

# 我國地方議會會期制度初探\*

江大樹\*\*

## 摘 要

「會期」係指議會具有活動能力的期間，此概念內涵又包括：定期會、延長會期與臨時會等三個部分。議會召集開會之次數多寡及日期長短，象徵組織職能的重要性高低。各國地方議會有關會期制度的規範模式不一，聯邦制國家歧異較大，單一制國家則通常由中央政府以法律規範之。我國地方議會的會期制度規範，在地方自治法制化完成前，僅以行政命令定之，且相關條文規範頗為嚴格，各地方自治團體的彈性、自主運作空間有限。民國八十三年七月「自治二法」公布施行，亦未將會期制度納入法律的規範層次，直到八十八年一月制定「地方制度法」，對此方有明文規定。然而，此一新增規範因涉及小幅縮減各級地方議會召開臨時會之次數與總日數上限，故曾引發激烈反彈，要求中央政府賦予地方議會更大自治空間。

本文乃是一個初步探索性研究，藉由檢討學理概念、歸納法規變動、描述實務運作，多面向地解析我國地方議會之會期制度，並釐清此一規範課題所引發的各項政治爭端。作者發現：地方議會之會期運作，每年皆有週而復始的慣性存在，相關缺失更是不少；惟應如何妥善予以規範，卻常面臨地方分權與自治監督必須平衡思考的兩難困境。

關鍵字：會期制度、地方議會、地方自治、台灣

---

\* 本文初稿曾發表於中華民國公共行政學會主辦之「地方制度法」學術研討會（民國八十八年七月），作者特別感謝趙永茂教授的評論和兩位匿名審稿委員的修正建議，以及國立暨南國際大學府際關係研究中心廖麗玉、周俊妹、鄭崇田等三位研究助理協助資料蒐集與整理。

\*\* 國立台灣大學政治學博士，現任國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授。

## 壹、前言

今年（八十八年）一月地方制度法公布施行，取代原先於民國八十三年七月制定的省縣自治法與直轄市自治法（簡稱自治二法），成為我國現行地方自治運作之基礎規範。地方制度法的制定，主要係因應「精省」變革，針對省縣鄉鎮地方法制進行各項調整；惟其部分條文內容，涉及將自治二法本來賦予各級地方自治團體的若干權限收歸中央，同時改採比較嚴格的自治監督模式。因此，本法甫一通過，隨即引發各級地方議會激烈反彈與串聯抗爭，要求中央主管機關儘速重新修正相關條文規定。其中，爭議焦點之一，乃是關於地方議會會期制度之規範內涵應否及如何變動的課題。

根據地方制度法第三十四條之規定，我國各級地方議會之會期規範，內容大致如下：除每屆成立大會外，地方議會的定期會每六個月開會一次，每次會期包括例假日或停會在內，直轄市不得超過七十日；縣市議員總額四十一人以上者不得超過四十日，四十人以下者不得超過三十日；鄉鎮市民代表總額二十一人以上者不得超過十六日，二十人以下者不得超過十二日。每年審議總預算之定期會得經大會決議延長會期，延長之會期直轄市不得超過十日，縣市、鄉鎮市不得超過五日，並不得作為質詢之用。此外，遇有地方政府民選首長、議長或議員三分之一以上之請求，或有覆議案提出時，地方議會得召集臨時會；其會期直轄市每次不得超過十日，每十二個月不得多於八次，縣市每次不得超過五日，每十二個月不得多於六次，鄉鎮市每次不得超過三日，每十二個月不得多於五次，處理覆議案則不在此限。這些規範是否妥當？值得深入探究。

其實，早在地方制度法草案於立法院審議之初，台北市議會曾對「直轄市議會每年最多只能召開八次臨時會」此一新增規範表達嚴重不滿，部分議員批評該項規定剝奪議長召集臨時會的固有權利，並將直轄市議會矮化成為鄉鎮市民代表會，凸顯中央在精省後的集權傾向，乃是大開民主倒車（中國時報，民國88年1月9日：18版）。本法通過後，隨即又有全國正副議長聯誼會展開串聯抗爭，反對地方立法權遭到許多限縮；地方議會會期規範只是重大不滿條文之一，其他爭議尚包括：覆議案和總預算案的

爭議處理程序、地方單行法規訂定權之歸屬等（自由時報，民國 88 年 3 月 9 日：4 版）。然而，中央與地方對於應否重新修改會期規範條文，雙方見解不一，嗣因朝野立委介入協調，內政部乃邀集各級地方議會代表，研商相關內容修正事宜；執政黨則表示，中央政府將尊重基層意見，儘速修法恢復各級地方議會原有的會期規範內容（中國時報，民國 88 年 5 月 1 日：4 版）。

究竟何謂「會期」制度？其對議會職能發揮有何影響？對落實地方自治重要性多大？我國現行相關法令規範是否合理？又曾歷經哪些條文內容更動？各級地方議會目前實務運作概況有無缺失？未來適當調整方向又該如何？這些都是本文將要探討、論述的重點所在。綜觀當今國內地方自治主要教科書中，一般甚少詳細敘及地方議會之會期制度，遑論深入分析相關規範內涵對地方自治之具體影響（薄慶玖，民國 86 年；管歐，民國 85 年）。至於，若干專書或論文集，亦鮮見有特別針對此項課題進行廣泛研討者（許宗力等，民國 81 年；黃錦堂，民國 84 年；紀俊臣，民國 85 年；鍾福山，民國 84 年 a、民國 85 年；趙永茂，民國 86 年）。因此，本文應屬一個初步的探索性研究，希望能藉由檢討學理概念、歸納法規變動、描述實務運作，多面向地解析我國地方議會之會期制度，進而有助釐清此一規範課題所引發的各項政治爭議。

## 貳、會期制度之學理內涵

所謂會期（session），係指議會具有活動能力之期間，這原與議員任期的觀念一致<sup>1</sup>，不過，有些國家的憲政規範運作，並未就此二者進行必然、

---

<sup>1</sup> 從民主政治的發展歷史觀察，各國議會本非常設機關，僅由君主於必要時召集之，嗣後隨著國會權限擴大，方才逐漸增加開會的次數與期間（林紀東，民國 81 年：391）。此外，此一課題另又涉及所謂「會期不繼續原則」之適用，亦即每一個會期之意思不能在下一會期繼續進行，相關議決未了之法案必須重新提案、審議（謝瑞智，民國 82 年：398）。例如：我國立法院於民國八十八年一月所通過的立法院職權行使法中，即有相關明文規定：政府機關及立法委員提出之議案，每屆立法委員任期屆滿時，尚未完成委員會審查之議案，下屆不予繼續審議（第十三條）。這項規範旨在明定立法院「屆期」不繼續原則，希望藉此制度避免過期法案累積太多，影響委員會審查的議事效率。

直接關聯（謝瑞智，民國 82 年：398）。各國憲法大多僅規定立法機關的任期幾年？應於何時集會？而集會期間之長短，則委諸法律規定；同時，對於議會集會之會期制度，各國規範模式不一，有以憲法、法律明文規定者，亦有依照慣例行之（林紀東，民國 79 年：241）。其中，各國議會有在任期內不另區分會期者，如義大利、愛爾蘭；亦有將一屆任期再明確劃分為幾個會期者，如英、美、法、德、日等國（林紀東，民國 81 年：391-396；古登美等，民國 87 年：41）。

各國議會每屆任期通常或為五年、或為四年，亦有長達六年或短至三年、兩年者，因此，議會開會期間實有必要區分為若干會期。當中，又有以完全固定時間為一會期，亦有不以固定時間為一會期者，例如：英國國會任期最長不得超過五年，每年為一會期，從十月底起到次年十月為止，其間除八、九兩月外，每月均須規定若干時間開會，每年開會總日數約為一百六十日至一百八十日；美國憲法第二十條修正案則規定，國會會議每年至少應召開一次，會議日期除法律另有規定者外，應在每年一月三日正午開始集會，故其實質上亦以每年為一會期，估計全年開會約共二百日；至於，法國國會每年自十月二日起開會八十天，此為第一會期，次年四月二日開會，第二會期最多不得超過九十天，全年開會日數與英、美相近（郭登敖，民國 76 年：6-8）。我國憲法第六十八條規定：立法院會期，每年兩次，第一次自二月至五月底，第二次自九月至十二月底，必要時得延長之，足見立法院之每年會期長短，應和歐美各國議會大致相當；每年分為兩個會期，則與法國規範模式一樣。

