

第四章 高雄市府會關係重要案例分析

第一節 高雄市府會互動關係之現況

本論文研究之題目係地方制度法下府會關係之研究，如同前述第一章研究限制中所言，作者基於能力所限，僅將研究對象放在高雄市，而地方制度法公布施行至今雖已逾四年多，在高雄市府會運作之下亦已歷經兩屆的高雄市長（民選的第二屆與第三屆）與兩屆的高雄市議會（改制後的第五屆與第六屆），但作者為配合地方制度法公布施行的期間起見，僅選擇民國八十七年至九十一年作為研究，此期間亦是謝長廷當選民選的第二屆高雄市長與改制後第五屆市議會的期間，作者在此合先敘明。

在府會互動關係之探討上，最明顯的兩造當事人即為市政府與市議會，首先說明第五屆高雄市議會的背景與政治生態。依據高雄市議會所提供的資料可歸納發現如下：

- 一、 在政黨屬性方面，本屆高雄市議會議員隸屬於國民黨籍有十九人（43.2%）、親民黨籍三人¹（6.8%）、民進黨籍八人²（20.5%）、無黨籍十三人（29.5%）。
- 二、 在年齡層分布上，21-30歲有一人（2.7%）、31-40歲有五人（11.3%）、41-50歲有二十四人（54.5%）、51-60歲有十一人（25.0%）、60歲以上則有三人（6.8%）。
- 三、 若以學歷來區分，國中程度者有二人（4.5%）、高中程度者

¹ 高雄市議會第五屆成立之初並無親民黨籍議員，親民黨係自民國八十九年總統大選後始成立，第五屆市議會當中親民黨籍議員，楊色玉與蔡媽福議員原屬國民黨籍；梅再興議員則原屬新黨。

² 第五屆高雄市議會成立之初，民進黨籍議員原有九位，而林永堅議員已於民國八十九年六月受謝長廷市長之邀，擔任高雄市副市長一職，因此民進黨籍議員僅剩八席。

有十七人(38.6%)、大專程度者有四人(9.0%)、大學程度者有十一人(25.0%)、研究所以上碩、博士者則有十人(22.6%)。

四、若以資歷區分，本屆市議會共有三十位議員連任成功，連任成功率為68.2%。

綜合以上所述，我們可以得知第五屆高雄市議會所呈現出的氣現為：第一，國民黨籍議員仍佔議會最多數，若再加上某些雖登記為無黨籍，但在政治立場上較偏向國民黨的議員，泛藍勢力在第五屆高雄市議會當中具有過半的實力。第二，本屆議員年齡層主要介於31-50歲，尤其年齡在41-50歲間的議員人數超過半數，此可顯示多數議員正值青壯年，具有相當的社會基礎與歷練。第三，本屆議員在學歷方面雖然高中職之議員佔最多數，但是學歷在大學程度以上者(包含大學、碩士、博士)，卻佔將近一半的人數，本屆議員學歷程度尚稱不錯。第四，有將近七成的議員連任成功，證明本屆市議會議員多屬老將，至少已有擔任一屆議員之經歷，將來對於議會議事之運作，將是以經驗見長的一屆。

其次，說明當選第二屆民選高雄市長的謝長廷。第二屆民選高雄市長選舉結果出爐之後，確實有些出乎眾人意料之外，當時自信滿滿的現任市長吳敦義卻被一路採取哀兵訴求的謝長廷所擊敗，高雄市瞬間變天。其後，謝長廷以高雄市長之身分又兼任民進黨主席，集政黨光環與豐富的行政資源於一身，而失去執政權的國民黨仍然保有議會中最大黨的優勢，可想而知，在地方行政機關與立法機關已非如先前同屬一政黨的情況之下，已足讓吾人嗅出煙硝瀰漫之味道。從一份議會對於市府團隊的調查意見來看，如【表4-1-1】所示：

【表4-1-1】高雄市政府得分燈號表

分數組距 (分)	評分人數
45-49	
50-54	
55-59	
60-64	
65-69	
70-74	
75-79	
80-84	
85-89	
90 以上	

資料來源：高雄市議會網 <http://www.kcc.gov.tw/>

高雄市議會於民國八十九年向議會全體四十四位議員發出問卷調查，該次調查共回收三十份問卷，回收率近百分之七十，從問卷中相當程度可以看出代替民眾監督市政的議員們，對於執政的謝市府團隊整體之施政評價。在這份問卷結果中顯示，議員對於謝市府團隊的施政評價出現兩極化的現象，從九十分「績優」的到四十分「死當」的都有，在三十份回收的問卷當中，有十一份問卷是給了不及六十分的評價，佔最高的比例，若將高雄市議會給予的分數組距（如附表 4-1-1），加計後則可得出 65.61 的平均分數。此份數據和同時期其他媒體所作關於謝市府團隊的施政滿意度調查數字相去不遠³，由此可顯示，在民眾的心中對於謝市府團隊的施政

³ 中國時報曾於民國八十八年六月針對全高雄市民對謝長廷施政成績作調查，於該次調查的結果，高雄市民對於謝長廷的施政成績為 65 分（中時電子報，八十八年六月十九日）；此外，在環球電視與新新聞週刊於當年度所公布的台灣省各縣市長施政滿意度調查中亦顯示，高雄市長謝長廷的得分為 60.74 分，倒數第三（中時電子報，八十八年十一月十九日）。

滿意度與來自基層代替民眾監督市政的議員們，看法似乎是相當一致的。

謝長廷對於兼任黨主席的做法，雖然解釋其目的是為了爭取高雄市獲得中央政府更多的經費補助，然而此舉由這些調查的數據看來，對於其施政滿意度並未有所幫助，高雄市民對於市長的施政普遍感到不滿，甚至有議員認為謝市長「心不在高雄」而發動罷免市長的行動⁴，雖然此一罷免行動最後終歸雷聲大雨點小，但高雄市府會關係緊張卻是相當明顯的。

在作者訪談的過程當中，曾問到受訪者 A1：「於謝長廷主政之下的高雄市府會關係是如何？」由受訪者 A1 的回答，吾人亦可看出高雄市府會關係之端倪，A1 回答：「在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。……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。」

由上述論述中可以得知，高雄市府會互動之現況其實是很緊張的，原因不外乎除了謝長廷本身的行事風格以外，謝長廷並未於於高雄市長期經營，與當地政治人物熟識，況且謝長廷所率領的高雄市政府與高雄市議會中的最大勢力 - 國民黨，是屬於不同黨的情況⁵，種種因素都是造成高雄市府會關係緊張或衝突的原因。

⁴ 詳見東森新聞報，高市府會風雲 - 議員發動罷免 謝長廷反批「泛政治化」，八十九年九月十六日。

⁵ 以行政首長與立法部門多數所屬政黨區分府會結構型態，就政治學理而言，可分為「一致政府」與「分立政府」。在一院制（unicameralism）體制中，分立政府乃指議會多數與行政部門分屬不同政黨。而在兩院制（bicameralism）體制中，當兩個議會均擁有實質的立法權，只要其中的一院多數議席由不同於行政部門所屬的政黨掌控，即可稱之為分立政府。換句話說，分立政府就是行政部門所屬的政黨無法同時擁有立法部門的多數席位。詳見楊樹源，台灣地區「分立政府」與「一致政府」體制運作之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例，中正大學政治學系暨研究所碩士論文，九十年，頁十一。

第二節 自治條例之重要案例 - 高雄市政府組織自治條例

壹、立法歷程

地方制度法通過之後，在地方行政機關組織準則的授權下，地方自治團體已有較大的權限去形成自己的自治組織。本文將有關「高雄市政府組織自治條例」的立法時程分為地方制度法通過前，包括地方自治綱要時期與直轄市自治法時期與地方制度法通過後三部分敘述，希冀有助於瞭解新、舊行政組織間的聯繫與變化，說明如下：

一、地方自治綱要時期

依憲法第一百十八條規定：「直轄市之自治，以法律定之。」行憲後至民國八十三年中以前，由於直轄市自治法一直未頒布，而民國十九年五月二十日國民政府公布之市組織法，雖經民國三十二年及三十六年等數次修正，但仍不適合當時的台灣環境，所以，當民國六十八年高雄市改制為直轄市時，行政院為之公布「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」，該綱要第十九條規定：

「市政府之組織規程由行政院定之。」（第十九條）

隨即高雄市政府依照市組織法及該綱要之規定，制定「高雄市政府組織規程」⁶。換言之，在直轄市自治法通過之前，高雄市行政機關之組織，基本上是依據「高雄市政府組織規程」所訂定的，而「高雄市政府組織規程」又是由行政院根據其所訂之「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」而訂定的，可由【圖 4-2-1】說明之：

