

# 《地方自治概要》

甲、申論題部分：(50分)

一、請說明我國現行地方政府間跨域合作制度模式之類型。(25分)

試題評析	普考《地方自治概要》為民政類科最易得分之考科，如本題焦點「跨域治理」為熱門必背考題，且在各類國考中一再重現；100年高點、101年地特四等、103年地特三等、105年高點、106年地特四等。本班今年考前模擬考第四題「何謂跨區域合作治理？又依地方制度法之規定，應如何進行跨區域合作？」與本題相似度幾乎百分之百。
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39第17題；及考前總複習模擬考第四題，完全命中。 2.《高點·高上地方政府與政治(含地自)上課講義第二回》，王肇基編撰，頁113~115。

**答：**

## (一)跨區域合作治理的意義：

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之機制。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)跨區域合作治理的類型：

我國現行處理跨區域事務之類型，主要規範可從憲法與地方制度法來討論。

1.憲法有關跨域合作事務之規定：

- (1)憲法第110條第二項：「前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。」：
- (2)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。

2.在地方制度法當中，亦明定了地方自治團體有關跨區域事務之規範：

- (1)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。(第21條)
- (2)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。(第24條)

3.地方制度法再增訂跨域合作之類型：

近年來新修訂之地方制度法第24-1條、第24-2條，特別針對如何進行跨區域合作，又有新增之明文規範：

(1)地方制度法第24-1條：

「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)地方制度法第24-2條：

「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：

- 1.訂定行政契約之團體或機關。

2. 合作之事項及方法。
3. 費用之分攤原則。
4. 合作之期間。
5. 契約之生效要件及時點。
6. 違約之處理方式。
7. 其他涉及相互間權利義務之事項。」

### (三)台灣實施跨區域合作之運作模式

1. 聯繫協調會報模式：雖然地方制度法對於跨越兩個以上行政轄區的事務處理方式並無相關規定，但為協調跨區域事務在行政實務上歷年來已發展出不同類型的定期性協調會報，例如：行政院中部聯合服務中心與南部聯合服務中心，定期召開中部、南部首長會報；中央與地方民選首長高峰會及區域性地方政府定期召開業務協調聯繫會報。
2. 管理組織模式：此種模式是以委員會、臨時任務編組及管理局方式組成，其本身可自主運用公權力資源以作為跨區域問題處理的機制。例如：高屏溪管理委員會、新竹科學園區管理局等。台北市與新北市所推動之「黃金雙子城、淡水河曼哈頓計畫」，「淡水河管理委員會」共同掌舵雙北一起管理淡水河，既可整治淡水河之水質及周邊環境，亦可藉此發展橫跨兩市的光雕橋樑，共同營造雙北生活圈。
3. 城市聯盟模式：例如台灣健康城市聯盟、台中縣市聯盟、高高屏區域城市聯盟及北臺區域合作發展聯盟等。
4. 行政契約模式：其中應以台北市與基隆市共同簽署的「區域間都市垃圾處理緊急互助協議書」最具有代表性。這是目前我國地方自治團體之間，簽署成功並持續進行的跨區域管理協議。

二、請依據地方制度法第19條、第20條之規定，比較分析縣（市）與鄉（鎮、市）自治事項之差異。（25分）

<b>試題評析</b>	普考《地方自治概要》兩題申論題中，總有一題較為淺顯易答之「條文題」，如本題焦點「地方自治事項」即為熱門必背考題，且在各類國考中一再重現。「地方自治法規」乃《地方自治》最基本之概念，應屬所有應考本類科之考生，必讀且應精熟之重點。故本題可謂基本配分題，只要熟稔地方制度法條文相關規定，即可輕鬆應答，一般考生應皆可應付裕如。
<b>考點命中</b>	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，《精選百大申論題庫彙編》頁122第68題。 2. 《高點·高上地方政府與政治(含地自)上課講義第二回》，王肇基編著，頁108。

**答：**

#### (一)自治事項之定義：

所謂自治事項乃地方政府自身應辦之事項，每一個地方政府都有其存立之目的，為維持其存立目的，所以每一地方政府都有其應自行處理的事項。依地方制度法第2條明確之定義如下：「自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。」

#### (二)縣（市）與鄉（鎮、市）之自治事項：

##### 1. 縣(市)自治事項：

依地方制度法第19條規定包括：

- (1) 組織及行政管理事項
- (2) 財政事項
- (3) 社會服務事項
- (4) 教育文化及體育事項
- (5) 勞工行政事項
- (6) 都市計畫及營建事項
- (7) 經濟服務事項
- (8) 水利事項
- (9) 衛生及環境保護事項
- (10) 交通及觀光事項

【版權所有，重製必究！】

- (11)公共安全事項
- (12)事業之經營及管理事項
- (13)其他依法律賦予之事項。

## 2. 鄉鎮(市)自治事項：

依地方制度法第20條規定包括：

- (1)組織及行政管理事項
- (2)財政事項
- (3)社會福利事項
- (4)教育文化及體育事項
- (5)環境保護事項
- (6)營建交通及觀光事項
- (7)公共安全事項
- (8)事業之經營及管理事項
- (9)其他依法律賦予之事項。

