

# 《地方自治概要》

甲、申論題部分：(50分)

一、何謂府際合作治理？其屬性與目標為何？試分別說明之。(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。「府際合作治理」早已是本科近年顯學，幾乎是必考的重點概念，今年總複習及考前「全真模擬考」第一題即早已鎖定，相似度100%！ |
| 考點命中 | 1.《高點·高上地方政府與政治講義》第二回，王肇基編撰，頁21~22。<br>2.《高點·高上地方政府與政治概要總複習講義》第一回，申論題庫彙編，王肇基編撰，頁19，第22題。<br>3.《高點·高上地方政府與政治全真模擬考》，第一題。  |

答：

## (一)府際合作治理之意義：

府際合作治理係指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接及重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生時，藉由地方政府、私人企業、社區團體以及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或行政契約等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題。換言之，跨區域合作治理乃涵蓋了組織單位中的跨部門；地理空間上的跨區域；跳脫公私分野的夥伴關係；以及橫跨各政策領域的專業合作，因此它是一種以同心協力和互助合作方式的跨領域、跨區域及跨部門的治理模式。

## (二)府際合作治理之屬性：

在全球化趨勢、知識經濟潮流及資訊科技環境的快速變遷下，組織（無論是公部門、私部門或介於公私組織間）彼此是處於一個既複雜而又綿密的社會環境網絡體系中。因而，近來組織彼此也逐漸跨過既有疆界，形成一股建立夥伴關係的趨勢風潮。府際合作治理之屬性，大致可以歸納有以下幾項：

### 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絡中連繫，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：台北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。城市之間的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：以高雄市積極向中央爭取的「市港合一」政策為例，其為了提升城市競爭能力，高雄市政府希望能夠早日完成與高雄港合併的計畫，以期能與上海、釜山、香港等亞洲鄰近港埠都市競爭，亦可活絡城市經濟創造就業機會。

## (三) 府際合作治理之目標：

### 1. 全局治理

全局性的思維意謂著一種共同強化的意義與目標，在相互認同的方式中達成彼此同意的結果。而實際的作為是把政策、管制、服務的提供以及上述三者的監督整合在一套架構中。若以位在新竹縣市交界處的新竹科學園區來說，其本身仰賴新竹縣所提供的服務，如水資源、土地、經濟環境以及對外交通系統等方面。若縣市政府與園區管理局各自為政，竹科所造成的問題，會變成縣市區域間的災難而非帶動台灣經濟產業的火車頭。

### 2. 對話治理

以國內目前公共議題幾乎泛政治化的情形來看，要使政黨間對立的意識形態能夠大和解，無疑是一項「不可能的任務」。但要如何使不同政黨的縣市首長，願意攜手跨區域合作，其基礎應建立在互利的前提下。換言之，打造一個互利的對話平台，使區域內的縣市長體認到，唯有相互合作才能發揮最大效益。以日前的北台區域縣市論壇就是一個互利的對話平台，若因政治因素的考量而忽略地方的福祉，公民有可能會「用腳來投票」，遷移到對其有利的區域而使原來的地區逐漸沒落。

### 3. 參與治理

在地方制度法等法規未修改之前而地方自治團體又已有跨區域合作之需要，中央政府可先採取英國府際論壇的模式，以非正式較不受限制的方式，鼓勵地方自治團體透過縣市首長及主管會報，增進彼此的熟悉、建立共識與信任，以逐步增加合作的規模。同時透過非正式協定與區域內的公民、企業團體和非營利組織，建立起溝通對話的論壇平台，一方面讓鼓勵公民與其他團體積極參與地方事務的規劃，形塑區域共識和意見交流。另一方面則是讓地方政府逐步調整揚棄舊思維，學習與公民、社區對話，慢慢建立起互動的形式。而成為未來建立地方策略性夥伴的基礎。此一步驟，兼顧了法律優越原則而不牴觸法定管轄權，同時亦可按部就班的獲取跨區域管理之經驗。

