

《地方自治概要》

甲、申論題部分：(50分)

一、請就地方制度法之相關規定說明地方自治財政之調節措施。(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，但可各自發揮，並無所謂標準解答。如本題焦點「地方自治財政之調節措施」為熱門必背考題，且在各類國考中一再重現；今年同時舉行之地方三等特考《地方政府與政治》第3題，也同出此題。105年普考及97年及95年高考，均出過與本題幾乎完全相似之命題，顯見「地方財政獨立之要件」早已是本科近年顯學，幾乎是必考的重點概念，本班今年總複習及考前「全真模擬考」，即早已鎖定而完全命中。考生只要能保握地方自治財政之基本論述，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100，第24題，完全命中。 2.《高點·高上地方政府與政治講義》第三回，王肇基編著，頁9~10。

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，檢視我國現行地方制度法相關規定，調節自治財政之措施，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，調節自治財政之措施，在實務上尚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，權衡較重緩急。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。

二、地方自治監督可從法制與運作兩個層面來觀察。請你從運作面向來說明地方自治監督的負責對象及其課責基礎和課責方式。（25分）

試題評析	《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」，再另出一題「理論題」。而本題即綜合兩者，將自治監督的法制與運作同為觀察，題意特指定就「運作面向」說明，故應以行政監督為主軸加以論述即可，將「中央與地方」以及「地方與地方間」之府際關係監督機制，分別說明即可。
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191，第103題，完全命中。 2.《高點·高上地方政府與政治講義》第三回，王肇基編著，頁50~56。

答：

所謂自治監督乃指國家或上級自治團體，對於地方自治機關辦理自治事項，所為之監察、督飭、指導、考核等作用之概稱。一般而言，對於地方政府之監督，含有兩方面的意義；1.消極的監督；即含有視察、考核、監視和糾正等性質，這方面的監督，其目的在防範地方政府怠忽本身職務，或濫用自治權力，以維護地方人民之合法權益，保障國家統一局面。2.積極的監督；即含有督促、指導和扶助的性質，其目的在促使地方政府善用其自治權，努力於地方建設事業，並扶植各地地方自治的均衡發展，進而促進整個國家的繁榮與強盛。而所謂課責指的是上級對下級的監督與控制，包括：行政課責、政治課責、法律課責與專業課責等。從運作面向觀察，地方自治監督的負責對象及其課責基礎和課責方式包括：

(一)自治監督的負責對象：

依司法院大法官會議解釋令第 527 號意旨：「有監督地方自治團體權限之各級主管機關，依地方制度法第七十五條對地方自治團體行政機關（即直轄市、縣、市政府或鄉、鎮、市公所）辦理自治事項，認有違背憲法、法律或其他上位規範，得依各該項規定予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」綜觀地方制度法之設計，地方自治監督的負責對象包括：行政院、內政部、縣政府、鄉（鎮、市、區）公所等。依地方制度法第 75 條規定，對地方政府辦理自治事項、委辦事項之監督：

1. 行政院對省政府之違法、逾越權限之行為，予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
2. 行政院對直轄市政府違法之自治事項、逾越權限之委辦事項，予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
3. 行政院對縣（市）政府違法之自治事項、逾越權限之委辦事項，予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
4. 鄉（鎮、市）公所辦理自治事項違法、辦理委辦事項違法或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

(二) 自治監督的課責基礎：

1. 司法院大法官會議解釋令第 498 號之意旨：地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。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。
2. 司法院大法官會議解釋令第 527 號亦指稱：地方自治團體之行政機關對上開主管機關所為處分行為，認為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，地方自治團體之行政機關亦得依同法第七十五條第八項逕向司法院聲請解釋。如上述處分行為有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，亦得聲請司法院解釋。至若無關地方自治團體決議事項或自治法規效力問題，亦不屬前開得提起行政訴訟之事項，而純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，則應循地方制度法第七十七條規定解決之，尚不得逕向本院聲請解釋。

(三) 自治監督的課責方式：

1. 對地方政府依法應作為而不作為之代行處理（地方制度法第 76 條）
 - (1) 直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。
 - (2) 直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）對於代行處理之處分，如認為有違法時，依行政救濟程序辦理之。
2. 中央地方權限爭議之解決（地方制度法第 77 條）
 - (1) 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；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。
 - (2) 直轄市間、直轄市與縣（市）間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣（市）間，事權發生爭議時，由中央各該主管機關解決之；鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。
3. 對地方首長之停職權（地方制度法第 78 條）

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；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。

直轄市間、直轄市與縣（市）間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣（市）間，事權發生爭議時，由內政部解決之；鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。

直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、村（里）長，分別由行政院、內政部、縣政府、鄉（鎮、市、區）公所停止其職務。
4. 對地方首長之及議員代表之解除職權、職務（地方制度法第 79 條）

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；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。

