

《地方自治概要》

甲、申論題部分

一、試以我國地方制度法說明地方政府間跨域合作的規範，並說明跨域合作在實施上的主要障礙。(25分)

試題評析	「地方自治概要」為民政類科最易得分之考科，「跨域合作」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」第一題，即早已鎖定而完全命中。考生只要能掌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·高上地方政府與政治上課講義》第三回，王肇基編撰，頁21至頁25。 2.《高點·高上地方政府與政治要總複習講義》第一回，申論題庫彙編，王肇基編撰，59頁第33題。

答：

(一)跨區域合作之意義：

跨區域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)我國地方制度法有關地方政府間跨域合作之規範

1.依地方制度法第21條規定：

地方自治事項涉及跨直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)區域時，由各該地方自治團體協商辦理；必要時，由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一地方自治團體限期辦理。

2.依地方制度法第24條規定：

直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)合辦之事業，經有關直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會通過後，得設組織經營之。前項合辦事業涉及直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會職權事項者，得由有關直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會約定之議會或代表會決定之。

3.依地方制度法第24~1條規定：

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。

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。

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。

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第一項跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助。」

4.依地方制度法第24~2條規定：

直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)依前條第一項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之事項。

5.依地方制度法第24~3條規定：

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。

(三)跨域合作在實施上的主要障礙

1.現行法制規範的疏漏化：

就憲法本文之規定，並未禁止地方自治團體跨區域合作之可能，亦採容許之立場。申言之，地方自治團體對於其自治事項，本有自為立法並執行之權，彼此間對共同事務跨越其自治區域，對其共同辦理之事務，尋求共同解決的機制或制定共同遵守之自治法規，對該特定區域內之人或事務加以規制，本當符合地方自治制度保障之精神。

現行地方制度法僅能概要地給予地方自治團體有關跨區域合作的法源依據，但對於跨區域管理的部分則仍不夠明確詳細，因此在如何推動跨區域管理的積極面及建設性，則仍嫌有所不足。在依法行政的前提之下，以及公部門保守的心態作為，目前很難期盼地方自治團體會有開創性的作為。

2. 黨同伐異對立的磨合化：

台灣中央與地方在歷經多次選舉後，衍然已形成不同政黨執政之分治政府現象，各政黨間之互動，仍在緊張的磨合期，分屬不同政黨的中央，地方政府或地方政府間，基於政黨屬性或意識的不同，常無法有效合作，甚至迭生齟齬，錯失共同協力解決區域性問題的機會。

3. 行政轄區割裂的本位化：

各地方政府往往以各別行政區域為施政轄區，因此，在業務推動上常受限於轄區割裂而未能以區域或都會發展為基礎，造成諸般齟齬及對立的錯亂現象。以台北市和新北市、桃園市、基隆市為例，其在工作機能上，可謂是一體的；在此一都會區居住、工作的民眾，生活互動也十分密切。但是，由於行政區劃的不同，台北市和其他縣市的首長時有矛盾衝突；許多跨縣市的相關問題，彼此協調困難重重。甚至來自如此緊密生活圈的各級民代，也因行政區劃造成的選區利益衝突，彼此對立嚴重，此種就是錯亂現象的例證。

4. 地方公共事務的外部化：

地方自治事項並非完全侷限於一地方之行政轄區，有時這些事項具有「外部性」或鄰避現象，而造成地方政府之間的衝突，阻礙區域的發展。例如：台北市實施垃圾費隨袋徵收及相關垃圾分類政策，新北市政府即曾派員「戍守」與北市之聯絡橋樑、道路，防止有台北市之民眾挾垃圾「飛象過河」，因而造成縣市間的緊張關係。

5. 區域公共議題的複雜化：

從SARS、狂牛症等新興案例顯示出，公共政策所涉問題處理的複雜程度，已非單一部會的職權所能完全因應。公部門若仍以傳統的一次解決一件事的觀念，來面對多變複雜的環境變遷，而且欠缺全局性的思維，以致因官僚無能而造成的後果，將會是一場嚴重的災難且難以收拾。

