

# 《地方自治概要》

甲、申論題部分：(50分)

- 一、近年來地方政府推動參與式預算在我國形成風潮，推動參與式預算主要有議員建議款模式、委外模式與行政機關模式等3種主要推動模式。請說明這3種參與式預算的主要推動模式，並且論述如果某縣(市)政府想推動參與式預算，那一種推動模式比較適合？其原因為何？(25分)

試題評析	本題考點為傳統之PB，惟其內容並非地治課本所有，而係國內教授所寫之期刊當中。吾人已經將該內容引用並收錄於去年出版的重點整理書籍中，考生們必須注意，較為實務與簡易的學術內容都有可能成為國家考試的考題。本題依據題目所示，必須寫出三種實務上推動PB的模式，並且確定哪一種模式較符合縣(市)採用。採用何種模式並非重點，重點在於確立縣(市)的行政上與政治上的優缺點，再行決定採用何種模式推動。
考點命中	《地方政府與政治(含地方自治概要)重點整理》(2023)，高點文化出版，方彥鈞編著，頁12-66~12-68。

答：

參與式預算(participatory budget, PB)係基於參與治理與審議式民主(deliberate democracy)之理念，由地方居民共同參與政府治理過程的一種方式，在我國已落地開花一段時間。依據國內學者的研究，地方政府機關執行PB常見的模式有：議員建議款模式、委外模式與行政機關模式。有鑑於地方政府逐漸取消議員建議款，又行政機關模式使行政機關面臨大量的負擔與挑戰，吾人認為，基於參與治理的理念及涉及產官學的做法，縣(市)欲推動PB可採取委外模式。茲分析如次：

(一)我國PB推動的三種模式

1. 議員建議款模式：

在議員建議款的一定額度內，議員可以向行政部門提議興建某項地方建設，或建議給予某地方性社團補助經費，此即議員建議款通常的運作方式。然而，議員建議款缺乏公開透明的監督機制，極易淪為收取回扣和選舉綁樁的溫床，因而有許多要求改革或取消的建議。

2. 委外模式：

委外模式即俗稱之「標案」，其作法為行政機關將業已編定的預算，藉由政府採購流程，委託某個非營利組織或大專院校團隊，以PB的精神和程序執行該筆預算，例如文化部於2015年委託臺灣大學社會學系執行「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」；又如高雄市政府研考會委託中山大學社會系執行「濱線文化廊道：參與式預算實踐計畫」。此模式在我國公部門出現頻率相對較高。

3. 行政機關模式：

是指由行政部門自行主導和執行整個參與式預算的流程，包括公告宣導和接受民眾之提案、主辦住民大會、精緻化提案內容與辦理方案展示，並依住民票決結果完成提案之執行等。因此，對行政部門而言，行政機關模式的負擔和挑戰最大。

(二)縣(市)選擇委外模式之原因

1. 取消議員建議款：

近來許多地方政府全面取消議員建議款或議員配合款項，此肇因於多數民意代表使用該款項綁樁或圖謀私利，不僅是濫用公共資源，更助長黑金政治，因此許多地方政府已取消議員建議款項，故不假設縣(市)政府仍有議員建議款可用於推動PB。

2. 避免行政機關過度的負擔與挑戰：

若採用行政機關模式，整個PB的過程即須行政機關的公務人員辦理，此模式最大的缺點係對行政機關帶來過度的負荷與挑戰。負荷在於公務人員除了負責原有的業務，必須另承擔PB業務，PB推動業務繁雜且執行時間恐非上班時間，將對公務人員造成龐大負擔；又PB推動的理念於公務機關內仍屬欠缺，恐難期待公務人員有正確的知識執行PB。

3. 產官學合作的參與治理：

若採取委外模式，可委託行政機關所屬地之大學社會系所、公行系所或政治系所的教授及其團隊執行PB案。此舉不僅使得PB執行較具有彈性，且可涉入產官學三者相互合作，此種以網絡模式的執行較類似治理的概念。

4. 委外模式對疲於應付日常公務，且不夠熟悉參與式預算的行政機關而言，往往是初次推動參與式預算時的優先選擇。但若持續以委外模式依賴外來團隊的協助，極易造成政府部門將責任和學習機會都「外包」給得標團隊的結果，導致參與式預算只能在外部「妝點」體制，無法帶來深刻持久的內化效果。

