

裁判字號：高雄高等行政法院 101 年度訴字第 385 號 行政判決

裁判日期：民國 102 年 07 月 16 日

案由摘要：地方制度法事件

高雄高等行政法院判決

101 年度訴字第 385 號

民國 102 年 6 月 26 日辯論終結

原 告 澎湖縣白沙鄉公所

代 表 人 陳定國

訴訟代理人 戚其民

魯惠良 律師

被 告 澎湖縣政府

代 表 人 王乾發

訴訟代理人 陳泰銘

許春寶

陳永樹

參 加 人 澎湖縣白沙鄉民代表會

代 表 人 莊美李

訴訟代理人 曹文鎮

輔助參加人 內政部

代 表 人 李鴻源

訴訟代理人 林朝舜

陳玉玫

林正德

上列當事人間地方制度法事件，原告不服內政部中華民國 101 年 7 月 23 日臺內訴字第 1010225544 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：緣原告將澎湖縣白沙鄉民國 101 年度總預算案送請參加人第 19 屆第 3 次定期會及第 7 次臨時會審議並經議決，嗣原告以參加人所議決之總預算案窒礙難行為由，依地方制

度法第 39 條第 3 項規定，提請參加人覆議，仍遭維持原決議，原告遂就澎湖縣白沙鄉 101 年度總預算部分經費，依地方制度法第 40 條第 5 項準用同條第 4 項規定，報請被告邀集各有關機關協商，惟原告並未就參加人之單位預算一併提出協商。嗣被告於 101 年 4 月 16 日召開協商會議，並依據輔助參加人 101 年 4 月 13 日內授中民字第 1015035681 號函文意旨，將參加人之單位預算一併列入協商範圍，惟因協商無共識而不成立，被告乃以 101 年 4 月 30 日府民行字第 1010603602 號函逕為決定。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

（一）本件行政訴訟之必要性：

1. 按「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」行政程序法第 2 條第 2 項及第 3 項定有明文。本件被告為行政機關，其所為之本件行政處分，既係以其名義為之，符合前開行政程序法之規定。
2. 次按「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」分別為訴願法第 3 條第 1 項及行政程序法第 92 條第 1 項所規定。又「訴願法及行政訴訟法上所謂之處分，係指行政官署本於行政權作用，就特定事件對於特定人所為之具體處分而言。」最高行政法院 60 年判字第 819 號判例亦有明文。本件被告係基於地方制度法所規定之權限，對於原告編製之預算案而為審議決定，乃本於其行政權作用對於此預算案可得完成法定程序之具體處分。
3. 另按「憲法第 16 條規定人民有訴願及訴訟之權利，旨在保障人民遭受公權力侵害時，可循國家依法所設之程序，提起訴願或行政訴訟，俾其權利獲得最終之救濟，並使作成

行政處分之機關或其上級機關藉訴願制度，自行矯正其違法或不當處分，以維法規之正確適用及人民之合法權益。按行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，不因其用語、形式以及是否有後續行為或有無記載得聲明不服之文字而有異。凡直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如仍視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符，業經本院釋字第 423 號解釋在案。」司法院釋字第 459 號解釋理由書著有明文。又訴願法第 1 條第 2 項規定，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，亦得依訴願法提起訴願。本件被告違法逕為決定之單方行政行為，業已使地方自治團體之財政自主權、預算提案權及預算議決權遭受公權力之侵害，原告自得依法提起行政訴訟救濟之。

4. 再按「說明：…二、按地方制度法第 76 條第 1 項規定：『直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。』依上開規定為代行處理，必須符合（一）地方自治團體依法應辦理之自治或委辦事項；（二）須地方自治團體依法應作為而不作為；（三）因其不作為致嚴重危害公益或妨礙政務正常運作；（四）須性質上適於代行處理者；（五）須先由上級政府命其於一定期限內為之，而地方政府並未如期完成等要件。…，合先敘明。」業經法務部 90 年 4 月 6 日（90）法律字第 008362 號函釋在案。地方制度法對於預算編製、提送、審議及發布均有明定，若地方行政機關對於地方立法機關所為預算案之議決，認為窒礙難行，依法提起覆議、協商至上級監督機關逕為決定之，均係符合上開代行處理之要件。又地方制度法第 20 條所定鄉自治事項，其中無論財政、社會服務、教育文化、營建或觀光等，均係預算之執行

，非但與預算是否完成法定程序，有著密切不可分關係，亦可謂自治事項之前階段，與上開自治事項要件自無不合。澎湖縣白沙鄉 101 年度總預算案業經參加人審議通過，經原告依法提出覆議，參加人決議維持原決議。縱由邀集協商之被告逕為決定，依法亦應限定為原提之預算案，經參加人審議通過，且經覆議仍維持原決議之部分為限。惟被告逕為決定之部分，係未經原告提出，亦未經覆議之部分，既非提議協商之範圍，自無提出協商必要，然被告竟將非原告所提之預算案，而係參加人自行另外提出之預算案，一併逕為決定，已超出法定逕為決定之範疇，並違反地方制度法所規範原告預算案之提送程序，亦侵害法律賦予參加人議決預算之職權，本件之決定顯有重大之違誤。

5. 綜上，原告依據地方制度法第 76 條第 5 項，對於被告代行處理之處分，認有違法時，循行政訴訟程序尋求救濟，自屬依法有據。

（二）有關被告違反地方制度法部分：

1. 按地方自治團體受憲法之保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，有司法院釋字第 550 號解釋可資參考。次按司法院釋字第 391 號解釋理由書，預算案有其特殊性，而與法律案不同，法律案無論關係院或立法委員皆有提案權；預算案則祇許行政院提出，此其一；法律案之提出及審議並無時程之限制，預算案則因關係政府整體年度之收支，須在一定期間內完成立法程序，故提案及審議皆有其時限，此其二。
2. 原告 101 年度總預算案依法定期限提送審議、覆議及最後提請被告協商，均屬司法院釋字第 391 號解釋所述之預算案專屬提案權，邀集協商之被告自不得違反上述既定之法律程序，而受理無提案權之參加人所提之預算案。況地方制度法第 40 條第 4 項逕為決定之規定，係規範邀集協商機關即被告之強制規定，被告對於無權提案之參加人所提出之預算案，即應以其程序違背法律，而予以不受理之決定，否則即屬明顯違反法定程序。
3. 又司法院釋字第 527 號解釋理由書載明，地方制度法既無

與司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款類似之規定，允許地方立法機關部分議員或代表行使職權適用憲法發生疑義或發生法律牴觸憲法之疑義，得聲請司法院解釋，各級地方立法機關自不得通過決議案，一面又以決議案有牴觸憲法、法律、或其他上位規範而聲請解釋，致違禁反言之法律原則。同理，原告 101 年度總預算案，業經參加人於 101 年 1 月 3 日第 19 屆第 3 次定期會及第 7 次臨時會審議決議，嗣原告所提之覆議案，亦經參加人於同年 2 月 6 日第 8 次臨時會維持原決議。由此可知原告 101 年度總預算案係經參加人確定無疑，參加人決議業已確定之事項，竟又提請併同協商，即已明顯違反「禁反言」之法律原則。

