

釋字第 467 號解釋協同意見書

孫森焱大法官 提出

公法人係指國家或依法律設立，為達成公共目的而有行使公權力之權能，且得為權利義務主體之公共團體。學者區分公法人為公法社團、公共營造物及公法財團三者，公法社團則有區域團體、身分團體、聯合團體、其他團體四種。地方自治團體即屬區域團體之例（看蔡震榮著：公法人概念的探討。載於「當代公法理論」二五五頁以下）。所謂地方自治團體係指於國家內之一定區域，為實施地方自治，由地方人民組成，具有公法上權利能力，得獨立行使權利及負擔義務之公法社團（看陳敏著：行政法總論七八六頁以下）。中華民國八十一年五月二十八日憲法增修條文第十七條規定，省設省議會，省議會議員由省民選舉之；省設省政府，置省長一人，由省民選舉之。八十三年七月二十九日公布實施之省縣自治法乃明定省為法人，且列舉省自治事項有二十八，關於自治組織、自治財政、自治監督亦設有詳細規定。有關公法人之意思機關（民意機關）及執行機關（行政機關），並各該執掌之職權，均甚明確。其為公法社團之公法人，具有權利能力，自無疑義。依憲法第一百零八條第二項規定，同條第一項所定各款，省於不牴觸國家法律內，自得制定單行法規。惟八十六年七月二十一日公布施行之憲法增修條文第九條第一項規定，省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之（第一款）。省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之（第二款）。省承行政院之命，監督縣自治事項（第七款）。第二項復規定第十屆臺灣省議會議員及第一屆臺灣省省長任期之屆滿日起停止辦理臺灣省議會議員及臺灣省省長之選舉。由是臺灣省省長已非依選舉產生；臺灣省之民意機關亦不再存在，臺灣省之自治事項，則不受憲法第一百零九條之保障。依憲法增修條文第九條第三項規定，臺灣省政

府之功能、業務與組織之調整，均授權以法律為特別之規定。從而臺灣省已非地方自治團體，實甚顯然。

顧臺灣於日據時期日本政府設有臺灣總督府，臺灣總督不但集立法、政治及部分司法權於一身，且曾擁有軍政軍令權。日本學者謂公法人地方團體有由國家官吏以地方團體之機關地位，處理團體之事務者，雖設有諮議機關，亦僅供諮詢而已，此係官治團體，尚難謂為自治團體，並舉臺灣之州、街、庄為例（美濃部達吉於日本昭和十年六月出版法律學辭典對「公法人」之註釋）。按日據明治二十九年（一八九六年）三月三十一日以法律第六十三號公布「有關施行於臺灣之法令之件」，即著名的「六三法」授權臺灣總督在其管轄區域內，得制定具有法律效力的命令，亦即「律令」。明治三十九年（一九〇六年）四月六日公布法律第三十一號就上開法律略有修正，惟「以律令為統治的重要法源時代」仍未變革。為此，臺灣之知識分子乃紛紛要求設置「臺灣議會」，希臺灣民意得反應於政治而未果。延至大正十年（一九二一年）三月十四日法律第三號規定始以「敕令」（天皇之命令）指定施行於日本本土之法律，施行於臺灣。其因臺灣之特殊情形，有設特例之必要者，方得以律令定之。是為「以敕令為統治的重要法源時代」，此為日本對臺灣施行殖民統治之結果（看臺灣省通志卷三政事志司法篇第一冊七四頁起、王○升著：「臺灣法律史的建立」一〇一頁起）。臺灣光復之初，政府於臺灣設臺灣行政長官公署，行政長官亦總攬軍政及民政大權，省雖設參議會，僅屬諮詢機關性質。因此當時民眾對政府要求的政治主張第一項即為「制定省自治法，為本省政治最高規範，以便實現國父建國大綱之理想」。依三十六年十二月二十日臺灣省政府公布臺灣省土地權利清理辦法第五條規定：「原屬臺灣總督府之公有土地，經臺灣省行政長官公署接管暨公署所屬機關接管有案，並經呈准行政院歸省政府使用收益者，為省有土地。」臺灣省既得為省有土地之所有人，自屬民法上權利義務之主體，而有法人資格。雖然如

此，公法社團若無民意機關，用以表達民意、監督行政機關，究非民主政治應循之常軌。以上回顧臺灣之歷史，旨在說明未經民意監督之行政機關，縱其團體具有公法人性質，因其行政措施缺乏來自人民的直接制衡機制，若得行使立法權（有如日據時期之律令），易於陷入專制政治。憲法增修條文第九條規定意旨原係以提升行政效率、精簡地方自治組織之功能為目的，臺灣省省長及省議員之選舉既經停止辦理，憲法規定省之自治事項亦不再適用，憲法第一百零八條第二項規定省之立法權已無從行使。臺灣省議會已失其存在，臺灣省政府發布之職權命令及授權命令，無再適用省縣自治法第十八條第一項第一款規定送請議決之餘地，有關省法規惟有報經行政院核定一途可循。就此而言，應認臺灣省政府具有中央派出機關之性質。

再依憲法增修條文第九條規定，省政府之組織形態、權限範圍、與中央及縣之關係、暨臺灣省政府功能、業務與組織之調整等均授權以法律為特別之規定。符合上開意旨制定之法律，其未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限，且得為權利義務主體者，省雖具有公法人之資格，其有關權限之範圍，與地方自治團體性質之權限仍屬有別。省有財產之經營及處理，因不受憲法第一百零九條第一項第二款規定之保障，無從由省立法並執行之。如何經營及處分，悉由法律為特別之規定，不得因省為特定事項而具有權利能力，即可當然行使原屬省有財產之所有權而對之有使用、收益及處分權能。因而省於此限度內雖具有公法人之資格，亦僅有部分權利能力，依法受限制（看黃越欽著公法人與私法人，載於政大法學評論二二期十六頁）。

末查臺灣省省有財產之屬公用財產，隨同其業務，因所從屬之機關及學校調整或改隸而須變更其歸屬者，依憲法增修意旨制定之法律，固得為適當之規劃；若省有非公用財產則因原為公法人臺灣省所有，以法律定其經營及處分事項時，應慮及此類財產本為全體省民所共享，允宜正視其特性，為特別之處置，以維護臺灣省省民之權益。至於預

算之編造，涉及國家資源之分配，既取之於全民，用之於全民，由中央為統籌之規劃，依憲法增修意旨，得以法律為特別之規定，乃屬當然。爰提出協同意見書如上。