

第二章 地方制度法下府會運作之法制結構分析

第一節 地方政府組織型態與我國地方政治體制

壹、地方政府組織型態

基本上，地方政府的類型可就縱橫兩個面向加以觀察分析，就縱者觀之，係指中央與地方政府間之關係；而若就橫者觀之，則係以地方政府中的立法機關與行政機關所形成的府會關係為焦點。而所謂「地方府會關係」，如前所述，就是地方行政機關與地方立法機關兩個機構之間的權力運作關係¹，若依地方制度法第五條的規定，地方府會關係也就是直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所與直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會之間的關係，而一個完整的地方政府組織自應包括以上二者。

然因各國歷史背景的不同，社會環境的差異，政治制度有別，因此造就了不同的地方政府組織，但如就立法與行政的關係而言，或就權力是否集中來論述，各國的地方政府組織約可分為兩種不同型態，一為權力一元制(Union of Powers)，另一則為權力分立制(Separation of Powers)，分述如下²：

一、權力一元制(Union of Powers)

所謂權力一元制，乃是地方政府的權力集中於地方議會，所以又稱為議會集權制，或稱權力集中制，或稱權力匯一制。採行此制的國家認為，地方議會就是地方政府，不然至少也是地方政府的最高權力機關。而之所

¹ 司法院大法官會議於釋字第四九八號中，對於地方府會關係亦指出，基於民意政治與責任政治，地方行政機關與立法機關之間的權責制衡關係。

² 薄慶玖，地方政府與自治，台北：五南圖書出版公司，九十一年九月五版二刷，頁一三五至一三六。

以會有這樣的想法，是因為人民對於自己的事務既然不可能自己直接去處理，就不得不選舉代表，組織機關代為處理，而這樣的情形與中央國會的產生，也就是代議制度或間接民主制的理由是一樣的。所以人民所選出的代表，不但可以自為議事，也可以自為執行。不過，因為議會畢竟是合議制機關，所以對於議決案的執行，總得託付一人或少數人為之，較專責成，所以也另設行政機關，但大權仍掌握於地方議會的手上，因此於權力一元制下的地方政府，又有兩種不同的型態：

（一）機關單一制

此制乃是以地方議會為地方團體的唯一統治機關，換言之，地方議會就是地方政府。凡立法與行政之一切權限，皆集中於此機關行使。此制為英國所採用，而美國的市委員制（Commission System）也屬此一型態³。

（二）機關分力制

此制則係以地方議會為地方團體的最高統治機關，但其所議決之事項，應專設機關執行，並對議會負責。採行此制的國家認為，地方議會為地方意思機關，然而執行需要責任與力量的集中，因此，必須設置獨立的機關與負責的首長主持之。有美國、加拿大等國的若干地方政府採取此制度，而美國的市經理制（Manager System）即屬此一型態⁴。

二、權力分立制（Separation of Powers）

所謂權力分立制，乃地方政府的權力分屬於地方議會與地方行政機關，即設置議會負立法之責；設置行政機關負執行之責，此制由於立法機關與行政機關分別設立，各自獨立行使職權，又稱機關對立制。採行此制的國家認為，地方議會應以立法事務為限，不宜同時掌管行政事務，所以，行政機關應脫離議會獨立行使其職權，並由人民直接選舉產生，與議會立

³施嘉明，施嘉明談地方自治，台北：致良出版社，八十七年一月，頁二七一至二七二。

⁴施嘉明，施嘉明談地方自治，台北：致良出版社，八十七年一月，頁二七 至二七一。

於平等的地位，各司其事，各掌其職，並分別對選民負責。我國於地方自治係採取此制，立法機關與行政機關分別設置，分別獨立行使職權，並分別由人民直接選舉產生，目前各級地方自治團體包括直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）在內，所實施的制度皆屬此一類型，還有美國若干市所實施的市長議會制（Mayor-Council System）亦屬此類型。

對於地方政府的橫剖面而言除了上述權力一元制與權力分立制之分類標準外另有學者提出其他類似的標準例如董翔飛的「立法與行政合一」與「立法與行政分立」⁵；江繼五的「機關單一主義」與「機關對立主義」⁶等。除了上述的分類之外，另外亦有學者採用一般對於中央政府之分類方式，以總統制或內閣制的傾向來描述地方政府行政與立法間之關係⁷。基本上，此種區隔方式乃是藉由一般人所熟知的政治體制分類方式拿來應用在地方政府的層級上，但若就實際情況而言，「總統」一詞並不適用於地方政府上，而且使用總統制與內閣制容易讓人誤會在討論中央政府，而造成混淆。

貳、我國地方政治體制

本文研究之期間係由民國八十七年至九十一年為止，主要係在分析研究於地方制度法通過後府會關係之變化，研究的素材如同論文題目所示，主要係集中在「地方制度法」。觀察我國地方自治實施之歷程，從民國八十三年之前所採行的「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」與「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」，到民國八十三年之後制訂的「省縣自治法」與「直轄市自治法」，一直到民國八十八年公布施行的「地方制度法」，不難發現我國的地方制度有其特

⁵董翔飛，地方自治與政府，台北：五南圖書出版公司，七十一年一月初版，頁一五八。

⁶江繼五，地方自治概要，台北：大中國圖書公司，七十四年，頁一五五。

⁷黃錦堂，「省市政治體制研究」，月旦法學雜誌第一期，八十四年，頁三二至三三；黃正雄，「地方行政機關與立法機關之互動關係探討」，地方自治論述專輯第二輯，八十五年，頁二六五。

殊之歷史因素與制度設計，其中對於我國地方政治體制之制度設計，由於「省縣自治法」與「直轄市自治法」乃係繼受於憲法本文、台灣省各縣市實施地方自治綱要、北高兩市各級組織及實施地方自治綱要及北高兩市政府組織規程等版本中之條文，所以地方政治體制並未有太大幅度的變動，相同地，對於我國地方政治體制長期以來所存在的嚴重問題仍然未能釐清⁸。

而地方制度法的制定施行，雖提供作為各級地方自治團體實施地方自治之法律規範依據，改革了過去地方自治實施中的一些弊病，但整體而言，其對於我國地方政治體制依然未有做大幅度的調整。

我國自從民國八十三年底直轄市長民選以後，直轄市與縣（市）的政治領導型態已漸趨於一致。就現行地方政治體制而言，具有三項特質⁹：

- 一、 地方行政機關首長與地方立法機關成員，分別由人民直接選舉產生。而地方行政機關掌握行政權；地方立法機關則握有立法權。
- 二、 地方行政機關首長擁有提請覆議之權，以否決議會通過之法案，但議會仍得以絕對多數維持原決議。
- 三、 地方行政機關首長無法解散議會重新改選，而議會亦無法提出倒閣案，迫使地方行政機關首長去職。

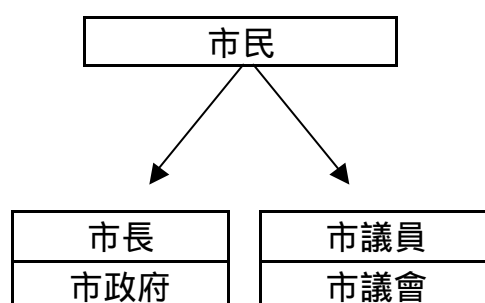
由上述三項特質觀之，我國地方政治體制近似「首長制」或「總統制」。但地方行政首長之行政權，除須在定期選舉中接受選民的考驗外，同時也受到議會的監督與制衡；地方行政首長與行政主管除須接受議會質詢外，尚得應議會之邀請針對特定事項列席說明；且除議會外，地方行政機關亦

⁸黃錦堂，「省市政治體制研究」，月旦法學雜誌第一期，八十四年，頁二七至三九。

⁹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，頁一五五至一五六。

擁有法規與預算之提案權，惟須經地方行政機關內部會議通過後，再經由地方立法機關議決後，始生效力。以上種種則又見我國地方政治體制之「議會內閣制」的特質。因此，綜合以上所述，有多數學者認為當前我國地方政治體制，係混合首長制與議會內閣制兩者特質的「混合制」，地方立法機關與地方行政機關應是平行機關，分掌行政與立法之權，任何一方無權凌駕另一方之上¹⁰，如【圖 2-1-1】所示：

【圖 2-1-1】直轄市權力分立模式



資料來源：作者自行整理

而在如此的制度設計之下，如果地方行政機關的首長與地方立法機關的多數黨議員分屬於不同政黨時，學理上稱為「分裂政府」¹¹，此對於地方府會之運作勢必會造成一定之影響。其乃肇因於現行地方制度法上，對於我國地方政治體制之設計係地方行政機關之首長與地方立法機關之成員皆由人民直接選舉所產生的，彼此各享有其民意基礎，亦各有其獨立之職權與組織，並各自向選民負責。在三權分立的原則下，行政權與立法權相互制衡，議會並得監督地方政府，因此，地方府會關係有時容易趨於緊