4. 參加人通過之決議，已具有基本之法定效力（地方制度法第 35 條至第 37 條規定參照），若非該決議與憲法、法律、中央法規、縣規章牴觸而無效，被告對於總預算依地方制度法第 40 條第 5 項規定併同處理外，對於參加人通過之決議，自應予以尊重並維繫，若恣意撤銷或否定參加人之法定權限，顯逾越法律之規範。
5. 參加人對於其自行通過之決議，視同兒戲，就其已審議通過或否決之事項於事後反悔，身為行政機關之原告將無所適從，更難見其施政之成效。對此，本件之審理及判決自應維護地方立法機關之審議原則，否則造成其他各立法機關競相仿效，其影響至深且鉅，自不可等閒視之。
6. 又按司法院釋字第 498 號解釋意旨，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。則此處之「適法或適當與否之監督」是否僅包括實體法，而不涉及程序法？再者，程序與實體法令何者應優先適用？程序之運作、公權力之行使，必須依據法定程序為之，始為合法有效。依程序不合法、實體不審查之原則，亦即程序正義與實質正義同等重要。
7. 依輔助參加人 90 年 7 月 2 日臺（90）內民字第 9005455 號函意旨，相關機關依地方制度法第 40 條第 5 項準用同條第 4 項規定逕為決定時，倘其開始相關之程序，符合該條項所定

之要件，且其逕為決定之內容，並未違反相關法規規範，理應尊重原處分機關之最終決定權。該函並強調程序需先符合法定要件，始論及內容是否違反相關法規規範，可資參酌。

8. 本件被告逕為決定，縱依縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準及地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例之規定，監督其相關之實質適法性，難道不應先審查參加人是否具有預算提案權，以符合司法院釋字第 391 號解釋之意旨，或審查是否違反禁反言法律原則，以合乎司法院釋字第 527 號解釋之程序適法性。況依改制前行政院主計處 100 年 7 月 25 日處忠七字第 1000004634 號書函意旨，縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準主要係為規範各機關就共同性質或類別之支出項目採一致標準編列預算，並非屬強制性之法令。故逕為決定之被告若僅因非強制性之法令處分，而強行納入違法之部分逕為決定，非但於判斷上有失比例原則，且法定程序之正義更行蕩然無存，為地方行政機關之原告即難自處。
9. 又本件被告逕予核定參加人之「未編列預算」（或稱「減編列預算」），均非法定應編列之預算。本件既係就未編列之預算，且非法定應編列之預算予以爭執，自無地方制度法第 40 條規定之適用。另按預算法第 25 條規定，政府不得於預算所定外，動用公款。本件澎湖縣白沙鄉 101 年度總預算案業經審議完成，則其他未經編列之經費，即不得再以任何非法定程序之方式違法增加及支出，方屬適法。參加人如須增加預算，得以符合法令規定之墊付案追加預算方式辦理，其卻不思此圖，竟以暗渡陳倉之不法方式為之，顯有失當及不法。被告不察，竟為不適法之作為，已不合地方制度法第 40 條之規定，其逕為決定增加參加人之預算，就法言法，倘未經合法授權機關依法定程序編列之預算，參加人竟可循此途徑，由上級機關逕行決定，無異方便參加人變相追加預算，爾後各機關皆可不必編列預算，提請審議，逕送上級機關核定即可，如此不但體制不存、律法無用，更破壞地方自治行政、立法二權分立之原則

，自非法所允許。

(三) 被告辯稱其於逕為決定時，除參考參與協商相關機關意見，並使原告政務與參加人會務及代表職權行使得以正常推動兼顧之相互原則下，將參加人所提送本身遭原告刪減未編列於 101 年度總預算內之單位預算，併同列入澎湖縣白沙鄉 101 年度總預算協商範圍內處理，係屬適法性審查監督云云，惟按：

1. 地方制度法第 37 條第 2 款明定鄉民代表會有議決鄉預算之職權，本件澎湖縣白沙鄉 101 年度總預算案，經參加人審議通過，且經原告依法提出覆議，復經維持原決議。則該原提總預算案既經參加人審議通過，在未有原告針對預算窒礙難行部分，依法提出覆議之前提下，被告豈能針對總預算案內容為適法或適當性之監督，要求參加人提送不同版本預算案，即就非原提預算案一併逕為決定，已明顯違反地方制度法之規定。
2. 又地方制度法第 39 條第 3 項明定，鄉公所對同法第 37 條第 2 款鄉預算之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達鄉公所 30 日內，就窒礙難行部分敘明理由送請鄉民代表會覆議。另地方制度法第 40 條第 4 項規定，鄉總預算案在年度開始後 3 個月內未完成審議，鄉公所得就原提總預算案未審議完成部分，報請縣政府邀集各有關機關協商，於 1 個月內決定之；逾期未決定者，由縣政府逕為決定之。又地方制度法第 40 條第 5 項規定，鄉總預算案經覆議後，仍維持原決議，或依前條第 5 項重行議決時，如對歲入、歲出之議決違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之刪除已造成窒礙難行時，準用前項之規定。足見地方制度法明定如認為鄉總預算案窒礙難行，由鄉公所提送覆議、報請協商後，縣政府始得逕為決定。
3. 原告悉依上開法定之程序規定辦理，惟參加人之預算僅係澎湖縣白沙鄉總預算之單位預算，如認其單位預算窒礙難行，在無需邀集原告併同依法提送覆議、協商之過程，即

得由被告逕為決定，既屬違法之作為，豈可自謂其為適法及適當性之監督。

(四) 又被告主張參加人被刪減之單位預算係屬澎湖縣白沙鄉 101 年度總預算草案之一部，尚非增加預算之提議云云，惟按：

1. 按地方制度法第 40 條第 4 項規定，鄉總預算案在年度開始後 3 個月內未完成審議，鄉公所得就原提總預算案未審議完成部分，報請縣政府邀集各有關機關協商，於 1 個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關即縣政府逕為決定之。
2. 總預算案若採逕為決定，其基本要件除前述提送覆議、報請協商程序外，尚應針對原提總預算案未審議完成部分而為之議決，均為法定之要件及範圍。未經提送覆議、報請協商之總預算案，是否即得逕為決定？逕為決定議決之總預算案，是否包含非屬原提總預算案未審議完成部分？或經地方立法機關審議通過部分未提送覆議，得否再行推翻重新由上級政府逕為決定？不無疑義。被告引用訴願決定理由，主張應可併同協商參加人之預算，非但明顯違反法定程序，亦對法律案與預算案之不同，有所曲解。
3. 各級地方自治團體對於其預算編列，本有其財政上自主性之考量，且在立法、行政分權制衡之原則下，按相關法定程序編訂、提送、審議、議決及發布，縱使年度總預算案均按各項補助規定、標準加以編列，且符合預算法第 23 條政府經常收支，應保持平衡之規範，惟原告未依法定期限提送審議，如有窒礙難行，未經提送參加人覆議，即逕交被告協商；或非經協商，即逕為決定，且針對非原提總預算案，破壞體制及原則。
4. 況關於地方制度法第 40 條逕為決定之權限，學說及通說均採代議權說，而該條第 4 項末段係指逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定之，此處若由鄉（鎮、市）公所邀集各有關機關協商之，各有關機關應非單指上級縣政府而已，亦可能包括鄉（鎮、市）民代表會、村（里）辦公處或其他與原總預算案未經審議完成之有關機關、單位，係

