

第四章 地方立法權問題研究

研究主持人：高永光。研究員：李文郎

壹、前言

地方立法權在學理上有不同之定義：一、最廣義說：包括地方議會之立法權、地方行政機關之法規制訂權和地方居民之創制複決權。二、廣義說：係指地方議會之立法權和地方行政機關之法規制訂權。三、狹義說：僅指地方議會之立法權而言。本研究以廣義說作為探討的範圍。

地方制度法（以下稱「地制法」）對於地方立法權限的規定，有重大的改變，包括下列數項：一、對於自治事項、委辦事項、核定、備查之定義（第二條）；二、列舉直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）的自治事項（第十八至第二十條）；三、將自治法規區分為自治條例和自治規則（第二十五條）；四、賦予地方罰則制訂權，落實自治法規之效力（第二十六條）；五、明文規定自治法規之效力（第三十條）等。不過「地制法」實施後，中央與地方對於立法權範圍的爭議依然不斷，地方府會之間對於自治事項以「自治條例」或「自治規則」規範，也有許多不同的意見；而地方自治法規之規定可否高於中央法律或享有「法律先佔」權，尚無定論；再者地方議會對於委辦事項是否應有議決權？權限爭議、法規爭議如何有效解決？覆議權之規定是否合理？地方議會會期日數是否恰當？諸如此等問題，都是「地

制法」實施後，目前實務上所面臨亟待解決之問題。

尤其行政院為了配合民國八十五年底的「國家發展會議」之共識，擬廢除（鄉、鎮、市）層級的選舉，並裁撤鄉（鎮、市）民代表會，因此目前地方立法權的相關法制規定，也有進一步調整之必要。

一、爭議問題之分析

（一）孰為地方立法權主體之爭議

直轄市自治法和省縣自治法的規定，是由地方議會獨佔自治事項之「立法權」，而「地制法」增加學理上「行政保留」之規定，爰將自治事項的立法權限，劃分為二，一是地方議會立法權，一是地方行政機關的法規制訂權，前者制訂者稱「自治條例」，後者訂定者稱「自治規則」。但是也衍生出，地方立法權究應由地方議會獨佔？或者應為地方議會與地方行政機關共享？地方議會的立法權是否受到行政機關剝奪的問題爭議。再者「地制法」第二十七條和第二十八條分別規定「自治條例」和「自治規則」的專屬權限，但是在實務上，何種自治事項應以「自治條例」或「自治規則」規範，地方府會之間也有很大的爭議，無法明確釐清。尤其第二十八條第二款：「創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」和第四款：「其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」更是地方府會間爭議之所在。

（二）地方立法權之範圍有限且不明確

「地制法」第二條雖然規定自治事項與委辦事項的定義，

而第十八條和第二十條也分別列舉直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）的自治事項，然而所列舉的地方自治事項，大都和直轄市自治法、省縣自治法的規定雷同。此外，不同的地方自治團體的規定也重複列舉者居多，而且均屬於目前各地方政府的業務範圍，因此規定並不明確，無法有效解決長期以來中央與地方的權限爭議和明確區分自治事項與委辦事項。再加上各個自治事項通常已有中央相關專業法律規範，使得地方的立法權受到中央的諸多限制或剝奪。

而「精省」後，依據「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」第四條及第七條的規定，中央概括承受原來省的業務，行政院在 88.6.30 發佈「行政院主管法律及中央法規配合台灣省政府業務與組織調整整理表」（行政院公報第五卷第二十八期），將中央法規中有關省的業務，有些刪除，有些移轉到中央各部會，有些則移轉到縣（市）政府。雖然縣（市）的自治事項業務增加，但是相關的人力與經費，並未隨之移轉給縣（市）政府，使得縣（市）的財政負擔更加沉重。

另外，學理上一般認為地方議會對於委辦事項無議決權，但是「地制法」卻規定地方議會對於委辦事項有議決權（第四十三條第一、二、三款後段），當地方議會和上級委辦機關意見不同時，有可能造成地方行政機關無所適從的情形。

（三）地方立法體系複雜、名稱用語不當

地制法規定的地方立法體系，除了「自治條例」、「自治規則」、「自律規則」、「委辦規則」外，如果再加上屬於行政機關內部作業規定的「行政規則」，法規體系過於複雜，不易區分。

再者，「自治條例」和「自治規則」的用語，和中央法規標準法中的「條例」和「規則」相同，亦容易造成混淆，而「自治規則」和「委辦規則」之定名都稱為「規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」，因此從法規外形上也無法區分兩者之不同。

（四）地方自治法規效力之爭議

1. 「法律先占」問題

日本有「法律先占」理論，亦即對同一事項已由國家法律先占，而且無法律明文委任時，地方自治團體即不得對該事項制訂地方法規。我國有無「法律先占」理論之適用，地方得否因地制宜，制訂比中央法律更嚴格或更高標準之地方法規，也引起學理上和實務上之廣泛討論。

2. 地方自治法規之位階問題

地方自治法規的效力位階，應該相當於「行政命令」的性質，位階在中央法律之下，或提升至等同「中央法律」，也有相當多的爭論。

3. 法規爭議

目前地方辦理自治事項（含地方法規）有無牴觸憲法、法律及中央法規，是循司法途徑解決，但是司法院大法官會議之解釋曠日廢時，再加上「地制法」規定，在司法院解釋前，地方政府不停止執行，使得司法院的解釋，不具實際效益。而依司法院大法官審理案件法第九條之規定，地方自治團體必須經由上級機關層轉，才能聲請司法院解釋，因此對於地方自治團體之聲請程序仍有修正之必要。

（五）自治法規之監督問題

1. 罰則之核定

「地制法」第二十六條規定附有罰則之自治條例需經上級主管機關核定，不過究為「全部條文」或僅指「罰則」部分送上級主管機關核定，上級主管機關是就「全部條文」或僅就「罰則」部分審查，「地制法」規定並不明確。

