

論直轄市自治法之市政組織法制

——紀俊臣——

直轄市自治法，
雖然賦予市長完整人事、組織、財政權，
惟下游相關法律卻呈現立法落後現象，殊值深思。

壹、前言：直轄市自治法之市政特徵

依憲法第一百十八條：「直轄市之自治，以法律定之。」因之，直轄市之自治法制化，須完成「直轄市自治法」立法始可實現。該法於民國八十三年七月八日，經由立法院三讀通過，同月二十九日，總統明令公布施行，臺北市、高雄市於同年十二月二十五日，舉行第一屆民選直轄市長之就職典禮，從此北、高二市正式邁入「自治市」之新紀元。

在直轄市長就職一週年後，檢討直轄市自治法之立法與執法，可以發現該法在法制上有其落實地方

自治之前瞻性；亦有因立法上之故意闕漏，而造成的權限爭議性。今擬就法制成就略加陳述；有關缺失亦擬於文末稍加建言。企望政府有關當局能完成必要的法制檢討後，將缺失部分研提修正案，以促使直轄市自治法之規制益趨健全，直轄市之政治轉型更見成熟。

通觀直轄市自治法，發現其與現行地方自治制度^①，有以下六項進步立法值得重視：

一、**中央權限下授，地方權能擴張**：直轄市自治法第二十一條第一項規定：「市議會議決事項，於本法施行後四年內，與中央法規牴觸者無效；期滿後，市議會議決自治事項與法律牴觸者

無效；議決委辦事項與中央法規牴觸者無效。」即在確立直轄市之自治地位，將以往中央以法規限制地方自治之情事排除，促使地方立法權更趨完備，而第十五條第二項：「市議會議決前項第一款之法規，除法律另有規定者外，應函由市政府報中央主管機關轉行政院備查，但備查時不得逕行修正。」亦因第二十一條第一項之「備查限制」，顯示中央權力之下授，直轄市之自治權能由該條款獲致更大的確認。

二、**立法權完整，行政權歸位**：依直轄市自治法第十五條第一項，市議會有議決市法規，以及議決市政府組織規程及市屬事



業機構之組織規程的職權；質言之，市議會對於市單行法規，無論涉及市民權利義務與否，對於市政組織法制等均有全權之立法權。此為過去市議會之職權所未見者，正說明地方議會之立法權更具完整性，而行政權之定位則回復正常狀態，以利府會關係之對等和相互制衡。

三、行政首長民選，民意代表制約：依府會權力分立制(separation of powers)的組織設計原理，於直轄市自治法第三十條第一項前段：「市政府置市長一人，綜理市政，由市民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。」行政首長民選後具有強固民意基礎，將可有效牽制來自市議會非法或不當之關說或杯葛(lobbying or boycott)，此種對民意代表之制約設計，係本法相當突顯的制度規範。

四、地方租稅因地制宜，公職待遇支給法制：財政收支劃分法第七條：「省及直轄市、縣(市)(局)稅課立法，以本法有明文規定者為限，並由中央制定各該稅法通則，以為省縣立法之依據。」以及司法院釋字第二七七號解釋略以：「中央應就劃歸地方之稅課，依財政收支劃分法

前開規定，制定地方稅法通則，或在各該稅法內訂定可適用於地方之通則性規定，俾地方得據以行使憲法第一百零九條第一項第七款及第一百十條第一項第六款賦予之立法權。」但行政院迄未責成財政部起草「地方稅法通則」，今依直轄市自治法第三十九條：「市稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定。市政府規費之範圍及課徵原則，依政府規費法之規定。其未經法律規定者，須經市議會之決議徵收之。」行政院已將地方稅法通則及政府規費法之法案函請立法院審議，未來直轄市可依法附加稅收，並適時調整行政規費，以充裕地方財源。此外，對於市議員待遇，依直轄市自治法第二十七條，明定為：「市議員得支研究費等必要費用；在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費。前項各費用支給標準，另以法律定之。」促使公職待遇法制化，係司法院釋字第二九九號解釋所為規制^②；現行政院應儘速起草地方公職人員待遇之法案送請立法院完成立法，以節制地方民意代表對「待遇」之不當調整。

五、正副首長相輔相成，地方政務職位增加：直轄市自治法

第三十條：「市政府……置副市長二人，襄助市長處理市政，一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等。前項職務比照簡任第十四職等之副市長，由市長報請行政院備查，市長辭職、去職或死亡時，應隨同離職。市政府一級機關首長職務均比照簡任第十三職等，除副市長一人、主計、人事、警政及政風主管由市長依法任免外，餘由市長任免之。」顯示市長有副市長輔佐政務，且大部分一級機關首長均列為政務職位^③，其首長以「政務人員」由市長全權任免，確立直轄市長之完整人事權。

六、預算編製行政化，立法審議責任化：直轄市自治法第十八條：

市總預算案，市政府應於會計年度開始三個月前送達市議會，市議會應於會計年度開始一個月前審議完成。

市議會對於市政府所提預算案不得為增加支出之提議。

市總預算案，如不能依第一項規定期限審議完成時，市議會應於會計年度開始半個月以前議定包括總預算案未成立前之執行條款及繼續完成審議程

序之補救辦法，通知市政府。年度開始仍未議定補救辦法時，市政府得在年度總預算案範圍內動支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。

市總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，市政府得就原提總預算案未審議完成部分，報請行政院邀集有關機關協商議決之。

此項「立法怠惰條款」規定，旨在有效解決年度預算案，市議會不如期通過的必要措施，對於臺北市議會「三黨不過半」的政治環境，具有正面的意義；八十五年市預算案已運用該條第二項「補救辦法」之規定，解決可能的預算危機。本條責由行政機關編制預算，立法機關於審議預算案時，卻不得增加支出，而立法機關如有「怠惰立法」情事，即移請自治監督機關仲裁決定之機制，具有府會相互制衡（checks and balances）的對等作用，係該法最具創意之制度設計。

直轄市自治法通過之後，有學者認為該法僅係形式上將戒嚴時期之行政法規，提升為法律層次而已，內容卻換湯不換藥，仍

脫不了中央集權運作模式^④，從上述之特徵說明似乎指摘不成立，但直轄市自治法對中央與地方權限的劃分，並未有較明確的界定，比如委辦事項與自治事項如何分野？該法將自治事項採列舉規定，則非列舉事項是否即為委辦事項不無爭議之處。另有學者由憲政制度以論地方自治法制化，則屬於「合憲化」問題^⑤，將是比較高層次的問題，亦值得加以正視。

貳、直轄市之法律地位

所謂「直轄市」（special city; the city under direct jurisdiction of central government）何所指？憲法無明定，通稱院轄市，又稱特別市；雖韓國地方自治法第三條規定：「直轄市置於政府之直轄下」，此為各國地方自治法界定「直轄市」者僅見。我國憲法於第十一章「地方制度」第一節「省」中，規定「直轄市之自治，以法律定之」（第一百十八條），其立法旨意應係標明「直轄市與省地位等同」，均隸屬於行政院，或中央政府管轄之謂；以別於該章第二節「縣」中，所規定「市準用縣之規定」（第一百二十八條）的「省轄

市」。因之，擬訂「直轄市自治法草案」時，應參酌憲法對於「省」之規定，再考量直轄市之「市」（city）特性，始有異於「省縣自治法」中「省」的必要制度設計，從而形成「雙軌制」（dualism）的法規範。

一、地方自治團體

地方自治（local self-government or local autonomy）有學者謂：

地方自治乃國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督之下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度^⑥。

此一定義比較符合單一國（unitary state）的地方制度。事實上，地方自治包含兩層意義，一為團體自治；一為住民自治，前者係指國家領土內，另有地域團體，其具備獨立於國家的法律人格，可依一己之意思和目的，由本身之機關自行處理地方公共事務；後者，重點在於人，要求由地方之住民，依自主意思處理該地方行政事務^⑦。因之，地方自治團體必須具有一定之地域（region），一定之人民，以及自



行處理所在地公眾事務之自治權（autonomous powers）。日本學者認為地方自治團體乃地方自治單位基於憲法、地方自治法之規定，以執行當地公共事務之謂^⑧，我國公法學者則有比較嚴謹之界定，謂：「地方自治團體云者，謂某一地區之人民，依據國家之授權，在國家監督之下，自訂規章，自組機關，以管理該地方公共事務之法人也^⑨」。此一定義與單一國之地方制度相符，且將團體自治與住民自治相結合，以形成「公法人」（public legal person）機制的意義。

由於城市（city）係人口趨於集中的聚落組合^⑩；「都市化」（urbanization）即為農村人口往特定地區移動後所形成的新社區之發展過程，所以對於「直轄市」的形成，直轄市自治法第二條規定：「人口聚居達一百五十萬以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要者，得設市。」說明組設直轄市的必要條件有二：一為人口聚居達一百五十萬人以上；二為在政治、經濟、文化及都會發展上有特殊需要。因係必要條件，而非充分條件，故具備上述客觀條件後，尚須依「行政區劃法」規

定程序^⑪」，完成必要程序後，由行政院核定設置。直轄市民依直轄市自治法第八條，係指「中華民國人民，現設籍在市行政區域內者」；即須具有中華民國國籍之人民，依戶籍法規定在直轄市區域內設有戶籍登記者。市民之權利與義務，直轄市自治法係於第二章採列舉式規定：

（一）市民之權利

1. 對於地方公共設施有使用之權。
2. 對於地方教育文化、社會福利事項，有依法享受之權。
3. 對於地方自治事項有依法行使創制、複決之權。
4. 對於地方政府資訊有依法請求公開之權。
5. 其他依法律及自治法規賦予之權利。