### 4. 分權治理

1980年代盛行的地方分權理念為地方政府間在處理跨轄區問題時注入施政主體性與自主性的價值。而此處施政主體性與自主性具體表現在：一方面中央政府或業務主管機關在面對地方政府間跨轄區問題處理時所扮演的角色與態度；另一方面地方政府間兩造雙方的互動過程上。就前者而言，中央政府不宜過度干預地方政府施政的主體性，而應扮演統籌協調的角色，積極協助與誘導地方政府間共同投入轄區問題的解決。至於後者，地方政府間在跨轄區問題互動上應體認相互尊重和相互合作，彼此間尋求出非零和賽局的合作空間，以避免落入囚犯者困境的賽局中。

### 5. 民主治理

民主治理原理在於展現當代草根民主趨勢中，公、私部門在參與解決跨轄區問題時所具有的民主回應性與政治多元性。具體言之，此一原理認為，在一個相互依賴的環境中，沒有那個部門擁有充分的資源和知識可以獨自解決所有的問題；在解決公共事務時，相互依存的行動者通過交換資源，共享知識，談判目標，採取著有效的集體行動。而且在跨轄區問題處理上，並非只有政府一個主體，私人部門、志願團體、社區互助組織也參與其中，並依靠自身的資源在社會經濟領域內積極活動和參與解決公共問題。跨區域治理已成為由政府部門、私人部門、第三部門和公民個人等參與者組成的公共行動體系。

### 6. 結盟治理

結盟治理原理在於強調公、私部門務實面對與解決跨區問題的理性態度。此種理性態度乃取決於結盟者間資源依賴程度與交易成本高低而定。當雙方資源依賴愈高、交易成本愈低，則地方政府間跨區域聯合較容易形成；相反地，當資源依賴愈低、交易成本愈高，則地方政府間較易各自固守本位，對跨區域合

作產生不利的影響。亦即權力可以被創造，可以在非零和賽局的情況下，讓每位參與者創造更多的權力，從而共同合作來達成集體目標。

## 二、依地方制度法之規定，地方自治團體的行為事項須經上級政府或主管機關核定者有那些？（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」，甚至是舊考古題重現。本題與97年高考考題：「地方自治團體從事那些作為時，需要報請上級政府或機關「核定」？又，請分析經由此核定程序，可能會對地方自治團體運作產生那些影響？」幾乎完全相同，甚至比該前題更為簡而易答。本題焦點「地方自治監督」即為熱門必背考題，且在各類國考中一再重現，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155，第76題。相似度100%！<br>2.《高點·高上地方政府與政治上課講義書》第三回，王肇基編撰，頁41。   |

答：

### (一)「核定」之意義：

- 1.上級政府或機關為保障國家行政之利益，對於地方自治團體之行使權限，加以注意，必要時，上級政府或機關得加以干涉；上級政府或機關之行政監督通常採預防或抑制性之監督措施，以矯正下級官署之行政措施。其中相關監事方式概分「事前監督」與「事後監督」：事前監督，亦稱預防監督，係上級政府或主管機關，為期下級政府或機關能適法行使權限起見，於行使之前，應先經上級機關或主管機關之同意或承認，始能取得合法之效力。例如：本題之「核定」、核准、認可、審核等均是。
- 2.依地方制度法第2條規定：「核定：指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂。」

