

《地方自治概要》

甲、申論題部分：(50分)

一、何謂全球在地化？何以全球在地化會導致地方分權改革？以及我國今後應如何面對全球在地化？(25分)

試題評析	《地方自治概要》為民政類科最易得分之考科，題意看似靈活，但常可各自發揮，並無所謂標準解答。如本題焦點「全球在地化」為熱門必背考題，且在各類國考中一再重現；甫於半年前剛考完的103年地方特考《地方自治概要》第一題：「全球在地化普遍出現於世界各地，請說明它的意義，並分析全球在地化對於我國地方政府的運作，可能造成那些影響？」與本題相似度幾乎百分之百。老師認為，只要能把握跨域治理之基本論述，應均可切題中肯而得高分。
考點命中	1.《高點地方自治概要總複習講義》第一回-申論題庫彙編，王肇基編撰，頁57第5題完全命中。 2.《地方政府與政治(含地自)上課講義》第一回，上課講義書，高點出版，王肇基編著，頁46。 3.《高點地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回-重點整理，王肇基編撰，頁18-20。

答：

(一)全球在地化的意義

全球在地化(Glocalization)是全球化(globalization)與在地化(localization)兩字的結合，意指個人、團體、公司、組織、單位與社群同時擁有「思考全球化，行動在地化」的意願與能力。全球化所帶來的深遠衝擊，增加每一個國家內部治理的困難。對應於全球化，地方化卻以地方性為核心重構地方發展策略。地方性有一定規模與侷限，在全球化衝擊地方的環境系絡，地方對應的調整策略如果能適度因應變遷，將更有助於地方以地方性為核心鞏固主體性與發展空間。

傳統上，在地方行政區域內通常只有一個自治團體的主體機關，掌理本地區的社會經濟等諸多事務。但是有越來越多的跡象顯示出，地方自治團體逐漸面臨許多跨區域、跨領域及跨部門的橫跨性議題。這些議題所影響的範圍超越了原有的區域疆界，進而使既存的地方行政管理模式形塑重組。這種趨勢促使地方自治團體之間，必須打破舊有本位主義、掌控地盤的思想藩籬，超越行政區劃的疆界隔閡，以同心協力攜手共進的思維來解決問題。是以，全球在地化已成為地方治理發展中的重要研究取向。

(二)全球在地化將導致地方分權改革之原因

- 1.近年來地方政府間合作關係的建立已是國際上的共同趨勢，區域內各地方政府為謀求民眾福祉最大化，必須整合彼此的資源和行動，通力合作解決共同問題，以發揮綜效作用，提升地方競爭優勢。台灣自地方首長完全民選後，地方縣市在民主憲政運作中的角色就日益加重。雖說地方自治母法「地方制度法」已於民國88年公佈施行，地方自治的精神也逐漸透過法制面的規範而得以彰顯；但在面臨到公共政策問題趨向複雜化、跨縣市事務逐漸多元化等諸多議題之際，卻顯露出現行法制架構的不足與疲態。
- 2.同時，隨著各縣市都市化發展，使得相鄰近的地方政府必須面對日益嚴重的區域性水源用水、交通捷運、垃圾處理、營建廢棄土清運及公共安全等公共議題，基於資源有效利用、管理經濟規模與成效共享的夥伴精神，區域內的各縣市政府必須強化彼此的合作互動關係，以解決區域內共同的問題。並透過地方政府間跨域合作的機制，使地方政府間彼此相互效力、分享資源，共同解決跨區域的問題，避免各自為政之窘境，才能帶動整體區域的共同發展。對此，「如何增進地方政府間的跨域合作」，此一議題已成為地方制度發展上的重要課題。
- 3.另外，現今公部門經常遇到的難題是：諸多公共問題牽涉政府數個部門、範圍涵蓋數個縣市區域的情況時，台灣現行的府際關係缺乏一種跨部門、跨區域的對話平台，讓議題內的利害關係人得以溝通協商，透過對話以建立共識並尋求解決之道。例如：過往SARS疫情爆發期間，所牽涉的區域醫療資源分配、重症轉診等事項，是需要中央與縣市、縣市和縣市之間的協調與合作才能有效達成。但中央政府仍以舊有上對下的從屬關係，來看待各縣市政府，而難以對等之夥伴視之，故垂直關係中府際對話管道並不暢通。而各部會囿於本位主義，欠缺開創積極的保守心態，使得水平關係的部際協調工作難以落實，如此一來，致使問題困難重重而棘手詭譎。

