

《地方自治概要》

甲、申論題部分：(50分)

一、何謂地方自治團體？又地方自治團體具備那些特性，請加以說明。(25分)

試題評析	《地方自治概要》為民政類科最易得分之考科，而本題所謂「地方自治團體」又屬於《地方自治概要》本科最基本之學理，為開課首堂必講、必讀之章節；因概念過於基本簡易淺顯，屬一般考生皆懂之入門概念，因此，在命題範圍常被忽略，90年普考出過題後即鮮少選用；今年出現雖稍意外，但因人人會答，應屬皆大歡喜題。針對如此簡單易解之考題，欲得較高分數，當在相關意涵多加闡述，另輔以大法官會議解釋令之意旨，則可更有亮點。
考點命中	1.《地方政府與政治(含地自)講義》第一回，王肇基編撰，頁18。 2.《地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回，王肇基編撰，頁50。

答：

(一)地方自治團體之意義

- 依地方制度法第 2 條明確之定義如下：地方自治團體，指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。並明指省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。
- 依地方制度法第 14 條：直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。
- 依新增地方制度法第 83-2 條：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。
- 司法院大法官會議解釋令第 467 號亦曾明言：凡憲法上之各級地域團體符合下列條件者：(1)享有就自治事項制定規章並執行之權限。(2)具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人。

(二)地方自治團體之特性

依上述有關地方自治團體之定義，可概括彙整地方自治團體應具備以下有關特性：

- 實施地方自治，其中所謂「地方自治」之意涵應包括：
 - 團體自治：即以一定之地域組成公法人團體，可依自己之意思，出本身機關，自行處理地方公共事務。國家不得任意加以侵害、干涉。此種團體自治，在性質上屬於「法律意義的自治」。
 - 住民自治：地方自治團體之成員基於合意，以民主的方式組織團體。易言之，地方之住民，依自主意思處理地方上之行政事務。此種住民自治，在性質上屬於「政治意義的自治」。
- 辦理自治事項制定自治法規，並執行上級政府委辦事項：依地方制度法第2條之定義：
 - 所謂自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。
 - 所謂委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。
 - 中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督，地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。
- 具有自主組織權：依司法院大法官會議解釋令第527號：
 - 地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限。
 - 所謂自主組織權係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關(或事業機構)或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限。

二、中央立法或政策導致地方支出增加的情況，經常為各地方政府所詬病，認為這是地方政府財政困窘的主因之一。請問我國是否有相關立法，針對上述情況進行規範？又這些法規在實務上的規範效果如何？(25分)

試題評析	「地方財政」原較常見於高考地方政府考題（97年高考第2題「中央政府欲平衡各地方政府財政收支失衡情形，有那些法定途徑？又應考量那些因素？」）；至於普考地方自治概要命題範圍已多年未觸及此一章節。本題「地方財政困窘」之法制，聚焦地方制度法第三章第五節「自治財政」之規範，與「地方財政獨立之要件」異曲而同工；論述重點可就地方制度法、財政收支劃分法、地方稅法通則及規費法等現行相關法規規範大要，與近年地方政府財政困窘主因，將法制與實務兩相結合，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)講義》第三回，王肇基編撰，頁9-10。 2.《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136第67題。

答：

(一)中央立法或政策導致地方支出增加，常成為地方政府財政困窘的主因之一。依題意，檢視我國現行相關立法，確有針對上述情況進行規範之法制，謹分述如下：

- 1.明定地方稅收之依據：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應分配之國稅、直轄市及縣（市）稅，依財政收支劃分法規定辦理。（參照地方制度法第 66 條）
- 2.地方之收入及支出、地方稅之課徵：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之收入及支出，應依本法及財政收支劃分法規定辦理。地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定。地方政府規劃之範圍及課徵原則，依規費法之規定；其未經法律規定者，須經各該立法機關之決議收之。（參照地方制度法第 67 條）
- 3.預算收支之差短補救：直轄市、縣（市）預算收支之差短，得以發行公債、借款或移用以前年度歲計剩餘彌平；鄉（鎮、市）預算收支之差短，得以借款或移用以前年度歲計剩餘彌平。直轄市、縣（市）公債及借款之未償餘額比例，鄉（鎮、市）借款之未償餘額比例，依公共債務法之規定。（參照地方制度法第 68 條）
- 4.上級政府之補助及較優地方政府之協助：各上級政府為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助；對財力較優之地方政府，得取得協助金。各級地方政府有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府得酌減其補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增其補助款。（參照地方制度法第 69 條）
- 5.明確劃分中央支出與地方支出之區分：中央費用與地方費用之區分，應明定由中央全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及地方自治團體全額負擔之項目。中央不得將自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）辦理其自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應之。費用之區分標準，於相關法律定之。（參照地方制度法第 70 條）
- 6.地方預算之籌編應依行政院訂定之預算籌編原則辦理：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。地方政府未依前項預算籌編原則辦理者，行政院或縣政府應視實際情形酌減補助款。（參照地方制度法第 71 條）
- 7.規劃替代財源與籌妥相對收入：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）新訂或修正自治法規，如有減少收入者，應同時規劃替代財源；其需增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於法規內規定相對收入來源。（參照地方制度法第 72 條）
- 8.積極辦理公共造產：縣（市）、鄉（鎮、市）應致力於公共造產，依各地方特色及資源，致力經營具有經濟價值之事業。內政部並已頒定「公共造產獎助及管理辦法」，積極獎助辦理公共造產。（參照地方制度法第 73 條）
- 9.設置公庫，有效經管地方政府現金、票證及其他財物：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應設置公庫，其代理機關由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所擬定，經各該直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會同意後設置之。（參照地方制度法第 74 條）