2. 備查之問題

「地制法」對於「備查」之定義是：「指下級政府或機關就其得為全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。」就地方法規而言，是發布生效後，才送上級主管機關作「合法性」之「事後審查」，因此地方政府也有可能拖延多時才將地方自治法規陳報中央主管機關備查。上級機關在審查時，如發現有牴觸上位法規時，可否逕行修改，並未規定。而且備查程序未如「核定」程序有「逾期視為核定」之規定，也使得地方政府唯恐地方法規實施後，上級主管機關如不准予備查時，會有涉及人民「信賴利益保護」之問題，因此有需要及早確定是否「准予備查」。

（六）覆議之爭議問題

「地制法」有關覆議程序的規定，一般認為獨厚地方行政機關，不利於地方議會，有矮化地方議會之虞。例如地方行政機關有三十日的考慮期限，而地方議會必須於十五日內做成決定，如為休會期間，應於七日內召集臨時會，並於開議三日內做成決議。此外，行政機關之提案是可覆議之事項，但是議會對於議員提案之決議，則非可覆議之事項，都引起地方議會的

異議。再者，對於「地制法」規定覆議案僅需出席議員三分之二維持原決議，覆議案即不通過，而地方議會法定出席人數最低為全體議員總額減出缺席人數的二分之一，其出席之三分之二贊成維持原決議，亦即最低只要有全體議員的三分之一維持原決議，覆議案就不通過，顯然維持原決議的門檻過低，明顯違反覆議權是「行政否決權」之本質。另外「地制法」僅規定地方行政機關對於預算案之覆議不可「再覆議」，但是對於「法案」之覆議可否提出「再覆議」，「地制法」則沒有明確規範。

（七）地方議會的會期日數之問題

目前「地制法」有關地方議會的開會會期日數的規定，有下列幾個問題：

1. 直轄市、縣（市）議會間的差異太大

直轄市議會和縣（市）議會間的會期日數差異太大，而前者最多每十二個月開會日數最多達二百三十日；而後者僅有一百一十五日，相差懸殊。以台北縣人口數、議員數及土地面積都多於台北市的情形下，前者開會日數不及後者的一半，顯然不合理。

2. 縣（市）議會間的差距太小

台灣二十三縣（市）（含金門縣、馬祖縣）人口數、議員數、預算規模、事務多寡及區域狀況差異懸殊，但是縣（市）議會的會議日數僅分成兩級，差距僅二十日，事實上差距過小，不符合大、小縣（市）間的實際需要。

3. 臨時會的限制過嚴缺乏彈性

「地制法」規定地方議會召開臨時會的開會日數，在直

轄市議會每次不得超過十日，每十二個月不得多於八次；在縣（市）議會每次不得超過五日，每十二個月不得多於六次。不但限制會次，還限制日數，限制過於缺乏彈性，不符合地方議會的實際運作。

4. 未明確規定地方議會違反法定會議日數所做之決議的效力
 「地制法」第五十二條第二項僅規定：「違反第三十四條第四項規定召開之會議，不得依前項規定支領出席費、交通費及膳食費，或另定項目名稱、標準支給費用。」並未明確規定地方議會違反法定開會日數所為之決議是否有效？

表一 地制法規定地方議會每十二個月最多開會日數統計表

會期日數 議會名稱	定期會		延會期	臨時會	合計
直轄市議會	70 天 ×2		10 天	10 天 ×8	230 天
縣(市)議會	議員總額 四十人以下	30 天 ×2	5 天	5 天 ×6	95 天
	議員總額 四十一人以上	40 天 ×2			115 天

(註) 1. 依據「地制法」第三十四條之規定。

2. 不包括覆議的會議日數。

一、解決問題之對策

(一) 簡化地方立法權之體系

1. 地方法規之分類

憲法第一百二十四條第二項及增修條文第九條第四款都規定：「屬於縣之立法權，由縣議會行之。」因此，從憲法的

規定來看，地方立法權應屬於地方議會擁有。「地制法」增加「行政保留」的規定，將自治事項之立法權限，區分為地方議會制訂的「自治條例」和地方「行政機關」制訂的「自治規則」，如果再加上行政機關制訂之行政規則，共有三種，如此區分過於複雜。實務上，不但行政機關的業務單位分辨不清楚，而且容易造成地方議會和行政機關間的爭議，影響府會關係。

因此，為簡化起見，本文建議對於自治事項之法規範，其法律體系應回復到省縣自治法、直轄市自治法時期之規定，將地方自治事項之立法權限回歸到議會，地方法規體系簡化為僅區分為兩種：一是經地方議會審議通過之「地方自治法規」，一是地方行政機關基於內部作業規定所制訂的「行政規則」。

2. 地方法規之名稱

為避免地方「自治條例」和中央法律用語「條例」混淆，經地方議會審議會通過的自治法規之名稱，在直轄市、縣(市)分別稱為「直轄市自治法規」、「縣(市)自治規章」。而地方自治法規之定名亦直接稱為「 市 自治法規」、「 縣(市) 自治規章」。

另外，目前地制法規定委辦規則之法制用語為「規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」，和中央行政命令用語相同(中央法規標準法第三條)，因此為了避免委辦規則和中央行政命令之用語混淆，故地方行政機關所制訂的「委辦規則」，可直接定名為「 市 委辦規則」、「 縣(市) 委辦規則」。

3. 地方自治法規之效力位階

在單一制國家，地方法規通常定位在「行政命令」之性質，而非「法律」，其效力在憲法、中央法律之下。因此，本研究主張，基於維持國家法律體系之一致性，經議會通過制訂之地方自治法規的效力位階，仍然維持目前「地制法」對於「自治條例」之規定，其效力位階在憲法、法律或基於法律授權之法規（中央法規命令）之下，而在中央職權命令和行政規則之上。

（二）賦予地方更大彈性的立法空間

1. 有關於地方立法之界線問題

本研究認為基於保障人民基本權利，以及地方自治法規之效力位階是在中央法律、中央法規命令之下，因此屬於「干預行政」之事項，不可高於中央法律之規定，故地方自治法規對於行政罰或罰鍰的規定，不可超過中央法律。但是，屬於「給付行政」之事項，尤其是社會福利事項，因為是增加人民之權利，地方自治法規可高於中央法律之規定。

