

臺北市政府函

中華民國九十一年五月八日
府法秘字第○九一○八○二四四○○號

受文者：司法院

主 旨：檢送本府為里長延選之核准權案聲請 貴院大法官統一解釋
聲請書、解釋有無違法聲請書及解釋憲法聲請書暨相關資料
各乙份，謹請 貴院解釋，請 查照。

市長 馬 英 九

聲 請 書

受文者：司法院

主 旨：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，爰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，聲請
貴院惠予解釋，以維憲政法治。並為求審議程序及結果之周
延審慎，爰依司法院大法官審理案件法第十三條規定聲請
貴院惠准行言詞辯論程序，同意到場說明，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。

說 明：檢附「統一解釋聲請書」、「解釋有無違法聲請書」及「解釋
憲法聲請書」各一份。

統一解釋聲請書

為聲請人依據「地方制度法」第八十三條第三項所定法定職權，核准臺北市第九屆里長延選，而與行政院適用法律所持見解有異，爰依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款之規定，聲請 貴院大法官統一解釋，以釐清此爭議。

壹、聲請統一解釋之目的

緣地方制度法第八十三條第一項因「特殊事故」得延期辦理里長改選或補選規定，同條第三項規定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。而直轄市內里長延選案，依上開規定之體系解釋，應由直轄市政府核准後辦理。該條第一項規定僅須有「特殊事故」，即得辦理里長延選。其所稱「特殊事故」，徵諸法律條文、立法理由、行政先例，地方自治團體本有本諸權責及實際需要以諸多之不確定法律概念，加以解釋，以行使里長延選之核准權。再者，所謂「特殊事故」僅需有特殊正當理由情形存在，並非僅限於「重大天然災害、變故或其他不可抗力事件」及「單一種類選舉有與其他種類選舉合併辦理之可能」二種情形。今聲請人為因應「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」之施行，擬先調整里行政區域以公平合理分配里行政資源，而延選里長，有其必要性、急迫性，應認為屬地方制度法第八十三條第一項之「特殊事故」情形。

從而，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安定性，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」，不得進行妥當性或「合目的性監督」，訴願法第七十九條第三項規定：「訴願事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，其受理訴願之上級機關謹就行政

處分之合法性進行審查決定。」即本此意旨。行政院及內政部對於法定地方自治事務，原則上應保留地方自主決定空間，以示尊重，縱有必要，至多僅得為低密度之規範，且縱可本於法律監督權，作成通案性質之解釋性行政規則之意見，以供地方自治團體參考，但除法律另有規定外，地方自治團體依法並無須受其拘束。本件行政院九十一年五月二日院臺內字第○九一○○二一四五三號函及內政部九十一年四月三十日台內民字第○九一○○六八二八三號函所持見解，與上述意旨不符部分，應不予適用。本件所涉及的僅為地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」之不確定法律概念的解釋或具體化，地方行政機關於適用時，除逾越合理涵蓋範圍外，應有予以具體化之解釋空間，對之行政院及內政部應尊重地方政府行使其自治行政權。聲請人就「特殊事故」之解釋雖與行政院及內政部所持法律見解不同，但只是單純法律見解歧異之妥當性問題而已，並未逾越解釋空間範圍，自未牴觸現行法律或法規命令，故並無違法，聲請人也不應受行政院及內政部所持法律見解之拘束。惟行政院及內政部則認為聲請人應受其法律見解之拘束，致生法律見解之歧異。

有鑑於旨揭聲請人與行政院及內政部對同一法律即地方制度法第八十三條第一項、第三項規定所持法律見解有異，爰依司法院大法官審理案件法第七條第一款之規定，懇祈 貴院大法官就下列法律見解之歧異統一解釋，以釐清此爭議：

- 一、地方自治團體之中央監督機關及中央主管機關對於法律所定自治事項，應尊重地方自治團體行使其自治權，對於地方自治團體辦理自治事項，僅得進行「事後低密度之合法性監督」，不得進行「事前高密度之合法性乃至合目的性監督」。為避免不當干預憲法保障之地方自治權，中央監督機關及中央主管機關就法律所定地方自治事項，除原則上不得為個案之指令

或指示外，其對於法律所賦予地方自治事項之法規所為通案性解釋，僅供地方自治團體參考，除法律有特別規定外，尚非當然有強制拘束地方自治團體之效力。

- 二、地方制度法第八十三條第一項所定「特殊事故」係不確定法律概念，地方政府依同條第三項為核准時，得本於地方自治之精神，斟酌公共利益、關係人之利益及里長任期之法益，為適當合理之裁量，除有確實證據證明地方政府有顯然濫用行政裁量之情形外，自治監督機關，不得遽指為違法。
- 三、地方制度法第八十三條第一項所定「特殊事故」，於里長延期改選之情形，不僅限於「重大天然災害、變更或其他不可抗力事件」及「單一種類選舉有與其他種類選舉合併辦理之可能」二種情形，亦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之特殊情事在內。

貳、法律見解發生歧異之經過，及涉及之法律條文

- 一、按台北市目前之里區域因都市發展，人口變遷，造成各里之行政資源分配不均，因不論里面積大小，人口多寡，里建設經費一律為二十萬元，基於行政資源分配的平均，有必要重新劃設里界（見附件一）。而重劃里界，又必須修正原有劃界標準並訂為自治條例，故本府乃於去（九十）年十一月通過「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」送議會審議。該條例於九十一年四月三日經臺北市議會三讀審議通過（附件二），於翌日公布施行。
- 二、如依據新修正之「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」則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，占本市七分之一之里數。本市重新調整里鄰區域之結果，將影響里長籌備競選工作及里民之選舉權益（里民需居住該地區四個月以上才有選舉權）。但如錯過此次調整時機，因里長

任期四年之規定，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。因此於選後再進行里區域調整，有其實際困難，以致里區域調整，勢必延後四年才能加以實施，對於資源分配不公平之里民而言，必須繼續再忍受四年的犧牲。如此顯然有違政府公平照顧里民之行政目的。且依近年來都市發展之速度，行政資源分配的不平均，預計將會與日俱增。為避免選舉後調整里區域影響里長權益及里民選舉民主權，聲請人決定里長於里區域調整後再行改選。再者，由於戶籍遷移及選務成本考量，本市里長選舉必須統一辦理，不宜僅就本次擬調整里行政區域部分延後選舉，併予敘明。

三、聲請人因而依據地方制度法第八十三條第一項及第三項規定，以「特殊事故」為由，核准里長延後選舉，於九十一年四月四日以府民二字第○九一○五五三○五○○號函臺北市選舉委員會（見附件三），請其延後辦理選舉及暫緩發布里長選舉公告；另於九十一年四月八日以府民二字第○九一○五五三○七○○號函通知臺北市選舉委員會（見附件四），為配合「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」之公布實施，特將本市第八屆里長任期，依事實需要延長半年至一年，並送請內政部查照知悉。

四、內政部於九十一年四月十一日以台內民字第○九一○○○三七三二號函聲請人（見附件五），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○九

一〇〇六八二一九號函聲請人（見附件六），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。內政部並於九十一年四月三十日以台內民字第〇九一〇〇六八二八三號函，報請行政院撤銷聲請人函臺北市選舉委員會有關請其延後辦理選舉及暫緩發布里長選舉公告以及延長本市第八屆里長任期半年至一年之決定（見附件七），而行政院竟未給予聲請人答辯說明機會，逕予採納內政部單方意見，即於未事先通知限期改正之情況下，於九十一年五月二日以院臺內字第〇九一〇〇二一四五三號函撤銷聲請人之延選決定（見附件八）。

五、按「直轄市、縣（市）之行政機關（即各該政府）辦理自治事項，發生司法院大法官審理案件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，各該地方政府得不經層轉逕向司法院聲請解釋」，鈞院釋字第五二七號解釋理由書末段亦有明示。本案核准里長延選屬臺北市之自治事項情形，並非屬執行中央委辦事項應受中央主管機關指揮監督之情形，依其性質應無受行政院或中央主管機關所表示關於憲法或法令之見解拘束，聲請人爰依法逕向貴院聲請統一解釋，以釐清此爭議。

參、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、聲請解釋之理由

（一）聲請人與行政院及內政部就職權上適用法律所持見解有異

上開內政部九十一年四月十一日函示（如附件五），對於「特殊事故」所作之解釋，認僅限於「重大天然災

害、變故或其他不可抗力事件」及「單一種類選舉有與其他種類選舉合併辦理之可能」兩種情形。而聲請人則認為此兩類情形僅為內政部函示之例示而非列舉之規定，也非依行政程序法第一百六十條規定登載於政府公報發布具有拘束下級機關效力之行政規則，更何況本案聲請人辦理自治事項也非行政院、內政部之下級機關，並不受其法律意見拘束。但因內政部之不同見解，內政部依地方制度法第七十五條第二項之規定報行政院予以撤銷。聲請人辦理本件自治事項所持見解，與行政院及內政部所持見解有異，為保障地方自治之權益，故有立即依法聲請 貴院大法官為統一解釋之實益。