(二)地方財政法規在實務上的規範效果：

針對地方政府財政困窘，目前我國雖有地方制度法、財政收支劃分法、地方稅法通則及規費法等現行相關法規進行規範，但規範效果仍有待加強，地方政府之財政能否確實獨立，在實務上仍應考量下列有關因素：

1.有固定之法定收入：

地方政府有其固定職務，既有固定職務，自應有固定之收入以支應一切支出。因此，中央政府乃參酌地

方政府之實際需要，選定若干財源，以法律規定為其合法之收入。地方政府收入無著，事事仰賴上級政府撥款維持，各項事務可能因此而受牽制。是故，有法定收入才是地方政府財政獨立的條件。

2.有自行決定其支出之權限：

凡依法規定由地方政府辦理之事務，地方政府即得按照實際情形或需要，斟酌緩急先後，預計其數額，決定其支出。如地方政府無此權限，一切由上級政府統籌支應，則地方財政自無獨立之可言。

3.財政收支能自求平衡：

地方政府執行職務，有必要之支出，自應有預定之收入，蓋必收支平衡，對其應付之職務，方能順利推行。否則即使上級政府能給予補助，在數額及時效上是否能配合，仍有所疑慮。因此，欲求地方財政之獨立，財政收支應自求平衡。

4.收支總預算能自行編製：

預算是各級政府年度的施政計畫書。預算之編定，必須依照施政方針，權衡輕重緩急。最了解地方政府之輕重緩急者，莫過於各級地方政府。因此地方政府的預算，必須由地方政府自行編製。蓋必如是，地方政府之支出才能切合實際需要，收入亦能顧及人民負擔，這也才是獨立的地方財政。

5.能有自設之公庫：

地方政府既有法定收入，又能自行決定支出，又自行編製預算，則必存有若干法定數額現金財物。此項財物之保管，應自設公庫自行處理，俾使實際收支之執行，與管理收支之事物，相互配合；如此一來，財政制度才能健全；否則財政調度將難適應實際需要，財政獨立亦將有名無實。

乙、測驗題部分：（50分）

- (A) 1 地方政府之警察局，屬於：
(A)所（附）屬機關 (B)內部單位 (C)獨立機關 (D)行政法人
- (A) 2 新北市與臺北市間，事權發生爭議時，由下列那一單位解決之？
(A)行政院 (B)內政部 (C)內政部會同中央各該主管機關 (D)立法院
- (C) 3 直轄市議會每次會期包括例假日或停會在內，不得超過多少日（不含延會）？
(A)五十日 (B)六十日 (C)七十日 (D)八十日
- (C) 4 縣（市）政府其一級單位主管及所屬一級機關首長，除依專屬人事管理法律任免者外，其總數的多少分之一得列政務職，其職務比照簡任第十二職等？
(A)四分之一 (B)三分之一 (C)二分之一 (D)三分之二
- (B) 5 新竹縣第一選區（竹北），縣議員應選名額九名，請問男性議員依法最多選出幾名？
(A)六名 (B)七名 (C)八名 (D)九名
- (B) 6 關於公民投票案投票結果，下列敘述何者正確？
(A)投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過三分之一同意者，即為通過
(B)投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過
(C)投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數三分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過
(D)投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過三分之二同意者，即為通過
- (B) 7請將下列臺灣地方自治的歷史事件，依照發生時間順序排列：①施行自治二法②開放縣（市）議會與行政首長民選③施行地方制度法④實施準直轄市制度
(A)①②③④ (B)②①③④ (C)②①④③ (D)①②④③
- (C) 8下列那些是地方制度法自治法規之法定名稱？①自治條例②自治命令③自治公約④自治規則
(A)①③④ (B)①②④ (C)①④ (D)①③
- (C) 9 在美國，縣（郡）制是地方政府的重心，其組織型態有採行行政與立法的權力合一制，請問此種制度設計係受那一個國家的影響？
(A)法國 (B)德國 (C)英國 (D)中國
- (C) 10 臺灣省政府主席，目前是由何種方式產生？

