

# 《地方自治概要》

試題評析	<p>近年命題趨勢靈活多變，考題雖只兩題，但均偏重學理論述。今年試題確實較為偏難，要得高分實屬不易。</p> <p>第一題：「地方文化產業」與「永續發展」之關聯性，應敘明兩者之意義，進而闡述：「地方文化產業」應以「永續發展」為願景；推動「永續發展」應先落實「地方文化產業」。</p> <p>第二題：地方政府實施績效管理的程序，係因近年來，绩效管理已成為世界各國推動政府再造主要的改革工具，不少國內命題學者(如丘昌泰教授之《邁向績效導向的地方政府管理》)，甚至將之視為提昇行政效率的重要管理手段，故地方政府管理已成為當前地方自治研究中相當重要的改革課題。</p>
考點命中	<p>第一題：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.《高點·高上地方政府與政治總複習講義》重點整理第一回，王肇基編撰，頁33~34。</li> <li>2.《高點·高上地方政府與政治總複習講義》申論題庫彙編第一回，王肇基編撰，頁123第59題完全命中。</li> </ol> <p>第二題：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.《高點·高上地方政府與政治總複習講義》重點整理第一回，王肇基編撰，頁37~38。</li> </ol>

## 甲、申論題部分(50分)

### 一、何謂地方文化產業？何謂永續發展？兩者有何關聯性？請加以說明。(25分)

**答：**

#### (一)何謂「地方文化產業」：

- 1.文化是社群生活的產物，也是一種經濟的力量，現文化部之前身文化建設委員會於1995年辦理「文化產業研討會」時，提出「文化產業化、產業文化化」的概念，以社區總體營造為核心概念成為台灣「文化產業」的主軸。行政院在2002年提出「國家發展重點計畫」，進一步提出「文化創意產業」，以產業的概念形態，重新定義文化產業的價值，開拓創意領域結合人文與經濟，以發展兼顧文化累積與經濟效益的產業，以在地的文化特色，結合豐富的創造力，運用創意的概念來思考優質化的生活。
- 2.聯合國教科文組織(UNESCO)亦認為，「文化產業」乃指那些以無形、文化為本質的內容，經過創造、生產與商品化結合的產業。而創意是人類文化定位的一個重要部分，可被不同形式表現。亦即，文化產業會對內容進行加值，並為個人與社會創造價值，是知識及勞力密集、創造就業與財富，並培育創意、支持生產與商品化過程中的革新。
- 3.簡言之，所謂「文化產業化」，就是以擴展文化創作的消費市場；所謂「產業文化化」，就是以文化內涵強化創意設計動力，提高產品的附加價值。在知識經濟領域中，以創意為核心之研發、設計與行銷領域，其特質在於多樣性、小型化、分散化，對於受全球化影響之環境與生活品質之提升有正面助益。透過對於地方文化、環境資源與特色之尋求，建立紮根於地方土壤、地方經驗之產業，來開展地方經濟。

#### (二)何謂「永續發展」：

- 1.所謂「永續發展」，緣起於1972年聯合國召開「人類環境會議」，發表「人類環境宣言」，呼籲全球合力保護環境與資源，並將之傳至後世子孫；強調永續發展的概念，即讓人類有能力持續的發展且保證滿足當前所需，但同時又不能危及下一代滿足其需求的能力。亦即要「提供任何人、在任何時間、任何地點都有機會在他們所處的社會過尊嚴的生活」。
- 2.永續發展的核心概念包括：
  - (1)永續發展為一個多樣性的概念，涵括生態、生活、及生產三個面向，並落實至體制面（即「三生一體」架構）。
  - (2)核心概念隱含四個主要議題：合宜的生活水準、社會和諧、完全參與及健康環境。
  - (3)而這四個主要議題所衍生的三個核心要求：
    - ①環境要求：長期保護全球環境。
    - ②社會要求：經由不同人種、國家、性別、社會族群等之間，實現公平性而強化社會和諧。
    - ③體制要求：確保政治決策的參與並且使參與成為和平處理衝突的前提。

3.我國行政院於2003年成立國家永續發展委員會，並發表「台灣永續發展宣言」，遵循聯合國「地球高峰會—里約宣言」及「世界高峰會—約翰尼斯堡永續發展宣言」，擬定永續發展策略與行動方案，包括因應全球在地化趨勢的崛起，地方當局對於願景的制定和區域間合作，將是實現其目標的決定因素。由地方當局制定與執行經濟、社會與環境的基本準則，監督規劃進程，制定當地環境政策和規章，並協助執行中央政府環境政策，藉以推動地方永續發展行動計劃。