(二) 依其性質聲請人無受中央主管機關所表示關於法令之見解拘束

1、地方自治為憲法保障之制度

按依司法院釋字第四九八號解釋「地方自治為憲法所保障之制度。……中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。」故基於住民自治之理念與垂直分權之功能，「就事務的處理上，導出地方優先原則。亦即，凡地方能夠處理的事務，宜歸屬地方；下級地方自治團體能夠處理的事務，上級地方自治團體與國家不宜置喙。」(參見許志雄，地方自治權的基本課題，月旦法學雜誌，第一期，一九九五年五月，第十三頁)(附件九)。

2、地方自治團體就地方自治事項之政策規劃及執行，自負成敗責任

地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織及對自治事項制定規章並執行之權限。依據地方制度法第二條第二款之規定，所謂自治事項係指「地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。」是以，對於地方自治事項，係授權地方自治團體自行辦理，依法負其責任（地方制度法第二十三條），地方政府就自治事項領域，自得解釋、適用、執行自治法規，並無上級機關之存在，此與行政機關基於職務分工，上下級機關間基於行政一體有指揮監督及上命下從關係之情形不同。為保障地方自治權，中央只能為合法性監督，而不能為合目的性監督，訴願法第七十九條第三項規定：「訴願事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，其受理訴願之上級機關謹就行政處分之合法性進行審查決定。」（見附件十），即本此意旨。既然地方自治團體就地方自治事項之政策規劃及執行，自負成敗責任，則中央政府依法不得進行事先的指揮監督，以免干預其自治自主權，並避免「權責不符」之情形發生。

3、中央政府就地方自治事項依法只能進行「事後監督」，不得進行「事前監督」：

按地方自治團體辦理自治事項，於有違反憲法、法律或法規命令時，中央政府始得進行「事後糾正」，加以函告無效或撤銷、廢止等處分（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)。足見依上開地方制度法規定，中央政府就地方自治團體辦理地方自治事項，依法只能進行「事後的法律監督」，而不得進行「事前的指揮監督」，以「尊重」地方自治團體依法享有之「自主與獨立之地位」。

4、中央政府就地方自治事項之解釋令函性質上具有「事先指揮監督」功能，應不具拘束力：

按中央政府就法律所定地方自治事項，如事先頒布解釋令函等行政規則，「事先指揮」地方自治團體如何辦理自治事項，是不僅「不尊重」地方自治，也將剝奪地方自治團體之自主與獨立地位。而且中央政府之解釋令函等行政規則對於地方自治事項若鉅細靡遺均加以規範，則不僅剝奪地方自治團體的自治立法及法規解釋空間，而且也侵入自治事項之「妥（適）當性領域」，不啻進行「妥（適）當性監督」，其結果顯然逾越地方制度法所賦予「合法性監督」之界限。

5、中央政府就自治事項之監督，僅得採「低密度之監督」方式，頒布解釋令函將變相形成「高密度之監督」效果，為法所不許：

依地方制度法第三十條、第四十三條及第七十五條規定，地方自治團體辦理地方自治事項，僅不得違反「憲法、法律或法規命令」，並未規定不得違反一般行政命令或行政規則。亦即就地方自治團體之「自治事項」，中央政府僅得採取「低密度之合法性監督」方式，在不違反中央法律或法規命令範圍內，保留地方自治團體有「自主立法」及「自主解

釋」之自治空間。此與上開法律規定自治團體辦理「委辦事項」不得違反「憲法、法律或中央法令」有別，亦即辦理委辦事項尚必須遵守中央政府之「職權命令」乃至「行政規則」，採取「高密度之合法性乃至妥當性之監督」方式。

故依上開地方制度法規定，並不容許中央政府事先頒布解釋令函等行政規則，進行「事前的高密度之合法性及妥當性監督」。從而其所頒布之解釋令函等行政規則，除法律另有規定外，對於地方自治團體，即無法律上拘束效力。

6、中央政府就地方自治事項，事前所頒布解釋令函等行政規則，僅具有建議參考性質：

按地方自治團體或其自治機關，並非行政院或內政部之派出機關，自非行政院或內政部之下級機關，依行政程序法第一百五十九條規定，解釋函令之行政規則，只有拘束機關內部或其下級機關之效力，並不發生對外拘束另一公法人即地方自治團體之效力。

故中央政府就法律所定地方自治事項，事前所頒布之解釋令函等行政規則，應僅具有提供建議地方自治團體參考性質，地方自治團體於進行「自主決定」時，仍不受其拘束。亦即地方自治團體對於行政院以「監督機關」身分所作有關法律所定自治事項之指導性意見，固未可逕行排斥而不用，但仍得依據法律表示其合法適當之見解（參照釋字第一三七號解釋）。

就此，日本行政法學者原田尚彥即謂：「從地方行政的現狀來看，即使就地方公共團體的自治事務的執行，中央政府也有就法令的解釋等，作成行政規則（通達）或表明意見。然而，中央政府對於自治事務的執行，並不享有指揮監督地方自治團體的權限。因此，此類措施，並不是本於行政監督權所為具有拘束力之職務命令，充其量只是地方自治法第二百四十五條所稱非權力性質的建議、勸告的性質，故不應單純盲目服從中央的行政規則等，而只有在認為該行政規則具有合理性的範圍內，宜加以尊重」（原田尚彥，地方自治法之法與構造，一九九五年全訂二版，第六十一頁）（附件十一）。

我國學說也認為「對於地方自治監督權應該如同對人民自由權利之限制一樣，應該有法律保留原則之適用。除為達成監督目的所必要，且是最後不得已，在最小限度內，始得行使監督手段外，還必須考慮到地方自治團體的自主性及自立性。同時應該排除以行政規則（含解釋令函）對地方自治團體加以監督之方式」（參見陳樹村，地方自治監督與行政救濟，收於臺北市政府法規委員會編印，地方自治法二〇〇一，第四〇一頁以下）（附件十二）。換言之，「地方自治團體由於具有獨立的法人格，可作為行政權之主體而活動，因此，國家對地方自治團體之監督，與上級機關對下級行政機關之監督不同，並不包括對自治活動的一般指揮命令權。因為指揮命令，不問其為一般之訓令或具體之指令，皆是干涉到被監督者的意思決定，上級行政機關得以此對

下級行政機關，要求下級行政機關服從。這種監督方式只能對未具有獨立意思之國家機關實施，不得對獨立意思主體為之」(參見張正修，地方制度法理論與實用 2 本論，二〇〇〇年一版，第六五二頁)(附件十三)。

總之，現代化社會雖有不斷法律化、法典化之要求，但法典化不代表地方自治團體將被削權、擠壓，毋寧，立法者有義務於各種法律中留下地方之自治(亦即，自主決定)空間，地方政府也應享有一定之解釋空間。因此，地方自治的「監督」，應屬「事後監督」性質，且為保障地方自治，應採「低密度之監督」方式。而不得鉅細靡遺以事先頒布解釋令函方式，改採「事前監督」及「高密度監督」方式，致壓縮地方自治空間。故行政院及內政部認為地方自治團體就地方自治事項應受中央解釋令函之拘束，其所持見解顯然牴觸地方制度法第三十條及第七十五條所揭「事後監督」及「低密度合法性監督」原則。

7、貴院大法官第一一七一次會議決議與本件無關：

關於內政部函示中所指「對於中央法規之解釋，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，應受中央主管機關之見解之拘束，司法院大法官第一一七一次會議著有決議。」乙節(如附件十四)，實有斷章取義之嫌。查上開決議係指「適用中央法規應行辦理之事務」，而非屬「地方自治團體之自治事項」(參照 鈞院釋字第五二七號解釋理由書末段)，則對於中央法規之解

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，應受中央主管機關之見解之拘束。此決議乃對於中央法規有關「非屬地方自治團體之自治事項」規定所作成之解釋，核與本件有關法律所定「地方自治團體之自治事項」規定之情形不同，自不得援引上述決議見解，作為聲請人應受中央主管機關法律見解之拘束之依據。

關於內政部函示中所指關於「國家統治權整體性」原則及「法律秩序統一性」，並據以主張地方政府應受中央通案性統一法律見解之拘束乙節（如附件六、七），惟查地方制度法本身即是劃分整體性與因地制宜性的機制，如果解釋地方制度法時仍要以整體性原則為依歸，則何須要地方自治？至於法律秩序統一性，雖是法治國家的必要原則，但既然法律授權地方自治，即有因地制宜之必要，絕非統一在中央主管機關的解釋命令下。此由地方制度法第三十條、七十五條規定可知，中央與地方的法律秩序應該統一在司法權下，而且為了尊重地方自治，還特別提升到司法院大法官解釋的層次（見附件十五）。故中央政府與地方政府就地方自治事項之法律見解之統一，係司法院之權責範圍，並非地方自治之監督機關之權限。