2. 賦予地方更大彈性的罰鍰權限

為了賦予地方更大的彈性空間，本研究贊同行政院版的「地制法」修正草案，將地方自治法規的罰鍰數額提高至新台幣 30 萬元，使地方可因地、因事制宜，根據地方執行能力、執行人力、執行經費多寡，制訂適合地方特性之罰則，以落實地方自治法規之效力。

3. 明確規範行政罰之種類

「地制法」第二十六條第三項規定：「其他行政罰之種類

限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分」，有關其他「不利處分」之行政罰的範圍究何所指，並不明確。基於罰則規定涉及人民權利的限制或剝奪，因此地制法中有關罰則的種類宜再明確界定，以符合「法律授權明確性」之學理。

(三) 明確界定地方立法權之範圍

1. 自治事項原則與細目以法律訂之

行政院版的「地制法」修正草案中刪除「地制法」第二十二條之規定，本研究持反對見解，並且認為唯有克服困難制訂「自治事項施行原則和細目」之法律，才能根本解決或減少中央與地方長久以來所存在的權限爭議問題，並有效釐清自治事項與委辦事項之區別，進而明確界定地方立法權的範圍。

因此，基於保障地方之自治權限，「地制法」第二十二條應修正為「---其施行原則和自治事項細目另以法律定之。」將「自治事項施行原則和細目」的位階由「行政命令」提升為「法律」，避免中央片面剝奪或限制地方自治權限。而在立法時應給予「地方參與權」，充分聽取地方意見，以「執行能力」(包括專業能力、人力素質、儀器配備---等)和「經費有無」(配合財政收支劃分法的修正)作為中央與地方權限劃分之思考主軸。

2. 對方議會對委辦事項無議決權

憲法第一百二十七條規定：「縣長辦理縣自治，並執行中央與省委辦事項」，可見委辦事項是中央委託「地方行政首長」

辦理，其性質是「行政權」，而非「立法權」。再者，委辦事項是「中央事權」而非「地方自治事項」，故本文主張地方議會對於委辦事項無議決權。

本文建議修正「地制法」第四十三條之規定，地方議會對於委辦事項僅有「建議權」而無「議決權」。以解決地方議會之決議與上級機關之意見相左時，造成地方行政機關無所適從之困擾。

然而，目前因為委辦事項之經費，中央並不一定全額支付，有些是由地方政府編列部分配合款支付，因此議會基於預算監督之立場，往往也對於委辦事項的預算做出決議。故本研究也主張有關中央委辦地方辦理之事項，其經費支付應全數由中央負擔，以避免增加地方之財政負擔。

3. 權限移轉必須伴隨相關人力、經費之移轉

將來中央將業務或權限移轉給地方時，相關資源包括人力與經費都應隨之移轉給地方，以免造成地方人力和財政之負擔。「地制法」、財政收支劃分法和自治事項施行原則及細目等相關法制應該明確規定此項原則。

4. 鼓勵府際間的合作

如果地方的自治權限逐漸擴大之後，應鼓勵跨政府間的府際合作，包括中央政府與地方政府，以及地方政府間的合作，以提高行政效能。而府際間的合作，在觀念上應從傳統上「權限的爭議」，走向「管理責任的分配」，因此將涉及到跨政府立法的課題，用來解決立法、權力交錯的爭議問題，這將是未來發展的方向。

(四) 府際間爭議之解決

1. 就短期目標而言

「法規爭議」可維持目前司法解決途徑之規定，但是「地制法」應賦予地方政府對於法規爭議有獨立聲請大法官解釋之權，不需再由上級主管機關層轉，同時司法院大法官審理案件法第九條也應配合修正。此外，「地制法」第七十五條應修正為，「在司法院解釋前，地方政府應停止執行該解釋事項」。

2. 就長期目標而言

(1) 權限爭議與法規爭議合併

中央與地方的爭議中，「權限爭議」通常會涉及「法規爭議」的問題，而「法規爭議」有時很難避免也會牽涉到「權限爭議」的基本問題，事實上兩者很難截然劃分。故從長期的目標而言，將來似可考慮將「權限爭議」與「法規爭議」都視為「府際間之爭議」來解決。

(2) 爭議循司法途徑解決

以國內政治生態而言，以「政治途徑」來解決府際間爭議，並非可行，因此宜避免以「行政仲裁」方式解決。將來中央與地方之爭議，無論是「權限爭議」或「法規爭議」，都應循司法途徑解決，讓仲裁機制回歸到司法體系。而為了解決目前司法院大法官解釋曠日費時之缺點，可參考一般單一制的國家是由行政法院解決的模式。

因此，本研究建議，將來「府際間之爭議」採「機關訴訟」方式，包括中央政府與地方政府之爭議、上下級地方政

府間或同級地方政府間之爭議，都由行政法院裁判，在制度設計上可考慮在行政法院內設立「自治法庭」，專門處理府際間爭議之案件。

(五) 上級監督問題

1. 備查之定義與程序

基於對地方自治權之保障，「地制法」第二條有關備查之定義應該修正為，上級機關對於備查之內容「不得逕行修正」。再者，為避免下級機關拖延陳報上級備查之時間，「地制法」應增訂「地方自治法規須中央主管機關備查者，直轄市、縣（市）政府應於該地方自治法規經議會通過後一個月內陳報中央主管機關備查」之規定。另外，為了避免上級機關拖延備查期限，「地制法」也應增訂「逾期視為准予備查」之規定。

除此之外，參照立法院職權行使法第六十二條之規定，「地制法」第二十六條應增定：「中央主管機關審查地方自治法規時，發現有違反、變更、牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規者，應通知原訂頒之地方政府更正或廢止，該地方政府應於一個月內更正或廢止，逾期視為更正或廢止，該地方自治法規失其效力。」以強化中央主管機關對地方政府之監督。