以多數合議設計之體制，俾得以擺脫原單一立法機關非理性之議決，且又不失法律規定預算案得經立法機關以會議形式議決之本意。被告片面而為主張，自屬無理由及違背法令等情。並聲明求為判決確認原處分對於參加人未編列之預算（或稱減編列預算），併請協商部分違法。

三、被告則以：

（一）依地方制度法設計，鄉（鎮、市）設鄉（鎮、市）民代表會及鄉（鎮、市）公所，分別為鄉（鎮、市）自治團體之立法機關及行政機關，分別職司地方制度法規定之職權及自治事項。鄉（鎮、市）民代表會為善盡監督鄉（鎮、市）公所施政，自得依規定編列相關費用，以維持機關運作及代表執行職權。鄉（鎮、市）民代表會為維持機關議事運作，除其各項經費依照行政院主計總處函頒之縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準規定編列外，另為代表職權之行使，有關代表得支給之各項費用，則依據「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」規定辦理，而「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」係依據地方制度法第 52 條第 3 項及第 61 條第 3 項規定制定之。

（二）按地方制度法第 52 條第 1 項規定，直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表得支研究費等必要費用；在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費。次按「地方民意代表每月得支給之研究費，不得超過下列標準：…

七、鄉（鎮、市）民代表會主席：參照鄉（鎮、市）長本俸、專業加給及主管職務加給。八、鄉（鎮、市）民代表會副主席：參照縣轄市副市長本俸、專業加給及主管職務加給。九、鄉（鎮、市）民代表會代表：參照鄉（鎮、市）公所單位主管薦任第 8 職等本俸 1 級及專業加給。」「地方民意代表依法開會期間，得支給之出席費、交通費及膳食費，不得超過下列標準：…。」「地方民意代表因職務關係，得由各該地方民意機關編列預算，支應其健康檢查費、保險費、為民服務費、春節慰勞金及出國考察費。直轄市議會議長、副議長、縣（市）議會議長、副議長

及鄉（鎮、市）民代表會主席、副主席，得由各該地方民意機關編列預算，支應因公支出之特別費。前 2 項費用編列最高標準如附表。」地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例第 3 條第 1 項第 7 款、第 8 款、第 9 款、第 4 條及第 5 條分別定有明文。另縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準亦已規範立法機關運作費用項目等標準，足見參加人所提預算案係屬合法編列的預算，依法有據。

- （三）又參加人之單位預算依上述相關規定所編列於 101 年度總預算案內，以作為執行會務運作與維持代表行使職權等必須之相關經費，並於 100 年 9 月 5 日以白會字第 1000000512 號函送原告納入 101 年度總預算案概算內編列辦理。惟原告未與參加人溝通、討論，即擅自予以刪減編列，並以 100 年 10 月 26 日白主字第 1000008060 號函送澎湖縣白沙鄉 101 年度總預算案予參加人審議。原告將參加人多項預算費用刪減編列如下：房屋建築養護費（辦公廳舍維修）新台幣（下同）1 元、車輛及辦公器具養護費（辦公各種機具維修）1 元、民意代表待遇（代表研究費）每人每月 1 元、一般事務費（贈送轄區國中小學畢業生獎品費）1 元、一般事務費（法定代表保險費）每人 1 元、一般事務費（法定代表健康檢查等相關費用）每人 1 元、國內旅費 1 元、國內旅費（代表國內經建考察費）1 元及國外旅費（代表出國考察費）1 元、雜項設備費編列零元及主席、副主席等多項科目不合理的編列，已違反「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」、改制前行政院主計處函頒之「縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準」及「澎湖縣各機關學校編製 101 年度預（概）算注意事項」等規定，此作為將嚴重造成參加人會務運作停擺、代表職權無法行使、議事運作無法維持，除違反上開規定外，亦嚴重損及政府形象。又參加人之工友與駕駛 2 人為其所進用，工作範圍係負責參加人辦公廳舍清潔、公文收發、資料遞送、會議期間錄影（音）、資料影印遞送等一切事務工作及主席、副主席因公參加各項活動行車安全等。原

告在未充分與參加人溝通及取得共識或同意下，將參加人工友、駕駛 2 人薪餉逕自刪除，造成該 2 人無故喪失工作權，有違憲法第 15 條所賦予人民工作權之保障，並逾越權限擅自剝奪該 2 人工作權及侵犯參加人身為地方自治團體立法機關之用人權，其作為欠缺對參加人之尊重，並已逾越其應有之權限。

- (四) 按地方制度法第 14 條規定，鄉（鎮、市）為地方自治團體，分別職司地方制度法規定之職權及自治事項；又同法第 57 條第 1 項規定，鄉（鎮、市）公所置鄉（鎮、市）長 1 人，對外代表該鄉（鎮、市）；再按同法第 2 條第 1 款規定，地方自治團體為公法人，其法定代理人為鄉（鎮、市）長，具有預算編列及執行之權力，然因原告與參加人雙方不合，原告恣意將參加人原編列之單位預算案於 101 年度總預算案中予以減列。是本件參加人原依地方制度法、地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例、縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準等規定所編列單位預算案，遭原告逕自刪減並明顯不當編列一事，有違上述各項法規規定。況且，參加人被刪減之單位預算係屬澎湖縣白沙鄉 101 年度總預算案之一部分預算，尚非增加預算之提議，應屬合宜。
- (五) 按地方制度法第 40 條第 4 項、第 5 項規定，係法律授權賦予縣政府就轄內鄉（鎮、市）總預算審議產生爭議時處理之仲裁權，以使鄉（鎮、市）政務得以正常推動。依輔助參加人 100 年 4 月 15 日臺內民字第 1000078267 號函略以：「說明：…二、按地方制度法第 40 條第 4 項規定，…。
- 。查其立法說明，係為使直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）政務得以正常推動，故賦予行政院、本部、縣政府就直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案審議產生爭議時處理之仲裁權。上開條文所稱『逕為決定之』，其決定原則係參考參與協商相關機關之意見，並考量同條第 3 項、第 5 項之規定及該預算編列所根據之事實等相關因素。」此屬委辦事項性質，亦即參加人與原告對於申請協商之總預算案無法達成共識決定時，賦予被告行政執行（仲裁權

）及自治監督之責，非代議權。

（六）對於原告認為被告違反地方制度法部分，被告認為原告有諸多主張錯誤，被告「逕為決定」有其依據與規定如下：

1. 按「地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。」司法院釋字第 550 號解釋著有明文。查參加人及原告預算僅各屬鄉（鎮、市）自治團體總預算之單位預算一環。前述所謂核心領域之侵害，係指不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化。本件參加人所提會務運作與維持代表職權行使所需經費係屬法定應編列之預算，無庸置疑。其次，原告先自行刪減並侵害立法機關（地方自治團體）預算經費，破壞地方自治團體（立法機關）之制度保障，且地方自治團體基於整體施政之需要，對立法機關所編列基本維持會務運作及代表職權行使費用，行政機關負有編列協力之責，否則自行刪減立法機關維持基本運作所需費用，有違預算編列原則，被告所為並非如原告所言。
2. 至於原告引述司法院釋字第 391 號解釋部分，按改制前行政院主計處 91 年 2 月 5 日處實一字第 091000246 號函略以：「說明：…二、…貴縣大城鄉公所預算係採總預算與單位預算合而為一之型態，鄉立托兒所、清潔隊及鄉民代表會等所執行經費，係列於該鄉總預算相關計畫科目項下，就預算型態而言，並未具備獨立預算要件，故本案貴縣大城鄉立托兒所、清潔隊及鄉民代表會預算，應非屬獨立預算。」再依地方制度法第 40 條第 2 項規定，鄉民代表會對於鄉公所所提預算案不得為增加支出之提議，而本件參加人之單位預算係屬澎湖縣白沙鄉 101 年度總預算內之一部分，依現行法律規定，故無法自行提出覆議，需由原告提出，但原告與參加人已嚴重失和，原告自無可能就參加人預算部分一併送請覆議。本件原告未依規定編列參

