有向貴院聲請解釋之規定，因此本案在程序上即生以下疑義：地方制度法第七十五條第八項與司法院大法官審理案件法所定之聲請要件，究竟有何差異？本案有無地方制度法第七十五條第八項之適用？應如何適用？

對於地方制度法第七十五條第八項在適用上之疑義，貴院釋字第五二七號解釋已有相當詳細之闡釋。依照貴院上述解釋之解釋文「三」及解釋理由書第三段意旨，地方自治監督機關（在本案即指本院）如認為直轄市政府（在本案即聲請機關）之辦理自治事項違反上位規範，則有兩個途徑來行使其監督權：一是當本院確信聲請機關行為違法時，可直接依據地方制度法第七十五條第二項予以「撤銷、變更、廢止或停止其執行」（下稱「作成具體之監督處分」）；二是當本院對於聲請機關之行為是否違反上位規範「尚有疑義」時，則「得」不直接作成具體之監督處分，而依同條第八項規定聲請貴院解釋。在後者情形，本院並受到該項後段規定之限制，而不得再自己作成具體之監督處分（下稱「暫時效力」）。貴院上述解釋意旨強調：本院

就「作成具體之監督處分」和「聲請司法院解釋」，只能「二選一」。因此本院不能一方面先聲請司法院解釋，另一方面又再自行作成具體之監督處分。

在表面上，地方制度法第七十五條第八項似乎是賦予地方自治監督機關（行政院或縣政府）向貴院聲請解釋之「額外」權利，但如果比較本項規定與司法院大法官審理案件法，應可發現地方制度法第七十五條第八項其實是對本院（或縣政府）之限制，尤其是該項後段之「暫時效力」。因為對本院（或縣政府）而言，就算沒有地方制度法第七十五條第八項之規定，行政院（或縣政府）還是可以直接依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款聲請憲法疑義解釋，或依據司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款規定聲請統一解釋。因為本院（或縣政府）不論是依據地方制度法第七十五條第八項提出聲請，或直接依據司法院大法官審理案件法規定提出聲請，都是聲請大法官為抽象之規範審查（「疑義」解釋），而非具體個案之審查。其間之主要差別在於：依司法院大法官審理案件法提出聲請，在貴院解釋前，行政院（或縣政府）仍然可以作成具體之監督處分；但依地方制度法第七十五條第八項提出聲請，則會發生該項後段之暫時效力。因此，地方制度法第七十五條第八項之規定，與其說是賦予本院或縣政府等地方自治監督機關有向貴院聲請解釋之特別權利，不

如說是構成司法院大法官審理案件法之特別規定，並會發生該項後段「暫時效力」之限制。

依據貴院釋字第五二七號解釋之意旨，應認地方制度法第七十五條第八項規定並未替貴院大法官創設新職權而可審查具體處分是否違法。後者仍屬通常訴訟之功能，在本案即仍應循訴願與行政訴訟來審查本院之撤銷處分是否違法。反之，如果貴院在程序上受理本案，則勢必要先明確變更貴院釋字第五二七號解釋，此固屬貴院之職權，但有關變更解釋所可能導致之相關影響，以下將另行說明。

綜合上述，地方制度法並沒有改變貴院大法官與行政爭訟程序間之分工關係，有關具體行政處分之爭議仍由（也必須由）行政爭訟程序解決之，至於抽象法規之爭議與審查，則屬貴院大法官之職權，此亦為貴院釋字第五二七號解釋所強調者。至於依貴院釋字第三七一號解釋，各級法院法官在審理具體個案時，得依職權裁定停止訴訟程序，而直接聲請貴院解釋，自不待言。

參、對於本案程序部分之答辯

由於聲請機關共提出三件聲請案，各件聲請案所依據之程序規定與實體理由各有不同。因此，以下謹針對聲請機關所提出三件聲請案之程序部分，分別表示本院之意見。

一、對「統一解釋」聲請案之意見

（一）本案之聲請依據及聲請事項

聲請機關據以聲請統一解釋之依據為司法院大法官審理案件法第七條第一項，理由是聲請機關就地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」所持見解，與本院所已表示之見解有異。至於聲請解釋之事項則為地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」之解釋。

（二）本案聲請不合法，貴院應不予受理

以本案而言，本院與聲請機關間就地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」之解釋與適用，確實有不同見解。但在程序上，聲請機關所提起之「統一解釋」聲請案是否合法而應受理，關鍵則在於聲請機關依法是否應受本院見解之拘束？也就

是本件聲請案是否有上述司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款但書之適用？以下謹就本院認聲請機關依法應受本院見解拘束之理由臚述如次：

1、貴院已有不受理之類似先例

貴院曾於九十年七月二十七日第一一七一次會議中，就新竹縣政府就其適用地方制度法第七十八條第一項第一款規定，與內政部之見解有異，聲請統一解釋一案，決定不受理，並認為：「中央法規之解釋，原則上應以中央主管機關之見解為準，地方機關之法律見解與中央主管機關有異時，應受中央主管機關見解之拘束，其聲請統一解釋，核與司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款及第九條之規定不符，應不受理。」而本案所涉及之法律亦正是中央法規性質之地方制度法第八十三條，參照貴院上述不受理決定之理由，聲請機關在本案應受本院見解之拘束，尚不得逕自聲請統一解釋。

附帶一言者，高雄市政府前亦曾以公益彩券發行條例第四條侵害其自治權為由，經本院層轉向貴院聲請憲法解釋，貴院於九十年四月二十日第一一六四次會議決議，亦以事涉辦理自治事項是否違法，認該案應由本院本於職權先行解決，亦即高雄市政府應受當時本院見解之拘束，而不受理高雄市政府經本院層轉之聲請案，此件先例與本案雖未盡相同，亦可作為參考。

2、本案已有行政爭訟程序足以救濟，不應逕自聲請統一解釋

本院依據地方制度法第七十五條第二項對聲請機關之延選決定予以撤銷，對於此項撤銷之性質，本院及聲請機關都認為是訴願法第一條第二項之行政處分，並無歧見。惟雙方有爭議者在於此撤銷處分之救濟途徑，聲請機關主張其可不提起訴願，而逕自依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款聲請統一解釋，本院對此件聲請案則認為不合法，貴院不應受理。

按貴院釋字第五二七號解釋理由書明確釋示：「衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條），尚不及於具體處分行為違憲或違法之審查。從而地方自治團體依第七十五條第八項逕向本院聲請解釋，應限於上級主管機關之處分行為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第三十條第五項聲請解釋之情形。」（解釋文「三」亦同此意旨）。可見地方制度法第七十五條第八項並未刻意創設新聲請途徑，而使地方自治團體或機關得以爭執自治監督機關對其所為之具體處分。換言之，依據貴院釋字第五二七號解釋之意

旨，針對自治監督機關所為之具體監督處分，受處分之地地方機關仍應依訴願及行政訴訟之通常訴訟途徑尋求救濟。

因此，如果認為在本案聲請機關應提起行政爭訟，才能對抗本院之撤銷處分，應即承認本院撤銷處分對於聲請機關有「法律上拘束力」為前提。換言之，除非經訴願機關或行政法院依法撤銷、廢止，否則本院撤銷處分仍是有效而可拘束聲請機關之處分。既然如此，聲請機關是否還能逕向貴院聲請統一解釋，就不無斟酌餘地；這是我國行政救濟之一般法理與制度設計，當人民針對行政處分提起行政救濟時，亦均如此。

次按中央監督機關行使地方制度法第七十五條之監督權，而對地方自治團體之辦理自治事項作成具體之監督處分，一旦地方自治團體不服此項具體處分，都會發生能否提起統一解釋之爭論。現行體制既設有訴願與行政訴訟之解決途徑，如果再完全容許地方自治團體可無限制地聲請統一解釋，將可能會規避並架空相關行政救濟程序之功能。故在立法政策上，對於中央與地方之間有關具體個案之爭議，是否應該改採統一解釋、機關爭訟或其他機制作為其解決途徑，容有討論餘地，但地方自治團體在現行體制下既然已有訴願及行政訴訟之救濟途徑，聲請機關並可向訴願機關及行政法院聲請停止本院撤銷處分之執行（參見訴願法第九十三條、行政訴訟

法第一百十六條），不論是終局或暫時之權利救濟都有充分管道。因此，在制度面上應限縮統一解釋在此類案例之適用。

（三）本案聲請縱認合法，亦不應當然停止本院撤銷處分之執行

退一步言之，就算認為本件統一解釋聲請案應受理，但由於這項統一解釋並非依據地方制度法第七十五條第八項所提出，姑且不論本項後段暫時效力之對象為何，本件統一解釋聲請案應無地方制度法第七十五條第八項後段之適用而可當然停止本院撤銷處分之執行。再者，由於我國司法院大法官審理案件法本身並沒有暫時權利保護之類似規定，在過去大法官解釋實務上，不論系爭聲請所涉及者是如何重大迫切之憲法權益或政府利益，都不曾見到貴院僅因提出聲請就給予暫時權利保護之先例。因此，就本案而言，即令貴院認本件統一解釋聲請案合法而予以受理，但在程序上本件聲請應不發生「當然」停止本院撤銷處分執行之暫時效力。本院認為：貴院在依法不受理本件統一解釋聲請案之同時，應宣示本件聲請無地方制度法第七十五條第八項後段之適用，如此方可釐清依地方制度法第七十五條第八項或司法院大法官審理案件法聲請貴院解釋之程序效力之重大差異。

以本案而言，不論是本院或聲請機關都有主張暫時權利保護之利益。對於本院及臺北市民來說，里長每多延選一天，其對定期改選之民主原則，及對臺北市選民

及有意參選人參政權之損害，就多一分。反之，聲請機關當然亦希望儘可能拖延而不舉行里長選舉。因此，就算貴院本於職權對於本案要給予暫時權利保護，但亦請貴院斟酌雙方權益保障之急迫性，尤其是臺北市民參與里長選舉之基本權利，而為妥當之決定。

二、對「解釋有無違法」聲請案之意見

（一）本案之聲請依據及聲請事項

聲請機關所提起之第二件聲請案，其程序依據是「地方制度法第七十五條第八項」（下稱「本項規定」），而聲請解釋之事項則為：聲請機關核准里長延選是否違法？行政院之撤銷處分是否違法？此之所謂「違法」係指是否違反地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」之要件而言。

綜觀本件聲請書之整體意旨，聲請機關在本件顯然是爭執本院所為之具體撤銷處分之效力，並非爭執任何抽象法令是否違憲。又聲請機關在本件聲請書參、一、（三）、2中主張：『再者，本件行政院之撤銷行為已涉及聲請人辦理自治事項所依據之「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」之效力問題』云云，但查，上述臺北市之自治條例不論是其內容或通過程序，向無違法之爭議。本院並未也從未指摘上述自治條例有何違法，亦無任何機關爭執上述自治條例之效力問題，可見本案根本

不涉及上述自治條例之效力問題。復按里鄰是否（及如何）編組，事屬地方自治權限，此亦為本院所持之立場。本案之爭點自始就與聲請機關是否（或如何）重新編組其里鄰無關，而是「聲請機關能否以里界重劃為由，而擅自決定延長里長任期並延選」。因此，本案所涉及之爭議，根本不是上述自治條例之抽象法規之效力問題，而是本院對於聲請機關所為之具體行政處分是否違法，或聲請機關之延選決定是否違法等相關「具體處分」之效力問題，聲請機關之上述主張顯有誤解。

（二）依貴院釋字第五二七號解釋，聲請機關應不得聲請貴院解釋本院撤銷處

分有無違法

關於聲請機關得否依據地方制度法第七十五條第八項而聲請貴院解釋，而爭執本院對其所為之具體撤銷處分之效力？對此，貴院釋字第五二七號解釋有相當明確之釋示。

依據貴院釋字第五二七號解釋意旨，如果本院未依地方制度法第七十五條第二項作成具體之監督處分，地方自治機關依地方制度法第八十三條所為之延選決定應仍是有效之決定。此時既無疑義或爭議存在，地方自治機關自不得（也不需）逕自聲請司法院解釋。反之，地方自治機關亦不能在本院作成具體之監督處分之前，就先行逕自提出聲請，甚至主張依地方制度法第七十五條第八項後段規定，以此聲請先

發制人，預先阻止本院作成具體之監督處分。因此，依照上述解釋之意旨，聲請機關如欲依地方制度法第七十五條第八項規定向貴院聲請解釋，至少應該以本院對其作成具體之監督處分為程序要件。

但即使在本院作成具體之監督處分後，聲請機關是否就當然可以向貴院聲請解釋？貴院上述解釋認為：「其未經本院解釋而逕予撤銷、變更、廢止或停止執行之行為，受處分之地方自治團體仍持不同見解，可否聲請本院解釋，同條第八項文義有欠明確。」（釋字第五二七號解釋理由書第三段）。因此，貴院上述解釋進一步明確指出地方自治團體只有在下列情形，才能依地方制度法第七十五條第八項聲請解釋：「衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條），尚不及於具體處分行為違憲或違法之審查。從而地方自治團體依第七十五條第八項逕向本院聲請解釋，應限於上級主管機關之處分行為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第三十條第五項聲請解釋之情形。」（解釋理由書第三段；解釋文「三」也同此意旨）。

細究貴院上述解釋之意旨，貴院應是認為：只有當自治監督機關認為地方自治團體之「辦理自治事項」與該自治事項所涉及之「自治法規」，「兩者」均違反上位規範，並因此作成具體之監督處分時，地方自治團體才能針對「自治法規」是否違反上位規範之效力問題，向貴院聲請解釋。這種類型之聲請本來應該是地方制度法第三十條之問題，只是因為地方自治監督機關未依地方制度法第三十條函告自治法規無效，以致地方自治團體無法依地方制度法第三十條聲請解釋。為保障地方自治團體之自治權，貴院上述解釋才以自治監督機關「作成具體之監督處分」為程序要件，而容許地方自治團體得聲請貴院解釋自治法規之效力問題。

但應注意者，貴院上述解釋強調：地方自治團體依地方制度法第七十五條第八項所得聲請解釋者仍然限於「自治法規是否違反上位規範」之事項，這仍是抽象法規之審查而非具體處分之審查。這也是貴院上述解釋在解釋理由書中所強調的：「衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條），尚不及於具體處分行為違憲或違法之審查。」，因此有關具體處分之爭議，仍應循訴願及行政訴訟途徑為之，而不能直接依本項聲請解釋。

可見，地方制度法第七十五條第八項並沒有為貴院大法官增加審查具體處分行為是否違憲（法）之職權，亦未賦予地方自治團體得透過聲請貴院解釋而爭執具體處分合法性之特別救濟途徑。換言之，地方制度法第七十五條第八項並無改變我國大法官解釋之「抽象規範審查」之制度特徵，聲請機關在聲請書所持之見解，似有誤解。

（三）自治團體依地方制度法第七十五條第八項所提出之聲請應不發生「停止監督機關處分之執行」之暫時效力

由於地方自治團體依本項所得聲請者為抽象法規之審查，而非具體處分之爭訟，因此此項聲請自無從發生本項後段所規定之「暫時效力」，而可停止監督機關所為具體監督處分之執行，因為兩者之訴訟標的根本不同。在法理上，應不可能因為地方自治團體針對抽象的自治法規聲請解釋，而使這項聲請發生「停止自治監督機關所為具體處分之執行」之暫時效力。貴院釋字第五二七號解釋文「三」亦認只有當「自治監督機關」依地方制度法第七十五條第八項聲請解釋時，才有本項後段暫時效力之適用。至於「地方自治團體」就自治法規之效力問題聲請解釋時，該號解釋則未明白表示見解。

對此，本院認為：當地方自治團體依地方制度法第七十五條第八項聲請解釋時，應無本項後段暫時效力之適用，更不因此就可停止監督機關具體監督處分之執行。何況，當地方自治團體依地方制度法第三十條第五項聲請解釋時，該條也沒有類似地方制度法第七十五條第八項後段暫時效力之規定，故從體系解釋之觀點來說，此類抽象法規審查之聲請案應無暫時效力之適用。

退一步而言，如果說地方自治團體之聲請會發生暫時效力之問題，在解釋上也應該認為是：在貴院解釋前，不停止「監督機關具體處分」之執行，而停止「地方自治團體辦理自治事項」（如本案延選延任決定）之執行。首先，此時自治監督機關已經作成具體處分（撤銷），因此，本項後段所謂「不得予以撤銷、變更或廢止」在文義上已無適用餘地。其次，我國訴願法及行政訴訟法均規定人民提起行政爭訟，原則上並不停止行政處分之執行（參訴願法第九十三條第一項規定與行政訴訟法第一百十六條第一項規定）。地方自治團體提起訴願亦然（參訴願法第一條第二項規定）。因此，當地方自治團體向貴院聲請解釋，爭執監督機關具體處分之合法性時，在體系解釋上，亦應認監督機關之具體處分不因地方自治團體之聲請解釋而停止執行，始為一致。

(四)本件聲請不合法，貴院應不受理，並請同時宣告本案無地方制度法第七

十五條第八項後段暫時效力之適用

依據貴院釋字第五二七號解釋之意旨，聲請機關在本案應只能以上述「臺北市行政區域劃分及里鄰編組自治條例」違反上位規範而生之效力問題為由，才能依地方制度法第七十五條第八項聲請貴院解釋。換言之，聲請機關應不得直接依據地方制度法第七十五條第八項來爭執本院所為之具體撤銷處分是否違法，如果要爭執本院所為之撤銷處分有違法之處，應該依據訴願及行政訴訟之途徑為之，並於行政救濟程序中聲請訴願機關或行政法院命停止行政院撤銷處分之執行，才能先不辦理里長選舉。從而本案自始既屬訴願及行政訴訟的爭議，目前仍然可以循訴願及行政訴訟之途徑來解決爭議，並無適用地方制度法第七十五條第八項之必要。

此外，本案並不涉及上述自治條例之效力爭議，聲請機關亦無從依地方制度法第七十五條第八項來聲請貴院解釋上述自治條例是否違反上位規範。本案爭點並不在於「聲請機關是否有權辦理里行政區域之調整作業？」而是「聲請機關延選及延任的決定是否合法？」聲請機關之後者決定所依據之法規亦不是任何自治法規，而是中央法律性質之地方制度法第八十三條。

可見，依照貴院釋字第五二七號解釋之意旨，聲請機關在本案應無從依據地方制度法第七十五條第八項直接聲請貴院解釋，貴院對其聲請在程序上應不受理。既然本案聲請不合法，當然更無從發生同項後段之暫時效力。對此，尚祈貴院於作成不受理決定之同時，予以明確宣告之。

三、對「解釋憲法」聲請案之意見

（一）本件聲請之聲請依據及聲請事項

聲請機關所提起之第三件聲請案，其程序依據是「司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款」，聲請解釋的事項則為：「聲請人依法定職權核准里長延選，與行政院行使職權，適用法律發生有牴觸憲法之疑義，並引發適用憲法之疑義」可見聲請機關是聲請貴院為「疑義解釋」，而非「爭議解釋」。

（二）本件聲請案程序不合法，應不受理

本案並無聲請機關所主張之「憲法疑義」存在，亦不符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之程序要件，其理由如次：

1、本案僅涉及適用地方制度法之疑義問題

按貴院釋字第五二七號解釋固亦指出：「其因處分行為而構成司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之疑義或爭議時，則另得直接聲請解釋憲法。」然查司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款規定對於所謂「疑義」，已明定是中央或地方機關「於其行使職權，適用憲法」時所發生之疑義，或「適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義」因此，如果只涉及法律層次之疑義，而非憲法疑義，即不符合上述聲請要件。本案所涉及之里長延選爭議，只涉及法律疑義或爭議（即聲請機關的延選決定是否符合地方制度法第八十三條第一項規定？或行政院之撤銷處分是否違反地方制度法第七十五條第二項規定？）並不涉及任何憲法疑義或爭議。具體言之，本院在本案所行使之撤銷權是地方制度法所賦予之法律職權，而非憲法上職權；本院所適用者則為地方制度法第七十五條第二項，而非適用憲法。至於聲請機關所行使之職權亦為地方制度法第八十三條所賦予之核准權，此為其法律上職權而非憲法職權；所適用者亦是法律而非憲法。凡此足見本案並不符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之程序規定，貴院應不受理。

2、本院之撤銷處分，並未侵及憲法對於地方自治之制度性保障

里長任期事項並非我國憲法明文保障或要求之地方自治，而是地方制度法所規定之法律層級之自治。本院之撤銷聲請機關延期選舉之決定，不僅沒有侵及憲法對於地方自治之制度性保障，甚至還是在維護臺北市民之參與地方自治之基本權利。對此，聲請機關在其第二件聲請案「解釋有無違法聲請書」之「參、二、（四）」中也明確表示：「里長任期等相關事項，並非憲法規定之制度，與國民主權原理之憲政秩序無涉，而係於地方制度法等法律規定中所明定，其本質係為地方自治事項，而憲法就此並無任何規定或限制，是更足見里長任期事項係屬地方自治事項」可見，聲請機關亦認為本案只涉及「法律爭議」或「法律解釋之疑義」，與憲法疑義無關。

3、本案非直接適用貴院釋字四九九號解釋，並無牴觸該號解釋之疑義

聲請機關在本件聲請書中，又以其適用地方制度法第八十三條發生有牴觸貴院釋字四九九號解釋意旨為由聲請憲法疑義解釋。但查聲請機關並非主張其所適用之地方制度法第八十三條本身有何違憲之處，而是主張其法律見解與本院有異，此並非司法院大法官審理案件法第五條第一款所稱「適用法律發生有牴觸憲法之疑義」。再者，本院是「適用」地方制度法第七十五條第二項而撤銷聲請機關之延選決定，並不是直接適用貴院釋字四九九號解釋，此參見本院九十一年五月二日

院臺內字第0九一00二一四五三號函之「主旨」及「說明」即可明白。內政部九十一年四月三十日臺內民字第0九一00六八二八三號函之「說明」三、（二）雖然曾援引貴院釋字第四九九號解釋，但只是補充說明該部對於地方制度法第八十三條「特殊事故」所持法律見解之理由，並非引以為撤銷處分之適用依據。何況，上述內政部函也明示：「上開二解釋雖係針對中央公職人員而為解釋……里長選舉雖非如中央民意代表之屬全國性事務」等，足見本院及內政部對於本案所持法律見解之依據與理由。換言之，縱使並無貴院釋字第四九九號解釋之存在，本院對於本案亦將直接依據地方制度法第七十五條第二項而予以撤銷。何況，聲請機關亦自認本案只涉及地方制度法規定之法律爭議，既無關本院或聲請機關之憲法職權或地位，也無關憲法規範之適用。故聲請機關針對貴院釋字第四九九號解釋聲請補充解釋，似有過度比附援引之明顯不當，尚祈貴院明鑑。

（三）本案聲請縱認合法，亦不應當然停止本院撤銷處分之執行

退一步言之，就算認為本件憲法解釋聲請案應受理，但由於這項憲法解釋聲請案並非依據地方制度法第七十五條第八項所提出，即便不論本項後段暫時效力之對象為何，本件憲法解釋聲請案應無地方制度法第七十五條第八項後段之適用而可當然停止本院撤銷處分之執行。再者，由於我國司法院大法官審理案件法本身並沒有

暫時權利保護之類似規定，在過去大法官解釋實務上，不論系爭聲請所涉及者是何重大迫切之憲法權益或政府利益，都不曾見到貴院僅因提出聲請就給予暫時權利保護之先例。因此，就本案而言，即令貴院認本件憲法解釋聲請案合法而予以受理，但在程序上本件聲請應不發生「當然」停止本院撤銷處分執行之暫時效力。詳細理由請參見本院對於統一解釋聲請案之說明。

四、貴院是否受理本案可能產生之影響

聲請機關所提起之三件聲請案在程序上均不合法，應不予受理之意見已如前述，如貴院在程序上受理本案，尤其是受理聲請機關依地方制度法第七十五條第八項所為之第二件聲請，或甚至認為任何聲請案，不論是否合法，都可先發生地方制度法第七十五條第八項後段之暫時效力，則縱算最後貴院在實體上為有利本院之解釋，本院認為仍將產生以下負面影響，謹提供貴院參酌：

（一）不論貴院對本案所謂之「特殊事故」，作成如何嚴格之實體解釋，但如果貴院在程序上受理本案，未來各地方政府將可援用本案之前例：只要先自行主張某一「特殊事故」存在，即可恣意延長鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長或村（里）長之任期，並延期辦理選舉。即使自治監督機關依地方制度法第七

十五條第二項予以撤銷、變更等，但各地方政府只要立即依地方制度法第七十五條第八項聲請解釋，在貴院作成「實體解釋」前，即可達成延任並延選之後果，且沒有任何機關可以有效阻止這類違法延選的行為。不論是事實上或規範上（因為該條後段之暫停效力），都無法阻止之。甚至於其他自治事項之辦理，也可能會產生類似之骨牌效應。

（二）貴院如在程序上受理本案，以後各縣市政府必然樂於援用本案之先例而提出其他案件之聲請，貴院亦不能在程序上逕予不受理。如此一來，恐將大大增加貴院之案件負擔，且使地方制度法第七十五條第八項成為地方政府違法或便宜行事之擋箭牌。

（三）在沒有修憲或更明確之修法之前，貴院一旦介入類似本案之具體爭議，不僅將增加案源，甚至也會混淆現行體制有關「具體處分之救濟」與「抽象法規審查」之有意區別，應謹慎為之。

（四）在貴院作成釋字第五二七號解釋之後，本院與全國其他地方政府向皆遵照並適用貴院上述解釋。不論是就憲法解釋效力之維護、憲法解釋之公平適用，或就全國人民與政府機關對於既存法律秩序之信賴而言，在沒有規範或事實基礎之重大變遷之前，貴院對於本案自應繼續適用釋字第五二七號解釋，不

受理聲請機關之三件聲請案，以避免因個案而破壞制度。

肆、對於本案實體部分之答辯

一、作為自治事項依據之法律，其解釋權在中央機關

就地方制度法第八十三條第一項「特殊情形」之解釋，聲請機關是否應受行政院法律見解之拘束？乃是涉及本案程序以及實體兩方面爭議之問題。按依地方制度法第十八條第一項第一款規定，「直轄市公職人員選舉」屬於直轄市之自治事項，據此，直轄市政府自得依法辦理直轄市公職人員之選舉。然而，一事務被列為自治事項之後，並非意味地方自治團體就該事項之實施，具有就所有層面均得為最終決定之全權。毋寧地方自治團體就自治事項之實施，不但必須接受自治監督機關之合法性監督（地方制度法第四章，七十五條以下參照）；就該自治事項如有中央法律存在（通常均有之），以提供全國一致性之基準（例如就本案而言，即有公職人員選舉罷免法以為實際辦理之依據）者，則地方自治團體亦須受中央法律之拘束；而就該法律之統一解釋權，就行政部門而言，亦均由各該法律之中央主管機關行之。換言之，不論依學理或是依照過去長久以來之慣例，本案雖然涉及地方自治團體辦

理自治事項之問題，但因其法律依據（地方制度法）仍為中央法律，即令地方制度法並未明定本法之主管機關為何，但作為直轄市自治監督機關之行政院，以及作為「法制上」主管機關之內政部¹，仍享有對地方制度法之一致性解釋權而無疑²。且向來在實務上，為了維持執行上之一致性，內政部對於地方制度法之相關解釋也都拘束各地方自治團體而無疑義，聲請機關辦理自治事項長久以來亦均遵照此種方式，辦理上並無窒礙難行之處，甚且地方自治團體就自治事項之辦理，從過去以來，多有行文中央主管機關，要求表示法律見解以資遵循者，此質諸聲請機關亦不例外，由此均足證即令涉及自治事項，中央對準據法律均具有解釋權而無疑。

¹ 例如依內政部組織法第十條之規定：「民政司掌理左列事項：

一、關於地方行政制度之規劃、行政組織之釐訂、改進、審核及邊政輔導事項。

二、關於地方行政之指導、監督及地方自治人員之訓練、考核、獎懲事項。

三、關於地方自治之規劃、監督、指導及公職人員選舉、罷免事項。」

² 明顯可以看出地方自治事項以及地方公職人員選舉罷免事項，內政部（民政司）有其法定權限。例如行政程序法、行政執行法、國家賠償法等法律，在性質上地方雖亦有執行之權限，但未明確區分中央與地方之權限者，法律條文即令並未明定其中央主管機關，法制上中央仍有主管機關。例如前揭各法律均由法務部實際掌理其解釋權，全國各機關亦均一體遵行而無疑義。

或謂上述見解雖然在理論上及實務上均無不合，然而終究不利於地方自治權之保障。就此而論，因為地方自治雖然保障地方自治團體得因地制宜，發揮創造力以追求居民最大之福祉，但並非允許其凡事均得自行其是，不受任何拘束，蓋如此一來反將有害於居民之福祉。在本案，里長任期四年，雖為地方制度法第五十九條第一項規定之結果，但究其根由，實則是因為里長與里民間有一政治契約存在，以規範里長之任期等相關事項。因此，里長任期屆滿前即需辦理改選，不但為法制上之必然，亦必須如此方能符合民主政治之常規。地方制度法第八十三條第一項規定雖然允許地方自治團體得有「特殊事故」時延期辦理改選，但此特殊事故之解釋絕非漫無邊際，不受任何政治學理以及法理之拘束！為免地方自治團體誤用自主性，轉而危及地方自治之自律性，因此在制度設計上即有必要將該特殊事故之解釋權歸由中央行使，而由地方自治團體就具體個案適用之。換言之，就地方制度法之規定而言，其抽象之法規解釋權應歸由中央機關行使，地方自治團體則僅就個案之適用有其判斷權，兩者各自分工，並行而不悖，以共謀居民最大之福祉。

再者，地方制度法第八十三條第一項所規定之「特殊事故」，其性質屬於不確定法律概念，學理上對於不確定法律概念，有所謂判斷餘地理論，其對本案是否適用，有進一步闡明之必要。首先，判斷餘地理論本用以處理司法審查密度之問題，

涉及司法權與行政權之權力分立，以及法院與行政機關之功能考量。因此，判斷餘地之概念可否不加保留地援引處理自治行政監督之界限問題，頗值斟酌。退一步言，即便認為中央對於地方之自治監督，亦能適用判斷餘地之概念，也僅在涵攝之層次始有可能承認，應不及於法律概念之解釋。以本案爭議而言，地方制度法第八十三條第一項規定之「特殊事故」，是否限於重大災害、變故或其他不可抗力事件，屬於法律概念之解釋，地方政府應以自治監督機關見解為準，不涉及所謂判斷餘地。至若某一次特定風災或水災，是否該當於「特殊事故」，涉及經驗事實之個案判斷，始屬涵攝層次，或可依判斷餘地理論，尊重地方政府之個案判斷。此一解釋與涵攝之區分，在司法審查亦屬相同，倘若貴院對於本案認為有權對於「特殊事故」之概念內涵進行解釋，本院對於「特殊事故」自亦有解釋之權限，地方政府均應予以遵守。蓋就自治監督之體系而言，貴院為司法監督，本院為行政監督，但兩者均為對於地方自治之合法性監督，均有對於法律概念之解釋權，地方政府應予遵守，與判斷餘地無涉。

