

## 釋字第 553 號解釋協同意見書

戴東雄大法官 提出

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，除與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，與本機關或其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，但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（民法第一〇五七條、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。