

# 99 年公務人員普通考試【地方自治概要】試題及解答

## 99 年公務人員普通考試試題

代號：40260 全一張  
(正面)

類 科：一般民政  
科 目：地方自治概要  
考試時間：1 小時 30 分

座號：\_\_\_\_\_

※注意：禁止使用電子計算器。

### 甲、申論題部分：(50 分)

- (一)不必抄題，作答時請將試題題號及答案依照順序寫在申論試卷上，於本試題上作答者，不予計分。  
(二)請以藍、黑色鋼筆或原子筆在申論試卷上作答。

一、在地方政府研究領域中，關於「府際關係」的分析模式有那些？試述其要。(25 分)

二、請簡述今日地方民眾參與公共事務可透過那些途徑？各途徑的內容又為何？(25 分)

### 乙、測驗題部分：(50 分)

代號：6402

- (一)本試題為單一選擇題，請選出一個正確或最適當的答案，複選作答者，該題不予計分。  
(二)共 25 題，每題 2 分，須用 2B 鉛筆在試卡上依題號清楚劃記，於本試題或申論試卷上作答者，不予計分。

- 下列何者為公法人？  
(A)台南縣 (B)自來水公司 (C)台灣省 (D)國立高雄大學
- 依地方制度法的規定，下列何者並非直轄市民、縣(市)民、鄉(鎮、市)民之權利？  
(A)對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權 (B)有應考試、服公職之權  
(C)對於地方公共設施有使用之權 (D)對於地方政府資訊，有依法請求公開之權
- 下列那些是地方自治團體委辦事項的特色？①上級政府的事務 ②須在上級政府指揮監督下辦理 ③委辦事項之委交須依法律、上級法規或規章為之 ④地方自治團體須負政策規劃與政策執行責任  
(A)①②③ (B)①②③④ (C)①②④ (D)②③④
- 下列有關公共造產之經營，何者正確？  
(A)公共造產經營方式，經各該地方立法機關議決後，縣(市)政府應報內政部核定  
(B)公共造產經營方式，經各該地方立法機關議決後，鄉(鎮、市)公所應報縣政府核定，並送內政部備查  
(C)公共造產之結束經營，經各該地方立法機關議決後，縣(市)政府應報內政部備查  
(D)公共造產之結束經營，經各該地方立法機關議決後，鄉(鎮、市)公所應報縣政府核定，並送內政部備查
- 地方性公民投票案連署人數，應達提案時最近一次直轄市、縣(市)長選舉選舉人總數的多少以上？  
(A)百分之一 (B)百分之五 (C)千分之一 (D)千分之五
- 若縣與鄉鎮市間在自治事項事權上發生爭議時，依「地方制度法」應如何解決？  
(A)由行政院協調解決之 (B)由省政府協調解決之  
(C)由內政部會同中央各該主管機關解決之 (D)由內政部協調解決之
- 縣(市)議會每六個月召開一次定期會，議員 41 人以上者，最多不得超過幾日？  
(A) 30 日 (B) 40 日 (C) 50 日 (D) 60 日
- 地方議員、代表於辭職書送達議會、代表會後，其辭職於何時生效？  
(A)即行生效 (B)全體議員、代表總額過半數同意後生效  
(C)議員、代表出席過半數同意後生效 (D)議會、代表會報請內政部同意後生效
- 依地方制度法規定，有關直轄市議會、縣市議會、鄉鎮市民代表會因審查預算延長之會期，下列規定何者有誤？  
(A)鄉鎮市民代表會不得超過 5 日 (B)縣市議會不得超過 8 日  
(C)直轄市議會不得超過 10 日 (D)不得作為質詢之用
- 我國憲法第 111 條規定，如有未列舉事項發生，引發中央與地方權限爭議時，應如何處理？  
(A)由行政院解決 (B)由內政部解決 (C)由立法院解決 (D)由司法院解釋

(請接背面)

# 99 年公務人員普通考試試題

代號：40260 全一張  
(背面)