（三）聲請人得直接聲請統一解釋

故依 貴院釋字第五二七號解釋理由書意旨，聲請人身為直轄市政府，辦理自治事項，非屬執行中央委辦事項應受中央主管機關指揮監督之情形，乃為地方自治

團體之最高行政機關，應無上級機關，今發生司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款見解歧異，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，依 貴院釋字第五二七號解釋理由書末段之意旨，自得依法不經層轉，逕向 貴院聲請解釋。且本件聲請解釋之標的，既牽涉行政院干預地方自治團體之決定，內容且涉及地方自治團體之自治權限，中央主管機關或自治監督機關已成為爭議之一造，自無更由其層轉之理。就此行政院於先前聲請人就全民健保聲請釋憲案中亦表示涉及地方自治事項，毋須由其層轉聲請解釋（附件十六），亦持相同見解。

二、聲請人對本案所持之立場與見解

（一）本件地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」之解釋權，歸屬地方政府

依地方制度法第八十三條之體系解釋，第一項為關於延選之實體規定，第二項及第三項為關於延選之程序規定，第二項針對直轄市議員、直轄市長、縣市議員、縣市長，為影響較大、層級較高之民意代表公職人員之選舉，其延選或補選需經內政部、行政院核准通過。而第三項乃為對影響較小、層級較低之民意代表或公職人員之選舉之規定，其延選或補選由各該縣市政府核准後辦理即可。關於直轄市之里長選舉，法律並無明文規定，是為立法者之疏失。今依體系解釋，應可適用第三項規定，認為關於影響較小、層級較低之里長公職人員選舉之事項，其延選或補選由直轄市政府核准後辦理即可。

又依地方制度法第八十三條規定，聲請人對於有關里長公職人員之選舉及延期改選事宜，既有法律授權之

核准權，則當然有認定及解釋「特殊事故」之權限。另依地方制度法第十八條第一款第一目規定直轄市公職人員選舉之實施為地方自治事項，故本件地方制度法第八十三條所定有關里長延選之「特殊事故」之解釋權，歸屬於地方自治團體。地方自治團體得依權責及實際需要核辦，亦為內政部所承認（見附件十七）。故聲請人就特殊事故之解釋，本於地方自治之意旨，中央政府自應予以尊重，不得以所持法律見解與中央政府不同，亦即只是單純法律見解歧異而已，即遽認為違法。

- (二) 對於「特殊事故」不確定法律概念之解釋適用，地方自治團體享有地方自治之自主解釋空間，中央政府不應過度干涉，進行「事前高密度之監督」

按在具體情形，是否符合地方制度法第八十三條第一項所定得以延選里長之「特殊事故」之要件，同條第三項既然已經授權地方政府核准認定，核屬地方自治主管機關本於地方自治職權涵攝事實、解釋此不確定法律概念之範疇，中央主管機關依法不宜、也不應該越俎代庖，代替地方政府解釋此「特殊事故」之不確定法律概念，否則不啻取代地方政府行使核准權。

再者，此「特殊事故」之要件，係為不確定法律概念，而所謂不確定概念者，其本質上，需經由具體事實情況之「評價」，而此種評價，其不必然導出一個明確的結果，是以，於不確定法律概念中，倘有灰色地帶而有是否該當於不確定概念之爭執時，數種可能的決定中之任何一種，因其係為該不確定法律概念所涵蓋，故均可認為其為適當，並被視為合法（參見翁岳生院長編，行政法上冊，二〇〇〇年第二版，第一九五頁）（見附

件十八)。換言之，就此數種可能的決定，乃法律賦予地方自治團體之自治行政機關享有判斷餘地或行政裁量權（日本學說所謂要件裁量），故聲請人就此不確定法律概念，依法所為之判斷決定，既在該不確定法律概念可得支持之適用範圍，自皆屬適當且合法。蓋愈是基層的事項，愈應尊重地方之裁量，也就是「層級化自治監督的概念」，內政部以一紙解釋函來一體適用全國各級地方選舉，將迫使地方自治失去更正彈性空間，已失去立法良善尊重地方之精神（附件十九）。因此，行政院及內政部認為里行政區域調整不屬於特殊事故乙案，實際上已經逾越其法律上監督，而違法干預地方政府解釋地方自治事項法規之權責。

(三)「特殊事故」非僅限於天災及有事實上和其他選舉合併辦理必要之二種情形

地方制度法第八十三條第一項所定「特殊事故」，屬於高度不確定的法律概念，在解釋方法論上得有開闢之具體化可能，並無必要侷限於內政部所稱之天災、地變或與其他種選舉合併舉行之可能（見附件二十）。

1、依文義解釋，特殊事故不以內政部所示二種情形為限：

依法條文義解釋，「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，在文字意義之可能性範圍，有多種解釋可能，並不限於內政部所示二種情形。

2、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二種情形：

由地方制度法立法理由探知，參考地方制度法草案第七十九條說明（相當於現行地方制度法第七十五條）（見附件二十一），並無將「特殊事故」侷限於內政部所指二種情形之考量。且追本溯源地方制度法乃參照直轄市自治法及省縣自治法規定，依內政部於省縣自治法草擬時向立法院所為之說明，對於「特殊事故」仍需以諸多之不確定法律概念予以解釋適用，立法者遂未予條列界定，而授權地方自治團體自行認定（見附件二十一），亦即賦予地方自治團體自主解釋決定，並非委由中央政府進行「妥當性選擇」代為解釋決定。

3、依行政先例，特殊事故包括里行政區域之調整：

以往內政部早在七十七年十二月十六日便作成解釋：「經查因行政區域調整而延期改選或延長任期尚不乏案例」（附件十七），認可地方政府可衡量實際需要，因行政區域調整而延期改選里長，因此七十八年臺北市第五屆里長便因行政區域調整而延期改選，並延長里長任期一年。可見以行政區域調整作為特殊事故，已有行政慣例，自難遽認違法。當年地方自治法制不完備時期，中央尚且有此認知與風度，充分尊重地方自治權限，經過十多年後，保障地方自治的「地方制度法」已經施行的今天，中央政府更應有保障地方自治的積極作為。

再者，就各類地方選舉因故延期舉行者，迭有行政先例存在（見附件二十三），除上述七十八年本市第五屆里長選舉因行政區域及里區域調整延後一年之情形外；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改選，計延長任期約八個月；台灣省第九屆省議員及臺北市第六屆、高雄市第四屆市議員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。足見本件因里界調整而延期選舉，並非首例。亦足證地方制度法第八十三條第一項所稱之特殊事故，並不限於內政部所例示之二種情形。

4、依「舉輕明重」之法理，特殊事故應包括為維護重大公共利益所發生之里行政區域調整：

內政部對於特殊事故所作之解釋，認僅限於「重大天然災害、變故或其他不可抗力事件」及「單一種類選舉有與其他種類選舉合併辦理之可能」兩種情形。然合併選舉屬人為之阻礙性質，是以從解釋法理推知，特殊事故並不侷限於重大天然災害，亦包括人為障礙因素。本市目前之里區域因都市發展、人口變遷，造成各里之資源分配不均，亟有變更之必要；而變更後，影響里數甚多，高達六十多里，十八萬多人，為避免選舉後調整里區域影響里長權益及里民選舉民主權，聲請人決定里長於里區域調整後再行改選。其公益性考量，實大於合併選舉之經濟考量。換言之，為節省社會資源而辦理合併選舉，既得為特殊事故之範圍，則為公平分配里行政資源，進行調整里鄰編組，以維護公共利益，其重要性更大於社會資源之節省，依「舉輕明重」之法理，更應得解釋為特殊事故之範圍。因此，行政機

關為維護公共利益，如有特殊的正當理由情形，便可認為特殊事故。在此牽涉利益衡量問題，畢竟政府應以追求市民最大福祉為最終目標，因此應進行「成本效益分析」，才能決定是否有正當有理存在。而不得全盤否定里行政區域調整作為特殊事故之解釋，否則將危害公共利益。

5、依合憲性解釋，特殊事故可包括里行政區域調整：

按里行政區域調整，攸關里行政資源公平合理分配之市民權益至鉅，乃涉及重大公共利益。而里長職務性質上為奉令執行職務之廣義公務人員性質，並非反映民意、審議法案、預算之民意代表，亦非有決策權責之公職人員，其任期雖法律規定以四年為原則，但仍可因特殊事故延期選舉而視需要展延任期（地方制度法第八十三條第四項），其任期變更之社會成本（限制里民及時選舉之權利），若小於行政區域之調整所追求之公共利益時，則為維護公益而以特殊事故為由，延期選舉，仍符合憲法第二十三條規定，故將特殊事故解釋為包括里行政區域之調整，並不違反憲法。

（四）本件特殊事故之解釋，與司法院釋字第四九九號解釋無涉

查國民大會代表等中央民意代表之任期，係於憲法中所明定，核其原因無非係因其為憲政基本秩序之所繫，為國家憲政之根本；然查，里長任期等相關事項，則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，而憲法就此亦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，故聲請人依法律

