

台北市政府法規委員會委託

地方議會職權行使法制之研究

研究主持人：蔡志方教授

協同主持人：李震山教授

研究助理：許義寶 莊美玉

民國九十一年十二月十五日

目 次

壹、導論.....	1
貳、地方議會之法律地位與其職權之關係.....	3
一、民意機關及其職權.....	3
二、立法機關及其職權—與立法院職權之比較（並分析立法院職權行使法之完整性與可取法性）.....	7
三、兼具民意與立法之機關及其職權.....	16
參、地方議會職權之內容與演進—以立法權及從屬權之分析為重點.....	17
一、立法權.....	17
二、預算審議權.....	19
三、質詢權.....	20
四、其他.....	21
肆、地方議會職權行使之界限.....	24
一、從權力分立觀點出發.....	24
（一）命行政機關為一定處分之可否.....	26
（二）命行政機關解除或終止契約之可否.....	29
（三）預算附帶決議之可否及其種類.....	29
二、從禁止權力濫用觀點出發.....	33
（一）命行政官員於議會罰站之可否.....	33
（二）通知行政官員到會備詢，但用羞辱口吻之可否（兼論言論免責權之界限）.....	34
（三）杯葛議事之可否.....	37
三、從效能觀點出發.....	38
（一）逾時審議法案之可否.....	39
（二）逾時不質詢而令行政官員枯等之可否.....	42
伍、直轄市與縣（市）議會職權之分析.....	43
一、有關法規之分析.....	43
二、實務之分析.....	43
（一）議會為但書之決議、附帶決議或綜合意見之可否.....	43
（二）請願之歸屬與競合.....	47

(三) 對人民為行政處分之可否.....	48
(四) 同意處分財產之性質.....	50
(五) 命行政機關解除(行政)契約等之可否.....	51
(六) 調閱文件之界限.....	51
(七) 要求列席說明者之範圍.....	56
(八) 免責權之界限(協調會有無適用?).....	58
(九) 自治規則之備查期限.....	59
(十) 機關裁撤、合併與增設之提議與決定權.....	60
三、存在之困難或爭議問題.....	68
陸、外國地方議會職權行使簡介.....	69
一、日本地方議會職權之行使.....	69
(一) 日本地方議會概說.....	69
1. 議會的本質.....	69
2. 議會制度的沿革.....	70
3. 國會與地方議會.....	70
(二) 地方自治制度之議會地位.....	72
1. 議會制度之意義.....	72
2. 憲法上地方議會的地位.....	73
3. 地方自治上的議會地位.....	74
4. 議會制度有關法制.....	75
(三) 日本地方議會之職權.....	77
1. 概說.....	77
2. 議會職權特色.....	77
3. 議會職權分類.....	79
4. 其他分類.....	88
5. 議會職權修正問題.....	88
(四) 結論.....	89
二、德國地方議會職權之行使.....	90
(一) 德國聯邦體制.....	90
1. 立憲原則.....	90
2. 聯邦政府組織.....	92
3. 邦政府組織.....	94

(二) 德國邦政府以下之地方政府組織.....	95
1.二元制.....	95
2.單元制.....	96
3.市經理制.....	96
4.本研究以二元制下之Gemeinde為研究對象.....	97
(三) Bayern邦Gemeinderat之組成.....	98
1.Gemeinderat之組成.....	98
2.市長與其他成員間權責劃分之依據.....	98
(四) 地方議會職權行使相關規定.....	99
1.議會之開議.....	99
2.議事規則.....	100
3.會議秩序之維持.....	100
4.預審委員會及決議委員會之設置.....	101
5.議會自行審議決定之事件.....	102
6.議會對人民請求公民投票之處置.....	103
(五) 小結.....	104
柒、地方議會職權行使應行法制化項目之分析.....	105
一、各種議案之審議期間與決議方式.....	105
(一) 法規.....	105
(二) 預算.....	106
(三) 其他.....	108
二、同意權之行使.....	109
(一) 地方政府組織自治條例.....	109
(二) 計畫案.....	112
(三) 重大之行政處分.....	113
(四) 重大之(行政)契約.....	113
三、聽取報告與質詢.....	115
四、覆議案之處理.....	116
五、罷免案之提出及審議.....	118
六、文件調閱之處理.....	119
七、委員會公聽會之舉行.....	119

八、直轄市與縣(市)政府自治規則之備查、查照等之審查.....	120
九、請願文書之審查.....	121
十、作成一般處分.....	123
十一、黨團協商.....	123
十二、議會警察權之動用.....	125
十三、個別議員行為的倫理規範、義務與基本權益、遊說與政治捐獻、 利益之迴避及紀律.....	125
捌、地方議會職權行使法制化之法案研擬.....	131
一、地方制定自治條例、中央制定專法或增訂地方制度法之利弊分析...131	
(一)地方制定自治條例之必要性及其優缺點.....	131
(二)中央制定專法之必要性及其優缺點.....	132
(三)增訂地方制度法之必要性及其優缺點.....	132
二、法案(分法律草案與自治條例草案二種版本).....	134
「地方立法機關職權行使法」(草案).....	134
(一)總說明.....	134
(二)條文要旨說明.....	134
「地方立法機關職權行使法」草案條文對照表.....	137
「 議會職權行使自治條例」(草案).....	151
(一)總說明.....	151
(二)條文要旨說明.....	151
「地方立法機關職權行使法」草案條文對照表.....	154
三、自治規則.....	167
玖、結論—草案之提出主體與議會之協力.....	168
附件一：地方議會職權內容一覽表.....	169
附件二：立法院職權行使法與各級議會職權行使法規對照表.....	175
附件三：地方議會職權演進一覽表.....	195
附件四：各級議會要求行政官員列席之相關法令一覽表.....	201
附錄一：各國地方議會職權行使法規中譯.....	209
日本地方自治法.....	209
德意志聯邦共和國基本法(節譯).....	218

Bayern邦縣自治條例摘要.....	219
附錄二：文獻索引.....	226
附錄三：臺北市政府處理臺北市議會調閱資料注意事項(草案).....	232
附錄四：有關本市議會依地方制度法第三十五條第二款規定議決本市預算時 ，所為各項決議、但書、附加條件或期限、附帶意見或決議等之效 力.....	233
附錄五：台北市議會議員公約.....	237
附錄六：期中報告座談會記錄與回應.....	238
附錄七：期末報告座談會記錄與回 應.....	254
附錄八：訪談記錄整理	271

〔摘要〕

地方政務能否完善，決定於地方議會與地方政府（行政）能否良好運作。本研究係對於地方議會職權之行使應行法制化之項目進行實證與理論雙重之分析，並研擬法案以供有司參考。其根本目的在於提昇地方議會行使職權之品質，建立良好之府會互動基礎。本研究實際訪談了臺北市與高雄市、臺北縣、臺中縣及花蓮縣等五個自治法人單位之議會與政府部門，並蒐集全國各地方議會之議事規章與有關之學術著作，且參考德、日二國有關之地方自治法規與文獻。雖然各地方議會生態未必盡同，議會與政府行政部門間互動所生問題，需予以法制化者亦未必一致，然本研究所擇縣市，應已具有高度之代表性，所提出之研究成果，自亦可供全國各地方議會職權行使法制化之參考。

地方議會職權應如何行使，特別是地方府會間之互動分際，規範顯較不足，且稍嫌零亂。根據本研究結論，認各級議會職權之行使，應符合民主原則、法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重原則，始能臻於理想。本研究詳細分析了地方議會之法律地位與職權（包括：各種議案之審議期間與決議方式、同意權之行使、聽取報告與質詢、覆議案之處理、文件調閱之處理、委員會公聽會之舉行、自治規則之備查、查照等之審查、黨團協商、請願文書之審查、議會警察權之動用與個別議員行為之倫理規範）、地方議會職權行使法制化之可能方式，並根據上述五大原則，參酌有關之法規、實地訪談發現之實務問題，進行理論研析，並參酌德、日兩國之立法，並以「立法院職權行使法」為範本，分析其可行性，研擬一套法律草案及一套自治條例草案，以供參考。在具體作法上，立即可行者，乃是

議會應依五大原則之精神，以詮釋及掌握既有之議事規範，矯正向來之積習。其

次，較為經濟可行，且屬較遠程之目標，乃是由立法院統一制定「地方立法機關職權行使法」。再其次，如各地方議會已有共識，則是由地方議會自行制定「地方議會職權行使自治條例」。最後，最下下策，始由地方政府訂定自治規則，甚或行政規則，以迫使地方立法機關制定較具拘束力之自治條例。

Abstract

The local government will be perfect only when its assembly and administration can function normally. The research team (abridged as “the team” in following) engaged themselves to analyze the possible items of the local assemblies’ powers which should be legalized simultaneously both from the practical and theoretical viewpoint. Besides, the team has prepared some drafts for the competent organizations as referential booklets too. The main purpose of this research project (abridged as “the research” in following) is how to promote the quality of the local assemblies’ vocations and how to lay the foundation for the mutual action and reaction between the assembly and the administration. The team has visited 5 local self-governing corporates. They are the Taipei city and the Kaoshung city, the Taipei County, the Taichung county and the Hualien county. The team consulted their assembly and administration. Besides, the team also collected all the ordinances of local assemblies and the relating writings. The team also referred to the German and Japanese regulations and literatures which the local self-government concerned. Although the ecology of the individual local assembly may be different and all the problems which caused by the mutual reaction between the assemblies and the administration and should be legalized are also not very similar, but the visited self-governing corporates have always shared the common characteristics of Taiwan local self-government. Therefore the harvest of the research will be available to all local assembly in our country, we think.

The norms governing the relationship between the local assembly and the administration and its feasibility on controlling the function of the latter are evidently dissatisfactory, unenough and difused. Just like the conclusions of the research shows, we confirm that the enforcement of the powers of the local assembly must be consistent with the rules of democracy, legality, efficiency, autonomy and no exceeding of power. And that is optimal. The competences of the local assembly include the review and solution of bills, the permission to motions, the hearing and interpellation, the disposal of renewal, the investigation of documents, the public hearing, the review of the autonomy regulations issued by the administration, the negotiation of the political faction, the review of the petition, the use of the assemblies’ police power. The ethic norms for the representatives’ behavior will be considered by the research. All the possible modus for the legalization of powers of the local assembly will be considered and two drafts also be prepared in accordance with the 5 rules mentioned above. “The law of the use of powers of legislative yuan” will be a model for those drafting by the team. The relevant domestic and foreign regulations and the practical problems existing in those local self-governing corporates mentioned above, will be under consideration. In short time, the existing manners can be altered nicely at once by the assembly through its new cognition of meeting regulations according to the 5 rules mentioned above. The next and much more economical, but belongs to the long term goal and method is the promulgation of a unified law relating the use of powers of local assemblies. At last, but may not be the worst, is the promulgation of an individual statute of the use of powers of local assembly by the local self-government entity. If they are hopeless of all, then the administration should print the administrative decrees which may indirectly enforce the local assembly to use its legislation.

壹、導論

若謂我國中央政治之良窳榮枯，繫於行政、立法、司法、考試與監察五院，特別
係立法與行政二院間之互動，則地方政務之能否臻於完善，無疑地將決定於地方
議會與地方政府（行政）間之能否有良好運作。政治能否達到完善之境界，除決定於人之因素以外，即繫乎制度。近年來，我國之政治雖日趨開放，但有關之制度似仍存在不少缺失，加上政治人物修為仍未臻至善，乃導致政治成效與品質為
國人所詬病，而改善之欲求乃甚囂塵上。在政治人物之修為方面，不僅必經由教育、道德與全民之監督等，以力求改善，且必須藉由制度之設計與建立，以約束
政治人物之行為，將之納入軌道中。台北市政府法規委員會有鑑於此，特就地方
政治之層面，委託國立成功大學法律學研究所就地方議會職權行使之法制化進行
研究，希望藉由地方議會職權行使之法制化，以建立府會良好互動之基礎，並提
昇市政之成效與品質。由於地方議會職權行使品質之有待提昇，並非僅侷於臺
北
市一隅，故本計畫之研究範圍乃擴及全國各地方議會，然因人力、物力與時間之
限制，除研究之素材儘量擴及全國各地方自治團體外，訪談之單位範圍，除臺
北
市與高雄市二直轄市外，僅能擇臺北縣、臺中縣及花蓮縣等五個自治法人單位。
雖然各地方議會之生態未必盡同，議會與政府行政部門間互動所生問題，而有需
予以法制化者亦未必一致，然本研究所擇縣市，應已具有高程度之代表性，所提
出之研究成果，自亦可供全國各地方議會職權行使法制化之參考。

各級議會職權應如何行使，始能臻於理想之境界，本研究歸納學理與實踐，認

應

以符合民主原則、法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重原則為基準^{1,2}。
我

國現有法規對於各級議會職權應如何行使，雖已有若干規定，但似乎較偏駁於中

央之立法院，對於地方議會職權之行使，特別是地方府會間之互動分際，規範顯

較不足，而殊嫌零亂³，且其是否已兼顧民主原則、法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重原則，亦有進一步探討之空間。就此，不僅政府行政部門有此體

認，即議會方面亦不乏有議員同此感受，良能可貴，而學者間持相同看法者，更

不在少數。因此，本研究乃以此五原則為基點，從地方議會之法律地位與其職權

之關係、地方議會之職權(含議案審議、聽取報告與質詢、同意權之行使、覆議案之處理、罷免案之提出及審議、文件調閱之處理、委員會公聽會之舉行、行政

命令之審查、請願文書之審查與黨團協商等)、地方議會職權之行使方式及其界限(含個別議員行為的倫理規範、義務與基本權益、遊說與政治捐獻、利益之迴

¹ 學者間亦有為文指出，理性議會政治與廉能政府再造，為臺灣民主鞏固與國家發展之根基(請參見江大樹，理性議會與廉能政府：第二階段憲改的兩大課題，國家政策雙周刊，第143期，頁2-3)。本研究則提出民主原則、法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重原則，作為探討議會職權行使之基本準則。

² 本研究之所以以「民主原則」、「法治原則」、「效能原則」、「自律原則」與「權限尊重原則」作為議會職權行使之根本原則或基準，一方面在於「民主原則」、「法治原則」與「權限尊重原則」，屬於憲法上之原則，具有拘束各種權力與機關之效力。「效能原則」與「自律原則」則為現代化國家所有機關必須共同遵循之原則，稱其為不成文之憲法原則似亦無不可。「民主原則」為我國憲法第1條與第2條所揭示；「法治原則」乃憲法第16條與第77條之所本，亦為多數大法官會議解釋之所宗，無待贅言。「效能原則」與「自律原則」為不成文之憲法與法律原則，而「權限尊重原則」，則從權力分立原則中所導出。基於民主原則，政府應遵守基於民主原則所形成之議會，並尊重議會代表之民意。另議會亦須根據民主原則探索民意、徵詢民意、蒐集民意與代表民意，其意志之形成，亦須符合民主原則。法治原則為現代法治國家之根本原則，國家一切權力與其機關權限之行使，均不得違逆此原則，乃自明之理。效能原則為現代國家講求效率與競爭力下，日漸受重視之原則，亦為議會機關所不可忽視及應遵守之原則。自律原則為議會與司法機關等較不受他律之權能所應遵守之原則，以冀求其權力之行使不濫用、不擴權，而能受到尊敬。至於權限尊重原則，則源自權力分立原則，而在積極面，權力機關應積極行使其權力

，以無負人民所託，而在消極面，則應尊重其他機關之權力，勿侵害或逾越。

³ 當前各地方議會職權之行使，大部分散見於不同之法規，另部分則缺乏明文之規範。就已見於明文之規定者言，有見於中央制定之法律，有見於各議會自訂之自律規範，其間或大同小異，或各自為政，似嫌零亂，而有予以整合統一之必要。而最易引發府會緊張或人員間之困擾，並缺乏明文規範者，厥為「覆議案之處理」、「文件之調閱」、「協調會之舉行」，至於影響議會觀瞻之「個別議員行為的倫理規範、義務與基本權益、遊說與政治捐獻、利益之迴避及紀律」等，雖或頗有自律規範，但因拘束力之不足，而流於形式，亦有予以法制化之必要。

避及紀律等)、地方議會職權行使法制化之可能立法方式及其法案,參酌有關之法規規定、實地訪談所歸納之實務問題,及就相關理論為綜合研析,並參酌國外

立法(主要以德、日兩國為參考對象),提出可行之方法,將之設計成法律制度,

以資遵循。至於地方議會與為中央議會之立法院之關係,換言之,中央立法權與

地方立法權之垂直分工與界限關係,則不在本研究之範圍,特此說明⁴。

基本上,府會之良性互動,乃府會雙方應共同營造與維持之責任,不能偏求或偏

責於其中一方。府會良好互動之榮榮大者,厥為地方議會職權行使之能否與民主

原則、法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重原則相契合,而此基礎復在於

其法制化,抑有進者,其根本仍在於各級地方議會是否願意積極與善意地促其實

現。因此,本研究團隊認為各級地方議會如能敞開胸襟,力促地方議會職權行使

之進一步法制化與完善化,則我國之民主政治必能更上一層樓,議會之尊嚴與尊

榮,亦必能奠基。

貳、地方議會之法律地位與其職權之關係

欲探究地方議會職權行使之法制化,必須先確定其究有何等職權,而欲知地方議

會有何等職權,除應從既有之規範中逐一蒐尋以外,其根本則應從其法律地位為

何著手,始克有濟。就此,我國歷來之法規有將各級地方議會定位為「地方民意機關」或以「地方民意機關」稱之者,但亦有將渠等定位為「地方立法機關」或

⁴ 關於此部分之探討,可參見林明鏘,論地方立法權—以台北市自治法規為例,律師雜誌,第244號,頁76-78,82-85;蔡茂寅,地方自治立法權的界限,月旦法學雜誌,第30期,頁69-76;許志雄,地方自治權的基本課題,月旦法學雜誌,第1期,頁13-14;王保鍵,地方自治立法權中關於自治條例之研究,立法院院聞,第29卷第11期,頁88-90;李麒,地方自治立法權之研究,軍法專刊,第42卷第11期,頁36-38;謝秉憲,地方自治立法權界限之探討,立法院院聞,第26卷第9期,頁57-62。

以「地方立法機關」稱之者。究竟各級地方議會屬於「地方民意機關」或屬於「地方立法機關」，其法律地位與職權有何根本之差別，或者根本無何差異，似有待於吾人研究分析者⁵。以下試分別從民意機關及其職權、立法機關及其職權、與兼具民意機關與立法之機關及其職權三部分，予以探討，其中特別著重於各級議

會與政府行政部門間之權限分際與互動基礎之分析。

一、民意機關及其職權

議會在我國之實定法上，有以「民意機關」稱之者，如行政程序法第三條第二項第一款規定「各級民意機關不適用行政程序法之程序規定」。在我國法規中使用「民意機關」者，為數頗多⁶。惟何謂地方民意機關，雖法規並未明文，但若

⁵ 我國行政程序法第3條第2項第1款規定：「下列機關之行政行為，不適用本法之程序規定：一各級民意機關。」但地方制度法第5條第2項則規定：「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。」地方立法機關組織準則第2條亦規定：「本準則所稱地方立法機關，指直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會。」究竟前者所稱之各級「民意機關」與後二者所稱之（地方）「立法機關」是否相同？又諸如其他法律或法規明文賦予（地方）「民意機關」某種權限，則是否依地方制度法第35條第10款、第36條第10款及第37條第10款規定，該等權限即當然屬於各級地方立法機關所得享有？即有進一步探討之必要。

⁶ 戒嚴時期人民受損權利回復條例施行細則第3條、台北市議會秘書處組織規程第7條、高雄市議會秘書處組織規程第7條、國史館辦事細則第13條、行政院體育委員會辦事細則第9條、印信條例第10條、印信製發啟用管理換發及廢舊印信繳銷辦法第3條、第6條、請願法第2條、第10條、行政訴訟法第144條、臺灣省縣（市）警察局組織規程第5條、台北市政府警察局組織規程第3條、高雄市政府警察局組織規程第3條、臺南市警察局組織規程第4條、臺北縣政府警察局組織規程第4條、蒙藏委員會處務規程第12條、內政部消防署辦事細則第10條、內政部警政署高雄港務警察局辦事細則第9條、墳墓設置管理條例施行細則第17條、第一屆資深中央民意代表自願退職條例第3條、第4條、第8條、第10條、第15條、地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例第5條、民政專業人員獎懲標準表2、徵兵規則第22條、軍人公墓管理規則第5條、身心障礙者保護法第73條、臺灣省統一捐募運動實施辦法第5條、台北市捐募運動管理辦法第4條、高雄市捐募運動管理辦法第4條、土地法【民國90年10月31日修正】第25條、第96條、第123條、第155條、第179條、區域計畫法第18條、工程受益費徵收條例第5條、內政部警政署辦事細則第18條、中央警察大學辦事細則第11條、行政院海岸巡防署海岸巡防總局辦事細則第13條、行政院海岸巡防署海岸巡防總局北部地區巡防局辦事細則第13條、行政院海岸巡防署海岸巡防總局中部地區巡防局辦事細則第13條、行政院海岸巡防署海岸巡防總局南部地區巡防局辦事細則第13條、政院海岸巡防署海岸巡防總局東部地區巡防局辦事細則第13條、第14條、國防部辦事細則第10條、財政收支劃分法第19條、第24條、使用牌照稅法第5條、房屋稅條例第6條、第9條、娛樂稅法第6條、監所協進委員會組織規程第3條、法務部處務規程第13條、國家機密保護辦法第3條、政風機構人員設置條例第11條、公職人員財產申報法第2條、公職人員利益衝突迴避法第12條、礦業法施行細則第92條、臺灣地區礦害預防及處理辦法第30條、交通部電信總局辦事細則第4條、郵政規則第21條、環境影響評估法施行細則第22條、行政院新聞局辦事細則第7條、考選部處務規程第16條、公務人員考試法施行細則第2條、公務人員任用法第26-1條、公務人員任用法施行細則第2條、職等標準1、公教人員保險法施行細則第10條、公務人員保障法第31條。

從「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」第二條之規定：「本條例所稱地方民意代表，係指直轄市議會議長、副議長、議員；縣（市）議會議長、副議長、議員；鄉（鎮、市）民代表會主席、副主席、代表。」觀之，顯然地方民意機關，乃指直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會。另監察院協查秘書作業手冊第三章「協查方法」第壹「陳訴案初步審查」之二項「被訴人身分問題」指出：「（一）本院監察權行使之對象，係指合於公務員任用法之公務人員 又民意代表，如立法委員、國大代表及各級地方民意代表，均非監察權行使之對象」，似亦同以直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會為地方民意機關。

古語說：「天聽自我民聽，天視自我民視」。在民主國家裏，不僅國家之主權屬於國民全體⁷，國家主權之行使，亦應由人民為之，且為全體人民為之。所謂之「民有」（of the people）、「民治」（by the people）與「民享」（for the people）之原則是也。此一原則與理念，在中央如此，在地方亦復如此。民主之政治無法直接由全體人民行使者，自應由其選舉產生之代表依其普遍共同之意志為之。各級地方議會與為中央議會之立法院，依一般人之認知，一向同屬於民意機關⁸。各級議會既屬於民意機關，在民主社會裏，則其即擔負有「蒐集民意」⁹、「反映民意」及「代表民意」¹⁰，甚至「參與公共事務」之任務與機能，且基於此等任務與機能之要求，相對地，其亦因而應具有一定之職權¹¹。以下即就現行法規中，蒐集有

⁷ 我國憲法第2條參照。

⁸ 惟地方自治團體之行政首長係直接由人民選出，亦具有直接之民意基礎。故，地方自治團體乃屬於雙元分立制之關係。請參見黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，初版，頁233，翰蘆，2000.8。

⁹ 蒐集民意尚須予以匯整，並作合理之研判後，始能作為議員反映民意之根據。

¹⁰ 民意之代表須受到「民主原則」之支配，並非訴諸「民粹主義」即可，應避免一旦選上，即認為僅以議員個人之認知與感受，作為真正民意之取代。

¹¹ 內政部處務規程第12條雖然規定，民政司分設九科，各科掌理事項如下：「七 自治人員培訓科(四)關於地方民意代表職權行使及費用支給標準等法制之研擬規劃事項。」但目前並無關於地方民意代表職權行使之一般性與完整性之標準法制。

關各級地方議會就「蒐集民意」、「反映民意」及「代表民意」，甚至「參與公共事務」之任務與機能之規定，以窺其全貌。

就「蒐集民意」而言，各級議會既屬民意機關，則其職權之行使自不得有悖於民意。因此，各級議會及為其組成員之「議員」，自應主動或被動蒐集輿情與民意，以為行使職權時之參考依據。就此，其得接受人民請願¹²。此外，其亦得與其他機關交換蒐集資料¹³。

就「反映民意」言，各級議會及其議員得向中央或地方各種機關反映輿情。就此，我國現行法規有為數極多之規定，且其態樣與方式亦極不一致。有以代表人民進行請願者¹⁴或反映輿情者¹⁵；有不僅反映民意而已，甚至包括下述之參與相關之政府行政部門之委員會或單位，而直接、積極反映民意者。

就「代表民意」而言，各級議會或為其成員之議員，除於各級議會之議事範圍內，代表民意制定地方自治法規（狹意之立法行為）¹⁶、審查預算、事前同意¹⁷、與

¹² 請願法第2條規定：「人民對國家政策、公共利益或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願。」

¹³ 例如監察院巡迴監察實施要點八（五）、監察院監察公共工程專案小組工作要點八、臺南市里民大會暨基層建設座談會自治條例第6條、台北市政府捷運工程局暨所屬工程處府會聯絡作業注意事項三、。

¹⁴ 例如請願法第10條規定：「地方民意機關代表人民向有關民意機關請願時，準用本法之規定。」

¹⁵ 例如臺灣高等法院檢查所屬各級法院民刑事業務實施要點三第二項第四款規定之工作範圍，即包括基於輿論或民意機關反映認有違失情弊者實施專案檢查。司法院檢查各級法院民刑事業務實施要點三第三項亦將輿論或民意機關反映認有違失情弊者，列為得實施專案檢查之範圍。司法院暨所屬機關維護優良司法風紀實施要點十一亦規定，人民具名陳訴、輿論批評或民意機關反映涉及司法風紀者，即予查證，其處理程序，依「司法院處理人民陳訴案件應行注意事項」

辦理。」其他相關法令如行政院環境保護署環境檢驗所因應緊急重大環境污染事件檢驗專案處理要點二、環境影響評估法施行細則第22條、內政部年度施政計畫與概算編審作業要點六、銓敘部人事政策法令宣導計畫肆、縣市綜合發展計畫實施要點一二、臺北縣村里民大會暨基層建設座談會自治條例第13條規定、澎湖縣村里民大會自治條例第9條、國道客運路線開放申請經營實施要點四、國道客運路線申請經營審議作業須知五。

¹⁶ 例如財政收支劃分法第19條規定：「各級政府為適應特別需要，得經各該級民意機關之立法，舉辦臨時性質之稅課。」

¹⁷ 例如墳墓設置管理條例施行細則第17條第1項、軍人公墓管理規則第5條、土地法第25條、

於事件處理中¹⁸或於事件發生，甚至處理後始嗣後監督行政部門之各項措施¹⁹外，並得以民意代表之身分參與政府各項與人民權益有關之委員會²⁰或協助處理與人民請願有關之事項²¹。

各級地方民意機關之權限，除上述以外，尚有若干附帶之職權。例如：出國考察

²²、參與民俗改善²³、慈善勸募²⁴、無強制性之參與²⁵及觀禮²⁶……等等²⁷（詳細內

土地法第96條、第123條、第179條、財政收支劃分法第24條、使用牌照稅法第5條、房屋稅條例第6條、娛樂稅法第6條、財政收支劃分法第34條第1項。

¹⁸ 例如徵兵規則第22條規定：「實施抽籤時，直轄市、縣（市）政府應派員監督，由鄉（鎮、市、區）長主持，指揮所屬人員辦理，並得邀請當地民意機關代表或公正人士到場監證。」

¹⁹ 身心障礙者保護法第73條、土地法第34條之1執行要點3。

²⁰ 有關之規定，例如：縣市綜合發展計畫實施要點七、一二、離島建設條例第11條、行政院離島建設指導委員會設置要點六第三項、身心障礙者保護法第7條、內政部身心障礙者保護委員會組織規程第4條、直轄市、縣（市）身心障礙者保護委員會組織規程第4條、高雄市政府身心障礙者保護委員會設置要點三、臺北縣身心障礙者保護委員會設置要點四、監所協進委員會組織規程第3條、台北市政府治安防治委員會設置要點三、福建省金門縣古蹟管理委員會組織規程第3條、臺灣省社會救助調查辦法第11條規定、臺中市社會救助調查辦法第11條、區域計畫法第18條、縣市綜合發展計畫實施要點七、平均地權條例第4條、台北市政府國際事務委員會設置要點三、土地法第155條、房屋稅條例第9條、強迫入學條例第4條、經濟部水資源局水利計畫作業規範小組設置要點三、礦業法施行細則第92條、臺灣地區礦害預防及處理辦法第30條。較為特殊之排除民意代表者，乃直轄市縣（市）農村社區土地重劃委員會設置辦法第3條：「本會置主任委員一人，由直轄市市長或縣（市）長兼任，委員若干人，由直轄市或縣（市）政府就下列人員聘兼之：一 秘書長或主任秘書。二 民政局局長。三 建設（工務）局局長。四 農業局（科）局（科）長。五 財政局（科）局（科）長。六 地政處（局、科）處（局、科）長。七 社會局（科）局（科）長。八 主計處（室）處長（主任）。九 正辦理中之重劃區鄉（鎮、市、區）長若干人。一 正辦理中之重劃區土地所有權人代表二人。一一 專家學者二人。前項第十款之委員，由重劃區內土地所有權人推選之。但不得具有民意代表身分。第一項第九款及第十款之委員，僅於該重劃區業務開會時出席及參與表決，並於該重劃區業務完成後解聘之。」

²¹ 雲林縣政府疏處民眾集體陳情請願事件實施要點五 疏導處理原則、鄉鎮市調解條例第4-1條、彰化縣調解行政自治條例第7條。

²² 縣（市）以下各級民意代表出國考察審核原則一規定：「縣（市）以下各級民意代表參加國際性會議、考察、訪問、姊妹市締盟或活動申請出國，依本原則審核。」

²³ 臺灣地區各鄉鎮市區改善民俗實踐會設置要點三：「實踐會應由委員會廣徵會員，民意代表、軍公教人員應率先加入倡導；會員得由會長製發會員證。」

²⁴ 臺灣省統一捐募運動實施辦法第5條、台北市捐募運動管理辦法第4條、高雄市捐募運動管理辦法第4條。

²⁵ 台北市政府警察局八十四年度行政革新推動執行規定七：「推動方式：（四）凡與民眾申請案件較有密切關係之業務暨辦理營建、採購業務之單位，得邀請民眾、民意代表、學者、專業代理人及業者等舉辦業務改進公聽會，並開放媒體記者採訪，以示政府廣納建言，務實革新之決心。」

²⁶ 各監院所運用社會資源舉辦各類教化藝文活動應行注意事項五：「左列各類活動應於舉辦一週前檢附活動之日期、內容、預定程序、邀請對象報部核定後實施。（四）各監院所受理民間各種團體、協會支援辦理收容人技能訓練，舉行相關儀式，邀請當地民意代表、機關學校首長、媒體記者到場觀禮。」

²⁷ 餘詳請參見本研究伍之一表列地方議會職權事項與法規依據，茲不贅述。

容請參見附件一)。

基於上述之整理，可知各級議會屬於民意機關，負有「蒐集民意」、「反映民意」

及「代表民意」，甚至「參與公共事務」之任務與機能。但如吾人細忖此等任務

與機能之內涵，則其與各級議會被稱為「地方立法機關」者，是否存有根本之差異，抑或僅屬觀察角度或描述方法之不同而已，則甚值得吾人再進一步研究與

分析。

二、立法機關及其職權—與立法院職權之比較（並分析立法院職權行使法之完整性與可取法性）

我國行政程序法第三條第二項第一款規定：「下列機關之行政行為，不適用本法之程序規定：一 各級民意機關。」究竟此之「各級民意機關」是否與其他法規所稱之「立法機關」相同，而有行政程序法第三條第二項第一款規定之適用？

在政治體制、學說，甚至立法實踐上，亦不乏將民意機關定位為「立法機關」，或以「立法機關」稱之者。在我國行政法規上，將「地方議會」與「代表會」合稱為「地方立法機關」者，首見於民國二十六年七月十二日公布之軍事徵用法。該法第四十二條規定：「地方軍事徵用評定委員會，由左列人員組織之：一市、

縣地方法院或其同等司法機關之推事或審判官一人。 二 市、縣行政長官或其

所指派之代表一人，在直隸於行政院之市，為社會局長或其所指派之代表一人。

三 所在地較高級軍事機關之代表一人，如係同級，其公推之代表一人。
四

市、縣之立法機關代表一人；無立法機關者，由市、縣行政長官指定當地有資

望之公民一人代之；如徵用逕由同業公會實施者，由該同業公會之代表一人代之。

五 當地商會代表一人。地方軍事徵用評定委員會，以推事或審判官為主席。」

同法第四十三條規定：「高等軍事徵用委員會，由左列人員組織之：一 高等法院或高等分院之推事一人。 二 省或直隸於行政院之市行政長官或其所指派之代表一人。 三 所在地較高級軍事機關之代表一人，如係同級，其公推之代表一人。 四省或直隸於行政院之市立法機關之代表一人；無立法機關者、由省、市行政長官指定當地有資望之公民一人代之。 五 省或直隸於行政院之市商會代表一人。 已參與地方軍事徵用評定委員會者，關於同一事件不得參與高等軍事徵用評定委員會。 高等軍事徵用評定委員會以推事為主席。」²⁸最近最完整清楚之規定，則似屬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。」及地方立法機關組織準則第二條之規定：「本準則所稱地方立法機關，指直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會。」

值得研究者，乃「立法機關」之任務與權限，是否恰如其名，該機關只在於「立法」？²⁹又何謂「立法」？所立之法，是否僅限於「形式意義之法律」（Gesetz = Recht im formellen Sinne）？抑或包括「實質意義之法律」（Recht = Gesetz im materiellen Sinne）？具實質意義之法律，其範圍為何？就此，以中央議會（=國會）之立法院為例，依我國憲法第六十二條規定，立法院為國家最高立法機關，由人

民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。同憲法第六十三條復規定，立

法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國

家其他重要事項之權。顯然我國憲法第六十二條規定之「立法權」結合同憲法第六十三條規定，所稱之「立法」，並不限於制定「形式意義之法律」而已。換

言之，我國憲法第六十三條顯非屬於立法院權限之列舉性規定，而係例示性之

²⁸ 值得注意者，乃軍事徵用法上之立法機關及其組成員，與今日之立法院及地方議會及其成員並不盡相同，甚至存在大幅度之落差。

²⁹ 從實質意義之法律上觀之，所謂「立法機關」似不限於立法院與各級議會。類似見解，請參見陳銘祥，立法機關與議會民主制，月旦法學雜誌，第50期，頁161以下。

規

定。此參以同憲法第一百十一條、第一百七十四條第二款及憲法增修條文第一條

第一項、第二條至第七條之規定甚明³⁰。惟吾人能否謂議決之「**法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項**」，即屬於

「**實質意義之法律**」，則容有再討論之餘地³¹，且立法院權限行使之方式，是否限於議決³²？其以審議³³、備查³⁴、審查³⁵方式為之者，是否亦屬於憲法第六十三

條所稱之議決？再者，須經立法院同意之事項³⁶，立法院為同意之方式是否已內

涵於既有之其他權限行使方式？最後，有問題者，乃立法院能否再以法律賦與自

己以權力？均屬甚有再探討之餘地³⁷。立法院之職權如前所述，見於我國憲法

³⁰ 關於立法院權限之範圍及其行使方式，要以立法院職權行使法之規定最為完整。依本法之規定，立法院之職權包括：議案審議、聽取報告與質詢、同意權之行使、覆議案之處理、不信任案之處理、彈劾案之提出、罷免案之提出與審議、文件調閱之處理、委員會公聽會之舉行、行政命令之審查、請願文書之審查、黨團協商等。

³¹ 以預算之審議言，其是否屬於實質之法律案審議，釋字第391號有所解釋，請參照。

³² 現行法規事項須經立法院議決之規定，計有：中華民國憲法第109條、著作權法第4條、貿易法第7條、受託處理大陸事務財團法人訂定協議處理準則第7條、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第5條、預算法第51條。

³³ 現行法規事項應經立法院審議之條文，計有：中華民國憲法增修條文第5條、政府採購法第104條、中央法規標準法第24條、監察院審議中央政府年度總決算審核報告辦法第2條、直轄市自治法第42條、農民健康保險條例第28條、條約及協定處理準則第9條、第11條、郵政簡易人壽保險積存金融資產交通部交通建設基金作業要點二、勞工保險條例第43條、地方政府辦理就業服務及職業訓練事項經費補助要點、各機關辦理組織編制案件有關職稱官等職等事宜應行注意事項一五、第43條、第46條、第48條、第70條、第93條、決算法第27條、第28條、中華民國八十七年中央政府總預算附屬單位預算（營業部分）編審辦法第23條：、第29條、中華民國九十一年度中央政府總預算附屬單位預算編製辦法第18條、中華民國九十二年度中央政府總預算編製辦法第33條。

³⁴ 現行法規就須經立法院備查事項之規定，計有：菸酒管理法第59條、第61條、政府發展經濟社會向國外借款及保證條例第7條、公營事業移轉民營條例第6條、行政院衛生署中醫藥委員會組織條例第10條、環境影響評估法第5條、有線廣播電視法第10條、公共電視法第47條、預算法第22條、第34條、第61條、中央政府各機關單位預算執行要點二三

³⁵ 現行法規中係由立法院以審查方式為之事項規定，計有中華民國憲法第55條、中華民國憲法增修條文第2條、第5條、第6條、第7條、立法院職權行使法第31條、檔案法施行細則第23條、檔案法第22條、臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例第22條、新市鎮開發條例第27條、條約及協定處理準則第9條、陸海空軍刑法第11條、行政院金融重建基金設置及管理條例第14條、公益彩券發行條例第20條、公職人員財產申報法施行細則第2條、菸酒稅法第22條、財團法人國家衛生研究院設置條例第15條。

³⁶ 現行法規就須經立法院同意事項之規定，計有中華民國憲法第55條、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第17條、政務人員退職酬勞金給與條例第2條、第19條、預算法第22條、第54條、中央政府各機關單位預算執行要點二二。

³⁷ 我國憲法增修條文第8條規定：「立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施。國民大會代表集會期間之費用，以法律

第

六十二條、第六十三條、第一百一十一條、第一百七十四條第二款及憲法增修條文

第一條第一項、第二條至第七條規定，且立法院權限行使之方式，並不限於議決。

其以審議、備查或審查方式為之者，亦應認屬於憲法第六十三條所稱之議決。再

者，須經立法院同意之事項，立法院為同意之方式亦已內涵於既有之其他權限行

使方式。立法院認屬國家重要事項者，即得依憲政之精神與體例進行議決，如其

認屬於法律保留之事項，自亦得以法律為規定，但欲賦與自己以權力，則仍應有

所限制。總體觀之，立法院職權行使法之規定對於立法院擁有之職權行使方式，

大致上稱得上完整。惟其仍非屬一獨立、單一之準據法，而尚須諸如立法院議事

規則、立法院點名表決辦法等配合，自不待言。

就地方制度法言，其第五條第二項雖僅將各級地方議會稱為地方立法機關，而未

明文「代表人民行使立法權」，然同法第三十五條規定：「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。 十、其他依法律賦予之職權。」；同法第三十六條規定：「縣(市)

議會之職權如下： 一、議決縣(市)規章。 二、議決縣(市)預算。 三、議決縣(市)特別稅課、臨時稅課及附加稅課。 四、議決縣(市)財產之處分。

五、議決縣(市)政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。 六、議決縣(市)政府提案事項。 七、審議縣(市)決算之審核報告。 八、議決縣(市)議員提案事項。 九、接受人民請願。 十、其他依法律或上級法規賦予

定之。」，似屬唯一之限制。

之職權。」；同法第三十七條又規定：「鄉（鎮、市）民代表會之職權如下：

一、

議決縣（鎮、市）規約。 二、議決縣（鎮、市）預算。 三、議決縣（鎮、市）臨時稅課。 四、議決縣（鎮、市）財產之處分。 五、議決縣（鎮、市）公所組織自治條例及所屬事業組織自治條例。 六、議決縣（鎮、市）公所提案事項。

七、審議鄉（鎮、市）決算報告。 八、議決縣（鎮、市）民代表提案事項。

九、

接受人民請願。 十、其他依法律或上級法規、規章賦予之職權。」由此等規定顯然可知，該法所稱之「地方立法機關」，其權限與機能不僅不侷於形式意義之

法律之制定，亦非屬列舉之規定，而係例示之規定。其中所謂「其他法律賦予之職權」或「上級法規賦予之職權」或「上級規章賦予之職權」，則容於後述分類說明。

關於地方立法機關權限之規定，屬於「立法權」者，計有：地方制度法第二十五條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授

權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，

稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」

同法第二十六條第四項：「自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則

時，應分別報經行政院、中央各該主管機關、縣政府核定後發布；其餘除法律或

縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；

縣（市）規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉（鎮、市）規約發布後，

應報縣政府備查。」同法第二十八條：「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。」同法第三

十二條：「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。自治

法規、委辦規則依規定應經其他機關核定者，應於核定文送達各該地方行政機關

三十日內公布或發布。自治法規、委辦規則須經上級政府或委辦機關核定者，核

定機關應於一個月內為核定與否之決定；逾期視為核定，由函報機關逕行公布或

發布。但因內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，經核定機關具明理由函告

延長核定期限者，不在此限。自治法規、委辦規則自公布或發布之日起算至第

三日起發生效力。但特定有施行日期者，自該特定日起發生效力。第一項及第

二項自治法規、委辦規則，地方行政機關未依規定期限公布或發布者，該自治法

規、委辦規則自期限屆滿之日起算至第三日起發生效力，並由地方立法機關代為發布。但經上級政府或委辦機關核定者，由核定機關代為發布。」

屬於「地方規費之徵收決定權」者，有地方制度法第六十七條：「直轄市、縣（市）、

鄉（鎮、市）之收入及支出，應依本法及財政收支劃分法規定辦理。地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定。地方政府規費之範圍及課徵原則，依規

費法之規定；其未經法律規定者，須經各該立法機關之決議徵收之。」財政收支劃分法第二十四條：「司法機關、考試機關及各級政府之行政機關徵收規費，應依法律之所定，未經法律規定者，非分別先經立法機關或民意機關之決議，不得徵收之。」第三十八條之一：「各級政府、立法機關制（訂）定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先

籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。」戒菸諮詢服務機構獎勵辦法第九條：「辦理戒菸諮詢服務機構獎勵所需經費除列入年度預算外，地方主管機關並得經自治立法機關之同意，由違反菸害防制法之罰鍰收入支應。」臺灣省各縣市國術館管理規則第二條亦規定：「凡開設國術館者，應由負責人於開設前填具

申請書、保證書、暨許可證成本費、印花稅費，向該管警察局申請登記，經查明核准發給許可證後，方得開辦。前項許可證成本費，由該管縣市政府擬訂送請縣市參議會議決通過後施行，並報省政府備案。」停車場法第三十一條規定：

「路邊停車場及公有路外公共停車場之收費，應依區域、流量、時段之不同，訂定差別費率。且費率標準，由地方主管機關依計算公式定之，其計算公式應送請地方議會審議。」行政院衛生署所屬醫療機構停車場收費管理要點第四點：「停車場收費標準參照當地縣市議會通過之公有停車場收費標準訂定。」

屬於「廢棄物清除處理費率調高之同意」者，如一般廢棄物清除處理費徵收辦法第二條規定：「一般廢棄物清除處理費（以下簡稱清除處理費）應反映清除、處理成本，其徵收比率及清除處理費中清除與處理各占之比例，由中央主管機關視實際清除、處理成本變動情形公告調整之。直轄市或縣（市）主管機關對前項公告處理成本徵收比率部分，得訂定較高之徵收比率，經議會同意並報請中央主管機關核定後，據以計算清除處理費。」

屬於「稅捐減免之決議」者，如促進民間參與公共建設法第三十九條規定：「於參與重大公共建設之民間機構在興建或營運期間，供其直接使用之不動產應課徵之地價稅、房屋稅及取得時應課徵之契稅，得予適當減免。對於其相關減免之期限、範圍、標準及程序，由直轄市及縣（市）政府擬訂，提請各該議會通過後，報財政部備查。」

屬於「地方財政使用之同意權」者，有各級地方政府墊付款處理要點四：「各級地方政府除前點第一款至第四款所列支出，得就其墊付款先行支用外，其餘第五款及第六款所列支出，應先專案送請各該級立法機關同意後，始得支用。」

前

項墊付款，應於事後補辦預算，並收回歸墊。」、預算法第七條：「稱未來承諾之

授權者，謂**立法機關**授權行政機關，於預算當期會計年度，得為國庫負擔債務之

法律行為，而承諾於未來會計年度支付經費。」第八條：「政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，**立法機關**得為未來承諾之授權。前項承諾之授權，

應以一定之金額於預算內表達。」

屬於「**地方公共造產經營方式與財務決定權**」者，如公共造產獎助及管理辦法第三條：「公共造產得由縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所自行經營、委託經營或合作開發經營。前項經營方式，經**各該立法機關**議決後，縣（市）政府應報內政部（以下簡稱本部）備查；鄉（鎮、市）公所應報縣政府備查，並副知本部。」第十一條：「公共造產之結束經營，經**各該立法機關**議決後，縣（市）政

府應報本部備查，鄉（鎮、市）公所應報縣政府備查，並副知本部。」、公共造產基金貸款作業要點七：「縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所申請貸款之公共造產計畫與貸款金額及自籌經費，應送經**各該立法機關**同意後始得辦理，立法機關議決書中應敘明貸款無法償還時，同意由公務預算編列經費中償還等字。」八：

「縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所申請本基金貸款應備下列書表一式十五份及立法機關議決書報請本部核定：（一）貸款申請書如附表一。（二）公共造產計畫書如附表二。（三）分期攤還貸款本息表如附表三。（四）公共造產審查意見表如附表四。縣（市）政府之申貸案件，免備前項第四款書件；鄉（鎮、市）公所之申貸案件，應先報經該管縣政府核轉。」、公共造產辦理結束經營作業要點四：「縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所辦理結束經營公共造產，應詳述理由送經**各該立法機關**議決後，（市）政府應報本部備查，鄉（鎮、市）公所應

報縣政府備查，並副知本部。」

屬於「**地方政府有償撥用有關之財務決定權**」者，如地方政府有償撥用公有不動產分期付款執行要點四：「分期付款有償撥用公有不動產時，撥用機關應於撥用計畫書內列明清償年限及每年清償金額，並應經其財政及主計單位同意。

撥

用機關未來應付之價款，應依預算法第八條規定，編列多年度預算支應，將撥用

之總經費於預算內表達，並取得**立法機關**未來承諾之授權。」

屬於「**公共工程之控制**」者，如高雄市政府所屬各機關學校工程採購契約第二

條：「**契約終止或解除**：一 **契約終止**：（一）甲方認為工程有終止必要時，得

隨時終止本契約之全部，或一部分的工程。乙方在接獲甲方的通知後，應立即停

工，並負責遣散工人，清理現場，其已完成的工程及已進場的材料機具設備，均

由甲方核實驗收後，參照本契約所定之單價或契約單價分析表之料價辦理，乙方

如認有直接損失（不含所失利益）時，得檢具損失清單向甲方求償，甲方應以協議方式處理之。（二）本工程或部分所需經費，如屬分年編列預算而未獲**高雄市議會**或**立法機關**審議通過以致無法執行時，甲方得終止契約，乙方應無條件配合本工程之決算辦理結案，不得以業經一次發包要求賠償。」

屬於「**自治規則之監督權**」者，有地方制度法第二十七條：「直轄市政府、縣（市）

政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定自治規則。前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，

並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。直轄市

政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所訂定之自治規則，除法律或自治條例另有規定外，應於發布後依下列規定分別函報有關機關**備查**：一 其屬法律授權

訂定者，函報各該法律所定中央主管機關備查。二 其屬依法定職權或自治條

例授權訂定者，分別函送上級政府及各該地方立法機關**備查或查照**。」

屬於「**弱者保障與監督權**」者，有進用身心障礙人員作業要點二：「下列各機關

(構)及學校(以下稱各機關)進用身心障礙人員之作業,依本要點之規定:
(一)

本院及所屬各機關。(二)直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)地方行政機關及立法機關。(三)公立學校。(四)公營事業機構。」九:「各主管機關、各

級地方行政機關及立法機關應切實督導所屬各機關依規定積極進用身心障礙人員,並將辦理情形於每年十二月底前列表函送本院人事行政局彙陳本院備查。但

鄉(鎮、市)地方行政機關及立法機關之辦理情形,由各該縣(市)政府彙報。」

屬於「自律規則之制定權」者,有地方制度法第三十一條:「地方立法機關得訂

定自律規則。自律規則除法律或自治條例另有規定外,由各該立法機關發布,

並報各該上級政府備查。自律規則與憲法、法律、中央法規或上級自治法規牴

觸者,無效。」、地方立法機關組織準則第三條:「直轄市議會應依本準則擬訂組織自治條例,報行政院核定。縣(市)議會應依本準則擬訂組織自治條例,報內政部核定。鄉(鎮、市)民代表會應依本準則擬訂組織自治條例,報縣政府核定。地方立法機關之組織自治條例,其有關考銓業務事項,不得牴觸中

央考銓法規;各權責機關於核定後,應函送考試院備查。」、第二十九條:「地方

立法機關之行政單位組織如下:一 直轄市議會置秘書長一人、副秘書長一人;

下得分設九組、室辦事。二 縣(市)議會置主任秘書一人;下分設組、室辦事。其縣(市)人口未滿五十萬人者,得設五組、室;人口在五十萬人以上,一百二十五萬人以下者,得設六組、室;人口超過一百二十五萬人者,得設七組、

室。三 鄉(鎮、市)民代表會置秘書一人,下得設組辦事;人口超過十五萬人者,其代表會得分設二組。前項行政單位組織,由直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會,分別於各該組織自治條例擬訂之。」、第三十條:

「地方立法機關編制之職稱及員額,應於各該地方立法機關組織自治條例及其編

制表規定。地方立法機關應就其層級、業務性質及職責程度，依其所適用之職

務列等表選用職稱，並妥適配置各官等職等員額。」、第三十一條：「地方立法機

關擬訂組織自治條例報權責機關核定時，其編制員額，應依下列因素決定之：

一

員額管制政策及規定。二 業務職掌、功能及各部門工作量。三 預算規模。

四 人力配置及運用狀況。」、第三十二條：「地方立法機關組織自治條例核定

文，應分別送達各該地方立法機關、行政機關。行政機關應於收受核定文之日起三十日內公布之。前項自治條例自公布之日起算至第三日起發生效力。但特

定有施行日期者，自該特定日起發生效力。未依第一項規定期限公布者，該自

治條例自期限屆滿之日起算至第三日起發生效力，並由核定機關代為公布。」、

臺北縣議會組織自治條例第一條：「本自治條例依地方立法機關組織準則第三條第二項規定制定之。」第三條：「本會議員總額，依中華民國八十七年一月二十四日選出之議員名額為準，共六十五名；如因人口變動有增加必要者，其名額之

調整依地方立法機關組織準則第六條之規定。」第三十一條：「本自治條例所列各職稱之官等及員額，另以編制表定之。各職稱之職等，依職務列等表之規定。」

其他，如行政院新聞局對於有線廣播電視節目、廣告管理、費用及權利保護代行

處理原則二：「本局於代行處理前，應定三十日以內之期限，以書面通知該地方政府履行其依法應為之作為，並副知該地方自治團體之議會（以下簡稱地方立法機關），地方政府逾期仍不作為時，本局得代行處理，並將處理結果副知該地方立法機關。但情況急迫且有危害公益之情形時，本局得不通知地方政府，逕行代行處理。」

由上觀之，立法院與各地方議會之職權雖不盡相同，但此僅係因其一屬國家層次

，一屬地方層次所致，餘者在權限之屬性與類別上，洵屬大同小異。準此，立法

院職權行使法於地方議會職權之行使上，自亦有相當程度之可參較性。值得注意

者，乃「立法院職權行使法」與作為當前各級地方議會職權行使準據法規之「議會（代表會）議事規則」間，較具有參較性³⁸（關於立法院職權行使法與各級議會職權行使法規對照表，請參見附件二）。爰此，以下擬將「立法院職權行使法」³⁹，就立法院對於議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條

約案及國家其他重要事項等職權之行使，相對於地方議會職權之行使間，其可參

較之完整性，作一大略之分析與檢視。

由立法院職權行使法觀之，除第四章同意權之行使（第二十九條 第三十一條）、

第六章不信任案之處理（第三十六條 第四十一條）、第七章彈劾案之提出（第四十二條 第四十四條）、第七章之一罷免案之提出與審議（第四十四條之一），與地方立法機關之職權無關或本質不同，故無可資比較之規定以外，大致上與二

直轄市之議會組織自治條例、議會議事規則、議員質詢辦法、議會聽證辦法、議

會人民請願案處理辦法及縣（市）議會組織自治條例、議會議事規則、議員質詢辦法、議會聽證會實施辦法（桃園縣、苗栗縣、嘉義縣、臺南市、高雄縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣）或議會公聽會實施辦法（其他縣市）、彰化縣議會人民請願案處理辦法之規定，雖文字與規範密度不盡一致，但可參較性仍高。至於第十

章行政命令之審查及第十二章黨團協商（第六十八條 第七十四條），前者已為地方各級立法機關職權行使之範圍，惜尚乏明文規定，而後者亦為發展上之所

³⁸ 惟各級議會之議事規則必須加上「地方立法機關組織準則」及根據此準則所制定之各級地方議會「組織自治條例」、「質詢辦法」、「聽證辦法」、「人民請願案處理辦法」、「議員出席行為規範」、「議員公約」等之規定，在內容之完整性上，始較相當。

³⁹ 立法院職權行使法之沿革如下：中華民國八十八年一月二十五日總統華總一義字第八八〇〇一五六七〇號令制定公布全文七十七條；中華民國八十八年六月二十二日總統華總一義字第八八〇〇一五〇三四〇號令修正公布第十九條條文；中華民國八十九年五月二十四日總統華總一義字第八九〇〇一二二八四〇號令修正公布第十八條至第二十四條、第二十八條、第七十五條條文；中華民國八十九年十一月二十二日總統華總一義字第八九〇〇二七六五〇〇號令修正公布第七章之一章名及第四十四條之一條文；中華民國九十年六月二十日總統華總一義字第九〇〇〇一一九〇—〇號令修正公布第二十九條、第三十條條文；中華民國九十年十一月十四日總統華總一義字第九〇〇〇二二二六三〇號令修正第十三條條文；中華民國九十一年一月二十五日總統（九一）華總一義字第〇九一〇〇〇一五六七〇號令修正公布第十一條、第六十八條、第七十條、第七十二條、第七十四條；增訂第十條之一、第七十一條之一條文。

需

，故亦甚有參考之價值，少部分縣市議會已依內政部新頒「地方立法機關組織準則」第三十四條之一，增訂其組織自治條例第二十三條之一⁴⁰，此亦將使議會職權行使之方式產生重大變革。

三、兼具民意與立法之機關及其職權

基於前述實證法規之觀察可知，我國歷來之法規，不管係將各級議會，如直轄市

與縣（市）議會及鄉、鎮、市民代表會定位為「地方民意機關」或「地方立法機關」或以「地方民意機關」或「地方立法機關」稱之者，並不影響其等之權限⁴¹。若欲嚴格從其等權限之內容與性質為區分，則直轄市與縣（市）議會及鄉、

鎮、市民代表會，實為兼具代表民意與具有廣義立法權之機關。再就地方制度法等法規觀察，各級地方議會之權限雖採取例示性之規定，惟概括不足之事項，

仍以具有法律或上級法規或規章為其權限之取得基礎，則似乎寓有其權限非屬無限，及可以無限制自創之意旨存在，值得注意。因此，本研究於探討地方議會

職權行使法制化，將以此發現為基礎，而著重於其權限行使是否符合法治國家的

基本要求，亦即民主原則、法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重原則等。

此外，對於若干模糊地帶之事務，則參較「行政保留」⁴²與「議會保留」或「自治條例保留」之概念處理之⁴³。此特別以機關之創設、裁撤與機構配置之調整權

⁴⁰ 如基隆市議會以九十一年十月十五日九一基會議一字第三五六九號增訂「本會議員依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少須有三人以上。未能依前項規定組成黨團之政黨或無黨籍之本會議員，得加入其他黨團或本會議員總額五分之一以上之議員合組政團。每一政團至少須有三人以上。前項政團準用有關黨團之規定。本會為協商議案，解決爭議得由各政黨議員參與黨團協失。黨團辦公室得視實際需要，由本會提供之；其設置辦法，由本會訂定，分別報行政院、內政部備查」。

⁴¹ 財政收支劃分法第24條規定：「司法機關、考試機關及各級政府之行政機關徵收規費，應依法律之所定，未經法律規定者，非分別先經立法機關或民意機關之決議，不得徵收之。」此條將立法機關與民意機關並列，是否意指前者指立法院，而後者指各級地方議會，或係指兩者兼而有之，則不得而知。

⁴² 關於「行政保留」之概念，中文文獻請參見廖元豪，論我國憲法上之「行政保留」-以行政、立法兩權關係為中心，東吳法律學報，第12卷1期，1-46頁；康立平，論行政保留，輔仁大學法律學研究所碩士論文，民國85年6月；餘參見有關之行政法教科書之介紹。

⁴³ 另有學者從地方自治立法權之界限論加以處理者，有關文獻請參見蔡茂寅，地方自治立法權

歸屬為最，亦即德國學者所稱之Errichtungsgewalt與Einrichtungsgewalt間之分野。

參、地方議會職權之內容與演進—以立法權及從屬權之分析為重點

一、立法權

各級地方議會既被地方制度法第五條第二項定位為「地方立法機關」，則地方

規之制定、修正、廢止、暫停適用與恢復適用等之立法權事項⁴⁴，雖地方制度

並無完整之明文⁴⁵，但仍應認其與後述之預算審議權，同屬於其最重要與固有之

權限⁴⁶。茲舉財政收支劃分法為例，該法第十九條規定：「各級政府為適應特別需要，得經各該級民意機關之立法，舉辦臨時性質之稅課。」同法第二十四條亦規定：「司法機關、考試機關及各級政府之行政機關徵收規費，應依法律之所

定，未經法律規定者，非分別先經立法機關或民意機關之決議，不得徵收之。」

其中所謂之「決議」，因規費之徵收事涉自治團體人民之義務，依各自治團體法

的界限，月旦法學雜誌，第30期，頁69以下；謝秉憲，地方自治立法權界限之探討，立法院院聞，第26卷第9期，頁54以下。

⁴⁴ 中央法規標準法第19條規定：「法規因國家遭遇非常事故，一時不能適用者，得暫停適用其一部或全部。法規停止或恢復適用之程序，準用本法有關法規廢止或制定之規定。」、第20條規定：「法規有左列情形之一者，修正之：一、基於政策及事實之需要，有增減內容之必要者。二、因有關法規之修正或廢止而應配合修正者。三、規定之主管機關或執行機關已裁併或變更者。四、同一事項規定於二以上之法規，無分別存在之必要者。法規修正之程序，準用本法有關法規制定之規定。」、第21條規定：「法規有左列情形之一者，廢止之：一、機關裁併，有關法規無保留之必要者。二、法規規定之事項已執行完畢，或因情勢變遷，無繼續施行之必要者。三、法規因有關法規之廢止或修正致失其依據，而無單獨施行之必要者。四、同一事項已定有新法規，並公布或發布施行者。」、第24條規定：「法規定有施行期限，主管機關認為需要延長者，應於期限屆滿一個月前送立法院審議。但其期限在立法院休會期內屆滿者，應於立法院休會一個月前送立法院。命令定有施行期限，主管機關認為需要延長者，應於期限屆滿一個月前，由原發布機關發布之。」地方制度法對於地方自治法規之修正、廢止、暫停適用、恢復適用、延長適用等，則未有規定。

⁴⁵ 地方制度法第75條規定中之廢止，係屬規範控制之方法，而非立法權之行使方法。餘則由各地方議會制定「自治法規標準自治條例」或「自治規則暫行準則」(如臺北縣)。中央之立法計畫則有意制定「地方法規標準法」，且已有相當之進展。

⁴⁶ 就此，各地方自治團體已制定各該團體「法規標準自治條例」，對此已有類似中央法規標準法之規定，可資遵循。

規標準自治條例之規定⁴⁷，無不須以自治條例為規定者。換言之，規費之徵收恆

屬於地方議會立法權之範圍。

就地方立法權之範圍言，與地方自治事務有關之法規，並非均由地方立法機關（議

會或代表會）制定。其因有全國一致性之必要，而由中央制（訂）定者固勿論⁴⁸。

基於立法能力、時間與人力，有由地方立法機關（議會與代表會）以地方自治條例制定⁴⁹；其屬於由地方行政機關基於法定職權或自治條例授權訂定者，由地方

行政機關以法規命令（含自治規則⁵⁰、委辦規則⁵¹）及行政規則為之，地方立法機關除委辦規則以外⁵²，得於該訂定機關函送備查或查照⁵³時，為嗣後之審查⁵⁴，

⁴⁷ 例如：臺北市法規標準自治條例第3條規定：「下列事項除法律另有規定者外，以自治條例定之：一、法律或自治條例規定應經本市議會議決者。二、創設、剝奪或限制本市居民之權利義務者。三、關於市政府及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項，經本市議會議決應以自治條例定之者。」、高雄市法規標準自治條例第7條規定：「下列事項除法律及基於法律授權之中央法規或自治條例另有規定外，不得以自治規則定之：一、法律或自治條例規定應經議會議決者。二、創設、剝奪或限制本市居民之權利義務者。三、關於本市及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項，經議會議決應以自治條例定之者。」、高雄縣法規標準自治條例第7條規定：「下列事項應以縣自治條例定之：一、法律或縣自治條例規定應經縣議會議決者。二、創設、剝奪或限制本縣居民之權利義務者。三、關於本縣及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項經縣議會議決應以自治條例定之者。」、臺南市法規標準自治條例第7條規定：「下列事項本市應以市自治條例定之：一、法律或本市自治條例規定應經市議會議決者。二、創設、剝奪或限制本市居民之權利義務者。三、關於本府之組織者。四、關於本府所營業機構之組織者。五、其他重要事項經市議會議決應以自治條例定之者。但該決議有窒礙難行者，得依地方制度法第三十二條規定辦理。」

⁴⁸ 有關中央與地方立法權之關係及有關理論，詳請參見陳清秀，地方立法權之基礎理論，收於地方自治法2001，頁4以下，臺北市政府法規委員會編印，2001.10。

⁴⁹ 關於應以地方自治條例定之事項，請參見地方制度法第28條。

⁵⁰ 地方制度法第27條規定：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定自治規則。前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所訂定之自治規則，除法律或自治條例另有規定外，應於發布後依下列規定分別函報有關機關備查：一、其屬法律授權訂定者，函報各該法律所定中央主管機關備查。二、其屬依法定職權或自治條例授權訂定者，分別函送上級政府及各該地方立法機關備查或查照。」

⁵¹ 地方制度法第29條規定：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所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。」

⁵² 委辦規則依地方制度法第29條第2項規定，由委辦機關於核時審查。復依同法第30條第3項規定：「委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。」同條第4項規定：「第一項及第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。」

⁵³ 地方制度法第27條第3項第2款參照。

⁵⁴ 地方制度法第30條第2項、第4、5項規定：「自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、

以規範控制權為基礎，行使其**附屬之立法權**⁵⁵。至其行使之方式，除於函送查照時，得以決議表示意見以外，議員尚得以質詢或自行立法方式為監督⁵⁶。由此，亦可見地方立法權採**雙元體制**，並非集中於地方議會⁵⁷。無怪乎學者於探討地方立法權及立法機關時，即窮本溯源於地方立法權本質與權力歸屬之深究⁵⁸。

二、預算審議權

各級地方自治團體之自治事項之推行，恆需使用一定之經費。基於量入為出及行政之前瞻性，各該團體之行政部門(政府)自應於事前提出**行政計畫**與所需**預算規畫**送請代表民意之各級議會審議⁵⁹。因此，預算之審議權能與上述之地方自治法規制定權(立法權)，乃同屬各級議會之固有，且為最重要之權限。甚至學說上咸以預算乃「**特別法律**」稱之⁶⁰，由此可以見之。

屬於地方議會預算審議權所及之事項範圍，除各該級地方政府之年度經常性支出(經常門)與資本性構置支出(資本門)以外⁶¹，尚有法規特別規定應送請屬於民意機關之各級議會審議者，例如：地價評議委員會暨標準地價評議委員會組

上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。第一項及第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」

⁵⁵ 另請參見王保鍵，地方自治立法權中關於自治條例之研究，立法院院聞，第29卷第11期，頁91-92。

⁵⁶ 詳請參見陳清秀，地方立法權之基礎理論，收於地方自治法2001，頁30，臺北市政府法規委員會編印，2001.10。

⁵⁷ 關於地方自治立法權之歸屬於行使結構，請參見王保鍵，地方自治立法權中關於自治條例之研究，立法院院聞，第29卷第11期，頁85以下(90-91)。

⁵⁸ 詳請參見林明鏘，論地方立法權—以台北市自治法規為例，律師雜誌，第244期，頁74-75，78-79。

⁵⁹ 關於地方預算所牽涉之地方財政問題及其法律制度，詳請特別參見黃錦堂，地方財政之研究，收於所著，地方自治法制化問題之研究，初版，頁259以下，月旦，1995.3。

⁶⁰ 請參見陳春生，立法院對預算審查案議決權之範圍及其應有之限制，憲政時代，第18卷4期，頁3-11，16以下。引自李惠宗，地方自治法規之監督，收於地方自治法2001，頁322，臺北市政府法規委員會編印，2001.10。另釋字第391號及第520號解釋，並請參看。

⁶¹ 關於地方預算之準據，於地方預算法尚未制定施行前，依預算法第96條規定，準用預算法之規定。

織

規程補充規定三規定：「聘、派任之評議委員，無需先行送請民意機關審議。」其反面解釋，地價評議委員會與標準地價評議委員會聘、派任之評議委員仍應於

嗣後送請議會審議。又如：工程受益費徵收條例第五條規定：「各級地方政府徵收工程受益費，應擬具徵收計畫書，包括工程計畫、經費預算、受益範圍及徵收

費率等，送經各該級民意機關決議後，報請中央主管機關備查。如係長期辦理之

工程，應先將分期、分年之工程計畫，依照上開規定，先行送經民意機關決議，

報請中央主管機關核備後，據以編列年度預算或特別預算辦理。中央舉辦之工程

，應由主辦工程機關循收支預算程序辦理。各級地方民意機關對於工程受益費

徵收計畫書，應連同該工程經費收支預算一併審定；如工程受益費徵收案予以延

擱或否決，該工程經費收支預算應併同延緩或註銷。工程受益費以徵足原定數

額為限。但就車輛、船舶徵收受益費之工程，而有繼續維持保養、改善必要者，

經各該級民意機關決議，並完成收支預算程序後，得徵收之。」由上可知，所稱預算之審議者，實則與之有關之預算編列基礎事項，均在其一併審議之範圍內。

三、質詢權

各級地方議會不管係基於民意機關之地位或立法機關之地位，其為反映民意與代

表民意，於行使其各項職權時，為蒐集資訊與了解行政措施之原因與合理性，甚

至合法性⁶²，向來即當然地擁有一「工具性」職權，亦即質詢權⁶³，⁶⁴。質詢之方

⁶² 中央政府總預算案審查程序第2條：「總預算案函送本院後，定期由行政院長、主計長及財政部長列席院會，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過。立法委員對前項各首長報告時，得就施政計劃及關於預算上一般重要事項提出質詢，有關外交、國防機密部分之質詢及答復，以秘密會議行之。」、第8條：「追加預算案及特別預算案，其審查程序與總預算案

式，有口頭質詢（含當場質詢⁶⁵）與書面質詢⁶⁶。在質詢之代表性歸屬方面，目前中央之立法院已有政黨質詢與代表個人質詢⁶⁷。代表政黨為質詢者，不得提

同，但必要時經院會聽取編製經過報告並質詢後，得逕交預算及決算委員會會同有關委員會審查並提報院會。前項審查會議由預算及決算委員會召集委員擔任主席。」、臺灣省各縣市議會議事規則第52條：「縣市議員對於縣市長、各局、科、室及直屬機關主管之施政報告或業務報告有疑問時，得提出書面或口頭質詢。」、臺灣省各縣市議會組織規程準則第24條：「縣（市）議會定期會開會時，縣（市）長應提出施政報告；縣（市）政府各局科室主管及各該直屬機關首長，得應邀就主管業務提出報告。議員於議會定期會開會時有向前項各該首長及單位主管，就其主管業務質詢之權。」、福建省金門縣連江縣議會議事規則第52條：「縣議員對於縣長、各局、科、室及直屬機關主管之施政報告或業務報告有疑問時，得提出書面或口頭質詢。」、臺灣省各鄉鎮市民代表會組織規程準則第24條：「代表會定期會開會時，鄉（鎮、市）長應提出施政報告；鄉（鎮、市）公所各課室主管及直屬機關首長，得應邀就主管業務提出報告。代表於代表會定期會開會時有向前項首長及單位主管，就其主管業務質詢之權。」

⁶³ 關於質詢之機能與類型，請參見楊日青，立法院質詢制度之探討，國立政治大學學報，第70期，頁69以下；周萬來，概述立法委員聽取報告與質詢制度，立法院院聞，第30卷第2期，頁92-99。關於質詢實況之分析，請參見施焜松，立委質詢權行使現況之探討，政策月刊，第45期，頁46-48。關於我國質詢制度之發展，請參見蔡達棠、余元傑，民國以來立法機關質詢制度之演變，立法院院聞，第21卷第12期，頁16-22。

⁶⁴ 與質詢權有關之規定，如：中華民國憲法增修條文第3條第2項第1款：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」、立法院各委員會組織法第2條：「各委員會審查本院會議交付審查之議案及人民請願書，並得於每會期開始時，邀請相關部會作業務報告，並備質詢。」、地方制度法第48條：「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會定期會開會時，直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長應提出施政報告；直轄市政府各一級機關首長，縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所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、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表於議會、代表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。」、臺灣省各縣市實施地方自治綱要第23條：「縣市議會定期會開會時，縣市長有向縣市議會提出施政報告之責，縣市議員有向縣市長質詢之權。」、第32條：「鄉鎮縣轄市民代表會定期會開會時，鄉鎮縣轄市長有向鄉鎮縣轄市民代表會提出施政報告之責，鄉鎮縣轄市民代表有向鄉鎮縣轄市長質詢之權。」、福建省金門縣連江縣實施地方自治綱要第20條：「縣議會定期會開會時，縣長有向縣議會提出施政報告之責，縣議員有向縣長質詢之權。」、第29條：「鄉鎮民代表會定期會開會時，鄉鎮長有向鄉鎮民代表會提出施政報告之責，鄉鎮民代表有向鄉鎮長質詢之權。」、福建省金門縣連江縣議會組織規程31：「縣議會定期會開會時，縣長應提出施政報告，並受縣議員之質詢。前項定期會開會時，縣政府各局科室及縣各直屬機關亦應各就主管業務提出報告，並受縣議員質詢。」、立法院職權行使法第17條：「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢。前項情事發生時，如有立法委員提議，三十人以上連署或附議，經院會議決，亦得邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。」

⁶⁵ 參見臺北市議會議事規則第29條。

⁶⁶ 立法院職權行使法第18條第1項：「立法委員對於行政院院長及各部會首長之施政方針、施政報告及其他事項，得提出口頭或書面質詢。」、臺灣省各縣市議會議事規則第52條：「縣市議員對於縣市長、各局、科、室及直屬機關主管之施政報告或業務報告有疑問時，得提出書面或口頭質詢。」、臺灣省各縣鄉鎮縣轄市民代表會議事規則第52條：「鄉鎮縣轄市民代表對於鄉鎮縣轄市長、各課、室及直屬機關主管之施政報告或業務報告有疑問時，得提出書面或口頭質詢。」

⁶⁷ 立法院職權行使法第18條第2項及第3項：「前項口頭質詢分為政黨質詢及立法委員個人質詢，均以即問即答方式為之，並得採用聯合質詢。但其人數不得超過三人。政黨質詢先於個人質詢進行。」、第19條第1項及第2項：「每一政黨詢答時間，以各政黨黨團提出人數乘以三十分鐘行之。但其人數不得逾該黨團人數二分之一。前項參加政黨質詢之委員名單，由各政黨於行政院院長施政報告前一日向秘書長提出。」

出

個人之質詢⁶⁸。另在地方議會議員質詢方面，若干地方議會制定之縣政質詢辦法

或市政質詢辦法或議會議員質詢辦法，有更詳細之規定⁶⁹。

四、其他

各級地方議會之職權，除上述者外，依前面就我國法規對於民意機關與地方立法

機關權力之賦與，其犖犖大者，從民意機關之角度言，計有：(1)「蒐集民意」權，如接受人民請願⁷⁰、與其他機關交換蒐集資料⁷¹。(2)「反映民意」權，如向中央或地方各種機關反映輿情。就此，我國現行法規有為數極多之規定，且其態

樣與方式亦極不一致。有以代表人民進行請願者⁷²或反映輿情者⁷³；甚至參與相關之政府行政部門之委員會或單位，而直接、積極反映民意。(3)「代表民意」權，如事前同意⁷⁴與事件處理中⁷⁵或嗣後監督行政部門之各項措施⁷⁶外，並得以

⁶⁸ 立法院職權行使法第19條第3項：「代表政黨質詢之立法委員，不得提出個人質詢。」

⁶⁹ 例如：民國91年5月8日花蓮縣議會制頒全文14條之「花蓮縣議會縣政質詢辦法」第6條，對於補充質詢之限制，有特別之規定。

⁷⁰ 請願法第2條規定：「人民對國家政策、公共利害或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願。」

⁷¹ 例如監察院巡迴監察實施要點八（五）：「巡察委員巡察時得斟酌情形，向各級民意機關或檢調政風單位徵詢意見並蒐集資料。」監察院監察公共工程專案小組工作要點八：「本小組得與民意機關就重大公共工程交換資訊及意見。」臺南市里民大會暨基層建設座談會自治條例第6條規定：「里長應於里民大會開會十日前召開預備會議，邀請當地各級民意代表、里工作會報成員及鄰長等參加、商討開會方式、地點、討論主題及會議程序。並交由里幹事，將討論主題通知各住戶，於開會時提出討論。」台北市政府捷運工程局暨所屬工程處府會聯絡作業注意事項三：「本局及所屬各工程處府會聯絡員應各本權責負責府會聯繫事宜如下：（六）與台北縣議會及其他地方民意機關聯絡事項。（八）各級民意機關交辦議案、質詢案及協調案件催辦追蹤列管。二二 府會聯絡員應經常聯絡台北縣選出之省議員、台北縣議員、相關市鎮民意代表，瞭解地方需求。二四 府會聯絡員應配合參加各級地方民意機關召開有關本局事宜之協調會議，協助主辦單位進行協調。二五 對各級民意機關及民意代表之索取資料案、問題建議或轉交人民陳情案件，府會聯絡員應立即簽請主辦單位限期回復。」

⁷² 例如請願法第10條規定：「地方民意機關代表人民向有關民意機關請願時，準用本法之規定。」

⁷³ 例如臺灣高等法院檢查所屬各級法院民刑事業務實施要點三第二項第四款規定之工作範圍，即包括基於輿論或民意機關反映認有違失情弊者實施專案檢查。司法院檢查各級法院民刑事業務實施要點三第三項亦將輿論或民意機關反映認有違失情弊者，列為得實施專案檢查之範圍。等是。

⁷⁴ 例如墳墓設置管理條例施行細則第17條第1項、軍人公墓管理規則第5條等是。

⁷⁵ 例如徵兵規則第22條規定：「實施抽籤時，直轄市、縣（市）政府應派員監督，由鄉（鎮、市、區）長主持，指揮所屬人員辦理，並得邀請當地民意機關代表或公正人士到場監證。」

⁷⁶ 身心障礙者保護法第73條、土地法第三十四條之一執行要點三之規定等是。

民

意代表之身分參與政府各項與人民權益有關之委員會⁷⁷ 或協助處理與人民請願有關之事項⁷⁸，甚至參與民俗改善⁷⁹、慈善勸募⁸⁰、無強制性之參與及觀禮⁸²等。

從地方立法機關之角度，總括性權力，包括：地方制度法第三十五條規定之直轄

市議會之職權：「(1)議決直轄市法規。(2)議決直轄市預算。(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。(5)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。(6)議決直轄市政府提案事項。(7)審議直轄市決算之審核報告。(8)議決直轄市議員提案事項。(9)接受人民請願。

(10)其他依法律賦予之職權。」同法第三十六條規定之縣(市)議會之職權：「(1)議決縣(市)規章。(2)議決縣(市)預算。(3)議決縣(市)特別稅課、臨時稅課及附加稅課。(4)議決縣(市)財產之處分。(5)議決縣(市)政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。(6)議決縣(市)政府提案事項。(7)審議縣(市)決算之審核報告。(8)議決縣(市)議員提案事項。(9)接受人民請願。(10)其他依法律或上級法規賦予之職權。」同法第三十七條規定之鄉(鎮、市)民代表會之職權：「(1)議決縣(鎮、市)規約。(2)議決縣(鎮、市)預算。(3)議決縣(鎮、市)臨時稅課。(4)議決縣(鎮、市)財產之處分。(5)議決縣(鎮、市)公所組織自治條例及所屬事業組織自治條例。(6)議決縣(鎮、市)公所提案事項。(7)審議鄉(鎮、市)決算報告。(8)議決縣(鎮、市)民代表提案事項。(9)接受人民請願。(10)其他依法律或上級法規、規章賦予之職權。」

若就個別權力事項分，則可分為：(1)形式立法權，如地方制度法第二十五條規定之自治條例制定權。(2)地方規費徵收決定權，地方制度法第六十七條、財政收支劃分法第二十四條、第三十八條之一、戒菸諮詢服務機構獎勵辦法第九條等

之規定。(3)地方財政使用之同意權，如各級地方政府墊付款處理要點四、預算

⁷⁷ 有關之規定，例如：縣市綜合發展計畫實施要點七、一二、離島建設條例第11條規定等是。

⁷⁸ 雲林縣政府疏處民眾集體陳情請願事件實施要點五、鄉鎮市調解條例第4-1條規定等是。

⁷⁹ 臺灣地區各鄉鎮市區改善民俗實踐會設置要點三：「實踐會應由委員會廣徵會員，民意代表、軍公教人員應率先加入倡導；會員得由會長製發會員證。」

⁸⁰ 臺灣省統一捐募運動實施辦法第5條、台北市捐募運動管理辦法第4條規定等是。

⁸¹ 台北市政府警察局八十四年度行政革新推動執行規定七之規定。

⁸² 例如各監院所運用社會資源舉辦各類教化藝文活動應行注意事項五之規定。

法第七條、第八條等規定。(4)地方公共造產經營方式與財務決定權，如公共造產獎助及管理辦法第三條、第十一條、公共造產基金貸款作業要點七、八、公共造產辦理結束經營作業要點四等之規定。(5)地方政府有償撥用有關之財務決定權，如地方政府有償撥用公有不動產分期付款執行要點四之規定。(6)自治規則之監督權，如地方制度法第二十七條之規定。(7)弱者保障與監督權，如進用身心障礙人員作業要點二、九之規定。(8)自律規則之制定權，如地方制度法第三十一條、地方立法機關組織準則第三條、第二十九條、第三十條、第三十一條、第三十二條、臺北縣議會組織自治條例第一條、第三條、第三十一條等。(9)代行處理事件之受告知權，如行政院新聞局對於有線廣播電視節目、廣告管理、費用及權利保護代行處理原則二之規定是。(10)自治規則與委辦規則代行公布，如地方制度法第三十二條第四條。(11)城市每人住房數之限制同意權，如土地法第九十六條之規定。(12)遇有荒歉減租或免租決定之同意，如土地法第一五五條之規定。(13)稅捐減免之決議，如促進民間參與公共建設法第三十九條。(14)原地價調整計算之同意，如土地法第一七九條之規定。(15)私有部分共有人就公私共有土地全部為處分時，公有土地為省市縣有時，各該土地之管理機關於接獲共有人之通知後，以其處分係依據法律之規定，應報請該管區內民意機關備查者，如土地法第34條之1執行要點三。(16)地方政府依各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則有償撥用公有不動產，同意分期編列預算繳付價金與分期付款辦理撥用，如地方政府有償撥用公有不動產分期付款執行要點三。(17)許可代表之接受執行，如警察機關辦理檢肅流氓條例案件作業規定陸。(18)審定災害救助金之發放，如臺灣省防救天然災害及善後處理辦法第四十二條。(19)各級地方政府與外國地方政府結盟之同意，如各級地方政府與外國地方政府結盟及組團出國訪問應行注意事項三。(20)自治單位名稱變更之同意，如地方制

度法第六條第二款、第三款。(21)參與民俗改善⁸³。(22)慈善勸募⁸⁴。(23)無強制性之參與⁸⁵及觀禮⁸⁶。至其能否代表地方自治法人提起行政救濟，實務似傾向否定之見解⁸⁷，並認應以政府行政機關之代表人（官署），如縣（市）長或鄉、鎮（市）長為代表人，始為適格。

我國之地方議會職權及其行使，可以臺灣省各縣市實施地方自治綱要及直轄市實

施地方自治綱要、臺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，再經省縣自治法與直轄市自治法，以迄於今之地方自治法觀其遞

嬗。其間因正式實施憲法上地方自治之「制度性保障」制度，不僅地方自治團體自治權之範圍擴大（特別是地方自治條例制定權與地方稅之創設權等），監督機關之監督權與行使方式之改變，間亦使得地方議會職權之內容與行使方式有重大

改變（詳請參見附件三）。

肆、地方議會職權行使之界限

⁸³ 臺灣地區各鄉鎮市區改善民俗實踐會設置要點三：「實踐會應由委員會廣徵會員，民意代表、軍公教人員應率先加入倡導；會員得由會長製發會員證。」

⁸⁴ 臺灣省統一捐募運動實施辦法第5條規定：「發動捐募運動之單位，應合於左列之規定：一 機關政府及民意機關。二 團體經主管官署核准並已辦妥法人登記之社團、財團及政黨組織。三 學校已立案並辦妥財團法人登記之私立學校或公立學校。四 臨時性組織其他經政府認可之組織。」、台北市捐募運動管理辦法第4條規定：「發動捐募運動之單位，應合於左列之規定：一 機關：政府及民意機關。二 團體：經主管官署核准立案並已辦妥法人登記之社團、財團及政黨組織。三 學校：已核准立案並辦妥財團法人登記之私立學校或公立學校。四 臨時性組織：經政府認可之組織。」、高雄市捐募運動管理辦法第4條規定：「發動捐募運動之單位應合於左列之規定：一 機關：政府及民意機關。二 團體：經主管機關核准並已辦妥法人登記之社團財團組織。三 學校：已立案並辦妥財團法人登記之私立學校或公立學校。四 其他經政府認可之組織。」

⁸⁵ 台北市政府警察局八十四年度行政革新推動執行規定七：「推動方式：（四）凡與民眾申請案件較有密切關係之業務暨辦理營建、採購業務之單位，得邀請民眾、民意代表、學者、專業代理人及業者等舉辦業務改進公聽會，並開放媒體記者採訪，以示政府廣納建言，務實革新之決心。」

⁸⁶ 各監院所運用社會資源舉辦各類教化藝文活動應行注意事項五：「左列各類活動應於舉辦一週前檢附活動之日期、內容、預定程序、邀請對象報部核定後實施。（四）各監院所受理民間各種團體、協會支援辦理收容人技能訓練，舉行相關儀式，邀請當地民意代表、機關學校首長、媒體記者到場觀禮。」

⁸⁷ 行政法院47年度判字第27號判決謂：「告官署（臺灣省政府）就所屬縣市財產核定劃分，原難概指為對縣市法人所為之行政處分，縱令果係政府對縣市法人所為之處分而合於訴願法規定時，亦僅縣市長得以縣市之名義提起訴願。原告（臺北縣議會）僅在行使一縣之立法權，其就關於縣財產事項，逕以自己縣議會之名義提起訴願，自屬當事人適格欠缺。」

我國各級地方議會之職權雖多，但畢竟非屬無限。至於其職權之行使，除在事項

上因而有所界限以外⁸⁸，在行使之方式、目的與時機等，是否亦應有所限制，則

甚有加以探討之必要。以下爰從權力分立、權力濫用之禁止與效能之提昇等觀點

加以考察，庶能發現其根本原理原則，以作為若干模糊地帶之釐清與處理之判準。

一、從權力分立觀點出發

權力分立 (Separation of powers; Gewaltentrennung; Séparation des pouvoirs)之思想淵源甚早，有關之學說理論亦已數百年⁸⁹，學者間討論之重點往往置於中央政

府各權力間之制衡⁹⁰，而少移置於地方議會與政府間之權力互動關係。於藉權力

分立原理以探討地方議會職權行使之合法性與妥當性以前，吾人仍有必要對權力

分立原理之概念與內涵為一初步之認識與精神之掌握。

依向來學者對權力分立一語之分析，為依其語意與知識邏輯，其含有：(1)權力之區別(Gewaltenunterscheidung)，(2)權力之分離(Gewaltentrennung)及(3)權力之

均衡(Gewaltengleichgewicht, Gewaltenbalancierung)三種內涵與意義⁹¹。惟其根本

精神，厥為以保障個人之尊嚴與自由等為目的，將國家或地方統治團體之作用

⁸⁸ 包括與中央立法機關間之權限關係以外，尚包括與地方行政機關間之關係。至司法權方面，因地方不享有司法權，故地方議會原則上僅有其制定之自治條例違憲或違法時，應受司法之審查，將與司法權發生互動。

⁸⁹ 在此不擬對此為考證式之論述與說明，詳請參考許志雄，權力分立之理論與現實—其構造與動態之剖析，收於氏著，憲法之基礎理論，初版2刷，頁71以下，稻禾，1993年10月；蔡志方，治國家中司法之任務，頁45以下，臺大法研所碩士論文，1981年6月；野村敬造，權力分立 論攷，法律文化社，1976年2月10日。

⁹⁰ 國內之有關文獻，請參見湯德宗，權力分立新論，初版，1998年3月。

⁹¹ 詳請參考許志雄，權力分立之理論與現實—其構造與動態之剖析，收於氏著，憲法之基礎理論，初版2刷，頁69，稻禾，1993年10月；上村貞美原著，鄭善印譯，權力分立，警學叢刊，第22卷第3期，頁150-151。

依

其性質區分為數種，而分屬由不同人員組成之不同機關行使（權限、職權），藉相互間之制衡（check and balance）關係，以防止權力之濫用⁹²。因此，權力分立之內涵實包括：(1)人事分權；(2)機關分權；(3)權限分際⁹³。再者，基於國家為人民而存在（Der Staat ist um des Bürgers willen da）之民主國家基本要求，國家之存在源於必要任務之履行，而國家機關之創設與存在，亦在於替國家發揮其經世濟

民之功能。因此，國家隨著內外環境之變遷與需要，對人民自亦應有效提供各種

服務，而有專業上之要求。故國家任務之實現，自亦應有任務或作用上之區分或

區別（Funktionenunterscheidung），衍而為權力之分別、分隸與分配（Gewaltenver-

teilung），而終至權力之分離與分立⁹⁴。處今之世，論及權力分立原理，除最終仍

不能蠲除防制濫權之制衡以外，於茲應特別著重者，乃在於分工合作與權限尊重

二點⁹⁵。因此，權力分立之原理似可提供權力（限）歸屬要求之動力；在消極方面，為禁止權力濫用與排除妨礙正當權力之行使提供憲法之基礎，在積極方面，

則為有效行使權力及提供必要協力，奠定一根本規範之基石。

在地方自治制度上，各級議會與各該政府行政部門間權力之歸屬、行使之分際與

有效共同實現地方自治團體對人民應負之任務，無疑地，權力分立原理亦可以提

供合理之思維與辯證之基礎⁹⁶，⁹⁷。以下即以此思想為基礎，探討各級議會能否

⁹² 詳請參考許志雄，權力分立之理論與現實—其構造與動態之剖析，收於氏著，憲法之基礎理論，初版2刷，頁70，稻禾，1993年10月；蔡志方，法治國家中司法之任務，頁53，臺大法研所碩士論文，1981年6月；陳正枝，我國憲法上行政權與立法權的關係及其運作，實踐學報，第25期，頁160-164。

⁹³ 請參見蔡志方，法治國家中司法之任務，頁57以下，臺大法研所碩士論文，1981年6月。

⁹⁴ 請參見蔡志方，法治國家中司法之任務，頁44以下，臺大法研所碩士論文，1981年6月。

⁹⁵ 就前者言，國父孫中山先生於倡議五權憲法之理論時早已有詳細之闡發，無待吾人之贅述。

⁹⁶ 在一個民主國家，真確與健康之觀念上，議會與政府均屬為人民而存在之機關，議員與行政官員均屬於「公僕」，只是其權限與角色不同而已。並非謂行政官員為僕人，而議員為主人。

⁹⁷ 單就地方而言，其權力關係為行政權與立法權之分立關係。我國實務及學說雖較少對此著墨，惟近年來有關之議題與討論，則不勝枚舉。文獻請參考蘇盈貴，立法權與行政權的分立原則—從第五二號解釋建構，全國律師，2001.3號，頁9以下；湯德宗，大法官有關行政、立

命行政機關為一定處分、解除或終止契約；於預算審議時能否為附帶決議等問題。

(一)命行政機關為一定處分之可否

各級地方議會能否命行政機關為「一定處分」？議會究以何形式或方法命行政機關為「一定處分」？又該「一定處分」之內容為何？對何人為之？對於各級地方議會能否命行政機關為「一定處分」此一問題，實務上不乏先例⁹⁸。其次，議會究以何形式或方法命行政機關為「一定處分」言，徒從地方制度法第三十五條、第三十六條及第三十七條規定之表面觀之，各該地方立法機關之議員或代表提案

，請求各該地方立法機關決議命行政機關為一定之處分，似非絕對不可。然且該

「一定處分」之內容為何？對何人為之？不僅無明文之規定與限制。但其似有逾越雙元權力體制下之分權原理，且在行政救濟與權責歸屬上，似亦不無問題，而有待於深一層為研究。本研究基本上，採取否定之見解。抑且即使議會為如

法兩種關係主要解釋析論，憲政時代，第24卷3期，頁65以下。

⁹⁸ 例如：行政法院56年度判字第190號判決，事緣原告等於四十九年初占用臺北縣三重市長壽街街道，設立攤位及違建攤棚，經營商業，至五十四年間，臺北縣議會因三重市各街道均被攤販阻塞，妨害交通，影響市容，並遍地污水垃圾，蚊蠅麇集，妨害公共衛生，曾函被告官署請求拆除該批攤位及攤棚，並勒令遷入新建民營三和市場內繼續營業，被告官署於五十四年六月二十八日以北府財建警衛字第四八九〇八號公告通知原告等限於同年七月十五日前自行拆除，未據遵辦，至同年七月二十日，經予以強制執行，原告不服，向臺灣省政府提起訴願，被決定駁回後，復向內政部提起再訴願，復遭決定駁回，原告仍不服，提起行政訴訟。又同行政法院57年度判字第178號判決，事緣本件原告以其鄰居南寧製冰廠清晨六時起即機聲雷動，妨害鄰居安寧，其儲冰庫水浸牆壁，使原告蔡仁貴室內潮濕不堪居住，而被告官署並不勒令該製冰廠歇業及吊銷其登記證，僅函囑該管高雄市政府轉飭該廠停工，俟該廠封閉其後門及冰凍機室完妥，並報經派員勘驗應已改善竣事後，再准其復工。認為有損害原告之權益，乃一再向臺灣省政府及內政部提起訴願，均遭決定駁回。原告復提起行政訴訟。本案除監察委員提出彈劾外，且經原告陳情於高雄市議會第五屆第八次大會，蒙組織專案調查小組，於同屆第九次大會，將經過事實，列舉報告，並經大會決議函高雄市政府：「(2)關於南寧製冰廠非法增加馬力，應請市政府切實執行停止，並限令遷移，否則，應請建設廳吊銷工廠登記執照。」(如附證二)(十一)案經高雄市政府(五五)年八月十六日高市府建工字第五五四四七號函復高雄市議會「查南寧製冰廠妨礙公共安寧一案，本府業經以(五五)八、二高市府建工字第五四九〇三號函報請臺灣省政府建設廳依照貴會第五屆第八次大會決議予以勒令歇業及吊銷登記證並將副本抄送貴會在案。」(如附證三)。(十二)茲接高雄市議會五十五年十一月一日高市會議字第一〇〇七號通知以：「本案經請高雄市政府處理報會去後，茲准市政府(五五)高市府建工字第七二九二九號通知副本以：准臺灣省政府建設廳(五五)九、二二建一字第四七二二一號函囑：轉飭該南寧製冰廠即行停工，俟改善後再准其復工」(如附證四)。(十三)該南寧製冰廠，非法設置，事實俱在，各報社經常報導，(如附證五)，但政府只重於失職舞弊人員之行政處分，而對於非法設置之該廠未加取締，現被告官署仍在一意朦混，置非法設廠於度外，僅飭改善噪音與衛生，蔑視地方政府及議會之權能，顯有繼續包庇之嫌。

在本研究之實際訪談中，議會對於政府機關所屬人員違紀行為，常要求政府機關依法為處分，另對於大型違建，特別是行政機關所為者，常基於周官不得放火之原則，要求限期處理。

此

之決議，亦僅具建議性質，而乏拘束力。此外，在訪談過程中，各級地方議會普

遍認為由議員之質詢或人民之請願所作成之決議，僅具有**建議之性質**，而無強制

力可言，然對於政府行政部門言，除非議會或議員之「建議」明顯違法，否則對之仍具有事實上之「壓力」存在。唯究其實際，如議會因此作成法案，並予以通過，自具有相當大之拘束力。

附帶提出者，乃各級地方議會能否為一定之處分，而命令或委託行政機關執行？

對此問題，首應探討者，乃議會能否為行政處分，然後始進一步探討其能否命令

或委託政府行政機關執行之問題。就前者言之，雖乏直接之明文，然我國行政程

序法第三條第二項第一款規定，配合同法第二條第一項規定，似乎暗示各級民意

機關（地方議會），亦可以為行政處分。從現行法制觀之，除議會對其行政部門（秘書處、法制室與議事組等）行政人員之處分以外，尚得基於議會警察權或議事秩序維護權，對人民與議員為處分（前者如議會對於依「旁聽規則」旁聽之民眾，如有違規或危險之行為者，得拒絕其旁聽或命其退場，斯乃議會所為之行政

