

《地方自治概要》

試題評析

今年考題，屬近年試題中最難的一份！雖同往年只出兩題申論題，但題型、題旨、題意，均與往年出題走向迥異，且差異性極大。第一題「多層次治理」為全球治理之延伸概念，本班授課及總複習時，即一再強調「地方治理」之重要性，並反覆演練；第二題「地方財政權」則為學理題型，惟有與實務結合論述，方能切題，要得高分實屬不易。綜而言之，一般考生可拿50~60分，程度較佳同學可得70分左右。

甲、申論題部份：

一、試說明何謂在府際關係中的多層次治理(multi-level governance)? 其與傳統府際關係有何差別?

答：

(一)所謂「多層次治理」(multi-level governance)，係由蓋利·馬克Gary Marks (1992) 首先採用此一意涵，Marks的論述主要在於說明跨疆界、跨層級的一種「多層次」結構運作，用以探討歐盟制度改革後所面臨的結構性問題，接著引起其他學者進一步探討多層次治理概念，並廣泛運用在相關研究上。

1.多層次治理包含垂直與水平面向，「多層次」意指政府的公共政策決策在各層級行政管轄領域的互動性與相互依存性增加，「治理」亦指政府與非政府行為者間在各行政領域的互動性、相互依存性也愈來愈密集。

2.多層次治理具四種特徵：

(1)一般目的之管轄：其決策權係分散在各行政功能管轄領域；

(2)非交叉型成員：其成員都屬單一行政機關領域內，例如：中央政府、邦政府、區政府、地方政府等，並無跨機關或跨單位成員。

(3)管轄層級有限性：此一類型多層次治理涵蓋管轄層級較少且單純，例如，其府際權力關係可能僅涉及聯邦、邦及地方政府三個層級而已；

(4)整體性且是持久性組織構造。

3.多層次治理概念的提出，與民族國家及中央政府角色改變有密切關係，雖然國家或政府機關對社會的控制與管制角色不變，但是其他層次和其他行為者，包括非國家行為者、非政府行為者在政治舞台或是社會經濟中也紛紛扮演重要角色，且已經廣泛被研究以及深入討論，其有關非國家或是非政府的研究文獻已經累積無數，這些研究文獻大都同意非國家行為者、非政府行為者逐漸參與政府決策，參與制定公共政策，影響政府政策等，甚至指出非政府的角色已經能與政府平起平坐，或至少與政府機構有密切的互動關係。換言之，中央政府已經釋出許多權威性決策權力給予非政府部門。所謂「治理」已經不再僅僅是中央政府獨佔權力，而是由「多元管轄機構」所構成，並形成多層次治理型態。

(二)「多層次治理」與傳統府際關係之差別

1.多層次治理：指全球網絡連鎖關係的形成，業已強化了國家與國家、企業與企業，甚至人類彼此之間的相互連接與相互依賴，且在政治、經濟、產業、科技、文化的訊息交流上有著愈來愈為快速的交互影響。質言之，地球的任何角落所發生的事件或決策，都可能廣為周知，也可能會有全球性的重大影響。

2.正因為全球化時代的到來，國家(尤其是中央政府)必須與國際或超國家組織、區域經濟整合組織、府際組織(如地方政府、行政法人、獨立機關等)，以及企業及其他的民間組織，在全球場域中進行競爭與合作。也就是說，全球的場域會成為上開行動者所混合而成的新系統，更是一種新治理型態的網絡關係；且多層次治理興起之後，國家的主權(尤其是政治經濟的決策權力)將不斷分散，甚至流失，而重新掌握在國際或超國家組織、區域經濟整合組織、府際組織，以及企業與其他民間組織手中，國家(中央政府)僅為其中的某個行動者而已。亦即，「集體的決策」將是全球化時代的新治理模式，例如：企業會影響政府的決策，而政府也會引導企業並授權地方政府或民間團體，但也深受區域整合機制暨其他超國家組織的影響。