規定處理本件里長延選案，並未涉及國家基本憲政體制或導致內政部九十一年四月二十三日來函所稱「國中之國」等之問題；內政部函就本件里長延選案，隱喻地方並非「國中之國」並有「遵循國家整體性政策規範的『憲法義務』」等詞，核其比喻實顯有謬誤。

且按司法院釋字第四九九號解釋乃是針對「全國性中央民意代表」所作成之解釋，而本件里長延選案則涉及擔任「地方性基層公職人員」之里長，其法定執掌為辦理公務及交辦事項(地方制度法第五十九條第一項)，並非負責反映民意、審查法案及預算之民意代表，也不是負責重大決策之公職人員，自不在該號解釋的適用範圍。換言之，里長固然民選產生，但其畢竟偏重事務性與細瑣事項，難與立法委員或國大代表相提並論，民主定期改選理論與政治契約理論從而非完全適用。本件只涉及半年到一年的延任，而且出於里鄰重整必要，也難與先前國大延任案達二年以上者相提並論(參見黃錦堂教授，北市里長延選案的法理分析，中國時報九十一年四月二十五日第十五版)(如附件二十)。

(五) 聲請人就本件特殊事故之解釋，具有民主正當性

按本市議會於審議「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」時，即已充分討論有關先行調整里鄰編組後再辦理里長選舉之事宜，經最後審議結果，多數同意三讀通過上述自治條例並自公布之日起立即施行(在審議過程中有議員提案主張里長選舉完畢後再辦理里鄰界線調整，因此提議上述自治條例訂定日出條款，亦即自明年一月一日起才施行，但表決結果未獲得通過)，亦即已認可台北市政府得先行辦理里鄰編組調整再實施里

長選舉，足見本件有「特殊事故」存在，得以延選，不僅有地方制度法第八十三條之授權依據，且有地方自治團體之最高民意機關之市議會通過自治條例為基礎，已具有民主正當性，且已發揮民意監督功能。

本市議會於審議「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」時，業已充分討論並獲多數通過，故本市議員對本案先行里行政區域之調整顯已有共識，聲請人將盡一切努力積極協調促使本市里區域調整方案能於本市議會本會期審議通過，再依內政部函釋公告半年，即可立即進行改選，對於內政部疑慮本市第八屆里長任期，將因調整方案無法及時審議通過致無限期延任乙節，市府將盡一切努力協調即時審議通過，避免發生再次延選。故應不致有內政部所顧慮之情事發生。

肆、結論

憲法第十章、第十一章對於地方自治已有明確的保障，故中央政府就監督地方自治團體辦理自治事項領域，對於地方政府解釋、適用、執行法律所定自治事項之法規，應以實現地方自治的本旨為目的，以強化地方自治團體的自主權及獨立性為終局目標。地方政府依法辦理自治事項有行使核准權者，應認為其有如何適用法律之解釋權。中央政府僅得為「事後低密度之合法性審查」，而不得為「事前高密度之合法性乃至合目的性審查」。其對於法律所定自治事項之法規之解釋見解，固可供地方政府參考，但依法並無強制拘束力。

地方制度法第八十三條第一項所指里長延選理由「特殊事故」意義為何，應由有核准權的地方政府即聲請人依權責與事實需要核辦。非僅限於內政部函示之「重大天然災害、變故或其他不可抗力事件」及「單一種類選舉有與其他種類選舉合併辦理之可能」

之二項情形。否則法律賦予地方政府為辦理地方自治所有之核准權將名存實亡，完全無法獲得確保。

再者，聲請人為因應「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」之施行，擬先調整里行政區域以公平合理分配里行政資源，而延選里長，應認為屬地方制度法第八十三條第一項之「特殊事故」情形。今為落實地方自治精神，維護本市地方自治權，聲請人因行使辦理地方自治事項之職權，於適用地方制度法規定，發生與行政院及內政部對同一法律之適用有法律見解歧異之情形，爰依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款之規定，聲請貴院大法官統一解釋。並為求審議程序及結果之周延審慎，再依司法院大法官審理案件法第十三條規定懇請貴院准行言詞辯論程序，同意聲請人到場說明，以確認聲請人核准里長延選之合法性，至為感禱。

伍、附件

附件一：臺北市第五期里區域調整預計增、減里及里鄰調整一覽表。

附件二：臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例。

附件三：臺北市政府九十一年四月四日府民二字第○九一○五五三○五○○號函影本乙份。

附件四：臺北市政府九十一年四月八日府民二字第○九一○五五三○七○○號函影本乙份。

附件五：內政部九十一年四月十一日台內民字第○九一○○○三七三二號函影本乙份。

附件六：內政部九十一年四月二十三日台內民字第○九一○○六八二一九號函影本乙份。

附件七：內政部九十一年四月三十日台內民字第○九一○○六八二八三號函影本乙份。

- 附件八：行政院九十一年五月二日院臺內字第○九一○○二一四五三號函影本乙份。
- 附件九：許志雄，地方自治權的基本課題，月旦法學雜誌，第一期，一九九五年五月，第十三頁。
- 附件十：訴願法第七十九條第三項。
- 附件十一：原田尚彥，地方自治之法與構造，一九九五年全訂二版，第六一頁。
- 附件十二：陳樹村，地方自治監督與行政救濟文章一篇。
- 附件十三：張正修，地方制度法理論與實用，二本論，第六五二頁。
- 附件十四：司法院大法官第一一七一次會議不受理決議影本乙份。
- 附件十五：參照蘇永欽教授，北市里長延選案以和為貴，何不聲請大法官解釋，聯合報九十一年四月三十日民意論壇。
- 附件十六：行政院九十一年三月十一日院臺衛字第○九一○○一○四二四號函影本乙份。
- 附件十七：內政部七十七年十二月十六日台（七七）內密水民字第一四一二四號函影本乙份。
- 附件十八：翁岳生院長編，行政法上冊，二○○○年第二版，第一九五頁。
- 附件十九：董保城教授，愈是最基層的愈應尊重地方，聯合報九十一年五月三日第十五版。
- 附件二十：黃錦堂教授，北市里長延選案的法理分析，中國時報九十一年四月二十五日第十五版。
- 附件二十一：地方制度法草案第七十九條。
- 附件二十二：內政部於省縣自治法草擬時向立法院所為之說明影本乙份。

附件二十三：臺北縣、臺北市里長延選理由說明表及台灣省議會
議員延選紀錄。

謹 呈

司 法 院 公 鑒

聲 請 人：臺北市政府

法定代理人：馬 英 九

中 華 民 國 九 十 一 年 五 月 七 日

(本聲請書附件略)

解釋有無違法聲請書

為聲請人依地方制度法第八十三條第一項及第三項核准里長延選，行政院對其辦理地方自治事項認為不合法予以撤銷，致其辦理自治事項是否適法發生疑義，爰依地方制度法第七十五條第八項規定，聲請 貴院大法官解釋。

壹、聲請解釋目的

地方自治團體依法辦理地方自治事項，本有本諸權責及實際需要解釋、適用法律之權限。聲請人今為辦理地方自治事項，即因應「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」之施行，擬先調整里行政區域以公平合理分配里行政資源，認為此情形有其必要性、急迫性，屬地方制度法第八十三條第一項之「特殊事故」情形，而依法核准延選里長。惟內政部認為聲請人辦理上述地方自治事項違背法律，而報行政院予以撤銷。

本件所涉及的僅為地方制度法第八十三條第一項規定「特殊事故」之不確定法律概念的具體化或解釋是否妥當，並不涉及違法問題，地方行政機關於適用該規定時，應有具體化之解釋空間，

而行政院及內政部應尊重地方政府行使其自治行政權。聲請人就「特殊事故」之解釋，縱與行政院暨內政部所持法律見解不同，但只是單純法律見解歧異之妥當性問題而已，並未逾越解釋空間範圍，自未牴觸現行法律或法規命令，並無違法。有鑑於旨揭地方團體辦理自治事項有無違法發生疑義，爰依地方制度法第七十五條第八項之規定，懇祈 貴院大法官解釋，以確認聲請人辦理自治事項之合法性。

貳、本案發生有無違法疑義之經過，及涉及之法律條文

- 一、按台北市目前之里區域因都市發展，人口變遷，造成各里之行政資源分配不均，因不論里面積大小，里建設經費一律為二十萬元，基於行政資源分配的平均，有必要重新劃設里界（見附件一）。而如錯過此次調整時機，因里長任期四年之規定，欲調整區里必須再等四年，依近年來都市發展之速度，行政資源分配的不平均，預計將會與日俱增。
- 二、「台北市行政區劃及里鄰編組自治條例」於九十一年四月三日經臺北市議會三讀審議通過，於翌日公布施行，如依據新修正之臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例則應調整之區域將產生重大變動。為避免選舉後調整里區域影響里長權益及里民選舉民主權（里民需居住該地區四個月以上才有選舉權），聲請人決定里長於里區域調整後再行改選。
- 三、聲請人因而依據地方制度法第八十三條第一項及第三項規定，以「特殊事故」為理由，核准里長延選，於九十一年四月四日以府民二字第○九一○五五三○五○○號函臺北市選舉委員會（見附件二），請其延後辦理選舉及暫緩發布里長選舉公告；並於九十一年四月八日以府民二字第○九一○五五三○七○○號函通知臺北市選舉委員會（見附件三），為配合「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」之公布實施，特將本市