2. 罰則之監督

根據「地制法」之規定，有罰則之自治法規必須報經上級主管機關核定，然而法律條文包括「構成要件」和「法律

效果」，不能一分為二，為了明確起見，宜規定地方政府應就地方自治法規之「全部條文」送上級主管機關核定，上級主管機關應就全部條文做「合法性」與「合目的性」之審查。

(六) 法案之覆議

1. 覆議的期限的調整

「地制法」有關覆議案處理時程的規定，地方行政機關較無彈性，事實上從實務上作業流程來看，行政機關必要有較多時間來準備，而議會對於覆議案之內容已經充分討論過，應有相當程度的瞭解，因此只是對於覆議案作維持原決議與否的表決，處理的時間應該足夠，無關矮化議會之問題。況且，從外國立法例來看，日本法制對於覆議案處理時程的規定，地方行政機關同樣多於地方議會，前者二十日，後者十日（日本地方自治法第十六條、第一百七十六條），因此「地制法」對於地方議會處理覆議案的時程只要做局部調整即可，修正為：「休會期間應於『十日』內召開臨時會，並於『五日』內做成決議」。

2. 議員提案之法案應作為可覆議之事項

經議會決議通過之議員提案，應區分為「一般議案」和「法案」，前者通常僅具有建議性質，而且涉及合法性、可行性、經費預算有無、辦理程序先後及施政連慣性等問題，因此地方行政機關執行有困難時，僅敘明理由函復地方議會即可。而後者，基於議會應和行政機關處於對等地位，應視為可覆議之事項，行政機關如認為窒礙難行時，則必須向議會提出覆議案。

3. 修正覆議案之表決人數的比率

覆議維持原決議的表決通過人數，目前地制法規定「覆議時，如有出席議員、代表三分之二維持原決議，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應即接受該決議。」維持原決議的門檻過低。因此本研究建議應修正為「覆議時，如有『全體』議員三分之二以上出席，出席之三分之二以上維持原決議，直轄市政府、縣（市）政府應即接受該決議。」較符合覆議權是「行政否決權」之本質。

4. 明文禁止行政機關提「再覆議」

為避免行政機關提出「法案」覆議案經地方議會否決後，又一再提出覆議案，造成法案生效與否的不確定性，而且影響府會關係，因此建議增訂「法案不得再覆議」之規定。

（七）會期日數之調整

1. 調整會期總日數

目前直轄市、縣市議會間，每十二個月的會期日數差異太懸殊，而縣（市）間的會期日數則差距過小。因此，「地制法」第三十四條對於地方議會的會期日數有必要做適當的調整，宜減少直轄市議會的會議日數，縮短直轄市議會與縣（市）議會間的差距。同時，拉大不同縣（市）間的級距，以適合大、小縣（市）間之實際需要。

2. 放寬臨時會的限制

取消每次臨時會的日數限制，僅規定每十二個月召開臨時會的總日數即可，使臨時會的召開具有彈性，以切合地方議會之實際運作。

3. 違反法定日數所為之決議無效

就法理而言，開會日數既然「地制法」已有明確規定，違反法律規定所召開的會議應該無效，所做成的決議也應該不具效力才對。因此「地制法」第三十四條宜增訂「直轄市議會、縣（市）議會，違反法定會期日數召開之會議，所為之決議無效」的規定。

參、結 論

按照地方自治之原理，有自治權理當有立法權，地方立法權是地方自治的重要權限，因此要落實地方自治，必須賦與地方有完整的立法權。就立法權的範圍來說，要明確界定地方立法範圍，避免中央與地方之爭權，必須透過法律明確擬定自治事項細目和施行原則，才能根本解決中央與地方的權限爭議，避免受到中央的限制和剝奪；而地方法規要能施行，必須有其效力位階，才能具有強制性，因此地方法規之效力必須納入整個國家法律體系之中，地方自治法規的效力位階定位在憲法、中央法律、中央法規命令之下，而在中央職權命令和行政規則之上，是一個合理的制度設計。

然而，基於避免地方府會之衝突，回歸憲法之規範，宜簡化地方立法體系，取消地方行政機關的「自治規則」制訂權。其他有關權限爭議、法規爭議之解決、覆議權之規定、地方議會會期日數之規定，地制法都有必要作適當的調整，以建構一個合理可行的地方立法制度。

對「地制法」之建議條文與原條文對照表

建議條文	原條文	說明
<p>第二條 本法用詞之定義如下： (第三款) 二、委辦事項：指地方行政首長依法規、上級法規規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。</p> <p>(第五款) 五、備查：指下級政府間或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報中央主管機關知悉之謂。備查時中央主管機關對於陳報之內容不得逕行修改。</p>	<p>第二條 本法用詞之定義如下： (第三款) 三、委辦事項：指地方自治團體依法規、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。</p> <p>(第五款) 五、備查：指下級政府間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。</p>	<p>1. 依據一般學理見解，委辦事項是中央委託「地方政府首長」辦理之事項，地方議會無議決權，爰修正委辦事項之定義。</p> <p>2. 備查是「合法性」之監督，基於對尊重下級政府之自主權限，上級政府或主管機關對於備查之內容不得逕行修改。</p>
<p>第二十條 (刪除)</p>	<p>第二十條 (刪除)</p>	<p>配合取消鄉(鎮、市)地方自治團體地位之，原條文規定之鄉(鎮、市)自治事項，爰以刪除。</p>
<p>第二十二條 第十八條至第二十條之自治事項，涉及中央及地方自治團體</p>	<p>第二十二條 第十八條至第二十條之自治事項，涉及中央及地方自治團體</p>	<p>將「自治事項施行綱要」的位階由行政命令提升為法律，以保障地方自治權限，再</p>