【圖 4-2-1】 自治綱要時期高雄市行政機關組織訂定流程圖

行政院訂定「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」

⁶民國五十六年台北市改制為直轄市時，行政院已為之公布「台北市各級組織及實施地方自治綱要」，並依照市組織法及各該綱要制定「台北市政府組織規程」。其後，當民國六十八年高雄市改制為直轄市時，多沿用當時台北市改制直轄市時之規範。

(行政命令型態)

第十九條規定：「市政府之組織規程由行政院定之。」



據此，訂定「高雄市政府組織規程」。



據此，訂定出高雄市行政機關之組織

資料來源：作者自行整理

經由以上的說明，我們可以發現在自治綱要時期的直轄市政府組織，行政院具有相當大的介入權，尤其各局、處或委員會基本上都是屬於「機關」的性質，除可對外行文外，尚可有自己的主計人員與人事管理人員，而各局、處或委員會，之所以會有這樣的設置，其實正反映出在當時中央欲透過人事、主計一條鞭式的設計，而對直轄市政府控制的心態。在「直轄市自治法」通過之前，直轄市政府依如此的組織結構看來，其實僅是行政院於地方的派出機關而已。

二、直轄市自治法時期

民國八十三年七月，總統公布「直轄市自治法」，該法規定：

「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。」

(第三十一條第一項)

顯見直轄市政府之組織制定權已由行政院轉為直轄市政府本身，亦使原本為行政體的直轄市政府，取得了自治體的地位。因此，民國八十三年

以後高雄市政府之組織均經過修正，將原本須由行政院呈准之規定，皆加以刪除，而「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」亦已停止適用⁷。

所以，基本上高雄市政府組織規程之規定，除了少數條文作修正而機關稍作調整外，仍大致保持原有之組織模式。

三、地方制度法時期

民國八十七年行政院為因應憲法增修條文第九條中有關地方制度的變革，將各有關於地方制度之法律加以合併、簡化為單一法律，擬具為「地方制度法」草案，經立法院三讀通過後，於民國八十八年一月二十五日，由總統公布施行。

地方制度法中關於直轄市政府所做之規定，較重要者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，其中直接關於直轄市政府組織之規定者，詳見於第六十二條，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。」

（第六十二條）

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，直轄市在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⁸；地方

⁷ 「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」於民國九十年六月十三日始廢止。

⁸ 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

制度法第五十五條第二項規定，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⁹；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，同時也規定直轄市長適用公務員服務法及準用政務人員之懲戒規定¹⁰。

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，且經行政院核定的「地方行政機關組織準則」之規範。

貳、問題之提出與府會之見解

一、問題之提出

高雄市政府依據地方制度法第六十二條第一項及地方行政機關組織準則第三條第一項的規定，制定了「高雄市政府組織自治條例」。其後，高雄市政府在因應組織再造，進行組織員額縮減管理，俾符社會需求及提升行政效能等理由之下，經市府九十年三月六日第九三四次市政會議審議通過，將現行的各機關組織作調整，並提出一新訂的「高雄市政府組織自

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。

⁹ 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。

¹⁰ 直轄市自治法中對此並未做出相關規定。

治條例」送請議會審議¹¹。

在高雄市政府送請市議會審議新訂的「高雄市政府組織自治條例」中，市政府所規劃的一級單位共有民政局、財政局、教育局、建設局、工務局、社會局、勞工局、警察局、消防局、衛生局、環境保護局、捷運工程局、文化局、交通局、公教人力發展局、法制局、兵役局、地政處、新聞處、研究發展考核委員會、原住民事務委員會、人事處、主計處、政風處、秘書處及空中大學等二十六個局、處、委員會及大學。其中，文化局和交通局是新成立的，而公教人力中心改制為「局」，並將法規會和訴願會合併為法制局。但在市議會二讀時，將市政府原規劃的「兵役局」修正回原來的「兵役處」，除同意新成立的「文化局」及「交通局」外，在新添「港務局」及將「都市發展處」升格為「都市發展局」，同時將新聞處裁併。不料，市議會將「新聞處」裁併的決議，引發市政府強烈的反彈，並因此造成社會暴力的介入，議長被毆的重大事件。其後，市政府認為市議會通過裁併「新聞處」的議決案窒礙難行，爰依地方制度法第三十九條的規定，將決議案敘明理由後再送回議會覆議，在此期間，高雄市府會雙方關係的緊張可想而知。由於這個「覆議案」在當時經過新聞媒體的報導之後，成為各方矚目的焦點，作者參考各新聞稿與訪問當時曾參與該事件的相關當事人之後，將本「覆議案」的經過摘要表列如【表 4-2-1】：

【表 4-2-1】高雄市政府「新聞處」裁併覆議過程簡述表

時間	事件摘要
----	------

¹¹ 參閱高雄市議會公報，第四十二卷第一期，九十一年七月，頁八十。

<p>90.3.19 - 90.5.25</p>	<p>高雄市政府於高雄市議會第五屆第五次大會以九十年三月九日高市府人一字第 八六八五號函提送新訂「高雄市政府組織自治條例」暨編制表草案(以下簡稱本案),本草案第六條條文原為:</p> <p>「第六條 本府設下列各局、處、委員會:</p> <p>一、 民政局。</p> <p>二、 二、財政局。</p> <p>.....</p> <p>十九、新聞處。</p> <p>.....</p> <p>二十一、原住民委員會。</p> <p>各局、處、委員會之組織規程另定之。」本案經大會交付法規委員會審查結果,高雄市政府原提案設一級機關部份均未被刪除,惟委員會中經議員臨時提議並通過於第六條第五款增設「港務局」、第六款增設「都市發展局」,原第五款以下款次遞移,並要求市政府原已主動裁併之現有國宅處之業務及人員併入工務局或都市發展局。就此委員會審查意見,市政府並無意見。</p>
<p>91.3.25 - 91.5.31</p>	<p>本案於高雄市議會第五屆第七次大會二、三讀時,議決通過將法規委員會審查通過條文第六條第一項第二十一款(原草案為第十九款)之「新聞處」刪除,並將現有新聞處之所掌「市政新聞之統一發布、聯繫」增列在本案第八條第五款前段「秘書處」職掌部分,且於編制表之秘書處員額部分增置主任一人(即欲改在秘書處增設新聞發言人室,並新置主任一人)專員四人、科員三人、辦事員二人(亦即逕將現有新聞處第二科之編制員額移至秘書處新增設之新聞發言人室)。又本案於二讀新聞處遭裁撤後曾引發民眾至市議會抗議,毆傷議長事件。本案三讀通過條文經市議會以九十一年六月六日九一高市</p>

	會法一字第 三二一七號函送市政府。
91.6.12	本案三讀通過條文，經市政府研議結果，認為裁併新聞處嚴重影響本市都市行銷，確屬窒礙難行，市政府爰依地方制度法第三十九條第一項前段，以九十一年六月十二日高市府人一字第 九一 二七二五號函提請市議會覆議，覆議範圍為：高雄市政府組織自治條例第六條刪除市政府原提案設新聞處部分、第八條第五款前段增列「市政新聞統一發布、聯繫」部分及「高雄市政府府本部暨秘書處編制表」秘書處員額增置主任一人、專員四人、科員四人、辦事員二人部分。
91.6.16 - 91.6.17	高雄市議會針對市政府所提高雄市政府組織自治條例覆議案，隨即召開第五屆第十次臨時會，本案雖然覆議成功，但之後重行討論表決，仍然維持裁併新聞處。
91.7.15 - 91.7.24	嗣經府會進行協商結果，同意以修正高雄市政府組織自治條例方式，暫時使新聞處回復設立，但加上自九十三年一月一日裁併新聞處之落日條款，市政府乃公布該自治條例，未針對覆議結果再提出覆議案，並以九十一年七月五日高市府人一字第 九一 三一四七八號函提出「高雄市政府組織自治條例及編制表」修正草案，送請市議會審議，經市議會第五屆第十二次臨時會三讀通過，暫時回復設立新聞處（亦即延緩至九十三年一月一日裁併新聞處）。市政府所屬各級機關組織規程及編制表亦均完成三讀，有關市府組織改造之府會爭議暫告落幕

資料來源：作者自行整理

整理上述所言，作者列出幾點結論與主要爭點如下：

- (一) 依地方制度法第六十二條第一項前段之規定，直轄市政府之組織，須由內政部擬訂準則，報行政院核定後，各直轄市政府再依此

準則擬訂組織自治條例，經直轄市議會同意，並呈報行政院備查。關於直轄市政府之組織，地方制度法既明定以「自治條例」的形式定之，則依同法第二十六條之規定，自治條例須經地方立法機關議決後始生效力，所以，「高雄市政府組織自治條例」必須經過議會之審議後，始完成法定程序而具有效力。

