

# 《地方自治概要》

甲、申論題部分：(50分)

一、試說明我國目前中央與地方關係之現狀為何？並以地方協力治理為準繩，分析我國中央與地方應如何邁向夥伴關係？(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「中央與地方之夥伴關係」為熱門必考題，且在各類國考中一再重現；105年高考及103年高考均出過與本題相似之命題。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·高上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112第43題，完全命中。 2.《高點·高上地方政府與政治(含地自)講義》第一回，王肇基編撰，頁13~15。 3.《高點·高上地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回，重點整理，王肇基編撰，頁6-8。

答：

(一)我國目前中央與地方關係之現狀：

依府際合作發展類型分析，我國目前中央與地方關係，有以下幾個觀察面向：

- 1.就垂直面觀察：中央與地方間適度的分權、雙方間的溝通、執行時之必要的經費分攤等，包括上級政府經由補助款而為挹注，也不排除地方政府因為人手不足，而請求中央依有關法律或依裁量而為協力，或甚至接管之類型；必要時，還包括事後的共同檢討與相互的改正等，因此成就一種跨中央、縣市、鄉鎮市之治理模式，而且此類共同治理機制有多種組織上的可能性，例如各相關主體得各以協議完成治理，或依政經實力等指標而共同籌組公司或目的事業公法人等。
- 2.就水平面觀察：中央與地方關係，除運用在該轄區所存有之中央政府的機關或分支機構，甚且，亦引入在該地方自治團體轄區內之各種社會團體，包括非營利組織、大眾傳播媒體、非組織性的公民運動，也得納入鄰近的地方自治團體，必要時甚或得涵蓋多國籍的公司或跨國企業、區域或全球的國際組織、國際間之非政府組織、全球傳媒或全球性公民運動團體等。
- 3.就政策手段面觀察：中央與地方關係不再採用傳統之行政部門高權介入的傳統治理模式，而改採引用市場模式下的各種治理機制，例如與前述諸多行動主體間簽定交易契約或其他的合作協議等，甚至也得成立共同合作性的跨級政府間或公私部門間，或既跨級又引入私部門的合作組織或機制。地方治理在此強調應建立中央與地方之間之共同價值，亦即採用一種社群主義的理念，強調社群夥伴關係的建立。此種中央與地方關係的運用範圍及其工作項目，十分廣泛，例如公共設施的興建、公共服務的提供、文化建設、經濟發展等，均可涵括其內。

(二)以地方協力治理為準繩，分析我國中央與地方應如何邁向夥伴關係：

- 1.依循地方制度法新修訂之規範，加強中央與地方之夥伴關係。

依新修訂地方制度法第二十四之一條至第二十四之三條，已明確規定「跨區域治理」之法制化規範，包括：

- (1)直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。
- (2)前項情形涉及直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會職權者，應經各該直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會同意。
- (3)第一項情形涉及管轄權限之移轉或調整者，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應制(訂)定、修正各該自治法規。
- (4)共同上級業務主管機關對於直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)所提跨區域之建設計畫或跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助。

- (5)直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)依前述規定訂定行政契約時，應視事務之性質，載明下列事項：訂定行政契約之團體或機關、合作之事項及方法、費用之分攤原則、合作之期間、契約之生效要件及時點、違約之處理方式、其他涉及相互間權利義務等事項。
- (6)直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應依約定履行其義務；遇有爭議時，得報請共同上級業務主管機關協調或依司法程序處理。
- 2.加強成立區域合作組織及辦理跨區域事務：
- (1)行政契約模式：依據地方制度法及行政程序法有關規定，使地方自治團體與地方自治團體可以作為行政契約的簽訂主體，約定彼此之間權利義務的內容，如經費的負擔、權限的移轉等事項，從事絕對適法的合作。
- (2)行政協議模式：即善用地方制度法第二十一條及第七十七條規定，在上級政府的適度介入下，由地方自治團體協議彼此之間的合作。儘管這種協議未必屬於行政法上之行政機關與人民之間的契約，亦應視為行政契約。
- (3)職務協助模式：即善用行政程序法第十九條的規定，由地方政府之間依法相互請求協助。不過，各黨派及政治精英在政治權力的考量上，往往不易成功。比較容易成功者，往往是同黨派且利益相同的縣市、直轄市間才有辦法適用這個模式。
- (4)合營事業模式：即善用地方制度法第二十四條的規定，在尊重各自地方議會的前提下，共同設置專責事業組織，來處理彼此之間的「私經濟行政」事務。
- (5)其他模式：如行政委託模式，像是可利用行政程序法第十五條的規定，在相關專業法律及法規容許的範圍內，透過管轄權的移轉，由其中的單一地方自治團體專責處理彼此之間的共通事務。

