

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 279 號

解釋日期：民國 80 年 05 月 17 日

資料來源：司法院公報 第 33 卷 6 期 9-11 頁

司法院大法官解釋（四）（98年10月版）第 327-331 頁

相關法條：勞工保險條例 第 5、6、8、15 條

解 釋 文： 勞工保險條例第十五條，有關各類勞工保險費由省（市）政府補助之規定，所稱「省（市）政府」，係指該省（市）有勞工為同條第二款至第四款規定之被保險人者而言，與該省（市）政府是否直接設立勞工保險局無關。

理 由 書： 本件聲請解釋機關台北市議會審查台北市政府預算，認該府依行政院勞工委員會對勞工保險條例之規定所持見解，編列勞工保險補助預算，與該條例第五條規定不合，聲請統一解釋，依司法院大法官會議法第七條規定，應予受理，合先說明。

勞工保險條例第十五條規定，同條例第六條第一項第七款、第八款、第八條第一項第四款及九條之一所定各類勞工保險費由省（市）政府分別予以百分之二十或百分之四十之補助，旨在減輕轄區內，無一定雇主或自營作業而參加職業工會、漁會，參加海員總工會或船長公會為會員之外僱船員，或被裁減資遣人員而自願繼續參加勞工保險等勞工之保險費負擔，藉以保障勞工生活、促進社會安全，係省（市）政府在勞工福利上應負之義務。所稱「省（市）政府」，係指該省（市）有上述勞工參加勞工保險為被保險人者而言。至同條例第五條規定：「在中央勞工保險局未成立前，得劃分地區，委由各該區內勞工人數較多之省（市）政府直接設勞工保險局，辦理勞工保險業務．．．」係為兼顧現實情況而設，與該省（市）政府是否直接設立勞工保險局無關。

不同意見書：

大法官 鄭健才

本件台北市議會認未設勞工保險局之省市政府，不應負擔勞工保險之補助費，而台北市政府之見解則反是；台北市議會因而聲請本院為統一解釋（非憲法解釋）。依左列理由，應不受理。

- 一 主權在民之政治制度，民意在基本上有不可限制性，極其所至可以修憲。故立法權屬於議會（中央或地方之民意機構）時，議會代表民意作成之決議為議會獨力完成之自主決議，非政府機關（包括司法機關）所能於事前加以干預。雖在法治國主義下，此決議如受違法（包括違背憲法、法律或命令）之質疑者，仍須受司法機關之「司法審查」（包括違憲審查），以決定其效力是否發生；然此審查係事後審查，並非事前之干預。

屬於議會自主決議之事項，司法機關既僅有某種程度之事後審查權，若於事前干預議會之決議，此決議究係代表民意抑係代表司法，即有疑問。若謂係代表民意，豈非司法創造民意；若謂代表司法，則議會變成司法之傳達機關，而司法機關就此決議進行事後的「司法審查」，亦變成「自己審查自己」矣。

議會若甘受司法機關事前之干預，是為「棄權」（放棄自己之自主權）；司法機關若果為事前之干預，是為「越權」（膨脹自己之審查權）。其後果較之司法機關淪為議會之「法律顧問」者，尤為嚴重。（釋字第一八五號解釋云，司法院所為之解釋，有拘束全國各機關及人民之效力。故本院如應議會之聲請而為解釋，即有拘束議之效力，形成干預，而非止為議會之「法律顧問」而已。）

- 二 本院釋字第二號解釋明示憲法解釋與統一解釋不同。中央或地方機關適用法律或命令發生疑義，皆應自行研究，以確定其意義而為適用，殊無許其聲請司法院統一解釋之理由。本件台北市議會行使預算審議權，與台北市政府行使預算提案權，就適用勞工保險條例第十五條，有不同之見解，彼此既處於監督者與被監督者之關係，為監督者之議會，自應依其自己確信之見解而為決議，猶之審判者與起訴者之見解不同時，審判者應依其自己確信之見解而為裁判然。為被監督者之市政府，若認此決議為有效，則應予執行或送請覆議，覆議後如維持原決議，市政府應即接受。若認此決議因與中央法令牴觸而無效，則視制定該法令之中央機關或其上級機關是否聲請本院為統一解釋（市政府本身因須受議會決議之拘束，不能為此聲請）。若不為此聲請，等於原決議仍為有效。若為此聲請，則由本院予以統一解釋，就原決議是否因與中央法令牴觸而無效，作終局的判斷。此為現行地方自治制度惟一應遵循之解決途徑（參閱司法院大法官會議法第七條、台北市各級組織及實施地方自治綱要第十三條、台北市議會組織規程第三十七條、釋字第二五九號解釋等）。台北市議會既未依其所謂未設勞工保險局之省（市）政府不應負擔勞工保險補助費之見解，作成該項補助費不予編列預算之決議，自更無決議是否因與中央法令牴觸而無效之歧視問題。即使有之，依前所述，亦應由中央制定該法令之機關或其上級機關聲請解釋，而不能由議會自己聲請解釋。

