

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

國內的地方自治表面上雖已實施五十年之久，但在民國八十三年以前，其最主要的特徵似乎只在於地方首長（縣市長、鄉鎮市長）與民意代表（省議員、縣市議員、鄉鎮市民代表）直接民選出來而已<sup>1</sup>，地方自治制度的建立並非地方自治實施的重點，而地方自治之法制化更是遙不可及。考量當時的時空背景因素，統治當局之所以不急於將地方自治法制化的原因，乃為有利於其行中央集權之故。

然而 國父曾在「自治制度為建設之礎石」的演講詞中說：「地方自治者，國之礎石也。礎不堅，則國不固。」<sup>2</sup>又在講演「辦理地方自治是人民之責任」時說：「地方自治，乃建設國家之基礎。民國建設後，政治尚不完善，政治之所以不完善，實由於地方自治未發達。若地方自治已發達，則政治即可完善，而國家即可鞏固。」<sup>3</sup>由此可見，如果要國家基礎鞏固，政治完善，實應從健全地方自治工作上開始著手。

民國八十三年七月，「省縣自治法」與「直轄市自治法」陸續公布施行後，國內的地方自治總算進入法制化的階段，而不再如過去僅憑一紙行政命令（台灣省各縣市實施地方自治綱要、台北市各級組織及實施地方自治綱要、高雄市各級組織及實施地方自治綱要）的方式即作為指導我國地

---

<sup>1</sup> 於民國八十三年以前，由於「省縣自治法」與「直轄市自治法」尚未立法公布，在缺乏法源基礎的情形下，台灣省省長與北、高兩直轄市之市長仍未可由人民直接選舉產生。

<sup>2</sup> 孫文，「地方自治為建設之礎石」，國父全集（第三冊），台北：國父全集編輯委員會，七十八年，頁一六四。

<sup>3</sup> 孫文，「辦理地方自治是人民之責任」，國父全集（第三冊），台北：國父全集編輯委員會，七十八年，頁一七四。

方自治工作的標準。其後雖然因為精省的緣故，該二法於民國八十八年被地方制度法<sup>4</sup>所取代，但地方制度法基本上仍是承繼了「省縣自治法」與「直轄市自治法」二法的精神與內涵而來<sup>5</sup>。

但此時所謂地方自治法制化如深究其中內涵，其實只是將長期以來未法制化前所實施的地方自治加以法制（條）化而已；由於國內長期以來對於地方自治法制化的要求，固然使地方自治能踏出一大步，但卻未顧及地方自治之法理，未使地方自治制度之法制建立更趨完善，這也是地方自治法制化過程中最不足之處。正因為如此，地方自治之制度與其所制定之相關條文從一開始運作就不斷出現問題並受到質疑、挑戰，因此，目前國內地方自治之法制可說正處於一個變動頻繁的震動期，還必須不斷調整腳步，以求未來運作之順利，成為本論文研究的動機之一。

我國地方自治團體與地方政府的發展，在隨著政治民主化之後，逐漸成為國家政局中一項重要的關切課題，舉凡各級地方自治團體的運作實務，中央或上級地方自治團體間種種事務之關係，以及對政治、社會、經濟等多方層面的整體影響，皆不能不顧及地方自治團體或對地方政治的討論，且需涵括多項層面，以求融通瞭解。就地方自治團體運作之法制而言，「地方制度法」自民國八十八年一月實施至今已滿五年，對於此項取代「省縣自治法」與「直轄市自治法」之新地方制度，地方自治團體正以運作逐漸適應其設計，並以新的制度規範形塑新的運作事實，同時亦產生新的話題與討論。

---

<sup>4</sup> 「地方制度法」係因應民國八十六年七月第四次修憲，憲法增修條文中有關省制度變革為非自治團體之調整，並以整合地方法制，檢討當時地方自治缺失為著眼，依憲法第一百十八條直轄市之自治及憲法增修條文第九條省、縣地方制度之規定所研擬。詳見台灣省諮議會編印，如何健全地方自治法規之研究，八十九年四月，頁六七。

<sup>5</sup> 在「地方制度法」的整體架構上，不免仍承襲「省縣自治法」與「直轄市自治法」之基本設計，再納入非自治體之省制度考量，作適當調整。該法草案內政部始於民國八十六年七月第四次修憲後，確立省制度之調整起，即著手起草，於民國八十七年四月完成初稿，業經各方討論研商，行政院遂於民國八十七年十二月函送立法院審議。立法院於民國八十八年一月完成三讀程序，經總統亦於民國八十八年一月二十五日公布施行，全文共計八十八條。詳見台灣省諮議會編印，如何健全地方自治法規之研究，民國八十九年四月，頁六八。

本論文以為，希望藉由「地方制度法」法制設計上之「地方行政機關」與「地方立法機關」二者所設定之運作規範架構，結合地方自治團體中「地方行政機關」與「地方立法機關」兩機關間的互動運作實務，探討究竟在理論、制度與運作上，在學說上俗稱的「地方府會關係」，法制上應然的結構，與運作上實然的結果之間，究竟以何種型態呈現。並經由此種探討與論證結果，澄清、確立並批判現存地方自治團體行政機關與立法機關間，在制度與運作實務上，是否如同一般認知上的事實，或存有何種差異，以及造成此種差異的原因；或者，針對一般對「地方府會關係」之「認知」及根據該等「認知」所產生之部分見解是否得當，與所謂「應然」的法制結構上有何關係，此為本論文研究動機之二。

自從「地方制度法」實施，取代「省縣自治法」與「直轄市自治法」以來，地方自治團體中「地方行政機關」與「地方立法機關」二者間的整體運作，因為「地方制度法」之公布實施而呈現不同的現象。且在「依法行政」的精神與概念逐漸推展的趨勢下，隨著「行政程序法」與「行政執行法」的施行，使全國上下各級政府機關中各樣的統治行為，均需符合嚴格的法律規範，致使「地方府會」-「地方行政機關」與「地方立法機關」-在新制度的規範運作下，出現了新的「遊戲規則」與條件。如再加上民國八十六年縣市長選舉，民主進步黨贏得了多數縣市長的席次，過去國民黨於地方政治上一黨獨大的局面業已走入歷史<sup>6</sup>，此等政治環境，在在都牽引著地方政治中主要政府組織的運作，而不得不針對「地方行政機關」與「地方立法機關」間的關係進行理解。

民國八十六年後，部分縣市地方行政機關與領導人的替換，在形式上

---

<sup>6</sup> 民國八十六年十一月底的縣市長選舉，乃為有史以來台灣地方政治鐘擺最大的擺盪，國民黨地方政權由長期主導淪為主要之監督角色。詳見趙永茂，「地方政治生態與地方行政的關係」，台北：「修憲後地方政治與行政學術發展研討會」，政治大學公共行政學系、台灣省政府經濟建設與研究考核委員會主辦，民國八十七年五月，頁二四。在二十一席的縣市長中，國民黨只獲得六席、民進黨十二席、無黨籍三席。

完成了政黨輪替執政，但是地方立法機關（縣市議會）的運作卻未見得與地方行政機關「互動良好」，較明顯的例子則以南投縣彭百顯縣長與縣議會議員間長期的、全面性的對抗，致使雙方各擁立場難以妥協，而縣預算亦多次逾期未予通過<sup>7</sup>；另外，高雄市議會與高雄市長謝長廷之間的對立，於民國九十年發生市議會請市長及市政府各級主管離席 - 「趕出去」的尷尬場面<sup>8</sup>。在這兩個顯明案例與其他許多個案中，對於「地方立法機關」的權限 - 如何進行對地方自治事務的立法參與，以及對「地方行政機關」的權限 - 如何辦理或執行地方自治行政事務，係以「地方制度法」作為雙方運作之依據，並依「地方制度法」的制度設計解決所產生之爭執與疑義，因此，「地方制度法」中有關「地方立法機關」與「地方行政機關」之間互動運作的條文規範，即為此一制度的基本架構<sup>9</sup>。因此，若需瞭解「地方立法機關」與「地方行政機關」間的互動，則需先從「地方制度法」中有關「地方立法機關」與「地方行政機關」運作之制度設計予以整理分析，以求初步明瞭「地方府會」運作的基本遊戲規則。

最後，基於實務運作真相上的探討，作者因為對於高雄市議會之運作有高度的興趣，本身又出身於高雄市，而家庭親族成員中又有 3 位先後擔任過高雄市議會議員，因此基於就近觀察與身歷其境的因素，較易能體現實務的研究精神，所以，特別選擇以高雄市的個案為例，就近觀察高雄市

---

<sup>7</sup> 彭百顯於第十三屆的縣長選舉中，為了勝選而放棄民進黨第二階段初選，並不惜脫離民進黨參選，在亂軍之中僅以些微票數取勝，成為少數之地方政府。因此，在議會所面對的不只是國民黨的縣議員而已，還包括民進黨的縣議員在內。而且彭百顯自詡清流，每每要和地方派系劃清界線，使府會之間的關係更形緊張，在議會的議事進行中，除屢遭議員的言詞挑釁外，更在地方財源不足的情況下，預算遭大幅刪減，因而彭百顯縣長施政理念的推動困難重重。詳見傅正彥，南投縣府會關係之研究，東海大學政治研究所碩士論文，八十九年。

<sup>8</sup> 高雄市議員朱文慶、劉少春、戴德銘聯合質詢，探討市長薪資與議員薪資多寡問題之時，由於市長謝長廷答詢內容不實、並對議會充滿挑釁意味，令三位議員相當不滿，要求市長迴避、離開會場，但謝長廷則揚言要退席就要全體官員都離席，使得議長黃啟川震怒之下，敲槌「請」謝長廷離開議事廳，謝長廷也率領市府所有局處首長退席抗議，令議事廳出現沒有官員備詢的破天荒紀錄，三位議員當場聲明拒絕質詢，議長裁示散會，創下市政總質詢議事廳停擺的特殊案例。而高雄市議會也迅速將該案函送行政院及監察院處理。詳見高雄市議會特刊，高雄：高雄市議會，九十一年一月出版，頁十一。

<sup>9</sup> 在「地方制度法」第三章第四節「自治組織」當中，分列了第一款「地方立法機關」- 議會（代表會）（地方制度法第三十三條至第五十四條）；第二款「地方行政機關」- 政府（公所）（地方制度法第五十五條至第六十二條）。

議會與高雄市政府於過去五年來<sup>10</sup>，堪稱「不和諧」的府會關係，究竟在法制規範上有何意義？而在歷次爭議的問題中，有多少是與法制上的「府」、「會」關係有關的，亦有待釐清，此則為本論文研究動機之三。

## 貳、研究目的

根據前面所述之研究動機，本論文希望透過對於法制面與實務面的分析、比較，探究造成兩者差距的原因，並利用實務與學說上發展之見解找出可能的改善方式，研究目的主要有下列三點：