¹⁰施能傑，「體制才是府會衝突的問題核心」，中國時報第十一版，八十四年七月七日；黃錦堂，「省市政治體制研究」，月旦法學雜誌第一期，八十四年，頁二七至三九；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，頁一五六。

¹¹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，頁一五六；張壹智，「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，中正大學政治學系暨研究所碩士論文，九十一年。

張，而且特別是地方府會屬於「分裂政府」時，地方行政機關與地方立法機關二者之間更是難以合作，繼而產生府會嚴重之衝突，最明顯的例子有彭百顯於南投縣長任內及謝長廷於第一任高雄市長任內¹²，縣市府與議會長期嚴重的衝突。

在地方府會關係上，依地方制度法當初所設計之原則與理想，繼以權力分立之制度運作原理，直轄市議會、縣市議會、鄉鎮市民代表會為地方立法機關，職司法規、預算之審議與政策執行之監督；而直轄市政府、縣市政府與鄉鎮市公所為地方行政機關，職司政策之擬定與執行，兩者相輔相成，成為地方自治團體的一體兩面。然而在實際的運作過程當中，基於上述地方立法機關與地方行政機關彼此分立各自行使職權，以及分權後相互制衡監督且各自直接向選民負責之特性，所以地方府會之間常形成一種不協調，甚至產生衝突的狀態，這是非常值得我們重視之課題。論者常謂此將致使「府會不和諧」，甚而使得地方自治難以實現、國家政務於地方難以推動云云。

本文以為，若依我國先前對中央權力分立或五院五權分立之見解，如司法院釋字第3號解釋「基於五權分立平等相維」，此類但求表面和諧、羞於衝突之論點，在中央政府體制上係已然揚棄¹³，而代以如釋字第四一九號解釋「...應以有無違反權力分立原則為斷...」之論述。換言之，依權力分立理論，地方議會既有地方自治團體立法權限，此一「府會」間衝突與不和諧之發生，豈非為自治行政主體機關間因統治作用實現民主價值之下，必經之民主程序乎？要難謂非不為基於住民自治之自治原理，由代表地方民意之立法機關對行政權機關之監督乎？故爾，如果希望透過修法

¹² 作者於訪談進行的過程當中，曾經問及受訪人對於謝長廷主政之下高雄市府會關係的看法，其中受訪者 A1 的回答，應可作為解釋說明謝長廷於第一任高雄市長任內與議會長期嚴重衝突的原因，節錄於下：「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。」

¹³ 吳庚，憲法的解釋與適用，台北：三民書局，九十二年九月修訂版，頁五十四。

來改變目前地方政治體制使府會「趨於和諧」，顯是有其實際上困難的，所以我們目前只能夠從現行的法律制度設計與法制結構上，進一步的分析並理解現行地方制度法中涉及府會關係而又可能引發雙方衝突的相關條文，並論辯此一「雙方衝突」之局面是否得當，是否應設置其他途徑解決該等衝突。

第二節 地方自治組織之法制與特色

一個完整的地方政府或地方自治組織，它的基本架構應該包含兩個部門，一個是立法機關（代議機關），另一個是行政機關（執行機關），兩者之關係如同車之兩輪，鳥之兩翼一般，缺一不可。蓋立法機關其任務係在代表人民決定團體之意思，有時還不限於行使地方團體的立法權能，尚須具有反映民意，協調地方行政機關與地方居民意見等功能，所以不僅在理論上有其重要地位，在實際上亦有其存在之必要。但在事實上，地方議會不論採取何種體制，經由其所決定之意思及制定之規章，總需要透過一群專業的行政人員去執行與推動，才得使抽象的政策，付諸實施。若再詳細而言，立法機關的基本功能雖是預算的審議與法律的制定等等，但是預算的形成或是法律草案的研擬，很可能都需要來自行政機關的輔助，或出自行政人員的手筆，立法機關僅是居於人民的意思，對於行政機關所提出之預算或法律案加以審議，並作成決定而已，可見地方行政機關不但是要執行團體的意思，就算於決定團體意思的過程當中，也扮演了舉足輕重的角色¹⁴。

以上我們說明了一個完整的地方自治團體組織當中，必須同時具備地方行政機關與地方立法機關的重要性之後，接下來我們將焦點放在規範我國地方自治團體組織大法的「地方制度法」上，看看它對於我國地方自治團體組織之制度設計如何做規範。

壹、地方自治組織之法制

目前「地方制度法」中，對於地方自治組織規定於第三章第四節「自治組織」一節當中，其中又分二款分別對於「地方立法機關」與「地方行

¹⁴董翔飛，地方自治與政府，台北：五南圖書出版公司，七十一年一月初版，頁二二二。

政機關」作規定。所以我們可知目前我國將地方自治組織分為兩部分加以規定：

- 一、 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）
- 二、 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）

基本上，「地方制度法」對於地方自治組織只規定了大綱，很多具體事項的規定則委諸內政部訂定組織準則¹⁵，再由直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）依據組織準則擬訂組織自治條例。以下我們承用以上的分類方法，將地方自治組織分為「地方立法機關」與「地方行政機關」分別敘述之¹⁶：

一、 地方立法機關（議會、代表會）的部分

地方立法機關（議會、代表會）之組織與議事運作情況等許多重要事項，於「地方制度法」中皆未加以詳細規定，「地方制度法」實際上是以幾近空白委任的方式，於第五十四條第一項至第三項當中，授權給內政部制定「地方立法機關組織準則」，再由各地方立法機關依據內政部所制定之準則，來制訂其本身的組織自治條例。

「直轄市議會之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各直轄市議會應依準則擬訂組織自治條例，報行政院核定。

縣（市）議會之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各縣（市）議會應依準則擬訂組織自治條例，報內政部核定。

¹⁵ 依據地方制度法第五十四條及第六十二條之規定，內政部擬定了「地方立法機關組織準則」與「地方行政機關組織準則」二者，以作為各直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）之立法與行政機關擬訂組織自治條例之用。

¹⁶ 本文的重點雖然僅集中於「直轄市」的部分討論，但為求完整介紹我國地方自治團體組織之法制制度設計起見，於本節中仍然對於縣（市）與鄉（鎮、市）的部分做一介紹，合先說明。

鄉（鎮、市）民代表會之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各鄉（鎮、市）民代表會應依準則擬訂組織自治條例，報縣政府核定。」

（第五十四條第一項至第三項）

將上述條文規定整理成表：

【表 2-2-1】地方制度法第五十四條第一項至第三項之規定

	議會、代表會 組織依據之法令	擬訂單位	核定單位
直轄市	直轄市議會組織準則 ¹⁷	內政部	行政院
	直轄市議會組織自治條例	直轄市議會	行政院
縣（市）	縣（市）議會組織準則	內政部	行政院
	縣（市）議會組織自治條例	縣（市）議會	內政部
鄉 （鎮、 市）	鄉（鎮、市）民代表會組織準則	內政部	行政院
	鄉（鎮、市）民代表會組織自治條例	鄉（鎮、市）民代表會	縣政府

資料來源：張正修，地方制度法理論與實用（2），八十九年九月，頁三二二。

二、地方行政機關（政府、公所）的部分

關於地方行政機關（政府、公所）其組織制定之法令根據與地方立法機關有類似之處，都是先由內政部制定各直轄市政府、縣（市）政府或鄉

¹⁷ 內政部依地方制度法第五十四條第一項至第三項之規定，將直轄市議會組織準則、縣（市）議會組織準則及鄉（鎮、市）民代表會組織準則三者，統合訂定出「地方立法機關組織準則」，以茲規範。

(鎮、市)公所之組織準則後，再報經行政院核定。二者所不同的地方，在於地方行政機關的組織是由各直轄市政府、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所依據內政部所制定之準則擬訂組織自治條例，分別送經各地方立法機關之直轄市議會、縣(市)議會或鄉(鎮、市)民代表會通過後，再送到其上一級的自治監督機關(行政院、內政部、縣政府)備查。地方制度法上對於地方行政機關制定組織自治條例之程序規定如下：

「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。縣(市)政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各縣(市)政府應依準則擬訂組織自治條例，經縣(市)議會同意後，報內政部備查；縣(市)政府所屬機關及學校之組織規程，由縣(市)政府定之。鄉(鎮、市)公所之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各鄉(鎮、市)公所應依準則擬訂組織自治條例，經鄉(鎮、市)民代表會同意後，報縣政府備查。鄉(鎮、市)公所所屬機關之組織規程，由鄉(鎮、市)公所定之。」(第六十二條第一項至第三項)

