

最 高 行 政 法 院 裁 定

113年度抗字第256號

抗 告 人 臺北市議會

代 表 人 戴錫欽

訴訟代理人 張倉榮

上列抗告人因與相對人行政院間聲請停止執行事件，對於中華民國113年9月5日臺北高等行政法院113年度全字第52號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主 文

一、抗告駁回。

二、抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理 由

一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。

二、臺北市前於民國111年9月15日全文修正公布「臺北市促進原住民就業自治條例」（下稱系爭自治條例）共10條，除第4條第1項規定自該自治條例公布後1年施行外，其餘條文自公布日施行。嗣經臺北市政府將系爭自治條例函請原住民族委員會（下稱中央原民會）轉相對人備查，惟相對人審認系爭自治條例第4條第2項前段繳納「代金」規定、第5條第1項得標廠商繳納「差額」規定均具有特別公課性質，牴觸原住民族工作權保障法（下稱原工法）第12條第1項、第3項、第24條第1項、政府採購法（下稱採購法）第98條規定無效。另系爭自治條例第4條第2項後段、第6條第4項後段、第7條及第8條等規定，亦因系爭自治條例第4條第2項前段、第5條第1項規定牴觸中央法規無效，已失所附麗而無單純存在必要，遂依地方制度法（下稱地制法）第30條第1項、第4項規定，以113年5月3日院臺原字第1135007055號函告系爭自治條例第4條第2項、第5條第1項、第6條第4項後段、第7條及第8條等規定（下合稱系爭規定）自即日起無效（下稱原處分），其餘條文備查。抗告人不服，提起訴願，並向臺北高

01 等行政法院（下稱原審）聲請定暫時狀態處分，嗣更正為聲
02 請停止執行。經原審以113年度全字第52號裁定（下稱原裁
03 定）駁回後，抗告人遂提起本件抗告。

04 三、抗告意旨略以：

05 (一)原裁定未提及停止執行之要件包含「原處分之合法性顯有疑
06 義」卻予以審酌，並以原處分之合法性非顯有疑義為由駁
07 回，不僅前後矛盾，亦與行政訴訟法第116條第3項要件不
08 合，創設法律所無之限制，有適用法規不當之違誤。

09 (二)原裁定迴避抗告人主張系爭自治條例在原工法公布施行後，
10 多次經相對人核定、備查，並運作20餘年，已產生正當合理
11 信賴，原處分以系爭自治條例規範者屬中央職權事項而函告
12 無效，未見理由說明，違背經驗法則，有理由不備之違法。

13 (三)原裁定未妥適審酌抗告人之聲請並附具之實質理由，有認定
14 事實不當及理由不備之違法。又原處分創設函告系爭自治條
15 例相關條文「自即日起無效」即向後失其效力之法律效果如
16 認可採，則先前已依系爭自治條例第4條及第5條收取之「有
17 效款項」在原處分向後失效後，應得有效保留繼續使用，惟
18 原處分卻將上開款項使用之法條依據即系爭自治條例第8條
19 一併函告無效，未作區別處理，復亦未說明理由，顯有矛
20 盾，原裁定不察，未予審酌並附具不採之理由，有認定事實
21 不當及理由不備之違法。

22 (四)「難於回復之損害」固應考慮將來可否以金錢賠償，惟不應
23 以此為唯一標準，原裁定徒以系爭自治條例收取「代金」或
24 「差額」為眾多促進原住民就業等公益手段之一，得由臺北
25 市編列其他預算執行等，即論斷不致產生難於回復之損害，
26 有認定事實不當及理由不備之違法。又原裁定稱縱使臺北市
27 原住民就業保障專戶內之款項遭凍結，臺北市仍得以其他財
28 源編列預算執行等節，此已涉及臺北市計畫高權、財政高
29 權、立法高權、執行高權等地方自治核心領域，難謂無侵害
30 臺北市地方自治權限之疑慮，原裁定駁回理由逸脫本案處分
31 事實及理由範疇，有合法性疑義。