【參考書目】

1. 蘇彩足（2017），〈公部門推動參與式預算之經驗與省思〉，文官制度季刊，9(2)，頁1-22。
2. 蘇彩足（2015年7月），〈政府實施參與式預算之可行性評估（NDC-DSD-103-020-005）〉，國家發展委員會委託研究報告。

二、縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市後，原本縣所轄之鄉（鎮、市）也改制為區。請分析因為改制直轄市而使得部分鄉（鎮、市）改制為區，失去地方自治團體之地位後，對於地方治理所可能產生的影響為何？（25分）

試題評析	本題可延續以往的舊考點：鄉（鎮、市）公所改制為區公所的法制上差異，以此為出發點思考轉變為區公所後面臨的治理議題。然本題亦有國內教授於2012年時出版期刊討論，因此可以該篇期刊為基礎稍作修正作為答案。吾人亦已將該篇期刊內容收錄於地治重點整理書籍中。
考點命中	《地方政府與政治（含地方自治概要）重點整理》（2023），高點文化出版，方彥鈞編著，頁5-28~5-30。

答：

鄉（鎮、市）公所因應升格為直轄市而改制為區公所，於法制上最大的差異在於由地方自治團體轉變為市政府的派出機關，其失去地方自治的權能，而其他法制上的改變例如：受制於民政局、會被市政府委託／委任業務、機關人力受管制……問題，都將影響區公所未來於行政區內的治理能力。茲依題示，分析如下：

(一)失去自治權能

過往鄉（鎮、市）可針對地區性的特殊需求，依其自治權制定因地制宜的政策，以解決急迫性問題，展現出積極性與主動性的施政，而不用如區公所必須事事呈報，或因權限不足，使行政效率低落與效能不足。

(二)無法回應差異性與多樣性

各區公所所轄之區域面積差異性極大，地理特性亦不同，生活在不同環境條件下的民眾，其政策需求相異，因此在政策思維上必須考量一致性與差異性的問題。如果在政策環境、地理特性差異性極大的情況下，仍提供給所有區民相同的服務內容，卻忽視在不同生活環境中少數居民的特殊需求，此背離真正的「公平」。

(三)基層公所業務增量卻人力受限

區公所業務量過大，造成人員流動率高，是一不爭的事實。再者，許多區公所的預算員額與實際員額需求不同，如再面臨人事凍結問題，更會造成業務量與人力投入不成正比的情形。如果市政府在委託、委任或授權區公所的過程中，不重視區公所的量能問題，任意將業務下放給區公所執行，在人力不足的情況下，對區公所的運作是一大考驗外，更打擊區公所同仁士氣，讓公共服務品質降低。

(四)機關首長職權不足

區長職等過低，在區內橫向或是對外溝通上產生問題。尤其當區長辦理區政會議時，其並無強制性權力要求轄內單位主管出席，如單位主管不配合，再加上區長職等過低，區長可能淪為「有責無權」的現象。

(五)行政區域未整併

過往縣（市）改制直轄市，並未同時進行區的整併工作，導致各區的人口、面積、特色差異過大，不僅市政資源難以合理分配，城鄉差距問題更可能造成轄區間的競爭與衝突。基於地方治理的需求，直轄市內各區實有整併的需要，惟行政區劃程序法遲遲未立法完成，導致區的行政重劃缺乏法源，雖然直轄市擁有區整併的自治權限，但最終決定權還是在中央政府手上。