(三)「地方文化產業」與「永續發展」之關聯性：

1.「地方文化產業」應以「永續發展」為願景

(1)文化創意產業發展可以兼顧文化保存與產業發展，提升產業競爭力，藉由文化產業化與產業文化化之過程，深入瞭解各產業之文化與生產關係，透過終生教育推廣、專業人才傳習，促使國人建立對文化創意產業之尊重與價值認知。透過文化的保存而魅力加值產品內容，以及文化創意產業化帶來的傳播效益，藉由文化消費行為的建立，共同分享和創造文化的內涵。藉由文化創意產業之發展，開發地方性、傳統性、創意性、手工性的文化資源，與地方產業做生態性的有機整合，建立在地化休閒生活的產業永續經營發展模式。

(2)地方政府需結合公共參與的力量，納入地方民間組織和企業團體的力量，共同規劃研擬地方的二十一世紀議程，協商進程將增加家庭對可持續發展問題的認識。實現地方二十一世紀議程的目標所訂定的願景，法令及規章都將根據地方性特色與現況發展加以評定和修正，並與國際接軌。

2.推動「永續發展」應先落實「地方文化產業」

(1)永續發展的推動須由中央的領導與支持，以及地方的實際推動，方能真正落實。在推動地方永續發展工作上，中央政府應結合地方對永續發展有興趣之社群、組織、單位或個人，對象包括地方政府首長、機關部門主管、企業主、NGO領袖、村里長、社區發展協會幹部、各級學校師生等，一同參與，併同當地關心的永續發展議題，透過討論與分享智慧的雙向交流；目的是使地方永續發展課題，能夠被公共充分認可，並在實施過程中不對公共利益構成危害或威脅，以取得經濟效益、社會效益、環境效益的協調統一。

(2)永續發展的基本前提之一是決策中廣泛的民眾參與，包含個人、群眾與人民組織參與環境影響評估，了解參與對社會具有潛在影響的重要性。在落實永續發展工作上，由地方政府會同地方民眾共同推動，增加對當地環境、社會與經濟面向的分析能力與宏觀視野，提昇公共參與的意識，開放知識與學習的機會，將是永續工作最深層也是影響最深遠的部分。

二、地方政府實施績效管理的程序主要包括那些階段？試分別說明之。（25分）

**答：**

(一)績效管理的意義：

1.根據國家績效評鑑中的績效衡量研究小組的界定，它是指「利用績效資訊協助設定共識的績效目標、進行資源配置與優先順序的排列，以告知管理者維持或改變既定計畫目標，並且報告成功符合目標的管理過程。」

2.績效管理係對於公共服務或計畫目標進行設定與實現，並對實現結果進行系統性的評鑑過程，這個過程可能包括下列幾種不同的功能性活動：

(1)績效評估：係指一個組織試圖達成某項目標、如何達成與是否達成目標的系統化過程；績效評估的對象並不是個人的績效，而是以組織績效為主。

(2)績效衡量：為了進行績效評估，必須設計一套足以衡量組織目標實現程度之指標系統，俾進行不同機關與不同時期的比較；衡量公共計畫施政成果的指標，通常包括量化與質化指標兩大類。

(3)績效追蹤：係指對於公共計畫目標的實踐過程所進行的持續性考核與記錄，如工程進度是否落後？預算是否按預定計畫支用？

3.總之，績效管理係指蒐集績效資訊、進行績效衡量、設計與執行適當的績效管理系統、推動績效評鑑的整體活動過程。

(二)地方政府實施績效管理的程序，主要包括下列階段：

1.型塑機關願景：

型塑地方政府機關的願景是實施地方績效管理的第一步。所謂共同願景是組織成員大家心中共同願望的

【版權所有，重製必究！】

景象，它不是一種空幻的理想，而是一股令人深受感召的內心力量，大家願意為這個目標而努力付出，而無怨無悔的真心追求，因此，願景可以凝聚團隊共識，凝聚組織成員無限的創造力，它是一種創造型的學習，以「追求卓越」為目標。共同願景是任何組織永續發展的關鍵要素，沒有願景，組織便欠缺衝勁力與生命力，充其量僅能作一個適應型的學習，以「滿足現狀」為目標，無法創造組織的發展生機。

