

序言

離開學校 30 年之後，再到東海大學公共事務在職專班，徜徉於東海大學學術殿堂中，親炙師長深厚學養，並與同學相互切磋，分享理論與實務之對話，豈只如沐春風而已，更是心靈之飽足饗宴。攸忽二年，進入窮索枯腸、抓耳撿腮、掏空心思的論文撰寫工程，切身體驗學問的深刻，冀為生命刻劃足堪回憶之刻痕。在此鐫刻之過程中，感受到老師、家人、同學、工作夥伴以及素未謀面的同事，熱誠之指導、幫忙與協助，本論文才得以順利完稿，謹致上衷心之謝意！當然最須感謝的是，指導教授紀師俊臣悉心、耐心的逐字審閱與指導。而論文口試時，陳陽德老師與李長晏老師的精闢指教，讓我獲益良多。其次，愛妻陳秀齡女士的包容、關懷與叮嚀；吾兒郁軒、吾女宜熹貼心之支持。本人所服務之中華電信公司本單位工作夥伴，在公務之分勞；中華電信高雄營運處蕭本炎科長、助理管理師陳妍蓁、基隆營運處金山服務中心同仁，以及本專班同學等，協助蒐集案例；還有台北縣金山鄉公所，慨然提供 88 年下半年、89 年預算案審議資料；本校公共事務在職專班班主任歐信宏教授之不時關懷、助教王啟明兄對論文格式之協助等，以上諸位師長、同事、我的家人、本專班助教、同學，以及金山鄉公所等，均是我在鐫刻過程中，重要之推手與支持力量，深深銘感在心。再次致上誠摯之感謝。

目錄

| | | |
|-----|-------------------------|----|
| 第一章 | 緒論..... | 1 |
| 第一節 | 研究動機與目的..... | 1 |
| 壹、 | 研究動機..... | 1 |
| 貳、 | 研究目的..... | 5 |
| 第二節 | 研究方法與架構..... | 11 |
| 壹、 | 研究方法..... | 11 |
| 貳、 | 研究架構..... | 12 |
| 第三節 | 研究範圍與限制..... | 13 |
| 壹、 | 研究範圍..... | 13 |
| 貳、 | 研究限制..... | 14 |
| 第四節 | 文獻探討..... | 15 |
| 第二章 | 覆議之理論基礎與權力運作關係..... | 27 |
| 第一節 | 覆議之基本意涵..... | 27 |
| 壹、 | 覆議之定義..... | 27 |
| 貳、 | 覆議之起源與發展..... | 29 |
| 參、 | 覆議制度之成熟..... | 35 |
| 第二節 | 覆議之理論基礎..... | 39 |
| 壹、 | 權力分立之定義..... | 39 |
| 貳、 | 古典權力分立思想..... | 41 |
| 參、 | 近代權力分立與制衡思想..... | 42 |
| 第三節 | 覆議之權力關係運作..... | 48 |
| 壹、 | 美國的覆議制度..... | 50 |
| 貳、 | 法國的覆議制度..... | 58 |
| 參、 | 我國中央政府之覆議制度..... | 60 |
| 第三章 | 地方政府覆議制度之機制設計與權力互動..... | 75 |

| | | |
|------------|-------------------------------------|-----|
| 第一節 | 地方政府規制覆議制度之組織模式 | 75 |
| 壹、 | 權力合一制..... | 75 |
| 貳、 | 權力分立制..... | 84 |
| 第二節 | 美、日地方政府實施覆議制度之機制設計 | 87 |
| 壹、 | 美國地方政府之覆議制度..... | 87 |
| 貳、 | 日本地方政府之覆議制度..... | 99 |
| 第三節 | 地方政府採行覆議制度之組織權力互動 | 101 |
| 壹、 | 美國採行覆議制度對府會關係之影響—以北卡羅拿州為例 | 101 |
| 貳、 | 美國地方政府覆議制度之權力互動情形—以中西部4州為例 | 102 |
| 參、 | 條項否決權與威斯康辛州之部分否決權..... | 104 |
| 第四章 | 我國地方政府覆議制度的制度建構 | 107 |
| 第一節 | 我國地方政府府會關係之建構 | 107 |
| 壹、 | 地方制度法對府會關係之設計..... | 107 |
| 貳、 | 府會運作與地方派系..... | 113 |
| 參、 | 地方府會關係之規範、衝突與調解機制..... | 115 |
| 第二節 | 我國地方政府之覆議制度 | 126 |
| 壹、 | 發動機關..... | 127 |
| 貳、 | 提出原因..... | 128 |
| 參、 | 覆議範圍..... | 128 |
| 肆、 | 全案覆議或條項覆議..... | 130 |
| 伍、 | 處理期限..... | 131 |
| 陸、 | 立法機關之處理程序..... | 132 |
| 柒、 | 覆議門檻..... | 132 |
| 捌、 | 立法機關之表決方式..... | 133 |
| 玖、 | 覆議結果與後續處理..... | 133 |
| 壹拾、 | 準口袋否決情形..... | 135 |

| | | |
|------------|-----------------------------------------|-----|
| 第五章 | 我國地方政府覆議制度個案分析 | 137 |
| 第一節 | 台北縣金山鄉 88 年下半年、89 年總預算案覆議案 | 137 |
| 壹、 | 覆議案始末..... | 137 |
| 貳、 | 評析..... | 140 |
| 第二節 | 宜蘭縣非都市土地建蔽率、容積率獎勵自治條例覆議案 | 141 |
| 壹、 | 覆議案始末..... | 141 |
| 貳、 | 評析..... | 144 |
| 第三節 | 高雄市政府組織自治條例修正案覆議案 | 146 |
| 壹、 | 覆議案始末..... | 146 |
| 貳、 | 評析..... | 151 |
| 第四節 | 案例綜合分析 | 153 |
| 壹、 | 分立政府之覆議案件可能較多..... | 154 |
| 貳、 | 覆議案之發生與地方政府層級、類別無明顯關聯..... | 154 |
| 參、 | 覆議案發生於休會期間較多..... | 154 |
| 肆、 | 覆議成功之機率高..... | 155 |
| 伍、 | 覆議制度無法完全化解府會僵局..... | 155 |
| 第六章 | 研究發現 | 157 |
| 壹、 | 覆議制度是我國地方自治組織必要法制設計..... | 157 |
| 貳、 | 覆議制度旨在敦促謹慎立法..... | 158 |
| 參、 | 覆議制度為地方行政機關制衡立法機關最重要機制.... | 159 |
| 肆、 | 地制法明定議會覆議期間..... | 160 |
| 伍、 | 地制法精緻規範預算覆議程序..... | 161 |
| 陸、 | 行政機關窒礙難行無具體判準..... | 162 |
| 柒、 | 行政機關覆議成功率高..... | 162 |
| 捌、 | 覆議制度效能尚未發揮..... | 163 |
| 玖、 | 我國地方政治人物須培育商議式民主精神..... | 164 |

圖目次

| | |
|----------------------------------------------|----|
| 圖 1~1 民國 91 年高雄市政府組織自治條例修正案立法過程..3 | |
| 圖 1~2 台北縣金山鄉 88 年下半年及 89 年度總預算案審議過程 | 4 |
| 圖 1~3 地制法第 39 條規定之覆議流程..... | 8 |
| 圖 1~4 研究架構 | 12 |
| 圖 2~1 覆議制度之動態發展..... | 29 |
| 圖 2~2 孟德斯鳩權力分立與制衡概念..... | 45 |
| 圖 2~3 覆議制度概念之動態發展..... | 47 |
| 圖 2~4 美國憲法中的三權分立與制衡..... | 49 |
| 圖 2~5 憲法第 57 條第 2 款之覆議流程..... | 61 |
| 圖 2~6 憲法第 57 條第 3 款之覆議流程..... | 62 |
| 圖 2~7 憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款覆議流程..... | 63 |

表目次

| | |
|---------------------------------|-----|
| 表 1~1 有關覆議制度之文獻回顧表..... | 15 |
| 表 2~1 我國中央政府覆議案一覽表..... | 73 |
| 表 3~1 英國地方當局之委員會與行政部門之權限劃分..... | 77 |
| 表 3~2 美國各州否決權分析表（以英文字母順序）..... | 88 |
| 表 4~1 地方政府覆議結果後續處理表..... | 134 |
| 表 5~1 覆議案例綜合分析表..... | 153 |

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

民國 93 年 10 月 4 日，宜蘭縣發生一件地方自治史上相當特別之案例，就是宜蘭縣政府將「非都市土地建蔽率、容積率獎勵自治條例」，全案移請縣議會覆議，並於 10 月 12 日成功覆議。¹宜蘭縣政府係依據民國 88 年 1 月 25 日總統明令公布之地方制度法（以下簡稱地制法）第 39 條，關於地方政府覆議之規定，向議會提出覆議案。由於此案不但是宜蘭縣自治史上之第一件覆議案，而且是該縣執政黨主導所通過之法案，經前行政院長游錫堃對其同黨黨員「一代不如一代」之重話批評後，縣政府才於議會休會期間提出，卻因議員出席人數不足而流會，並非經過議員開會、討論、投票表決，反對覆議案之票數達不到法定門檻，才使覆議案成功。由於這是該縣地方自治史上，第一個覆議成功之案例，具有其特殊性，媒體大幅報導本案。²

整理該案特殊之處在於：

- 一、該案為宜蘭縣地方自治史上覆議案覆議成功之首例。
- 二、該案係該縣執政黨主導所通過之法案。
- 三、引發該覆議案之緣由，是游前院長對其同黨黨員「一代不如一代」之重話批評。
- 四、覆議案之通過並非經過議員投票，反對覆議案之票數達不到法定之門檻，而是出席議員人數不足流會獲致。

由宜蘭縣之覆議案，不免令人想起民國 91 年 6 月「高雄市政府組

¹中國時報，民國 93 年 10 月 5 日，A11 版及 93 年 10 月 13 日 A4 版。

²中國時報，民國 93 年 10 月 8 日，A15 版，時論廣場。

織自治條例修正案」覆議案。此案是地制法施行以來最令人矚目之案例，更是我國地方自治史上少見之案例。民國 91 年 5 月，高雄市議會第 5 屆第 7 次大會三讀通過高雄市政府組織自治條例修正案，立即引起軒然大波，最大之爭執點在於新聞處之裁撤。因為，市議會在修正案中將新聞處業務整併至其他處室，新聞處人員則由市政府依職務等級調整，再送議會審議。市政府認為窒礙難行，於 6 月 12 日向議會提出該條例修正案第 6 條與第 8 條第 5 款之覆議案。市議會適逢休會期間，隨即於 6 月 16 日召開第 5 屆第 10 次臨時會議，為期 3 天，覆議本案。在整個過程中產生暴力衝突，議長黃啟川不斷被電話騷擾，更嚴重的的是在臨時會期間，議長在市議會門前，被遊行抗議民眾毆傷；女性議員向媒體哭訴，接獲恐嚇電話。³

該覆議案經過冗長之討論，覆議投票結果，該自治條例第 6 條市府覆議成功，但議會旋即重新議決，結果得到「相同之決議」；第 8 條第 5 款則維持原決議。換句話說，高雄市政府僅得到覆議表決過程中虛幻之勝利，實質上毫無所得。其後續發展，市長謝長廷對該條例第 6 條之重新決議，存有疑義，難以接受；黃啟川議長則批評市長過於強勢，強調當天會議程序與表決過程，一切合法，並表示市府如要圓滿解決，市長需放下身段，展開政黨協商。於是，經過政黨協商，決定由市政府主動提出修正案，針對高雄市政府新聞處之裁撤，訂定落日條款，與行政院新聞局同步，於民國 93 年 7 月 1 日裁併，本案始告一段落，高雄市政府新聞處得以保留。⁴

細查該案，其暴力、恐嚇事件固不足取，惟法案之制定過程則饒富趣味，試觀其過程：

³ 聯合新聞網站 <http://issue.udn.com/mayor/sp5-3.shtml> 民國 93 年 9 月 8 日。

⁴ 同上網站。

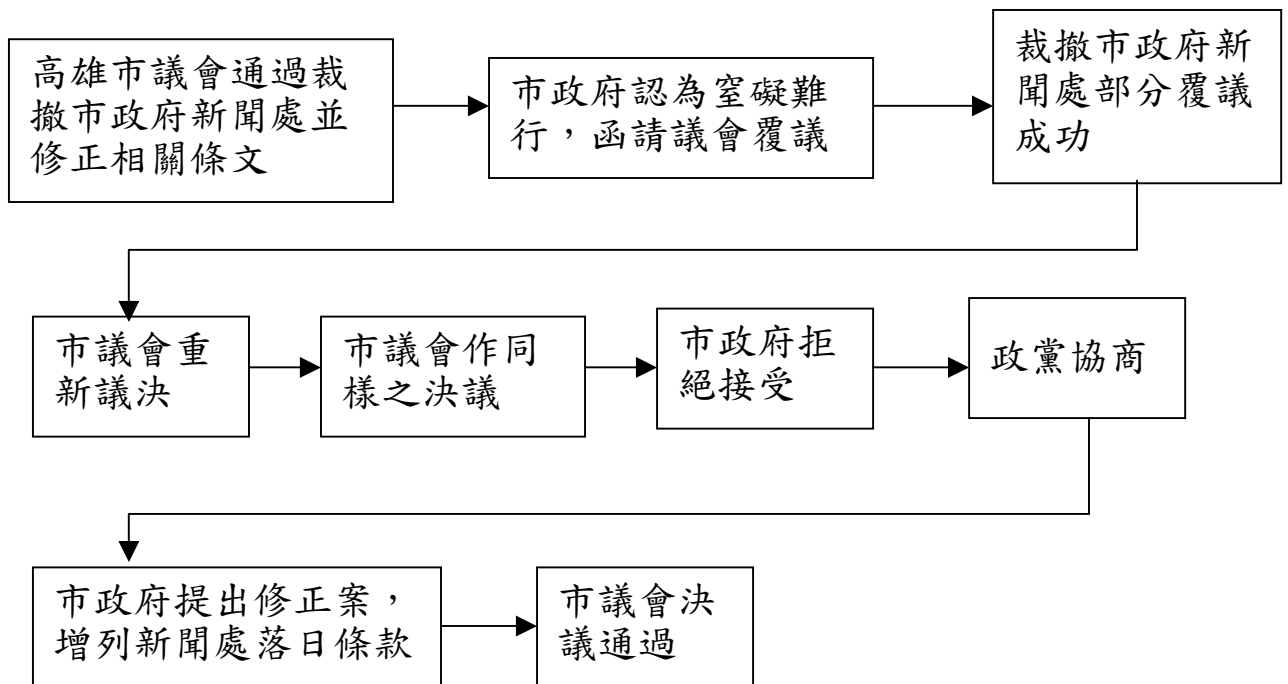


圖 1~1 民國 91 年高雄市政府組織自治條例修正案立法過程

由圖 1~1 可知，覆議成功後，市議會卻作同樣之決議，姑不論是否適法，其效果形同覆議失敗，後來還得透過政黨協商而解決。繞了一大圈，耗費納稅人的金錢與付出不小之社會成本，卻回到原點，在令人感到「何不當初」之餘，對我國地方政府之覆議制度究竟能否發揮應有之效能，頗值得探討。

另一案例為台北縣金山鄉 88 年下半年及 89 年度總預算覆議案，⁵金山鄉鄉民代表會審議鄉公所原編列之總預算，經刪減之後，歲入歲出差額達 6,400 萬餘元，並須由鄉公所自行調整歲入與歲出之平衡。鄉公所認為窒礙難行，提請鄉民代表會覆議，代表會經覆議後恢復 275 萬元，鄉公所仍難接受，經台北縣政府召集會議協商，決定五項恢復原則，並由鄉公所、代表會依該原則再行協商、審議，經鄉公所與代

⁵ 詳台北縣金山鄉公所中華民國 94 年 5 月 11 日北縣金祕字第 0940004480 號致東海大學公共事務碩士專班函附件。

表會兩次協商，仍然缺乏共識，最後由邀集協商之主管機關—台北縣政府逕為決定之。茲整理該案過程如下：

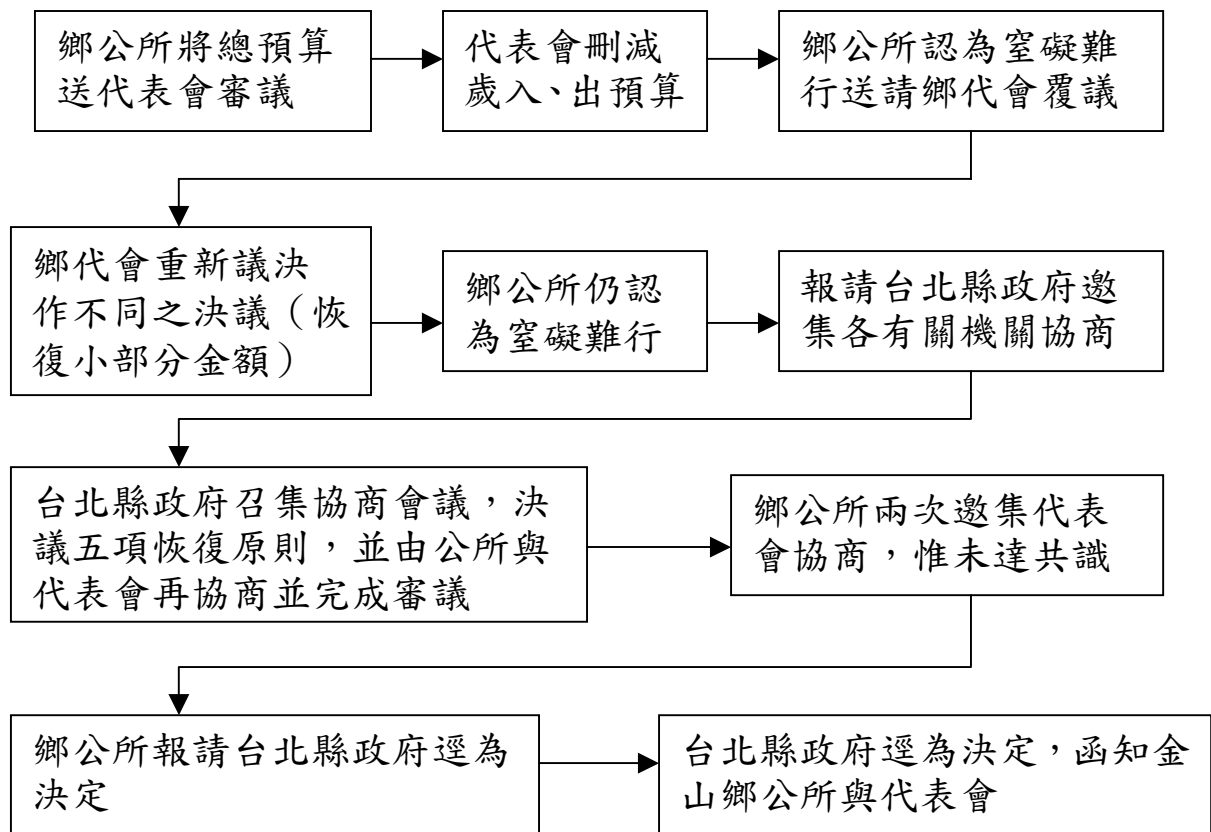


圖 1~2 台北縣金山鄉 88 年下半年及 89 年度總預算案審議過程

此一案例之最終結果，並非由該鄉公所、代表會依地方自治之精神，由地方決定，而由自治監督機關逕為決定，也讓人覺得，我國地方政府之覆議制度，是否具有功能？

查以上三個案例，一個為直轄市；一個為縣政府；一個為鄉公所，這三個地方行政與立法機關間之互動，均依地制法第三十九條規定辦理覆議案。再查地制法制定之前，原省縣自治法第二十二條、直轄市自治法第十七條已訂有覆議之規定。可見我國地方政府之覆議制度，自實施地方自治以來，是行政機關與議會之關係中，值得重視之議題。

落實到政治運作之實務，就以上述三個案例來論，宜蘭縣之案例雖為該縣第一個成功覆議案例，但其覆議原因，表面上縣政府以窒礙難行為由，實際上乃因「游揆之怒」；而第二個案例覆議制度形同空轉，沒有解決行政與立法之政治僵局；第三案例似乎只拿覆議制度作為意氣之爭，引發本文對地方政府覆議制度之興趣，亟思深入探討。

經檢閱碩、博士論文，我國中央政府覆議制度之研究，已不多見，專攻研究地方政府覆議制度者，更為稀少；尤其地制法施行以來，對覆議制度有相當多之變革，尚無有關之學術論文，本文認為這是值得探討之領域，所以選擇地方政府之覆議制度，希望深入探討覆議制度之有關問題，俾拋磚引玉，引發後續之研究，提供主政者之參考，讓我國地方自治之運作更臻完善。

貳、研究目的

1960年代中葉，歐美福利國家的發展，地方政府的支出變得極為龐大，使地方政府的政治及經濟角色，逐漸吃重，如又逢經濟循環不景氣時，首被削減之支出就是社會福利，地方政府又成為民眾直接抗爭之對象。另外，第三波民主化潮流，隨著不斷的選舉，各種利益團體興起，其首要之訴求對象是地方政府，地方政府地位益形重要，更值得注意及研究，地方政府的研究在西方形成一股風潮。⁶

地方自治的問題，不僅存在於自治法規體系、中央與地方權限劃分、行政區劃等靜態的調整關係，地方「府會關係」之動態運作，更直接影響地方事務之順遂進行。⁷所謂府會關係，根據司法院大法官 88

⁶ 高永光，〈地方政府研究的理論重構：地方立法權的分析〉，《財團法人國家政策研究基金會國政研究報告》，內政(研)090-012 號，網站，<http://www.npf.org.tw>，檢閱日期：民國 93 年 9 月 8 日。

⁷ 劉文仕，《地方制度改造的憲政基礎與問題》。台北：學林文化，民 92，頁 209。

年 12 月 31 日議決釋字第 498 號指出：「基於民意政治與責任政治，地方行政機關與立法機關間之權責制衡關係。」而地方行政機關與立法機關就是指地制法第五條之規定：省設省政府、省諮議會。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。劉文仕指出，地方府會關係也就是直轄市政府、縣（市政府）、鄉（鎮、市）公所與直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代會間的關係。⁸

首先探討我國地方府會，到底呈現什麼樣之關係，依據地制法規定之地方自治團體，設置地方議會和地方行政機關，地方行政首長與議員均為地方公民直接選舉產生，各具民意基礎，分享地方政府之權力，地方議會行使必要之立法權（legislative powers）；地方行政機關行使地方行政權（executive powers or administrative powers），兩者關係平行而對等，與美國之強市長制為同一模式。⁹這種行政、立法各自具備獨立權力，所形成之體制稱為「仿總統制」¹⁰。在這種制度下，各司權責，立法機關依法定之程序立法、審查預算與質詢；行政機關向立法機關負責，遵照議會之決議，執行政策，行政首長定期向立法機關報告並備詢。兩機關各守分際，彼此尊重，地方事務必能順利推動。然而，地方府會關係的運作過程至為複雜，其影響因素，除體制設計外，選舉文化、地方派系、利益糾葛、意識形態、個人恩怨、行事風格等，都足以左右府會關係。¹¹

再看我國地方政府府會之動態發展，近半世紀來，在中國國民黨（以下稱國民黨）政府威權統治下，中央與地方政府之府會，幾乎全為國民黨所掌控。在民國 76 年解嚴之後，非國民黨籍之候選人贏得縣市長

⁸ 同上。

⁹ 紀俊臣，《精省與新地方制度-始末、設計、發展係論》。台北：時英，民 88，頁 4。

¹⁰ 許宗力，《憲法與法治國行政》。台北：元照，民 88，頁 275。

¹¹ 同註 7，頁 210。

之席次，漸次增加，惟議會仍屬國民黨占多數，於是產生所謂「分立政府」(divided government)。¹²據吳重禮、黃紀、張壹智之研究指出，分立政府將是以後我國各級政府之常態。這種狀況更容易造成府會之衝突，如民主進步黨（以下稱民進黨）之陳水扁擔任台北市長期間，由於議會之多數黨為國民黨，府會衝突相當強烈，而當時之高雄市，在府會同一政黨之下，府會關係就沒那麼緊張。¹³府會不和諧時，就產生所謂之政治僵局。要打破這種政治僵局，雖有各種不同之途徑，如在中央政府之不信任案或倒閣之制度設計；另外，上述高雄市政府組織條例之政黨協商，也是一種解決方式，但是，這只是「體制外」方式，宜視為例外。民主政治就是法治政治，制度化之設計，促使依法行政才是可長可久根本解決之道。所以地制法已明顯的考慮到這一點，在引進仿總統制之同時，也一併引用配套措施，將府會可能造成之政治僵局，明定解決機制，就是上文所提之地制法第 39 條之覆議規定。本文整理其流程如下：

¹² 所謂分立政府，指行政首長與議員皆為公民選舉產生，而行政首長無法掌握國會多數席次，稱之。吳重禮、黃紀、張壹智，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以 1986 至 2001 年地方議會關係為例〉，《人文及社會科學集刊》。第 15 卷第 1 期，頁 146 參照。

¹³ 吳重禮、黃紀、張壹智，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以 1986 至 2001 年地方議會關係為例〉，《人文及社會科學集刊》。第 15 卷第 1 期，頁 92.3，頁 145~148。

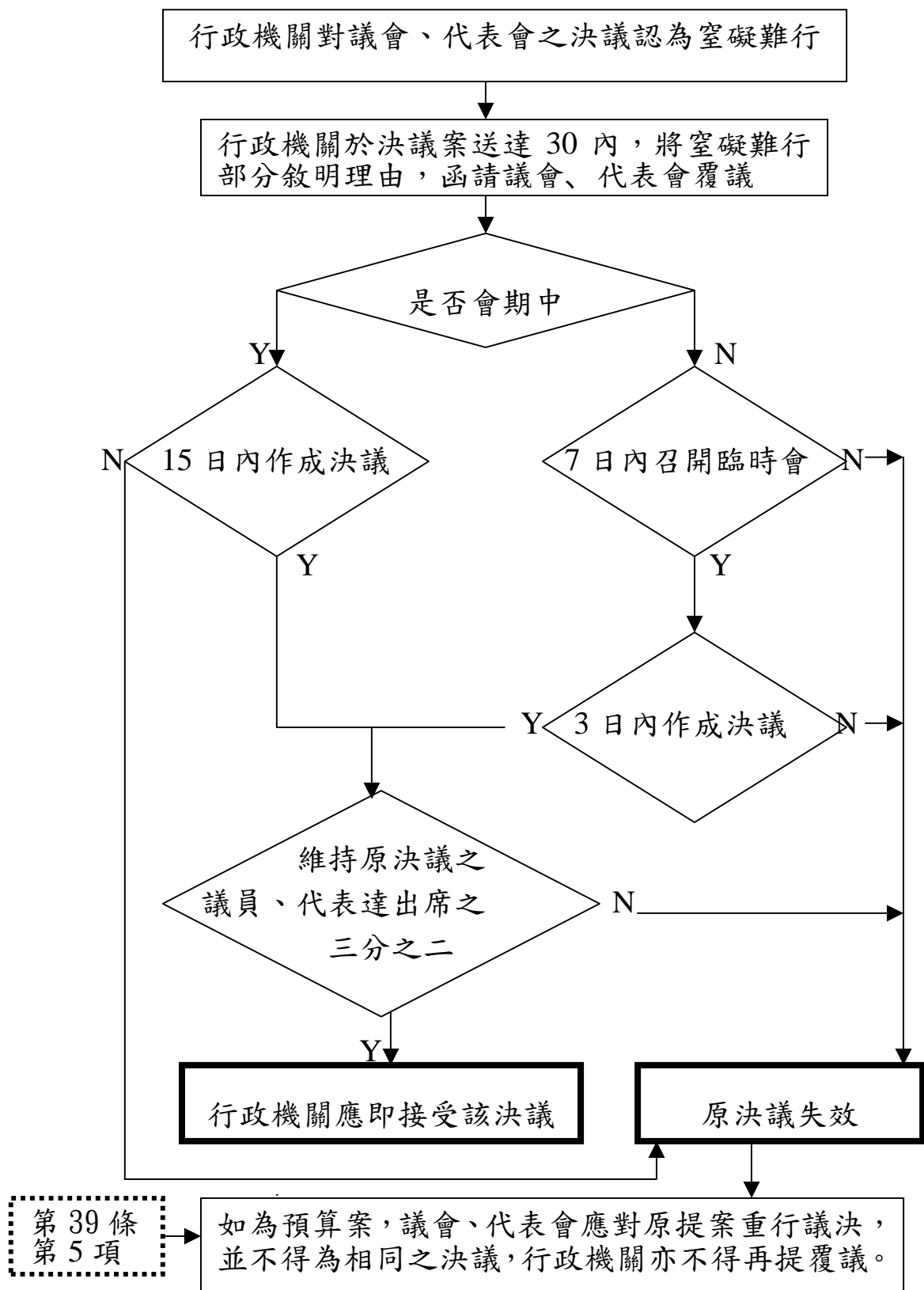


圖 1~3 地制法第 39 條規定之覆議流程

依圖 1~3 之流程，檢視上述三個案例：

一、宜蘭縣之覆議案，依圖 1~3 之流程，進行到召開臨時會，就跳躍到原決議失效，程序完全合法。其值得討論之處有二：

- (一)、「窒礙難行」之認定標準：既然該案係由執政之民進黨員所提出，嗣經議員全體無異議通過，按理應無窒礙難行之處。後來由於「游揆之怒」，一夕之間變為窒礙難行，頗為突兀。這其中牽涉的問題，如該縣議員黃浴沂所云：覆議案純粹是為了游揆之面子。另外，林傳泉、楊政誠、陳金麟議員，炮打中央，指責游揆不應介入地方議會。¹⁴這是另一個層面之問題，以覆議制度之研究者而言，最關心的是，「窒礙難行」純粹屬行政機關之自由心證，或該有一套一般人可接受之判準？
- (二)、覆議門檻之問題，該覆議臨時會流會之原因，在執政黨方面，其議員遭受游揆之指責後，慄於黨紀或政治前途而低頭，尚可理解其苦衷。而在反對黨方面，未在議事殿堂發聲，為原來之決議辯護，以彰顯反對黨應有之「天職」，卻臨陣棄守，致原決議輕易的被打消。揆諸其原因，不外覆議門檻高，自忖毫無勝算而不參與，覆議之門檻是值得探討之問題。

二、高雄市政府組織自治條例修正案之覆議，則有下列之問題：

- (一)、依圖 1~2 之流程，覆議案業已進行到「原決議失效」，但從圖 1~1 中得知，市議會卻又重新議決，並做同樣之決議，這一段過程是否適法？按地制法並無明文規定，如依法理推論是否恰當？尚須予以探討。
- (二)、延續上一項之問題，府會仍然僵持，不禁令人懷疑地制法第 39 條規定之實效性，對府會之衝突，是否提供法制之解決機制？
- (三)、另查該覆議案係高雄市政府組織自治條例修正案中之第 6 條與

¹⁴中國時報，民國 93 年 10 月 13 日 A4 版。

第 8 條第 5 款，依地制法之規定，允許條項覆議，但是，所謂部分之定義為何？在該次臨時會中，有主張應以「條」者，也有主張得以「項」者，雙方熱烈攻防，冗長討論，最後動用表決，決議以「條」為覆議之對象，¹⁵可見地制法在這方面尚無明確之規定，的確引起不小之爭議。所以，條項覆議之範圍，實應加以探討。

三、至於金山鄉預算覆議案，依規定重行議決，雖經代表會恢復 275 萬元，的確作不同之決議，於法並無不合，於實務則意義不大。對這種情形，立法者雖然已考慮到，在地制法第 40 條第 5 項，另定有解決機制，但是地制法對有關預算之覆議規定，是否只視其「適法性」為已足，或亦需考量到「適當性」？尚值得研究。

由於我國地制法之施行時間尚淺，各項規範之施行是否切合實務需要，尚有待時間之驗證；惟有關覆議制度之運作，經檢視縣、直轄市、鄉各一個案例，對照相關之法制規定後，發現下列之問題，本文擬針對這些疑問，尋求解答，是為本文之研究目的。

- 一、地制法之覆議規定是否具有解決府會僵局效能？
- 二、條項覆議之範圍，是否該明確訂定？
- 三、「窒礙難行」純粹屬行政機關之自由心證，或該有一套一般人可接受之判準？
- 四、地制法規定之覆議門檻是否合理？
- 五、法規案覆議成功原案被打消後，得否重新議決？得否作同樣之決議？

¹⁵高雄市議會，《高雄市議會公報》。高雄市：高雄市議會，第 42 卷第 4 期，頁 1032~1034；1052~1067。

- 六、預算案覆議成功原案被打消後之重新議決，不得作相同決議之規定，在「適法性」之餘，是否須考量「適當性」？

第二節 研究方法與架構

壹、研究方法

本文研究主題為我國地方政府之覆議制度，首先就覆議制度之相關理論基礎、概念作全面性探討，繼而以憲法、地方制度法、相關案例，作較深入剖析。茲就本文研究方法分述如下：

一、文獻分析法：

文獻研究為本文主要之研究方法。自民國 83 年自治二法公佈施行之後，地方自治之議題開始受到學術界之重視，直到民國 87 年台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例，以及民國 88 年地制法相繼通過之後，地方政府與地方自治成為一門顯學。地方府會關係是地方政務之樞紐，由於我國地方政府體制之設計，乃仿照美國強市長制之設計，稱之為「仿總統制」，其府會間之政治僵局，在所難免，學術界針對如何解決府會政治僵局之研究指出，覆議制度為其中之一個途徑。本文將蒐集覆議制度之相關學術文獻，包括著作、期刊、論文、雜誌、報紙、網站及政府相關出版刊物，並依據相關法律規定、學者間所持見解以及實務上產生之爭議，整理並作深入分析。

二、法制研究法：

我國中央政府覆議制度之法源來自憲法規定，而地方政府覆議制度係源自地方制度法，為瞭解不同時空環境下之運作，將對中央與地方覆議制度不同之所在，加以探討研究。由於覆議制度源於美國，其中央政府與地方政府均有覆議制度之規定，本文將對我國與美國在覆議制度之相關法制規定，探討其異同。

三、個案研究法：

蒐集地制法施行以後之案例，就其覆議原因、理由、過程以及結果加以探討，對照現行地制法與議事規則等法規，檢視其適法性與適當性，以及檢驗地制法之性能性，分別加以評析，並與理論相驗證，冀能透過實證，發現我國地方政府實施覆議制度後，對府會關係之影響。

貳、研究架構

根據前述之研究動機目的及研究方法，本文擬從地方政府府會關係切入，再論述府會僵局之解決途徑——覆議制度，以及覆議制度理論與文獻之探討，論述中央與地方、國內與國外制度之比較，再探討地方政府覆議制度；另加上所參酌國內之案例，構成本文之梗概。本文之研究架構如下：

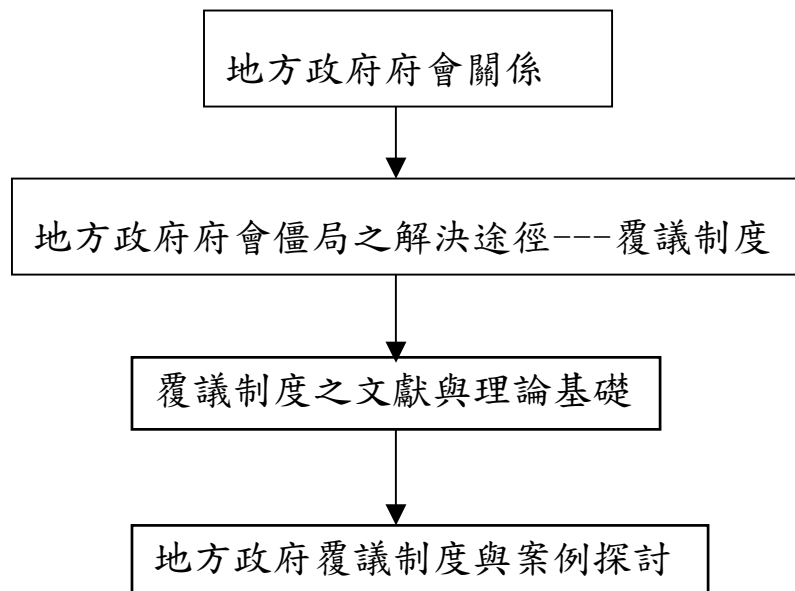


圖 1~4 研究架構

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本文將以我國地方政府覆議制度為探究方向，按我國在台灣實施地方自治已長達五十餘年，在這半世紀之地方政治發展過程中，地方自治一直不受重視，雖然在憲法第十一章列有地方制度之專章，惟政治現實與時空環境，使「地方人管理地方事」之美意立法，束之高閣，地方政府毫無自主權，完全聽命於中央，雖有某種程度的自治選舉，但是地方自治的組織及權限，並無法律規範，只依中央的行政命令，學者稱為「違憲法令」。¹⁶我國地方自治史上之「綱要時代」，地方自治不彰，固不待言，直至「自治二法時代」，雖然有地方權能擴大、立法權完整、行政權歸位、行政首長民選、民意代表制約等重要特徵，算是一種進步，但在法制架構方面卻有「重省市、輕縣市、無視鄉鎮市」之狀況，¹⁷可見制度設計有不小之偏頗。另外，高永光引述蘇永欽對自治二法之評論如下：¹⁸

此一組織訂定權已使中央對灰色地帶的分配取得更絕對的主導地位，其意似指地方政府之運作在取得全面法制化之下，地方自治之範圍廣狹的決定權，卻是完全操之於中央。而薄慶玖更援引憲法第一百一十六條、一百二十五條之規定：省法規或縣單行規章與國家法律牴觸者無效。而認為在省縣自治法、直轄市自治法等二法時代，仍可見我國對於地方政府地位保障，相當薄弱。

由此可知，直到地制法制定之後，地方政府的自主性地位，才有本質上的改變，確立憲法賦予地方自治團體不可侵犯之核心權能。直到此時，我國才趕搭上這波重視地方自治之世界潮流，並隨著我國民主化之發展，地方自主意識提升，地方自治議題才也逐漸受到重視。

¹⁶ 同註 6。

¹⁷ 紀俊臣，〈我國地方自治之設計原理與制度發展〉，《中國地方自治》，第 52 卷，第 1 期，頁 8。

¹⁸ 同註 6。

本文基於上述之認知，鎖定地制法施行後之覆議制度為研究範圍。

貳、 研究限制

- 一、 在蒐集資料過程中發現，對於覆議制度之相關文獻，學者均在憲法相關著作中作釋義分析，或以短篇文章作探討，而散在各種學術期刊中，較少以專書作全系列問題之研究。即在碩、博士論文方面，經查詢國家圖書館網站，從民國 61 年迄今，以「覆議」為主題之碩士論文，僅得 3 篇，但均以中央政府為研究對象，有關地方政府覆議之研究，則付之闕如。
- 二、 由於我國地方政府之覆議案件，歷來並不多，地制法施行後更少，而本文之研究者工作地點在台中市，經查台中市議會自第 11 屆至本（第 15）屆，無一覆議案件¹⁹。另洽請同事蒐集地制法施行後之案例，僅得「高雄市政府組織自治條例修正案覆議案」、「宜蘭縣政府非都市土地建蔽率、容積率獎勵自治條例覆議案」、「台北縣金山鄉 88 年下半年、89 年總預算案覆議案」三案，雖然直轄市、縣、鄉各有 1 案，但均離台中市遙遠，時空所限，無法進一步發掘案情資料，致對案例之分析，恐未能深入。
- 三、 覆議制度規定於憲法中，屬公法學之一部分，其相關理論與見解，在在須透過學者之探討與分析，且常涉及其專業術語與領域，需花費較多時間來瞭解與探討，本文研究者之法學專業素養實有不足，是本文另一缺憾之處。
- 四、 本文既採質化之研究方法，深度訪談應為必要之方式之一，由於台中市議會自第 11 屆迄今第 15 屆，近 20 年並無覆議案（並非意

¹⁹ 本文研究者面訪台中市何敏誠議員，另電話訪談台中市黃國書、蕭杰議員，均表示無覆議案。

味府會無衝突或僵局，應是另以其他方式處理)，議員與市府人員並無處理、運作實務，訪談似乎也得不到研究所需資料。如遠赴宜蘭訪談上述案例，又囿於時間、人脈，無法如願。

五、研究方法中，另一項實用之方式為問卷調查 (questionnaire)，藉以蒐集第一手資料，俾供分析、佐證、推論，限於時間與學養，未能進行，僅以文獻與法制研究為主軸，是本文之另一研究限制之一。

第四節 文獻探討

本文屬地方自治之研究範圍，主題在探討地方政府覆議制度之法制規範，尤其我國地方制度法施行後，該制度之運作與可能產生之問題。因之對於相關文獻之探討，鎖定覆議為核心焦點，其他因素或有提及，也只限於對主題有輔助性之說明，無法做深入之探討。但希望針對主題，蒐集國外、內有關之文獻，研析其有關覆議制度之論述，作有系統之整理分析，進一步了解他們對覆議制度問題與解決方式。惟經蒐尋，國內並無地方政府覆議制度之學位論文或專章論述，僅得 3 篇論述覆議制度之碩士學位論文，與五篇散見於期刊中之學者專論。另外，本文進入網際網路，蒐集美國有關州政府否決權之文章，擇其較具代表性之 4 篇，加以分析。這些文章頗值得參考，茲列表如下：

