

司法院釋字第五五三號解釋

中華民國 91 年 12 月 20 日

院台大二字第 32741 號

解 釋 文

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

地方制度法第八十三條第一項規定：「直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長任期屆滿或出缺應改選或補選時，如因特殊事故，得延期辦理改選或補選。」其中所謂特殊事故，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，而係泛指不能預見之非尋常事故，致不克按法定日期改選或補選，或如期辦理有事實足認將造成不正確之結果或發生立即嚴重之後果或將產生與實現地方自治之合理及必要之行政目的不符等情形者而言。又特殊事故不以影響及於全國或某一縣市全部轄區為限，即僅於特定選區存在之特殊事故如符合比例原則之考量時，亦屬之。上開法條使用不確定法律概念，即係賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地，蓋地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴願法第七十九條第三項）；後者除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，

上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。

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

解釋理由書

本件係台北市政府因決定延期辦理里長選舉，中央主管機關內政部認其決定違背地方制度法第八十三條第一項規定，經報行政院依同法第七十五條第二項予以撤銷；台北市政府不服，乃依同條第八項規定逕向本院聲請解釋。因台北市為憲法第一百十八條所保障實施地方自治之團體，且本件事關修憲及地方制度法制定後，地方與中央權限劃分及紛爭解決機制之釐清與確立，非純屬機關爭議或法規解釋之問題，亦涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯，自應予以解釋。本件聲請屬地方政府依據中央法規辦理自治事項，中央與地方政府間對於中央法規之適用發生爭議，非屬本院釋字第五二七號解釋之範圍，本院依地方制度法第七十五條第八項受理其聲請，與該號解釋意旨無涉，合先敘明。

地方制度法第八十三條第一項所謂特殊事故得延期辦理改選或補選，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，而係泛指不能預見之非尋常事故，致不克按法定日期改選或補選，或如期辦理有事實足認將造成不正確之結果或發生立即嚴重之後果或將產生與實現

地方自治之合理及必要之行政目的不符等情形者而言。又特殊事故不以影響及於全國或某一縣市全部轄區為限，即僅於特定選區存在之特殊事故如符合比例原則之考量時，亦屬之。上開法條使用不確定法律概念，即係賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地，蓋地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴願法第七十九條第三項）；後者得就適法性之外，行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。對此類事件之審查密度，揆諸學理有下列各點可資參酌：(一)事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。(二)原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。(三)有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？(四)法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？(五)對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。(六)是否尚有其他重要事項漏未斟酌。又里長之選舉，固有例外情事之設計如地方制度法第五十九條第二項之遴聘規定，但里長之正常產生程序，仍不排除憲法民主政治基本原則之適用，解釋系爭事件是否符合「特殊事故」而得延辦選舉，對此亦應一併考量，方能調和民主政治與保障地方自治間之關係。本件因不確定法律概念之適用與上級監督機關撤銷之行政處分有不可分之關係，仍應於提起行政訴訟後，由該管行政法院依照本解釋意旨並參酌各種情狀予以受理審判。

本件台北市政府對於行政院依地方制度法第七十五條第二項撤銷其延選決定，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，雖得依地方制度法第七十五條第八項聲請本院解釋，然因係中央監督機關之撤銷處分違憲或違法之具體審理，衡諸憲法設

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

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

大法官會議 主 席 翁岳生

大法官	劉鐵錚	吳 庚	王和雄	王澤鑑
	林永謀	施文森	孫森焱	陳計男
	曾華松	董翔飛	楊慧英	戴東雄

協同意見書 大法官 陳計男

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

壹、關於本件依地方制度法第七十五條第八項予以解釋部分：

按地方制度法第七十五條第八項規定：「第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義（以下簡稱違憲等疑義）時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行（以下簡稱予以撤銷）」。同條第二項規定「直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行」。準此以觀，直轄市政府適用法律辦理自治事項之事務，與中央主管機關之意見相異，認有違憲等情事之疑義，而在中央主管機關報行政院予以撤銷以前，直轄市政府或中央主管機關，固得依同條第八項規定聲請本院解釋（註）；但在此階段係由本院大法官就中央主管機關與直轄市政府間，對於法律規定意義之歧見，於行政院尚未介入具體事件之撤銷等行政處分前為抽象之解釋，觀該項後段規定「在司法院解釋前，不得予以撤銷等」而自明。本件聲請人為本件之聲請時，行政院已於民國九十一年五月二日對於台北市政府里長改選延期（自治事項）之具體行政行為（下簡稱延選案）為撤銷之行政處分後，始於同月七日以行政院為相對人，依上開規定聲請解釋，揆諸首開說明，原難謂盡符該條項之聲請要件而應予受理。惟本於大多數大法官認為本件基於地方與中央權限劃分與紛爭解決機制之釐清與確立，及涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權

限之交錯，認應予解釋，本席基此認尚有意義（參照註說明）勉予同意。

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

按我國憲法關於司法審查制度之設計，對於法律違憲之爭議，係由大法官以司法院解釋解決之，除由大法官組成憲法法庭審理政黨違憲解散事項，得為具體事件之審理（參照憲法增修條文第五條第四項）外，尚不及於具體處分違憲或違法之審查（參照本院釋字第五二七號解釋理由）。故機關適用法規，如有違法之疑義，在行政系統上，有上級機關者，原則上應由上級機關依職權予以解決（參照司法院大法官審理案件法第九條規定）。惟關於地方自治事項，在地方自治機關行使其自治權時，從行政機關之體系及層級上言，中央主管機關固為其上級機關，但從自治層級言，中央主管機關並非立於自治機關之上級機關地位，更非中央主管機關之內部機關。就職權之行使言，中央法規之解釋，例如地方制度法等，中央主管機關對其主管之中央法規雖有解釋之權，即通常所謂之釋令或釋示，但若其內容涉及地方自治機關自治權之職權行使，例如本件延選案，依地方制度法第八十三條第三項規定，村里長之延選由地方自治政府核准辦理，而屬地方自治機關決定之具體自治權職權行使。則中央主管機關對於所涉及之同條第一項規定延選事由「特殊事故」之不確定法律概念，雖非不可表示其意見或作成釋示（令），且該意見或釋示（令）並可拘束其內部機關或其下級機關；惟地方自治團體於此情形（例如上述延選案），因非中央主管機關之內部機關或其下級機關，為獨立人格之公法人，對於該不確定法律概念之規定，自非不可本於其確信，解釋法律而予適用，除其判斷有恣意、濫用或其他違法情事外，尚不當然應受中央主管機關見解之拘束。中央主管機關如有不同意見，倘認地方自治團體之判斷有違憲等之疑義，或地方自治團體認主管機關對其行為認為違憲等情事有疑義，在未經行政院為撤銷之處分前，均可依同法第七十五條第八項規定，

