

大法官講堂： 中華民國憲法及政府（二）

第十五講 解釋要旨 地方制度

授課教師：湯德宗教授
國立臺灣大學政治學系



【本著作除另有註明外，採取創用 CC「姓名標示
—非商業性—相同方式分享」臺灣 3.0 版授權釋出】

〈地方制度〉相關解釋要旨

湯德宗
憲法有聲書

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
第一屆 (37.07~47.08：釋字 1~79)			
38 (43.08.27)	縣議會行使縣立法職權，若無憲法或其他法律之根據，不得限制人民之自由權利。	§§124, 125 [釋 223]	[地方立法權] Q 何以堅持「法律保留」？
第二屆 (47.09~56.08：釋字 80~122)			
122 (56.07.05)	地方議會議員在會議所為言論，應如何保障，憲法未設有規定。本院院解字第3735號解釋尚不生違憲問題。	§§113, 124 [釋 165]	[地方民代言論免責]
第四屆 (65.10~74.09：釋字 147~199)			
165 (69.09.12)	地方議會議員在會議時就有關會議事項所為之言論，應受保障，對外不負責。但就無關會議事項所為顯然違法之言論，仍難免責。	§§113, 124 [釋 122]	[地方民代言論免責]
第五屆 (74.10~83.09：釋字 200~366)			
223 (77.03.23)	金門戰地政務委員會就金門地區行車速度所為之限制，乃為因應戰地特殊路況，維護交通安全所必要，與憲法尚無牴觸。	§125	[地方立法權]
258 (79.04.06)	直轄市在憲法上之地位，與省相當。	§164	[直轄市之定位]
259 (79.04.13)	憲法 §118 明定「直轄市之自治，以法律定之」。惟上開法律迄未制定，現行直轄市各級組織及實施地方自治事項，均係依據中央頒行之法規行之。為貫徹憲法實施地方自治之意旨，自應斟酌當	§118 [釋 260]	[直轄市自治法定主義] Q 何以憲法對直轄市之自治全然委由法律規定？

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
259 (續)	前實際狀況，制定直轄市自治之法律。在此項法律未制定前，現行由中央頒行之法規，應繼續有效。		
260 (79.04.19)	依中華民國憲法有關地方制度之規定，中央尚無得逕就特定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。 <解釋理由書> 關於省縣地方自治事項立法權限之劃分，中華民國憲法第一百零八條、第一百十二條及第一百十三條設有特別規定，依此規定，中央尚無得逕就特定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。	§§108, 112 [釋 259]	[省縣自治通則] Q 憲法何以規定中央應制定「省縣自治通則」作為省縣自治之準據？ Q 政府遷台後何以不完成「省縣自治通則」之立法程序？
363 (83.08.29)	地方行政機關為執行法律，得依其職權發布命令為必要之補充規定，惟不得與法律牴觸。臺北市政府發布之臺北市獎勵投資興建零售市場須知，增加法律所無之限制，有違憲法保障人民權利之意旨，應不予適用。	§172	[地方行政機關委任立法權之限制] Cf. 地制法 §30
第六屆 (83.10~92.09：釋字 367~566)			
467 (87.10.22)	中華民國八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第九條施行後，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。	1997 四次增修 §9-I & III	[精省後的省定位] Q 省雖非為地方自治團體之公法人，但仍為公法人？

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
467 (續)	〈解釋理由書〉 中央與地方權限劃分係基於憲法或憲法特別授權之法律加以規範，凡憲法上之各級 地域團體 符合下列條件者：享有就自治事項制定規章並執行之權限；具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人。		[地方自治團體公法人之定義]
481 (88.04.06)	憲法增修條文 (81/05/28) §17 授權以法律訂定省縣地方制度，同條第一款、第三款規定， 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。	§121； 1997 四次增修 §17	[憲法增修與地方自治]
498 (88.12.31)	地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位， 國家機關自應予以尊重 。立法院所設各種委員會，依憲法第六十七條第二項規定，雖得邀請地方自治團體行政機關有關人員到會備詢，但基於地方自治團體具有自主、獨立之地位，以及中央與地方各設有立法機關之層級體制，地方自治團體行政機關公	§§67-II, 111	[地方自治與立院備詢]

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
498 (續)	<p>務員，除法律明定應到會備詢者外，得衡酌到會說明之必要性，決定是否到會。於此情形，地方自治團體行政機關之公務員未到會備詢時，立法院不得因此據以為刪減或擱置中央機關對地方自治團體補助款預算之理由，以確保地方自治之有效運作，及符合憲法所定中央與地方權限劃分之均權原則。</p>		
527 (90.06.15)	<p>地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權。惟職位之設置，若法律已有明確規定，則地方立法機關對於是否設置或員額多寡並無裁量權，而訂定相關規章尚須相當時日者，先由各該地方行政機關依地方制度法相關規定設置並依法任命人員，乃為因應業務實際需要之措施，於過渡期間內，尚非法所不許。</p>	[釋 467] [釋 259]	[地方自治團體組織自主權與法律保留之關係]
	<p>地方制度法第四十三條第五項及第三十條第五項之規定，係指就相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關對決議事項或自治事項是否抵觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依各該條第四項逕予函告無效，向本法院法官聲請解釋而言。</p>	[釋 553]	<p>[地方自治之違憲審查]</p> <p>Q 為何予自治監督機關以「違憲疑義」聲請解釋權？ Ω 對照 §§117&125，憲法似無此預期！</p>
	<p>地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例或自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請本</p>		<p>Q 何謂「就事件之性質」？ Ω 地方自治團體對於監督機關函告系爭「自治法規」或「議決」無</p>