## 2. 研擬策略目標：

策略目標是一個能夠兼顧機關本身特性與外在環境變遷的目標，它是對於組織競爭力的提昇極有幫助的「羅盤」；因此，策略目標不能成為講求對仗工整、詞藻華麗而毫無策略意涵的文字遊戲。目標是想要達到的最後結果，一個有意義的目標應該具備下列條件：

- (1) 優先性：政策目標一定可以依據某項標準，排列其優先順序；
- (2) 明確性：政策目標必須具體化、可測量化，千萬不能太過含糊；
- (3) 務實性：政策目標必須可能是實現的，不能設計該機關組織無法達成的目標；
- (4) 對稱性：政策目標必須與該機關的組織職掌相配合，不能超過該機關之管轄範疇；
- (5) 創新性：政策目標必須隨著社會民意的脈動與世界潮流的演進而更新，俾使機關的政策目標跟得上世界潮流與民意取向。

## 3. 規劃行動策略：

策略規畫簡單的來說，就是指「一方面先行了解自己的優勢條件與弱勢條件，另一方面則注意外在環境變遷的特質，掌握機會，逃避威脅，以研擬可行創意的行動策略」。

- (1) 優勢條件通常是機關本身所具備執行某項特定任務的「長處」、「優點」或「籌碼」；這些長處、優點或籌碼都是與其他類似機關組織相互比較所產生的競爭性優勢；機關的優勢可能來自於組織成員的動機、組織文化、組織資源或組織能力等。
- (2) 弱勢條件通常是指機關本身無法執行某項特定任務的「障礙」、「弱點」或「問題癥結點」，這些弱勢條件的來源與優勢條件相同，但是對於組織未來發展卻是致命傷。必須認識自己的弱勢條件，並且加以改進，然後再發揮自己的先天優勢條件，如此才能達到真正掌握機關的特性。
- (3) 政府機關所面對的外在環境中，可能存在著許多的「機會」，有待開發利用；但也可能是一種「威脅」，限制策略實現之可能性。無論是機會與威脅，當分析這些外在環境的特性時，必須掌握以顧客需求為導向或以市民需求為中心的環境特質，換言之，主要是分析商業市場或選民市場的問題。當組織碰到「機會」時，不要得意忘形，要盡量納入策略規畫過程中，作為推動策略的「有利時機」；但當組織遇到「威脅」時，也不要灰心喪志，要想辦法加以轉換。

## 4. 學習績效標竿：

- (1) 在績效評估活動中，最常使用的制度是「標竿學習」，所謂「標竿」係指找出績效最卓越的廠商、公司或政府機關，努力學習其所以卓越的理由，加以吸收，然後將所學習的心得，納入改革行動中，以提高機關的績效。標竿學習是提昇企業生產力、產品品質與滿足顧客需求最佳的管理工具。
- (2) 績效標竿訂定是一種過程，它並非企圖去證明你是最好的，而是學習如何成為最好的；因此，績效標竿設計本身並不會改進績效，但是它卻能提供如何改進績效的資訊。
- (3) 一般而言，標竿學習的設計可以分成兩種類型：一為內部標竿設計，主要係以政府各部門為學習對象，希望提高各部門之生產力與品質；二為外部標竿設計，主要係以卓越企業為取法對象，希望創造組織的成長空間。因此，標竿學習是一種不分公私部門、見賢思齊的全面學習運動。

## 5. 簽訂績效合約：

經過上述步驟之後，就可與各基層主管或一級主管簽訂績效合約，簽訂該合約之目的為確保主管人員真心誠意承諾實踐績效目標，如未完成，除非是不可抗力因素，否則將依該合約規定進行減薪或處罰。以台灣目前的狀況而言，恐怕不易做到此點，但至少可以將之當作是不具法律拘束力的「君子協定」，開放給社會各界及民眾檢視批評，以昭公信，俾作為檢視其績效的參考依據。

綜而論之，地方政府組織施政功能之良窳，直接影響地方自治事務之推行；然而，如何在資源有限的條件下，提昇縣市政府組織的管理績效實為當前重要的課題。近年來，績效管理已成為世界各國推動政府再造主要的改革工具，不少國內學政界甚至將之視為提昇行政效率的重要管理手段，故建立績效導向的地方政府管理已成為當前地方自治研究中相當重要的改革課題。

