

第五章 結論

第一節 研究發現

現代法治國家為了防止獨裁專制，除了傳統權力分立之「水平權力分立」外，並建立起地方自治團體與國家間的「垂直式權力分立」，藉由賦予地方自治團體一定的法律與政治地位，於中央之權力不合理侵害地方人民之基本人權時，地方得以主張而與之抗衡，且能適度保障地方的自主性，讓地方能依其個別性與需要而發展。

我國實施地方自治雖可溯及民國四十九年所訂定的「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，開啟以行政命令實施地方自治的時代，考量其當時之時空背景因素所使然，地方自治之實質精神與意義並未落實，直至民國八十三年公布施行「省縣自治法」與「直轄市自治法」後，我國地方制度始正式邁入法制化階段。精省後，地方制度產生重大變革，於民國八十八年所公布施行的「地方制度法」中，特別強化地方自治團體之立法權，並將其明文列為專節規定（第三章第三節），地方立法權遂成為現今研究地方自治之核心課題。依地方制度法中之規定，地方立法權之行使並非狹隘地僅由地方立法機關所行使，尚包括由地方行政機關所行使「行政立法權」的部分，而地方立法機關與地方行政機關對於地方制度法所賦予之立法權所行使之結果，亦是地方制度法中最令吾人關心與在意的部分，究竟地方立法權在地方立法機關與地方行政機關二者之間行使之結果，對於府會關係造成如何之影響，僅就本文研究之發現臚列於下：

一、地方制度法下府會運作之法制結構

（一）我國直轄市之政治體制可稱之為「首長 - 議會制」

就地方制度法施行後的直轄市政治體制而言，直轄市議會為地方立法

機關，職司審議與監督；直轄市政府則為地方行政機關，職司決策與執行，兩者屬平行機關，分掌立法與行政之權，並各自由人民直接選舉所產生，任何一方無權凌駕另一方之上，形成直轄市地方自治團體機關之一體兩面性。基於民主政治與住民自治之原則，此一機關間運作之機制運作之設計，係應為權力分立原理之開展。

（二）直轄市府會間係屬於分權制衡的法制結構關係

從地方制度法上之規定看來，構成直轄市府會之間法制結構關係之要素有三：

1. 直轄市議會制定法案交由直轄市政府執行；而直轄市政府亦得提出法案與預算案，送請直轄市議會審議通過後生效。
2. 直轄市政府可以運用覆議權，打開政治僵局並制衡立法權；但直轄市議會亦可以三分之二之特別多數予以否決。
3. 直轄市政府應向直轄市議會提出施政報告與業務報告。直轄市會議員可向直轄市長與業務單位主管提出質詢，而市長與業務單位主管有答詢之義務。

二、從地方立法權論地方府會關係

（一）地方立法機關制定自治法規的水平界限

地方制度法中規定有多條屬於「法定的議會保留事項」，例如地方制度法第二十六條關於罰則之制定、第二十八條關於「自治條例專管事項」等，由實務上運作的情形看來，大致上仍然遵守地方制度法的規定由地方立法機關以自治條例的型態來做規定，但是若遇到地方行政機關違反議會保留，侵犯「法定議會保留事項」的立法界限時，該由地方行政機關所訂定之自治規則，在未有自治條例針對同一「法定議會保留事項」作出規範之前或是未與該自治條例相抵觸的部分，因為該自治規則的訂定、公布，

仍有其法定之程序，並非地方行政機關可以妄然為之，所以該自治規則仍然是有效的。

（二）地方行政機關訂定自治法規的水平界限

地方制度法中規定有多條屬於「法定的行政保留事項」，例如地方制度法第二十七條關於自治法規之訂定、第二十九條關於委辦事項訂定委辦規則、第六十二條第一項關於直轄市政府所屬機關及學校之組織規程等，由實務上運作的情形看來，就與「法定的議會保留事項」之運作情形大不相同。地方立法機關經常是以爭吵或杯葛預算、議案的方式對抗地方行政機關，議員僅憑個人主觀意識直覺地去認定，此事項是否能由地方行政機關來訂定自治規則，議會對於地方制度法上所規定的「法定的行政保留事項」並不是很清楚，甚至可以說根本沒有人會去研究這些東西，此外，還有最大的關鍵在於一般的民意代表普遍存有民意機關優越於行政機關的觀念，以致於「法定的行政保留事項」在實務運作上之情形，有時甚至可用「殘破不堪」來形容。