(二) 依地方制度法第二十八條第三款的規定，關於地方自治團體之組織，係屬於「自治條例專屬事項」的範疇，亦是屬於前述第三章第一節中所稱「法定議會保留事項」的一環，換言之，包括地方行政機關及地方立法機關之組織，均須以「自治條例」的形式來作規定，此規定作者誠屬肯定，蓋機關組織之設立牽涉人事、經費等預算之編列，若能經由立法機關審議監督，俾能避免行政機關恣意、浮濫的擴充編制，以符法治國原則之精神。

(三) 問題在於：在地方制度法規定直轄市政府之組織應以「自治條例」定之，並送議會審議的前提下，吾人亦須尊重行政機關對於其內組織之設立應有一定的自主決定權存在，若兩者造成衝突時，應如何化解衝突？高雄市政府「新聞處」裁併案，即為其適例。所以，整個問題的焦點仍然放在，究竟高雄市政府（地方行政機關）對於規範其內部組織之自治條例有無自主決定的權利，是不是所有行政機關組織規範都必須由高雄市議會（地方立法機關）以自治條例決定之。如果肯認地方行政機關對於其組織有自主決定權，會不會造成侵害了地方立法機關「法定議會保留事項」的範疇？

二、府會之立場與看法

從高雄市政府與市議會訪談所得的整理紀錄、相關的法律規定與新聞資料中，將關於高雄市政府「新聞處」遭裁併一案，逕而引發關於「高雄

市政府組織自治條例」修法之爭議，高雄市府會雙方所持的立場與看法，歸納整理如下：

（一）高雄市政府之立場與看法

1.礙於現行法制之規定

現行地方制度法對於直轄市政府之組織編制，已授權由內政部擬定準則後，再由各直轄市政府依準則擬定組織自治條例，並送請議會同意。直轄市政府對於其內部機關之組織編制不僅須依照內政部所擬定之準則的規定，而且尚須送請市議會同意，在經過這兩道關卡的約束之下，直轄市政府其實已無自主決定機關組織的空間存在。

2.適度給予行政機關自主決定權

地方制度法中未有任何清楚規範卻空白委任由行政機關（內政部）訂定「地方行政機關組織準則」，此舉已有超越立法授權界限之虞，行政機關（內政部）可隨時依己意變更地方行政機關之組織，而侵害地方行政機關的自治組織權。學者張正修曾建議應將地方行政機關組織準則交由立法院訂定為妥¹²，作者並認為在行政專業化與行政自主的考量之下，亦可適度的給予行政機關自主決定權。

3.影響本市都市行銷

關於高雄市政府新聞處被裁併一案，市府爰依地方制度法第三十九條之規定，向市議會提出覆議案。覆議案理由中說明，裁併新聞處嚴重影響本市都市行銷，確屬窒礙難行。

¹²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，頁三二六。

(二) 高雄市議會之立場與看法

1.地方制度法上之規定

地方制度法第六十二條規定，直轄市政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定後，各直轄市政府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。則市議會當然有權針對市府之組織調整發表意見，甚至決定市府組織機關之存廢。

2.議會力促市府組織再造

高雄市議會議長黃啟川曾在接受記者訪問時公開指出，本屆議會成立後就力促市府盡速進行組織再造，並以兩年為期。議會本身也以身作則，在短時間之內自行裁撤秘書處，並取消分股辦事，不僅出缺不補，而且保留編制員額未予進用。反觀市府組織再造進度緩慢，多方遷就事實，該裁而不裁，該設而不設，與小而美、小而強的政府落差頗大，就議會職司監督之責，自應審酌實情，對市府部份部門作出存廢之決議，以符廣大市民對於市政改革之期望。

3.市府財政

高雄市政府的人事費用，已經是高雄市財政無法承受之「重」。高雄市升格為直轄市二十年，全市人口增加不到四十萬人，但公務人員卻從原來的五千多人增加到現在的三萬多人，公務預算的經常門預算比例由原來的三成多遽增為六成七，人事費用高達五成五以上。相關數字顯示，高雄市政府人事經費近年增加一倍以上，而建設經費卻縮減了一半以上。高雄市議會基於預算審議、監督機關之立場，對於高雄市政府之組織編制當然有權進行調整。

4.政府再造朝向精簡是世界潮流

對於市府的組織再造，縮減政府人事組織是世界潮流。日本的中央政府將原先的一百二十八局縮減為九十局，二十一廳省縮減為十二廳省；加拿大將三十八部會減為二十三部會；中國大陸的四十六部會減為二十三部會，可見全世界的潮流，政府再造都是朝向精簡。

5. 中央政府的政策

民國九十年二月行政院改組，將原來新聞局長擔任的政府發言人，改由院本部單設政府發言人，並有裁撤新聞局的擬議，這是行政院組織再造的項目之一，一但中央裁撤新聞局，市府新聞處無對口單位，有無繼續存在之必要已很明顯。

6. 市府自己的腹案

市府研考會曾聘請顧問公司進行研究，研究結果曾建議裁併新聞處；民國九十一年三月十四日由林永堅副市長所主持市府組織再造的會議中，也曾提出裁併新聞處的腹案。

7. 經濟學家的說法

經濟學柏金森定律指出，機關愈大，冗員愈多，效率愈低。高雄市政府九十年度預算六百二十二億元當中，有三百四十五億元是人事支出，佔55.5%，相比較而言，台北市政府佔36%；新加坡政府僅佔25%，高雄市政府明顯偏高許多。

、 案 例

一、地方制度法中「自治條例保留」之範圍

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。」將四種事項保留給自治條例來加以規定，因此可稱之為「自治條例專管事項」或「自治條例保留條款」¹³。從本條第四款所使用「其他重要事項」這樣的概括性用語來看，地方制度法為「自治條例保留」所劃定的範圍在於¹⁴：在地方自治團體的自治事項領域內，凡是具有「重要性」的事項，都應保留給自治條例來加以規定。

但重要的問題在於：究竟哪些事項具有重要性，而必須保留給自治條例來加以規定呢？除了地方制度法第二十八條第一款「法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者」，明文規定當法律將某一事項的管轄權限賦予地方自治團體，使其成為地方自治團體的自治事項，並在授權法律中指明須由自治條例加以規範之外，若從其餘三款的規定中加以觀察，比較明確的大概是第二款「創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者」以及第三款「關於地方自治團體及所營事業機構之組織者」這兩種事項。而在這兩款規定之外，到底還有哪些事項具有重要性，從本條第四款「其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者」的規定看來，對於「重要性事項」的認定權，基於本文前節之論述，並非全然可由地方立法機關決定，諸如預算編列即是，因此，論者以為地方制度法第二十八條第四款將無限擴張議會之權限¹⁵，在某種權力分立之界限存在下並非如此；但由於該界限甚為模糊難辨，以致終究有不易釐清之憾。

¹³陳新民，行政法學總論，台北：三民書局，八十九年八月增訂七版，頁一八六。

¹⁴地方制度法第二十八條的規定與中央法規標準法第五條的規定幾乎雷同，都是以「重要性理論」作為標準，進一步勾劃出法律保留或自治條例保留的範疇。

¹⁵學者黃錦堂批評本款規定將開啟地方立法機關凌駕地方行政機關的管道。詳見黃錦堂，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，頁二三九。

因此，總結來說，地方制度法中關於「自治條例保留」的範圍其實是具有相當大的開放性，在自治事項的領域內，任何事務都有可能被地方立法機關認定為具有重要性，而透過「議決」的方式，要求以自治條例來加以規範。在此一情形下，缺乏一明確的界限以對地方自治立法權與行政權保留之事務予以劃分時，府會間之關係即有陷入法制解釋上僵局之可能。

地方制度法第二十八條對於「自治條例保留」範圍的認定方式，讓地方立法機關得透過「議決」的方式，來認定哪些事項具有重要性而必須以自治條例定之的結果，始得自治條例所能規範的事項（當然限定於自治事項內）幾乎無所不包，而自治規則的生存空間則僅能仰賴自治條例的授權，甚至在某些方面則可能完全被壓縮，以高雄市為例，高雄市政府為使地方制度法實施前即已存再的許多地方法規得以和該法第三節之規定順利接軌，而於民國八十八年九月二十一日函請高雄市議會通案審議，建議將現行法規中一百一十種改為自治條例，四十三種改為自治規則。經高雄市議會審議後，決議一百一十種改為自治條例者照案通過，另外四十三種改為自治規則者，除「高雄市政府市政會議議事規則」照現行法規名稱並定位為自治規則，另一案同意高雄市政府撤回外，其餘四十一種仍改以自治條例定之¹⁶，此亦係造成同為直轄市的台北市與高雄市為何自治條例與自治規則的數量比例會差別這麼多的原因。作者於訪談中，受訪者 A3 亦曾提及此事件，節錄於下：「.....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。在民國八十八年九月的時候，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

