

《地方自治概要》

一、請說明我國縣（市）級選舉之選舉區劃分方式、選舉區型態以及選舉區劃分之機關。（25分）

試題評析	「選舉區的劃分」原較少中選命題，惟因立委選制修憲後改為「單一選區兩票制」，與地方選舉迥異，故為地方自治應區辦之基本概念。本題主旨連三問，題意涵蓋甚廣，除應闡述學理之劃分方式與型態，並要引述公職人員選舉罷免法之相關規定；但因選罷法有關「選舉區」之規定，實屬冷僻又狹窄之區塊，因此在解題上要獲取高分，當從學理上盡量發揮，以收截長補短之效。
考點命中	1.《高點·高上地方自治概要講義第一回》，王肇基編撰，頁84-87。 2.《地方政府與政治(含地方自治概要)》，王肇基編著，高點出版頁4-10至4-13。

答：

一、選舉區的劃分方式：

(一)學理上選舉區之劃分方式可分為兩種：

1.行政區劃主義：

即以現有之行政區域為選舉區，此法劃分較方便，但缺少代表性。

2.人口分配主義：

即按人口多寡，為劃分選舉區的標準，此法劃分比較麻煩，但較具代表性。

(二)我國縣（市）級選舉之選舉區劃分：

依公職人員選舉罷免法第36條有關規定：「縣（市）級公職人員選舉，其選舉區依下列規定：

1.縣（市）議員選舉，以其行政區域為選舉區，並得在其行政區域內劃分選舉區。

2.其由原住民選出者，以其行政區域內之原住民為選舉區，並得按平地原住民、山地原住民或在其行政區域內劃分選舉區。

3.縣（市）議員按行政區域劃分之選舉區，其應選名額之計算所依據之人口數，應扣除原住民人口數。

4.縣（市）長選舉，各依其行政區域為選舉區。

二、選舉區型態：

(一)學理上選舉區之劃分方式可分為大選區與小選舉區兩種：

1.大選區制：又稱複數選舉區制。乃指一個選舉區內，能選出二名以上民意代表者。

A優點：

(1)容易羅致人才：選區大，人才當然也較多，羅致自然較易。

(2)賄賂威脅不易發生：選區大，人數多，賄賂威脅少數選民發生不了作用，使得選舉比較公正。

(3)較能注重整體利益：大選區所選出之議員，因來自較大區域，其眼光亦較大，也較能注重整體利益，不致囿於偏狹之小區域觀念。

(4)較能尊重少數：由於名額多，是以小黨可運用集中投票方式，使小黨亦能選出代表，因此，少數選民的意見也可在議會中獲得表示。

B缺點：

(1)選舉費用過大：由於選舉區域大，選舉人多，欲使競選活動深入每一地區以及每一選舉人，必須耗費鉅額資金，使窮人不易當選。

(2)小黨容易林立：選區大，小黨易獲席次，小黨林立情形甚為普遍。

(3)選民對候選人較難了解：由於選區遼闊，人民平時接觸不易，加以候選人多，選民更易無所適從，不容易選出理想的公職人員。

(4)選務困難：選民多，調查登記亦較多。人多錯誤可能亦多，人民選舉權被剝奪的情形也會多。其次，由於人數多，舉行再投票，或補缺選舉，亦比較困難。

(5)易為政黨操縱：選舉區既大，選民復多，欲以個人之力出而競選，談何容易，是以欲思當選，必須依靠有組織之政黨方可。因此，尤其是大黨，政黨乃可操縱選舉。

2.小選舉區制：亦稱單一選舉區制。乃指每一選舉區，只能出一名民意代表者。

A優點與B缺點：與上述大選區制正好相反，容不再贅述。

(二)我國縣（市）級選舉之選舉區型態：

- 1.依公職人員選舉罷免法第36條有關規定，縣（市）議員按行政區域劃分之選舉區，依據其人口數計算所應選名額。
- 2.依公職人員選舉罷免法第37條有關規定：選舉區，應斟酌行政區域、人口分布、地理環境、交通狀況、歷史淵源及應選出名額劃分之。
- 3.顯見我國縣（市）議員選舉之選舉，係採大選區制。
- 4.至於縣（市）長為地方自治團體之行政首長，當屬單一之選舉區型態。