加人會務運作及維持代表行使職權所必須等費用已違誤在先，提覆議案時亦未將參加人遭刪減之預算一併提出，更自認無需列入提案請被告進行協商。被告基於總預算編列歲出及歲入應維持平衡之規定，協商時自應將原告總預算作整體考量，原告所提協商之總預算獨缺參加人之單位預算，被告於協商時無法審視整體預算之結構，逕為決定時亦將會造成總預算之歲入、歲出不平衡，有違預算法相關規定，此一作為將陷被告作成錯誤之決定，實屬不當。再者，參加人報請被告協商乃原就遭原告所逕自刪減概算，請求恢復其運作與代表職權行使所需年度基本費用，並非預算提案權。本件乃是原告先行違背程序與法律，擅自大幅刪減參加人年度概算，若說違法，應係原告先行違反規定，其所言與事實不符。

3. 又「地方制度法既無與司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款類似之規定，允許地方立法機關部分議員或代表行使職權適用憲法發生疑義或發生法律牴觸憲法之疑義，得聲請本院解釋，各級地方立法機關自不得通過決議案，一面又以決議案有牴觸憲法、法律、或其他上位規範而聲請解釋，致違禁反言之法律原則。」司法院釋字第 527 號解釋理由書固有明文，惟原告之認知與事實有違。按鄉（鎮、市）民代表會為維持機關議事運作，除其各項經費依照行政院主計總處函頒之縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準規定編列外，另為行使代表之職權，有關代表得支給之各項費用，則依據地方制度法、地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例規定辦理。本件參加人所審議澎湖縣白沙鄉 101 年度總預算內其單位預算係以遭原告所刪減後所編預算為主，審議時當然不得提議增加，否則將有違地方制度法第 40 條第 2 項不得為增加支出之提議規定，只能因窒礙難行依循協商模式報請被告協商。被告就原告報請協商之項目，依上開縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準及預算審議相關規定所為決定，自屬合法；而就未經原告報請協商之項目，被告既經邀集原告及相關機關開會協商，並就澎湖縣白沙鄉

101 年度總預算案及參加人遭刪減後未編列之預算加以審視，並考量行政、立法二者施政與監督相互制衡之原則，尚非不得就協商案作一整體預算歲出歲入平衡之考量，與上開縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準等規定，就雙方報請協商部分逕為決定，非原告所謂違反禁反言之法律原則。

4. 又司法院釋字第 498 號解釋開宗明義說明，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，此乃基於民意政治及責任政治之原則。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，惟考量權力分立俾使地方自治團體足以因應其財政之基本需求，以確保立法機關有效運作，行政機關自不得逕行刪減立法機關經費，使其機關運作窒礙難行及代表職權行使遭受侵害，非民主法治應有之作為。澎湖縣白沙鄉 101 年度總預算內包含原告與參加人各單位預算，原告未依規定將參加人會務運作及維持代表行使職權等相關費用編列，實屬違法與不當，亦使行政與立法二權失衡，造成立法機關無預算經費執行監督行政機關施政。如年度經費不足，辦理追加預算或提墊付案又受制於原告（參加人不能自行提案），更造成立法機關無預算維持會務運作及影響參加人職權之執行，顯有逃避立法監督之實，此一作為將造成行政機關獨大，有違行政、立法分立制衡原則。又預算案為一種「舉措性法案」，因施政之需要執行預算，有其必要性與迫切性，年度開始時如預算不及時依計畫執行，於年度結束後即失其效力，否則政府為施政編列預算又有何效益。是以，地方立法機關與行政機關，均為行使地方自治團體職權之一體兩面，各司其職，缺一不可。原告與參加人雙方因預算有所爭執，依法透過協商手段調處化解

雙方歧見，彼此間應相互尊重，摒棄歧見。按地方制度法第 40 條第 5 項規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案經覆議後，仍維持原決議，或依前條第 5 項重行議決時，如對歲入、歲出之議決違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之刪除已造成窒礙難行時，準用前項之規定。」復按輔助參加人 100 年 4 月 15 日臺內民字第 1000078267 號函略以：

「說明：…二、按地方制度法第 40 條第 4 項規定，…。上開條文所稱『逕為決定之』，其決定原則係參考參與協商相關機關之意見，並考量同條第 3 項、第 5 項之規定及該預算編列所根據之事實等相關因素。」已明確說明被告之「逕為決定」係屬適法合宜之監督作為。

5. 地方制度法第 40 條之立法說明，其係為避免鄉（鎮、市）民代表會在年度開始後 3 個月內仍未完成鄉（鎮、市）預算之審議，或經覆議後，對歲入、歲出之議決違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限時，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費刪除而造成窒礙難行之情況，故於第 4 項及第 5 項規定鄉（鎮、市）公所有上開所列情事，得報請縣政府邀集有關機關協商決定之，並賦予縣政府於逾期未決定時有「逕為決定」之權，以使鄉（鎮、市）政務得以正常推動，而縣政府所為之決定如未違反相關法規規範時，當予以尊重，此為輔助參加人 90 年 7 月 2 日臺（90）內民字第 9005455 號函釋之意旨。本件除依據地方制度法第 40 條第 5 項準用同條第 4 項規定，並依輔助參加人 101 年 4 月 13 日內授中民字第 1015035681 號函及改制前行政院主計處 100 年 7 月 25 日處忠七字第 1000004634 號書函辦理（其意旨皆相同），符合法定程序。且被告於逕為決定時，係秉持公正、中立原則，除參考參與協商相關機關意見並使原告政務與參加人會務及代表職權行使，得以正常推動兼顧之相互原則下，將參加人遭原告自行刪減之預算，依參加人函報提列協商案討論，其過程內容符合地方制度法第 40 條

第5項規定：「對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費」予以審查。因此，被告作成如數決定，依法有據，自無違法或不當，更符合比例原則，避免行政、立法二權失衡，以維公平。