## 二、試依地方制度法之規定，說明現行地方行政機關與地方立法機關間之互動關係。(25分)

試題評析	普考《地方自治概要》兩題申論題中，總有一題較為淺顯易答之「條文題」，如本題焦點「地方府會關係」即為熱門必背考題，且在各類國考中一再重現。「地方府會關係」乃《地方自治》最基本之概念，應屬所有應考本類科之考生，必讀且應精熟之重點。故本題可謂基本配分題，只要熟稔地方制度法條文相關規定，即可輕鬆應答，一般考生應皆可應付裕如。
考點命中	1.《高點·高上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176第96題，完全命中。 2.《高點·高上地方政府與政治(含地自)講義》第二回，王肇基編撰，頁82~85。 3.《高點·高上地方政府與政治(含地自)講義》第二回，範題精選，王肇基編撰，頁105第31題，完全命中。

### 答：

依據地方制度法之規定，地方行政機關與地方立法機關間之互動關係，包括：

#### (一)執行議決與覆議關係：

- 直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所，對直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會之議決案應予執行，如延不執行或執行不當，直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會得請其說明理由，必要時得報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商解決之。(地制法第三十八條)
- 直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所對同級議會、代表會之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達直轄市政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請直轄市議會覆議。對議員、代表提案及人民請願之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復直轄市、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會。直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會對於直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所移送之覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，應於七日內召集臨時會，並於開議日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如有出席議員、代表三分之二維持原議決案，直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所應即接受該決議。(地制法第三十九條)

#### (二)預算與決算關係：

- 直轄市總預算案，直轄市政府應於會計年度開始三個月前送達直轄市議會；縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案，縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所應於會計年度開始二個月前送達縣(市)議會、鄉(鎮、

市)民代表會。直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表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直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所發布之。直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會對於直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所所提預算案不得為增加支出之提議。直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所得就原提總預算案未審議完成部分，報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商，於一個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定之。(地制法第四十條)

2.直轄市、縣(市)決算案，應於會計年度結束後四個月內，提出於該管審計機關，審計機關應於決算送達後三個月內完成其審核，編造最終審定數額表，並提出決算審核報告於直轄市議會、縣(市)議會。總決算最終審定數額表，由審計機關送請直轄市、縣(市)政府公告。直轄市議會、縣(市)議會審議直轄市、縣(市)決算審核報告時，得邀請審計機關首長列席說明。鄉(鎮、市)決算報告應於會計年度結束後六個月內送達鄉(鎮、市)民代表會審議，並由鄉(鎮、市)公所公告。(地制法第四十二條)

(三)報告與備詢關係：

- 1.直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會定期會開會時，直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長應提出施政報告；直轄市政府各一級機關首長；縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所各一級單位主管及各該所屬機關首長，均得應邀就主管業務提出報告。直轄市議員、縣(市)議員、鄉(鎮、市)民代表於議會、代表會定期會開會時有前項各該首長或單位主管，就其主管業務質詢之權；其質詢分為施政總質詢與業務質詢，業務質詢時，由相關業務主管備詢。(地制法第四十八條)
- 2.直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表大會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請前條第一項各該首長或單位主席列席說明。直轄市議會、縣(市)議會委員會或鄉(鎮、市)民代表會小組開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請各該直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長以外之有關業務機關首長或單位主管列席說明。(地制法第四十九條)

乙、測驗題部分：(50分)

- (B) 1 下列有關地方財政本質之敘述，何者錯誤？  
 (A)地方財政偏重於量益原則  
 (B)相對於國家財政，地方財政收入彈性較大  
 (C)地方政府發行公債，其用途及數額，應較國家公債受有較嚴格的限制  
 (D)地方財政支出，其效果多為顯而易見
- (B) 2 下列有關地方議會審議預算之敘述，何者正確？  
 (A)其審議權不受任何限制 (B)不得為增加支出之提議  
 (C)不得刪減歲入預算 (D)得自行提出預算案
- (D) 3 府際關係有所謂廣義與狹義的定義，下列何者屬於狹義的定義？  
 (A)同級政府間的水平互動關係 (B)特定政府機關內各部門間之協調管理  
 (C)政府機關對外與民間社會的公共關係 (D)各層級政府間之垂直互動關係
- (D) 4 各級地方政府財務效能考核，屬於那一個機關的業務？  
 (A)財政部 (B)行政院主計總處 (C)金融監督管理委員會 (D)審計部
- (A) 5 地方政府績效評估機關內部管理所耗用的成本，包括公文處理時間、出差日數等，應是下列那一類指標？  
 (A)機關內部運作指標 (B)政策施行指標 (C)政策產出指標 (D)政策影響指標
- (C) 6 地方政府績效評估機關執行各項政策後所產生的具體效益，應是下列那一類指標？  
 (A)機關內部運作指標 (B)政策施行指標 (C)政策產出指標 (D)政策影響指標
- (A) 7 地方制度法對地方公職人員解職與停職之規定，下列敘述何者正確？  
 (A)各級地方民意代表僅受解職規定，不受停職規定之拘束  
 (B)直轄市市長僅受解職規定，不受停職規定之拘束  
 (C)村里長僅受解職規定，不受停職規定之拘束  
 (D)鄉鎮市長僅受解職規定，不受停職規定之拘束
- (C) 8 甲縣之乙鎮長，於鎮長改選當選上任1年後，因案經判處有期徒刑2年，褫奪公權4年確定。試問甲

