

《地方自治概要》

試題評析

今年普考「地方自治概要」題目，應屬近年本科歷屆試題中最難的一份！雖同往例只出兩題申論題，但題型、題旨、題意，均與往年普考之出題走向迥異，且差異性極大。第一題「府際關係分析模式」為地方治理之延申概念，本班授課及總複習時，即一再強調「府際關係」之重要性，並反覆演練；第二題「公民參與」為98年12月地方特考三等考試「地方政府」剛考過的試題，惟要與實務結合論述，方能切題，要得高分實屬不易。綜而言之，兩題申論題(50分)普通考生約可拿30~35分，程度較佳同學可得40分左右。

甲、申論題部分

一、在地方政府研究領域中，關於「府際關係」的分析模式有那些？試述其要。(25分)

答：

所謂的「府際關係」，乃指有關全國性政策與地方性事務的釐訂和執行中，其所涉及的決定主體已不再侷限於中央與地方政府兩者間單純的互動關係，還涵蓋了來自中央與地方政府以外的公、私組織和志願性團體彼此互動所形成的一種複雜的網絡關係。亦即在垂直面上，聯結中央與地方間的互動關係；在水平面上，結合地方政府與不同公共部門組織的合作關係。換言之，在此定義之下，府際治理就是一種網絡治理；府際合作治理亦即是一種府際合作網絡治理。如何抓取這樣的網絡關係，才能有助於解析中央與地方、地方與地方府際關係有效互動的機制。

傳統上府際間的合作主要是以具有隸屬關係的垂直合作為主，府際間的水平關係更多表現為相互競爭的關係。近年來，府際間水平合作獲得了長足發展，相互依存與相互合作已成為府際關係發展的新趨勢。為了解決共同面臨的治理問題，某些地方政府透過簽訂契約或設立委員會等形式，形成穩定而持久的雙邊或多邊的合作關係。這種合作關係不僅用來解決和協調地方政府間的治理問題，更能透過水平聯合方式形成更大的政治力量，試圖對中央政府的公共決策產生影響，從而在整個國家的政治體系中爭取更大的區域利益。

府際關係在過去數十年的變遷當中，不斷有新的理論注入中央與地方關係體制的改革，形成府際關係的規範概念與理論途徑不斷的演化和發展，一方面印證各國府際關係發展的學術表徵，另一方面也落實各國府際關係體制改革經驗。從各國學理發展與改革經驗觀之，自二次大戰結束後有三種趨勢值得關注，一是20世紀30年代以來凱因斯主義的管制行政盛行，造就出以政府為本位的府際關係；二是20世紀70年代以公共選擇為指導的地方分權化改革，型塑出以市場為中心的府際管理；三是20世紀90年代以後，人類開始了後工業化的過程，與這一過程相適應，人類的社會治理也正在發生改變，正從工業社會以政府為本位的層級導向治理，走向以市場為中心的競爭導向型治理，進而朝向跳脫政府和市場各自本位立場的合作治理轉變。合作治理打破了政府對社會治理的壟斷，是一種由多元治理主體透過合作互動的模式而開展的社會治理。

以下茲就此三種分析模式的演化過程及內涵分述之：

(一)層級型分析模式

此一理論途徑乃源自於二次大戰結束初期，為了挽救國家的破碎與經濟的蕭條，政府被視為是追求社會變革、發展經濟的唯一最佳手段工具。於是在大有為政府思維下，「國家與社會」關係，一切以國家為主；「政府與市場」關係，一切以政府為主；「中央與地方」關係，一切以中央為主。此時的府際關係是一種中央控制模式，凡是依憲政體制和法規命令行事，強調中央政府掌控一切，地方政府在層級體系中是被控制的，而不是自我控制的，他們是依賴的，而不是自治的。在公共政策的研究文獻中，此一模式又被稱之為行政主導模式，即是一種由上而下，中央以層級控制的方式與地方互動，中央與地方是政策制定與執行的關係，政策的制定與執行被視為是相互分離的過程。在層級型的府際關係中，資源主要掌握在中央政府手中。

