發佈：2010-02-10, 週三 22:14
點擊數：11210

日前立法院在執政的國民黨強力主導、在野的民進黨激烈抗爭反對下，於流血衝突中三讀通過地方制度法（以下簡稱地制法）第58條修正案，明定縣市升格直轄市後，已延長任期的現任鄉鎮市長，若不具同條所定事由者（例如涉嫌犯貪瀆等罪或兩屆任滿者），另得轉任直轄市區長，任期四年。

據報載，對於鄉鎮市長的轉任直轄市區長，內政部曾謂1967年台北市改制直轄市，以及1979年高雄市改制直轄市，當時北投等六鄉鎮併入台北市，以及小港鄉的併入高雄市，皆曾有延長鄉鎮長任期與使其直接轉任區長的前例。然而，當時我國係處於國會未定期全面改選、政府統治的民主正當性欠缺、地方自治被違憲凍結，立憲主義憲法條文被動員戡亂時期臨時條款這部違憲的憲法規範取而代之的不民主、非正常國家，以此不正常國家的所謂前例欲合理化此次修法的合憲性，實欠缺尊重與貫徹民主憲政的認知與決心，頗令人遺憾。對此修法內容的違憲爭議，以下分別從（1）國民主權與民主原則、（2）權力分立、（3）地方自治、（4）政黨政治、（5）責任政治與（6）平等原則等憲法的思維，判斷其合憲性。

壹、國民主權與民主原則

國民主權與民主原則係我國憲法第1、2條所明定，對於我國自由民主憲政秩序具有本質重要性，亦是我國憲法整體基本原則之所在，係即便是修憲亦不得否定者（釋字第499號解釋文）。基於國民主權與民主原則，所有公權力機關之權力皆是直接或間接基於主權者國民的授權而具有民主正當性。第499號解釋亦謂：「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之約定，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。」

前揭民選鄉鎮市長的延長任期與轉任直轄市區長，雖非此號解釋所針對者，但當然亦受此號解釋對國民主權憲法原則與任期關係所為的闡釋所拘束。地制法第58條規定，鄉鎮市長由鄉鎮市民選舉之，任期四年。亦即選民所認知及其受選民付託正當行使職權的期間即為四年，此乃其與選民間政治契約所約定的首要內容，四年任期屆滿，除有不能改選之正當事由，即應解職不得再延任，否則即有悖於國民主權與民主的憲法原則。原任鄉鎮市長者本應於去年（2009年）12月5日改選，但為因應升格直轄市，其任期延長至直轄市升格成立，此是否構成不能改選之正當事由本即令人存疑，熟料地制法前揭修法又明定其另得轉任升格後的直轄市之區長，且受任期四年的保障，其擔任鄉鎮市長的延任期間與轉任區長後的任期四年之擔當公職行使公權力，皆已逾越當時選民在所認知的四年任期下對鄉鎮市長的授權範圍，恐已牴觸國民主權與民主原則。或有謂其轉任區長後已非民選公職，且於法有據（地制法第58條），但問題是其擔任區長並非由民選的直轄市長行使其人事決定權的自由任用，而是由法律直接派任原任鄉鎮市長者在其延長任期屆滿後續擔任區長，如此的修法派任，因牴觸國民主權與民主原則而不具民主正當性。

貳、權力分立

權力分立係我國憲法的基本構成原理。權力分立意指將國家權力依其性質的差異區分為行政權、立法權與司法權，分別授予不同國家機關行使，彼此分立互相尊重其職權的行使，並且為保護憲法與人權，而使之互為制衡。權力分立係憲法的構成原理，各國家機關皆受其拘束，立法機關與行政機關固不待言，即便是修憲條文若與之牴觸，亦失其效力（釋字第499號解釋）。



Phoca PDF

直轄市長任用區長的人事決定權，性質上係屬國家行政權的一環，對性質上係屬機要職政務官的區長之任用，本應基於地方自治的憲法制度，完全委由直轄市長作為其行政權的行使而自主決定。依釋字第613號的解釋意旨，立法機關固然得對行政機關的人事決定權予以一定的制衡，但其制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明文規定外，亦不得將行政機關的人事決定權予以實質剝奪或逕行取而代之，否則即有違權力分立原則。惟前揭地制法的修法，使原任鄉鎮市長者轉任區長，實質上係剝奪原應屬直轄市長行使的人事決定權，以及實質上係由立法院逕行取代直轄市長行使人事決定權，構成立法權對行政權的侵害，違反釋字第613號解釋所闡釋的權力分立原則甚明，應屬違憲無效。

