

【附錄】

【附錄一】：高雄市現行自治法規整理結果

高雄市現行自治法規共分為二十九類，但其中文化、交通、主計、政風等四類，目前尚未有相關之自治法規；高雄市現行自治法規共有 291 則，其中自治條例有 180 則；自治規則有 111 則，自治條例數量明顯多於自治規則。而在所有的自治法規中，可以明顯看出除了組織類及教育類訂定較多的自治規則之外，在其他自治法規的分類中，絕大多數都是以制定自治條例的方式作規範，整理如下：

- 壹、 組織類-自治條例 (3) ; 自治規則 (65)
- 貳、 民政類-自治條例 (7) ; 自治規則 (3)
- 參、 財政類-自治條例 (22) ; 自治規則 (4)
- 肆、 教育類-自治條例 (17) ; 自治規則 (16)
- 伍、 建設類-自治條例 (31) ; 自治規則 (2)
- 陸、 工務類-自治條例 (22) ; 自治規則 (3)
- 柒、 社會類-自治條例 (25) ; 自治規則 (1)
- 捌、 勞工類-自治條例 (6) ; 自治規則 (2)
- 玖、 警政類-自治條例 (12) ; 自治規則 (2)
- 壹拾、 消防類-自治條例 (2) ; 自治規則 (0)
- 壹拾壹、 衛生類-自治條例 (9) ; 自治規則 (0)
- 壹拾貳、 環保類-自治條例 (8) ; 自治規則 (6)
- 壹拾參、 捷運類-自治條例 (1) ; 自治規則 (1)
- 壹拾肆、 文化類 (缺)
- 壹拾伍、 交通類 (缺)
- 壹拾陸、 培訓類-自治條例 (1) ; 自治規則 (0)

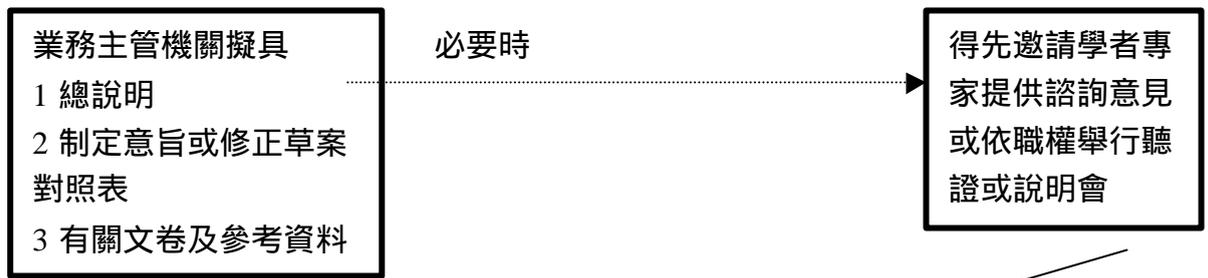
- 壹拾柒、 事務類-自治條例(1);自治規則(1)
- 壹拾捌、 地政類-自治條例(4);自治規則(0)
- 壹拾玖、 國宅類-自治條例(1);自治規則(0)
- 貳拾、 新聞類-自治條例(0);自治規則(1)
- 貳拾壹、 兵役類-自治條例(2);自治規則(0)
- 貳拾貳、 主計類(缺)
- 貳拾參、 人事類-自治條例(2);自治規則(2)
- 貳拾肆、 政風類(缺)
- 貳拾伍、 研考類-自治條例(1);自治規則(0)
- 貳拾陸、 原民類-自治條例(1);自治規則(0)
- 貳拾柒、 法制類-自治條例(1);自治規則(1)
- 貳拾捌、 空大類-自治條例(0);自治規則(1)

註：「高雄市立空中大學學生『學則』」，此處「學則」的用語，並不符合地方制度法第二十七條第二項關於自治規則用語之規定，故暫且未將其列入自治規則之列。

- 貳拾玖、 消保類-自治條例(1);自治規則(0)

【附錄二】：高雄市法規制（訂）定、修正作業程序流程圖 - 自治條例

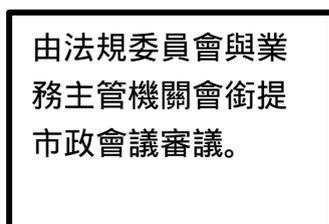
步驟一



步驟二



步驟三



(接下頁)

通過後

(承上頁)

步驟四

送市議會審議。

市政府認窒礙難行或違法時得選擇

- 1 提起覆議
- 2 報行政院核示、核定或函告無效
- 3 聲請司法院解釋

三讀通過後

步驟五

未訂罰則：
應於三十日內，由法規委員會以府令公布市政府公報，並報中央各該主管機關轉行政院備查

訂有罰則：
由法規委員會以府函報行政院核定

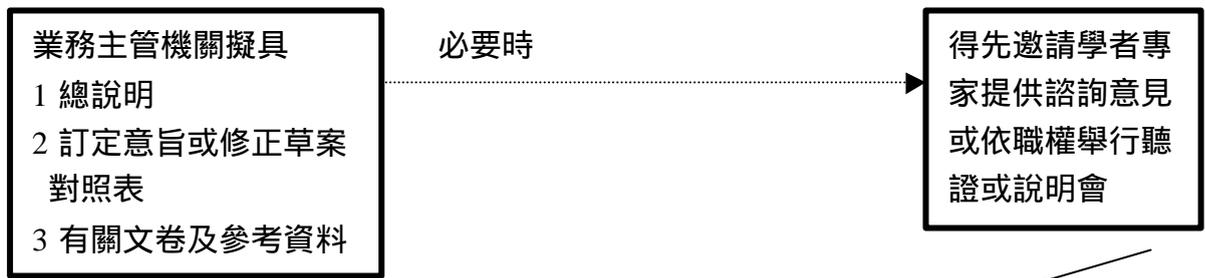
核定後或三十日內未核定：
應於三十日內，由法規委員會以府令公布

步驟六

公布後：
由法規委員會以府函將公布日期、文號、法規全文副知行政院法規委員會及市政府業務主管機關

【附錄三】：高雄市法規制（訂）定、修正作業程序流程圖 - 自治規則

步驟一



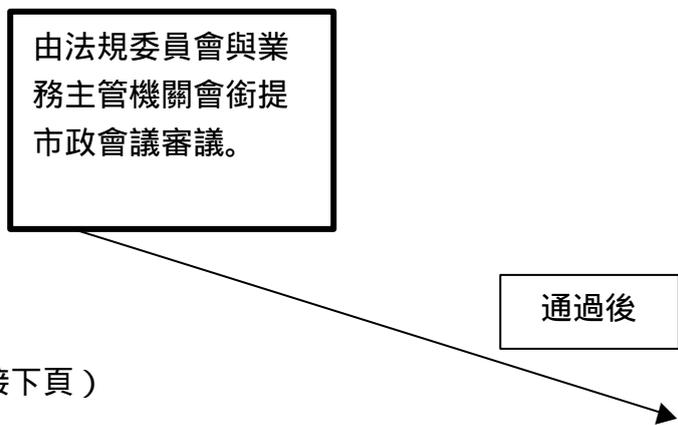
未通過退原機關

步驟二



審議通過後

步驟三



(接下頁)

(承上頁)

步驟四

由法規委員會以府令發布，刊登市政府公報。

步驟五

其屬法律授權訂定者：
由法規委員會以府函函報各該法律所定中央主管機關備查

其屬依法定職權或自治條例授權訂定者：
由法規委員會以府函送市議會查照，另報行政院備查

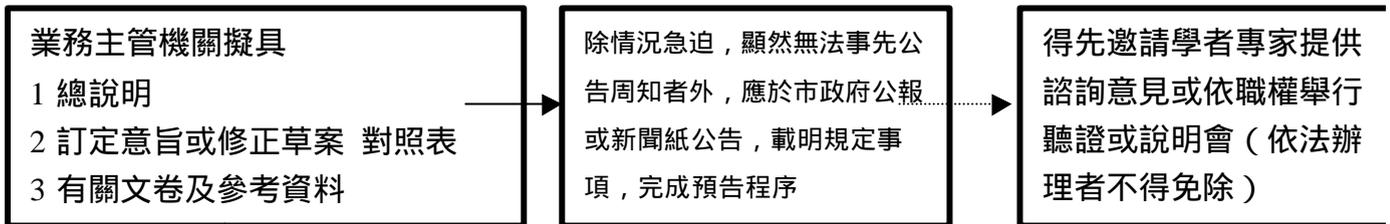
發布後

步驟六

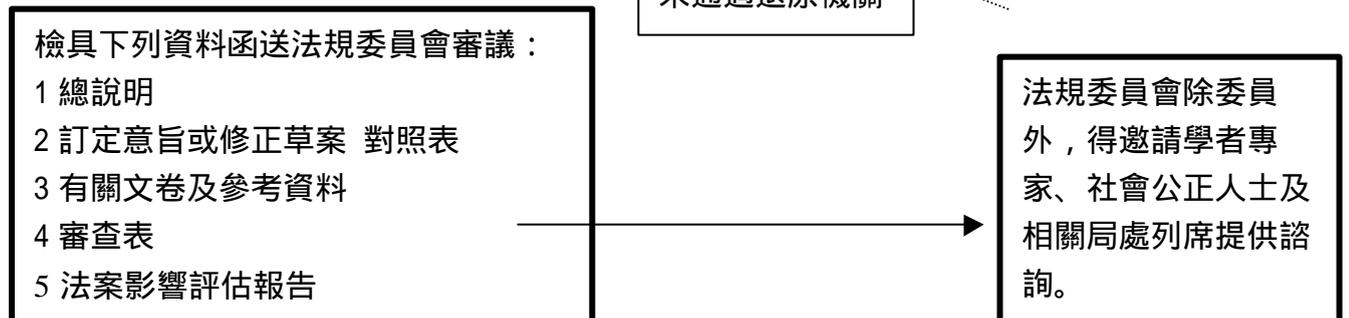
由法規委員會以府函將發布日期、文號、法規全文副知行政院法規委員會及市政府業務主管機關

【附錄四】：高雄市法規制（訂）定、修正作業程序流程圖 - 委辦規則

步驟一（法規標準自治條例第 11 條）（法規標準自治條例第 8 條）（法規標準自治條例第 9、10 條）



步驟二（法規標準自治條例第 11 條）



步驟三（法規標準自治條例第 12 條第 2 項）



通過後

步驟四（地方制度法第 29 條）



（接下頁）

(承上頁)

步驟五 (法規標準自治條例第 13 條第 2 項)



經委辦機關核定後，由法規委員會以府令發布，刊登市政府公報；並以府函送市議會備查。

發布後



步驟六 (法規標準自治條例第 14 條)

由法規委員會以府函將發布日期、文號、法規全文副知行政院法規委員會、法務部 (全國法規資料庫) 及市政府業務主管機關

【附錄五】：高雄市議會對地方制度法部分條文建議修正意見

針對於下述高雄市議會對於「地方制度法」部分條文之修正意見說明如下：

- 一、 有關定期大會日數：高雄市八十八年下半年及八十九年度地方總預算為一千零五十八億元，「地方制度法」規定行政部門應於年度預算開始三個月前將預算送達立法機關審議，而立法機關則應再會計年度開始一個月前審議完成。表面上立法機關雖有兩個月的時間進行審議，但因質詢權僅限於定期大會行使，而質詢（含市政總質詢及業務質詢）時間又佔去定期大會大半時間，以致實際審議總預算時間相對受到壓縮，嚴重影響地方立法機關預算審議品質。「地方制度法」限制地方立法機關定期會不得超過七十日，衡諸議事運作實際情形，確有修正延長之必要。
- 二、 有關「覆議案」：「地方制度法」第三十九條規定，行政部門對於立法部門審議通過之議決案應予執行，如認為窒礙難行時，得敘明理由送請立法部門覆議。一般言之，覆議案為較具爭議性且重大之議案，理應予立法機關較充足之時間討論及審議，但現今「地方制度法」卻從嚴規定處理覆議案之期限，實非事理之所宜，應適度予以延長，以維議事品質。
- 三、 有關費用支給項目及標準：「地方制度法」規定，議員得支研究費、出席費、交通費及膳食費，上述費用支給項目及標準另以法律定之。在考量民代專業之要求及各地財政狀況不一之情形下，宜授權各地方立法機關自行訂定費用支給項目及標準，以落實地方自治之精神。
- 四、 有關法案審議權：「地方制度法」第六十二條將攸關地方行政關組織規程授權行政部門自行定之，毋庸再送立法部門審議。此項規定恐對精簡組織、嚴控人事費用之目標有所違礙，難免行政權獨大之虞，致立法監督功能大受影響。

原條文	建議修正條文	備註
<p>1. 地方制度法第三十四條第一項：</p> <p>直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會會議，除每屆成立大會外，定期會每六個月開會一次，由議長、主席召集之，議長、主席如未依法召集時，由副議長、副主席召集之；副議長、副主席亦不依法召集時，由過半數議員、代表互推一人召集之。每次會期包括例假日或停會在內，依下列規定：</p> <p>一 直轄市議會不得超過七十日。</p> <p>二 縣（市）議會議員總額四十人以下者，不得超過三十日；四十一人以上者不得超過四十日。</p> <p>三 鄉（鎮、市）民代表會代表總額二十人以下</p>	<p>1. 建議修正條文：</p> <p>直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會會議，除每屆成立大會外，定期會每六個月開會一次，由議長、主席召集之，議長、主席如未依法召集時，由副議長、副主席召集之；副議長、副主席亦不依法召集時，由過半數議員、代表互推一人召集之。每次會期包括例假日或停會在內，依下列規定：</p> <p>一 直轄市議會不得超過九十日。</p> <p>二 縣（市）議會議員總額四十人以下者，不得超過三十日；四十一人以上者不得超過四十日。</p> <p>三 鄉（鎮、市）民代表會代表總額二十人以下者，不得超過十二日；二</p>	<p>直轄市議會定期會天數，建議修正為九十日，以符實際。</p>

<p>者，不得超過十二日；二十一人以上者，不得超過十六日。</p>	<p>十一人以上者，不得超過十六日。</p>	
<p>2. 地方制度法第三十九條第四項：</p> <p>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）公所移送之覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，應於七日內召集臨時會，並於開議三日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如有出席議員、代表三分之二維持原議決案，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應即接受該決議。但有第四十條第五項或第四十三條第一項至第三項規定之情事者，不在此限。</p>	<p>2. 建議修正條文：</p> <p>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）公所移送之覆議案，應於送達三十日內作成決議。如為休會期間，應於十五日內召集臨時會，並於開議三日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如有出席議員、代表三分之二維持原議決案，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應即接受該決議。但有第四十條第五項或第四十三條第一項至第三項規定之情事者，不在此限。</p>	<p>覆議案為較具爭議性且重大之議案，理應予直轄市議會較長之時間處理及討論。爰建議修正各級地方立法機關應了結處理覆議案之期限。</p>
<p>3. 地方制度法第五十二</p>	<p>3. 建議修正條文：</p>	<p>為落實地方自治之精</p>

<p>條第三項：</p> <p>第一項各費用支給項目及標準，另以法律定之；非依法律不得自行增加其費用。</p>	<p>(刪除)</p>	<p>神，爰建議刪除。</p>
<p>4. 地方制度法第六十二條第一項：</p> <p>直轄市政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各直轄市政府應依準則擬訂組織自治條例，經直轄市議會同意後，報行政院備查；直轄市政府所屬機關及學校之組織規程，由直轄市政府定之。</p>	<p>4. 建議修正條文：</p> <p>直轄市政府之組織，由直轄市政府擬訂，經直轄市議會同意後，報請行政院備查。</p>	<p>1. 直轄市自治法第三十一條第一項規定，市政府之組織規程由市政府擬訂，經市議會同意後，報請行政院備查。</p> <p>2. 為真正落實地方自治，各級地方行政機關之組織應由各級地方立法機關審議即可，並送上級政府備查。</p>

【附錄六】：地方制度法之修正（有關地方立法權的部分）

地方制度法有關地方立法權的修正部份，共有第二條有關自治事項與委辦事項之定位、分類；第二十五條有關自治法規之分類；第七十五條有關變更、廢止之規定；第七十六條有關代行處理之規定等，茲以下表羅列如下：

