

三、縣議會的職權範圍

地方立法機關的職權，來自於憲法及自治法之規定，各國因國情及組織型態之不同，其範圍與內涵亦異其趣。多者有立法權、財政權、監督權、行政權、選舉權等五種，而少者則僅有立法權、財政權二種。而大部分國家採「中庸」之道有立法權、財政權與監督權。我國的地方立法機關即屬此型。

一、縣議會的職權

依照地方制度法第 36 條之規定，縣議會的職權有：

- (一) 議決縣規章。
- (二) 議決縣預算。
- (三) 議決縣特別稅課、臨時稅課及附加稅課。
- (四) 議決縣財產之處分。
- (五) 議決縣政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。
- (六) 議決縣政府提案事項。
- (七) 議決縣決算之審核報告。
- (八) 議決縣議員提案事項。
- (九) 接受人民請願。
- (十) 其他依法律或上級法規賦予之職權。

由上十項職權觀之，縣議會的職權得歸納為下列六種：

- (一) **立法權**：議決縣以自治條例制定之自治法規及組織自治條例之權。
- (二) **財政權**：議決縣預算、稅課、財產之處分及決算審核報告之權。
- (三) **監督權**：如聽取施政方針，工作報告，提出質詢等職權。
- (四) **其他事項議決權**：議決縣政府、縣議員提案事項。
- (五) **接受人民請願權及代表人民請願權**：依請願法第 20 條規定，地方人民得向所屬之民意機關請願，地方民意機關亦得代表人民向有關民意機關請願。
- (六) **其他依法律賦予之職權**：此為概括規定，以補列舉之不足。

三、縣議會的職權範圍

二、縣議員個人的職權

縣議員職權的行使，固然以合議制行之，但亦有屬於縣議員個人的職權而得單獨行使者，約有：

- (一) **出席權**：縣議員有出席縣議會會議之權。
- (二) **發言權**：縣議員在會議中有發言權，其所為有關會議事項之言論對外不負責任，但就無關會議事項所為顯然違法之言論，不在此限（地制法第 50 條）。
- (三) **提案權**：縣議員有代表民意在縣議會會議時，提出議案之權。
- (四) **表決權**：縣議員對縣議會會議時，所審議之議案有表決權，其所為有關會議事項之表決對外不負責任（地制法第 50 條）。但縣議員對於本身有利害關係之議案不得參與表決。
- (五) **質詢權**：縣議會定期會開會時，縣長應提出施政報告、縣政府各一級單位主管及各該所屬機關首長有應各就主管業務提出報告之責，縣議員有提出質詢之權（地制法第 48 條）。
- (六) **就特定事項得邀地方行政首長或單位主管列席說明之權**（地制法第 49 條）。

就以縣議會十項職權而言，議會在地方自治的實施過程中可謂扮演了舉足輕重的角色，更何況議員尚有法定的質詢權，對縣政府負責人加以質詢以進一步發揮反映民意監督施政之功能。

三、縣議會具有豐富的立法權

除前述，地方制度法（第 26 條第 3 項）尚賦予**議決地方自治法規裁罰權**，係豐富立法權之體現：即縣自治條例就違反地方自治事項之**行政義務者**，得規定處以**罰鍰或其他種類之行政罰**，其中罰鍰最高以新臺幣 10 萬元為限，並得連續處罰，其他行政罰之種類，限於**勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分**。因此目前縣自治條例可以制定**罰則**，是指行政秩序罰，以罰鍰和行政罰為限，而且有一定範圍並應報中央各該主管機關「**核定**」後公布；地制法中並未賦予鄉（鎮、市）可以制定罰則，乃基於鄉（鎮、市）幅員不大，如果賦予裁罰權，將因有一縣多制的混亂現象。

此外，地方制度法第 43 條第 2 項規定：縣議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效。其中縣規章只要不牴觸法律或法律授權之中央法規，均屬有效，旨在賦予縣議會較「自主性」的立法權。