再者，是否承認判斷餘地，尚須考量系爭事務之性質與規範目的。就本案而言，既涉及定期改選之民主原則，依其性質本應作嚴格解釋，以避免侵害選民之參政權，審查密度應該從嚴，不應承認判斷餘地。且判斷餘地亦有其界限，若逾越界限，

將生違法問題，而非僅為妥當性問題。如後所述，本案中里行政區域調整之時程安排，本得由地方政府預先妥善規劃，顯不屬於「特殊事故」之概念範圍，即便承認判斷餘地理論，本案亦已經超出了判斷餘地之界限而構成違法，本院職司地方自治之合法性監督，自應依法予以撤銷。

再由自治權之界限論之，里長之任期既為中央法律明定之事項，應已構成地方自治權行使之界限，此等界限只有依中央法律或得到中央法律之授權才能變動。地方制度法第八十三條第三項雖授權地方政府（解釋上包括直轄市政府）得核准延期辦理改選，但另在同條第一項明文設有「特殊事故」之限制，且以第七十五條賦予行政院合法性監督權，由此更可推知，立法者有意使行政院透過其監督權之行使，扮演地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」之統一解釋者角色，以免各地方自治團體各行其是，以自治之名恣意破壞「定期改選」之民主原則，並侵害選民之參政權。因此，不論是就地方制度法規定之文義、立法意旨、過去行政實踐或其客觀規範目的而言，地方行政機關就地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」之解釋，自應受其監督機關之法律見解之拘束。

二、「特殊事故」應該採例外從嚴之解釋

如前所述，里長任期四年，為地方制度法第五十九條第一項所明定；任期屆滿以依法改選為原則，因發生特殊事故而延期改選為例外。而例外規定應從嚴解釋，不能任意擴張其意義或適用範圍，乃屬一般法律解釋之通則。雖然本院見解認為此等解釋權責在中央機關，但即令退萬步言之，承認地方機關亦得就個案之適用有其解釋權，此等解釋權之行使必須受到與中央機關同等之嚴格限制，要無疑義。前此大法官曾經對國民大會以修憲方式延任一案做成釋字第四九九號解釋，於解釋文中明白表示：「按國民民主權原則，民意代表之權限，應直接源自國民之授權，是以代議民主之正當性，在於民意代表行使選民賦予之職權須遵守與選民約定，任期屆滿，除有不能改選之正當理由外應即改選，乃約定之首要者，否則將失其代表性。……所謂不能改選之正當理由，須與本院釋字第三十一號解釋所指：『國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉』之情形相當」。

前揭釋字第四九九號解釋雖係針對國民大會代表之任期延長所做之解釋，但解釋文所揭槩者實為民主政治之根本原理，本案延選延任之里長亦屬由選民透過選舉方式產生之公職人員，其任期由法律明定，並由里民以民主的選舉方式個別承諾、確認之，因此其政治契約之屬性與一般民意代表殊無二致，僅其職權與任務有所不同。

同而已，自應受同一民主政治原理「定期改選，任滿離職」之拘束而無疑。換言之，本案雖非聲請機關之里長延選延任決定違反前揭釋字第四九九號解釋之問題，但明顯違反本號解釋所揭槩、確認之民主政治根本原理，延選延任之違法性應無庸置疑。

再者，地方制度法第八十三條第一項條文既規定為「特殊事故」，則其解釋即受法條文義之客觀拘束，以及前述「例外從嚴」原則之限制。因此，必須確有一事故發生，且該事故確屬「特殊」，方得執為里長延選、延任之依據。而所謂之「特殊」，應為一種事前難以預期且不能改變之情事變化，而具有例外、迫不得已之性質者，方足當之。是故一般而論，「特殊事故」之解釋縱令不必然限定在天災地變、不可抗力之因素，但要不能以人為方式製造之，藉以規避民選公職人員之任期限制，則屬當然之理。以本案而論，里界調整並無時間上之急迫性，亦不具須在一定時期完成之性質，其調整與否與調整之時期，純粹可以人為方式操控之，而非源自行政機關自身所不能控制之因素。以全國而論，里界尚未調整者本島僅只臺北市一地，因此聲請機關無論如何難辭行政怠惰之責；以調整時期而言，並無須在現今辦理之實際需要，而竟執意為之，稽其心態，顯然大有可議；以調整規模而言，執區區二十餘里之調整為理由，而延宕全體里長選舉時程，置里長與里民間之政治契約於不顧，更將置作為頭家之市民於何地？凡此種種，均使聲請機關此次里長延選、

延任決定之違法性至為明顯。換言之，以公法上之比例原則檢視本案聲請機關之里長延選延任決定，可以發現本案聲請機關所追求之公益，不但不具有急迫性，抑且因其係以全體市民之里長選舉權的一時凍結，以及實際延任里長之民主正當性之喪失作為代價，天平之兩端，一方為行政手段之自由性，另一方則為全體市民之參政權，兩相權衡，其不能通過狹義比例原則之檢驗，事極顯然。因此，其違法性無庸置疑。

三、從嚴解釋本案之「特殊事故」，符合保障地方自治之本意

地方自治之保障為我國法治建設重要之一環，但是地方自治之保障並非意味地方均能享有獨立之主權，凡事與中央分庭抗禮，轉而害及地方居民之福祉。易言之，地方自治之概念雖然包含地方自主性之保障，但同時必須輔以自律性作為配套工具，否則即無由達成自治保障作為人權保障手段之目的。因此，地方自治之內容除了法律意義之團體自治之外，更有政治意義之住民自治，以確保自治團體能以民主之方式組織，並營運之。職是之故，地方自治須在合法之前提下為之，而非得全然置中央法律於不顧，乃是各國保障地方自治之當然認識，在我國亦為理論上之應然與實務上之實然。里長選舉雖非如直轄市長與市議員選舉一般具有高度之政治性，

但其屬地方民選公職人員之性質則無疑義，此時里民之參政權即應受到法律之保障。

地方制度法賦予直轄市里民每四年有一次選舉里長之權利，究其實質，乃在落實地方自治之保障，立法者之政治形成自由在此可說受到來自憲法原理之限制。里長選舉不但是地方居民參與地方自治重要之一環，更是里長之身分上民主正當性之依據所在。換言之，不具有公務人員任用資格之里長，只有經由選舉程序，方能取得作為地方公職人員之民主正當性，此等民主正當性依據既由法律所明定，即不得以其他行政措施或行政手段改變或取代。地方制度法第八十三條第一項雖明文規定，里長任期屆滿應改選時，如因「特殊事故」，得由直轄市政府核准後延期辦理改選，此一規定對於居民之地方公職人員選舉權原已造成相當程度之侵害，且由於延選之結果，率多導致原里長任期未經人民同意而延任，此等任期延長期間之里長，顯然不具有由居民所賦予之身分上之民主正當性，而不免有違法之嫌。由於此一法律規定逕行賦予地方行政機關有片面延期改選地方公職人員之權而產生違憲疑慮。因此，須就此等法律規定為符合民主政治根本原理之解釋，以避免該條規定實際牴觸憲法規範之意旨。準此，法文所定之「特殊事故」即應採嚴格解釋，凡基於人為事由或基於特定行政目的而形成之延期改選需求，均不應構成此處所為之特

殊事故，以避免形成「特殊事故」概念之人為可操縱性，因而過度侵害地方自治制度與人民選舉權。職是之故，本案聲請機關之里長延選延任決定，不具民主正當性，並構成違法。

四、以區里調整為由延期辦理里長選舉，並無行政先例存在

聲請書以各類地方選舉因故延期舉行迭有「行政先例」存在，遂主張特殊事故應包括里行政區域之調整云云。事實上，內政部自地方制度法施行以來，對第八十三條第一項所定「特殊事故」之認定，一向從嚴解釋，僅以下兩種情形例外肯認之。即：1、重大之災害、變故或其他不可抗力事件，足以影響改選事宜者；2、單一種類選舉之辦理，所費甚鉅，而有與他種選舉合併辦理之可能，不予合併足以造成社會資源重複浪費情事者。如內政部九十年五月四日臺九十內中民字第九〇八一七二六號函、九十年六月六日臺九十內中民字第九〇八一八八七號函（附件一、二）。上開函示，第一項天災地變、戰爭等事故造成辦理選舉事實不能或有重大困難，予以延長辦理改選，先進民主國家亦多容認之，其適法性與正當性應無疑義。至第二項事由，論者雖有認係以行政便宜挑戰民主正當性，應予檢討者（附件三）。然此見解原係內政部歸納過去二十七起「行政慣例」，而依行政自我拘束之法理，予以參採認定者（附件四），乃另有其法源依據。

至聲請書舉七十八年間臺北市第五屆里長曾因「配合區里行政區域調整」而延其辦理改選之案例，即遽以認定為「行政先例」，此誠有商榷餘地。蓋以得構成「行政先例」者，必須係行政機關對某類事務曾反覆為相同之處理，於不違法之情形下，產生行政自我拘束之效果，始足當之，並非偶有「特例」即可認為有行政先例之法律地位。聲請書所舉案例，「行政區域調整」固亦為延期改選理由之一，但參諸過去實務，此充其量亦不過為特例，尚不具行政先例之效力，此其一。又該案例，並非單純係因行政區域調整問題，其更重要理由，仍係因配合行政區域調整後，與臺灣省各縣（市）及高雄市之里長任期一致；此「臺北市議會第五屆第二十八次臨時會第四次會議決議」及「臺北市選舉委員會編印選舉實錄」記載在卷（附件五、六），無待爭議，此其二。且臺北市七十八年里長延選係先經議會提案，決議後由市政府辦理。但在本案，臺北市政府及市議會均未有相類似之提案及決議，而係由聲請機關自行決定，不具民主正當性，當不能以此例彼，此其三。尤其，該案例係發生於「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」時期，該綱要業經廢止，地方制度法並已公布施行，單純以行政便宜之需要，而任意延長公職人員任期，亦已不符現代民主法治觀念，此當為各級政府所應共同體認，援為施政圭臬。執上理由，聲請機關所舉案例，尚不構成可以援用之行政先例。

五、本案里長延期改選並非為維護重大公共利益所必需

聲請書將「特殊事故」擴大適用範圍，認應包括行政區域或里鄰編組有重大調整之情形及其他為維護公益所必要的特殊情事在內。揆其理由不外係以：第一、臺北市目前之里區域不均，不論面積大小人口多寡里建設經費一律為二十萬，基於行政資源分配的平均，有必要重新劃分里界。第二、依新自治條例應調整之區域將產生重大變動，預計影響里數超過六十五里，占該市七分之一里數，如錯過此次調整時機，勢必延後四年才能加以實施，對資源分配不公平之里民而言，必須再忍受四年的犧牲，有違政府公平照顧里民之行政目的云云。

姑不論聲請機關任意擴張特殊事故之適用範圍，已違反政治契約原理與「例外從嚴」之一般法律解釋原則。各地方自治團體本於權責及公益考量所為之里鄰調整，本院一向本於尊重地方自治之原則，不但樂觀其成，並且願意從旁協助，僅不願見到地方政府故意於特定時期辦理，並執此為里長延選延任之理由耳。況且，即如聲請書所述理由，是否為維護公益所必要？亦非無考究餘地。蓋臺北市各里行政資源如何分配？本屬聲請機關本於權責得自行決定之事項，臺北市各里無分面積大小，人口多寡，一律給予里建設經費二十萬，係臺北市政府自行決定，編列預算實施之結果，並非出自法律之強制。聲請機關苟認齊頭式平等對里民不公，自得依面

積、人口、服務指標之實際需要，作不同等級之資源分配，以達公平照顧里民之行政目的。從而，聲請書所謂「對資源分配不公平之里民，必須再忍受四年之犧牲」云云，應屬過言。

抑且，依聲請機關所提調整方案，可能被減併者不過五里，僅略多於全市四百三十五里之百分之一，縱如聲請書所言「將侵犯里民享受里長服務之權益」，其人數亦僅七千餘人，相對於全市二百六十三萬居民，尚不及千分之三。據此極不成比例之影響而延長四百三十五里里長任期，侵犯二百多萬居民依法如期行使投票權之參政權，顯不符合聲請書所稱之「成本效益分析」，更係以輕微利益而妨礙重大公共利益。更何況於村（里）長任期中，如進行編組調整，其相關權益問題如何處理？內政部迭有函釋（如附件七），實務上並無窒礙難行之處，亦未因此發生侵犯村（里）民享受村（里）長服務之情事，聲請機關所言應屬過慮。

六、議會通過之「自治條例」規定自公布日施行，不得作為本案民主

正當性之基礎

按臺北市議會通過「行政區劃及里鄰編組自治條例」並公布施行，係一回事，聲請機關據以辦理里里鄰編組調整作業，係另一回事；前者是立法工作，後者為行政事務，兩者本不應混為一談。

臺北市里鄰多年未作調整固屬事實，此各縣市莫不如此；然八十八年一月二十五日地方制度法公布施行後，高雄市及各縣市政府（除連江縣外），均積極依該法第七條授權規定，進行村、里鄰編組調整自治條例之立法，並均已於去（九十）年底前完成議會三讀公布施行，且於配合本屆里長任期屆滿如期改選之前提下，陸續完成階段性里鄰編組調整作業，過程平順而未聞有任何爭議（附件八）。聲請機關卻遲至今年四月三日始完成相關自治條例之立法，又因任意擴張解釋法律，導致議會及社會極大之爭議。而依上開自治條例第二條第二項規定：「原已設置之里鄰不符前項規定者，得酌予調整。」並非「應即」調整或「必須」調整，臺北市政府依該條授權，何時辦理里鄰調整，本得按其實際需要，權衡緩急輕重，斟酌辦理；足見臺北市里鄰調整於法上並無急迫性，亦非可因自治條例規定「自公布日施行」，即應認為聲請機關有立即進行里鄰調整之作為義務。尤其聲請書以「審議自治條例時，已充分討論有關先行調整里鄰編組後再辦理里長選舉事宜」，即作出「延選具有民主正當性」之推論。此較諸上揭七十八年臺北市里長延選案，係臺北市議會議員正式提案，經於第五屆第二十八次臨時會第四次會議決議通過，聲請書所稱本案具民主正當性之說詞，洵非實在；且參諸立法機關與行政機關之權力運作關係，亦屬無據。蓋如地方制度法第三十八條第一項規定直轄市政府僅就直轄市議會之「議

決案」有應予執行之義務，而本案既無提案即無議決案之可言；其他議案討論過程之發言，除有關於該議案內容之發言，得作為解釋該議案意旨之參據外，對行政機關並不具任何效果。更遑論里長延期改選之法定要件，應不得僅以議會之決議取代之。聲請書所稱其延選具有民主正當性云云，顯非確論。

伍、總結

聲請機關就本案所提三件聲請案，於程序上，均與司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款、第七條第一項第一款及地方制度法第七十五條第八項所定程序要件不合，如遽予受理，影響所及將使未來地方政府援引本案前例，恣意延長鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長或村（里）長之任期，並延期辦理選舉；亦將大大增加貴院大法官案件之負擔；混淆現行體制有關「具體處分之救濟」與「抽象法規審查」之分際；及變更貴院釋字第五二七號解釋，不可不慎。復就實體而論，作為自治事項依據之法律，其解釋權本在中央機關；且依例外從嚴解釋之原則，「特殊事故」本應從嚴解釋，且亦符合保障地方自治之本意；再查以區里調整為由延期辦理里長選舉，並無行政先例存在；本案里長延期改選並非為維護重大公共利益所必需；臺北市議會通過之「行政區劃及里鄰編組自治條例」雖規定自公布日施行，亦不得作為本案民主正當性基礎等前述理由觀之，聲請機關之請求並無理由，貴院

亦應作成聲請無理由之解釋。

另如貴院在程序上不受理本案之三件聲請案，其結果將促使聲請機關需即辦理里長改選。按全國各縣市之里長任期都將於今年八月一日屆滿，原本也只有臺北市之里長任期係於七月一日屆滿。而除臺北市外之各縣市均已於今年六月八日舉行里長選舉之投票，如聲請機關能儘速於今年六月二十日前發布里長選舉之公告，並依法舉行里長改選，則仍可能在本年八月一日前完成里長改選，並完成新舊任里長之交接；如此臺北市現任里長之任期雖然在事實上違法延長了一個月，但卻可從此與全國其他各縣市之里長任期一致，亦可謂失之東隅，收之桑榆。因此，本院誠意請求貴院能儘速審理本案，速速作成不受理之決定，或在實體上為有利本院之解釋，以儘早導正聲請機關，使其回歸地方自治之正軌，並保障臺北市民之合法與正當權益。

裝

訂

線

大法官書記處

臺北市政府 函

受文者： 司法院

速別：

密等及解密條件：

發文日期：中華民國九十一年九月十日

發文字號：府法一字第09108093400號

附件：如主旨

機關地址：台北市市府路一號
傳真：二七五九六六九五

聯絡人及電話：洪詠智

二七二〇八八八九轉二四〇〇

文收處書記官大法院司
91年9月12日
會台字第6856-4號

主旨：檢送本府為里長延選之核准權案，聲請 大院大法官解釋之補充理由書、相關法律鑑定意見書

及資料各乙份，謹請 大院解釋，請查照。

說明：本件關於本府為里長延選之核准權乙案，聲請 大院大法官統一解釋聲請書、解釋有無違法聲請書及解釋憲法聲請書，前經聲請人以九十一年五月八日府法秘字第〇九一〇八〇二四四〇〇號函送 大院在案。茲謹補充理由，謹請 大院審酌為荷。

正本：司法院

副本：臺北市議會、臺北市府民政局、臺北市府法規委員會

號： 當
保存年限：

市長馬英九

法規委員會
主任委員 陳清秀 決行



司法院 09/12

G9124197

臺北市里長延選案聲請解釋憲法補充理由書

為聲請人行使「地方制度法」第八十三條第三項所定關於里長延選之核准權，適用法律見解，與行政院適用同一法律所持之見解有異，並發生有無違背「地方制度法」之疑義，且聲請人行使職權與行政院行使職權，發生適用憲法之爭議及適用法律發生有牴觸憲法之疑義，依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款、地方制度法第七十五條第八項及司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之規定，於九十一年五月八日聲請 大院惠予解釋在案，聲請人為求周延，另委請三位國內行政法專家學者黃錦堂教授、法治斌教授及蔡秀卿教授就系爭法律疑義，分別從德國、美國及日本立法例及學說判例觀點研究鑑定，提出鑑定意見書，咸認本件里長延選案屬地方自治權範圍，行政院以公權力干預，行使撤銷權，已屬違法、不當干預地方自治。爰謹檢附解釋憲法補充理由書及相關學者之法律鑑定意見書供 大院審酌，以確立憲法上所定中央與地方均權制度，維護地方自治權益。至感德便。



壹 地方自治團體本質

近代地方自治之意義，從其歷史發展來看，主要包括「住民自治」與「團體自治」兩大要素。所謂「住民自治」，為一定地域社會的公共事務，由當地住民依其自主意思自行規劃、決定、執行，換言之，以「個人自治」為基礎要素，個人為自治的主體，為具備自治主體的要件，必須有自我判斷、自我負擔、自負責任的能力。而為強化自我判斷能力，必須充分掌握資訊、充實知識及應用能力、並維持一定的判斷基準；在自我判斷下，為實現特定目標，自須有時間、勞力、資金等費用與資源，亦應由自己負擔。這種以「個人自治」為基礎要素的「住民自治」，係以民主主義為基礎，是一種具政治意義的自治，成為以英國、美國為首的英美法系國家所發展出來的地方自治的特徵。

所謂「團體自治」，本來是「個人自治」的延伸，以「個人自治」為前提，由主體的個人集合成團體，在該團體內，以自由意思決定政策，並相互遵守。執行該決定，這種自治的要件，是以團體的

成員對於公共事務，不借助外來力量，由自己處理，因處理所需的必要費用，由自己負擔，即使處理不當，亦不得影響危害他人，包括政黨等，都是此種任意團體的自治。為維持任意團體的自治，成員必需不斷了解團體的公共事務，強烈的貢獻意欲，並以民主的程序自由選出執行機關。以此種團體自治的意義來看地方自治團體者，地方自治團體為從國家獨立出來而具法人格的地域統治團體，凡屬於該地域社會之公共事務，由該團體規劃、決定政策，並執行。這種「地方自治團體自治」，係以自由主義或分權主義為基礎，是一種具法律意義的自治，成為以法國、德國為首的歐陸法系國家所發展出來的地方自治的特徵。（參閱附件三，蔡秀卿，法律鑑定意見書，頁一）

以德國為例，就地方自治之本質，德國憲法學者以「制度保障」稱之，旨在就吾人生活中重要之制度加以保護，使其免受立法者之任意支配。首先，德國基本法第二十八條第二項規定，擔保鄉鎮與縣不得被立法者根本廢除。其次，則是客觀法秩序上之任務的保障，亦即地方自治團體就地方生活共同體之任務原則上應有全面的管轄權；反之，就超越地方生活共同體之部分，地方自治團體便無此

地位。於此最重要的是「地方共同生活體」作為指引之概念，凡在此生根或與此有特殊關連之事項，均應由地方自治團體自行承辦，除非法律有特別規定。同樣屬於客觀法秩序之要求者，在於地方自治團體係以自我之責任而完成地方任務的處理，可稱為「自我責任性之擔保」(Eigenverantwortlichkeitsgarantie)。這項制度必須被強調，否則地方無法建立自主性。即地方自治團體應被擔保有基本的決定自由，而不受於國家之指令與監護(ohne Weisung und Vormundschaft)，適當完成地方自治之任務。

地方自治團體享有主觀之法律地位，地方自治團體雖非自然人從而不得享有基本權利之保障，但依德國制度保障說，地方自治團體能享有一定之主觀法律地位，地方自治團體享有類如「防禦權」之主觀之法律地位，以免於國家就地方自治團體所獲得保障之領域之過度干涉；此項地位並得進一步經由訴訟保障機會之提供而得到強化，地方自治團體之主觀法律地位得進一步被界定為請求權，亦即其得超越防禦權之層次，從維持與確保地方自治功能發揮角度，而在一定的條件之下有權對國家做出請求，可能的類型視情形包括不作為請求權、妨礙去除請求權、參與權、協力權與給付請求權；換言之

，國家於此非只是單純之干涉，而須有積極助成性之行為。上述憲法對地方自治團體之保障，已得推論出地方自治團體所擁有的權利或配備，德國學界稱之為地方自治團體之高權。這些權利向來係國家所授予，以便確保地方自治團體能合於其任務需求而發揮功能。這些高權對地方自治之運作有重要意義，德國學界乃稱為地方自治之「核心領域」或「核心成分」。一般而言，組織權、人事權、計畫權、財政權、立法權、執行權為常被提到者。本件里長延選爭議即涉及地方自治團體就自治事項之立法權與執行權（參閱附件二，黃錦堂，地方自治鑑定書，頁一以下）。

就我國而言，憲法本文係採「均權原則」，將國家內之事項區分為中央立法並執行事項、中央立法並執行或交由省縣執行之事項、地方自治事項。後者又可分為省自治事項（第一百零九條）與縣自治事項（第一百一十條）。制憲者並且將常見事項，分別列於上述三大類範疇當中，並瞭解到可能有所不足而於第一百十一條以「均權原則」當作解釋的標準，並要求遇有爭議時由立法院解決，而立法院最常見的解決方式便是立法，這並且為現今地方制度法制定之由來（參閱附件二，黃錦堂，地方自

治鑑定書，頁二）。由以上可知，我國制憲者對地方自治採均權原則，而且賦予權限列舉以及民選體制及立法權明白授與之保障，民國八十一年與八十六年之修憲固然先後刪去省縣自治通則、省自治法、縣自治法的自治立法權分權規定，並完成精省之工程，但基本上無涉於直轄市、縣市之自治的功能定位與保障（參閱附件二，黃錦堂，地方自治鑑定書，頁二以下）。此從大院於民國八十八年所作第四百九十八號解釋開宗明義即強調「地方自治為憲法所保障之制度」，尤為明顯。

貳 地方自治監督與行政干預

一、國家對地方干預之縮小・廢除

在日本，國家對地方公共團體之干預中，關於事前的權力干預，應以必要最小限度者為限，調整兩者間關係之規則及程序應予以公正化及透明化，廢除所謂通達行政（解釋令），貫徹依法行政原則，且國家對地方公共團體之統制，以事前的國會立法統制及事後的司法統制為中心，至於行政上之

統制，應儘可能縮小（參閱附件三，蔡秀卿，法律鑑定意見書，頁六以下）。而中央與地方間之關係，又可分為地方自治法上之一般性行政干預、地方自治法上之特別行政干預及個別法上之特別行政干預三種，而其中之關係如下：

（一）干預之法定主義：日本地方自治法第二百四十五條之二規定，地方公共團體，非依法律或基於法律之政令，無接受國家或都道府縣干預之必要。此為干預法定主義之明文文化規定。在舊自治法時期，機關委任事務之處理，係在包括性的指揮監督下為之，且對舊自治事務，即使無任何法律根據，僅以通達等命令，亦輕易地為干預。干預之法定主義，主要係排除通達命令等之干預，否定地方公共團體對此等通達命令等之干預之服從義務，進而廢除通達行政之意旨。而所稱法律，當然包括地方自治法，因此地方自治法上定有干預之一般授權規定：包括大臣部會首長對地方公共團體之技術性的建議及勸告、要求提出資料（第二百四十五條之四），改善之要求（第二百四十五條之五），請求改善（第二百四十五條之

七），代執行（第二百四十五條之八）。都道府縣執行機關對市町村自治事務之處理，亦得為改善之勸告（第二百四十五條之六）。

（二）干預之基本原則：

1 必要原則：即國家或都道府縣對地方公共團體處理事務之干預，以為達其行政目的所必要之最低限度範圍內為之（第二百四十五條之三第一項）。

2 尊重地方公共團體自主性及自立性原則：即國家或都道府縣對地方公共團體處理事務之干預，必須尊重地方公共團體自主性及自立性（第二百四十五條之三第一項）。

3 對自治事務與法定受託事務之干預之區別：即對自治事務與法定受託事務，分別定立原則性的干預手段方法：依地方自治法第二百四十五條之及第二百四十五條規定，對自治事務之干預之原則性手段方法，為（1）建議或勸告（2）請求提出資料（3）要求改善；至於協議、同意、許可、認可或承認、指示及代執行，應不予使用（第二百四十五條之三第

二項（第六項）。對法定受託事務之干預之原則性手法，為（1）建議或勸告（2）請求提出資料（3）要求改善（4）協議（5）同意（6）許可、認可或承認（7）指示（8）代執行。

（三）干預之程序，國家或都道府縣為干預時，應遵循以下正當法律程序：

1 書面主義原則：國家或都道府縣對地方公共團體提出建議、勸告、請求提出資料、請求改善時，除有例外情事外，應以書面為之；且當地方公共團體請求交付書面時，國家或都道府縣有交付書面之義務（第二百四十七條、第二百四十九條）。國家或都道府縣提出建議、勸告時，即使地方公共團體不遵循，不得對地方公共團體為不利益處置（第二百四十七條第三項）。

2 協議努力義務：當地方公共團體向國家或都道府縣請求協議時，國家或都道府縣及地方公共團體，應秉持誠信原則，且在相當期間內致力於協議；國家或都道府縣陳述意見時，地

方公共團體並有書面交付請求權（第二百五十條）。

3 許認可基準：國家或都道府縣對地方公共團體之申請或協議請求，應訂定許認可基準及其撤銷許認可等行為基準，並公告之（第二百五十條之二）。

4 許認可之標準處理期間：國家或都道府縣對地方公共團體之申請，應訂定標準處理期間，並公告之（第二百五十條之三）。

5 許認可撤銷之方式：國家或都道府縣對地方公共團體所申請之許認可為撤銷或拒絕許認可時，應將記載理由及內容之書面交付之（第二百五十條之四）。

6 登記之法效果：地方公共團體向國家或都道府縣執行機關為登記時，登記之收受機關收受時，登記之義務視為履行終了（第二百五十條之五）。

7 國家對自治事務為直接執行時之通知：當地方公共團體與國家間因事務競合時，為使行政之有效營運，避免混亂，課以國家對地方公共團體之通知義務（第二百五十條之六）。（參

閱附件三，蔡秀卿，法律鑑定意見書，頁八至十一）

二、對自治事項行政干預之界限

從以上日本地方自治法規定得知，原則上對自治事務之行政干預，僅限於建議或勸告、請求提出資料、要求改善之「非權力性干預」，在個別法上，同意、許可、認可或承認、指示之「權力性干預」，僅限定於一定之情形始可，代執行及其他「權力性干預」則儘可能不為之，此乃均係尊重地方自治之結果。

而在德國法制方面，雖也認自治監督係屬於自治的一個必然對應；自治並非國中有國，或另成一個特區，而是一種功能性的分派，但具有重要的政治或行政上的意義，受到憲法保障，從而與直接接管、控制、監護，仍截然不同。是以德國各邦的鄉鎮市自治法關於地方自治監督機關就鄉鎮市之履行任務，大抵規定為地方自治監督機關應為充滿體諒性之諮詢、助長與保護，而且旨在於強化鄉鎮市之決斷力與自主責任。就地方自治團體之自我責任效力領域之事項（相當我國所稱之自治事項），國家

監督應在於監督鄉鎮市之履行法律以及所承受之公法上之任務與責任以及監督其行政行為之合法性（即合法性之監督·*Rechtsaufsicht*）。在被授與從而為傳來之效力領域（相當我國所稱之委辦事項）之事件，國家監督進一步擴張及於鄉鎮之行政裁量之拿捏（即專業監督·*Fachaufsicht*）。且有關行政規則的制頒，聯邦政府不得壟斷，而須取得聯邦上議院（代表各邦之參議院）的同意，以避免經由解釋（權）運作方式而入侵到邦政府之執法；有關指令，更受到嚴格的法律明文規定的要求與限制，此外適用上當然也須受到比例原則的拘束。這些對我國仍有一定的啟發意義。

比較日本與德國立法例，可得出一個共通點，即自治監督機關原則上對自治事務之行政干預，應僅限於建議或勸告之方式、請求提出資料、要求改善之「非權力性干預」，而非權力性之干預。綜此，自治監督的目的，不再是壓迫或取代地方自治團體，而在於促成、輔助、諮詢、強化地方自治功能。其次，地方自治之監督應區分為自治事項領域與委辦事項領域，前者之監督只限於合法性之監督，而後者固然及於合目的性之監督，但上級監督機關所為介入地方行政裁量之情形，仍受到限制（參閱