- 一、 分析並探討「地方立法權」於地方府會關係運作中所扮演之地位與可能之影響。

「地方制度法」第二十八條規定：「下列事項以自治條例定之：一 法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二 創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。三 關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。四 其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」由此可知，除「地方制度法」中授權給地方行政機關的個別權限外，「地方立法機關」- 議會（代表會）似乎可隨時依上開規定，將地方自治事項加以立法，用以箝制「地方行政機關」。此一見解是否得當，本文亦將予以分析討論。至於基於該無限擴大地方立法機關職權之想像，以致於地方議員亦有可能以此要脅以換取不當利益，「地方行政機關」若為便宜行事，則允諾議員之要求，使議員獲取利益；反之，則將可能造成地方府會關係的緊張與衝突，此一見解普遍存於現今各種對地方府會關係之論述，然實則

---

<sup>10</sup> 「地方制度法」於民國八十八年一月二十五日公布施行，而高雄市改制後的第五屆高雄市議會與第二屆民選的高雄市長，則於民國八十七年十二月二十五日宣誓就職。所以第五屆高雄市議會與第二屆民選高雄市長均為「第一屆」適用「地方制度法」的地方立法機關與地方行政機關，特此說明。

上是否為如此，則有另行論斷之必要。基於此，本文作者希望對於「地方立法權」於地方府會關係運作中所扮演之角色與可能造成之影響，做一分析探討。

## 二、 分析並探討「地方立法權」影響地方府會關係緊張、衝突之原因並提供可能的解決機制。

地方府會關係在政治社會實踐面上是一種複雜的運作過程，足以影響其穩定的因素眾多，舉凡地方政治體制之設計、選舉文化、意識型態、黨派生態、首長行事風格、個人恩怨、地方派系利益糾葛等，都足以影響左右地方府會關係之和諧與否，往往不是單純法律制度面的設計所能涵蓋或解決的。然因考量本文之篇幅與作者之能力起見，本文僅將重點著重在「地方立法權」所衍生之相關問題點上，並試圖提供可能的解決機制。

## 三、 分析「地方制度法」公布施行後，影響高雄市府會關係變化的地方自治法規類型。

「地方制度法」於民國八十八年一月二十五日公布施行後，使我國地方立法可以在沒有中央法律的授權之下，制定限制人民權利義務內容之規範。本論文試圖從高雄市制定公布之地方自治法規中，找尋具有爭議性或代表性之自治法規作為個案研究，企圖分析並了解地方自治法規之制定過程中與高雄市府會關係之變化，二者之間有無或具有如何之影響。

## 第二節 概念界定與文獻探討

### 壹、概念界定

本研究之主題乃「地方制度法下府會關係之研究」，但如前所述，由於在「地方制度法」的制度規範下，府會關係包含許多面向，基於作者能力及本文篇幅考量之下，本文僅擬就於地方府會關係中關於「地方自治法規之制定」此一面向，對於地方府會關係變化之影響，作一分析研究，以下即擇其與本研究相關之概念，先作一介紹說明，以期對本研究能有一初步概念。

#### 一、地方府會關係

本論文中所稱「地方府會關係」，簡單來說，就是「地方行政機關」與「地方立法機關」兩個機關之間的權力運作關係。司法院大法官會議曾於民國八十八年十二月三十一日於所做出的釋字第四九八號中，提及「地方府會關係」此一概念，作為說明立法院不得因地方自治團體行政機關之公務員未到會備詢，而據以刪減或擱置中央機關對地方自治團體補助款預算之用。於解釋理由書中提到：「地方自治為憲法所保障之制度<sup>11</sup>。.....而基於住民自治之理念以及中央與地方垂直分權之功能，地方自治團體有地方行政機關及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，.....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

---

<sup>11</sup> 關於地方自治制度之本質，學說上向來有，固有權說、承認說、制度性保障說以及住（人）民主權說等說法，國內學者對於我國憲法本文中所述之地方自治制度之本質，大多認為以採取「制度性保障說」之觀點為宜，再加以釋字第四九八號解釋文中，開宗名義即指出「地方自治為憲法所保障之制度」，更可確立我國對於地方自治制度之本質係採取「制度性保障說」的觀點。

要時，則得邀請其首長或單位主管列席說明……」。此乃基於民意政治及責任政治之原則，地方行政機關與地方立法機關間並有權責制衡之關係。」文末所言，「基於民意政治及責任政治之原則，地方行政機關與地方立法機關間並有權責制衡之關係」一語，即為解釋說明「地方府會關係」之最佳例句，且亦說明地方立法權之存在與必要。民國八十八年一月二十五日公布施行的「地方制度法」第五條第二項規定：「直轄市設直轄市議會、直轄市政府；縣(市)設縣(市)議會、縣(市)政府；鄉(鎮、市)設鄉(鎮、市)民代表會、鄉(鎮、市)公所，分別為直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)之立法機關及行政機關。」若將釋字第 四九八號解釋理由書中之文義與「地方制度法」中之規定相結合，可知「地方府會關係」其實也就是直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所與直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會彼此間之權責制衡關係。而本研究主要則係以高雄市為研究對象，所以，在本研究中之「地方府會關係」，即係指高雄市政府與高雄市議會二者間之權責制衡關係。

## 二、地方立法權<sup>12</sup>

地方自治團體就自治事項之立法權，稱為地方自治團體之自主立法權或自治立法權，係指地方自治團體得本於其自治權而在其自治權範圍內制定自主法之權能<sup>13</sup>。而地方自治團體基於此種自治立法權下所制定之法規，即屬於地方立法之一種。地方立法權之性質，為地方上居民直接或間接經由代議機關而為政治意志之展現，本質上為「形成權」之一種，「地方制度法」第三章第二節設有「自治事項」專節，用以規定地方自治團體所享有之自治事項，而地方自治團體就其所享有之自治事項擁有自主決定

---

<sup>12</sup> 按地方立法權在學理上有不同之定義如下：一、最廣義說：包括地方議會之立法權、地方行政機關之法規制訂權和地方居民之創制複決權。二、廣義說：係指地方議會之立法權和地方行政機關之法規制訂權。三、狹義說：僅指地方議會之立法權而言。詳見高永光等，地方立法權問題研究，國家政策研究基金會委託研究計畫成果報告，九十年二月，頁七一。本文以下論述將以廣義說為探討範圍。

<sup>13</sup> 蔡秀卿，地方自治法理論，台北：學林文化事業有限公司，九十二年六月，頁一七三。



權亦屬當然結論；其次，由於地方立法權係由「地方」自主決定，所以係地方自治的本質理論 - 「制度性保障說」之必然而且最重要、最直接之層次，地方自治亦因為有地方立法權而完整<sup>14</sup>。

基於憲法本文與增修條文，亦能尋得地方立法權之相關規範，如憲法本文第十一章之地方制度中第一百十三條第二項對於省級地方自治團體即有規定「屬於省之立法權，由省議會行之。」同於該章第二節有關縣級地方自治團體之規範第一百二十四條兩項條文「縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。屬於縣之立法權，由縣議會行之。」從而，依第一百二十八條「市準用縣之規定」亦得知市(省轄市)亦有民意機關履行該自治團體立法職權之憲法上規定。至於憲法增修條文第九條有關地方自治之修改，其中對於縣自治之規範，於第九條第四款亦重伸憲法原文「屬於縣之立法權，由縣議會行之」之規範。

所謂地方立法權，乃是指地方自治團體的機關，就自治事項，依一定的職權和程序，運用一定的立法技術，在國家法制統一的原則之下，制定、認可、修正、補充與廢止具地域性效力的規範性法文件之活動<sup>15</sup>。由上述對於地方立法權之定義性描述看來，地方立法權基本上具有以下幾點特殊內涵：

- (一) 地方立法權立法的主體須為地方自治團體的機關，包括地方立法機關與地方行政機關二者在內。
- (二) 地方自治立法所依據之職權，包括憲法、法律、基於法律授權或中央法規所確定之職權，另外有權機關委託行使或授權行使之職權，甚至為符合辦理自治事項之需要而直接源於地方制度法所規定之固有職權。

---

<sup>14</sup>黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，台北：翰蘆圖書出版有限公司，八十九年八月，頁一六四。

<sup>15</sup>臺北縣政府，地方制度法施行一年總檢討會議論集，八十九年四月，頁二十。

- (三) 地方自治立法具有「地域性」之重要特徵。因為地方自治立法的目的在於解決地方問題，尤其是中央立法不能或不便解決及不可能具體解決的問題，所以立法的內容應該從地方實際的情況加以考量，而效力則不超出該地方自治團體區域範圍。
- (四) 地方自治立法的客體是規範性法的文件，與中央法規並無不同。
- (五) 地方自治立法亦必須遵守國家法制統一的原則。

地方自治乃為「憲法」所保障之權利與制度，而地方自治立法權乃是與地方自治行政權、自治組織權、人事權以及自治財政權並列的自治權之核心內容之一。而「憲法」本文第十章「中央與地方之權限」中，將中央與地方之立法權與執行權，分別以列舉（第一百零七條至第一百一十條）及以「均權理論」分配剩餘權的方式規定，由此可看出，地方立法權亦受「憲法」所明文保障<sup>16</sup>。然而，由於地方自治並非由各地方自治團體自成「國家」，所以，地方立法權亦並非絕對，仍然有其限制，其不得突破國家分權制度設計下之整體法秩序規範，仍必須在上級監督機關之監督下行使地方立法權，此乃必然且必要之制度設計。

### 三、地方自治法規

地方自治法規為地方自治機關行使職權之依據，若就自治機關有制定自治法規之職權著眼，則自治法規之制定可視為自治機關之職權構成內容

---

<sup>16</sup>蔡茂寅，地方自治之理論與地方制度法，台北：學林文化事業有限公司，九十二年二月，頁一五三。

<sup>17</sup>。我國憲法中央與地方權限之劃分，係採「均權制度」為其基本原則，而所謂中央與地方均權，並不單指行政方面的權限如此，立法方面的權限亦是如此。故於憲法第一百零七條至第一百十條中分別規定由中央立法及由省、縣立法之事項，而其中由省、縣立法所規定之事項，即為地方自治法規。論者有謂，就地方自治立法權之動態而言，謂之為地方自治立法；而就地方自治立法權之靜態而言，則謂之為地方自治法規。

由前述可知，地方自治立法權乃為「憲法」所明文保障，而以此種規定方式看來，雖具有一定之規範與參考價值，然於實際適用時，若單依「憲法」上之規定，則明顯尚有許多不夠明確甚至於窒礙難行之處，為求落實地方自治，使地方立法權之行使能更有所依據，「地方制度法」不同於「省縣自治法」與「直轄市自治法」之處，首次於該法中第三章第三節對於「自治法規」設有專節之規定，此為我國地方自治立法權在法制化上的一大進展。