簡言之，面對二十一世紀全球化區域經濟發展趨勢及跨區域、跨部門問題的嚴竣考驗，地方治理職司者已無法僅從單一面向切入思考，而應顧全解決方案的全局性。換言之，傳統上的以公部門為主體的統治方

式，亦或是由市場主導的管理模式，此等單一途徑已無法有效解決問題，而著重公私協力夥伴，打破鴻溝以擴大參與者，並跨越藩籬促進合作的跨域治理作為，已蔚為當前處理棘手詭譎問題的有效辦法。

(三)我國今後應如何面對全球在地化

1.資源互賴化

在現今複雜動盪的社會中，各類組織為因應不斷變化的環境變遷而產生各種形式的組織型態，而其組織間的互動關係仍不脫離競爭與合作兩原則。而由於大眾所運用的資源是有限的，因而有了「資源依賴理論」的出現。所謂「資源依賴理論」係指在資源過度缺乏的環境中產生的競爭、權力與支配的模式。而相較於資源依賴理論觀點下所認為的合作理論，是一種協力的概念，一種分享彼此的資源、風險與報酬的關係，是優先於合作而不是優先於競爭。

2.功能整合化

地方政府間跨區域合作此一概念興起的原因，亦是鑑於地方政府組織極欲整合日趨分裂的組織問題。此種問題是源自傳統公共行政中功能分化所導致的部門主義遺毒，只講求專業分工而忽略垂直及水平整合的重要性，因而落入「權責分散」、「彼此權責重疊不清」及「只注重分工而缺乏整合」的困境中。因此，應加強整合功能分化現象，構築地方組織間夥伴關係，使得每一位行為者間彼此皆處於相互依存的網路中連繫，並且期望能藉由彼此的合作與協力的夥伴關係來達成共同的目的，以成為地方治理的重要課題。

3.議題跨域化

在面對許多不同領域其複雜棘手而又不容妥協、難以處理的議題下，反映出組織與組織、部門與部門間彼此應建立夥伴關係連繫的重要性，並經由不同的資源提供者與有關的利益團體在資源的相互運用下，以期解決許多跨區域管理的問題。例如：部分縣市實施垃圾費隨袋徵收政策卻連帶影響到附近縣市的垃圾量大增；跨領域的水污染問題處理以及焚化爐設置的地區問題…等議題，不勝枚舉，而這些議題皆須經由彼此夥伴關係的聯繫，互相的溝通協調，如此才能形成一完整的整合機制以解決問題。

4.決策公開化

地方政府間跨區域合作的形成也是為了使地方上決策過程更加地公開化的一種策略，因許多利益團體與社群組織希望能藉由夥伴關係此角色的介入而發出更多的聲音來影響與他們息息相關的決策。因而當地方政府的角色由傳統獨占性質的服務提供者轉變後，許多地方政府亦逐漸能接受此種地方與地方利害關係者彼此協調並促進彼此夥伴關係的一種社群治理的理念。此外，地方政府間跨區域合作被視為可能也補足了民主程序的缺失，亦就是被視為是一種與以往傳統排除社會團體參與所不同的一種授能方式。

5.競合全球化

由於全球化的影響，使得縣市之間的競爭與合作，已不侷限在本國週邊地區。競爭的對象，也從鄰近國家擴散到全球各大都市。例如：以北區有關縣市積極向中央爭取的「北北基合一」政策，即為了提升城市競爭能力，而高雄「港市合一」計畫，亦期能與上海、釜山、香港等亞洲鄰近港埠都市競爭，並可活絡城市經濟創造就業機會。而城市間的合作交流頻繁與密切關係，亦不遜於國際政治的正式外交活動。例如：救濟日本東北海嘯福島核災、防制韓國首爾MERS疫情蔓延、協助我國處理八仙塵爆傷患救治，亦均為全球在地化之最佳典範。

二、隨著六都時代的來臨，臺灣已有過半數人口居住於直轄市，已有「區自治化」的主張出現。請說明區自治化之意涵與比較其優缺點，並試述個人見解。（25分）

試題評析	從民國99年五都改制，到民國103年底六都成形，直轄市合併升格等議題，即為本科之命題焦點。原較常見於高考《地方政府》考題（101年高考第2題曾出：「請分析「區」在我國地方自治體系中的地位與運作特色」），現已擴及普考《地方自治概要》。如上題所指，此類題意常可各自發揮，並無所謂標準解答。本題聚焦「區自治化」，雖屬新興論點，但實與當年「鄉鎮市改官派」異曲而同工；論述重點可依「地方制度法」修法沿革，與近年直轄市合併升格經過，將法制與實務兩相結合，分別比較其優缺，再依題意簡述個人見解，即可大功告成，輕易達標。
考點命中	1.《地方政府與政治(含地自)上課講義》第一回，高點出版，王肇基編著，頁26-27。 2.《高點地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回-重點整理，王肇基編撰，頁4。 3.《高點地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回—申論題庫彙編，王肇基編撰，頁85第26題。