會期制度，除「定期會」外，概念上另包括「延長會期」與「臨時會」兩個部分。此處所謂延長會期，係指集會時將原定會期的天數延長，就議事習慣用語言之，這並非延會，亦非延長會議或延期討論。蓋延會之原意乃是「至另一天」，議事學上慣稱「停止開會」；延長會議則係某次開會時間之延長，例如將散會時間從下午六時延長到七時；延期討論則是將本次開會之特定議案，改在下次會議再行討論（郭登敖，民國 76 年：10）。前述我國立法院的會期，依照憲法規定每年兩次，每次四個月，必要時得延長之；至於，實務運作上，立法院經常於每次定期會後，延長會期半個月到一個左右，亦即上半年定期會延長到六月，下半年定期會延長到次年一月。而且，這可說是自立法院遷台以後的運作常態，早期（如第二十

五會期)甚至曾有延長會期多達九十二日者,故憲法學者特別指出:延長會期過於輕易,似與憲法本條規定精神未合,亟應究明原因,予以改進(林紀東,民國 81 年:398)。

至於,「臨時會」顧名思義係指,在定期會時間範圍以外,為因應特殊情事之需,所召開的會議。我國憲法第六十九條規定,立法院遇有左列情事之一時,得開臨時會:一、總統之咨請;二、立法委員四分之一以上之請求。蓋依憲法第六十八條規定,每年一月、六至八月,原屬立法院休會期間,惟因各國憲法多有「立法機關於必要時得召開臨時會」之規定,我國憲法基於相同意旨,乃將立法院臨時會召開的必要條件,予以明文規定。臨時會基本上仍屬議會會期的一部份,故其出席人數、決議人數等議事規範,均與定期會(常會)大致相同。

各國地方議會之會期制度,固常參照該國國會的相關運作規範,惟因同時涉及每個國家地方自治體制之不同,具體規定內容自然頗多差異。其中,不僅是單一國或聯邦國的區別,往往也視各國法律或其中央政府所為自治監督之規範密度而定。例如:美國是聯邦制國家,各州議會權限極大、自主性甚高,故其會期規範呈現高度歧異,不僅每年或每兩年開會一次,各州有所不同;每次會期日數上限,各州規定更是相當懸殊,有些(如:阿拉巴馬州)少至每兩年才開會三十六日,有些(如:加利福尼亞州)多達每年開會一百二十日,一般約在每年或每兩年開會六十日至九十日之間,另有許多州則並未明確限制會期(李宗黃,民國 52 年:35-39)。其實,在各州早期歷史中,州議會通常每年開會一次,但十九世紀時,由於人民對議會的廣泛不信任,認為議會經常開會之壞處多於好處,故多改成每兩年開會一次,阿拉巴馬州有一段時期甚至定為四年開會一次;而且,隨著會議次數減少,許多州的憲法更明確限制每次會議的開會日數,包括定期會及臨時會(或稱特別會期)皆有嚴格規定(郝樂威,民國 53 年:165-166)。不過,嗣後隨著州議會職能日漸擴增,嚴格的會期限制,不但可能導致若干法案未經審慎處理即被草率通過,有些州亦曾利用各種議事技巧來規避法定時間限制,因此,法政學者及地方議員乃有提議廢除州憲法對會期規範之嚴格限制,允許議會自行決定開會日數<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> 早期,有些州議會在會期最後一天的最後五分鐘內,故意將時鐘表面遮蓋或讓時

日本因係單一制的國家，故其地方議會會期制度乃由中央法律進行統一規範；不過，相關條文內容僅作上限規定，保留相當大的彈性空間，可供各個地方自治團體自行運用（張炳楠、蔡信重，民國 62 年：75；行政院研考會，民國 82 年：31）。由於我國現行地方自治法制規範，多與日本相關經驗類似，特將其地方自治法有關地方議會會議召集，定期會及臨時會之會期規範等條文內容，摘錄如下。第一 一條規定：「普通地方公共團體議會，由普通地方公共團體首長召集。如由議員名額四分之一以上出示必須提付會議議決事件而請求召集臨時會時，該普通地方公共團體首長應召集之。於都道府縣及市在召集開會前七日，於町村在前三日應公告之。但緊急時不在此限。」另外，第一 二條規定：「普通地方公共團體議會，召集常會（定期會）及臨時會。常會每年在四次以內，依條例所定次數召集之。臨時會如有必要時，以該事件為限召集之。應提付臨時會議決事件，普通地方公共團體首長應事先公告之。於臨時會開會中如有緊急事件時，雖有前二項之規定，仍得立即提付會議議決之。普通地方公共團體議會會期及其延會並有關開會休會事項，由議會定之。」其中，日本地方議會可自行以「條例」規定定期會的召集次數，中央法律僅作每年最多四次的上限規定；臨時會之召集，必須事先公告，而且應以特定事件為限，這些都是值得參考的規範模式。

我國對於各級立法機關會期長短之規範，主要取決於政府層級高低與議員人數多寡此二項指標。首先，以定期會而言，雖然各級立法機關每年同為兩次，但是每次定期會之會期日數上限，在立法院是四個月，兩個直轄市議會<sup>3</sup>皆為七十日；縣市議會議員總額四十人以下者為三十日，四十一

---

針停止走動，然後繼續開會數天；亦有許多州議會將「會期」界定為實際開會日數，不包括例假日或停會時間，如此可使原本六十天的會期，實際上延長為三、四個月；參見郝樂威，民國 53 年：166。至於，以紐約州為例，現行州憲法對於議會之會期規範相當簡要，僅有會議必須公開、不得任意延會、三分之二議員同意始得召開臨時會等相關條文規定，並無嚴格的會期次數或日數限制；see <http://assembly.state.ny.us/cgi-bin>。

<sup>3</sup> 至於，台灣省議會部分，在民國八十七年十二月凍結省級自治以前，台灣省議會每年召開兩次定期會，每次會期上限為九十日，而且亦可召集臨時會，每次會期上限為二十日（台灣省議會組織規程第十九條）。當前改制為台灣省諮議會後，雖仍維持每六個月開會一次，但是每次會期不得超過十五日，臨時會每年不得超

人以上者為四十日；鄉鎮民代表會代表總額在二十人以下者為十二日，二十一人以上者為十六日。其次，定期會之延長會期，立法院並未規定日數上限；各級地方議會則只有審議預算之定期會才能延長會期，而且直轄市議會不得超過十日，縣市議會與鄉鎮民代表會不得超過五日。最後，在召開臨時會方面，立法院並無次數與日數之上限規定；直轄市每十二個月不得多於八次，每次不得超過十日；縣市議會不得多於六次，每次不得超過五日；鄉鎮民代表會不得多於五次，每次不得超過三日。如此規範模式，顯然先依政府層級高低，進行分類並予明確的上限規定；然後再於同級地方自治團體中，按照議員人數多寡進行小幅差異規定。這樣的自治立法監督模式，在形式與程度上是否妥當？有無影響地方自治彈性運作空間？似有值得商榷餘地。

先從憲政運作觀點言之，合議制機關非集會不能行使職權，故其權力之消長，實與集會次數之多寡、會期之長短，成正比關係，而這可從我國憲法對立法院與國民大會之會期規範，略見端倪（林紀東，民國 79 年：241），法國第五共和憲法，曾經透過限縮會期天數，減少國民議會監督政府的機會，藉此配合相關憲改措施，用以修正在第三、第四共和時期國會過度凌駕政府之缺失，希望達成「理性化議會」應有之權力制衡關係，亦是著名實例（黃峻昇，民國 83 年：136-138；江大樹，民國 83 年：222-224）。我國另一個相關經驗則是，在民國八十七年底精省前，台灣省議會每年召開兩次定期會，每次會期為九十日，改制成台灣省諮議會以後，每年雖仍維持兩次會期，但是每次會期大幅縮短至十五日；由此可知，配合從省議會到省諮議會的組織職能變遷，其會期規範相對亦須進行適當調整（江大樹，民國 87 年：14-15）。

究竟會期規範對於地方議會自治運作有何具體影響？其實可從議會職權行使與議員個人權益兩個層次加以說明。現行地方制度法第三十五條至第三十七條，分別明文規定直轄市議會、縣市議會、鄉鎮市民代表會之職權，內容大致相同，皆為十項，此處僅舉縣市議會為例說明如下：議決縣市規章，議決縣市預算，議決縣市特別稅課、臨時稅課及附加稅課，議決縣市財產之處分，議決縣市政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條

