

裁判字號：公務員懲戒委員會 104 年鑑字第 13339 號公懲議決書

裁判日期：民國 104 年 10 月 30 日

裁判案由：違法失職

公務員懲戒委員會議決書 104 年度鑑字第 13339 號

被付懲戒人 賴清德

上列被付懲戒人因違法失職案件經監察院送請審議本會議決如下

主 文

賴清德申誠。

事 實

甲、監察院移送意旨略以：

壹、被彈劾人姓名、服務機關及職級：

賴清德臺南市市長（直轄市第 2 屆），任期：103 年 12 月 25 日至 107 年 12 月 24 日。

貳、案由：被彈劾人擔任臺南市直轄市第 2 屆市長，於臺南市議會第 2 屆第 1 次與第 2 次臨時會及第 2 屆第 1 次定期大會之開會期間，經合法邀請拒不列席議會，並導致所屬曲為附合相繼違法，首開地方自治史上「官員集體不進議會」之惡例，迄今已逾半年，業違反地方制度法第 48 條與第 49 條規定，背離宣誓條例第 2 條第 7 項、第 6 條第 2 項之規定，嚴重斲傷現代民主法治國基本原則，逾越憲法與地方制度法規範地方自治團體首長行政權之基本界限，架空地方立法權，動搖民主社會基本核心價值，悖離公務員對憲法忠誠義務，違失事證明確，情節重大，爰依法提案彈劾。

參、違法失職之事實與證據：

被彈劾人賴清德於 103 年 12 月 5 日（中央選舉委員會公告）當選臺南市市長，任期自 103 年 12 月 25 日至 107 年 12 月 24 日止，依地方制度法第 55 條規定綜理市政，具有法定職務權限，為依據法令從事公務之人員。因於臺南市議會第 2 屆第 1 次與第 2 次臨時會及第 2 屆第 1 次定期大會之開會期間，經合法邀請拒不列席議會，迄今已逾半年，臺南市議會遂移送本院調查（附件一，第 1~12 頁），茲將被彈劾人違失事證說明如次：

一、地方自治為憲法所保障之制度，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，基於責任政治與權力分立，地方行政機關與地方立法機關間依法相互有權責制衡之關係，地方立法機關於定期會開會時，其行政機關首長有提出施政報告之義務，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

而舉行臨時會時，地方立法機關得邀請其首長或單位主管列席說明。

按司法院大法官釋字第 498 號解釋稱：「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。（下略）」再按同號解釋理由書復稱：

「（上略）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。（下略）」；復按地方制度法第 48 條規定：「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會定期會開會時，直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長應提出施政報告；直轄市政府各一級單位主管及所屬一級機關首長、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所各一級單位主管及所屬機關首長，均應就主管業務提出報告。直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表於議會、代表會定期會開會時，有向前項各該首長或單位主管，就其主管業務質詢之權；其質詢分為施政總質詢及業務質詢。業務質詢時，相關之業務主管應列席備詢。」同法第 49 條規定：「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會大會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請前條第一項各該首長或單位主管列

席說明。直轄市議會、縣（市）議會委員會或鄉（鎮、市）民代表會小組開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請各該直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長以外之有關業務機關首長或單位主管列席說明。」；臺南市議會議事規則第 31 條第 1 項規定：「本會每次定期大會開會時，市長應將施政方針、本會上次會議決議案執行經過及施政情形提出報告，並接受質詢；市政府各一級機關及一級單位首長暨相關業務主管，應列席報告業務推行情形，並接受質詢。」同法第 32 條規定：「市長應於本會定期大會開會時到會，對施政報告作口頭說明；議員對市長之施政報告及市政府各一級機關和一級單位首長暨相關業務主管之業務報告有不明瞭時，得當場提出口頭或書面質詢。」同法第 33 條規定：「議員之質詢，被質詢對象應即時以口頭答覆。但經質詢人同意或質詢時間已屆，不及答覆時，得以書面答覆並列入會議記錄。」是則，地方自治為憲法所保障之制度，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，基於責任政治與權力分立，地方行政機關與地方立法機關間依法有權責制衡之關係，地方立法機關定期會開會時，其行政機關首長除有列席義務外，並應提出施政報告，民意代表就其施政報告有向該機關首長行使質詢之權；而於臨時會開會時地方立法機關就特定事項有明瞭必要時，得邀請其首長或單位主管列席說明，行政機關首長亦負有列席說明義務，合先敘明。

二、被彈劾人於臺南市議會第 2 屆第 1 次與第 2 次臨時會及第 2 屆第 1 次定期大會之開會期間，經合法邀請拒不列席議會，有違地方制度法第 48 條與第 49 條規定，違失事實如下：

（一）臺南市議會訂於 104 年 1 月 6 日至 1 月 15 日召開第 2 屆第 1 次臨時會，其 1 月 15 日所召集之會議，業已成會；復於 104 年 1 月 27 日至 2 月 5 日召開第 2 屆第 2 次臨時會，其於 2 月 5 日所召集之會議，亦成會；復臺南市議會 104 年 6 月 15 日所召開第 2 屆第 1 次定期大會，亦成會，上開開會過程詳述如下：

1、臺南市議會第 2 屆第 1 次臨時會

按臺南市議會擇定 104 年 1 月 6 日至 1 月 15 日共 10 日召開臺南市議會第 2 屆第 1 次臨時會，由臺南市議會 57 位議員三分之一以上即 22 位議員於 103 年 12 月 29 日之連署請求，此有該次連署書及簽到簿在卷可稽（附件二，第 13～38 頁）。該當地方制度法第 34 條第 3 項第 2 款、第 4 項之規定。因該會第 2 屆程序委員會名單並未經大會確認，故依臺南市議會議事

規則第 23 條第 1 項、第 2 項規定，編擬第 2 屆第 1 次臨時會議事日程表草案，由議長逕核提大會商討。該次臨時會議事日程表經大會審定為 104 年 1 月 6 日臨時會第 1 會次，104 年 1 月 15 日為臨時會第 2 會次。第 1 會次議程內容為（一）報到（二）開幕（三）討論議事日程（四）市長介紹市府主管（五）三讀議案第一讀會（六）報告事項。因出席議員未達法定過半數額數（即 29 位），由會議主席宣告延會，俟至 1 月 15 日（第 2 會次）出席議員達法定實到人數三分之一以上即 26 位，符合地方立法機關組織準則第 24 條及臺南市議會組織自治條例第 21 條之成會規定，第 2 會次議程內容則為（一）討論議事日程表（二）市長介紹市府主管（三）專案報告 - H5N8 禽流感襲臺、緊急防疫（四）專案報告 - 區域平衡（五）專案報告 - 社會局、衛生局合併（六）專案報告 - 臺南市食品安全政策報告（七）臨時動議（八）閉會。上開臨時會召開與成會程序有臺南市議會 103 年 12 月 30 日南議議事字第 1030008656 號等函可查（附件三，第 39 ～ 44 頁），並符合地方制度法等有關成會與開議之法定要件，此有內政部 104 年 3 月 16 日台內民字第 1040018025 號函可稽（附件四，第 45 ～ 46 頁）。

2、臺南市議會第 2 屆第 2 次臨時會

臺南市議會定 104 年 1 月 27 日至 2 月 5 日共 10 日召開臺南市議會第 2 屆第 2 次臨時會，係由該會 19 位議員（57 位議員三分之一以上即 19 位議員）於 104 年 1 月 15 日連署請求，此有該次連署書及簽到簿在卷可稽（附件五，第 47 ～ 60 頁）。該會依據臺南市議會議事規則第 23 條第 1 項、第 2 項規定，編擬第 2 屆第 2 次臨時會議事日程表草案，由議長逕核提大會商討。該次臨時會議事日程提經大會審定 104 年 1 月 27 日為本次臨時會第 1 會次，104 年 2 月 5 日為本次臨時會第 2 會次。第 1 會次議程內容為（一）報到（二）開幕（三）討論議事日程表（四）市長介紹市府主管（五）三讀議案第一讀會（六）報告事項。因出席議員未達法定過半數額數（即 29 位）由會議主席宣告延會，俟至 2 月 5 日（第 2 會次）出席議員達法定實到人數三分之一以上即 21 位，合乎地方立法機關組織準則第 24 條及臺南市議會組織自治條例第 21 條成會之規定，第 2 會次議程內容為（一）討論議事

日程表（二）市長介紹市府主管（三）專案報告 - 市長 H5N8 禽流感襲臺疫情報告（四）專案報告 - 區域平衡（五）專案報告 -臺南市食品安全政策報告（六）專案報告 -社會、衛生局合併（七）報告事項（八）臨時動議（九）閉會。上開臨時會召開與成會程序有臺南市議會 104 年 1 月 16 日南議議事字第 1040000322 號等函可查（附件六，第 61～ 71 頁），並符合地方制度法等有關成會與開議之法定要件，此有內政部 104 年 6 月 17 日台內民字第 1040422005 號函可稽（附件七，第 72～ 73 頁）。

3、臺南市議會第 2 屆第 1 次定期會

- （1）該次定期會之召開係由臺南市議會議長李全教於 104 年 4 月 9 日先行召開臺南市議會 104 年度政黨黨團協商第 1 次會議決議，臺南市議會期自 104 年 4 月 22 日至 6 月 30 日為期 70 日，並由議長依地方制度法第 34 條第 1 項規定召集之。該會依據臺南市議會議事規則第 23 條第 1 項、第 2 項規定，編擬第 2 屆第 1 次定期會議事日程表草案，由議長逕核提大會商討。該次定期會議事日程表（草案）排定 44 會次，4 月 22 日（第 1 會次）議程內容為（一）報到（二）開幕典禮（三）討論議事日程表（四）市長施政總報告（五）上次大會決議案執行情形報告（六）確認各委員會（七）報告事項（八）新市政中心專題討論。當（4 月 22 日）日第 1 會次出席議員未達法定過半數額數（即 29 位）未能成會。
- （2）俟於 104 年 5 月 29 日由議長李全教依據地方制度法第 34 條第 1 項規定重新召集之，並提 104 年 6 月 9 日 104 年度政黨黨團協商第 2 次會議通過，本次（第 2 會次）定期會議事日程經該會大會於 104 年 6 月 15 日通過 104 年 6 月 12 日為本次定期會第 1 次會，6 月 15 日為第 2 次會，6 月 12 日第 1 次會出席議員未達法定過半額數由主席宣告延會，6 月 15 日第 2 次會經市議會秘書長於上午 11 時 29 分依據臺南市議會議事規則第 26 條規定清查出席人員達 45 位已足法定人數（過半數額數為 29 位），由主席宣告開會，業符合地方立法機關組織準則第 23 條第 1 項前段與臺南市議會組織自治條例第 20 條第 1 項規定之開議條件，上開定期會召開程序有臺南市議會 104 年 5 月 29 日南議議事字第 1040002524

號通知函及開會資料可稽（附件八，第 74 ～ 83 頁），另成會程序有 104 年 6 月 12 日及 15 日議員簽到簿資料可稽（附件九，第 84 ～ 86 頁），並符合地方制度法等有關成會與開議之法定要件，此有內政部 104 年 6 月 30 日台內民字第 1040423212 號函可稽（附件十，第 87 ～ 88 頁）。

（二）被彈劾人在上開臨時會與定期會成會開議時，臺南市議會依法邀請均未列席上開會議。

- 1、臺南市議會第 2 屆第 1 次臨時會，臺南市議會分別於 103 年 12 月 30 日、104 年 1 月 9 日、104 年 1 月 12 日、104 年 1 月 13 日及 104 年 1 月 15 日發函邀請被彈劾人與有關人員進行專案報告及備詢，被彈劾人並未列席，此有臺南市議會 104 年 1 月 6 日至 15 日簽到簿可查（附件十一，第 89 ～ 97 頁）。
- 2、臺南市議會第 2 屆第 2 次臨時會分別於 104 年 1 月 16 日、104 年 1 月 28 日發函邀請被彈劾人與有關人員進行專案報告及備詢，被彈劾人並未列席，有臺南市議會 104 年 1 月 27 日至 2 月 5 日簽到簿可查（附件十二，第 98 ～ 106 頁）。
- 3、臺南市議會第 2 屆第 1 次定期會於 104 年 5 月 29 日發函邀請被彈劾人與有關人員進行專案報告及備詢，被彈劾人並未列席，有臺南市議會 104 年 6 月 12 日至 25 日簽到簿可查（附件十三，第 107 ～ 115 頁）。

（三）另查被彈劾人 104 年 1 月 6 日就臺南市議會議長李全教賄選案對外聲稱，除非李全教的賄選案司法已經釐清，否則不會進市議會，而且只要李全教主持議會，市府官員都不會參加，一切毀譽由他承擔云云；復於 104 年 6 月 16 日臺南市議會定期會開議時對外改稱，如果李全教願意為自己的所做所為真心誠懇的向社會大眾道歉，而且不再干預司法審判，讓司法正常進行，「我願意慎重考慮，委屈求全，進入議會進行報告及備詢」云云，導致所屬曲為附合相繼違法，以行政權破棄臺南市立法權，首開地方自治史上「官員集體不進議會」之惡例，亦有違法。

（四）綜上，被彈劾人於臺南市議會第 2 屆第 1 次與第 2 次臨時會及第 2 屆第 1 次定期大會之開會期間，經合法邀請拒不列席議會，導致所屬曲為附合相繼違法，首開地方自治史上「官員集體不進議會」之惡例，有違地方制度法第 48 條與第 49 條規定。

（五）上開事實業經調閱臺南市議會第 2 屆第 1 次、第

2 次臨時會與第 2 屆第 1 次定期會議召集、開議與列席資料及本院於 104 年 5 月 20 日詢問臺南市議會議長李全教、副秘書長吳榮章筆錄可證（附件十四，第 116～120 頁），並據被彈劾人賴清德於 104 年 6 月 8 日本院詢問時表明「李全教當選無效訴訟司法案件未釐清前，決不進入議會」等自承不列席議會之事實無誤，有前揭詢問筆錄足證（附件十五，第 121～127 頁），並由地方制度法主管機關內政部就臺南市議會上開會議召集程序與開議程序之合法性確認無誤，另前開內政部 104 年 6 月 30 日台內民字第 1040423212 號函，亦認為被彈劾人有違地方制度法第 48 條之規定，經互核上揭各相關事證，自堪信為真正。

- 三、被彈劾人對臺南市議會第 2 屆第 1 次、第 2 次臨時會與 104 年 4 月 22 日所舉行第 2 屆第 1 次定期會議（第 1 會次）未列席之事實，自承無誤，惟就本院調查職權與臺南市議會召集與開會程序之合法性及拒絕列席之合理性提出書面說明（附件十六，第 128～136 頁），並辯稱無任何違法之處，略以：（一）監察權對地方政府與議會的爭端無介入權：1、司法院大法官釋字第 498 號解釋稱，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等語。所以地方政府與地方民意機關，屬制衡性質，而中央政府亦僅能就特定事項為適法性或適當性的監督，府會間的爭議，非監察權行使的對象。2、地方民選首長之選任係地方居民自治的高度表現，由居民選舉產生，故其職位正當性來自地方居民所賦予，以直轄市長而言，其應對所轄全體市民負責，而非向代議政治之地方議會負責。3、監察院曾於地方基層行政機關與代表會爭議時邀請學者提出監察權是否適宜介入之專家意見，受邀學者認為地方府會互動關係，宜由地方府會政治力自行發展解決，或經由行政訴訟、或經由地方制度法的上級機關協調解決，監察院不宜介入；另有關列席議會備詢，係憲法義務而非法律義務，列席議會與否是政治問題，並非法律問題。（二）臺南市市長無列席臺南市議會第 2 屆第 1 次、第 2 次臨時會之法定義務，與第

2 屆第 1 次定期會並未成會，亦無法定報告義務：1、地方制度法第 49 條第 1 項僅規定：「直轄市議會…大會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請前條第一項首長或單位主管列席說明。」依上開規定得知，行政首長於臨時會並無列席義務，僅於「就特定事項」「得受邀」列席說明，該法條並無規定直轄市政府市長於市議會臨時會開會時，應就主管業務提出報告或列席議會接受業務質詢。2、臺南市議會第 2 屆第 1 次及第 2 次臨時會的召開，未依據地方制度法規定、議事慣例，且未召開政黨協商及程序委員會，其召開程序有明顯瑕疵，並未具合法性與正當性，依據地方立法機關組織準則第 22 條規定：「直轄市議會…應設程序委員會，審定議事日程及其他程序相關事項，…」，另依臺南市議會組織自治條例第 18 條規定：「本會為審定議事日程及其他程序相關事項，設程序委員會；…」、臺南市議會議事規則第 23 條第 1 項規定：「議事日程由議事組編擬，經程序委員會審定，…」。故臺南市議會應設置程序委員會，負責審定議事日程及其他程序相關事項，但臺南市議會於 104 年 1 月 6 日至 1 月 15 日及 1 月 27 日至 2 月 5 日召開的二次臨時會，均未依上開規定設程序委員會，並召開程序委員會審定議事日程，亦未依地方制度法規定在會議前 10 日通知全體議員，並不合法。3、臺南市議會召開之第 2 屆第 1 次定期大會，除上開未將議事日程提經程序委員會審定，欠缺正當性外，104 年 4 月 22 日定期會開議當天，亦因出席議員未達法定過半數人數（29 人）致未能成會，自無市長及市府人員未列席議會之問題。（三）宣稱「李全教當選無效訴訟司法案件未釐清前不進入議會」有合理性：1、103 年 11 月 28 日九合一選舉前一天，臺灣臺南地方法院檢察署（下稱：臺南地檢署）將李全教議員選舉樁腳李麗華、康清良等人聲押獲准，並在同年 12 月 31 日對包括競選總幹事黃澄清等人以涉及李全教議員提起賄選訴訟。2、民進黨在臺南市 57 位議員席次中獲得超過半數的 29 個席次，如再加上台聯黨 1 席、山地原住民 1 席，是 31 席次的絕對多數，而中國國民黨在該次選舉僅獲得 16 個席次，李全教卻於 103 年 12 月 25 日議長選舉中，以 29 票的過半數當選議長，因賄選傳聞甚囂塵上，臺南地檢署發動偵查。於 104 年 2 月 10 日對李全教「議長選舉賄選」聲請法院羈押獲准，同年 4 月 2 日提起公訴在案。臺灣臺南地方法院並裁定李全教以新臺幣 1500 萬元交保。3、104 年 5 月 5 日臺南市玉井區戴姓與溫姓二人涉嫌在議員選舉收受李全教陣營賄款，經臺灣臺南地方法院以違反選舉罷免法各判處有

期徒刑 2 個月，緩刑 2 年並褫奪公權 1 年。4、是則，足證李全教在議員選舉中係因賄選而當選，已昭然若揭，此為臺灣地方自治史上唯一因議員及議長賄選被雙重起訴，臺南是臺灣的民主聖地，此榮耀已被李全教所玷污。渠為臺南市市長，代表全體市民，面對臺南市議會的黑金復辟、對於以不合法、不正當程序所產生的「議長」，無法視而不見、充耳不聞，只有不計毀譽，扛起所有責任與全體市民站在一起，在司法未釐清前絕不進入臺南市議會，以捍衛臺南人的尊嚴，市府團隊會直接向市民負責、接受市民的直接監督，和全體市民共同實踐公民參與治理的民主價值。以「開放政府」的精神，讓臺南成為一個開放的城市，接受全體市民直接監督，實踐市民參與治理的民主價值，讓臺南成為重建臺灣地方治理典範的領頭羊。（四）市政業務並未受不進議會之影響：自 103 年 12 月 25 日起至 104 年 5 月 31 日止，臺南市政府共開工 57 件工程、完工 64 件工程，核定 831 件小型工程及基層建設。並透過願景工作坊、公民論壇等公民參與模式，加以落實「開放決策」，且透過 4 年前首創「區里互動座談會」，至 6 月 2 日止已進行 6 個場次，每場座談會均由市長親自帶領副市長、正、副秘書長及全體局處首長親自出席，報告未來的市政藍圖及聽取與會里長、理事長的建言，座談會上的任何一項提案，等同議員質詢，由市府研考會列案管考追蹤。近半年來之施政成果，在各大媒體施政滿意度調查中，給予肯定並獲得中央政府考核評比優良成績，顯不受市長進入議會與否之影響等語，惟查：

（一）監察院固應尊重地方自治，但若地方政府與議會互動，涉及嚴重違反地方制度法相關情事時，本於最高監察機關之職權，自得就違法之地方自治團體民選首長行使彈劾權。

- 1、按憲法第 90 條規定，監察院為國家最高監察機關，行使彈劾權。同法 97 條第 2 項規定：「監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理。」監察法第 6 條規定：「監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為者，應經二人以上之提議向監察院提彈劾案。」地方制度法第 84 條規定：「直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長適用公務員服務法；其行為有違法、廢弛職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定。」公務員服務法第 24 條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員，均適用之」同法第 22 條規定：「公務員有違反本法

者，應按情節輕重分別予以懲處；其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。」是則，直轄市長為受有俸給之公務員，適用公務員服務法規定，若有違反地方制度法情事時，監察院本於最高監察機關之職權，自得就違法之地方公務人員提案彈劾，合先敘明。

- 2、被彈劾人辯稱，基於司法院大法官釋字第 498 號解釋意旨，府會爭議非監察權所得介入云云。惟查，該號解釋係就處理地方政府人員有無赴立法院委員會備詢義務所為之解釋，茲因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 67 條第 2 項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務，但考量權力分立及憲法上中央與地方均權原則，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。至於同號解釋所稱：「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。」係指地方制度法第 30 條第 2 項與第 3 項所定，自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效；委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。上開自治事項與委辦事項之劃分，乃係憲法第十章中央與地方之權限之延伸，是針對「事」的區分，與被彈劾人身為地方自治團體首長具有「公務員」身分直接違反中央立法機關所定地方制度法構成懲戒事項有異。被彈劾人所辯自與上開大法官解釋意旨與範圍相互扞格，並無理由。
- 3、被彈劾人復稱，地方民選首長之選任係地方居民自治的高度表現，由居民選舉產生，故其職位正當性來自地方居民所賦予，以直轄市長而言，其應對所轄全體市民負責，而非向代議政治之地方議會負責云云。惟依憲法第 2 條規定：「中華民國之主權屬於國民全體。」按憲法本文之設計，我國憲政體制係採代議民主制（司法院大法官釋字第 645 號解釋），代議政治（Representative Democracy），又稱間接民主制，是由公民以選舉形式選出立法

機關的成員（議員），並代表其在議會中行使權力（即為代議），而與直接民主制不同。中華民國所採代議政治是以議會作為立法機關，而由人民中選出一定數量的代表者組成用以執行立法權。復就地方制度法第 35 條規定，直轄市議會之職權為：一、議決直轄市法規。二、議決直轄市預算。三、議決直轄市特別稅課、臨時稅課及附加稅課。四、議決直轄市財產之處分。五、議決直轄市政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。六、議決直轄市政府提案事項。七、審議直轄市決算之審核報告。八、議決直轄市議員提案事項。九、接受人民請願。十、其他依法律賦予之職權。同法第 39 條規定，議決案窒礙難行之處理及覆議時限、處理之方式，同法第 40 條規定，總預算案審核程序。是故，其行政首長與民意代表均分由自治區域內之人民依法選舉產生，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，行政權應向立法機關負責，本為權力分立之真意，而非如被彈劾人所云，無庸向議會負責。監察院對於地方自治團體首長違反中央立法機關所定之地方制度法，自得行使監察權力，並無疑義。