(二)競爭型分析模式

由於新自由主義意識型態和思維的影響，政府不再被界定為解決各種社會問題的好手，相反的，因政府本身所帶來的問題更加重社會的難以治理。因此，在普遍呼應「最低限度國家」的需求下，人們開始尋求與「政府」相對立的「市場」。此時的府際關係是一種地方自治模式或稱競爭型府際管理，乃深受世界性的地方分權潮流、民主政策的執行問題（如缺乏合作）、新公共管理的成功經驗、以及公共選擇理論思潮的影響，強調高度的地方分權和自主治理，而不是中央的控制和影響，中央要對地方給予更多的關注，並為

其提供更多的資源，以誘導地方政府之間的相互競爭，提升公共服務的品質。

(三)合作型分析模式

20世紀80年代以來，府際關係的實際情形發生了很大的改變，傳統的層級型府際關係和競爭型府際管理都已無法準確描述中央與地方、地方與地方、及公私部門的複雜性、多元性、動態性。因此，網絡治理模式作為一種全新的分析途徑受到了學者們的重視。

合作網絡型的府際治理出現，受到府際關係層級制色彩的弱化、中央與地方的分權傾向、及地方政府間的合作現象日漸普遍等三大潮流的影響。一方面繼承Rhodes「自我組織網絡」的主要內涵，將治理視為相互依存關係下的管理，將公民社會視為是治理的主體，並利用公民社會來解釋公私部門權力的分享，合作治理的新型關係，從而脫離社會中心論的窠臼，確立多中心的公共行動體系。另一方面也吸收新公共管理的思想精華，認為在網絡中，政府與其他主體是平等的關係，需要透過對話，建立夥伴關係，以及相互協力來實現自身所無法達成的目標。

當然此時府際關係是跳脫「政府與市場」、「中央與地方」二分對立的觀點，強調中央與地方的府際合作、地方與地方跨域合作、及跨部門夥伴等三種不同的合作體制，並從新治理、領控、互動等概念重新建構府際關係。不僅使得中央與地方政府形成相互依存的關係，同時也使得地方政府與專業政策社群、公共利益團體、非正式部門、志願團體、私人企業部門、準政府機構之間形成一種合夥的關係，甚至在某一政策領域中形成一種複雜的府際關係網絡或地方治理網絡。

二、請簡述今日地方民眾參與公共事務可透過那些途徑？各途徑的內容又為何？（25分）

答：

(一)民眾參與公共事務的重要性：

近幾年隨著新右派、委外、民營化、市場機制觀念的流行，中央與地方政府逐漸轉變成一種新的夥伴關係，因此在建構新的中央政府與地方政府分權、合作的新府際關係架構時，學者認為已逐漸呈現出幾種特質，例如包括：基層民主參與及諮商、逐步增加地方政府參與國政、調和衝突、凝聚共識的政治管理技巧等。

民眾參與公共事務的推動須由中央的領導與支持，以及地方的實際推動，方能真正落實。為了推動公民參與，中央在政策及方向上已有相當多的研究及發展，在推動地方公民參與工作上，鼓勵熱心於地方活動，對公民參與有興趣之社會群、組織、單位或以個人作主體。

(二)民眾參與公共事務的內涵：

行政院國家永續發展委員會發表「台灣永續發展宣言」，揭示民眾參與公共事務可以是推動地方永續發展行動的重要力量。在落實公民參與工作上，由縣市政府會同地方民眾共同推動，增加對當地環境、社會與經濟面向的分析能力與宏觀視野，提昇公共參與的意識。公民參與的內涵包括：1.民眾向政府表達或反映特定意見或評價、2.民眾向政府主張特定利益或偏好、3.民眾表達或關切地方特定問題、4.民眾使用政府提供之服務。