表 1~1 有關覆議制度之文獻回顧表

| 作者 | 年別 | 論文名稱 | 資料來源 | 研究方法 | 研究結論 |
|-----------------------------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Ethan M. Bernick & E. Lee Bernick | 2001 | After the Veto : North Carolina Legislators' Perceptions of Executive-Legislative Relations | http://www.cviog. uya.edu/slgr/2001 ca. State and Local Government Review Vol.33,No.3 : 166-172，檢閱日 | 文獻 量化 | 一、行政、立法間之權力互動適切平衡。 二、州長否決權是行政與立法關係之重大影響因素。 三、州長否決權之意義，非真正使用，而在於事前對立法機關所構成之威脅。 |

| | | | | | |
|---------------------------------------------------------|------|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | 期，民國 93 年 6 月 7 日。 | | |
| Brian D Posler&Kristen Feltes (Millikin University) | | Veto Patterns in Four Midwestern State | http://www.apsanet.org/~illinois/vetos.htm 檢閱日期，民國 93 年 6 月 7 日。 | 模型 | 以 Illinois, Kansas, Iowa, Minnesota 四州 1991~99 之資料，研究否決權之行使與行政權強弱 (A)、議員之專業性 (B, B1.出席費; B2 會期長短)、分立政府 (C)、經濟能量 (D) 等之關聯性： 一、以單項個別分析結果：否決權之行使與 B1 正相關，其餘均不明顯。 二、以交叉組合分析結果： (一)、控制 B、C、D，強勢政府時，否決案較多。 (二)、控制 A、D 時，否決案與 B1 關聯不明顯；與 B2 則正相關。 (三)、否決案與 C、D 之關聯仍不明顯。 |
| Peter S. Wattson (Senate Counsel State of Minnesota) | 1995 | Veto Power of The Governor of Minnesota | http://www.senate.leg.state.mn.us/departments/scr/treatise/govsveto.pdf 檢閱日期：民國 93 年 6 月 7 日。 | 法制 | 一、針對該州憲法中有關否決條文，並以實際判例詳細解說。 二、清楚解釋條項否決僅限於歲出撥款，且只能 item in whole，以及否決議會對撥款法案之減少或轉移。 三、「否決權」宜慎用之。 |
| Clark G. Radatz -Legislative Analyst | 2004 | The Partial Veto in Wisconsin | http://www.legis.state.wi.us/lrb/pubs/ib/04ib1 , State of Wisconsin Legislative Reference Bureau Information Bulletin) 04-1, 檢閱日期，民國 94 年 3 月 24 日。 | 法制 | 一、部分否決案鮮少被推翻，因為 2/3 出席議員之門檻太高。 二、該州州法庭也認為，「part veto」比「item veto」適用面寬廣，聯邦憲法解釋並不違憲。 三、州長有權對個別條文、條文之片段、法案中之數字、數字與文字之「個別字元」加以否決或刪改某一數字。改變了行政與立法權之平衡。 四、1990 年通過一項修憲案，取消州長的「挑字」否決。 |
| 唐申蓉 | 民 82 | 覆議制之研究 | 文化大學政治研究所碩士論文 | 文獻法制 | 我國之政府體制，基於行政、立法之權責關係，是為責任內閣制，覆議制度是行政院向立法院負責之方式。 |

| | | | | | |
|-----|---------|------------------------------|------------------------|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 林信雄 | 民 87 | 我國行政院移請覆議案處理之研究—兼論遷台後之覆議個案分析 | 中山大學中山學術研究所碩士論文 | 文獻個案 | <p>一、我國無繼續沿用覆議制度之必要，因我國政府體制原即深具內閣制色彩，修憲後加上不信任與解散之關係，更具內閣制之型態。行政與立法之間已可以藉解散權與倒閣權之機制，打開憲政僵局。</p> <p>二、總統之覆議核可權，應為實權，可以核「可」，也可以核「不可」。</p> <p>三、修憲後，將覆議的程序作時間上的規定與限制，不失為對立法院制衡效應。</p> <p>四、修憲後之覆議門檻改為全體立委之 1/2，對行政院較為不利。</p> |
| 周萬來 | 民 86 | 憲法增修條文變更覆議權運用之評析 | 空大學訊，第 207 期。51-54 | | <p>一、增修條文規定立法院休會期間，亦需集會處理覆議案，洵非妥適。</p> <p>二、增修條文將覆議門檻，由出席委員 2/3 高門檻，修正為全體委員之 1/2，改變了行政院原來行政院制衡立法院之機制，扭曲了覆議制度。</p> |
| 楊富雄 | 民 87 | 我國憲法覆議制度之理論與實施 | 東海大學政治學系碩士論文 | 制度法律歷史 | <p>一、覆議制度並不適合我國之憲政制度與政治環境。</p> <p>二、修憲後，引進不信任案與解散國會的配套設計，更使覆議制度的定位更加曖昧不清。</p> <p>三、正本清源為回歸內閣制廢除覆議制度，或採取總統制，重新規劃覆議制度。</p> |
| 蘇永欽 | 民 91 | 法律案跨屆覆議的憲法問題 | 法令月刊，第 55 卷，第二期，頁 3-12 | | <p>一、我國之體制為「修正之內閣制」，修憲前之覆議制度，與其說是行政對立法之「制衡」，不如說是行政對立法之「負責」。</p> <p>二、財劃法於第四屆立委通過，而在第五屆時覆議，這是由新的兩院承繼舊的兩院已經結束的負責關係，扭曲了大法官一再闡釋的民意政治與責任政治原則。</p> <p>三、行政院如認為財劃法窒礙難行，只宜以修正案提</p> |

| | | | | | |
|-----|---------|---------------------------------------|-----------------------------|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | | | 出，由立法院審議。 |
| 黃昭元 | 民 91 | 平時製造新聞 去時製造法案— 跨界法案之覆議 問題 | 月旦法學 No.83 頁 8-9 | | 一、覆議是行政部門的固有 權，也是完整的立法程序 之一部分，不論立法院何 時通過議案，行政院都有 依憲法所定期限及要 件，請求覆議之權力。 二、處理跨屆覆議案：一為當 作準口袋否決，但須修 法。另一為，覆議案不屬 立法院職權行使法第 13 條規定之尚未議決之議 案，應排除其適用，新立 法院仍能審議。 |
| 蔡宗珍 | 民 91 | 覆議制度之運作 問題 | 月旦法學第 84 期，頁 8-9 | | 財劃法於第四屆立委通過，而 在第五屆時，由行政院移請覆 議，因該法案已完成立法審 議，並非尚未議決之議案，不 適用「會期不延續」，所以， 仍得依憲法提覆議。 |
| 羅傳賢 | 民 93 | 法律制定案覆議 之憲政法理分析 —以公民投票法 乙案為例 | 法令月刊，第 55 卷，第二期，頁 4-9 | | 一、立法院對覆議案之處理 享有立法裁量權。 二、法律制定案一部覆議，在 法理上並不妥當，理由 為： 1、違背立法院為最高立法 機關之憲法規定與憲法 「權力分立」之基本原 則。 2、傷害法律之民意正當 性無法反映完整民意。 三、公投法覆議案，實無一 部覆議之空間。 |

一、Ethan M. Bernick & E. Lee Bernick 於 2001 在 State and Local Government Review 雜誌發表 After the Veto: North Carolina Legislators' Perceptions of Executive-Legislative Relations 文章指出，美國北卡羅拿州 (NC) 於 1996 年 11 月經公民複決，賦予州長否決權，是為美國最後實施否決權之一州。

他們於 1998 年春天做調查，詢問該州議員實施否決權前後，行政、立法間之權力互動與平衡，在 112 位受訪者之中，有 63 人

即 56%，稍高於半數之議員認為否決權實施後，行政、立法間之權力互動，有適切之平衡。經交叉分析，在肯定之 63 人中，40 人與州長同為民主黨；23 人屬共和黨。另外，以 1995 年為基準，區分為資深與新任議員，兩黨資深議員之看法差異不大（民主黨 55.5%；共和黨 48.3%），新任者之差異則甚大（民主黨 83.3%；共和黨 39.1%），可惜未明確說明原因。

另外的發現是，州長否決權是行政與立法關係之重大影響因素，以及州長否決權之意義，非真正使用，而在於事前對立法機關所構成之威脅。

二、本文檢閱 www.apsanet.org 網站，閱讀 Millikin University 之 Brian D Posler & Kristen Feltes 所發表之 Veto Patterns in Four Midwestern State 文章中，他們以 Illinois, Kansas, Iowa, Minnesota 四州，從 1991~1999 之資料，研究否決權之行使與下列事項之關聯性：強行政權（以 A 代表）；議員之專業性（以 B 代表，再區分 B1 代表出席費；B2 代表會期長短）；分裂政府（以 C 代表）；經濟狀況（以 D 代表，該州經濟成長率高於聯邦為「+」；低為「-」）。

經以 Ordinary Least Squares 將上述四個因素，分別做簡易模型（simpler model）分析結果，州長否決權之行使，除與議員專業性中之出席費（B1）之高低呈正相關外，其餘之相關性均不明顯。

但是，以四個因素做組合模式（combined model）分析時，得到如下之結果：

- （一）、控制 B、C、D 等因素時，行政權強勢時，否決較多。
- （二）、控制 A、D 時，否決權之行使與議員專業性中之出席費（B1）高低之關聯不明顯，但與會期（B2）長短，則呈正相關。
- （三）、否決權與 C 及 D 之關聯仍不明顯。比較特殊的是，一般人認為分裂政府行使否決權之次數會明顯之增高，但此研究卻發現「關聯不明顯」。

三、檢閱 www.senate.leg.state.mn.us 網站，閱讀 Peter S. Wattson (Senate Counsel State of Minnesota) 於 1995 所發表之 Veto Power of The Governor of Minnesota，針對該州憲法中有關否決條文詳細解說，並以該州法院之實際判例，說明州長行使否決權之注意事項，如州長考慮是否簽署法案之期間（以下稱猶疑期），該州定為 3 天，不包括送達日及星期日，但星期六與國定假日並不扣除。如議會於星期五開完會後即休會，次日（星期六）也計入州長之猶疑期，但遇無限期之休會，或該屆議會會期之最後一日時，則不計入。

再者，該篇文章清楚解釋條項否決（item veto）之適用範圍，僅限於歲出撥款（appropriation），與議會對撥款法案之減少（reduction）或轉移（transfer）。但是，只能「全項」（item in whole），不能「部分項」（item in part）否決，同時不能僅對條項之附加說明（language）行使否決。

該文最後語重心長的呼籲，「否決權」宜慎用之。

四、Clark G. Radatz 是一位立法分析家，他於 2004 年 1 月在威斯康辛州立法諮詢局（State of Wisconsin Legislative Reference Bureau）之佈告欄（Information Bulletin）發表威斯康辛之部分否決（the partial veto in Wisconsin）一文，敘述該州部分否決之訂定過程與行使情形。該州於 1930 年允許州長對歲出法案部分否決，由於否決門檻為出席議員之三分之二，致反否決鮮少成功。

美國有 43 州行使條項否決權，通常在州憲法中使用「item veto」，只有威斯康辛州與肯德基州，比較特殊，在其憲法中使用「partial veto」。但肯德基州州憲法規定州長否決權之使用方式，與大部分州雷同；威斯康辛州州憲法則賦予州長較寬廣之使用範圍，該州州法庭也認為，「part veto」應比「item veto」的適用面寬廣，聯邦憲法也解釋並不違憲。

對此項功能，早期州長保守使用，逐漸的演變，行使次數在 1991-93 達到 457 次之高峰。不但次數高，而且州長擴張性、創造

性的使用，如對個別條文、條文之片段、法案中之數字，甚至對數字與文字之「個別字元」加以否決，而改變原案、原意；尤有進者，刪改某一數字，使歲出款完全走樣。這種使用方式，已非常明顯的改變行政與立法權之平衡。

這種狀況，造成該州行政與立法之間之緊張關係，該州議會乃尋求修憲，直至 1990 年僅僅通過一項修憲案，取消州長的「挑字」否決（pick-a-letter）—即州長不得在法案之條文中，刪除、更動某些字母，致原意變更。

五、唐申蓉在其碩士論文「覆議制之研究」，以文獻、法制分析法，論述覆議制度之意義，在於行政機關有機會表達對法案之態度，讓立法機關再行慎重考慮。該論文從覆議之理論基礎，論述美國採用、運作之情形，以及其特點。再以法制面論述我國之覆議制度。

我國之政府體制，基於行政、立法之權責關係，是為責任內閣制，覆議制度是行政院向立法院負責之方式。民國 84 年之修憲，朝總統直選方式設計，會使我國之體制產生混淆。

六、林信雄在其碩士論文「我國行政院移請覆議案處理之研究—兼論遷台後之覆議個案分析」，以文獻、個案分析方法，論述覆議制度之意義與理論，並介紹我國之覆議制度之內涵，先著重於憲政之發展，再論述我國行政、立法機關與總統在處理覆議之角色互動關係，並以個案在實際運作中加以印證，其中，總統之覆議核可權，應為實權，可以核「可」，也可以核「不可」。另介紹美、法兩國之覆議制度之設計與實施情形。

修憲後，將覆議的程序作一時間上的規定與限制，不失為對立法院制衡效應。但是，覆議門檻改為全體立委之二分之一，卻對行政院較為不利。

該論文主要結論，我國無繼續沿用覆議制度之必要，因我國政府體制原即深具內閣制色彩，修憲後加上不信任與解散之關係，更

具內閣制之型態。行政與立法之間已可以藉解散權與倒閣權之機制，打開憲政僵局。

七、周萬來在空大學訊第 207 期發表「憲法增修條文變更覆議權運用之評析」一文，論述憲法第 57 條與增修條文第 3 條覆議權之區別：

- (一)、覆議權之行使範圍不同，增修條文停止適用憲法第 57 條第二項，即立法院對於行政院之重要政策不贊同時，不得以決議移請行政院變更，行政院亦無須行使覆議權。行政院對立法院行使之覆議權，僅限於預算案、法律案、條約案。
- (二)、覆議之表決額數變更，由原定出席委員之三分之二，變更為全體立委之二分之一。
- (三)、明定覆議案之處理期限，原條文僅規定行政院需於立法院送達 10 內，移請立法院覆議，未對立法院訂定處理期限。增修條文增加立法院應於收到覆議案 15 日內做成決議。如為休會期間，應於 7 日內自行集會，並於開議 15 日內做成決議。

該文之結論為，增修條文規定立法院休會期間，亦需集會處理覆議案，洵非妥適。增修條文將覆議門檻，由出席委員三分之二之高門檻，修正為全體委員之二分之一，改變行政院原來制衡立法院之機制，扭曲覆議制度。

八、楊富雄之碩士論文「我國憲法覆議制度之理論與實施」，採用法律、歷史分析法，先提及覆議制度之淵源以及其理論基礎，接著介紹我國覆議制度之設計，比較修憲前與修憲後之規定，再分析我國行憲以來之 7 個覆議個案。接著從政治、政黨面向論述覆議制度之權力關係。

該論文結論指出，我國之政府體制為修正式之內閣制，覆議制度不適合我國之憲政制度與政治環境。修憲後，引進不信任案與解散國會的配套設計，更使覆議制度的定位更加曖昧不清。正本清源為回歸內閣制廢除覆議制度，或採取總統制，重新規劃覆議制度。

九、蘇永欽於法令月刊第 55 卷第二期發表「法律案跨屆覆議的憲法問題」一文，由於財劃法修正案創下憲政史上跨屆覆議之首例，頗引起爭議。

該文首先指出，修憲前我國之政治體制為修正之內閣制，從兩院關係看覆議之本質，既非內閣制之信任投票和倒閣制，也與美國之法案否決制有所差異。修憲後之覆議制度仍與內閣制無關，因無行政院長之辭職問題。更與美國之法案否決制越離越遠，因行政機關對抗立法機關之政治意志空間，已被大大的壓縮。覆議就是放在行政對立法負責之架構中。

基於兩院負責之關係來看，我國之覆議制度，一方面為了排除政策之爭議，著重在執行層面之考量；另一方面屬於負責關係之一環，含有兩院共同承擔政策成敗之意旨。跨屆覆議，是由新的行政院、立法院承繼舊的行政院立法院已經結束的負責關係，扭曲了大法官一再闡釋的民意政治與責任政治原則。另外，基於屆期不連續原則，財劃法於第四屆立委通過，而在第五屆時，由行政院移請覆議，其合憲性與妥當性均相當可議。

該文之結論指出，行政院如認為財劃法窒礙難行，只宜以修正案提出，由立法院審議。

十、黃昭元於月旦法學第 83 期發表「平時製造新聞 去時製造法案——跨界法案之覆議問題」一文，也是財劃法修正案於第四屆立委通過，而在第五屆時，由行政院移請覆議，引發之憲政爭議問題。

該文指出，覆議是行政部門的固有權，也是完整的立法程序之一部分，不論立法院何時通過議案，都不妨礙行政部門行使覆議權，就算立法院在通過議案後即休會或被解散，行政院仍有依憲法所定期限及要件，請求覆議之權力。

這種覆議案之處理，有兩個方式，一為當作憲法增修條文第三條第二項第三款之規定「覆議案逾期未議決者，原決議失效」，即

「準口袋否決」。該文雖心儀此種制度，但因法制尚未修訂，尚無法實施；另一為，覆議案已經過二讀（條約案）或三讀（法律、預算案）之案件，不屬立法院職權行使法第 13 條規定之「尚未議決之議案」，而排除其適用，所以，新立法院仍能審議上述之覆議案。

十一、蔡宗珍於月旦法學第 84 期發表「覆議制度之運作問題」，就財劃法修正案於第四屆立委通過，而在第五屆時，由行政院移請覆議，引發之憲政爭議問題，提出討論。該文先就覆議制度之功能與意義論述，指出覆議制度是我國現行憲政制度下，除聲請大法官解釋外，行政院在體制內，唯一可挑戰法律案之合理性，以及節制國會立法之重要管道。

對於財劃法覆議案，能否由第五屆立委覆議第四屆所通過之法律案？該文以覆議案之標的為思考點，認為經過立法院完整程序立法之法律案，總統未予公佈，立法院無法就該法案進行修改、增刪。所以，作為覆議案標的之法律案，在憲法上代表的意義是「立法權行使的產物」，由那屆立委所通過，概非所問。

所謂會期不連續原則，目的在避免新任立委職權受到卸任立委未完成任務之限制，形成舊民意拘束新民意之不當情形，所以只能適用在尚未議決之議案，對於此次之覆議案並無適用之餘地。

十二、羅傳賢在法令月刊第 55 卷第二期發表「法律制定案覆議之憲政法理分析—以公民投票法乙案為例」一文，該文敘述了公投法之覆議過程，對行政院移請覆議理由詳加敘述，再說明我國憲法對覆議之規定，並指出立法院之立法作為，係基於國民代表原理，所為之「法之創造」，國會立法在憲法之價值下，立法者有權自由決定其立法作為之行使，以落實憲法價值之自由空間。此種判斷和選擇的自由，就是學理與司法解釋之「立法裁量權」。該文認為，立法院對覆議案之處理享有立法裁量權。

其次，該文指出法律制定案一部覆議，在法理上並不妥當，理

由為：

- (一)、違背立法院為最高立法機關之憲法規定與憲法「權力分立」之基本原則，因為行政院提一部覆議，即對法案內容切割、剪裁，立法院也只能就剪裁後之法案修正，只能做「可、否」之決議，行政部門成為法案實質之最終決定者。
- (二)、傷害法律之民意正當性，立法係將人民總體意思予以成文化的政治決定，行政機關以妨礙立法完整及原議之方式，任意切割剪裁，其結果無法反映完整民意。

該文最後指出，公投法覆議案，實無一部覆議之空間。

第二章 覆議之理論基礎與權力運作關係

第一節 覆議之基本意涵

壹、覆議之定義

有關覆議之定義，國內學界主張如下：

- 一、薄慶玖指出，所謂覆議是執行機關對於議會所通過之議案，認為窒礙難行，退回議會要求重行審議，可以看做是立法程序之一環，是行政機關首長立法性之職權，其目的在打消執行機關認為無法實施之決議案。²⁰
- 二、楊日青認為，覆議制度為總統制所特有，目的在於賦予總統制衡國會之立法權，防止立法部門以二分之一多數專斷或草率立法。²¹
- 三、楊富雄認為，覆議在政治學中通稱行政否決（executive veto），是行政機關用來否決立法機關所通過法案之權力。²²
- 四、周萬來認為，覆議權或稱否決權（veto power）是指行政機關對於立法機關所通過之議案不表同意，而將原案移請立法機關再加考慮之作為。這一個制度之本意，在於防制議會之立法權過度膨脹、草率或濫用，乃賦予元首或行政機關行使交還覆議權，以對抗議會之專斷立法權。²³
- 五、蔡宗珍則認為，覆議制度是行政權與立法權之間，很重要之一種權力調節與制衡機制，主要存在行政、立法頡頏分立體制-即總統

²⁰ 薄慶玖，《地方政府與自治》。台北：五南，民90，頁255。

²¹ 楊日青，〈倒閣及覆議制度之分析〉，《財團法人國家政策研究基金會國政研究報告》憲政(析)091-068號，民91年9月，網站，<http://www.npf.org.tw>，檢閱日期：民國93年9月8日。

²² 楊富雄，〈我國憲法覆議制度之理論與實施〉，碩士論文，東海大學政治學系，民87，頁9。

²³ 周萬來，〈憲法增修條文變更覆議權運用之評析〉，《空大學訊》。台北：空大，第207期，民86.12，頁51。

制-之憲政體制。²⁴

- 六、董翔飛認為覆議制度屬總統制之產品，是行政部門制衡立法機關之武器。²⁵
- 七、葛永光指出，覆議制度是解決行政-立法僵持的一項重要武器；尤其在美國，是總統的「立法治理權」(legislative-governing power)。換言之，總統透過「否決權」增強其在立法過程中的統治能力。²⁶
- 八、羅傳賢指出覆議通稱行政否決權 (executive veto power)，是行政機關對立法機關之決議，認為有窒礙難行時，可於法定期間移請立法機關覆議。²⁷
- 九、曾濟群則簡明的指出，覆議就是行政否決權。²⁸
- 十、李鴻禧以另一角度定義，稱為「立法否決權」(legislative veto) 指行政機關對立法機關行使否決權 (veto power) 要求立法機關覆議之權能。從行政機關之立場，可以稱做「行政否決權」(executive veto)；然就其目的而言，可稱為「要求覆議權」。²⁹

綜觀各家之定義，多附註英文「veto」，查 veto 原係拉丁文，其原意為「我禁止」，指某特定團體具有特定權力，可片面停止某項立法。該權力雖不受限制，但只能用來消極的阻止改變，卻不能用來積極的採行某項法案³⁰。

上述學者對覆議之定義，雖論述方式與用語略有不同，惟一致之概

²⁴ 蔡宗珍，〈覆議制度之運作問題〉，《月旦法學》，第 84 期，民 91.5。

²⁵ 董翔飛，《中國憲法與政府》。台北：民 83，頁 313。

²⁶ 葛永光，〈總統否決權與覆議制度之研究-美、中、法之經驗〉，《財團法人國家政策研究基金會國政研究報告》，憲政(研)字第 089-019 號，網站 <http://www.npf.org.tw>，檢閱日期：民國 93 年 9 月 8 日。

²⁷ 羅傳賢，〈法律制定案覆議之憲政法理分析—以公民投票法乙案為例〉，《法令月刊》，第五十五卷第二期，民 93.2，頁 55-130。

²⁸ 曾濟群，《中外立法制度之比較》。台北：中央文物，民 77，頁 427。

²⁹ 李鴻禧，《憲法與議會》。台北：根植，民 86，頁 117。

³⁰ 原文 "It is used to denote that a certain party has the right to unilaterally stop a certain piece of legislation. A veto thus gives unlimited power to stop changes, but not to adopt them." 網站 <http://en.wikipedia.org/wiki/Veto> 參照，檢閱日期 2004 年 9 月 8 日。

念是，覆議制度是以總統制為其憲政體制，其行政機關與立法機關之互動關係，更屬行政機關對立法機關之制衡，為防止立法專斷，讓行政權不致淪為立法權附庸之設計。

由上述引出本文下列之思惟點：

- 一、 覆議制度之起源如何？
- 二、 何以覆議制度不存在於內閣體制？
- 三、 何以覆議制度是總統制之特徵之一？
- 四、 何以行政機關需制衡立法機關？

貳、 覆議之起源與發展

依據文獻資料，本文歸納覆議制度之動態發展如下：

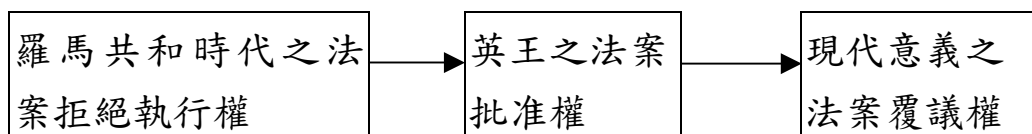


圖 2~1 覆議制度之動態發展

一、 法案拒絕執行權－覆議制度理念之起源

覆議制度最早之運作雛形，可追溯到羅馬共和時代，由平民選出之護民官(tribunicia)，他有權將執政官(consul)與地方保安官(magistrate)所做之決定，宣告不予執行(inoperative)，甚至可以否決執政官所決定推行之一切措施。一般認為，這是覆議制度之起源³¹。葛永光則進一步指出，任何參議院所通過，且執政官接受的法案，護民官有權予以阻擋。這種被護民官所阻擋的法案，參議院仍然可以通過，只是不具

³¹ 網站 <http://www.1911encyclopedia.org/> Online Classic Encyclopedia – LoveToKnow-The 1911 edition，檢閱日期 2004 年 8 月 5 日。

法律效力，只能做為貴族們意見的表達。可見「否決權」的觀念，很早即存在於西方，為保護一般公民的利益，而拒絕法案之執行³²。

這個可拒絕不良法案之理念，在施行時，間或連行政措施也加以否決，這種制度，當然與現代意義之覆議制度有所不同，但一般認為，這是覆議制度之濫觴。由於當時之護民官對於法案並無批准之權力，僅能基於公民的利益，拒絕該法案之執行，故本文稱之為「法案拒絕執行權」。

二、法案批准權---英國國王之絕對否決權

覆議制度之淵源雖可遠溯至古羅馬時代，但英國國王之法案批准權，是覆議制度發展過程中重要之一環，使覆議制度之理念發展，由法案之拒絕執行權，推進一步，成為法案批准權。

英國議會之平民院，早期之功能僅為國王之諮詢機構，為國王的政策背書，到十三世紀末，議會的立法功能才漸萌芽，直到十四世紀，下議院取得法律之同意權，同時也開始起草請願書，形成議案，而取得了立法權。議案經議會通過，送請國王簽字核准，國王如不同意，可以否決，這就形成了所謂絕對否決權（absolute veto）。直到十七世紀光榮革命之後，英國從封建王朝，轉變為議會政府之統治型態，議會成為最高之主權，³³英王的權力消弱，才不再享有法案之否決權。明確的說，應該是議會內閣制之產生，致使英王之行政否決權失效。³⁴何以行政否決制度無法在議會內閣制生存？這是值得探索之問題。以下將分析議會內閣制之興起，以及行政否決制度之消失。

有關英國議會內閣之興起，英國憲法史上有一項顯著而且重要之特

³² 同註 26。

³³ 黃琛瑜，《英國政府與政治》。台北：五南，民 90，頁 96。

³⁴ 同註 28，頁 427。

色，就是國王對於國務，必須經過一群勸告者（a body of adviser）的認可，才可以行動。³⁵在央格魯撒克遜時代，這一群勸告者稱為賢人會（witenagemot），由宗教領袖、王室官吏等賢達人士組成，與國王分享行政與立法權力，諸如宣戰、媾和、加稅等國家重大事項，均須經賢人會議之同意³⁶。賢人會議之功能，雖不能與現代議會相提並論，但已具有現代議會之運作雛型，與國王共同治理國是，行政與議會之關係相互融合。1066年諾曼人征服英國，以大會議（magnum concilium）與小會議（curia regis）取代賢人會，大會議掌握了立法權；小議會取得了行政權，由國王之親近人士組成。行政與立法分屬不同機關，大議會執掌立法權，其後大致穩定，成為議會之前身；惟小議會則不斷發展，成為內閣，此時之議會與內閣是分離的。內閣再與議會結合，成為議會內閣制，其簡單過程如下：³⁷

（一）、13世紀時期，國王顧問委員會取代小議會，成為國王之行政機關。

（二）、16世紀時，國王顧問委員會改組為樞密院（privy council）。

（三）、17世紀查理二世（1660-1685）召集樞密院少數親近人士，於國王之私室進行會議，「內閣會議」於是形成，惟仍屬於樞密院。

（四）、內閣會議之實權因下列因素逐漸擴張，並掌握行政之實權，且不受君王之控制，「虛位元首」之慣例確立：³⁸

1、1688年光榮革命（glorious revolution），其翌年通過權利法案（bill of right），議會取代國王成為國家之最高主權，國王之權力受到限制，使內閣會議相對的增加實權。

2、漢諾威王朝之喬治一世（1714-1727）接任之後，因他是德國人，不熟悉英語，加上無心政事，所以自接位之第三年便不參加內閣會議，孕育出了內閣總理，執掌內閣與國家行政權。

此時，雖然內閣總理（首相）產生，內閣雖執掌了行政大權，但

³⁵ 許介麟譯，佐藤功原著，《比較政治制度》。台北：正中，民70，頁92。

³⁶ 同註22。

³⁷ 同註33，頁63-64。

³⁸ 同註33，頁64、96。

議會內閣制則尚屬萌芽階段，因當時為有效限縮王權，議員不能兼任官員，則議會內閣制無由產生。直到 1705 年之「王位繼承法案」(act of settlement) 規定，下議院議員得兼任部分政府官員職位，開啟了議會與內閣之結合。19 世紀下議院之兩次選舉改革，進一步促進議會內閣制之發展，其一是 1832 年選舉權擴大至中產階級；另一是 1876 年選舉權擴大至勞工，造成選舉動員與下議院之運作，皆由政黨掌控，也造成下議院掌握權力核心之結果，³⁹掌握多數席位之政黨主導下議院，行政官員多由下議院議員兼任。演變的結果，黃琛瑜指出「內閣與議會之關係，從十八世紀之內閣『可以』出身議會，到十九世紀之內閣『多』出身議會，演變到二十世紀內閣『必須』出身議會」。⁴⁰這種情況，點出了內閣與議會關係之軌跡，議會內閣制至此成形。這也造成行政否決權之虛置。

至於英國國王行政否決權「名存實亡」之過程，由於十三、四世紀之英王，雖逐漸失去立法權，但對於議會所通過之法律，仍具有絕對否決權。隨著政治環境之發展，政府體制發展成議會內閣制之後，英王的否決權趨於無效。自 1708 年安妮女王 (Queen Anne 1702-1714) 不公佈「蘇格蘭民兵法案」(Scotch militia bill) 以來，英王不再行使否決權。⁴¹一般學者指稱英王否決權業已消失，惟曾濟群指出，英王仍具有此項權力，只是不需要行使而已。⁴²

本文同意曾濟群之看法，所以在上文中不使用沒落或消失，而改用「名存實亡」，以符實際狀況。至於英王何以不需使用？曾濟群舉出下列三點理由：⁴³

(一)、依內閣制之特質，執政黨控制國會下議院過半席次，其通過之

³⁹ 當時由於上議院之腐敗，而下議院卻因選民之擴大，增加其代表性與合法性。註 33，頁 96 參照。

⁴⁰ 同註 33，頁 66。

⁴¹ 同註 28，頁 428。

⁴² 曾濟群《國會立法與程序》。台北：台灣，民 90，頁 183。

⁴³ 同上，頁 182-183。

- 法案，必為行政機關所需，行政機關不必動用行政否決權，來打消不需要之法案。如果英王否決國會之議案，那不僅是對議會不信任，同時也是對內閣之不信任，整個政府將陷入危機，英王亦已捲入了實際政治之漩渦中，違反「虛位元首」之慣例。
- (二)、如在國會之平民院中，有政府認為窒礙難行之法案，政府可利用執政黨多數之優勢，在審議過程即予封殺。也就是平民院不至於制定政府所不需要之法案。
- (三)、另一種狀況，如國會下議院「竟然」通過政府認為窒礙難行，或不需要之法案，就表示通過了不信任案，且政府無法掌握國會多數席次，只有訴諸解散國會或內閣總辭，此時英王運用否決權亦無濟於事。

楊富雄則提出六點理由，其中三點與曾文雷同，楊文另列出之三點理由，屬他自己之創見：⁴⁴

- (一)、英國之政府體制既為行政與立法合一之制度，既是合一，何來分立？就不會有行政權否決立法權之情事發生。
- (二)、內閣制下，內閣對國會負責，此與覆議制度之原始假設—行政權制衡立法權—不相容，既屬負責關係，何來制衡之設計？
- (三)、內閣由國會多數黨所組成，所以執政黨掌握國會與內閣，自不會發生國會與內閣意見不合之情形。如確實發生，可由內閣改組或解散國會，得到解決。

黃琛瑜則以法律制訂之觀點加以論述，指出英王對憲政傳統之尊重與自制外，尚有下列原因：⁴⁵

- (一)、議會通過之法案，哪些屬戕害民主、貪贓枉法之「爛法」，殊難有具體標準予以認定，君王不至於冒違反傳統之大不韙，而不

⁴⁴ 同註 22，頁 11。

⁴⁵ 同註 33。

予批准。

- (二)、若真有戕害民主、貪贓枉法之「爛法」，與其不予批准只能治標，何如解散國會，重新訴諸民意，不但治本而且手段高明。
- (三)、上院對下院之立法有擱置權，對惡法、爛法之產生，具有防制嚇阻作用，國王無須使用法案否決權。
- (四)、上、下議院懍於民意之監督以及謹守優良之傳統，雖議會立法權無限上綱，⁴⁶但並無帶來破壞綱常之立法怪獸。

楊文與曾文所列之理由，均著眼於內閣制之特質，就行政與立法之關係加以探討，為既存之政治現象—英王自 1708 年以後未再使用否決權—尋找合理的解釋。

至於楊富雄所提出之「創見」，乃基於「行政權與立法權合一」，行政向立法「負責」之思惟，而認為既屬「負責」（內閣制），則無所謂制衡（總統制）之設計。

英國由於長遠之民主發展歷史，加上「議會三權」⁴⁷之演進，形成「虛位元首」之憲政慣例，與對民意之尊重。因而，本文認為，英王並非喪失法案批准權，只是因為憲政演變的結果，而不需、不敢或不便啟動使用，其詳細因素，除黃文所述之理由外，仍待進一步之探討。

至於內閣制下，覆議制度無運作空間之問題，除曾、楊文所提之理由外，依內閣制國家法案之提出程序來說，在內閣提出法案之前，往往需要將法案先提交執政黨部，由執政黨先行議決成為「政黨決議」，內閣才正式向國會提出，審議法案時，如須大幅修正，也須執政黨團或所屬政黨之同意。⁴⁸所以法案之通過過程，完全在執政黨黨魁（即內

⁴⁶ 英諺有云：國會除了無法將男孩變成女孩之外，其他什麼都能做，議會權力之大，可見一斑。

⁴⁷ 所謂議會三權指君主、上院、下院，其權力之演進，註 33，頁 98-99 參照。

⁴⁸ 同註 29，頁 94。

閣總理) 掌握之中，無覆議之必要。

依內閣制之發展歷史以觀，國家機關組織與國家權力之運作，既然係基於「國民→國會→政府」三階段「國家權力動態理論」之架構，⁴⁹則本文認為，這三者之間係基於委託關係，國民將所享有之最高權力，委託給國會；國會再將立法權委託給行政機關。理論上，國會之地位與權力均高於政府，且就國民意志之表達，議會亦先於政府，所以，國會之意志應高於政府，政府對議會之法案，亦應無異議。如果政府發覺議會之所為，有違國民之意志，實不宜與國會爭論，訴諸民意之重新探求（解散國會）方為正途。

覆議制度進展過程中之法案批准權，雖然曾經在英國蓬勃發展與運用，但隨著議會內閣制之成熟，在其國內逐漸喪失其功能而虛置時，卻在其殖民地，仍然發揮極其重要之功能，殖民地之總督有權否決殖民地議會所通過之法案；⁵⁰甚至經殖民地議會與總督通過之「法律」，英王擁有「永久否決權」。這種狀況讓其殖民地大為反感，美國在獨立宣言中，即嚴詞斥責喬治三世，指其悍然拒絕公共利益所最需要與最完善之法律。⁵¹隨著北美十三洲之獨立，現代意義之覆議制度在美國出現、發展，並臻於成熟，其所發揮之機能與影響，極其深遠。

參、覆議制度之成熟

學者通常主張，現代各國所使用之法案否決權，起源於英國。惟李鴻禧指出，英國之法案批准權與現代意義之法案否決權，雖同屬立法程序之一環，但是，法案否決權只能使該法案暫時停止生效；而英國之法案批准權，如對議會之法案不予批准，則不再有生效之可能，「兩

⁴⁹ 同上，頁 190。

⁵⁰ 同註 42，頁 182。

⁵¹ 同註 22，頁 13。

者之意義、理念以至歷史的價值，迥然不同」。⁵²

事實上，北美十三州獨立之前，就有麻薩諸塞州（Massachusetts）與紐約州（New York）兩州設有覆議制度，允許州長擁有否決權，紐約州憲法由州長約翰傑（John Jay）起草，由州長及最高法院法官組成「法案審議會」（council of revision），賦予否決州議會所制定法案之權能；麻州則不主張最高法院法官參與。考其原因，無非係因法官既參與法案之制定，又參與法案之審核，形成「球員兼裁判」之情況，所以僅由州長獨自行使否決權。這兩州州憲法均給予州長或審議會十天之考量審核，與決定提出覆議與否，而覆議門檻同為兩院出席之三分之二。由此兩州之運作背景，形成不同之運作模式，分別被制定成覆議方式，在 1787 年美國之憲法會議（constitutional convention）中，就聯邦是否採取覆議制度與採用何種方式等問題，引起重大之爭論。⁵³

在美國之制憲會議中，有關覆議制度之所以引起重大爭論，可分兩點：第一、英國殖民時期中，對英國總督與英王否決權之厭惡，已如上述。其次，對行政權之畏懼與排斥，葛永光指出，在「邦聯條款」中沒有規定行政權之條文，而且，邦聯國會中通過之重要法案，都必須經過十三州中九個州之同意；有關邦聯條款之修正案，則須要全數之同意。因此，一個州或五個州，就可以否決法案⁵⁴。

制憲會議中有關覆議制度爭論計分聯邦派（federalism）與反聯邦派（anti-federalism）；前者以漢彌爾頓（Alexander Hamilton）與麥迪遜（James Madison）為代表，他們主張為了行政部門之自我保護與防阻劣質法律之產生，總統不但須擁有否決權，且為絕對否決權；但後者如傑佛遜（Thomas Jefferson）則持疑慮之態度，認為國會代表人民

⁵² 同註 29，頁 117。

⁵³ 同上，頁 118-119。

⁵⁴ 同註 26。

制定法律，覆議制度會讓總統阻礙善法之通過。幾經折衝辯論，終於通過給予總統「有限制的否決權」(qualified veto power)，並由總統單獨行使，無須最高法院法官之參與。⁵⁵

由此可知美國總統無早期英王的絕對否決權，而有加重多數才能維持原案的限制否決權。否決的方式包括咨文否決(message veto)與口袋否決(pocket veto)；也就是說，法律生效可以經過簽署或逾期未簽署。

美國制憲先賢賦予總統否決權之理由，唐申蓉列出以下四點：⁵⁶

- 一、由於政治事實與經驗證明，多數人或集體的立法專制對憲政所造成的危害，遠較總統一人的行政專制為大。
- 二、為防止立法機關濫用權力，以及假公濟私的行為，更應當給予總統行政否決權，俾對不當的立法加以制裁。
- 三、於三權分立權力制衡的憲政制度下，總統應藉覆議權增加其在行政權力上的自衛權，以免行政受到國會的越權與干涉。
- 四、因為美國憲法規定立法權歸國會上下兩院所有，因此總統不能提案立法亦不可進入國會，遂此可能造成國會立法與總統行政上的衝突。因此總統有了覆議權之後，即可於立法過程中間接參與立法，使得國會不能輕忽總統的立法政策與施政目標。

另外，李鴻禧同意漢彌爾頓之說法：消極意義在於行政機關自我防衛之盾牌；積極意義則為抑制輕率、不妥立法，維護社會利益。⁵⁷蘇永欽則引述懷特(White)大法官在1967年的一件意見書中所說：「主要目的不在於對不良立法提供另一種制衡，而毋寧是使行政可免於立法的凌越」。⁵⁸葛永光則指出，行政權為求自我保護，以防止立法權的侵犯，並防止不當的立法，以及意欲使立法事務權集中在行政部門的

⁵⁵ 同註 22，頁 14。

⁵⁶ 唐申蓉，《覆議制之研究》，文化大學政治研究所碩士論文，民 82，頁 30。

⁵⁷ 同註 29，頁 124。

⁵⁸ 蘇永欽，〈台北市政府不接受議會覆議結果的憲法問題〉，《律師雜誌》，8月號，第 227 期，民 87。

手中。⁵⁹

覆議制度之最主要基本功能，本文認同下列兩點：⁶⁰

- 一、基於權力分立，確保行政權免於受到立法權非分之凌越。
- 二、在立法過程中，賦予國民對抗壓力團體之權力。因為，國會議員係由區域性之選區產生，自會為該選區爭取利益，或受該選區之利益團體之影響。總統則代表全體國民，較會為全國整體之利益考量，此項功能業經積極擴展，致使總統居於立法第三院（the third house of the legislature）之角色。

然而，經制憲學者深沉之思考，相互辯詰而設計之制度，在實際使用上，最初之四位總統只用過七次正式的否決，其中高達五次是基於違憲的理由。到了南北戰爭以後，不僅使用頻繁，覆議原因也變得非常多樣：違憲、程序瑕疵、政策不當、侵害行政權等等，不一而足。這種情況，李鴻禧則轉引劉瑞慶之說法：「美國在傑克遜（Jackson）時代（1829-1837）以前，總統乃利用此種權力以否決有違憲之虞之法案，或立法技術錯誤之法案，但以後否決權，亦用以否決不合總統政策之法案」。⁶¹