處分⁹⁹。後者如送紀律委員會）。過去實務上曾發生之議會決議將市場由二樓改為一樓平房設計，而要求政府行政部門執行之案例¹⁰⁰。惟此能否認係議會為行

⁹⁹ 例如：花蓮縣議會旁聽規則第3條及第7條。

¹⁰⁰ 例如：行政法院48年度判字第58號判決，事緣原告等均為臺南市原友愛市場內攤位之原承租人，民國四十三年間臺南市議會為美觀市容及收容路攤起見，經決議將友愛、忠義、永樂三所防空地，用作市場建地，請被告官署組織市場籌建委員會統籌辦理，曾由被告官署聘請市議會，市警察局，市建設局及攤販協會等機關團體，組織臺南市市場及攤販集中所籌建委員會，經集會多次，決定將市場前面臨街建二樓攤位十四間，後面建造平房攤位九十六間，抽籤決定，原租戶優先分配，旋於四十五年一月九日集會徵詢各攤販意見，僉表贊同，當場簽具同意書，並於同月十二日抽籤結果，原告等十四人中籤，每人配受前面二樓攤位一間。嗣以市議會採納其他攤販之陳情，經決議以興建平房為原則，函知被告官署查照辦理。被告官署嗣於四十六年一月八日以（四六）南市建土字第 三 二號通知原告等謂現正依照市議會議決該市場以建平房為產原等項分別辦理，原告不服，一再訴願於臺灣省政府及財政部，遞遭駁回，復提起行政訴訟到院。被告機關以縣市議會有決議縣市財產之經營及處分之職權，臺灣省各縣市議會組織規程第二條第六款規定甚明。本件被告官署籌建友愛市場係屬縣市財產經營事項，市議會採納攤販之陳情，決議以興建平房為原則，移請執行，自未超出其職權之範圍而被告官署鑒及整理友愛街攤販興建友愛市場為急需之事，又因雙方爭執糾紛未得解決，為尊重市議會議決，於四十五年十二月二十二日召開友愛市場攤販大會，經其贊同選出代表，重新組織該市場

政

處分，而命政府行政機關執行，似不無疑義。依本研究之意見，認其僅係議會以

決議之方式，命政府行政機關為市有財產之管理與處分措施，僅為私經濟行為，

亦非命為一定之行政處分可比¹⁰¹。

在花蓮縣議會當前之議事實務上，議員曾透過質詢要求諸如：對警察違反風紀

籌建委員會決議變更建造之計劃，殊無聲請覆議之必要。接受變更原有計劃，亦為行政上必要之措施。

¹⁰¹ 行政法院41.11.03.四十一年度判字第一五號判決，事緣原告以其所有座落臺南市鄭子寮八六號八八號土地租與佃農坐收租穀，其地目等則原為五等則，養魚池三十八年。臺南市政府奉令推行三七五減租，以當時關於養魚池之收穫量標準尚未訂定，參照臺灣地租規則第六條所定各項地目等則之地租額，以五等則養魚池與十一等則田之地租額相當，將前開土地擬田十一等則，依此減租由原告與佃農換訂租約在案。原告嗣因依此等則減租後較之舊訂租額相差甚巨，曾先後申請提高等則，臺南市政府於三十九年辦理地目等則調整時，依照實原查勘之結果及依臺灣省地目等則調整辦法之規定，調整變更為八等則田，原告除於接受通知後已另依訴願又行政訴訟程序表示不服外，嗣更以該案曾向臺南市北區區公所聲請調整更正租約，予代電覆以「應毋庸議」。嗣又向臺南市議會提出請願書，經通知略謂轉准市政府覆公「應遵守約定」等語。認為係市政府之間接批示，復對之提起訴願及再訴願，先後經臺灣省政府及內政部決定駁回，乃復提起行政訴訟及附帶請求損害賠償到院。案經行政法院以「訴願法及行政訴訟法上所謂之處分，係指行政官署本於行政職權對於人民所為之行政處分而言，如對於本非官署之處分或僅係官署與其他機關團體間於內部所為職務上之表示，人民自不得遽以官署為被告而訴請予以撤銷。本件被告官署對於原告所提地目等則之爭執迭有處分，原告如有不服，本可就其所為之處分依法請求行政救濟，訴願及再訴願決定書內認定原告曾於四十年九月十七日，以陳情書向被告官署請求訂正等則，被告官署曾以四十西佳南市地字第二〇八九四號通知書通知原告「是項土地業經該民與各佃農分別依照地目等則調整結果改訂租約在案，所請應勿庸議」。同月十八日，原告再向被告官署請求分割測量變更等則，被告官署曾以四十申有南市地字第一九七六七號通知書通知原告「根據該民歷次陳情並經實地調查實際使用情形，依法調整呈經省府核准在案，如本年確有變更使用情形，可依照規定填具地目變更申告書繳納規費以憑核辦」各等語。事項經過之事實為原告所不爭，乃卷查原告並未就此提起訴願至同年十月間（訴願書載為十三日訴狀載為十五日）收受臺南市議會通知書內有轉准市政府核復之意見，原告認為係被告官署之間接批示，始於同月二十九日（訴願官署收文日期）提起訴願。嗣並就前接臺南市北區區公所之代電一併聲明不服，姑不論北區區公所之代電發六日期查係三十九年十一月十一日，距離原告提起訴願之日時近一年，當已早逾法定期限。要之該項代電及市議會之通知依照首開說明，不能為被告官署之行政處分，殊屬了無疑義。答辯意旨就此加以攻擊自非無見，訴願及再訴願決定雖未本此立論，然其駁回之結果則同。原告茲仍據以提起行政訴訟對於本非被告官署之處分，認為係間接批示請求予以撤銷，自屬牽強附會，顯難認為有理由。況查被告官署前就本件系爭土地之減租及變更地目等則所為之處分，原告已曾對之提起訴願及行政訴訟，且經本院於四十年十一月四十九日以四十年度判字第二十號判決確定有案，原告茲雖辯稱本件請求之範圍僅限於三十九年前開辦公布以後，而係對於被告官署自始所為減租及變更地目等則之處分一併聲明不服，曾經原判決於理由欄內詳予闡明可資覆按，是則本件關於回復地目等則及變更等則之請求亦即屬於前案關於該項請求之範圍以內而為確定判決效力之所及。茲以同一事實就同一法律關係而為同一之請求，依照行政訴訟法第二十九條準用民事訴訟法第三百九十九條第一項之規定，自應認為不得更行起訴。至於附帶請求損害賠償部分，查提起行政訴訟得附帶請求損害賠償應以因處分所生之損害為限，本件原告據以表示不服者既不認為屬於被告官署之處分，已如前述。從而對於被告官署所提損害賠償之請求，尤應毋庸置議。」

者為處分；對法華山興建納骨塔為處分；對新城鄉社區活動中心違反都市計

畫興建於道路預定地為處理，但尚未作成處分。基本上，未曾要求對特定人民為

特定內容之處分，且如係由議員提案或質詢或人民之請願，而作成之決議，僅具

有建議性質；如係對於政府提案作成之決議，即具有拘束力。政府不服者，僅能

提請覆議。其他縣（市）或直轄市議會之實務運作上，亦大略如此¹⁰²。

(二)命行政機關解除或終止契約之可否

各級地方議會能否命行政機關解除或終止特定之契約？對此，雖法無明文，然實

務上則曾見議會機關要求政府行政機關終止與私人間締結之契約¹⁰³，或者調整契

約期限¹⁰⁴。至於各級議會議員能否提案移請或命令政府行政機關解除或終止其所

訂定之契約，則不無疑義。在行政實務上，則似乎可以透過刪除或刪減預算之方

法，以達到間接迫使行政機關解除或終止契約¹⁰⁵。

¹⁰² 詳另請參見訪談紀錄。

¹⁰³ 例如：行政法院57年度判字第472號判決，事緣被告官署在臺南市火車站前，有鐵塔一座，由原告於五十四年七月一日租用，作商業廣告之用，期間三年，訂有合約。嗣於五十六年二月間，被告官署以獲准臺南市議會決議，拆除該項鐵塔改建噴水池並增建大型防空洞，經通知原告將鐵塔上所有裝設無條件拆除，終止租約。原告乃一再向臺灣省政府及內政部提起訴願，均遭決定駁回，復提起行政訴訟到院。

¹⁰⁴ 例如：花蓮縣政府曾因公有自強市場興建多年乏人問津，乃委託市農會經營生鮮超市，績效良好，致業者反應影響渠等之生意，而建議議會要縣政府解約，而以公開招標之方式處理，以增進縣收入。縣府同意遵照辦理，但因市農會協助經營度過難關有功，而予以緩衝期，僅以增加租金之方式處理。

¹⁰⁵ 例如：臺北市政府房屋租賃契約書第8條規定：「租賃期間內一方如需期前終止租約，應於二月前書面通知對方，並按月租金加一倍計算賠償金給付對方，甲方無條件返還預收之未到期租金。但乙方係奉臺北市政府核定裁撤、合併、他遷而期前終止租約者，無庸給付賠償金，甲方仍應將預收未到期租金無條件返還之。租賃期間之租金費用，乙方預算如經台北市議會審議全部刪除或部分刪減，乙方得隨時終止契約或要求修訂契約，甲方應配合辦理並不得要求給付賠償金。」高雄市政府所屬各機關學校工程採購契約第20條亦規定：「契約終止或解除：一 契約終止：（二）本工程或部分所需經費，如屬分年編列預算而未獲高雄市議會或立法機關審議通過以致無法執行時，甲方得終止契約，乙方應無條件配合本工程之決算辦理結案，不得以業經一次發包要求賠償。」臺北市政府所屬各機關學校承租私有房地注意事項五：「契約約定租期如超過已奉核列預算者，應於契約列明以後年度所需租金費用，如未獲市議會審議通過，承租人得隨時終止契約，如經部分刪減，出租人應配合修訂契約，不得以業經一次簽訂租賃年限作為請求核准或追加預算之理由。」台北市獎勵民間投資興建公用停車場申請須知附件五契

(三)預算附帶決議之可否及其種類

各級地方議會於審議預算時¹⁰⁶，能否為附帶決議，例如為除外之但書決議或附加

綜合意見？該等附帶決議是否具有拘束力？對此，我國過去及現在有多種法規加

以規定¹⁰⁷。茲舉地方制度法第四十一條之規定予以說明，該條規定：「直轄市、

約：「第一五條：有左列各款情形之一者，甲方得逕行通知乙方終止契約，乙方不得異議。
一 經台北市議會決議終止本項獎勵民間投資業務或本項投資計畫案。」

¹⁰⁶ 關於預算之審議程序，請參見陳立剛，預算審議過程及問題分析，國策專刊，第9卷，頁9以下。關於預算審議之政經分析，請參見從行政與立法關係論預算審議制度，中國行政，第54期，頁58-65。

¹⁰⁷ 有關之法規，例如：中央政府預算執行暫行條例第22條：「立法院決議通過之總預算案所訂應行辦理或注意事項或附帶決議，應由各主管機關參照辦理，並由行政院主計處、財政部及審計機關，分別就其主管事項負責監督，並於次會期將辦理情形向立法院提出報告。」地方制度法第41條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效，優先順序，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別分別決定之；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別分別決定之。法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律、自治法規所不許者，不在此限。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會就預算案所為之附帶決議，應由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所參照法令辦理。」內政部警政工程招標採購改革專案小組作業要點一：「內政部（以下簡稱本部）依立法院審議八十八年度中央政府總預算案附帶決議，設內政部警政工程招標採購改革專案小組（以下簡稱本小組）。」殘障者低收入戶中低收入戶七十歲以上國民保險費補助作業規定四：「各級政府對於殘障者等保險費補助經費之分擔如下：（一）殘障者參加全民健康保險，極重度、重度及中度殘障者之自付部分保險費，由中央政府補助，輕度殘障者之自付部分保險費，由直轄市、縣（市）政府補助。（參照立法院八十三年十二月二十七日審議中央健康保險局組織條例附帶決議四）（二）殘障者參加全民健康保險以外之社會保險，其自付部分保險費，由直轄市及縣（市）政府補助，縣（市）政府財政確有困難者，得向上級主管機關申請補助。（參照殘障者健康保險辦法第五條）（三）低收入戶參加全民健康保險，為第五類保險對象者，其保險之補助，在省轄區域，由中央社政主管機關補助百分之十五，省政府補助百分之二十，縣（市）政府補助百分之六十五；在直轄市區域，由直轄市政府全額補助。（參照全民健康保險法第二十七條）（四）中低收入戶七十歲以上國民參加全民健康保險，其自付部分保險費，由中央政府補助。（參照立法院八十三年十二月二十二日審議中央健康保險局組織條例附帶決議五）前項省（市）、縣（市）政府應補助之保險費，以直轄市、縣（市）政府媒體資料戶籍所在地為準計算之。（參照殘障者健康保險辦法第五條）」、八：「殘障者等對於保險費補助得向戶籍所屬之直轄市、縣（市）政府以書面聲明放棄，由各直轄市、縣（市）政府以刪除媒體資料方式向中央健康保險局申報，於下次核計保險費時取消補助。（參照立法院八十三年十二月二十七日審議中央健康保險局組織條例附帶決議五）前項取消補助得申請回復，並依規定程序核定後補助之。」高雄市扶助中低收入單親家庭補助標準一覽表：

四	子 女 托 育 補 助	設籍本市二年以 上，就托（讀） 於本市立案私立 托嬰中心、托兒 所、幼稚園及就 讀課後托育中心 之國小低、中、 高年級，具高雄	就讀課後托育中 心之國小低、中 、高年級：每人 每月補助新台幣 三千元。 學齡前就托（讀 ）：每人每月補	1 戶籍謄本。 2 國稅局所得及 不動產證明。	社會局
---	----------------------------	--	--	-------------------------------	-----

縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別分別

決定之；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金

別分別決定之。法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律、自治法規所不許者，不在此限。直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會就預算案所為之附帶決議，應由直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、

市)公所參照法令辦理。」由此可知，各級議會於審議「法定預算」時，除照案通過或予以否決以外，自得於法律、自治法規所允許之範圍，以附加條件或期

限之方式為附帶決議，但如以「除外之但書決議」為之，則屬於部分通過，部分不通過。至於以附加綜合意見之方式為之者，除以議會決議作成單一性之決定以

外，若僅係綜合議員之意見者，則僅具有建議之效力，而無拘束力。在議會實際

運作上，曾有以警察竟至田中取締農民騎機車未戴安全帽，致引民怨，遂將縣府

編列之違警罰鍰收入刪至一元，且此項歲入係依法取締，應無預算收入多寡之問

題。又諸如編列拆除特定四間違建，亦未予通過；警察之取締績效獎金，亦全

市單親家庭扶助 自治條例第三條 第一項所列單親 家庭子女，其全 戶總收入每人每 月未達最低生活 費二點五倍。且	助新台幣三千元 。 附帶決議： 預算 不足部分，市府 視財源追加預算 送會審議。
---	--

台北市政府警察局公務車輛使用管理要點一：「依據：(六)臺北市議會審議八十八年下半年度及八十九年度本市地方總預算審議**附帶決議**規定。」國防部主計局辦事細則第5條：「歲計處掌握下列事項：九 國防預算審議質詢紀錄、決議、**附帶決議**及注意事項分辦研處建議事項。」財政部國庫署辦事細則【民國73年4月14日修正】第5條：「第二組掌握中央政府各項歲入之籌劃、審議、執行、督導考核及國庫收支檢討、財務調度與特種基金等事項。分設左列各科辦事：一 第一科辦理左列事項：(四)行政院預算審議會**附帶決議**有關歲入事項之協調處理。」台北市政府捷運工程局各區工程處組織規程【民國88年4月22日修正】**附帶決議**：請捷運局協調中央儘速核定本市捷運信義、松山線，在信義、松山線未核定前，有關新莊線、蘆洲支線之預算，不得送會審議。公立醫療院所辦理全民健康保險醫療業務被核減應收醫療帳款帳務處理要點五：「對於爭審會審定不予補付之醫療事項，應依左列規定處理：(二)爭審會對相關醫療院所之不當處置作成**附帶決議**者，應通知主管機關列入醫院評鑑參考。預算法第52條：「法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律所不許者，不在此限。立法院就預算案所為之**附帶決議**，應由各該機關單位參照法令辦理。」

數

予以刪除。蓋依法取締乃警察之法定義務，應無績效問題。

對於上述預算附帶決議、但書或綜合意見之效力問題，除地方制度法第四十一條

第三項已規定「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會就預算案所為之附帶決議，應由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所參照法令辦理。」，換言之，除不具直接之強制拘束力以外，且依同條第二項規定「法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律、自治法規所不許者，

不在此限。」，可知議會之預算決議如附加條件或期限，除為法律、自治法規所不許外，具有直接之強制拘束力。然有疑義者，乃議會決議所附加者，究屬「但書」，或僅為「附帶決議」、「附帶意見」、「附帶建議」，則必須先予究明¹⁰⁸。

對於議會於年度總預算所作成之附帶決議、附帶意見、附帶建議之效力為何？

政府行政部門應如何因應？內政部台（七十二）內民字第一九一三九八號函謂：

「省（市）議會審議省（市）預算案所作之附帶決議、附帶意見或附帶建議，非預算之法定決議，惟為增進府會之團結和諧，省（市）政府應儘量予以尊重辦理，

如執行有困難時，得附具理由函復省（市）議會。前開附帶決議、附帶意見或附帶建議，其涉及中央權責者，由省（市）政府報請中央核辦。至於但書部分如與附帶決議、附帶意見、附帶建議相似時，其效力如何？內政部台（八十二）內民字第八二 四二五 號函，則謂「市議會審議年度總預算案所作之決議中但書部分，其性質與『附帶決議』、『附帶意見』、『附帶建議』相似者，自仍有本部（七

十二）台內民字第一九一三九八號函釋之適用」。另為應各級民意機關審議預算時所作各項附帶決議（意見或建議）與但書及注意事項，因各級政府執行時對其效力認知不同，致府會間產生預決算之爭議；暨各級政府依據預算法第六十四條

¹⁰⁸ 關於議會附帶決議之法律性質與效果之深入學理探討，請參見鄭培麗，單純國會決議之研究 - 以德國法為借鏡，特別是頁109以下，輔仁大學法研所，民國84年6月；N. Achterberg, Parlament-srecht, 1. Aufl. S.738 ff.; J.C.B.Mohr, Tübingen 1984。在實務上之判斷標準為何，請參考臺北市政府暨所屬各機關處理市議會審議預算案審議意見作業要點（中華民國89年5月18日臺北市政府（89）府主一字第8900371600號函訂頒），臺北市常用法規彙編（90.3），頁229-232。

(已修正為第七十條)動支第二預備金，民意機關遲未完成審議，其相關帳務缺乏周延及一致性處理原則等問題，進而造成審計機關審編總決算審核報告與處理

之困擾，亟待通盤研究解決，行政院乃以(88)台忠授字第00288號對於有關各級政府與民意機關因附帶決議(意見或建議)與但書及注意事項等產生之預算爭議及各級政府動支第二預備金產生爭議情形之處理原則，提出看法如下：(一)有關各級政府與民意機關因附帶決議(意見或建議)與但書及注意事項等產生之預算爭議部分：查依據本(八十七)年十月二十九日 總統令修正公布及本院定於同年十月二十九日施行之預算法第五十二條第二項規定：「立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理」，以及同法第九十六條規定：「地

方政府預算，另以法律定之。前項法律未制定前，準用本法之規定」；復查本年十二月三日本院第二六六次會議通過送請立法院審議之「地方制度法」草案第三十八條第三項亦規定：「直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會就預算案所為之附帶決議，應由直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所照法令辦理」(詳附件一)；又依據本院八十一年一月與地方制度之主管機關內政

部七十二年十月及八十二年六月之相關解釋略以：各級地方民意機關審議預算時

所作之「附帶決議」、「附帶意見」、「附帶建議」，及決議中但書部分其性質與上

開「附帶決議」等相似者，均非預算案之法定決議，惟為增進府會之團結和諧，各級地方政府應儘量予以尊重辦理，如執行有困難時，得附具理由，函復各該民

意機關妥為說明，前開附帶決議、附帶意見或附帶建議，其涉及中央權責者，由

省(市)政府報請中央核辦(詳附件二、三、四)；顯見以上規定對於各級民意機關審議預算時所作之各項附帶決議(意見或建議)與但書及注意事項之效力問題，應已相當明確，並無另定處理原則之必要。(二)有關各級政府動支第二預備金產生爭議情形部分：1 查第二預備金之設置，係為賦予預算執行之彈性，採

立法、行政兼顧主義，亦即各機關在年度進行中為應業務及政事等之臨時需要，

致原列經費不敷或修訂、增加計畫及經費時，授權由本院核准動支第二預備金及

其歸屬科目金額之調整，事後編具動支數額表，送請立法院審議。故現行第二預

備金於奉准動支時，以「支付實現數」列帳之處理方式，在八十二年度以前，因立法院均能於當年度延會期中完成審議，尚不致產生帳務處理問題，惟自八十三

年度以來，由於立法院多未能於當年度結束期間前或貴部在年度總決算審核報告

提出前完成審議（甚有延宕多年未審之情形），致貴部均將其中實際支用數（即國庫已撥數）部分逕予修正轉列「權責發生數」處理，使得本院院編決算數與審定決算數產生重大差異，確有研謀改進之必要。2 茲為解決前述問題及表達財務

支出之實際狀況，本院主計處前於去（八十七）年七月三十日邀集貴部、中央有關機關及省市地方政府會商，擬具「普通公務單位會計制度之一致規定有關各機關動支第二預備金帳務處理補充規定」，並分行各機關依照辦理，其中規定：核准動支之第二預備金，各機關實際支付時，應以「經費支出」處理，至會計年度終了，仍未支付實現但已發生債務或契約責任部分，則於奉准保留時，轉入下年

度列為以前年度歲出應付款，並辦理結帳分錄；以上立法機關如於當年度結束前

完成第二預備金之審議且有修正時，各機關應配合辦理轉帳事宜，如於以後年度

始完成審議並有減列時，則辦理追回繳庫事宜（詳附件五），已能妥適解決有關帳務處理問題¹⁰⁹。

二、從禁止權力濫用觀點出發

各級議會既為民意機關，則其所有權限自係來自人民，且其權力之行使自亦應依

據人民之賦託，既不可越權，亦不得為消極或積極之濫用。任何態樣之濫用，均

無助於其任務之達成，抑且將造成紛爭、緊張與公共資源之浪費。

（一）命行政官員於議會罰站之可否

¹⁰⁹ 本件函釋發布於88年1月13日，早於地方制度法開始施行之日(88.1.27)，其效力是否因地方制度法之施行而受影響，仍值得探討。

各級議會能否於議會開議期間命行政官員罰站，並無明文規定。通常行政官員僅

有於議會備詢或進行施政報告時，始會前往議會，並於接受質詢與進行報告時須

站立為之¹¹⁰。除此以外，殊難想像議會有命行政官員於議會罰站之可能¹¹¹。惟如

議員於質詢官員時，發問甚慢，致使有關之行政官員須於備詢台或座位站立枯等

，是否構成罰站，則須依議員之主觀心態與目的及一般社會通念，予以判斷¹¹²。

至於原登記質詢之議員因故不及進行質詢，依有關之規定，亦不致發生命行政官

員罰站之結果¹¹³。比較值得觀心與檢討者，在於若干議會答詢臺之裝置與配備及

使用方式，易使直轄市與縣(市)政總質詢時，縣、市長因被輪番上陣之議員質詢，而長時間站立，難免體力透支。若干議會雖設有備詢者之座椅，然非過於狹

小(大人根本無法使用)，即議會慣例根本無容許備詢者適度選擇坐下答詢之機會，其結果無異於「罰站」。就此，似應就硬體與制度面同時謀求改善，如質詢與答詢均採就座位答詢制，至少中間應有固定之休息時間。最重要者，莫過於要

¹¹⁰ 至於議員為質詢時，究否亦應起立為之，或得坐於議員座位上為之，各級地方議會似均無明文規範。以本研究實際訪談發現，除臺北市議會外，議場配置並無議員質詢時專用之質詢台，據詢有關人員，議員於座位上坐著即得為質詢。

¹¹¹ 惟過去曾見有議會命警局官員率警員於議會排排站之情況，但能否認屬罰站，則有進一步商榷之必要。

¹¹² 據悉，花蓮縣於陳清水縣長任內，議會曾發生議員與縣長及到會備詢之官員均一齊站立數分鐘，而不進行議事之情況。臺北縣以前縣長在回答質詢時，常有問東答西狀況，後來議員利用其總質詢的一人三十五分鐘時間，全部時間都一直發問質詢，不給縣長答復時間及機會，其目的要給縣長難看，而縣長稱這樣不合理，議員並稱事後，再以書面答復即可。在高雄市議會實務上，議員質詢的時間，如業務質詢會，一人一天只有十分鐘時間。一般情形議會質詢時，主持人的主持方式很重要。由於議場麥克風設備等情況，在質詢時，不論質詢者或被質詢者雙方皆需就麥克風位置。如此一來，雙方都得站著發言，輪到未發言之行政人員，自然可坐下休息。又，通常連番質詢之情況不多見，且每1小時就有10分鐘之休息，所以因多位議員質詢同一行政官員導致其有「被罰站」之情況，並未發生。

¹¹³ 例如：臺中縣議會縣政質詢辦法第4條規定：「本會所排質詢議程，開會時間一到，即由排定當天質詢議員進行質詢，不在場議員由下順位遞補，俟當日應質詢議員發言完畢後，再依序補行質詢。當日未到場或到會時已散會者，以放棄論」。花蓮縣議會縣政質詢辦法第6條第6項規定：「輪到質詢議員未請假而未出席會議質詢者，扣除其質詢時間十分鐘，由主席統籌運用。並

由後一順序議員繼續進行質詢」。

修正答質詢均應站立始為慎重之「似是而非」之觀念。

(二)通知行政官員到會備詢，但用羞辱之口吻之可否（兼論言論免責權之界限）

就議會通知行政官員到會備詢，但是否可以用羞辱之口吻為之，涉及到議員能否

以言論免責權為藉口，而脫免公然侮辱罪責之問題。就此有關之法規，計有：臺

灣省各縣市議會議事規則第五十五條規定：「縣市議員之質詢，如近於**攻訐侮辱**被質詢人，主席應即制止，經制止無效者，主席得令其退出會場，情節重大者，

並得移請紀律委員會處理。」福建省金門縣連江縣議會議事規則第五十五條亦規定：「縣議員之質詢，如近於**攻訐侮辱**被質詢人，主席應即制止，經制止無效者，

主席得令其退出會場，情節重大者，並得移請紀律委員會處理。」臺灣省各縣鄉鎮縣轄市民代表會議事規則第五十五條：「鄉鎮縣轄市民代表之質詢，如近於**攻訐侮辱**被質詢人，主席應即制止，經制止無效者，主席得令其退出會場。」台北市議會議事規則第七十一條：「出席議員發言超出議案範圍或涉及個人問題時，主席得制止或停止其發言，其有破壞議場秩序及**無禮辱罵**情事者，主席得制止之；經制止無效情節重大者移付紀律委員會審查，提經大會通過予以懲戒。前

項發言，其他出席議員亦得請求主席制止或停止之；涉及**攻訐侮辱**個人者，並得

由出席議員提案，經大會議決後交付紀律委員會審議。經主席依前二項規定制

止或停止其發言時，如有出席議員四人以上表示異議，應即付表決，該異議未獲

出席議員過半數之同意時，仍維持主席之裁定。」高雄市議會議事規則第七十一條：「議員破壞議事秩序，有損議會尊嚴或發言超出範圍涉及個人私事，且有**無禮辱罵**情事時，主席得予警告制止。如不聽從時，主席得禁止其當日之發言或令

其退出議場，其情節重大者，得付懲戒。」、高雄市議會紀律委員會設置辦法第六條第一項第三款規定：「本委員會審議下列各案件：三 本會議員對列席報告或答復質詢人員**肆意謾罵污辱**，經議長或大會主席認為情節重大移付懲戒之案

件。」臺北縣議會議事規則第五十六條：「議員之質詢，有攻訐侮辱被質詢人情事時，主席應即制止，經制止無效者，主席得令其退出會場，情節重大者，並得移請紀律委員會處理。」、第七十九條：「出席議員發言如有超出議案範圍或涉及個人問題，主席得予警告、制止或終止其發言。其有破壞議事秩序或辱罵情事時，主席得禁止其當日之發言，或令其退出會場。其情節重大者，得移請紀律委員會處理。前項發言，其他出席議員，亦得請求主席為前項之處理。主席依前二項規定警告、制止或終止其發言時，如有出席議員四人以上表示異議，應即付表決，該異議未獲出席議員過半數同意時，仍維持主席之裁定。」凡此，均僅從議會內部之自律著眼，至議員能否以言論免責權為擋箭牌脫免法律責任，則有進一步研究之必要。

關於議員言論免責權問題，現行法規基於議會之職務本質性要求¹¹⁴，乃有基本之規定¹¹⁵。惟議員言論免責權之界限為何，除法規之相關規定外，實務上亦有若干見解呈現¹¹⁶。例如：司法院院解字第三一二號解釋謂：「縣省市各參議員，僅

¹¹⁴ 更詳細言，議員言論免責權具有維護代議民主、議事自主、權力分立之基本功能，且屬於議員個人（非議會整體）非關其個人基本權利，其所不得拋棄之手段與相對性之權力。詳請參見黃昭元，司法院釋字第四三五號解釋之檢討，律師雜誌，第225期，頁62-63。

¹¹⁵ 福建省金門縣連江縣議會組織規程第43條：「縣議員在會議時所為之言論及表決，對外不負責任。」地方制度法【民國88年1月25日公(發)布】第50條：「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。」臺灣省各縣市議會組織規程準則第35條：「縣(市)議會開會時，議員對於有關會議事項所為之言論及表決，對外不負責任。」臺灣省各鄉鎮市民代表會組織規程準則第36條：「代表會開會時，代表對於有關會議事項所為之言論及表決，對外不負責任。」

¹¹⁶ 關於立法委員與國大代表部分，釋字第401號解釋謂：「憲法第三十二條及第七十三條規定國民大會代表及立法委員言論及表決之免責權，係指國民大會代表在會議時所為之言論及表決，立法委員在立法院內所為之言論及表決，不受刑事訴追，亦不負民事賠償責任，除因違反其內部所訂自律之規則而受懲戒外，並不負行政責任之意。又罷免權乃人民參政權之一種，憲法第一百三十三條規定被選舉人得由原選舉區依法罷免之。則國民大會代表及立法委員因行使職權所為言論及表決，自應對其原選舉區之選舉人負政治上責任。從而國民大會代表及立法委員經國內選舉區選出者，其原選舉區選舉人得以國民大會代表及立法委員所為言論及表決不當為理由，依法罷免之，不受憲法第三十二條及第七十三條規定之限制。」釋字第435號解釋謂：

其在會議時所為之言論及表決對外不負責任，若將其在會議時所為之言論及表決

，以書面或言詞向外發表，仍應依法負責。」¹¹⁷同院院解字第三七三五號解釋亦謂：「縣參議員在會議時所為無關會議事項之不法言論，仍應負責。」司法院大法官釋字第一二二號解釋謂：「地方議會議員在會議時所為之言論，應如何保障，憲法未設有規定。本院院解字第三七三五號解釋，尚不發生違憲問題。」釋字第一六五號解釋則謂：「地方議會議員在會議時就有關會議事項所為之言論，應受保障，對外不負責任。但就無關會議事項所為顯然違法之言論，仍難免責。」

本院釋字第一二二號解釋，應予補充。」然在實踐上仍存在不少疑義，例如：議員於會議時以詆譏行政官員、其他議員或人民之隱私或名譽之言詞侮辱他人者，

能否以其無關會議事項之不法言論論之？抑或應以其言論已逾越必要之範圍(有違比例原則)，而以權力濫用論之？仍不無疑問¹¹⁸。依本研究團隊之研究認為，基於樹立具有文化素養與保障與會人員(包括：議員與行政官員)之尊嚴，應禁絕用羞辱之言語質詢行政官員。

至其他與質詢有關之規定，如前臺灣省各縣市議會議事規則第五十三條規定：「縣

市議員對縣市長、各局、科、室及直屬機關主管之書面或口頭質詢，應詳述主旨

並遵守左列規定：一 質詢事項，必須與縣市政府施政及被質詢者之職掌有

「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。為確保立法委員行使職權無所瞻顧，此項言論免責權之保障範圍，應作最大程度之界定，舉凡在院會或委員會之發言、質詢、提案、表決以及與此直接相關之附隨行為，如院內黨團協商、公聽會之發言等均屬應予保障之事項。越此範圍與行使職權無關之行為，諸如蓄意之肢體動作等，顯然不符意見表達之適當情節致侵害他人法益者，自不在憲法上開條文保障之列。至於具體個案中，立法委員之行為是否已逾越保障之範圍，於維持議事運作之限度內，固應尊重議會自律之原則，惟司法機關為維護社會秩序及被害人權益，於必要時亦非不得依法行使偵審之權限。」

¹¹⁷ 類此，行政院於台七十二防字第二一八六八號函謂：「民意代表在會議時或院內所為之言論，對外固可免責，然其發表言論之行為，非在會議之時或院內，即使所發表之內容與在會議時或院內發表者完全相同，由於時間及空間之不同，顯係另一行為，自不在免責之列，因之，非在會議之時或在院外，利用書報、雜誌、錄音、錄影擴散其在會議時或院內之言論，不論係由本人或他人所為，並不因其內容曾在會議時或院內發表而免責，自可逕行依法查處其應負之責任」。

¹¹⁸ 關於議員之言論免責權範圍，詳另請參見陳春生，議員之言論免責與議會自律，東吳法律學報，頁94-103(84.3)；蕭文生，言論免責權與不受逮捕權，法學叢刊，第164期，頁43以下。其思想背景等，並請參考李建聰，民意代表言論免責權之探討，警專學報，第6期，頁397以下。

關

，與職掌無關之私事不得質詢。 二 質詢之措詞不得有非難諷刺與捕風捉影之

詞句。 三 假定某項情勢或作某種抽象之結論請求發表意見者，不得質詢。

四 非議會職權範圍之事項，不得質詢。」福建省金門縣連江縣議會議事規則第五十三條規定：「縣議員對縣長、各局、科、室及直屬機關主管之書面或口頭質詢，應詳述主旨並遵守左列規定： 一 質詢事項，必須與縣政府施政及被質詢

者之職掌有關，與職掌無關之私事不得質詢。 二 質詢之措詞不得有非難諷刺

與捕風捉影之詞句。 三 假定某項情勢或作某種抽象之結論請求發表意見者，

不得質詢。 四 非縣議會職權範圍之事項，不得質詢。」高雄市議會議事規則第33條規定：「議員質詢內容應以市政為範圍，如有超越權責時，主席應即制止，

經制止無效者，主席得令其退出議場，情節重大者，並得移付懲戒。」臺北縣議會議事規則第五十四條亦規定：「議員對縣長、各一級單位主管及所屬機關首長之書面或口頭質詢，應遵守下列規定： 一 質詢事項，必須與縣政府施政及被質詢者之職掌有關。 二 非本會職權範圍之事項，不得質詢。但建議及反映意見不在此限。」

在基本理念上，本研究認為：議員以辱罵、羞辱之口吻質詢行政官員，縱然或有

係因官員答非所問、態度不莊重所致，但徒以辱罵、羞辱之口吻質詢行政官員，

不僅於事無補，抑且更足以顯示議員或議會文質之不足，似乎應改以「愛及非語言暴力」之方式為之，始為進步之舉。

(三)杯葛議事之可否

議會職權之有效行使，其障礙有起於蕭牆之內者，而此以議員之杯葛議事為然。

所謂「杯葛議事」，乃指議員為使議會議事無法進行，而以言語、肢體動作等，妨礙議事之順暢進行者而言。例如：佔據發言臺、搶麥克風、破壞議事廳音響

或

照明、阻礙主席指揮議事程序或其他議員之發言等。基於議會議事效率與尊重他

人職權之行使，實不足為訓。縱其認他人於議事有所瑕疵，亦應循議會之內規等

處理，始為正鵠。較有問題者，乃欲杯葛議事者，以合法之方法，例如利用議員

出席率或在場率不高，而請求主席清查在場人數，以達流會之目的，就此似甚難

予以責難。又如一再提程序問題，或以復議手段阻礙議事，均可能成為杯葛議事

之方法。一般而言，在野黨較易採取杯葛議事之手段，特別是在野黨與執政黨均

非過半，而議員在場開會率不高之情況，最易發生。換言之，上述條件與情況係

提供了議員杯葛議事之誘因與條件。對此，各級地方議會之議事規則雖類皆有相

關之規定以為因應¹¹⁹，但實效則仍值得檢討。

實務上，台北縣議員較少杯葛議事，一般審查預算時如要刪預算，會採取協商方

式解決。由各政黨協商，再由議長來仲裁之方式解決。台北縣有很好的傳統，均

採如此方式，還沒有動用表決。在審議法案時均很和諧，儘量採協調方式解決，

一直溝通到沒有意見。台中縣議會注重各政黨協商與理性溝通，不輕易動用表決

，故議會至今並未使用過表決權。在高雄市議會方面，議員杯葛議事，若採用較

柔性之作法，是由在場之議員提議清點人數。由於在議會中常發生議員簽完名後

，即中途離席，導致在場人數所剩無幾。此時，若有議員存心杯葛議事，會以此

方式，達其目的。易言之，現在的議員大都會以議事規則中之相關規定去杯葛

¹¹⁹ 如臺北市議會議事規則第25條、第48條、第53條、第58條、第59條；高雄市議會議事規則第46條、第56條、第58條、第59條；臺北縣議會議事規則第36條、第47條；臺中縣議會議事規則第46條、第47條；花蓮縣議會議事規則第37條、第43條、第47條。

議

事，亦即循法律途徑解決，且較少有肢體衝突之情況出現，與過去之議會生態較不相同。

三、從效能觀點出發

議會議事效能之提昇，向為國人所觀注，邇來更係與日俱增。為此，相關之法律

亦有所規範¹²⁰。以下特別就地方立法機關逾時審議法案之可否及逾時不質詢而令

行政官員枯等之可否，依據相關原理與規定評析之：

(一)逾時審議法案之可否

¹²⁰ 例如地方立法機關組織準則第21條：「直轄市議會、縣(市)議會應設程序委員會，審定議事日程及其他程序相關事項，並得設各種委員會審查議案。鄉(鎮、市)民代表會得設小組進行案件審查，並由主席審定議事日程。前項議事日程屬於定期會者，縣(市)議會質詢日期不得超過會期總日數五分之一；鄉(鎮、市)民代表會質詢日期不得超過會期總日數四分之一。」

直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會之議事日程，應分別報行政院、內政部、縣政府備查。」、第22條：「直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會非有議員、代表總額減除出缺人數後過半數之出席，不得開議。議案之表決，除本準則另有規定外，以出席議員、代表過半數之同意為通過，未過半數之同意為否決。如差一票即達過半數時，會議主席得參加一票使其通過，或不參加使其否決。直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會進行施政報告及質詢議程時，不因出席議員、代表未達開會額數而延會。」、臺北市除訂有「臺北市議會議事規則」共74條以外，尚制定有「臺北市議員質詢辦法」共8條。在縣方面，桃園縣議會為提昇縣政總質詢之效率，定有桃園縣議會縣政總質詢辦法共十一條，其內容如下：第1條：「桃園縣議會(以下簡稱本會)為提高縣政總質詢效率特訂定本辦法。」、第2條：「本會議員行使縣政總質詢權除臺灣省各縣市議會議事規則另有規定外依本辦法行之。」、第3條：「縣政總質詢在本會議事堂按照排定議事日程進行。」、第4條：「質詢順序於每次大會預備會議時以抽籤決定後由本會議事組印發順序表。」、第5條：「質詢時間每位議員以四十分鐘為限(含答復時間)其質詢或答復如有未盡事項得以書面行之。書面簽復者應於七日內函復本會，由本會轉知質詢議員。」、第6條：「抽籤決定之順序得互調質詢，但應由雙方當事人親自於事前向大會主席報備。」、第7條：「議員在輪值質詢時間而不行使其質詢權者視為放棄，不得要求保留質詢時間，但如因特別事故而遲到。其時間未超過廿分鐘者得由主席在當天剩餘質詢時間內酌情處理。」、第8條：「質詢時間得相互讓借，但應由讓與人於輪值質詢時間內即席聲明並由受讓(借)人即席廣續使用。」、第9條：「議員聯合質詢應於抽籤前以書面通知本會議事組並指派一人代表參加抽籤決定質詢順序，未於抽籤前通知議事組者於抽籤當日自行協商調換質詢順序使其連貫之。排定為聯合質詢者應於輪值質詢時間提出質詢，不得退出及互調質詢順序，但欲互調部分質詢時間應以相等人數為限。為配合本會議事堂現有電機設備，聯合質詢每組以不超過八人為原則。」、第10條：「發言議員質詢事項其他議員認為有補充必要時應先請求主席徵得質詢議員之同意得為補充質詢。但補充質詢之時間應計列在原質詢議員之時間。」、第11條：「縣政總質詢除口頭質詢外並得提出書面質詢議員詳敘質詢事項送由主席交本會議事組轉請受詢機關於文到七日內函復本會轉知質詢議員。」

在依法行政原則之要求下，地方自治之若干屬於自治條例保留之事項，如地方立

法機關未能適時制定地方自治條例，則地方行政機關即難免無法據以施政。因此

，如地方立法機關對於行政機關送請審議之法案，逾時不為審議或未能完成立法

程序，則屬於立法怠惰情形之一¹²¹，在地方行政機關與立法機關互動之情況下，

能否單純基於效能原則為一定之處理，即成為一重大問題。對此，吾人必須先確

立者，乃現行法規有無規定地方立法機關應於何期限內審議或完成政府行政機關

送請審議之法案（**法案審議或審決期限**）？其次，基於自治條例保留原則與行政效能之平衡考量，是否地方立法機關即有義務於「**適當期限內**」完成法案之審議？最後，於地方立法怠惰之情況下，則地方制度法第七十六條所規定之「**代行處理**」制度，能否作為救濟之方法？

首先，關於現行法規有無規定地方立法機關應於何期限內審議或完成政府行政機

關送請審議之法案（**法案審議或審決期限**）言，遍查各地方自治團體及其議會之有關法規，除總預算案外，似均無明文¹²²。此對於議事效率之提昇，顯然缺乏

制度性之保障。

其次，關於基於自治條例保留原則與行政效能之平衡考量，是否地方立法機關即

有義務於「**適當期限內**」完成法案之審議言，固應持肯定之看法。惟盱衡當前臺灣之法治生態環境，能否實踐，則不無懷疑。再者，所謂「**適當期限**」，其不確定性是否將使其流於與無期限限制之結果同，亦甚啟人疑竇。

最後，關於地方立法機關怠惰，是否可以以地方制度法第七十六條所規定之「**代行處理**」制度，作為救濟之方法之問題，雖然我國學者大部分主張地方立法上之

¹²¹ 陳愛娥，立法怠惰之回應，憲政時代，第21卷1期，28-49頁；郭介恆，立法怠惰之回應，憲政時代，第21卷1期，1-24頁。

¹²² 另詳下述。

不作為，亦屬於地方制度法第七十六條第一項所規定之「依法應作為而不作為」¹²³，但對於能否援引該條規定之「代行處理」以為救濟之方法，學者間則有不同之看法¹²⁴。對此，本研究基於效能之考量與地方自治之特質¹²⁵，毋寧認為宜創設

一規範，規定地方立法機關不於適當期間審議者，則視為同意政府行政機關提送

之草案。

在預算之審議方面，如逾時未能作成決議，地方制度法第四十條規定：「直轄市總預算案，直轄市政府應於會計年度開始三個月前送達直轄市議會；縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案，縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應於會計年度開始二個月前送達縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會應於會計年度開始一個月前審議完成，並於會計年度開始十五日前由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所發布之。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會對於直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所所提預算案不得為增加支出之提議。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案，如不能依第一項規定期限審議完成時，其預算之執行，依下列規定為之：一、收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。二、

支出部分：（一）新興資本支出及新增科目，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。（二）前目以外之科目得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。三、履行其他法定義務之收支。四、應前三款收支調度需要之債務

舉借，覈實辦理。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所得就原提總預算案未審議完成部分，報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商，於

一個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定之。直轄市、

¹²³ 請參見黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，初版，頁297，翰蘆，2000.8；李惠宗，地方自治法規之監督，收於地方自治法2001，頁314，臺北市政府法規委員會編印，2001.10。

¹²⁴ 黃錦堂氏認如屬於應以地方自治條例定之之範圍，則不適用於代行處理（請參見黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，初版，頁298，翰蘆，2000.8）；惟李惠宗氏則認為代行處理之方式包括以綱領性規定，直接取代地方自治團體之自治條例，或以他地方自治團體自治條例暫代之（請參見李惠宗，地方自治法規之監督，收於地方自治法2001，頁315，臺北市政府法規委員會編印，2001.10）。

¹²⁵ 關於地方自治之特質，請參見黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，初版，頁9以下，翰蘆，2000.8；張正修，地方制度法—理論與實用1，初版，頁8，11-12，學林，2000.9。

縣

(市)、鄉(鎮、市)總預算案經覆議後，仍維持原決議，或依前條第五項重行議決時，如對歲入、歲出之議決違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越

權限，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定

數額之繼續經費之刪除已造成窒礙難行時，準用前項之規定。」在實務上，台北縣議會每年審議預算之期限問題，依法律規定，必須在當年十一月底前完成審議

，依議會開議之四十天會期，因期間不長且縣政府亦不要求議會必須一定要在當

年十一月底前完成審議，有時議會在十二月底才完成審議預算案，是否有可能產

生逾時審議預算，該預算案自動生效之問題，如依決算法之規定，決算案如送請

審議，經過一年未審查，該決算自動通過生效，似屬肯定。依決算法之精神而言，

決算權應在監察院之審計室，屬監察院之職權。以監察院和台北縣議會之間的關

係，分別各為具有審查決算報告之職權，議會對具體案件有疑義時，議會會主動

向監察院所屬之審計室請教，惟此大都只是決算額度數字上的核對，並不具有其

他實質上之特別意義。

在上級機關之核定自治法規方面，為避免因逾期影響地方自治事務之推行，地方制

度法第三十二條第三項乃規定：「自治法規、委辦規則須經上級政府或委辦機關核定者，核定機關應於一個月內為核定與否之決定；逾期視為核定，由函報機關

逕行公布或發布。但因內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，經核定機關具

明理由函告延長核定期限者，不在此限。」至於地方立法機關之查照或備查行政機關訂定之自治規則，因既無期限之限制，亦不影響其生效，故地方制度法乃無

任何規定。

在議會實務方面，高雄市議會議員為保持形象，以爭取下屆選票，往往會有共識

地不惜以加開臨時會之方式，將本會期之議案審議完畢，不令其拖延至下會期。

市政府亦表示，特別在選舉時，議員們為撥出時間為選舉準備，會有默契地將議

案在選舉前審議完畢。而在選舉前，雖議員忙於選舉事務，無法全程參與議案審

議，但至少該小組之議員會出席。至於議員及行政官員開會之出席準時性問題，

一般而言，行政官員較準時。議員有時遲到，通常議會也會通融地以遞延方式令

其行使質詢權。對於議員之簽到、請假及遲到等問題，高雄市議會議事規則第五

條至第八條有相關規定。在花蓮縣議會方面，法案除非有明文規定何時應審決，

否則，並無逾時審議之問題。不過，過去曾發生過為配合議長聯誼會，該預算案

遲了二、三天才通過之情況。

(二)逾時不質詢而令行政官員枯等之可否

我國現行有關議會質詢之法規，僅限制質詢之範圍與方式，然對於逾時不質詢，

則乏明文。通常會發生逾時不質詢之情況，計有：通知政府行政官員到會備詢，

然議會卻因議員出席率太低無法準時開議。排定質詢之議員缺席或遲到，致到

會備詢之行政官員必須枯等。因議會議事發生障礙，致行政官員無法準時備詢，而須枯等。就前述原登記質詢之議員因故不及進行質詢之情形，依相關規定，

由下一順位議員遞補，應不致發生令行政官員枯等之結果¹²⁶。實務上，議員之

¹²⁶ 例如：臺中縣議會縣政質詢辦法第4條規定：「本會所排質詢議程，開會時間一到，即由排定當天質詢議員進行質詢，不在場議員由下順位遞補，俟當日應質詢議員發言完畢後，再依序補行質詢。當日未到場或到會時已散會者，以放棄論」。花蓮縣議會縣政質詢辦法第6條第6項規定：「輪到質詢議員未請假而未出席會議質詢者，扣除其質詢時間十分鐘，由主席統籌運

出

席議會義務，以台北縣議會而言，一般議員參加會議之出席率不高，其原因為議

員個人之行程活動重點，大都置於每天之轄區拜訪、服務選民、參加各種婚喪喜

慶活動，相對地，出席議會之時間將形減少。議會開會人數之採計標準，一般以

簽到人數過半即行開會，故如實際上只有二十多人到場，亦可能開會。未到場之

議員，對於相關議案之具體決定，一般不會有其他反對意見，因其自知開會時不

到場，已經理虧在先。新聞媒體對於議會開會的報導，一般在議會會期中，沒有

特別主題時，媒體較少來議會採訪。有時如有個別之議員，對於某項議題特別支

持或另有用意，可能會到議會舉行記者會。一般情形，媒體對於議會開議情形採

訪，大都只在總質詢時，才會全程採訪及錄影。在臺中縣議會方面，議員欲質詢

之前，須先登記，若至會議結束尚未出現，則視同放棄，故並不會有令行政官員

枯等的情形。至於議員上發言台而拒絕發言的情形，更是從未有過。在高雄市議

會實務上，此問題涉及議員審議議案之程序安排及時間掌握之精確度。市政府亦

表示，由於議會對於議案之審議順序無相關規定，一般而言，議會會依市政府之

提案順序為審理。如此行政官員可自行斟酌到場備詢之時間，不致於造成議會開

議時需全體相關行政官員到場備詢之時間浪費。然而，實際情況並非如此，議員

時常會有跳號審議之情況，令行政官員措手不及。因此若能有一套遊戲規則，將

能更使府會和諧。在花蓮縣議會方面，基本上不曾發生過，即使有登記質詢之議

員因事遲到，也會由下一順位議員質詢。但是過去常會發生一人質詢以後，其

用。並由後一順序議員繼續進行質詢」。

他

人跟著用自己的質詢時間作補充質詢，如果有議員質詢時間不夠，其他議員也可

以讓渡部分時間讓同仁暢所欲言繼續質詢。

伍、直轄市與縣（市）議會職權之分析

一、有關法規之分析

我國目前有關直轄市與縣（市）議會之職權，除規定於地方制度法第三十五條與第三十六條以外，尚散見於其他各種法規。其職權與依據，依其性質之不同，詳

請參見附件一之分析，茲不贅述。

二、實務之分析

當前地方議會職權之行使與地方政府（行政機關）間之互動，存在疑義，而有待於解決者，依本計畫研究團隊實際訪談所得，歸納為下列十大項，茲依次加以剖

析說明：

（一）議會為但書之決議、附帶決議或綜合意見之可否

關於議會於主決議外為但書之決議、附帶決議或綜合意見之可否問題，並不限於

預算之審議與決定¹²⁷，其他之議會審議與決議事項，亦屢見有附帶決議之情形¹²⁸，

¹²⁷地方制度法第41條第2項及第3項規定：「法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律、自治法規所不許者，不在此限。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會就預算案所為之附帶決議，應由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所參照法令辦理。」

¹²⁸由於但書之決議、主決議、附帶決議或綜合意見，其重要意義在於是否具有拘束政府行政機關之效力或僅具有參考與建議之效果。因此，如僅係拘束議會議員或黨團之決議，雖亦使用但書之決議、主決議、附帶決議或綜合意見，其效力為何，則非本研究關心之所在。至於法規案之審議，除自治規則之備查，議會得附期限命政府部門修正、廢止或同時改提自治條例送議會審議外，自治條例之審議，依其本質，應不得附加但書之決議、附帶決議或綜合意見，而僅有

且其內容不乏為附條件、但書之決議，甚至但書之內容實為附條件或附期限者。

於茲應探討者，乃議會於主決議時為附帶決議、但書之決議或綜合意見，議會之

真意為何？是否應格於其決議之形式？否屬於具有拘束力之決議或僅為具建議性質之決議？茲先羅列各地方之實務情況與有關之規定，然後再分析其法理依據

與容許性及界限：

在台北市部分，市議會周柏雅議員表示，市議會曾經有過，惟附帶決議與但書

決議的性質並不相同。附帶決議，只具參考性質，若市府無法達成，僅需來文表

明執行困難之處即可；但書決議則不同，係具有拘束性，且條件十分明確，若市

政府不執行，則必需依法定程序提出覆議案。市政府就此，則頒有「臺北市府暨所屬各機關處理市議會審議預算案審議意見作業要點」¹²⁹，以資遵循。

高雄市議會方面，認為依內政部七十二年十月二十四日台(七十二)內民字第

九一三九八號函表示，省(市)議會審議省(市)預算所作之附帶決議、附帶意見或附帶建議，非預算案之法定決議，惟為增進府會之團結和諧，省(市)政府應儘量

予以尊重辦理，如執行有困難時，得附具理由函復省(市)議會。前開附帶決議、

附帶意見或附帶建議，其涉及中央權責者，由省(市)政府報請中央核辦。由該函

可知，議會所為之附帶決議、附帶意見或附帶建議僅具參考價值，並無拘束力。

且在實際運作中，會以議會名義在預算之單項說明欄中說明之。若行政機關不遵

主決議(照案通過、修正通過、退回重擬或不予審議)。惟實務上則嘗見法律案附有附帶決議者，如立法院83年12月27日審議中央健康保險局組織條例**附帶決議**；民國91年1月21日修正之高雄市扶助中低收入單親家庭補助標準一覽表**附帶決議**；台北市政府捷運工程局各區工程處組織規程【民國88年4月22日修正】**附帶決議**：請捷運局協調中央儘速核定本市捷運信義、松山線，在信義、松山線未核定前，有關新莊線、蘆洲支線之預算，不得送會審議。

¹²⁹中華民國89年5月18日臺北市府(89)府主一字第8900371600號函訂頒，臺北市常用法規彙編(90.3)，頁229-232。詳另參見附錄四。

守該附帶決議、附帶意見或附帶建議，最多僅係在下次議會審核預算時，會嚴格把關。

議會審查預算之問題，如台北縣議會於九十年度審查台北縣政府所編列之預算時，發現縣政府浮編歲入收入之預算，歲入與歲出差距達約一百億元，因依往年之實際收入情形，並無法達到所編列的金額。對此，台北縣議會要求縣政府必須採取一定補救措施的附帶決議，即改為編列一百五十億元之中央補助款的追加預算，並請縣長負責爭取，且要求須在期限內辦理。對本案，縣政府答復，將參照法令辦理，惟縣政府並未對議會之附帶決議，確實照辦。議會對此結果甚不滿意，如縣政府不設法追加預算，明年議會審查縣政府之預算時，將可預見府會，可能因此而產生對立。本案發生原因為縣政府在歲入預算中，灌水膨脹編列，依實際可收入額應在六百億元以下，預算卻編列了七百億元，此土地增值稅預算，即達一百億元差額。議會擔心以不符實際方式編列預算，如持續三年，本縣預算將無法因應支出。因此，議會才會改以附帶決議，要求縣長向中央爭取補助款，如縣長爭取不到，議會將決定在半年期限後，檢討執行補助款爭取情形。對此問題，因縣政府之預算編列方式，造成實際赤字預算加深，衍生不良後果，此責任應歸屬議會或縣政府？亦有問題。雖然，此種現象似乎各地方政府、議會都曾常發生，但仍須修正。另一亦類似預算編列問題，為稅款減免，因中央之政策改變，不徵收一種稅款，在第一年時，中央因應地方無法如數徵收，中央會有相關之補助款，惟在第二年之後，中央即沒有相關補助經費，此部份即要由地方政府承受負

擔，

亦不合理，此在財政收支劃分法中，亦應將此問題列入考量。

依內政部七十二年十月二十四日台(七十二)內民字第一九一三九八號函表示，

省(市)議會審議省(市)預算所作之附帶決議、附帶意見或附帶建議，非預算案之法定決議，惟為增進府會之團結和諧，省(市)政府應儘量予以尊重辦理，如執

行有困難時，得附具理由函復省(市)議會。前開附帶決議、附帶意見或附帶建議，

其涉及中央權責者，由省(市)政府報請中央核辦。由該函可知，議會所為之附帶

決議、附帶意見或附帶建議僅具參考價值，並無拘束力。內政部台(八十二)內民字第八二 四二五 號函，則謂「市議會審議年度總預算案所作之決議中但書部分，其性質與「附帶決議」、「附帶意見」、「附帶建議」相似者，自仍有本部(七

十二)台內民字第一九一三九八號函釋之適用」。

另為應各級民意機關審議預算時所作各項附帶決議(意見或建議)與但書及注意事項，因各級政府執行時對其效力認知不同，致府會間產生預決算之爭議；暨

各級政府依據預算法第六十四條(已修正為第七十條)動支第二預備金，民意機關遲未完成審議，其相關帳務缺乏周延及一致性處理原則等問題，進而造成審計

機關審編總決算審核報告與處理之困擾，亟待通盤研究解決，行政院乃以(八十八)台忠授字第 二八八號對於有關各級政府與民意機關因附帶決議(意見或建議)與但書及注意事項等產生之預算爭議及各級政府動支第二預備金產生爭議情形之處理原則，其看法如下：(一)有關各級政府與民意機關因附帶決議(意見或建議)與但書及注意事項等產生之預算爭議部分：查依據本(八十七)年十月二十九日總統令修正公布及本院定於同年十月二十九日施行之預算法第五十二條第二項規定：「立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理」，以及同法第九十六條規定：「地方政府預算，另以法律定之，前項法律

未制定前，準用本法之規定」；復查本年十二月三日本院第二六 六次會議通過

送請立法院審議之「地方制度法」草案第三十八條第三項亦規定：「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會就預算案所為之附帶決議，應由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所參照法令辦理」（詳附件一）；又依據本院

八十一年一月與地方制度之主管機關內政部七十二年十月及八十二年六月之相關解釋略以：各級地方民意機關審議預算時所作之「附帶決議」、「附帶意見」、「附

帶建議」，及決議中但書部分其性質與上開「附帶決議」等相似者，均非預算案之法定決議，惟為增進府會之團結和諧，各級地方政府應儘量予以尊重辦理，如

執行有困難時，得附具理由，函復各該民意機關妥為說明，前開附帶決議、附帶

意見或附帶建議，其涉及中央權責者，由省（市）政府報請中央核辦（詳附件二、三、四）；顯見以上規定對於各級民意機關審議預算時所作之各項附帶決議（意見或建議）與但書及注意事項之效力問題，應已相當明確，並無另定處理原則之必要。（二）有關各級政府動支第二預備金產生爭議情形部分：1 查第二預備金

之設置，係為賦予預算執行之彈性，採立法、行政兼顧主義，亦即各機關在年度

進行中為應業務及政事等之臨時需要，致原列經費不敷或修訂、增加計畫及經費

時，授權由本院核准動支第二預備金及其歸屬科目金額之調整，事後編具動支數

額表，送請立法院審議。故現行第二預備金於奉准動支時，以「支付實現數」列帳之處理方式，在八十二年度以前，因立法院均能於當年度延會期中完成審議，

尚不致產生帳務處理問題，惟自八十三年度以來，由於立法院多未能於當年度結

束期間前或貴部在年度總決算審核報告提出前完成審議（甚有延宕多年未審之情形），致貴部均將其中實際支用數（即國庫已撥數）部分逕予修正轉列「權責發生數」處理，使得本院編決算數與審定決算數產生重大差異，確有研謀改進之必要。2 茲為解決前述問題及表達財務支出之實際狀況，本院主計處前於去（八十七）年七月三十日邀集貴部、中央有關機關及省市地方政府會商，擬具「普通公務單位會計制度之一致規定有關各機關動支第二預備金帳務處理補充規定」，

並分行各機關依照辦理，其中規定：核准動支之第二預備金，各機關實際支付時，

應以「經費支出」處理，至會計年度終了，仍未支付實現但已發生債務或契約責任部分，則於奉准保留時，轉入下年度列為以前年度歲出應付款，並辦理結帳分

錄；以上立法機關如於當年度結束前完成第二預備金之審議且有修正時，各機關

應配合辦理轉帳事宜，如於以後年度始完成審議並有減列時，則辦理追回繳庫事

宜（詳附件五），已能妥適解決有關帳務處理問題。

依本研究團隊研究結論：議會於主決議外為「附帶決議」、「附帶意見」、「附帶建

議」、「但書之決議」或「綜合意見」，應依議會之真意，而勿格於其決議之形式。

議會於主決議以外所為之附帶決議等，除非屬於「法定決議」，換言之，係屬於議會為決議時依法得為具有拘束力之意思表示者外，僅具參考價值或建議性質，

並無拘束力。惟為增進府會之團結和諧，地方政府應儘量予以尊重辦理，如執行

有困難或顯不合理時，得附具理由函復議會。至於議會所作之決議中使用但書部

分，仍應依其實質論其是否具有拘束力。另依預算法第九十六條規定：「地方政府預算，另以法律定之，前項法律未制定前，準用本法之規定」，換言之，準用同法第五十二條第二項規定：「立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理」，即依地方制度法第四十一條第二項及第三項規定：「法定預

算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律、自治法規所不許者，

不在此限。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會就預算案所為之附帶決議，應由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所參照法令辦理。」

（二）請願之歸屬與競合

不管是根據請願法第二條規定，或是依地方制度法第三十五條第九款、第三十六

條第九款規定，政府行政機關與議會均有接受人民請願之權利與義務¹³⁰。於茲有疑義者，乃議會與行政機關均認其有受理特定請願案之權限或均認為其無受理特定請願案之權限，而屬於對方之權限時，究應如何處理？請願法第八條規定：「各機關處理請願案件，應將其結果通知請願人；如請願事項非其職掌，應將所當投遞之機關通知請願人。」似乎各該機關只要通知請願人其請願應向其他機關（議會或行政機關）提出即可，然如另一機關認為應向原提出機關為之，此時即發生「消極之權限爭議」，對此目前似仍乏解決之規定¹³¹。反之，如人民同時向議會與政府行政部門請願，而兩機關亦均認其有受理權限，除依其性質確屬兩機關得以各自處理或協同處理者外¹³²，將發生府會之「積極權限爭議」。就此，目前亦乏解決之規定。凡此，均有待於立法解決者也。

(三)對人民為行政處分之可否

各地方議會能否對人民為行政處分或命令或請求政府行政機關對人民為行政處分，可由實務先作一檢視，然後再由相關法制與理論中說明與探討。以下先就本研究團隊之訪談所得列舉說明，嗣再由相關法制與理論剖析其法理：

台北市議會江蓋世議員、柯景昇議員表示：議會不可能自己對人民為一定處分或自為行政處分，故不會發生這種情形，若有此情況發生，至多亦只是建議性質。較常用的方式，是於審查預算時，透過但書、附條件的方式，對予行政機關作部份要求。

¹³⁰ 行政機關依行政程序法第168條以下之規定，並有接受人民陳情之義務。至陳情與請願之關係與二準據法間之關係如何，則有待於進一步探討，於此不贅述。

¹³¹ 行政程序法第13條及第14條之規定，於議會與政府行政機關間之權限爭議，並無適用之餘地。

¹³² 例如：請求政府提出修法之政府草案，並請求議會或議員亦提出相對草案。反之，亦然。

在高雄市議會之實務上，並未曾發生過命市政府為特定處分之情況。市議會若發現行政機關有應為行政處分之情況，例如民眾對某特定事項以請願方式表達等，此時議會會將該事件轉送行政相關部門，請其處理。畢竟從依法行政之角度言，議會並非該事件之主管機關，無權為行政處分。謝副祕書長舉多年前高雄市發生某舞場有未滿十八歲之青少年在舞場內跳脫衣舞事件為例。當時於議會中有民意代表提出質詢，市長要求相關單位，要以斷水斷電處分該業者。於此案例中，行政機關不能只因議員之質詢及市長之命令，即驟然地對業者採取斷水斷電措施。重要地是，需調查該業者是觸犯何法令？及所觸犯之法令之主管機關為何？要先作一釐清。否則冒然採取行動，不但引起民怨，且不符依法行政原則。以該案件而言，由於該舞場在建築法令、商業登記等法令方面，並無違法，因此無法對其採取斷水斷電處分。最後，高雄市政府以少年福利法之相關規定，對該舞場採取斷水斷電處分，至於是否違反比例原則，是另一問題。至於議會是否有自為處分之情形，例如民眾於議會旁聽時，攜帶危險物品、或在議長主持議會中途發出聲音干擾議場等。於此情況，議長會請警衛(由議會自行聘雇)維持秩序。至於議場外之請願或抗爭行動，係屬集會遊行法之問題，會請求該轄區內之警察局處理。

有關人民請願之處理，台北縣議會曾於民國七十九年時，受理人民請願，案由為因其個人所有土地被政府單位徵收，供作公用停車場地，而政府未予補償所致。議會受理本案後，組成一專案小組加以調查，於實地勘查後，認為屬實。經查明原因應是縣政府漏編補償費預算，以致造成沒有足夠經費，用以補償該徵收

費

用。從行政責任觀點，台北縣政府認為此應屬板橋市公所之責任，嗣後本案亦無

具體結論，因此，行政機關，常有疏失，造成人民之損失。就此案而言，經查縣

政府所屬之地政局，編有幾億元之徵收專款費用，如對上述案件之徵收，地政局

不依法補償，台北縣議會在處理上，亦無法要求地政局必須予以補償。本件有關

道路之徵收補償問題，依大法官會議釋字第四〇〇號解釋，其要件規定在路寬八

尺以上之道路才符合補償資格。對本件人民請願案之後續處理，縣政府主管機關

，對該被徵收供作劃定為收費停車格之土地，最後採用補償地主五十萬元之方式

。類以本案之情況，例如台北縣議會受理之相關陳情、訴願、救濟案件，如依訴

願方式提起救濟，嗣後之訴願決定，上級行政機關亦多站在政府之立場，決定駁

回，對人民權利保障，實有所不週。另對議會決議事項之後續處理問題，因議會

為合議制機關，一般依議會審查會決議後之事項，依程序則交由縣政府所屬之主

管行政機關執行，執行上，因行政機關之裁量權甚大，如行政機關任意解釋決議

或不依議會之意思辦理，在府會定位、法定程序、相互關係名義上雖然行政機關

均稱尊重議會，但事實上，有許多情形並不一定如此。依此，即可看出議會在職

權行使上，仍無法制衡行政機關。府會關係之運作，或議會對於縣政府之制衡，

較為有效、實質之做法，似只有在審查預算時，始能節制行政機關。

台中縣不曾有過命政府行政機關為一定之處分，或自為處分。

花連縣方面，議員曾透過質詢要求縣政府對警察違反風紀者為處分；對法華山

興建納骨塔為處分；對新城鄉社區活動中心違反都市計畫興建於道路預定地為處

理，但實際上縣政府並未作成處分。基本上，未曾要求對特定人民為特定內容之

處分，且如係由議員提案或質詢或人民之請願，而作成之決議，僅具有建議性質；

如係對於政府提案作成之決議，即具有拘束力。政府不服者，僅能提請覆議。

基於上述之觀察，可知各議會對於本問題之認知不甚一致，且實務上運用之比率

亦不高。但基於相關議事規則與旁聽規則，本研究團隊認為：基本上議會依據其自律規則，現有之議會旁聽規則，非不得對旁聽之民眾為一定之處分，惟其非以

自治條例為根據，除非能夠援引類似「營造物利用關係」，否則，「自律規範」之

效力能否及於外部，不無疑義。至於議會基於行政機關或人事主管機關之地位，

對所屬行政人員依據人事法規為行政處分，其合法性與容許性自無可疑。

(四) 同意處分財產之性質

地方制度法第十八條規定：「下列各款為直轄市自治事項：二 關於財政事項如

下：(四)直轄市財產之經營及處分。」、第十九條規定：「下列各款為縣(市)

自治事項：二 關於財政事項如下：(四)縣(市)財產之經營及處分。」、

第二十條規定：「下列各款為鄉(鎮、市)自治事項：二 關於財政事項如下：

(四)鄉(鎮、市)財產之經營及處分。」同法第三十五條規定：「直轄市議會

之職權如下：四 議決直轄市財產之處分。」、第三十六條規定：「縣(市)

議會之職權如下：四 議決縣(市)財產之處分。」、第三十七條亦規定：「鄉

(鎮、市)民代表會之職權如下：四 議決鄉(鎮、市)財產之處分。」、福建省金門

縣連江縣議會組織規程第二十九條規定：「縣議會之職權如左：七 議決縣財

產之經營及處分。」臺北縣議會組織自治條例第十五條規定：「本會之職權如

下：

四 議決縣財產之處分。」另土地法第二十五條規定：「直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。」地方政府有償撥用公有不動產分期付款執行要點三規定：「地方政府依各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則，有償撥用公有不動產，經徵得民意機關同意分期編列預算繳付價金後，得分期付款辦理撥用，並免計利息。但未於約定期限內繳清當期應付價

金者，按應付價金之百分之五年利率加計遲延利息。前項分期付款之期限，除

該公有不動產屬事業財產或學產者，不得超過三年外，其他公有不動產不得超過

五年，其尚未付清之價金，各級政府機關應予以列管，並逐年按期編列預算。」

由上述各該規定觀之，不管法條係使用「財產處分之同意」或「議決財產之處分」，

其性質均屬議會對於政府行政機關為處分財產之同意權行使，詳言之，乃使政府

行政機關有效處分財產之補充行為。至於如政府行政機關未得議會同意，即與私

人締結處分公有財產之契約，其法律效果究屬無效或有效、得撤銷或效力未定，

則甚有深入窮究之必要。基於公物之公益職能考量與保障交易相對人之權益，參

酌諸如土地法、直轄市、縣(市)財產管理自治條例等規定之精神，似宜認在未經

議會同意前所為之處分，應屬效力未定。但如交易之標的物屬現供公共使用中者

，應屬無效。通常各地方議會或代表會之議事規則，均規定有關該自治團體財產

之處分案，須得議會議員或代表會代表三分之二以上之同意，可見其重要性之一

斑。

(五)命行政機關解除（行政）契約等之可否

議會是否有權命行政機關解除行政契約，甚至是私法契約，從權力分立原則觀之

，甚有疑義，且現行法規亦缺乏明文。實務上曾發生之情況如下：高雄市議會表示上，此情形不多見。通常之情況係行政機關在預算未經議會通過前，基於其

他因素考量，先進行招標及發包等作業程序，於簽約時，通常會在合約書中，有

一附條件之明文，該合約之生效以議會通過預算為停止條件。依契約自由原則，

當事人既然有此約定，若議會不同意該施政時，可以以不通過預算之方式為之，

無需命行政機關解除或終止契約。行政機關也不會因此發生違約。臺北縣議會

對縣政府所屬之公營事業、營造物，經營方式，如有意見，目前並未在行政機關

與第三人所訂之契約上，制式地要求一定要如何如何並加入其所訂契約內容。

一

般只是以口頭方式要求行政機關應為如何辦理。以前縣議會曾要求縣政府所屬的

印刷廠因經營不善，要求其關廠的情形。至於在公共工程訂定契約方面，對契約

內容要加入相關之條款(如不符合規定，即解除契約等)，目前縣議會並未直接介

入契約內容。

花蓮縣縣政府曾因公有自強市場興建多年乏人問津，乃委託市農會經營生鮮

市，績效良好，致業者反應影響渠等之生意，而建議議會要縣政府解約，而以公

開招標之方式處理，以增進縣收入。縣府同意遵照辦理，但因市農會協助經營度

過難關有功，而予以緩衝期，僅以增加租金之方式處理。

對於此一問題，本研究團隊認為：基於權力分立原理，議會僅得為建議以促使政

府行政部門慎重考慮是否解除或撤銷契約。唯於不解除或撤銷顯然對自治團體之

公益有重大危害時，得動用預算審議權，間接迫使政府行政部門採取必要之措施。

(六)調閱文件之界限

各級地方議會能否及在何範圍與目的下向行政機關調閱文件?對此，現行法之規定，計有：國家機密保護辦法第三條：「本辦法之適用範圍如左：一 各級政府機關。二 各級民意機關。三 各級公營事業機構。四 其他直接或間

接承辦國家公務之機構。與前項各款之機關或機構訂立公務契約之民營廠商，

其有關保密規定，參照本辦法辦理。」、第十七條：「公務人員向有權調查或有權

質詢之機關作證答詢或報告時，應儘量避免涉及機密資料。其必須陳述時，應先

得該管長官允許，以秘密會議或其他保密方式為之。並應向聽取人說明機密等級

，請其採取適當保密措施。」、第十八條：「有權調查或有權質詢之機關，需要機

密資料參考時，以公文通知主管機關供給。供給機關，依照供給機密資料之機密

等級，予以保密說明，或協助採取保密措施。其無保存必要者，使用後原件退還。」

實務上之解釋則尚付闕如¹³³。在實務之處理上，各直轄市與縣(市)不盡一致。

台北市議會林奕華議員表示：只要是議員在質詢上所需要的文件，市政府當然

應該全力配合。如果市府表示屬於「密件」者，議員當然就無法調閱，至於是否

¹³³ 釋字第325號解釋：「本院釋字第七十六號解釋認監察院與其他中央民意機構共同相當於民主國家之國會，於憲法增修條文第十五條規定施行後，監察院已非中央民意機構，其地位及職權亦有所變更，上開解釋自不再適用於監察院。惟憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。立法院為行使憲法所賦與之職權，除依憲法第五十七條第一款及第六十七條第二項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之調閱文件，亦同受限制。」

屬於機密程度有爭議的狀況，應由議會決議決定比較妥當。柯景昇議員表示：議員向政府調閱文件，都是正式以簽條方式要求調閱，但仍會遭受許多困難和限制。例如規定只能閱覽，而不能影印，或者最後只有一紙簡單的書面回覆，無法取得實際的文件。台北市政府對此表示：議會調閱資料的方式，實在很難掌握調閱的分際，尚有遇過欲調閱內簽的情形，或者名次評比，有人第一名、有人第二名，議員們也會要求調閱成績資料，要求我們交代為什麼某某人是第二名等等因此，議會議員調閱文件，是否能夠有一個明確的標準？或者，有時議員調閱資料，涉及取得利害關係人的隱私，此又有資訊公開法的問題，導致十分複雜。目前市政府預定研擬一個調閱文件的規定，希望能多搜羅相關法令，定出一個明確的標準。希望能在議會運作和民眾隱私之間取得一個平衡。

在高雄市之實務運作上，不論檔案法、審計法或監察法都無相關之規定，所以目前高雄市議會與市政府間形成一共同默契，議員需要調閱資料，需以議會之名義發函予市政府，再由市政府將其所要調閱之資料以節錄之方式提供。因為若以議員之名義要求向行政機關調閱，行政機關將不勝其煩。建議對此問題，應有立法之必要。

在花蓮縣議會方面，通常議員作書面質詢會要求行政部門提供必要之資料，議員服務處也可能要求提供，但僅供行政機關斟酌，並不具拘束力。

議會要求行政機關提供書面資料之問題，如台北縣議會議員於質詢時，一般情

形會列明要求，有關之行政機關提供一定之相關資料，在合理範圍，行政機關皆

會配合要求，提供文書資料。但如屬於敏感性、機密性資料，或涉及個人隱私權

之部份資料，行政機關均無法提供，縣府對此質詢，亦會稱依法令規定不能提供，

嗣後亦不會補送資料給提出質詢之議員。對此問題，提供資料給議會的範圍，

一般由議員自行與縣府之主管行政機關溝通，如果採取由法令直接規定提供資料的

範圍，因為沒有彈性，在立法技術上可能會有困難。

在臺中縣議會方面，議員可出具書面的「質詢條」予行政部門，由行政部門針對質詢條上的問題詳實回答。調閱文件，則依據台灣省各縣市議會組織規程準則

第六十四點及省政府七十二年六月二十一日府民二字第四六 二九號函所示¹³⁴

，若以議會名義函請縣市政府提供資料時，除了涉及軍事機密及簽辦過程之調閱

卷宗資料以外¹³⁵，應不得拒絕，儘可能地予以提供。

關於調閱文件之界限，大法官釋字第三二五號解釋謂：「本院釋字第七十六號解釋察院與其他中央民意機構共同相當於民主國家之國會，於憲法增修條文第十五

條規定施行後，監察院已非中央民意機構，其地位及職權亦有所變更，上開解釋

自不再適用於監察院。惟憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾

、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查

權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。立法院為行使憲

法所賦與之職權，除依憲法第五十七條第一款及第六十七條第二項辦理外，得

¹³⁴ 台灣省各縣市議會組織規程準則第六十四點第一項：「縣市議會經大會決議議會名義，正式函請縣市政府提供屬於會議職權行使之有關資料時，縣市政府應儘可能予以提供，不得拒絕。至議員於開會時提出之質詢，被質詢人除軍事機密外，應誠懇答復。」

¹³⁵ 所謂「不得調卷宗」，係指屬於辦理公務過程涉及公務活動之原始紀錄，因涉及公務機密自應妥為保管不得借閱，至於機關單位間不涉及機密對他單位發送之文書，應非屬上述公務機密範圍。

經

院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得

經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕

。但國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律

見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈就偵查、審判所為之處

置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制，基於同一理由，立法院之

調閱文件，亦同受限制。」內政部亦曾於八十四年十月十七日台(84)內營字第八四八 五一三號函，針對不具起造人身分之民意代表未經起造人同意，可否索取建築執照檔案資料影印，表示：「民意代表個人尚無行使文件調閱權之法律依據」

136。

有關文件之調閱，在地方自治法規方面，通常僅見於各級議會之內規。例如：臺

北市議會專案小組設置及處理辦法第十五條規定：「專案小組得調閱市府相關資料，市府不得拒絕。」臺北縣議會議事規則第六十八條規定：「專案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，基於研究之需要，有關機關

應供給資料或說明。專案小組研究或對外蒐集資料之結果，應限於提報大會討

論，不得對外發表。」桃園縣議會議事規則第五十七條規定：「議員對屬於職權

¹³⁶ 內政部(84)台內營字第8480513號函：「主旨：關於民意代表未具起造人身份，亦未經起造人同意，可否索取建築執照檔案資料影印乙案，復號函辦理。說明：一 依據本部營建署案陳貴局八四、七、三十一(84)北市工建字第一五八九一號函辦理。二 按各級地方民意機關可否比照司法院大法官會議釋字第三二五號解釋：「依憲法第九十五、第九十六條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。立法院為行使憲法所賦予之職權，除依憲法第五十七條第一款及第六十七條第二項辦理外，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕」向有關機關閱文件權乙節，前經法務部八三、十二、二法(83)參二五三八三號函復本部略以：參酌上揭釋字第三二五號解釋之精神，如以法律訂定地方議會得向有關機關調閱文件之有關規定，於法並無不可。至於其調閱權之行使範圍及程序，宜參照司法院大法官會議各號解釋之意旨及精神並參酌地方議會之職權及府會關係，審慎研訂。三 惟按現行「省縣自治法」、「直轄市自治法」等相關法律中，尚無地方議會得向有關機關調閱文件之相關規定，且上開所指均係「民意機關」之職權與民意代表個人之職權無涉。是民意代表個人尚無行使文件調閱權之法律依據。」

範圍內之縣政事務，所需縣府提供資料以便問政參考時，除違反法令及會計憑證

之規定外，縣府不得拒絕提供。」、第六十六條規定：「專案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，必要時，得請有關單位提供資料說明。

明。專案小組研究或對外蒐集資料之結果，應限於提報大會討論，不得對外發

表。」新竹市議會議事規則第六十七條規定：「專案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，必要時，得請有關單位提供資料說明。專

案小組研究或對外蒐集資料之結果，應限於提報大會討論，不得對外發表。」苗栗縣議會議事規則第六十六條規定：「專案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，必要時，得請有關單位提供資料說明。」臺中縣議會議事規則第六十七條規定：「專案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，必要時，得請有關單位提供資料說明。專案小組研究或對外

蒐集資料之結果，應限於提報大會討論，不得對外發表。」臺中市議會議事規則第六十三條規定：「專案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，基於研究之需要，得請有關單位供給資料或說明。專案小組研究或對

外蒐集資料之結果，應限於提報大會討論，不得對外發表。」南投縣議會議事規則第六十六條規定：「專案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，必要時，得請有關單位提供資料說明。專案小組研究或對外蒐集資

料之結果，應限於提報大會討論，不得對外發表。」彰化縣議會議事規則第六十六條規定：「專案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，

基於研究之需要，得請有關單位供給資料或說明。專案小組研究或對外蒐集資

料之結果，應限於提報大會討論，不得對外發表。」雲林縣議會議事規則第六十七條規定：「專案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，

必要時，得請有關單位提供資料說明。專案小組研究或對外蒐集資料之結果，

應限於提報大會討論。」嘉義縣議會議事規則第六十六條規定：「專案小組從事

研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，必要時得請有關單位提供

資料說明。專案小組研究或對外蒐集資料之結果，應限於提報大會討論，不得對外發表。」嘉義市議會議事規則第三十九條規定：「專案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，基於研究之需要，得請有關單位供給

資料或說明。」臺南市議會議事規則第六十五條規定：「審查委員會及專案小組從事研究或對外調查，其成員專案小組不得少於三分之一，各審查委員會不得少

於三人，應以大會所賦予之任務為範圍，基於業務需要，得請有關單位供給資料

或說明。有關單位不得拒絕。專案小組研究或對外蒐集資料，其結果應限於提

報大會討論，不得對外發表。但遇有時效性者，得依行政程序處理，事後提報大

會追認。」高雄縣議會議事規則第六十六條規定：「專案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，必要時，得請有關單位提供資料說明。

專案小組研究或對外蒐集資料之結果，應限於提報大會討論，不得對外發表。」

澎湖縣議會議事規則第六十六條規定：「專案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，必要時，得請有關單位提供資料說明。專案小組

研究或對外蒐集資料之結果，應限於提報大會討論，不得對外發表。」宜蘭縣議會議事規則第六十六條規定：「專案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，必要時，得請有關單位提供資料說明。專案小組研究或對

外蒐集資料之結果，應限於提報大會討論，不得對外發表。」花蓮縣議會議事規則第六十四條規定：「專案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，必要時，得請有關單位提供資料說明。專案小組研究或對外蒐集資

料之結果，應限於提報大會討論，不得對外發表。」臺東縣議會議事規則第六十七條規定：「專案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，

必要時，得請有關單位提供資料說明。專案小組研究或對外蒐集資料之結果，

應限於提報大會討論，不得對外發表。」福建省金門縣議會議事規則第六十六條規定：「專案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，必要時，得請有關單位提供資料說明。專案小組研究或對外蒐集資料之結果，應

限於提報大會討論，不得對外發表。」基隆市議會議事規則第六十七條規定：「專

案小組從事研究或對外蒐集資料，應以大會所賦予之任務為範圍，必要時，得請

有關單位提供資料說明。專案小組研究或對外蒐集資料之結果，應限於提報大

會討論，不得對外發表。」

從上觀之，可知有權請求調閱之主體、範圍等，除桃園縣議會議事規則第五十七

條另訂：「議員對屬於職權範圍內之縣政事務，所需縣府提供資料以便問政參考時，除違反法令及會計憑證之規定外，縣府不得拒絕提供」；臺南市議會議事規則第六十五條另定：「審查委員會及專案小組從事研究或對外調查，其成員專案小組不得少於三分之一，各審查委員會不得少於三人，應以大會所賦予之任務為

範圍，基於業務需要，得請有關單位供給資料或說明。有關單位不得拒絕。專

案小組研究或對外蒐集資料，其結果應限於提報大會討論，不得對外發表。但遇

有時效性者，得依行政程序處理，事後提報大會追認。」外，餘均以大會專案小組在大會所賦予之任務為範圍及必要時，為其條件，且負有保密責任。至於明定

政府部門不得拒絕者，僅有臺北市、桃園縣及臺南市。本研究團隊以為，桃園縣

議會議事規則第五十七條明定議員有文件索取權，基於議員問政之需要，雖有其

可取之處，但其範圍似過於籠統，且當前法令明文限制可以拒絕提供者，似仍不

夠周延明確，應明文規定索取或調閱之目的，限於議員行使職權所必要，且不得

侵害私人之隱私權及有妨礙政府依法行政之虞者。

(七)要求列席說明者之範圍

各級議會得要求列席說明者，其範圍如何？相關法規有極綿密之規定¹³⁷，在實務

運作上，頗為接近。惟值得注意者，乃臺北市議會議事規則第三十條第二項及第

三十三條第一項，卻擴大得被要求到會備詢者之範圍及於「其他有關人員」與「所屬人員」，而南投縣議會議事規則第五十一條第二項亦將「特定經辦人」，列為到

會報告與備詢之對象。

在台北市方面，江蓋世議員表示：議員之間彼此有共識，不會任意要求官員或

首長以外人士備詢，以避免產生挾怨報復或人事糾葛不清的情形。

在高雄市議會之實務運作上，依高雄市議會市政質詢辦法規定，市政質詢分為

「市政總質詢」及「業務質詢」。市政總質詢通常由市長及相關行政官員出席，若議會發函指定請某單位之科長或承辦人員出席者，該員方需依其指定到議會備

詢，否則由市長決定總質詢之到場備詢官員即可。至於業務質詢，依前揭辦法第

5條規定，所屬機關負責人應列席備詢。至於案件如已進入司法程序者，行政官員會告知議會，議會就該案件即不會再質詢，避免影響司法審判之公正性。市政

¹³⁷ 臺灣省諮議會組織規程第7條、台北市議會組織規程第24條、高雄市議會組織規程第24條、福建省金門縣連江縣議會組織規程第30條、第40條、第41條、臺灣省桃園縣議會程序委員會設置辦法第5條、臺灣省各縣市議會議事規則第3條、第4條、第49條、第51條、第62條、第68條、第70條、第72條、第75條、福建省金門縣連江縣議會議事規則第3條、第4條、第51條、第62條、第68條、第70條、第72條、第75條、桃園縣議會聽證會實施辦法第4條、第6條、第8條、第9條、臺灣省各縣市議會組織規程準則第23條、第25條、第33條、臺灣省議會議事規則第3條、第4條、第7條、第51條、第53條、第55條、第57條、第58條、第60條、第63條、臺灣省議會紀律委員會設置辦法第6條、台北市議會議事規則第5條、第8條、第21條、第63條、第64條、第66條、第68條、第69條、第72條、台北市議會各委員會設置辦法第3條、第13條、第15條、台北市議會程序委員會設置辦法第7條、高雄市議會議事規則第5條、第10條、第22條、第27條、第34條、第60條、第62條、第64條、第66條、第67條、第69條、高雄市議會各種委員會設置辦法第4條、第12條、第13條、高雄市議會程序委員會設置辦法第5條、高雄市議會紀律委員會設置辦法第6條、臺北縣議會組織自治條例第21條、臺北縣議會議事規則第4條、第5條、第49條、第51條、第63條、第70條、第72條、第74條、第78條、臺北縣議會聽證會實施辦法第2條、第4條、第5條、第7條、第8條、臺北縣議會公聽會實施辦法第4條、第5條、第7條、第8條、地價評議委員會暨標準地價評議委員會評議會議作業規範五。詳另請參見附件四。

府對此提出下列相關問題，高雄市議會市政質詢辦法第五條規定：「市政總質詢之時，所屬各局處會首長應列席。」可否解釋為市政總質詢等所屬各局處會首長之列席，係屬「陪同」市長列席之性質，各局處會首長並無單獨列席之義務？因此，當市長列席市政總質詢因答詢內容不被議會接受或滿意，被要求「退席」而離開議場時，陪同之各局處會首長即應隨同退席？又議會有無因對市長答詢內容不滿意而要求市長退席之權利？易言之，從另一角度言，民選市長之施政總質詢之報告，並非全係其義務，是否也係其權利？因其可藉此機會向選民報告其政策方針。本研究團隊則認為，各局處會首長在市政總質詢中是否無單獨列席之義務？

端視其被要求列席之作用及目的，若僅係充當市長之幕僚，市長既已被請出議場

，其並無留在議場內之必要。

台北縣議會開議期間，要求行政機關及各單位首長列席的範圍，考量各議員所

提的質詢議題、要求答復程度。在程序上，各行政機關之公關室，事先均會先行

與議會議員溝通，對將要質詢之問題及人員範圍有所了解，以便事先準備安排，

或提供書面資料方式，加以回應。接受質詢者，以機關首長為限，很少要求行政

機關所屬之執行人員，到場接受質詢。

在臺中縣議會方面，常是要求行政機關一級主管列席，必要時亦會請承辦人員

到場說明。但議會會事先予以通知。

(八)免責權之界限（協調會有無適用？）

關於議員言論免責權方面，實務上，台北縣議會議員很少用羞辱之口吻質詢，曾

發生較嚴重情形，係要求答詢者下台。以往曾有議員在質詢時，誤會縣長答復意

思，以為要打架，遂發生揪領帶情形。另有一案例係議員對縣長丟杯子，該案件

後來議員被移送法辦，結果被判緩刑三年。因此主席之主持技巧很重要，會影響
質詢之過程及議員與官員之互動。在花蓮縣議會方面，明顯用羞辱之口吻質詢
少見，但使用較激烈語氣質詢，則較多。例如：為法華山納骨塔建設案，有議員認
核發建照有問題，工務局則認政府政策上鼓勵火葬。議員對此亦有二派，發生激
烈之對峙。

在高雄市議會四面，由於受到媒體之監督機制，議員為顧及形象，少有此情形發
生。至於在質詢時若有口頭羞辱之情況或與議案無關之人身攻擊出現。此時，議
長通常會充當和事佬，提醒議員質詢時間有限，無需將時間浪費在與議案無關之
情事上。若遇有肢體衝突發生情況，無論在議場內外，其他之議員亦會勸架。至
於對該口出羞辱口吻之議員，亦會送紀律委員會處理。惟基於大家都是同事之想
法，紀律委員會對其作出處分之情形不多。從法制上言，議會與行政官員是立於
平等的地位。然而，有些議員並無此觀念，總認為其地位高於行政官員，故往往
在質詢時，挾民義以自重，在態度上有較不客氣之情況發生。另一方面，議員對
法之相關專業知識及素養不夠，導致其問政品質有待加強。且我國對議員，並無
如日本之除名制度，使得議員有恃無恐，只能期待議員自愛自重，就此建議內政
部對於每屆之新科議員，應舉行職前講習，或在職訓練。並訂定相關之議會自律
規則以收規範之效。又，由於時間有限，有時官員要好好陳述，往往有其困難，
導致質詢者與被質詢者雙方誤解之情況亦有所發生。此時，往往有情緒言語出現
，對此情況，修養較好的行政人員，清楚自己來此之目的，會以不理會之態度

因

應該無理之干擾。但有時亦會有擦槍走火之情形發生。

準上所述，加上前面對議員言論免責權之探討，本研究團隊之研究結論，認為議

員之言論免責權之界限，參考釋字第四三五號解釋採最大範圍容忍之原則，議員

於協調會中亦有其適用，俾便議員能有效執行其權限，並發揮其服務之機能，但

其仍不得為顯然侮辱官員之行為。

(九)自治規則之備查期限

地方制度法第二十七條第三項規定：「直轄市政府、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所訂定之自治規則，除法律或自治條例另有規定外，應於發布後依下列規定分

別函報有關機關備查：一、其屬法律授權訂定者，函報各該法律所定中央主管

機關備查。二、其屬依法定職權或自治條例授權訂定者，分別函送上級政府及

各該地方立法機關備查或查照。」於茲有問題，而涉及地方議會職權之行使者，計有二點。其一，乃地方政府究應於發布後多少時間內將自治規則函送地方立法

機關備查或查照？其二，乃各該地方立法機關究應於收到地方政府送請備查或查

照後多少時間內，作成准或不准予備查或查照之決定？

由於第一個問題涉及地方政府是否尊重地方立法機關之權限、是否會有「先斬後奏」，甚至已依自治規則為一定之行為後，始發生自治規則被要求廢止或修正，其效果為何及究應如何處理「既成現實」(faite accompli; vollendete Tatsache)等問題。至於第二個問題涉及地方政府之施政效力與地方立法機關是否尊重其權限、

是否會發生地方政府已依自治規則為一定之行為後，始發生自治規則被要求廢止

或修正時，其已作成之行政行為之效果為何及究應如何處理「既成現實」(faite

acompli; vollendete Tatsache)之相同問題。依本研究團隊之研究心得認為，雖然根據地方制度法之精神，自治規則於發布後即生效，送請查照僅係讓議會知悉已

有此治規則之制頒，然基於「權限互相尊重原則」及「避免造成既成事實」，地方政府宜於自治規則發布同日，函送地方立法機關備查或查照，而地方立法機關

亦應於收到函送後適當內期限內作成具體決定，避免事過境遷，始作成決議要求

政府部門改以自治條例為之。

在實務運作上，以自治規則之送交議會備查方式而言， 高雄市議會對市政府送

來之自治規則，通常先經議會之法規研究室作審查。再提大會作報告，對此程序，

高雄市議會之用詞為「洽悉」。 依地方制度法規定，縣政府訂定自治規則後，必須送請議會備查。台北縣政府對此規定，執行上似不完全依法定程序期限辦理

，產生議會無法有效監督之問題。即在程序上，縣政府訂定自治規則後，一般應

於發布公告、刊登公報時，即應送請議會備查，以符合時效及監督機制；惟大部

份之情形，縣政府均未依此程序辦理，時程上常有拖延。例如有一自治規則之案

例，即縣政府訂定一林家花園之收費自治規則(要點)，在本自治規則(要點)訂定後，縣政府依程序送請議會備查，而議會發現此項要點規定事項，在自治條例已

有規定，議會因此要求縣政府不宜用自治規則規定，須改由「自治條例」規定為宜。依本案例即產生縣府以「自治規則」方式訂定、送請議會備查，而送達時程、

議會監督職權、認定標準不同之問題。對自治規則之送請議會備查效力及期限問

題，依中央法規標準法、相關函示、地方制度法中之規定及解釋，在適用、解釋

上，並不完全一致。惟通說及一般作法，備查之自治規則，在縣議會未否定之前，

均屬有效。 在臺中縣與花蓮縣方面，縣府行文議會請求備查之自治規則，因

無

須事先經備查後才生效適用，所以通常無期限要求。而且通常縣府送議會備查之

自治規則，均由議會之法制室研究簽結，再行文縣府，少數交由程序委員會處理。

例如在花蓮縣：法定動物傳染病防治工作收費標準，曾為備查程序慎重其事，由
議會討論。

由上述實務情況觀之，可知當前各地方政府未必於自治規則發布後之最短時間內

，將其函送地方立法機關備查或查照，而地方立法機關亦無嚴格規定於何等期間

內完成備查或查照之工作。本研究團隊認為：地方制度法第二十七條第三項規定

中之「應於發布後」，似應解為「應於發布之同時」或「發布後當日」，將自治規

則函送地方立法機關備查或查照。

(十)機關裁撤、合併與增設之提議與決定權

地方政府各級機關之裁撤、合併與增設，攸關地方行政實效、人事異動與預算之

動用等，由於關係重大，其動靜頗具觀瞻作用。雖然地方制度法第二十八條第三

款規定，關於地方自治團體及所營事業機構之組織者，以自治條例定之。又同法

第三十五條第五款規定，議決直轄市政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治

條例屬於直轄市議會之職權；第三十六條第五款規定，議決縣(市)政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例，屬於縣(市)議會之職權。本法似乎有意將地方政府一級單位之內部組織調整、二級單位之設置或廢止以及員額編制表之

變更，排除於地方議會的審查範圍，但地方立法機關能否以地方制度法第二十八

條第四款為根據，認其屬於其他重要事項，而議決其有關之組織規程亦應送地

方

立法機關審議？

茲特舉最近發生，而為各界所關注之高雄市政府新聞處裁撤案，併同類似之機關

增設案，予以說明。本研究團隊以喧騰一時之新聞處裁併案，至高雄市議會及市

政府進行訪談，議會及市府皆對此議題皆表示意見，頗具價值，特錄之如下。

1、本案之背景

緣中央於九十年五月二十日提出新聞局裁併之草案，高雄市議會認為中央既有意

將新聞局裁併，地方亦可比照辦理，故擬將屬高雄市政府一級機關之新聞處裁併。

高雄市政府於高雄市議會第五屆第五次大會(九十年三月十九日至同年五月二十五日)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」暨編表草案(以下簡本案)，本案第六條條文原為：「第六條本府設下列各局、處、委員會：民政局。二、財政局。 十九、新聞處。

二十一、原住民委員會。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，市府原設一級機關均未被刪除，委員會中經議員提議於

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

要求將市府原已主動裁併之現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。

本案於市議會第五屆第七次大會(九十一年三月二十五日至同年五月三十一日)

二、三讀時，議決通過將第六條第一項第二十一款(原草案為十九款)之新聞處刪

除，並將現有新聞處之所掌「市政新聞統一發布、聯繫」增列在本案第八條第五款前段，且於編制表之祕書處員額部分增置主任一人、專員四人、科員三人、

辦

事員二人。三讀通過後由市議會以九十一年六月六日九十一高市會法一字第
三

二一七號函送市政府。市政府就此三讀通過之條文研議結果，認為裁併新聞處
嚴

重影響本市都市行銷，確屬窒礙難行，爰依地方制度法第39條第1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「市政新聞統一發布與聯繫」部分及「高雄市政府本部
暨秘書處編制表」秘書處員增置主任一人、專員四人、科員三人、辦事員二人部
分。

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(九十一年六月十六日至同年六月十七日)，雖覆議成功，但重行討
論

表決，仍維持裁併新聞處。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，使新聞處回復設立，但增加自九十三年一月一日裁併新聞處之
落

日條款。市府乃公布該自治條例，結束此一府會爭議。

2、本案及其衍生之問題

(1)、覆議案表決數之門檻問題

現行憲法增修條文第三條第二項第二款規定，有關覆議之門檻為「覆議時，如經
全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院長應即接受該決議。」而地方
制度法第三十九條第四項規定：「覆議時，如有出席議員三分之二以上決議維持
原議決案，直轄市政府應即接受該決議。」二者規定顯然不同，因此我國中央與
地方之覆議制度之性質與運作原理是否不同？究應作如何解讀？

(2)、覆議範圍

對法案之覆議範圍是否須對整條提出，可否僅對某一條文之某項或某款或某目提出？

以本案言，市府所提高雄市政府組織自治條例覆議案，僅就高雄市政組織自治條例第六條未設新聞處部分及其他相關條款部分提出覆議，未就整條條文提出覆議。

惟本案覆議成功後，議會採重行討論及表決之程序，表決通過對第六條採整條討論方式，於此，議會就覆議案之審議是否有超出市府覆議範圍之不當？

議會若因此將市府未覆議之其他局處廢除，是否合法？

議會若因此將市府未覆議之其他局處廢除，是否合法？

議會若因此將市府未覆議之其他局處廢除，是否合法？

(3)、覆議成功後之效果問題

依地方制度法第三十九條第四項規定：「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。」高雄市議會議事規則第六十一條規定：

「覆議案以無記名投票表決之，如有出席議員三分之二以上同意維持原議決案者，即維持原案；同意票數未達出席議員三分之二者，即不維持原案。」對此覆議成功，不維持原案後之程序應如何進行，並無相關法令可茲依循，如何解決？

有二說：其一主張覆議成功即回復市府之原提案，亦即市府之新聞處立即回復設立。另一說主張覆議成功只是原決議失效，亦即裁併新聞處之決議本身失效，至於是否同意設新聞處，仍須大會重新討論。

是否同意設新聞處，仍須大會重新討論。

是否同意設新聞處，仍須大會重新討論。

是否同意設新聞處，仍須大會重新討論。

(4)、覆議成功後之程序問題

讀會程序問題

續前問題，對於覆議成功後原決議失效，重行討論表決時是否應進行法案之讀會程序？

或只須全案一次表決而不必經讀會程序？又如進行讀會程序，是否應重新三讀？

或從三讀或二讀開始(例如本案一讀並未裁撤新聞處。)？本案既為法規案，依高雄市政府組織自治條例第六條規定應經三讀程序，惟本案覆議成功後重行討論

論

表決，並未依法案審議之讀會程序，表明其屬第幾讀會，並逐條朗讀討論，僅由

議長敲一次議事槌，是否不符法案審議之三讀會程序？

表決方式問題

主席表示要依高雄市議會議事規則第四十九條規定進行表決，依同條規定表決方

式應以舉手或表決器表示行之，但主席僅詢問在場議員對裁併案有無意見，在無

異議情形下，逕行敲下議事鎚，表示通過裁併新聞處，並以同樣方式通過第八條

部分及編制表部分，隨即宣布臨時會畢幕，如此程序是否有效？可否主張該決議之程序有瑕疵，要求重行表決？

(5)、地方制度法第三十九條第四、五項問題

地方制度法第三十九條第四項係對一般提案之覆議規定，同法第五項係對預算案

之覆議規定。對於地方制度法第三十九條第五項規定，覆議成功後議會對於原提

案重行議決並不得為相同決議，市府並不得再提覆議，是否只限於預算案？本案是否有其適用？是否可運用「明示其一，排除其他」之法理？所謂不得為相同決議是為何意？如何解讀？

(6)、依「權力分立」及「責任政治」原理，市府之組織總員額及一級機關總數在合乎地方行政機關組織準則之情形下，市府有無充分之組織形成自由？亦即市

府對於要設那些局處及配置多少人員，是否能逕行修改？議會除了適法性之監督外，能否作適當性監督？換言之，議會就市府之組織提案能否直接刪除(例如刪除新聞處)？能否逕予增加局處(例如議會逕行增加市府組織自治條例草案所無之都市發展局、港務局。)，或增加人員，其適法性如何？

高雄市議會認為當時議會會在市府組織自治條例草案中增加都市發展局、港務局

，主要目的是為催促中央立法。蓋地制法施行後，目前歸屬中央之上揭機關，日

後皆將移交給地方接管，為免地方政府屆時措手不及，故有此考量。惟依目前法令，例如商港法等，皆屬中央法令，依其規定主管機關為中央部會，因此若該法令未修改，地方將永遠無法貫徹地制法中所賦予之權限。

至於在地方行政機關總員額不變之情況下，議會是否可增加機關之編制？由於增加機關之人員編制，勢必增加人事經費，如此將牴觸議會不得增加預算之規定。因此在技巧上，議會均會建議行政機關回去修改草案，再重新提案，通常不會現場增加員額之方式為之。從另一方面考量，議會若逕行增加機關員額，日後行政機關執行不力，該責任該由何方負責，將產生爭議？議會豈非自攬責任？

台北縣以前在審預算時，亦曾有附帶決議，要求撤銷某縣府所屬單位。此與預算審查有關，因增加單位、人員會增加預算，員額編制增加即增加預算。一般而言，議會對縣政府所送之組織草案或修正案，議會修正否，此與縣長與議會之間互動很有關係。以前縣府送組織規程到議會，要提升法制室為法制局，議會將法制局修改為法制室，另提升民政局之原住民行政課為原住民行政局，直接在組織規程上改(相關員額規定，如一單位有二十人以上，可設副局長)。後本案縣府也照辦，沒有其他問題。在花蓮縣方面，基本上均由縣府方面提出，但議會曾為部分調整。例如：議會認為兵役乃中央委辦事項，不需要設專責之兵役局，而建議併入民政局；另曾建議增設城鄉發展局與公共事務室，原住民行政局亦係議會建議成立。

地方行政機關裁撤、合併與增設之提議與決定權，究歸屬於政府行政部門或地方立法機關，係屬一值得研究之問題。在德國行政法理論上，有關機關創設權(Er-richtungsgewalt)屬於議會，而有關機構內部之配置權(Einrichtungsgewalt)，則歸屬於行政部門¹³⁸。在我國，依地方制度法第二十八條規定須以自治條例定之之

¹³⁸ 有關文獻，請參見N. Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. §13, insb. Rn. 6 ff., C.

