

司法院釋字第四六七號解釋

中華民國 87 年 10 月 22 日

院台大二字第 24137 號

解 釋 文

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。符合上開憲法增修條文意旨制定之各項法律，若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。

解釋理由書

本件係聲請人於行使職權時，就依憲法增修條文第九條之規定省是否仍具有公法人之地位，發生適用憲法之疑義而聲請解釋，非關法規違憲審查之問題，合先說明。

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：一、享有就自治事項制定規章並執行之權限，二、具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人。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分別規定：「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。」「六、中央與省、縣之關係。七、省承行政院之命，監督縣自治事項。」同條第二項規定：「第十屆臺灣省議會議員及第一屆臺灣省省長之任期至中華民國八十七年十二月二十日止，臺灣省議會議員及臺灣省省長之選舉自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。」同條第三項規定：「臺灣省議會議員及臺灣省省長之選舉停止辦理後，臺灣省

政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定。」依上開規定，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟臺灣省自八十七年十二月二十一日起既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。

查因憲法規定分享國家統治權行使，並符合前述條件而具有公法人地位之地方自治團體外，其他依公法設立之團體，其構成員資格之取得具有強制性，而有行使公權力之權能，且得為權利義務主體者，亦有公法人之地位。是故在國家、地方自治團體之外，尚有其他公法人存在，早為我國法制所承認（參照國家賠償法第十四條、農田水利會組織通則第一條第二項、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）。上開憲法增修條文第九條就省級政府之組織形態、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項，均授權以法律為特別之規定。立法機關自得本於此項授權，在省仍為地方制度之層級前提下，依循組織再造、提昇效能之修憲目標，妥為規劃，制定相關法律。符合上述憲法增修意旨制定之法律，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，揆諸前開說明，省雖非地方自治團體，於此限度內，自得具有其他公法人之資格。

憲法增修條文第九條第三項規定，鑑於臺灣省原職掌之功能業務龐大，而相關職權法令之全盤修正曠日廢時，為期其制度及功能、業務為適當之規劃與調整，乃授權立法機關得制定特別法以迅為因應，非謂立法機關得不受憲法增修條文第九條第一項第一款及第二款對省級政府之組織形態決定之限制而為不同之規定，同條第一項其他各款亦然，並此敘明。

| | | | | | |
|-------|-----|-----|-----|-----|-----|
| 大法官會議 | 主 席 | 施啟揚 | | | |
| | 大法官 | 翁岳生 | 劉鐵錚 | 吳 庚 | 王和雄 |
| | | 王澤鑑 | 林永謀 | 施文森 | 孫森焱 |
| | | 陳計男 | 曾華松 | 董翔飛 | 楊慧英 |
| | | 戴東雄 | 蘇俊雄 | | |

部分協同意見書 大法官 陳計男

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。惟自憲法公布施行以來，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，應包含左列各款，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、中央與省、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。

部分協同意見書 大法官 林永謀

查關於憲法之解釋，其憲法制定（或憲法修訂）者之意思，倘已明確表明時，在憲法目的所關聯之倫理性原則未有變更之下，即應忠實予以反映，而不得另求其他，否則將不免流於恣意與專擅。

茲核閱中華民國八十六年七月二十一日公布之憲法增修相關資料，其國民大會荊代表知仁等位所提「修憲提案第一號第九條第一項修正案」理由之說明，固記載「將省定位為中央政府之派出機關，『仍為公法人』。」然經提付表決，卻通過周代表威佑等位所提修正案第一一一號，荊代表等之該修憲提案第一號第九條第一項則不再處理，此有在卷之第三屆國民大會第二次會議實錄（影本）可考。顯見修憲提案第一號已為修正案第一一一號所替代，且未經議決；而該修正案第一一一號提案理由之說明係謂「至於省府之功能、業務及組織之調整，以法律為特別之規定」等語，未有「省仍為公法人」之字樣，如此就第一號提案之修正並故意為「省仍為公法人」之「遺漏」，則此部分修憲者之規範意旨，顯無將「省」定之於非公法人不可之意思，而係委諸於法律特別之規定，要無可疑。是此一憲法修訂者之修正意向及其明白宣示之價值決定，吾人解釋時，殊不能置諸不顧；何況修正迄今僅歷年餘，社會結構未有變遷，法秩序更無新意向顯現，其構成規範目的之原有評價，依然存在，其規範性意義之目標，尤未更易，亦即修憲歷史因素所包含之價值決定，於今尚無不合時宜之情形，自無逸脫此一價值決定，而另闢蹊徑之餘地。