附件二，黃錦堂，地方自治鑑定書，頁五以下）。德國各邦就地方自治團體之自治事項，上級機關固然享有監督權，但本質不在於壓抑或封鎖，而在於友善地促進、諮詢、助長、保護，而整體目的在增強地方的決斷力與自我責任。而且就自治事項，上級監督機關只享有合法性之監督。德國學者 Josef Prandl / Hans Zimmermann 所編纂「巴伐利亞邦地方自治法註釋書」的論述也指出：「於地方自治團體機關執行委辦事項時就不確定法律概念的解釋與具體個案有無構成要件該當之涵攝時，常須衡量並評估不同的觀點，而這經常只能於對地方具體諸多情形有精確理解始有可能；地方自治之監督機關從而在為這類決定——例如地方自治團體之議會依該邦鄉鎮市自治法第 208 條所為榮譽職之鄉鎮市長之適當的補償（按約指我國所稱之出席費、交通費等）之有關決定之有關審查時，應高度自我節制；上級監督機關之監督應合於國家監督之意義與目的，只有在地方自治團體所為的決定明顯難以支撐從而已經構成違法時，始得介入」。「於此應注意者最後也包括，就有關諸多事實狀況之未來發展的預測，核其性質，當然無法有精確的確認性；於此種情形，地方自治監督機關就此類的預測只能審查其是否

出於妥當的評價基礎，以及是否使用科學上足以支撐的方法」。(參閱附件二，黃錦堂，地方自治鑑定書，頁九以下)。更有學者指出，就地方自治事項之監督，上級監督機關不得取代地方自治團體之地位而為形成性及操控性之介入。但有時合法性與合目的性之判斷審查在個案中將難以區分，尤其當合目的性的觀點經立法者明白規定於法條當中，而得成為合法性的監督的一部份。地方自治團體就自治事項享有裁量或判斷餘地時，上級監督機關之審查權受到限制。上級監督機關為監督時，若享有裁量權責（包括是否介入及介入的手段選擇）必須遵循比例原則。

最後，學界經由詮釋而指出，而這也是前述巴伐利亞邦鄉鎮市自治法第一百零八條所明文規定，整個自治監督必須遵守對地方友善的態度的要求。

三、我國自治監督體系無涉德國少數學者所論之「共管事項」

就德國邦與地方自治團體間之權限劃分暨監督關係，少數學者雖曾論及自治事項與委辦事項以外之共同承辦事項，但實務發展並未加以承認。就我國而言，地方制度法固只區分自治事項與委辦事

項（見地方制度法第二條、第十八條以下、第七十五條以下）；大院大法官釋字第四百九十八號及第五百二十七號亦維持此一二分法；釋字第四百九十八號更明白指出上級監督機關對二者所享有的不同的監督權限，言下之意，並不承認有第三種不同類型之存在。最後，即使釋字第四百九十八號、五百二十七號均明白提及憲法及法律作為前提規範，而所謂法律，當然包括地方自治之基本法律（亦即地方制度法與專業法律），從而仍然留下專業法律引入共管事項之可能（亦即上級享有較高的監督權限），但一如前述德國法之詮釋，有關的專業法律的條文仍須經過細密的解釋檢查，尤其從合憲性解釋觀點，以確定其有無可能屬於共管事項，縱使其有其空間，原則上也應屬於絕對例外情形，不可不察。（參閱附件二，黃錦堂，地方自治鑑定書，頁七、九）

參 地方自治團體之法令解釋權

一、地方自治團體之法令解釋權源於自治保障

(一) 自治體行使自治立法權

自治體行使自治立法權時，在下列兩種情形，會產生法令解釋權問題：

1 當自治立法與中央法令之關係發生問題時（自治體之外部發生法問題時）：自治立法權為憲法保障地方自治權內涵之一部分，而地方自治體於行使自治立法權而制定條例時，雖然不得違反中央法令，但有無違反中央法令？經常須對該中央法令及條例加以解釋，以判斷該條例有無違反中央法令。自治立法與中央法令之關係成為問題時，法令解釋權即常成為爭點。

在此種情形，日本憲法第九十二條規定自治體相關之中央法律必須基於地方自治之本旨，地方自治法第二條第十二項亦規定自治體相關法令之規定，必須基於地方自治之本旨而解釋及運用。因此，中央行政機關對其所掌法律予以解釋時，自應尊重地方自治之本旨，且條例制定者之自治體本身，亦應有自主立場對相關法令加以解釋。

2 當自治體內部之法規問題發生時：在條例有無正確解釋及運用？條例與規則之關係等自治體內部之法問題上，自治體之法令解釋權，當然有直接主導作用。此時，固然自治體應基於地方自治之本旨而解釋，只是其解釋，應本於該自治體之地方自治的程序為之。例如以地方議會或地方行政首長決定，或是以選舉或住民投票方式決定。

(二) 自治體行使自治行政權

1 地方自治團體之自治行政權，為憲法保障地方自治權之一環，無庸贅言：而自治體行使自治行政權時，不論是對自治事務或法定受託事務（或是我國之委辦事務），其執行之法據為中央法令者，由於中央主管行政機關對該法有解釋權，自難免會產生中央主管行政機關之解釋與自治體之解釋不一致情形。此外，自治體之執行法據為該自治體之條例或規則之內部法規者，與中央機關一樣，自亦有法規適合與否之解釋問題。

2 地方自治團體之法令解釋權係地方自治權之一環：不論自治體行使自治立法權或自治行政

權，由於自治體之法解釋，均直接影響自治立法權及自治行政權之內涵，因此，自治體之法令解釋權，應解為係地方自治權之一環。（參閱附件三，蔡秀卿，法律鑑定意見書頁十一、十二）

二、地方自治團體享有自主解釋權

（一）地方自治團體不但享有法令解釋權，其解釋權亦係自主的解釋權，其性質及特徵如下：

1 自治體之法令解釋權與中央之法令解釋權係對等：中央主管行政機關對其所掌法規在法律授權範圍內自有解釋權，相對地，自治體由於係本於地方自治權而行使自治立法權及自治行政權，自亦享有自主的法令解釋權。所謂「自主」，即意味著自治體之法令解釋權與中央主管行政機關之法令解釋權，原理上係對等，兩者解釋效力並無優劣之別，換言之，中央之法令解釋對自治體而言並無優越性，對自治體之解釋，充其量只不過為建議、勸告等指導性質的行政干預而已，因此對自治體而言，並無法拘束力，自治體對中央之法令解釋，

僅將其作為參考即可，無必要受其解釋之拘束（參閱附件四，兼子仁，自治體法學）。

而且，此種自治體之自主解釋權，不因對自治事務或法定受託事務（或是我國的委辦事務）而有差異，亦即對自治事務而言，本於地方自治之本旨，固應享有自主解釋權，即使是中央對法定受託事務（或是我國的委辦事務）所為之法令解釋，其性質仍僅止於指導性的行政干預，對自治體並無法拘束力，自治體亦無絕對遵守之義務。

2 當中央之解釋與自治體之解釋發生不一致時，法解釋之最終決定權者為司法。亦即中央主管行政機關與自治體之法令解釋既為對等而無優劣之別，兩者各自解釋結果，發生歧異時，在行政體制內自無法判定孰優孰劣，只有尋求司法解決。在日本新地方自治法上，已創設中央與地方間爭議處理制度，此種法令解釋之歧異，來自於中央對自治體之非權力性的行政干預，自治體自得以中央解釋之行政干預係違法，尋求救濟。（參閱附件三，蔡秀卿，法律鑑定意見書，頁十三）

(二) 故本件中央主管機關對於法律所定自治事項之法規的解釋，並無拘束地方自治團體的效力，至為明顯。

三、中央主管機關之解釋令函不拘束地方政府

至中央各主管機關所發布之解釋令函是否亦拘束地方政府？就此論者或有認法規釋示之令函仍屬中央對地方適法監督之手段；係指導地方政府如何「正確地」適用中央法，如發現地方法牴觸該法規釋示之令函時，得逕依相關規定函告其無效。然此令函，依行政程序法之規定，於性質上應屬行政規則中，所謂「為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實，而訂頒之解釋性規定」。因其「非直接對外發生法規效力」，故無需如同法規命令一般，須履行事先公告周知及提供人民陳述意見之行政程序要件，而僅需由首長簽署，並登載於政府公報發布即可。故解釋令函雖可歸類為中央法令中的一種類型，但顯然非屬於地方政府辦理自治事項時，法律上列舉所謂基於法律授權之法規，而必須遵守之。易言之，其僅具有參考之價值。此例有如法院對解釋令函之立場；即僅供法官參考，而不受其

拘束。法官另得依據法律，表示合法適當之不同見解。現任內政部民政司長劉文仕先生即曾斬釘截鐵宣示：「尤不許中央以內部法性質的行政規則，介入自治事項」（劉文任編著，地方立法權，九十五頁（一九九九年八月）。劉司長亦曾力主「在自治事項內，地方自治法規的地位與效力，並不低於中央的法規命令，更遑論屬行政規則的解釋令函。但本法（指地方制度法）則規定，自治法規亦不能抵觸基於法律授權的中央法規，換言之，自治法規僅優於中央職權命令，顯然是一倒退的規定」，其極力捍衛地方自治法規尊嚴之用心，不禁令人肅然起敬）。（參閱附件一，法治斌，法律鑑定書，頁十六以下）

四、依美國法制中央監督機關對於自治事項所發布解釋令函亦僅具參考建議性質

鑑於我國行政程序法中有關法規命令與行政規則之部分，眾所週知係以美國法制為借鏡，而參照美國行政法之學理與實務，亦可知解釋令函之效力絕對無法提昇至與法律相提並論之地步。蓋美國係將行政命令主要區分為三類，即所謂「實體性命令」（substantive rule）、「程序性命令」（procedural

rule) 及「解釋性命令」(interpretive rule)。行政機關本於其固有權限，皆得發布具有拘束力之程序性命令，無待法律之授權，但須公告週知及刊登政府公報。實體性命令因關涉人民之權利與義務，故不僅須具有法律之授權，亦須公告週知及刊登政府公報。如未牴觸法律，其即具有相當法律之效力，似與我國之法規命令相當。至於解釋性命令，則係主管機關執法立場之說明或相關規定之詮釋，故完全不具有法定之效力，而為建議性質，依其國行政程序法之規定，對外公開即足。雖然於實務上多半會基於權力分立或專業判斷等因素，尊重行政主管機關之見解，但於法律上仍不得因此有所混淆，而應具體指明其地位顯然弱於上述其他兩類行政命令，無法想像其當然產生外部之法定拘束力。我國行政程序法於此之定義及程序規定，與美制並無二致。故基於比較法之考量，主管機關恐根本無權就自治事項發布解釋令函。縱使發布，亦僅為參考建議性質，並未產生拘束地方政府之效力。就我國而言，更應注意行政程序法於民國九十年一月一日開始施行後，此類解釋性之行政規則，除應由其首長簽署，並下達下級機關或屬官外，尚須依法刊登於政府公報發布之。如未刊登於政府公報，雖然未

必即歸於無效，但顯然於程序上具有瑕疵，仍嚴格要求地方自治團體必須亦步亦趨，即難免招致非議。（參閱附件一，法治斌，法律鑑定書，頁十二）

五、法令中不確定概念之解釋應尊重地方

本件爭議所在之地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」應為不確定的法律概念。德國就此就之發展出一定的解釋適用理論，以下略作說明：首先，概括而言，就不確定法律概念與個案中之解釋適用，德國法學方法論著作稱為不確定法律概念之具體化，而且強調必須隨時空而具體決定。其次，不確定法律概念中有一種稱為類型概念者，其與本件爭點「特殊事故」類似，值得介紹。依德國經典行政法教科書（Wolff/Bachof/Stober 所合著）之說明，類型概念係涵蓋不同但同樣指稱類似的生活情境作為其展現的內容的事項。這類概念只確定某一事實或價值領域，但並非指這些個別領域之相關客體；在不同的關連環節以及在不同的情況中，得有非常不同的事實們同樣地歸屬於此一概念；這類概念例如重大事故、「不可信賴性」、或「公共利益」。類型概念在每一法秩序中係無法避免，蓋立法

者於立法當時無法對該領域為精密的掌握，或不願意為進一步精密之掌握以便該抽象法律能適應於合於時空發展下之正義意義之具體情勢；不確定法律概念的動態性，從而最後也係在於協助完成人民個人之基本權利保護。類型概念一般得對其所擬規範的利益情況提出重要（按指非唯一或概念要素非窮盡列舉）的觀點，從而促使以更特殊的規格或程度來合於各種案件需要的解決方案成為可能。

就地方自治團體行使自治權所為的不確定法律概念的解釋適用或裁量的決定，上級監督機關之審查應自我節制，詳請參看前述德國地方自治事項監督之有關學說判決的介紹，尤其 Josef Prandl / Hans Zimmermann 註釋書之論述（參閱附件二，詳見黃錦堂，地方自治鑑定書，頁十三）。

德國聯邦憲法法院於一九八八年六月二十一日一項裁定中，也指出自治監督與不確定法律概念的關係。本件起源於德國下薩克森邦於一九八二年所為的一項有關該邦縣自治法與鄉鎮市自治法之第八次改革法，其將縣改為鄉鎮市自治之監督機關，而且將縣長所為之一定之自治監督權限改為需經縣議會同意，而將原先由區域公署作為自治監督機關之規定刪除。此舉遭到若干較具規模之鄉鎮市的反彈

，而直接提起地方自治憲法訴願（亦即跳過行政爭訟之程序而直接提起）。原告鄉鎮市們在訴訟中提出許多主張，其中之一為上級監督機關（包括縣長及縣議會新增加監督權運作之縣議會）對於許多不確定法律概念的拿捏，將影響到鄉鎮市之自治，例如有關節約性（*Sparsamkeit*）及經濟性（*Wirtschaftlichkeit*）之審查，而這係地方自治團體就預算自治條例通過後所需得到上級許可之要件。聯邦憲法法院在該裁定中指出：「只要不確定法律概念留下運作的空間，則其係開放給鄉鎮市，而非給自治監督機關；此外，不確定法律概念也係得經由訴訟的程序而加以事後審查（*Soweit unbestimmte Rechtsbegriffe Spielraume belassen, eröffnen sich diese den Gemeinden, nicht der Aufsichtsbehörde; im übrigen ist auch die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im Rechtsweg überprüfbar*）（*BverfGE78,331,343*）

以上的介紹已經顯示，類如地方制度法第八十三條第一項所稱之「特殊事故」，性質上亦具有「類型概念」性質，必須依不同的關連以及在不同的情況下而為不同的解釋適用，從而其應得包含不同

的類型。地方制度法立法當時，行政院版之草案之理由欄並未進一步說明原委，也未附帶提出任何精確化的判斷標準，而只是說明參照原先直轄市自治法第五十二條及省縣自治法第六十一條，而經查閱結果，該二處之條文與現行條文均相同。換言之，新法仍使用之，而未作限制規定。吾人從而得認為，立法者所考量者不外為對該領域的案件未能適時掌握完整的訊息，或旨在留下足夠的調適空間，或提供動態發展的可能等；在解釋上，法律適用者必須維持在相當寬廣而得形成各種類型的架構上，否則即係違反立法之本意。（參閱附件二，黃錦堂，地方自治鑑定書，頁十一、十二）

六、本件有關地方制度法之解釋問題

本件里長延選憲法爭訟的重點，在於上級監督機關之合法性審查的範圍與程度。就此，儘管地方制度法並未明文，行政法院判決與大法官會議迄今尚欠缺有關的見解，但出於地方自治的本質與憲法的保障要求，當地方自治團體就不確定法律概念為解釋適用或享有裁量權時，上級監督機關應適度尊重地方自治團體機關之決定而不得越俎代庖。而這也是合憲性解釋的必然結果，蓋既然涉及自治事項

則有關的法律解釋適用與裁量的拿捏，原則上均應尊重地方自治團體的決定，除非地方自治團體所為的決定已經明顯違反法律或自治條例或其他具有外部效力之規範或來自憲法法治國要求之原理原則。

又撇開解釋令函之問題不論，此種行政監督之模式，於實務操作時亦需格外慎重。因依德國有關之經驗，基於所謂補充性原則，即地方內部之監督應優先適用，及熟知之比例原則要求，上級監督機關於地方自治事項「原則上不宜直接撤銷、變更、廢止或停止地方之決定」，或僅於必要時，始能命停止執行而已。故雖地方制度法第七十五條第二項之規定可謂其來有自，並於法有據，但一則於立法例上少見如此強烈之監督手段，二則其又恐為前述傳統各部組織法第三條之「化身」，故適用時允宜高度自我節制，三思而後行，以避免不當壓縮得來不易之地方自治的自主空間。（參閱附件一，法治斌，法律鑑定書，頁十二以下）

七、歷史解釋亦有利於肯定地方自治團體對特殊事故之自主解釋權

按特殊事故一詞，乃源自直轄市自治法及省縣自治法，並非地方制度法所創設。至於更早之台灣

省各縣市實施地方自治綱要，及台北市各級組織及實施地方自治綱要，則曾以「重大事故」作為地方公職人員依法辦理延選之事由。其中有以合併選舉之必要而延選者，亦有因分別選舉之必要而延選者，因區里行政區域調整而延選者，亦非史無前例。故於實務之操作上，其規範之要件顯然較釋字第四九九號解釋寬鬆。當年所謂自治二法使用特殊事故一詞之行政院版草案立法說明，即指出係「參考現制明定：里長延期辦理改選或補選之原因及核准權責機關」。故其並無意具體化所謂特殊事故之內容，應屬灼然。當時一併提出審查之趙永清委員版草案曾試圖以列舉之方式，明定特殊事故，希望避免自治機關藉故託詞擅權；即僅限於兵變及重大自然災害，同區域無法同時辦理選務者二種狀況，始該當所謂之特殊事故。蔡同榮立法委員則根本不承認有特殊事故之例外可能，而主張無論如何皆必須定期選舉。惟此二項立論均不為多數立法委員所採，故顯然立法者係以概括條款之方式，預留未來操作時存在較大彈性空間之可能。

又對照公職人員選舉罷免法之相關規定，似亦可推知立法者如有意限縮地方公職人員之任意延選

，其即應以較為明確之方式加以規範，例如該法第六十四條即規定：「遇有天災或其他不可抗力情事，致不能投票或開票時，應由投、開票所主任管理員報經：」。地方制度法既未採用相同之立法模式，則於解讀時，實不宜擅作主張或自以為是。（參閱附件一，法治斌，法律鑑定書，頁二、三）

肆 從里長之定位與屬認定里長延選之合法性與合憲性

一、里及里長之定位（性質）及職權

（一）里並非地方自治團體，而為地方自治團體內之行政區域（單位）

地方制度法第三條第三項規定直轄市劃分為區，第四項規定區以內之編組為里。里在下列各方面上，具有些許住民自治要素之特色：1里長之產生方式：地方制度法第五十九條第一項規定里長由里民選舉產生，任期四年，里長之產生方式具住民自治要素；2里民大會之召集：地方制度法第六十條規定，里得召集里民大會，並依「台北市里民大會及基層建設座談會實施辦法」規

定（參閱附件五），里民大會由里長視實際需要或里內成年里民百分之三以上以書面向里長請求時召集之（第八條）；里民大會以解決里內之公共事務為原則，包括議決里內公約事項或本里與他里間之公約事項、議決里內興革事項、議決里辦公處提案及里民建議事項、聽取里辦公處工作報告、宣導事項、表彰事項、其他重要事項（第十一條）；里民大會須有里內成年里民百分之五以上之出席，始得開議，議案之表決以出席里民過半數之同意為通過（第十二條）；且里民大會議決之結論之處理方式，若議決案屬於本里執行者，應由里辦公處負責規劃、發動里民共同參與執行之，並將執行情形，提下次會議報告或以適當方法轉知里民（第十七條）。

但是，整體而言，里並未具團體自治之要素。里之組織，僅設里辦公處，置里幹事，里幹事員額列入區公所編制（台北市各區公所組織規程第十二條）（參閱附件六），並無自主組織權，亦無自主財政權；自主人事權方面，里長並無鄰長之任命權（第十一條規定鄰長由里長遴報區長聘任之），亦無里幹事之任命權（第十二條僅規定里幹事承區長之命，里長之督導，辦理自治及交

辦事項，解釋上里幹事之任命權為區長而非里長），因此，里亦無自主人事權。至於里所處理之事務，係受區長之指揮監督，辦理里公務及交辦事項（地方制度法第五十九條第一項）。里公務事項，係指里年度工作之策定及執行、里公文批閱及處理、里民大會、基層建設座談會及里鄰工作會報之召開、市政宣導及民情反映、里長證明事項（依台北市里鄰長（里辦公處）出具證明作業要點第二點規定，患重大疾病或確實不能行走無法親自辦法之印鑑登記證明書等九事項，由里長鄰長（里辦公處）核發證明書）、里幹事下里服勤之督導、鄰長工作之指揮監督、里內公共建設之推動、里內緊急災害之反映及應變；區公所交辦事項，係指里辦公處公告欄之維護、區民活動中心之協助維護、基層藝文活動、區文化特色及體育活動之參與及協助、區、戶政工作站之協助推動、睦鄰互助及守望相助工作之推動、垃圾分類及資源回收之協助推動、滅鼠、滅蟑及防治病媒蚊、登革熱之協助推動、受虐兒童、婦女及里內獨居老人之通報訪視及救助、社會福利及急難救助之協助、鄰里公園之協助維護及發動里民認養、地區環境改造計畫之協助推動、其他區公

所交辦事項（台北市里鄰長服務要點第三點）（參閱附件七）。從其處理事務之性質以觀，類皆為輔助性質之非權力事項，並無自主行政權。

據此，里雖具些許住民自治之要素，但團體自治之要素均未具備，地方制度法及憲法更均未賦與具法人格之地方自治團體地位，自非地方自治團體。僅為行政營運便利上之行政區域（單位）。里長雖由里民選舉產生，但並無行政處分權限，只得稱為輔助機關。

（二） 里之機能：

值得注意者，里雖非地方自治團體，但亦得發揮一定之住民自治機能，例如里係與國民甚為接近的行政單位，得使國民就近反應對公共事務之意見，而使行政與國民更為接近，發揮國民對行政統制之機能；里所處理的事務皆屬增進國民福祉之日常生活事務，得發揮保障國民權益之機能；對行政而言，透過下部單位之執行，得使行政營運更具實效性。（參閱附件三，蔡秀卿，法律鑑定意見書，頁十三至十五）

二、里長延選事項之屬性

(一) 事務屬性之判斷原則

雖然事務分配，直接左右地方自治之內涵及落實程度，係地方自治發展之重要課題之一，但由於分配之原則及態樣，常受政治、經濟、社會背景之影響甚大，亦與歷史、法文化、法意識、地方自治之形成態樣等密切結合，因此若欲尋求放諸四海皆準之事務分配原則，甚為困難。先進民主國家之各種事務類型之分配上，「事務之性質」、「行政效率原則」、「行政責任原則」、「基礎地方自治體優先原則」等，均為事務分配上之重要原則。

(二) 事務屬性判斷之法據

如何判斷事務屬性，一般而言，憲法、地方自治之基本法、各種個別法，均為主要依據。日本之情形，於地方自治法列有詳細具體的事務劃分表，並於個別法中明文規定事務之屬性或事務擔當之團體（國家或地方自治團體），已有一定程度之明確性，實務上爭議較少。但在我國之情

形，如同後述，現行憲法、地方制度法及個別法，均有諸多理論上及立法政策上之問題尚未解決，事務屬性之判斷，甚為困難。

1 憲法上事務分配規定之問題點：雖然現行憲法第十章明定中央與地方之權限劃分，但該等規定不但有諸多理論上之問題尚待釐清，而且該等劃分之規定，內容類皆不明確，於認定事務屬性之基準上，並無實質意義。台北市里長延選事務之屬性從法據來判斷：關於直轄市公職人員之選舉罷免事務乃至於里長延選事務之屬性，由於憲法上無明文規定，以下乃檢視地方制度法及個別法之規定。

首先，地方制度法第十八條第一款第一目規定「直轄市公職人員之選舉、罷免之實施，為直轄市自治事項。」，雖已明確規定屬於直轄市公職人員之里長之選舉、罷免之實施，為直轄市自治事項，但前已提及，本條規定只不過為「原則性」「指針性」的確認規定而已，並非為中央事項與自治事項，或自治事項與委辦事項之唯一的、創設規定的判斷標準，

因此仍須檢視其他規定。而第八十三條是公職人員延選之依據。該條規定「…里長任期屆滿或出缺應改選或補選時，如因特殊事故，得延期辦理改選或補選」「直轄市議員、直轄市長：依前項延期辦理改選或補選，分別由行政院、…核准後辦理」「鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長、村（里）長依第一項延期辦理改選或補選，由各該縣（市）政府核准後辦理」，雖然無明確規定直轄市里長延選之核准機關，但從該條第二項及第三項依自治體之定位而定延選核准機關之法意，應可類推解釋為直轄市里長延選之核准機關為直轄市政府，既然如此，則直轄市里長延選事務之屬性，自可解為直轄市自治事項。

2 從地方選舉之本質來判斷：地方自治團體公職人員之選舉，其本質即為住民自治之一環，即由該自治體之住民以自由意思選出規劃、決定及執行公共事務之代表，是地方自治不可或缺之核心制度，其選舉事務之屬性，非自治事務莫屬。

3 從里之性質及機能來判斷：前已提及，里雖非地方自治團體，但在現行法制上具有些許住

民自治之要素，且亦得發揮一定之住民自治機能。里長係行政與國民間之傳達代表角色，得將國民之生活事務之相關意見，直接反映於行政，行政之營運，亦得透過里長之執行而提高實效性。因此，從里之性質及發揮住民自治機能之觀點，亦應解為自治事務。是以，從法據、地方選舉之本質及里之性質及機能來看，台北市里長選舉及延選事務之屬性，為自治事務，應無疑義。（參閱附件三，蔡秀卿，法律鑑定意見書，頁十五、十九）

三、調整里界以提升里民服務之效率與公平性核屬特殊事故

（一）任期制與「特殊事故」之認定

不論是否民意代表性質之公職人員，既有任期規定，原則上即應嚴守。惟即使是以民主原理為基礎之民意代表任期，亦非完全無例外而不允許延任，若有正當事由，仍須容許延期改選。至於所謂正當事由為何？首先，在國家層級公職人員之任期，基本上係以民主原理為基礎，除非有憲政體制運作上無法預測之外在事實且不違反民主原理者而允許例外延任，且為一定期限之延任外，原則上允許延

任如同摧殘民主，自無法承認。所稱「憲政體制運作上無法預測之外在事實且不違反民主原理」之例外事由，最常見者，例如天災及其他不可抗力之事由致使無法舉行選舉。此乃因天災及其他不可抗力之事由導致無法舉行投票，係單純投票技術上發生困難之狀況所致，無法投票，並非違反民主原理，而無法投票之效果之延任，自亦無違反民主原理。因此，天災及其他不可抗力之事由，構成延任之正當事由，應無疑義。內政部對地方制度法第八十三條第一項之容許公職人員改選之「特殊事故」之多號函釋，即解為限定於天災等不可抗力之事由。另外，日本公職選舉法第五十七條第一項亦有延期投票之規定，其事由為天災及其他無法避免之事由而無法投票。

至於在地方自治團體層級，由於地方自治之要素，本由「團體自治」及「住民自治」所構成，團體自治係以自由主義為基礎之具法律意義之自治，住民自治係以民主主義為基礎之具政治意義之自治，在考量公職人員任期制及延選事由之正當性時，地方自治團體之住民自治之根基之民主主義，與國家並無不同，因此從住民自治之觀點來考量地方自治團體公職人員任期制及延選事由之正當事由，就

具有民意代表屬性者宜採相同基準。從而前述在國家層級因天災或不可抗力之事由導致無法舉行投票所致延任，與民主原理不相違，而予以承認，在地方自治團體之情形，亦應予以承認。不過，應注意者為地方自治團體之另一重要要素「團體自治」，為國家所無。因此在考量地方自治團體公職人員任期制及延選事由之正當事由時，尚可從團體自治之觀點與國家有所區隔。團體自治之理念在於地方自治團體為從國家獨立出來而具法人格的地域統治團體，凡屬於該地域社會之公共事務，由該團體規劃、決定政策，並執行。因此凡團體自治理念之具體事由或強化團體自治之理念之情事，自無不許之理由。亦即地方自治團體本於團體自治之理念，為增進該自治體住民之權益所為之公共政策之規劃、決定及執行，均應以最大限量之尊重。（參閱附件三，蔡秀卿，法律鑑定意見書，頁二十至二十二）

（二）里行政區域之調整，非不得作為里長延選「特殊事故」之事由

1 從團體自治之觀點，應尊重自治體自治事務之規劃、決定及執行。

首先，先從日本法制檢討值得注意之啟示。日本「市町村合併特例法」第七條第一項

規定市町村合併得作為議員延任之事由。其規定如下：市町村合併時，合併相關市町村議會議員，且有合併市町村議會議員之被選舉權者，依合併相關市町村之協議，在以下一定期間內，繼續享有合併市町村議會議員身分。1當合併市町村為新合併設置者，市町村合併後，在不超過二年期間內，以協議定之。2吸收編入其他市町村區域全部或一部而合併市町村者，其編入合併相關市町村議員之餘任期間。亦即，在新設合併之情形，合併相關市町村之議會議員，且亦具備該合併市町村議會之議員之被選舉權者，在合併後最長期間二年以內，依合併市町村之協議決定延任期間。在吸收編入合併之情形，被吸收編入合併相關市町村之議會議員，且亦具備該合併市町村議會之議員之被選舉權者，得延任至吸收編入之合併相關市町村議會議員之任期屆至為止。

本來，理論上，市町村合併後，由於合併市町村為一新地方自治團體，原有市町村之議會議員，並非當然得代表新市町村，自應喪失議員身分，即始原有任期尚未屆至，亦喪

失議員身分，但立法政策上基於下列理由，特例作延任處理：

I 自治體行政之效率化及合理化：事務重新分配之結果，為使基礎單位之自治體得以最少成本及費用提供最有效益之行政服務，即自治體行政之效率化及合理化，必須調整市町村最適規模。

II 住民權益之增進：調整市町村最適規模，不但使自治體行政之效率化及合理化，進而增進住民權益之保障，即住民享受之行政服務更充實。據此，自治體行政之效率化及合理化、住民權益之增進，為市町村合併得作為議員延任之實質事由。

從團體自治之觀點，地方自治團體之立法機關及行政機關首長之選舉，既為自治事務，地方自治團體本於其行政效率化及合理化、住民權益增進之考量，自非不得就選舉事務自行規劃、決定及執行。延選與否，自非不得本於其自治體自治而自行規劃、決定及執行。

2 由於里並非地方自治團體，僅為行政營運便利上之行政區域（單位）。里長雖由里民選舉產生，但並無行政處分權限，只得稱為輔助機關。因此，里行政區域之調整，僅為台北市行政營運便利上之行政區域（單位）上之調整，其調整結果為何，並不影響其對外之關係，即不影響台北市對中央及對其他自治體之權益關係。里長之改選，亦只不過為台北市行政輔助機關之更換而已，因此基於民主原理之任期制之嚴謹意義，自無存在之必要。即無必要將里長延選事由與其他公職人員延選事由相提並論。更何況，從日本法制得知市町村合併得作為議員延任之事由，市町村合併為地方自治團體合併，其實質內容為地方自治團體區域之調整及因調整所致之議員延任，其涉及與國家及其他地方自治團體之外部關係，因此地方自治團體區域之調整即具有外部效果，具有外部效果之自治體區域之調整，既得作為公職人員延任之事由（不過須以法律定之），舉重明輕，不具外部效果而僅止於內部效果之里行政區域之調整，自無否定其作為延任之理由，因此，里行政區域之調整，非不得作