第八屆里長任期，依事實需要延長半年至一年，並送請內政部查照知悉。

四、內政部於九十一年四月十一日以台內民字第○九一○○○三七三二號函聲請人(見附件四)，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等語；又於九十一年四月二十三日以台內民字第○九一○○六八二一九號函聲請人(見附件五)，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。內政部並於九十一年四月三十日以台內民字第○九一○○六八二八三號函，報請行政院撤銷聲請人函臺北市選舉委員會有關請其延後辦理選舉及暫緩發布里長選舉公告以及延長本市第八屆里長任期半年至一年之決定(見附件六)，而行政院竟未給予聲請人答辯說明機會，即逕予採納內政部之意見，並在未事先通知限期改正之情況下，即於九十一年五月二日以院臺內字第○九一○○二一四五三號函撤銷聲請人之延選決定(見附件七)。

五、是為落實地方自治精神，執行本市地方自治權，聲請人因辦理地方自治事項即行使核准延選之職權，於適用地方制度法第八十三條第一項及第三項規定，發生有無違法之疑義，爰依地方制度法第七十五條第八項規定，聲請 貴院大法官解釋，以確認聲請人辦理自治事項核准里長延選之合法性。

參、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、聲請解釋之理由

(一)核准里長延選屬聲請人辦理地方自治事項範圍

地方制度法第十八條第一款規定，直轄市公職人員選舉罷免之實施為直轄市自治事項。又依同法第八十三條針對直轄市議員、直轄市長、縣市議員、縣市長職人員之選舉，其延選或補選需經內政部、行政院核准通過。而第三項乃為對影響較小、層級較低之民意代表或公職人員之選舉之規定，其延選或補選由各該縣市政府核准後辦理即可。關於直轄市之里長選舉延期辦理改選，法律並無明確規定，是為立法者之疏失。今依同法第八十三條體系解釋，應適用第三項規定，認為關於影響較小、層級較低之里長公職人員選舉之規定，其延選或補選由直轄市政府核准後辦理即可。

(二) 發生有無違法之疑義

內政部函示聲請人（如附件五），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，且認為聲請人解釋地方制度法辦理自治事項規定，應受該法律之中央主管機關意見拘束之法律見解，進而報行政院撤銷聲請人之延選決定。今聲請人辦理自治事項面臨有無違法之疑義，涉及地方自治權限是否合法行使及監督機關有無違法行使監督權，故依同法第七十五條第八項規定聲請 貴院解釋。

(三) 地方制度法第七十五條第八項規定，創設了除司法院大法官審理案件法規定外，聲請司法院解釋之途徑

1、依地方制度法第七十五條第八項規定，聲請人辦理自治事項有無違背法律發生疑義，得聲請司法院解釋。雖有學者主張中央對地方法人所為之撤銷屬行

政處分，聲請人可依行政訴訟法第四條提起撤銷訴訟以為救濟手段，不宜棄現行行政爭訟不顧而逕赴司法院大法官會議。然而，徵諸地方制度法立法理由討論及觀諸同法第七十五條全條條文，聲請司法院解釋乃立法者特意創設供地方自治團體對於中央違法處理之特別救濟途徑，以衡平中央與地方權限之武器。應無理由以其他原因排除此法律之明文規定，而限縮地方自治團體尋求救濟之管道。且在我國行政爭訟過程中，採取執行不停止原則，參見訴願法第九十三條第一項及行政訴訟法第一百十六條第一項，中央之撤銷處分並不因地方團體之訴願而停止其效力，可見立法者於制定地方制度法時，已預見如本案情形發生時地方自治團體面對中央政府之窘境，而特意創設此得聲請司法院解釋並停止中央撤銷處分效力之管道，以資救濟。

- 2、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，且該自治條例並未經上級主管機關函告無效，無從依地方制度法第三十條第五項聲請解釋，故依 貴院釋字第五二七號解釋理由書意旨，應得依地方制度法第七十五條第八項規定，逕行聲請 貴院大法官解釋，否則，若謂只容許自治監督機關行政院聲請解釋，卻不容許地方自治機關聲請解釋，豈不有違憲法第七條所揭平等原則？又本件涉及地方自治團體之自治權限，行政院已成為爭議之一造，自無更由其層轉之理，併予敘明。

二、聲請人對本案所持之立場與見解

(一) 聲請人依法解釋「特殊事故」以行使核准權並無違法

按依地方制度法第八十三條第三項規定之體系解釋，有關直轄市里長公職人員選舉之規定，其延選或補選由直轄市政府核准後辦理即可，此為中央與地方一致之見解。依地方制度法第八十三條第三項規定，地方政府對於有關里長公職人員之選舉及延期改選事宜有法律授權之核准權，既有核准權，當然有認定及解釋所謂特殊事故之權限。本件地方制度法第八十三條所定特殊事故，為不確定法律概念，行政機關於適用時，有予以具體化之解釋空間，地方自治團體應依權責及實際需要核辦，亦為內政部所承認（見附件八）。是聲請人就特殊事故之解釋，縱與行政院暨內政部所持法律見解不同，但只是單純法律見解歧異而已，並未逾越具體化之解釋空間範圍，自未抵觸現行法律或法規命令，故並無違法。按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，而此合法性審查之密度應在保障地方自治的考量下以低度為宜，不宜輕言認定違法。

(二) 對於地方自治事項法規之「特殊事故」不確定法律概念之解釋適用，地方政府享有行政裁量權，中央政府不應干涉

按在具體情形，是否符合地方制度法第八十三條第一項所定得以延選里長之「特殊事故」之要件，同條第三項既然已經授權地方政府核准認定，核屬地方自治事項範圍，自應由地方自治機關本於職權涵攝事實並解釋此不確定法律概念，中央主管機關依法不宜、也不應該

越俎代庖，代替地方政府解釋此「特殊事故」之不確定法律概念及行使核准權。再者，此「特殊事故」之要件，係為不確定法律概念，而所謂不確定概念者，其本質上，需經由具體事實情況之「評價」，而此種評價，其不必然導出一個明確的結果，是以，於不確定法律概念中，倘有灰色地帶而有是否該當於不確定概念之爭執時，數種可能的決定中之任何一種，因其係為該不確定法律概念所涵蓋，故均可認為其為適當，並被視為合法，換言之，就此數種可能的決定，已由法律賦予行政機關判斷餘地或行政裁量權，故聲請人就此不確定法律概念，依法所為之判斷決定或行政裁量，既在該不確定法律概念可得支持之適用範圍，應皆屬適當且合法。因此，行政院及內政部認為里行政區域調整不屬於特殊事故乙案，實際上已經逾越其法律上監督，而違法干預地方政府自主解釋空間之權限。

(三)「特殊事故」非僅限於天災及有事實上和其他選舉合併辦理必要之二項情形

按「特殊事故」的範圍，依其文義解釋，本來就不以天災事變的不可抗力事件為限，內政部九十一年四月十一日函釋也認為特殊事故包括為節省社會資源而辦理合併選舉的情形。因此，行政機關為維護公共利益，如有特殊的正當理由情形，便可認為特殊事故。在此牽涉利益衡量問題，畢竟政府應以追求市民最大福祉為最終目標，因此應客觀進行「成本效益分析」，才能決定是否有正當有理存在。亦即第一項所稱「特殊事故」，屬於高度不確定的法律概念，在解釋方法論上得有開闢之具體化可能，並無必要侷限於內政部所稱之天災、地

變或與其他種選舉合併舉行之可能（參見黃錦堂教授，北市里長延選案的法理分析，中國時報九十一年四月二十五日第十五版）（見附件九）。

再依立法者意思之歷史解釋，由地方制度法立法理由探知，參考地方制度法草案第七十九條說明（相當於現行地方制度法第七十五條）（見附件十），並無將「特殊事故」侷限於內政部所指二種情形之考量。且追本溯源地方制度法乃參照直轄市自治法及省縣自治法規定，依內政部於省縣自治法草擬時向立法院所為之說明，對於「特殊事故」仍需以諸多之不確定法律概念予以解釋適用，立法者遂未予條列界定，而授權地方自治團體自行認定（見附件十一）。足見「特殊事故」並無法令限制於上述二種情形。

有關地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」規定，內政部對於特殊事故所作之解釋，雖認僅限於「重大天然災害、變故或其他不可抗力事件」及「單一種類選舉有與其他種類選舉合併辦理之可能」兩種情形。然合併選舉屬人為之阻礙性質，是以從解釋法理推知，特殊事故並不侷限於重大天然災害，亦包括人為障礙因素。本市目前之里區域因都市發展、人口變遷，造成各里之行政資源分配不均，亟有變更之必要；而變更後，影響里數甚多，為避免選舉後調整里區域影響里長權益及里民選舉民主權，聲請人決定里長於里區域調整後再行改選。其公益性考量，實大於合併選舉之經濟考量。故依「舉輕明重」之法理，行政區域之調整，自得作為特殊事故。