由上之論述可知，覆議制度之理念，係來自於古羅馬護民官之法案拒絕執行權；進一步之發展則在英國，成為英王之絕對否決權；現代意義之覆議制度，最初規定於美國幾個州之憲法法典，接著被聯邦及各州所採用。目前已經成為行憲國家，主要為總統制國家之重要制度，而其最重要之目的，是行政權對立法權之制衡以維護國民權益，是基於權力分立與制衡之理念。這麼重要且影響深遠之制度，必與當時之政治思想及政治運作環境有密切之關聯，理論從實際中來；實際從理

⁵⁹ 同註 26。

⁶⁰ 網站，www.basiclaw.net，〈Additional comments on the Presidents veto power〉，檢閱日期民國 93 年 6 月 7 日。

⁶¹ 同註 29，頁 125。

論中出發。

第二節 覆議之理論基礎

由上節之論述可知，覆議制度之理念來自於否決權，然而否決權源自於行政、立法之間權力制衡（check and balance of power）之實踐，權力制衡則來自權力分立（separate of powers）之理念。

壹、 權力分立之定義

西元 1789 年法國人權宣言第 16 條規定：「社會若不確實保障人民之權益，而又不採取權力分立制度，則不能說是一個有憲法的社會」，⁶²權力分立制度成為民主國家憲法不可或缺之要素，是憲法基本原則之一。⁶³何謂權力分立？國內學者之定義如下：

湯德宗認為權力分力之精義在於「分權」（separation of powers）及「制衡」（checks and balances）。分權有垂直與水平兩面向，將國家權力分屬中央與地方，再將分屬於中央與地方之權力，分配給各部門，以免專權，危害人民自由；但僅分權，猶無法充分避免專權，保障人民自由，仍須適當之制衡機制，以抵抗其他部門之侵犯。而制衡係因分權無法百分之百徹底，三權之間必有某種程度之重疊，就產生制衡之機制，以追求各權力之「動態平衡」。⁶⁴

呂宗麟引用英國當代政治哲學家懷爾（M. J. C. Vile）以孟德斯鳩（Montesquieu）之學說，認為純粹之權力分立原理（pure doctrine of the separation of power）包括六項要素：

⁶² 陳陽德、衛芷言，《中華民國憲法動態新論》。五南，民 90，頁 5。

⁶³ 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，《憲法 權力分立》。台北：學林文化，民 92，頁 105。

⁶⁴ 湯德宗，《權力分立新論》。台北：三民，民 87，頁 134—139。

- 一、以政治自由之維護與保障為目的；
- 二、政府之統治組織包含行政、立法、司法三部門；
- 三、各部門分別行使行政、立法、司法三權；
- 四、各部門行使其本身職權，但不得侵犯其他部門；
- 五、各部門之間禁止兼職；
- 六、各部門相互抑制，禁止單一之個人或團體控制國家機構。

但是，呂宗麟認為上述之定義實太狹窄，改以一般學者所採用，較為寬廣之定義：以保障個人之自由為目的，將國家作用分為數種，由不同機關行使，藉相互間之制衡關係，而防止權力之濫用。⁶⁵

許志雄等則指出，大體指以保障個人自由權利為目的，將國家作用分成數種，由不同機關行使，藉相互間之制衡（checks and balances）關係而防止權力之濫用。⁶⁶

楊富雄則引用謝瑞智憲法辭典之定義：「將國家的統治權，依照其性質分成若干個單位，且由各個機構分別掌有，並使其權力之間互相分立與制衡，以防止權力的過分集中與專橫，進而保障人民之自由權力與政治上之自由」。⁶⁷

吳信華指出，將國家權限分成各種不同之功能，而由不同組織之國家機關個別行使。其目的在於經由不同國家功能相互間之監督與制衡，以避免國家權力過度集中，造成恣意與專制，並使國家行為有可預測性即可控制性，人民的權利也因而獲得保障。⁶⁸

李鴻禧則將「權力分立」、「權力制衡」、「權力分離」視為相互環扣

⁶⁵ 呂宗麟，〈政治權力分立正義原則建立之必要〉，《立法院院聞》，第28卷，第7期，民89，頁6。

⁶⁶ 許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍，《現代憲法論》。台北：元照，民91，頁250。

⁶⁷ 同註22，頁15。

⁶⁸ 吳信華，〈法制國家原則（二）—權力分立原則〉，《月旦法學雜誌》，第49期，頁6。

之概念，指行政、立法、司法三種權力不但「分離」，不集中於一人，而且使權力間彼此「分立」而「牽制均衡」，用以充分保障人民之自由與權力。⁶⁹

本文認為權力分立之要點有二：目的為「保障人民之自由與權利」；手段為「將政府之權力分由不同機構執掌」，並且「相互牽制」。在型塑此一制度時，貫串其中之中心思維，便是孟德斯鳩之三權分立理論。

70

貳、 古典權力分立思想

分權論的來源，可追溯到古希臘時期柏拉圖(Plato,428~347 B.C.)，他在晚年提出「混合政體」的觀念，這種體制的統治組織應有護法者、公民大會、行政會議與夜間會議。⁷¹其弟子亞里斯多德(Aristotle,382~322 B.C.)認為政府的權力有三：一為「討論」(deliberation)、二為「執行」，(administration)、三為「司法」(judicial)，權力分立與適當之分工，謀求人民之幸福安定。⁷²但其理論內容，僅見「權力分離」之論述，而未及於「權力制衡」的運用。其後之西塞羅(Marcus T.Cicero)、馬基維利(Niccolo Machiavelli)雖有類似之概念，但分權之說則創自亞里斯多德。⁷³

至於制衡之概念，楊富雄指出，羅馬時代波以比西亞(Polybius 204~122 B.C.)提倡「混合政府說」(mixed government)，認為羅馬政體為代表君主之執政官(consul);代表貴族之元老院(senatus)與代表民主之民會(comitia centuria)三者互相制衡。⁷⁴

⁶⁹ 同註 29，頁 40。

⁷⁰ 同上。

⁷¹ 同註 65，頁 60-61。

⁷² 法治斌、董保城，《中華民國憲法》。台北：空大，民 86，頁 34。

⁷³ 同註 65，頁 61。

⁷⁴ 同註 22，頁 16。

由上可知，古希臘羅馬時期已有「權力分立」的觀念，但僅止於分權概念，對權力之本質、劃分、運作與相互之關聯性與牽制關係，並未加以論述。

參、近代權力分立與制衡思想

一般認為，將權力分立的思想及制度有系統之論述與發揚，是為17世紀英國的洛克與法國之孟德斯鳩。

洛克在「政府二論」(two treaties of government, 1960)從自然法之立場，展開權力分立之理論。洛氏認為，在自然狀態下，每人均擁有生命、自由、財產等權。人與人之間雖和平、平等的相處，但仍會有自然權力之破壞者，為了要維護個人上述權力，個人讓出了部分權力，訂立社會契約(social contract)，組成社會與國家。所以，國家之權力是受委託而來，應該限制在人民委託之範圍內，而且國家之目的係為了保障國民之權益。⁷⁵洛克並進一步指出，為了切合政府存在之目的，政府之權力必須分立，分成立法權(legislative power)、執行權(executive power)與外交權(federative power)三種權力。執行與外交之權力雖能區分，但幾乎總是連在一起，且可以由同一機關執行，嚴格說洛克之分權理論應該是「兩權分立」。⁷⁶這兩權之中，立法權高於執行權，但最終、最高之權力還是人民。⁷⁷至於立法權與執行權必須區分之理由：第一、立法作業需時短暫，不必為常設機構，但法律之執行須永續不斷，須有常設之機構，所以必須分立；第二、權力慾是人性之弱點，如將該兩權合一，在同一個人之掌握下，濫用權力之危險性非常大。⁷⁸另外，對於權力之濫用，洛克提出兩個防治方法，一為「外部

⁷⁵ 同註29，頁39。

⁷⁶ 陳文政，〈近代政治分權理論及其在憲法上之引用：以洛克、孟德斯鳩、孫中山分權理論為例〉，《三民主義學報》，第23期，頁74。

⁷⁷ 陳水逢，《西洋政治思想史第三冊》。台北，中央文物，民70，頁1036。

⁷⁸ 同上。

方式」(external method)，指政府若違反信託，侵害人民的自由、財產時，人民可以發動最高權力行使抵抗權(right of resistance)。另一為內部方法(internal method)，指依分權原理將權力分屬立法與執行機關。

79

以上是有關洛克之分權理論，而對分權更進一步分析，進而提出制衡理論，且貢獻最大的思想家，是中世紀法國的孟德斯鳩，他的經典名著「法意」，也是基於保障人民之自由與權利，開展權力分立之理論論述，為了保障人民之自由與權利，必須抑制政府濫用權力，其方式為「以權力抑制權力」。⁸⁰所以孟氏進一步主張政府的三種權力必須分屬於三種不同的機關；唯有如此，才能夠保障公民的政治自由。此三種權力之分類與歸屬如下：⁸¹

- 一、立法權：立法權是「國家的共通意志」(the general will of the state)的表現，因此應該屬於全體國民。但是，若由全體國民來實際從事立法工作，事實上不可行，因此由國民選出代表，委託他們來行使。而國家之中常有一些門第、財富、榮譽等特別高貴之人，這些人的立法思維與一般平民不同，所以這兩個階級的人，應分開集會，維護各自之權益。於是，孟德斯鳩主張將立法權交由「貴族團」與「代表人民的一團」兩院來執行。
- 二、行政權：「行政權應由君主一人掌握」，因為政府的這一部門須求速效，由一人治理會比由多人治理較為妥適。
- 三、司法權(judicial power)：司法權直接涉及個人，對人民影響非常大。所以不應交付於常設的機關，而應由人民所選出的人來行使，這些人所組成的裁判所，是臨時性的，只能在指定之時間，且依法律之規定舉行會議。

⁷⁹ 同註 66，頁 251-252。

⁸⁰ 國立編譯館，《西洋政治思想史》。台北：正中書局，民 59，頁 168。

⁸¹ 同註 77，頁 1118-1121。

孟氏認為權力分立仍然無法保證權力不會濫用，因此進一步主張此三種權力必須彼此互相制衡，這是洛克的分權理論中所未曾言及的。甚至主張在立法機關內，兩個不同之組成部分，也必須具有相互否決權，以制衡對方。⁸²

在論及三權分立之內容時，孟氏認為司法無專屬的機關，且為臨時性的裁判所，因此司法權乃變成人所不能見的，於政府權力相互制衡的關係上，司法權可以說是「無」(nothing)。因此政府權力相互制衡的討論，只集中於行政與立法兩權的關係。行政權對立法權的牽制，就是行政權對於立法權享有「否決權」的權力，除此之外，行政部門不能參與立法部門的討論，甚至也沒有提案權；立法部門對於行政部門則有「監督」權力，即對行政部門執行立法部門所通過法律，有監督其執行之權力。如此即構成政府權力分立，相互制衡的大要。⁸³本文整理如下圖 2~2：

82 同上。

83 同註 77，頁 1118—1123。

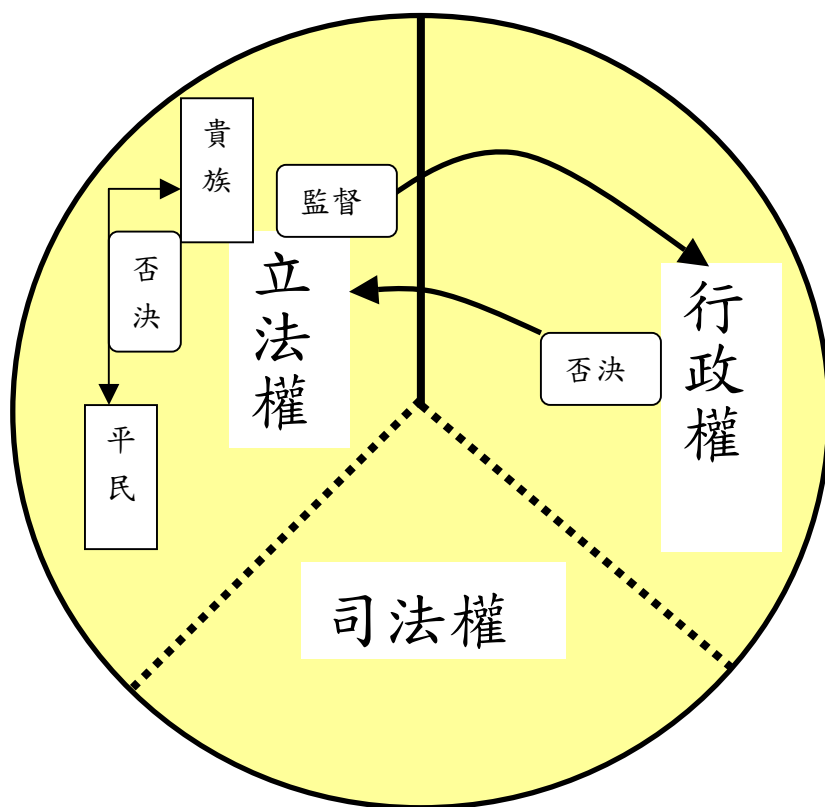


圖 2~2 孟德斯鳩權力分立與制衡概念

資料來源：陳文政，〈近代政治分權理論及其在憲法上之引用：以洛克、孟德斯鳩、孫中山分權理論為例〉，《三民主義學報》，第 23 期，頁 79，本文參照整理。

由此可知，孟氏之分權觀點與洛克不同之點在於：洛克以議會為尊，行政權在其下，所以無制衡之論；孟氏則主張三權立於平等之地位，而須相互牽制與制衡，不但機關分離，人員亦應分離，禁止兼職。孟氏經常被引用之一段名言：「假若一個人或一個團體，同時擁有立法權與行政權，則自由不會存在；因為君主或議會能制定暴虐之法律，並以暴虐之方式執行之；又如司法權苟不獨立於行政權與司法權之外，人民也無法獲得自由，因為司法權若與立法權結合，則司法官就是立法者，人民的生命和自由將被武斷之法律所蹂躪；司法權若與行政權結合，則司法官就是行政官，更容易利用暴力壓迫人民。要是一

個人或是一個團體兼握了三個權力，則自由更掃地無存，不管握著這權力的人是貴族還是平民。」⁸⁴

由以上之論述可知，「否決權」在政治思想中的理論根據，就是源於孟德斯鳩的權力分權與制衡理論。孟氏認為，要保障人民的政治自由，政府的權力必須分立與制衡。而由於行政與立法權必須明顯而清楚之分立與制衡，該兩權如何分立與制衡，成為政府運作之核心。但是，只要這兩權分立了，立法權「先天」上就「自然」擁有監督行政權之功能存在，因為可以經由法規之訂定，規範行政機關之作為，或經由預算之審查與控制，達到監督之目的。反觀行政權，執行立法機關制定之法案，並受預算之限制，所以，「權力動態發展理論」⁸⁵指出，行政權居於立法權之下，在這種先天之態勢，要制衡立法權，就必須以人為設計之制度，讓這兩權立於平等之地位，也就是賦予行政權可以「否決」立法權。如此，政府的權力運作機制，才能發揮「以權制權，保護人民」的功能。孟德斯鳩的三權分立與制衡之說，對民主政治發展，帶來震爍古今之貢獻，其中最重大的是其對美國聯邦憲法的影響。

這種制度之設計，乃基於人性本惡之人性論哲學思維，如洛克指出權力慾望是人性之弱點，已如上述；英國艾克頓爵士（Acton）所言：「權力使人腐化，絕對的權力，絕對的腐化」，一語道出人類之歷史經驗。美國參與制憲先賢麥迪遜的名言「如果人類是天使，就無須政府，如果天使統治人類，那就無須任何內部或外部控制」，⁸⁶更是道盡人類統治人類，必須「以野心對抗野心」（ambition against ambition）之制度設計。⁸⁷林子儀等轉引薩孟武所引述美國獨立宣言起草人傑佛遜，更

⁸⁴ 同註 76，頁 80。

⁸⁵ 同註 29，頁 190。

⁸⁶ 原文：If men were angels, no government would be necessary. If angels were to government, neither external nor internal controls on government would be necessary. 參照網站 <http://fhss.byu.edu/washsem/ps102/separation.html>，93 年 8 月 17 日。

⁸⁷ 同上網站。

直率的說出對人性之不信任：⁸⁸

信任我們的代表，忘了我們權利的安全問題，這是危險的事。信任（confidence）是專制之母，自由政體不是建立在信任之上，而是建設於猜疑（jealousy）之上。我們用限制政體（limited constitution）以限制我們委託其行使權力的人，這不是由於信任，而是由於猜疑。我們的憲法只不過確定我們信任的界限。故關於權力之行使，我們不要表示信任。我們用憲法之鎖，拘束有權力的人，使其不能做出違法的事。

以上這些有關人性與憲政體制之辯證，無疑的，必須以權力分立與制衡之制度，才能達成對人民自由之保障。所以，美國聯邦憲法將孟德斯鳩三權分立理論徹底發揮，並且將理論落實為制度，真正的做到了力分立與相互制衡，也就是將理論制度化。在這種「分權制衡」的權力架構，行政權才可以「否決」立法權；立法權才可以「監督」行政權。「覆議制度」在這種制度與權力運作架構下，才有存在意義。本文整理覆議制度之概念動態發展如圖 2~2：

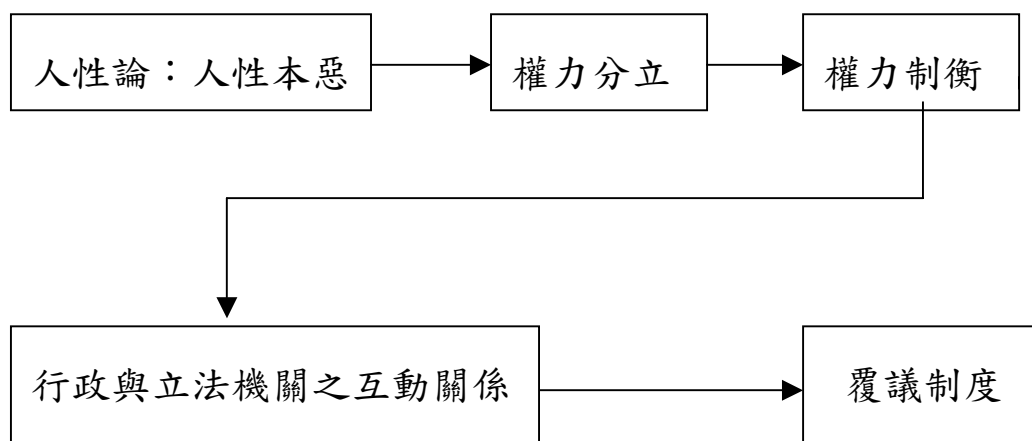


圖 2~3 覆議制度概念之動態發展

⁸⁸ 同註 63，頁 105-106。

第三節 覆議之權力關係運作

美國建國的時候，制憲先賢對於聯邦政府之體制，聯邦主義者與反聯邦主義者間有一段冗長而且精采的辯論，聯邦主義者以共同筆名「publius」，在紐約市報紙以系列方式發表共 85 篇文章，後彙集成冊稱為「聯邦論」(*the federalist papers* 或 *the federalist*)。其論證依據，以洛克(John Locke)、孟德斯鳩(Charles Louis Montesquieu 1689-1755)之權力分立為主，⁸⁹進而架構出分權制衡之聯邦政府體制，其三權之關係與互動如 2~3 圖：

⁸⁹ 同註 63，頁 107。

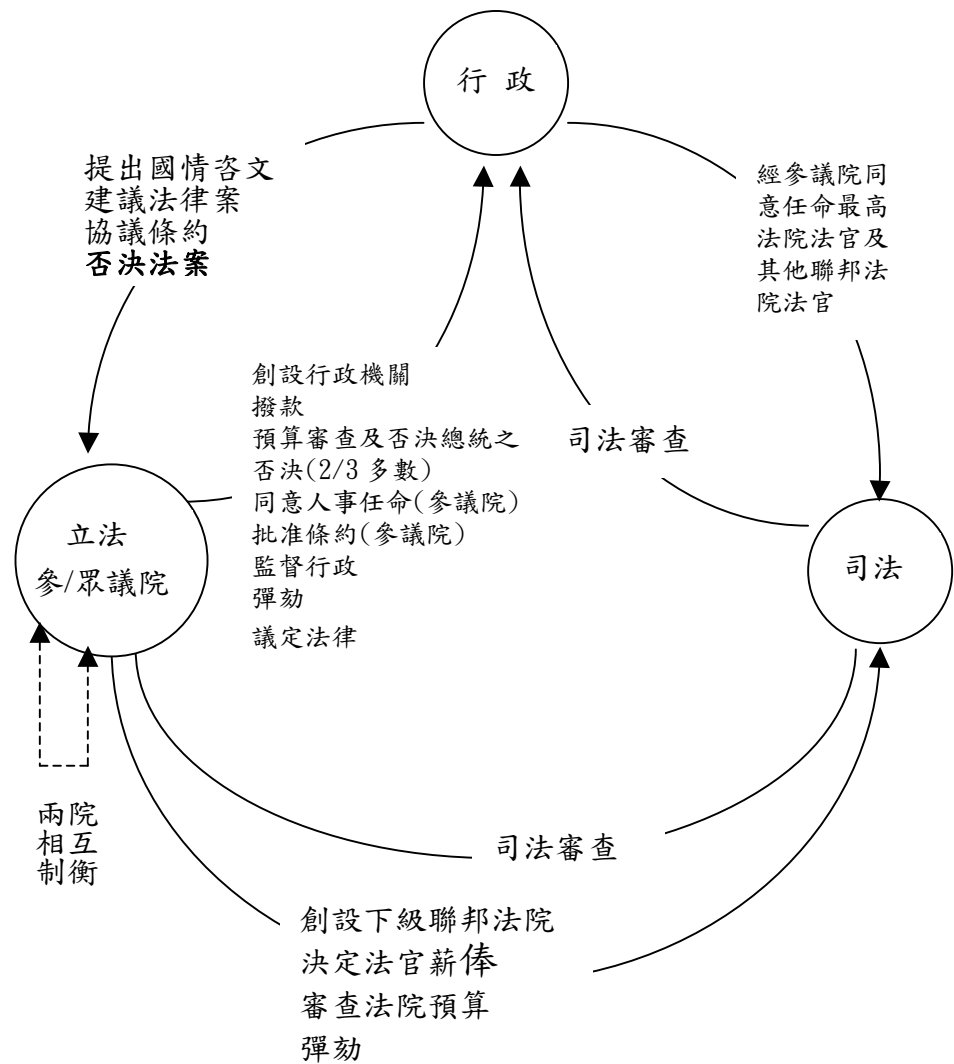


圖 2~4 美國憲法中的三權分立與制衡

資料來源：湯德宗，《權力分立新論》，民 87，頁 265。

由上圖中，清楚的表達出美國聯邦政府中行政、立法、司法間之關係，具體落實了三權分立與制衡的學說。美國聯邦憲法第一條規定：「本憲法所授與之立法權，均屬於由參議院與眾議院組成之合眾國國會」。第二條：「行政權屬於美利堅合眾國總統」。第三條：「合眾國之司法權，屬於最高法院及國會隨時制定與設立之初級法院」。其中行政權由民選的總統主持，四年一任；立法權由參議院與眾議院共同掌有；司法權由最高法院與初級法院法官掌有。在制度設計上，國會有權削

減行政部門的預算，否決總統的人事任命案，甚至彈劾總統本人，且它也有權限制最高法院的上訴管轄權，或者否決最高法院法官的任命案。總統則有否決法案的權力制衡國會，並且用最高法院法官的提名權制衡最高法院。最高法院則有司法審查權制衡總統與國會。本文要強調的是，行政對立法關係中之「否決法案」—覆議制度—是總統對國會最重要之制衡武器。

壹、 美國的覆議制度

美國的覆議制度，規定於美國聯邦憲法第一條第七款第二目與第三目：⁹⁰

經眾議院和參議院通過的法案，在正式成為法律之前，須呈送合眾國總統；總統如批准，便須簽署；如不批准，即應連同他的異議把它退還給原來提出該案的議院，該議院應將異議詳細記入議事紀錄，然後進行覆議（reconsider）。倘若在覆議之後，該議院議員的三分之二仍然同意通過該法案；該院即應將該法案連同異議書送交另一院，由其同樣予以覆議，若此另一院亦以三分之二的多數通過，該法案即成為法律。但遇有這樣的情形時，兩院的表決均應以贊同或

⁹⁰附原文供參：" Every bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a law, be presented to the President of the United States; if he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the objections at large on their journal, and proceed to reconsider it. If after such reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the bill, it shall be sent, together with the objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a law. But in all such cases the votes of both Houses shall be determined by yeas and nays, and the names of the persons voting for and against the bill shall be entered on the journal of each House respectively. If any bill shall not be returned by the President within ten days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their adjournment prevent its return, in which case it shall not be a law.

Every order, resolution, or vote to which the concurrence of the Senate and House of Representatives may be necessary (except on a question of adjournment) shall be presented to the President of the United States; and before the same shall take effect, shall be approved by him, or being disapproved by him, shall be repassed by two thirds of the Senate and House of Representatives, according to the rules and limitations prescribed in the case of a bill. "

反對來定，而贊同和反對該法案的議員的姓名，均應由兩院分別記載於各該院的議事紀錄之內。如總統接到法案後十日之內(星期日除外)，不將之退還，該法案即等於曾由總統簽署一樣，成為法律。惟有當國會因休會而無法將該法案退還時，該法案才不得成為法律。

任何命令、決議或表決(有關休會問題者除外)，凡須由參議院及眾議院予以同意者，均應呈送合眾國總統；經其批准之後，方始生效，如總統不予批准，則按照關於議案所規定的規則和限制，由參議院和眾議院三分之二議員重新通過。

由以上之規定，經兩院議決之法案送予總統時，總統有下列四個選擇：

第一、立即簽署使法律立即生效。

第二、不簽署亦不送還議會覆議，議會亦未閉會，則使該法案因屆滿十日期限自然生效。

第三、在憲法規定之期間內，檢同異議理由，以書面將法案送還原提案議院，聲請覆議；覆議時如經兩院各別出席議員三分之二以上多數再予通過，則該法案即確定成為法律。

第四、總統既不簽署又不退回覆議，而於十天之內議會又適逢閉會，則該法案自動發生總統拒絕簽署之效果，不能成為法律，歸於無形而消滅。⁹¹

一、美國總統行使否決權方式

(一)咨文否決(messaged veto):

總統接到參、眾兩院所通過的法案、決議案後，依上述之規定，他有十天的猶疑期，此時，他可以非正式的向國會方面徵求意見，或與特別顧問、助理人員、檢察長或有關本法案之各部會首長會商。如果同意此法案，就簽署使其成為法律；如果既不簽署亦不退還國會覆議，

⁹¹ 同註 29，頁 128。

則此項法案經過十天後亦自動成為法律；假如總統於十天之中將該項法案退回國會覆議，此即為憲法所規定的覆議情形，這種情況，又稱為「常規否決」(regular veto)。⁹²

總統退回國會之覆議案，如果經由國會兩院均以三分之二以上的人數「反否決」(overridden)，即維持原案，則總統雖然不贊成其成為法律，但仍然自動成立，此種情形，稱為「推翻總統的否決」(passed over his veto or overriding a veto)⁹³。有關於兩院三分之二之人數，究係兩院之總議員人數，或兩院之出席人數？由上述之美國憲法條文內容可知，並未明文規定。美國最高法院於 Missouri Pacific Ry Co. v. Kansas 一案中，判決確認每院議員三分之二之贊成票以維持原案，是指議員出席而足法定人數之三分之二，並非指全體議員的三分之二，該否決制度的「三分之二」才告確定。⁹⁴

(二) 口袋否決(pocket veto):

口袋否決又稱為「保留簽署」，意即總統於收到國會兩院通過的法案之後，既不簽署亦不返還國會覆議。如果於猶疑期間內，國會已經休會，自動發生拒絕簽署之效果，法案胎死腹中，消滅於無形，不能成為法律。總統使用這種否決方式時，完全不須說明任何理由。此種否決方式，國會根本沒有機會「反否決」(overridden)，因此具有「時限上」的「絕對否決」性質。美國國會通常於會期終了時才通過一大堆法案，美國總統行使此項否決的機會相當之多。⁹⁵自華盛頓(George Washington)以至克林頓(Bill Clinton)歷任總統行使此種「保留簽署」致使永束高閣的法案，共有 1,067 案之多。⁹⁶

⁹² 同註 28，頁 430。

⁹³ 同上。

⁹⁴ 同註 29，頁 131。

⁹⁵ 同註 22，頁 23。

⁹⁶ 網站 <http://www.house.gov/rules/97-163.htm> 參照，檢閱日期 93 年 9 月 8 日。

二、美國總統否決權之限制

美國總統否決權之行使，並非漫無限制，對於四種法案不能行使否決權：⁹⁷

- (一)、有關國會休會 (adjourn) 的決議案：這種情形為憲法所規定，有關議院內部之職權，或屬於議院內部管理事項，總統自無過問之必要，當然不是總統行使覆議權之對象。
- (二)、非法案決議 (concurrent)：⁹⁸所謂非法案決議，是相對於法案決議 (joint resolution) 而言，指不具嚴密立法目的之決議，如休會期間之決定，兩院合同委員會之設立，法案謬誤之訂正等，在習慣上不送總統簽署，當然非屬總統覆議之範圍。惟「法案決議」與「非法案決議」之判準尚未明確，所以常生爭論。
- (三)、有關憲法修正案 (constitutional amendment)：依美國憲法第五條的規定，憲法修正案經兩院議員三分之二通過，並經四分之三之州議會批准後，即生效，均毋需送請總統簽署，總統自無行使否決權的機會
- (四)、法案只與一院有關：依美國憲法第一條第七款規定，「經眾議院和參議院通過的法案」與「任何命令、決議或表決(有關休會問題者除外)，凡須由參議院及眾議院予以同意者」，均清楚表明「參議院及眾議院」予以同意或通過者才須送總統簽署，所以，法案只與一院有關者，自非否決權行使之範圍。

美國總統行使否決權，除了上述四種議案，非其行使範圍外，下列四種情形，讓總統行使否決權時，還需視法案的性質而採取不同之做法：

第一類由於美國總統不能行使條項否決權 (item veto power)，⁹⁹致使總統不便行使者，此類法案屬於稅收或撥款的法案 (tax bills or

⁹⁷ 同註 29，頁 140-142。

⁹⁸ 同上。

⁹⁹ 法案如欲交還覆議則為整案交還覆議，不能於案中挑某一條或某一項覆議。將於下段詳述。

appropriation bill)。假若總統否決該法案，則行政所需之預算也將一併被自己否決掉，損失將更大，總統只好忍痛讓一些討厭的法案也一併簽署。美國的財政常多浪費，議員們多以國家之公帑，用於地區性的建設，此即所謂的「肉桶立法」(pork barrel legislation)。¹⁰⁰

第二類為一些議員為討好選區選民而提出，並經國會通過的法案。此類法案每年約有半百以上，議員於國會中通過該等法案，等於對選民有交代，所以對該等法案是否成為法律，幾乎不再注意，這些法案如由總統退回國會覆議，絕大部分會被否決。¹⁰¹

第三類為對退伍軍人、農業及勞工有關的法案，最容易引起總統與國會之間的爭執，總統對於這些法案會特別考慮行使否決權的方式。如總統會於國會討論該等法案時，預先聲明將予否決，使國會有所警惕而慎重將事。但是，國會如有足夠議員的支持時，自可不理會總統的態度。如杜魯門(Truman)時代有關勞工的「塔虎脫哈特萊」法案，即被國會反否決。通常國會多會考量總統之態度，因為要跨過三分二的反否否決門檻，究非易事。¹⁰²本文統計美國自1789年至2003年共2,550否決案，僅106案被反否決，占4.15%，反否決之不易，可見一斑。

美國憲法無條項覆議規定，但自總統行使否決權的歷史來看，早期無行使條項否決權的情形，由於總統不能對法案行使條項否決權，議員基於私利或選票之考量，會在法案之修正過程中，將對己有利的條項中挾帶進入；尤其在撥款法案(appropriation bill)最為嚴重，這些條項就是所謂「討厭之項目」(obnoxious individual item)，¹⁰³就是本文上述之「肉桶立法」。

¹⁰⁰ 同註22，頁24。

¹⁰¹ 同上。

¹⁰² 同上，頁24。

¹⁰³ 同註28，頁446。

胡佛 (Herbert Hoover) 總統時，聯邦議會之「救濟法案」(relief act)，發生了「肉桶立法」之情形，總統悍然表明將予否決，議會終於讓步，消去總統所「討厭之項目」。此一事件，引發了美國總統是否應有條項否決權的爭論。¹⁰⁴主張總統應有分項否決權者，認為總統可剔除議員討好選民的撥款立法，可以減少浪費。¹⁰⁵另外，他們強力主張，在美國各州已有 43 州州長有該項權力，何以總統不能擁有？¹⁰⁶贊成者包括多位總統，如 1873 年 12 月葛蘭特 (Ulysses Grant) 總統，在給國會之咨文中，主張應賦予總統對歲支法案之條項否決權，俾防止浪費公帑。美國國會於 1876 年 1 月，一項賦予總統條項否決權之提案，首度向眾議院提出，但不為議會接受。其後每年均有類似之提案。¹⁰⁷其中，1938 年羅斯福 (Franklin Roosevelt) 總統，以其強勢之領導，總統歲支法案之條項否決權，在眾議院獲得通過，但遭參院之反對。¹⁰⁸之後尼克森 (Nixon)、福特 (Ford)、卡特 (Carter) 雷根 (Reagan)、老布希 (G.H.W. Bush) 及柯林頓 (Clinton) 之不斷爭取，終於在柯林頓任內獲得參眾兩院之首肯，該法條 (public law 104-130) 自 1997 年 1 月 1 日生效，柯林頓成為美國史上第一位擁有條項否決權之總統，¹⁰⁹並於當年 8 月 11 日否決了聯邦預算之 3 個條款，這是美國史上第一次動用，但也是唯一的一次，因為次年 8 月 25 日，聯邦最高法院裁定，該條項否決法違憲，因其立法過程不符合程序，且給予總統更多之立法權，必須修憲。¹¹⁰

反對總統擁有條項否決權之主要理由有三點：其一為如總統可行使條項否決權，則總統的立法權擴大以後，總統可運用此權拉攏或打擊

¹⁰⁴ 註 29，頁 137。

¹⁰⁵ 同註 22，頁 49。

¹⁰⁶ 美國國會紀錄，The Item Veto: Why Follow the State?，網站，
www.senate.gov/~byrd/speech-itemvetostates.htm 參照，民 93 年 10 月 7 日。

¹⁰⁷ 同註 103。

¹⁰⁸ 同註 29，頁 138

¹⁰⁹ 網站 http://thomas.loc.gov/home/line_item_veto.html 參照民 93 年 8 月 5 日。

¹¹⁰ 同註 22，頁 49-50。

政敵；其二為行政、立法兩權失去平衡；其三為總統已有預算案的提出權，如再擁有預算案條項否決權，則國會將失去對國家財政之控制力。反對者之代表人物為西維吉尼亞之參議員巴德（Robert Byrd），他在1992年2月26日在國會發表演說，反對聯邦比照43州，賦予行政首長條項否決權，他主要指出三點：第一，州立法之程序限制整包（wholesale）之立法；第二、州憲法對貸款、預算之平衡、私法案、特別法案、地方法案等有所禁制；第三、撥款法案僅能撥款，禁止加入實質法條（substantive legislation），這三點規定均未見與聯邦憲法，所以，總統不宜擁有條項否決權。¹¹¹

美國溯自第一任總統華盛頓起，即開始行使否決權，歷屆總統運用否決權的情形亦有很大的差異；華盛頓行使2次，其中一次是因法案違憲而提起。¹¹²截至2005年為止，最常行使者為克利夫蘭（Cleveland）之542次，及富蘭克林羅斯福（Roosevelt F.）之635次。美國歷史中有七位總統如約翰亞當斯（John Adams）、傑佛遜（Jefferson）等從未使用過否決權，¹¹³現任總統小布希（George Walker Bush）到2005年為止也未使用，這是美國170多年來相當特殊之現象。¹¹⁴第三任總統傑弗遜(Thomas Jefferson)則認為：「總統就議會議決之法案，非表明贊成或反對不可之際，除非確信憲法明白地賦予其權利，否則，通常基於尊重議會之判斷，應做有益於議會意見之決定。」¹¹⁵描述早期美國總統對否決權之態度。

三、 美國總統行使覆議權之意義

曾濟群指出，美國總統行使覆議權具有數種意義：¹¹⁶

¹¹¹ 網站，www.senate.gov/~byrd/speech-itemvetostates.htm 民93年10月7日。

¹¹² 同註29，頁144；另網站<http://gwpapers.virginia.edu/presidency/vetos/> 參照，93年8月5日。

¹¹³ 網站<http://www.house.gov/rules/97-163.htm>，93年9月8日。

¹¹⁴ 網站<http://www.independent.org/tii/news/040712Heidorn.htmlh>，93年8月5日及<http://www.cnn.com>。93年7月27日參照。

¹¹⁵ 同註29，頁125。

¹¹⁶ 同註28。頁432-434。

- (一) 行政與立法權力的平衡：這是權力分立與制衡之制度設計，已詳本文之理論基礎章之各節。
- (二) 防止窒礙難行之法律：國會負責立法，總統負責執行，因各有立場，則難免會有對政策有不同之需要與認知，或以不同角度理解憲法規定。所以國會所定之法案，總統難免會認為不合憲法或政策需要，而行使否決權，加以補救。另外，國會議員由地方選區選，具有地方意識，各為其選區效力，這是難以避免現象，所以在立法時，議員之間相互利益交換，在所謂「滾木互助」(logrolling)的情況下，國會可能通過僅為私利的法案。曾濟群轉引漢彌爾頓在「聯邦主義者」(the federalist no.73)的刊物謂：總統的覆議權，正可以防止因急忙、疏忽、或某種企圖而通過的惡劣法律。¹¹⁷
- (三) 參與國會立法，成為立法程序之一環：三權分立制度下，行政官員不具提案權，也不能到國會參與立法討論。美國總統擁有否決權，可事先對國會正在討論，或行將通過的法案方加以種種之暗示，將否決正在討論中的法案，或說明他反對法案的某些要點，或者他可以反對整個法案，如國會通過則將否決。例如羅斯福總統曾於 1939 年寫信給參議院財政委員會主席哈利生 (Chairman Of the Senate Committee On Finance ; Harrison)，成功的介入立法過程。一般而言，社會輿論通常支持美國總統覆議法案，則國會立法無形中受其影響。否決權已不僅具有消極的作用，而且還有其積極的作用。

另外，李鴻禧引述美國第 11 任民主黨總統柏克(James Polk)在 1848 年之國情咨文：¹¹⁸

國民不但可以依據憲法之規定，對立法機關命令其執行人民自己的意志，而且，同樣地對總統為之。國民在議會議決了為他們所不能認可的法案時，自然可以勸告總

¹¹⁷ 同註 28，頁 434。

¹¹⁸ 同註 29，頁 146。

統檢附異議理由，將法案退回先議之議院。若言議會之議員乃由國民直接選舉而來，則總統又焉能以同為國民所選相答；拘言議會兩院乃州及國民之代表，則總統亦然，要無可疑；總統一如議員之代表地方，代表著合眾國之全體國民。

本文認為這段敘述，從國民主權之立論出發，敘述總統否決權之合法性，最具宏觀與論據說理之意義。

貳、法國的覆議制度

由本文上述，理論上覆議制度只存在於總統制之政府體制，但實務上，內閣制之政府體制，就是法國第三、四共和時，也有這種制度設計，這是比較特殊的情形，值得探討。同時，由於法國之政府體制與我國有些類似之處，同屬於所謂雙首長制之政府體制，他們對覆議制度之設計，也有值得參考之處。

法國在 1791 年法蘭西憲法第 117 條即有覆議制度之設計，惟當時屬君主立憲，乃為君主之利益而運作。¹¹⁹至第三、第四共和採行內閣制，且有覆議制度之設計，憲法賦予總統行使覆議的權力。但第三共和時，法國總統從未行使過覆議權，因為當時之制度設計，國會以出席議員過半數同意，所通過之法案，於覆議時，也以出席議員過半數之同意維持原案，覆議制度並無意義。這是根據 1875 年的公權組織法第七條規定；「總統不贊同該法案時，得交還國會覆議。覆議時，如經議員過半數維持原案，總統應即公佈，而成為法律」。¹²⁰至於第四共和憲法有關覆議之規定，並無重大改變，比較特殊之處在於 1947 年 9 月 2 日，法國總統鄒里歐(M, Virncen Auriol)曾咨請國會覆議法案，是法

¹¹⁹ 同註 29，頁 143。

¹²⁰ 同註 22，頁 27。

國少有的案例。¹²¹

法國第五共和憲法仍然保存覆議制度，規定於憲法第十條，¹²²該條文更明文規定，國會不可拒終總統之此項要求。事實上，覆議法案的程序及方式與一般法案之審議完全相同，充其量只是延遲的效果而已。此點與美國之覆議制度，實不可同日而語，但與我國修憲後之覆議制度倒有相似之處，如我國最近之兩次覆議案，確實也只是在憲法規定的期間內，延遲其生效之效果。不過，無可否認的，政府藉此一制度，向全國人宣示政府之立場與做法，達到政治宣傳之目的。楊富雄轉引徐正戎之看法，認為法國之覆議制度，主要並非針對國會而來，而是針對某一法案，向全國民眾表達其反對或批判之立場。¹²³

法國從 1958 年迄今，只發生過二次覆議案。第一件發生於 1983 年 8 月 30 日，內閣提案 1989 年舉辦世界博覽會，經國會通過，隨後內閣改變主意，總統遂於同年 7 月 13 日，以總統命令經由總理副署，並非以諮文不須副署的方式，要求國會覆議，該案並未排上國會議程，在內閣與國會之默契下，永久擱置。但因該案確立了覆議案需內閣副署之憲政慣例。第二件發生於 1985 年 8 月 18 日「新喀里多尼亞地位法」，其中有一條款違憲，密特朗總統移請覆議。此案之覆議程序遭受極大之爭議，惟於當月 23 日憲法委員會於裁定，此一覆議程序並未違憲。¹²⁴

依據覆議制度之理論根據，總統制政府才有覆議制度，而法國並非總統制，尤其在第三、四共和時期，屬於內閣制政府，卻仍採行覆議

¹²¹ 同上。

¹²² 法國第五共和憲法第十條規定：「總統於法律案議決後送交政府之十五天內公布之。總統可在期限屆至前要求國會覆議法律案或其中部分條款，覆議不得拒絕」(The President of the Republic shall promulgate Acts of Parliament within fifteen days following the final adoption of an Act and its transmission to the Government. He may, before the expiry of this time limit, ask Parliament to reconsider the Act or sections of the Act. Reconsideration shall not be refused.)