原條文	修正條文	備註
<p>1. 地方制度法第二條第三款、第四款：</p> <p>二、自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。</p> <p>三、委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。</p>	<p>1.修正條文內容：</p> <p>二、自治事項：指地方自治團體為維持其存在之固有事務，或依憲法或本法，得自為立法並執行，或依法律規定應由該團體辦理之事務，而負政策規劃及行政執行責任之事項。</p> <p>三、委辦事項：指地方自治行政機關依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其立法並執行責任之事項。</p>	<p>1.對於自治事項區分為固有事項及法定自治事項二種。</p> <p>2.對於委辦事項則將地方自治團體，改為地方行政機關，以符合現行狀況。</p> <p>3.將委辦事項亦賦予訂定委辦規則之權責。</p>
<p>2.地方制度法第二十五條：</p>	<p>2. 修正條文內容：</p> <p>直轄市、縣(市)、</p>	<p>將我國地方自治法規僅劃分為兩種：一為自治條</p>

<p>直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。</p>	<p>鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之委辦事項，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。</p>	<p>例；另一為自治規則。</p>
<p>3.地方制度法第二十六條第一項： 自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱，在直轄市稱直轄市法規，在縣(市)稱縣(市)規章，在鄉(鎮、市)稱鄉(鎮、市)規約。</p>	<p>3. 修正條文內容： 自治條例應分別冠以地方自治團體之名稱，在直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)稱，均定名自治條例。</p>	<p>將原有直轄市稱法規，縣(市)稱規章，鄉(鎮、市)稱規約，一律修改為自治條例。</p>
<p>4. 地方制度法第二十七條第二項： 前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準</p>	<p>4.修正條文內容： 前項自治規則應分別冠以地方自治團體名稱，並依自治事項或委辦事項，定名為自治規則、委辦自治規則。</p>	<p>刪除原本規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則之名稱，而修正為： 1.自治規則。 2.委辦自治規則。</p>

<p>或準則。</p>		
<p>5. 地方制度法第七十五條：</p> <p>省政府辦理第八條事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。</p> <p>直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。</p> <p>直轄市政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。</p> <p>縣(市)政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關</p>	<p>5. 修正條文內容：</p> <p>直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、停止其執行。</p> <p>直轄市政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。</p> <p>縣(市)政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、停止其執行。</p> <p>縣(市)政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其</p>	<p>1.對於自治事項之監督，修正為撤銷、停止執行。</p> <p>2.對於委辦事項之監督方式，則予維持。</p> <p>3.刪除行政院對於省政府監督之規定，因省政府為行政院之派出機關，屬於內部監督，並非自治監督。</p>

<p>報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。</p> <p>縣（市）政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。</p> <p>鄉（鎮、市）公所辦理自治事項違背憲法、法律、中央法規或縣規章者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。</p> <p>鄉（鎮、市）公所辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。</p> <p>鄉（鎮、市）公所辦理自治事項有無違背憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。</p> <p>第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，</p>	<p>執行。</p> <p>鄉（鎮、市）公所辦理自治事項違背憲法、法律、中央法規或縣規章者，由縣政府予以撤銷、停止其執行。</p> <p>鄉（鎮、市）公所辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。</p> <p>第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、停止其執行。</p>	
--	---	--

<p>得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。</p>		
<p>6. 地方制度法第七十六條第一項： 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；逾時仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。</p>	<p>6. 修正條文內容： 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)對法定自治事項或委辦事項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；逾時仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。</p>	<p>應明訂代行處理之標的為法定自治事項及委辦事項。</p>
<p>7. 地方制度法第七十七條： 中央與直轄市、縣(市)間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之；縣與鄉(鎮、市)間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主</p>	<p>7. 修正條文內容： 中央與直轄市、縣(市)間，權限遇有爭議時，由中央與地方權限爭議處理委員會調解之。 縣與鄉(鎮、市)間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各</p>	<p>1.將中央與地方權限爭議由立法院解決之規定刪除，改由中央與地方權限爭議處理委員會解決。 2.明定前項調解及解決後，得提出行政爭訟之救濟。</p>

<p>管機關解決之。</p> <p>直轄市間、直轄市與縣(市)間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣(市)間，事權發生爭議時，由內政部解決之；鄉(鎮、市)間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。</p>	<p>該主管機關解決之。</p> <p>直轄市間、直轄市與縣(市)間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣(市)間，事權發生爭議時，由內政部解決之；鄉(鎮、市)間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。</p> <p>對前項之調解或解決不服，得依行政救濟程序依法提出救濟。</p>	
---	--	--

【附錄七】：深度訪談資料整理結果

一、 地方行政機關深度訪談對象名單

職稱	姓名	學歷	主要經歷	備註
前高雄市政府 法規委員會主 委（現任高雄 市議會副秘書 長）	謝金井	國立政治大學 法律系	高雄市政府法 規會科長、專 門委員、主 委；高雄市議 會副秘書長。	曾經擔任市政 府法規會主 委，現為議會 副秘書長，對 於府會關係了 解甚深。
高雄市政府 法制局 專門委員	趙寶美	前國立中興大 學（現為台北 大學）法律系	前高雄市法規 會組長；現任 法制局專門委 員。	主要業務在於 協助訴願審議 業務，並審核 訴願審議文 稿，因職務上 需要，對於地 方制度法亦有 相當研究。
高雄市政府 法制局 第三科科长	張明輝	國立政治大學 法律系	高雄市政府法 規會組長、科 長；法制局科 長、議會聯絡 人。	法制局第三科 主要業務：市 法規之研擬、 解釋、審議及 諮詢等法制事 項。擔任法制 局議會聯絡人 與公務人員講 座，對於地方

				制度法與府會 關係相當了解 與熟悉。
--	--	--	--	--------------------------

二、 地方行政機關深度訪談題目

一、問：請問您， 貴市目前在地方制度法架構下府會間的政治生態與互動情形如何？

二、問：就您所知，貴市政府制定自治條例、自治規則時，區分之標準為何？那些事項應以自治條例制定，那些事項又應以自治規則訂定？(譬如，台北縣中等以上學校優秀學生獎學金是以「自治條例」制定，而南投縣卻以自治規則訂定。都是獎學金，何以有如此之區分？)若以台北市與高雄市相比較，台北市自治規則數量多於自治條例，而高雄市則剛好相反，自治條例數量多於自治規則，就您所知，您認為何以會發生如此的情況。

三、問：地方制度法上有所謂的「法定行政保留事項」(譬如，依地方制度法第二十七條規定之法定職權事項與授權法規事項；依地方制度法第二十九條規定之委辦事項行政保留；依地方制度法第六十二條規定之組織行政保留事項等)，就您所知，在實務運作上是否真保留給地方行政機關自行訂定自治法規，地方立法機關完全沒有介入之餘地？

四、問：地方立法機關若違反上述「法定行政保留事項」，而以制定自治條例方式來規範，其自治條例的效力如何？就您所知， 貴市有無這樣的案例或情況產生過？

五、問：地方制度法第二十七條將自治規則又區分為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準、準則。就您所知， 貴市政府訂定自治規則時，是如何區分使用的？

六、問： 貴市政府有無以不屬於地方制度法第二十七條所規定之名稱訂定自治規則，而不送議會查照，以規避議會監督之情況？若有，就您所知，可否舉例

說明。

七、問：就您所知，貴市政府有無以自治規則再授權自己訂定另一個自治規則的情形？

八、問：貴市政府訂定自治規則時，內部之程序為何？

九、問：地方制度法第二十七條規定，自治規則應於發布後函送地方立法機關(議會)查照，貴市政府將自治規則送議會查照之程序如何？就您所知，您認為查照之性質為何？議會可否不予查照？有無實際的案例發生？

十、問：就您所知，貴市政府將自治規則送議會查照時，那一類的自治規則容易遭遇困難並引起爭議？

十一、問：貴市政府函請制定自治條例之程序如何？就您所知，可否舉例說明。

十二、問：貴市政府於提案函請制定自治條例的立法過程中，就您所知，其扮演如何的角色？是否需要備詢或提供相關意見？

十三、問：(承上) 貴市政府在議員提案制定自治條例時，其角色的扮演上又是如何？(譬如，可否提出修正意見)。

十四、問：中央法規授權地方立法時 -

(一) 可否或如何區分授權給地方立法機關或地方行政機關？

(二) 中央授權所制定的自治條例中，可否再授權地方行政機關訂定自治規則？

(三) 中央授權所訂定的自治規則中，可否再授權地方立法機關訂定自治條例？

十五、問：地方制度法實施後，貴市府會之間產生爭議或衝突時，有無固定的解決途徑或模式？

三、 地方行政機關深度訪談紀錄整理

編號：A1

受訪者：高雄市政府法制局第三科科长 張明輝

時間：民國九十二年九月十六日

一、問：請問您，貴市目前在地方制度法架構下府會間的政治生態與互動情形如何？

答：若以地方府會生態與互動之情形而言，從長期觀察來看，其實不論在地方制度法或是直轄市自治法之下，甚至是更早的自治綱要時期，地方府會的關係在整個政治結構上是比較特殊的。因為基本上，由於地方上的議員對於政治或法律方面的素養，不是那麼精通，所以談論處於如何架構之下的意義不是很大。從長期觀察看來，地方議會比較接近一種人際的交錯關係，或是較接近傳統社會中地方社區結構的關係，而所謂意識型態或是政黨傾向，這兩方面的影響到不是很關鍵。

（另外問到：於謝長廷主政之下的高雄市府會關係又是如何？

答：以謝長廷主政之下的高雄市府會關係，是一個很好的例子。由於謝長廷是外來的，並非高雄市在地人，所以在第一次擔任市長時期，與高雄市議會的關係就比較緊張，而原因除了黨籍因素外，最大的原因是因為謝長廷並非在地人，與高雄在地的政治人物不熟，交情也不夠，彼此互動自然就會比較差，而容易造成隔閡。而在競選連任之後，因為與高雄在地的政治人物已比較熟悉，所以火藥味與摩擦就減少很多。所以，在高雄市府會關係的互動上，真正以政黨因素作為彼此爭議衝突的原因的情況並不明顯，應該都是由於府會首長做人做事的態度，反而會影響比較大，就是個人的行事風格，反而最會影響府會互動的情形。）

二、問：就您所知，貴市政府制定自治條例、自治規則時，區分之標準為何？那些事項應以自治條例制定，那些事項又應以自治規則訂定？（譬如，台北縣中等以上學校優秀學生獎學金是以「自治條例」制定，而南投縣卻以自治規則訂定。都是獎學金，何以有如此之區分？）若以台北市與高雄市相比較，台北市自治規則數量多於自治條例，而高雄市則剛好相反，自治條例數量多於自治規則，就您所知，您認為何以會發生如此的情況。

答：我個人也有觀察到這個狀況。地方制度法第二十八條係參考中央法規標

準法第五條所列「法律保留事項」的立法，地方制度法第二十八條則係屬於「自治條例保留」的事項，在高雄市政府於法案草擬的時候，第一個會思考的就是地制法第二十八條的問題，如果是地制法第二十八條中所列的事項，則當然會儘可能的以自治條例的方式來制定，而如果說不是地制法第二十八條的事項，我們則會歸到自治規則或是行政規則的部分去，所以，於立法的當時我們會有意識地去考慮到立法事項的「本質」，應該係屬於哪一個範圍，應該用自治條例制定的事項就儘量以自治條例來制定。雖然，有一些事項要去區分係自治規則或是自治條例的事項時，仍存有一些困難，所以，我們也會蠻尊重地方立法機關的，並且基於民主正當性的原因，如果能夠儘可能把一些規範的位階提昇，對於將來法案的執行力而言是好的，因為它畢竟係經過議會的立法過程，取得一個民主的程序，結果仍比較好。而也就基於這樣的考量之下，在制定自治法規立法的時候，就會顯現自治條例比較多而自治規則比較少的情形。

我個人認為以台北市而言，有很多法規應以自治條例制定的，卻以自治規則的方式訂定，原因可能牽涉台灣整個政治與法律環境有關，地方的自治立法也不是很發達，再加上民意代表對於這方面有研究的人也不是很多，所以就容易產生灰色的空間，因為以自治規則的方式來立法是比較方便、快速的，而且由於自治規則也是一個對外的規範，同樣也可達到類似自治條例的效果。所以，我個人也有發現，以台北市而言，以自治規則或甚至是以「要點」行政規則的方式規範的情形蠻多的。其實以「要點」而言，係屬於行政規則的範疇，而行政規則基本上又係屬於對內的規範，而自治規則與自治條例則是對外的規範，兩者是不一樣的。以高雄市而言，除了會區分自治條例與自治規則以外，在一開始更會區分係屬於對內或對外的規範，若係對內的規範則當然屬於「要點」行政規則的範疇，而若屬於對外的規範時，則在更進一步區分，應以自治條例或自治規則，也就是說如果係屬於地制法第二十八條的事項，我們就不會用第二十七條的自治規則去規範，區分的標準就是以地制法第二十八條為根本。

（另外問到：若以地方立法機關成員之素質而言，是否亦是造成台北市與高雄市

自治法規制定情形不同之原因？

答：若以地方立法機關成員（議員）之市議員之素質存有一段差距，但是由於自治立法的發動絕大多數仍是由地方行政機關來提案，由議員提案的情形相當少見，所以造成台北市與高雄市自治法規制定情形不同的原因，事實上與議員的關係不大，主要關鍵仍是在於提案機關 - 市政府，要用什麼樣的方式來制定法規。）

（另外問到：會造成台北市自治規則數量多於自治條例的情形，是否與存在強勢的行政首長，二者之間有關聯？

答：我個人覺得關鍵仍是在於地方行政機關法制單位的認知與作風，台北市法規會有可能若碰到灰色空間時，為了施政的便利，而往自治規則或行政規則的方面靠，而以高雄市的情形而言，我們會盡量認為應往上提昇自治立法的位階，況且若以權力分力的角度來看，立法權仍是屬於民意機關的，而行政立法權僅是一種傳來的權力，係一個比較例外的狀況。所以會造成這樣差異的根本原因，應該還是在於各政府法制機關的思考方向與法制人員的認知不一樣，所造成的結果就不一樣。）

三、問：地方制度法上有所謂的「法定行政保留事項」（譬如，依地方制度法第二十七條規定之法定職權事項與授權法規事項；依地方制度法第二十九條規定之委辦事項行政保留；依地方制度法第六十二條規定之組織行政保留事項等），就您所知，在實務運作上是否真保留給地方行政機關自行訂定自治法規，地方立法機關完全沒有介入之餘地？

答：在地制法的實務運作上，雖然有規定如「自治條例保留事項」與學理上所稱之「行政保留的事項」，例如地制法第二十七條依職權訂定的自治規則等，但這仍牽涉自治條例與自治規則彼此之間係屬於一種互動的關係，尤其是在議會，議員對這樣的區分情形並不是很清楚，而最大的關鍵在於一般的民意代表普遍存有民意機關優越於行政機關的觀念，在這樣的觀念之下，造成在實際立法運

作的時候，民意機關會比較強勢，如果對於某一事項有所看法或堅持時，會比較傾向以自治條例的方式來制定，尤其牽涉人民權利義務關係的事項時。所以，基本上地方立法機關對於有無保留給地方行政機關的事項，對此並無認知，大多都係依照地方立法機關的直覺來決定。所以行政保留的空間會留有多少，其實係一個浮動的關係，如果立法機關強勢一點，則行政機關自然就會少一點，反之，如果立法機關較不警覺、沒有認知，則行政機關當然就會依照地制法第二十七條所規定的去做。

四、問：地方立法機關若違反上述「法定行政保留事項」，而以制定自治條例方式來規範，其自治條例的效力如何？就您所知，貴市有無這樣的案例或情況產生過？

答：原本依地制法第六十二條第一項所規定，在市政府組織自治條例之下各局、處之組織規程，係由直轄市政府以自治規則的方式直接來訂定發布就可以了，不用送議會審議，此即府會之間衝突之所在。但這個問題應該要話說從頭，在直轄市自治法的時代，市政府所有的組織法規都稱為組織規程，並不區分市政府或是在市政府之下的各局、處，一律都稱之為組織規程，並以此來命名。所以造成議員一向的認知，認為市政府的組織法規在當時都要送議會審議三讀通過，況且當時尚未有自治條例的名稱。但在地制法時代，卻區分將市政府的組織以自治條例的方式制定而送議會審議，而一級機關局、處的組織規程，就保留給行政機關自行訂定，此即上題所說行政保留的部分。基於在這樣的歷史因素之下，才會造成議員一直到地制法時代仍認為組織規程仍應由議會審議通過，但是地制法上的規定又非如此，但議員卻不接受這樣的理由，所以在高雄市的情況是，議會仍要求把所有的組織規程都送到議會審議，這樣的情形雖不合於法制規範，但由於考量到議會擁有預算審議權限，且基於府會的和諧，況且中央也都未表示任何意見，所以，以高雄市的情形而言，行政機關仍基於府會和諧的考量，在實際尚未發生太大的影響之前，採取尊重議會且折衝的方式，仍將高雄市政府之下一級