【版權所有，重製必究！】

答：

(一)區自治化的意涵

所謂「區自治化」，簡言之，即是將直轄市以下之「區」改制為地方自治團體，設區民代表會及區公所，分別為區之立法機關及行政機關，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。直轄市以下之「區」之自治，除法律另有規定外，其與直轄市之關係，準用關於縣與鄉（鎮、市）關係之規定。

(二)我國區政體制之演變

- 1.直轄市以下之「區」原非地方自治團體：依「地方制度法」原始設計直轄市之區政體制相當單純，「直轄市及市均劃分為區」（第3條），「直轄市、市之區設區公所」（第5條），「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員」（第58條）。因此，在民國99年年底以前，台北市與高雄市之下分別設有各區，但區不具有自治法人地位，區公所為直轄市市政府派出機關，且區長係由直轄市市長指派文官擔任，區不設議會或代表會，故亦無須舉辦區議會或代表會代表之選舉。
- 2.民國99年年底五都改制，直轄市以下之區政體制的治理型態，與原北高兩市明顯不同，「地方制度法」新修：「直轄市之區由鄉（鎮、市）改制者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）長，由直轄市長以機要人員方式進用為區長；其任期自改制日起，為期四年」（第58條），「鄉（鎮、市）改制為區者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）民代表，除依法停止職權者外，由直轄市長聘任為區政諮詢委員；其任期自改制日起，為期四年，期滿不再聘任。區政諮詢委員職權如下：關於區政業務之諮詢事項、關於區政之興革建議事項、關於區行政區劃之諮詢事項、其他依法令賦予之事項。區長應定期邀集區政諮詢委員召開會議」（第58-1條）。亦即將區政體制的治理型態又分為以下幾種模式，包括：第一類型區長官派，區不設區政諮詢委員議會，如台北市全區及原台南市、原台中市與原高雄市的區即屬之；第二類型是區長官派，但區依法設置區政諮詢委員會議；第三種類型則是區長雖屬官派，但因係原鄉鎮市長以機要人員方式進用，且受四年任期保障，形同剝奪新任直轄市長的人事任命權，同時區依法設置區政諮詢委員議會。
- 3.民國103年底六都改制時，為落實保障原住民族政治參與的精神，並積極回應原住民社會意見，內政部再提地方制度法部分條文修正案，並經立法院三讀通過，自103年12月25日起，「直轄市之區由山地鄉改制者，稱直轄市山地原住民區，為地方自治團體，設區民代表會及區公所，分別為山地原住民區之立法機關及行政機關，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項」（第83-2條）將直轄市山地原住民區改制為地方自治團體，「山地原住民區以當屆直轄市長任期屆滿之日為改制日，並以改制前之區或鄉為其行政區域；其第一屆區民代表、區長之選舉以改制前區或鄉之行政區域為選舉區，於改制日十日前完成選舉投票」（第83-4條）以辦理其區長及區民代表選舉，並享有相關地方自治權限（第83-3條）。直轄市山地原住民自治區，現有新北市「烏來區」、桃園市「復興區」、臺中市「和平區」、高雄市「茂林區、桃源區及那瑪夏區」，即已完全實施「區自治化」。

(三)區自治化優缺點之比較

- 1.實施「區自治化」（即將「區」改制為地方自治團體）的優點，包括：
 - (1)擴大公民參政權，深化地方自治。北、中、南、高、桃各縣原所轄鄉鎮市，地方自治實施已久，竟因升格為直轄市改制為區而廢除其自治法人地位，許多民眾無法適應迭有怨言，將「區」回復改制為地方自治團體，可增加基層政治精英參政機會，落實地方自治。
 - (2)合併或改制之直轄市土地幅員遼闊，地方差異性頗大，在都會快速發展趨勢下，區為基層地方單位重要性日增，實施「區自治化」，將可減輕直轄市建設負擔，促進基層建設發展。
 - (3)現行區長官派，有淪為直轄市長選舉樁腳之虞，恐出現政治分贓現象，有礙地方建設之推動。實施「區自治化」，將可回歸民意選之選民。
- 2.實施「區自治化」當然也可能產生一些負面效應（即將「區」改制為地方自治團體的缺點），包括：
 - (1)區長及區民代表恢復選舉，可能又見金錢暴力介入選舉，敗壞選風，影響地方政治發展。
 - (2)區自治化等於在直轄市下再增加行政層級，影響行政效率，增加人事行政經費，亦將排擠地方建設之用。
 - (3)若只規畫直轄市以下之「區自治化」，而基、竹、嘉等(省轄)市以下之區，仍為「派出機關」，可能形成「一省兩制」的現象。

