

# 司法院釋字第四九八號解釋

中華民國 88 年 12 月 30 日

院台大二字第 33931 號

## 解 釋 文

地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。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。

## 解釋理由書

本件係前台灣省議會聲請解釋，本院受理後，憲法增修條文第九條於中華民國八十六年七月二十一日已有修正，地方制度法並於八十八年一月二十五日制定公布，省縣自治法及直轄市自治法則經廢止。是本件解釋自應以現行法律為基準，合先敘明。

地方自治為憲法所保障之制度，憲法於第十章詳列中央與地方之權限，除已列舉事項外，憲法第一百十一條明定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，有一縣性質

者則屬於縣，旨在使地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權。地方自治團體在特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體。從而，地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效。憲法繼於第十一章第二節設「縣」地方制度之專節規定，分別於憲法第一百十八條、第一百二十一條、第一百二十八條規定直轄市、縣與市實行自治，以實現住民自治之理念，使地方人民對於地方事務及公共政策有直接參與或形成之權。憲法增修條文第九條亦係本諸上述意旨而設，地方制度法並據此而制定公布。

基於住民自治之理念以及中央與地方垂直分權之功能，地方自治團體有行政與立法機關之自治組織設置，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉、罷免之，此分別有憲法第一百二十三條、第一百二十四條、第一百二十六條，地方制度法第三十三條、第五十五條，公職人員選舉罷免法第一條、第二條、第六十九條等規定可據。地方自治團體不僅依法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。地方自治區域內之人民對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權（憲法第一百二十三條、地方制度法第十四條、第十六條第二款、第三章第二節參照）。地方立法機關行使其立法機關之職權，地方行政機關應將總預算案提請其立法機關審議。地方立法機關開會時，其行政機關首長應提出施政報告，民意代表並有向該機關首長或單位主管行使質詢之權；就特定事項有明瞭必要時，則得邀請其首長或單位主管列席說明（地方制度法第三十五條至第三十七條、第四十條、第四十一條、第四十八條、第四十九條參照）。此乃基於民意政治及責任政治之原則，地方行政與地方立法機關並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法、適當與否或其他一定之監督（同法第四章參照）。是地方自治團體在憲法及法律保障範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予尊重。

按立法院所設各種委員會，得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢，為憲法第六十七條第二項所明定。鑑於行政院應依憲法規定對立法院負責，故凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務，亦經本院釋字第四六一號解釋在案。惟考量權力分立及憲法上中央與地方均權之原則，就地方自治團體行政機關公務員到會備詢應作適當之規範。地方自治既受我國憲法制度性之保障，有一定之自主權限，為與中央政府共享國家權力行使，並共同協力之主體，且中央與地方各設有立法機關，建立層級體制。是地方自治團體行政機關人員受立法院各種委員會邀請到會備詢時，除法律明定應到會備詢者外，尚不負到會備詢之義務。惟得衡酌到會說明之必要性，決定是否到會。又中央對地方自治團體得視其財政狀況予以適當之補助（憲法第一百四十七條、地方制度法第六十九條、財政收支劃分法第三十條參照），俾使地方自治團體足應其財政之基本需求，以保障全國各地區住民之生活，實現全國經濟平衡發展之憲法意旨。立法院自不得逕因地方自治團體所屬公務員之未到會備詢，據以為刪減或擱置中央機關依法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。

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	施文森	孫森焱	陳計男
	曾華松	董翔飛	楊慧英	蘇俊雄
	黃越欽	賴英照	謝在全	

抄臺灣省議會聲請書

受文者：司法院

主 旨：有關立法院於審議中央政府年度總預算案時，指定特定之省府官員列席備詢報告中央補助款之運用情形問題，

立法院與本會兩民意機關間就其行使職權對憲法第六十七條第二項之適用規定滋生疑義，請轉請 鈞院大法官釋示。

說明：

壹、聲請解釋憲法之目的及經過

一、立法院於審查中央政府總預算時，強制要求特定之臺灣省政府首長及官員列席備詢報告，致本會在行使職權上產生疑義，引起輿論界所稱之「搶官」風波事件，類此事件於每一會計年度均重演，本會原對立法院援引憲法第六十七條第二項「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢」之規定即不無疑義與爭議，惟自省縣自治法通過施行後，立法院仍援引同一規定要求省府首長列席備詢報告，顯對本會依省縣自治法第二十八條、第二十九條行使之職權予以侵犯。

二、案經本會民政委員會提議並經本會第十屆第一次定期大會第二十一會議全體議決通過聲請大法官解釋，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款：「中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法」之規定聲請解釋。

貳、疑義之性質、聲請人之立場與見解及涉及之憲法條文

一、憲法第五十三條「行政院為國家最高行政機關」、第六十二條「立法院為國家最高立法機關」及第五十七條「行政院依左列規定，對立法院負責：一、行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法院在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權……」，已明定行政機關應向同級立法機關負責之規範。另按省縣自治法第五條、第二十八條之規定：「省設省議會、省政府；……為省之立法機關及行

政機關」、「省議會定期會開會時，……省長應提出施政報告……」、「省議會有對省政府首長及單位主管質詢之權」，準此，顯見省政府應對省議會負責，接受省議會監督之制度迨無疑義。又依省縣自治法第六條規定「省自治之監督機關為行政院」，是省政府若因執行自治事項或接受委辦事項上瑕疵，亦應由自治監督機關即行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行（省縣自治法第五十四條），依法自無向立法院負責或列席備詢說明之理甚明，今立法院強制要指定特定省政府官員列席立法院報告中央補助款之運用情形，不僅有違憲法之精神，亦陷省府官員兩難及違法之境。

二、按憲法第六十七條第二項：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢」。惟查上揭條文含義係指各委員會於審查議案、舉辦公聽會（聽證會）等時，為廣納各方意見，切合社會實際需要，故邀請官員、專家到會備詢，以提供專業知識、經驗及意見，用以集思廣益，作為制定法案或政策諮詢之參考，準此以觀，立法院依憲法第六十七條第二項規定強制要指定特定省府官員列席中央總預算之審查會自非所宜；且依憲法第一百四十七條第一項、省縣自治法第五十條第一項之規定，中央對省之補助款係依法補助，惟今立法院若藉刪除或擱置補助預算為手段指定特定之省府官員到院備詢，顯與憲法中央與地方均權制度之精神相悖。

三、末查，本會若仿立法院作法，邀請縣市政府相關局處和鄉鎮公所有關單位列席本會報告省補助款之運用情形，類此連鎖效應必造成中央、省、縣權責重疊、紊亂。

參、檢附本會第十屆第一次定期大會第二十一次會議紀錄乙份。

議長 劉 炳 偉

(本聲請書附件略)