6. 跨區域資源的未整合化：

台灣現行行政區域劃分，大致完成於數十年前實施地方自治之時，近年雖經縣市升格改制為六都，但經過總體評估發現，台灣地方行政區域劃分，仍缺乏適宜規模之經濟效益，加上地方財政赤字日益累積，地方政府間又缺乏共同協商與合作發展的精神及機制，導致區域間的資源無法發揮整合之效果。

7. 整體區域發展的落差化：

台灣地區都市化的現象在過去二十年有成長的趨勢，亦即城鄉規模的差距不斷增加，而此種趨勢在未來將持續發展。此外，北、中、南、東四個區域過去二十年來以北部區域最具競爭優勢，而北部區域中尤以台北市在行政上被賦予更多的行政資源與權責，這樣的發展導致直轄市、縣市與其周邊的縣轄腹地在失連發展後，縣市間區域發展差距因而更進一步擴大，造成台灣空間極化現象。

8. 稅源與財政負擔衝突化：

此外在都會區中地方政府財政收支各自為政，而都會區之居民其居住地點與工作地點常分屬兩個行政區，因而產生的稅源歸屬的問題。這種稅源歸屬常在都會區中不同層級地方政府及同級議會中引發不同意見衝突，同時對於都會區共同設施所負擔經費，如何計算不同行政單位合理分攤比例，也是爭執所在。

9. 區域性整合機制缺乏化：

二十世紀因工業化而導致的污染，使得人民生活的環境及自身的健康受到嚴重的影響，而石化燃料的大量消耗導致地球溫室效應的產生。而隨著產業的逐漸轉型以及環保意識的抬頭，以及觀光休閒、生態保育的提倡，除須政府的全盤規劃之外，還需要民間團體的參與並和公部門形成夥伴關係，使得永續發展的呼聲，獲得聯合國的重視並加以推廣。「社區總體營造」政策，雖然地方民眾及社區組織積極參與，但仍有資源分配不均的情形，社區產業亟待發展，當務之急須將各部會相關政策進行資源整合與橫向聯繫。

二、地方稅法通則賦予我國地方政府財政自主法治化的基礎，請依地方稅法通則說明地方可自主稅課的種類、限制及其程序。(25分)

試題評析	「地方自治概要」二題申論題中，總有一題較為淺顯易答之「條文題」，再另出一題「理論題」。而本題即屬「條文題」類型，民國95年高考本科考題重現，題意明示聚焦地方稅法通則，依題意將地方稅法通則規定地方可自主稅課的種類、限制及其程序，分別敘明即可。
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158第113題，完全命中。 2.《地方政府與政治(含地自)上課講義》第四回，王肇基編撰，頁92至93。

答：

地方稅之課徵，依地制法第67條規定：地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定。地方稅法通則賦予我國地方政府財政自主法治化的基礎，為因應地方制度法制化及提高直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所財政自主權，爰將地方稅範圍之界定、賦予直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所得開徵新稅、調高其地方稅徵收率、在現有國稅中附加課徵之權限及其他相關事項等規定於地方稅法通則。

謹依題意，爰將地方稅法通則規定地方可自主稅課的種類、限制及其程序，分別敘明如下：

(一)地方稅之範圍：

- 1.財政收支劃分法所稱直轄市及縣(市)稅、臨時稅課。
- 2.地方制度法所稱直轄市及縣(市)特別稅課、臨時稅課及附加稅課。
- 3.地方制度法所稱鄉(鎮、市)臨時稅課。