- 縣政府依相關規定進行處理時，下列那一項措施並非必要？  
 (A) 函知縣選舉委員會辦理鎮長補選 (B) 派員暫時代理鎮長職務  
 (C) 移送公務員懲戒委員會懲戒 (D) 解除該鎮長職務
- (C) 9 地方制度法第 2 條規定之「備查」，屬何種性質之監督？  
 (A) 預防性監督 (B) 實質監督 (C) 事後監督 (D) 合目的性監督
- (B) 10 下列何者是法國地方政府的類型？  
 (A) 議會／市經理制 (B) 議會／議會選市長制 (C) 議會／強勢市長制 (D) 委員會制
- (B) 11 高雄市政府如對冷氣機滴水外洩於大樓外之道路，造成市民不便而欲加以處罰時，依地方制度法之規定，必須制定：  
 (A) 自治規則 (B) 自治條例 (C) 自律規則 (D) 委辦規則
- (A) 12 下列那一種都會治理理論是以協力和夥伴關係作為其主要立論概念架構，結合都會區內之各種資源，運用公私部門之發展力量，建構成為新都會之發展生態？  
 (A) 新區域主義 (B) 新公共管理 (C) 公共選擇 (D) 傳統改革主義
- (B) 13 下列何者並非我國目前追求的地方政府治理類型？  
 (A) 學習型地方政府 (B) 管制型地方政府 (C) 電子化地方政府 (D) 透明化地方政府
- (C) 14 下列何者為依公務人員任用法任免之事務官？  
 (A) 直轄市市長 (B) 直轄市副市長 (C) 直轄市秘書長 (D) 直轄市文化局局長
- (B) 15 下列何者得不以自治條例定之？  
 (A) 市營青果公司之組織 (B) 縣立中學之組織 (C) 資訊公開與限制事項 (D) 酒駕處罰加重事項
- (D) 16 下列有關地方立法權之行使標的，何者屬於個別行使之立法權？  
 (A) 議決議員提案權 (B) 議決非法案事項權  
 (C) 接受人民請願權 (D) 聽取地方行政首長施政報告之權
- (A) 17 縣（市）擬改制為直轄市者，縣（市）政府得擬訂改制計畫，經何者同意後，由內政部報請行政院核定之？  
 (A) 縣（市）議會 (B) 立法院 (C) 內政部 (D) 公民投票
- (C) 18 下列何者非法定之自治規則名稱？  
 (A) 細則 (B) 規程 (C) 要點 (D) 綱要
- (D) 19 南投市市民代表會制定之自律規則，應報何機關備查？  
 (A) 內政部民政司 (B) 南投市議會 (C) 南投縣議會 (D) 南投縣政府
- (B) 20 地方公職人員之選舉、罷免訴訟，設選舉法庭，採合議制審理，並應先於其他訴訟審判之，依法係以幾級幾審的方式終結審判，並不得提起再審之訴？  
 (A) 一級一審 (B) 二級二審 (C) 三級三審 (D) 四級四審
- (D) 21 下列那一項屬於鄉（鎮、市）的自治事項？  
 (A) 勞工行政 (B) 都市計劃及營建 (C) 水利 (D) 事業經營
- (C) 22 要求國家必須充分理解地方自治團體的處境，對於地方自治團體的利益加以充分考量，尊重地方自治團體之自治權限，此一敘述為下列何種原則之內涵？  
 (A) 最小侵害原則 (B) 比例原則 (C) 睦鄰原則 (D) 適當性原則
- (D) 23 下列何者必須透過國家考試取得公務人員任用資格？  
 (A) 村里長 (B) 鄰長 (C) 社區發展協會理事長 (D) 村里幹事
- (C) 24 村里民大會或基層建設座談會實施辦法由何者定之？  
 (A) 行政院 (B) 內政部 (C) 直轄市、縣（市）政府 (D) 鄉（鎮、市、區）公所
- (C) 25 地方政府實施績效管理的程序，下列何者正確？  
 (A) 目標研擬－形塑願景－訂定行動策略方案－績效指標建立  
 (B) 形塑願景－目標研擬－績效指標建立－訂定行動策略方案  
 (C) 形塑願景－目標研擬－訂定行動策略方案－績效指標建立  
 (D) 訂定行動策略方案－目標研擬－形塑願景－績效指標建立