聲請本院大法官解釋，用以統一法律見解。此與外國法例有規定依「解釋訴訟」之解決方法者不同。若中央主管機關對於地方自治機關本於地方自治權已就其認定之事實適用法律而為具體行政行為例如發布本件延選案，認其確有違法情事，並報由行政院函令將其處分撤銷，旋即由行政院本於適法性監督將該行政行為為撤銷之處分時，行政院既依其單方之撤銷處分將地方自治機關之具體行政行為（延期改選里長）予以撤銷，使其發生失效效果，其撤銷處分行為自屬訴願法上第三條第一項所定「行政處分」，已非行政機關相互間之意見交換或上級機關對下級機關之職務命令，亦非單純行政機關內部之事實行為，或行政指導，或為抽象之釋示或釋令之爭議可比。此種因具體事件之紛爭，既屬關於地方自治團體就憲法所保障自治權行使受有侵害之爭議，地方自治團體對之如有不服，自應依訴願法第一條第二項規定，提起訴願以為救濟，倘仍不服訴願決定時，則應循司法救濟之行政訴訟程序，依撤銷訴訟（行政訴訟法第四條）解決之，而不屬本院大法官之職掌範圍。此即現行憲法對於司法審查分工規定精神之所在。或有持：本件所涉及者為行政院與台北市政府間之爭議，為最高級地方自治團體與中央機關間之爭議，宜仿外國法例，以憲法訴訟由本院大法官直接審理之見解者。惟我國憲法關於司法審查制度之設計有如上述，除憲法另作修正外，似難以外國制度作為本院大法官得逕為受理解釋之依據。本件爭議之行政院所為撤銷行政處分，其理由不採台北市政府所表示之法律意見，並採內政部之意見而予支持。中央主管機關於台北市政府因見解上之歧異，仍未依法改選時，未依同法第七十六條規定代行處理辦理改選，僅依同法第七十五條第二款規定，逕為撤銷之行政處分。可知行政院與台北市政府對於「辦理里長之改選」為「自治事項」一點，雙方並未發生有憲法上之疑義，所爭執者為延選之事由，是否合於「特殊事故」之認定差異，則關於該行政處分是否違法之司法審查，自應循行政訴訟程序解決。此時行政法院就某事實或情況是否合於地方制度法第八十三條第一項所定「特殊事

故」，而可適用同條第三項規定之認定，即為該院認定事實職權之行使，僅生適用法律有無錯誤之違法問題。縱其認定有違法，除經依再審程序將原判決廢棄外，受判決之當事人自應受該判決之拘束（行政訴訟法第二百十四條第一項參照）。於此情形，既非關於確定判決所適用之法律有無牴觸憲法，自亦無司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款聲請解釋規定之適用。再者，本件延選事務係屬地方自治事項，自非地方制度法第三十條第六項、第七十七條第二項法律位階性或權限爭議之「法律解釋事件」。亦非如外國立法例上（例如日本行政事件訴訟法第六條、韓國行政訴訟法第三條第四項）之機關訴訟型態。則該外國法例在本號解釋上，仍無參酌之餘地。

參、關於地方制度法第八十三條第一項所稱「特殊事故」之解釋

地方制度法第八十三條第一項規定：「直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村里長任期屆滿或出缺應改選或補選時，因特殊事故，得延期辦理改選或補選」。所謂「特殊事故」係一不確定法律概念，立法者於立法時，即因「事故」之型態可能多樣，難以逐一規定，故以不確定法律概念予以規範，賦予執法者，依據具體之情事，個別予以認定。從而每一執法者，於執行法律而適用該法律規定於具體事件時，就「特殊事故」之意義均有解釋之權。惟中央主管機關對之如著有釋示（令）時，其機關內部或其下級機關對解釋權之行使，固應受上級機關釋示（令）之拘束，但地方自治團體就地方自治事項所為法律上見解，雖亦宜尊重中央主管機關之意見，但因其非中央主管機關之下級機關，尚不當然受中央主管機關意見之拘束已如上述；即屬行政法院於個案所表示之法律上意見，雖於撤銷或變更原處分或決定之判決，就其事件有拘束各機關之效力（行政訴訟法第二百十六條），但亦不當然有拘束該個案以外之法院或行政機關之效力。本件對此抽象法律概念之具體適用，既須依行政爭訟解決，原應尊重行政法院認定事實適用法律之職權行使，似不宜對於如何解釋適用該抽象性法律概念之原則意涵再

表示意見。惟為期對此類抽象性法律概念規定之解釋適用，將來適用時有更具體之法則可資依循，避免一再造成適用機關間之法律歧見，本院作成參酌意見，供法院及其他機關於適用此類抽象法律原則於事件時之參考，從統一法律上見解觀點言，亦難謂無價值，故本席未積極表示不贊同作成此部分之解釋。謹提出協同意見書如上。

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

為撤銷等處分，以保障地方自治機關自治權之行使（同項後段）。若謂直轄市無同條第八項聲請本院解釋之權，依上分析，殊難期待中央主管機關或行政院之聲請本院解釋，以停止行政院之撤銷等處分。從而直轄市必待行政院為撤銷處分後，逐案提起行政訴訟，以尋個案救濟。如此，地方自治之憲法上制度性保障，難免落空，當非該條項之立法原意。又行政院依同條第二項中央主管機關之報請撤銷直轄市之處分後，同條未設有行政院為撤銷等處分前，應使直轄市有陳述意見機會或其他溝通協調機制之相當規定，致有形成中央與地方即刻發生對立之虞。例如本件聲請案內政部係於九十一年四月三十日以台內民字第0九一00六八二三號函請行政院撤銷延選案，行政院即於同年五月二日為撤銷處分，致台北市政府旋於同月七日向本院聲請解釋。按內政部在報請行政院撤銷時，未將副本通知台北市政府（見該函副本僅送同部民事司），行政院在依內政部之報請撤銷而為撤銷處分前，亦未使台北市政府有陳述意見之機會，即於翌日即為撤銷之處分，致台北市政府未能及時於行政院為撤銷處分前向本院聲請解釋，俾有適用同條第八項後段之救濟機會，所為撤銷處分之過程，難免有違反正當法律程序原則之嫌，而台北市政府未即依行政院之撤銷處分辦理改選而聲請本院解釋，復於九十一年七月二十三日公布里長選舉及就職日期，達到實際上延選目的，如此對立，依上說明，殊屬遺憾，亟待法律之修正。

協同意見書

大法官 孫森焱

一、德日行政訴訟之類型

行政訴訟學說上可分為主觀訴訟與客觀訴訟。前者以保護國民個人的權利或法律上之利益為目的；後者乃以維持客觀的法秩序、保障行政之適法性為目的。客觀訴訟因與保護人民之權利或法律上之利益為目的之主觀訴訟有別，故原告無庸具有應受裁判保護之權利或利益。因而性質上，於法律明文承認之

