

司法院釋字第四八一號解釋

中華民國 88 年 4 月 16 日

院台大二字第 09196 號

解 釋 文

中華民國八十一年五月二十八日修正公布之中華民國憲法增修條文第十七條，授權以法律訂定省縣地方制度，同條第一款、第三款規定，省設省議會及省政府，省置省長一人，省議員與省長分別由省民選舉之，係指事實上能實施自治之省，應受上述法律規範，不受憲法相關條文之限制。省縣自治法遂經憲法授權而制定，該法第六十四條規定，轄區不完整之省，其議會與政府之組織，由行政院另定之。行政院據此所訂定之福建省政府組織規程，未規定由人民選舉省長及省議會議員，乃斟酌福建省之特殊情況所為之規定，為事實上所必需，符合母法授權之意旨，與憲法第七條人民在法律上平等之原則亦無違背。

解釋理由書

八十二年五月二十八日修正公布之中華民國憲法增修條文第十七條（八十三年八月一日修正公布之中華民國憲法增修條文第八條），授權以法律訂定省縣地方制度，同條第一款、第三款規定，省設省議會及省政府，省置省長一人，省議員與省長分別由省民選舉之，係指事實上能實施自治之省，應依上述法律規範，不受憲法相關條文之限制。亦即無須制定適用於全國之省縣自治通則，而得以特別法針對各地方之實際情況，實施地方自治。省縣自治法遂經憲法授權而制定，該法第六十四條規定，轄區不完整之省，其議會與政府之組織，由行政院另定之。將轄區特殊之省組織授權行政院以行政命令方式訂定之，係因考量其轄區之事實情況，尚無依憲法實施省自治之必要。行政院據此所訂定之福建省政府組織規程，規定福建省政府設置委員七至十一人，其中一人為主席，由行政院院長提請總統任命之，而不設省議會，乃斟酌福建省之事實特殊情況，符合母法授權之意旨。

依憲法第一百二十一條規定，縣實行縣自治，至省之自治，憲法則授權以法律定之。而憲法上之平等原則，係為保障人民在法律上地位之實質平等，並不禁止法律依事物之性質，就事實狀況之差異而為合理之不同規範。福建省目前管轄之範圍及人口數目，與其原有者，已相去甚遠，且其公共事務之繁簡程度，與臺灣省之狀況，亦難相提並論。處此情況，更宜精簡組織，以增進行政效率。現行福建省政府組織規程，不由人民選舉省長及省議會議員，乃考量事實上差異所為之合理規定，對福建省人民而言，與憲法上開原則亦無違背。

八十六年七月二十一日修正公布之中華民國憲法增修條文，有關省級機關組織雖有重大變革，且省縣自治法已因地方制度法之實施而廢止，然轄區特殊之省，其省級組織之調整，依照本解釋意旨，仍得為不同之規定，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	曾華松	楊慧英	戴東雄
	蘇俊雄	賴英照	謝在全	

不同意見書

大法官 劉鐵錚

本件解釋案係由一百零四位立法委員提出聲請，就行政院依據省縣自治法第六十四條授權訂定之福建省政府組織規程不設省議會、省議員及省長不由人民選舉產生之規定，發生是否抵觸中華民國八十一年五月二十八日修正公布之中華民國憲法增修條文第十七條第一款、第三款之疑義。本案係八十五年六月七日提出聲請。大法官於八十八年四月九日舉行之審查會作成受理之決議，於同月十四日舉行之審查會通過該組織規程不抵觸前開憲法增修條文之解釋文及解釋理由書草案，合先說明。本席見解與多數大法官之意見完全不同，本席以為本案可採取下列三種方式之一處理，茲分述如下：

(一)程序上不予受理

本件雖係就福建省政府組織規程中上述規定是否抵觸八十一年修正公布之中華民國憲法增修條文第十七條（八十三年八月一日修正公布之憲法增修條文第八條）而聲請解釋，惟大法官審查會決議受理日期，係在八十八年四月九日，而此時上述憲法增修條文之規定，已為八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文第九條第一款及第二款所變更，即省長（主席）、省議員（省諮議會議員）不再由人民選舉產生，改為由行政院院長提請總統任命之。

吾人對抽象法規解釋是否抵觸憲法時，原則上應以大法官受理解釋時現行憲法（包括增修條文）而非聲請時憲法為準，此與針對確定終局裁判所援用之法令被指摘違憲時，因涉及到當事人權益，有恢復原狀、請求賠償等利用再審程序救濟可能之情形，在理論及實際上應有所差異。蓋如對作為本案解釋對象之抽象法規而言，依八十一年憲法增修條文解釋，如解釋其為合憲，固不致對現狀有何影響，縱解釋其為違憲，對過去未舉辦之選舉亦不能重新舉辦；又就未來而言，因八十六年憲法增修條文第九條已明文廢止省長、省議員由人民選舉產生。故對此種不具解釋實益、不具解釋必要之聲請案，自應從程序上不予受理。