至於地方立法機關若欲侵犯「法定行政保留事項」之範疇，而以制定自治條例的形式加以規範「法定行政保留事項」時，多爰引地方制度法第二十八條第四款之規定，地方行政機關在鑒於地方立法機關擁有法案與預算審議之權限及考量府會和諧等因素之下，多半會採取讓步的手段。但本文以為值此情形時，雙方於堅持對法律之適用進而產生疑義或爭議時，應以司法途徑解決始為妥適。

所以作者認為，未來在修法時如何規範地方制度法第二十八條第四款之適用時機，以確保「法定行政保留事項」能充分為地方行政機關所享有，二者之間應有一配套措施。

（三）地方立法機關對於地方行政機關之同級監督

地方制度法第二十七條第三項規定，直轄市政府所訂定之自治規則，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。其中關於「查照」一辭之用語解釋，應與「備查」之用語解釋等同，依地方制度法第二條第五款關於「備查」用詞定義說明，乃係指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。但立法實務上，如係以立法機關為對象，似多使用「查照」字樣。

若是如此，則地方立法機關對於地方行政機關依法函送查照之自治規則，並沒有所謂同意不同意或准不准的問題，議會能夠審核的只有自治規則有無逾越立法權限的問題而已，換言之，即審核自治規則有無侵犯地方制度法第二十八條關於自治條例保留的事項。

三、高雄市府會之現況

(一) 就高雄市議會之生態而言

藉由第五屆市議會議員的生態背景與作者實地訪談及觀察結果分析，在議員本身方面，由於國民黨在高雄長期執政，突然面臨民進黨執政後，由於議員普遍並無在野的經驗，因此議員本身所扮演監督制衡的角色較無法彰顯，再者，由於本屆市議會有三成議員屬於新秀，在問政能力上尚屬生澀，並且在選區服務的壓力下，都是造成影響議員問政品質的原因。在作者訪談的過程當中，受訪者也提到議員本身的素質確實會影響到府會關係的運作，議員程度的高低會決定府會之間係偏向政策理性辯論抑或是以利益掛帥。

(二) 「一致政府」與「分立政府」及府會首長個人行事風格對於直轄市府會關係之良窳具有決定性之影響

高雄市議會議員多數席次政黨與高雄市長分屬不同政黨，而形成所謂的「分立政府」。在「分立政府」的運作架構下，存在著制度性的衝突，較易導致直轄市府會之間的矛盾分歧與衝突對立，削弱政黨的運作效能，造成府會僵局。然而，在影響高雄市府會關係優劣的因素中，府會首長個人的行事風格是另一個重要的關鍵因素。

四、案例分析的結果

（一）覆議制度係行政首長制衡議會的重要機制，但亦須具備相關條件

覆議制度目的在於打消行政機關認為窒礙難行無法實施的決議案，故覆議權實為行政首長立法性的職權，尤其當行政首長無法掌握議會多數時，覆議制度可說是行政首長制衡議會的重要機制。現行地方制度法第三十九條規定，直轄市政府對於直轄市議會之決議案具有覆議權，但同時又規定直轄市議會得以出席議員三分之二的絕對多數通過維持原決議案，此時直轄市政府就必須接受原決議。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）。由於高雄市屬於「分立政府」型態，謝長廷並未能掌握議會多數，所以當高雄市政府新聞處裁併案送請覆議時，雖然能運用議事技巧使覆議案成功，但之後重行討論表決，卻仍然維持裁併新聞處之決議。