(三)民眾參與公共事務的途徑：

包括縣市政府首長、副首長、機關部門主管、企業主、NGO 領袖、村里長、村里幹事、公所、衛生所工作人員、社區發展協會幹部、婦女會、老人會代表、老師、寺廟代表、牧師、大學生等，一同參與，併同當地關心的永續發展議題，透過討論與分享智慧的雙向交流擬定願景，從「理念—形式—行為」展開進一步的行動計劃，其激發的過程「直接參與、共同決策」正是公共參與所強調的精神；目的是使地方永續發展課題能夠被公共充分認可，並在實施過程中不對公共利益構成危害或威脅，以取得經濟效益、社會效益、環境效益的協調統一。地方政府可運用現代化的資訊科技，以建構公民參與的網路，其中具體的作法包含：1.電子民意信箱、2.線上公共諮商、3.網路公聽會。

(四)民眾參與公共事務的典範—社區總體營造：

所謂的『社區營造』意指，居住在同一地理範圍內的居民，持續以集體的行動來處理其共同面對社區的生活議題，解決問題同時也創造共同的生活福祉，逐漸地，居民彼此之間以及居民與社區環境之間建立起緊密的社會連繫，此一過程即稱為「社區營造」。

「社區總體營造是要解決產業類型的轉化、民主政治的落實、社區功能意識的建立、社區環境和生活內涵的提昇。社區總體營造是要營造出一個新社區、新社會，是依賴社區公民和知識份子的互相學習、自我學習和自我改造。在社區總體營造的過程中，是要建立一個體系化的社區學習社會和學習共同體。

社區總體營造包括居民共識的建立、民主程序的維持、公約的簽訂、協調整合的過程、周延的規劃設計、資金的籌措、經營管理計劃的擬定等等。因此社區總體營造是一項中長程的計劃。社區總體營造也強調總體性、整合性、系統性，依據公共化及人性化的原則，注重生活的美感與品味，高度發揮創意與個性，以營造新的社會和新的生活價值觀。總而言之，社區總體營造就是項「民眾參與公共事務」的運動，而且是一項永續經營的運動。

乙、測驗題部份

- 1 下列何者為公法人？
A (A)台南縣 (B)自來水公司 (C)台灣省 (D)國立高雄大學
- 2 依地方制度法的規定，下列何者並非直轄市民、縣(市)民、鄉(鎮、市)民之權利？
B (A)對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權 (B)有應考試、服公職之權
(C)對於地方公共設施有使用之權 (D)對於地方政府資訊，有依法請求公開之權
- 3 下列那些是地方自治團體委辦事項的特色？①上級政府的事務 ②須在上級政府指揮監督下辦理 ③委辦事項之委交
A 須依法律、上級法規或規章為之 ④地方自治團體須負政策規劃與政策執行責任
(A)①②③ (B)①②③④ (C)①②④ (D)②③④
- 4 下列有關公共造產之經營，何者正確？
C (A)公共造產經營方式，經各該地方立法機關議決後，縣(市)政府應報內政部核定
(B)公共造產經營方式，經各該地方立法機關議決後，鄉(鎮、市)公所應報縣政府核定，並送內政部備查
(C)公共造產之結束經營，經各該地方立法機關議決後，縣(市)政府應報內政部備查
(D)公共造產之結束經營，經各該地方立法機關議決後，鄉(鎮、市)公所應報縣政府核定，並送內政部備查
- 5 地方性公民投票案連署人數，應達提案時最近一次直轄市、縣(市)長選舉選舉人總數的多少以上？
B (A)百分之一 (B)百分之五 (C)千分之一 (D)千分之五
- 6 若縣與鄉鎮市間在自治事項事權上發生爭議時，依「地方制度法」應如何解決？
C (A)由行政院協調解決之 (B)由省政府協調解決之
(C)由內政部會同中央各該主管機關解決之 (D)由內政部協調解決之
- 7 縣(市)議會每六個月召開一次定期會，議員41人以上者，最多不得超過幾日？
B (A)30日 (B)40日 (C)50日 (D)60日
- 8 地方議員、代表於辭職書送達議會、代表會後，其辭職於何時生效？
A (A)即行生效 (B)全體議員、代表總額過半數同意後生效
(C)議員、代表出席過半數同意後生效 (D)議會、代表會報請內政部同意後生效
- 9 依地方制度法規定，有關直轄市議會、縣市議會、鄉鎮市民代表會因審查預算延長之會期，下列規定何者有誤？
B (A)鄉鎮市民代表會不得超過5日 (B)縣市議會不得超過8日
(C)直轄市議會不得超過10日 (D)不得作為質詢之用
- 10 我國憲法第111條規定，如有未列舉事項發生，引發中央與地方權限爭議時，應如何處理？
C (A)由行政院解決 (B)由內政部解決 (C)由立法院解決 (D)由司法院解釋