¹²³ 同註 22，頁 28。

¹²⁴ 同註 22，頁 29。

制度，但卻少有實質效果，其原因頗值得玩味。楊富雄轉引錢瑞升、羅志淵之看法，錢瑞升認為在於制憲者未能徹底了解貴責任內閣制的內涵所致；羅志淵以為，法國國會所通過之法案，非完全出於內閣之手，故覆議制度亦有存在的必要；楊富雄則認為可能原因如下：¹²⁵

制憲者為防止國會立法權力過大及國會立法草率的問題，所以想盡方法事先預防，如兩院制、創制權、複決權均為其方法之一，而否決權之運用，尤其重要。歐洲各國政黨林立，內閣非由一個多數黨所組成，在聯合內閣的情勢下，政府控制立法的實力，無法如英國政府一般，故當時各國制憲人士，認為唯有賦予元首相當的覆議權，才能對國會有相當的節制，所以歐洲各國將內閣制與覆議制配合運用。

李鴻禧則認為，近半數之內閣制體制之國家「採仿」覆議制度，只是因為想運用這一個憲政上之功能。¹²⁶

本文認為，在內閣制之國家中，這項憲法所賦予之覆議制度，主要用意並非在於積極之作為，如對立法權之介入等，而在於消極意義，提醒立法者謹慎行事，盡量避免技術上（如遣詞用字）的錯誤，以維國會形象；同時元首也可以監督、審查法案是否違憲，維護憲法秩序，應該是人民對元首之期待之一。另外，這也顯示出，人民對所託之立法者，本來就不該有完全之信任。

參、我國中央政府之覆議制度

總統制國家，由於採取三權分立，各權力之間理論上相互獨立，但是絕對之獨立，事實上不可能，也會造成三權各行其是或相互侵犯之後果，所以三權之間必須有相互關聯之制度設計，而且必須明載於憲法中，覆議制度是行政機關與立法機關重要之關係設計，採行此制之國家，在其憲法中有明確之記載。我國修憲前之憲法，依據孫科（制

¹²⁵ 同上。

¹²⁶ 同註 29，頁 115-116。

憲時任立法院長)之談話，指出當時憲法規定之政府體制是「修正的總統制」¹²⁷，所以我國憲法將覆議制度分別載明於民國 36 年憲法第 57 條第 2、3 款。民國 86 年我國憲法進行第 4 次增修時，有關覆議制度有重大修正，列於增修條文第 3 條第 2 項第 2 款。

依據民國 36 年憲法第 57 條第 2 款規定之覆議程序，其流程如下：

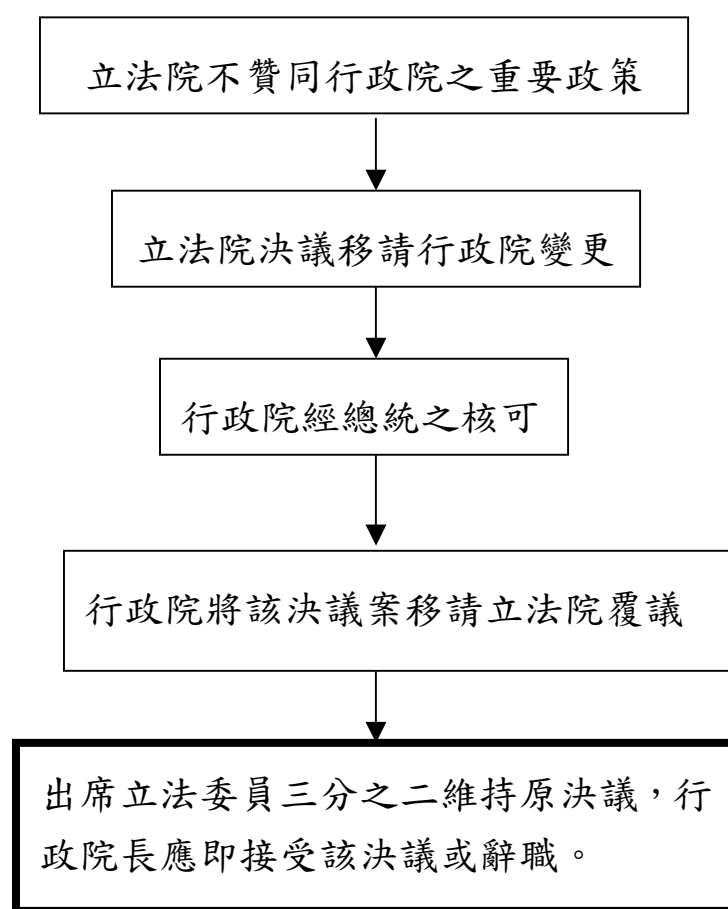


圖 2~5 憲法第 57 條第 2 款之覆議流程

¹²⁷ 同註 22，頁 36-37。

而憲法第 57 條第 3 款規定之覆議程序，其流程如下：

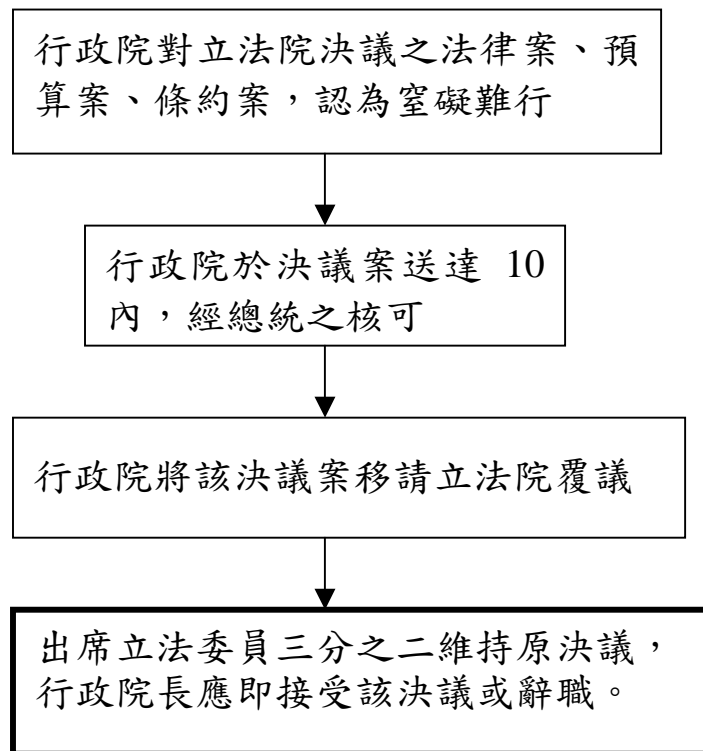


圖 2~6 憲法第 57 條第 3 款之覆議流程

我國於民國 86 年第四次修憲時，有關覆議之規定也有重大之修正，相關條文列如上述，茲將修訂後之覆議過程，繪成流程如下：

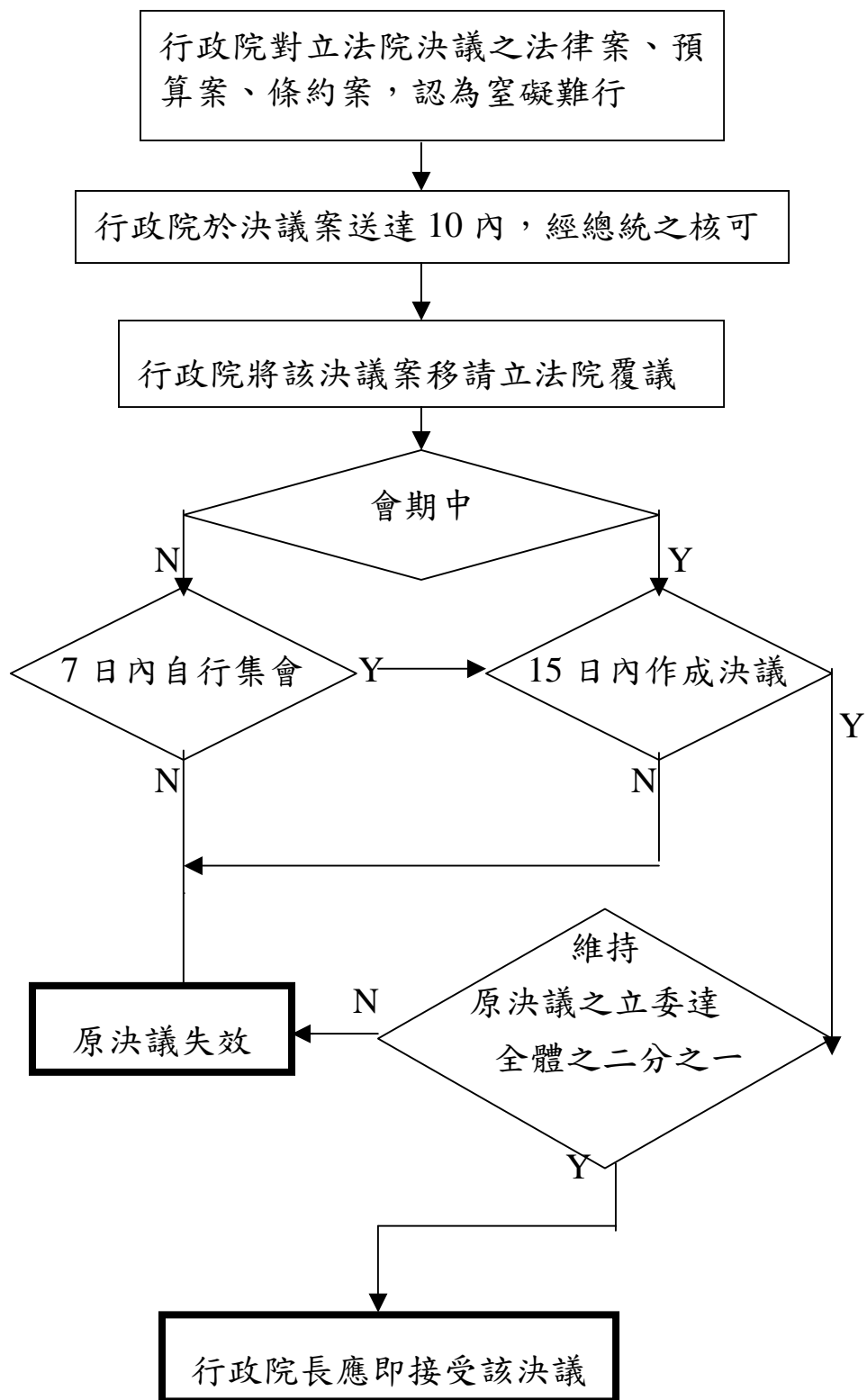


圖 2~7 憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款覆議流程

一、覆議制度之發動機關

由上述數個圖示可知，覆議案制度是我國憲法有關行政與立法兩院之重要互動關係，其中第 57 條第 2 款之規定（參照圖 2~5），立法院不贊同行政院之重要政策，可以發動覆議制度，是相當特殊的規定，依本文上述之論述，覆議制度之意義，在於行政機關對立法機關之制衡，是行政機關有力之防衛武器，自當主動提出為宜。由立法院發動，實不符合理論依據。何以憲法會有如此之規定？林紀東認為，這是「未雨綢繆」之計，因行政院擬議中之政策，立法院既已不認同，與其讓行政院完成草案送立法院，立法院依自己意見修訂後送行政院，行政院再發動覆議程序，何如就先請行政院變更。¹²⁸惟本文認為，這個方式係就功能考量之論點，到底不符合理論依據。況且，行政院在政策形成之階段，應完全屬於行政院之職權，立法機關實不宜插足其間，否則是干涉行政權，這種狀況與權力分力之意旨，相互違背，也就違背了覆議制度之理論基礎，殊為不妥。再者，本款所謂重要政策，其界定殊屬不易，在執行面徒增困擾而已。故在憲法增修條文將本款刪除，至為明智。

二、總統之核可權

憲法 57 條這兩款均規定，覆議案需經總統之核可，這也是我國特殊之處，總統之核可在覆議之程序上之意義為何？林紀東指出，是表示覆議行使之慎重，蓋覆議係行政立法兩院對重要政策之意見相左，為了打開僵局之設計，有了總統之核可，足以表現其慎重之程度。¹²⁹

楊富雄則認為總統覆議權之意義，可依下面兩個面向來討論，但不管如何，這是總統職權之適度運用，可以增加覆議案之支持票數：¹³⁰總

¹²⁸ 林紀東，《中華民國憲法釋論》。台北：大中國，民 62，頁 226。

¹²⁹ 同上。

¹³⁰ 同註 22，頁 62。

統為虛位元首時，這時候總統之角色，一如英國國王，既不具實權，所有之政治運作之核心，全在於行政與立法兩機關，則總統之核可作為，只是形式上之意義；如總統為實權元首，如總統兼國會多數黨領袖，或行政院長之產生，可由總統完全自主，則行政院長成為總統之副手，總統是實際之決策中心，此時覆議之核可就有實質意義。

本文認為，總統之核可權並無實質意義，理由如下：

- (一)、依我國行政院長之產生方式，既由總統提名（憲法原規定須經立法院同意，增修條文則不需要），總統焉有不支持之理？如果總統不支持，行政院長應早已被撤換了。
- (二)、行政院行使覆議權，應經行政院會通過才提出，總統如不核可，就形同與行政院全體團隊為敵，對總統日後之行政施為，必然不利，所以總統應毫無不核可之理由，既然勢必核可，又何必多出一道程序。
- (三)、依我國憲法規定，五院地位平等，行政院為了政務行文立法院，於理無須總統之核准。
- (四)、行政院行使覆議權，有了總統之核可，未必能讓立委增加支持覆議案，而且總統有被捲入政治旋渦之可能，這與憲法第44條，總統應為各院間爭執之會商協調角色，有所不符。

三、覆議門檻問題

憲法57條第2、3款均規定，覆議時要維持原決議，需出席立委三分之二同意，也就是行政院之覆議門檻為出席立委三分之一加一票，這個門檻與美國相同，應屬移植之設計，惟美國屬總統制國家，我國並非總統制，充其量也只是「修正之總統制」，基本制度既不相同，卻援引使用其作業方式，究非所宜。揆諸美國之所以採取三分之一加一票之門檻，乃因美國之行政部門對法案不但無提案權，立法過程中毫無參與表達意見之機會，所以在法案形成之後，基於權力對等、平衡

之考量，讓總統在法案成為「法律」之最後階段，如得到議會少數之支持，即可實現其主張，這種「以少數推翻多數」之設計，在美國這種制度下，有其意義存在。

反觀我國，行政機關可以提案，且憲法第 67 條規定：「立法院得設各種委員會。各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」可見，我國行政機關對立法過程，已有制度化之參與管道，與美國相當不同，而移植覆議門檻，實值得商榷。依本文上述，美國歷史上反否決之比例約 4.1% 而已，足見門檻甚高，我國也採取如此之高門檻，對行政院甚為有利，由於此時期（修憲前）之行政院長須獲立法院之同意，至少有二分之一之支持，在覆議案中要獲得三分之一加一票之支持，何難之有？如果內閣連三分之一之支持也得不到，林紀東認為，國家重要政策，既經三分之二之立委認為不妥，足見該政策確有問題。¹³¹ 憲法增修條文已變更本項規定，將覆議門檻訂為全體立法委員之二分之一。表面上由三分之二降為二分之一，但實際上卻提高甚多，對行政院相當不利，因為依立法院職權行使法第四條規定，立法院會議有立法委員總額三分之一出席，即可開會，而修憲前之覆議門檻定為出席立委之三分之二，純就理論上而言，行政院之覆議案，行政院只要掌握九分之一加一的立委，即有打消原案之可能；修憲之後，行政院必須掌握二分之一加一的立委，才有打消原案之可能，其相差何只以道理計。雖然在實務上，針對覆議案之議決時，立院朝野各黨必定強力動員，當不致發生九分之一加一的立委就打消原案之情事，但修憲後之二分之一門檻，只要立法院全體立委皆本於職責，勤政出席，法案均為全體立委之過半數所通過，如行政院提覆議案，將無一可以過關，如此，反而成為立法院能夠制衡行政院的新而重要之機制。¹³²

¹³¹ 同註 128，頁 227。

¹³² 蘇嘉宏，《增修中華民國憲法要義》。台北：台灣東華，民 87，頁 319-320。

四、行政院長之責任

另外一個相當重要之問題，是行政院長之責任，依憲法 57 條第 2、3 款之規定，覆議案如經立法委員三分之二決議維持原案，行政院院長應接受或辭職。本條款引起各種不同之見解，劉瑞慶認為，「在理只有辭職一途」，因為執行政策的首長，如接受他認為窒礙難行，或與自己政策不合之重要政策，有違責任政治之精神。¹³³陳新民則主張行政院長應有「氣節」與政治擔當，不可貪圖權位，應該辭職，以維持責任政治之常規。¹³⁴另外，楊富雄轉述涂懷瑩與學者陳陽德之觀點；涂懷瑩指出，覆議失敗行政院長應辭職，是基於議會責任制之考量，不符合我國憲政「混合體制」之精神；陳陽德指出，基於公共事務之考量，應符合民眾之需求，行政院接受且盡力執行立法院之法案，也只是盡本分為民服務，與氣節無干。涂、陳均認為行政院長不必辭職。¹³⁵

本文認為，在總統制國家，覆議案被反否決，則該決議代表絕大多數之民意，總統必須接受，這是民主政治之基本常識。進一步言之，總統制國家，國會與總統皆為民選，他們負責的對象是人民，總統之覆議案被反否決，亦僅表示國會對該法案之「意見」，並非對總統之不信任。簡言之，覆議案之反否決是「對事不對人」。我國既採用總統制下之覆議制度，覆議結果之處理方式，自應參採總統制之做法，只須接受，無須辭職，才符合學理。

五、行政院之責任問題

另外，覆議案如被否決之後，行政院之責任究為院長一人之責，或全院之責任？學者之論述頗為分歧，而憲法增修條文已經刪去行政院

¹³³ 劉瑞慶，《中華民國憲法要義》。台北：三民，民 83，頁 174。

¹³⁴ 陳新民，《中華民國憲法釋論》。台北：瑞明，民 84，頁 507。

¹³⁵ 同註 22，頁 61。

長辭職之選項，這個問題已不存在。

六、覆議案之處理期限

有關覆議期限之問題，可分兩部分來談，立法院依憲法第 57 條第 2 款所發動之「重要政策覆議案」，兩院究應於多少期間處理，付之闕如；而同條第 3 款規定了行政院於接到法律案等之決議起 10 內，經總統之核可，移請立法院覆議，惟也未規定立法院應處理之期限，何以如此之規定？頗耐人尋味。以重要政策覆議案來說，如行政院收到立法院之決議案，行政院既不照辦，也不提出覆議，立法院似乎莫可奈何，也只能將該重要政策制定為法律案，強行讓行政院採行同意照辦或提出覆議。¹³⁶這似乎是解決行政院相應不理之方法。至於不管「重要政策」之覆議案與「法律案等」之覆議案，立法院均無處理期間之限制，其可能產生之問題，尚查無學者之評述。本文認為這會造成立法怠惰，容易使覆議案成為懸案。所以，增修條文對於立法院之處理期限，已有相當詳細之規定，詳見圖 2~6。

七、覆議之範圍

至於覆議之範圍，依民國 36 年憲法規定，立法院主動提出方面，為對行政院之「重要政策」，已評述如上述；行政院主動提出方面，規定為「法律案，預算案，條約案」，這個規定是「列舉規定」或「列示規定」？林紀東認為係列示規定，即行政院對立法院之戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案，如認為窒礙難行，亦得依程序覆議。因覆議制度之主旨在溝通兩院之意見，審慎國務之進行。¹³⁷然而，認為應屬列舉規定者不少：曾濟群認為，僅限於法律案，預算案，條約案；¹³⁸李惠宗也認為不包括戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案；¹³⁹陳新民認為，

¹³⁶ 同註 42，頁 193。

¹³⁷ 同註 128，頁 228。

¹³⁸ 同註 42。

¹³⁹ 李惠宗，《憲法要義》，台北：敦煌，民 87，頁 349。

為免立法院被行政院過分煩擾，應如拉丁法諺「列舉代表限制」，僅限三種法案；¹⁴⁰法治斌、董保城則認為覆議之結果如維持原議，其後果至為嚴重，行政院長可能辭職，從而有倒閣之危機，「此適為制憲者最耿耿於懷者」，所以應從嚴解釋其適用範圍。¹⁴¹楊富雄則舉出拉丁法諺：「省略規定之事項，應認為有意省略」及「明示規定其一者，應認為有排除其他」，而認為以列舉為宜。¹⁴²

本文認為，應以從嚴限制適用為宜，這可從憲法之該條文，並非「負面表列」，而且條文中未有「等」字樣，已明確可知並非列示規定。再者，如當時制憲者擬以大範圍之法案為覆議範圍，何不比照美國憲法之規定，將該條文訂為「立法院通過的法案」即可？

然而，憲法如此之規定是否合理？曾濟群表示「值得再商榷」，因為，依憲法第 58 條第 2 項之規定：「行政院院長、各部會首長，需將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會關係之事項，提出於行政院會議議決之。」而憲法第 63 條規定：「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。」可見法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，均屬行政權之範圍。大赦案或有涉及司法權，行政院基於尊重立法院之議決，不列為覆議之範圍，尚可理解；其餘法案不列為覆議之範圍，曾濟群表示「不可解」。¹⁴³本文認同曾文之說。

八、全案或條項覆議 (item veto)

另一個議題是，覆議之法案應為全案或條項覆議，亦即行政機關應

¹⁴⁰ 同註 134，頁 507。

¹⁴¹ 同註 72，頁 297。

¹⁴² 同註 22。

¹⁴³ 同註 42，頁 193-194。

將法案全部，或可以僅擇一部分條文，移請立法院覆議，美國聯邦憲法亦無明文規定，經過贊成、反對之攻防後，已經確定，總統無條項否決權，已如上述。我國憲法也無明文規定，曾濟群轉引陳茹玄之觀點，認為應為全案覆議，其理由有二：第一、憲法 57 條所規定覆議案被推翻之後果，行政院長辭職是選項之一，這是行政院向立法院負責之意，既然是如此嚴重之後果，所爭的應屬該案之基本精神，並非其中一些條文之枝節問題；第二、從憲法 57 條並無規定覆議成功—不維持原案—後之處理辦法，可知應屬「全案」覆議，因為不維持原案就是打消，沒有其他方式加以修改，或折衷之情形可以討論，如果有，也只是另提新案。¹⁴⁴惟查覆議之歷史紀錄，於民國 37 年 11 月之省政府委員人數之覆議案，已創下條項覆議案之先例。至 2004 年 9 月止共 10 案覆議案中，僅 3 案屬全案覆議。¹⁴⁵可見我國之覆議案並無全案與條項限制。從而，立法院職權行使法第 32 條明白規定：「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分，經總統核可後，移請立法院覆議」。

惟去年 12 月之公投法覆議案，因屬條項覆議，行政院請求覆議的只有十二個條文，而且更有及於項、款之情形，招致蘇永欽、王業立、羅傳賢之強力抨擊。蘇永欽投書報端指出，公投法之條項覆議案，不論誰輸誰贏，將創下憲政惡例，因為一部分的除去，絕對不能影響整部法案政策與執行的完整性，否則如果一部覆議未通過，「未」覆議的部分仍然要送總統公布，立法院就很難再說是真正的立法者。¹⁴⁶王業立也投書報端，指稱如果部分條文覆議成功，致使法律出現空窗，究竟誰要負責解決？行政院為何必須用覆議方式而不是透過修法途徑解決？¹⁴⁷羅傳賢更深入的指出，行政院固可依立法院職權行使法第 32 條之規定，行使條項覆議權，但必須排除「法律制定案」。他指出法律制

¹⁴⁴ 同註 28，頁 447-448。

¹⁴⁵ 詳見表 2-1 我國中央政府覆議案一覽表。

¹⁴⁶ 蘇永欽，〈部分覆議 創下憲政惡例〉，聯合報，民 92.12.20，A15 版，民意論壇。

¹⁴⁷ 王業立，〈部分覆議若成功 法律空窗誰負責？〉，聯合報，民 92.12.05，A15 版，民意論壇。

定案條項覆議之不當之處計有下列三點，所以條項覆議只能限定為法律修正案：¹⁴⁸

- (一)、違反憲法規定立法院為我國最高立法機關之意旨：因為行政院將立法院之法案，任意切割，針對其中之某部分提出覆議，立法院只能進行「是」或「否」維持原議之決議，無進一步置喙之餘地，這就形成了行政院是法律之最終決定者，不符合立法院為我國最高立法機關之規定。
- (二)、違反權力分立之基本原則：如上所述，行政院任意切割法案，不顧法案之完整性，實質上已是行政權兼具立法權，不符憲法權力分立與制衡之基本原則。
- (三)、傷害法律之民意正當性：立法需基於民意之形成，如由不具民意基礎之行政機關任意剪裁，而為部分之覆議，如覆議成功，顯然欠缺民意之正當性。

羅文所述之三點理由是否成立，雖尚可商榷，但是，本文認同其結論，法律制定案不宜條文條項覆議，蓋因法律制定案如條項覆議成功，則難免會影響整部法案之完整性。而法律修正案，如果部分條文覆議成功，尚有原條文可以適用，不致產生整部法案支離破碎之結果。所以本文認為，對條項覆議之規定漫無限制，也顯得過於寬鬆，因為覆議制度既為解開行政與立法政治僵局而設計，且需總統之核可，誠如上文陳茹玄所述，應為重大之國家政策，不該為枝節之問題。但限制如美國總統一樣，只能全案覆議，亦失其彈性。解決之道，可以參採美國地方政府之方式，並考量實際運作之實須，建議立法院職權行使法第三十二條修訂為：除預算案與法律修正案得為條項覆議外，其餘應為全案覆議。

九、行政院提案，經立法院修正後通過，移請覆議問題

美國之行政機關不能提案，我國之行政機關可以提案，在覆議制度

¹⁴⁸ 羅傳賢，〈法律制定案覆議之憲政法理分析—以公民投票法乙案為例〉，《法令月刊》，第55卷，第二期，93年2月，頁04-09。

之運作上，也會產生行政機關之提案，經立法機關修正後通過，此時，行政機關可否將該修正案移請覆議？依憲法之規定，只要立法院決議之預算案、法律案、條約案，均可依程序移請覆議。查覆議之歷史，民國 43 年 11 月 23 日之兵役法覆議案，行政院移請覆議之第 14 條，即為行政院原提案中所無，而為立法院審議過程中所加入者。所以依法制規定與實務之先例，由行政院提案，經立法院修正後通過之條文，行政院仍得依法移請覆議。

十、我國中央政府覆議案件之探討

我國自行憲以來，覆議案件僅 10 案，其中 7 件發生在中國國民黨長期執政時期。而憲法增修條文實施，也是政權輪替之後，在短短 4 年就有 3 案，應屬分裂政府之現象之一。惟自民國 37 年行憲開始，超過半世紀僅僅 7 件，確屬甚為罕見，羅傳賢歸納其原因如下：¹⁴⁹

- (一)、在一致政府 (unified government) 之下，行政、立法均受中國國民黨控制，其重要政策均屬該黨之政策，行政院不致有窒礙難行之處。
- (二)、如真有產生「意外法案」之虞時，由於行政與立法均受中國國民黨控制，經由政黨運作，在立法程序中，可將該法案改以「復議」處理，遠比提出覆議案，方便得多。
- (三)、由於行政院有提案權，對於無急迫性之法案，改以修正案之方式提出，再經過政黨運作，即可達到法案修正之目的。

除了上述原因之外，本文認為，當時一黨獨大而且威權統治，以黨領政，「人治」色彩濃厚，黨機器又完全控制行政、立法兩院，兩院既已交融，一切施政立法均仰體上意，在此情形下，立法院如通過讓行政院窒礙難行之法案，也只能說是「意外」了。由於中央政府覆議案之探討非屬本文之範圍，本文僅將我國行憲之後之覆議案，簡要表列

¹⁴⁹ 羅傳賢，《立法程序與技術》。台北：五南，民 85，頁 599。

如下。

表 2~1 我國中央政府覆議案一覽表

| 日期 | 立法院 | | | 法案 | 覆議原因 | 覆議方式 | 結果 |
|----------|-----|----|----|-------------|--------------------------------------------------------------------------------|------|----------------|
| | 屆 | 會期 | 會次 | | | | |
| 37/11/09 | 1 | 2 | 18 | 臨時財產稅條例案 | 窒礙難行 | 全案 | 懸案（因國共內戰，時局動盪） |
| 37/11/27 | 1 | 2 | 18 | 省政府組織法第 4 條 | 省府委員人數由 15 人改為 11 人，窒礙難行。 | 條項 | 懸案（因國共內戰，時局動盪） |
| 43/08/17 | 1 | 14 | 17 | 兵役施行法第 14 條 | 高中畢業生，考取或應徵軍職時，仍應准其升學就讀，窒礙難行。 | 條項 | 原案不予維持 |
| 79/10/17 | 1 | 86 | 11 | 勞基法第 84 條 | 公務員兼具勞工身分者，其勞動條件從優適用公務員法律或勞基法，窒礙難行。 | 條項 | 原決議不予維持 |
| 82/1/28 | 2 | 2 | 2 | 立法院組織法十八條 | 立法院組織法第十八條，增列第三項規定賦予立法院調查權，窒礙難行。 | 條項 | 行政院撤回覆議案。 |
| 85/6/12 | 3 | 2 | 11 | 核四 | 立法院依憲法第五十七條第二款之規定，決議請行政院立刻廢止所有核能電廠之興建計畫，刻正進行之建廠工程應即停工善後，並停止動支任何相關預算且繳回國庫，窒礙難行。 | 全案 | 原決議不予維持 |

| | | | | | | | |
|----------|---|---|-----|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|---------------|
| 86/07/21 | 3 | 1 | 臨時會 | 漢翔公司設置條例第九條修正修文案。 | 約聘僱人員發給補償金，窒礙難行（將導致將來國營事業民營化之比照效應）。 | 條項 | 立法院流會，原決議不予維持 |
| 91/02/6 | 5 | 1 | 1 | 財政收支劃分法第八條及第十六條之一。 | 中央統籌稅款分配之提撥比例，營業稅由4成提高為5成、所得稅及貨物稅由1成提高為3成，並明定台北市分配比例為15.5%、高雄市10%、縣(市)61.5%、鄉(鎮市)7%，窒礙難行。 | 條項 | 原決議不予維持 |
| 92/12/19 | 5 | 4 | 16 | 公民投票法部分條文 | 行政院認為立法院發動公投違反權力分立，審議委員會組織疊床架屋、權責不明、條文自相矛盾。 | 條項 | 維持原決議 |
| 93/09/03 | 5 | 6 | 1 | 319 槍擊案真調會條例 | 行政院認為真調會將各機關權力集中於一體違反權力分立制衡，侵奪行政權破壞國家與政黨應有之界限，逾越國會調查權的界限，侵犯審判獨立，破壞檢察、審檢中立，違反正當法律程序侵害人權。 | 全案 | 維持原決議 |

資料來源：楊富雄，《我國憲法覆議制度之理論與實施》，民87，頁79-80；至91年以後之3案，係本文所整理。

第三章 地方政府覆議制度之機制設計與權力互動

第一節 地方政府規制覆議制度之組織模式

各國基於其歷史傳統、政治及社會環境之不同，發展出不同之政治制度。同樣的，地方政府的組織也會不一樣，由於立法與行政是地方政府之核心樞紐，就該兩權的關係，或就權力是否集中言，各國地方政府組織之設計，約可分為兩種不同型態；一為權力合一制(union of powers or fusion of powers)；另一為權力分立制。¹⁵⁰而我國之府會關係為何？據學者紀俊臣直接指出，地制法以權力分立(separation of powers)設計行政機關與立法機關，這兩機關間之政治關係，就是「府會關係」；¹⁵¹另外，本文第一章第一節引用司法院大法官 88 年 12 月 31 日釋字第 498 號，將地方府會關係界定為：基於民意政治與責任政治，地方行政機關與立法機關間的權責制衡關係。另依地方制度法第 5 條規定，府會關係就是地方行政機關與地方議會間的權力運作關係。

壹、 權力合一制

所謂權力一制，其制度設計係採取議會與行政機關合一，地方議會係地方政府權力集中之處，可以說是地方政府的最高權力機關，掌握行政與立法兩權；甚至可說，地方議會就是地方政府，英國是此一制度之代表國家。¹⁵²

採行此制的理由，與中央政府採行間接民主制的理由一樣，也就是採取代議制度。其基本思考就是，人民對自己的事務，實在不可能直

¹⁵⁰ 同註 9，頁 4。

¹⁵¹ 同註 9，頁 307。

¹⁵² 同上。

接處理，就必須選舉代表，組織機關代為處理。中央與地方所不同的是，中央機關與國會形成，是根據國權的劃分，國會職司立法，至法律的執行或仲裁，則授予行政及司法兩機關，而權力仍掌握在國會中。至於地方議會，是基於自治權的基礎來運作，自治權是國家法律的授與，使地方上的人民，可以依自己的意思與需要，自行處理事務。因而，人民選出的代表，不但可以進行議事，理論上還可以自己執行。不過，議會屬合議制，對於決議事項，自不能也以合議方式執行，必須託付其中一人或少數人推動；或另設專責機關--行政機關執行，但其大權仍掌握於地方議會之手，即所謂「機關分立」主義。¹⁵³在權力合一制下的地方政府，又有以下兩種不同的型態：¹⁵⁴

一、機關單一制：以地方議會為唯一統治機關，地方議會就是地方政府，地方自治團體的立法和行政等一切權限，皆集中於這一機關。英國的地方議會率先採用此一制度，美國的市委員制(commission system)也屬於這一型態，茲以英國的地方議會為例說明之。¹⁵⁵

傳統英國地方政府的統治機關稱為議會(council)，立法與行政合為一體，負責事務的決策與監督執行。在決策層次，是由民選議員(councilors)定期、公開集會決定地方事務，並將大部分的權限授與委員會(committees)、次級委員會(sub-committees)或行政官員，各委員會成員主要由議員組成。在執行層次，則依事務性質分若干部門(department)負責執行。有關委員會與行政部門間的權限劃分如表 3~1。

¹⁵³ 同上。

¹⁵⁴ 同註 20，頁 135-136。

¹⁵⁵ 周蕙蘋，〈台灣地方政府組織再造之評析—以地方治理發展模式之分析〉，博士論文，中國文化大學政治學研究所，民 94.3，頁 63-73。

表 3~1 英國地方當局之委員會與行政部門之權限劃分

| 委員會 | 行政當局 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 地方當局係由議員與民選官員執掌，以議會定期和公開會議方式，決定各地方區域事務之作為。 2. 大多數議會將其多數業務，依議會內特定區域，授權由議員參與之委員會與小組委員會辦理。 3. 每一委員會置主席一人主持會議，代表發言和對外代表委員會，並指揮相關行政人員。 4. 議會開議時由市長兼議長，或由議會另行推舉人員主持。 5. 議會領導人之政治特質，為議會多數議員選出，或議會最大黨支持之領導人。 6. 大多數地方當局有一協調政策（和資深）委員會，主要成員由資深議員組成，該委員會通常由該議會領導人主持。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 地方當局下設行政部門，由任命官員與其他基於行政專業、技術和辦事需要，並為民選議會服務之雇用人員所組成。 2. 彼等人員含幕僚須執行議會之政策，與當局之日常事務。 3. 行政部門可分為許多服務部門，提供民眾直接服務，或對中央或協調部門之整個機制，提供服務。 4. 每一部門有一行政主管，通常由行政專家擔任，並向委員會和其主席負責。 5. 大多數行政當局有一執行長，以及付費之議會領導人，為議會之協調政策負責，通常由部門之負責人擔任。 |
| <p>由於議會政策之形成，係由民選議員與其所任命之官員，經過正式和非正式協商之結果。各該議會僅就彼等組織之間協調，而非由議會作重大裁量。因此，形成行政部門和議會有同質性之結構模式。</p> | |

資料來源：周蕙蘋，〈台灣地方政府組織再造之評析—以地方治理發展模式之分析〉，博士論文，中國文化大學政治學研究所，民 94.3, 頁 64-65。

整體而言，英國地方政府組織結構可分為中央部門(central departments)與服務部門(service departments)兩大部分；中央部門如執行長、財政、人事、重建及設計等部門，為其他部門提供服務，較屬幕僚部門性質；服務部門為教育、社會服務、娛樂、公共保護等，係直接提供服務予社會大眾之機構。地方政府部門的特質為專業化(professionalism)與官僚組織(hierarchy)；資深職務多由專業人員擔任，形成專業的藩籬，使得各部門間有明顯的界線，構成正式課責、層級節制控制系統；而服務部門的人員，從基層人員至局處首長，屬於層級節制的課責體系，向首長負責；局處首長再向委員會負責。如此情形，每位首長的控制幅度有限，其低階人員要處理高階人員的業務非常困難，遂使各地方政府傾向扁平化之組織結構。

英國地方政府組織結構為官僚式組織，以功能與專業劃分部門，每一部門由一位首長(chief officer or director)負責，他們多為專業人才，並雇用通才與專才。基本上，也因為專業主義與官僚式組織的型態，形成各自為政的本位主義(silos)，鮮少彼此相互溝通，也較欠缺整合機制。有鑑於此，在 1970 至 1980 年代，受到新公共管理思潮的影響，英國地方政府紛紛進行組織流程改造，採取減少組織層級，朝向組織扁平，跨部門間整合等組織改造工程，並引進市場機制與採行強制競爭法，將市民視為顧客。因之，整個地方政府組織結構也產生不小的衝擊，如重新檢視所有業務，並依其性質歸類為中央部門(central departments)與服務部門(service departments)兩大部分，中央部門如執行長、財政、人事、重建及設計等部門，對其他部門提供服務，較屬幕僚部門；服務部門為教育、社會服務、娛樂、公共保護等部門，對社會大眾直接提供服務。規模較大的地方政府，將所有部門大抵可分為三類(tripartite department structure)：顧客服務部門(client services)、契約服務部門(contract services)與中央服務部門(central services)。其中，有關契約服務部門，在較小的地方政府，可能將數個服務整合成為直接服務組織(direct service organization)。

至於地方政府的文官人數，截至 1998 年底，在英格蘭與威爾斯地區的地方政府，雇用了 2,091,963 人，其中 1,107,801 人為全職人員；984,162 人為兼職人員，兼職人員以女性比例最高，占 42.1%。如以部門來區分，以教育、社會服務部門雇用人數最多，而教師又占教育部門的大宗，是以地方政府的人事費用是相當可觀。以專業程度而言，以社會福利、教育、行政部門與書記人員等文官專業能力最強。還有所謂的半技術的人員，如清潔工、園丁、管理員等。地方政府具有相當大的組織裁量權及人事任命權，如 1972 年地方政府法即賦予地方政府人事任命權，包括教育局局長、消防局局長、社會局局長等。基本上，英國地方政府組織結構為多樣化的，通常局長負責執行議會所交付的政策，地方公務員本著依法行政的觀念，執行政策並向議會負責。多數地方政府設有執行長，2002 年執行長中有 50 位為女性，綜理地方業務，為有給職公務員之領導人。1989 年地方政府及住宅法要求所有地方政府應設有「監督官」(monitoring officer)，專責監督地方政府之運作，有無違法之處。執行長為管理團隊的主席，管理團隊運作模式因各地而異，但大部分而言，地方政府成立管理團隊的目的，在於各部門得以有效的協調及整合，成為迷你且自我包涵的王國般，具有獨特的文化及運作風格。

1987 年以前，英國地方政府的組織結構為傳統的官僚組織架構，其特徵在於自給自足、一致性、層級節制等，部門化與專業主義主導整個地方政府組織的建制；1990 年代，梅傑 (John Major) 主政，其主要政策在於引進新公共管理的概念與機制，如「公民憲章 (citizen charter)」、「續階計畫 (next steps)」等，以提升各級政府功能。至今原有地方政府的組織架構，則未有太大的變動。雖然如此，依 Wilson 和 Game 的研究，英國政府為高度地方自治國家，地方政府可依其地方環境成立各種委員會及有關部門。以下將 1967 年至 1986 年間，影響英國地方自治組織頗深的委員會所作之建議報告，惟每一個地方政

府都會依其特有的歷史文化，對於組織作最適當之調整。

(一)、AJaud 1967 執行長(chief executive)、管理委員會(management boards)。這個委員會由 John Maud 擔任主席，其最主要之成立目的，在於如何使地方政府，不論是民選代表或是主要官員，能不斷地回應人民需求，並確保組織效能的極大化。對於自 19 世紀以來傳統的組織結構，只重視日常繁瑣的行政，而忽略策略的情況而言，這份諮商報告極為重要。Maud 建議如下：