## 【參考書目】

葉明勳、劉坤億（2012），〈「五區」新制下區公所法定位與治理職能之研析〉，文官制度季刊，4(2)，頁93-126。

## 乙、測驗題部分：（50分）

- (D) 1 根據司法院大法官解釋意旨，有關中央與地方相互合作所形成之共同協力關係，下列敘述何者錯誤？  
 (A)此項協力關係以中央與地方垂直分權原則為基礎  
 (B)此項協力關係有助於配合各地需求，因地制宜實現國家任務  
 (C)在此協力關係中，於符合事物本質時，得由地方分擔相關費用  
 (D)此項協力關係中，具體分工如有不明時，均應本於國家主權原則而為判斷
- (C) 2 下列何者不屬於地方自治權之內容？  
 (A)組織、人事自主權 (B)地方立法自主權 (C)公務人員考試自主權 (D)財政規劃自主權
- (D) 3 全民健康保險法中關於一定比例保險費由直轄市補助之規定，司法院大法官認為並不違憲。其主要理由為何？  
 (A)對直轄市政府而言補助金額足堪負荷，並未造成重大財政負擔  
 (B)全民健康保險法之立法過程，中央與地方自治團體已就經費之分擔充分協商  
 (C)全民健康保險業務屬社會福利工作，憲法對中央與地方財政責任分配已有規定  
 (D)中央依法使負有協力義務之地方分擔保險費之補助，並未侵害地方自治團體財政自主權之核心領域
- (B) 4 關於自治條例之敘述，下列何者正確？  
 (A)自治條例在直轄市稱直轄市法規，在縣（市）稱縣（市）規章，在鄉（鎮、市）稱鄉（鎮、市）規則  
 (B)自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱  
 (C)直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或斷水斷電等其他種類行政罰  
 (D)自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應於公布後，分別報經行政院、中央各該主管機關核定
- (C) 5 有關地方自治團體立法機關與行政機關之關係，下列敘述何者錯誤？  
 (A)自治條例經地方立法機關議決後，地方行政機關如認為窒礙難行時，於收到30日內，得送請地方立法機關覆議  
 (B)直轄市政府如延不執行直轄市議會之議決案，於必要時，直轄市議會得報請行政院協商解決之  
 (C)縣政府移送縣議會之覆議案，如有出席議員過半數維持原議決案，縣政府應即接受該決議  
 (D)直轄市政府認直轄市議會議決之自治條例與憲法牴觸，直轄市政府得報請行政院函告無效
- (D) 6 依我國現行法規，地方自治團體所享有之財政自主權，不包括下列何者？  
 (A)地方自治團體收入及支出之預（決）算編制與執行 (B)發行公債  
 (C)課徵地方政府規費 (D)縣（市）與鄉（鎮、市）應分配稅捐之劃分
- (B) 7 當直轄市或縣（市）政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規時，依地方制度法或相關法律所應採取監督，下列何者錯誤？  
 (A)應由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行  
 (B)上級監督機關除合法性監督外，亦得就行政作業之合目的性等實施監督  
 (C)自治事項涉及不確定法律概念時，地方自治團體所為之判斷，如有恣意濫用情事，上級監督機關可依法撤銷之  
 (D)鄉（鎮、市）公所辦理自治事項，經監督機關撤銷或停止其執行時，在用盡一切救濟程序後，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決
- (B) 8 有關地方政府之秘書長、一級單位或一級機關之主管或首長，下列敘述何者正確？  
 (A)直轄市政府之警察局長及環保局長，均為政務人員  
 (B)縣政府之人事處長及主計處長，均為公務人員