（二）市民之義務

1. 遵守自治法規之義務。
2. 繳納自治稅捐之義務。
3. 其他依法律及自治法規所課之義務。

我國直轄市係屬於單一國之地方自治團體，其所行使之自治權，應限於直轄市自治法第十一條所列舉之「自治事項」，包括：

1. 市公職人員選舉罷免之實施事項。
2. 市地政事項。
3. 市教育文化事業。
4. 市衛生環保事業。
5. 市農、林、漁、牧、礦事業。
6. 市水利事業。
7. 市交通事業。
8. 市財產之經營及處分。
9. 市公用及公營事業。
10. 市都市計畫。
11. 市觀光事業。
12. 市工商管理。
13. 市建築管理。
14. 市財政、市稅捐及市債。
15. 市銀行。
16. 市警政、警衛之實施事項。
17. 市戶籍登記及管理事項。
18. 市國民住宅興建及管理事項。
19. 市合作事業。
20. 市公益慈善事業與社會救助及災害防救事項。
21. 市人民團體之輔導事項。
22. 市國民就業服務事項。
23. 市勞工行政事項。
24. 市社會福利事項。
25. 市文化資產之保存事項。
26. 市體儀民俗及文獻事項。

27.市新聞事業。

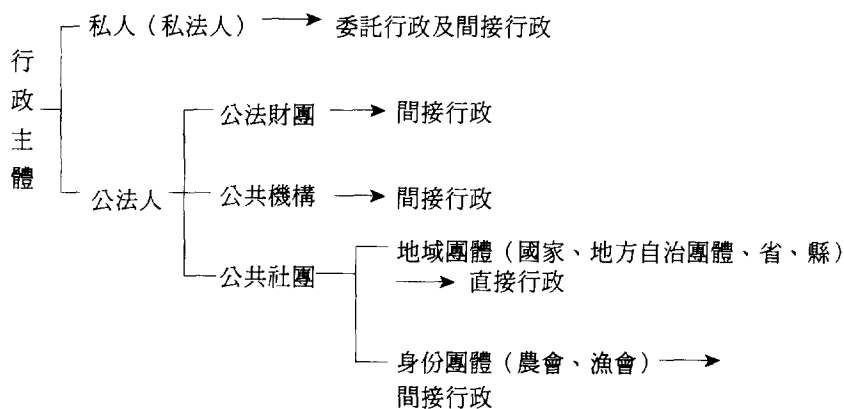
28.與其他省、市合辦之事業。

29.其他依法律賦予之事項。

二、公法人

直轄市自治法第三條第一項：「市為法人，依本法辦理自治事項，並執行中央委辦事項。」此係我國法制史上，首見有直轄市為法人之規定¹²；唯此法人屬性如何？由於行政主體可分為公法人及私人（私法人）二大部分，而公法人復可區分為公法財團、公共機構及公法團體（或稱公法社團）等三類¹³，如圖一所示。地方自治團體係依「公法」（public law）所成立之公共團體，具有公法社團以人為組合之屬性，故學者通稱之「公法人」¹⁴。此公法人具有法律上所賦予完全權利能力，行為能力及責任能力¹⁵，行政法院四十七年裁字第五十一號謂：「法人有其獨立之法律上人格¹⁶」，應指有上揭法律上之力。

由於直轄市被賦予法人地位後，依直轄市自治法辦理自治事項，並執行中央委辦事項，實必要就該法未加界定之「自治事項」與「委辦事項」予以區辨¹⁷。現就有關條文依其定義與規定旨



圖一 行政主體之法人分類

資料來源：陳新民：行政法學總論，（臺北：三民書局，民國八十年六月），頁一一〇。

趣加以說明之：

(一)自治事項與委辦事項之界定

直轄市自治法對於「自治事項」係採列舉規定，而未加定義（definition）；如依該法規範意旨，所謂「自治事項」，係指地方自治團體依法賦予自治權利能力，所得全權處理公眾事務之統治權力範圍。有學者認為自治事項係指自願辦理事項，且係指稱法律未有任何規定，完全聽憑地方自治主體發現，並且決定如何執行之事項¹⁸，似與直轄市自治法列舉自治事項之立法意旨未合。

關於「委辦事項」，國內曾有學者認為「委辦」係「委託」

之謂，而稱其為委託地方政府辦理之事項¹⁹；亦有謂：委辦事項指經法律加以規定者²⁰。唯就行政法學而言，所謂「委辦」應係「委任」之意，蓋憲法第一百零八條第一項：「由中央立法並執行之，或交由省縣執行之」；第一百零九條第一項：「由省立法並執行之，或交由縣執行之」，即屬中央「委辦」省或縣（市）之事項。此等委辦既由憲法所列舉規定，即與「委託」係不相隸屬機關基於行政主體雙方之合致所為者不同。是以就省縣自治法與直轄市自治法言之，委辦事項係在中央法令所規範下，責由地方政府以「行政體」所為之行政



行爲，有其強制性，且法律責任亦須承受，自與「委託事項」有所不同。

(二)自治事項與委辦事項之比較

儘管臺灣省曾訂頒「臺灣省自治事項細目與委辦事項劃分原則」²¹，但該劃分原則既無明確的法源依據；復與委辦原係委任之法意不符，爰依行政法理比較如下：

A.相同點：

- 1.均爲地方自治團體推動地方建設應予重視之課題。
- 2.均爲地方自治團體法定職權內應予作爲之事項。
- 3.均在爭議不決下，可函請司法院解釋²²，以爲定奪。

B.相異點：

1.法制規範模式不同

自治事項在直轄市自治法係採列舉式規定，但委辦事項除憲法有較具體之規定外²³，尙無從由地方自治法規知其主要規範事項。

2.地方自主權限不同

自治事項係地方自治團體得以全權處理之事項，祇要完成法定程序，依法編列預算，依法行政作爲，

中央機關應不予干涉，故直轄市自治法第二十一條第一項前段規定，於該法施行四年期滿後，市議會議決自治事項僅與牴觸「法律」無效。反之，委辦事項係由中央以法律或命令委由地方政府辦理，其決定權繫屬委任機關，乃於該法同條項後段規定市議會議決委辦事項時，如牴觸「中央法規」者即爲無效之議決，說明在委辦事項方面，地方政府之自主權限較小。

3.解決權限爭議不同

對於自治事項直轄市自治法第十二條規定：「遇有爭議時，由立法院院會議決之」²⁴。但對於委辦事項即無類似之規定，際此權限爭議情境，行政院即以「自治監督機關」加以處置。

4.處置逾越權限不同

依直轄市自治法第四十五條第二項及第三項規定，市政府辦理自治事項違背法律者，由中央主管機關報請行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行；

有無違背發生疑義時，由司法院解釋之，且在司法院解釋前，依同條第四項，不得撤銷、變更、廢止或停止執行。至對委辦事項，雖如前述之處理，但可擴及違背中央法令、逾越權限之情事（第一項），且在司法院解釋前，並無限制行政院或中央主管機關不得撤銷或爲不利益作爲之處分。

由於省亦具有公法人地位（省縣自治法第二條第一項前段），所以直轄市與其他省（市）基於「對等地位」所合辦的事業，既不屬上對下隸屬關係所爲之委辦事項；亦非在各自之自治事項所爲之合辦事業，依直轄市自治法第十三條²⁵，應經有關省（市）議會通過組織規程後共同經營，而爲避免須由兩個地方議會監督所造成的「行政成本」或「政治成本」（political cost）的過度支出，並規定此項省市合辦之事業，如涉及省市議會職權（即指事業機構組織規程之議決，或年度事業預（決）算之審議），可先由雙方議會約定一議會以行使事業監督權。此對合辦事業之企業經營必有助益；亦說明公法

人間的事業合作，應採取「責任單一化」，以符責任中心主義的企業經營法則。

叁、直轄市之市政組織

由於都市政府組織係都市政治權力分配的表徵，其組織設計自應考量政治的因素，形成「組織政治」(politics in organization)是設計政府組織應加考量的前提；尤其對於都市多元社會的權力分配模式，更應審慎組織文化(organizational culture)的內涵²⁸，經由民主化之法定程序完成都市政府的組織設計與建構。就權力分配而言，都市組織尚受制於憲政主義(constitutionalism)的影響，比如歐美都市的政府常採取權力合一(union of powers)的模式，此種組織法制係地方政府權力集中於議會，故復稱議會集權制、權力集中制、權力匯一制，制度設計者將地方議會視同地方政府；至少亦將地方議會設定為地方政府之最高權力機關²⁹；就因該類型都市政治(urban politics)的政府體制呈現權力的集中化(concentration of powers)；再加上中央權力的緊縮，公共政策多由中央政府制定，而使地方

自治發展最成功的英國，其都市政治之決策模式，竟比不列顛群島(the British Isles)的城鎮封閉而集權³⁰，表現高度階層化的都市政治結構。唯權力合一模式固係指政治權力結構採取以「議會」(council; assembly)為主軸的機制，但基於業務之專門性，其下仍可能設有承辦執行政策的機關³¹，固不待言。

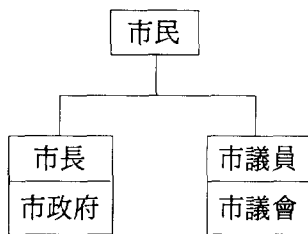
雖說權力合一對於行政效率的提振，就封閉社會或威權體制社會可能是正數；但在社會多元的社區，則因民意的高漲，人口的增加，而不易實施，勢必另加設計市政組織，「權力分立制」(separation of powers)於焉產生。此謂權力分立係指政府組織依立法、行政、司法之功能，分別成立地位對等之機關而言；就市政組織建制，單一國家有市長賦予實權之行政機關，東方國家稱之「市政府」；另有與市長處於對立之監督或立法機關，稱之「市議會」。聯邦國家則除行政機關(executive office)、立法機關(legislative organization)外，尚有職司仲裁的司法機關(judicial machine)³²，此種權力分立模型之市政組織，在美國即是「強市長制」(strong-mayor

plan)或「市經理制(city manager plan)等類型之市政機制，通常在大型都市設置，如New York、Boston、Los Angeles、San Francisco等都市；而東方國家因有「定於一尊」的較具威權政治文化，其都市組織向採用權力分立模式，不論實施民主選舉的東京、漢城、馬尼拉等大都市；即使是未實施公開選舉的上海、北京³³，亦復如此。