建議條文	原條文	說明
之權限者，其施行原則和自治事項細目另以法律定之。	之權限者，由內政部會商相關機關擬定施行綱要，報行政院核定。	者明確規定制訂自治事項細目，以解決中央與地方權限之爭議。
第三章 地方法規	第三章 自治法規	本章包括自治法規、委辦規則、自律規則，爰修正為章名為地方法規以符合一般學理定義。
第二十五條 直轄市、縣（市）得就自治事項或依法律及上級法規之授權，制定地方自治法規。 地方自治法規須經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布。	第二十五條 直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就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。	為簡化地方自治法規之體系，解決地方府會之間對於「自治規則制訂權」和「自治條例立法權」之爭議，爰將屬於「行政保留」之「自治規則」制訂權刪除。
第二十六條 （第一項） 地方自治法規應冠以地方自治團體名稱；分別定名為直轄市自治法規、縣（市）自治規章。 （第三項） 前項罰鍰之處罰	第二十六條 （第一項） 自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱；在直轄市稱直轄市法規，在縣（市）稱縣（市）規章，在鄉（鎮、市）稱鄉（鎮、市）規約。 （第三項） 前項罰鍰之處罰	1. 避免地方「自治條例」和中央法律用語「條例」混淆，將自治法規之用語修正為直轄市自治法規、縣（市）自治規章。 2. 有自治權理當有立法權，而為強化自

建議條文	原條文	說明
<p>，直轄市和縣（市）最高以新台幣三十萬元為限；並得連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。</p> <p>（第四項）</p> <p>地方自治法規經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應將全部條文分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市自治法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）自治規章發布後，應報中央各該主管機關備查。</p> <p>（第五項）</p> <p>中央主管機關、縣政府審查地方自治法規時，發現有違反、變更、抵觸憲法、法律或基於法律授權之法規者，應通知原訂頒之地方政府更正或廢止，該地方政府應於一個月內更正或廢止，逾期視為更正或廢止，該地方自治法規失其效力。</p>	<p>，最高以新台幣十萬元為限；並得連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。</p> <p>（第四項）</p> <p>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。</p>	<p>治法規之效力，宜提高直轄市和縣（市）地方自治法規之罰鍰上限。爰參照行政院版地制法修正草案之規定，提高至新台幣三十萬元。</p> <p>3. 有罰則之自治法規，必須分別報經中央各該主管機關核定，究為「全部條文」或僅指「罰則部分」，原條文規定不明確，爰加入「全部條文」，以臻明確。此外為打破直轄市與縣（市）之區隔，自治法規統一規定由中央各該主管機關核定或備查。</p> <p>4. 參照立法院職權行使法第六十二條規定，增訂第五項有關上級監督機關對於自治法規之監督程序，強化監督之效果。</p>

建議條文	原條文	說明
第二十七條 (刪除)	第二十七條 (刪除)	本研究建議取消地方行政機關之「自治規則」制訂權，故刪除原條文之規定。
第二十九條 直轄市政府、縣(市)政府為辦理上級機關委辦事項，得基於法律或中央法規之授權，訂定委辦規則。委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱亦定名為委辦規則。	第二十九條 直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)政府為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之規定。	委辦事項本質上是中央事項而非自治事項，因此地方政府無未依「法定職權」訂定委辦規則之權。再者為了避免委辦規則之名稱和中央法規標準法之「命令」用語混淆，故直接用「委辦規則」作為法規之定名。
第三十條 地方自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規抵觸者，無效。 委辦規則與憲法、法律、中央法令抵觸者，無效。 第一項發生抵觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關予以函告。第二項發生抵觸無效者，由委辦機關予以函告無效。 地方自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規有無抵觸發生疑義時，得聲請司	第三十條 自治條例與憲法、法律、基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例抵觸者，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抵觸者，無效。 委辦規則與憲法、法律、中央法令抵觸者，無效。 第一項及第二項發生抵觸無效者，分別	1. 本研究建議取消地方行政機關之「自治規則」制訂權，故刪除原條文第二項之規定。 2. 賦予地方政府對於法規爭議有獨立聲請司法院解釋之權。另司法院大法官審理案件法第九條應配合修正。

建議條文	原條文	說明
<p>法院解釋之。地方政府有獨立聲請權。</p>	<p>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。</p> <p>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。</p>	
<p>第三十二條 (第三項) 地方自治法規須中央主管機關備查者，直轄市、縣(市)政府應於該自治法規經議會通過後一個月內陳報中央主管機關備查。</p> <p>(第四項) 地方自治法規、委辦規則應經上級政府或委辦機關核定或備查者，核定或備查機關應於一個月內為核定或備查與否之決定；逾期視為核定或准予備查，由函報機關逕行公布或發布。但是因內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，經核定或備查機關具明理由函告延長核定或備查期限者，不在此限。</p>	<p>第三十二條 (第三項) 自治法規、委辦規則應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。但是因內容複雜、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。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 增列第三項，規定地方政府應於地方自治法規通過後一個月內陳報中央主管機關備查，避免地方政府拖延備查之時間。 2. 為避免上級機關拖延備查之時間，參照立法院職權行使法第六十條、第六十一條之規定，增列「逾期視為准予備查」之規定。 3. 原條文第三項調整為第四項，第四項、第五項分別調整為第五項、第六項。

建議條文	原條文	說明
<p>第三十四條 (第一項) 直轄市議會、縣(市)議會會議，除每屆成立大會外，定期會每六個月開會一次，由議長召集之，議長如未依法召集時，由副議長召集之；副議長亦不依法召集時，由過半數議員互推一人召集之。每次會期包括例假日或停會在內，依下列規定：</p> <p>一、直轄市議會不得超過五十日。 二、縣(市)議會議員總額十九人以下者，不得超過三十日；二十至四千人以上者不得超過三十五日。四十二人至五十人者，不得超過四十日；五十一人以上者不得超過四十五日。</p> <p>(第四項) 前項臨時會之召開，議長應於十日內為之，其會期包括例假日</p>	<p>第三十四條 (第一項) 直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)代表會會議，除每屆成立大會外，定期會每六個月開會一次，由議長、主席召集之，議長主席如未依法召集時，由副議長、副主席召集之；副議長、副主席亦不依法召集時，由過半數議員、代表互推一人召集之。每次會期包括例假日或停會在內，依下列規定：</p> <p>一、直轄市議會不得超過七十日。 二、縣(市)議會議員總額四千人以下者，不得超過三十日；四千一人以上者不得超過四十日。 三、鄉(鎮、市)民代表會總額二十人以下者，不得超過十二日；二十一人以上者，不得超過十六日。</p> <p>(第四項) 前項臨時會之召開，議長、主席應於十日內為之，其會期包括</p>	<p>1. 現行直轄市議會之每十二個月的最高會議日數高達二百三十日，有必要與予適當降低，縮短直轄市和縣(市)議會間會議日數之差距。</p> <p>2. 參照行政院版之地制法修正草案有關縣(市)議員人數之調整，本研究建議將縣(市)議會會議日數由現行兩級，增加為四級，並酌予調整會議日數，以拉大大、小縣(市)間的會議日數之差距。</p> <p>3. 取消每次臨時會的日數限制，僅規定每十二個月的總日數。以符合地方議</p>