將上述條文規定整理成【表 2-2-2】如下：

【表 2-2-2】地方制度法第六十二條第一項至第三項之規定

	訂定單位	核定單位	制定單位	通過單位及備查單位

直轄市政府組織法規依據	內政部訂定直轄市政府組織準則 ¹⁸	行政院	直轄市政府	直轄市議會通過後，報行政院備查
縣（市）政府組織法規依據	內政部訂定縣（市）政府組織準則	行政院	縣（市）政府	縣（市）議會通過後，報內政部備查
鄉（鎮、市）公所組織法規依據	內政部訂定鄉（鎮、市）公所組織準則	行政院	鄉（鎮、市）公所	鄉（鎮、市）民代表會通過後，報縣政府備查

資料來源：張正修，地方制度法理論與實用（2），八十九年九月，頁三二四。

目前，有關地方行政機關之組織，除上述地方制度法第六十二條第一項至第三項的規定之外，地方制度法尚有如下若干之規定：

「……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。
……縣（市）政府所屬機關及學校之組織規程，由縣（市）政府定之。」

（第六十二條第一項後段、第二項後段）

「……鄉（鎮、市）公所所屬機關之組織規程，由鄉（鎮、市）公所定之。」（第六十二條第三項後段）

「直轄市及市均劃分為區。」（第三條第三項）

「直轄市、市之區設區公所。」（第五條第三項）

¹⁸ 內政部依地方制度法第六十二條第一項至第三項之規定，將直轄市政府組織準則、縣（市）政府組織準則及鄉（鎮、市）公所組織準則三者，整合而訂定「地方行政機關組織準則」，以為各地方行政機關制訂組織自治條例時之規範。

「省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）及區（以下稱鄉（鎮、市、區））之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之。」（第七條第一項）

「鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里。村、里（以下稱村（里））以內之編組為鄰。」（第三條第四項）

「村（里）設村（里）辦公處。」（第五條第四項）

「村（里）、鄰之編組及調整辦法，由直轄市、縣（市）另定之。」（第七條第二項）

「村（里）得召集村（里）民大會或基層建設座談會；其實施辦法，由直轄市、縣（市）定之。」（第六十條）

若將上述規定加以整理，可歸納出與地方行政機關之組織有關之法令尚有如下數項：

- （一）直轄市、縣（市）所屬機關組織規程。
- （二）直轄市、縣（市）所屬學校組織規程。
- （三）鄉（鎮、市）公所所屬機關組織規程。
- （四）直轄市、市之里鄰編組及調整辦法，
縣之村里鄰編組及調整辦法。
- （五）直轄市、市之里民大會實施辦法，
縣之村里民大會實施辦法。
- （六）直轄市、縣（市）建設座談會實施辦法。
- （七）行政區劃法（草案）¹⁹。

在上述七項有關地方行政機關組織規定之法令中，第（一）至（六）項是由地方行政機關所訂定之自治規則或由地方立法機關制定之自治條例，而第（七）項則是法律²⁰。

¹⁹ 我國憲法於第十章：「中央與地方之權限」，第一百零八條第一項第二款，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之事項當中，已將「行政區劃」列為須立法之事項。唯政府似無此合憲化之認知，行憲五十五年來，行政區劃法草案尚未完成立法。

第（七）項行政區劃法（草案）是與直轄市、市之區之設置、廢止、劃分及調整有關之法律，但其中對於區公所之組織並未加以規定；同樣地，地方制度法中亦未對於村里辦公處之組織加以規定，因此，產生出一個問題就是，關於區公所與村里辦公處之組織法令應由誰制定²¹？

查直轄市自治法第三十三條第一項規定：「區公所組織規程由市政府擬訂，經市議會同意後，報請內政部核備。」本文認為很明顯可看出當時直轄市自治法時期係把區公所組織規程制定權交由地方自治團體決定（由市政府擬訂，經市議會同意），但地方制度法中並未如直轄市自治法一般做清楚規定。所以，從解釋上來看，立法院可以行政區劃法（草案）中加定或另以其他法律規定區公所之組織之方式解決，但若立法院未於行政區劃法（草案）或其他法律中對於區公所之組織加以規範時，應該仍然要肯定地方自治團體對於區公所享有組織規程制定權，較為妥適。

至於村里長的部分，依地方制度法第五十九條規定：「村（里）置村（里）長一人，受鄉（鎮、市、區）長之指揮監督，辦理村（里）公務及交辦事項。」村里辦公處目前只有村里長一人的編制，且受鄉（鎮、市、區）長之指揮監督，辦理村（里）公務及交辦事項，因此，對於村里辦公處組織規範之制定，考量現實環境及政治因素（村里為行政機關之內部單位），宜交由地方行政機關自己訂定為妥。

附帶一提的是，透過上述說明我們可知，「地方制度法」中對於地方自治組織之規定並不詳細，主要係透過內政部所擬訂之「地方立法機關組織準則」與「地方行政機關組織準則」來規範地方自治組織（地方立法機關與地方行政機關），進而對於地方自治組織發揮極大的影響力，「地方制度法」如此規定的結果，等於是將國家對於地方自治組織之主要立法權

²⁰ 依據中央法規標準法第二條規定：「法律得定名為法、律、條例或通則。」觀之，行政區劃法為「法律」之一種。

²¹ 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，頁三二五。

交由委託內政部行使，使內政部實際上代替國家訂定地方自治團體之組織，而此種立法例主要也是由於歷史因素所形成的²²。

另外，地方自治團體既然是一個具備公法人地位之團體（地方制度法第二條第一款），擁有團體自治之權限，地方自治組織應可用法律加以規範，以加強其「制度性保障」²³之地位，而所謂「制度性保障」就是把地方自治行政視為憲法上的制度加以保障，此一憲法制度亦僅能透過修憲方式始能廢除，使地方自治團體具有憲法位階的制度性保障²⁴。

但是本文認為「地方制度法」中未有任何清楚規範卻空白委任行政機關（內政部）擬訂，此已有超越立法授權之權限之虞，而且行政機關（內政部）亦可隨時依己意變更地方自治團體之組織，恣意侵害地方自治團體之自治組織權。目前，由內政部所擬訂之「地方立法機關組織準則」與「地方行政機關組織準則」，相較以前而言，雖已賦予地方自治團體較大且較彈性的自治組織權限，但此二組織準則最好仍應交由立法院訂定較為妥適。

貳、地方自治組織之特色

與國內地方團體自治之組織有關之規定主要在於憲法與地方制度法二者之中。現行憲法中對於地方自治團體之組織有明文並作詳細之規定者僅限於「縣」一者而已²⁵。所以，以「縣」為例作說明，憲法第一百二十

²² 中國於一九四六年立憲時，即以「準聯邦式」的觀點看待「省」，讓省對於自己內部之地方自治組織有較大之立法權限，而其後經過精省時期，再由內政部將省的此一權限加以吸收。

²³ 早在司法院大法官釋字第三六八號解釋的協同意見書中，大法官吳庚即援引德國法制中的「制度性保障」觀念，以作為建立個別基本權之保障範圍的基礎。而「制度性保障」之意涵，一般而言，乃憲法以一定之既存制度為前提，就制度之核心部分為客觀保障者，稱之。此一「制度性保障」的概念，從此亦廣泛的被運用在大法官釋字當中，而在司法院大法官釋字第四九八號中，大法官更道出「地方自治為憲法所保障之制度」，說明制度性保障為我國憲法上之重大原則。

²⁴ 法治斌、董保城，中華民國憲法，台北：國立空中大學，八十八年十一月，頁四一三。

²⁵ 「縣」以外之地方自治團體，除憲法第一百十八條規定：「直轄市之自治以法律定之」及第一百二十八條規定：「市準用縣之規定」以外，其他地方自治團體之組織皆係由地方制度法加以規定。

四條規定：「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。」第一百二十六條規定：「縣設縣政府，置縣長一人。縣長由縣民選舉之。」第一百二十七條規定：「縣長辦理縣自治，並執行中央及省委辦事項。」由上述條文分析看來，憲法中規定將縣之立法權歸於縣議會，使縣議會成為縣之立法機關；而將縣自治之執行交給縣長，由縣長所代表之縣政府則成為縣的行政機關，縣長由縣民選出；縣議會議員亦相同由縣民選出，縣之立法權與行政權各歸民選之縣議會與縣長（縣政府），因此縣的組織係採「首長制」或「機關二元制」，並無疑問；同樣地，觀察地方制度法中對於縣以外之直轄市、市、鄉（鎮、市）之組織設計亦均與憲法中之縣相同，直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長與直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表皆由人民直接選出，而直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之立法權與行政權亦分別歸屬於民選之議會、代表會及地方首長，所以，地方制度法中對於直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之組織基本上亦採用與縣相同之「首長制」或「機關二元制」。基於此，採權立分立原理或概念說明、理解地方自治團體機關間運作之基本架構，應為妥適。