3.也就是說，「治理」也可以被解讀為資源交換、權力互賴的運作過程，而形諸於公部門、私部門以及第三部門(如：非營利組織、自願性團體等)之間。具體來說，「多層次治理」如放置在中央與地方之間，新政府運動的時代，則可以用「地方分權」的作法來達成；「多層次治理」如放置在政府與企業之間，就應該做到「市場分權」；「多層次治理」如放置在政府(中央、地方)以及第三部門之間，則必須做到「社

會分權」。唯有如此，才能稱為新的多層次治理結構，凡此均與傳統的府際關係，由政府(尤其是中央政府)負擔服務人民的職能、僅由中央政府權威性地向地方級政府做垂直片面分權，產生莫大之結構性差異。

二、何謂「地方財政權」？請分別從地方與國家、地方與居民間的關係二方面陳述其意涵。(25分)

答：

(一)所謂地方財政權，廣義而言係包括地方支出權與地方收入權。謹分述如下：

1.地方支出：

(1)所謂地方支出，乃指地方政府為滿足轄區內人民之需要，從事各種公共活動，所需一切經費之支付。

(2)地方制度法之規定：

①直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)之收入及支出，應依本法及財政收支劃分法規定辦理。(§67)

②中央費用與地方費用之區分，應明定由中央全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及地方自治團體全額負擔之項目。中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體。區分標準，應於相關法律定之。(§70)

(3)財政收支劃分法之規定：

①各級政府之支出劃分如下：A.中央立法並執行者，歸中央。B.直轄市立法並執行者，歸直轄市。C.由縣(市)立法並執行者，歸縣(市)。D.由鄉(鎮、市)立法並執行者，歸鄉(鎮、市)。

②如需交由下級政府執行者，其經費之負擔，除法律另有規定外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。由中央或直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)二個以上同級或不同級政府共同辦理者，其經費應由中央或各該直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)按比例分擔之。各地地方政府未依第二項及前項規定負擔應負擔之經費時，其上級政府得扣減其補助費。

2.地方收入：

(1)地方收入的意義：乃指地方政府為欲供給其任務上之各種需要，或本公法上之行為，行強制之賦課，或以私法上之原則，行交換手段獲得之種種收入。

(2)地制法中之地方收入：稅課收入、工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、補助收入、捐獻及贈與收入、自治稅捐收入、其他收入。(§63-65)

(3)財政收支劃分法規定各級政府之稅收：

①直轄市及縣(市)稅(§12)：包括土地稅、地價稅、土地增值稅、房屋稅、使用牌照稅、契稅、娛樂稅、特別稅課。

②國稅中之統籌分配款(§8)：所得稅總收入百分之十、營業稅總收入之百分之四十及貨物稅總收入百分之十，應由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)。

(二)就地方與國家間之關係言之，地方財政權之意涵包括：

1.依事務的效果而定：事務之利害影響及於全國者，屬於國家，由中央政府負責。如果事務之利害影響僅及於一地區者，則屬於地方，交由各地方政府負責，以應各地之需要。

2.依經營之便利而定：凡事務有全國一致之需要，由中央經營較為便利者，即交由中央政府負責。凡事務需因地制宜者，且由地方政府經營為宜者，由各該地方政府辦理。

3.依處理的能力而定：凡事務需要高深知識技術處理或需鉅大經費，非地方所能勝任者，由中央政府負責。反之，不需要高深知識技術處理或所需經費較少者，歸於地方，由各該地方政府負責。

(三)就地方與居民間之關係言之，地方財政權之意涵包括：

1.地方政府有其固定職務，既有固定職務，自應有固定之收入以支應一切支出。因此，中央政府乃參酌地方政府之實際需要，選定若干財源，以法律規定為其合法之收入。地方政府收入無著，事事仰賴上級政府撥款維持，各項事務可能因此而受牽制。是故，有法定收入才是地方政府財政獨立的條件。

2.凡依法規定由地方政府辦理之事務，地方政府即得按照實際情形或需要，斟酌緩急先後，預計其數額，決定其支出。如地方政府無此權限，一切由上級政府統籌支應，則地方財政自無獨立可言。