- 1、由 5 至 9 位議員組成管理委員會，並被充分授權，處理主要業務，如有特殊需要，再由委員會提出送議會研究。
- 2、Maud 另外也對委員會各部門提出改革建議，小型的地方政府六個部門即可。
- 3、設置如同傳統市鎮內的書記(類似我國縣市政府內的主任秘書)。

(二)、Bains，1972、Paterson，1973

這兩個委員會均在 1971 年成立，對地方政府內部管理結構提供建言，分別於 1972 年英格蘭、威爾斯的地方政府法、1973 年蘇格蘭地方政府法中取得法源。這兩個委員會之建言，比 Maud 委員會之建言更為有用。基本上，他們認為，大部分的地方政府均為傳統的部門結構，應變更為整體、全方位的圖貌，並捨棄 Maud 之精英管理委員會，因其無法因應快速變遷的社會。Bains/Paterson 委員會對於地方政府內部組織管理架構提出以下建言：

- 1、指派執行長(chief executive)作為地方政府行政官員的領導者，並向議會提出政策建言。
- 2、成立政策與資源委員會 (policy and resources committee)在設定計畫、目標及政策優先順序，對議會提供協調機制。
- 3、建立一個資深管理團隊(senior management team)，在執行長的領導下，協調並執行政策資源委員會所交付的計畫。

(三)、 Widdicombe, 1986 年

Widdicombe 委員會係保守黨柴契爾夫人 (Margaret Hilda Thatcher) 政府，為加強控制由工黨與自由民主黨主政的地方政府所成立的委員會，因應政策與競選活動。在倫敦及一些地方政府，一批年輕一輩的工黨議員致力於地方政府改革，如地方的經濟發展、住宅、交通與規劃等，目的在於降低中央政府的控制。相較於前二者之建議，Widdicombe 委員會較重視地方政府組織結構的改造，忽略民選議員的角色、責任與地方政黨政治。Widdicombe 委員會強調更具競爭選舉、明確的民主選擇、政策一致性、直接課責等；在此同時，也防止少數黨、個人及無黨籍人士的職位遭受威脅。Widdicombe 委員會的建議最後都落實於 1989 年地方政府及住宅法中，防止一黨獨大的委員會、次級委員會的情形發生。整體而言，Widdicombe 委員會引進制衡的概念 (checks and balances)；亦提供國人另一個思考地方政府管理的方向。

在探究英國之地方政府時，另一個值得一提的是，地方準政府 (quangos) 組織的興起，在地方政府層次上，中央派任的執行機關與準政府組織有逐漸增加的趨勢，截至 1980 年代為止，地方政府進修教育訓練事宜，由訓練與企業地方政府 (training and enterprise councils) 負責，至於其他的進修教育與其他六個學院，隨著工藝學校與新設大學，均已不屬地方政府所管轄，改由成立特定組織辦理。在某些特殊地區，都市發展公司、住宅行動信託、住宅協會與許多更為廣泛的夥伴協力組織一樣，均接受中央政府的補助，從事地方政府再造與促進地方經濟發展。在蘇格蘭，地方企業公司 (local enterprise companies) 負責訓練與地方政府再造，就地方政府其他功能而言，必須設立許多公司型態的組織，負責大眾運輸、機場、廢棄物處理，事實上，也就是將上述公共服務民營化，如在英格蘭與威爾斯，水資源的管理即便由私人企業管理；而蘇格蘭地區的水資源管理則由政府所指派的委員會管理，地方政府的各項公共服務紛紛脫離地方政府所掌控，如成立依補助款方式所設學校、依信託方式所設醫療院所等均成為常設機構，而常設

的警政當局亦於 1995 年成立，其實保守黨政府之初衷，在於改變警政當局的組成方式，使該組織無最大黨(即一定的政黨比例)，然而，上議院經由派任議員，積極介入地方警政當局的組織運作，很明顯地，其意圖即在於弱化地方政府。

在探究英國地方準政府組織與非民選的執行機構(non-elected bodies)的興起的原因，不禁發現該等組織不但如雨後春筍般地成立，而且於保守黨執政期間達到最高潮，每一個準政府組織與非民選的執行機構成立的原因，均有其特殊的時空背景因素，實難以概括而論，卻仍可歸納出以下共同特徵：

第一、非常重要要毫無疑問的因素，就是想利用此舉來弱化(bypass)地方政府，例如鎮市(distric)級的地方政府即為非常明顯的例子，因為保守黨政府對於此一層級的地方政府較無法政治上控制，且至 1990 年代中期，在歷次的地方選舉中，勞工黨比執政的保守黨逐漸掌握更多地方的席次，執政保守黨最後僅存 24 個地方政府，僅占所有地方政府的 5% 而已，雖說執政保守黨控制中央龐大的政府機器，但在地方政府層次而言，其政治版圖仍失勢不少，尤其是都會地區，更成為所謂「無準政府組織」的地區(no-go)，由此可見，執政保守黨意欲弱化地方政府之意圖不難想見。

第二、在於希望透過設立準政府組織，以增加社會大眾對於地方治理過程的參與，事實上，選舉制度並未具鼓勵民眾積極參與的機制，引進私人企業的管理方法、知識與經驗，並致力於地方治理改革，為保守黨政府執政的重點之一，而且讓所有參與者認知到，此舉可使得民選代表、志工團體、利益團體，以及積極進取之公民共同參與地方決策。

最後，英國地方準政府組織的設立，除順應當時「新公共管理」(new public management)的潮流之外，也將企業化的經營方法引入地方政府公共服務管理，藉由發展更具領導能力的管理團隊，鼓勵組織間的競爭來吸引消費者，進而透過準市場(quasi-market)誘因，以促發組織

達成更大的效率與效能，而且將使中央政府更為直接地控制地方政府的支出，不僅是重大的地方公共支出，事實上，也等同於地方之重大政策，中央有否決權。

二、機關分立制：這種制度仍然以地方議會為地方團體的最高統治機關，其與機關合一制之差別，在於其所議決的事項，另專設執行機關，置於議會之下，並對議會負責。因為地方議會為地方意思機關，而執行工作需要專任、專業與力量集中，必須設置獨立機關，派任首長負責執行。但仍不改變議會為最高統治機關之事實，乃將其置於議會之下，並對議會負責。這個制度，以美國的市經理制 (city-manager system) 為最典型的代表，¹⁵⁶茲以為例說明之。¹⁵⁷

美國的市經理制乃仿照工商企業界之科學管理精神而設計，著重在行政上的專門性，同時課市經理全部之行政責任。因此，在採用經理制的市中，亦必有市議會之設置。市議會是由民選的市議員所組成，其主要任務是決定政策、制定法規、選任市經理。換句話說，市議會所決定的是政治性事務，必須對選民負責；市經理所執行的是行政上事務，乃按照市議會的決策指示辦理，因此，他不必對選民負責。不但如此，在市經理制下，通常還有一位由議會所選出的市長，只是這位市長僅是市府名義上的首長，為該市禮儀上的代表，並為市議會開會時的主席，並無實際上的權力。由此可知，市經理連市府名義上之首長都沒有，完全唯才是任。

經理制在美國市制中是良好的制度，市議會掌有決策大權，市經理負有執行重任。這種「權能區分」的制度，使「事有攸歸，責無旁貸」，讓選民易於辨認。市經理的選任，既然唯才是問，當然易使市政步入專家政治之途，發揮專業化的精神，增加行政上的效能。不過，市經

¹⁵⁶ 同註9，頁4。

¹⁵⁷ 同註154，頁169-170。

理制也有缺點，因缺少一個政治領袖，雖有市長之設，但這種市長實際上只是一個虛位首長，沒有實權，故不能視為該市之政治領袖。而市經理亦只是一位市政專家，祇能推動市政，沒有政治上的號召力，因此也不能視為政治領袖。在一個市裡，政治領袖與市政專家同樣重要，沒有政治領袖，市政便很難有積極的推動力。其次，市政大權都集中於市議會之手，而沒有可以與之相抗衡的對手，對選民來說，也很危險，如市議會在任滿前過於專斷或無能，則無有效之補救辦法，使這個制度無法在美國普遍流行。

貳、 權力分立制

所謂權力分立制，即地方自治團體，設置地方議會和地方行政機關，地方行政首長與議員均為地方公民直接選舉產生，各具民意基礎，分享地方政府之權力，地方議會行使必要之立法權（legislative powers）；地方行政機關行使地方行政權（executive powers or administrative powers），兩者關係平行而對等，美國之強市長制為此一模式。¹⁵⁸由於立法機關與行政機關分別設置，行政首長與議員分別產生，互不統屬，各自行使獨立職權，而又彼此對立，故又稱為機關對立制。¹⁵⁹

此一制度之設計，基於權力分立之概念，行政與立法宜分開，地方議會應以立法為限，不宜同時掌管行政事務，所以行政機關獨立行使職權，並均由人民直接選舉，而與議會立於平等地位，各司其職，並分別對選民負責。美國有一些市實施的市長議會制(mayor-council system)，以及我國、日本所實施的地方制度皆屬此一類型。茲以創始此制之美國市長議會制說明之。¹⁶⁰

¹⁵⁸ 同註9，頁4-5。

¹⁵⁹ 同註9，頁136。

¹⁶⁰ 同註154，頁165~168。

市長議會制是美國歷史最久而最普遍制度，此一制度類似美國憲法之三權分立，係基於分權與制衡的原則而設計，市長與市議會的議員，均由公民選出，各自行使行政權與立法權。該市長議會制，與我國的縣市制度頗為相似，一市的主要統治機關為民選的議會，以及民選的市長。市議會為地方立法或決策機關，在美國地方機制，除極少數採兩院制外，大都採用一院制。議員人數，各市不等，最少的僅三人，最多的有五十人，大多在五人至二十人之間；至於議員任期，各市亦不一致，短者一年；長者六年；一般多為二年或四年。市議會設有議長一人，以為會議時的主席，並綜理會務，議長由議員互選產生，亦有由市民直接選舉或由市長兼任者。同時，市議會為審查議案的便利，多分設若干委員會以主其事，提案先交委員會審查，俟其提出報告後再由大會加以審議。

至於議會職權，各市也不一致，大體上說，凡市憲章或法律授與市的所有權力，未明文規定由市長或其他市行政官員行使者，市議會皆可行使。概括言之，計有立法權、財政權、行政監督權、準司法權等。茲將其分述如下：

- 一、立法權：包括兩項，一為市規章的制定；另一則為一般議案的審議。前者包括市憲章或州法律所未規定，有關市政機關的組織、官吏任期、職掌，以及為保障市民生命財產、維持社會善良風俗等永久性的市法規之制定。這種規章的制定，通常須經過三讀程序，並循正式立法手續通過；後者乃指適用於議會內部事務的處理辦法而通過的一般決議，其程序不若前者慎重。
- 二、財政權：乃指預算的審議、稅率的高低及徵收數額之決定、公債發行之通過等權而言。一般來說，市議會對於市長所編送的預算案，多不得為增加支出之提議。
- 三、行政監督權：指市府若干官員之任命需須經市議會同意；甚至由議會選任。某些市公用事業如：自來水、公共汽車、電燈、電話

等之經營，須經市議會核准等而言。

四、準司法權：指選舉結果之認定及選舉糾紛之裁決；對違法失職市官員之彈劾，接受人民請願等而言。

市議會行使上述權力之方式，各市並不完全相同，雖同屬為市長議會制，但仍各有其不同之地方體制。市長為一市的行政首長，由市民票選產生，一般來說，凡合格選民即有候選資格，任期以二年或四年者居多，亦有短至一年、長至六年者。在任期屆滿前，市民得罷免之。有些州且規定州長有權免職市長，1932年羅斯福總統任職紐約州長時，下令免職紐約市長華爾克(J.J.Walker)即其一例。此外，若干市的市議會亦有彈劾市長之權。當然，如果市長因犯罪而被法院判刑，自然也必須去職。

美國市長之職權頗似聯邦總統或州長。在立法上他有向市議會提供立法意見之權，一如總統向國會提出咨文；其次，市長對市議會通過之法案，得行使否決權；市議會非得出席議員三分之二多數維持原議，不得重行通過；其三，市長有權召集市議會特別會議，以討論臨時發生而重要的議案。在行政上市長有任免市府官員之權力，執行法律的權力以及對市屬各機關官員行使行政上的監督權。在財政上，市預算由市長負責編製，市議會對其所編製的預算祇能刪減，不得為增加支出之提議。此外，市長為一市的代表，他參加各種典禮，接待外賓；同時，市長也是一市的政黨領袖，各種政黨活動必須參加，由此可見市長之職責頗重。

以上所述，為美國市長議會制的大概。事實上，美國議會--市長制並不這麼簡單，美國學者在討論市長制的時候，又把它分為強市長制（strong mayor type）與弱市長制（weak mayor type）。所謂強市長制就是市政的一般大權，例如預算的編製、官員的任免、否決權的運用等皆掌握在市長手中，市議會僅能行使立法及有關市政重要決策等權，

對於行政事宜，不得任意干涉；所謂弱市長制，其情形正好相反，市政的一般大權，皆掌握於市議會或分散於各市政官員手中。因此，各部門的行政首長多由民選，或雖然由市長任免，但應經過市議會的同意，市長因而對各行政首長不能行使有效的監督權。至於預算，不但由市議會審議，其編制亦由市議會為之，甚至一直到預算案通過後，市長才能獲知其內容。所以在弱市長制下，市議會是處於優越的地位，市長僅是名義上的首長。由此可知，強市長制與弱市長制的主要區別，是依市長與議會的權力分配，以及市政官員民選的多寡決定。如果市長握有市政大權，市政官員又多由市長任免，則為強市長制；反之則為弱市長制。

第二節 美、日地方政府實施覆議制度之機制設計

壹、美國地方政府之覆議制度

本文在前節中已經指出，將覆議制度最早入憲者為美國之紐約州與麻薩諸塞州；其後由聯邦與各州陸續仿襲。北卡羅拿州（NC）於1996年經公民複決，採取該制度，是採取覆議制度之最後一州，於是，美國五十州全數採行覆議制度。

美國各州之州政府，其州長皆由人民選舉，其職權有行政、立法、司法三方面，在立法權方面，對於州議會所通過之法案，原則上須經州長之核准，州長如認為窒礙難行，可行使否決權（Veto，類似我國之覆議制度）。由於美國為聯邦制國家，各州有其分歧性，所以在否決權之運作方式，各州各有千秋；從州長之猶疑期間、猶疑期間跨休會期之處理、否決門檻、否決方式、條項否決、口袋否決、準口袋否決等，各州可謂形形色色，不一而足。本文經由網際網路，使用 google 搜尋引擎，進入美國各州州憲法網站，擷取其州憲中有關否決權之規定，彙如下表，俾供論述我國地方政府覆議制度之參據。

表 3~2 美國各州否決權分析表（以英文字母順序）

| 州別 | 州長猶疑期間 | 否決案門檻 | 否決範圍 | 議會處理期限 | 表決方式 | | 條項 | 口袋或準口袋否決 | 否決 | 猶疑期涵蓋休會期處理 |
|-------------|---------------------------------|-------------------------------------------|-----------------|-----------------------------------------|------|-----|----|----------|----|---------------------------------------|
| | | | | | 是、否決 | 記名 | | | | |
| 1 阿拉巴馬 (AL) | 6 天(星期日不計)。 | 全體議員之多數。 ¹⁶¹ | 除修憲、議會休會與選舉外之法案 | 立即列入議程，休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 未規定 | 有 | 州長之猶疑期為休會日起 10 天。州長應於下一會期 2 天內，提出否決案。 |
| 2 阿拉斯加 (AK) | 15 天(星期日不計)。 | 一.3/4 之全體議員 (收入與撥款案) 二.2/3 之全體議員 (其他案) | 泛指法案 | 立即列入議程。如休會中，可於下一會期 5 天內，或召集特別會議於 5 天內議決 | 有規定 | 未規定 | 有 | 未規定 | 有 | 州長之猶疑期為 20 天 (星期日不計)。 |
| 3 亞利桑那 (AZ) | 5 天(星期日不計)。 | 2/3 之全體議員 | 除人民複決案以外之法案 | 立即列入議程，休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 未規定 | 有 | 未規定 | 有 | 州長之猶疑期為休會日起 10 天(星期日不計)。 |
| 4 阿肯色州 (AR) | 5 天(星期日不計)。 | 全體議員之多數 | 除休會以外之法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 未規定 | 有 | 州長之猶疑期為休會日起 20 天(星期日不計)。 |
| 5 加州 (CA) | 註 ¹⁶² | 2/3 之出席議員 | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 未規定 | 未規定 | 有 | 未規定 | 有 | 州長於收到法案 12 天內，將否決訊息告知州務卿。 |
| 6 克羅拉多 (CO) | 10 天，但會期第二年之 9 月 1 日前通過者為 30 天。 | 2/3 全體議員 | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 未規定 | 有 | 未規定 | 有 | 休會 30 天內，將否決法案送州務卿。 |
| 7 康涅狄克 (CT) | 5 天(星期日，國定假日不計) | 2/3 之全體議員 | 除休會以外之法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 未規定 | 有 | 州長有 15 天之猶疑期。 |

¹⁶¹ 阿拉巴馬州州長附修正意見時，兩院皆通過時，則成另一新議案，依一般之法案處理。

¹⁶² 加州州長之猶疑期有些複雜，非選區調整之議案，且在兩年會期之第二年休會前通過，並送達州長者為 30 天；而兩年會期之第二年 9 月 1 日之後通過之法案，並送達州長者，州長需在 9 月 30 日前決定。上述情形之外之法案，州長之猶疑期為 12 天。上述日期之到期日為假日、星期六、日，均順延。

| | | | | | | | | | | |
|----|-----------|------------------------|--------------------------------|------|--------------------|-----|-----|---|------------------|------------------------------------------------|
| 8 | 達拉維爾 (DE) | 10天(星期日不計) | 3/5之全體議員 | 泛指法案 | 立即列入議程。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 州長未於右欄期間簽署法案。 | 州長之猶疑期為休會日起30天。 |
| 9 | 佛羅里達 (FL) | 7天(連續) | 2/3之出席議員 | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 未規定 | 未規定 | 有 | 未規定 | 如第7天遇休會或30天以上的中途休會，州長有15天之猶疑期。惟州長先將反對訊息告知州務卿。 |
| 10 | 喬治亞 (GA) | 6天，於否決訊送交會議3天內，將法案送會議。 | 2/3之出席議員 | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 未規定 | 未規定 | 有 | 未規定 | 如遇40天以上之休會，或無限休會，州長於40天內，將訊息告知會議，並於60天內將法案送會議。 |
| 11 | 夏威夷 (HI) | 10天(星期六、日與假日均不計)。 | 2/3之全體議員(議會得依州長之意，修訂法案後，送州長簽署) | 泛指法案 | 立即列入議程。 | 未規定 | 未規定 | 有 | 休會起45天內未開會。 | 州長於45天內可簽發要否決，於第35天告知會議。 |
| 12 | 愛德荷 (ID) | 5天(星期日不計) | 2/3出席議員 | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 未規定 | 有 | 未規定 | 州長於10天(星期日除外)將否決案送州務卿。 |
| 13 | 伊利諾 (IL) | 60天(日曆天) | 3/5全體議員 | 泛指法案 | 兩院均需於收到否決案15天內議決。 | 未規定 | 未規定 | 有 | 右欄情形，議會未於15天內議決。 | 州長仍需於60天送州務卿，議會開議15天內議決 |
| 14 | 印第安那 (IN) | 7天 | 多數之全體議員 | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 未規定 | 未規定 | 無 | 未規定 | 次會期之第一天由州長提出否決案 |
| 15 | 愛荷華 (IA) | 3天(星期日不計) | 2/3之全體議員 | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 未規定 | 有 | 未規定 | 州長於休會30天內將否決案提給州務卿 |
| 16 | 肯薩斯 (KS) | 10天(日曆天，送達日不計) | 2/3之全體議員 | 泛指法案 | 兩院均需於收到否決案30天內議決。 | 未規定 | 未規定 | 有 | 未規定 | |

| | | | | | | | | | | |
|----|------------|-----------------------|----------------------------------------|---------------|-----------------------------------------|-----|-----|---|---------------------|--------------------------|
| 17 | 肯德基 (KY) | 10天(星期日不計) | 全體議員之多數 | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 未規定 | 停會起10天將否決案送州務卿。 |
| 18 | 路依絲安娜 (LA) | 10天，並於12天內送出核可或否決的信息。 | 2/3之全體議員 | 除兩院之聯合決議以外之法案 | 於休會第40天中午(遇星期日)在首府開會，處理所有的否決案，並於五天內議決。 | 未規定 | 未規定 | 有 | 註 ¹⁶³ | 州長的猶疑期展為20天。 |
| 19 | 緬因 (ME) | 10天(星期日不計) | 2/3全體議員數 | 除休會以外之法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 有規定 | 無 | 無次會期開議之情形。 | 次會期3天內將否決案送議會。 |
| 20 | 馬麗蘭 (MD) | 6天(星期日不計) | 3/5全體議員數 | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 未規定 | 州長的猶疑期展為30天。 |
| 21 | 麻薩塞 (MA) | 5天 | 一.2/3之全體議員(原通過議案之議院) 二.2/3出席議員(另一院) | 泛指法案 | 立即列入議程。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 議會在州長期間會未簽法案。 | 州長之猶疑期內休會，州長該准。 |
| 22 | 密西根 (MI) | 14天(計算到時分) | 2/3之全體議員 | 泛指法案 | 立即列入議程。 | 未規定 | 未規定 | 有 | 議會在州長期間會未簽法案。 | 州長之猶疑期內休會，州長該准。 |
| 23 | 明尼蘇達 (MN) | 3天(星期日不計) | 2/3之全體議員數 | 泛指法案 | 立即列入議程。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 休會前3天之法案，州休會14日內簽准。 | 州長之猶疑期為休會日起14天。 |
| 24 | 密西比 (MS) | 5天(星期日不計) | 2/3全體議員 | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 未規定 | 次會期3天內將否決案送還議會。 |
| 25 | 密蘇理 (MO) | 15天 | 2/3之全體議員 | 泛指法案 | 立即列入議程，休會時，議會應於9月的第二個星期一後之星期三開會，10天內議決。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 未規定 | 議會休會或停會30天以上，州長之猶疑期為45天。 |

¹⁶³ 路依絲安娜州憲法規定準口袋否決情形有二，一為所有的否決法案，須於休會後第40天召集否決會議，並於5天內議決；另一為兩院之任一院之多數，於應召集否決會議之至少5天前，以書面通知無須召開否決會議。

| | | | | | | | | | | |
|----|-------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|---------|---|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 26 | 蒙 特 拿 (MT) | 10 天 | 2/3 之全體 議員 (議 會之 得依州 長之 修訂 意見 修訂 法案 州長 不得 拒 簽) | 除州憲 法、 修正 案、 聯邦 憲法 、 修正 案、 公民 複決 方式 以外 之 法案 | 立即列 入議 程。 | 未規定 | 未規 定 | 有 | 未規定 | 如原案 屬多數 通過者 ，州長 可寄請 議員投 票，如 2/3 反 否決， 則原 案成立。 |
| 27 | 納 部 拉 斯 加 (NE) | 5 天(星 期日不 計) | 30 位 (即 3/5) 參 議員 | 泛指法 案 | 立即列 入議 程或休 會時 ，列入 下一 會期。 | 未規定 | 未規 定 | 有 | 未規定 | |
| 28 | 內 華 達 (NV) | 5 天(星 期日及 送達日 不計) | 2/3 之全 體 議員 數 | 泛指法 案 | 立即列 入議 程，休 會時 ，列入 下一 會 期。 | 有規定 | 未規 定 | 無 | 未規定 | 州長猶 疑期 為至 休會 後第 10 天 為止 (不含 星期 日)。 |
| 29 | 新 罕 佈 什 (NH) | 5 天(星 期日不 計) | 2/3 之全 體 議員 數 | 泛指法 案 | 立即列 入議 程，休 會時 ，列入 下一 會 期。 | 有規定 | 有規 定 | 無 | 議會在 州長 之猶 疑期 間， 州長 未簽 准該 法案 | |
| 30 | 紐 澤 西 (NJ) | 45 天 ¹⁶⁴ | 2/3 之全 體 議員 數 | 泛指法 案 | 立即列 入議 程。如 於會 期中 應在 收到 否決 案之 第三 天 之後 ，如 休會 時， 召集 特別 會議 於第 一天 議決。 | 有規定 | 有規 定 | 有 | 未規定 | |
| 31 | 新 墨 西 哥 (NM) | 3 天(星 期日不 計) | 2/3 出席 議 員 數 | 泛指法 案 | 立即列 入議 程或休 會時 ，列入 下一 會 期。 | 有規定 | 有規 定 | 有 | 未規定 | 州長猶 疑期 至休 會後 第 20 天為 止。 |
| 32 | 紐 約 (NY) | 10 天(星 期日不 計) | 2/3 之全 體 議員 數 | 泛指法 案 | 立即列 入議 程或休 會時 ，列入 下一 會 期。 | 有規定 | 有規 定 | 有 | 州長未 於右 欄 內簽 准 法案。 | 州長猶 疑期 至休 會後 第 30 天為 止。 |

¹⁶⁴ 紐澤西之州長猶疑期之規定複雜，45 天僅為原則規定，如在第二會期停會前 10~45 天之間所通過之法案，州長需於停會次日之中午前，決定否決或簽准該法案。另外，如為第二會期停會前 10 天通過之法案，則州長應於停會後 7 天之中午前，決定否決或簽准該法案。如果州長之否決案附有州長之修正意見，議會得依州長之意見修訂法案，再送給州長，此時，州長應於 10 天內，決定否決或簽准該法案，但是，此種修訂法案如再第二會期停會前 10 天所通過，州長則應於停會後 7 天之中午前，決定否決或簽准該法案。同一法案，州長只能退回一次。

| | | | | | | | | | | |
|----|------------|--------------|-----------|----------------------|-----------------------------------------------------------------|-----|-----|---|-----------------------------|-------------------------------------------------|
| 33 | 北卡羅拿 (NC) | 10 天 | 3/5 之出席議員 | 泛指法案 | 立即列入議程，休會超過 30 天或無限期休會，州長於 40 天內召集議會開會或兩院議員之多數，認為無須召集否決會議，則免開會。 | 有規定 | 有規定 | 無 | 州長於休會後 30 天內召集兩院之多數為集議，則失效。 | 州長猶疑期為 30 天為止。 ¹⁶⁵ |
| 34 | 北達科達 (ND) | 3 天 | 2/3 之全體議員 | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 未規定 | 未規定 | 有 | 未規定 | 州長猶疑期為收到法案起 15 天(不含星期六、日) |
| 35 | 俄亥俄 (OH) | 10 天(星期日不計) | 3/5 之全體議員 | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 未規定 | 未規定 | 有 | 未規定 | 州長猶疑期至休會後第 10 天為止。 |
| 36 | 奧克拉荷馬 (OK) | 5 天(星期日不計) | 2/3 之全體議員 | 泛指法案 | 立即列入議程。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 州長未於右欄內簽准法案。 | 州長猶疑期至休會後第 15 天為止。 |
| 37 | 奧瑞岡 (OR) | 5 天(星期六、日不計) | 2/3 之出席議員 | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 未規定 | 州長的猶疑期為休會後第 30 天(不含星期六、日)，州長於提出案前至少 5 天公告，先否決訊。 |
| 38 | 賓夕法尼亞 (PA) | 10 天 | 2/3 之全體議員 | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 未規定 | 州長的猶疑期為休會後第 30 天，州長並應公告，否決訊。 |
| 39 | 羅德島 (RI) | 6 天(星期日不計) | 3/5 之出席議員 | 除修憲、休會與兩院之組織、行動以外之法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 有規定 | 無 | 未規定 | 州長的猶疑期至休會後第 10 天為止 |
| 40 | 南卡羅拿 (SC) | 5 天(星期日不計) | 2/3 之全體議員 | 除休會以外之法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 未規定 | 州長於次會期開議 2 天送否決案。 |

¹⁶⁵ 北卡羅林娜州對休會期之否決案規定複雜，議會休會超過 30 天或無限期休會，州長未於 40 天內召集議會開會，該法案自動生效；州長於議會休會 30 天之內，收到兩院議員之多數，認為無須召集否決會議，則無須開會，該法案歸於失效。

| | | | | | | | | | | |
|----|------------|----------------|--------------------------------------|-------------|----------------------------------------|-----|-----|---|--------------------------|---------------------------|
| 41 | 南達可塔 (SD) | 5天(星期六、日及假日不計) | 2/3之全體議員 ¹⁶⁶ | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 未規定 | 未規定 | 有 | 未規定 | 州長的猶疑期至休會後第15天 |
| 42 | 田納西 (TN) | 10天(星期日不計) | 多數之全體議員 | 除修憲與休會以外之法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 未規定 | 州長需於法案送達10天內退回州務卿，否則成為法律。 |
| 43 | 德克薩斯 (TX) | 10天(星期日不計) | 2/3之出席議員 | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 未規定 | 州長於休會後20天公告否決信息。 |
| 44 | 猶他 (UT) | 10天(星期日及送達日不計) | 2/3之全體議員 | 泛指法案 | 立即列入議程，休會時經2/3的議員數同意，於休會60天內開會，並於5天議決。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 未規定 | 州長於休會後20天退回該法案。 |
| 45 | 渥蒙 (VT) | 5天(星期日不計) | 2/3的出席議員(反對原法案之議員，必須出席) | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 有規定 | 無 | 議會休會前三天內，將法案送給州長，而州長未簽可。 | |
| 46 | 維吉尼亞 (VA) | 7天 | 2/3的出席議員，但各院需超過半數之出席。 ¹⁶⁷ | 泛指法案 | 立即列入議程或休會時，列入下一會期。 | 未規定 | 未規定 | 有 | 未規定 | 州長猶疑期至休會後第30天為止。 |
| 47 | 華盛頓 (WA) | 5天(星期日不計) | 2/3之出席議員 | 泛指法案 | 立即列入議程，休會45天內經2/3議員同意開會，5天審議否決案。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 未規定 | 州長猶疑期至休會後第20天(星期日除外)。 |
| 48 | 西維吉尼亞 (WV) | 5天(星期日不計) | 多數之全體議員 | 泛指法案 | 立即列入議程，休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 未規定 | 有 | 未規定 | 州長猶疑期至休會後第20天(星期日除外)。 |
| 49 | 威斯康辛 (WI) | 6天(星期日不計) | 2/3之出席議員 | 泛指法案 | 立即列入議程，休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 議會在州長期間休會，州長未簽准該法案 | |

¹⁶⁶ 如僅屬法案格式錯誤之否決案，得經各依議院多數議決，經州長之認可之後，成為法律；如州長不認可，則依否決案處理。

¹⁶⁷ 維吉尼亞 (VA) 州長得附修正意見，如經出席議員之多數同意，則法案即成為法律。

| | | | | | | | | | | |
|--------|-------------|-----------|--------------|------|--------------------|-----|-----|---|-----|---------------|
| 5 0 | 懷俄明 (WY) | 3天(星期日不計) | 2/3之全體 議員 | 泛指法案 | 立即列入議程，休會時，列入下一會期。 | 有規定 | 有規定 | 有 | 未規定 | 州長猶疑期至休會後第15天 |
|--------|-------------|-----------|--------------|------|--------------------|-----|-----|---|-----|---------------|

由表 3~2 可清楚的看出，美國各州之否決權制度，確是形形色色、多采多姿，茲分述如下：

一、州長之猶疑期間

州長之猶疑期間最短者為 3 天，為愛荷華(IA)等共五個州所採用；最長者為 60 天，伊利諾州(IL)所規定；最常見的是 5 天，有亞利桑那(AZ)等 16 個州，約三分之一強；其次為 10 天，有克羅拉多(CO)等 15 個州，約三分之一強；訂為 6 天者有阿拉巴馬(AL)等 5 個州；訂為 7 天者有佛羅里達(FL)等 3 個州；訂為 14 天者為密西根州(MI)，訂為 15 天者為阿拉斯加(AK)與密蘇里(MO)兩州，訂為 45 天者為紐澤西州。

值得一提的是紐澤西州(NJ)，州長猶疑期之規定複雜，45 天僅為原則規定，如在第二會期停會前 10~45 天之間所通過之法案，州長需於停會次日之中午前，決定否決或簽准該法案。另外，如為第二會期停會前 10 天通過之法案，則州長應於停會後 7 天之中午前，決定否決或簽准該法案。如果州長之否決案附有州長之修正意見，議會得依州長之意見修訂法案，再送給州長，此時，州長應於 10 天內，決定否決或簽准該法案，但是，此種修訂法案，如在第二會期停會前 10 天所通過，州長則應於停會後 7 天之中午前，決定否決或簽准該法案。同一法案，州長只能退回一次。

對於起訖期間之計算規定，最精密的是密西根州規定計算到時、分；印第安那(IN)等 12 州對星期日、例假日應計入與否，未有明確之規定，或許另行規定於相關法律或解釋中；有阿拉巴馬等 28 州明確

規定星期日不計算在內，但將星期六與國定假日計入；有奧瑞岡（OR）等 4 州規定星期六、日不計算在內；而猶他州（UT）與內華達州（NV）均明確規定送達日不計；夏威夷州（HI）明確規定星期六、日以及假日不計算在內；佛羅里達與伊利諾州（IL）均明確規定為日曆天，肯薩斯州（KS）也規定為日曆天但不含送達日。

二、否決門檻之規定

在否決門檻方面，絕大多數採取高門檻，其中有亞利桑那等 26 州，超過美國一半以上，採取「全體議員」之三分之二；其次為加州（CA）等 10 個州採取「出席議員」之三分之二，其中渥蒙州（VT）規定，原反對之議員必須出席，屬精細之規定；採取更高門檻的有伊利諾州（IL）等 4 個州，規定否決門檻為「全體議員」之五分之三，另外，北卡羅拿（NC）與羅德島（RI）則規定為「出席議員」之五分之三；而阿拉巴馬州等 6 個州規定為「全體議員」之多數。比較特殊的是阿拉斯加州（AK）與麻薩諸塞州（MA），阿拉斯加州（AK）規定收入與歲出法案應為「全體議員之四分之三」；其他法案則為「全體議員之三分之二」。麻薩諸塞州（MA）則規定原通過法案之議院，為「全體議員之三分之二」；另一議院為「出席議員之三分之二」。

由以上之論述，否決門檻之規定，有採取「全體議員」為計算基準者者；有採取「出席議員」為基準者，一般而言，採取前者屬較嚴之規定；採取後者則屬較寬之規定，如阿拉巴馬州等 6 個州所規定全體議員之多數，即「全體議員之二分之一」；而加州等 10 個州所採取出席議員之三分之二，如其開會之法定人數為全體議員數之二分之一出席，則理論上，其否決門檻只須「全體議員之三分之一」。

州長否決法案，可以促使議會重新、審慎的審議法案，而行政機關可以在此期間設法遊說，獲得足夠的議員支持，以打消其認為不適當

的法案。從寬或從嚴規定否決門檻各有利弊，從寬規定時，由於其對法定人數要求相對較少，也使立法機關容易得到過半數支持而推翻否決案；從嚴規定時，使法案難以再度通過，有利於行政機關利用否決權打消法案，以防止窒礙難行的法案被通過。但這種制度也容易使行政機關濫用否決權，從而降低立法效率。本文認為，從權力制約與審慎立法的觀點來看，從嚴規定否決門檻要比從寬規定，來得合理妥當。

三、州長否決範圍

有關否決範圍，共有 40 州在憲法中規定，法案 (bill) 皆須送請州長核可，所謂法案應泛指所有經議會通過、議決之命令、決議或表決，州長不但介入立法行為，對於議會兩院自身之事務性之決議或決定，亦有參與之行動，可以說是範圍最寬鬆之規定。

四、否決案之處理期限

除路依絲安娜州 (LA) 之外，其餘 49 個州均在其州憲法中規定，只要議會在會期中，應立即列入議程中，也就是應立即處理，足見各州對市長否決案之重視。但對議會須於幾天議決，僅伊利諾州規定兩院於收到否決案起 15 天議決；肯薩斯州規定兩院於收到否決案起 30 天議決。而紐約州 (NY) 之規定最為特殊，於會期中應在收到否決案之第三天 (含) 後議決；如休會時，則應召集特別會議，於第一天議決。其餘 47 州則未有處理期限之規定，這種無處理期限之情形，議會是否會策略性拖延否決案？本文認為應不至於發生，因為在美國，聯邦與州政府之行政機關無提案權，議會通過之法案，既屬議會議員之提案，遭受州長否決後，當然會儘速處理，再次努力維持原案，使其成為政策或法律，俾貫徹議會之意志；如拖延不處理否決案，則正中市長之下懷，議會豈不自失立場？所以不規定應屬合理，這種狀況與我國之情況，截然不同。最特別的是路依絲安娜州規定，所有的否決案須於休會日起第 40 天之中午，召開特別會議，審查所有之否決案，

如該第 40 天遇星期日，則延到星期一中午召開特別會議，並應於 5 日內議決。惟如否決案多時，難免會有草率議決情形，造成再度否決之因素，如此循環不休。

五、否決案之表決方式

一般情形，議會只能對否決案行使「是」或「否」之表決，有 36 個州在州憲法中有如此之規定，其餘 14 個州雖未規定，依理論推斷，應也是行使「是」或「否」之表決，因為，如對否決案增、刪、修改，則無異對自己原通過之法案，自己先行否定，而貽人笑柄。值得一提的是，阿拉巴馬州、夏威夷州、蒙特拿州（MT）三州之州憲法規定，州長得針對否決案提出修正意見，議會可就其修正意見，依一般法案之程序處理，如經議決，則成為另一新的法案，再送州長，此時，阿拉巴馬州與夏威夷州允許州長得依一般法案處理；而蒙特拿州則規定州長不能再否決，應屬合理之規定。至於表決時是否記名，有 27 個州規定應記名表決，其餘未規定。

六、條項否決（item veto）之規定

美國 50 州之中，43 州有條項否決；一般而言，條項否決只限於歲出條款（items of appropriations），各州議會對條項否決案之處理，除阿拉斯加之否決門檻由一般法案之三分之二，提高為四分之三外，其餘與對一般法案之否決案之處理相同。比較特殊的是肯德基州與威斯康辛州在其州憲法中使用部分否決（partial veto），不使用條項否決。

七、口袋否決（pocket veto）與準口袋否決（quasi-pocket veto）之規定

美國總統對法案具有口袋否決之權力，由於美國是聯邦制國家，各州先於聯邦存在，否決權也是聯邦政府模仿州政府之制度（詳本文第二章第一節）。其後，聯邦政府發展出總統口袋否決權。綜觀美國各州憲法，明文規定州長對法案有所謂「口袋否決」權者，計有麻薩諸塞州（MA）、密西根州、新罕不什州（NH）、與威斯康辛州（WI）四州。

另外，達拉維爾（DE）等十個州之憲法，則有法案自動消滅之規定，因其規定與口袋否決有所差異，本文稱之為「準口袋否決」，茲將達拉維爾等十個州之相關規定，分述如下：

- （一）、達拉維爾州規定，州長之猶疑期為 10 天，該猶疑期遇議會休會期間時，州長之猶疑期為休會日起 30 天，州長未於該期間內簽署法案，則該法案自動消滅。
- （二）、夏威夷州則規定州長之猶疑期為 10 天，該猶疑期遇議會休會期間時，州長之猶疑期展延為 45 天，而議會於休會日起 45 天未召集特別會議議決該否決案，此時，該案自動消滅。
- （三）、伊利諾州規定，無論議會是否在會期中，州長之猶疑期均為 60 個日曆天，經州長退回之法案，議會未於 15 天內議決，該案自動消滅。
- （四）、路依絲安娜州憲法規定準口袋否決之情形，其一為所有的否決法案，須於休會後第 40 天，召集否決會議，未於 5 天內議決；另一為兩院之任一院之多數，於應召集否決會議之至少 5 天前，以書面通知議會，無召開否決會議之必要，上述兩情形，該案均自動消滅。
- （五）、緬因州（ME）規定州長之猶疑期為 10 天，該猶疑期遇議會休會期間時，該否決法案列入次會期處理，如議會無次會期開議之情形，該法案自動消滅。
- （六）、明尼蘇達州（MN）規定州長之猶疑期為 3 天，該猶疑期遇議會休會期間時，州長之猶疑期展為延休會日起 14 天，州長未於該期間內簽署法案，則該法案自動消滅。
- （七）、紐約州規定州長之猶疑期為 10 天，該猶疑期遇議會休會期間時，州長之猶疑期為休會後第 30 天，州長未於該期間內簽署法案，則該法案自動消滅。
- （八）、北卡羅拿州規定州長之猶疑期為 10 天，該猶疑期遇議會休會期間時，州長之猶疑期為休會後第 30 天。州長於議會休會 30 天之內，收到兩院議員多數之通知，認為無須召集否決會議，

該否決法案歸於失效。

(九)、奧克拉荷馬州 (OK) 規定州長之猶疑期為 5 天，該猶疑期遇議會休會期間時，州長之猶疑期為休會後第 10 天，州長未於該期間內簽署法案，則該法案自動消滅。

(十)、渥蒙州規定州長之猶疑期為 5 天，而議會於休會前三天內，將法案送給州長，而州長未簽可，該法案自動消滅。渥蒙州之規定似乎比聯邦政府之規定還嚴格。

八、州長的猶疑期間遇休會期之處理

美國各州遇這種情形，除上述之口袋否決與準口袋否決外，有 35 州規定州長的猶疑期間增長，讓州長有較長的時間處理否決案，何以遇議會休會時，州長須較長的時間考量是否簽署法案？頗耐人尋味。而肯薩斯州與密西西比州規定，州長的猶疑期間遇休會期時，於次一會期開議時，由州長向議會提出否決案。而蒙特拿州則規定，如原法案屬議會三分之二多數通過者，州務卿 (secretary of state) 得以郵寄方式，請議員投票，如三分之二議員反否決，則原案成立，屬比較特殊之做法；而納不拉斯加州 (NE) 憲法中，則對此情形隻字未提，也頗為特別。