溯自民國肇造國民政府公布南京、上海「特別市暫行條例」(民國十六年)、「特別市組織法」(民國十七年)、「市組織法」(民國十七年及民國三十年)，均係採取強市長制，市長為直轄市最高地方行政首長，而自民國二十三年二月，中央政治會議通過「改進地方自治原則」，行政院依該原則分三期(扶植自治時期、自治開始時期、自治完成時期)推行地方自治，係以逐步漸進設立市參議會、市議會，還政於民，其間從未有議會權力駕御政府之制度設計³⁴；如說市政府與市議會權力未對等，甚至市議會有如市政府之「立法局」(legislative bureau)，謂之權力合一制，則此意含與一般權力合一制應有所區隔。



就因我國市政組織文化係強勢領導的「市長負責制」或稱「市首長制」(department form of city)，在依憲法研擬「省縣自治通則草案」暨函請立法院審議之該通則草案，對於等同縣或準用縣之「省轄市」³³，皆規制為市議會與市政府係功能結構(functional configuration)的模式³⁴；即市民選舉議員組成市議會；市民選舉市長領導市政府，如圖二所示：



圖二 市權力分立模式

民國七十九年三月，內政部在是否制定「臺灣省政府組織條例」及「臺灣省議會組織條例」二草案，立法院與臺灣省議會均有爭議之際³⁵，率先審議「直轄市自治法草案」，無論內政部或臺北市府所研擬之版本，均主張市政組織定位為權力分立制，唯審議緩慢迄未定稿。民國八十一年五月，配合憲法增修條文第

十七條，賦予制定「省縣自治法」之法源³⁶，內政部於同年六月，完成「省縣自治法」與「直轄市自治法」二草案初稿；亦係依循上揭法制架構，設計市政組織模式。

此外，對於直轄市究竟採省市、區二級自治法人制；抑或採行市自治法人，區為市之派出機關之一級制，亦為設計直轄市政組織之重要課題。內政部係依「雙軌制」起草該自治法律，在民國八十一年九月二十九日，陳報行政院審核文中謂：

由於臺灣地區行政區域調整方案尚未奉核定，未來直轄市之規模尚無定論，有關「直轄市自治法」草案爰擬具甲、乙兩案併陳：

甲案—如直轄市之行政區域不調整或僅小幅調整時，建議市之地方自治層級採一級制，即市為法人，區為派出機關。

乙案—如直轄市之行政區域大幅調整時，建議市之地方自治層級採二級制，即市、區均為法人；惟「區」之行政區域亦應適度調整擴大)³⁷。

但在行政院審查時，經反覆檢討得失，於民國八十二年四月十六日定稿，對直轄市之層級問題，因鑑於行政區劃法尚未完成立法，直轄市之擴大調整，尚無法源，其規模仍應維持現狀，乃採甲案一級制之市政組織層級建構。此即行政院函請立法院審議之直轄市自治法草案，直轄市固分為市與區二級，但市為自治團體具法人資格，區為市之轄區，設區公所為市之派出機關，形成直轄市為法人的「一級制」地方自治團體。

一、市政府

依一般政治學者之界定，所謂「政府」(government)係指特定社會中制定與執行法律之人民與制度組合體³⁸，其具有綜合性權威(comprehensive authority)、非志願性成員(involuntary membership)、威權性規範(authoritative rules)、壓倒性力量之正當性獨占(legitimate monopoly of overwhelming force)及最高的政治本錢(the highest political stakes)等特徵。因之，政府本包含立法機關與行政機關，甚至包含司法機關在內，但我國在地方自治團體的制度設計上，一向將「政

府」窄化為「行政機關」(executive body or administrative machine)；立法機關則稱之「議會」(council)或「代表會」(assembly)，並不在政府意含之內^⑬。

直轄市自治法於第四章「自治組織」分為二節「市議會」(第一節)與「市政府」(第二節)^⑭，以組成市政組織，其市政府即依前述專指直轄市之行政機關而言。就政治權力分配，以及政府的設計原理，市政府係市自治團體的行政機關，而市長係市政府的法定代理人，且係市自治法人之代表人^⑮，其在立法體例似可參酌美國市憲章將市政府排列於市議會之前；至於日、韓地方自治法均將行政機關稱之「執行機關」^⑯，將其排列於「議會」或「地方議會」之後，以組成「地方政府」，頗符政治學理之法制設計。

對於市政府之制度設計，直轄市自治法僅於第三十條及第三十一條加以規定，其餘組織結構均授權以「組織規程」之市單行法規加以規制。該法第三十條規定：

市政府置市長一人，綜理市政，由市民依法選舉之，任期

四年，連選得連任一次。置副市長二人，襄助市長處理市政，一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等。

前項職務比照簡任第十四職等之副市長，由市長報請行政院備查，市長辭職、去職或死亡時，應隨同離職。

市政府一級機關首長職務均比照簡任第十三職等，除副市長一人、主計、人事、警政及政風主管由市長依法任免外，餘由市長任免之。

依第一項選出之市長，應於上屆任期屆滿之日就職。

此條文係明定「市長」代表市法人，且由民選產生，任期四年，連選僅得連任一次，市長另任命副市長二人，一為政務職位，隨市長同進退，一為常務職位，持續市政建設經驗。此種副市長職位之設計，係鑑於「工商發達，人民需求日殷，市政業務增加，市長政務繁忙，增置副市長二人以資襄佐^⑰」，固有其功能必要性，但產生方式則有爭議，蓋政務副市長如能比照總統、副總統搭檔組合競選方式產生^⑱，其具有強烈民意基礎，一旦市長因故不能視事，其代理市長角色當可

更積極。此在日理萬機的直轄市實為比較可行設計，但立法過程中執政之國民黨基於「勝選市長」之考量，竟堅持由市長直接任命，俾能貫徹市長施政理念，終獲通過成制。至於常務副市長固規定須具備「公務人員」簡任第十四職等之任用資格，以可借重其常年行政經驗，但是否該員即具有適任之「市政」經驗，則非所問，致使立法旨趣未得落實。

關於市政府一級機關首長之任免，直轄市自治法草案行政院版係「未加規定」，但立法委員所提草案多主張採用「政務職位」，以「比照簡任第十二職等」，或「由市長遴選任免之」^⑲，足見「責任政治」(responsible politics)係民意之所向，經朝野協商，於立法院二讀會時正式確立如通過條文^⑳。此謂「一級機關首長」，如就市政府之組織系統而言，應係指涉市長，但就條文係指由市長任命之「一級機關首長」，應係臺北市政府或高雄市政府組織規程第六條所規定之「局、處」長或直屬委員會之主任委員而言，故就市政組織系統如市政府或市長列為一級機關，則下屬之局、處、會、中心，



由市長「依法任免」，以別於其他機關首長之由市長依「政務職位」全權任免。按主計人員之任用係依「主計機構人員設置管理條例」、人事人員之任用係依「人事管理條例」、警察人員之任用係依「警察人員管理條例」、政風人員之任用係依「政風機構人員設置條例」，均採「一條鞭」之任用方式，直轄市之上揭四局處首長，如依前揭「特別法」係由中央相關首長任用：

(一)主計處處長由行政院主計處主計長依該條例第十八條規定任用。

(二)人事處處長由行政院人事行政局局長參照該條例第五條暨「行政院所屬各級人事機構人員設置管理要點」第十點規定任用。

(三)警察局局長由內政部部长（實質上是由內政部警政署署長負責）依該條例第二十一條規定任用。

(四)政風處處長由法務部部长依該條例第七條、第九條規定任用。

此種任命程序，究竟直轄市自治法制化後可否突破？依直轄市自治法第一條第二項：「直轄市之自治依本法之規定，本法未規定

者，適用其他法律。」則直轄市自治法如對上述四機關首長採取「政務職位」之任用，即可以「特別法」而排除前述各法律之任用，在適用上絕不生抵觸之情事^④，但該條第三項竟規定「依法任免」，則非回歸上揭條例之任用程序不可。主計、人事、警政及政風之機關首長在市長之政策指示下，究竟有無「政策作為？」在實務上固以政策執行多於政策制定，但其有政策執行之責任，則無可置疑，因此，如設定為政務職位應更可展現直轄市係一「責任政府」的組織文化模式。

直轄市自治法第三十一條規定：

市政府組織規程由市政府擬訂，經市議會同意後，報請行政院備查。

新設之市政府組織規程由行政院擬訂，送立法院查照。

第一、二項之組織規程，其有關考銓業務事項，不得抵觸中央考銓法規；並於核定後函送考試院備查。

此條文涉中央政府之「自治監督」（行政監督與考試監督）部分後述；對市政府組織規程無論臺北市、高雄市均已依上述立法程序，由各該市政府起草組織規程

法規案函請各該市議會行使「同意權」後，經行政院備查，而發布施行^④。除市政府組織規程係依該條並適用直轄市自治法第十五條第一項第五款，依法由市議會行使「同意」議決權外，其餘市府所屬行政機關組織規程法規案應如何完成立法？行政院核復略以：

直轄市自治法第十五條第一項第五款所稱之市政府組織規程，係指送經市議會審查通過之市政府組織規程，至其他市政府所屬行政機關組織規程則應適用同條第一項第一款所稱「市法規」有關規定^④。