事

項，其中第三款規定：「關於地方自治團體及所營事業機構之組織者」。依其文

義，凡有關地方自治團體及所營事業機構之組織，均須以自治條例定之，復依同

法第二十五條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法

律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」惟同法第三十五條規定之直轄市議會之職權，其中第五款則規定：「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。」；同法

第三十六條規定之縣（市）議會之職權，其中第5款規定：「議決縣（市）政府組

織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。」與同法第三十七條規定之鄉（鎮、市）民代表會之職權，其中第五款規定：「議決縣（鎮、市）公所組織自治條例及所屬事業組織自治條例。」究竟關於地方自治團體及所營事業機構之組織之自治條例與直轄市政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例之審議，其事物範圍是否有差距，頗有進一步詳究之必要。學者黃錦堂氏指出，地方制度法

第二十八條第三款規定「地方自治團體及所營事業機構之組織」須以自治條例訂之，但地方制度法第三十五條則規定地方政府組織自治條例及所屬事業機構組

織自治條例始須由議會審議，顯然有意將地方政府之一級單位之內部組織調整、

二級單位之設置或廢止以及員額編制表之變更，排除於地方議會的審查範圍，以

確保地方行政首長之組織權¹³⁹。氏又指出，地方政府之組織，須由內政部擬訂準

則報行政院核定後再由各級地方政府依之擬訂組織自治條例，經地方議會同意後

，報上級政府備查。地方政府所屬機關及學校之組織規程，由地方政府定之；所

稱「組織規程」，向來係適用於地方政府一級單位，由此也顯示一級單位內部組

F. Müller 1986。

¹³⁹ 請參見氏著，地方制度法基本問題之研究，初版，頁239，翰蘆，2000.8。

織之調整，以及組織編制表之修正，不須以自治條例之方式為之，從而不須經地

方議會審議¹⁴⁰。惟在立法實務上，則不盡如此¹⁴¹。究有無違反「行政保留」或「中央法律優位於自治條例」原則¹⁴²，甚至超越了地方制度法第三十五條賦予議會之職權，則甚有研究之餘地。

於茲應特予指出者，雖然議會具有上述事項之審議權，甚至議員之提案權範圍似

亦及之¹⁴³，然地方政府行政機關之裁撤、合併與增設之提案權，是否專屬於政府

行政機關？或者為府會所共有或各自擁有？其中特別以機關之增設通常會涉及預算之增加，依議會不得為預算增加之決議原則，除非不增加預算，否則議會能

否為增設機關之提議與決議，自甚有疑義¹⁴⁴，在實定法上似仍乏明文。但誠如學

者所指出者，於立法委員提案權行使之限制中，除法權之限制、格式之限制、程

¹⁴⁰ 請參見氏著，地方制度法基本問題之研究，初版，頁256，翰蘆，2000.8。

¹⁴¹ 例如，臺北市政府組織自治條例第6條規定：「市政府設下列各局、處、委員會、中心：一、民政局。二、財政局。三、教育局。四、建設局。五、工務局。六、交通局。七、社會局。八、勞工局。九、警察局。十、衛生局。十一、環境保護局。十二、都市發展局。十三、文化局。十四、消防局。十五、捷運工程局。十六、臺北翡翠水庫管理局。十七、地政處。十八、國民住宅處。十九、新聞處。二十、兵役處。二十一、主計處。二十二、人事處。二十三、政風處。二十四、公務人員訓練中心。二十五、研究發展考核委員會。二十六、訴願審議委員會。二十七、法規委員會。二十八、都市計畫委員會。二十九、原住民事務委員會。三十、客家事務委員會。各局、處、委員會及中心之組織規程，由市政府擬訂，並送臺北市議會（以下簡稱市議會）審議。」；第9條規定：「秘書處置主任秘書、專門委員、技正、秘書、組長、主任、副主任、視察、專員、股長、分析師、組員、管理師、辦事員及書記。秘書處設會計室，置會計主任、組員及辦事員，依法辦理歲計、會計並兼辦統計事項。秘書處設人事室，置主任、組員及助理員，依法辦理人事管理事項。秘書處設政風室，置主任、組員及助理員，依法辦理政風事宜。秘書處設市政大樓公共事務管理中心，其組織規程由市政府擬訂，並送市議會審議。」；第11條規定：「本市各區設區公所，各置區長，承市長之命，綜理區政並指揮監督所屬人員。區公所之組織規程，由市政府擬訂，送市議會審議。」

¹⁴² 地方制度法第30條規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。第一項及第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」

¹⁴³ 關於議會或議員提案之問題，文獻請參見張瑞明，探討議會提案之處理問題，立法院院聞，第22卷第7期，頁61以下；蔡達棠，立法委員立法提案權初探，立法院院聞，第22卷第7期，頁22以下。

¹⁴⁴ 有關之實務運作，容於下面述之。

序之限制、時間之限制與撤回之限制¹⁴⁵，於地方議會之議員提案亦可類推適用外

，由權力分立之觀點，特別是從現代行政之特質、議員或議會之能力與效力言，

毋寧議會與議員應著重於議案之審議，而非法案之提案權¹⁴⁶。吾人不論係從地方

議會政治實務經驗所悉，議員或議會法案之提案畢竟屬於少數，縱或有之，如非

先與政府部門充分溝通，亦恐會造成府會之緊張，而徒耗府會之人力與物力而已

！

地方行政機關組織準則第二條規定：「本準則所稱地方行政機關，指直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所及其所屬機關。但不包括所屬事業經營、公共造產性質機關（構）。」第三條規定：「直轄市政府應依本準則擬訂組織自治條

例，經各該直轄市議會通過後，報行政院備查；直轄市政府應依本準則及各該組

織自治條例，訂定所屬機關組織規程。縣（市）政府應依本準則擬訂組織自治條例，經各該縣（市）議會通過後，報內政部備查；縣（市）政府應依本準則及各該組織自治條例，訂定所屬機關組織規程。鄉（鎮、市）公所應依本準則擬訂組織自治條例，經各該鄉（鎮、市）民代表會通過後，報縣政府備查；鄉（鎮、市）公所應依本準則及各該組織自治條例，訂定所屬機關組織規程。地方行政機關之組織自治條例與所屬機關組織規程及其編制表，其有關考銓業務事項，不

得抵觸中央考銓法規；各權責機關於核定或同意後，應函送考試院備查。」第六條規定：「地方行政機關及其內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中之原則設立或調整；其業務性質相同或相近者，應

劃由同一機關或單位掌理。」第八條規定：「地方行政機關具有下列各款情形之一者，應予調整或裁撤：一、階段性任務已完成或政策已改變者。二、業務

或功能明顯萎縮或重疊者。三、管轄區域調整或裁併者。四、職掌以委託

¹⁴⁵ 請參見蔡達棠，立法委員立法提案權初探，立法院院聞，第22卷第7期，頁27-30。

¹⁴⁶ 蔡達棠，立法委員立法提案權初探，立法院院聞，第22卷第7期，頁32-36。

或

委任方式辦理較符經濟效益者。 五、經專案評估績效不佳應予裁併者。

六、

業務調整或移撥至其他機關或單位者。」第十二條規定：「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。」第十五條規定：「縣(市)政府一級單位為局、室，依下列規定設立： 一、縣(市)人口未滿二十萬人者，不得超過十四局、室。 二、縣(市)人口在二十萬人以上，未滿七十萬人者，不得超過十六局、室。 三、縣(市)人口在七十萬人以上，未滿一百二十五萬人者，不得超過十八局、室。 四、

縣(市)人口在一百二十五萬人以上，未滿二百萬人者，不得超過十九局、室。

五、縣(市)人口在二百萬人以上，未滿三百萬人者，不得超過二十一局、室。

六、縣(市)人口在三百萬人以上者，不得超過二十三局、室。 縣(市)政府所屬一級機關不得超過七局、處；所屬二級機關得依業務性質，於所轄鄉(鎮、市、區)分別設立之。」第二十一條規定：「地方行政機關之員額，包括各該地方行政機關公職人員、政務人員及訂有職稱、官等之人員。 直轄市政府、縣(市)

政府、鄉(鎮、市)公所所屬各一級機關及所屬機關之員額，由直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所於其員額總數分配之；所屬二級機關之員額，由所屬一級機關於其員額總數分配之。 地方行政機關員額之設置及分配，應於其

員額總數範圍內，依下列因素決定之： 一、行政院員額管制政策及規定。

二、

業務職掌及功能。 三、施政方針、計畫及優先順序。 四、預算收支規模及自主財源。 五、人力配置及運用狀況。 法律規定應設立之組織，其員額應於員

額總數中派充之。」

三、存在之困難或爭議問題

上述之各項問題，不鮮事涉府會權力之消長與矛盾、衝突，經本研究團隊實際訪

談後發現，有關之機關、單位，甚至人員間之認知差距仍屬不小。例如：有議員

認質詢只要有根據，即使對官員以「三字經」辱罵亦無不可，甚至認為官員是「咎由自取」，是「不尊重自己」。質詢應站立為之，否則，有失質詢之本質。就調閱

資料，行政官員或認有時是議員「找麻煩」，但議員則對於行政官員之處理認為是「官僚」、「本位主義」、「敷衍了事」。

再者，上述各項問題中，雖部分已有規範，然並非十分完善。例如：有關議會為

但書之決議、主決議、附帶決議或綜合意見之可否方面，議會於使用形式與其真

意為何，不乏存有差距，易使政府行政部門與議會之認知有所落差。就此，地方

行政機關自行規定之行政規則(認定基準)與上級機關或中央機關函釋之基準，亦

未必一致。又如處分財產之同意，因移請議會同意之時機與方式之不同，有關之

規定即可能不同。是否應為同一之規定，亦值得研究。再如調閱文件之界限問題，

復因其他不同法令之規定，甚至行政部門因應該等規定認定或決定之結果，易使

議會與行政部門間發生齟齬。最後，在政治現實情況下，議會職權行使之良窳，

常取決於議會之生態及府會關係之融洽與否。

以上僅是本研究團隊初步訪談後發現之問題，基於學理之研究，發現在臺灣的地

方自治實務上，隨著文化與政經環境變遷和區域上差異，所出現的問題亦呈多樣

化，甚至是對相同問題的認知差距。對此情況並非僅憑法制化即可解決，尚有待

從實質的法律文化中再加粹煉，換言之，是法治的問題，而非單純的法制問題

陸、外國地方議會職權行使簡介

一、日本地方議會職權之行使

(一) 日本地方議會概說

1. 議會的本質

近代國家的議會，其組織之構成員，主要為由人民經公開程序選舉，所產生的議

員組成，議會之職權，主要有立法權及監督行政作用，在此決定程序之參與。議

會之成員，來自於國民或住民選舉產生之議員，為其基本成員。而實際上即使構

成議會之全部人員(其他如行政人員)，並非完全屬被選舉所產生者，惟其主要構

成員，亦必須經選舉之程序，才為合法。因此，如由地方政府或地方公共團體首

長任命之人，在形式上如亦屬有組織之合議體，在本質上亦非議會。

日本憲法中，有關國會的規定，其構成分為兩個國會(議院)，全體成員由國民直

接選舉產生(日本憲法第四十三條)；地方公共團體的議會，其全部議員來源，依

憲法規定由地方公共團體住民直接選出。(日本憲法九十三條第二項)議會固有職

權，具有制定法律及決定預算等，屬於國家或地方公共團體之重要決意的權限。

議會之質詢，行政機關必須回覆，對此議會之陳述意見，並非僅供行政機關參考

¹⁴⁷ 關於法制與法治間的差異，詳可參見周天璋，蘇格拉底與孟子的虛擬對話 - 建構法治國理想，第一版，頁67以下，天下遠見出版，2002.7.10。

而已，因未經議會同意程序，表面上如只有國家或地方公共團體行政機關之決定

，在法律效力上，尚不具備。議會相對於國家及地方公共團體之關係，在意思決

定上，特別重要事項，應為立法及預算審查事項，依法規定均須經過議會之決意，

始能制定，亦才能有效成立。以上之二要件，為近代國家設置議會制度之最基本

原則。日本國會與地方公共團體議會制度，當然亦具備此二種最基本要件之前提

148。

2. 議會制度的沿革

議會制度之形成，在近代應屬由英國最早發端，在十八世紀之後，並為世界各國

所普遍採用。特別在十八世紀末，歷經美國及法國大革命，十九世紀亦稱為「議會的世紀」，因在世界各國政治制度中，紛紛設立民主議會。日本亦是如此，在明治十一年(一八七八年)日本設置府縣會議，於明治廿二年(一八八九年)頒布明治憲法，並設置帝國議會。

議會，依其性質最早主要目的在作為君主的諮詢機關；而後來議會職權，並有對

國家行使課稅之同意權，及立法權。議會職權，本質上應在突顯確立自由主義與

法治主義；因此，議會具有立法權，為「國權的最高機關」，對行政權而言，有其優越性。但，國家型態持續往社會國家、福利國家發展，行政機關活動的功能，

須快速增加，致行政權肥大化，屬法律執行機關的行政權，事實上具有形成國家

基本政策之功能與作用。再者，伴隨政黨政治制度的發達，政黨為了達到事實上

主導形成國家意思與功能的效果，導致傳統議會與政府的關係，即政府、執政黨

¹⁴⁸ 佐藤和壽，地方自治制度
治法講6，行政學會發行，

議會地位，收錄於山本信一郎編著，議會 新地方自
，平成9年8月，頁1以下。

與在野黨之對抗關係間產生變化，形成立法權沒落，執行權佔有優越地位之趨勢。

3.國會與地方議會

依日本的現行制度，分成國家議會為「國會」，地方公共團體議會為「議會」。

「議會」，應為廣義用語，包括國家議會與地方公共團體議會之兩種含義。因此，地方公共團體議會與國家議會二者，如要作區別，在用語上多數為使用「地方議會」之名稱。

國會與地方議會之關係，相同點為形成議員之資格，均依國民或住民依公開選舉

方式所選出，而構成的合議機關；並均代表國家或地方公共團體，決定重要事項

之機關。惟二者仍有以下不同之點：

(1)國會為國權最高機關

依日本憲法的規定，國會為國家權力之最高機關(日本憲法第四十一條)。所謂國

會為國權最高機關，其意義為國會之成員，由主權者——國民直接選舉而產生，

並在憲法上賦予國會(立法者)有重要的職權。在政治上國會被譽為，具有國家政

治中心機關之角色地位。即使是地方議會，亦具有類似性質及意義，差別在地方

議會，非地方公共團體的最高權力機關。地方議會，亦由地方住民所直接選舉產

生，因此，亦屬直接代表住民意思的機關。其原因為地方公共團體首長之產生，

亦經過地方住民直接選舉產生；地方議會與地方首長，在地方公共團體中，應屬

對等機關。

(2)國會為唯一的立法機關

依日本憲法規定，國會為國家之唯一立法機關(日本憲法第四十一條)。所謂國會為唯一之立法機關意義，在於立法權為國會所獨佔之意。即國會為實質之立法機關，在此之外，不許再有其他機關擁有立法權(以國會為中心之立法原則)。均由國會完成立法，國會以外之機關，並沒有參與必要(國會單獨立法原則)。關於立法，地方議會之權限，得在法律授權之範圍內，制定條例。議會屬地方公共團體之立法機關，惟在此亦有認為，行政機關之首長(地方行政首長)有規則的制定權。另，行政委員會被認為亦有規則、規程的制定權。依此，地方議會與國會，是不同的，後者為國家之唯一立法機關，地方議會卻非地方公共團體之唯一立法機關¹⁴⁹。

(3)限定列舉地方議會的權限

國會為國家權力的最高代表機關，相對於此，國會有制定關於全般國政法案之廣泛權限，對此地方議會權限，依自治法律之規定，有其列舉之限制，即其立法範圍受到一定限制。另一方面，地方議會與國會不同的，地方議會具有對地方重要契約、財產取得或處分、權利放棄等之有關的議決權，為國會所沒有的權限。

(4)議會內閣制與首長制

國會與內閣的關係，此制度為採行英國制方式，即從議會中之成員，而組成內閣

¹⁴⁹ 佐藤和壽，地方自治制度
治法講6，行政學會發行，

議會地位，收錄於山本信一郎編著，議會
新地方自，平成9年8月，頁6。

的議會內閣制；對此，地方公共團體議會與地方行政首長的關係，議員與地方行政首長，因均由直接選舉產生，為類似美國式之總統制(首長)方式。總統制方式為具有行政權的首長，由國民選舉產生，其具有自議會完全獨立的政治權力之體制。日本之地方公共團體，依日本憲法理念，為「徹底實現住民自治的理想，議會與首長間權力能相互牽制與均衡，以確保達到公正性運作地方自治行政之目的」，因此，採行首長制之方式。惟如依後述，發生議會與地方首長相對立時，如不能協調時，在制度設計上，議會得對地方首長採取不信任議決；地方首長得解散議會。此乃議會內閣制之特有制度，有人稱首長制方式，應與此不同，亦有見解認為，此為議會內閣制與首長制之折衷方式。

(二) 地方自治制度之議會地位

1. 議會制度之意義

(1) 議會的功能

議會原來的作用功能，應以立法權與監督權為最主要。議會職權之中，其本質核心事項，應屬立法權。議會為立法機關，立法權屬議會最原始，且最優越的權力。立法權在三權分立原則中，為分配給議會的職權，有制定法律，此權力在國家統治權作用中，佔有非常重要的地位。惟，議會的立法權程度，因各國家制度不同而異，即使在國家與地方之關係定位上，所造成其權限及範圍，亦有不同。依日本憲法規定，國會為國權的最高機關，且為國家的惟一立法機關。(日本憲法第四十一條)。地方公共團體議會，有廣泛的條例制定權，惟其須在法律授權範圍內制定條例，有一定的權限界限。地方公共團體首長及行政委員會等執行機

關，

在一定範圍內有規則、規定的制定權。與國會相比較，地方議會立法權，稍有受

到限制。另議會固有功能之監督權作用，從議會為國民或住民的代表機關，站在

監督政府及地方公共團體行政執行的立場，即可監督、牽制行政權力，可預期性

的予以制約行政機關。特別的，地方議會除預算與決算權限外，有締結重要契約

的議決權及參與行政作用之程序，在此，被認為有廣泛的議決權。如依立法權原

來之本質，兼具有監督功能等作用，亦被議論。

(2)直接民主制與間接民主制

現代多數的國家，均實施民主主義政治的基本原理。民主主義為國民對政治有充

份的主導權，理論上並認為國民有廣泛的參政權。民主主義理念的實施方式，首

先思考上，採取的統治方式應由國民直接立法(直接民主制)。但是，一般情形要

由國家的全體國民，齊聚一堂共同實施國政，行使治權，為不可能。再者，從社

會分工觀點，選舉出負責立法及決定政策的專門人員為代表，依積極性及合理性

的考量，由國民以選舉權方法選出代表，透過代表間接來行使其原有之權力。依

上所述，一般採用國家代表(間接)的民主制。依日本憲法規定，亦採用民主代表

制。依日本憲法前言，謂「國民之部份權力，由代表者行使」。即使地方公共團體，設置議會、選舉議員之程序，亦由憲法規定，因此，可說很明確採用代表民

主制。此謂「代表」，在法律上意義，並非代表機關之行為，即視為國民行為；應解為代表機關在政治意義上，須反映國民的意見，其具體意義有：

- A.構成議會的議員，並非只代表選舉區或特定後援團體，議員應為全體國民之代表。

B.議員在議會，原則只依自己信念發言、表決，並不受選舉區或特定後援團

體意見的拘束。在政治代表的考量上，國民意思與議員的意思，實際上並

沒有必要完全一致。但是，依社會組成的複雜化，及國民價值觀的多樣化

等背景原因，國民與代表者的意思，事實上是相近的，且國民意思應會受

到重視。對於國民的各種意見，能公正且忠實在國會中反映出來，從社會

學觀點而言，可附屬於代表之形成概念，應為有力的思考方式。

2.憲法上地方議會的地位

(1)地方議會必設制

依日本憲法條文，對於議事機關的議會，有須設置的規定。議事機關為多數人之

合議組成，並以合議團體之意思，為機關之決定。議會為住民直接選舉出代表所

組成的機關。依地方自治法第九十四條規定，依町村條例，未設置議會者，規定

有選舉權者，得設總會(町村總會)。此規定，被認為並未抵觸憲法。相關見解認

為，「憲法上，地方公共團體意思的決定，依住民自治的本旨，應設置住民的代
議會，有其必要之最小限度，依此要求得設置議會。代理議會的形式，採行比議

會又近一層代表住民意思的町村總會，如認為有抵觸憲法，應是毫無根據的。」
一般見解有，「町村總會，如其本身為町村之議事機關，依此說法，憲法上議會
地位亦不外如此，解釋上應不相抵觸。」

(2)議員的直接選舉

依日本憲法規定議會的議員，須由住民直接選舉。因此，不由住民直接選舉的議

員，由選定的選舉人來選舉議員，即議員由選舉人團所選出的稱為間接選舉(美國總統選舉採用)，日本市町村議會議員，都道府縣議會議員的選舉並不採用此複選制(間接選舉)，例外在明治二十三年到三十二年，府縣會議員有採用此種方式。另日本關於國會議員的選出方式，憲法並未規定是否採取直接選舉方式。

(3)一院制

日本憲法有關國會之制度，設計為二院制；對此，在地方議會並沒有特別規定。

依憲法規定對於一般事項的議決，均由國會行之。理論上，在地方議會之外，如

有關教育事項，並未禁止再設置有關教育議會，惟一般情形認為地方是預定的採

行一院制。

(4)首長制

依日本憲法規定，地方首長與議會議員均由住民直接選舉產生，地方制度為採行

首長制，已見前述。

3.地方自治上的議會地位

(1)行政機關與議會

現行日本地方自治制度議會與行政機關間的關係，與國會及內閣間之關係不同，

因為地方制度為採行首長制。而國家之中央制度，從議會中組成內閣；對此地方

公共團體及行政機關之首長與議會議員相同，均由住民所直接選舉產生。直接選

舉之理由：

A 採首長制之方式，可直接反映住民的意思，較民主。

B 首長從議會獨立出來，有一定任期期間的保障，因此，可以預期能對地方自

治

行政較有效率且有效果的運作。

C 議會與首長相互併行、相牽制、平衡權力，可以期待能公正的實行施政；二者

如產生對立之紛爭時，住民亦容易監視及批評，可預期紛爭能妥善處理。

憲法之條文中，對地方公共團體之議會與首長間的具體關係，並沒有明確規定，

其委由自治法加以規定，而其關係之概要，應有如下：

A.二者之關係，與國會及內閣間之關係不同，一般禁止議員及職員兼職，議會與行政機關相互之間，各為獨立之組織。

B.賦予議會議員請求召開議會之請求權，議會的開始、結束、會期決定等議會活動，有其自主性及自律性。議會調查權、設置圖書室、獨立性事務局之整備等權限，為自行政首長(執行)之中，獨立出來，保障議會的自主性運作。

C.議會有要求行政首長出席議會並作說明、報告之權力，並有事務管理、執行與出納之檢查、請求監查等權力。另議會對重要契約、財產取得或處分、權利放棄等有議決權。

D.地方首長得召集議會、提出議案，並得對議會違法不當的議決加以導正。地方行政首長對議案有異議時，得要求議會再行決議之再議權。對議會如有應議決而不議決情形，地方行政首長得代議會行使專決處分。

E.議會與行政首長對立時，如紛爭不能協調，議會得對首長採取不信任議決，此時行政首長並得解散議會¹⁵⁰。

(2)議会的法律地位

地方公共團體的議會，為地方公共團體機關之一，其並沒有獨立的法人資格¹⁵¹。

因此，一般不得為訴訟當事人。有特別情形時，限於法律有特別規定除外(日本地方自治法第一七六條七項)。

¹⁵⁰佐藤和壽，地方自治制度 議會 地位，收錄於山本信一郎編著，議會 新地方自治法講6，行政學會發行， 平成9年8月，頁10。

¹⁵¹ 行判，明治三五年三月五日，行錄五一卷八五頁。

4.議會制度有關法制

有關議會之法律，以憲法為首要，另有地方自治之法律、條例、會議規則等。
法

律中地方自治法對於議會之組織、權限等有所規定。其他法律，如有關議員選舉

的「公職選舉法」，議員自主解散依據的「地方公共團體議會解散法」，有關市町

村議會議員合併人數及在職的特殊規定，為依「特殊市町村合併法(合併特例法)」

等。在政省令中，對此較少有規定，自治令上有部份之規定。

條例之訂定，大都根據日本地方自治法的委任，關於議會的組織、議員的人數(日

本地方自治法第九十條第二項、九十一條第二項)、町村總會(日本地方自治法第

九十四條)、委員會(日本地方自治法第一一九條第一項、第一一九條之二、第一

一一條)等。關於議會的權限，議決權等(第九十六條第一、二項)、關於議會的運

作、定期會的次數(第一二條第二項)等。

有關議會的規則，訂有一議會規則。為依據日本地方自治法第一二二條規定制定

，其程序依議會本身議決而制定。規定議會之本身議事程序、委員會議事程序、

議會內選舉程序、受理請願、陳情等的規定。其之修改或廢止，依自治法第十六

規定，採如公告條例之方式制定，須為公表(日本地方自治法第十六條第五項)。

對會議規則如產生疑義時，由議長裁決；如議員提出之異議，則由會議決定(標準會議規則縣、町村第一二一條，市第一五九條)。

對旁聽人的監督規範，依地方自治法第一三三條第三項規定，制定有旁聽規則之

權；此由議長決定。

委員會條例、會議規則、傍聽規則等，由全國都道府縣議會議長會議、全國市議

會議長會議、全國町村議長會議制定標準的條例、規則議案，並委由各地方公共

團體議會依標準議案制定委員會條例、會議規則等。

議會關於地方自治法、委員會條例、會議規則等的解釋、適用等，原則依各議會

的習慣或先例，在非制定法部份有其一定的運作方式，此在議會運作上，具有重

要作用之效果。再者，依自治省行政實例中所作出之自治法的行政解釋，亦為議

會運作上之重要指示。

如在國會，有將國會先例在形式上加以彙整，以供國會處理案例時引用，已成為

國會運作之規範¹⁵²(眾議院先例集、眾議院委員會先例集、參議院先例集、參議院委員會先例集)。

(三) 日本地方議會之職權

1. 概說

日本之地方公共團體議會，其為「住民所直接選舉出來的」(日本憲法第九十三條第二項)，依所選出的議員，組成組織合議團體，即稱之。具有「依法律規定的方式，所設置機關」(日本憲法第九十三條第一項)的地位。地方公共團體議會，

所代表的核心作用，為立法效能與節制預算作用的「立法機關」功能，應屬最具代表性。但是，儘管地方公共團體議會，具有「立法權」，下述之分類權限，為依地方自治法或其他法律所賦予之權限，如選舉權、行政執行監督權、自律權等

¹⁵²佐藤和壽，地方自治制度法講6，行政學會發行，

議會地位，收錄於山本信一郎編著，議會新地方自治，平成9年8月，頁10。

各種權限。其中議會「立法權」，為有效與適當的行使必要，並含有強制特性的「手段」權限存在；因此，「立法權」與其他個別權限本身之間，常具有一定意義與功能關係¹⁵³。

2. 議會職權特色

與國會職權相比較，地方公共團體議會的一般職權特性，約有如下：

地方公共團體議會之組織基本原理，為「首長制」與「總統制」所稱之組織原理。依據日本憲法第九十三條第二項規定，「地方公共團體首長、議會議員及法律所規定之其他官員，由地方公共團體住民直接選舉」。而另一方面，比較國會權限，

依日本憲法第四十一條(國權的最高機關、國家唯一的立法機關)、憲法第六十七

條第一項(由國會指定內閣總理大臣)、第六十六條第三項(內閣對國會負連帶責任

)等規定，與內閣行使行政權的關係，有所謂「國會內閣制」的基本組織原理。

依此原理，二者之組織原理不同有：

A. 與國會相比較，地方公共團體議會(以下簡稱議會)權限，有較弱的一面。其

為有關「立法權」內容及與執行機關的關係。因國會為「國權之最高機關」，是「國家唯一的立法機關」，具有立法權獨佔之地位(日本憲法第四十一條)。內閣有政令的制定權，其範圍限於執行政令與委任命令(日本憲法第七十三條)。再者，政令除法律有特別委任外，不得有罰則之規定(日本憲法第七十三條

但書)及必須有法律委任，相關政令才得課予人民義務，及限制人民權利之規定(內閣法第十一條)。對此，地方公共團體議會有制定條例的權限(地方自治法

第九十六條一項)，地方公共團體首長及其他執行機關，對各種規則及其他規程有制定權限(地方自治法第十五條一項、一三八條之四第二項)，此規則之內

容，必須與條例有關，對執行規則與委任規則的性質，並無限制。關於一定內

容的事項，可由規則專門規範之事項(例如，地方公共團體首長為管理執行國

¹⁵³川村 毅，議會 權限概說，收錄於山本信一郎編，新地方自治法講座6 議會，行政學會，平成9年8月，頁12以下。

家機關委任之有關事務，依照地方自治法第一四八條第一項，及第十五條第一

項規定，關於其權限有關事務的規定得制定規則，此為不屬於條例範圍之事項)

，此範圍內，並不屬於議會的條例制定權所及。惟，所謂的處理行政事務，原

則上主要由條例加以規定(地方自治法十四條第二項)，此之區分，所謂分成規制

行政與不由法令規定部份，有其重要意義。

B. 議會權限較弱的另一方面，即議會行使權限有一定的限制。其一為，再議及再選舉制度(地方自治法第一七六條、一七七條)，主要為議會議決及選舉的事

項；地方公共團體首長方面，得要求議會再議及再選舉。更進一步，對此一部

份事項，自治大臣或都道府縣知事的審查或裁決，可決定其最後效力之有無。

此有如外國之「總統制」的制度設計，有行政拒絕權的範圍；此制度不同於國會與內閣間的關係。關於再議制度，所謂首長的「原案執行權」制度設計(地方自治法第一七七條第三項)。此為，議會如刪除義務費或議決縮減預算額度，

首長提出再議，其再議決結果並未更改，首長對於該經費及相關收入預算的核

計，得支出該經費，在此限度內，如議會沒有議決同意，首長仍可核可該預算

的制度設計。再者，在具備一定要件時，認定首長有「專決處分權」(地方自治法第一七九條、第一八 條)。此之首長權限，為依議會委任的專決處分權(地

方自治法第一八 條)，屬依議會的指定議決，作為其直接根據；此種方式如在中央即使遇有任何特殊情形，國會與內閣間，亦沒有「選擇的權限分配」制度。另，如在議會未組成開議時的地方首長專決處分權(地方自治法第一七九條)，即在具備一定要件時，因原須由議會所議決之事項，法制上可委由行政首長處理，特別是在「議會無時間召開」之原因時？可由行政首長裁量(惟須有客觀性認定的必要)，而決定。在此之後，此專決處分，即使事後未經過議會承認(地方自治法一七九條第三項)，亦不影響其法律上之處分效力¹⁵⁴。行

¹⁵⁴ 行實昭和26年8月15日地自發217號。

政

首長在行使專決處分權限時，必須謹慎並禁止濫用。在某種情形，如被認為有

特定之法定狀況發生，議會職權亦可由首長來「代行」。惟「首長制」與「總統制」的組織原理，不同之處有：

A. 議會，有行使不信任議決的權限(地方自治法第一七八條)。此權限，性質上

同於「議院內閣制」的組織原理。其意義為在面對「首長制」組織，議會之一種權限的擴充，惟此時亦認為首長有解散議會的權力(地方自治法一七八條第一項)。惟依解釋「眾議院的解散原因及時期，在憲法上並無特別限制」(宮澤俊義，全訂日本國憲法，第一一五頁)，對此實際之運用，「被認為解散議會，應限於在不信任決議成立情形時，方得實施。」此點須加注意。

B. 國會為採行「二院制」，在制定法律、決定預算、承認條約等行使權限為「國

會權限」(日本憲法第五十九條、第六十條、第六十一條)。另外，關於議員資格的爭訟裁判、制定議院規則、議員的懲罰、國政的調查權等為「兩院的權限」(日本憲法第五十五條、第五十八條第二項、第六十二條等)。對內閣不信任決議的權限屬於「眾議院的權限」(日本憲法第六十九條)；對此，所謂議會的權限，一般均稱「議會權限」。

C. 有關地方的行政運作制度，法制上設有廣泛住民直接參與的制度，其乃基於使住民能發揮一定的作用，並規定議會有行使該權限的義務。此即，住民

直接請求修改或廢除條例的規定(地方自治法第七十四條)，及要求對主要(個

別)公務員解職的規定(地方自治法第八十七條)，議會對此提議事件，必須審

議。另關於前者，有行政實例認為，「議會對直接請求付議的條例案件，在持續審查中，如議員任期屆滿，該條例決定廢除時，首長(縣市長)於新議會

成立時，應再提出請新議會決議¹⁵⁵」。

3. 議會職權分類

¹⁵⁵ 行實昭和38年3月8日行政課決定。

關於議會職權，得以幾個觀點來分類論述，基本上採取以功能面的方式分類。
對

此，先以功能面分類，其次再為其他之分類敘述。

1. 議會的權限依功能分類。

議會權限，主要依日本地方自治法規定，以其功能為重點，一般有如下之分類：

- A. 議決權 即決定地方公共團體的意思，議會對「議決事件」行使其決定的權限。
- B. 選舉權 依議員共同的意見，對選出特定地位者及做出決定的權限。
- C. 監視權 對執行機關監督實施行政執行事件及制衡的權限。
- D. 意見表示權 議會有表示本身意思、見解的權限。
- E. 自律權 對議會內部事項的自律決定及處理權限。

以下，分述上述之個別權限，並限於對有關權限意義及分類相關之問題加以論述。

A. 議決權

地方議會在制度設計上，為地方公共團體的「議事機關」(日本憲法第九十三條第一項)，因此，議決權為議會本來權限的核心。議決權，廣義上為地方公共團體的意思或機關的意思所賦予由議會決定的權限。狹義定義，只為前者之決定權限。

地方公共團體意思的決定權限，並非全部賦予議會。議會權限的範圍，應限於決

定具有基本性或重要性之事項為限。其他事項地方首長或執行機關有決定權。

議會的議決事件，應限於法律所列舉之事項(地方自治法第九十六條第一項)，並

為決定地方公共團體意思中之一定程序。惟此列舉事件之「議決權」對象，為概括範圍，如從議會權限作用之方面論，有條例的制定、修改、廢止，決定預算、

徵收地方稅等及決定損害賠償額度(日本地方自治法第九十六條第一項第一至四款)的權限。地方公共團體意思由議會決定，所產生之效果，依其性質相當明確。

其他議決事件，為議會對執行機關的行政執行，在事前及事後(決算認定 地方自治法第九十六條第一項第三款)的監視、統制的機制，產生一定效果。一般區分「議決權」，有幾種形式的分類。

依條例規定，關於特定地方公共團體事件，亦應由議會議決決定(日本地方自治法第九十六條第二項)。但依法令或事件性質，該事項專屬於地方首長或所屬行政機關的權限所應處理者，則非屬議決事件。

B.選舉權

議會，依法律或政令有實施選舉的權限(日本地方自治法第九十七條第一項)。

議會所實施的選舉，為依據法律或政令的規定，其約略有如下：

- a 議會內部組織．．議長、副議長的選舉(日本地方自治法第一一三條第一項)，
代議長的選舉(同前法第一一六條第二項)。
- b 執行機關的組織成員．．選舉管理委員及補充員的選舉(日本地方自治法第一一八二條第一、二項)、選舉管理委員臨時補充員的補選(地方自治令第一三五條第二項、第一三六條第二項)等。

此種選舉，皆為「從多數候選人當中，依一定程序及方式，選定具有特定任務者」。

此權限與其他議會權限有所不同，從功能面觀察，前者選舉有議會自律權(內部組織權)的考量。本項依法令的選舉程序，依日本地方自治法第一一八條有明文規定。如議會未依法令所舉行選舉，法令是否禁止，一般情形認為依條例所規定

之委員會召集人及委員的選舉(地方自治法第一一九條第一項，第一一九條之二第一項、第一一一條第一項)，限於為議會內部組織成員，從議員之中選出具有

審議委員地位者，此種選舉，不適用地方自治法第一一八條之規定。

C.監視權

議會「監視權」，為代表住民的議員，所組成地方公共團體議決機關 議會，對

於「地方首長及其所屬執行機關的行政執行，事前或事後監視、制衡的權限」之總稱。

「議決權」的對象(議決事件)中，從其功能上言，包括最廣義的「監視權」。在地方自治法上，特別就「監視權」規定為議會的權限，其範圍應有如下：

(a)監視權(狹義)．．報告及受理文書權(地方自治法第一八 條第二項，第一九

九條第十一項，第二一八條第六項等)、檢閱檢查權(地方自治法第九十八條第

一項)、監查請求權(地方自治法第九十八條第二項)，要求說明權及意見陳述權

(地方自治法第九十九條第一項)。

(b)調查權(地方自治法第一 條)。

(c)承認權(地方自治法第一七九條第三項)。

(d)同意權(地方自治法第一六二條，第一九六條第一項，第二四三條之二第六項等)。

(e)不信任議決權(地方自治法第一七八條)。

以下分別敘述之：

甲、報告及受理文書權

議會為確保其議決權及其他相關權限能適當有效行使之必要，要求執行機關必須

提出各種報告、例行事務執行情形有關文書於議會(稱此種往返送達，為議會之受理權)。

具體情形，由地方首長提出報告、專案報告(地方自治法第一八 條第二項)。

預算彈性條款的運用報告(地方自治法第二一八條第六項)等。再者，監查委員的報

告，一般監查及特別監查的報告(地方自治法第一九九條第十一項、第七十五條第三項等)。例行每月出納檢查的報告(地方自治法第二三五條之二第三項)等。

向議會提出的書類，關於預算的說明書(地方自治法第二一一條第二項)、決算附屬書類(地方自治法第二三三條第五項)、經營法人狀況的說明書類(地方自治法第二四三條之三第二項)等。

乙、檢閱檢查權

議會，得檢閱該當地方公共團體的事務及機關委任之事務，有關的書類及計算書

。請求首長所屬的執行機關報告事務之管理、議決執行及檢查出納。檢閱檢查權

的行使，其結果是否不產生任何法效果？一般議會可將此情形反映於預算審議上

，如此可發揮「監視權」的功能。

檢閱檢查權行使之際，並非要有具體事件發生時才得行使¹⁵⁶。到平成三年自治法

的一部修正，其行使對象所及事務限於「地方公共團體的事務」，惟同時修正，即使是機關委任的事務，除政令有除外規定者，亦包含於檢閱檢查權行使的對象。

檢查的對象及範圍、方法等，由議會的議決決定，此權限行使得委任由委員會行

使¹⁵⁷。再者，此權限行使之方式，不得實地檢查，應以監查請求權或調查權的方

式實施¹⁵⁸。

丙、監查請求權

議會對於監查委員，得要求對該地方公共團體的事務及機關委任的事務，施予監

查，並得請求報告其結果(地方自治法第九十八條第二項)。平成三年自治法的部

¹⁵⁶ 行實昭和28年4月1日，自行行發61號。

¹⁵⁷ 行實昭和24年4月11日，自發402號。

¹⁵⁸ 行實昭和28年4月1日、昭和31年2月1日，自丁行發1號。

份修正，自請求監查的對象為「地方公共團體的事務」，修正為即使關於機關委任的事務，除政令有排除規定者，亦包含在內。監查請求，由議會行使，依議會
議決而執行。再者，監查結果對議會報告(地方自治法第九十八條第二項)外，
是
否不得予以公表？依解釋應得予以公表¹⁵⁹。

丁、要求說明權及陳述意見權

議會對地方公共團體首長及所屬之執行機關，關於國家、其他有關地方公共團體
委任之事務及其他有關之公共事務，得要求該執行機關說明，或對此陳述意見
(地
方自治法第九十九條第一項)。對於機關委任事務，認為議會有要求說明權及陳
述意見權。機關委任事務，其多數與團體事務具有密切關係，亦多數與該地方公
共團體之公益及住民間，亦有重大利害關係，依此理由該地方公共團體之執行機
關在執行時，其一部份執行經費需由該地方公共團體負擔，此亦涉及議會之權
限。

要求說明及陳述意見權之行使，依議會之議決方式執行。惟議會之意見陳述不得
拘束執行機關，即使議會要求說明，如屬主管部長(大臣)秘密指示事項，得拒絕
說明¹⁶⁰。

戊、調查權

議會對於地方公共團體有關事務之調查，得要求選舉人及其他關係人到場及證
言
，並要求提出紀錄(地方自治法第一 條第一項)。無正當理由拒絕到場，或拒
絕提出紀錄、虛偽陳述等，對類此之不配合，有罰則擔保其之執行(地方自治法

¹⁵⁹ 行實昭和27年12月22日，自行行發171號。

¹⁶⁰ 行實昭和29年8月19日，自丁行發146號。

第一條第三項、第七項)。

調查權，在解釋上為議會的條例制定權、預算議決權及其他有效且得適當行使權限所附隨、協助的權限。即所謂的議會監視權中，最有實效之權限(地方自治法第一條稱為調查權)。

調查權的對象，限於「地方公共團體的事務」，不含機關委任的事務。議會調查的種類，主要為現在成為議題的事項，或將來會成為議題的事項(議案調查)，時事焦點事件等，眾所週知事件(政治事件調查)，及一般重要事務執行狀況之審查(事務調查)¹⁶¹。調查權行使之際，議會對地方公共團體事務範圍，其調查權應以如何方式行使，應為議決¹⁶²。議會調查權，如委任由委員會行使(多數為委任情形)，此為合併議案而委託的議決，必須經過委任調查權限的議決¹⁶³。此之議會調查權，包含實地調查的權限¹⁶⁴。

己、承認權

議會的承認權，為關於執行機關已經執行的事項，事後由議會承認表示執行機關有此權限。具體情形，為承認地方公共團體首長的專案處分(地方自治法第一七九條第三項)。地方首長的專案處分，即使議會有不承認之情形時，在法律上亦不影響該處分的效力(前掲行實昭和二十六年八月十五日)。

庚、同意權

議會的同意權，為對於該地方公共團體首長權限的一定事務，其執行前，議會之同意權，為執行行為之前提要件，即要有議會的同意，及由議會表示決定的權

¹⁶¹ 行實昭和23年10月12日，自發896號。

¹⁶² 行實昭和29年9月15日自丁行發174號。

¹⁶³ 行實昭和23年10月6日，自治課次長回答。

¹⁶⁴ 行實昭和26年10月10日，地自行發316號。

限。

同意權行使的對象，主要為首長之選任副首長及助手(地方自治法第一六二條)，

監查委員的選任(地方自治法第一九六條第一項)等人事關係之事項上。亦包括首

長法定期間前的退休(地方自治法第一四五條)，及免除所屬職員的賠償責任等(地

方自治法第二四三條之二第四項)。

未經過議會行使同意權之事項無效，首長不得實施未經議會同意之處分行為。再

者，已經過議會同意之行為，議會之同意不得撤銷。

辛、不信任議決權

議會對於地方首長不信任議決權(地方自治法第一七八條)，此論點，主要參考依

「首長制」組織原理所構成的地方公共團體組織，加上「議會內閣制」的因素而形成。有關與「監視權」相比較，此權限並非個別對執行機關各項行為內容的監視或牽制，而是對管轄所有執行機關、調整任務的首長，如有失職情形，具有形

式上監視意義，亦為最強的「監視權」¹⁶⁵。

壬、意見表明權

議會的意見表明權，為代表住民所構成的議會「關於一定事項，有其議會機關的意思及表明見解的權限」。在前述議決權及監視權之中，一般亦有意見表明之義，

本項權力其效果並不拘束執行機關，故與具有職權有所區別。具體情形，包括有

意見書之提出權(地方自治法第九十九條第二項)、諮問答辯權(地方自治法第二

六條第四項)，及受理請願權(地方自治法第一二四條、第一二五條)。

¹⁶⁵川村 毅，議會 權限概說，收錄於山本信一郎編，新地方自治法講座6 議會，行政學會，平成9年8月，頁128-132。

(1)提出意見書權

議會對有關該地方公共團體公益的事件，得提出意見書予有關的行政機關(地方自治法第九十九條第二項)。

議會職權行使，優先行使前述各種權限，並適當及充份去處理相關之事項。本項

提出意見書權，為有關該地方公共團體公益事項，議會得將形成其意見之意見書

，加以表明。「依自治法第二五二條之十九，對設定變更指定市之區的區域事件處理，市長及主管行政機關如有不適當情形」，此行政實例(昭和三十二年十二月

二十二日行政課決定)之所謂團體事務，解釋上沒有必要列為排除在意見書的對象之外。例如，團體事務之法律制度、國家的指導改善等，亦可成為意見書行使

的對象。

意見書的內容及提出前的議決，屬必要程序，議會提出之對象，限於行政機關，

並不包括國會及裁判所。解釋上關係之行政機關，有受理議會意見書的義務，惟

並不受該意見書之拘束。

(2)詢問回答權

地方公共團體所屬之執行機關，行使特定行為之際，依地方自治法規定有向議會

詢問的義務，議會接到詢問，有回答權限。具體上，如發生徵收分擔金處分的請

求審查或不服異議(地方自治法第二二九條第四項)、職員對賠償命令不服的異議

(地方自治法第二四三條之二第七項)等問題時，首長必須向議會詢問，議會對於

該詢問必須在二十日之內，表示意見。

對於意見案，如由議員所提，經議會決議後形成回答意見。地方首長應尊重議會

意見；惟在法律上，並不受此拘束。

(3) 受理請願權

依地方自治法，議會受理請願程序及採取受理方式(地方自治法第一二四條、第一二五條)，並無直接明文規定議會有受理請願之權；惟慣例上認定議會之受理請願，從來並未有異議。對請願之事項，解釋上限於地方公共團體能處理之事項，

其並非由議會處理，而是應由執行機關來處理，在效果上並無差別。

議會對於請願案件，是受理或不受理，議會對此可以表示其意見，惟此並不直接

產生任何法律效果。議會如受理請願，認為地方首長及行政機關應採取一定之適

當措施時，議會將會移送給該行政機關辦理，對於移送之案件，得請求該行政機

關報告該請願案件之處理經過及結果(地方自治法第一二五條)。該執行機關，依

理必須確實處理該請願事件(請願法第五條)，惟法律對此並沒有拘束規定。

癸、自律權

議會之自律權，即地方公共團體機關議會之「對其內部組織及運作，有關之一定事項，屬無關其他機關，其所決定自律方式及如何處理權限」的總稱。自律權為議會權限，其範圍約有如下：

(1) 決定權(地方自治法一一八條第一項，第一二七條第一項)。

(2) 狹義自律權...為內部組織權、規則制定權及規律權(地方自治法第一三條、第一九條第一項、第一二二條、第一三四條等)。

(3) 自主解散權(解散地方公共團體議會特別法第二條)。

(子)、決定權

依地方自治法議會的決定權有：議會對選舉投票效力之異議的決定權(地方自治法第一一八條第一項)及對議員資格的決定權(地方自治法一二七條第一項)。前者

為對於行政廳所提出的異議，表示類似的判斷行為；後者依其法律性質，可認為

屬內部組織權之一種。

議會的決定，屬議會表示判斷的行為，依此，即直接產生一定的法律效果，此點

與意見表明權不同，再者，對此決定不服者，得提起行政爭訴(地方自治法第一一八條第五項、第一二七條第四項)。

(丑)、自律權

即議會的狹義自律權，可列舉出內部組織權、規則制定權及規律權。內部組織權

為關於議會的內部組織，其設置、選任成員等議會權限的行使。具體情形，如議

長、副議長、代議長的選舉(地方自治法第一一三條第一項、第一一六條第二項)，

議長、副議長及議員辭職的許可(地方自治法第一一八條、第一二六條)、設置委

員會、選任委員(地方自治法第一一九條第一、二項)，設置事務局(地方自治法第

一三八條第二項)等權限的行使。

規則制定權，為關於訂定議會議事運作及程序等，此權限包括：制定委員會條例

(有關委員會之運作規定，如地方自治法第一一一條)及會議規則(地方自治法第一

一二條)之權限。

規律權為，保持議事順利進行，使其運作能順暢，使遵守會議運作秩序及保持一

定紀律的議會權限。即保持議場秩序、旁聽人的規定等權限(具體而言為議長的

權限 參照地方自治法第一二九條、第一三 條等), 對議員處罰的議會權限, 亦屬之。

(寅)、自主解散權

議會的自行解散權, 主要是「依該地方公共團體住民的意思, 要再舉行一新的選舉」, 由議會自行解散(即全部議員, 在任期屆滿以前, 喪失議員資格)的權限。

議會的解散, 以往認為限於只有依住民的直接請求, 選舉人投票過半數同意(地方自治法第七十八條), 及地方首長之解散議會的情形為限(地方自治法第一七八

條第一項)。此自主解散, 「為鑑於輿論要求地方公共團體的議會, 必須解散」, 因此, 特別制定「解散地方公共團體議會特別法」(昭和四十年法律第一一八號)。

對自主解散的議決, 要有議員總數四分之三的出席, 出席者的五分之四同意, 始

構成(解散地方公共團體議會特別法第二條第二項)。

4.其他的分類

議會的權限, 如自其他觀點加以分類。首先, 自其效果而言, 關於團體意思的決

定, 與機關意思的決定, 二者須加以分別。具體分類為, 其權限所及範圍, 例如

條例的制定、修改、廢止, 預算的決定等(地方自治法第九十六條第一項第一、二款)屬前者; 提出意見書、決定處罰等(地方自治法第九十九條第二項, 第一三

四條第一項)屬後者。

議會權限, 由議會自行達成, 是否產生一定之效果? 如屬於執行的地方首長, 其

之權限事務處理, 因有其行使的前提, 得依此觀點加以分類。如依前述方式, 以

「議決權」及「監視權」而言, 後者應屬之。議會權限的行使, 以地方首長之執

行為前提要件；議會議決後，依法必須由行政機關執行，惟地方首長並不受此拘束。

議會的權限，如關係到該地方公共團體的事務時，依機關委任事務，委任由地方首長及其所屬之執行機關，有關此問題，已如前述。

5. 議會職權修正問題

有關機關委任事務與議會權限，其修正論點與經過時間，在平成三年之地方自治法作相關修正。有關機關委任事務，如與地方住民之利害關係有密切相關者，其管理執行為地方公共團體之機關，依此地方公共團體執行亦須支出經費，為反映地方公共團體自身之民意，及確保能妥當適切執行，有議論認為原來之制度必須修正。

依平成三年四月成立地方自治法之一部修正案(平成三年法律第二十四號)，增加議會之部份權限，即原來的議會檢閱檢查權及監查請求權的對象，擴大到機關委任事務。機關委任事務，為依法律或政令所規定，都道府縣知事(首長)，市町村長及其他地方公共團體的執行機關，受到國家、其他地方公共團體、其他公共團體有關事務的委任。對機關委任事務的考察，因為其有全國統一性、公平性、廣泛區域性等之特點，其管理執行委由地方公共團體的執行機關，限於此事務之範圍，其管理執行時，都道府縣知事、市町村長等，具有國家機關的地位。

機關委任事務的方式，依第九次地方制度調查會之答復(昭和三十八年十二月)，廢止固有事務與委任事務的區別，開始討論以：「都道府縣之責任處理事務，應

為都道府縣事務、市町村事務，應以此為直接考量」。第十七次之地方制度調查會答復(昭和五十四年九月)：「機關委任事務概念及其所依據之現行法辦理情形，國家與地方公共團體，二者須共同協力辦理，為確保此共同關係的觀點，基本上有必要再行檢討」¹⁶⁶。

(四) 結論

日本之地方議會職權，從功能上分類有：1.議決權：即決定地方公共團體的意思，議會對「議決事件」行使其決定的權限。2.選舉權：依議員共同的意見，對特定地位者加以選出及做出決定的權限。3.監視權：對於執行機關實施行政執行事件的監視、制衡的權限。4.意見表示權：議會有本身意思、見解表示的權限。5.自律權：對議會內部事項的自律決定，處理權限。

依以上之日本多年來地方自治法理論，介紹日本地方議會職權行使及實務之運作情形，對於地方議會之職權範圍，使有初步之認識，可作為我國未來規劃地方議會職權之參考依據。

二、德國地方議會職權之行使

(一)德國聯邦體制

第二次世界大戰後，德國在美、法、英、蘇四強占領下草擬憲法(Grundgesetz基本法)，國家體制採聯邦體制。依基本法第七十九條第三項規定，聯邦體制不得更改，為憲法永久條款(Ewigkeitsklausel)。換言之，不得藉由修憲程序予以修改，為修憲界限之一¹⁶⁷。聯邦國體制屬德國立憲重要原則之一，因此，值得對其立

¹⁶⁶川村 毅，議會 權限概說，收錄於山本信一郎編，新地方自治法講座6 議會，行政學會，平成9年8月，頁135-138。

¹⁶⁷ 依德國基本法第79條第3項規定：「本基本法之修改，不得影響聯邦制度、影響各邦在立法之基本參與或影響第1條至第20條所規定之基本原則」。

憲

原則作一簡要說明。

1.立憲原則

依德國基本法第二十條規定，德意志聯邦共和國為民主社會聯邦國家(第一項)，

一切國權均來自國民,國權由國民以選舉及人民議決,並由立法、行政及司法機關分別行使之(第二項)。立法應受合憲秩序之拘束，行政及司法應受法律(Gesetz)及法(Recht)之拘束(第三項)。由此條文，可以導出，德國國家秩序之基礎(Grund-

lagen staatlicher Ordnung)有四：其一，聯邦主義。其二，民主主義。其三，法

治主義。其四，社會主義。上述四者，即為德國立憲重要原則，茲分述於次。

(1)聯邦主義

聯邦體制係指一種國家體制，其總體的政治單位固然具有國家的特徵，但其下

級的政治單位也是國家，雙方都具國家性，然而為確保各自的獨立性，聯邦與邦

個別必受到一定的限制。聯邦國家中，聯邦與邦有關立法權、執行權、財政

權、監察權、考試權、司法權等等的劃分及合作是聯邦體制的核心問題¹⁶⁸。以德國聯

邦國家體制為例，它是由許多邦共同組成，各邦被稱為Staat(亦可譯為國家)，亦

有國家性及獨立性，各邦有各自的憲法(Verfassung)，在地方自治的憲政精神下，

分配聯邦政府與各邦政府間之權限。德國目前有十六邦：Baden-Württemberg、

Bayern、Berlin、Brandenburg、Bremen、Hamburg、Hessen、Mecklenburg-Vorpo-

mmern、Niedersachsen、Nordrhein-Westfalen、Rheinland-Pfalz、Saarland、Sachsen、

¹⁶⁸ 黃錦堂，德國聯邦體制之研究，收錄於氏著,地方自治法治化問題之研究，月旦出版公司，84年，第339頁。

Sachsen-Anhalt、Schleswig-Holstein、Thüringen。其中柏林、布萊梅、漢堡是由一個城市組成一邦，稱為城市邦(Stadtstaat)。若以中華民國憲法本文之建制比較之，上述三個城市邦類似直轄市，其餘十三邦則類似省的建制。在各邦之外，設

有聯邦政府，各邦政府與聯邦政府間之關係，依基本法第三十條規定：「除基本法另有規定或許可外，國權之行使及國家任務之完成，皆係邦之事宜(Sache der Länder)。」由此可見，國家任務無論立法、行政、司法、財政，原則上均屬於各邦，聯邦的權限只限於憲法有明文規定的範圍。一般認為，聯邦國家比較能落

實民主由下而上之精神，可以擴展人民自治、自律之空間，較易達到主權在民的

境界，為民主先進國家所戮力維繫的制度。

德國基本法之內容，除了基本權利一章外，大都規範聯邦政府組織與職權，及聯

邦與各邦之關係。規定邦以下地方組織之事宜，最主要的是基本法第二十八條之

規定：「各邦之憲法秩序應符合本基本法所謂共和、民主及社會法治國之原則。在各邦、各郡(Kreis)及各縣市鄉鎮(Gemeinde)，人民應有依普通、直接、自由、平等及秘密選舉所選出之代表。於郡及縣市鄉鎮選舉中，具有歐洲共同體成員國

國籍之人，依歐洲共同體法之規定，亦有選舉權及被選舉權。在各縣市鄉鎮，其

公民大會(Gemeindeversammlung)得代替被選出之團體(民意機關)。」(第一項)，「保

障各縣市鄉鎮得以其自己之責任，在法律範圍內，有規定地方公共團體(örtliche Gemeinschaft)一切事項之權，各市鄉鎮聯合(Gemeindeverband)於其法定權限內並

遵照法律規定，亦有自治權。自治行政之保障包括財政自我負責之基礎，縣市鄉

鎮徵稅權所屬經濟有關稅源即屬該基礎。」(第二項)，「聯邦保障各邦之合憲秩序，應符合基本權利及本條第一項與第二項之規定。」(第三項)。其餘大多於財政劃分事宜(例如第一五條第三項、第一六條、第一八條第四項等)。因此，

德國地方政府組織權限，必須進一步從邦憲法及縣市鄉鎮法令中探悉。

(2)民主主義

德國之一切國權皆源自人民，此係民主主義與主權在民的最高表現，德國民主

主義最重要的表現，乃在於人權的尊重，其基本法即將人權保障列屬第一章。

關於基本人權的性質，基本法第一條作概括性規定：「人之尊嚴不可侵犯，一切國家機關均有尊重及保護此尊嚴之義務(第一項)。下列基本權利直接有法律效力

，而拘束立法行政及司法(第三項)。」該條所定之原則是德國基本法的一個根本規範，即使以修憲的程序亦不得變更之(第七十九條)。

德國基本法所承認的基本權利，規定於第二條至第十七條。關於基本權的保障，

德國基本法原則上採取美國式的直接保障主義，即關於基本權的一切條文可以限

制立法權(參照第一條第三項)，但在另一方面，又做威瑪憲法之例，採取間接保

障主義，准許法律限制基本權。例如：人身自由(第二條)、意見自由(第五條)、集會自由(第八條)、秘密通訊自由(第十條)、遷徙自由(第十一條)、財產權(第十四條)，均得以法律限制之。惟法律只得為一般性而非個案性的規定，並且不得影響到基本權的基本內容(第十九條)。

(3)法治主義

立法應受合憲秩序(Verfassungsmäßige Ordnung)之拘束，意即立法之作為不得偏離憲政基本精神，譬如前述之民主、聯邦精神皆屬之，行政權及司法皆需受實定法及實定法以外之具有法規範要素之非實定法，譬如法律原理原則等之拘束，以

避免重蹈希特勒時代「形式法治國」之覆轍。

(4)社會主義

有關社會國理念之社會主義，重點係在強調財產權之保障並非絕對，而係帶有社會主義的色彩，例如：基本法第十四條第二項規定：所有權負有義務，其行使應同時有助於公共福利。第十五條規定，為達到社會化的目的，土地、天然資源及生產手段得依法移屬於公有或其他公營機關。又第九條第三項規定，以保護並改善勞動與經濟條件為目的之結社權，應受保障；凡限制或阻礙上述結社權之協定為無效，等是。惟德國基本法之社會主義的色彩，比威瑪憲法較為緩和，而其保障也不像威瑪憲法那樣周密而已。社會國理念，比較強調分配，藉以化解因極端自由主義所生之社會對立、階級對立，以達追求實質的社會正義。

2. 聯邦政府組織

(1) 總理及內閣

德國聯邦政府採取所謂內閣制，其在聯邦政府中雖設有總統，政府之實權仍掌在內閣總理手中。內閣由聯邦內閣總理及聯邦內閣閣員組織之(第六十二條)，內閣總理經總統提名，由聯邦議會不經討論選舉之(第六十三條)，而內閣閣員則經內閣總理提名，由總統任免之(第六十四條)。就內閣總理與內閣閣員的關係而言，總理的地位與閣員的地位，有若干重要的差異。第一，內閣閣員的任免須經內閣總理提名，這表示內閣閣員之進退，乃以內閣總理之意思為標準。基本法第六十九條第二項規定：內閣閣員無論何時，應隨內閣總理的辭職而辭職，亦出於同一理由。第二，政策之一般方針由內閣總理決定，而內閣閣員則在此一般方針範圍

內，掌理自己專管的職務，各負其責(第六十五條)。內閣為行政機關，因此，在國家各種活動之中，除去立法與司法，其他活動都可以視為內閣的權限。

(2)聯邦議會

聯邦議會(Bundestag)為立法機關，亦稱為眾議院，其議員由人民依普通、直接、自由、平等、秘密選舉法選舉之。凡德國人民年滿二十一歲者有選舉權，而滿二十五歲者有被選舉權。其詳細的選舉法，由聯邦法律定之(第三十八條)。聯邦議會之任期為四年，每四年舉行選舉一次(第三十九條)。議會議員為全體人民之代表，受委任或指令之拘束，而僅服從其自己良心(第三十八條第一項)。議員有一個特殊的地位，因之他們得享有許多特權，例如：言論免責權(第四十六條第一項)、身體不可侵權(同條第二、三、四項)、證言拒絕權(第四十七條)、及職務執行的自由權(第四十八條)等是。聯邦議會是代表全國人民的機關，其他國家主要機關，例如：總統、內閣總理、聯邦憲法法院法官，均由其單獨或與其他機關共同選舉之，故具有特殊的地位。聯邦議會的主要職權為立法權、財政同意權、監督權三種。質言之，聯邦議會為聯邦的最高立法機關，凡其所議決之法律案，如聯邦參議院(Bundesrat)表示同意(只限於依憲法規定須經參議院同意之法律)，或不提出異議，或其所提出異議被聯邦議會否決，則可成立為法律(第七十八條)。聯邦議會關於政府的預算有議決權，而關於決算有審查權(第一一條、第一一四條)。就監督權言之，聯邦議會可用質詢、調查、不信任投票等方式，監督政府(第四十三、四十四、六十七條)。

(3)聯邦參議院

聯邦參議院係各邦得參與聯邦立法行政之主要機關。參議院由各邦政府選派的各該邦政府官員組織之。每邦至少可派三個代表，人口超過二百萬者，可派四個，超過六百萬者，可派五個，每一代表有一個投票權，代表的任期不定，可由各邦政府隨時調動(第五十一條)。

先就立法言之，參議院可向聯邦議會提出法律案(第七十六條)，法律案雖由聯邦議會議決，但參議院對於聯邦議會的決議，可用兩種方式加以牽制。其一，是同意權的行使，德國基本法對於法律之有關於聯邦與各邦之關係者，或對於各邦權限有影響者，均規定為須經參議院的同意，始得成立(例如第二十九、七十九、八十四、八十五條等)，在這範圍內，參議院的立法權與聯邦議會相等。其二，是異議權的行使，即有些法律案通過於聯邦議會之後，雖然不需要參議院同意，但參議院尚得提出異議，不過聯邦議會對於參議院的異議，得以議員過半數(或三分之二多數)之決議否決之(第七十七條)。

次就行政言之，參議院及其委員會，得要求聯邦政府之閣員出席該院，以便隨時向他們提出質詢，聯邦政府關於國事的處理，應隨時向參議院報告情形(第五十三條)，聯邦財政部部長應向參議院提出每年會計年度的歲入與歲出，以及資產負債的報告(第一一四條)。由此可知，參議院對聯邦政府的行政也有些監督權，除此而外，參議院尚有聯邦憲法法院法官的任命權(第九十四條)，並得以以四分之一的提議，三分之二的決議，向聯邦憲法法院彈劾總統的違法行為(第六十一條)。

3. 邦政府組織

如前所述，德國係聯邦國，聯邦國以強調尊重各邦及地方自主為其特色。因

此，

依德國基本法之規定，德國各邦得依民主方式，決定其地方組織(kommunale Ver-

fassung)及人民代表機關(Vertretungsorgane der Bürger)。所謂民主方式，主要是經

由民主選舉方式選出之代表決定之。凡此皆規定在前述德國基本法第二十八條第

二項中。

德國各邦政府之組織，亦與聯邦相類似採內閣制精神，行政權由邦總理(Ministerpräsident)總其成，向邦議會(Landtag)負責，至於Berlin、Bremen、Hamburg等城市邦，則由市長負責類似邦總理之事務，向市議會負責之。

依Bayern邦之憲法(Verfassung des Freistaats Bayern)規定，該邦設有邦政府與邦議

會(Landtag)，當我國過去省政府及省議會，但議會中另設參議會(Senat)。該邦面

積為70554平方公里，約為台灣的1.7倍，人口約1200萬。依該邦憲法第九條規定，

邦之下分為區(Regierungsbezirke)¹⁶⁹，並不具獨立法人資格，亦無民意機關，具有邦派出機關之性質，區行政長官(Regierungspräsident)係由邦政府指派，另外與

區地位相當者為邦直轄市(Kreisunmittelbare Städte)。每區之下再分郡(Kreis)¹⁷⁰，郡雖作為地方團體(Landkreis)，但自治權受到限制。另外與郡同層級的有特別市

(Kreisfreie Stadt)，每個郡下再設縣市、鄉、鎮(Gemeinde)。依基本法第二十八條

第二項規定，縣有完整自治權(Allzuständigkeit)，並自我負責(Eigenverantwortlichkeit)，是最原始的公法上地域團體(ursprüngliche Gebietskörperschaft des öffentlich-

en Rechts)，其有權在法律範圍內自治，包括組織及行政，特別是自行選出市長及人民代表，其亦在法律範圍下，執行邦委辦任務。在制度上亦容許小縣聯合成

¹⁶⁹ 其分七區，為Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Unterfranken, Mittelfranken, Schwaben.

¹⁷⁰ 國內大都譯為縣，但其與我國縣不同，乃依張正修教授之翻譯，譯為郡。

縣聯合體(Gemeindeverband)，亦為一自治體(Selbstverwaltungskörper)¹⁷¹。

(二). 德國邦政府以下之地方政府組織

德國各邦以下地方自治機關之名稱非常多樣，就以民意機關為例，有縣代表會(Gemeindevertretung)、市代表(Stadtvertretung)、縣人民大會(Gemeindeversammlung)

等，而一般運作上皆將民意代表與民選行政首長合併在一機關中運作，例如縣市

諮議會(Gemeinderat)、市諮議會(Stadtrat)、住民諮議代表(Rat)等，不一而足。若從府會關係分類觀點言，德國地方政府組織大約可分為以下幾種體制，茲分述於

次。

1.二元(dualistische)制

類似我國現有制度，地方民意代表及地方行政首長(市長、縣長、鄉長、鎮長)分

別由人民直接選舉，再由民意代表與市長共同組成縣(市)諮議會，成為自治團體

中最高權力機關，共同治理地方自治團體之事務。民意代表與民選行政首長各有

獨立職權，市政由市長依諮議會決議及法律規定行之，諮議會成員是民意代表佔

絕大多數，因此，既收監督之責，又有分工而相互制衡之意味，此種制度主要是

施行於Bayern及Baden-Württemberg邦稱為南德模式(süddeutsche Ratverfassung)

但目前已有很多邦跟進，例如Sachsen、Sachsen-Anhalt、Thüringen及Rheinland-Pfalz¹⁷²。

2.單元(monistische)制

¹⁷¹ Vgl. Heinrich Scholler, Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., 1990, S.40.

¹⁷² Vgl. Creisfelds, Rechtswörterbuch, 14. Aufl., 2000, S.529-530.

類似內閣制，由人民選出民意代表，再由民意代表互選出地方行政首長，同時由民意代表選出地方行政一級主管，執行市長及地方代表會 (Gemeindevertretung) 之決議，此種組織型式，先施行於二次大戰後之英國佔領區，例如Nordrhein-Westfalen及Niedersachsen，因此稱為北德模式(Norddeutsche Ratverfassung)¹⁷³。

3.市經理(Magistratsverfassung)制

在此制度下，係由人民選出代表，由代表選出「地方董事」(Gemeindvorstand)執行地方代表之決議，通常稱為Magistrat，其中包括市長及副市長(Beigeordnete)，兩者各有職權。本來只在Schleswig-Holstein邦之都市中實施該制，從一九九八年四月一日起亦改實行南德制，如今只剩下Hessen邦，但該邦之市長從一九九三年起改由人民直接選舉，所以又被稱為非真正之Magistratsverfassung。

依黃錦堂教授研究，外國地方府會關係之設計，不外有委員會制、議會掌控制、強勢市長制、行政議會雙元分立制四大類。上述單元制類似委員會制。市經理制則類似議會掌控制。二元制則屬行政議會雙元分立制¹⁷⁴。

依張正修教授研究德國鄉鎮市之自治組織，其有四種類型：1.北德議會型(Die Norddeutsche Ratsverfassung)。2.南德議會型(Die Süddeutsche Ratsverfassung)。3.參事會型(Magistratsverfassung)。4.首長型(Die Bürgermeisterverfassung)。其中第四種類型是上述分析所無，依張教授之研究，會乃是由地方居民直接選出，而鄉鎮市長與副首長(Beigeordnete)則由議會選出，首長接受專業、名譽職的副首長之輔佐，指揮監督行政，對行政事務負執行之責，同時首長也是鄉鎮市議會的議長¹⁷⁵。其應係接近南德模式之二元制。

¹⁷³ Vgl. Scholler, a.a.O., S.37.

¹⁷⁴ 黃錦堂，地方制度法基本問題之研究，翰蘆出版公司，89年，第268-271頁。

¹⁷⁵ 張正修，地方制度法理論與實用，學林出版公司，89年，第215-218頁。

綜上分析，德國邦政府以下之地方議會組織與本研究中我國地方議會關係最接近

者為南德二元制，本研究乃以南德中採二元制Bayern邦之地方自治團體(機關)作為介紹對象，如此，方有介紹與比較參考之意義。

4.本研究以二元制下之 Gemeinde 為研究對象

Bayern邦之Gemeinde一般皆譯成鄉、鎮，但Gemeinde之人口有小者數千人，亦有

大者上百萬人，皆受同一Gemeindeordnung之規範。此外，Gemeindeordnung一般譯為鄉鎮條例，依本研細究其內涵，實則是邦以下地方自治團體之自治條例，

等同我國憲法所稱之縣自治法(憲法第一二二條參照)。從比較觀點言，我國的縣

市鄉鎮規模者皆包括在內，由於德國Gemeinde係最基層自治區域團體與我國的縣

相當，為配合本研究，乃將Gemeinde譯為縣，合先敘明，並以Bayern邦之縣自治

條例(Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern簡稱GO)作為介紹與比較之依據。

以Gemeinde為研究對象之另一主要理由，是因為德國之邦，類似我國的省，幅員

甚大，其下之區不具法人資格，並無自治權，區下之郡及縣市聯合體等之自治權

皆不完整。至於一些特別市，或有與區同位階者，如Kreisunmittelbare Städte，或有與郡同位階者，如Kreisfreie Städte¹⁷⁶，因此以Gemeinde為研究比較重心。

德國首任聯邦總統Theodor Heuss就曾指出，就國家發展言，Gemeinde比邦還重要，其主要立論是：國家是手段，人民才是目的，人民的福祉應列為優先考量，

既然Gemeinde為具自治行政權的最原始區域團體(ursprüngliche Gebietskörperschaft)，也只有在該區域內能架構真正由下而上的民主，由該區域內人民當家作

主，所以Gemeinde中之民主，可稱為民主之胚細胞(Keimzelle der Demokratie)或

¹⁷⁶ 張正修，前揭書，第255頁。

民

主學校(Schule der Demokratie)¹⁷⁷。而 Bayern邦之縣自治行政，早被強調，不但在歐洲，甚至在德國都是極具象徵意義。

本研究既以Gemeinde為研究中心，當以Bayern邦之縣自治條例為主，其共有一百二十四條，分為五編；第一編為縣之本質與任務(第1條 - 第28條，計分五章)。第二編為縣組織及行政(第29條 - 60a條，計分四章)。第三編為縣之經濟(第61條 - 107條，計分四章)。第四編為邦監督及救濟方法(第108條 - 120條，共分二章)。第五編為過渡及終結條款(第121條 - 124條)。本研究將只介紹與縣民意代表職權行使有關之重要條文。

(三). Bayern邦Gemeinderat之組成

1. Gemeinderat 之組成

如前所述，Bayern邦之Gemeinderat是由民選之民意代表及民選市長(稱為首席市長erster Bürgermeister)所組成。為縣之權力中心，若將Gemeinderat直譯為議會，並非正確，但因其成員大都是民意代表，本研究仍將之譯為議會。依縣自治條例

第三十條第一項之規定，Gemeinderat是由首席市長(以下逕稱市長)及其他成員，包括民意代表及副市長們所組成。Gemeinderat是縣民代表(Vertretung der Gemeindebürger)機關，其代表數額係依人口數為準，例如二十萬到五十萬人口為六

十名，十萬到二十萬人口為五十名(縣自治條例第三十一條第二項參照)。依縣自

治條例第三十六條規定：「首席市長為縣議會之主席，並執行縣議會之決議。」因此，就有必要指出市長及其他成員(民意代表、副市長)間之權責劃分依據。

2. 市長與其他成員間權責劃分之依據

¹⁷⁷ Busse/Keller, Taschenbuch für Gemeinde- und Stadträte im Bayern, Boorberg 2002, S.19.

依縣自治條例第二十九條規定，兩者之分工依下列標準，即縣之行政，除非首席

市長依本條例第三十七條得獨自決定者外，皆由縣議會行之。因此，依縣自治條

例第三十七條，首席市長之權限為：

(1)首席市長有處理下列事宜之權限

1. 對縣不具重要意義，且非被期待之重要義務之經常性事務。
2. 依聯邦法或由聯邦法委託予縣之國防事務之高權任務，包括軍事事務及國防事宜，而不涉及縣議會權限下之預算或人事決定權。
3. 聯邦安全利益或國家機密保護事宜。

除第二款與第三款外，縣議會得對第一款經常事務之處理訂定指針(Richtlinien)。

(2)縣議會得經由處務規程賦予首席市長其他獨立處理之事務，但不適用於章程之頒定及依第三十二條第二項第二句不得以決議交付之事務，縣議會不得將交付

首席市長之個案再取回自辦，但縣議會一般廢止權不受影響。

(3)市長有權以其在縣議會及委員會之地位，作緊急指令並為緊急處置。但需下次會議中告知議會或委員會。

(4)市長監督縣之公務員、職員及勞工。

由上可知，縣議會之權責係採除外規定方式，即除了賦予市長之權責外，即屬議

會所有。另外值得一提者，當縣議會召開時，首席市長不但屬議會中一分子，且

是會議主席。市長以外之議會成員，皆具榮譽公職性質(ehrenamtliche)，依縣自治條例第四十條規定：「人口數逾一萬人之縣，議會中得選出具公職之成員，其在議會會議及委員會中，就其工作範圍之事件為決議者，無表決權。」換言之，在人口數較多的縣中，才有需設常業性的代表，否則以榮譽職代表為主。由此可

知，市長在Gemeinderat是具有實權的人物。因此，德國縣議會不稱為Gemeindetag

，而稱為Gemeinderat，成為地方基層自治團體的權力中心。至於首席市長以外之副市長則由縣議會視縣人口數選出一至三名。

(四). 地方議會職權行使相關規定

1. 議會之開議

縣議會之決議須以會議方式為之，此係縣自治條例第四十七第一項之規定。依該

條第二項規定：「當議會整體成員依正常召集下，過半數有投票權者出席，則有決

議能力(beschlußfähig)。」依第三項規定：「議會為處理同一事件而為第二次集會，

無須再顧及過半數可決之出席人數，但須於該第二次會議召集時，一併敘明之。」

依上述規定，議會成員總額過半數可召開會議並為表決，但對同一標的(Gegenstand)為第二次集會協商或討論時，既然已經第一次開會討論，則不再考慮出席人數須過半數，而以真正出席人數之過半為決議通過之人數，以避免因出席人數

過少流會導致之議事延宕。惟在二次召集會議時，應再強調不受過半數出席之可

決人數限制之規定，俾使每位代表自行斟酌，參加與否之風險，此種規定，頗值

參考。

2. 議事規則

依縣自治條例第四十五條第一項規定，每屆議會於開議之始，皆需訂定議事規則

(Geschäftsordnung)。依同條第二項規定，該議事規則必須訂明召集會議之期間、

召集方式以及議會及其委員會辦事程序(Geschäftsgang)。依上述規定，每屆議會召集時，必須以上屆會議之議事規則為準，提出批評、增修等改進意見。若無意

見而承襲以前之規則，亦需明白作成不予變更之決議。此種規定是提供新議會必

要更新反省之機會。而議會自行訂定規定，被稱自治行政中之議事規定自主權(

Geschäftsordnungsautonomie)¹⁷⁸。議事除受該規則之拘束外，亦受議會之個別決議及一般不成文規範之拘束¹⁷⁹。議事規則除上述召開會議之程序內容外，特別應

再訂明，議會與市長間權責，因為Gemeinderat之成員固然大部分(除副市長外)是民選，但亦有對縣政主導之權限，因此與主要執行者市長權限分配必須顧及，

此已於前指明。

議會成員若不尊重議事規則，將視個案及議事規則之不同規定，而生不同法律效

果。若違反強行規定(Zwingende Vorschrift)，可導致先前相關聯之決議失效(Unwi-

rksamkeit)之結果，例如會議之召開未指明召集期間，亦未提供議程(Tagesordnung)。若所違反者僅是任意性規定(disponible Bestimmung)，例如未遵守投票之先後順序，則對決議之效力並無影響。又例如Bayern邦新修訂議事規則範本中，

規定會議中禁止抽煙，但不抽煙者並不得因有人在議場抽煙而拒絕出席與投票，

此舉仍違反縣自治條例第四十八條之應參與會議及投票之義務。

3. 會議秩序之維持

依縣自治條例第五十三條第一項規定：「會議主席維持議場秩序並行使家宅權。主席有權將滋擾秩序之旁聽者逐出議場。主席得經議會成員之同意，將持續滋擾

秩序，排除於會議之外。」依同條第二項規定：「於前次會議中曾被排除於會議外者，於兩個月內再重新有重大滋擾秩序之行為，議會得禁止其參加後兩次之會議。」。

依上述規定，會議主席係尊重議會自律之精神下，即經議會同意後，以排除對議

事之滋擾。其中所謂滋擾，並非指利用議程序之技術性干擾，而是以與議事無

¹⁷⁸ Busse/Keller, a.a.O., S.24.

¹⁷⁹ Bayern邦之內政部曾制訂一會議規則範本(Mustergeschäftsordnung；AIIMBI 1990, S.291)，作為各縣制訂會議規則參考依據。

關

之手段影響議事程序。第一次滋擾案構成後，經議會同意，得停止其繼續參與該

次會議，若有此項紀錄者，兩個月內再犯同樣情形，但必須是持續性重大秩序滋

擾(fortgesetzt erhebliche stören die Ordnung)，得禁止下兩次開會權利，此應是在議會自律範圍下所作最嚴重之制裁。

此外，依上述規定，主席擁有所謂家宅權(Hausrecht)。德國法學中所謂家宅權，

係源自民事法上的概念，該用語亦出現在基本法第四十條第二項：「議長在聯邦議會建築物內行家宅權與警察權。」，宅權即是住所不可侵權，該條規定大都由公權力機關所援引，作為強制遣離滯留於其應保護空間範圍內之人之法律依據

¹⁸⁰

。私人之家宅權則更為明確，其除得積極依憲法第十條主張居住自由外，尚得以

刑法第三 六條：「無故侵入他人住宅、建築物或附近圍繞之土地或船艦者，處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。」作為排除家宅權侵害之依據。

條文中並未明定會議主席得行使警察權(Polizeigewalt)，但依賦予家宅權之體系解

釋，當會議遇有滋擾，非以類似警察強制力不足以排除者，當可運用會議內之人

員，例如駐衛警或議會警察人員排除之，例如對於旁聽者(Zuhörer)，經制止仍不

遵守秩序者，已構成德國刑法第一二三條侵害住宅安寧(Hausfriedensbruch)罪，得強制其離開會場。若以議會之自助權利(Selbsthilferecht)仍無法排除時，得由主

席商請一般警察(Vollzugspolizei)協助排除之¹⁸¹。一般警察非經議會之請求與許可

，除非議場發生重大須即時排除之危害，不得主動進入議場行使警察權，此乃行

政立法權行使之重要分際。

¹⁸⁰ M. Ronellenfitsch, Das Hausrecht der Behörden, in: Verwaltungsarchiv, 1982, S.465ff. F-L. Knemeyer, öffentlich-rechtliches Hausrecht und Ordnungsgewalt, in DÖV 17/1970, S.596ff.

¹⁸¹ Busse/Keller, a.a.O., S.62.

