

釋字第 467 號解釋部分協同意見書

陳計男大法官 提出

本號解釋關於中華民國八十六年公布之憲法增修條文第九條施行後，省已非地方自治性質之公法人部分，本席固表贊同。惟關於「符合憲法增修條文意旨制定之各項法律，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之主體者，於此限度內，省自得具有公法人資格」云云部分，其解釋理由，本席認有再加補充個人意見之必要，爰提出部分協同意見如下：

- 一、行政團體未必均具公法人之資格：法人係除自然人以外，依法律之規定所設立具有權利義務能力資格之主體。為法律所創設之人格者。在國內法上，法人有分為公法人與私法人二類者。所謂公法人，一般係指依公法（姑不論公法與私法之區分，學說上尚有爭論）設立之法人。行政團體是否具有公法人之人格，應依其設立所依據之法律（包括憲法），是否有賦予其公法人地位之規定而定。故法律雖授與行政團體有行使公權力之行政機能，但若未賦予其人格時，仍非公法人。而在我國法制上，公法人有自治團體及其他公法人（參照國家賠償法第十四條、農田水利會組織通則第一條、八十七年十月二日立法院三讀通過之訴願法第一條第二項）之別。
- 二、八十三年七月二十九日省縣自治法公布施行前，省之法地位：省於行憲前雖已為地方制度上最高層級之行政團體，但依省政府組織法（十六年七月八日公布、三十三年四月二十八日修正）等法律，並未將其定位為自治團體賦予法人格，與縣市不同（參照十八年六月五日制定公布、十九年七月七日修正之縣組織法，十九年五月二十日制定公布、三十六年七月二十四日修正之市組織法）。立憲時，憲法雖未明定省為地方自治團體性質之公法人，但

由憲法第十章及第十一章第一節規定之立法意旨觀之，憲法上省之地位的確有意將其定位為地方自治團體性質之公法人。

惟自公布施行以來，由於憲法第一百十二條所定省縣自治通則等相關省實行地方自治之法律，迄未制定，並未曾有憲法上所定省之自治團體性質之公法人之存在。本院釋字第二六〇號解釋意旨僅在闡明「依憲法有關規定，中央尚無得就特定（本席按非一般）之省議會及省政府之組織單獨制定法律之依據，現時設置之省級民意機關亦無逕行立法之權限」，於解釋理由中並說明，「至行憲後有制憲當時所未料及之情事發生，如何因應，自應由中央盱衡全國之整體需要，兼顧地方之特殊情況，速為現階段符合憲法程序之解決，在未依憲法程序解決前，省縣自治及行政事務不能中斷，依本院釋字第二五九號解釋之同一理由，現行有關臺灣省實行地方自治及省議會、省政府組織之法規，仍繼續有效」云云，可知解釋當時臺灣省雖有實施地方自治之事實，但非憲法上公法人性質之自治團體則無庸疑。況其相關之組織法、組織綱要或規程，亦未將省定位為公法人（相較臺灣省各縣市實施地方自治綱要第二條、第三條，則明定縣市為法人。姑不論行政命令性質之綱要，可否創設公法人，亦係一值得探討問題，至少縣市之公法人地位，尚有此一薄弱依據）之規定。矧第二五九號解釋本身亦未論及省為公法人，自難據此認省已有公法人之地位（至學者謂省為公法人之論述，乃學理上之說明，尚非成立公法人之法律上依據，亦難據為省有公法人地位之論據）。從而，在此期間「省」僅屬地方制度下之最高層級地方行政團體，應無可置疑。

三、為因應國家統一前之需要，國民大會於八十一年五月二十八日增訂公布憲法增修條文時，為解決現階段省縣地方制度，使符合憲法程序，於其第十七條規定：「省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百十二

條至第一百五條及第一百二十二條之限制：一、省設省議會……省議員由省民選舉之。二、屬於省、縣之立法權，由省議會、縣議會分別行之。三、省設省政府，置省長一人……由省民選舉之。四、……。五、……」。將憲法原設計之省縣地方制度，規定可依法律定之。立法機關基此於八十三年七月二十九日制定省縣自治法，並依該法第二條規定賦予省有地方自治團體性質之（公）法人資格。自此省為地方自治性質之公法人，因而確立。

四、八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第九條，對於省縣地方制度，重作特別規定，其第一項規定「省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制：一、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。二、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。三、縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。四、屬於縣之立法權，由縣議會行之。五、縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。六、中央與縣之關係。七、省承行政院之命，監督縣自治事項。」，準此，憲法上省在地方制度層級之地位，應未喪失固無疑問，但省既已不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，已非地方自治團體性質之公法人。則以規範省縣地方自治團體之省縣自治法，對於省自治之部分即無再適用餘地，省已非該省縣自治法第二條所定之法人，殊不待言。惟省仍為地方制度上行政團體，而有行使國家公權力之行政機能，則為憲法增修條文第九條所保障。立法機關如基於行政之目的，認仍有賦予其獨立之人格以獨立行使國家公權力之必要時，自得規定其為公法人，使其取得地方自治團體性質之公法人以外之其他公法人資格。但此公法人地位之取得，應非僅因立法機關依憲法增修條文第九條規定，於制定法律時，

有未劃歸國家或縣市等地方團體之事項，而屬省之權限，即認其仍具有公法人之資格。必省之行政團體，依法律之規定，得為權利義務之主體，即有權利能力時，始得認為具有公法人之資格。