貳、日本地方政府之覆議制度¹⁶⁸

日本於第二次世界大戰後，於 1947 年 12 月 12 日修正公布「地方自治法」，於次年 1 月 1 日實施，其所採取之地方政府體制為總統制，也有覆議制度之規定，分一般否決權與特別否決權，茲分述如下：

一、一般否決權：地方首長對於地方議會所議決、制定、修訂、廢止條例或預算案，如有異議時，除行使特別否決權外，得於接到法案

¹⁶⁸ 陳水逢，《日本政府與政府》。台北縣：黎明文化，民 68，頁 447-449、499-500。

送達日起 10 日以內，敘述理由交還覆議，稱為一般否決權。覆議結果仍由出席議員三分之二以上多數維持原議時，即確定其議決。

二、特別否決權：

- (一)、違反議決或違反選舉的否決權：地方首長如認為地方議會議決或選舉，逾越其權限或違反法令、會議規則時，應敘明理由交還議會覆議，或請求議會舉行複選。經覆議或複選結果，如仍認為逾越其權限或違反法令或會議規則時，地方首長應於 21 日內向總務大臣、都、道、府、縣知事申請審查，經審查結果，如認為地方議會議決或選舉逾越其權限或違反法令或會議規則時，得予裁定撤銷。如不服其裁定時，地方議會或地方首長得於 60 日內向裁判所提出訴訟。
- (二)、收支議決窒礙難行之否決權：地方議會議決有關收入或支出，地方首長如認為窒礙難行時，應敘明理由交還覆議，經交還覆議結果，如仍維持原議時，其議決即有效成立，地方首長應予接受，不能再有法律上對抗手段。
- (三)、義務費刪減議決之否決權：依法令應負擔之費用，如國道的維持費用等；或行政機關依法律規定、職權所應徵收之經費，如道路收益費等，以及屬地方公共團體之義務經費，如契約費等，如被地方議會刪除或核減時，應交還覆議，覆議結果如仍維持原議時，地方首長得逕將該經費及所附帶之收入，列於預算，支出該經費。換言之，地方首長得不經地方議會議決，成立預算，逕予支出。
- (四)、災害復舊或疾病預防經費被刪除或核減之否決權：遭受非常災害時，為應付緊急或復舊所需之經費，或為預防傳染病所需經費，如被地方議會議決刪除或核減時，應交還覆議，經交還覆議結果，如仍維持原議時，地方首長應服從其議決，或得視為不信任議決，於接到通知 10 日內解散議會。

第三節 地方政府採行覆議制度之組織權力互動

壹、美國採行覆議制度對府會關係之影響—以北卡羅拿州為例

府會關係是地方政治之核心與樞紐，而覆議制度是府會關係之重要因素，到底覆議制度對府會關係之影響層面如何？議員與行政官員之觀感如何？美國北卡羅拿(North Carolina)州在被大英帝國殖民時期，由於對總督與英王之否決權深惡痛絕，對覆議制度產生畏懼，所以未採行覆議制度。直到1995年經議會通過修憲案，於1996年經公民投票通過，賦予州長否決權，是美國各州採行否決權之最後一州。本節將以美國北卡羅拿(North Carolina)州為例，探討其採行覆議制度前後府會之互動情形如下：¹⁶⁹

- 一、覆議制度在美國各州政府之府會關係中，是否扮演關鍵之角色，不同研究者，人言人殊。如Ethan M. Bernick & E. Lee Bernick 引用Schlesinger於1965年之研究指出，州長之正式權威，是貫徹其政治意志重要之因素，覆議制度是州長正式權威之一；然而，1969年Dye之研究卻指出，覆議制度與州長政治目標之實現，無重要之關聯。雖然如此，Christensen於1996年指出，大多數之北卡羅拿居民與議員認為，覆議制度確能平衡行政、立法之權力。
- 二、採行覆議制度之後，認為行政、立法得到適切之平衡者，該州議員112人中僅63人，合56%些微過半。茲再交叉分析如下：
 - (一)、在跨政黨方面，與州長同屬民主黨之議員60人中，有40人，合67%持肯定態度；共和黨之52人之中，有23人，合44%持

¹⁶⁹ Ethan M. Bernick, E. Lee Bernick, "After the Veto : North Carolina Legislators' Perceptions of Executive-Legislative Relations", *State and Local Government Review* Vol.33, No.3 : 166-172, www.cviog.uva.edu/slgr/2001/ca.pdf, 檢閱日期，93年6月7日。

肯定態度。

(二)、在議員資歷方面，以 1995 年為基準，之前任議員者為資深；之後任議員者為資淺。兩黨資深議員對府會權力平衡，無明顯差異；倒是兩黨之資淺議員之差距頗大，共和黨議員 39 人中，只有 9 人，合 39% 肯定；民主黨 24 人之中就有 20，合 83% 肯定。揆其原因，資深議員因曾經歷過不同黨籍之市長，而之前無覆議制度，州長無法參與立法過程。修憲後，他們認為這是機關之權力，並非個人之權力，所以以機關間之互動為思考點；而資淺共和黨議員則只針對民主黨「州長個人」為思考點，他們認為是被「州長個人」所制衡。相對的，民主黨資淺議員，則樂見同黨之州長展現權力。

三、該州有 49 位議員認為府會間之權力失衡，其原因固不只一端，但有 14 人，合 31% 之議員認為，因採行覆議制度所造成，所佔比率最高，在這 14 人之中，10 人屬民主黨；僅 4 人為共和黨。而在議員資歷方面，資深者佔 13 人；資淺者僅 1 人。可見資深者過慣了原先無州長制衡之日子，對被制衡感到不自在。

貳、 美國地方政府覆議制度之權力互動情形--以中西部 4 州為例¹⁷⁰

為了解 Illinois，Kansas，Iowa，Minnesota 四州之行政與立法之互動關係，來自 Millikin University 之 Brian D. Posler 與 Kristen Feltes 研究該四州於 1991~1999 間否決權之運作情形，因該四州相互間之分歧性頗大，所以深具研究與比較價值。其研究假設如下：

一、 強勢行政權時，州長勇於對議會表達其不滿，所以否決權會多。

¹⁷⁰ Brian D. Posler, Kristen Feltes "Veto Patterns in Four Midwestern State", www.apsanet.org/~illinos/vetos.htm, 檢閱日期，93 年 6 月 7 日。

- 二、 議員專業性高時，議員有較高之能力蒐集資訊、分析資料、掌控問題，制定切合選民所需之法案，立法品質會更高，而州長會慍於議員之專業性高，被反否決之機率高，以及選民對議員之奧援，會較少退回法案，使否決案會較少。
- 三、 分立政府時、行政與立法衝突較多，所以一般認為會有較多之否決案。
- 四、 有關經濟能量方面，通常認為經濟情況不良時，資源較缺乏，許多政策競逐稀少之資源，州長必須嚴格審視每一法案，將急迫性之法案，列為優先，從而否決州長認為不急迫之法案，所以否決案會較多。

經蒐集相關資料，以簡單、個項分析，結果如下：

- 一、 行政權強弱與否決案之間，無明顯之關聯。
- 二、 議員之專業性方面，該研究以「會期」與「出席費」(compensation)，作為議員專業性之分析因子。分析結果，否決案之多寡，與是否領取出席費呈現明顯之正相關；而與會期之長短，則無關聯。
- 三、 該研究指出分立政府與否決案之間，雖然呈現正相關，但未達顯著水準。該文之研究者為避免人為錯誤，並求慎重起見，另以純粹二分法(pure dichotomous)重新分析，仍得類似結果。
- 四、 有關經濟能量方面，研究結果，經濟能量與否決案之間，並無關聯。

以上是該研究基於各個變數個別分析之結果，該研究另將所有變數以複合模式(combined model)加以分析，結果如下：

- 一、 在行政權強弱方面，如果將分立政府、議員之專業性、經濟情況作為控制變數，行政權之強弱與否決案呈現明顯正相關，即強勢州長會有較多之否決案。
- 二、 在議員之專業性方面，當控制其他因素時，是否領出席費與否決

案之多少無明顯之關聯性；而會期長短則與否決案之多少呈現明顯關聯性，當會期短時，代表議員之專業性低，則否決案較多，與上述簡單分析法之結果不同，但與該研究之假設相同。

三、有關分立政府方面，出乎意料，與否決案無明顯之關聯。

參、 條項否決權與威斯康辛州之部分否決權

在美國各州之覆議制中，共 43 州賦予州長條項否決權，已如上述，其中最特殊的是威斯康辛州，賦予州長更寬廣之「部分否決權」(partial veto)，該州在州憲法中之相關規定，不使用「item」而使用「partial」。茲分別敘述如下：

一、所謂條項否決權已如上述，至於其來源，可追溯到南北戰爭之後。¹⁷¹當時之所以有如此之動機，首先，於 1861 年 2 月 8 日—即美國憲法制定後第 75 年—所制定之聯盟憲法 (Constitution of the Confederacy) 中，就有條項否決之規定。¹⁷²其次，當時議員嚴重的貪瀆與腐化，加上大眾期盼建立「好政府」(good government) 之反映。在這些因素相互激盪下，各州州憲法中也積極回應，如 1868 年佛羅里達州憲法規定：「每一經立法機關所通過之法案，僅以合宜之單一議題或事項為限。」¹⁷³從憲法層級中，明確規定一個法案只能一個主題。另外，各州憲法也紛紛規定，歲出法案不得包含其他法案。

這些情況孕育了條項否決權，從而影響各州行政與立法之關係。依威斯康辛州立法諮詢局 (Legislative Reference Bureau) 於 2004 年 1 月

¹⁷¹美國國會紀錄 “the item veto :why follow the state” ,1992 年 2 月 26 日，網站 www.senate.gov/~byrd/speech-itemveto.htm，檢閱日期，93 年 10 月 7 日。

¹⁷²同上註，原文字 “The President may approve any appropriation and disapprove any other appropriation in the same bill. In such case he shall, in signing the bill, designate the appropriations disapproved; and shall return a copy of such appropriations, with his objections, to the House in which the bill shall have originated; and the same proceedings shall then be had as in the case of other bills disapproved by the President.”

¹⁷³原文如下供參：Each law enacted in the Legislature shall embrace but one subject and matter properly connected therewith。同註 171 網站。

之 04-1 號公告，在賦予州長條項否決權之各州中，有 24 個州僅限州長可對歲出條款本身，行使條項否決權；26 個州進一步允許可對歲出條款之文字，行使條項否決權；9 個州又更進一步允許行使削減歲出金額之否決權，其中夏威夷比較特殊，只能削減行政機關之歲出。¹⁷⁴

在條項否決之行使方面，依上述威斯康辛州立法諮詢局之公告，使用此否決權之情形，該州於 1969 之前，每任州長使用條項否決權使用很少超過 5 個法案，或 12 個部分否決；在 1969 年之後，逐漸成長，而 Tommy G.Thompson 州長在 1991-93 年就使用 457 次之歷史紀錄。可見，條項否決是州長所擁有，與議會抗衡相當重要之一項權力，在行政與立法關係中扮演重要之角色，也直接影響行政與立法權的互動。

二、所謂部分否決權，係指該州州長不只得對歲出法案之「條、項」行使否決權，得進一步對條、項中之「部分」，行使否決權。該州州憲法規定，州長除行使一般之條項否決權外，尚有下列之否決權：

- (一)、字元否決(digit veto)：州長得對歲出法案中移除單一字元(single digit)。如 1973 年，州長 Patrick J.Lucey 將「25 百萬」之公路經費削去「2」，而成為「5 百萬」。
- (二)、編輯否決(editing veto)：州長得對歲出法案之文字，加以編纂修訂，而成為新的政策。如 Patrick J.Lucey 州長對 1975-77 之預算法案中，其中旅遊推廣經費，州長將原案之「not less than 50%」，成功否決「not」，使 50% 由下限(floor)變成上限(ceiling)。另一案例為，1977 年之代理州長 Martin J. Schreiber，對競選基金之籌募方式，由原規定「raised from a 1\$ voluntary 『add-on』 to a taxpayer's individual income tax bill」，將其中之之『add-on』否決，修改為『check-off』，整個改變了競選基金之籌募方式。
- (三)、選字否決(pick-a-letter veto)：州長將原法案中之文字，挑選

¹⁷⁴ 詳網站 www.legis.state.wi.us/lrb/pubs/ib/04ib1，檢閱日期，民國 94 年 3 月 24 日。

其中之某些字，組成新句。如 1983 年 Anthony S.Earl 州長，為了將市政府廢棄物處置裁定（municipal waste disposal determinations）上訴，否決一段由 122 個字所構成之 5 個句子，成為 22 個字所構成之新的一句。惟此否決案，後來被該州議會壓倒性反否決。

- （四）削減否決（reduction veto）：州長得將法案之數字劃掉，改寫另一較低之數字。如 1995 年 Tommy G.Thompson 州長，削減交通設施與主要交通專案之債卷收入。但被該州最高法庭（supreme court）宣告無效，因為該否決案並非歲出法案。

第四章 我國地方政府覆議制度的制度建構

第一節 我國地方政府府會關係之建構

壹、地方制度法對府會關係之設計

地制法於民國 88 年 1 月 13 日凌晨經立法院通過，並由總統於同月 25 日公布，28 日正式生效，該法之制定，確實係為因應當時精省後之政治環境，依據憲法增修條文第 9 條之立法意旨，並檢討自治二法之立法漏洞，本諸落實地方自治，強化地方自主權之思維，堅持中央與地方之權限劃分；尤其對於地方政府中，有關行政與立法對等而平行之政治關係，創設出新穎而積極之制度設計，其所規劃之的地方政府組織與運作之基本藍圖，是新建構之地方制度法。儘管地制法之部份條文，與自治二法有所雷同或類似，應屬法制規範妥當性所為之必然設計，實不宜直指為自治二法之混合體。¹⁷⁵該法將是我國跨世紀政治思潮最具活力之主流價值，¹⁷⁶足見地制法對我國地方自治之重要性。

一、地制法建構府會關係之立法旨趣

學者紀俊臣指出，因應民國 85 年 7 月之修憲，省政改制，省縣自治法不但被精省條例（台灣省政府功能業務與組織暫行條例，民國 87 年 10 月 28 日施行）所取代，新創制之地制法，將自治二法之主要標的合而為一，該地制法在權力分立上之政治關係，即為府會關係，已如上述，其立法要旨就是：¹⁷⁷

¹⁷⁵ 紀俊臣，《地方政府與地方制度法》。台北：時英，民 93，頁 415。

¹⁷⁶ 同註 7，頁 240。

¹⁷⁷ 同註 9，頁 307-308。

(一)、府會係制衡而非對立

當今民主政治就是議會政治 (parliamentary politics)，亦即是政黨政治 (party politics)，議會政治所強調的是，議會決定政策，讓行政作為取得其正當性 (legitimacy) 與合法性；而政黨政治則著重於行政首長之產生方式，須由多數政黨所決定，以及行政政策係由政黨互動和妥協，甚至是協商所作成。議會政治因採取多數決，為多數所把持，甚至形演成多數暴力；而政黨政治則無可避免的會被意識形態所左右。為讓地方政治生態，由惡質化衍生為理性化，地制法對府會關係之設計，堅持理性制衡 (check and balance) 儘量排除非理性之僵持與對立。讓府會各有所司，依其基本機制設計原理，有效發揮機制運作之功能。

(二)、府會係分工復合作

政府係行使法定之行政權，而議會則以行使立法權為主體，無論行政或立法，皆為權力分立之主要內容。質言之，為體現府會機制之特質，特別設計出一種「責有所負、能有所為」之政治機制。因此，地方政府之府會間，本應分工合作，成為一個團隊 (team) 展現績效，以合作激勵團隊，從而得到當初設計該機制時，所預期之成效 (effectiveness)。地制法制定之初，有鑒於地方政治生態互動行為之偏差，於是採取機制之整合，功能之重整，以實現分工合作之效能府會機制

二、地制法對府會關係之建構設計¹⁷⁸

學者紀俊臣指出，由於我國地方政治生態之惡質化，地制法對於府會關係之建構，基於民主法治之基本原則加以設計，使地方機制具有生命力。

¹⁷⁸ 同註9，頁313-316。

(一)、依循民主憲政原理

由於府會係地方政務之核心，須各自執行不同功能，扮演不同之角色，地制法在設計府會關係時，其基本原理，乃基於「權力分立」之憲政體系，行政機關需有效行使行政權（administration powers）。根據依法行政之原則，行使公權力，積極執行「給付行政」之福利服務作為；而立法機關應以地方住民之法定代表身分，行使立法權，完成地方法規（或稱地方自治條例）之立法，依法且務實的加強預算之審議，並執行其他立法權，如質詢、調查等權力，促使行政權能依法正當行使（due process of law），而立法權復能扮演監督行政機制之角色。

(二)、型塑現代議會政治

地制法是地方政治組織之基本法，¹⁷⁹它的機制設計，對於地方政治生態與發展，具有導引的作用。對立法機關方面，將可促使議會政治之現代化，現代議會政治講求的是理性的公共選擇（rationally public choice）。質言之，議會對公共政策的制定，應經由以下之程序：問題形成與議題設定（problem formation and agenda setting）、政策規劃（policy formulation）、政策採納（policy adoption）、政策執行（policy implementation）及政策評估（policy evaluation）。¹⁸⁰議會政治最為重要的是立法權的有效行使，如能利用理性化的決策模式，方能使議會政治的內涵，更加豐富化與現代化；反觀我國地方政治，長期被派系所操縱，唯有經由制度化的途徑，才能強化議會政治的組織結構賦予活力，有益地方政治的良性發展。

(三)、塑造理性政治環境

學者紀俊臣指出，當前的政治環境之所以非理性，基本上係「人

¹⁷⁹ 同註9，頁313。

¹⁸⁰ 林水波、張世賢，《公共政策》。台北：五南，民79，頁53。

為」所形成，¹⁸¹針對這種非理性政治環境之因果循環，想要加以改造，就要經由制度的設計，以塑造符合現代化政治發展的社會。問題是，何謂理性的政治環境？比較保守的看法，就是政治問題能理性互動，而理性互動就是彼此講究程序正義，根據事實問政，決不無的放矢。地方制度法的規範，如能禁得起時間的考驗，就可驗證地制法之機制設計，可以塑造預期的政治環境。

(四)、地制法之實際法制規範

對於上述之原則，落實於地制法中條文計有：

1. 第 34 條，限制立法機關之會期與會議日期，甚至臨時會之次數與日期。
2. 第 35~37 條，明訂立法之法定職權。
3. 第 38 條，明定行政機關對立法機關之議決應確實執行；如延不執行或執行不當，立法機關可請求行政機關說明理由，必要時，得由上級監督機關協商解決。
4. 第 39 條，明定覆議案之職權行使方式與限制。
5. 第 40 條，明定立法機關行使預算權之運作方式，對於執行不力者，尚有法定之補救措施。
6. 第 40~47 條，明定議長、副議長選舉與罷免投票程序之相關規定。
7. 第 48~49 條，明定行政機關與立法機關之互動模式，如質詢、施政報告。
8. 第 50 條，明定立法機關人員之言論即表決免責，以及會期中不被逮捕之特權。
9. 第 53 條，明定立法人員兼職限制，以及其去職條件。
10. 第 52 條，明定立法機關人員之費用支給科目。

¹⁸¹ 同註 9，頁 315。

三、地制法對促進府會和諧之法制架構

上述地制法之立法旨趣，提及府會間係制衡並非對立。事實上，府會如果和諧合作，地方事務必能順利推動。但是我國之地方政治，存在著民意代表素質低落、政商結合、賄選文化、黑道政治等問題，卻也是不爭之事實。¹⁸²他如意識形態衝突、為反對而反對之議事態度，在在影響府會之和諧。地制法之制定，具有其時代意義，在其法制架構上，必有促進府會和諧之機制。本文就地制法之相關規定，分述如下：

- (一)、行政機關誠實執行法律：地制法第 38 條前段明文規定，行政機關應執行立法機關之議決。這是本諸權力分立原理，行政機關負有誠實執行法律之義務。¹⁸³如有窒礙難行之處，可依地制法第 39 條規定之程序，提出覆議。另外，議員提案之議決或人民請願案，行政機關如有執行困難時，亦須敘明理由，函覆市議會。這些規定，無非對行政機關之作為，給予明確之規範，使兩機關之互動有規範可循，自可增進兩機關之和諧。
- (二)、上級自治監督機關協調機制：地制法第 38 條後段，如行政機關對立法機關之議決，延不執行或執行不當，立法機關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；地制法第 40 條規定，於年度總預算產生僵局時，行政機關應報請上級機關協調或仲裁。如此之上級自治監督機關仲裁機制，將可降低府會雙方衝突之火花。
- (三)、府會立法權之區隔：地制法第 27 與 28 條規定行政機關與立法機關均享有立法權，並分別明訂各自得為立法之範圍。如第 27 條第 1 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。第 28 條則規定得訂定自治條例之事項。¹⁸⁴兩者區隔

¹⁸² 同註 9，頁 309。

¹⁸³ 同註 7，頁 240。

¹⁸⁴ 地制法第 28 條規定，下列事項以自治條例定之：一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。

清楚，各守分際，衝突自亦減少。

(四)、府會平等之展現：由於我國之地方政府採取仿總統制，行政首長與民意代表均具有民意基礎，兩者之地位應屬平等，落實在地制法之第 27 條第 3 項第 2 款規定，行政機關所訂定之自治規則，「其屬依法定職權或自治條例授權訂定者，分別函送上級政府及各該地方立法機關備查或查照」。該條文所謂「備查或查照」，已明白指出僅係事後之知會，已充分表現出府會平等之意涵，對府會之和諧，有相當之助益。

(五)、明確之預算審議制度：預算之提出與審議，可以說是地方政府府會互動中，最為重要之事項，也是最容易產生衝突之事項，將它視為府會關係之核心，並不為過。地制法在這方面之規定非常明確：

1. 行政機關須限期提出預算：第 40 條規定直轄市於會計年度開始前 3 個月；縣（市）、鄉（鎮、市）2 個月前。
2. 立法機關須限期審議：第 40 條規定直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）代表會應於會計年度開始一個月前完成，交由行政機關於會計年度開始 15 日前發佈之。
3. 暫行預算措施：第 40 條第 3 項規定，立法機關無法於期限內完成預算審議時，行政機關執行預算之依據。¹⁸⁵
4. 上級自治監督機關協調裁決機制：第 40 條第 4 項規定，立法機關無法於會計年度開始 3 個月內完成預算審議時，行政機關報由上級自治監督機關，邀集有關機關協商，於一個月內決定，逾期未決定時，由邀集之機關逕行決定。
5. 附加條件或期限、附帶決議之處理方式：第 41 條第 2 項明確

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以自治條例定之者。

¹⁸⁵ 地制法第 40 條第 3 項規定直轄市、縣（市）鄉、（鎮、市）總預算案，如不能依第 1 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、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。

規定，行政機關對總預算之附加條件或期限，以遵行照辦為原則，但須不違反法律、自治法規；第3項對附帶決議，則規定參照法令辦理，如不辦理亦無違法之虞。

地制法對於預算之審議有如此詳細又縝密之規定，府會雙方均有所依循，可預測雙方之作為。學者紀俊臣指出，由於地制法對預算機制，有如此詳盡之規定，所以地制法施行後，地方議會皆能如期完成預算審議。此項機制已收到相當正面效果。¹⁸⁶

由以上之論述，清楚的顯示出，地制法對地方政府府會關係之規範設計，有貫串其核心本旨之邏輯，從立法之旨趣而府會關係之建構設計而促建府會和諧之法制，周延且精緻。但是，影響地方府會關係之因素，不但多而且複雜，並非單純之法制規範所能解決。政治實務上，地方行政首長與議員之不同民意基礎、不良之選舉文化、意識形態之衝突、政治人物之民主素養等，在在影響府會關係，如本文第一章所述。尤其地方派系與我國地方政治，關係至為密切，盤根錯節，如影隨形之共生、發展，歷經近半個世紀，對地方府會關係與運作之影響，既深且遠。所以欲從政治實作面分析地方政府之運作，實須先探討地方政治與地方派系之關聯性。

貳、 府會運作與地方派系

議會是地方最高民意機關，其主要職責是議決各項議案，監督縣政府施政，代表居民監督縣政，看緊政府的荷包，若發現縣政缺失，及時提出建言，協助謀求改善，共策自治事業之發展，為全縣民眾謀求福祉。然而，蔡春木在其碩士論文「地方派系對府會關係影響之研究——以台中縣為例」中指出，長期受到派系之影響，議會實際上是由地方

¹⁸⁶ 紀俊臣，〈地方府會關係理性建構之再思考〉，《中國地方自治》，第663期，民93年11月，社論。

派系所掌控。¹⁸⁷長久以來地方派系是國民黨所扶植的地方政治盟友，在各種選舉中代表國民黨競選政治職位，或替國民黨動員選票，以彌補黨機器動員能力之不足。地方派系的屬性，主要在汲取地方公部門或相關部門的資源，以滋養派系成員。所以派系充斥於地方公部門之結果，易造成「派系分贓」的政治，致政府施政品質惡劣。¹⁸⁸經其深度訪談結果，台中縣議員的席次仍由派系所把持居多，顯示地方派系與問政團體的關聯性，地方派系與地方議會具有緊密的關係。¹⁸⁹

地方派系介入行政機關的運作，有的是公開方式，有的是以秘密方式進行；例如民國 83 年大甲鎮公所為興建辦公大樓，將公園預定地變更為機關用地，因縣長與鎮長屬同一派係，變更地目很快完成；也補助三千萬規劃費用，但主其事者均不承認這個事實。派系之運作對政府政策的推動，既是助力也是阻力，基於恩庇-侍從（patron-client）之觀點，其為助力或阻力之運作，多出自對派系選民利益之考量。由於派系維繫仰賴資源，凡靠派系輔選取得政權，當然由派系協調分配資源，派系力量就是縣府領導階層的力量，因為縣府核心是由派系組成，當然政府的政策很多是選舉的政見，而選舉的政見就是派系的政見。簡而言之，縣府的決策與派系意見是一致性的。所以派系介入政府機關運作是平常的，只要是良性的政策推動，如能藉地方派系的助力，相信對政府政策的推動，也有可能事半功倍。¹⁹⁰

派系介入政府政策有二種情況：一是反對決策；一是贊成決策。不同派系常有為反對而反對的情事，形成推動政策的阻力。例如大安肉品市場民國七十八年興建完成，卻因派系利益而遭杯葛，致始終無法營運，最後標售了事。過去都市計畫皆因派系介入，目的為謀取競選

¹⁸⁷ 蔡春木，〈地方派系對府會關係影響之研究—以台中縣為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班。民 91，頁 101。

¹⁸⁸ 同上，頁 104。

¹⁸⁹ 同註 187，頁 112。

¹⁹⁰ 同註 187，頁 134。

基金，經常有「捨直取彎」弄得民怨沸騰，就是這個緣故。派系的民代都以利益為優先考量，如要形成政策，也必須利益分贓得宜，政府政策才能在議會過關。¹⁹¹總之，行政與立法機關屬同一派系，地方派系能掌控府會運作，對政府政策產生影響；反之，行政與立法機關屬不同派系，則地方派系不能直接影響政府的運作。同時可以發現，行政與立法機關屬不同派系時，縣政府所提之議案，在議會之協商方式與空間，較不順暢。¹⁹²

由以上之論述可知，長久以來，由於中國國民黨五十餘年之執政，並有計畫之扶植地方派系，政治與派系勢力盤根錯節，致地方派系成為地方政治之主導力量，深入地方行政與立法機關，對政策之制定與地方政務之推展，具有相當程度之影響力。府會關係既屬地方政治之核心，當然深受影響；如果府會屬同一派系，其關係就會較為和諧；反之，府會之衝突將無可避免。

派系是經濟社會中選舉活動之產物，隨著教育之普及，民智提高，年輕選民之加入，選民自主性逐漸提高，政黨政治愈來愈成熟，政黨輪替已成為常態之下，派系的選舉動員影響會逐漸式微。

參、地方府會關係之規範、衝突與調解機制

一、地制法對府會關係之規範

整體而言，地制法對於府會之運作關係之規範，可以概括如下：

- (一)、公法人之共同構成關係：依地制法第 14 條前段：直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為地方自治團體。參照第 2 條第 1 項第 1 款，對地方自治團體之定義：指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體；又查第 5 條第 2 項：直轄市設直轄市議會、直轄市政府；

¹⁹¹ 同上。

¹⁹² 同註 187，頁 159。

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。由此可知，地方府會共同構成地方自治團體之公法人。¹⁹³

- （二）、自治條例提案與議決關係：有關地方自治法規中自治條例之制定，得由行政機關提案，經立法機關議決。
- （三）、預算之提案與審議關係：依國民主權原則及其導出之權力分立原則，僅限由行政機關提案，立法機關審議。¹⁹⁴
- （四）、立法與執行之分工合作關係：對立法機關之議決事項，行政機關基於權力分立原理，應誠實執行，地制法第 38 條規定甚明。
- （五）、報告與質詢之關係：地方立法機關定期會議時，行政首長應提出施政報告；一級機關（單位）首長（主管），得應邀提出業務報告，並均應接受質詢。
- （六）、制衡與監督之關係：地方行政機關基於權力分立原則，可依地制法第 39 條行使覆議權，藉以制衡立法機關；而立法機關基於地方住民之付託，負有監督行政之責。

綜上所述，府會之間之關係，根據學理上之機制設計，落實在地制法之法條之中，已如上述，府會本應和諧尊重，各有分際，順利地方政務之推展。但在實務之運作上，地制法畢竟是地方自治之基本法（fundamental law），所規範的內容僅能基本性、原則性之規定，要以有限之條文，規範變化無窮之政治、社會現象，事實上不可能；尤其是台灣的民主成熟度，相對於歐美民主先進國家，仍有相當差距，所以難免會產生府會關係不和諧之情況。甚至有學者指出，這是無可避免的現象，廣大市民對於府會衝突，必須習慣，無須過於悲憤。¹⁹⁵雖

¹⁹³李文龍，〈彰化縣府會關係之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士學成在職進修專班，民 91，頁 71。

¹⁹⁴同註 7，頁 220。

¹⁹⁵同註 10。

然府會衝突如上之現象為不爭之事實，但如坐令其發展，對地方居民權益之保障、民主素養之培育、促進民主實現、培育民主政治人才、發展地方經濟、解決民生問題等之地方自治功能，¹⁹⁶將有所妨礙，有必要加以分析，尋求解決機制。

二、府會衝突之原因分析

國內學者針對府會關係中，造成衝突之因素有所論述，茲臚列如下：

(一)、學者紀俊臣指出，我國府會運作，雖有學理上、法制上之機制與設計，但確實存在欠缺理性、非民主化、泛政治化之情形，致議事不彰，預算拖延不決，工程官商勾結等情事。府會之間存在著下列之課題：¹⁹⁷

1. 政治對立而非政黨政治對立：我國地方政治之重要特質之一，就是政黨政治不明顯，在國民黨長期執政之一黨獨大（one party dominant）時代，由於政治發展之情境特殊，無由產生政黨政治，卻衍生派系政治或派閥政治，取代政黨政治。這種情境導致府會之間存在著矛盾，這種矛盾起因於政治化或泛政治化之對立；亦即為制衡而制衡、為反對而反對，毫無政黨間之監督意義，日益減弱監督之正面作用，阻礙了政治理性論辯之局面。
2. 利益取向而非公共利益取向：政治之意義之一，就是有限資源之分配，利益取得亦為政治活動之一環，府會間之對立關係，常有利益的糾葛。然而，利益原有公利與私利之分，議會政治之要旨，在確保與維護公益。但台灣之地方政治生態，已顯著扭曲公益之政治價值，竟有政治人物，公然在議事廳、市政廣場爭取個人的利益，以公器遂其一己之私。府會間不和諧，常不是執政者一意孤行，而是議員在建設配額不足下，所產生之

¹⁹⁶ 詳見註 154，頁 135-136 參照。

¹⁹⁷ 同註 9，頁 309-312。

利益反射。假設利益取向不能快速轉化為公共利益取向，台灣之地方政治生態，將永無脫胎換骨之機會，甚至每下愈況，形成無效能的議會政治。

3. 派系主導而非政團派系主導：政治生態中會有政團派系之存在，毋寧是正常現象，但是台灣的政治生態之派系，並非政黨或政團所組成之派系，有稱之為超政黨之派系，甚至可說是基於山頭林立所組成之英雄主義式派系。在此種派系對立的議會組織結構中，派系利益分贓不均時，導致議事效能不彰之結果。政團之特質之一，是各有自成系統的政治主張；而派系僅有個人的好惡與私利之堅持，以致派系下的政治社會，成為不講議事效率，而是重視利益之奪取和分配。

學者紀俊臣更進一步深入的指出，府會之間既已存在上述之課題，又加上議員問政之欠缺理性，希望府會之間能夠和諧，猶如緣木求魚。議員問政之所以欠缺理性，有下列三項因素：¹⁹⁸

1. 行政機關一些行政作為，一向抱著得過且過之心態，而且有關作為，禁不起攤在陽光下檢驗，以致行政資訊不敢公開，立法機關在資訊不正確下，議員僅憑道聽途說，質詢如何不帶八卦色彩？
2. 行政機關形式上作為制度化，其實際運作往往又政黨取向、派系取向，此種非制度化之行政作為，如何期待立法機關之問政能夠理性？
3. 行政首長獨攬決策大權，形成最高地方首長「決策絕對化」，致行政首長常被瑣事纏身，無充裕時間構思地方發展，也是造成地方議會非理性問政之因素之一。

¹⁹⁸ 同註 186。

(二)、呂育誠則從另一面向探討府會衝突之因素，他指出地方自治相關概念，原非我國固有傳統文化之一部分，而是經由革命過程中，以人為之力量所創設而來。所以地方自治之制度設計，以及賦予地方自治之功能，在於制度設計者之期望，而外國之地方自治，係經由長期之經驗累積而來。我國地方制度中權力分立之思維，是配合中央政府之法制規模所做之延續設計。這種權力分立之制度，可能使地方行政與立法之關係，長期處於「零和」之互動情形。¹⁹⁹在這種「你贏等於我輸」之思維中，府會關係將迄無寧日。本文認為雖不必如此悲觀，但制度之結構性因素，是府會關係不良之原因之一。

(三)、學者許宗力則認為府會關係之不和諧是結構性的，先是地方制度採取「仿總統制」，又碰上「分立政府」時，府會將會衝突連連，再加上我國人民，尤其是政治人物，普遍缺乏妥協精神，又普遍泛意識型態化，府會之衝突，已成命定，廣大之市民同胞，必須習慣它。²⁰⁰

(四)、楊傑之碩士論文，就府會關係之不和諧，特別提出政治上之因素：²⁰¹

1. 地方派系利益糾葛：我國地方派系為提供派系活動及生存之經費，必須向地方行政部門爭取地方建設經費，承包各項工程。不同派系或政治團體，各自為了選舉動員和競爭地方政經資源，往往將選舉恩怨延伸到議會議政之間，行政機關如未能滿足議員或派系之需索，便會發生地方行政首長及不同派系議員之間的嚴重衝突，造成地方議事，甚至預算之嚴重癱瘓。

¹⁹⁹ 呂育誠，〈地方政府與議會之關係—多元觀點下行政與立法功能的組合與運作〉，《中國地方自治》，第53卷，第4期，頁4。

²⁰⁰ 同註10。

²⁰¹ 楊傑，〈我國地方政府預算審議過程之研究—以花蓮縣議會為例〉，碩士論文，國立東華大學公共行政研究所碩士在職專班，民93，頁40。

2. 政黨之對抗：當分立政府時，府會關係往往基於政策之不同及意識形態立場不同，成為相互抗衡的情勢。
3. 多元社會之政治參與：我國隨著民主轉型之發展，民眾自主意識普遍提升，大眾對於各種形式之政治參與不遺餘力，除以個人的請願、公開陳情外，也常透過大眾媒體及各種利益團體之運作，向地方議會進行各種方式之遊說和施壓的工作；尤其地方行政首長及地方議員都代表某種特定區域、階層之利益，在不同代表利益的情形下，往往陷入無法整合、合作之對立狀況，使得府會之衝突不可收拾。

(五)、李文龍之碩士論文則指出，府會可能產生不和諧之情形如下：
202

1. 分立政府時，行政首長之聲望與影響力，不足以罩住多數議員。
2. 雖為一致政府，但因派系之傾軋，反對派系在議會中佔多數，不願不同派系之行政首長表現太好。
3. 行政機關的施政發生嚴重的錯誤。

(六)、劉文仕指出，府會有立法權與預算審議權之衝突，茲分項敘述如下：²⁰³

1. 立法權之衝突可再分為四種情況：
 - (1)、行政機關與立法機關依法均具有立法權，但彼此間之位階關係不同，行政機關訂定的自治規則低於立法機關制定之自治條例，下位階規範與上位階規範牴觸者無效。但是府會之間對有無牴觸之看法，難免有疑義。
 - (2)、地制法第 28 條所規定之「自治條例保留」事項，其第四款：「其他重要事項，經地方立法機關議決以自治條例定之者。」但如府會對該事項是否為「重要事項」，會基於各自立場，有不同之解

²⁰² 同註 193，頁 72。

²⁰³ 同註 7，頁 230—240。

讀，而產生衝突。

- (3)、自治條例經立法機關議決後，函地方送行政機關，地方行政機關除法律另有規定，或依第 39 條提起覆議、第 43 條規定報請上級政府予以函告無效或聲請司法院解釋外，應於 30 日內公布。如行政機關因有其他原因怠於公布時，雖立法機關得代為公布，卻也適足以讓府會產生衝突。
- (4)、立法機關所通過之自治條例，不論行政機關是基於政策，或法律見解，或利益團體之壓力，而認為窒礙難行，這是地制法第 39 條規定之覆議制度。惟窒礙難行係屬抽象之概念，必然有認知之差異，而成為造成府會僵局之因素之一。

2. 預算審議與執行之衝突，有下列之狀況：

- (1)、限期審議之違反與補救：地制法第 40 條第 1 項與第 3 項，採取限期提出、審議與暫定預算制度，如府會各自遵行，自無爭議，如有違反，雖有法定之補救措施，但究竟已產生僵局。
- (2)、預算覆議之提出與重行審議：地制法第 39 條第 5 項規定，預算之覆議，如原決議失效，立法機關應重行議決，但不得為相同之決議。所謂「不得為相同之決議」，實務運作中，增、刪一元即屬不同，雖合法，但毫無實質意義，也是衝突點之一。
- (3)、預算執行怠惰、不當：對於立法機關之決議事項，包括預算案，行政機關負有「誠實的執行法律之義務」，如延不執行或執行不當，地方立法機關可請行政機關說明理由，或報請上級自治監督機關，協商解決。但究竟何為「執行不當」，屬於不確定之法律概念，具衝突因子。

(七)、黃錦堂指出，府會衝突肇因於我國地方政府體制為「府會雙元並立」體制，「竟然」引進質詢制度。一方面議會無倒閣權，行政機關人員無所忌憚；另一方面議會議員仍有「議會主權制」、「議會代表人民」之心態。實際運作之結果，不乏發生議員資歷太淺、議員專業知識不足，而市長挾其龐大之民意而「不動如山」；相關

官員接受質詢時，有時實問虛答或有問不答，導致雙方拍桌大罵，嚴重時髒話對罵或拳腳相向。²⁰⁴

三、府會衝突之調解機制

綜上所述可知，府會間之不和諧，無論從理論上與實務上，均屬難以避免之事實；為地方住民權益之保障、民主素養之培育、促進民主實現等地方自治之功能，勢必須妥適之解決機制。茲將學界之見解臚列如下：

(一)、許宗力舉出地方住民勿分裂投票，製造分裂政府，但似乎並不切合實際。或者改變地方政府體制，由目前之「仿總統制」，改採「仿內閣制」，則基本上沒所謂府會衝突，但我國目前沒有足夠之客觀條件實施這種體制。²⁰⁵在目前之體制下，市府方面如對議會之決議無法接受，則依法定程序移請覆議；在議會方面如行政機關不執行決議，可請其說明理由，或報請上級自治監督機關，邀集相關機關「協商」。²⁰⁶

(二)、學者紀俊臣指出，府會關係原則上應平常心看待，但是如無憲政主義之信仰，可能功敗垂成，所以府會之經營應加強下列之面向與機制：²⁰⁷

1、加強政治溝通：議會政治就是溝通政治，只有不斷地溝通，才能排除先入為主的政治偏見，事實上，政治溝通可因事實之澄清而事半功倍。

²⁰⁴ 黃錦堂，〈地方府會法制之研究〉，《中國地方自治》，第 52 卷第 57 期，民 88 年 7 月，頁 20。

²⁰⁵ 許宗力認為我國目前無採用「仿內閣制」之原因為：1.民選縣、市長，行諸有年，已成傳統。2.直轄市長民選，爭了好久才爭取到，選民難重新接受不直選市長。3.須修憲，過程不易，4.選風敗壞，黑、金背景之政客，有機會接掌行政職位，更令人憂心。詳見註 10，頁 275。

²⁰⁶ 同註 10，頁 275~283。

²⁰⁷ 同註 9，頁 316-317。

- 2、建立協調機制：府會關係是制衡而非對抗，中間應有調節機制，以減少社會成本，此乃當下認為協調溝通之重要所在。
- 3、主導民氣導向：政府施政如完全被制度設計所控制，應無不可。但亦必須順應民氣，方不致與現實脫節。而民氣常常難以預測，致府會之間之整合頗為不易。我國社會間常有人說了話卻不行動，有時胡亂批評，竟然不能化為行動，如果能借重民氣，以消除其他之結構問題，將可獲致必要之改造。
- 4、認知民主真諦：民主政治就是較為符合民意的生活方式，往往有其職責所在。如地制法能加以規範，社會資源就可以有效運用。此外，議事專家能了解民主之真諦，就能減少不必要之爭執，從而形成具有發展性之工作環境。