若議會一面放棄其不應編列該項預算之見解而仍通過該項預算，一面又附以「該項預算之能否動支須經大法官解釋」之條件者，則係附條件之預算，而將條件之是否成就，繫於大法官之決定。大法官可之，等於代議會確定的通過預算；大法官否之，等於代議會確定的刪除預算。將欲司法代替立法，以行使其預算審議權乎？

- 三 多數贊成「受理」之大法官，亦已有「監督者與被監督者之見解不同，不得聲請統一解釋」之顧慮；因又改以「台北市議會係與行政院勞工委員會見解不同」，作為「受理」之理由。微論台北市議會從未作此主張（見原聲請函全文）；即使作此主張，由於地方議會之決議受不得與中央法令牴觸，否則無效之拘束（見前述），台北市議會除認中央法令有牴觸憲法之疑義，得依司法院大法官會議法第四條第一項

第一款聲請本院爲憲法解釋外，依同法第七條，仍不得聲請本院爲統一解釋。

- 四 維護憲法秩序，憲法解釋固爲必要途徑。惟統一解釋，祇在消除各機關見解之歧異；並非謂統一後之見解，即屬合憲；與憲法秩序自無直接關聯。而統一解釋，經由訴訟途徑（民刑或行政訴訟），即可達到，故我國早期之統一解釋，係依附於審判機關。現行憲法賦大法官以統一解釋權，而法律並未定位大法官爲受理訴訟之審判機關；以致大法官之統一解釋，不但可以統一司法以外各機關間見解之不同，甚至可以統一司法以外各機關與最終審判機關（司法）間見解之不同，形成司法權重複行使，而不免於「司法之外又有司法」之譏。此種使司法二元化之統一解釋，爲外國所未見，其存在價值令人懷疑。外界早有「大法官應多作憲法解釋，少作統一解釋」之期盼。吾人就統一解釋案受理之尺度，嚴守分際（司法自制），猶恐不及，而又刻意放寬之，誠不能無滋蔓難圖之憂也。

抄台北市議會聲請函

（七九）八、一議（民）字第四二三五號

受文者：司法院

主 旨：勞工保險條例第十五條規定勞工保險費之負擔所稱之「省（市）政府」，究係指同條例第五條規定之設勞工保險局之「省（市）政府」，抑爲同條例第四條規定勞工保險之主管機關之「省（市）政府？」因台北市政府所持之見解與本會之見解不同，爰提請大院轉大法官會議統一解釋，俾便遵循，並杜爭議。

說 明：一、本會行使預算審查權，審查八十年度台北市政府勞工局所列勞工保險補助費預算，認爲依勞工保險條例第十五條規定勞工保險費之負擔所稱之省（市）政府，應爲同條例第五條所規定之設勞工保險局之省（市）政府，因此，台北市政府不得編列該筆勞工保險補助費預算，而應由設勞工保險局之省（市）政府自行負擔。惟台北市政府認爲勞工保險條例第十五條規定之勞工保險費之負擔所稱之省（市）政府，應爲同條例第四條所規定勞工保險之主管機關所稱之省（市）政府，故台北市政府應編列是項勞工保險補助費預算。

二、由於勞工保險補助關係勞工權益與社會安全，本會甚表重視；惟依法該項補助費究係應由勞工保險主管機關之省（市）政府抑爲設勞工保險局之省（市）政府負擔，在爭議未釐清前，本會決議暫時凍結該筆預算之動支，並決議：「原則同意，但應由市議會提請大法官會議解釋時，始得動支」。

三、檢陳相關資料如附件（一）（二）。

議長 陳 健 治 出國
議員 陳 世 昌 代行

（本件聲請函附件略）

參考法條：勞工保險條例 第 5、6、8、15 條 (77.02.03)

司法院大法官會議法 第 7 條