在權力分立的立憲原則下，行政權或執行權乃執行立法機關所制定法律之權，且基於國民主權或住民自治之原理，議會代表全體人民為意思之表示，及基於此所形成之成文法律或自治條例，自應有優越地位²⁶。因立法機關之意思較行政機關具有較高之效力與價值，且多以公開、多段、辯論的形式決定之，自亦獲較多人民之信賴²⁷。而立法權在權力分立體制中，制定法律的作用基本上不受拘束；而行政機關對立法後無法執行之法律，亦有阻其立法完成之行為，如覆議即是²⁸。此可謂為權力分立與制衡概念

²⁶吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，增訂八版，民九十二年十月，頁七十五。

²⁷吳庚，同上註。

²⁸許慶雄，憲法入門 2 政府體制篇，月旦出版公司，八十七年七月初版二刷，頁一二四。

之基礎，對此而言，我國地方自治團體公權力機關之運作，應有此原理之適用。

若將地方制度法與我國地方自治之組織所採取之「首長制」二者相結合觀察，可整理出若干我國地方自治組織「首長制」之特色²⁹，如下所述：

一、 地方立法機關之立法權優於地方行政首長。

此可由下列規定得知：

(一) 地方立法機關（議會、代表會）可隨時依地方制度法第二十八條之規定³⁰，將地方自治事項加以立法，似可用以控制地方行政機關³¹。

(二) 地方行政首長對於地方立法機關所為之決議，如認為窒礙難行時，得依地方制度法第三十九條之規定，送請地方立法機關覆議，但覆議時，如地方立法機關仍維持原決議者，似則地方行政首長只有接受一途。

二、 地方行政首長除法律規定之專屬權限外，僅具有流動性的固有行政權。因為地方立法機關依地方制度法第二十八條規定，得對於任何地方自治事項，判斷其是否重要並加以立法，而地方行政機關只有在地方立法機關未立法時，才得依其意志執行其固有之行政權。此一現象使得地方立法權較之行政權為優勢。

三、 地方立法機關有多樣的方式可對地方行政機關進行民主統制。

²⁹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，頁三三 至三三一。

³⁰ 特別是地方制度法第二十八條第四款之規定：「下列事項以自治條例定之：……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。」賦予地方立法機關相當大的權限，此亦造成我們會認為地方立法機關之地位優於地方行政首長之主因。

³¹ 針對內文中所述的這個問題，地方立法機關是否會利用地方制度法第二十八條所賦予之權限來企圖控制地方行政機關呢？作者於訪談時也曾問及地方行政機關受訪人員的意見，以高雄市的情況而言，受訪者普遍認為這樣的情況並不多見。且學者高永光先生於「地方立法權的發展」一文中，亦曾論及一般認為地方立法機關會以地方制度法第二十八條第四款來侵犯地方行政機關對於地方自治事項的行政立法權，但其實自地方制度法實施以來並不多見，且於訪談縣市議會與縣市府法制人員時，亦多表示地方立法機關甚少動用此款。

四、 地方立法機關與行政首長對立時，雙方可運用來解決僵局的方
式並不多，最主要的解決機制為地方行政首長的覆議制³²，然此
一制度其實常無法解決雙方對立的僵局，反而造成地方政務推
動之困難³³。

五、 在國內的地方行政機關有些單位，例如警察、政風、人事、主
計等，係採行中央與地方一條鞭的制度，這些機關或單位受到
來自兩個系統的指揮與監督，一是中央的主管機關，另一則是
地方的行政首長，如此制度的設計常常導致中央與地方於執行
業務時彼此衝突的現象³⁴。

以上所述的幾點特色，主要是針對地方制度法中之規定所作之整理，
不過，由於地方行政機關在執行推動地方事務時，並非專以地方制度法為
唯一的參考指標，尚有其他各種的專業行政法規必須遵守，而在個別的專
業行政法規中，幾乎都是把權限交由地方行政首長執掌，地方立法機關對
於諸多事務並無從立法，其主要只是透過預算之審議來控制行政機關，擔
當監督的角色，與地方制度法相較而言，大異其趣。從而，是否地方立法
權得依前揭地制法第二十八條無限制擴張立法權之範圍而侵入行政權，破
壞權力分立之憲法上機關運作之原則，似尚有不同見解，此將於後文中論
述之。

³² 此外，地方制度法尚有規定其他解決雙方僵局之機制，例如允許自治監督機關的介入，如有
預算未能如期通過審議，得由自治監督機關邀集協商決定或逕行決定之（地方制度法第四十條第
四項）。

³³ 高雄市政府於民國九十年三月進行組織調整，提送新訂的「高雄市政府組織自治條例」暨編
制表草案於市議會審議時，遭市議會將原草案中之「新聞處」裁撤，並三讀通過本條文，高雄市
政府經研議結果，認為裁撤新聞處乃嚴重影響本市都市行銷，確屬窒礙難行，爰依地方制度法第
三十九條第一項前段之規定，將本案提請市議會覆議。本案雖於市議會所召開的臨時會中覆議成
功，但之後重行討論表決，卻仍然維持裁撤新聞處。於高雄市政府提請覆議的過程中，又發生抗
議民眾毆傷議長事件，整件覆議案鬧的沸沸揚揚，對於高雄市的府會關係埋下不可知的變數。

³⁴ 警察、政風、人事、主計等一條鞭的行政部分，地方行政機關與立法機關的權限都受限於中
央。地方行政機關於這些機關或單位執行業務時，常受中央依法之干預，地方行政首長並無法實
施綜合之行政權；而在地方自治法規的制定上，地方立法機關對於這些機關或單位幾乎亦是無從
插手介入。

第三節 地方自治組織 - 以直轄市為例

依地方制度法第五條第二項之規定：「.....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。.....」但嚴格來說，地方制度法不論就自治組織層級及各自治團體之特殊性而言，並未經過設計，而完全係以行政院與立法院之互動關係，直接套用在地方的自治組織上³⁵，例如直轄市政府與直轄市議會；縣（市）政府與縣（市）議會之間，亦具有相同之關係。本文於前述第一章緒論的「研究限制」中已說明，基於作者能力所限制，本文僅將焦點集中於高雄市，而高雄市為我國直轄市之一³⁶，所以，本文即以直轄市級之地方自治團體之組織及運作為論述之主要範圍，另外，為切合本文所論述之題旨，所以主要論述依據為地方制度法上對於地方立法機關與地方行政機關之規定及依地方制度法第五十四條、第六十二條所擬訂之「地方立法機關組織準則」、「地方行政機關組織準則」，其餘相關之法制，作者乃於本文論述時，於文中或註釋中說明補充之。

壹、直轄市之組織

依憲法第一百十八條之規定：「直轄市之自治，以法律定之。」及地方制度法第五條第二項之規定：「.....直轄市設直轄市議會、直轄市政

³⁵ 權力分立之內涵有兩個基本的面向，簡單來說，可區分為水平面向與垂直面向二者。就我國而言，在水平分權的面向上，尚可再區分為中央與地方二者，而中央指的就是「五院」間之權限劃分，至於地方則是指地方行政機關與立法機關間之權限劃分；而在垂直分權的面向上，即為中央與地方間之權限劃分。

³⁶ 地方制度法第四條第一項規定：「人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區，得設直轄市。」用以說明直轄市設立之條件。

府；..分別為直轄市..之立法機關與行政機關。..」看來，直轄市之自治以地方制度法為準則³⁷，而地方制度法中規定直轄市之自治組織乃係由直轄市議會與直轄市政府所組成。

一、 直轄市議會

(一) 議員

議會是一個立法機關，亦是一個合議制機關，以議員為組成的主體，是以議會制度運作的好壞，與議員的諸般關係，影響頗大。所以對於直轄市議會的介紹，首先針對議員的名額、任期、待遇、保障與限制等等，分述如下：

1. 議員之名額

(1) 議員名額之上限

關於直轄市議員之名額，地方制度法上的規定如下：

「直轄市議會議員.....由直轄市民.....依法選舉之，任期四年，連選得連任。」（第三十三條第一項）

「直轄市議員.....名額，應參酌各該直轄市.....財政、區域狀況，並依下列規定，於各該直轄市議會.....組織準則定之：

一、 直轄市議會議員總額，直轄市人口在一百五十萬人以下者，不得超過四十四人；最多不得超過五十二人。」（第三十三條第二項）

³⁷ 司法院大法官釋字第二五九號明白指出：「.....為貫徹憲法實施地方自治之意旨，自應斟酌當前實際狀況，制定直轄市自治之法律。.....」為使我國地方自治步上法制化之階段與符合司法院大法官釋字第二五九號之要求，於民國七十九年的國是會議中，朝野確立將採取修憲共識，並於民國八十一年五月第二次修憲中，通過憲法增修條文第十七條，明定省、縣地方制度以法律定之，隨即研擬省縣自治法草案與直轄市自治法草案，並於民國八十三年七月完成三讀並公布施行。之後的地方制度法係因應民國八十六年七月憲法增修條文有關省制度變革為非地方自治團體之調整，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自治及憲法增修條文第九條省、縣地方制度之規定所研擬，是以地方制度法係以省縣自治法與直轄市自治法所建構之法制基礎，配合「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」之制定，建構包括省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之地方制度，並配合預算法、行政執行法、訴願法、行政訴訟法之修正，調整中央與地方，以及地方與地方間之關係。