※再者，地制法第 28 條規定：「下列事項應以「自治條例」定之（也就是應經地方立法機關通過，才可由各該行政機關公布施行）：

- 一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。
- 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應以自治條例定之者。」

對於上述以外的一般自治事項，縣政府始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」發布施行，並得依其性質定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則，於發布後送上級政府及議會備查或查照（地制法第 27 條）。應以自治條例規定送議會審議者，不得用自治規則定之或訂定「行政規則」發布。

惟查縣政府以往仍有應以「自治條例」訂定經縣議會議決之自治法規，卻以「行政規則」訂定實施之情事，如縣政府原訂定自民國 94 年 10 月 1 日生效之「彰化縣都市計畫甲種及乙種工業區申請設置公共服務設施與公用事業設施暨一般商業業設施總量管制作業要點」，係作為審查核准有關土地使用管制之依據，且內容尚涉及申請人繳納「回饋金」事宜，對外發生一定法律效果，且關係人民權益，原則應依地方制度法規定以「自治條例」方式為之。縣政府卻以訂定「作業要點」實施，因並非屬自治法規性質與名稱，而影響法規對外發生之效力問題。直到內政部函示糾正才改以制定「自治條例」提請本會第 16 屆第 2 次定期會審議。結果經議會決議「擱置」即「否決」後，函復縣政府對原來已公告實施的「作業要點」應自即日起停止實施。

另由議會國民黨正副書記長及超黨派聯盟會長共同提案經大會通過，促請縣府確實依據上揭規定，全面檢討釐清，現行應以「自治條例」制訂之自治法規，如有不符法制規定者，應儘速依法修正或重新訂定，以求法制作業更臻完備。

三、縣議會的職權範圍

五、預算案的審查過程與結果

預算案為縣政府施政方針、與施政內容的具體展現，而預算本身更是縣政府施政的動力來源。各級地方政府須依法定程序支出經費，換言之，預算編成後非經議決不得支用。因此議會透過預算審查之權，刪減或否定政府的預算，已達反映民意，監督政府施政的目的。故現代議會控制政府最有力的手段便是預算審查權。

（一）預算審議責任化

依地方制度法第 36 條，縣議會有「議決縣預算」之權；由於部分地方派系之嚴重對立，地方「府會關係」向來不和諧，甚至相互攻訐，形成議事效率不彰，基層建設難免受影響。地方制度法除沿用省縣自治法第 23 條有關「議會審議預算怠惰條款」之精神外，並有更具規制性之設計。乃於該法第 40 條有如下之規定：

1. 縣總預算案，縣政府應於會計年度開始二個月前送達縣議會。縣議會應於會計年度開始一個月前審議完成，並於會計年度開始十五日前由縣政府發布之。
2. 縣議會對於縣政府所提預算案不得為增加支出之提議。
3. 議會如未審議完成，應有因應措施，俾使建設不中斷。其規定如下：
 - （1）收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。
 - （2）支出部分：
 - * 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。
 - * 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。
 - （3）履行其他法定義務之收支。
 - （4）因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。
4. 會計年度開始三個月內，預算未審議完成，即由上級行政機關協商解決；如未於一個月內完成議決，即由該邀集協商之機關逕行決定。
5. 預算案之覆議以一次為限，惟不合理之審議可以視同審議未完成，報請上級政府協商或裁決（第 5 項）。

6. 預算之覆議，可以採取「條款覆議」，通稱「部分覆議」，以節省審議覆議案所付出之社會成本或政治成本。

（二）審議預算所作之附帶決議有更精細的規定

另對於地方議會審議預算所作之附帶決議所造成之爭端，地方制度法第 41 條有更精細的規定：「法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律、自治法規所不許者，不在此限。縣議會就預算案所為之附帶決議，應由縣政府參照法令辦理。」因此，就本條文精神而言，縣政府往後處理附帶決議須依相關法律、自治法規辦理，如執行有困難時，得附具理由函復縣議會即可，自無得一定辦理之必要。