---

過四次，每次會期不得超過五日（台灣省諮議會組織規程第六條）。

例，議決縣市政府提案事項，審議縣市決算之審核報告，議決縣市議員提案事項，接受人民請願，其他依法律或上級法規賦予之職權。上述這些職權，基於議會係合議制機關，大多必須透過集會方能運作。其次，第四十八條規定，各級地方議會開定期會時，各級地方民選首長應向議會提出施政報告，各級地方政府一級機關首長或單位主管，及各該所屬機關首長，均得應邀就主管業務提出報告；各級民意代表並有向前項各該首長或單位主管，就其主管業務提出質詢之權，質詢分為施政總質詢與業務質詢，後者僅由相關業務主管備詢。此外，第四十九條規定，各級地方議會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請前條相關人員列席說明。綜上可知，唯有開會期間，特別是在定期會，地方議會才能充分制衡地方政府；其中，一般又以質詢權與預算審議權比較重要，兩者通常佔據每次定期會開會時間的絕大部分。

再者，會期規範對於各級民代而言，亦有許多攸關個人權益之影響，其中主要包括：言論免責權、不逮捕特權、相關費用支領等。地方制度法第五十條規定，各級地方議會開會時，民意代表對於有關會議事項所為之言論及表決，對外不負責任；但就無關會議事項所為顯然違法之言論，不在此限。第五十一條規定，各級地方民代除現行犯、通緝犯外，在會期內非經議會之同意，不得逮捕或拘禁。第五十二條規定，各級地方民代得支研究費等必要費用，在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費；但是，違反規定所召開之會議，不得依前項規定支領出席費、交通費及膳食費，或另訂項目名稱、標準支給費用<sup>4</sup>。因此，純就保護個人權益而言，地方制度法縮減議會會期日數，不論定期會或是臨時會，皆已實質影響地方民代原先身分保障與實質費用之既得權益；所以，雖然該項變革幅度甚小，卻仍遭致各級地方議會的普遍反彈，其實也就不足為奇。

### 參、我國地方議會會期制度之規範演變

地方議會的會期長短與開會次數多寡，如上所述，係取決於其在地方

---

<sup>4</sup> 雖然，省縣自治法第三十二條與地方制度法第五十二條均有明文規定，各級地方民代費用支給項目及標準，應以法律定之。但是截至民國 88 年底，中央政府並未完成相關立法，各級地方議會經常出現「民代自肥」情事。



自治體制中的角色定位；此外，吾人亦可從會期制度的規範模式及演變過程，印證地方自治運作情形。為何地方制度法有關會期制度此一條文訂定以後，竟引起地方議會強烈反彈？究竟相關制度以往規範情形為何？此次條文新增內容有何不當之處？這些規定對於地方議會實質運作又有多大影響？本節擬從地方議會會期規範的相關演變軌跡，掌握此一政治爭端之具體意涵。以下將對照地方制度法的前身——省縣自治法與直轄市自治法，以及更早的台灣省各縣市實施地方自治綱要等有關法令，闡明在各個時期中其對地方議會會期制度有何不同規範模式及具體條文內容。

### 一、地方自治法制化

民國三十八年中央政府遷台，雖從民國三十九年起即開始實施地方自治，惟因「省縣自治通則」並未三讀通過<sup>5</sup>，故在民國八十三年七月省縣自治法與直轄市自治法完成立法以前，我國地方自治的基本運作規範，係依台灣省各縣市實施地方自治綱要。此項綱要中並無規定各級地方議會會期制度之相關條文<sup>6</sup>，而是另在台灣省各縣市議會組織規程和台灣省各縣鄉鎮縣轄市民代表會組織規程兩個法規中加以明文規定。這三項法規皆係台灣省政府所訂定發布之行政命令，理論上只是規範依據不同，實質效力並無

<sup>5</sup> 省縣自治通則草案曾對各級地方議會的會期制度作若干簡要規定，內容包括：省議會每半年開會一次，由議長召集之，經省長或省議員三分之一以上請求時應即召集臨時會；縣議會每四個月開會一次，由議長召集之，經縣議員三分之一以上請求時應即召集臨時會；鄉鎮民代表會每三個月開會一次，經鄉鎮長或鄉鎮民代表三分之一以上請求時應即召集臨時會。這些相關條文內容，特別值得注意的是：愈基層的地方立法機關，開會次數愈是頻繁；如此規範模式，基本上頗符合地方自治運作理念。

<sup>6</sup> 民國三十九年公布施行的台灣省各縣市實施地方自治綱要，其中第十七條與第二十八條，原依上述省縣自治通則草案相關條文內容，分別規定縣市議會與鄉鎮民代表會之會期制度。嗣後，此項規定被修正、刪除，改於台灣省各縣市議會組織規程及台灣省各縣鄉鎮縣轄市代表會組織規程中另行規範。至於，縣市議會及鄉鎮民代表會之開會次數，隨民代任期由早先的二年、改為三年、再延長成四年，其定期會乃定為與省議會相同之每半年開會一次。此外，臨時會的召集次數上限，則呈逐步放寬之規範趨勢，例如：民國五十七年將臨時會召開次數上限，由每十二個月不得多於四次，增為五次；而改以每十二個月作為計算標準，係自五十九年會計年度開始（台灣省政府民政廳，民國 87 年：154）。

太大差別，各地方議會會期次數與開會日數皆直接由自治監督機關明定，個別議會並無太多彈性自主運作空間。至於，台灣省與台北、高雄兩個直轄市的議會組織規程，則係分別由內政部擬訂，報行政院核定施行。

其中，台灣省各縣市議會組織規程第三十三條規定縣市議會之定期開會及其會期等事項，內容如下：「縣、市議會除每屆成立大會外，定期會每六個月開會一次，應於每年五月、十一月分別召集之，每次會期包括例假或停會在內不得超過左列規定：一、議員人數二十五人以下者二十一日。二、議員人數超過二十五人至四十五人者二十五日。三、議員人數超過四十五人至六十人者二十九日。四、議員人數超過六十人者三十二日。前項每年五月之定期會，如會期屆滿而議案尚未議畢或有其他必要時，得應縣、市長之請求，或由議長或議員總數三分之一以上連署，提經大會決議延長會期，但不得超過五日，延長之會期並不得作為質詢之用。縣、市議會經縣、市長或議員總數三分之一以上，以屬於縣市議會職權而有時間性之事項，請求開會時，議長應於十日內召開臨時會，但臨時會召集次數及會期，除第三章規定之臨時會外<sup>7</sup>，每十二個月不得多於五次，包括例假或停會在內不得超過左列日數：一、議員人數二十五人以下者二十日。二、議員人數超過二十五人至四十五人者三十日。三、議員人數超過四十五人至六十人者四十日。四、議員人數超過六十人者四十五日。第一項及第三項所稱議員人數，指依第二條規定選出之議員人數。」綜觀此一條文內容，規定堪稱明確、詳細，主要包括：每年兩次定期會分別在五月、十一月召集，每次定期會天數均有固定上限，並依議員人數多寡分級加以規範；此外，有關延長會期與召集臨時會之實質及程序要件，亦皆有明文嚴格規定，而且臨時會除有每年召集次數上限，也按議員人數多寡分級規範其總日數上限。依照這些規範，縣市議會每年會期（包括定期會與臨時會）次數為二至七次，總日數則大約在四十餘日到七十多日之間，這與中央政府立法院的每年會期長達七、八個月相較，顯然在地方自治法制化完成以前，縣市議會的地方立法機關職能並未受到太多重視。

至於，台灣省各縣鄉鎮縣轄市民代表會組織規程第三十四條，對於鄉

---

<sup>7</sup> 此處係指遇有正、副議長遭罷免、辭職、出缺或被判當選無效時，縣、市議會必須召開臨時會處理相關事宜。

鎮縣轄市民代表會之定期開會及其會期等，規範模式與上述縣市議會大同小異，只是定期會與臨時會的會期日數上限相對減少許多。條文內容如下：「鄉、鎮、縣轄市民代表會除每屆成立大會外，定期會每六個月開會一次，應於每年五月、十一月分別召集之，每次會期包括例假或停會在內不得超過左列規定：一、鄉鎮民代表人數十五人以下者十日，超過十五人者十一日。二、縣轄市民代表人數二十人以下者十二日，超過二十人至二十六人者十三日，超過二十六人者十四日。前項每年五月之定期會，如會期屆滿而議案尚未議畢或有其他必要時，得應鄉、鎮、縣轄市長之請求，或由主席或代表總數三分之一以上連署，提經大會決議延長會期，但不得超過三日，延長之會期並不得作為質詢之用。鄉、鎮、縣轄市民代表會經鄉、鎮、縣轄市長或代表總數三分之一以上，以屬於鄉、鎮、縣轄市代表會職權而有時間性之事項，請求開會時，主席應於十日內召開臨時會，但臨時會召集次數及會期，除第十三條、第十五條、第十六條及第二十五條規定之臨時會外<sup>8</sup>，每十二個月不得多於五次，包括例假或停會在內不得超過左列日數：一、鄉鎮民代表人數十五人以下者十日，超過十五人者十一日。二、縣轄市民代表人數二十人以下者十四日，超過二十人至二十六人者十五日，超過二十六人者十六日。第一項及第三項所稱代表人數，指依第二條規定選出之代表人數。」由此規定可知，我國鄉鎮級地方立法機關之組織職能，同樣十分有限，亦可印證早期基層地方自治並未真正落實。