關於憲法增修條文第九條，其修正目的既在提升行政效率，而為地方制度組織之改造，則所稱「以法律定之」云者，此一憲法之授權，就之組織言，只須其合乎修憲目的所欲達成之功能，既可賦予公法人之地位，亦可以之為一般行政機關，均無悖於憲法修正者之原意；蓋憲法上之「省」，並未見其非出以法人不可之依據，即就歷史之沿革予以觀察，尤然，此端視其行政任務之如何，暨有否賦其以權利義務主體之必要而定，非屬當然。又憲法增修後，依其第一百零八條第一項「中央立法交由省執行之事項」，或依增修條文第九條第一項第七款「承行政院之命監督縣自治事項」之規定觀之，省之權限仍須出於中央即行政院之賦予。因是修憲所欲追求之地方制度組織再造以提昇效率之目的，與現行憲法之客觀目的間，兩者之理念，既亦顯示同一之結論，則「省」於行政院指揮、監督之下，尤非必然應授以法人人格始能達成上述之目的，其僅為一般

行政機關仍亦可予達成也，此更不因其猶有頒布行政命令之權而有所影響；易言之，憲法修訂者可直接或授權立法機關就「省」之法律地位予以規定，無論法人與否，亦均無違於憲法客觀之目的。本解釋文所謂「若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，於此限度內自得具有公法人地位」之語，亦即此意。爰提部分協同意見書如上。

協同意見書 大法官 孫森焱

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、王泰升著：「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）。

未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。

不同意見書 大法官 董翔飛 施文森

我國憲法係依據孫中山先生建國理念及其學說，為鞏固國權、保障民權而制定，憲法前言載有明文。而民權之保障與實踐，則須從地方自治開始。制憲代表篤信中山先生學說，並深受西方推行地方分權(或稱去中央集權)運動成功之影響及鼓舞，乃於憲法中增列地方制度專章，將「行省」定位為地方政府層級，省以下為縣、市，全面實施地方自治，並藉選舉、罷免、創制、複決四權之行使，以達到「地方政府由地方人民自己所治」之至高境界。此一地方分權化之設計，反映在憲法中者，計有第一百十二條：省得召集省民代表大會，依據省縣自治通則，制定省自治法，但不得與憲法牴觸；第一百十三條：省自治法應包括左列各款：一、省設省議會，省議會議員由省民選舉之。二、省設省政府，置省長一人，省長由省民選舉之。三、省與縣之關係。屬於省之立法權，由省議會行使之；以及第一百十四條至第一百十七條：省自治法制定後須送司法院審查、省法規與國家法律有無牴觸發生疑義時由司法院解釋之等六條之多。除此之外，憲法第十章第一百零九條復規定由省立法並執行或交由縣執行之事項，其內容包括：一、省教育、衛生、實業及交通。二、省財產之經營及處分。三、省市政。四、省公營事業。五、省合作事業。六、省農林、水利漁牧及工程。七、省財政及省稅。八、省債。九、省銀行。十、省警政之實施。十一、省慈善及公益事項。十二、其他依國家法律賦予之事項。前項各款有涉及二省以上者，除法律別有規定外，得由有關各省共同辦理。第一百十一條：除第一百零七條（中央立法並執行之事項）、第一百零八條（中央立法並執行或交由省縣執行之事項）、第一百零九條（省立法並執行或交由縣執行之事項）及第一百十條（由縣立法並執行之事項）列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有全縣一致之性質者屬於縣，遇有爭議時，由立法院解決之。其自治色彩之所以如此