根據地方制度法第三十三條第二項的規定，我們可以整理出直轄市議會議員的上限表如【表 2-3-1】所示：

【表 2-3-1】 直轄市議員名額上限表

	地方自治團體居民 之人數	議員應選名額上限
直轄市議會議員 應選名額	1.150 萬人以上之直轄市 2.150 萬人以下之直轄市	1.不得超過 52 人 2.不得超過 44 人

資料來源：張正修，地方制度法理論與實用（2），八十九年九月，頁三四一。

由地方制度法第三十三條第二項規定看來，各直轄市議會議員之具體名額，是由各直轄市議會組織準則，以上表所列之名額上限為基礎，再根據各地方自治團體之財政、區域狀況加以訂定。而目前各直轄市議會之組織準則，則係依據地方制度法第五十四條第一項之規定，由內政部擬訂準則後，再報行政院核定，而內政部依該條的規定擬定了「地方立法機關組織準則」，於該準則的第五條第一項規定了直轄市議員的名額如下：

「直轄市議會議員總額，不得少於四十一人；直轄市人口超過一百二十五萬人至一百五十萬人者，每增加七萬人增一人，最多不得超過四十四人；人口超過一百五十萬人者，每增加十四萬人增一人，最多不得超過五十二人」（第五條第一項）

根據上開規定，直轄市議會議員總額之計算表如【表 2-3-2】所示：

【表 2-3-2】直轄市議會議員總額計算表

人口數	議員名額計算方式
125 萬	41 人
125 萬-150 萬	$41 \text{ 人} + \frac{\text{人口數} - 125 \text{ 萬人}}{7 \text{ 萬}} = B \text{ 人}$ ，但 B 不得超過 44
150 萬以上	$B \text{ 人} + \frac{\text{人口數} - 150 \text{ 萬人}}{15 \text{ 萬}} = C \text{ 人}$ ，但 C 不得超過 52

資料來源：張正修，地方制度法理論與實用（2），八十九年九月，頁三四二。

於此附帶一提的是，地方制度法中對於直轄市議員名額之計算，於第三十三條第二項當中特別規定：「應參酌各該直轄市……財政、區域狀況，」而地方立法機關組織準則中，對此則並未加以規定，僅單純的以直轄市人口數作為計算議員名額的準據，似有未當。因為，如此一來不但忽略直轄市的財政狀況與區域特性，同時也忽視地方自治的基本精神及因地制宜的要求³⁸。

（2）原住民與婦女保障名額之規定

在直轄市議員的總額當中，有所謂原住民保障與婦女保障名額之規定，於地方制度法第三十三條第三項、第四項及第五項中規定：

³⁸薄慶玖，地方政府與自治，台北：五南圖書公司，九十一年九月五版二刷，頁一九九。

「直轄市有原住民人口在四千人以上者，於前項總額內應有原住民選出之直轄市議員。……」（第三十三條第三項）

「各選舉區選出之直轄市議員……名額達四人者，應有婦女當選名額一人；超過四人者，每增加四人增一人。」（第三十三條第四項）

「直轄市選出之原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額；……」（第三十三條第五項）

據此規定，地方立法機關組織準則第五條第二項、第三項對於直轄市議會中原住民議員與婦女議員名額，又分別做出具體規定如下：

「直轄市有原住民人口在四千人以上，一萬人以下者，於前項總額內應有原住民選出之直轄市議員一人；超過一萬人者，每增加一萬人增一人。」（第五條第二項）

「直轄市各選舉區選出之直轄市議員名額達四人者，應有婦女當選名額一人；超過四人者，每增加四人增一人。」（第五條第三項）

因此，直轄市如果有原住民人口在四千人以上時，應於四十一至五十二位議員總額中選出原住民之議員。

而在婦女議員保障名額方面，在每個選區中只要是應選出之議員名額達到四人時，即應有婦女保障名額一人；而超過四人時，則每增加四人多增加一名婦女保障名額，以此類推。

2. 議員之任期

議會為代議機關，而代議機關必須以民意為依歸，然而民意卻非是固定，一成不變的，所以代議機關須經由一定任期的改選，藉此來反映新的民意。另外，任期制度亦具有選民對於代議士監督考核的功能。

關於直轄市議員的任期，地方制度法上的規定如下：

「直轄市議會議員……由直轄市民……依法選舉之，任期四年，連選得連任。」（第三十三條第一項）

3. 議員之待遇

關於直轄市議會議員之待遇，於地方制度法中規定如下：

「直轄市議員……得支研究費等必要費用；在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費。

違反第三十四條第四項規定召開之會議，不得依前項規定支領出席費、交通費及膳食費，或另訂項目名稱、標準支給費用。

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。」（第五十二條）

而依上述地方制度法第五十二條第三項之規定：「第一項各費用支給項目及標準，另以法律定之。」立法院於民國八十九年一月二十六日公布「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」，以作為直轄市議會議員待遇之詳細規定之用。於該條例中與直轄市議會議員待遇有關者如下：

「地方民意代表每月得支給之研究費，不得超過下列標準：

- 一 直轄市議會議長：參照直轄市長月俸及公費。
- 二 直轄市議會副議長：參照直轄市副市長本俸、專業加給及主管職務加給。

三 直轄市議會議員：參照直轄市政府所屬一級機關首長本俸、專業加給及主管職務加給。」（第三條）

「地方民意代表依法開會期間，得支給之出席費、交通費及膳食費，不得超過下列標準：

- 一 出席費：每人每日支給新台幣一千元。
- 二 交通費：每人每日支給新台幣一千元。
- 三 膳食費：每人每日支給新台幣四百五十元。」（第四條）

「地方民意代表因職務關係，得由各該地方民意機關編列預算，支應其健康檢查費、保險費、郵電費、文具費、春節慰勞金及出國考察費。

直轄市議會議長、副議長，……得由各該地方民意機關編列預算，支應因公支出之特別費。

前二項費用編列最高標準如附表³⁹。」（第五條）

「直轄市議會議員每人最多得遴用助理六人，……。

前項助理費用，每人每月支給不得超過新台幣四萬元，並得比照軍公教人員年終工作獎金酌支春節慰勞金。」（第六條）

按之慣例，各直轄市議會對於議員待遇之編列，一向以法定最高標準編列，據內政部計算，依上列規定直轄市議會議長每年共計可支領八百九十五萬二千二百四十元；副議長可支領七百九十二萬四千八百四十五元；至於每一議員則可支領五百七十六萬二千四百九十元。

4. 議員之保障

直轄市議員之性質為直轄市民之代表，在其法定職掌範圍內具有自治、自律之權責，所以對於議員在會議時所為之言論與身體自由，依法應予以適當之保障，俾得善盡表達市民之意及監督地方行政機關之職責。地方制度法上對於議員保障之規定，分述如下：

39

附表

項目	金額
健康檢查費（每人每年）	一六、
保險費（每人每年）	一五、
郵電費（每人每月）	一、
文具費（每人每月）	一、
春節慰勞金（每人每年）	一個半月之研究費
出國考察費（每人每年）	一五、
特別費（每人每月）	議長二、 副議長一四、

註一：健康檢查費按年編列，地方民意代表應憑地區以上醫院收據核銷。

註二：郵電費、文具費及特別費按月編列，地方民意代表應檢據核銷。

註三：保險費、出國考察費按年編列，地方民意代表應檢據核銷。

(1) 言論免責權

憲法第七十三條規定：「立法委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任。」旨在保障立法委員受人民付託之職務地位，並避免國家最高立法機關之功能遭致其他國家機關之干擾而受影響⁴⁰。在相同的理由之下，地方制度法對於地方立法機關之成員 - 議員、代表，也作出對於其言論免責權保障之規定。

「直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會開會時，直轄市議員、縣(市)議員、鄉(鎮、市)民代表對於有關會議事項所為之言論及表決，對外不負責任。但就無關會議事項所為顯然違法之言論，不在此限。」(第五十條)