4. 預審委員會及決議委員會之設置

依縣自治條例第三十二條第一項規定，「議會得設預審委員會」，依同條第二項規

定：「議會得賦予議會內特定單位處理行政，或賦予決議委員會以處理特定事件。」

議會設立預審委員會(vorberatende Ausschüsse)，係針對一些較複雜的問題，由特

設該等委員會先行審查，作成諮詢建議提供大會參考。此外，議會為處理某些行

政事務，固然得交由會內單位處理之，至於設立一決議委員會(beschließende Aus-

schüssen)，以處理個別案件(Einzelfall)，恐有侵及市長的權限之虞者，有讓市長提出異議機會之必要，依同條例第三十二條第三項規定：「決議委員會處理議會交付事務之決議，除非市長或副市長在一週內申請復審，而經委員會成員三分之

一以上或議會成員四分之一以上復審通過者，視同議會之決議。除非該決議涉及

第三人之權利，該決議自決議日起一週內生效。」議會在何時應就具體個案之處理成立處理之決議委員會，只要不明顯涉及市長之本來權責，議會有權決定之，

且得由市長事後採取復議的手段，達到效率與制衡之雙重功能。

5. 議會自行審議決定之事件

有些事件必須由議會自行審議並決定之，不得交給議會所設委員會決定，約有以下

重要事項。依縣自治條例第三十二條第二項第二句規定：「下列事件不得交由委員會議決之。」

(1) 事件之處理須經縣之許可程序者：例如人民向政府申請許可，包括補助、營

業、開發...等許可，須經一定程序，不得由議會設委員會審決。

(2) 「有關建築計劃及依建築法第一章規定所訂章程，以及依巴伐利亞邦建築條

例所定所有地區建築規則，包括該條例第九十一條第三項情形，以外之章程及命

令之頒布。」上述規定係指，原則上由縣政府依權限所訂定之自治章程及命令，議會皆不得越權自設委員會訂定之，除非涉及上述建築計劃或建築法令所訂事項

。

(3).「有關縣所有從業人員之薪津及有關市長與具永業身分之議會成員之公務、待遇、福利及紀律事件之一般規定，除非法律對民選公職人員或巴伐利亞公務員

懲戒條例另有特別規定。」上述規定，主要是針對一般公務人員之薪給，以及市長、非榮譽職之議會成員之人事行政事項，就此議會不得交由委員會議決。

(4).「有關預算及追加預算之章程(第六十五條及第六十八條)。」依縣自治條例第六十五條第一項規定：「縣議會議決預算章程，包括議會於公共會議之支出。」依同條例第六十八條第一項規定：「年度預算章程僅得由追加預算之章程變更之。追加預算章程之效力等同於預算章程。」依上述規定，年度預算或追加預算皆須由議會自行審決，不得交由個別設立之委員會決定之。

(5).「有關財政計劃之決議(第七十條)。」依縣自治條例第七十條第一項規定：「縣

應將其預算經濟之五年財政計畫遞交議會，第一年預算即為財政計畫之第一年計

畫。」由於市長及議員之任期皆為六年，除第一年預算，即等同第一年財政計畫外，其餘五年計畫，另制訂之。依同條第二項規定：「投資計劃應作為財政計畫之附件。」凡此重要財政事項，皆需由議會自行審決。

(6).其他有關年度審計事項(第一二條)、公共事業事項(第九十六條)及其他保留事項(第八十八條)。審計長及副審計長人事同意權，以及縣區域變更之議決，

凡此皆與年度預算之審計、及其人事以及公營事業事項，以及縣治轄區變更之議

決，皆屬關係人民權益重大事項，亦需由議會自行審決。

6. 議會對人民請求公民投票之處置

依德國基本法第二十條第二項規定，所有國家權力皆源自人民，此係由人民授權

建立代議民主政治的理論基礎。但當代表人民行使權力的公權力，不論是行政或立法，若不能充分或積極符合人民期望時，各先進國家都會在憲法或法律中預留以「直接民主」取代「間接民主」之機制，例如創制、複決，並以「公民投票」為手段。Bayern邦縣自治條例第十八a條第一項即規定：「縣住民得針對縣自治事項請求公民投票。」此種因公民請求(Bürgerbegehren)所生之公民決定 (Bürgerentscheid)，係住民的基權利之一(Rechte der Gemeindeangehöriger)。

人民申請公民投票，係對間接代議之不信任，但為避免人民濫行使用該項權利，縣自治條例第十八a條第三項即規定，不得申請公民投票的要件為：「就下列事項不得舉行公民投票：依法屬市長之義務者；屬縣行政內部組織問題者；縣議會議員、市長及縣從業人員間法律關係者；屬預算章程者。」當然，在人數上亦有門檻限制，此規定在第十八a條第六項：「在縣中縣民請求公民投票之人數，需達住民10000人以下者至少10%； 住民20000人以下者至少9%；住民30000人以下者至少8%；住民50000人以下者至少7%；住民100000人以下者至少6%；住民500000人以下者至少5%；住民500000人以上者至少3%之簽名。」上述申請皆需由議會於申請案送達一個月內，為准否之決定(第八項)，議會若覺得申請有理由，並同意採行人民所建議的措施，即可打消公民投票之提議(第十四項)。另依同條第十三項規定：「公民投票具有與議會決議同等之效力，公民投票僅得經由新的公民投票於一年內變更之，但公民投票所根據之事實與法律依據有重大變更者，不在此限。」。

值得一提者係，縣議會亦得自行決定，針對縣自治事項舉行公民投票。此種由民意機關主動訴請民眾決定的作法，於行政、立法對立僵持的情形下，似可作為解

決事情的轉圜空間，當然，議會若過度的行使該項權利，亦有產生政治參與疲乏或其他負面政治風險，當由政治人物承擔之。

(五). 小結

德國係一聯邦國家，厲行地方自治，因此，邦及各邦以下之地方組織，並非全國一致。反之，甚為歧異，各種組織型態皆有其存在之歷史背景及形成原因，主要分成北德、南德兩大組織型態。本研究之所以介紹南德型式Bayern邦之Gemeinde及Gemeinderat，是因為它的主要組成分子，包括行政首長及民意代表，皆分別由人民直接選舉產生。而北德模式之Gemeinde中之民意代表由人民選舉產生，但行政首長甚至一級主管則由民意代表選任。

不論邦以下地方行政首長之產生方式如何，代表該地域人民之最高權力機關Gemeinderat，皆由民意代表與行政首長共同組成，該最高權力機關開會時，都以行政首長(市長)為主席。市長除執行法律所明白賦予之任務及權限外，主要是率同所屬公務人員、職員等執行Gemeinderat之決議。又，民意代表雖由人民選舉產生，但大多為榮譽公職性質，人口一萬人以上者，得選出職業性質民意代表，處理固定且經常性事務，如此組織形成強勢市長。副市長則由民意代表依住民人數之多寡選出一至三人。此與我國地方議會與行政首長分成兩個獨立機關，大不相同。所以嚴格言，德國並無類似我國的地方議會。因此，我國議會所產生的府會關係問題，未必在德國地方自治機關中產生。

雖如上述，本研究仍以Bayern邦之縣自治條例為例，而該條例雖強化地方自治精

神，重心大都置於市長權限之規定，Gemeinderat中民意代表之職權規定相當有限，本研究中僅就其中有類似我國地方議會權限之相關條文為譯介，對本研究整

體幫助不大，對相當複雜之德國地方制度之理解，或能有所裨益。

柒、地方議會職權行使應行法制化項目之分析

當前我國地方議會職權之行使，雖相當程度已臻於法制化，然仍有若干部分或細

節，仍有進一步規範之必要。以下特舉其犖犖大者，分析說明之：

一、各種議案之審議期間與決議方式

(一)法規

各級地方立法機關分別依地方制度法第三十五條至第三十七條規定，審議及決定

各該地方自治團體之法規、規章與規約提案。此等法規提案分成政府提案與議員

或代表提案¹⁸²，其審議與決議方式雖已有相關之規定¹⁸³，惟對於法規之審議期間

則乏明文¹⁸⁴。在積極依法行政之要求下，如未能及時通過法案，有時難免會影響

政府施政之效率與實效，此似有必要予以法制化。

再者，關於地方議會審議法規應行法制化之問題，尚包括地方議會對於原屬「行政保留」(Verwaltungsvorbehalt)之自治規則，特別是地方制度法第六十二條第一項至第四項各項後段規定之「自治規則制定權保留」，在何等範圍內得要求政府

¹⁸² 請參見臺北市議會議事規則第9條；高雄市議會議事規則第11條；臺北縣議會議事規則第8條；臺中縣議會議事規則第8條；花蓮市議會議事規則第8條；臺南市議會議事規則第8條。

¹⁸³ 詳請參見各級地方議會或代表會之議事規則，如臺北市議會議事規則第10,14,15條等。

¹⁸⁴ 例如臺北市議會議事規則第16條雖規定：「議案被否決後，在同一會期內除復議外，不得再提出。」、第17條規定：「議員提案每屆議員任期屆滿時，尚未完成審議者，視為撤銷」。但是對特別是政府提出之法規案，究應於多久之會期審議及審議完畢，則無明文，對於效能原則而言，難謂無損。

行政部門將其送議會審議？政府行政部門能否基於「依法行政原則」與「權限尊重原則」予以拒絕？議會能否基於地方制度法第二十八條第四款規定，動輒將原屬「行政保留」之事項決議其屬「其他重要事項」，而議決應改以自治條例定之？由於其不僅涉及地方制度法優位之問題，亦與議會及政府間權限分際有關，應予

以進一步法制化，以避免政府與議會間之齟齬及緊張。另在實踐上尚無發生問題

，但在理論上仍有討論價值者，乃各級地方議會或代表會能否依據地方制度法第

六十二條規定之「同意權」，轉而主張其欲自行制定各地方政府之「組織自治條例」？¹⁸⁵惟吾人若細觀九十一年七月十一日修正之地方行政機關組織準則第三條規定，其內容乃：「直轄市政府應依本準則擬訂組織自治條例，經各該直轄市議會通過後，報行政院備查；直轄市政府應依本準則及各該組織自治條例，訂定所

屬機關組織規程。縣(市)政府應依本準則擬訂組織自治條例，經各該縣(市)議會通過後，報內政部備查；縣(市)政府應依本準則及各該組織自治條例，訂定所屬機關組織規程。鄉(鎮、市)公所應依本準則擬訂組織自治條例，經各該鄉(鎮、市)民代表會通過後，報縣政府備查；鄉(鎮、市)公所應依本準則及各該組織自治條例，訂定所屬機關組織規程。地方行政機關之組織自治條例

與所屬機關組織規程及其編制表，其有關考銓業務事項，不得抵觸中央考銓法規

；各權責機關於核定或同意後，應函送考試院備查。」究竟地方制度法第六十二條規定之「同意」與九十一年七月十一日修正之地方行政機關組織準則第三條規定之「通過」間，有無不同，即甚值得吾人研究¹⁸⁶。蓋若依地方制度法第二十

¹⁸⁵ 地方制度法第62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；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。新設之直轄市政府組織規程，由行政院定之；新設之縣(市)政府組織規程，由內政部定之；新設之鄉(鎮、市)公所組織規程，由縣政府定之。直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所與其所屬機關及學校之組織準則、規程及組織自治條例，其有關考銓業務事項，不得抵觸中央考銓法規；各權責機關於核定或同意後，應函送考試院備查。」

¹⁸⁶ 詳請參見下述二(一)之論述。

五條之規定，該「自治條例」自應經地方立法機關審議通過；但如依同法第六十二條規定，則似乎只要經其「同意」，至其「同意」之方式為何，似不以經其「審議通過」為必要。

最後，應附帶說明者，乃法規之制定與修正，屬各級議會或代表會之權責，即使

係由政府提案，除其得決議退回再議以外，對於法規之架構、內容與用字，並非

不得變動，惟政府法案類經專家參與審議，議會如不同意其架構、內容與用字，

似亦應先徵詢提案部門之意見後，再行為之，似較為妥當¹⁸⁷。

(二)預算

各級地方自治事項中，其重要性不亞於法規案者，厥為預算案之問題。各級地方

議會（代表會）議事規則恆將預算案與法規案相提併論，要求其審議應經三讀程序¹⁸⁸。地方制度法對預算實有相當多之規定¹⁸⁹，但各級議會之議事規則，則明顯

甚少規定。特別是議會能否於不增加總預算金額下，建議或未經建議政府即調整

預算之配置？預算能否刪至只剩一元？議會自行編列之預算，有可能排擠地方政

府其他預算之編列，應如何依必要性原則予以法制化？

就第一個問題言，地方制度法第四十條第二項雖然已規定：「直轄市議會、縣（市）

議會、鄉（鎮、市）民代表會對於直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所提預算案不得為增加支出之提議。」，但議會於不增加總預算金額下，建議或未經建議政府即調整預算之配置，是否與本項規定牴觸，即使不為明文，亦有

¹⁸⁷ 釋字第391號解釋，曾提及審議法律案之方式得逐條逐句增刪修改。

¹⁸⁸ 如臺北市議會議事規則第15條；高雄市議會議事規則第17條；臺北縣議會議事規則第14條；臺中縣議會議事規則第27條；花蓮市議會議事規則第27條；臺南市議會議事規則第26條。

¹⁸⁹ 地方制度法第12條、第34條、第35條、第36條、第37條、第39條、第40條、第41條、第43條、第68條、第70條、第71條。

待於從權力分立原則及政治責任歸屬原則加予探討。本研究認為司法院大法官對

於立法院有關國家總預算之相關解釋，應可「類推適用」。司法院大法官會議釋字第二六四號解釋謂：「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』，旨在防止政府預算膨脹，致增人民之負擔。立法院第八十四會期第二十六次會議決議：『請行政院在本（七十九）年度再加發半個月公教人員年終工作獎金，以激勵士氣，其預算再行追加』，係就預算案為增加支出之提議，與上述憲法規定牴觸，自不生效力。」釋字第三九一號解釋則謂：「立法院依憲法第六十三條之規定有審議預算案之權，立法委員於審議中央政府總預

算案時，應受憲法第七十條『立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議』之限制及本院相關解釋之拘束，雖得為合理之刪減，惟基於預算案與法律案性質不同，尚不得比照審議法律案之方式逐條逐句增刪修改，而對各機關所編

列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目。蓋就被移動

增加或追加原預算之項目言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之一種，復涉

及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，

有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理，應為憲法所不許。」

就第二個問題言，各級地方議會及代表會對於政府部門送請審議之預算，能否將

其刪至只剩新台幣一元，似無法律或法規明文，但在地方自治實務上不乏先例。

考議會之所以如此決議，其可能原因有二：（一）雖然認政府部門該項預算編列浮濫，但勉強維持該預算科目，藉期政府部門檢討或提出合理之覆議理由。

（二）

基於總預算額度之不足，象徵性維持該預算科目，希於來年歲入改善時再提案。

但不論原因為何，似均應明白交待如此其決議之理由。

就第三個問題言，地方制度法第四十一條第一項雖規定：「直轄市、縣（市）、鄉

(鎮、市)總預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，

其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別分別決定之；歲出以

擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別分別決定之。」

然議會預算除經常門外，其編列之預算有可能排擠地方政府其他預算之編列，似

亦應受地方制度法第四十一條第一項規定之支配，且依必要性原則予以法制化，

至少議會應與政府部門先行確實協調，千萬不得流於「自肥」與毫無避嫌，而政府部門亦不必自居於「媳婦仔」，委屈而難求全。

(三)其他

各級地方立法機關審議之事項，除前述法規案與預算案以外，尚及於其他法律或

法規規定之事項，特別是該機關認屬重要之事項。惟通常有關之法律或法規對於

如何審議及決定該等事項，並無特別之明文。因此，僅能類推適用相近事項之審

議與決定方式為之。於茲應特別指出者，乃最易引起府會緊張之其他事項之審議

，乃在於地方立法機關認定某一事項為「重要事項」，而政府行政部門則不認為其有何重要之處。此時究應如何處理，即成問題。通常如地方立法機關已以「自治條例」之方式通過，則地方政府部門僅能依地方制度法第三十二條第一項後段規定，分別提起覆議、報請上級政府予以函告無效或向司法院聲請解釋。反之，

非以自治條例之方式審議通過者，則僅能依同法第三十八條及第三十九條之規定

處理¹⁹⁰。

¹⁹⁰ 地方制度法第38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。」第39條規定：「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

二、同意權之行使

各級地方議會「同意權」之性質與立法院所得行使之「同意權」，在性質與範圍上，均有所不同。依地方制度法之規定，需要地方議會或代表會以「同意權」行使之方式同意之事項¹⁹¹，似乎計有：第六十二條規定之「各直轄市政府組織自治條例」、「各縣（市）政府組織自治條例」及「各鄉（鎮、市）公所組織自治條例」

等之同意與第七十四條規定之「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）公庫代理機關」之同意。以下逐項說明之：

（一）地方政府組織自治條例

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；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

由函復直轄市議會。縣（市）政府對第三十六條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達縣（市）政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請縣（市）議會覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復縣（市）議會。鄉（鎮、市）公所對第三十七條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達鄉（鎮、市）公所三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請鄉（鎮、市）民代表會覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復鄉（鎮、市）民代表會。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會對於直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所移送之覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，應於七日內召集臨時會，並於開議三日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如有出席議員、代表三分之二維持原議決案，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應即接受該決議。但有第四十條第五項或第四十三條第一項至第三項規定之情事者，不在此限。直轄市、縣市、鄉（鎮、市）預算案之覆議案，如原決議失效，直轄市議會、縣（市）議會，鄉（鎮、市）民代表會應就直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所原提案重行議決，並不得再為相同之決議，各該行政機關亦不得再提覆議。」

¹⁹¹ 地方制度法第46條有關議長、副議長及代表會主席、副主席罷免案之「同意罷免」與撤回罷免案之「同意」，因並非以該議會或代表會名義為之，故非茲所謂之「同意權」行使範圍。另同法第51條規定之議員或代表逮捕同意權，事涉司法機關與議會之關係，在此亦不列入討論之範圍。

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。新設之直轄市政府組織規程，由行政院定之；新設之縣（市）政府組織規程，由內政部定之；新設之鄉（鎮、市）公所組織規程，由縣政府定之。直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所與其所屬機關及學校之組織準則、規程及組織自治條例，其有關考銓業務事項，不

得牴觸中央考銓法規；各權責機關於核定或同意後，應函送考試院備查。」茲值得注意者，乃依此規定，則各級地方議會或代表會對於各級政府擬訂之「自治條例」，究應如何「同意」？審議乎？核備乎？吾人若僅從地方制度法第六十二條規定中之「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」、「各

縣（市）政府應依準則擬訂組織自治條例，經縣（市）議會同意」及「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」，並非「擬

訂組織自治條例草案」，則似乎該等「自治條例」係保留由政府行政部門訂定（亦屬於「行政保留」之一種與特例），地方立法機關僅有同意權，亦即為同意與否之權，而無法為審查與通過之決議。然吾人若從同法第二十五條規定之「直轄市、

縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；

自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」，則似乎該等政府部門擬訂之「組織自治條例」，實為「組織自治條例草案」，而仍須送請各地

方立法機關審議通過，始得再送上級監督機關備查。復依九十一年七月十一日修

正之地方行政機關組織準則第三條規定：「直轄市政府應依本準則擬訂組織自治條例，經各該直轄市議會通過後，報行政院備查；直轄市政府應依本準則及各該

組織自治條例，訂定所屬機關組織規程。縣（市）政府應依本準則擬訂組織自治條例，經各該縣（市）議會通過後，報內政部備查；縣（市）政府應依本準則及各該組織自治條例，訂定所屬機關組織規程。鄉（鎮、市）公所應依本準則擬訂組織自治條例，經各該鄉（鎮、市）民代表會通過後，報縣政府備查；鄉（鎮、

市)公所應依本準則及各該組織自治條例，訂定所屬機關組織規程。地方行政機關之組織自治條例與所屬機關組織規程及其編制表，其有關考銓業務事項，不

得牴觸中央考銓法規；各權責機關於核定或同意後，應函送考試院備查。」似應採與地方制度法第二十五條合乎體系正義 (Systemgerechtigkeitsmäßigkeit)原則與民主原則，故認地方制度法第六十二條中之「擬訂組織自治條例」，乃「擬訂組織自治條例草案」之誤，而「經……同意後」，乃「經……通過後」之誤。準此，地方政府組織自治條例仍適用一般之立法程序，應經各級地方立法機關審議

通過，而非形式、統括之同意方式。再者，於各該自治條例修正時，其權責與程

序為何，似亦乏明確、完整之規定。

就上述法規間之歧異，吾人亦試觀乎自治條例之實務，以為佐證。「臺北市政府組織自治條例」由臺北市府於九十年七月十八日以(九)府法三字第九

七七七九九 號令制定公布全文十八條及編制表，於九十年八月三十一日府人

一字第九 一 七四五七 號函修正第十七條條文之「臺北市府分層負責明細表」，中華民國九十一年八月十九日臺北市府以府人一字第 九一一八九

四 號函修正臺北市府分層負責明細表(甲表) - 臺北自來水事業處部分，中華民國九十一年八月二十二日臺北市府府人一字第 九一一 七九五

九五號函訂定臺北市府分層負責明細表 - 資訊中心甲表部分，中華民國九十

一年八月二十八日臺北市府以府人一字第 九一一九二五六六 號函修正臺北市府分層負責明細表(甲表)(民政局部分)；「高雄市政府組織自治條例」

由高雄市政府於中華民國九十一年六月二十七日以高市府人一字第 九一二九九四二號令訂定全文二十二條；「臺北縣政府組織自治條例」於中華民國八十八年十月十二日由臺北縣政府以八八北府法一字第 三八七七五五號令公布全文二十一條；「桃園縣政府組織自治條例」於中華民國八十九年七月二十一日由桃園縣政府以八九府秘法字第三四九四五三號令公布全文十八條、中華民國九十

年八月三十一日以九十府法二字第一六 七七三號令公布修正第一條、第六條、

第七條、第八條、第十二條條文；「新竹縣政府組織自治條例」全文十七條；「新竹市政府組織自治條例」於中華民國八十八年十月十三日由新竹市政府以(八八)府秘法字第六七九三六號令公布全文十九條；「臺中縣政府組織自治條例」於中華民國八十九年一月十日由臺中縣政府以八九府秘法字第一一九七四四號令公布全文十七條；「臺中市政府組織自治條例」於中華民國八十八年十二月二十八日由臺中市政府以八八府秘法字第一七九八五六號函訂定全文二十條，中華民國

九十一年七月十日臺中市政府以府行法字第九一九九五二五一號令修正；

「南投縣政府組織自治條例」於中華民國八十九年三月七日由南投縣政府以八九投府秘法字第八九四一三一號令公布制定全文十六條；「彰化縣政府組織自治條例」全文二十條；「雲林縣政府組織自治條例」於中華民國八十八年十一月一日由雲林縣政府以八八府秘法字第八八一一二八號令公布全文十五條，中華民國八十八年十一月二十三日雲林縣政府以八八府秘法字第八八一

一三二二號令修正第四條、第五條及第十五條條文；「嘉義縣政府組織自治條例」於中華民國八十八年十月二日由嘉義縣政府以八八府秘法字第一一九二八號函訂定全文二十條條文，八十九年十二月三十日嘉義縣政府以八九府秘法字

第一五二四二號令修正為二十一條；「嘉義市政府組織自治條例」於中華民國八十八年十月二十一日由嘉義市政府以八八府秘法字第七九四七七號函訂定全文十八條條文；「臺南縣政府組織自治條例」於中華民國九十年九月二十六日由台南縣政府以(九)府法制字第一四四五三號令修正發布全文二十條；並自發布

日起施行；「臺南市政府組織自治條例」於中華民國八十八年十月十三日由臺南市政府以八八南市秘法字第三三一三九號令公布、中華民國八十九年十月二日

以臺南市政府八九南市秘法字第二三一七五號令修正公布；「高雄縣政府組織自治條例」於中華民國八十八年十二月二十七日由高雄縣政府以八八府秘法字第二三七六三二號函訂定全文三十四條條文，九十年一月十五日以九十府法二字第

七七六號令修正第十二條、第二十二條，九十年十月三十日以九十府法二字第

一八八五一三號令修正第十二條、第二十八條；「屏東縣政府組織自治條例」共

十八條(屏東縣政府公報第一七六四之一期)，其中第四條、第六條、第七條、第八條及第十二條曾修正(屏東縣政府公報第一七八四期)，最近一次於九十年十一月二十六日以九十屏府法秘字第一九二九一二號公布修正第六條；「基隆市政府組織自治條例」於中華民國八十九年一月十七日，由基隆市政府制定，全文十四條九十年四月十六日修正公布；「宜蘭縣政府組織自治條例」於八十九年一月十九日制定公布，全文二十條，九十年六月十四日修正公布；「花蓮縣政府組織自治條例」於中華民國八十八年十二月二十七日由花蓮縣政府八八府秘法字第一三九五九三號令公布、中華民國九十年六月二十七日花蓮縣政府九十府行法字第 六七八八三號令公布、中華民國八十九年一月十三日花蓮縣政府八九府秘法字第九一九號令發布；「臺東縣政府組織自治條例」於中華民國八十九年一月十一日由臺東縣政府(八九)府秘法字第一四三五號令制定公布，中華民國九十一年四月二十九日臺東縣政府(八一)府行法字第九一 二五 八四號令修正公布；「澎湖縣政府組織自治條例」於中華民國八十八年十二月二十一日由澎湖縣政府以澎府秘法字第七三 七一號令制訂公布全文十八條；「福建省金門縣政府組織自治條例」於中華民國八十八年十二月二十三日由金門縣政府以(八八)府秘字第八八 五五八九 號令訂定發布全文二十條；並自八十九年一月一日起施行。經查，上述各自治條例悉由各該地方議會審議通過，而非僅係單純為同意或不同意之決議而已，可知地方制度法第六十二條所使用之同意字眼，並不符合體系之要求。

(二)計畫案

各級地方政府擬訂之行政計畫，除須依法送經上級核定外，是否亦須送請該地方立法機關同意，法規似乏明確之規定。本研究以為，基於政治責任之歸屬，除了相關經費之編列須透過預算送請地方立法機關審議，而使其實質上達到間接同意與實質同意外，似非須經地方立法機關同意，始得據以施行。但是基於民主原則

，欲使地方立法機關於相關預算審議時取得「合法性之先決要件」，似乎政府部門除應提供其計畫合法性之必要文件供參以外，對於計畫之必要性與經費概算之合理性，至少應在施政報告中提出詳細之資料佐證。

(三)重大之行政處分

行政處分之政治與法律責任，通常均屬於政府行政部門。因此，一個處分之作成除非須動用龐大之經費，如徵收性處分或大量之授益處分（如災難救濟），須透過預算或追加預算之方式取得地方立法機關之同意以外，似乎一切行政處分之作成，只要不違反依法行政原則，並不需要經過地方立法機關之參與或同意。不過，通常重大之行政處分除非已有法律或法規作為基礎，否則，常屬於「法律保留」或「自治條例保留」之範圍，抑且需動用大筆經費。但此時，亦僅屬於須於處分時已有法規為根據與預算作基礎，並非該處分本身需要地方立法機關同意或參與，不可不辨。換言之，行政處分所根據之事實與其具體法效果的決定，仍須由行政機關自行形成。如因之引發法律責任與有關之爭訟，仍係以作成處分之機關為其當事人。

(四)重大之（行政）契約

各級地方政府欲締結之行政契約或私法契約，特別是重大之行政契約或私法契約，是否均須經各該地方立法機關同意？對此，一般行政法規無相關規定。除因該契約之履行政府部門需支出相當之經費，而須先於施政報告取得認同，並獲得預算之根據外，似乎其本身之內容與簽訂，亦不需地方立法機關同意。惟此並非毫無例外，值得吾人注意者，乃地方制度法第七十四條規定：「直轄市、縣（市）

鄉（鎮、市）應設置公庫，其代理機關由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所擬定，經各該直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會同意後設置之。」準此，各級地方自治團體欲委託銀行、農會或郵政機關（郵局）代理公庫之業務者，似即須分別經各該地方立法機關之同意。但依九十一年五月十

五日修正之「公庫法」第二條規定：「為政府經管現金、票據、證券及其他財物之機關稱公庫。中央政府之公庫稱國庫，以財政部為主管機關；直轄市之公庫

稱直轄市庫，縣（市）之公庫稱縣（市）庫，鄉（鎮、市）之公庫稱鄉（鎮、市）庫，以各該直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所為主管機關。」第三條規定：「公庫現金、票據、證券之出納、保管、移轉及財產之契據等之保管事務，除法律另有規定外，應指定銀行代理。前項事務屬於國庫者，以中央銀行

代理，屬於其他各級公庫者，其代理銀行之指定，應經該管上級政府公庫主管機關之核准。

在未設銀行之地方，應指定郵政機關代理。」第八條規定：「銀行代理公庫所收納之現金及到期票據、證券，均用存款方式，其與公庫雙方之權利

義務，除受法令特定之限制外，以契約定之，其契約應經該公庫主管機關之上級機關核准。指定郵政機關代理公庫者，準用前項之規定。」第二十八條規定：

「違反本法之規定為支出或命令支出者，分別依法懲處，並令其賠償公庫之損害。

代理公庫之銀行或郵政機關，違反法令或契約為支付，致公庫受損害時，該銀

行或郵政機關應連帶負賠償之責。」準此，委任代理公庫契約除受任人須經直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會同意外，其代理銀行之指定，似仍需得該管上級政府公庫主管機關之核准，且其契約亦應經該公庫主管機關之

上級機關核准。此乃屬「多階層行政契約」之特殊類型(mehrstufiger Verwaltungsvertrag)。

又各級地方政府如欲與外國地方政府結盟，其似亦屬於「行政契約」，依各級地方政府與外國地方政府結盟及組團出國訪問應行注意事項三規定：「各級地方政府如接獲外國地方政府結盟之建議或欲與外國地方政府結盟時，應先函經內政

部

會商外交部核定。經獲准後，各級地方政府應徵得各該民意機關之同意，並擬定

結盟計畫及盟約草案，縣（市）、鄉（鎮、市）應層報內政部核定，省、直轄市應報內政部核轉行政院核定。盟約草案宜參照國際慣例並協調外交部辦理。在未

奉核定前，各級地方政府不得向對方預作承諾。在洽商過程中並應透過我國駐在

該國或兼理之使領館或代表機構辦理。倘違反前述規定，內政部得中止締盟。」

同注意事項四規定：「前項結盟計畫及盟約草案經核定後，由雙方商議簽署盟約之時間、地點及方式。締盟儀式應由地方政府或民意機關首長主持。」同注意事項

五規定：「各級地方政府與外國地方政府結盟者，應成立姊妹省（市）、縣（市）、

鄉（鎮、市）委員會。由地方政府、民意機關之代表及社會人士組成，以推展各項交流活動。」

三、聽取報告與質詢

各級地方議會或立法機關基於代議制度與民主原則，恆須於事前與事後聽取政府

行政部門之各項業務報告，並對於各項行政措施之應興應革，提出建言與質詢。

各級地方議會或立法機關於其職權行使之具體內容與對象時，不僅應基於「責任政治」與「專家政治」之原理，先行聽取政府行政部門之施政計畫及施行措施，並應於其報告之後或發現政府行政部門有應為而未為之事項時，對其提出質詢，

以促使政府部門之施政能注意符合民主原則、法治原則、效能原則及權限尊重原

則。

基於民主原則，凡政府行政部門之施政未顧及或充分考慮人民之需要或所作所為

不符合民眾需要時，地方立法機關即應運用各種管道與方式，促使政府行政部門

注意改善。基於法治原則，凡政府行政部門之施政不合法制與法治之精神

時，
地方立法機關即應運用各種管道與方式，促使政府行政部門注意改善。又基於效
能原則，凡政府行政部門之施政不符合經濟效能時，地方立法機關亦應立即運用
各種管道與方式，促使政府行政部門注意改善。最後，基於積極之權限尊重原則，
如政府行政部門之施政逾越其享有之權限或未能充分運用其權限以維護公益，追
求人民之利益時，地方立法機關亦應積極運用各種管道與方式，促使政府行政部
門注意改善。以上各種管道與方式，最為制度化與最有效者，莫過於聽取施政報
告與質詢矣！惟當前在地方立法機關與政府行政部門間，對於施政報告與質詢存
在互動上之缺失，而應進一步法制化者，在於施政報告事項欠缺作為施政計畫基
礎之完整與簡明易解之資訊與數據，以使報告者能提綱挈領，聽取者得於最短
時間內進入情況。因此，施政報告應詳分經常性基礎建設與發展性建設及政府財政
與人力之可能實現程度，甚至各種大小可能影響之因素，做一精算與預測分析，
使議會得以正確判斷是否支持政府行政部門之措施。否則，政府行政部門與議
會部門難免均要淹沒於不精確、不精緻之籠統說明之中，既浪費人力，亦乏競爭力，
實應避免。其次，質詢制度應建立在誠實信用原則與積極進取之精神上，既要避
免「虛問虛答」或「實問虛答」，也應建立精簡質詢之制度。不僅質詢之事項應
具有原則性之意義與迫切性，被質詢者相應之答復亦應足以成為制度性之方法。
為此，基於效能原則，並配合政黨政治在地方自治領域之日漸形成，各項質詢議
題應先在黨團中先行研議，集中必要議題，並分其優先順序，各種質詢議題應先
行送政府行政部門分析、蒐集相關資訊與研擬答詢之要項。關於質詢亦應建立

政

黨質詢優先之原則，減低議員個人質詢之時間與次數，非政黨黨員之議員，其質

詢時間與次數僅能同政黨議員個人分配之質詢時間與次數，以促使議會質詢效能

之提昇。復次，基於責任政治之政治責任與法律責任分立之原理，質詢之對象應

僅限於政務官，而不及於事務官。惟值得注意者，乃臺北市議會議事規則第三十

條第二項及第三十三條第一項，卻擴大得被要求到會備詢者之範圍及於「其他有關人員」與「所屬人員」，而南投縣議會議事規則第五十一條第二項亦將「特定經辦人」，列為到會報告與備詢之對象。

四、覆議案之處理

覆議制度，既是政府行政部門期求立法部門再度斟酌肯認其提送議會議案之制度

，亦係政府行政部門以「他律之方式」促使議會反省之制度，其與由議會議員從內部以「自律之方式」促使議會自我反省之制度，雖異曲而同工¹⁹²，¹⁹³。然而，

¹⁹² 議會內部以「復議」之方式重新討論已決之議案，擔負有促使「良心發現」或「智慧甦醒」之機能，以避免多數因一時基於激情或議員一時錯誤所致之決定，有亡羊補牢之機會，而此種促使「良心發現」或「智慧甦醒」之機能，則為「覆議制度」與「復議制度」所共通。

¹⁹³ 地方制度法第39條規定：「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。縣（市）政府對第三十六條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達縣（市）政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請縣（市）議會覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復縣（市）議會。鄉（鎮、市）公所對第三十七條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達鄉（鎮、市）公所三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請鄉（鎮、市）民代表會覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復鄉（鎮、市）民代表會。（下略）」中華民國八十四年三月二十日第七屆第一次定期大會第三次會議修正通過之臺北市議會議事規則第61條規定：「決議案復議之提出，應具備左列各款：一、原決議案尚未著手執行者。二、具有與原決議案相反之理由者。三、證明動議人確於原案議決時在場，並同意原決議案者；如係無記名表決，須證明動議人未曾發言反對決議案者。四、十人以上附署或附議。復議動議，應於原案議決後之下次會散會前提出；提出於同次會者，須有他事相問；但討論之時間，由主席徵得議員過半數之同意後決定之。」中華民國八十七年五月一日北十四會議戊字第一六七六號令發布施行之臺北縣議會議事規則第47條規定：「議員對決議案提出復議，應有左列條件情形：一、決議案尚未著手執行者。二、具有與原決議案不同之理由者。三、須提出於同次會議或同一會期之下次會議，提出於同次會議者，須有他事相問；提出於下次會議者，須證明提出人係屬原決議案之得勝方面者，如係無記名投票須證明提出人未曾發言反對原決議案者。前項復議案，於開會前以書面提出者，須有全體議員五分之一以上連署，於開會時以書面或口頭

覆議案之提出，基於人性之弱點，通常容易引發府會之緊張與政黨間之對立，不

可不慎。再者，覆議制度不同於復議制度者，在於避免政府行政部門無法執行議

會之決議案，而有復須承擔責任之違反責任政治之情形。地方制度法第三十九條

第五項規定：「覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如有出席議員、代表三分之二維持原議決案，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應即接受該決議。但有第四十條第五項或第四十三條第一項至第三項規定之情事者，

不在此限。」臺北市議會議事規則第六十三條規定：「對市政府送請覆議案，應召開全體委員會，就是否維持原議決案予以審查；審查時得邀請市長列席說明。

全體委員會審查後，應將審查意見連同覆議案提出大會；大會就是否維持原議決

案以無記名投票或表決器表決之；如有出席議員三分之二同意者，即維持原議決

案；如同意票數未達出席議員三分之二者，即不維持原議決案。不維持原議決

案時，得就原提案重為討論；但不得作為覆議前相同之決議。」¹⁹⁴臺北縣議會議事規則第五十條規定：「覆議案審查後，應提請大會以無記名投票表決之，如有出席議員三分之二贊成維持原決議案，即維持原決議案。如同意票數未達出席議

員三分之二者，即不維持原決議案。不維持原決議案時，得就原提案重為討論；

但不得作與覆議前相同之決議。」¹⁹⁵通常議會之表決除有特別規定者外，例如：

臺北市議會議事規則第六十條規定：「表決市有財產處分案時，應有出席議員三分之二以上之同意。」、第五十二條規定：「議員對議案提出之停止討論動議，

提出者，須有出席議員三分之一以上連署或附議。」中華民國八十九年五月十五日臺中市議會議事規則第43條規定：「本會議員對決議案提出復議，應具備下列條件：一、決議案尚未著手執行者。二、具有與原決議案不同之理由者。三、須提出於同次會議或同一會期之下次會議，提出於同次會議者，須有他事相間；提出下列會議者，須證明提出人係屬原決議案之得勝方面者，如係無記名投票須證明提出人未曾發言反對原決議案者。前項復議案，於開會前以書面提出者，須有議員十人以上之連署，於開會時間以書面或口頭提出者，須有出席議員十五人以上之連署或附議。」會議規範第78條亦規定：「提請復議之理由 議案經表決通過或否決後，如因情勢變遷或有新資料發現而認為原決議案確有重加研討之必要時，得依第七十九條之規定提請復議。」

¹⁹⁴ 高雄市議會議事規則之規定與此類似，於茲不贅。

¹⁹⁵ 其他各縣（市）議會之議事規則之規定，與此類似，亦不贅。

經

出席議員四人以上之附議後，主席應即提付表決。前項表決須經出席議員三分

之二以上之同意為可決。」否則，均採相對多數決。例如：臺中市議會議事規則第三十七條即規定：「本會議案之表決，除本會組織自治條例及本規則特別規定外，以出席議員過半數同意為通過，未超過半數同意為否決。如相差一票即達過

半數時，主席得參加一票使其通過，或不加使其否決。議案表決額數之計算，

以在場之出席議員人數為準。」會議規範第二條及第九十八條亦規定，除議會在必要範圍內，另定議事外，通常議案之表決採相對多數決，準此，透過覆議之程

序，只要三分之一以上即足以否決原支持通過之二分之一以上，故除以「多數尊重少數」及藉以促使「良心發現」或「智慧甦醒」以外，實無以說明。準此，亦可再度印證此制度執行上務須格外慎重也。

五、罷免案之提出及審議

當前我國之地方自治，不採「內閣制」，而採「類似總統制」。故無地方立法機關

對地方行政首長不信任案制度，地方行政首長亦無解散地方議會或代表會之制度

¹⁹⁶。地方制度法上規定之罷免制度，實屬於公民對於公職人員之不信任制度與

¹⁹⁶ 地方制度法第39條規定：「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。縣（市）政府對第三十六條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達縣（市）政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請縣（市）議會覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復縣（市）議會。鄉（鎮、市）公所對第三十七條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達鄉（鎮、市）公所三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請鄉（鎮、市）民代表會覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復鄉（鎮、市）民代表會。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會對於直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所移送之覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，應於七日內召集臨時會，並於開議三日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如有出席議員、代表三分之二維持原議決案，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應即接受該決議。但有第四十條第五項或第四十三條第一項至第三項規定之情事者，不在此限。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）預算案之覆議案，如原決議失效，直轄市議會、縣（市）議會，鄉（鎮、市）民代表會應就直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所原提案重行議決，並不得再為相同之決議，各該行政機關亦不得再提覆議。」第40條第6項規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案

議

會自治事務¹⁹⁷。因此，嚴格言之，並無地方立法機關與政府機關間互動之罷免。

六、文件調閱之處理

當前地方自治實務上，議會或代表會及其議員或代表欲向各級地方政府行政部門

調閱文件或索取文件影本者，為數不鮮。但除法律有明文規定應行提供者外，究

竟何者應給？何者不應給？又應於多久內提供及歸還？似均缺乏明文。即或有之

，其非僅屬於政府部門訂定之行政規則¹⁹⁸，即純係議會訂定之內規¹⁹⁹，能否拘束

議會或議員，實亦值得研究，且此亦常為議員質疑者。本研究認為有必要以「法

經覆議後，仍維持原決議，或依前條第五項重行議決時，如對歲入、歲出之議決違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之刪除已造成窒礙難行時，準用前項之規定。」

¹⁹⁷地方制度法第2條第6款規定：「去職：依公職人員選舉罷免法規定被罷免或依本法規定被解除職權或職務者。」、第16條規定：「直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民之權利如下：一、對於地方公職人員有依法選舉、罷免之權。（下略）」、第44條規定：「直轄市議會、縣（市）議會置議長、副議長各一人，鄉（鎮、市）民代表會置主席、副主席各一人，由直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表以無記名投票分別互選或罷免之。但就職未滿一年者，不得罷免。議長、主席對外代表各該議會、代表會，對內綜理各該議會、代表會會務。」、第46條規定：「直轄市議會、縣（市）議會議長、副議長，鄉（鎮、市）民代表會主席、副主席之罷免，依下列之規定：一、罷免案應敘述理由，並有議員、代表總額三分之一以上簽署，備具正、副本，分別向行政院、內政部、縣政府提出。二、行政院、內政部、縣政府應於收到前款罷免案後七日內將副本送達各該議會、代表會於五日內轉交被罷免人。被罷免人如有答辯，應於收到副本後七日內將答辯書送交行政院、內政部、縣政府，由其將罷免案及答辯書一併印送各議員、代表，逾期得將罷免案單獨印送。三、行政院、內政部、縣政府應於收到罷免案二十五日內，召集罷免投票會議，由出席議員、代表就同意罷免或不同意罷免，以無記名投票表決之。四、罷免案應有議員、代表總額過半數之出席，及出席總數三分之二以上同意罷免為通過。五、罷免案如經否決，於該被罷免人之任期內，不得對其再為罷免案之提出。前項第三款之罷免投票，罷免議長、主席時，由副議長、副主席擔任主席；罷免副議長、副主席時，由議長、主席擔任主席；議長、副議長、主席、副主席同時被罷免時，由出席議員、代表互推一人擔任主席。第一項罷免案，在未提會議前，得由原簽署人三分之二以上同意撤回之。提出會議後，應經原簽署人全體同意，並由主席徵詢全體出席議員、代表無異議後，始得撤回。」

、第47條規定：「除依前三條規定外，直轄市議會、縣（市）議會議長、副議長及鄉（鎮、市）民代表會主席、副主席之選舉罷免，應於直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會組織準則定之。」

¹⁹⁸臺北市府法規委員會研擬之「臺北市府處理臺北市議會調閱資料注意事項(草案)」，屬之。詳請本研究報告附錄四。

¹⁹⁹詳請參見本研究伍二之（六）所引之規定。

律」或法規明文規定之。

七、委員會公聽會之舉行

各級地方議會之委員會相對於議會，具有提昇議事效力與品質之功能，而其良好

品質之獲致，不管是基於民主原則或專業性之要求，實有博採周諮之必要。故委

員會公聽會之制度，亦為當前地方議會職權行使法制化應思考之項目。目前各地

方議會已制定公聽會或聽證會實施辦法者，計有：臺北市議會聽證辦法、高雄市

議會聽證辦法、臺北縣議會公聽會實施辦法、桃園縣議會聽證會實施辦法、苗栗

縣議會聽證會實施辦法、嘉義縣議會聽證會實施辦法、彰化縣議會公聽會實施辦

法、澎湖縣議會聽證會實施辦法、高雄縣議會聽證會實施辦法、臺灣省宜蘭縣

議會聽證會實施辦法、花蓮縣議會公聽會實施辦法、臺東縣議會聽證會實施辦

法、金門縣議會聽證會實施辦法、臺中市議會公聽會實施辦法、臺南市議會聽證會

實施辦法。

在實務運作上，目前台北縣議會有一公聽會辦法，議員常會要求縣政府舉辦公聽

會，如有關教育事務。目前議會共有六個委員會，公聽會意見會產生一定之效果。

由縣政府透過公聽會，取得某種程度支持，議員會主動參加，惟因主辦單位為縣

政府，故議員之主動參加，僅具個人了解之性質。在台北市議會方面，江蓋世議員表示：以委員會名義所辦的法定公聽會很少，因為牽涉的層級過大，比較麻煩，

多半是議員個人或數人聯合所辦的一般公聽會。在高雄市議會方面，以高雄市議會之情形而言，稱之為聽證會，大都是由議員針對較重大之法案自行召開，其性

質較像記者會，或座談會之類。在臺中縣議會方面，委員會並未舉行過公聽會。議會舉行公聽會之情形亦極少，且多半和國家重大政策有關，如對於台中港兩岸直航之議題等，才會舉行公聽會。在花蓮縣部分，議會共設六個委員會，委員會不舉行聽證會，議會亦僅舉行專家公聽會。議員則常自行舉辦記者會。

八、直轄市與縣（市）政府自治規則之備查、查照等之審查

地方制度法第二條第五款規定：「本法用詞之定義如下： 五、**備查**：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。」第二十七條第三項規定：「直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所訂定之自治規則，除法律或自治條例另有規定外，應於發布後依下列規定分別函報有關機關**備查**： 一、其屬法律授權訂定者，函報各該法律所定中央主管機關**備查**。 二、其屬依法定職權或自治條例授權訂定者，分別函送上級政府及各該地方立法機關**備查或查照**。」

如前面之說明²⁰⁰，地方政府究應於發布後多久將自治規則函送地方立法機關備查或查照？又各該地方立法機關究應於收到地方政府送請備查或查照後多久內，作成准或不准予備查或查照？第一個問題涉及地方政府是否尊重地方立法機關之權限、是否會有「先斬後奏」，甚至已依自治規則為一定之行為後，始發生自治規則被要求廢止或修正時，其效果為何及究應如何處理「既成現實」（*faite accomplie* ; *vollentete Tatsache*）等問題。至於第二個問題涉及地方政府之施政效力與地方立法機關是否尊重其權限、是否會發生地方政府已依自治規則為一定之行為後，始發生自治規則被要求廢止或修正時，其效果為何及究應如何處理「既成現實」（*faite accomplie*; *vollentete Tatsache*）之相同問題。依本研究團隊之研究心得，認為

²⁰⁰ 請參見本研究報告伍、二、（九）之說明。

基於「權限互相尊重原則」及「避免造成既成事實」，地方政府應於自治規則發布之日，將其函請地方立法機關備查或查照，而地方立法機關亦應於收到函送

後適當期間內作成具體決定。本研究認為：地方制度法第二十七條第三項規定中

之「應於發布後」，似應解為「應於發布之同時」或「發布後當日」，將自治規則

函送地方立法機關備查或查照。

九、請願文書之審查

目前各級地方議會對於人民請願案之處理，除臺北市、高雄市、彰化縣分別訂有

「臺北市議會人民請願案處理辦法」²⁰¹、「高雄市議會人民請願案處理辦法」²⁰²

「彰化縣議會人民請願案處理辦法」²⁰³外，各級地方議會之議事規則亦有相關之規定²⁰⁴。於茲有問題，而有予以法制化之必要者，計有：其一民眾就同一事件，

同時或先後向政府或議會請願時，孰應處理？其二對於民眾之請願，政府與議會

意見不同時，應如何處理？其三如議會受理人民之請願，並作成決議，政府部門

認窒礙難行時，應如何處理？

以上三個問題，除第三個問題地方制度法第三十九條已有規定外²⁰⁵，就第一個

²⁰¹ 中華民國90年4月11日第8屆第5次定期大會第3次會議修正通過，全文11條。

²⁰² 中華民國90年5月9日第5屆第5次定期大會第34次會議修正通過，全文12條。

²⁰³ 彰化縣議會編印，彰化縣議會有關法規彙編，頁317-320。

²⁰⁴ 詳請參見臺北縣議會議事規則第15條至第19條；桃園縣議會議事規則第14條至第18條；新竹市議會議事規則第14條至第18條；苗栗縣議會議事規則第14條至第18條；臺中縣議會議事規則第15條至第19條；臺中市議會議事規則第13條及第14條；南投縣議會議事規則第14條至第18條；雲林縣議會議事規則第14條至第18條；嘉義市縣議會議事規則第27條至第31條；臺南市議會議事規則第14條至第18條；高雄縣議會議事規則第14條至第18條；澎湖縣議會議事規則第14條至第18條；宜蘭縣議會議事規則第14條至第18條；花蓮縣議會議事規則第14條至第18條；臺東縣議會議事規則第14條至第18條、基隆市議會議事規則第15條至第19條及金門縣議會議事規則第14條至第18條。

²⁰⁵ 地方制度法第39條第1-3項規定：「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。」

縣（市）政府對第三十六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

問

題言，前臺灣省各縣市議會議事規則第十五條第二項規定：「前項請願案審查後認非縣市議會所應受理者，由秘書室通知請願人。」、第十六條規定：「縣市議會

休會期間，人民請願案有左列情形之一者，得由議長決定轉送有關機關處理：

一、毋須議會表示意見且有時間性者。 二、屬查詢性質或請求核轉者。
三、

屬行政職權範圍者。」、第十七條規定：「縣市議會休會期間，人民請願案有左列

情形之一者，得由議長決定不予受理或查案答復： 一、有請願法第三條、第四

條情事或與請願法第五條之規定不合者。 二、非縣市議會所應處理者。
三、

請願書類似傳單隨便散發者。 四、與曾經受理之人民請願案事由相同者。
五、

業經議員提案並經議決有案者。 縣市議會議長處理前條或前項人民請願案件，

應於開會時提出報告。」臺北市議會人民請願案處理辦法第四條規定：「人民請願事項非屬本會職掌者，應將所當投遞之機關通知請願人，或逕移主管機關。
人

民請願案件基於安全原因有保密之必要者，本會應予保密」²⁰⁶，²⁰⁷。臺北縣議會議事規則第十六條第二項規定：「前項請願案審查後認非本會所應受理者，由行政單位通知請願人」。第十七條規定：「本會休會期間，人民請願案有下列情形之

一者，得由議長決定轉送有關機關處理：……三、屬行政職權範圍者」。第十八條規定：「本會休會期間，人民請願案有下列情形之一者，得由議長決定不予受理或查案答復。 一、有請願法第三條、第四條情事或與請願法第五條之規定不

合者。 二、非本會所應處理者。 三、請願書以傳單方式隨便散發者。

議決案送達縣（市）政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請縣（市）議會覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復縣（市）議會。 鄉（鎮、市）公所對第三十七條第一款至第六款及第十款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達鄉（鎮、市）公所三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請鄉（鎮、市）民代表會覆議。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復鄉（鎮、市）民代表會。」

²⁰⁶ 高雄市議會人民請願案處理辦法第4條內容同。

²⁰⁷ 至於就同一案件，重複或一再請願者，依同辦法第9條第3款第4目，則予以退回或存查。高雄市議會人民請願案處理辦法第9條第4款第6目規定，同一事由，經予適當處理，並已明確答復後，而仍一再請情者，逕行存查。

四、

與曾經受理之人民請願案事由相同者。 五、業經議員提案並經議決有案者。本

會議長處理前條或前項人民請願案件，應於開會時提出報告。」²⁰⁸臺中市議會議事規則第十三條規定：「本會開會期間收受請願文書後，有下列情形之一者，由議長決定不予受理或查案答復。 一、有請願法第三條、第四條情事，依法不得

請願者。 二、非本會職權所應處理者。 三、請願書類似傳單到處散發者。四、

民請願案事由相同者。 五、業經議員提案並經議決有案者。 未有上列情事，

由議事組簽請議長核可後，列入議程，送相關審查會審議。」另行政程序法第一百七十二條規定：「人民之陳情應向其他機關為之者，受理機關應告知陳情人。但受理機關認為適當時，應即移送其他機關處理，並通知陳情人。 陳情之事項，

依法得提起訴願、訴訟或請求國家賠償者，受理機關應告知陳情人。」同法第一百七十三條規定：「人民陳情案有下列情形之一者，得不予處理： 一、無具體之內容或未具真實姓名或住址者。 二、同一事由，經予適當處理，並已明確答

覆後，而仍一再陳情者。 三、非主管陳情內容之機關，接獲陳情人以同一事由

分向各機關陳情者。」

關於第二個問題，前臺灣省各縣市議會議事規則第十八條規定：「縣市議會依第十六條規定轉送有關機關之人民請願案，不得責成為一定之處理。其須縣市議會

提出意見者，應留俟開會時依第十四條及第十五條規定辦理。」臺北縣議會議事規則第十九條規定：「本會依第十七條規定轉送有關機關之人民請願案，不得責

²⁰⁸ 類似規定，詳請參見桃園縣議會議事規則第15條第2項、第16條、第17條；新竹市議會議事規則第15條第2項、第16條、第17條；苗栗縣議會議事規則第15條第2項、第16條、第17條；臺中縣議會議事規則第16條、第17條、第18條；南投縣議會議事規則第15條第2項、第16條、第17條；彰化縣議會人民請願案處理辦法第5條第2款第3目、第3款第7目；雲林縣議會議事規則第15條第2項、第16條、第17條；嘉義市縣議會議事規則第29條、第30條；臺南市議會議事規則第16條、第17條；高雄縣議會議事規則第15條第2項、第16條、第17條；澎湖縣議會議事規則第15條第2項、第16條、第17條；宜蘭縣議會議事規則第15條第2項、第16條、第17條；花蓮縣議會議事規則第15條第2項、第16條、第17條；臺東縣議會議事規則第15條第2項、第16條、第17條及金門縣議會議事規則第15條第2項、第16條、第17條。

成為一定之處理。其須本會提出意見者，應留俟開會時依第十五條、第十六條規定辦理。」²⁰⁹

十、作成一般處分

議會能否作成「一般處分」？特別是對人民為「一般處分」？在本研究團隊之訪談結果，各地方議會似均未曾對人民作過行政處分，甚至也很少以具有拘束力的方式地命行政機關對人民為一定之處分。比較可以想像者，乃議會對於不遵守議

會旁聽規則旁聽之民眾，得為一定之處分外²¹⁰，餘則甚難想像。至於議會基於人民請願、議員提案或質詢結果，由大會決議請政府行政機關為一定之行政處置者，並非不可。然政府行政部門仍應基於其自我負責之態度與方式，依據相關法

規作成或不作成一定之處分，始為正舉。

十一、黨團協商

當前我國因政黨政治日漸蓬勃發展之結果，除中央之立法院已形成以國民黨、民進黨、親民黨、臺聯黨及無黨籍聯盟之政黨態勢以外，在各地方議會亦日漸形成相類似之結果。因此，為謀地方議會議事效率之提昇，黨團協商之機制即有予以納入地方議會職權行使法制化範疇之必要。依內政部九十一年八月二十一

日台內民字第 九一 六 二一號令修正發布之「地方立法機關組織準則」第三十四條之一亦增定：「直轄市議會議員、縣（市）議會議員依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少須有三人以上。未能依前項規定組成黨團之政黨或無黨

²⁰⁹ 類似規定，詳請參見桃園縣議會議事規則第18條；新竹市議會議事規則第18條；苗栗縣議會議事規則第18條；臺中縣議會議事規則第19條；南投縣議會議事規則第18條；雲林縣議會議事規則第18條；嘉義市縣議會議事規則第31條；臺南市議會議事規則第18條（僅有前段，而無後段規定）；高雄縣議會議事規則第18條；澎湖縣議會議事規則第18條；宜蘭縣議會議事規則第18條；花蓮縣議會議事規則第18條；臺東縣議會議事規則第18條及金門縣議會議事規則第18條。

²¹⁰ 請參見臺北市議會旁聽規則第6條、第9條；高雄市議會旁聽規則第5條、第12條；臺北縣議會議事規則第3條、第5條、第7條；臺中縣議會議事規則第3條、第5條；花蓮縣議會議事規則第3條、第5條、第7條；臺南市議會旁聽規則第3條、第5條。

籍之直轄市議會議員、縣（市）議會議員，得加入其他黨團或由直轄市議會議員、
縣（市）議會議員總額五分之一以上之議員合組政團。但每一政團至少須有三人
以上。前項政團準用有關黨團之規定。黨團辦公室得視實際需要，由直轄市
議會、縣（市）議會提供之；其設置辦法，由直轄市議會、縣（市）議會訂定，
分別報行政院、內政部備查。」各直轄市與縣、市議會自應配合增訂其議會組織
自治條例²¹¹。

在實務運作上，在高雄市議會方面，目前高雄市議會之黨團分有國民黨、民進
黨
及無黨籍。過去，各黨在議會至少需占有五席，方得組黨團，如依上揭「地方立
法機關組織準則」第三十四條之一，則僅需三席即可組成。黨團協商之動用時
期，
大都係各黨派對某一議案有不同意見時，方採此機制。於黨團協商情況，議長
大
多會以道德勸說方式，要求各黨團各讓一步，以達成協議。有時遇到有議員存
心
杯葛，例如堅持以表決方式討論議案。此時，在技巧上，議長會敲議事槌，要
大
會休息五分鐘，趁此休息時間再作一番道德勸說，原則上以不傷和氣得以達成
協
議為大原則。台北縣議會目前之黨團有四個，為民進黨、國民黨、親民黨、台
聯。
內政部目前在研議相關黨團運作之協商辦法。主要為在預算協商時之運作，如
北
台會為國民黨次級團體之運作。亦有黨團質詢時間，為所屬黨團成員才可質
詢。
台北縣議會特定團體，主要由國民黨北台會人員質詢。真正黨團協商之運作，
為
在審預算時之護航相關預算。在花蓮方面，花蓮縣議員大部分屬國民黨，少數
屬
民進黨，無黨團之組織，平常以派閥型態運作。

在相關之法規方面，除內政部九十一年八月二十一日台內民字第 九一

²¹¹ 基隆市業於九十一年十月十五日以九一基會議一字第3569號修正第23條之1。

六

二一號令修正發布之「地方立法機關組織準則」第三十四條之一以外，臺北市議會訂有「臺北市議會政黨黨團辦公室設置辦法」共九條²¹²、雲林縣議會訂定「雲林縣議會黨團辦公室設置辦法」共十條、高雄縣議會亦訂有全文九條之「高雄縣議會政黨黨團辦公室設置辦法」²¹³，其中第五條高雄市議會除訂有「高雄市議會黨團辦公室設置辦法」²¹⁴共十一條以外，復訂有全文六條之「高雄市議會黨團組織運作辦法」²¹⁵，其中第五條規定：「前條協商之結論，各黨團及無黨籍議員聯誼會之成員皆應遵守」。臺中縣議會亦訂定「臺中縣議會黨團組織運作辦法」共七條²¹⁶，其中第六條內容同高雄市高雄市議會黨團組織運作辦法第五條。

十二、議會警察權之動用

在實務運作上，高雄市議會、台北縣議會、花蓮縣議會、台中縣議會至目前為止，並未發生嚴重到要動用警察權之案例出現。在台北市議會方面，江蓋世議員表示：以往並沒有發生過，僅今年唯一一次，吳碧珠議長曾請警察進入議場，但警察也並未行使強制力便退場了，留由議員們自行解決，因此，應該算是不曾動用過警察權。

台北縣議會之駐衛警，由議會自行聘任，請警察局代為訓練。臺中縣議會開會時，備有警局之保安小組，但皆是備而不用，並未動用過議會警察權。是否動用，則由主席視實際情形為斟酌。另，議會設有紀律委員會，若有違紀之議員，則可送交紀律委員會。

地方立法機關組織準則第二十八條規定：「直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、

²¹² 民國九十年四月十一日第八屆第五次定期大會第三次會議修正通過。

²¹³ 民國八十五年六月二十九日高雄縣議會第十三屆第五次定期大會第二十七次會議決通過。

²¹⁴ 民國九十年五月九日高雄市議會第五屆第五次定期大會第三十四次會議修正第一、三、五、八、九、十一條條文。

²¹⁵ 民國九十年五月九日高雄市議會第五屆第五次定期大會第三十四次會議刪除第三條、修正第四、五、六、七條條文。

²¹⁶ 民國八十九年十二月二十日臺中縣議會第十四屆第十二次臨時會第二次會議修正通過，九十年一月三日(九十)議法字第 二 號令發布，九十年一月十八日內政部台(九十)內中民字第九 八一二 三號函予以備查。

市)民代表會開會時，由會議主席維持議場秩序。如有違反議事規則或其他妨礙秩序之行為，會議主席得警告或制止，並得禁止其發言，其情節重大者，得付懲

戒。前項懲戒，由各該立法機關紀律委員會、小組審議，提大會議決後，由會

議主席宣告之；其懲戒方式如下：一 口頭道歉。二 書面道歉。三 申

誠。四 定期停止出席會議。」惟並未明文規定於何情況下，得行使警察權。至於對一般民眾行使之情形，應係依集會遊行法或社會秩序維護法等之規定，自不待言。

十三、個別議員行為的倫理規範、義務與基本權益、遊說與政治捐獻、利益之迴避及紀律

關於地方議會個別議員行為的倫理規範、義務與基本權益、遊說與政治捐獻、利

益之迴避及紀律等，除中央統一制定之「公職人員利益衝突迴避辦法」、「臺灣省

各級民意代表及村里長福利互助暫行辦法」及「醫師法」、「農會法」、「漁會法」

等法律之部份規定以外，僅部分散見於諸如「臺北市議會議員公約」、「臺北縣議

會議員婚喪喜慶互贈禮金、奠儀公約」、「臺中縣議會議員同仁應酬原則」、「彰化

縣第十五屆議員公約」、「高雄縣議會議員婚喪喜慶節約酬贈辦法」等規定²¹⁷，餘

則付諸闕如。相較於立法院「立法委員行為法」之有關規定，難謂非屬缺失。

公職人員利益衝突迴避法第十條規定：「公職人員知有迴避義務者，應依下列規定辦理：一 民意代表，不得參與個人利益相關議案之審議及表決。」第十一條規定：「民意代表以外之公職人員於自行迴避前，對該項事務所為之同意、否決、

決定、建議、提案、調查等行為均屬無效，應由其職務代理人重新為之。」第十

²¹⁷ 此等規定，一般均認其僅屬自我要求，而無拘束力之自律規約，故實有提昇為法律之必要。

二條規定：「公職人員有應自行迴避之情事而不迴避者，利害關係人得向下列機關申請其迴避：一 應迴避者為民意代表時，向各該民意機關為之。二 應迴避者為其他公職人員時，向該公職人員服務機關為之；如為機關首長時，向上級機關為之；無上級機關者，向監察院為之。」

國際商港管理委員會設置要點四規定：「本會委員有下列情事之一者，不得充任之；其已充任者，應予解任，所遺缺額，應依第三點規定重新聘任：（一）航業法及商港法所規定事業之負責人或經理人員。（二）各級民意機關之民意代表。

（三）未具中華民國國籍者。（四）港務局專任人員。但港務局局長及港務局產業工會指定之代表不在此限。（五）受禁治產或破產宣告者。（六）受有期徒刑以上刑之宣告確定，尚未執行或執行期滿未逾二年者。（七）連續逾四次未參加本會會議者。（八）原指定機關因職務異動或港務局產業工會另行指定者。但依第三點第一項第三款聘任之委員，不在此限。」

醫師法第二十五條之二：「醫師移付懲戒事件，由醫師懲戒委員會處理之。醫師懲戒委員會應將移付懲戒事件，通知被付懲戒之醫師，並限其於通知送達之翌

日起二十日內提出答辯或於指定期日到會陳述；未依限提出答辯或到會陳述者，

醫師懲戒委員會得逕行決議。被懲戒人對於醫師懲戒委員會之決議有不服者，

得於決議書送達之翌日起二十日內，向醫師懲戒覆審委員會請求覆審。醫師懲

戒委員會、醫師懲戒覆審委員會之懲戒決議，應送由該管主管機關執行之。醫

師懲戒委員會、醫師懲戒覆審委員會之委員，應就不具民意代表身分之醫學、法

學專家學者及社會人士遴聘之，其中法學專家學者及社會人士之比例不得少於三

分之一。醫師懲戒委員會由中央或直轄市、縣(市)主管機關設置，醫師懲戒覆審委員會由中央主管機關設置；其設置、組織、會議、懲戒與覆審處理程序

及

其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

農會法第二十七條：「農會總幹事及聘雇人員均為專任，不得兼營工商業或兼任公私團體任何有給職務或各級民意代表。如有競選公職，一經當選就職，視同辭職，予以解任。但國民大會代表不在此限。」

省（市）縣農會章程範例第十八條：「本會總幹事及聘、雇人員均為專任，不得兼營工商業或兼任公私團體任何有給職務或各級民意代表。如有競選公職，一經當選就職，視同辭職，予以解任。但國民大會代表不在此限。」

基層農會章程範例第二十七條：「本會總幹事及聘、雇人員均為專任，不得兼營工商業或兼任公私團體任何有給職務或各級民意代表。如有競選公職，一經當選就職，視同辭職，予以解任。但國民大會代表不在此限。」

漁會法第二十九條：「漁會總幹事及聘雇人員均為專任，不得兼營工商業或兼任公私團體任何有給職務或各級民意代表。如有競選公職，一經當選就職，視同辭職，予以解任。但國民大會代表不在此限。」

在台北市議會方面，江蓋世議員表示：議會本身設有「紀律委員會」，但功能極少行使，民國八十八年七月十三日議會曾通過「台北市議會議員公約」，但內容規定多半都是道德性的規範條款。在高雄市議會方面，對於議員行為之倫理規範，若屬議會內之行為，可送紀律委員會處理。若行為有應檢點之處，媒體會監督。

至於議員之交際費問題，議會並無特別之規定，由議員自行斟酌其與當事人之情

誼程度，作回應。在花蓮縣議會方面，除中央已統一訂定者以外，花蓮縣議會僅

有議員互助辦法，限於直系一等親屬、配偶及議員本人之婚喪，金額為一五

元。

依本團隊之研究，立法委員行為法之規定，甚有提供地方立法機關議員或代表之

倫理規範、義務與基本權益、遊說與政治捐獻、利益之迴避及紀律等之參考。似

可將其規定內容，配合地方立法機關議員或代表之權限與政治生態環境，為適合

之修正，並將現存之重複規定廢止之。茲試擬條文如下：

議會議員/ 代表會代表行為自治條例

第一條 為維護議會（代表會）尊嚴，確立議員（代表）倫理風範及行為準則，健全民主政治發展，特制定本自治條例。

第二條 本法所稱議員（代表）關係人，係指下列人員：

- 一、議員（代表）之配偶及其直系親屬。
- 二、議員（代表）之公費助理。

第三條 議員（代表）代表人民依法行使職權，應恪遵憲法、法律與自治條例，

效忠國家與地方自治法人，增進全體人民之最高福祉。

第四條 議員（代表）應努力貫徹值得國民信賴之政治倫理。如有違反公共利益及公平正義原則，應以誠摯態度面對民眾，勇於擔負政治責任。

第五條 議員（代表）從事政治活動，應符合國民期待，公正議事，善盡職責，

不損及公共利益，不追求私利。

第六條 議員（代表）對議會（代表會）通過之決議，應切實遵守。

第七條 議員（代表）應秉持理性問政，共同維護議場及會議室秩序，不得有下列行為：

- 一、不遵守主席依規定所作之裁示。
- 二、辱罵或涉及人身攻擊之言詞。
- 三、發言超過時間，不聽主席制止。
- 四、未得主席同意，插言干擾他人發言而不聽制止。
- 五、破壞公物或暴力之肢體動作。
- 六、佔據主席台或阻撓議事之進行。

七、脅迫他人為議事之作為或不作為。

八、攜入危險物品。

九、對依法行使職權議事人員做不當之要求或干擾。

十、其他違反委員應共同遵守之規章。

違反前項各款情事之一者，主席得交紀律委員會議處。

第八條 議員（代表）應依法公開宣誓，並遵守誓詞，未經依法宣誓者，不得行使職權。

第九條 大會及委員會之會議主席主持會議應嚴守中立。

第十條 議員（代表）依法參加秘密會議時，對其所知悉之事項及會議決議，不得以任何方式，對外洩漏。

第十一條 議員（代表）不得兼任公營事業機構之職務。

第十二條 議員（代表）在議會（代表會）內依法行使職權所為之議事行為，依法享有免責權。

第十三條 議員（代表）待遇之支給，依地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例之規定。

第十四條 議員（代表）因行使職權，而受他人強暴、脅迫或恐嚇，致其本人或關係人之生命、身體、自由、名譽或財產受有害之虞時，得通知治安機關予以保護，治安機關亦應主動予以保護。

前項保護辦法，由各該地方立法機關定之，並分別送行政院、內政部及縣政府核備。

第十五條 議員（代表）受託對政府遊說或接受人民遊說，在遊說法制定前，依本自治條例之規定。

前項所稱對政府遊說，指為影響政府機關或公營事業決策或處分之作成

、修正、變更或廢止所從事之任何與政府機關或公營事業人員之直接或

間接接觸及活動；所稱接受人民遊說，指人民為影響法律案、預算案或

其他議案之審議所從事之任何與立法委員之直接或間接接觸及活動。

第十六條 議員（代表）受託對政府遊說或接受人民遊說，不得涉及財產上利益之期約或授受。

- 第十七條 議員（代表）不得受託對進行之司法案件進行遊說。
- 第十八條 議員（代表）非依法律，不得收受政治捐獻。
- 第十九條 本章所稱之利益，係指議員（代表）行使職權不當增加其本人或其關係人金錢、物品或其他財產之價值。
- 第二十條 議員（代表）行使職權所牽涉或辦理之事務，因其作為獲取前條所規定之利益，應行迴避。
- 第二十一條 議員（代表）行使職權時，不得為私人承諾，或給予特定個人或團體任何差別對待。
- 第二十二條 議員（代表）行使職權就有利益迴避情事之議案，應迴避審議及表決。
- 第二十三條 議員（代表）應行迴避而不迴避時，利害關係人得向議會（代表會）紀律委員會舉發；紀律委員會亦得主動調查，若調查屬實者，得請其迴避。
- 第二十四條 議會（代表會）紀律委員會處理有關利益迴避情事時，應要求議員（代表）列席說明。
議員（代表）亦得主動向紀律委員會提出說明。
- 第二十五條 議會（代表會）紀律委員會審議本自治條例所規定之懲戒案。
紀律委員會召集委員按月輪值。
- 第二十六條 議會（代表會）紀律委員會審議懲戒案件時，被移付懲戒之議員（代表）得提出說明。
紀律委員會委員對關係其個人本身之懲戒案，應自行迴避。
- 第二十七條 議會（代表會）紀律委員會應每月定期開會一次，必要時得召開臨時會議，處理下列事項：
一、議長（代表會主席）裁示交付之懲戒案件。
二、議會（代表會）議決交付之懲戒案件。
三、委員會主席裁決移送議會（代表會）議決交付之懲戒案件。
紀律委員會召集委員或委員不依前項規定開會處理懲戒案件者，應
停
止其出席議會（代表會）四次；本項之處分，報告議會（代表會）即生效。
- 第二十八條 議會（代表會）紀律委員會審議懲戒案，得按情節輕重提報議會（代表會）決定為下列之處分：

- 一、口頭道歉。
- 二、書面道歉。
- 三、停止出席議會（代表會）四次至八次。
- 四、經出席議會（代表會）議員（代表）三分之二以上同意，得予停權三個月至半年。

前項停權期間之計算及效力範圍如下：

- 一、期間自議會（代表會）決定當日起算，不扣除休會及停會期間。
- 二、停權期間禁止進入議場及委員會會議室。
- 三、停權期間停發歲費及公費。
- 四、停權期間不得行使專屬於議員（代表）之選舉權與被選舉權。

第二十九條 議會（代表會）紀律委員會對應行審議之懲戒案，未能於三個月內完成審議並提報院會者，懲戒案不成立。

第三十條 議員（代表）違反本自治條例有關規定者，由議會（代表會）紀律委員會主動調查、審議、作成處分建議後，提報議會（代表會）決定之。

紀律委員會不依前項規定進行調查、審議者，依第二十七條第二項之規定辦理。

第三十一條 本自治條例自公布日施行。

捌、地方議會職權行使法制化之法案研擬

- 一、地方制定自治條例、中央制定專法或增訂地方制度法之利弊分析

關於地方議會職權行使之法制，究以由地方制定自治條例為宜，或由中央制定專

法較妥，或僅須於地方制度法中增修相關之規定，甚至僅增列授權行政院或內政

部訂定法規命令之條款即為已足，似有必要進一步從立法政策、立法經濟與法律

體系正義之觀點綜合研析。

(一)地方制定自治條例之必要性及其優缺點

如本研究經訪談與觀察後所得，現行地方議會與政府行政部門間互動之事項，欲期有美好之成果，確實有賴於議會職權之行使得以契符民主原則、法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重原則，而此復需具體形塑成一長治久安之法制，

始能有以致之。因此，諸如「地方立法機關職權行使自治條例」之制定，乃各級地方立法機關（議會及代表會）所必需。雖然府會互動之事項中，有些屬於地方環境與文化所形成之特殊現象，較適合由各該地方制定自治條例，以資肆應。惟

如其屬於各地方普遍存在者，基於立法之經濟性要求，似由中央統一立法較妥。

就前者言，其能否順利完成地方自治條例，則胥賴地方議會有深刻之法治認知，

否則，欲求其立法以「自廢武功」或「自己綁手綁腳」，恐非易事²¹⁸。因此，由地方立法機關（議會及代表會）自行制定「地方立法機關職權行使自治條例」，只要該議會全體或多數議員有高度共識，即能計日有功，且考慮該地方之文化特

質與政治生態環境，作較適合之規範，此乃其優點之所在。惟如議會之多數議員持不願理性問政，甚至認為此種自治條例之制定有「自廢武功」之虞，則恐曠日廢時也。

議會職權行使之事項，乃屬重要事項，依地方制度法第二十八條第四項規定，自

應以自治條例定之。又同法第三十一條規定：「地方立法機關得訂定自律規則。

自律規則除法律或自治條例另有規定外，由各該立法機關發布，並報各該上級

政府備查。自律規則與憲法、法律、中央法規或上級自治法規牴觸者，無效。」

因此，縱議會係以自律之觀點出發，其以自治條例之方式制定「地方立法機關職

²¹⁸ 誠如學者於本研究之期中座談中曾戲稱「欲期議會自訂限制其權力之行使，無異於『與虎謀皮』或『勒虎鬚』或要求老鼠在貓鬚上繫鈴鐺」，學者之誇張說法或許有過度之處，但亦可見其難處。

權行使自治條例」之規範，自屬合法，並不侷於以諸如「議事規則」等內規形式訂定。

(二)中央制定專法之必要性及其優缺點

首先，就立法院有制定「地方立法機關職權行使法」此一專法之必要性言，由於各級地方議會職權之行使事項與應有之方式同質性甚高，換言之，具有全國一致

性。再者，由立法院專責制定，較易集中意見，並避免地方派閥之干擾，於短期

間取得共識，完成「地方立法機關職權行使法」之制定，且因以法律形式制定，其位階較高，較易拘束地方議會及其議員與政府部門。其次，就由立法院制定「地

方立法機關職權行使法」之優點言，基於立法經濟或謀求全國各地方議會職權行使方式之一致性，則有關地方議會職權行使之法制化，最理想之方式，乃由立法

院制定「地方立法機關職權行使法」。再次，立法院亦有制定此一法律之憲法基礎，亦即憲法第一百十一條、第一百十八條、憲法增修條文第九條等；其法律基

礎則為地方制度法第十四條²¹⁹。最後，就由立法院制定「地方立法機關職權行使法」之缺點言，立法院仍需適度探求各地方議會之意見，以免形成中央國會與地方議會間之疑忌，甚至發生憲法上之爭議。

(三)增訂地方制度法之必要性及其優缺點

基於本研究團隊之訪談與研閱相關法規與學說文獻發現，與各級議會職權之行使

有關之事項，部分散見於地方制度法、地方立法機關組織準則與其他特別法之中，

另大部分見諸於「議會議事規則」、「質詢辦法」、「人民請願處理辦法」、「聽證

辦法」、「黨團組織運作辦法」等自律規則之中，另有部分尚缺乏明文者。如欲使各級地方議會於行使職權時有明確齊一之基準，當然有使用法律明定之必要。

²¹⁹ 其立法基礎與考量，與制定中之「地方法規標準法」似並無異處。

如「地方立法機關職權行使法」未能制定²²⁰，則進一步之可行方法(但非最妥適之方法)，乃於地方制度法中增訂相關之規定。其優點，乃與地方制度有密切關係之「議會職權行使」之法制，得於地方制度法內訂定，使之體系更為完整，並避免另訂獨立之駢枝性法律。惟其缺點，乃此將使地方制度法內容繁複、體態

腫，似非所宜。如基於「立法經濟」或立法院欲將「燙手山芋」²²¹丟予其他機關，則似僅需在地方制度法中增訂一授權行政院或內政部訂定法規命令之條款(「地方立法機關職權行使辦法」或「地方議會職權行使準則」)²²²，似乎亦難免令人有矮化、不重視地方自治團體之嫌。甚至行政院或內政部亦可能認為基於權力分

立之原理或議會自律之原理，不願接受此一「吃力不討好」之工作。

對於是否應訂定「地方立法機關職權行使法」，各地方議會與議員間之看法並不一致。臺北市柯景昇議員表示：「應該不需要。就目前情形而言，已是行政權獨大的狀況²²³，實在不需要再另加法令來限制民意代表職權的行使。目前台北市議

會也定有議員公約，但大多是道德約束，因此，民意代表應交由選票作檢驗即可。」

江蓋世議員則認為：「建議可由中央制定地方議會職權行使法，使議員的行為更有規範，同時民眾也有標準可依循。若選民對議員作出過份要求，議員也有一套

標準可以藉以拒絕。」

基於上述之分析，欲斬立法院於「地方制度法」中增訂完整之「地方立法機關職權行使法制」之條文或僅增訂一授權行政院或內政部訂定「地方立法機關職權行使辦法」或「地方立法機關職權行使準則」之法規命令，可行性均不甚高。餘較可行者，則僅有由立法院制定「地方立法機關職權行使法」與由各地方議會制定「地方立法機關職權行使自治條例」二種途徑。前者之優點，在於立法經濟，且具統一性；後者之優點，在於可肆應各該地方之特殊需要，無需再訂定其他補

²²⁰ 其可能原因，請見上述2之說明。

²²¹ 不管立法院制定「地方議會職權行使法」或於「地方制度法」中增訂相關規定，無可避免地均將面臨地方議會勢力之可能反彈。

²²² 例如於地方制度法第35條、第36條及第37條分別增訂第2項，分別規定直轄市、縣(市)議會及鄉(鎮、市)民代表會職權行使，應依民主原則、法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重原則，其辦法(準則)，由行政院(內政部)另定之。

²²³ 就此點，行政官員似認為係「議會獨大」，與議員之認知有所不同。

充
之規範。

二、法案（分法律草案與自治條例草案二種版本）

「地方立法機關職權行使法」（草案）

（一）總說明

地方自治之完善，繫於地方議會與地方政府間之良好互動，而其關鍵復決定於地方議會權限之行使能否與地方政府維持最適之狀態。地方議會與地方政府間權限行使之最適狀態，胥賴於民主原則、法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重原則之貫徹。當前有關地方議會與地方政府互動之法制，有屬法律，有屬法規命令，更有僅屬於議會或政府之內規，參差雜亂，體系欠明，抑且規範強度與共守度尚嫌不足。此外，若干互動事項尚乏明文規範，易造成府會間之齟齬或衝突，而影響政務之順暢。為此，制定一「地方立法機關職權行使法」以為各級地方議會行使其職權時應遵循之根本法制，乃甚有必要。爰根據我國地方自治之既有法制與實務，並參考學理與外國法制，擬具「地方立法機關職權行使法」草案一種。

本法之立法精神，在於貫徹民主原則、法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重原則，俾地方議會於行使其職權時，能與地方政府保持最適之狀態，以提昇地方政務之品質。

（二）條文要旨說明

本法計十四章，共八十二條條文，茲就各條規定要旨說明如下：

第一章總則，規定本法共通適用之事項，凡五條。各條規定要點如下：

第一條規定本法之性質及地位。

第二條規定地方立法機關行使職權之基本原則。

第三條規定地方立法機關與行政機關之定義。

第四條規定地方立法機關首長及成員之定義。

第五條規定地方立法機關職權之行使主體。

第二章議案審議，規定地方立法機關審議議案之範圍與程序，凡八條。各條規定要點如下：

第六條規定議案之議決程序 - 讀會與政府參與權。

第七條規定第一讀會程序。

第八條規定第二讀會程序。

第九條規定對立法原旨有異議之補救程序。

第十條規定二讀會針對議案逕依委員會審查意見處理之要件。

第十一條規定第三讀會之時機、限制與處理。

第十二條規定議案撤回、合併之條件與處理程序。

第十三條規定屆次任務區隔原則與例外。

第三章聽取報告與質詢，規定地方立法機關對行政機關質詢之制度，凡十六條。各條規定要點如下：

第十四條規定書面施政報告與質詢。

第十五條規定緊急事項之報告與接受質詢。

第十六條規定口頭報告與接受質詢。

第十七條規定口頭質詢次數與每次質問時間之預定。

第十八條規定口頭質詢之方式與主體。

第十九條規定黨團或政團之詢答時間與人數限制、參加名單之提出、質詢範圍之限制與應備詢者之範圍。

第二十條規定個人質詢之分組。

第二十一條規定施政報告質詢之登記與質詢要旨之送交及其例外、口頭質詢之登記限制。

第二十二條規定書面答詢之時間。

第二十三條規定書面質詢之答詢時間。

第二十四條規定提出質詢內容之限制與違反時之處理。

第二十五條規定答詢之範圍與限制及違反時之處理。

第二十六條規定被質詢人親自出席原則與請假程序。

第二十七條規定質詢與議題分離原則。

第二十八條規定預算與決算事項之質詢。

第二十九條規定質詢辦法之另定。

第四章同意權之行使，規定地方行政機關依法應送請地方立法機關同意事項之處理方式，凡三條。各條規定要點如下：

第三十條規定地方自治團體財產處分案之同意。

第三十一條規定代理公庫之同意。

第三十二條規定與外國地方自治團體結盟之同意。

第五章覆議案之處理，規定覆議案之處理程序，凡三條。各條規定要點如下：

第三十三條規定送請覆議案之方法。

第三十四條規定覆議案審議之程序。

第三十五條規定覆議案表決之時限與方式。

第六章文件調閱之處理，規定地方立法機關調閱文件時之處理，凡十條。各條規定要點如下：

第三十六條規定調閱機關文件之主體與條件。

第三十七條規定地方立法機關成員請求提供機關文件之條件與限制。

第三十八條規定應提供之時間與得拒絕調閱或提供資料之範圍。

第三十九條規定無法於期限內提供之函復。

第四十條規定調閱文件之送閱與保管及提供影本資料之加註。

第四十一條規定違反本法拒絕提供資料之處理。

第四十二條規定得閱覽調閱文件之人員。

第四十三條規定調閱報告書及處理意見之製作。

第四十四條規定調閱人員之保密義務。

第四十五條規定調閱報告書及處理意見製作前作成決議之限制與例外。

第七章公聽會或聽證會之舉行，規定地方立法機關及其委員會舉行公聽會或聽證會應遵循之程序，凡七條。各條規定要點如下：

第四十六條規定公聽會或聽證會之舉行時機。

第四十七條規定召開公聽會或聽證會之條件。

第四十八條規定公聽會或聽證會之主席及參加人員。

第四十九條規定公聽會或聽證會之通知及有關資料之送達。

第五十條規定公聽會或聽證會報告。

第五十一條規定公聽會或聽證會報告之作用。

第五十二條規定公聽會或聽證會辦法之授權另定。

第八章自治規則之審查，規定地方立法機關對於地方行政機關訂定之自治規則之審查，凡四條。

各條規定要點如下：

第五十三條規定自治規則之查照。

第五十四條規定自治規則審查之期限及其延長。

第五十五條規定自治規則牴觸與無牴處上位階規範時之處理。

第五十六條規定審查自治規則之程序準用自治條例案之規定。

第九章請願文書之審查，規定地方立法機關收受人民請願文書之審查與處理，凡七條。各條規定要點如下：

第五十七條規定請願文書收受後之處理。

第五十八條規定請願文書之形式審查。

第五十九條規定請願案能否成為議案之審查及請願之撤回

第六十條規定請願案成立議案之處理程序。

第六十一條規定同時或先後向行政機關與立法機關請願之處理。

第六十二條規定地方立法機關與地方行政機關對請願案意見不同時之處理。

第六十三條規定人民請願案處理辦法之授權另定。

第十章黨團或政團協商，規定黨團或政團之協商機制，以促進政黨政治於地方自治之發展與議事效率之提昇，凡八條。各條規定要點如下：

第六十四條規定黨團或政團協商之時機。

第六十五條規定黨團或政團協商會議之參與人員、主持人與協商時間。

第六十六條規定議案協商參與人與召集人、輔助人員。

第六十七條規定協商達成共識時之處理。

第六十八條規定協商逾時未達成共識之處理。

第六十九條規定協商結論大會有異議時之處理及再異議之限制。

第七十條規定經協商之議案討論時發言之限制。

第七十一條規定交付黨團或政團協商之順序及優先處理之情形。

第十一章協調會，規定協調會之處理原則與程序，凡三條。各條規定要點如下：

第七十二條規定協調會舉行之時機、主持人及其基本原則。

第七十三條規定舉辦協調會之通知。

第七十四條規定協調會成立或不成立之處理與效力。

第十二章現場勘驗，規定地方行政機關配合地方立法機關現場勘驗之要件與程序，凡二條。各條規定要點如下：

第七十五條規定現場勘驗之時機。

第七十六條規定現場勘驗之程序與記錄及其效力。

第十三章警察權之行使，規定地方立法機關警察權之行使，凡三條。各條規定要點如下：

第七十七條規定警察權行使之時機與方法。

第七十八條規定警察權行使之決定主體。

第七十九條規定警察權行使之執行與救濟。

第十四章附則，規定黨團或政團之獨立提案權、地方立法機關議事規則及本法之施行日期，凡三條。各條規定要點如下：

第八十條規定黨團或政團之獨立提案權。

第八十一條規定議事規則之另定。

第八十二條規定本法之施行日期。

「地方立法機關職權行使法」(草案)條文對照表

條	文	說	明
第一章 總則		第一章總則，規定本法共通適用之事項。	
第一條（本法之性質及地位） 地方立法機關職權之行使，依本法之規定。本法未規定者，適用其他法律之規定。		本條規定本法為地方立法機關職權行使之基本法，具有優先適用之地位。本法無規定者，始適用其他法律之規定。復為謀立法之經濟，其他法律已有規定者，除有必要外，本法不再規定。	
第二條（地方立法機關行使職權之基本原則） 地方立法機關行使職權，應依民主原則、 法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重原則為之。		本條規定地方立法機關職權之行使，應符合民主原則、法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重原則等五大原則，俾作為詮釋本法之基準，並補法條規定之不足。	
第三條（地方立法機關與行政機關之定義） 本法所稱地方立法機關，指直轄市議會、 縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會。 本法所稱地方行政機關，指直轄市政府、 縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所及其所屬機關。但不包括所屬事業經營、公共造產性質機關（構）。		一、本條規定地方立法機關與行政機關之定義。 二、第一項參考地方立法機關組織準則第二條，規定地方立法機關之範圍。 三、第二項參考地方行政機關組織準則第二條，規定地方行政機關之範圍。 立法例：地方立法機關組織準則第二條、地方行政機關組織準則第二條。	
第四條（地方立法機關首長及成員之定義） 地方立法機關之首長，指直轄市議會議長、縣（市）議會議長、鄉（鎮、市）民代表會主席。 地方立法機關之成員，指直轄市議會、 縣 （市）議會議員及鄉（鎮、市）民代表會代表。		一、本條規定地方立法機關首長及其成員之定義。 二、第一項規定地方立法機關首長之定義。 三、第二項規定地方立法機關成員之定義。 四、至於地方行政機關之首長及所屬各級機關之首長，地方制度法第五十五條以下與地方行政機關組織準則第十條以下，已有明文，爰不另為規定。	
第五條（地方立法機關職權之行使主體） 地方立法機關職權之行使，依其性質，分別以專案小組、委員會及大會之名義為之。但本法或其他法律另有規定者，不在此限。		本條規定地方立法機關職權行使之主體為專案小組、委員會及大會，並設其例外，以符需要。 地方立法機關之成員，除本法或其他法律另有規定外，其職權之行使，限於在地方立法機關內為之。	
第二章 議案審議		第二章議案審議，規定地方立法機關審議議案之範圍與程序。	
第六條（議案之議決程序 - 讀會與政府參與權） 地方立法機關依法議決之議案，除自治條 例案、預算案應經三讀會議決外，其餘均經二讀會議決之。 地方立法機關議決自治條例案前，應先徵求政府之意見，政府機關並得提出對案送請併案審議。		一、本條規定地方立法機關議案之讀會程序數與政府參與權。 二、第一項規定地方立法機關議案之讀會程序數。 三、第二項基於效能原則與權限尊重原則，並參酌釋字第五五號解釋之精神，規定自治條例案，應事先讓政府有參與表示意見或提對案之機會。 立法例：立法院職權行使法第七條。	
第七條（第一讀會程序） 第一讀會，由主席將議案宣付朗讀行之。地方行政機關提出之議案或地方立法機關成員提出之自治條例案，應先送程序委員會，提報大會朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。但有出席成		一、本條規定議案之第一讀會程序。 二、第一項規定第一讀會之開始程序。 二、第二項規定地方行政機關提案或地方立法機關成員提出之自治條例案，其處理程序。 三、第三項規定成員其他提案之處理。	

<p>員提議，四分之一以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。 成員提出之其他議案，於朗讀標題後，得由提案人說明其旨趣，經大體討論，議決交付審查或逕付二讀，或不予審議。</p>	<p>立法例：立法院職權行使法第八條。</p>
<p>第八條（第二讀會程序） 第二讀會，於討論各委員會審查之議案，或經大會議決不經審查逕付二讀之議案時行之。 第二讀會，應將議案朗讀，依次或逐條提付討論。 第二讀會，得就審查意見或原案要旨，先作廣泛討論。廣泛討論後，如有出席成員提議，四分之一以上連署或附議，經表決通過，得重付審查或撤銷之。但議案進入逐條討論者，不得為撤銷之提議。</p>	<p>一、本條規定議案之第二讀會程序。 二、第一項規定第二讀會踐行之時機。 三、第二項規定第二讀會應踐行之內容。 四、第三項規定議案之廣泛討論及重付審查或撤銷之條件。 立法例：立法院職權行使法第九條。</p>
<p>第九條（對立法原旨有異議之補救程序） 自治條例案在第二讀會逐條討論，有一部分已經通過，其餘仍在進行中時，如對本案立法之原旨有異議，由出席成員提議，四分之一以上連署或附議，經表決通過，得將全案重付審查。但以一次為限。</p>	<p>本條規定自治條例案部分已通過時之重付審查條件。 立法例：立法院職權行使法第十條。</p>
<p>第十條（二讀會針對議案逕依委員會審查意見處理之要件） 第二讀會討論各委員會議決不須黨團或政團協商之議案，得經大會同意，不須討論，逕依審查意見處理。</p>	<p>本條配合地方立法機關組織準則第三十四條之一之增訂，規定二讀會針對議案得逕依委員會審查意見處理之要件。 立法例：立法院職權行使法第十條之一。</p>
<p>第十一條（第三讀會之時機、限制與處理） 第三讀會，應於第二讀會之下次會議行之。但如有出席成員提議，四分之一以上連署或附議，經表決通過，得於二讀後繼續進行三讀。 第三讀會，除發現議案內容有互相抵觸，或與憲法、法律、其他自治條例互相抵觸者外，祇得為文字修正。 第三讀會，應將議案全案付表決。</p>	<p>一、本條規定進行第三讀會之時機、限制與讀會之終局處理。 二、第一項規定進行第三讀會之時機。 三、第二項規定第三讀會禁止變更議案原意之原則及其例外。 四、第三項規定第三讀會應將議案全案付表決，以終結程序。 立法例：立法院職權行使法第十一條。</p>
<p>第十二條（議案撤回、合併之條件與處理程序） 議案於完成一讀前，原提案人得撤回之。但應徵得其他提案人及附署人之同意。 議案於完成二讀前，原提案者得經大會無異議同意後撤回之。 自治條例案交付審查後，性質相同者，得併案審查。 自治條例案付委經逐條討論，大會再為併案審查之交付時，審查會對已通過之條文，不再討論。</p>	<p>一、本條規定議案撤回與合併之條件及處理程序。 二、第一項規定議案完成一讀前撤回之要件與程序。 三、第二項規定議案完成二讀前撤回之要件與程序。 四、第三項規定自治條例案得合併審查之條件。 五、第四項規定自治條例逐條討論後為合併審查者，已通過之條文不再討論，以資經濟。 立法例：立法院職權行使法第十二條。</p>
<p>第十三條（屆次任務區隔原則與例外） 地方立法機關之成員每屆任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，</p>	<p>規定地方立法機關每屆任務不連續原則，並配合地方制度法第四十二條之規定及請願事件無屆次性質，設其例外。</p>

<p>尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。</p>	<p>立法例：立法院職權行使法第十三條。</p>
<p>第三章 聽取報告與質詢</p>	<p>第三章聽取報告與質詢，規定地方立法機關對行政機關質詢之制度。</p>
<p>第十四條（書面施政報告與質詢） 地方立法機關定期會開會時，地方行政機關首長依地方制度法第四十八條第一項應提出之施政報告，包括施政綱要、地方立法機關上次會議決議案執行經過及施政情形，應提出書面報告，並定期接受質詢。 直轄市政府各一級機關首長；縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所各一級單位主管及各該所屬機關首長，依地方制度法第四十八條第一項受邀就主管業務提出報告時，前項規定除施政綱要外，準用之。 前二項之書面報告，應於開會前十日送達地方立法機關轉送其成員。</p>	<p>一、本條規定地方立法機關定期會時，地方行政機關及所屬一級機關首長或一級單位主管應提出之書面報告範圍與接受質詢義務。 二、第一項規定地方立法機關定期會時，地方行政機關首長應提出之書面報告範圍與接受質詢義務。 三、第二項規定地方立法機關定期會時，地方行政機關所屬一級機關首長或一級單位主管應邀就主管業務提出報告時，其應提出之書面報告範圍與接受質詢義務。 四、三項規定依前二項應提出之書面報告，應於開會前十日送達地方立法機關轉送其成員，俾落實問政之品質。 立法例：臺北市議會議事規則第二十八條。</p>
<p>第十五條（緊急事項之報告與接受質詢） 地方行政機關遇有重要事項發生，或施政方針變更時，有關之首長應向地方立法機關提出報告，並備質詢。 前項情事發生時，如有地方立法機關成員提議，經四分之一以上連署或附議，經大會議決，亦得邀請有關機關首長向大會報告，並備質詢。</p>	<p>一、本條規定地方行政機關遇到重要事項發生或施政方針變更時之報告與質詢。 二、第一項規定地方行政機關應主動提出報告，並接受質詢之情形。 三、第二項規定地方立法機關得邀請地方行政機關提出報告，並接受質詢之情形。 立法例：立法院職權行使法第十七條。</p>
<p>第十六條（口頭報告與接受質詢） 地方行政機關首長應對施政報告作口頭說明；直轄市政府各一級機關首長；縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所各一級單位主管及各該所屬機關首長之業務報告，經要求作口頭報告時，亦同。 地方立法機關成員對於前條提出之書面報告，得提出口頭或書面質詢。 對於第一項之口頭報告不明瞭者，得當場要求口頭補充說明或當面質詢。 被質詢人認為必要時，得指定所屬人員協助說明。</p>	<p>一、本條規定地方行政機關首長等之口頭報告及其種類與質詢及其方式。 二、第一項規定施政報告應作口頭說明，其他報告經要求作口頭報告時，始作口頭說明，以資經濟。 三、第二項規定質詢之種類。 四、第三項規定口頭補充說明之時機與當面質詢及被質詢人輔佐人到場協助。 立法例：臺北市議會議事規則第二十九條。</p>
<p>第十七條（口頭質詢次數與每次質問時間之預定） 地方立法機關依第十四條至第十六條規定向地方行政機關及其所屬一級機關或一級單位首長提出口頭質詢之會議次數及每次質問時間，由程序委員會定之。</p>	<p>本條規定地方立法機關對地方行政機關及其所屬一級機關或一級單位首長提出口頭質詢次數及每次質問時間之預定單位，以資提昇議事效率。 立法例：立法院職權行使法第十六條第二項。</p>
<p>第十八條（口頭質詢之方式與主體） 第十六條第二項規定之口頭質詢，分為黨團或政團質詢及地方立法機關成員個人質詢，均以即問即答方式為之，並得採用聯合質詢。但其人數不得超過三人。</p>	<p>一、本條規定口頭質詢之方式與主體。 二、第一項規定口頭質詢分政黨或政團質詢與個別成員質詢，採即問即答方式。並採三人以下之聯合質問制度。 三、第二項規定政黨或政團質問優先原則。 立法例：立法院職權行使法第十八條。</p>

<p>黨團或政團質詢先於個人質詢進行。</p> <p>第十九條（黨團或政團之詢答時間與人數限制、 參加名單之提出、質詢範圍之限制與應備詢者之範圍） 每一黨團或政團詢答時間，以各政黨黨團或政團提出人數乘以三十分鐘行之。但其人數不得逾該黨團人數二分之一。 前項參加黨團或政團質詢之成員名單，由各政黨或政團於地方行政機關首長施政報告前一日向地方立法機關之首長提出。 代表黨團或政團質詢之成員，不得提出個人質詢。 黨團或政團質詢時，地方行政機關首長 及有關之機關或單位之首長皆應列席備詢。</p>	<p>一、本條規定黨團或政團之詢答時間與人數限制、參加名單之提出、質詢範圍之限制與應備詢者之範圍。 二、第一項規定黨團或政團之詢答時間與人數限制。 三、第二項規定黨團或政團質詢參加名單之提出。 四、第三項規定黨團或政團質詢範圍之限制。 五、第四項規定黨團或政團詢答時應備詢者之範圍。 立法例：立法院職權行使法第十九條。</p>
<p>第二十條（個人質詢之分組） 地方立法機關成員個人質詢應依各委員會之種類，以議題分組方式進行，地方行政機關首長及與議題相關之機關或單位首長應列席備詢。但無委員會之設置者，不在此限。 議題分組進行質詢，依各地方立法機關組織自治條例規定之委員會順序。但有成員人四分之一連署，經議決後得變更議題順序。 地方立法機關成員個人質詢，以二議題 為限，詢答時間合計不得逾三十分鐘。如以二議題進行時，各議題不得逾十五分鐘。</p>	<p>一、本條規定地方立法機關成員個人質詢之分組，俾增進質詢之效率。 二、第一項規定地方立法機關成員個人質詢分組之基準及其例外與應列席備詢者之範圍。 三、第二項規定分組質詢之順序基準及其變更。 四、第三項規定地方立法機關成員個人質詢每一議題之時間數，以促使成員節約時間，提昇問政品質。 立法例：立法院職權行使法第二十條。</p>
<p>第二十一條（施政報告質詢之登記與質詢要旨之送交及其例外、口頭質詢之登記限制） 施政報告之質詢，於每會期地方立法機關成員報到日起至開議後五日內登記之。 地方立法機關成員為前項之質詢時，應將其質詢要旨以書面於質詢之前二日送交該機關首長，轉知地方行政機關。但遇有重大突發事件，得於質詢前二小時提出。成員如採用聯合質詢，應併附親自簽名之同意書面。 已質詢成員，不得再登記口頭質詢。</p>	<p>一、本條施政報告質詢之登記與質詢要旨之送交及其例外、口頭質詢之登記限制 二、第一項規定施政報告質詢之登記，以資建立質詢秩序。 三、第二項規定施政報告質詢應先提出質詢要旨，其時間與例外情況，並就聯合質詢設其程序要件，俾增進詢答之效能與品質。 四、第三項規定登記口頭質詢次數之限制，俾符公平與效能。 立法例：立法院職權行使法第二十一條。</p>
<p>第二十二條（書面答詢之時間）</p>	<p>本條規定書面答詢之時機與時間限制及其延</p>