3.地方政府執行職務，有必要之支出，自應有預定之收入，蓋必收支平衡，對其應付之職務，方能順利推行。否則即使上級政府能給予補助，在數額及時效上是否能配合，仍有所疑慮。因此，欲求地方財政之獨立，財政收支應自求平衡。

4. 地方政府的預算，必須由地方政府自行編製。蓋必如是，地方政府之支出才能切合實際需要，收入亦能顧及人民負擔，這才是獨立的地方財政。
5. 地方政府既有法定收入，又能自行決定支出，又自行編製預算，則必存有若干法定數額現金財物。此項財物之保管，應自設公庫自行處理，俾使實際收支之執行，與管理收支之事物，相互配合，如此一來，財政制度才能健全。

乙、測驗題部分：

- A1 下列敘述，何者有誤？
 (A) 省諮議會諮議員為政務人員，應與行政院院長同進退
 (B) 省政府委員為政務人員，應與行政院院長同進退
 (C) 省政府委員、省諮議會諮議員均由行政院院長提請總統任命之
 (D) 省政府委員無任期保障、省諮議會諮議員有任期保障
- C2 下列何者非屬於地方自治的要素？
 (A) 特定地域 (B) 地方人民 (C) 政府主權 (D) 地方政府
- A3 依司法院大法官釋字第 467 號解釋，關於台灣省制之地位，下列敘述何者正確？
 (A) 台灣省為地方制度層級之地位仍未喪失 (B) 台灣省為地方制度層級之地位已喪失
 (C) 台灣省尚具備自主組織權 (D) 台灣省為地方制度層級之地位未定論
- D4 依地方稅法通則第 3 條規定，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所得視自治財政需要，開徵地方稅課，下列何種稅課不得開徵？
 (A) 特別稅課 (B) 臨時稅課 (C) 附加稅課 (D) 轄區外之交易稅課
- C5 地方制度法第 7 條規定，村（里）、鄰之編組及調整辦法由何者另定之？
 (A) 行政院 (B) 內政部 (C) 直轄市、縣（市） (D) 鄉鎮市
- B6 依地方制度法第 54 條規定，直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會之組織，由下列那一機關擬訂準則，報行政院核定之？
 (A) 立法院 (B) 內政部 (C) 各級地方行政機關 (D) 各級地方議會的上級機關
- C7 在中央與地方政府間權力關係的四種連續型態中，何者地方分權程度最低？
 (A) 權力轉移（devolution） (B) 地方分權（decentralization）
 (C) 分工性地方分權（de-concentration） (D) 聯邦主義（federalism）
- A8 國家對於地方自治團體之違法行為，得權衡違法程度之輕重及採取監督措施後可能之影響，決定是否以及如何採取行動。此自治監督原則，謂之：
 (A) 便宜原則 (B) 法定原則 (C) 比例原則 (D) 透明原則
- B9 中央機關與地方機關間的關係，當中央機關依法規將權限、職掌內之部分事項，委予地方機關，並以委受機關名義行之，此行為謂之：
 (A) 委託 (B) 委任 (C) 授權 (D) 代理
- D10 有關縣市議會臨時會之召開，下列敘述何者錯誤？
 (A) 可應議員總額三分之一以上之請求召開 (B) 應於縣市長提出請求十日內召開
 (C) 臨時會召開之次數，每年至多六次 (D) 臨時會召開之天數，每次不得超過十日