濃厚，意在建構地方政府自治之機制，並與憲法前言所揭示之「保障民權」意旨相呼應，在理論上，屬政治學之領域，與公法人原屬兩個不同之概念，本院民國三十四年十月二十日院解字第二九九〇號解釋並不因當時抗戰甫告終結，鄉鎮尚未實施地方自治而否認鄉鎮為公法人之解釋及行政法院四十七年裁字第五一號「縣為法人，有其獨立之法律上人格，至其自治制度是否已完全建立，則屬另一問題，不能因尚未制定縣自治法而謂其法人資格尚未取得」之判例即為最有力之說明。支持此一論點者，除上述兩則司法判例外，形成在法制上的實例更是不勝枚舉：即以臺灣省而言，行憲之前，其組織建制，初則依據「臺灣省行政長官公署組織條例」，後則適用「省政府組織法」以及根據省政府組織法所產生之「臺灣省政府合署辦公暫行規程」，不論依長官公署組織條例所設置之行政長官，或依省政府組織法所設置之省主席，其產生之方式均係由行政院院長提請總統任命之，既無自主組織權，亦無固定之自治事項，但事實上兩者均具有行為能力、權利能力、發布法規性之命令、編定預算、設立省銀行、設置省公庫、發行省幣，以及管理處分省財產、經營省公營事業，為財產法、責任法及訴願法上的法主體，一直扮演著公法人的角色，早為不爭之事實。行憲後之省，形式上雖已實施自治，但實質上臺灣省不僅未依憲法程序召開省民代表大會制定省自治法，亦未曾由省民選舉省長，而仍沿用行憲前之省政府組織法及臺灣省政府合署辦公暫行規程之規定，採委員會制，省府委員、省主席均由中央指派，迄至民國八十三年省縣自治法公布後，始選出第一任憲法上之省長，以致行憲近五十年來，始終停滯在訓政時期的省主席時代；而臺灣省議會亦遲自民國四十八年始行成立，從外表上看，省議會雖為省之立法機關，省議員亦由人民選舉產生，然省議會及省政府組織之立法權限，並非省議會所得享有，而係由行政院制定單行法規予以規範，揆諸本院釋字第二六〇號解釋「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」即足證明。省之組織自主雖極其薄弱，惟憲法所保障之法人地位並未因此而受影響。臺北市在省轄市時期，依

臺灣省各縣市實施地方自治綱要規定，市長、市議員均由人民選舉產生，亦享有一定自治事權並居於法人地位，然自升格為直轄市後，不僅市長改由行政院院長提請總統任命，改制初期之臨時市議會議員亦並非經由人民選舉，而係由內政部加聘改制前之市議員繼續留任，甚至查遍臺北市各級組織及實施地方自治綱要中，竟無市之自治事項之規定，然其原有之法人地位亦未因改制後失去組織自主及缺乏自治事項而改變。福建省可以說是一個最沒有自治色彩的最典型的例子，自修憲迄今，從未實施過自治，在動員戡亂時期實施戰地政務，民國八十三年省縣自治法公布後，始由行政院依據該法第六十四條規定之授權，訂定福建省政府組織規程，採委員會制，省府委員及省主席亦均由行政院院長提請總統任命。不設置省議會、沒有立法機關、行政轄區亦不完整、自治權限亦極為虛弱，然依增修條文第九條第一項規定，仍為地方制度中之層級，且適用省縣自治法第二條「省為法人」之規定，而不被同法第六十四條規定所排除。凡此實例，均足證一個依憲法或法律所設置之地域團體，其法人地位之取得，並非必然以實施地方自治或具有自主組織權及享有自行處理特定事項（自治事項）之權限為要件。多數意見所通過之解釋文及解釋理由書不察我國制憲之時代背景，亦無視憲政經驗及法制層面已所形成之共識，復不採公法學上同時也是學術界所公認之「權利義務主體」之通說，在方法上亦未先建立強有力之理論架構，甚至未見一句說理，即蹦出「凡各級地域團體符合下列條件者：一、具有自主組織權，二、享有自行處理特定事務（自治事項）之權限，方得為地方自治團體性質之公法人」之見解，硬是將自治與法人網在一起，並進而以之導出「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實施後，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟不再有憲法保障之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人」之結論，實令人難以苟同。

至增修條文第九條第三項規定：「臺灣省議會議員及臺灣省省長之選舉停止辦理後，臺灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別之規定」，係修憲者授權立法機關，於臺灣省第十屆省議會議員及第一屆省長停止辦理選舉後就省之功能、業務、組織

制定法律為特別之規範，修憲原意僅在簡化省之組織、緊縮省之業務功能，屬組織重組、政府再造之層次，無關法人之存廢。立法者自應嚴守此一界線，若藉立法手段，超越政府再造之範圍，進而損及省之既有地位與建制，則不僅違背修憲者授權意旨，且將引起違憲之爭議，解釋文末段「符合上開憲法增修條文意旨制定之各項法律，若未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而授予省處理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。」文字，明顯指出立法機關於決定省之相關事項歸屬時，若未明文劃歸中央或縣市而繼續保留給省享有或處理者，省方得具有公法人資格。反之，若將省之既有權限悉數劃分不贖，不是歸屬中央，即是劃歸縣市，無一授予省享有或處理時，則省即不得具有公法人資格。此一解釋已無異默認或暗示立法者，可以越過政府再造之界線，甚至於重行調整劃分省之相關事項時，亦不必遵守憲法第一百十一條之規定，將省在憲法中制度性保障之地位與功能全盤予以否定，甚至經由立法使國家概括承受省產提供有悖權利得喪原則之「法理」基礎，請問這是修憲者之原意嗎？司法解釋，貴在制衡，若不能堅守此一原則，則不僅有違權力分立，且有助長立法獨大之效果，吾等以為期期不可，爰提出不同意見書如上。