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
527 (續)	<p>院解釋憲法或統一解釋法令。有關聲請程序分別適用司法院大法官審理案件法第八條第一項、第二項之規定，於此情形，無同法第九條規定之適用。</p>		<p>效，所依據之「法律」或「法規命令」或「上級地方自治團體之自治條例、規章、規約」，發生「有無抵觸憲法之疑義」時，得依「案件法」§5-I-(3)，聲請釋憲。</p> <p>Ω 監督機關函告系爭「自治法規」或「議決」無效，就所依據之「法律」或「法規命令」或「上級地方自治團體之自治條例、規章、規約」所持之見解，不同意其他機關於適用同一法令所持見解，而不涉前述違憲問題者，得依「案件法」§7-I-(1)聲請「統一解釋」。</p>
	<p>至地方行政機關對同級立法機關議決事項發生執行之爭議時，應依地方制度法第三十八條、第三十九條等相關規定處理，尚不得逕向本院聲請解釋。</p>		<p>Q 何謂「尚不得逕向本院聲請解釋」？</p> <p>Ω 參見地制法 §32</p> <p>Q 地方機關「覆議」失敗後，仍得聲請解釋？或仍得「報請（上級政府）函告無效」？</p> <p>Q 監督機關拒不函告無效時，地方行政機關得聲請解釋？</p>

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
527 (續)	原通過決議事項或自治法規之各級地方立法機關，本身亦不得通過決議案又同時認該決議有牴觸憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規疑義而聲請解釋。		<p>Q 何故如此限制？乃「禁反言」原則？</p>
	三、有監督地方自治團體權限之各級主管機關，依地方制度法第七十五條對地方自治團體行政機關辦理該條第二項、第四項及第六項之自治事項，認有違背憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，未依各該項規定予以撤銷、變更、廢止或停止其執行者，得依同條第八項規定聲請本院解釋。		<p>Q 何以限於「疑義」解釋，而不許「爭議」解釋？</p> <p>Ω 解釋理由書：「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爲違憲或違法之審查」。</p>
	地方自治團體之行政機關對上開主管機關所爲[撤銷、變更、廢止或停止執行]處分行爲，認爲已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，[致]無從依同法第三十條第五項聲請解釋，自治團體之行政機關亦得依同法第七十五條第八項逕向本院聲請解釋。		<p>Q 何以如此解釋？大法官仍可依據「必要且關連」理論，審查「地方機關辦理自治事項所依據之自治法規是否抵觸上位規範」？</p> <p>Q 何謂「逕向」本院聲請解釋？</p> <p>Ω 指地方機關無需俟行政訴訟定讞後，始循「案件法」§5-I-(2)聲</p>

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
527 (續)	<p>其因處分行爲而構成司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之疑義或爭議時，則另得直接聲請解釋憲法。如上述處分行爲有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之要件，亦非不得聲請本院解釋。</p>		<p>請解釋？</p> <p>◎ 如地方自治團體對於「主管機關」所為(撤銷等)處分所依據之法令，認有牴觸憲法之疑義時，得否聲請解釋？</p> <p>Ω 似需俟行政訴訟定讞後，始能循「案件法」§5-I-(2)聲請解釋（參見下引解釋文）。</p> <p>◎ 何謂「因處分行爲而構成司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之「疑義」及「爭議」？</p>
553 (91.12.20)	<p>行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，惟既屬行政處分是否違法之</p>	§118 [釋 527]	<p>◎ 本件限縮（甚或排除）釋字 527 釋示「得直接依據大法官審理案件法 §5-I-(1)聲請解釋」之情形？</p>

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
553 (續)	<p>審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。</p> <p>如上述處分行為有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之要件，亦非不得聲請本院解釋。</p>		<p>Q 何謂「若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義」？</p>
新制（92.10～：釋字 567～）			
628 (96.06.22)	<p>農田水利會係由法律設立之公法人，為地方水利自治團體，在法律授權範圍內享有自治之權限。農田水利事業之餘水管理乃農田水利會自治事項之一，農田水利會並得依法徵收餘水使用費（農田水利會組織通則第 10 條第 1 款、第 28 條規定參照）。是關於餘水管理，農田水利會組織通則已授予農田水利會得訂定自治規章以限制人民自由權利之自治權限。依該通則第 29 條規定，徵收餘水使用費之標準及辦法固係授權省（市）主管機關訂定，臺灣省政府據此並已就餘水使用費訂定一定之徵收標準及程序，然若有規範未盡部分，農田水利會訂定自治規章予以補充，並報請主管機關核備者，尚符合上開通則第 29 條規定之意旨。</p>	§§15, 23 [釋 518] [釋 563]	[自治團體權限]

釋號 (年.月.日)	主 旨	憲法關係條文 [相關解釋]	[作用分類] 觀想暨對話
628 (續)	臺灣省石門農田水利會灌溉蓄水 池使用要點第四點之規定，乃該 會依正當程序本於其徵收餘水使 用費之自治權限，在法律授權得 徵收餘水使用費範圍內，分別依 餘水使用之不同情形，確定餘水 使用費之徵收對象所為具體規定 之自治規章，符合水資源有效利 用及使用者付費之立法意旨，手 段亦屬合理及必要，未逾越臺灣 省政府就農田水利會徵收餘水使 用費訂定命令之範圍，亦未牴觸 上開法律及其授權規定，於憲法 第 15 條保障之財產權、第 23 條 規定之法律保留原則與比例原 則，尚無違背。		