值得附帶提出說明的是，台灣省各縣市議會組織規程第三十五條和台灣省各縣鄉鎮縣轄市民代表會組織規程第三十四條第五項，皆有明文規定：地方議會定期會與臨時會之議事日程，皆應報請上級政府備查；而且，在每次定期會中，民代質詢日期不得超過會期總日數四分之一。為何地方議會會期制度中要特別針對質詢日期訂定上限？這或許係因質詢權乃是地方民代所擁有的主要制衡權限，然而質詢場合經常引發行政立法兩權爭端，自治監督機關（台灣省政府）唯恐地方議會過度偏重質詢，容易升高對立、衝突的局勢，影響地方行政事務之推行。

相對來說，由行政院訂定、公布的台北市各級組織及實施地方自治綱

---

<sup>8</sup> 此處係指遇有正、副主席遭罷免、辭職、出缺或被判當選無效時，代表會必須召開臨時會處理相關事宜。

要，和高雄市各級組織及實施地方自治綱要，這兩項行政命令只對直轄市議會之會期制度簡單規範：市議會每六個月開會一次，如經市長或市議員三分之一以上之請求時，應於十日內召集臨時會（同係第十五條）。此外，另於兩個市議會的組織規程（亦為行政院訂定公布）第二十六條中明文規定：「市議會除每屆成立大會外，定期會每六個月開會一次，每次會期不得超過六十日，包括例假或因故停會在內，如會期屆滿而議案尚未議畢或有其他必要時，應市長之請求或由議長或議員總數三分之一以上連署，提經大會決議延長會期，但不得超過十日。市議會經市長或議員總數三分之一以上之請求時，議長應於十日內召開臨時會，其會期包括例假或因故停會在內，不得超過十日。」顯然，這些直轄市議會會期制度的規範內容，比起前述縣市議會或鄉鎮市民代表會較為寬鬆，例如：並未規定每年定期會的開會月份，會期天數與延長會期日數上限較多，臨時會並無次數與總日數之限制等；而且，也未要求議事日程須送行政院備查，或是明定議員質詢的日數上限。究其原因，一方面可能是因直轄市在地方自治層級上位階較高，故雖市長並未開放民選，議會角色仍較縣市議會及鄉鎮市民代表會重要；另一方面，直轄市人口較多，議會職能比較繁多，可能也是考量因素之一，不過，高雄市人口僅及台北市半數，兩個議會會期規範卻又完全相同，這或許因高雄市升格較晚，相關制度規範大致比照台北市使然。

最後，有關省議會之會期，依據台灣省議會組織規程第二十六條規定：省議會除每屆成立大會外，定期會每六個月開會一次，每次會期不得超過八十日，包括例假或因故停會在內。如會期屆滿而議案尚未議畢或有其他必要時，應省政府主席之請求或由議長或議員總數三分之一以上連署，提經大會決議延長會期，但不得超過十日。省議會經省政府主席或議員總數三分之一以上之請求時，議長應即召集臨時會議，其會期包括例假或因故停會在內，不得超過二十日。」這項規定顯示，省議會每次定期會日數比直轄市議會多出二十日，每次臨時會的會期上限也多十日；由此似可推知，早期台灣地方自治的實務運作上，前者似乎更受中央政府重視。

## 二、「自治二法」的研擬與制定

民國八十一年五月，國民大會三讀通過「省、縣地方制度，以法律定之，不受憲法第 條之限制」的憲法增修條文提案，開啟了台灣地

方自治法制化新契機。原先囿於省縣自治通則未能完成立法，而僅依台灣省議會組織規程、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、台灣省各縣市實施地方自治綱要等各項行政命令，作為地方自治運作規範的不當情形，開始出現轉變。內政部同年六月隨即提出省縣自治法草案與直轄市自治法草案，並且多次邀請學者專家、政府機關代表，針對這兩個草案的初稿進行座談<sup>9</sup>。在該項省縣自治法草案第二十九條至三十一條，以及直轄市自治法草案的第二十條，曾經分別詳細規範各級地方議會定期會及臨時會之召開要件、次數與會期等。檢視其內容，有關縣市議會及鄉鎮市民代表會的部分，幾乎完全照抄前述自治綱要時期的原有規定；只將台灣省議會與兩個直轄市議會每次定期會之會期上限，分別從八十日、六十日增加為九十日、八十日，同時也附帶增加「臨時會全年會期不得超過八十日、七十日」之規定。這種立法傾向，似乎特別偏重最上級地方自治團體（省與直轄市），對於縣市、鄉鎮並未配合調整，或許是當時地方自治法制化的規範焦點係在因應省、市長開放民選，故相對略微增加省、市議會的會期天數。

自治二法在研擬過程中、甚至法制化完成後，經常遭受所謂「換湯不換藥」的批評。僅就本項課題加以評估，主管機關立場雖曾出現若干轉變，或者小幅增加各級地方議會的開會日數，但整體而言，有關會期規範模式似仍未脫舊有窠臼。例如：在座談會中，曾有許多法政學者主張，在法律層次上，中央只要訂定原則性條文即可，細部規範應改由地方自行訂定。陳德禹教授特別建議：地方議會定期會不須規定應於何時召開，僅規定一年召開兩次即可（鍾福山，民國 84 年 b：107）；另外，台南市議會出席代表曾反應議員意見強調：各縣市議會對現行之會期規範均感不夠使用，常見借用現象，故有增加會期天數之必要（同上：135）。嗣後，內政部乃接受上述建言，在報請行政院審查的省縣自治法草案版本中，將原有各級地方議會之會期規範相關三個條文內容，整合、簡化成為一個條文，僅規範每六個月開會一次及臨時會的召集條件，而將開會日數另授權於各級議會

---

<sup>9</sup> 本節所述有關自治二法相關條文的研議經過，從最初草案到最後定案之各種版本，以及其間學者專家與政府官員在審查時的各種意見，詳請參見鍾福山，民國 84 年 b。

組織規程中加以規定<sup>10</sup>。再者，行政院於審查自治二法草案過程中，更進一步主張更予簡化所有相關條文，因此，嗣後行政院版自治二法草案，乃至最後立法院三讀通過的省縣自治法與直轄市自治法，皆無有關地方議會會期規範之條文。

然而，在民國八十五年省政府訂定（經行政院核定）發布施行的台灣省各縣市議會組織規程準則及台灣省各鄉鎮市民代表會組織規程準則，皆在第二十七條的條文中，分別訂定關於各縣市議會及鄉鎮市民代表會之會期制度的詳細規定<sup>11</sup>。綜觀此兩項條文之內容，仍大致延續以往規範模式，

<sup>10</sup> 至於，各級議會組織規程如何訂定，則有不同規範模式，在該草案版本第三十六條中規定如下：省議會組織規程由省議會擬訂，報請行政院核定；縣市議會之組織由省府擬訂準則，報請行政院核定，縣市議會應依前項準則，擬訂組織規程，報請行政院核定；鄉鎮市民代表會之組織由省府擬訂準則，報請內政部核定，鄉鎮市民代表會應依前項準則，擬訂組織規程，層報省政府核定。此一規定模式，有別於早期統一規範，已經開始給予各地方自治團體若干的自主組織權。

