

《地方自治概要》

一、社區主義具有那些特質，試分別申論之。(25分)

試題評析	社區與社區主義為考選部公告之《地方自治概要命題大綱》明列之出題範圍，去年普考才剛考過「我國社區政策的發展過程對地方公共事務的影響」，今年又捲土重來。本題解題方向與內涵無固定範疇，考生只要能掌握社區總體營造之核心概念(今年本科測驗題第18題即可參考)，皆可引申論述而可得分；惟若欲得高分勝出，則有賴參照《地方自治概要》總複習上課講義之內容，分層解析詳實申論。
考點命中	《高點·高上地方自治概要總複習講義第一回》，王肇基老師編撰，頁10、46。

答：

(一)社區與社區主義：

1.所謂社區：

係指經鄉(鎮、市、區)社區發展主管機關劃定，供為依法設立社區發展協會，推動社區發展工作之組織與活動區域。完成戶籍登記並居住該社區之居民，則為該社區居民。析言之，社區是一個人群，他們住於相當鄰接的地區，彼此常有往返。具有若干共同的利益、共同的需要、面臨共同的問題，彼此需要支援；具備這些或其中一部分條件或潛力的一個人群，即可稱之為一個社區。社區不在地域大小或人口多寡。社區的本意比較接近「社群」或「共同體」的含義，它既非單純的空間地域單位，也非行政體系的一環，它應該是指一群具有共識的社會單位。

2.所謂社區主義：

係指社區居民基於共同需要，循自動與互助精神，配合政府行政支援、技術指導，有效運用各種資源，從事綜合建設，以改進社區居民生活品質，建設安和融洽，團結互助之現代化社會。聯合國經濟社會理事會對社區發展提出如下的看法：「社區發展一詞，業經國際通用，指一種過程。即由人民以自己的努力，與政府當局聯合一致，去改善社區的經濟、社會、文化環境，把社區與整個國家的生活合為一體，俾其對國家進步克盡其最大的貢獻。此一複合過程包括兩種基本要素：即由人民自己的參與，並儘可能靠自己創造以努力改善其生活水準；由政府以技術或其他服務以促進其發揮更有效的自助、自發與互助。」

(二)社區主義的特質：

- 1.強調社區共同體的存在與生命共同體的意識
- 2.不同社區應該展開屬於自己的生活文化活動
- 3.公民參與是改造社區、活化社區的最重要力量
- 4.自己的社區要由自己來創造，且採用由下而上的方法
- 5.誘導社區民眾共同參與相關學習觀摩活動

(三)社區主義與社區總體營造：

- 1.所謂的「社區營造」意指，居住在同一地理範圍內的居民，持續以集體的行動來處理其共同面對社區的生活議題，解決問題同時也創造共同的生活福祉，逐漸地，居民彼此之間以及居民與社區環境之間建立起緊密的社會連繫，此一過程即稱為「社區營造」。
- 2.社區總體營造是引用自日本社區發展工作所新創的詞句，「社區總體營造」這個詞句，首度在台灣出現是在1994年10月文建會向立法院所提的施政報告中。1965年行政院頒佈「民生主義現階段社會政策」，將「社區發展」列為七項社會建設政策之一。
- 3.社區總體營造是要解決產業類型的轉化、民主政治的落實、社區功能意識的建立、社區環境和生活內涵的提昇。社區總體營造是要營造出一個新社區、新社會和新人種，在這個「造人」的工程中，是依賴社區公民和知識份子的互相學習、自我學習和自我改造。在社區總體營造的過程中，是要建立一個體系化的社區學習社會和學習共同體。
- 4.社區總體營造包括居民共識的建立、民主程序的維持、公約的簽訂、協調整合的過程、周延的規劃設計、資金的籌措、經營管理計劃的擬定等等。因此社區總體營造是一項中長程的計劃。社區總體營造也強調總體性、整合性、系統性，依據公共化及人性化的原則，注重生活的美感與品味，高度發揮創意與個性。總而言之，社區總體營造就是，以營造新的社會和新的生活價值觀，而且是一項永續經營的運

動。

5. 行政院文化建設委員會推動「社區總體營造」，目標如下：(1)協助社區規劃營造，提升整體生活品質；(2)鼓勵居民主動參與，增進社區事務工作能力；(3)培育地方人才，落實社區自立自主；(4)創造文化產業增值效益，發展地方經濟；(5)提供正當之生活文化，倡導文化休閒風氣。