- 4、被彈劾人雖舉本院曾於地方基層行政機關與代表會爭議時，邀請學者提出監察權是否適宜介入之專家意見，有受邀學者認為地方府會互動關係，宜由地方府會政治力自行發展解決，或經由行政訴訟、或經由地方制度法的上級機關協調解決，監察院不宜介入云云。然查，上開學者專家見解僅供本院參考，並不受其拘束，且其他學者於本案調查諮詢時，亦有不同見解，合先敘明；復查，該案係為「汐止鎮民代表會主席林振聲及十位鎮民代表集體陳訴：台北縣汐止鎮長周麗美違反地方制度法第四十八條規定，未定期向鎮民代表會提出施政報告與接受鎮政總質詢，經鎮民代表大會第 16 屆第 2 次定期大會議決，請依法究責等情。」該案在調查期間（88 年 7 月 2 日）約詢汐止市市長周麗美時，該市市長即表示「1、關於不提施政報告而違反民主憲政體制乙節，是值得斟酌，實因當時有被侮辱的感覺，並沒有英雄主義、個人主義。本人將尊重二位委員意見，調整作法，嗣後將列席代表會定期大會作施政報告，會有具體改善的保證行為。2、本人將尊重民主體制，優先於公所之尊嚴。體制尊重將超過我個人感受，本人不希望開民主體制的惡例與先例。」並於同月 12 日復函稱：「1、本人

於 88 年 7 月 2 日經監察院黃委員煌雄及張委員富美約談，面示『民主體制之尊重』，為現今臺灣社會之主流價值。2、本人雖未能於該市代表會獲得首長應有之尊重，惟該市代表會定期大會出席乃本人之法定職責，本人將一秉堅定維護所信仰之民主法治精神，主動任事為民服務。」是則，該案市長周麗美於本院調查期間即改循民主法治程序為之，與本案被彈劾人破壞憲政體制，違反權責制衡關係，迄今已逾半年，復於本院約詢時猶堅稱「李全教當選無效訴訟司法案件未釐清前不進入議會」有所不同，自非可比擬。

- 5、綜上，監察院固應尊重地方自治，但若地方政府與議會互動，涉及嚴重違反地方制度法相關情事時，本於最高監察機關之職權，自得就違法之地方自治團體民選首長行使彈劾權。

(二) 臺南市市長有列席臺南市議會臨時會與定期會之法定義務。

- 1、被彈劾人主張地方制度法第 49 條第 1 項僅規定：「直轄市議會…大會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請前條第一項首長或單位主管列席說明。」故行政首長於臨時會並無列席義務，僅於「就特定事項」「得受邀」列席說明，該法條並無規定直轄市政府市長於市議會臨時會開會時，應就主管業務提出報告或列席議會接受業務質詢等語。惟按上開條文係規定，直轄市議會開會時，對特定事項有明瞭必要者，「得邀請」首長列席說明，其決定權是屬於直轄市議會而非直轄市長，直轄市長於受邀時則有列席說明義務，此有上開內政部 104 年 3 月 16 日台內民字第 1040018025 號函可據。另本院於 104 年 6 月 2 日詢問直轄市上級監督機關行政院秘書長簡太郎、地方制度法法制主管機關內政部部長陳威仁及該部民政司司長林清淇等人，渠等亦均表示不論定期會或臨時會，地方議會開會時行政首長有列席義務，此有詢問筆錄可資參照（附件十七，第 137～142 頁）。
- 2、復按地方制度法第 48 條規定，直轄市議會定期會「開會時」，直轄市長應提出「施政報告」；直轄市政府各一級單位主管及所屬一級機關首長均應就主管業務提出報告。直轄市議員於議會定期會開會時，有向前項首長（即直轄市長）或單位主管，就其主管業務質詢之權；其質詢分為「施政總質詢」及業務質詢。業務質詢時，相關之業務主管並應列席備詢。次按同法第 49 條規定，直轄市議會「開會時」，對特定事項有明瞭必要者，得邀請直轄市

長或單位主管「列席說明」。直轄市議會「開會時」，對特定事項有明瞭必要者，得邀請各該直轄市長以外之有關業務機關首長或單位主管列席說明。是故，定期會部分於第 48 條第 1 項明文規定，直轄市長應於開會時提出「施政報告」，同條第 2 項則相對應規定，直轄市議員於議會定期會開會時，有向直轄市長提出質詢之權，此即為「施政總質詢」，而直轄市長對此有接受質詢的義務；而臨時會部分直轄市長於開會時就「特定事項」對議會有「列席說明」義務，上開條文規定體例與憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款，行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權之規定相同，均係貫徹行政權向立法權負責意旨，直轄市長於議會開會時就其施政報告接受議員質詢或對於特定事項說明，質詢與說明當指應面對面（face to face）之一問一答方式。從而不論市議會於定期會或臨時會開會時，直轄市長均有列席義務，用以接受議會之「質詢並說明」，前揭司法院大法官釋字第 498 號解釋理由書亦稱：「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。」亦已將憲法解釋機關之意見予以明確闡明。被彈劾人辯稱，地方制度法第 48 與 49 條規定並不夠周全，目前法律是沒有規定市長一定要備詢；只有委員會開會基於業務需要時，一級主管機關首長才要備詢。市長進去只是基於地方制度的慣例，地方制度法並無明確的規定；施政報告可以用書面報告並沒有規定要口頭云云。背離現行法律與憲政機關解釋，顯屬狡辯之詞，並不足採。再就法律外之地方制度法相關下位階之法規範而言，依據臺南市議會議事規則第 31 條第 1 項、第 32 條與第 33 條規定，臺南市議會定期大會開會時，臺南市市長應將施政方針及施政情形提出報告，並於開會時到會，對施政報告作口頭說明，並接受質詢，議員對市長之施政報告有不明瞭時，得當場提出口頭或書面質詢。議員之質詢，被質詢對象應即時以口頭答覆。但經質詢人同意或質詢時間已屆，不及答覆時，得以書面答覆並列入會議記錄。該項規則於中華民國各級地方立法機關議事規則均有類似明文規定，其各級地方立法機關復就此規定訂定質詢辦法，均經上級主管機關備查在案。豈如被彈劾人所稱市長列席單僅為基於地方制度的慣

例，地方制度法並無明確的規定。另前揭地方制度法第 48 條、第 49 條之規定意旨，早於中華民國臺灣省實施地方自治以來即存，查臺灣省政府於 39 年 4 月 24 日即以（39）府綜法字第 27506 號令公布臺灣省各縣市實施地方自治綱要第 23 條規定：「縣市議會定期會開會時，縣市長有向縣市議會提出施政報告之責，縣市議員有向縣市長質詢之權。」迄至 83 年 7 月 29 日總統以（83）華總（一）義字第 4395 號令公布之省縣自治法第 28 條與第 29 條亦與現行條文相類，上開條文，白紙黑字、更嬗遞引、歷歷在目，被彈劾人所辯核無理由。

- 3、被彈劾人復稱，臺南市議會第 2 屆第 1 次及第 2 次臨時會召開，違反地方立法機關組織準則第 22 條規定：「直轄市議會…應設程序委員會，審定議事日程及其他程序相關事項，…」臺南市議會於 104 年 1 月 6 日至 1 月 15 日及 1 月 27 日至 2 月 5 日召開的二次臨時會，均未依上開規定設程序委員會，並召開程序委員會審定議事日程，亦未依地方制度法規定在會議前 10 日通知全體議員，並不合法云云。惟查，依據地方制度法第 31 條第 1 項規定，地方立法機關得訂定自律規則。同準則第 27 條規定，直轄市議會之議事程序，除該直轄市議會組織自治條例及議事規則規定者外，依會議規範之規定。該議事規則，以規範議事事項為限，由直轄市議會訂定，報行政院備查，並函送直轄市政府。本案係依據臺南市議會議事規則第 23 條但書規定，於每屆議員改選後程序委員會成立前，由議長逕核提大會商討，而該項但書規定是基於議事需要所定之規定，與地方制度法及地方立法機關組織準則規定無違，並經行政院備查在案。是則，臺南市議會依據前揭規定，召開臨時會業經臺南市議會 57 位議員三分之一以上即 22 位議員連署請求，符合地方制度法第 34 條第 3 項第 2 款、第 4 項規定，臺南市議會議事組乃依上開會議事規則第 23 條第 1 項、第 2 項規定，編擬第 2 屆第 1 次臨時會議事日程表草案，由議長逕核提大會商討，並無任何違法之處，此亦有上開內政部 104 年 6 月 17 日台內民字第 1040422005 號函可據。另有關未依地方制度法規定在會議前 10 日通知全體議員部分，查地方制度法第 34 條第 3 項與第 4 項規定，直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會，議員、代表三分之一以上之請求時，得召集臨時會，議長

、主席應於 10 日內為之，其所指乃係議長受到請求時應於 10 日內召開，非指應會議前 10 日通知各議員與市政府，復就臺南市議會議事規則第 23 條所定，於開會 5 日前分別送達各議員及市政府，亦自明其理，被彈劾人所辯容有誤解。

（三）被彈劾人以李全教當選無效等相關司法案件未釐清前不進入議會，不具有合理性。

- 1、按權力分立與制衡乃現代民主社會核心價值，分權目的在於避免獨裁者產生。法國人權宣言（法國國民議會，1789 年 8 月 26 日）即揭櫫：「組成國民議會之法國人代表認為，無視、遺忘或蔑視人權是公眾不幸和政府腐敗的唯一原因，所以決定把自然的、不可剝奪的和神聖的人權闡明於莊嚴的宣言之中，以便本宣言可以經常呈現在社會各個成員之前，使他們不斷地想到他們的權利和義務；以便立法權的決議和行政權的決定能隨時和整個政治機構的目標兩相比較，從而能更加受到他們的尊重；以便公民們今後以簡單而無可爭辯的原則為根據的那些要求能確保憲法與全體幸福之維護。（中略）凡權利無保障和『分權未確立的社會』，就沒有這種力量。（下略）」。封建社會自皇帝以降各級地方官員集立法、行政、司法三權於一身，無論如何倡言「以民為念」、「民為邦本」之理念，但均易造成權力濫用。故現代民主國家基於對「人治（明君賢臣）」之懷疑，而將權力切割，行政權必須對立法權負責，而司法權則獨立監督各執法機構，避免濫權，監察院彈劾權設計即相當司法權之性質，並不因地方行政首長是否民選而有差異。再按地方制度法第 33 條第 1 項規定，直轄市議員由直轄市民依法選舉之，任期四年，連選得連任。復按地方立法機關組織準則第 20 條至第 27 條與臺南市議會議事規則，臺南市議會為合議制機關，議長職權為依法召集與主持會議。所謂行政權對立法權負責，並非指被彈劾人對李全教個人負責，而係被彈劾人身為臺南市市長具有行政官署地位，必須對臺南市議會負責，而臺南市議會是基於住民主權原則，由臺南市民選出議員，代替臺南市民行使地方制度法第 35 條、第 40 條與第 41 條等各項依據法律賦予之職權。故臺南市議會之權力來源是憲法與地方制度法所賦予，並非能透過被彈劾人所稱：「以願景工作坊、公民論壇等公民參與模式，落實『開放決策』，並透過 4 年前首創『區里互動座談會』，至 6 月 2 日止已進行 6 個場次，每場座談會均由市長親自帶領副市長、正、副秘書長及

全體局處首長親自出席，報告未來的市政藍圖及聽取與會里長、理事長的建言，座談會上的任何一項提案，『等同議員質詢』，由市府研考會列案管考追蹤等。」上開各項非法治之舉措所得替代。從而，地方自治團體首長不列席臨時會與定期會之行止，顯逾越憲法與地方制度法規範地方自治團體首長行政權之基本界限，並將地方立法權架空，動搖民主社會基本核心價值，殊非所宜。

- 2、又按聯合國公民與政治權利國際公約第 14 條第 2 項規定：「受刑事控告之人，未經依法確定有罪以前，應假定其無罪。」刑事訴訟法第 154 條第 1 項規定，被告未經審判證明有罪確定前，推定其為無罪。臺南市議會議長李全教固遭臺南地檢署起訴在案，惟仍待法院審判確定，被彈劾人自不得以李全教是臺灣地方自治史上唯一因議員及議長賄選被雙重起訴，臺南是臺灣民主聖地，此一榮耀完全被李全教所玷污為由云云，作為不進議會列席之辯解；復按地方制度法第 79 條規定，直轄市議員應經法院判決當選無效確定，或經法院判決選舉無效確定，致影響其當選資格或犯內亂、外患或貪污罪，經判刑確定等始得解職，故在現行地方制度法上李全教依法猶為臺南市議會議長，自不得單以議長李全教涉案尚擔任議長之位為由，作為違反地方制度法之藉口，進而破棄臺南市之立法權，戕害民主法治，被彈劾人所辯，均難謂有理由。

（四）又被彈劾人其餘所辯，有關臺南市政府政績部分，因與本案無涉，不另一一指駁，併予敘明。

肆、彈劾理由及適用之法律條款：

- 一、按地方制度法第 84 條規定，直轄市長適用公務員服務法，其行為有違法、廢弛職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定。公務員服務法第 1 條規定：「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。」宣誓條例第 2 條第 7 項、第 6 條第 2 項所規定直轄市長誓言為：「余誓以至誠，恪遵國家法令，盡忠職守，報效國家，不妄費公帑，不濫用人員，不營私舞弊，不受授賄賂。如違誓言，願受最嚴厲之處罰，謹誓。」同條例第 9 條規定：「宣誓人如違背誓言，應依法從重處罰。」此即將公務員對憲法忠誠義務，轉化為純粹法律義務，因公務員對於國家與憲法具有「特別政治忠誠義務」，而與一般國民有所不同，所以公務員不論其是否為民選首長政務官或事務官必須尊重與全力維護此現行憲政秩序，不得有敵視憲法或對憲法有不友善之行為，若公務員贊成或執行反對現行法律及國家秩序活動時，即屬違反公務員忠誠義務，有悖公務

員服務法第 1 條之規定。

二、被彈劾人於 103 年 12 月 25 日起擔任臺南市直轄市第 2 屆市長，對臺南市議會第 2 屆第 1 次與第 2 次臨時會及第 2 屆第 1 次定期大會開會期間之合法邀請，徒憑己見拒不列席議會長達半年之久，業違反地方制度法第 48 條與第 49 條規定，背離宣誓條例第 2 條第 7 項、第 6 條第 2 項及第 9 條之規定。被彈劾人以臺南市議會議長涉案尚擔任議長之位為由，作為違反地方制度法之藉口，進而破棄臺南市之立法權，戕害民主法治，被彈劾人所辯，均難謂有理由。

三、綜上所述，被彈劾人於臺南市議會第 2 屆第 1 次與第 2 次臨時會及第 2 屆第 1 次定期大會之開會期間，經合法邀請拒不列席議會，並導致所屬曲為附合相繼違法，首開地方自治史上「官員集體不進議會」之惡例，迄今已逾半年，業違反地方制度法第 48 條與第 49 條規定，背離宣誓條例第 2 條第 7 項、第 6 條第 2 項之規定，嚴重斲傷現代民主法治國基本原則，逾越憲法與地方制度法規範地方自治團體首長行政權之基本界限，架空地方立法權，動搖民主社會基本核心價值，悖離公務員對憲法忠誠義務，核有公務員服務法第 1 條之適用，違失事證明確，情節重大，爰依憲法第 97 條第 2 項、監察法第 6 條提案彈劾，並移請公務員懲戒委員會審議。

四、附件（均影本在卷）：

附件一：臺南市議會 104 年 1 月 19 日及 4 月 7 日移送函。

附件二：臺南市議會第 2 屆第 1 次臨時會 103 年 12 月 29 日連署書及簽到簿。

附件三：臺南市議會 103 年 12 月 30 日南議議事字第 1030008656 號等開會通知函。

附件四：內政部 104 年 3 月 16 日台內民字第 1040018025 號函。

附件五：臺南市議會第 2 屆第 2 次臨時會 104 年 1 月 15 日連署書及簽到簿。

附件六：臺南市議會 104 年 1 月 16 日南議議事字第 1040000322 號等開會通知函。

附件七：內政部 104 年 6 月 17 日台內民字第 1040422005 號函。

附件八：臺南市議會 104 年 5 月 29 日南議議事字第 1040002524 號通知函及開會資料。

附件九：臺南市議會 104 年 6 月 12 日及 15 日議員簽到簿。

附件十：內政部 104 年 6 月 30 日台內民字第 1040423212 號函。

- 附件十一：臺南市議會第 2 屆第 1 次臨時會 104 年 1 月 6 日至 15 日列席人員簽到簿。
- 附件十二：臺南市議會第 2 屆第 2 次臨時會 104 年 1 月 27 日至 2 月 5 日列席人員簽到簿。
- 附件十三：臺南市議會第 2 屆第 1 次定期大會 104 年 6 月 12 日至 25 日列席人員簽到簿。
- 附件十四：監察院對臺南市議會議長李全教、副秘書長吳榮章之詢問筆錄。
- 附件十五：監察院對臺南市市長賴清德、秘書長陳美伶之詢問筆錄。
- 附件十六：臺南市市長賴清德 104 年 6 月 8 日書面說明。
- 附件十七：監察院對行政院秘書長簡太郎、內政部部長陳威仁及民政司司長林清淇等之詢問筆錄。

乙、被付懲戒人賴清德申辯意旨略以：

壹、本件移送機關監察院略以：一、地方自治為憲法所保障之制度，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，基於責任政治與權力分立，地方行政機關與地方立法機關間依法相互有權責制衡之關係，地方立法機關於定期會開會時，其行政機關首長有提出施政報告之義務，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而舉行臨時會時，地方立法機關得邀請其首長或單位主管列席說明。…；復按地方制度法第 48 條規定…同法第 49 條規定…；臺南市議會議事規則第 31 條第 1 項規定…同法第 32 條規定…同法第 33 條規定…是則，地方自治為憲法所保障之制度，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，基於責任政治與權力分立，地方行政機關與地方立法機關間依法有權責制衡之關係，地方立法機關定期會開會時，其行政機關首長除有列席義務外，並應提出施政報告，民意代表就其施政報告有向該機關首長行使質詢之權；而於臨時會開會時地方立法機關就特定事項有明瞭必要時，得邀請其首長或單位主管列席說明，行政機關首長亦負有列席說明義務…。二、被彈劾人於臺南市議會第 2 屆第 1 次與第 2 次臨時會及第 2 屆第 1 次定期大會之開會期間，經合法邀請拒不列席議會，有違地方制度法第 48 條與第 49 條規定，違失事實如下：（一）臺南市議會訂於 104 年 1 月 6 日至 1 月 15 日召開第 2 屆第 1 次臨時會，其 1 月 15 日所召集之會議，業已成會；復於 104 年 1 月 27 日至 2 月 5 日召開第 2 屆第 2 次臨時會，其於 2 月 5 日所召集之會議，亦成會；復臺南市議會 104 年 6 月 15 日所召開第 2 屆第 1 次定期大會，亦成會，…（二）被彈劾人在上開臨時會與定期

會成會開議時，臺南市議會依法邀請均未列席上開會議。

（三）另查被彈劾人 104 年 1 月 6 日就臺南市議會議長李全教賄選案對外聲稱，除非李全教的賄選案司法已經釐清，否則不會進市議會，而且只要李全教主持議會，市府官員都不會參加，一切毀譽由他承擔云云；復於 104 年 6 月 16 日臺南市議會定期會開議時改稱，如果李全教願意為自己的所做所為真心誠懇的向社會大眾道歉，而且不再干預司法審判，讓司法正常進行，「我願意慎重考慮，委曲求全，進入議會進行報告及備詢」云云，導致所屬曲為附合相繼違法，以行政權破棄臺南市立法權，首開地方自治史上「官員集體不進議會」之惡例，亦有違法…為由，認定申辯人違反地方制度法第 48 條與第 49 條規定，背離宣誓條例第 2 條第 7 項、第 6 條第 2 項之規定，嚴重斲傷現代民主法治國基本原則，逾越憲法與地方制度法規範地方自治團體首長行政權之基本界限，架空地方立法權，動搖民主社會基本核心價值，悖離公務員對憲法忠誠義務，違失事證明確，情節重大云云，提案彈劾並移送貴會審議。

貳、然查，監察院前開認事用法實有重大違誤，且逾越憲政分際與監察權限，實不足採。茲陳述申辯理由如下：

- 一、本件「府會爭議」事件，乃屬「重大政治問題」，縱連具有司法審查權之司法院大法官，前於釋字第 328 號和 419 號 2 則解釋中，已明確宣示我國在憲法解釋和司法審查範圍上，採取「政治問題」不屬於司法審查範圍之嚴格法則。監察院於修憲之後，除不再具有民意機關之角色和功能以外，雖在憲法學理上被認定為「準司法機關」，但未被憲法增修條文賦予司法審查之權限；舉重以明輕，則監察院對於本件「府會爭議」之「重大政治問題」事件，竟無視具有司法審查權之司法院大法官所採「『政治問題』不屬於司法審查範圍」之嚴格法則立場，逕以「準司法機關」地位對此一「重大政治問題」事件進行調查和不應為之憲法解釋，並對具有強大民意基礎之申辯人提案彈劾，實已逾越監察權限，破壞憲政分際，實不足採。
- 二、監察院彈劾文對釋字第 498 號之解釋意旨嚴重扭曲，嚴重破壞地方自治之憲政分立精神；地方自治團體之「府會政治問題」實不應由具有「準司法機關」性質之監察院介入干預。至於貴會本質上為司法機關，更不宜對此一重大政治問題進行司法審查，要不待言。況且，本件「府會爭議」事件，更是攸關地方政治之改革，而為全國矚目之重大政治事件：

- （一）司法院大法官釋字第 498 號解釋所強調對地方自治之制度性保障，不容監察院於彈劾文扭曲、抹煞：

按釋字第 498 號解釋固然肇因於臺灣省政府首長及

官員是否應列席立法院備詢報告之爭議，惟解釋理由書中所揭槩對「地方自治」之制度性保障，方為該號解釋最重要之精神。其明白指出：「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。」至於「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」則是直接援引地方制度法第 48 條、第 49 條之規定，認為「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」。進而導出結論「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。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。」從而，申辯人依據該號解釋捍衛地方自治權，並以之作為地方改革的起點，法理上並無違誤。反觀移送機關監察院僅憑聲請釋憲之緣由，以及對地方制度法第 48 條、第 49 條規定為片面文義之扭曲解釋，即認申辯人違法失職，顯然已曲解地方自治之真諦，更忽略中央與地方權力垂直分立之事實，嚴重破壞憲政分立之制度精神。

