

我國地方府會非訟型的權力制衡： 以日本再議、首長不信任議決 與議會解散制度為比較與借鏡對象

周宗憲*

壹、前言

立憲法治國家為保障人權免於被國家機關濫用權力侵害，乃以權力分立作為國家機關組織與運作的基本原則。此權力分立的憲法原則，無論是對於中央或地方統治機關的組織與權力行使皆有其拘束力。於法治國家下，行使權限有所紛爭的地方政府與議會（下稱府會），自得訴諸司法程序，由司法機關就此紛爭事件做適法性的終局裁決，此亦為府會的一種權力制衡機制，本文稱為府會訴訟型權力制衡制度，惟限於篇幅，本文論述範圍係僅限於府會非訟型的權力制衡制度。

日本其諸多法制經常為我國所參考援用，與我國同樣係採地方自治作為憲法基本價值決定，且與作為我國實施地方自治主要準據法的地方制度法（下稱地制法）同樣，其作為地方自治主要準據法的地方自治法（下稱地自法），亦賦予皆由住民直選產生，作為住民代表機關的地方府會有諸多制衡他方的權力，其地自法就府會體制亦與我國同樣有

採首長制的元素¹，同樣明定首長請求議會再議的制度，惟作為府會紛爭的最終解決機制，日本另兼採首長不信任議決與議會解散制度，此府會最終紛爭解決機制則為我國所無。由於法制上建構得據以中止府會對立的最終制度具有避免行政停滯，攸關地方住民公益的重要功能，或許日本該制度值得我國現制從貫徹作為地方自治本旨之一的住民自治原則思考之。基於此研究動機且限於篇幅，本文僅嘗試藉由對日本地方府會再議、首長不信任議決與議會解散之非訟型的制衡制度之闡明與比較，以探討我國有無借鏡日本上開相關制度之可能，期能提供我國建構更契合住民自治與權力分立原則之府會制衡法制的有益資料。

貳、我國地方自治的憲法與法律基本規定

憲法第110條明定由縣立法並執行的事項，第111條就未列舉事項的權限歸屬，明定「其

* 本文作者係國立勤益科技大學基礎通識教育中心副教授

（作者誠摯感謝審稿委員對拙文缺失提出寶貴的修改意見）

註1：日本現行地方政府體制並非全然採首長制，亦納入首長不信任與議會解散之具有議會內閣制元素的制度。詳如柒之一的論述。

事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。」第121條明定縣實行縣自治。關於市，第128條規定市準用縣的規定。至於直轄市，第118條規定直轄市的自治以法律定之²。具體實現地方自治中的團體自治原則。司法院釋字第498號：「地方自治為憲法所保障之制度，憲法於第十章詳列中央與地方之權限，…旨在使地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權。」故而憲法第10、11章雖分別使用「中央與地方之權限」、「地方制度」章名，未如日本憲法使用「地方自治」章名³，但由上開憲法規定可知我國係採地方自治作為憲法的基本價值決定，地方自治係受憲法保障的制度⁴。

依據憲法上開規定，地制法形成了較具體的地方自治體制。其第3章「地方自治」章，明定直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項（第14條）。並明定屬於直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）的自治事項（第18條-第20條）。

參、我國地方府會的憲法與法律基本規定

關於地方府會，憲法增修條文第9條第1項就省縣地方制度，明定縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之（第3款）。屬於縣的立法權，由縣議會行之（第4款）。縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之（第5款）。縣長辦理縣自治，並執行中央及省委辦事項（憲法第127條）。關於市，憲法第128條已規定市準用縣的規定。縣市議會議員與縣市長由地方選舉人直選產生，府會皆為具民主基礎的住民代表機關，具體實現地方自治中的住民自治原則。縣（市）府會係憲法所明定地方自治體必須設置的機關，此乃憲法的直接規定，非國會立法所能否定⁵。由於憲法所保障的制度有受免於被廢除與實質掏空的保護⁶，故而即便是國會亦不得以法律否定縣（市）府會的存在與剝奪其自治行政權與自治立法權⁷。

為依據憲法具體實踐地方自治，地制法於第三章「地方自治」章的第四節明定自治組織，包括第一款的「地方立法機關」（第33

註2：關於直轄市自治，憲法雖是授權國會立法定之，惟憲法既已明定「直轄市之自治」，故而國會雖得以立法具體形成直轄市自治制度，但不得否定直轄市自治本身，乃屬當然。

註3：現行日本憲法第八章為「地方自治」章，共計4條條文（第92-95條）。

註4：林明鏘（2017），〈國家與地方自治團體之關係〉，陳清秀、蔡志方主編，《地方自治法》，第285頁，華藝學術、信孚文化。

註5：至於鄉（鎮、市）層級的地方自治與府會關係，由於憲法未明文規定，係授權國會以法律定之。現行地制法係將鄉（鎮、市）定為地方自治體（第14條）。

註6：蕭文生（2009），〈地方自治團體之自主組織權〉，氏著，《國家·地方自治·行政秩序》，第6頁，元照。

註7：學者認為，對於地方自治權何以應受保障之有關地方自治本質為何的問題，若採制度保障說，則法律固然得對縣（市）府會的行政權與立法權加以限制，但仍不得剝奪其權力。蔡茂寅（2000），〈地方自治〉，許志雄（等著），《現代憲法論》，第374-379頁，元照。

至第54條），與第二款的「地方行政機關」（第55至第62條）。地方立法機關包括直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會（下稱地方議會）。地方行政機關包括直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所（下稱地方政府）。並明定地方府會的關係法制，例如第39條的覆議制度，以及第48條的議會監督制度等。