三、選舉區劃分之機關：

(一)我國公職人員選舉之選務機關：

依公職人員選舉罷免法第6條至第8條有關規定：

- 1.公職人員選舉，中央、直轄市、縣（市）各設選舉委員會辦理之。
- 2.縣（市）議員及縣（市）長選舉，由中央選舉委員會主管，並指揮、監督縣（市）選舉委員會辦理之。
- 3.縣（市）選舉委員會隸屬中央選舉委員會，各置委員若干人，由中央選舉委員會提請行政院院長派充之，並指定一人為主任委員。
- 4.縣（市）選舉委員會組織規程，均由中央選舉委員會擬訂，報請行政院核定。
- 5.各選舉委員會委員，應有無黨籍人士；其具有同一黨籍者，在縣（市）選舉委員會不得超過各該選舉委員會委員總額二分之一。

(二)我國縣（市）級選舉之選舉區劃分機關：

依公職人員選舉罷免法第37條有關規定：

- 1.縣（市）議員選舉區，由中央選舉委員會劃分；並應於發布選舉公告時公告。
- 2.但選舉區有變更時，應於公職人員任期或規定之日期屆滿一年前發布之。

二、近年來府際關係的討論已從府際間的互動，逐漸演進成府際合作。請問何謂府際合作？府際合作的目的為何？又應如何具體落實府際合作？（25分）

試題評析	本題「府際合作」為地方自治之核心概念，亦為近年命題之「熱區」，相信絕大多數應考本科之考生，在學習過程中均已體認其重要性；96年高考、98年高考、99年普考、100年高考，均毫不迴避地一再出題，顯見此一命題有其必考性。因此在解題上並非易事，要從理論到實務相互連結，學理與法條均能熟稔，方可獲取高分。
考點命中	1.《高點·高上地方自治概要講義(申論題庫)》，王肇基編撰，頁1-2。 2.《地方政府與政治(含地方自治概要)》，王肇基編著，高點出版，頁5-21至5-22。

答：

(一)何謂「府際合作」：

所謂「府際合作」或謂「跨域合作」亦有稱「廣域行政」，係指由於工業化及快速的經濟發展下，人們不斷遷居於以工業、商業為中心的都市，而不斷發展的都市逐漸造成都市中心及其相關週遭環境的變遷及成長壓力。當都市不斷向外擴張，整個都會區域的地方政府就面臨應如何有效「成長」及適應變遷的問題。都會區係屬一種功能區域，其所產生的問題超過單一地方政府的管轄範圍。因此解決都會區問題的直接責任和主要責任，應由有關的地方政府負擔。為了解決都會區各種利益的衝突，其中有的方法需要變更地方政府的疆域或結構，有的方法不需要改變地方政府的疆域或結構，僅僅在政府之間移轉某些職能，或進行某些合作。後者這類方法對現存的地方政府改變不大，容易為地方政府所接受，使用時機較多。

(二)「府際合作」的目的：

- 1.傳統改革主義者的觀點：即以結構功能論來檢視「跨區域治理」的命題，認為應當採取漸進的方式，慢慢的將都會區內的大、小政府加以整併，而以單一、多功能並具發展潛力的「都會政府」來加以取代原先的大、小地方政府，而發揮規模經濟的效果；或是在現有的法制基礎上（或透過修法、制定法律的方式），以「誘因」強化大、小政府結合的意願，而發揮彼此之間「共同治理」的功能，以彌補各自資源不足之窘境，並使國家、地方的競爭力同步提升。

- 2.公共選擇理論的觀點：此論點係以「市場」的觀點來看待所謂的區域政府，強調區域政府間的「競爭性」，使其透過誘因的競逐而產生合作，但其著力點並不在於法制上的調整，而係在於都會區擊劃的多元論點。亦即，此觀點認為應將一個都會區劃為數個都市中心來發展，使公民可以在多元競爭的區域政府中作其理性的住居選擇，在各自努力其績效的情形下，並使區域政府間產生一種良性競爭的樣態。
- 3.新區域主義的觀點：有鑑於前述二種觀點一則過度重視合作式的整併，一則過度重視績效競爭的情況，此論點轉而認為「區域合作」的「跨區域治理」應當是同時兼顧的，也唯有為此，才能有效發揮區域治理的功效。質言之，本論點主張在同時兼顧合作與競爭的原則下，可以將合作的對象擴及於政府以外的第三者，如社區、非營利組織及企業團體。亦即，可在中央政府、地方政府、社區組織、企業組織，以及非營利組織之間，建構一種「都會區治理的策略性夥伴關係」，以形塑一種區域政府內多元化團體競爭與合作之複合關係。