類 科：一般民政  
科 目：地方自治概要

- 11 依地方制度法第 59 條規定，下列有關村里長之敘述何者不正確？  
(A)有給職 (B)任期四年 (C)連選得連任 (D)由村里民依法選舉之
- 12 下列那些是地方制度法明定之地方自治團體？①直轄市 ②縣(市) ③鄉(鎮、市) ④區 ⑤村(里)  
(A)①② (B)①②③ (C)①②③④ (D)①②③④⑤
- 13 依地方制度法第 36 條規定，下列何者不是縣市議會職權？  
(A)議決縣市政府組織自治條例 (B)議決縣市財產之處分  
(C)議決縣市特別稅課 (D)議決縣市行政規則
- 14 地方政府績效管理的第一步驟，在於形塑機關願景。下列有關願景的敘述何者錯誤？  
(A)願景內容只是機關首長個人施政承諾 (B)願景可以凝聚成員與團隊共識  
(C)每位成員都要對願景產生支持感與認同感 (D)願景一定是透過基本任務可以實現的
- 15 一套正式或非正式的規則、結構與過程，用以規範個人或組織影響其他利害關係人，共同制定攸關地方福利的政策方案，這是下列何種概念的呈現？  
(A)地方自治 (B)地方政府 (C)地方治理 (D)地方分權
- 16 社區居民欲自行發起成立社區發展協會，需要年滿二十歲的公民幾人作為發起人？  
(A) 20 人 (B) 30 人 (C) 40 人 (D) 50 人
- 17 下列何者不屬於「社區發展工作綱要」所規定社區發展工作的內容？  
(A)公共設施建設 (B)生產福利建設 (C)都市計畫建設 (D)精神倫理建設
- 18 依地方制度法第 69 條規定，各上級政府為謀地方均衡發展，下列敘述何者正確？  
(A)對於財力較差之地方政府應酌予補助 (B)對財力較差之地方政府增加其統籌分配款  
(C)對財力較優之地方政府不予補助 (D)對財力較優之地方政府強制取得協助金
- 19 縣(市)政府應設地方性公民投票審議委員會，審議地方性公民投票事項之認定，縣(市)公民投票審議委員會之決定，應函送何者核定？  
(A)縣議會 (B)內政部  
(C)行政院 (D)行政院公民投票審議委員會
- 20 Janet Newman 曾以集權、分權為縱軸，秩序、變遷為橫軸，將治理模式分為四種，其中若地方治理是採創新變遷及分權化，則是屬何種模式？  
(A)自我治理模式 (B)開放系統模式 (C)層級模式 (D)理性目標模式
- 21 依地方制度法的規定，下列有關地方自治團體的敘述何者錯誤？  
(A)具有公法人地位的團體 (B)即指直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)  
(C)單指行政機關，並不包含立法機關 (D)主要權責為辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項
- 22 縣(市)公民投票提案、連署應附具文件、查核程序及公聽會之舉辦，由縣(市)以何種方式定之？  
(A)自治規則 (B)自治條例 (C)報請內政部 (D)報請行政院
- 23 依地方制度法規定，直轄市總預算案，直轄市政府應於會計年度開始多久前送達直轄市議會？  
(A) 1 個月 (B) 2 個月 (C) 3 個月 (D) 4 個月
- 24 依地方制度法規定，縣(市)議會議長罷免案之提出，應有多少議員之簽署？  
(A)總額四分之一以上 (B)總額三分之一以上 (C)總額二分之一以上 (D)總額三分之二以上
- 25 根據我國地方制度法規定，自治法規、委辦規則除特定有施行日期者，自公布或發布之日起算至第幾日起發生效力？  
(A)第 1 日 (B)第 3 日 (C)第 10 日 (D)第 30 日

## 甲、申論題部分

### 一、府際關係的分析模式

(一)府際關係的意義，從法律層面以及行政學之層面來加以說明時，會產生觀點上的差距，但是在本質上則較無差異。如依據憲法第 111 條以及地方制度法相關規定加以理解，所謂的府際關係，指的是中央與地方以及地方與地方之間的關係。而如依據行政學觀點加以說明，則自其最基本的涵義而言，府際關係乃是發生於各類型及各層級政府之間重要的活動或互動的關係型態，而這項界定可以進一步從五個特色來加以說明：