(二) 受理後，以八十六年憲法增修條文之新規定為理由，作成已無再行解釋必要之解釋

因程序上不受理，既未作成解釋，理由可能簡略，本件聲請案在憲法上仍具有一定之意義，為昭慎重，仍得正式作成解釋，詳細說明因有八十六年憲法增修條文第九條之新規定，八十一年憲法增修條文事實上已無再適用之可能，本案因此無解釋之實益，也不具解釋之必要，並援用本院釋字第四六三號解釋之體例作成解釋。

(三) 受理後，本於八十一年憲法增修條文之規定作成「違憲」解釋

本席原則上雖認本案無解釋實益，亦無解釋之必要，但若從寬認定本案系爭抽象法規是否有解釋之必要，亦即於確認該法規是否違背釋憲聲請時之憲法，以彰顯公義，也認為有解釋

之實益時，則本案即應按八十一年憲法增修條文而為解釋。

按八十一年憲法增修條文第十七條明文規定：「省、縣地方制度，應包含左列各款，以法律定之……」，其中第一款、第三款規定，省設省議會、省政府，省議員及省長由省民選舉之（八十三年八月一日修正公布之中華民國憲法增修條文第八條與此同）。民國八十一年及八十三年修憲當時國民大會代表所表達之積極推行民主制度、貫徹地方自治之決心，於本條文中展現無遺。基於上述增修條文之規定及國民大會代表修憲之意旨，吾人可由下述理由得到福建省政府組織有關規定，應屬違憲之結論：

第一、八十三年七月二十九日公布之省縣自治法雖係經憲法增修條文之授權而制定，但也祇能於不違背憲法明文規定下，就省縣之組織、省縣民之權利義務、自治事項、自治組織、自治財政、自治監督等事項為詳盡之補充規定。當時憲法增修條文對省長、省議員應由人民選舉之規定，既未設有限制，也無排除條款，於此情形，縱省縣自治法本身明定福建省（或轄區不完整之省）其省長及省議員不由人民選舉產生，改由官派，依憲法第一百七十一條：「法律與憲法牴觸者無效」，自也應為無效之解釋。

第二、省縣自治法本身既不能限制福建省（或轄區不完整之省）之省長及省議員應由人民選舉產生，省縣自治法第六十四條規定「轄區不完整之省，其省議會與政府之組織由行政院另定之」，則行政院根據此項授權訂定之福建省政府組織規程，又豈可將福建省之省長、省議員由人民選舉產生予以排除？高位階之法律都不可規定之事項，低位階之命令豈可為之？更何況八十一年憲法增修條文第十七條為典型的憲法委託，即由國家這一面規定其義務，要求立法機關為一定立法作為，係藉由立法者來實現憲法目的，此時立法者制定法律，雖為其權利之行使，更為一項「義務」，對立法者而言，雖在法律名稱及內容上有若干裁量之自由，但就憲法明文規定應以法律訂定之事項，包括應設省議會並由人民選舉省長、省議員等，立法者

已沒有任意選擇之餘地。更進一步言，立法作為既為立法者依憲法委託而來之義務，立法者即應貫徹代表全體國民意志之立法指示，完成立法，不得再行授權，另委由行政機關以命令作相反之規定，否則將違反憲法上根本之民主原則。

此外，本席尚有下述幾點疑義：

其一、何謂「轄區不完整之省」？憲法只承認省縣之建制，並無轄區不完整之省之名詞，亦無此概念，蓋省縣管轄範圍有大有小，人口亦有多有少，均不影響其地位，大省固可劃分為數省，數省也可縮小為一省，既為省或縣，即不失其憲法上之地位。福建省在現制下既仍存在並置有主席，則其依憲法增修條文所取得之自治地位，豈可由法律或法律概括授權訂定之行政命令，予以剝奪？

其二、自由地區之福建省早非戒嚴地區，亦非動員戡亂體制下實施戰地政務之地區，福建省所屬之金門縣、連江縣之縣長，早由人民選舉產生，其國民大會代表、立法委員亦由人民選出數屆，該地「事實上能實施自治」，有何不能實施自治之處？既無事實上不能實施自治之情形，則福建省基於省之地位，本於憲法增修條文之明定，其省長、省議員自應由人民選舉之。

其三、省縣自治法第六十四條之授權，充其量僅可解釋行政院就轄區不完整之省，得就其議員之人數、省政府規模作特別規定（參照省縣自治法第十七條第二項第一款、第三十五條、第四十二條第一項），至省長、省議員民選部分，連省縣自治法本身都不能作相異之規定，概括授權訂定之行政命令，又豈可變更當時憲法所定以民選省長為中心之獨任制，改為官派委員組成之委員制並置省主席？吾人若猶謂「福建省政府組織規程與省縣自治法立法意旨尚不違背，並未逾越母法之授權意旨」，吾人究竟係以憲法解釋法令，抑以法令來解釋憲法，實令人深感困惑！

