發佈：2010-02-03, 週三 19:17
點擊數：18528

壹、修法的主要爭議

立法院臨時會在2010年1月18日第七屆第四會期第一次臨時會議第一次會議的流血衝突當中，三讀通過「地方制度法（以下簡稱地制法）」部分修正案。此次衝突的導火線是即將升格的台北縣、台中縣、台南縣及高雄縣等所屬鄉鎮市長，除因犯罪遭停職、涉嫌賄選經起訴、已經連任兩屆、依法代理者之外，其餘均得直接轉任，成為以機要職任用的區長；另外，鄉鎮市民代表均轉任區政諮詢委員，雖然無給職，但可支領出席費及交通費。被批評為國民黨為了今年年底五都選舉所為的綁樁行為，各種觀點的政治評論充斥媒體版面。然而，地方制度之設計與規劃是憲政體制的重要環節，是民主政治的基礎。政黨或政治人物若僅為一黨一人之利而破壞憲政體制，任意侵害地方自治團體的自治權，將造成嚴重的後果。本文認為，從憲法角度分析，此次地制法增修至少產生以下三種違憲情況。

貳、違反權力分立原則

此次修法的首要爭議就是違反權力分立原則，侵害地方的人事高權。立法院修正地制法第二十一條、第三十三條、第四十八條、第五十五條及第五十八條條文；並增訂第七條之三、第二十四條之一至第二十四條之三、第四十條之一、第五十八條之一及第八十三條之一條文等規定，係為因應台北縣等升格為直轄市的法制調整。其中，導致此次國會流血衝突的最重要爭議就是第五十八條及第五十八條之一的修訂。依照第五十八條「直轄市之區由鄉（鎮、市）改制者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）長，由直轄市長以機要人員方式進用為區長，其任期自改制日起，為期四年。」又第五十八條之一規定：「鄉（鎮、市）改制為區者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）民代表，除依法停止職權者外，由直轄市長聘任為區政諮詢委員，其任期自改制日起，為期四年，期滿不再聘任。」此兩項條文雖有消極任用資格之規定，也就是在符合消極的法定要件者不得轉任區長或區政諮詢委員，但是，透過此兩項爭議條文之修訂，根據內政部統計，將有鄉鎮市長五十六人符合轉任資格，可直接轉任區長、鄉（鎮、市）民代表則轉任區政諮詢委員，地方自治之改革成為政黨為鞏固政權的政治祭品，完全無視地方自治團體的人事高權。

地方自治為民主國家之基礎，受憲法制度性之保障，「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」，司法院釋字第498號解釋著有明文。而「地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限。」、「所謂自主組織權係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構)或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限。」司法院釋字第527號解釋及其理由書也再三強調。由前述解釋可知，自主組織權，包括人事高權為地方自治之核心事項。所謂人事高權，是指地方自治團體具有選擇、任用、雇用、晉升、免職或解雇地方公務人員之權限。地方自治既受憲法制度性之保障，乃維繫國家整體憲政體制正常運行不可或缺之一環，確保地方自治實質存續與正常運行，應屬所有憲法機關無可旁貸之職責。立法院雖然「有權」也「有義務」制定法律對於地方自治制度為一定之形成，但不可任意侵害地方自治團體之自治高權，架空地方自治團體之自治權限，否則將牴觸憲法保障「地方自治」之意旨。又立法權僅能就不特定之人或抽象事件進行規範，不得就特定人或具體事件與以處理或專為特定具體事件立法，否則將侵害行政權或司法權，違反憲法中之權力分立原則。

直轄市之地方組織劃分為「區」，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員，地制法第三條第三項及第五十八條第一項分別定有明文。區長為承上啟下，執行地方政務之重要公職人員，依照中央與地方垂直權力分立理論，本應由市長就具有法定資

Phoca PDF

格之人員選擇任用以貫徹政策。立法院之立法裁量權雖得透過一般、抽象之基準，規範區長之任用資格。但其若以法律決定「特定之人」擔任特定行政區之區長，則是完全剝奪市長之人事權，明顯地侵害地方自治權。又區長為行政職位，依「水平的權力分立理論」，其人選之決定乃屬行政權之核心事項，若由職司立法之立法機關決定個別地方自治行政區區長之特定人選，亦屬立法權侵害行政權，違反權力分立原則。何況，既然轉任鄉鎮市長是以「機要人員方式」進用，卻又受四年任期保障，任期中除有法定事由不得將其免職，完全剝奪直轄市長的人事決定權。

參、不符民主原則

其次，此次修法也有違反民主原則之處。「民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑」、「按國民主權原則，民意代表之權限，應直接源自國民之授權，是以代議民主之正當性，在於民意代表行使選民賦予之職權須遵守與選民約定，任期屆滿，除有不能改選之正當理由外應即改選，乃約定之首要者，否則將失其代表性。」鄉鎮市民代表之任期既然結束，當然失其代表性。此次在地制法中增訂第五十八條之一，規定鄉（鎮、市）改制為區者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）民代表，除依法停止職權者外，由直轄市長聘任為區政諮詢委員，其任期自改制日起，為期四年，期滿不再聘任。此種將鄉（鎮、市）民代表直接轉任區政諮詢委員具有何種民主正當性？直轄市既設有自治之立法機關（市議會），由人民選出之市議員組成，代表人民監督自治行政機關之施政，為何在設置所謂的「區政諮詢委員」？區政諮詢委員既非人民直接產生，本身既無民意代表機關之功能，只有關於區政業務諮詢、區政之興革建議、區行政區劃諮詢及其他依法令賦予之事項等行政諮詢職權，立法院創設此種職務究竟有何民主功能？又區長只是市長依法任用之行政人員，已非地方自治團體首長，卻又課予區長應定期邀集區政諮詢委員召開會議之義務？既然，區政諮詢委員如此重要，卻又規定「其任期自改制日起，為期四年，期滿不再聘任。」明顯是種「因人設事」的過度性設計。地方自治團體之人民就此並無任何置喙餘地，地方立法機關與行政機關對於此項設計並無任何裁量權限，完全牴觸民主原則。

四、抵觸平等原則

最後，此次地制法修定也牴觸憲法第七條所規定之平等原則。此項原則並非僅指行政機關在適用法律時必須符合平等之要求而已，即立法機關本身於制定法律時也應遵守平等原則。司法院解釋即指出，「憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。」（釋字第四八五號）、『公職人員選舉罷免法第三十八條第二項規定：「政黨推薦之區域、山胞候選人，其保證金減半繳納。但政黨撤回推薦者，應全額繳納」，無異使無政黨推薦之候選人，須繳納較高額之保證金，形成不合理之差別待遇，與憲法第七條之意旨有違，應不再適用。』（釋字第四八五號）換言之，立法院必須以前後一貫之原則作為形成法律制度之基準以符合體系正義。此次地制法之修正，對於鄉鎮長直接轉任區長，以及設置區政諮詢委員之設計，除基於執政黨未來選舉勝負考量所為的人事安排之外，完全欠缺任何明確的「差別對待之合理基準」。尤其，合併高雄市與高雄縣升格之大高雄市，原來高雄市之區長須有公務人員任用資格，可是，區由鄉（鎮、市）改制者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）長，由直轄市長以機要人員方式進用為區長，其任期自改制日起，為期四年，形成「一市兩制」之不平等現象。在沒有任何差對待的合理基準之下進行此種制度設計，完全是濫用立法權，牴觸憲法第七條之平等原則。

作者陳耀祥為台北大學公共行政暨政策學系助理教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

Phoca PDF