

《地方自治概要》

試題評析	今年命題範圍偏重傳統出題方向，題意明確而易答；第一題考「地方人民的權利與義務」，只要依地方制度法相關條文規定，依序條列即可；第二題考「行政區劃」，亦屬常出之熱門命題，參閱有關大小行政區之優缺點，分別論述應可切題。測驗題部分，多出自地方制度法、選罷法、財劃法等重點範圍，均屬應考必讀法規。綜合研析，今年試題一般多數同學應可得75~80分，程度較佳甚可得85分以上。
考點命中	第一題：《高點地方自治概要講義第二回》，王肇基老師編撰，頁32。 第二題：《高點地方自治概要講義第一回》，王肇基老師編撰，頁56。

甲、申論題部分：

一、依地方制度法規定，地方人民的權利與義務有那些，請加以說明。（25分）

答：

(一)依地方制度法第 16 條規定：

直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)等地方人民之權利如下：

- 1.對於地方公職人員有依法選舉、罷免之權。
- 2.對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權。
- 3.對於地方公共設施有使用之權。
- 4.對於地方教育文化、社會福利、醫療衛生事項，有依法律及自治法規享受之權。
- 5.對於地方政府資訊，有依法請求公開之權。
- 6.其他依法律及自治法規賦予之權利。

(二)依地方制度法第 17 條規定：

直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)等地方人民之義務如下：

- 1.遵守自治法規之義務。
- 2.繳納自治稅捐之義務。
- 3.其他依法律及自治法規所課之義務。

二、臺灣行政區劃的問題為何？此種問題所產生的影響有那些？試分別說明之。（25分）

答：

(一)行政區域調整的考量因素：

行政區域的劃分除了配合整體發展的需求，還得因應行政管理的需要，因此在調整行政區域的原則上，與區域性的綜合開發計畫區域劃分原則，並不完全相同。約略可歸納出以下幾點：

- 1.歷史因素：行政區域調整須重視地方歷史背景。通常每個地方或多或少都有其獨特的風俗習慣、宗教信仰及發展沿革，此乃源於歷史傳統及其淵源。對於因歷史傳統所逐漸形成的區域，由於是自然的結合，行政區域調整時必須加以注意，應儘量維持地方的完整性及同質性，否則強行變更，很可能會影響地方人民的情感與團結，甚至影響地方發展，阻礙社會、經濟的進步。
- 2.人口因素：工業化造成都市經濟繁榮，促使人口不斷向都市集中，鄉村人口因而大量流失。在都市人口大量增加之後，都市地價隨之高漲，生存空間及環境品質受到影響；於是人口乃再往都市周圍的郊區遷移，但仍留在中心都市就業、就學及消費，與中心都市保持密切關係。因人口往來移動於都市及其周圍的郊區之間，於是形成「都會區」。
- 3.地理因素：台灣地區由山地、台地、平原等各種地形分隔成許多地理區，但行政區域的劃分卻不盡與之一致，使行政區域內因地理因素所造成歷史、人文或經濟發展上的隔閡，大大影響區域整體的發展。而地理因素往往為影響區域整體發展的主因，例如：行政區界河川的整治、公共設施如道路的銜接、環保問題如垃圾的處理等，主事者均應從整體的角度加以考量。
- 4.政治因素：現代民主政治為民意政治，講求政府一切施政必須符合民意，而行政區域調整為政府施政的一環，當然要尊重民意。由於行政區域調整政策與被調整地區居民的利益息息相關，因此應給予民眾表達意見的機會，則行政區域調整政策才能獲致人民支持與合作的意願，減少推行時的阻礙。此外，行政

區域調整應考慮民選公職人員、地方派系、利益團體等可能產生的反應，由於行政區域調整將影響資源的重新分配，尤其是政治資源，對民選公職人員的政治地位與選區經營影響最大，其往往為保護既得利益，對行政區域調整政策抱持反對的立場或多方阻撓。