(三)、孫惠生之碩士論文指出，解決府會爭議之目的，在於強化地方行政與立法效能，化解府會間之干擾，與不必要之牽制，讓地方施政免於受到阻礙，可以順利開展，基本原則如下：²⁰⁸

1. 要能處理複雜之地方利益關係：府會衝突之解決途徑，應秉持公開原則，避免少數人私下運作。如須仲裁、處置、協調時，權責機關與處理程序，應儘量排除地方政治勢力之干預，其結果才能受到各方之信服與接受。
2. 宜在現有體制下落實責任政治：我國現有之地方政治體制—「首長議會制」，由於具有長久之地方自治傳統，又能具體反映出全體國民所爭取之政治主體性，所以要解決府會衝突之途徑，只宜在現有架構下作修正，不適合大幅更動地方政府體制之基本設計，或以其他政治結構安排，取代現行之「首長議會制」。
3. 建立制度化之解決途徑：釜底抽薪解決府會之爭議，不宜再依賴過去政治運作或財政分配方式，而是有必要建立一個具有公信力、制度化的府會爭執仲裁解決途徑，才是可大可久、穩定

²⁰⁸ 孫惠生，〈地方制度法施行後縣市府會關係之研究：以桃園縣為例〉，碩士論文，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班，民91。頁84~87。

而有效的處理府會衝突之道。

4. 應維持地方立法與行政分權與平權：地制法施行後，府會關係仍然惡化，主因是地方行政首長挾其民意基礎，擴張其行政實力，對議會決議未予尊重，甚至是逆其意而行；相對而言，地方立法機關之自治職權，並未相對提高，議員只有採取不合作手段，杯葛議事與預算之審查。未來要建立府會爭議之解決途徑，除維持「分權」，也重視地方政府與議會之間之「平權」，形成雙方大致相當之監督制衡力量。

(四)、劉文仕也指出，府會衝突最理想之化解機制，在於強化地方行政與立法效能、處理複雜之地方利益關係、落實責任政治、維持地方立法與行政分權與平權等之基本原則上，改求府會對等的平行折衝的模式，並輔以司法權與國民主權的最終局處理，而建議下列之法制規劃，以解決府會爭議。²⁰⁹

1. 分別於行政院及內政部設「自治糾紛調停委員會」，處理府會衝突及跨自治團體間之權限爭議。
2. 強化地方行政權保障，包括「行政保留」原理的明文化，以及特別否決權與專權處分之採行。²¹⁰
3. 不信任投票與解散議會制度之設計，並以選民總罷免補其不足。如果不信任投票與解散議會制度，仍無法促使雙方理性為政，則例外排除「一案不得罷免兩人以上」之限制，²¹¹由選民同時提出首長與全體議員之罷免。
4. 司法權介入的軟化處理，排除現行行政訴訟法及司法院大法官審理案件法，有關提起行政訴訟、聲請大法官解釋的嚴格程序要件，增加公正仲裁排解糾紛的可能性。
5. 制定創制、複決法，落實地方自治團體居民主權，讓地方居民對攸

²⁰⁹ 同註 7，頁 262-265。

²¹⁰ 此處之「特別否決權」與「專權處分」，係採自日本地方自治法之規定，詳見註 7，頁 263-264。

²¹¹ 公職人員選罷法第 70 條第 4 向前段「罷免案，一案不得為二人以上之提議。」參照。

關地方公益與自治事項、法規等之事項，經由有權決定創制、複決權之行使，使其生效或終止。

劉文認為，透過如此之設計，讓府會雙方在政治力上，取得相互制約之對等權力，當爭執發生時，先期於雙方能依自主性之制衡作用圓滿解決；如仍不能化解，又有居民總罷免及創制複決權之從旁監督，再透過自治糾紛調停委員會及司法權之介入，府會應可在協調中施政。

(五)、以公民投票 (referendum) 解決，府會爭議之調解機制，除上述學界之論述外，公民投票提供另一個解決途徑。蓋公民投票的原理，是根基於代議制度本身之限制，無法將人民之期望，充分的轉換成政府的行動，盧梭 (Rousseau) 乃認為任何形式之代議政體，都無可避免的對民意造成某種程度之扭曲。²¹²所以典型之代議制度國家如英國，於 1975 年採取公民投票制度，以補代議制度之不足，雖然對公民投票仍有批評與反對聲浪，但是 20 世紀中葉以後，公民投票幾乎已成為各國落實「人民主權」(popular sovereignty) 與「直接民主」(direct democracy) 之指標，公民投票次數更加頻繁，1900 年至 1993 年，國際間公民投票次數就高達 799 次。而隨著民主多元社會之出現，尤其是人權意識之覺醒，以公民投票來處理問題的模式，乃是一無法逆轉之潮流，²¹³公民投票有普遍被採用之趨勢。我國亦趕搭公民投票之列車，於 92 年 11 月 27 日，立法院三讀通過公民投票法；於 12 月 24 日，總統明令公佈施行。依公民投票法第 2 條第 3 項：「地方性公民投票適用事項：一、地方自治法規之複決。二、地方自治法規立法原則之創制。三、地方自治事項重大政策之創制或複決。」可見地方自治事項，依法得列為公民投票之議題。

²¹² Austin Ranney, *Governing, An introduction to Political Science Eighth Edition*, NJ: Upper Saddle River, 2001, P.183。

²¹³ 曹金增，《解析公民投票》。台北：五南，民 93，頁 46-47。

本文認為，儘管對公民投票正反功能之爭辯仍然未歇，但公民投票之本質為直接反映民意，如果將具有高度爭議性之議題，直接由民意決定，將可獲得更高的正當性 (legitimacy)，而公民投票之運作方式有創制與複決兩權，對於立法機關制定、審議法案有事先之警惕與事後之牽制效果，防止立法機關立法怠惰與通過惡法。公民投票所具備之這些功能，也是本文所論述之覆議制度之主要目的所在。

本節論述我國之地方政府體制為權力分立制，地方府會之法律地位與相互間之關係，均詳細規定於地制法之中，相互間地位平等各有所司，各有權責，互相監督與制衡，立法機關審議議案、預算，交行政機關執行；行政機關須定期向立法機關做施政與業務報告並備詢。雙方各守分際，推展地方政務。然地方政務龐雜，各地政情殊異，法制規定究竟無法包羅萬象、巨細靡遺。同時，為法之安定性，無法隨著時代之快速變遷，及時增修法條，所以法制規範常趕不上社會、經濟環境之變化。地方府會關係更加涉及地方政治傳統、意識形態、地方派系利益糾葛等因素，地制法對於府會關係，雖有明確之架構，但基於上述原因，衝突在所難免，其調節機制包括訴諸公民投票，以及地制法所規定：行政解決、司法解決與政治解決。行政解決指上級監督機關協商；司法解決為聲請司法院解釋；政治解決即為覆議制度。

第二節 我國地方政府之覆議制度

依文獻顯示，覆議制度並不是各國中央政府所特有，地方也有該項制度。實施總統制之國家如美國，總統固然有否決權，地方政府如各州州長也擁有否決權，甚至部分州長之否決權範圍比總統還寬。而實施內閣制之國家如日本，其地方政府也有覆議制度之設計，詳本文第三章第二節所述。可見地方政府是否具有覆議制度，與該國之中央政府體制，無必然之關聯，端視各地方政府之體制設計而定。我國地方

政府體制係「仿總統制」，地方自治法規也規定覆議制度。地制法制定之前，「自治二法」訂有覆議之規定。可見我國自實施地方自治以來，地方政府就有覆議制度之設計。後經檢討原制度之漏洞，本諸落實地方自治，強化地方自治思維，堅持行政與立法對等而平行之政治關係，修訂出新穎而創新之覆議制度。儘管地制法中有關覆議制度之部份條文，與自治二法有所雷同或類似，應屬法制規範妥當性所為之必然設計；也是法規發展由粗疏而精細之必然階段性。

地制法於民國 88 年 1 月 13 日凌晨經立法院通過，並由總統於 25 日公布，於 28 日正式施行；覆議制度規定於該法之第 39 條，其流程詳圖 1~3。茲分項敘述如下：

壹、發動機關

依地制法第 39 條第 1 至 3 項規定：「直轄市政府對第 35 條第 1 款至第 6 款及第 10 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 30 日內，就窒礙難行部分敘明理由送請直轄市議會覆議。縣（市）政府對第 36 條第 1 款至第 6 款及第 10 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 30 日內，就窒礙難行部分敘明理由送請縣（市）議會覆議。第 8 款及第 9 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 37 條第 1 款至第 6 款及第 10 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 30 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 8 款及第 9 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。」

由上開規定，可知在各級地方政府對各級地方議會所通過的決議案，如認為「窒礙難行」，可送回各級地方議會覆議，其提出之發動機關，必須且僅限於行政機關。

貳、 提出原因

由地制法之規定，提出覆議案的原因，乃在於各級議會通過，送請各該級行政機關執行之決議案「窒礙難行」。然則，窒礙難行之判準為何？地制法或相關解釋，並無明文規定，似乎完全繫於各級政府之主觀認定。薄慶玖指出，所謂「窒礙難行」，似無一定的內涵，其運用不但繫之於各級行政機關，甚至視各級行政機關之「高興」或「好惡」而定。雖然如此，也不能就此斷定毫無原則可循；薄慶玖引述前省議會議事組主任周塗金於民國 58 年之研究，他認為所謂「窒礙難行」或「內容不當」(省議會)應包括下列五項：²¹⁴

- 1、省議會所提審議意見，在行政技術上礙難執行者；
- 2、省議會所修正之條文與其他省單行法規有衝突或矛盾者；
- 3、省議會決議內容與中央法令(包括行政命令)有所逾越或抵觸者；
- 4、中央或省府對省議會決議內容有不同意見者；
- 5、省議會所為修正條文文字上不妥或有錯誤者。

上述五種情形，雖係針對前省議會而言，但對於縣、市議會，甚至鄉、鎮、市代表會，應可比照適用，因為各級立法機關，職權雖然不同，立法權大小有別，但對覆議權之行使，除其範圍略有差異外，其性質則完全相同。本文認為，上述這五點也只是看法 (opinion) 而已，在法之抽象規定中，提供判定之原則。如落實到實務之應用，難免又會有「各自表述」之現象。然則，覆議本身就屬高度政治性議題(issue)，本來就難有具體之判準，實無須強求「窒礙難行」之界定與內涵。

參、 覆議範圍

由地制法第 39 條規定看，並非各級地方議會所通過之各種議決

²¹⁴ 同註 20，頁 257。

案，各該地方政府皆得送請各該議會覆議。送請覆議的，僅限於「直轄市政府對第 35 條第 1 款至第 6 款及第 10 款之議決案」、「縣（市）政府對第 36 條第 1 款至第 6 款及第 10 款之議決案」以及「鄉（鎮、市）公所對第 37 條第 1 款至第 6 款及第 10 款之議決案」，也就是各該政府的法規（規章、規約）、預算、特別稅課、臨時稅課及附加稅課、各該政府財產之處分、各該政府之組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例、各該政府之提案以及其他依法律或上級法規或規章賦予之職權。這些事項，可以說絕大部分都是由各該政府所提出。至於議員提案、人民請願案，各該政府如執行有困難，只須敘明理由，函復各該議會即可。對於議員提案與人民請願案如此之處理方式，薄慶玖認為：十分簡便，惟對各地方議會似未給予應有的尊重。²¹⁵劉文仕甚至指出，依制度之當然法理，議員、代表之提案亦應屬於任何提案在內，行政機關如認為窒礙難行，亦應提請覆議，而不能逕行函復了結。²¹⁶本文認為，議員提案與人民請願案無列入覆議範圍，乍看之下，似有對議會不尊重之嫌，然而，依我國地方議會運作之實務經驗，以及相關規定之關聯性考量，由於議員提案之限制寬鬆，加上議員提案之目的，主要在於對其選區選民邀功或交代，提案前多未深思熟慮，致議員之提案為數甚多，如在省議會時期，第一屆台灣省議會之議員提案達 2,645 件；第四屆省議會，僅第一次大會就有 792 件；而台北縣議會於第六屆第三次大會就有 171 件。²¹⁷如此龐大之議案，顯然水準不一，甚至粗糙者居多，其多窒礙難行之處，固不待言，如均依覆議規定辦理，將會是勞民傷財，大大影響地方政府之效能，所以議員之提案不列入覆議之範圍，應屬制度之實務與功能性之考量，亦無不可。至於人民之請願，如經議會議決成為議案，本文認為也是議會對請願者交代居多，自也不宜列為覆議之範圍。

²¹⁵ 同註 20，頁 258。

²¹⁶ 同註 7，頁 245。

²¹⁷ 同註 20，頁 240。

至於縣（市）議會組織自治條例經核定後，縣（市）政府是否提起覆議之問題，依內政部 88 年 7 月 8 日台（88）內民字第 8805589 號函：依地制法第 39 條第 2 項規定：「縣（市）政府對第 36 條第 1 款至第 6 款及第 10 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 30 日內，就窒礙難行部分敘明理由送請縣（市）議會覆議。」，係規範縣（市）議會基於其職權範圍所為之議決，而縣（市）政府認有窒礙難行之情形。至於縣（市）議會之組織，依第 54 條第 2 項規定，應依準則擬訂組織自治條例，報內政部核定，並非縣（市）議會能自行決定，與上開第 39 條第 2 項規定，提請覆議之情形有別，並非縣（市）政府提請覆議之範圍。

另外，遭議會否決之議案，可否提請覆議？劉文仕認為，覆議之結果，係以少數人之意思，推翻多數人之決議。以覆議方式否決議會所通過之議案，不過係依少數人之意思，維持法律秩序之現狀；如依覆議之方式，通過議會所否決之議案，便是依少數人之意見，使原有法律發生變化。論者有謂：民主政治除尊重多數外，依應保障少數，但少數人權利之保護，只能讓少數人之意思發生消極效果，決不能讓少數人之意思，發生積極效果。因此，經議會否決之議案，各國決不允許提覆議，各地方立法機關議事規則規定：「提案被否決後，除提請復議外，在同一會期內，不得再行提出。」²¹⁸

肆、全案覆議或條項覆議

覆議案之提出分全案覆議與條項覆議（item veto），已如上述，我國各級地方政府所實施的是那一種或兼而有之？依地制法第 39 條規定，各級地方行政機關對各級立法機關之議決案，「就窒礙難行部分」敘明理由送請各該級立法機關覆議。顯然地制法允許全案覆議與條項

²¹⁸ 同註 7，頁 236-237。

覆議。惟條項覆議到底以「條」、「項」、「款」或「目」為標的，地制法並無規定，引發高雄市政府組織自治條例修正案覆議時，執政黨議員主張以「項」；反對黨議員主張以「條」，雙方僵持不下，最後以「條」為覆議標的。本文認為要解決此問題，似乎只能讓實務之演進而定。

我國地方政府之條項覆議與美國各州之條項否決仍有不同，美國各州通常僅限歲出法案得條項覆議，我國則無如此之限制。

伍、處理期限

地制法對覆議案之處理期限，與自治二法相較，規定得相當縝密；自治二法只規範行政機關之處理期限，對議會何時處理則付之闕如，對行政機關相當不利，議會容易策略性操作覆議案，如拖延到對議會有利之時機，再列入議程，尤其是分立政府時，議程由不同政黨所掌控，覆議案常以維持原議收場，確實相當大之缺失。如台北市政府在陳水扁任市長任內（民國 83~87 年），面對議會擱置覆議案，毫無著力之處，致台北市議會累積覆議案，直至民國 86 年 12 月 17 日才一次審議市府所提 9 個覆議案，且結果均為「維持原議」。²¹⁹這種情形於地制法公布實施後，已告解決。茲將行政機關與立法機關之處理期限條列如下：

- （一）、行政機關之處理期限為接到決議案 30 日內。
- （二）、立法機關之處理期限分會期中與休會中：
 - 1、在會期中，須於 15 日內作成決議。
 - 2、休會中，須於 7 日內召開臨時會，於 3 日內作成決議。

地制法對處理期限之規定是否合理？國內學界與實務界尚少評論，本文認為均屬合理之規定；以行政機關之 30 日而言，與美國各州州長之猶疑期間相較，屬相當寬鬆之規定，對決議案之分析研究與判

²¹⁹ 陳思先，〈台北市府會衝突個案分析〉，《財團法人國家政策研究基金會國政研究報告》，教文(研)093-010 號，民 93 年 12 月。網站，<http://www.npf.org.tw>，檢閱日期，民國 94 年 4 月 8 日。

定是否窒礙難行，應已充裕；另以立法機關而言，會期中之 15 天處理期限，應也足夠。因為該議決案，既經立法機關充分、深入討論後之決議，對議案整體內容已經有相當之了解，何況只針對行政機關認為窒礙難行部分，應可於短期間充分討論、議決。至於在休會中，須 7 天內召集會議，以我國各地方政府之轄區幅員，與資訊之發達，通知議員、代表於 7 天內開會，實無任何困難。而 3 天內作成決議之規定，看似匆促，但既然只為該案而召開之專門會議，3 天已算充裕。

其次，地制法未進一步規定處理期限為日曆天或工作天？屆滿日遇非工作日（星期例假日、國定假日、放假日）如何處理？本文認為，並非立法之疏失，而是因為各階段之處理期限已屬充分、寬鬆，實無須再計較日曆天或工作天。至於屆滿日遇非工作日之處理，以國內一般處理方式-「順延」辦理，應無適用之問題。

陸、立法機關之處理程序

地方立法機關接到各該政府所提覆議案後，台北市議會地 60 條直接規定得於一讀會邀市長列席說明；其餘各縣市之議事規則規定，針對行政機關之覆議案，仍須經過審查階段，通常交各委員會聯席會議審查，只有高雄市議會議事規則規定：如係市法規「得」先交付法規委員會審查，再交聯席會議審查，該聯席會議由原決議案之審查委員會召集人集，並擔任主席。覆議案經審查後，提請大會表決。

柒、覆議門檻

地制法明確規定為出席議員、代表之三分之二，為覆議之門檻，與美國加州等 10 個州相同。另依「地方立法機關組織準則」第 22 條規定：「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過半數之出席，不得開議。」基此相關規定，

覆議門檻並非固定之數字，依不同情況而變動，最高為全體議員、代表之三分之二；最低為全體議員、代表之三分之一。理論上，可能發生覆議案贊成維持原案人數，少於原議案表決通過人數之情況。以此呼應本文之研究目的四，我國地方政府之覆議門檻，與美國各州相比，尚屬寬鬆。

捌、立法機關之表決方式

我國地制法並未如同我國立法院職權行使法第 34 條，以及美國大部分州一樣，明文規定只允許對覆議案（否決案）是否維持原決議作「可」、「否」並以記名方式表決，而由各地方立法機關，將表決方式規定在各地方議會之議事規則中。如台北縣議會議事規則第 50 條：「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。」。其餘各縣、市議會議事規則也有類似之規定。可見，地方立法機關表決覆議案採取「無記名投票」，比較特殊的是雲林縣議會議事規則第 49 條規定：「經主席徵求出席議員過半數同意後，得採舉手表決。」而我國中央政府之覆議制度，依立法院職權行使法第 34 條規定，必須以「記名表決」。何以同為覆議制度，中央與地方之表決方式完全不同？頗耐人尋味。再者，依立法院職權行使法第 33 條第 1 項：「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」。我國各地方議會之議事規則中，並無類似之規定。但依前述台北縣議會議事規則第 50 條規定之文字意涵，應也是「就是否維持原決議」進行表決，殆無疑問；易言之，議會不得修訂任何覆議案。

玖、覆議結果與後續處理

依地制法規定，覆議結果只有「維持」或「不維持」原決議兩種，

本文將該兩種結果之效力與處理情形，整理如表 4~1。

表 4~1 地方政府覆議結果後續處理表

| 覆議結果 | 後續處理機關 | 議案種類 | |
|--------|--------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| | | 一般議案 (指非預算案) | 預算案 |
| 維持原決議 | 地方行政機關 | 應即接受。但有地制法第 43 條所列，抵觸憲法、法律或相關法令規章、規則；另由有關機關函告無效者除外。 | 依地制法第 40 條第 5 項規定辦理。 |
| 不維持原決議 | 地方立法機關 | 地制法無進一步規範；除高雄市議會外，其餘各縣、市議會之議事規則規定：「得」就原覆議案重為討論，但不得作與覆議前相同之決議。 | 「應」就原提案重新議決，但不得再為相同之決議。 |
| | 地方行政機關 | | 對立法機關之重新決議，不得再提覆議。但得依地制法第 40 條第 5 項規定辦理。 |

依 4~1 表可知，行政機關之覆議案，經審查表決後，如維持原決議，行政首長除接受或另依地制法 40 條（預算案）或 43 條（一般議案）處理外，無其他政治或法律責任，充分展現「議會-首長」雙元之地方政府體制。而行政機關對一般議案與預算案之覆議結果，其處理方式並不相同，地制法何以如此規定？本文認為，一般議案之所以被行政機關認為窒礙難行，其原因不外對問題之認知角度、看法與意識形態有所不同所致，如本文上述高雄市政府組織自治條例修正案裁併新聞處之覆議案，屬於府、會對新聞處存廢之看法不同。該類議案既經出席議員之三分之二以上認為應維持原案，代表強大之民意所趨，行政

機關已無固執己見，悍然拒絕之理由；至於預算案之所以被認為窒礙難行，應屬實質之困難，如本文上述台北縣金山鄉公所之預算被被代表會刪除 51.32% 之例，如覆議結果為「維持原議」，其「窒礙難行」仍然存在，而預算與地方政務之推展，關係至巨，所以須尋求另外之解決途徑。

另外，覆議結果如不維持原議決，地方立法機關對一般議案與預算案之覆議結果，其處理方式並不相同，對於一般議案無後續處理之規定，顯然授權各地立法機關自行決定，俾因地、因案制宜，適應各地方之需要，除高雄市議會外，其餘各縣、市議會之議事規則規定：「得」就原覆議案重為討論，但不得作與覆議前相同之決議。關於此點，劉文仕認為，依議事學原理，原議案既經覆議而被打消，如原案重為討論，得作相同之決議，則覆議制將失去其意義。再者，容許立法機關作相同之決議，也必須允許行政機關再提覆議，就會造成乒乓遊戲，無法解決問題，所以不得為相同之決議，應為議事學上無待規定之當然原理。²²⁰ 本文認同此一主張；至於預算案，如原決議被打消，地方政府毫無預算，必動彈不得，所以地制法特別規定「應」就原提案重新議決，且不得再為相同之決議。這些規定完全為實務上之需要。對於預算案原提案之重新議決，地制法也規定，地方行政機關不得再提覆議。本文認為所以有如此之規定，係為避免行政、立法機關落入「決議—覆議」循環（loop）中，延誤問題之解決，所以另行規定依地制法第 40 條第 5 項辦理，啟動地方府會僵局之另一解決機制—自治監督機關介入調處，俾迅速解決問題。

壹拾、 準口袋否決情形

依圖 1~3 我國地方政府覆議之流程所示，地方政府處理覆議案，如

²²⁰ 同註 7，頁 260~261。

發生下列狀況，原決議失效，本文稱之「準口袋否決」。

- (一)、立法機關在會期中，未於接到覆議案送達 15 日內，作成決議。
- (二)、立法機關於休會中，未於接到覆議案送達 7 日內，召開臨時會。
- (三)、立法機關於休會中，雖於接到覆議案送達 7 日內，召開臨時會，但未於開議 3 日內作成決議。

或謂如此之規定獨厚行政機關，惟覆議制度之設計，本來就是在賦予行政機關以特權，²²¹俾與立法機關相抗衡，再證諸以美國聯邦與各州地方政府否決權制度，我國地方政府上開之「準否決權」規定，並無不合理之處。

²²¹ 同上。

第五章 我國地方政府覆議制度個案分析

依本文以上各章節所述，不管中央或地方政府，只要其體制採取或仿總統制，覆議制度應是必備之制度化設計，也是行政與立法間互動關係之常態運作，所以美國之聯邦或州政府之否決案，時常發生。反觀我國中央政府之體制，雖仍聚訟紛紜，但地方政府之體制為「仿總統制」，已無異議。地方政府之覆議制度，自民國 39 年所謂「綱要時期」起，即有所規定；經民國 83 年「自治二法」繼續沿用；到民國 88 年實施之地制法，針對原規定之疏漏，加以補強、修訂，使覆議制度之規制更加完備。然而，由於我國政治環境特殊，不但中央政府之覆議案不多，地方政府之覆議案也不多見。由於地制法實施後，對地方自治之規制較完備，本文乃鎖定此期間，搜尋覆議案件結果，北、高兩直轄市僅得高雄市政府民國 91 年 6 月「高雄市政府組織自治條例」之覆議案；縣（市）部分僅得民國 93 年 10 月 4 日，宜蘭縣之「非都市土地建蔽率、容積率獎勵自治條例」覆議案；而鄉（鎮、市）方面，則有台北縣金山鄉 88 年下半年及 89 年度總預算案覆議案。由於該三案分別為直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）不同類型地方政府之案件，其覆議過程與內容頗具代表性，茲分別加以分析。

第一節 台北縣金山鄉 88 年下半年、89 年總預算案覆議案

壹、覆議案始末²²²

一、案由

金山鄉公所原編列 88 年下半年及 89 年度總預算歲入、出各 8 億 3

²²² 同註 5。

千九百多萬元，收支平衡，以中華民國 88 年 4 月 30 日（88）北縣金秘字第 4594 號函，送鄉代表會審議。金山鄉民代表會第 16 屆第 6 次臨時會議決，歲入刪減 4 億 9 千 5 百多萬元；歲出刪減 4 億 3 千多萬元，其中被全數刪除者有 2 項；被刪成 1 元及 2 元者也各有 2 項；被刪成 3 元及 9 元各為 1 項，歲入歲出刪減差額 6 千 4 百多萬元。金山鄉民代表會以中華民國 88 年 7 月 13 日八八北金鄉代字第 257 號函通知鄉公所，並請鄉公所自行調整歲入與歲出之平衡。台北縣金山鄉公所收到後，認為刪減金額龐大（固定性補助之建設經費亦遭刪減），致長達 18 個月之經常性、法定必要費用，及資本門建設經費，均不敷支用，對鄉政軟、硬建設之推展，產生窒礙難以執行，乃依地制法第 39 條，以中華民國 88 年 7 月 22 日八八北縣金主字第 8440 號函，送請鄉民代表會覆議。

二、覆議結果與後續處理措施

該覆議案經金山鄉民代表會第 16 屆第 7 次會議覆議後，就該案重行議決，恢復 275 萬元，另將歲出金額再刪減 12 萬 8 千元，成為 4 億 3 千多萬元，覆議後之總預算數為 4 億 1 千 1 百多萬元，但上述被全數刪除與被刪成 1 元、2 元、3 元之各項目，則均未恢復。金山鄉民代表會以中華民國 88 年 8 月 20 日八八北金鄉代字第 594 號函，通知金山鄉公所，鄉公所仍認為窒礙難行，旋依地制法第 40 條第 5 項後段：「總預算經覆議後之重行議決，對維持政府施政所必須之經費，已造成窒礙難行」之規定，乃依據地制法第 40 條第 4 項規定，以中華民國 88 年 9 月 1 日八八北縣金主字第 10110 號函，報請台北縣政府邀集各有關機關協商。台北縣政府於 88 年 10 月 2 日召集協商會議，決議「5 項恢復原則」如下：

- （一）、收支對列計畫：上級補助款及配合款，但應有明確之文號；
- （二）、依省頒「縣市及鄉鎮縣轄市預算共同費用編列基準」，所定項目及標準金額；
- （三）、依法令必須負擔或支付數；

- (四)、依預算法規定必須設置之第一、第二預備金；
- (五)、為維持業務推展所必須之經費，其與上年度相同項目之經常支出比較不足數。但對「為維持業務推展所必須之經費」之認定，須由代表會與公所再進行溝通。

台北縣政府並請金山鄉公所與代表會依據上述原則，於 10 日內開會協商，並完成審議。金山鄉公所分別於 10 月 14 日、18 日召集鄉民代表會與鄉公所相關單位，就「為維持業務推展所必須之經費」之認定，兩次進行協商，但仍未能達成具體共識，僅獲得報請台北縣政府逕行裁決之結論。於是金山鄉公所以中華民國 88 年 10 月 20 日八八北縣金主字第 12120 號函，報請台北縣政府逕為決定。台北縣政府決定如下：

1. 歲入部分：稅課、規費、財產及其他四部分收入，依台北縣政府根據金山鄉 88 年總決算數，以 1.5 年伸算之後，全部恢復金山鄉公所原編列金額；補助收入部分，依收支對列計畫調整修正為 1 億 3 千多萬；中央統籌分配稅款，依財政部函示為 4 千 8 百多萬；另移用該鄉前年度歲計賸餘 1 億多元，總計歲入總數為 5 億 4 千 6 百多萬。
2. 歲出部分：依恢復原則（一），收支對列計畫為 1 億 3 千多萬；依恢復原則（二），省頒「縣市及鄉鎮縣轄市預算共同費用編列基準」所定項目及標準為 1 千 8 百多萬；依恢復原則（三），法令必須負擔或支付數為 95 萬多元；依恢復原則（四），依預算法規定必須設置之第一、第二預備金為 744 萬多元；依恢復原則（五），為維持業務推展所必須之經費，其與上年度相同項目之經常支出比較不足數，依 88 年總決算數，以 1.5 年伸算為 745 萬多元，總計歲出總數為 5 億 4 千 6 百多萬。

台北縣政府以中華民國 89 年 2 月 18 日八九北府民行字第 62323 號函，通知台北縣金山鄉公所與鄉民代表會。該總預算案之僵局，於年

度開始時發生，直至 8 個月後終告落幕。

貳、評析

我國自地制法施行以來，覆議案件甚少，而台北縣金山鄉 88 年下半年及 89 年度總預算案之覆議案，不但特殊而且罕見。其可資評析之面向頗多，如公所、代表會間僵局產生原因，屬行政、立法機關關係面向；鄉公所編列之預算是否切合該鄉需要，與鄉代會大幅刪除總預算之合理性，屬政策面向；本文僅針對與覆議有關法制面，分析如下：

一、該案為預算之覆議案件，而且啟動地制法有關預算覆議之相關規定，完整的運行一次之案例：依本文蒐尋資料所悉，地方政府覆議案原就稀少，屬於預算之案件更少見，而鄉（鎮、市）級地方政府預算之覆議案件，更屬鳳毛麟角。參照本文第一章圖 1~2，可見該案特別之處；鄉公所依據地制法第 39 條第 3 項送請代表會覆議之後，代表會依據地制法第 39 條第 5 項重行議決，作不同於覆議前之決議，函知鄉公所。鄉公所再依地制法第 40 條第 5 項，啟動自治監督機關介入邀集協商，最後報請邀集協商之機關逕為之決定。綜觀整個過程，將地制法有關預算覆議之規定，完整的運行一次，等於是以前實際案例檢驗法規之可行性。經該案之驗證，已經證明地制法相關規定之可行性。顯見地制法制定時，已充分考慮可能產生之狀況，而予以明確之規範，俾供地方行政、立法機關依循。

二、金山鄉公所重行議決之「適法性」與「適當性」：金山鄉公所原編列總預算為 8 億 3 千 9 百多萬，收支平衡，送請鄉代表會審議時，鄉代會歲入刪減 4 億 9 千 5 百多萬，約刪減 59%，成為 3 億 4 千 4 百多萬；歲出刪減 4 億 3 千多萬元，約 51%，成為 4 億 8 百多萬；歲入、出之刪減比率確實龐大，是否妥適，本文不擬評論。

經鄉公所認為窒礙難行，送請代表會覆議後，恢復 275 萬元，確實依地制法第 39 條第 5 項重行議決，作不同於覆議前之決議，所以「適法性」，應無問題。惟僅恢復 275 萬元，約占原刪減數之 5%；約為原編預算數之 3%。覆議後之總預算數為 4 億 1 千 1 百多萬元，約為原編列數之 48%、亦約為台北縣政府逕為決定數之 75%，且原被全數刪除與被刪成 1 元、2 元、3 元各項目，則均未恢復，致該鄉公所人認為窒礙難行，報請台北縣政府，請求邀集各有關機關協商，最後由縣府逕為決定歲入、歲出均為 5 億 4 千 6 百多萬元。由此過程顯見，該案覆議後所重為之決議，缺乏「適當性」。

三、地方自治史上「地方失靈」之案例：該案自金山鄉公所於民國 88 年 4 月編妥總預算案，送鄉代表會審議，至台北縣政府於 89 年 2 月逕為決定，前後長達 10 個月，也是年度開始後 8 個月之後了。試觀圖 1~2 所述之審議過程，該案於覆議後，鄉公所報請台北縣政府邀集有關單位協商後，台北縣政府作成 5 項恢復原則，限期由鄉代表會與鄉公所再協商、完成審議，經鄉公所兩次邀請鄉代會協商，均因無法達成共識，只好報請台北縣政府逕為決定。易言之，該鄉 88 年下半年及 89 年度總預算案，並非由該鄉地方自治機關依法定程序自行製定，而由自治監督機關決定，實失「地方人管地方事」之地方自治精神。

第二節 宜蘭縣非都市土地建蔽率、容積率獎勵自治條例覆議案

壹、覆議案始末

一、案由

民國 93 年 9 月 1 日，宜蘭縣議會第 15 屆第 14 次臨時會第 6 次會議通過「宜蘭縣非都市土地建蔽率、容積率獎勵自治條例」，其第一條

就開宗明義指出，為維護該縣非都市土地城鄉風貌，提升非都市土地資源合理利用，減低城鄉差異，維護民眾財產價值。²²³實質做法為大幅放寬該縣非都市建地的建蔽率及容積率，此案係縣議會民進黨團所主導，引發行政院前院長游錫堃對其同黨黨員之重話批評：「宜蘭縣的民進黨，一代不如一代」。該縣民進黨縣長、議員頓感龐大之政治壓力，乃以該自治條例窒礙難行為由，函請議會覆議，使本案成為地方制度法施行之後，該縣第一次覆議案件，也是我國地方政府特殊的覆議案例。

二、覆議理由²²⁴

宜蘭縣政府提出五項理由：

- (一)、依據宜蘭縣整體規劃之指導，該縣整體環境資源所能承載之上限為 100 萬人，如超過 100 萬人時，土地資源與公共設施供給將呈現不足，為維繫居住環境品質及安全，土地實不應超限利用。
- (二)、縣政府已秉持環境永續發展目標，整體規劃全縣之土地利用，目前該縣之都市計畫住宅區與商業區，及非都市土地各種建築用地之總面積，已足夠容納 100 萬人居住，無再調高非都市土地容積率之必要。
- (三)、為均衡城鄉發展，並有效引導產業開發，非都市土地容積率應合理管控。該縣為鼓勵策略性產業進駐及發展觀光，並塑造鄉村景觀風貌，縣政府於 89 年 12 月 30 日，以公告部分非都市土地建蔽率、容積率調整，以符合長期發展需要。如再調高非都市土地建蔽率、容積率，除影響鄉村整體景觀風貌外，更造成非都市土地容積率高於都市土地之不合理現象。
- (四)、該縣生活居住環境品質與縣民之認同，名列前茅；縣民對整體環境發展前景信心，全國第一；而宜蘭縣非都市土地建蔽率、

²²³ 宜蘭縣非都市土地建蔽率、容積率獎勵自治條例第一條。

²²⁴ 宜蘭縣政府 93 年 10 月 4 日府建城字第 093011787 號函。

容積率獎勵自治條例，以調高容積案，在缺乏完善公共設施配套建設下，將使生活環境品質下降，有違縣民對政府之施政期望，更使外來人口定居與投資者卻步。

- (五)、將會增加縣政府對居住環境之公共設施負擔，終將拖垮財政。目前該縣雖已規劃足供 100 萬人之建築用地，但公共設施明顯不足，如再調高容積率，勢必再增加公共設施負擔；縣府財政負擔更加沉重，最終仍須由全縣民共同負擔。

三、覆議過程與結果²²⁵

縣政府於 93 年 10 月 4 日提請覆議，由於正值休會期間，議會必須於 7 日內召開臨時會，所以議會決定於 11 日召集臨時會議，為期兩天。臨時會議召開前，執政之民進黨與在野黨均各自盤算，執政之民建黨團認為，依宜蘭縣議會之政黨結構，民進黨議員 12 人，占全體議員 31 人之 39%，²²⁶經縣長劉守成之溝通，全數支持覆議案，預期可成功覆議，但為免於府會之間出現尷尬或對立場面，希望透過操作，讓聯席審會流會，達到覆議成功之目的；反觀在野黨，國民黨 8 席、親民黨 3 席，如再加上 8 席無黨籍共 19 席，²²⁷「維持原議」成功機率並不高。唯一機會為民進黨團如策略性製造流會而不出席，在野黨 19 席全出席，順利召開臨時會，超過 12 席同意，即可維持原議，但操作難度非常高，而且部分議員與縣政府取得妥協，幾無維持原議之可能，所以在野黨動員並不積極。本文認為在野黨之所以不積極動員，乃因該案由執政黨之議員主導、擬定通過，再由執政黨之縣政府覆議打消，何異一場政治笑話？而無論覆議結果如何，執政黨都是輸家，在野黨何不輕鬆以對，所以無須積極動員。

果不其然，93 年 10 月 11 日就有兩次流會，12 日上午 29 位議員出席，順利召開聯席審查會議，由縣長劉守成列席說明覆議理由，經審

²²⁵ 同註 1、2。

²²⁶ 詳見宜蘭縣議會網站 <http://www.ilcc.gov.tw>，檢閱日期，民國 94 年 4 月 8 日。

²²⁷ 同上。

查後，下午提大會審查時，僅9位在野黨議員出席，達不到最低出席人數16人，宣告流會，亦即覆議案成功，「宜蘭縣非都市土地建蔽率、容積率獎勵自治條例」原案被打消。

貳、評析

此次覆議案，係地制法施行後，該縣依據第39條第2項規定辦理，並成功覆議之首例。該案自法案制定至被打消，整個過程均為執政黨所主導，值得討論之處頗多；如以該自治條例是否有助資源合理利用之政策面向，以及該條例之規定是否符合中央規範之法律面向等。本文鎖定與覆議制度相關之法制與政治面向加以分析。

一、覆議緣由問題

本文於前章已論述說明，發動地方政府覆議制度之唯一機關為地方行政機關，本案由縣政府函請縣議會覆議，但是實際上並非縣政府之主動意願，而是其背後之強大壓力，該壓力並非來自民意或政策思考，卻來自於同黨之前行政院院長游錫堃—游揆之怒。本文認為並非所宜，本文在第一章第三節指出，地方自治之精神在於「地方人管地方事。」閣揆甚或總統，均不宜介入地方自治之運作，俾利地方權能之發展與責任政治之落實。或謂上級機關有監督之權，自得關懷與指導，但學者紀俊臣指出，上級監督機關只宜作「適法性」之監督，不宜作「適當性」之監督。²²⁸該自治條例，經該縣最高立法機關依法擬定，依法定程序通過，屬該縣自治權責範圍，該條例是否窒礙難行，應屬負責執行之縣政府最清楚，由該縣政府判定；如認為窒礙難行，即行提出覆議，始為適法又適當之作為，並為政策未來之成敗負責，落實責任政治。

²²⁸ 同註175，頁117。

二、窒礙難行判準問題

本文第四章已論述，覆議案是高度政治性之議題，牽涉之層面廣泛，有政策之考量、有意識型態之分、有看問題之面向、有選票之考量、甚至派系之爭，不一而足，無須強求「窒礙難行」之界定與內涵。本文不對宜蘭縣政府所列出之 5 項窒礙難行理由，一一加以評述。但依我國地方議會之議事規則，審查委員會審理提案時，得請縣府派員列席說明，再加上該自治條例係由執政黨之民進黨議員所擬定，各黨團無異議通過，依政治運作之常理，民進黨之縣長應無認為窒礙難行之理由。本文認為，如無「游揆之怒」，就無「窒礙難行之 5 項理由」。以此實例印證本文上述之論述，窒礙難行無須具體之判準。

三、覆議案審議過程問題

該覆議案另一特殊之處，為在野黨坐令執政黨覆議成功，開會前無積極動員；在審查委員會中，即很少針對該自治條例作政策辯論，而多批判中央介入地方之不合，至提交大會表決時，在野黨僅 9 人出席，執政黨則全缺席，致不足法定人數而流會。依地制法第 39 條第 4 項規定，無法於臨時會開議 3 日內作成決議，原決議失效，覆議案自動成立。本文上節中論述在野黨何以不積極動員之原因，在於看執政黨「出爾反爾」之笑話，甚至藉機政治操作，而收漁翁之利。本文認為，宜蘭縣屬分立政府，在議會中國、親兩黨加無黨籍之席次達到 61%，掌握議會之主導權。而覆議制度為行政機關對立法機關之制衡，縣政府提出覆議案，即對議會立法權之挑戰，質疑議會所通過之法案不切合縣政政務之推展。此時議會理當挺身而出，為其本身之職權與立法專業，甚至為尊嚴而辯護。所以在野黨允宜積極動員出席，在聯席審查會中充分論述，與執政黨相互辯詰、攻防，為議會之前所通過之該條例，作強力政策辯護，讓該縣全體縣民目睹地制法實行後，該縣之首例覆議案，在野黨為了維護全縣民眾權益，與地方政府分權制度之精神，在議會中據理力爭，突顯在野黨監督執政黨之天職，俾與執政黨明確區隔。即使經表決未達覆議門檻而原決議失效，也達到對縣民宣