(二)開徵新稅課之限制及其程序

- 1.直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所得視自治財政需要，依規定開徵特別稅課、臨時稅課或附加稅課。
但對下列事項不得開徵：
 - (1)轄區外之交易。
 - (2)流通至轄區外之天然資源或礦產品等。
 - (3)經營範圍跨越轄區之公用事業。
 - (4)損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項。
- 2.特別稅課及附加稅課之課徵年限至多四年，臨時稅課至多二年，年限屆滿仍需繼續課徵者，應依本通則之規定重行辦理。
- 3.特別稅課不得以已課徵貨物稅或菸酒稅之貨物為課徵對象；臨時稅課應指明課徵該稅課之目的，並應對所開徵之臨時稅課指定用途，並開立專款帳戶。

(三)提高徵收稅率之訂定及限制

- 1.直轄市政府、縣(市)政府為辦理自治事項，充裕財源，除印花稅、土地增值稅外，得就其地方稅原規定稅率(額)上限，於百分之三十範圍內，予以調高，訂定徵收率(額)。
- 2.但原規定稅率為累進稅率者，各級距稅率應同時調高，級距數目不得變更。
- 3.前項稅率(額)調整實施後，除因中央原規定稅率(額)上限調整而隨之調整外，二年內不得調高。

(四)附加國稅之權限及限制

- 1.直轄市政府、縣(市)政府為辦理自治事項，充裕財源，除關稅、貨物稅及加值型營業稅外，得就現有國稅中附加徵收。但其徵收率不得超過原規定稅率百分之三十。
- 2.前項附加徵收之國稅，如其稅基已同時為特別稅課或臨時稅課之稅基者，不得另行徵收。
- 3.附加徵收稅率除因配合中央政府增減稅率而調整外，公布實施後二年內不得調高。

(五)開徵地方稅之法定程序

- 1.直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所開徵地方稅，應擬具地方稅自治條例，經直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會完成三讀立法程序後公布實施。
- 2.地方稅自治條例公布前，應報請各該自治監督機關、財政部及行政院主計處備查。