不同意見書 大法官 劉鐵錚

本件係聲請人於行使職權時，就依憲法增修條文第九條之規定，省是否仍具有公法人之地位，發生適用憲法之疑義而聲請解釋，申言之，聲請人係就省是否仍具有享受權利負擔義務之資格而聲請解釋，至於省是否為地方自治團體性質之公法人，聲請人並無疑義，也未聲請解釋，合先說明。茲針對聲請人之憲法疑義，表示個人意見如後：

一、省為憲法上地域統治團體，自始即具有公法人之地位

關於公法人成立之要件，憲法並未規定，憲法所設置各種層級之地域統治團體，不問其執行機關之首長及其他決策機關之成員如何產生，凡在憲法或法律授與之權限範圍內，為推行

政務，其所屬行政機關，既有為各種法律上行為之權能，則因此發生之權利義務關係，自應歸屬於各該地域統治團體。民國三十六年十二月二十五日行憲前之省、縣，與民國八十三年七月二十九日省縣自治法施行前之臺灣省暨臺北、高雄二市，以及目前之福建省，即處於此種公法人地位。行政法院四十七年裁字第五一號判例謂：「縣為法人，具有獨立之法律上人格，至其自治制度是否已完全建立，則屬另一問題，不能因尚未制定縣自治法，而謂其法人資格尚未取得。」同院四十九年裁字第二二號判例意旨亦同；抑有進者，對未由憲法賦與一定權限之鄉、鎮，於未實行地方自治時期，司法院也未因當時戰爭甫告終結，鄉、鎮未實施地方自治，而否認鄉、鎮為公法人，此有本院三十四年十月二十日公布之院解字第二九九〇號解釋為證；而民國三十六年十一月二十八日行政院指令頒布之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；再就現行省縣自治法觀之，轄區不完整之省，除該法第六十四條稱其議會與政府之組織由行政院另定之者外，並未排除同法第二條省為法人之適用。由此可知，各級地域統治團體縱其地方自治制度未完全實施，或其組織在實質上亦未完全脫離母行政主體之層層節制，但只要形式上具有財產法、責任法、訴訟法上法之主體性，即不容吾人否認其具有享受權利、負擔義務之公法人地位。此種見解既為我國司法、行政、立法實務所肯認，為長期存在之憲政事實，自不容吾人置疑。

二、臺灣省公法人地位亦不因憲法增修條文第九條而受影響

民國八十六年七月二十一日公布施行之憲法增修條文第九條，雖凍結臺灣省依憲法原享有之自治事項及自主組織權，惟其公法人地位並未受到影響，根據有三：

(一)省仍受憲法制度性保障

我國憲法保障地域統治團體的垂直劃分，上有國家，下有縣、市，中間有省，增修條文第九條雖凍結省之自主組織

權及自治權限，但作為地方建制之一個層級地位並未改變。此觀該條文第一項開宗明義地肯認「省、縣地方制度」即為明證，而該項各款之規定，均屬省、縣並舉，也甚為明顯，則在同為地域統治團體之國家及縣之公法人地位無人否認下，作為地域統治團體一級之省之公法人地位，豈應受到質疑？

(二)從憲法上整體解釋原則觀察

憲法增修條文第九條第一項既肯認省、縣地方制度，又省、縣並舉，而憲法第十一章「地方制度」之結構仍然存在，縱其已名存實亡，惟於憲法解釋上仍有重大之意義，此因憲法增修條文前言首先即謂「為因應國家統一前之需要」，由此可知上開增修條文第九條屬於過渡性安排，當無疑義。在此過渡階段，允宜使其保留原有之法律地位，以待未來終局的解決。握有修憲大權之國民大會對此尚且多所保留，未予否定省之地位，則僅有釋憲權之司法機關，自不可輕率解釋，以達憲法明文規定以外之目的。