我國地方自治法規體系因為在「地方制度法」規定之下而有粲然大備之勢，然其整理方式則因論者而各有不同，以下作者即針對「地方制度法」中關於我國地方自治法規體系整理成【表 1-2-1】及目前國內學者對於地方自治法規體系之分類方式，作一整理如下：

【表 1-2-1】我國地方自治法規體系表

1.自治條例	1.對於自治事項之規定。 2.名稱：直轄市稱法規、縣（市）稱規章、鄉（鎮、市）稱規約。 3.由地方立法機關審議通過後，再由地方行政機關公布。
--------	--

<sup>17</sup>管歐，地方自治，台北：三民書局，八十五年四月，頁三二七。

	4.規定事項：機關組織、地方自治團體居民之權利義務、其他經地方立法機關議決之重要事項。
2.自治規則	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對於自治事項之規定。</li> <li>2.名稱：規程、規則、細則、辦法、綱要、標準、準則。</li> <li>3.由地方行政機關依據職權、法律授權或自治條例授權所訂定。</li> <li>4.機關內部編制、裁量基準、作業基準，以及法規命令、職權命令性質之自治規則。</li> </ol>
3.委辦規則	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.對於委辦事項之規定。</li> <li>2.名稱：依性質定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準、準則。</li> <li>3. 由地方行政機關依據法定職權、法律授權或中央法規授權所訂定後，應函報委辦機關核定後發布。</li> <li>4.規定事項限於委辦事項之執行。</li> </ol>
4.自律規則	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.對於議會自律之事項。</li> <li>2.名稱：由地方立法機關自行定名。</li> <li>3.由地方立法機關自行訂定。</li> <li>4.規定事項為議會內部之規範。</li> </ol>

資料來源：作者自行整理

蘇永欽在「地方自治法規與人民權利義務」一文中，提及並認為「狹義的自治法規」僅包含「地方制度法」第二十五條所規定的「自治條例」與「自治規則」兩種。

紀俊臣在「地方自治法規的分類與效力定位」一文中，則認為「自治法規」之分類，除「地方制度法」第二十五條中所規定之「自治條例」與

「自治規則」外，應再加上同法第二十九條所規定之「委辦規則」在內，主要係考量地方自治法規之體系化，以求維持其完整性；而將同法第三十一條所規定之「自律規則」排除在外的原因，乃因其係屬地方立法機關行使法定職權時，必要之成文行為規範，並未涉及人民的權利義務關係。在本文中提到，另一個值得注意的是，該文認為如對照「地方制度法」第二十八條對於「自治條例」的保留條件看來，則「自治規則」應完全無涉人民之權利義務，而僅係行政機關為貫徹依法行政之內部作業規定，將之視為「行政程序法」上之「行政規則」<sup>18</sup>，當屬較合目的性之推論<sup>19</sup>。

蔡茂寅在「地方自治之理論與地方制度法」一書中，則將地方自治法規之體系區分為最廣義、廣義、狹義以及最狹義等四個範疇。其中最廣義者，包括「自治條例」、「自治規則」、「委辦規則」與「自律規則」在內；廣義者則包括「自治條例」、「自治規則」與「委辦規則」，排除「自律規則」；狹義者包括「自治條例」與「自治規則」二者；而最狹義者則僅指「自治條例」而言<sup>20</sup>。

劉文仕在「地方制度改造的憲政基礎與問題」一書中，將「地方制度法」第三章第三節的「自治法規」稱之為「廣義的自治法規」，泛指地方自治團體所頒定的一切法規之總稱，包括同法第二十五條所規定之「自治條例」與「自治規則」外，並涵蓋同法第二十九條之「委辦規則」及第三十一條之「自律規則」，乃至「行政程序法」第一百五十九條所稱之「行政規則」；而其中又將「自治條例」與「自治規則」稱之為「本質的自治法規」，「委辦規則」與「自律規則」稱之為「附加的自治法規」<sup>21</sup>。

---

<sup>18</sup> 「行政程序法」上對於「行政規則」之定義規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規效力之一般、抽象之規定。」（行政程序法第一五九條）。

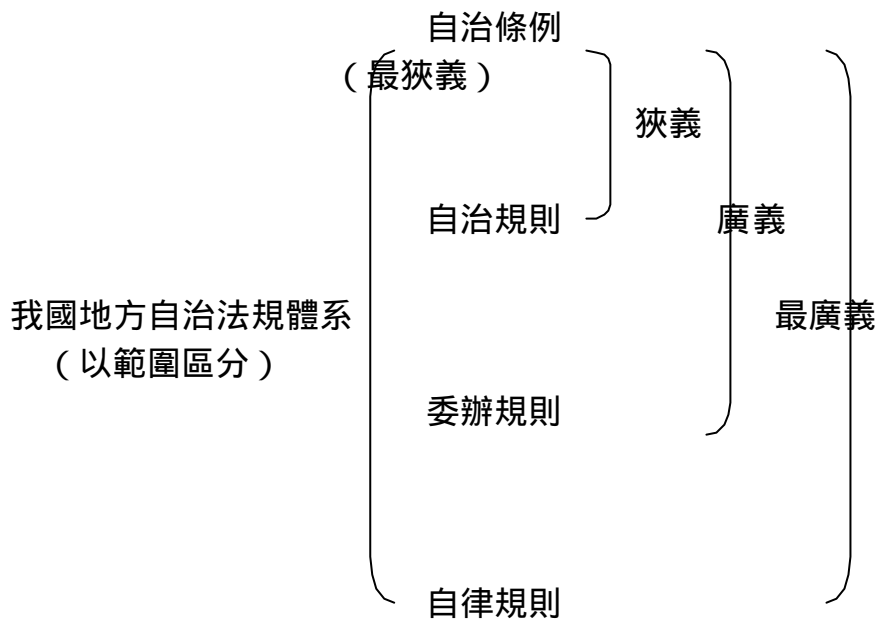
<sup>19</sup> 紀俊臣，精省與新地方制度 始末、設計、發展系論，台北：時英出版社，八十八年九月，頁二一九至二二五。

<sup>20</sup> 蔡茂寅，地方自治之理論與地方制度法，台北：學林文化事業有限公司，九十二年二月，頁一五五。

<sup>21</sup> 劉文仕，地方制度改造的憲政基礎與問題，台北：學林文化事業有限公司，九十二年三月，頁

本論文中對於地方自治法規之體系所採取之分類方式，將與蘇永欽、蔡茂寅相同，採取「狹義的自治法規」包括「自治條例」與「自治規則」的說法，作者將本文對於我國地方自治法規所採取之分類方式，整理成【圖 1-2-1】：

【圖 1-2-1】我國地方自治法規體系（以範圍區分）



資料來源：作者自行整理

並將論文討論的重心亦放在關於「自治條例」與「自治規則」對於府會互動關係之影響上，其原因如下：

- (一) 首先，由「地方制度法」第二十五條至第二十八條看來，「自治條例」與「自治規則」實為「地方制度法」第三章第三節「自治法規」專節中之最重要核心部分，

而其中第二十八條針對「自治條例」所規定之專屬立法事項，更是影響地方府會關係之重要關鍵。

- (二) 其次，由「地方制度法」第二十九條及第三十一條看來，「委辦規則」僅為辦理上級機關委辦事項，而依其法定職權或基於法律、中央法規之授權而訂定，且係函報委辦機關核定後發布；而「自律規則」則為地方立法機關所訂定，屬於地方立法機關行使法定職權時，必要之成文行為規範，無涉人民之權義關係，二者皆對於府會關係之影響較不明顯，故本文將其排除於探討、分析之列，僅專就「自治條例」與「自治規則」研究探討如何影響府會間之互動關係。

## 貳、文獻探討

本論文主要係在研究於「地方制度法」公布施行後地方府會關係的變化，並藉由選取個案觀察分析的方式，將地方府會關係變化的重心集中在「地方立法權」-「地方自治法規之制定」的焦點上，從理論面與實務面來分析、探討可能形成地方府會關係變化(可能是關係緊張、衝突或和諧)的原因，所以與本論文相關的研究及文獻，主要可從二個面向來說明：

- 一、「地方制度法」公布施行前後，國內有關地方府會關係的研究；
- 二、國內關於「地方立法權」、「地方自治法規」理論與實務上研究；

以下就先將目前有關於這二個面向的相關研究及文獻，做初步的整理與歸納，並分述於後：

- 一、「地方制度法」公布施行前後，國內有關地方府會關係之研究文獻

(一)「地方制度法」公布施行前，國內有關地方府會關係之研究文獻

台灣法學會、澄社與台北市律師公會曾於民國八十四年七月舉辦「直轄市自治下的府會關係」研討會，於會中許宗力以「從行政與立法的分際談府會關係」為題發表文章，文章中自法律層面探求解決市府與議會兩者歧見之機制，並認為在當時「直轄市自治法」的架構之下，議會面對市府時係處於權力相對弱勢的地位<sup>22</sup>。而黃錦堂亦於本會議中以「台北市府會關係的制度面與政治面分析」為題發表文章，文章中從憲政體制的角度為台北市府會架構尋求定位，並主張從制度面改革，探求改善府會關係的契機。文中並指出由於質詢制度的存在，使台北市的政治體制成為一個綜合總統制與內閣制的「混合體制」，而此體制的優劣則取決政治生態；倘若台北市府會關係未能隨政治生態的調整而漸次改善，則中央應引進公民投票制度或強化市長之人事、組織等權力，以求解決府會之間的政治僵局<sup>23</sup>。

行政院研究發展考核委員會曾委託趙永茂，於民國八十七年二月以「中央與地方分權問題暨地方府會關係之研究 - 省（市）與縣（市）政府案例分析」為題，進行研究計畫。在該報告書中指出，現行中央與地方分權爭議之所以層出不窮的原因，乃肇因於自治事項與委辦事項之劃分不夠清楚。同時，由於地方自治團體之自治立法權力有限，中央與地方政府間缺乏制度化的溝通協商管道，中央與地方財政資源分配未臻合理，有關地方自治之中下游法規未能全面配合修正，中央與地方分權問題缺乏有系統而合理的解決途徑等，都是形成中央與地方爭議不斷的原因。在結論方面，則建請由行政院組成跨部會專案小組，召集中央與地方相關單位舉行會議，規劃中央與地方權限劃分之調整原則與方向，再進行相關法令之修正。其次，亦建議建立中央與地方權限劃分遇有爭議時之司法解決途徑，如加強現行司法院大法官會議審查地方自治爭端之功能，或可進行修法，