既係如此，依權力分立原理之意涵，地方立法機關若果以三分之二之絕對多數決定地方行政機關欲抗拒之議決案，對行政立法相抗衡之本質而言，實應放棄鬥爭、衝突等具有政治意涵之思考，而以其恰為權力分立原理之具體表現而對立法機關之決議予以尊重，亦即為，地方自治行政機關應接受該決議。較為可注意者是，中央政治制度之覆議若立法以絕對多數通過，行政權仍不予執行者，仍有不信任制度以打破僵局；但地方制度

法第三十八條當行政機關延不執行或執行不力時，卻以上級機關協商之形式解決，本文以為，此對衝突之處理並無根本幫助，而應效本中央制度由地方公權力機關間自主處理此一狀態比較妥當。

（二）地方行政機關自治規則與行政保留

司法院大法官釋字第四四三號所闡明的「層級化保留」的概念，地方行政機關自治規則應與憲法保留、法律保留、自治條例保留等事項有所制約且有其界限，惟地方制度法第二十八條第四款之規定，將造成地方行政機關行政立法權的萎縮，不利於自治行政的執行，所以應建構「重要性理論」之範疇，以避免侵害「地方行政保留」之領域。以地方制度法第六十二條第一項規定，關於高雄市政府所屬機關及學校之組織規程案例而言，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，高雄市政府僅能採取折衷協調的方式為之，雙方各退一步，高雄市政府乃將其所屬機關與學校之組織以「組織規程」的名義，而非自治條例的形式，送請市議會審議。

五、關於地方立法機關訪談的研究發現

（一）在訪談的過程當中，可以很明顯的感覺到地方立法機關（市議會）相關的法制專業人才相較於地方行政機關（市政府）來說，是嚴重不足的，而且就二者的法制人才而言，地方立法機關人員的法律專業素養，也沒有地方行政機關來的高（好），這點另外也可以從地方立法機關接受訪談人員的學歷背景中發現。

（二）地方立法機關的成員（議員）對於地方制度法的了解與掌握上嚴重不足，在議會進行議事時，對於自治法規之制定也常僅憑一己之念，認為想怎麼樣就怎麼樣，完全不按照地方制度法上之規定行事，

這也是造成地方立法機關與地方行政機關會產生衝突、爭議的最主要原因，地方立法機關的成員在立法相關基礎知識上應該要多加強。

- (三) 地方立法機關人員在回答問題的時候，似乎都比較從本位立場出發，感覺上總有一種立法機關凌駕行政機關的優越感，在遇到府會有爭議、衝突或意見不一致的時候，行政機關最後也總會向立法機關妥協，因為立法機關握有立法權與預算審查權等等，也可能透過質詢權的運用，進行對行政機關的杯葛，這些可能也是造成立法機關感覺自己地位高於行政機關的原因之一吧。

六、關於地方行政機關的訪談的研究發現

- (一) 地方行政機關（市政府）與地方立法機關（市議會）發生爭議衝突時，市政府處理面對的態度，經常係以「府會和諧」、「尊重議會」的方式處理，以致高雄市府會關係大致上尚稱和諧，在訪談的過程中也了解到，其實在府會衝突尋求解決機制時，往往法律規範層面的解決機制係最不被優先考慮的，只是到最後不得已的地步，才會使用。在解決府會爭議衝突上，充滿了「人治」的色彩。
- (二) 從地方行政機關訪談的結果觀察，高雄市府會互動之情形，地方立法機關似乎是比地方行政機關來得強勢的。但是高雄市議會議員的素質並不好，普遍說來也欠缺法治觀念，對於立法事項的態度，往往僅是憑主觀意念，用「吵」的方式來抗爭，地方行政機關有時也顯的無奈。
- (三) 由訪談的結果中可看出，在地方府會之間關於地方立法事項最大