- 1.府際關係，除了憲法上所規範的政府參與型態之外，包括全國與地方、區域與地方、全國與區域、地方與地方及準政府組織與私人組織的關係變化。
- 2.府際關係，為人性因素的考量，並重視在不同治理單位的官員關係之活動和態度。
- 3.府際關係，涉及到官員之間持續接觸與資訊或意見交換的關係。
- 4.府際關係在運作過程中，涵蓋了在不同政府層級之所有參與者，如立法者、法官、執行者在決策過程中所扮演的角色。
- 5.府際關係是一種政策面向的觀點，涉及到跨區域且在政策形成、執行、評估過程中行動者的互動關係。

(二)府際關係的分析模式，依據相關學說見解，並沒有一定的標準，而產生相當程度的歧異性。而且，依據其所採取的府際關係基礎理論之不同，亦會產生不同之分類結果。惟依據府際關係在行政學上之定義，以及中央與地方分權、中央與地方均權、地方自治、地方治理基礎模式之概念，可以將之整理為：

- 1.中央與地方互動分析模式：其謂，府際關係乃是一種權力互動現象，其關係研究係考量並釐清包括：憲政體制規範、相關行為者、目標價值、權力結構、遊戲規則、利害得失、環境系絡等諸多地方自治運作變數，本模式係偏向中央集權與地方分權之整合互動分析途徑，當然財政運作亦受上開諸因素影響而隨之改變。
- 2.新公共管理分析模式  
一九八〇年代中期以後，由於全球性的政府財政萎縮，以及希望用最少成本換取更多實際的需求，因此又形成另一波改革的風潮。這個風潮象徵著守舊的官僚對大眾需求的回應文化逐漸轉化為基於誘因及績效導向的企業文化；從強調經驗、知識與認同感的官僚運作逐漸改變為重視結果導向、管理技

巧、合夥計畫以及績效協定的公共服務，這種公共部門管理價值的改變可以稱之為新公共管理（new public management, NPM），或市場基礎的公共行政（market-based public administration）、企業精神政府（entrepreneurial government）、管理主義（managerialism）等，儘管名稱各異，但基本上皆描述同樣現象。

### 3.自主與控制、合作與競爭分析模式

此種模式認為，在府際關係運作中，一直存在兩個爭辯點，一為中央控制與地方自主問題；另一為相互間合作與競爭問題，此兩問題的相互關係，亦構成分析府際關係各項問題的途徑與模式。首先探討第一個問題，中央的控制在於尋求一種適當的宏觀調控措施，以確保全國一致性政策的推動；地方自主則關係到地方政府的權力擁有程度，能否因地制宜充分回應社群的偏好和需求。這兩種相對權力關係是由兩股作用力所構成：(1)向心力：即維持秩序的力量，中央對地方所施予之控制力；(2)離心力：即自由的力量，中央賦予地方更多自主性能力。一個國家中央與地方府際關係能否運作的良善，則在乎於這兩種作用力的交互作用之下所形成的中央權力不致於過大，具有一種導航政策（steering policy）的能力，同時地方在中央導航之下又具有充分權能。當然這種結果的產生更取決於中央與地方府際關係運作時自主性的類型、責任的性質及可資運用的財政裁量權等三方面的因素而定。

## 二、人民參與公共事務的途徑與內容

(一)從民眾或團體參與公共事務的概念來看，在概念上，屬於公民參與的範疇。所謂的公民參與（citizen participation），是一個較為廣義的概念，指的是民眾的行為與涉入之過程，其能主動參與一個方案、團體、組織（機構）或環境當中的決策，這些包括影響他們的工作職場、醫療院所、鄰里、學校、宗教集會、社會等，也有像致力於環境改造的草根（grassroots）社區組織（community organizing）。公民參與的概念和「賦權」（empowerment）、「自助」（self-help）、「協同合作」（collaboration）與「社群意識」（sense of community）之間是息息相關的。