行政院之核復與該條立法意旨並不相符，蓋直轄市自治法對於「市政府」組織規程，其所謂「市政府」應指組合市政府之局、處、會而言。質言之，廣義之市政府包括市政府所屬行使行政權力之各機關；狹義之市政府則指市長直接任免政務官之主管機關而言。因之，其組織規程法規案之立法程序，仍以適用「第五款」，並回歸第三十一條第一項，為市議會「同意權」之行使為宜。

依臺北市、高雄市二市政府組織規程第三條，市長之職權包括「綜理市政」及「指揮監督基



層自治事項及所屬機關員工」二項，係以市最最高行政首長執行「一般行政監督權」及「市行政決策權」，其屬「公職人員」⁵⁹，亦具「政務官」⁶⁰身分，其主要職權可細分為：

(一)人事行政權（包括人事任免、考核之權）。

(二)行政指揮權。

(三)行政決策權。

(四)行政監督權（包括逕行糾彈薦任第九職等以下人員、依考績法懲處處分）

(五)預（決）草案編列權。

(六)法規案提案權（包括市政組織法規案之提案權）及議會議決案覆議權。

(七)報請行政院協商權限爭議權（包括省市權限爭議、與市議會議決、預算案未如期完成審議之爭議）。

(八)其他依法律賦予之職權。

由上揭職權以體現直轄市市長之地方「行政領導權」(the powers of administrative leadership)；由市長之行政領導權，以形塑直轄市自治權⁶¹。

市長所可行使之公權力固極具綜合性和權威性，但相對所須承擔之政治責任亦頗為廣袤性和抽象性。就直轄市自治法規定之

「職責」言之，市長之職務，除上揭行政權所隱含之職務外，尚包括：

(一)依法行政義務。

(二)向議會提出報告義務（包括：市議會定期會施政報告、預算案編製報告及其他特定事項報告）。

(三)接受議員質詢義務（僅限市議會定期會）。

(四)執行議會決議義務。

(五)履行政見義務。

(六)其他依法律應履行之義務。

此等義務如未善加實行，將引發政治事件，且有構成「罷免事件」而負有嚴重的政治責任之虞。

對於市長是否有「公務員服務法」及「公務員懲戒法」之適用？因直轄市自治法未予明定，致引發適用之爭議。直轄市自治法草案行政院版原於第五十條加以規定⁶²，卻因國民黨籍立法委員林志嘉等五人提議刪除⁶³，致該法未加規定，唯就公務員服務法第二十四條：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」市長現依特任官待遇支薪，且係直轄市自治法所規定市政府編制內人員，應可適用公務員服務

法，其如有「違法、廢弛職務或其他失職行為」（公務員懲戒法第二條），經監察委員依監察法向「公務員懲戒委員會」提出「彈劾案」或「糾舉案」，以受公務員懲戒法所規定之「懲戒處分」；懲戒處分應限於「撤職」或「申誡」（公務員懲戒法第九條第二項），但直轄市自治法則無此種限制處分之規範；似有未妥⁶⁴。

直轄市自治法第五十一條規定，市長辭職、去職（包括撤職、解除職務及罷免）、死亡者，或休職期間逾任期者，應辦理補選。但所遺任期不足一年者，不再補選。停職者，如屆任期亦應依法改選。前揭補選之當選人應於公告當選後十日內就職，其任期以補本屆所遺任期為限。此一規定應無不當，但對原任市長離職後所遺任期不滿一年而不再辦理補選時，其「代理市長」則未加規定，就法理該代理市長應由行政院指派常務副市長擔任⁶⁵；反之，經補選當選者，其市長任期如何計算，是否視為第一任，而受不得連任第三任之限制⁶⁶，法無明定；在未修法規範前，應採不受限制之見解，始符法律保留之原則。

市政府如圖三，依其組織規程可分為組成市政府的「業務機關」(Line machine)，扮演市長參贊的「幕僚機關」(staff machine)；另外，尚有兼具上揭二項功能的「直屬機關」(special machine)依市、區二級組合市行政機關。此類行政組織在權力分立的模式中，分官授職，採取類似美國強市長制的機制，依混合式(hybrid structure)的組織模式³⁸，設置下列專責機關，以執行直轄市自治法所規定之自治事項或委辦事項之公共事務：

(一)業務機關

1.臺北市政府

民政、財政、教育、建設、工務、交通、社會、勞工、警察、衛生、環境保護、都市發展、消防等十三局；至原訂於民國八十五年元月，成立文化局，因該局組織規程尚未經市議會通過；迄未成立。另有地政、國民住宅、新聞、兵役等四處。

2.高雄市政府

民政、財政、教育、建設、工務、消防、社會、勞工、警察、衛生、環

境保護等十一局；地政、國民住宅、新聞、兵役等四處。復將臨時機關捷運工程局、直屬委員會(研究發展考核、法規、訴願審議)亦列為該市政府之組成機關中。

(二)幕僚機關

1.臺北市政府

秘書、主計、人事、政風等四處。

2.高雄市政府

秘書、主計、人事、政風等四處。

(三)直屬機關

就北、高二市政府中直屬市長管轄或領導(the office under direct jurisdiction or leadership of mayor)之機制分析，並非全屬行使公權力的行政組織，尚有部分組織僅是事業機構(corporation; business unit)，是以此謂直屬機關實應包含直屬之事業機構。

1.臺北市政府

研究發展考核、法規、訴願審議等三委員會；捷運工程、翡翠水庫管理等二局；自來水事業處；公務人員訓練中心；臺北

銀行、臺北大眾捷運等二股份有限公司；十二區公所。此外，臺北市政府核定於民國八十五年三月，正式成立「原住民事務委員會」，其組織規程業經市議會審議通過。

2.高雄市政府

公務人員訓練中心、高雄銀行股份有限公司、十一區公所。

事實上，直轄市政府除有上揭法定組織規程和正式編制之市政組織外，其為因應特定任務成立之組織，尚有依法律行使廣泛公權力的「都市計畫委員會」、「少年輔導委員會」、「公務人員住宅輔建及福利互助委員會」，以及僅供市長諮詢的任務編組，其名稱諸如委員會、專案小組、督導會報不一而足。因之，市政組織就整體而言，是一種極具不正型(adhocracy)³⁹之組織，唯在制度運作上卻是相當具有公權力的法定行政組織。

二、市議會

現代民主式的都市政府，無論採取權力合一或權力分立的模式，其立法機制；即通稱市議會或代表會的立法機關，均扮演政策作為之顯著角色。市議會因係合議制，其



組織功能運作向採成員地位平等的「同僚模式」(collegial model)，有如圓桌型的態樣；此正與強市長制的行政機關，採取成員與市長係權力服從定位之不對等關係，所形成之「官僚模式」(bureaucratic model)，有如馬蹄型之態樣有所不同^⑩。依直轄市自治法第十四條：

市議會由市民依法選舉市議員組織之。市議員任期四年，連選得連任。市議員總額，市人口在一百五十萬人以下者，不得超過四十四人；最多不得超過五十二人。其名額並應參酌各市財政、區域狀況，於市議會組織規程定之。

各選舉區選出之市議員名額在五人以上者，應有婦女當選名額。

依第一項選出之市議員，應於上屆任期屆滿之日就職。

該條係市議會組成員的產生方式。為避免議員名額過多，影響議事效率，乃捨棄以人口數為基準的名額計算立法例，採用「定額」立法例，且以現北、高二市的議員總額外加原住民一人為法定議員最高限額，用以控制議會組成員之規模。臺北、高雄二市之人口數相差多達一百餘萬人，爰

授權該二市以「市議會組織規程」(第三條)，就「財政、區域」等狀況，分別加以較詳細之規定；唯「原住民」及「婦女」保障名額，則應依直轄市自治法規，納入組織規程中，以資適法，並貫徹憲法增修條文第九條第四項「促進兩性地位之實質平等」及第六項「原住民之地位及政治參與，應予保障」之憲政精神。

關於市議會之組織法制，依直轄市自治法第二十九條第一項及第二項：

市議會組織規程由市議會擬訂，報請行政院核定。

新設之市議會組織規程由行政院定之。

由於該組織規程係經「市議會擬訂」，自須市議會三讀通過，而經民意機關通過的組織法制，竟須再由市自治監督機關「行政院核定」，不但不符「法律保留」基本意旨，且與市政府組織規程係經市議會同意後，報請行政院備查之「衡平立法」(equal legislation)不合。究其立法意旨何在？立法院審查會提議委員並未明示，恐係著眼於對市議會的制約，以免市議會組織規模過度龐大，而有違「精簡規模」之

人事政策。^⑪

直轄市自治法第二十二條規定：「市議會置議長、副議長各一人，由市議員分別互選或罷免之；其選舉罷免於市議會組織規程定之。」北、高二市議會組織規程第八條規定，該會議長、副議長之選舉，應於議員宣誓就職典禮後即席舉行，並應由議員總額過半數之出席，以得票達出席總數之過半數者為當選。選舉結果無人當選時，應立即舉行第二次投票，得票較多者為當選，得票相同時，以抽籤定之。第十八條規定，議長綜理會務，議長因故不能執行職務時，由副議長代理，議長、副議長同時不能執行職務時，由議長指定議員一人代理。此「議長」(speaker)或「副議長」(deputy speaker)之法律定位，在直轄市自治法及其授權訂定之市議會組織規程，僅規定「綜理會務」或「代理綜理會務」，並未定位為有如英國平民院議長之「超黨派之行政中立」。因之，直轄市議會議長、副議長於宣誓就職後，仍參與政黨政治之活動，其所謂「議事中立」僅於主持會議時，應依循「市議會議事規則」而已。由於現代民主社會係「議會的世紀」(

age of parliaments)，儘管議會的角色受制於成員屬性、權變連環、內部組織、立法與行政關係，但建立制度化議會(institutionalizing parliaments)，以因應分歧多元的社會發展⁶²，則建構議長更具中立的政治角色，不受黨派政治立場影響，將是市議會議長角色的必要轉換。

