

彈 劾 案 文

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：民國（下同）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，嚴重斷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¹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)。

¹ 地方立法機關組織準則第 24 條規定：「直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會、山地原住民區民代表會定期會或臨時會之每次會議，因出席議員、代表人數不足未能成會時，應依原訂日程之會次順序繼續進行，經連續二次均未能成會時，應將其事實，於第三次舉行時間前通知議員、代表，第三次舉行時，實到人數已達議員、代表總額減除出缺人數後三分之一以上者，得以實到人數開會。第二次為本會期之末次會議時，視同第三次。」

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；另有關於列席議會備詢，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²。(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

²見維基百科人權和公民權宣言（Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen）：Les Représentans du Peuple François, constitués en Assemblée Nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'Homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des Gouvernemens, ont résolu d'exposer, dans une Déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'Homme, afin que cette Déclaration, constamment présente à tous les Membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du pouvoir législatif, et ceux du pouvoir exécutif pouvant à chaque instant être comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ; afin que les réclamations des Citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution, et au bonheur de tous. XVI. Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. °

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³。」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

³ 2.Everyone charged with a criminal offence shall have the right to be presumed innocent until proved guilty according to law.

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⁴或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

⁴ 公懲會鑑字第 5016 號，對於民選縣市長所為政治性言論與活動，加以懲戒，認為民選縣市長亦屬公務員服務法所拘束之公務員，同見陳新民，論公務員忠誠義務，憲法基本權利之基本理論（下），頁 200-201。

務員忠誠義務⁵，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。

⁵ 相關論述詳見，陳新民，論公務員忠誠義務，憲法基本權利之基本理論（下），頁 140-201。