(二)社區主義的工作項目：

社區主義的發展應針對社區特性、居民需要，配合政府發展指定工作項目，包括：

1. 公共設施建設：(1)新(修)建社區活動中心；(2)社區環境衛生及垃圾之改善與處理；(3)社區道路、水溝之維修；(4)停車設施之整理與添設；(5)社區綠化與美化。
2. 生產福利建設：(1)社區生產建設基金之設置；(2)社會福利之推動；(3)社區托兒所之設置。
3. 精神倫理建設：(1)改善社會風氣重要措施及國民禮儀範例之倡導與推行；(2)鄉土文化、民俗技藝之維護與發揚；(3)社區交通秩序之建立；(4)社區公約之制訂；(5)社區守望相助之推動；(6)社區藝文康樂團隊之設立；(7)社區長壽俱樂部之設置；(8)社區媽媽教室之設置；(9)社區志願服務團隊之成立；(10)社區圖書室之設置。(11)社區全民運動之提倡。

二、創制與複決為地方公民參與地方事務重要權利，請問何謂創制與複決？又依據我國現行法令，縣(市)人民如何行使創制與複決之權利？並請舉例說明之。(25分)

試題評析	本題為標準之法條題，依據「公民投票法」之有關規定，分別申述即可。
考點命中	《高點·高上地方自治概要總複習講義第一回》，王肇基老師編撰，頁99~100。

答：

(一)何謂創制：

1. 創制權意義：
乃謂公民得以法定人數的簽署，提出法案，後經投票直接制定法律之權。
2. 創制權的性質：
民主國家所實施的，多為代議政治。然而在代議政治制度之下，人民於選舉代表後，即無過問政治事務之權，所以議會之立法，是否符合人民需要，能否滿足人民願望，人民無法控制，這當然有違民主政治之旨。因此，創制複決之制乃應運產生。
3. 創制的方法：
 - (1)間接創制：即公民所提之創制案，須先交議會審議，若經議會通過該法案，即可成為法律，不再舉行投票，若議會否決或加以修正，得提出對案或反對理由，連同公民所提出之原案，一併交付公民投票表決。優點：減少公民投票的費用與手續。缺點：係由少數公民提出，其他大多數公民未必贊同，如今未經全民投票，即成為法律，似乎違反民主政治多數決之原則。
 - (2)直接創制：即公民所提出之創制案，不必先交議會，而逕付公民投票表決。如美國各州。由於動輒投票，自然比較不經濟，但公民公意卻能充分表示。
4. 創制權的形式：
 - (1)條文創制：即公民所提創制案，必須擬為完整之法律條文，始得提出。除了瑞士聯邦及各邦之外，其他公民有創制權的國家，大都只許公民提出完整法案，也就是採取條文創制。
 - (2)原則創制：即公民所提創制案，不必擬為條文，而僅提出重大原則，若經成立，再由議會據此原則，制為法律。如瑞士聯邦關於憲法的全部修正，只許公民提出法案原則。須由議會依照原則制定完整法律，這由立法技術來看，自比公民自己起草的高明，且執行時亦較少困難。
5. 創制權的範圍：
 - (1)有僅限於創制憲法修正案者，如瑞士聯邦只許公民提出憲法修正案。
 - (2)有僅限於創制法案者，如西班牙一九三〇年憲法只許公民提出普通法案。
 - (3)其他國家大多允許公民提出普通法案及憲法修正案，如威瑪憲法既允許德國公民提出普通法案，又允許公民提出憲法修正案。
 - (4)大多數國家都還禁止公民創制預算案和租稅案。
6. 創制權的效力：
 - (1)公民創制的法律，其效力較普通法律為高，譬如：美國，各州州長對於州議會通過的法案可行使否決權，但對公民所創制的法律，則不得行使否決權。

(2)公民創制的法律，議會不得任意改廢，因為議會若得任意改廢，則公民的創制權將失去意義。

(二)何謂複決：

- 1.複決權的定義：乃謂經由公民的提議或法定機關的請求，將法案交由公民投票，以決定其存廢之權。
- 2.複決權的行使方式：
 - (1)強制複決：凡議會所通過之法案，必須經由公民複決投票，經複決後始能生效者，謂之。
 - (2)任意複決：凡議會所通過之法案，並非必須經過公民複決，而於公民或法定機關請求時，始舉行投票複決者，稱之。有由公民提議，有由政府要求，也有由議會請求實施者。
- 3.複決權行使的限制：
 - (1)時間的限制：即行使複決權的要求或交付，須在法定期間之內，如瑞士。
 - (2)人數的限制：要求行使複決權的提出，必須滿足法定人數。
 - (3)法律性質的限制：禁止人民投票複決預算、租稅法及薪俸法（如德國漢堡1921年憲法）；緊急條款不得提交公民複決（如美國各邦）。