【版權所有，重製必究！】

(四)謹簡述個人淺見如下：

- 1.縣市升格改制為直轄市後，其區均不實施自治，恐有影響基層民主之虞：故從當前地方自治發展趨勢而言，直轄市可考慮實施區自治，亦即在縣市升格改制前，我國佔有三分之二人口的各縣均實施基層的鄉鎮市自治。如題意所言，六都改制完成後，台灣有過半數人口居住在直轄市，原北、中、南、高、桃五縣升格直轄市後，依「地方制度法」規定其鄉鎮市改制為區後不再實施自治，則全國反而有過半數人口之地區未能實施基層自治，其規模甚大，恐遭批評為違反地方自治潮流，而有動搖基層民主之疑慮。
- 2.直轄市實施區自治，能夠維護台灣地方草根民主傳統，體驗地方治理的精神，並對中國大陸基層民主發揮示範效應：我國自民國39年實施地方自治以來，定期辦理鄉鎮市層級選舉已六十五年，不僅為台灣地方自治奠定厚實基礎，更成為促進國家民主政治發展，維繫台灣草根民主傳統，推動政治體制朝向民主轉型的重要關鍵。直轄市實施區自治，應如鄉鎮市自治與選舉，深化我國民主發展，讓台灣與世界草根民主潮流接軌，在兩岸交流進行制度競爭之際，台灣基層地方自治所展現的民主內涵與精神，應可對中國大陸和香港基層民主，發揮地方自治之示範效應。
- 3.或可採行折衷方案，因地制宜，兼採「區自治」與「派出機關」兩制並行：合併或改制之直轄市土地幅員遼闊，地方差異性大，故在城市化程度不高之地區，實宜採行區自治，至於其他都市化程度較高的地區，其區制或可繼續維持直轄市政府之派出機關模式；如此，在直轄市中出現雙軌並立的區制度設計，或許亦為未來可行規劃方案之一。

乙、選擇題部分：（50分）

- (C) 1 請問下列有關我國中央與地方關係之敘述，何者錯誤？
 (A)我國政治體制目前較接近中央集權式的單一國 (B)我國依憲法本文為準聯邦制精神
 (C)我國直轄市須完全秉承行政院的意旨進行統治 (D)我國強調中央與地方行政一體
- (B) 2 請問目前縣市合併改制為直轄市時，主要依據下列何種法律？
 (A)行政區劃法 (B)地方制度法 (C)區域計畫法 (D)國土計畫法
- (C) 3 地方自治最核心價值就是地方自治團體具有 3 種基本權。請問下列何者並非此基本權之一？
 (A)組織自主權 (B)立法自主權 (C)司法自主權 (D)財政自主權
- (A) 4 根據大法官歷次會議解釋，下列那一項不是地方自治團體的基本權？
 (A)考試自主權 (B)組織自主權 (C)立法自主權 (D)財政自主權
- (D) 5 「地方自治的制度是由國家的憲律所保障，地方制度本身不能被廢止，否定地方自治或剝奪地方自治本質存在的所有法律，均違反國家憲法。」請問上述意涵與何種學說相符？
 (A)固有說 (B)純受託說 (C)準獨立說 (D)制度保障說
- (B) 6 下列有關鄉長之敘述何者正確？
 (A)平地鄉鄉長應由非原住民出任 (B)山地鄉鄉長應由山地原住民出任
 (C)眷村鄉鄉長限由眷村出生者出任 (D)已歸化取得我國國籍之外籍配偶不得出任鄉長
- (A) 7 就我國地方自治過程而言，規範地方自治之依據，包括臺灣省各縣市實施地方自治綱要；省縣自治法；直轄市自治法；地方制度法等 4 種，請問我國在李登輝總統主政時期，作為地方自治運作之依據者，共有幾種？
 (A) 4 種 (B) 3 種 (C) 2 種 (D) 1 種
- (A) 8 有關縣（市）選舉委員會之委員產生方式，下列說明何者正確？
 (A)由中央選舉委員會提請行政院院長派充之 (B)由中央選舉委員會提請內政部部长派充之
 (C)由行政院院長提請總統派充之 (D)由內政部部长提請行政院院長派充之
- (A) 9 依據地方制度法，直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰，除法律另有規定外，最高以新臺幣多少元為限，並得規定連續處罰之？
 (A) 10 萬元 (B) 15 萬元 (C) 20 萬元 (D) 30 萬元
- (C) 10 地方自治團體之團體屬性，原在於有效行使其管轄區域內之統治權，其獨特之基本權，除了組織自主權、立法自主權外，還有何種權利？
 (A)國防自主權 (B)外交自主權 (C)財政自主權 (D)金融監理權
- (B) 11 縣（市）議會對於縣（市）政府所移送之覆議案，於會期內應於送達多少日內作成決議？
 (A) 10 日 (B) 15 日 (C) 20 日 (D) 1 個月