再者，就各類地方選舉因故延期舉行者，迭有行政先例存在（見附件十二），如本市第五屆里長選舉因行政區域及里區域調整延後一年；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改選，計延長任期約八個月；台灣省第九屆省議員及臺北市第六屆、高雄市第四屆市議員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。足見本件因里界調整而延期選舉，並非首例。亦足證地方制度法第八十三條第一項所稱之特殊事故，並不限於內政部所例示之二種情形。

（四）本件特殊事故之解釋與司法院釋字第四九九號解釋無涉

查國民大會代表等中央民意代表之任期，係於憲法中所明定，核其原因無非係因其為憲政基本秩序之所繫，為國家憲政之根本；然查，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，而憲法就此亦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，故聲請人依法律規定處理本件里長延選案，並未涉及國家基本憲政體制或導致內政部九十一年四月二十三日來函所稱「國中之國」等之問題；內政部函就本件里長延選案，隱喻地方並非「國中之國」並有「遵循國家整體性政策規範的『憲法義務』」等詞，核其比喻實顯有謬誤。

且按司法院釋字第四九九號解釋乃是針對「全國性中央民意代表」所作成之解釋，而本件里長延選案則涉及擔任「地方性基層公職人員」之里長，其法定執掌為

辦理公務及交辦事項(地方制度法第五十九條第一項)，並非負責反映民意、且有法案及預算審查權之民意代表，也不是負責重大決策之公職人員，自不在該號解釋的適用範圍。換言之，里長固然民選產生，但其畢竟偏重事務性與細瑣事項，難與立法委員或國大代表相提並論，民主定期改選理論與政治契約理論從而非完全適用。本件只涉及半年到一年的延任，而且出於里鄰重整之必要，且非由里長本身決議通過，自難與先前國大自行延任案達二年以上之情形者相提並論(參見黃錦堂教授，北市里長延選案的法理分析，中國時報九十一年四月二十五日第十五版)(如附件十三)。

(五) 本件里長延選，確有正當理由

本件里長延後改選，確有「正當理由」之特殊事故存在。以下以專節分析，里區域調整作為特殊事故而延選里長之妥當性。

1、先調整里區域，再選里長之效益

本市目前之里區域因都市發展，人口變遷，造成各里之資源分配不均，亟有調整變更之必要；本市此次里區域重新調整，係因應本次制定之自治條例，而調整變更後，影響里數甚多，以九十一年二月底戶數預估列入調整里數達計六十五里以上，直接影響里民範圍預估達十八萬人。為避免選舉後調整里區域影響里長任職及里民權益，並追求公平合理分配各里的行政資源，以提昇服務品質之公益性考量，有必要先行里區域調整後再行改選。

又里長之定位，依地方制度法第五十九條第一項規定略以：里長受區長之指揮監督，辦理里公務

及交辦事項。另依內政部八十三年十月十九日台(八三)內民字第八三〇六七七〇號函釋,「里長依自治法規定係屬地方民選公職人員,但非為民意代表。」故里長為基層公職人員,既非從事政策決定工作,也非反映民意之民意代表,其法定任期四年只是原則性規定,如遇特殊事故既可延期改選,自可依地方制度法第八十三條第四項規定依事實延長任期,此為法律授權延選之結果,無關破壞里長與里民之任期四年契約之問題。

倘若現在不進行里區域之調整,則於里長選舉後,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。因此於選後進行里區域調整,有其實際困難,以致里區域調整,勢必延後四年才能加以實施,對於資源分配不公平之里民而言,必須繼續再忍受四年的犧牲,如此乃有違政府公平照顧里民之行政目的。

2、延後選舉之成本

市民與里長之間的四年任期契約,將因此發生里長延任效果,稍有限制里民即時改選之權益,而產生部分社會成本。

3、綜合評估

倘若能儘速調整里行政區域,再儘速辦理改選,亦即里民及時改選里長之權益,不致於受到太大限制的範圍內,先行調整里行政區域,以合理分配行政資源,則其所追求之公共利益應大於延後選舉所

可能產生之社會成本。因此，綜合評估結果，利大於弊，應認為有延後選舉之「正當理由」。

(六) 本件里行政區域調整，作為特殊事故，具有民主正當性

按本市議會於審議「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」時，即已充分討論有關先行調整里鄰編組後再辦理里長選舉之事宜，經最後審議結果，多數同意三讀通過上述自治條例並自公布之日起立即施行（在審議過程中有議員提案主張里長選舉完畢後再辦理里鄰調整，因此提議上述自治條例訂定日出條款，自明年一月一日起才施行，但表決結果未獲得通過），亦即已認可聲請人得先行辦理里鄰編組調整再實施里長選舉，足見本件有「特殊事故」存在，得以延選，不僅有地方制度法第八十三條之授權依據，且有地方自治團體之最高民意機關臺北市議會通過自治條例為基礎，已具有民主正當性，且已發揮民意監督功能。故應不發生內政部所顧慮之問題，併予敘明。

本市議會於審議「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」時，業已充分討論並獲多數通過，故本市議員對本案顯已有共識，聲請人將盡一切努力積極協調促使本市里區域調整方案能於本市議會本會期審議通過，再依內政部函釋公告半年，即可立即進行改選，對於內政部疑慮本市第八屆里長任期，將因調整方案無法及時審議通過乙節，聲請人將盡一切努力協調議會即時審議通過，避免發生再次延選。故應不致發生內政部所顧慮之問題。

肆、結論

憲法第十章、第十一章對於地方自治已有明確的保障，故中央政府就監督地方自治機關辦理自治事項領域，對於地方政府解釋、適用、執行自治法規，應以實現地方自治的本旨為目的，以強化地方自治團體的自主權及獨立性為終局目標。地方政府依法辦理法律所定自治事項有行使核准權者，應認為其有如何適用法律之解釋權。中央政府僅得為「事後低密度之合法性審查」，而不得為「事前高密度之合法性乃至合目的性審查」，其對於法律所定自治事項之法規之解釋見解，固可供地方政府參考，但依法並無強制拘束力。

地方制度法第八十三條第一項所指里長延選理由「特殊事故」意義為何，應由有核准權的地方政府即聲請人依權責與事實需要核辦。非僅限於內政部函示之「重大天然災害、變故或其他不可抗力事件」及「單一種類選舉有與其他種類選舉合併辦理之可能」之二項情形。否則法律賦予地方政府為辦理地方自治所有之核准權將名存實亡，完全無法落實保障。

再者，聲請人為因應「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」之施行，擬先調整里行政區域以公平合理分配里行政資源，而延選里長，應認為屬地方制度法第八十三條第一項之「特殊事故」情形。今為落實地方自治精神，維護本市地方自治權，聲請人因行使辦理地方自治事項之職權，於適用地方制度法規定，應無違法。今發生內政部認有違法而報請行政院撤銷，已發生有無違法之疑義，爰依地方制度法第七十五條第八項規定，聲請 貴院大法官解釋。並為求審議程序及結果之周延審慎，再依司法院大法官審理案件法第十三條規定懇請 貴院准行言詞辯論程序，同意聲請人到場說明為荷，至為感禱。

伍、附件

- 附件一：臺北市第五期里區域調整列入增、減里檢討者里行政資源分配分析表。
- 附件二：臺北市政府九十一年四月四日府民二字第○九一○五五三○五○○號函影本乙份。
- 附件三：臺北市政府九十一年四月八日府民二字第○九一○五五三○七○○號函影本乙份。
- 附件四：內政部九十一年四月十一日台內民字第○九一○○○三七三二號函影本乙份。
- 附件五：內政部九十一年四月二十三日台內民字第○九一○○○六八二一九號函影本乙份。
- 附件六：內政部九十一年四月三十日台內民字第○九一○○○六八二八三號函影本乙份。
- 附件七：行政院九十一年五月二日院臺內字第○九一○○○二一四五三號函影本乙份。
- 附件八：內政部七十七年十二月十六日台（七七）內密水民字第一四一二四號函影本乙份。
- 附件九：參見黃錦堂教授，北市里長延選案的法理分析，中國時報九十一年四月二十五日第十五版。
- 附件十：地方制度法草案第七十九條。
- 附件十一：內政部於省縣自治法草擬時向立法院所為之說明影本乙份。
- 附件十二：臺北縣、臺北市里長延選理由說明表及台灣省議會議員延選紀錄。

謹 呈

司 法 院 公 鑒

聲 請 人：臺北市政府
法定代理人：馬 英 九

中 華 民 國 九 十 一 年 五 月 七 日
(本聲請書附件略)

解釋憲法聲請書

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，並引發適用憲法之爭議，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之規定，聲請 貴院大法官解釋。