<sup>11</sup> 茲將兩項條文列舉如下，以為對照說明。台灣省各縣市議會組織規程準則第二十七條規定：「縣（市）議會除每屆成立大會外，定期會每六個月開會一次，由議長召集之，每次會期包括例假或停會在內不得超過左列規定：一、議員總額二十人以下者二十日。二、議員總額超過二十人至四十人者三十日。三、議員總額超過四十人至六十人者三十五日。四、議員人數超過六十人者四十日。前項每年審議總預算案之定期會，會期屆滿而議案尚未議畢或有其他必要時，得應縣（市）長之請求或由議長或議員總數三分之一以上連署，提經大會決議延長會期，延長之會期不得超過五日，並不得作為質詢之用。縣（市）議會經縣（市）長、議員三分之一以上，以屬於縣（市）議會職權而有時間性之事項，請求開會時，議長應於十日內召集臨時會，其召集次數及會期，除第三章規定之臨時會外，每十二個月不得多於六次，包括例假或停會在內不得超過左列日數：一、議員總額二十人以下者二十日。二、議員總額超過二十人至四十人者三十日。三、議員總額超過四十人至六十人者四十日。四、議員總額超過六十人者四十五日。前項臨時會上半年度不得逾四次，其會期日數不得逾五分之三。」

至於，台灣省各鄉鎮市民代表會組織規程準則第二十七條則規定：「代表會除每屆成立大會外，定期會每六個月開會一次，應於每年五月、十一月由主席分別召集之，每次會期包括例假或停會在內不得超過左列規定：一、鄉（鎮）民代表總額十五人以下者十日，超過十五人者十一日。二、縣轄市民代表人數二十人以下者十二日，超過二十人至二十六人者十三日，超過二十六人者十四日。前項每年五月之定期會，會期屆滿而議案尚未議畢或有其他必要時，得應鄉（鎮、市）長之請求，或由主席或代表總數三分之一以上連署，提經大會決議延長會期，延長之會期不得超過三日，並不得作為質詢之用。代表會經鄉（鎮、市）長、代表三

只是略微修正文字、調整上限（縣市議會部分增修較多，鄉鎮市民代表會大致維持原狀），例如：刪去縣市議會應於每年五月、十一月開定期會之規定，將議員及代表的「人數」改稱「總額」，每年五月之定期會改稱為審議總預算之定期會；同時，小幅增加每次定期會日數上限，並將縣市議會召集臨時會的次數上限從五次增為六次，但也另外設定上半年臨時會之召集次數及會期日數上限。要之，上述兩項規程準則，仍對各級地方議會的會期制度，規範得鉅細靡遺，並未真正賦予地方自治團體有太多的彈性、自主運作空間。因此，對於自治二法「換湯不換藥」之批評，的確洵非無據。

### 三、地方制度法的相關調整

民國八十三年七月自治二法公布施行之後，雖然隨即於該年年底舉行省市長民選，但八十五年底國發會卻達成「精省」共識，次年七月國民大會通過「停止辦理台灣省議會議員及台灣省長之選舉，並以法律調整省府功能業務與組織」的修憲提案，八十七年十月立法院三讀通過台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例，省級自治地位因而產生重大變革（江大樹，民國 87 年）。今年一月地方制度法公布施行，取代原有的自治二法。根據地方制度法的草案總說明，本法除配合省制變革外，另就自治二法施行情形，檢討其缺失而酌予修正並充實，俾以建構完整、合理之地方法制體系。其中，一方面希望各條文的規定能夠盡量周延明確，另一方面期以導引地方自治團體內部行政立法之互動，由對立衝突關係朝向協調合作關係。因此，原先在自治二法研擬過程中曾遭簡化、刪除的有關各級地方議會之會期規範，又被重新整理、納入地方制度法中。

現行地方制度法第三十四條內容規定如下：「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會會議，除每屆成立大會外，定期會每六個月

---

分之一以上，以屬於代表會職權而有時間性之事項，請求開會時，主席應於十日內召開臨時會，但臨時會召集次數及會期，除第三章有關之臨時會外，每十二個月不得多於五次，包括例假或停會在內不得超過左列日數：一、鄉（鎮）民代表總額十五人以下者十日，超過十五人者十一日。二、縣轄市民代表總額二十人以下者十四日，超過二十人至二十六人者十五日，超過二十六人者十六日。前項臨時會上半年度不得逾三次，其日數不得逾臨時會總日數之五分之三。」

開會一次，由議長、主席召集之，議長、主席如未依法召集時，由副議長、副主席召集之，副議長、副主席亦不依法召集時，由過半數議員、代表互推一人召集之。每次會期包括例假日或停會在內，依下列規定：一、直轄市議會不得超過七十日。二、縣（市）議會議員總額四十人以下者，不得超過三十日；四十一人以上者不得超過四十日。三、鄉（鎮、市）民代表會總額二十人以下者，不得超過十二日；二十人以上者，不得超過十六日。前項每年審議總預算之定期會，會期屆滿而議案尚未議畢或有其他必要時，得應直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長之要求，或由議長、主席或議員、代表三分之一以上連署，提經大會決議延長會期，延長之會期，直轄市議會不得超過十日，縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會不得超過五日，並不得作為質詢之用。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會遇有下列情事之一時，得召集臨時會：一、直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長之請求。二、議長、主席請求或議員、代表三分之一以上之請求。三、有第三十九條第四項之情事時（亦即：地方議會遇有地方政府移送覆議案，依規定應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，應於七日內召集臨時會，並於開議三日內作成決議）。前項臨時會之召開，議長、主席應於十日內為之，其會期包括例假日或停會在內，直轄市議會每次不得超過十日，每十二個月不得多於八次；縣（市）議會每次不得超過五日，每十二個月不得多於六次；鄉（鎮、市）民代表會每次不得超過三日，每十二個月不得多於五次。但有第三十九條第四項之情事時，不在此限。」綜觀此一條文，就規範模式與實質內容而言，似與先前相關規定依舊大致類似。

因此，本項新增條文在立法院審議時，並未引發太多爭議，朝野所提五種草案版本內容大同小異。其中，民進黨籍黃爾璇委員提案特別提及，「為免地方議會召開臨時會之現象過於浮濫，爰限定各級議會召開臨時會之天數及次數」；新黨籍陳一新委員提案則分別增加各級地方議會每次定期會之會期天數，例如：直轄市為九十日、縣市最多七十日；而審查會係依照行政院版通過（立法院公報，第 88 卷第 5 期：498-501）。嗣後，院會配合政黨協商，僅作條次調整及部分文字修正，大致仍按行政院原先草案內容通過此一新增地方議會的會期規範（同上：687）。不過，如更深入、詳細比對其與自治二法時期之規定有何差異，則可發現：這個條文除在形



式上將地方議會會期規範從行政命令提升到法律位階；而且，實質內容亦有若干變動，主要包括：直轄市議會臨時會召開的次數，新增每十二個月不得多於八次之上限規定，簡化縣市議會及鄉鎮市民代表會每次定期會會期日數上限之規範等級，嚴格限定縣市議會每次臨時會不得超過五日、鄉鎮市民代表會每次不得超過三日。以上三項變動雖然只是小幅調整，卻意外地成為地方議會抗議中央政府集權心態之導火線。

其實，早在地方制度法草案甫在立法院審議階段，即曾引發台北市議會激烈反彈。部分台北市議員認為：規定臨時會每年最多只能召開八次，乃是不合情理的繁瑣限制，不僅剝奪議長召集臨時會之權利，更將直轄市議會矮化成一般的鄉鎮市代表會，這顯露出中央在精省後有集權傾向，更是完全不尊重直轄市自治權的作法，可謂大開民主倒車（中國時報，民國 88 年 1 月 9、18 日：18 版）。然而，台北市議會此項抗議，並未獲得朝野立委重視，相關條文仍照行政院所提版本三讀通過。本法公布施行以後，隨即則有「全國正副議長聯誼會」持續發動大規模的串聯抗爭，反對地方立法權遭到嚴重限縮；其中，地方議會會期規範只是不滿條文之一，相關爭議另外包括：覆議案和總預算案的處理程序問題、單行法規改由地方行政機關自行訂定等（自由時報，民國 88 年 3 月 9 日：4 版；自立晚報，民國 88 年 3 月 12 日：3 版；民眾日報，民國 88 年 3 月 13 日：6 版）。內政部長黃主文表示，地方制度法應等實施一段時間以後，再行檢討有無修正之必要；但各地方議會反彈聲浪不斷增強，台南市議會甚至因而召開臨時會並通過提案，建請行政院長撤換內政部長（中央日報，民國 88 年 3 月 16 日：4 版）。嗣經立法院院長王金平折衝協調，內政部開始邀集地方議會代表，共同研討地制法部分條文之修正事宜<sup>12</sup>；稍後，並由立法院副院長饒穎奇召集專案會議，透過黨政協調，執政黨中央政策會執行長洪玉欽表示：中央政府將尊重基層意見，儘速修法恢復地方議會的原有會期規範（中國