參考書目：1. 《公共管理：理論與實務手冊》，元照出版：民89，丘昌泰教授編著。

2. 《邁向績效導向的地方政府管理》，研考雙月刊，民91年6月，丘昌泰教授編著。

【版權所有，重製必究！】

## 乙、測驗題部分（50分）

- (D) 1 下列何者並非地方政府權力分立制的優點？  
 (A)結合直接民主與間接民主的精神，並在公民參與、議會、縣市長之間形成較密切的聯繫  
 (B)透過制衡機制，較易區別政治責任與行政責任  
 (C)較易避免議會政治延宕或「滾木效應」  
 (D)立法與行政一元化，易於培養民主政治領導人才
- (A) 2 有關地方自治的概念，下列敘述何者錯誤？  
 (A)直轄市非屬行政主體 (B)縣（市）為公法人  
 (C)鄉（鎮、市）為公法人 (D)村（里）為地方自治團體內之編組
- (B) 3 下列何者並不符合地方制度法之規定？  
 (A)地方議會或代表會之定期會，每六個月開會一次  
 (B)地方議會或代表會之定期會的日數計算，並不包括例假日或停會在內  
 (C)地方議會或代表會之定期會，係由議長、主席召集之  
 (D)地方議會或代表會之定期會的會期，每年既有次數也有日數之限制
- (A) 4 依據公職人員選舉罷免法之規定，有關競選廣告物之清除，下列敘述何者正確？  
 (A)應於投票日後七日內自行清除 (B)應於投票日後十日內自行清除  
 (C)應於投票日後七日內由各級選舉委員會清除 (D)應於投票日後十日內由各級選舉委員會清除
- (D) 5 美國地方政府組織，有採用委員制者，下列何者並非其主要的優點？  
 (A)因組織較簡單，故運用較靈活，行動比較迅速 (B)較不會發生市長制下相互牽制的弊病  
 (C)因權力一元制，行政效率較高 (D)領導和協調的功能較易於發揮
- (D) 6 下列有關地方政府的敘述，何者錯誤？  
 (A)它是一個區域性的機關，其權力行使之範圍僅能及於國家領土的一部分  
 (B)它是國家統治機關的一種  
 (C)它所管轄之事務不是全國性的，而是局部性的  
 (D)它是具有主權的統治機關
- (A) 7 有關自律規則之說明，依據地方制度法的規定，下列敘述何者錯誤？  
 (A)自律規則須報上級立法機關備查 (B)地方立法機關得訂定自律規則  
 (C)自律規則與上級自治法規牴觸者，無效 (D)原則上，由地方立法機關發布
- (D) 8 有關省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）、區及村（里）名稱的變更，須依地方制度法規定辦理，下列敘述何者正確？  
 (A)省：由省府報內政部核定  
 (B)直轄市：由直轄市政府提請內政部核定  
 (C)縣（市）：縣（市）政府提請縣（市）議會通過，由省府轉報內政部核定  
 (D)鄉（鎮、市）：由鄉（鎮、市）公所提請鄉（鎮、市）民代表會通過，報縣政府核定
- (C) 9 依據法規性質而言，「臺中市社區大學設置及管理辦法」屬於下列何者？  
 (A)自治綱要 (B)自治條例 (C)自治規則 (D)委辦規則
- (D) 10 依據司法院釋字第498號解釋，立法院所設各種委員會，依憲法第67條第2項規定，邀請地方自治團體行政機關之公務員到會備詢時，該公務員是否必須到會？  
 (A)基於地方自治團體自主、獨立之地位，不必到會  
 (B)基於尊重中央監督權之行使，必須到會  
 (C)基於中央政府與地方政府為一體之認知，必須到會  
 (D)除法律明定應到會備詢者外，得衡酌到會說明之必要性，決定是否到會
- (B) 11 地方人民須滿足下列那三項積極資格才能行使選舉權？①中華民國國民 ②受監護宣告尚未撤銷者 ③年滿20歲 ④褫奪公權尚未撤銷者 ⑤登記為選民 ⑥在各該選舉區繼續居住4個月以上  
 (A)①②⑤ (B)①③⑥ (C)②④⑥ (D)②⑤⑥
- (C) 12 依據地方制度法第25條規定，自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱為：  
 (A)自治規章 (B)自治規則 (C)自治條例 (D)自治規約
- (C) 13 下列有關我國地方議員、代表之敘述，何者錯誤？  
 (A)地方議員、代表除現行犯、通緝犯外，在會期內，非經該議會、代表會之同意，不得逮捕或拘禁