### (三)縣(市)與鄉(鎮、市)自治事項之差異

1. 地方制度法第19條列舉有關縣(市)的自治事項共有十三項，而第20條列舉有關鄉(鎮、市)的自治事項則僅有九項。
2. 比較上述兩條所列舉之差異，主要有以下四項為縣(市)所有，而鄉(鎮、市)並無相關規定之自治事項，茲分述細目如下：
  - (1) 勞工行政事項：包括勞資關係及勞工安全衛生。
  - (2) 都市計畫及營建事項：包括都市計畫之擬定、審議及執行，建築管理，住宅業務，下水道建設及管理，公園綠地之設立及管理，營建廢棄土之處理等事項。
  - (3) 經濟服務事項：包括農、林、漁、牧業之輔導及管理，自然保育，工商輔導及管理，消費者保護等事項。
  - (4) 水利事項：包括河川整治及管理，集水區保育及管理，防洪排水設施興建管理，縣(市)水資源基本資料調查等事項。
3. 地方制度法分別於第18條、第19條及第20條，就「事務之性質」分項歸類直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應有基本自治權；再依其性質為細目性之規範，有如日本地方自治法的規定模式，使自治事項因為法所明定，而不易衍生權力模糊之混淆。綜觀地方制度法第19條及第20條之規定，足見縣(市)之自治權限較大於鄉(鎮、市)之自治權限。事實上，自治事項既為法所列舉，則不列舉者即應歸中央之權限，以釐清中央和地方間之權限爭議。嗣後如欲新增自治事項，除非在其他法律有所規定，否則勢必修正地方制度法，從而顯示自治事項之穩定性、明確性和可期待性。

### 乙、測驗題部分：(50分)

- (B) 1 憲法本文關於中央與地方分權之規定，下列敘述何者錯誤？
- (A) 分別列舉中央與省、縣立法並執行事項
  - (B) 非屬中央立法並執行事項者，即屬地方立法並執行事項
  - (C) 直轄市亦屬地方自治團體，其立法並執行事項以法律定之
  - (D) 中央與地方事權發生爭議時，由立法院解決之
- (B) 2 依地方制度法規定，對於自治事項之執行或監督，下列何者無須以協商方式為之？
- (A) 各該地方自治團體辦理跨區域的地方自治事項
  - (B) 縣(市)層級地方自治團體之不作為嚴重危害公益時，中央主管機關擬代行處理
  - (C) 直轄市政府延不執行直轄市議會之議決案或執行不當，直轄市議會報請行政院解決
  - (D) 縣(市)總預算案在年度開始後3個月內未完成審議，縣(市)政府報請內政部決定
- (B) 3 下列何種事項，應由中央立法並執行，不得交由地方自治團體執行？
- (A) 教育制度 (B) 郵政 (C) 航業及海洋漁業 (D) 全國戶口調查及統計
- (C) 4 關於直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)人民創制、複決之行使，下列敘述何者正確？
- (A) 對地方自治條例，可為創制 (B) 對地方自治條例立法原則，可為複決
  - (C) 對地方自治事項重大政策，可為創制或複決 (D) 對地方預算及人事事項，可為複決