¹⁶ 參見高雄市議會八九高市會法字第 五二一六號函。

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。……。」但在另一方面，地方制度法上卻又同時採取地方行政首長直接民選的制度，使地方行政首長具有和地方立法機關相同的直接民主正當性，一旦地方立法機關議決某一事項須以自治條例定之，而地方行政首長則堅持該事項應以自治規則訂定時，地方府會之間的衝突勢必難以避免，尤其當地方行政首長所屬政黨並未掌握地方立法機關多數的席次時（此即前述所謂「分裂政府」），而且地方行政首長本身的行事風格又較為強勢不擅於與地方立法機關溝通協商時，府會之間的衝突更是難以避免。

二、關於地方制度法第二十八條第四款的謬思

地方制度法之所以在制度的設計上會產生這種幾乎是「宿命式」的府會衝突，作者認為根本的原因在於立法者將中央法規標準法第五條的規定非常不當地整個移植到地方制度法第二十八條當中。析論之，中央法規標準法第五條第四款對於「法律保留」的範圍概括性的規定「其他重要事項之應以法律定之者」，如再參照憲法第六十三條「立法院有議決法律案……及國家其他重要事項之權」的規定，由此不難得知在我國「法律保留」的範圍其實也具有開放性，立法院亦得透過「議決」的方式認定何種事項具

有重要性，並進一步對於具有重要性之事項制定法律加以規範¹⁷。問題在於，我國目前現行的中央政府體制中，行政院長雖然是由總統直接任命，毋須經由立法院之同意，畢竟缺乏直接民主政當性，而且憲法增修條文第三條第二項當中仍然保留「行政院對立法院負責」的規定，因此由立法院來認定某一事項是否具有重要性，以決定是否用法律來加以規範，在制度設計上倒也還勉強站得住腳。然而我國地方自治團體內部組織的制度設計與中央政府體制相差甚遠，職掌地方自治團體行政權的地方行政首長，係經由人民直接選舉所產生，具有直接民主正當性，且負責之對象亦非地方立法機關，與行政院長的地位根本無法相提並論。申言之，地方行政首長的產生係基於人民直選而非地方立法機關的同意，使得地方自治團體內部行政權與立法權之間的權力分立，與中央相較起來應該更為嚴格、更為徹底，而連帶的，地方行政機關的「行政保留」空間也應該更為寬廣才是，但立法者卻不察此一差異，而將中央法規標準法第五條的規定幾乎整個移植到地方制度法第二十八條當中，使地方立法機關得隨時透過「議決」的尚方寶劍，對於地方行政機關的「行政保留」事項加以侵犯，在制度的設計上出現了相當嚴重的瑕疵。

附帶一提的是，本文雖然對於地方制度法第二十八條的規定（尤其是第四款）多所質疑，但其中關於第二款與第三款的規定（尤其是第二款關於創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者之規定）仍應予以肯定，雖然地方行政首長與地方立法機關都係由人民直接選舉產生，具有相同的直接民主正當性，但地方立法機關在制定自治條例時所必須履踐的繁複議事程序，確保各種不同的意見與利益都能在議場中經由討論而被謹慎充分的考慮，遠非地方行政機關在訂定自治規則時，以「行政效率」為主

¹⁷ 中央法規標準法第五條第一款及第四款的規定，使立法者得任意劃定「法律保留」的範圍，似有「球員兼裁判」之嫌。雖然憲法第六十三條明定，立法院有議決國家重要事項之權，但所謂重要事項應由憲法加以明定，或由司法機關透過解釋的方式而從憲法條文中探求，但中央法規標準法第五條第一款及第四款的規定，卻使得立法院得以決定何種事項為重要事項，是否有違權力分立原則，不無疑問。

要考量所能比擬。

三、地方制度法中規定衝突解決之機制

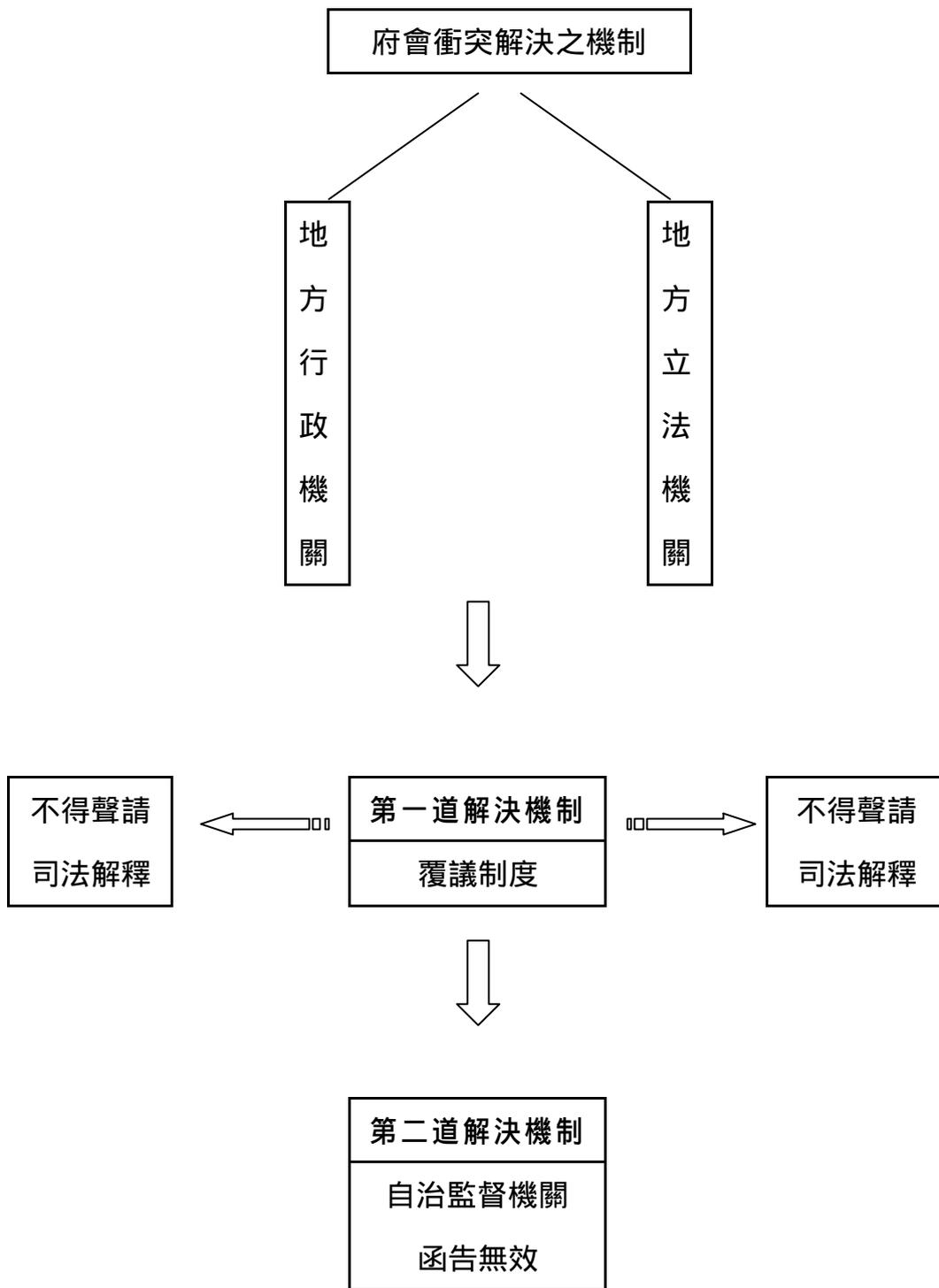
關於限制人民權利、創設義務之事項，應符合「自治條例保留」的要求，這個部分應較無爭議。但對於其他的部分，例如地方行政機關的組織、人事編制、預算執行等，仍然避免不了會發生地方立法機關依據地方制度法第二十八條第四款議決其為「重要事項」而要求以自治條例定之；另一方面，地方行政機關則主張其為「行政保留」的領域，因此，應以自治規則定之的衝突。尤其當地方立法機關透過「議決」的方式，要求制定自治條例而徹底改變地方行政首長欲推行的政策時，更易造成地方府會之間的劍拔弩張。此時，除了府會雙方首應致力於協商溝通而化解歧見外，若協商不成，恐怕就必須透過地方制度法所設計的法定協商機制來加以解決。

地方制度法第三十二條第一項規定：「自治條例經地方立法機關議決後，函送各該地方行政機關，地方行政機關收到後，除法律另有規定，或依第三十九條規定提起覆議、第四十三條規定報請上級政府予以函告無效或聲請司法院解釋者外，應於三十日內公布。」由此規定看來，一旦府會之間對於某一事項應以自治條例或自治規則定之，各自有所堅持，進而產生衝突時¹⁸，或者更精確地說，地方行政機關指謫某一自治條例因為侵犯地方行政機關之「行政保留」領域而違法（違反了地方制度法中對於地方行政機關之權限保障）時，地方制度法中設計可用來解決之機制有二種途徑¹⁹，作者整理如【圖 4-2-2】所示，再分述如下：