為里長延選「特殊事故」之事由。（參閱附件三，蔡秀卿，法律鑑定意見書，頁二十二以下）

四、本件特殊事故之判斷，中央機關之監督權應受到合理限制——

地方自治團體機關於辦理自治事項時所為不確定法律概念的解釋適用，常須衡量且評價不同的觀點，而這經常必須以對地方的各種具體情形有精確的理解為前提始有可能；自治監督機關從而在審查有關的決定時應高度自我節制，而且只有在該地方自治團體的決定明顯難以維持從而構成違法時始得介入。再者，地方自治團體所為有關各種事實關係的未來發展的預測，一般難有絕對的精確性，從而上級監督機關只能審查其是否出於合理的觀點以及使用科學上得支持的方法，這係

Prandl/Zimmermann 已伐利亞邦地方自治法註釋書所明白指出者。

在本件中，聲請人就「特殊事故」的解釋與判斷，係認為里界調整屬於台北市之一項重要事項，且台北市里界已經長年未經調整，若新一屆里長依原先期程選舉產生而享有四年的任期保障，則下一

次的里界調整將必須延到四年之後，而台北市目前里的大小有相當差異，大小里的人口數差距頗大而竟然享用相同的資源，問題已經十分嚴重，甚至達於不可忍受的程度，再者，台北市政府須依法行政，亦即須依據台北市議會所制定之里界調整有關自治條例辦理里界調整。

聲請人係基於如上的理解，而認為「特殊事故」在解釋上亦得涵蓋類如本類的案型。故聲請人所為的解釋判斷與里長延選約六個月之決定，從而合於地方制度法第八十七條第一項之要件，尚難謂有逾越之處。套用前述德國註釋書的見解，上級監督機關於介入時必須審慎理解到台北市的具體的里界的問題以及不調整的嚴重性，亦即必須以台北市觀點為出發，而不是中央觀點或全國一致觀點，並應以此為基礎而審查「特殊事故」的解釋適用拿捏。

與不確定法律概念相關者為審查密度。該條項既然沒有提供進一步的內容，上級監督機關的審查標準（Massstab der Ueberprüfung）顯然必須受到限制，亦即不得以自己主觀的臆測取代地方自治團體所為的解釋與判斷。

總之，行政院於解釋特殊事故與有關裁量之審查時，必須充分考慮台北市長就此部分所為的延選選舉的不得已處境，亦即必須設身處地對台北市的選舉制度，並對市議會自主性及府會的互動情況有所理解，這是前述德國見解套用的必然結果，也是地方自治憲法保障意義下詮釋的必然要求。

本件中，行政院執意將特殊事故界定為天災不可抗力及合併諸多選舉之期程兩種，顯然係以自己主觀的看法或向來的函示為基礎，而未能充分體會不確定法律概念解釋適用上的精神，而且也未能從地方自治保障的角度出發而深刻體認地方事實上的處境及需要。其所為的法律見解與決定當然違法。（參

閱附件二，黃錦堂，地方自治鑑定書，頁十六、十七）

五、大法官釋字第四百九十九號解釋不適用於本案

（一）大院大法官釋字第四百九十九號解釋，雖宣示民意代表延任之正當事由須為與釋字第三十一號解釋所指「國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉」之情形相當。但該號及三十一號解釋之主旨，均係針對中央民意代表所為之解釋，能否擴及地方自治團體之民

意代表甚至地方自治團體內部行政區域（單位）之首長，則有待斟酌。

蓋釋字第四百九十九號解釋，固得作為禁止中央公職人員延任及延任事由標準之依據，其實質理由係基於民主原理而生，但地方自治團體之情形，尚應尊重團體自治之考量，尚難將該號解釋逕行擴張適用至地方自治團體民意代表甚至僅為自治體之內部行政輔助機關首長。里長延任之正當事由，與中央民意代表延任之正當事由，不應相提並論，自難援引該號解釋作為否定里長延任正當性之依據。（參閱附件三，蔡秀卿，法律鑑定意見書，頁二十四）

再者，就我國而言，地方制度法係於第二章「地方行政機關」中規定村里長之制度，第五十九條規定村里長受鄉鎮市長之指揮監督辦理村里公務及交辦事項，由村里民依法選舉之，任期四年連選得連任。「指揮監督」意指，村里長須受到鄉鎮市長的合法性與合目的性的監督，此於德國邦法亦然。且村里長屬於無給職（見該法第六十一條第三項）；在此意

義內與一般民意代表明顯有別，更難與負有修憲重責大任之國民大會代表相提並論。釋字第四百九十九號解釋有關延選違憲的有關理論，尤其國民大會代表全國國民行使政權之性質，在此並無適用餘地；至於民意代表定期改選所由依據之民主共和國原則、國民主權原則、權力分立與制衡之原則，均涉及全國規模與根本性，與區區村里長者尚有相當差別。村里長之選舉經二次受理候選人登記而仍無人申請登記時，得由鄉鎮市公所就該村里具有候選人資格之居民聘之，其任期與本屆任期為限（地方制度法第五十九條第二項），由此可顯示村里長並不具有一般民意代表的身份地位，而德國該邦法也規定鄉鎮市民代表會得另提候選人選，也有相似的意涵。（參閱附件二，黃錦堂，地方自治鑑定書，頁十四）

（二）臺北市第九屆里長延選並延長現任里長任期之決定，與司法院大法官釋字第四百九十九號解釋及國民主權原則無涉

1 按地方制度法第五十九條第一項本文規定：「村（里）置村（里）長一人，受鄉（鎮、市、

區）長之指揮監督，辦理村（里）公務及交辦事項。」另同條第二項規定：「村（里）長選舉，經二次受理候選人登記，無人申請登記時，得由鄉（鎮、市、區）公所就該村（里）具村（里）長候選人資格之村（里）民遴聘之」由上開規定可知里長僅為「民選之公職人員」，其必須受上級之指揮監督，並非民意代表，亦非一級自治政府或地方首長。另外於無人申請登記時，得遴聘之。觀諸憲法中所規範的各種選舉，並無所謂無人申請登記時得遴選之規範。由此可見，里長選舉並非憲法第一百二十九條所稱之憲法上之選舉，故不需受到憲法上選舉保障條款之拘束。

2 退萬步言，縱認此選舉係憲法第一百二十九條所稱之選舉，聲請人做出臺北市第九屆里長延選並延長現任里長任期之決定，即有落實憲法選舉保障「票票等值原則」之效果。蓋我國憲法第十七條規定：「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」此條文係指人民擁有選舉與罷免中央及地方公職人員之權利。而創制、複決是人民享有直接制定法律或否決法律之

權利。這四種權利，一般稱為人民的「參政權」，也是所謂的「公民權」，使人民可以「參與國家或地方政策決定」。而對於選舉權制度，憲法第一百二十九條規定：「本憲法所規定之各種選舉，除本憲法別有規定外，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。」此為實現落實人民選舉權時，必須考量之四大基礎原則。其中，最重要者，乃平等選舉原則。「平等選舉原則」，係指每個選民之投票效力皆有同樣的價值，是為「票票等值」。因此，平等選舉制度是憲法平等權的實踐。就系爭案件言，若不待調整里鄰區域即先行選舉，將造成市民所在里區大、小之調整幅度不同，違反票票等值之「平等選舉原則」。反之，若里鄰區域調整後再行選舉，將有助於解決大、小里規模相差過大的問題，於里區調整後再行選舉，可使每個選出之里長身後具之代表性得以彰顯。

3 查司法院大法官釋字第四百九十九號解釋乃是針對第三屆國民代表大會「自行延長任期」，於利益迴避原則有違，亦即民意代表行使職權時，應遵守利益迴避原則，逕行延長任期

與憲法本旨不符；然查，本件里長延選之決定，並非由里長自行修正相關規定而獲得之利益，與釋字第四百九十九號解釋規範內容並不相關。蓋「自行延長任期」與「延長任期」之概念並不相當。國民大會代表依據憲法之規定而有修憲權，第三屆國民代表大會於行使其修憲權時，將其任期於增修條文第一條第三項後段中加以規定，自行延長二年又四十二天，其確有宣告違憲之必要，因其藉由憲法賦予其之修憲權自行延長任期，將造成國民代表大會只要掌握修憲權之一日，則無任何國家機關得對之加以制衡，此違反權利分立原則之精神。然本件里長延長任期之情形，並非由里長自行通過相關規定延長任期，其於延長任期之決定中，乃係被動接受聲請人決定之一群，並非單為里長之利益而延長其任期，而係為行政區域調整，攸關里行政資源公平合理分配之事民權益，涉及重大公共利益，故由聲請人因特殊事故延期舉辦里長選舉，本件並無前開釋字利益迴避原則之適用，並且里長並非不受其他機關制衡，因此於「非自為」延長任期之情形下，應無釋字第四百九十九號

解釋之適用。

4另查九十一年五月七日報載由總統府主導之國會改革修憲案，其為使第七屆立法委員任期與總統一致，擬將立法委員之任期延長為四年，並且第六屆委員因調整任期期程之故，擬將延任四個月，此亦為一「任期延長」之例。然查此提案雖朝野仍有爭議，惟對於第六屆立法委員任期延長並無異議，此因本修憲案若成立，係由第五屆立法委員所提出，前揭釋字第四百九十九號解釋之解釋理由書謂：「報酬或待遇之調整尚應自次屆起實施」，因此僅需由次屆實施則無自肥之爭議，此外現行修憲程序須經過國民代表大會決議，故延長任期並無違憲之爭議，由上述可知，延長任期違憲與否，其判斷之重點應在於「是否有制衡機制」，而非簡略以延長與否決定其效力。本件情形，綜上所述並非無制衡之機制，因此不得僅依里長延長任期一點，即謂其違反國民主權原則，故本件特殊事故之解釋，與司法院大法官釋字第四百九十九號解釋無涉。

伍 從政府再造的觀點，再次省思本件的爭議及因而解決

陳總統於其二千年競選白皮書中提出中央與地方之夥伴關係；內政部長余政憲於就任之日，也宣稱將遵行並推動中央與地方之夥伴關係。陳總統並組成政府改造委員會，下分若干分組，對政府再造的相關議題加以討論。其中也有若干組已經提出結論報告，而行政院也因此組成組織改造委員會，負責後續的相關法令的研修及工作的推動。在最近的一次行政院組織改造會議的討論中，內政部提出「地方制度改造圖像」報告，其中針對中央政府業務下放以及如何充實地方自治的內涵進行報告。儘管業務下放仍然有諸多問題，尤其如何適度提升縣市的自治量能以及鄉鎮市是否應去自治化以及相關的配套的改革等，尚有待進一步的精緻討論空間，但無可諱言，中央業務的下放以及充實地方自治的職能，應是各方共識，而且也是該次會議所不爭論的。

中央與地方關係之改變，尤其朝向分權化的發展，背後有諸多國內外政經社文條件的變遷為基礎

包括台灣向來中央集權集錢的現象（這並不因地方制度法的制定而有所修正，而且地方制度法的自治事項、委辦事項的劃分並不精確，而且相關專業法律並未因應調整完畢）。其次，也因資訊社會的興起及溝通設施的改良而使地方有更高度的活動力，中央與地方間的溝通得有另一種水平的展現，而無須再以鉅細靡遺的監控為手段。第三，台灣的社會力與文化力自解嚴以來有一定的勃興，使得中央政府的控制功能遭到質疑。第四，整體國際經貿的挑戰及政府競爭力比賽等，也顯示政府層級的縮減與流程的縮短及進一步的分權化改革（中央政府改為掌舵而非划槳手）的重要性，而中央部會經年以來的肥大化及僵化必須進行改革等，也是改革的對象。第五，台灣直轄市、縣市規模（尤其指人口超過一百萬以上者），在世界各國排名均屬領先地位，從而應享有較高度的自主權，台北市作為首都在若干領域尤應享有更高度的自主性，例如有關招商、文化、藝術、行政組織改革等有關的事項。

總之，中央與地方合理的權限分配，是時代的需要，也是台灣本土化省思的一個結果內容；再者，其關係到台灣的競爭力，也關係到台灣整體行政體系的有效治理，更牽涉到屬於地方自治古典命題

的民主化與分權化的功能落實。

就本件爭議而言，吾人必須在現行法律下加以討論固無疑問，而得於稍有判斷空間時，則應體察時代精神。

大院大法官會議以長年所建立的威望，其對本件之解釋，將對台灣地方自治產生領導與指引性的功能；或換言之，若稍有不慎，將對地方自治造成寒蟬效應，不可不察。

本件爭點所在之地方制度法第八十三條之「特殊事故」，在法學方法論上係屬於高度不確定的法律概念，留下廣大的解釋與形成空間；台北市作為該法律適用的第一線機關，其在無任何預警情形下，而且中央迄於當時並未將任何函示加以公布，更遑論依地方制度法第八十七條修改有關的法律並檢討相關的法規命令及行政規則。在以上的情形下，聲請人自行面對「特殊事故」之拿捏，而認為其有相當的解釋空間，而且聲請人並無能力促使議會更早完成相關法源之審議。中央政府不解不確定法律概念的解釋方法，就此國內學界應有一致的見解，乃竟抱持一個未經公布的函示，而為最嚴厲之撤銷

決定，在法律適用上不無錯誤，而且裁量上也難謂對地方自治抱持友善態度。德國學界與聯邦憲法法院判決均指出，有關自治事項之相關法條之解釋，上級監督機關應自我節制；德國聯邦對邦執行聯邦法律之監督關係中，聯邦政府除非經過聯邦上議院同意否則不得制定一般的行政規則，為確保邦政府地位的一向重要手段，也可充當參考。（參閱附件二，黃錦堂，地方自治鑑定書，頁十九、二十）

本件係現行粗糙的法律規定下的解釋適用的合法性與監督機關的權限大小的爭議，涉及自治監督的本質與限制。應為如何決定？最理想的情形，在於 大法院於作成本件解釋時，妥善界定村里長選舉延期的要件與裁量，並界定就此部分上級機關所享有的監督權限。

陸 結 論

綜上論結，聲請人認為：

一、里長選舉及延選事務為自治事務，里長延選核定權為該地方自治團體。從團體自治之觀點，應尊重自治體自治事務之規劃、決定及執行。且從日本法制得知地方自治團體合併得作為議員延任之事由，即具有外部效果之自治體區域之調整，得作為公職人員延任之事由，舉重明輕，不具外部

效果而僅止於內部效果之里行政區域之調整，自無否定之理由，因此，里行政區域之調整，非得作為里長延選「特殊事故」之事由。至於大法官釋字第四百九十九號解釋，固得作為禁止中央公職人員延任及延任事由標準之依據，但尚難逕行擴張適用至地方自治團體民意代表甚至僅為自治體之內部行政輔助機關首長。里長延任之正當事由，與中央民意代表延任之正當事由，不應相提並論，自難援引該號解釋作為否定里長延任正當性之依據。

二、地方自治團體對自治事務有其自主法令解釋權，而國家行政機關之解釋，只不過為行政指導性質之行政干預，對自治體並無法效果，自無拘束力。當國家行政機關與自治體之解釋有不一致時，國家行政機關之解釋並不當然具優先效力，應由司法決定。因此，關於里長延選「特殊事故」之解釋，聲請人自有自主法令解釋權，內政部之解釋，只不過為對台北市之行政指導性質之行政干預，對台北市而言並無法效果，自無拘束力。而內政部對「特殊事故」之解釋與台北市不一致，內政部之解釋並不當然具優先效力，在我國現行體制下，應由大法官解釋而實質決定。

三、從國家與地方自治團體之對等關係而言，應縮小國家對地方之行政干預，尤其是對地方之自治事務，不得施以權力性之行政干預。即使是非權力性之行政干預，亦應法律化（干預法定原則）。而現行地方制度法關於中央對地方之行政干預規定，只有權力性之行政干預（第七十五條之「撤銷、變更、廢止、停止執行」），連對自治事項之行政干預，亦不例外。對自治事務僅存有權力性行政干預，不啻為將國家與地方自治團體之關係視為上下、支配服從之不對等關係之設計，自違反憲法保障地方自治之原旨。

關於里長延選之決定，行政院依地方制度法第七十五條第二項撤銷延選之公告，即對里長延選不予許可，係對自治事務所為之權力性行政干預，依前述意旨，自與憲法保障地方自治原旨不符。

綜上，聲請人就九十一年五月八日聲請 大院惠予解釋在案，為補充法律見解，謹呈本解釋憲法補充理由書乙份及相關學者之法律鑑定意見書三份供貴院審酌，俾以確立憲法上所定中央與地方均權制度，維護地方自治權益。至感德便。

檔 號：
保 存 年 限：

司法院秘書長 函

受文者：行政院秘書長

速別：最速件

密等及解密條件：

發文日期：中華民國九十一年十月十一日

發文字號：(九一)秘台大一字第

附件：台北市政府補充理由書

主旨：茲檢送台北市政府所提「台北市里長延選聲請解釋憲法補充理由書」暨其委託學者所撰意見書乙份。請於文到後十日內提出答辯書，並將答辯書繕本逕送台北市政府。

正本：行政院秘書長

副本：本院大法官書記處

秘書長



已用印信



G9126749

機關地址：台北市重慶南路一段一二四號
傳 真：(0二)二三一一八八九五

校對胡聰賢

印 驗 曉 曼



Q9101589

文收處書記官大法院司
日
號
1. 10. 月
第 6856-5 字
會台

或代理人	代表人	法定代理人	聲請人
------	-----	-------	-----

(姓名及身分證統一編號，如係法人團體或政黨請記明其名稱代表人姓名。)

性別

出生年月日

職業

出生地

住居所、營業所、主事務所及電話號碼

送達代收人姓名、住址及電話號碼

聲請人臺北市府

法定代理人 馬英九

代理人 李念祖律師

相對人

理律法律事務所

臺北市105敦化北路二〇一

號七樓

電話：(〇二)二七一五三三〇

○分機二四二七

李念祖律師



司法院 10/16

G9127069

茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如左。

壹、聲請解釋憲法之目的

為聲請人依據地方制度法第八十三條第一項及第三項所定之法定職權，核准臺北市第九屆里長延期改選並延長第八屆（現任）里長任期，相對人因與聲請人適用上開法律所持見解有異，於民國（以下同）九十一年五月二日以院台內字第○九○○二一四五三號函（下稱「行政院函」），前解釋憲法聲請書附件六）致聲請人，撤銷前開聲請人核准下任里長延期改選及延長現任里長任期之決定，聲請人前於九十一年五月七日向 大院大法官分別聲請統一解釋、有無違法解釋及憲法解釋，並提出聲請書各一份，為補充前依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款及第八條第一項聲請解釋憲法之理由，爰提出解釋憲法補充理由書，並聲請補充解釋大法官釋字第五二七號解釋。

貳、本案之疑義或爭議涉及之憲法條文

為聲請人依據地方制度法第八十三條第一項及第三項所定之法定職權，核准臺北市第九屆里長延期改選

為聲請人依據地方制度法第八十三條第一項及第三項所定之法定職權，核准臺北市第九屆里長延期改選

並延長第八屆（現任）里長任期，相對人因與聲請人適用上開法律所持見解有異，於九十一年五月二日函（前解釋憲法聲請書附件六）致聲請人，撤銷前開聲請人核准下任里長延期改選及延長現任里長任期之決定，其撤銷處分暨所適用之地方制度法第七十五條第二項之規定牴觸憲法，爰就聲請人依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款及第八條第一項之規定，聲請 大院大法官解釋憲法，並聲請補充解釋大法官釋字第五二七號解釋。本案聲請違憲解釋之客體為行政院函所為之撤銷處分、其所適用之地方制度法第七十五條第二項；聲請解釋其違憲之依據為憲法第一〇九條、第一一一條、第一一八條之規定及釋字第二三四號、第二五八號、第三七一號、第三八七號、第四六七號、第五二七號、第五五〇號解釋，本案聲請解釋之客體並亦違反憲法樹立地方自治團體自治地位、地方自治制度、民意政治及司法違憲審查制度之意旨。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、程序部分：

（一）關於本案聲請人適格之說明：

按大法官審理案件法第五條第一項第一款規定：「中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法」，是針對機關爭議得依本條聲請解釋憲法之主體為「中央」或「地方機關」。本件解釋憲法聲請之爭議暨疑義係臺北市政府因其行使職權與行政院之職權發生適用地方制度法第七十五條第二項牴觸憲法之疑義，並發生適用大法官釋字第五二七號解釋之爭議，故為符合上開規定，聲請主體為「臺北市政府」，其為地方自治團體（臺北市）之行政機關，故屬聲請人適格。又依憲法法理，本案亦涉及「中央」與「地方自治團體」（臺北市）間之權限爭議，係公法人於憲法所賦予之權限受侵害之事件，惟就自治事項而言，中央與地方間並無高權關係，無適用大法官審理案件法第五條第一項第二款之餘地（大法官釋字第五二七號解釋參照），臺北市政府自得循機關爭議管道，聲請大法官解釋中央、地方間垂直分權之爭議。

(二)關於本案聲請解釋之客體之說明：

1. 按大法官解釋憲法之事項規定於大法官審理案件法第四條第一項，其中與本案有關者係第一款

「關於適用憲法發生疑義之事項」及第二款「關於法律或命令，有無牴觸憲法之事項」等事項。而本件聲請之依據為大法官審理案件法第五條第一項第一款之規定：「中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法」，該款得聲請解釋憲法之情形有三：第一、中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義；第二、中央或地方機關，因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議；第三、中央或地方機關，因行使職權，發生適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義。本案涉及者為第二種及第三種情形，本案之聲請該當前開客體要件，析述如下。查聲請人依「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」做出核准第九屆里長延期改選並延長第八屆里長任期之決定。臺北市行使延期改選、延長任期之職權，與相對人行使撤銷前開決定之職權，發生適用憲法上地方自治保障之爭議，並於相對人撤銷處分暨適用地方制度法第七十五條第二項之規定發生牴觸憲法之疑義，得聲請 大院大法官加以解釋。

2.另本案亦涉及聲請人及相對人適用大法官釋字第五二七號解釋之爭議，依據大法官會議第一一八

次及、第六〇七次會議決議，中央或地方機關就職權上適用憲法、法律或命令，對於司法院所為之解釋發生疑義，聲請解釋時，大法官得再行解釋（附件二）。蓋大法官所為之釋字並不能直接成為違憲審查之對象，故大法官應透過「補充解釋」之方式，就先前所為解釋再予檢驗其妥當性。尤其大法官所為之解釋效力甚為強大，有拘束全國各機關及人民之效力（大法官釋字第一八五號解釋參照），因此若所做解釋有文意不清，甚或因時代的改變使見解應有變更之情形時，藉由再次的審理，亦可使大法官就同一問題為全面性或重新的思考。蓋憲法之解釋本即應隨時代而有所進步，相關見解亦不可能一成不變；同時大法官審理案件需謹守「司法被動原則」，無法自行主動表示相關意見，故大法官於相關原因事實案件，得以後解釋補充，依法理亦係提供程序上之可行機制（附件三）。故本件爭議，中央與地方機關於適用大法官釋字第五二七號解釋時產生疑義，自得就此解釋聲請補充解釋。

（三）關於本案聲請解釋程序要件之說明：

1. 按「直轄市、縣（市）之行政機關（即各該政府）辦理自治事項，發生上開司法院大法官審理案

件法第五條第一項第一款之疑義或爭議，或同法第七條第一項第一款見解歧異，且依其性質均無受中央主管機關所表示關於憲法或法令之見解拘束者，基於憲法對地方自治建立制度保障之意旨，各該地方政府亦得不經層轉逕向本院聲請解釋。」為 大院大法官釋字第五二七號解釋所明揭，故本案聲請人因辦理自治事項，發生大法官審理案件法第五條第一項第一款之爭議，無受中央之拘束，得不經層轉逕向 大院聲請解釋。

2.另按地方制度法第七十五條第八項後段「在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行」，故相對人前開對聲請人之函示停止撤銷臺北市第九屆里長延選並延長現任里長任期之決定，並不得發生效力，聲請人仍得維持原決定。並且聲請人已於九十一年五月八日府民二字第○九一一四三一二六○○號函（附件一）致臺北市選舉委員會，通知臺北市選舉委員會因聲請釋憲，依此規定延後辦理選舉及延長里長任期，故相對人無再行撤銷之可能，應俟 大院作成解釋後，再依聲請人所請辦理第九屆里長選舉，並予敘明。

二.實體部分：

按地方自治制度乃受我國憲法「制度性保障」之重要內涵，此為 大院大法官釋字第四九八號解釋開宗明義所確認，其解釋文中即明白指稱：「地方自治為憲法所保障之制度。」蓋地方自治制度係國家權力分立制度之垂直化；制度設計之良窳，影響至深且鉅。故於憲法中明文界定中央與地方間分權之事項及標準，並形成地方自治保障之「核心本質」或「基本規範」，不容任意立法侵越。地方自治之落實攸關我國憲法中民主原則能否實踐與貫徹。我國憲法重視民主原則，此觀諸憲法第一條、第二條、第十七條及第一二九條即明。藉由地方自治團體擔任維護住民生活環境之責任，方能真正落實國民主權原則。憲法中與地方自治有關之規範，明文於憲法第十章及第十一章保障地方自治團體之權限及組織，規範密度極高，顯見立憲之初即有將地方自治團體做為排他性的專屬自治領域之設計。而近年來若干大法官解釋，在在確認地方自治之重要性。諸如釋字第四六七號、第四九八號、第五二七號乃至第五五〇號解釋，皆逐步摒棄過往之中央行政立法全面優越之陋習與成見，肯認「地方自治團體之自主權限」之「核心領域」及「中央之監督界限」。「制度性保障」之規範目的，在於對立法者之拘束，使得憲法第十章及第十一章所創設之地方自治客觀秩序、制度及其基礎內涵，能夠做為立法機關制定

法律時可資因循之方向，與諸不可違逆的權力界限。地方自治制度之基礎內涵，雖然有仍有由立法機關予以具體化之需要。然而，這絕非意味著地方自治權限全係由中央立法機關賦予或中央立法機關就之有完全不受拘束之立法裁量空間。按我國之地方自治權限係由憲法所賦予，故國家非但不得以立法或其他方式侵奪地方自治權；立法者更有義務以積極之立法措施保障地方自治發展之空間。因此，若立法機關之立法嚴重侵犯地方自治制度的「核心領域」或「憲法保障」時，即屬違反憲法的立法行為（附件四），此已為釋字第五五〇號解釋所明白是認。而本件里長延期選舉之爭議所涉及者，亦即里長選舉之辦理或延選之決定，係屬地方自治團體自治組織應有之自主權限，更屬中央政府不得違反憲法規定任意干涉地方自治事項辦理之範疇，構成地方自治保障核心領域之內容。

以下再就聲請人之立場與見解進一步析述說明如後：

（一）地方制度法第七十五條第二項之規定，違反憲法第一〇九條、第一一八條及釋字第二三四號、第二五八號及第四九八號解釋之地方自治保障原則，應屬違憲：

1. 憲法第十章、第十一章及憲法增修條文第九條，建構地方自治事項之權限及組織，應受憲法保

障之核心部分：

(1)按我國之地方自治制度規定於憲法第十章「中央與地方權限」及第十一章「地方制度」，其保障之系譜層次井然，第十章乃針對中央與地方間分權之內涵及標準詳加列舉，係屬「地方權限之保障」；而第十一章則為各該地方自治團體所應具備組織架構之規定，係屬「地方組織之保障」。就地方權限之保障言，「中央與地方權限」一章內之第一〇七條、第一〇八條係分別規範「中央專管事項」及「委辦事項」，至「地方自治事項」得分為二類：

(一)列舉事項：憲法第一〇九條第一項第一款至第十一款及第一一〇條第一項第一款至第十款，其列舉省、縣之「自治事項」，由憲法明文賦予地方自治權限高密度之保障；及

(二)未列舉事項：憲法第一〇九條第一項第十二款及第一一〇條第一項第十一款所規定「其他依國家法律（及省自治法）賦予之事項」，亦即憲法授權委由立法機關形成地方自治制度保障之事項，需遵循「其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣」之垂直分權標準，係指憲法第一一一條所稱「未列舉事項」。

其理由在於憲法第一〇九條及第一一〇條其他款項皆明確臚列省、縣之自治事項，而憲法第一〇九條第一項第十二款及第一一〇條第一項第十一款則未特定其事項之內容，若率皆交由中央立法機關恣意判斷，無須依據憲法上之原則，將使地方自治權限流於不確定，而使中央立法機關得任意立法侵奪地方權限。故憲法之地方自治事項係以其第一一一條之標準作為最上位之概念，若本質上由地方掌理方為適當之事項，縱未於憲法列舉，亦不影響該事項乃地方自治之範疇。

(2)次就地方組織之保障言，諸如地方立法機關之組織及產生方式、地方行政機關首長之設置及各級單位之組織及設置，亦仍受憲法之保障，按依據憲法第十章之規定，地方自治團體得於中央依據第一〇八條第一項第一款所制定之省縣自治通則之下制定其自治法。然於八十六年七月二十一日公佈施行憲法增修條文第九條後，地方組織之保障則不受憲法本文限制，改以法律定之。惟縱係如增修條文第九條之規定，地方組織仍受憲法之保障，蓋中央立法機關於制訂地方組織相關法規時，仍須確保該等組織之架構性設計，得貫徹憲法對於地方自治之制

度性保障之落實。亦即若組織完全受控於中央立法，則空有權限，而無相映之單位得加以執行、實踐，猶如無手、腳一般，不啻畫餅充飢而已。故中央立法對於地方組織之規範，其立法權限應謹守「建立利於地方實踐其權限」之界限，此亦屬地方自治核心本質之部分，不得恣意立法。

2. 憲法第一〇九條、第一一八條及釋字第二三四號、第二五八號解釋，建構直轄市自治事項受憲法保障之核心內涵：

本案聲請人係代表一直轄市（臺北市），關於地方組織之保障部分，經查直轄市相關之規定，於憲法第一一八條明文規定直轄市之地方組織以法律定之，此為 大院大法官釋字第二五九號解釋所重申；至其地方權限，憲法中雖未明文提及，然依據 大院大法官釋字第二四三號及第二五八號解釋補充憲法，認為：「直轄市在憲法上之地位，與省相當。」並於釋字第二五八號解釋理由書中詳述：「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。」因此，直轄市所享有之權限，自應與憲法第一〇九條賦予「原