直轄市間、直轄市與縣（市）間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣（市）間，事權發生爭議時，由內政部解決之；鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。

直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長分別由行政院、內政部、縣政府解除其職權或職務。應補選者，並依法補選。
5. 地方首長出缺之派員代理及補選（地方制度法第 82 條）
 - (1) 直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長及村（里）長辭職、去職、死亡者，由上級監督機關派員代理。
 - (2) 直轄市長由行政院派員代理。縣（市）長由內政部報請行政院派員代理。鄉（鎮、市）長由縣政府派員代理。村（里）長，由鄉（鎮、市、區）公所派員代理。

(3)直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長及村(里)長辭職、去職或死亡者，應自事實發生之日起三個月內完成補選。但所遺任期不足二年者，不再補選，由代理人代理至該屆任期屆滿為止。

乙、測驗題部分：(50分)

- C 1 依憲法及地方制度法之規定，關於中央與地方分權之敘述，下列何者錯誤？
 (A)航政、郵政及電政等事項，由中央立法並執行之
 (B)農林事項涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理
 (C)中央與鄉(鎮、市)間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之
 (D)中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體負擔
- B 2 依司法院大法官解釋意旨，關於公法人之敘述，下列何者正確？
 (A)我國現行法制僅承認國家及地方自治團體為公法人
 (B)公法人構成員資格之取得具有強制性
 (C)依照私法所設立之團體，亦得成為公法人
 (D)僅公法人依法所設立之機關具權利主體地位，並有行使公權力之權能
- B 3 中央主管機關依冷凍空調業管理條例之規定，將冷凍空調業之許可、登記、撤銷或廢止許可等事項，委由直轄市、縣(市)主管機關辦理，該當於下列何種概念？
 (A)委任 (B)委辦 (C)行政委託 (D)委託
- C 4 下列何者非依法選舉之地方公職人員？
 (A)嘉義縣水上鄉柳鄉村村長 (B)嘉義市東區王田里里長
 (C)臺北市大安區區長 (D)屏東縣長治鄉鄉民代表會代表
- B 5 中央使地方自治團體負擔區段徵收範圍內必要之管線工程費用，涉及地方自治團體之財政規劃，屬於下列何種事項？
 (A)憲法保留事項 (B)法律保留事項
 (C)執行法律之細節性或技術性事項 (D)行政保留事項

【版權所有，重製必究！】

- C 6 下列何者非地方自治團體？
(A)直轄市 (B)山地鄉
(C)省 (D)直轄市山地原住民區
- C 7 關於我國地方自治團體之層級，下列敘述何者錯誤？
(A)憲法所規定之地方自治層級，包含省、直轄市及縣（市）
(B)鄉（鎮、市）為地方制度法所規定之地方自治層級
(C)直轄市之山地原住民區屬行政區劃，非地方自治團體
(D)直轄市山地原住民區之財政，由直轄市政府編列預算補助
- C 8 下列地方自治團體，何者之層級最低？
(A)基隆市 (B)新竹市 (C)彰化市 (D)臺東縣
- C 9 自治法規、委辦規則經其他機關核定後，若自治行政機關未於法定期限內發布或公布，該自治法規、委辦規則之效力如何？
(A)於法定期限屆滿之日起，自治法規、委辦規則發生效力
(B)於核定文送達各該地方行政機關之日起，自治法規、委辦規則發生效力
(C)於法定期限屆滿之日起算至第 3 日起，自治法規、委辦規則發生效力
(D)於核定文送達各該地方行政機關之日起算至第 3 天起，自治法規、委辦規則發生效力
- C 10 對於地方行政機關送請覆議之決議，經地方立法機關於法定期間以加重多數決維持原議決案時，除地方制度法所定之例外情形，地方行政機關應接受該決議。下列何者不屬於例外情形？
(A)總預算案在年度開始後 3 個月內未完成，地方行政機關報請自治監督機關邀集相關機關進行協商
(B)總預算決議刪除維持政府施政必要經費，送請覆議後維持原決議，地方行政機關報請自治監督機關進行協商
(C)地方立法機關未通過開徵特別稅課之提案，以其將導致地方自有財源短缺送請覆議，仍維持原決議
(D)地方立法機關議決自治事項，地方行政機關認有牴觸憲法之疑義，送請覆議卻維持原決議，乃向聲請司法院解釋
- C 11 關於委託、委任及委辦之敘述，下列何者錯誤？
(A)委託係指行政機關依法規將其權限之一部分交由不相隸屬之機關執行
(B)委任係指行政機關依法規將其權限之一部分交由所屬下級機關執行
(C)依地方制度法之規定，委辦機關應將委辦事項及法規依據公告及刊登於政府公報
(D)委辦所需之經費，依財政收支劃分法規定，應由委辦機關負擔之；委託、委任經費之負擔，行政程序法並無明文