關於市議會的組織，依北、高二市議會組織規程第二十五條：

本會為審查議案，設各種委員會，其設置辦法由本會訂定，報行政院備查，並函送市政府。

因之，依該條由臺北市議會所訂定，並應報經行政院備查之「臺北市議會各委員會設置辦法」第二條即規定，市議會設有下列審查大會「付委」(commit or refer)各種議案及人民請願文書之委員會⁶³；亦即議學所謂「常設委員會」(standing committee)

- (一)民政委員會
- (二)財政、建設委員會
- (三)教育委員會
- (四)交通委員會
- (五)警政、衛生委員會
- (六)工務委員會
- (七)法規委員會

(八)預算綜合委員會

前六種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。委員會委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。

至法規委員會置委員九人；由上揭六種委員會各推選一人暨另由議長遴選三人組成，其第一及第二召集人各一人，均由議長指定之。預算綜合委員會置委員十七人，除議長、副議長為當然委員並為第一第二召集人外，其餘委員十五人，由前六種委員會第一第二召集人出任外，另由議長指定三人組成之。委員會之政治角色向受重視，其對議案之審議扮演關鍵性地位⁶⁴，故其組織遂須法制化以行使其立法權。

北、高二市議會組織規程第二十九條：

本會設秘書處，置秘書長一人、副秘書長一人；秘書長承議長之命處理本會事務，並指揮監督所屬職員；副秘書長襄助秘書長處理本會事務。

本會秘書處組織規程由本會擬訂，並報行政院核定。依「臺北市議會秘書處組織規程」第三條，該會設有議事（分議程、議案二股）、總務（分文書、事務、管理、出納四股）二組；公共關係、法規研究及資訊（分電子處理、圖書資料二股）三室；另有會計、人事、政風三室。臺北市議會之組織架構如圖四所示，高雄市議會參照。

由於「市議會」係直轄市最高地方立法機關，其職權之正當行使在能明確賦予自治機制所必要之立法權，而依直轄市自治法第十五條，市議會之職權，包括：

- (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。

事實上，市議會之職權並不祇上



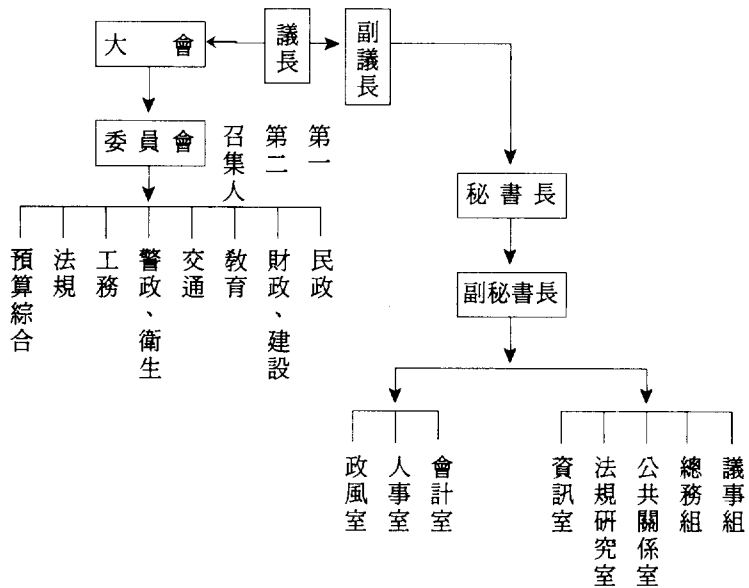
揭事項，諸如依直轄市自治法第二十三條第二項「市議員於議會定期會開會時，有向市府首長就其主管業務『質詢』(question power)之權」，即是。因之，市議會之職權依行使方式，可分為：

(一)議員個別行使之權；即：

- 1.質詢權：有向市長提出市政總質詢，向各局、處、會、中心等機關首長提出業務質詢之權⁶⁵。
- 2.提案權：議員三人以上之附署得向大會提出議案；但市法規案須有議員總額五分之一以上之附署⁶⁶。

(二)議會集體行使之權

- 1.立法權：審議涉及市自治事項或委辦事項之直轄市單行法規。
- 2.財政權：審議直轄市政府提出年度地方總預算案及直轄市審計處提出年度地方總決算案審核報告。此外，對於直轄市依法得予課徵之「特別稅課、臨時稅課及附加稅課」⁶⁷，以及直轄市財產之處分，均有議決之權。
- 3.組織權：審議直轄市政府組織規程，以及該市屬事



圖四 臺北市議會組織架構

業機構之組織規程。

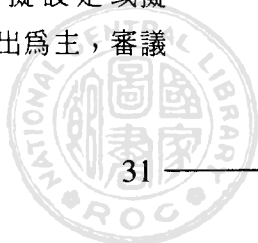
- 4.調查權：為審查議案需要或對某一案件或問題認有專案研究或對外調查之必要者，得經大會通過成立專案小組，進行調查或研究事宜⁶⁸。
- 5.提請釋憲或統一法令解釋權：議會議決事項，如與法律、中央法規有無抵觸發生疑義時，議會可提請司法院解釋⁶⁹。
- 6.受理人民請願權。固然市議會有上揭權限，但

為卻除市議會公權力之濫用，在其權能行使中仍有制約之設計，包括：

(一)市政府對市議會的制衡機制

1.市議會有限審議權

- ①市議會對於市政府所提預算案不得為增加支出之提議。
- ②市議會審議市總預算案，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；歲出以擬設定或擬變更之支出為主，審議



時應就機關別及政事別分別決定之。

- ③市議會審議市決算審核報告時，應係得邀請審計機關首長列席說明。
- ④市議會所議決市議員提案事項及接受人民請願，市政府如執行有困難時，僅須敘明理由函復市議會即可。

2. 市政府議案覆議權

依直轄市自治法第十七條前段，市政府對同法第十五條第一項第一款至第六款及第十款之議決案，如認為「窒礙難行」時，應於該議決案送達市政府三十日內敘明理由送請市議會「覆議」；覆議時，如有出席議員三分之二維持原議決案，市政府應即接受。此一參照美國總統制的制度設計⁷¹，對於市議會權能至上（supremacy of council）的影響，自然不可忽視，而此一機制正是市政府與市議會間制衡（check and balance）的表徵。

(二) 中央政府對市議會的監督機制

1. 中央機關核定權

- ①既設之市議會組織規程由市議會擬訂，報請行政院核定。
- ②新設之市議會組織規程由行政院定之。
- ③市議員所支領待遇之各費用支給標準，以法律定之。
- ④市議員應於就職前辭去原職，不辭去原職者，於就職前視同辭職，並由行政院通知其服務機關解除其職務或解聘。

2. 中央機關認可權

- ①市議會議決市法規，除法律另有規定者外，應函由市政府報中央主管機關轉行政院備查，但備查時不得逕行修正。
- ②市議會同意市政府擬訂之市政府組織規程及區公所組織規程後，須分別報請行政院備查或內政部核備。
- ③市議會、市政府及區公所組織規程，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規，並於核定後函送考試院備查⁷²。

3. 中央機關協商權

- ①市政府對市議會之議決案應予執行，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。
- ②市議會對市總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，市政府得就原提總預算案未審議完成部分，報請行政院邀集有關機關協商議決之⁷³。
- ③對於自治事項遇有爭議時，由立法院院會議決之。
- ④市與省（市）間發生事權爭議時，由行政院召集有關機關協商解決之。

4. 中央機關解釋權

- ①市議會議決事項與法律、中央法規有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。
- ②市議會或市政府對行使自治權發生爭議時，由行政院依自治監督機關加以核釋；對委辦事項有所持疑時，更可函報



行政院全權核奪或指示憑辦。

至於對於直轄市議員之身分保障和待遇規定，亦可分為：

(一)身分保障

直轄市自治法參照司法院釋字第第一六五號解釋制定市議員的身分「相對保障」規定⁷⁴，即：

1. 身體保障：市議員除現行犯外，在會期內，非經市議會之許可，不得逮捕或拘禁⁷⁵（直轄市自治法第二十六條）。
2. 言論免責：市議會開會時，市議員對於有關會議事項所為之言論及表決，對外不負責任⁷⁶（直轄市自治法第二十五條）。

(二)待遇規定

依直轄市自治法第二十七條，市議員得支研究費等必要費用；在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費。前項各費用支給標準，另以法律定之。至今內政部尚未完成「地方民意代表待遇條例」之起草工作，但此項對市議員待遇法律之制定，係積極性依法行政原則之貫徹，乃直轄市自治法頗具創意之進步立法，此在一般先進國家之地方自治法中亦不多見。

有鑑於培養「專業議員」或「專家議員」之必要性和需求性，直轄市自治法第二十七條規定：

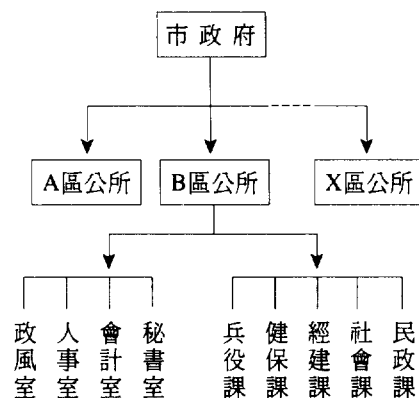
市議員不得兼任公務員、公私立各級學校專任教師或其他民選公職人員，亦不得兼任市政府及其所屬機關、事業機構任何職務或名義。但法令另有規定者，不在此限。

