

《地方自治概要》

甲、申論題部分：(50分)

一、社區是居民生活成長的地方，社區的經營會影響居民的生活品質，故社區營造是很重要的，政府也花費許多資源，制訂與執行許多相關政策。但在執行時，可能會面臨一些問題與困境，請問：

(一)針對社區營造，試列舉三個可能阻礙或降低社區營造效果之因素，並說明之。(15分)

(二)針對上一小題所提出的阻礙因素，試提出兩個方法來解決或降低其阻礙，並說明方法及理由。(10分)

試題評析	《地方自治概要》為民政類科最易得分之考科，本題「社區總體營造」101年普考及102年普考出過題後即鮮少選用，但明列於《地方自治概要》命題大綱範圍，當屬本科最基本之學理，且因屬政策性之議題，無涉地方制度法之規範，社區營造條例亦尚未立法，故應答內容均可自由發揮。本班在講授課程內容規劃中，第八章第三節及特別強調「村里與社區總體營造」之關係，相信大多考生同學應都可從容應答。
考點命中	1.《高點·高上地方政府與政治(含地自)講義》第三回，王肇基編撰，第62頁至第65頁。 2.《高點·高上地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回，王肇基編撰，第151頁第94題。

答：

(一)社區總體營造之重要性：

- 1.社區是居民生活成長的地方，社區的經營會影響居民的生活品質，而所謂社區總體營造，即是以社區共同體的存在和意識作為前提和目標，藉著社區總體營造理念的推動與社區居民積極參與地方公共事務，凝聚社區共識，讓各地方社區建立屬於這個社區的意象。共通的精神即是：「地方文化的再生與應用」及「尋回地方文化的生命力」。
- 2.社區總體營造之構想，乃為使社區居民基於自主及自治意識，針對社區總體營造事務得經由適當合法程序，制定適合當地個別需要之社區營造協定，作為行政單位與社區居民遵行之依據。以強化地方社區為主體之政府施政，尊重地方的創意、多樣性、豐富性與獨特性，承認居民對於社區營造事務之提案發動權，充分反應地方居民意見，發揮社區社會之主動性與潛力。

(二)可能阻礙或降低社區營造效果之因素：

- 1.社區營造與村里建制之重疊與隔閡
由於當前社區組織的蓬勃發展，導致與村里形成重疊或排擠問題，目前村里與社區間的分工方式，除了「相互對立」與「完全融合」兩種極端關係外，常是村里爭取硬體建設，社區提供服務。表面上此種方式似乎可使雙方相安無事，但由於兩類事務間具有高度重疊性，故仍可能造成衝突，阻礙社區營造之發展。
- 2.社區營造與村里之衝突對立與不當競爭
由於社區發展協會具社團法人資格，故常藉由對外募款、辦理活動，或經營事業等方式，獲得充裕財源。反觀村里，因受到政府體系與相關法令約束，僅能獲取有限且固定的經費補助。如此不僅使其與社區間處於資源分配的劣勢，更常形成衝突，降低社區營造之效果。
- 3.社區營造常因資源不均造成城鄉差距
鄉(鎮、市、區)主管機關為推展社區發展業務，得視實際需要，於該鄉(鎮、市、區)內劃定數個社區區域。但因社區之劃定，常以歷史文化、地緣形勢、人口分布、生態特性為依據，城鄉間之資源狀況、住宅型態、農漁工商之發展及居民之意向、興趣及共同需求等，差異甚鉅，此亦可能阻礙或降低社區營造之發展。

(三)社區發展整合之方法及理由：

- 1.近程策略
 - (1)鼓勵村里與社區建立正式協調與連繫機制：

村里與社區本身在人員組成上雖具有高度重疊性，但常因彼此地位、運作模式、目標的不同，而形成隔閡，甚至在不當政治勢力刻意操縱下，演變成相互對立抗爭情事。故為防止出現此狀況，鼓勵建立正式協調連繫機制乃有其必要性。社區雖然是近年較流行的名詞，但畢竟不如村里概念正式且普遍，同時社區成員不一定能涵蓋所有地方民眾，因此即便特定政策由社區推動較為合適，但是在規劃其執行範圍或單元時，仍宜以村里為基礎，以確保政策普及性，並避免村里與社區間的不當競爭。

(2)組設社區發展促進委員會

主管機關辦理社區發展業務單位，應加強與警政、民政、工務、國宅、教育、農業、衛生及環境保護等相關單位協調聯繫、分工合作及相互配合支援，以使社區發展業務順利有效執行。各級主管機關為協調、研究、審議、諮詢及推動社區發展業務，得邀請學者、專家、有關單位及民間團體代表、社區居民組設社區發展促進委員會；其設置要點由各級主管機關分別定之。