(二) 本件「府會爭議」事件之本質，明顯屬於重大政治問題之範疇，並非行政權之違法失職事件：

- 1、首按，基於民主政治及政黨政治運作之常軌，地方府會關係之僵局有時難以避免，此際須由行政、立法自行解決，並各負政治責任。蓋地方府會關係為一種複雜之政治運作過程，並非單純法律制度設計即可涵蓋或解決之「政治互動關係」。特別在因施政報告、列席說明、質詢與答詢關係三者所生之政治爭議，現行地方制度法並未規定其解決方式，顯見立法者認定此類問題本應循政治方式處理，而非透過法律强行規範。再者，考究地方制度法第 48 條及第 49 條之規定，其性質屬於欠缺法效性之訓示規定，在有關提出施政報告的方式以及質詢的時機、內涵亦不明確，以致質詢權之行使，常成為縣市議員作秀及政黨政爭的工具，已嚴重背離代議政治之真義。因此，縣市政府首長是否列席議會備詢，本身就是一個政治議題，和行政權之違法失職完全無涉。此觀內政部民政司長林清淇前於 104 年 6 月 2 日監察院調查詢問時，即已明白答稱：「預算介入在法律有明文，直轄市長不去列席議會，

這是高度性政治，應該由第三機關公正處理，…。」等語（見監察院彈劾文附件十七，第 141 頁），即已明白認定本件「府會爭議」事件屬於「高度性政治」性質，則監察院是否得基於「準司法機關」之地位，對於本質上屬於「高度性政治／重大政治問題」之「府會爭議」事件之關係人即申辯人，行使具有「準司法權」之「彈劾」程序，破壞我國現行司法制度已確立之「『政治問題』不屬於司法審查範圍」嚴格法則立場，已非無疑！

2、次按，就本件「府會爭議」事件而言，申辯人業已恪遵地方制度法第 48 條規定，在臺南市議會定期大會開議前提出書面施政報告。至於地方首長不列席議會之情形，申辯人並非首開先例，早自前臺北市長陳水扁、前高雄市長謝長廷、前汐止鎮長周麗美，乃至前嘉義市長黃敏惠，均曾因「府會爭議」事件，而拒絕列席議會，均屬著例，先前亦未見監察院介入干預及逕行彈劾。詎在本案中，監察院竟以申辯人「違反行政權之基本界限」云云之由相繩，不顧申辯人改革地方黑金政治的初衷，已有選擇性辦案之嫌。

3、況按，依憲法第 97 條及監察法第 6 條規定，發動彈劾之前提要件，須因公務員有違法或失職的行為，而非涉及重大政治爭議問題之判斷妥當與否。就以往監察院彈劾的案例觀之，不論前臺中市長林柏榕之衛爾康西餐廳大火事件、前嘉義縣長李雅景之八掌溪事件、前臺東縣長鄭麗貞之颱風天出國考察事件，或為前南投縣長李朝卿之工程採購弊案，均屬「行政權」之違法或失職。然而，屬於高度政治爭議性質之「府會爭議」事件，向來屬於「重大政治問題」之本質及範疇，而身為我國最高憲法解釋機關及司法審查機關之司法院大法官向來以「『政治問題』不屬於司法審查範圍」之嚴格法則立場，不介入「重大政治問題」，並拘束司法院轄下各級司法機關，則僅是「準司法機關」地位之監察院，更不適宜介入干預屬於高度政治爭議性質之「府會爭議」事件，甚為明確。甚者，監察院針對明顯觸犯刑責之前基隆市市長張通榮，及強徵民地的前苗栗縣縣長劉政鴻，均認為渠等所作所為均非「違法失職」，則監察院彈劾申辯人「違法失職」云云，究依何據？未免刻意率斷！

（三）本案已逾越監察權之界限：

1、如前所述，本件具有高度政治爭議性質之「府會爭議」事件，基於「『政治問題』不屬於司法審查範圍」之嚴格法則立場，具有「準司法機關」地位之

監察院本就不應介入干預。詎監察院卻逾越監察權應有界線，而以本件彈劾文空泛指稱申辯人「架空立法權」，逾越地方自治團體首長行政權的界限云云，其主要論據卻僅以申辯人違反地方制度法第 48 條、第 49 條規定，卻未見彈劾文中具體指出申辯人有何任何侵害市民福祉之「違法失職」情事，顯以具有高度政治評價之強烈主觀來擅自解釋「違法」、「失職」之不確定法律概念，是本件彈劾文已儼然破壞憲政分立制度及法律明確性原則，甚為明確。

- 2、實則，監察院於 1999 年間調查前夕止鎮長周麗美未依地方制度法第 48 條規定出席代表會並接受質詢乙案時，即已函請學者黃錦堂、許志雄及董保城 3 人提供諮詢意見，當時三位研究我國憲政體制和地方制度甚為精湛之學者，均一致反對監察院針對「府會爭議」事件提出彈劾案，其理由在於地方府會間之對抗由來已久，恩恩怨怨且因果錯綜複雜交織盤節，如單純之不備詢竟導致彈劾的結果，不啻使地方首長屈膝於地方代表會之壓力，因此監察院以第三者之高權介入，並不妥當等旨（申證二），並為監察院所採。詎監察院現竟自我否定先前以「重大政治問題」定位「府會爭議」事件而不彈劾周麗美之審查立場，卻在本案彈劾文內表示不受學者專家意見之拘束云云，甚謂周麗美於監察院調查期間內已表示會尊重民主憲政體制，無法比附援引於本案云云，實已率斷。況且，監察院於本件「府會爭議」事件中，始終未檢討真正違反「民主憲政體制」的始作俑者是李全教而非申辯人，倘若李全教始終願意尊重民主憲政價值，臺南市就不會發生李全教本人和其競選總幹事黃澄清等人涉及議員、議長選舉雙重涉賄之重大司法案件（申證三、四、五），進而動搖地方自治制度之基石。監察院未見「因」，只見「果」，更以監察委員個人意識形態，破壞監察院已建立之不介入調查「府會爭議」之高度政治爭議性事件的既有立場，對申辯人提案彈劾；影響申辯人清譽事小，卻斷送臺灣地方民主改革之開端。
- 3、況且，以我國憲政體制和地方制度法之相關規定，本件「府會爭議」事件本可經由行政訴訟方式解決，或由上級機關介入協調解決，或由其他權責機關予以妥善處理，監察權本應節制，恪守不介入調查具有高度政治爭議性質之「府會爭議」事件之既有立場，尤其涉及地方府會互動關係，宜由地方府會政治力自行發展解決，自不待言。詎監察院不循正

道，竟對申辯人提案彈劾，並移付貴會審議懲戒與否，實已逾越監察權之界線，要無置疑。

(四) 彈劾文忽略地方自治係雙元民主的事實，地方府會關係是相互制衡，而非單方面的服從：

按本件彈劾文略認：基於行政權向立法權負責，所以申辯人須向臺南市議會負責云云；然而，此一見解明顯忽略「行政權向立法權負責」之方式，會因不同政治制度之採擷而有所不同。行政首長至議會備詢乃內閣制的設計，此因行政權之民主正當性來自於議會；但在採總統制的國家，行政權和立法權係相互對立抗衡，總統至多僅須至議會發表國情咨文。故司法院大法官釋字第 498 號解釋所稱「地方行政與地方立法機關並有權責制衡之關係」，不能簡單理解為：至議會備詢是地方民選首長的法定義務，必須進一步檢視我國地方自治制度之設計目的，始屬妥適。而查：

- 1、我國現行法制就地方府會關係，係採雙元分立制，為府會完全分立而相互對抗協調的制度；一方面採仿總統制，行政首長及議員皆民選，但從其互動關係，首長須向立法機關作施政報告及備詢，又為內閣制的設計，惟無立法機關可提不信任案和行政首長可解散議會的配套措施，導致府會爭議時起，彼此有權力分立的形式，卻缺乏實質制衡的內涵，甚至造成只有「立法監督控制行政」的單向關係，不僅無視行政權自主形成的空間，亦侵蝕住民自治的理想。
- 2、進而言之，臺灣地方行政首長與地方議會民意代表皆係由地區居民直接選舉產生，在二元民主下，兩者之民意基礎可分庭抗禮，非謂地方行政權之民主正當性來自於議會。市長與議會之關係，不若中央體制中行政院長與立法院之關係，反而較接近總統與立法院之關係。如同總統職位之民主正當性來自於全國國民，直轄市市長職位之正當性亦係由直轄市市民直接賦予，其負責之對象係地方住民，故不能將內閣制中行政權力來自國會、行政須向立法負責之精神直接拿來類比。且既然我國地方自治採「議會 - 首長」雙軌制，彼此各司地方立法與執行地方事務之權，則單方要求行政首長應服膺於地方議會，顯然忽視市長本身之民主正當性基礎。
- 3、再從中央體制總統與立法院之關係來看，總統得至立法院進行國情報告，但無接受質詢之義務，足見民選總統與民選立法委員間，相互尊重多於制衡。而以此考量地方制度法中地方立法與行政關係之設計，顯然與民主原則相悖，因此不應單純將接受地方議員之質詢視為市長之法定義務。民選首長縱有

未依地方制度法第 48 條規定，乃地方議會對地方首長監督之範疇，該規定僅揭示憲法義務，並無所謂法律效果，在雙方皆有民意基礎下，應循政治模式解決，始為正辦。

- 4、職此之故，監察院於本件「府會爭議」事件中，忘卻其已不具備任何民意基礎，在機關定位上僅有「準司法機關」之性質，卻不恪守其原有不調查高度政治爭議性事件之既定立場，恣意介入地方政治之紛爭，不僅使問題治絲益棼，更有違憲擴權之嫌。

(五) 申辯人不進議會，乃因地方自治已呈現病理現象，我國必須有大是大非之改革地方自治弊端之決心：

- 1、按臺灣地方立法機關之惡質化早已為人所詬病，不僅選風敗壞，且黑金勾結，致使地方議會之公信力與公益代表性蕩然無存，地方立法權亦無由正常發展，甚至使住民自治名存實亡。此次，李全教同時涉及臺南市議員與議長之賄選（參申證三至五），乃係臺灣地方自治史上頭一遭，更讓近幾年來臺南市對基層民主的深耕蒙塵。一個雙重涉及賄選並遭起訴的議長，就其職位已不具民主正當性，不僅不應主持議事，更應比照黑心食品般「預防性下架」。
- 2、申辯人不進議會，乃為凸顯地方黑金政治問題之嚴重性，且地方制度法中有關地方立法機關與行政機關之規定，所表彰者係地方自治的「正常狀態」，惟倘地方自治已出現「病理現象」，就不應再以常規去看待。自由民主體制的實踐，往往會在過程中因歷史或社會條件而出現嚴重的原則落空，此際要求遵循體制即會失去其民主正當性。監察院於本件彈劾文中指摘申辯人漠視體制云云，絕非事實；申辯人亦從未標榜人治，亦絕對尊重體制，然秉持一貫從政的初衷，實無法對代議政治的缺漏視而不見。本件所涉及之「府會爭議」政治問題，乍看之下是府會之間的嚴重對立，但長遠來看，絕對是臺灣地方自治澄明之契機，足以證明申辯人身為從政者追求正常民主政治和優質地方自治之決心，以及背後支持申辯人之臺南市多數選民追求創新政治文化、實現清明政治之道的之崇高理想。

(六) 本案並無地方制度法第 84 條之適用，且就地方自治監督之憲政分立制度而言，貴會亦不宜介入：

- 1、關於「府會爭議」之解決途徑，現行地方制度法採取「上級自治監督機關」之協調機制，但自治監督機關之介入調處，只在一般的爭議上可能發揮功用，對於府會嚴重僵局的化解，幫助不大，是應改採府會對等之平行折衝模式，並輔以司法權與國民主

權之最終處理方式。例如：德國乃採司法權介入之模式，地方議會及行政首長均得向各邦憲法法院提起「地方機關權限爭議訴訟」；日本則專設地方自治爭議的解決機構，由自治大臣、地方行政首長與地方議會議長三方組成的「自治糾紛調停委員會」進行調處（申證六）。

- 2、針對府會爭議的發生，應探求其原因，採取適當的解決模式，而不應只單獨對地方行政首長課責。本案監察院逕依地方制度法第 84 條規定將申辯人移送貴會審議懲戒，顯然忽視府會爭議之本質。況且，地方制度法第 84 條之適用，乃地方行政首長必須構成違法、廢弛職務或其他失職情事之要件，與申辯人因高度政治性之「府會爭議」而「不進議會」，屬於政治衝突而非違反法律之性質，顯屬不同層次之問題。維護市民福祉係臺南市政府施政最重要的目標，申辯人何曾有虧職守？亦未見監察院於彈劾文中，具體指出申辯人不進議會之舉，有何導致臺南市民福祉受損之客觀情事；既然如此，又如何認定申辯人已構成違法、廢弛職務或其他失職情事，造成臺南市民權益嚴重受損之要件？
- 3、再者，地方民選首長既非事務官，亦非隨政黨更迭進退之政務官，立法院在地方制度法第 84 條規定之法律設計用語上，既曰「準用」政務人員之懲戒規定，即已表明地方民選首長之本質「非政務人員」。因此，申辯人作為任期固定、直接向選民負政策成敗責任之地方行政首長，是否因此件「府會爭議」而構成違法失職之情事，自應由臺南市住民直接認定，並透過民主機制決定去留。而今，監察院不僅僭越地方住民的權力，更破壞憲政分立制度，擅自代行上級自治監督機關之權限，彰彰至明。本案既屬「民選首長」之「政治責任」問題，實不應構成貴會審議申辯人應受懲戒之事由，且依司法院大法官及轄下各級司法機關向來遵循「『政治問題』不屬於司法審查範圍」之嚴格法則立場，懇請貴會應將本案裁決不付審議，實不宜介入地方府會間之高度政治爭議事件為妥。

三、臺南市議會第二屆第一次、第二次臨時會及第一次定期會，係屬違法召開，申辯人並無依地方制度法第 48 條及第 49 條規定之出席義務；本件監察院彈劾文於此基礎事實之認定，顯然錯誤：

- (一) 查監察院彈劾案文認定 104 年 1 月 6 日至 1 月 15 日所召開第 2 屆第 1 次臨時會，104 年 1 月 27 日至 2 月 5 日召開第 2 屆第 2 次臨時會及 104 年 6 月 15 日所召開第 2 屆第 1 次

定期大會，乃依地方立法機關組織準則第 24 條及臺南市議會組織自治條例第 21 條之成會規定皆已成會，實屬謬誤。

- (二) 按「直轄市議會、縣（市）議會應設程序委員會，審定議事日程及其他程序相關事項，並得設各種委員會審查議案。…」地方立法機關組織準則第 22 條定有明文。又依臺南市議會組織自治條例第 18 條復規定：「本會為審定議事日程及其他程序相關，設程序委員會，其設置辦法，由本會訂定，報行政院備查，並函知市政府。」揆諸前揭規定之意旨，直轄市議會應設程序委員會辦理審定會議議事日程及其他程序相關事項，且依前開條文規定，議會應無於程序委員會未設立前逕行依其他方式審定議事日程之權限。是臺南市議會議事規則第 23 條規定：「議事日程由議事組編擬，經程序委員會審定，並於開會五日前分別送達各議員及市政府。但每屆議員改選後程序委員會成立前，由議長核提大會商討。」其但書之例外規定，即已逾越地方立法機關組織準則第 22 條及臺南市議會組織自治條例第 18 條等上位階法規之規定，故該則但書規定之效力，容有疑義。詎監察院在未釐清該則但書效力是否合法之法律前提事實下，逕於本件彈劾文第 5 頁中略以：因該會第 2 屆程序委員會名單並未經大會確認，故依臺南市議會議事規則第 23 條第 1 項、第 2 項規定，編擬第 2 屆第 1 次臨時會議事日程表草案，由議長逕核提大會商討，符合地方制度法等有關成會與開議法定要件云云，錯認合法，並作為彈劾申辯人事實依據之一，誠屬率斷。
- (三) 況查，本件彈劾案文中又稱「由議長逕提大會商討（移送彈劾）」云云，試問該大會係於何日召開？實無所悉。若認於 104 年 1 月 6 日召開大會，更顯屬無稽；蓋 1 月 6 日第 1 次臨時會第 1 會次召開，因出席議員未過半數並未成會，如何核提大會商討？如認係於 104 年 1 月 15 日第二會次召開，則以議程應事先審定之原則，實有追溯排定議程之矛盾，亦難認第 1 次臨時會屬合法召開，要不待言。
- (四) 第二次臨時會召開亦未經合法程序，亦屬違法，且在李全教主導下於 104 年 2 月 5 日第二會次時通過「臺南市議會程序委員會設置辦法」第 2 條第 1 項修正。惟第 2 次臨時會議既未具合法性，經該會議決「臺南市議會程序委員會設置辦法」第 2 條第 1 項修正案，自無法定效力，更嚴重悖離民主原則。臺南市議會於第二次臨時會依「臺南市議會組織自治條例」第 21 條第 1 項規定以三分之一以上議員出

席，議決修正「臺南市議會程序委員設置辦法」第 2 條第 1 項規定：「臺南市議會（以下簡稱本會）設程序委員會，置委員九人，除議長、副議長外，其餘七人由每一政黨（團）各推派二人，議長指派一人組成之…。」該修正案未區分各政黨議員之席次多寡分別程序委員會委員之席次，或採行投票選舉方式產生程序委員名額，逕採齊頭式平等及獨厚議長而賦予指定 1 名委員之特權，又議長及副議長所占席次未自該政黨所占席次扣除，致依該辦法民進黨具有 24 席議員卻僅分得 3 席程序委員，而國民黨僅有 16 席議員，反可分得 4 席程序委員，實大開民主倒車，嚴重悖離民主常規。無怪乎原程序委員會委員批判該委員會為以「非法主席」、「非法程序」、「非法會議」、並稱該委員會偽程序委員會。是依前述，臺南市議會第二屆程序委員會實際上並未合法組成。關於「臺南市議會程序委員會設置辦法」第 2 條第 1 項修正案，既無法定效力且悖離民主精神已如前述，另其組成人員亦未經大會確認，故事實上根本無法有效成立，以進行各項會議議事日程及其他程序相關事項之審議。

- （五）本件監察院彈劾文中依憑之基礎事實，即 104 年 4 月 22 日開始之第二屆第一次定期會未達法定人數未成會，自屬未合法召開之會議；另 104 年 6 月 15 日開始之第二屆第一次定期會亦未經合法程序召開，核屬違法。則彈劾案文中，竟認：「104 年 6 月 9 日 104 年度政黨黨團協商第 2 次會議通過，本次（第 2 會次）定期會議議事日程經該會大會於 104 年 6 月 15 日通過 104 年 6 月 12 日為本次定期會第 1 次會，6 月 15 日為第 2 次會。」云云（見彈劾文，第 7 頁）；顯見本次會議之議日程仍未依法經過程序委員會之審定，而以 104 年度政黨黨團協商第 2 次會議代之，惟本次協商占有最多席次之民進黨並未參加，則依議會慣例與地方自治立法權之既定運作模式，又如何認定本次會議中已有「政黨黨團協商」？豈非怪哉？是以，李全教所召開之該次大會，完全無合法性可言。再者，有關程序委員會成員之確認乙節，於 104 年 6 月 15 日召開大會時，因李全教未回應民進黨議員要求清點人數散會之程序問題，全場陷入一片混亂，李全教並於混亂中以自問自答方式稱：「有沒有意見，沒意見，通過」，即以自行高喊「通過」之違法方式，無視民主政治程序正義之遵循，其未先行處理程序問題，亦未經討論，即自行宣布通過，其合法性自難獲得認同。詎監察院竟未恪盡身為「準司法機關」應有之調查

職責，率認李全教召開會議之合法性，進而據此認定申辯人未列席會議違反地方制度法第 48 條及第 49 條之列席規定云云，實有認事用法之重大違誤，不應維持！

- (六) 另查，本件彈劾文檢附之附件四即〈內政部 104 年 3 月 16 日台內民字第 1040018025 號函〉中明載：
- 「直轄市長、直轄市政府各一級單位主管及所屬一級機關首長未列席議會之效果：查地制法就直轄市長、直轄市政府各一級單位主管及所屬一級機關首長未列席議會應如何處理未予明定，實有考量地方行政機關與地方立法機關之互動，具有高度之政治性，而影響府會關係因素甚多，恐不宜於法條中明定其效果之意。…臺南市賴清德市長未依地制法第 49 條列席議會說明及備詢，請依地方制度法等規定辦理。」等旨；揆諸上開說明，李全教違法亂紀於先，並未依程序進行臺南市議會第二屆第一次、第二次臨時會及第一次定期大會之召開，則前揭會議程序實屬違法召開，申辯人自無列席說明及備詢之義務，亦無違反地制法之相關規定。退萬步言，縱認申辯人未依地制法第 49 條規定列席乙情，也非屬違反地制法第 84 條所稱之違法、廢弛職務或其他失職情事，自難以地制法第 84 條規定相繩；況依前揭〈內政部 104 年 3 月 16 日台內民字第 1040018025 號函〉所載「府會爭議既屬高度之政治性事件」，則具有「準司法機關」之監察院，本應恪守不應以監察權介入「高度政治爭議性問題」之既定原則，業如前述。本案監察院違法擴權，並以錯誤之事實認定，對申辯人提出本件彈劾案，並移付貴會審議懲戒與否，依法亦有違誤，甚為明確。

四、申辯人主張本件「府會爭議」事件屬於高度政治爭議性問題，實不應作為彈劾事由，也不構成移付貴會審議懲戒之要件，亦有歷年來國內各縣市府會關係之相關爭議事件為著例：

(一) 國內地方府會關係之類型（申證七）：

- 1、學理上，地方政府體制可簡化為兩種基本類型：權力一元制與權力分立制。「一權力一元制」（union of power），指經由民選產生的地方議會可決定地方首長與地方行政機關職權的地方政府型式，如英國的議會內閣制及美國的市委員會制；「權力分立制」（separation of power），則是指地方行政首長與地方議會均由民選產生，行政權與立法權彼此分立且互相制衡的地方政府體制，又稱「雙元分立」制。地方政府與地方議會各自獨立行使職權，但兩者又必須依法制衡，美國的市長議會制

及日本的地方政府體制均屬之。

- 2、我國地方行政首長與地方議會皆係由民選所產生，屬於「雙元分立」制，在「雙元分立」的府會關係架構下，由於府會權力平行對立，在地方財政預算、議員質詢、地方人事權、地方自治權與地方立法權之爭，以及派系與各式政治問題之間，難免產生地方府會爭議；一般而言，若地方府會爭議無法透過政治協商方式解決時，會依地方自治法規中訂定的解決爭議機制處置，例如地方政府的覆議權、上級監督單位介入協調或仲裁、甚或以司法模式進行訴訟。