建議條文	原條文	說明
<p>或停會在內，直轄市會議每十二個月不得多於五十日；縣（市）會議員總額五十人以下者，每十二個月不得超過三十日；五十一人以上者，每十二個月不得超過四十日。但有第三十九條第四項之情事時，不在此限。</p> <p>（第五項） 直轄市議會、縣（市）議會，違反法定會期日數召開之會議，所為之決議無效。</p>	<p>例假日或停會在內，直轄市會議每次不得超過十日，每十二個月不得多於八次；縣（市）議會每次不得超過五日，每十二個月不得多於六次；鄉（鎮、市）民代表會每次不得超過三日，每十二個月不得多於五次。但有第三十九條第四項之情事時，不在此限。</p>	<p>會實際運作需要。</p> <p>4. 增列第五項，明確規定地方議會違反法定會期日數召開之會議，所為之決議無效，以避免議會恣意擴權。</p>
<p>第三十五條</p> <p>一、議決直轄市自治法規、縣（市）自治規章。</p> <p>二、議決直轄市、縣（市）預算。</p> <p>三、議決直轄市、縣（市）特別稅課、臨時稅課及附加稅課。</p> <p>四、議決直轄市、縣（市）財產之處理。</p> <p>五、議決直轄市、縣（市）政府提案事項。</p> <p>六、審議直轄市、縣（市）決算之審核報告。</p>	<p>第三十五條</p> <p>一、議決直轄市法規。</p> <p>二、議決直轄市預算。</p> <p>三、議決直轄市特別稅課、臨時稅課及附加稅課。</p> <p>四、議決直轄市財產之處理。</p> <p>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。</p> <p>六、議決直轄市政府提案事項。</p> <p>七、審議直轄市決算之審核報告。</p> <p>八、議決直轄市議員</p>	<p>1. 現行條文第三十五條第五款、第三十六條第五款、第三十七條第五款，分別已包含在第三十五條第一款、第三十六條第一款、第三十七條第一款，爰以刪除。</p> <p>2. 將地方自治法規之名稱修正為直轄市自治法規、縣（市）自治規章。</p>

建議條文	原條文	說明
七、議決直轄市、縣(市)議員提案事項。 八、接受人民請願案。其他依法律賦予之職權。	九、接受人民請願案。 十、其他依法律賦予之職權。	
第三十六條 (刪除)	第三十六條 (刪除)	本條刪除 合併在第三十五條
第三十七條 (刪除)	第三十七條 (刪除)	本條刪除
第三十八條 直轄市政府、縣(市)政府，對直轄市議會、縣(市)議會之決議案應予執行，如延不執行或執行不當，直轄市議會、縣(市)議會得請其說明理由，必要時得分別報請行政院、內政部邀集各有關機關協商解決之。若協商無結果，得分別由行政院、內政部直接仲裁，地方行政機關應即接受。	第三十八條 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)民代表會之決議案應予執行，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。	增訂上級機關仲裁權，解決府會爭議。
第三十九條 直轄市政府、縣(市)政府對第三十五條第一款至第五款及第七款之議員提案之法案、第九款之議決案，如認為	第三十九條 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	1.將議員提案區分為「法案」與「一般提案」，為符合府會對等地位之要求，前者地方行政機關如認為窒礙難行時，應向地方立法機

建議條文	原條文	說明
<p>窒礙難行時，應於該議決案送達直轄市政府、縣（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、縣（市）議會覆議。第七款議員之一般提案及第八款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復直轄市議會、縣（市）議會。</p> <p>直轄市議會、縣</p>	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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，應於該議決案送達直鄉（鎮、市）公所三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請鄉（鎮、市）公所覆議。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。</p> <p>直轄市議會、縣</p>	<p>關提起覆議；而後者涉及合法性、可行性、經費預算有無、辦理程序先後、施政連慣性等問題，所以地方行政機關執行有困難時，僅敘明理由函復地方議會即可。</p> <p>2.原條文第一、二項合併為第一項。第三項刪除。</p>

建議條文	原條文	說明
<p>(市)議會對於直轄市政府、縣(市)政府移送之覆議案,應於送達十五日內作成決議。如為休會期間,應於十日內召集臨時會,並於開議五日內作成決議。覆議案逾期未議決者,原決議失效。覆議時,如有全體議員三分之二以上出席,出席之三分之二以上維持原議決案,直轄市政府、縣(市)政府應即接受該決議,不得再提起覆議。但有第四十條第五項或第四十三條第一項規定之情事者,不在此限。</p> <p>直轄市、縣(市)預算案之覆議案,如原決議失效,直轄市議會、縣(市)議會應就直轄市政府、縣(市)政府原提案重行議決,並不得再為相同之決議,直轄市政府、縣(市)政府亦不得再提覆議。</p>	<p>(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。</p> <p>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,直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所亦不得再提覆議。</p>	<p>3. 提高覆議案維持原決議之人數比率,以符合覆議權是「行政否決權」之本質。</p> <p>4. 明確規定地方議會對於覆議案維持原決議後,地方行政機關不得再提起覆議。</p>