01 (五)原處分函告系爭自治條例第8條有關專戶規範無效之理由，
02 並非因該規定牴觸中央法規，而係認其已失所附麗而無單獨
03 存在必要；相對人漠視該專戶尚餘新臺幣(下同)2千多萬元
04 可供臺北市作為促進原住民就業相關事項之用，且該專戶之
05 續存並無新發生影響人民權利義務之情形；該規定遭原處分
06 函告無效將使臺北市政府113年有關「臺北市政府原住民族
07 事務委員會臺北市原住民族進用暨就業獎勵計畫」之執行、
08 預算之動支，發生立即、直接之影響。基上，原處分函告系
09 爭自治條例第8條無效顯然牴觸地制法第30條規定及司法院
10 釋字第498號解釋闡明之合法性監督之審查限制，且立即發
11 生113年度計畫執行無法回復之影響，原審未查，且未針對
12 上開陳述附具理由，有理由不備之違法。

13 (六)系爭自治條例第4條第2項、第5條第1項、第6條第4項後段、
14 第7條及第8條規定，均屬「獨立」規制條款，相對人就上開
15 規定函告無效行為均具獨立處分性質，抗告人聲請停止原處
16 分執行，原審自應就每一規制性之獨立條款附具駁回理由，
17 惟原裁定僅就系爭自治條例第4條第2項、第5條第1項及第8
18 條敘述駁回理由，其餘均未附具理由，有理由不備之違法。

19 四、本院查：

20 (一)關於我國現行暫時權利保護的「停止（原處分）執行」制
21 度，法律並沒有以外國學說所稱的「審究本案訴訟勝訴蓋然
22 性」直接作為法律要件，而是於訴願法第93條第3項、第2項
23 及行政訴訟法第116條第2項分別將「行政處分之合法性顯有
24 疑義」及「原告之訴在法律上顯無理由」列為「得停止執
25 行」及「不得停止執行」的態樣，以符合停止執行制度原則
26 上是對獲得撤銷訴訟勝訴判決確定的受處分人或訴願人，提
27 供有效法律保護的基本精神。從而，行政法院於審查停止執
28 行的聲請時，依即時可得調查的事證判斷，如果聲請人的本
29 案訴訟勝訴可能性顯然大於敗訴可能性，則可認行政處分的
30 合法性顯有疑義，即得裁定停止執行；反之，如果聲請人的
31 本案訴訟顯會敗訴（法律上顯無理由），則應駁回其聲請；

01 如果聲請人的本案訴訟並無顯會勝訴或敗訴的情形，則應審
02 查原處分的執行是否會發生難於回復的損害，而且有急迫情
03 事，以及停止執行對公益有無重大影響等要件，再加以決
04 定。抗告意旨主張原裁定未提及停止執行之要件包含「原處
05 分之合法性顯有疑義」卻予以審酌，並以原處分之合法性非
06 顯有疑義為由駁回，創設法律所無之限制，有適用法規不當
07 之違誤云云，核屬主觀一己之見解，自無足採。

08 (二)依地制法第26條第4項規定：「自治條例經各該地方立法機
09 關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該
10 主管機關核定後發布；其餘除法律或縣規章另有規定外，直
11 轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；
12 ……」第30條第1項、第4項規定：「（第1項）自治條例與
13 憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例
14 牴觸者，無效。……（第4項）第1項……發生牴觸無效者，
15 分別由行政院、……予以函告。」地制法對於地方自治團體
16 之立法機關所議決之自治條例設有合法性之監督機制，如有
17 牴觸憲法、法律或法規命令等法規範，規定該有監督權之主
18 管機關得予以函告無效。系爭自治條例之系爭規定經相對人
19 以原處分函告自即日（113年5月3日）起無效，臺北市認相
20 對人的無效函告侵害其公法人自治權之立法權，就此涉及具
21 體負擔處分適法性的公法上爭議，抗告人固得代表臺北市而
22 以當事人身分，依訴願法、行政訴訟法規定提起訴願、撤銷
23 訴訟以資救濟。惟系爭自治條例第4條第1項、第2項所規範
24 之對象，本得為原工法第4條第1項、第2項所含括，且所規
25 範僱用（系爭自治條例稱進用）人員範圍相同（均為特定僱
26 用人員），所收取之款項均名為「代金」，代金數額計算方
27 式亦相同（均依差額人數乘以每月基本工資計算），但相較
28 於原工法，系爭自治條例則規範更為嚴格的僱用原住民之比
29 例，且違反義務者繳納代金之對象，亦與原工法之規定迥異
30 （原工法是規定向中央原民會所設原住民就業基金專戶繳納
31 代金，系爭自治條例卻規定向臺北市政府原住民族事務委員