情形始得提起，其類型有民眾訴訟與機關訴訟二者。關於機關訴訟，日本行政事件訴訟法第六條規定：「本法稱機關訴訟者，謂國或公共團體之機關相互間，就有關權限之存否或其行使發生紛爭而提起之訴訟。」惟依同法第四十二條規定，機關訴訟與民眾訴訟同，於有法律規定之情形，以法律所明定者為限，始得提起。第四十三條又規定：「於民眾訴訟或機關訴訟請求撤銷處分或裁決者，除第九條（有關當事人適格）及第十條第一項（有關權利保護必要）規定外，準用有關撤銷訴訟之規定。」「於民眾訴訟或機關訴訟請求確認處分或裁決無效者，除第三十六條（有關當事人適格）規定外，準用有關確認無效等訴訟之規定。」「前二項規定以外之民眾訴訟或機關訴訟，除第三十九條（將當事人訴訟告知為處分或裁決之行政機關）及第四十條第一項（起訴期間為不變期間）之規定外，準用有關當事人訴訟之規定。」按行政機關原非權利義務主體，機關相互間有關權限之爭執亦得由上級機關解決，惟為確保機關適法行使其權限，或為解決中央機關與地方自治機關相互間之爭執，亦有必要由司法機關依法定程序以中立第三者立場，加以審理。此所以日本行政事件訴訟法第四十二條規定，機關訴訟於有法律規定之情形，以法律所明定者為限，始得提起。然客觀訴訟是否屬於司法權的範圍，日本學說上尚無定論。至於我國行政訴訟法就機關訴訟則未設明文規定（關於日本行政訴訟制度參看芝池義一著行政救濟法講義、李仁淼著司法權的觀念—由日本「客觀訴訟」與司法權觀念之論爭，反思我國司法院定位問題，刊登於翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集「當代公法新論」上冊九一九頁起）。顧德國行政法院法尚無明文規定機關爭訟，惟法院受理機關爭訟，旨在解決地方自治團體之自治機關與國家機關間之爭議，或同一機關內的權限爭議，前者稱機關間爭訟，後者稱機關內爭訟。此類訴訟常涉及機關權限上之政治爭議，經由法院裁判將政治爭議法律化，故具有客觀確認法律秩序之功能。然機關爭訟受理的紛爭係有關機關內部的措施，無直接對外之法律效力，即非行政處分，從而其訴訟類

型原則上僅有給付訴訟、不作為訴訟及確認訴訟。學者通說不認為得提起撤銷訴訟，惟有學者主張機關主觀的權利範圍受到他機關或上級監督機關所侵害時，此項措施即屬行政處分（關於德國行政爭訟制度參看李惠宗著德國地方自治法上機關爭訟制度之研究，刊登於上揭「當代公法新論」下冊二一五頁起）。

二、本件台北市得提起之行政訴訟為主觀訴訟

依本院釋字第五二七號第三段解釋意旨，有監督地方自治團體權限之各級主管機關，依地方制度法第七十五條對地方自治團體行政機關（即直轄市、縣、市政府或鄉、鎮、市公所）辦理該條第二項、第四項及第六項之自治事項，認有違背憲法、法律或其他上位規範，予以撤銷、變更、廢止或停止其執行者，「如上述處分行為有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之要件，亦非不得聲請本院解釋。」依此意旨，乃承認具有監督地方自治團體權限之各級主管機關所為處分行為，有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，地方自治團體之行政機關，如上述解釋文括弧內所示直轄市、縣、市政府或鄉、鎮、市公所，即得代表該地方自治團體，依法提起行政訴訟。換言之，得提起此類行政訴訟之原告，非為該地方自治團體本身而為其行政機關。此項見解，無異變更最高行政法院（改制前之行政法院）判例向來所採立場，嚴格區別縣、鎮法人與縣、鎮之行政機關二者，認為縣、鎮法人有其獨立之法律上人格，縣或鎮因中央或地方機關違法或不當之行政處分致其權利或利益受損害者，僅得以縣或鎮法人之名義為訴願人或行政訴訟之原告，不得以鎮公所或縣政府名義為之（參看四十七年裁字第五一號、四十九年判字第七十號判例）。茲本解釋意旨第三段謂：「台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自得由該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷。」於解釋理由書就

該爭訟之標的說明：「為中央機關與地方自治團體間就地方自治權行使之適法性爭議。」按行政訴訟法第四條至第八條規定之行政訴訟均以保護人民之權利或法律上之利益為目的，本解釋釐清地方自治團體居人民之地位，得為行政訴訟之原告，與行政訴訟法第二十四條規定地方自治團體之行政機關得為被告者，情形有別。又地方自治團體提起行政訴訟所受保護之權利或法律上之利益，除私法上權利或利益外，尚包括地方自治權。類此訴訟，既以保護人民（或地方自治團體）之權利或法律上之利益為目的，為學說上所稱主觀訴訟。

三、本件台北市政府無從依行政訴訟法提起機關訴訟

本件係台北市政府因決定延期辦理里長選舉，中央主管機關內政部認其決定違背地方制度法第八十三條第一項規定，經報行政院依同法第七十五條第二項予以撤銷；台北市政府不服，乃依同條第八項直接聲請本院解釋。本解釋謂事關修憲及地方制度法制定後，地方與中央權限劃分及紛爭解決機制之釐清與確立，涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯，自應予以受理其聲請。是承認地方自治團體之行政機關對各級主管機關所為處分行為發生違憲或違法之疑義時，得依地方制度法第七十五條第八項規定聲請解釋之又一例。惟解釋意旨第三段謂本件涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，乃屬台北市政府與中央監督機關間之公法上爭議，攸關行政處分是否違法之審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，應循行政訴訟程序處理。然則此項訴訟之性質如何，與行政法院受理類此事件應適用之訴訟程序如何相關。本解釋意旨第一段謂：台北市為憲法第一百十八條所保障實施地方自治之團體，且本件爭議非純屬機關爭議或法規解釋之問題云云，認台北市得依行政訴訟法第四條規定提起訴訟，請求撤銷行政院之行政處分。按本件台北市與行政院間之爭議，如認為純屬機關間之權限爭議，乃中央與直轄市間發生之權限爭議，其解決途徑，依地方制度法第七十七條第一項前段規定，由立法院院會議決之；本院釋字

第五二七號解釋第三段亦謂純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，應循地方制度法第七十七條第一項規定解決之。可見中央與直轄市間發生權限爭議時，地方制度法第七十七條第一項已設有救濟之規定。因此，本件如純屬機關間之權限爭議，台北市政府亦無從向行政法院提起所謂機關訴訟即客觀訴訟。關此，與德、日立法例不同。

四、所謂特殊事故之涵義

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

五、事件審查密度之提示

本件解釋理由書依學理提出事件審查密度之參酌原則有六，其中(一)事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫療、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。(二)原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。惟關於前者，原判斷若涉及人民基本權之限制，

即應採較高之審查密度，為保障憲法規定人民之基本權所應然。至能力或學識之測驗，專由職司測驗之人依其專門學驗獨立判斷，不受任何人左右者，例如典試委員對試卷答案之採分，法院無從以裁判認定其當否（參看本院釋字第三一九號解釋）；學術研究之作品，有何價值，法院不得本於學術批判之立場評定其優劣（參照民法第一百六十五條之二規定）。又環保及醫療本即屬於科技之一環，其有爭執之見解，尚在相關領域之學術及實務上尚無定論，則法院將該見解採為裁判之依據，即不得以低審查密度衡量。關於後者，原判斷當否之認定，苟係經由體制內合法程序所作決策，則不應因是否由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成而有不同之審查密度。如專依本解釋理由書此項意旨，機關首長為規避行政或民、刑事責任，遇有棘手爭議問題，即非不得將其推諉，由所謂專業及獨立行使職權之成員合議機構作成決議而後行之，造成無擔當、諉過他人之首長。最高法院就鑑定意見之採用，著有七十九年台上字第五四〇號判例：「法院固得就鑑定人依其特別知識觀察事實加以判斷而陳述之鑑定意見，依自由心證判斷事實之真偽。然就鑑定人之鑑定意見可採與否，則應踐行調查證據之程序而後定其取捨。倘法院不問鑑定意見所由生之理由如何，遽採為裁判之依據，不啻將法院採證認事之職權委諸鑑定人，與鑑定僅為一種調查證據之方法之趣旨，殊有違背。」本判例於所謂「專業及獨立行使職權之成員合議機構」作成之鑑定意見亦有適用，法院對合議機構鑑定意見之審查密度與對鑑定人個人鑑定意見之審查密度應無分軒輊，此於行政法院認定原判斷之決策是否適法有當，可供參考。