---

<sup>22</sup> 許宗力，「從行政與立法的分際談府會關係」，台灣法學會學報第十七期，八十五年九月，頁三六四至三七四。

<sup>23</sup> 黃錦堂，「台北市府會關係的政治面與制度面分析」，台灣法學會學報第十七期，八十五年九月，頁四一四至四一五。



使地方自治爭端適用於行政訴訟方式，或另設地方自治爭端之專門司法仲裁機構，同時，亦可建立政治協商機制或強化地方自治糾紛協調會議之功能，惟須賦予相關協商、調解機構一定之法律地位，以求其所做出之協商、調解結果能具有一定之法律效力。從該研究報告中可知，其實在「地方制度法」公布施行前，中央與地方權限之劃分就已缺乏規範與爭議解決之機制，而在「地方制度法」施行後，此類問題仍然未獲得全面的解決<sup>24</sup>。

東海大學政治學系暨地方自治研究中心於民國八十七年十二月舉辦「地方議會：回顧與展望」學術研討會，於會中黃錦堂以「現行府會法制之研究」為題發表專文<sup>25</sup>，文中認為現行齊一化的地方政府體制之規定有無維持之必要，有值得討論的空間。在現行直轄市及較大規模縣市、縣轄市之地方政治體制為「雙元分立體制」並無不妥，而應從議員選舉制度及議會內部軟硬體著手改革，以改善府會關係。

趙永茂於民國九十一年十二月增訂三版的「中央與地方權限劃分的理論與實際 - 兼論台灣地方政府的變革方向」一書，於該書「直轄市自治法通過後對高雄市之影響」一章中提及，地方（直轄市）府會關係就體制而言主要包括覆議制度、質詢制度以及預算之審議，而此三項關係的運作是否能和諧順利，則明顯受到議會內政治生態及市長個人風格之影響；在該書另一章「中央與地方政府權限劃分及府會衝突的改善途徑」中，則針對在「省縣自治法」與「直轄市自治法」時期，中央與省（市）、縣（市）、鄉（鎮、市）四級政府間權限劃分之問題提出看法，尤其是省（市）與縣（市）政府與中央政府間有關立法權、一般執行權、自治事項與委辦事項、國土規劃權、人事權、財政權及組織權等發生爭議時提出改善途徑；另外，提出地方府會衝突之原因與改善之途徑，並認為無論是中央與地方的權限

---

<sup>24</sup>趙永茂等，中央與地方分權問題暨地方府會關係之研究 - 省（市）與縣（市）政府案例分析，行政院研究發展考核委員會委託研究計劃，八十七年二月，頁一五一至一八三。

爭議或是地方府會之爭端，均應同時考量地方自治爭議解決機制的重建與強化，就其爭議問題的本質分別採用法律空間之內的救濟途徑或法外空間的政治協商制度，加以解決，始為地方自治的長治久安之道<sup>26</sup>。

而在「地方制度法」公布施行前，國內各大學研究所以地方府會關係為研究主題之論文，則有林清華（民 61）、張宏安（民 64）、顏明德（民 65）、吳盛宇（民 71）、許世煌（民 74）、許學士（民 74）、蔡相廷（民 79）、連哲偉（民 84）、張建弘（民 86）、劉哲榮（民 87）等。

以下將於「地方制度法」公布施行前，以地方府會關係為研究主題之國內相關論文，整理成【表 1-2-2】：

【表 1-2-2】 「地方制度法」公布施行前，以地方府會關係為研究主題之國內相關論文

作者	年別	論文名稱	資料來源	研究方法	研究結論
林清華	民 61	台北市府會關係之研究	政治大學公共行政研究所碩士論文	文獻分析 問卷調查 深度訪談 實地觀察	1.盡速制定市自治法，健全法制。2.提高議會法制地位，促使府會均衡。3.市長改由民選。
張宏安	民 64	高雄市府會關係之研究	政治大學公共行政研究所碩士論文	文獻分析 問卷調查 深度訪談 實地觀察	1.府會應互相尊重職權。2.府會雙方人員的素質應提高。3.府會雙方應放棄本位立場，對市民負責。

<sup>26</sup>趙永茂，中央與地方權限劃分的理論與實際 - 兼論台灣地方政府的變革方向，台北：翰蘆圖書出版有限公司，八十七年九月再版，頁二 三至二一七。

顏 明	民 65	台灣省縣市議會與縣市政府關係之研究	文化大學政治研究所碩士論文	文獻分析 問卷調查 深度訪談 實地觀察	1.府會雙方應認清彼此關係與地位。2.議會提案與質詢制度需加以改進。3.行政機關對議會的議決案應加以執行。4.加強議會的制裁力。5.應提高人民的政治水準及強化政黨的功能。
吳盛宇	民 71	台灣省地方府會關係之研究	文化大學三民主義研究所碩士論文	文獻分析 訪問調查 實地觀察	1.省議會之議會政治功能並未完全發揮，充其量僅可視為在省政府公共政策制定過程中，合法化之「橡皮圖章」而已，主要原因乃多數議員對於扮演民意代表之角色不熱衷，且省議會職權亦欠缺完整。2.分別就觀察研究所得，對議會與政府雙方提出有待改進之缺失，以作為府會關係改善之依據。
許世煌	民 74	新聞報導對台灣省府會關係影響之研究	文化大學政治研究所碩士論文	文獻分析 問卷調查	新聞報導對於府會關係具有影響力。
許學士	民 74	從 國父地方自治理論探討桃園縣府會關係	文化大學三民主義研究所碩士論文	文獻分析 訪問調查 參與觀察	應貫徹 國父的地方自治理論，消弭地方派系。府會之間加強溝通，相互尊重。
蔡相廷	民 79	台北市政府與台北	師範大學三民主義	文獻分析 法制研究	1.府會權力關係傾向內閣制之設計。2.市政府菁英主導市政。3.應充分溝通達

		市議會權力關係之研究	研究所碩士論文		成共識。4.政黨競爭與壓力團體活動影響府會權力運作。5.應盡速完成直轄市法制化。
連哲偉	民 84	民進黨執政縣市之府會關係	政治大學政治研究所碩士論文	文獻分析 問卷調查 深度訪談	1.府會之間的關係基礎愈廣泛，愈易形成府會的政治聯盟。2.政黨及派系關係雖然有效，但並非最重要的關係。3.利益關係才是建立府會聯盟的最重要因素。
張建弘	民 86	台北市府會關係之研究	政治大學公共行政研究所碩士論文	文獻探討 深度訪談 自然觀察	1.沿用黃光國〈人情與面子〉之理論模式，雖可將「人情」、「關係」與「面子」等概念加以整合，然仍有若干缺失待改進。2.府會衝突是一種連續的過程。亦即，在一件衝突與另一件衝突之間，多具有某種關聯性。3.由於直轄市自治法之制定，台北市長由官派改為民選後，與議員同具有民意基礎，因雙方都欲尋求表現，亦造成僵局。4.由於直轄市自治法之制定並非周詳，所留下的一些模糊地帶，多少會造成府會之間關係的緊張。5.朝野政黨因為政黨競爭之心理、國家統獨立場之對立，以及省籍的差異等因素，而影響府會之間的關係。6.在人的因素方面，議員為了作秀凸顯知名度、府會雙方角色期待之差距，以及彼此間的人情、關係及面子等因素，都會

					影響府會之間的關係。
劉哲榮	民 87	政策與政治：台北市府會互動之研究	東吳大學 政治研究所碩士論文	文件分析 實地觀察 菁英訪談	1.研究者發現相同的政策性質確分別為美國政府與北市府會帶來不同的政治型態。2.「政黨」於府會互動中所扮演的角色仍然有所侷限。3.探討府會互動關係時，應先確定政策性質，並探究該政策之政治型態，區分政治過程中的行動者、行動者間之關係以及權力架構等概念，才得以推導府會關係之演變。4.府會關係欠佳的主因，不必然是「三黨不過半」的議會生態，而是由於：(1)過度的管制政策，激化高度衝突的政治型態(2)相對低度的分配性資源，無法軟化議員問政風格。

資料來源：作者自行整理

林清華(民61)、張宏安(民64)、顏明德(民65)、吳盛宇(民71)以及許學士(民74)等人，分別以台北市、高雄市、台灣省各縣市、台灣省以及桃園縣等地方政府的府會關係，做為論文研究的主題。這些論文多半採取法制研究途徑，說明府會雙方的組織、職權以及彼此間的法制關係。並就府會關係的主要參與者：縣市長與縣市議員的背景、地位等略加介紹，並輔以深度訪談、實地觀察或問卷調查等方式，勾勒出地方府會關係互動之面貌，同時探究府會間的一般性衝突，應該如何溝通協調，以化解彼此間的不愉快。最後並針對幾個特殊個案，研究影響府會關係的相關因素。

許世煌（民 74）則是從傳播的角度，探討「新聞報導」對台灣省政府與省議會府會關係的影響為研究核心，屬於單一面向的分析，和一般的府會關係論文著重於行政與立法兩機關的互動有所不同。

蔡相廷（民 79）的論文則著重於府會間的「權力」關係，論文中以政治系統研究途徑作為主要的研究架構，並輔以政治權力的概念，說明歐美、我國憲政體制之設計、動員戡亂時期之設計以及台北市的府會關係之權力分配狀態，及其運作之特色。同時探究政黨競爭、大眾參與以及壓力團體等因素對於府會權力關係的影響。最後，分析未來直轄市自治法制化的可能模式，以及台北市府會權力關係的發展趨勢。

連哲偉（民 84）則是以比較歷史分析法，以新竹縣、彰化縣及高雄縣為研究對象，並以政黨關係、派系關係、利益關係與私人關係等四種關係所建構的「政治聯盟」，作為研究的焦點，探究三個民進黨執政縣市（新竹縣、彰化縣及高雄縣）的府會關係。於研究結論中指出：如果縣長能與縣議會建立起廣泛的「政治聯盟」，則府會關係將較為和諧，而且縣政府在縣議會的支持下，將能推動更多的政策，服務縣民。而政黨與派系關係雖然有效，但並非最重要的關鍵因素，利益關係才是建立府會聯盟的關鍵因素。

張建弘（民 86）則有別於過去研究者從法律、制度層面的研究途徑，論文中企圖對陳水扁主政下的台北市府會關係提出單一人情面向的解釋。他認為以往地方府會關係之研究，多半忽略了中國文化社會中的「人情」、「關係」與「面子」等因素對於中國人行為決策的影響；所以作者於論文中引用了黃光國「人情與面子」的理論模式，說明台北市府會關係互動中的行動者 - 如市府官員、市議員等 - 如何操縱人情、關係及面子以求達成各自的政治目的。