<p>口頭質詢經質詢人同意或未及答復部分，應於十日內以書面答復。但質詢事項牽涉過廣者，得延長五日。</p>	<p>長，俾確保質詢之時宜性。 立法例：立法院職權行使法第二十二條。</p>
<p>第二十三條（書面質詢之答詢時間） 地方立法機關成員提出之書面質詢，應列入議事日程質詢事項，並由地方立法機關送交地方行政機關以書面答復。 地方行政機關應於收到前項質詢後十日內，將書面答復送由地方立法機關轉知質詢成員，並列入議事日程質詢事項。但如質詢內容牽涉過廣者，答復時間得延長五日。</p>	<p>一、本條規定書面質詢之答詢時間。 二、第一項規定地方立法機關成員提出書面質詢要求書面答復者，其提出之程序與處理。 三、第二項規定地方行政機關對於書面質詢之答復期限與答復之處理。 立法例：立法院職權行使法第二十三條。</p>
<p>第二十四條（提出質詢內容之限制與違反時之處理） 質詢之提出，以說明其所質詢之要旨為限。 質詢之成員違反前項規定者，主席得予制止。</p>	<p>一、本條規定提出質詢之內容限制及違反時之處理，以純化質詢之機能，控制質詢之時間，並促進議事效能。 二、第一項規定質詢之提出，以說明其所質詢之主旨為限，禁止夾雜其他非質詢之事項。 三、第二項規定質詢之地方立法機關成員違反時之處理方法。 立法例：立法院職權行使法第二十四條。</p>
<p>第二十五條（答詢之範圍與限制及違反時之處理） 質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢、任意強答、無禮辱罵或破壞議場秩序。 被質詢人除為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者外，不得拒絕答復。 被質詢人違反第一項規定者，主席得予制止；經制止無效時，並得令其離開會場。</p>	<p>一、本條規定答詢之範圍與限制及違反時之處理。 二、第一項規定答詢之範圍與答詢時應遵守之秩序，以避免答非所問、破壞詢答秩序等，以增進議事效率。 三、第二項規定被質詢人答詢之義務及其例外。 四、第三項規定被質詢人違反答詢範圍及答詢時應遵守秩序等時之處置。 立法例：立法院職權行使法第二十五條。</p>
<p>第二十六條（被質詢人親自出席原則與請假程序） 地方行政機關首長及有關機關或單位之首長應親自出席大會，並備質詢。因故不能出席者，應於開會前檢送必須請假之理由及權責機關批准之請假單，但有緊急事故者，不在此限。</p>	<p>本條規定被質詢人應親自出席備詢之原則與無法出席時應依規定請假，以建立行政權與立法權相互尊重之原則，並落實質詢之機能。 立法例：立法院職權行使法第二十六條。</p>
<p>第二十七條（質詢與議題分離原則） 質詢事項，不得作為討論之議題。</p>	<p>本條規定質詢事項不得作為討論之議題，俾符權力分立原則，並避免議事之延宕。 立法例：立法院職權行使法第二十七條。</p>
<p>第二十八條（預算與決算事項之質詢） 地方行政機關向地方立法機關提出預算案編製經過報告之質詢，應於報告首日登記，詢答時間不得逾十五分鐘。 前項質詢以即問即答方式為之。但 經 質詢成員同意，得採綜合答復。</p>	<p>一、本條規定預算與決算有關事項之質詢。 二、第一項規定預算案編製經過報告之質詢時間。 三、第二項規定預算案編製經過報告之詢答方式。 四、第三項規定決算審核報告之質詢登記與答詢方法。 五、第四項規定地方行政機關對於預算案編製</p>

<p>審計處(室)所提總決算審核報告之諮詢，應於報告日中午前登記；其詢答時間及答復方式，依前二項規定處理。</p> <p>地方行政機關對於質詢或諮詢未及答復部分，應於二十日內以書面答復。但內容牽涉過廣者，得延長五日。</p>	<p>經過報告與決算報告之質詢，得以書面答詢之時機與時間限制。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第二十八條。</p>
<p>第二十九條(質詢辦法之另定)</p> <p>地方立法機關之質詢辦法，由該機關另定之。</p>	<p>本條規定地方立法機關之質詢辦法，由各該地方立法機關另定之。</p> <p>立法例：臺北市議會議事規則第三十五條。</p>
<p>第四章 同意權之行使</p>	<p>第四章同意權之行使，規定地方行政機關依法應送請地方立法機關同意事項之處理方式。</p>
<p>第三十條(地方自治團體財產處分案之同意)</p> <p>地方自治團體處分其財產者，應由地方行政機關擬具處分計畫書，載明處分財產之名稱、座落、處分原因與處分之方式，送請地方立法機關同意。</p> <p>前項財產處分之同意，應經出席之地方立法機關成員三分之二以上之同意行之。</p>	<p>一、本條規定地方自治團體財產處分案之同意程序。</p> <p>二、第一項規定地方自治團體財產處分案，應由地方行政機關擬具計畫書，載明處分財產之名稱、座落、處分原因與處分之方式，送請地方立法機關同意。</p> <p>三、第二項規定地方立法機關同意處分地方自治團體財產之可決特別人數。</p> <p>立法例：臺北市議會議事規則第五十七條。</p>
<p>第三十一條(代理公庫之同意)</p> <p>地方自治團體公庫之代理機關，由地方行政機關依法甄選擬定，送請地方立法機關同意。</p> <p>前項公庫之代理機關，限於銀行及郵政機關。</p> <p>地方行政機關與公庫代理機關簽訂之代理契約，非經地方立法機關同意，不生效力。</p> <p>前項同意，準用前條第二項之規定。</p>	<p>一、本條規定地方自治團體代理公庫之同意條件與程序。</p> <p>二、第一項規定地方自治團體公庫代理機關之選定程序。</p> <p>三、第二項規定地方自治團體代理公庫之資格。</p> <p>四、第三項規定地方自治團體代理公庫契約應經地方立法機關同意。</p> <p>五、第四項規定公庫代理契約同意之特別人數，準用地方自治團體處分財產之規定。</p>
<p>第三十二條(與外國地方自治團體結盟之同意)</p> <p>地方自治團體與外國地方自治團體結盟，應事先依規定報請內政部會同外交部核准後，送請地方立法機關同意。</p> <p>前項結盟，應將結盟計畫及盟約草案送請地方立法機關審核後依規定送請上級主管機關核定。</p>	<p>一、本條規定地方自治團體與外國地方自治團體結盟之同意程序。</p> <p>二、第一項規定地方自治團體與外國地方自治團體結盟之核准與同意程序。</p> <p>三、第二項規定地方自治團體與外國地方自治團體結盟應具之文件與審核程序。</p>
<p>第五章 覆議案之處理</p>	<p>第五章規定覆議案之處理程序。</p>
<p>第三十三條(送請覆議案之方法)</p> <p>地方行政機關依地方制度法第三十九條規定送請地方立法機關覆議之案件，應以書面載明請求覆議之事項及理由，函請地方立法機關依法審議。</p>	<p>本條規定地方行政機關依地方制度法函請地方立法機關覆議應具備之書件及其內容。</p>
<p>第三十四條(覆議案審議之程序)</p> <p>對於地方行政機關送請覆議案，地方立法機關得於一讀會邀請地方行政</p>	<p>一、本條規定覆議案之審議程序。</p> <p>二、第一項規定覆議案一讀程序時，得邀請地方行政機關首長列席說明。</p> <p>三、第二項規定覆議案一讀會後逕付二讀；二</p>

<p>機關首長列席說明。 覆議案應於一讀會後逕付二讀；二讀會應就是否維持原議決案作大體討論後，以記名投票表決。 不維持原議決案時，得就原案重為討論，但不得作覆議前相同之決議。如係法規案，得交付委員會審查。</p>	<p>讀會採大體討論制，以資經濟，並採記名投票，以示負責。 四、第三項規定不維持原議決案時之處理。 立法例：立法院職權行使法第三十三條。</p>
<p>第三十五條（覆議案表決之時限與方式） 覆議案應於地方行政機關送達後十五日內提出大會以記名投票表決。</p>	<p>本條規定覆議案之表決時限與方式。 立法例：立法院職權行使法第三十四條。</p>
<p>第六章 文件調閱之處理</p>	<p>第六章規定文件調閱之處理。</p>
<p>第三十六條（調閱機關文件之主體與條件） 地方立法機關或經大會決議設立之專案小組，得以書面要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料。 專案小組於必要時，得經大會之決議，向有關機關調閱前項議案涉及事項之文件原本。但相關資料或文件原本業經司法機關或監察機關先為調取時，應敘明理由，並提供複本。如有正當理由，無法提供複本時，應提出已被他機關調取之證明。</p>	<p>一、本條規定調閱（含地方行政）機關文件之主體與範圍。 二、第一項規定地方立法機關專案小組調閱機關文件之範圍。 三、第二項規定地方立法機關專案小組調閱機關文件原本之範圍與程序及無法調閱時之證明，以防被調閱機關搪塞。 立法例：立法院職權行使法第四十五條。</p>
<p>第三十七條（地方立法機關成員請求提供機關文件之條件與限制） 地方立法機關成員基於問政之需要，得以書面請求有關機關提供必要之資料影本參考，但本法及其他法律或自治條例另有規定者，不在此限。</p>	<p>本條規定地方立法機關成員請求提供有關機關文件之條件與限制。 立法例：桃園縣議會議事規則第五十七條。</p>
<p>第三十八條（應提供之時間與得拒絕調閱或提供資料之範圍） 各機關對於地方立法機關、其成員或專案小組以書面請求調閱或提供資料影本，除有正當理由者外，應於七日內提供。 各機關對於前項之調閱或提供資料影本之請求，除有下列情形之一者外，不得拒絕： 一 法律或自治條例規定應保守秘密者。 二 偵查中之刑事案件或各機關調查單位調查中之案件者。 三 涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密或其他第三人權利，依法規規定有保密之必要者。 四 訴願或其他類似程序進行中之卷證者。 五 行政決定前之擬稿或其他準備作業文件者。 六 有嚴重妨礙行政正常運作之虞者。</p>	<p>一、本條規定經書面請求調閱或提供文件，應提供之時間與得拒絕調閱或提供資料之範圍。 二、第一項規定應提供之時間。 三、第二項列舉得拒絕調閱或提供影本之原因。 立法例：立法院職權行使法第四十七條。</p>

<p>第三十九條（無法於期限內提供之函復） 各機關因資料複雜或有其他正當理由，無法於前條第一項所定期限內提供全部或一部資料者，應於七日內敘明理由函復。</p>	<p>本條規定無法於期限內提供之函復。</p>
<p>第四十條（調閱文件之送閱與保管及提供影本資料之加註） 受調閱文件之機關，應指派專人將調閱之文件送達請求調閱機關指定場所，以供查閱。在調閱期間，由調閱機關負保管責任。 有關機關依法提供之資料影本，應加註「僅供公務參考，並請保密」之字樣。</p>	<p>一、本條規定調閱文件之送閱與保管責任及影本資料之加註。 二、第一項規定調閱文件由受調閱機關送閱，由調閱機關負保管責任。 三、第二項規定提供之影本資料須加註之文字。 立法例：立法院職權行使法第四十七條第二項。</p>
<p>第四十一條（違反本法拒絕提供資料之處理） 政府機關或公務人員違反本法規定，於地方立法機關調閱文件時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經大會決議，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。</p>	<p>本條規定政府機關或公務人員違反本法拒絕提供資料之處理。 立法例：立法院職權行使法第四十八條。</p>
<p>第四十二條（得閱覽調閱文件之人員） 地方立法機關所調取之文件，限由大會指定之人員、專案小組之人員或地方立法機關首長指派之專業人員親自查閱之。 前項查閱人員，對機密文件不得抄錄、攝影、影印、誦讀、錄音或為其他複製行為，亦不得將文件攜帶離查閱場所。</p>	<p>一、本條規定得閱覽調閱文件之人員。 二、第一項規定得查閱調取文件之人。 三、第二項規定得查閱調取文件之人對機密文件不得為之行為。 立法例：立法院職權行使法第五十條。</p>
<p>第四十三條（調閱報告書及處理意見之製作） 地方立法機關之專案小組或經指定之人員，應於文件調閱處理終結後二十日內，分向大會或委員會擔出調閱報告書及處理意見，作為處理該特定議案之依據。</p>	<p>本條規定調閱報告書與處理意見之製作及其效力。 立法例：立法院職權行使法第五十一條。</p>
<p>第四十四條（調閱人員之保密義務） 文件調閱之調閱報告書及處理意見未提出前，其工作人員、專業人員、保管人員或查閱人員負有保密之義務，不得對文件內容或處理情形予以揭露。但涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，於調閱報告及處理意見提出後，仍應依相關法令規定保密，並以秘密會議處理之。</p>	<p>本條規定調閱人員之保密義務及其期間。 立法例：立法院職權行使法第五十二條。</p>
<p>第四十五條（調閱報告書及處理意見製作前作成決議之限制與例外）</p>	<p>一、本條規定調閱報告書及處理意見製作前作成決議之限制與例外及調閱報告書及處理</p>

<p>地方立法機關之專案小組或經指定之人員未依本法第四十三條規定提出調閱報告書及處理意見前，大會或委員會對該特定議案不得為最後之決議。但已逾大會或各該委員會議決之時限者，不在此限。</p> <p>前項地方立法機關之專案小組或經指定之人員報告書及處理意見，應提報大會處理。</p>	<p>意見之處理，以確保調閱文件之慎重。</p> <p>二、第一項規定調閱報告書及處理意見製作前作成決議之限制與例外。</p> <p>三、第二項規定調閱報告書及處理意見作成後之處理。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第五十三條。</p>
<p>第七章 公聽會或聽證會之舉行</p>	<p>第七章規定地方立法機關及其委員會舉行公聽會或聽證會應遵循之程序。</p>
<p>第四十六條（公聽會或聽證會之舉行時機）</p> <p>地方立法機關或各委員會為審查大會交付之議案，得舉行公聽會或聽證會。如涉及國防、外交或其他依法令應秘密事項者，以秘密會議行之。</p>	<p>本條規定地方立法機關或其委員會舉行公聽會或聽證會及採行秘密會議之時機。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第五十四條。</p>
<p>第四十七條（召開公聽會或聽證會之條件）</p> <p>公聽會或聽證會，須經地方立法機關</p> <p>決議或各委員會輪值之召集委員同意，或經各委員會全體委員三分之一以上之連署或附議，並經議決，方得舉行。</p>	<p>本條規定公聽會或聽證會舉行之條件，以免浮濫。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第五十五條。</p>
<p>第四十八條（公聽會或聽證會之主席及參加人員）</p> <p>公聽會或聽證會，分別以地方立法機關首長或各委員會召集委員為主席，並得邀請政府人員及社會上有關人員出席表達意見。</p> <p>前項出席人員，應依正反意見之相當比例邀請，並以不超過十五人為原則；其人選由大會及各委員會決定之。</p> <p>應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席。</p> <p>主辦單位或非主辦單位之成員，除秘密會議外，得列席聽證會或公聽會。</p>	<p>一、本條規定公聽會或聽證會之主席及參加人員。</p> <p>二、第一項規定公聽會或聽證會之主席及邀請之參加人員。</p> <p>三、第二項規定第一項邀請參加人員之比例及決定之單位，以求意見之均衡。</p> <p>四、第三項規定受邀出席人員有到會之義務。</p> <p>五、第四項規定其他人員之列席權利。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第五十六條。</p>
<p>第四十九條（公聽會或聽證會之通知及有關資料之送達）</p> <p>舉行公聽會或聽證會之機關或單位，應於開會日五日前，將開會通知、議程等相關資料，以書面送達出席人員，並請其提供口頭或書面意見。</p> <p>同一議案舉行多次公聽會或聽證會時，得由公聽會或聽證會主席於會中宣告下次舉行日期，不受五日之限制，但仍應發出書面通知。</p> <p>地方立法機關對應邀出席之會外人員，得酌發出席費。</p>	<p>一、本條規定公聽會或聽證會之通知及有關資料之送達與出席費之發給。</p> <p>二、第一項規定公聽會或聽證會開會通知之時間與資料之寄送。</p> <p>三、第二項規定續行會議時之通知。</p> <p>四、第三項規定出席費之發給。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第五十七條。</p>
<p>第五十條（公聽會或聽證會報告）</p> <p>公聽會或聽證會終結後十日內，主辦</p>	<p>本條規定公聽會或聽證會報告之製作及其期限。</p>

<p>單位應依出席者所提供之正、反意見提出公聽會報告，送交大會成員及出席者。</p>	<p>立法例：立法院職權行使法第五十八條。</p>
<p>第五十一條（公聽會或聽證會報告之作用） 公聽會或聽證會報告作為審查該特定議案之參考。</p>	<p>本條規定公聽會或聽證會之報告僅具有參考之作用。 立法例：立法院職權行使法第五十九條。</p>
<p>第五十二條（公聽會或聽證會辦法之另定） 地方立法機關及其委員會舉行公聽會或聽證會之辦法，由該機關另定之。</p>	<p>本條規定地方立法機關公聽會或聽證會辦法之授權訂定。 立法例：臺北市議會各委員會設置辦法第十二條。</p>
<p>第八章 自治規則之審查</p>	<p>第八章規定地方立法機關對於地方行政機關訂定之自治規則之審查。</p>
<p>第五十三條（自治規則之查照） 地方行政機關依其法定職權或基於自治條例之授權訂定之自治規則，應於發布後當日函報地方立法機關查照。 地方立法機關之出席成員對於前項自治規則，認有違反、變更或牴觸憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例者，或應以自治條例規定事項而以自治規則定之者，如有成員四分之一以上連署或附議，即交付有關委員會審查。</p>	<p>一、本條規定自治規則之查照程序。 二、第一項規定地方行政機關訂定之自治規則於發布後，應於當日函送地方立法機關查照。 三、第二項規定地方立法機關出席之成員認函送查照之自治規則牴觸上位階規範者，於取得成員四分之一以上連署或附議，即交付有關委員會審查。 立法例：立法院職權行使法第六十條。</p>
<p>第五十四條（自治規則審查之期限及其延長） 各委員會審查自治規則，應於大會交付審查後三十日內完成之；逾期未完成者，視為已經審查。但有特殊情形者，得經大會同意後展延；展延以一次為限。 前項期間，應扣除休會及休假期日。</p>	<p>一、本條規定自治規則審查之期限及其延長與審查期間之計算。 二、第一項規定自治規則審查之期限及其延長。 三、第二項規定自治規則審查期間之計算。 立法例：立法院職權行使法第六十一條。</p>
<p>第五十五條（自治規則牴觸與無牴處上位階規範時之處理） 自治規則經審查後，發現有違反、變更或牴觸憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或自治團體自治條例者，或應以自治條例規定事項而以自治規則定之者，應提報大會，經議決後，通知原訂頒機關更正或廢止之。 前條第一項視為已經審查或經審查無前項情形之自治規則，由委員會報請大會存查。 第一項經通知更正或廢止之自治規則，原訂頒機關應於一個月內更正或廢止；逾期未為更正或廢止者，</p>	<p>一、本條規定自治規則牴觸或無牴處上位階規範時之處理。 二、第一項規定自治規則牴觸上位階規範時之處理。 三、第二項規定自治規則未牴觸上位階規範時之處理。 四、第三項規定自治規則應更正或廢止之期限與逾期未更正或廢止時之效果。 立法例：立法院職權行使法第六十二條。</p>

<p>該自治規則失效。</p>	
<p>第五十六條（審查自治規則之程序準用自治條例案之規定） 各委員會審查自治規則，本章未規定者，準用自治條例案之審查規定。</p>	<p>本條規定審查自治規則之程序本章未規定者，準用自治條例案之規定，以謀立法經濟。 立法例：立法院職權行使法第六十三條。</p>
<p>第九章 請願文書之審查</p>	<p>第九章規定地方立法機關收受人民請願文書之審查與處理。</p>
<p>第五十七條（請願文書收受後之處理） 地方立法機關於收受請願文書，應依下列規定辦理： 一 秘書部門收受請願文書後，應即送程序委員會。 二 各委員會收受請願文書後，應即送秘書部門收文。 三 大會或委員會會議時，請願人面遞請願文書，由有關委員會召集成員代表接受，並於接見後，交秘書部門收文。 四 請願人向地方立法機關集體請願，面遞請願文書有所陳述時，由地方立法機關首長指定之人員接見其代表。 前項請願人，包括經我國認許之外國法人。</p>	<p>一、本條規定請願文書收受後之處理。 二、第一項規定地方立法機關收受請願書之方式。 三、第二項規定請願人包括我國認許之外國法人。 立法例：立法院職權行使法第六十四條。</p>
<p>第五十八條（請願文書之形式審查） 地方立法機關收受請願文書後，應先由程序委員會審核其形式是否符合請願法規定，其有不符或文字意思表示無法瞭解者，通知其補正。 請願文書之內容明顯非屬地方立法機關之職權事項，程序委員會應逕行移送權責機關處理，但不得責成為一定之處理；其屬單純之行政事項，得不交審查而逕行函復，或委託相關委員會函復。如顯有請願法第三條、第四條規定情事，依法不得請願者，由程序委員會通知請願</p>	<p>一、本條規定請願文書之形式審查。 二、第一項規定請願文書之形式審查與通知補正。 三、第二項規定請願無管轄權時之移送；純屬行政事項時之函復；不得請願者，予以不受理。 立法例：立法院職權行使法第六十五條。</p>

人。	
第五十九條（請願案能否成為議案之審查及請願之撤回） 請願文書應否成為議案，由有關委員會審查；審查時得先函請相關機關於一個月內查復。必要時得派員先行瞭解，或通知請願人到會說明，說明後應即退席。 請願文書在審查未有結果前，請願人得撤回之。	一、本條規定請願案能否成為議案之審查及請願之撤回。 二、第一項規定請願案能否成為議案之審查及先行函查或派員了解與通知請願人到會說明。 三、第二項規定請願之撤回及其期限。 立法例：立法院職權行使法第六十六條。
第六十條（請願案成立議案之處理程序） 請願文書經審查結果成為議案者，由程序委員會列入討論事項，經大體討論後，議決交付審查或逕付二讀或不予審議。 請願文書經審查結果不成為議案者，應敘明理由及處理經過，送由程序委員會報請大會存查，並通知請願人。但有出席成員提議，四分之一以上連署或附議，經表決通過，仍得成為議案。	一、本條規定請願文書經審查成立議案之處理程序。 二、第一項規定請願文書經審查成立議案之討論、交付審查、逕付二讀會或不予審議。 三、第二項規定請願文書經審查不成立議案時之處理及其例外成案之條件。 立法例：立法院職權行使法第六十七條。
第六十一條（同時或先後向行政機關與立法機關請願之處理） 請願人就同一事項同時或先後向地方行政機關與地方立法機關提出請願者，由先收受之機關處理。	本條規定同時或先後向行政機關與立法機關請願時之處理，採「先來者先磨原則」，以避免重複處理與意見發生矛盾。
第六十二條（地方立法機關與地方行政機關對請願案意見不同時之處理） 人民請願文書經地方立法機關審查成立議案，並作成制定或修正自治條例之決議者，地方行政機關認為窒礙難行時，準用地方制度法第三十九條有關覆議之規定處理。 地方立法機關與地方行政機關對於人民請願案之管轄發生消極爭議者，受移送之機關不得再為移送管轄。	一、本條規定地方立法機關與地方行政機關對請願案意見不同時之處理。 二、第一項規定請願案成為議案，並經作成制定或修正自治條例之決議，如地方行政機關認為窒礙難行時，準用地方制度法第三十九條有關覆議之規定處理。 三、第二項規定請願管轄消極爭議之處理原則。
第六十三條（人民請願案處理辦法之授權另定） 地方立法機關處理人民請願案，除本法或其他法律之規定外，得另定處理辦法。	本條規定人民請願案處理辦法授權地方立法機關另定。 立法例：臺北市議會議事規則第十二條。
第十章 黨團或政團協商	第十章規定黨團或政團之協商機制，以促進政黨政治於地方自治之發展與議事效率之提昇。
第六十四條（黨團或政團協商之時機） 為協商議案或解決爭議事項，得由地方立法機關首長或各黨團或政團向同首長請求進行黨團或政團協商。 地方立法機關大會於審議不須黨團或政團協商之議案時，如有出席成員提出異議，三分之一以上連署或附議，該議案即交黨團或政團協商。 各委員會審查議案遇有爭議時，主	一、本條規定地方立法機關進行黨團或政團協商之時機。 二、第一項規定地方立法機關首長或黨團或政團請求首長進行之黨團或政團協商。 三、第二項規定大會異議案交黨團或政團進行協商之條件。 四、第三項規定各委員會議案黨團或政團協商之時機。 立法例：立法院職權行使法第六十八條。

席得裁決進行協商。	
<p>第六十五條（黨團或政團協商會議之參與人員、主持人與協商時間）</p> <p>黨團或政團協商會議，由地方立法機關首長、副首長及各黨團或政團負責人或黨鞭出席參加；並由首長主持，首長因故不能主持時，由副首長主持。</p> <p>。前項會議原則上於每週星期三舉行，在休會或停會期間，如有必要時，亦得舉行，其協商日期由主席通知。</p>	<p>一、本條規定黨團或政團協商會議之參與人員、主持人與協商時間。</p> <p>二、第一項規定黨團或政團協商會議之參與人員與主持人。</p> <p>三、第二項規定規定黨團或政團協商會議之時間。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第六十九條。</p>
<p>第六十六條（議案協商參與人與召集人、輔助人員）</p> <p>議案交由黨團或政團協商時，由該議案之大會說明人所屬黨團或政團負責召集，通知各黨團或政團書面簽名指派代表二人參加，該大會說明人為當然代表，並由其擔任協商主席。</p> <p>各黨團或政團指派之代表，其中一人應為審查會成員。但黨團或政團所屬成員均非審查會委員時，不在此限。</p> <p>依第六十四條第二項提出異議之成員，得向負責召集之黨團或政團，以書面簽名推派二人列席協商說明。</p> <p>議案進行協商時，由秘書部門派員支援、重點紀錄。</p>	<p>一、本條規定議案協商參與人與召集人、輔助人員。</p> <p>二、第一項規定議案協商時之召集人、參與人與代表人數。</p> <p>三、第二項規定議案協商時各黨團或政團指派代表之資格及其例外。</p> <p>四、第三項規定議案異議人推派代表之權利。</p> <p>五、第四項規定議案協商時之記錄輔助人員。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第七十條。</p>
<p>第六十七條（協商達成共識時之處理）</p> <p>黨團或政團協商經各黨團或政團代表達成共識後，應即簽名，作成協商結論，並經各黨團或政團負責人簽名，於大會宣讀後，列入紀錄，刊登公報。</p>	<p>本條規定議案協商達成共識時之處理。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第七十一條。</p>
<p>第六十八條（協商逾時未達成共識之處理）</p> <p>議案自交黨團或政團協商逾三個月無法達成共識者，由大會定期處理。</p>	<p>本條規定議案協商逾時未達成共識之處理。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第七十一條之一。</p>
<p>第六十九條（協商結論大會有異議時之處理及再異議之限制）</p> <p>黨團或政團協商結論於大會宣讀後，</p> <p>如有出席成員提議，三分之一以上連署或附議，得對其全部或一部提出</p> <p>異議，並由大會就異議部分表決。黨團或政團協商結論經大會宣讀通過，或依前項異議議決結果，出席成員不得再提出異議；逐條宣讀時，亦不得反對。</p>	<p>一、本條規定協商結論大會有異議時之處理及再異議之限制。</p> <p>二、第一項規定協商結論大會有異議時之處理。</p> <p>三、第二項規定大會通過協商結論或通過異議之決議後，不得再提異議。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第七十二條。</p>

<p>第七十條（經協商之議案討論時發言之限制） 經協商之議案於廣泛討論時，除經黨團或政團要求依政黨比例派員發言外，其他成員不得請求發言。 經協商留待大會表決之條文，得依政黨比例派員發言後，逕行處理。 前二項議案在逐條討論時，出席成員不得請求發言。</p>	<p>一、本條規定經協商之議案討論時發言之限制，以資節省議事時間，提昇議事效率。 二、第一項規定經協商之議案討論時發言之限制於黨團或政團之比例代表。 三、第二項規定協商留待大會表決條文之發言限制與處理原則。 四、第三項規定逐條討論時出席成員限制發言。 立法例：立法院職權行使法第七十三條。</p>
<p>第七十一條（交付黨團或政團協商之順序及優先處理之情形） 程序委員會應依各委員會提出審查報告及經大會議決交由黨團或政團協商之順序，依序將議案交由黨團或政團協商。 議案有時效性者，負責召集之黨團或政團及該議案之大會說明人應優先處理。</p>	<p>一、本條規定交付黨團或政團協商之順序及優先處理之情形。 二、第一項規定交付黨團或政團協商之順序。 三、第二項規定優先交付協商之情形。 立法例：立法院職權行使法第七十四條。</p>
<p>第十一章 協調會</p>	<p>第十一章規定協調會之處理原則與程序。</p>
<p>第七十二條（協調會舉行之時機、主持人及其基本原則） 地方立法機關或其成員為協調人民與地方行政機關間之紛爭，除法律另有規定外，得舉行協調會。 前項協調會，以地方立法機關指派之代表或其成員為主持人。主持人應保持中立與客觀之立場致力協調爭議雙方達成協議，不得有脅迫之情事。</p>	<p>一、本條規定官民紛爭協調會舉行之時機、主持人及其基本原則。 二、第一項規定協調會舉行之時機，並設其例外。 三、第二項規定協調會之主持人及其基本原則。</p>
<p>第七十三條（舉辦協調會之通知） 前條之協調會，應由地方立法機關於舉行前至少七日，以書面載明下列各款，通知地方行政機關與人民： 一 協調當事人姓名與機關名稱。 二 協調機關及其代表人。 三 協調事項。 四 協調時間與地點。</p>	<p>本條規定協調之通知單位與應受通知單位及通知之時間與應載內容。</p>
<p>第七十四條（協調成立或不成立之處理與效力） 協調成立時，應製作協議書；協調不成立者，應製作協調不成立備忘錄，均由人民與地方行政機關代表簽名，並以協調主持人為見證人。 前項協議書之內容涉及公權力事項者，應依行政程序法有關行政契約之規定辦理。涉及私權事項者，應依民法有關和解之規定辦理。 第一項之協議書非由地方行政機關首長簽署者，未經地方行政機關首長同意前，不生效力。</p>	<p>一、本條規定協調成立或不成立之處理與效力。 二、第一項規定協調成立應製作協議書；不成立應製作協調不成立備忘錄，由雙方簽名，並由主持人擔任見證人。 三、第二項規定協議書之效力與應遵循之規範準據。 四、第三項規定協議書非由地方行政機關首長簽署者，該協議書應送交該機關首長同意後，始生效力。</p>
<p>第十二章 現場勘驗</p>	<p>第十二章規定現場勘驗之要件與程序。</p>
<p>第七十五條（現場勘驗之時機） 地方立法機關因執行職務之需要，須地方行政機關會同勘驗者，得由</p>	<p>一、本條規定地方立法機關須會同地方行政機關辦理現場勘驗之時機、應通知之事項與利害關係人之告知。</p>

<p>該機關以書面載明下列各款，通知地方行政機關派員配合辦理：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一 地方立法機關之代表。 二 需會同勘驗之事由。 三 勘驗之地點。 四 勘驗之時間。 <p>前項勘驗須第三人協助或第三人具有利害關係者，並應通知其到場。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 二、第一項規定地方立法機關須會同地方行政機關辦理現場勘驗之時機、應通知之事項。 三、第二項規定地方立法機關會同地方行政機關辦理現場勘驗應通知利害關係第三人。
<p>第七十六條（現場勘驗之程序與記錄及其效力）</p> <p>依前條所為之勘驗，應先由地方立法機關與地方行政機關之代表確認應受勘驗物是否正確，必要時，並得攝影或錄影存證。</p> <p>前項確認涉及第三人權益者，並應邀請該第三人共同辦理。</p> <p>勘驗應製作勘驗記錄，載明下列各款，並由參加勘驗之人員簽名：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一 勘驗之人員與配合或協助人員姓名。 二 勘驗之場所或物品名稱。 三 勘驗之地點。 四 勘驗之時間。 五 勘驗之結果。 <p>前項勘驗記錄，具有書證之效力。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、本條規定現場勘驗之程序與記錄及其效力。 二、第一項規定勘驗物或場所之確認與存證。 三、第二項規定第三人之配合確認。 四、第三項規定勘驗記錄之製作及其應載事項。 五、第四項規定勘驗記錄之效力。
<p>第十三章 警察權之行使</p>	<p>第十三章規定地方立法機關警察權之行使。</p>
<p>第七十七條（警察權行使之時機與方法）</p> <p>地方立法機關為維持議場內部之秩序，情況危急時，會議主席得行使警察權，命令違規者離場；必要時，並得將違規者強制帶離或施以管束。</p> <p>地方立法機關為維持機關周圍之安全，得請求警察機關依法執行安全措施。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、本條規定地方立法機關議場內、外部行使警察權之時機與方法。 二、第一項規定地方立法機關議場內部行使警察權之時機與方法。 三、第二項規定地方立法機關議場外部行使警察權之時機與方法。
<p>第七十八條（警察權行使之決定主體）</p> <p>地方立法機關行使警察權，由會議主席決定，並命警衛執行之。</p>	<p>本條規定地方立法機關行使警察權之決定主體。</p>
<p>第七十九條（警察權行使之執行與救濟）</p> <p>因地方立法機關執行警察權，認為違法或不當，致其權利或利益受到侵害者，得分別依行政救濟法規有關之規定請求救濟。</p>	<p>本條規定地方立法機關行使警察權之救濟方法與依據。</p>
<p>第十四章 附則</p>	<p>第十四章規定黨團或政團之獨立提案權、地方立法機關議事規則及本法之施行日期。</p>
<p>第八十條（黨團或政團之獨立提案權）</p> <p>符合地方立法機關組織準則第三十四條之一規定之黨團或政團，得以黨團或政團名義提案，不受本法及其他法規有關連署或附議人數之限制。</p>	<p>本條規定依地方立法機關組織準則第三十四條之一成立之黨團或政團，享有獨立之提案權，不受本法及其他法規有關連署或附議人數之限制，以鼓勵黨團或政團之成立，促進政黨政治之健全，提昇議事效率。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第七十五條。</p>
<p>第八十一條（議事規則之另定）</p> <p>地方立法機關之議事規則，由地方立</p>	<p>本條規定地方立法機關議事規則之訂定機關與備查程序及主管機關。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第七十六條。</p>

法機關另定之，並分別報行政院、內政部、縣政府備查，並函送地方行政機關。	
第八十二條（施行日期） 本法自公布日施行。	本條規定本法之施行日期。 立法例：立法院職權行使法第七十七條。

議會職權行使自治條例（草案）

（一）總說明

議會（以下簡稱本議會）為提昇職權行使之效率、建立府會良好互動關係，特別制定本議會職權行使自治條例（以下簡稱本自治條例）。現代議會職權之行使，須符合民主原則、法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重原則，本自治條例爰根據此五大原則，就本議會職權之行使與政府行政部門具有密切互動關係者，參考立法院職權行使法、現有之議會自治規範與各國立法例，予以明文規範，俾府會雙方均有所遵循。

（二）條文要旨說明

本自治條例計十四章，共八十一條條文，茲就各條規定要旨說明如下：

第一章總則，規定本自治條例共通適用之事項，凡四條。各條規定要點如下：

第一條規定本自治條例之性質及地位。

第二條規定本議會行使職權之基本原則。

第三條規定本行政機關之定義。

第四條規定本議會職權之行使主體。

第二章議案審議，規定本議會審議議案之範圍與程序，凡八條。各條規定要點如下：

第五條規定議案之議決程序 - 讀會與政府之參與權。

第六條規定第一讀會程序。

第七條規定第二讀會程序。

第八條規定對立法原旨有異議之補救程序。

第九條規定二讀會針對議案逕依委員會審查意見處理之要件。

第十條規定第三讀會之時機、限制與處理。

第十一條規定議案撤回、合併之條件與處理程序。

第十二條規定屆次任務區隔原則與例外。

第三章聽取報告與質詢，規定本議會對 政府質詢之制度，凡十六條。各條規定要點如下：

第十三條規定書面施政報告與質詢。

第十四條規定緊急事項之報告與接受質詢。

第十五條規定口頭報告與接受質詢。

第十六條規定口頭質詢次數與每次質問時間之預定。

第十七條規定口頭質詢之方式與主體。

第十八條規定黨團或政團之詢答時間與人數限制、參加名單之提出、質詢範圍之限制與應備詢者之範圍。

第十九條規定議員個人質詢之分組。

第二十條規定施政報告質詢之登記與質詢要旨之送交及其例外、口頭質詢之登記限制。

第二十一條規定書面答詢之時間。

第二十二條規定書面質詢之答詢時間。

第二十三條規定提出質詢內容之限制與違反時之處理。

第二十四條規定答詢之範圍與限制及違反時之處理。

第二十五條規定被質詢人親自出席原則與請假程序。

第二十六條規定質詢與議題分離原則。

第二十七條規定預算與決算事項之質詢。

第二十八條規定質詢辦法之另定。

第四章同意權之行使，規定 政府依法應送請 議會同意事項之處理方式，凡三條。各條規定要點如下：

第二十九條規定 財產處分案之同意。

第三十條規定 代理公庫之同意。

第三十一條規定 與外國地方自治團體結盟之同意。

第五章覆議案之處理，規定覆議案之處理程序，凡三條。各條規定要點如下：

第三十二條規定送請覆議案之方法。

第三十三條規定覆議案審議之程序。

第三十四條規定覆議案表決之時限與方式。

第六章文件調閱之處理，規定本議會調閱文件時之處理，凡十條。各條規定要點如下：

第三十五條規定調閱機關文件之主體與條件。

第三十六條規定本議會議員請求提供機關文件之條件與限制。

第三十七條規定應提供之時間與得拒絕調閱或提供資料之範圍。

第三十八條規定無法於期限內提供之函復。

第三十九條規定調閱文件之送閱與保管及提供影本資料之加註。

第四十條規定違反本法拒絕提供資料之處理。

第四十一條規定得閱覽調閱文件之人員。

第四十二條規定調閱報告書及處理意見之製作。

第四十三條規定調閱人員之保密義務。

第四十四條規定調閱報告書及處理意見製作前作成決議之限制與例外。

第七章公聽會或聽證會之舉行，規定本議會及委員會舉行公聽會或聽證會應遵循之程序，凡七條。各條規定要點如下：

第四十五條規定公聽會或聽證會之舉行時機。

第四十六條規定召開公聽會或聽證會之條件。

第四十七條規定公聽會或聽證會之主席及參加人員。

第四十八條規定公聽會或聽證會之通知及有關資料之送達。

第四十九條規定公聽會或聽證會報告。

第五十條規定公聽會或聽證會報告之作用。

第五十一條規定公聽會或聽證會辦法之授權另定。

第八章自治規則之審查，規定本議會對於 政府訂定之自治規則之審查，凡四條。各條規定要點如下：

第五十二條規定自治規則之查照。

第五十三條規定自治規則審查之期限及其延長。

第五十四條規定自治規則牴觸與無牴處上位階規範時之處理。

第五十五條規定審查自治規則之程序準用自治條例案之規定。

第九章請願文書之審查，規定本議會收受人民請願文書之審查與處理，凡七條。各條規定要點如下：

第五十六條規定請願文書收受後之處理。

第五十七條規定請願文書之形式審查。

第五十八條規定請願案能否成為議案之審查及請願之撤回

第五十九條規定請願案成立議案之處理程序。

第六十條規定同時或先後向 政府或所屬機關與本議會請願之處理。

第六十一條規定地本議會與 政府對請願案意見不同時之處理。

第六十二條規定人民請願案處理辦法之授權另定。

第十章黨團或政團協商，規定黨團或政團之協商機制，以促進政黨政治於地方自治之發展與議事效率之提昇，凡八條。各條規定要點如下：

第六十三條規定黨團或政團協商之時機。

第六十四條規定黨團或政團協商會議之參與人員、主持人與協商時間。

第六十五條規定議案協商參與人與召集人、輔助人員。

第六十六條規定協商達成共識時之處理。

第六十七條規定協商逾時未達成共識之處理。

第六十八條規定協商結論大會有異議時之處理及再異議之限制。

第六十九條規定經協商之議案討論時發言之限制。

第七十條規定交付黨團或政團協商之順序及優先處理之情形。

第十一章協調會，規定協調會之處理原則與程序，凡三條。各條規定要點如下：

第七十一條規定協調會舉行之時機、主持人及其基本原則。

第七十二條規定舉辦協調會之通知。

第七十三條規定協調成立或不成立之處理與效力。

第十二章現場勘驗，規定地方行政機關配合地方立法機關現場勘驗之要件與程序，凡二條。各條規定要點如下：

第七十四條規定現場勘驗之時機。

第七十五條規定現場勘驗之程序與記錄及其效力。

第十三章警察權之行使，規定本議會警察權之行使，凡三條。各條規定要點如下：

第七十六條規定警察權行使之時機與方法。

第七十七條規定警察權行使之決定主體。

第七十八條規定警察權行使之執行與救濟。

第十四章附則，規定黨團或政團之獨立提案權、本議會議事規則及本法之施行日期，凡三條。

各條規定要點如下：

第七十九條規定黨團或政團之獨立提案權。

第八十條規定議事規則之另定。

第八十一條規定本自治條例之施行日期。

議會職權行使自治條例(草案)條文對照表

條文	說明
第一章 總則	第一章總則，規定本自治條例共通適用之事項。
第一條（本自治條例之性質及地位） 議會（以下簡稱本議會）職權之行使，除法律另有規定外，依本自治條例之規定。	本條規定本議會職權行使之準據法規。
第二條（本議會行使職權之基本原則） 本議會職權之行使，依民主原則、法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重原則為之。	本條規定本議會職權之行使，應符合民主原則、法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重原則等五大原則。
第三條（本行政機關之定義） 本自治條例所稱本行政機關，指本政府及其所屬機關。但不包括所屬事業經營、公共造產性質機關（構）。	本條規定本行政機關之定義。 立法例：地方行政機關組織準則第二條。
第四條（本議會職權之行使主體） 本議會職權之行使，依其性質，分別以專案小組、委員會及大會之名義為之。但本自治條例或其他法律另有規定者，不在此限。	本條規定本議會職權行使之主體為專案小組、委員會及大會，並設其例外，以符需要。 議員除本法或其他法律另有規定外，其職權之行使，限於在議會內為之。
第二章 議案審議	第二章議案審議，規定本議會審議議案之範圍與程序。
第五條（議案之議決程序 - 讀會與政府參與權） 本議會依法議決之議案，除自治條例案、預算案應經三讀會議決外，其餘均經二讀會議決之。	一、本條規定議案之讀會程序數與政府參與權。 二、一項規定議案之讀會程序數。 三、第二項基於效能原則與權限尊重原則，並

<p>本議會議決自治條例案前，應先徵求政府之意見，政府並得提出對案送請併案審議。</p>	<p>參酌釋字第五五號解釋之精神，規定自治條例案，應事先讓政府有參與表示意見或提對案之機會。 立法例：立法院職權行使法第七條。</p>
<p>第六條（第一讀會程序） 第一讀會，由主席將議案宣付朗讀行之。政府提出之議案或議員提出之自治條例案，應先送程序委員會，提報大會朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。但有出席成員提議，四分之一以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。 議員提出之其他議案，於朗讀標題後，得由提案人說明其旨趣，經大體討論，議決交付審查或逕付二讀，或不予審議。</p>	<p>一、本條規定議案之第一讀會程序。 二、第一項規定第一讀會之開始程序。 三、第二項規定政府提案或議員提出之自治條例案，其處理程序。 四、第三項規定議員其他提案之處理。 立法例：立法院職權行使法第八條。</p>
<p>第七條（第二讀會程序） 第二讀會，於討論各委員會審查之議案，或經大會議決不經審查逕付二讀之議案時行之。 第二讀會，應將議案朗讀，依次或逐條提付討論。 第二讀會，得就審查意見或原案要旨，先作廣泛討論。廣泛討論後，如有出席議員提議，四分之一以上連署或附議，經表決通過，得重付審查或撤銷之。但議案進入逐條討論者，不得為撤銷之提議。</p>	<p>一、本條規定議案之第二讀會程序。 二、第一項規定第二讀會踐行之時機。 三、第二項規定第二讀會應踐行之內容。 四、第三項規定議案之廣泛討論及重付審查或撤銷之條件。 立法例：立法院職權行使法第九條。</p>
<p>第八條（對立法原旨有異議之補救程序） 自治條例案在第二讀會逐條討論，有一部分已經通過，其餘仍在進行中時，如對本案立法之原旨有異議，由出席議員提議，四分之一以上連署或附議，經表決通過，得將全案重付審查。但以一次為限。</p>	<p>本條規定自治條例案部分已通過時之重付審查條件。 立法例：立法院職權行使法第十條。</p>
<p>第九條（二讀會針對議案逕依委員會審查意見處理之要件） 第二讀會討論各委員會議決不須黨團或政團協商之議案，得經大會同意，不須討論，逕依審查意見處理。</p>	<p>本條配合地方立法機關組織準則第三十四條之一之增訂，規定二讀會針對議案得逕依委員會審查意見處理之要件。 立法例：立法院職權行使法第十條之一。</p>
<p>第十條（第三讀會之時機、限制與處理） 第三讀會，應於第二讀會之下次會議行之。但如有出席議員提議，四分之一以上連署或附議，經表決通過，得於二讀後繼續進行三讀。 第三讀會，除發現議案內容有互相抵觸，或與憲法、法律、其他自治條例互相抵觸者外，祇得為文字修正。 第三讀會，應將議案全案付表決。</p>	<p>一、本條規定進行第三讀會之時機、限制與讀會之終局處理。 二、第一項規定進行第三讀會之時機。 三、第二項規定第三讀會禁止變更議案原意之原則及其例外。 四、第三項規定第三讀會應將議案全案付表決，以終結程序。 立法例：立法院職權行使法第十一條。</p>
<p>第十一條（議案撤回、合併之條件與處理程序） 議案於完成一讀前，原提案人得撤回之。但應徵得其他提案人及附署人之同意。</p>	<p>六、本條規定議案撤回與合併之條件及處理程序。 七、第一項規定議案完成一讀前撤回之要件與程序。</p>

<p>議案於完成二讀前，原提案者得經大會無異議同意後撤回之。 自治條例案交付審查後，性質相同者，得併案審查。 自治條例案付委經逐條討論，大會再為併案審查之交付時，審查會對已通過之條文，不再討論。</p>	<p>八、第二項規定議案完成二讀前撤回之要件與程序。 九、第三項規定自治條例案得合併審查之條件。 十、第四項規定自治條例逐條討論後為合併審查者，已通過之條文不再討論，以資經濟。 立法例：立法院職權行使法第十二條。</p>
<p>第十二條（屆次任務區隔原則與例外） 本議會議員每屆任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。</p>	<p>規定議會議員每屆任務不連續原則，並配合地方制度法第四十二條之規定及請願事件無屆次性質，設其例外。 立法例：立法院職權行使法第十三條。</p>
<p>第三章 聽取報告與質詢</p>	<p>第三章聽取報告與質詢，規定議會對行政機關質詢之制度。</p>
<p>第十三條（書面施政報告與質詢） 本議會定期會開會時，長依地方制度法第四十八條第一項應提出之施政報告，包括施政綱要、政府上次會議決議案執行經過及施政情形，應提出書面報告，並定期接受質詢。 政府各一級機關首長或一級單位主管，依地方制度法第四十八條第一項受邀就主管業務提出報告時，前項規定除施政綱要外，準用之。 前二項之書面報告，應於開會前十日送達本議會轉送其成員。</p>	<p>一、本條規定議會定期會時，長及所屬一級機關首長或一級單位主管應提出之書面報告範圍與接受質詢義務。 二、第一項規定議會定期會時，長應提出之書面報告範圍與接受質詢義務。 三、第二項規定議會定期會時，政府所屬一級機關首長或一級單位主管應邀就主管業務提出報告時，其應提出之書面報告範圍與接受質詢義務。 四、第三項規定依前二項應提出之書面報告，應於開會前十日送達議會轉送議員，俾落實問政之品質。 立法例：臺北市議會議事規則第二十八條。</p>
<p>第十四條（緊急事項之報告與接受質詢） 政府遇有重要事項發生，或施政方針變更時，長應向議會提出報告，並備質詢。 前項情事發生時，如本議會議員提議，經四分之一以上連署或附議，經大會議決，亦得邀請長向大會報告，並備質詢。</p>	<p>一、本條規定政府遇到重要事項發生或施政方針變更時之報告與質詢。 二、第一項規定政府應主動提出報告，並接受質詢之情形。 三、第二項規定議會得邀請政府提出報告，並接受質詢之情形。 立法例：立法院職權行使法第十七條。</p>
<p>第十五條（口頭報告與接受質詢） 長應對施政報告作口頭說明；政府各一級機關首長及各一級單位主管及各該所屬機關首長之業務報告，經要求作口頭報告時，亦同。 議員對於前條提出之書面報告，得提出口頭或書面質詢。 對於第一項之口頭報告不明瞭者，得當場要求口頭補充說明或當面質詢。 被質詢人認為必要時，得指定所屬人員協助說明。</p>	<p>一、本條規定長等之口頭報告及其種類與質詢及其方式。 二、第一項規定施政報告應作口頭說明，其他報告經要求作口頭報告時，始作口頭說明，以資經濟。 三、第二項規定質詢之種類。 四、第三項規定口頭補充說明之時機與當面質詢及被質詢人輔佐人到場協助。 立法例：臺北市議會議事規則第二十九條。</p>
<p>第十六條（口頭質詢次數與每次質問時間之預定） 本議會議員依第十四條、第十五條規定向長及政府所屬一級機關或一級單位首長提出口頭質詢之會議次數及每次質問時間，由程序委員會定之。</p>	<p>本條規定議會議員對政府及其所屬一級機關或一級單位首長提出口頭質詢次數及每次質問時間之預定單位，以資提昇議事效率。 立法例：立法院職權行使法第十六條第二項。</p>
<p>第十七條（口頭質詢之方式與主體）</p>	<p>一、本條規定口頭質詢之方式與主體。</p>

<p>第十六條第二項規定之口頭質詢，分為黨團或政團質詢及議員個人質詢，均以即問即答方式為之，並得採用聯合質詢。但其人數不得超過三人。黨團或政團質詢先於個人質詢進行。</p>	<p>二、第一項規定口頭質詢分政黨或政團質詢與議員個人質詢，採即問即答方式。並採三人以下之聯合質問制度。 三、第二項規定政黨或政團質問優先原則。 立法例：立法院職權行使法第十八條。</p>
<p>第十八條（黨團或政團之詢答時間與人數限制、 參加名單之提出、質詢範圍之限制與應備詢者之範圍） 每一黨團或政團詢答時間，以各政黨黨團或政團提出人數乘以三十分鐘行之。但其人數不得逾該黨團人數二分之一。 前項參加黨團或政團質詢之議員名單，由各政黨或政團於長施政報告前一日向議長提出。 代表黨團或政團質詢之議員，不得提出個人質詢。 黨團或政團質詢時，長及有關之機關或單位之首長皆應列席備詢。</p>	<p>一、本條規定黨團或政團之詢答時間與人數限制、參加名單之提出、質詢範圍之限制與應備詢者之範圍。 二、第一項規定黨團或政團之詢答時間與人數限制。 三、第二項規定黨團或政團質詢參加名單之提出。 四、第三項規定黨團或政團質詢範圍之限制。 五、第四項規定黨團或政團詢答時應備詢者之範圍。 立法例：立法院職權行使法第十九條。</p>
<p>第十九條（議員個人質詢之分組） 議員個人質詢應依各委員會之種類，以議題分組方式進行，長及與議題相關之機關或單位首長應列席備詢。但無委員會之設置者，不在此限。 議題分組進行質詢，依本議會組織自治條例規定之委員會順序。但有議員四分之一連署，經議決後得變更議題順序。 議員個人質詢，以二議題為限，詢答時間合計不得逾三十分鐘。如以二議題進行時，各議題不得逾十五分鐘。</p>	<p>一、本條規定議員個人質詢之分組，俾增進質詢之效率。 二、第一項規定議員個人質詢分組之基準及其例外與應列席備詢者之範圍。 三、第二項規定分組質詢之順序基準及其變更。 四、第三項規定議員個人質詢每一議題之時間數，以促使成員節約時間，提昇問政品質。 立法例：立法院職權行使法第二十條。</p>
<p>第二十條（施政報告質詢之登記與質詢要旨之送交及其例外、口頭質詢之登記限制） 施政報告之質詢，於本議會議員每會期報到日起至開議後五日內登記之。 本議會議員為前項之質詢時，應將其質詢要旨以書面於質詢之前二日送交議長，轉知政府。但遇有重大突發事件，得於質詢前二小時提出。議員如採用聯合質詢，應併附親自簽名之同意書面。 已質詢議員，不得再登記口頭質詢。</p>	<p>一、本條施政報告質詢之登記與質詢要旨之送交及其例外、口頭質詢之登記限制 二、第一項規定施政報告質詢之登記，以資建立質詢秩序。 三、第二項規定施政報告質詢應先提出質詢要旨，其時間與例外情況，並就聯合質詢設其程序要件，俾增進詢答之效能與品質。 四、第三項規定登記口頭質詢次數之限制，俾符公平與效能。 立法例：立法院職權行使法第二十一條。</p>
<p>第二十一條（書面答詢之時間） 口頭質詢經質詢人同意或未及答復部分，應於十日內以書面答復。但質詢事項牽涉過廣者，得延長五日。</p>	<p>本條規定書面答詢之時機與時間限制及其延長，俾確保質詢之時宜性。 立法例：立法院職權行使法第二十二條。</p>
<p>第二十二條（書面質詢之答詢時間） 本議會議員提出之書面質詢，應列入議事日程質詢事項，並由議會送交政府以書面答復。 政府應於收到前項質詢後十日內，將書面答復送由議會轉知質詢</p>	<p>一、本條規定書面質詢之答詢時間。 二、第一項規定議員提出書面質詢要求書面答復者，其提出之程序與處理。 三、第二項規定政府對於書面質詢之答復期限與答復之處理。 立法例：立法院職權行使法第二十三條。</p>

<p>成員，並列入議事日程質詢事項。但如質詢內容牽涉過廣者，答復時間得延長五日。</p>	
<p>第二十三條（提出質詢內容之限制與違反時之處理） 質詢之提出，以說明其所質詢之要旨為限。 質詢之議員違反前項規定者，主席得予制止。</p>	<p>一、本條規定提出質詢之內容限制及違反時之處理，以純化質詢之機能，控制質詢之時間，並促進議事效能。 二、第一項規定質詢之提出，以說明其所質詢之主旨為限，禁止夾雜其他非質詢之事項。 三、第二項規定質詢之地方立法機關成員違反時之處理方法。 立法例：立法院職權行使法第二十四條。</p>
<p>第二十四條（答詢之範圍與限制及違反時之處理） 質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢、任意強答、無禮辱罵或破壞議場秩序。 被質詢人除為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者外，不得拒絕答復。 被質詢人違反第一項規定者，主席得予制止；經制止無效時，並得令其離開會場。</p>	<p>一、本條規定答詢之範圍與限制及違反時之處理。 二、第一項規定答詢之範圍與答詢時應遵守之秩序，以避免答非所問、破壞詢答秩序等，以增進議事效率。 三、第二項規定被質詢人答詢之義務及其例外。 四、第三項規定被質詢人違反答詢範圍及答詢時應遵守秩序等時之處置。 立法例：立法院職權行使法第二十五條。</p>
<p>第二十五條（被質詢人親自出席原則與請假程序） 長及有關機關或單位之首長應親自出席大會，並備質詢。因故不能出席者，應於開會前檢送必須請假之理由及權責機關批准之請假單，但有緊急事故者，不在此限。</p>	<p>本條規定被質詢人應親自出席備詢之原則與無法出席時應依規定請假，以建立行政權與立法權相互尊重之原則，並落實質詢之機能。 立法例：立法院職權行使法第二十六條。</p>
<p>第二十六條（質詢與議題分離原則） 質詢事項，不得作為討論之議題。</p>	<p>本條規定質詢事項不得作為討論之議題，俾符權力分立原則，並避免議事之延宕。 立法例：立法院職權行使法第二十七條。</p>
<p>第二十七條（預算與決算事項之質詢） 政府向本議會提出預算案編製經過報告之質詢，應於報告首日登記，詢答時間不得逾十五分鐘。 前項質詢以即問即答方式為之。但 質詢議員同意，得採綜合答復。 審計處所提總決算審核報告之諮詢，應於報告日中午前登記；其詢答時間及答復方式，依前二項規定處理。 政府對於質詢或諮詢未及答復部分，應於二十日內以書面答復。但內容牽涉過廣者，得延長五日。</p>	<p>一、本條規定預算與決算有關事項之質詢。 二、第一項規定預算案編製經過報告之質詢時間。 三、第二項規定預算案編製經過報告之詢答方式。 四、第三項規定決算審核報告之質詢登記與答詢方法。 五、第四項規定地方行政機關對於預算案編製經過報告與決算報告之質詢，得以書面答詢之時機與時間限制。 立法例：立法院職權行使法第二十八條。</p>
<p>第二十八條（質詢辦法之另定） 本議會 政質詢辦法，另定之。</p>	<p>本條規定本議會之質詢辦法，另定之。 立法例：臺北市議會議事規則第三十五條。</p>
<p>第四章 同意權之行使</p>	<p>第四章同意權之行使，規定 政府依法應送請議會同意事項之處理方式。</p>
<p>第二十九條（財產處分案之同意） 處分其財產者，應由 政府擬具處</p>	<p>一、本條規定 財產處分案之同意程序。 二、第一項規定 財產處分案，應由 政府擬</p>

<p>分計畫書，載明處分財產之名稱、座落、處分原因與處分方式，送請議會同意。</p> <p>前項財產處分之同意，應經出席之議員三分之二以上之同意行之。</p>	<p>具計畫書，載明處分財產之名稱、座落、處分原因與處分方式，送請議會同意。</p> <p>三、第二項規定議會同意處分財產之可決特別人數。</p> <p>立法例：臺北市議會議事規則第五十七條。</p>
<p>第三十條（代理公庫之同意）</p> <p>公庫之代理機關，由政府依法甄選擬定，送請議會同意。</p> <p>前項公庫之代理機關，限於銀行及郵政機關。</p> <p>政府與公庫代理機關簽訂之代理契約，非經本議會同意，不生效力。</p> <p>前項同意，準用前條第二項之規定。</p>	<p>一、本條規定代理公庫之同意條件與程序。</p> <p>二、第一項規定公庫代理機關之選定程序。</p> <p>三、第二項規定代理公庫之資格。</p> <p>四、第三項規定代理公庫契約應經地方立法機關同意。</p> <p>五、第四項規定公庫代理契約同意之特別人數，準用處分財產之規定。</p>
<p>第三十一條（與外國地方自治團體結盟之同意）</p> <p>本與外國地方自治團體結盟，應事先依規定報請內政部會商外交部核准後，送請本議會同意。</p> <p>前項結盟，應將結盟計畫及盟約草案送本議會審核後依規定送請上級主管機關核定。</p>	<p>一、本條規定本與外國地方自治團體結盟之同意程序。</p> <p>二、第一項規定本與外國地方自治團體結盟之核准與同意程序。</p> <p>三、第二項規定本與外國地方自治團體結盟應具之文件與審核程序。</p>
<p>第五章 覆議案之處理</p>	<p>第五章規定覆議案之處理程序。</p>
<p>第三十二條（送請覆議案之方法）</p> <p>政府依地方制度法第三十九條規定送請議會覆議之案件，應以書面載明請求覆議之事項及理由，函送本議會依法審議。</p>	<p>本條規定政府依地方制度法函請地方立法機關覆議應具備之書件及其內容。</p>
<p>第三十三條（覆議案審議之程序）</p> <p>對於政府送請覆議案，議會得於一讀會邀請長列席說明。</p> <p>覆議案應於一讀會後逕付二讀；二讀會應就是否維持原議決案作大體討論後，以記名投票表決。</p> <p>不維持原議決案時，得就原案重為討論，但不得作覆議前相同之決議。如係法規案，得交付委員會審查。</p>	<p>一、本條規定覆議案之審議程序。</p> <p>二、第一項規定覆議案一讀程序時，得邀請長列席說明。</p> <p>三、第二項規定覆議案一讀會後逕付二讀；二讀會採大體討論制，以資經濟，並採記名投票，以示負責。</p> <p>四、第三項規定不維持原議決案時之處理。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第三十三條。</p>
<p>第三十四條（覆議案表決之時限與方式）</p> <p>覆議案應於政府送達後十五日內提出大會以記名投票表決。</p>	<p>本條規定覆議案之表決時限與方式。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第三十四條。</p>
<p>第六章 文件調閱之處理</p>	<p>第六章規定文件調閱之處理。</p>
<p>第三十五條（調閱機關文件之主體與條件）</p> <p>本議會或經大會決議設立之專案小組，得以書面要求政府及所屬機關就特定議案涉及事項提供參考資料。</p> <p>專案小組於必要時，得經本議會大會決議，向政府及所屬機關調閱前項議案涉及事項之文件原本。但相關資料或文件原本業經司法機關或監察機關先為調取時，應敘明理由，並提供複本。如有正當理由，無法提供複本時，應提出已被他機</p>	<p>一、本條規定調閱政府及所屬機關文件之主體與範圍。</p> <p>二、第一項規定地方立法機關專案小組調閱機關文件之範圍。</p> <p>三、第二項規定地方立法機關專案小組調閱機關文件原本之範圍與程序及無法調閱時之證明，以防被調閱機關搪塞。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第四十五條。</p>

關調取之證明。	
<p>第三十六條（議員請求提供機關文件之條件與限制） 議員基於問政之需要，得以書面請求政府及所屬機關提供必要之資料影本參考，但本自治條例及其他法律或自治條例另有規定者，不在此限。</p>	<p>本條規定議員請求提供有關機關文件之條件與限制。 立法例：桃園縣議會議事規則第五十七條。</p>
<p>第三十七條（應提供之時間與得拒絕調閱或提供資料之範圍） 政府及所屬機關對於本議會、本議會議員或專案小組以書面請求調閱或提供資料影本，除有正當理由者外，應於七日內提供。 政府及所屬機關對於前項之調閱或提供資料影本之請求，除有下列情形之一者外，不得拒絕： 一 法律或自治條例規定應保守秘密者。 二 偵查中之刑事案件或各機關調查單位調查中之案件者。 三 涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密或其他第三人權利，依法規規定有保密之必要者。 四 訴願或其他類似程序進行中之卷證者。 五 行政決定前之擬稿或其他準備作業文件者。 六 有嚴重妨礙行政正常運作之虞者。</p>	<p>一、本條規定經書面請求調閱或提供文件，應提供之時間與得拒絕調閱或提供資料之範圍。 二、第一項規定應提供之時間。 三、第二項列舉得拒絕調閱或提供影本之原因。 立法例：立法院職權行使法第四十七條。</p>
<p>第三十八條（無法於期限內提供之函復） 政府或所屬機關因資料複雜或有其他正當理由，無法於前條第一項所定期限內提供全部或一部資料者，應於七日內敘明理由函復。</p>	<p>本條規定無法於期限內提供之函復。</p>
<p>第三十九條（調閱文件之送閱與保管及提供影本資料之加註） 受調閱文件之機關，應指派專人將調閱之文件送達本議會指定場所，以供查閱。在調閱期間，由本議會負保管責任。 政府及所屬機關依法提供之資料影本，應加註「僅供公務參考，並請保密」之字樣。</p>	<p>一、本條規定調閱文件之送閱與保管責任及影本資料之加註。 二、第一項規定調閱文件由受調閱機關送閱，由調閱機關負保管責任。 三、第二項規定提供之影本資料須加註之文字。 立法例：立法院職權行使法第四十七條第二項。</p>
<p>第四十條（違反本法拒絕提供資料之處理） 政府及所屬機關或公務人員違反本自治條例規定，於本議會調閱文件時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經大會決議，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。</p>	<p>本條規定政府及所屬機關或公務人員違反本法拒絕提供資料之處理。 立法例：立法院職權行使法第四十八條。</p>
<p>第四十一條（得閱覽調閱文件之人員） 本議會所調取之文件，限由本議會指定之人員、專案小組之人員或議</p>	<p>一、本條規定得閱覽調閱文件之人員。 二、第一項規定得查閱調取文件之人。 三、第二項規定得查閱調取文件之人對機密文</p>

<p>長指派之專業人員親自查閱之。 前項查閱人員，對機密文件不得抄錄、攝影、影印、誦讀、錄音或為其他複製行為，亦不得將文件攜帶離查閱場所。</p>	<p>件不得為之行為。 立法例：立法院職權行使法第五十條。</p>
<p>第四十二條（調閱報告書及處理意見之製作） 本議會之專案小組或經指定之人員，應於文件調閱處理終結後二十日內，分向大會或委員會擔出調閱報告書及處理意見，作為處理該特定議案之依據。</p>	<p>本條規定調閱報告書與處理意見之製作及其效力。 立法例：立法院職權行使法第五十一條。</p>
<p>第四十三條（調閱人員之保密義務） 文件調閱之調閱報告書及處理意見未提出前，其工作人員、專業人員、保管人員或查閱人員負有保密之義務，不得對文件內容或處理情形予以揭露。但涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，於調閱報告及處理意見提出後，仍應依相關法令規定保密，並以秘密會議處理之。</p>	<p>本條規定調閱人員之保密義務及其期間。 立法例：立法院職權行使法第五十二條。</p>
<p>第四十四條（調閱報告書及處理意見製作前作成決議之限制與例外） 本議會之專案小組或經指定之人員未依本自治條例第四十二條規定提出調閱報告書及處理意見前，大會或委員會對該特定議案不得為最後之決議。但已逾大會或各該委員會議決之時限者，不在此限。 前項專案小組或經指定之人員報告書及處理意見，應提報大會處理。</p>	<p>一、本條規定調閱報告書及處理意見製作前作成決議之限制與例外及調閱報告書及處理意見之處理，以確保調閱文件之慎重。 二、第一項規定調閱報告書及處理意見製作前作成決議之限制與例外。 三、第二項規定調閱報告書及處理意見作成後之處理。 立法例：立法院職權行使法第五十三條。</p>
<p>第七章 公聽會或聽證會之舉行</p>	<p>第七章規定議會及其委員會舉行公聽會或聽證會應遵循之程序。</p>
<p>第四十五條（公聽會或聽證會之舉行時機） 本議會或各委員會為審查大會交付之議案，得舉行公聽會或聽證會。如涉及國防、外交或其他依法令應秘密事項者，以秘密會議行之。</p>	<p>本條規定議會或其委員會舉行公聽會或聽證會及採行秘密會議之時機。 立法例：立法院職權行使法第五十四條。</p>
<p>第四十六條（召開公聽會或聽證會之條件） 公聽會或聽證會，須經本議會大會決議或各委員會輪值之召集委員同意，或經各委員會全體委員三分之一以上之連署或附議，並經議決，方得舉行。</p>	<p>本條規定公聽會或聽證會舉行之條件，以免浮濫。 立法例：立法院職權行使法第五十五條。</p>
<p>第四十七條（公聽會或聽證會之主席及參加人員） 公聽會或聽證會，分別以議長或各委員會召集委員為主席，並得邀請政府人員及社會上有關人員出席表達意見。 前項出席人員，應依正反意見之相</p>	<p>一、本條規定公聽會或聽證會之主席及參加人員。 二、第一項規定公聽會或聽證會之主席及邀請之參加人員。 三、第二項規定第一項邀請參加人員之比例及決定之單位，以求意見之均衡。 四、第三項規定受邀出席人員有到會之義務。</p>

<p>當比例邀請，並以不超過十五人為原則；其人選由大會及各委員會決定之。</p> <p>應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席。</p> <p>主辦單位或非主辦單位之成員，除秘密會議外，得列席聽證會或公聽會。</p>	<p>五、第四項規定其他人員之列席權利。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第五十六條。</p>
<p>第四十八條（公聽會或聽證會之通知及有關資料之送達）</p> <p>本議會或委員會於舉行公聽會或聽證會五日前，將開會通知、議程等相關資料，以書面送達出席人員，並請其提供口頭或書面意見。</p> <p>同一議案舉行多次公聽會或聽證會時，得由公聽會或聽證會主席於會中宣告下次舉行日期，不受五日之限制，但仍應發出書面通知。</p> <p>本議會對應邀出席之會外人員，得酌發出席費。</p>	<p>一、本條規定公聽會或聽證會之通知及有關資料之送達與出席費之發給。</p> <p>二、第一項規定公聽會或聽證會開會通知之時間與資料之寄送。</p> <p>三、第二項規定續行會議時之通知。</p> <p>四、第三項規定出席費之發給。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第五十七條。</p>
<p>第四十九條（公聽會或聽證會報告）</p> <p>公聽會或聽證會結束後十日內，主辦單位應依出席者所提供之正、反意見提出公聽會報告，送交本議會議員及出席者。</p>	<p>本條規定公聽會或聽證會報告之製作及其期限。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第五十八條。</p>
<p>第五十條（公聽會或聽證會報告之作用）</p> <p>公聽會或聽證會報告作為審查該特定議案之參考。</p>	<p>本條規定公聽會或聽證會之報告僅具有參考之作用。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第五十九條。</p>
<p>第五十一條（公聽會或聽證會辦法之另定）</p> <p>本議會及所屬各委員會舉行公聽會或聽證會之辦法，另定之。</p>	<p>本條規定議會及所屬各委員會公聽會或聽證會辦法，另行訂定。</p> <p>立法例：臺北市議會各委員會設置辦法第十二條。</p>
<p>第八章 自治規則之審查</p>	<p>第八章規定議會對於 政府訂定之自治規則之審查。</p>
<p>第五十二條（自治規則之查照）</p> <p>政府依其法定職權或基於自治條例之授權訂定之自治規則，應於發布後當日函報本議會查照。</p> <p>本議會之出席議員對於前項自治規則，認有違反、變更或抵觸憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或本 自治條例者，或應以自治條例規定事項而以自治規則定之者，如有成員四分之一以上連署或附議，即交付有關委員會審查。</p>	<p>一、本條規定自治規則之查照程序。</p> <p>二、第一項規定 政府訂定之自治規則於發布後，應於當日函送議會查照。</p> <p>三、第二項規定議會出席之議員認函送查照之自治規則抵觸上位階規範者，於取得議員四分之一以上連署或附議，即交付有關委員會審查。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第六十條。</p>
<p>第五十三條（自治規則審查之期限及其延長）</p> <p>各委員會審查自治規則，應於大會交付審查後三十日內完成之；逾期未完成者，視為已經審查。但有特殊情形者，得經大會同意後展延；展延以一次為限。</p> <p>前項期間，應扣除休會及休假期</p>	<p>一、本條規定自治規則審查之期限及其延長與審查期間之計算。</p> <p>二、第一項規定自治規則審查之期限及其延長。</p> <p>三、第二項規定自治規則審查期間之計算。</p> <p>立法例：立法院職權行使法第六十一條。</p>

日。	
<p>第五十四條（自治規則牴觸與無牴處上位階規範時之處理） 自治規則經審查後，發現有違反、變更或牴觸憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或本自治條例者，或應以自治條例規定事項而以自治規則定之者，應提報大會，經議決後，通知政府更正或廢止之。 前條第一項視為已經審查或經審查無前項情形之自治規則，由委員會報請大會存查。 第一項經通知更正或廢止之自治規則，政府應於一個月內更正或廢止；逾期未為更正或廢止者，該自治規則失效。</p>	<p>一、本條規定自治規則牴觸或無牴處上位階規範時之處理。 二、第一項規定自治規則牴觸上位階規範時之處理。 三、第二項規定自治規則未牴觸上位階規範時之處理。 四、第三項規定自治規則應更正或廢止之期限與逾期未更正或廢止時之效果。 立法例：立法院職權行使法第六十二條。</p>
<p>第五十五條（審查自治規則之程序準用自治條例案之規定） 各委員會審查自治規則，本章未規定者，準用自治條例案之審查規定。</p>	<p>本條規定審查自治規則之程序本章未規定者，準用自治條例案之規定，以謀立法經濟。 立法例：立法院職權行使法第六十三條。</p>
<p>第九章 請願文書之審查</p>	<p>第九章規定議會收受人民請願文書之審查與處理。</p>
<p>第五十六條（請願文書收受後之處理） 本議會於收受請願文書，應依下列規定辦理： 一 秘書室收受請願文書後，應即送程序委員會。 二 各委員會收受請願文書後，應即送秘書室收文。 三 大會或委員會會議時，請願人面遞請願文書，由有關委員會召集成員代表接受，並於接見後，交秘書室收文。 四 請願人向本議會集體請願，面遞請願文書有所陳述時，由議長指定之人員接見其代表。 前項請願人，包括經我國認許之外國法人。</p>	<p>一、本條規定請願文書收受後之處理。 二、第一項規定議會收受請願書之方式。 三、第二項規定請願人包括我國認許之外國法人。 立法例：立法院職權行使法第六十四條。</p>
<p>第五十七條（請願文書之形式審查） 本議會收受請願文書後，應先由程序委員會審核其形式是否符合請願法規定，其有不符或文字意思表示無法瞭解者，通知其補正。</p>	<p>一、本條規定請願文書之形式審查。 二、第一項規定請願文書之形式審查與通知補正。 三、第二項規定請願無管轄權時之移送；純屬行政事項時之函復；不得請願者，予以不</p>

<p>請願文書之內容明顯非屬本議會之職權事項，程序委員會應逕行移送權責機關處理，但不得責成為一定之處理；其屬單純之行政事項，得不交審查而逕行函復，或委託相關委員會函復。如顯有請願法第三條、第四條規定情事，依法不得請願者，由程序委員會通知請願人。</p>	<p>受理。 立法例：立法院職權行使法第六十五條。</p>
<p>第五十八條（請願案能否成為議案之審查及請願之撤回） 請願文書應否成為議案，由有關委員會審查；審查時得先函請相關機關於一個月內查復。必要時得派員先行瞭解，或通知請願人到會說明，說明後應即退席。 請願文書在審查未有結果前，請願人得撤回之。</p>	<p>一、本條規定請願案能否成為議案之審查及請願之撤回。 二、第一項規定請願案能否成為議案之審查及先行函查或派員了解與通知請願人到會說明。 三、第二項規定請願之撤回及其期限。 立法例：立法院職權行使法第六十六條。</p>
<p>第五十九條（請願案成立議案之處理程序） 請願文書經審查結果成為議案者，由程序委員會列入討論事項，經大體討論後，議決交付審查或逕付二讀或不予審議。 請願文書經審查結果不成為議案者，應敘明理由及處理經過，送由程序委員會報請大會存查，並通知請願人。但有出席成員提議，四分之一以上連署或附議，經表決通過，仍得成為議案。</p>	<p>一、本條規定請願文書經審查成立議案之處理程序。 二、第一項規定請願文書經審查成立議案之討論、交付審查、逕付二讀會或不予審議。 三、第二項規定請願文書經審查不成立議案時之處理及其例外成案之條件。 立法例：立法院職權行使法第六十七條。</p>
<p>第六十條（同時或先後向政府或所屬機關與議會請願之處理） 請願人就同一事項同時或先後向政府或所屬機關與本議會提出請願者，由先收受之機關處理。</p>	<p>本條規定同時或先後向行政機關與立法機關請願時之處理，採「先來者先磨原則」，以避免重複處理與意見發生矛盾。</p>
<p>第六十一條（本議會與政府對請願案意見不同時之處理） 人民請願文書經本議會審查成立議案，並作成制定或修正自治條例之決議者，政府認為窒礙難行時，準用地方制度法第三十九條有關覆議之規定處理。 本議會與政府對於人民請願案之管轄發生消極爭議者，受移送之機關不得再為移送管轄。</p>	<p>一、本條規定議會與政府對請願案意見不同時之處理。 二、第一項規定請願案成為議案，並經作成制定或修正自治條例之決議，如政府認為窒礙難行時，準用地方制度法第三十九條有關覆議之規定處理。 三、第二項規定請願管轄消極爭議之處理原則。</p>
<p>第六十二條（人民請願案處理辦法之授權另定） 本議會處理人民請願案，除本自治條例或其他法律之規定外，其處理辦法另定之。</p>	<p>本條規定人民請願案處理辦法另定之。 立法例：臺北市議會議事規則第十二條。</p>
<p>第十章 黨團或政團協商</p>	<p>第十章規定黨團或政團之協商機制，以促進政黨政治於地方自治之發展與議事效率之提昇。</p>
<p>第六十三條（黨團或政團協商之時機） 為協商議案或解決爭議事項，得由本議會議長或各黨團或政團向同議長請求進行黨團或政團協商。</p>	<p>一、本條規定議會進行黨團或政團協商之時機。 二、第一項規定議長或黨團或政團請求議長進行之黨團或政團協商。</p>

<p>本議會大會於審議不須黨團或政團協商之議案時，如有出席成員提出異議，三分之一以上連署或附議，該議案即交黨團或政團協商。各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商。</p>	<p>三、第二項規定大會異議案交黨團或政團進行協商之條件。 四、第三項規定各委員會議案黨團或政團協商之時機。 立法例：立法院職權行使法第六十八條。</p>
<p>第六十四條（黨團或政團協商會議之參與人員、主持人與協商時間） 黨團或政團協商會議，由本議會議長、副議長及各黨團或政團負責人或黨鞭出席參加；並由議長主持，議長因故不能主持時，由副議長主持。 前項會議原則上於每週星期三舉行，在休會或停會期間，如有必要時，亦得舉行，其協商日期由主席通知。</p>	<p>一、本條規定黨團或政團協商會議之參與人員、主持人與協商時間。 二、第一項規定黨團或政團協商會議之參與人員與主持人。 三、第二項規定規定黨團或政團協商會議之時間。 立法例：立法院職權行使法第六十九條。</p>
<p>第六十五條（議案協商參與人與召集人、輔助人員） 議案交由黨團或政團協商時，由該議案之大會說明人所屬黨團或政團負責召集，通知各黨團或政團書面簽名指派代表二人參加，該大會說明人為當然代表，並由其擔任協商主席。 各黨團或政團指派之代表，其中一人應為審查會議員。但黨團或政團所屬議員均非審查會議員時，不在此限。 依第六十三條第二項提出異議之成員，得向負責召集之黨團或政團，以書面簽名推派二人列席協商說明。 議案進行協商時，由秘書室派員支援、重點紀錄。</p>	<p>一、本條規定議案協商參與人與召集人、輔助人員。 二、第一項規定議案協商時之召集人、參與人與代表人數。 三、第二項規定議案協商時各黨團或政團指派代表之資格及其例外。 四、第三項規定議案異議人推派代表之權利。 五、第四項規定議案協商時之記錄輔助人員。 立法例：立法院職權行使法第七十條。</p>
<p>第六十六條（協商達成共識時之處理） 黨團或政團協商經各黨團或政團代表達成共識後，應即簽名，作成協商結論，並經各黨團或政團負責人簽名，於大會宣讀後，列入紀錄，刊登公報。</p>	<p>本條規定議案協商達成共識時之處理。 立法例：立法院職權行使法第七十一條。</p>
<p>第六十七條（協商逾時未答成共識之處理） 議案自交黨團或政團協商逾三個月無法達成共識者，由大會定期處理。</p>	<p>本條規定議案協商逾時未答成共識之處理。 立法例：立法院職權行使法第七十一條之一。</p>
<p>第六十八條（協商結論大會有異議時之處理及再異議之限制） 黨團或政團協商結論於大會宣讀後， 如有出席議員提議，三分之一以上連署或附議，得對其全部或一部提出</p>	<p>一、本條規定協商結論大會有異議時之處理及再異議之限制。 二、第一項規定協商結論大會有異議時之處理。 三、第二項規定大會通過協商結論或通過異議之決議後，不得再提異議。 立法例：立法院職權行使法第七十二條。</p>

<p>異議，並由大會就異議部分表決。 黨團或政團協商結論經大會宣讀通過，或依前項異議議決結果，出席議員不得再提出異議；逐條宣讀時，亦不得反對。</p>	
<p>第六十九條（經協商之議案討論時發言之限制） 經協商之議案於廣泛討論時，除經黨團或政團要求依政黨比例派員發言外，其他議員不得請求發言。 經協商留待大會表決之條文，得依政黨比例派員發言後，逕行處理。 前二項議案在逐條討論時，出席議員不得請求發言。</p>	<p>一、本條規定經協商之議案討論時發言之限制，以資節省議事時間，提昇議事效率。 二、第一項規定經協商之議案討論時發言之限制於黨團或政團之比例代表。 三、第二項規定協商留待大會表決條文之發言限制與處理原則。 四、第三項規定逐條討論時出席議員限制發言。 立法例：立法院職權行使法第七十四條。</p>
<p>第七十條（交付黨團或政團協商之順序及優先處理之情形） 程序委員會應依各委員會提出審查報告及經大會議決交由黨團或政團協商之順序，依序將議案交由黨團或政團協商。 議案有時效性者，負責召集之黨團或政團及該議案之大會說明人應優先處理。</p>	<p>一、本條規定交付黨團或政團協商之順序及優先處理之情形。 二、第一項規定交付黨團或政團協商之順序。 三、第二項規定優先交付協商之情形。 立法例：立法院職權行使法第七十四條。</p>
<p>第十一章 協調會</p>	<p>第十一章規定協調會之處理原則與程序。</p>
<p>第七十一條（協調會舉行之時機、主持人及其基本原則） 本議會或議員為協調人民與政府或所屬機關間之紛爭，除法律另有規定外，得舉行協調會。 前項協調會，以議會指派之代表或議員為主持人。主持人應保持中立與客觀之立場致力協調爭議雙方達成協議，不得有脅迫之情事。</p>	<p>一、本條規定官民紛爭協調會舉行之時機、主持人及其基本原則。 二、第一項規定協調會舉行之時機，並設其例外。 三、第二項規定協調會之主持人及其基本原則。</p>
<p>第七十二條（舉辦協調會之通知） 前條之協調會，應由議會於舉行前至少七日，以書面載明下列各款，通知政府或所屬機關與人民： 一 協調當事人姓名與機關名稱。 二 協調機關及其代表人。 三 協調事項。 四 協調時間與地點。</p>	<p>本條規定協調之通知單位與應受通知單位及通知之時間與應載內容。</p>
<p>第七十三條（協調成立或不成立之處理與效力） 協調成立時，應製作協議書；協調不成立者，應製作協調不成立備忘錄，均由人民與政府或所屬機關代表簽名，並以協調主持人為見證人。 前項協議書之內容涉及公權力事項者，應依行政程序法有關行政契約之規定辦理。涉及私權事項者，應依民法有關和解之規定辦理。 第一項之協議書非由長或所屬機關首長簽署者，未經長或所屬機關首長同意前，不生效力。</p>	<p>一、本條規定協調成立或不成立之處理與效力。 二、第一項規定協調成立應製作協議書；不成立應製作協調不成立備忘錄，由雙方簽名，並由主持人擔任見證人。 三、第二項規定協議書之效力與應遵循之規範準據。 四、第三項規定協議書非由長或所屬機關首長簽署者，該協議書應送交長或該機關首長同意後，始生效力。</p>

第十二章 現場勘驗	第十二章規定現場勘驗之要件與程序。
第七十四條（現場勘驗之時機） 本議會因執行職務之需要，須政府或所屬機關會同勘驗者，得由本議會以書面載明下列各款，通知政府或所屬機關派員配合辦理： 一 本議會之代表。 二 需會同勘驗之事由。 三 勘驗之地點。 四 勘驗之時間。 前項勘驗須第三人協助或第三人具有利害關係者，並應通知其到場。	一、本條規定議會須會同政府或所屬機關辦理現場勘驗之時機、應通知之事項與利害關係人之告知。 二、第一項規定議會須會同政府或所屬機關辦理現場勘驗之時機、應通知之事項。 三、第二項規定議會會同政府或所屬機關辦理現場勘驗應通知利害關係第三人。
第七十五條（現場勘驗之程序與記錄及其效力） 依前條所為之勘驗，應先由議會與政府或所屬機關之代表確認應受勘驗物是否正確，必要時，並得攝影或錄影存證。 前項確認涉及第三人權益者，並應邀請該第三人共同辦理。 勘驗應製作勘驗記錄，載明下列各款，並由參加勘驗之人員簽名： 一 勘驗之人員與配合或協助人員姓名。 二 勘驗之場所或物品名稱。 三 勘驗之地點。 四 勘驗之時間。 五 勘驗之結果。 前項勘驗記錄，具有書證之效力。	一、本條規定現場勘驗之程序與記錄。 二、第一項規定勘驗物或場所之確認與存證。 三、第二項規定第三人配合確認。 四、第三項規定勘驗記錄之製作及其應載事項。 五、第四項規定勘驗記錄之效力。
第十三章 警察權之行使	第十三章規定議會警察權之行使。
第七十六條（警察權行使之時機與方法） 本議會為維持議場內部之秩序，情況危急時，會議主席得行使警察權，命令違規者離場；必要時，並得將違規者強制帶離或施以管束。 本議會為維持機關周圍之安全，得請求警察機關依法執行安全措施。	一、本條規定議會議場內、外部行使警察權之時機與方法。 二、第一項規定議會議場內部行使警察權之時機與方法。 三、第二項規定議會議場外部行使警察權之時機與方法。
第七十七條（警察權行使之決定主體） 本議會行使警察權，由會議主席決定，並命警衛執行之。	本條規定議會行使警察權之決定主體。
第七十八條（警察權行使之執行與救濟） 因本議會執行警察權，認為違法或不當，致其權利或利益受到侵害者，得分別依行政救濟法規有關之規定請求救濟。	本條規定議會行使警察權之救濟方法與依據。
第十四章 附則	第十四章規定黨團或政團之獨立提案權、議會議事規則及本自治條例之施行日期。
第七十九條（黨團或政團之獨立提案權） 符合本議會組織準則第三十四條之一規定之黨團或政團，得以黨團或政團名義提案，不受本自治條例及其他法規有關連署或附議人數之限制。	本條規定依地方立法機關組準則第三十四條之一成立之黨團或政團，享有獨立之提案權，不受本法及其他法規有關連署或附議人數之健全，提昇議事效率。 立法例：立法院職權行使法第七十五條。
第八十條（議事規則之另定）	本條規定地方立法機關議事規則之訂定機關與

本議會之議事規則另定之，報行政院備查，並函送 政府。	備查程序及主管機關。 立法例：立法院職權行使法第七十六條。
第八十一條（施行日期） 本自治條例自公布日施行。	本條規定本自治條例之施行日期。 立法例：立法院職權行使法第七十七條。

三、自治規則

若上述「地方議會職權行使法」或「(地方)議會職權行使自治條例」因立法院與地方議會均無意願制定，則地方政府在不得已之情況下，似非不得依地方制度法

第二十七條第一項規定訂定相關之自治規則。甚至，可藉此迫使議會不得不制定

「地方議會職權行使自治條例」。蓋議會如認為政府行政部門不得基於職權訂定間接足以拘束或影響其職權行使事項之自治規則，則其勢必自行制定自治條例。

此或雖屬法制作業之策略，但亦屬不得已之作法²²⁴。在具體作法上，可以分別就

個別之事項，訂定自治規則。例如當前已制頒之「臺北市府處理臺北市議會調閱資料注意事項」、「本市議會議決本市預算案時，所為法定決議、綜合決議、附

加條件期限、附帶意見、附帶決議、附帶建議、但書等之效力」等作業要點（行政規則），似非不得予以提昇為自治規則。

玖、結論—草案之提出主體與議會之協力

經本計畫研究團隊之研究後發現，地方議會職權之行使，其相關之規定散見於各

法律與法規命令及議會訂定之自治法規中，似可仿效「立法院職權行使法」之立法體例，集中訂定於「地方議會職權行使法」。抑且本計畫此一發現，其可適用性，並不侷限於於台北市一隅，而係可廣推適用於全國各地方自治團體。因此，

本計畫提出之「地方議會職權行使法」草案，似宜由中央統一立法，以為全國各地方議會行使其職權時之準繩。惟如中央若無意制定此一法律，則各級地方自

²²⁴ 在法的規範評價上，其本無直接拘束議會之機能，但是卻可間接與事實上達到同一效能，其情形恰如當前各種議會內規規定議會專案小組，甚至是個別之議員，得向政府行政部門要求調閱或索取資料、文件一般。

治

團體勢需自行制定「議會職權行使自治條例」，雖各地方或可依各自之需要與特殊環境，訂定符合自身需要與表達方式之法規，但需耗費龐大之人力，並可能引

發府會之緊張關係。因此，特別需要議會之共體時艱，以自治團體住民之福祉為

上，為建立一契符民主原則、法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重原則之

議會體制而捐棄成見，全力協助，庶幾可得其肯綮。

在具體作法上，立即可以採行者，乃是議會應依民主原則、法治原則、效能原則、

自律原則與權限尊重原則之精神，以詮釋及掌握既有之議事規範，而矯正向來之

積習。其次，較為經濟可行，且屬較遠程之目標，乃是由立法院統一制定「地方立法機關職權行使法」。再其次，如各地方議會已有共識，則是由地方議會自行制定「地方議會職權行使自治條例」。最後，最下下策，始由地方政府採取間接與迂迴之方式訂定自治規則，甚或行政規則，以迫使地方立法機關制定較具拘束

力之自治條例。

附件一：地方議會職權內容一覽表

任務類別	事項類別	相關法令及內容
蒐集民意	接受人民請願	請願法第2條：「人民對國家政策、公共利害或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願。」
	與其他機關交換蒐集資料	監察院巡迴監察實施要點八（五）：「巡察委員巡察時得斟酌情形，向各級民意機關或檢調政風單位徵詢意見並蒐集資料。」 監察院監察公共工程專案小組工作要點八：「本小組得與民意機關就重大公共工程交換資訊及意見。」 臺南市里民大會暨基層建設座談會自治條例第6條規定：「里長應於里民大會開會十日前召開預備會議，邀請當地各級民意代表、里工作會報成員及鄰長等參加、商討開會方式、地點、討論主題及會議程序。並交由里幹事，將討論主題通知各住戶，於開會時提出討論。」 台北市政府捷運工程局暨所屬工程處府會聯絡作業注意事項三：「本局及所屬各工程處府會聯絡員應各本權責負責府會聯繫事宜如下：（六）與台北縣議會及其他地方民意機關聯絡事項。（八）各級民意機關交辦議案、質詢案及協調案件催辦追蹤列管。二二 府會聯絡員應經常聯絡台北縣選出之省議員、台北縣議員、相關市鎮民意代表，瞭解地方需求。二四 府會聯絡員應配合參加各級地方民意機關召開有關本局事宜之協調會議，協助主辦單位進行協調。二五 對各級民意機關及民意代表之索取資料案、問題建議或轉交人民陳情案件，府會聯絡員應立即簽請主辦單位限期回復。」
反映民意	代表人民請願	請願法第10條規定：「地方民意機關代表人民向有關民意機關請願時，準用本法之規定。」

	反映輿情	<p>臺灣高等法院檢查所屬各級法院民刑事業務實施要點3第2項第4款規定之工作範圍，即包括基於輿論或民意機關反映認有違失情弊者實施專案檢查。司法院檢查各級法院民刑事業務實施要點3第3項亦將輿論或民意機關反映認有違失情弊者，列為得實施專案檢查之範圍。</p> <p>司法院暨所屬機關維護優良司法風紀實施要點11亦規定，人民具名陳訴、輿論批評或民意機關反映涉及司法風紀者，即予查證，其處理程序，依「司法院處理人民陳訴案件應行注意事項」辦理。</p> <p>行政院環境保護署環境檢驗所因應緊急重大環境污染事件檢驗專案處理要點2：「本所業務組（室）應主動向環境保護署（以下簡稱環保署）業務處、地方環保機關、學術機構、媒體、民意代表等相關單位及民眾，蒐集環境污染事件資訊。」</p> <p>環境影響評估法施行細則第22條：「開發單位依本法第七條第三項或第八條第二項舉行公開說明會，應將時間、地點、方式、開發行為之名稱及開發場所，於十日前刊載於新聞紙，並於適當地點公告及通知左列機關或人員：一 有關機關。二 當地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）公所。三 當地民意機關。四 當地村（里）長。前項公開說明會之地點，應於開發行為所在地之適當地點為之。開發單位於第一項公開說明會後四十五日內，應作成紀錄函送第一項機關或人員。」</p> <p>內政部年度施政計畫與概算編審作業要點6規定：「計畫與概算除經常性業務外，左列事項應優先編列：（六）民意機關建議或社會輿情反映事項。」</p> <p>銓敘部人事政策法令宣導計畫肆：「辦理方式：二 本部規劃擬議中之人事法令部分：（三）視實際需要，邀請民意代表、學者專家或其他相關人員舉行座談會。」</p> <p>縣市綜合發展計畫實施要點12：「發展目標與發展方針應依據台灣地區綜合開</p>
		<p>發計畫、區域計畫及相關上位計畫之指導，參酌地方特性及民意機關意見訂定。」</p> <p>臺北縣村里民大會暨基層建設座談會自治條例第13條：「村（里）長推動村（里）公共事務必要時，得由公所邀請當地民意代表、鄰長、及學校、公民營業事業機構、民間團體代表等，召開基層建設座談會。」</p> <p>澎湖縣村里民大會自治條例第9條規定：「村里民大會召開時間由鄉市公所於事前協調轄內各村里，配合村里民工作與生活情形編排日程後通知村里長，其編排同一時間以召開一村里為原則。前項開會日程，應事前報請本府備查，並函請有關單位派員列席，及函知當地各級民意代表。」</p> <p>國道客運路線開放申請經營實施要點4：「由業者自行提出之建議路線，審議委員會得先舉辦路線需求專案，邀請相關公路主管機關、地方政府機關或民意代表、公路汽車客運業者代表、申請者及消費者代表列席參加。」</p> <p>國道客運路線申請經營審議作業須知5：「審議委員會對於由業者自行提出之建議路線，得先舉辦路線需求審查會，由召集委員指定委員三至五人（至少一人應為學者專家委員）組成專案小組，其中一人兼小組召集人，邀請相關公路主管機關、地方政府機關或民意代表、公路汽車客運業者代表、申請者及消費者代表等列席陳述意見。」</p>
代表民意	事前同意行政部門之措施	<p>墳墓設置管理條例施行細則第17條第1項：「主管機關得經地方民意機關同意後規定公墓內墓基之使用年限，並須於申請使用書表內註明規定年限。」</p> <p>軍人公墓管理規則第5條：「軍人公墓之葬厝，區分為土葬及骨灰安厝二種。前項土地葬墓基之使用年限，由主管機關送經地方民意機關同意後規定之。使用年限屆滿三個月前，由主管機關或管理機構通知墓主於使用年限屆滿前自行洗骨安置於納骨室（塔）或其他專門藏放骨灰或骨骸之設施內，墓穴由主管機關收回。逾期未處理或無遺族者，當地主管機關得依行政執行法規定代執行。」</p>