以上意見與解釋理由書所述，未盡相同，爰提出協同意見書如上。

協同意見書

大法官 戴東雄

本件台北市政府對於行政院撤銷延期選舉里長決定之處分，涉

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

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

一、「特殊事故」之認定，有賴事實調查非大法官所得越俎代庖

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

二、內政部與台北市政府各聲請統一解釋「特殊事故」之時機已錯過

地方制度法第八十三條第一項所使用之「特殊事故」概念，不是不可以由大法官為統一解釋。當主管機關之內政部將該條項之「特殊事故」，基於適法性之監督，解釋為：「重大之災害，變故或其他不可抗力事件足以影響改選，或單一種類選舉之辦理，所費甚鉅，而有與他特殊選舉合併辦理之可能不予合併足以造成社會資源重複浪費情事者」，但不包括台北市為

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

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

三、上級機關對中央法規之自治事項有適法性之監督權

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

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

按該法條所謂之「特殊事故」，台北市政府與行政院雙方爭執之當事人均不否認其為不確定之法律概念。而該不確定之法律概念，本身已屬法條構成要件之一部分。至於該構成要件應如何解釋，必須探求立法者之本意。就有關里長定期改選而言，有可能發生意想不到之事由，以致如期改選有事實上之困難，故以不確定之概念，應指非比尋常之事故，而非謂其內涵毫無界限，此觀多數大法官在本件解釋文之見解而自明：「其中所謂特殊事故，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，

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

四、「特殊事故」為法定實質要件

或謂地方制度法第八十三條第一項所規定直轄市議員或直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長任期屆滿或出缺應改選或補選時，如因特殊事故得延期辦理改選或補選，乃上級監督機關有意完全授權地方自治團體自行合目的性辦理自治事項，無關合法性的監督。而該法同條第二項所規定直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長，依第一項延期辦理改選或補選，分別由行政院、內政部核准後辦理之規定始能稱為合法性之監

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

五、單純調整里行政區域不立即構成「特殊事故」

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

按調整里行政區域本身，應非判斷是否為特殊事故之唯一依據。調整里之行政區域乃一客觀之事項，任何地方自治團體均得基於本身地方自治事項之辦理，作合目的性的調整行政區域乃理所當然。問題之關鍵在於調整里行政區域致延期改選之因果關係如何？延期改選有無人為操縱之因素，抑或為非比尋

常之事故發生？里行政區域之調整，其本身不能決定是否為「特殊事故」，而應從調整里行政區域之原因而導致里長改選延期之整個事情之後果，加以綜合的判斷，始能決定上級監督機關有無逾越適法性之監督權，抑或地方自治團體有無恣意、濫用或其他違法之情事存在。

按不確定之法律概念出現於各種法律條文中，比比皆是，而其解釋發生爭議時，應由實際負責之司法機關判斷有如上述。惟解釋該各種不同之不確定概念均有其共同特性，即應就該事實狀況與其因果關係全盤瞭解後，始為綜合性之判斷。例如解釋「不堪同居之虐待」不確定概念時，應斟酌當事人之地位、教育程度及其他情事定之（三十二年上字第一九〇六號參照）。又如裁判離婚時陷於生活困難之贍養費之請求，其給與是否相當之不確定概念，當視贍養人之經濟能力及被贍養者需要狀況權衡規定，至贍養以何時為準，須於請求贍養費時斟酌雙方現況定之（民法第一千零五十七條、院解字第七四四號參照）。

有鑑於此，為有助於本件爭議之解決，受理救濟之機關對以下各點均應請一併參酌：

1. 里長的任期為地方制度法第五十九條第一項所明定，其產生經由里長之選舉，其與里民之間自有公法上之契約關係存在，地方自治團體如藉特殊事故之理由辦理延期改選，有無違背與選民間的約定，抑或因其層次低，不必顧慮與選民間的約定？
2. 全國各縣市政府均因人口之變動需要調整里行政區域，但各縣市政府均在里長改選前調整完成，而無影響里長之改選，祇有台北市政府未能如期調整，台北市是否有非比尋常之事故發生，以致影響里長之改選，抑或另有其他特殊原因，而延期改選？
3. 台北市調整里行政區域，全市共有四三五里之多，依台北市政府提供之資料，影響里長選舉之行政區域約為六十多里，約占七分之一，為此里數之調整而影響全部四三五里之選舉

，有無違反多數意見所稱之比例原則，抑或因全市里長任期一致性起見或另有其他原因，而必須將全市里長全部延期改選？如期改選與延期改選里長之利弊衡量又如何？

4. 依法律之規定，本屆里長之改選應在民國九十一年六月八日改選，但台北市政府遲至同年四月四日始通知台北市選舉委員會，然後台北市政府於民國九十一年四月八日公告延選辦理里長選舉。以如此急迫的時間變更選舉之日期，有無對於選舉準備人力、物力之里長候選人違反公法上保護信賴利益之原則，抑或里行政區域因非自治團體，不必顧慮該原則？
5. 綜合判斷的結果，「特殊事故」之涵義所界定之範圍，究為合法性監督抑或合目的性之監督？

基於以上理由，爰提出協同意見書如上。

協同意見書

大法官 蘇俊雄

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

- 一、憲法第七十八條規定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。」故衡諸我國憲法關於釋憲制度之設計，係授予釋憲機關從事抽象審查之規範控制，尚不及於具體處分行為違憲或違法之審查。立法機關對於訴訟救濟固然得衡量訴訟性質以法律為合理之規定（本院釋字第三九六號、第四一八號、第四四二號、第四六六號、第五一二等號解釋參照），但如該規定與司法權限分派、行使之憲法意旨有所不符，司法者於行使職權之際，自應本於對憲法忠誠之義務，依據該規範意旨而為職權行使之限縮或擴張。本件台北市政府對於行政院依地方制

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

二、上級機關對地方自治團體的監督，可區分為合法性監督與合目的性監督。本院於釋字第四九八號解釋中亦指出，「中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。」惟本號解釋對於不同規範層級之自治事項，或非屬自治事項之委辦事項，得否及如何加以監督，則未更進一步加以說明。從憲法保障地方自治的觀點而言，上級機關得否對地方自治團體為監督，以及得為何種型態之監督，應依系爭事項為自治事項或委辦事項，以及系爭自治事項是否為憲法所保障之自治事項或法律所保障之自治事項，分別判斷。具體言之，地方自治團體就憲法所保障之自治事項，中央機關應尊重地方之決定，不得為任何之監督；就法律所賦予之自治事項，中央機關得為適法監督，