劉哲榮（民 87）則引用 Theodore Lowi 的分析架構<sup>27</sup>為論文主要參照之理論，分析政策類型對於政治型態之影響，並以「新制度論」中的「理性抉擇制度論」作為闡述府會權力關係的立論基礎。作者並提出以台北市政府在「敬老津貼」、「廢娼政策」以及「第二預備金」的政策為例，認為在台北市府會互動的過程裡，「政策性質」是決定政治型態的主要變數，特定的政策伴隨特定的政治型態，而特定的政治型態則決定府會互動關係。所以在探討府會互動時，應該先確定政策性質，並探就該政策之政治型態，並區分政治過程中的行動者、行動者間的關係、以及權力架構等概念之後，才得以推導府會關係之演變。

## （二）「地方制度法」公布施行後，國內有關地方府會關係的研究文獻

紀俊臣於民國八十八年九月出版「精省與新地方制度」一書，於該書一章「地方制度法所設計之府會與府際關係」有與本論文研究主題相關者，文中說明並指出現行「地方制度法」下對於地方府會關係建構之旨趣、府會運作關係之課題與對策以及府會關係之建造與經營等基本概念，由於紀俊臣乃「地方制度法」之實際起草人，本法之架構大致成於其手，其見解對於實務亦往往影響深遠，所以，其所論及有關「地方制度法」下府會

---

<sup>27</sup> Lowi 根據政策的「效應」，將政策區分為「分配政策」(distributive policy)、「管制政策」(regulatory policy)、「建制政策」(constituent policy)以及「重分配政策」(redistributive policy)等四大類型。其一，分配政策係透過個人行為環境將權力或特權賦予人民，政策的特質在於可被劃分成諸多等分，而個等分之間彼此並無直接關聯。其二，管制政策強加義務與地位於個人行為上，故政策要求被管制者必須認同並順從政策目標，一但被管制者作出有違管制政策目標之行為時，就必須接受懲罰或制裁。其三，建制政策則是透過制度賦予權力或特權，主要是關於政府組織內部的權力分配及制度運作等制度性的政策。其四，重分配政策則是透過整體環境將義務與地位加諸於人民。其實質內涵乃將社會界定成不同的「類別」(classifications)，再透過「總體財政」的手段重新配置各類別的財產。Lowi 並提出以「政策類型」為獨立變數，以「政治型態」為依變數，探討美國政治運作之架構，依據 Lowi 的觀點，分配政策、管制政策與重分配政策會分別產生「滾木政治」、「多元政治」以及「菁英政治」。詳見劉哲榮，政策與政治：台北市府會互動之研究，東吳大學政治學研究所，八十七年。

關係之基本概念，應值得研究「地方制度法」下府會關係之人重視與參考。

台北縣政府曾於民國八十九年二月，邀集各方學者專家與各地方政府相關法制人員舉辦了一場「地方制度法施行一年總體檢」會議，會議中舉行了兩場研討會，第一場：縣市主管「精省後地方發展的困境與對策」研討會，會中分組進行特別針對「立法與府會關係」分組研討，並由時任台北縣政府法制室主任劉文仕擔任報告人，會中針對縣市立法與府會關係進行實務報告，報告中首先說明縣市立法的質與量，並進行現象解讀，最後輔以台北縣之實務經驗佐證；其次，則針對地方府會權力運作之衝突與調解進行報告，報告中指出造成地方府會衝突之可能因素，及於地方府會衝突時之法定調解機制與機制設計所產生之問題<sup>28</sup>。

而在「地方制度法」公布施行後，國內各大學研究所以地方府會關係為研究主題之論文，則有傅正彥（民 88）、謝宜芳（民 90）、孫惠生（民 90）、張壹智（民 90）、李文龍（民 91）、蔡春木（民 91）等。

本論文乃是以「地方制度法」下府會關係之研究為主題，所以針對於「地方制度法」公布施行後，有關地方府會關係研究之論文整理如【表 1-2-3】：

【表 1-2-3】 「地方制度法」公布施行後，以地方府會關係為研究主題的國內相關論文

作者	年別	論文名稱	資料來源	研究方法	研究結論
傅正彥	民 88	南投縣府 會關係之 研究	東海大學 政治學系 研究所碩	文獻分析 深度訪談 自然觀察	1.自然環境和交通體系限制政治人物的發展，地緣因素和勝選息息相關，加以單記非讓渡投票制，使政治人物就有限

<sup>28</sup> 本報告之文章內容亦同見於劉文仕，地方制度改造的憲政基礎與問題，台北：學林文化事業有限公司，九十二年三月，頁二七至二六五。



			士論文		資源的爭奪更加激烈。2.彭百顯縣長的施政理念重創了縣議員選區服務的經營模式，使得原本權力不大的縣議員不知如何自處。3.南投縣的財政困境，除了讓彭百顯縣長有志難伸外，更是架空了縣議員最重要的「預算審查權」。4.覆議制度無法有效地化解府會的衝突。
謝宜芳	民 90	分立政府下的府會關係 - 台北市議會口頭質詢之內容分析 (1991 - 2001)	東海大學公共行政學系碩士論文	內容分析	1.台北市十年來無論是整體的府會關係，或是市長、機關首長與議員的關係上，黃大洲時期的一致政府與陳水扁、馬英九時期的分立政府，都沒有顯著的差異。換言之，一致或分立政府並未影響府會互動。2.議員的質詢態度與本身的政黨背景則有顯著的差別。執政黨議員在質詢同黨的行政官員上言詞確實比在野黨議員和緩，尤其在質詢行政首長時更可看出其中之差異。3.台北市府會關係雖未受一致或分立政府型態之影響，但議員的政黨背景卻是左右質詢行政首長態度強勢或和諧之主因。
孫惠生	民 90	地方制度法施行後縣市府會關係之研究：以桃	台北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班碩	文獻分析 深度訪談 實地觀察	1.在政治體制結構方面：我國縣市之政治體制可稱之為「首長 - 議會制」，且縣市府會間係屬分權制衡的法制結構關係。2. 並認為「分立政府」與「一致政府」對於縣市府會關係之好壞具有決

		園縣為例	士論文		<p>定性之影響。3.覆議制度係行政首長制衡議會的重要機制。4.財政預算方面：地方基層建設配合款（或稱議員工程配合款）之編列，已成為各級地方政府之慣例。5.質詢權運作之良窳，確可影響縣市府會關係之正常發展；而質詢權之行使應予適當限制，更有助於議事程序之進行。6.府會爭議解決方面：定出府會爭議解決之基本原則與目標，認為我國目前府會爭議之調解機制尚有不足，應可參考引進國外之法制。</p>
張壹智	民 90	「分立政府」與「一致政府」對於府會關係的影響：以台灣地區縣市政府為例	中正大學政治學研究所碩士論文	統計分析（採取 PCSEs 模型，並以統計軟體程式 Stata 執行估計）	<p>1.政府類型的差異確實部分影響著「法案審議」與「預算刪減幅度」，並且對於「議會立法生產力」有諸多顯著的影響。2.分立政府相較於一致政府而言，預算刪減幅度有明顯增加之趨勢，而在「議會總審議數」、「政府提案審議數」或「議員提案審議數」方面，則呈現減少的情形。整體而言，於分立政府之下府會之間的互動確實受到相當程度的影響。3.除了政府體制之外，其他因素對於府會關係也有顯著影響者，例如在縣市長有連任意圖時，縣市政府的預算刪減比例增加，而政府提案被退回與否決之情形也有增加，這可能意味著議會</p>

					對於縣市首長採取較為嚴謹的監督。4. 整體而言，國民黨於議會中議員席次的多寡，似乎是影響我國分立政府體制運作的重要因素之一，當國民黨席次過半時，對於民進黨或無黨籍執政之縣市，府會關係較有負面之影響。
李文龍	民 91	彰化縣府會關係之研究	東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文	文獻分析 深度訪談 實地觀察	1.對彰化縣而言，將由傳統地方派系政治朝向政黨政治與多元勢力發展。2.在經由爭議個案評析後發現，彰化縣府會關係確實會受到府會政黨不同與政治主張分歧之影響。
蔡春木	民 91	地方派系對府會關係影響之研究：以台中縣為例	東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文	文獻分析 深度訪談	1.同派系人物之間的互動方式已不如往前，現在較著重議題與利益之結合，因此，早期派系靠情感的結合已逐漸淡化；而且不同派系人物之間對立的情況，已趨緩和2.在地方派系呈現多元化競爭以後，各黨的派系均有與黑、金一體的現象，而此現象都會反映在影響政府政策的程度上3.分析台中縣第十三、十四屆分屬不同黨執政的府會關係，由民進黨執政與國民黨執政的府會關係，顯然大不相同。4. 國民黨紅、黑派及第三勢力的存在，對地方政治仍有明顯之影響。

資料來源：作者自行整理

傅正彥（民 88）以南投縣為題，針對彭百顯主政後的府會關係為研究範圍，並以結構觀點、政治聯盟以及菁英互動為分析架構，作為探討南投縣府會關係衝突不斷的因素。

謝宜芳（民 90）以台北市為研究對象，利用 1991 年到 2001 年間，台北市議會公報中的口頭質詢內容作分析，主旨在探究行政部門與立法機關間的府會關係是否會因為一致或分立政府的型態而有所差異。

孫惠生（民 90）以桃園縣為例，並從政治體制結構、自治法規之規定、財政預算之審議、施政報告質詢以及府會爭議之解決等五個影響縣市府會關係之重要因素為觀察研究焦點，來探討「地方制度法」施行後縣市府會之間互動關係與變革之情形。

張壹智（民 90）旨在研究我國地方分立政府發展的現況，並探討政府型態（「分立政府」或「一致政府」）對於地方府會關係之影響，而論文在探討的過程中，主要係以行政部門所提法案決議之情形、縣市年度預算刪減之幅度，以及議會審議法案的立法生產力三方面作為觀察焦點。

李文龍（民 91）以彰化縣為例，企圖探索彰化縣府會關係之現象，及影響府會關係的問題與因素。然由於影響府會關係之因素非常複雜而廣泛，所以論文中僅設定針對「府會關係理論建構」、「彰化縣政治生態」、「彰化縣府會政治運作」以及「府會爭議事件」等內容，採取結構功能途徑進行分析，並透過 T.Parsons 的 A.G.I.L.(即調適、整合、目標達成與模式維持)四大功能模式來分析驗證，作為探究政治經驗研究的基礎理論。

蔡春木（民 91）則以台中縣為例，探究台中縣地方派系對於府會關係之影響。論文中對於台中縣地方派系與政治生態之介紹頗為詳細，並將民國八十六年第十三屆縣長選舉中由民進黨籍候選人入主台中縣政府後，作為觀察派系影響府會關係之分水嶺。論文重點放在於現今政黨政治之時代