肆、地方府會的地位

地制法基於住民自治原則，明定府會的首長與議員、代表由地方選舉人依法選舉之（第33條第1項、第55-57條）。採由地方府會分別代表住民的二元代表制⁸，或雙元分立制⁹。地制法第3章第4節「自治組織」對於府會的地位設有規定。

一、地方首長的地位

地制法第55條至第57條分別規定由地方選舉人選舉產生的直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長，對外代表該直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市），綜理直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）政。地方自治體係採首長制¹⁰，首長作為議會之外的另一住民代表機關，被法律賦予諸多即便是議會亦應尊重而不得恣意侵犯，並得藉之與議會抗衡的

權力。惟首長雖被賦予代表地方自治體並綜理其政務之權力，但其地位並非凌駕同具民主基礎之另一住民代表機關議會之上。此乃因行政首長雖是地方自治體的代表，但並非意味首長有決定所有自治體意思的權力，反之，議會被賦予主要是在條例與預算方面的許多重要事項之議決權，非經議會審議通過，首長不得執行之，首長的行政權受議會相當大的制約。

二、地方議會的地位

議會係由住民直選產生的議員所組成的住民代表機關與地方自治體的議事機關，具有以條例與預算為主的許多攸關自治體運作重要事項之議決權。其除了是住民代表機關與地方立法機關，以及以條例制定權所呈現的地方自治體意思決定機關¹¹外，其亦是地方政府的監督機關，具有監視地方政府行政執行的權力。惟地方政府首長係議會之外另一由地方選舉人直選產生，與議會同具民主基礎，故而議會雖有被認為係反映多樣民意，其住民代表性較首長強¹²，但並非是地方自治體的最高機關與唯一意思決定機關。

伍、地方府會的權力制衡關係

權力分立，係指將國家權力依其性質，分

註8：蔡茂寅（2003），《地方自治之理論與地方制度法》，第243頁，學林文化。

註9：黃錦堂（2012），《地方制度法論》，第2版，第346、375頁，元照。

註10：蔡秀卿（2009），《地方自治法》，第254頁，三民。張正修（2009），《地方制度法理論與實用》，第399-400頁，新學林。

註11：張正修，前揭註10，第403頁。

註12：北村喜宣等編（2017），《自治体政策法務の理論と課題別実践》，第206頁（神崎一郎執筆），第一法規株式会社。我國學者亦認為，自治條例需經地方立法機關審議通過，其較地方政府的自治規則更具民主正當性。陳慈陽（2016），《憲法學》，第3版，第995頁，元照。

別授予最適行使各該權力的不同國家機關，並使其互為制衡，以守護人權與民主免於因國家權力集中、缺乏有效制衡而被侵害。權力分立故而亦被稱為是以保障人權為目的之自由主義政治組織原理¹³。將權力分散至地方，除有中央與地方協力¹⁴之考量外，使地方自治體抑制中央政府強大化的權力¹⁵，並且得與傳統的權力分立互補的地方自治本身，亦具有建構垂直權力分立、抑制國家濫權的憲政機能¹⁶。

法治國家的權力分立原則當然亦適用於地方自治體的府會權力行使關係¹⁷。府會皆屬地方自治體之必要機關，皆具民主基礎，分別執掌法定的自治行政權與立法權，二者互為制衡的行使法定權力，可謂是採「機關對立主義」¹⁸。司法院釋字第498號解釋文：「地方自治為憲法所保障之制度。基於住民

自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。」¹⁹惟地方府會無論如何運用其法定權力互為制衡，皆不得形成實質上使府會被廢除或權力被掏空的效果乃屬當然。府會間雖存在應貫徹行之的權責制衡關係，但在派系政治或政黨政治的惡用下，此制衡關係亦可能僅徒具形式²⁰。

於我國現行地制法下，府會各被賦予諸多得據以制衡他方的權力。屬於議會的權力包括議決權、條例制定權、預算審議權、監督權²¹等，屬於地方政府的權力有一般行政權、預算編列權、自治規則制定權、覆議請

註13：芦部信喜（2019），《憲法》，第7版，第297頁，岩波書店。

註14：司法院釋字第498號解釋理由書：「…地方自治團體為與中央政府共用權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權…」學者認為中央的權力分立係為制衡，但地方自治的權力垂直分立則旨在合作。李惠宗（2002），《憲法要義》，第611頁，元照。

註15：工藤達朗等著（2011），《憲法》，第4版，第355頁（畑尻剛執筆），不磨書房。宮本憲一（2016），《日本の地方自治：その歴史と未来》，增補版，第23頁，自治体研究社。

註16：許志雄（1992），《憲法之基礎理論》，第289頁，稻禾。學者有謂，面對立法優位到行政優位的演變，應強化地方自治的功能，以制衡中央行政機關的獨斷。許慶雄（2015），《憲法之基本原理》，第105-106頁，獨立作家。

註17：許育典（2016），《憲法》，第7版，第445頁，元照。

註18：蔡秀卿，前揭註10，第228頁。

註19：學者認為現行地制法就地方行政機關與立法機關的制衡關係並未特別設計，基本上係取法中央層級的行政院與立法院的關係而規定。李惠宗（2013），《中華民國憲法概要：憲法生活的新思維》，第10版，第335頁，元照。許育典，前揭註17，第445頁。惟依憲法的規定，立法院與行政院互有對行政院長的不信任議決權與呈請總統解散立法院之權，此立法院與行政院互為制衡的憲政體制設計，係現行地制法的地方府會關係規定所無。