- (C) 5 關於地方自治法規，下列敘述何者錯誤？  
 (A)地方自治團體得就該地域範圍內之自治事項，制定自治法規  
 (B)地方自治團體得依法律及上級法規之授權，制定自治法規  
 (C)自治法規僅得由地方立法機關制定，地方行政機關無訂定之權限  
 (D)地方立法機關得訂定自律規則
- (B) 6 依現行法規規定，地方自治團體就下列事項，何者無須以自治條例定之？  
 (A)所設立果菜運銷股份有限公司之組織 (B)住宿優惠補助 (C)房屋稅徵收率 (D)市議會組織
- (A) 7 依地方制度法規定，下列何者非屬直轄市自治事項？  
 (A)公共造產事業 (B)消費者保護 (C)勞資關係 (D)宗教輔導
- (D) 8 依地方制度法規定，向上級政府申請核定之自治法規，核定機關逾期未作成核定與否決定時，該自治法規之效力為何？  
 (A)效力未定 (B)逾期視為不予核定，該自治法規不生效力  
 (C)自動生效 (D)逾期視為核定，由函報機關逕行公布或發布後生效
- (B) 9 依我國現行法規規定，直轄市民所享有之權利，不包括下列何者？  
 (A)依法選舉、罷免直轄市長、直轄市議員 (B)對於直轄市政府各局處首長任免，進行公民投票  
 (C)申請低收入戶生活扶助 (D)申辦敬老悠遊卡
- (C) 10 依地方制度法，下列何者非屬縣長應被解除職務之事由？  
 (A)因罹患重病，致不能執行職務繼續1年以上 (B)因故不執行職務連續達6個月以上者  
 (C)為規避縣議會監督而連續拒絕出席定期會達二會期者 (D)受輔助宣告尚未撤銷者
- (D) 11 依地方制度法規定，區公所在直轄市之行政組織中之定位為何？  
 (A)直轄市政府之內部單位 (B)直轄市政府之一級機關  
 (C)直轄市政府之二級機關 (D)直轄市政府之派出機關
- (D) 12 有關直轄市議會組織之敘述，下列何者錯誤？  
 (A)直轄市議員由直轄市民依法選舉之，任期4年，連選得連任  
 (B)直轄市議員之選舉區原則上以「地」為基礎劃分之，但由原住民選出者，以其行政區域內之原住民為選舉區  
 (C)各選舉區選出議員代表名額達4人者，應有婦女當選名額1人；超過4人者，每增加4人增1人  
 (D)直轄市議會置議長、副議長各1人，由直轄市議員以不記名投票分別互選或罷免之
- (C) 13 縣（市）政府之一級單位與一級機關之主管或首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管外，得列政務職之比例為何？  
 (A)全數得列政務職 (B)總數三分之二 (C)總數二分之一 (D)總數三分之一
- (C) 14 縣政府就縣議會之議決案，如明確表示拒絕執行且不提覆議時，縣議會於必要時得如何處理？  
 (A)報請行政院邀集各有關機關協商解決之 (B)報請監察院邀集縣政府及縣議會協商解決之  
 (C)報請內政部邀集各有關機關協商解決之 (D)報請立法院邀集縣政府及縣議會協商解決之
- (C) 15 地方自治區域之劃分原則，下列何者不屬之？  
 (A)尊重歷史傳統 (B)符合地理環境 (C)面積人口一致 (D)考量經濟狀況
- (A) 16 依地方制度法規定，有關地方自治團體改制或合併之敘述，下列何者錯誤？  
 (A)縣（市）改制為直轄市之改制計畫，得由縣（市）政府逕行向內政部提出申請  
 (B)縣（市）政府或直轄市政府所擬定之改制計畫，均需由內政部報請行政院核定  
 (C)行政院收到縣（市）政府或直轄市政府之改制計畫後，應於6個月內決定之  
 (D)改制計畫之發布及公告改制日期，應由內政部辦理之
- (C) 17 關於地方自治團體協力合作之敘述，下列何者正確？  
 (A)辦理地方自治事項涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）區域時，應先由行政院指定特定地方自治團體辦理之  
 (B)直轄市與縣（市）合辦之事業，應經共同上級業務主管機關核定後，始得設組織經營之  
 (C)直轄市為處理跨區域自治事務，得與其他直轄市訂定協議、行政契約或以其他方式合作之  
 (D)直轄市應依約定履行其義務；遇有爭議時，不得依司法程序處理
- (D) 18 下列何者不是近年來「跨域治理」概念興起的主要背景？  
 (A)網際網路日益發達，必須以密切的網絡關係因應治理需求

- (B)公共議題日益複雜，藉由跨域合作破解問題癥結  
(C)國家競爭日趨激烈，必須提升政府效率  
(D)政策資源日益增加，藉由跨域合作發揮功效
- (D) 19 地方行政機關為促進使用效率，並節省財政資源，經常將地方性公有公共設施委託民間廠商經營。此項措施符合當前地方治理之何種趨勢？  
(A)府際合作 (B)多層次治理 (C)分權化 (D)公私協力
- (A) 20 下列何者非屬地方政府應主動公開之政府資訊？  
(A)內部單位之擬稿 (B)預算及決算書 (C)書面之公共工程及採購契約 (D)地方自治法規
- (A) 21 下列何者不屬於地方公營事業？  
(A)臺北市立圖書館 (B)新北市果菜運銷股份有限公司  
(C)臺北自來水事業處 (D)高雄市輪船股份有限公司
- (C) 22 縣政府對縣議會議決縣總預算案，如認為窒礙難行應如何處理？  
(A)報請內政部協商決定 (B)重行編製總預算案送議會審議  
(C)就窒礙難行部分送請議會覆議 (D)如為休會期間函請議長逕為修正
- (D) 23 對於委辦事項之敘述，下列何者正確？  
(A)縣政府得以自治規則作為委辦鄉公所辦理之依據  
(B)縣政府訂定之委辦規則應送縣議會審議  
(C)縣政府訂定之委辦規則發布後應送委辦機關備查  
(D)辦理委辦事項所需經費原則由委辦機關負擔
- (C) 24 依地方立法機關組織準則規定，有關議會議事公開之敘述，下列何者錯誤？  
(A)大會會議開放旁聽  
(B)大會會議實況透過網路或電視全程直播  
(C)除程序委員會外，其餘委員會均全程錄影，並將影音檔公開於網站  
(D)議事錄於會議後6個月內公開於網站至少五年
- (A) 25 政府成立財團法人原住民族文化事業基金會，其目的為何？  
(A)保障原住民族傳播及媒體近用權 (B)保護原住民族傳統之生物多樣性知識及智慧創作  
(C)輔導原住民建購或租用住宅 (D)輔導原住民族自然資源之保育及利用

【版權所有，重製必究！】