(三)從臺灣省仍有行政機關及保留多項權限言

對照增修條文第九條及憲法本文，吾人不難發現，增修條文所停止適用者，僅為省自治有關事項，其所受影響者也僅為地方自治法人之定位而已。易言之，修憲後省為地方制度層級之地位並未喪失（增修條文第九條第一項），省仍設省政府及省諮議會作為其行政機關及輔助機關（第一項第一款、第二款），省仍保有源自憲法之一定權限，具體言之，(1)保留若干原屬省執行之固有權限（第一項第六款、第三項）；(2)監督縣自治事項（第一項第七款）；(3)具全省一致性質之事項（憲法第一百十一條）；(4)執行「中央立法並執行」（憲法第一百零七條）及「中央立法並執行或交由省、縣執行」之事項（憲法第一百零八條）。修憲後作為政府層級之省，既然仍然存在，並有執行機關及輔助機關，仍享有源自憲法上之多項權限，則其所屬行政機關依各項行政法令規定，而得行使此等公法上之權限，其憲法上之地位既未根本

變動，省自然仍為公法人。

三、憲法增修條文無意使臺灣省之公法人地位處於不確定狀態

多數意見雖承認省作為地方制度層級之地位並未喪失，惟認為符合憲法增修條文意旨制定之法律，「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，揆諸前開有關公法人之說明，省雖非地方自治團體，於此限度內，自得具有其他公法人之資格。」言下之意似認為，立法機關亦得將全部事項劃歸國家或縣市等地方自治團體，不予省保留任何權限，則在此情形下，省自亦不具任何公法人之資格，對此本席難予苟同。蓋如前所述，省之公法人地位係源自憲法、因其作為憲法上地域統治團體一個層級而來，增修條文並未改變省在憲法上之地位，此由該第九條第一項首先表明「省、縣地方制度應包括左列各款」，並未「廢除」省為地方制度之一環可為佐證；況該條第三項又規定：「臺灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別規定。」增修條文僅曰「調整」，並非規定臺灣省政府功能、業務與組織之「廢除」，得以法律為特別規定，準此，法律何能任意剝奪所有省原所屬事項不予省任何權限？此恐有違增修條文之本意；抑有進者，若謂省之公法人地位係取決於法律是否賦予省任何權限使之成為權利義務主體而來，則作為憲法上地域統治團體一個層級之省之地位，將永遠處於不確定之狀態，蓋今日法律授與省權限且得為權義主體者，省具公法人地位，明日法律收回授與之事項及權限時，省即非公法人，此豈本解釋所欲獲致之結果？省在憲法上作為地方制度層級之地位既未喪失，其公法人之定位甚為明確已如前述，若省之主體性得任由法律予取予奪，變動不定，則立法者的自由裁量空間恐已逾越憲法既有的規範架構，殊不可採。

抄立法委員郝龍斌等五十五人聲請書

壹、聲請憲法解釋之目的

聲請大院大法官解釋憲法增修條文第九條第三項規定「臺灣省議會議員及臺灣省省長之選舉停止辦理後，臺灣省政府之功能、業務與組織之調整，得以法律為特別規定」，其稱「以法律為特別規定」，是否授權立法院為相關特別立法時，無須受憲法第一百零八條第二項及憲法增修條文第一項第一款、第二款之限制，並得不將臺灣省規定為獨立承擔公法上權利義務關係之公法人？

貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

憲法增修條文第九條於民國八十六年七月二十一日納為憲法規定，民國八十三年時依原憲法增修條文第十七條制定之省縣自治法應如何修改、修改至何種程度？均不能無疑。按憲法增修條文第九條第一項就省之地方制度為一般之規定，雖明文調整憲法原文部分規定，但未變更憲法第一百零八條第二項「前項各款，省於不抵觸國家法律內，得制定單行法規」及憲法第一百十一條「有全省一致之性質者屬於省」之規定，憲法增修條文第九條第二項、第三項則為專門針對臺灣省所設。臺灣省議會議員及省長選舉雖停止辦理，惟省之建制仍然存在，並經憲法增修條文仍定位為「地方」。茲者既得由中央立法就臺灣省政府之功能、業務與組織之調整為特別之規定，立法院為是項特別立法時，是否仍受同條第一項之限制而必須修改省縣自治法使之於臺灣省一體適用？立法院得否將現行省縣自治法修改為臺灣省自治法而僅於臺灣省加以適用？又現行省縣自治法第二條規定省為法人，是否必須修改而不使臺灣省繼續成為獨立承擔立法上權利義務關係之公法人？第一屆臺灣省省長及第十屆臺灣省議會議員任期屆滿在即，聲請人等為立法院立法委員，依憲法規定行使職權，討論省縣自治法之修正案，而生適用上述憲法增修條文規定之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定聲請大院大法官迅為憲法解釋，俾赴事功。