如果將地方制度法上對於我國地方立法機關之議員與代表之言論免責的範圍加以分析，可以得出以下的結論⁴¹：

1在會議時所為有關會議事項的合法言論。

2在會議時所為有關會議事項的不法言論。

3在會議時所為無關會議事項的合法言論。

而其應負的責任為：

1在會議時所為無關會議事項的不法言論。

2在會議外所為的不法言論。

(2) 不受逮捕特權

⁴⁰ 詳見司法院大法官釋字第四三五號解釋文。

⁴¹ 張正修，地方制度法理論與實用(2)，台北：學林文化事業有限公司，八十九年九月，頁四八三。

不受逮捕特權與言論免責權情形相同，均是為使議會功能充分發揮的特權。一般而言，不逮捕特權係一種消極的權利，所擬保護的並非民意代表本身的人身自由，而是為了防止行政權、司法權濫用逮捕權，擾亂民意代表正常的活動，而設計之權利，目的即在於使民意代表機關得以正常的行使其職權。地方制度法中對於民意代表不受逮捕特權之規定如下：

「直轄市議員、縣(市)議員、鄉(鎮、市)民代表除現行犯、通緝犯外，在會期內，非經直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會之同意，不得逮捕或拘禁。」(第五十一條)

依本條規定地方議員或代表身分上之不受逮捕特權乃係指除現行犯、通緝犯外，在會期內，非經地方議會或代表會之同意，不得逮捕或拘禁，但仍得依法或法定程序為之逮捕或拘禁⁴²。此僅為相對性之保障而已，並非絕對性之保障。

5. 議員之限制

憲法第七十五條規定：「立法委員不得兼任官吏。」並無其他兼業禁止之規定，但地方制度法對於地方民意代表卻有不同之規定⁴³。

「直轄市議員、縣(市)議員、鄉(鎮、市)民代表，不得兼任其他公務員、公私立各級學校專任教師或其他民選公職人員，亦不得兼任各該直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及其所屬機關、事業機構任何職務或名義。但法律、中央法規另有規定者，不在此限。」(第五十三條第一項)

⁴² 我國地方議會曾有以不斷延長會期的方式，拒絕司法機關逮捕議員之要求，自屬惡例，亦曾引起不受逮捕特權是否適當之爭議。本文認為，不受逮捕特權之規定，似應依立法目的作限縮解釋，各級民意代表機關僅能以將影響議會正常運作為理由，始得拒絕同意，誠屬恰當。

⁴³ 地方制度法上對於地方民意代表兼職禁止之規定是否妥當，值得商榷。蓋禁止兼任的法理旨在避免「不相容的職務」集於一人身上，若非如此，則似有禁止之理。以其中有關禁止「公私立各級學校專任教師」而言，作者即認為以目前地方立法機關的成員若能由教師擔任，應該能更有助於專業水準的提昇，其立法理由中提及，此乃為避免教育環境業，此種理由明顯不成立。

由地方制度法第五十三條第一項規定看來，議員、代表不得兼任的職務主要有：

- (1) 其他公務員。
- (2) 公私立各級學校專任教師。
- (3) 其他民選公職人員。
- (4) 各該直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所及其所屬機關、事業機構任何職務或名義。

(二) 市議會之職權

地方制度法第三十五條對於直轄市議會職權之規定如下：

「直轄市議會之職權如下：

- 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。
- 一 其他依法律賦予之職權。」(第三十五條)

直轄市議會之職權，包括甚廣，已如上述，惟必須注意的是，所謂直轄市議會之職權係指直轄市議會整體組織所行使之職權而言，係以合議制

行之，此與直轄市議員以個人身分所得行使之職權⁴⁴，二者觀念有別。同法第四十八條、第四十九條之規定，即屬議員個人身分所得行使之職權：

「直轄市議會定期會開會時，直轄市長應提出施政報告；直轄市政府各一級機關首長，各一級單位主管及各該所屬機關首長，均得應邀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與業務質詢，業務質詢時，由相關業務主管備詢。」（第四十八條）

以下我們將地方制度法第四十八條之規定整理成【表 2-3-3】：

【表 2-3-3】地方制度法第四十八條

地方首長之義務	議員之權利
提出施政報告	提出施政總質詢

一級機關首長、一級單位主管、所屬機關首長之義務	議員之權利
提出業務報告	提出業務質詢

資料來源：作者自行整理

「直轄市議會大會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請前條第一項各該首長或單位主管列席說明。

⁴⁴ 關於直轄市議員個別之職權，有：一、屬於直轄市議會內部之職權者，如出席權、提案權、發言權、表決權等是；二、有對於直轄市議會外部之職權者，如對於直轄市政府之質詢權、請求說明權等是。

直轄市議會小組開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請各該直轄市長 ..以外之有關業務機關首長或單位主管列席說明。」（第四十九條）

以下我們將地方制度法第四十九之規定整理成下表：

【表 2-3-4】地方制度法第四十九條

	得邀請列席說明之對象	邀請列席說明之理由
大會	首長、單位主管	對特定事項有明瞭必要者
委員會、小組	首長以外之有關業務機關首長或單位主管	對特定事項有明瞭必要者

資料來源：作者自行整理

立法機關（議會）在政治體系中所扮演的是一種轉化功能（Conversion Function）的法定機制，不論在中央或地方，立法機關所扮演的功能便是在政治的過程當中，提供來自各個不同的需求，和支援一個政治系統，同時也是將事務從事分配、運用、管制、協調的一個決定機構⁴⁵。下面就直轄市議會之職權與議員的職掌做一歸納分析數點如下：

1、立法權

立法權常被視為代議機關的主要功能。此項權力包括制定自治法規（即直轄市法規⁴⁶）；與議決市政府或議員一般提案事項等。地方立法權為

⁴⁵石兆振，高雄市改制後首屆市議會功能之研究，政治大學政治研究所碩士論文，七十一年，頁二五。

⁴⁶ 議會在行使議決市法規之職權時，仍有其限制。首先，所議決之市法規不得與憲法或法律牴觸。其次，市議會僅能針對其自治事項（地方制度法第十八條所定之內容）制定市法規，對於上級委辦事項並無議決權。

地方自治團體居民直接或間接經由代議機關而為政治意志之展現，且立法權之行使亦是「制度保障說⁴⁷」之最重要層次⁴⁸。而市議會一般立法權包括了下列重要事項：

- (1) 議決直轄市政府及直轄市議員提案事項。
- (2) 議決直轄市自治事項。
- (3) 議決直轄市法規。
- (4) 議決直轄市與其他地方自治團體間之公約。
- (5) 議決直轄市政府及所屬事業機構組織自治條例。

作者以【表 2-3-5】用以說明於高雄市議會議案之審查流程：

【表 2-3-5】 高雄市議會議案審議流程

議案審議流程 ▼	1.收文登記。
	2.議事組整理。
	3.程序委員會審查。
	4.大會交付審議。
	5.各有關審查委員會審查。
	6.大會決議。
	7.送市政府執行或送相關機關辦理。

資料來源：高雄市議會網站 <http://www.kcc.gov.tw/>

⁴⁷ 「制度保障說」係在德國威瑪憲法時代，由憲法大師 Carl Schmitt 所提倡發展之學說。制度保障說係屬基本權功能之一，意謂國家為確實保障基本權的實現，有義務形成一套完整的制度，使的基本權能真正落實。而此說用之於地方自治時，乃指國家不但不得以立法或其他方式侵害地方自治權，立法者更有義務以立法方式，積極地形成有利於地方自治發展之制度空間。詳見蔡茂寅，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，頁二七至三一。

⁴⁸ 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。

2、財政權

議會存在之原始目的，即是在保障人民之財產權。因此，為人民看緊荷包乃是立法部門之義務，亦是監督行政部門的重要工作。此項權利包括議決市政府所提預算、稅科、市財產之處分，以及審議市決算之審核報告。因此，議會可藉由預算的刪減（除），而達到監督掌控行政機關的目的，換言之，行政機關的施政作為都必須獲得議會的支持與同意，否則議員大砍預算，將使得行政部門根本無法推動市政。由此可知，預算審議對於行政部門的影響至鉅，且府會關係亦可從預算審議過程中看出端倪。直轄市議會對於財政權包括下列重要事項：

- （1）議決直轄市預算。
- （2）審議直轄市決算之審核報告。
- （3）議決直轄市特別稅課、臨時稅課及附加稅課。
- （4）議決直轄市財產之處分。

3、監督調查權

此項權力主要在約束或牽制行政權，目的在於為人民提供一個負責任的政府⁴⁹。例如，在「高雄市議會議事規則」第三十四條第一項規定：「為審查議案需要或對某一案件或問題認有專案研究或對外調查之必要者，得經大會通過成立專案小組。」進行研究或調查。

4、質詢權

質詢權是議會制度發展下的一種通例，議員可以用書面或口頭方式來詢問行政部門的施政，並藉由相關官員的答覆或說明，以瞭解施政的內容與方針，並透過答詢的過程督促行政官員，避免失職。在立法部門的詢問