註20：關於府會制度的僵化，另請參閱胡博碩（2017），〈地方自治團體組織之探討〉，陳清秀、蔡志方主編，前揭註4，第155-156頁。

註21：此議會監督制度包括行政首長應向議會提出施政報告並備民代質詢等，被認為係基於民意政治與責任政治原則而來。陳慈陽，前揭註12，第990頁。

求權等。關於本文比較與借鏡對象的日本府會權力制衡制度，屬於議會的權力有議決權、條例制定權、調查權²²、副首長人事同意權²³、檢查權²⁴、監查請求權²⁵、請求首長出席議會權，以及對首長的不信任議決權等，屬於首長的權力有一般行政權、規則制定權、專決處分權²⁶、再議請求權與解散議會權等。

陸、比較與借鏡日本再議制度的可能性

一、我國的覆議制度

地制法第39條明定地方政府對議會所為

之決議若認為窒礙難行時，有提請覆議的權力²⁷。以縣（市）政府為例，同條第2項前段：「縣（市）政府對第三十六條第一款至第六款²⁸及第十款²⁹之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達縣（市）政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請縣（市）議會覆議。」覆議制度係作為執行機關的地方政府，對於議會所為的決議認為窒礙難行時，提請議會再次審議，以期議會的原決議失效的制度，故而有被認為並非僅屬議會立法程序的一環，亦是行政首長立法性的職權³⁰。

覆議除作為地方府會的制衡制度外，其本身亦屬一種非司法的政治紛爭解決機制³¹，

註22：依地自法第100條的規定，議會得調查普通地方公共團體的事務，為遂行該調查而認為有必要時，得請求選舉人及其他關係人出席議會與作證，並得請求其提出記錄。受請求人若無正當理由拒絕者，得科處六個月以上監禁或十萬元以下罰金。

註23：地自法第162條：「副知事及副市町村長，由普通地方公共團體首長經議會同意選任之。」

註24：依地自法第98條第1項的規定，議會得檢閱有關普通地方公共團體事務之文書及帳目，並得請求普通地方公共團體首長等提出報告，檢查該事務之管理、議決之執行及出納。

註25：依地自法第98條第2項的規定，議會對於普通地方公共團體的事務，得請求監查委員為監查，並報告監查結果。

註26：所謂專決處分制度，主要是規定於地自法第179條，係指於議會不適當行使其權限，或因發生緊急事件，或因議會與首長對立等原因，以致難以獲得議會的意思決定，而阻礙了地方公共團體的順利運作，有影響住民生活之虞時，基於避免行政運作停滯之緊急必要性，由首長代為行使議會的權限之制度。檜垣正己（2011），《地方自治法の要点》，第8次改訂版，第138頁，學陽書房。川崎政司（2011），《地方自治法基本解説》，第4版，第199頁，法學書院。田村達久（2019），《レベルアップ地方自治法解説》，第224-225頁，第一法規株式会社。

註27：惟得提出覆議的對象，僅限於有法律拘束力的決議。議會的決議若無法律上的根據，至多僅對地方政府有政治壓力，而不具法律拘束力，地方政府無應予執行的義務，自不發生窒礙難行的問題。此外，決議若有違法疑義，地方政府除得提請覆議外，另得訴請司法救濟，若不具違法疑義，僅屬政策上窒礙難行，地方政府則僅能提請覆議。許宗力（1999），〈從行政與立法的分際談府會關係〉，氏著，《憲法與法治國行政》，第282頁，元照。

註28：亦即1.縣（市）規章、2.縣（市）預算、3.縣（市）特別稅課、臨時稅課及附加稅課、4.縣（市）財產的處分、5.縣（市）政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例、6.縣（市）政府提案事項。

註29：亦即其他依法律或上級法規賦予職權的事項。

註30：張正修，前揭註10，第480-481頁。

註31：許宗力，前揭註27，第279頁。

或是調整地方行政與立法衝突的重要手段之一³²。相對於議會主要是藉由立法權與預算審議權制衡地方政府，地方政府被認為主要是藉由覆議權的行使對抗議會³³。

（一）議會維持原決議

地制法規定地方議會對於地方政府所移送的覆議案，應於送達十五日內作成決議。覆議時，如有出席議員、代表2/3維持原議決案，地方政府應即接受該決議（第39條第4項）。此與憲法就中央政府所提覆議案的規範有所不同。

惟直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案經覆議後，雖維持原決議，但地方政府若認為歲入、歲出的議決違反相關法律、基於法律授權的法規規定或逾越權限，或認為對維持政府施政所必須的經費、法律規定應負擔的經費及上年度已確定數額的繼續經費之刪除已造成窒礙難行時，得報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商，於一個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商的機關逕為決定之³⁴（第40條第4、5項）。此乃議會維持原決議後，地方政府另得依其他法定程序以獲取行政所需預算的救濟機制，此亦屬地方政府對於議會預算審議權及覆議案議決權的行使之制衡。

（二）議會原決議失效

若議會未於覆議案送達15日內作成決議，

或議會未能以出席者2/3維持原決議，原決議失效（第39條第4項）。亦即，支持首長覆議案的議員若能成功杯葛、癱瘓議事，使議會未能於覆議案送達15日內作成決議，或首長的覆議案能獲得議會出席者1/3又多一席的少數支持，即能使議會的原決議失效。