此項制度設計，促使府會一體之形式不存在，以體現相互制衡之政治功能，且避免因議事妨害教學；對於與市屬機關，尤其事業機構之「利益輸送」，至少在制度上可以排除。內政部修正「各級都市計畫委員會組織規程」，排除市議員擔任市都市計畫委員會委員，即為直轄市自治法本條之適用。

三、區公所

如圖二所示，直轄市雖為市、區二級，但區為行政區域，卻不具法人地位，區公所係直轄市政府之派出機關(the *divisionalized form*)，且係聚集型組織(*conglomerate form*)；又稱「純派出機關」(*pure divisionalized structure*)。即每一區公所有獨立的服務區域，其財源除向市政府請求編列預算外，與其他

區公所間並無相互支援情形⁷⁷，其結構如圖五。



圖五 直轄市區公所組織建構

依直轄市自治法第三十二條：「區公所置區長一人，依法任用之，並承市長之命綜理區政，指揮監督所屬人員。」因之，區長係依公務人員任用法由市長就具薦任第九職等或簡任第十職等資格加以任命之直屬機關首長，未具「公務人員」身分，卻有「公務人員」之身分保障。復依臺北市各區公所組織規程⁷⁸第二條第一項：

區公所置區長，承市長之命，民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。區轄內之警察、戶政、衛生、國民中小學等機關、學校、

區清潔隊、養路分隊及路燈園藝隊，對於協助推行轄內自治業務、為民服務工作及區公所執行上級交辦事項並受區長之指導。區屬人民團體應受區長之監督。

因之，區政係由區長以「首長制」的組織形態加以管理，其職責可分為：

(一)主管長官身分之職責

- 1.組織管理權：承市長之命，民政局局長之指導監督，綜理區政。
- 2.人事行政權：以行政首長身分指揮監督。
- 3.團體監督權：區轄依人民團體法或其他法律規定所許可成立之人民團體，均由區長行使團體監督之權。

(二)兼管長官身分之職責

行政指導權：此即區長對該轄區內之行政機關（包括警察、戶政、衛生、公園、養路、路燈等單位）以及國民中小學，對於協助推行地方自治、加強為民服務，或執行上級交辦事項，具有行政指導(administrative guidance)之職權，但似無行政處分之一般「兼管長官」之權^⑬。

茲依臺北市各區公所組織規

程^⑭，人口已達二十萬人之區，得置副區長一人，以襄助區長處理區務（第二條第二項）。目前臺北市共分十二區，高雄市共分十一區，在「行政區劃法」尙未完成立法前，市轄區將維持現狀。依上揭區公所組織規程第三條規定，區公所可分為業務與幕僚二類型之建制：

(一)業務單位

民政、社會、經建、兵役及健保等五課；唯高雄市各區公所尙無健保課之設置。

(二)幕僚單位

秘書、會計、人事及政風等四室。

區長之幕僚長係主任秘書，在未設有副區長之區，區長因故不能視事，由主任秘書代理。區公所設區務會議，可與區市容會報合併舉行，由於區公所係採首長制，上揭會議固都每月定期召開，但皆為區長之諮詢會議或區務之協調會議，並不具決策功能。

肆、結 語

直轄市自治法所設計之都市組織法制，係大有別於依「行政命令」所設計之都市組織法制，其結構雖採傳統首長制，但市長因有強有力的民意基礎，對於市

政組織有完整的人事權、組織權，且市長對於財政權在「自治財政」章所明定之財政法律完成立法後，將相對強化，蓋充裕財源，將是直轄市推動各項公共建設的重要條件，市政建設果能因財源較往昔充裕而順利推展，則市政組織之功能亦勢將顯得健全。

由於直轄市自治法公布施行後，尙有涉及自治機制的下游法律或行政命令，還未完成立法；甚至起草都未開始，此種「立法落後」(legislative lag)的腐化現象，有待內政部及相關部會全力策勵，始得切實達成直轄市自治法制化之目標。

對於直轄市法制的建構，係我國近些年推動憲政改革重要的一環，且是頗具成就的要項。直轄市自治帶動地方自治，地方自治合憲化及合法化，乃為國家邁入民主轉型非常必要的工具性政策設計，在此規模初具，實施成效當須關心都市法制者共同參與，以使都市有建設，國家有發展矣！

（作者紀俊臣為文化大學教授）

注 釋：

- ⑬(1)民國七十九年四月十三日，司法院釋字第二五九號解釋：



「直轄市之自治，以法律定之，為憲法第一百十八條所明定。惟上開法律迄未制定，現行直轄市各級組織及實施地方自治事項，均係依據中央頒行之法規行之。為貫徹憲法實施地方自治之意旨，自應斟酌當前實際狀況，制定直轄市自治之法律。在此項法律未制定前，現行由中央頒行之法規，應繼續有效。」因之，本文係就現行法規與直轄市自治法加以比較說明之。

- ②司法院釋字第二九九號解釋：「中央民意代表之待遇或報酬，應視其職務之性質，分別以法律規定適當之項目與標準，始得據以編列預算支付之，以建立民意代表依法支領待遇之制度。」參見吳庚：行政法之理論與實用，（臺北：三民書局，民國八十四年三月），頁九四。
- ③對於直轄市政府之主計處長、人事處長、政風處長及警察局長雖均有「專法」規定任免，但直轄市自治法係特別法，是否應依原定之法律任免，在法理上存有爭議；唯考試院第八屆第二三一次會議決議：「臺北市政府主計處、人事處、政

風處等三機關首長職務之列等，在相關法律及職務列等表未修正前，暫列簡任第十二職等至第十三職等（現已再調整為簡任第十三職等）。警察局局長列等部分，仍照現行警察官職務等階表規定辦理。」質言之，考試院已確立上述四機關首長非政務職位；至其任用權限究屬市長或中央相關部處局首長，則未加明定，形成依慣例之懸案。

- ④董保城：「省縣自治法若干問題之探討」，地方自治論述專輯，第一輯，（臺北：內政部，民國八十四年一月），頁一六一。
- ⑤張正修：「憲法中地方自治條款的矛盾與法體系的建構」，國立中正大學政治學研究所地方自治暨中央與地方權限之爭議研討會論文，（民國八十四年六月十六日、十七日），頁三。
- ⑥薄慶玖：地方政府與自治，（台北：國立空中大學，民國八十三年九月），頁八。
- ⑦參見許志雄：「地方自治的觀念與理念」，憲法之基礎理論，（臺北：稻禾出版社，民國八十二年十月），頁二八三。

⑧兼子仁與磯野彌生：地方自治法，（東京：學陽書房，一九八九年四月），頁二九三。

⑨林紀東：行政法，（臺北：三民書局，民國七十五年八月），頁一九二～一九三。

⑩Lewis Mumford, The City in History: Its Origins, its Transformations, and its Prospects, 宋俊嶺與倪文彥譯：歷史中的城市—起源、演變與展望，（臺北：中國建築工業出版社，民國八十三年二月），二四。

⑪行政區劃法草案已由立法院內政及邊政委員會完成「委員審查」正函送二讀中。

⑫民國十九年五月二十日，國民政府公布「市組織法」，其所指涉之市包括直轄市及省轄市，但均未賦予法人之地位。

⑬按行政權力實行者稱之為行政主體。見陳新民：行政法學總論，（臺北：三民書局，民國八十年六月），頁一〇九～一一五。

⑭林紀東，前揭書，頁一九二。參見劉如慧：論行政機關選擇公法及私法手段之自由，（臺北：國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，民國八十四年六

月)，頁一五。

⑮紀俊臣：「我國地方自治團體之法律地位」，臺灣省實施地方自治三十週年學術論文集，（南投：臺灣省政府民政廳，民國六十九年六月），頁二～三。

⑯行政院判例要旨彙編，（臺北：行政院，民國八十一年六月），頁一一二九。

⑰對於地方自治團體究如何區隔自治事項與委辦事項，學者雖有所論述，但仍難以了解，爰就實務及法理說明之。參見黃錦堂：「自治事項與委辦事項問題之研究」，地方自治論述專輯，第一輯，前揭書，頁九三～一一一。

⑱同上，頁九七

⑲薄慶玖，前揭書，頁一四五。

⑳黃錦堂，前引文，頁九七。

㉑臺灣省政府於62、8、24府民一字第八六九〇六號函，訂頒「臺灣省自治事項細目與委辦事項劃分原則」。儘管該原則缺乏法律依據，且與委任之行政法理有悖，但既經省府頒布有年，對二事項之劃分自產生一定之「行政指導」(administrative guidance)作用，爰列舉於后：

(一)自治事項細目依據「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」之規

定列舉之，凡未列舉事項原則上為委辦事項。

(二)縣市自治事項與委辦事項劃分原則：

1.自治事項

a.由縣(市)立法、縣(市)執行之事項。

b.由省依法授權縣(市)立法並執行之事項。

c.由省立法交由縣(市)執行，其經費依法由縣(市)負擔之事項。

d.除法令另有規定外，凡不須呈請上級政府核准即可執行之事項。

2.委辦事項：

a.由省立法交由各縣(市)執行，其經費未依法由縣(市)負擔之事項。

b.縣(市)奉上級命令辦理之國家行政，其經費係由上級負擔並對上級負責之事項。

3.未列舉事項就自治事項、抑委辦事項有疑義時，應依上開原則決定之；如未能決定時，應層報行政院核定之。

4.除本原則列舉事項外，凡有關人事、主計及一般行政未能列舉者，應依各有關法律辦理。

㉒直轄市自治法第二十一條：

市議會議決事項，於本法施行後四年內，與中央法規抵觸者無效；期滿後，市議會議決自治事項與法律抵觸者無效；議決委辦事項與中央法規抵觸者無效。

前項議決事項無效者，應由行政院予以函告。

第一項議決事項與法律、中央法規有無抵觸發生疑義時，由司法院解釋之。

㉓憲法第一百零八條第一項係「中央委辦省縣之事項」、第一百零九條第一項係「省委辦縣之事項」，均採列舉式規定。

㉔此一規定係源自於憲法第一百十一條規定：

除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。

蓋上揭規定，因未有「直轄市」在內，如直轄市自治法未加規定，嗣後適用恐有爭議。此條規定，對於「立法院代表全國民意解決具政治性之權限爭議」，應係頗具實用性及法理性之制度