的問題，就是行政與立法衝突時如何解決的問題。從目前地方制度法中對於解決行政與立法衝突的規定看來，對於問題的解決似乎還有可以進步的空間。而地方行政機關與立法機關成員對於相關法律（如地方制度法、中央法規標準法等）或相關法律概念（到底何謂自治條例與自治規則，其各自規範的界限何在；何謂行政命令或法規命令等）的熟悉度與掌握情形，也深刻影響著地方府會雙方產生爭議衝突時，所能採取的解決機制與解決問題的能力。

- （四）地方制度法雖然從民國八十八年一月公布施行至今，以逾4年多，但是從訪談的結果看來，仍存在著不少法律規範面（應然面）與實務適用面（實然面）兩者之間扞格的情形，有時地方行政機關為了順利推動業務，或是基於府會雙方和諧的因素，會和地方立法機關妥協，而產生一種不符現行法治，是是而非的變形產物，作者認為這可能是因為地方制度法本身即係一種充滿政治性的法律之緣故。

第二節 研究建議

地方自治之保障，因為地方制度法的公布施行而趨向完備，為我國地方自治法學之一大盛事，但是地方立法權之行使與府會之間關係的緊張衝突，仍然存在有許多問題，例如自治條例與自治規則的管轄區分、委辦事項得否制定自治條例、自治條例的外部界限應如何界定等等問題，此些問題，一方面可透過實務經驗及研究成果的累積，逐步探求解決之道；另一方面，亦可透過修法的方式，來達到根本解決的效果，以下作者僅就個人研究之結果提出一些建議，以期對於地方立法權之行使與有效化解地方府會爭議衝突的問題上能有所助益。

一、建構完整之地方立法體系

地方制度法中對於自治法規的規定，仍存在著一些體系上的問題。首先，地方制度法對於法規之用語雖然較以往省縣自治法與直轄市自治法的規定詳細，但似乎仍欠完整；其次，地方自治法規名稱複雜，例如條例是中央法律之用語，而自治法規則使用自治條例，此外，規則分類繁瑣，如自治規則、委辦規則、自律規則等，而且自治規則與行政程序法第一百五十九條以下之行政規則的規定也容易造成混淆；再者，依地方制度法第二十六條規定，自治條例在直轄市稱直轄市法規，但直轄市的自治規則、委辦規則及自律規則等，是否仍屬直轄市法規，滋生疑義。凡此種種問題內政部已研擬制定「地方法規標準法」(草案)，然其中有關地方自治法規的立法程序技術與方式大抵仍參照中央法規標準法中之規定，惟仍應儘可能解決前述之紛爭或採取框架性、準則性之立法，讓地方有更寬廣的立法空間。

地方自治法規要能施行，必須有其效力位階，並具有強制性才能貫徹施行。因此，地方自治法規之效力必須納入國家法律體系運作之中，而地

方自治法規的效力位階應定位在憲法、中央法律之下，甚或依其事務管轄而在中央法規命令、職權命令和行政規則之上。

另外，為避免府會間之爭議，地方立法體系應明確區隔地方行政機關的「自治規則」訂定權與地方立法機關的「自治條例」制定權的界限，及二者之間相關的權限爭議、法規爭議之解決等，以構一個合理可行的地方立法制度。

二、強化地方法制人員素養

自從地方制度法公布施行以來，不論是地方立法機關或是地方行政機關對於地方立法權之爭議甚多，間接亦造成地方立法權在行使的過程中空洞化的現象，考其原因，最主要且迫切的問題在於地方法制人才質與量的嚴重不足。目前地方公共政策在法制化的過程中，大部分都是由行政部門所研擬提出，行政部門可說是基於主導地位，但諷刺的是，在行政部門中專門辦理法制作業的人員往往只有二、三人而已，連最起碼的法制幕僚人員都嚴重不足，又如何促進立法品質的提昇。因此，健全各地方行政部門的法制作業人員乃是當務之急，增加國家考試中之錄取名額與重視在職訓練的方式，應可稍加解決此問題，否則縱使地方議會議員的素質提昇，但行政部門所提法案品質低劣，議員對於法案的審查也無從著力，縱使勉強通過，在往後的執行上恐怕也將出現問題，人民權益亦無法獲得保障。

