

縣市升格延選的憲政問題

●許志雄／興國管理學院財經法律學系講座教授、台灣新世紀文教基金會憲政法治委員會委員

地方制度法部分條文修正案於2009年4月3日經立法院三讀通過，並於同月15日由總統公布施行。本次增訂及修正條文合計五條，變動範圍與幅度似乎不大，但影響深遠，不僅衝擊年底的縣市長選舉，且有造成朝野及區域政治生態板塊移動之虞。其中，關於縣市長升格延選的問題，更涉及地方自治、權力分立、國民主權及民主等憲法上的原理原則，出現違憲疑義，不容忽視。

環顧全球，自1980年代起邁入「地方時代」，各國紛紛推動地方制度改革，肯認地方自治是立憲政治不可或缺的一環。從規範面觀察，「中華民國憲法」原本十分重視地方自治，光是第10章「中央與地方之權限」及第11章「地方制度」就有二十二個條文加以規定，可謂走在時代的先端。然而，過去憲法形同具文，未曾真正實施。迨1992年我國進行第二階段憲改，於憲法增修條文另定省縣地方制度，排除憲法本文若干不合時宜條文的適用，復於1994年7月制定省縣自治法及直轄市自治法，同年12月辦理第一屆省市長選舉，開啓我國地方自治的新頁。惟1997年第四階段憲改出現轉折，憲法增修條文第9條廢除省自治，停辦省長選舉，從此省政府變成行政院的派出機關，省不再是地方自治團體。鑑於省與中央的管轄範圍高度重疊，極不合理，在省長民選前提下，甚至蘊含「葉爾欽效應」的危險性，因此對省進行改革，殊屬必要。問題是，上開改革並不徹底，省雖虛級化，卻仍存在，而且直轄市的層級與省相同，凌駕縣市之上，形成不公平現象。依據地方制度法、財政收支劃分法及其他相關法規，無論在權限、人事、組織或財政方面，直轄市皆明顯優於縣市，難怪各縣市常有不平之鳴，若有機會，莫不希望升格為直轄市。這是我國憲政及地方自治的嚴重缺陷，主要肇因於憲改的草率粗糙，以及法制的乖謬悖理。

在憲法本文中，省縣屬於高度自治，受到嚴密保障。至於直轄市，只是聊備一格，寄居第10章第1節「省」之內，於第118條簡略規定「直轄市之自治，以法律定之」。其授權法律規定，與省縣由憲法直接保障，相去甚遠。論者對直轄市是否地方自治團體，必須實施地方自治，尚有疑義；認為委由立法政策決定，正反皆可者，大有人在。如今，直轄市與省的形勢逆轉，前者獨佔最上層地方自治團體的優越地位，而後者淪為政府體制的「盲腸」。此外，直轄市劃分為區，區異於鄉鎮市，不實施地方自治，就「住

民自治」而言，相當不利。從這個角度觀之，縣市一旦升格為直轄市，將有礙於地方自治精神的落實。但是，基於政治利益的考量，各縣市對升格還是趨之若鶩。朝野政黨或政治人物，縱使明知不合理，為了選票，亦不敢公然反對。如此一來，問題愈演愈烈，方向愈走愈偏差。

近年來，升格主張此起彼落，寢假成為政治上一大議題，不斷引發爭論。所幸，民進黨執政期間，地方制度法第7條明定，直轄市的設置須另依法律規定行之，當時政府可以「行政區劃法」尚未制定為由，踩住煞車。惟國民黨重獲政權後，不顧一切，強行修正地方制度法，大開縣市單獨或合併升格之門。依據新規定，縣市單獨或合併升格，只要循法定行政程序為之即可，無庸另外立法。因此，升格一事已由「政治主張」變成「政治現實」的問題，至少到年底縣市長選舉前，都會是政治角力的焦點。惟無論情勢如何演變，主控權畢竟掌握在行政院手中，國民黨政府正可藉此翻雲覆雨，操弄政局。