中，地方派系所存之影響力與影響程度，以及透過何種方式影響政府政策之形成。

由前針對國內大學研究所於「地方制度法」公布施行前後，以地方府會關係為主題之相關論文分析中可看出，對於國內地方府會關係的研究，雖然呈現多元的分析途徑，但仍較著重於法律規範取向與議會政治生態的研究，關於制度運作之影響則尚有探討空間。另外，其研究對象多以單一個案且集中於台北市府會關係的研究上，其原因不外乎台北市特殊的政治背景與政治地位所致。其實，高雄市與台北市同為國內目前「唯二」的直轄市之一，政治背景與政治地位相較於台北市來說亦不惶多讓，所以本文即擬以高雄市為研究對象，增加比較的研究案例，以求能提供更寬廣的研究基礎。

## 二、地方立法權及自治法規之研究

於「地方制度法」公布施行前，以「地方立法權」、「地方自治法規」為內容之相關研究文獻並不多見，以「國家圖書館全國博碩士論文摘要檢索系統」為例，關於「地方立法權」、「地方自治法規」的博碩士論文，僅有國立政治大學政治研究所紀俊臣於民國七十四年以「台北市單行法規的制定過程：以『台北市土地分區使用管制規則』的訂定為例」為題之博士論文一篇，以及國立政治大學法律研究所陳樹村於民國八十五年以「論地方自治法規」為題之碩士論文一篇等兩篇論文而已；而民國八十七年十一月，由台北市政府法規委員會編印的「地方自治論述彙編」一書中，則有蔡茂寅以「地方自治立法權的界限」與許宗力以「地方立法權相關問題之研究」為題所發表之兩篇文章。然而，於「地方制度法」公布施行後，關於「地方立法權」、「地方自治法規」的研究，蔚為風潮，相關的研究文獻與論文汗牛充棟，惟因限於本文篇幅，僅能選擇與本論文研究最相關之文

獻或論文，提出其摘要，說明如下。

高永光在國立政治大學中山人文社會科學研究所於民國九十年五月所舉辦之「中央與地方關係」學術研討會中，以「地方政府研究的理論重構：地方立法權的分析」為題，於文中首先提到地方政府研究理論之重構背景，其次，乃進一步說明台灣地方政府研究理論重構之背景，再者則提到地方立法權對於地方制度分類時指出在現行「地方制度法」下對於地方事權係採「憲法」之保障，似有從自治二法時代偏向「大陸制」，轉移到「英美制」之趨勢，且從地方政府「組織高權」上來看，我國地方政府體制似也有偏離「單一國」之趨勢，最後提到地方立法權對地方政府事權研究之衝擊時認為從「地方制度法」對於地方立法的相關規定看來，似已改寫我國地方政治中，中央、地方行政機關與地方立法機關過去單純地集權式的、單一體制的關係，且由於中央與地方，以及地方行政與立法機關之間，兼有權力的垂直分工及水平分工，我國地方政府的事權研究，似乎也正面臨理論重構的挑戰<sup>29</sup>。

高永光在國家政策研究基金會所委託的研究計畫「地方立法權問題研究」報告中指出，就中央與地方權限劃分上之爭議應修法改善，於「地方制度法」第二十二條增訂「其施行原則與自治事項細目另以法律定之」，始能徹底解決或減少中央與地方長久以來所存在之權限爭議問題，進而可明確界定地方立法權之範圍。其次，就地方立法之位階問題，文中並認為基於保障人民基本權利與地方自治法規之效力位階本在中央法律及中央法規命令下之觀點，屬於「干預行政」之事項，不可高於中央法律之規定；換言之，如「地方制度法」第二十六條第二項，直轄市法規與縣（市）規章就違反地方自治事項之行政義務者，得規定處以「罰鍰」或其他種類之「行政罰」之規定，不可超過中央之法律。但在「給付行政」之領域，尤

---

<sup>29</sup>政治大學中山人文社會科學研究所，中央與地方關係學術研討會論文集，九十一年二月，頁四七至五五。

其是社會福利事項，既能增加人民之利益，故肯定地方自治法規應可高於中央法律之規定<sup>30</sup>。

劉文仕在「地方立法權 - 體系概念的再造與詮釋」一書中，分別以「縣立法權體系概念的檢討與重建」、「打造 21 世紀地方立法制度的基礎工程」以及「地方制度法『自治法規』專章詮釋」為題，全書以「地方制度法」為基礎，企圖勾勒出地方立法權的理論探索與實際運用，其中第三篇：「地方制度法『自治法規』專章詮釋」一文，分別以立法觀察與條文詮釋之方式，對自治法規與地方立法權進行說明，內容頗為詳盡，亦為本論文重要之參考資料<sup>31</sup>。

紀俊臣在「精省與新地方制度」一書中，從法理分析地方自治法規之分類與效力定位、地方自治團體的法律定位，並從政治面探討實務運作之過程及優缺點，如精省與地方制度、「地方制度法」所設計之府會與府際關係等，由於作者具有實際參與「地方制度法」制定之經驗，所以，本書深具參考價值<sup>32</sup>。

台灣省諮議會曾委託中國地方自治學會以「如何健全地方自治法規之研究」為題，進行研究計畫，並由紀俊臣擔任研究主持人，整篇研究報告由分析目前我國地方制度法制出發，得到地方自治法制缺失之態樣，並研究提供健全地方自治法制之可行途徑與研擬健全法制之策略，最後以完成健全我國地方自治法制為標的<sup>33</sup>。

黃錦堂於「地方制度法基本問題之研究」一書，主要著重在憲法學與法律釋義學之研究，書中每一章節皆屬「地方制度法」隻法化基本問題，而全部構成一整體之法律分析。書中一文以「地方立法權」為題，首先說明地方立法權之本質與意義，其次以考察立法史之方式，觀察「地方制度

---

<sup>30</sup>高永光等，地方立法權問題研究，國家政策研究基金會委託研究計畫成果報告，九十年二月。

<sup>31</sup>劉文仕，地方立法權 體系概念的再造與詮釋，台北：學林文化事業有限公司，九十年八月一版三刷。

<sup>32</sup>紀俊臣，精省與新地方制度 始末、設計、發展系論，台北：時英出版社，八十八年九月。

<sup>33</sup>臺灣省諮議會編印，如何健全地方自治法規之研究，八十九年四月。

法」中「自治法規」專節立法之過程，並描述立法過程中之爭議焦點，文末並以比較法制的觀點，介紹日本傳統學說：「法律先占論」，以求讓讀者對於影響我國地方自治深遠之日本法制有一了解，更有助於掌握我國地方制度法制之精神<sup>34</sup>。

陳慈陽於其「憲法學基礎理論(三) - 人權保障與權力制衡」一書中，主要圍繞於「人權保障與權力制衡」之主題上，蓋因在自由民主法治的社會國中，若不存在權力分立與制衡，就無人權保障之可能。書中一文以「論地方之立法權及其界限 - 以直轄市及縣市自治條例與自治規則之制定權為研究對象」為題，本文以「比較法學方法」就較具有特性之外國地方立法權不同類型之本質闡述其要旨，以嘗試對我國「地方制度法」之地方立法權本質為何之問題尋找尋找其可論證之依據。在介紹聯邦國家之邦立法權與單一國家之地方立法權之本質（以日本及法國為例），認為愈是中央集權與行政權獨大之國家，地方立法權為行政權作用範圍的色彩最濃；其次，即以「地方制度法」為論述基礎，探討「地方制度法」第二十五條中所規定之自治條例與自治規則此二種自治法規類型為其權限行使之行為模式與其內涵為何等問題；再者，作者鑑於長期以來中央與地方立法權界限行使之爭議，特別引用高雄市發行彩的行政罰來制裁酒後駕車之當事人事件，作為探究地方立法權理論之同時，對其在實務適用上所引發之爭議提供解決之方式<sup>35</sup>。

蔡茂寅在「地方自治之理論與地方制度法」一書中，以地方自治之基礎理論出發，完整介紹地方自治之相關概念，對於實務問題，亦以「地方制度法」為依據，展開法解釋論。書中一文以「地方立法權之研究」為題，

---

<sup>34</sup>黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，台北：翰蘆圖書出版有限公司，八十九年八月。

<sup>35</sup>陳慈陽，憲法學基礎理論(三) - 人權保障與權力制衡，台北：神州書局，2001年3月。



對於自治立法權之性質與依據、地方法規之體系、名稱、效力位階、制定之程序、範圍、以及自治立法權之界限等問題，皆有一詳盡之說明<sup>36</sup>。

劉文仕在「地方制度改造的憲政基礎與問題」一書中，作者以實際參與實務運作之經驗，從垂直的中央與地方權限之爭議、平行的地方府會衝突，再到自治權的發展與困境等各面向問題為基點，在單一國的憲政秩序下，企圖架構制度變遷之面貌。書中一文以「自治立法權運作實務與檢討 - 自治立法的內涵與限制」為題，以「地方制度法」為基礎，分別論述自治法規之類別、內涵與界限；另一文則以「自治法規的類別、定位與法律保留」為題，文中值得注意的是將自治法規之類別區分為本質的自治法規（包括自治條例與自治規則）、附加的自治法規（包括委辦規則與自律規則）以及真正的行政規則等三類，此說法於目前國內對於自治法規之分類方式中僅見於此，另外，關於法律保留原則在自治立法權的體現，也是一個值得關心的議題<sup>37</sup>。

而國內以「地方立法權」、「地方自治法規」相關內容為題之研究論文則有鄭妙蓉（民 89）、李文郎（民 90）、許平和（民 91）、洪添祥（民 91）、呂俊寬（民 91）、謝碩俊（民 91）以及洪誌宏（民 92）等。

由於以「地方立法權」、「地方自治法規」為相關內容之研究，乃為本研究論文之核心領域，故將上述國內於「地方制度法」公布施行後，與「地方立法權」、「地方自治法規」內容相關之研究論文，整理如【表 1-2-4】：

---

<sup>36</sup>蔡茂寅，地方自治之理論與地方制度法，台北：學林文化事業有限公司，2003 年 2 月。

<sup>37</sup>劉文仕，地方制度改造的憲政基礎與問題，台北：學林文化事業有限公司，2003 年 3 月。

【表 1-2-4】 「地方制度法」公布施行後，以「地方立法權」、「地方自治法規」為研究主題的國內相關論文

作者	年別	論文名稱	資料來源	研究方法	研究結論
鄭妙蓉	民 89	地方自治立法權之研究	輔仁大學法律學研究所碩士論文	文獻分析 法制研究 比較研究	1.參酌憲法與現行有關地方自治個種法規之規定，說明地方自治之意義應包含團體自治與住民自治二大要素；且以我國憲法分析，認為地方自治制度之本質應採「制度保障說」較為合理。2.從憲法規定之文義性與體系上解釋看來，我國地方自治立法權之本質，應屬「立法權」而非「行政權」。3.地方自治立法權之界限不明，乃因憲法本文第一百零七條至第一百一十一條之規定，界限無法明確；且自治二法中所列舉各級地方自治團體之權限，也僅是將同一業務事項之文字重覆列於不同級政府當中而已。4.肯認地方自治立法有得設立罰則之規定，但仍應顧及基本人權之保障。
李文郎	民 90	台灣地方議會立法權之研究	政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文	文獻分析 比較研究 深度訪談	1.需透過法律明確擬定自治事項細目與施行原則，以避免中央與地方權限之爭議。2.將來中央與地方無論是「權限爭議」或「法規爭議」，都應循司法途徑解決，應可在行政法院內設「自治法庭」，專門處理地方自治之爭議。