【圖 4-2-2】自治條例與自治規則於府會衝突時之解決機制

¹⁸ 觀察這一類的衝突源頭，主要還是肇因於地方制度法第二十八條第四款的規定。

¹⁹ 除了本文中所介紹的兩種途徑以外，地方制度法第三十八條規定：「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。」此條規定說明了地方府會可報請上級機關邀集各有關機關共同協商解決的途徑，但由於這種協商解決的途徑，終究只是一種政治的溝通與折衝，並不具有法律上之效力，因此，本文在此不擬討論說明。



資料來源：作者自行整理

(一) 內部解決機制：送請地方立法機關覆議（地方制度法第三十九條）

依地方制度法第三十九條之規定，地方行政機關對於地方立法機關之議決案若認為窒礙難行時，應於該決議案送達地方行政機關三十日內，就窒礙難行部分敘明理由並送請地方立法機關覆議。在此必須說明的是，地方行政機關擬採取此一機制的二要件，說明如下：

1.必須該地方立法機關所作成之議決是「具有法拘束力的議決」²⁰，若該議決不具有法拘束力而僅具建議性質，那麼地方行政機關即使不遵守，也不至於產生違法的效果，當然也更毋庸論及是否送請地方立法機關覆議的問題了。

2.地方行政機關必須認為地方立法機關之議決案係屬窒礙難行，此時才有送請地方立法機關覆議的必要，否則，對於一個具有法拘束力的議決，地方行政機關又願意執行的話，當然也不會有覆議的問題。

送請地方立法機關覆議之機制，其實是仿效總統制國家中的「總統否決權」（veto power）而來，此制度設計的考量在於地方行政首長亦是由人民直接選舉所產生，亦具有直接的民主正當性，當地方行政機關對於地方立法機關所議決之事項認為窒礙難行時，等於是地方行政機關否決了該地方立法機關之議決，並請地方立法機關「重新考慮」²¹。然而地方制度法第三十九條另外有規定，在覆議時，如有出席議員三分之二維持原議決案時，地方行政機關應即接受該決議，由此看來，地方行政首長所屬之政黨若未能在地方立法機關中掌握三分之一加一的席次時，那麼很有可能在一開始就註定了地方行政機關在覆議案上之挫敗，換言之，覆議制度所講求的畢竟還是各政黨在地方立法機關中的政治實力（席次），仍不失其政

²⁰許宗力，憲法與法治國行政，台北：元照出版公司，八十八年三月初版，頁二七八至二七九。

²¹否決的原因有兩種，第一種是地方立法機關的議決案或自治條例合法，但就政策執行面而言，地方行政機關實在是窒礙難行（例如財政惡化無法支出），此時，地方行政機關基於「合目的性」之考量所提出之覆議；第二種是地方行政機關認為該地方立法機關所作之議決案或自治條例根本就是違法的，地方行政機關拒絕執行，此時，地方行政機關則係基於「合法性」之考量而提出覆議。本文在此討論的，應該是屬於第二種的情形。

治解決手段之性質，而既然是政治解決手段，就只能解決政治紛爭，對於要釐清某一事項究竟應以自治條例或自治規則定之，或者說，該系爭的自治條例是否有侵犯地方行政機關之「行政保留」空間而違法的事項，其實是沒有太大法律思辯意義的。

關於覆議制度，最後要說明的是，地方制度法第三十九條中關於地方行政機關送請地方立法機關覆議的用語是：「『應』..送請..覆議」，可見覆議制度對於地方行政機關而言，是地方制度法課以地方行政機關的一種法定義務，地方行政機關對於是否提出覆議，並無裁量空間。作者認為，地方制度法對於地方行政機關此一強制規定，在法治國原則之下有其一定之意義，因為地方立法機關若作出違法的決議或自治條例時，地方行政機關對此不能視若無睹，否則無異是放任法治國秩序遭到破壞，因此，地方行政機關有義務將這些違法的議決或自治條例退回地方立法機關，以排除此破壞法治國秩序之違法狀態。

（二） 外部解決機制：自治監督與司法院解釋（地方制度法第三十二條）

地方行政機關對於某一合法性有問題之自治條例送請地方立法機關覆議，一旦地方立法機關仍維持原議決案時，雖然地方制度法第三十九條第四項規定地方行政機關應即接受該決議，但這並非意謂地方行政機關已無再「翻案」的可能，因為地方制度法第三十二條第一項亦有規定，可報請自治監督機關予以函告無效（自治監督）或聲請司法院解釋這兩條途徑可走，針對這兩條途徑說明如下：

首先，針對報請自治監督機關予以函告無效的途徑說明。地方行政機關從覆議失敗到報請自治監督機關採取合法性監督，這中間在程序上似乎出現了斷層，使得這兩個機制無法順利銜接，因為若單從地方制度法第三十二條第一項的規定來看，地方行政機關對於一個違法的自治條例，似乎

可以飛躍覆議程序，而直接報請自治監督機關予以函告無效，然而這個可能性應該是被排除的，應為如同前面所提到的，地方制度法第三十九條所規定之覆議制度在性質上是一種「強制規定」，地方行政機關負有提出覆議的法定義務，而無選擇是否提出覆議的裁量自由，因此，只有在地方行政機關提出覆議而地方立法機關仍維持原決議後，地方行政機關才能將該違法的自治條例報請自治監督機關予以函告無效。所以，必須在這兩個機制的斷層間尋找一個銜接的橋樑，本文認為應該係依地方制度法第二十六條第四項為據。蓋從地方制度法第二十六條第四項的規定來看，自治條例定有罰則者，須經自治監督機關核定後方得發布²²，而未定有罰則者，則由地方行政機關發布後送自治監督機關備查，雖然這兩種情形將使自治條例依其是否定有罰則而有不同的生效時點²³，但相同的卻是，都課予地方行政機關將自治條例送至自治監督機關的義務。總而言之，地方行政機關對於合法性存疑的自治條例，在覆議失敗後，應以地方制度法第二十六條第四項所課予的送至義務為橋樑，來銜接地方制度法第三十條或第四十三條之規定，請求自治監督機關對於合法性存疑的自治條例發動自治監督權，審查其是否有違法之處而進一步予以函告無效。

其次，針對聲請司法院解釋的途徑說明，在這裡吾人所需思考的有兩點。第一，將所有違法事項之疑義均交由司法院大法官解釋有無必要，例如「樹林市 自治條例」是否抵觸「台北縣 自治條例」，何須由大法官進行解釋呢？！此鄉（鎮、市）根本不是憲法位階的地方自治團體，而且，在同一地方自治團體內，例如高雄市政府所訂定之自治規則是否抵觸市議會所通過的自治條例之疑義，若也須由大法官解釋的話，實在太過

²² 地方制度法第二十六條此處使用「發布」一詞，在用語上可能有問題。蓋依地方制度法第二十五條之規定，自治條例經地方立法機關通過後，是由地方行政機關「公布」；而自治規則才是由地方行政機關予以「發布」或下達。

²³ 將自治條例送自治監督機關核定或備查，其差別只是在自治條例的生效時點不同而已，更精確來說，核定係採取事前監督，而備查則係採取事後監督。所以，即便是備查，也不能免於自治監督機關的合法性監督。

於浪費大法官的資源，亦有導致憲法解釋超載的可能。第二，即使肯定須透過大法官解釋解決疑義，那要依據司法院大法官審理案件法的哪一個條文來聲請大法官解釋呢？就通常的情形而言，「自治條例有無抵觸法律發生疑義」時，在我國憲法明文列舉地方自治團體立法事項的模式下，的確是屬於「憲法層次」的問題，得依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款規定來聲請大法官解釋²⁴，然而本文此處所討論的是所謂「自治條例違法」的問題，是因為該自治條例違反了地方制度法對於地方行政機關權限的保障規定，究其性質，其實只是地方行政機關與地方立法機關之間對於某一事項的規範制定權應由誰行使產生了權限爭議，在本質上只是屬於「行政法層次」的問題而已，如此一來，則很難在司法院大法官審理案件法中找到聲請大法官解釋的依據²⁵。

第三節 自治規則之重要案例 - 高雄市政府所

²⁴ 這在縣（市）的部分比較沒有問題。至於在直轄市的部分，由於其地方自治係由法律所賦予，而非由憲法直接保障（參見憲法第一百一十八條），因此「直轄市之自治條例有無抵觸法律」發生疑義時，是否屬於憲法上的爭議，恐怕就會有疑問。然就司法院大法官釋字第五二七號解釋來看，對於「直轄市之自治條例有無抵觸法律」發生疑義時，似乎仍可依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款聲請法令統一解釋。