設計。

⑲省縣自治法第十六條有相關規定，但範圍擴大至縣（市）、鄉（鎮、市）間之合辦事業之程序規範。

⑳Andrew Kakabadse and Christopher Parker, Power, Politics, and Organizations, 蔡麟筆譯：權力、政治與組織，（臺北：巨流圖書公司，民國七十九年十二月），頁一二一。

Diana C. Pheysey, Organizational Cultures: Types and Transformations（London: Routledge, 1993），p.46。

㉑薄慶玖，前揭書，頁一七〇。

㉒Ken Young, "Urban Politics: An Overview", Key Young, ed., Essays on the Study of Urban Politics(London: The Macmillan Press, Ltd., 1975), pp.186-187 Rob Atkinson and Graham Moon, Urban Policy in Britain: The City, the State and the Market (London: The Macmillan Press, Ltd., 1994), pp.203-207

㉓有關「權力合一制」之市政組織，可參見紀俊臣：「從法制觀點評析我國都市行政組織之結構與功能」，國立中山大學公共事務

管理研究所第六屆「環境管理與都會發展」研討會論文，（民國八十四年十一月十一日），頁二五～二七。

㉔如紐約市憲章(New York City Charter)即於第二十八章規定，成立少年法庭處(Department of Juvenile Justice)，負責青少年犯罪，乃至家事糾紛之司法仲裁事項。See New York City Charter (Amended to September 15, 1985), (The Department of General Services of the City of New York, 1986), pp.143-144

㉕雖有國內學者基於中共憲法第九十六條第一項：「地方各級人民代表大會是地方國家權力機關。」認為大陸地方政府組織係採用「權力匯一制」，即權力合一模式；唯就該憲法第一百零五條：地方各級人民政府是地方各級國家權力機關的執行機關，是地方各級國家行政機關。

地方各級人民政府實行省長、市長、縣長、區長、鄉長、鎮長負責制。

第一百一十條：

地方各級人民政府對本級人民代表大會負責並報告工作。縣級以上的地方各級人民政府在本

級人民代表大會閉會期間，對本級人民代表大會常務委員會負責並報告工作。

地方各級人民政府對上一級國家行政機關負責並報告工作。全國地方各級人民政府都是國務院統一領導下的國家行政機關，都服從國務院。

可以認定中共地方組織即使是直轄市之市政組織仍係採取強市長制之「權力分立」模式。此一不同看法，可參見薄慶玖：「中共地方政府初探」，國立政治大學公共行政研究所：中共行政組織及人事制度研討會論文集，（民國八十三年七月九日），頁五六～五八。

㉖詳見黃錦堂：台北市與中央權限劃分之研究（期中報告），（臺北市政府研究發展考核委員會，民國八十五年元月二十四日），頁九～十一。

㉗依省縣自治通則草案（係指立法院除該草案第五十三條、六十八條外，已通過二讀之重行審查修正案）第七十八條：「市自治之制定準用本通則有關縣之規定。」而該草案第四章「自治組織」第三節「縣議會」及第四節「縣政府」，對府會關係如何設定，雖隻字未提，但就縣議會之職權

(第三十四條)及縣政府之職權(第四十條),暨憲法第一百二十四條、第一百二十六條等規定,「省轄市」或縣應係採取權力分立模式。

③④所謂「功能結構」,又稱「部門結構」(department structure),係依整體組織之功能專化原理所設計之組織類型,市組織依立法職能和行政職能而分別成立部門,自屬功能結構。Richard M. Burton and Borge Obel, Strategic Organizational diagnosis and Design (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1995), pp.51-56

③⑤行政院為突破「省政府」組織不符「省政府組織法」規定,遭遇省議會在野黨議員杯葛省地方總預算案之政治困境,爰依中央法規標準法第五條第三款規定,提出動員戡亂時期臺灣省政府組織條例暨臺灣省議會組織條例二草案,函請立法院審議。審議過程中省議會函請司法院大法官會議就該立法是否違憲聲請解釋。民國七十九年四月十九日,司法院釋字第二六〇號解釋:依中華民國憲法有關地方制度之規定,中央尚無得逕就特定之省議會及省政府之組織單獨制定法律之依據

,現時設置之省級民意機關亦無逕行立法之權限。

③⑥民國八十一年五月二十七日,第二屆國民大會臨時會通過憲法增修條文第十七條:

省、縣地方制度,應包含下列各款,以法律定之,不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百十二條至第一百五條及第一百二十二條之限制:

一、省設省議會,縣設縣議會,省議會議員、縣議會議員分別由省民、縣民選舉之。

二、屬於省、縣之立法權,由省議會、縣議會分別行之。

三、省設省政府,置省長一人,縣設縣政府,置縣長一人,省長、縣長分別由省民縣民選舉之。

四、省與縣之關係。

五、省自治之監督機關為行政院,縣自治之監督機關為省政府。

③⑦參見省縣自治法暨直轄市自治法研訂實錄,(內政部,民國八十四年六月),頁三。

③⑧"Government is the body of people and institutions that make and enforce laws for a society." Cf. Austin Ranney,

Governing: An Introduction to Political Science(New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1990), P.8.

③⑨中央政府依憲法規定應係指總統及行政、立法、司法、考試、監察等五院,「政府」界定係採取一般政治學理之定義。

④⑩在法制設計上,為何「市議會」在前,「市政府」在後,係延續省縣自治通則草案,以及民國三十九年四月以後,臺灣地區所施行之省市「自治綱要」體例,以示尊重民意。此在立法過程中並未有爭議,甚至在野黨所提出之法案,亦採此立法體例。見直轄市自治法案—立法院公報法律案專輯第一百七十三輯(上),(立法院秘書處,民國八十四年二月),頁一一六。

④⑪參見行政院四十七年裁字第五十一號判例、四十八年判字第一〇二號判例、五十六年判字第二一四號判例,以及民事訴訟法第四十條第三項規定、最高法院二十七年上字第七六六號判例。

④⑫日本地方自治法第六章「議會」、第七章「執行機關」、韓國地方自治法第五章「地方議會」、第六章「執行機關」。

④⑬直轄市自治法案—立法院公報法



律案專輯第一百七十三輯（上），前揭書，頁二五。

④總統副總統選舉罷免法第二十一條：

總統、副總統候選人，應聯名登記。未聯名登記或申請登記之表件不全者，不予受理。……

同一組總統、副總統候選人，如經審定一人或二人資格不符規定，則該組候選人，應不准予登記。

⑤參見趙少康委員等二十六人，謝長廷委員等四十二人之「直轄市自治法草案」，直轄市自治法案專輯，前揭書，頁四八、五九。

⑥此一條文係地方自治法爭論較多的條文之一，經立法院朝野委員協商，最後由廖福本等朝野委員十五人提案，通過如條文。就法條構造係一相當粗糙的條文，如「由市長依法任免」與「由市長任免」究竟有何不同；「首長」與「主管」之區別何在？均產生爭議。詳見直轄市自治法案專輯（下），頁七〇九。

⑦有關此一條項之爭議，可參見紀俊臣：「自治法制化後地方人事行政權之運作」，高雄市政府公訓中心學術教育叢書，（高雄市政府公務人員訓練中心，民國八十四年六月，頁三四～五一。

⑧依直轄市自治法第三十一條第一項，市議會對於「市政府組織規程」法規案，僅有「同意」之議決權，但臺北市議會與高雄市議會均依照一般立法程序，以「三讀」完成審議程序，此係對法條之誤用，市政府亦未堅持「同意權」之正當行使所致。見臺北市政府83府人一字第八三〇七三七二三號函，高雄市政府八十三高市府人一字第三五四四四號函。行政院於民國八十三年十二月備查後，臺北市及高雄市二市政府均於民國八十三年十二月二十三日發布施行，俾民選市長於同月二十五日就職，得據以行使「綜理市政，指揮監督基層自治事項及該府所屬機關員工」之法定職權（市政府組織規程第三條）。

⑨行政院83.11.26台八十三內字第四四三六三號函。

⑩依公職人員選舉罷免法第二條第二款，市長係屬「地方公職人員」。

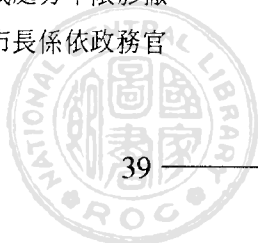
⑪政務官退職酬勞金給與條例第二條第六款，明定「直轄市市長」為該條例適用對象；唯此為官派市長之規定，在民選市長是否適用不無疑問；據上揭法律修正案第十八條第六款，業將民選直轄市長列為準用之政務人員。

⑫有學者依省縣自治法、直轄市自治法，認為地方自治權可包含立法權、執行權、規劃權（決策權）、財政權、人事權、組織權等。黃錦堂：地方自治法治化問題之研究，「臺北：月旦出版社，1995年3月），頁三八。

⑬行政院版直轄市自治法草案第五十條：「市長適用公務員服務法，並準用公務員懲戒法之規定。」此項規定，國立中興大學法律學研究所城仲模教授於立法院內政、法制兩委員會聯席併案審查二地方自治法草案時，曾有相當嚴厲之批評。見立法院審查「省縣自治法草案」，暨「直轄市自治法草案」歷次會議紀錄，（臺北：內政部民政司，未載出版日期），頁一一三。