<p>事件處理 中同意行 政部門之 措施</p>	<p>土地法第25條：「直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。」</p> <p>土地法第96條：「城市地方每一人民自住之房屋間數，得由直轄市或縣（市）政府斟酌當地情形，為必要之限制。但應經民意機關之同意。」第123條：「遇有荒歉，直轄市或縣（市）政府得按照當地當年收穫實況為減租或免租之決定。但應經民意機關之同意。」第179條：「前條之原規定地價及前次移轉時之地價，稱為原地價。前項原地價，遇一般物價有劇烈變動時，直轄市或縣（市）財政機關應依當地物價指數調整計算之，並應經地方民意機關之同意。」</p> <p>財政收支劃分法第24條：「司法機關、考試機關及各級政府之行政機關徵收規費，應依法律之所定，未經法律規定者，非分別先經立法機關或民意機關之決議，不得徵收之。」</p> <p>使用牌照稅法第5條：「使用牌照稅，按交通工具種類分別課徵，除機動車輛應就其種類按汽缸總排氣量劃分等級，依第六條附表計徵外，其他交通工具之徵收率，由直轄市及縣（市）政府擬訂，提經同級民意機關通過，並報財政部備案。」</p> <p>房屋稅條例第6條：「直轄市及縣（市）政府得視地方實際情形，在前條規定稅率範圍內，分別規定房屋稅徵收率，提經當地民意機關通過，報請或層轉財政部備案。」</p> <p>娛樂稅法第6條：「直轄市及縣（市）政府得視地方實際情形，在前條規定稅率範圍內，分別規定娛樂稅徵收率，提經直轄市及縣（市）民意機關通過，報請或層轉財政部核備。」</p> <p>財政收支劃分法第34條第1項：「各級政府非依法律之規定或議會之議決，不得發行公債或為一年以上之國內、外借款。」</p> <p>徵兵規則第22條：「實施抽籤時，直轄市、縣（市）政府應派員監督，由鄉（鎮、市、區）長主持，指揮所屬人員辦理，並得邀請當地民意機關代表或公正人士到場監證。」</p>
<p>嗣後監督 行政部門 之措施</p>	<p>身心障礙者保護法第73條規定：「各級政府每年應向其民意機關報告本法之執行情形。」</p> <p>土地法第34條之1執行要點3：「共有土地或建築物為公私共有者，有本法條之適用。私有部分共有人就公私共有土地全部為處分時，如已符合本法條各項規定，其申請所有權變更登記，應予受理。惟公有土地為省市縣有時，各該土地之管理機關於接獲共有人之通知後，以其處分係依據法律之規定，應即報請該管區內民意機關備查。」</p>
<p>協助處理 與人民請 願有關之 事項</p>	<p>雲林縣政府疏處民眾集體陳情請願事件實施要點五：「疏導處理原則：（四）妥處陳情、請願行動：1 所屬各單位對未能疏解之陳情、請願行動，應先期通報本府防處小組及協調權責單位預為準備，並請適宜之民意代表居間指導參與陳情、請願者，依法程序進行，並由轄區警政單位派員隨護前來本府及維持秩序。」</p> <p>鄉鎮市調解條例第4-1條：「民意代表得兼任調解委員，其名額不得超過調解委員會人數三分之一。」</p> <p>彰化縣調解行政自治條例第7條：「為廣泛羅致各界專業人士組織調解委員會，於遴聘調解委員時，應依下列規定分配之：一 婦女委員至少應有一名。二 配合地方社會形態，應參酌當地行業人口結構比率聘任，並應注意轄內各地區委員名額之均衡分配。三 現任村里長及民意代表所占名額各不得超過三分之一。」</p> <p>勞資爭議調解委員資格登記審核要點三：「具備下列各款資格之一者，得向直轄市、縣（市）政府申請登記為調解委員但不得重複登記：（四）曾（現）任縣市級以上民意代表者。前項第二至第九款人員須具有高中（或同等）以上學歷。」</p>

出國考察	縣(市)以下各級民意代表出國考察審核原則一：「縣(市)以下各級民意代表參加國際性會議、考察、訪問、姊妹市締盟或活動申請出國，依本原則審核。」
參與民俗改善	臺灣地區各鄉鎮市區改善民俗實踐會設置要點3：「實踐會應由委員會廣徵會員，民意代表、軍公教人員應率先加入倡導；會員得由會長製發會員證。」
慈善勸募	臺灣省統一捐募運動實施辦法第5條：「發動捐募運動之單位，應合於左列之規定：一 機關政府及民意機關。二 團體經主管官署核准並已辦妥法人登記之社團、財團及政黨組織。三 學校已立案並辦妥財團法人登記之私立學校或公立學校。四 臨時性組織其他經政府認可之組織。」 台北市捐募運動管理辦法第4條：「發動捐募運動之單位，應合於左列之規定：一 機關：政府及民意機關。二 團體：經主管官署核准立案並已辦妥法人登記之社團、財團及政黨組織。三 學校：已核准立案並辦妥財團法人登記之私立學校或公立學校。四 臨時性組織：經政府認可之組織。」 高雄市捐募運動管理辦法第4條：「發動捐募運動之單位應合於左列之規定：一 機關：政府及民意機關。二 團體：經主管機關核准並已辦妥法人登記之社團財團組織。三 學校：已立案並辦妥財團法人登記之私立學校或公立學校。四 其他經政府認可之組織。」
無強制性之參與	台北市政府警察局八十四年度行政革新推動執行規定7：「推動方式：(四)凡與民眾申請案件較有密切關係之業務暨辦理營建、採購業務之單位，得邀請民眾、民意代表、學者、專業代理人及業者等舉辦業務改進公聽會，並開放媒體記者採訪，以示政府廣納建言，務實革新之決心。」
觀禮	各監院所運用社會資源舉辦各類教化藝文活動應行注意事項5：「左列各類活動應於舉辦一週前檢附活動之日期、內容、預定程序、邀請對象報部核定後實施。(四)各監院所受理民間各種團體、協會支援辦理收容人技能訓練，舉行相關儀式，邀請當地民意代表、機關學校首長、媒體記者到場觀禮。」

<p>以民意代表身分參與與人民權益有關之委員會</p>	<p>縣市綜合發展計畫實施要點7：「直轄市、縣市政府為擬定、審議、推動綜合計畫得視需要設置綜合計畫推展委員會（以下簡稱推展委員會）。（一）推展委員會以直轄市、縣市政府首長為召集人，置委員十五人至二十五人，由左列人員組成：1 主管台灣地區綜合開發計畫、區域計畫及其他有關上位計畫之機關代表。2 直轄市、縣市政府有關單位主管。3 具有專門學術經驗之專家學者。4 民意機關代表。」12：「發展目標與發展方針應依據台灣地區綜合開發計畫、區域計畫及相關上位計畫之指導，參酌地方特性及民意機關意見訂定。」、法務部政風督導會報設置要點六：「本會報為瞭解政風狀況，得邀請各級民意代表、學者專家及社會人士，舉辦坐談會，並將具體意見，提供相關機關參考改進。」</p> <p>離島建設條例第11條：「各離島駐軍或軍事單位，在不妨礙國防及離島軍事安全之原則下，應積極配合離島各項建設，並隨時檢討其軍事防務，改進各種不合時宜之軍事管制措施。為辦理前項事項，行政院應每年定期召集國防部及相關部會、當地民意代表及社會人士，舉行檢討會議，提出配合離島建設與發展之具體措施。」</p> <p>行政院離島建設指導委員會設置要點6第3項亦規定：「本會及工作小組開會時，得邀請相關機關代表、民意代表或學者、專家列席。」</p> <p>身心障礙者保護法第7條規定：「各級主管機關應設立身心障礙者保護委員會，以行政首長為主任委員，各目的事業主管機關、身心障礙者或其監護人代表、身心障礙福利學者或專家、民意代表及民間相關機構、團體代表等為委員；其中身心障礙者或其監護人代表、民意代表及民間相關機構、團體代表等，不得少於三分之一。前項保護委員會辦理下列事項：一 整合規劃、研究、諮詢、協調推動促進身心障礙者保護相關事宜。二 審議身心障礙者權益受損申訴事宜。三 其他促進身心障礙者權益及福利保護相關事宜。第一項保護委員會組織與會議及前項第二款身心障礙者權益受損申訴之處理，由各該主管機關定之。身心障礙者權益遭受損失時，其最終申訴之審議，由中央主管機關之保護委員會辦理。」</p> <p>內政部身心障礙者保護委員會組織規程第4條：「本會委員除主任委員、副主任委員外，其餘委員二十四人至三十人，由本部部長就各目的事業主管機關、身心障礙者或其監護人代表、身心障礙福利學者或專家、民意代表及民間相關機構、團體代表聘兼之；任期二年，期滿得續聘之。但代表機關或團體出任者，應隨其本職進退。前項委員出缺時，本部應予補聘，補聘委員之任期至原委員任期屆滿之日為止。第一項委員名額分配，其中身心障礙者或其監護人代表、民意代表及民間相關機構、團體代表，不得少於委員總數三分之一。」</p> <p>直轄市、縣（市）身心障礙者保護委員會組織規程第4條：「本會委員除主任委員、副主任委員外，其餘委員由主任委員就各目的事業主管機關、身心障礙者或其監護人代表、身心障礙福利學者或專家、民意代表及民間相關機構、團體代表聘兼之；任期二年，期滿得續聘之。但代表機關或團體出任者，應隨其本職進退。前項委員出缺時，直轄市、縣（市）主管機關應予補聘，補聘委員之任期至原委員任期屆滿之日為止。第一項委員名額分配，其中身心障礙者或其監護人代表、民意代表及民間相關機構、團體代表，不得少於委員總數三分之一。」</p> <p>高雄市政府身心障礙者保護委員會設置要點3：「本會置委員二十一人，其中一人為主任委員，由市長兼任，四人為副主任委員，由本府教育局、社會局、勞工局及衛生局局長兼任，其餘委員由主任委員就各目的事業主管機關、身心障礙者或其監護人代表、身心障礙福利學者或專家、民意代表及民間相關機構、團體代表聘兼之；任期二年，期滿得續聘之。但代表機關或團體出任者，應隨其本職進退。前項委員出缺時，本府應予補聘，補聘委員之任期至原委員任期屆滿之日為止。第一項委員名額分配，其中身心障礙者或其監護人代表、民意代表及民間相關機構、團體代表，不得少於委員總數三分之一。」</p>
-----------------------------	--

臺北縣身心障礙者保護委員會設置要點4：「本委員除主任委員、副主任委員外，其餘委員由主任委員就各目的事業主管機關、身心障礙者或其監護人代表、身心障礙福利學者或專家、**民意代表**及民間相關機構、團體代表聘兼之；任期二年，期滿得續聘之。但代表機關或團體出任者，應隨其本職進退。前

項委員出缺時，應予補聘，補聘委員之任期至原委員任期屆滿之日止。第一項委員名額分配，其中身心障礙者或其監護人代表、**民意代表**及民間機構、團體代表，不得少於委員總數三分之一。」

監所協進委員會組織規程第3條規定：「本會由左列人員組織之：一 所在地之**民意機關代表**一至三人。二 地方法院院長。三 地方法院首席檢察官或檢察官。四 當地憲警首長各一人。五 所在地之縣市政府代表一人。六 律師公會代表一人或二人。七 商會代表一人。八 工會代表一人。九 農會代表一人。一〇 糧食機關首長。一一 衛生機關首長。一二 地方公正人士五至十人。一三 宗教團體、慈善團體、教育機關各一人。一四 工商界熱心人士一至三人。一五 地方法院主任觀護人，或觀護人中指定一人。一六 監所首長。前項第一款至第十一款、及第十五、十六款之人員均為當然委員，以第二款委員為主任委員，第十二款至第十四款之委員由當地之司法機關聘任之。」

台北市政府治安防治委員會設置要點3：「本會置主任委員一人，由市長兼任；副主任委員二人，由副市長兼任；委員十八人，由主任委員得就左列人員聘（派）兼之：（一）本府秘書長暨各局、處、會首長、（二）地方法院、檢察署代表。（三）學者專家。（四）**民意代表**。（五）婦女、兒童福利團體、公益

社團代表。（六）協勤民力代表。」

福建省金門縣古蹟管理委員會組織規程第3條規定：「本會設置委員七至十五人，由縣政府延聘學者專家、**民意代表**及相關人士充任之，並指定一人為主任委員綜理會務；執行秘書一人，承主任委員之命指導各組辦理會務工作。」、臺灣省社會救助調查辦法第11條規定：「鄉（鎮、市、區）公所於調查完竣後，應邀請當地民意代表及公正人士三人至七人參加，組織審查小組，審定低收入戶，必要時邀請村里鄰長或村里幹事列席說明。」

臺中市社會救助調查辦法第11條規定：「各區公所於調查完竣後，應邀請當地**民意代表**及公正人士三人至五人參加，組織審查小組，審定低收入戶，必要時邀請村里鄰長或村里幹事列席說明。」

區域計畫法第18條：「中央、直轄市、縣（市）主管機關為推動區域計畫之實施及區域公共設施之興修，得邀同有關政府機關、**民意機關**、學術機構、人民團體、公私企業等組成區域建設推行委員會。」

縣市綜合發展計畫實施要點7：「直轄市、縣市政府為擬定、審議、推動綜合計畫得視需要設置綜合計畫推展委員會（以下簡稱推展委員會）。（一）推展委員會以直轄市、縣市政府首長為召集人，置委員十五人至二十五人，由左列人員組成：1 主管台灣地區綜合開發計畫、區域計畫及其他有關上位計畫之機關代表。2 直轄市、縣市政府有關單位主管。3 具有專門學術經驗之專家學者。4 **民意機關代表**。一二，發展目標與發展方針應依據台灣地區綜合開發計畫、區域計畫及相關上位計畫之指導，參酌地方特性及民意機關意見訂定。」

平均地權條例第4條規定：「本條例所定地價評議委員會，由直轄市或縣（市）政府組織之，並應由地方**民意代表**及其他公正人士參加；其組織規程，由內政部定之。」

台北市政府國際事務委員會設置要點3：「本會置主任委員一人，由市長兼任；副主任委員一人，由市長指派副市長一人兼任；委員十九人至二十三人，由主任委員就本府相關局、處、會、中心首長或相關人員，及具有文化、經貿、外交、國際事務專長之學者專家、**民意代表**、社會人士聘派之，以提供本府諮詢並協助本府推動本市國際交流。」

土地法第155條：「標準地價評議委員會之組織規程，由中央地政機關定之。前項委員會委員，應有地方**民意機關**之代表參加。」

	<p>房屋稅條例第9條：「各直轄市、縣（市）（局）應選派有關主管人員及建築技術專門人員組織不動產評價委員會。不動產評價委員會應由當地民意機關及有關人民團體推派代表參加，人數不得少於總額五分之二。其組織規程由財政部定之。」</p> <p>強迫入學條例第4條：「鄉（鎮、市、區）為辦理強迫入學事宜，設鄉（鎮、市、區）強迫入學委員會，由鄉（鎮、市、區）長、民政、財政、戶政、衛生等單位主管、地方民意代表及國民中、小學校長組織之；以鄉（鎮、市、區）長為主任委員。」</p> <p>經濟部水資源局水利計畫作業規範小組設置要點3：「本小組置召集人一人，由本局長兼任；另置委員二十人至二十四人，由本局聘請各級水利及相關目的事業主管，及具有實務經驗之學者、專家、民意代表擔任之；委員任期為二年，並得續聘之。」</p> <p>礦業法施行細則第92條規定：「依本法第八十一條規定臨時組織地方礦業賠償委員會時，應由礦業主管機關、當地縣（市）政府、民意機關、礦業同業公會代表及礦業專家組成之。」</p> <p>臺灣地區礦害預防及處理辦法第30條規定：「審議會由主管機關、當地縣市政府、地方民意機關，礦業同業公會代表及礦業專家等組成之，任務完成後即行解散。」</p> <p>較為特殊之排除民意代表者，乃直轄市縣（市）農村社區土地重劃委員會設置辦法第3條：「本會置主任委員一人，由直轄市市長或縣（市）長兼任，委員若干人，由直轄市或縣（市）政府就下列人員聘兼之：一 秘書長或主任秘書。二 民政局局長。三 建設（工務）局局長。四 農業局（科）局（科）長。五 財政局（科）局（科）長。六 地政處（局、科）處（局、科）長。七 社會局（科）局（科）長。八 主計處（室）處長（主任）。九 正辦理中之重劃區鄉（鎮、市、區）長若干人。一 正辦理中之重劃區土地所有權人代表二人。一一 專家學者二人。前項第十款之委員，由重劃區內土地所有權人推選之。但不得具有民意代表身分。第一項第九款及第十款之委員，僅於該重劃區業務開會時出席及參與表決，並於該重劃區業務完成後解聘之。」</p>
--	---

附件二：立法院職權行使法與各級議會職權行使法規對照表

各級地方議會職權行使法規 立法院職權行使法	直轄市議會組織自治條例 直轄市議會議事規則 直轄市議會議員質詢辦法 直轄市議會聽證辦法 直轄市議會人民請願案處理辦法	縣（市）議會組織自治條例 縣（市）議會議事規則 縣（市）議會議員質詢辦法 縣（市）議會聽證會（公聽會）實施辦法 縣（市）議會人民請願案處理辦法
第一章 總則		
第1條：「本法依立法院組織法第2條第2項制定之。本法未規定者，適用其他法令之規定。」	臺北市議會議事規則 §1 高雄市議會議事規則 §1	臺北縣議會議事規則 §1 桃園縣議會議事規則 §1 苗栗縣議會議事規則 §1 臺中縣議會議事規則 §1 南投縣議會議事規則 §1 彰化縣議會議事規則 §1 雲林縣議會議事規則 §1 嘉義縣議會議事規則 §1 高雄縣議會議事規則 §1 澎湖縣議會議事規則 §1 宜蘭縣議會議事規則 §1 花蓮縣議會議事規則 §1 臺東縣議會議事規則 §1 金門縣議會議事規則 §1 基隆市議會議事規則 §1 新竹市議會議事規則 §1 臺中市議會議事規則 §1 嘉義市議會議事規則 §1 臺南市議會議事規則 §1
第2條：「立法委員應分別於每年二月一日及九月一日起報到，開議日由各黨團協商決定之。但經總統解散時，由新任委員於選舉結果公告後第三日起報到，第十日開議。前項報到及出席會議，應由委員親自為之。」	臺北市議會組織自治條例 §31 高雄市議會組織自治條例 §51	臺北縣議會組織自治條例 §4 桃園縣議會組織自治條例 §4 苗栗縣議會組織自治條例 §4 臺中縣議會組織自治條例 §4 南投縣議會組織自治條例 §4 彰化縣議會組織自治條例 §4 雲林縣議會組織自治條例 §4 嘉義縣議會組織自治條例 §4 高雄縣議會組織自治條例 §4 澎湖縣議會組織自治條例 §4 宜蘭縣議會組織自治條例 §4 花蓮縣議會組織自治條例 §4 臺東縣議會組織自治條例 §4 金門縣議會組織自治條例 §4 基隆議會組織自治條例 §4 新竹市議會組織自治條例 §4 臺中市議會組織自治條例 §4 嘉義市議會組織自治條例 §4 臺南市議會組織自治條例 §4
第3條：「立法院每屆第一會期報到首日舉行預備會議，進行委員就職宣誓及院長、副院長	臺北市議會組織自治條例 §3 臺北市議會議事規則 §4 高雄市議會組織自治條例 §5，	臺北縣議會組織自治條例 §6，7 臺北縣議會議事規則 §7 桃園縣議會組織自治條例 §8

<p>之選舉。」</p>	<p>8, 9 高雄市議會議事規則§4</p>	<p>桃園縣議會議事規則§7 苗栗縣議會組織自治條例§7 苗栗縣議會議事規則§7 臺中縣議會組織自治條例§7 臺中縣議會議事規則§7 南投縣議會組織自治條例§7 南投縣議會議事規則§7 彰化縣議會組織自治條例§7 彰化縣議會議事規則§7 雲林縣議會組織自治條例§7 雲林縣議會議事規則§7 嘉義縣議會組織自治條例§7 嘉義縣議會議事規則§7 澎湖縣議會組織自治條例§7 澎湖縣議會議事規則§7 高雄縣議會組織自治條例§7 高雄縣議會議事規則§7 基隆市議會議事規則§ 宜蘭縣議會組織自治條例§7 宜蘭縣議會議事規則§7 花蓮縣議會組織自治條例§7 花蓮縣議會議事規則§7 臺東縣議會組織自治條例§7 臺東縣議會議事規則§7 金門縣議會組織自治條例§7§7 金門縣議會議事規則§7 基隆市議會議事規則§7 基隆市議會組織自治條例§7 新竹市議會組織自治條例§4 新竹市議會議事規則§4 臺中市議會議事規則§6 嘉義市議會組織自治條例§4 嘉義市議會議事規則§6 臺南市議會組織自治條例§8 臺南市議會議事規則§7</p>
<p>第4條：「立法院會議，須有立法委員總額三分之一出席，始得開會。前項立法委員總額，以每會期實際報到人數為計算標準。但會期中辭職、去職或亡故者，應減除之。」</p>	<p>臺北市議會組織自治條例§12 高雄市議會組織自治條例§21</p>	<p>臺北縣議會組織自治條例§19, 20 桃園縣議會組織自治條例§20, 21 苗栗縣議會組織自治條例§19I 臺中縣議會組織自治條例§19I 南投縣議會組織自治條例§19I 彰化縣議會組織自治條例§19I 雲林縣議會組織自治條例§19I 嘉義縣議會組織自治條例§19 高雄縣議會組織自治條例§19I 澎湖縣議會組織自治條例§19I 基隆市議會議事規則§ 宜蘭縣議會組織自治條例§19I 花蓮縣議會組織自治條例§19I 臺東縣議會組織自治條例§19I 金門縣議會組織自治條例§19I 基隆市議會組織自治條例§19I 新竹市議會組織自治條例§</p>

		19 , 20 臺中市議會組織自治條例§19I 嘉義市議會議事規則§2 , 10 臺南市議會組織自治條例§20
第5條：「立法院每次會期屆至，必要時，得由院長或立法委員提議或行政院之請求延長會期，經院會議決行之；立法委員之提議，並應有四十人以上之連署或附議。」	臺北市議會議事規則 §27 高雄市議會議事規則§26	臺北縣議會議事規則§25 桃園縣議會議事規則§25 苗栗縣議會議事規則§25 臺中縣議會議事規則§26 南投縣議會議事規則§25 彰化縣議會議事規則§23II 雲林縣議會議事規則§25 嘉義縣議會議事規則§25 高雄縣議會議事規則§25 澎湖縣議會議事規則§25 宜蘭縣議會議事規則§25 花蓮縣議會議事規則§25 臺東縣議會議事規則§26 金門縣議會議事規則§25 基隆市議會議事規則§26 新竹市議會議事規則§25 臺中市議會議事規則§23 嘉義市議會議事規則§19 臺南市議會議事規則§25
第6條：「立法院會議之決議，除法令另有規定外，以出席委員過半數之同意行之；可否同數時，取決於主席。」	臺北市議會組織自治條例§12III 高雄市議會組織自治條例§2II	臺北縣議會組織自治條例§39 桃園縣議會組織自治條例§40 苗栗縣議會組織自治條例§19I 臺中縣議會組織自治條例§19I 南投縣議會組織自治條例§19I 彰化縣議會組織自治條例§19I 雲林縣議會組織自治條例§19I 嘉義縣議會組織自治條例§19 高雄縣議會組織自治條例§19I 澎湖縣議會組織自治條例§19I 宜蘭縣議會組織自治條例§19I 花蓮縣議會組織自治條例§19I 臺東縣議會組織自治條例§19I 金門縣議會組織自治條例§19I 基隆市議會組織自治條例§19I 新竹市議會組織自治條例§19I 臺中市議會組織自治條例§19I 嘉義市議會議事規則§55 臺南市議會組織自治條例§20
第二章 議案審議		
第7條：「立法院依憲法第六十三條規定所議決之議案，除法律案、預算案應經三讀會議決外，其餘均經二讀會議決之。」	臺北市議會議事規則 §15 高雄市議會議事規則§17	臺北縣議會議事規則§14 桃園縣議會議事規則§26 新竹市議會議事規則§26 苗栗縣議會議事規則§26 臺中縣議會議事規則§27 南投縣議會議事規則§26 彰化縣議會議事規則§16 雲林縣議會議事規則§26 嘉義縣議會議事規則§26

		高雄縣議會議事規則§26 澎湖縣議會議事規則§26 宜蘭縣議會議事規則§26 花蓮縣議會議事規則§26 臺東縣議會議事規則§27 金門縣議會議事規則§26 基隆市議會議事規則§27 新竹市議會議事規則§26 嘉義市議會議事規則§47I 臺南市議會議事規則§26
第8條：「第一讀會，由主席將議案宣付朗讀行之。政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。但有出席委員提議，四十人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。立法委員提出之其他議案，於朗讀標題後，得由提案人說明其旨趣，經大體討論，議決交付審查或逕付二讀，或不予審議。」	臺北市議會議事規則 §39 高雄市議會議事規則 §36	臺北縣議會議事規則 §26 桃園縣議會議事規則 §27 苗栗縣議會議事規則 §27 臺中縣議會議事規則 §28 南投縣議會議事規則 §27 彰化縣議會議事規則 §24 雲林縣議會議事規則 §27 嘉義縣議會議事規則 §27 高雄縣議會議事規則 §27 澎湖縣議會議事規則 §27 宜蘭縣議會議事規則 §27 花蓮縣議會議事規則 §27 臺東縣議會議事規則 §28 金門縣議會議事規則 §27 基隆市議會議事規則 §28 新竹市議會議事規則 §27 臺中市議會議事規則 §24 嘉義市議會議事規則 §47II 臺南市議會議事規則 §27
第9條：「第二讀會，於討論各委員會審查之議案，或經院會議決不經審查逕付二讀之議案時行之。第二讀會，應將議案朗讀，依次或逐條提付討論。第二讀會，得就審查意見或原案要旨，先作廣泛討論。廣泛討論後，如有出席委員提議，三十人以上連署或附議，經表決通過，得重付審查或撤銷之。」	臺北市議會議事規則 §40 高雄市議會議事規則 §37	臺北縣議會議事規則 §27 桃園縣議會議事規則 §28 苗栗縣議會議事規則 §28 臺中縣議會議事規則 §29 南投縣議會議事規則 §28 彰化縣議會議事規則 §25 雲林縣議會議事規則 §28 嘉義縣議會議事規則 §28 高雄縣議會議事規則 §28 澎湖縣議會議事規則 §28 宜蘭縣議會議事規則 §28 花蓮縣議會議事規則 §28 臺東縣議會議事規則 §29 金門縣議會議事規則 §28 基隆市議會議事規則 §29 新竹市議會議事規則 §28 臺中市議會議事規則 §25 嘉義市議會議事規則 §47IV 臺南市議會議事規則 §28
第10條：「法律案在第二讀會逐條討論，有一部分已經通過，其餘仍在進行中時，如對本案立法之原旨有異議，由出席委員提議，五十人以上連署	臺北市議會議事規則 §40II,III 高雄市議會議事規則 §37II,III	臺北縣議會議事規則 §27II 桃園縣議會議事規則 §28II 苗栗縣議會議事規則 §28II 臺中縣議會議事規則 §29II 南投縣議會議事規則 §28II

<p>或附議，經表決通過，得將全案重付審查。但以一次為限。」</p>		<p>彰化縣議會議事規則§25II 雲林縣議會議事規則§28II 嘉義縣議會議事規則§28II 高雄縣議會議事規則§28II 澎湖縣議會議事規則§28II 宜蘭縣議會議事規則§28II 花蓮縣議會議事規則§28II 臺東縣議會議事規則§29II 金門縣議會議事規則§28II 基隆市議會議事規則§29II 新竹市議會議事規則§28II 臺中市議會議事規則§25II 嘉義市議會議事規則§47V 臺南市議會議事規則§28II</p>
<p>第10條之1：「第二讀會討論各委員會議決不須黨團協商之議案，得經院會同意，不須討論，逕依審查意見處理。」</p>		
<p>第11條：「第三讀會，應於第二讀會之下次會議行之。但如有出席委員提議，三十人以上連署或附議，經表決通過，得於二讀後繼續進行三讀。第三讀會，除發現議案內容有互相牴觸，或與憲法、其他法律相牴觸者外，祇得為文字修正。第三讀會，應將議案全案付表決。」</p>	<p>臺北市議會議事規則§43，44 高雄市議會議事規則§40，41</p>	<p>臺北縣議會議事規則§30，31 桃園縣議會議事規則§31，32 苗栗縣議會議事規則§31，32 臺中縣議會議事規則§32，33 南投縣議會議事規則§31，32 彰化縣議會議事規則§28，29 雲林縣議會議事規則§31，32 嘉義縣議會議事規則§31 高雄縣議會議事規則§31 澎湖縣議會議事規則§31，32 宜蘭縣議會議事規則§31，32 花蓮縣議會議事規則§31，32 臺東縣議會議事規則§32，33 金門縣議會議事規則§31，32 基隆市議會議事規則§32，33 新竹市議會議事規則§31，32 臺中市議會議事規則§28 嘉義市議會議事規則§47VIII 臺南市議會議事規則§31，32</p>
<p>第12條：「議案於完成二讀前，原提案者得經院會同意後撤回原案。法律案交付審查後，性質相同者，得為併案審查。法律案付委經逐條討論，院會再為併案審查之交付時，審查會對已通過之條文，不再討論。」</p>	<p>臺北市議會議事規則§3III (後)，13III 高雄市議會議事規則§37II(後) , 15</p>	<p>臺北縣議會議事規則§11 苗栗縣議會議事規則§11，30 臺中縣議會議事規則§11，31 南投縣議會議事規則§11，30 彰化縣議會議事規則§13，27 雲林縣議會議事規則§11，30 嘉義縣議會議事規則§11，30 高雄縣議會議事規則§11，30 澎湖縣議會議事規則§11，30 宜蘭縣議會議事規則§11，30 花蓮縣議會議事規則§11，30 臺東縣議會議事規則§11，31 金門縣議會議事規則§11，30 基隆市議會議事規則§12，31 新竹市議會議事規則§11 臺中市議會議事規則§10(6)， 27</p>

		嘉義市議會議事規則§47VII 臺南市議會議事規則§11, 30
第13條：「每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。」	臺北市議會議事規則 §17 高雄市議會議事規則§18	
第14條：「立法委員提出之憲法修正案，除依憲法第一百七十四條第二款之規定處理外，審議之程序準用法律案之規定。」		
第15條：「總統依憲法增修條文第二條第三項之規定發布緊急命令，提交立法院追認時，不經討論，交全院委員會審查；審查後提出院會以無記名投票表決。未獲同意者，該緊急命令立即失效。總統於立法院休會期間發布緊急命令提交追認時，立法院應即召開臨時會，依前項規定處理。總統於立法院解散後發布緊急命令，提交立法院追認時，立法院應於三日內召開臨時會，並於開議七日內議決，如未獲同意，該緊急命令立即失效。但於新任立法委員選舉投票日後發布者，由新任立法委員於就職後依第一項規定處理。」		
第三章 聽取報告與質詢		
第16條：「行政院依憲法增修條文第三條第二項第一款向立法院提出施政方針及施政報告，依下列之規定：一、行政院應於每年二月一日以前，將該年施政方針及上年七月至十二月之施政報告印送全體立法委員，並由行政院院長於二月底前提出報告。二、行政院應於每年九月一日以前，將該年一月至六月之施政報告印送全體立法委員，並由行政院院長於九月底前提出報告。三、新任行政院院長應於就職後兩週內，向立法院提出施政方針之報告，並於報告前三日將書面報告印送全體立法委員會。立法院依前項規定向行政院院長及行政院各部會首長提出口頭質詢之會議次數，由程序委員會定之。」	臺北市議會議事規則 §28 高雄市議會議事規則§27	臺北縣議會議事規則§51 臺北縣議會議員質詢辦法§2 桃園縣議會議事規則§50 苗栗縣議會議事規則§50 臺中縣議會議事規則§51 南投縣議會議事規則§50 彰化縣議會議事規則§50 雲林縣議會議事規則§50 嘉義縣議會議事規則§50 高雄縣議會議事規則§50 澎湖縣議會議事規則§50 宜蘭縣議會議事規則§50 花蓮縣議會議事規則§48 臺東縣議會議事規則§51 金門縣議會議事規則§50 基隆市議會議事規則§51 新竹市議會議事規則§51 臺中市議會議事規則§47 嘉義市議會議事規則§40 臺南市議會議事規則§50
第17條：「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，	臺北市議會議事規則§30 高雄市議會議員質詢辦法§4II	臺北縣議會議事規則§53 彰化縣議會議員質詢辦法§2

<p>行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢。前項情事發生時，如有立法委員提議，三十人以上連署或附議，經院會議決，亦得邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。」</p>		
<p>第18條：「立法委員對於行政院院長及各部會首長之施政方針、施政報告及其他事項，得提出口頭或書面質詢。前項口頭質詢分為政黨質詢及立法委員個人質詢，均以即問即答方式為之，並得採用聯合質詢。但其人數不得超過三人。政黨質詢先於個人質詢進行。」</p>	<p>臺北市議會議事規則§29，31 臺北市議會議員質詢辦法§5 高雄市議會議事規則§28 高雄市議會議員質詢辦法§4</p>	<p>臺北縣議會議事規則§52 臺北縣議會議員質詢辦法§5 桃園縣議會議事規則§52 桃園縣議會議員質詢辦法§11 苗栗縣議會議事規則§51 臺中縣議會議事規則§52 南投縣議會議事規則§51I 彰化縣議會議事規則§52 彰化縣議會議員質詢辦法§3 雲林縣議會議事規則§51 嘉義縣議會議事規則§51 高雄縣議會議事規則§51 澎湖縣議會議事規則§51 宜蘭縣議會議事規則§51 宜蘭縣議會縣政質詢辦法§4 花蓮縣議會議事規則§49 花蓮縣議會縣政質詢辦法§6IV 臺東縣議會議事規則§52 金門縣議會議事規則§51 基隆市議會議事規則§52 新竹市議會議事規則§52 臺中市議會議事規則§48 嘉義市議會議事規則§42 臺南市議會議事規則§51</p>
<p>第19條：「每一政黨詢答時間，以各政黨黨團提出人數乘以三十分鐘行之。但其人數不得逾該黨團人數二分之一。前項參加政黨質詢之委員名單，由各政黨於行政院院長施政報告前一日向秘書長提出。代表政黨質詢之立法委員，不得提出個人質詢。政黨質詢時，行政院院長及各部會首長皆應列席備詢。」</p>		
<p>第20條：「立法委員個人質詢應依各委員會之種類，以議題分組方式進行，行政院院長及與議題相關之部會首長應列席備詢。議題分組進行質詢，依立法院組織法第十條第一項各款順序。但有委員三十人連署，經議決後得變更議題順序。立法委員個人質詢，以二議題為限，詢答時間合計不</p>	<p>臺北市議會議員質詢辦法§4 高雄市議會議員質詢辦法§3</p>	<p>臺北縣議會議事規則§55 臺北縣議會議員質詢辦法§5 桃園縣議會議員質詢辦法§5 苗栗縣議會議事規則§53 臺中縣議會議事規則§54 臺中縣議會縣政質詢辦法§4 南投縣議會議事規則§53 彰化縣議會議員質詢辦法§5 雲林縣議會議事規則§53 嘉義縣議會議事規則§53</p>

<p>得逾三十分鐘。 如以二議題進行時，各議題不得逾十五分鐘。」</p>		<p>高雄縣議會議事規則§53 澎湖縣議會議事規則§53 宜蘭縣議會議事規則§53 宜蘭縣議會縣政質詢辦法§4 花蓮縣議會議事規則§51 花蓮縣議會縣政質詢辦法§6 臺東縣議會議事規則§53, 54 金門縣議會議事規則§53 金門縣議會議員質詢辦法§5(8) 基隆市議會議事規則§54 新竹市議會議事規則§54 臺中市議會議事規則§50 嘉義市議會議事規則§42 臺南市議會議事規則§53</p>
<p>第21條：「施政方針及施政報告之質詢，於每會期集會委員報到日起至開議後七日內登記之。 立法委員為前項之質詢時，得將其質詢要旨以書面於質詢日前二日送交議事處，轉知行政院。但遇有重大突發事件，得於質詢前二小時提出。委員如採用聯合質詢，應併附親自簽名之同意書面。 已質詢委員，不得再登記口頭質詢。」</p>	<p>臺北市議會議事規則 §29I 臺北市議會議員質詢辦法 §5 高雄市議會議事規則 §28 高雄市議會議員質詢辦法 §4</p>	<p>臺北縣議會議事規則§55 臺北縣議會議員質詢辦法§5 桃園縣議會議事規則§53 桃園縣議會議員質詢辦法§4, 6 苗栗縣議會議事規則§53 臺中縣議會議事規則§53, 54 臺中縣議會縣政質詢辦法§4,5 彰化縣議會議員質詢辦法§4 雲林縣議會議事規則§53 嘉義縣議會議事規則§53 高雄縣議會議事規則§52 澎湖縣議會議事規則§53 宜蘭縣議會議事規則§53 宜蘭縣議會縣政質詢辦法§4 花蓮縣議會議事規則§51 花蓮縣議會縣政質詢辦法§6IV 臺東縣議會議事規則§54 金門縣議會議事規則§53 金門縣議會議員質詢辦法§5(3) 基隆市議會議事規則§54 嘉義市議會議事規則§42 臺南市議會議事規則§52</p>
<p>第22條：「依第十七條及第十八條提出之口頭質詢，應由行政院院長或質詢委員指定之有關部會首長答復；未及答復部分，應於二十日內以書面答復。但質詢事項牽涉過廣者，得延長五日。」</p>	<p>臺北市議會議事規則 §31 臺北市議會議員質詢辦法 §5(3) 高雄市議會議事規則 §30 高雄市議會議員質詢辦法 §4I(2)</p>	<p>臺北縣議會議事規則§57 臺北縣議會議員質詢辦法§5(8) 苗栗縣議會議事規則§55I 臺中縣議會議事規則§56I 臺中縣議會縣政質詢辦法§7 南投縣議會議事規則§55 彰化縣議會議事規則§54 彰化縣議會議員質詢辦法§3 雲林縣議會議事規則§54 嘉義縣議會議事規則§53, 55 高雄縣議會議事規則§55I 澎湖縣議會議事規則§53 宜蘭縣議會議事規則§53 宜蘭縣議會縣政質詢辦法§8 花蓮縣議會議事規則§51 花蓮縣議會縣政質詢辦法§9 臺東縣議會議事規則§54 金門縣議會議事規則§53</p>

		金門縣會議員質詢辦法§5(8) 基隆市議會議事規則§56I 新竹市議會議事規則§56I 臺中市議會議事規則§50 嘉義市議會議事規則§44I 臺南市議會議事規則§53
第23條：「立法委員行使憲法增修條文第三條第二項第一款之質詢權，除依第十六條至第二十一條規定處理外，應列入議事日程質詢事項，並由立法院送交行政院。行政院應於收到前項質詢後二十日內，將書面答復送由立法院轉知質詢委員，並列入議事日程質詢事項。但如質詢內容牽涉過廣者，答復時間得延長五日。」		
第24條：「質詢之提出，以說明其所質詢之主旨為限。質詢委員違反前項規定者，主席得予制止。」		
第25條：「質詢之答復，不得超過質詢範圍之外。被質詢人除為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者外，不得拒絕答復。被質詢人違反第一項規定者，主席得予制止。」	臺北市議會議事規則 §33 臺北市議會議員質詢辦法 §7 高雄市議會議事規則 §33 高雄市議會議員質詢辦法 §9， 10	臺北縣議會議事規則§59 桃園縣議會議事規則§54I，56 桃園縣議會議員質詢辦法§11 苗栗縣議會議事規則§57 臺中縣議會議事規則§58 南投縣議會議事規則§57 彰化縣議會議事規則§53 雲林縣議會議事規則§54 嘉義縣議會議事規則§55，57 高雄縣議會議事規則§57 澎湖縣議會議事規則§57 宜蘭縣議會議事規則§57 花蓮縣議會議事規則§55 花蓮縣議會縣政質詢辦法§12 臺東縣議會議事規則§58 金門縣議會議事規則§57 基隆市議會議事規則§58 新竹市議會議事規則§58 臺中市議會議事規則§52I 嘉義市議會議事規則§44I 臺南市議會議事規則§56
第26條：「行政院院長、副院長及各部會首長應親自出席立法院院會，並備質詢。因故不能出席者，應於開會前檢送必須請假之理由及行政院院長批准之請假書。」		
第27條：「質詢事項，不得作為討論之議題。」	臺北市議會議事規則 §32 高雄市議會議事規則§31	臺北縣議會議事規則§57II 桃園縣議會議事規則§54II 苗栗縣議會議事規則§55II 臺中縣議會議事規則§56II 南投縣議會議事規則§55II

		彰化縣議會議事規則§57I 嘉義縣議會議事規則§55II 高雄縣議會議事規則§55II 澎湖縣議會議事規則§55II 宜蘭縣議會議事規則§55II 花蓮縣議會議事規則§53II 臺東縣議會議事規則§56II 金門縣議會議事規則§55II 基隆市議會議事規則§56II 新竹市議會議事規則§56II 臺中市議會議事規則§52II 嘉義市議會議事規則§44II 臺南市議會議事規則§55II
第28條：「行政院向立法院提出預算案編製經過報告之質詢，應於報告首日登記，詢答時間不得逾十五分鐘。前項質詢以即問即答方式為之。但經質詢委員同意，得採綜合答復。審計長所提總決算審核報告之諮詢，應於報告日中午前登記；其詢答時間及答復方式，依前二項規定處理。行政院或審計部對於質詢或諮詢未及答復部分，應於二十日內以書面答復。但內容牽涉過廣者，得延長五日。」		
第四章 同意權之行使		
第29條：「立法院依憲法第一百零四條或憲法增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項行使同意權時，不經討論，交付全院委員會審查，審查後提出院會以無記名投票表決，經全體立法委員二分之一以上之同意通過。」		
第30條：「全院委員會就被提名人之資格及是否適任之相關事項進行審查與詢問，由立法院咨請總統通知被提名人列席說明與答詢。全院委員會於必要時，得就司法院院長、副院長、考試院院長、副院長及監察院院長、副院長與其他被提名人分開審查。」		
第31條：「同意權行使之結果，由立院咨復總統。如被提名人未獲同意，總統應另提他人咨請立法院同意。」		
第五章 覆議案之處理		
第32條：「行政院得就立法院決議之法律案、預算案、條約案之全部或一部，經總統核可		

後，移請立法院覆議。」		
第33條：「覆議案不經討論，即交全院委員會，就是否維持原決議予以審查。 全院委員會審查時，得由立法院邀請行政院院長列席說明。」	臺北市議會議事規則 §60 高雄市議會議事規則§60	臺北縣議會議事規則§49 桃園縣議會議事規則§48 苗栗縣議會議事規則§48 臺中縣議會議事規則§49 南投縣議會議事規則§48 彰化縣議會議事規則§48 雲林縣議會議事規則§48 嘉義縣議會議事規則§48 高雄縣議會議事規則§48 澎湖縣議會議事規則§48 宜蘭縣議會議事規則§48 花蓮縣議會議事規則§46 臺東縣議會議事規則§49 金門縣議會議事規則§48 基隆市議會議事規則§49 新竹市議會議事規則§49 臺中市議會議事規則§45 嘉義市議會議事規則§61 臺南市議會議事規則§48
第34條：「覆議案審查後，應於行政院送達十五日內提出院會以記名投票表決。如贊成維持原決議者，超過全體立法委員二分之一，即維持原決議；如未達全體立法委員二分之一，即不維持原決議；逾期未作成決議者，原決議失效。」	臺北市議會議事規則 §60 高雄市議會議事規則§61	臺北縣議會議事規則§50 桃園縣議會議事規則§49 苗栗縣議會議事規則§49 臺中縣議會議事規則§50 南投縣議會議事規則§49 彰化縣議會議事規則§49 雲林縣議會議事規則§49 嘉義縣議會議事規則§49 高雄縣議會議事規則§49 澎湖縣議會議事規則§49 宜蘭縣議會議事規則§49 花蓮縣議會議事規則§47 臺東縣議會議事規則§50 金門縣議會議事規則§49 基隆市議會議事規則§50 新竹市議會議事規則§50 臺中市議會議事規則§46 嘉義市議會議事規則§62 臺南市議會議事規則§49
第35條：「立法院休會期間，行政院移請覆議案，應於送達七日內舉行臨時會，並於開議十五日內，依前二條規定處理之。」		
第六章 不信任案之處理		
第36條：「立法院依憲法增修條文第三條第二項第三款之規定，得經全體立法委員三分之一以上連署。對行政院院長提出不信任案。」		
第37條：「不信任案應於院會報告事項進行前提出，主席收受後應即報告院會，並不經討		

<p>論，交付全院委員會審查。全院委員會應自不信任案提報院會七十二小時後，立即召開審查，審查後提報院會表決。前項全院委員會審查及提報院會表決時間，應於四十八小時內完成，未於時限完成者，視為不通過。」</p>		
<p>第38條：「不信任案於審查前，連署人得撤回連署，未連署人亦得參加連署；提案人撤回原提案須經連署人同意。前項不信任案經主席宣告審查後，提案人及連署人均不得撤回提案或連署。 審查時如不足全體立法委員三分之一以上連署者，該不信任案視為撤回。」</p>		
<p>第39條：「不信任案之表決，以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，方為通過。」</p>		
<p>第40條：「立法院處理不信任案之結果，應咨送總統。」</p>		
<p>第41條：「不信任案未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。」</p>		
<p>第七章 彈劾案之提出</p>		
<p>第42條：「立法院依憲法增修條文第四條第五項之規定，對總統、副總統犯內亂或外患罪，得提出彈劾案。」</p>		
<p>第43條：「依前條規定彈劾總統或副總統，須經全體立法委員二分之一以上提議，以書面詳列彈劾事由，交由程序委員會編列議程提報院會，並不經討論，交付全院委員會審查。全院委員會審查時，得由立法院邀請被彈劾人列席說明。」</p>		
<p>第44條：「全院委員會審查後，提出院會以無記名投票表決，如經全體立法委員三分之二以上贊成，向國民大會提出彈劾案。」</p>		
<p>第七章之一 罷免案之提出及審議</p>		
<p>第44條之1：「立法院依憲法增修條文第二條第九項規定提出罷免總統或副總統案，經全體立法委員四分之一之提議，附具罷免理由，交由程序委員會編列議程提報院會，並不經討</p>		

<p>論，交付全院委員會於十五日內完成審查。 全院委員會審查前，立法院應通知被提議罷免人於審查前七日內提出答辯書。 前項答辯書，立法院於收到後，應即分送全體立法委員。 被提議罷免人不提出答辯書時，全院委員會仍得逕行審查。 全院委員會審查後，即提出院會以記名投票表決，經全體立法委員三分之二同意，罷免案成立，當即宣告並咨復被提議罷免人。」</p>		
<p>第八章 文件調閱之處理</p>		
<p>第45條：「立法院經院會決議，得設調閱委員會，或經委員會之決議，得設調閱專案小組，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料。 調閱委員會或調閱專案小組於必要時，得經院會之決議，向有關機關調閱前項議案涉及事項之文件原本。」</p>		
<p>第46條：「調閱委員會或調閱專案小組之設立，均應於立法院會期中為之。但調閱文件之時間不在此限。」</p>		
<p>第47條：「受要求調閱文件之機關，除依法律或其他正當理由得拒絕外，應於五日內提供之。但相關資料或文件原本業經司法機關或監察機關先為調取時，應敘明理由，並提供複本。如有正當理由，無法提供複本時，應提出已被他機關調取之證明。 被調閱文件之機關在調閱期間，應指派專人將調閱之文件送達立法院指定場所，以供查閱，並負保管責任。」</p>	<p>臺北市議會專案小組設置及處理辦法 §15</p>	<p>臺北縣議會議事規則§68I 桃園縣議會議事規則§57,66I 苗栗縣議會議事規則§66 臺中縣議會議事規則§67 南投縣議會議事規則§66 彰化縣議會議事規則§66 雲林縣議會議事規則§65 嘉義縣議會議事規則§66 高雄縣議會議事規則§66 澎湖縣議會議事規則§66 宜蘭縣議會議事規則§66 花蓮縣議會議事規則§64 臺東縣議會議事規則§67 金門縣議會議事規則§66 基隆市議會議事規則§67 新竹市議會議事規則§67 臺中市議會議事規則§63 嘉義市議會議事規則§39 臺南市議會議事規則§65</p>
<p>第48條：「政府機關或公務人員違反本法規定，於立法院調閱文件時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經立法院院會之決議，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。」</p>		
<p>第49條：「調閱委員會所需之</p>		

<p>工作人員，由秘書長指派之。調閱專案小組所需之工作人員，由立法院各委員會或主辦委員會就各該項委員會人員中指派之。調閱委員會及調閱專案小組於必要時，得請求院長指派專業人員協助之。」</p>		
<p>第50條：「立法院所調取之文件，限由各該調閱委員會、調閱專案小組之委員或院長指派之專業人員親自查閱之。前項查閱人員，對機密文件不得抄錄、攝影、影印、誦讀、錄音或為其他複製行為，亦不得將文件攜帶離查閱場所。」</p>		
<p>第51條：「調閱委員會或調閱專案小組應於文件調閱處理終結後二十日內，分向院會或委員會擔出調閱報告書及處理意見，作為處理該特定議案之依據。」</p>		
<p>第52條：「文件調閱之調閱報告書及處理意見未提出前，其工作人員、專業人員、保管人員或查閱人員負有保密之義務，不得對文件內容或處理情形予以揭露。但涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，於調閱報告及處理意見提出後，仍應依相關法令規定保密，並依秘密會議處理之。」</p>		
<p>第53條：「調閱委員會或調閱專案小組未提出調閱報告書及處理意見前，院會或委員會對該特定議案不得為最後之決議。但已逾院會或各該委員會議決之時限者，不在此限。前項調閱專案小組之調閱報告書及處理意見，應經該委員會議決後提報院會處理。」</p>		
<p>第九章 委員會公聽會之舉行</p>		
<p>第54條：「各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第六十七條第二項之規定舉行公聽會。如涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，以秘密會議行之。」</p>	<p>臺北市議會聽證辦法§3 高雄市議會聽證辦法§2</p>	<p>臺北縣議會公聽會實施辦法§2 桃園縣議會聽證會實施辦法§2 苗栗縣議會聽證會實施辦法§2 彰化縣議會公聽會實施辦法§2 嘉義縣議會聽證會實施辦法§2 高雄縣議會聽證會實施辦法§2 臺灣省宜蘭縣縣議會聽證會實施辦法§2 臺東縣議會聽證會實施辦法§2 澎湖縣議會聽證會實施辦法§2 金門縣議會聽證會實施辦法§2</p>

		花蓮縣議會公聽會實施辦法§2 臺中市議會公聽會實施辦法§2 臺南市議會聽證會實施辦法§2
第55條：「公聽會須經各委員會輪值之召集委員同意，或經各委員會全體委員三分之一以上之連署或附議，並經議決，方得舉行。」	臺北市議會議事規則 §3 高雄市議會聽證辦法§2	臺北縣議會公聽會實施辦法§2 桃園縣議會聽證會實施辦法§2 苗栗縣議會聽證會實施辦法§2 嘉義縣議會聽證會實施辦法§4 臺南市議會聽證會實施辦法§2 高雄縣議會聽證會實施辦法§2 臺灣省宜蘭縣縣議會聽證會實施辦法§2 臺東縣議會聽證會實施辦法§4 澎湖縣議會聽證會實施辦法§2 金門縣議會聽證會實施辦法§2 花蓮縣議會公聽會實施辦法§2 臺中市議會公聽會實施辦法§2 彰化縣議會公聽會實施辦法§2
第56條：「公聽會以各委員會召集委員為主席，並得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見。前項出席人員，應依正反意見之相當比例邀請，並以不超過十五人為原則；其人選由各委員會決定之。應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席。」	臺北市議會聽證辦法 §4 高雄市議會聽證辦法§3	臺北縣議會公聽會實施辦法§3, 4 桃園縣議會聽證會實施辦法§3, 4 苗栗縣議會聽證會實施辦法§4, 5 嘉義縣議會聽證會實施辦法§4, 5 臺南市議會聽證會實施辦法§4, 5 高雄縣議會聽證會實施辦法§4, 5 臺東縣議會聽證會實施辦法§4, 5 澎湖縣議會聽證會實施辦法§4, 5 臺灣省宜蘭縣縣議會聽證會實施辦法§3, 4 金門縣議會聽證會實施辦法§4, 5 花蓮縣議會公聽會實施辦法§4, 5 臺中市議會公聽會實施辦法§4, 5 彰化縣議會公聽會實施辦法§4, 5
第57條：「舉行公聽會之委員會，應於開會日五日前，將開會通知、議程等相關資料，以書面送達出席人員，並請其提供口頭或書面意見。同一議案舉行多次公聽會時，得由公聽會主席於會中宣告下次舉行日期，不受五日之限制，但仍應發出書面通知。立法院對應邀出席人員，得酌發出席費。」	臺北市議會聽證辦法§3, 5, 6 高雄市議會聽證辦法§2, 4, 5, 6	臺北縣議會公聽會實施辦法§5 桃園縣議會聽證會實施辦法§5 苗栗縣議會聽證會實施辦法§6 彰化縣議會公聽會實施辦法§6 嘉義縣議會聽證會實施辦法§6 高雄縣議會聽證會實施辦法§6 臺灣省宜蘭縣縣議會聽證會實施辦法§5 臺東縣議會聽證會實施辦法§6 澎湖縣議會聽證會實施辦法§6 金門縣議會聽證會實施辦法§6

		花蓮縣議會公聽會實施辦法§6 臺中市議會公聽會實施辦法§6 臺南市議會聽證會實施辦法§6
第58條：「委員會應於公聽會 終結後十日內，依出席者所提 供之正、反意見提出公聽會報 告，送交本院全體委員及出席 者。」	臺北市議會聽證辦法§13，14， 15 高雄市議會聽證辦法§11，12	臺北縣議會公聽會實施辦法§9 桃園縣議會聽證會實施辦法§9 苗栗縣議會聽證會實施辦法§10 彰化縣議會公聽會實施辦法§10 嘉義縣議會聽證會實施辦法§10 高雄縣議會聽證會實施辦法§10 臺灣省宜蘭縣縣議會聽證會實 施辦法§9 花蓮縣議會公聽會實施辦法§10 臺東縣議會聽證會實施辦法§10 澎湖縣議會聽證會實施辦法§10 金門縣議會聽證會實施辦法§10 臺中市議會公聽會實施辦法§10 臺南市議會聽證會實施辦法§10
第59條：「公聽會報告作為審 查該特定議案之參考。」	臺北市議會聽證辦法§14 高雄市議會聽證辦法§12	臺北縣議會公聽會實施辦法§9 桃園縣議會聽證會實施辦法§9 苗栗縣議會聽證會實施辦法§10 嘉義縣議會聽證會實施辦法§10 彰化縣議會公聽會實施辦法§10 高雄縣議會聽證會實施辦法§10 臺東縣議會聽證會實施辦法§10 澎湖縣議會聽證會實施辦法§10 臺灣省宜蘭縣縣議會聽證會實 施辦法§9 花蓮縣議會公聽會實施辦法§10 臺中市議會公聽會實施辦法§10 臺南市議會聽證會實施辦法§10
第十章 行政命令之審查		
第60條：「各機關依其法定職 權或基於法律授權訂定之命令 送達立法院後，應提報立法院 會議。出席委員對於前項命 令，認有違反、變更或牴觸法 律者，或應以法律規定事項而 以命令之定之者，如有三十人 以上連署或附議，即交付有關 委員會審查。」		
第61條：「各委員會審查行政 命令，應於院會交付審查後三 個月內完成之；逾期未完成 者，視為已經審查。但有特殊 情形者，得經院會同意後展 延；展延以一次為限。前項 期間，應扣除休會期日。」		
第62條：「行政命令經審查 後，發現有違反、變更或牴觸 法律者，或應以法律規定事項 而以命令定之者，應提報院 會，經議決後，通知原訂頒之 機關更正或廢止之。前條第		

<p>一項視為已經審查或經審查無前項情形之行政命令，由委員會報請院會存查。第一項經通知更正或廢止之命令，原訂頒機關應於二個月內更正或廢止；逾期未為更正或廢止者，該命令失效。」</p>		
<p>第63條：「各委員會審查行政命令，本章未規定者，得準用法律案之審查規定。」</p>		
<p>第十一章 請願文書之審查</p>		
<p>第64條：「立法院於收受請願文書，應依下列規定辦理：一、秘書處收受請願文書後，應即送程序委員會。二、各委員會收受請願文書後，應即送秘書處收文。三、立法院會議時，請願人面遞請願文書，由有關委員會召集委員代表接受，並於接見後，交秘書處收文。四、請願人向立法院集體請願，面遞請願文書有所陳述時，由院長指定之人員接見其代表。前項請願人，包括經我國認許之外國法人。」</p>	<p>臺北市議會會議事規則§12 臺北市議會人民請願案處理辦法 §5 高雄市議會會議事規則 §14 高雄市議會人民請願案處理辦法§4, 5, 6, 9</p>	<p>臺北縣議會會議事規則§17, 18 桃園縣議會會議事規則§15, 16, 17 苗栗縣議會會議事規則§15, 16, 17 臺中縣議會會議事規則§16, 18 南投縣議會會議事規則§14, 15, 16, 17 雲林縣議會會議事規則§14, 15 嘉義縣議會會議事規則§15, 16, 17 高雄縣議會會議事規則§14, 15 澎湖縣議會會議事規則§14, 15 宜蘭縣議會會議事規則§14, 15 花蓮縣議會會議事規則§14, 15 臺東縣議會會議事規則§14, 15 金門縣議會會議事規則§14, 15 新竹市議會會議事規則§15, 16 基隆市議會會議事規則§15, 16 臺中市議會會議事規則§14 嘉義市議會會議事規則§27, 28, 29, 30 臺南市議會會議事規則§14, 15, 16, 17 彰化縣議會人民請願案處理辦法§4, 6, 7, 8, 11</p>
<p>第65條：「立法院收受請願文書後，應先由程序委員會審核其形式是否符合請願法規定，其有不符或文字意思表示無法瞭解者，通知其補正。請願文書之內容明顯非屬立法職權事項，程序委員會應逕行移送權責機關處理；其屬單純之行政事項，得不交審查而逕行函復，或委託相關委員會函復。如顯有請願法第三條、第四條規定情事，依法不得請願者，由程序委員會通知請願人。」</p>	<p>臺北市議會人民請願案處理辦法§9 高雄市議會人民請願案處理辦法§9</p>	<p>臺北縣議會會議事規則§16 桃園縣議會會議事規則 §17 苗栗縣議會會議事規則§17 臺中縣議會會議事規則§18 南投縣議會會議事規則§14I 雲林縣議會會議事規則§15 嘉義縣議會會議事規則§17 高雄縣議會會議事規則§15 澎湖縣議會會議事規則§15 宜蘭縣議會會議事規則§15 花蓮縣議會會議事規則§15 臺東縣議會會議事規則§15 金門縣議會會議事規則§15 基隆市議會會議事規則§15 新竹市議會會議事規則§17 臺中市議會會議事規則§14 嘉義市議會會議事規則§28, 30</p>

		臺南市議會議事規則§15 彰化縣議會人民請願案處理辦法§3, 5
第66條：「請願文書應否成為議案，由有關委員會審查；審查時得先函請相關部會於一個月內查復。必要時得派員先行瞭解，或通知請願人到會說明，說明後應即退席。請願文書在審查未有結果前，請願人得撤回之。」	臺北市議會人民請願案處理辦法§8 高雄市議會人民請願案處理辦法§5, 9(3)	臺北縣議會議事規則§16 桃園縣議會議事規則 §15 苗栗縣議會議事規則§15 臺中縣議會議事規則§16 南投縣議會議事規則§14, 15 雲林縣議會議事規則§15 嘉義縣議會議事規則§15 高雄縣議會議事規則§15 澎湖縣議會議事規則§15 宜蘭縣議會議事規則§15 花蓮縣議會議事規則§15 臺東縣議會議事規則§15 金門縣議會議事規則§15 新竹市議會議事規則§15 基隆市議會議事規則§15 臺中市議會議事規則§14 嘉義市議會議事規則§27I 臺南市議會議事規則§14, 15 彰化縣議會人民請願案處理辦法§10, 11
第67條：「請願文書經審查結果成為議案者，由程序委員會列入討論事項，經大體討論後，議決交付審查或逕付二讀或不予審議。請願文書經審查結果不成為議案者，應敘明理由及處理經過，送由程序委員會報請院會存查，並通知請願人。但有出席委員提議，三十人以上連署或附議，經表決通過，仍得成為議案。」	臺北市議會人民請願案處理辦法§9 高雄市議會人民請願案處理辦法§9	臺北縣議會議事規則§16 桃園縣議會議事規則 §15, 17 苗栗縣議會議事規則§15, 17 臺中縣議會議事規則§16, 18 彰化縣縣議會議事規則§12 彰化縣議會人民請願案處理辦法§6, 10, 11 南投縣議會議事規則§15 雲林縣議會議事規則§15 嘉義縣議會議事規則§15, 17 高雄縣議會議事規則§15 澎湖縣議會議事規則§15 宜蘭縣議會議事規則§15 花蓮縣議會議事規則§15 臺東縣議會議事規則§15 金門縣議會議事規則§15 新竹市議會議事規則§15, 17 基隆市議會議事規則§16, 18 臺中市議會議事規則§13 嘉義市議會議事規則§28 臺南市議會議事規則§15
第十二章 黨團協商		
第68條：「為協商議案或解決爭議事項，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商。立法院院會於審議不須黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，二十人以上連署或附議，該議案即交黨團協商。各委員會審查議案遇有爭議		基隆市議會組織自治條例§23-1

時，主席得裁決進行協商。」		
第69條：「黨團協商會議，由院長、副院長及各黨團負責人或黨鞭出席參加；並由院長主持，院長因故不能主持時，由副院長主持。前項會議原則上於每週星期三舉行，在休會或停會期間，如有必要時，亦得舉行，其協商日期由主席通知。」		
第70條：「議案交由黨團協商時，由該議案之院會說明人所屬黨團負責召集，通知各黨團書面簽名指派代表二人參加，該院會說明人為當然代表，並由其擔任協商主席。各黨團指派之代表，其中一人應為審查會委員。但黨團所屬委員均非審查會委員時，不在此限。依第六十八條第二項提出異議之委員，得向負責召集之黨團，以書面簽名推派二人列席協商說明。議案進行協商時，由秘書長派員支援、重點紀錄。」		
第71條：「黨團協商經各黨團代表達成共識後，應即簽名，作成協商結論，並經各黨團負責人簽名，於院會宣讀後，列入紀錄，刊登公報。」		
第71條之1：「議案自交黨團協商逾四個月無法達成共識者，由院會定期處理。」		
第72條：「黨團協商結論於院會宣讀後，如有出席委員提議，十五人以上之連署或附議，得對其全部或一部提出異議，並由院會就異議部分表決。黨團協商結論經院會宣讀通過，或依前項異議議決結果，出席委員不得再提出異議；逐條宣讀時，亦不得反對。」		
第73條：「經協商之議案於廣泛討論時，除經黨團要求依政黨比例派員發言外，其他委員不得請求發言。經協商留待院會表決之條文，得依政黨比例派員發言後，逕行處理。前二項議案在逐條討論時，出席委員不得請求發言。」		
第74條：「程序委員會應依各委員會提出審查報告及經院會		

<p>議決交由黨團協商之順序，依序將議案交由黨團協商。議案有時效性者，負責召集之黨團及該議案之院會說明人應優先處理。」</p>		
<p>第十三章 附則</p>		
<p>第75條：「符合立法院組織法第三十三條規定之黨團，除憲法另有規定外，得以黨團名義提案，不受本法有關連署或附議人數之限制。」</p>		
<p>第76條：「立法院議事規則另定之。」</p>	<p>臺北市議會組織自治條例§16 高雄市議會組織自治條例§25II</p>	<p>臺北縣議會組織自治條例§23II 桃園縣議會組織自治條例§26II 苗栗縣議會組織自治條例§23II 臺中縣議會組織自治條例§23II 南投縣議會組織自治條例§23II 彰化縣議會組織自治條例§23 雲林縣議會組織自治條例§23II 嘉義縣議會組織自治條例§23 高雄縣議會組織自治條例§23II 澎湖縣議會組織自治條例§23II 宜蘭縣議會組織自治條例§23II 花蓮縣議會組織自治條例§23II 臺東縣議會組織自治條例§23II 金門縣議會組織自治條例§23II 基隆市議會組織自治條例§23II 新竹市議會組織自治條例§23II 臺中市議會組織自治條例§26II 嘉義市議會組織自治條例§18II 臺南市議會組織自治條例§24II</p>
<p>第77條：「本法自公布日施行。」</p>	<p>臺北市議會議事規則§74 高雄市議會議事規則§73</p>	<p>臺北縣議會議事規則§82 桃園縣議會議事規則§80 苗栗縣議會議事規則§77 臺中縣議會議事規則§79 南投縣議會議事規則§79 彰化縣議會議事規則§78 雲林縣議會議事規則§79 嘉義縣議會議事規則§78 高雄縣議會議事規則§80 澎湖縣議會議事規則§78 宜蘭縣議會議事規則§78 花蓮縣議會議事規則§75 臺東縣議會議事規則§79 金門縣議會議事規則§78 基隆市議會議事規則§79 新竹市議會議事規則§80 臺中市議會議事規則§74 嘉義市議會議事規則§76 臺南市議會議事規則§79</p>

附件三：地方議會職權演進一覽表

立 法 權	臺 灣 省	<p>臺灣省各縣市實施地方自治綱要(39年4月24日公布)</p> <p>第21條:「縣市議會之職權如左：一 議決縣市自治事項。二 議決縣市單行規章。 四 議決縣市與其他地方自治團體間之公約。五 議決縣市所屬事業機構組織規程。六 議決增加縣市民、縣市庫負擔事項。七 議決縣市財產之經營及處分。八 議決縣市政府及議員提議事項。」</p> <p>第30條第1項:「鄉鎮縣轄市民代表會之職權如左：一 議決鄉鎮縣轄市自治事項。二 議決鄉鎮縣轄市自治規約。 四 議決鄉鎮縣轄市與其他地方自治團體間之公約。五 議決鄉鎮縣轄市所屬事業機構組織規程。六 議決鄉鎮縣轄市公益捐之徵收。七 議決鄉鎮縣轄市財產之經營及處分。八 議決鄉鎮縣轄市公所及鄉鎮縣轄市民代表會提議事項。」</p> <p>省縣自治法(83年7月29日公布/88年4月14日廢止)</p> <p>第18條第1項:「省議會之職權如下：一 議決省法規。 三 議決省特別稅課、臨時稅課及附加稅課。四 議決省財產之處分。五 議決省政府組織規程及省屬事業機構組織規程。六 議決省政府提案事項。八 議決省議員提案事項。九 接受人民請願。十 其他依法律或中央法規賦予之職權。」</p> <p>第19條第1項:「縣(市)議會之職權如下：一 議決縣(市)規章。 三 議決縣(市)特別稅課、臨時稅課及附加稅課。四 議決縣(市)財產之處分。五 議決縣(市)政府組織規程及所屬事業機構組織規程。六 議決縣(市)政府提案事項。八 議決縣(市)議員提案事項。九 接受人民請願。十 其他依法律、中央法規或省自治法規賦予之職權。」</p> <p>第20條第1項:「鄉(鎮、市)民代表會之職權如下：一 議決鄉(鎮、市)規約。 三 議決鄉(鎮、市)臨時稅課。四 議決鄉(鎮、市)財產之處分。五 議決鄉(鎮、市)公所組織規程及所屬事業機構組織規程。六 議決鄉(鎮、市)公所提案事項。八 議決鄉(鎮、市)民代表提案事項。九 接受人民請願。十 其他依法律、中央法規或省、縣自治法規賦予之職權。」</p> <p>地方制度法(88年1月25日公(發)布)</p> <p>第36條:「縣(市)議會之職權如下：一 議決縣(市)規章。 三 議決縣(市)特別稅課、臨時稅課及附加稅課。四 議決縣(市)財產之處分。五 議決縣(市)政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。六 議決縣(市)政府提案事項。 八 議決縣(市)議員提案事</p>
-------------	-------------	--

	<p>項。 」</p> <p>第37條:「鄉(鎮、市)民代表會之職權如下:一 議決鄉(鎮、市)規約。三 議決鄉(鎮、市)臨時稅課。四 議決鄉(鎮、市)財產之處分。五 議決鄉(鎮、市)公所組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。六 議決鄉(鎮、市)公所提案事項。八 議決鄉(鎮、市)民代表提案事項。」</p>
直轄市	<p>臺北市各級組織及實施地方自治綱要(56年6月22日公布//90年6月13日廢止)</p> <p>第11條第1項:「市議會之職權如左:一 議決有關人民權利義務之市單行法規。三 議決市財產之處分。四 議決市屬事業機構組織規程。五 議決市政府提議事項。六 議決市議員提議事項。八 行使市長任用同意權。 」</p> <p>高雄市各級組織及實施地方自治綱要(68年6月22日公布/90年6月13日廢止)</p> <p>第11條第1項:「市議會之職權如左:一 議決有關人民權利義務之市單行法規。三 議決市財產之處分。四 議決市屬事業機構組織規程。五 議決市政府提議事項。六 議決市議員提議事項。八 行使市長任用同意權。 」</p> <p>直轄市自治法(83年7月29日公布/88年4月14日廢止)</p> <p>第15條:「市議會之職權如下:一 議決市法規。二 議決市預算。三 議決市特別稅課、臨時稅課及附加稅課。四 議決市財產之處分。五 議決市政府組織規程及市屬事業機構之組織規程。六 議決市政府提案事項。七 審議市決算之審核報告。八 議決市議員提案事項。九 接受人民請願。十 其他依法律或中央法規賦予之職權。」</p>
預算審議權	<p>臺灣省地方制度法(88年1月25日公(發)布)</p> <p>第35條:「直轄市議會之職權如下:一 議決直轄市法規。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。八 議決直轄市議員提案事項。 」</p> <p>臺灣省各縣市實施地方自治綱要(39年4月24日公布)</p> <p>第21條第1項第3款:「議決縣市預算及審議縣市決算之審核報告。」</p> <p>第30條第1項第3款:「議決鄉鎮縣轄市預算及審議鄉鎮縣轄市決算報告。」</p> <p>省縣自治法(83年7月29日公布/88年4月14日廢止)</p> <p>第18條第1項:「省議會之職權如下:二 議決省預算。七 審議省決算之審核報告。」</p> <p>第19條第1項:「縣(市)議會之職權如下:二 議決縣(市)預算。七 審議縣(市)決算之審核報告。」</p>

	<p>第20條第1項:「鄉(鎮、市)民代表會之職權如下: 二 議決鄉(鎮、市)預算。 七 審議鄉(鎮、市)決算報告。」</p> <p>地方制度法(88年1月25日公(發)布)</p> <p>第36條:「縣(市)議會之職權如下: 二 議決縣(市)預算。 七 審議縣(市)決算之審核報告。」</p> <p>第37條:「鄉(鎮、市)民代表會之職權如下: 二 議決鄉(鎮、市)預算。 七 審議鄉(鎮、市)決算報告。」</p>
直轄市	<p>臺北市各級組織及實施地方自治綱要(56年6月22日公布/90年6月13日廢止)</p> <p>第11條第1項第2款:「議決市預算及審議市決算之審核報告。」</p> <p>高雄市各級組織及實施地方自治綱要(68年6月22日公布/90年6月13日廢止)</p> <p>第11條第1項第2款:「議決市預算及審議市決算之審核報告。」</p> <p>直轄市自治法(83年7月29日公布/88年4月14日廢止)</p> <p>第15條:「市議會之職權如下: 二 議決市預算。 七 審議市決算之審核報告。」</p> <p>地方制度法(88年1月25日公(發)布)</p> <p>第35條:「直轄市議會之職權如下: 二 議決直轄市預算。 七 審議直轄市決算之審核報告。」</p>
質詢權	<p>臺灣省</p> <p>臺灣省各縣市實施地方自治綱要(39年4月24日公布)</p> <p>第23條:「縣市議會定期會開會時, 縣市長有向縣市議會提出施政報告之責, 縣市議員有向縣市長質詢之權。」</p> <p>第32條:「鄉鎮縣轄市民代表會定期會開會時, 鄉鎮縣轄市長有向鄉鎮縣轄市民代表會提出施政報告之責, 鄉鎮縣轄市民代表有向鄉鎮縣轄市長質詢之權。」</p> <p>省縣自治法(83年7月29日公布/88年4月14日廢止)</p> <p>第28條第2項:「省議員、縣(市)議員、鄉(鎮、市)民代表於議會、代表會定期會開會時有向前項各該首長及單位主管, 就其主管業務質詢之權。」</p> <p>地方制度法(88年1月25日公(發)布)</p> <p>第48條第2項:「縣(市)議員、鄉(鎮、市)民代表於議會、代表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。」</p>

直 轄 市	<p>臺北市各級組織及實施地方自治綱要(56年6月22日公布/90年6月13日廢止)</p> <p>第12條:「市議會開會時，市長有向市議會提出施政報告之責，市議員有向市長及各局處會首長質詢之權。」</p> <p>高雄市各級組織及實施地方自治綱要(68年6月22日公布/90年6月13日廢止)</p> <p>第12條:「市議會開會時，市長有向市議會提出施政報告之責，市議員有向市長及各局處會首長質詢之權。」</p> <p>直轄市自治法(83年7月29日公布/88年4月14日廢止)</p> <p>第23條第2項:「市議員於議會定期會開會時，有向前項首長就其主管業務質詢之權。」</p> <p>地方制度法(88年1月25日公(發)布)</p> <p>第48條第2項:「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。」</p>
-------------	--

其他	<p>臺灣省各縣市實施地方自治綱要(39年4月24日公布)</p> <p>第21條第1項:「縣市議會之職權如左: 九 接受人民請願案。一 其他依法賦予之職權。」</p> <p>第30條第1項:「鄉鎮縣轄市民代表會之職權如左: 九 接受人民請願案。</p> <p>一 其他依法賦予之職權。」</p> <p>省縣自治法(83年7月29日公布/88年4月14日廢止)</p> <p>第18條第1項:「省議會之職權如下:九 接受人民請願。十 其他依法律或中央法規賦予之職權。」</p> <p>第19條第1項:「縣(市)議會之職權如下:九 接受人民請願。十 其他依法律、中央法規或省自治法規賦予之職權。」</p> <p>第20條第1項:「鄉(鎮、市)民代表會之職權如下:九 接受人民請願。十 其他依法律、中央法規或省、縣自治法規賦予之職權。」</p> <p>地方制度法(88年1月25日公(發)布)</p> <p>第36條:「縣(市)議會之職權如下: 九 接受人民請願。一 其他依法律或上級法規賦予之職權。」</p> <p>第37條:「鄉(鎮、市)民代表會之職權如下: 九 接受人民請願。一 其他依法律或上級法規、規章賦予之職權。」</p>
直轄市	<p>臺北市各級組織及實施地方自治綱要(56年6月22日公布/90年6月13日廢止)</p> <p>第11條第1項:「 七 接受人民請願。 九 其他依法律賦予之職權。」</p> <p>高雄市各級組織及實施地方自治綱要(68年6月22日公布/90年6月13日廢止)</p> <p>第11條第1項:「 七 接受人民請願。 九 其他依法律賦予之職權。」</p> <p>直轄市自治法(83年7月29日公布/88年4月14日廢止)</p> <p>第15條:「市議會之職權如下: 九 接受人民請願。十 其他依法律或中央法規賦予之職權。」</p> <p>地方制度法(88年1月25日公(發)布)</p> <p>第35條:「直轄市議會之職權如下: 九 接受人民請願。一 其他依法律賦予之職權。」</p>

附件四：各級議會要求行政官員列席之相關法令一覽表

	臺灣省	直轄市
組織類	<p>臺灣省諮議會組織規程第7條：「本會開會時，得邀請臺灣省政府主席列席報告。」</p> <p>福建省金門縣連江縣議會組織規程第30條：「縣預算案，縣政府應於每年四月底以前送達縣議會，縣議會應於五月底以前審議完成。縣預算案，如不能依前項規定期限審議完成，縣議會應議定包括預算案未完成法定程序前之執行條款及繼續完成審議程序之補救辦法，通知縣政府；如縣議會未議定補救辦法，由縣政府函報省政府轉報內政部核辦。縣之決算案，縣政府應於每年十月底以前送達縣審計機關審核，縣審計機關應在三個月內將審核報告提送縣議會審議，並將縣政府原決算案一併附送參考。縣議會審議前項決算審核報告時，得邀請縣審計機關主管列席說明，如發現錯誤，並得通知審計機關再予審核。」第40條：「縣議會開會時，對特定事項有明瞭之必要者，得邀請縣長或與該特定事項有關之縣政府所屬機構之負責人，列席報告或說明。」第41條：「縣議會會議，應在縣政府所在地公開舉行。但主席或議員三人以上提議或第四十條列席人員之請求經會議通過時，得舉行秘密會議。」</p> <p>臺灣省各縣市議會組織規程準則第23條：「縣（市）決算案，應於會計年度結束後四個月內，提出於該管審計機關。縣（市）議會審議審計機關所提之縣（市）決算審核報告時，得邀請審計機關首長列席說明，並準用決算法規定。」第25條：「縣（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。縣（市）議會委員會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請各該縣（市）長以外之有關業務主管人員列席說明。」第33條：「縣（市）議會會議應公開舉行。但主席或議員三人以上提議或第二十五條列席人員之請求經會議通過時，得舉行秘密會議。」</p> <p>臺北縣議會組織自治條例第21條：「本會會議應公開舉行。但會議主席或議員三人以上提議依地方制度法第四十九條列席人員之請求，經會議通過時，得舉行秘密會議。」</p>	<p>台北市議會組織規程第24條：「本會會議，應公開舉行。但主席或出席議員五分之一以上之提議或列席人員之請求，經會議通過時，得舉行秘密會議。」</p> <p>高雄市議會組織規程第24條：「本會會議，應公開舉行。但主席或出席議員五分之一以上之提議或列席人員之請求，經會議通過時，得舉行秘密會議。」</p>
議事規則類	<p>臺灣省各縣市議會議事規則第3條：「縣市議會開會，縣市議員為出席人。縣市議會主任秘書、專員、議事組主任應列席會議，並得配置秘書室其他人員，辦理會議事務。會場之席次，出席人以抽籤定之，列席人由主席指定。」第4條：「縣市議會會議出席人及列席人，應分別簽名於簽到簿。」第49條：「縣市議會對縣市政府送請覆議之案件，應召開各審</p>	<p>台北市議會議事規則第5條：「出席議會及列席人員應分別在簽到簿簽名。」第8條：「本會開會時秘書長應列席，並配置職員辦理會議事務。」第21條：「本會會議公開為之。但經主席或出席議員五分之一以上之提議或法定列席人員之請求，經會議通過，得臨時改開秘密會議。」第63條：「對市政府送請覆議案，應召開全體委員會，</p>

<p>查委員會聯席會議予以審查，審查時得邀請縣市長或有關人員列席說明。前項聯席會議，由覆議案原審查委員會召集人召集之，並為主席。」第51條：「縣市議會定期會開會時，縣市長應將上次會議決議案執行情形及休會期間施政情形，提出書面報告。縣市政府各局、科、室及直屬機關，亦應就主管業務，提出書面報告。縣市長、各局、科、室及直屬機關主管並應列席縣市議會，作口頭報告。前項決議案執行情形及施政情形之書面報告，應於開會三日前，送達縣市議會轉送各議員。」第62條：「審查委員會得請提案人、請願人或縣市政府派員列席說明，但不得參與討論表決。」第68條：「縣市議會會議主席或議員三人以上提議或政府列席人員之請求，經會議通過時，得舉行秘密會議。秘密會議時，除議員及由主席指定之列席人員及會場員工外，其他人員，不得入場。前項在場員工，應分別記載其姓名，主任秘書並應報告列席人員及會場員工人員、姓名、職別。」第70條：「秘密會議、出、列席人員及工作人員，對會議討論經過，決議情形及會議紀錄，不得對外宣洩。如須發表新聞，其稿件應經議長核定。違反前項規定者，縣市議員應移請紀律委員會處理，縣市會議員工由議長依法懲處，其他列席人員由縣市議會函各該主管機關依法處理。」第72條：「縣市議會議事錄，應記載左列事項：一 會次及開會、休會年、月、日。二 每次會議地點、日期、時間。三 出席者之姓名、人數。四 列席者之姓名、職別。五 主席姓名。六 紀錄姓名。七 報告及報告者姓名、職別。八 選舉情形。九 質詢及答復。一 議案。一一 表決方法及可否之數。一二 其他重要事項。」第75條：「出席議員及列席人員應遵守會場秩序，出席議員中途退席時，應報告主席。出席議員之退席，除不足開會額數者外，不影響會議進行。」福建省金門縣連江縣議會議事規則第3條：「縣議會開會，縣議員為出席人。縣議會議主任秘書、專員、議事組主任應列席會議，並得配置秘書室其他人員，辦理會議事務。會場之席次，出席人以抽籤定之，列席人由主席指定。」第4條：「縣議會會議出席人及列席人，應分別簽名於簽到簿。」第49條：「縣議會對縣政府送請覆議之案件，應召開各審查委員會聯席會議予以審查，審查時得邀請縣長或有關人員列席說明。前項聯席會議，由覆議案原審查委員會召集人召集之，並為主席。」第51條：「縣議會定期會開會時，縣長應將上次會議決議案執行情形及休會期間施政情形，提出書面報告。縣政府各局、科、室及直屬機關，亦應就主管業務，提出書面報告。縣長、各局、科、室及直屬機關主管並應列席縣議會，</p>	<p>就是否維持原議決案予以審查；審查時得邀請市長列席說明。全體委員會審查後，應將審查意見連同覆議案提出大會；大會就是否維持原議決案以無記名投票或表決器表決之；如有出席議員三分之二同意者，即維持原議決案；如同意票數未達出席議員三分之二者，即不維持原議決案。不維持原議決案時，得就原提案重為討論；但不得作為覆議前相同之決議。」第64條：「舉行秘密會議時，除本會議員、主席指定之列席人員及會務人員外，其他人員均不得入場。秘密會議開始前，秘書長應將列席人員及會務人員人數、姓名、職別一併報告。」第66條：「秘密會議之紀錄決議案，議員、列席人員及本會員工，不得以任何方式對外宣洩；如須發表新聞時，其稿件應經議長核定之。」第68條：「違反本章之規定者：議員，由紀律委員會處理；本會員工，由議長依法處理；列席人員，由本會函請該主管機關依法辦理。」第69條：「會議紀錄應記載左列事項：一 會次及年、月、日、時。二 會議地點。三 出席者之姓名、人數。四 列席者之姓名、職別。五 請假者之姓名、人數。六 主席姓名。七 紀錄姓名。八 報告及報告人姓名、職別。九 議案及其議決。一 表決方法及可否之數；如經大會議決採唱名表決或記名表決時，並應記載其姓名。一一 其他必要事項。」第72條：「議員席位非議員不得入座。會議進行時，除議員、列席人員、會務人員外，不得進入會場。除會務人員外，不得至議員席位接洽事務。在議場人員使用電話或交談時不得高聲影響議場秩序。議員與列席人員如有公務接洽時，宜至接待室為之。」高雄市議會議事規則第5條：「出席議員及列席人員，應分別在簽到簿簽名。」第10條：「本會開會時秘書長應列席，秘書長因事故不能列席時，由其法定代理人列席，並配置職員辦理會議事務。」第22條：「本會會議公開為之。但經主席或出席議員五分之一以上提議或法定列席人員之請求，經大會通過，得臨時改開秘密會議。」第27條：「本會每次大會開會時，市長應將施政方針、本會上次會議決議案執行經過、結果及施政情形提出報告，並接受質詢；市政府所屬各單位主管或其他有關負責人，應列席報告業務推行情形，並接受質詢。前項決議案執行經過情形及施政報告，應於開會七日前以書面送達本會轉送各議員。」第34條：「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。前</p>
---	--

<p>作口頭報告。前項決議案執行情形及施政情形之書面報告，應於開會三日前，送達縣議會轉送各議員。」第62條：「審查委員會得請提案人、請願人或縣政府派員列席說明，但不得參與討論表決。」第68條：「縣議會會議主席或議員三人以上提議或政府列席人員之請求，經會議通過時，得舉行秘密會議。秘密會議時，除議員、主席指定之列席人員及會場員工外，其他人員，不得入場。前項在場員工，應分別記載其姓名，主任秘書並應報告列席人員及會場員工姓名、職別。」第70條：「秘密會議出、列席人員及工作人員，對會議討論經過、決議情形及會議紀錄，不得對外宣洩。如須發表新聞，其稿件應經議長核定。違反前項規定者，縣議員應移請紀律委員會處理，臨時縣議會議員工由議長依法懲處，其他列席人員由縣議會函各該主管機關依法處理。」第72條：「縣議會議事錄，應記載左列事項：一 會次及開會、休會年、月、日。二 每次會議地點、日期、時間。三 出席者之姓名、人數。四 列席者之姓名、職別。五 主席姓名。六 紀錄姓名。七 報告及報告者姓名、職別。八 選舉情形。九 質詢及答覆。一〇 議案。一一 表決方法及可否之數。一二 其他重要事項。」第75條：「出席議員及列席人員應遵守會場秩序，出席議員中途退席時，應報告主席。出席議員之退席，除不足開會額數者外，不影響會議進行。」</p> <p>臺灣省議會議事規則第3條：「本會會議時，議員之席次於每屆選出議長、副議長後依抽籤決定之，列席人員之座位由主席指定之。」第4條：「本會會議時，出席者及列席者，均應分別親自署名簽到。」第7條：「本會會議時，秘書長應列席，並配置秘書處職員辦理會議事務。秘書長因故不能列席時，由副秘書長代理之。」第51條：「覆議案應召開全體審查委員會，就是否維持原議決案予以審查，審查時，得邀請省長或主管廳處局會首長列席說明。前項全體審查委員會由議長召集之。」第53條：「本會舉行秘書會議時，除本會議員及主席指定之列席人員暨會場工作人員外，其餘均不得入場。秘密會議開始前，秘書長應將列席人員及會務人員姓名職別一併報告。」第55條：「秘密會議之紀錄決議案，議員列席人員及本會工作人員不得以任何方式對外宣洩，關於秘密會議如須發表新聞時，其稿件應經議長核定。」第57條：「議員違反本規則第五十五條之規定者，應交付紀律委員會處理，本會工作人員違反者，由秘書長簽請議長依法辦理，列席人員違反者，由本會函其主管機關依法辦理。」第58條：「議事紀錄應記載左列事項：一 會次及其年月日時。二 會議地點。三 出席者之姓名人數。四</p>	<p>項專案小組人數以三人至七人為限，由大會公推或由議長指定之。但原提議人除得列席並提供資料外，不得參與討論及表決。專案小組得應大會請求，隨時提出調查經過報告，其結論應於半年內提報大會通過之，必要時得延長半年。」第60條：「對市政府送請覆議案，應召開大會審議，審議時，請市長列席說明。市府所送之覆議案如係市法規，得先交付法規委員會審查後，連同審查意見提交大會審議。」第62條：「舉行秘密會議時，除本會議員、主席指定之列席人員及會務人員外，其他人員均不得入場。秘密會議開始前，秘書長應將列席人員及會務人員人數、姓名、職別一併報告。」第64條：「秘密會議之紀錄決議案，議員、列席人員及本會員工，不得以任何方式對外宣洩，如須發表新聞時，其稿件應經議長核定之。」第66條：「違反本章之規定者：議員由紀律委員會懲戒；本會員工由議長依法處理；列席人員由本會函請該主管機關依法辦理。」第67條：「會議紀錄應記載左列事項：一 會次及年、月、日、時。二 會議地點。三 出席者之姓名、人數。四 列席者之姓名、職別。五 請假者之姓名、人數。六 缺席者之姓名、人數。七 主席姓名。八 紀錄姓名。九 報告及報告人姓名、職別。一〇 議案內容。一一 議案討論過程全部內部，以錄影、錄音全部留存。一二 表決方法、表決結果正反二方及棄權者之姓名。一三 其他必要事項。」第69條：「議員及列席人員應遵守會場秩序。議員座位非議員不得入座。會議進行時，除會務人員外，不得至議員席位接洽事務。議員與列席人員，如有公務接洽時，應至接待室為之。」</p>
--	--

列席者之姓名職別。 五 主席。 六 紀錄者姓名。 七 報告及報告者姓名職別。 八 議案及決議。 九 表決方法及可否之數。如經大會決議採唱名表決或記名投票表決時，並應記載其姓名。 一 其他必要事項。」第60條：「議員及列席人員應遵守左列會場秩序：一 不得抽煙。 二 非議員不得入座議員席位。 三 會議進行時除會場工作人員外不得至議員席位接洽事務。 四 議員與列席人員如有公務洽談時應至休息室為之。」第63條：「各委員會開會時，得請省政府派員或原提案人列席說明。」

臺北縣議會議事規則第4條：「本會會議時，議員之席次依抽籤決定之，列席人員之座位由主席指定之。 本會主任秘書、議事組主任、法制室主任應列席會議，並配置行政人員辦理會議事務。」第5條：「本會會議時，出席議員及列席人員，應親自簽名於簽到簿。」第49條：「本會對縣政府送請覆議之案件，應召開各審查委員聯席會議予以審查，審查時得邀請縣長或有關人員列席說明。 前項聯席會議，由覆議案原審查委員會召集人召集之，並為主席。」第51條：「本會定期會開會時，縣長應將上次會決議案執行情形及休會期間施政情形，提出書面報告。縣政府各一級單位主管及所屬機關首長，亦應就主管業務，提出書面業務報告。縣長、各一級單位主管及所屬機關首長並應列席本會作口頭報告及備詢。 前項決議案執行情形及施政情形之書面報告，應於開會三日前，送達本會轉送各議員。」第63條：「審查委員會得請提案人、請願人或縣政府派員列席說明，但不得參與討論表決。」第70條：「本會會議主席或議員三人以上提議或政府列席人員之請求，經會議通過時，得舉行秘密會議。秘密會議時，除議員及由主席指定之列席人員及會場員工外，其他人員，不得入場。 前項在場員工，應分別記載其姓名，主任秘書並應報告列席人員及會場員工人員、姓名、職別。」第72條：「秘密會議，出、列席人員及工作人員，對會議討論經過，決議情形及會議記錄，不得對外宣洩，如須發表新聞，其稿件應經議長核定。 違反前項規定者，議員應移請紀律委員會處理，議會員工由議長依法懲處，其他列席人員由本會函各主管機關依法處理。」第74條：「本會會議紀錄，應記載下列事項： 一 會次及開會、閉會年、月、日。 二 每次會議地點、日期、時間。 三 出席者之姓名、人數。 四 列席者之姓名、職別、人數。 五 主席姓名。 六 紀錄姓名。 七 報告及報告者姓名、職別。 八 選舉情形。 九 質詢及答覆。 一 議案。 一一 表決方法及可否之數。 一二 其他重要事項。」第78條：「出席議員及列席人員應遵守會場秩序。」

委員會設置辦法類	<p>臺灣省桃園縣議會程序委員會設置辦法第5條：「程序委員會開會時得請本會主任秘書、專員及議事組主任列席。」</p> <p>臺灣省議會紀律委員會設置辦法第6條：「本委員會審查案件時，應於十日前通知有關議員列席申辯。」</p>	<p>台北市議會各委員會設置辦法第3條：「前條第一項第一款至第六款各委員會之委員人數不得多於九人，置第一及第二召集人各一人，由委員以投票方式互選之。第一召集人不得連任。前項委員成員於每次定期大會報到時，由議員填表志願參加，逾時未填表者，由議長指定之；每一議員以參加一個委員會為限，同一會期內不得變更，但得列席其餘各委員會。填表時可填六個志願，如一委員會第一志願參加人數超過九人時，以抽籤決定之；未抽中者，按其次一志願參加或抽籤參加未達滿額之委員會。」第13條：「各委員會開會時得請提案人、請願人或市政府派員列席說明。前項提案人除為本會議員外，不得參與討論。」第15條：「各委員會會議公開舉行。但經大會或委員會決議得開秘密會議。應委員會邀請列席之市政府人員，得請開秘密會議。」</p> <p>台北市議會程序委員會設置辦法第7條：「程序委員會開會時，本會秘書長、副秘書長、議事組主任及法規室主任得列席。」</p> <p>高雄市議會各種委員會設置辦法第4條：「法規委員會置委員七人，由第二條第一款至第六款各委員會各推選一人暨由議長遴選一人組成之，並互選第一及第二召集人各一人；開會時，得邀請相關委員會委員列席。」第12條：「各種委員會開會時得請提案人、請願人或市政府派員列席說明。前項提案人除為本委員會委員外，不得參與討論及表決。」第13條：「各種委員會會議公開舉行，但經大會或委員會決議得開秘密會議。應委員會邀請列席之市政府人員，得請開秘密會議。」</p> <p>高雄市議會程序委員會設置辦法第5條：「本委員會開會時，本會秘書長、法規研究室主任及議事組主任均應列席。」</p> <p>高雄市議會紀律委員會設置辦法第6條：「本委員會審議下列各案件：一 本會議員違反議事規則，妨礙議場秩序，經主席制止不聽勸告者，或其行為有損本會名譽，由本會議員四人以上之提議，八人以上之附署提請審議之懲戒案件。二 本會議員在議會之暴力行為案件。三 本會議員對列席報告或答覆質詢人員肆意謾罵污辱，經議長或大會主席認為情節重大移付懲戒之案件。前項第一款應由提議人備具書面送本委員會審議，第二款、第三款懲戒案件，本委員會應依據大會紀錄事實提付審議。第一項各款懲戒案件，並得由本委員會主動移付懲戒。」</p>
其他	<p>桃園縣議會聽證會實施辦法第4條：「聽證會得邀請專家、學者、有關機關、團體代表及利害關係人出席，邀請人選應兼顧正反意見之相當</p>	

比例。主辦委員會或專案小組之議員，均得出席聽證會，其他議員得列席參加。前項利害關係人係指議案之請願人及其權利義務直接或間接受議案影響之民眾。」第6條：「聽證會之出列席人員，由本會於聽證會舉行七日前書面通知之。前項通知，應載記左列事項：一 聽證議案之名稱。二 聽證議案之要旨及其依據。三 聽證日期、時間及地點。四 主辦委員會或專案小組之名稱。五 其他必要事項。第一項邀請出席之專家、學者，得酌支出席費、膳宿費及交通費。」第8條：「應邀出席人員不限於陳述單方之意見，得相互辯論、質疑。出席議員僅得針對不明瞭之事實或爭論重點詢問出席人員，不得為贊成與否之表示。列席議員得經主席同意亦得表示意見。應邀出席人員不得為虛偽不實之陳述。」第9條：「聽證會之紀錄，應記載左列事項：一 議案名稱。二 主辦委員會或專案小組名稱。三 出列席人員。四 聽證日期及場所。五 陳述及發問之內容。書面意見及有關錄音、錄影照片、圖書、文件等資料。應列為紀錄之一部份。」