²⁵ 在此處有人提出似可引進如德國法制上之「地方自治機關訴訟」的法制設計，作者甚表贊同，惟此非本文論述之焦點，在此故不贅述。詳可參見謝碩駿，地方法規定位與監督之研究，政治大學法律學系碩士論文，九十一年，頁一六一以下。

屬機關及學校之組織規程

壹、立法歷程

一、地方自治綱要時期

「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」第十九條規定：「市政府之組織規程由行政院定之。」由此看來，在自治綱要時期，僅針對市政府之組織規程作規定，而且此組織規程尚須經行政院定之始可，當時對於在市政府之下所屬機關或學校等次要性的行政組織，行政院並未有任何規定。

二、直轄市自治法時期

「直轄市自治法」第三十一條規定：「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。」該法亦僅針對市政府之組織規程作規定，在市政府之下所屬機關或學校等原因，在作者訪談的過程中，受訪者 A1 曾提到，在自治綱要時期或是直轄市自治法時期，關於市政府所有的組織法規都稱為「組織規程」，並不區分是在市政府或是在市政府之下的各局、處、委員會，一律都稱之為「組織規程」，並以此來命名。

三、地方制度法時期

地方制度法第六十二條第一項後段規定：「.....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。」在地方制度法下對於市政府所屬機關及學校之組織規程已明定由市政府定之，改正了在自治綱要時期與直轄市自治法時期，法律規定不備的缺點。

附帶一提的是，地方制度法既然明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，該組織規程自然係以「自治規則」

的形式訂定，自不待言。而且，在地方制度法時期立法者顯然是有意的區分在市政府之下的行政組織與在市政府之下各局、處、委員會的組織規程此二者的概念，分別以「組織自治條例」與「組織規程」（自治規則）的方式作規定。

貳、問題之提出與府會之見解

一、問題之提出

依據憲法增修條文第三條第三項及第四項之規定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定（第三項）。各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之（第四項）」，有關行政機關的組織立法權乃授權行政機關為之，為配合此一規定，地方制度法第六十二條第一、二、三項中，對於地方行政機關之下所屬機關及學校之組織規程的訂定，亦授權由地方行政機關自行為之。地方制度法第六十二條規定：「……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（第一項）。……縣（市）政府所屬機關及學校之組織規程，由縣（市）政府定之（第二項）。……鄉（鎮、市）公所所屬機關之組織規程，由鄉（鎮、市）公所定之（第三項）。……。」申言之，地方行政機關所屬機關的組織立法權，中央法律（此即地方制度法）規定授權歸屬於地方行政機關（屬於「法定行政保留事項」的範疇），而不歸屬於地方立法機關，亦即地方行政機關以「自治規則」（組織規程）的方式規定即可，當然亦無須再送請地方立法機關審議通過，自不待言。

然而造成此案例爭議之原因乃在於前後二法（即直轄市自治法與地方制度法）對於直轄市政府所屬機關或學校之組織規程生效審查之程序規定有所不同所致。如前所述，在直轄市自治法時期，直轄市政府所有的組織法規都稱為「組織規程」，且一律須經市議會同意後，並報請行政院備查，

但在地方制度法之下，則改為直轄市政府所屬機關及學校之組織規程，僅須由直轄市政府定之即可，會造成前後二法規定不同的原因，最主要應該係為了配合憲法增修條文第三條第三項及第四項之規定²⁶，行政機關的組織立法權授權由行政機關自行為之。

由現行地方制度法上的規定看來，直轄市政府所屬機關及學校之組織規程，由直轄市政府定之即可，但市議會卻仍依循前法 - 直轄市自治法 - 的規定，要求將關於直轄市政府所屬機關及學校之組織規程送請市議會審議同意，市議會此舉是否已侵犯了原屬地方行政機關「法定行政保留事項」的範疇？立法者於立法之初對於直轄市政府所屬機關及學校之組織規程作了不同於以往的立法方式，其用意何在？而且這樣的改變究竟是好還是壞？作者將此爭議列表說明如【表 4-3-1】：

【表 4-3-1】 在地方制度法與直轄市自治法下直轄市政府所屬機關及學校之組織規程比較表

	直轄市自治法	地方制度法
法條依據	第三十一條：「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。」	第六十二條第一項後段規定：「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。」
對於「組織規程」規定方式之比較		
	市政府所有的組織法規都	直轄市政府之組織，由內政部擬訂

²⁶ 直轄市自治法公布日期為民國八十三年七月二十九日；憲法增修條文第三條第三項及第四項係於民國八十六年七月二十一日第四次憲法增修時所公布；而地方制度法則於民國八十八年一月二十五日公布施行，由時間的排序上看來，即係造成地方制度法為配合憲法增修條文上之規定而與直轄市自治法之規定不同的原因。

1.規定方式	稱為「組織規程」，並不區分是在市政府或是在市政府之下的各局、處、委員會。	準則，報行政院核定後，各直轄市政府再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。 而直轄市政府所屬機關及學校之組織規程，則由直轄市政府定之即可。
2.自治條例或自治規則	並無自治條例或自治規則之用語與區分。	區分自治條例與自治規則之用語。針對直轄市政府之組織，各直轄市政府依準則擬訂組織「自治條例」；而直轄市政府所屬機關及學校之組織規程，則由直轄市政府以「自治規則」方式定之。
3.是否送市議會審議	須經市議會同意後，並報請行政院備查。	直轄市政府所屬機關及學校之組織規程，由直轄市政府定之即可，毋庸送請市議會審議通過。

資料來源：作者自行整理

二、府會之立場與看法

從高雄市政府與市議會訪談所得的整理紀錄、相關的法律規定與新聞資料中，將關於直轄市政府所屬機關及學校之組織規程的審議流程之爭議，高雄市府會雙方所持的立場與看法，歸納整理如下：

(一) 高雄市政府的立場與看法

1.憲法增修條文第三條第三項及第四項之規定

基於憲法增修條文第三條第三項及第四項「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之」之規定，亦有所謂的「地方行政保留」或「組織保留」。是以，中央法規標準法所指國家各機關之組織以法律定之，也非指所有之國家各機關之組織均須以法律定之，亦有以行政命令定之的可能。同理，次要性的地方自治團體之機關及所營事業機構、學校等之組織，自得以自治規則定之，而非均須以自治條例定之。

2.地方制度法第六十二條第一項後段、第二十七條及第二十五條之規定

關於直轄市政府所屬機關及學校之組織，地方制度法第六十二條第一項後段明定係以「組織規程」的形式來訂定，且授權由直轄市政府定之。按組織「規程」乃係同法第二十七條第二項當中關於「自治規則」之用語，且同法第二十五條亦規定，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。由上述法律規定之說明看來，關於直轄市政府所屬機關及學校之組織係屬組織規程（自治規則）的立法形式，並由地方行政機關（高雄市政府）訂定，並發布或下達，地方立法機關（高雄市議會）並無要求審議之權限。

3.地方行政機關組織準則中已作規定

對於地方行政機關之下所有機關的職掌、編制與總員額等事項，中央（內政部）已訂定「地方行政機關組織準則」加以控管，基本上並不需要由地方立法機關再做控管，地方行政機關再怎麼膨脹也都只能在組織準則的範圍內為之而已。

4.基於行政效率的考量

關於直轄市政府所屬機關及學校之組織規程，由現行地方制度法中之

規定以自治規則之形式定之的話，因為並不需要再經過議會的審查同意，僅須由直轄市政府定之即可，很快的就可以通過直轄市政府所屬機關及學校之組織規程，可加快行政效率。

5. 基於府會和諧之考量

以高雄市的情形而言，行政機關仍會基於府會和諧的考量，採取尊重議會且折衝的方式，來面對並解決府會之間的衝突。

(二) 高雄市議會的立場與看法

1. 依循直轄市自治法時期之慣例

在直轄市自治法的時期，由於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機關及學校等，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都必須要送議會審議三讀通過，直至地方制度法時期，雖然法律規定已有不同，然議員仍依循前法要求審議關於直轄市政府所屬機關及學校之組織規程。

2. 依地方制度法第二十八條第四款規定

市議會將直轄市政府所屬機關及學校之組織規程認定為係地方制度法第二十八條第四款中所規定之「其他重要事項」²⁷，而要求市政府應該

²⁷ 高雄市議會對於「直轄市政府所屬機關及學校之組織規程」認定為係屬於地方制度法第二十八條第四款規定之「重要事項」的範疇，此舉顯然係對於何謂「重要事項」的認知有誤所導致。蓋內政部於八十九年十月七日台（八九）內民字第八九 八 四八號函中已指出：按地方制度法第二十八條第四款規定「其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者」，其所稱「重要事項」，應由地方立法機關依該事務性質，以議決的方式加以認定，除地方制度法或其他法律另有特別規定屬地方行政機關職權，由地方行政機關定之者外，凡經地方立法機關議決認屬重要事項應以自治條例定之者，地方行政機關應即依該議決辦理。由函示的說明中，吾人可知「直轄市政府所屬機關及學校之組織規程」係屬於地方制度法第六十二條第一項規所規定，授權由直轄市政府定之即可，高雄市議會欲援引地方制度法第二十八條第四款「重要事項」，是否有理不言而喻。