（二）國內地方府會爭議類型歸納（申證八）：

- 1、學者趙永茂在「中央與地方分權問題暨地方府會關係之研究省（市）與縣市政府」之政府案例分析研究案中，曾經將地方府會關係之爭議，定義如下：
「何謂爭議：地方自治團體或機關，對於其立法權、組織權、執行權、規劃權、人事權、財政權、審計權等等，以及地方府會關係或議會內部等問題發生適用法律的疑義或進行政治手段的抗爭，通通稱為地方自治爭端…地方自治權訴訟是地方自治團體或機關在主觀上的權利受損的自我評價並採取司法救濟的訴訟途徑；而政治面的機關爭議則是法內或法外空間的客觀存在事實，冀望以政治協商或司法途徑獲得解決」（中央與地方分權問題暨地方府會關係之研究 - 省（市）與縣市政府，趙永茂，1997，頁 128 參照。以下簡稱趙永茂報告）。
- 2、至於引發府會爭議的類型，歸納後實務上有以下幾種面向（趙永茂報告，頁 162-171 參照）：
 - （1）財政、預算問題：包含一般預算、特定預算、統籌分配款和小型工程款之分配。
 - （2）質詢問題：由於質詢的行使時機和內涵無明確法規規範，質詢權的行使經常淪為爭取媒體曝光機會及提升議員個人知名度之工具，成為對行政首長或業務主管挾怨報復、刻意刁難之機會。
 - （3）人事問題：議員可能利用人事問題企圖影響地方政府施政和行政官員之職權，例如認為某些官員不適任而刻意為難、或反對其任命、令其調職、審查預算時特別刁難，或刪除該部門編列之部分預算等等。
 - （4）地方自治權及地方立法權問題：因上級政府對地方自治權作限制性的規範和解釋，或上級制定政策交付地方委辦，卻要求地方政府分擔或自籌經費（例如全民健保），地方政府雖不得予以接受，但卻容易引起地方議會的反彈，成為府會爭

議的導火線。

- (5) 政治性問題：主要是非結構性因素，例如政黨對立導致意識形態抗爭、地方派系糾葛、地方政治人物運用政治權力以解決私人恩怨與利益關係、多元政治參與（民眾以請願、陳情、自力救濟等方式向地方政府和議會施壓，運用大眾傳播媒體提出呼籲和訴求等等）形成壓力而影響府會關係。
- (6) 預算互鎖問題：除上述學者所歸納之類型以外，預算衝突中尚有一類需值得注意之情形，即行政機關利用預算編列權、立法機關利用預算審議權相互箝制的狀態。主因預算法規範，立法機關預算須由行政機關納入總預算中編列，讓行政機關得以藉此減列立法機關之預算；因而立法機關也於預算審議時也大幅刪除行政機關之預算予以「報復」，造成「預算互鎖」僵局。

對於上述引發府會爭議的原因，在類型上還可以用「預算問題」和「非預算問題」做框架性區分。從我國府會爭議案例中也可觀察到，絕大多數的府會爭議多與預算問題有關，只是衝突表現的形式不同，例如地方議會／代表會杯葛、凍結全部或部分預算等等。而非預算問題則與地方派系的人事問題較有關聯，例如代表會多數派挾其優勢主導議程，與少數派主席對立（屏東縣東港鎮）、代表會內因法案程序問題而起的少數派與多數派衝突（桃園縣龍潭鄉）、議會派系藉由通過違反中央法規之決議，以爭奪議事主導權（苗栗縣泰安鄉）、行政機關首長或官員不出席或提前離席（嘉義市）等等。

(三) 國內現行地方府會爭議之解決機制（申證九）：

- 1、對於我國現行的地方府會爭議的處理機制，又可分為「政治解決」與「法制途徑」解決兩種，分述如下：

(1) 政治解決：

依過去學者的研究，政治解決主要有「地方政府首長與議員建立政治聯盟」及「政黨協商」兩種辦法（趙永茂報告，頁 174-175 參照）。然針對「地方政府首長與議員建立政治聯盟」之辦法，因目前我國的地方政府體制所採取的是二元權利分立制，可能無法建立穩固的基礎。另因地方政治局勢變遷的快速，容易讓聯盟不可靠（趙永茂報告，頁 174 參照）。就政黨協商的辦法來看，地方立法機關與地方政府，在自治事項的討論及決議中，本就會就爭議點以政治協商的方式處理（地方制度法第 21 條）。當協商後仍無法

解決府會爭議時，便可採取法制途徑解決。

(2) 法制途徑：

由於府會爭議關係到利益層面的議題，因此不免會有政治上的權衡考量，這使得欲以政治途徑解決爭議的意圖受到各造立場的介入而有所障礙，反倒有使爭議擴大或形成僵局之可能。所以，為了對府會爭議能以客觀中立的角度切入，必須由法律予以明定制度性的程序、規則，以確保公正性、當事者的權益，以及防止爭議對正常政務的影響。至於目前與府會爭議調解相關的法條有：

- ①地方制度法第 38 條「報請上級機關協商」：
規定地方政府對地方議會之議決案不執行或執行不當，得報請上級主管機關邀請協商之：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所，對直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民地方議會之議決案應予執行，如延不執行或執行不當，直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民地方議會得請其說明理由，必要時得報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商解決之。」
- ②地方制度法第 39 條「覆議制度」：規定地方政府對地方議會之議決案，如認為窒礙難行時，送請地方議會覆議之程序，其中針對預算案之覆議案特別規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）預算案之覆議案，如原決議失效，直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民地方議會應就直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所原提案重行議決，並不得再為相同之決議，各該行政機關亦不得再提覆議。」
- ③地方制度法第 40 條「上級機關逕行決定機制」：規定地方總預算案在年度開始三個月後如未完成審議，地方政府得就原提總預算案未審議完成之部份，報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關，於一個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定之。
- ④訴願法第 1 條：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦同。各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利

益者，亦同。」

⑤由上級機關予以函告無效：針對法規衝突的問題，「函告無效」亦為一種解決途徑，例如地方立法機關制訂自治條例，行政機關可覆議或報請上級機關函告無效，或地方立法機關認為行政機關所制訂的自治規則有牴觸上級法規或自治條例，亦可報請上級機關函告無效，甚至可聲請司法院解釋（相關規範詳見地方制度法第 30 條及第 43 條）。

⑥行政訴訟法第 2 條：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」

⑦依司法院大法官審議案件法聲請大法官釋憲。

⑧依照我國五權憲法之憲政架構，如有違法或失職之情事，也可向監察院陳情，讓監察院進行調查並提出糾正案。

2、由上述法制內容可知，我國目前處理地方府會關係僵局的主要方式為：報請上級機關邀請協商、使用覆議制度、上級機關逕行決定、訴願、行政訴訟、依司法院大法官審議案件法聲請大法官釋憲，以及由上級機關予以函告無效，及向監察院陳情等八種。但上述的主要解決爭議方式，在實際處理府會僵局時卻產生了困難。原因是地方政府雖依上述解決爭議之方式，提請協商、覆議或上級主管機關裁定，但如將政治問題以法制方式處理，往往只能急就章式的解決短期問題，但長期會造成地方府會間更深的衝突。

3、另外，需要重視的還有直轄市的府會爭議問題，理由在於：現今六都直轄市的規模遠大於周邊各縣，經濟活動也佔國家總比例相當高，若是因為府會爭議使得施政受阻甚或停擺，所衝擊者恐非侷限於該市，故應認真思索直轄市若出現僵持化的府會爭議時，現行制度是否有效化解？如照地方制度法所示，商請上級機關予以協調，就機關首長層級位階角度，直轄市長與內政部長同等，如此內政部便無立場來做為調解角色，必須由行政院來介入，但此舉卻有可能令事態更形詭譎，因為直轄市的政治地位十分重要，任何相關事務都牽動到主要政黨的總體政治實力，而行政院代表著執政黨的身分，雖然不能斷定會做出有利於同黨方裁決，但各方無非想在其中爭取利益，所以無論如何宣稱保持中立，還是會遭到放大檢視。這樣一來，協調過程將更加艱難，直轄市的資源太過龐大，政治因素的考量恐壓過專業的判斷，若使爭議延燒到中央層級，對地方及國家施政都有不良影響。

(四) 府會爭議事件之衝突及未解，均不應作為構成公務員懲戒法第 2 條之懲戒事由：

- 1、按府會爭議係屬高度性政治問題，解決爭議之方式，如前所述，除得以「法制途徑」解決外，尚有採取「政治解決」方式。此外，基於府會皆有其他地方民意之基礎，爭議解決方式之應先探求是否有由地方自主解決之可能，上級行政機關、司法機關、甚或其他中央機關之介入僅有「補充性」之特質。換言之，府會爭議應先由府會間自行嘗試解決，縱使府會爭議未解，亦非當然構成「違法執行職務、怠於執行職務或其他失職行為」之要件，更不應據此為由，對具有高度民意基礎之地方首長或民意代表擅自加以彈劾、懲戒，要不待言。
- 2、次按，近年府會爭議事件，尚未有相關案例因府會爭議致使行政首長遭受彈劾及懲戒之情形（申證十），且依申證十之一覽表、編號「1」、「4」、「6」至「10」、「13」、「15」、「19」、「20」、「24」、「31」、「40」、「42」、「43」、「46」等 17 案，其爭議類型皆係有關「行政首長列席議會」，核與本市案例情形相同，上開案例不但未見監察院最後以彈劾之方式介入府會爭議，甚至在案例「9」臺北縣汐止市一案中，學者亦曾明白表示反對監察院提出彈劾，理由在於地方府會間的對抗由來已久，恩恩怨怨而且因果錯綜複雜交織盤節，由單純不前往備詢一事，直接導出彈劾之結果，將不啻使地方首長屈膝於民意代表（機關）之施壓。再查，對於類此之個案，黃錦堂、許志雄及董保城等學者亦均反對由監察院介入，其理由包括案件可以經由行政訴訟或依地方制度法由上級機關介入協調解決或其他權責機關處理，此時，監察權即應予節制，尤其是涉及地方府會之互動關係，宜由地方府會政治力自行發展解決。另外，由公務員的分類，民選首長並非一般事務官，不宜送懲戒，且監察法所指之「違法」與「失職」乃屬不確定法律概念，民選首長縱有未依地方制度法第 48 條規定，為此乃事屬地方議會對地方首長監督之範疇，該規定所揭示者為憲法義務，並不構成懲戒之事由，更無關地方制度法第 84 條之規定及其適用情形，因此其具有高度之政治意涵，已不待言，而應視該議會與行政首長之互動關係，循政治模式予以解決。其次，現行府會體制強調分立、對抗，地方政府與議會彼此必須學習讓步、協調，由第三者以高權介入，並不妥當；另一方面，監察院應指責內政部甚至行政院就地方派系乃至地方政治生態有關

制度改革推展不力（參申證二）。因此，整體制度面缺失所產生之結果，並非得以歸究於單一權力，地方也不應獨自背負如此沉重使命，反而，中央、地方均應該透過此等紛爭之產生，思考如何從制度面加以改善，促使地方自治得以實踐，方具建設性。否則，「府會爭議」事件類紛爭必如申證十之一覽表案例所示，一再在我國地方自治的歷史中，不斷地重複上演。近來更有專研地方自治的學者表示，對類此問題之解決，更提出了「保留彈性是對地方政府的尊重，也能展現地方自治的精神」之看法（申證十一），益見本案「監察權」介入的不當。

- 3、末從近年來民選縣市長監察院彈劾案件公懲會裁決結果觀察（申證十二），除年代久遠編號「1」與本市○○○號「14」外，均是該行政首長明顯有所「行政違失」致使公權力不彰或人民生命財產遭受損害之情形，才加以彈劾並移送公懲會懲戒。然監察院或貴會從未針對具有高度政治爭議性質之「府會爭議」事件，進行彈劾或予以懲戒，以免破壞憲政分立制度和戕害地方自治之正常運作。詎監察院於本件彈劾案中，明顯基於「政治目的」或監察委員個人強烈之政治意識形態等考量因素，再次重蹈36年前之覆轍，不當介入地方自治的府會政治衝突，而非回歸考究地方自治制度面長久以來之缺失的監察專業立場，且不恪守監察權不應介入「高度政治爭議性問題」之既定原則，更將本案移付貴會審議應否懲戒申辯人，非但破壞憲政分立制度及尊重地方自治之精神，更無視司法院大法官及轄下各級司法機關向來遵循「『政治問題』不屬於司法審查範圍」之嚴格法則立場，除使監察院於本事件中陷入政治打手之惡名，導致其公信力蕩然無存以外，更使屬於司法機關之貴會陷入可能破壞憲政分立及憲法慣例之困境。職此之故，懇請貴會恪守身為司法機關之立場和尊嚴，獨立行使「司法權」，不受基於政治目的而曲解事實、錯誤用法之「監察權」之拘束，依法獨立審判，詳加釐清本案之事實經過、目前地方制度法之法制缺失，以及府會爭議之政治問題本質，排除政治因素之干擾，以正視聽，方可彰顯司法之可貴。

參、綜上所述，本案監察院將申辯人提案彈劾，並移付貴會審議懲戒乙事，除有認事用法之重大違誤，亦嚴重破壞憲政分立制度和既有憲政慣例，以及濫用監察權限之情事，實不正當。為此祈請貴會詳加審酌本案前因後果，並恪守「『政治問題』不屬於司法審查範圍」之嚴格法則立場，作成本案不予審議或免議之適法判斷，以維民主法治，並作

為根除地方黑金政治之契機。

肆、證據（均影本在卷）：

申證一：申辯人擔任公職之歷年經歷資料表乙份。

申證二：黃錦堂，《地方制度法基本問題之研究》節錄本乙份（第 266 頁至第 267 頁）。

申證三：臺灣臺南地方法院檢察署 103 年度選偵字第 35 號、104 年度選偵字第 4、5 號檢察官起訴書乙份。

申證四：臺灣臺南地方法院 104 年度選訴字第 14 號刑事判決乙則。

申證五：臺灣臺南地方法院檢察署 104 年度選偵字第 8、14、16 號檢察官起訴書乙份。

申證六：劉文仕，《地方制度法釋義》節錄乙份（第 377 頁至第 379 頁）。

申證七：廖達琪主持，〈地方府會爭議類型與處理機制之研究〉節錄乙份（第 9 頁）。

申證八：廖達琪主持，〈地方府會爭議類型與處理機制之研究〉節錄乙份（第 12 頁至第 14 頁）。

申證九：廖達琪主持，〈地方府會爭議類型與處理機制之研究〉節錄乙份（第 14 頁至第 16 頁）。

申證十：我國近年「府會爭議案件」整理一覽表乙份。

申證十一：廖達琪主持，〈地方府會爭議類型與處理機制之研究〉節錄乙份（第 90 頁）。

申證十二：我國近年「民選縣市長監察院彈劾案件公懲會裁決結果」整理一覽表乙份。

被付懲戒人賴清德申辯補充理由書略以：

壹、申辯人並無違反地方制度法第 48 條及第 49 條規定，前揭條文，不能援引為地方行政首長應以「口頭進行施政報告」，及「強制列席」地方民意機關之依據，地方自治既受憲法制度性保障，不應由監察機關恣意認定：

一、按地方立法機關與行政機關其首長均來自民選，故有相互制衡之關係，司法院大法官釋字第 498 號解釋已明確釋明在案。故基於地方自治之精神，市長與議員、議長均來自人民選舉產生，其執行職務應均向人民負責，而無「行政應向立法負責」之本質，此與中央政府行政首長非來自選舉，故「行政院應向立法院負責」顯有不同，應予釐清。從而中央政府規範立法機關職權之行使始制定有「立法院職權行使法」作為依據，以符合法律保留與國會保留的基本原則。然而地方政府之行政與立法制衡機制，目前僅有地方制度法（以下簡稱地制法）第 48 條及第 49 條規定加以規範，立法者應已考量中央立法與行政之關係與地方行政首長與議會本質之不同，故規範密度有別，此可就二法有關質詢之相關規定差異性清楚看出（申證十三），自不待言。

二、當前地制法對於地方民意代表「質詢權」行使之規範，僅有第 48 條及第 49 條規定，依第 49 條第 1 項係規定對特定事項有明瞭必要者，「邀請」第 48 條第 1 項之行政首長及業務主管於「民意機關大會開會時列席」，第 2 項則是「邀請」前項以外有關業務機關首長或單位主管「列席」，前揭條文規定，難以援引為地方行政首長應以「口頭進行施政報告」，及「強制列席」地方民意機關之依據，茲分述如下：

(一) 地制法第 48 條並無課予地方行政首長「口頭」進行「施政報告」之義務；又地方民意代表以「書面」進行「質詢」，並無礙其職權之行使：查地制法第 48 條第 1 項前段，僅規範行政首長應於民意機關「定期會」時，提出施政報告，惟就施政報告之方式，地方制度法並未強制要求以「口頭」為之，亦即「書面」之施政報告亦應為現今法制所許，從而，只要係在「定期會」召開之時點，地方行政首長提出「施政報告」，即已符合該條之規定，如容恣意限縮解釋僅得以「口頭」為之，不啻刻意忽略立法者於此保留予地方行政、立法機關自我形成之空間，造成過分之限制，已然侵害地方自治之核心。又查地方民意代表質詢權之行使，亦不僅限於「口頭」方式，採行「書面質詢」亦是同樣具有監督施政功能，尚無礙其職權之行使（申證十四）。臺南市政府已依地制法規定於 104 年 4 月 13 日以府研綜字第 1040358195 號函將書面施政報告送市議會，併予敘明。

(二) 地制法第 49 條規定不足以作為「強制」地方行政首長「列席」之依據：

依地制法第 49 條文義，民意機關於「大會開會」時，「得邀請」相關首長或主管列席，惟既曰「得邀請」在解釋上「受邀請者」並不負有「應列席」之義務，此與立法院職權行使法第 26 條明確指出「行政院長」負有出席「立法院院會」備詢之義務不同，因從現行地方政治體制觀察，我國地方政府之設計，行政、立法各自具有直接民主正當性，各自向人民負責，是雙元分立對等制衡之關係，採取類似「總統制」之架構，故地方立法機關與地方行政機關應是平行關係，分掌行政與立法之權，沒有上下隸屬關係或是行政需向立法負責之問題，此與中央政府行政首長非來自選舉，因此與「行政院應向立法院負責」顯有不同，準此，從地方制度法第 49 條之文義，尚無法認定立法者有強制課予地方行政首長「負有『應列席』之法定義務」。

(三) 地制法第 48 條及第 49 條未規定相關之法律效果，係立法者之有意省略，保留由政黨政治之協商等機制予以補充：

現行地制法對於地方民意代表如何行使質詢權，僅規範於地方制度法第 48 條及第 49 條規定，欠缺違反該 2 條規定時之法律效果，其立法目的，顯係立法者有意不為規定，而交付政治協商、溝通或妥協。此係立法者有意留待地方行政、立法機關自行探求解決之機制，以避免其他權力機關之不當介入，俾符地方自治及權力分立之精神。

(四) 地制法既未規範地方行政首長負有上開義務，自無違反之情事：

經查我國地方自治採「議會 - 首長」雙軌制及雙元民主制，彼此各司地方立法與執行地方事務之權，行政權可藉由透明、公開與充分參與的程序運作，建立與民間社會的夥伴關係，來取得其正當性依據，而傳統基於代議制度下的立法權，雖不至完全喪失其作為民主正當性基礎的重要地位，但也不再具有無限上綱的獨尊性質（申證十五）。若單方要求行政首長應服膺於地方議會，實已忽視市長本身之民主正當性基礎，且不符合住民自治之意涵及民主原則之要求（申證十六）。基於上述原則闡釋地制法第 48 條及第 49 條規定，地方行政首長以書面方式進行施政報告，並接受民意代表之書面質詢，於法並無不合，地制法並無強制列席之義務。是以，本件申辯人依地制法之要求，以書面方式將施政報告（申證十七）函送臺南市議會，並接受議員之書面質詢（申證十八），絲毫沒有逃避接受議會議員之監督，故無違反地制法第 48 條及第 49 條規定之處。是本件監察院彈劾文，不但未深究地制法立法者之原意，亦未探究地方自治法制與中央立法、行政本質之差異，有違憲法上賦予地方自治之制度性保障，並逕認直轄市市長依地方制度法第 48 條及第 49 條規定有「列席義務」云云，亦顯悖前揭司法院大法官釋字第 498 號解釋文，所明確闡述：「基於民意政治及責任政治原則」下的「府會平行制衡之對等關係」之憲法意旨，要不待言。是監察院逕稱申辯人違反地制法第 48 條及第 49 條規定、公務員服務法及宣誓條例之相關規定，該當地方制度法第 84 條及公務員懲戒法第 2 條之懲戒理由云云，更不足採。

貳、我國地方自治團體之政治制度，難以中央政治體制中不具民選之行政院長對立法院負責之制度設計來詮釋地方府會關係，且現行地制法對於地方民意代表質詢權之規範僅規定於地制法第 48 條及第 49 條，並未如同「立法院職權行使法」逐一規範地方民意機關如何行使職權，且違反該規定之法律效果亦未明文，此乃立法者已考量中央立法與行政之關係與行政首長與議會本質之不同，並有意省略法律效果，故規範密度有別，自難強加地方行政首長有列席議會之法定義務。

另地方議事規則本質上有所侷限，「臺南市議會議事規則」相關規定已違反上位法規範及依法行政原則，無法藉其作為地方議會權限及擴張質詢權之依據，不應恣意解釋並扭曲成地方行政首長應列席之義務：

一、我國地方自治團體之政治制度，係有異於中央政治體制，故難以後者行政院長應對立法院負責之制度設計來詮釋前者之府會關係：

（一）我國地方自治團體之政治制度，雖與中央政治制度相同，採取地方議會與地方行政機關分離，會議議員與行政首長均為人民選舉產生之「雙元民主制」，然除此之外，如從「行政權之歸屬」與「行政權與立法權之互動關係」來看，兩者仍明顯有異。蓋就現行中央政治制度而言，依據現行憲法增修條文第 2 條、第 3 條及第 4 條等規定可得知：在行政權之歸屬上，因明定「總統對行政院長有完全的任免權」、「總統亦有部份行政實權」、「行政院長副署權之適用大為縮減」、「總統及國會都各有民意基礎」，實可視為具「雙元行政權」之特色；在行政權與立法權之互動關係而言，因明定「行政院對立法院負責」、「覆議制度」及「倒閣與解散立法院制度」，則兼具「總統制」與「內閣制」之特色，加上司法院大法官釋字第 520 號解釋理由書指出：「總統獲選民支持而當選，並藉由任命行政院長來貫徹其施政方針和政策，為政黨政治常態…行政院長以重要政策或施政方針未獲立法院支持，其施政欠缺民主正當性，且又無實現總統之付託，自行解職以示負責」即闡明中央政治制度具有「雙元民主」、「雙元行政權」、「行政院長同時對總統及立法院負責」之特色，學者多認修憲後我國中央政治體制已採取「取向於雙首長制」（申證十九）。