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

- 三、從規範審查密度的觀點而言，行政監督機關或司法機關在審理地方自治之法律爭議，應依所涉及之事件類型，而有不同之審查密度。依多數意見所稱，中央法規使用不確定法律概念，雖係賦予該自治團體相當程度之判斷餘地，但非謂地方自治團體在全部的自治事項上均有完全的決定權，「如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。」至於地方自治團體之判斷是否有恣意濫用及其他違法情事，應區別事件類型而分別適用高低不等的審查密度。分析一般被

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

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

為有助於將來受理本件爭議的行政救濟機關對相關憲法爭點的釐清，爰提協同意見說明如上。

部分不同意見書

大法官 曾華松

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

一、「解釋訴訟」與「行政爭訟」有別 本件聲請解釋意旨，端在法律解釋之疑義，核其性質，純屬「解釋訴訟」之範圍。此與訴願法第一條第二項、第三條第一項、行政訴訟法第四條第一項、地方制度法第七十六條第五項，兼涉及事實及法律爭議之中央或地方機關，就公法上具體事件所為決定或其他公權力措施，而對外直接發生法律效果之單方行政行為循序涉訟之「行政爭訟」有別。蓋前者，依不確定法律概念含義之釋示及其選項範圍之界定，紛爭即告解決；後者則有賴進一步，對於具體爭議事實加以合法認

定，始克解決紛爭；提起行政訴訟以前，原則上並有申訴或訴願前置程序。不特此也，前者，依地方制度法第七十五條第八項規定，上級地方自治監督機關，就直轄市政府辦理自治事項所為行政釋示，該自治機關並不當然受其拘束，從而不受行政上下監督關係之拘束，得對之表示不服提起解釋訴訟。因而有上揭「解釋訴訟」之設，其來有自。後者，自治機關辦理自治事項，受上級自治監督機關所為涉及其本身主觀利益之行政處分，依司法院三十四年院解字第二九九〇號解釋及最高行政法院四十九年裁字第二二號判例及四十七年裁字第五十一號判例，得提起訴願及行政訴訟者，亦僅限於有主觀上利益存在，或已依地方制度法第七十六條第五項特別規定之申訴程序，始得循序提起行政訴訟。此種涉及行政處分之行政訴訟，如其內容係屬自治事項之範圍，依訴願法第七十九條第三項，受理訴願機關，僅就原行政處分之合法性進行審查決定，且均以有行政處分之存在為前提；其提起行政訴訟，亦同。經核本件係屬上揭前階段之「解釋訴訟事件」，核與有違法行政處分存在，始得提起行政爭訟者有別。徒就聲請意旨所指上級自治監督機關所為系爭行政釋示之爭議，固無從認為係行政處分，即就內政部報請行政院撤銷台北市政府致台北市選舉委員會延選當屆里長決定之內部函件而言，依地方制度法第七十六條第一項至第五項之規定意旨，暨最高行政法院二十三年裁字第一三四號、四十一年判字第十五號、六十年裁字第八十八號、四十四年判字第十八號、四十七年判字第六十三號、四十八年判字第七十號、五十年判字第七號、五十三年判字第五十一號諸判例，亦純屬行政機關內部之事實行為，並非對外發生拘束力之行政處分。而系爭行政院之上揭「職務命令」，不論是否有效，並非行政處分（張自強、郭介恆，訴願法釋義與實務，頁十一，二〇〇二年二月初版），不惟無從循序提起行政訴訟，且非聲請機關聲請解釋之範圍。多數意見既認為：「

本件聲請屬地方政府依據中央法規辦理自治事項，中央與地方政府間對中央法規之適用發生爭議」、「其爭訟之標的為中央機關與地方自治機關間就地方自治權行使之適法性爭議」，則依法自屬本院應予具體實質解釋範圍，卻又認為對之應循行政爭訟程序解決之，顯欠合法依據。良以我國現行行政訴訟法立法之初，其修正原則已明白揭示：「增加訴訟種類，除原有之撤銷訴訟外，增加確認訴訟及給付訴訟」（註二），而其修正緣由，亦詳述：「現行行政訴訟僅得提起撤銷訴訟，對於確認行政處分無效之訴訟、確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟、確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟及公法上給付之訴訟等公法上爭議事件，因不得提起行政訴訟致無救濟途徑，亟待增加行政訴訟之種類」（註三），行政訴訟法新舊條文對照表暨說明，第二條說明三，亦明白揭示：「本條係有關行政訴訟審判權之概括規定，至公法爭議之具體訴訟，仍須具備本法所定各種訴訟之要件，始得提起。」申言之，法律秩序之維持為目的之客觀訴訟，其中復有公益訴訟及機關訴訟之分。而機關訴訟乃解決關係國家或公共團體之機關相互間主管權限之範圍或其權限行使違法與否之紛爭所設置之訴訟；亦即機關訴訟，乃屬權限之爭執，而非當事人間具體權利義務之爭執，非由法院當然應為審理之法律上之爭訟。故無論公益訴訟抑或機關訴訟，均須有法律特別規定乃可。否則，下級機關就其上級機關之權限行使而侵害其權限者，不得以訴訟爭執（註四）。此外，有關法令效力訴訟，係屬抽象的規範統制，乃客觀訴訟之一種，而不屬於法律上之爭訟。因之，須有特別規定，始得承認。就此意義而言，我國行政訴訟法，並未承認此項制度（註五）。申言之，若尚未達到提起行政訴訟之程度，即不得向行政法院為任何請求。凡此，亦有最高行政法院二十三年裁字第一三四號判例可按，並有地方制度法第七十六條第一項至第五項，可資參照。

地方自治機關依法律規定，應定期改選轄區里長，而怠於如期辦理。此一行政上之不作為致損害急於競選里長之候選人利益者，依修正前訴願法第二條規定，雖視同行政處分，里長候選人得循序提起行政訴訟，但行政機關實際上並無處分，當事人循序提起行政訴訟後，行政法院如何撤銷之？（註六）為解決此一問題，現行行政訴訟法乃設立課予義務訴訟之規定。現行訴願法則刪除行政機關於法定期限內不作為致損害人民之權利或利益視同行政處分之規定。至於上級自治監督機關與下級自治機關間公法上之爭議，則地方制度法第七十六條第一項至第五項，設有上級機關之代行處理規定。就本件而言，依法行政院如必欲台北市政府如期舉行當屆台北市里長如期改選事宜，仍應由行政院下命台北市政府，命其於一定期限內辦理當屆里長選舉，台北市政府於期限屆滿前，提出申訴，行政院審酌事實，未變更原處分，並依法代行處理，台北市對於代行處理之處分，如認為有違法時，始得循序提起行政訴訟（地方制度法第七十六條第一項至第五項規定參照）。凡此程序，乃現行訴願法第一條第一項所指「法律另有規定者」之前置程序，亦係行政訴訟法第二條所指「法律別有規定」，毋庸主觀訴之利益存在即得興訟之無名行政訴訟。換言之，就本件而言，在行政院下命台北市應於一定期限內辦理當屆里長選舉以前，縱令行政院曾根據內政部之函釋意見，下命撤銷台北市政府致台北市選舉委員會里長延後選舉之決定，依地方制度法第七十六條之規定意旨，亦無從認定有任何具體之行政處分存在。此參諸現行訴願法第二條第一項、第二項規定，益信而有徵。在核屬「解釋訴訟」之前階段，台北市政府即無從對之申訴、訴願，以及提起行政訴訟。此外，行政院根據內政部之函釋意見，下命撤銷台北市政府致台北市選舉委員會里長延後選舉之決定前，內政部雖前後二次以同一見解之函釋，請台北市政府考慮就系爭延選案儘速依法處理，核屬就特定之