用自治條例的方式來制定，並送議會審查。

3.透過預算審查與質詢

地方制度法中賦予地方立法機關預算審查之職權與質詢之機制，市議會以此作為與市政府抗爭之手段，常利用杯葛預算或無理質詢的方式，來達到市議會欲要求之目的。

、 案 例

一、 地方行政機關自治規則與行政保留

民國八十三年七月立法院通過省縣自治法與直轄市自治法之後，我國已從依「行政命令」實施地方自治的時代，正式進入依憲法、法律實施地方自治的法制化時代，但此一時期仍和地方自治綱要時期相同，係由地方立法機關獨占自治事項之立法權，在地方制度法公布實施之後，才增加學理上「行政保留」之規定²⁸，爰將地方自治團體的立法權劃分為二，一是地方立法機關之立法權；另一則是地方行政機關之法規制訂權。前者制定者稱為「自治條例」；後者訂定者則稱為「自治規則」。從而「行政保留」的概念，在地方行政機關的行政作為上益趨重要，因此，本文擬就由探討「行政保留」在學理上的意義出發，再就「行政保留」在我國法制發展上的情形與遭遇到的問題分別說明之，最終目的無非是說明「行政保留」對於地方行政機關的重要性。

（一）行政保留之意義

所謂「行政保留」，傳統意義係指行政行為中專屬行政權之領域，不

²⁸ 地方制度法中增加「行政保留」之規定，如前所述，應係為配合憲法增修條文第三條第三項及第四項之規定而設。

受法律之拘束，但現今討論之重點則多置於在國會過度規範下，是否仍有受憲法所保障之行政自主空間。然而學者間對於「行政保留」之涵義仍眾說紛紜，尚未有一具體標準可供檢視，若欲建構一絕對不受侵害之「行政保留」空間，更是緣木求魚。作者就學者所言關於「行政保留」事項約有：機關之組織權限、政治上之領導、政府之人事任用權等，是採取比較肯定的看法，至於其他者有：基於法律之概括條款、裁量授權、不確定法律概念等，是否屬「行政保留」的範圍，學者間看法仍有歧異，本文將學者看法整理說明如下：

吳庚認為「行政保留」係指受憲法保障之行政自主地位。由於此種自主性係憲法位階，因此與所謂的「行政自主性」有所不同。所謂的「行政自主性」僅指作成行政行為或各種措施時，不受法律拘束之程度而言，非如「行政保留」般，是受到憲法所保障的自主空間。因此，吳庚認為有關「行政裁量」或「判斷餘地」即應排除在「行政保留」的概念之外²⁹。

蔡志方認為「行政保留」係指「大略上是說某些事項是或應該是專屬於行政的權限或行政機關無須法律的授權，即享有自主的意思形成空間」。其並認為「高度政治性的事項」、「專業性判斷與計畫」、「法律採不確定法律概念」、「賦予行政裁量」等，均為「行政保留」之展現。似乎並未將「政府保留」與「行政保留」加以區分，且其將「行政裁量」與「判斷餘地」等「由法律所授與」的行政自主空間亦納入「行政保留」概念的範圍之內³⁰。

陳敏認為「行政保留」為「行政對特定之事項或行為方式，具有獨佔之規制權限或規制特權，在此一範圍內，立法機關並無規制權限，或僅具有補充之規制權限」，其尚認為「行政保留」領域並不包括「政府之統治

²⁹吳庚，行政法之理論與實用，台北：三民書局，九十年八月增訂七版，頁一三六。

³⁰蔡志方，行政法三十六講（普及版），台北：三民書局，八十六年，頁六五至六六。

行為」³¹。

黃錦堂定義「行政保留」為「行政作為一個整體，其應有自己自我負責的領域，不受到立法、司法之干涉」³²。其似亦將「行政部門所享有之判斷餘地與裁量空間」認為是「行政保留」概念範圍之內的問題。

翁岳生認為行政固然須受法律之拘束，但行政本身的機動性，亦須加以維護，因此翁氏更具體的定義「行政保留」，認定「行政保留」係指「行政的組織權、用人權、預算編制及審計權，不宜受到過度的控制與限制」³³。由第四次憲法增修條文（民國八十六年七月二十一日修正公布）第三條第三項規定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定」；同條第四項規定「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之」。上開條文已打破向來行政組織高度法律保留的要求，大體而言，可說是局部走向「行政保留」之學理³⁴。

由以上各種對於「行政保留」的定義可看出，大體上可確定國內學者對於「行政保留」之概念應係指行政享有憲法位階的自主性，得以對抗立法權之侵害。因此，在「行政保留」的範圍之內，立法部門是不得侵犯的。至於何謂立法權對於行政權的侵害，可能包括的態樣如下：

- 1.在某些「法律根本不得予以規範」的領域，立法部門卻積極介入。
- 2.法律雖可規範，然而「法律規範密度過高」，以致於剝奪了行政部門應有的決定空間。
- 3.立法部門以「制定法律」以外的方式，例如審議預算、質詢、調查或國會決議等，干預行政部門。

至於「行政裁量」、「判斷餘地」，乃至「無法律亦得行政」，或為法律所授權，或為無法律之狀態，皆無「立法侵犯行政」的問題，因此，都不

³¹陳敏，行政法總論，台北：三民書局，八十七年，頁一四四。

³²翁岳生等，行政法 2000 年（上冊），台北：翰蘆圖書出版有限公司，八十九年，頁三一七。

³³翁岳生，行政法與現代法治國家，作者自版，七十九年，頁十六。

³⁴翁岳生等，行政法 2000 年（上冊），台北：翰蘆圖書出版有限公司，八十九年，頁十六。

屬於「行政保留」的概念範圍之內。

在前述較具有共識的「行政保留」領域中，有關國家對外事務、軍事事務、高級或重要官員之任免及執行法律等事項，通常是行政中享有較大自主空間的事項，當然亦較能強化「行政保留」。而其中與自治行政保留的關係最密切，也是最重要、最具有核心功能的當屬「執行法律」事項，因此，欲強化「地方行政保留」，本文認為惟有從「執行法律」著手。而「制定法律」與「執行法律」兩種功能的分離，也是權力分立的最主要價值。因此，由地方立法機關制定自治條例，地方行政機關固然負有義務必須忠實地去執行；但地方立法機關若積極地干預執行，甚至自行介入個別的法規執行過程中，這樣的行為就有違反權力分立原則的可能了。所以，地方立法機關對於地方行政機關的「監督」就必須拿捏分寸，避免干預個案的執行行為。

又從另外一方面來說，台灣幅員不大，人口密集，生活緊密相連，地方性之利益很容易成為全國性之利益，因此，如何運用「行政保留」的概念，不僅是要消極地避免地方立法機關不當侵害自治行政權以外，更應積極地利用訂定「施行細則或自治規則」之行政立法的方式，因事、因地、因時制宜，配合時代需求，對於相關的地方法規給予新的定義與詮釋，以保障地方自治團體內居民之福祉。

（二）我國「行政保留」法制

1. 我國法制下「行政保留」之問題

我國現行憲法採取五權分立之架構，與西方國家之憲法並非完全相同，在結構上我國憲法中之五院（行政、立法、司法、考試、監察）皆為國家最高機關，且五院地位平等。在憲法及增修條文上，關於五院職權之規定，略有不同。司法、考試及監察三院，皆採取列舉方式，而行政及立法兩院則否。採列舉項目之方式規定其職權者，受憲法保障，固無疑義。

但行政院之職權，憲法未加列舉，且又須向立法院負責（增修條文第三條），對於其自主地位是否會造成影響，答案應為否定，蓋行政院之職權未一一臚列乃因各院主管以外之事務，皆屬行政之範圍，事實上並無從列舉，而負責乃議會政治之常規。況且從現行憲法及增修條文的規定看來，行政權之行使在某種程度上分屬於總統與行政院，而總統另有其合法性之基礎（增修條文第二條規定，自中華民國八十五年第九任總統選舉開始，總統乃由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，具有直接的民主正當性）並非依附於立法院。故從結構的觀點看來，我國實毋庸如德國或其他國家一般，為行政權之自主地位尋找理論依據。在大法官釋字第3號：「建置五院，本憲法原始賦與之職權，各於所掌範圍內為國家最高機關，獨立行使職權，相互平等，初無軒輊。」與司法院大法官釋字第一七五號：「...基於五權分治彼此相維之憲政體制...。」在大法官釋字中，可謂早有定論。