---

<sup>12</sup> 內政部民政司公民參政科前科長賴錦琬曾經提出若干值得注意的論點，他強調：「過去對於地方議會的會期並無法律規範，還有地方議會預借下年度會期。各國對於議會會期皆有嚴格限制，我國立法院會期的限制還明定在憲法中，地方議會會期當然也要嚴格限制。部分議會反應無會可開的問題，內政部已經表明，超出規定的臨時會，沒有會議無效問題，差別只在於超出的會期不能支領出席費而已」（自由時報，民國 88 年 3 月 21 日：4 版）。

時報，民國 88 年 5 月 1 日：4 版）。

對於各級地方議會會期規範的未來修正方向，內政部初步完成相關因應草案，條文內容可能調整焦點如下：一、直轄市議會定期會會期，從不得超過七十日增為八十日；二、鄉（鎮、市）民代表會代表總額三十一人以上者，定期會調高為不得超過二十日；三、刪除直轄市議會臨時會每次不得超過十日、每十二個月不得多於八次之規定，改為每十二個月不得超過八十日；四、刪除縣（市）議會臨時會每次不得超過五日、每十二個月不得多於六次之規定，改為議員總額四十人以下者每十二個月不得超過三十日，四十一人以上者不得超過四十五日；五、刪除鄉（鎮、市）民代表會臨時會每次不得超過三日、每十二個月不得多於五次之規定，改為代表總額二十人以下者每十二個月不得超過十五日，二十一人以上者不得超過二十日。如此修法方向，明顯重新放寬對地方議會之會期規定，並再小幅提高定期會與臨時會的日數上限，至少恢復到自治二法舊制時期的水準，這可說是中央與地方政治妥協下的互動結果<sup>13</sup>。

表一係歸納有關各級地方議會會期規範中定期會及臨時會之日數上限，對照在地方制度法實施前、實施後，以及未來修正方案三者間的具體內容比較。至於，再放寬後的條文規定，能否及何時可以順利完成三讀立法程序？又會引發哪些相關政治論爭？猶待更進一步的觀察。

表一：各級地方議會會期日數上限之新舊規範對照表

單位：日

各級地方議會之會期	自治二法時期	地方制度法	未來修正方案
直轄市議會定期會	70	70	80
直轄市議會臨時會	無(註)	80	80
縣市議會定期會(最多)	40	40	40
縣市議會定期會(最少)	25	30	30
縣市議會臨時會(最多)	45	30	45
縣市議會臨時會(最少)	20	30	30
鄉鎮市民代表會定期會(最多)	14	16	20

<sup>13</sup> 例如：台北市議會曾經提出要求，將直轄市議會的定期會日數由七十日修正為三個月，而內政部草案則僅同意提高至八十日（自由時報，民國 88 年 3 月 9 日：4 版）。

鄉鎮市民代表會定期會（最少）	10	12	12
鄉鎮市民代表會臨時會（最多）	16	15	20
鄉鎮市民代表會臨時會（最少）	10	15	15

註：只有每次不得超過十日之規定，並無召開次數的上限，故亦無總日數上限。

資料來源：參考中央日報（民國 88 年 3 月 24 日：4 版）及內政部草案自行製表。

## 肆、各級地方議會會期運作的實證分析

前面兩節分別針對會期制度之規範意涵與我國相關法規的變動過程，進行學理分析與歷史敘述，藉此，我們初步已可掌握各級地方議會的會期規範模式和重要條文內容。然而，這些會期制度規範，在我國各級地方議會的實務運作情形如何？存在什麼問題？缺失是否嚴重？合理解決之道又有哪些？本節希望歸納、整理最近幾年各級的地方議會會期制度運作概況，透過理論、法規、實務三個面向相互對照，印證當前我國地方自治的施行情形。不過，囿於時間與人力，本項研究並未採取全面、長期性分析，僅先選取台北市議會、桃園縣議會、台中市議會、南投縣議會、大里市民代表會、埔里鎮民代表會等六個地方議會（層次涵括三級不同的地方自治團體），並且只就其上一屆（四年）相關會期大致運作概況<sup>14</sup>，進行偏向量化統計與分級比較的若干實證探討。

首先，必須再次強調的是，現行地方制度法第三十四條所列各級地方議會會期規範，其實並非突然新增之條文，只是將原先分別規定於北、高兩市議會組織規程，以及台灣省各縣市議會組織規程準則、台灣省各鄉鎮市民代表會組織規程準則的相關條文內容，加以整理、修正而成。而之所以引發地方議會抗爭，應可分為兩個層次說明。一方面係因舊有法規雖然必須經由行政院核定，但這畢竟仍屬自治權限，地方自治團體擁有主動研修的權利；如果改由中央法律規範，在此自治立法監督之下，地方只能被

<sup>14</sup> 我國各級地方議會的任期起迄時間，並不完全一致，例如：上屆（第七屆）直轄市議會任期係從民國八十三年十二月底開始，上屆（第十三屆）縣市議會係從八十三年三月開始，上屆（第十五屆）鄉鎮市民代表會係從八十三年九月開始。本文為求比較的一致性，係從八十三年一月統計到八十六年十二月，因此，其中若干會期可能出現跨屆情形。

動接受每年召集次數與每次會期日數的上限規定。另一方面，乃是該項條文實質內容新增若干較諸原先標準更為嚴格的規定，例如：限制直轄市議會召開臨時會每十二個月不得多於八次、限制縣市議會及鄉鎮市民代表會的臨時會每次會期日數不得超過五日及三日。基本上，會期規範的形式變遷，亦即從自治規章變為法律規範，此種更動對於各級地方議會而言，影響其實較為間接；因為，將會期制度納入法律層次規範，就地方自治來說，雖是增加一項立法監督，相對而言，則係獲得另一項法律保障。所以，真正衝突根源本質，似乎仍在會期制度規範內容的實質變更。地方制度法將舊有之次數與日數上限略微調降。

然而，如此小幅調降地方議會的會期上限，究竟造成多大影響？為何台北市議會與部分縣市議會如此激烈反彈？根據表二統計結果顯示，六個地方議會的每年定期會皆依規定召開兩次，每次會期日數除台中市議會偶有特殊運作現象外<sup>15</sup>，其他多在法定上限之內，甚少超出，縱使偶有延長會期，也大致符合上限規範。相對而言，對於臨時會之召開次數與開會日數，六個議會彼此之間則呈現較大分歧。其中，台北市議會召開次數最為頻繁，每年多在十次左右，每次臨時會的會期則經常固定為十日。事實上，各級地方議會臨時會的開會日數，每次長短差異頗為懸殊，常見少至一、二日者，亦有多達十五日或二十日；後者屢見於自治層級較高、人口較多的桃園縣議會與台中市議會。臨時會既係因應特殊需要而召開，會期是否有必要長達十餘日，似乎不無值得商榷之處。

表二：六個地方議會的會期運作情形（83.1.1—86.12.31）

單位：次、日

	台北市	桃園縣	台中市	南投縣	大里市	埔里鎮
83年定期會次數	2	2	2	2	2	2
83年定期會日數	129	63	70	53	24	22
84年定期會次數	2	2	2	2	2	2
84年定期會日數	140	61	55	50	26	22
85年定期會次數	2	2	2	2	2	2

<sup>15</sup> 第十三屆台中市議會的定期會，除經常決議延長會期外，更有數次「預借會期」情事，其中，在民國八十三年五月的第一次大會中，甚至曾有預借會期長達十五日的特殊現象。

85 年定期會日數	140	58	56	50	24	22
86 年定期會次數	2	2	2	2	2	2
86 年定期會日數	140	70	75	57	24	22
83 年臨時會次數	10	3	2	4	2	2
83 年臨時會日數	68	20	27	30	9	11
84 年臨時會次數	8	4	4	4	5	2
84 年臨時會日數	78	36	43	28	14	8
85 年臨時會次數	10	5	2	5	2	2
85 年臨時會日數	86	53	35	37	6	11
86 年臨時會次數	10	4	3	5	3	1
86 年臨時會日數	80	35	40	31	14	10