(三)現行地方制度法新修訂之規範

- 1.原地方制度法第21條及第24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。」「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」
- 2.民國九十九年二月三日新修訂地方制度法第24之1條至第24之3條，更明確規定「跨區域治理」之法制化規範，包括：
 - (1)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。
 - (2)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。
 - (3)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。
 - (4)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。
 - (5)直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)依前述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等事項。
 - (6)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。

(四)如何具體落實「府際合作」：

- 1.行政契約模式：依據地方制度法及行政程序法有關規定，使地方自治團體與地方自治團體可以作為行政契約的簽訂主體，約定彼此之間權利義務的內容，如經費的負擔、權限的移轉等事項，從事絕對適法的合作。
- 2.行政協議模式：即善用地方制度法第21條及第77條第二項的規定，在上級政府的適度介入下，由地方自治團體協議彼此之間的合作。儘管這種協議未必屬於行政法上之行政機關與人民之間的契約，亦應視為行政契約。
- 3.職務協助模式：即善用行政程序法第19條的規定，由地方政府之間依法相互請求協助。不過，各黨派及政治精英在政治權力的考量上，往往不易成功。比較容易成功者，往往是同黨派且利益相同的縣市、直轄市間才有辦法適用這個模式。
- 4.合營事業模式：即善用地方制度法第24條的規定，在尊重各自地方議會的前提下，共同設置專責事業組織，來處理彼此之間的「私經濟行政」事務。
- 5.其他模式：如行政委託模式，像是可利用行政程序法第15條的規定，在相關專業法律及法規容許的範圍內，透過管轄權的移轉，由其中的單一地方自治團體專責處理彼此之間的共通事務。