臺北縣議會聽證會實施辦法第2條：「舉辦聽證會，應由主辦審查委員會或專案小組備具計畫書（格式如附件），簽請議長核准後為之。」第4條：「聽證會得邀請專家、學者、有關機關、團體代表及利害關係人出席，邀請人選應兼顧正反意見之相當比例。主辦委員會或專案小組之議員，均得出席聽證會，其他議員，得列席參加。前項利害關係人係指議案之請願人及其權利義務直接或間接受議案影響之民眾。」第5條：「聽證會之出列席人員，由本會於聽證會舉行七日前書面通知之。前項通知，應記載左列事項：一 聽證議案之名稱。二 聽證議案之要旨及地點。三 聽證日期、時間及地點。四 主辦委員會或專案小組之名稱。五 其他必要事項。第一項邀請出席之專家、學者，得酌支出席費、膳宿費及交通費。」第7條：「應邀出席人員不限於陳述單方之意見，得相互辯論、質疑。出席議員僅得針對不明瞭之事實或爭論重點詢問出席人員，不得為贊成與否之表示。列席議員得經主席同意亦得表示意見。應邀出席人員不得為虛偽不實之陳述。」第8條：「聽證會之紀錄，應記載左列事項：一 議案名稱。二 主辦委員會或專案小組名稱。三 出列席人員。四 聽證日期及場所。五 陳述及發問之內容。書面意見及有關錄音、錄影照片、圖書、文件等資料，應列為紀錄之一部份。」

臺北縣議會公聽會實施辦法第4條：「公聽會得邀請專家、學者、有關機關、團體代表及利害關係人出席，邀請人選應兼顧正反意見之相當比例。主辦委員會或專案小組之議員，均得出

<p>席公聽會，其他議員，得列席參加。 前項利害關係人係指議案之請願人及其權利義務直接或間接受議案影響之民眾。」第5條：「公聽會之出列席人員，由本會於公聽會舉行七日前書面通知之。 前項通知，應記載下列事項：一 公聽議案之名稱。 二 公聽議案之要旨及地點。 三 公聽日期、時間及地點。 四 主辦委員會或專案小組之名稱。 五 其他必要事項。 第一項邀請出席之專家、學者，得酌支出席費、膳宿費及交通費。」第7條：「應邀出席人員不限於陳述單方之意見，得相互辯論、質疑。出席議員僅得針對不明瞭之事實或爭論重點詢問出席人員，不得為贊成與否之表示。列席議員得經主席同意亦得表示意見。應邀出席人員不得為虛偽不實之陳述。」第8條：「公聽會之紀錄，應記載下列事項：一 議案名稱。 二 主辦委員會或專案小組名稱。 三 出列席人員。 四 公聽日期及場所。 五 陳述及發問之內容。 書面意見及有關錄音、錄影照片、圖書、文件等資料，應列為紀錄之一部分。」</p> <p>地價評議委員會暨標準地價評議委員會評議會議作業規範五：「本會開會討論議案時，應開放允許媒體記者列席旁聽；必要時，並得邀請經辦估價人員列席陳述意見。依法評議異議案件時，得通知異議人推派代表列席說明。但應於表決前退席。」</p>	
---	--

附錄一：各國地方議會職權行使法規中譯

日本地方自治法(第九十六條 第一三八條節譯)

昭和二十二年四月十七日法律第六七號

最後修正平成十年(1998年)，平成十二年(2000年)4月1日公布施行。

第九十六條 (議決事件)

普通地方公共團體議會，對於下列事項必須議決：

- 一 條例的訂定或修改、廢止。
- 二 預算的制定。
- 三 決算的認定。
- 四 除法律或政令規定外，課予地方稅或徵收分擔金、使用費、加入金或手續費等有關徵收費用事項。
- 五 依政令規定標準訂定契約的種類及金額事項。
- 六 除依條例規定外，有交換財產、有目的出資、或使用支付方式，或沒有適當對價的轉讓或貸款事項。
- 七 財產的信託。
- 八 前二款規定外，其種類及金額依政令所規定的標準，由條例規定取得或處分財產。
- 九 附負擔的捐獻或接受贈與。
- 十 除依法律或政令、條例有特別規定外的放棄權利。
- 十一 依條例規定的重要公共設施，長期及獨占的利用事項。
- 十二 普通地方公共團體的當事人，不服提出請求審查，有關訴的提起、和解、斡旋、調停及仲裁事項。
- 十三 屬於法律上損害賠償義務額度的訂定。
- 十四 普通地方公共團體區域內的公共團體，對其活動的綜合調整事項。
- 十五 依其他法律或政令所規定屬於議會權限事項。

除前項規定外，依普通地方公共團體的條例，規定普通地方公共團體事件，應由議會議決者。

第九十七條 (選舉、預算增加修正)

普通地方公共團體議會的權限，依法律或政令規定，必須要經過選舉。

議會，關於預算得為增加的議決。惟，不得侵害普通地方公共團體首長的提出預算權限。

第九十八條 (檢閱及檢查、監查的請求)

普通地方公共團體議會，得檢閱該普通地方公共團體事務或該普通地方公共團體首長、教育委員會、選舉管理委員會、人事委員會或公平委員會、公安委員會、地方勞動委員會、農業委員會或監查委員或其他法令及條例規定之委員會，屬委員權限事務(政令規定者除外)的有關書類及計算書；得請求該普通地方公共團體的首長、教育委員會、選舉管理委員會、人事委員會或公平委員會、公安委員會、地方勞動委員會、農業委員會或監查委員、其他法令或條例規定的委員會或委員報告；對此類事務管理，得執行議決及檢查出納。

議會得要求監查委員，對該普通地方公共團體事務或該普通地方公共團體首長、教育委員會、選舉管理委員會、人事委員會或公平委員會、公安委員會、地方勞動委員會、農業委員會或監查委員或其他法令及條例規定委員會，屬於委員權限事務(政令有規定者除外)監查，請求報告監查結果。此情形實施監查，準用第一百九十九第二項後段規定

。(監查實施必要事項，由政令規定)

第九十九條 (機關委任事務要求說明、陳述意見、有關行政機關提出意見書)

普通地方公共團體議會，得要求該普通地方公共團體首長、教育委員會、選舉管理委員會、人事委員會或公平委員會、公安委員會、地方勞動委員會、農業委員會或監查委員或其他法令或條例規定的委員會或委任委員；國家、其他地方公共團體等，有關其他公共團體的事務，得要求該普通地方公共團體首長、教育委員會、選舉管理委員會、人事委員會或公平委員會、公安委員會、地方勞動委員會、農業委員會或監查委員或其他法令或條例規定的委員會或委員說明；議會並得對該機關陳述意見。

議會，對該普通地方公共團體有關公益事件，得向該行政機關提出意見書。

第一條 (調查權、政府刊物送達義務、附設圖書室)

普通地方公共團體議會，實施該地方公共團體事務的調查，得請求選舉人及其他關係人到場、證言及提出紀錄。

民事訴訟有關法令對於證人訊問之規定，除法律有特別規定外，依前項規定議會對該普通地方公共團體事務的調查，請求選舉人及其他關係人證言，得準用之。但罰鍰、罰金、拘留或拘提有關規定，不在此限。

依第一項規定選舉人及其他關係人受請求到場及提出紀錄，無正當理由，不到議會或不提出紀錄或拒絕證言，處六個月以下禁錮或十萬元以下罰金。

議會，對選舉人及其他關係人因公務員地位而知之事實，要求提出公務秘密時，必須得到該管公署的同意，才得請求證言及提出紀錄。此情形，該管官署拒絕同意時，必須陳明原因。

依前項規定，議會對所陳明原因認為不具理由時，對該當官署，得聲明要求證言、提出紀錄及對公益有害之旨。

依前項規定，該當官署受要求日起，二十日內未聲明時，選舉人及其他關係人必須到場證言及提出紀錄。

第二項準用民事訴訟有關法令規定的宣誓，選舉人及其他關係人虛偽陳述時，處三個月以上五年以下禁錮。

犯前項罪之人，於議會調查終止議決前自白，得減輕或免除其刑。議會對選舉人及其他關係人，認有觸犯第三項或第七項之罪時，必須告發。但對選舉人及其他關係人之虛偽陳述，於議會調查議決終止前自白者，得不告發。

議會，依第一項規定實施調查，該普通地方公共團體區域內的團體，對於照會、送達紀錄要求時，該團體應配合要求。

議會，依第一項規定實施調查經費，使用預先預算之額度，該項調查費用額度需先預定。該項經費支出額度有必要超出時，必須再經過議決。

政府對都道府縣議會，須將官報及政府刊物送致；對市町村議會，須將官報及有關市町村的政府刊物送致。

都道府縣對該都道府縣區域內的市町村議會及其他都道府縣議會，須將公報及其他認為適當的刊物，須送致。

議會，為提供議員調查研究需要，必須依前二項規定設置圖書室，以保管放置官報、公報及刊物。

前項圖書室，得提供一般利用。

第三節 召集及會期

第一 一條 (召集)

普通地方公共團體的議會，由普通地方公共團體首長召集。依議員總額四分之一以上的提議開會，經會議付議，請求對特定事件召開臨時會時，該當普通地方公共團體首長必須召集。

召集在開議前之日期，都道府縣及市為七日，町村為三日前，必須通知公告。但，有緊急情形時，不在此限。

第一 二條 (定期會、臨時會、會期)

普通地方公共團體的議會，分為定期會及臨時會。

定期會，每年在四次內，依條例規定之次數召集。

臨時會，在必要情形，限於特定事件之召集。

為事件付議召集臨時會時，普通地方公共團體首長，必須要預為告示。

臨時會開會期間，有緊急事件時，即使有前二項規定程序，仍得直接付議開會。

普通地方公共團體議會會期及延長，與有關開會、閉會事項，由議會訂定。

第四節 議長及副議長

第一 三條 (議長、副議長)

普通地方公共團體議會，須從議員中選舉出議長及副議長各一人。

議長及副議長的任期，依照議員的任期。

第一 四條 (議長的權限)

普通地方公共團體議會議長，於維持議場秩序、安排議事、掌理議會事務，代表議會。

第一 五條 (議長的出席委員會、發言權)

普通地方公共團體議會議長，得出席委員會及發言。

第一 六條 (議長的代理、臨時議長)

普通地方公共團體議會議長有事故或議長缺位時，由副議長代行議長職務。

議長及副議長均有事故時，須選舉臨時議長，代行議長職務。

議會，得委任議長選任臨時議長。

第一 七條 (臨時議長)

有第一 三條第一項及前條第二項規定情形，不能代行議長職務時，臨時由年長的議員代行議長的職務。

第一 八條 (議長、副議長的辭職)

普通地方公共團體議會議長及副議長，經過議會的許可得辭職。

但，副議長在議會閉會期間，經過議長許可得辭職。

第五節 委員會

第一 九條 (常任委員會)

普通地方公共團體議會，依條例規定，都在十二個以內；道及人口在二百五十萬以上的府、縣及人口在一百萬以上的市在八個以內；人口在一百萬以上未滿二百五十萬的府、縣，及人口在三十萬以上未滿一百萬的市，在六個以內；人口未滿一百萬的府、縣，及人口未滿三十萬的市及町、村在四個之內，得設置常任委員會。

議員得成為其中一個委員會常任委員，常任委員在會期開始時，由議

會選任，除條例有特別規定外，以在任之議員為其任期。

常任委員會，對該普通地方公共團體事務有關的所屬部門，得實施調查、審查議案、陳情等。

常任委員會，得開有關預算之議案、陳情等的公聽會，得聽取實際利害關係人或有專門學識經驗者的意見。

常任委員會，對該普通地方公共團體的事務，調查或審查之際，認為有必要時，得要求關係人到場，聽取其意見。

常任委員會，依議會對付議的特定事件議決，即使在閉會中，得再為審查。

第一 九條之二 (議會運營委員會)

普通地方公共團體議會，依條例規定，得設置議會運營委員會。

議會運營委員，於會期開始由議會選任，除條例有特別規定外，以議員任期為其任期。

議會運營委員會，對於下列事項得實施調查、審查議案及陳情等。

- 一 議會運營有關事項。
- 二 議會的會議規則，有關委員會條例等事項。
- 三 有關議長諮問答詢事項。

前條第四項到第六項規定，議會運營委員會得加以準用。

第一一 條 (特別委員會)

普通地方公共團體議會，得依條例規定設置特別委員會。

特別委員，由議會選任。委員會被委任審議，經過議會付議的事件。

特別委員會，限於會期中，依議會決議，審查付議事件。但依議會議決付議的特定事件，在閉會中亦不妨加以審查。

第一一九條第四項及第五項規定，特別委員會準用之。

第一一一條(條例的委任)

除前三條規定事項之外，有關委員會的必要事項，由條例規定。

第六節 會議

第一一二條(議員的議案提出權)

普通地方公共團體議會的議員，對於議會議決事件，得提出議案。但有關預算案，不在此限。

前項有關議案提出的要件，必須達到議員人數八分之一以上的贊成。

依第一項規定提出議案，必須以文書方式提出。

第一一三條 (議員的出席人數)

普通地方公共團體議會，必須要全部議員人數二分之一以上出席，始得開會。但依第一一七條除斥規定致未達半數以上議員出席，對同一事件再行召集，未達全部議員半數出席時，或答應召集出席惟未出席致未達半數，經議長催告仍未達半數，或前已達半數人數後未有半數人數在場時，不在此限。

第一一四條 (依議員請求的開議)

議會如經普通地方公共團體議會的議員全部人數半數以上請求時，議長必須要決定開議，此情形議長開議時，依第一〇六條第一項或第二項方式行之。

依前項規定議會開議時，或議員中有提出異議時，議長非依議會決議，對該開議不得結束或中止。

第一一五條 (議事公開原則、秘密會議)

普通地方公共團體議會的會議，為公開性質。但是，議長或議員三人以上提議，出席議員三分之二以上同意時，得改為秘密會議。依前項但書，議長或議員提議如未討論，必須決定其是否實施。

第一一五條之二 (修正動議)

普通地方公共團體議會，對於議案有修正動議議題時，必須要有議員全部人數八分之一以上之議員提議。

第一一六條 (表決)

除法律有特別規定外，普通地方公共團體議會的議事，由出席議員過半數決議，贊成與否定之人數相同時，取決於議長之決定。前項情形，議長沒有如議員參與議決的權利。

第一一七條（議長與議員的迴避）

普通地方公共團體議會的議長及議員，本人或父母、祖父母、配偶、子、孫或兄弟姊妹與事件有關者，或本人及上述親屬關係者所從事業務與該事件，有直接利害關係者，不得參與該議事。但是，經過議會同意時，得出席議會並發言。

第一一八條（議會的選舉方法 投票、指名推選、投票效力的爭訟）

依法律或政令規定，普通地方公共團體議會舉行選舉，準用公職選舉法第四十六條第一項及第四項、第四十八條、第六十八條第一項及普通地方公共團體的議會議員選舉的第九十五條規定。對其投票效力有異議時，由議會決定。

議會的議員中，如均無異議時，對前項選舉得採取指名推選的方式。

採取指名推選方式，被指名人為預定當選人，經議會詢有意願，得到議員全體同意者，為當選人。

選舉，如須以二人以上侯選情形，不適用前項區分規定被指名人方式。

依第一項規定決定，不服者，得在決定之日起，二十一日內向都道府縣自治大臣；市町村，得向都道府縣知事，提出審查異議；對該裁決不服者，自裁決之日起，二十一日內，得向裁判所起訴。

依第一項規定決定，以文書方式作成並附帶理由時，必須交付予本人。

第一一九條（會期不繼續原則）

在前一會期中未議決事件，後一會期不繼續。

第一二〇條（會議規則）

普通地方公共團體議會，必須訂定會議規則。

第一二一條（知事及委員出席議場的義務）

普通地方公共團體首長、教育委員會委員長、選舉管理委員會委員長、人事委員會委員長或公平委員會委員長、公安委員會委員長、地方勞動委員會委員、農業委員會會長及監查委員或依其他法令或條例規定的委員會代表，或受委任或囑付的委員；受議長要求出席

說明時，必須出席議會。

第一二二條 (首長提出說明書義務)

普通地方公共團體首長，依第二一一條第二項規定，有關預算說明書，及其他有關普通地方公共團體的事務說明書，必須提出於議會。

第一二三條 (會議錄)

議長、事務局長或書記長(未設有書記長的町村為書記)，必須制作會議錄，記載會議開議情形及出席議員姓名。

會議錄，必須由議長及依議會規定之二位以上議員簽名。

議長，在會議錄上有增添會議結果部份，必須向普通地方公共團體首長報告。

第七節 請願

第一二四條 (請願的方法)

向普通地方公共團體議會請願者，依議員的引介，必須提出請願書。

第一二五條 (認可請願的送達、請求報告)

普通地方公共團體議會，認可請願，認為該普通地方公共團體首長、教育委員會、選舉管理委員會、人事委員會或公平委員會、公安委員會、地方勞動委員會、農業委員會或監查委員或依其他法令或條例規定的委員會或委員，對本請願應該要採取適當措施時，得將本件請願書送致，而且，得要求報告處理本請願的經過及結果。

第八節 議員辭職及決定資格

第一二六條 (辭職)

普通地方公共團體議會議員，經過議會許可得辭職。但在議會閉會中，獲得議長許可，得辭職。

第一二七條 (失職、決定資格)

普通地方公共團體議會議員，不具備被選舉權或有該當第九十二條之二規定時，喪失其職位。議員被選舉權之有無或是否適用同法條規定，除依公職選舉法第十一條或同法第二五二條或政治資金規正

法(昭和二十三年法律第一九四號)第二十八條規定之不具備被選舉權情形外，由議會決定。此情形，須由出席議員三分之二以上之多數為決定。

都道府縣議會議員，有因遷移住所而致喪失被選舉權情形者，其住所如仍在同一都道府縣區域內時，並不喪失其職位。

依第一項情形，議員即使依第一一七條規定，得出席議會並辯明有關本身資格，惟不得參與決定。

第一項情形準用，第一一八條第五項及第六項的規定。

第一二八條 (喪失職位期間)

普通地方公共團體議會議員，依公職選舉法第二二條第一項或第二六條第一項規定提出異議，或依同法第二二條第二項或第二六條第二項規定提出不服審查，依同法第二三條第一項、第二七條第一項、第二一條或第二一一條提起訴訟，對此之決定、裁決或判決確定前期間(依同法第二一條第一項規定得提起訴訟情形，訴訟未提起時、該訴訟之訴被駁回或訴狀被駁回裁判確定時，依同項規定提起訴訟期間的經過，該裁判確定前或適當處理前之期間)，不喪失其職位。

第九節 紀律

第一二九條 (議場秩序的維持)

普通地方公共團體議會在議會中，議員行為有違反法律或會議規則規定，而擾亂議場秩序行為時，議長得予制止、取消其發言；如不遵從此命令時，得禁止其當日會議在結束前之發言，或使退出議場外。

議長對議場秩序之騷動，於維持上認為有困難時，得結束該日會議或暫停開會。

第一三〇條 (旁聽人的管理)

旁聽人有公開或表示意見，或有干擾行為，妨害會議進行時，普通地方公共團體議會議長，得予制止，不遵制止命令時，得使退出場外，必要時得請議場警察官執行之。

旁聽席有擾動情形時，議長得決定命旁聽人全部退出場外。

除前二項規定外，議長為管理旁聽人必要，須訂定有關規則。

第一三一條 (議員提醒議長注意)

議場的秩序有騷亂或有妨害會議進行時，議員得提醒議長注意。

第一三二條 (維持言論品位)

普通地方公共團體議會的會議，議員不得使用無禮語言或言論涉及他人之私生活。

第一三三條 (對侮辱的處理)

在普通地方公共團體議會的會議或委員會中，受到議員侮辱者，得訴請議會要求處分。

第十節 懲罰

第一三四條 (懲罰事由)

普通地方公共團體議會，對議員違反法律、會議規則或委員會有關條例時，得依議決科以懲罰。

懲罰的必要事項，須在會議規則中訂定。

第一三五條 (懲罰種類、懲罰動議與除名手續)

懲罰，依左列方式行之。

- 一 在議場公開告戒。
- 二 在議場公開陳述致歉。
- 三 一定期間停止出席。
- 四 除名。

提出懲罰動議議題，須由議員人數八分之一以上，始得提出。

第一項第四款之除名決定，必須經過該普通地方公共團體議會議員人數三分之二以上出席，出席人數四分之三以上同意。

第一三六條 (除名議員的再當選)

普通地方公共團體議會，對被除名議員再當選議員者，不得拒絕。

第一三七條 (缺席議員的懲罰)

普通地方公共團體議會議員，無正當理由不參加召集，或無正當理由而缺席開會；於議長發出特別召集通知，仍無故不出席者，議長得經過議會議決，對該議員加以懲罰。

第十一節 議會的事務局及事務局長、書記長、書記及其他職員

第一三八條 (事務局、事務局長、書記長、書記等)

都道府縣的議會，設事務局。

市町村議會依條例規定，得設事務局。

事務局中，設事務局長、書記及其他職員。

未設事務局的市町村議會設書記長、書記及其他職員。但町村，得不設書記長。

事務局長、書記長、書記及其他職員，由議長任免。

事務局長、書記長、書記及其他常任職員人數，由條例規定。但臨時人員不在此限。

事務局長及書記長，受議長之命，掌理議會之庶務。

書記及其他職員，受所屬長官指揮，從事議會之庶務。

事務局長、書記長、書記及其他職員的任用、職級、俸給、上班時間及其他勤務條件、身分及懲戒、服務、進修及勤務成績評定、福利與利益保護、其他身分待遇事項除法律有規定外，適用地方公務員法(昭和二十五年法律第二六一號)之規定。

德意志聯邦共和國基本法

第二十條

- (1). 德意志聯邦共和國為民主社會聯邦國家。
- (2). 一切國權均來自國民，國權由國民以選舉及人民議決，並由立法、行政及司法機關分別行使之。
- (3). 立法應受合憲秩序之拘束，行政及司法應受法律(Gesetz)及法(Recht)之拘束。

第二十八條

- (1). 各邦之憲法秩序應符合本基本法所謂共和、民主及社會法治國之原則。在各邦、各郡(Kreis)及各縣市鄉鎮(Gemeinde)，人民應有依普通、直接、自由、平等及秘密選舉所選出之代表。於郡及縣市鄉鎮選舉中，具有歐洲共同體成員國國籍之人，依歐洲共同體法之規定，亦有選舉權及被選舉權。在各縣市鄉鎮，其公民大會(Gemeindeversammlung)得代替被選出之團體(民意機關)。
- (2). 保障各縣市鄉鎮得以其自己之責任，在法律範圍內，有規定地方公共團體(örtliche Gemeinschaft)一切事項之權，各市鄉鎮聯合(Gemeindeverband)於其

法定權限內並遵照法律規定，亦有自治權。自治行政之保障包括財政自我負

責之基礎，縣市鄉鎮徵稅權所屬經濟有關稅源即屬該基礎。

(3). 聯邦保障各邦之合憲秩序，應符合基本權利及本條第一項與第二項之規定。

第三十條

除基本法另有規定或許可外，國權之行使及國家任務之完成，皆係邦之事宜 (Sache der Länder)。

第七十九條

(3). 本基本法之修改，不得影響聯邦制度、影響各邦在立法之基本參與或影響第

一條至第二十條所規定之基本原則。

Bayern 邦縣自治條例摘要(與地方議會職權行使有關者)

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern

1998年8月22日公布(GVBl, S.797ff)，最近修正為2001年4月24日(GVBl, S.140)

第一條 縣之定義

縣為最初始的區域團體，在法律範圍內有權律定並執行地區事務。縣型塑邦及民

主生活的基礎。

第六條 完全效力範圍

(1). 縣在其轄區內，有權處理所有公共任務。若有例外，需由法律定之。

(2). 縣之任務包括自治事項及委辦事項。

第七條 自治事項

(1). 縣本身效力範圍(Wirkungskreis)，包括該地區所有事務(邦憲法第八十三條第

一項)。

(2). 縣對於本身效力範圍內事件之處理，有自行裁量之權，其只受法律規定之

拘

束。

第十五條 住民與縣民

- (1). 縣的成員為縣住民。每位住民對縣皆有同等權利與義務，若有例外，需特別規定。
- (2). 縣民(Bürger,公民)係指縣成員中擁有選舉及被選舉權者。

第十七條 選舉權

縣民經選舉產生縣議會。並經選舉,選出獲有效選票之多數者為市長(erster Bürgermeister)。

第十八條 縣民大會

- (1). 基於議會之要求，市長在每縣一年至少應召開一次縣民大會，報告縣一般事務。縣轄區大者，應分區舉辦之。
- (4). 由議會所建議召開之縣民大會，必須在三個月前提出。

第十八a條 公民請願與公民投票

- (1). 縣住民得針對縣自治事項請求公民投票(公民請願)。
- (2). 縣議會亦得決定，針對縣自治事項舉行公民投票。
- (3). 就下列事項不得舉行公民投票：依法屬市長之義務者；屬縣行政內部組織問題者；縣議會成員、市長及縣從業人員間法律關係者；屬預算章程者。
...
...
- (6). 在縣中縣民請求公民投票之人數，需達：
 - 住民10000人以下者至少10%
 - 住民20000人以下者至少9%
 - 住民30000人以下者至少8%
 - 住民50000人以下者至少7%
 - 住民100000人以下者至少6%

住民500000人以下者至少5%

住民500000人以上者至少3%之簽名

(7). 刪除

(8). 市民申請公民投票遞件後至遲一個月內，議會應作許可與否之決定。針對該

決定，請願之代表人，不得提起預行訴訟程序。

...

(10). 公民申請公民投票獲准許確定後三個月內舉行之。議會得經申請人中之有代

表權者之同意下，延後投票期間至長三個月。公民投票費用由縣負擔。縣民

皆有投票權，且應保障通訊投票之可能性。

...

(13). 公民投票具有與議會決議同等之效力。公民投票僅得經由新的公民投票於一

年內變更之，但公民投票所根據之事實與法律依據有重大變更者，不在此限。

(14). 議會作成執行公民所申請措施之議決者，公民投票不必舉行。

第二十三條

縣得針對自治事項訂定章程(Satzung)。僅於法律規定之特定情形下，方得針對委

辦事項(übertragener Angelegenheit)訂定章程，或訂定特定公共設施章程(bewehrte

Satzung 第二十四條第二項)及命令(Verordnung)。在該等章程及命令中應指明其特別授權基礎。

第二十六條 章程之生效

(1). 章程於公告後一週生效。...

(2). 章程經簽署後，於縣公報中公告之。...

第二十九條 縣主要機關

縣務除由市長依第三十七條得獨立決定者外，由縣議會掌理之。

第三十條 縣議會之法律地位及任務

- (1). 縣議會是縣民之代表，在都市型城市稱為市議會(Stadtrat)。
- (2). 縣議會議決第二十九條範圍內之所有事件，但依第三十二條由委員會議決者
不在此限。
- (3). 縣議會監督所有縣行政，特別是自己所作決議。

第三十一條 縣議會組成

- (1). 縣議會由市長及其他成員(議員)組成之。
- (2). 議員成員具榮譽公職性質，任期六年。其數額包括副市長，依住民人數分配

如次：

住民1000人以下，8人

住民2000人以上至3000人，14人

住民3000人以上,5000人以下，16人

住民5000人以上,10000人以下，20人

住民10000人以上，20000人以下，24人

住民20000人以上，30000人以下，30人

住民30000人以上，50000人以上，40人

住民50000人以上，100000人以下，44人

住民100000人以上，200000人以下，50人

住民200000人以上，500000人以下，60人

紐倫堡市，榮譽職議員連同市長總計70人，邦首府慕尼黑市80人。住民人口數減少時，自下次選舉時，議會成員人數才依法減少之。...

- (5). 議會成員應於第一次召開公開會議儀式中宣誓。其誓辭為：「余宣誓，忠於聯邦德意志共和國基本法及巴伐利亞邦憲法。余宣誓，遵守法律及依良心執行職務上義務。余宣誓，維護自治行政權利及其義務。願主佑我。」

第三十二條 委員會之任務

- (1). 議會得設預審委員會。
- (2). 議會得賦予議會內特定單位處理行政，或賦予決議委員會以處理特定事件。

但以下事件不得賦予決議委員會。

1. 事件之處理須經縣之許可程序者。
 2. 有關建築計劃及依建築法第一章規定所訂章程，以及依巴伐利亞邦建築條例所定所有地區建築規則，包括該條例第九十一條第三項情形，以外之章程及命令之頒布。
 3. 有關縣所有從業人員之薪津及有關市長與具永業身分之議會成員之公務、待遇、福利及紀律事件之一般規定，除非法律對民選公職人員或巴伐利亞公務員懲戒條例另有特別規定。
 4. 有關預算及追加預算之章程(第六十五條及第六十八條)。
 5. 有關財政計劃之決議(第七十條)。
- (3). 決議委員會處理議會交付事務之決議，除非市長或副市長在一週內申請復審，而經委員會成員三分之一以上或議會成員四分之一以上復審通過者，視同議會之決議。除非該決議涉及第三人之權利，該決議自決議日起一週內生效。

第三十六條 議會決議之執行

市長主持議會，並執行議會之決議。若其需參與議會之決議，則由副市長主持之。

第三十七條 首席市長之權限

(1). 首席市長有處理下列事宜之權限：

1. 對縣不具重要意義，且非被期待之重要義務之經常性事務。
2. 依聯邦法或由聯邦法委託予縣之國防事務之高權任務，包括軍事事務及國防事宜，而不涉及縣議會權限下之預算或人事決定權。
3. 聯邦安全利益或國家機密保護事宜。

除第二款與第三款外，縣議會得對第一款經常事務之處理訂定指針(Richtlinien)。

(2). 縣議會得經由處務規程賦予首席市長其他獨立處理之事務，但不適用於章程之頒定及依第三十二條第二項第二句不得以決議交付之事務，縣議會不得將

交付首席市長之個案再取回自辦，但縣議會一般廢止權不受影響。

- (3). 市長有權以其在縣議會及委員會之地位，作緊急指令並為緊急處置。但需下

次會議中告知議會或委員會。

- (4). 市長監督縣之公務員、職員及勞工。

第四十條

人口數逾一萬人之縣，縣議會中得選出具公職之成員，其在議會會議及委員會中

，就其工作範圍之事件為決議者，無表決權。

第四十五條 議事規則

- (1). 每屆議會於開議之始，皆需訂定議事規則(Geschäftsordnung)。
- (2). 該議事規則必須訂明召集會議之期間、召集方式以及議會及其委員會辦事程

序(Geschäftsgang)。

第四十七條 可決人數

- (1). 議會之議決於會議中之。
- (2). 當議會整體成員依正常召集下，過半數有投票權者出席,則有決議能力(beschlußfähig)。
- (3). 議會為處理同一事件而為第二次集會，無須再顧及過半數可決之出席人數，

但須於該第二次會議召集時，一併敘明之。

第四十八條 參與之義務及罰責

- (1). 議會成員皆有參加會議投票之義務，並處理受交付之業務，並不得於投票時

棄權。

- (2). 若無免責原因而不履行義務者，議會對其成員得處二五 歐元之罰鍰。

第四十九條 迴避

- (1). 議員得於有關自身或有關配偶、三親等內之血親或姻親之決議，或依法由其

或其全權代理自然人或法人有直接之利益或不利益之決議時，得不參與諮詢或決議。

..
..

第五十三條 會議秩序之維持

(1). 會議主席維持議場秩序並行使家宅權。主席有權將滋擾秩序之旁聽者逐出議

場。主席得經議會成員之同意，將持續滋擾秩序，排除於會議之外。

(2). 於前次會議中曾被排除於會議外者，於兩個月內再重新有重大滋擾秩序之行

為，議會得禁止其參加後兩次之會議。

第五十四條 記錄、閱覽

(1). 議會之協調會皆需記錄。記錄應載明會議之日期、地點、與會成員之姓名及

缺席人員及其理由、處理事宜、決議及表決結果。

(2). 記錄應由主席及記錄者簽名，並由議會認可。

(3). 每位議員得於任何時間內閱覽記錄，並申請發給公開會議決議之影本。所有

其
縣民可申請閱覽該公開會議之決議。非本縣之居民，因其營業分支機構或

土地在轄區內者，亦同。

第五十九條

(1). 議會有履行法律所規定之自治事項及委託事項，及執行邦政府依法之指令義

務。市長執行第三十七條所賦予之權限。

(2). 市長認為議會或其委員會之決議違法，得先表示異議，並停止執行，必要時，

將該決定提交法定監督機關(第一一 條)。

第一一八條 邦監督之意涵

監督機關應對縣履行其任務為充分諮詢、促進及保護，並強化縣機關之自我負責

及議決能力。

第一一 條 監督機關

郡屬之縣之監督，為邦機關之邦行政任務。再上級監督機關為區政府，直轄縣(市)

之監督機關為區政府，再上級監督機關為邦內政部。

附錄二：文獻索引

中文文獻第一類（專論）

管歐，地方自治新論，八版，五南，1987.5.

許志雄，權力分立之理論與現實—其構造與動態之剖析—，收於氏著，憲法之基礎理論，初版二刷，稻禾，1993.10

許宗力，論國家對地方的自治監督，收於氏著，法與國家權力，頁353以下，自刊，1992.4。

許宗力，從行政與立法之分際談府會關係、地方立法權相關問題之研究，收於氏著，憲法與法治國行政，頁275以下，287以下，月旦，1993.3。

黃錦堂，地方自治法制化問題之研究，初版，月旦，1993.3。

「地方制度法基本問題之研究」，初版，翰蘆，2000.8。

張正修，地方制度法理論與實用（一）、（二），學林，2000.9。

- 湯德宗，權力分立新論，初版，自刊，1998.3.
- 陳清秀，地方立法權（收於台灣行政法學會主編，行政法爭議問題研究（下），頁1431以下，五南，2000.12。
- 蔡秀卿，自治事項與委辦事項，收於台灣行政法學會主編，行政法爭議問題研究（下），頁1463以下，五南，2000.12。
- 蕭文生，地方自治之監督（收於台灣行政法學會主編，行政法爭議問題研究（下），頁1495以下，五南，2000.12。
- 蘇詔勤，地方立法—解說。法例實錄，初版，永然文化，2001.2.
- 臺北市政府法規委員會編印，地方自治法(2001.11)。

中文文獻第二類（期刊論文）

1. 蔡景軾，高雄市議會五十五年來大事紀(中華民國三十五年至九十年)，高市文獻，90.09
2. 陳怡如，功能取向分析法在我國釋憲實務之運用--兼評釋字第四九九號解釋，政大法學評論，89.12
3. 黃義良，從教育局長被請出議會說起--談教師調動制度的迷思與建議，教師之友，89.10
4. 傅奕銘，臺灣近代史中的議會政治演變--以臺灣議會設置請願運動(一九二一-一九三四)為探討議題，台灣文獻 - 林獻堂先生研究專輯，88.12
5. 江大樹，我國地方議會會期制度初探，政治科學論叢，88.12
6. 陳銘祥，立法機關與議會民主制，月旦法學，88.07
7. 李明倫，光復後臺北市議會之演進，行政管理學報，88.06
8. 陳淑芳，國會議事規範之規範形式，政大法學評論，88.06
9. 李明倫，臺北市議會的演變歷程--從光復以後至今之市議會，研考雙月刊，88.06
10. 張世瑩，臺灣政治民主化過程中議會政治的特質及轉變，中國文化大學政治學研究所學報，86.10
11. 劉淑惠，地方議會的自肥與自律，國家政策(動態分析)雙週刊，86.09.30
12. 江大樹，理性議會與廉能政府:第二階段憲改的兩大課題，國家政策(動態分析)雙週刊，85.07
13. 張國城，日據時代臺灣議會政治的發軔，國家發展學刊，84.06
14. 張希哲，論議會政治的運作規範，革命思想，82.02
15. 薄慶玖，論直轄市議會之職權（上）、（下），人事月刊，84.10、84.11
16. 陳陽德，省諮議會法制、組織與相關職權之研析與規劃，政策月刊，87.10
17. 李建良，國會議員言論免責權之理論與實務，法令月刊，89.10
18. 陳慈陽，地方制度法之地方議會議員免責特權之研究，律師雜誌，89.10
19. 黃昭元，司法院釋字第四三五號解釋之檢討[議員言論免責權]，律師雜誌，87.06
20. 林世宗主持，大法官議決釋字第四三五號解釋研討會記實[立法委員言論免責權]，律師雜誌，87.06
21. 陳愛娥，言論免責權、不受逮捕特權及議會自律原則--兼評司法院大法官釋字第四三五號解釋，月旦法學，86.12
22. 黃俊杰，國會議員言論免責權之憲法解釋，全國律師，86.11

23. 周良黛，立法委員言論免責權之理論與實際，憲政時代，86.01
24. 蕭文生，言論免責權與不受逮捕權，法學叢刊，85.10
25. 李建良，國會自律與國會議員免責權之基本概念，臺灣法學會學報，85.09
26. 陳春生，議員之言論免責與議會自律，東吳法律學報，84.03
27. 黃俊杰，國會議員言論免責權之性質，植根雜誌，83.10
28. 李建聰，民意代表言論免責權之探討，警專學報，82.06
29. 涂懷瑩，民意代表「免責權」之研討(上)(下)，法律評論，82.06，82.08
30. 羅傳賢，國會言論免責權與自律權之界限，立法院院聞，81.11
31. 李鴻禧，議會自律權之比較憲法底研究--兼談地方議會議員之免責特權(下)，國立臺灣大學法學論叢，80.12
32. 高美莉，中央對地方自治團體之自治監督及救濟途徑探討--兼論司法院大法官釋字第五二七號解釋，中山人文社會科學期刊，90.12
33. 王保鍵，地方自治立法權中關於自治條例之研究，立法院院聞，90.11
34. 蘇詔勤，地方行政規定整理之研究(上)，軍法專刊，90.03
35. 蔡茂寅，地方自治之基礎理論，臺灣本土法學雜誌，89.06
36. 蔡茂寅，當前地方自治重大問題及其因應之道的探討--政黨輪替下的省思？，月旦法學，89.06
37. 蘇永欽，職權命令的合憲性問題--地方自治是否創造了特別的合憲存在基礎，臺灣本土法學雜誌，89.06
38. 紀俊臣，地方自治法規的分類與效力定位，人力發展，89.02
39. 許志雄，地方自治的普遍化與國際化，律師雜誌，89.01
40. 林明鏘，論地方立法權--以臺北市自治法規為例，律師雜誌，89.01
41. 趙永茂，臺灣縣市政府的自治監督及其檢討，政治科學論叢，88.12
42. 蔡茂寅，地方自治，月旦法學，88.10
43. 黃錦堂，地方制度法重大問題之探討，研考雙月刊，88.06
44. 陳櫻琴，論地方立法權與執行中央政策之爭議--以「拜耳案」為例，月旦法學，87.11
45. 謝秉憲，地方自治立法權界限之探討，立法院院聞，87.09
46. 黃俊杰 陳宜擁，論我國中央與地方課稅立法權之保障，全國律師，87.08
47. 蔡茂寅，地方自治立法權的界限，中國地方自治，86.11
48. 蔡茂寅，地方自治立法權的界限，月旦法學，86.11
49. 黃錦堂，地方法規定位之研究--結論與建議，中國地方自治，86.11
50. 李惠宗，地方自治之本質及地方自治團體之法律地位，中國地方自治，86.08
51. 李惠宗，地方自治之本質及地方自治團體法律地位之研究學術研討會，憲政時代，86.07
52. 蔡茂寅，主權與地方自治，月旦法學，86.01
53. 黃錦堂，地方自治相關憲政規範之調整，國家政策(動態分析)雙週刊，86.05
54. 李麒，地方自治立法權之研究，軍法專刊，85.11
55. 蘇詔勤，從地方自治的觀點評論司法院釋字第三六三號解釋，憲政時代，85.10
56. 李建良，地方自治規章與中央法律的關係，國家政策(動態分析)雙週刊，85.06
57. Jorn, Ipsen著，地方自治行政與地方自治之監督--可能性及其界限，政大法學評論，84.12
58. 陳樹村，論地方自治團體之租稅立法權，憲政時代，84.10
59. 陳進興，臺灣地方自治的回顧與前瞻，臺灣文獻，84.09

60. 段宜康，談地方自治法制化之地方立法權--「臺北市公民投票辦法草案」之提出，律師通訊，84.06
61. 蔡啟清，論「地方自治」與「中央地方政府關係」，研考報導，84.07
62. 許志雄，地方自治權的基本課題，亞洲研究，84.06
63. 許志雄，地方自治權的基本課題，月旦法學，84.05
64. 尤重道，從房屋稅抗稅風波談地方議會決議無效與覆議諸問題，土地事務月刊，83.06
65. 張正修，從地方自治法制化談自治立法權理論之確立方向，法政學報，82.07
66. 曾更瑩，程序保障與強化參與--以核四案分析地方自治團體之決策地位，法律學刊，81.07
67. 李崇信 鍾芳樺，地方自治權限與自治監督--兼論憲改過程中之發展趨勢，法律學刊，81.07
68. 黃錦堂，地方自治的層級，律師通訊，81.05
69. 凌奕，憲政改革 - - 地方自治法制化之研究，近代中國，81.02
70. 郎裕憲，地方自治法制化之探討，理論與政策，81.01
71. 薄慶玖，地方自治團體的監督問題，理論與政策，80.07
72. 許宗力，論國家對地方的自治監督，國立臺灣大學法學論叢，80.06
73. 彭錦鵬，從歐美經驗論國會議員人數及「立委席次減半」，政治科學論叢，90.12
74. 王業立，立院亂象與席次多寡有關嗎？，國家政策論壇，90.10
75. 王智賢，關於立法委員和立院召委之選舉規則，經濟前瞻，90.05
76. 余元傑 李麗雲，我國立委助理之制度發展與權責分析，嘉南學報，89.11
77. 廖元豪，行政程序法命令訂定程序之研究，華岡法粹，88.12
78. 李建良，民主原則與國會議員任期的延長，臺灣本土法學雜誌，88.08
79. 彭錦鵬，中華民國與美國國會議員競選經費之比較，歐美研究，84.03
80. 林錦池 李文龍，健全縣市議會組織功能之研究，研考報導，84.04
81. 周萬來，概述立法院議事規範（上）(下)，立法院院聞，90.06；90.05
82. 蘇盈貴，立法權與行政權的分立原則--從第五二〇號解釋建構，全國律師，90.03
83. 余元傑 游憲廷，立法院長在立法院外的中立問題--制度面的觀察研究，三民主義學報（師大），89.09
84. 王泰升，從日本國立公文書館所藏史料試探日治時期臺灣立法權之運作，臺灣史研究，89.09
85. 林孟皇，釋憲權與立法權之權限分際--從「立法者的形成自由」概念談起，立法院院聞，89.02
86. 呂宗麟，政治權力運作與政治正義之關聯性--從行政權與立法權思考，立法院院聞，88.12
87. 陳淑芳，國會議事規範之規範形式，政大法學評論，88.06
88. 吳信華，法治國家原則(2)--權力分立原則，月旦法學，88.06
89. 黃昭元，立法委員改選後行政院應否總辭？，月旦法學，88.04
90. 周萬來，立法院議事運作概述，立法院院聞，88.03
91. 曾肇昌，談立法權的限制與妥當性，新竹律師會刊，88.01
92. 湯德宗，大法官有關行政、立法兩權關係主要解釋析論，憲政時代，87.12
93. 許劍英，立法院委員會議事法規適用問題探討 -6-，立法院院聞，87.09

94. 江榮祥，從「議事法」與「國會議事自治」檢視釋字第三八一號解釋諸問題，法律學刊，87.06
95. 呂宗麟，論政治權力分立之正義性，興大人文社會學報，87.06
96. 陳滄海，修憲議事程序法理之探討（上）（下），立法院院聞，87.03；87.04
97. 蔡文斌 陳淞山，第二屆國民大會的議事自律，憲政時代，87.01
98. 周良黨，大法官會議憲法解釋與憲政制度之成長--釋憲案與立法權之調適，憲政時代，87.01
99. 王堡麗，我國立法院的議事程序與制度研析，復興崗學報，86.12
100. 周萬來，如何提升立法院立法議事之效率與品質，全國律師，86.09
101. 黃柏夫主持，如何提升立法院議事效率及品質座談會，全國律師，86.09
102. 盛杏媛，立法委員的立法參與：概念、本質與測量，問題與研究，86.03
103. 湯德宗，司法院大法官有關「權力分立原則」解釋之研究（上）（下）：個案評釋，政大法學評論，84.12；85.06
104. 蔡達棠 余元傑，現階段立法院議事制度研究方向之探討，立法院院聞，85.09
105. 楊桂杰整理，立法院各委員會議事運作探釐，立法院院聞，85.06
106. 李建良，修憲程序．議會自律．違憲審查--司法院釋字第三八一號解釋評析，月旦法學，84.07
107. 陳淳斌，從行政、立法權之關係論我國政體類型及其改革方向（上）、（下），近代中國，84.08、84.06
108. 陳淳斌，由憲法中行政、立法權之關係論我國政體類型及其改革方向，嘉義農專學報，84.05
109. 丁宗裕，略談我國憲政體制--兼論立法委員兼任閣員問題，憲政評論，84.03
110. 吳威志，立法院議事自律懲戒權之分析，立法院院聞，83.08
111. 張瑞明，探討議會提案之處理問題，立法院院聞，83.07
112. 施正鋒，國會議員的政治立場與其立法參與--以兩岸條例為例，法政學報，83.07
113. 蔡達棠，立法委員立法提案權初探，立法院院聞，83.07
114. 陳正枝，我國憲法上行政權與立法權的關係及其運作，實踐學報，83.06
115. 劉淑惠，行政權與立法權的合理互動關係，國家政策(動態分析)雙週刊，83.05
116. 黃峻昇，行政與立法的關係--國會與政府分享立法權，國家政策(動態分析)雙週刊，82.11
117. 上村貞美，權力分立，警學叢刊，81.03
118. 林鴻柱，預算審議制度之探討，立法院院聞，89.04
119. 陳立剛，預算審議過程及問題分析，國策專刊，88.04
120. 黃錦堂，論立法院之預算審議權--評釋字第三九一號解釋並兼論司法院大法官應有之功能定位與解釋立場，國立臺灣大學法學論叢，87.04
121. 楊志恆，立法院預算審議權的分際，國家政策(動態分析)雙週刊，84.05
122. 彭女玲，強化立法院預算審議功能之研究，中國行政評論，82.12

123. 蘇金錢山，從行政與立法關係論預算審議制度，中國行政，82.08
124. 周萬來，概述立法委員聽取報告與質詢制度，立法院院聞，91.02
125. 施焜松，立委質詢權行使現況之探討，政策月刊，88.04
126. 管見，議會染指審權 超然獨立恐不保--我國審計權歸屬之探討，會計研究月刊，8602
127. 章瑞卿，中日國會質詢聽證制度之比較研究，立法院院聞，86.09
128. 余元傑 李麗雲，立法委員書面質詢範圍實務觀察--以第二屆立法院為例(上)、(下)，嘉南學報，85.11、86.11
129. 林瑞雯，從憲法第六十七條、七十一條之立法精神探討政府官員列席立法院備詢問題，立法院院聞，85.11
130. 王遠嘉，省市地方行政首長是否列席立法院之評析，人事行政，85.05
131. 劉鳳珍，企業關係對立委問政態度之影響:三個財經法案的內容分析，東吳政治學報，85.01
132. 楊日青，立法院質詢制度之探討，國立政治大學學報，84.06
133. 蘇明溪，國會議員質詢權之探討，立法院院聞，84.03
134. 蔡達棠 余元傑，由行政院答復探討立法委員書面質詢之範圍--以第二屆立法院為例，立法院院聞，84.01
135. 劉其昌，國會質詢制度之分析，立法院院聞，83.09
136. 劉淑惠，建立合理可行的總質詢制度，國家政策(動態分析)雙週刊，83.03
137. 蔡達棠 余元傑，民國以來立法機關質詢制度之演變，立法院院聞，82.12
138. 蔡達棠 余元傑，立法委員書面質詢之程序與限制，立法院院聞，82.07
139. 顧敏，立法委員質詢與答復資訊系統，立法院院聞，80.11
140. 涂懷瑩，立法院「質詢權」之「行使」及其「問題」，憲政時代，80.01
141. 黃昭元，立法院決議的效力--規範形式與效力的關係，臺灣本土法學雜誌，90.04
142. 黃昭元，國會改革五法簡介，臺灣本土法學雜誌，88.04
143. 張福建，議會及議員的權責: 愛德蒙·柏克(E. Burke)代表理念的可能貢獻及其限制，行政學報，87.08
144. 王堡麗，我國立法院的議事程序與制度研析，復興崗學報，86.12
145. 盛杏媛，國會議員的代表行為:研究方法的探討，問題與研究，86.09
146. 沈中元，立法機關職權之研究，空大行政學報，85.11
147. 林瑞富，議會決議之效力，臺灣法學會學報，8509
148. 陳春林，議會警察權，警學叢刊，82.09
149. 黃秀端，為民服務:增額立法委員選區服務的分析，政治學報，81.12
150. 黃秀端，立法委員對選區的認知和對選區的服務，東吳政治學報，81.03
151. 蘇永欽，臺北市政府不接受議會覆議結果的憲法問題，律師雜誌，87.08
152. 黃國鐘，地方自治的前景--從臺北市府會之爭談起，臺灣法學會學報，85.09
153. 林嘉慧 楊靖儀，縣市政府、縣市議會之職權及其關係之探討，法律學刊，81.07
154. 胡婉玲，歐洲議會之研究文獻回顧與方法論檢討，立法院院聞，90.03
155. 羅名威，德國違憲審查權對立法權的控制界限，憲政時代，87.10
156. 黃俊杰，德國國會議員言論免責權之研究，法學叢刊，87.01
157. 黃俊杰，國會議員言論免責權之憲法解釋，全國律師，86.11

158. 黃俊杰，立法行為作為國會議員言論免責權之保障範圍--以一九八〇年前之
美國聯邦最高法院判決為中心，美歐季刊，86.06
159. 張壯熙，法國地方自治制度，社會文化學報，86.05
160. 黃正杰，日本眾議院議員選舉制度之介紹，國家政策(動態分析)雙週刊，
86.04
161. 黃俊杰，美國國會議員言論免責權保障對象之研究，中興法學，85.12
162. 郭秋慶，歐洲議會在歐洲聯盟中的超國家發展，美歐月刊，85.07
163. 朱景鵬，歐洲議會主義之理論與實際，美歐月刊，85.07
164. 劉佳侑，德國聯邦議會常設委員會之組織活動，立法院院聞，84.06
165. 劉佳侑，德國聯邦議會常設委員會的組織沿革，立法院院聞，83.12
166. 黃東熊，日本國會議員免責權與國會之自律，憲政時代，83.04
167. 鄒念祖，美國國會懲罰議員的法律與實例，問題與研究，82.01
168. 林育汝譯，日本國會議員的輔佐機關，立法院院聞，82.01
169. 張淳翔，中共全國人民代表大會的質詢權與調查權，共黨問題研究，81.10
170. 呂坤煌譯，德國眾議員的地位與眾議院的運作方式，立法院院聞，80.07
171. 張麗堂，中日兩國地方自治之比較探討，日本學報，80.05

外文文獻第一類（法規彙編）

- Verlag W. Kohlhammer/Deutscher Gemeindeverlag, Die Gemeindeordnungen und die
Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland.
- Sartorius I, Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik, Verlag C.H.
Beck.
- Heinz Schäffer, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgesetze, Manz Wien
/C.H.Beck.

外文文獻第二類（學術論著）

- Norbert Achterberg, Parlamentsrecht, J.C.B. Mohr (Paul Sie-beck) Tübingen 1984.
Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. C.F.Müller, Heidelberg 1986
- Busse/Keller, Taschenbuch für Gemeinde- und Stadträte im Bayern, Boorberg 2002
Creisfelds, Rechtswörterbuch, 14.Aufl., 2000
- F-L. Knemeyer, öffentlich-rechtliches Hausrecht und Ordnungsgewalt, in DÖV 17/
1970
- Ingo von Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Aufl. S.91-180,Walter de
Gruyter, Berlin 1985.
- M. Ronellenfitsch, Das Hausrecht der Behörden, in: Verwaltungsarchiv, 1982
- Heinrich Scholler, Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutsch-
land, 4. Aufl., 1990
- R. Walter/Heinz Mayer, Grundriß des Besonderes Verwaltungsrechts, 2. Aufl. Manz-
sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1987.
- Udo Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. S.1-141,C.F. Müller, He-
idelberg 1986.

附錄三：臺北市政府處理臺北市議會調閱資料注意事項(草案)

- 一 台北市議會
注 台北市政府(以下簡稱本府)為增進臺北市議會(以下簡稱市議會)對市政之了解，強化議會監督功能，並兼顧公務機密及個人資訊之保護，就市議會向本府及所屬各機關學校(以下簡稱各機關)調閱資料之處理，特訂定本注意事項。
- 二 本注意事項未規定者，依其他有關法令辦理。
- 二 各機關對於市議會、各委員會或議員以書面調閱資料，應於七日內提供。
- 各機關對於前項之調閱，除有下列情形之一者外，不得拒絕：
- (一)依法律或自治條例規定應保守秘密者。
 - (二)偵查中之刑事案件或各機關調查單位調查中之案件者。
 - (三)涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密或其他第三人權利，依法規規定有保密之必要者。
 - (四)訴願或其他類似程序進行中之卷證者。
 - (五)行政決定前之擬稿或其他準備作業文件者。
 - (六)有嚴重妨礙行政正常運作之虞者。
- 三 各機關因資料複雜或有其他正當理由，無法於前點第一項所訂期限內提供全部或一部資料者，應於七日內敘明理由函復。
- 各機關依前點第二項規定，拒絕提供資料者，亦同。
- 四 各機關對於是否符合第二點第二項所定之情形有疑義時，得簽會本府法規委員會表示意見。
- 五 各機關就提供之資料，認有保守秘密之必要時，得註明「僅供公務參考，請予保密」意旨之文字。
- 六 各機關依第二點規定提供調閱資料，應簽報其機關首長核可後為之。
- 七 本要點自 年 月 日實施。

附錄四:有關本市議會依地方制度法第三十五條第二款規定 議決本市預算時，所為各項決議、但書、附加條件 或期限、附帶意見或決議等之效力

一、預算案之法定決議

(一)法定決議之定義：所謂法定決議係指依地方制度法第三十五條第二款規定，

對於預算案本身所作成之決議，不包括「附帶決議」、「附帶意見」

、「附帶建議」等情形在內。

(二)法定決議對本府有無拘束力：法定決議在不違背法令範圍內(包括不違法侵犯行政權)對本府有拘束力，倘若法定決議違法或雖合法但本府執行上有窒礙難行時，本府得依地方制度法第三十九條第一項規定，於三

十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請直轄市議會覆議。又依地方制度

法第四十三條第五項規定：「第一項至第三項議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」對於法定決議有無牴觸法令，發生疑義時，本府得依前揭規定，聲請司

法院解釋之。

(三)法定決議違法時，應如何辦理：查地方制度法第四十條第四項規定：「直轄市總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，直轄市政府

得就原提總預算案未審議完成部分，報請行政院、內政部、縣政府邀集

各有關機關協商，於一個月內決定之；逾期末決定者，由邀集協商之機

關逕為決定之。」及第五項規定：「直轄市總預算案經覆議後，仍維持原決議，或依前條第五項重行議決時，如對歲入、歲出之議決違反

相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府施政

所

必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之

刪除已造成窒礙難行時，準用前項之規定。」本府得依前揭規定，報請行政院邀集各有關機關協商。

二、法定預算附加條件或期限

(一)法定預算附加條件或期限之定義

1.條件的意義：一般所謂條件是以將來客觀上不確定事實的成就或不成就，決定行為效力的發生或消滅的一種附款。事實的「不確定性」為條件的特徵。法定預算附加條件是指規定預算動支之條件，即通過一筆預算

，但要求應依一定指示執行始得動支，即屬之。

2.期限的意義：所謂期限是以將來確定事實的到來，決定行為效力的發生

或消滅的一種附款。

3.預算的條件或期限的意義：所謂預算的條件或期限，乃附加於決議之主

要內容的意思表示，用以補充或限制其效力。

(二)法定預算附加條件或期限對本府有無拘束力：查地方制度法第四十一條

第二項本文規定：「法定預算附加條件或期限者，從其所定。」，依此規

定，本市議會於議決本市法定預算案時，如附加條件或期限者，原則上

有其法律拘束力，本府如不依所定條件動支預算，即屬違法；如該條件

無窒礙難行之處，原則上應遵照辦理。

(三)法定預算案附加條件或期限致本府如認執行上窒礙難行時，應如何辦理

：查地方制度法第三十九條第一項規定：「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」對於本市議會會議所附加之條件或期限，本府如認為窒礙難行，應於該議決送達直轄市政府三十日內，敘明理由送請市議會覆議。

(四)法定預算案附加條件或期限經本府認為違背法令時，該附加條件或期限

之效力為何：查依地方制度法第四十一條第二項但書規定：「但該條件或期限為法律、自治法規所不許者，不在此限。」法定預算所附加之條件或期限，如有違背法律、自治條例、自治規則時，則依地方制度法第

四十三條第一項規定，該條件或期限因違法無效。該條件或期限視為無

條件或期限，而不受拘束。又如條件或期限，有侵犯行政權而導致違法

無效。

(五)法定預算案附加條件或期限經本府認有違背法令時，應如何辦理：與前

揭法定決議違法時之處理方式相同。

三、法定預算附帶決議

(一)法定預算附帶決議之定義：所謂法定預算附帶決議，通常指在所有通過

之各筆預算本身以外，另課以額外之負擔，要求本府必須依一定指示執

行所通過之預算。

(二)法定預算案有附帶決議時，對本府有無拘束力：查地方制度法第四十一

條第三項規定：「直轄市議會 就預算案所為之附帶決議，應由直轄市政府 參照法令辦理。」由於附帶決議所課予之負擔，與所通過之預算本身是可分之獨立決議，本府即令不遵指示而動支預算，並不構

成違法動支，亦即不影響本府動支預算之合法性，故本於憲法上權力分

立之精神，附帶決議並無法律上強行拘束效力。惟為尊重議會所代表民

意，本府仍應參照法令規定參考辦理，但不得違背法令規定。

(三)法定預算案附帶決議致本府執行上有困難時，應如何辦理：查首揭內政

部七十二年十月二十四日(72)台內民字第一九一三九八號函釋以：「附帶決議、附帶意見或附帶建議，非預算之法定決議，惟為增進府會之團結和諧，政府應儘量予以尊重辦理，如執行有困難時，得附具理由函復省(市)議會。前開附帶決議、附帶意見或附帶建議，其涉及中央權責者，由省(市)政府報請中央核辦。」

(四)法定預算附帶決議有違背法律、自治條例、自治規則時，則參照地方制度法第四十一條第二項但書規定，附帶決議因違法無效，市政府自不受拘束。

四、綜合決議

(一)綜合決議之定義：綜合決議內容涵蓋本府及所屬機關，部分或全部單位

應共同遵守之決議事項，性質上，應為本府各局處應共同辦理之附帶決議，非屬預算案之法定決議。

(二)綜合決議之效力及處理方式：綜合決議既得認屬附帶決議之性質，故得

依預算法第五十二條第二項規定及地方制度法第四十一條第三項關於附帶決議之規定辦理。亦即本府各局處於處理綜合決議時，自以尊重辦理為原則，如執行困難時，應比照附帶決議，附具理由函復市議會。

五、預算附加但書：預算附加但書之效力應區分下述兩種情形

(一)屬預算法定決議之性質者

1.若台北市議會對預算案所作之決議但書部分，性質與「附帶決議」不同，

而屬預算法定決議之性質者，亦即其但書屬法定預算附加條件或期限性

質，除其但書違法者外，本府應予執行。

2.本府於執行時，如認為窒礙難行時，應依地方制度法第三十九條規定敘

明理由送請議會覆議。市政府如延不執行或執行不當，市議會得請其說

明理由，必要時得報請行政院邀集有關機關協商解決之。

(二)屬附帶決議之性質者

- 1.若但書部分，性質與「附帶決議」相似者，本府應依地方制度法第四十一條第三項規定參照法令辦理，亦即儘量予以尊重辦理。
- 2.本府於執行時，如認為執行有困難時，得附具理由函復市議會。其涉及中央權責者，由市政府報請中央核辦。(參照首揭內政部七十二年函釋及行政院八十八年函釋)。

六、附帶意見

- (一)附帶意見之定義:查預算法及地方制度法並無附帶意見之規定，解釋上得認屬附帶決議之性質。
- (二)附帶意見之效力及處理方式:按附帶意見既得認屬附帶決議之性質，故得依預算法第五十二條第二項規定及地方制度法第四十一條第三項關於附帶決議之規定辦理。

附錄五:台北市議會議員公約

中華民國八十八年七月十三日

台北市議會第八屆第七次臨時大會第五次會議三讀通過

- 第一條 為端正政風、維護公共利益、改善社會風氣，特訂定本公約。
- 第二條 本公約所稱之台北市議員，謂依公職人員選舉罷免法選舉產生之現任台北市議員。市議員關係人指市議員配偶、二親等內直系血親及經台北市議會(以下簡稱本會)登記之議員助理。
- 第三條 市議員不得對於職務上之行為，為自己或他人要求、期約或收受財產上利益或其他不正利益。
- 第四條 市議員及其關係人不得向台北市代理市庫銀行為超額之貸款。市議員應將向台北市代理市庫銀行之貸款及利率資料，提供本會秘書處彙整，並刊載於本會公報。
- 第五條 市議員不得利用職權或職務上持有、獲悉之秘密消息、圖利自己或人之不正利益。
- 第六條 市議員兼任其他職務者，自就職之日起，應提供本會秘書處彙整，並刊載於本會公報。
- 第七條 市議員及其關係人不得與台北市政府相關部門簽訂任何公共契約或從事利益交易。
- 第八條 市議員自就職之日起，其關係人在台北市政府所屬機關任職(含到職、升遷)情形資料應提供本會秘書處彙整，並刊載於本會公報。

第九條 市議員為任何請託或推薦人員，宜將相關資料提供本會秘書處彙整，

俾供參閱。

第十條 市議員應迴避涉及其本人及其關係人有利害關係之議案，並不得參與

表決。

第十一條 市議員所受之任何政治捐獻，應公開接受查閱，其辦法另定之。

第十二條 市議員違反本公約之規定情節重大者，應提報本會紀律委員會議處

。

第十三條 本公約自發布日實施。

附錄六:期中報告座談會記錄與回應

台北市政府法規會委託研究「地方議會職權行使法制之研究」期中座談會記錄

一 開會時間：九十一年八月二十六日（星期一）下午二時整

二 開會地點：台北市政府市政大樓東北區九樓法規會審議室

三 主持人：陳清秀主任委員

四 紀錄：熊谷秀

五 出席人員（依姓氏筆劃）：

林明鏘教授、紀俊臣教授、陳世民教授、陳新民教授、蔡志方教授（本研究計劃主持人）、李震山教授（本研究計劃協同主持人）、許義寶（研究助理）、莊美玉（研究助理）、熊谷秀（研究助理）。

六 市府列席人員：如簽到單。

座談會內容：

陳清秀主委：非常感謝各位教授的光臨指導和各位同仁的參與，本會議現在開始。

此次研究的主題為「地方議會職權行使法制之研究」，府會關係和諧，共同推動市政，可說是我們共同努力的目標。法規會研究此主題，很感謝蔡教授和李

教授和各位研究同仁的幫忙進行，在很短的時間內處理出來，同時也感謝幾位教

授的費心指教，希望本案能公正客觀地研究處理。例如常見的調閱資料問題，何

類資料應該公開或者保密，以維持當事人的權利，或者要符合市政推動的要求，

這是蠻複雜的問題，請各位教授多予指教。首先，請本計畫的研究主持人作報告。

計畫主持人蔡志方教授：陳主委、各位長官先進及研究團隊，大家好。

我們接到此一研究案後，實是誠惶誠恐，同時，學校的教學工作也十分忙碌。誠如主持人所述，府會關係的和諧十分重要，施政好壞往往繫於府會能否配

合，基於此點，本研究計畫對於地方議會之職權，有何者應該行使、目前是否已

充分法制化、有無妥當、偏差，作一分析研究。我們列了幾項原則作為檢視的基

礎，如民主原則、法治原則、效能原則、自律原則與權限尊重作為基礎。為了能

充份了解議會職權，有一部分乃是以政治學觀點作出發，對於地方議會，過去稱

為地方民意機關，在地制法後被稱為地方立法機關，在民國早年，軍事徵用法已

提及此為地方立法機關，更早之前也尚有提及，但一直被人忽略了。為了能夠了

解這些權限有無充份發揮，本計劃也將相關的法規盡量檢索出來，關於直轄市、

縣市議會職權部份，在第七十五到七十九頁，共分門別類列了三十七、八種，其

中有甚為重要者，也有平日大家認為較不重要者，如要求觀禮等。在其中，我們

對於就民意機關和立法機關等使用用語的分歧，需要作再進一步的研究，同時也

針對各地方議會的相關規定皆搜集起來。

本研究的最終目的乃是為了提出一個具體的建議，說明有關地方議會的職權行使法律，應由中央統一規定，或者由各地方自治團體以自治條例規定，此一

部份，預計將立法院的職權行使法作一檢視分析，尚需要之後再進一步補充。

除此之外，對於議會較重要的權限，本研究案特別將立法權、預算審議、質詢列在較前面，對於權限行使的界線，我特別提到關於權力分立等三個觀點出發，以此作為分析與建議。關於權力濫用禁止之部份，議會是否有要求行政官員罰站之情形、羞辱口吻、杯葛議事等，就杯葛議事部分，有時會構成權利濫用與效能影響的問題。第三，由效能觀點部分，也就是如何有效率地行使議會職權。

剛才提過的，是著重關於直轄市、縣市議的部分，對於鄉、鎮、縣轄市的代表會部分，則不再另外列入。

本研究計畫乃將上述的各項規定全部檢索出來，並加以列表說明，再配合訪談台北市四位議員，高雄市議會市政府、台中縣、花蓮縣、台北縣議會等各處也皆有訪談，並篩選後針對研究報告中十項要點，於本研究中皆有列入重點加以說明，同時也針對其中的建議，分析是否作為日後加入法制化的對象。

另外一個部份，乃是參考外國的法制作為取法的對象，本計劃選擇日本與德國為內容。日本部份，助理許義寶老師已提出部份初稿，德國的部份，前陣子才請專人取得最新資料，故李老師尚未提出。

目前期中報告的進度大略到此，在報告後部有些已列上者，乃是預先列上的初步資料，並非正式的稿子，還需要日後再進一步整理。

我的報告到此為止，還望各位專家多加指正，作為往後整理分析的方向。謝謝。

陳清秀主委：謝謝計劃主持人蔡教授，協同主持人李教授可有要補充？

協同主持人李震山教授：無。

陳清秀主委：接下來請幾位教授給予指教。

陳新民教授：首先對於兩位教授的學術水準，絕對無任何疑問。尤其了不起者，兩位能放棄難得的暑假為市政府作研究。

其次，本計畫予本人的第一印象，乃是認為其是否欲訂定一個類似地方議會的職權行使法。若朝此一方向，能夠將地方議會職權行使作一明確的法規範，將是我國法制的一大進步。

目前中央和地方發生十分明顯的衝突，例如今日教育部決定姓名拼音都要重新改，那麼蔡志方和陳新民的拼音很可能變得和原來完全不同了。但教育部又

決定不拘束地方政府，因此，很有可能台中人的拼法和台北、高雄人都不相同。

如此會法制紊亂，這是很嚴重的問題。

提起法制的同質性，應該討論的就是中央和地方議會同質性的問題，法規會若欲統一擬定地方議會職權行使法，應加以考慮有沒有可能訂立全面同一性的

地方職權行使法規。若可以，步驟如何；若需要修憲，應修幾個條文、如何修？

憲法合理區分上應是什麼模式？是屬於地方自治的本質或是中央立法範圍？蔡教授和李教授都是這方面的專家，應可以考慮由憲法和行政法的觀點去解決。

其次，論文不純粹是學術性理論，應該要能解決現有的爭議問題。在市議會亦有幾位律師出身的議員，若此份研究案能使其立即接受、用得著，解決立即

遇到的問題，此次的報告就能有很好的實用價值。因此，我建議在撰寫的格式方

式，可以用case study的方式作導引，例如從前在陳水扁當市長的時代，府會關係十分緊張，其中幾個重要的案例如斷水斷電、質詢退席等，如果將它拿出來討

論，指出依哪條法律或法理可以或無法加以解決，將來議員們讀起來會覺得較清

楚。若台北市的案例不夠用，也建議可使用高雄或其他各縣市、立法院的案例。

第三點，建議以大家都較熟悉的立法院職權行使法的模式架構來導入，職權行使法是近幾年來大家肯定規範國會秩序較有效的法規，由此切入，分析由台

北市先制定規則，或考慮中央統一制定，應該是較有趣的方式。

其次，兩位主持人都是公法專家，在研究案的最後，可否討論中央議會和

國家各議會是否有質的同一性？我國屬於中央國會偏向內閣制，地方議會又偏向

統總制，並不具同一性，在德國則中央與地方都具有同一性，因此兩者的免責權

大略相同，在台灣，則許可兩者有所差別。中央民意代表容許不分區選出，地方

是否也可以？是否都應有黨團設置？由兩者的同質性討論到背後法理的相通，待

至修憲時也可以一起沿用下來，這樣的作法可以提供給研究團隊一個參考。

下一點，為論文的寫作格式問題，在第八十六頁以下，註釋一二七長達四

頁半。附註建議應不要超過一頁的三分之二，過長的附註應該列為附件或融入本

文較妥當。若附註內容較瑣碎，列為附件也可以看得較為清楚。四十九頁至五十

一頁，註解也太長，註解超過頁面的一半以上，本文容易被割碎，請研究團隊能

加以注意調整。

在研究案的最後一章，建議加入對憲法的考量，討論應修正憲法哪幾條，並給予建議，應該會較妥當。

紀俊臣教授：主席，兩位教授，各位同仁大家好。

我初步的意見認為：在關於地方議會職權行使法制的問題，應該討論到：原來使用的議事規則有何不妥？現在立法院所使用的職權行使法，乃是在用以取

代議事規則，是不是有何原因背景？

過去僅有議事規範，規範性不足，現在的台北市議會情形也相同。內政部原先欲研擬會議法，但頻受阻礙，雖有起草，但意見太多太分歧，始終無法付印。但是，現行的議事規則的效力終究還是有限。

立法院職權行使法是立法院自己起草通過的，行政院還未及表示意見，職權行使法擴大了立法權，如果地方議會也要訂定職權行使法，應考慮如何取代議

事規則的問題。其次，便是由誰起草的問題。

我剛才看了一下，關於震山兄要寫的部分，有幾個可能性，若立法院通過職權行使法，那麼，該由誰起草？內政部連立法院職權行使法都無法起草，可能

會起草地方議會職權行使嗎？彼此利弊得失的考量，應該多加以參考。

其次，由內政部訂定地方立法機關組織準則的方式，由法律授權訂定，內政部便可以起草。但若屬法規命令，效力又有多大？是否會影響職權行使？若由

直轄市自己訂定，是由議會起草，或由行政機關起草？若由議會起草，一定會擴

張立法權，由行政機關起草可能會比較好一點。我個人認為，應由各別縣市議會通過，而不必由中央統一法令，並由縣市政府起草，大家討論。議事規則的效力實在太低了，應該有職權行使法比較好。

接下來，是關於報告體例的問題，報告文中「一」的部份，是否該採用「壹」較合適？註解較多的地方，也應該列為附錄。這些註解資料中，有些和法制並沒有相當的關係，放在附錄裡可能較適合。

議會制度，建議也可以參考美國。此研究計畫很多參考德國部份，在政治系裡討論美國法制是很常見的，相信就美國方向應也會有不少資料。謝謝各位。

陳清秀主委：謝謝紀教授提供許多立法制和美國立法例的參考意見，接下來我們請下一位發言。

陳世民教授：主席，各位先進大家好。

初次接到這個研究題目，真有一種與虎謀皮的感覺。

前後兩任市長與議會有相當不同的風格和互動，在此篇報告中，一開始能寫出民主、法制、效能、自律原則相當好。法規會相信也是有感而發，法律明文如此，但因市議會是作如此要求而不得不妥協。例如地方制度法第六十二條第一項後段，「直轄市政府所屬機關及學校組織規程由直轄市政府訂之」但台北市政府組織自治條例中又規定，「各局處組織規程由台北市議會審議」，台北市政府最後也照此規定去做。

地方制度法明文清楚規定應由市政府訂定，市議會又規定應由議會審議，市府亦照議會之意思送審，那麼是誰不守法？是否以後地制法應該再加註「市議會所訂者無效」才能更明確？

地方制度法制定已如此清楚，市政府基於府會和諧而決定送審，那麼，日後是否還要屈就於議會其他無理的要求？職權行使法和行為法，對立法委員能有多大的拘束性？

職權行使法中對於黨團、組織、人數限制等形式規定，的確有相當程度的拘束性，就這點看來，對市議會作一個比較具體的限制，必須訂得十分詳細才

妥

當。就這部分建議應由中央統一立法，若由各市政府訂定，市議會不可能同意，

而市議會也不會願意自己立法綁住自己的腳，因此由中央立法較妥當。府會相處

不和諧，直接受衝擊的是一般人民，地方自治作不好，中央及百姓根本無法監督。

就細部而言，現有法制已經明確的地方，地方政府和議會應基於相互尊重原則依法行使，不能為了府會和諧而屈就，否則法律規定永遠無法實行。

謝謝大家

陳清秀主委：謝謝陳教授，其實，這個研究案只是想先了解一下可能的方向，也

稱不上與虎謀皮，但的確也有些人認為這樣的方向太敏感，頗有勒虎鬚的意味。

我們接下來請林教授發言。

林明鏘教授：主席，兩位計畫主持人及協同主持人及研究團隊、專家學者，大家好。

我大略提出三點意見：第一，就程序上的意見，如同紀教授所言，此次的地方議會職權行使法應由誰來訂、經由何種程序來訂，這應該要弄清楚。如果程

序不明，整個研究的開動也會不清楚。關於程序的部分，看看可否在相關章節內

加入，並在結論中加入建議，並多參考德日的相關制度。

第二，為實體法上的問題，陳新民教授方才所舉的案例，最極端者，就是高雄市議會的案例中市議會將新聞局裁撤等。研究團隊可不必將章節拆開，但仍

建議在各章中放入相關的案例，目前市府和議會仍處於緊張關係，相信有許多案

例可以引用。例如議員佔據發言台一整天，使得市長無法發言等都是。

另外一個建議，如同我期初所提出的意見，可否參考立法院職權行使法而提出一些綱目，如第二章議案審議、第三章報告聽取、第四章同意權、第五章覆

議案、第六章不信任投票，討論是否會在市議會發生；第八章罷免；第九章文件

調閱；第十章委員會公聽會等，都可以使用得非常廣泛。

台北市議會對市政府有許多不合理的要求，例如要求提供大量的文件，理由是對民眾的陳情處理或文件調閱。文件調閱是用議員個人的名義行使，造成市府同仁極大的負擔，這也是一個十分重要的案例。立法院職權行使法應與地方制度法第三十五條扣在一起，地方議會職權也應和立法院職權行使有相搭的內容。擬訂出來的方案不一定要市府滿意的內容，研究團隊本來就屬於超然獨立進行研究。內政部民政司最近也在研擬地方法規標準法，內容則大量準用中央法規標準法的方式，此研究案也可以考慮準用立法院職權行使法的規定，遇到有特殊的地方，再例外地自行規定，如此可節省法條的規模及重複規定。

至於由何者提出的問題，我較建議由台北市議會進行，比較能獲得議會的支持，如果台北市政府提出，議會不見得會領情。在第一章的導論中，建議寫得較精彩一些，指出由台北市政府提出的原因，不過用詞應該小心謹慎，畢竟議會具有一定的民意基礎。

此外，此一研究還涉及中央法規標準法、台北市議會自律規則，研究計畫最後的部份，建議應將相關的法規列表整理，比較能讓行政機關或立法機關一目了然。

最後一個建議，是外國法上的介紹。對於德國，最好是寫關於各邦的議會，不必寫到鄉鎮市部份。各邦議會可能也不盡相同，可以挑一、兩個邦作為基礎，其餘參考即可。以上建議，謹供參考。

陳清秀主委：謝謝各位的建議，接下來請繼續第二輪的發言。研考會有無補充？

研考會代表：無。

陳清秀主委：主秘有無要補充？

林主任秘書淑華：主席、各位教授及研究團隊，我有幾點意見想提出順便請教：

有關第七十三頁倒數第四行，「至於地方立法機關之查照或備查行政機關訂定之自治法規，因既無期限之限制，」我們自治法規分為自治條例及自治規則，地方立法機關的查照都是地方制度法第二十七條第二項第二款的問題才有備查，所以我們送立法機關查照的只有自治規則沒有自治法規。這一點可能要請研究團隊再參考一下。

第八十四頁，有關調閱文件的界限，此部分的報告都只有陳述法條及事實。這個部分的問題是我們最困擾的，但都只有提出條文及陳述，而沒有進一步提供意見。像是柯景森議員認為只需要下條子就好，但是在台北縣議會卻又不是個人議員下條子，情形十分紊亂。可否多補充這一方面的意見，而不是僅提供事實而已。

第九十二頁，提到自治規則的備查期限，舉的例子是土地法第三十四條的執行要點，但此一要點並非自治規則，而是屬於行政規則，此部份又舉出林家花園收費自治規則(要點)，它實際上並不屬自治規則，而是行政規則，可否請研究團隊舉一個台北市的例子？

另外有關地方議會立法權的行使，柯景森議員認為現在行政獨大，事實上並非行政獨大，在台灣應該是立法權獨大，職權行使法應該由議會訂定比較適當。

另外，在第一百二十頁的空白，是否要再補充？一百二十二頁的內容全部都是條文，我不明白研究團隊所要表達的是什麼？彼此之間是否有何不同？市政府比較需要的是歸納整理的意見，至於法條我們都很清楚，只要一筆帶過就可以了。

許編審慧瑩：希望學者專家能幫忙研究協調會的問題。

市府官員往往疲於奔命議員所開的協調會。協調會的範圍究竟有多廣？例如公車業者和乘客之間的賠償，本來是屬於私權糾紛，但議會卻時常要求市府官

員出席，並且要求官員對民間業者施予壓力，這是否超出了協調會的範圍？

另外，在參與協調會時，議員曾經要求所有官員，如果沒有達成協議，誰也不准離開，是否有超越協調會的範圍？

想請學者研究，市府對於何種協調會一定要參加，或者不一定需要參加，以及協調會的性質究竟有多廣，市府官員在協調會中所承諾的範圍有多少，以避

免市府超過行政機關監督的性質，而發生給予其他民眾不利益的情形。謝謝。

陳清秀主委：謝謝，我補充一點。

現行的行政程序法禁止程序外接觸，不過協調會是否會被認為是程序外接觸呢？目前基於府會和諧，協調會是被認為屬於合法的程序外接觸。但每一位議

員的協調會行使方式不同，有的很和緩明理，有些議員態度就較強勢，議員單方

就下了結論，官員可能無法表示意見或反對，也基於尊重議員在協調會上的面子

，不願意撕破臉而不便反對，市府部份對此一直十分困擾。

又或者勘驗現場，變成了由議員主導發動程序，行政機關的程序發動變得十分被動，或者由議員單方作出調查結果，而要求行政機關去取締，這樣的行為，

是否具有拘束性，或者僅供參考？希望也能納入研究。

方才各位教授所出具之意見，應由中央或地方立法？中央統一立法應有何內容、地方立法又有何內容，也請研究團隊分別研究歸納。

至於修憲範圍，目前較不打算研究計畫範圍擴及修憲層次，修憲的方式可能層次過高且緩不濟急，目前比較希望研究由現行法律範圍內應如何因應，再

進一層者，就現行的法律要點之下，可訂立何種要點或原則，中長期目標，則是

訂自治法規或法律。若以地方政府的層級研究修憲，似有超越層級範圍。

立法方面，請研究團隊個別分析中央立法及地方各自立法的利弊。依照台北市法規標準自治條例，法規訂定皆是行政機關提案，由法規會提送議會審議，

此案是否應按台北市的法制作業流程？或者可由議會自己提案處理？亦請一併納入研究。

林教授所提的德國邦議會權限較大，鄉鎮議會權限較小，台北市及各縣市

議會權限應是介於德國邦議會及鄉議會權限之間，請多參考研究德國邦議會的方式。

至於格式問題，請再作調整。此外，這次的研究計畫委託機關是屬台北市政府法規會委託研究，原來的報告標題寫為市政府委託研究乃屬有誤，請更正過來。

接下來，請各教授再發表意見。

紀俊臣教授：關於附帶決議的效力，本來內政部打算加以解釋。但內政部認為解

釋的效力不夠，往往會造成困擾，於是就在地方制度法訂定進去（第五十一條）。

之後，行政院主計處亦隨之而加入，成為第五十二條。無論如何，請對附帶決議

和附加條件再加以區別，這兩者的效力差別甚大，有許多事可透過議會附加條件

加以解決問題。如至聖先師奉祀官府，原本不能裁撤，因為其中有七人不具公務

員身分，無法領退休金，之後透過議會以附加條件的方式，並三讀通過，具有法

律效力，准允裁撤，但應比照公務員給予退休金，使得這七個人可領得退休金。

陳清秀主委：再補充一點，方才陳世民教授所說，組織規程送議會的問題，議會

乃是依地制法第二十八條第四款，因該規定並未明文自治規則不必送審，故以此

主張自治規則要求送審。第二，內政部民政司當年決議，地方政府組織規程，必

需經議會同意廢止後，才能訂定行政命令，這一關便把行政機關卡死了，議會不

同意廢止，行政機關便無法訂定新的，所以當時內政部民政司若替我們解決問題

，應該訂立「新法優於舊法」，使我們可以訂立新的自治規則取代舊的組織規程，

而不必要廢舊訂新，但因為現今程序上被卡住，因此行政機關最後只好全部妥協

，若不投降，將來預算可能會通不過。

因此，議會一方面握有審預算的權限，再加上地制法第二十八條及內政部的意見三面封殺，致使行政機關只好全部讓步。現在名稱上仍然用「組織規程」，

保留行政命令的名稱，但實質上送議會審議，這樣的程序我們解釋上稱之為「行政命令的多行程序」，實在是不得已的妥協讓步。

將來如果要真正賦予行政權，我們希望是地方制度法第二十八條加上但書，「若是地方政府各機關之組織規程，則不在此限」可以不再至議會送審。我們

這樣的意見送到行政院、內政部，全都不被採納，可見中央的立場似乎也偏向贊

同議會的作法。

紀俊臣教授：可以考慮不指明何一條，由「法律有特別規定者，從其規定。」用一個比較抽象的方式帶過去。

陳清秀主委：我們的案子其實很多，分佈在各個法規中，如「某某辦法，由直轄市政府訂之」，如果議會決議要改成自治條例，我們就全部都要改成自治條例了。

例如，預算法有規定基金的收支保管運用辦法，依預算法的規定，是「訂辦法送議會備查」，但議會決議通過，全部的基金都要改成自治條例，所以剛才紀教授指教的方式，並沒有辦法徹底解決問題。

紀俊臣教授：如果明文由「台北市政府訂之」當然就是法規命令，如果是「台北市訂之」則有可能是自治條例了。因為法文有時寫「台北市」，有時又寫「台北市政府」，所以我才提議考慮訂定「法律有特別規定者，從其規定」。

陳清秀主委：這樣可能打擊面會更大，有許多議會可以立法的都不能立法了，成

為沒有什麼立法空間。

陳世民教授：其實地制法第六十二條已經訂得十分清楚，剛才所提到的概括條款

或其他重要事項，由解釋學上來說，本來就是十分明確的東西。過去就是諸多考

慮，很多事情就變成在違法的狀態下作處理。法條很明確，應該不需要再另外訂

什麼。送議會原就只限於自治條例，組織規程送審原本就是很有問題的。現在變

成了注重和諧，法治成了第二位。

關於公務員被議員找去議會或協調會、陳情的問題，如果由中央的內閣制

角度觀察，基本上，該負責的是政務官，應由政務官出面，事務官基本上不需要出席協調會而被修理羞辱。

市政府現今一級主管皆比照政務官，這一類的事情，只要政務官出席即可，不能讓屬下去被別人修理。屬下基本上只屬於提供意見，真正面對議會者，應該還是政務官，而不是讓屬下自己去。這一點，市政府應該是可以堅持的，事務官並沒有義務去被羞辱。這基本上不是法律層次的問題，而是市政府願不願意維護市府本身員工的問題，也許過去的市長作風較強硬，但該堅持的仍然需要堅持，堅持久了，議會也不會再要求。

對於研究案，也可以依此方向加以建議，有些問題是法制層面的，有些則不是，而是市府願不願意堅持的問題。

公務員本身要有尊嚴，公務員沒有尊嚴，執行公務也就不會有尊嚴，老百姓也不會看重。在法國，公務員是可以罷工的，也可以組成工會，加以對抗不合理的要求。公務員有尊嚴，行政程序法才會被尊重，例如行政程序法中規定的程序外接觸，公務員真的有可能紀錄某某市議員曾經有和他所接觸，並拿給利害關係人看嗎？基本上並做不到。因此，市府為了維護公務員的尊嚴，有時還是必要堅持立場的，不能為了預算而妥協。這一點，在研究報告中也可以作為建議，謝。

陳清秀主委：這一點我要再補充一下。

地方制度法對於質詢的規定，是規定「各首長或單位主管」，市議會的議事規則中範圍則有擴大至「有關人員」。範圍比較大，所以可能擴及有關的公務員被邀請列席。這一點，也請研究團隊有可能時加入研究。

另關於協調會的問題，議會的問政重點在於為民服務，所以會開協調會、受理陳情，協調會幾乎天天都有，所以不可能只有機關首長去，那首長便不必辦

公了，所以通常會採分層負責方式，由負責的組長或主秘去，依複雜程度要求而

有所不同。日本的地方議會似乎也有類似的情形，這是為了避免公務員會有官僚

的作風，所以由議員從中協調較能做出對人民較有利的決定，各有利弊，評價不

一因此，日本的地方制度法也對情形此有所意見並加以若干的規定。再請一併納

入研究範圍，作出探討。

林明鏘：再提出兩點建議。

地方議會職權行使法會造成困擾，主要是因為地方議會的議員個人行使權利，因此我的建議，可以比照立法院職權行使法，規定要利用大會、委員會或小組

組的名義行使，可以節省很多不必要的、因為議員的不自律而造成行政機關的不

方便。如愛作秀的某某議員，找不到其他人一起簽名也沒轍。議員個人名義的協

調會，若依法行政，則可不必出席，若長官要求公務員去，則屬違法命令，礙難

照辦。因此，若由上游作管制，則可以達到比較好的效果。

第二點，研究計畫第七（十）等有打問號的標題，可以用地方制度法或立法院職權行使法的標題，再進一步作得顯明一點。一般處分當然會有，不僅是旁

聽拒絕，議會也會有行政機關的公務員。某某專員是否升級，或記兩大過免職，

都是有可能的。

陳清秀主委：此處指的一般處分，應該是指對一般人民的處分。

林明鏘教授：如果是指對一般人民，那麼重要性不強，則可不必併列，重要點五

六章就已經相當可觀了。

計畫主持人蔡志方教授回應：

首先感謝大家的指教。特別需要有任何的秘辛案例，請大家多多提供，我們每到一處訪談，有些機關皆十分顧忌，的確造成資料獲得上很大的困擾。如果

有一些可以公開的案例能夠提供，希望大家能多多提供。

另外，報告的後半部，並非期中此次期中報告進度，這裡只是先放入作為類似筆記的備忘重點，預計會和其他相關理論和事例相互配合，因此之後都會再

一一補足內容。

有教授反應附註過長的，原先是為了避免掛一漏萬而放入同一個附註當中，如果因此而造成困擾，我們將來會移入附錄或附件當中，或者僅列條號即可。

謝謝大家的建議。

協同主持人李震山教授：感謝各位對我們研究案的諸多提示與指教，我們都有將

它記錄下來，當中有許多問題，也許是礙於時間的限制而無法暢談。在研究當中，

我曾和蔡教授一起去過高雄市、台北縣、台北市，訪談了四位議員，也和行政機

關交換許多意見，大家的需求，我們約略可以掌握到一些，具體的內容分析，則

再需要一點時間。

方才林教授提到德國關於邦的部份，我會回去再思考一下。誠如陳主委所

說，兩者的制度並非完全相同，德國的邦有點接近我們「省」的味道，我會詳細

探討，兩者何處相近、何處不予引用，我都會再作一個交代。謝謝。

陳清秀主委：感謝研究團隊的辛勞和幾位教授的參與，方才幾位教授提出的意見

，我就不再重複，請研究團隊自行參考。

另外，研究計畫的委託單位就請再更正一下。並且，將來研究計畫作成之後，書面上就不需要再記註各章由何人負責了，這是團隊內部的工作分配問題。

林明鏘教授：研究計畫中可有預計要參考美國法？若原無此一預定，可以參考意

見就好了，以免篇幅太大結果寫不完。

陳清秀主委：請研究團隊參考辦理即可，若紀教授有現成的資料，也請惠予提供。

今天的會議就到此結束，謝謝大家。

【會議結束】

期中報告審查委員意見與研究團隊回應對照表

審查委員	審查意見	回應說明
陳新民教授	請就中央議會和地方各議會是否有質的同一性問題請加以討論。若欲統一擬定地方議會職權行使法，應考慮有無可能訂立全國一致性的地方議會職權行使法規。若可以，步驟如何？若需修憲，應修幾個條文、如何修？且此問題於憲法合理區分上應是什麼模式？是屬於地方自治的本質或是中央立法範圍？	擬於本文中討論，唯為避免曠日廢時，暫不擬觸及修憲層次問題。至中央議會與地方議會職權屬於憲法決定問題。
	在撰寫的格式方式，可以用case study的方式作導引例如：斷水斷電、質詢退席等。	儘可能量採用。
	建議以大家都較熟悉的立法院職權行使法的模式架構來切入，並分析由台北市先制定規則，或考慮由中央統一制定，應是較有趣的方式。	嘗試採行。
	註解不要超過一頁的三分之二。	遵照處理。
紀俊臣教授	就地方議會職權行使法制化問題，原來使用的議事規則有何不妥？如果地方議會也要訂定職權行使法，應考慮如何取代議事規則？現在立法院所使用的職權行使法，乃是在用以取代議事規則，其原因背景是否有可供參酌之處？	議事規則屬內規，與政府部門有關者宜以自治條例或法律規定，純屬議會內部事務則以議事規則等內規處理。立法院仍有議事規則，原規定對外規範性不強，故改以法律定之。

	地方議會職權行使法，應由誰起草?由誰制定?個人以為由縣市政府起草，由各別縣市議會通過。不必由中央統一立法。因議事規則的效力太低了，應該有職權行使法比較好。	研究其利弊與可行性後再建議採行之模式。
	註解內容較多的地方，應該列為附錄。且這些註解資料中，有些和法制並沒有相當的關係，放在附錄可能較適合。	遵照處理。
	議會制度，建議也可以參考美國。	恐非有限時間可以完成，暫不考慮。
	附帶決議和附加條件再加以區別。	兩者之本質與使用時機不盡相同。
陳世民教授	職權行使法中對於黨團、組織、人數限制等形式規定，因的確具有相當程度的拘束性，就這點看來，對市議會作一個比較具體的限制，必須訂得十分詳細才妥當，就這部分建議應由中央統一立法。	參考處理。
林明鏘教授	就程序上的意見言，地方議會職權行使法應由誰、經由何種程序來訂，應該要先弄清楚。若程序不明，整個研究的開動也會不清楚。此部分，是否能在相關章節中討論，並於結論中建議，並多參考德日的相關制度。	已納入處理中。
	建議以案例研究方式撰寫。可不必將章節拆開，但仍建議在各章中放入相關的案例，如高雄市議會將新聞局裁撤，議員佔據發言台一整天，使得市長無法發言等都是。	參酌處理。
	可否參考立法院職權行使法而提出一些綱目例如第二章議案審議、第三章報告聽取、第四章同意權、第五章覆議案、第六章不信任投票等，並討論是否在市議會亦會有相同情況發生。	參酌辦理。
	考慮準用立法院職權行使法的規定，遇到特殊之處，再例外地自行規定，如此可節省法條的規模及重複規定。	再研究其可行性。

	由誰提出制定地方議會職權行使法的問題，個人較建議由台北市議會進行，比較能獲得議會的支持。	參酌處理。
	研究計畫最後的部份，建議應將相關的法規列表整理，比較能讓行政或立法機關一目了然。	已納入處理。
	對於德國立法例部分，最好是寫關於各邦的議會，不必寫到鄉鎮市部份。各邦議會可能也不盡相同，可以挑一、兩個邦作為基礎，其餘參考即可。	由李震山教授研究可行性後參考辦理。
	地方議會職權行使法會造成困擾，主要是因為地方議會之議員以個人名義行使權力，故建議比照立法院職權行使法，規定要利用大會、委員會或小組名義行使，可以節省因為議員的不自律而造成行政機關之不方便。	在草案中參酌研擬。
林主任秘書 淑華	第73頁倒數第4行，「至於地方立法機關之查照或備查行政機關訂定之自治法規，因既無期限之限制，」我們自治法規分為自治條例及自治規則，地方立法機關的查照是地方制度法第27條第2項第2款規定的問題才有備查，所以我們送立法機關查照的只有自治規則沒有自治法規。這一點可能要請研究團隊再參考一下。	已參考更正。
	有關調閱文件的界限，此部分的報告只有陳述法條及事實。由於此問題是我們最困擾的，是否可進一步提供意見。	已納入處理。
	第92頁，提到自治規則的備查期限，舉的例子是土地法第34條的執行要點，但此一要點並非自治規則，而是屬於行政規則。又，所舉之林家花園收費自治規則（要點），因其實際上並不屬自治規則，係屬行政規則。可否請研究團隊舉一個台北市的例子？	更正原舉例。
	柯景森議員認為現在行政獨大，事實上並非行政獨大，在台灣應該是立法權獨大，地方議會職權行使法應該由議會訂定比較適當。	參酌處理。

	122頁的內容全部都是條文，不明白研究團隊要表達什麼？彼此之間是否有何不同？市政府比較需要的是歸納整理的意見，至於法條我們都很清楚，只要一筆帶過就可以了。	參考辦理。
許編審慧瑩	想請學者研究，市府對於何種協調會一定要參加，何者不一定要參加？協調會的性質究竟為何？市府官員在協調會中所承諾的權限範圍有多大？如何避免市府因在協調會中為承諾而抵觸行政機關之監督，並對其他民眾發生不利益之情形。	協調會限於人民與政府間之紛爭有和解之可能者；於草案中考慮其規範範圍與防弊機制。
陳清秀主委	目前基於府會和諧，協調會被認為是屬於合法的程序外接觸。但每一位議員的協調會行使方式不同，有的很和緩明理，有些議員態度就較強勢，議員單方就下了結論，官員可能無法表示意見或反對，也基於尊重議員在協調會上的面子，不願意撕破臉而不便反對，市府對此一直十分困擾。	草案會斟酌此種情況。
	勘驗現場，往往由議員主導發動程序，行政機關的程序發動變得十分被動，或者由議員單方作出調查結果，而要求行政機關去取締，這樣的行為，是否具有拘束性，或僅供參考？希望也能納入研究。	於草案中慎重考慮。
	有關地方議會職權行使法制化問題，應由中央統一立法或地方分別立法？各有何利弊？且有何不同之內容？又，由地方立法是否應按台北市的法制作業流程？或者可由議會自己提案處理？請團隊分別研究歸納。	已納入研究範圍。
	就此研究專題，目前比較希望研究由現行法律範圍內應如何因應，再進一層者，就現行的法律要點之下，可訂立何種要點或原則，中長期目標，則是訂自治法規或法律。	遵照辦理。
	研究計畫委託機關是「台北市政府法規會委託研究」，原來的報告標題寫為「市政府委託研究」係屬有誤，請更正。	遵照修正。