地制法第39條第5項：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）預算案之覆議案，如原決議失效，地方議會應就地方政府原提案重行議決，並不得再為相同之決議，各該行政機關亦不得再提覆議。」亦即，地方政府若對於議會所為有關預算案的新決議仍認為窒礙難行時，已無再提請覆議的權力。惟若從覆議制度的設計本旨係為尊重地方政府作為執行機關的地位，使議會於地方政府的提請覆議後再次省視決議的執行可能性與合理性觀之，此限制地方政府再提覆議案的規定是否契合覆議制度的本旨，容或有再斟酌的餘地³⁵。

二、日本的再議制度

日本地方政府首長係由地方住民直選產生，於此首長制下，此制度係賦予首長就特定事項與議會意見對立時，有基於特定理由請求議會再議的權力，由於此再議請求具有停止議會的議決與選舉之效力，故而學說另有將此再議請求權稱為拒絕權³⁶。此再議制

註32：張正修，前揭註10，第479頁。

註33：蔡茂寅，前揭註8，第95、243頁。

註34：議會對歲入、歲出的議決是否違反相關法律、法規規定或逾越權限等而產生違法爭議時，地制法的規定係採政治或機關協商方式解決，被認為係為實踐「民主程序」的目標，使民意機關能完成合法的預算審議。李惠宗，前揭註14，第652頁。惟在法治國家下，將議會決議合法性的法律爭議事件訴諸非司法的政治或機關協商方式解決是否允當，恐有再加檢討的餘地。

註35：對此規定的質疑，另請參閱張正修，前揭註10，第483頁。

度又被區分為如次的一般再議制度與特別再議制度。

（一）一般再議制度

依地自法第176條的規定，首長對於議會所為的議決有異議時，得自議決之日（若是有關條例的制定、改廢或有關預算的議決，則自收到該議決之日）起10日內，出示理由提請議會再議（第1項）。若議會作成與原議決相同的議決時，該議決確定（第2項）。原議決若是有關條例的制定、改廢或有關預算，則需經出席議員2/3同意，始得維持原議決（第3項）。由於首長對此類事項有是否提出再議的裁量權，故此類再議又被稱為任意的再議³⁷。

（二）特別再議制度

依地自法第176條第4項的規定，首長若認為議會所為的議決或選舉超越其權限，或違反法令或會議規則時，應出示理由提請議會再議或再選舉。再者，依地自法第177條的規定，首長對於議會就下列經費所為的刪除或減額議決，須出示理由提請議會再議。此經費包括：一、依法令負擔的經費、行政廳基於法律的規定依職權所命令的經費，以及其他屬於普通地方公共團體義務的經費；二、為應急非常災害或復原設施，或為預防感染症的必要經費（第1項）。由於首長對此類事

項負有需提出再議的義務，故此類再議又被稱為義務的再議³⁸。

三、比較與借鏡日本再議制度的可能性

茲可從覆議制度的分類、覆議提出的期限、議會原決議失效的多數決，以及覆議案議決後的府會制衡之面向比較與借鏡之。

（一）覆議制度的分類

我國地制法就覆議制度並未如日本再議制度係依提起再議之事項，區分為地方政府得提出覆議（任意覆議）與需提出覆議（義務覆議）之制度類別，僅一般性的規定地方政府對議會的決議如認為窒礙難行時，得就窒礙難行部分敘明理由送請議會覆議。亦即無論議會之決議是否具有違法疑義，首長皆有是否提出覆議之裁量權。

由於議會決議事項種類繁多，其決議可能僅涉及與首長政策立場歧異，對首長之施政產生政治影響而不具違法性，故此類決議確實應尊重首長基於維持府會和諧關係等政治考量，而有是否提出覆議之裁量權。但若議會之決議涉及違法性，基於住民權益的保障與法治原則的貫徹，首長對此有違法疑義之議會決議應有提出覆議之義務。故而日本現行再議制度依再議事項係純屬首長有異議或更涉及違法性之不同，分別定其妥適的再

註36：小林直樹（1994），《憲法講義下》，第462頁，東京大學出版會。小林武、渡名喜庸安（2007），《憲法と地方自治》，第225頁（小林武執筆），有斐閣。塩野宏（2012），《行政法Ⅲ行政組織法》，第4版，第204頁，有斐閣。宇賀克也（2019），《地方自治法概說》，第8版，第303頁，有斐閣。

註37：吉田勉（2014），《講義・地方自治法：基礎から実務まで》，改訂版，第119頁，八千代出版社。

註38：吉田勉，前揭註37，第119頁。

議程序規範，頗值得我國參考借鏡之³⁹。

（二）覆議提出的期限

日本現制所定的提請議會再議的期限，為議會決議日起10日內，但若是有關條例制定、改廢或有關預算的決議，則是決議收到日起10日內。雖然聲請覆議的期限短，具有使覆議對象之決議較早確定的優點，但由於地方議會所為的決議是否窒礙難行，乃是應綜合考慮地方各種因素為妥適判斷的事項，且覆議事項亦可能攸關住民權益與地方公益，故而日本現制將提請議會再議之時限定於10日內，恐過於限縮地方政府周延思考提請再議所需的合理期間。惟我國現制所定提請覆議的期限，則為該議決案送達地方政府起30日內，由於在此期間內，議會的原決議係處於將來可能失效的不確定狀態，從而為使原決議儘快確定以維地方法秩序或政策決定的安定性，此30日之時限是否過長，恐亦有再檢討的餘地。

（三）議會原決議失效的多數決

依日本現制，議會對於再議案若作成與原決議相同的決議時，原決議確定。但原決議若是有關條例制定、改廢或有關預算，則需經出席議員2/3的同意，始得維持原決議（第3項）。亦即，再議事項若無關於條例的制定、改廢或預算，議會經出席議員1/2的同