蓋依地方制度法第7條之1規定，縣市升格途徑有二：其一，由內政部擬訂改制計畫，徵詢相關直轄市政府、縣市政府意見後，報請行政院核定之；其二，由縣市政府及相關直轄市擬訂改制計畫，經議會同意後，由內政部報請行政院核定之。不管是內政部或縣市政府提出者，最終決定權皆歸屬行政院，而行政院如何核定，其標準與程序，法律一概付諸闕如。而且，整個過程中，欠缺國會監督及參與機制，住民亦無表達意見的機會。尤其，採行第一個途徑時，地方完全處於「客體」地位，絲毫不受尊重。從立法心態探究，國民黨政府顯然沈溺於戰前的「承認說」理論，將地方自治視為「國家的恩惠」，中央擁有生殺予奪的權力。殊不知，「承認說」已是過時的理論，當代強調地方自治的重要性，無寧以「制度保障說」或「人民主權說」為主流，認為地方自治受憲法特別保護，係保障人權、實現人民主體性的必備制度。由此可見，有關縣市升格的規定，根本背離時代潮流，不符地方自治精神，且有違反水平權力分立及垂直權力分立原理之嫌。

尤有甚者，依據增訂的地方制度法第87條之1規定，今年核定升格的縣市，其現任縣市長任期自動延長一年，至本屆直轄市長任期屆滿之日止。此一「延任」規定，構成明顯而重大的違憲，最令人詬病。相關問題，大法官在司法院釋字第499號解釋（2000年3月24日）業已論述綦詳，國民黨政府竟然視若無睹，我行我素。詳言之，1999年國民大會透過修憲，延長現任國民大會代表任期二年又四十二天、立法委員任期五個月。對此，釋字第499號解釋明白宣告違憲，大法官指出「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」。大法官基於國民主權、民主原則及民意代表與選民的契約，表明若無「不能改選之正當理由」，延任即屬違憲。當年國會改革尚不足以構成「不能改選之正當理由」，如今縣市升格豈有不同的道理？

事實上，2002年馬英九擔任台北市長，就曾藉口行政區調整，延長里長任期半年至一年。時值市長選舉年，馬英九尋求連任，其作法除了違憲違法外，難免引發政治聯想。現在馬市長變成馬總統，又出現延任風波，儘管時空環境不同，問題癥結卻如出一轍。追根究底，或許這是源於國民黨政權的本質，因為早在1950年代初，即已發生更嚴重的延任事件。當時，依據「中華民國憲法」第28條第1項、第2項、第65條及第93條規定，國代每六年改選一次，任期至次屆國大開會之日為止，而立委與監委的任期分別為三年、六年。1947年底及1948年初選出的國代、立委與監委等中央民意代表，理應於三年或六年後改選，惟當時中國已歸共產黨政府統治，國民黨政府無從依據「中華民國憲法」辦理第二屆中央民意代表選舉。國民黨政府為了維繫「法統」圖騰，一方面聲稱中華民國領土及於全中國，另一方面自1950年12月起逐年藉由行政院決議、總統諮商立法院同意，延長立委任期，並於1953年以行政院決議、總統確認及司法院院長事後背書的方式，認定第一屆國代的任期應適用憲法第28條第2項，至第二屆國代依法選出開會為止，不生延長任期問題。更且，為求一勞永逸，徹底解決立委及監委的任期問題，行政院爰於1954年1月21日決議函請司法院解釋。接著，1954年1月29日司法院大法官作成釋字第31號解釋，承認延任的合憲性。從行政院決議至大法官作成解釋，前後只花了九天，速度之快，可謂空前絕後。國民黨政府明目張膽、肆無忌憚地結合行政、立法與司法的力量，任意延長中央民意代表任期，造成「萬年國會」現象，充分暴露其反國民主權、反民主的本質。今日國民黨再度一黨獨大、完全執政，舊心態復辟，升格延選帶來紅色警訊，恐怕不能以單一偶發事件視之。

升格延選的問題十分嚴重，必須設法解決。惟現階段朝野勢力懸殊，加以升格延選迫在眉睫，不論修法或公投，皆困難重重，無法期待。唯一較有可能的是，中央選舉委員會以選務主管機關的身分，秉持獨立公正立場聲請釋憲。只要大法官維持釋字第499號解釋的見解，發揮釋字第31號解釋的速度，問題即可迎刃而解。◆