2.遠程策略

(1)配合地理或社會環境區劃，營造跨村里優質社區營造：

由於台灣在都市地帶區住空間狹小，社區營造工程很容易就跨越里界；鄉村地區雖然空間較大，卻也可能因為所處地理環境差異過大，既使同一村里之社區營造工程亦應有不同方法。因此未來鄉鎮市若定位為與今日區一樣之行政機關性質，或可在縣、直轄市，以及基層間扮演專業規劃者角色。即以中立超然立場，基於民眾生活的空間與社會需求，營造跨村里的優質社區營造工程。例如以某傳統市場為核心，規劃週邊里民共同環保指標與環境清潔工作內容，以共同提升生活品質。

(2)村里治理體制宜由交由居民公投決定：

由於當前社區組織的蓬勃發展，導致與村里形成重疊或排擠問題，因而各界常有前述村里與社區整合的各類方案構想；從村里與社區兩種性質不同，且各自已形成一定政治社會影響力的情形而言，欲由政府強力主導兩者合併，無論是「社區村里化」與「村里社區化」，恐都困難重重。對於此問題，恐還是要取決於地方居民的共識，即由民眾依本身意願決定村里治理機制，不僅可充分反映地方差異性，也是回歸地方自治精神的具體表現。

二、近年來有一些地方政府推動參與式預算，這是由人民來決定部分公共預算的支出項目與額度的民眾參與機制。請問：

(一)參與式預算的優點為何？請列舉三項，並說明之。(15分)

(二)參與式預算的缺點或可能面臨的阻礙為何？請列舉兩項，並說明之。(10分)

試題評析	「參與式預算」原較常見於《地方政府》考題（104年地特第3題；現代城市講求參與式預算之推行。何謂參與式預算制度？請論述之。惟此制度有何風險須加以審慎評估？）。因「公民參與」為現代公共治理不可或缺的一環，「參與式預算」因應而生，且在實務上，臺灣各縣市推動參與式預算的模式亦愈趨多元，本班在講授課程「公民參與」內容中，亦一再強調應聚焦「參與式預算」。本題考生只要掌握重點，將理論與實務兩相結合，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.《高點·高上地方政府與政治(含地自)上課講義》第一回，王肇基編撰，頁119~121。 2.《高點·高上地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回，王肇基編撰，頁108第63題。

答：

(一)「參與式預算」的意義：

所謂「參與式預算」是一種讓民眾透過公民審議及溝通協調方式，將政府公共資源做有效合理分配的決策程序，它允許公民在政府預算決策過程中直接參與並決定公共資源應如何配置。

詳而言之，「參與式預算」是由公民來決定一部分公共預算支出的優先順序，亦即由住民和社區群體代表，以正式或非正式會議共同討論各類攸關民眾生活的公共預算支出優先順序，並可藉由提出計畫，並且投票等方式來決定。

(二)「參與式預算」的功用：

1.「參與式預算」，是一項「參與式民主」的具體行動，由城市公民界定城市預算應該投入的項目、進行公共審議、並排定出年度的優先順序。

- 2.參與式預算的結果，能將預算資源導入公共服務與福利體系，隨著參與式預算的推廣，能讓參與人數不斷增加，有效提升參與者的政治意識、增加財政透明度、打擊貪污腐敗、瓦解官僚主義，有利於社會改革，並促進社會資源的重分配，將資源從中產階級社區轉移至較貧困社區。
- 3.近年來，台灣部分地方政府亦已關注「參與式預算」的潛能，並在許多爭議的預算項目中，漸次扮演實質的公民參與及公民監督的功能。

(三)實施「參與式預算」有下列優點：

- 1.提高公共管理的透明度，提升公共支出的效率，增強對政府部門領導者和管理者的問責。
- 2.鼓勵市民參與公共決策，參與公共資金使用的分配和監督。
- 3.加強資訊共通的管道，增強政府和社會之間的互信與團結，發揮社區精神。
- 4.透過公共權力機構與市民的對話，加強社會凝聚，深化民主實踐。
- 5.改善鄰里的生活品質，為地方政府、民間社會和私營部門間之溝通橋梁。