### (二)地方自治團體需要報請上級政府或機關「核定」之作為事項：

謹依地方制度法相關規定，綜述如下：

- 1.省、直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)、區、村(里)名稱之變更，須呈由上級機關(政府)核定：(地制法§6)
  - (1)省：由內政部報行政院「核定」。
  - (2)直轄市：由直轄市政府提請直轄市議會通過，報行政院「核定」。
  - (3)縣(市)：由縣(市)政府提請縣(市)議會通過，由內政部轉報行政院「核定」。
  - (4)鄉(鎮、市)及村(里)：由鄉(鎮、市)公所提請鄉(鎮、市)民代表會通過，報縣政府「核定」。
- 2.直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)條之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院「核定」。(地制法§22)
- 3.自治條例經各該地方立法機關議決後，如：規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關「核定」後發布。(地制法§26)
- 4.直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。委辦規則應函報委辦機關「核定」後發布之。(地制法§29)。
- 5.地方議會組織自治條例，需報上級政府核定：(地制法§54)
  - (1)直轄市議會之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各直轄市議會應依準則擬訂組織自治條例，報行政院「核定」。
  - (2)縣(市)議會之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各縣(市)議會應依準則擬訂組織自治條例，報內政部「核定」。
  - (3)鄉(鎮、市)民代表會之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各鄉(鎮、市)民代表會應依準則擬訂組織自治條例，報縣政府「核定」。
- 6.地方民意代表、民選行政首長，因特殊事故延期辦理改選或補選，需報上級政府核准後辦理：(地制法§83)
  - (1)直轄市議員、直轄市長、縣(市)議員、縣(市)長依前項延期辦理改選或補選，分別由行政院、內政部「核准」後辦理。
  - (2)鄉(鎮、市)民代表、鄉(鎮、市)長、村(里)長依第一項延期辦理改選或補選，由各該縣(市)政府「核准」後辦理。

## 乙、測驗題部分：(50分)

- (D) 1 村(里)長，為無給職，由鄉(鎮、市、區)公所編列村(里)長事務補助費，其補助項目及標準，以何種方式定之？  
(A)自治條例 (B)自治規則 (C)行政命令 (D)法律
- (C) 2 依公職人員選舉罷免法之規定，下列有關選舉訴訟審理之敘述，何者錯誤？  
(A)選舉罷免之訴訟，設選舉法庭審議之  
(B)選舉罷免之訴訟，須採合議制審理，並先於其他訴訟審判之  
(C)選舉罷免之訴訟，為顧及整體選務之公正性，須以三審終結  
(D)受理選舉罷免訴訟之法院應於6個月內審結
- (C) 3 下列何者為地方制度法明定，基於地方自治團體居民身分所必須遵守的義務？  
(A)服勞役 (B)受學前教育 (C)繳納自治稅捐 (D)繳納罰金
- (D) 4 有關地方政府的意義，下列敘述何者錯誤？  
(A)屬於一個國家政府的政治次級單位 (B)地方政府會發揮某種地方性的功能  
(C)地方政府均享有某些制定政策的權力 (D)地方政府均享有獨立司法審判的權力
- (A) 5 依公民投票法規定，公民投票案投票結果，投票人數達全國、直轄市、縣(市)投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過多少票數同意者，即為通過？  
(A)二分之一 (B)三分之二 (C)四分之三 (D)五分之一
- (C) 6 依地方制度法規定，縣(市)議會對於縣(市)政府總預算案，應於會計年度開始多久前審議完成？  
(A)15日 (B)20日 (C)1個月 (D)2個月
- (D) 7 地方財源依其收入面之自主性、自律性而言，可以分成「自主財源」與「依存財源」兩種，試問下列何者屬於「依存財源」？  
(A)地方稅 (B)規費 (C)財產收入 (D)補助款
- (A) 8 若桃園市市長遭到停職時，應由何者代理？  
(A)副市長代理 (B)主任秘書代理 (C)行政院派員代理 (D)內政部派員代理
- (A) 9 自1985年歐洲地方自治憲章公布以來，「輔助性原則」(principle of subsidiarity)不僅成為日後歐洲聯盟法的主要準繩，亦是當代地方自治的重要精神之一。請問下列有關「輔助性原則」定義之敘述，何者正確？  
(A)地方能做，中央不做 (B)中央掌舵，地方划槳  
(C)中央請客，地方買單 (D)政府應優先照顧弱勢團體
- (D) 10 依地方制度法第44條規定，縣(市)議長、副議長就職未滿多久者，不得罷免之？  
(A)3個月 (B)5個月 (C)6個月 (D)1年
- (C) 11 我國地方民選人員之任期均為幾年？  
(A)2年 (B)3年 (C)4年 (D)5年
- (A) 12 下列何者符合地方制度法上所規定之停職原因？  
(A)涉嫌犯貪污治罪條例上之圖利罪經第二審判處有期徒刑者  
(B)涉嫌犯貪污治罪條例上之貪污罪而尚未經判刑者  
(C)縣市長、鄉(鎮、市)長因罹患重病，致不能執行職務繼續1年以上者  
(D)縣市長、鄉(鎮、市)長將戶籍遷出各該行政區域4個月以上者
- (C) 13 下列有關我國地方法規之敘述，何者錯誤？  
(A)地方立法機關得訂定自律規則 (B)地方行政機關得訂定委辦規則  
(C)地方立法機關得訂定委辦條例 (D)地方行政機關得訂定自治規則
- (C) 14 地方制度法第57條規定，人口在多少人以上之縣轄市，得置副市長1人，襄助市長處理市政，以機要人員方式進用？  
(A)20萬人 (B)25萬人 (C)30萬人 (D)35萬人
- (B) 15 地方自治包含團體自治與住民自治兩種要素，則下列有關團體自治之敘述，何者錯誤？  
(A)團體自治主張對外自主性，不受外力的任意侵害與干涉 (B)團體自治強調內部成員的服從與忠誠  
(C)團體自治係法律意義的自治 (D)團體自治部分概念起源於歐洲中古世紀的自由都市
- (A) 16 下列何者非屬我國一條鞭行政系統之範疇？