但因我國憲法不論在功能或運作上，採取西歐國家相當之法律保留制度，在若干法律當中（如中央法規標準法）甚至將法律保留之範圍予以擴大，與其他國家相較起來，有過之而無不及。因此，行政部門在決定施政方針、擬定各項建設計畫、應付各項緊急事故、執行軍事及外交事務或人事任用權等方面，雖有相當自主之權限，但若欲在憲法的架構下，確定絕對不受侵犯之「行政保留」，亦與其他國家遭遇相類似之困境。

然而，這樣的困境隨著憲法的增修而逐漸得到解套。在民國八十六年七月二十一日第四次憲法增修條文中，第三條第三項與第四項分別明定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。」；「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」其目的即在於放鬆法律對於機關組織層次之羈束，以求能因應實際需要，調整中央機關之組織結構，並彈性運用編制員額，不必處處受制於

立法機關³⁵。修憲者顯然有意在組織法的領域，降低法律的規範密度，而僅作「準則性之規定」，保留行政權自主的空間。就此點而言，吾人可說憲法增修條文已提供了「行政保留」之憲法上依據，亦不為過³⁶。

2. 大法官會議有關解釋

(1) 政策保留

在司法院大法官釋字第五二二號解釋，由大法官蘇俊雄所提之協同意見書中明白指出對於行政機關「政策保留」之看法，協同意見書：「本案系爭之停止預算執行決策，既屬行政院之權責，且亦尚未就後續之處理問題提出預算案或法律案於立法院，故立法院尚不得逕依憲法第六十三條之規定即取得此項政策變更之主導權。在公共政策之形成上，行政院固然享有一定之政策形成主導權限，且若所決策之事務屬於其權限作用之核心事項，並毋需先經立法院之同意授權。」

(2) 組織保留

在司法院大法官釋字第三九一號解釋，由大法官蘇俊雄、劉鐵錚所提的不同意見書中指出：「憲法第七十條規定：『立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。』其既為憲法明定之對立法院預算議決行為的限制，自係判斷立法院諸預算議決行為是否合憲的主要依據。考察其規範意旨，一方面誠如司法院大法官釋字第二六四號解釋所闡明者，旨在避免『政府預算膨脹，致增人民之負擔』；另一方面，根據財政憲法之學理，其亦寓有保障行政院之主動提案權責，要求立法部門應尊重行政機關對於預算規畫之原初判斷（primitive judgement）的意義。換言之，在我國

³⁵ 對此，行政院已擬具「中央政府機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」草案與考試院會銜送交立法院審議中。

³⁶ 吳庚，行政法之理論與實用，台北：三民書局，九十年八月增訂七版，頁一四一 至一四二。

的預算形成程序上，行政院具有第一次之形成權，其後立法院議決權之行使，須對之加以尊重，維持權力分立及制衡的關係。不過，對於行政院預算提案權之尊重，絕不表示立法院之議決權是只能刪減預算而不能調整預算；對於行政院預算提案權之尊重，尚不足以排除、否定特定型式之立法院議決權的行使行為。毋寧，不論是刪減預算或調整預算，立法院的議決行為均存有一定之界限，以避免因立法者之參與及制衡，掏空了憲法對於行政院提案權之保障。就此，財政法學理上，乃發展出「預算同一性」原則，據以作為立法部門議決行為之界限。」

憲法增修條文第三條第三項與第四項規定：「國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」

（3）行政裁量保留

在司法院大法官釋字第四二三號解釋理由書及釋字第五一一號解釋由大法官蘇俊雄所提出之部分不同意見書中均提及：「法律既明定罰鍰之額度，又授權行政機關於該範圍內訂定裁罰標準，其目的當非僅止於單純的法適用功能，而係尊重行政機關專業上判斷之正確性與合理性，就交通工具排放空氣污染物不符排放標準者，視違規情節，依客觀、合理之認定，訂定合目的性之裁罰標準，並可避免於個案裁決時因恣意而產生不公平之結果。」

二、內政部函示說明

針對「釋示地方制度法第二十八條及第六十二條有關地方機關組織法制執行適用疑義案」，高雄市政府亦曾行文內政部，內政部遂於九十年三月十五日作成台（九十）內民字第九 六 四七九號函，函中說明如下：

「本案為期審慎，經函請各相關機關研議意見後，復於本（九十）年二月二十日邀集貴府、貴市議會等機關及學者專家共同研商，出席學者從法律解釋論觀點看待第二十八條及第六十二條，就地方制度法之法體系、機關層級、地位及重要性理論解釋，咸主張所屬機關及學校組織應以「組織規程」定之。本案在維護地方制度法體系完整前提下，市政府所屬機關之組織，仍應由市政府以規程定之，至基於尊重議會監督權限，貴府可將各局（處、委員會）職掌、組織結構、規模與總員額等重要事項，納入貴府組織自治條例內規範，強化市府組織自治條例規範密度，以符議會監督要求。」

另外，對於此項爭議問題，內政部亦曾作出相關函示，作者節錄兩則函示臚列於下：

（一）內政部八十八年二月二十三日台（八八）內民字第八八 二五七四號函，函中指出：「關於地方制度法第六十二條第一項，有關直轄市政府組織之規定，係參採中央政府機關組織基準法（草案）及中央政府機關總員額法（草案）之設計，由本部就直轄市政府之組設單位、總員額以總額控管方式訂定準則，再由各直轄市政府依組織準則所規範之單位（機關）總數及總員額數範圍內擬定「 市政府組織自治條例」（草案），就市政府擬設之所屬一級機關及其所屬機關予以規範，經市議會通過後，直轄市政府再依組織自治條例所規定設置之所屬機關、學校，訂定其組織規程。至其組織規程除應依同條第五項函送考試院備查外，並應依同法第二十七條之規定，分別函送市議會查照及函送上級政府備查。」

（二）前文已引述之內政部八十九年三月十五日台（八九）內民字第八九 三二六五號函，函中說明：「縣（市）政府所屬機關學校組織規程屬自治規則，應報中央主管機關備查並送縣（市）議會查照，此係：依地方制度法第六十二條第二項規定，縣（市）政府所屬機關及學校組織規程，由縣（市）政府定之。同法第二十五條後段規定，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。縣（市）政府所屬機關及學校組織規程，依上開規定係屬自治規則性質。另同法第二十七條第三項第二款規定，縣（市）政府訂定之自治規則，除法律或自治條例另有規定外，其屬依法定職權或自治條例授權訂定者，應於發布後分別函送上級政府及各該地方立法機關備查或查照。故縣（市）政府所屬機關及學校組織規程於縣（市）政府發布後，仍應依上開規定函送縣（市）議會查照。至上開查照案是否應送大會審議或由行政單位自行處理乙節，按查照及備查均屬權責機關就該業務事項依法完成法定效力後，陳送相關機關知悉之意，現行地方制度法相關法規均無須送大會審議之規定。有關此類查照案議會應如何處理，宜於議事規則中訂定，或參考各級議會議事慣例辦理。」

三、在現行法制下高雄市府會解決爭議之方式

在作者進行地方行政機關的訪談過程中，受訪者對於此項爭議問題的看法雷同，而處理的方式為顧及府會和諧與考量市議會擁有預算的審議權限，市政府亦採取折衷協調的方式為之。受訪者 A1 認為：「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，此即所謂『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。」而受訪者 A3 則說：

「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，這一部份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，受訪者 A3 又說明：「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，我很快的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。

作者對於受訪者 A3 另外問到：受訪者 A1 曾提及此爭議案例的解決方式，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？受訪者 A3 認為：「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！」

作者對於受訪者 A3 問到此項爭議解決的方式時，受訪者 A3 認為仍應回歸法的基本面，作者問：「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？」受訪者 A3 回答：「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。」

無獨有偶的，類似的案例也曾經在台北市政府與市議會之間發生過。台北市議會亦曾主張依據地方制度法第二十八條第四款規定：「其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」欲將台北市政府所屬機關與學校的組織立法權，視之為「其他重要事項」之範疇，而要求台北市政府將其所屬機關與學校的組織規程送請市議會審議，案經協調的結果，與高雄市情況相似，雙方各退一步，台北市政府仍將其所屬機關與學校之組織以「組織規程」（行政命令）的名義，而非自治條例的形式，送請市議會審議。此經由市議會審議的過程，學者陳清秀稱之為行政命令制定過程中之「多行程序」³⁷。以台北市政府的立場而言，該「組織規程」仍屬行政命令之性質，並非自治條例³⁸。

³⁷ 臺灣行政法學會，行政法爭議問題研究（下），台北：五南圖書出版公司，八十九年十二月，頁一四四五。

³⁸ 此項見解乃係考慮其法規存在之形式為規程，而非自治條例所使然。