（三）預算審議以三讀程序為之

由於預算審議權為地方議會的重大職權，且預算關係人民權益甚鉅，因此地方議會對於預算案的處理，遠較普通議案謹慎。以預算審議流程觀之，縣政府所提預算案必須經由議會以三讀程序為之。

在預算的審議第一階段，縣長必須率領各局室主管向議會報告預算編列過程，進行第一讀會，由主席宣讀議案標題，再由議員針對預算編列過程向各處局主管提出質詢，議會經過初步討論後，決定送交各委員會審查。在委員會審查階段，是議員刪減預算與展現實力之處，因此各處局主管無不請託議員儘少刪減所屬預算。各委員會審查完畢後，召開聯席審查委員會審查，再將聯席會之審查意見提報大會，進行二讀會的逐項審議，或就審查意見先作廣泛討論，議員得提修正案，須有四人以上連署或附議，但均受聲明大會保留發言權的限制。最後，則進行三讀會，應於二讀會之下次會議行之，但經大會通過得於二讀會續進三讀。除抵觸法令外，僅得為文字之修正不得變更原意，此一階段通常是交由議會的議事人員代行，經議長提報大會決議。預算案完成三讀後，送交縣政府發布。有關預算案審查程序如圖 2 所示。

三、縣議會的職權範圍

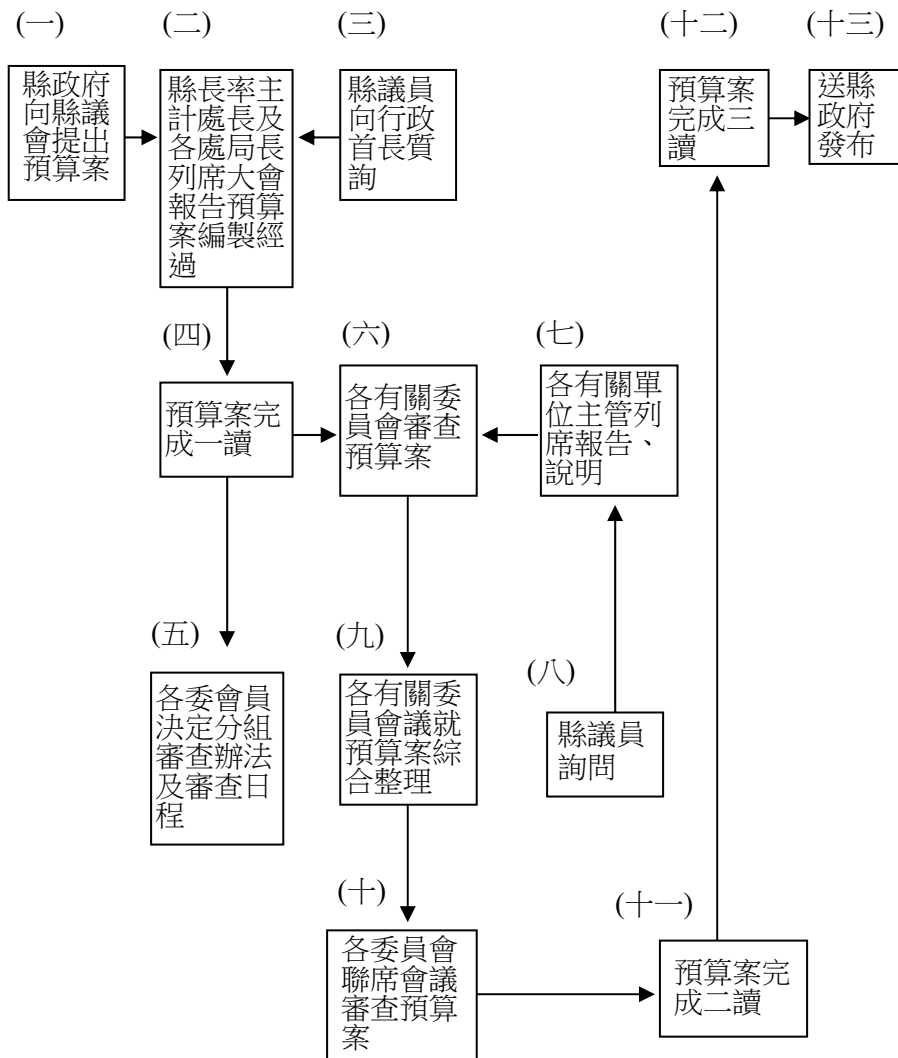


圖 2 彰化縣總預算案審查程序

四、決算審核報告的審議過程

(一) 政府決算的基本概念

1. 決算的定義

決算係執行預算結果之報告，亦即一會計年度收支之總(會計)報告。政府預算經完成法定程序後，由政府部門據以執行或收支，並以會計處理原則加以記錄、彙整、編製報告，於年度終了時，須予以編造「決算」，以顯現政府預算執行之情形，以供民眾瞭解並作為立法部門來年審查預算之參考。

2. 決算的功能

- (1) 利用決算可以考核各機關財務之效能：
決算報告編成後，應送上級機關核定及審計機關之審定，如發現預算之執行有違法失職或效能過低或進度落後，應予懲處或予以告誡。
- (2) 辦理決算可以彌補政府機關事前監督之不足：
政府依照預算計畫執行，如無決算制度的事後審核，則行政機構對經費的支用，自不免發生浮濫浪費的情事。同時如有財務收支上的計算錯誤，亦可藉決算的行使，而獲得矯正之。