機關局、處的組織規程送到議會審議三讀通過。

五、問：地方制度法第二十七條將自治規則又區分為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準、準則。就您所知，貴市政府訂定自治規則時，是如何區分使用的？

答：以地制法第二十七條所規定自治法規的七種名稱來說，我個人覺得此七種名稱的區分於法律上意義不是很大，因為七種名稱表示的都是自治規則，只是說，當訂定一個自治規則時，要如何取一個名字，這牽涉立法技術的問題，我們一般會依照事務之性質而取一個適當的名稱。而且地制法第二十七條所規定之七種名稱，其實係由中央法規標準法第三條關於命令之名稱的規定而援用來的，如果是命令的名稱，在行政院有一個「行政機關法制作業應注意事項」中即有提及何時應用規程或是規則，譬如像一般的組織法規都係用組織規程；而規則一般則係用在規範應該遵守的事項上，例如交通安全規則；而細則係用來規範一般辦事的細節事項，傳統上於法制作業時會有一個慣例存在，所以，會取什麼名稱基本上仍會依據其規範內容是適合什麼名稱，而取一個相對應之名稱。我個人覺得因為一開始即以對於要規範的內容定位在自治規則的定性，要取什麼名稱其實只是適不適當或恰不恰當的問題而已，所以我覺得如何區分使用倒不是什麼很重要的問題。

（另外問到：在高雄市政府法制作業上有無類似行政院所頒之「行政機關法制作業應注意事項」，可作為高雄市行政機關法制作業之參考標準？

答：也一樣是參酌行政院所頒的這個「行政機關法制作業應注意事項」，其實目前國內對於法制作業的規範很少，除了中央法規標準法、地制法以外，就剩下前面所說的行政院所頒布的「行政機關法制作業應注意事項」了，而這個「注意事項」本來就是給行政機關立法時作為參考用的，基本上，行政機關法制人員手頭上都會有一份這樣的參考標準去參酌，因為這已經變成是一種立法的慣例了。）

六、問：貴市政府有無以不屬於地方制度法第二十七條所規定之名稱而訂定自治規則，而不送議會查照，以規避議會監督之情況？若有，就您所知，可否舉例說明。

答：事實上一個法規到底是对內的規範或是對外的規範，性質上真的有些事項是不容易去區分清楚的，而立法作業一般都是由各個行政部門因為業務上的需要而開始去草擬的，而不是由專業的法制人員去草擬的，行政部門可能對於法規的認知也不是很清楚，所以在對於法規作定位或定性時，有時即會產生出入，但產生出入的原因是因為有時事務性質的劃分本來就不容易，若是說一心一意只為了規避議會的監督而產生這樣的情況應該是很少，雖然我並不敢保證說一定沒有，但就我們法制界規避議會監督作為出發點的，應該是很少的。因為基本上對內的規範或是對外的規範要分的很清楚，尤其是現在行政程序法公布後，對於法規命令與行政規則的區分。在行政程序法與地制法相繼公布之後，以高雄市政府法制作業情形而言，混淆的情形已減少很多，而在行政程序法公布之前，是有比較多混淆的情形沒錯。站在法制作業人員的角度來說，法規從我們手中經過，我們並不希望它將來被拿出來批評而成為一個瑕疵品。但如果說係「要點」或「行政規則」的方式，因為可由各局、處首長直接發布，有些「要點」是因為業務上的需要，雖然它涉及對外的規範，但仍是以「要點」的方式作規範，這樣的情形係有可能存在的，而法制單位管控的都是層次較高的自治條例或自治規則，而「要點」這方面一定會有漏網之魚，是有存在可能的。

七、問：就您所知，貴市政府有無以自治規則再授權自己訂定另一個自治規則的情形？

答：就我們的經驗與看法而言，自治規則應該要依照地制法第二十七條來區分，到底是依職權訂定的自治規則或是依法律、自治條例授權訂定的自治規則，如果是依職權而訂定的自治規則再授權訂定另外的自治規則，我個人認為這應該

是可以啦！而如果是法律或自治條例所授權訂定的自治規則，此自治規則又再授權訂定自治規則的話，我想這樣就比較不恰當了！依職權訂定的自治規則又再授權訂定自治規則，我想這在合法性上是可以的，只是難免會讓人家覺得立法技術是不是有問題，在立法時不夠周延，因為我們通常都會希望說，要將所要規範的事項在一個法律中就把它解決掉，盡量不要再委任出去或是再轉委任，我個人的看法是這樣啦！但如果是依法律或自治條例所訂定的自治規則，既然已經授權你訂定自治規則了，就不必要再以自治規則授權訂定另一個自治規則，這會造成有些重複的情形吧！你需要去規範的內容是一樣的，把本來應該用一個自治規則就可以解決的，現在變成要用兩個自治規則來解決，所以，在真的沒有必要的情形之下，這樣的立法技術我個人認為是不妥當的。在法律位階上則應該還不至於產生太大的問題啦！

八、問：貴市政府訂定自治規則時，內部之程序為何？

答：基本上，高雄市政府對於自治條例或是自治規則的立法，有訂定一個「高雄市政府及所屬機關學校法制作業程序準則」與「高雄市法規標準自治條例」，這是由直轄市自治法時代的「高雄市法規準則」而來，它類如中央法規標準法的性質，等於是地方上的地方法規標準法一樣。而在「高雄市法規標準自治條例」之下又訂定一個「高雄市政府及所屬機關學校法制作業程序準則」，彼此之間具有母法與子法的關係，在「程序準則」中對於自治條例與自治規則的立法過程又做了更詳細的規範，例如使用的名稱、是否要送議會或市政會議、局務會議等等，都有做規範。以自治規則來說，在「程序準則」中規定自治規則係由各局、處業務部門草擬之後，尚須經過各局、處務會議通過之後，再送到法制局的法規委員會來審議，經由法規委員會審議通過之後，則再提到市政會議通過，經市政會議通過後，再以市長的名義去發布，對於自治規則訂定的流程大致上是如此。

九、問：地方制度法第二十七條規定，自治規則應於發布後函送地方立法機關(議

會)查照，貴市政府將自治規則送議會查照之程序如何？就您所知，您認為查照之性質為何？議會可否不予查照？有無實際的案例發生？

答：依照地制法第二十七條與第二條第五款，自治規則發布之後要送到地方立法機關查照或備查。一般來說，送中央係備查；而送同級的地方議會係查照，其實都係屬於一種備查的性質，而依照地制法第二條第五款規定，備查係一種讓對方機關知悉的性質，是一種資訊的告知，因為自治規則的立法權係在行政機關，行政機關依照地制法第二十五條即可直接訂定發布，發布生效之後再送議會去查照。所以，查照之性質就如同地制法第二條第五款所規定，係一種告知的性質。而若以此看來，議會於自治規則送查照時，並沒有所謂同意不同意或准不准的問題，議會能夠審核的只有自治規則有無逾越立法權限的問題而已，換言之，即審核自治規則有無侵犯地制法第二十八條關於自治條例保留的事項。議會只在自治規則侵犯第二十八條時才能去審查，如果自治規則並未逾越第二十八條的界限时，基本上，自治規則送議會查照時僅是一種「洽悉」或「知悉」的性質，其實行政機關將自治規則送到議會時即已完成法律的程序。

在實際的案例上，因為事實上議會也分不清楚自治條例或自治規則，有時會將自治規則當作自治條例一條一條的審，會有這樣的狀況發生。其實議會應只是將自治規則作一通案或整案的去審而已，而問題其實也出在地方上的法規不像立法院的職權行使法一樣，有針對立法院對於行政命令的審查程序，地方上並沒有如此的規範，所以議會在處理程序上就比較欠缺，然後議會對於自治規則或自治條例的認知又不夠，有時常會發生錯亂的情形。就實際上發生過的案例來說，曾發生由自治條例所授權訂定的自治規則送回議會查照時，議會對於此自治規則的訂定又有意見，認為應以自治條例的方式制定，譬如：高雄市公營管理自治條例即授權訂定高雄市公營委託經營管理辦法之類似名稱，當市政府將此經營管理辦法訂定好送回議會查照時，議會又有意見，認為應以自治條例的方式制定，由此即可很明顯看出，議會真的搞不清楚自治條例或自治規則的界限，因為連自己授權出去的都有意見，這真是一個很奇怪的情況。

十、問：就您所知，貴市政府將自治規則送議會查照時，那一類的自治規則容易遭遇困難並引起爭議？

答：其實如同上一題一樣，自治規則在送議會查照時會遭遇到什麼困難，應該是要看該自治規則的內容，若牽涉到與人民權利義務有關的，當然較容易引起爭議。在地制法第二十七條與第二十八條之間，如果係較傾向第二十八條的應以自治條例制定之事項，議員對於送議會查照的自治規則敏感度就會比較高，意見也會比較多，這牽涉自治條例與自治規則如何去切割的問題，這仍需視實際的內容而定。

十一、問：貴市政府函請制定自治條例之程序如何？就您所知，可否舉例說明。

答：函請制定自治條例的程序，基本上仍係依照「地方制度法」與「高雄市政法規標準自治條例」及「高雄市政府及所屬機關學校法制作業程序準則」的規定，自治條例若係由市政府函請制定的時候，通常都是由市政府的業務機關擬訂草案之後，經過局務會議，再送到市府法制局的法規委員會審議之後，再送到市政會議審議通過後，就要以市政府的名義送請議會來審議，並經過議會三讀的程序後，再送回市政府，最後再依照地制法第二十六條的規定，視自治條例是否規定有罰則，若未規定罰則的，則市政府即可直接公布後，並送中央備查、地方查照；反之，若規定有罰則者，市政府則要先送中央的相關主管機關部會核定，等核定完之後再公布，大致上的程序即如此。

十二、問：貴市政府於提案函請制定自治條例的立法過程中，就您所知，其扮演如何的角色？是否需要備詢或提供相關意見？

答：我個人認為不論是地方政府提案制定自治條例或是中央政府行政院去提案制定法律，其實角色應該都差不多，因為基本上不論中央或地方在中央法律或地方法規的制定上，大部分仍是由行政機關來提案，所以地方行政機關於函請制

定自治條例的過程中，常扮演一個主要的、積極推動者的角色，因為政策上或業務上有立法之必要，在立法的總說明或每一條文中會去說明立法政策上的理由，如果牽涉較重要或複雜的法案，行政機關也會做一個類如說帖的東西，以求讓法案能較順利的通過，在這個部分中央與地方機關的差異應該不大，因為行政機關在提案之後總希望法案能順利通過，所以提供相關的意見或是說帖等，都是常見的事情。

十三、問：(承上) 貴市政府在議員提案制定自治條例時，其角色的扮演上又是如何？(譬如，可否提出修正意見)。

答：議員身為立法機關的成員，本身當然有提案權，但以台灣不論中央或地方立法機關成員的素質而言，要有足夠的能力與人員作提案的工作，其實是蠻困難的，僅是有少數而已，中央立法院的情形應該會比較多，而高雄市由議員提案的情形是有的，只是很少。基本上若係由議員所提的法案，嚴謹度都不是很夠，甚至會有法位階衝突的問題，明顯與中央法規相牴觸之情形。所以地方行政機關當有議員提出草案之後，我們都會對議員所提出之草案，提出一個對案或是意見，哪一條可能與中央的法律是有相牴觸的，應該不能制定或是要如何制定，作一個相應的修正意見。若是法案的提出與市政府的政策是不一樣的，我們可能還是會有一些政治上的運作，或是說，請議員將草案交由市政府來參考制定，實務上我們曾發生過，雖已由議員提案，但仍以決議的方式不經三讀通過，將草案函送由市政府參考，重新由市政府就議員所提之構想，另外於下會期或何時由市政府另提一個草案來制定。因為基本上行政機關法制作業的人才或是立法的嚴謹度、政策的構想等都會比較周密，我們大概都是這樣處理的。

十四、問：中央法規授權地方立法時 -

(一) 可否或如何區分授權給地方立法機關或地方行政機關？

答：中央法規在授權地方立法的時候，到底是授權給地方立法機關或地方行

政機關，其實在中央法規的立法上並沒有那麼精準，這是我們實際上觀察的結果。甚至說，在做授權的規定時，可能並沒有思考的那麼細緻，到底是給地方的立法機關或是地方的行政機關，所以就變成我們可能要就個別的法規去做判斷，其實就是要回到事務的本質，到底應該是由地方立法機關或是地方行政機關做決定，這會回到本質上的問題，也會回到說到底是中央事項或是地方事項的問題，一個大前提首先會區分到底是中央事項或是地方事項，如果是中央事項的話，接著再區分它到底是要授權給地方立法機關或是地方行政機關；反之，如果它本質上就是屬於地方的自治事項的話，那個時候就是屬於「不真正的授權」了，也是要回到這個自治事項的本質，到底是要劃分給地方立法機關以自治條例制定或是要地方行政機關以自治規則訂定的，其實都會回到一些本質性的問題啦！

（二）中央授權所制定的自治條例中，可否再授權地方行政機關訂定自治規則？

答：如果以「轉委任禁止」的原理來說的話，是不應該被授權之後再把它授權出去啦！我個人認為是這樣啦！但若就目前法制作業環境裡面，中央授權制定自治條例後，自治條例就一些比較細節性的東西再授權地方行政機關訂定自治規則，這樣的可能性其實也是蠻高的，因為事實上可能會考慮到授權所制定的規範，其規範事項是簡單或是複雜，如果比較複雜而需要行政機關作細節性規定的，它可能會再授權出去，事實上這樣的授權在法位階的效力上影響不大啦！只是說，一直授權而違反「再授權禁止」的原則是不好啦！但在實際操作上也有這些法位階效力的關係，所以基本上它還是控制在可以掌控的範圍之內啦！我個人是這樣認為的。

（三）中央授權所訂定的自治規則中，可否再授權地方立法機關訂定自治條例？

答：這個問題我覺得在邏輯上是不太可能會發生的，如果中央法規是很明白的授權訂定自治規則，不像我們前面所談到授權模糊的情形。假設中央授權訂定自治規則是很明確的，這個時候地方的行政機關被比較高位階的法律授予這樣的一個立法權限的時候，地方行政機關本來就巴不得有更廣大的立法空間，怎麼可能說把這個東西再轉給地方立法機關，事實上這樣的情形是不太可能的。

但是有一個狀況有可能，就是說，假設它雖然明確的授權要訂定自治規則，但是授權去訂定規範的事項，可能牽涉到與人民權利義務關係很明顯的時候，可能地方的行政機關自己不敢作決定，就有可能會把它提升為用自治條例的方式去制定，實務上也曾發生過這種現象呀！中央法規看起來是授權地方行政機關訂定自治規則，但是地方行政機關卻認為所規範的事項影響地方自治團體居民的權利義務關係很大，希望取得更高的民主正當性，所以地方行政機關會以自治條例草案的方式提由議會去制定，我們現在實務操作上是有這樣情況的，會有這樣的考量！其實我們高雄市政府有很多的案例是這樣的情況，只是我一時之間沒有辦法告訴你，例如：都市計畫法第八十五條規定，各地方縣市政府可以依照各地方的狀況去訂都市計畫法各地的施行細則，它授權名稱是「施行細則」，看起來很明顯的是像授權訂定自治規則，但是我們認為以一個都計法規來說，它影響人民的權益很大，所以我們當初是以自治條例的方式提送議會的。但是再送中央核準備案的時候，中央卻認為還是要用「施行細則」的名義來訂定，中央認為那是屬於法律授權的自治規則，所以中央就不予核備，要求我們還是要維持原來的名稱，以一個法律授權的自治規則的位階來處理。

十五、問：地方制度法實施後，貴市府會之間產生爭議或衝突時，有無固定的解決途徑或模式？

答：這如同我一開始所說過的一樣，府會之間的衝突基本上以目前的政治水準來看，較不會去考慮「法的層次」，通常都是由「政治解決」，透過溝通、協調或檯面下的運作，首先想到的一定都是政治的方法。而法律途徑的解決都是到最後不得已、最後的地步了。我們當然也知道府會的衝突仍是有可能經由司法途徑解決，例如透過機關爭訟，但只會擺在最後、不得已的手段。因為仍必須要考慮府會關係，避免雙方面僵局的產生，為免將來影響府會和諧與運作，所以對於府會的爭議衝突，我們首先考慮到的都還是用政治的方法，去溝通、協調、妥協、讓步等等，在最後才會考慮到司法或是訴訟的途徑，大致上是如此。