其四、若謂「福建省公共事務之繁簡程度，與臺灣省之狀況亦難相提並論，處此情況，更宜精簡組織，以增進行政效率

」，吾人無疑以八十六年憲法增修條文第九條（為求精簡組織、增進行政效率，故省長、省議員不再由人民選舉改為官派）之修憲精神，而非以八十一年憲法增修條文第十七條（為求積極推行民主、貫徹地方自治，故省長、省議員由人民選舉）之修憲精神來解釋系爭法規，以今視昔，則昔錯；以昔視今，則今非。大法官既然以八十一年憲法增修條文作為審查本案行政命令是否違憲之標準，豈可反以八十六年憲法增修條文之修憲意旨來合理化其結論，實令人不解！

總之，在福建省未被廢止前，不論其管轄區域大小，人口多寡，依八十一年憲法增修條文第十七條賦與該省省民之省長及省議員之選舉權與被選舉權，既非法律得加以限制，亦非行政命令得任意剝奪。爰為此不同意見書。

抄立法委員陳清寶等一百零四人聲請書

壹、聲請解釋憲法之目的

憲法中明定省民有其自治權，行政院卻片面以省縣自治法第六十四條中「轄區不完整之省，其議會與政府之組織，由行政院另定之」為由，不予福建省設置省議會、民選省長，然審視該法律條文並無規定不予設置，且當初之立法意旨乃考量現行福建省之政治現實，其組織編制勢必無法比照臺灣省政府及臺灣省議會，爰乃授權行政院就其「組織」訂定之。行政院卻片面解釋並扭曲原始立法精神；在命令與法律抵觸者無效的準則下，行政院此舉明顯違反憲法及省縣自治法授權精神，並剝奪福建省民自治權，立法院認為組織可以調整或精簡，但地方自治的體制及職權則不容剝奪，尤其憲政體制與憲法精神應予維護，特聲請大法官解釋。

貳、疑義性質、經過及涉及之憲法條文

中華民國憲法增修條文第十七條規定，省的地方制度應設省議會，省議會議員由省民選舉之，並設省政府，置省長一人，由省民選舉之。省縣自治法第六十四條則規定，「轄

區不完整之省，其議會與政府之組織，由行政院另定之」，行政院即依此訂定「福建省政府組織規程」，核示福建省政府採委員制及不設置省議會，省主席由委員兼任，行政院所持原因為福建省轄區不完整，無法實施地方自治。然省縣自治法第六十四條中只表示「組織」授權行政院另外訂定，並未表示可以不予設置省議會或省長不予民選，因此立法院認為省縣自治法並無違憲，卻遭行政院扭曲解釋，行政院此舉實為違法、違憲，且「福建省政府組織規程」屬行政命令之一種，其法律位階依中央法規標準法第十一條之規定為法規命令，位階低於法律，並不得牴觸憲法。

其次，依中華民國憲法第七條規定「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」第十七條更規定「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」因此，行政院以「福建省政府組織規程」官派省主席，不由福建省民直接選舉省長，不由選民選舉省議員，嚴重剝奪福建省民政治參與權利，使福建省民淪為二等國民，違法、違憲殆無疑義，爰請鈞座大法官依據憲法加以詮釋，還福建省民一個公道。

一、行政院認為不須設省議會之理由

- (一)福建省轄區不完整，無法實施地方自治。
- (二)福建省政府現階段僅負責中央與地方政府間業務之承轉、協調與督導工作，故組織宜精簡。

二、立法院認為應設置省議會並民選省長之理由

- (一)憲法中已明確保障地方自治權利。
- (二)金馬地區人民之政治參與權利，不能因「轄區不完整」即予以剝奪；組織編制可以精簡，但權利不可被剝奪。
- (三)現行法律已無「省主席」名詞，省長應予民選為法有明文。

聲請提案人：陳清寶

聲請連署人：廖學廣 周 荃 林光華 鄭寶清

蔡煌瑯	劉盛良	林錫山	陳其邁
謝錦川	黃清林	鄭永金	林建榮
施台生	陳傑儒	余玲雅	蕭金蘭
謝欽宗	楊吉雄	洪秀柱	郭政權
莊金生	曾振農	羅傳進	葛雨琴
陳宏昌	黃國鐘	李必賢	范巽綠
李友吉	沈智慧	陳鴻基	徐少萍
林志嘉	郭廷才	王顯明	吳克清
林源山	王志雄	羅福助	林炳坤
高揚昇	章仁香	靳曾珍麗	鍾利德
林明義	林郁方	翁重鈞	陳癸淼
韓國瑜	陳漢強	錢達	全文盛
李顯榮	蔡正揚	李慶華	賴來焜
郁慕明	馮定國	趙永清	朱惠良
陳文輝	陳光復	杜振榮	吳惠祖
張旭成	簡金卿	王天競	林政則
朱鳳芝	姚立明	李文郎	曾永權
張光錦	陳健民	陳瓊讚	王令麟
劉國昭	李鳴皋	蔡璧煌	游淮銀
黃秀孟	鄭逢時	潘維剛	許舒博
蔡中涵	朱星羽	郭金生	陳朝容
巴燕達魯	瓦歷斯	貝林	廖福本
周陽山	林宏宗	陳志彬	高育仁
丁守中	張文儀	徐中雄	黃昭順
徐成焜	林國龍	王素筠	許添財

中華民國八十五年六月七日