【版權所有，重製必究！】

- (D) 12 下列何種人員須依公務人員任用法任免之？
 (A)約聘人員 (B)村里長 (C)政務官 (D)鄉公所秘書
- (D) 13 大法官釋字第 527 號解釋，各級地方自治監督機關對何種事項認有違憲等疑義，得依法聲請解釋？
 (A)法定重要事項 (B)所有委任事項 (C)法定承辦事項 (D)法定自治事項
- (D) 14 直轄市有平地原住民人口在 2000 人以上者，至少應有平地原住民選出之直轄市議員幾人？
 (A) 5 人 (B) 3 人 (C) 2 人 (D) 1 人
- (D) 15 下列有關直轄市與縣（市）一級單位主管與一級機關首長之敘述，何者正確？
 (A)兩者均屬政務職 (B)兩者均屬機要職
 (C)兩者均屬事務官（常任文官） (D)直轄市之任用限制比縣（市）寬鬆
- (C) 16 中央與地方政府間之策略夥伴關係（strategic partnerships），近年來不斷地成長和漸漸受到重視，其興起的原因敘述，何者錯誤？
 (A)資源稀少性和相互依賴問題的促成 (B)深受行政轄區逐漸分離化現象的影響
 (C)反映中央與地方主政者解決問題的偏好 (D)基於決策制定公開化、民主化及參與性的要求
- (D) 17 下列有關村、里長之敘述，何者正確？
 (A)性質上為公務人員 (B)支領月薪，為有給職
 (C)為鄉（鎮、市）調解委員會之當然委員 (D)地方民選公職人員
- (B) 18 請問下列有關縣（市）自治條例的名稱，何者正確？
 (A)臺灣省南投縣建築管理自治法規 (B)南投縣建築管理自治條例
 (C)南投縣建築管理規則 (D)中華民國南投縣建築管理條例
- (A) 19 對地方政府具體績效表現進行過程面評估時，主要是期望地方政府各項運作都能接受那一項原則的監督？
 (A)透明化 (B)自由化 (C)公平化 (D)效率化
- (D) 20 世界各國從事地方政府整合機制設計與作法上各有不同。請問在地方政府運作傳統上，下列 4 個國家何者地方政府組織形式最多？
 (A)法國 (B)日本 (C)英國 (D)美國
- (A) 21 從地方政府運作的各個層面過程中，來評估其績效表現，其中達成一定工作目標過程中，所需支付的人力成本與時間，是屬於下列那一項指標類型？
 (A)工作負擔 (B)工作效率 (C)工作效能 (D)工作生產力
- (B) 22 下列有關鄉（鎮、市）財政之說明何者正確？
 (A)不得開徵地方稅 (B)財政收支劃分法之稅課劃分並無鄉（鎮、市）稅
 (C)得發行公債及借款 (D)得以自治條例創設罰鍰收入
- (B) 23 網絡化的社區治理，在治理系統主要的意識型態為：
 (A)專業主義與管理主義 (B)管理主義與地方主義
 (C)專業主義與地方黨派 (D)管理主義與消費主義
- (C) 24 直轄市、縣（市）決算案，應於會計年度結束後幾個月內，提出於該管審計機關進行審計？
 (A) 2 個月 (B) 3 個月 (C) 4 個月 (D) 6 個月
- (B) 25 地方制度法規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為處理跨區域自治事務，以促進區域資源有效利用或增進區域居民之福祉，得成立那一種組織？
 (A)縣長連線會報 (B)跨區域合作組織 (C)跨黨派組織 (D)地方派系協調組織

【版權所有，重製必究！】