壹、聲請解釋憲法之目的

- 一、憲法第十章及十一章對中央與地方之權限及地方制度定有明確之保障，原則上就自治事項，地方自治團體享有立法權與執行權。當地方自治團體決定、執行自治事項時，只要該法規不違反中央法律或國家體制，且地方也未逾越法律之執行，則中央並無任何就具體個案事前指示之權限，為確保地方自治團體不受過度干擾，上級監督機關原則上應採行「事後的低密度合法性監督」，而不得為「事前高密度之合法性乃至合目的性之監督」。此與就委辦事項，上級委辦機關有合法性與合目的性之監督之情形不同。為確實保障地方自治，上級機關監督權之行使不僅必須有法律明文規定，且其法律所定監督權行使之構成要件也必須具體明確，俾使地方自治團體具有預測可能性，並符合憲法民主正當程序及保障地方制度之精神。
- 二、依地方制度法第七十五條第二項規定：「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，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」此規定涉及地方辦理「自治事項」，其結果直接影響中央與地

方均權制度甚鉅。然而，該條項規定不但「違法」構成要件不明確，對中央如何行使此監督權、監督權之密度漏未規定，而且也未賦予地方自治團體於行政院行使撤銷處分等監督權時，事先有答辯機會，是不符合憲法「法治國原則」及「正當程序」原則，應屬違憲。

三、又行政院以「法律監督機關」身分，不考量法律規定地方自治事項已授權地方自治權限，也未給予聲請人任何答辯機會，草率認定聲請人辦理地方自治事項違法，逕依地方制度法第七十五條第二項撤銷聲請人之里長延選決定。又行政院擴大解釋適用有違憲疑義之地方制度法第七十五條第二項規定，而架空同法第十八條第一款第一目所賦予直轄市自治權及第八十三條第三項所賦予地方自治團體之核准權，其所適用之上開法律規定，過度侵犯地方自治團體辦理自治事項之自治權限，已經抵觸憲法對地方自治之制度保障。

四、關於 貴院釋字第四九九號解釋，聲請人與行政院對其適用對象、範圍發生爭議，即聲請人認為釋字第四九九號解釋乃是針對「全國性中央民意代表」所作成之解釋，而里長並非反映民意之民意代表，也不是負責重大決策之公職人員，乃依地方制度法第五十九條規定在區長指揮監督下辦理里公務及交辦事項之「地方性基層公職人員」，自不在該號解釋的適用範圍。換言之，里長固經民選產生，但其偏重事務性與細瑣事項，難與立法委員或國大代表相提並論，民主定期改選理論與政治契約理論從而無適用之餘地。然而，行政院不同意聲請人之意見，認為本件地方制度法第八十三條第一項之解釋，仍應適用釋字第四九九號解釋。由於該號解釋具有憲法上之效力，故本件中央與地方機關於其行使職權，適用憲法（釋字第四九九號解釋）發生疑義。

五、依前述之說明，聲請人因辦理地方自治事項行使地方制度法第八十三條第三項之核准權與行政院行使同法第七十五條之撤銷權，發生適用之法律有違背憲法之疑義，且雙方對釋字第四九九號解釋之適用範圍發生疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之規定，懇祈 貴院大法官解釋憲法。

貳、疑義之經過，及涉及之法律條文

- 一、臺北市政府為調整里行政區域以公平合理分配里行政資源，乃提案制定「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」經議會於今年四月三日通過，並於四月四日公布施行。由於依該自治條例所為之里劃分調整案無法於原定六月八日之里長選舉前及時通過，乃以先行辦理里區域調整為由，依據地方制度法第八十三條第一項及第三項規定，以有「特殊事故」為由，核准里長延後選舉，並於九十一年四月四日以府民二字第○九一○五五三○五○○號函臺北市選舉委員會（見附件一），請其延後辦理選舉及暫緩發布里長選舉公告；並於九十一年四月八日以府民二字第○九一○五五三○七○○號函通知臺北市選舉委員會（見附件二），為配合「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」之公布實施，特將本市第八屆里長任期，依事實需要延長半年至一年，並送請內政部查照知悉。
- 二、內政部於九十一年四月十一日以台內民字第○九一○○○三七三二號函聲請人（見附件三），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等語，又於九十一年四月二十三日以台內民字第○九一○○六八二一九號函聲請人（見附件四），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。內政部並於九十一年四月三十日以台內民字第○九一○○六八二八三號函，報請行政院撤銷聲請人函臺北市選舉委員會有關請其延後辦理選舉及暫緩發布里長選舉公告以及延長本市第八屆里長任期半年至一年之決定（見附件五），而行政院竟未給予聲請人答辯機會，即逕予採納內政部單方之意見，於未事先通知限期改正之情形下，於九十一年五月二日以院臺內字第○九一○○二一四五三號函撤銷聲請人之延選決定（見附件六）。

三、按「直轄市、縣（市）之行政機關（即各該政府）辦理自治事項，發生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，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，各該地方政府得不經層轉逕向司法院聲請解釋」，貴院釋字第五二七號解釋理由書末段著有明文。本案核准里長延選屬臺北市自治事項之權限範圍，依其性質並無受中央主管機關所表示關於憲法或法令之見解拘束，聲請人爰依法逕向貴院聲請解釋，以釐清此爭議。

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、聲請解釋憲法之理由

（一）聲請人行使職權與行政院行使職權，發生適用法律有牴觸憲法之疑義，及適用憲法之爭議

聲請人依地方制度法第八十三條規定辦理地方自治事項，依事實情況認定有同條所定「特殊事故」情形，而核准第九屆里長延選。惟內政部函示臺北市政府（如附件三、四），則對於「特殊事故」所作之解釋，認僅

限於「重大天然災害、變故或其他不可抗力事件」及「單一種類選舉有與其他種類選舉合併辦理之可能」兩種情形。但因內政部持不同之法律見解，依地方制度法第七十五條第二項規定，認為聲請人辦理地方自治事項違法，即報行政院予以撤銷地方政府之行政處分，此規定涉及地方辦理「自治事項」，其結果直接影響中央與地方均權制度甚鉅。然而，此條項規定不但「違法」之構成要件不明確，致地方政府毫無預測可能性，且對中央如何行使此監督權，其監督權之密度亦漏未規定，而且也未賦予地方自治團體於監督機關行使其撤銷處分等之監督權時，事先有答辯機會，是不符合憲法法治國原則及正當程序原則，而有違憲之虞。又內政部及行政院擴大解釋適用同法第七十五條第二項之規定已剝奪聲請人實際上適用同法第八十三條規定，解釋「特殊事故」以行使核准權之地方自治權限，行政院適用此有違憲疑義之法律已侵犯聲請人享有憲法保障之地方自治權限。再者，行政院暨內政部與聲請人對於里長延選案之特殊事由如何解釋，是否為釋字第四九九號解釋範圍所及亦有爭議，聲請人面對上述辦理自治事項適用法律發生有牴觸憲法之疑義，及引發適用憲法之爭議，故有立即依法聲請 貴院大法官為解釋之實益。

(二) 依其性質聲請人無受中央主管機關所表示關於憲法或法令之見解拘束

地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織及對自治事項制定規章並執行之權限。依據地方制度法第二條第二款之規定，所謂自治事項係指「地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或

法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。」是以，地方政府就自治事項領域，自得解釋、適用、執行自治法規，並無上級機關之存在，此與行政機關基於職務分工，上下級機關間基於行政一體有指揮監督及上命下從關係之情形不同。為保障地方自治權，中央只能為合法性監督，而不能為合目的性監督，訴願法第七十九條第三項規定：「訴願事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，其受理訴願之上級機關謹就行政處分之合法性進行審查決定。」（見附件七）即本此意旨。

按地方制度法係依憲法第一百十八條及憲法增修條文第九條第一項所制定，該法對於地方自治事項，係授權地方自治團體自行辦理，依法負其責任（地方制度法第二十三條），故地方自治團體對於「中央主管機關」所作有關法律所定自治事項之指導性解釋意見，固未可逕行排斥而不用，但仍得依據法律表示其合法適當之見解。蓋聲請人並非行政院或內政部之派出機關，自非行政院或內政部之下級機關，依行政程序法第一百五十九條規定，解釋函令之行政規則，只有拘束機關內部或其下級機關之效力，並不發生對外拘束另一公法人即地方自治團體之效力。故行政院或內政部認為聲請人解釋地方制度法辦理自治事項規定，應受法律之中央主管機關意見拘束之法律見解，似與上開行政程序法規定不符。

關於內政部函示中所指「對於中央法規之解釋，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，應受中央主管機關之見解之拘束，司法院大法官第一一七一次會議著有決議。」（見附件

八) 實有斷章取義之虞。上開決議係指適用中央法規應行辦理之事務，非屬地方自治團體之自治事項(參照貴院釋字第五二七號解釋理由書末段)，則對於中央法規之解釋，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，原則上應受中央主管機關之見解之拘束。此決議乃對於中央法規有關「非屬地方自治團體之自治事項」規定所作成之解釋，核與本件有關法律所定「地方自治團體之自治事項」規定之情形不同，自不得援引上述決議見解，作為聲請人應受中央主管機關法律見解之拘束之依據。