- (B)地方議員、代表得支研究費等必要費用；在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費  
 (C)地方議員、代表在議會、代表會開會時所發表之言論，無論是否有關會議事項或無違法，對外均不負責任  
 (D)地方議員、代表在議會、代表會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請地方首長或單位主管列席說明
- (C) 14 下列有關我國地方議員、代表之補選的敘述，何者錯誤？  
 (A)地方議員、代表辭職、去職或死亡，其缺額達總名額十分之三以上  
 (B)地方議員、代表辭職、去職或死亡，同一選舉區缺額達二分之一以上  
 (C)地方議員、代表所遺任期不足二年，且缺額未達總名額三分之一時，不再補選  
 (D)補選之直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表，以補足所遺任期為限
- (A) 15 下列那一項不是我國上級政府或主管機關對於下級政府或機關的矯正處分權？  
 (A)代議決權 (B)代執行權 (C)廢止或撤銷權 (D)停職或解職權
- (B) 16 下列有關我國地方監督的敘述，何者錯誤？  
 (A)中央政府可對地方政府採取行政、立法、司法、考試、監察五種監督  
 (B)上級地方政府對下級地方政府採取行政、立法、監察三種監督  
 (C)考試院對各級地方政府有人事監督權  
 (D)監察院對地方公務人員認為有違法失職情事，得提出糾舉或彈劾
- (D) 17 縣（市）議員犯組織犯罪防制條例之罪，經判處有期徒刑以上之刑確定者，是由何者來解除其職權？  
 (A)總統 (B)行政院 (C)司法院 (D)內政部
- (B) 18 下列有關委辦規則之敘述，何者錯誤？  
 (A)委辦規則不得與憲法、中央法規牴觸 (B)委辦規則由地方立法機關訂定  
 (C)委辦規則受中央或上級委辦機關監督 (D)委辦規則名稱準用自治規則之規定
- (A) 19 下列那一部法律有助於地方政府透明度的提升？  
 (A)政府資訊公開法 (B)地方行政機關組織準則  
 (C)公職人員利益衝突迴避法 (D)擴大公共建設投資特別條例
- (B) 20 依據政府資訊公開法規定，地方政府資訊應主動公開或依人民申請提供之。下列敘述何者正確？  
 (A)政府機關作成意思決定前，除對公益有必要者外，內部單位之擬稿或其他準備作業均得公開  
 (B)政府機關之預算及決算書、書面之公共工程及採購契約，以及合議制機關之會議紀錄均得公開  
 (C)政府機關基於行政效率，得公開或提供個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權  
 (D)與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以被動公開為原則
- (B) 21 國家機關為統治上之必要或實施地方自治的便利，將全國劃分成為許多政府與行政區域，每個地方政府各有一定轄境。此一定義在我國稱之為：  
 (A)行政規劃 (B)行政區劃 (C)國土再造 (D)廣域行政
- (C) 22 下列有關設置地方自治團體人口數標準的敘述，何者正確？  
 (A)準用直轄市之縣，人口數須達二百五十萬人以上  
 (B)得設直轄市者，人口數須達一百五十萬人以上  
 (C)得設市者，人口數須達五十萬人以上  
 (D)得設縣轄市者，人口數須達二十萬人以上
- (D) 23 下列各項稅則中，那一項是不屬於直轄市及縣（市）者？  
 (A)房屋稅 (B)印花稅 (C)使用牌照稅 (D)貨物稅
- (D) 24 下列那一項不是我國中央政府對地方政府的行政監督權？  
 (A)指揮委辦 (B)核定備查 (C)矯正處分 (D)懲戒
- (C) 25 下列有關地方租稅權的敘述，何者錯誤？  
 (A)完整的租稅權包括租稅立法權、租稅行政權、租稅收益權  
 (B)具有量能及重分配作用的累進稅應劃歸中央  
 (C)稅基在各行政區間有高度分布不均的租稅，基於因地制宜性質，應劃歸地方政府來徵收  
 (D)稅基在各行政區間具有高度移動性者，應劃歸中央政府來徵收

【版權所有，重製必究！】