（二）現行地方自治團體之政治制度並未有雙元行政權之制度設計，且在行政與立法之互動上，僅有地方制度法第 39 條賦予行政機關對立法機關之覆議權規定，欠缺如「日本地方自治法」第 178 條有關「議會對行政首長之不信任議決權」、「行政首長對議會之解散權」之制度設計，更無「行政首長應對議會負責」之明文，因此，基於司法院大法官釋字第 498 號解釋業已明示：「地方立法機關與行政機關與其行政首長均來自民選，故有相互制衡之關係」，亦即屬兩權相互制衡之「雙元民主」制，加上覆議權之特色，這樣的「議會 - 首長」雙軌制係明顯取向於「總統制」之制度設計。

（三）綜上，因我國地方自治團體之政治制度已明顯有異於中央政治制度，即難以不具民選之「行政院長」應對立法院負責的制度設計，來詮釋地方行政首長應對地方議會負責之府會關係。如前所述若單方要求行政首長應服膺

於地方議會，並僅單純將接受地方議員質詢視為市長之法定義務，實已忽視直轄市市長本身之民主正當性基礎，且不符合住民自治之意涵及民主原則之要求。

二、中央政治體制中有關「行政院對立法院之報告義務」、「立法院對行政院之質詢權」及「立法院聽取總統國情報告」之相關程序，均詳細規範於立法院職權行使法，其中因「立法院聽取總統國情報告」，歷屆總統基於「雙元民主」、「憲法無要求總統應對立法院負責」為由從未列席，亦未被認為違法違憲，是基於「舉重以明輕」法理，地方行政首長未列席議會，更難認有違法之處：

（一）按中央政治體制對於「行政院對立法院之報告義務」與「立法院對行政院之質詢權」以觀，憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定行政院應向立法院提出施政方針及施政報告，此即係行政院對立法院負責的基礎性規定，即行政院施政事項的政策方針與施政後的情況，應向立法院為相關報告，以尊重立法院監督行政院的權限。就此立法院職權行使法第 16 條有細部規定，即：「行政院依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款向立法院提出施政方針及施政報告，依下列之規定：一、行政院應於每年二月一日以前，將該年施政方針及上年七月至十二月之施政報告印送全體立法委員，並由行政院院長於二月底前提出報告。二、行政院應於每年九月一日以前，將該年一月至六月之施政報告印送全體立法委員，並由行政院院長於九月底前提出報告。三、新任行政院院長應於就職後兩週內，向立法院提出施政方針之報告，並於報告日前三日將書面報告印送全體立法委員。」此即係年度性的施政方針及施政的報告，而施政方針當係施政前的說明，施政報告則係施政後的說明。同法第 17 條復規定：「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢。前項情事發生時，如有立法委員提議，十五人以上連署或附議，經院會議決，亦得邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。」即「特殊事項之報告」。而除行政院院長及各部會首長的報告外，相對地立法委員當亦有質詢的權利。質詢權乃係國會議員對內閣所應負責之事項，以書面或口頭的方式所提出的詢問、而要求內閣閣員答覆的權利，此即係國會對內閣監督的一種。立法院職權行使法第 18 條第 1 項即依循憲法意旨而規定：「立法委員對於行政院院長及各部會首長之施政方針、施政報告及其他事項，得提出口頭或書面質詢。」而自本項以外的各條文即明定有關於立法委員行使職權的細部規範，包含質詢的方式、時間、範圍及其他相關事項等（申證二十），並於同法第 26 條明定行政院院長及各部會首長

有備質詢義務：「行政院院長、副院長及各部會首長應親自出席立法院院會，並備質詢。因故不能出席者，應於開會前檢送必須請假之理由及行政院院長批准之請假書」。

- (二) 至立法院職權行使法中 15 條之 1 至第 15 條之 5 之專章規定（第二章之一），係將憲法增修條文第 4 條第 3 項之「聽取總統國情報告」予以具體化，然由於立法院與總統對憲法增修條文第 4 條第 3 項規定之內容及進程序有不同看法，蓋縱立法院認其有邀請總統進行國情報告之權，歷屆總統卻基於「雙元民主」、「憲法無要求總統應對立法院負責」為由從未列席（申證二一），亦未被認為違法違憲，是基於「舉重以明輕」法理，自無強制要求地方行政首長應列席議會，同樣基於「雙元民主」、「地方制度法未要求地方行政首長應對議會負責」之地方府會關係，地方行政首長未列席議會更難認有違法之處。

三、相較於中央規範立法機關職權之行使制定有「立法院職權行使法」作為依據，並於該法第 26 條明確規範行政首長負有出席備詢之義務，以符合法律保留與國會保留的基本原則。目前對於地方民意機關之職權，主要係繫諸於地制法之規範，惟地方制度法並未如同「立法院職權行使法」逐一規範地方民意機關如何行使職權，而該法對於地方民意代表質詢權之規範則相當簡略，目前僅有第 48 條及第 49 條規定加以規範，且如前述違反該規定法律效果未予明文係立法者有意留待地方自治團體自行解決，即立法者應已考量中央立法與行政之關係與行政首長與議會本質之不同，故規範密度有別，自難強加地方行政首長有列席議會之絕對義務。

四、地方議事規則有其本質上之侷限，「臺南市議會議事規則」相關規定已違反上位法規範及依法行政原則，自難據此拘束非議會之構成員：

- (一) 「臺南市議會議事規則」相關規定牴觸「臺南市議會組織自治條例」及「地方制度法」，係違反法律優位原則：

依臺南市議會組織自治條例第 24 條第 2 項規定：「前項議事規則，以規範議事事項為限…」，經查議事規則之規範係以議會行使相關職權為標的，不得恣意擴張，惟查前揭議事規則甚而凌越上位之地制法規範，與法律優位原則有違，茲舉例如下：

1. 第 31 條：「本會每次定期大會開會時，市長應將施政方針、本會上次會議決議案執行經過及施政情形提出報告，並接受質詢；市政府各一級機關及一級單位首長暨相關業務主管，『應』列席報告業務推行情形，並接受質詢。前項決議案執行經過情形及施政報告

，應於開會十日前以書面送達本會轉送各議員。」

2.第 32 條：「市長應於本會定期大會開會時到會，對施政報告作『口頭』說明；議員對市長之施政報告及市政府各一級機關和一級單位首長暨相關業務主管之業務報告有不明瞭時，得當場提出口頭或書面質詢。

」

依照地方制度法第 48 條之規定，並未規範施政報告之製作與表達方式，蓋其屬行政權之範疇，而與議事事項無關，亦不影響其質詢權之行使。惟前揭議事規則第 32 條規定，將施政報告之表達方式限制於僅能以「口頭」為之，恣意限縮地方制度法之適用範圍及不當干預行政權之行使。

再者，議事規則第 31 條強制行政首長及各業務主管列席，也非屬得以議事規則規範之議事事項。此部分職權之行使，在中央欠缺相關規範及臺南市議會組織自治條例第 24 條第 2 項之規範下，無法逕以自律規則為不當之擴權，否則即與法律優位原則有違。因此，監察院一再援引「臺南市議會議事規則」之規定，指稱申辯人違反該議事規則未到議會備詢乙節，不察，該議事規則之規定已逾越地方制度法之上位法律規範，捨建議應健全法制體系，而就以下位法規範之不符強入人於罪，令人費解。

(二)「臺南市議會議事規則」相關規定增加法律所無之議事權力，藉此擴張質詢權之範疇，並據此拘束非議會之構成員，有違法律保留原則。

按地方立法機關訂定之「地方議事規則」，其性質應為地方立法機關本身自行訂定之內部規定，亦即屬行政規則之性質，尚不得對非屬議會構成員之行政官員課以負有法拘束效力之義務（參見法務部 91 年 11 月 7 日法律字第 0910042246 號函）。是以，雖地方立法機關對其職權行使有形成空間，但其內容應僅限於行使原有職權之規範，萬不能藉此擴張原本所無之權力，而直接作為地方議會權限之來源及擴張質詢權之依據，並據此對非屬議會構成員之政府官員課以地制法所未規定之義務。

以地制法第 48 條第 1 項地方行政首長之施政報告為例，因該條僅規定地方行政首長應於民意機關召開定期會時，提出施政報告，對於施政報告之方式未有明文，故縱使地方行政首長之「施政報告」以「書面」為之亦為法之所許，地方議事規則不能逕自設限，否則將形同壓縮施政報告之呈現方式，不當擴張其權力行使。再以地制法第 49 條「邀請」相關首長或主管「列席」為例，因其文義本不具有強制性，且從立法者之原意及現行地方政治體制之解釋，亦應得出同樣結論，故如以地方

議事規則做為地方行政首長「強制列席」之依據，已屬地方立法機關之不當擴權，違反法律保留原則，非屬議會構成員之官員自不因此受其拘束。

參、監察院指稱申辯人違反地方制度法第 48 條及第 49 條規定，並以同法第 84 條規定相繩，然查臺南市議會第一次、第二次臨時會及第一次定期會之召開未合法定程序，難認申辯人有違反地方制度法相關規定之處：

一、正當法律程序原則與程序正義亦適用於立法機關，並構成議會自律之界限。是以，直轄市長或直轄市政府各一級單位主管及所屬一級機關首長履行地方制度法之規定，須以「議會合法召開成會」為前提。

（一）按「程序正義」，指公權力透過公正、公開、參與等程序民主的運作模式，以期在通案上確立其行為之形式合法性，在個案上使憲法保障人民的基本權利得以實現，並在兼顧政府效能下，獲得人民信賴，取得實質正當性，如從權力分立形式言，程序正義並非僅由行政權體現，立法程序、司法程序亦應追求正義（申證二二）。而基於「程序正義」所發展出的憲法上「正當法律程序」，乃在確保國家權力（含立法、司法與行政之行為）之公平、合理（非為恣意）行使，其內涵包括「實質上正當程序」（確保國家作用之實質公平）與「程序上正當程序」（確保國家權力行使之程序公平），就「立法行為」而言，法律之內容固須符合「實質上正當程序」，就立法之程序，依「權力相互尊重」之法理，則大體歸於「議會自律」的範疇（申證二三）。

（二）次按，「立法程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者」、「議事自律事項之決定，應符合自由民主之憲政秩序」、「憲法上行為…如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力」司法院大法官釋字第 342 號解釋、第 381 號解釋及第 499 號解釋可資參照，此即「議事自律原則」之「憲法界限」（申證二四）。亦即，「議會自律原則」如違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵或自由民主憲政秩序時，並不生其應有之效力，自不待言。

（三）鑑於憲法上正當法律程序原則之遵守及程序正義之要求，地制法第 48 條及第 49 條所定之報告、列席說明或備詢等規定，仍須以直轄市議會之定期會或臨時會「經合法召開成會」為前提，非經合法召開進行之會議，其議事程序即有明顯重大之瑕疵。姑不論申辯人並未違反地制法之規定無強制列席義務，退一步言，未合法召開之會議，申辯人更無履行報告、列席說明或備詢之必要性及可能性。

二、第一次、第二次臨時會召開程序重大明顯違法：

（一）議事日程有「未經成立程序委員會」審定之程序瑕疵

1. 為審定議事日程及其他程序相關事項，直轄市議會依法負有組成程序委員會之組成義務。但臺南市議會第二屆兩次臨時會之議事日程均未組成程序委員會審定之。
 - (1) 《地方立法機關組織準則》第 22 條第 1 項前段及第 3 項規定：「直轄市議會、縣（市）議會應設程序委員會，審定議事日程及其他程序相關事項…。」
 - (2) 次依《臺南市議會組織自治條例》第 18 條前段規定：「本會為審定議事日程及其他程序相關事項，設程序委員會」，即明定「臺南市議會程序委員會」之功能係「審定議事日程」及「其他程序相關事項」；各項會議議事日程及其他程序相關事項，亦均應「事先」送程序委員會審議，自不待言。
 - (3) 是以，為審定議事日程及其他程序相關事項，直轄市議會依法負有組成程序委員會之組成義務。而依臺南市議會 104 年 4 月 29 日南議法研字第 1040001921 號函（申證二五）所載，臺南市議會已自承該會第二屆第一次、第二次臨時會及第二屆第一次定期會之召開，議事日程均未成立程序委員會審定，此已有違反前揭《地方立法機關組織準則》及《臺南市議會組織自治條例》之嚴重程序瑕疵。
2. 〈臺南市議會議事規則〉第 23 條第 1 項但書規定違反法律優位及法律保留原則。監察院蕩然無視，認事用法顯有違誤。
 - (1) 按中央法規標準法第 11 條規定：「法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。」地方制度法第 30 條第 2 項規定：「自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。」
 - (2) 職此，縱〈臺南市議會議事規則〉第 23 條第 1 項但書規定：「議事日程由議事組編擬，經程序委員會審定，並於開會五日前分別送達各議員及市政府。但每屆議員改選後程序委員會成立前，由議長逕核提大會商討。」前揭〈臺南市議會議事規則〉第 23 條第 1 項但書規定，另闢議事日程不用經程序委員會審定之蹊徑，顯已牴觸上揭《地方立法機關組織準則》第 22 條第 1 項前段，違反法律優位原則而無效。
 - (3) 況《臺南市議會組織自治條例》屬於〈臺南市議會議事規則〉之上位規範，自不容許以〈臺南市議會議事規則〉之例外規定方式，凌駕、逾越、限制、

迴避或破壞《臺南市議會組織自治條例》之任何上位規範，此理如同不得在未經「法律保留」之情形下，以法律規範去破壞憲法既有規定一樣，係為法治國所強烈要求之基本原則，固不待言。

- (4) 詎監察院蕩然無視此一法治國所要求之基本法律原理原則，逕於彈劾文中載有：「因該會第二屆程序委員會名單並未經大會確認，故依臺南市議會議事規則第 23 條第 1 項、第 2 項規定，編擬第二屆第一次臨時會議事日程表草案，由議長逕提核大會商討。該市臨時會議事日程表經大會審定為 104 年 1 月 15 日為臨時會第 2 會次。」云云之意旨（見彈劾文，第 5 頁）；即以「下位規範」之〈臺南市議會議事規則〉第 23 條第 1、2 項規定，作為「例外規定」，以取代、破壞屬於「上位規範」之《臺南市議會組織自治條例》第 18 條前段規定，完全無視以非法方式取得議長之李全教議員，並未真正獲得臺南市議員之過半支持，並未在符合《臺南市議會組織自治條例》相關規定召開大會及組成合法之程序委員會之基礎前提事實，顯以「監察造法」和「誤用法規」之方式，破壞權利分立和既有地方自治規範，自不足採。

- (二) 臨時會之議事日程於會期最後一天才經大會商討通過，審定之議程未再送達市府，議會不能強人所難要求申辯人及市府一級機關首長、單位主管即刻配合進行專案報告。

1. 姑且不論前揭〈臺南市議會議事規則〉第 23 條第 1 項但書規定有牴觸上揭《地方立法機關組織準則》第 22 條第 1 項前段及《臺南市議會組織自治條例》，涉及違反法律優位原則而無效之爭議，縱依該議事規則第 23 條第 1 項但書規定，議事日程於每屆議員改選後程序委員會成立前，可由議長逕核提大會商討。但於大會商討前，該次臨時會之議事日程仍屬草案性質，尚未確定成案。又如臺南市議會 104 年 4 月 29 日南議法研字第 1040001921 號函所載，第一次臨時會僅於會期之最後一天，即 104 年 1 月 15 日召開第 2 會次，並因出席議員到達法定人數才成會。也就是說，「該次臨時會之議事日程」直至會期最後一日當日才有辦法商討、通過。是則之前送建市府之議事日程均屬「草案」性質，市府除法律上本無遵從之義務外，事實上亦無從配合僅具草案性質的議事日程。且大會通過後之議程亦未再送達市府，職此，申辯人及市府一級機關首長、單位主管何有違反之情事？

2. 同樣，第二次臨時會亦係於會期之最後一天，即 104

年 2 月 5 日召開第 2 會次，並因出席議員到達法定人數才成會，亦有前述程序上之瑕疵。

3. 綜上，因議會自身未組成程序委員會審定議事日程外，市府亦未收到經大會通過或程序委員會審定之議事日程。是以，關於臺南市議會 104 年度兩次臨時會之召開，其召開程序有上揭明顯重大瑕疵事由。並強人所難要求申辯人及市府一級機關首長、單位主管配合列席參加，依法顯屬無據。

三、第一次定期會之召開亦不符法定程序，即具明顯重大之瑕疵。

(一) 濫權修正程序委員會之設置依據，視民主原則及正當法律程序原則為無物：

1. 按第二次臨時會亦未到達合法之情形，其過程和情節實與第一次臨時會相同（見彈劾文，第 6 頁），既未經合法程序召開會議，則臺南市議會在未合法召開成功之第二次臨時會中，所為之任何議決案均無法定效力，自不待言。詎李全教於 104 年 2 月 5 日第二會次之臨時會中，竟在未合法召開的程序中，擅用《臺南市議會組織自治條例》第 21 條第 1 項規定，藉以有三分之一以上議員出席云云為由，經由「非法議決」之方式，而將〈臺南市議會程序委員會設置辦法〉第 2 條第 1 項規定，修正成：「臺南市議會（以下簡稱本會）設程序委員會，置委員九人，除議長、副議長外，其餘七人由每一政黨（團）各推派二人、議長指派一人組成之…」其修正辦法規定中，無視實際政黨比例不但已違背程序委員會之組成應尊重各委員會指派之代表或召集人組成之原則（申證二六），剝奪臺南市議會各委員會原已推派擔任程序委員會之議員之權利，復變本加厲在恣意採取齊頭式非民主之分配方式，將各政黨（團）在「程序委員會」之席次均分配為 2 席，甚至賦予本應公正不涉入議會民主程序之議長，得依自己意思指定 1 名臺南市議會程序委員會委員之「特權」，均是嚴重悖離民主常規，且該〈臺南市議會程序委員會設置辦法〉第 2 條第 1 項修正案，亦因嚴重之程序重大瑕疵，亦無正當性及合法性，更不應認有法定效力，自不屬於地方制度法第 48 條及第 49 條等規定所稱之「經合法召開成會」的直轄市議會臨時會，其理甚明。
2. 次按，如前所述，由於〈臺南市議會程序委員會設置辦法〉第 2 條第 1 項修正案並無具備正當性及合法性之法定效力，是監察院於彈劾文認定為「基礎事證」之一之「臺南市議會第二屆程序委員會」云云，實際上根本沒有合法組成，其組成人員也未經確認，根本難以進行各項會議之議事日程及其他程序相關事

項之審議和排定。既然如此，該「未合法成立」之程序委員會，自不得在具備程序重大瑕疵之前提下，排定臺南市議會後續之第一次定期會和相關程序事項；縱使經由該「未合法成立」之程序委員會「自行排定」臺南市議會第二屆第一次定期會之日期與程序，該第一次定期會亦屬未經合法程序召開之會議，自不具有法定效力，更難認係地方制度法第 48 條及第 49 條等規定所稱之「經合法召開成會」的直轄市議會定期會，固不待言。

3. 第按，本案中經監察院於彈劾文列為基礎事證之一的「104 年 4 月 22 日起之第二屆第一次定期會」，除有前述重大程序瑕疵外，更未達法定人數，根本未能成會，是屬未合法召開之會議；則監察院於彈劾文第 7 頁第 20 行以下，竟載：「104 年 6 月 9 日 104 年度政黨黨團協商第二次會議通過，本次（第 2 會次）定期會議事日程經該會大會於 104 年 6 月 15 日通過 104 年 6 月 12 日為本次定期會第一次會，6 月 15 日為第二次會」云云，除已明確認定本次會議之議事日程根本未經臺南市議會「程序委員會」之審查和排定議程外，更草率地以根本沒有民進黨團議員代表參與之前提下，逕以不合法之「104 年度政黨黨團協商第二次會議」云云，作為認定彈劾申辯人之基礎事證之一，則監察院彈劾文基礎事實認定上之草率輕忽，以及適用法規之重大錯誤，甚為明確，自不足採。

（二）程序委員會之成立過程亦有重大瑕疵：

1. 有關臺南市議會「程序委員會」成員之確認程序，依臺南市議會於 104 年 6 月 15 日未按法定程序召開大會之現場狀況，當時議長李全教經在場之民進黨議員提出「要求清點人數後散會」之程序問題，竟未依既有議事規則加以回應，導致全場陷入一片混亂，而李全教更自行以「自問自答」之非法方式，在未先處理「清點確認人數後散會與否」之程序問題之下，逕行高喊「對程序委員會名單有無意見，沒意見，通過」云云，自難認定該「程序委員會」業經合法程序而成立運作。此段重要情節，亦有在場多名臺南市議員可資作證，申辯人將另具狀聲請貴會傳喚證人說明，以釐清事實始末，合先敘明。
2. 職此之故，在此前提事實之下，又如何認定沒有具備合法性及正當性之「程序委員會」之審查和排定議程等議會重要行為，已經具備法定效力？實令人匪夷所思！益證監察院所移送之本件彈劾文，於基礎事實之認定具有明顯錯誤，甚為明確！

（三）議會退回本府函送審議之墊付案亦自承程序委員會尚未

合法組成（申證二七），自可證明。

四、綜上所述，被監察院認定為本案之關鍵事實，即「臺南市議會第二屆第一次、第二次臨時會及第一次定期會」，未符合法定程序，均屬違法召開，即具明顯重大瑕疵，在程序上已不具有合法性及正當性之法定效力，自難認申辯人有違反地制法相關規定之處，彰彰益顯。

肆、申辯人不進入議會所引發之「府會爭議」屬政治爭議之事項，且臺南市議會第二屆第一次、第二次臨時會及第一次定期會，係屬違法召開，申辯人自 103 年 12 月 25 日就職後每日兢兢業業，從未懈怠任何臺南市政工作，亦無其他失職行為，難認符合公務員懲戒法第 2 條規定之應受懲戒事由：

一、按現行《公務員懲戒法》第 2 條規定：「公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：一、違法。二、廢弛職務或其他失職行為。」是以，構成公務員應受懲戒之前提事實要件，須該名公務員具有「違法」或「廢弛職務或其他失職行為」，否則自不適用《公務員懲戒法》相關規定，固不待言。

二、次按，目前司法實務見解，雖將前開《公務員懲戒法》第 2 條第 1 款所稱「違法」採取廣義解釋，而認所有關於規範公務員行為之法律及各機關所發布之相關規範公務員行為之行政規章及職務規範在內，而不限於一般狹義之法律概念；然據貴會認定屬於本條款所稱「違法」之事例，大致上有「擅用職權」、「有欠誠實」、「有欠謹慎」、「妨害名譽」等等，多為犯罪行為或違反公務人員倫理規範者為要（申證二八），但從未見貴會將民選地方首長所涉及具高度政治爭議性質之「府會爭議」事件，認定為「違法」之情形者，固不待言。況如前述，本案監察院移付懲戒之彈劾文，其所憑之「臺南市議會第二屆第一次、第二次臨時會及第一次定期會」云云，根本係屬違法召開之狀態，而不具備任何法定效力，自難認定申辯人有違反地方制度法相關規定，故不構成《公務員懲戒法》第 2 條第 1 款所稱「違法」情節，要無置疑。