(四)實施「參與式預算」的應具備的條件：

- 1.行政首長的大力支持：行政首長及政府決策者是否有明確的政治意願，是影響參與式預算過程的重要關鍵；在實施階段，首長的政治意願也會影響整個「參與式預算」過程的持續性及穩定性。
- 2.公民團體投入：公民團體等社會組織是否有興趣並願意參與，是影響參與式預算是否可推行的重要因素；全體市民若都能熱心參與「參與式預算」過程，對「參與式預算」的實踐與可持續性當可發生重大關鍵影響。
- 3.明確的規則：包括參與預算金額、實施步驟、實施流程、參與者的權利和責任、各城市不同地區間之資源分配以及參與式預算委員會的組成等。「參與式預算」規則不能由單方面制定，應由市民廣泛參與討論及制定相關規則內容，並每年調整規則以符實際。
- 4.能力的培養：培養市民和政府官員在公共預算的能力，特別是「參與式預算」的能力。對資金來源和數量以及當前支出體系進行解釋說明，讓人民瞭解何者屬公共支出領域與政府的責任。
- 5.資訊的傳播：透過各種途徑進行資訊傳播，向市民公開會議時間和會議地點，已確定的相關規則等訊息。
- 6.標準化分析：運用各種技術標準對現有基礎設施和公共服務的不足進行分析，由市民對各種需求的優先性進行排序。

(五)但實施「參與式預算」亦有下述風險須加以審慎評估：

- 1.慎防被利益團體左右
參與式預算所討論的支出計畫，大多涉及利益或成本的集中，因此自然會形成利益團體。在計畫選擇與預算的形成過程中，一般民眾經常是沉默的，利益團體的積極參與，很可能扮演著重要的角色，而影響到最終的結果，因此必須慎防決策過程被利益團體左右。
- 2.避免團體動態問題
參與式預算制度的初衷大多是立意良善的為窮人利益出發，然而在團體的互動過程中，經常產生許多團體動態問題，如可能出現團隊思考(礙於時間壓力草率做出決定)、多數暴政(少數服從多數)、團隊盲從等，而導致最終結果背離，原來的美意。

(六)為避免上述風險，實施「參與式預算」應有以下配套措施：

- 1.在政府方面：
 - (1)與公民對話的政府授權代表必須獲得政府的充分支持，行政首長必須允許公民決定特定預算的決策，行政首長必須願意執行有公民決策所選出的政策計畫。
 - (2)政府必須準備高品質的預算及政策規畫文件，並發送公民；政府的資訊必須包含所有可供預算或政策執行的資源，並應按部門別以區分，以供公民選擇。
 - (3)政府必須直接授權予參與式預算的公民，以降低政府官員與議員的影響力，並且擁有充分的資源來執行公民參與式預算所決定的基礎公共設施計畫。
- 2.在公民方面：
 - (1)公民必須能夠決定預算經費要花在那些公共支出計畫，針對規劃之支出計畫的型式、區位及目的進行論辯，以充分表達意見。
 - (2)公民需要利用選票表達他們對政策的偏好，公民團體與公民必須願意與政府官員密切合作，以獲取政府的繼續授權，並讓公民得以尋求政府與公民雙贏創新改革。