憲法典所稱之省」自治地位之規範相當。憲法增修條文第九條公佈後，雖凍結憲法本文第一〇九條省自治部分之規定；然直轄市之自治權限範圍，仍應適用憲法第一〇九條之規定。從而，直轄市之地方自治團體地位，乃受憲法之明文保障並非由立法賦予其自治權限。舉例言之，地方制度法第十八條係列舉直轄市自治事項之規定，其所列舉者，範圍若屬憲法中之「已列舉事項」，則該等事項非由中央立法所賦予，僅係於立法中重申憲法之保障；而對於依據憲法第一一條標準所判定之憲法第一〇九條第一項第十二款授權之「未列舉事項」，則縱立法者一時不察未將本質上屬直轄市自治事項列入，直轄市憲法之保障，其應具備之自治權限亦不因此喪失。

3. 地方制度法第八十三條第三項規定之事項，係屬直轄市之自治事項：

查相對人於撤銷聲請人對里長延選之決定時，於該行政院函係引用地方制度法第七十五條第二項作為撤銷之權限基礎，其謂：「直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律受權之法規者，由中央各該主管機關報相對人予以撤銷、變更、廢止或停止其執行」，故相對人認為

里長延選之辦理係屬直轄市自治事項，聲請人對此亦不爭執。按地方制度法第八十三條第三項可謂係法律規定地方自治團體於組織上應配置「里長」此一單位，且主要由里民選舉之。本件爭議係關於直轄市里長之選舉、延期改選或補選，按「里長」之配置於地方自治團體及其產生方式，屬地方自治團體之基層組織，其設置主要任務在於傳遞上級地方自治團體之政策、反應里民之需求，故其本質甚貼近地方基層，應屬不可或缺之地方組織，為確保地方自治之住民主體性，其存在應為憲法所保障之核心內容之實踐。而里長選舉、延期改選或補選之辦理，則當屬地方權限之範疇，為憲法第一〇九條第一項第三款「省市政」之事項，係屬憲法明文列舉之地方自治事項。退萬步言，縱認里長選舉、延期改選或補選之辦理並非「省市政」事項，然依其本質其仍為符合憲法第一一一條標準下屬直轄市自治本質之事項，亦即中央立法機關依據憲法第一〇九條第一項第十二款判斷之「未列舉事項」，屬於憲法授權法律保障之地方自治事項，亦即地方制度法第十八條第一款所規定直轄市公職人員選舉之實施此一項目。此外，依據「未列舉事項立法先占理論」（附件五），中央立法若將憲法之未列舉事項之特定範圍歸由地方辦

理，則該特定事項則因立法而由地方先占，屬地方之自治事項。地方制度法第八十三條第三項，將里長選舉之辦理經由中央立法由地方先占此之事項，更可說明其為自治事項。另本件里長延選係導因於里界調整，臺北市議會為確保住民主體性、實現以住民本位的行政故針對不合理之里界通過條例加以調整，而臺北市府亦為里長得完全發揮其地方自治上之功能，故依其自治權限延選里長之辦理，正確傳達末端住民的意見以達有限的資源與能力之合理分配。再查地方制度法上與里長有關之規定，按地方制度法第七條第二項規定：「村（里）、鄰之編組及調整辦法，由直轄市、縣（市）另定之」，相較於第一項關於省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區（以下稱鄉《鎮、市、區》）之設置、廢止及其劃分、調整，應依中央法律規定行之，可知里鄰編組之調整實屬直轄市之自治事項且依據地方制度法第八十三條第三項規定鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長、村（里）長延期辦理改選或補選時，僅需由各該縣（市）政府核准後辦理即可，屬直轄市最基層之自治事項。故本件里長延選之性質涉及直轄市之自治組織事項，應為憲法保障之核心領域，並已經地方制度法確認為地方自治事項，並無爭議。

4. 中央對直轄市基於垂直分權之監督，亦不得侵害直轄市基於自治地位而受憲法保障之核心領域

(1) 地方自治團體基於憲法制度性保障以及地方自治之保障，自然享有自治權限。然而，為維持

國家整體一致性以及垂直分權之監督制衡，國家對地方仍得加以監督。惟其行使監督權之範圍與程度應有其界線，不得無限制地侵奪地方自治「制度保障」之本質。憲法「中央與地方權限」一章，依照事務本質分別規範：「中央專管事項」（第一〇七條）、「委辦事項」（第一〇八條）及「地方自治事項」（第一〇九條、第一一〇條）。前二者，係屬具有全國一致性之政策，僅執行之因地制宜不同而有上開區分，故雖委辦事項交由地方執行，中央仍得對該事項具有全面性之監督權，亦即包括合法性及合目的性之監督；相對於上開二者為「地方自治事項」，中央雖得對地方團體加以監督，然由於地方立法機關及地方行政機關之間，已具備水平權力分立之制衡機制，亦即地方同級之立法機關與行政機關間若有爭議，得循地方

制度法第三十八條及第三十九條之程序解決之，由其各自負政治上之責任，此經 大院大法官釋字第五二七號解釋在案。故中央之監督亦應以尊重地方自治為原則，使地方得依其意思

及責任享完全之自我決定權。林紀東大法官即認為我國憲法本文對於地方自治，僅有立法監督與司法監督，而無行政監督（附件六），並參諸地方制度法第八條規定，省政府受行政院指揮監督，辦理其事項，此係因省於憲法增修條文第九條公佈施行後，依據大法官釋字第四六七號解釋已非地方自治團體，由此反推之，地方自治團體除在委辦事項之外，並不受中央行政機關之指揮。中央行政機關若得對地方自治事項動輒撤銷，則其性質近乎「指揮」，宛如將地方自治團體視為下級機關，監督程度若得至於此，早已無地方自治之實；且釋字第五二七號明白排除大法官審理案件法第九條於自治事項上之適用，故於地方自治事項上，地方自治團體顯非中央行政機關之下級機關。地方自治法第八十三條第三項規定之辦理，其本質上屬一不確定法律概念，辦理機關（地方機關）對其具有判斷餘地，司法對其審查之密度，即應尊重其判斷餘地，故中央行政機關縱對此事項之辦理可監督，亦應尊重地方之判斷餘地，否則豈非認中央行政機關之權力尚優於司法機關，此完全係剝奪地方之自治，非憲法所許。

(2) 按直轄市於憲法所賦予之自治事項權限內，除市議會具有制定自治條例、議決自治事項之權

限外，市政府並具有辦理自治事項之權限，此皆為地方自我決定權所需依循之途徑，豈得由中央行政機關擅加干涉、任意撤銷。然地方制度法第七十五條第二項竟規定，直轄市政府「辦理自治事項」違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。中央立法機關非但未能藉由立法形成憲法對於地方制度之制度性保障內涵，亦未能積極藉由地方制度法形成有利於地方自治發展之制度空間，竟率然將涉及地方自治制度之基礎核心運作，皆交由中央行政機關判定其效力。無異將地方自治團體視為中央行政機關之下級機關，非但逾越憲法對制度性保障核心領域之立法界限，更使地方自治之實質完全被地方制度法之上開規定所架空，全然受到中央行政機關之干涉。

5. 故行政院函援引之地方制度法第七十五條第二項之規定，賦予相對人將聲請人依據地方制度法第八十三條第三項辦理自治事項撤銷之權限，侵犯直轄市辦理其自治事項之核心內涵，實與憲法第一〇九條、第一一八條、釋字第二三四號、第二五八號、第四九八號及第五五〇號解釋所形成之「制度性保障」明顯牴觸。職是之故，相對人所為之撤銷里長延選之決定，同屬違反前述

憲法所規範之地方自治制度，顯屬違憲。

(二)地方制度法第七十五條第二項之規定，違反憲法第一一一條「未列舉之自治事項」之權限爭議由立法院解決之原則；茲並針對釋字第五二七號解釋關於地方制度法第七十七條部分，請求補充解釋以符憲法本旨：

1. 按憲法第一一一條規定：「除第一〇七條、第一〇八條、第一〇九條及第一一〇條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣，有爭議時，由立法院解決之。」其立憲本意應指：關於中央與地方權限於憲法明文「列舉部分」，如有爭議，依據憲法第七十八條及第一七三條之規定應由司法院解決之；至未列舉部分，如有爭議，則由立法院解決之（至其究屬「已列舉事項」或「未列舉事項」之認定，應由司法院解釋憲法決之）。考其理由在於，各個國家事務僅能分配由組成結構與決定程序等各方面均具備最佳條件者，也就是「功能最適」的機關來做成（附件七）。在功能最適理論下，中央立法機關則具有全國性之民意基礎，足堪判斷前開「未列舉事項」其本

質係屬中央或地方。而關於「未列舉事項」之地方自治事項，立法院雖依據憲法第一一一條規定得解決其爭議，並承前所述得基於憲法授權以法律定之，然仍須符合「事務性質」原則解決爭端或立法，以避免立法院對於爭議之判斷流於恣意。按 大院大法官釋字第四九八號解釋之解釋理由書明揭：「地方自治制度，旨在使地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權。」地方自治團體在特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體。從而，地方自治團體與中央政府藉垂直分權，以收因地制宜之效，「此乃基於民意政治及責任政治之原則，地方行政與地方立法機關並有權責制衡之關係」，此即地方自治制度本為憲法上之「制度性保障」，立法不得侵犯其基本核心領域，而此核心領域之判斷標準，亦須以憲法第一一一條認定之，以求垂直權力分立之落實。

2. 承上所述，地方自治事項於憲法中規定於第一〇九條及第一一〇條，前者之第一項第十二款及後者之第一項第十一款規定之自治事項尚有「其他依國家法律（及省自治法）賦予之事項」等由法律規定者，查其範圍即指憲法第一一一條所列依據「事務性質」之標準所得判定之事項。蓋

承前所述，國家之事務分為三類，一類為「中央專管事項」，由中央立法並執行，一類為「委辦事項」，由中央立法並由中央或地方執行，以及「地方自治事項」，而憲法藉由憲法第一〇九條第一項第十二款及第一一〇條第一項第十一款，授與立法機關訂立憲法未列舉事項之地方自治事項，依據憲法第一一一條之事務性質區分，則其不得將屬於「中央專管事項」、「委辦事項」性質者，交由地方自治，因地方並不具備有如此之能力；反之，立法機關亦不得將屬於「地方自治事項」性質者，交由中央立法、執行，蓋此為憲法所保障、賦予地方之權限。而憲法於第一〇九條及第一一〇條第一項各款既以列舉許多地方自治事項，何以需另由立法機關立法制定，此無異僅欲交由立法機關於憲法第一一一條所定標準內為框架性之立法，落實事務性質標準，因之「其他依國家法律（及省自治法）賦予之事項」之範圍即等同於未列舉事項。更進一步論之，立法院基於憲法第一一一條之爭議解決權限，僅得待中央與地方發生爭議時，以「被動」之地位加以解決其爭議，而其解決爭議，得藉由決議、立法等途徑為之，故而其依據憲法第一〇九條第一項第十二款而來之立法權限，亦應以「被動」地位為之。退萬步言，縱認

其得主動以立法方式解決爭議，亦應限於「未列舉事項」，以堅守憲法本文之本旨。

3. 故地方制度法第三十條第四項規定，「自治條例」及「自治規則」發生牴觸憲法、法律、或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以宣告無效；同法第四十三條第四項亦規定，直轄市議會「議決自治事項」與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者，由行政院予以宣告無效；及上述第七十五條第二項之規定，由中央立法賦予中央行政機關判定地方立法及行政機關所為之自治條例、自治事項之決議及自治事項之辦理之效力，並得將之宣告無效、撤銷、變更、廢止或停止執行，明顯牴觸憲法第一一一條所定將中央與地方「未列舉事項」權限爭議交由立法院解決之原則。立法院上開立法，虛增憲法上對地方自治團體所無之限制，並造成地方自治團體於立法及執行自治事項時，其自治權遭到此等條文之架空，喪失地方自治之本旨，顯屬違憲。

4. 對於地方制度法第七十七條第一項，大法官釋字第五二七號解釋在案，其謂「至若無關地方自治團體決議事項或自治法規效力問題，亦不屬前開得提起行政訴訟之事項，而純為中央與地方自

治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，則應循地方制度法第七十七條規定解決之，尚不得逕向本院聲請解釋」，此實為對該條文之合憲性解釋（附件八）。查地方制度法第七十七條第一項規定：「中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之」，然其不得牴觸憲法上之規定，故應解釋為：其應符合憲法第一一一條所規定，中央與地方間有權限爭議時，於憲法列舉事項內，由司法院解釋之；若為未列舉事項，始由立法院解決其爭議。惟細讀地方制度法第七十七條第一項及釋字第五二七號解釋，並無法顯示地方制度法之權限爭議應受限於憲法第一一一條之義。故此聲請 大院大法官補充解釋釋字第五二七號關於地方制度法第七十七條之規定，將其限縮於憲法第一一一條範圍內，使本質上屬憲法列舉事項所生爭議仍由司法院解釋之，立法院所得解釋之爭議，僅限本質上屬憲法未列舉事項，以維護憲法之最高性及地方制度保障之完整性。

5. 行政院函援引之地方制度法第七十五條第二項之規定，賦予相對人將聲請人依據地方制度法第八十三條第三項辦理自治事項撤銷之權限，既違反憲法第一一一條「未列舉事項」之權限爭議由

立法院解決之原則，相對人所為之撤銷里長延選之決定，即同屬違反前述立法院爭議解決機制，顯屬違憲。

(三)地方制度法第七十五條第二項之規定，違反釋字第三七一號解釋及司法違憲審查原則：

1.憲政主義之國家，為維護憲法為國家的最高規範之性質，皆規定出法位階的關係，即「法律不得違背憲法，命令不得違背法律、命令，法律與憲法牴觸者無效。」並且為確保憲法的效力，防止違憲法律或行政命令，特設機構，擔負起「憲法的守護者」的角色，一旦發生法律、命令與憲法有無牴觸引起疑義，或憲法條文發生模糊不清的情形時，予以明確的解釋，此為違憲審查制度。我國則將此一權責，賦予司法院大法官。憲法第七十八條規定司法院享有憲法解釋之權。第一七一條第一項規定「法律與憲法牴觸者無效。」而同條第二項復規定：「法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」為憲法令之審查乃成為司法院最重要的職掌之一，而由司法院所「獨占」。此與司法權之「不可分性」亦屬相通：所謂司法權的「不可分性」也稱為司法權的「集中性」或「專屬性」，係指國家的司法權集中在一個司法權體系之下，不由其他

國家權力如立法權與行政權所得分享，亦即制度湯氏所稱之司法一元主義（附件九）。違憲審查機關雖非民意機關，然證立其正當性之學說甚多，蓋司法具有中立、客觀、公正及獨立等因素，其具有「將專權減至最小」、「保障少數的基本人權」等功能，司法權之運作仍受「被動」之限制，或不虞逾越。另依據我國憲法第八十條及第八十一條建立司法獨立原則之規定，更可印證我國司法可達成上開制度功能，因此實質上違憲審查制度運作的結果，代表了自由主義憲法之民主政治精神，而得保障未能以多數決方式展現之人權，非民選而獨立的違憲審查機關反與民意更為接近，這其實正是今日違憲審查制度的真正價值所在（附件十），亦得呼應前揭所述及之功能最適原則。

2. 司法院掌握者僅法令統一的解釋，因此儘管立法院是唯一的掌握法律制定權的機關，行政院、考試院及監察院都各擁有命令的制定與解釋權，各地方自治團體亦享有自治規章制定權與解釋權，亦即憲法第七十八條與第一百七十一條之規定，並不當然表示違憲審查權是由司法院所獨占。若就廣義而言，由於憲法具整體國家權力之法，凡是適用憲法者，必然需要先行解釋憲法，

因此，不僅是違憲審查機關會適用憲法，行政、立法機關亦皆應適用憲法，其在行使職權時，同時也都在解釋憲法。解釋、適用，乃至維護憲法並非司法院大法官的專屬權限，而是所有國家機關的權力與責任。惟根據大法官釋字第三七一號解釋，司法院大法官仍所獨占「法律違憲」審查權，自治事項與自治條例與中央法律並無位階之關係，因此其違憲審查權，應亦為司法院大法官所獨占，不得由中央行政機關進行審查。另依據憲法第一一一條之規定，考其本意，中央與地方自治團體之權限爭議，僅憲法「未列舉事項」屬立法院解決，於憲法「已列舉事項」則應由司法院解釋之。

3. 司法院仍獨占法律違憲之審查權，則地方制度法第三十條第四項、第四十三條第四項及第七十五條第二項及之規定，遽將地方自治事項及自治條例之違憲審查權，規定由中央主管機關或相對人加以判斷，顯屬違反垂直與水平之權力分立原則，使司法院以外之機關進行自治團體權限之違憲審查，已嚴重侵犯到司法機關違憲審查之權限，係屬違憲之立法行為。故行政院函援引之地方制度法第七十五條第二項之規定，賦予相對人將聲請人依據地方制度法第八十三條第三項

辦理自治事項撤銷之權限，違反釋字第三七一號解釋及司法違憲審查原則，顯屬違憲。職是之故，相對人所為之撤銷里長延選之決定，同屬違反前述立法院爭議解決機制，亦屬違憲。

(四) 地方制度法第七十五條第二項之規定違反釋字第三八七號、第四六七號解釋及法治國原則、民主原則：

1. 依據我國憲法第一條規定，我國為一民主共和國，並依據憲法第二條之規定，採行國民主權原則，其具有本質之重要性，為憲法整體基本原則之所在。而國民主權原則係指「一個群體下最高的政治統治力，必須擁有正當性的基礎，且此正當性的基礎只能來自國民，而不是國民以外的機制」、「政治的統治力必須植基於各個人的自主與自決上」。其內涵甚為廣泛，包括民主原則、法治國原則等，而民主原則可謂係我國立憲之重要準則。基於民主原則，關於公共團體之重要事項——尤其係與人民有關之規定，應由人民所選出代表民意之代表加以決議，如此始得直接形成「人民之政治意志」並維持「統治正當性及政治過程公正、公開」。國民主權原則強調國民具有決定國家意思的最終權力或權威，當然要求實施民主政治。故藉由選舉制度選出行政權首

長及立法委員為不可或缺之制度，而得將民意導入行政（附件十一）。「民主政治以民意政治及責任政治為重要內涵；現代法治國加組織政府、推行政務，應以民意為基礎，始具正當性。」此為 大院大法官釋字第三八七號解釋之解釋理由書所明揭。

2.直轄市之市長及地方議會議員皆由民選而出任其職務，而地方自治制度，正係民主原則之落實。其因在於：地方自治得實現以住民為本為的行政，確保住民之主體性，而徹底活化地方行政的民主性；並且得反映地域民情需要，使地方團體有政策選擇之餘地。故地方團體得從人民期望的政策中，選擇最重要的加以實現。由於自治行政具有較高的住民親和性，較能展開合乎地域要求的行政施策。因此對於地域性之事項，依據憲法增修條文第九條之規定，地方自治團體之行政機關首長及議員皆由區域內之住民選出。而由其所通過或執行之自治條例及自治事項皆具有更高密度之民意代表性。關於地方自治團體之民意代表性，更可從 大院大法官釋字第四六七號解釋對於認定省之自治地位變更，而得以探知：「中華民國八十六年七月二十一日公佈之憲法增修條文第九條施行後，省非地方自治性質之公法人」，係因「憲法增修條文第九條第二

項規定：『第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長之選舉自第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長任其之屆滿日起停止辦理』同條第三項規定：『台灣省議會議員及台灣省省長之選舉停止辦理後，台灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定』，故地方自治制度之設立即在於其得較貼近於民意，而省之立法機關及行政機關不再基於民意而選出時，則喪失住民自治之本旨，故而已非地方自治團體。關於住民自治之理念，揭鑒於釋字第49八號，其謂：「基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體涉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。」將地方自治團體之立法機關及行政機關之民意代表性彰顯。

3. 按地方自治團體立法機關權限之實踐，即在於其得公佈自治條例並議決自治事項；而地方行政機關權限之實踐，則在於辦理自治事項，並且承前所述，其公佈及辦理皆係由具有民意基礎之民選立法及行政機關所作成，因此非有前開應由中央司法機關獲中央立法機關解決之爭議發生

時，不得任由非具有民意基礎之中央行政機關任意干涉地方人民之住民意志。查地方制度法第三十條第四項、第四十三條第四項及第七十五條第二項，賦予中央行政機關，得將具有民意基礎之地方立法及行政機關所為之決定，任由判定並得函告無效、撤銷、變更、廢止或停止執行，而本次聲請人與相對人之權限爭議觀之，聲請人所為之決定係依據臺北市議會所通過之「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」，蓋臺北市議會乃由臺北市之住民所選舉出來之民意代表，其所做出之決定，基於主權在民原則，較諸中央更能反映地域民情需要，係地方之政策選擇，可確立地方住民之主體性，且聲請人機關首長亦同具有民意基礎。然立法機關於立法之時，卻罔顧民主權此以重要之憲法原則，由非民選之中央行政機關指揮民選之地方機關，侵害住民之自我決定權，亦不具有正當性基礎，顯屬違憲。

4.另法治國原則乃憲法上重要之原理原則，其內涵可以分為：「形式法治國」與「實質法治國」。形式法治國係指凡經立法院通過之法律，即符合形式法治國原則，亦即符合「合法性」之要件；至於，實質法治國，則不僅需要符合「合法性」，更要符合「正當性」。亦即除了形式法治國

之要件外，為落實法價值之精神，應由司法機關職司違憲審查之角色，始可落實之。而實質法治國原則之重要內涵之一，即為：「權力分立原則」。因此，從形式觀之，地方制度法第七十五條第二項規定，符合形式法治國原則；然則，就其實質內容觀之，賦予行政院「無限制」之撤銷廢止權，顯然賦予行政機關審查「法律之違憲審查權」，違反權力分立原則，違反實質法治國原則（附件十二）。以法國立法例言之，「法國一九八二年取消向來由自治監督機關單方先行決定然後地方若有不服只得提起行政救濟之作法，改為如下有利於地方之設計：地方所作之行為通知共和國專員時立即生效，共和國專員只得向行政法院提起撤銷訴訟，地方自治團體若不服判決得提起上訴」。以西班牙立法例言之，「西班牙與法國大体相同，早先均係由上級監督機關單方決定撤銷、變更地方自治團體所作之決定，或對地方自治團體所報備之事項不予核定。自一九八一年起，尤其自一九八五年之『地方自治基本法』之制定、施行以來，地方所制頒之規章或所作之行政處分若有違反法秩序時，上級自治監督機關只得於該決定公布後十五個工作日內向行政法院提起撤銷訴訟；地方議會中反對該法案之議員亦得將該地方法規或決議

案送交行政法院審查。但西班牙與法國稍有不同，西班牙係採雙軌制，亦即上級監督機關亦得詳述理由並指出所違反之法條而指責該地方自治團體之決定，俟地方自治團體無所回應以後再行向行政法院提請爭訟。若上級監督機關係直接指責地方自治團體，則該指責並不能阻止該地方自治團體所作決定之（立即）對外發生效力」（附件十三）。故無論係法國或西班牙均從善如流，改採司法審查，而非由上級監督機關單方決定撤銷或變更地方自治團體所作之決定。

5. 故行政院函所援引之地方制度法第七十五條第二項之規定，違反我國憲法所首重之釋字第三八七號解釋所揭櫫之民主原則及法治國原則，顯屬違憲。職是之故，相對人所為之撤銷里長延選之決定，同屬違反前述民主原則及法治國原則，亦屬違憲。

(五) 行政院撤銷台北市政府核准下任里長延期改選及延長現任里長任期之決定，違反比例原則

大法官釋字第五五〇號解釋陳大法官計男提出協同意見書認為，在中央限制地方自治之立法，有比例原則之適用。而地方制度法第七十五條第二項賦予行政院「無限制」之撤銷直轄市政府之決定，且不區分該決定究係違反何種性質之法律，亦不問所違反法律或法律授權之法規其重要性之大小，

俱得由中央主管機關予以撤銷，即屬違反比例原則。

(六) 地方制度法第七十五條第二項之規定違反授權明確性原則：

里長選舉係地方自治之核心事項。大凡越重要之事項，構成要件越應明確。究竟辦理如何之自治事項違背如何之憲法、法律或基於法律授權之法規，而得由行政院予以撤銷；辦理如何之自治事項違背如何之憲法、法律或基於法律授權之法規，而得由行政院予以變更；辦理如何之自治事項違背如何之憲法、法律或基於法律授權之法規，而得由行政院予以廢止；辦理如何之自治事項違背如何之憲法、法律或基於法律授權之法規，而得由行政院予以停止其執行，在立法上地方制度法第七十五條第二項所規定之構成要件並不明確，行政院基本上處於一種可行恣意判斷之地位，自屬授權明確性原則之嚴重違反。

綜右所陳，行政院函所為決定暨其所適用之地方制度法第七十五條第二項之規定，因牴觸憲法第一〇九條、第一一一條、第一一八條之規定及釋字第二三四號、第二五八號、第三七一號、第三八七號、第四六七號、第五二七號解釋及第五五〇號，亦違反地方自治原則、民主原則、司法違憲審查原則、比例原則、授權明

確性原則，侵害聲請人受憲法保障之地方團體之制度性保障地位。本件聲請人懇請 大院大法官就本件聲請解釋之客體做成違憲解釋，俾得釐清爭議，並補充解釋釋字第五二七號解釋，以促進憲政發展並維地方自治保障之落實，實所感禱。

此致

司
法
院

公
鑒

中
華
民
國

九
十
一
年

十
月

九

日

聲
請
人
姓
名：臺北市政府

住
址
及
電
話：

法
定
代
理
人
姓
名：馬英九

住
址
及
電
話：

代
理
人
姓
名：李念祖律師

住
址
及
電
話：臺北市 105 敦化北路二〇一號七樓

電
話：(〇二)二七一五三三〇〇分機

蓋章
簽名
蓋章
簽名
蓋章
簽名

抄本

裝

線

司法院秘書長 函

受文者：

機關地址：台北市重慶南路一段一二四號
傳真：(0二) 二三一一八八九五

速別：最速件

密等及解密條件：

發文日期：中華民國九十一年十月二十二日

發文字號：(九一)秘台大一字第二七六二七號

附件：臺北市政府補充理由書

主旨：茲檢送臺北市政府委任代理人所撰聲請「里長延選釋憲案」補充理由書乙份。請於文到後十日內提出答辯書，並將答辯書繕本逕送臺北市政府。

正本：行政院秘書長

副本：本院大法官書記處

正本

行政院秘書長 函

裝

訂

線

受文者：司法院秘書長

速別：最速件

密等及解密條件：普通

發文日期：中華民國九十一年十月二十四日

發文字號：院臺內字第0910052263號

附件：如文

機關地址：台北市一〇〇忠孝東路一段一號
傳 真：(〇二) 三三五六六九二〇

主旨：關於台北市政府所提「台北市里長延選聲請解釋憲法補充理由書」暨其委託學者所撰意見書，囑提出答辯一案，謹研提答辯書，復請 參考。

說明：

一、復 貴秘書長九十一年十月十一日（九一）秘台大一字第二六七四九號函。

二、檢附「行政院對於台北市政府所提里長延選案聲請解釋憲法補充理由書之答辯書」（含附件）一份。

正本：司法院秘書長

副本：內政部、法務部（均含附件）

秘書長 劉世芳



行政院對於台北市政府所提里長延選案聲請解釋憲法補充理由書之答辯書

EY25

EY25

壹、聲請人補充理由書模糊本案之爭點·····	一
貳、台北市政府辦理里行政區調整，不符合地方制度法第八十三條第一項規定之「特殊事故」·····	四
一、里長是否延選延任，仍受國民主權原則之拘束，「特殊事故」之解釋與認定仍應符合憲法基本原理·····	五
二、台北市政府對此「特殊事故」之解釋與適用，並不符合法律基本原則·····	十
參、聲請人主張地方自治團體享有不受監督之「自主解釋權」，顯有違誤·····	十二

肆、聲請人曲解相關外國立法例、制度，推論顯有錯誤而不足採……………	十五
一、日本法部分……………	十六
二、德國法部分……………	十九
三、美國法部……………	二十
伍、聲請人補充理由書之其他問題……………	二十三
一、關於自治監督與不確定法律概念……………	二十三
二、關於里界調整與平等選舉原則（票票等值）……………	二十四
三、關於我國是否有「共管事項」之見解……………	二十五
陸、結論……………	二十六

附錄：日本地方自治法第二百四十五條條文……………三十

EY25

EY25

行政院對於台北市政府所提里長延選案聲請解釋憲法補充理由書之答辯書

茲依貴院來函所囑，就聲請人台北市政府所提里長延選案聲請解釋憲法補充理由書（以下簡稱補充理由書），提出答辯意見如次。因受時間限制，僅能略述要點如下：

壹、聲請人補充理由書模糊本案之爭點

本案之關鍵問題，並非要不要延選之政策問題，亦非里行政區調整以及里長延選決定是否屬於台北市自治事項之問題，而係台北市政府核准台北市第九屆里長延選合不合法之法律問題。對此，本院認為台北市政府核准里長延選之事由，顯然不符合地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」之規定，從而依地方制度法第七十五條第二項規定，撤銷台北市政府之核准決定。本院並非以台北市政府違反內政部函釋為由，撤銷台北市政府核准里長延選之決定。因此，本案之爭議焦點，僅在於台北市政府

核准台北市第九屆里長延選是否違反地方制度法第八十三條之規定，並不涉及中央政府所為解釋令函之效力問題，合先敘明。

然而，聲請人台北市政府卻刻意將本案之爭議焦點從延選合不合法，轉移成為里長延選之決定是否為地方自治事項，強調該市有權辦理里長延選，並主張凡屬於該市自治權內之事項，其對相關法律即有所謂「自主解釋權」，且此一解釋權完全不受中央政府任何監督或節制云云，完全否定中央政府之法律監督（*Rechtsaufsicht*），並刻意模糊本案之實質問題。其實，台北市政府為決定是否核准里長延選，對於地方制度法第八十三條第一項規定所稱「特殊事故」固得自為解釋，但依據地方制度法第七十五條第二項規定，本院對於台北市政府辦理自治事項仍有監督權。本院認為台北市政府核准里長延選之事由，顯然不符合地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」之要件，自得依地方制度法第七十五條第二項之規定撤銷台北市政府核准里長延選之決定。換言之，在本案中，聲請人與本院對於地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」要件看法不同，聲請人與本院所爭執者，僅係台北市政府

辦理里行政區調整，是否該當於地方制度法第八十三條第一項規定所稱之「特殊事故」。

由於此一法律見解之爭執涉及地方自治團體之自治事項，因此與通常情形下所屬機關不得對上級機關所為監督提起訴訟之情形不同，該爭議應由司法機關作最後判斷，此為地方自治之制度性保障，亦為訴願法第一條第二項規定之意旨，賦予地方自治團體得依法提起訴願及行政訴訟之權。換言之，本院對於地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」所持法律見解，尚須得到行政法院之支持，方對台北市政府具有終局之拘束力，此一制度已足以保障地方自治。然而聲請人卻將地方自治權無限擴大，認為其享有所謂「自主解釋權」，完全不受中央政府任何監督或節制，並認為本院無權撤銷其延選決定，形同完全否認本院對於地方自治進行法律監督，其所持意見顯然錯誤。