(二)參與地方公共事務，在概念上屬於一種公民涉入的型態，而公民涉入的型態，可以分為以下幾個層次：

- 1.公民控制（citizen power）：舉凡政府的各項政策性或事務性的運行，非由政府官員或政治精英來控制，概由公民意見的回饋，主導

整個政府運行的方向。

2. 授權權力 (delegated power)：此謂政府各部會的公權力運行，應該要進一步地授權民間私部門團體、公民團體，或志願團體，讓該等民間組織替代過往的官僚主導模式。
3. 夥伴關係 (partnership)：此點認為政府與公民並非由上對下的關係，而係水平的夥伴關係；透過權力的透明運作，讓公共事務的運行，由民間與政府共同治理。
4. 政策諮商 (consultation)：政府重要的公權力運作，尤其如果是牽涉到人民權利的得喪變更的話，那政府應該要與受政策衝擊的利害關係人進行商議，讓公民意見注入政府政策的形成。
5. 政策告知 (informing)：在這個階段，公民涉入的程度又弱了一些，這個層次的政府權力運作，僅為政府單向、片面的運行，而非雙向的政策意見交流。
6. 政策安撫 (placation)：這個層次的政府態度，它輕蔑公民的意見，認為公民參與是麻煩而棘手的事務。所以政府的公民參與運作，乃係有限的開放，並非真心的投入。
7. 政策治療 (therapy)：此觀點認為，政府的公權力運行，並不須要公民涉入，其政策運行為政府意志的單方貫徹。僅須於政策發生錯誤，或損害人民權利之時，事後彌補即可。
8. 單方控制 (manipulation)：這個層次的公民涉入可謂全無，人民沒有任何的參與機會或管道。所有的政府公共政策運行，皆為政府單向控制。

從層次上而言，較為理想的公共參與，應該是上述第 1 點至第 3 點的涉入型態。

### (三) 公民參與公共事務的途徑與內容：

1. 政治上的參與：參與公共事務，就是認同這個社會的某項價值。因為公共事務是群體型態的活動，主要活動途徑有遊行、參與公共團體或者對於政治決策系統進行遊說的行為。其活動目的主要在於表達公眾意見、發現社會問題、提供大眾解決社會問題與需求的管道，最後影響政治系統的權威決策。因此，政治系統在綜合各方利益與意見，經過評估與審議後，形成對公眾產生影響的政策或法律。而政黨，正是政治權威決策系統中，不可或缺的群體類型角色，政黨主導了政治過程中，主要的活動與未來目標。而對於公共事務產生最直接的影響，就是參與競選活動，在民主制度精神中，選票就是人民意志的表現與認同。透過參與選舉，進入政治決策系統，影響系統中的權威決策，左右政府政策或法律的輸出方向與目的。
2. 社區營造的參與：民眾以加入社區組織和參

與民間組織的方式，實踐其對於公共事務的關懷與改造。我國的社區總體營造概念，重點在於住民參與及居民自力營造；而以建立社區文化、凝聚社區共識、建構社區生命共同體的概念，來作為主要目標，其主要目的，是為了整合「人、文、地、產、景」五大社區發產面向。「人」指的是社區居民的需求的滿足、人際關係的經營和生活福祉之創造。「文」指的是社區共同歷史文化之延續，藝文活動之經營以及終身學習等。「地」指的是地理環境的保育與特色發揚，在地性的延續。「產」指的是在地產業與經濟活動的集體經營，地產的創發與行銷等。「景」指的是社區公共空間之營造、生活環境的永續經營、獨特景觀的創造、居民自力營造等。另外，其他的定義像「以社區共同體的存在和意識作為前提和目標，藉著社區總體營造理念的推動與社區居民積極參與地方公共事務，凝聚社區共識，讓各地方社區建立屬於這個社區的意象」亦是此種理念。

3. 公共管理的參與：現今公共管理的型態，乃轉變為由政府、民間企業、非營利組織、社區、義工共同參與的形態，形成多元參與和相互競爭的型態。這種競爭型的行政或管理可稱為轉換型管理主義，此即為目前管理主義的特色。而透過社會制約的力量，促成公民積極的參與公共事務，例如規約、獎勵、宗教、義工制度、法令等促使公民服從，而形成公民參與從事公共管理任務。此外，透過各種傳播媒體的接近與使用，例如網路、電視、廣播等方式，提出意見，參與公共問題的討論與論述，也是一種公共事務參與的型態，將有助於形成輿論，而成為一種施政的指標概念。