- (七) 按輔助參加人101年5月8日內授中民字第1015001650號函釋略以：「說明：…二、按地方制度法第40條第5項規定，鄉（鎮、市）總預算案經覆議後，仍維持原決議，如對『維持政府施政所必須之經費』、『法律規定應負擔之經費』及『上年度已確定數額之繼續經費』之刪除已造成『窒礙難行』時，鄉（鎮、市）公所得依同條第4項規定，報請縣政府邀集各有關機關協商。其所稱『窒礙難行』，係指因刪除『維持政府施政所必須之經費』、『法律規定應負擔之經費』及『上年度已確定數額之繼續經費』而對相關業務之推動造成阻礙，難以進行，並使相關經費無法支付。至所稱『維持政府施政所必須之經費』，本部91年3月20日臺內民字第0910003184號函釋略為，係指總預算案內各機關所列資本支出計畫及各新興之經常支出計畫以及第1、2預備金以外之各項計畫經費，至有關協商額度，法並無明文限制。」本件被告於協商決定澎湖縣白沙鄉101年度總預算時，除依照地方制度法第40條第4項及第5項規定辦理外，並符合前開輔助參加人101年5月8日函釋內容。又輔助參加人100年9月29日臺內訴字第1000185876號訴願決定書略以：「理由：…四、…（三）·
..。是以，縣政府固係因鄉（鎮、市）公所報請協商而開啟協商、逕為決定程序，惟協商範圍非以報請協商範圍為限，此觀本部91年3月20日臺內民字第0910003184號函釋用語（『協商自「得」以覆議後窒礙難行部分為之』）自明，且縣政府所為決定如未違反相關預算法規規範時，當予以尊重。」

- (八) 至原告認為參加人將遭原告所刪減未編列之預算，報請被告併同列入協商範圍並逕為決定一案為違法乙節。按地方制度法第40條第5項準用同條第4項規定雖授權邀集之協商

機關於逾期末決定時，得逕為決定之，惟對於「窒礙難行」及「維持政府施政所必須」之認定暨應如何審查、審查數額、要件及範圍，並未有明確規範以為逕為決定之依據。而法律所定者，多係抽象之概念，主管機關基於職權，因執行特定法律，就此抽象概念規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級主管機關作為適用法律、認定事實及行使裁量權之基礎。參加人因受限法律規定使其預算無法逕自提送覆議，此為制度面之缺漏，但透過行政主管機關的函釋來補足此一疏漏，是應有之作為，此有司法院釋字第407號解釋可資參考。而輔助參加人101年4月13日內授中民字第1015035681號函釋係主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以補充地方制度法第40條之法律疑義，以公平執行法律，適時處理原告與參加人之爭議。

- (九) 本件原告認被告逕為決定增加參加人之預算，不合於地方制度法第40條之規定。惟被告及澎湖縣各鄉（市）公所101年度預算之編列，悉依行政院100年6月28日院授主忠七字第1000003948號函訂定之「中華民國101年度縣（市）地方總預算編製要點」規定，其中第24點第1項規定：「各縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準，由行政院主計處統一訂定。」被告對於參加人申請協商之預算部分，在認為符合地方制度法、地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例、財政收支劃分法、縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準及輔助參加人函釋等相關規定下，自得併同列入協商範圍，給予陳述意見之機會，並本於權責逕為決定，應屬合法。另有關地方制度法行政訴訟事件，鈞院100年度訴字第623號判決與本件情況諸多雷同。是被告依據地方制度法第40條第5項準用同條第4項所定程序與逕為決定之內容，並無違法等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、參加人則以：

- (一) 依地方制度法第5條規定，原告及參加人分屬鄉自治團體之行政機關與立法機關，鄉長及鄉民代表皆為轄內人民依

法選出並受其負託，其中存有權力分立及監督制衡之關係。本件因原告掌握編列年度總預算之權利，於 101 年度總預算中，就參加人之人事費及業務費等項目之預算經費大幅減編或不予編列，致參加人因經費短絀使得行政業務執行及議事業務運作產生困難幾近停擺，形同變相裁撤參加人。被告為原告及參加人之共同上級監督機關，於原告及參加人溝通協調而無共識後，為顧及雙方維持基本施政及議事之正常運作及行使職權所必需，並避免造成地方鄉政推動延宕，影響鄉民福祉，依據地方制度法第 40 條第 5 項規定本於自治監督權責居中協商仲裁，秉持公平、公正及中立立場依法協助解決爭端，促進所、會和諧，並維持所、會正常運作，此為貫徹憲法所保障地方自治之精神。原告以此理由控告被告，此舉實令人不解。

(二) 本件參加人所送之 101 年度經費概算，需經原告協助編列於澎湖縣白沙鄉之總預算內，而參加人之概算皆係依照地方制度法、地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例、縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準以及 101 年度澎湖縣及各鄉市預算共同費用編列基準等相關規定核實編列，於法有據，係為合理維持參加人會務運作及代表職權行使等相關之必須所編列，而非恣意浮濫。茲臚列如下：

1. 地方民意代表之職權，包括出席會議、審查預算、審議提案及接受人民請願、為民服務等事項，故依地方制度法第 52 條及地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例之規定，得支給研究費、出席費、交通費、健康檢查費、保險費、出國考察費等各項費用，主席及副主席另得支給特別費，其中研究費乃屬地方民意代表依法規定行使職權之必須費用，上述得合法支領之費用，卻經原告在未與參加人協調、溝通下，逕自將參加人所送給原告之 101 年度預算逕行大幅刪減，甚至有些科目項下僅編列 1 元或零元，其預算編列已失去意義，又其編列之標準為何？是否適切？
2. 101 年度參加人被漏編之工友（含駕駛）等 2 人之人事費用

，此 2 人為參加人經合法程序僱用並報請被告備查，故人事之任用管理權屬參加人，其工餉、加給等待遇係依據工友管理要點之規定。此 2 人皆已服務 10 年以上，參加人自應保障渠等基本工作權益，且參加人並無解雇該 2 人之計畫，原告擅自將該 2 人所需人事費用刪除不予編列，形同變相解僱，其更難謂妥適。

（三）現今社會形態日趨複雜，社會生活雖已訂定相關法律作為規範，但因為不可能所有的事件都能被事先預知且作明文規定，有時法律亦會產生規範未能完善周詳之情事。依現行預算編列之規定，立法機關（鄉民代表會）是將年度所需經費概算送至鄉公所由其統籌編列於總預算內（鄉公所及鄉民代表會均為單位預算）。但澎湖縣白沙鄉因所、會失和，原告在統籌分配款及一般性補助收入未有短收之情形下，片面減編或不予編列參加人的年度預算，致參加人無法運作，形同失去監督功能，與憲法之權力分立與制衡原則有違。惟此狀況為全國首開之先例，且於目前地方制度法並未加以規範，致問題無法解決造成爭議，依有權利即有救濟之原則，參加人只能請上級自治監督機關即被告出面協商，而於協商過程中，被告亦針對此個案請示地方制度法主管機關即輔助參加人，將參加人之預算列入併同協商，在現有法律未有規範致未能解決當前所面臨之爭議時，為實現個案之公平正義，亦即在整個法體系下，上級監督機關考慮當初之立法目的所為之補充解釋，合情合理，且合乎體制，亦非法律明文所禁止。

（四）況且整起事件肇因於原告以其擁有編製預算權，先予減編或不編列參加人之可合法支給及維持運作所必須之人事及業務等費用，甚至連基本所需之水電費用亦不敷支出，使參加人無法發揮監督鄉政（法案、預算等）之審查功能，代表職權無法行使，形同變相將參加人裁撤一般。原告謂參加人對此不合理之預算編列並無意見且已同意，但實際狀況為民意代表雖有預算之審查權，但依法卻不得作增加支出之決議，參加人多項經費遭刪減編列已不敷實際支出需求，如代表研究費僅編列 1 元，除了通過或刪除這僅剩