總之，本案之爭議焦點，應在於本次台北市政府核准台北市第九屆里長延選，是否符合地方制度法第八十三條第一項規定「特殊事故」要件之個案適用爭議，有待司法機關作最終裁奪。因此，如本

院九十一年六月十四日綜合意見書所述，本院認為聲請人應依訴願及行政訴訟程序請求救濟，貴院應不受理本案聲請。倘若貴院仍予受理並作成解釋，亦請貴院能集中於闡明本案爭點，亦即地方制度法第八十三條第一項規定「特殊事故」之法律內涵，以逐案解決爭議之精神，避免因聲請人模糊本案爭點而受影響。

貳、台北市政府辦理里行政區調整，不符合地方制度法第八十三條第一項規定之「特殊事故」

本院認為台北市政府辦理里行政區調整，不符合地方制度法第八十三條第一項所規定「特殊事故」，已於本院九十一年六月十四日綜合意見書詳述理由，敬請審酌。於此僅針對聲請人補充理由書中之謬誤見解，再予批駁如次：

一、里長是否延選延任，仍受國民主權原則之拘束，「特殊事故」之解釋與認定仍應符合憲法基本原理

聲請人認為里長延選與國民主權原理無涉（補充理由書第四十六頁），顯然謬誤。在自由民主憲政秩序下，凡屬國民主權之具體化，亦即國民經由直接或間接方式行使參政權，不論其行使參政權所涉及之國家機關位階高低或任務性質，均不得牴觸民主原則，此乃國家權力行使正當性之來源。又國民主權原理之首要內涵，在於由下而上之人民自決以及實質上受價值拘束之民主內容。易言之，在一自由民主憲政秩序下，國民主權原理不因其在何種層級具體化，或行使何種國家權力而排除適用。貴院釋字第四九九號解釋明確揭示，自由民主憲政秩序乃憲法賴以存續之基礎及正當性來源，就此而言，只要國民（含部分國民）行使憲法上國民主權具體化之參政權，均應受其拘束。聲請人補充理由書中認為里長選舉與國民主權原理無涉（補充理由書第四十六頁），實無法令人信服。在一自由民主憲政

秩序中，憲法或法律所稱「選舉」之意涵，除國民主權之具體化外，實無其他意義之想像空間。因此，里長得否延選延任，仍應遵循國民主權原理。

次就國民主權原理與地方自治保障之關聯加以說明。依貴院釋字第四九九號解釋之意旨，國民主權原理乃憲法之核心，亦即憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎。因此，如地方自治團體明顯牴觸憲法核心，或大法官所稱憲法賴以存續之基礎與正當性來源時，中央政府依據憲法應有監督之義務。直轄市之地方自治雖受憲法保障，惟任何憲法保障之事項並非絕對無所限制，更何況地方自治保障最主要之特徵，在於國民主權之具體化，當然更應遵守國民主權原理。因此，本案中之里長延選決定，應受國民主權原理之檢驗。地方自治團體應受保障之正當性來源為國民主權原理，若以團體自治之名，卻否定國民主權原理於憲法秩序下之普遍拘束效力，無異於自行否定其正當性來源之憲法依據。聲請人主張里長延選與國民主權無涉，卻又主張團體自治以排除中央之干預，實則團體自治之正當性依據即是國民主權原理，而本案中央政府之干預亦正是為了維護國民主權原理。聲請人之主

張在法理邏輯推論上顯然是矛盾的，此乃以民主為名，卻要求否定民主價值，應不為民主自由憲法秩序所接受。

值得指出者，聲請人補充理由書對於里長選舉性質之論證亦有所矛盾。聲請人一方面認為「里雖非自治團體，但亦得發揮一定之住民自治機能」（補充理由書第三十二頁），另一方面聲請人於說明里長之性質時，則認為里長僅為「民選之公職人員」（補充理由書第四十七頁），從而與民主權原理無涉，完全忽略里長選舉所具有之「一定之住民自治機能」。實則里長選舉亦屬一種國家（廣義）與住民間之契約，屬住民自治制度之一環，為保障民主權與住民自治，貴院釋字第四九九號解釋所闡釋之法理，對於本案當然應有所適用。再由地方自治法理言之，住民自治與團體自治為一體兩面，住民自治實為團體自治之實質基礎。台北市政府主張其核准里長延選可不受民主權原理拘束，違背國家（廣義）與住民間之契約，從而破壞住民自治，卻以團體自治為理由，拒絕中央之監督，已違反地方自治之基本原理，實可謂「以地方自治為名破壞地方自治」。

行政首長行使國家權力，無論屬性為事務或政務事項，均應直接或間接溯及至國民之意志，依據現行地方制度法規定，里長以選舉方式獲得其民主正當性，即是基於國民主權與住民自治之原理。倘若法律規定里長不經民選，而由市長所派任，則里長之民主正當性間接來自市長民選，此時只要在市長任期內，且不違反平等原則與法律規定，市長自可自由決定其任期之長短。惟現行法律規定里長係透過選舉產生，其民主正當性並不依附於市長，若由市長或市政府自由決定其任期之延長，將侵害里民根據法律所賦予選舉里長之權利，亦破壞國民主權與住民自治原理。因此，地方制度法第八十三條第一項規定「特殊事故」之意涵，自應作嚴格解釋，限於極端例外之情形，在不違反國民主權與住民自治原理之情形下，方得由市政府核准延期辦理里長選舉。

附帶一提者，貴院釋字第四九九號解釋基於國民主權原理所闡釋者，並不限於「自行延任」之情形。聲請人認為該號解釋限於「自行延任」者，其理解亦顯有錯誤（補充理由書第四十八頁至五十頁）。

再就釋字第四九九號解釋禁止自行延任，所考量之「利益迴避原則」而論，本案里長雖非自行決定延選，但依台北市政府所主張，里長為其「內部行政輔助機關首長」（補充理由書第四十五頁），台北市政府自行決定里長延任，恐亦有利利益迴避之問題。何況里長選舉對於台北市市長選舉往往有實質影響，台北市政府在市長選舉年核准里長延選，是否有利利益迴避之顧慮，不能無疑。

復查補充理由書述及國會改革修憲方案，擬由第五屆立法委員提案，將第六屆立法委員延任四個月，因此認為延長任期並無憲法爭議見解（補充理由書第五十頁），以此類比本案里長延選，實又再一次欲誤導貴院大法官之思考。因為第六屆立法委員之延任四個月仍須經民主修憲程序為之，人民在選舉其為立法委員時，即已得知該屆立委之任期，符合法治國原則之法明確性與人民可預見性之要求，且經修憲程序，當然具民主正當性。惟於本案，選民自始所認知之里長任期為四年，於不符合地方制度法所稱特殊事故之情形下予以延選，人民事前並未預見此一情形，當然不能與前述修憲方案考量將第六屆立法委員延任四個月相提並論。

二、台北市政府對此「特殊事故」之解釋與適用，並不符合法律基本原則

所謂「特殊事故」即便可有細部之不同理解，但絕對應排除行為主體自身所能控制之因素或事件，而應限於非行為主體本身能改變之天災事變或他人應負責之事故等事由，不應擴張至涵蓋行為主體本身所能掌控之因素或事件。蓋法律基本原則之一，即任何人不得因自己過失或怠惰之故，而在法律上得到利益。若反是，則所有行為主體皆可因怠惰或故意促成不可改變之事態，再以自己怠惰或故意造成之不正常事態為由，主張為「特殊事故」，要求適用例外規定，如此一來，等於容許由行為主體單方任意為所欲為，規避特定法律規定之適用，而法律卻無任何對抗之道，顯非允當。就本案而言，里行政區域之調整屬於台北市能操控、掌握之因素或事件，顯非屬「特殊事故」。且里界尚未調整者，除連江縣外，僅只台北市一地，因此聲請人無論如何難辭怠惰之責；以調整時期而言，並無須於現今辦理之實際需要，而竟執意為之；以調整規模而言，執六十九里之調整（台北市原欲變動二十餘里，

其後實際新增十三里、減併五里、里界變動五十一里）為理由，而延宕全體里長（調整前四百三十五里）選舉時程，置國家與市民間之政治契約於不顧，更將置作為頭家之市民於何地？凡此種種，均使聲請人此次里長延選、延任決定之違法性至為明顯。

另如本院九十一年六月十四日綜合意見書業已指明，基於「例外從嚴」之基本原則，「特殊事故」本應作嚴格解釋。然聲請人補充理由書卻主張「：立法者如有意限縮地方公職人員之任意延選，其即應以較明確之方式加以規範，例如該法（公職人員選舉罷免法）第六十四條即規定：遇有天災或其他不可抗力情事，致不能投票或開票時：」為其對照，認為地方制度法未採用公職人員選舉罷免法相同之立法模式，即不應作相同解釋（理由書第二十八頁至二十九頁）。由補充理由書之用語，聲請人似乎以為，立法者未採其上述公職人員選舉罷免法之立法模式時，聲請人就可擴張解釋任意延選，自由認定特殊事故，此一推論實屬錯誤。蓋立法者在為「例外規定」，經常採取不確定法律概念或概括條款為之，其意旨均係為因應極端特殊、且為立法者立法時無法預估之狀況發生，此狀況依其規範意旨與

客觀事實上絕對無法適用「原則規定」，才透過「例外規定」保留予適用者一定之空間。然而，適用者於填補此空間時則必須嚴格遵守法治國明確性、人民可預見性及比例原則之要求，亦即確實無法依原則規定為之，且採取例外規定乃屬必要且不得已手段，方得為之。此基本精神並不以其文字有所差異，而改變例外規定嚴格解釋之基本原則，以符法治國之要求。事實上，補充理由書所提公職人員選舉罷免法第六十四條規定所稱「其他不可抗力情事」，與地方制度法第八十三條第一項規定所稱之「特殊事故」應作同樣解釋，換言之，稱天災僅是例示規定，而「其他不可抗力情事」此種概括條款與「特殊事故」此一不確定法律概念，須與天災具同等嚴重程度，才得適用例外規定之法效。此乃法治國原則與體系解釋之當然結論。

參、聲請人主張地方自治團體享有不受監督之「自主解釋權」，顯有違誤

○

本院對於聲請人補充理由書強調尊重地方自治之原則表示贊同，惟本院反對聲請人主張於自治事項範圍內，其對法律構成要件之解釋完全不受中央政府監督之立場。

若依聲請人所主張，在自治事項範圍（甚至委辦事項）內，其對中央法令享有所謂「自主解釋權」（參見補充理由書第十八至十九頁），與中央之法令解釋權完全對等，無效力優劣之別，則中央政府對地方政府之「法律監督」制度，將破壞殆盡，地方制度法第七十五條與第七十六條規定亦將形同具文。蓋地方政府辦理自治事項（或委辦事項）違法，除了事實認定錯誤之外，餘皆係因誤解法律內涵所致，如地方政府享有所謂「自主解釋權」，中央政府不得指摘地方政府「法令見解錯誤」，則中央政府對地方政府之法律監督制度，將受到嚴重破壞。此由聲請人主張「當中央之解釋與自治體之解釋發生不一致時，：在行政體制內自無法判定孰優孰劣，只有尋求司法解決。」（聲請人補充理由書第九頁）完全否認行政機關之法律監督，而認為僅有法院才能對地方自治團體進行法律監督，顯然違反單一國體制下自治監督之法理，亦與地方制度法第七十五條與第七十六條規定明顯違背。

其實，中央與地方間對於自治事項適用法律見解有所歧異，基於對於地方自治團體之保障，應由法院作最後之判斷，因此與通常情形下所屬機關不得對上級機關所為監督提起訴訟之情形不同，該爭議應由司法機關作最後之判斷，此為地方自治之制度性保障，亦為訴願法第一條第二項規定之意旨，賦予地方自治團體得依法提起訴願及行政訴訟之權。換言之，本院對於地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」所持法律見解，尚須得到行政法院之支持，方對台北市政府具有終局之拘束力，此一制度已足以保障地方自治。但是，中央政府對於地方政府辦理自治事項與委辦事項，依法仍享有法律監督權，換言之，對於地方政府是否違法，享有第一次判斷權。然而聲請人卻將地方自治權無限擴大，認為其享有所謂「自主解釋權」，完全不受中央政府之任何監督或節制，並認為本院無權撤銷其延選決定，形同完全否認本院對於地方自治進行法律監督，其所持意見顯然錯誤。若依聲請人之見解，各地方自治團體對於「中央立法」均享有所謂「自主解釋權」，則中央政府將不能藉由法律監督，形成全國一致性見解，而法院又受限於被動性與個案性，難以充分發揮統一見解之機能，勢必造成法秩序

之混亂甚至崩潰。

肆、聲請人曲解相關外國立法例、制度，推論顯有錯誤而不足採

本案所涉真正問題乃我國地方制度法第八十三條第一項規定「特殊事故」含義理解問題，已如前述。對於本國法制問題，外國法例固有參考價值，但並不能完全等同看待，更不得主觀曲解外國立法例作為立論基礎。按比較法之解釋，須注重其他國家制度之基本原理、歷史沿革與相關整體法制，不可任意割裂取用他國制度之一部分，為有利於自己主張之解釋，甚至造成扭曲或誤解他國制度之情形，更不足採。聲請人之理由書以三篇學者鑑定意見書為基礎，援引相關外國立法例、制度作有利己方之推論，惟其曲解相關外國立法例、制度，推論顯有錯誤，茲將主要誤解之處指摘、澄清如下：

一、日本法部分（詳參附件一：三位公法學者對於台北市里長延選釋憲案補充理由書之法律意見，蔡茂寅教授提供部分）

日本地方自治法規定，中央對地方自治團體辦理自治事項之監督手段兼及「權力性干預」與「非權力性干預」兩種，應無疑義。惟聲請人之理由書卻強言日本對自治事項之監督僅及於「非權力干預」手段（補充理由書第十一頁），顯與事實不符，有故意誤導之嫌。

補充理由書明言：「依地方自治法第二百四十五條之三（原文遺漏「三」）及第二百四十五條規定，對自治事務之干預之原則性手段方法，為（1）建議或勸告（2）請求提出資料（3）要求改善；至於協議、同意、許可、認可或承認、指示及代執行，應不予使用（第二百四十五條之三第二項至第六項）」（補充理由書第八頁及第九頁）。此一見解顯然有誤譯之處。按日本地方制度法第二百四十五條之三第二項規定：「中央應儘可能使普通地方公共團體關於自治事務之處理，不接受或不需要中央或

都道府縣對其所為之干預中第二百四十五條第一款(7)及第三款規定之行為；關於法定受託事務之處理，不接受或不需要中央或都道府縣對其所為之干預中同款規定之行為」。而同法第二百四十五條第一款各目規定之中央對地方之干預手段為：(1)建議或勸告、(2)要求提出資料、(3)要求更正(指普通地方公共團體事務之處理違反法令規定，或明顯不適當且顯然有害公益時，對該普通地方公共團體應要求採取更正或改善該違反行為所必要之措施。受該要求之普通地方公共團體應採取更正或改善該違反所必要之措施)、(4)同意、(5)許可、認可或承認、(6)指示、(7)代執行(指普通地方公共團體事務之處理，違反法令之規定時，或各該普通地方公共團體急於處理其事務時，代替該普通地方公共團體執行更正所必要之措施)。由以上規定可知，中央對地方自治團體辦理自治事務時所為之監督手段，仍有上述第(1)至(7)目手段可資援用，僅第(7)目代執行應儘量避免使用。補充理由書對此之理解嚴重錯誤。復就上述手段中之「要求更正」(補充理由書譯為「要求改善」，刻意隱藏其權力性)而言，受該要求之普通地方公共團體應採取更正或改善該違反所必要之措施，顯然係一種「權力性干預手段」，惟聲請人之理由書卻強言日本對自治事項之監督僅及於「非權

力干預」手段（補充理由書第十一頁），顯然錯誤。

此外，補充理由書於第十八頁至十九頁強調地方自治團體享有法令之自主解釋權，註明參閱其附件四之文獻（兼子仁，自治體法學），並陳述「所謂『自主』即意味著自治體之法令解釋權與中央主管行政機關之法令解釋權，原理上係對等，兩者解釋效力並無優劣之別，換言之，中央之法令解釋對自治體而言並無優越性，對自治體之解釋，充其量只不過為建議、勸告等指導性質行政干預而已，因此對自治體而言，並無法拘束力，自治體對中央之法令解釋，僅將其作為參考即可無必要受其解釋之拘束」云云。惟查所引附件四文獻中並無該等見解，此一見解不知從何而來？

第三，補充理由書引述日本國憲法第九十二條以及地方自治法第二條第十二項規定，導出中央法律與自治體相關法令之規定，「必須基於地方自治之本旨而解釋及運用」（補充理由書第十六頁），此種見解雖屬常識性之理解，可資贊同。然而，日本國憲法及地方自治法之各該規定，既然均係針對中

中央政府而設，其前提當然是：與地方自治有關之相關中央法令應由中央解釋之，僅係此時之解釋權必須受到「地方自治之本旨」之拘束而已。解釋理由書由此演繹出地方對中央法令有自主、對等、不受拘束之解釋權，不論從理論上與實務上均無法證立，與日本地方自治法之解釋亦屬不能相合。

二、德國法部分（詳參附件一：三位公法學者對於台北市里長延選釋憲案補充理由書之法律意見，陳慈陽教授提供部分）

聲請人之補充理由書在引用德國有關地方自治保障之實務與學者見解時，同時列舉德國聯邦國原則下所建構之聯邦與邦之關係定位（補充理由書第十二頁）以及邦與在邦以下之自治行政單位之間法律關係（補充理由書第十一頁以下及第十三頁所引學者見解）作為論述依據，實混淆德國聯邦國原則與自治行政兩大基本制度建構之憲法依據與立論基礎，以致造成該理由書上就德國法理論與實務見解之推論上實有錯誤。

蓋德國聯邦國原則乃為補充傳統水平式之權力分立原則於現今民主國家之不足與缺陷，所確立之垂直式權力分立原則，使聯邦與邦關係從傳統聯邦國家理論進展至今日具國家任務功能分配作用之原則，此時聯邦與邦之法律關係與定位乃在德國基本法之規定下，在履行不同任務下之權力分配原則，此時兩者共享國家權力。相對於此者為在邦以下之自治行政，乃基於民主原則下之人民自決與人民有權決定與自己密切關聯性事務之精神所設計之制度。因此德國自治行政乃完全屬行政權之作用，並加上人民之參與決定，此與我國縣市具有民意基礎之立法權以及德國聯邦國中之邦之地位完全不同，無法一概而論。因此如同時將德國此兩種不同制度發展而出之見解用以解釋我國之現象，於比較法學方法論上確有謬誤，因此推論之結論內容更是具重大明顯瑕疵。

三、美國法部分（詳參附件一：三位公法學者對於台北市里長延選釋憲案補充理由書之法律意見，陳銘祥教授提供部分）

聲請人援引美國法有關實質命令 (substantive rules) 與解釋命令 (interpretative rules) 之分，認為「主管機關（內政部）恐根本無權就自治事項發布解釋令函。縱使發布，亦僅為參考建議性質，並未產生拘束地方政府之效力。」乃為曲解美國制度之說法。且美國有關命令之制度與我國差異甚大，援引作為比較解釋之依據，似非妥洽。

蓋實質命令 (substantive rules) 係指行政機關根據國會立法授權所制定之命令，解釋命令 (interpretative rules) 則指行政機關並非根據國會立法授權，而係就其所執行法律之意義，以制定命令之方式加以解釋者。對於兩者之區分，美國聯邦地方法院、上訴法院過去曾主張所謂「實質影響」原則 (substantial impact test) 以分辨實質命令與解釋命令，惟目前美國法院之實務見解已揚棄此一原則，認為「單純因為特定命令具有廣泛之效果，並不即意味著其為『實質命令』而非解釋命令，解釋命令與實質命令二者皆可能對私人利益有深遠影響。」(Cabais v. Egger, 690 F.2d 234,

D.C. Cir. 1982)，主張合理之區分原則應係：「當特定命令產生改變既有法律或政策之效力，並因而影響及於個人權利、義務者，即為實質命令；相對地，當特定命令僅單純地闡明或解釋既有法律或命令者，乃屬於『解釋性』。」（Animal Legal Defense Fund v. Quigg, 932 F.2d 920, 927, Fed. Cir. 1991）

準此，本案所涉內政部糾正台北市政府就「特殊事故」一詞所持立場而發出解釋令函之結果，係屬回復台北市政府就「特殊事故」所為處置前之狀態，自然發生影響個人權利、義務之效果，顯然非可比擬為美國之制下之解釋命令，自亦不發生「無法想像其當然產生外部之法定拘束力」之問題。聲請人所提出理由書第二十二頁稱「雖然於實務上多半會基於權力分立或專業判斷等因素，尊重行政管理機關之見解，但於法律上仍不得因此有所混淆，而應具體指明其地位顯然弱於上述其他兩類行政命令，無法想像其當然產生外部之法定拘束力」等語，顯然有所誤解。

伍、聲請人補充理由書之其他問題

一、關於自治監督與不確定法律概念：

補充理由書雖援引德國聯邦憲法法院見解，認當法律使用不確定法律概念時，自治監督機關應加以退讓（補充理由書第二十四頁與二十五頁）。於此必須指出者有三：一、該見解顯然係以自治監督機關有權進行法律監督為前提，與聲請人主張地方政府享有不受監督之「自主解釋權」顯有矛盾。二、立法者使用不確定法律概念時，司法監督與自治監督之監督密度（審查密度），應該逐案判斷，並非一涉及不確定法律概念，即應降低司法與自治監督機關之監督密度。就補充理由書所引德國聯邦憲法院該項裁定所涉及之個案，因涉及鄉鎮市之預算權，應尊重鄉鎮市之自主空間，然而並非所有情形皆係如此。三、就本案而言，本案之里長延選因違反民主權原則與住民自治之保障，已侵及憲法核

心，亦即憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎（參見釋字第四九九號解釋），法院與自治監督機關皆得進行高密度之審查。事實上，聲請人亦認為：「既然涉及自治事項，則有關的法律解釋適用與裁量的拿捏，原則上均應尊重地方自治團體的決定，除非地方自治團體所為的決定已經明顯違反法律或自治條例或其他具有外部效力之規範或來自憲法法治國要求之原理原則。」（補充理由書第二十六頁至二十七頁）本案中台北市政府核准里長延選，明顯違反地方制度法第八十三條第一項規定，並破壞國民主權原則與住民自治之保障，依聲請人自己之意見，法院與自治監督機關進行高密度之審查，顯有必要。

二、關於里界調整與平等選舉原則（票票等值）：

補充理由書中認為若不待里界調整即先行舉辦里長選舉，將違反平等選舉原則中之「票票等值」（補充理由書第四十八頁），更屬明顯錯誤之見解。若依台北市政府之見解，則台灣所有之縣（市）

應將行政區域調整到選民數目大致相同，再進行縣（市）長選舉，否則均將違反「票票等值」。其實於立法委員或地方議員之選舉，其選區劃分方須考量選區選民人口數，以儘量實現「票票等值」。惟於行政首長之選舉中，民選行政首長就其行政區域行使職權，行政區域大小與票票等值無涉。

三、關於我國是否有「共管事項」之見解：

補充理由書中認為「共管事項」於我國實務上並未存在之見解（補充理由書第十四至十五頁），違反目前之認知。蓋依財政收支劃分法第三十七條第三項之規定，「共同辦理事項」之概念已受到肯定，況且大法官於最近之釋字第五五〇號解釋亦肯定共同協力事項之概念，實務上由中央與地方協力完成之事務更不知凡幾，凡此均足確認共管事項之概念已漸趨確立。尤其令人不解者為：台北市政府委請鑑定人之一曾於研究報告中明白提議：「應將地方辦理之事務分為典型自治事項、典型委辦事項及共同協商事項，而以第三類為大宗」（參照黃錦堂主持，台北市與中央權限劃分之研究，台北市政

府研究發展考核委員會委託（1996），139-143頁，引文在140頁）如今卻一反過去之見解，頗值商榷。

陸、結論

一、本案之爭議焦點，在於本次台北市政府核准台北市第九屆里長延選，是否符合地方制度法第八十三條第一項規定「特殊事故」要件之個案適用爭議，有待司法機關作最終裁奪。因此，本院認為聲請人應依訴訟願及行政訴訟程序請求救濟，貴院應不受理本案聲請，且諭知聲請人應即依法辦理里長選舉。倘若貴院仍予受理並作成解釋，亦請貴院能集中於闡明本案爭點，亦即地方制度法第八十三條第一項規定「特殊事故」之法律內涵，並依司法院大法官審理案件法第十七條第二項規定，諭知聲請人應即依法辦理里長選舉。

二、本院認為地方制度法第八十三條第一項規定「特殊事故」，依例外解釋從嚴之法理，應予嚴格認定，且所謂「特殊事故」，應排除行為主體自身所能控制之因素或事件。換言之，所謂「特殊事故」應係天災或其他不可抗力等事故，以致事實上無法辦理選舉而言。因此，本院認為台北市政府以配合里行政區域調整為由，核准里長延選，顯然不符合地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」之要件。

三、本院認為地方制度法第八十三條第一項規定「特殊事故」之解釋與認定，須基於國民主權原理與住民自治之保障，並參考貴院釋字第四九九號解釋之意旨。因此，所謂「特殊事故」應限於天災或其他不可抗力等事故，以致事實上無法辦理選舉之極端例外情形，始符合國民主權原理與住民自治之保障。本院認為台北市政府以配合里行政區域調整為由，不合地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」之要件，卻仍核准里長延選，顯然破壞與選民原來之約定，嚴重違反

國民主權原理與住民自治之保障，侵犯憲法核心，亦即憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎（參見釋字第四九九號解釋）。

四、本院認為聲請人主張地方自治團體對於中央法令享有不受監督之「自主解釋權」，顯有違誤。若依聲請人之見解，地方自治團體與中央之法令解釋權完全對等，無效力優劣之別，則中央政府對地方政府之法律監督制度，將破壞殆盡，地方制度法第七十五條與第七十六條規定亦形同具文。中央政府將不能藉由法律監督，形成全國一致性見解，而法院又受限於被動性與個案性，難以充分發揮統一見解之機能，勢必造成法秩序之混亂甚至崩潰。

五、本院認為立法者使用不確定法律概念時，司法監督與自治監督之監督密度（審查密度），應該逐案判斷，並非一涉及不確定法律概念，即應該降低司法與自治監督機關之監督密度。就本案而言，本案之里長延選因違反國民主權原則與住民自治之保障，已侵及憲法核心，法院與自治監

督機關皆得進行高密度之審查。

六、本院認為對於本國法制問題，外國法例固有參考價值，但並不能完全等同看待，更不得主觀曲解外國立法例作為立論基礎。按比較法之解釋，須注重其他國家制度之基本原理、歷史沿革與相關整體法制，不可任意割裂取用他國制度之一部分，為有利於自己主張之解釋，甚至造成扭曲或誤解他國制度之情形。本院認為聲請人補充理由書中所舉外國立法例，或因理解錯誤，或因有意誤導，或因制度背景不同，就本案而言皆不足採。

副本

行政院秘書處 函

裝

訂

線

受文者：司法院大法官書記處

機關地址：台北市一〇〇忠孝東路一段一號
傳 真：(〇二) 三三五六六九二〇

速別：最速件

密等及解密條件：普通

發文日期：中華民國九十一年十月二十五日

發文字號：院臺內字第0910052263號

附件：如文

主旨：函送「行政院對於台北市政府所提里長延選案聲請解釋憲法補充理由書之答辯書」繕本一份，請查照。

說明：本案係依司法院秘書長九十一年十月十一日（九一）秘台大一字第二六七四九號

函辦理。

正本：台北市政府

副本：司法院大法官書記處（免附件）

行政院秘書處



正本

行政院秘書長 函

受文者：司法院秘書長

速別：最速件

密等及解密條件：普通

發文日期：中華民國九十一年十月二十九日

發文字號：院臺內字第0910054508號

附件：如文

主旨：關於台北市政府委任李念祖律師所撰聲請「里長延選釋憲案」補充理由書，囑提出答辯一案，謹研提答辯書，復請 參考。

說明：

- 一、復 貴秘書長九十一年十月二十二日（九一）秘台大一字第二七六二七號函。
- 二、檢附「行政院對於台北市政府所提里長延選案解釋憲法補充理由（一）書之答辯書」一份；另為便於參閱，同時檢附「台北市政府與本院就地方制度法第八十三條第一項『特殊事故』解釋之整理表」一份，併請參考

正本：司法院秘書長

副本：內政部、法務部（均含附件）

裝

訂

線

機關地址：台北市一〇〇忠孝東路一段一號
傳 真：（〇二）三三五六六九二〇

大法官書記處

秘書長 劉世芳



中華民國九十一年十月二十九日

行政院對於台北市政府所提里長延選案解釋憲法補充理由（一）書之答辯書

壹、茲先就本案主要爭點，再予補充說明本院主張如次：

- 一、本案已有行政爭訟程序足以救濟，聲請人不得逕自聲請統一解釋法令……………二
- 二、縱認地方政府對於「特殊事故」得自行認定，仍應受中央政府與行政法院之合法性監督……………五

貳、茲依貴院來函所囑，就聲請人台北市政府委任代理人李念祖律師所提解釋憲法補充理由

- (一) 書(以下簡稱補充理由(一)書)，提出答辯意見如次……………八

- 一、聲請人補充理由(一)書不符程序要件，茲先予敘明如下……………八

- (一) 聲請人補充理由(一)書請求貴院解釋地方制度法第七十五條第二項規定是否違憲……………八

，不合司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款後段之規定……………

- (二) 聲請人補充理由(一)書請求貴院補充解釋釋字第五二七號解釋，係追加聲請解釋之標的，不合司法院大法官審理案件法之規定……………九

- 二、聲請人補充理由(一)書之理由，與聲請人原聲請書及九十一年九月日所提補充理由書(以下簡稱補充理由書)，多所矛盾……………十

- (一) 中央對地方政府辦理自治事項有合法性監督之權限，為聲請人原聲請書所肯認……………十

- (二) 聲請人補充理由書推翻前所主張，否認本院就地方政府辦理自治事項有合法性監督之權限，前後說辭反覆且推論矛盾……………十一

- 三、聲請人補充理由(一)書指摘地方制度法第七十五條第二項規定違憲之理由，顯屬無據……………

- (一) 聲請人補充理由書否認本院對於地方政府辦理自治事項為合法性監督之權限，顯然……………

違反單一國體制下自治監督之法理：.....	十三
(二) 聲請人補充理由(一)書以司法院獨占法律違憲審查權為由，而認地方制度法第七十五條第二項遽將地方自治事項之違憲審查權，規定由中央主管機關判斷，使司法院以外之機關進行自治團體權限之違憲審查，已嚴重侵犯到司法機關違憲審查之權限(補充理由(一)書第二十六頁)，其見解顯屬謬誤：.....	十五
(三) 聲請人補充理由(一)書以本院撤銷台北市政府核准下任里長延期改選違反比例原則，並據以認定地方制度法第七十五條第二項規定違憲(補充理由(一)書二第三十二頁至第三十三頁)，亦屬無據：.....	十六