- 5.行政因素：行政區域的調整應有利於政府施政效能與服務品質的增進。行政區域調整首須考慮當前的行政區劃是否符合時宜，是否影響到政府的施政效能與服務品質。都會區的發展擴大，區內各地方政府未能獨立解決日益嚴重、惡化、蔓延的公共政策問題，乃因各地方政府抱持本位主義心態，且因屬不同行政層級，財力狀況各不相同，對都會區共同問題合作解決的意願低落，都會區建設的整體規劃自然無法產生。
- 6.整體建設因素：行政區域調整必須考慮到對區域發展的影響，因各行政區域的經濟活動不同，稅收有別，將間接影響各行政區域民眾所享公共設施與公共服務的品質。在都會區發展之下，區內共同建設發展的計畫往往必須跨越行政區域界限，才能完整規劃、擬定及推動，行政區域的調整擴大，可以統一行政體制，有助於都會區共同建設的規劃與推動，形成共同發展的生活圈。

(二)台灣行政區劃的問題：

當前我國行政區域劃分的問題，在於行政組織的層級過多，造成組織與功能業務的疊床架屋，公共資源運用的重複浪費，行政效能因之相當低落；而同時各層級內行政區域資源與轄區的不均衡，導致同一層級附資源分配的不公平，影響了中央政府的施政績效，以及地方政府的自治發展，甚至於城鄉發展差距的日益擴大，因而不利於國家整體競爭力的提升。因此，如何根據提升行政效能與均衡城鄉發展的思考方向，重新檢討地方政府的組織與功能業務，並合理劃分台灣地區的行政區域，乃成為地方自治與民主發展的當務之急。

有關我國行政區域的重劃，目前各界提出的方案相當多，如取消鄉（鎮、市）自治及一省多市（包括一省二市、一省三市、一省四市與一省五市）、多省多市（包括四省二市、五省二市、六省二市、四省三市、五省三市、六省三市）、多省（包括三省、六省）、省虛級化與廢省等。基於其他民主國家的發展經驗，以及過去台灣地區政治經濟變遷的歷程，並考量未來台灣地區政治經濟、人文社會與自然生態等條件的發展特徵與趨勢，我們認為比較妥適並具有可行性的方案，在於首先取消鄉（鎮、市）層級的自治地位，進而根據六省三市或六省的區域發展之思考方向。行政區是行政管轄的範圍，對於當地人民的政治參與，權利行使，以及權力分配，都有直接、間接的影響，以致行政區的設置，政府必須慎重考量。

(三)就一般學理觀察，行政區廣大或狹小，都有優、缺點，諸如：

1.行政區廣大之優點：

- (1)人才較多：行政區廣大者，除非農村地區、邊陲地區，一般來說，這些地區的人口數也較多；相對而言，就有較多的政府可用之才。這些人才如能給予良好的教育，對於國家、社會的發展，將有顯著的貢獻。
- (2)資源豐富：行政區較大者，其自然資源的蘊藏量大；即使是人工培育的資源，也會增加很多，這當然有助於國家、社會的繁榮。
- (3)調節容易：由於自然、天候的影響，任何地區都有季節性的資源供需落差。因此，利用行政區廣大的環境，以調節盈虧的方法，就可解決落差所產生的困難。

2.行政區廣大之缺點：

- (1)治理困難：行政區太大、除非有較多的行政人員服務，否則治理工作就會顯得困難；尤其現代社會，政府要擴大為民服務工作，成為有能的政府，如果行政區太大，將不易實現這種服務的政府機制。
- (2)情感疏離：行政區廣大，人與人的接觸減少，互動比較不具情感因素，形成一個冷漠，或是疏離的社會。凝聚力不足，向心力不夠。這樣的生活環境，人與人比較自我中心，缺乏公益理念，容易形成自私自利的社會。
- (3)割據局面：行政區太大，嚴重的話，就會造成土地割據的局面。固然這種情形並不多見，但就一些國家的邊疆地區，往往因地處邊陲，而且祇有少數民族住居，在文化、語言隔閡下，就慢慢有民族自覺問題，割據局面也就產生了。