許平和	民 91	地方制度 法施行與 地方政府 法制整備 關係之研 究 - 以地 方自治團 體立法權 為中心	中正大學 法律學研 究所碩士 論文	文獻分析 法制研究	1.應以地方自治立法權為始點，透過地方自治立法權之操作，使地方自治團體之行政機關與立法機關二者能保持平衡之狀態。2.地方立法權係「地方制度法」中最重要之規範，因為實際上地方財政權與組織權等其他自治權限是否臻於健全，均有賴地方立法權之整備。3.可將精省前之省法規，因地制宜轉化為適合各級地方政府的地方自治法規。
洪添祥	民 91	地方立法 權之研究	銘傳大學 公共管理 與社區發 展研究所 在職專班 碩士論文	文獻分析 法制研究 比較研究	1.地方自治基本理論：欲完全實現地方自治，需兼顧團體自治與住民自治二大要素、地方自治之本質為「制度保障說」、地方立法權之本質應屬「立法權」等。2.地方立法權之界限：應以修改我國憲法第一百零七條至第一百十條的方式，明文列舉中央與地方之權限，並將全部剩餘權劃歸地方。3.鄉（鎮、市）之自治係屬「法律保障」與直轄市、縣（市）屬於「憲法保障」者，尚有不同，似宜檢討鄉（鎮、市）民代表會之地位，排除其具有地方立法機關之權限，較為妥適。4.從強化地方立法權之觀點，應肯認地方自治團體對於上級自治監督機關之自治監督措施，可視為行政處分，提起行政訴訟。5.就地方自治立法

					<p>權限之監督而言，對於定有罰則之自治條例之監督，應就全部條文做「合法性」與「合目的性」之審查。</p>
呂俊寬	民 91	地方制度法施行後地方法規位階之研究	師範大學三民主義研究所碩士論文	法制研究 文獻分析 比較研究 歷史研究	<p>1.地方抽象法規之概念總稱仍以稱「地方法規」為宜。2.地方自治綱要時期位階建構籠統化。3.地方法規層級內涵去省化。4.地方法規位階架構重建化。5.地方法規法制建構標準化。6.省規範中央法規化。</p>
謝碩俊	民 91	地方法規定位與監督之研究	政治大學法律學研究所碩士論文	法制研究 文獻分析 比較研究	<p>1.地方自治團體法規制定權之性質，應為「立法權」，而非僅是「行政權」而已。2.將地方法規（自治條例、自治規則、委辦規則以及自律規則）分別說明其於行政程序法中之定位。3.肯認地方自治團體依自治立法權所制定之自治條例，其性質可說是「地方的法律」，於有限制人民權利之規範時應無需再由個別專業法律之授權。4.質疑「地方制度法」第三十條第五項之規定，認為自治條例與自治規則有無牴觸發生疑義時，應屬地方立法機關與地方行政機關彼此在行使其抽象規範制定權時發生權限上之衝突，非大法官審理案件之標的，應不宜由司法院大法官做解釋。5.說明國家對於地方法規之監督，最主</p>

					<p>要者仍為「行政監督」，且「行政監督」尚可分成對自治條例、自治規則、自律規則之「法律監督」，與對於委辦規則之「專業監督」。自治監督機關對於「法律監督」僅能為合法性之監督；而對於「專業監督」，除合法性之監督外，更可進一步為合目的性監督。6.對於地方法規遭受國家違法監督而欲尋求救濟管道時，可分成「行政爭訟」與「司法院大法官解釋」兩部分；且若合於國家賠償法第二條第二項之要件時，地方自治團體對此尚得向國家（自治監督機關）申請國家賠償。</p>
洪誌宏	民 92	地方立法權之研究	中正大學法律學研究所碩士論文	文獻分析 比較研究	<p>1.建構完整之地方立法體系，明確區隔地方行政機關的「自治規則」制定權與地方立法機關的「自治條例」制定權，以求避免地方府會之衝突。2.明確劃分中央與地方之權限：透過「地方制度法」第三十二條之規定，擬定自治事項細目和施行原則，例如在憲法中明文列舉中央（或地方）之權限，而將剩餘權全部劃歸地方（或中央），或者是於「地方制度法」中明文列舉。3.認為地方立法效能低弱，應充實地方法制人才。4.國家是為人民而存在，而法治國家的具體</p>

					化就是「依法行政」，所以，在發展地方立法權之同時，亦應兼顧人民權利之保障。
--	--	--	--	--	---------------------------------------

資料來源：作者自行整理

鄭妙蓉（民 89）、洪添祥（民 91）、洪誌宏（民 92）等人的論文，均以「地方（自治）立法權之研究」為題，論文中皆以「憲法」、「地方制度法」為基礎研究資料，先說明我國地方自治之涵義與本質，在進一步說明地方立法權於我國發展之情形與定位，其中包括地方立法權之效力位階、地方立法權之界限（主要即為中央與地方權限劃分之問題）、以及地方立法權之監督等，並引進介紹日本之「法律先占理論」，對於地方立法權有一基礎之介紹與研究。

李文郎（民 90）相較於大部分論文所採取的研究方法 - 靜態的文獻分析法和比較研究法，本文作者採取動態深度訪談的方式，企圖能更深入了解目前地方議會實際運作之情形，以及實務上對於制度面應如何興革之意見。

許平和（民 91）則從理論與實務面探討地方立法的界限，以及地方立法監督的種類與手段，最後並論述地方自治團體因垂直權限分配不當或違法監督，致影響地方自治事務或委辦事務之立法或執行時，尋求救濟的方法。

呂俊寬（民 91）該論文中首先嘗試對於我國之體制進行定位，其次，探討地方法規與中央法規比較之下所具有之特性，認為地方法規具有「行政法規性」、「單行法規性」以及「裁罰限制性」等三種特性。

謝碩俊（民 91）論文中仍以憲法及地方自治相關法律條文作為基礎，首先從地方自治之基本理念出發，再透過比較德國與日本法制之觀點，說

明解釋我國地方法規之體系與地方自治團體法規制定權之性質，文中對於地方法規垂直與水平之互動關係、地方法規之監督以及地方法規受到國家違法監督時之權利救濟途徑等問題，皆有精闢之說明與分析，可供地方立法權相關問題詳細研究參考之用。

在其他與本論文有關之文獻資料方面，則尚有張正修「地方制度法理論與實用(1)(2)(3)」一書，本書共分三冊，第一冊「地方自治概念：國外法制及都市篇」、第二冊「本論篇」、第三冊「地方財政、財務行政及法制篇」，本書以「地方制度法」為經，並以國外地方自治之法制與我國地方自治相關之法制為緯，對於「地方制度法」及相關領域之法規，進行有系統之解說<sup>38</sup>；陳朝建「地方制度法精義 - 逐條釋義與實務見解」一書，本書以「地方制度法」為本，參酌司法院大法官解釋、相關法令、內政部的函令釋示及公法學上之法理與見解，將「地方制度法」逐條闡述<sup>39</sup>；以及高雄市政府法制局於民國九十二年二月所舉辦高雄市政府法制局成立學術活動系列 - 「地方立法權與府會關係」座談會，會中邀請實務界的府會法制主管及學者們，一起集思廣義探討曾多次引發爭議的中央與地方權限關係，做出不少可供參考之寶貴意見<sup>40</sup>。

### 第三節 研究架構與研究方法

---

<sup>38</sup>張正修，地方制度法理論與實用(2)本論，台北：學林文化事業有限公司，八十九年九月。

<sup>39</sup>陳朝建，地方制度法精義 - 逐條釋義與實務見解，台北：首席文化出版社，九十一年十一月一版。

<sup>40</sup>高雄市政府於民國九十一年七月完成「高雄市政府組織自治條例」審查的重大議案，於該組織自治條例中，將原高雄市政府組織中之「法規委員會」與「訴願審議委員會」業務合併改制為「法制局」，並自民國九十二年一月起，正式運作。

## 壹、研究架構

### 一、研究架構

本研究依前各項敘述之內容，係以先行分析、釐清並討論關於現行「地方制度法」下「地方立法機關」與「地方行政機關」實體法上之制度設計，予以分析對照二者之關係，輔以高雄市議會第五屆八個會期之運作實務為基本的材料（作為個案選擇時之基本素材）。企圖從法理上制度面的設計與高雄市政府與市議會實務運作之實際情形，二者之間進行交互論證，以分析、探討我國「地方立法權」在法制面與實務間的交互關係，進而得出結論，以明瞭現階段「地方立法權」存在之性質，與在現行地方府會關係的運作過程中「地方立法權」如何被運用來以影響地方府會關係之良窳。

### 二、研究範圍

本論文的研究主題為「地方制度法下府會關係之研究 - 高雄市的個案分析（民國八十七年至九十一年）」，欲加以探索構成地方府會關係的「地方立法機關」與「地方行政機關」之間的運作規範，以及「地方立法權」運作之好壞是否成為影響地方府會關係的因素，有無解決地方府會關係衝突的可能途徑。然而，由於地方府會關係所牽連的範圍甚廣，因而在研究上必須針對研究範圍加以界定。

首先，就研究的資料內容而言，則分為以下幾項層面：

- （一）學術理論：以有關「地方立法機關」與「地方行政機關」以及「地方立法權」與「地方行政權」之中外政治學與法學理論為參考之依據，並探討、分析與前述內容有關的書籍、論文、期刊與報章資料等。
- （二）法律條文：本論文研究主題，既然稱為「地方制度法下府會關係」，所以，「地方制度法」即當然成為本論文研究之主要參考



依據。然而，「地方制度法」基本上只是一種綱要性立法，於本法公布施行後，仍有許多子法必須伴隨定出，其中若與本論文研究相關者，亦為參考引用之依據，例如：地方立法機關組織準則、地方行政機關組織準則等。此外，有關之法律，如憲法本文及增修條文，以及司法院大法官解釋文等。

(三) 現場相關人物之訪談紀錄：此包括對高雄市議會相關人員如議員、行政人員、法制人員與高雄市政府涉及議會事務之法制人員、議會聯絡人等，針對其意見與當時之府會運作事實狀況所進行之訪談與紀錄。