註：民國八十五年七月以後，因台灣省各縣市議會組織規程準則及台灣省各鄉鎮市民代表會組織規程準則通過，定期會及臨時會的總日數上限略有調增。

資料來源：根據六個地方議會的議事錄自行製表。

或許基於這些實務運作經驗，地制法對於各級地方議會臨時會召開之次數與日數上限，新增若干比較嚴格的規範，特別是明確限定每次臨時會的日數上限；故通過之初，自然引發所受實質影響較大的台北市議會與各縣市議會反彈。再進一步詳細比較說明，因為地方制度法規定直轄市議會召開臨時會每十二個月不得多於八次，每次不得超過十日，顯然在次數方面少於台北市議會在民國八十六年召開的十次臨時會，而新規範之總日數（最多八十日）亦確實少於民國八十五年的八十六日；此外，地制法規定縣市議會每次臨時會不得超過五日，這對前述台中市議會、桃園縣議會原有臨時會之召集模式，同樣產生若干不利的衝擊。

有趣的是，地方制度法新增此項規範之立法時機，似乎頗有一定的正當性，特別是針對台北市議會而言。蓋因台北市議會曾在民國八十六年間一度通過「自肥條款」，當時引發許多質疑與批評，因而促使中央政府積極研議「地方民意代表費用支給條例草案」（中國時報，民國 87 年 11 月 20 日：6 版；工商時報，民國 87 年 11 月 20 日：4 版）。或許正因如此，內政部乃主觀認定各級地方議會臨時會之召開，常見會期流於過度浮濫情事，故為導正相關缺失，於是比照定期會一樣，明確規定每次臨時會的開會日數上限。至於，其所設定之標準，其實亦曾參考各級地方議會早先運作情形，例如：台北市議會臨時會每次多為十日，縣市議會臨時會平均約為五日、鄉鎮市民代表會臨時會通常多在三日以下。不過，如此小幅增列

相關會期規範，竟然變成地方議會批評中央政府「集權心態」之導火線，這對主管機關而言，恐怕應是始料未及的無妄之災。

其次，在地方議會每次會期（包括定期會與臨時會）中，主要議程內容大致為何？是否真的需要增加臨時會開會次數及日數，方能有效因應？這也將是評估前述地方議會相關抗爭是否合理，以及未來修正方案是否妥當的另一項重要指標。表三簡明列出上屆（第十三屆）桃園縣議會歷次會期之開會期間、會期日數與主要議事內容。藉此，我們可以概略掌握地方議會會期制度的一般實務運作情形。

從表三中我們明顯發現：地方議會每年議事運作，大致有週而復始的慣性存在。每年三月前召開一至兩次臨時會，主要審議上一年度決算審核報告，並且討論相關議案；四至五月間為上半年定期會，重頭戲有二：一是下年度預算案的審查，另一則為對縣長的施政總質詢；嗣後如預算案未經審議完成或有覆議案提出，或是其他特殊事件發生，即另擇期召集臨時會；下半年定期會則在十一月至十二月間召開，議程因無預算審查，故大多為施政質詢、蒐集資料並討論議案等。從桃園縣議會此一案例，對照地制法有關會期制度變動的爭議，我們可以推知，問題焦點其實不在定期會日數或臨時會召集次數；縣市議會真正擔心、反彈的是，臨時會日期上限改為每次不得超過五日以後，以往一次臨時會長達十多天的議事日程，在新制規範下，可能被迫必須縮短會期，或區分為二至三次召集之。

表三：第十三屆桃園縣議會歷次會期的運作概況（83.3. 87.2.）

會期名稱	開會期間	日數	主要議事內容
第一次臨時會	83.3.21 83.3.26	6	縣長施政簡報、審議前年度決算審核報告
第二次臨時會	83.3.28 83.4.2	6	審議前年度決算審核報告、討論議案
第一次大會	83.4.25 83.5.28	34	施政報告、預算審查、總質詢、討論議案
第三次臨時會	83.9.23 83.9.30	8	審議公有停車場委外案、審議覆議案
第二次大會	83.11.17 83.12.15	29	施政報告、總質詢、蒐集資料、討論議案
第四次臨時會	84.1.12 84.1.21	10	蒐集資料、討論議案
第五次臨時會	84.3.18 84.3.28	11	審議前年度決算報告、審議追加減預算案
第三次大會	84.5.23 84.6.23	32	施政報告、預算審查、總質詢、討論議案
第六次臨時會	84.6.24 84.6.30	7	審議縣規章、審議覆議案、討論議案
第四次大會	84.11.3 84.12.1	29	施政報告、總質詢、蒐集資料、討論議案
第七次臨時會	84.12.9 84.12.16	8	檢討有關高爾夫球場管理事宜、討論議案

第八次臨時會	85.4.13	85.4.27	15	處理中壢市農會問題、審議前年度決算報告
第五次大會	85.4.29	85.5.27	29	施政報告、預算審查、總質詢、討論議案
第九次臨時會	85.5.28	85.6.6	10	年度預算案繼續審議、討論議案
第十次臨時會	85.6.22	85.6.28	7	參觀角板山、達觀山風景區、討論議案
第十一次臨時會	85.7.22	85.7.26	5	審議上次大會未決議案、審議覆議案
第六次大會	85.11.6	85.12.4	29	施政報告、總質詢、蒐集資料、討論議案
第十二次臨時會	85.12.16	85.12.31	16	縣政檢討及說明、審議縣立體育館管理案
第十三次臨時會	86.3.20	86.3.28	9	審議前年度決算報告、豬隻口蹄疫情報告
第七次大會	86.4.30	86.6.3	35	施政報告、預算審查、總質詢、討論議案
第十四次臨時會	86.6.10	86.6.19	10	年度預算案繼續審議、討論議案
第十五次臨時會	86.9.6	86.9.13	8	縣府新任主管工作報告、研討議事規則
第八次大會	86.10.18	86.11.21	35	施政報告、總質詢、審議覆議案、討論議案
第十六次臨時會	86.12.13	86.12.20	8	討論身心障礙者就業基金管理案、審議覆議案
第十七次臨時會	87.2.9	87.2.18	10	國內考察、審議前年度決算報告、討論議案

資料來源：參照桃園縣議會第十三屆議事錄自行製表。

至於，其他有關地方議會會期實作的特殊現象，囿於篇幅所限，無法逐一詳細說明，以下僅依定期會、延長會期、臨時會三者順序，另再摘要列舉數點如下：

杖每年上半年的定期會，整個會期重頭戲皆在年度總預算案之審議，各級地方議會經常無法順利於定期會內完成，或者因地方政府對遭議會刪減的部分預算提出覆議案，故而常有延長會期，或隨後再加開臨時會之情事。例如：南投縣去年（八十八年）年度總預算案審查與覆議風波，即是顯例，地方議會往往拖延至會期結束前夕才強行表決，造成許多混亂紛爭，必須另外召開臨時會加以審理（江大樹，民國 88 年：303-324）。

机地方議會每次定期會之議程安排，另有一項特色乃是，幾乎一半以上的時間皆被用來進行施政總質詢，尤其下半年度定期會無須審查預算案，更是如此；而且，愈基層的地方議會，其質詢時間所占比例愈高，有些甚至多達三分之二。未來，有無必要恢復早期限制地方民代質詢日期不得超過會期總日數四分之一的規定，或者參考立法院最近對於質詢制度所作相關改善設計<sup>16</sup>，應是另一項值得關切的課題。

<sup>16</sup> 民國八十八年一月制定公布的立法院職權行使法，其中第十八條至第二十八條對於立法委員質詢權之行使，訂定許多明確規範，內容包括：口頭質詢與書面質詢，個人質詢、聯合質詢與政黨質詢，質詢之答復不得超過質詢範圍之外，質詢事項不得作為討論之議題等。

各級地方議會臨時會之召集，開會事由呈現頗多差異，除經常係為審議決算報告或預算覆議案外，其他特殊原因可謂五花八門，例如：台中市議會曾因市長休職、派代事宜而召開臨時會，南投縣議會每年夏季常因颱風災害復建事宜召開臨時會，大里市民代表會曾為考察垃圾壓縮處理而召開臨時會。當中，特別值得一提的是，許多地方議會皆有藉臨時會安排參觀、考察活動之情形。

各級地方議會雖然多能謹守每年定期會與臨時會召開次數及總日數之上限規定，但卻常見以例假日前後作為開議、閉幕日期，這或許是議程安排人員刻意藉此拉長會期。此外，亦有若干臨時會因審議事項特殊，往往缺乏集會共識，因而屢見「流會」情事。