意，即得維持原決議。反觀我國現制，對於所有覆議案，無論是否有關條例的制定、改廢或預算，議會皆須經出席議員2/3的同意始能維持原決議。關於地方議會原決議的確定或失效所應依循的多數決規範，究竟應採日本法所定的依再議事項之原則上相對多數決、例外特別多數決，或應採我國法所定的不分覆議事項一概特別多數決，確有值得討論的餘地。

首先，就行政院所提覆議案，憲法規定「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。…覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員1/2以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。」憲法就可能涉及全體國民利益之覆議案，係規定若經全體立委1/2以上決議維持原案，行政院長即應接受該決議，則影響範圍僅限於地方自治體之地方政府覆議案，有無設不同規範之必要，即值得再檢討⁴⁰。

其次，就議會實踐民主原則之民主多數決而言，議會的通過原決議僅需出席者1/2同意即可，但對於地方政府所提覆議案，若一概要求議會需出席者2/3同意始得維持原決議，由於此無異是使支持政府覆議案的議會少數

註39：學者另有認為日本的再議制度對得提出再議的理由乃至構成要件規定明確，反觀我國僅以窒礙難行作為得提請覆議的理由，故而應仿效日本再議制度明定覆議理由。張正修，前揭註10，第481-482頁。

註40：若比較我國中央與地方層次之覆議法制，前者憲法係規定須經「全體」立委1/2以上同意，後者地制法則規定須經「出席」議員2/3以上同意，始能維持原決議，故而確實難以論斷何者較易或較難維持原決議。但現行須獲「出席」議員2/3以上同意的制度設計因有本文如下所指出存在違反民主原則疑義之問題點，故而應否如中央覆議制度修改為經「全體」議員1/2以上同意即得維持原決議，或許是我國改良地方覆議制度的可能選項之一。

派之意志優越於反對政府覆議案的多數派，此形式上特別多數決導致實質上少數決的結果是否有違民主原則，恐有疑義。

再者，的確，若考慮我國特殊的地方政治生態，被政黨或派系多數席次控制的議會經常有以地方條例制定權或預算審議權，作為惡意杯葛地方政府順遂推行政務的情事⁴¹，從而議會須以2/3多數同意始能維持原決議的規定，有避免議會由單一政黨或派系掌控之優點⁴²，具有使地方政府得以制衡議會濫用議決權的功能，非不具合理性。但就府會地位對等原則而言，府會皆屬具民主基礎的住民代表機關，二者的法律地位互為對等，我國現制規定地方議會須經出席者2/3同意始得維持原決議，非無破壞地方府會的對等關係，使地方政府於權力分立體制中優位於地方議會的可疑⁴³，此覆議制度亦被認為係有利於行政機關的衝突解決機制⁴⁴。

故而，本文認為基於府會對等原則，原則上原決議如經議會出席者過半數支持即應確定。但關於條例制定、改廢或預算的覆議案，因屬地方自治體重大事項，應有特別考量地方政府作為此重大事項執行機關的是否有窒礙難行處之必要性，此際，或可參考日本制度例外採特別多數決。

（四）覆議案議決後的府會制衡

依地制法的上開規定，覆議案如經議會出席者2/3維持原決議，地方政府除有得依據第40條第4、5項規定辦理之情事外，應即接受該決議，只能執行其認為窒礙難行的議會決議。反之，覆議案若未經出席者2/3維持原決議，原決議即失效，議會之政策立場縱使與地方政府有再大之歧異，亦不得再為相同之決議。惟府會的對立紛歧依然未解，此覆議制度有被質疑無法解決府會對立，反而造成地方政務推動的困難⁴⁵。故而對於府會皆堅持立場的紛爭難解，參考與借鏡外國法制，如何建構符合住民自治與權力分立原則之解消府會衝突的最終機制，應持續是我國改良地方自治法制時的重要課題。

柒、借鏡日本府會之首長不信任議決與議會解散制度的可能性

一、日本府會的首長不信任議決與議會解散制度

（一）此制度的內涵

依地自法第178條的規定，議會得對普通地方公共團體首長為不信任議決，通過後須立即由議長將其意旨通知首長，此時，首長得

註41：李惠宗，前揭註14，第643頁。

註42：黃錦堂，前揭註9，第391頁。

註43：學者認為，覆議時需有出席議員、代表2/3多數決始能維持原決議，係使地方行政首長於府會權力分立體制中享有優勢地位，有利於地方行政首長。黃錦堂，前揭註9，第346、383頁。學者另有批評指出，此「強勢行政權」制度係導致府會關係緊張的原因。陳新民（2005），《憲法導論》，第5版，第403頁，新學林。惟學者另有不同見解，認為地方議會若對於首長的覆議案維持原決議，首長即需接受，係表現出地方立法機關的地位優於地方首長。張正修，前揭註10，第400頁。