⁴⁹林文斌、劉兆隆譯，政治學（下冊），台北：韋伯文化事業出版社，八十七年，頁四八一。

與行政首長答覆說明過程中，事情的真相逐漸明瞭，而立法與行政部門間的意見亦獲得溝通。

晚近，質詢權的發展日益重要，考其原因乃由於福利國家思想的產生，導致政府職能不斷擴張，而處於監督制衡角色的議員，面臨政府部門日益專業化、分工化，欲藉由立法與議決預算的方式，來達到控制政府的目的，已力有未逮，因此，質詢權之運用遂成為議員用來監督政府的最常選擇，隨之質詢權的角色益顯重要。然而，綜觀我國各級立法機關(議會)，不論中央或地方，議員在質詢權的行使上，往往無法抓住質詢權的真正目的與功能⁵⁰，反而迫於競選連任的壓力，而流於「作秀成分」較大，行政部門官員也因議員偏於作秀的心態，而於接受質詢時多為「實問虛答」或「敷衍了事」。所以質詢制度的專業能力在我國議員中仍有待努力，而終極目標係訂定一個完善的質詢制度亦有待建立。

作者以【表 2-3-6】用以說明高雄市議會之監督流程：

【表 2-3-6】高雄市議會監督流程

議員質詢	1.市政總質詢。
	2.業務質詢。
大會議決	1.預算案及一般提案。
	2.市法規案。
	3.議員提案。
	4.議長交付議案。
	5.人民請願案。

⁵⁰ 質詢權之運用，可發揮監督施政、反映民意、溝通行政與立法、提出建言、宣傳與教育民眾、磨練政治家等功能。詳見張建弘，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，八十六年，頁五一。

監督
市政府
執行

資料來源：高雄市議會網站 <http://www.kcc.gov.tw/>

5、接受人民請願

請願是指人民對於國家事務，得向國家機關表達其願望或意見的權利。議會既然係由人民所選出的議員所組成的，則議員便有義務接受人民的陳情請願。近年來，為民服務的觀念高漲，而議員亦認清選區服務之能力攸關其政治生命延續與否，因此，議員多致力於解決民眾所提出之疑難雜症，尤其當民眾因政府之行政疏失而受害時，議員更成為民眾請願救濟之首要對象。

6、代表功能

在（地方）政府與人民之間，議會提供了重要的代表性角色。議員代表選民監督政府行政，另一方面，也反映選民的利益與意見。

二、直轄市政府

（一）市長與市政府之組織

依據地方制度法第六十二條的規定：「直轄市政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；……。」內政部於民國八十八年八月訂頒「地方行政機關組織準則」乙種⁵¹，用以作為地方行政機關組織架構擬訂時之規範準則。在我國地方制度的變革中，該組織準則提供了相當程度的規範穩定力量，也是目前各直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所組

⁵¹ 可參考內政部編印，地方制度法規彙編，民國九十一年一月。該「地方行政機關組織準則」亦於民國八十九年七月二十六日經內政部第二次修正後發布。

織架構規範的主要依據。

1、地方制度法中之規定

地方制度法中關於直轄市政府之組織所做之規定，分別規定於第五十五條、第六十一條、第六十二條及第八十四條中，規定如下：

「直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政，由市民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。置副市長二人，襄助市長處理市政，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報請行政院備查。

直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免；其所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。

副市長及職務比照簡任第十三職等之機關首長，於市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。

依第一項選出之市長，應於上屆任期屆滿之日宣誓就職。」（第五十五條）

「直轄市長……，應支給薪給；退職應發給退職金；因公死亡或病故者，應給與遺族撫卹金。」（第六十一條）

「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。」

（第六十二條第一項）

「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。」（第八十四條）

由地方制度法的規定看來，直轄市的體制並未因法律的改變而有所變更，換言之，直轄市於地方制度法的規範下與直轄市自治法中相同，仍為一地方自治團體，市長仍由人民直接選舉產生。

地方制度法中與直轄市自治法所不同處，僅有小部分，例如：地方制度法第五十五條第一項中規定，置副市長二人，職務均比照簡任第十四職等，皆可由市長自由任命，不再設常務副市長，無法定資格之限制⁵²；地方制度法第五十五條第二項，明定直轄市政府所屬之主計、人事、警察、政風等一級機關首長，依專屬人事管理法律任免⁵³；於地方制度法第六十一條、八十四條中，並明定直轄市市長之待遇，同時也規定直轄市市長適用公務員服務法及準用政務人員之懲戒規定⁵⁴。

然而，綜觀這些改變當中，作者認為較具代表性與值得一提的是，直轄市政府自主組織權的改變。依照原先直轄市自治法第三十一條之規定：「市政府組織規程由市政府擬訂，經市議會同意後，報請行政院備查。」改為依地方制度法第六十二條第一項規定：「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。」如此一來，遂使直轄市政府喪失了「自主組織權」，以後若是直轄市政府想要增加新單位，恐怕就不像直轄市自治法實施時期那麼容易了，因為還要受到由內政部擬定，且經行政院核定之「地方行政機關組織準則」的規範。

2、地方行政機關組織準則下直轄市政府之行政組織

關於直轄市政府之行政組織，地方行政機關組織準則分別於第十一條、第十二條及第十三條中做如下之規定：

⁵² 直轄市自治法第三十條第一項、第二項規定，置副市長二人，一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等，前項職務比照簡任第十四職等之副市長，由市長報請行政院備查，市長辭職、去職或死亡時，應隨同離職。由此觀之，直轄市自治法中關於副市長之規定，一人為政務副市長，另一人則為常務副市長。

⁵³ 直轄市自治法第三十條第三項規定，市政府一級機關首長職務均比照簡任第十三職等，除副市長一人、主計、人事、警政及政風主管由市長依法任免外，餘由市長任免之。由此觀之，直轄市自治法並未如地方制度法中對於主計、人事、警察、政風等一級機關首長依專屬人事管理法律任免之規定。

⁵⁴ 直轄市自治法中並未對此些做出相關規定。

「直轄市政府所屬一級機關，人口未滿二百萬人者，不得超過二十九局、處、委員會；人口在二百萬人以上者，不得超過三十二局、處、委員會。」（十一條）

「直轄市政府所屬一級機關內部單位為處、科、組、室，其下得設課、股；所屬二級機關內部單位為科、組、室、課、股，科、室下得設股。

直轄市政府所屬一級機關內部輔助單位不得超過六個；所屬二級機關內部輔助單位不得超過五個。但醫院及警察、消防機關，不在此限。」（十二條）

「直轄市之區設區公所，置區長一人、主任秘書一人；人口在二十萬人以上之區，得置副區長一人，均由市長依公務人員任用法任免之。前項區公所內部單位不得超過九課、室。」（十三條）

（二）市政府之職權

直轄市政府職權之規定如下：

「直轄市，……為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項⁵⁵。」（第十四條）

「下列各款為直轄市自治事項：

一 關於組織及行政管理事項如下：

（一）直轄市公職人員選舉、罷免之實施。

（二）直轄市組織之設立及管理。

（三）直轄市戶籍行政。

（四）直轄市土地行政。

（五）直轄市新聞行政。

⁵⁵ 關於本條文中所規定之「自治事項」、「委辦事項」的定義，可參見地方制度法第二條第二款、第三款的說明。

二 關於財政事項如下：

- (一) 直轄市財務收支及管理。
- (二) 直轄市稅捐。
- (三) 直轄市公共債務。
- (四) 直轄市財產之經營及處分。

三 關於社會服務事項如下：

- (一) 直轄市社會福利。
- (二) 直轄市公益慈善事業及社會救助。
- (三) 直轄市人民團體之輔導。
- (四) 直轄市宗教輔導。
- (五) 直轄市殯葬設施之設置及管理。
- (六) 直轄市調解業務。

四 關於教育文化及體育事項如下：

- (一) 直轄市學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理。
- (二) 直轄市藝文活動。
- (三) 直轄市體育活動。
- (四) 直轄市文化資產保存。
- (五) 直轄市禮儀民俗及文獻。
- (六) 直轄市社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。