三、第按，司法實務上認為現行《公務員懲戒法》第 2 條第 2 款所稱之「廢弛職務」，屬於失職行為之較重者，故與本條款所稱「其他失職行為」合稱為「違失行為」，係指與違反執行職務有關之規範公務員作為或不作為義務之法律命令、行政規則或職務規範者而言；而據貴會歷年來受理監察院彈劾移送及各院、部、會長官、地方最高行政長官或其他相當之主管長官逕行移送懲戒審議之案件中，被貴會認為該當《公務員懲戒法》第 2 條第 2 款之「違失行為」態樣者，就一般公務員所見之事例，約有：「違抗法令」、「舞弊瀆職」等等，或屬刑法瀆職罪章及貪污治罪條例之公務員犯罪行為，或有違反公務員服務法第七

條之失職行為，或屬一般刑事犯罪行為，或為單純違反與執行職務有關之規範公務員作為或不作為義務之法律命令、行政規則或職務規範等情節（申證二九），亦未見貴會將民選地方首長所涉及具高度政治爭議性質之「府會爭議」事件，認定屬於《公務員懲戒法》第 2 條第 2 款所稱之「違失」情節。況查，申辯人也未因本件「府會爭議」事件，而有怠忽市政或失職、廢弛職務之作為或不作為，詳言之：

- （一）申辯人暨第二屆臺南市政府團隊成員於 103 年 12 月 25 日宣誓就職以來，肩負大臺南大步向前的使命，在「清廉勤政、以人為本、公益向善、開放政府」四大施政本質下，結合中央、民間資源，務實、穩健雄動市政。半年多來，申辯人暨市府團隊成員均堅守崗位、恪盡職守，依既定期程完善每一項業務，申辯人也親自主持 200 場次重要會議、接待來訪外賓 506 人、拜會中央政府官員爭取市政推動的支持、視察重要工程單就防汛工程就達 17 次之多、2 次出訪日本行銷臺南市在地優質農產，以及深入各區了解民瘼、傾聽市民的心聲。
- （二）而查，依中央政府對於全國各地之地方業務考核評比，以及臺南市政府在國內外競賽之優良表現，以及臺南市民對於臺南市政滿意度之肯定，在在展現申辯人暨市府團隊成員不因本件「府會爭議」事件而受影響，更無任何失職或廢弛職務之違失行為，仍在 104 上半年以來，戮力於市政建設，並於短短半年多之期間內，申辯人所率領之臺南市政府，先後共獲 379 項受上級考核暨國內外獲獎獎項，更榮獲 9 項國際大獎、22 項國內大獎。同時，臺南市民也看見了申辯人暨市府團隊成員堅守向市民負責、穩健推動市政之努力和執政態度；因此，臺南市政府方能於各大媒體之施政滿意度調查中，頻頻獲取絕對多數臺南市民之肯定，並在我國各級縣市政府之綜合評價中，處處名列前茅。此有申辯人及市府團隊成員於 104 年上半年戮力推動市政之重要成果附卷可稽（申證三十）。
- （三）綜上所述，申辯人並未因本件「府會爭議」事件，而有怠忽市政或失職、廢弛職務之作為或不作為之情節，導致臺南市民之權益受到重大侵害或不當影響；實則，申辯人暨市府團隊成員反而戰戰兢兢、持續穩健地推動進行臺南市政，以謀求臺南市民最大之福祉，並有具體成果可供檢驗，業如上述。又申辯人固堅持民選市長應向市民負責之基本民主價值，縱因本件「府會爭議」事件未進入臺南市議會備詢，並未迴避市議員之各項監督，且市府各局處首長於委員會召開時均依地制法之規定前往報告及備詢，尚請明察。職此之故，申辯人亦不該當《公務員懲戒法》第 2 條第 2 款之「違失」要件，

應無置疑。

伍、申辯人屬於民選之地方政府首長，而非經考用選任之一般公務人員，而依我國憲法暨增修條文及地方制度法之相關規定，應由地方自治團體之臺南市住民自行決定申辯人之政治責任或去留，不宜由貴會以懲戒方式予以懲處或剝奪申辯人具有民主正當性和政治合法性之臺南市長職務，以及廣大臺南市民應有之公民權利：

- 一、按依司法院之研究資料，在世界四十個主要國家中，對於民選之地方政府首長，均認為除犯罪者由檢察官追訴處罰外，其他涉及行政違失者，應由選民行使罷免權以決定民選首長之去留。亦即，民選地方首長若有行政違失行為，僅負政治責任，非為彈劾或懲戒之對象。現任司法院陳大法官新民亦認為，監察院對經人民選舉產生的地方自治團體行使彈劾權，極有可能會使獲得民意基礎的地方行政首長因監察委員應負「行政責任」的認知，而可能發生與支持民意牴觸之情形，故為避免監察院彈劾權與現實民意政治與政黨政治之乖違，建議應將定期選舉產生的地方民選首長，排除在監察院得行使彈劾的對象之外（申證三一）。又從政治學理論觀之，由於地方自治團體在國家授權範圍內具有相當之自主組織權與自主立法權，可以自行設置機關及任免職員，所以地方自治行政人員與國家公務員不同，且依我國憲法及地方制度法之規定，直轄市與各縣市具有高度自治權，其權限受憲法及地方制度法之相當保障，若中央政府依現行彈劾懲戒之相關規定對地方民選首長進行彈劾及懲戒，理論上似有未合，故有見解認為為維護地方自治團體之自主組織權及自主立法權，應由地方自治團體之選民行使罷免權使其去職，較為符合政治理論，可資參佐（申證三二）。
- 二、次按，目前司法實務上，民選地方首長若涉及犯罪行為或是單純違反行政法規者，除犯罪行為應由檢察官予以追訴，並由法院進行審判以外，亦認屬於得為彈劾懲戒之對象；然在具有高度政治爭議性之民選地方首長政治行為，特別在「府會爭議」事件之中，就如申辯人於 104 年 8 月 21 日申辯書中所述內容，基於「監察權不審查政治問題」之監察權權限範圍，以及司法院大法官暨轄下各級司法機關向來遵循「『政治問題』不屬於司法審查範圍」之嚴格法則立場，本應排除在彈劾懲戒之範圍以外，以免破壞憲法保護地方自治之精神及權力分立原則。況且，如申辯人再三說明者，本案涉及我國地方自治免受黑金政治人物把持干預之重大改革契機，本質上明顯屬於「政治事件」，司法機關實不應透過單純之公務員懲戒機制及《公務員懲戒法》相關規定來介入、干預，應交由地方自治團體之臺南市選民，透過行使選舉罷免權之民主方式，決定申辯人之政治責任。否則，過去前嘉義市長黃敏惠因府會爭

議拒絕進入嘉義市議會備詢，前副總統連戰於兼任行政院長期間內，因涉及憲政爭議而不進入立法院內進行院會總質詢等等「立法與行政之爭議」事件，並未引起任何憲政或政治上之危機。當時若是以司法懲戒手段介入干預，恐怕才會引起難以收拾之憲政危機和政治風暴，自不待言。

三、況按，誠如申辯人前述申辯內容，本件申辯人所涉「府會爭議」之政治行為，並不因此影響臺南市政之正常運作，也未影響臺南市民之福祉和權益，又臺南市議會也未經合法程序召開第二屆第一、二次臨時會及第一次定期會，故申辯人未出席備詢乙節，也難認違反地方制度法第 48 條及第 49 條之規定。是以，本件亦無該當《公務員懲戒法》第 2 條第 1 款所稱之「違法」及第 2 款所稱之「違失」要件，甚為明確。

四、末按，本次臺南市議會第二屆第二次定期會，因李全教的議員賄選案已經在李全教的競選總幹事，支持的里長樁腳被判刑後真相大白。加上民進黨中常會通過地制法的修法，並列為立法院本會期優先法案，主張正副議長選舉應採記名投票，正副議長若賄選，經一審判決有罪，則應停止職務，預防性下架。「掃除黑金」已看見曙光。是申辯人已於第二次定期大會開會首日進入臺南市議會提出施政報告並列席說明，故本件已無審議之實益，應無置疑。

五、職此之故，申辯人係經臺南市選民於 2014 年 11 月 29 日以 71 萬 1,557 票、得票率 72.89 % 的選票所選出之直轄市民選首長，在本件高度政治爭議性質之「府會爭議」事件中，自應接受全體臺南市民之檢驗及負起政治責任；同樣的，引發本件「府會爭議」事件之另一當事人李全教，既以 1 萬 1,726 票當選臺南市議員，除了必須面對「議長賄選案」和「當選無效訴訟」等民刑事訴訟之法律責任外，亦應針對自己政治上之所作所為，接受全體臺南市民之檢驗，以及負起政治責任。但依我國憲法暨增修條文及地方制度法之相關規定，為維護地方自治團體之自主組織權及自主立法權，申辯人在本件具有高度政治爭議性之「府會爭議」事件之所有作為，本應交由身為地方自治團體之臺南市住民判斷政治責任，實不宜由貴會以懲戒方式予以懲處或剝奪申辯人具有民主正當性和政治合法性之臺南市長職務，侵害臺南市民應有之公民權利，進而引發另一波無法預測之政治風暴及憲政危機，要不持言。

陸、證據（均影本在卷）：

申證十三：《立法院職權行使法全文》及《地方制度法、立法院職權行使法有關施政部告及質（備）詢條文規定對照表》。

申證十四：黃錦堂，《地方制度法論》節錄乙份（第 255-256 頁）。

申證十五：葉俊榮，《二元民主與行政程序》節錄乙份（第

34 頁)。

申證十六：黃俊杰，《地方政府行政與立法關係之研究》節錄乙份(第 88-89 頁)。

申證十七：臺南市政府施政總報告(臺南市議會第二屆第一次定期大會)。

申證十八：臺南市議會檢送第二屆第一次定期會書面質詢資料函。

申證十九：李惠宗，《憲法要義》節錄乙份(第 442 頁)。

申證二十：吳信華，《憲法釋論》節錄乙份(第 522-523 頁)。

申證二一：蕭文生，《國家法 I- 國家組織篇》節錄乙份(第 315 頁)。

申證二二：李震山，《論「程序基本權之建構與落實」- 幾個行政程序法適用問題之探討》節錄乙份(第 66-67 頁)。

申證二三：湯德宗，《憲法上的正當程序保障》節錄本乙份(第 3 頁)。

申證二四：李建良，《國會議事自律與違憲審查》節錄乙份(第 231 頁)。

申證二五：臺南市議會 104 年 4 月 29 日南議法研字第 1040001921 號函。

申證二六：各縣市議會程序委員會設置辦法有關程序委員會設置之程序規定一覽表。

申證二七：臺南市議會 104 年 1 月 15 日南議民政字第 1040000098 號函等 9 件及臺南市議會 104 年 1 月 29 日議政新聞，〈市議會程序委員會尚未正式成立，無法依議事規則程序針對市府提案進行審議〉。

申證二八：司法院，《公務員彈劾懲處之理論與實務》(司法研究年報第 22 輯第 17 篇)節錄乙份(第 409-417 頁)。

申證二九：司法院，《公務員彈劾懲處之理論與實務》(司法研究年報第 22 輯第 17 篇)節錄乙份(第 427-444 頁)。

申證三十：臺南市政府各機關單位重大施政成果彙整一覽表乙份。

申證三一：陳新民，《中華民國憲法釋論》節錄乙份(第 734 頁)。

申證三二：司法院，《公務員彈劾懲處之理論與實務》(司法研究年報第 22 輯第 17 篇)節錄乙份(第 321-328 頁、第 339-341 頁)。

丙、監察院原提案委員對被付懲戒人所提申辯書之核閱意見，略以：

一、按被付懲戒人答辯意旨略以：（一）彈劾案文對司法院大法官第 498 號之解釋意旨嚴重扭曲，嚴重破壞地方自治之憲政分立精神；地方自治團體之「府會政治問題」實不應由具有「準司法機關」性質之監察院介入干預。至於公務員懲戒委員會本質上為司法機關，更不宜對此一重大政治問題進行司法審查：1. 司法院大法官第 498 號解釋所強調對地方自治之制度性保障，不容彈劾案文扭曲、抹煞。2. 本件「府會爭議」事件之本質，明顯屬於重大政治問題之範疇，並非行政權之違法失職事件。3. 本案已逾越監察權之界限。4. 本案並無地方制度法第 84 條之適用，且就地方自治監督之憲政分立制度而言，公務員懲戒委員會亦不宜介入；（二）臺南市議會第 2 屆第 1 次、第 1 次臨時會及第 1 次定期會，係屬違法召開，被付懲戒人並無依地方制度法第 48 條及第 49 條規定之出席義務，彈劾案文於此基礎事實之認定錯誤云云。

二、經核：

（一）被付懲戒人違反地方制度法第 48 條及第 49 條規定，背離宣誓條例第 2 條第 7 項、第 6 條第 2 項之規定，於臺南市議會第 2 屆第 1 次與第 2 次臨時會及第 2 屆第 1 次定期大會之開會期間，經合法邀請拒不列席議會，並導致所屬曲為附合相繼違法，首開地方自治史上「官員集體不進議會」之惡例，所為係敵視憲法或對憲法有不友善之行為，違反公務員忠誠義務，有悖公務員服務法第 1 條之規定，被付懲戒人主張為學理上所謂「政治問題」或「統治行為」等不受司法審查之事項，不符司法院大法官解釋與貴會歷年審理實務。

1、我國現行公務員彈劾懲戒制度，其準據法係以公務員服務法為依歸，透過該法不確定法律概念吸收各相關法令並涵攝公務員懲戒法第 2 條「違法」或「失職」，不論中央或地方之政務官、事務官或民選首長，均為其適用範圍，行憲後施行迄今，並無爭議。

（1）被付懲戒人稱：「地方制度法第 48 條及第 49 條之規定，其性質屬於欠缺法效性之訓示規定，在有關提出施政報告的方式以及質詢的時機、內涵亦不明確，以致質詢權之行使，常成為縣市議員作秀及政黨政爭的工具，已嚴重背離代議政治之真義。因此，縣市政府首長是否列席議會備詢，本身就是一個政治議題，和行政權之違法失職完全無涉」云云。

（2）惟按公務員懲戒法第 2 條規定：「公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：一、違法。二、廢弛職務或其他失職行為。」其所指係為公務員違反法定義務應由司法機關依法處罰，其所涉義務範圍，

並非單以行為法為標準，而應考量國家與公務員特別法律關係之性質，各相關行政法令，雖明示公務員應盡義務，但不同於民、刑法個別明定法律效果，而委由公務人員考績法與公務員懲戒法透過懲處與懲戒統一法律效力。是則，地方制度法第 48 條與第 49 條並不因未在該條規定法律效果而為訓示規定，此亦有地方制度法主管機關內政部 104 年 3 月 16 日台內民字第 1040018025 號函可據，被付懲戒人所辯顯有誤解。

- (3) 復按公務員乃經國家或其他行政主體任命，或經由人民選舉產生，享有權利，亦負有各種義務，公務員服務法為規範公務員義務之準據法，依據該法內容可區分下列義務 1. 忠誠義務（第 1 條）2. 服從義務（第 2 條）3. 保密義務（第 4 條）4. 保持品操義務（第 5 條）5. 執行職務義務（第 7、8、9、10、11、12 條）6. 迴避義務（第 17 條）7. 善良保管義務（第 20 條）8. 不為一定行為義務（第 6、14、15、16、18、19、21 條）9. 申報財產義務等，其所涉層面甚廣，且不單以執行職務之義務為依歸，被付懲戒人因違反地方制度法第 48 條與第 49 條，首開地方自治史上「官員集體不進議會」，其所違反正是自有特別權力關係以來，公務員服務法之帝王條款 - 忠誠義務，為公務員適格性之基本判斷標準，故不論中央或地方之政務官、事務官或民選首長，均為其適用範圍。
- (4) 再按，按憲法第 90 條規定，監察院為國家最高監察機關，行使彈劾權。同法 97 條第 2 項規定，監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案。監察法第 6 條規定：「監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為者，應經二人以上之提議向監察院提彈劾案。」地方制度法第 84 條規定：「直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長適用公務員服務法；其行為有違法、廢弛職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定。」公務員服務法第 24 條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員，均適用之」同法第 22 條規定：「公務員有違反本法者，應按情節輕重分別予以懲處；其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。」是則，直轄市長為受有俸給之公務員，被付懲戒人違反地方制度法第 48 條與第 49 條，所涉即為上開公務員服務法之帝王條款 - 忠誠義務，蓋其義務既為公務員核心事項，自然不因其為地方民選首長而有所不同，亦無其他法令得以排除其適用之規定，監

察院本於最高監察機關之職權，自得就違法之地方民選首長提案彈劾。從而，被付懲戒人辯稱：「地方民選首長既非事務官，亦非隨政黨更迭進退之政務官，立法院在地方制度法第 84 條規定之法律設計用語上，既曰準用政務人員之懲戒規定，即已表明地方民選首長之本質非政務人員。因此，申辯人作為任期固定、直接向選民負政策成敗責任之地方行政首長，是否因此件府會爭議而構成違法失職之情事，自應由臺南市住民直接認定，並透過民主機制決定去留。而今，監察院不僅僭越地方住民的權力，更破壞憲政分立制度，擅自代行上級自治監督機關之權限」云云，委無足採之處。

(5) 是則，我國現行公務員彈劾懲戒制度，其準據法係以公務員服務法為依歸，透過該法不確定法律概念吸收各相關法令並涵攝公務員懲戒法第 2 條「違法」或「失職」，不論中央或地方之政務官、事務官或民選首長，均為其適用範圍，行憲後施行迄今，並無爭議。

(6) 另被付懲戒人所辯，司法院大法官第 498 號解釋在憲法保障範圍內，享有獨立自主之地位，監察院不得介入云云，惟查，該號解釋稱中央政府仍得為適法性與適當性監督，併予指明。

2、被付懲戒人違反地方制度法第 48 條與第 49 條，有悖公務員服務法第 1 條忠誠義務之規定，並非不受司法審查之事項。

(1) 被付懲戒人故意曲解「政治問題」或「統治行為」等不受司法審查範圍之事項內涵。

被付懲戒人稱：「本件具有高度政治爭議性質之『府會爭議』事件，基於『政治問題』不屬於司法審查範圍之嚴格法則立場，具有『準司法機關』地位之監察院本就不應介入干預。詎監察院卻逾越監察權應有界線，而以本件彈劾案文空泛指稱申辯人『架空立法權』，逾越地方自治團體首長行政權的界限云云，其主要論據卻僅以申辯人違反地方制度法第 48 條、第 49 條規定，卻未見彈劾案中具體指出申辯人有何任何侵害市民福祉之違法失職情事，顯以具有高度政治評價之強烈主觀來擅自解釋『違法』、『失職』之不確定法律概念，儼然破壞憲政分立制度及法律明確性原則，甚為明確。」云云。

惟按不受司法審查之事項，依據我國司法院大法官第 328 號、第 419 號解釋分別對固有疆域與行政院院長非憲法上義務之辭職等事項，認為：1. 國家領土之範圍如何界定，純屬政治問題，其界定之

行為，學理上稱之為統治行為，依權力分立之憲政原則，不受司法審查。我國憲法第 4 條規定，「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之」，對於領土之範圍，不採列舉方式而為概括規定，並設領土變更之程序，以為限制，有其政治上及歷史上之理由。其所稱「固有之疆域」究何所指，若予解釋，必涉及領土範圍之界定，為重大之政治問題。2. 行政院須於新任總統就職時提出總辭，在現行憲法上尚無明確之依據，對於行政院院長非憲法上義務之辭職，總統自可盱衡國家政治情勢及其他情況，為適當之處理，包括核准辭職、退回辭呈或批示留任等皆屬總統本於國家元首之憲法職責，作合理裁量之權限範圍，屬於「統治行為」之一種，尚非本院應作合憲性審查之事項等語。從而，上開大法官解釋不受司法審查之事項，或可歸納如次必要條件：1. 基於權力分立，有其他政治部門可資處理。2. 因在憲法或法律上並無任何明確依據，致不宜由司法審查，合先敘明。

復按所謂不受司法審查事項，在美國稱為「政治問題」（Political Question），而德日則稱為「統治行為」（Regierungsakte），其概念與內涵雖未必一致。然依據上開各國審判實務為：1. 美國對於 A. 修憲程序或國會自律。B. 外交或戰爭行為。C. 選舉區劃分等，認為具有「政治問題」內涵；2. 日本則對於憲法第 9 條和平憲法涉及美日安保條約與國會自律部分，認為係統治行為，如砂川判決（1959）、苫米地判決（1960）、長沼飛彈基地判決（1973）；德國則對有關條約部分認為外交條約部分不受司法審查，如「兩德基礎關係條約」案（1973）等，惟被付懲戒人所為，顯與上開各國不受司法審查事項相去甚遠。地方自治團體首長不列席臨時會與定期會之行止，為憲法與地方制度法「明文規範」地方自治團體首長行政權之基本界限，為地方自治團體首長之憲法與法律義務，被付懲戒人直接違反立憲主義下之民主國原則與法治國原則，正係司法權應予審查之核心範圍。

再按德國權威公法學者 C.H.Ule 曾指出：凡是「法的問題」均應由法院予以判決，亦即唯有「法的問題」始得由法院判決。在完全欠缺法規範的場合即無「法的問題」，始得稱為「政治問題」，法院始不予審查。其方可稱「不受法拘束」（rechtsfreie）之行為；同國公法學者 G.Leibholz 則認為：憲法是「政治的法」（politisches Recht），而「政治」與「法」本

質有別，政治本質為「動態且非合理的」（Dynamisch-Irrationales），適合經常變動之生活關係；而法之性格為「靜態且合理」（Statisch-Rationales）。因而應區分政治法律爭執（politische Rechtsstreitigkeiten）與單純政治爭端（reinpolitische Streitigkeiten），前者為裁判對象，蓋具有「可供司法裁判之規範」（justigiablen Norm），故除法律明文規定外，亦得由法律或憲法內在含義所衍生的「隱存價值」（niedergelegten Wertungen aus ihrem immanenten）予以解釋；美國聯邦最高法院則在Barker v. Carr, 369 US 224 (1962) 就政治問題不受司法審查提出下列判斷標準：（1）憲法明文規定將該爭點委由與法院同等之政治機關辦理者；（2）裁判上欠缺可發現且可據以判斷之準據者；（3）須先經過「非司法的裁量」（nonjudicial discretion）之政策決定，法院始可能判斷者；（4）法院獨立判斷，易生對其他同等機關之不尊重者；（5）對已做成之政治決定；有加以順從之特殊必要者；（6）就同一問題，各部門若各有不同宣示，有造成混亂之可能者。是則，在司法權「依法裁判」界線下，法規範欠缺僅作為司法審查之「外在界限」。除憲法明文規定該權限專屬政治部門，或者明文規定司法權不得介入的限制外，均屬得受司法審查事項。就本案而言，並非上開不受司法審查之事項，自不待言。