註44：蕭文生，前揭註6，第191頁。

註45：張正修，前揭註10，第400頁。

於收受通知日起10日內解散議會（第1項）。首長若未於此10日內解散議會，或議會解散後初次召集的議會再次通過不信任議決，並由議長對首長為該意旨的通知時，失其職務（第2項）。議會的通過不信任議決，需有議員2/3以上的出席，以及出席議員3/4的同意（第3項）。惟議會解散後初次召集的議會，只需經議員2/3以上的出席，以及出席議員1/2的同意通過不信任議決，首長即失其職務（第3項）。此外，依地自法第177條第3項之規定，議會對於應急非常災害或復原設施，或為預防感染症的必要經費為刪除或減額議決，經首長提請再議但議會仍作成刪除或減額議決時，首長得將該議決視為議會的不信任議決。由於首長係由地方選舉人直選產生，首長對議會有提請再議的權力之外，地自法於基本上採首長制下，另賦予議會與首長互有不信任議決與解散議會的權力，故而亦兼採有議院內閣制的元素⁴⁶。學者有稱之為半大統領制⁴⁷、特殊的首長制⁴⁸、首長制與

議院內閣制之折衷制⁴⁹或混合制⁵⁰。

相對於不信任議決係議會制衡首長的手段，解散議會則是首長對抗議會的不信任議決之手段⁵¹。係地方府會因法案、政策或其他政治問題所產生的對立衝突之非司法的最終解決機制。最終是委諸住民藉選舉所呈現的民意作裁判，以尋求民主的解決⁵²。

（二）此制度的合憲性

關於日本現行地自法於採首長制之同時，另納採作為內閣制內涵的此制度之合憲性，由於日本憲法僅原則性規定「地方公共團體之組織與運作事項，由法律基於地方自治本旨定之。」（第92條）「地方公共團體依法律之規定設置議會為其議事機關。」「地方公共團體之首長、議會議員及法律所定之其他職員，由地方公共團體之住民直接選舉之。」（第93條）。關於「地方自治本旨」的內涵，通說認為即是團體自治與住民自治，其中，住民自治意指地方事務的處理是依地方住民的意思行之，係由來於民主主義的要求⁵³。由於

註46：原田尚彥（2005），《地方自治の法としくみ》，改訂版，第79頁，學陽書房。松井茂記（2007），《日本国憲法》，第3版，第280頁，有斐閣。大石真（2009），《憲法講義I》，第2版，第300頁，有斐閣。毛利透等著（2017），《憲法I》，第2版，第375頁（松本哲治執筆），有斐閣。小林直樹，前揭註36，第463頁。小林武、渡名喜庸安，前揭註36，第224頁（小林武執筆）。

註47：宇賀克也，前揭註36，第296頁。

註48：室井力、原野翹編（2005），《新現代地方自治法入門》，第2版，第222頁（渡名喜庸安執筆），法律文化社。

註49：土岐寬等著（2011），《現代日本の地方自治》，改訂版，第19頁（土岐寬執筆），北樹出版。

註50：學者認為在此混合制的日本地方公共團體統治構造下，顯著強化了首長的實力。亘理格、北村喜宣編著（2013），《個別行政法》，第42頁，有斐閣。

註51：佐藤幸治（2011），《日本国憲法論》，第555頁，成文堂。松本英昭（2018），《要說地方自治法：新地方自治制度の全容》，第10版，第496頁，ぎょうせい。

註52：幸田雅治編（2018），《地方自治論：変化と未来》，第71頁（入江容子執筆），法律文化社。檜垣正己，前揭註26，第202頁。吉田勉，前揭註37，第124頁。

註53：樋口陽一（1994），《憲法》，第370頁，創文社。藤田宙靖（2005），《行政組織法》，第167頁，有斐閣。渋谷秀樹（2017），《憲法》，第3版，第736頁，有斐閣。芦部信喜，前揭註13，第

憲法對於地方政府體制並未明定，故而立法者於不違背憲法與地方自治本旨之前提下，對於作為地方公共團體組織之府會的權責體制係採首長制或議會內閣制，或兼採首長制與議會內閣制，自得立法裁量決定之。由住民對於府會的紛爭，藉由議會解散後的選舉投票所選出的新議會之多數決以決定首長的去留，亦契合作為地方自治本旨的住民自治原則。

（三）學者對此制度的論說

地自法為何於採首長制之原則下，另兼採議會內閣制的元素，學者認為就二元代表制下的議會與首長之關係，此制度係著眼於使首長制民主主義與議會制民主主義皆得以發揮互為調整的機能⁵⁴，係日本地自法於採首長主義下，另納入議會主義或議院內閣制加以調整⁵⁵。

（四）地方府會運作此制度的最近案例

關於日本地方府會運用此制度的最近事例，2023年6月廣島縣安芸高田市議會因「無印良品」開店計畫案，對石丸伸二市長提出並通過不具法律拘束力的譴責議決案。之後，議員認為在市長與議會長期對立下，為謀求市政正常運作，最佳策略是藉由重新舉行議員選舉（議會通過對市長的不信任議決與市長解散議會後舉行），以及日後可能發生的市長選舉（新議會再次通過不信任議決

時），故而對市長提出不信任議決案，惟該議決案被否決。此外，東京都あきる野市議會與市長村木秀幸因特殊老人養護之家案立場對立，議員以村木氏漠視議會、違反民主為由，對其提出不信任議決案，議會於2022年6月通過該議決案，村木氏隨即依地自法解散議會，新選出的市議會再次通過不信任案，村木氏依地自法之規定失其職務。村木氏乃以該不信任議決違法為由，於2022年8月向東京地方法院提起撤銷議會違法議決之訴，但於隔年5月被駁回，審判長鎌野真敬判示因無事實得認為議會的議決係屬違法。

二、我國借鏡日本府會此制度的可能性

我國現制對於府會地位與權力行使關係，係採行政首長制，府會係對等獨立行使其法定權限，並無類似日本地方府會的首長不信任與議會解散之制衡制度，在此首長制下，府會對於議會決議所生的對立紛爭雖得藉由覆議制度的運作暫時解消，但府會於其他方面若皆堅持政治立場拒不妥協，地方行政將有停滯而損害住民公益之虞，因而或有探討我國現制有否納入日本上開制度的可能。