編號：A2

受訪者：前高雄市政府法規會主委；現任高雄市議會副秘書長 謝金井

時間：民國九十二年九月十六日

一、問：請問您，貴市目前在地方制度法架構下府會間的政治生態與互動情形如何？

答：基本上，府會雙方互動的情形是還可以啦！而謝長廷有一個特點，除了在法的層面非常站的住腳，他就會據理力爭以外，他都會說「尊重」議會的決議，他並不是服從或遵照辦理，他只是尊重議會，如果將來產生錯誤了，錯是在你 - 議會，而不是我，這應該就是用辭漂亮吧！這應該也是由於謝長廷學是法律出身的原因吧。以高雄市的情形來說，大部分都係基於「府會和諧」，若有爭議衝突產生時，市政府大部分都會採取「尊重」議會的態度。

二、問：就您所知，貴市政府制定自治條例、自治規則時，區分之標準為何？那些事項應以自治條例制定，那些事項又應以自治規則訂定？(譬如，台北縣中等以上學校優秀學生獎學金是以「自治條例」制定，而南投縣卻以自治規則訂定。都是獎學金，何以有如此之區分？)若以台北市與高雄市相比較，台北市自治規則數量多於自治條例，而高雄市則剛好相反，自治條例數量多於自治規則，就您所知，您認為何以會發生如此的情況。

答：自治條例與自治規則區分之標準，大致上仍是依照地制法上之規定來辦理，自治條例係依照地制法第二十八條，而自治規則係依照第二十七條，這個部分應該是比較沒有什麼爭議的。

三、問：地方制度法上有所謂的「法定行政保留事項」(譬如，依地方制度法第二十七條規定之法定職權事項與授權法規事項；依地方制度法第二十九條規定之

委辦事項行政保留；依地方制度法第六十二條規定之組織行政保留事項等），就您所知，在實務運作上是否真保留給地方行政機關自行訂定自治法規，地方立法機關完全沒有介入之餘地？

答：坦白說，立法機關的成員 - 就是這些議員，根本搞不清楚什麼是行政保留或是立法保留，也沒有誰會去研究這些東西，到時候就是以爭吵的方式，僅憑個人主觀意識去認定，此事項是否能由行政機關訂定，就是這樣而已。而且，因為立法機關向來也很少主動去制定法律，我印象中只有王志雄議員制定過，但他所提出的法案內容卻有相當多的部分是牴觸中央法規的，譬如：他曾提出一個離島獎勵條例，就是針對旗津地區而來的，其中要設立免稅區，但是免稅的問題需要經過中央核定才行，地方是無法制定的。因為自治條例本身若以整個大的法律範疇而言，它還只是一種行政命令而已，還不夠稱上法律，法律只有中央法規標準法中所規定者才是法律，其他的都不算，況且中央的解釋也是如此，認為自治條例也僅是行政命令，若與中央法律相牴觸時，自治條例仍然是無效的。但當時王志雄議員仍執意要制定，只是制定後仍可能無法適用，因為首先即產生法位階適用效力的問題，而且如果地方立法機關能夠這麼做的話，那根本也不需要中央立法院的存在了。

四、問：地方立法機關若違反上述「法定行政保留事項」，而以制定自治條例方式來規範，其自治條例的效力如何？就您所知，貴市有無這樣的案例或情況產生過？

答：（與第三題一起回答）。

五、問：地方制度法第二十七條將自治規則又區分為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準、準則。就您所知，貴市政府訂定自治規則時，是如何區分使用的？

答：（未予回答）。

六、問：貴市政府有無以不屬於地方制度法第二十七條所規定之名稱而訂定自治規則，不送議會查照，以規避議會監督之情況？若有，就您所知，可否舉例說明。

答：（一同回答於第九題問題之下）。

七、問：就您所知，貴市政府有無以自治規則再授權自己訂定另一個自治規則的情形？

答：我想這樣的情形理論上應該是有存在的可能性的，但是案例應該是不多啦！我一時之間也想不起來。只是在實務的立法運作上，我們應該會盡量避免這樣的情形，因為如果由自治規則再授權訂定另外一個自治規則的話，感覺上會讓人覺得我們是不是在立法上有欠周延，而且其實也不用這樣呀！因為再授權訂定的仍然是自治規則，而自治規則仍然是要由我們行政機關去負責擬定的，所以如果做這樣的授權規定，其實也是多此一舉啦！除非有一種情況是在比較偏向組織性的或機關內部作業性的自治規則時，我們有時會在自治規則中採取「其組織另訂之」或是「其辦法另訂之」的方式來作規定，因為這個部分可能就需要再作比較詳細的規範，可以再以另外一個自治規則作規範，除此之外，應該是沒有必要以自治規則再授權訂定另外一個自治規則啦！

八、問：貴市政府訂定自治規則時，內部之程序為何？

答：首先，由各局、處內部自行訂定自治規則之後，再送到法制局之下的法規委員會交由承辦人員先做初步審查，（在現行的法制局之下仍保有兩個委員會沒有廢掉，一個是法規委員會；另一個則是訴願委員會。）之後再召開一個法規委員會來審議自治規則，之後再送到市政會議通過而發布，最後再將自治規則送議會備查。

九、問：地方制度法第二十七條規定，自治規則應於發布後函送地方立法機關

(議會)查照，貴市政府將自治規則送議會查照之程序如何？就您所知，您認為查照之性質為何？議會可否不予查照？有無實際的案例發生？

答：我個人覺得第六、第七、第八及第九個問題，其實是集合在一起的。依地制法第二十七條規定，自治規則訂定後同時發布並送議會備查，但議會往往有時會說「不予備查」，有無道理？在此即產生爭執。依地制法第二條規定，備查的意思僅是 - 讓你知道而已，所以，其實並沒有不予備查的情形。但如果真發生不予備查的情形時，就是產生行政與立法衝突的情形了，要如何解決？確實是一個值得研討的事情。

若站在行政機關的角度而言，行政機關可以堅持說既然是自治規則，依照地制法的規定，不要送議會，直接發布後其實就已經完成法定效力了。此時立法機關要如何呢？我個人覺得立法機關此時可以依地制法第二十八條規定的第四款，認為行政機關送議會備查的自治規則係屬於「其他重要事項」的範圍，所以議會可以議決要求行政機關將自治規則改為自治條例，若改為自治條例後，就必須送到議會審查，立法機關可以用這樣的方式來解套。

(另外問到：您所說這樣的解套方式是否曾運用於實際情形，有無案例？

答：目前高雄市議會這邊並沒有這種頭腦，所以也未曾用這樣的方式去解套過。雖然曾發生過不予備查的情形，但就只是僵在這裡而已，以我以前仍擔任市府法規會主委時的身分，我也不想提供這樣的意見。)

以我之前擔任法規會主委時，曾發生過一個案例，以目前地制法上之規定，局、處的組織以組織規程 - 自治規則的方式訂定即可，若是地治自治團體組織者，才是以自治條例制定。以如此規定看來，局、處的組織規程是不需要送議會審查的，但當時市議員曾長發先生，卻認為局、處的組織規程屬於地制法第二十八條的「其他重要事項」，仍需送議會審議，但當時我仍在法規會的時候，我就堅持不能依本條項來要求將局、處組織規程送議會審議，因為什麼叫做「其他」呢？應該是屬於地制法未規定的事項才是屬於「其他」的範圍，而既然依地制法規定，已經將局、處之組織稱作「規程」，則當然不需再送議會審議，僅需備查就好了，

只是讓你知悉而已。但當時議員的認知並不是如此的，他們認為局、處之組織中牽涉人事、預算的編列係屬於重要事項的範圍，但他們刻意去忽略「其他」的意涵，雖然議員可以利用審議預算時來牽制組織膨脹，但他們認為這樣的方式太慢，就是希望局、處之組織能以自治條例的方式制定。後來基於府會和諧，就採取折衷的方式，以未改變局、處「組織規程」的名稱，但仍需送議會審議，不然若局、處組織規程以自治條例的方式制定的話，也會造成與高雄市政府組織自治條例相同位階法律的情形出現，不符上下位階法律關係的情形，這個案例也顯現出立法與行政之間衝突的產生。

站在行政機關的立場，若是自治規則送議會備查，而議會不予備查時，因為依地制法上之規定，備查僅是一種知悉的性質，所以議會雖不予備查，並不會影響自治規則的效力；若站在立法機關的立場，立法機關可以依地制法第二十八條的規定認定為是重要事項來將行政機關送議會備查的自治規則要求以自治條例的方式制定後，再送議會審議，此即行政機關與立法機關會產生衝突的情況，會各說各話。而如果雙方都堅持己見，要如何解決呢？可能就要倚賴學者專家或是行文內政部來要求解釋了，但有時行文內政部要求解釋所得之結果，往往有時對於問題的解決也沒有很大的幫助，內政部常常以基於「府會和諧」的角度去說明問題，而且說法有時也模稜兩可。

（另外問到：剛才您所提到的議會針對於自治規則不予備查的情形，就會造成府會僵局的產生嗎？有無在其他的解決方式？

答：站在行政機關的立場，其實很簡單啦，議會雖然不予備查，我就是不管議會了，因為自治規則依地制法規定，只要發布就是生效了，我才不管議會備不備查，這也是一種方式啦。）

一般來說，自治規則送議會備查時之程序，是會送到議會的大會通過，通過後即完成自治規則備查的程序。但議會通常在備查時都使用錯誤的用語，叫做「洽悉」，其實這是不對的，應該用「敬悉」才對，因為自治規則的訂定過程中並非有與議會接洽才完成的，僅是由行政機關單獨訂定，送到議會備查只是讓議會知

悉而已，所以在用語上應該係用「敬悉」才較為適合。

十、問：就您所知，貴市政府將自治規則送議會查照時，那一類的自治規則容易遭遇困難並引起爭議？

答：若有牽涉標準的提高者，例如收費標準，與人民權利義務有關者，議會會認為應送到議會審議，不然，一般的自治規則送議會查照時，是不太會遭遇困難引起爭議的。總而言之，也就是說有牽涉到「錢」的事項。譬如，地制法第二十八條中所規定的，關於地方自治團體居民權利義務之創設、剝奪或限制者，應以自治條例定之，例如：公車要漲價、門票要漲價或使用場地要漲價等，都與不特定的居民之權利義務有關，要限制、創設或調整時，議會即會要求以自治條例方式制定，需經過議會來審議把關。後來，則採取一個變通的方式，雖然自治規則不用送議會審議，但以附一標準表的方式，將標準表送議會來審議，最主要的原因是仍牽涉到收費調整的問題。所以議會當初即有作出此一決議，以後市政府只要有附標準表的自治規則一定要送議會審議，不然至少也要將標準表送議會審議，不能由行政機關隨意調整。

十一、問：貴市政府函請制定自治條例之程序如何？就您所知，可否舉例說明。

答：市政府制定自治條例之程序，其實和訂定自治規則的程序差不多，最主要的差別只在於自治條例於市政會議通過後要送到議會審議，而自治規則只要經市政會議通過發布後即已完成效力程序，送到議會也僅是完成備查程序而已。

十二、問：貴市政府於提案函請制定自治條例的立法過程中，就您所知，其扮演如何的角色？是否需要備詢或提供相關意見？

答：市政府備詢或提供相關意見這是需要的。當議會的法規委員會進行一讀審議時，承辦單位（即草擬自治條例的單位）一定要列席說明，例如立法精神等事項，而法制局的人員也要列席，但法制局人員主要是說明法理。當議會一讀通

過後，送到大會二讀時，仍然還是需要列席的。

（另外問到：剛才您所提到的都是屬於正常法制作業程序上的部分，有時會不會仍需要有一些檯面下的運作？

答：沒有，因為不必要。因為在行政程序法公布施行之後，一個政策或法律的形成，若與當地的居民權利義務有關時，要舉行聽證會，給予人民陳述意見的機會，不能僅由行政機關或立法機關閉門造車，容易產生窒礙難行的情形。所以在以前的情形，有時議員會詢問或要求行政機關訂定自治規則的時候，有沒有經過聽證程序或學者專家集思廣益來形成，所以現在行政機關的法制人員都會做這一些動作起來預防了，或是要由立法機關自己來做之後，再來審議也是可以的。）

十三、問：（承上） 貴市政府在議員提案制定自治條例時，其角色的扮演上又是如何？（譬如，可否提出修正意見）

答：一般來說，議員多半會先詢問市政府法制單位的意見，大致上也僅是如此。若議員要堅持自己的意見時，市政府也是只能順從議員而已，畢竟仍是要促進府會和諧嘛！站在我們的角度，因為我們屬於也是要列席的人員，所以我們也是會提供一些修正意見，譬如提醒議員若此法案沒有法源依據或牴觸母法時，就算制定之後，也是沒有效的。

十四、問：中央法規授權地方立法時 -

（一）可否或如何區分授權給地方立法機關或地方行政機關？

答：要去區分授權給地方立法機關或是地方行政機關，這有時的確是不太容易區分，尤其是中央於授權的同時，又不作出明文規定，這實在是讓地方政府傷腦筋的！我們的做法應該是會去觀察授權規範的事項，這個事項的本質是比較適合由誰作規定而區分，基本上如果是比較牽涉到人事、經費或預算等的事情的，我們就會將它交由地方立法機關以自治條例的方式作規範，不然到時候我們就算以自治規則的方式先作規範了，也是沒用的，因為議會也很有可能會要求我們改

以自治條例的方式送議會審查。

(二) 中央授權所訂定的自治條例中，可否再授權地方行政機關訂定自治規則？

答：這應該是可以的啦！由地制法上的規定，例如第二十七條看來，法律已有明文，自治規則可以基於自治條例之授權而訂定呀！法律上並沒有作出禁止規定，所以這應該是可以的啦！沒有問題啦！

(三) 中央授權所訂定的自治規則中，可否再授權地方立法機關訂定自治條例？

答：我想這個問題在法位階上是不太可能會發生的，依照目前地制法上的規定，如果中央法規是很明白的授權訂定自治規則，自治規則的位階是低於自治條例的，要如何由低位階的法律授權高位階的法律立法權限呢？事實上這樣的情形是不太可能會發生的。

十五、問：地方制度法實施後，貴市府會之間產生爭議或衝突時，有無固定的解決途徑或模式？

答：大概都是各說各話、各自表述。如果再沒有辦法解決的時候，就只能各自向內政部請示了。我舉例來說，當時新聞處遭裁撤時，市政府提覆議案應以「條」或「款」來提出，因為新聞處係在高雄市政府組織自治條例的「款」中，在當時行政機關主張以「款」，而立法機關則主張以「條」來提覆議，所以到後來只好由行政機關與立法機關各自向內政部要求解釋了；另一個例子則是，當初謝長廷市長在施政總質詢時被議會趕出去，因為是在總質詢時，所以市長被趕出去，所有的局、處首長，一級主管也都應該隨市長共進退，當時為了這件事我們也有行文內政部作請示，我個人認為局、處首長要隨市長共進退，這是對的！因為在施政總質詢，市長是主角，市長若被趕出去了，皮之不存毛將焉附，所以既然市長都退席了，局、處首長哪還有存在議事廳的道理。當時我們都要和議會戰爭，並由雙方各自去請示，我手頭上都還有資料，很明顯地，我們寫出來請示的理由與內容都比議會所寫的好很多，議會寫的都只是一些相罵話，情緒化的內容文字而已。

編號：A3

受訪者：高雄市政府法制局專門委員 趙寶美

時間：民國九十二年十月二十一日

一、問：請問您，貴市目前在地方制度法架構下府會間的政治生態與互動情形如何？

答：目前的地方制度法仍然有很多不明確或漏未規定的地方，造成府會之間對於問題的見解都不太一致，進而產生爭議。在經過溝通協調後若仍然無效的時候，我們市府大部分仍然會以議會的要求或決議為主，主要仍然是期待府會能夠和諧，像我們目前所產生的一些爭議，例如：地制法第六十二條第一項，市府所屬機關跟學校的組織規程，依規定係由直轄市政府來定，本來即為本府之職權，但市議會卻認為係依地制法第二十八條第四款其他重要事項來議決，所以應該用自治條例的方式來制定，並送議會審查。事實上，議會在這件事情上是越權了，因為依地制法上的規定，已明白做了規定，但為了府會的和諧，市府仍然尊重議會決議而送議會審議。但是我們今年可能會回歸到法規面了，我們會回歸地制法的精神，這一部分我們將不會再送議會審議，再看看議會的反應是怎麼樣，但也知道議會的反應是怎樣，目前僅是在試做的情況。

另外，依地制法第二十七條第三項第二款自治規則應送議會查照，照理說，查照與備查在性質上是差不多的，備查的效力在地制法第二條第五款規定依法完成法定效力後陳報……機關知悉，基本上，「知悉」應該是我讓你知道就好了，就已經完成效力了。所以，一般來說，我們對於自治規則的做法係刊登公報的同時報議會知悉，但有時議會對於一些比較敏感的法案不認可的時候，會採取不予查照或不予備查的方式，這樣的情況常常會造成我們的困擾，因為事實上依地制法的規定若已依法完成效力的話，議會有沒有查照並不會影響自治規則的效力，議會可能對於查照還不清楚它的效力何在，所以常常用這樣的方式來作為杯葛的