地方自治事項發布職務命令而已，亦非行政處分之可比，自不待言。

總之，依現行行政訴訟立法之初之立法資料明示：行政法院審理之範圍，應予擴張，其對象不僅以違法之行政處分為限，並包括所有公法上之爭訟，但憲法或法律另有規定，由其他司法機關審理者，不在此限。至於何種公法上爭議得為行政訴訟之對象，待以後核定條文時再決定（註七），最後終由立法機關通過並由總統公布現行行政訴訟法第二條、第三條。其所稱得依該法提起行政訴訟者，係指撤銷訴訟、確認訴訟及給付訴訟定案。依本席所見，無論如何，無從依本院解釋之方法創造所謂「無名之行政訴訟」。事實上，無名行政訴訟，除無名撤銷訴訟外，尚有無名確認訴訟及無名其他訴訟。就本件而言，何以在無行政處分存在之下，多數意見認為得循行政爭訟程序解決之？若謂得提起無名撤銷訴訟，但既無行政處分存在，自無從提起；如謂得提起無名確認無效訴訟，則正屬本院依地方制度法第七十五條第八項「解釋訴訟」之範圍，與無名行政訴訟無涉；至無名其他訴訟，在無任何行政處分存在情形下，行政爭訟之受理機關，依訴願法及行政訴訟法，亦無從受理。良以台北市政府依地方制度法第七十六條第一項至第五項之制度設計，在行政院下命台北市政府，命其於一定期限內辦理當屆里長選舉，而台北市政府於期限屆滿前仍未遵命辦理，並由其踐行申訴程序、且由上級自治監督機關代行處理當屆里長改選事宜以前，無從提起行政訴訟。又訴願法所定不變期間，乃法律規定之法定期間。台北市政府祇依法行事，聲請本院解釋法律疑義而已。該市政府從無誤向非管轄訴願機關提起訴願之情事，何勞本院依訴願法第六十一條替其解脫。又台北市政府依法向本院聲請解釋法律疑義，確是正途，何有本院院字第四二二號解釋，誤向其他機關請求救濟之有？此外，依司法個案拘束原則，多數意見已認為本件非屬本院釋字第五二

七號解釋之範圍，足見本件與該號解釋無涉。何以多數意見復引用該號解釋理由書，在無任何行政處分存在情形下，遽認為本件聲請意旨，係請求於具體處分違憲或違法之審查，即非司法院大法官所得受理？本件聲請意旨，正是憲法第七十八條、司法院大法官審理案件法第七條第一項前段及地方制度法第七十五條第八項，本院規範審查範圍，核與具體處分之審查無涉。申言之，本件乃解釋訴訟事件，依具體實質解釋即得解決爭端之事件。而非尚涉及事實認定及法律適用之一般行政訴訟事件之可比，彰彰明甚。足見，難為不作實質具體解釋。

二、「違法」與「不當」各異

依行政訴訟制度研究修正委員會制定現行行政訴訟法之歷史背景，即該委員會第四次會議明白記載：「……(二)不宜以明文規定「不當」或「違法」行政處分之意義，可由行政法院參酌當時之時代背景與法治精神，以判例解釋之。(三)行政訴訟法第一條第二項宜修正如下：裁量條款，行政法院對裁量行為不予審查，但逾越裁量或濫用裁量權者，不在此限。」(註八)現行行政訴訟法第四條第一項及第二項之規定意旨，亦同。本件系爭地方制度法第八十三條第一項「如因特殊事故，得延期辦理改選或補選」，其含義如何，其認定基準之選項範圍應如何界定，始為在該條合法範圍內，正是本院本件「解釋訴訟」之解釋對象。此與行政法院審查行政處分有無違法或有無越權濫權違法論之情形，應參酌當時之時代背景與法治精神，個案判斷；以及以有行政處分存在為前提之地方制度法第七十六條，行政院、中央各該主管機關，得根據下級自治機關之申訴，審酌事實，變更或撤銷原處分者無涉。多數意見，一方面認為本件訴訟標的為「適法性爭議」之「解釋訴訟」事件；另一方面卻又認為本件係行政處分違法性爭議，即有無違法或違法論情形之行政訴訟事件，其邏輯推論，已前後矛盾。多數意見又進一步認為中央監督機關所為適

法性監督之行為是否合法，對受監督地方自治團體之台北市具有法律上之利益，即自治權或其他公法上之利益，亦有違本院三十四年院解字第二九九〇號解釋、最高行政法院四十九年裁字第二二號、四十七年裁字第五十一號判例，且與訴願法第一條第二項規定之立法意旨（詳該條項原立法說明），以及行政訴訟法第二條所稱法律別有規定之地方制度法第七十五條第八項暨同法第七十六條之規定不符。多數意見不啻認為提起行政訴訟之台北市政府或自治團體本身，無主觀上的訴之利益，亦得提起行政訴訟。無異在無法律規定之下，創造了無訴之利益，亦即不具備訴訟要件，亦可合法提起行政訴訟之「無訴訟利益」之行政訴訟。此項創見，顯然無合法根據。不特此也，本件紛爭，依解釋訴訟，由本院作具體實質解釋，已可完全解決紛爭，程序迅速簡捷有效。多數意見卻認為聲請機關或自治團體應另循序提起行政爭訟，以資解決，亦與行政爭訟要件中，有保護之必要，始得提起行政爭訟之要件不符，無從據以起訴。

貳、綜上所述，本席試擬本件解釋文如左：

- 一、依中華民國憲法有關地方制度之規定，中央尚無得逕就特定之地方自治事項發布職務執行命令之依據，現時設置之地方自治監督機關，亦無就地方自治事項又涉及不確定法律概念，逕行以本身之判斷予以替代之權限。
- 二、直轄市里長延期辦理改選或補選，應由直轄市政府核准後辦理，地方制度法第八十三條第三項定有明文。直轄市里長任期屆滿或出缺應改選或補選時，如因特殊事故，得延期辦理改選或補選，同條第一項亦設有規定。既由直轄市政府為之，基於憲法第一百十八條及憲法增修條文第九條第一項，直轄市之自治，受法律保障之規定，暨地方制度法第七十五條第二項，直轄市政府辦理自治事項，祇受憲法、法律及基於法律授權之法規監督之理由。直轄市政府因特殊事故，辦理里長延選或改選時，關於特殊事故之認