（一）代議民主制度下的府會法律與政治關係

依我國現行憲法的規定，地方自治體制係採代議民主制，由同具民主基礎的地方府

378-379頁。佐藤幸治，前揭註51，第550頁。大石真，前揭註46，第287頁。松井茂記，前揭註46，第278頁。宇賀克也，前揭註36，第2-3頁。

註54：人見剛、須藤陽子編著（2010），《ホーンブック地方自治法》，第53頁（三野靖執筆），北樹出版。小林武、渡名喜庸安，前揭註36，第229頁（小林武執筆）。

註55：小林直樹，前揭註36，第463頁。小林武、渡名喜庸安，前揭註36，第229頁（小林武執筆）。松本英昭，前揭註51，第496頁。

會，依憲法與法律的授權規定，分別代表住民行使其法定權力，二者間運營著權力制衡的法律關係。由於地方自治係受憲法制度性保障，國家機關基於作為地方自治本旨之一的團體自治原則，對於地方府會的權力制衡行為，若無憲法與符合地方自治本旨的法律之依據，自不得恣意介入干預。此外，由於我國係實行以政黨政治為主軸的民主政治，因此府會間亦存在著政黨互為競爭，分別爭取住民政治支持並對選民負政治責任的政治關係，即便首長與民代無政黨背景，亦是分別對選民負政治責任。因此國家機關基於對政黨政治或民意政治的尊重，對於呈現於地方府會間的政黨或其他政治力之政治抗衡行為，自不宜恣意干預，應委由其自律解決，最終應是尊重地方主權者住民依民主程序裁決。

（二）我國建構此制度的可能性

我國地方行政首長與議會民代皆由選民直選產生，各具民主代表性，但在首長所屬政黨未能於議會掌控多數席次下，府會的對立紛爭恐難避免⁵⁶。然而對於府會因政治因素所衍生，但基於對地方自治、代議民主政治與

政黨政治的尊重，不適宜由其他國家機關介入解決的政治紛爭，除由選民藉罷免權的行使以解決僵局外，別無其他解決之道，惟選民罷免權的行使受有法定罷免程序費時⁵⁷與限制⁵⁸之制約。由於與日本憲法同樣，我國憲法對於地方府會體制係採首長制或議會內閣制或二者的混合制並未預作價值決定，係委由立法裁量決定之，因而若立法者於現行的首長制下另兼採首長不信任議決與議會解散制度，由選民以選舉投票對議會與首長的政爭為最終裁決，係屬住民自治原則的具體表現，符合憲法保障地方自治的本旨，且不違反權力分立原則，自不生違憲問題。從而為探求地方主權者住民對紛爭當事者府會的支持或反對真意，或有思考有無納入日本上開府會最終制衡制度之可能⁵⁹。惟基於如下的檢討，本文認為現階段我國仍不宜援引日本該制度作為府會紛爭的最終制衡或解決機制。

首先，地方行政首長係由選民直選產生，選民係首長職位與權力的正當性根源，首長係對地方住民負政治責任，府會地位對等，若在此首長制下，另賦予議會得藉由不信任議決使具有民意基礎的首長去職，則應反思

註56：許宗力，前揭註27，第275頁。

註57：例如依公職人員選舉罷免法（下稱選罷法）第80條第1項的規定，直轄市議員、直轄市長、縣（市）長的罷免連署期間即需60日，縣（市）議員、鄉（鎮、市）長需40日。

註58：例如依選罷法第75條第1項的規定，對於就職未滿一年的地方公職人員不得行使罷免權，第92條第2項明定罷免案被否決者，於該被罷免人的剩餘任期內，不得對其再為罷免案的提議。

註59：我國憲法增修條文第3條第2項第3款雖明定立法院與行政院長互有不信任議決權與呈請總統解散權，但立法院行使不信任議決權之對象係行政院長，並非是選民直選、具有民意基礎的行政首長（總統），此與地方議會行使不信任議決權之對象為地方選民直選、具有民意基礎的行政首長有所不同，因而於探討我國地方府會關係體制應否納入此制度時，仍應從此制度本身宜否作為府會制衡制度思考，而非謂此中央府會外觀類似但本質有所差異的制度當然亦適合建構於地方府會的制衡關係中。

的是議會此不信任議決權是否具備足夠的民主正當性？對於日本的此制度，學者亦質疑由於首長與議員皆是由住民選舉產生，二者對立時，議會應無如議院內閣制般的追究首長責任之資格⁶⁰。

其次，在我國現階段尚難被評價是理性場域的地方府會政治中，若行政首長與議會多數議員同屬一政黨，則在政黨政治的惡用下，府會制衡恐淪為徒具形式，但若行政首長與議會多數議員分屬不同政黨，議會多數黨亦的確可能基於黨派利益等政治考量，藉由其多數席次而濫用對首長的不信任議決權。雖然議員的濫用此權力，相對的因需承擔首長的可能解散議會重新舉行議員改選，導致落選或原議會多數席次反而淪為少數席次的政治風險，故而相當程度或許能降低議會多數黨濫用此權力的可能，惟此並非意味議會多數黨議員於評估各種損益後絕無可能冒此風險。若議會多數黨習於濫用對首長的不信任議決，其結果可能導致首長屈服於此威嚇下怯於抗衡議會而毫無作為，或首長因勇於抗拒議會而面臨去職，無論何種結果恐皆屬此制衡制度之惡用，亦違背選民藉由分裂投票所期待的府會分由不同政黨主導之良性制衡。對日本的此制度，學者亦批判其導致了二元代表制原所要求的首長與議會之制衡、機關對立無法發揮功能⁶¹。而且，若議會多數黨習於惡用首長不信任議決，不啻扼殺了基於選舉而產生的少數派行政首長執政之可能。

