

由地方自治法規的修訂

展望臺灣地方自治的前途

陳世鴻

臺灣省各縣市自民國三十九年實施地方自治制度以來，已有十七年間不算短的歷史，在此期間，辦理公職人員的選舉，計有省議員選舉三屆（省參議會、省臨時議會時期的選舉未計在內），縣市議員選舉六屆，鄉鎮縣轄市長選舉五屆，鄉鎮縣轄市市民代表選舉八屆，縣市長選舉五屆，村里長選舉八屆。實施當時，曾制定公佈有關法規多種，最新修訂成爲下記六種：即（一）臺灣省各縣市實施地方自治綱要；（二）臺灣省各縣市政府組織規程；（三）臺灣省各縣鄉鎮縣轄市市民代表會組織規程；（四）臺灣省各縣市政府公職人員選舉罷免規程；（五）臺灣省各縣市政府公職人員選舉罷免監察委員會組織規程；（六）臺灣省妨害選舉罷免取締辦法等是也。主管當局基於歷屆實施結果及經驗，共將全部有關法規先後整理修訂三次：第一次爲民國四十三年十一月二日；第二次爲民國五十二年十一月二十一日；第三次爲民國五十六年十月一日，均經臺灣省政府公佈各在案。究竟實施成效如何？吾人自有根據學術立場，利此法規最新修訂時機，作一純客觀的檢討，供爲海內學者專家及從事自治工作者參考之必要。此即作者所以選擇此一題材爲本文對象之最大理由也。

依據實驗學派學者之主張，政府每當採用一種政策以來或法案之際，應先指定一二特別區域先事實驗，在未獲得其確實效果之前，自實施日起，逐次根據各種經驗，定其增刪整編範圍，糾

正修改，致使國家生活常軌，有意無意在改變的程序之中，直至結果能以適合社會之需要與滿意爲止，方告永久成立，然後逐漸推廣普及全國或別區。準此言之，任何政治理論或制度，絕不可貿然普遍實施，亦斷無一蹴而躋之理，我國地方自治制度之所以指定臺灣省各縣市爲實驗區域，對於斯類法規之所以必須經常增刪修訂，自屬政治社會中無法避免之正常現象，理所當然，曷足深怪。

然則吾人所應研討之範圍及目標爲何？概括言之，要不外就各次法規修訂的內容重點，及其實施效果與可能趨勢，作一比較對照的研究，然後給以客觀合理的批判及結論而已。本此觀點，此又本文所以勢不得不僅以三次修訂法規的利弊得失所在，修訂後所已表現的具體績效及其將來之可能發展，以爲主要探討批判之範圍，惜因篇幅所限，逐一比較研究，勢所不許，惟有俟拙著「地方自治通論」作增訂三版時，努力報命，敬乞見諒是幸。

大凡法規的修訂，既係針對業已早現的弊端或缺點，加以整編補充與修訂，定必較前改進頗多收效益宏，當不待言。準此推論，臺灣省地方自治法規既經多次修訂，其結果應有良好滿意之收獲無疑，揆諸實際，殊不盡然。詳言之，由於以前兩次修訂，全係基於各該當時環境事實，略作技術上的糾正與彌縫，未能把握重點，針對弊端真正癥結之所在，作徹底有效的根除及解決，

公務人員懲戒委員會審判之；爲總統及副總統之彈劾，則由國民大會處理之。彈劾案審判之結果，如被彈劾者有罪，則免除其官職，若有刑事責任時，須移送法院審理。

丁、不信任投票——是指議會反對政府之政策，議會若認政府政策，有違反民意時，而舉行之不信任投票，迫使政府執政者辭職之謂。在採總統制之國家，政府對於政策問題，並不向議會負責。但在委員制之國家，則政府必須絕對服從議會之命令，不得擅自決定政策。故無論採用總統制抑或委員制之國家，都無所謂不信任投票之權。

總之，議會若對政府表示不信任時，可有種種方法，例如：（一）否決政府所提出之重要法案，尤其是預算案。而使政府無法實行其重要政策，這個否決，即表示議會反對政府之施政方針，而含有不信任政府之意。（二）通過政府所反對之重要法案，此乃是強迫政府實行政府所不同意之政策，故亦含有不信任政府之意。（三）攻擊某一閣員，使內閣全體連帶負責。（四）舉行不信任投票，即議會通過一個議案而表示反對政府之政策，要求內閣辭職，這是議會不信任政府之明顯實例。

不信任投票與彈劾不同，彈劾是關於法律問題，監督官吏是否違反法律。不信任投票是關於政策問題，監督政府之政策有無違反民意。各國之授議會以不信任投票權者，皆授內閣以解散議會之權，故內閣如認議會之主張與民意相反時，亦得解散議會，重行選舉，而訴諸選民裁決。若多數之信任時，則內閣在新議會中仍不能取得議會之信任，則內閣惟有辭職一途。中國之政治制度，既不是採行純粹之內閣制，故也無不信任投票之規定。

此外，議會對於外交亦有監督之權，無論內閣制抑或總統制之政府，多數國家之議會，均具此權，如宣戰媾和，締結條約，均須議會批准。在總統制之國家，如美國議會尚有用人之同意權，若總統任命閣員，外交使節以及最高法院法官，均須經參議院之同意，因其具有監督權之意。中國行政院院長、審計長人選，雖經總統提名，仍須立法院同意，始得任命之。