- (A)經濟 (B)主計 (C)警察 (D)政風
- (B) 17 基於績效導向原則來推動自治監督時，下列敘述何者錯誤？  
(A)是一種「民主型」的監督模式 (B)完全以效率考量 (C)強調公民參與 (D)重視「施政滿意度」
- (B) 18 直轄市區域議員選舉採用下列何種方式？  
(A)單一選舉區 (B)中選舉區 (C)比例代表制 (D)兩票制
- (C) 19 地方議會、代表會開會時，如有違反議事規則或其他妨礙秩序之行為情節重大者，得付懲戒。下列何者非懲戒方式？  
(A)書面道歉 (B)申誡 (C)罰款 (D)定期停止出席會議
- (B) 20 下列有關權限或事權爭議處理的敘述，何者錯誤？  
(A)鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之  
(B)直轄市間、直轄市與縣（市）間，事權發生爭議時，由內政部解決之  
(C)縣與鄉（鎮、市）間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主管機關解決之  
(D)中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之
- (D) 21 地方行政機關組織準則第 9 條規定：地方行政機關之內部單位得依其組織與職能運用之需要，分設業務單位及輔助單位。試問下列那一單位不屬於輔助單位？  
(A)總務 (B)研考 (C)資訊 (D)觀光
- (C) 22 直轄市議會對直轄市政府所提預算案之審議，有何限制？  
(A)不得為減少支出之提議 (B)無任何限制 (C)不得為增加支出之提議 (D)不得為減少收入之提議
- (B) 23 依據現行法規，假設內政部基於需要，擬將某縣改制為直轄市，則其應擬訂改制計畫，並徵詢該縣之意見後，報請下列何者核定之？  
(A)立法院 (B)行政院 (C)監察院 (D)總統
- (D) 24 依財政收支劃分法之規定，何者不是直轄市的稅課收入？  
(A)契稅 (B)娛樂稅 (C)使用牌照稅 (D)礦區稅
- (B) 25 中央對地方業務之推動，在自治事項原則上係採「合法性監督」的法制原則，但如果地方自治事務廢弛，且嚴重妨礙地方政務運作，中央得以何者介入權來排除政務停滯？  
(A)處罰課責 (B)代行處理 (C)強制裁決 (D)協調監督

【版權所有，重製必究！】