乙、測驗題部分

- (B)1 依司法院大法官解釋意旨，下列關於地方自治之敘述，何者錯誤？(A)地方自治團體依憲法之相關規定，對於特定事務之執行乃得與中央分權，進而與中央成為相互合作之實體 (B)地方自治團體於與中央共同協力之水平分權關係下執行特定事務，以收因地制宜之效 (C)基於民意政治及責任政治之原則，地方行政與地方立法機關乃處於權責制衡之關係 (D)地方自治團體行政機關人員受立法院各種委員會邀請到會備詢時，除法律明文規定者外，並不負到會備詢之義務
- (D)2 依司法院大法官解釋意旨，關於中央與地方對電子遊戲場業之管制，下列敘述何者正確？(A)管制電子遊戲場業，屬中央專管事項，地方自治團體對此不得以自治條例為因地制宜之規範 (B)管制電子遊戲場業，屬地方自治事項，中央對此不得制定法律予以規範 (C)管制電子遊戲場業，雖屬地方自治事項，但因涉及人民基本權利之限制，基於法律保留原則，僅中央對此享有立法權 (D)對於電子遊戲場業與中小學之距離，地方自治團體得制定自治條例予以規範，且其規定得較法律之規定更為嚴格
- (B)3 依地方制度法規定，社會福利為地方自治事項。南投縣政府將社會救助工作有關中低收入戶審查作業程序，公告交付轄內各鄉（鎮、市）公所執行辦理。關於南投縣埔里鎮公所之執行行為，下列敘述何者錯誤？(A)南投縣政府發布該公告為自治權之行使 (B)對於中低收入戶補助金之發放有管轄權 (C)得不經鎮民代表大會決議自行訂定法規 (D)須受南投縣政府之適法性及適當性監督
- (A)4 有關地方民意代表質詢權之敘述，下列何者錯誤？(A)直轄市議會之定期會及臨時會開會時，均得對市長及一級機關首長等官員進行質詢 (B)直轄市議會、縣議會之質詢，又可分為施政總質詢及業務質詢 (C)縣（市）政府之首長、一級機關首長及一級單位主管，均有列席接受質詢之法定義務 (D)縣議會僅於定期會中，始得對縣長及一級機關首長等官員進行質詢
- (D)5 關於自治事項創制、複決權之敘述，下列何者正確？(A)地方性公民投票案，應分別向直轄市、縣（市）政府，及鄉（鎮、市）公所提出 (B)直轄市政府對於地方性公民投票提案，是否屬地方自治事項有疑義時，應聲請司法院解釋之 (C)縣（市）地方性公民投票案之提案、連署人數、應附具文件等事項，由縣（市）以自治規則定之 (D)直轄市自治條例立法原則之創制案經公民投票通過後，直轄市政府應於 3 個月內研擬相關之自治條例提案，並送直轄市議會審議
- (C)6 下列何者不是公法人？(A)山地原住民行政區 (B)行政法人 (C)農會 (D)經原住民族主管機關核定之原住民部落
- (B)7 地方自治團體相較於其他公法人，如國家或行政法人，最重要之區別在於下列何種要素？(A)具民主正當性基礎 (B)對於區域內之公共事務有原則性管轄權 (C)具有權利能力 (D)具高權性質
- (D)8 有關直轄市訂定自治條例，下列敘述何者正確？(A)對於人民違反自治條例之行為僅能處以罰鍰 (B)其效力優先於中央主管機關依法律授權所訂定之法規 (C)可對於人民違反自治條例之一行為連續處罰 (D)若無罰則規定時，於自治條例發布後，須送中央主管機關轉行政院備查
- (D)9 有關自治規則之敘述，下列何者錯誤？(A)自治規則不得創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務 (B)自治規則由地方行政機關訂定後，必須發布或下達 (C)自治規則發布後須函報上級自治監督機關備查，並函送各該地方立法機關查照 (D)自治規則若遭函告無效，發布機關應循行政爭訟途徑進行救濟
- (C)10 關於自治事項及委辦事項，下列敘述何者錯誤？(A)自治事項係指地方自治團體得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務 (B)地方自治團體就自治事項負有政策規劃及行政執行之責任；地方自治團體就委辦事項，則僅負有行政執行之責任 (C)地方自治團體就自治事項及委辦事項，均須接受合法性及合目的性之監督 (D)委辦事項屬於委辦機關之權限事項，委辦機關得隨時進行指揮及監督
- (D)11 依地方制度法規定，地方機關如拒絕支付代行處理所支出之費用時，上級政府得採取何種處理手段？(A)移送行政執行署進行行政執行 (B)移送法院聲請強制執行 (C)將地方政府首長移送公務員懲戒委員會追究責任 (D)自往後年度之補助款中扣減抵充之
- (C)12 下列何者不屬於上級政府得減少地方政府補助之事由？(A)地方政府未依中央暨地方政府預算籌編原則編列預算 (B)地方政府如有得依法徵收的財源卻不徵收時 (C)地方政府執行委辦事項違背法令或逾越權限 (D)地方政府未依法負擔應負擔之經費
- (D)13 關於地方性公民投票案之查核程序，應以下列何種法規規定之？(A)自治規則 (B)行政程序法 (C)委辦規則 (D)自治條例
- (C)14 有關地方行政機關組織編制之敘述，下列何者正確？(A)人口數未達 250 萬之直轄市，置副市長 2 人，職務比照簡任第 13 職等 (B)人口未達 125 萬人之縣，置副縣長 1 人，職務比照簡任第 12 職等 (C)人