【版權所有，重製必究！】

- C 12 依地方制度法之規定，直轄市副市長與所屬一級機關首長，應於市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。所謂去職包含下列何種情形？①公務員懲戒法之撤職處分 ②公務人員考績法之免職處分 ③公職人員選舉罷免法之罷免 ④地方制度法之解除職權或職務
(A)①②③ (B)①②④ (C)①③④ (D)②③④
- C 13 地方自治團體依法應作為而不作為，自治監督機關依地方制度法之規定得代行處理。關於代行處理之敘述，下列何者錯誤？
(A)自治監督機關代行處理前，原則上應先命地方自治團體於一定期限內為之
(B)自治監督機關代行處理前，地方自治團體得提出申訴
(C)自治監督機關在代行處理事項範圍內對人民所為之行政處分，應以被代行處理之機關名義為之
(D)代行處理所支出之費用，應由被代行處理之機關負擔
- C 14 關於自治法規之敘述，下列何者正確？
(A)臺灣省政府得就其自治事項制定自治法規
(B)經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱為自治規則
(C)縣市規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰
(D)直轄市法規處以罰鍰者，最高以新臺幣 30 萬元為限
- C 15 下列何者為地方行政機關？
(A)直轄市政府所屬事業機構 (B)直轄市山地原住民區
(C)鄉（鎮、市）公所 (D)村（里）
- D 16 某鄉長因案羈押，停職期間其職務應由誰代理？
(A)該鄉公所秘書直接代理 (B)該鄉公所民政課長直接代理
(C)由縣政府報請內政部同意派員代理 (D)由縣政府派員代理
- D 17 下列何者非屬地方民意代表得依法支領之費用？
(A)每月得支給一定數額之研究費
(B)依法開會期間，得支給出席費、交通費及膳食費，每人每日合計為新臺幣 2450 元
(C)因職務關係得支領健康檢查費、保險費、為民服務費、春節慰勞金及出國考察費
(D)縣（市）議會議員每人每月最多新臺幣 10 萬元之公費助理補助費用
- B 18 有關縣（市）改制為直轄市，或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，下列何者不符地方制度法所訂之要件及程序？
(A)改制應符合國土合理規劃及區域均衡發展之需要
(B)改制計畫均由內政部擬定
(C)改制計畫均由行政院核定
(D)核定後應將改制計畫發布，並公告改制日期

【版權所有，重製必究！】

- B 19 有關地方立法權之敘述，下列何者錯誤？
(A)地方立法機關與地方行政機關均有權限制定自治法規，前者稱之為自治條例，後者稱之為自治規則
(B)自治條例草案均僅能由地方行政機關提案，再交由地方立法機關負責審議及議決
(C)地方行政機關所訂定之自治規則，除法律或法規命令另有規定外，應於發布後函送各該地方立法機關查照
(D)地方立法機關得訂定自律規則，除法律或自治條例另有規定外，應由各該立法機關發布，並報各該上級政府備查
- D 20 縣議會所召開之下列何種會議，得邀請縣長列席說明，而縣長有應邀列席之義務？
(A)委員會會議 (B)小組會議 (C)公聽會 (D)大會
- B 21 地方政府應分配之國稅，依(甲)規定辦理；得課徵地方稅之範圍，依(乙)規定辦理。上述(甲)(乙)，應分別為下列何者？
(A)稅捐稽徵法；財政收支劃分法 (B)財政收支劃分法；地方稅法通則
(C)財政收支劃分法；地方制度法 (D)地方制度法；稅捐稽徵法
- C 22 下列有關行政區劃事項，何者不符地方制度法規定？
(A)地方劃分為省、直轄市
(B)村(里)之編組及調整辦法由直轄市、縣(市)定之
(C)縣(市)合併改制為直轄市須依行政區劃法辦理
(D)區以內之編組為里
- A 23 依地方制度法之規定，下列何者非屬監督機關對地方政府辦理自治事項所得採取之監督手段？
(A)不予核定 (B)撤銷 (C)變更 (D)停止執行
- C 24 有關地方公民投票之敘述，下列何者錯誤？
(A)公民投票案投票結果，必須有效同意票數多於不同意票，且有效同意票達投票權人總額四分之一以上者，始為通過
(B)有關地方自治條例之複決案經公民投票通過者，原自治條例於公告之日算至第3日起，即失其效力
(C)經複決廢止之自治條例，地方立法機關於3年內不得再制定相同之法律
(D)有關直轄市自治條例立法原則之創制案，市政府應於3個月內研擬相關之自治條例提案，並送市議會審議
- A 25 原住民族部落經中央原住民族主管機關核定者，其組織上之定性為何？
(A)公法人 (B)地方制度法上之地方自治團體
(C)中央原住民族主管機關之派出機關 (D)原住民族之內部單位

【版權所有，重製必究！】