的1元外，參加人已無其他選擇。原告希望的是參加人對其提議案皆能照單全收，美其名為溝通、協調，但參加人除剩「妥協」一途別無選擇，原告在預算書送至參加人前、後，皆未與參加人作任何的告知或協商，直至送預算覆議案時，原告才有派秘書至參加人處與主席討論，主席告知原告秘書，該覆議案僅有原告部分，卻未包括參加人部分，能否再重新製作將參加人預算一併列入，這是基於互相尊重，原告卻認為需先讓其覆議案通過，參加人的部分以後再提墊付案，但參加人代表認為此種作為，美其名為溝通、協調，事實上其根本為條件交換，是原告以參加人所需運作經費做為箝制手段，壓迫參加人全盤接受原告提出之所有預算。因此，並非參加人代表們因有權力傲慢不願進行協調、溝通，而是參加人代表們因有一致之共識，認為民意代表本就該善盡監督行政機關施政及預算審查之責，如若民意代表怠權，或為謀求個人之私利，與行政機關為條件之交換，放棄身為民意代表所應盡的監督及審查之責，造成行政機關恣意妄為，阻礙鄉政發展、損害鄉民的損益，如此要如何對得起自己的良心及選民的期許。事件之發生實非參加人所願，亦非參加人所能掌握。上級監督機關即被告於仲裁時，亦將參加人代表之國內經建考察、健康檢查、保險、出國考察等費用作出予以刪減之決定，而未依法律規定得支給之上限標準核給。雖於此事件中參加人實屬無辜，卻因原告的作為，而造成參加人權益受損，但為維護法制及尊重行政倫理，及體諒上級監督機關為平息爭端、維護民眾福祉的苦心，參加人亦無怨言接受此一仲裁結果。

- (五) 綜上所述，本次事件之發生，雖為首例，但若未研擬出因應解決之制度及模式，爾後此等事件將層出不窮。權力分立為現代法治國家憲法建構之基本原理。權力分立之原意，係將國家的權力分成數種，而由不同機關行使，藉由相互的制衡關係以防止政府權力的濫用，並藉由分工合作，以有效推展鄉鎮工作、增進鄉民福祉，並避免專權。但目前所知，全國已有多個鄉鎮之行政機關援引比照此模式

，大幅減編或不予編列鄉鎮民代表會之預算，使其無法運作，立法機關幾已失去實質功能，面臨名存實亡之危機，隱然有因權力之集中，造成行政權獨大之趨勢，若再無立法機關擔起分權制衡之責，地方分權政制即無法落實，將造成衝突對立，並使得爭端不息，這實非地方之幸、人民之福，亦非地方自治之本意等語。

五、輔助參加人則以：

- （一）有關地方制度法第 40 條制定時，有無設計將「逕為決定」認為與同法第 76 條第 5 項規定般可循行政救濟程序？查地方制度法第 40 條之立法說明，其係為避免鄉（鎮、市）民代表會在年度開始後 3 個月內仍未完成鄉（鎮、市）預算之審議，或經覆議後，對歲入、歲出之議決違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費刪除而造成窒礙難行之情況，故於第 4 項及第 5 項規定鄉（鎮、市）公所有上開所列情事，得報請縣政府邀集有關機關協商決定之，並賦予縣政府於逾期末決定時有「逕為決定」之權，以使鄉（鎮、市）政務得以正常推動，而縣政府所為之決定如未違反相關法規規範時，當予以尊重，輔助參加人 90 年 7 月 2 日臺（90）內民字第 9005455 號函已釋示在案。就地方制度法第 40 條之規定及立法說明以觀，並無如同法第 76 條第 5 項規定之行政救濟程序，惟如認該法第 40 條第 4 項之「逕為決定」係屬行政程序法第 92 條所稱之行政處分，則可循訴願法及行政訴訟法相關規定進行救濟，此即輔助參加人訴願審議委員會受理本件及類此訴願案件之所由來。
- （二）若可循行政救濟程序，依據地方制度法第 40 條規定，鄉公所始有報請協商權，縣政府能否將鄉民代表會納入協商？按地方制度法第 40 條第 4 項規定，鄉（鎮、市）總預算案在年度開始後 3 個月內未完成審議，鄉（鎮、市）公所得就原提總預算案未審議完成部分，報請縣政府邀集各有關機關協商，於 1 個月內決定之，逾期末決定者，由邀集協商之機關逕為決定之；至有同條第 5 項所列情事者，準用

第 4 項之規定。次按同法第 37 條規定，議決鄉（鎮、市）預算為鄉（鎮、市）民代表會之職權，且鄉（鎮、市）民代表會預算係納入該鄉（鎮、市）總預算案，由鄉（鎮、市）公所送請鄉（鎮、市）民代表會審議，故鄉（鎮、市）民代表會係地方制度法第 40 條第 4 項所稱之「各有關機關」，縣政府自得將鄉民代表會納為協商機關，輔助參加人 91 年 3 月 20 日臺內民字第 0910003184 號函可供參考。

（三）歲入、歲出部分應屬行政機關較為清楚，縣政府能夠協商之範圍為何？

1. 按地方制度法第 40 條第 4 項規定，鄉（鎮、市）總預算案在年度開始後 3 個月內未完成審議，鄉（鎮、市）公所得就原提總預算案未審議完成部分，報請縣政府邀集各有關機關協商，於 1 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；同條第 5 項規定，鄉（鎮、市）總預算案經覆議後，仍維持原決議，或依前條第 5 項重行議決時，如對歲入、歲出之議決違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之刪除已造成窒礙難行時，準用前項之規定。復按輔助參加人 100 年 4 月 15 日臺內民字第 1000078267 號函略以：「說明：…二、…上開條文所稱『逕為決定之』，其決定原則係參考與協商相關機關之意見，並考量同條第 3 項、第 5 項之規定及該預算編列所根據之事實等相關因素。」另依改制前行政院主計處 100 年 7 月 25 日處忠七字第 100004634 號書函略以：「說明：…二、…（四）又本案倘經貴部審酌該府前項所為處分有效，則該府基於就協商範圍所定核列數，歲出仍大於歲入，且歲入因尚有高估之餘，已無法提高，為避免該鎮法定預算違反上開預算法第 6 條第 3 項規定意旨，爰本自治監督權責，就協商範圍以外超逾共同性費用標準規定之各項經費予以刪減，以維收支平衡，係為求適法之必要作為，雖超逾協商範疇，尚屬合宜。」

2. 依地方制度法設計，鄉（鎮、市）設鄉（鎮、市）民代表

會及鄉（鎮、市）公所，分別為鄉（鎮、市）自治團體之立法機關及行政機關，分別職司地方制度法規定之職權及自治事項。鄉（鎮、市）民代表會為善盡監督鄉（鎮、市）公所施政，自需有適當之經費以維持機關運作及執行代表職權。鄉（鎮、市）民代表會為維持機關議事運作，除其各項經費依照行政院主計總處函頒之縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準規定編列外，另為行使代表之職權，有關代表得支給之各項費用，則依據地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例規定辦理。

3. 綜上，縣政府原則上得僅就鄉（鎮、市）公所報請協商部分進行協商，並以之為逕為決定之範圍，惟如縣政府經邀集相關機關開會協商，並就該鄉（鎮、市）總預算案及該鄉（鎮、市）民代表會之議決案進行審視，認該鄉（鎮、市）代表會之議決有違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之刪除已造成窒礙難行時，尚非不得就其未報請協商部分因整體預算歲出歲入平衡之考量，而調整協商及逕為決定之範圍等語。