行政院對於台北市政府所提里長延選案解釋憲法補充理由（一）書之答辯書

壹、茲先就本案主要爭點，再予補充說明本院主張如次：

一、本案已有行政爭訟程序足以救濟，聲請人不得逕自聲請統一解釋法令

貴院依據憲法與司法院大法官審理案件法固有統一法令解釋之權限，惟依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款但書之規定：「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」，以及同法第七條第一項第二款但書之規定：「但得依法定程序聲明不服，或後裁判已變更前裁判之見解者，不在此限」可知，貴院行使統一法令解釋之權限，應遵守「補充性原則」，亦即法令見解歧異，應優先依行政監督或通常救濟程序處理，不應逕由貴院統一解釋。本案例中，本院對於台北市政府辦理自治事項依法行使合法性監督之權限，本院既有合法性監督之權限，對於地方制度法第八十三條第一項規定所持法令見解，自得拘束台北市政府。因此，依司法院大法

官審理案件法第七條第一項第一款但書規定，台北市政府不得聲請法令統一解釋。

惟基於對於地方自治團體之保障，中央與地方間對於自治事項適用法律見解有所歧異，應由法院作最後之判斷，因此與通常情形下所屬機關不得對上級機關所為監督提起訴訟之情形不同，該爭議應由司法機關作最後之判斷，此為地方自治之制度性保障，亦為訴願法第一條第二項規定之意旨，賦予地方自治團體得依法提起訴願及行政訴訟之權。地方自治團體既得依法提起訴願及行政訴訟，並可向訴願機關及行政法院聲請停止本院撤銷處分之執行（參見訴願法第九十三條、行政訴訟法第一百十六條規定），依前述「補充性原則」，並參考司法院大法官審理案件法第七條第一項第二款但書規定之法理，亦不應由貴院為統一法令解釋。

由整體制度之合理性觀之，中央政府行使地方制度法第七十五條之監督權，對地方行政機關辦理自治事項作成具體之監督處分，多涉及中央與地方機關法令見解歧異，如果容許地方政府可聲請

統一解釋，將可能會規避並架空相關行政救濟程序之功能。地方自治團體在現行體制下既然已有訴願及行政訴訟之救濟途徑，聲請人並可向訴願機關及行政法院聲請停止本院撤銷處分之執行（參見訴願法第九十三條、行政訴訟法第一百十六條），不論是終局或暫時之權利救濟都有充分管道。因此，在制度面上應限縮統一解釋在此類案例之適用。

次按貴院釋字第五二七號解釋理由書明確釋示：「衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條），尚不及於具體處分行為違憲或違法之審查。從而地方自治團體依第七十五條第八項逕向本院聲請解釋，應限於上級主管機關之處分行為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第三十條第五項聲請解釋之情形。」（解釋文「三」亦同此意旨）。可見地方制度法第七十五條第八項並未刻意創設新聲請途徑，而使地方自治團體或機關得以爭執自治監督機關對其所為之具體處分，

或聲請法令統一解釋。換言之，依據貴院釋字第五二七號解釋之意旨，針對自治監督機關所為之具體監督處分，受處分之地地方機關與監督機關件縱有法令見解不同，仍應依訴願及行政訴訟之通常訴訟途徑尋求救濟，不得聲請法令統一解釋；貴院若對本案為統一法令解釋，相當於對本案為具體審查，將違反抽象審查制之原則。

因此，台北市政府與本院間，對於地方制度法第八十三條第一項規定「特殊事故」之見解不一致，應待台北市政府提起訴願與行政訴訟，由訴願機關或行政法院解決此一爭議，對「特殊事故」為統一解釋，不應逕聲請由貴院為統一解釋。


二、縱認地方政府對於「特殊事故」得自行認定，仍應受中央政府與行政法院之合法性監督

對於某一事件（如本案中之里界調整）是否該當於地方制度法第八十三條第一項規定之「特殊事

故」，縱認地方政府得自行認定，作第一次之判斷，惟其仍應受中央政府與行政法院之合法性監督。本院對於台北市政府辦理自治事項依法既有合法性監督之權限，自得審查台北市政府之認定是否合法。因此，台北市政府對於「特殊事故」之認定，並不能排除本院之審查，本院認為台北市政府辦理自治事項違法，自得依法採取監督處分。而台北市政府若對本院所為監督處分不服，尚得提起訴訟與行政訴訟，以求救濟。但台北市政府卻主張其對於「特殊事故」有一種不受監督、排他的解釋認定權，顯然違反法治國原則。

至於立法者使用不確定法律概念時，司法監督與自治監督之監督密度（審查密度），應該逐案判斷，並非一涉及不確定法律概念，即應降低司法與自治監督機關之監督密度。縱認適用機關對於不確定法律概念之具體化，享有某種自由空間，但仍不能違反國民主權原理、比例原則等憲法原則。聲請人亦認為：「既然涉及自治事項，則有關的法律解釋適用與裁量的拿捏，原則上均應尊重地方自治團體的決定，除非地方自治團體所為的決定已經明顯違反法律或自治條例或其他具有外部效力之

規範或來自憲法法治國要求之原理原則。」（聲請人九月一日補充理由書第二十六頁至二十七頁）換言之，聲請人亦認為當涉及憲法法治國要求之原理原則時，自治監督機關有權介入。

就本案而言，本案之里長延選因違反國民主權原理與住民自治之保障，已侵及憲法核心，亦即憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎（參見釋字第四九九號解釋意旨），法院與自治監督機關皆得進行高密度之審查。且以本案調整規模而言，執六十九里之調整（台北市原僅欲變動二十餘里，其後實際新增十三里、減併五里、里界變動五十一里）為理由，而延宕全體里長（調整前四百三十五里）選舉時程，違背與里民之政治約定，侵害全體里民之選舉權與住民自治權，亦顯然違反比例原則之要求。在憲法法治國原則下，不能存在任何一種不受拘束之國家權力，地方自治權亦然。當地方政府辦理自治事項違法，尤其是違反國民主權原理、住民自治之保障與比例原則之要求時，本院作為自治監督機關，不僅有權，而且有義務採取監督處分。

貳、茲依貴院來函所囑，就聲請人台北市政府委任代理人李念祖律師所提解釋
憲法補充理由（一）書（以下簡稱補充理由（一）書），提出答辯意見如

次：

一、聲請人補充理由（一）書不符程序要件，茲先予敘明如下：

（一）聲請人補充理由（一）書請求貴院解釋地方制度法第七十五條第二項規定是否違憲，不合司
法院大法官審理案件法第五條第一項第一款後段之規定

按聲請人依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款後段規定，聲請貴院解釋法律是否牴
觸憲法，須以聲請人「適用法律」發生有牴觸憲法之疑義者為限。本案聲請人核准里長延選，係適
用地方制度法第八十三條規定，聲請人並未適用地方制度法第七十五條第二項規定，因此聲請人請

求貴院解釋地方制度法第七十五條第二項規定違憲，顯然不符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款後段規定之要件，本院已於九十一年六月十四日綜合意見書予以指摘（參見綜合意見書第二十二頁至第二十七頁）。聲請人若認為地方制度法第七十五條第二項規定違憲，從而不服本院所為之撤銷處分，應先依法提起訴願及行政訴訟，於用盡通常救濟程序後，以確定終局判決所適用之法律發生有牴觸憲法之疑義為由，才能請求貴院解釋地方制度法第七十五條第二項規定是否違憲。因此，補充理由（一）書逕請求貴院解釋地方制度法第七十五條第二項規定是否違憲，不合司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款後段之規定，貴院應不予受理。

（二）聲請人補充理由（一）書請求貴院補充解釋釋字第五二七號解釋，係追加聲請解釋之標的，不合司法院大法官審理案件法之規定

查聲請人原提統一解釋聲請書、解釋有無違法聲請書及解釋憲法聲請書，均未以釋字第五二七

號解釋為聲請解釋之標的，卻於補充理由（一）書又任意追加請求貴院對釋字第五二七號解釋為補充解釋，其追加聲請解釋之法律依據與應遵守之程式為何，聲請人均未指明。

二、聲請人補充理由（一）書之理由，與聲請人原聲請書及九十一年九月一日所提補充理由書（以下簡稱補充理由書），多所矛盾：

（一）中央對地方政府辦理自治事項有合法性監督之權限，為聲請人原聲請書所肯認：

按地方自治固為憲法所保障之制度，惟仍不得自外於國家體制，其辦理自治事項亦不得與國家法律有違，因此國家對地方政府辦理自治事項有合法性監督之權限。查聲請人前於九十一年五月七日向貴院大法官分別提出統一解釋聲請書、解釋有無違法聲請書及解釋憲法聲請書就本院本於自治

監督機關立場得就地方政府辦理自治事項為合法性監督一事，亦多所肯認，此觀之各聲請書中分別敘明「行政院以『法律監督機關』身分，為統一全國法律之執行，以維持法律秩序之統一性與法定性，固可表示其法規解釋意見，惟對於法律所定自治事項應尊重法律所定自治事項應尊重地方政府行使其自治權，上級監督機關只能進行『合法性監督』（統一解釋聲請書第二頁至第三頁）、「地方辦理自治事項時，並無上級機關的存在，僅有自治監督機關得對其辦理自治事項是否合法作合法性審查，不宜作合目的性的審查」（解釋有無違法聲請書第七頁）、「為保障地方自治權，中央只能為合法性監督，而不能為合目的性的監督」（解釋憲法聲請書第六頁）甚明，亦即，聲請人前所提統一解釋聲請書、解釋有無違法聲請書及解釋憲法聲請書均肯認本院本於法律監督機關身分，就地方政府辦理自治事項有合法性監督之權限。

（二）聲請人補充理由書推翻前所主張，否認本院就地方政府辦理自治事項有合法性監督之權限，前後說辭反覆且推論矛盾：

1、聲請人所提聲請書與補充理由書前後說辭反覆：按聲請人原所提統一解釋聲請書、解釋有無違法聲請書及解釋憲法聲請書均肯認本院本於法律監督機關身分，就地方政府辦理自治事項有合法性監督之權限，已如前述。惟聲請人於九十一年九月一日所提補充理由書及本次九十年十月九日所提解釋憲法補充理由（一）書，則一反其前所主張自治監督機關僅就地方政府辦理自治事項為合法性監督之立場，而認為地方政府「於自治事項範圍內，對中央法令享有『自主解釋權』（補充理由書第十八頁至第十九頁）、『地方行政機關……辦理自治事項……非有前開應由中央司法機關獲（應為「或」之誤繕）中央立法機關解決之爭議發生時，不得任由非具有民意基礎之中央行政機關任意干涉地方人民之住民意志』（補充理由（一）書第二十九頁至第三十頁），否定自治監督機關就地方政府辦理自治事項得為合法性監督，其前後說辭反反覆覆，顯然違反「禁反言」原則。

2、聲請人所提二份補充理由書本身亦立論矛盾：聲請人所提二份補充理由書中許多論點仍以自

治監督機關有權進行合法性監督為前提，致其主張顯然自相矛盾。其中關於九十一年九月一日所提補充理由書論證矛盾之處，請參見本院九十一年十月二十四日依貴院函囑所提答辯書（以下簡稱答辯書）第二十三頁之分析；至於本次補充理由（一）書之部分，由第十七頁所敘「地方自治法（應為「地方制度法」之誤繕）第八十三條第三項規定之辦理，其本質上屬一不確定法律概念，……中央行政機關縱對此事項之辦理可監督，亦應尊重地方之判斷餘地」觀之，該段論述亦係以中央行政機關有權進行合法性監督為其前提，足見其主張顯然多所矛盾。

三、聲請人補充理由（一）書指摘地方制度法第七十五條第二項規定違憲之理由，顯屬無據：

(一) 聲請人補充理由書否認本院對於地方政府辦理自治事項為合法性監督之權限，顯然違反單一

國體制下自治監督之法理：

補充理由(一)書否認中央行政機關對於地方政府辦理自治事項得為合法性監督，認為僅有司法機關或中央立法機關方得解決合法性爭議之論點(其中中央立法機關為補充理由(一)書所新增者，惟中央立法機關如何解決地方政府辦理自治事項是否合法之爭議？實令人費解)，顯然違反單一國體制下自治監督之法理。本院認為在我國憲法單一國體制下，中央政府對於地方政府辦理自治事項仍有合法性監督之權限，亦即對地方政府辦理自治事項是否違法，享有第一次判斷權；當地方政府不服中央政府之見解時，則由法院作最後之判斷，此已足以保障地方自治，為地方自治之制度性保障；又本案若依台北市政府之見解，中央政府將不能藉由合法性監督，對於中央法令之解釋與適用，形成全國一致性見解，而法院又受限於被動性與個案性，難以充分發揮統一見解之機能，勢必造成法秩序之混亂甚至崩潰，本院前送貴院答辯書第十二頁至第十五頁業已論述綦詳，敬請審酌。

(二) 聲請人補充理由(一) 書以司法院獨占法律違憲審查權為由，而認地方制度法第七十五條第二項遽將地方自治事項之違憲審查權，規定由中央主管機關判斷，使司法院以外之機關進行自治團體權限之違憲審查，已嚴重侵犯到司法機關違憲審查之權限(補充理由(一) 書第二十六頁)，其見解顯屬謬誤：

按司法院獨占法律違憲審查權一節，確為的論，亦向為本院所肯認，惟以此據以認定地方制度法第七十五條第二項規定違憲，恐連該項規定之文義皆未辨明。蓋地方制度法並非賦予中央政府法律違憲審查權，此從其審查客體乃係「辦理自治事項」，而非「法律」之文義觀之即明，是地方制度法上開規定乃係肯認中央政府就地方政府辦理自治事項為合法性監督之權限，並非法律違憲之審查權，是與所稱司法院獨占之「法律」違憲審查權一事無涉，何以得據以推論上開規定嚴重侵犯到司法機關違憲審查權，並從而認定該立法行為違憲？台北市政府於此顯未辨明地方制度法第七十五條

第二項規定之文義與內容。

(三) 聲請人補充理由(一)書以本院撤銷台北市政府核准下任里長延期改選違反比例原則，並據以認定地方制度法第七十五條第二項規定違憲(補充理由(一)書第三十二頁至第三十三頁)，亦屬無據：

按地方制度法第七十五條第二項規定本院就直轄市政府辦理地方自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，得予撤銷、變更、廢止或停止其執行，其均屬賦予本院為履行自治監督任務所得採取之各項手段，亦即該各項手段係以本院就直轄市政府辦理自治事項有合法性監督權限為前提。按本院就地方政府辦理自治事項既有合法性監督之權限，則自應賦予本院得就地方政府辦理自治事項之違法行為得採取一定監督手段。地方制度法第七十五條所規定之撤銷、變更、廢止或停止其執行，以及第七十六條之代行處理等均屬此等監督手段之規定。至若該等監督手段之採行，本應

遵守比例原則之要求，要不得以地方制度法第七十五條第二項規定未明定比例原則，而遽認該規定違憲。

就本案而言，本院適用地方制度法第七十五條第二項規定，已充分顧及比例原則之要求。按本院為撤銷處分前，內政部已多次促使聲請人自行改正，因聲請人未予改正，內政部才報請本院撤銷聲請人核准延選之決定，顯已符合比例原則中必要性原則之要求。即如聲請人於各該聲請書亦自認，「內政部於九十一年四月十一日以台內民字第〇九一〇〇〇三三七三二號函聲請人認為聲請人為辦理里編組調整，而將本市第八屆里長任期依事實需要延長半年至一年，與上開特殊事故之立法意旨顯有不合，且認聲請人解釋應受有權解釋之法律中央主管機關意見之拘束，請聲請人再加審慎考量；該部又於九十一年四月二十三日以台內民字第〇九一〇〇〇六八二一九號函聲請人，認為聲請人無特殊事故，而將本市第八屆里長任期依事實需要延長半年至一年，有明顯重大之瑕疵，違反地方制度法第八十三條第一項規定，請聲請人儘速為適法之處理等語」（統一解釋聲請書第五頁、解釋有

無違法聲請書第三頁及解釋憲法聲請書第四頁）等，可知中央政府已給予台北市政府相當時間考量及為適法處理之期間；此外，本院經審酌台北市政府之違法情節，僅採取地方制度法第七十五條第二項規定撤銷之方式，而未採行地方制度法第七十六條規定之代行處理，亦係基於比例原則中必要性原則之考量。而本院撤銷台北市政府核准里長延選，影響地方政府之決定，但其目的在維護合法性原則，以及更重要之國民主權及住民自治原理，手段與目的符合衡平性原則。是就本案而言，本院已充分顧及比例原則之要求。

台北市政府與本院就地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」解釋之整理表

解釋方法	台北市政府意見	本院意見	對台北市政府意見之評析
文義解釋	特殊事故可包括一切可能妨礙選舉進行或影響里長與里民法律關係或為阻止公益上危害之發生或其他有正當理由之特殊情事在內(統一解釋聲請書第十六頁)。	<p>一、所謂特殊，應為一種事前難以預期且不能改變之情事變化，且具有例外、迫不得已之性質者，方足當之。惟既屬例外性質，則採取例外規定，應為必要且不得已之手段，故應作嚴格解釋，縱不必然限定於天災地變、不可抗力之因素，但要不得以人為方式製造或以其他行政措施改變或取代之。</p> <p>二、特殊事故，即便可有細部之不同理解，但絕對應排除行為主體自身所能控制之因素或事件，且應限於非行為主體本身能改變之天災事變或他人應負責之事故等事由，不應擴張至涵蓋行為主體本身所能掌握之因素或事件。</p>	<p>台北市政府將里界調整認定為「特殊事故」，顯已超出「特殊事故」之文義可能性範圍，尤其是里界調整之時點可由台北市政府政策決定，若將台北市政府自己可政策決定之事項當作「特殊事故」，相當於台北市政府可任意決定是否核准里長延選，將使地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」之要件失去規範功能。</p>
歷史解釋	<p>一、依立法者意思，特殊事故之範圍授權地方政府自主決定，並不限於內政部所示兩種情形(統一解釋聲請書第十六頁)。</p> <p>二、依行政先例，特殊事故包括里行政</p>	<p>一、內政部自地方制度法施行以來，對第八十三條第一項所定特殊事故之認定，一向從嚴解釋，僅於下列兩種情形肯認之：</p> <p>(一)重大之災害、變故或其他不可抗力事件，足以影響改選事宜者；</p> <p>(二)單一種類選舉之辦理，所費甚鉅，而有與他種選舉合併辦理之可能，不予合併足以造成社會資源重複浪費情事者。</p> <p>二、以區里調整為由延期辦理里長選舉，並無行政先例存在，台北市政府所舉之</p>	<p>台北市政府所謂「依立法者意思」，並無確實立法資料可稽。且台北市政府所舉「行政先例」，多係我國落實民主憲政與地方自治前之例證。過去我國公職多未貫徹定期改選原則，故所引先例因違反民主原則，不具有拘束力，不應作為本案參考。</p>

	區域調整 (統一解釋聲請書第十七頁)。	例乃屬特例，並不該當行政先例要件。	
合憲性解釋	里長選舉與國民主權原理無涉(補充理由書第四十六頁)	<p>依貴院釋字第四九九號解釋意旨，基於國民主權原則，民意代表之權限，應直接源自國民之授權，是以代議民主之正當性，在於民意代表行使選民賦予之職權須遵守與選民約定，任期屆滿，除有不能改選之正當理由外應即改選，乃約定之首要者，否則將失其代表性。</p> <p>本件里長之選舉，固屬地區性之選舉，惟其權限同源自於里民之授權，是其正當性當亦在於行使里民賦予之職權須遵守與里民之約定，任期屆滿，除有不能改選之正當理由外應即改選，亦為約定之首要。而此正當理由，即地方制度法第八十三條第一項所稱特殊事故，相較於貴院釋字第三十一號解釋所指國家重大變故，應係指地方性之重大變故方屬相當。</p> <p>里行政區域調整，乃屬施政長期規劃之事項，與重大變故所蘊含之緊急性、突發性意旨未合，是非屬不能如期改選之正當理由，若逕執以任意延長任期，則其行使職權已非里民所付託，失其正當性，而與自由民主之憲政秩序有違。</p>	<p>台北市政府主張里長選舉與國民主權原理無涉，等同於完全否定里長選舉所具有落實民主與保障住民自治之功能。按國民主權原理要求所有國家權力及其運作，不論涉及何種層級或職務，皆應直接或間接以國民意志為依歸，才具有正當性。現行制度里長依法既由里民選舉產生，並非由市長自由決定人選，其民主正當性並不依附於市長，而是透過里民選舉方使里長職務具有正當性。故里長選舉具有住民自治功能，當然應遵守國民主權原理。若依台北市政府之主張，特殊事故之認定與里長延選之決定，不必顧及國民主權原理，勢將侵害里民之選舉權，破壞國家與人民間之契約，且違反國民主權原理與住民自治之保障。</p>
體系解釋	立法者如有意限縮地方公職人員之任意延選，即應以較明確方式加以規範，對照公職人	公職人員選舉罷免法第六十四條規定之其他不可抗力情事，與地方制度法第八十三條第一項所稱特殊事故應作同樣解釋，天災僅是例示規定，其他不可抗力情事，此種概括條款	<p>若依台北市政府之解釋方式，任何法律之「但書」，若未將例外事項作列舉規定，則適用者對於例外事項皆可自由認定，顯然違反「例外從嚴」之法理。</p>

<p>員選舉罷免法第六十四條即明定遇有天災或其他不可抗力情事之規定，地方制度法為採用相同立法模式，即不應作相同解釋(補充理由書第二十八頁至第二十九頁)。</p>	<p>與特殊事故此一不確定法律概念，須與天災具同等嚴重程度，才得適用例外規定之法效。</p>	<p>且公職人員選舉罷免法第六十四條規定與地方制度法第八十三條第一項規定，兩者所規範者皆屬「例外得延期選舉」之要件，兩者具有類似性，且依據民主原則與定期改選原則，自應作相同解釋，以維持法體系之一致性。</p>
--	--	--

EY25

副本

行政院秘書處 函

受文者：司法院大法官書記處

速別：最速件


密等及解密條件：普通

發文日期：中華民國九十一年十月二十九日

發文字號：院臺內字第0910054508—A號

附件：如文

主旨：函送「行政院對於台北市政府所提里長延選案解釋憲法補充理由（一）書之答辯書」繕本一份，請查照。

說明：本案係依司法院秘書長九十一年十月二十二日（九一）秘台大一字第二七六二七號函辦理。

正本：臺北市府
副本：司法院大法官書記處（免附件）

行政院秘書處

裝

訂

線

機關地址：台北市一〇〇忠孝東路一段一號
傳真：（〇二）三三五六六九二〇



司法院 10/30

G9128225

正本

行政院秘書長 函

受文者：司法院秘書長

速別：最速件

密等及解密條件：普通

發文日期：中華民國九十一年十月三十一日

發文字號：院臺內字第0910090757號

附件：如文

主旨：謹檢送「行政院對於台北市政府所提里長延選聲請解釋案補充答辯書」三十份，

敬請 參考。

正本：司法院秘書長

副本：內政部、法務部（均含附件）

文收處書記官大法院司
91年10月31日
會台字第6856-6號

秘書長
劉世芳

裝

訂

線

機關地址：台北市一〇〇忠孝東路一段一號
傳 真：(〇二) 二三四一三四五四



G9128408

司法院 10/31

行政院對於台北市政府所提里長延選聲請解釋案補充答辯書

對於台北市政府就其核准第九屆里長延期辦理選舉，經本院依法撤銷，聲請貴院為統一解釋、解釋有無違法以及憲法解釋，本院謹就該案重要爭點，再予提出補充答辯書如次：

壹、地方制度法第八十三條第一項規定「特殊事故」之解釋認定，須符合民主原則

地方制度法第八十三條規定，係對於「直轄市議員」、「直轄市長」、「縣（市）議員」、「縣（市）長」、「鄉（鎮、市）民代表」、「鄉（鎮、市）長」及「村（里）長」延期改選或補選所為之規定。查該條規定對於不同層級與性質之公職人員延期改選或補選，僅就核准權之歸屬作不同規定（參見地方制度法第八十三條第二項與第三項規定），但對於延期

改選或補選之實體要件，均以「特殊事故」為其要件（參見地方制度法第八十三條第一項規定），立法者並未就「村（里）長」延期改選或補選之要件，與「直轄市議員」、「直轄市長」、「縣（市）議員」、「縣（市）長」、「鄉（鎮、市）民代表」、「鄉（鎮、市）長」作區別立法，對「村（里）長」延期改選或補選作另作寬鬆規定。聲請人認為由於里長並非民意代表，因此其延選與國民民主權原理無涉（聲請人補充理由書第四十六頁），不完全適用民主定期改選理論與政治契約理論等等（參見聲請人統一解釋聲請書，從而認為就里長延選而言，對「特殊事故」不必根據定期改選原則從嚴解釋與認定，顯然與立法者意旨不符。本院認為對於地方制度法第八十三條第一項規定「特殊事故」之解釋，不論是「村（里）長」延期改選或補選，或是「直轄市議員」、「直轄市長」、「縣（市）議員」、「縣（市）

長」、「鄉（鎮、市）民代表」、「鄉（鎮、市）長」延期改選或補選，都必須根據民主原則下之定期改選理論與政治契約理論，從嚴解釋與認定，係以發生天災等重大事故，事實上無法辦理次屆選舉為限。

次按貴院釋字第499號解釋明確闡釋：「按國民主權原則，民意代表之權限，應直接源自國民之授權，是以代議民主之正當性，在於民意代表行使選民賦予之職權須遵守與選民約定，任期屆滿，除有不能改選之正當理由外應即改選，乃約定之首要者，否則將失其代表性。」該號解釋文義上雖係就「民意代表之權限」立論，然而在自由民主憲政秩序下，凡屬國民主權之具體化，亦即國民經由直接或間接方式行使參政權，不論其行使參政權所涉及之國家機關位階高低或任務性質，均不得牴觸民主原則，此乃國家權力行使正當

性之來源。易言之，在一自由民主憲政秩序下，國民主權原理不因其在何種層級具體化，或行使何種國家權力而排除適用。因此，對於地方制度法第八十三條第一項規定之「特殊事故」，自應參照貴院釋字第四九九號解釋意旨，根據民主原則下之定期改選理論與政治契約理論，係以發生天災等重大事故，事實上無法辦理次屆選舉為限

復查現行制度直轄市里長既由民選產生，其民主正當性直接來自於選民，而非依附於直轄市市長，直轄市政府對於里長之去留，並沒有自由決定權。因此，直轄市政府對於里長是否延選，並不能根據政策考量自由決定，而僅能在合於憲法與法律之規定下為之。直轄市里長是否延選，既非屬直轄市政府政策決定之範圍，當然不能免除中央政府與司法機關之合法性監督。且里長選舉既具有住民自治功能，當然應遵守國民主權原理。若依台北市

政府之主張，特殊事故之認定與里長延選之決定，不必顧及國民主權原理，勢將侵害里民之選舉權，破壞國家與人民間之契約，且違反國民主權原理與住民自治之保障。

貳、我國自治監督體系兼採司法監督與行政監督，係屬立法者自由形成之權限

從比較法觀點言之，各國對於自治監督制度，有採取司法監督者，亦有兼採司法監督與行政監督者，日本與我國均屬後一類型。憲法雖然保障地方自治，然而對於自治監督制度之具體設計，憲法並未作明確規定，亦未限於僅能採取司法監督之方式，故立法者仍有自由形成或立法裁量之空間。現行地方制度法第七十五條第二項規定，賦予本院對於直轄市辦理自治事項得進行合法性監督，不生違憲問題。本院撤銷台北市政府核准里長延選之

決定，係行使法律所賦予本院對於直轄市政府辦理自治事項「事後合法性監督」之權限。

復查地方制度法第八十三條規定本身對於各項地方公職人員延期改選或補選，本已賦予中央政府或上級政府監督權限。按依該條第二項規定，「直轄市議員」、「直轄市長」、「縣（市）議員」、「縣（市）長」延期改選或補選，須分別由行政院、內政部核准後辦理；復依該條第三項規定，「鄉（鎮、市）民代表」、「鄉（鎮、市）長」延期改選或補選，須由各縣（市）政府核准後辦理，均賦予中央政府或上級政府對於地方公職人員延期改選或補選得進行監督，且為一種干預更強之「事前監督」（核准制）。

至於直轄市里長延期改選由直轄市政府核准，由於里本身並非地方自治團體，因此直

轄市政府之核准，並非行使對於里之自治監督權，而屬直轄市本身之自治決定。然而，此並非表示直轄市政府對於直轄市里長延選之核准權，不受中央政府之合法性監督，因地方制度法第七十五條第二項規定，對於直轄市政府辦理自治事項已設有一般性之監督規定，只是其干預強度並非「事前監督」（核准制），而採「事後監督」（撤銷制）。因此，本院對於直轄市長、直轄市議員、直轄市里長之延選，依法均有合法性監督之權限，而就監督手段而言，立法者亦已衡量其職務性質，分別採取「事前監督」（直轄市長、直轄市議員）與「事後監督」（直轄市里長）之方式。

綜上言之，本院對於直轄市里長延選，或是直轄市議員與直轄市長延選，依法均有合法性監督權。本院既有合法性監督權，對於個別延選決定是否符合地方制度法第八十三條

第一項規定之「特殊事故」，當然有權進行解釋與判斷，並拘束直轄市政府。直轄市政府若不服本院之監督處分，則得依法提起訴願與行政爭訟尋求救濟，並受司法監督。貴院若認為台北市政府對於「特殊事故」得自為解釋認定，並排除本院之自治監督，地方制度法中對於自治事項進行行政監督之制度勢將崩潰，貴院恐將侵害立法者對於自治監督制度自由形成之權限。

參、本案涉及國民主權原理與住民自治之保障，法院與自治監督機關應進行高密度之審查

本院對於直轄市里長延選有權進行合法性監督，已如前述。至於監督密度之決定，就本案而言應採高密度之審查。按立法者使用不確定法律概念時，司法監督與自治監督之監

督密度（審查密度），應該逐案判斷，並非一涉及不確定法律概念，就應該降低司法與自治監督機關之監督密度。就本案而言，本案之里長延選因違反國民主權原則與住民自治之保障，已侵及憲法核心，亦即憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎（參見釋字第499號解釋），法院與自治監督機關皆得進行高密度之審查。且如前所述，直轄市里長既由民選產生，其民主正當性直接來自於選民，而非依附於直轄市市長，直轄市政府對於里長之去留，並沒有自由決定權。因此，直轄市政府對於里長是否延選，並不能根據政策考量自由決定，而僅能在合於憲法與法律之規定下為之，因此，不可誤以本案須尊重直轄市政府之政策決定，而採低密度之審查方式。