其次，就時間而言，本研究係針對高雄市議會第五屆為主，而高雄市議會第五屆是從民國八十七年十二月二十五日宣誓就職，並於民國八十八年元月十一日至十七日舉行第五屆高雄市議會成立大會，其任期至民國九十一年十二月二十四日為止，直到該屆議會結束期中歷經八次定期大會與十二次臨時會，作為研究時程上的範圍，因此，其時間即涵括自本屆第一會期開議以來的民國八十八年初至本屆最後一會期的九十一年底為止。

在「地方制度法」的規範下，地方府會關係至少可包括地方自治法規之制定、財政預算之審議、施政報告之質詢以及覆議制度之行使等面向，本論文的研究主題為「地方制度法下府會關係之研究 - 高雄市的個案分析（民國八十七年至九十一年）」，但主要以「地方自治法規之制定」（地方自治立法權）來探討地方府會關係，地方府會關係之其他面向，則不在本論文研究之範圍內。

關於「府」、「會」依「地方制度法」第五條的規定，「府」即指直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所；而「會」則指直轄市議會、縣（市）議會及鄉（鎮、市）民代表會。本論文係個案研究，因此文中的「府」僅指高雄市政府；而「會」亦僅指高雄市議會。換言之，本論文僅

以高雄市為地方府會關係之研究對象，尚不包括其他直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）在內。

「地方制度法」於民國八十八年一月二十五日公布施行至今已逾五年，本論文所擇定之時期為民國八十七年底至九十一年底，即對象係第二屆民選高雄市長與改制後第五屆高雄市議會，為府會雙方都是「地方制度法」公布施行後的首屆適用者，觀察府會雙方如何適應新法制的運作、產生出何種杆格與調和的機制，亦正是本論文研究的重點所在。

## 貳、研究方法與途徑

研究方法的選擇常因研究者所想要研究的問題性質和研究對象的母體性質之不同而有所不同。一般而言，在學術研究上所使用之方法可以區分為研究途徑（Approach）與研究方法（Method）等兩方面來說，兩者有所關聯但並不相同。研究途徑係用來指出研究的原則性方向，一般係指：用來選擇問題與相關資料的標準，透過研究途徑使研究的方向能大致確定；而研究方法則係指蒐集與處理資料的方法而言，幫助研究者能選擇正確的、適當的工具來蒐集、獲取研究所需的資料，進而得到所欲求得的結論<sup>41</sup>。然而任何一種研究方法或模式均非萬能，每一種研究途徑也絕非孤立，不與其他方法相互牽涉，所以必須廣泛的運用其他途徑，從廣角度進行分析研究，才能儘可能窺得事實的真相。茲將本研究所採取之研究途徑及研究方法分述如下：

### 一、研究途徑（Approach）

本研究係透過於地方自治法規之制定過程，來研究、分析並探討高雄市的府會關係，故選擇較具有爭議性或代表性之自治法規做為案例，以了

---

<sup>41</sup>朱宏源主編，撰寫博碩士論文實戰手冊，台北：正中書局，八十八年，頁一五四至一五七。

解地方自治法規之制定過程中對於地方府會關係變化之影響。所以，本研究擬採之研究途徑為：

#### （一） 制度研究途徑（Institutional Approach）

制度研究途徑以國家正式政府組織結構為對象，分析府會部門組織的權限範圍、公法上的權利義務等。近來，此途徑也逐漸重視非正式的制度，如政黨，但是政府組織始終是本研究途徑的核心。本研究首先探討現行地方府會制度立法規範；其次，觀察分析地方自治法規之立法過程與府會關係變化之關係，希望能找出影響府會關係之地方自治法規之類型與因果關係，並進一步提供解決府會關係衝突之方法。

#### （二） 歷史研究途徑（Historical Approach）

歷史研究途徑乃是針對歷史上過去已經發生過的事實，有系統地加以描述與分析，以說明歷史事實的因果關係。了解在關鍵的時空環境背景下，所出現的單一因素或是匯流並存的偶發事件，找出歷史行為變遷的規律，以預測往後可能的行為模式。在探究轉折點上特定事件或因素的出現，或同一變項在不同的歷史時空中再次出現的可能性。本研究即透過對歷史的觀察，以了解「地方制度法」公布施行後，在高雄市所公布的地方自治法規中，有哪些是會造成府會關係變化的，以及造成關係變化的因果為何，最終求能提供一個解決或改善府會關係的途徑。

#### （三） 政治菁英研究途徑（Political Elite Approach）

在一切的政治系統中，不論其形式為何，大致皆可分為「統治者」與「被統治者」等兩個階層<sup>42</sup>，兩者的關係即為政治菁英研究的途徑。統治

---

<sup>42</sup>呂亞力，政治學方法論，台北：三民書局，六十八年四月，頁二八八。

者是實際行使權力或具有實質影響者，稱之為「政治菁英」。他們屬於政治體系中的少數人團體，配合著政治領導者，在社會中企圖影響價值分配，且其影響力幾乎是決定性的。所以，研究者經常透過對政治菁英的分析，來了解政治發展的過程與內涵。本研究將對於構成地方府會關係中之「地方立法機關」的政治菁英 - 議員，與「地方行政機關」之政治菁英 - 市長或各機關單位首長，分別觀察並分析二者於地方立法權行使（制定地方自治法規）的過程當中，雙方關係之變化，以了解地方自治法規之制定對於府會關係變化之影響。

## 二、 研究方法（Method）

本研究的主題是高雄市之府會關係，透過選擇爭議性或代表性立法個案的分析。因而可從報章雜誌與期刊論文中取得資料，但是，立法過程中的政治活動或合縱連橫，無法從靜態文獻中獲得。因此，本文除了使用文獻分析法外，另採深度訪談法與自然觀察法等，來彌補文獻分析的不足。以下分別從文獻分析法（Literature Review Method）、法制研究法（Legal Institution Research Method）、深度訪談法（Depth Interview Method）以及自然觀察法（Natural Observation Method）說明本論文所須採用之研究方法：

### （一）文獻分析法（Literature Review Method）

本研究係以文獻分析法為主。文獻分析法是最古老、最普遍使用的資料蒐集技術<sup>43</sup>，但仍是社會科學研究的必備工具，在透過相關文獻的蒐集與整理，可歸納出重點，加以分析，期能找出解釋的線索。本研究蒐集自「地方制度法」公布施行以來，圖書館、公私立機構、政府相關部門中相

---

<sup>43</sup>呂亞力，政治學，台北：三民書局，八十年四月再修訂初版，頁七。

關之中西文書籍、研究報告、期刊論文、碩博士論文、政府出版品、公報、相關之中央及地方法令規章或網際網路上之公開網頁等，作綜合性的文獻分析。

## （二）法制研究法（Legal Institution Research Method）

地方「府」、「會」關係所涉及之相關法制規範相當廣，至少包括基本的「地方制度法」及「地方立法機關組織準則」、「地方行政機關組織準則」等；此外，尚包括「憲法」本文及增修條文，各專業法規及相關之地方法規等。在本研究當中，必須就地方府會關係之相關法規進行分析。

## （三）深度訪談法（Depth Interview Method）

深度訪談法可透過與事件關係密切之當事人的交談，得知特定事件的真實原委及背後的政治因素，而這些因素不是經由表面的觀察和普通的訪問所能獲得<sup>44</sup>。若欲瞭解府會互動的真實情況，以及之所以發生衝突或檯面下政治運作的真實原因，可以透過探求研究對象對於府會互動過程的主觀觀點與發自內心的意見，而這些資料的取得，都無法藉由文獻分析或是表面的觀察而獲得，也無法經由僅探詢受訪者「是」或「否」的答案之訪問調查法而得知，所以仍需運用深度訪談的方式以彌補文獻分析的不足。

## （四）自然觀察法（Natural Observation Method）

自然觀察法針對研究對象在自然狀態（naturalistic situation）下進行觀察，故稱之為自然觀察<sup>45</sup>。基本上，自然觀察有如下優點：可以實地觀察到現象或行為的發生；能夠得到不能訪問或不便訪問對象的資料；可以觀察到不肯接受訪問者的資料。但是，也有許多缺點，例如對於過去已發生

---

<sup>44</sup>楊國樞等編，社會及行為科學研究法（下冊），台北：東華書局，七十八年十三版，頁五五九至五六。

<sup>45</sup>楊國樞等編，社會及行為科學研究法（上冊），台北：東華書局，七十八年十三版，頁一三一。

過的事情就無法從事自然觀察；另外，研究者有時間上的限制，不便進行長期的觀察時，亦使得自然觀察產生困難。

雖然本文企圖研究的主題，在時間上屬於過去已發生的事情（高雄第五屆市議會），而且，就府會關係之間的互動而言，作者的觀察角色並非「完全參與者」<sup>46</sup>的觀察，但由於筆者本身為高雄市民，且在筆者的家族成員中，前後有三位曾擔任過高雄市議會議員的關係，在筆者的日常生活中筆者亦常關心高雄市政府與市議會間的相關議題，所以，筆者認為仍可以藉由自然觀察的方式，以補充深度訪談的不足。

## 、 研 究

本論文研究主題是地方制度法下府會關係之研究 - 以高雄市個案分析，研究的焦點主要集中在地方立法權運作過程中對於府會關係之影響，所以，在深度訪談受訪者的選擇上自然係以府會（即地方行政機關與地方立法機關）中最熟悉地方立法權運作之人為最佳且主要受訪對象，作者僅將受訪者以表 1-3-1 表示之：

表 1-3-1 深度訪談受訪者表

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	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	曾經擔任市政 府法規會主 委，現為議會

<sup>46</sup> 社會學家 Raymond Gold 對於觀察者的角色分為四類：一、局外觀察者（complete observer）二、觀察者的參與（observer-as-participant）三、參與者的觀察（participant-as-observer）四、完全參與者（complete participant）。詳見張致源，嘉義縣地方派系結構變遷過程之研究，政治大學政治研究所碩士論文，八十四年，頁十六。

市議會副秘書長)			委；高雄市議會副秘書長。	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、科科长；法制局科科长、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。

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	藍健莒	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 長；高雄市自 由車協會主 委；高雄市議	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 規範事項具有 整體了解與基 礎概念。



			員。	
--	--	--	----	--

資料來源：作者自製

在深度訪談題目的設計上也朝向盡量符合本論文研究主題，能夠得到知悉更多影響高雄市府會關係變化之原因，以及地方立法權在運作過程中之實際情形，作者有時會隨著受訪者的回答而增加一些個別的訪談題目<sup>47</sup>，僅將地方行政機關與地方立法機關的訪談題目羅列於下：

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？

---

<sup>47</sup> 作者針對受訪者的回答所增加的個別問題，可參閱附錄中作者整理關於受訪者的逐字稿部份，即可知悉，在此不便一一敘述。

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？

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？