六、兩造之爭點為本件被告協商及逕為決定之範圍是否僅限於原提之預算案經參加人審議通過，且經覆議仍維持原決議之部分？被告對於參加人未編列之預算（或稱減編列預算），併請協商及逕為決定是否違法？茲分述如下：

- （一）按「鄉（鎮、市）公所對第 37 條第 1 款至第 6 款及第 10 款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達鄉（鎮、市）公所 30 日內，就窒礙難行部分敘明理由送請鄉（鎮、市）民代表會覆議。」「縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案，縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應於會計年度開始 2 個月前送達縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會應於會計年度開始 1 個月前審議完成，並於會計年度開始 15 日前由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所發布之。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會對

於直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所所提預算案不得為增加支出之提議。．．．直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案在年度開始後 3 個月內未完成審議，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所得就原提總預算案未審議完成部分，報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商，於 1 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。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案經覆議後，仍維持原決議，或依前條第 5 項重行議決時，如對歲入、歲出之議決違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之刪除已造成窒礙難行時，準用前項之規定。」地方制度法第 39 條第 3 項前段、第 40 條第 1 項前段、第 2 項、第 4 項、第 5 項分別定有明文。按地方制度法第 40 條第 4 項規定，查其立法說明，係為使直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）政務得以正常推動，故賦予行政院、內政部、縣政府就直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案審議產生爭議時處理之仲裁權；上開條文所稱「逕為決定之」，其決定原則係參考參與協商相關機關之意見，並考量同條第 3 項、第 5 項之規定及該預算編列所根據之事實等相關因素。

- （二）次按「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。」業經司法院釋字第 498 號解釋在案。次按地方制度之權力分立目的，除在防止地方機關濫權，亦在促使地方機關決定達到儘可能正確之境界，當憲法將權力分散以保障人民權利自由，它同時亦期待各分散之權力得整合促成可運作之機關團體，藉由權力之

分離但互依，自主且互動，使得公共政策之思辯與對話可積極展開，各權力機關自須相互尊重各自享有之權限並遵守憲法及法律之界限，不容彼此侵犯而破壞權力分立之精神，否則即屬違法。地方機關一方面具有獨立性，另一方面彼此也須相互協調，地方機關在行使法定職權時，任何足以傷害其他機關尊嚴並傷及地方制度本身行為，均應禁止。地方機關在運作上必須遵循並努力維繫地方制度的正常運作，既不得僭越，也不容以意氣之爭，癱瘓損害地方制度機制功能，此項義務，雖未見諸憲法、地方制度法及其相關法規明文規定，但不僅為地方制度之正常運作所必需，亦蘊含於責任政治之政治倫理，其規範性應不容置疑。職是，任何一個地方機關倘於行使職權之際，未能給與其他地方機關適度之尊重而以行動貶抑，或阻撓其他機關行使職權，或使其他地方機關陷於癱瘓，即與憲法課與之義務背道而馳。

- (三) 再按預算案除以具體數字載明國家機關維持其正常運作及執行法定職掌所需之經費外，尚包括推行各種施政計畫所需之財政資源。且依現代財政經濟理論，預算負有導引經濟發展、影響景氣循環之功能。在代議民主之憲政制度下，立法機關所具有審議預算權限，不僅係以民意代表之立場監督財政支出、減輕國民賦稅負擔，抑且經由預算之審議，實現參與國家政策及施政計畫之形成。地方制度法規定，鄉（鎮、市）公所應提出預算案，由鄉（鎮、市）民代表會議決之，旨在劃分預算案之提案權與審議權，使鄉（鎮、市）公所在編製地方預算時能兼顧地方財政、經濟狀況與年度施政計畫之需要，並為謀求用度合理，避免浪費起見，委由代表人民之鄉（鎮、市）民代表會議決之，以發揮其監督政府財政之功能。依地方制度法設計，鄉（鎮、市）設鄉（鎮、市）民代表會及鄉（鎮、市）公所，分別為鄉（鎮、市）自治團體的立法機關及行政機關，分別職司地方制度法規定之職權及自治事項。代表會為善盡監督公所施政，自需有適當之經費以維持機關運作及執行代表職權。若鄉（鎮、市）公所編製總預算時，未編列鄉

（鎮、市）民代表會之經費或編列不足，致代表會無法維持正常運作及履行其法定職務，而影響其實質存續，即非法之所許。為避免地方自治團體的立法機關及行政機關利用年度預算案於行使職權之際，相互之間未能給與適度之尊重而以行動貶抑，或阻撓他方行使職權，或使他方陷於癱瘓，損害地方制度機制功能，致人民權益受損，因此地方制度法第 40 條第 4 項、第 5 項乃規定由上級機關負責協商或逕為決定，以維地方機關於不墜，並順利推行政務，建設地方，繁榮經濟。

- （四）按「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。」為地方制度法第 71 條第 1 項所明定。而 101 年度中央及地方政府預算籌編原則第 2 點規定政府預算收支之基本原則：（一）政府預算收支，應本中央、地方統籌規劃及遵守總體經濟均衡之原則，審度總資源供需估測顯示之趨勢，並依「提升政府財務效能方案」，加強開源節流措施，嚴密控制收支差絀。（二）政府預算收支應先期作整體性之縝密檢討，妥善規劃整合各項相關業務，以發揮財務效能；各機關須確立施政目標，衡量可用資源訂定具體計畫，並依「強化中程計畫預算作業促進資源有效運用方案」，本零基預算精神檢討及建立資源分配之競爭評比機制，提升整體資源使用效益，落實中程計畫預算作業制度，以健全財政及革新預算編製作業。另按中華民國 101 年度縣（市）地方總預算編製要點第 6 點前段規定縣（市）地方總預算之編製原則（按同要點第 23 點規定鄉（鎮、市）總預算之編製，準用本要點之規定）：依地方制度法、財政收支劃分法、預算籌編原則及本年度施政計畫，就其全部收支通盤籌劃，並本零基預算之精神，在可用財源內，依計畫優先順序，量入為出，核實編列。同要點第 9 點前段亦規定：縣（市）總預算案歲出，應衡量歲入負擔能力與特別預算、特種基金預算及民間可用資源，本收支衡平原則，務實籌劃，並適切訂定各主管機關之

歲出概算額度，作為編列歲出概算之範圍。又按地方制度法第 56 條規定，監督所轄鄉鎮市地方自治，係屬縣政府權責，鄉鎮市自治事項，上級監督機關得為適法性監督，其內容抵觸憲法、法律、基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例，得由縣政府依地方制度法第 40 條第 4 項、第 5 項及第 75 條第 6 項或依相關法規辦理，而現行法令就縣政府依地方制度法第 40 條第 4 項、第 5 項規定為協商及逕為決定之範圍，並無以鄉鎮市報請協商範圍為限之規定，基於前揭收支衡平原則，預算案部分調整，可能牽動相關預算之調整，且上級監督機關得為適法性監督，準此，縣政府自得就鄉鎮市報請協商等相關預算及預算違法部分為協商，協商不成即得逕為決定之。