乙、測驗題

- D 1. 有關直接自治制度的特質，何者說明錯誤？
 (A) 能夠真正反映民意的好惡 (B) 自治區域內的人民有平等參與權利
 (C) 僅適用小型自治區域 (D) 具有議事效率及行政效能
- C 2. 下列有關省諮議會的敘述，何者錯誤？
 (A) 省設省諮議會，置省諮議員 21 至 29 人，由行政院院長提請總統任命之
 (B) 省諮議員任期 3 年
 (C) 省諮議會隸屬於省政府
 (D) 省諮議會每 6 個月開會一次
- D 3. 地方自治團體設置各種公共設施，以供地方居民加以利用，屬於何種自治行政權之種類？
 (A) 財政權 (B) 與警察、管制有關之行政 (C) 與公用負擔有關之行政 (D) 管理行政
- A 4. 請問下列有關地方自治組織的權力一元制之敘述，何者錯誤？
 (A) 民主國家之中，權力集中於地方行政機關 (B) 權力一元制重視集體決策精神
 (C) 美國的市委員制屬於權力一元制的機關單一制 (D) 美國的市經理人制屬於權力一元制的機關分立制
- A 5. 有關我國地方制度法規定，創設、剝奪或限制地方自治團體居民權利或義務事項，須以自治條例定之，試問此一規定屬於下列何種類型的事項？
 (A) 干涉保留事項 (B) 議會保留事項 (C) 制度保留事項 (D) 重要保留事項
- C 6. 甲縣人口 20 萬，投票權人總數 12 萬，依照公民投票法的規定，其地方公民投票之最低通過標準之有效票數為何？
 (A) 5 萬 (B) 4 萬 (C) 3 萬 (D) 2 萬
- D 7. 縣（市）下水道建設及管理是屬於縣（市）的何種事項？
 (A) 經濟服務事項 (B) 水利事項 (C) 衛生及環境保護事項 (D) 都市計畫及營建事項
- B 8. 公職人員罷免案之連署人，以被罷免人原選舉區選舉人為連署人，其人數應為原選舉區選舉人總數的多少比例以上？
 (A) 百分之十 (B) 百分之十三 (C) 百分之十五 (D) 百分之二十
- B 9. 下列何種地方法規應經核定之程序？
 (A) 自治規則 (B) 訂有罰則之自治條例 (C) 自律規則 (D) 區域合作協議
- A 10. 依地方制度法規定，縣（市）議會之臨時會，其會期每次不得超過幾日？
 (A) 5 日 (B) 10 日 (C) 15 日 (D) 20 日
- D 11. 根據地方制度法第 29 條，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，委辦規則應函報何機關核定發布之？
 (A) 立法院 (B) 行政院 (C) 總統府 (D) 委辦機關
- B 12. 新竹縣與新竹市間，事權發生爭議時，由下列那一單位解決之？
 (A) 行政院 (B) 內政部 (C) 中央各該主管機關 (D) 省政府
- C 13. 請問下列何者不是民主國家的地方議會之別稱？
 (A) 地方立法機關 (B) 地方意思機關 (C) 地方管制機關 (D) 地方民意機關
- C 14. 依地方行政機關組織準則規定，縣（市）人口至少在多少人以上，始得增置副縣（市）長一人？
 (A) 100 萬 (B) 110 萬 (C) 125 萬 (D) 150 萬
- B 15. 地方制度法第 6 條規定各級行政區域名稱及更名，縣（市）部分更名，應如何辦理之？
 (A) 由縣（市）政府報內政部核定之
 (B) 由縣（市）政府提請縣（市）議會通過，由內政部轉報行政院核定
 (C) 由縣（市）政府提請縣（市）議會通過之
 (D) 由縣（市）政府提請內政部轉報行政院核定
- D 16. 縣人口聚居達多少人以上，未改制為直轄市前，於地方制度法第 34 條、第 54 條、第 55 條、第 62 條、第 66 條、第 67 條及其他法律關於直轄市之規定，準用之？
 (A) 125 萬 (B) 150 萬 (C) 100 萬 (D) 200 萬
- B 17. 當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，乃稱為：
 (A) 委任 (B) 撤銷 (C) 廢止 (D) 廢止

- (A)適用 (B)核定 (C)核備 (D)備查
- C 18.請問以下那一個直轄市，是透過縣（市）合併改制？
 (A)新北市 (B)臺北市 (C)臺南市 (D)高雄市
- B 19.按 J. S. Davies 之見，地方政府在自我肯定的基礎上，納入地方上不同機關、組織，甚至個人的參與，並形成一持續穩定的「協力（collaboration）」關係，充分運用多元影響力來促進地方整體成長，從而發揮「綜效（synergy）」，此謂之：
 (A)以政府為本位的治理 (B)基於體制的治理 (C)基於衝突的治理 (D)以民間為本位的治理
- B 20.近年來地方政府更重視環境影響，以及提升競爭力而興起的「新管理主義」，請問下列那一項不屬於新管理主義觀點？
 (A)強調不斷提升機關能力 (B)運作上重視自給自足
 (C)運用契約與影響力進行管理 (D)彈性人力結構
- C 21.當今各國地方治理發展正面臨五大趨勢的衝擊，下列何者錯誤？
 (A)都市化 (B)全球化 (C)商業化 (D)新式實質與參與需求
- B 22.下列何者不屬於中央與地方財政劃分聯邦制的優點？
 (A)可以發揮因地制宜效果 (B)能發揮財源重分配效果 (C)容易形塑地方特色 (D)發展地方特色
- C 23.下列何者並非在協力型政府體制下所形成的政策制定方式？
 (A)由下而上 (B)廣大遠景 (C)一致性 (D)全觀性
- A 24.高雄市政府與屏東縣政府間，如遇有事權發生爭議時，應由何機關來解決？
 (A)行政院 (B)內政部 (C)立法院 (D)司法院
- C 25.下列何者曾為地方稅，現為國稅？
 (A)所得稅 (B)地價稅 (C)營業稅 (D)印花稅

【版權所有，重製必究！】