(3)公民及公民團體必須願意利用參與式預算的公開模式，對政府官員的不作為或錯誤作為加以究責，公民必須扮演其社區權力承擔者的角色，而非只是參與式預算的使用者。

乙、測驗題部分：（50 分）

- (C)1 因境內人口日漸流失，由鄉鎮自行設置廢棄物處理設施不符合經濟效益，某縣內數個鄉鎮決定共同設置、使用相關車輛、人員、設備。關於本件跨區域合作事項之成立要件與後續效果，下列何者不符地方制度法規定？
- (A)參與合作之鄉鎮得訂定協議或行政契約作為執行合作事項之依據
(B)設施興建、設備購置與人員聘任所需預算仍須經各鄉鎮民代表會同意
(C)本件合作事項經共同上級業務主管機關核准後生效
(D)共同上級業務主管機關應優先補助本件合作事項
- (D)2 下列何者為具公法人地位之地方自治團體？
- (A)臺中市霧峰區 (B)桃園市觀音區 (C)臺南市大內區 (D)高雄市茂林區
- (B)3 關於直轄市之敘述，下列何者錯誤？
- (A)直轄市設置標準之一，為人口聚居達 125 萬人以上
(B)直轄市名稱之變更，由直轄市政府提請直轄市議會通過，報行政院備查
(C)直轄市長因案去職，由行政院派員代理，所遺任期不足 2 年者，不再補選
(D)直轄市長死亡時，副市長隨同離職
- (B)4 依司法院大法官解釋意旨，關於地方自治團體財政自主權之敘述，下列何者正確？
- (A)基於地方政府之協力義務，中央得將與地方政府執掌全然無關之事務之經費支出，規定由地方政府負擔
(B)地方自治團體所應與中央分擔之經費支出，如符合事物本質者，尚不能認為已侵害地方自治團體財政自主權之核心領域
(C)社會福利事項，係中央政府實現人民享有人性尊嚴之生活所應盡之照顧義務，地方自治團體並無協力之義務
(D)法律之實施須由地方負擔經費者，於制定過程中應先行徵得地方政府之同意，以利於維繫地方自治團體自我負責之機制
- (A)5 下列何者非屬地方性公民投票適用之事項？
- (A)地方自治機關之預算案 (B)地方自治條例之複決
(C)地方自治條例立法原則之創制 (D)地方自治事項重大政策之複決
- (C)6 甲為縣政府所屬藝文展演中心無給職顧問，當選縣議員後仍繼續擔任該職務，甲宣誓就職後，對該顧問職務有無影響？又甲如於就職後始擔任該顧問職務，結果有無不同？
- (A)由於顧問職屬於無給職且具公益性，無論甲就任議員前或就職後擔任該職，均不受議員身分影響
(B)甲就職後，應向藝文展演中心表示辭職，如甲未為之，始由內政部通知該藝文展演中心予以解聘；如就職後擔任，亦應由甲向藝文展演中心表示辭職，如甲未為之，始由內政部為前述通知
(C)甲就職時，視同辭去該顧問職務，並由內政部通知該藝文展演中心予以解聘；如就職後擔任，亦由內政部為前述通知
(D)甲就職時，視同辭去該顧問職務，並由內政部通知該藝文展演中心予以解聘；如就職後擔任，則不受議員身分影響，得繼續擔任該職務
- (A)7 地方制度法對於下列何種地方自治團體之設置，訂有聚居人口之標準？
- (A)縣轄市 (B)鄉
(C)鎮 (D)直轄市之山地原住民區
- (C)8 關於自治法規之敘述，下列何者錯誤？
- (A)由地方立法機關通過，並經各該行政機關公布者，稱為自治條例
(B)地方行政機關就其自治事項，得基於法律或自治條例的授權，訂定自治規則
(C)地方行政機關將其公權力委託私人行使時，該私人得訂定委辦規則
(D)地方立法機關訂定之自律規則，原則上應由其自行發布，並報各該上級政府備查
- (C)9 直轄市法規、縣（市）規章就違反自治事項有關規定之行為，得訂定罰則，其處罰種類不包含下列何者？