手段，造成府會之間還是有一些衝突點存在，有時我們如果真要做的时候，也會擔心議會給我們的阻力。

二、問：就您所知，貴市政府制定自治條例、自治規則時，區分之標準為何？那些事項應以自治條例制定，那些事項又應以自治規則訂定？(譬如，台北縣中等以上學校優秀學生獎學金是以「自治條例」制定，而南投縣卻以自治規則訂定。都是獎學金，何以有如此之區分？)若以台北市與高雄市相比較，台北市自治規則數量多於自治條例，而高雄市則剛好相反，自治條例數量多於自治規則，就您所知，您認為何以會發生如此的情況。

答：自治條例依地制法第二十八條規定與人民之權利義務有關者，其中二十八條已經有規定哪幾種情形係要以自治條例的方式作規定；至於自治規則則係參照行政程序法第一百五條第一項，基本上係授與人民權利並對外發生效力的，另外，還有像法規命令者，如行政程序法上之規定，法律授權、一般事項、抽象的對外發生法律效果的一些規定。我們目前就是依照這樣的標準來區分自治條例與自治規則的，所以，我們曾經在地方制度法公布後作一個檢討，將高雄市現行現存的市法規，哪一些係屬於自治條例，哪一些又係屬於自治規則作一個區分，如果是與人民之權利有關者，我們就將之歸類於自治條例；反之，若與人民權利無關者，就將之歸類為自治規則。在民國八十九年九月的時候，我們初步用這樣的分類方式將自治法規整個包裹式的送議會審議，而議會決議的結果將全部自治法規都變更為自治條例，也就是說，議會不管自治法規是否與人民權利有關，它全部都要監督，認為全部都是重要事項，全部都要訂為自治條例，議會並不去探究到底哪一些是屬於我們市政府內部關係的，例如：局、處間之協調或是一些事務性的規定，完全不去論述這些部分，只要求全部都送到議會審查。因為我們過去叫做高雄市法規，但高雄市法規也應該要有所區分的，但議會並不看這一部分，而要求全部送議會審查，所以就讓所有的法規變為自治條例了。所以高雄市自治條例多於自治規則的原因，應該是當年我們用包裹式的方式將自治法規全部

送到議會審議，而議會又要求將全部自治法規變更為自治條例，而造成高雄市的自治條例實在太多了，而且又完全沒有依照性質來做區分，所以，我們後來也有做一個補救措施，在每一個會期中我們會去做個案式的檢討，如果某一個法案認為實在是沒有必要訂為自治條例的，例如：市政會議的議事規則，這種東西完全是機關內部的作業規範或是……聯繫辦法等，這些東西我們經過詳細檢討之後認為實在沒有必要訂為自治條例，所以，我們也針對這些事項依法定程序作變更，將它們改為自治規則，陸續已經有一些法案通過了，而相對地高雄市自治條例的數量也減少一些了。

三、問：地方制度法上有所謂的「法定行政保留事項」(譬如，依地方制度法第二十七條規定之法定職權事項與授權法規事項；依地方制度法第二十九條規定之委辦事項行政保留；依地方制度法第六十二條規定之組織行政保留事項等)，就您所知，在實務運作上是否真保留給地方行政機關自行訂定自治法規，地方立法機關完全沒有介入之餘地？

答：現在的情況就如同剛才我所提到的情形一樣，有些事項原本就係屬於市政府之職權，但議會的決議卻又認為它們要做監督，如果議會一直堅持的話，堅持的結果會產生一種可能，就是我們的預算可能會被杯葛，造成行政的推行也推動不了，議會如果杯葛不讓我們審議的話，法案也通不過，所以，到最後就會變成不管議會作成什麼樣的決議，我們都必須讓步，這個部分也是我們比較苦惱的地方。所以，是不是真的有一些事項能夠給我們行政機關自行訂定呢？這在實務上會有困難。因為議會以預算牽制的手段，實在是影響很大，讓我們很苦惱，基於此點，我們也必須要尊重議會。

四、問：地方立法機關若違反上述「法定行政保留事項」，而以制定自治條例方式來規範，其自治條例的效力如何？就您所知，貴市有無這樣的案例或情況產生過？

答：剛剛我提到的那個就是嘛！高雄市所屬的機關、學校應該是用組織規程就可以了，但如果議會認為這是「重要事項」，要用自治條例的方式制定，我們就必須被迫要訂為自治條例，像這樣的情形就變成是說，它效力還是有，效力是沒有問題的，只是在審查的立法過程中我們必須要送議會審議。法律規定如果是自治條例的話，就一定要送議會審議，可是事實上法律又規定由行政機關自己訂就可以了，如果是這樣的話，我們訂自治規則就可以了，不需要送議會審議。

所以如果我們回歸法的本質，如果我可以訂為自治規則的話，並不需要再經過議會的審議同意，我很快就可以通過我的機關學校的組織規程，這在效率上也是比較快的，而且整個地方行政機關的組織準則已經都是固定了，我們所有的職掌、編制、總員額的控管，中央都已經訂出一套辦法了，這個東西議會基本上並不需要再監督到這上來，事實上中央已經有做控制了，再怎麼膨脹也都只能在這個範圍內了，在這個部分議會其實是過度的干涉了，是沒有必要的，所以我們現在才會考慮到應該要回歸法規基本面，這樣才是對的。

（另外問到：在之前的受訪者中曾有人提及此案例，最後係以不改變組織規程的名稱，但卻仍送議會審議的方式，來化解府會此項爭議的僵局，請問您對此有何看法呢？

答：之前市議會確實有決議認為說，市政府雖然訂了組織規程，但仍然要送到市議會來審議，其實這是一件很奇怪的事情啦！因為地制法上明明已經規定自治規則不用送議會審議，本來即可刊登公報就發布實施，但議會卻又要求要送給它們審議，這中間的效力就會變的很奇怪，如果市政府直接發布後再送到議會審議，這樣也不對呀！但是議會又做成決議，認為市政府要把這項自治規則送議會審議之後才能生效，這在法效性上是會有問題的，這是一個很奇怪的決議！）

（另外問到：就您所說，要回到法的基本面去探究事情，請問您個人的意思就是認為這個組織規程不用送議會審議嗎？

答：對，沒錯！因為組織規程係屬於自治規則的範圍，既然是屬於自治規則的範圍，就只要發布實施之後送到議會查照就可以了，而不必送議會去審議。因

為回歸法的基本面而言，地制法早已授權了，且依地方行政機關組織準則的規定，對於機關、員額也有規定，實在想不出議會還有什麼事項好監督的，原本是擔心市政府對於機關、員額會不會過度膨脹嘛！但現在都不會了啦！機關、總員額都已經被控管住了，也變不出什麼花樣出來了。議會本來應該是想藉由抓著機關的控管權，並且對於預算的審議等方式去箝制行政機關，造成行政機關有所顧忌，但事實上這並不是一個很正常的運作，還是應該要回歸法的基本面，因為目的在法律中已經有明文了，也應該可以達到目的了，議會不應該再做這種情緒性的或非理性的方式要來對於行政機關進行控管，這是不必要的。）

五、問：地方制度法第二十七條將自治規則又區分為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準、準則。就您所知，貴市政府訂定自治規則時，是如何區分使用的？

答：在高雄市的法規標準自治條例中有明文規定，機關組織都是用規程；應該遵守或照辦的事項是用規則；那細則的話，例如：都市計畫法高雄市施行細則，它是就都市計畫法相關的施行細節或對於法規另作補充解釋的；辦理事務的方法則係用辦法來做規定；綱要是用來規定一定的權責或要項；標準則是用來規定一定的程度、規格或條件，例如：水質的標準；準則是作為之準據，是標準的範式或程序，例如：高雄市法規作業準則就明列法制作業時應該注意的一些方法或準據，大致上是如此啦！都是參考高雄市法規標準自治條例上的規定。（高雄市法規標準自治條例第四條）

六、問：貴市政府有無以不屬於地方制度法第二十七條所規定之名稱而訂定自治規則，不送議會查照，以規避議會監督之情況？若有，就您所知，可否舉例說明。

答：這種情況是有的！有一些像是獎助金的申請、急難救助的實施、減免或補助學雜費的一些規定或是中低收入、殘障補助的一些規範，都是訂為行政規則，例如：要點、須知、注意事項等，這些都是社會局的案例比較多，因為這些

都是社會局管理的範圍，都是屬於一些社會福利的方法或發放措施，在過去都一直是以行政規則的方式來做規範而已，並沒有用所謂的「辦法」（按：「辦法」是屬於自治規則的用語）來做規定，而且在行政程序法實施之前就已經訂定了，而在行政程序法實施之後，事實上在行政程序法第一百五十九條有些規定，叫做職權命令，若以中央的看法而言，認為職權命令是不妥當的，但若以地方的機關來看，職權命令係依照我們機關所擁有的一些職權來訂定相關規定，如果不是法律授權的話，它是屬於一個社會福利方面，是屬於授予人民利益的話，站在我們的立場我們是不反對，但訂為行政規則還是不妥當的啦！所以目前社會局陸續送來的法案，像有關社會福利措施且對外已經發生法律效力的部分，我們都建議社會局應該要訂為自治規則，因為自治規則基本上是對外發生效力的，像發放這些救助金、補償金等等，已經與人民發生一些效力了，事實上是不適合用行政規則來做規定的，因為行政規則依照行政程序法的規定，行政規則是行政機關組織內部的一些事務規範，這完全不牽涉對外的部分，所以在行政程序法實施之後，我們都建議社會局應該盡量將這些部分改以自治規則的方式作規定，至少是自治規則啦！不然如果以更精準的標準來看，既然是授與人民權利，更是應該要提升到自治條例才對，必須受到議會的監督，所以若就目前這樣的情況來看，社會局確實有點是像在規避議會監督沒錯。

（另外問到：就您認為，社會局既然是在做給付行政的事項，為何它要規避議會的監督呢？有什麼樣的理由？或只是為了行政上的便宜行事呢？

答：這其實是因為牽涉到預算的問題啦！因為社會局在做這些事情的時候都必須編列預算，如果係以行政規則的方式作規定，預算被議會砍掉的時候要怎麼辦呢！？社會局如果訂出一個要點來，但到時候如果議會不同意的話，不是更生麻煩嗎？這可能歷年以來社會局都是這樣訂的，也都這樣編列預算，而忽然以自治條例的方式送議會的話，議會搞不好也會忽然發覺怎麼會有這一筆錢，再說，如果議會對於社會局所提自治條例有意見的話，社會局也會覺得這歷年就是這樣規定的呀！社會局也會覺得橫生枝節，而且反正行之有年，也就一直都這樣做

了。)

七、問：就您所知，貴市政府有無以自治規則再授權自己訂定另一個自治規則的情形？

答：應該是有這種情形啦！因為有時我們在一個自治規則當中所做的規範並不是很詳盡，將要規範的事項全部都放在同一個自治規則當中也不見得能夠全部都敘述清楚啦！所以我們會另外授權，例如它係牽涉到一個委員會的組織，我們可能就會以「其組織另訂之」的方式另外作規範，或是說某一些東西又另外牽涉到某一些辦法的話，而這個辦法又不適合放在這個自治法規內的時後，我們也會用「其辦法另訂之」的方式再授權，也就是說，對於某個自治規則而言，如果再牽涉其他必須要再詳細作規範的時候，我們就可能會用「其辦法另訂之」這樣的方式再做授權，我們曾經是有過類似案例的，只是我現在一時還想不起來。

(另外問到：依地方制度法第二十七條第一項規定，直轄市政府.....就其自治事項，得依其法定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定自治規則。當中並未包含以自治規則再授權訂定自治規則的情形，然而實務上如您所言確曾有這樣的案例已發生過，這樣的情形是否適當？在合法性上會不會有問題呢？

答：這應該沒有問題呀！地制法上並未做限制呀！其實在實務上並未侷限於僅有地制法上所規定之情形啦！在自治規則內的一個規範，如果認為說它還是有它不夠詳盡的地方，必須另訂一套東西來補充的話，還是可以的。只是說這樣的情形很少，真的比較少，我只能說就我記憶所及應該是有這樣的情形，但我無法很清楚的跟你說是哪一個法案，但真的很少啦！較多的情形是自治規則再授權訂定行政規則，這樣的情形是比較多的，而自治規則再授權訂定自治規則的情形就很少。至於在合法性上，我想是可以的，沒有問題的，因為並沒有禁止規定啦！)

八、問：貴市政府訂定自治規則時，內部之程序為何？

答：自治規則訂定之程序，基本上就是於業務機關初步擬訂好了之後，會送

到我們法制局這邊來，由我們法制局提到本府的法規委員會審議，再審議之後再送到市政會議審議，等於是經過兩道關卡，於市政會議審議通過之後，自治規則基本上我們就可以刊登公報並對外發布施行，然後送中央備查，再送議會查照，大概就是這樣的程序。

九、問：地方制度法第二十七條規定，自治規則應於發布後函送地方立法機關(議會)查照，貴市政府將自治規則送議會查照之程序如何？就您所知，您認為查照之性質為何？議會可否不予查照？有無實際的案例發生？

答：這我剛才已經有提到過了！在我們將自治規則送議會查照時，查照性質上與備查是差不多性質的，依照地制法第二條的定義，查照應該就是類似備查，就是送機關讓它知悉，在自治規則發生法定效力之後，送機關讓它知悉我已經發布了這樣的一個法案，所以，基本上自治規則已經生效了，再送備查或查照，事實上議會查照或不予查照，自治規則都已經生效了，所以議會查照或不予查照都不會影響自治規則的效力，在我們高雄市是有很多這樣的案例發生的。

(另外問到：議會對於自治規則不予查照的情形，在本市中這樣的情況到後來是如何落幕呢？

答：議會雖然對於自治規則不予查照，但並不會影響自治規則的效力，我們的處理方式就仍然是會將此自治規則刊登於公報發布實施，我們仍然會發布實施。我個人覺得之所以會發生這樣情形的原因是因為議會對於查照的意思有所誤會了，基本上議會並沒有真正了解查照的效力，所以他們才會弄了一個不予查照啦！其實就如同我剛才所說的，這根本就不會影響自治規則的效力呀！所以今天如果議會真的要與我們爭執的話，我們是站的住腳的，是可以受檢驗的，因為這僅是議會單方面對於地制法條文規定的誤解。)

十、問：就您所知，貴市政府將自治規則送議會查照時，那一類的自治規則容易遭遇困難並引起爭議？

答：這可能跟經費，例如發放××補償費、××福利金等，跟預算的編列有關係的，可能才會引起比較大的爭議。議會在有牽涉預算編列的事項上，認為都應該經由議會的審議，不應該逃避議會的監督。

（另外問到：若就您剛才所提的這些事項而言，可能符合地制法第二十八條第二款的規定，係屬於創設地方自治團體居民之權利者，這是有討論空間的，所以若單就您所提者，其實議會也並不是完全沒有爭執空間的，針對此點，請問您的看法如何？

答：這樣說是沒錯啦！他當然還是有它的空間在，也就是說，例如行政規則我們將它訂為要點的部分，有很多的福利措施，係屬於給付行政的範疇，這個部分到底是應該訂為自治規則或自治條例呢？在行政機關的立場而言，也許我們會認為這只是牽涉規範一些發放的細節，但若就立法機關而言，則會認為這牽涉到要發放的這一筆錢，這筆錢就會牽涉到預算的編列，既然牽涉預算的編列就應該要依照預算的監督程序，這樣也是不無道理啦！所以，關於這個部分我們才會建議說，不應該訂為行政規則，至少也應該提昇到自治規則的位階，還經過市政會議與法規委員會的審查，爭議會比較少一點。）

十一、問：貴市政府函請制定自治條例之程序如何？就您所知，可否舉例說明。

答：基本上自治規則與自治條例訂定之程序，最主要的差異只有在送議會審查這個部分而已，自治條例還是跟自治規則一樣要經過法規委員會與市政會議的審查，通過之後，再送給議會審查，在議會審查通過後，再分別依照地制法上的規定分別送備查、查照或核定等等，只差異在是否要送議會審查這一個部分而已。