五 關於勞工行政事項如下：

- (一) 直轄市勞資關係。
- (二) 直轄市勞工安全衛生。

六 關於都市計畫及營建事項如下：

- (一) 直轄市都市計畫之擬定、審議及執行。
- (二) 直轄市建築管理。
- (三) 直轄市住宅業務。

(四) 直轄市下水道建設及管理。

(五) 直轄市公園綠地之設立及管理。

(六) 直轄市營建廢棄土之處理。

七 關於經濟服務事項如下：

(一) 直轄市農、林、漁、牧業之輔導及管理。

(二) 直轄市自然保育。

(三) 直轄市工商輔導及管理。

(四) 直轄市消費者保護。

八 關於水利事項如下：

(一) 直轄市河川整治及管理。

(二) 直轄市集水區保育及管理。

(三) 直轄市防洪排水設施興建管理。

(四) 直轄市水資源基本資料調查。

九 關於衛生及環境保護事項如下：

(一) 直轄市衛生管理。

(二) 直轄市環境保護。

一 關於交通及觀光事項如下：

(一) 直轄市道路之規劃、建設及管理。

(二) 直轄市交通之規劃、營運及管理。

(三) 直轄市觀光事業。

一一 關於公共安全事項如下：

(一) 直轄市警政、警衛之實施。

(二) 直轄市災害防救之規劃及執行。

(三) 直轄市民防之實施。

一二 關於事業之經營及管理事項如下：

(一) 直轄市合作事業。

(二) 直轄市公用及公營事業。

(三) 與其他地方自治團體合辦之事業。

一三 其他依法律賦予之事項。」(第十八條)

地方制度法第十四條規定：「直轄市，……為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」此即為直轄市政府之職權，若與地方制度法前身的直轄市自治法第三條第一項相比較，我們可知此二條條文乃屬法理上相通的條文。再加以地方制度法第十八條規定直轄市之自治事項，為上述十三類、四十八項具體之自治事項（但四十八項中並不包括第十三類的其他依法律賦予之事項），由直轄市政府依法執行及辦理，並負其政策規劃及行政執行責任⁵⁶。

貳、直轄市議會與直轄市政府之關係

地方自治團體內立法機關與行政機關間之關係，在地方制度之設計上，基本上仍取範於中央政府體制 - 立法與行政關係之制衡模式。司法院大法官釋字第四九八號解釋文中稱：「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。」對於直轄市議會與市政府間之關係，主要可以【表 2-3-7】說明之：

⁵⁶ 地方制度法第二條第二款規定：「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。」

【表 2-3-7】市議會與市政府的關係

<p>議決與執行關係</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.市法規。 2.市預算與市決算之審核報告。 3.市財產之處分。 4.市政府組織自治條例及所屬事業機構組織規程。 5.市政府提案事項。 6.人民請願。
<p>提案與審議關係</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.決策案。 2.法規案。 3.預算案。 4.特別稅課臨時稅課及附加稅課案 5.市財產處分案。 6.市政府組織自治條例及所屬事業機構組織規程案。
<p>送請覆議關係</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.送請覆議。 2.作成決議。 3.預算案之覆議。
<p>一般監督關係</p>	<p>專案調查小組。</p>
<p>聽取報告與質詢關係</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.市政總質詢。 2.業務質詢。

資料來源：高雄市議會網站 <http://www.kcc.gov.tw/>

一、 自治事項之立法與執行關係

地方立法機關制定法案交由地方行政機關執行，而地方行政機關亦得向立法機關提出法案與預算案，並經立法機關審議通過後生效。地方制度法第三十八條並規定地方行政機關對於地方立法機關通過之議決案應予執行及若延不執行或執行不當時之解決機制，此於地方制度法第三十八條規定如下：

「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所，對直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會之議決案應予執行，如延不執行或執行不當，直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會得請其說明理由，必要時得報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商解決之。」（第三十八條）

本文以為，若先前對地制法第二十八條第四項認為係擴張地方立法權之設計，則本條地方行政機關對地方立法機關之議決案延不執行或執行不當，豈非為擴張行政權之設計？顯然該條文中設有地方立法機關得要求地方行政機關「說明其理由」之規定，但似亦缺乏強制力。若地方行政機關不以覆議制度以抗地方立法機關議決案，又不至地方立法機關說明理由時，無非為兩權或兩機關間之衝突，此類之「府會不和諧」似乎根本無行解決之機制。依本條之設計，雖得由「報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商解決之」，但若由上級地方自治團體機關解決，顯失自治之意。基本上，本條規範對府會間衝突由上級機關解決之設計，似有未當，應改以自治團體自行解決之機制應較為符於地方自治之原理。

二、 送請覆議關係

由於市長與議員皆由人民直接選舉產生，各有其民意基礎，各自向人民負責，並各別有其任期之限制，彼此間並不存在倒閣或解散議會的關係。府會一旦發生僵局時，只有透過覆議制度來加以紓解。地方行政機關

可以運用覆議權，針對地方立法機關議決通過而其認為窒礙難行之議決案進行覆議，如此一來，可打開政治僵局並制衡立法權，但地方立法機關亦可經由絕對多數予以反否決。對此，地方制度法第三十九條第一項即規定：

「直轄市政府對第三十五條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達直轄市政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請直轄市議會覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復直轄市議會。」（第三十九條第一項）

此種覆議關係乃係取範於原憲法本文第五十七條行政院對立法院負責之關係。而其中尤以預算案之議決，對於市政的推行所發生之影響最大。論者以為，議員往往作出讓市政府難以推行政務之預算決議或以全數刪除預算的方式作為干擾市政府（市長）的手段，來達到其個人之政治目的。然而，本文則以為，覆議制度權力分立原則之下之重要設計，為地方行政機關介入地方立法權之一種機制，其目的為阻地方立法權通過地方行政權無法執行之立法決定；意思表示及統治目的、作用等。然而，地方議會既然代表地方民意，做為地方自治團體意思表示之機關，若地方議會依法行使權力並作成議決，其議決結果亦無涉垂直分權之事務與權限重疊問題，亦無牴觸國家法律等現象，地方行政權欲不為執行，覆議即為一項得以抗拒之合宜途徑。換言之，前既已謂地方立法權於立法決定上原則上並無限制，而地方行政權欲以覆議抗之亦為行政權得以抗阻之設計，此二項權力之行使發動，本即為權力分立制度內蘊之表現，應對二權力機關之合法作為予以尊重。論者只曰「...議員往往作出讓市政府難以推行政務之預算決議或以全數刪除預算的方式作為干擾市政府（市長）的手段，來達到其個人之政治目的...」而不論行政機關何以不依法執行、又不依法覆議，此豈非獨厚於地方行政權，而有漠視地方立法權之疑？

基於權力分立制度之設計，地方制度法同條下項條文即設有覆議後之解決機制，為對此，地方制度法第三十九條第四項、第五項規定解決之機制如下：

「直轄市議會 對於直轄市政府 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 .. 三分之二維持原議決案，直轄市政府 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。」（三十九條第四項）

「直轄市 預算案之覆議案，如原決議失效，直轄市議會 應就直轄市政府 所原提案重行議決，並不得再為相同之決議，各該行政機關亦不得再提覆議。」（三十九條第五項）

此種覆議與協商的機制設計，對於府會的運作相當程度的予以合於權力分立原理之對抗，此一對抗程序之開啟，對於產生僵局府會關係之解決而言，是為值得肯定之立法。

三、 市政的監督關係

地方行政機關應向地方立法機關提出施政報告與業務報告，地方制度法上規定如下：

「直轄市議會 定期會開會時，直轄市長 應提出施政報告；直轄市政府各一級機關首長 及各該所屬機關首長，均得應邀就主管業務提出報告。」（第四十八條第一項）

地方議員可向地方行政機關首長與行政主管提出質詢，而地方行政機關首長與行政主管亦有答詢之義務。地方制度法上規定如下：

「直轄市議員……於議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與業務質詢，業務質詢時，由相關業務主管備詢。」（第四十八條第二項）

當府會分屬不同政黨主政時，質詢權的運用常會淪為黨派意氣之爭或成為議員個人作秀的舞台，觀察高雄市議會的總質詢，長年以來出席率低落，成效不彰，亦反映出現行的質詢制度亟待檢討改進⁵⁷。學者趙永茂提出於未來修法時應可考慮削減議員的質詢時間，並改革委員會制度，落實聽證制度，企圖將質詢制度導向實質的政策辯論⁵⁸，然本文作者認為，除此之外，尚應從如何提升我國地方立法機關之成員素質上著手。

從上述整理的資料當中，若我們拿跟地方制度法第三十五條至第三十七條關於地方立法機關之職權規定做比較時，其實我們不難發現地方府會間之關係，幾乎都是由地方立法機關的職權中衍生出來的，地方立法機關成員（議員）經由職權之行使與地方行政機關之間產生地方府會關係。

就整體而言，現行的地方制度法對於地方府會關係之條文規定，雖較前期的「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」與「直轄市自治法」等條文規定來的詳細，但仍有一些法律文字模糊不清或錯誤之處，自然容易引起府會雙方於條文適用時之爭議，甚至有運用法律不全之處而游走法律邊緣者，地方府會之間關係的緊張與衝突亦難以避免。

⁵⁷ 作者翻閱高雄市議會公報與高雄市議會議事錄，其中有針對於議員出席情形所作之統計表與議員於施政總質詢時與官員對答之逐字紀錄，對於此些情況不難發現。

⁵⁸ 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，頁二九。