	<p>議員行使質詢權時，市府應備席人員，地方制度法是規定「各首長或單位主管」，市議會的議事規則卻將範圍擴大至「有關人員」，致相關的公務員亦被邀請列席，是否有不妥之處，也請研究團隊有可能時列入研究。</p>	<p>草案中慎重考慮適度調整。</p>
--	--	---------------------

附錄七：期末報告座談會記錄與回應

台北市政府法規委員會委託研究「地方議會職權行使法制之研究」
期末審查座談會記錄

- 一 開會時間：九十一年十二月九日（星期一）下午二時整
- 二 開會地點：台北市政府市政大樓東北區九樓法規會審議室
- 三 主持人：陳清秀主任委員
- 四 紀錄：莊美玉
- 五 出席人員（依姓氏筆劃）：
林三欽教授、紀俊臣教授、洪家殷教授、董保城教授、蔡志方教授（本研究計畫主持人）、李震山教授（本研究計畫協同主持人）、許義寶（研究助理）、莊美玉（研究助理）。
- 六 市府列席人員：如簽到單。
- 七 座談會主持人致詞：略
- 八 研究計畫主持人報告：今日期末座談會，主要針對地方議會職權行使法制化之項目分析及相關法規草案之草擬部分提出報告。另，外國地方議會職權行使簡介部分，協同主持人李教授亦已在期末報告中有所處理，待會兒有必要時，此部分再由他來說明。關於法制化項目之分析，不論是有關現行議案之審議期間或決議問題或同意權之行使，例如地制法中所規定的「同意」，指的是什麼？以及其他相關法規或特別法之規定，例如行政事項要經過議會部門同意之事項，逐一將之列出，並在相關具體法案研擬中列入適當之位置。其次，聽取報告、質詢部分，到底那些人可被邀請至大會中，除各地方行政機關之首長及一級單位主管以外，承辦人員是否可被邀請至大會中，此部分在地方法規中，除了南投縣、台北市有相關之規定外，其餘皆無。南投縣部分，是規定「特定經辦人」，台北市部分是規定「所屬有關人員」可被要求列席備詢，日後制定「地方議會職權行使法」是要將之排除或統一的明文化，本期末報告亦有所處理。至於罷免案部分，目前

地

制法並無議會罷免市長之制度設計，故此部分不參考立法院職權行使法。文件調

閱部分，只有少部分之縣市有相關的規定，只有桃園縣一個縣有規定，以議員之

名義基於問政之需要即可調閱文件（桃園縣議會議事規則第五十七條），其他縣市則規定須以議會調查小組或專案小組基於問政之需要方可調閱文件。就此部分

在相關草案中有所研擬。就委員會與公聽會部分，亦有相關之處理。自治規則部

分之「查照」，因考量到若地方立法機關認為違反自治條例優位或保留問題，而又因審查時間拖延過久，導致行政機關已做了許多行政措施，造成既成現實狀態

，故除希望政府能夠在短時間內，將自治規則即送一份至議會外，並希望議會如

要審查，亦能夠在短時間內審查完畢。關於請願文書審查部分，因目前處理請願

之相關準據法規，不論是議會內部議事規則之規定，亦或行政部門依據行政程序

法之陳情，或請願法中之請願規定，涉及到有些事項是由那個單位來處理，並未

有妥適之規定，故本報告於相關之草案部分，皆有處理。至於請願決定，例如議

會對人民之請願，結果做成一個正式之法案，需政府部門配合執行，如政府部門

認為若依議會之議案處理，將有困難，此時是否可以覆議，地制法並無相關之規

定。換言之，將人民請願之部分，做成一個議案時，是否即屬於一般所稱之議案，

亦或屬於應以請願部分為處理？此部分相關之規定不是很清楚，故本報告在條文草案草擬中有所處理。黨團協商部分，基於議事效率之考量，認為黨團協商之機

制亦應於地方議會職權行使法中有所規範，故於草案中亦有所處理。警察權動用

部分，特別強調內部警察權之行使，例如議員突然動了肝火，送紀律委員會處理

效果不是很好，或者是沒有馬上處理，內部議事會突然癱瘓等，故此部分有必

要，

賦予議長或主持會議之主席，有警察權行使之權利。對個別議員之行為規範，本

報告著墨不是很多，只就立法委員行為法中之相關規定，做必要之轉換。

草案之研擬部分，遵照委託單位之指示，草擬二種版本。其一乃以立法院來

制定專法。萬一立法院不願意，是否由各地方之議會制定自治條例，亦係一個考

量方向。報告中亦有分析，由中央制定專法或由地方自行制定自治條例亦或從地

方制度法增定相關條文之利弊得失。

九 討論與建議

(一) 紀俊臣教授

第一六六頁倒數第八行之「地方職權行使法」，是否漏了「議會」二字，應為「地方議會職權行使法」？

地方議會職權行使法若中央及地方議會不定的話，地方政府是否可以以自治

規則規定，恐怕有困難。因為此牽涉地方議會之職權，似乎非屬行政機關之權限。

此期末報告比上一次期中報告充實了很多，尤其是能夠具體提出兩個草案，很難

能可貴。

對於覆議之程序問題，例如高雄市議會裁撤新聞處事件。若報告中能給予更

明確之建議，似乎較好，因為地方制度法就此部分之規定有缺漏。報告中研擬之

「地方立法機關職權行使法」(草案)第三十四條及「議會職權行使自治條例(草案)」第三十三條，對此部分之規定，不夠明確。如能有更明確之規定，將來亦能提供給內政部修改地制法時為參考。

建議參酌司法院大法官會議解釋釋字第五五 號解釋之精神，例如該號解釋

提到，應如何徵詢行政機關之意見，從某一方面而言，亦係對立法權之限制。亦

即地方議會主動立法，應主動徵詢行政機關之意見。

(二) 洪家殷教授

此份報告很務實，對於問題要如何解決，報告中皆有答案。此份報告若將來能分送給各縣市，對於地方自治之發展，應有相當幫助。以下提供幾點意見，俾供參考。

以題目而言，可看出陳主委之企圖心，惟此題目所涉及的政治性非常高，是否真正可成為法制化，還有一條很長的路要走。此報告對個別事件之探討很深入，個人沒有意見。問題是，其於目前法規之體制下之定位為何，應將之擺在何處？報告中之兩個草案的法源依據，只是依據一些立法目的及原理原則，不若地制法及立法院職權行使法之法源依據，前者係依據憲法增修條文，後者係依據立法院組織法。易言之，兩個草案之法源根據何在？報告中提到以憲法第一一一條為法源根據，是否足夠？將來若真的要制定此種規範，若有人提出質疑，甚而提請大法官會議解釋，此時即涉及其憲法依據為何之問題。若說是由中央來訂，此又涉及中央與地方權限之劃分，此是否必然為中央可以制訂者？會不會涉及立法保留的問題？若說要比照立法院組織法及立法院職權行使法而為說理，惟立法院職權行使法之制定是由立法院自己草擬及制定，行政部門對其介入非常有限。故對此問題，是否係屬於一個立法保留的範圍，而應由立法機關自己來制定？因為此職權行使法，大部分是立法機關內規的問題，究竟要幾讀？依據大法官會議解釋，此屬立法問題，司法不介入。此時若將規範地方立法機關權限之法案，提昇至中央來制定，是否會有抵觸中央與地方權限之劃分？及介入立法保留的範圍？

從另一個角度來看，現在有許多相關之法規如自律規則、自治組織規章，誠如報告中所整理的，都有就地方立法機關職權行使事項為規定。由此可以看出，此顯然係比較屬於議會內規之性質，果係如此，是否適合將之獨立出來，提昇至中央來制定？這是個人較疑慮的地方。

報告中對個案之探討蒐集很多資料，惟對法理之探討著墨較少，似乎可以

再

加強。例如報告中研擬的法律及條例草案中第二條，提到五大原則，其內涵是否

可以為較具體的說明？且此原則是憲法原則嗎？或是一般法律原則？是否真的可以涵蓋如此地廣？例如權限尊重原則、權力分立原則與法治原則之間皆有一脈相連的關係，惟報告中為何要將之特別提出來，其可運用之範圍究竟有多廣？若能在報告前面，將之說明清楚，似乎較妥當。例如報告中對權力分力原則講得很清楚，

這很好，但對於權限尊重原則講得稍有不足，例如報告中的第一一五頁，「最後，基於權限尊重原則，如政府行政部門之施政逾越其享有之權限或未能充分運

用其權限以維護公益，追求人民之利益時，地方立法機關亦應積極運用各種管道

與方式，促使政府行政部門注意改善。」這段文字，個人看不出與權限尊重

原則有何關係？依個人理解，所謂權限尊重原則是行政權與立法權，互不侵犯，惟報告中此段說明，卻是立法權積極地要求行政權去做某項事情，這是在尊重誰

呢？事實上，我們知道，要找到法的依據很難，是可以以原則當作法源依據，惟該原則之內涵是什麼，要具體地說清楚，俾便作為個案探討的說明。

或許是基於委託單位的要求，於報告中研擬出兩個草案，惟個人較疑慮的是

，是否有必要非弄出這兩個草案不可呢？就目前現有的情況下，是否沒有法規範呢？從報告附錄的條文對照表中，可以看出來，有些在地制法、組織規則、自治條例、自律規章等皆有規定，但好像不太好用的樣子，所以將之統一制定。此涉

及究係既有條文本身規範內容有問題，或是因為其規定零散的關係，若是後者，

其本身已不能用，現在將之蒐集起來，還是不能用，如此一來有何意義呢？若說是要將之提昇至法的位階，令其效力看起來較強。但將此法施行至地方，又受到

政治力干擾的問題，是否真的能提昇至法的位階，實有問題。誠如報告中所講的，

很多問題不是法的問題，是政治性的問題。如果是因為既有的條文較零散而不能

用，而需要將之蒐集起來，建議在報告中能有所說明。

幾百頁的報告，結論只有半頁很可惜，也許真正的結論是在草案的研擬，惟從格式言，似乎有頭重腳輕的味道，建議以其他方式表現一下會比較好。

條文堆砌太多，找不到報告中所要表達的意思，是否可以將之適當地濃縮或擺到註中？

第五十九頁中，提到自治規則之備查，立法機關要於一週內作成具體決定，如果其不作成具體決定時，該如何呢？此處並無交待，又，報告後面的地方立法機關職權行使法草案條文第五十四條規定應於大會交付審查後十日內完成之，若不作成具體決定，視為已審查通過。二處的時間點不一致，是否要作修正？亦或作說明？

報告中的兩個草案，既然是參照立法院職權行使法，地方制度法，或目前組織職權行使之規則等。是否可以在草案條文之說明中，再加上一項說明該條文是

參考xx法第x條，如此看起來較清楚。因目前立法院都有如此作，地方似乎亦可比照辦理，且可增加條文之說服力。

(三) 林三欽教授

議會之質詢有一點像法官在審案，以即問即答的方式，且淪為瑣碎。此涉及質詢之制度設計是否要以即問即答的方式？是否可考慮以政策辯論方式為之。

由於議會是高度政治性的場合，議員問政多多少少帶有作秀的味道於其中。

就地方議會職權行使的問題，或許可以將之超脫而出，從每個面向來看，其實是

選舉制度的問題，如果此制度沒有改變，立法機關職權行使之問題，亦無法改善。

換言之，立法院中職權行使的問題，與其周邊的制度有關。

地方議會職權行使之規範，個人認為宜給予其一個具體的規範，惟究應由何機關為之，實有討論空間。個人認為為跳脫地方之牽絆，宜由中央適度參與。所

謂由中央適度參與，是指由中央以框架立法之方式制定基準法，由其就較重要的

脈絡為規範，至於各地方政府及議會可就其當地較特殊的條件為立法。例如究

竟

應由幾個議員構成黨團，此問題各地方情況有不同的差異。若此要有全國有一統

一的數據，可能會有顧此失彼的問題出現。其他如薪俸問題、議員出國考察的問

題等亦是。

(四) 陳清秀主委

在此補充一點，委託研究此問題，並無預設立場，主要是要看如何營造一個

關係令府會皆贏、市民皆贏。由於有些事項，例如調閱文件、協調會等，現行法

令規定有些並沒有很明確，該如何處理會比較適當，因此考慮到中央有一個立法

院職權行使法，那麼地方是否也要有類似的制度，如果答案是肯定的，那麼內容

應該長什麼樣子較合理？並沒有預設立場要將議會綁住，其實議會也要讓它發揮應有的功能，令其反應民意、監督政府之運作，較符合權力分立原則。當然有其

政治層面的問題，惟是否可以從法制層面，建構一套大家認為較公平、合理的制

度設計。此問題頗為錯綜複雜，一時之間似乎也不容易釐清，研究團隊好不容易

擬了一些條文，也許大家可以就這些條文的內容及架構，看看是否有需要再修正

或補充之處。也許條文文字之表達，見仁見智，惟條文之方向、原則是否有些需

要再集思廣益？請大家多予以指教。

(五) 研考會代表

報告之結論太短。且未依規定，於建議事項中分立即可行、長期性的建議以

及主協辦之機關。請研究團隊就上述建議作更改。

(六) 林淑華主任秘書

地制法第二十七條第三項第二款規定，自治規則屬於依法定職權或自治條例

授權訂定者，分別函送上級政府及各該地方立法機關備查或查照。此時若議會不

准備查，建議改成自治條例，因議會對此部分之建議是知悉，此時其是否有權利

直接不準備查，而直接要求以自治條例定之？於期末報告之第一二頁中，有提

到「地方政府應於自治規則發布之日，將其函請地方立法機關備查或查照，且於收到地方立法機關函覆前，除有特殊緊急情況，不得先行適用，」。惟地制法中規定自治規則於發布後即可施行，如此是否有牴觸地制法之規定。

地制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，以自治條例定之。如果市議會對行政機關函送之自治規則動輒以

「其他重要事項」為由，不準備查並要求改以自治條例定之，如此是否有膨脹議會職權之嫌？

(七) 陳清秀主委

補充目前實務上之作法，對於自治規則函送議會備查，於議會函復前，行政

機關會先依自治規則執行。若需改成自治條例，行政機關會將原自治規則研修改

成自治條例草案，送法規會審議，法規會審議完畢後，送市政會議審議，通過後

再函送議會，此段作業期間，快者可能三個月，慢者可能半年至一年，皆有可能。

因此行政機關不可能等議會審議完畢後再執行。行政機關仍認為原來的自治規則

於公布後即屬有效，故皆依原來的自治規則處理。且其實很多項目並非與人民之

權利義務有關，本即屬行政權之範圍，只是地方立法機關想改為自治條例，行政

機關亦多會配合辦理，惟於未更改前，該自治規則仍是合法的，若說是違法，也

該由行政院宣告無效，非由議會宣告無效，因其非屬議會之職權，故不影響其已

生效之事實。以上是目前實務上處理之方式，請研究團隊再幫忙考量一下。

(八) 李專門委員

報告第二十六頁第五行以下提到，「議會究以何形式或方法命行政機關為『一定處分』言，依地方制度法第三十五條、第三十六條及第三十七條規定，

各該地方立法機關之議員或代表提案，請求各該地方立法機關決議命行政機關為

一定之處分，似無不可。」不知其是如何推出來的？

報告第二十六頁倒數第三行提到，「基本上，各級地方議會認為由議員之質詢或人民之請願所作成之決議，僅具有建議之性質，而無強制力可言。」

是否隱含著若經大會或委員會之決議所為，其效力即有所不同？

報告第二十八頁第六行提到，「由議員提案或質詢或人民之請願，而作成之決議，僅具有建議性質；如係對於政府提案作成之決議，即具有拘束力。」

事實上，議員之提案有些是法規案，若經由議會三讀通過，其不僅是建議之性質。

報告第五十六頁倒數第五行提到調閱文件，「應明文規定索取或調閱之目的，限於議員行使職權所必要，且不得侵害私人之隱私權及有妨礙政府依法行

政之虞者。」似乎仍過於抽象，可否請研究團隊，能作更具體的建議。台北市政府雖有「台北市政府處理台北市議會調閱資料注意事項」之規定，惟其只是草案，目前並無適用。

「議會職權行使自治條例」草案第二十五條規定，「因故不能出席者，應於開會前檢送必須請假之理由及權責機關批准之請假單。」此權責機關所指的是什麼？此條規定，似乎在實務上很難執行，因為有時候，臨時有事，根本來不及依這樣的規定辦理。

「議會職權行使自治條例」草案第三十五條規定，「經大會決議設立之專案小組，得以書面要求提供參考資料。」第三十六條規定，「議

員基於問政之需要，提供必要之資料影本參考，」此二條之規定，分別就調閱文件主體之不同，而有提供之資料是否為影本之差異，如此區別有何實益？

事實上，實務之作法，不論調閱之主體為何，行政機關都是提供影本。

「議會職權行使自治條例」草案第七十三條第二項規定，「協議書之內容涉及公權力事項者，應依行政程序法有關行政契約之規定辦理。涉及私權事

項者，應依民法有關和解之規定辦理。」此規定與實務作法差距太大，且參與協調之公務員壓力太大。

「議會職權行使自治條例」草案第七十五條規定，作成之勘驗紀錄，

其效力如何?嗣後，行政機關是否可以為不同之認定?

(九) 陳清秀主委

就協調會成立所為之效力問題而言，由於實務上常發生協調會之召開，代表

請求協調一方之議員，通常不會通知對造或有利害關係之第三人到場參與協調，

此時所成立之協調效力，難達公平性，故就此點而言，在實務上會有困難。其次，

就公共利益而言，例如補習班之管理，議員是代表補習班之業者請求召開協調會

，那麼誰來代表家長及市民呢?故此時即需要市政府來幫忙把關。在實際情況，行政機關通常會運用智慧，於協調會現場表示會將之帶回來研究辦理，對此種情

況，行政機關不可能照單全收，照單全收一定是一面倒的，如此會對公共利益有

所犧牲，若其主張有道理，行政機關仍會採納。此種處理方式，一方面給議員面

子，另一方面，亦不會對公共利益有所損害。故就目前協調會之處理，比較像銀

行融資之意向書，可能有某種程度的事實上之拘束力，並非完全沒有拘束力。因

此，協調會成立時所簽定之協議書，若要賦予其有契約之效力，可能在實務上會

有某種程度的困難，所以請團隊再予以考量。

關於自治規則備查的問題，如前所述目前實務上之處理模式，議會並無意見

，所以是否要打破目前之狀況，請團隊再重新研究、斟酌一下。

(十) 董保城教授

報告中第二十八頁至第三十頁提到的附帶決議之但書其效力為何?是否可以在草案中條列出來。

「議會職權行使自治條例」草案第三十條規定，代理公庫之同意，據個人了解，目前似乎尚未定位為行政契約或私法契約，草案將之定位為行政契約

之性質是否妥適，有待斟酌。

報告中用警察權之概念，用詞似乎太強烈，建議以會場秩序維護權代替之。

當地方議會所作之決議與行政機關之看法不同時，因目前行政訴訟法並未被排除，是否要突破現狀，以司法救濟之途徑解決？

現場勘驗、協調會等項目，因其政治運作之因素較強，是否要將之規定得如此詳細？個人認為，不要作太詳密的規範，以免產生日後互動的摩擦。

(十一) 梁永興祕書

報告中第一六六頁至一六七頁所提到的「『本市議會議決本市預算案時，所為法定決議、綜合決議、附加條件期限、附帶意見、附帶決議、附帶建議、但書等之效力』等行政規則，」目前台北市並無此行政規則，只有「台北市政府暨所屬各機關處理市議會審議預算案審議意見作業要點」，不知報告中所指是否指其他縣市，若是指台北市的話，請研究團隊更正。

研考會代表所提研究報告結論中要有短期及長期之建議格式，僅供團隊參考，不一定要有如此之格式，如果有的話最好，如果沒有也沒有關係。

(十二) 主持人蔡志方教授回應

就此研究主題而言，若以自治規則定之，是最不好的。報告中(頁一六六)之所以如此寫，主要是含有法制作業的策略於其中。

(十三) 陳清秀主委

建議將報告中頁二十六第七行「各該立法機關之議員或代表提案」與第十一行「由議員之質詢或人民請願所作成之決議，僅具有建議之性質」將兩者之文字敘述用語統一，避免第三者閱讀起來以為是兩件不同的事。

(十四) 主持人蔡志方教授回應

報告頁一一五第五行，所指的權限尊重原則，與一般的理解較不一樣，不僅係指消極地尊重對方，尚包括積極地尊重自己的權限，易言之，若係屬於自己的權限，亦應積極地去行使，若不如此，立法部門亦會促使行政部門積極地去行使。就此部分，會進一步斟酌是否要作調整，或是對於五大原則中，大家較無共識部分，作進一步地說明。

(十五) 洪家殷教授

報告中以五大原則為基本精神，不知為何要挑出此五大原則，是否可以於報

告前面，簡要說明一下。

報告中之「肆、地方議會職權行使之界限」以下的子題 從權力分立觀點出發、從禁止權力濫用觀點出發、從效能觀點出發等，似乎皆不是在講原則，其

是否係屬於一個原則亦有疑問。且此與五大原則間之關係到底是什麼，亦頗值研

究。例如頁三十三第九行，「二、從禁止權力濫用觀點出發」，其解釋很短，再觀

看其內容說明，「各級議會既為民意機關，則其所有權限自係來自人民，且其權力之行使自亦應依據人民之賦託，」這段文字，看起來像民主原則。

(十六) 主持人蔡志方教授回應

頁五十九倒數第十行，「應於收到函送後一週內作成具體決定。」與後草案不一致，會再進一步研究究竟是一週或十日較好，而為修正。

(十七) 陳清秀主委

就此自治規則備查的問題而言，實務上議會對此至少需二至三個月時間方能

完成，故若規定一週或十天，恐怕作不到。

(十八) 主持人蔡志方教授回應

此部分，個人不知直轄市與其他地方縣(市)議會之情形是否有不一樣之處？據個人對某些地方議會之了解，對於行政機關送來之自治規則，通常皆係送到議

會的法制組，由法制組主任一人過目，如認無問題，即直接送給議長，簽名後即

以議長名義告知行政機關同意備查，根本未送大會討論。

(十九) 陳清秀主委

就台北市議會對行政機關送來的自治規則備查的程序，都是先送委員會審查

，看是否有意見，若委員會同意備查，再送大會由其統一作成一個決議。所以就

台北市議會而言，其有兩道程序，其一乃先交付委員會審查，然後再提送至大會

決議。

(二十) 主持人蔡志方教授回應

如此說來，台北市議會的作法較符合法制，因為是否准予備查是議會之權限，而非屬議員或議長個人之權限。

(二十一) 陳清秀主委

紀教授提到要參酌大法官會議解釋釋字第五五號之精神，係指例如地方的議會議員提案要立一個法，是否要尊重行政機關的看法，令其有所參與。因為在德國的立法例有提到類似之情況。立法機關要立一個法時，需將該法案送至行政機關令其表達意見，畢竟其是執行機關，較了解那樣的立法是否會有窒礙難行之處，或是會有牽一髮而動全身的情況發生。對此部分似乎可參酌一下，引進外國之立法例。

(二十二) 主持人蔡志方教授回應

對此問題，若讓行政機關對於立法機關之提案，能事先作評估、表達意見，從效能原則而言，亦有所幫助，免得日後又要動用到覆議之程序，弄得府會關係緊張。這部分我們會再斟酌一下，看看是否能在草案相關的地方多增加一條文，或於某條文中增加一項為規範。

協調會的部分，頁一六五的草案係就政府與人民之間的紛爭為規範，至於若有其他的利害關係人，當然係都要參與才可以。草案第七十三條之本意，並不是一定要該機關之首長出席方可，不過假如係其他人員出席，對該協調會結果所成之協議書需該首長同意才生效。

其他如法案之定位，如果說由中央來定，由立法機關於地方制度法中增訂某一條文例如「地方議會職權之行使另以法律定之」，再以該條文為法源，另制定法律，亦無不可。

(二十三) 協同主持人李震山教授回應

根據個人過去之經驗，研究計畫是盡力而為，其最大的功用是提供議會作參
考。就此主題而言，規制權之發動，究竟是歸中央或歸地方，是否可以在憲法找
到依據，個人之看法是認為中央儘量不要涉及地方該作的事情。至於議會或行政
機關是否採用此相關之研究成果，還有一定之法制作業程序需進行，例如需要開
很多的會議，其中將有很多政治、行政等因素的考量，最後可能就不是像這樣
子。
惟將從學術的觀點，參酌各位的意見作改進。由於機制之設計，需對各位的意
見
作回應，故表達如上的看法。餘者，為統一發言口徑，我們主持人講了就算
數。

(二十四) 陳清秀主委

頁一六三，草案第六十一條第一項規定，「人民請願文書經本議會審查成立
議案，並作成決議者，政府認為窒礙難行時，並作成決議者，準用地方制度
法
第三十九條有關覆議的規定處理。」人民向某議員請願，經議會作成決議，地方
政府認為窒礙難行時，是否準用地制法第三十九條第一項規定，敘明理由函復直
轄市議會即可。將程序予以簡化，用覆議的字眼，可能會造成政治對立。如果可
能的話是否用一個合乎比例原則，較溫和的方式處理。

(二十五) 主持人蔡志方教授回應

若人民請願的內容無關是否成為一個法案，則以函復理由處理即可。但是
若
人民係請求議會制定某一個法案或是修訂某一個自治條例，則此部分雖然最初
是
依據人民請願而來，但其最終顯現出來的係在制定或修訂成一個法案時，此時恐
怕還是要用覆議的方式處理。對此條文草案，當初的想法是指這一點，而非指地
制法第三十五條第八、九款的情形。也許條文草案之文意表達得不是很清楚，就

此部分將進一步作修正。

(二十六) 李專門委員

報告中有提到權限互相尊重原則，若同仁應議會之要求至議會列席，或參與協調會，議員用羞辱的方式對待公務員，若議會不尊重公務員時，又能如何？若公務員知有犯罪嫌疑時，又該如何？因議會之主席即是議員，對此情況，似乎難期待其行使警察權。而公務員似乎又不能自行離席，可以說是在當場係一點辦法都沒有，就此部分是否有可能規範的空間？

(二十七) 董保城教授

職權行使法應作必要性的規範即可，似乎無需全部情況都定為條文。

(二十八) 協同主持人李震山教授回應

剛剛董教授提出來的就是規範密度的問題，會後團隊將商量是否要依研考會之建議作出中、長期的建議。且有關議會職權行使之規範，其決定權是最後去草擬的人，而非學者所能決定。

十、主席結論

就此研究，能將現有的問題整理而出，讓大家了解其中有何問題，至於內容部分有些是否可以再考量一下，有些地方較嚴格處，是否可以將之放寬一點，用柔性的處理方式，可能較圓滿。結論部分，是否可將之分為立即可行及中長期之建議方式。其他大家討論過的部分，皆可供團隊參考。謝謝大家。
會議結束，散會。

期末報告審查委員意見與研究團隊回應對照表

審查委員	審查意見	回應說明
紀俊臣教授	1、第一六六頁倒數第八行之「地方職權行使法」，是否漏了「議會」二字，應為「地方議會職權行使法」？	1.遵照修改。 2.於相關法條中增訂。

	<p>2、對於覆議之程序問題，由於地方制度法就此部分之規定有缺漏，建議給予更明確之意見。報告中「地方立法機關職權行使法」(草案)第三十四條及「議會職權行使自治條例(草案)」第三十三條，對此部分之規定，亦不夠明確。</p> <p>3、建議於草案中，能夠參酌司法院大法官會議解釋釋字第五五號解釋之精神，制定相關之規定。</p>	<p>3. 於相關的法條中列入考量。</p>
<p>洪家殷教授</p>	<p>1、就此研究主題其於目前法規範之體制下之定位為何?報告中之兩個草案的法源依據，只是依據一些立法目的及原理原則，又，報告中提到以憲法第一一一條為法源根據，是否足夠?</p> <p>2、若將規範地方立法機關權限之法案，提昇至中央來制定，是否會有牴觸中央與地方權限之劃分?及介入立法保留的範圍?</p> <p>3、報告中對法理之探討著墨較少，建議再為加強。例如報告中研擬的法律及條例草案中第二條，提到五大原則，其內涵是否可以為較具體的說明?</p> <p>4、報告中的第一一五頁，「最後，基於權限尊重原則，如政府行政部門之施政逾越其享有之權限或未能充分運用其權限以維護公益，追求人民之利益時，地方立法機關亦應積極運用各種管道與方式，促使政府行政部門注意改善。」這段文字，個人看不出與權限尊重原則有何關係?</p> <p>5、於報告中研擬出兩個草案，是否有必要非弄出這兩個草案不可呢?就目前現有的情況下，是否沒有法規範呢?且究係既有條文本身規範內容有問題，亦</p>	<p>1.憲法第111條、第118條及增修條文第9條為法源依據。</p> <p>2. 應尚不至於。</p> <p>3.參酌辦理。</p> <p>4.此係從積極面所為之敘述，會再於本文中補充澄清。</p> <p>5.此不僅係基於委託單位之要求，且有洪教授所述之情形。</p> <p>6.結論部分將再加強。</p> <p>7.已參考辦理。</p> <p>8.參考修正。</p> <p>9.於自治條例草案部分參考</p>

	<p>或 其零散的關係，若是後者，其本身已不能用，現將之蒐集起來，還是不能用，如此一來有何意義呢？ 如 果是因為既有的條文較零散而不能用，而需將之蒐集起來，建議在報告中能有所說明。</p> <p>6、幾百頁的報告，結論只有半頁很可惜，也許真正的結論是在草案的研擬，惟從格式言，似乎有頭重腳輕的味道，建議以其他方式表現一下會比較好。</p> <p>7、條文堆砌太多，找不到報告中所要表達的意思， 是否可以將條文適當地濃縮或擺到註中？</p> <p>8、第五十九頁中，提到自治規則之備查，立法機關 要於一週內作成具體決定，如果其不作成具體決定時，該如何呢？此處並無交待，又其後地方立法機關 職權行使法草案條文第五十四條規定應於大會交付審查後十日內完成之，若不作成具體決定，視為已審查通過。二處的時間點不一致，是否要作修正？亦 或作一些說明？</p> <p>9、報告中的兩個草案，既然是參照立法院職權行使法，地方制度法、或目前組織職權行使之規則等。 是否可在草案條文之說明中，再加上一項說明該條文是參酌xx法第x條，如此看起來較清楚。因目前立法院都係如此作法，地方似乎亦可比照辦理，且可增加條文之說服力。</p> <p>10、報告中以五大原則為基本精神，不知為何要挑出此五大原則，是否可以於報告前面，簡要說明一下。</p>	<p>辦理。 10.參考辦理。</p>
林三欽教授	就地方議會職權行使之規範，個人認為為跳脫地方	本研究所提草

	之牽絆，宜由中央以框架立法之方式制定基準法適度參與。由其就較重要的脈絡為規範，至於各地方政府及議會可因應其當地較特殊的條件為立法。	案基本上亦係如此。
研考會代表	1、報告之結論太短。 2、未依規定，於建議事項中分立即可行、長期性的建議以及主協辦之機關。	1.參考改進。 2.依其性質斟酌辦理。
林淑華主任秘書	1、若議會對於自治規則不準備查，建議改成自治條例而言，議會是否有權利直接不準備查，而要求自治條例定之？ 2、期末報告之第一二頁中，提到「地方政府應於自治規則發布之日，將其函請地方立法機關備查或查照，且於收到地方立法機關函覆前，除有特殊緊急情況，不得先行適用，」惟地制法中規定自治規則於發布後施行，如此是否牴觸地制法之規定？ 3、地制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，以自治條例定之。如果市議會對行政機關函送之自治規則動輒以「其他重要事項」為由，不準備查並要求改以自治條例定之，如此是否有膨脹議會之職權？	1.應屬有權。 2.參照修正。 3.此屬政治事項與不確定法律概念之判斷問題。
李專門委員	1、報告第二十六頁第五行以下提到，「議會究以何形式或方法命行政機關為『一定處分』言，依地方制度法第三十五條、第三十六條及第三十七條規定，各該地方立法機關之議員或代表提案，請求各該地方立法機關決議命行政機關為一定之處分，似無不可。」不知其是如何推出來的？ 2、報告第二十六頁倒數第三行提到，「基本上，各級地方議會認為由議員之質詢或人民之請願所作成之決議，僅具有建議之性質，而無強制力可言。」是否隱含著若經大會或委員會之決議所	1.請參見主持人於座談會中之回應。 2.無此隱含之意。 3.法規案當然不同。 4.參考改進。 5.考慮設其例外。

	<p>為，其效力即有所不同？</p> <p>3、報告第二十八頁第六行提到，「由議員提案或質詢或人民之請願，而作成之決議，僅具有建議性質；如係對於政府提案作成之決議，即具有拘束力。」事實上，議員之提案有些是法規案，若經由議會三讀通過，其不僅是建議之性質。</p> <p>4、報告第五十六頁倒數第五行提到調閱文件，「應明文規定索取或調閱之目的，限於議員行使職權所必要，且不得侵害私人之隱私權及有妨礙政府依法行政之虞者。」似乎仍過於抽象，可否請研究團隊，能作更具體的建議。台北市政府雖有「台北市政府處理台北市議會調閱資料注意事項」之規定，惟其只是草案，目前並無適用。</p> <p>5、「議會職權行使自治條例」草案第二十五條規定，「因故不能出席者，應於開會前檢送必須請假之理由及權責機關批准之請假單。」此權責機關所指的是什麼？此條規定，似乎在實務上很難執行，因為有時候，主管臨時有事，根本來不及依這樣的規定辦理。</p> <p>6、「議會職權行使自治條例」草案第三十五條規定，「經大會決議設立之專案小組，得以書面要求提供參考資料。」第三十六條規定，「議員基於問政之需要，提供必要之資料影本參考，」此二條之規定，分別就調閱文件主體之不同，而有提供之資料是否為影本之差異，如此區別有何實益？事實上，實務之作法，不論調閱之主體為何，行政機關都是提供影本。</p>	<p>6.草案係考慮其必要性，而為差別處理。</p> <p>7.如協議不成立，則作成不成立之備忘錄即可，應無壓力太大之問題。</p> <p>8.於條文中增訂效力之規定。</p> <p>9.依法處理。</p>
--	---	---

	<p>7、「 議會職權行使自治條例」草案第七十三條第二項規定，「協議書之內容涉及公權力事項者，應依行政程序法有關行政契約之規定辦理。涉及私權事項者，應依民法有關和解之規定辦理。」此規定與實務作法差距太大，且參與協調之公務員壓力太大。</p> <p>8、「 議會職權行使自治條例」草案第七十五條規定，作成之勘驗紀錄，其效力如何？嗣後，行政機關是否可以為不同之認定？</p> <p>9、基於權限互相尊重原則，若同仁應議會之要求至 議會列席，或參與協調會，議員用羞辱的方式對待公務員，是否有方法可以因應？若公務員知有犯罪嫌疑時，又該如何？</p>	
陳清秀主委	<p>1、協調會成立時所簽定之協議書，若要賦予其有契約之效力，可能在實務上會有某種程度的困難，所以請團隊再予以考量。</p> <p>2、自治規則備查的問題，如前所述目前實務上之處 理模式，議會並無意見，所以是否要打破目前之狀況，請團隊再重新研究、斟酌一下。</p> <p>3、議將報告中頁二十六第七行「各該立法機關之議員或代表提案」與第十一行「由議員之質詢或人民請願所作成之決議，僅具有建議之性質」 將兩者之文字敘述用語統一，避免第三者閱讀起來以為是兩件不同的事。</p> <p>4、就自治規則備查時間的問題而言，實務上議會對 此至少需二至三個月時間方能完成，故若規定一週</p>	<p>1.依條文設計， 協調性質為和解之中介，故成立和解自應有契約之效力。</p> <p>2.再考慮是否刪除該部分之條文。</p> <p>3.遵照辦理。</p> <p>4.酌予提高，但 基於效能考量，亦不能無限制。</p>

	<p>或十天，恐怕作不到。</p> <p>5、頁一六三，草案第六十一條第一項規定，「人民請願文書經本議會審查成立議案，並作成決議者，政府認為窒礙難行時，並作成決議者，準用地方制度法第三十九條有關覆議的規定處理。」人民向某議員請願，經議會作成決議，地方政府認為窒礙難行時，是否準用地制法第三十九條第一項規定，敘明理由函復直轄市議會即可。是否可以將程序予以簡化，用覆議的字眼，可能會造成政治對立。</p>	<p>5.原意係針對根據請願制定或修正自治條例者而言，擬修正報告文字，以免誤解。</p>
董保城教授	<p>1、報告中第二十八頁至第三十頁提到的附帶決議之但書其效力為何?是否可以在草案中條列出來。</p> <p>2、「 議會職權行使自治條例」草案第三十條規定，代理公庫之同意，據個人了解，目前似乎尚未定位為行政契約或私法契約，草案將之定位為行政契約之性質是否妥適，有待斟酌。</p> <p>3、報告中用警察權之概念，用詞似乎太強烈，建議以會場秩序維護權代替之。</p> <p>4、當地方議會所作之決議與行政機關之看法不同時，因目前行政訴訟法並未被排除，是否要突破現狀，以司法救濟之途徑解決?</p> <p>5、現場勘驗、協調會等項目，因其政治運作之因素較強，是否要將之規定得如此詳細?個人認為，不要作太詳密的規範，以免產生日後互動的摩擦。</p>	<p>1.已有相關解釋，似不必重複，且各情形不同，不宜統一明文。</p> <p>2.公庫應行處理之事項依公庫法（特別是第27條及第28條）之規定，較傾向於公務事項。</p> <p>3.使用警察權或秩序維持權，實質似無二致。</p> <p>4.僅能依地制法第39條與第43條辦理。</p> <p>5.現實上似有必要。</p>
梁永興祕書	<p>1、報告中第一六六頁至一六七頁所提到的「</p>	<p>1.臺北市政府</p>

	<p>『本 市議會議決本市預算案時，所為法定決議、綜合決議、附加條件期限、附帶意見、附帶決議、附帶建議、但書等之效力』等行政規則，」目前台北市並無此行政規則，只有「台北市政府暨所屬各機關處理市議會審議預算案審議意見作業要點」，不知 報告中所指是否指其他縣市，若是指台北市的話，請研究團隊更正。</p> <p>2、研考會代表所提研究報告結論中要有短期及長期 之建議格式，僅供團隊參考，不一定要有如此之格式，如果有的話最好，如果沒有也沒有關係。</p>	<p>制頒之該要點 ，性質上應屬 行政規則。 2.遵照辦理。</p>
--	--	--

附錄八：訪談記錄整理

台北市議會部分

壹、時間：九十一年八月十五、十六日。

貳、地點：台北市議會議員研究室

參、受訪者：十五日：周柏雅議員、江蓋世議員；十六日：林奕華議員、柯景昇

議員。

肆、訪問進行者：蔡志方教授、李震山教授。 紀錄：熊谷秀

1. 曾否命行政機關為一定處分或自為行政處分，而交政府行政部門執行
江蓋世議員、柯景昇議員：議會不可能自己為一定處分或自為行政處分，所以不會發生這種情形，頂多只有建議性質。比較常用的方式，是利用審查預算時，透過但書、附條件的方式，對行政機關作部分要求。
周柏雅議員：時常發生的情形是，議員多半透過臨時提案，作成決議再交由市府作建議，這一些都屬於議會的監督範圍以內。不過，如果是自為行政處分，議會並無權作成。
2. 曾否命行政機關解除或終止契約
周柏雅議員：只要有道理，議員當然可以提出來，例如政府和某某廠商簽約，
因該廠商執行成效不佳而要求市政府對其終止契約，但目前發生的情形很少，而且議員提出之後，尚需要經過大會的決議，才能正式提至市政府。
江蓋世議員：終止契約也是市府的職權，如果發生什麼弊端，議會可以要求公諸於眾，但直接要求終止契約，是不可能的，至多也是利用預算審查來要求市政府。
3. 曾否於預算決定附帶其他決議及其種類（主決議外為附帶決議、但書決議或綜合意見）
周柏雅議員：曾經有過，附帶決議和但書決議的情質也不同。附帶決議，只具有參考性質，若市府無法達成，只需要來文表明執行困難之處即可；但書決議則不同，是具有拘束性的，且條件十分明確，若市政府不執行，則必需依法定程序提出覆議案。
4. 曾否命行政官員於議會罰站
林奕華議員：議員當然不會惡意使官員罰站，而議員質詢時本身是站著，官員站著也沒有什麼問題，這是一個比較正式的方法。而且，如果要求所有官員都坐著回答，議會的設備也沒有那麼多麥克風可以使用。
5. 曾否用羞辱之口吻質詢到會之行政官員
周柏雅議員：單純羞辱或令官員罰站的情形，是沒有的，但如果真的有正當理由，如官員真的作不好，而有較強硬的反應，也是可以接受的。
林奕華議員：據個人所觀察，在議會中說粗話的議員並沒有，使用人身攻擊言詞者也是極少數，有多數是以嚴厲的口吻質詢，而且，有些議員的特質便是措詞較強硬。
江蓋世議員：媒體上關於台北市議會的報導數量十分龐大，所以議員對於本

身的言行都會必較注意，所以議員不會有故意要官員罰站的情形，但若對於官員失職，措詞較強硬激烈是有可能的。另一方面，有些肢體衝突較大的議員，反而比較容易被媒體報導、打出知名度，所以也會有議員越來越喜歡以衝突激烈的方式爭取注意，這是我們需要檢討的。

柯景昇議員：質詢的方式，會依每個人的風格而有所不同，只要以互相尊重作為前題，相信不會有太大的衝突發生。

另問：對於台北市政府現行議會硬體配置，受質詢者往往需要在備詢台站長久的時間，而議員只需在自己位置上起立發言，對於此點，認為有何意見或需要改善之處？

林奕華議員：對於現行之配置，可以接受，因為如此的方式比較正式，不論對議員或官員的心態都能比較慎重其事對待。

備詢者站立太久的問題，應該只會在總質詢時對市長本身發生。應可藉由調整休息時間來改進，讓市長在一段受備詢之後可以有時間休息。

6. 議會議員曾否杯葛議事

林奕華議員：基本上，在議會開會時，各黨都會有所協商，決定此一法案應如何通過、在何時可通過。只要在已達成協商之時間內通過法案，期間未屆至時，容認議員杯葛議事的空間，似乎也無可厚非。畢竟也應給予議員一點表示的空間。如果是以員額不足杯葛議事，應討論的該是：是否出席人數比率應定得那麼高？如果協商已確定，出席人數應不是太過重要的問題，所以出席門檻應可再降低一些，至於多少比例，可以考慮由各議會的內規決定。

柯景昇議員：每個議員看法與立場多少有所不同，會有杯葛的情形產生應是當然之事。

7. 曾否有逾時審議法案

江蓋世議員：台北市議員與立法院相較，任何一位議員都有充分的發言權，因此，只要有一個議員反對，就很有可能使法案審理停頓或者緩慢，但已經十分盡力在進行。對於許多法案送進議會，但遲遲未審的情形，也是有的，如相關規定已經廢止的法案、較個人的小案子，會等待較久，但也會視行政機關的情形或要求將重要的法案先行審議。

8. 曾否逾時不質詢而令行政官員枯等

江蓋世議員：反對黨站在反對的立場，有時會認為行政部門資料提供不詳實或有作假，而以此理由不質詢官員。

9. 議會向行政部門調閱文件有無界限

林奕華議員：只要是議員所需使用在質詢上的文件，市政府當然應該全力配合。如果市府表示屬於「密件」者，議員當然就無法調閱，至於對於是否屬於機密程度有爭議的狀況，就應由議會決議決定是否屬於機密比較妥當。

柯景昇議員：對於議員對政府調閱文件，都是正式下簽條要求調閱，但仍然會遭受許多困難和限制。例如規定只能閱覽，而不能影印，或者到後來只回覆一張簡單的書面回覆，無法調到實際的文件。

10. 要求列席說明者之範圍有無限制

周柏雅議員：列席說明者一要具有官員身分，不具官員身分者，可以拒絕列席說明。

江蓋世議員：議員之間彼此有所共識，不會任意調官員或首長以外的人備詢，

以避免產生挾怨報負或人事糾葛不清的情形。

11. 議會對行政規則之備查有無期限限制

柯景昇議員：目前並沒有特別的期限限制，但也不曾發生過行政規則發布後未送審查的情形，目前台北市政府這一部分做得很好。

周柏雅議員：若事後對於市政府發布之行政規則有不同意見，則可再成為新的建議案。

江蓋世議員：若議會曾要求市府在一定期限內制定某法案者，當然應在該期限內送議會備查；如果議會沒有作此規定時，則由市府自行送予備查，沒有特別期限限制。

12. 機關裁撤之提議由何單位提出

江蓋世議員：原則是都可以，但一般都是由市府單位提出，議員只是提出參考意見，議會在現實狀況上也很少產生這樣的情形。

13. 委員會是否舉行公聽會

林奕華議員：公聽會舉行得較少，大多是以協調會為主。

江蓋世議員：以委員會名義所辦的法定公聽會很少，因為牽涉的層級過大，比較麻煩，多半是議員個人或數人聯合所辦的一般公聽會。

14. 是否有黨團協商之機制

林奕華議員：議員平常自己的協調會和選民服務上，只要不是有失公平或重大爭議，黨團並不會介入，黨團協商的多半是較大方向的政策質詢方面。

柯景昇議員：有，多半是針對議程安排、重大議題，或者是對預算案會較重視而進行協商。

15. 議會警察權動用之時機與程序為何

周柏雅議員：議會很少動用警察權，多半是使用休息等較和緩的方式平息火爆場面。

江蓋世議員：以往並沒有發生過，僅今年唯一一次，吳碧珠議長曾請警察進入議場，但警察也並未行使強制力便退場了，留由議員們自行解決，因此，應該算是不曾動用過警察權。

16. 是否有個別議員行為的倫理規範（如遊說與政治捐獻、利益之迴避及紀律）

周柏雅議員：並沒有很明確的拘束規範，多半是道德勸說性的規定，實益並不大。

江蓋世議員：議會本身設有「紀律委員會」，但功能極少行使，民國八十八年

七月十三日議會曾通過「台北市議會議員公約」，但內容規定多半都是道德性

的規範條款。

17. 地方議會職權行使法制化是否認宜由地方制定自治條例或中央制定專法或增訂地方制度法

柯景昇議員：應該不需要。就目前情形而言，已是行政權獨大的狀況，實在不需要再另加法令來限制民意代表職權的行使。目前台北市議會也定有議員公約，但大多是道德約束，因此，民意代表應交由選票作檢驗即可。

江蓋世議員：建議可由中央制定地方議會職權行使法，使議員的行為更有規範，同時民眾也有標準可依循。若選民對議員作出過份要求，議員也有一套標準可以藉以拒絕。

18. 其他建議事項

周柏雅議員：議會應該訂立一個「限期審法」的規則，以提高議事效率，同時，也應「定期修法」，定期審視現行法規是否應予重修或更新，才不致於發

生法律和時代脫節的情形。

林奕華議員：未來應該可以協調改進議事方式，使質詢時未受質詢的官員不必枯等，以顧及效率為主，至受質詢時再進場即可。

江蓋世議員：若制定地方議會職權行使法，希望能夠立法從寬，執法從嚴，以避免成為虛設。

台北市政府部分

壹、時間：九十一年八月十五日。

貳、地點：台北市政府法規會辦公室

參、受訪者：陳清秀主任委員、兩位專員陪同。

肆、訪問進行者：蔡志方教授、李震山教授。 紀錄：熊谷秀

市政府綜合發言：

1.關於協調會

最明顯的問題，就是協調會的舉行，次數極多，又要求公務員多次往返，實在是疲於奔命。

其次，議會時常會有許多強人所難的情形，例如，法院曾有判決，只要議會決議通過延長工時，縱然沒有與市政府商議，法院也認為是議會和市府意思一致，我們必需要遵守，實在是十分為難。

2.關於調閱文件

另外比較嚴重的問題，便是議會調閱資料的方式，實在很難掌握調閱的分際，

還有碰過欲調閱內簽的情形，或者名次評比，有人第一名、有人第二名，議員們也會要求調閱成績資料，要求我們交代為什麼某某人是第二名等等

因此，議會議員調閱文件，是否能夠有一個明顯的區隔標準？或者，有時議員調閱資料，會取得利害關係對造的隱私規定，又涉及資訊公開法的問題，十分複雜。

目前市政府預定研擬一個調閱文件的相關規定，希望能多搜羅相關規定，定出一個明確的標準來。希望能在議會運作和民眾隱私之間取得一個平衡。

3.關於議會質詢

對於質詢的對象，是否有限制？例如，在民政委員小組開委員會時，備詢對象是否限於民政機關，或者也可要求交通局處機關備詢？有些單位幾乎是每個處室都有相關（例：法規會），所以幾乎是每個小組開會時都必須出席。

此外，希望議會能夠體諒評估，議會質詢時，備詢人十分辛苦，必須從頭到尾都站著，以質詢馬市長為例，若一位議員質詢五分鐘，數十位議員質詢下來，市長可能必須要站一整個上午甚至一整天，實在沒有體力再繼續進行公務，可否考慮改善目前的質詢方式？

4.關於自治法規備查

目前在台北市政府是以「查照」的用詞。市府對於自治法規的查照，都是發

布後一次發兩面稿，一邊送內政部，另一邊馬上送議會，絕對不會有未送查照的情形。

「地方議會職權行使法制化之研究」台北縣議會、縣政府之訪談紀錄

台北縣議會部分

壹、時間：九十一年八月二日早上九 十時三十分。

貳、地點：台北縣議會402研討室

參、與會人員：議事主任吳國清、法制主任陳王正源、議事組蘇專員、法制室楊

先生、蔡志方教授、李震山教授。 紀錄：許義寶

肆、訪談重點：

問題一：曾否命行政機關為一定處分或自為行政處分，而交政府行政部門執行。

在以前約79年時，曾有人民向議會請願，其土地被徵收供作公用停車場地，

政府未予補償，議會受理後，組成一小組來調查，在實地勘查後屬實。其原因為

縣政府漏編補償費，後稱沒錢可補償，縣政府並把責任推給板橋市公所，後此案

亦不了了之，此案件行政機關顯然有疏失。因地政局有幾億元之相關預算專款，

其不動用，縣議會亦無法要求，使其去補償人民。

議會決議事項之後續辦理問題，因議會為合議制機關，依審查會之決議事項

，後交由縣政府主管行政機關執行，行政機關之裁量權很大，其不依縣議會之意

思辦理，名義上雖然稱尊重議會，但在解釋上有很大空間。依此模式議會仍然無

法制衡行政機關。府會關係運作上，只有動用審查預算時之方式，才可節制行政

機關。

有關道路之徵收補償，依大法官會議釋字第四 號解釋，只有在寬八米以

上之道路才受補償。本件人民之請願案，後來縣政府因為該地被劃為收費停車格

，有依其他之補償方式，補償五十萬元給地主。其他相關之陳情、訴願、救濟案

件，在依訴願方式提起後，後來訴願決定，亦多考量政府機關之立場。

問題二：曾否命行政機關解除或終止契約

議會對縣政府所屬之公營事業、營造物，經營方式，如有意見，目前並未

在行政機關與第三人所訂之契約上，有制式一定如何之要求，加入其所訂契約內容

。一般上只是以口頭方式要求行政機關應為如何辦理。以前縣議會曾要求縣政府

所屬的印刷廠因經營不善，要求其關廠的情形。

至於在公共工程訂定契約方面，對契約內容要加入相關之條款(如不符合規定，即解除契約等)，目前縣議會並未直接介入，落入契約書面之要求。

問題三：曾否於預算決定附帶其他決議及其種類(主決議外為附帶決議、但書決議或綜合意見)

台北縣議會去年(九十年)在審查預算時，因縣政府浮編歲入收入預算(土地增

值稅)，其實際收入無法達到這麼大的金額，歲入與歲出差距約一百億元。後議會要求編列一百五十億元之中央補助款的追加預算，並請縣長設法去爭取。並要

求在期限內辦理的附帶決議。後縣政府的答覆是參照法令辦理，並沒有確實照辦

，議員對此的反彈很大，今年如縣政府不追加預算，明年審查預算時，府會將會

再對立。

本案原因為縣政府在歲入預算之編列灌水，其應在六百億元以下，而編列了

七百億元，其中在土地增值稅上，約有一百億元差額，此種以不符實際之方式編

列，如再依循三年，預算將無法因應。因此，議會要求縣長向中央爭取補助款，

縣長爭取不到，議會乃決議要求在半年期限後，要檢討執行、補助情形，以填補

預算。此種縣政府編列方式，造成對赤字預算無補，衍生的不良後果，此責任將

由誰負，亦有問題。此種現象好像各地方政府、議會都有。另一問題，在編列稅

款上，如中央政策改為不徵收一種稅，第一年因應無法如數徵收，中央會有補助，

但在第二年後中央即沒有補助，而要由地方政府承受，亦不合理，此涉及財政收

支劃分問題。

問題四：曾否命行政官員於議會罰站

議員利用質詢時間，來罰站政府官員問題，因目前府會關係尚和諧、溫和，

較少此情形發生。以前縣長在回答質詢時，常有問東答西狀況，後來議員利用其

總質詢的一人三十五分鐘時間，全部時間都一直發問質詢，不給縣長答覆時間及

機會，其目的要給縣長難看，而縣長稱這樣不合理，議員並稱事後，再以書面答

覆即可。議員質詢的時間，如業務質詢會，一人一天只有十分鐘時間。一般情形

議會質詢時，主持人的主持方式很重要。

問題五：曾否用羞辱之口吻質詢到會之行政官員

台北縣議會議員很少用羞辱之口吻質詢，一般對較嚴重情形，只會要求答詢

者下台。以前有議員在質詢時，誤會縣長答覆意思，以為要打架，有發生揪領帶

情形。另有一案例議員對縣長丟杯子，該案件後來議員被移送法辦，結果判刑並

緩刑三年。因此主席之主持技巧很重要，會影響質詢之過程及議員與官員之互動。

問題六：議會議員曾否杯葛議事

台北縣議員很少杯葛議事，一般審查預算時如要刪預算，會採取協商方式解決。由各政黨協商，再由議長來仲裁之方式解決。台北縣有很好的傳統，均採如此方式，還沒有動用表決。在審議法案時均很和諧，儘量採協調方式解決，一直溝通到沒有意見。

問題七：曾否有逾時審議法案

每年在預算案審議，依法規定要在十一月底前完成審議，而依議會四十天之會期，因時間很短，縣府亦不會要求一定要在十一月底前完成審議，有時在十二月底才完成。

逾時審議的問題，依決算法之規定，如經過一年未審，該決算將自動通過生效。依決算法精神，決算權應在審計室，為監察院所屬之機關。監察院和議會之間的互動關係，分別各為審查決算報告，有時議會向審計室請教有關問題，大都只是數字上的核對，好像不具有何種特別意義。

問題八：曾否逾時不質詢而令行政官員枯等

台北縣議員一般出席會議之出席率不高，因議員每天都要跑轄區，服務選民，參加各種婚喪喜慶活動，無時間到議會開會。議會之開會人數不多，一般只要簽到人數過半即開會，有時二十多人到場亦在開會，未到場者對於議案決定，不會有意見，因為不到場者，均自認已經理虧。

對於議會開會的報導，一般媒體很少來議會，有時如個別議員對於某項議題特別感興趣時，會到議會來開記者會。一般媒體對於議會開議情形的轉播，只在總質詢時，才會全程錄影。

問題九：議會向行政部門調閱文件有無界限

議員的質詢，如有書面列表要求行政機關提供相關資料，一般行政機關皆會

配合。除敏感性之資料，如涉及個人隱私權等，行政機關會拖延，縣府則稱依法

令規定不能提供，後來亦不會給議員。

提供資料的範圍，一般由議員自行與縣府主管機關溝通，如果要由法令來規

定，提供資料的範圍，因為沒有彈性，在立法技術上有困難。

問題十：要求列席說明者之範圍有無限制

要求列席者的範圍，議員所提之要求，在一般行政機關之公關室，均會先行

與議員溝通，其所要質詢之問題及人員，之後以提供書面資料方式回應解決。很

少要求其他行政機關執行人員到場接受質詢。

問題十一：議會對自治規則之備查有無期限限制

以自治規則之送議會備查方式而言，台北縣政府似不尊重議會，一般依理應

於發布公告，刊登公報時，即應一份送議會備查，以符合時效，惟大部分縣府均

未如此做，常有拖延情形。

有一案例即縣府規定林家花園之收費自治規則(要點)，後送到議會備查，議

會發現此在自治條例有規定，因此要求不宜用自治規則規定，要求改由「自治條例」規定。本案縣府以自治規則方式，送請議會備查，有所不宜。

備查之效力、期限，在中央法規標準法、相關函示、地方制度法中之規定、

解釋，在適用上有問題。一般備查在縣議會否定之前，都屬有效。

問題十二：機關裁撤之提議由何單位提出

最近曾有高雄市政府新聞室被市議會裁撤之事件。台北縣以前在審預算時，

亦曾有附帶決議，要求撤銷某縣府所屬單位。此與預算審查有關，因增加單

位、

人員會增加預算，員額編制增加即增加預算。一般而言，議會對縣政府所送之組

織草案或修正案，議會修正否，此與縣長與議會之間互動很有關係。

以前縣府送組織規程到議會，要提升法制室為法制局，議會將法制局修改為

法制室，另提升民政局之原住民行政課為原住民行政局，直接在組織規程上改(相

關員額規定，如一單位有二十人以上，可設副局長。)。後本案縣府也照辦，沒有其他問題。

問題十三：委員會是否舉行公聽會

目前台北縣議會有一公聽會辦法，議員常會要求縣政府舉辦公聽會，如有關教育事務。目前議會共有六個委員會，公聽會意見會產生一定之效果。以縣政

府透露公聽會，取得某種程度支持，議員會主動去參加，惟只其個人了解相關情

形，因主辦單位為縣政府。

問題十四：是否有黨團協商之機制

台北縣議會目前之黨團有四個，為民進黨、國民黨、親民黨、台聯。內政部

目前在研議相關黨團運作之協商辦法。主要為在預算協商時之運作，如北台會為

國民黨次級團體之運作。亦有黨團質詢時間，為所屬黨團成員才可質詢。台北縣

議會特定團體，主要由國民黨北台會人員質詢。真正黨團協商之運作，為在審預

算時之護航相關預算。

問題十五：議會警察權動用之時機與程序為何

台北縣議會之駐衛警，由議會自行聘任，請警察局代為訓練。台北縣議會議

事運作，從未動用過警察權。

問題十六：是否有個別議員行為的倫理規範(如遊說與政治捐獻、利益之迴避及紀律)

目前尚沒有訂定個別議員行為的倫理規範。

問題十七：地方議會職權行使法制化是否認宜由地方制度自治條例或中央制定專

法或增訂地方制度法

對此沒有特別意見，惟中央不應太集中權力。

問題十八：其他建議事項

如議員支給條例的很多適用上解釋，其立法均由行政機關(內政部)擬定，經

立法院通過。依理而言，地方制度法的相關法律解釋，應由立法院法制局來解釋，

比較合乎其原來精神。因行政院、內政部之解釋，較傾向維護地方行政機關。此

與修憲條文之規定有關，行政院與內政部為地方自治之監督機關，惟在實施上，

好像上級機關在管理地方機關，地方有被矮化之嫌。如每年補助議員出國考察十

萬元的規定，即非常不合理。內政部以一行政命令，即規定要事先組團、先報准

等規定，且內政部之解釋，其費用報核不得超過公務員出差旅費之規定要點上

限，對人數有一定限制。此之上級行政命令、解釋，明顯抵觸地方自治條例之規定。

台北縣政府部份

壹、時間：九十一年八月二日早上十時五十分 十二時。

貳、地點：台北縣政府法制室

參、與會人員：吳正中主任、張清南編審、黃武強課長、蔡志方教授、李震山教

授。

紀錄：許義寶

肆、訪談要點：

一、以自治條例或自治規則訂定法案之標準

之前縣政府民政局訂定一道路命名之自治規則要點，縣政府原則認為此與人

民權利義務沒有重要關係，行文報請內政部備查，後內政部去函請議會表示意見

，議會認為「道路命名」與人民權利有關，應改以自治條例訂定，縣政府與議會在認定上，有產生一些問題。

另有關林家花園收費規定，縣政府以要點加以訂定 林本源．．管理要點，

其中之收費額度，因與人民權利有關，縣政府援引使用者付費原則，僅以要點方

式訂定，雖縣議會對此有不同看法，而文化局最後還是以「要點」規定，惟單獨收費之「費用表」有送議會審查，只是其名稱還是以「要點」規定。

第三，有關縣轄區域之「名牌訂定」，此事項內政部有監督權，中央目的事業主管機關，在中央應為內政部民政局、戶政司，其權限並沒有整合，制定一套

之規劃標準。此「名牌訂定」權限屬地方權限，內政部仍行文給議會，而議會對此亦有改為「自治條例」之意見，後內政部要求尊重議會意見。

二、自治規則之送議會備查時限

縣府中自治條例或自治規則，制定程序上，由法制室辦理公告、發布，後提

案單位再送請議會備查。此二種法令之前，皆要經過縣府法規會審查。

如行政規則則各主管單位，自行辦理發布，再送請議會備查。沒有經過縣府

法規會。

縣府在訂定法規上，有訂定一套 S O P 流程標準程序，如已訂定之自治法規

暫行準則。本縣政府之自治規則、自治條例均有上網，在全國法律、法源網站上

可查詢到。

三、縣政府所屬一級機關裁撤、合併，議會可否增加

前曾發生高雄市議會裁撤高雄市政府新聞局一案件，目前經府會協商之後，

暫時讓新聞處存在，但有一落日條款期限，到時必須裁撤。

有關組織部門調整、修正權限，台北縣政府方面認為，在地方政府組織準則

規劃，應由縣政府主管，其評估權應在縣政府。如有修訂，涉及組織條例，要送

議會審議。議會亦曾自行主動修正，相關組織單位。如提升一單位層級。

此問題，因縣長與議會議員皆由民選，行政機關組織權限規劃，是行政單位

權限，二者(縣府與議會)應有權限區分。有關之政治責任，依憲法增修條文第三

條之規定，亦有行政保留權精神。

四、文件調閱權之問題

議會開議時，議員如提案要求縣政府所屬單位提供資料，由主席裁示許可後

，行政部門皆會配合。

如所要求之資料，除涉及個人資料保護法之規定除外。業務單位私下均會提

供資料給議員，有些案子如違反法律規定，會簽時法制室會表示意見，請依法辦

理。

五、議員出席率很低之問題

一般議員平時忙於交際，拜訪選民。

台北縣議會與縣政府之關係良好，一般議員之問政亦很深入。整個議事之運

作，議員皆有事先準備，確實認真在行使議員之職權。如果府會互動關係良好，

就沒有法律問題。

六、自治條例與自治規則之界定

高雄市議會近來有要求市政府所屬二級機關組織，必須以自治條例訂定，而

此議會之權限，似應有一定之界限。惟一般如果沒有法律明文規定，要以自治條

例訂定者，只送備查即可。

地方自治團體的立法權，分為二部份，即自治條例與自治規則。

議會之權限，涉及地方制度法第62條2項及28條4款之間規定的適用問題。二級機關之編制保留給行政機關，議會要監控行政機關，可以行政機關人數數量上之方法來控制。

台北縣政府之下設有，屬發言人性質之新聞室，行使地方自治職權，亦設有新聞室。另新聞室在廣電法中，有相關之職權。

七、附帶決議之問題

台北縣議會之預算審查，去年審查縣府預算，發現在歲入有超編許多預算，議會審查後予以刪除，另編特別補助款，以附帶決議方式，要求在某期限前完成，但附帶決議效力只是參考用。議會要求在某期限前無法完成，則要辦理補徵稅，此之方式，是附條件、期限或附帶決議，因其解釋不同，效力亦不同。議會之表現，在解讀上不一，其寫在議事錄上，屬附帶決議。惟同法條第二項是法定預算之附條件。當初爭議造成原因，為各自之解讀。

八、有無造成屆期不連續之問題

法案在送議會審議上，少有積案。有發生去年度之決算報告，留到下一會期才審查，結果還是通過。

九、地方認為「自治事項」，而因中央法令未即時修正，造成中央與地方所屬事項之爭議

因中央在地方制度法施行後，未配合修改所屬之事項範圍，常有地方所訂定，認為屬「地方自治事項」，而地方訂定後送中央，中央審查後，認為該事項屬中央(依以前之辦法所規定)事項，而不承認該事項為地方自治事項範圍。

中央與地方事項之關係，如有麻煩之事項，規範上，中央不統一規定，而

要

求由地方來規定。

法規位階之檢討，依本縣法制室研究，其問題點不在縣議會與縣政府之間，而在中央與地方間權限分配之問題，屬地方立法權之範圍。本縣曾有議會通過

報中央備查時，中央發現很多牴觸中央法規之規定，如有關 民宿之辦法，縣議

會已通過之民宿管理辦法，報由中央審查，後來中央(交通部)才統一發布辦法規

定。地方自治因中央法律之層層管制，且常落後現象，造成一方面授權地方，另

一方面卻無權訂定，使地方無法訂定適何該縣適用之法規。

高雄市議會及市政府訪談紀錄

時間	地點	出席人員	紀錄
91/07/29 上午10時	高雄市議會	蔡志方教授，李震山教授，謝副祕書長，陳德明主任，尤天厚編審等人。	莊美玉
91/07/29 下午2時 30分	高雄市政府	蔡志方教授，高雄市政府法規委員會主任委員陳金寶，訴願委員會尤天厚編審，陳法官等人。	莊美玉

【問題一】曾否命行政機關為一定處分或自為行政處分，而交政府行政部門執行？

議會答:無。議會若發現行政機關有應為行政處分之情況，例如民眾對某特定事項以請願方式表達等，會將該事件轉送行政相關部門，請其處理。畢竟從依法行

政之角度言，議會並非該事件之主管機關，無權為行政處分。

謝副祕書長舉多年前高雄市發生某舞場有未滿18歲之青少年在舞場內跳脫衣舞事件為例。當時於議會中有民意代表提出質詢，市長要求相關單位，要以斷

水斷電處分該業者。於此案例中，行政機關不能只因議員之質詢及市長之命令，

即驟然地對業者採取斷水斷電措施。重要地是，需調查該業者是觸犯何法令？及

所觸犯之法令之主管機關為何?要先作一釐清。否則冒然採取行動，不但引起民怨，且不符依法行政原則。以該案件而言，由於該舞場在建築法令、商業登記等

法令方面，並無違法，因此無法對其採取斷水斷電處分。最後，高雄市政府以少

年福利法之相關規定，對該舞場採取斷水斷電處分，至於是否違反比例原則，是

另一問題。

至於議會是否有自為處分之情形，例如民眾於議會旁聽時，攜帶危險物品、

或在議長主持議會中途發出聲音干擾議場等。於此情況，議長會請警衛(由議會自行聘雇)維持秩序。至於議場外之請願或抗爭行動，係屬集會遊行法之問題，會請求該轄區內之警察局處理。

【問題二】曾否命行政機關解除或終止契約?

議會答:此情形不多見。通常之情況乃，行政機關在預算未經議會通過前，基於其他因素考量，可先進行招標及發包等作業程序，至於簽約時，通常會在合約書

中，有一附條件之明文，該合約之生效以議會通過預算為停止條件。依契約自由

原則，當事人既然有此約定，若議會不同意該施政時，可以不通過預算之方式為

之，無需命行政機關解除或終止契約。行政機關也不會因此發生違約之情況。

【問題三】曾否於預算決定附帶其他決議及其種類(主決議外為附帶決議，但書決議或綜合意見)?

議會答:依內政部72年10月24日台(72)內民字第191398號函表示，省(市)議會審議省(市)預算所作之附帶決議、附帶意見或附帶建議，非預算案之法定決議，惟

為增進府會之團結和諧，省(市)政府應儘量予以尊重辦理，如執行有困難時，得

附具理由函復省(市)議會。前開附帶決議、附帶意見或附帶建議，其涉及中央權

責者，由省(市)政府報請中央核辦。

由該函可知，議會所為之附帶決議、附帶意見或附帶建議僅具參考價值，並

無拘束力。且在實際運作中，會以議會名義在預算之單項說明欄中說明之。若

行

政機關不遵守該附帶決議、附帶意見或附帶建議，最多僅係在下次議會審核預算

時，會嚴格把關。

【問題四】曾否命行政官員於議會罰站？

由於議場麥克風設備等情況，在質詢時，不論質詢者或被質詢者雙方皆需就

麥克風位置。如此一來，雙方都得站著發言，輪到未發言之行政人員，自然可坐

下休息。又，通常連番質詢之情況不多見，且每1小時就有10分鐘之休息，所以因多位議員質詢同一行政人員導致其有「被罰站」之情況，並未發生。

【問題五】曾否用羞辱之口吻質詢到會之行政官員？

議會答：由於受到媒體之監督機制，議員為顧及其形象，少有此情形發生。至於在質詢時若有口頭羞辱之情況或與議案無關之人身攻擊出現。此時，議長通常會

充當和事佬，提醒議員質詢之時間有限，無需將時間浪費在與議案無關之情事上

。若遇有肢體衝突發生情況，無論在議場內外，其他之議員亦會勸架。至於對該

口出差辱口吻之議員，亦會送紀律委員會處理。惟基於大家都是同事之想法，紀

律委員會對其作出處分之情形不多。

市政府答：從法制上言，議會與行政官員是立於平等的地位。然而，有些議員並無此觀念，總認為其地位高於行政官員，故往往在質詢時，挾民義以自重，在態

度上有較不客氣之情況發生。另一方面，議員對法之相關專業知識及素養不夠，

導致其問政品質不是很好。且我國對議員，並無如日本之除名制度，使得議員有

恃無恐，只能期待議員自愛自重，就此建議內政部對於每屆之新科議員，應舉行

職權訓練，或在職訓練。並訂定相關之議會自律規則以收規範之效。

又，由於時間有限，有時官員要好好陳述，往往有其困難，導致質詢與被質

詢雙方誤解之情況亦有所發生。此時，往往有情緒言語出現，對此情況，修養較

好的行政人員，清楚自己來此之目的，會以不理會之態度因應該無理之干擾。但

有時亦會有擦槍走火之情形發生。

【問題六】議會議員曾否杯葛議事？

議員杯葛議事，若採用較柔性之作法，是由在場之議員提議清點人數。由於

在議會中常發生議員簽完名後，就中途離席，導致在場人數所剩無幾。此時，若

有議員存心杯葛議事，會以此方式，達其目的。易言之，現在的議員大都會以議

事規則中之相關規定去杯葛議事，亦即循法律途徑解決，且較少有肢體衝突之情

況出現，與過去之議會生態較不相同。

【問題七】曾否有逾時審議法案？

議會答：議員為保持形象，以爭取下屆選票，往往會有共識地不惜以加開臨時會之方式，將本會期之議案審議完畢，不令其拖延至下會期。

市政府答：特別在選舉時，議員們為撥出時間為選舉準備，會有默契地將議案在選舉前審議完畢。而在選舉前，雖議員忙於選舉事務，無法全程參與議案審議，

但至少該小組之議員會出席。

至於議員及行政官員開會之出席準時性問題，一般而言，行政官員較準時。

議員有時遲到，通常議會也會通融地以遞延方式令其行使質詢權。對於議員之簽

到、請假及遲到等問題，高雄市議會議事規則第5條至第8條有相關規定。

【問題八】曾否逾時不質詢而令行政官員枯等？

此問題，涉及議員審議議案之程序安排及時間掌握之精確度。

市政府答：由於無議會對於議案之審議順序無相關規定，一般而言，議會會依市政府之提案順序為審理。如此行政官員可自行斟酌到場備詢之時間，不致於造成

議會開議時需全體相關行政人員到場備詢之時間浪費。然而，實際情況並非如此，議員時常會有跳號審議之情況，令行政官員措手不及。因此若能有一套遊戲

規則，將能更使府會和諧。

【問題九】議會向行政部門調閱文件有無界限?

議會答:不論檔案法、審計法或監察法都無相關之規定，所以目前高雄市議會與市政府間形成一共同之默契，議員需要調閱資料，需以議會之名義發函予市政府，再由市政府將其所要調閱之資料以節錄之方式提供。否則若以議員之名義要

求向行政機關調閱，行政機關將不勝其煩。建議對此問題，應有立法之必要。

【問題十】要求列席說明者之範圍有無限制?

議會答:依高雄市議會市政質詢辦法規定，市政質詢分為「市政總質詢」及「業務質詢」。市政總質詢通常由市長及相關行政官員出席，若議會發函指定請某單位之科長或承辦人員出席者，該行政官員方需依其指定到議會備詢，否則由市長

決定總質詢時，需到場之相關之行政官員即可。至於業務質詢，依前揭辦法第5條規定，所屬機關負責人應列席備詢。

至於案件如已進入司法程序者，行政官員會告知議會，議會就該案件即不會

再質詢，以避免影響司法審判之公正性。

市府:提出下列相關問題，高雄市議會市政質詢辦法第5條規定:「市政總質詢之時，所屬各局處會首長應列席。」可否解為市政總質詢所屬各局處會首長之列席，

係「陪同」市長列席性質，各局處會首長並無單獨列席之義務?因此，當市長列席市政總質詢因答詢內容不被議會接受或滿意，被要求「退席」而離開議場時，陪同之各局處會首長即應隨同退席，如此是否合法?又議會有無因對市長答詢內容不滿意而要求市長退席之權利?從另一角度言，民選市長之施政總質詢之報告，並非全係其義務，是否也係其權利?因其可藉此機會向選民報告其政策方針。

蔡志方教授意見:各局處會首長在市政總質詢中是否無單獨列席之義務?端視其被要求列席之作用及目的，若僅係充當市長之幕僚，市長既已被請出議場，其並

無留在議場內之必要。

【問題十一】議會對自治規則之備查有無期限限制?

議會答:對市政府送來之自治規則，通常先經議會之法規研究室作審查。再提大會作報告，對此程序，高雄市議會之用詞為「洽悉」。

【問題十二】機關裁撤之提議由何單位提出?

以喧騰一時之新聞處裁併案，作為訪談之題材。議會及市府皆對此議題表示意見。

一、本案之背景

緣中央於90年5月20日提出新聞局裁併之草案。高雄市議會認為中央既有
意將新聞局裁併，地方亦可比照辦理，故擬將屬高雄市政府一級機關之新聞處
裁
併。

高雄市政府於高雄市議會第五屆第五次大會(90/03/19~90/05/25)以90年3月9
日高市府人一字第0008685號函提送新訂「高雄市政府組織自治條例」暨編表草
案(以下簡本案)，本案第6條條文原為：「第6條 本府設下列各局、處、委員會：
一、民政局。二、財政局。 十九、新聞處。 二十一、原住民委員會。
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，市
府原設一級機關均未被刪除，委員會中經議員提議於第6條第5款增設港務局、
第6款增設都市發展局，原第5款以下款次遞移，並要求將市府原已主動裁併之
現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。

本案於市議會第5屆第7次大會(91/03/25~91/05/31)二、三讀時，議決通過將第
6條第1項第21款(原草案為19款)之新聞處刪除，並將現有新聞處之所掌「市
政新聞統一發布、聯繫」增列在本案第8條第5款前段，且於編制表之秘書處員
額部分增置主任一人、專員四人、科員三人、辦事員二人。三讀通過後由市議
會

以91年6月6日91高市會法一字第03217號函送市政府。市政府就此三讀通過
之條文研議結果，認為裁併新聞處嚴重影響本市都市行銷，確屬窒礙難行，爰
依

地方制度法第39條第1項前段，以91年6月12日高市府人一字第0910027250
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6條刪除市府原
提案設新聞處部分，第8條第5款前段增列「市政新聞統一發布與聯繫」部分及
「高雄市政府本部暨秘書處編制表」秘書處員增置主任一人、專員四人、科員
三人、辦事員二人部分。

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(91/06/16~91/06/17)，雖覆議成功，但重行討論表決，仍維持裁併
新
聞處。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，使

新

聞處回復設立，但增加自93年1月1日裁併新聞處之落日條款。市府乃公布該自治條例，結束此一府會爭議。

二、本案及其衍生之問題

Q1覆議案表決數之門檻問題

現行憲法增修條文第3條第2項第2款規定，有關覆議之門檻為「覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院長應即接受該決議。」而地方制度法第39條第4項規定：「覆議時，如有出席議員三分之二以上決議維持原議決案，直轄市政府應即接受該決議。」二者規定顯然不同，因此我國中央與地方之覆議制度之性質與運作原理是否不同？究應作如何解讀？

Q2、覆議範圍

對法案之覆議範圍是否須對整條提出，可否僅對某一條文之某項或某款或某

目提出？以本案言，市府所提高雄市政府組織自治條例覆議案，僅就高雄市政組織自治條例第6條未設新聞處部分及其他相關條款部分提出覆議，未就整條條文提出覆議。惟本案覆議成功後，議會採重行討論及表決之程序，表決通過對第6條採整條討論方式，於此，議會就覆議案之審議是否有超出市府覆議範圍之不當？

市議會若因此將市府未覆議之其他局處廢除，是否合法？

Q3、覆議成功後之效果問題

依地方制度法第39條第4項規定：「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。」高雄市議會議事規則第61條規定「覆議案以無記名投票表決之，如有出席議員三分之二以上同意維持原議決案者，即

維持原案；如同意票數未達出席議員三分之二者，即不維持原案。」對此覆議成功，不維持原案後之程序應如何進行，並無相關法令可茲依循，如何解決？有二說：其一主張覆議成功即回復市府之原提案，亦即市府之新聞處立即回復設立。

另一說主張覆議成功只是原決議失效，亦即裁併新聞處之決議本身失效，至於

是否同意設新聞處，仍須大會重新討論。

Q4、覆議成功後之程序問題

議會程序問題

續前問題，對於覆議成功後原決議失效，重行討論表決時是否應進行法案

之

讀會程序?或只須全案一次表決而不必經讀會程序?又如進行讀會程序,是否應重

新三讀?或從三讀或二讀開始(例如本案一讀並未裁撤新聞處。)?

本案既為法規案依高雄市議會議事規則第17條規定應經三讀程序,惟本案覆議成功後重行討論表決,並未依法案審議之讀會程序,表明其屬第幾讀會,並

逐條朗讀討論,僅由議長敲一次議事槌,是否不符法案審議之三讀會程序?

表決方式問題

主席表示要依高雄市議會議事規則第49條規定進行表決,依同條規定表決方式應以舉手或表決器表示行之,但主席僅詢問在場議員對裁併案有無意見,在

無異議情形下,逕行敲下議事鎚,表示通過裁併新聞處,並以同樣方式通過第8條部分及編制表部分,隨即宣布臨時會畢幕,如此程序是否有效?可否主張該決議之程序有瑕疵,要求重行表決?

Q5、地制法第39條第4、5項問題

地方制度法第39條第4項係對一般提案之覆議規定,同法第5項係對預算案之覆議規定。對於地方制度法第39條第5項規定,覆議成功後議會對於原提案重行議決並不得為相同決議,市府並不得再提覆議,是否只限於預算案?本案是否有其適用?是否可運用「明示其一,排除其他」之法理?所謂不得為相同決議是為何意?該如何解讀?

Q6依「權力分立」及「責任政治」原理,市府之組織總員額及一級機關總數在合乎地方行政機關組織準則之情形下,市府有無充分之組織形成自由?亦即市府對於要設那些局處及配置多少人員,是否能逕行修改?議會除了適法性之監督外,能否作適當性監督?換言之,議會就市府之組織提案能否直接刪除(例如刪除新

聞處)?能否逕予增加局處(例如議會逕行增加市府組織自治條例草案所無之都市發展局、港務局。),或增加人員,其適法性如何?

議會答:當時議會會在市府組織自治條例草案中增加都市發展局、港務局,主要目的是為催促中央立法。蓋地制法施行後,目前歸屬中央之上揭機關,日後皆將

移交給地方接管,為免地方政府屆時措手不及,故有此考量。惟依目前法令,例

如商港法等,皆屬中央法令,依其規定主管機關為中央部會,因此若該法令未

修

改，地方將永遠無法貫徹地制法中所賦予之權限。

至於在地方行政機關總員額不變之情況下，議會是否可增加機關之編制？由於增加機關之人員編制，勢必增加人事經費，如此將抵觸議會不得增加預算之規定。

因此在技巧上，議會均會建議行政機關回去修改草案，再重新提案，通常不會用現場增加員額之方式為之。

從另一方面考量，議會若逕行增加機關員額，日後行政機關執行不力，該責任該由何方負責，將產生爭議？議會豈非自攬責任？

【問題十三】委員會是否舉行公聽會？

議會答：以高雄市議會之情形而言，稱之為聽證會，大都是由議員針對較重大之法案自行召開，其性質較像記者會，或座談會之類。

【問題十四】是否有黨團協商之機制？

議會答：目前高雄市議會之黨團分有國民黨、民進黨及無黨籍。各黨在議會至少需占有5席，方得組黨團。黨團協商之動用時期，大都係各黨派對某一議案有不同意見時，方採此機制。於黨團協商情況，議長大多會以道德勸說方式，要求各黨團各讓一步，以達成協議。

有時遇到有議員存心杯葛，例如堅持以表決方式討論議案。此時，在技巧上，議長會敲議事槌，要大會休息5分鐘，趁此休息時間再作一番道德勸說，原則上以不傷和氣得以達成協議為大原則。

【問題十五】議會警察權動用之時機與程序為何？

議會答：至目前為止，並未發生嚴重到要動用警察權之案例出現。

【問題十六】是否有個別議員行為的倫理規範？(如遊說與政治捐獻、利益之迴避及紀律)

議會答：對於議員行為之倫理規範，若屬議會內之行為，可送紀律委員會處理。

若行為有應檢點之處，媒體會監督。至於議員之交際費問題，議會並無特別之規定，由議員自行斟酌其與當事人之情誼程度，作回應。

【問題十七】地方議會職權行使法制化是否認宜由地方制定自治條例或中央制定

專法或增訂地方制度法?

【問題十八】其他建議事項

市府提出下列問題:

Q1地方制度法第62條第1項規定，直轄市政府組織自治條例應經直轄市議會通過，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。因此，直轄市

議會若要求以審議市政府組織自治條例相同程序審議市政府所屬機關及學校之組織規程，而要求市政府將市政府所屬機關及學校之組織規程提送議會審議，是

否適法?是否有侵犯行政權?此決議是否牴觸地方制度法第62條第1項及第43條第1項規定而無效?

市府:對此問題，曾行文請示內政部，其回覆意旨提到基於府會和諧，要將市政府所屬機關及學校之組織規程送議會審議。令市府行政人員深感無奈。

Q2台北市政府為解決行政程序法第15條及第16條之「法規依據」問題，在其組織自治條例第2條第2項規定:「中央法令規定市政府為主管機關者，市政府得將其權限委任所屬下級機關辦理。」同條第3項規定:「市政府及其所屬機關得因業務需要，將其權限委託不相隸屬之行政機關執行之。」同條第4項規定:「市政府及其所屬機關得將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」上開條文將權限委任、委託及行政委託概括授權，是否符合行政程序法第15條及第16條之規定?(按法務部90年3月14日法90律字第7579號函有關行政程序法第15條對解釋中，提及其所謂法規，適用於地方係指(1)自治條例。(2)依法律或自治條例授訂定之自治規則。(3)依法律或中央法規授權訂定之委辦規則。)如台北市之作法可行，是否逕引上揭行政程序法條文直接作為依據即可?

綜合意見

- 1、對此情況，在各別之作用法中明定即可。
- 2、過去有些事項係由中央立法，目前地制法制定後，將有些事項劃歸給地方自行制定，惟中央法令並未配合修正，故有此情況發生。
- 3、建議市府不要再授權出去，以免造成權責不清，

Q3地方制度法係受憲法制度性保障，依憲法第107條至第110條規定，憲法對立法權之分配採「多層次分配」方式，另依地方制度法第18條列舉直轄市之自治事項，且依該法第25條規定直轄市得就自治事項，制定自治法規，但若依自

治事項所定之自治條例與法律或基於法律授權之法規牴觸者無效，則憲法一方面

保障地方制度，卻一方面又於地方制度法矮化地方之立法權，如此之制度設計是

否合理？

台中縣政府、縣議會訪談摘要 91/07/19

1. 曾否命行政機關為一定處分或自為行政處分，而交政府行政部門執行

答：未曾發生

2. 曾否命行政機關解除或終止契約

答：未曾發生

3. 曾否於預算決定附帶其他決議及其種類（主決議外為附帶決議、但書決議或綜合意見）

答：主決議外為附帶決議或綜合意見，認僅具有建議性質，並不具有實質之拘束性

4. 曾否命行政官員於議會罰站

答：是否屬於「罰站」乃屬各人觀點不同，議員既然站著質詢，官員站著回答乃屬合理。但並未發生惡意要求官員罰站之事。

5. 曾否用羞辱之口吻質詢到會之行政官員

答：未曾。

6. 議會議員曾否杯葛議事

答：未曾。

台中縣議會注重各政黨協商與理性溝通，不輕易動用表決，故議會至今並未使用過表決權

7. 曾否有逾時審議法案

答：未曾。

8. 曾否逾時不質詢而令行政官員枯等

答：未曾。

議員欲質詢之前，須先登記，若至會議結束尚未出現，則視同放棄，故並不會有令行政官員枯等的情形。

至於議員上發言台而拒絕發言的情形，更是從未有過。

9. 議會向行政部門調閱文件有無界限

答：議員可出具書面的「質詢條」予行政部門，由行政部門針對質詢條上的問題詳實回答。

調閱文件，則依據台灣省各縣市議會組織規程準則第六十四點及省政府七十二年六月二十一日府民二字第四六二九號函所示²²⁵，若以議會名義函請

縣市政府提供之資料時，除了涉及軍事機密及簽辦過程之調閱卷宗資料以外²²⁶，應不得拒絕，儘可能地予以提供。

10.要求列席說明者之範圍有無限制

答：通常是以行政機關一級主管列席，必要時亦會請承辦人員到場說明。但議會

會事前予以通知。且要求說明之人員以公務機關之人員為限，並不要求非公

務機關內工作之一般民眾或私人到場說明。

11.議會對行政規則之備查有無期限限制

答：於議會休會期間，為不影響行政機關之公務運作，對於行政規則多以備查方

式，亦無期限限制。

12.機關裁撤之提議由何單位提出

答：未發生

13.委員會是否舉行公聽會

答：委員會並未舉行過公聽會。議會舉行公聽會之情形亦極少，且多半和國家重

大政策有關，如對於台中港兩岸直航之議題等，才會舉行公聽會。

14.是否有黨團協商之機制

答：有，目前議會分為六個小組分別運作協商。

15.議會警察權動用之時機與程序為何

答：議會開會時，備有警局之保安小組，但皆是備而不用，並未動用過議會警察

²²⁵ 台灣省各縣市議會組織規程準則第六十四點第一項，「縣市議會經大會決議議會名義，正式函請縣市政府提供屬於會議職權行使之有關資料時，縣市政府應儘可能予以提供，不得拒絕。至議員於開會時提出之質詢，被質詢人除軍事機密外，應誠懇答覆。」

²²⁶所謂「不得調卷宗」，係指屬於辦理公務過程涉及公務活動之原始紀錄，因涉及公務機密自應妥為保管不得借閱，至於機關單位間不涉及機密對他單位發送之文書，應非屬上述公務機密範圍。

權。是否動用，則由主席視實際情形為斟酌。

另，議會設有紀律委員會，若有違紀之議員，則可送交紀律委員會。

16.是否有個別議員行為的倫理規範（如遊說與政治捐獻、利益之迴避及紀律）

答：並無獨立之法規範。而是依台中縣議會議事規則中的各個規定為準。

17.地方議會職權行使法制化是否認宜由地方制定自治條例或中央制定專法或增訂地方制度法

答：並不須要制定專法，地方制度法已有充份規定，但應呼籲中央立法單位，多

注重地方自治的自主權利。

18.其他建議事項

議會審理行政機關預算時，若將預算金額刪減至一元或使其推動無法行政時，行政機關應如何因應？有無主動抗衡的權利？希望能多加思考。

花蓮縣議會訪談紀錄

受訪人：花蓮縣議會議事組林主任西東

陪同人：花蓮縣政府行政室法制課蔡課長學宜

時間：91年7月22日上午9時至12時

參訪：議會議事廳

索取資料：花蓮縣自治法規暨行政規則彙編（含光碟片） 花蓮縣議會相關法規彙編、吳議員勝復提案制定「花蓮縣政府補助國民中、小學成立文教基金會辦法」及縣府相關措施文件

花蓮縣政府網站：www/hlhg.gov.tw/

花蓮縣議會網站：www/hlcc.gov.tw/

訪談問題要點

1.曾否命行政機關為一定處分或自為行政處分，而交政府行政部門執行？

答：議員曾透過質詢要求：對警察違反風紀者為處分；對法華山興建納骨塔為處分；對新城鄉社區活動中心違反都市計畫興建於道路預定地為處理，

但尚未作成處分。基本上，未曾要求對特定人民為特定內容之處分，且如係由議員提案或質詢或人民之請願，而作成之決議，僅具有建議性質；如係對於政府提案作成之決議，即具有拘束力。政府不服者，僅能提請覆議。

2.曾否命行政機關解除或終止契約？

答：花蓮縣政府曾因公有自強市場興建多年乏人問津，乃委託市農會經營生鮮超市，績效良好，致業者反應影響渠等之生意，而建議議會要縣政府解約，而以公開招標之方式處理，以增進縣收入。縣府同意遵照辦理，但因市農會協助經營度過難關有功，而予以緩衝期，僅以增加租金之方式處理。

3.曾否於預算決定附帶其他決議及其種類（主決議外為附帶決議、但書決議或綜合意見）？

答：縣議會曾以警察竟至田中取締農民騎機車未戴安全帽，致引民怨，遂將縣府編列之違警罰鍰收入刪至1元，且此項歲入係依法取締，應無預算收入多寡之問題。又諸如編列拆除特定四間違建，亦未予通過；警察之取締績效獎金，亦全數予以刪除。蓋依法取締乃警察之法定義務，應無績效問題。

4.曾否命行政官員於議會罰站？

答：記憶中於陳清水擔任縣長時，第十一屆議會曾發生過一次。議員質詢時間每
位五十分鐘，議會通知陳縣長率主管到會列席接受質詢，但議員卻讓縣長
等
站了三分鐘左右未質詢，當然議員也陪縣長站了三分鐘左右。之後，即未
曾
再發生類似情形。

5.曾否用羞辱之口吻質詢到會之行政官員？

答：明顯用羞辱之口吻質詢少見，但使用較激烈語氣質詢，則較多。例如：為
法華山納骨塔建設案，有議員認核發建照有問題，工務局則認政府政策上
鼓勵火葬。議員對此亦有二派，發生激烈之對峙。

6.議會議員曾否杯葛議事？

答：議會同仁平常很講究溝通，少有發生杯葛議事的情形。

7.曾否有逾時審議法案？

答：法案除非有明文規定何時應審決，否則，並無逾時審議之問題。不過，過
去倒發生過為配合議長聯誼會，曾有一次預算案遲了二三天才通過的。

8.曾否逾時不質詢而令行政官員枯等？

答：基本上不曾發生過，即使有登記質詢之議員因事遲到，也會由次位議員質
詢。但是過去常會發生一人質詢以後，其他人跟著用自己的質詢時間作補
充質詢，如果有議員質詢時間不夠，其他議員也可以讓渡部分時間讓同仁
暢所欲言繼續質詢。

9.議會向行政部門調閱文件有無界限？

答：通常議員作書面質詢會要求行政部門提供必要之資料，議員服務處也可能要求提供，但僅供行政機關斟酌，並不具拘束力。

10.要求列席說明者之範圍有無限制？

答：議會要求列席者，除非是政府官員，否則對方可拒絕。且除非有具體事實，且先請求，否則很難照辦。

11.議會對自治規則之備查有無期限限制？

答：縣府行文議會請求備查之自治規則，因無須事先經備查後才生效適用，所以通常無期限要求。而且通常縣府來的備查，均由法制室研究簽結，再由議會行文縣府，少數交由程序委員會處理。例如：法定動物傳染病防治工作收費標準，曾為備查程序慎重其事，由議會討論。

12.機關裁撤之提議由何單位提出？

答：基本上均由縣府方面提出，但議會曾為部分調整。例如：議會認為兵役乃中央委辦事項，不需要設專責之兵役局，而建議併入民政局；另曾建議增設城鄉發展局與公共事務室，原住民行政局亦係議會建議成立。

13.委員會是否舉行公聽會？

答：議會共設6委員會，委員會不舉行聽證會，議會亦僅舉行專家公聽會。議員則常自行舉辦記者會。

14.是否有黨團協商之機制？

答：花蓮縣議員大部分屬國民黨，少數屬民進黨，無黨團之組織。平常以派閥型態運作。

15.議會警察權動用之時機與程序為何？

答：沒有動用過，基本上也不會輕易動用。

16.是否有個別議員行為的倫理規範（如遊說與政治捐獻、利益之迴避及紀律）？

答：除中央已統一訂定者以外，花蓮縣議會僅有議員互助辦法，限於直系一等親屬、配偶及議員本人之婚喪，金額為1500元。

17.地方議會職權行使法制化是否認宜由地方制定自治條例或中央制定專法或增訂地方制度法？

答：目前均依相關法規行使，似不需再訂定專法。

18.其他建議事項？

答：無。

受訪人：花蓮縣議會法制組林主任福鵬

陪同人：花蓮縣政府行政室法制課蔡課長學宜

時間：91年7月23日上午9時至10時30

參訪：議會議事廳

索取資料：花蓮縣議會相關法規彙編、議事常用法規彙編、內政部台(88)內民
字第八八 五一三四號函

花蓮縣政府網站：www/hlhg.gov.tw/

花蓮縣議會網站：www/hlcc.gov.tw/

訪談問題要點

1.曾否命行政機關為一定處分或自為行政處分，而交政府行政部門執行？

答：議會開議期間對於妨礙進出交通，請警局派員前來執行。

2.曾否於預算決定附帶其他決議及其種類（主決議外為附帶決議、但書決議或
綜合意見）？

答：陳唐山縣長時代臺南限議會曾發生拒審總預算，在花蓮縣議會之預算先自
己編，然後再由縣政府編入總預算內。

3.曾否有逾時審議法案？

答：議員擬提法案，皆由法制室協助擬法條，未曾有議員自擬者。

4.議會對自治規則之備查有無期限限制？

答：縣府行文議會請求備查之自治規則，由法制室先行審查，除須以自治條例
制定者，先送程序委員會再審查後送大會外（此部分過去例子多，目前已
較少），都由法制室簽擬意見，由議長行文縣長准予備查。至於中央法律
授權訂定自治法規，如涉及人民權益，花蓮縣過去係依自治條例處理（如
衛生服務事項之收費、健保掛號費、救護車收費等），但劉文仕司長認以
自治規則處理即可。

5.委員會是否舉行公聽會？

答：自治條例須舉行公聽會。

6.其他建議事項？

答：道路管理自治條例設有罰責，議會通過後報中央。