⑭立法院聯席會議審查時，執政黨籍立法委員為何提議刪除市長適用公務員服務法，該會議紀錄未加說明；亦未見持不同看法者。直轄市自治法案專輯（下），頁四四五。

⑮直轄市自治法雖未明定市長受懲戒處分之範圍，但該法第五十一條第一項有「休職期間」、第五十四條有「撤職」之法律用語出現，正反射其懲戒處分不限於撤職或申誡；唯就市長係依政務官



退職酬勞金給與條例請領「退職金」，且政治責獨重；設如臺中市市長林柏榕受「休職」六個月之處分，應非妥適之處分。

⑤⑥直轄市自治法第三十條第二項規定，政務副市長於市長辭職、去職或死亡時，應隨同離職，自無法獲派為代理市長，而常務副市長於此未補選之際獲派代理市長，應可持續發展市政，而取得正常性之市長地位。

⑤⑦直轄市自治法為避免「連選得連任一次」（第三十條第一項），在對補選當選者續任次數之爭議，應參照美國憲法增修條文第二十二條第一項規定：「任何人繼任他人所當選的職位，其期間如超過一任中兩年以上者，以後當選不得超過一次。」加以規範，俾知所遵循。唯目前實務上，係將「其『任期』以補足本屆所遺『任期』為限」（第五十一條第二項後段），而認定補選所當選之「任期」為第一任，嗣後僅能再連任一次。此一見解，未經司法院大法官解釋，應非「絕對性之解釋」，自宜以法律加以規制，以杜爭議，並符法律保留之原則。

⑤⑧混合式組織結構係兼含功能式（functional structure）與自主

式（self-contained unit structure）的政府組織，其組織不但有自主性的分支機構，且有維繫集權機能的部門，此在直轄市所屬局處會首長均以「政務官」任命後，更突顯此一組織特性。See Richard L. Daft and Richard M. Steers, *Organizations: A Micro/Macro Approach* (Taipei: Hwa-Tai Book Co; 1986), p.376。

⑤⑨所謂「不定型組織」(ad hococracy) 係指組織水平分化高度社會專業性，但制度化不足；垂直分化則屬低度性集權。組織雖際處既複雜又變動不羈之環境，但整體結構分類則為有機體之組織，是其主要組織特徵。See Stephen P. Robbins, *Organization Theory: Structure, Design, and Applications* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc; 1990), p.305。

⑥⑩市政組織如採取「弱市長制」，其組織模式類如疊漢型之態樣，係在議會為上，政府在下的「一元領導系統」（Single system of leadership）中運作。見紀俊臣：「從法制觀點評析我國都市行政組織結構與功能」，前引文，頁二三。

⑥⑪按市議會組織規程既規定「報請行政院核定」，則該規程由市議會決通過，尚不得發布施行，必須報請行政院核定。因之，行政院得全權控制市議會組織法制，且經行政院核定後，即須由市議會發布施行，不得以不同意為由逕予修正。自治監督機關用此方式制約市議會，其監督效果如何尚待假以時日觀察。至北、高二市議會組織規程，係於民國八十三年十二月九日，由行政院以臺八十三內45927、45928號函「准予修正核定」方式，責成各該市議會「發布施行」。

⑥⑫Samuel C. Patterson and Gary W. Copeland, "Parliaments in the Twenty-first Century", Gary W. Copeland and Somuel C. Patterson, ed., *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions* Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994) pp.1-11

⑥⑬臺北市議會各委員會設置辦法係於民國八十四年三月十七日，經該會第七屆第一次定期大會第二次會議訂定。

⑥⑭羅傳賢：立法程序，（臺北：龍文出版社，民國八十二年二月），頁三二〇～三二一。



⑥⑤依臺北市議會議員質詢辦法(84.3.20~21臺北市議會第七屆第一次定期大會第三次，第四次會議修正通過)第二條：

「市政總質詢」在大會向市長提出，以政策性重要者為原則，由市長負責答覆。

「業務質詢」在各相關委員會向市府所屬各局處及公營事業機關提出，以其所職掌之業務為範圍，由各有關單位首長負責答覆。

⑥⑥依臺北市議會議事規則第九條：議案之提出依下列規定：

一、議員提案，應有議員三人以上之附署；如為三人以上共同提出者，得不經附署；但市法規之提案，應有議員總額五分之一以上之附署，且均應分組審查十五日前提出。

二、市政府提案，應經市政會議通過，並於下列時間前以府函提出；但經大會同意之緊急提案不在此限；

(一)定期大會之提案，應於分組審查十五日前提出。

(二)臨時大會之提案，應於開會十日前提出。

⑥⑦財政收支劃分法第十六條第四項，略以：特別稅課指適應地方自

治事業之需要，經議會立法課徵之稅。但不得以已徵貨物稅或特產稅之貨物為課徵對象。同法第十九條規定，各級政府為適應特別需要，得經各級議會之立法，舉辦臨時性質之稅課。至「附加稅課」，依地方稅法通測草案第五條，省(市)政府、縣(市)政府為辦理自治事項，籌措所需財源，除關稅、貨物稅及營業稅外，得就現有中央及地方稅課中「附加徵收」。但其徵收率(額)不得超過原稅率(額)百分之三十。

⑥⑧因直轄市自治法第三十一條及第三十三條分別有「市政府組織規程」與「區公所組織規程」的立法規定，似說明同法第十五條第一項第五款之「議決市政府組織規程」，僅限於「直轄市政府組織規程」，並不意含直轄市政府所屬機關之組織規程，亦須由該市議會審議之事項。此在行政院人事行政局邀請銓敘部等有關機關會商之結論中，略以：直轄市自治法第十五條第一項第五款所稱之市政府組織規程，係指市政府組織規程所定機關之組織規程，應送市議會議決，至其他附屬機關之組織規程應否送市議會議決，由各該市議會自行斟酌決定

(行政院人事行政局83.9.26八十三局力字第36358號函)。即採從寬解釋；實務上，北、高二市政府亦將一級機關組織規程草案均函請各該市議會審議(見臺北市政府83.11.7.83府人一字第83073723號函、高雄市政府83.11.9、八十三高市府人一字第35444號函)。此外，依首揭條文規定，市議會對「組織規程」係行使「同意權」，而非如一般議案之「審議權」；換言之，市議會對組織規程草案應無「增、刪」之權，但實務上恐難有此堅持；矧且市議會職權又有「議決」之明定。設定市議會僅有「同意權」，以限制其人事權，組織權之行使，實不無困難之處。

⑥⑨依臺北市議會專案小組設置及處理辦法第六條，專案小組委員以三至七人為原則，但特殊重大案件得增至九人。

⑦⑩直轄市自治法第二十一條第三項，雖規定由司法院解釋疑義事項，但依憲法第七十八條、第七十九條第二項，以及司法院大法官審理案件法第四條、第五條及第六條規定，該釋憲及統一法令解釋之權，應歸屬司法院大法官。

⑦⑪美國學者曾指出美國總統最重要而有效的立法權為「覆議權」(



veto power)，或譯為「否決權」，足見此一機制對行政部門牽制立法部門之重要性。見Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics Today: A World View* (Boston: Little, Brown and Company, 1980), p.203

⑦此一規定係分別於直轄市自治法第二十九條、第三十一條及第三十三條加以明定。就立法院經朝野協商所通過之條文，第二十九條應無疑義；但第三十一條及第三十三條既係報請行政院備查或內政部核備，何來「核定後函送考試院備查」？顯係立法院技術有嚴重瑕疵，應將「核定」視之為「備查」或「核備」為當。

⑧就實務而言，立法機關審議預算案因須完成歲入與歲出之平衡，其在三讀前可能有部分完成二讀；有部分尚未成完二讀，始生審議不能如期完成之問題。因之，就法理而言，預算案應都未完成審議，是以該條所指稱「有限制協商」，應非事實。

⑨司法院釋字第一六五號解釋，略以：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。此係採取日本地方議會議員「相對保障」之制度設計，與我國憲法第三十二條對國民大會代表、第二十三條對立法委員之「絕對保障」規定不同。

⑩因刑事訴訟法第八十八條規定：現行犯，不問何人得逕行逮捕之。

犯罪在實施中或實施後即時發覺者，為現行犯。

有下列情形之一者，以現行犯論：

- 一、被迫呼為犯罪人者。
- 二、因持有兇器、贓物或其他物件或於身體、衣服等處露有犯罪痕跡，顯可疑為犯罪人者。

是以，市議員如係現行犯自應逕行逮捕。此外，市議會固有定期會與臨時會之分，但皆屬「會期內」，其議會遭受法官或檢察官逮捕，均應該會大會「同意逮捕」之議決，此時議會應係行使「同意權」；而非一般行政處分之「許可權」；唯憲法既有行之有年之誤用，遂授用為法律可用之規範用語。

⑪固然直轄市自治法第二十六條，對市議員依司法院釋字第一六五號解釋意旨，設計「相對保障」之言論及表決免責制度，但就實

際運作而言，似祇有「言論」(speech)始有涉及觸犯「妨害名譽」刑章之虞；對表決則無此適用。唯此僅為「刑事責任」之「阻卻違法」，「政治責任」則不在此限。故市議員言論及表決取向，將為選民課予政治責任之重要內容，應無排除列為提案罷免之理由。

⑫Henry Mintzberg, *Structure in Fives: Designing Effective Organizations* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1983), pp.234-239

⑬臺北市各區公所組織係於83.12.23臺北市政府八十三府法三字第三〇七九二〇〇號令發布施行。

⑭公務員服務法第三條雖有兼管長官之規定，但公務人員考績法對兼管長官卻無賦予「考核權」，是以區長對轄區非所屬單位之「指導」，應屬「行政指導」性質，實務上亦作如是解。

⑮高雄市各區公所組織規程與臺北市各區公所組織規程多無二致，所異者在第三條，高雄市尚未設立「健保課」一項而已。