3.行政區狹小之優點：

- (1)治理容易：行政區狹小，人口普遍較少，如嘉義市僅有60平方公里，人口也只有26萬5,000人，如果機關編制健全，對於政府之治理，容易許多。
- (2)認同增強：行政區較小，居民往來頻繁，彼此認識，溝通、協調均感方便，自然心理認同增強，彼此心理上之隔閡障礙，就可排除。

(3)協同一致：政府施政需要住民的鼎力支持，在行政區較小的住民，與政府往來較為密切，建立共識，就能協同一致，團結起來，為共同理想去努力。

4.行政區狹小之缺點：

- (1)人才不足：行政區狹小，如果人口又少，儘管加強教育，仍然會有人才不足的問題。人才如果不足，對於國家、社會的建設，就可能有很大阻礙。
- (2)資源匱乏：行政區狹小，資源的蘊藏量相對少，甚至會有匱乏的問題，若在交通發達地區可能問題較少；如果交通運輸落後，將會嚴重影響居民的生活。
- (3)發展困難：行政區的設置，就是要求自立自強，但因面積狹小，人口可能亦不多，資源又匱乏，發展條件差，在整體建設上必然不可能加快；相對而言，這種行政區，就會成為落後的地區。

《參見：1.行政院研考會編印，黃德福：我國行政區域劃分問題分析。

2.行政院研考會編印，紀俊臣：行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究。》

乙、測驗題部分：

C1 從各國實際操作經驗，分權可以歸納出三種不同程度的內涵。其中，「中央將特定業務的辦理權限，包括決策與執行完全授予地方，地方則相對取得處理該事務的自主權利。」這種分權的類型稱為：

- (A)分工性地方分權 (B)委任 (C)權利移轉 (D)競爭性分權

A2 美國聯邦與各州權力的劃分，係在憲法或是法律上加以列舉或明白規定，其未列舉者，應如何辦理？

- (A)由各州為之 (B)由聯邦法院決定之 (C)由行政部門決定之 (D)由聯邦國會議決之

A3 依司法院大法官之見解，中央對地方自治團體自治事項之監督：

- (A)僅得為適法性監督 (B)僅得為適當性監督
(C)兼得為適法性與適當性監督 (D)為保障地方自治，不宜進行監督

B4 依地方制度法規定，有關委辦事項的敘述，何者正確？

- (A)上級政府可以強迫下級政府辦理任何事項
(B)上級政府必須透過法律之委託，交給地方自治團體來執行，而成為地方自治團體任務之一
(C)由總統行使事項委託
(D)由行政院院長直接交辦委託