- （2）貴會審判實務上，就被付懲戒人所提所謂「府會爭議」-行政首長不列席議會，亦有懲戒之憲政成例。

46 年間，本院曾針對軍公教待遇對行政院提案糾正，因行政院逾期答覆後，再行質問行政院長俞鴻鈞遭其拒絕，本院以違反「憲法義務」提案彈劾，蔣中正總統雖曾於陽明山行館召集貴會全體委員，貴會仍議決申誡一次，俞鴻鈞隨即辭職，由副總統陳誠兼任行政院長。按當時憲法與司法院大法官第76 號解釋：「我國憲法係依據孫中山先生之遺教而制定，於國民大會外並建立五院，與三權分立制度本難比擬。國民大會代表全國國民行使政權，立法院為國家最高立法機關，監察院為國家最高監察機關，均由人民直接間接選舉之代表或委員所組成。其所分別行使之職權亦為民主國家國會重要之職權。雖其職權行使之方式，如每年定期集會、多數開議、多數決議等，不盡與各民主國家國會相同，但就憲法上之地位及職權之性質而言，應認國民大

會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會。
」本院當時憲法上之地位為國會性質與行政院所生爭議，亦即被付懲戒人所稱之「府會爭議」，俞鴻鈞因違反監察法第 25 條受質問規定，背離憲法義務，即遭貴會懲戒，業有憲政成例，可資遵循。

(3) 是則，被付懲戒人違反地方制度法第 48 條與第 49 條，有悖公務員服務法第 1 條忠誠義務之規定，並非不受司法審查之事項。

3、據上所述，被付懲戒人違反地方制度法第 48 條及第 49 條規定，背離宣誓條例第 2 條第 7 項、第 6 條第 2 項之規定，於臺南市議會第 2 屆第 1 次與第 2 次臨時會及第 2 屆第 1 次定期大會之開會期間，經合法邀請拒不列席議會，並導致所屬曲為附合相繼違法，首開地方自治史上「官員集體不進議會」之惡例，所為係敵視憲法或對憲法有不友善之行為，違反公務員忠誠義務，有悖公務員服務法第 1 條之規定，被付懲戒人主張為學理上所謂「政治問題」或「統治行為」等不受司法審查之事項，不符司法院大法官解釋與貴會歷年審理實務。

(二) 臺南市議會第 2 屆第 1 次、第 2 次臨時會及第 1 次定期大會成會開議之適法性，本院除經調閱相關法令確認外，並函請地方制度法主管機關內政部解釋在案，被付懲戒人所辯，並無理由。

1、被付懲戒人辯稱：「按直轄市議會、縣（市）議會應設程序委員會，審定議事日程及其他程序相關事項，並得設各種委員會審查議案。地方立法機關組織準則第 22 條定有明文。又依臺南市議會組織自治條例第 18 條復規定：『本會為審定議事日程及其他程序相關，設程序委員會，其設置辦法，由本會訂定，報行政院備查，並函知市政府。』揆諸前揭規定之意旨，直轄市議會應設程序委員會辦理審定會議議事日程及其他程序相關事項，且依前開條文規定，議會應無於程序委員會未設立前逕行依其他方式審定議事日程之權限。是臺南市議會議事規則第 23 條規定：『議事日程由議事組編擬，經程序委員會審定，並於開會五日前分別送達各議員及市政府。但每屆議員改選後程序委員會成立前，由議長核提大會商討。』其但書之例外規定，即已逾越地方立法機關組織準則第 22 條及臺南市議會組織自治條例第 18 條等上位階法規之規定，故該則但書規定之效力，容有疑義。」云云。

2、就此，本院於彈劾案文即已載明：「依據地方制度法第 31 條第 1 項規定，地方立法機關得訂定自律規則。同準則第 27 條規定，直轄市議會之議事程序，除該直轄市議會組織自治條例及議事規則規定者外，

依會議規範之規定。該議事規則，以規範議事事項為限，由直轄市議會訂定，報行政院備查，並函送直轄市政府。本案係依據臺南市議會議事規則第 23 條但書規定，於每屆議員改選後程序委員會成立前，由議長逕核提大會商討，而該項但書規定是基於議事需要所定之規定，與地方制度法及地方立法機關組織準則規定無違，並經行政院備查在案。是則，臺南市議會依據前揭規定，召開臨時會業經臺南市議會 57 位議員三分之一以上即 22 位議員連署請求，符合地方制度法第 34 條第 3 項第 2 款、第 4 項規定，臺南市議會議事組乃依上開會議事規則第 23 條第 1 項、第 2 項規定，編擬第 2 屆第 1 次臨時會議事日程表草案，由議長逕核提大會商討，並無任何違法之處，此亦有上開內政部 104 年 6 月 17 日台內民字第 1040422005 號函可據。」等語。上開彈劾判斷除經調閱相關法令確認外，並函請地方制度法主管機關內政部解釋在案；又系爭臺南市議會議事規則第 23 條但書規定，臺中市及高雄市等直轄市議會議事規則，亦有類同規定，均經行政院備查在案，被付懲戒人所辯並無理由。

3、再上開所辯議事程序適法性問題，正係美國聯邦最高法院有關議會自律之政治問題，為不受司法審查事項，併予指明。

4、綜上，臺南市議會第 2 屆第 1 次、第 2 次臨時會及第 1 次定期大會成會開議之適法性，本院除經調閱相關法令確認外，並函請地方制度法主管機關內政部解釋在案，被付懲戒人所辯，並無理由。

（三）另被付懲戒人其餘所辯，有關地方制度法缺失暨外國法例、府會爭議之處理機制與其他被付懲戒人自行編製論述，因均與本案無涉，不另一一指駁，併予敘明。

監察院原提案委員對被付懲戒人所提申辯補充理由書之核閱意見，略以：

一、按被付懲戒人申辯補充理由意旨略以：（一）被付懲戒人並無違反地方制度法第 48 條及第 49 條規定，不能援引作為地方行政首長應以口頭進行施政報告，及強制列席地方民意機關之依據：1.地方制度法第 48 條並無課予地方行政首長「口頭」進行施政報告之義務。2.地方制度法第 49 條規定係「得邀請」，在解釋上「受邀請者」並不負有「應列席」義務。3.地方制度法第 48 條及第 49 條未規定法律效果，係立法者有意省略，保留由政黨協商機制予以補充；（二）我國地方自治團體之政治制度，難以用中央體制行政院長對立法院負責之制度詮釋地方府會關係，並未如同立法院職權行使法逐一規範地方民意機關如何行使職權，顯立法者有意省略法律效果，自難強加地方行政首長有列席議會之法律效

果；另臺南市議會議事規則相關規定已違反上位規範，背離依法行政原則；（三）監察院指稱被付懲戒人違反地方制度法第 48 條及第 49 條規定，並以同法第 84 條規定相繩，然查臺南市議會第一次、第二次臨時會及第一次定期會之召開未合法定程序，難認有違反地方制度法相關規定；（四）被付懲戒人為民選之地方政府首長，應由臺南市住民決定去留，不容貴會以懲戒方式予以懲處或剝奪申辯人具有民主正當性與政治合法性之臺南市長職務云云。復被付懲戒人聲請本案懲戒程序適用修正後公務員懲戒法第三章審判程序，並聲請傳喚證人郭國文等由。

二、經核：

- （一）被付懲戒人聲請本案懲戒程序適用修正後公務員懲戒法第三章審判程序，並聲請傳喚證人郭國文等由云云，按公務員懲戒法第 80 條規定：「本法施行日期，由司法院定之。」然本法迄未施行，被付懲戒人所請於法自有未合。惟設若施行，本院自當凜遵貴會指示，依法踐行準備程序與言詞辯論程序。
- （二）被付懲戒人稱，地方制度法第 48 條及第 49 條規定，不能援引作為地方行政首長應以口頭進行施政報告，及強制列席地方民意機關之依據云云，背離法解釋基本原則與現行實務，委無足採。
 - 1、被付懲戒人辯稱：「地方制度法第 48 條並無課予地方行政首長口頭進行施政報告之義務。」云云。惟按地方制度法第 48 條第 1 項規定：「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會定期會開會時，直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長應提出施政報告；直轄市政府各一級單位主管及所屬一級機關首長、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所各一級單位主管及所屬機關首長，均應就主管業務提出報告。」同條第 2 項規定：「直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表於議會、代表會定期會開會時，有向前項各該首長或單位主管，就其主管業務質詢之權；其質詢分為施政總質詢及業務質詢。業務質詢時，相關之業務主管應列席備詢。」是則，該條第 2 項所謂得向前項各該首長就其主管業務質詢；其質詢分為施政總質詢等，其質詢對象依其法條文意為前項各該首長包括「直轄市長」無庸置疑，本院於彈劾案文即指出「直轄市長於議會開會時就其施政報告接受議員質詢或對於特定事項說明，質詢與說明當指應面對面（face to face）之一問一答方式」，其所為「施政報告」非僅屬書面，直轄市長自應於定期會時列席備詢；至於被付懲戒人所舉議員得以「書面質詢」，反推直轄市長得為書面報告，無庸列席云云。惟就議員部分得否書面質詢僅為學者黃錦堂個人見解，況依該見解全文係為：「（地方制度法第 48 條規定地

方民代於定期會有向相關行政官員質詢之權，休會期間可否進行書面質詢？書面質詢是否為地方民代法定職權之行使？）質詢應於會期中進行，地制法未規定書面質詢，但書面質詢畢竟具有監督施政功能而且不會浪費全數官員枯坐議場備詢的時間，得考慮修法引進。在休會期間地方議員得基於人民請願或主動挖掘地方問題並請官員回應，因會期之外議會並無議決權，議員就官員回應並無決定權。」等語。該學者顯亦表明現行法律係屬口頭質詢，若得採書面質詢應修法引進；退萬步言，縱直轄市議會議員得口頭與書面雙軌進行質詢，此亦為議會自治範疇，非當然認定直轄市長對於施政總質詢，無列席備詢義務，而得提出書面報告已足，被付懲戒人所云，張冠李戴，背離法解釋基本原則，殊無足採。

- 2、被付懲戒人復稱：「地方制度法第 49 條規定係『得邀請』，在解釋上『受邀請者』並不負有『應列席』義務。」云云。就此本院彈劾案文即指出「該規定，直轄市議會開會時，對特定事項有明瞭必要者，『得邀請』首長列席說明，其決定權是屬於直轄市議會而非直轄市長，直轄市長於受邀時則有列席說明義務，此有上開內政部 104 年 3 月 16 日台內民字第 1040018025 號函可據。」從而，被付懲戒人所辯亦無理由。
- 3、至於被付懲戒人稱：「地方制度法第 48 條及第 49 條未規定法律效果，係立法者有意省略，保留由政黨協商機制予以補充。」云云。該論述並未舉出任何立法理由，足資佐證。反之，本院於彈劾案文就此立法沿革具體指明：「地方制度法第 48 條、第 49 條之規定意旨，早於中華民國臺灣省實施地方自治以來即存，查臺灣省政府於 39 年 4 月 24 日即以（39）府綜法字第 27506 號令公布臺灣省各縣市實施地方自治綱要第 23 條規定：『縣市議會定期會開會時，縣市長有向縣市議會提出施政報告之責，縣市議員有向縣市長質詢之權。』迄至 83 年 7 月 29 日總統以（83）華總（一）義字第 4395 號令公布之省縣自治法第 28 條與第 29 條亦與現行條文相類。」被付懲戒人所辯顯屬飾卸之詞，委無足採。
- 4、綜上，被付懲戒人稱，地方制度法第 48 條及第 49 條規定，不能援引作為地方行政首長應以口頭進行施政報告，及強制列席地方民意機關之依據云云，背離法解釋基本原則與現行實務，委無足採。

（三）被付懲戒人稱，我國地方自治團體之政治制度，難以用中央體制行政院長對立法院負責之制度詮釋地方府會關係，並未如同立法院職權行使法逐一規範地方民意機關如何行使職權，顯立法者有意省略法律效果，自難強加地方行政首長有列席議會之法律效果；另臺南市議會議事規則相關

規定已違反上位規範，違反依法行政原則云云。經查，地方制度法第 48 條與第 49 條業有明文規範，與中央政府組織權力制衡無涉，所云並無學理與實務足以支持被付懲戒人之臆測，並無可取之處。

- 1、被付懲戒人辯稱，目前地方制度採取兩權制衡「雙元民主」，加上覆議權特色，其「議會一首長」雙軌制明顯取向於「總統制」設計，在中央政府體制立法院雖有邀請總統進行國情報告之權，但總統未列席不能認為違法違憲，基於舉重以明輕之法理，地方首長未列席議會更難認有違法之處云云。
- 2、惟按，現行地方制度沿革與中央政府體制由「（類）內閣制」轉為「（類）法國雙首長制（或稱特別總統制）」無關，地方自治之核心條文並未變動，此觀地方制度法第 48 條與第 49 條自明；退萬步言，中華民國憲法歷經臨時條款與六次修憲工程後，迄今仍維持「行政權對立法權負責」一貫意旨，行政院仍為國家最高行政機關，而總統負責決定國家安全有關大政方針，在行政院與總統的關係設計上，僅加強總統對行政院院長的人事控制權。惟此等人事控制權在憲法仍維持「行政院對立法院負責」架構下，自難稱現行憲法制度業採美國總統制下雙元民主制度之權力互動關係。況且自臺灣省實施地方自治以來幾經更迭，地方自治團體首長為地方自治之最高行政首長，需對議會負責及負有列席備詢義務之相關法規範從未改變，被付懲戒人所稱「舉重以明輕」之法理，必須於法律無明確規定時，基於「事物本質」存在於「同一法律理由」始有其適用，然被付懲戒人所云均係違反現行地方制度法明文規範，所舉僅為少數學者本（104）年度七月參加地方政府舉辦之直轄市法制及行政救濟業務研討會所提論文，或不無價值，但觀其全文稱之為地方制度法立法建議可也，但絕非現行地方制度法之合憲性解釋，殆無疑義。
- 3、另陳訴人指摘，臺南市議會議事規則相關規定已違反上位規範及依法行政原則部分云云。按地方制度法第 31 條規定：「地方立法機關得訂定自律規則。自律規則除法律或自治條例另有規定外，由各該立法機關發布，並報各該上級政府備查。自律規則與憲法、法律、中央法規或上級自治法規牴觸者，無效。」臺南市議會議事規則第 32 條有關口頭說明等相關規定，符合地方制度法第 48 條明文規定，並經備查，且其他地方立法機關（直轄市）均有相同規定，並無違反法律優位原則，被付懲戒人所稱亦無可取之處。
- 4、綜上，被付懲戒人稱，我國地方自治團體之政治制度，難以用中央體制行政院長對立法院負責之制度詮釋地方府會關係，並未如同立法院職權行使法逐一規範地方民

意機關如何行使職權，顯立法者有意省略法律效果，自難強加地方行政首長有列席議會之法律效果；另臺南市議會議事規則相關規定已違反上位規範，違反依法行政原則云云。經查，地方制度法第 48 條與第 49 條業有明文規範，與中央政府組織權力制衡無涉，所云並無學理與實務足以支持被付懲戒人之臆測，並無可取之處。

(四) 被付懲戒人稱：「臺南市議會第 1 次、第 2 次臨時會及第 1 次定期會之召開未合法定程序，難認有違反地方制度法相關規定。」云云。經查，被付懲戒人所辯係屬議會自治事項，且該系爭事項本院於調查期間即函請主管機關確認無誤，所辯並無理由。

- 1、按被付懲戒人 104 年 1 月 6 日就臺南市議會議長李全教賄選案即對外聲稱，除非李全教的賄選案司法已經釐清，否則不會進市議會，而且只要李全教主持議會，市府官員都不會參加，一切毀譽由他承擔云云；復於 104 年 6 月 16 日臺南市議會定期會開議時對外改稱，如果李全教願意為自己的所做所為真心誠懇的向社會大眾道歉，而且不再干預司法審判，讓司法正常進行，「我願意慎重考慮，委屈求全，進入議會進行報告及備詢」云云，綜觀上開被付懲戒人所稱係不論臺南市議會成會開議與否，均不會踐行列席備詢義務，此種行止業已違反公務員服務法第 1 條規定，自不待言，合先敘明。
- 2、再者，單就臺南市議會第 1 次、第 2 次臨時會及第 1 次定期會之成會與否之爭議，正係美國聯邦最高法院對議會自律之政治問題，列為不受司法審查事項，並非被付懲戒人所得爭執事項。退而言之，被付懲戒人所辯系爭事實，均經本院調閱臺南市議會第 2 屆第 1 次、第 2 次臨時會與第 2 屆第 1 次定期會議召集、開議與列席資料及本院於 104 年 5 月 20 日詢問臺南市議會議長李全教、副秘書長吳榮章筆錄可證，並據被付懲戒人賴清德於 104 年 6 月 8 日本院詢問時表明「李全教當選無效訴訟司法案件未釐清前，決不進入議會」等自承絕對不列席議會之事實無誤，有詢問筆錄足證，並由地方制度法主管機關內政部就臺南市議會上開會議召集程序與開議程序之合法性確認無誤，另內政部 104 年 6 月 30 日台內民字第 1040423212 號函，亦認為被付懲戒人有違地方制度法第 48 條之規定，並無任何疑義。
- 3、又被付懲戒人爭辯「議事日程有未經成立程序委員會審定之程序瑕疵，臺南市議會議事規則第 23 條規定違反上位法令」云云，經查，臺南市議會議事規則係臺南市議會訂定，報行政院備查，並函送臺南市政府在案；復按地方立法機關組織準則第 22 條第 1 項規定與臺南

市議會組織自治條例第 18 條雖規定程序委員會審定議事日程，然其法條文字並無出現被付懲戒人所指摘，均應事先送程序委員會審議之文意，且在程序委員會成立前，相關日程經事後追認或補正，自生溯及效力，並非法所不許。況上開爭議本院於調查時業函請地方制度法主管機關內政部解釋在案；又系爭臺南市議會議事規則第 23 條但書規定，臺中市及高雄市等直轄市議會議事規則，均有類同規定，亦經行政院備查在案。至於被付懲戒人主張因未經過程序委員會審議所以送達市府之議事日程僅屬草案性質乙節，惟該議事日程既經成會審定，即自始產生效力，自不得諉稱為草案而稱「效力未定」或「無效」；退萬步言，被付懲戒人事前即表明不顧一切代價，蔑視憲法及法律拘束，鐵心不論市議會成會與否，均率眾不列席備詢，事後反以行政權質疑本屬議會自治有關事項，業背離禁反言原則。更何況立法機關依法邀請行政首長列席議會，姑不論當日成會開議與否，行政首長均應於該期日至議會準備列席，然被付懲戒人，不此之圖反率領臺南市政府官員另闢所謂市政會議等行程，意圖踐踏臺南市立法權，其枉法濫權之心態，莫此為甚。

（五）被付懲戒人辯稱，渠為民選之地方政府首長，應由臺南市住民決定去留，不容貴會以懲戒方式予以懲處或剝奪申辯人具有民主正當性與政治合法性之臺南市長職務云云，所辯與法治國基本原則背離，顯無理由。

1、被付懲戒人所稱不值一辯，按懲戒權終局權力於我國法制從未由人民決定，賦予人（住）民為罷免權，而非懲戒權，舉例言之，總統之懲戒權，依據憲法增修條文第 2 條第 10 項規定，彈劾案聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時解職。縱在美國亦非人民決定而係依據美國憲法第 1 條第 2 款第 5 節規定，眾議院有彈劾之權，第 3 款第 6 節則規定參議院有審判所有彈劾案的權力。故先由眾議院司法委員會舉出有明確證據的罪狀，經眾議院表決通過送參議院。而參議院則由最高法院院長擔任主席來審理，經出席議員三分之二同意，彈劾案成立。是則，彈劾懲戒權對於民選首長並非係由全體人（住）民依據直接民權投票決定，而係透過其他憲政機關審決。復據被付懲戒人所提有利於己證據（佐證 32）即 91 年 11 月貴會委員柯慶賢大著「公務員彈劾懲戒之理論與實務」，亦明確表明「地方政府民選政府首長得為彈劾對象」（頁 342-343），被付懲戒人所辯顯無理由。

2、另被付懲戒人稱，前嘉義市長黃敏惠，未進議會備詢，質疑並未引發政治危機云云。惟該案緣由，實因該市議會無限期休會無從列席所致，與本案於開會期間被付懲

戒人拒進議會備詢，違反地方制度法第 48 條及第 49 條有別，自不能比附援引，併予指明。

- 3、綜上，被付懲戒人辯稱，渠為民選之地方政府首長，應由臺南市住民決定去留，不容貴會以懲戒方式予以懲處或剝奪申辯人具有民主正當性與政治合法性之臺南市長職務云云，所辯與法治國基本原則背離，顯無理由。

（六）另被付懲戒人其餘所辯與本案無涉部分，不另一一指駁，併予敘明。

理 由

壹、程序方面：

- 一、被付懲戒人賴清德具狀聲請本件懲戒程序適用修正後公務員懲戒法第三章審判程序之新程序一節。經查公務員懲戒法固於 104 年 5 月 20 日修正公布，但於第 80 條規定，新法施行日期由司法院定之。茲新法尚未施行，被付懲戒人聲請適用修正後，尚未施行之公務員懲戒法之程序規定，於法不合，尚不足採。
- 二、被付懲戒人提出申辯及補充申辯意旨指稱：「府會爭議」乃重大政治問題，非行政權違法失職，不屬於司法審查範圍，監察院亦不得彈劾。監察院違反先例，對申辯人提出彈劾，已逾越監察權限，破壞憲政分際，介入政治紛爭，違憲擴權。惟按社會事實縱使具有政治內涵，但經立法者就相關人員之作為與不作為規範，明定為法律，而其適用發生爭議者，為法律問題，非政治問題。本件關於地方制度法第 48 條、第 49 條等法規適用之爭議，被付懲戒人辯稱屬政治問題云云，並不可採。至司法院釋字第 328 號、419 號解釋，乃分別就固有疆域或行政院院長非憲法上義務之辭職等事項之闡釋，核與本件事實，已有法律明文規範之情形不同，自不得比附援引。被付懲戒人據以主張本件屬政治問題，不屬於司法審查範圍云云，難謂有理由。從而，監察院本於職權行使，就被付懲戒人違反地方制度法第 48 條、第 49 條等法規，對其提出彈劾，並移送本會審議，並無不合。被付懲戒人所辯監察院逾越監察權限，介入政治紛爭，違憲擴權；本件不屬於司法審查範圍一節，自不足採。

貳、實體方面：

被付懲戒人賴清德於 103 年 12 月 5 日（中央選舉委員會公告）當選臺南巿市長，任期自 103 年 12 月 25 日至 107 年 12 月 24 日止，依地方制度法第 55 條規定綜理巿政，具有法定職務權限，為依據法令從事公務之人員。因於臺南市議會第 2 屆第 1 次與第 2 次臨時會及第 2 屆第 1 次定期大會之開會期間，經合法邀請拒不列席議會，說明如次：

- 一、按地方自治為憲法所保障之制度，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，基於責任政治與權力分

