

## 釋字第 553 號解釋協同意見書

蘇俊雄大法官 提出

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，就實體部分做成抽象解釋，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、四一八、四四二、四六六、五一二號解釋參照），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。