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，竟未給予聲請人辯論說明澄清之機會，於聽取內政部片面意見後，即逕行撤銷聲請人之延選決定，是顯然不符正當法律程序，有違程序正義之嫌(參照行政程序法第一百零二條)。且本件聲請人調整里鄰，其目的在公平合理分配各里行政資源，以維護市民權益，故其追求公益是大於或小於延選的社會成本，內政部及行政院並未進行成本效益分析及利益衡量，在未具體舉證證明聲請人有違法或顯然欠缺合理性、正當性下，即遽認聲請人之延選決定違法而予以撤銷，顯然不尊重地方自治，逾越法律監督範圍，而有違憲法保障地方自治權之精神。

故依 貴院釋字第五二七號解釋理由書意旨，聲請人身為直轄市政府，辦理自治事項，屬地方自治團體之最高行政機關，應無上級機關，今發生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，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，自得依法不經層轉逕向 貴院聲請解釋。

二、聲請人對本案所持之立場與見解

(一) 地方制度法第七十五條第二項規定違反憲法「法治國原則」及「正當程序保障原則」

地方制度法第七十五條第二項規定不但構成要件過於抽象、不夠具體明確，且對中央政府如何行使此監督權、其監督權之密度為何漏未規定，而且也未賦予地方自治團體於監督機關行使撤銷處分等之監督權時，事先享有答辯機會，違反憲法法治國原則及正當程序原則。

憲法將一國事項區分為中央專屬事項(憲法第一百零七條)、委辦事項(中央立法而委託地方執行)、及地方自治事項(即地方自行立法並執行之事項)，係為完成分權治理的制度。自治事項的本質在於地方自主，其原始意義在於該類事項即屬於地方，不需上級之授權，也不需上級的干涉。前者即意謂地方以自己作為主體加以負責，後者類似人民基本權利功能中之防禦權概念(參見臺北市政府研究發展考核委員會九十年度委託研究案，地方制度法下地方自治權限之研究，二〇〇一年期中報告，第一〇—一一頁)(見附件九)。

中央政府行使監督權，不應過度干擾地方自治權。當地方自治團體決定、執行自治事項時，只要該法規不違反中央法律或國家體制，且地方也未逾越法律之執行，則中央並無任何就具體個案事前指示的權限，為確保地方自治團體不受過度干擾，上級監督機關原則上必須採行漸進而且是密度較低的合法性之監督，亦即「事

後、低密度之合法性監督」而不得為「事前、高密度之合法性乃至合目的性之監督」。此與就委辦事項，上級有合法性與合目的性之監督之情形不同。中央政府不應為個案之監督，對於因地制宜的地方自治事項宜作密度較低之審查。然而不同監督標準與自治界限，到底如何認定，應看影響的層面與範圍。如果地方事務影響的層面較高，為維繫國家整體法律秩序，地方自主性當受到較多限制，但愈是最基層事項，中央的監督也愈寬鬆，愈尊重地方，以達到高度的自治。中央主管機關行使監督權時，應尊重地方自治團體之權限。自治事項必須就近照顧、就近解決，亦為一般地方自治法研究所認可之法理（參見黃錦堂著，地方自治法治化問題之研究，一九九八年第一版，第一六六頁）（見附件十）。愈是最基層的愈應該尊重其裁量，也就是層級化自治監督的概念（參見董保城教授，臺北市里長延選案，愈是最基層的，愈應尊重地方，九十一年五月三日聯合報第十五版）（見附件十一）。

今地方制度法第七十五條賦予中央主管機關監督地方辦理自治事項之權限，即賦予其有直接撤銷地方政府辦理自治事項所為之決定，卻對此影響地方自治結果甚鉅之監督權之密度漏未規定，即對此強大之撤銷權如何行使之構成要件僅以「違法」為前提，至於違法性審查密度為何，則漏未規定。中央主管機關行使監督權本為中央地方分權制度重要之一環，其如何行使直接影響地方自治權實踐之範圍，應以具體明確之構成要件規範監督權之界限，特別是其監督權之行使後果對地方自治

影響愈深遠，其構成要件應該愈明確，以符合法治國原則及法安定性原則。

地方制度法第七十五條第二項對於影響地方自治結果甚鉅之監督權之密度漏未規定，又未給予地方自治團體在接受此鉅大影響之撤銷權行使前享有答辯說明機會，是違反憲法保障之正當程序原則。又中央監督機關高密度之監督權行使，不僅不尊重地方自主及獨立之地位，且地方自治團體也將喪失依地方實際情形因地制宜判斷，而辦理地方自治之機會，此絕非立憲者當初致力保障地方自治制度之本意。

(二) 司法院釋字第四九九號解釋無關基層公職人員，於本案應不予適用

依 貴院釋字第四〇五號解釋理由書意旨， 貴院大法官所為之憲法解釋亦為憲法秩序之一部分，聲請人依法自應遵守。惟釋字第四九九號解釋乃是針對「全國性中央民意代表」所作成之解釋，而里長並非反映民意之民意代表，也不是負責重大決策之公職人員，乃依地方制度法第五十九條規定在區長指揮監督下辦理里公務及交辦事項之「地方性基層公職人員」自不在該號解釋的適用範圍。換言之，里長固經民選產生，但其偏重事務性與細瑣事項，難與立法委員或國大代表相提並論，民主定期改選理論與政治契約理論從而無適用之餘地。故聲請人認為本件地方制度法第八十三條第一項有關里長延選案之特殊事故，與釋字第四九九號解釋無涉，不在適用範圍。惟行政院則認為應予適用，致中央與地方機關於其行使職權適用憲法發生疑義，爰依司法

院大法官審理案件法第五條第一項第一款之規定，聲請貴院大法官補充解釋。

肆、結論

憲法第十章、第十一章對於地方自治已有明確保障，故中央就監督地方機關辦理自治事項領域，對於地方政府解釋、適用、執行自治法規，應以實現地方自治的本旨為目的，以強化地方自治團體的自主權及獨立性為終局目標。中央政府僅得為密度較低之「合法性之審查」，而不得為「合目的性之審查」。今地方制度法第七十五條第二項規定，在實體上對中央主管機關之監督權行使要件未有具體明確規定，致地方自治團體喪失預測可能性，而有侵犯其地方自治之自主決定權之虞。且在程序上又未賦予地方自治團體享有為其決定辯護答辯之機會，亦即欠缺程序保障，而逕予中央監督機關撤銷地方自治團體之決定之權限，是違反憲法法治國原則及正當程序原則。而關於司法院釋字第四九九號解釋，其國民主權原則應僅適用於民意代表，無關基層公職人員里長選舉事件，於本件應無適用之餘地。

再者，聲請人為因應「臺北市行政區劃及里鄰編組自治條例」之施行，擬先調整里行政區域以公平合理分配里行政資源，而延選里長，應認為屬地方制度法第八十三條第一項之「特殊事故」情形。今為落實地方自治精神，維護本市地方自治權，聲請人因行使辦理地方自治事項之職權，於適用地方制度法第八十三條規定，與行政院行使同法第七十五條第二項之監督權（撤銷權）發生有適用憲法之爭議及適用法律有牴觸憲法之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之規定，聲請貴院大法官解釋。並為求審議程序及結果之周延審慎，再依司法院大法官審理案件法第十三條規定懇請貴院准行言詞辯論程序，同意聲

請人到場說明，以建立中央與地方合理的均權制度，維護地方自治權益，至為感禱。

伍、附件

附件一：臺北市政府九十一年四月四日府民二字第○九一○五五三○五○○號函影本乙份。

附件二：臺北市政府九十一年四月八日府民二字第○九一○五五三○七○○號函影本乙份。

附件三：內政部九十一年四月十一日台內民字第○九一○○○三七三二號函影本乙份。

附件四：內政部九十一年四月二十三日台內民字第○九一○○六八二一九號函影本乙份。

附件五：內政部九十一年四月三十日台內民字第○九一○○六八二八三號函影本乙份。

附件六：行政院九十一年五月二日院臺內字第○九一○○二一四五三號函影本乙份。

附件七：訴願法第七十九條第三項。

附件八：司法院大法官第一一七一次會議不受理決議影本乙份。

附件九：參見臺北市政府研究發展考核委員會九十年度委託研究案，地方制度法下地方自治權限之研究，二○○一年期中報告，第一○—一—頁。

附件十：黃錦堂著，地方自治法治化問題之研究，一九九八年一版二刷，第一六六頁。

附件十一：董保城教授，臺北市里長延選案，愈是最基層的，愈應尊重地方，九十一年五月三日聯合報第十五版。

謹 呈

司 法 院 公 鑒

聲 請 人：臺北市政府

法定代理人：馬 英 九

中 華 民 國 九 十 一 年 五 月 七 日

(本聲請書附件略)