- A 11 下列何者非屬鄉鎮市自治事項的範圍？
 (A)防汛工程之管理 (B)垃圾清潔之處理 (C)公立托兒所之辦理 (D)調解業務之處理
- C 12 地方公職人員候選人的積極資格在年齡方面，直轄市長、縣（市）長候選人須年滿幾歲？
 (A)二十三歲 (B)二十六歲 (C)三十歲 (D)三十五歲
- A 13 某縣轄市不依廢棄物清理法處理其轄區內之垃圾，請問下列敘述何者錯誤？
 (A)應由行政院環境保護署代行處理 (B)縣政府應對之發布作為命令
 (C)對於作為命令，該縣轄市可以提出申訴 (D)代行處理之費用應由該縣轄市負擔
- B 14 近年來學界與政界皆有提倡縣市合併之議，以對應區域治理之問題，然此牽涉到行政區劃調整之法源依據。依我國憲法本文之規定，行政區劃之調整應如何處理？
 (A)中央立法機關通過區域計畫 (B)中央立法機關通過行政區劃法
 (C)中央行政機關得自行發布行政命令 (D)各相關地方自治團體得在彼此同意後自行訂定自治法規
- C 15 下列有關社區與村里人事制度之敘述，何者正確？
 (A)村里長由縣市長任命，社區發展協會理事長與村里幹事則由民選產生
 (B)社區發展協會理事長需有社區規劃師之資格，村里長與村里幹事則不需要
 (C)村里幹事需有公務員之資格，社區發展協會理事長與村里長則不需要
 (D)村里長與村里幹事是公職人員，社區發展協會理事長則為公務員
- A 16 地方政府策略績效目標值的設定需具備 SMART 五大條件，下列何者不屬於這五大條件？
 (A)優勢 (Strength) (B)可衡量 (Measurable)
 (C)結果導向 (Result-oriented) (D)時限性 (Time-bounded)
- B 17 在政策評估時，若評估焦點為「交通擁擠的時間減少了嗎？」請問這是屬於那種評估？
 (A)投入評估 (B)產出評估 (C)公共服務評估 (D)滿意度評估
- C 18 下列何一國家於 2000 年成立了區域統合單位 (Regional Coordination Unit, RCU)，區域發展策略中包含了經濟、運輸、空間發展、垃圾、犯罪、住宅、文化、鄉村等發展計劃策略，希望使區域統合單位成為一高度企業性之組織體：
 (A)美國 (B)日本 (C)英國 (D)德國
- B 19 依據公民投票法之規定，下列有關地方性公民投票之敘述，何者正確？
 (A)公民投票提案人數與連署人數，應達提案時最近一次地方行政首長選舉選舉人總數千分之一與百分之一以上
 (B)地方性公民投票之主管機關為直轄市政府與縣市政府，鄉鎮市公所則否
 (C)投票人數未達有選舉權者總數三分之一以上者，即為否決
 (D)在居住地住滿四個月以上，即有該地方行政區域內之公民投票權
- D 20 根據地方制度法規定，直轄市有原住民人口在多少人以上者，於該法規定總額內應有原住民選出之直轄市議員？
 (A)一千人 (B)二千人 (C)三千人 (D)四千人
- B 21 由中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之款項，應以總額百分之多少為特別統籌分配稅款？
 (A)百分之五 (B)百分之六 (C)百分之九 (D)百分之十
- C 22 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，於百分之多少範圍內，予以調高，訂定徵收率（額）？
 (A)百分之二十 (B)百分之二十五 (C)百分之三十 (D)百分之三十五
- B 23 依財政收支劃分法第 37-1 條規定，地方政府應就其基準財政收入及其他經常性之收入，優先支應下列何種支出？
 (A)地方政府臨時性員工的人事費 (B)地方基本設施或小型建設經費
 (C)非經常性支出 (D)其他非屬於地方政府應行辦理之地方性事務經費
- C 24 有關地方決算書的審議，下列敘述何者錯誤？
 (A)直轄市應在會計年度結束後四個月內送審計機關審議
 (B)縣（市）應在會計年度結束後四個月內送審計機關審議
 (C)縣轄市應在會計年度結束後二個月內送審計機關審議
 (D)鄉鎮應在會計年度結束後六個月內送立法機關審議
- D 25 依地方制度法第 55 條規定，直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免，其所屬一級機關首長除主計、人事、警察及那一位首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之？
 (A)會計 (B)環保 (C)民政 (D)政風