再者，即便議會多數黨並非基於政黨利益

等考量，而是理性通過對首長的不信任議決，此際可能後續的發展包括：一、首長未解散議會而去職，重新舉行首長的選舉，二、首長解散議會，重新舉行議員選舉，但新議會未再次通過對首長的不信任議決，三、首長解散議會，重新舉行議員選舉，於新議會再次通過對首長的不信任議決後，首長去職並重新舉行首長選舉。無論係何種發展，恐皆導致因地方頻繁選舉使地方政局動盪，進而損害以政局穩定為基礎的地方住民之公益。其中尤以第三種發展因前後短期間改選所有議員與首長，耗費包括地方行政停滯、龐大選舉經費支出等高昂成本。

（三）小結

綜上所論，本文認為日本現行府會的不信任議決與解散制度雖是我國地方自治中為貫徹住民自治，終局解決府會紛爭之得被參考的府會制衡選項，但在現階段我國府會政治生態下，實不宜貿然援用此制度，況且此制度存在著議會的不信任議決權之民主正當性問題。從而，對於府會衝突的政治僵局，現階段亦僅能委由府會理性行使其制衡權力自律解決。雖然我國每四年始舉行地方選舉，或是雖然如前所述選民罷免權的行使受到法定罷免程序費時、行使罷免權受有限制之侷限，但現階段仍宜由地方主權者住民藉由其選舉權或罷免權的行使，以「逼迫」首長與議員須基於地方公益的維護或增進，理性行使其制衡權力。日本現行地自法明定地方主權者住民得以住民投票之方式請求解散議會，此強力監督地方自治機關的住民直接請

註60：幸田雅治編，前揭註52，第71頁（入江容子執筆）。

註61：人見剛（2005），《分權改革と自治体法理》，第190頁，敬文堂。

求制度⁶²，或許是我國完備府會政治爭議解決機制時之另一思考面。

捌、結論

我國與日本皆是賦予地方自治受憲法制度性保障的法治國家，國會除不得恣意立法侵害地方自治權外，並負有依團體自治與住民自治的地方自治本旨制定法律具體實現地方自治的憲法義務。在採用地方自治體制作為國家總體憲政體制一環的我國，基於民主與權力分立的憲法原則與規定，地方議會議員與行政首長皆是由地方住民選舉產生，係各自具有民主基礎的住民代表機關，採二元代表制，二者地位獨立對等，各依據憲法與法律行使其法定權限，皆無壟斷地方自治體意思決定之權，在權力分立與代議民主政治、政黨政治下，府會存在著互為制衡的法律與政治關係。

我國現行法制賦予府會有諸多得據以制衡他方的權力。但地方府會於行使其制衡權力時，尤其在府會分由不同政黨主導下，由於政治理念、黨派利益的分歧等因素，必然經常發生對立紛爭，恐有導致地方行政停滯，損害地方住民利益之虞。關於府會就法案與

政策的對立之解決機制，我國現行法制設有首長得請求議會覆議的制度，而日本現行的再議法制有更為詳細且妥適的規範，值得我國參考借鏡。

再者，對於各自具民主基礎的府會因政治等因素所衍生的紛爭對立，中央機關基於對地方自治、政黨政治與代議民主政治的尊重，自不宜恣意介入干預，否則非但無從解決府會紛爭，適足以侵害以團體自治與住民自治為本質的地方自治。由於我國現行地方自治法制中，欠缺府會紛爭的最終解決機制，有致使紛爭長期無解，地方行政停滯因而地方公益受重大損害之虞，從而，我國地方府會的權力制衡與最終紛爭解決制度，或有參考日本現行的府會不信任與解散制度之可能。惟此立意良好的府會制衡制度，若在現階段府會政治中貿然實施，因有高度可能被議會多數黨濫用，導致地方政治失序、行政停滯，以及府會制衡徒具形式而損害地方公益之弊端，從而關於府會紛爭的最終解決，我國現時實無援引採用日本此制度之必要，宜由作為首長與議員權力正當性來源之地方主權者住民藉由其選舉權與罷免權的行使，以監督府會理性行使其制衡權力謀求自律解決，並追究濫用權力的府會及其主導政黨之政治責任。

（投稿日期：2023年12月25日）

註62：關於日本地方住民解散議會的直接請求制度之介紹，另請參閱周宗憲（2013），〈日本地方自治法中的住民直接請求制度：兼論我國相關制度的問題點（下）〉，《全國律師》，17卷2號，第76-78頁。學者有認為，為彌補間接民主的缺陷，宜考慮引進住民解散議會制度，以強化住民直接參與及監督地方自治機關的程度。許志雄（1995），〈地方自治權的基本課題〉，《月旦法學雜誌》，創刊號，第15頁。學者另有建議基於權責制衡的武器對等原則，應修法使地方行政首長於地方立法機關審議預算而有違法情事時，有請求解散議會或代表會之權。陳朝建、王惠玲（2007），〈預算政治與地方府會關係的個案爭議分析〉，陳陽德、紀俊臣主編，《陳陽德教授榮退紀念論文集：地方民主與治理》，第498頁，時英。