(三)縣市民如何行使創制與複決之權利：

- 1.創制與複決之法源：
 - (1)依憲法第136條規定：創制複決兩權之行使，以法律定之。
 - (2)立法院於民國92年12月31日三讀通過「公民投票法」。
 以下謹就公民投票法有關規定，分述如下。
- 2.創制與複決之適用事項及限制：
 依公民投票法第2條規定：地方性公民投票適用事項如下：
 - (1)地方自治法規之複決。
 - (2)地方自治法規立法原則之創制。
 - (3)地方自治事項重大政策之創制或複決。
 - (4)預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。
- 3.創制與複決之主管機關：地方性公民投票之主管機關為縣（市）政府。
- 4.創制與複決之投票方法：公民投票，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。
- 5.創制與複決之提案人、連署人及投票權人：中華民國國民，年滿二十歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有公民投票權。有公民投票權之人，在縣（市）繼續居住六個月以上，得分別各該縣（市）公民投票案之提案人、連署人及投票權人。
- 6.創制與複決之程序：
 - (1)公民投票案應分別向直轄市、縣（市）政府提出。公民投票案提案人數，應達提案時最近一次縣（市）長選舉選舉人總數千分之五以上。
 - (2)公民投票案連署人數，應達提案時最近一次縣（市）長選舉選舉人總數百分之五以上。
 - (3)公民投票案投票結果，投票人數達縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過。投票人數不足前項規定數額或未有有效投票數超過二分之一同意者，均為否決。
 - (4)公民投票案經通過者，該選舉委員會應於投票完畢七日內公告公民投票結果，並依下列方式處理：
 - －有關法律、自治條例立法原則之創制案，縣（市）政府應於三個月內研擬相關之法律、自治條例提案，並送縣（市）議會審議。縣（市）議會應於下一會期休會前完成審議程序。
 - －有關法律、自治條例之複決案，原法律或自治條例於公告之日算至第三日起，失其效力。
 - －有關重大政策者，應由權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。
 - (5)公民投票案之提案經通過或否決者，自選舉委員會公告該投票結果之日起三年內，不得就同一事項重行提出。但有關公共設施之重大政策複決案經否決者，自投票結果公告之日起至該設施完工啓用後八年內，不得重行提出。

(四)縣市民如何行使創制與複決之實例：

民國 98 年 7 月 7 日，澎湖縣曾舉行博奕公投，結果投票率 42%，13397 票支持，17359 票反對，博奕公投被否決。民國 101 年 7 月 7 日，馬祖博奕公投完成投票，連江縣選委會統計，全縣有 7762 張選票，投票率約 40.76%；其中 1795 票支持、1341 票反對，博奕案過關，成為台灣第一個通過博奕公投的離島。兩次公投顯示，台灣公民已經有能力把公投當作決定公共政策的工具之一；投票率顯示居民關心公共議題但是又並非全面動員，而且，在這種財團、地方勢力和當地政府都全力推動的「建設」議題上，沒有產生一面倒的局勢，正反雙方還能得票差距不遠，也顯示公民投票對創制與複決的實踐已逐漸成熟。

乙、測驗題部分：(50%)

- (D) 1 下列有關省政府的敘述，何者錯誤？
 (A)省已非公法人 (B)監督縣(市)自治事項
 (C)執行省政府行政事務 (D)省政府置委員九人，均為有給職
- (C) 2 依我國地方制度法規定，除須上級政府核定事項外，地方行政首長與地方立法機關係地方公共事務的法效力作成機關，此說明地方自治團體具有：
 (A)決策自主權 (B)行政自主權 (C)立法自主權 (D)住民自主權
- (A) 3 下列有關「地方治理」(local governance)之敘述，何者錯誤？
 (A)追求萬能科層政府 (B)強調公私合夥精神
 (C)主張以社會為中心 (D)採行政策網絡概念
- (B) 4 公民投票案連署人數，應達提案時最近一次直轄市長、縣(市)長選舉選舉人總數多少以上？
 (A)百分之三 (B)百分之五 (C)百分之七 (D)百分之九
- (C) 5 有關地方立法機關審議法案之讀會制度說明，下列何者最正確？
 (A)二讀會後，無異議即交由委員會審查 (B)三讀會之審議係由議員逐條宣讀、逐條表決
 (C)一讀會後，即由各委員會審查 (D)一讀會僅宣讀標題，並做法案內容之文字修正
- (B) 6 依地方制度法規定，縣(市)人口在一百六十萬人以下者，縣(市)議員總額不得超過幾人？
 (A)55人 (B)57人 (C)60人 (D)62人
- (C) 7 依地方制度法第 14 條規定，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)謂之：
 (A)政府團體 (B)地方政府 (C)地方自治團體 (D)地方自治機關
- (C) 8 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)訂定行政契約，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何種程序處理？
 (A)行政程序 (B)立法程序 (C)司法程序 (D)考試程序
- (A) 9 府際財政運作中，針對同一層級各地方政府間之財源分配進行調劑盈虛，藉此提高某些地方政府的財政自主性，促進城鄉均衡發展的財政制度是為：
 (A)統籌分配稅款 (B)地方配合款 (C)中央補助政策 (D)地方課稅制度
- (D) 10 「新竹縣政府委託身心障礙者職業訓練作業原則」屬於以下何種法規？
 (A)自治條例 (B)自治規則 (C)自律規則 (D)行政規則
- (A) 11 當前政府改造工程中，依據「民間可以作的，政府不作」、「地方政府能作的，中央政府不作」的基本精神，提出了四化政策，不包括下列何者？
 (A)去政治化 (B)行政法人化 (C)地方化 (D)委外化
- (C) 12 有關委辦事項的特性，何者敘述錯誤？
 (A)委辦事項非屬地方自治團體事務，而是上級政府的事務
 (B)委辦事項是委交地方自治團體，使其負行政執行之事務
 (C)委辦事項之執行，由受委辦之地方自治團體為之，無須受上級政府之指揮監督
 (D)委辦事項之交付須依法律、上級法規或規章為之
- (D) 13 下列有關代行處理的敘述，何者錯誤？
 (A)地方政府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，上級機關/政府得代行處理
 (B)情況急迫時，上級機關/政府得逕予代行處理
 (C)地方政府對上級機關/政府代行處理之處分如認為窒礙難行時，應於期限屆滿前提出申訴
 (D)代行處理所支出之費用，應由上級機關及被代行處理之機關共同負擔