- (A)由人民選舉 (B)由總統提名，經立法院同意任命之
(C)由行政院院長提請總統任命之 (D)由內政部部长提請行政院院長任命之
- (A) 11 地方自治事項涉及跨直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)區域時，原則上應如何處理？
(A)由各該地方自治團體協商辦理 (B)由共同上級業務主管機關協調辦理
(C)由共同上級業務主管機關裁定辦理 (D)由內政部協調辦理
- (B) 12 地方議會之議事規則，在性質上屬於：
(A)地方憲法 (B)自律規則 (C)行政規約 (D)委辦規則
- (C) 13 依地方制度法規定，鄉(鎮、市)人口在十五萬人以下者，鄉(鎮、市)民代表總額不得超過幾人？
(A)十五人 (B)十七人 (C)十九人 (D)二十一人
- (C) 14 我國最基層之地方自治團體為：
(A)村、里 (B)鄰 (C)鄉(鎮、市) (D)區
- (A) 15 下列議題，何者不可作為公民投票之議題？
(A)免除綜合所得稅 (B)墮胎合法化 (C)加入聯合國 (D)憲法修正案
- (D) 16 我國現行地方人事自主權與中央考銓監督權的互動情形，是屬於下列何種模式？
(A)地方自訂法制並自行選任，中央只保留司法監督權限
(B)地方擬訂相關法制，經中央核定或備查後，再自行依此規定選任
(C)中央設定一套運作標準，地方循此自行選任
(D)中央設定標準並自行檢定合格人員名冊，再供地方從中選任
- (B) 17 在今日環境系絡中，地方政府回應各界監督或承擔責任時，可能採行的角色轉換途徑與內容，不包括下列那一項？
(A)地方利益的協調者 (B)回應特定團體的執行者 (C)政府績效落實者 (D)地方福祉促進者
- (A) 18 將行政區域之一部分劃入另一行政區域，使該另一行政區域幅員擴大，人員增加的行政區劃，稱之為：
(A)併入 (B)重劃 (C)合併 (D)聯合
- (A) 19 下列關於社區發展協會成員的敘述，何者錯誤？
(A)社區居民不論有無申請，都自動成為個人會員
(B)社區內各機關或團體，可推派一至五人，申請成為團體會員
(C)社區外之其他機關或團體，可申請成為贊助會員
(D)贊助會員無表決權、選舉權、被選舉權與罷免權
- (D) 20 一群組織基於資源依賴原則相互連結，並藉此資源依賴關係與其他組織相互區隔，此為下列那一項概念？
(A)政策夥伴 (B)政策依賴 (C)政策整合 (D)政策網絡
- (B) 21 依據中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法，用以補助包括縣(市)基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費，稱之為：
(A)類別補助款 (B)一般補助款 (C)平衡補助款 (D)計畫型補助款
- (A) 22 市民參與的公共政策，常會有「鄰避情結」(NIMBY)。下列關於鄰避情結之敘述，何者錯誤？
(A)是一種全面性拒絕所有公共政策或公共設施的態度 (B)強調以環境價值作為衡量公共設施的標準
(C)是一種情緒性的反應 (D)並不是用「說理」就可以解決的
- (D) 23 依地方制度法規定，直轄市、縣市預算收支之差短，不得以何種方式彌平？
(A)發行公債 (B)借款 (C)移用前年度歲計賸餘 (D)加徵地方稅
- (A) 24 將某一賦稅分配於某級政府，而配受政府則將該賦稅徵收所得，依法律規定的成數，分配給他級政府，是下列那一種賦稅劃分制度？
(A)稅收分成制 (B)稅源分立制 (C)地方附加制 (D)稅源齊一制
- (C) 25 民眾參與地方公共事務，依其涉入程度的深淺可以有幾種不同的類型。請問，若是民眾成為地方事務的主導者與實際運作者，此一民眾參與的內涵稱之為：
(A)一般公眾 (B)使用者 (C)公民 (D)顧客與服務對象