十二、問：貴市政府於提案函請制定自治條例的立法過程中，就您所知，其扮演如何的角色？是否需要備詢或提供相關意見？

答：基本上在送議會審議的時候，它一定要了解你為什麼要立這個法，立法的意旨何在？為什麼要這樣訂？所以，基本上業務機關一定要出席說明，類似像

備詢這樣，也可以這麼說，還要提供一些意見讓議會作為審查的參考，所以基本上業務機關都會列席，我們法制局這邊也會派人出席，做類似像備詢的一個情形，說明讓議員了解這個法為什麼要這樣訂的原因、用意在哪裡，執行的細節與立法的相關細節又是怎麼樣？妥不妥當呀？如果在有牽涉到預算的部分適不適當呀？還是需要提供類似像備詢這樣的角色。

十三、問：(承上) 貴市政府在議員提案制定自治條例時，其角色的扮演上又是如何？(譬如，可否提出修正意見)。

答：議會也可以自己提案制定自治條例，問題是議會自己制定自治條例時，會先經過議會自己內部的法規委員會，這一個程序，議會也有議會的程序，我們如果沒有被受邀的話，我們也無從參與呀！議會如果用一般議會的程序，完全沒有我們行政機關參與的情形，這是有可能的，如果就這樣通過自治條例的話，也是要實施呀！曾經就有一個針對旗津地區觀光的自治條例(按：旗津地區觀光發展建設自治條例)就是由議會自己制定的，我們發現其中有很多窒礙難行的地方，再由我們市政府來做。

十四、問：中央法規授權地方立法時 -

(一) 可否或如何區分授權給地方立法機關或地方行政機關？

答：這個我想基本上是地方行政機關，不會是地方立法機關啦！因為通常在法律條文中會說：「由直轄市政府訂之」，絕不會有：「由直轄市議會訂之」的，絕不會看到這樣的法案，沒有這樣的法案，所有的法律都是：「由直轄市政府訂之」或是：「由縣市政府訂之」。

(二) 中央授權所訂定的自治條例中，可否再授權地方行政機關訂定自治規則？

答：可以呀！由中央授權我們制定自治條例，由自治條例再授權訂定自治規則，這應該是沒有問題的，這在地制法第二十七條也有做規定了。

(三) 中央授權所訂定的自治規則中，可否再授權地方立法機關訂定自治條例？

答：這樣的敘述很奇怪，自治規則要如何再授權制定自治條例呢？！這位階都已經不對了呀！有可能的只有自治條例去授權訂定自治規則，沒有可能自治規則去授權制定自治條例的，不可能由下位階的法律去授權制定上位階的法律，更何況也沒有什麼再授權由地方立法機關訂定自治條例的啦！大部分的情形是，自治條例雖然地方立法機關它們有權制定，但很少直接明文授權由地方立法機關去制定自治條例的，這樣的情形很少，除非是它們立法機關內本身的作業規範，例如議事規則等等，才有可能這樣。但基本上這個問題所問的情形在位階上是有問題的。

十五、問：地方制度法實施後，貴市府會之間產生爭議或衝突時，有無固定的解決途徑或模式？

答：據我了解應該都是透過黨團的協調，例如民進黨的黨團與國民黨的黨團協調，可能這個是第一個方法，不然就是說如果是涉及到對於中央法規的解釋，像地制法上漏未規定或沒有明文規定的，府會的解釋又沒有辦法一致的時候，這個時候我們就有可能會送到中央主管機關要求解釋，例如說內政部，希望內政部給我們一個具體的解釋，但內政部有時會變成要顧及一種情況，就是為了府會和諧，意思就是叫我們行政機關尊重議會的決議，這反而模糊了整個法案真正的意旨在哪裡，有時反而增加了我們很大的困擾，因為我們就是沒有辦法解釋才會送到中央去解釋，但中央卻又做成這樣的解釋，就變成說立法機關到底原來的意思是什麼我們不知道？我們看不出來這個意義在哪裡？因為立法的本旨一定要由原來的立法機關它們自己才知道，總要解釋清楚呀！但中央主管機關它不解釋的結果，只叫我們為了府會和諧，要我們自己去協商、處理，那不是又回到原點了嗎？對於問題還是沒有解決，最後還是要尊重議會的決議，變成議會的決議最大，議會說了就算。但這也是很現實的問題，因為如果我們不尊重議會的決議，我們的法案沒有辦法通過，也沒有辦法執行，到最後也只能盡量協調到府會雙方雖不滿意但能接受的折衷方案吧！

四、 地方立法機關深度訪談對象名單

職稱	姓名	學歷	主要經歷	備註
高雄市議會 秘書長	徐隆盛	私立中國文化 大學市政系； 義守大學管理 研究所。	桃園縣黨部幹 部；高雄市議 會秘書處組 員、專員、主 任、專門委 員、副秘書 長、秘書長。	長期任職於高 雄市議會，對 於府會關係實 務上的操作過 程相當熟悉。
高雄市議會 法規研究室 主任	許進興	私立中國文化 大學法律系	台北市、高雄 市政府訴願會 編審；高雄市 政府財政局專 員；高雄市議 會法規室主 任。	主要業務負責 對法規的解 釋、審議與諮 詢等，對於地 方制度法與府 會關係的實務 運作相當了 解。
高雄市議會 議員	藍健菴	國立中央大學 資訊管理系； 美國南加州大 學（USC）管 理碩士 （MBA）	中央大學學生 議會議長；義 守大學、正修 科技大學講 師；左營分局 義警副中隊	曾擔任過市議 會法規小組副 召集人，對於 議會議事運作 的過程與地方 制度法上法制

			長；高雄市自由車協會主委；高雄市議員。	規範事項具有整體了解與基礎概念。
--	--	--	---------------------	------------------

五、 地方立法機關深度訪談題目

一、問：請問您，貴市目前在地方制度法架構下府會間的政治生態與互動情形如何？

二、問：就您所知，貴市政府制定自治條例、自治規則時，區分之標準為何？那些事項應以自治條例制定，那些事項又應以自治規則訂定？(譬如，台北縣中等以上學校優秀學生獎學金是以「自治條例」制定，而南投縣卻以自治規則訂定。都是獎學金，何以有如此之區分？)若以台北市與高雄市相比較，台北市自治規則數量多於自治條例，而高雄市則剛好相反，自治條例數量多於自治規則，就您所知，您認為何以會發生如此的情況。

三、問：地方制度法上有所謂的「法定議會保留事項」(譬如，依地方制度法第二十八條第三款、第六十二條規定之組織法定事項；依地方制度法第二十六條規定之行政罰法定事項；依地方制度法第二十八條規定之重要性事項等)，就您所知，在實務運作上是否真保留給地方立法機關自行制定自治法規，地方行政機關完全沒有介入之餘地？

四、問：地方行政機關若違反上述「法定議會保留事項」，而以訂定自治規則的方式來規範，其自治規則的效力如何？就您所知，貴市有無這樣的案例或情況產生過？

五、問：地方議會對於委辦事項之立法權 -

(一) 如何區分自治事項與委辦事項，實務上之判斷標準為何？

(二) 地方立法機關能否制定「委辦條例」？

(三) 承上，地方立法機關若能制定「委辦條例」，則是以如何的立法形式制定？

是否有以自治條例的形式來制定「委辦條例」的情形？

六、問：地方制度法第二十九條規定：「直轄市政府……為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之規定。」

(一) 對於委辦規則除委辦機關外，地方立法機關可否加以審查？

(二) 承上，地方立法機關若對於委辦規則加以審查，其效果如何？就您所知，有無此案例或情況產生過？

七、問：貴市議會制定自治條例之程序如何？就您所知，可否舉例說明。

八、問：貴市議會於提案制定自治條例的立法過程中，就您所知，市政府扮演如何的角色？是否需要備詢或提供相關意見？

九、問：對於自治規則已規範之事項，自治條例可否就相同事項再做規範？

十、問：中央法規授權地方立法時 -

(一) 可否或如何區分授權給地方立法機關或地方行政機關？

(二) 由中央授權所制定的自治條例中，可否再授權地方行政機關訂定自治規則？

(三) 反之，若由中央授權所訂定的自治規則中，可否再授權地方立法機關制定自治條例？就您所知，有無類似實際案例？

十一、問：地方制度法實施後，貴市府會之間產生爭議或衝突時，有無固定的解決途徑或模式？

六、 地方立法機關深度訪談紀錄整理

編號：B1

受訪者：高雄市議會副秘書長 徐隆盛

時間：民九十二年十月二十八日

一、問：請問您，貴市目前在地方制度法架構下府會間的政治生態與互動情形如何？

答：就我個人感覺而言，高雄市的府會關係大致上是和諧的，除了諸如一些有關市府局、處人事兼併裁撤的組織法規，議會比較不同意之外，另外如文化局、交通局等等，牽涉到組織變動的部分。大致上議會的議事效率還不錯，若真有一些比較重大或爭議性較高的法案時，大部分府會都會先透過私下的協商程序之後，再進入正式的議事程序，這樣比較安全也比較能夠使議事順利進行。

二、問：就您所知，貴市政府制定自治條例、自治規則時，區分之標準為何？那些事項應以自治條例制定，那些事項又應以自治規則訂定？(譬如，台北縣中等以上學校優秀學生獎學金是以「自治條例」制定，而南投縣卻以自治規則訂定。都是獎學金，何以有如此之區分？)若以台北市與高雄市相比較，台北市自治規則數量多於自治條例，而高雄市則剛好相反，自治條例數量多於自治規則，就您所知，您認為何以會發生如此的情況。

答：基本上地方制度法第二十五條、第二十六條與第二十八條都有針對自治條例作規定，特別是第二十八條對自治條例的制定採列舉事項規範，那些事務需以自治條例制定，那些事務需以自治規則訂定，該條文規定最為清楚，本會均以地方制度法上之規定行使職權；但有時議會與議員的看法上會與市府不盡相同，有些事務議會認為應以自治條例制定，但市府卻又不這麼認為，雖然最後基於府會和諧，市府仍會尊重議會的決定，但總是偶而會出現緊張的狀況。

至於高雄市自治條例比例高於自治規則的原因，我個人覺得有可能是因為高雄市議會曾經要求市政府將所有自治規則都要以自治條例的方式送到議會審議，雖然這樣的作法並不太符合法律規定，但市府仍是照議會的決議這樣做了，我想這應該就是造成高雄市自治條例的數量會那麼多的原因吧！

三、問：地方制度法上有所謂的「法定議會保留事項」(譬如，依地方制度法第二十八條第三款、第六十二條規定之組織法定事項；依地方制度法第二十六條規定之行政罰法定事項；依地方制度法第二十八條規定之重要性事項等)，就您所知，在實務運作上是否真保留給地方立法機關自行制定自治法規，地方行政機關完全沒有介入之餘地？

答：針對這個問題，我個人覺得首先應該清楚界定什麼事項是屬於「法定議會保留事項」的範疇，坦白說，議員對於這些事項並不是很清楚，所以也才會發生之前我所說過的，要求市府通通以自治條例的方式將自治法規送到議會審查的情形，議員們可能覺得這樣做比較保險吧！

四、問：地方行政機關若違反上述「法定議會保留事項」，而以訂定自治規則的方式來規範，其自治規則的效力如何？就您所知，貴市有無這樣的案例或情況產生過？

答：地方行政機關違反「法定議會保留事項」的規定，而訂定自治規則，如果說這個自治規則係經由地制法上關於自治規則的法定公布生效程序訂定的，就應該仍然有效吧！至少在議會沒有要求市府將自治規則改變成自治條例送到議會審查之前，都應該還是有效的。這樣的案例我一時之間想不起來，很抱歉。

五、問：地方議會對於委辦事項之立法權 -

(一) 如何區分自治事項與委辦事項，實務上之判斷標準為何？

答：自治事項在地制法上已有做出規定了，應該就是依照地制法上的規定來作判斷，至於委辦事項就是一個比較具有爭議問題的了。上級政府將委辦事項委辦給下級機關代為辦理，在形式上看來下級機關處理委辦事項時，除了委辦規則應函報委辦機關核定外，不管是在人員的運用上、經費的使用上，都與地方機關息息相關，有時實在讓人很難分辨到底是自治事項或是委辦事項，我個人覺得如果不是地制法上規定的自治事項，應該就屬於委辦事項吧！

(二) 地方立法機關能否制定「委辦條例」？

答：依照地方制度法上的規定，地方立法機關應該只能制定自治條例與自律規則，很明顯地，委辦條例並不在地方立法機關所能制定的自治法規範疇之內。但是如果說，上級機關將委辦事項委託下級機關辦理時，要用到地方政府的人員與經費，在這個時候，其實在理論上應該仍是要受到地方議會的監督，才是比較合理的。針對這個問題如果是在法律規定層面上探討，因為現行地方制度法並未有如此的規定，所以答案應該是否定的；但如果由法理層面上討論時，其實我個人認為應該可以有相關的配套措施，賦予地方議會對於委辦事項能有制定所謂「委辦條例」的權力，這應該是比較妥當的。

(三) 承上，地方立法機關若能制定「委辦條例」，則是以如何的立法形式制定？是否有以自治條例的形式來制定「委辦條例」的情形？

答：如果地方立法機關能夠制定委辦條例的話，我想如果能以自治條例的形式來制定，這當然是最好的，因為這樣的方式至少是議員最清楚、最熟悉的立法方式與形式，比較不會還要有去適應的問題，而且話說回來，地方立法機關是監督機關，在監督行政機關的預算與人事，以目前地方制度法的規定來說，如果能以自治條例的形式來制定委辦條例的話，因為委辦條例也是用來監督人事與預算、經費的，二者感覺上也是比較接近的，所以我個人是贊成以自治條例的方式來制定委辦條例的。

六、問：地方制度法第二十九條規定：「直轄市政府……為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之規定。」

(一) 對於委辦規則除委辦機關外，地方立法機關可否加以審查？

答：對於這個問題依目前現行地方制度法上之規定看來，地方制度法好像只規定委辦規則之發布係函報委辦機關核定之後就可以發布了，並不需要再經過地方立法機關的審查，所以，答案應該是否定的。但是就如同我前面所說的，地方政府在辦理上級委辦事項的時候，其實經常是需要運用到地方上的人員與經費

的，所以，如果從監督層面來說，我個人認為應該是要賦予地方立法機關對於委辦規則一些審查權，這樣是比較妥當的。

（二）承上，地方立法機關若對於委辦規則加以審查，其效果如何？就您所知，有無此案例或情況產生過？

答：這個問題應該分兩個部分回答，首先如果是依照目前的法律規定，當然是地方制度法上的規定啦！委辦規則只需要由委辦機關核定後就能直接發布，並不需要經過地方立法機關的審查，也就是說，地方立法機關有沒有對委辦規則加以審查，應該不是委辦規則生不生效的條件，所以，如果地方立法機關真的對於委辦規則加以審查的話，以目前法律規定來看，應該也只是審查「爽的」啦！並沒有任何實質上的效力。但是如果今天透過修法，明文賦予地方立法機關有權對於委辦規則加以審查的話，則當然就會有實質上的效力。

七、問：貴市議會制定自治條例之程序如何？就您所知，可否舉例說明。

答：高雄市議會制定自治條例的程序應該是在自治條例提案之後，經過議會的程序委員會排上議事議程，再經由大會交付法規委員會來審查，這裡是進行一讀的程序，之後，再回到大會進行二讀與三讀程序，程序上大概是如此。

八、問：貴市議會於提案制定自治條例的立法過程中，就您所知，市政府扮演如何的角色？是否需要備詢或提供相關意見？

答：這個自治條例是由議會或議員所提出的時候，如果我們沒有主動邀請行政機關表達相關意見，其實行政機關是很難插的上手的，也就是說，這個時候行政機關是處於一個被動的地位。雖然議會或議員以目前情況來說，是比較少有主動提案制定自治條例的案例，但是就我所了解的，其實在議會或議員提案之前，大部分也都會先諮詢或請教過相關的一些行政機關在立法上的問題，因為畢竟行政機關是將來的執行單位，而且也有比較多的法制作業人才，大概是這樣的情形啦！

九、問：對於自治規則已規範之事項，自治條例可否就相同事項再做規範？

答：對於自治規則已經作規範的事項，一般來說，自治條例就比較不會在去重複作規範了，除非是比較牽涉到經費或預算，總之就是有關「錢」的事情的時候，議會才會要求行政機關應該要將此自治規則改成自治條例的方式，再送到議會審查。我個人覺得理論上，自治條例應該是可以就自治規則已經規範的事項再作規範的，應該是沒有問題啦！

十、問：中央法規授權地方立法時 -

(一) 可否或如何區分授權給地方立法機關或地方行政機關？

答：中央法規授權地方立法的時候，要如何區分究竟是授權給地方立法機關或是地方行政機關，這真的是一個棘手的問題，我個人覺得其實這樣的問題應該係要由中央於授權的同時，就應該要一併解決了，也就是說，中央應該於授權時就明文規定清楚，而不是做這樣不清楚的授權，這樣做只會把問題留給地方來處理，這樣是不負責任的做法，因為授權者是中央而不是地方，解鈴還需繫鈴人嘛！