- (A)新臺幣 10 萬元以下之罰鍰 (B)按次連續處以罰鍰
(C)至指定處所接受講習、輔導教育 (D)勒令停工、停止營業
- (D)10 颱風過後，由某山地鄉管理之道路路基流失，嚴重影響交通安全。縣政府認為情況急迫，乃決定代行處理，修復該道路，並向該鄉公所請求代行處理之費用。如鄉公所認為，縣政府應先定期限由其自行修復，而擬爭執逕行代行處理之行為違法時，應如何為之？
(A)向內政部提出申訴 (B)由省政府進行協調
(C)向法院聲請解釋 (D)依行政救濟程序辦理
- (C)11 若比較縣與鄉（鎮、市）自治事項，何者僅屬於縣，而不屬鄉（鎮、市）自治事項之範疇？
(A)事業之經營及管理事項 (B)公共安全事項
(C)都市計畫事項 (D)社會服務事項
- (B)12 直轄市政府或縣（市）政府辦理自治事項如違背憲法、法律或基於法律授權之法規，應以何等行政程序加以撤銷、變更、廢止或停止其執行？
(A)由監察院提出糾正後，會同行政院作成上開處分
(B)由中央主管機關陳報行政院作成上開處分
(C)由中央主管機關依其職權作成上開處分
(D)對於直轄市政府、縣（市）政府所辦理之自治事項，分別由行政院、內政部作成上開處分
- (B)13 地方議會議長或代表會主席如有失職之情事，應如何監督糾正？
(A)由監察院提出彈劾，移送懲戒法院懲戒
(B)由議員或代表依法罷免之
(C)均由檢察機關偵辦起訴
(D)由上級監督機關解除其職務
- (C)14 依地方制度法規定，關於地方行政機關之組織編制，下列敘述何者正確？
(A)縣劃分為區，置區長及副區長各 1 人，由縣長依法任用
(B)縣（市）政府置主任秘書 1 人，由縣（市）長以機要人員方式進用
(C)直轄市人口在 20 萬人以上之區，其區公所除區長外，並得置副區長 1 人，原則上由市長依公務人員任用法任免之
(D)人口在 200 萬人以上之直轄市，其市政府得增置副秘書長 1 人，由秘書長依法任免之
- (D)15 關於直轄市區公所之建置，下列敘述何者錯誤？
(A)直轄市劃分為區，區設區公所
(B)直轄市之區公所置區長 1 人，由市長依法任用
(C)直轄市山地原住民區，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
(D)直轄市山地原住民區，為直轄市政府之派出機關，承市長之命綜理區政
- (D)16 依地方制度法規定，關於地方立法機關之會期，下列敘述何者正確？
(A)直轄市議會定期會每 6 個月開會 1 次，每次包括例假日或停會在內，不得超過 60 日
(B)鄉（鎮、市）民代表會代表總額 20 人以下者，其定期會每次會期包括例假日或停會在內，不得超過 15 日
(C)直轄市議會每年審議總預算之定期會，會期屆滿而議案尚未議畢時，得應直轄市長之要求而延長會期，但不得超過 12 日
(D)直轄市議會經直轄市長之請求，得召集臨時會，其會期包括例假日或停會在內，每次不得超過 10 日
- (C)17 甲為某直轄市議會之議長，關於其選舉、罷免方式之敘述，下列何者正確？
(A)該市議會議長之選舉及罷免，均應由議員以不記名投票方式為之
(B)甲之當選議長，需取得議員總額過半數之出席，以及出席總數三分之二以上之得票
(C)對於甲之罷免，需經議員總額過半數之出席，以及出席總數三分之二以上之同意
(D)甲就職議長後，如尚未滿 2 年者，依法不得予以罷免
- (D)18 直轄市議會未於會計年度開始後 3 個月內完成總預算案之審議。依地方制度法規定，關於直轄市政府之處理方式，下列敘述何者錯誤？
(A)收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入
(B)非新增之支出科目，得依上年度執行數，覈實動支
(C)將總預算案未審議完成部分報請行政院，邀集各有關機關協商

- (D)將原提總預算案未審議完成部分，報請行政院動支預備金因應
- (D)19 縣與鄉（鎮、市）間，就有關環境保護之自治事項遇有爭議時，依地方制度法得為如何之處理？
 (A)由內政部解決之 (B)由行政院環境保護署解決之
 (C)由縣議會議決之 (D)由內政部會同行政院環境保護署解決之
- (A)20 有關地方機關之組織法令，下列敘述何者正確？
 (A)內政部就地方行政及立法機關組織事宜，訂定發布有地方行政機關組織準則及地方立法機關組織準則
 (B)各直轄市政府、直轄市議會均分別擬定組織自治條例並報行政院核定後實施
 (C)直轄市、縣（市）政府及其所屬機關之組織法令名稱，均為組織自治條例
 (D)鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）民代表會，均係以組織規程之名稱作為其組織法令
- (C)21 縣（市）間有關垃圾清運之跨域合作行政協議，遇有爭議時應如何處理？
 (A)報請行政院協調 (B)報請內政部協調
 (C)報請行政院環境保護署協調 (D)由各該議會協調
- (C)22 關於地方財政高權之敘述，下列何者錯誤？
 (A)地方自治團體之財政高權受憲法制度保障
 (B)財政收支劃分法就直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之收入項目定有規範
 (C)地方政府不得開徵任何地方稅
 (D)直轄市政府、縣（市）政府為辦理自治事項，除關稅、貨物稅及加值型營業稅外，得就現有國稅課徵附加稅
- (B)23 甲縣議會議決通過某議員之提案：「建請縣政府訂定辦法，針對縣內設籍 90 歲以上老人，自當年度起，每人每年加發 5000 元重陽節慰問金」，縣政府如認為執行有困難，依地方制度法規定，應如何處理？
 (A)就執行有困難部分，敘明理由後送請縣議會覆議
 (B)就執行有困難部分，敘明理由後函復縣議會
 (C)報請行政院函告該決議無效
 (D)訴請最高行政法院判決予以撤銷
- (D)24 關於部落之敘述，下列何者正確？
 (A)部落公法人係依據地方制度法而設立
 (B)部落公法人為地方制度法當中之地方自治團體
 (C)部落得選擇為公法人或私法人
 (D)部落經中央原住民族主管機關核定者，為公法人
- (D)25 關於山地原住民區之敘述，下列何者錯誤？
 (A)為地方自治團體 (B)一定設置於直轄市內
 (C)設有區民代表會 (D)區民代表須為山地原住民