會〔下稱北市原民會〕設立之專戶繳納代金），而系爭自治條例所規範得免繳納代金之要件更與原工法規定不同（系爭自治條例第6條第4項係以「等待遞補期間」為要件，原工法第24條第1項則係以「經依原工法第14條第2項規定函請主管機關推介，主管機關未推介進用人員」為要件）。另在政府採購部分，原工法第12條第1項、第3項、採購法第98條與系爭自治條例第5條第1項規定，目的均是使政府採購得標廠商於履約過程負有僱用原住民之義務，並於未履行義務時，負有繳納一定金額以作為促進原住民就業相關事項之用。原工法、採購法及系爭自治條例上揭規定本均有適用之可能，但原工法、採購法及系爭自治條例就受規範之得標廠商範圍、得標廠商未履行時所須繳納金額之計算方式，乃至繳納對象均有不同，系爭自治條例難謂無重複規範課徵之嫌，原處分函告系爭自治條例之系爭規定無效，並非全然無憑。原裁定以系爭規定確與原工法、採購法相關規定有所出入，而有牴觸原工法、採購法之疑慮，原處分客觀上是否有抗告人所指的違法情事，仍應經實質調查、審理認定才能判斷，無法僅憑抗告人所述的情形，或現有及時可調查之事證，就足以認定原處分的合法性顯有疑義，所持見解並無違誤。又原處分係函告系爭自治條例之系爭規定「自即日起無效」即向後失其效力之法律效果，系爭自治條例第8條有關專戶規範無效之理由，係因系爭自治條例第4條第2項前段及第5條第1項規定牴觸中央法規而無效，已失所附麗而無單獨存在必要，爰併予函告自即日起無效（原審卷第27至31頁）。則系爭自治條例第8條有關專戶之使用規範，自然僅係就函告自即日（113年5月3日）起無效，即向後失效，臺北市於113年5月3日以前已依系爭自治條例第4條及第5條收取之「款項」自不在原處分所規範無效之列，此為原處分當然之解釋。抗告意旨主張原處分將系爭自治條例第8條一併函告無效，未就之前所收取款項作區別處理，復亦未說明理由，顯有矛盾云云，尚無足採。從而本件無法認抗告人就原處分之本案訴訟勝訴

01 可能性大於敗訴可能性，自難認定原處分合法性顯有疑義。
02 抗告意旨主張原裁定有認定事實不當及理由不備之違法云
03 云，自無足採。

04 (三)原工法、採購法、系爭自治條例，均是課予政府機關、公立
05 學校及公營事業機構於僱用特定人員時，應含有一定比例原
06 住民之義務，且於辦理政府採購時，不論是經由法律直接規
07 定，抑或是經由採購契約約定，均在使得標廠商負有於履約
08 期間僱用一定比例原住民之義務，以直接達成促進原住民就
09 業，保障原住民工作權，增加經濟所得、改善並提高原住民
10 生活水準之公益目的。倘若政府機關、公立學校、公營事業
11 機構及得標廠商未能履行其義務時，則藉由向義務人收取代
12 金或差額，並將此等款項專用於促進原住民就業權益相關事
13 項，以此方式間接達成前述促進原住民就業等公益目的。準
14 此，本件原處分所牽涉者，實為中央與地方自治團體的權限
15 爭議，而地方自治團體自治權之行使，本質上亦是在追求公
16 益而非私益，且不論是原工法、採購法、系爭自治條例關於
17 收取「代金」或是「差額」之規定，其目的都不是在拓展各
18 級政府財源，改善各級政府財政狀況，而是在達成促進原住
19 民就業等公益目的。是以，本件停止執行之聲請應否准許，
20 所應考量者，乃臺北市自治權限之行使及制定系爭規定所追
21 求之公益目的，是否會因為中央主管機關的監督行為受到難
22 於回復之損害。