- (C)直轄市政府及縣政府之秘書長，均為政務人員  
(D)縣政府之一級機關首長，均為公務人員
- (B) 9 直轄市政府之組織準則，應如何制定？  
(A)由行政院制定之 (B)由內政部擬訂，報行政院核定  
(C)由直轄市議會制定之 (D)由直轄市政府擬訂，經直轄市議會同意後，報行政院備查
- (D) 10 關於地方民意代表除現行犯外之不受逮捕權，下列敘述何者正確？  
(A)不受逮捕事由須有關會議事項之言論及表決  
(B)地方民意代表得自行拋棄不受逮捕權  
(C)通緝犯於會期內，不得逮捕或拘禁  
(D)凡是剝奪人身自由之公權力措施，皆有不受到逮捕權之適用
- (C) 11 某議會有議員總額43人，有關其議長、副議長選舉之舉行，下列何者不符地方制度法規定？  
(A)應於議員宣誓就職典禮後即時舉行  
(B)第2次投票以得票較多者為當選  
(C)如因出席議員人數不足，可另行擇日舉行第3次投票  
(D)第3次投票，有議員15人以上之出席即可舉行
- (D) 12 關於直轄市議會之敘述，下列何者正確？  
(A)直轄市議會應依地方立法機關組織準則擬訂組織自治條例，並報行政院備查  
(B)直轄市議會議長、副議長罷免票之印製及有關罷免事務，由行政院辦理之  
(C)直轄市議會議長、副議長之選舉，由直轄市議員以無記名投票方式互選之  
(D)直轄市議會議長、副議長之罷免結果，由直轄市議會報行政院備查，並函知直轄市政府
- (B) 13 有關地方自治法規，下列敘述何者錯誤？  
(A)由地方行政機關自行訂定者，稱之為自治規則  
(B)地方行政機關所訂定之自治規則，應於發布前送請地方立法機關備查  
(C)關於地方自治團體及所營事業機構組織之事項，應以自治條例定之  
(D)地方立法機關得訂定自律規則，由各該立法機關自行發布，並報請各該上級政府備查
- (D) 14 關於縣總預算案之審議過程，下列敘述何者正確？  
(A)縣政府應於會計年度開始3個月前送達縣議會  
(B)縣議會應於會計年度開始2個月前審議完成  
(C)總預算案，如不能於年度開始15日前審議完成時，縣政府應報請內政部邀集各有關機關協商  
(D)總預算案未審議完成之部分，經邀集協商逾1個月未決定者，由內政部逕為決定之
- (B) 15 某縣議會為規範質詢事務而訂定質詢規則，其中規定：「各委員會經出席議員過半數決議，亦得要求縣長出席」。下列敘述何者正確？  
(A)縣長應受該規定之拘束，於委員會出席委員過半數決議時，應出席備詢  
(B)該規定僅有拘束議會之效力，縣長得不出席委員會受質詢  
(C)該規定違反地方制度法之規定，縣政府得函告其無效  
(D)該規定違反地方制度法之規定，縣政府得聲請司法院大法官解釋
- (D) 16 桃園市與新竹縣間關於河川污染之事權發生爭議，依地方制度法規定，下列何者為解決方式？  
(A)由立法院院會議決之 (B)由環境部解決之  
(C)由內政部會同環境部解決之 (D)由行政院解決之
- (B) 17 有關各級政府財政支出劃分之敘述，下列何者錯誤？  
(A)中央立法並執行者，其經費由中央支出  
(B)中央事項委由直轄市辦理者，其經費由中央與直轄市依比例分擔  
(C)縣政府未負擔其辦理自治事項之經費時，中央得扣減其補助款  
(D)由二以上直轄市共同辦理之事項，其經費由各該直轄市依比例分擔之
- (D) 18 依地方制度法規定，下列何者非縣(市)改制為直轄市所能獲得之實質效益？  
(A)首長人事任命權擴增 (B)財政資源配置較為豐富  
(C)組織及員額編制規模擴增 (D)改制為直轄市後得據以設立行政法人
- (B) 19 依地方制度法規定，有關我國跨域治理法制之敘述，下列何者錯誤？  
(A)地方自治團體如欲進行跨域合作，除可簽訂行政契約外，亦得簽訂「君子協定」性質之協議

- (B)地方自治團體為進行跨域合作而簽訂之行政契約，須先報請共同上級業務主管機關核定  
 (C)地方自治團體為進行跨域合作而共同成立之經營組織，須先報經各該民意機關通過  
 (D)地方自治團體為進行跨域合作而簽訂之行政契約，如有履約爭議時，可訴請法院循司法途徑解決
- (C) 20 依地方制度法第7 條規定，下列何者之新設、廢止或調整，毋須依法律規定為之？  
 (A)縣（市） (B)鄉（鎮、市） (C)村（里） (D)區
- (C) 21 關於社區治理之敘述，下列何者錯誤？  
 (A)係指由基層政府機關、社區組織、地方公益組織、學校等參與者共同加入治理機制  
 (B)社區是實踐草根民主的重要途徑  
 (C)以政府機關為中心的單邊化決策模式  
 (D)以社區為中心的多邊化決策模式
- (D) 22 有關地方公共造產之敘述，下列何者正確？  
 (A)直轄市應致力於公共造產，以利自主財源之增加  
 (B)縣（市）經營公共造產時，應訂定相關辦法送請縣（市）議會查照  
 (C)鄉（鎮、市）公共造產之經營方式，應報請內政部備查  
 (D)地方公共造產得採自行經營、委託經營或合作開發經營等方式為之
- (B) 23 依據財政收支劃分法，下列那一項稅收不屬於地方稅？  
 (A)房屋稅 (B)所得稅 (C)契稅 (D)使用牌照稅
- (D) 24 下列何者非屬自治監督機關欲採取代行處理時所須符合之要件？  
 (A)地方自治團體有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之情形  
 (B)欲代行處理之事務，必須在性質上適於代行處理  
 (C)須先限期命地方自治團體作為，且逾期仍不作為  
 (D)須先報經行政院核准
- (B) 25 依原住民族基本法規定，行政院為審議、協調原住民族基本法相關事務，應設置下列何種組織？  
 (A)部落會議 (B)推動委員會 (C)原住民族主管機關 (D)財團法人原住民族文化事業基金會

【版權所有，重製必究！】