定，除有顯然違法或越權濫權之情形外，自應尊重直轄市政府之決定。

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

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

參、司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第七十八條所明定。其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例、函釋當然失其效力。本件內政部報請行政院撤銷台北市政府延選當屆里長之決定，其對於特殊事故所作解釋，認僅限於「重大天然災害、變故或其他不可抗力事件」及「單一種類選舉有與其他種類選舉合併辦理之可能」兩種情形為限，不包括諸如里行政區域調整在內，核與上揭解釋意旨違背，其據以撤銷台北市政府延選當屆里長決定之事實行為，當然失其效力。因系爭紛爭依「解釋訴訟」，已獲最終解決。而自治監督機關除該撤銷延選里長決定之事實行為外，並未進一步依地方制度法第七十六條第一項規定，命其於一定期限內辦理里長選舉，或為代行處理之行政處分，從而自不發生台北市政府得依同條第五項循序提起行政爭訟之問題。爰提出部分不同意見如上。

附 註：

註一：按台北市「里行政區調整方案」，嗣於九十一年六月二十六

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

註二：八十九年六月七日修正前行政訴訟法修正條文總說明乙、修正原則二。

註三：同前行政訴訟法修正條文總說明甲、修正緣由。

註四：司法院七十四年六月出版，八十四年六月再版，司法院行政訴訟制度研究修正資料彙編(一)，頁四二〇至四三二、頁四六六至四六九、頁四八二至四九一。

註五：同註四，頁五三七。

註六：司法院七十五年六月出版，八十四年六月再版，司法院行政訴訟制度研究修正資料彙編(二)，頁六三、六四參照。

註七：同註四，頁二六一。

註八：同註四，頁二六二。

不同意見書 大法官 劉鐵錚

本席對解釋文有關地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」涵義之解釋，雖表示贊同，並認為此為本件聲請案之關鍵問題，解釋文所為之詮釋，理論與實際兼顧，並能確實把握憲法保障地方制度之精神、落實地方自治團體之自治功能，惟關於左列重要事項，本席則與多數意見不同：

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

難予同意。

茲分別說明理由如後：

第一

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

第二

依地方制度法第七十五條第八項規定：「第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」足見發生違法、違憲疑義者，應為地方政府所辦理自治事項之本身，而非監督機關之

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

第三

多數意見以台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權時，自得依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷。姑且不論次級統治團體與國家間，關於憲法所保障之自治事項所生爭議，是否為訴願法第一條第二項所稱爭訟客體，得提起行政爭訟以求救濟；然無論如何，行政訴訟法第二條已明文規定：「公法爭議，除法律別有規定外，得依據本法提起行政訴訟。」司法院大法官審理案件法第七條第一項所規定法令見解之統一解釋，與地方制度法第七十五條第八項就地方自治事項有無違法違憲發生疑義時，得聲請司法院解釋之規定，難道不是「法律別有規定之公法爭議解決途徑」。統一解釋之要件何其嚴格，聲請司法院解釋之規定，立法時又何其慎重，吾人對法律之明文規定視而不見，而另行創設救濟途徑，繞經訴願及兩審行政訴訟程序，捨近而求遠，棄有而就

無，迴避法律已有之快速解決紛爭方法而不用，且不談是否有違行政訴訟法第二條之規定，純就訴訟經濟而言，有無此必要，亦有待斟酌。

最後本席再次強調者，本件聲請案之核心問題，係地方制度法第八十三條第一項特殊事故之解釋，行政院係以「重大天然災害、變故或其他不可抗力事件」，及「單一種類選舉有與其他種類選舉合併辦理之可能」兩種情形為限，得延期辦理改選或補選事項；台北市政府則認為上述情形僅為例示，而非窮舉，不排除其他正當理由，例如因里界之調整等。本件解釋文，大法官對特殊事故之涵義，已極盡可能使文字明白且毫不含混，「所謂特殊事故得延期辦理改選或補選，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，……又特殊事故不以影響全國或單一縣市全部轄區為限，……本件既屬地方自治事項，又涉及不確定之法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，以尊重地方自治團體所為合法之判斷為原則……」。無疑已全盤否定行政院之見解，但令人費解的是，在台北市無明顯違法及顯然恣意之情事下，大法官仍吝於作出台北市延期辦理選舉決定不違法之結論，一切推給行政爭訟作長期無謂之爭議，本席不願揣測真正原因為何，但憲法第七十八條所賦予大法官之解釋憲法及統一解釋法律及命令之權，並經司法院大法官審理案件法第七條第一項及地方制度法第七十五條第八項具體授權大法官之法令解釋權，大法官難道可以棄之而不用嗎？大法官又可完全忽視行政訴訟法第二條「公法上爭議除法律別有規定外」之明文，及地方制度法第七十五條第八項立法時顯然不採行政爭訟之意旨，迴避憲法及法律授予大法官直接解決機關間爭議之職權，不勇於負責，不自己承擔解釋後果，實令人遺憾不已！

大法官對於聲請案件經受理解釋，無論其為憲法疑義之解釋、憲法爭議之解釋或法令違憲之解釋，抑或為法令之統一解釋，端在裁判爭議、定紛止爭，若謂大法官之解釋，僅在表示其對憲法或法令之理解，而毋庸裁判聲請案件之是非曲直，則憲法或法律何需授予大法官釋憲權與解決機關間爭議之法令解釋權。大法官在本件解釋案，作出似結論又非結論之判斷，與釋字第四一九號解釋之模稜

兩可，釋字第五二〇號解釋之模糊不清，如出一轍，未能及時發揮大法官解釋釐清爭議之功能，置機關間爭議久懸而不決，令人可作不同之解讀，本席難以苟同，爰為此不同意見書。

不同意見書 大法官 謝在全

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

一、本件聲請解釋不合程序規定，不應受理

多數通過之意見雖謂：本件聲請屬地方政府依據中央法規辦理自治事項，中央與地方政府間對於中央法規發生爭議，非屬本院釋字第五二七號解釋之範圍，本院依地方制度法第七十五條第八項受理其聲請，與該號解釋意旨無涉云云。然查本院釋字第五二七號解釋對於地方制度法第七十五條所定得聲請司法院解釋事項，分成四種類型：其一、有監督地方自治團體權限之中央各級主管機關，依同條對地方自治團體行政機關辦理該條第二項、第四項及第六項之自治事項，認有違背憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，未依各該項規定予以撤銷、變更、廢止或停止執行，得依同條第八項聲請本院解釋。其二、地方自治團體之行政機關對上開主管機關所為處分行為，認為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第三十條第五項聲請解釋，自治團體之行政機關得依同法第七十五條第八項規定聲請本院解釋。其三、因中央主管機關之