23 (四)依原工法第23條規定，中央原民會應於原住民族綜合發展基
24 金項下設置就業基金，作為辦理促進原住民就業權益相關事
25 項，該就業基金來源包含：1. 政府循預算程序之撥款；2. 依
26 原工法規定所繳納之代金；3. 本基金之孳息收入；4. 其他有
27 關收入。中央原民會為前開就業基金之主管機關，用於補助
28 獎勵及辦理各項促進原住民族就業支出，對該就業基金之使
29 用、收益、管理具有統籌分配予各地方自治團體之權限，各
30 地方自治團體亦有基於原住民族就業之目的而向中央原民會
31 請領各該款項之權利，故中央原民會對於地方自治團體申請

01 上開就業基金之經費，亦應有撥款之義務，以助地方自治團
02 體達成促進原住民族就業之目的。原處分之規制效力僅使系
03 爭規定無效，但無礙於中央原民會對於地方自治團體就業基
04 金之申請，仍負有撥款之義務，以協助地方自治團體達成促
05 進原住民族就業之目的，自難認原處分之執行將使系爭規定
06 所欲追求前述促進原住民族就業等公益目的受有何難於回復
07 之損害。

08 (五)臺北市本即應促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生
09 活，其辦理原住民族就業相關事項，並非僅得由系爭自治條
10 例第8條設置之專戶款項中動用支應，其自得依其本身多元
11 收入來源予以支應，臺北市收取系爭規定所定代金及差額，
12 毋寧只是為達成前述促進原住民族就業等公益目的之手段之
13 一，非謂臺北市只能藉由收取系爭規定所定代金及差額始能
14 達成促進原住民族就業等公益目的。故在一社會通念上，北
15 市原民會無法依系爭規定收取代金及差額，或無法動用系爭
16 自治條例所設置之專戶款項，臺北市仍得以其他方式（例如
17 由臺北市其他收入作為財源編列預算等）達成前述促進原住
18 民族就業等公益目的，已難遽認原處分之執行將使系爭規定
19 所欲追求前述促進原住民族就業等公益目的受有何難於回復
20 之損害，臺北市縱有收入來源產生變動，亦非難於回復之損
21 害。原裁定以抗告人請求停止執行，並無理由，駁回其聲
22 請，核無違誤。抗告意旨主張原裁定有認定事實不當及理由
23 不備之違法云云，自無足採。至系爭自治條例第8條有關專
24 戶之使用規範，係就函告自即日（113年5月3日）起無效，
25 即向後失效，因此臺北市於113年5月3日以前已依系爭自治
26 條例第4條及第5條收取之「款項」自不在原處分所規範無效
27 之列，此為原處分當然之解釋，已如前述。是以系爭自治條
28 例第8條有關專戶之使用規範在113年5月3日「以前」所收取
29 之「款項」自仍依系爭規定失效前之自治條例規範使用，並
30 不受影響，原處分係將系爭規定函告自即日（113年5月3
31 日）起向後失效，並未溯及使其失其效力。抗告意旨主張相

對人漠視該專戶尚餘2千多萬元可供臺北市作為促進原住民就業相關事項之用，且該專戶之續存並無新發生影響人民權利義務之情形，原處分函告系爭規定無效，將使臺北市政府113年有關「臺北市政府原住民族事務委員會臺北市原住民族進用暨就業獎勵計畫」之執行、預算之動支，發生立即、直接之影響云云，核屬對原處分法律適用之誤解，自無足採。

(六)綜上，原裁定以抗告人之聲請停止執行為無理由而予駁回，並無違誤，抗告意旨執詞指摘其不當，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條第1項、第78條，裁定如主文。

中 華 民 國 113 年 11 月 14 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 王 碧 芳

法官 鍾 啟 煒

法官 陳 文 燦

法官 林 秀 圓

法官 王 俊 雄

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 113 年 11 月 14 日

書記官 張 玉 純