- 11 依地方制度法第 59 條規定，下列有關村里長之敘述何者不正確？
A (A)有給職 (B)任期四年 (C)連選得連任 (D)由村里民依法選舉之
- 12 下列那些是地方制度法明定之地方自治團體？①直轄市 ②縣(市) ③鄉(鎮、市) ④區 ⑤村(里)
B (A)①② (B)①②③ (C)①②③④ (D)①②③④⑤
- 13 依地方制度法第 36 條規定，下列何者不是縣市議會職權？
D (A)議決縣市政府組織自治條例 (B)議決縣市財產之處分
 (C)議決縣市特別稅課 (D)議決縣市行政規則
- 14 地方政府績效管理的第一步驟，在於形塑機關願景。下列有關願景的敘述何者錯誤？
A (A)願景內容只是機關首長個人施政承諾 (B)願景可以凝聚成員與團隊共識
 (C)每位成員都要對願景產生支持感與認同感 (D)願景一定是透過基本任務可以實現的
- 15 一套正式或非正式的規則、結構與過程，用以規範個人或組織影響其他利害關係人，共同制定攸關地方福利的政策方案，這是下列何種概念的呈現？
C (A)地方自治 (B)地方政府 (C)地方治理 (D)地方分權
- 16 社區居民欲自行發起成立社區發展協會，需要年滿二十歲的公民幾人作為發起人？
B (A) 20 人 (B) 30 人 (C) 40 人 (D) 50 人
- 17 下列何者不屬於「社區發展工作綱要」所規定社區發展工作的內容？
C (A)公共設施建設 (B)生產福利建設 (C)都市計畫建設 (D)精神倫理建設
- 18 依地方制度法第 69 條規定，各上級政府為謀地方均衡發展，下列敘述何者正確？
A (A)對於財力較差之地方政府應酌予補助 (B)對財力較差之地方政府增加其統籌分配款
 (C)對財力較優之地方政府不予補助 (D)對財力較優之地方政府強制取得協助金
- 19 縣(市)政府應設地方性公民投票審議委員會，審議地方性公民投票事項之認定，縣(市)公民投票審議委員會之決定，應函送何者核定？
C (A)縣議會 (B)內政部
 (C)行政院 (D)行政院公民投票審議委員會
- 20 Janet Newman 曾以集權、分權為縱軸，秩序、變遷為橫軸，將治理模式分為四種，其中若地方治理是採創新變遷及分權化，則是屬何種模式？
B (A)自我治理模式 (B)開放系統模式 (C)層級模式 (D)理性目標模式
- 21 依地方制度法的規定，下列有關地方自治團體的敘述何者錯誤？
C (A)具有公法人地位的團體 (B)即指直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)
 (C)單指行政機關，並不包含立法機關 (D)主要權責為辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項
- 22 縣(市)公民投票提案、連署應附具文件、查核程序及公聽會之舉辦，由縣(市)以何種方式定之？
B (A)自治規則 (B)自治條例 (C)報請內政部 (D)報請行政院
- 23 依地方制度法規定，直轄市總預算案，直轄市政府應於會計年度開始多久前送達直轄市議會？
C (A) 1 個月 (B) 2 個月 (C) 3 個月 (D) 4 個月
- 24 依地方制度法規定，縣(市)議會議長罷免案之提出，應有多少議員之簽署？
B (A)總額四分之一以上 (B)總額三分之一以上 (C)總額二分之一以上 (D)總額三分之二以上
- 25 根據我國地方制度法規定，自治法規、委辦規則除特定有施行日期者，自公布或發布之日起算至第幾日起發生效力？
B (A)第 1 日 (B)第 3 日 (C)第 10 日 (D)第 30 日