## 伍、地方分權與自治監督的兩難困境 代結論

地方議會之會期制度，雖然只是一項並不顯眼的法令規範，卻可由此推知地方自治施行情形。基本上，各級議會開會（包括：定期會、延長會期及臨時會）的次數多寡及會期長短，正象徵其組織職能重要性之高低。就單一國而言，中央政府對各級地方議會所為之會期規範，係屬自治監督環節之一；故其立法規範的形式及彈性大小，適足反映地方自治是否真正被落實。會期制度本質應屬議會自治權限，上級自治監督機關如果過度介入、強制規範，無疑將會限縮個別地方自治團體的彈性運作空間，而與地方分權精神有所不合。當然，正如前述美國各州相關經驗顯示，法律明定開會次數與日數之上限，通常係因地方議會的實務運作未能獲得民眾肯定與支持所致。

台灣推行地方自治已有將近五十年歷史，惟在中央政府長期實施威權統治下，迄今仍難真正脫離「監護型」的運作模式。早期囿於戒嚴體制環境特殊，並未正視地方自治的法制化課題，自治監督主要係以行政監督為主。因此，「省縣自治通則草案」有關各級地方議會會期規定的條文，雖曾被納入台灣省各縣市實施地方自治綱要中，隨後卻改於省府所訂定發布的台灣省各縣市議會組織規程，及台灣省各縣鄉鎮縣轄市民代表會這兩項自治規章中加以規範，而且內容詳盡、嚴格，特別著重分級規定，幾無多少彈性餘地。民國八十三年七月自治二法公布施行，僅把前二項「規程」形式改為「規程準則」，規範內容並無明顯修正；八十八年一月通過的地方制度法，特別將其併入法律條文規範中，卻因若干「上限」規定，小幅縮減各級地方議會原有運作空間，引發「健全地方自治」與「中央集權心態」的激烈爭論，並有儘速修法、恢復舊制之相關提議。

地方分權化乃是當今全球性的改革潮流，也是政府再造重要理念之一。台灣最近幾年積極推行「精省工程」，大致已為我國地方自治改造與重建，奠定正確方向與合理基礎（江大樹，民國 86 年）。然而，隨著民主憲政的改革步伐，特別是因各級公職選舉頻繁舉行，地方自治團體要求分權自治的聲浪高張，而且抗爭舉動日益激烈，其中，各級政府的財政收支劃分，以及地方立法權、組織權、人事權等，皆曾先後造成中央與地方間

垂直分權的緊張關係。相對而言，本文所述地方議會會期制度之衝突，可說只是其中一段小插曲而已。最近，內政部研議「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例草案」（八十九年一月十一日三讀通過），擬將鄉鎮市民代表每月薪資調高三倍，而且各級地方民代皆可支領比照同級民選首長月領待遇的研究費<sup>17</sup>，直轄市議員可申請四至六名公費立法助理，縣市議員可申請一至二名（台灣時報，民國 88 年 7 月 14 日：4 版）。相同地，行政院已審查通過「地方立法機關組織規程準則」，未來直轄市議會與縣市議會的組織編制皆將適度擴大（中國時報，民國 88 年 7 月 8 日：4 版）。因此，我們不難推知：中央政府應會尊重基層意見，儘速修法恢復各級地方議會舊有會期規範，甚至更加放寬開會日數之上限標準。

綜合本文所述，得到一個簡要結論：地方議會會期制度的合理規範，涉及自治監督與地方分權間之平衡思考，並取決於不同時空背景下的立法政策而定。至於，當前台灣案例應該如何適當調整？筆者認為：短期來說，囿於我國現階段的地方自治體制運作猶未健全，若干明確法律規範毋寧有其必要；惟就長遠發展而言，賦予各地方自治團體更多彈性自主空間，乃是地方分權化的大勢所趨，就此，日本相關經驗值得借鏡參考。

---

<sup>17</sup> 然而，以台北市議會為代表的各級地方議會，對此曾有頗多反對意見，他們認為：地方民代支給規範應屬地方自治事項，應由地方因地制宜來自行訂定，只要符合憲法相關規範意旨「自次屆起實施」即可；中央統一規範，明顯係矮化地方議會，而且中央無法有效管理，反而招致埋怨（中國時報，民國 87 年 11 月 20 日：6 版）。依照現行憲法增修條文第八條規定：國民大會代表及立法委員之報酬或待遇，應以法律定之；除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施。

## 參考文獻

內政部

民 86 各級民意機關組織法規彙編。台北市：內政部編印。

內政部

民 87 地方制度法草案（民國 87 年 9 月 17 日）。台北市：內政部編印。

古登美等

民 87 立法理論與實務。台北縣：國立空中大學，修訂再版。

台灣省政府民政廳

民 87 台灣省自治議事法規及解釋彙編。南投縣：台灣省政府民政廳編印。

立法院公報

民 88 第八十八卷第五期，民國 88 年 1 月 16 日。

江大樹

民 83 「雙首長制憲政架構解析——中法相關經驗的比較」，收錄於姚志剛等，法國第五共和的憲政運作（台北市：業強出版社），頁 205-246。

江大樹

民 86 「台灣地方自治的改造與重建」，理論與政策，第 44 期，頁 73-85。

江大樹

民 87 「從台灣省議會到省諮議會：組織功能與結構之調適」，中興大學公共政策研究所主辦，「精省後各級政府關係」學術研討會論文（民國 87 年 11 月 17 日、台北市）；英譯稿刊載於 *Issues & Studies* vol. 35, no. 2 (March/April 1999): 1-40.

江大樹

民 88 「地方財政困境與預算審議制度之檢討——南投縣個案分析」，收錄於薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會主編，地方

政府論叢（台北市：五南圖書出版公司），頁 299-346。

行政院研考會

民 82 日本、韓國地方自治相關法規彙編。台北市：行政院研究發展考核委員會。

李宗黃

民 52 美國地方自治考察記。台北市：中國地方自治學會。

林紀東

民 69 中華民國憲法釋論。台北市：大中國圖書公司，改訂第五十三版。

林紀東

民 81 中華民國憲法逐條釋義。台北市：三民書局，修訂五版。

紀俊臣

民 85 台灣地方政治轉型與自治法制設計之析論——以都市法制為個案。台北市：時英出版社。

郝樂威

民 53 美國州政府與地方政府（劉瓊譯）。台北市：國立編譯館。

張炳楠、蔡信重

民 62 日本地方自治制度。南投縣：台灣省政府民政廳。

許宗力等

民 81 地方自治之研究。台北市：業強出版社。

郭登敖

民 76 議事制度之比較。台北市：周佩蘅。

黃峻昇

民 83 「行政權與立法權之關係——合理化的議會制」，收錄於姚志剛等，法國第五共和的憲政運作（台北市：業強出版社），頁 99-166。

黃錦堂

民 84 地方自治法治化問題之研究。台北市：月旦出版公司。

管 歐

民 85 地方自治。台北市：三民書局。

趙永茂

民 86 中央與地方權限劃分的理論與實際 兼論台灣地方政府的  
變革方向。台北市：翰蘆圖書出版公司。

薄慶玖

民 86 地方政府與自治。台北市：五南圖書出版公司，三版。

謝瑞智

民 82 憲法大辭典。台北市：千華圖書出版公司，增訂三版。

鍾福山主編

民 84a 地方自治論述專輯叻。台北市：內政部編印。

鍾福山主編

民 84b 省縣自治法暨直轄市自治法研訂實錄 台北市：內政部編印。

鍾福山主編

民 85 地方自治論述專輯物。台北市：內政部編印。

台北市議會，第六、七、八屆議事錄。

桃園縣議會，第十二、十三、十四屆議事錄。

台中市議會，第十二、十三、十四屆議事錄。

南投縣議會，第十二、十三、十四屆議事錄。

大里市民代表會，第一、二屆議事錄。

埔里鎮民代表會，第十四、十五屆議事錄。

# A Preliminary Study of the Session System in Taiwan Local Councils

Chiang Ta-shu

## Abstract

The session system consists of regular meeting, extension session, and extraordinary meeting. In session time, parliaments or councils have legal power to assemble and resolve proposed laws. Session norms of local councils in federal system are more divergent than in unitary system. In Taiwan, the Legislative Yuan passed the Local System Law in January 1999, before that the session system of local councils was not legalized. Furthermore, these norms set by directive were very rigid and inflexible, local governments had little autonomy. Because this new law slightly reduces the extension session of tiers of local councils, it leads to some political disputes against centralism.

This article reviews concepts of session system, induces the norm evolution, describes the session practices of six local councils. According to such studies, the author finds out there are obvious inertia and defects in every annual session of local councils. But, it will fall into the dilemma between decentralization and supervision when proposes an amendment of local self-government.

Keywords: session system, local councils, local self-government, Taiwan