D5 當屏東縣政府與高雄市政府間，遇有某項事權發生爭議時，依地方制度法之規定，應由何者解決之？

- (A)內政部 (B)臺灣省政府 (C)立法院 (D)行政院

C6 下列何者不屬於地方居民的權利？

- (A)選舉與罷免地方公職人員 (B)創制與複決自治法規 (C)糾舉與彈劾地方公務人員 (D)請求地方政府資訊公開

B7 依地方制度法規定，在一般情況下，臺中市政府依法定職權所訂定之自治規則，於發布後，應函送下列何者備查或查照？

- (A)行政院及立法院 (B)行政院及臺中市議會 (C)立法院及臺中市議會 (D)立法院及內政部

B8 下列有關地方議員之敘述，何者錯誤？

- (A)任期 4 年 (B)議員名額由地方自定 (C)享言論免責權 (D)連選得連任

A9 依地方制度法規定，縣（市）人口在 40 萬人以下者，縣（市）議員總額不得超過幾人？

- (A)33 人 (B)39 人 (C)43 人 (D)44 人

D10 縣（市）人口超過 160 萬人者，縣（市）議員總額不得超過幾人？

- (A)39 人 (B)43 人 (C)57 人 (D)60 人

- A 11 依地方制度法規定，鄉（鎮、市）民代表會之臨時會，其會期每次不得超過幾日？
 (A)3 日 (B)5 日 (C)6 日 (D)7 日
- D 12 直轄市議會、縣（市）議會及鄉（鎮、市）民代表會遇有下列那一情事者，得召集臨時會？
 (A)提議預算案增加支出時 (B)接受人民請願時
 (C)有四分之一議員或代表之請求時 (D)有地方行政機關提出覆議案時
- B 13 地方行政機關對於地方立法機關議決通過之自治條例，認為窒礙難行時，應如何處理？
 (A)委由上級行政機關仲裁 (B)送請地方立法機關覆議 (C)聲請高等行政法院解釋 (D)逕由行政機關首長廢除
- A 14 依地方制度法規定，縣（市）議會應於會計年度開始前多久，完成縣（市）總預算案審議？
 (A)1 個月 (B)2 個月 (C)3 個月 (D)6 個月
- B 15 直轄市總預算案在年度開始後幾個月內若未能完成審議，則直轄市政府得就原提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及決定？
 (A)2 個月 (B)3 個月 (C)4 個月 (D)6 個月
- C 16 下列有關直轄市區政諮詢委員之敘述，何者正確？
 (A)為有給職 (B)為監督區長而設
 (C)由改制前符合資格之鄉（鎮、市）民代表出任 (D)須有村（里）長經歷
- D 17 下列有關自治事項與委辦事項的敘述，何者錯誤？
 (A)自治事項為法定授權事項，委辦事項由上級政府交付辦理
 (B)地方政府對自治事項負有規劃及執行的責任，委辦事項僅有執行的責任
 (C)地方政府以法人地位辦理自治事項，以國家官署地位執行委辦事項
 (D)自治事項經費由上級政府及地方政府共同負擔，委辦事項經費由上級政府負擔
- C 18 某鎮長涉嫌貪污治罪條例之圖利罪，縣政府會在下列何種情況發生時停止其職務？
 (A)檢察官起訴 (B)第一審判處有期徒刑以上之刑
 (C)第二審判處有期徒刑以上之刑 (D)判處有期徒刑以上之刑確定者
- A 19 某縣轄市人口 30 萬人，且置有副市長者，該市市長因案被停職，市長一職應由誰代理？
 (A)由該市副市長代理 (B)由縣政府派員代理
 (C)由該市市民代表會主席代理 (D)由該市市長所指定之代理人代理
- A 20 公職人員選舉罷免法規定，有關各項公職候選人的競選活動期間，下列何者正確？
 (A)直轄市議員候選人與縣（市）議員候選人的競選活動期間相同
 (B)直轄市市長候選人與直轄市議員候選人的競選活動期間相同
 (C)直轄市市長候選人與縣（市）長候選人的競選活動期間相同
 (D)鄉民代表候選人比村長候選人的競選活動期間長
- B 21 下列何者為第一審公民投票訴訟之管轄法院？
 (A)公民投票行為地之地方法院 (B)公民投票行為地之該管高等行政法院
 (C)各地高等行政法院 (D)最高行政法院
- B 22 下列何者屬於地方行政機關訂定之自治法規？
 (A)自治條例 (B)自治規則 (C)委辦規則 (D)自律規則
- A 23 聯合國原住民權利宣言草案原則上將原住民權利概分為「生存權」與「平等權」兩大類，下列何者不屬於平等權的範疇？
 (A)工作權 (B)認同權 (C)自決權 (D)文化權
- D 24 依財政收支劃分法規定，下列課稅類別，何者屬於地方稅？
 (A)關稅 (B)證券交易稅 (C)礦區稅 (D)土地稅
- B 25 依財政收支劃分法規定，由中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之款項，應以總額的多少，列為特別統籌分配稅款？
 (A)5% (B)6% (C)7% (D)8%