此外，依釋字第498號解釋意旨，中央機關與地方自治團體間存在著垂直權力分立的關係，中央立法機關應尊重地方自治團體的自主性與獨立地位。惟立法院此次修改地制法，代直轄市長決定其下屬區長，亦顯然不符中央與地方垂直分權的憲法意旨。

參、地方自治

地方自治係我國憲法的基本價值決定，憲法第118條明定：「直轄市之自治，以法律定之。」立法院依憲法第118條之授權，雖得形成直轄市自治之內容，但不得實質否定直轄市自治之憲法基本決定。釋字第498號解釋亦指出，地方自治為憲法所保障之制度，受我國憲法制度性之保障，有一定之自主權限，享有自主與獨立地位，國家機關應予尊重。而在地方自治團體的權力中，自主組織權係其當然擁有的權力，其中，人事自主權又屬於自主組織權的核心內涵。

基於直轄市自治之地方自治的憲法制度，直轄市長當然享有自主組織權之人事決定權，此乃直轄市自治的本質所在，法律不得否定之自不待言。原地制法第58條規定：「直轄市、市之區公所，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。」尊重直轄市長的人事自主決定權，符合直轄市自治之精神。但前揭地制法的修法，明定由原任鄉鎮市長者轉任為直轄市之區長，等同於實質上由法律任命區長強制直轄市長須「依法」接受，剝奪市長對區長的人事自主權，且直轄市長的任用又非屬憲法第107條中央立法並執行事項，亦非第108條中央立法之事項，故而此修法明顯牴觸直轄市自治之憲法制度。

肆、政黨政治

在憲法保障人民有結社（組織政黨）自由的權利下，現代民主政治多以政黨政治的面貌呈現。由選舉時獲得多數國民選票付託的候選人（政黨）取得組織政府推行政務，實現政黨理念的權力。

直轄市區長的任用，本質上應屬政黨政治下的政治性人事決定，係直轄市長得基於實現政黨的施政理念，本於政黨政治的考量以決定其任用與去留的機要職政務官。惟地制法的前揭修法，使原任鄉鎮市長者得轉任區長，完全未顧及直轄市長與區長所屬政黨於本質與政策理念上的差異性，強制直轄市長須任用與之不同政黨屬性與政治理念者為區長，明顯違背以政黨政治為基調的民主政治原則。


Phoca PDF

發佈：2010-02-10, 週三 22:14
點擊數：11210

伍、責任政治

基於國民主權與民主原則，責任政治乃成為民主政治的本質內容。責任政治意指其權力源自國民授權的執政者，須為本身及其執政團隊之施政績效對國民負政治責任。

直轄市長係直轄市最高民選行政首長，須對其執政團隊之施政代表執政團隊概括承受政治責任的追究，故基於責任政治原則，直轄市長對包括區長在內的攸關其施政績效良窳之重要人事，應有自主決定權，若市長無此人事任免權，卻須為其施政績效概括負全責，顯與權責須相當的責任政治原則有違。前揭地制法的修法，剝奪市長的區長人事自主權，市長無（任免）權卻須對區長的表現負政治責任，此自難見容於責任政治原則。

陸、平等原則

我國憲法第7條明定人民於法律上一律平等。此明示平等原則的憲法規定對包括立法機關在內的所有國家機關皆具拘束力，不得牴觸之。平等原則雖非絕對禁止國家對人民為差別對待，但此差別對待須具正當理由始不違反平等原則。

地制法此次修法賦予原任鄉鎮市長者有轉任區長的特權，此相對於一般人民的不平等（特權）待遇是否具備正當理由？依內政部之說明，此係著眼於現任鄉鎮市長對地方事務的了解，及其從政經驗等的考量。然而，了解地方事務與具從政經驗者，是否即最適格擔任該區域之首長，恐有待討論。即便是，但具此條件者非僅現任鄉鎮市長而已，例如其之前的歷任鄉鎮市長，為何被排除在外？諸此等等，是值得再深思之攸關此修法是否違反憲法的平等原則之課題。

綜上所論，地制法此次修法，使已延長任期的現任鄉鎮市長得轉任直轄市區長，係根本破壞地方自治憲法制度、違背諸多民主政治原則，以及牴觸權力分立等憲法原則的違憲修法，為尊重憲法與民主政治的基本價值，應透過修法、公投否決或釋憲途徑解決。

作者周宗憲為國立勤益科技大學通識教育中心助理教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）


Phoca PDF