另外，地方議會議員基本法制素養的培養與提昇，亦是值得重視的課題，定期由議會舉辦法律講座並由客觀公證之機構定期公布所謂「不適任」的議員名單，發揮體制外的監督制衡壓力、行政部門亦可針對具有爭議性之議題所提出之法案與議會之間建立溝通協商管道等，都是提昇地方議會議員素質可行的方式之一。當然，在企圖提昇地方議會議員素質的同時，也應一併提昇助理與幕僚人員的能力與素質，施以一定的資格考核，給予一定的身分保障，並建立如預算、調查、法制等專業助理及幕僚群，針對

地方施政重點部份予以強化，應當都有助於地方立法品質的提昇。

三、可建立一個具有公信力且制度化的府會爭議仲裁機構

由於府會之間的爭議經常隱含很大的政治性，還是以仲裁協商解決為宜，若直接訴諸司法訴訟途徑，因爭訟累長，未必能有效且成功的化解府會之爭議。作者建議於行政院之下以任務編組的方式設立一個「地方自治爭議仲裁委員會」，可由內政部負責行政幕僚作業，委員會成員可涵擴內政部、法務部、地方府會首長及熟悉地方自治事務之學者、專家代表等，而其經由委員會所作成之仲裁結果亦應具有拘束力或準司法效力，以解決府會之間一般政治性之爭議或衝突。當然，如果發生地方自治法規是否牴觸憲法、法律或中央法規這類的爭議時，則仍然應依地方制度法之規定送請司法解釋之為宜。

四、適時引進公民投票制度，訴諸民意，以解決府會間之嚴重衝突

引進公民投票制度之目的，即在以行使直接民權來解決府會雙方的嚴重僵局。但有一前提條件，就是此公民投票制度一定要有完善且周詳之設計，最好由中央先立法並施行過後，再由地方援引比照，較能為市民所熟悉與成功。我國目前公民投票法（草案）雖仍在立法院審議階段，尚未完成立法，然而於民國九十三年總統大選時已舉行過類似性質的公民投票，雖結果未達預期目標，但已為往後推行公民投票法制進行預演，最重要的是，公民投票的概念與精神已逐漸為民眾所熟悉與接受，相信假以時日，公民投票制度應可成為現今法制下另一解決府會爭端的可行途徑。

五、府會之間認知上應予強化之觀念

本文所論及之「府會關係」或地方立法權 行政權之間運作之制衡關

係，原則上建立在二權對立的制度架構下，而整個自治統治主體實需要雙方共同形成地方公權力機關的運作，公目的之實現與公共作用之完成。因此運作中發生之齟齬、衝突，必將影響地方政務之推動，此攸關人民福祉甚鉅。此一問題絕非單方面由一權機關之改善便得以卸責，而在觀念上，本文以為更要放棄較為政治性的解讀詞語，採以較為法制的架構套用、形塑雙方之運作與關係，這些觀念包括有：

- (一)府會間應詢法律途徑，各自行使職權，對事不對人；議會應合理監督，地方首長與政府機關需體認住民自治之民主制度，接受議會合法之監督。
- (二)對於僵持不下的府會僵局，除有法律規定由上級機關協調（如預算審查）外，應儘量進行協商或黨團談判的方式取得共識。但此並非要求行政機關放棄本位，雙方若堅持依法行政之本位立場而產生之「衝突」，本文認為，此應予以較常態的態度看待之，並謀求制度上的解決之道。
- (三)對於部分法律見解問題，應交由權責機關（如上級機關或司法機關）循法律途徑解決之。
- (四)對於「人員」素質之問題，不論係關說、包工程、執行不力...等，應放棄政治上之語詞，以監察院或司法機關行使之相關權力以追究。