- (A) 14 縣(市)公庫之代理機關，經何者同意後設置？
 (A)縣(市)議會 (B)內政部 (C)行政院 (D)立法院
- (A) 15 縣(市)政府對縣(市)議會之議決案應予執行，如延不執行或執行不當，縣(市)議會得請其說明理由，必要時得報請何者邀集各有關機關協商解決之？
 (A)內政部 (B)行政院 (C)立法院 (D)總統
- (B) 16 地方制度法中對於中央與地方關係之規定，下列那一項較具積極性監督作用？
 (A)地方辦理自治事項違法之處理 (B)財政上補助金
 (C)事權爭議之解決 (D)代行處理
- (C) 17 依地方制度法規定，直轄市議員去職，若其所遺任期未滿幾年，可能不進行補選？
 (A)3 年 (B)2 年半 (C)2 年 (D)不管所遺任期長短，均應進行補選
- (B) 18 請問以下何者並非「社區總體營造」的特點？
 (A)強調社區共同體的存在與生命共同體的意識
 (B)由民眾居於主導地位，完全排除政府力量
 (C)居民主動參與是改造社區、活化社區最重要力量
 (D)自己的地區、社區要由自己來創造，且採用由下(社區)而上(政府)的方法
- (B) 19 從地方政府運作的各個層面過程中，來評估其績效表現，其中工作過程中投入資源與產生的比值，是屬於下列那一項指標類型？
 (A)工作負擔 (B)工作效率 (C)工作效能 (D)工作生產力
- (C) 20 根據地方制度法第 7 條之 1 內容的規定，我國縣(市)改制直轄市的類型可分成三類，下列有關 2009 年五都改制時之類型敘述何者錯誤？
 (A)採縣(市)單獨改制直轄市者，如：新北市
 (B)採縣(市)與其它縣(市)合併改制為直轄市者，如：臺中市
 (C)採縣(市)與其它直轄市合併改制為直轄市者，如：臺南市
 (D)採縣(市)與其它直轄市合併改制為直轄市者，如：高雄市
- (D) 21 直轄市政府、縣(市)政府為辦理自治事項，充裕財源，除印花稅、土地增值稅外，得就其地方稅原規定稅率(額)上限，在多少範圍內，可予以調高？
 (A)10/100 (B)15/100 (C)20/100 (D)30/100
- (B) 22 新公共管理下的地方政府，其治理系統對公共利益的定義為：
 (A)確保以更為經濟與回應消費者需求 (B)經由消費者選擇來表達偏好
 (C)對政府提供公共服務抱持懷疑態度 (D)管理主義與消費主義
- (A) 23 依地方制度法規定，中央政府與直轄市、縣(市)間，權限遇有爭議時，應如何解決？
 (A)由立法院院會議決之 (B)由行政院院會議決之
 (C)由司法院解釋之 (D)由內政部會同中央相關主管機關解決之
- (C) 24 下列何者之效力位階低於自治條例？
 (A)憲法 (B)法律 (C)自治規則 (D)法律授權之法規
- (A) 25 目前我國地方預算的主要準據法為：
 (A)預算法 (B)地方稅法通則 (C)地方預算法 (D)規費法

【版權所有，重製必究！】