參、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、憲法規定省之地方制度，原不僅限於臺灣省有其適用，與

憲法增修條文第九條第一項與第二項、第三項之專係規定臺灣省者不同。憲法既明文建立「省」之制度，以與中央及縣有所區別，增修條文第九條第一項又將省之機關區分為省政府與省諮議會，以求省級機關之權力分立，則省為獨立承擔公法上權利義務關係之地方性公法人，而與中央之法人人格兩立，了無疑義，此觀之於民國八十六年修憲時之提案理由，亦甚明確（註一）。

- 二、省若隸屬於行政院，完全受其指揮而無獨立之人格，實無於憲法內詳細規定其建制及機關之理由；實則「精省」之後，憲法上「省」應具有「立於中央與縣之間」之獨立聯絡功能，雖非自治單位，但亦非中央之一部分，其建制無非要在緩衝並減低中央侵犯縣自治之作用。
- 三、省之職權，雖僅限於憲法第一百零八條第二項所規定，就中央委託省、縣執行之事項「制定單行法規」，以及憲法增修條文第九條第一項第七款所規定「承中央之命監督縣自治事項」，惟依憲法第一百十一條規定，有未列舉事項發生時，「其事務有全省一致之性質者屬於省」，省與中央與縣，自仍顯有區別，不能認為省為中央之一部分而無公法人之地位。
- 四、省與中央與縣為不同之公法人，雖省為民選之機關，然中央委託省執行之事項，其是否委託與委託之後是否將委託之事務收回，均仍聽中央決定；而憲法未列舉之分權事項發生爭議時，亦由中央之立法院解決，自不虞省之權能有任何限制、逸脫權力界限之顧忌。
- 五、憲法就省之一般建制規定如上述，惟授權立法院就臺灣省為特別規定之意旨何在？其係專指應就臺灣省省長及省議會議員之選舉停止辦理後將省調整為非自治機關？抑或授權立法院得對臺灣省另為完全不同於憲法增修條文第九條第一項建制之規定？殊令費解。現行省縣自治法第二條關於「省為法人」之規定，於臺灣省部分是否必須修改，使之不具法人地位？尤屬關鍵。爰提出聲請，以求闡

明憲法真義、維護憲法秩序。

肆、聲請人並請求大院依司法院大法官審理案件法第十三條之規定，於憲法法庭行言詞辯論，聲請人等茲委任郝龍斌立法委員為本件聲請代理人，就本件聲請有為一切法律上行為之權。

註一：第三屆國民大會第二次會議修憲提案（第一 - 一二八號）頁二二（第九條第一項理由(一)省「仍為公法人」）（國民大會秘書處，八十六年五月）。

聲請人：

立法委員

| | | | | |
|------|-------|-----|-----|-----|
| 郝龍斌 | 陳宏昌 | 周 荃 | 黃國鐘 | 蔡正揚 |
| 陳漢強 | 賴來焜 | 陳癸淼 | 趙永清 | 許舒博 |
| 蕭金蘭 | 鄭永金 | 簡金卿 | 蔡中涵 | 錢 達 |
| 翁重鈞 | 高惠宇 | 朱惠良 | 林明義 | 曾振農 |
| 林炳坤 | 瓦歷斯貝林 | 王素筠 | 林國龍 | 謝啟大 |
| 周陽山 | 傅崑成 | 洪秀柱 | 林錫山 | 徐成焜 |
| 朱鳳芝 | 郁慕明 | 曹爾忠 | 陳一新 | 王天競 |
| 鄭龍水 | 林郁方 | 林政則 | 姚立明 | 馮定國 |
| 徐中雄 | 莊金生 | 李慶華 | 鍾利德 | 徐少萍 |
| 林建榮 | 廖福本 | 林源山 | 潘維剛 | 黃昭順 |
| 靳曾珍麗 | 陳傑儒 | 高揚昇 | 陳志彬 | 李友吉 |

中 華 民 國 八 十 七 年 四 月 二 十 一 日