建議條文	原條文	說明
<p>第四十三條 (第一項) 直轄市議會、縣(市)議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；對於委辦事項得提出意見，供地方行政機關辦理時參考。</p>	<p>第四十三條 (第一、二、三項) 直轄市議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效。 縣(市)議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效。 鄉(鎮、市)民代表會議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則牴觸者無效。</p>	<p>1.原條文第一、二項合併為第一項。第三項刪除。 2.委辦事項是中央事項，地方議會無議決權。爰修正為議會對於委辦事項僅有「建議權」。以杜絕地方議會之決議與上級機關之意見相左時，造成地方行政機關之困擾。</p>
<p>第五十二條 (第三項) 第一項各費用支給項目及標準，另以法律訂之；非依法律不得自行增加其費用。變更費用之規定，自下屆開始實施。</p>	<p>第五十二條 (第三項) 第一項各費用支給項目及標準，另以法律訂之；非依法律不得自行增加其費用。</p>	<p>參照憲法增修條文第八條和美國憲法增修條文第二十七條立法例，避免立法院基於政治性考量，恣意增加地方議員之報酬。爰增訂變更議員之報酬之規定，自下屆開始實施。</p>
<p>第六十二條 (第一項) 直轄市政府、縣(市)政府之組織，由內政部擬定準則，報行政院核定；各</p>	<p>第六十二條 (第一、二、三項) 直轄市政府之組織，由內政部擬定準則，報行政院核定；各</p>	<p>1.原條文第一、二項合併為第一項。第三項刪除。 2.地方政府所屬機關及學校之組織，涉</p>

建議條文	原條文	說明
<p>政院核定；各直轄市政府、縣（市）政府應依準則擬定組織自治條例，經直轄市議會、縣（市）議會同意後，分別報行政院、內政部備查。</p>	<p>直轄市政府應依準則擬定組織自治條例，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。</p> <p>縣（市）政府之組織，由內政部擬定準則，報行政院核定；各縣（市）政府應依準則擬定組織自治條例，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。</p> <p>鄉（鎮、市）公所之組織，由內政部擬定準則，報行政院核定；各鄉（鎮、市）公所應依準則擬定組織自治條例，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。</p>	<p>及員額編制和地方經費預算，以自治法規規範，經地方議會通過為宜，故刪除由地方行政機關訂定之規定。</p>
<p>第七十條之一 中央權限移轉給地方自治團體，必須將相關人力和經費隨同移轉。</p>		<p>避免中央將業務移轉給地方，而相關人力、經費未隨同移轉，增加地方政府之無謂之負擔。</p>
<p>七十五條 （第八項） 第二項、第四項及第六項之自治事項有</p>	<p>第七十五條 （第八項） 第二項、第四項及第六項之自治事項有</p>	<p>1. 解決爭議問題在司法院解釋後已執行完畢，不具實效之缺點，爰規定在司</p>

建議條文	原條文	說明
無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之。地方政府有獨立聲請權。；在司法院解釋前，原撤銷、變更、廢止之效力應予停止，地方政府並應停止執行。	無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止執行。	法院解釋前，地方政府應停止執行。 2. 賦予地方政府有獨立聲請權，以避免上級機關不層轉之問題。另司法院大法官審理案件法第九條應配合修正。

附錄：地方立法權問題研究報告審查會議紀錄

【開會時間】：中華民國九十年元月十日（下午三時至五時）

【開會地點】：國立政治大學綜合院館北棟七樓

【會議主旨】：「當前地方立法權問題研究」報告之審查會議

【主持人】：高永光博士（國立政治大學中山人文社會科學研究所教授兼所長）

【與會學者專家】：（依姓氏筆畫排列）

趙永茂博士（國立台灣大學政治學系教授兼總務長）

賴素如議員（台北市現任市議員）

【研究員】：李文郎（國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士）

【會議記錄】：

主持人：

首先謝謝兩位專家學者專程到政大開會，感激不盡。這次開會主要針對這篇「地方立法權問題研究」，大家共同交換意見。

賴素如議員：

個人提出以下幾點建議，提供研究單位參考。

一、位階問題：

(一)直轄市自治法八十八年四月十四日修正第二十一條規定：

市議會決議事項，於本法施行後四年內，與中央法規牴觸者無效，議決委辦事項與中央法規牴觸者無效。而依直轄市自治法位階之順序應為：憲法、法律、議會決議自治事項、中央行政命令。

(二)若依地方自治法第三十條規定（八十八年一月二十五日公布）：

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。

但是，依地方制度法之位階順序來看應為：憲法、法律、中央行政法規、上級自治團體自治條例、地方自治條例。

(三)建議在修法上，能朝向回復到直轄市自治法之基本精神。

二、地方立法權主體之問題：

(一)從地方制度法第二十七條第一項規定：

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。同時，第三十條第二項亦規定：自治規則與憲法、法律或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。

由上述可知，地方立法權之主體，應該仍是歸屬於地方議會。且自治條例之效力，應優於自治規則；但目前的情形，卻已將憲法賦予地方議會全部之立法權，分一部份給地方行政機關。

(二)再者，依地方制度法第二十八條第二款：

「創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者，應須制訂自治條例。」既法有明文，原無多大爭議。會有疑義的是，何種事項有關人民的權利義務？並該由地方政府或地方議會來決定？且疑義的部分，常會因為立場、看法的不同，而出現極大的差異。

例如，市議會法規委員會甫通過有關社區大學相關之自治條例，原本地方政府係要以自治規則來處理；但在議會審查到社區大學的預算時，即特別要求須依自治條例來處理。當然，原則上議會提出要求，地方政府通常不會拒絕；不過，類似這樣的情形真的是非常的多。究竟何種情形係與人民的權利義務有關？地方議會認為社區大學學員很多，自然牽涉到學員與學校間之權利義務很多的方面，且冠上大學字眼與民眾之權益有相當關係，自當以自治條例定之，但站在教育局之立場，則認為這只是教育局內部管理上之行政措施，自然用自治規則即可。