- (五) 查，參加人之單位預算依上述相關規定所編列於 101 年度總預算案內，以作為執行會務運作與維持代表行使職權等必須之相關經費，並於 100 年 9 月 5 日以白會字第 1000000512 號函送原告納入 101 年度總預算案概算內編列辦理，惟原告未與參加人溝通、討論，即擅自予以刪減編列如下：房屋建築養護費（辦公廳舍維修）1 元、車輛及辦公器具養護費（辦公各種機具維修）1 元、民意代表待遇（代表研究費）每人每月 1 元、一般事務費（贈送轄區國中小學畢業生獎品費）1 元、一般事務費（法定代表保險費）每人 1 元、一般事務費（法定代表健康檢查等相關費用）每人 1 元、國內旅費 1 元、國內旅費（代表國內經建考察費）1 元及國外旅費（代表出國考察費）1 元、雜項設備費編列零元及主席、副主席等多項科目不合理的編列，已違反「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」、改制前行政院主計處函頒之「縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準」及「澎湖縣各機關學校編製 101 年度預（概）算注意事項」等規定，此作為將嚴重造成參加人會務運作停擺、代表職權無法行使、議事運作無法維持；又參加人之工友與駕駛 2 人為其所進用，工作範圍係負責參加人辦公廳舍清潔、公文收發、資料遞送、會議期間錄影（音）、資料影印遞送等一切事務工作及主席、副主

席因公參加各項活動行車安全等，原告在未充分與參加人溝通及取得共識或同意下，將參加人工友、駕駛 2 人薪餉逕自刪除，侵犯參加人身為地方自治團體立法機關之用人權，其作為欠缺對參加人之尊重，並已逾越其應有之權限等情，業據被告及參加人陳明在卷，復有原告編製之 101 年度臺灣省澎湖縣白沙鄉總預算影本附卷可稽。則由原告編製之上開預算案內容觀之，其所編列之參加人預算明顯不足，已使參加人無法維持正常運作及履行其法定職務，而影響其實質存續，揆諸前揭法令規定及說明，自屬違法。

- (六) 綜上，本件係因原告違反「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」、改制前行政院主計處函頒之「縣（市）、鄉（鎮、市）預算共同性費用編列基準」及「澎湖縣各機關學校編製 101 年度預（概）算注意事項」等規定，違法減（短）編前揭參加人之預算，且依地方制度法第 40 條第 2 項規定，鄉（鎮、市）民代表會對於鄉（鎮、市）公所提預算案不得為增加支出之提議，故參加入行使預算審議權，亦無法糾正上開違法之處，致使參加入將因經費短缺而無法維持正常運作及履行其法定職務，並影響其實質存續；又參加入為反制原告違法減（短）編其預算，遂於審議系爭預算案時，刪減原告之預算，致原告對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之刪除已造成窒礙難行，而依地方制度法第 39 條規定提請參加入覆議，經參加入召集臨時會審議決定仍維持原決議，原告遂依地方制度法第 40 條第 5 項準用同條第 4 項規定，報請被告協商，足認系爭預算案之爭議，係因原告與參加入雙方無法理性溝通所造成，此時若要求須原告將參加人之預算報請協商，被告始得就此部分為協商或逕為決定，無異緣木求魚。因此，被告就原告報請協商之部分預算於逕為決定時，自得本於上級自治監督機關之權責，參照地方制度法第 40 條第 3 項、第 5 項之規定，並兼顧原告財政、經濟狀況及年度施政計畫之需要，同時考量預算編列及執行之規定與經驗法則、審酌

有無違反年度預算共同性費用編列基準等相關規定，作整體性縝密檢討，以免發生預算額度過低而將導致鄉務窒礙難行之憾，致違反地方制度法為使鄉務得以正常推動，賦予上級機關「逕為決定」之立法精神。茲觀被告於逕為決定前，為求周延，協商會議除邀請原告相關業務主管、參加人主席、副主席、代表出席外，另凡涉及協商案內容之單位，均受邀與會審查及協商。是被告除參考參與協商相關機關意見，並兼顧使原告鄉務得以正常推動原則下，對於原告所提列協商案內容是否符合地方制度法第 40 條第 5 項規定，均予以適法性之審查。又按「歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之。」預算法第 6 條第 3 項定有明文，其立法目的即在維持總預算之收支平衡。而地方制度法第 71 條亦規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。地方政府未依前項預算籌編原則辦理者，行政院或縣政府應視實際情形酌減補助款。」本件被告雖係依原告報請協商而開啟協商、逕為決定之程序，為維持總預算之收支平衡，避免原告法定預算違反上開預算法第 6 條第 3 項規定之意旨，則被告本於自治監督權責，自得就原告報請協商範圍以外，有違反共同性費用標準規定之各項經費，予以恢復，以維收支平衡，是項決定，乃被告為求原告 101 年總預算適法之必要作為，雖超逾原告報請協商範圍，然因現行法令並無縣政府協商範圍非以鄉（鎮、市）報請協商範圍為限之規定，尚難謂為違法之行為，此參行政院主計處 100 年 7 月 25 日處忠七字第 1000004634 號書函（附原處分卷第 148 頁），亦採相同見解自明。原告主張地方制度法明定如認為鄉總預算案窒礙難行，由鄉公所提送覆議、報請協商後，縣政府始得逕為決定，逾上開報請協商之範圍，縣政府無權加以協商或逕為決定云云，尚非可採。

- （七）末查，原告就澎湖縣白沙鄉 101 年度總預算部分經費，依地方制度法第 40 條第 5 項準用同條第 4 項規定，報請被告邀

集各有關機關協商，被告於 101 年 4 月 16 日召開協商會議，並將參加人之單位預算一併列入協商範圍，惟因協商無共識而不成立，被告乃將前揭原告違法減編列參加人預算部分，除代表研究費、主席與副主席特別費、工友、駕駛待遇屬法定人事費用，均依申請協商數全數核列之外，其餘項目，則參酌各該經費項目 3 年內執行數之平均數（未達 3 年者，則以 2 年平均數計算，以此類推），與協商數額相較後，取較低數額者之百分之九十計算，若屬新增項目，則依申請協商數額之百分之九十計算，併以 101 年 4 月 30 日府民行字第 1010603602 號函逕為決定等情，業據被告陳明在卷，復有被告 101 年 4 月 26 日府民行字第 1010603547 號函及會議紀錄、被告逕為決定參加人 101 年度未列入預算（遭公所刪減）所需之經費請求併同協商明細一覽表等附本院卷足稽。則被告於逕為決定上開預算前，已經充分協商，於逕為決定時併考量法定人事費用數額、各項經費歷年執行數額，兼顧地方財政、經濟狀況與年度施政計畫之需要，並謀求用度合理，避免浪費，故被告上開逕為決定，尚稱允當，並無不合。

七、綜上所述，原告上開主張既不足取。從而，本件被告所為之逕為決定之系爭處分並無違法。原告訴請確認系爭處分違法，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，均核與本件判決結果不生影響，爰不一一論述，附此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 102 年 7 月 16 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 邱 政 強

法官 林 勇 奮

法官 李 協 明

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後 20 日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後 20 日內向本院補提理由

書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第 241 條之 1 第 1 項前段）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第 1 項但書、第 2 項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 102 年 7 月 16 日

書記官 黃 玉 幸

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（102 年版）第 553-590 頁