- (3) 根據決算可以解除財務執行人員之責任：
行政機關辦理決算，說明執行的經過情形，既可闡釋政府施政方面的業績，復可解除行政上的責任。
- (4) 公告決算可以取信於民，達到財務公開之目的：
民主國家的財政原則為財務公開，即政府每年取之於民者為數多少，而用於民者為數多少，其取得的方式如何，其支用的內容又如何，均應公開使全國人民均能夠明瞭政府財政內容；而此種事實與資料，即為決算書的內容。
- (5) 參考決算可以作為日後編製預算之準據：
編製預算，須依據客觀的事實與過去年度實際的數字，為其次一年度預算編製的根據，而過去年度的實際數字，自不能憑空估計，惟有決算是賴，故年度預算執行結果的決算報告，為編製次一年度預

三、縣議會的職權範圍

算最有價值的藍本。

(二) 決算審核報告的審議

依地方制度法第 42 條規定，縣議會審議「縣決算審核報告」之過程為：

1. 縣決算案，縣政府應於會計年度結束後四個月內，提出於該管審計機關。
2. 審計機關應於決算送達後三個月內完成其審核，編定最終審定數額表，並提出決算審核報告於縣議會。
3. 總決算最終審定數額表，由審計機關送縣政府公告。
4. 縣議會審議縣決算審核報告時，得邀請審計機關首長列席說明。

※ 審計機關首長列席說明決算審核報告後，議員如對報告內容或文字敘述有疑問或不明瞭之處，可以「請教」審計機關首長，而非質詢，故要注意用字遣詞。按縣審計機關乃係中央所屬機關，其首長並無列席議會備詢之義務。故於審計機關首長列席說明縣決算審核報告，議員如有問題請教完後，大會主席可請審計機關列席人員先行離席，以示尊重。之後，議員對決算審核報告所列相關「縣政問題」，再提出「質詢」，其對象應為縣長及縣政府一級相關單位主管與所屬機關首長，要求說明檢討改善。至「決算審核報告」中有關預算之執行、政策之實施及特別事件之審核、救濟等事項之審議，則應交由委員會分組審查。

決算審核報告經大會交由委員會審查完畢後，應召開聯席審查委員會審查，再將聯席會之審查意見提報大會，除聲明保留發言者得於大會發表意見或要求縣府說明外，其餘均照聯席審查意見通過，即完成審議程序（無須三讀）。