達民主理念之效果，為將來舉辦公聽會，甚或公投、複決鋪路。在野黨不此之圖，卻「配合」執政黨，讓該次臨時會流會，似乎有欠明智。

第三節 高雄市政府組織自治條例修正案覆議案

壹、覆議案始末

一、案由

高雄市議會第5屆第7次大會，三讀決議通過高雄市政府組織自治條例，以91年6月6日91高市會法一字第03217號函知高雄市政府，該自治條例第6條將市政府原提案設新聞處部分刪除，並於第8條第5款前段增列「市政新聞統一發布、聯繫與」部分，及「高雄市政府府本部暨秘書處編制表」秘書處員額增置主任1人、專員4人、科員3人、辦事員2人部分。高雄市政府接獲該自治條例後，於6月11日，召開第1000次市政會議，經研議結果，認為確實窒礙難行，乃依地方制度法第三十九條第一項前段，於91年6月12日高市府人一字第0910027250函以提案方式，送請市議會覆議。

二、覆議理由

高雄市政府詳列覆議理由如次：²²⁹

(一)、裁併新聞處，形同阻斷該市都市行銷的通路：

該市認為，近年來不論全球性或區域性，在各地方政府團隊中，都市行銷之角色愈見其舉足輕重，而該市新聞處處歷經一番努力，由單純之新聞發布、聯繫功能，成功轉型為該市全方位行銷之介面，整合民間與市府各局處資源，善用文字、刊物、網站、廣播、電視宣傳、新聞聯繫發布、大型活動等管道，已充分提升該市在城市間與國際間之能見度。若裁併新聞處，僅留該市政新

²²⁹ 高雄市政府91年6月12日高市府人一字第0910027250函提案。

聞聯繫及統一發布業務（原該處二科部分業務），由市政府秘書處辦理，且將其餘業務併入該市其他局處，將窄化都市行銷之內涵，及忽視都市行銷在提升城市競爭力之重要性，無異阻斷了好不容易建立的都市行銷通路。

（二）、新聞處所具備之專業都市行銷功能，應由獨立專責機關整合：

如前所述，都市行銷之通路有文字、刊物、網站、廣播、電視宣傳、新聞聯繫發布、大型活動等，須整體統合運作，方能發揮實效，而該處與所屬高雄廣播電台目前之組織架構及業務職掌，較能有效發揮上述統合功能。高雄市政府近年來辦理大型活動，即採角色分立、功能整合之方式辦理，以兩次高雄燈會為例，活動主體規劃由市政府建設局負責；而行銷宣傳則由該處擔綱，結合上述各項通路，發揮統合功能，其成效有目共睹，足見都市行銷工作宜由一獨立專責機關統合為之，不宜分散至各局處。若依市議會決議裁併該處，將原已整合之都市行銷通路，分割切散，由各局處自行處理，則都市行銷之工作績效無法發揮。

（三）、市政府發言人不宜設於秘書處：

市政府發言人代表市長，將新聞處所管新聞聯繫及發布業務，移撥市政府秘書處設發言人室辦理，如此一來，發言人置於秘書處，層級明顯降低，對整合新聞聯繫及發言之效果將受影響，如仍維持現行新聞處之架構運作，才能充分發揮統合力量。

（四）、各縣市政府對新聞專責機關之重視程度與日俱增：

各縣市政府成立文化局後，其新聞專責部門仍繼續存在，且業務及人力均未移撥；另外，南投縣政府、彰化縣政府均將新聞室擴編為新聞局，並增加人力，顯示地方政府新聞行政工作之重要性，各地方政府均未輕言裁撤或整併。

（五）、中央政府改造政策方向，經多階段討論，行政院組織法修正草案正函送立法院審議，尚未定案：

「行政院組織法」修正草案，於 91 年 4 月 24 日提行政院第 2783 次會議修正通過，並於同月 26 日送立法院審議，其與新聞行政相

關業務重點如次：

1. 第 9 條第 1 項後段增列「發言人一人，職務比照簡任第十四職等，處理重要施政方針與政策之宣布、新聞之發布與公共聯繫事項。」
2. 第 11 條第 1 項修正為「行政院設新聞處，掌理輿情分析、政令宣導與政府資訊提供及聯繫事項。」第 2 項修正為「前項新聞處置處長 1 人，職務列簡任第 12 職等至第 13 職等；其餘所需工作人員，就 18 條第 2 項所定員額內派充之。」(全處合計 93 人)
3. 第 25 條明定該法自 93 年 5 月 2 日施行。

行政院組織法修正草案固已送立法院審議，惟審議結果如何，尚不可知，是否照行政院所擬方案通過，亦難預料。

(六)、行政院新聞局即使裁併，地方政府仍須設對口機關：

地方政府之新聞機關係實際執行有關新聞行政之各項工作，目前中央政策雖趨於將行政院新聞局裁併，惟其相關業務除移撥其他機關執行外，仍在院內設有專責之新聞處，編制有 93 人之多，以執行新聞聯繫等工作，可見是項工作之重要性。因此，將來即使中央整併現有行政院新聞局之組織及業務，地方政府新聞機關所負責之業務，仍須有專責機關與行政院新聞處對口。

(七)、新聞處若予裁併，則高雄市政府與中央之對口機關將付之闕如：行政院組織法修正草案預計於 93 年 5 月 20 日施行；即使照案通過，現階段新聞處如驟予裁撤，不僅廣播電視相關之業務及屬地方制度法第 18 條第 1 款第 5 目所規定之直轄市新聞行政自治事項，將形成無承辦機關之空窗狀態，且高雄市政府與中央之對口機關亦付之闕如，難以遂行業務。

(八)、高雄市政府於 91 年 3 月 14 日召開之各機關組織調整研商會議，曾就新聞處之定位廣泛討論，惟會中認為仍應維持現行一級機關體制運作。其理由如次：

1、該處業務新增甚多，第一科新增有線電視管理，籌設電影圖

書館；第二科人力已減至最低，而負責都市行銷與國際宣傳等業務，負荷甚重。

2、有線電視管理與都市行銷等業務不宜併入文化局。

高雄市政府於該覆議提案中指出，市政府組織自治條例第6條未設新聞處部分及第8條第5款前段增列秘書職掌部分相關，而增置之秘書處員額主任1人、專員4人、科員3人、辦事員2人部分，亦屬窒礙難行，宜照高雄市政府原送市政府府本部暨秘書處編制表之員額規定回復。

二、覆議過程與結果²³⁰

由於該覆議案正值議會休會期間，依地制法第39條第4項規定，議會須於7日內召集臨時會，並於3日內作成決議。議會於6月12日接獲覆議案，旋即於6月16日召集第5屆第10次臨時會，審議該覆議案。由於執政與在野陣營均深知，該覆議案潛藏政治衝突；也懍於全高雄市民均注目此一案件，兩陣營均自我期許理性，並呼籲對方勿流於意氣之爭與情緒化。本文僅就與本研究相關事項，敘述如下：

（一）、覆議標的為「條」或「項」之爭議

由於地制法第39條僅規定「就窒礙難行部分」敘明理由請覆議，未明確規定以「條」或「項」為覆議之標的。在6月16日下午，執政與在野陣營為此問題展開熱烈之攻防，執政陣營主張以「項」；在野陣營主張以「條」，各自解讀。執政陣營舉出中央政府覆議案中，民國82年之「立法院組織法第18條，增列第3項規定賦予立法院調查權」之覆議案，即以「項」為標的；在野陣營則認為，該次覆議案最後經行政院自行撤回，故不能視為案例，認為應以「條」為宜，雙方爭執不休，尤其在該條例第6條覆議成功，對原案進行討論時，雙方攻防

²³⁰ 高雄市議會公報，第42卷第四期。

更屬激烈，最後動用表決，在場 28 位議員有 15 位議員，超過半數贊成以「條」為重新審議之標的。

(二)、覆議結果與後續處理

本覆議案經過執政、在野雙方強力動員，激烈討論之後，交付無記名表決，38 位議員之中「反對覆議案」21 票，占 55.26%，未達三分之二之門檻，覆議成功。

依表 4~1 所示，有關覆議案經表決不維持原議之後，大部分縣市議會之議事規則規定，得就原案重為討論，但不得作與覆議前相同之決議。高雄市議會之議事規則較為特殊，對覆議案不維持原議時，並無後續處理之規定。所以本覆議案成功覆議之後，主席隨即宣佈重審原案，經過一天多之討論，針對新聞處之存廢，高雄市前市長謝長廷曾提議訂定落日條款，高雄市新聞處配合行政院新聞局於 93 年 5 月 21 日之裁撤，而於民國 93 年 7 月 1 日以前裁併，但不為議會接受。最後並無動用表決，而由主席詢問：「我們贊成新聞處裁併。有沒有意見？沒意見，沒意見就是新聞處裁併」。連同其餘覆議條文：該自治條例第八條 5 款前段增列「市政新聞統一發布、聯繫與」部分，及「高雄市政府府本部暨秘書處編制表」秘書處員額增置主任 1 人、專員 4 人、科員 3 人、辦事員 2 人部分，也由主席以相同之方式詢問，得到維持原議之結果。該次「高雄市政府組織自治條例覆議案」三部分之覆議結果，雖第 6 條曾覆議成功，但經重新審議，作相同之決議；第 8 條第 5 款之兩部分，均維持原議，市政府可謂全部覆議失敗。

前高雄市政府新聞處長管碧玲在表決前宣布辭職，謝前市長表示，錯不在管碧玲，予以慰留。覆議失敗，前市長謝長廷仍對外表示，議會的決議有若干爭議；前議長黃啟川則批評，謝長廷太過強勢，而新聞處長管碧玲「動作」太多，當天表決程序完全合法，市長謝長廷再不放下身段透過政黨協調，議會將調撥新聞處人力。

6月21日，市長謝長廷和議長黃啟川經過協商，決定由市府主動提案，以新聞處和行政院新聞局同步在93年7月裁併的落日條款修正案。7月19日高雄市議會三讀通過裁撤新聞處落日條款，新聞處保留到93年1月1日，謝長廷表示感謝議會支持。²³¹

貳、評析

- 一、依圖 1~1，該覆議案之處理流程，在「覆議成功」之前，府會雙方均依法規程序辦理，尚無適法性之爭議：
- (一)、市政府方面：接到議會91年6月6日91高市會法一字第03217號函送之自治條例，即於6月12日檢具理由，送請議會覆議，前後不過一星期，在地制法規定之30日內。
 - (二)、議會方面：6月12日當天接獲市政府之覆議案，適逢休會期間，於16日召開臨時會，在地制法規定之7日內；並於開議2日作成決議，在地制法規定之3日內，處理期限均合乎地制法之規定。在議會審議過程中，邀請市長列席說明；也符合高雄市議會議事規第60條規定。
 - (三)、對該自治條例第6條高雄市政府新聞處存廢之覆議投票，以無記名投票方式，作「贊成覆議案」或「反對覆議案」之表決，亦符合法規之規定。
- 二、高雄市議會在該覆議案「覆議成功」之後，立即就原案重行審議，並作同樣之決議，須探討下列問題：
- (一)、重行審議之「合法性」：由於地制法在這方面無規定，當屬授權由各地方議會自行決定，已如本文所述；而高雄市議會議事規則，在這方面也無規定，則較為特殊，所以主席參考民國81年之娛樂歲徵收細則，與民國82年之市有財產管理規則之覆議案例，²³²於

²³¹ 網站 <http://issue.udn.com/mayor/sp5-3.shtm>，檢閱日期，民國93年9月8日。

²³² 同註230，頁1042。

覆議案成立後，由大會決定先交給法規委員會審查或直接進行討論及表決。「無法依例，無例依習慣，無習慣依法理」，該議會於該覆議案成功後，立即就原案重行審議，於法並無不合之處。

- (二)、作同樣決議之「合理性」：本文於上章認為，覆議成功原案被打消之後，不得作覆議前同樣之決議，乃不待規定之當然法理，所以地制法無此方面之規定。其他各縣市（含台北市）議會之議事規則，均明文規定不得作覆議前同樣之決議，惟獨高雄市議會議事規則無相關之規定，所以仍作覆議前同樣之決議。此等結果，雖非該議會議事規則所禁止，但在法無明文規定之下，亦不宜作出不符法理之決議。

於此呼應本文之研究目的五，高雄市議會作覆議前同樣之決議，合法但不合理，宜參照其他各縣市（含台北市）議會之議事規則，修訂為不得作覆議前同樣之決議，俾資明確，減少爭議。

- 三、該自治條例第 8 條第 5 款前段增列「市政新聞統一發布、聯繫與」字樣，及「高雄市政府府本部暨秘書處編制表中秘書處員額增置主任一人、專員四人、科員三人、辦事員二人」兩部分之覆議案，該市議會於接近閉幕時，未依規定經市長說明與大會討論，並由出席議員以無記名投票，作「贊成覆議案」或「反對覆議案」之表決，僅由主席以詢問方式：「有沒有意見？沒意見，通過。」顯然程序上有瑕疵，此兩部分之覆議決議，應屬無效。

- 四、高雄市議會為該覆議案召集臨時會，在兩天之議程中，大部分時間耗費在條項覆議之標的，究竟該為條或項之爭議當中，對於該是新聞處之存廢，卻少論辯攻防，顯然喪失焦點，作無謂之爭。地制法第 39 條既已明文規定：「就窒礙難行部分」提出覆議，既無明定應為「條」、「項」、「款」或「目」，只要該部分可以被分割、獨立，且能單獨被執行，即可作為覆議之標的，無須浪費時間商議。並此呼應本文之研究目的二，覆議標的無須在地制法中明定該為「條」、「項」、「款」或「目」，宜由該部分可否被分割，且單

獨被執行為斷。

綜上所述，該覆議案缺乏程序正義，無怪乎謝前市長於會後表示，不接受該覆議結果；府會之間之衝突仍在，最後由府會首長協商解決。顯然，覆議制度未發揮應有之效能。

第四節 案例綜合分析

上述三個案例之發生原因過程結果各自不同，本文將重點事項彙整分析如表 5~1 如下：

表 5~1 覆議案例綜合分析表

| 個案名稱 ²³³ | 金山案 | 宜蘭案 | 高雄案 |
|---------------------|-----------------------|-----------|---------------|
| 時間 | 88 年 7 月 | 93 年 10 月 | 91 年 6 月 |
| 地方政府型態 | 分立政府 ²³⁴ | 分立政府 | 分立政府 |
| 地方政府層級 | 鄉(鎮、市) | 縣(市) | 直轄市 |
| 地域類別 | 非都會區 | 非都會區 | 都會區 |
| 立法機關會期 | 臨時會 | 臨時會 | 臨時會 |
| 覆議案類別 | 預算案 | 法規案 | 法規案 |
| 覆議方式 | 全案 | 全案 | 條項 |
| 窒礙難行理由 | 刪減金額龐大 | 詳案例 | 詳案例 |
| 覆議結果 | 覆議成功 | 覆議成功 | 覆議成功 |
| 立法機關處理 | 重行議決，恢復部分金額 | 無 | 重行議決，作覆議前同樣決議 |
| 行政機關處理 | 仍窒礙難行，請求台北縣政府邀集相關機關協商 | 無 | 拒絕接受 |

²³³ 台北縣金山鄉 88 年下半年及 89 年度總預算案覆議案簡稱金山案；宜蘭縣非都市土地建蔽率、容積率獎勵自治條例覆議案簡稱宜蘭案；高雄市政府組織自治條例修正案覆議案簡稱高雄案。

²³⁴ 當時該鄉代表會主席游忠義為中國國民黨籍，而該鄉鄉長許春財為無黨籍，亦屬分立政府之型態。

| | | | |
|----|-----------------------------|------|----------------------------------------------------------|
| 結局 | 協商無結果，鄉公所致函台北縣政府，由台北縣政府逕為決定 | 原案打消 | 政黨協商，市政府提修正案，議會通過裁撤新聞處落日條款，新聞處保留至93年1月1日。 ²³⁵ |
|----|-----------------------------|------|----------------------------------------------------------|

由於地制法施行時間尚淺，覆議案件只有3件，如欲據此有限之案例，論斷將來地方政府行使覆議案件之趨勢與狀況，難免失之武斷，但至少可以歸納出一些可能性，茲分述如下：

壹、分立政府之覆議案件可能較多

依國內學界根據國內政治實務，認為分立政府容易造成府會間之不和諧，會有較多覆議案。由5~1表，案例雖少，但均屬分立政府，依此推論分立政府，覆議案件會有增多之可能，應屬合理。

貳、覆議案之發生與地方政府層級、類別無明顯關聯

由5~1表，地制法施行後之三個覆議個案，分屬三個不同層級之地方政府，直轄市、縣、鄉各一案，應非巧合；高度都市化之都會與傳統之農漁縣、鄉，各有案例。顯示覆議案之發生與都會、非都會地區或地方政府層級，並無明顯之關聯。

參、覆議案發生於休會期間較多

此三案例均發生於議會、代表會休會期間，由各該級立法機關召集臨時會審議處理，這種狀況，固然與地方議會會期不長有關。由此可知，地制法規定立法機關之處理期限，以補自治二法之缺失，尤其休會期間之規定，頗切合實務需要。

²³⁵ 其後續發展高雄市議會第6屆會議決議將該落日條款延後1年執行。其後再修正為：新聞處應於行政院新聞局完成改設國家通訊傳播委員會後，1年內提案修正相關組織法規，送市議會審議。網站 <http://www.udn.com/2004/7/3/NEWS/DOMESTIC/DOM6/2110330.shtml> 參照，檢閱日期93年9月8日。

肆、覆議成功之機率高

此三案例均成功覆議，顯見地方議會「反覆議」並不容易，本文前曾論述美國聯邦與州政府之「反否決」成功機率也甚低，這種狀況當然與覆議門檻有關。惟本文在第四章第二節中，已論述我國地方政府之覆議門檻，採出席議員、代表之三分之二，應屬合理之設計。依此三案例，本文大膽推論，只要行政機關提出覆議案，覆議成功機率很高。

伍、覆議制度無法完全化解府會僵局

本文上述之三個案例，雖然每案皆覆議成功，但只宜蘭縣非都市土地建蔽率、容積率獎勵自治條例覆議案，在覆議制度之規定下結案，是覆議制度發揮效能之案例；另外兩個案例，均以覆議制度以外之方式，達成最終之結局。

第六章 研究發現

壹、 覆議制度是我國地方自治組織必要法制設計

一、 依我國地方自治法制發展歷程觀之

我國地方自治發展，自民國 39 年由台灣省政府所頒布施行之「台灣省各縣市實施地方自治」，確立我國縣、市、鄉、鎮及縣轄市實施地方自治的發展方向；民國 48 年行政院修正「台灣省臨時省議會組織章程」為「台灣省議會組織章程」，開始省級團體自治之雛型；其後台北市、高雄市分別於民國 56 年及 68 年升格為直轄市，行政院訂定「台北市各級組織及實施地方自治綱要」、「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」，作為該兩直轄市繼續實施地方自治之準據，進入所謂「綱要時期」。然地方自治之實施，僅以行政命令為依據，而有「違憲法令」之批評。直至民國 83 年 7 月立法院根據憲法增修條文第 17 條，制定並公布施行「省縣自治法」及「直轄市自治法」，是為「自治二法時期」。我國正式進入法律自治階段，在我國地方自治史上具有重要之意義。惟法制初肇，未能整體觀照，學者紀俊臣乃指出該自治二法有「重省市、輕縣市、無視鄉鎮市」之制度偏頗，已詳如本文第一章第三節所述。接著政府配合精省政治改革，依憲法增修條文第 9 條之立法意旨，檢討自治二法之法制缺失，為落實地方自治，強化地方自主權，創制出新穎而積極之「地方制度法」，於 88 年 1 月 25 日公布施行，我國地方自治進入一個新紀元。

有關覆議制度之規制，檢視上述各階段之法制規定，在綱要時期與自治二法時期即有規定，直至地制法頒行，覆議制度更加明確與精緻。可見行政機關與立法機關互動關係中，覆議制度是法制發展之必然；也是其核心與必備制度之一。

二、依我國地方政府體制為聯邦國執行單一國特色論之

單一國體制地方權力之形成，係以概括之方式，透過法律或憲法規範，將權力授權而下放，委託地方自治團體代表國家執行行政事務，地方自治團體無組織自主權，而且對自己轄區內之事務無獨立決定權；而聯邦國體制之地方權力之分配，係依憲法或法律作整合權力式之分配，對聯邦與州各自之權限相當明確的細分，聯邦與州之地位具有平等性與相互性，如有爭議，最終則以司法途徑解決。揆諸我國地制法之法制設計，其第 4 章以「中央與地方及地方間之關係」為名，乃參酌美國聯邦與邦之關係概念而設計；而憲法所設計之機制，其第 112 條第 1 項所制定之「省自治法」及第 122 條所制定之「縣自治法」，其效力有如聯邦各州之憲法（state constitution）、市憲章（city charter），所以我國地方自治體制，係採取接近聯邦體制（federal system），落實在地方政府之體制，有本文上述各章所述之「仿總統制制」或「首長-議會制」或「府會雙元並立」之設計。基於此種設計，覆議制度自為不可或缺之配套設計。

貳、覆議制度旨在敦促謹慎立法

本文第二章所論述，依權力分立原理，行政、立法、司法三權應分屬不同機關與人員，以確保人民之自由與福祉，覆議制度是維持行政權獨立，免於淪為立法權附庸之機制，並且也是行政機關之立法作為。而覆議門檻通常比議案之表決數高出許多，形成「反覆議」成功機率不高，所以覆議制度是行政機關制衡立法機關之有效武器。

依本文第四章之論述，地制法對府會關係與運作，有根據學理與運作功能考量之制度設計，但也清楚指出，府會衝突是無法避免之事，其解決途徑有行政、司法、政治與公民投票等方式，其中政治解決途徑

即為覆議制度，可見覆議制度是為了解決府會之僵局而存在。但地方政務必須順利推展，才能為地方居民謀求福祉，善盡選民之所託，所以地方立法與行政機關允宜各守分際，立法機關依循地制法相關程序，進行法案制定與審查、審議預算與質詢；行政機關議依據立法機關通過之法案，忠誠執行，彼此尊重，府會間形成良性之互動，為地方之福祉推展政務。如果各基於機關本位主義，或由於選舉恩怨、派系利益、意識型態等，以致府會產生紛爭，互動失序時，才啟動覆議制度，以為補救。所以覆議制度之設計原意，在於促使立法機關於制定法案、議決政之前，就需要理性討論，審慎立法，並且期望覆議制度僅為備而不用之設計。

參、 覆議制度為地方行政機關制衡立法機關最重要機制

從本文第二章理論基礎觀之，覆議制度是總統制下，行政權制衡立法權的設計，我國地方政府之制度設計，基本上為仿總統制，行政首長與議員均具有民意基礎，挾民意以自重，是我國中央與地方政府之普遍現象，而地制法又賦予立法機關多項法定職權，如自治法規、預算、臨時稅課、財產處分、組織自治條例及所屬事業組織自治條例的議決，及地方行政機關提案事項、決算報告、議會或代表會成員提案事項之審議、人民請願之接受與處理等。不但如此，地制法更賦予立法機關對行政機關之職權，則有施政報告與質詢、邀請首長或主管列席說明等行政監督。由此可知，地方立法權是地方政務之軸心，地方自治團體所應有之立法、執行監督、組織、財政、人事等，都直接或間接屬於立法機關。反觀行政機關，對於立法機關所通過之議決案與法案，基於機關忠誠合作原則，應全力執行，並須定期作施政報告與接受質詢，似乎有立法權至上之意味存在。然而，相對於個別議員僅屬轄區內某一選區之民意，地方民選首長之民意基礎，屬於其轄區全體居民之總意志，理應讓地方行政首長，對地方政務有高度之參與，俾考量全體居民之利益。在我國地方政府為仿總統制之體制下，「議會

一首長」雙元並立，行政與立法之間，必須有聯繫之管道，政務才能推展，覆議制度是最重要制度化之設計，讓行政機關對於立法機關之作為，具有制度性之聯繫管道與制衡機制。另外，美國之州政府絕大多數為兩院制，上、下院已有相互制衡之功能存在，猶有州長否決權制度之設計。而我國地方議會僅為一院制，如無覆議制度之設計，容易讓議會專斷而斷傷民主政治。再者，根據政治發展實證，分立政府為我國地方政府未來之常態，府會間既屬不同政黨，已經失去政黨作為府會之溝通平台，覆議制度便成為行政機關制衡立法機關之唯一武器。所以基於上述地方政府之體制下，考量居民總體利益，並防止一院式議會之專斷與分立政府府會溝通癱瘓，覆議制度為我國地方自治必要之法制設計。

肆、地制法明定議會覆議期間

依地制法第 39 條第 4 項明文規定：「地方議會對於覆議案，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 3 日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。」此修正案在於明確訂定期限，限定議會覆議時間，以免政務延宕，貽誤解決時機。這是自治二法時期法制規範之嚴重缺失，致造成議會策略性拖延，俟最有利之時機才加以處理。如本文上述陳水扁擔任台北市長期間，台北市議會累積 9 個覆議案，直至民國 86 年 12 月 17 日才一次全部否決。覆議制度原為賦予行政機關制衡立法機關之重要武器，尤其當分立政府時，這是行政首長唯一可與議會抗衡之手段，未規定議會之處理期限，演變成立法機關制衡行政機關之機制，完全喪失覆議制度之精神。或謂美國聯邦與大部分州，未規定國會、議會處理否決案之期限，其運作並無重大問題，本文於第三章第二節中已詳細論述，由議會提案而通過之法案，被州長否決，議會不致拖延。反觀我國，由於行政機關有提案權，立法機關所通過之法案，大部分屬行政

機關所提出者，議會對行政機關所送來，原為議會所通過法案之覆議案，其首要考量在於維護議會為最高立法機關之尊嚴，而運用適法但不全然適當之策略，讓覆議案無法過關，應可視為政治謀略，而無須太過驚訝。釜底抽薪之計，為維護覆議制度之基本精神，規定議會之處理期限，實為切合理論與實際之法規範。

伍、地制法精緻規範預算覆議程序

依地制法第 39 條第 5 項規定：「直轄市、縣（市）政府、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。」此項改革，基本上希望預算覆議之次數減少至最低，以降低覆議過程所耗費之成本，甚至是政務之延宕；或謂覆議後之重行議決，仍然窒礙難行，而規定行政機關亦不得再提覆議，可能造成地方政務之癱瘓。為解決此一困境，地制法於第 40 條第 5 項規定：「直轄市、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。」此項規定，對議會、代表會可能不理性的杯葛預算，明定出自治監督機關垂直介入調處之機制，以為解決。上述之改革措施，對於預算之審議、覆議與覆議後調處措施，縝密的考慮到可能產生的狀況，而有明確且精緻之規範。至於本文上述台北縣金山鄉 88 年下半年、89 年總預算覆議案，其重行之議決，有適法性但不見得適當性之情形，係屬「人」之因素，非屬「法制」之問題，地制法對這方面之改進，切合學理與功能上實務之需求，對地方自治之發展頗有助益。並此呼應本

文之研究目的五後段，地制法對覆議制度之規定，僅能規範法之抽象性，無法規範其實質面，亦即只能規範其「適法性」，無法規範「適當性」。

陸、行政機關窒礙難行無具體判準

由地制法第 39 條規定，各級議會所通過，送請各該級行政機關執行之決議案，行政機關認為「窒礙難行」就可以提出覆議。然則，窒礙難行之判準為何？地制法或相關解釋，既無明文規定，似乎由各級行政機關自行認定。依本文第四章第一節府會衝突之各種調解機制中，政治解決途徑就是覆議，所以覆議本身就有高度政治性，難有具體之判準。印證地制法施行後之 3 個案例，唯一成功覆議打消原案之案件，為宜蘭縣非都市土地建蔽率、容積率獎勵自治條例」覆議案，但該條例既屬執政黨提案，經各黨團無異議通過，縣政府應無窒礙難行之理由，並已經接受該案，但游前院長錫堃對其同黨黨員之重話批評後，宜蘭縣政府旋即提出 5 項窒礙難行之理由，送請宜蘭縣議會覆議，而成功覆議，可見該案並非該條例窒礙難行，其真正理由是政治因素，故「窒礙難行」無須具體之界定與判準。

柒、行政機關覆議成功率高

本文所蒐集，地制法施行後之 3 個案例，全部覆議成功。至於我國地制法施行前，地方政府之覆議案，因法制規範之瑕疵，無法真正反映行政、立法間權力互動，如本文在第四章第二節，論述我國地方政府覆議制度，議會對覆議案之處理期限時，舉出陳水扁任台北市市長期間，市議會將覆議案擱置、累積，再一次審議 9 個覆議案，並均以維持原議收場。何況，地制法已修正上述缺失，所以地制法施行前之案例，不宜推論將來地方政府覆議制度之行使。

再徵諸國外文獻，美國聯邦政府與各州政府，反否決之成功率不

高，如本文第二章第三節指出，美國自開國迄 2003 年之否決案共 2,550 案，反否決成功 1,060 案，僅占 4.1%。再看美國之地方政府，以本文所舉之威斯康辛州為例，該州於 1930 年允許州長對歲出法案部分否決，由於否決門檻為出席議員之三分之二，致反否決鮮少成功。反觀我國中央政府之覆議案件，如表 2~1，自行憲以來共 10 件，可分為修憲前 7 件；修憲後 3 件。修憲前之 7 件，扣除國共內戰時期懸案 2 件與行政院撤回 1 件，所餘 4 件中，全部覆議成功；而修憲後之 3 件，則僅 1 件覆議成功，可確定是因覆議門檻由出席委員之三分之二，降為全體委員之二分之一所致。

我國地制法規定之覆議門檻為出席議員代表之三分之二，與我國修憲前中央政府之覆議門檻一樣，也與美國總統、加州等 10 個州州長否決權門檻相同。基於上述我國中央、美國聯邦與州政府行使覆議制度、否決權之結果，加上我國中央政黨輪替後，中央與地方政府之政黨政治逐漸成熟，地方議會、代表會裡面少有一黨獨大情形，只要行政機關依法定程序提出覆議案，覆議成功機會很高。

捌、 覆議制度效能尚未發揮

依本文第四章所論述，我國地方政府覆議制度之建構，在理論方面，基於權力分立之地方政府組織理論；在法規方面，依我國在憲法與地制法對地方自治與地方府會關係之規範；另參照學界對相關規範之論述；再加上自治二法對覆議規定之缺失與漏洞，地制法第 39 條詳細規範我國地方政府之覆議制度，並針預算案與一般案件之覆議結果，規範不同之後續處理方式，詳載於第 40 條與第 43 條，可謂嚴謹且周延。落實運用於政治實務，有本文上述之三個案例，宜蘭縣非都市土地建蔽率、容積率獎勵自治條例覆議案，在覆議制度之規定下結案，是覆議制度發揮效能之案例；另外兩個案例，覆議制度並未發揮化解府會僵局之效能。依本文上章對高雄市政府組織自治條例修正案覆議案之評析，該市市議會在覆議成功重行審議時，作出不符法理之

決議，其背後原因是政黨意識型態之爭，以及市議會對管碧玲(當時之新聞處長)個人風格反感，所導致意氣之爭；而台北縣金山鄉公所預算被刪減之覆議案，重行審議之議決，雖適法但難謂適當，致該鄉公所仍認為窒礙難行，地制法考量到預算案比一般案件更具急迫性與緊要性，須速辦速決，如再以覆議機制尋求解套，恐曠日費時，所以另採取功能性之設計，由自治監督機關介入解決，所以也在覆議制度之機制下解決。該案例也將所有相關預算之作業程序，完整的運作一次，證實了規範之可操作性。該兩案例雖非覆議制度規範瑕疵所致，但也未發揮應有之效能。

玖、我國地方政治人物須培育商議式民主精神

依本文上述所舉之三個案例，分別為我國三個不同形態之地方政府，一為直轄市、一為縣、一為鄉，深具代表性，經深入之分析，此3案實難認定為覆議制度正常運作之案例：

- 一、台北縣金山鄉公所預算被刪減之覆議案，經覆議後，該鄉代表恢復了275萬預算，確實作了不同之決議，已無「適法」之問題，但似乎未真正考慮到鄉政之需要，而難謂「適當」，致鄉公所無法執行，啟動地制法第40條第5項規定，訴諸另一調解機制，由自治監督機關垂直介入調處，最後，仍由邀集協商之機關—台北縣政府逕為決定。
- 二、宜蘭縣非都市土地建蔽率、容積率獎勵自治條例之覆議案，如無「游揆之怒」，就無該覆議案，非地方自治之常態。
- 三、高雄市政府組織自治條例覆議案，經市議會兩天之臨時會議，最後回歸原點，還是以體制外之「政黨協商」解決。

我國地方政府覆議制度之運作，並未發揮應有之效能，以如上述。由本文對地制法之分析，並非法制不完備，而是我國地方政治人物普

遍缺乏民主素養，所謂「徒法不足以自行」，完備之法規無處施行，頗令人惋惜。

由以上三個案例，本文認為，要改善上述「議會失靈」、「地方失靈」與意氣之爭，地方政治人物須透過互動學習與磨合，培養理性討論與思辯之民主素養--商議式民主(deliberative democracy)精神。所謂商議式民主又稱思辯民主、議論式民主或審議式民主。自 1990 代在美國被提出討論，作為檢討政治文化的標尺。其核心觀念是：當公民或他的代表對他人的不同意見，不論是觀念、看法或道德上意時，他們應該持續地理性討論，以達到雙方皆可以接受的決定。因之，商議式民主對決策之基本信念是，最好的政治決策是經過廣泛的商議所作成，且在商討過程中參與者應該盡可能平等、廣泛。參與者應認知且接受多元性之存在，個人擁有不同的利益、信仰和理想，因而就必須通過對話以解決問題或作出決策，這就是商議機制。所以商議式民主強調的是理性討論與思辯的重要性，對於重要公共政策的推行，應該經過各方充分的表達與溝通，才能建立決策在爭議者心目中的正當性，目前商議民主被普遍認為是追求公共利益的一種較佳民主形式。在地方政府政治結構中，立法與行政是兩個最重要的政治部門，將來，分立政府是我國地方政府之常態，這種商議民主的追求，對於任何重大公共政策的形成，自然格外重要。

我國地方政治人物，不管是議員或行政首長，都須深切的體認這種商議式民主之精神，在政治場域中，雙方難免存有不同意見，但仍須確信，雙方皆有意願繼續合作，理解彼此之價值、觀點及利益，在此互信之基礎上，為維持公共利益，雙方持續理性之討論與思辯，共同尋求彼此能接受之解決方案。經充分的表達與溝通之後，即使無法達成雙方皆同意之結果，但由於參與者已實質的理解到，他們對此議題之貢獻與影響，而願意接受該決議，如此才能取得決策之正當性，得到民眾之信任與尊重。

參考書目

一、書籍：

- 李惠宗，《憲法要議》，台北：敦煌，民 87。
- 李鴻禧，《憲法與議會》。台北：植根，民 86。
- 林水波、張世賢，《公共政策》。台北：五南，民 79。
- 林紀東，《中華民國憲法釋論》。台北：大中國，民 62。
- 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，《憲法 權力分立》。台北：學林文化，民 92。
- 法治斌、董保成，《中華民國憲法》。台北：國立空中大學，民 87.9。
- 紀俊臣，《精省與新地方制度-始末、設計、發展係論》。台北：時英，民 88。
- _____，《地方政府與地方制度法》。台北：時英，民 93。
- 許宗力，《憲法與法治國行政》。台北：元照，民 88。
- 許介麟譯，佐藤功原著，《比較政治制度》。台北：正中，民 70。
- 陳陽德、衛芷言，《中華民國憲法動態新論》。五南，民 90。
- 陳水逢，《日本政府與政府》。台北縣：黎明文化，民 68。
- _____，《西洋政治思想史第三冊》。台北，中央文物，民 70。
- 陳新民，《中華民國憲法釋論》。台北：瑞明，民 84。
- 曾濟群，《中外立法制度之比較》。台北：中央文物，民 77。
- _____，《國會立法與程序》。台北：台灣，民 90。
- 許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍，《現代憲法論》。台北：元照，民 88.9。
- 湯德宗，《權力分立新論》。台北：三民，民 87。
- 國立編譯館，《西洋政治思想史》。台北：正中書局，民 59。
- 曹金增，《解析公民投票》。台北：五南，民 93。
- 董翔飛，《中國憲法與政府》。台北：自版，民 83.9。

- 黃琛瑜，《英國政府與政治》。台北：五南，民 90。
- 劉文仕，《地方制度改造的憲政基礎與問題》。台北：學林文化，民 92。
- 劉慶瑞，《中華民國憲法要義》。台北：，三民，民 83。
- 薄慶玖，《地方政府與自治》。台北：五南，民 90。
- 蘇嘉宏，《增修中華民國憲法要義》。台北：台灣東華，民 87。
- 羅傳賢，《立法程序與技術》。台北：五南，民 85。
- Austin Ranney, *Governing, An introduction to Political Science* Eighth Edition, NJ : Upper Saddle River, 2001。

二、期刊

- 呂宗麟，〈政治權力分立正義原則建立之必要〉《立法院院聞》。第 28 卷，第 7 期，民 89。
- 呂育誠，〈地方政府與議會之關係—多元觀點下行政與立法功能的組合與運作〉，《中國地方自治》，第 53 卷，第 4 期。
- 吳重禮、黃紀、張壹智，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以 1986 至 2001 年地方議會關係為例〉，《人文及社會科學集刊》。第 15 卷第 1 期，民 92.3。
- 吳信華，〈法制國家原則（二）—權力分立原則〉《月旦法學雜誌》第 49 期。
- 周萬來，〈憲法增修條文變更覆議權運用之評析〉，《空大學訊》，第 207 期。
- 紀俊臣，〈我國地方自治之設計原理與制度發展〉，《中國地方自治》，第 52 卷，第 1 期。
- ，〈地方府會關係理性建構之再思考〉，《中國地方自治》，第 663 期。
- 陳文政，〈近代政治分權理論及其在憲法上之引用：以洛克、孟德斯鳩、孫中山分權理論為例〉，《三民主義學報》，第 23 期。
- 黃昭元，〈平時製造新聞去時製造法案—跨界法案之覆議問題〉，《月旦

法學雜誌》，第 84 期。

黃錦堂，〈地方府會法制之研究〉，《中國地方自治》，第 52 卷第 57 期。

蔡宗珍，〈覆議制度之運作問題〉，《月旦法學》，第 84 期。

羅傳賢，〈法律制定案覆議之憲政法理分析—以公民投票法乙案為例〉，《法令月刊》，第五十五卷第二期。

蘇永欽，〈台北市政府不接受議會覆議結果的憲法問題〉，《律師雜誌》，8 月號，第 227 期。

_____，〈法律案跨屆覆議的憲法問題〉，《法令月刊》，第 55 卷，第 2 期。

高雄市議會，《高雄市議會公報》。高雄市：高雄市議會，第 42 卷第 4 期。

三、論文

周蕙蘋，〈台灣地方政府組織再造之評析—以地方治理發展模式之分析〉，博士論文，中國文化大學政治學研究所，民 94。

李文龍，〈彰化縣府會關係之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士學成在職進修專班，民 91。

林信雄，〈我國行政院移請覆議案處理之研究—兼論遷台後之覆議個案分析〉，碩士論文，中山大學中山學術研究所，民 87。

唐申蓉，〈覆議制之研究〉，碩士論文，文化大學政治研究所，民 82。

孫惠生，〈地方制度法施行後縣市府會關係之研究：以桃園縣為例〉，碩士論文，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班，民 91。

黃麗如，〈縣市議會職權及其界限之探討〉，碩士論文，東海大學公共行政研究所，民 87。

楊傑，〈我國地方政府預算審議過程之研究—以花蓮縣議會為例〉，碩士論文，國立東華大學公共行政研究所碩士在職專班，民 93。

楊富雄，〈我國憲法覆議制度之理論與實施〉，碩士論文，東海大學政

治學系，民 87。

蔡春木，〈地方派系對府會關係影響之研究—以台中縣為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 91。

四、網路

(一) 中文網站

聯合新聞，<http://issue.udn.com/mayor/sp5-3.shtml>；

<http://www.udn.com/2004/7/3/NEWS/DOMESTIC/DOM6/2110330.shtml>

國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw>

國家圖書館，<http://www.ncl.edu.tw>

宜蘭縣議會，<http://www.ilcc.gov.tw>

(二) 英文網站

美國阿拉巴馬 (AL) 至懷俄明 (WY) 共 50 州州憲法網站：

<http://www.google.com.tw/search?q=constitution+of+alabama~wyoming>

<http://www.senate.gov>

<http://en.wikipedia.org>

<http://www.1911encyclopedia.org>

<http://www.basiclaw.net>

<http://gwpapers.virginia.edu>

<http://fhss.byu.edu>

<http://www.house.gov>

<http://thomas.loc.gov>

<http://www.independent.org>

<http://www.cnn.com>

<http://www.cviog.uva.edu>

<http://www.apsanet.org>

<http://www.senate.leg.state.mn.us>

<http://www.legis.state.wi.us>

伍、報紙

中國時報，民國 93 年 10 月 5 日、10 月 8 日、10 月 13 日。

聯合報，民國 92 年 12 月 20 日、12 月 05 日。

蘇永欽，〈部分覆議 創下憲政惡例〉，聯合報，民 92.12.20，A15 版，
民意論壇。

王業立，〈部分覆議若成功 法律空窗誰負責？〉，聯合報，民 92.12.05，
A15 版，民意論壇。

陸、文件

台北縣金山鄉公所 94 年 5 月 11 日北縣金祕字第 0940004480 號致東海
大學公共事務碩士專班函。

宜蘭縣政府 93 年 10 月 4 日府建城字第 093011787 號函。

高雄市政府 91 年 6 月 12 日高市府人一字第 0910027250 函。