處分行為而構成司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之疑義或爭議時，依該款規定聲請本院解釋。其四，上述處分行為如有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，經提起行政訴訟經終局確定判決後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而依上開審理案件法第五條第一項第二款聲請本院解釋。本件係臺北市政府依據中央法規即地方制度法辦理自治事項，中央與地方政府即聲請機關對於地方制度法之適用發生爭議，而依地方制度法第七十五條第八項規定聲請本院解釋。此項聲請固不在本院釋字第五二七號解釋前三項類型之範圍，但該號解釋理由另特別指明：「衡諸憲法設立釋憲制度之本質，係授予釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事件外（參照憲法增修條文第五條），尚不及於具體處分之違憲或違法審查。」易言之，地方制度法第七十五條第八項規定：第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之。然辦理之自治事項倘經監督主管機關依該條相關各項規定撤銷者，則已涉及具體處分之違憲或違法審查問題，即非釋憲機關所得置喙，而屬行政訴訟機關審理之範圍。此際，即應由地方自治團體依訴願法第一條第二項規定，提起訴願，以求救濟；亦如多數意見通過之本號解釋所指出：「本件行政院撤銷臺北市政府延期辦理里長選舉之行為，係中央主管機關認有違法情事而干預地方自治團體自治權之行使，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，」因之「臺北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自得由該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷」。而於地方自治團體例如本件之台北市在提起行政爭訟，並經終局確定判決後，始得依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，聲請本院解釋。此正又係本院釋字第五二七號解釋上述所指之第四類型。本院上開解釋於理由書中特別闡釋：「有監督地方自治團體權限之各級主管機關，依地方制度法第七十五條對地

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

即非無斟酌之餘地。

二、就「特殊事故」為解釋有侵害審判獨立原則之嫌

按憲法第八十條規定，法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉，明文揭示法官從事審判僅受法律拘束，不受任何其他形式之干涉（本院釋字第五三〇號解釋參照）。為維護審判獨立原則，上開第五三〇號解釋對於最高司法機關對一般通案提供相關法令、有權解釋之資料或司法實務之見解，作為所屬司法機關人員執行職務之依據，仍多所設限。若對具體個案提供判斷之認定標準，其有違背審判獨立原則之疑懼，實更為明顯。

本院即有大法官指出：「法官獨立審判係指法官為審判主體，不受命令指揮。審判獨立之擔保端在排除任何影響，任何行政命令如其對象為法院，而內容又係針對法院之審判行為，不論在外觀上是否係以行政規則之形式出之，或以內規形式假以其他名目，……，均在排除之列。」「因此不唯企圖對具體訴訟案件直接影響之命令為違憲，對未來可能進行之訴訟程序間接或從旁加以影響者亦屬之」「其對訴訟逕行審理及判決有影響之引導或建議預先予以規範者，已不僅為獨立審判之妨害，而係獨立審判之危害」（註一）。一般命令對獨立審判之法官尚且如此，則對具體訴訟案件之法律意見指示，其係審判獨立原則之違背，似無爭執之餘地。

本院大法官職司憲法解釋及法律、命令統一解釋，對於憲法、法律等規定之文義、抽象或不確定概念於適用發生之疑義或爭議時，予以解釋釐清，固然責無旁貸，本院歷來對此亦不乏解釋之先例。例如本院釋字第一〇四號解釋之商標法「世所共知」；釋字第一四七號解釋之民法裁判離婚事由「正當理由」；釋字第二三六號解釋土地法之「不依核准計畫使用」或「不實行使用」；釋字第三三二號解釋學校教職員退休條例之「繼續服務」；釋字第三九九號解釋姓名條例之「字義粗俗不雅或特殊原因」；釋字第四〇六號解釋都市計畫法之「其他應加表明之事項」；釋字第四〇七號解釋之「猥褻出版品」；釋字

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

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

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

三、權力行使效力之最大發揮，植基於其權力行使之受尊崇

本院大法官之解釋，有拘束全國各機關及人民之效力，固如前述，惟此項效力之發揮仍在人民及其他國家機關之普遍支持，欽然信服而願照章遵行（註二）。是釋憲機關於職權之行使，誠須嚴守司法權之分際，自我謙抑，以累積本院大法官解釋受普遍支持之寶貴資產。中央監督機關對地方自治團體依法行使其監督權，又何獨不然？按地方自治團體受憲法制度保障，其意旨即在於確保地方自治團體在憲法及法律保障範圍內，享有自主與獨立之地位。地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效（釋字第四九八號解釋參照）。中央監督機關對地方自治團體監督之目的，應係立於諮詢、輔助之立場，促進地方自治之強化，而非迫使地方自治團體接受其指示，甚而取代地方自治團體之自主決定（註三）。準此，有監督權限之各級主管機關如擬依地方制度法第七十五條第二、四、六項規定

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

附註

註一：參見本院黃越欽大法官於釋字第五三〇號解釋之不同意見書。

註二：學者以下卓見，足供參考：法治斌教授謂，「所謂民意之認同與肯定，亦隨時有變化之可能，故（美國）最高法院即必須於有所為與有所不為之間時時面臨抉擇。易言之，最高法院雖有所堅持，始終如一，但不可否認其亦知所進退，多能審度情勢，或調整路線，或自我節制，而非一味自我膨脹，徒然製造無謂之對立與抗爭，消耗寶貴有限之司法資源。」（見氏著違憲司法審查之效力、拘束力、「表面張力」或「不自量力」？—美國法制之應然與實然，司法院大法官九十一年度學術研討會發表論文，九十一年十一月十六日，第二十頁）；陳春生教授謂，「（日本）最高法院所表示之憲法解釋，其性質上，透過其理由本身之說服力，以獲得其他國家機關與國民普遍的支持，才能維持其具有權威性判斷之拘束力與實效性」（見氏著日本最高法院違憲審查裁判的拘束力，同前揭研討會發表論文，第十一頁）；董保城教授謂，「學者所稱憲法機關忠誠，我國憲法在『五權分治、平等相

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

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

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

抄臺北市政府函

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0九一00二一四五三號函及內政部九十一年四月三十日台內民字第0九一00六八二八三號函所持見解，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，自未抵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0九一0五五三0五00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0九一0五五三0七00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0九一000三七三二號函聲請人（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0九一00六八二一九號函聲請人（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0九一00六八二八三號函，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0九一00二一四五三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，解釋令函之行政規則，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 0 九一 0 五五三 0 五 0 0 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 0 九一 0 五五三 0 七 0 0 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 0 九一 0 0 0 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 0 九一 0 0 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 0 九一 0 0 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 0 九一 0 0 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0九一00一0四二四號函影本乙份。

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，二000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

（本件聲請書附件略）

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0九一0五五三0五00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0九一0五五三0七00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0九一000三七三二號函聲請人（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0九一00六八二一九號函聲請人（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0九一00六八二八三號函，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0九一00二一四五三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 0 九一 0 五五三 0 五 0 0 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 0 九一 0 五五三 0 七 0 0 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0九一000三七三二號函影本乙份。
- 附件五：內政部九十一年四月二十三日台內民字第0九一00六八二一九號函影本乙份。
- 附件六：內政部九十一年四月三十日台內民字第0九一00六八二八三號函影本乙份。
- 附件七：行政院九十一年五月二日院臺內字第0九一00二一四五三號函影本乙份。
- 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
（本件聲請書附件略）

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，適用法律發生有抵觸憲法之疑義，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0九一0五五三0五00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0九一0五五三0七00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0九一000三七三二號函聲請人（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0九一00六八二一九號函聲請人（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0九一00六八二八三號函，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0九一00二一四五三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 0 九一 0 五五三 0 五 0 0 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 0 九一 0 五五三 0 七 0 0 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 0 九一 0 0 0 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 0 九一 0 0 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 0 九一 0 0 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 0 九一 0 0 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 0 0 一 年期中報告，第一 0 — 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

(本件聲請書附件略)