立，地方行政機關與地方立法機關間依法相互有權責制衡之關係，地方立法機關於定期會開會時，其行政機關首長有提出施政報告之義務，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而舉行臨時會時，地方立法機關得邀請其首長或單位主管列席說明。復按司法院大法官釋字第 498 號解釋稱：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。同號解釋理由書復以：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 123 條、第 124 條、第 126 條，地方制度法第 33 條、第 55 條，公職人員選舉罷免法第 1 條、第 2 條、第 69 條等規定可按。地方自治團體依法辦理自治事項，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 123 條、地方制度法第 14 條、第 16 條第 2 款、第 3 章第 2 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 35 條至第 37 條、第 40 條、第 41 條、第 48 條、第 49 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 4 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。又地方制度法第 48 條規定：「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會定期會開會時，直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長應提出施政報告；直轄市政府各一級單位主管及所屬一級機關首長、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所各一級單位主管及所屬機關首長，均應就主管業務提出報告。直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表於議會、代表會定期會開會時，有向前項各該首長或單位主管，就其主管業務質詢之權；其質詢分為施政總質詢及業務質詢。業務質詢時，相關之業務主管應列席備詢。」同法第 49 條規定：「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會大會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請前條第一項各該首長或單位主管

列席說明。直轄市議會、縣（市）議會委員會或鄉（鎮、市）民代表會小組開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請各該直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長以外之有關業務機關首長或單位主管列席說明。」臺南市議會議事規則第 31 條第 1 項：「本會每次定期大會開會時，市長應將施政方針、本會上次會議決議案執行經過及施政情形提出報告，並接受質詢；市政府各一級機關及一級單位首長暨相關業務主管，應列席報告業務推行情形，並接受質詢。」第 32 條：「市長應於本會定期大會開會時到會，對施政報告作口頭說明；議員對市長之施政報告及市政府各一級機關和一級單位首長暨相關業務主管之業務報告有不明瞭時，得當場提出口頭或書面質詢。」第 33 條：「議員之質詢，被質詢對象應即時以口頭答覆。但經質詢人同意或質詢時間已屆，不及答覆時，得以書面答覆並列入會議記錄。」是以，地方自治為憲法所保障之制度，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，基於責任政治與權力分立，地方行政機關與地方立法機關間依法有權責制衡之關係，地方立法機關定期會開會時，其行政機關首長除有列席義務外，並應提出施政報告，民意代表就其施政報告有向該機關首長行使質詢之權；而於臨時會開會時地方立法機關就特定事項有明瞭必要時，得邀請其首長或單位主管列席說明，行政機關首長除有正當理由外，亦負有列席說明義務，先予敘明。

二、查被付懲戒人於臺南市議會第 2 屆第 1 次與第 2 次臨時會及第 2 屆第 1 次定期大會之開會期間，經合法邀請拒不列席議會，有違地方制度法第 48 條與第 49 條規定，違失事實分述如下：

（一）臺南市議會訂於 104 年 1 月 6 日至 1 月 15 日召開第 2 屆第 1 次臨時會，1 月 15 日所召集之會議，業已成會；復於 104 年 1 月 27 日至 2 月 5 日召開第 2 屆第 2 次臨時會，於 2 月 5 日所召集之會議，亦成會；臺南市議會 104 年 6 月 15 日所召開第 2 屆第 1 次定期大會，亦成會，惟被付懲戒人均拒不到場，上開開會過程詳述如下：

1. 臺南市議會第 2 屆第 1 次臨時會：

按臺南市議會擇定 104 年 1 月 6 日至 1 月 15 日共 10 日召開臺南市議會第 2 屆第 1 次臨時會，由臺南市議會 57 位議員三分之一以上即 22 位議員於 103 年 12 月 29 日之連署請求，該當地方制度法第 34 條第 3 項第 2 款、第 4 項之規定。因該會第 2 屆程序委員會名單並未經大會確認，故依臺南市議會議事規則第 23 條第 1 項、第 2 項規定，編擬第 2 屆第 1 次臨時會議事日程表草案，由議長逕核提大會商討。該次臨時會議事日程表

經大會審定為 104 年 1 月 6 日臨時會第 1 會次，104 年 1 月 15 日為臨時會第 2 會次。第 1 會次議程內容為（一）報到（二）開幕（三）討論議事日程（四）市長介紹市府主管（五）三讀議案第一讀會（六）報告事項。因出席議員未達法定過半數額數（即 29 位），由會議主席宣告延會，俟至 1 月 15 日（第 2 會次）出席議員達法定實到人數三分之一以上即 26 位，符合地方立法機關組織準則第 24 條及臺南市議會組織自治條例第 21 條之成會規定，第 2 會次議程內容則為（一）討論議事日程表（二）市長介紹市府主管（三）專案報告 -H5N8 禽流感襲臺、緊急防疫（四）專案報告 -區域平衡（五）專案報告 -社會局、衛生局合併（六）專案報告 -臺南市食品安全政策報告（七）臨時動議（八）閉會。

2.臺南市議會第 2 屆第 2 次臨時會：

臺南市議會定 104 年 1 月 27 日至 2 月 5 日共 10 日召開臺南市議會第 2 屆第 2 次臨時會，係由該會 19 位議員（57 位議員三分之一以上即 19 位議員）於 104 年 1 月 15 日連署請求，此有該次連署書及簽到簿在卷可稽（附件五，第 47 ～ 60 頁）。該會依據臺南市議會議事規則第 23 條第 1 項、第 2 項規定，編擬第 2 屆第 2 次臨時會議事日程表草案，由議長逕核提大會商討。該次臨時會議事日程提經大會審定 104 年 1 月 27 日為本次臨時會第 1 會次，104 年 2 月 5 日為本次臨時會第 2 會次。第 1 會次議程內容為（一）報到（二）開幕（三）討論議事日程表（四）市長介紹市府主管（五）三讀議案第一讀會（六）報告事項。因出席議員未達法定過半數額數（即 29 位）由會議主席宣告延會，俟至 2 月 5 日（第 2 會次）出席議員達法定實到人數三分之一以上即 21 位，合乎地方立法機關組織準則第 24 條及臺南市議會組織自治條例第 21 條成會之規定，第 2 會次議程內容為（一）討論議事日程表（二）市長介紹市府主管（三）專案報告 -市長 H5N8 禽流感襲臺疫情報告（四）專案報告 -區域平衡（五）專案報告 -臺南市食品安全政策報告（六）專案報告 -社會、衛生局合併（七）報告事項（八）臨時動議（九）閉會。

3.臺南市議會第 2 屆第 1 次定期會：

- （1）該次定期會之召開係由臺南市議會議長李全教於 104 年 4 月 9 日先行召開臺南市議會 104 年度政黨黨團協商第 1 次會議決議，臺南市議會期自 104 年 4 月 22 日至 6 月 30 日為期 70

日，並由議長依地方制度法第 34 條第 1 項規定召集之。該會依據臺南市議會議事規則第 23 條第 1 項、第 2 項規定，編擬第 2 屆第 1 次定期會議事日程表草案，由議長逕核提大會商討。該次定期會議事日程表（草案）排定 44 會次，4 月 22 日（第 1 會次）議程內容為（一）報到（二）開幕典禮（三）討論議事日程表（四）市長施政總報告（五）上次大會決議案執行情形報告（六）確認各委員會（七）報告事項（八）新市政中心專題討論。當日第 1 會次出席議員未達法定過半數額數（即 29 位）未能成會。

- (2) 嗣於 104 年 5 月 29 日由議長李全教依據地方制度法第 34 條第 1 項規定重新召集之，並提 104 年 6 月 9 日 104 年度政黨黨團協商第 2 次會議通過，本次（第 2 會次）定期會議事日程經該會大會於 104 年 6 月 15 日通過 104 年 6 月 12 日為本次定期會第 1 次會，6 月 15 日為第 2 次會，6 月 12 日第 1 次會出席議員未達法定過半額數由主席宣告延會，6 月 15 日第 2 次會經市議會秘書長於上午 11 時 29 分依據臺南市議會議事規則第 26 條規定清查出席人員達 45 位已足法定人數（過半數額數為 29 位），由主席宣告開會，符合地方立法機關組織準則第 23 條第 1 項前段與臺南市議會組織自治條例第 20 條第 1 項規定之開議條件。

(二) 被付懲戒人在上開臨時會與定期會成會開議時，臺南市議會依法邀請均未列席上開會議：

1. 臺南市議會第 2 屆第 1 次臨時會，臺南市議會分別於 103 年 12 月 30 日、104 年 1 月 9 日、104 年 1 月 12 日、104 年 1 月 13 日及 104 年 1 月 15 日發函邀請被付懲戒人與有關人員進行專案報告及備詢，被付懲戒人並未列席。
2. 臺南市議會第 2 屆第 2 次臨時會分別於 104 年 1 月 16 日、104 年 1 月 28 日發函邀請被付懲戒人與有關人員進行專案報告及備詢，被付懲戒人並未列席。
3. 臺南市議會第 2 屆第 1 次定期會於 104 年 5 月 29 日發函邀請被付懲戒人與有關人員進行專案報告及備詢，被付懲戒人並未列席。

綜上，被付懲戒人於臺南市議會第 2 屆第 1 次與第 2 次臨時會及第 2 屆第 1 次定期大會之開會期間，經合法邀請拒不列席議會，有違地方制度法第 48 條與第 49 條規定。監察院爰依被付懲戒人上述違失事實，提案彈劾，移送本會懲戒。

三、以上事實，有臺南市議會 104 年 1 月 19 日及同年 4 月 7 日移送函、該議會第 2 屆第 1 次臨時會 103 年 12 月 29 日連署書及簽到簿、該議會 103 年 12 月 30 日南議事字第 1030008656 號等開會通知函、內政部 104 年 3 月 16 日台內民字第 1040018025 號函、臺南市議會第 2 屆第 2 次臨時會 104 年 1 月 15 日連署書及簽到簿、該議會 104 年 1 月 16 日南議事字第 1040000322 號等開會通知函、內政部 104 年 6 月 17 日台內民字第 1040422005 號函、臺南市議會 104 年 5 月 29 日南議事字第 1040002524 號通知函及開會資料、該議會 104 年 6 月 12 日及同年月 15 日議員簽到簿、內政部 104 年 6 月 30 日台內民字第 1040423212 號函、臺南市議會第 2 屆第 1 次臨時會 104 年 1 月 6 日、同月 15 日列席人員簽到簿、該議會第 2 屆第 2 次臨時會 104 年 1 月 27 日及同年 2 月 5 日列席人員簽到簿、該議會第 2 屆第 1 次定期大會 104 年 6 月 12 日、同月 25 日列席人員簽到簿等影本在卷可稽。被付懲戒人提出申辯書，暨其向監察院出具之書面說明，就其未列席臺南市議會第 2 屆第 1、2 次臨時會，及第 2 屆第 1 次定期會議等情，均直承不諱。惟被付懲戒人提出申辯及補充申辯意旨略以：

- (一) 檢視我國地方自治制度設計目的，民選市長與民選議會之關係，不若行政院長與立法院，而是接近總統與立法院，是地方自治採「議會 - 首長」雙軌制。依司法院釋字第 498 號解釋意旨，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，國家機關應予尊重，本件移送，乃單方要求首長服膺議會，忽視首長民主正當性；
- (二) 地方制度法第 48 條及第 49 條，乃欠缺法效性之訓示規定，不能援引為地方行政首長應以「口頭進行施政報告」及「強制列席」地方民意機關之依據。「臺南市議會議事規則」第 31 條規定強制行政首長及各業務主管列席議會；第 32 條規定將施政報告之表達方式限制於僅能以「口頭」為之，在中央欠缺相關規範及臺南市議會組織自治條例第 24 條第 2 項之規範下，違反法律優位原則、依法行政原則與法律保留原則，自難據此拘束非議會之構成員；又地方制度法第 84 條，乃適用於直轄市長等行為違法之情形，與政治衝突而非違反法律之層次不同。彈劾文未具體指明，申辯人不進議會，有何導致臺南市民福祉受損，如何構成違法、廢弛職務或其他失職情事，自無地方制度法第 84 條之適用。地方行政首長，直接向選民負責，是否違法失職，應由市民決定；
- (三) 臺南市議會議事規則第 23 條第 1 項但書規定，違反

法律優位及法律保留原則。臺南市議會第 2 屆第 1 次、第 2 次臨時會及第 1 次定期會違法；該第 2 次臨時會議既未具合法性，經該會議決「臺南市議會程序委員會設置辦法」第 2 條第 1 項修正案，自無法定效力，更嚴重悖離民主原則。申辯人並無依地方制度法第 48、49 條規定之出席義務。本件彈劾案基礎事實之認定錯誤。

- (四) 申辯人不進議會，因地方自治已呈現病理現象，必須有改革弊端決心。此舉乃凸顯地方黑金政治問題之嚴重性，補充申辯並以掃除黑金已見曙光，申辯人已於第 2 屆第 2 次議會定期會時，列席提出施政報告並說明。

四、本會查：

- (一) 按「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。」業經司法院釋字第 498 號解釋在案。是地方自治團體享有自主與獨立之地位之前提，乃在憲法及法律保障之範圍內。地方自治團體或其成員違法者，自無國家機關應予以尊重之憲法、憲法解釋、法律或法理依據。司法院釋字第 498 號解釋，另就自治區域內之人民，依法選舉產生其首長與民意代表，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者，則各該首長與民意代表，除應直接對其選民負責外，其相互間是否相關，如何相關，闡釋如下：「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。」此一分別由住民直接選舉之首長與民意代表間之關係，究屬「總統制」、「內閣制」、「雙首長制」，容待學術研究。惟地方行政機關與地方立法機關間，依法有權責制衡之關係，乃我國釋憲者之有權解釋，應予遵守。被付懲戒人所辯本件乃單方要求首長服膺議會，忽視民主正當性云云，容有誤解。
- (二) 再按地方制度法第 48 條規定，直轄市議會定期會開會時，直轄市長應提出施政報告。直轄市議員於議會定期會開會時，有向直轄市長，就其主管業務質詢之權；同法第 49 條規定，直轄市議會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請直轄市長列席說明。上開規定固未明文規定。相關人員違反其法定作為義務時之法律效果，但不能因而否定其為有效之法律。如有違反，即構成同法第 84 條規定：「直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長適用公務員服務法；其行為有違法、廢弛職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定。」之「行為違法」，並不以造成市民福祉受損為法律適用要件。申辯意旨略以，地方制度法第 48 條及第 49 條，乃欠缺法效性之訓示規定；本件並無地方制度法第 84 條之適用云云，並無理由。
- (三) 地方制度法第 48 條規定之「提出施政報告」、「質詢

」，應以何種方式行之，法律未設明文規定。其相關之補充規定，如果已依法訂定，未逾越被補充規定之文義，且有助於府會權責制衡關係之互動者，即無違反法律優位原則、法律保留原則，對於提出施政報告或接受質詢之直轄市長而言，尤不生違反依法行政原則問題。查臺南市議會組織自治條例第 24 條第 2 項規定：「前項議事規則，以規範議事事項為限，由本會訂定，報行政院備查，並函知市政府。」臺南市議會爰依該項規定，訂定臺南市議會議事規則（臺南市議會議事規則第 1 條參照）。該規則第 31 條第 1 項規定：「本會每次定期大會開會時，市長應將施政方針、本會上次會議決議案執行經過及施政情形提出報告，並接受質詢；市政府各一級機關及一級單位首長暨相關業務主管，應列席報告業務推行情形，並接受質詢。」第 32 條規定：「市長應於本會定期大會開會時到會，對施政報告作口頭說明；議員對市長之施政報告及市政府各一級機關和一級單位首長暨相關業務主管之業務報告有不明瞭時，得當場提出口頭或書面質詢。」第 33 條規定：「議員之質詢，被質詢對象應即時以口頭答覆。但經質詢人同意或質詢時間已屆，不及答覆時，得以書面答覆並列入會議紀錄。」前已敘及，乃依法對地方制度法第 48 條規定之「提出施政報告」、「質詢」之方式，所為補充規定。其以市長應於定期大會開會時到會，對施政報告作口頭說明；「質詢」則分口頭質詢與書面質詢，議員之質詢，被質詢對象原則上應即時以口頭答覆，例外得以書面答覆並列入會議紀錄之內容，既符合以規範議事事項為限之授權目的，與司法院釋字第 498 號解釋所闡釋，地方行政機關與地方立法機關間依法有權責制衡關係之意旨亦無違背，自不生被付懲戒人所指違反法律優位原則、依法行政原則與法律保留原則，自難據此拘束非議會之構成員問題。

- （四）地方制度法第 49 條規定，直轄市議會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請首長列席說明，並無臺南市議會議事規則第 31 條、第 32 條規定之適用。該條規定依其文義，僅屬直轄市議會之權限規定，未規定直轄市長於接到邀請後，是否有列席議會開會之義務。一旦發生爭議，自應由本會於裁判上加以補充。查直轄市議會，因對特定事項有明瞭之必要，而邀請直轄市長列席議會說明，衡諸我國地方行政機關與地方立法機關各有其民主正當性，但依司法院釋字第 498 號解釋，其相互間依法應有權責制衡關係之旨，則本條規定，應解釋為直轄市長接到直轄市議會臨時會邀請後，除有正當理由外，有列席議會臨時會開會之義務，始為符合釋憲者意旨之解釋。而被付懲戒人為直轄市長，不進議會，辯

稱因議長涉及議長、議員之賄選，其職位不具民主正當性，不應主持議事，其此舉乃凸顯地方黑金政治問題之嚴重性云云，乃以政治目的拒絕法律規範，難謂有正當理由。

- (五) 查地方立法機關組織準則第 22 條第 1 項前段及第 3 項規定：「直轄市議會、縣（市）議會應設程序委員會，審定議事日程及其他程序相關事項…。」臺南市議會組織自治條例第 18 條前段規定：「本會為審定議事日程及其他程序相關事項，設程序委員會」。查上開法規僅規定直轄市議會有設立程序委員會之義務，及直轄市議會設立程序委員會之目的，不能作為直轄市議會在未能設立程序委員會之前，不得進行任何議事程序之法令依據。臺南市議會議事規則第 23 條第 1 項規定：「議事日程由議事組編擬，經程序委員會審定，並於開會五日前分別送達各議員及市政府。但每屆議員改選後程序委員會成立前，由議長逕核提大會商討。」並未改變上開法規所定，直轄市議會應設程序委員會，審定議事日程及其他程序相關事項之旨。其中但書規定，乃就上開法規未規定之每屆議員改選之後，程序委員會成立之前，議會之議事程序應如何進行所為之過渡規定。此一過渡條款性質之法規如何形成，有多數不同之選項，如其議決合法，內容不違反議會民主之正當程序原則，則基於議會自律，司法審查上自應予以尊重。臺南市議會議事規則，乃臺南市議會依臺南市議會組織自治條例第 24 條第 2 項規定訂定，其第 23 條第 1 項但書，規定每屆議員改選之後，程序委員會成立之前，臺南市議會之議事日程，由議長逕核提大會商討，並無違反上開地方立法機關組織準則第 22 條第 1 項前段及第 3 項規定及臺南市議會組織自治條例第 18 條前段規定，理由已如前述。且議事日程，在每屆議員改選之後，程序委員會成立之前之過渡時期，由臺南市議會大會決定，具有其民主正當性，與議會民主正當程序原則無違，難謂有何違反法律優位原則、法律保留原則可言。此外，臺南市議會第 2 屆第 1 次、第 2 次臨時會及第 1 次定期會是否違法，其司法審查，應依臺南市議會第 2 屆第 1 次臨時會 103 年 12 月 29 日連署書及簽到簿、內政部 104 年 3 月 16 日台內民字第 1040018025 號函、臺南市議會第 2 屆第 2 次臨時會 104 年 1 月 15 日連署書及簽到簿、內政部 104 年 6 月 17 日台內民字第 1040422005 號函、臺南市議會 104 年 6 月 12 日及同年月 15 日議員簽到簿、內政部 104 年 6 月 30 日台內民字第 1040423212 號函認定之，已如前述。如未能指明各該證據如何不具有證明力，自無從主張各該次會議違法。

至臺南市議會第 2 屆第 2 次臨時會議既具有合法性，經該會議決「臺南市議會程序委員會設置辦法」第 2 條第 1 項修正案，自應具有法定效力，並未悖離民主原則。被付懲戒人此節所辯上開臨時會及定期會均未合法定程序，屬違法召開，亦不足採。

(六) 末查被付懲戒人辯稱其不進入議會，乃因議長涉及議長、議員之賄選，其職位不具民主正當性，不應主持議事，其此舉乃凸顯地方黑金政治問題之嚴重性，其後，認「掃除黑金」已看見曙光，已於第 2 屆第 2 次定期大會，開會首日進入議會提出施政報告並列席說明，然查臺南市議會依法召開第 2 屆第 1 次、第 2 次臨時會、第 2 屆第 1 次定期會，經合法通知被付懲戒人，仍拒不列席議會，前已詳述，其執議長個人涉及刑案，已遭起訴，不應主持議事為由，並無從解免其應列席議會定期會之法定義務，亦非其得免於列席議會臨時會之正當理由。至所稱其後，已列席議會第 2 屆第 2 次定期會，僅足供處分輕重之參考，亦難資為本件免責之論據。

(七) 本件移送機關是否選擇辦案，是否違反其辦案先例，地方議會與政府之爭議，如不涉及公務員違法者，是否可循其他途徑解決，非本件所應審酌。至被付懲戒人其餘所辯，及所提之書證（均詳如申辯書及申辯補充理由書所載），經核各該申辯、暨提出之著作、地方制度法制、外國法例、府會爭議類型與處理機制之研究、自編施政成果、他案懲戒一覽表、臺南市政府施政報告等，經核或僅為法律學者學術上研究意見，不影響本案法律之適用，或與本件事實無涉之臺南市政府施政報告，或與本件事實不同之他案懲戒情形等，凡此，自均不足據以為其有利之認定，併此敘明。

五、綜上所述，被付懲戒人身為直轄市長，未能遵守地方制度法第 48 條規定，拒不列席議會首揭所述之定期會，違反法定列席義務；又無正當理由，拒不列席議會首揭所述之臨時會，違反地方制度法第 49 條之規定，有失謹慎、執行職務亦欠切實，自應負違失之責，所辯並無違失云云，並不足採。被付懲戒人違失事證，已臻明確。被付懲戒人聲請傳喚證人郭國文，因本件事證已明，因認無傳喚作證之必要。核其所為，除違反地方制度法第 48 條、第 49 條之規定，並有違公務員服務法第 5 條、第 7 條所定，公務員應謹慎，及執行職務應力求切實之旨。爰審酌公務員懲戒法第 10 條所列各款事項等一切情狀，議決如主文所示之懲戒處分。

據上論結，被付懲戒人賴清德有公務員懲戒法第 2 條各款情事，應受懲戒，爰依同法第 24 條前段、第 9 條第 1 項第 6 款議決如主文。

中 華 民 國 104 年 10 月 30 日

公務員懲戒委員會

主席委員長 謝 文 定

委 員 林 開 任

委 員 林 堽 儀

委 員 楊 隆 順

委 員 黃 水 通

委 員 沈 守 敬

委 員 彭 鳳 至

委 員 姜 仁 脩

委 員 劉 令 祺

以上正本證明與原本無異。

中 華 民 國 104 年 11 月 2 日

書記官 朱 家 惠

資料來源：司法院法學資料檢索系統