退一步言，即便就本案承認直轄市政府就特殊事故享有某種「自主解釋權」或「判斷

餘地」，並非意味直轄市政府享有不受限制之自由決定空間，直轄市政府之判斷仍應受中央政府與行政法院之合法性監督。倘若貴院採納台北市政府之主張，認為其對於特殊事故之解釋與判斷享有不受監督或不受審查之「自主解釋權」或「判斷餘地」，從而中央政府與行政法院對於何謂「特殊事故」之解釋與認定不能拘束台北市政府，對台北市政府延選里長之決定均不能審查，依此邏輯，貴院亦不能對本案是否符合地方制度法第八十三條第一項之「特殊事故」加以解釋與認定。

綜上所述，本院認為本案業已涉及民主權原理與住民自治之保障，法院與自治監督機關應進行高密度之審查。即便承認直轄市政府就特殊事故享有某種「自主解釋權」或「判斷餘地」，當該判斷牴觸憲法基本原理或明顯違法時，本院仍得加以監督。因此，就本案

而言，台北市政府核准里長延選明顯違反地方制度法第八十三條第一項規定，且侵害里民之選舉權，破壞國家與人民間之契約，違反民主權原理與住民自治之保障，本院不僅有權，且有義務撤銷台北市政府核准里長延選之決定。

肆、貴院若採納台北市政府之主張，將嚴重破壞中央與地方之監督體制

貴院對本案若採取台北市政府之主張，將嚴重破壞我國現行中央與地方之監督體制。

按現行中央法律中，以不確定法律概念或概括條款方式加以規範者極多，若認為地方政府對此均享有某種「自主解釋權」或「判斷餘地」，則中央政府對地方政府之合法性監督制度，將破壞殆盡，地方制度法第七十五條與第七十六條規定亦形同具文。中央政府將不能

藉由合法性監督，形成全國一致性見解，而法院又受限於被動性與個案性，難以充分發揮統一見解之機能，勢必造成法秩序之混亂甚至崩潰。

此外，貴院對本案若採取台北市政府之主張，將創造一個先例，使地方政府不服中央政府之監督處分，均得不透過行政爭訟，逕向貴院聲請解釋，如此勢將破壞自治監督之作用，並架空行政爭訟制度解決中央與地方政府法律爭議之功能，貴院亦恐將難以負荷地方與中央之大量爭訟。就此而言，對於我國之自治監督制度與司法體系設計，都將造成嚴重混淆與破壞。

貴院若認為關於「特殊事故」得由直轄市政府自由認定，須尊重直轄市政府之政策決

定，亦將破壞民主原則下之定期改選理論與政治契約理論，使地方公職人員之延選，可基於地方政府之政治考量，則國民民主權原則與住民自治保障亦將有崩壞之虞。

伍、結語

(一) 地方制度法第八十三條第一項規定「特殊事故」之解釋認定，須符合民主原則。倘若貴院認為該項「特殊事故」得由地方政府基於政治考量或政策因素自由認定，不必遵循民主原則下之定期改選理論與政治契約理論，則國民民主權原則與住民自治保障亦將有崩壞之虞，貴院釋字第四九九號解釋所闡釋之法理亦將動搖。

(二) 我國自治監督體系兼採司法監督與行政監督，係屬立法者自由形成之權限。倘若貴

院接受台北市政府之主張，勢將嚴重破壞我國自治監督體系，並侵及立法者自由形成之權限。且貴院對本案若採取台北市政府之主張，將創造一個先例，使地方政府不服中央政府之監督處分，均得不透過行政爭訟，逕向貴院聲請解釋，亦將架空行政爭訟制度解決中央與地方政府法律爭議之功能。

(三) 地方政府適用不確定法律概念或概括條款，仍應受中央政府與行政法院之合法性監督。若貴院認為地方政府對此均享有某種不受監督之「自主解釋權」或「判斷餘地」，則中央政府對地方政府之合法性監督制度，將破壞殆盡。中央政府將不能藉由合法性監督，形成全國一致性見解，難以充分發揮統一見解之機能，勢必造成法秩序之混亂甚至崩潰。

鑒於本案對於國民主權原理、住民自治保障、自治監督機制與行政爭訟制度均將產生深遠影響，本院謹提供補充答辯書如上，敬祈貴院能維護國民主權原理及自治監督之法理。

EY24

EY24

91.11.06

日

號

檔 號：
保存年限：

會台字第6836-7

臺北市政府 函

受文者：司法院

速別：

密等及解密條件：

發文日期：中華民國九十一年十一月五日

發文字號：府法一字第09125740200號

附件：如主旨

主旨：檢送本府為里長延選之核准權案，聲請 大院大法官解釋之補充理由書（二），謹請 大院解

釋，請查照。

說明：本件關於本府為里長延選之核准權乙案，聲請 大院大法官統一解釋聲請書、解釋有無違法聲請書及解釋憲法聲請書，前經聲請人以九十一年五月八日府法秘字第〇九一〇八〇二四四〇〇號函送 大院在案。茲再補充理由，謹請 大院審酌為荷。

正本：司法院

副本：行政院、臺北市議會、臺北市府民政局、臺北市府法規委員會（均含附件）

市長馬英九

裝

訂

線

機關地址：臺北市市府路一號
傳真：二七五九六六九五
聯絡人及電話：洪詠智 二七二〇八八八九轉二四〇

大法官書記處



司法院 11/05

G9128733

臺北市里長延選案聲請解釋憲法補充理由書（二）

為聲請人行使「地方制度法」第八十三條第三項所定關於里長延選之核准權，適用法律見解，與行政院適用同一法律所持之見解有異，並發生有無違背「地方制度法」之疑義，且聲請人行使職權與行政院行使職權，發生適用憲法之爭議及適用法律發生有牴觸憲法之疑義，依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款之規定，於九十一年五月八日聲請 大院惠予解釋在案，並於九十一年九月十日呈送本案補充理由書及三位國內行政法專家學者之鑑定意見書請 大院審酌。大院亦請行政院就聲請人所提補充理由書答辯，茲聲請人亦已收到行政院之答辯書，然行政院答辯內容認為三位學者之見解有扭曲原意，或斷章取義，或有意誤導，聲請人認有澄清之必要，爰謹補充理由請 大院審酌，以維護地方自治權益。至感德便。

壹 地方自治團體之自主解釋權：

行政院答辯書第三頁認為其對於地方制度法第八十三條第一項特殊事故所持見解，尚須得到行政法院之支持，方對聲請人具有最終局之拘束力，此一制度已足保障地方自治，然而聲請人卻將地方自治權無限擴大，認為其享有所謂自主解釋權，完全不受中央政府任何監督或節制，並認為行政院無權撤銷其延選決定，形同完全否認行政院對於地方自治進行法律監督，聲請人所持見解顯然錯誤部分，對此，地方自治團體之自主法令解釋權之有無之問題，應先分為兩種情形，即地方自治團體對其自治法規有無自主法令解釋權及地方自治團體對中央法令有無自主法令解釋權分別以觀：

首先，關於地方自治團體對其自治法規有無自主法令解釋權？由於自治法規係地方自治團體（地方立法機關及地方行政機關）本於自主立法權所訂，交由地方行政機關執行，而法執行權本包括法解釋權，因此地方行政機關執行自治法規，享有優先的自主法令解釋權，應無疑義。此點，答辯機關並無異論。關於地方自治團體對中央法令有無自主法令解釋權？由於中央法令規定之事務屬性不一，仍

應再依事務屬性分為三種情形：

一、地方自治團體對中央法令規定中屬於中央專屬事務者，有無自主法令解釋權？對此，由於屬於中央專屬事務（即中央立法並執行事務），地方自治團體既無立法權及執行權，自無法令解釋權。

二、地方自治團體對中央法令規定中屬於自治事務者，有無自主法令解釋權？此乃所謂「法定自治事務」，對此，日本地方自治法學界通說（不論明示或默示）認為地方自治團體處理自治事務，由於就其自治事務有自主立法權及自主執行權，而法執行權本包括法解釋權，因此地方行政機關執行中央法令中屬於自治事務時，亦享有自主的法令解釋權。所謂「自主」，即意味著地方自治團體行政機關之法令解釋權與中央主管行政機關之法令解釋權，原理上係對等，兩者解釋效力並無優劣之別，換言之，中央行政機關之法令解釋對地方自治團體而言並無優越性，對地方自治團體之解釋，充其量只不過為建議、勸告等指導性質的行政干預而已，因此對地方自治團體而言，並無法拘束力，地方自治團體對中央行政機關之法令解釋，僅將其作為參考即可，無必

要受其解釋之拘束（請參考原田尚彥『地方自治の法としくみ（全訂二版）』（學陽書房、1995）154頁以下；兼子仁『自治体法学』（學陽書房、1988）83頁）。

三、地方自治團體對中央法令規定中屬於委辦事務者，有無自主法令解釋權？對此，日本在過去機關委任事務制度存續時，學界亦普遍認為地方行政機關處理機關委任事務時，亦享有與中央行政機關大致對等之法令解釋權。此乃因有職務執行命令訴訟制度存在，當中央行政機關與地方自治團體之解釋有歧異時，中央行政機關得提起職務執行命令訴訟，由法院審查該解釋之合憲性與適法性，在法院判決中央行政機關之法令解釋為合憲・適法之前，對地方自治團體並無拘束力（如同行政處分無公定力一樣），只有俟法院判決中央行政機關之法令解釋為合憲・適法並確定後，對地方自治團體才有法拘束力及強制力，因此可以解為中央行政機關之法令解釋對地方自治團體而言並無優越性。（請參考原田尚彥『地方自治の法としくみ（全訂二版）』（學陽書房、1995）156頁；兼子仁『自治体法学』（學陽書房、1988）111~113頁。此外，最高法院亦有判

例否認中央行政機關法令解釋之優位性，而得解為中央與地方之法令解釋之對等性，即所謂砂川基事件（昭和35年6月17日民集14卷8號1420頁）（請參考原田尚彦『地方自治の法としくみ（全訂11版）』（学陽書房、1995）156・157頁・兼子仁『自治体法学』（学陽書房、1988）113~114頁。）

在新地方自治法廢除機關委任事務制度而改為法定受託事務後，由於地方自治團體對法定受託事務已有自主立法權，因此「舉輕明重」，地方行政機關對法定受託事務，與自治事務一樣，既享有自主立法權及自主執行權，自亦享有自主法令解釋權。綜上所述，除了中央法令規定中屬於中央專屬事務外，地方行政機關處理自治事務及委辦事務，均有自主法令解釋權。關於委辦事務，即使現行地方制度法並未賦與委辦事務之條例制定權，參酌前揭日本機關委任事務制度，亦得解為地方行政機關處理委辦事務，亦有自主法令解釋權，中央行政機關之解釋，必須俟大法官解釋認為合憲及統一解釋後，對地方自治團體才有法拘束力及強制力，因此可以解為中央行政機關之法令解釋對地方自治團體而

言並無優越性。

總而言之，地方行政機關享有自主法令解釋權者，係對於自治法規及中央法令規定中屬於自治事務及委辦事務部分，至於中央法令規定中屬於中央專屬事務部分，地方自治團體則無自主法令解釋權。答辯機關認聲請人主張地方自治團體對中央法令皆有自主法令解釋權，顯係誤解。亦因此，答辯機關擔心中央難以發揮統一見解機能之情形，在中央專屬事務部分，絕無可能發生。

地方自治團體對自治事務及委辦事務之自主法令解釋權，與中央行政機關之自治干預，論理上本屬不同層次問題，肯定地方自治團體對自治事務及委辦事務之自主法令解釋權，並非即否定中央行政機關之自治干預，答辯機關將地方自治團體之自主解釋權與中央之自治監督混為一談，以肯定自主解釋權即破壞中央之自治監督制度，顯係論理層次混淆。實則中央行政機關對自治事務及委辦事務之法令解釋，其性質為建議、勸告等指導性質的行政干預，即屬於非權力性行政干預，肯定地方自治團體對自治事務及委辦事務之自主法令解釋權，同時，並未否定中央對自治事務及委辦事務之非權力性行

政干預，毫無破壞自治干預制度可言。反而是必須注意者，不論中央對自治事務及委辦事務之權力性干預或非權力性干預，對地方自治團體並非即有法拘束力。自治干預本須符合比例原則及限定原則等，倘地方自治團體以該干預違反比例原則或限定原則等而認自治干預係違法乃不服從該干預者，即產生中央對地方之行政干預之爭議，本應循爭中央與地方間爭議處理制度解決（請參考蔡秀卿「日本中央與地方及地方間爭議處理制度」），最終由司法認定干預之適法性及合憲性。因此，中央之自治干預，在司法機關認定為適法性及合憲性確定之前，對地方自治團體並無法拘束力，只有在司法機關認定自治干預之適法性及合憲性確定後，對地方自治團體才有法拘束力及強制力。從而中央行政機關對自治事務及委辦事務之法令解釋，屬於非權力性行政干預，必須俟司法機關認定該干預之適法性及合憲性確定後，對地方自治團體才有法拘束力及強制力。亦因此，肯定地方自治團體對行政干預之爭議權，即否定中央對自治事務及委辦事務有全國一致性的法令解釋見解之絕對權能。答辯機關認地方之自主解釋權將難以發揮統一見解之機能，顯係無視地方自治團體對中央就自治事務及委辦事務法令解釋

之行政干預之爭議權，否定地方自治團體與中央之對等關係而將地方自治團體視為中央之派出機關，其漠視自治理念，莫此為甚。且答辯機關認中央對地方是否違法，享有第一次判斷權，姑且不論所謂第一次判斷權之理論根據為何，中央之違法性之認定，自非最終審決定，仍應由司法最終裁奪。

地方制度法第七十五條關於中央對地方之干預手段規定，對自治事項，只有「撤銷、變更、廢止、停止執行」之干預，第七十六條之代執行，亦包括對自治事務之代執行，均係最強烈之權力性干預手法，嚴格來說，顯然違反自治干預之比例原則及限定原則，該等條文，亦有侵害自治權而違憲之虞。自不得以侵害自治權之干預手法規定作為否定地方自治團體自主法令解釋權之依據。答辯機關強調地方制度法第七十五條及第七十六條之權力性干預之重要性，顯係仍停留在「中央優位·地方劣位」、中央與地方為不對等關係之反自治思維。

貳 以里行政區域調整決定第九屆里長延期選舉，符合地方制度法第八十三條第一項規定

一、聲請人對於特殊事故之解釋及適用，完全符合法律基本原則

對於地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」之解釋，聲請人肯認行政院依「例外從嚴」之法理，嚴格認定「特殊事故」，以符法治國家要求之見解。事實上，聲請人亦係秉持此一精神，認定里行政區域調整為特殊事故。蓋查內政部前對於「特殊事故」所作之解釋，除認「重大天然災害、變故或其他不可抗力事件」屬之外，並認行政主體所得預見及掌控之「單一種類選舉有與其他種類選舉合併辦理之可能」情形，亦屬「特殊事故」。衡酌舉輕明重法理，聲請人為維護重大公共利益，以追求市民最大福祉，而認里行政區域調整為特殊事故，實較內政部之解釋更為嚴格及限縮。是行政院認本府擴張解釋任意延選，自由認定特殊事故之指摘（答辯書第十一頁），似有誤會。

另依內政部對特殊事故之解釋，亦可推論地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」之解釋，可作不同於公職人員選舉罷免法第六十四條「遇有天災或其他不可抗力情事」之認定。而此立法者特意保留予適用者解釋之空間，既係立法時無法預估之狀況，則其解釋自應從事物之本質加以論斷，非能一概而論，茲若事物本質不同，則對「特殊事故」之解釋自可能有所不同。換言之，就特殊事故解釋

之範圍中之人為障礙因素，即非內政部或行政院所得擅自限定或列舉。今行政院為撤銷聲請人里長延選決定，竟就「特殊事故」之解釋，作出與內政部相矛盾之見解，雖不令人意外，然聲請人尚望行政院再就此節加以具體闡明，否則行政院不啻係以中央集權解釋法律之方式箝制憲法所保障直轄市地方自治之地位，顯非允當。

二、依照行政先例，特殊事故包括里行政區域之調整

以往我國各類選舉因故延期舉行，迭有先例，如本市於民國六十六年至七十年間，曾因里行政區域調整、整併選舉期程（人為因素）及中美斷交等原因停止選舉，延長里長任期一年至四年；第五屆里長任期因行政區域及里區域調整，延長任期一年；台北縣第五屆里長選舉，因適逢台灣省第三屆縣市議員普遍改選期間，為避免不同級之兩種公職人員同時辦理選舉，於選務作業上容易發生弊端而延期八個月；台灣省第九屆省議員臺北市第六屆、高雄市第四屆市議員之任期原至八十二年十二月屆滿，為配合民選省市長任期而延後一年辦理改選等，是因里界調整而延期選舉，本案絕非首例。況內政部早在七十七

年十二月十六日亦作成解釋：「經查因行政區域調整而延期改選或延長任期尚不乏案例，惟本案是否符合自治綱要所稱之「特殊事故」，應請 貴府本諸權責及實際需要核辦」，認可地方政府可衡量實際需要，自行認定行政區域之調整作為延期改選里長之理由，嗣後內政部並於七十九年四月九日同意備查聲請人以里鄰調整延後里長選舉之決定。

又上開諸多延選案例引用之法律條文雖然有所不同，惟均係因「特殊事故」而致延期改選，並無二致，足見「特殊事故」一語之解釋有其一貫性，早已形成慣例，本市第九屆里長因里界調整而延期選舉，亦符合此一慣例，至為顯然，是此種種，均足已論證地方制度法第八十三條第一項所稱之特殊事故，非僅限於行政院所指稱之應限於非行為主體本身能改變之天災事變或他人應負責之事故等事由。

三、調整里行政區域與里長延選的公平正義精神

目前本市之里行政區域，因都市發展，人口變遷，造成各里之人數差距甚大，以致市民每人所得分配之資源不均，亟有調整變更之必要；配合本市各區里區域劃分及編組辦法之修正案經本市議會審

議通過，本市乃將里行政區域重新調整變更，而此次調整影響之里數甚多，計達六十九里以上，受影響里民之數預估達二十萬人餘。倘若本市不藉第九屆里長任期屆滿在即加以調整里行政區域，勢將使上開六十九里約二十萬之里民，須再忍受四年次等之服務品質與行政效率之不公平合理待遇，則該等市民或將質疑市府何以不儘速依法辦理里行政區域調整，置作為頭家之市民權益於何地？

故為落實——平等選舉原則——每個選民投票效力皆有同樣的價值，使每個市民所選出的里長隱含的政府資源是相當的，亦即票票所得之服務品質及資源係等值的。況若於里長選舉後調整里行政區域，因里長任職四年之權益，以及里民享受里長服務四年之權益，均不宜任意加以侵犯，例如小里被合併後原選出之里長勢必喪失就職權利，又大里分割成數里後，那些新里應補選里長，勢必產生爭議。而依行政院論點，里於選後進行區域調整，有其實際困難，以致里區域調整，必得再延後四年才能加以實施。故就資源分配不公平之二十萬里民之福祉而言，聲請人應如何作為，至為顯然。

參 里長與中央民意代表之「任期制」之意義不盡相同

中央民意代表之「任期制」之理念基礎為民主主義及國民主權，而里並非地方自治團體，僅為行政營運便利上之行政區域（單位）。里長雖由里民選舉產生，但並無行政處分權限，只得稱為輔助機關。因此，里行政區域之調整，僅為台北市行政營運便利上之行政區域（單位）上之調整，其調整結果為何，並不影響其對外之關係，即不影響台北市對中央及對其他自治體之權益關係。里長之任期制之意義，與其說是民主主義或國民主權，無寧是地方住民權益之增進及地方行政之效率性及合理性。里長之改選，只不過為台北市行政輔助機關之更換而已，因此里長之延選，只是行政機關內部輔助單位首長之延後更換而已，並不因此而違背民主主義或國民主權原理。

再者，從地方制度法第五十九條第二項規定：「村（里）長選舉，經二次受理候選人登記，無人申請登記時，得由鄉（鎮市區）公所就該村（里）具村（里）長候選人資格之村（里）民遴聘之」，如依據國民主權原則推論，則本條規定將如何說明無人參選村里長時，竟然可由鄉鎮市區公所遴聘方式為之，是以地方制度法係將村里長定位為行政機關內部輔助單位首長，而非國民主權原則下所稱

之客體，其與釋字四九九號之解釋並無關連性存在顯無疑義。

肆 聲請人並未曲解外國立法例、制度

一、日本法部分：

(一)日本地方自治法第二百四十五條之三第一項至第六項關於干預之基本原則規定之解讀，日本學界本有多種見解，不一而足，答辯機關所述者，僅以其中第二百四十五條之三第二項為解釋基礎，且拘泥於該項文義解釋，而未顧及第一項、第三項至第六項，自難謂整合性且合理的解釋，並不足採。客觀而言，第二百四十五條之三第二項至第六項規定中關於對自治事務之干預型態部分，建議或勸告、請求提出資料、要求改善，為原則干預方式，學界已未有爭議；而代執行，雖然第二項規定有「儘可能不為之」之文字，但從地方分權推進委員會勸告及地方分權推進計畫否定對自治事務為代執行之一貫見解以觀，此規定並非因此而承認對自治事務得為代執行，仍應解為不得為代執行

(請參考室井力・兼子仁編『基本法コンメンタル地方自治法(第四版)』(日本評論者、2001) 325頁(白藤博行執筆)；成田頼明監修、川崎政司編集代表『地方自治法改正のポイント―地方分権に向けた地方自治法抜本改正―』(第一法規、1999) 3頁)。至於協議、同意、許可、認可或承認、指示，在符合該條第三項至第六項之限定要件者，才可為之，因此原則上不得為之，為例外且限定的干預方式。

(二)「要求改善」之屬性：「要求改善」之屬性，在日本舊地方自治法時，曾有以未具擔保手段難謂為法定義務而被解為「非權力干預」之見解，新地方自治法第二百四十五條第一款第三目及第二百四十五條之五第五項雖已將「要求改善」修正為法定義務，但仍未有擔保手段規定，亦難謂真正的權力干預。只是國家地方紛爭處理制度上將「要求改善」定性為處分而權力化，乃不得不承認「要求改善」為權力干預。不過問題之重點不在於「要求改善」之屬性，而是「要求改善」成為對自治事務之原則干預方式之可議性，為日本學界批評之焦點。

二、德國法部分：

聲請人補充書引用德國有關自治保障之實務學說見解時，雖列舉德國聯邦國原則下所建構之聯邦與邦之關係，以及邦與其下之自治行政單位間法律關係，惟聲請人聲請書中係認為得將聯邦與邦之垂直式權力分力原則之法理「啟發」我國之法制，並未如行政院所述係推論之錯誤。

三、美國法部分：

(一) 命令的類別部分：美國法院相關之裁判見解並未統一，所引之論點僅為其一而已。有美國行政法院之稱的哥倫比亞特區聯邦上訴法院於一九九三年 American Mining Congress v. Mine Safety & Health Administration 一案 (505 U.S. 266, 116 S.Ct. 1106 (1997)) 即指出區別二者應考慮之因素有四：是否影響人民之權利或義務、是否刊登於聯邦公報、是否具有立法授權、是否修正前立法（實質）命令四者。如係肯定之答案，即非屬解釋性命令。由此可知，並非僅以影響個人之權義為唯一之指標。論者亦指出縱使以個人之權義為區分之準據，

實務上亦有操作之困難，蓋諸多行政命令均有可能影響人民之權義。(WILLIAM F. FOX, JR., UNDERSTANDING ADMINISTRATIVE LAW 197-198 (4 TH ed. 2000)) 另有法院則主張依行政機關之態度為判斷之準據，即依聯邦行政程序法所規定之公告周知及陳述意見要求所發布之命令，即為實質命令，否則即屬解釋性行政命令。(Id. at 198) 而最高法院迄今仍未表態。故行政院答辯書援引國內某一學者見解執若干上訴法院之裁判奉為主臬，即有選擇性解釋之虞，立論有欠嚴謹。猶記六〇及七〇年代時，曾有五個上訴法院之裁判認定公立學校管理學生頭髮長度之措施違憲，但旗鼓相當之另五個上訴法院卻認同學校之作法。(BRADLEY C. CANON & CHARLES A. JOHNSON, JUDICIAL POLICIES 204 (2d ed 1999)) 故論事推理時，如引用下級法院之裁判，務須謹慎為是。

本案內政部有關地方制度法第八十三條之解釋即使如行政院答辯書所引陳教授所稱非屬解釋性命令，而應係與我國法規命令相當之實質命令，則內政部顯然違反依我國行政程序法第

一百五十條所要求之法律授權規定，及第一百五十四條所定之預告程序規定。除非其能證明係屬所謂「情況急迫，顯然無法事先公告周知者」，否則本命令即存在重大之瑕疵，而可能根本無效。果係如此，則如何要求地方政府謹遵不渝？

(二) 在美國法制下，聯邦政府能否干預地方選舉事務一節，文中所引之兩個案例均為最高法院之裁判，亦即美國係以「司法機關」擔綱主政，利用司法監督方式，要求地方重劃選區。而我國之案例則為中央政府以立法及行政雙重監督之方式，要求地方政府遵循其作成之法令解釋，並因此撤銷地方政府有關自治事項之決定，地方政府遂被迫轉而請求大法官解釋。二者顯然有別，如何比擬？

(三) 有關特殊事故一詞之解釋問題，請查考立法之原意本旨即可知立法者之真意，似不宜以個人主觀之好惡，取代民意機關多數委員所形成之主流意見，否則豈不是人大於法？

伍 關於自治監督與不確定法律該念

有關立法者使用特殊事故之不確定法律概念時，司法監督與自治監督之監督密度應為何，聲請人之補充理由書第二十五頁末段，亦認為須依不同的關連以及在不同的情況下而為不同的解釋適用，並非認為只要涉及不確定法律概念時，即主張審查密度為何。而就本案言之，如前所述，本案里長延選因未涉及國民主權原則，其並未涉及憲法中具有本質之重要性而非為規範秩序存立之基礎，其上級地方自治監督機關。本應為低密度審查，尤應尊重地方自治團體之決定，本屬當然之理。另聲請人亦未表示司法機關之審查密度為何，此點尚請 大院明鑒。

陸 結 論

綜上論結，聲請人認為：

一、本案爭點係涉及地方自治權限爭議問題，乃為釐清、解決憲法上地方自治與中央監督權限之垂直權力分力問題，並非僅止於里長延選之特殊事故涵意解釋，聲請人所重在於釐清自治體自治事務

之規劃、決定及執行之涉及憲法上地方自治核心層面，謹請 大院為實體解釋，以維護地方自治之精神。

二、從我國歷年來相關選舉延選之理由觀之，特殊理由之內涵尚包括人為因素之數選舉合併、里界調整及其他原因，聲請人為避免各里資源分配不均，而積極調整里界，但因囿於議會合議制之因素，聲請人實無法控制此等因素，乃援前例辦理之，竟遭行政院反於行政自我拘束性之作為而撤銷，行政院之行為實無法令人信服。

三、里長與中央民意代表之「任期制」之意義不盡相同：中央民意代表之「任期制」之理念基礎為民主主義及國民主權，而里並非地方自治團體，僅為行政營運便利上之行政區域（單位）。里長雖由里民選舉產生，但並無行政處分權限，只得稱為輔助機關。因此，里行政區域之調整，僅為台北市行政營運便利上之行政區域（單位）上之調整，其調整結果為何，並不影響其對外之關係，即不影響台北市對中央及對其他自治體之權益關係。里長之任期制之意義，與其說是民主主義或

國民主權，無寧是地方住民權益之增進及地方行政之效率性及合理性。里長之改選，只不過為台北市行政輔助機關之更換而已，因此里長之延選，只是行政機關內部輔助單位首長之延後更換而已，並不因此而違背民主主義或國民主權原理。故里長於地方制度法之制度下，係為地方自治團體之內部輔助單位首長，依地方制度法之規定，尚且得以遴聘方式為之，更可見里長職位與職權與民意代表之性質炯然不同，將之與國民主權結合並不恰當。

四、行政院既認為其對地方制度法第八十三條之特殊事故所持法律見解，尚須得到行政法院之支持，方對臺北市政府具有終局之拘束力，然其又認為地方自治團體對中央法令不享有自主解釋權，否則將破害中央政府對地方政府之法律監督，中央政府將不能藉由法律監督，形成全國一致之見解，是知行政院仍存在中央集權式之思想，意欲一攬法律監督、解釋之權限，而不願依憲法規定，落實地方自治制度，而與地方自治團體共同協商垂直權力分力問題，果若中央欲藉由法律解釋權，形成全國一致性見解，而不顧地方政府因地制宜之需，而認為與中央意向不同之行為均屬違法

，則憲法上保障地方制度之設計，亦形同破棄。是聲請人聲請釋憲係為維護憲法上地方制度之名，並非藉此與中央相抗爭。

五、關於不確定概念下之自治監督密度而言，如前所述，因本案里長選舉從其得遴派之性質觀之，實無法與民意代表性質之選舉相提並論，並未涉及國民主權原則之問題，故其並未涉及憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立基礎之情形，上級地方自治監督機關。本應為低密度審查，尤應尊重地方自治團體之決定，本屬當然之理，行政院之見解似有誤解里長選舉之性質

六、有關聲請人延聘三位國內著名學者所撰寫之鑑定書，係參照外國立法例及學說見解而成，且三位學者於行政法及憲法領域於國內均頗具盛名，行政院僅因其鑑定書內容見解與其理念不合，竟辯稱該等論述或因理解錯誤，或有意誤導，或扭曲或誤解他國制度等語，實已脫離「就事論事」之理性論證，聲請人認為學術理論縱有不同見解，但仍應尊重他人之意見，藉由廣泛討論、集思廣益來取得共識，應是解決本案之正途。爰謹補充理由，敬請 大院審酌，俾以確立憲法上所定中

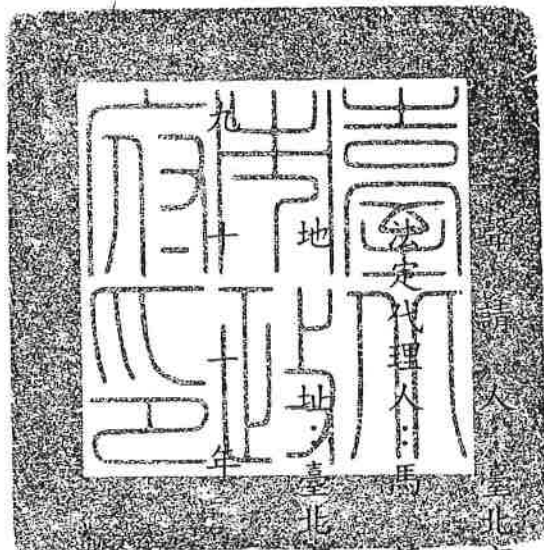
央與地方均權制度，維護地方自治權益。至感德便。

謹呈

司 法 院 公 鑒

中 華 民 國

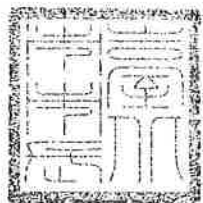
國



臺北市政府

法定代理人：馬英九

地址：臺北市一一〇信義區市府路一號



十 一 月 五 日