但是，這個案子還算有些議員關心，所以會要求、會仔細審查；可是法案實在太多，有些議員也並非那麼專業可以關心到每個法案。所以目前地方政府常會以自治規則訂定，而不以自治條例制訂，除非議會有發現到，否則即以自治規則就訂定了。如此一來，再次又將地方議會之立法權給剝奪了。

三、增加罰鍰權限之問題：

個人認為將罰鍰數額提高的部分是可同意的，但提高至多少，應有些具體的理由來支持，希望這方面能提供更充足的合理化基礎，以供論證。

四、中央與地方爭議解決之問題：

針對權限爭議，擬設立「中央與地方權限爭議處理委員會」。若是該委員會能發揮協調的功能，自然沒有反對的理由。惟觀諸中央與地方所發生爭議之問題，恐怕皆係由於立場不同所衍發的爭議，兩者皆為公部門，想要透過學者專家、社會公正人士來達到協調的目的，恐非易事；尤其學者專家、社會公正人士，定義太過籠統，且若涉及黨派或意識型態之爭，恐怕只是多此一舉，所以對於成立權限爭議處理委員會，我持保留之態度。

五、修正覆議案之表決人數計算基準：

建議修正為「覆議時，須有全體議員三分之二出席，且出席議員三分之二維持原決議案……即接受該決議。」以此雙重多數表決的方式，我認為應以足夠。

趙永茂教授：

我認為本篇文章可從兩大部分來加以探討：

壹、整體方向：

- 一、就整體方向而言，在針對技術性的問題上，建議與其他地方制度的專家學者，再行深入探討，並多方面徵詢相關建議，俾使本文更臻完善。
- 二、針對先前賴議員所提，關於地方立法權無法彰顯的問題，個人亦表贊同；不但，在立法程序上品質亟待提升，而地方議會議員本身之素養，亦是影響問政成效的關鍵。另外，行政與立法體系之間，未能釐定清楚的相關法規及問題，確實難以規範，這也是這方面的一個難題。
- 三、關於「中央與地方權限爭議處理委員會」這種構想的提出，需注意時空背景的配合，才能彰顯其功能。事實上，就國內政治生態的而言，國人對於類似委員會或協調會這樣的機構，普遍抱持著不信任的態度。當然，主要原因不外乎是因為專家學者「御用化」、「政治化」的情形十分嚴重。而目前的政治氣候，在衝突的政爭下，已遠離了協合式結構的發展；因此，專家學者的意見，也已漸漸不再受到重視，甚至有部分已淪為政策的「背書型」學者。基此種種，人民既然信任度已低，政策自然難以推行。所以，這個機構的機制，要運用的良好，確實仍有其多方的困難（亦可參酌德、日之類似機構模式）。
- 四、針對前述的問題，建議可考慮透過司法上的途徑，但前提

是，必定要避免掉曠日廢時的情形。因此，在司法體系中，是否可能有「行政法院」的設計？或是，「自治法院」與「地方自治法庭」。讓最大的仲裁力量回歸到司法。雖然，司法上仍會面臨一些困難，但在法律的效力上，較具合理性之基礎。

五、針對上述的一些建議，綜整而言，我個人希望筆者一方面在法條上能在多所斟酌，另一方面則能深入考量現實面的問題，以便能研擬出解決問題的方法。

貳、直轄市如此定位：

- 一、針對直轄市如何定位的問題，我個人是主張將直轄市廢除。舉凡英、日等諸多海島國家，皆已廢除。同時，全國的都市若皆以升格直轄市為發展目標，這種過度化的都市化發展，是會出現諸多的弊病。至於，財政資源分配的問題，建議可考慮依人口數目透過加權計算的方式解決，並在組織上與人力的編配上作更有效率的重整。如此，亦可達成均衡分配的目標。
- 二、關於鄉、鎮（市）長的廢選問題，則應考慮實際之政治生態，而重新檢討整體的配套措施。但，若以排除黑金的面向而言，個人認為，是該給予相當正面的評價。
- 三、對於罰鍰數額提高的問題，則是比較屬於技術上的細節問題，似有必要再就這方面，向專家學者請益；並擷取寶貴的意見，以充實學理上的合理化基礎，以供論證，則更為理想。
- 四、關於第三十條所牽涉的問題，應先統計關於這方面的案例

有多少？以這些案例為討論，亦可增加研究的內容與深度。

- 五、在第三十四條法規的建議上，「代表」二字建議刪除。
- 六、關於第三十八條，仲裁方面的問題，由於普遍而言，皆擔心協商過程，十分耗時，因此往往避免此途徑，而轉由行政裁量處理之。但是，這無可避免的會牽涉到仲裁權力歸屬的問題；究竟該隸屬立法體系、還是行政體系？這是很具討論空間的議題。
- 七、至於第三十九條覆議的規定，觀諸我國的經驗，其實是相當少被使用的。我認為這是政治生態的問題，因為在目前這種政治生態與氣候下，必然會時常引發政治衝突。而事實上，這是一個良好的機制，但是在我國，僅是存在法條上的規定而已。
- 八、我個人希望未來能朝一個具前瞻性的觀念來發展，即是：行政與立法的合作，政府與政府間的合作，政府與人民的合作。並且，是一種水平的左右整合與垂直的上下整合；雖然，不可避免的在運作上會面臨許多的問題。但是，若是這所有的群體間能相互合作，則必能發揮一加一大於二、甚至二乘二大於四的相乘功效。若果至此，必為人民之福。

主持人：

感謝二位學者專家不吝抽空撥冗來此共同參與討論，並提供了許多相當寶貴的建議與研究方向。首先，就行政法院而言，這是我國本來就已設立的機關，但是其本身能處理的訴訟層級與範圍，仍是有其限制；於此，趙教授提出在行政體系之外成

立的「自治法院」與「地方自治法庭」的觀念，不但相當具有原創性，亦是日後修法解決中央與地方爭端的一個思考方向。再者，以行政訴訟法而言，目前政府與政府間、機關與機關間，是否仍是無法提出訴訟？亦是亟待修法解決的問題。

【散會】