- 口在 30 萬人以上之縣轄市，得置副市長 1 人，以機要人員方式進用或以簡任第 10 職等任用 (D)直轄市、縣、縣轄市之副市長及副縣長，於任命後，均需報請內政部備查
- (B)15 依地方制度法規定，下列關於村（里）之敘述，何者正確？(A)村（里）長因公死亡或病故者，應給予遺族撫卹金 (B)村（里）得召集村（里）民大會或基層建設座談會 (C)村（里）長由村（里）民依法選舉之，任期 4 年，連選得連任一屆 (D)村（里）長選舉，經二次受理候選人登記仍無人申請登記時，由原村（里）長續任之
- (D)16 依地方制度法規定，關於地方立法機關之會議，下列敘述何者正確？(A)直轄市山地原住民區民代表會應設程序委員會，審定議事日程 (B)鄉（鎮、市）民代表會得設各種委員會審查議案 (C)直轄市議會之議事日程，應報行政院核定後施行之 (D)縣（市）議會為審議議員之懲戒，得設紀律委員會，其設置辦法由縣（市）議會自行訂定之
- (D)17 關於地方議會議員不受逮捕特權，下列敘述何者正確？(A)地方議會議員不受逮捕特權規定於憲法本文 (B)地方議會議員僅於為現行犯之情形，得逮捕之 (C)地方議會議員即使在非會期內，非經地方立法機關之同意，亦不得逮捕或拘禁 (D)地方議會議員只要是在會期內，不論是否身處議會，皆須經地方立法機關同意，始得逮捕、拘禁
- (C)18 關於地方立法機關之預算審議權，下列敘述何者錯誤？(A)預算案須經地方立法機關審議通過，又僅適用於一定年度而具有個案之性質，故有「措施性法律」之別稱 (B)立法機關對於預算案之審議，僅能刪減或維持行政機關所提之數額，不得為增加支出之修正 (C)立法機關審議預算案時，得參照法規案之審議方式，在各款項目節間移動、增減，或追加、刪減預算之項目 (D)立法機關針對預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，並得作成附帶決議
- (D)19 縣政府辦理殯葬設施設置之自治事項違背殯葬管理條例規定，關於其依法後續之處理及救濟，不包括下列何者？(A)由內政部報行政院予以撤銷變更、廢止或停止其執行 (B)縣政府對於有無違背殯葬管理條例疑義，得聲請司法院解釋 (C)縣政府不服撤銷變更、廢止或停止其執行之處置，得提起訴願及行政訴訟 (D)由行政院邀集縣政府協商，於一個月內決定之，逾期未決定者，由行政院逕為決定
- (D)20 有關地方政府舉債規定之敘述，下列何者正確？(A)直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市），均得以發行公債或借款之方式，彌平其預算收支上之差短 (B)鄉（鎮、市）之公債、庫券及國內、外借款，均屬公共債務法所定義之公共債務範圍 (C)各級地方政府非依法律之規定或議會之議決，不得發行公債或為 2 年以上之國內、外借款 (D)各級地方政府違反規定超額舉債，並經監督機關限期改正而屆期未改正者，應將地方政府首長移送懲戒
- (C)21 有關跨域治理之敘述，下列何者錯誤？(A)地方政府間得成立區域合作組織共同推動捷運建設 (B)地方政府間得訂定行政契約處理垃圾清運事務 (C)地方政府間所簽訂之協議須報共同上級業務主管機關核定 (D)共同上級業務主管機關對於地方所提跨域建設計畫應優先補助
- (A)22 下列何者非屬中央對於直轄市及縣（市）政府提供計畫型補助款之範圍？(A)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 (B)計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目 (C)跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫 (D)具有示範性作用之重大建設計畫
- (B)23 下列何者非為原住民族諮商同意權之行使主體？(A)部落 (B)滿 18 歲之原住民 (C)設籍於部落區域範圍之成年原住民 (D)原住民族
- (B)24 依原住民族基本法規定，政府與原住民族自治間權限發生爭議時，應如何決定之？(A)由原住民族委員會召集相關原住民族部落協商 (B)由總統府召開協商會議 (C)原住民族召開民族會議 (D)由行政院院長召開協商會議
- (D)25 有關原住民族地區、部落、山地鄉及山地原住民區之敘述，下列何者正確？(A)原住民族地區經中央原住民族主管機關核定，應設部落會議 (B)部落係具有地方自治團體地位之公法人 (C)山地鄉為縣之行政區劃單位，並不具有公法人之地位 (D)直轄市山地原住民區為地方自治團體，但不具有自主財源

【版權所有，重製必究！】