至於目前實務上的做法，我想應該還是會看法律條文有無清楚規定，如果沒有的話，可能再依照事務的本質去區分，應該由地方行政機關或是地方立法機關來制定自治法規誰比較適當，再來決定授權給誰。

(二) 由中央授權所制定的自治條例中，可否再授權地方行政機關訂定自治則？

答：依照地制法第二十五條規定，自治條例是可以由上級法規之授權而制定的；而依照地制法第二十七條規定，自治規則也是可以由自治條例之授權而訂定的，如果依這樣整個法位階看來，應該是可以肯認，由中央授權所制定的自治條例是可以再授權地方行政機關訂定自治規則的，應該是沒有問題的。

(三) 反之，若由中央授權所訂定的自治規則中，可否再授權地方立法機關制定自治條例？就您所知，有無類似實際案例？

答：從地制法上的規定，例如第二十七條或是第三十條規定看來，自治規則

的位階明顯是低於自治條例的，所以要由低位階的自治規則授權制定高位階的自治條例的可能性應該不高，好像也沒有這樣的情況發生過吧！

十一、問：地方制度法實施後，貴市府會之間產生爭議或衝突時，有無固定的解決途徑或模式？

答：其實不管在地方制度法實施之前或實施之後，府會之間都一定會有一些爭議、衝突的，只是在地方制度法施行之後，明文規定了一些法制層面的解決途徑，從長遠來說，建立制度性的解決途徑這當然是好的，只是如果府會之間發生爭議、衝突時，說真的，會先想到的解決途徑絕對不會是制度面上的途徑，多半都是會先透過私下的協商、妥協，先取得共識，這才是最常用的方式，除非不得已，我們都比較不會考慮去用法律規定的途徑，因為那樣感覺會比較傷害府會之間的關係，畢竟府會還是要相輔相成才會有利於市政的推動嘛！如果弄得雙方兩敗俱傷都不好嘛！

編號：B2

受訪者：高雄市議會法規研究室主任 許進興

時間：民九十二年十月二十九日

一、問：請問您，貴市目前在地方制度法架構下府會間的政治生態與互動情形如何？

答：此題範圍過廣，不夠具體，且很空洞、太過理論化、不夠實際。就我的立場而言，不夠客觀具體。但如果真的要問的話，在謝長廷第一次主政時，府會的關係是比較緊張的，這樣的情形雖有隨著府會彼此的熟悉度增加而隨之好轉，但有時府會在針對特定議題的時候，仍不免有一些衝突的情況產生，我印象所及就有一次議會在探討市長薪資與議員薪資多寡問題的時候，因為謝長廷答詢內容不實，並對議會充滿挑釁意味，就被議員「請出去」議事廳，那一次就造成府會

之間相當大的衝突。

二、問：就您所知，貴市政府制定自治條例、自治規則時，區分之標準為何？那些事項應以自治條例制定，那些事項又應以自治規則訂定？(譬如，台北縣中等以上學校優秀學生獎學金是以「自治條例」制定，而南投縣卻以自治規則訂定。都是獎學金，何以有如此之區分？)若以台北市與高雄市相比較，台北市自治規則數量多於自治條例，而高雄市則剛好相反，自治條例數量多於自治規則，就您所知，您認為何以會發生如此的情況。

答：這個目前確實有產生一些法制作業上的困擾，如你所問的，同樣是獎學金，何以台北縣中等以上學校優秀學生獎學金是以「自治條例」制定，而南投縣卻以自治規則訂定，就是一個例子。事實上這種事是市政府所認定的，而市政府是參考地制法第二十八條的規定辦理，若以自治條例送請議會審議，議會百分之百會接受；但若為自治規則，當議員認為係有關人民重要事項時，便會請市政府改以自治條例的方式再送請議會審議。本會期便有一個案例是如此，本議會便以地制法第二十八條第四項「其他重要事項」請市政府改以自治條例制定後再送議會審議。基本上若有涉及「錢」的事情，站在立法機關的角度，既然涉及「錢」，其實就有關預算的編列，多半都會要求要以自治條例的方式制定，讓議會有機會可以監督。至於高雄市自治條例與自治規則的比例為什麼會比台北市高的原因，我想可能是因為高雄市議會常常會將市政府送請議會查照的自治規則，改請市政府以自治條例的方式制定後再送到議會來審議，說真的，我個人覺得議會有時似乎是過分越權了，有一些不必要以自治條例制定的事項，議會仍會要求要以自治條例的方式作規定，例如高雄市政府公報發行自治條例等，我個人覺得就是一例，這應該祇是涉及市政府發行公報的一些事務性規範或注意事項而已，實在沒有必要以自治條例的方式作規定。但身為議會的法制人員，有一些話有時實在也不方便多說些什麼。

三、問：地方制度法上有所謂的「法定議會保留事項」(譬如，依地方制度法第二十八條第三款、第六十二條規定之組織法定事項；依地方制度法第二十六條規定之行政罰法定事項；依地方制度法第二十八條規定之重要性事項等)，就您所知，在實務運作上是否真保留給地方立法機關自行制定自治法規，地方行政機關完全沒有介入之餘地？

答：基本上如果法律保留給議會的事項，規定的很清楚的話，行政機關是不會介入的。有時候我們會覺得有介入可能的時候，往往都是因為那個事項規定的不是很清楚，到底是歸議會的事項還是歸行政機關的事項？像有些事項到底跟人民的權利義務是不是有很直接的關係，其實有時候還是很有爭執的，在看法還是有不同的地方。但是如果說相同的事項已經有自治條例去做規範了，自治規則當然就比較不會再去碰觸，通常會發生兩者有交錯現象的時候，常是因為某一個事項在現行法規都沒有規範到，但行政機關認為需要作規範而又沒有足夠的時間做比較高位階的自治條例或法律的立法工作的時候，行政機關就可能以自治規則的方式先做處理，所以，這個部分其實係屬於一個浮動的關係，並不是那麼絕對。

四、問：地方行政機關若違反上述「法定議會保留事項」，而以訂定自治規則的方式來規範，其自治規則的效力如何？就您所知，貴市有無這樣的案例或情況產生過？

答：法定議會保留事項應該是就地制法第二十八條那四款規定來看，像如果說第三款規定地方自治團體及所營事業機構之組織者，這樣的規定是很明確的，這個例如：高雄市政府組織自治條例、私營當舖組織自治條例或民營公車組織自治條例等，這個我們基本上就不會去弄錯，不會產生問題、衝突。會弄錯，會產生問題的可能像是第二十八條第二款創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者，如果再加上地制法第二十七條自治規則與第二十五條自治事項來說，這就會變的很難去區分，所以很有可能的情況之下，就是行政機關先立法先以自治規則的方式作規範，但若自治規則訂定出來之後，地方立法機關有意見，對於相

同事項要以更高位階的自治條例來制定，依照地制法第三十條規定自治條例的位階在自治規則之上，但是自治規則在未牴觸衝突自治條例的部分，它還是有效的，因為自治規則也是一個對外的規範，也是經由對外公布生效的，只是如果該自治規則與上位階的法律有所牴觸衝突的時候，係依照地制法第三十條的規定處理，所以這種案例其實也是屬於一種浮動的關係。或是地方議會認為該事項係屬於重要事項，曾有這種情形發生過，就是說在行政機關訂定好自治規則之後，送議會查照時，議會發現這是重要事項，議會就要求行政機關改以自治條例的方式制定。

五、問：地方議會對於委辦事項之立法權 -

（一）如何區分自治事項與委辦事項，實務上之判斷標準為何？

答：以我個人的立法實務經驗，我會先從憲法的第一百零七條到第一百一十一條去看，第一百零七與第一百零八條係屬於列舉中央的立法事項，第一百零九條係屬於省的事項，但已遭凍結，第一百一十條則係屬於縣的事項，第一百一十一條則是均權原則，係剩餘權分配的問題。所以我們通常是先觀察有無憲法上的明文規定，接下來再跳到地制法第十八條到第二十條，列舉地方的自治事項。十八條係直轄市；十九條係縣市；二十條則係鄉鎮市。我們基本上是從法律上是否有明文規定係屬於誰的事項，去做初步的判斷，如果看的出來的話當然就很容易去區分到底是中央的立法事項或是地方的自治事項，相對地，委辦事項也是這樣來的，因為委辦事項的前提也是中央的事項，所以我們主要仍然是從自治事項或是中央的專管事項去做區分。但如果說在法條上找不到有法條去明文條列的，我個人是用觀察事務本質的方式再去做判斷，有時候就可能會產生各自表述的情形，誰想要去立法的自然就會去解釋這個事項到底是歸誰，這也會牽涉到主動與解釋的問題。

（二）地方立法機關能否制定「委辦條例」？

答：能否制定委辦條例，這個問題在學理上是有一些討論啦！但現在就是說

這個委辦事項到底要授權地方訂到什麼樣的程度，因為條例或法律會比較牽涉到人民基本權利義務創設或規範的問題，以我個人的理解，委辦事項對於受委辦的機關而言，它是屬於執行的層面，僅就法的規範去做執行，所以通常我認為它係屬於比較細節性的規定，當然如果說這個委辦事項很重要，它可能要去創設一些新的規範出來，若可以由地方的立法機關來做規範這當然是比較好的。

委辦事項通常是由上級機關委託辦理的事項，通常委辦規則是屬於為了執行這個委辦事項的一些細節性規定，所以通常都是由地方的行政機關來訂定委辦規則就夠了，如果說要將委辦規則規範委辦事項的細節性規定提昇到條例的層次，實務上有沒有這樣的必要，我個人覺得是值得檢討啦！因為委辦規則所規範的都只是一些執行性的細節問題，應該是不必要啦！當然如果它又另外有牽涉到關係人民權利義務的事項時，是否制定「委辦條例」就有討論的空間了，但我強調的是目前委辦規則所規範的大部分還僅是執行面的細節問題而已。

（三）承上，地方立法機關若能制定「委辦條例」，則是以如何的立法形式制定？是否有以自治條例的形式來制定「委辦條例」的情形？

答：如果能夠制定「委辦條例」的話，因為它的立法機關和立法程序都跟自治條例一樣，所以基本上我們可能就會將其等同一個自治條例的法位階來處理，而從它的名稱大概應該也看的出來，它與自治條例是同位階的東西。

如果說要制定「委辦條例」的話，它的名稱我想是第一個要去思考的問題，因為「條例」是屬於中央法律的名稱，所以名稱的問題第一個需要去解決，不要讓它和中央的法律相混淆，至於是否有以自治條例的形式來制定「委辦條例」的情形，我想會有可能存在啦！因為牽涉到有時候到底是委辦或授權制定自治法規，有時候在中央授權的條文上其實也分不出來，也需要去解讀，因為那個「權」包括授權委辦與授權訂定地方的自治法規，其實在中央法規中寫的並不是很精準，很少的條文會讓人家很清楚的看出來中央是授權讓地方訂定委辦規則的，所以現在到底是授權訂定自治規則或授權訂定委辦規則，其實在分辨上都還是有困難的。

六、問：地方制度法第二十九條規定：「直轄市政府……為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之規定。」

（一）對於委辦規則除委辦機關外，地方立法機關可否加以審查？

答：事實上委辦事項之執行以目前來說都是會利用到地方自治團體之資源，雖然是中央的事項。依法律規定，既然是中央的事項委辦給地方之後，經費應該要一併下來，但現在有很多委辦事項，中央委辦給地方之後，經費沒有一併移撥下來，其實是等於地方在幫中央做事，像是這種情形地方議會的監督就有道理啦！因為它等於運用到地方的財源、人力與資源，所以，如果說地方立法機關基於它對於行政機關廣泛的監督權的話，其實它是可以去監督的。至於說如果用「審查」的話，它能夠做到什麼樣的程度，在運作上是有困難的，因為現在依照地制法第二十九條規定，委辦規則是函報委辦機關核定後發布，跟二十七條第三項自治規則發布後要送到地方立法機關查照的情形不一樣，以目前地制法上的規定，沒有管道可以讓委辦規則送到議會來，所以地方立法機關現在能夠做到的只有基於它對地方行政機關一個廣泛監督權的行使，例如透過預算的審查、質詢等方式來做監督啦！所以基本上我個人認為地方立法機關在這個方面是能夠監督啦！至於能不能進一步加以審查，由目前地制法上法律規範的情形來看，可能有困難，但這是一個問題啦！

（二）承上，地方立法機關若對於委辦規則加以審查，其效果如何？就您所知，有無此案例或情況產生過？

答：其實現在存在於各地方的委辦規則都很少，除了兵役相關事項比較容易去判斷以外，其他的事項我們很難去判斷，如果是以規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則來看的話，我們事實上很難去判斷哪一個是自治規則哪一個又是委辦規則，而且通常都是把它歸類到自治規則比較多，很少法規它自己會表明是委辦規則的，這個是目前第一個困難點；第二個就是說，如果地方立法機關對

於委辦規則加以審查，效果如何？就如同剛才我所說的，以目前地制法上的規定來看，並沒有將委辦規則監督的管道接到地方立法機關去，委辦規則是直接函報給委辦機關去核定而已，它並沒有送到地方立法機關去查照或備查，所以地方立法機關在這個過程上沒有辦法去審查的到，無從表示意見，更可能根本不知道有這個委辦規則的存在。而且委辦規則目前是需要中央的委辦機關核定後發布，地方立法機關就算再有意見，恐怕也很難對於這個委辦規則的效力產生影響，這樣的案例實在是很少。

七、問：貴市議會制定自治條例之程序如何？就您所知，可否舉例說明。

答：地方議會制定自治條例的程序很類似立法院在制定法律的程序，通常自治條例的提案都是由行政機關提案的情形比較多，議員雖然也有提案權，但是由議員提案的情形很少，通常自治條例提案之後會經過議會的程序委員會排上議程之後，再經由大會交付法規委員會來審查，這是一讀的程序，再回到大會的二讀與三讀程序，所以自治條例的制定程序與法律是非常相似的，只不過在發布程序上，中央是由總統來公布法律；地方則是由地方的行政機關來做公布。

八、問：貴市議會於提案制定自治條例的立法過程中，就您所知，市政府扮演如何的角色？是否需要備詢或提供相關意見？

答：基本上若是由議會提案制定自治條例的時候，市政府應該只是扮演一個諮詢者的角色而已，簡單來說就是居於比較被動的地位。我們議會自己也是有法規研究室可以提供議會議員相關的立法意見，只有在涉及市府相關局、處專業意見上時，我們才會要求市府提供一些見解，以供作參考。

九、問：對於自治規則已規範之事項，自治條例可否就相同事項再做規範？

答：這個問題其實應該牽涉到說：到底有沒有真正的行政保留的問題？就是規範制定權有沒有真的行政保留？地制法第二十七條、第二十八條的問題。如果

是自治規則已經規範的事項，自治條例要介入的話，通常是以地制法第二十八條來做判斷，最常用的則可能是第四款的「重要事項」。基本上正常的規範創造者大多是立法機關，立法機關要去做立法的時候，位階也通常是高於行政立法，所以當立法機關真的要去介入的時候，行政機關也很難去對抗啦！所以如果自治條例要去介入的話，它的威力會比較大，而自治規則就只好去退讓了，可能只好就自治條例沒有規範到的部分才能繼續做規範，大概就是這樣。

十、問：中央法規授權地方立法時 -

（一）可否或如何區分授權給地方立法機關或地方行政機關？

答：這個問題的產生其實應該肇因於在中央授權立法的時候就沒有做很清楚的規定，如果就法制面來考量，其實應該要看授權規範之事務的性質而定，區分究竟是由行政機關或是立法機關來做規範是比較適當的，但若由實際的情況來看，若法律真的沒有明白清楚規定的時候，地方立法機關想攬權的機會就會很高，最後由立法機關作規範的情形就會產生，其實有時候就算是法律有明文規定了，地方立法機關都還是會想插一腳去干涉行政機關的立法權限，所以這樣的規範標準有時候產生的情況並不一致。

（二）由中央授權所制定的自治條例中，可否再授權地方行政機關訂定自治規則？

答：基本上這應該是沒有問題的、應該是可以的啦！因為地制法第二十七條即有明文規定，自治規則得依自治條例之授權而訂定，所以雖然是由中央授權所制定的自治條例，但是仍然是可以由這個自治條例再授權給行政機關訂定自治規則的，這應該是沒有問題的。比較有問題的是地方立法機關會不會再授權出去給行政機關訂定自治規則，因為以高雄市議會而言，就曾發生過經由議會決議由自治條例授權行政機關訂定自治規則，之後，市議會又再反悔，又再要求市政府要將自治規則所規範之事項改以自治條例的方式規定，再送議會審議，這樣的情況還出現蠻多次的，這反而是比較有問題的部分。

(三) 反之，若由中央授權所訂定的自治規則中，可否再授權地方立法機關制定自治條例？就您所知，有無類似實際案例？

答：就我所知這樣的情況應該是沒有啦！因為由地制法第三十條規定可看出，自治條例的位階是高於自治規則的，所以不太可能會出現由低位階的法律授權給高位階法律的情形，就我印象所及我好像還想不出有過這樣類似的案例，很抱歉！

十一、問：地方制度法實施後，貴市府會之間產生爭議或衝突時，有無固定的解決途徑或模式？

答：其實不論在地方制度法通過之前或是通過之後，在市政府與市議會之間對於爭議、衝突的解決通常首先採取的都是透過黨團的協商，用的是一種比較傾向「人制面」的方式，我這樣說不知道你聽的懂不懂。也就是說，我們會採取的解決方式通常不會是第一步就想用法律所賦予的途徑解決，那是到最後的階段了，已經沒有別的選擇了，才會使用這樣的方式，不然我們通常都是會先以「人」、「交情」等，來作為先溝通協調的方式，例如前陣子市府新聞處被裁撤的案子，市府也是先透過黨團、市府連絡員與議員先進行溝通協調，實在到後來都沒辦法了，才走上覆議這條路，其實大家都知道如果以法律途徑來解決政治問題，結果對雙方都會造成一些傷害，畢竟我們還是得維持府會和諧的嘛！誰也不願意看到府會之間劍拔弩張的樣子，對於市政的推動都是不好的，都有可能造成負面的影響嘛！

編號：B3

受訪者：高雄市議會議員 藍健萑

時間：民九十二年十月二十九日

一、問：請問您，貴市目前在地方制度法架構下府會間的政治生態與互動情形

如何？

答：基本上基於新的地方制度法施行之後，府會之間互動的生態其實仍然存在著一個政黨之間彼此互相角力的心態，所以基本上以高雄市議會來說，在法案的審查上其實是以一個所謂政黨的角力，而且是很多的議員在審查法案的時候，常會基於一個希望市府要尊重市議會的前提之下，希望所有的法案通通是以自治條例的方式送到市議會來審議，甚至當然在這中間有些是市府過去認為是它自己內部施行的細則，應該不用送高雄市議會來審查，但是在議會的要求之下，連這些比較細項的規範，也都以自治條例的方式送來議會審查，所以整個市府與市議會互動的情況，的確也因為新的地方制度法的實施，有一些新的模範期間會產生，當然站在市議會與市政府的立場，大家都在尋求一個均衡點，但是這個均衡點是什麼，當然還是得視實際的情況才有辦法求得一個最佳的點。

二、問：就您所知，貴市政府制定自治條例、自治規則時，區分之標準為何？那些事項應以自治條例制定，那些事項又應以自治規則訂定？(譬如，台北縣中等以上學校優秀學生獎學金是以「自治條例」制定，而南投縣卻以自治規則訂定。都是獎學金，何以有如此之區分？)若以台北市與高雄市相比較，台北市自治規則數量多於自治條例，而高雄市則剛好相反，自治條例數量多於自治規則，就您所知，您認為何以會發生如此的情況。

答：我想自治條例與自治規則二者之間的區別在法律上應該有一定的標準，所以這個制定的標準應該是依照法律來區分。不過我剛剛也提到基本上基於府會和諧的立場，以高雄市議會來說，在市議會的法規委員會中曾經要求市政府把所有相關的自治條例、自治規則或市府內部的一些施行細則，通通以自治條例的方式送到高雄市議會來審查，這是在第五屆市議會法規小組中曾經作出的決議，所以我想這也是為什麼在高雄市會發生自治條例的數量多於自治規則的原因，因為當時係基於對高雄市議會的尊重，市府也按照高雄市議會的要求把過去所有相關的一些條例、規則，甚至是施行細則、要點等等，通通都用自治條例的方式送審，

當然市議會這樣的要求是不是合乎相關的法律規定，我想這是另外一個值得去討論的問題，不過就實際運作的情況來講，高雄市政府基於府會和諧與相關的預算審查等因素，市政府的確也因應了高雄市議會的要求而把所有的東西通通以自治條例的方式送到高雄市議會來審查，我想這也是一個實際上發生的情況，而這應該也是為什麼高雄市自治條例數量會比自治規則要多的原因。

三、問：地方制度法上有所謂的「法定議會保留事項」(譬如，依地方制度法第二十八條第三款、第六十二條規定之組織法定事項；依地方制度法第二十六條規定之行政罰法定事項；依地方制度法第二十八條規定之重要性事項等)，就您所知，在實務運作上是否真保留給地方立法機關自行制定自治法規，地方行政機關完全沒有介入之餘地？

答：我想以我目前在參與高雄市議會運作的情形而言，在我印象中在這一個部分以高雄市議會來說並沒有很多的著力點，而造成沒有很多著力點的原因，倒不是因為法律沒有給市議會這樣的空間，最主要的原因可能在於高雄市議會本身並沒有很多的人力與時間來處理有關「法定議會保留事項」的問題，因為事實上市議會每一次大會的會期，光是審查市政府送來的自治條例、法案或預算案，其實對於整個高雄市議會的運作來說，在時間上已經相當緊迫了。我想就實際的運作情形而言，若以「法定議會保留事項」來說，高雄市議會也缺乏這樣一個實際運作的經驗啦！且就實際的運作需要上來說，似乎也沒有一個強烈的必須性讓高雄市議會要花費很多的資源或經費在這個議題上面有所著墨，這是一個大概的實際情況。

至於說地方行政機關有沒有介入的餘地，我想所有的事項議會只是負責制定法律，而執行的部分應該都是由地方的行政機關來執行，所以在實際上即使有所謂的「法定議會保留事項」，我想在訂定相關規範的時候也可能必須要找地方行政機關中一些相關的主管單位，一起針對將來可能在執行上會遇到的問題作討論，只是就如我剛才所說的，就這個方面來說，目前高雄市議會在這個方面是比

較沒有著墨到的，也沒有實際上的一個經驗法則可以去依循。

四、問：地方行政機關若違反上述「法定議會保留事項」，而以訂定自治規則的方式來規範，其自治規則的效力如何？就您所知，貴市有無這樣的案例或情況產生過？

答：我想目前在我的經驗中好像還沒有這樣的案例啦！我想這中間有一個最主要的關鍵在於：到底議會知不知道哪些是它本身的「法定議會保留事項」的問題？坦白說，就某一些民意代表而言，他本身恐怕對於什麼是「法定議會保留事項」也不是很清楚啦！當然就更不清楚什麼事情是屬於「法定議會保留事項」，所以在實際的運作情況上面來說，只要是市政府送來的自治規則或相關的一些自治條例，其實議會就會對實質內容進行審查，所以是不是會有違反「法定議會保留事項」的問題，其實以我參與議會運作的過程中間，目前並沒有這樣的問題或情況發生。

五、問：地方議會對於委辦事項之立法權 -

（一）如何區分自治事項與委辦事項，實務上之判斷標準為何？

答：我想自治事項與委辦事項的區分標準應該是一樣，如果在法律裡面有明文規定的，我們當然就尊重法律的規定；若是法律沒有明文規定的，我想可能就有幾個原則，第一個是基於市府服務市民的原則，判斷應不應該去做這樣的事情，第二個則是考慮到要做這些事情所需要的資源、預算或經費要從哪裡來？如果有這樣的經費、預算或資源，我想不管就委辦事項或自治事項來說，議會都應該要去進行實質上的審查。判斷的標準我已經說過了，如果法律上有規定就是以法律上之規定為之；如果法律上沒有規定的時候，那就是以市府行政、市民實際上的需要、經費的來源等為主要的依據。

（二）地方立法機關能否制定「委辦條例」？

答：就如同前面我所說過的一樣，如果法律上有相關規定的，地方立法機關

當然應該可以按照法律上的授權來制定委辦條例，只是說在整個制定的過程中間牽涉到的是實際上執行層面的問題，就這個部分而言，一般來說，在過去以我對於實務上的了解，議會的做法可能會先請市府相關的執行單位先擬定好這樣的一個條例，在擬定好之後，再以自治法規的方式送到議會審查，通常以往是以這樣的一個方式啦！但在我的了解裡面，以高雄市議會來說，目前應該還沒有自己制定過所謂的委辦條例的情況。

（三）承上，地方立法機關若能制定「委辦條例」，則是以如何的立法形式制定？是否有以自治條例的形式來制定「委辦條例」的情形？

答：如果立法機關要自己制定委辦條例，這個部分牽涉到的是有關將來執行層面的問題。以我個人和實務運作上的經驗來講，其實的確是以自治條例的形式來制定委辦條例，對地方議會的審查，還有將來在行政機關的執行上來說，問題是最小的。所以依我所了解的，或許可能就有一些委辦條例就是以自治條例的型態來送審的。其實在這個部分以市議會的立場而言，只要不侵犯到議會的職權，而且將來在整個執行層面上沒有問題的話，其實高雄市議會基本上都是會尊重以這樣的一個方式來處理的。

六、問：地方制度法第二十九條規定：「直轄市政府……為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之規定。」

（一）對於委辦規則除委辦機關外，地方立法機關可否加以審查？

答：地方立法機關可不可以對於委辦規則加以審查的問題，我想應該牽涉到有些部分如果說中央有明確的法律規定，只要送請議會備查而已的，即使議會有意見，備查未通過，我想也不會影響到相關工作的推行；但如果是必須送請議會，由地方議會加以審查的，我想地方議會就有資格加以審查，例如在之前高雄市政府關於捷運興建案，因為中央立法院曾經有作出一個規定，就是說中央對於高雄市捷運的補助款必須再經由地方議會的審查通過，在這個方面，其實因為補助款

係來自中央，中央的預算來到地方之後，地方議會其實仍是有實質審查的權限的，所以我個人覺得在這個部分還是應該看法律上是不是有相關的規範，那如果沒有相關的規範的話，就是回到市府對於議會尊重程度的問題，因為如果法律沒有規定的時候，就算議會對於委辦規則所規範之事項有意見的話，對於整個業務的推動也沒有一個很有力的著力點，其實那是沒有多大意義的。

（二）承上，地方立法機關若對於委辦規則加以審查，其效果如何？就您所知，有無此案例或情況產生過？

答：如果說議會可以針對委辦規則進行審查的話，既然是可以審查，法律就是賦予議會這樣的權力，當然就會有實際上的效果。如同我前面所說過的，以高雄市捷運興建的預算案來說，因為高雄市捷運興建的經費有百分之七十五係來自中央的補助，而當時中央立法院有作出一個規定，這些補助款的動用必須經過地方議會的審查，所以，以高雄市議會目前來看，最大的案子應該就是高雄市捷運興建案的審查了，當然這個部分我們高雄市議會的審查就有實質法定上的一個效果，所有的審查過程也是依照議會審查各級法案的一個程序來進行。

七、問： 貴市議會制定自治條例之程序如何？就您所知，可否舉例說明。

答：議會制定自治條例的情形，如同前面我所說的，以目前議會運作的情況來看，是缺乏這樣的經驗的。就我所知道的是曾經有某位議員提出有關於下水道規範的自治條例，但後來這個自治條例於一讀審查的時候，因為牽涉到將來實際執行層面的問題，而且這個部分高雄市政府工務局養工處也已經有針對相關的事項進行自治條例的擬定，所以後來這個案例的發展情況就變成是兩案併案審查，也就是等於把議員所提的自治條例併入到工務局養工處所提出有關下水道規範的自治條例中，兩案併案審查，後來這個議員所提出的自治條例就是以這樣的一個情況來作結束，所以就目前議會的實際情況來講，是蠻缺乏自治條例的制定經驗的。

八、問：貴市議會於提案制定自治條例的立法過程中，就您所知，市政府扮演如何的角色？是否需要備詢或提供相關意見？

答：我想今天如果這個自治條例是由議會或議員自行提出的話，在這個提案的過程當中是不是會和行政機關有所接觸，這應該是屬於議員個人本身和行政機關之間的問題，但如同之前我所說過的一樣，如果這個自治條例制定之後，牽涉將來由地方行政機關執行問題的時候，其實事實上我們會覺得是需要和行政機關有所協調的，因為將來在執行層面上如果定了這樣的一個自治條例，但是沒有辦法去執行的話，我們覺得這樣也不是一個很好的法律啦！所以當然在某些程度上，我覺得是需要和行政單位作一個協調的工作。至於是不是需要行政機關的人員到議會備詢或提供一些相關的意見，我想這種方式包含了很多情況可以去進行啦！例如也可以透過私下的諮詢等等，總之，我個人覺得在立法之前的協商與共識的取得其實是很重要的，所以自治條例的制定事先如果可以透過協商、協調讓大家取得共識，我覺得這也是一個好的開始。

九、問：對於自治規則已規範之事項，自治條例可否就相同事項再做規範？

答：以我所了解的情況是議會曾經要求將某些自治規則升格為自治條例，然後再針對這些自治條例進行實質上的審查。但是我說過了，如果說自治規則已經有規範了，那自治條例基本上在實務運作的經驗上，並沒有再另外制定自治條例的情況，只有把自治規則升格為自治條例，然後再對這個自治條例進行實質上審查的情況，是有這個情況發生過的。

十、問：中央法規授權地方立法時 -

(一) 可否或如何區分授權給地方立法機關或地方行政機關？

答：這個問題我個人認為應該牽涉到府會之間的結構與權力平衡的問題啦！我們不希望行政權過分膨脹，可是我們也不希望立法權無限上綱的對所有事項進行審查，因為不論是行政權過分膨脹而讓整個議會監督的力量降低或是地方立法

機關審查權的無限擴張而造成整個行政效率的影響，我想都不是我們樂於見到的。至於這個中間到底怎麼樣區分，這個部分應該牽涉到的是中央相關法規制定的問題，不過有一個重點是中央所制定法規執行的層面，或許授權由地方政府以自治規則或施行細則來規定的項目，其實有可能到了地方之後，地方政府有可能第一個基於地方立法機關的要求；第二個基於市政府尊重地方立法機關的要求，使得這些原先屬於自治規則或施行細則的範圍，都有可能變成以自治條例的形式來制定。所以我們覺得這個部分後來到了地方議會之後，其實是有一個蠻大的彼此尊重的空間。所以這個部分我想中央在立法的時候，中央有中央的考量，但實際到地方執行的時候，或許又有另外一個情況會發生。

（二）由中央授權所制定的自治條例中，可否再授權地方行政機關訂定自治規則？

答：我想如果中央已經授權制定自治條例，法有明文規定，自治條例依法就要送到地方議會審查，那再授權地方訂定自治規則的情況，應該是不太可能。可是如果仍有這種情況的時候，就如同之前我所說的，地方議會都有可能要求把這些自治規則變成自治條例，再送到議會由議會作實質性的審查。

（三）反之，若由中央授權所訂定的自治規則中，可否再授權地方立法機關制定自治條例？就您所知，有無類似實際案例？

答：我想這個部分我已經說過了，如果中央授權訂定自治規則，我想理論上應該不太可能再授權地方立法機關制定自治條例，可是我也說過了，在很多實際運作的情況之下，也的確發生過很多地方立法機關要求地方行政機關，即使是中央授權所訂定的自治規則，通通都要以所謂自治條例的方式，送到高雄市議會接受審查，在這個部分是實際上發生過的，就在第五屆高雄市議會的任期中，也就是在地方制度法剛剛施行不久之後，高雄市議會的法規小組就要求目前高雄市政府所有相關的施行細則、自治條例、自治規則等等，通通都要以自治條例的方式送到高雄市議會作實質的審查。

十一、問：地方制度法實施後，貴市府會之間產生爭議或衝突時，有無固定的解決途徑或模式？

答：在府會發生衝突的時候，最通常用的解決方式就是私下進行協商取得共識，而如果仍無法取得共識的時候，其實也曾經送交上級單位就爭議的部分請求作出解釋或是仲裁，上級就是行政院或是內政部，大部分是遵循這樣的模式。例如以第五屆高雄市議會來說，曾經有發生過在市政總質詢的時候，議員把市長以及相關的政府官員趕離開議事廳的情況，然後那些陪同市長備詢的市府官員也通通離開了，後來因為這個部分引發了議會認為市府官員對於議會不尊重，沒有尊重整個議會質詢的相關規定，在那時就曾經函請內政部就地方制度法中地方民意代表質詢的部分作出一些解釋，不過我想這仍是一個法定形式上的解釋啦！最終還是要回歸到私下的協商，因為這個東西其實仍是需要取得雙方的共識之後，對於問題的解決才有實質上的幫助。