## 乙、測驗題部分

- 1.(A) 本題重點在於選出最適合地方自治團體公法人意義的選項，因此答案為(A)。省為行政院派出機關，並非地方自治團體公法人。
- 2.(B) 依據地方制度法第 16 條之規定：「直轄市民、縣(市)民、鄉(鎮、市)民之權利如下：一、對於地方公職人員有依法選舉、罷免之權。二、對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權。三、對於地方公共設施有使用之權。四、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。五、對於地方政府資訊，有依法請求公開之權。六、其他依法律及自治法規賦予之權利。」

- 3.(A) 依據地方制度法第 2 條第 3 款之規定：「委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。」
- 4.(C) 依據公共造產獎助及管理辦法第 11 條之規定：「公共造產之結束經營，經各該立法機關議決後，縣（市）政府應報本部備查，鄉（鎮、市）公所應報縣政府備查，並副知本部。」
- 5.(B) 依據公民投票法第 27 條第 2 項之規定：「公民投票案連署人數，應達提案時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數百分之五以上。」
- 6.(C) 依據地方制度法第 77 條第 1 項之規定：「中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院會議決之；縣與鄉（鎮、市）間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主管機關解決之。」
- 7.(B) 依據地方制度法第 34 條第 1 項第 2 款之規定：「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會會議，除每屆成立大會外，定期會每六個月開會一次，由議長、主席召集之，議長、主席如未依法召集時，由副議長、副主席召集之；副議長、副主席亦不依法召集時，由過半數議員、代表互推一人召集之。每次會期包括例假日或停會在內，依下列規定：二、縣（市）議會議員總額四十人以下者，不得超過三十日；四十一人以上者不得超過四十日。」
- 8.(A) 依據地方制度法第 81 條第 3 項之規定：「第一項直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表之辭職，應以書面向直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會提出，於辭職書送達議會、代表會時，即行生效。」
- 9.(B) 依據地方制度法第 34 條第 2 項之規定：「前項每年審議總預算之定期會，會期屆滿而議案尚未議畢或有其他必要時，得應直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長之要求，或由議長、主席或議員、代表三分之一以上連署，提經大會決議延長會期。延長之會期，直轄市議會不得超過十日，縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會不得超過五日，並不得作為質詢之用。」
- 10.(C) 依據憲法本文第 111 條之規定：「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣，有爭議時，由立法院解決之。」中央與地方權限之爭議，由立法院加以解決。
- 11.(A) 本題題目雖然說是考第 59 條，但是答案並不在第 59 條，而在地方制度法第 61 條第 3 項：「村（里）長，為無給職，由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，其補助項目及標準，以法律定之。」
- 12.(B) 本題要從地方制度法第 2 條以及第 3 條之規定來理解。因此，省既然已非地方自治團體公法人，則地方自治團體，為直轄市、縣（市）以及鄉（鎮、市）。
- 13.(D) 依據地方制度法第 36 條之規定：「縣（市）議會之職權如下：一、議決縣（市）規章。二、議決縣（市）預算。三、議決縣（市）特別稅課、臨時稅課及附加稅課。四、議決縣（市）財產之處分。五、議決縣（市）政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。六、議決縣（市）政府提案事項。七、審議縣（市）決算之審核報告。八、議決縣（市）議員提案事項。九、接受人民請願。十、其他依法律或上級法規賦予之職權。」
- 14.(A) 機關願景，可以包括組織目標、施政方向以及服務架構三個主要方向，乃賦予機關施政基礎方向的重要憑藉。因此不能只是機關首長個人的政策宣示或施政承諾。
- 15.(C) 地方治理的概念，強調過程（process），更強調推動與協調（steering and coordinating）同步。因此與地方自治充滿公權力行使的基礎概念產生區別。因此本題的關鍵字，在審題時能抓到【過程】二字，就能選中正確答案。
- 16.(B) 參照人民團體法第 8 條規定，申請組織社區發展協會發起人，應有三十人以上年滿二十歲，設籍並居住所屬社區居民。
- 17.(C) 依據社區發展工作綱要第 12 條之規定，其發展工作主要可以分為 3 大項：一、公共設施建設；二、生產福利建設；三、精神倫理建設。

- 18.(A)  
依據地方制度法第 69 條第 1 項規定：「各上級政府為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助；對財力較優之地方政府，得取得協助金。」
- 19.(C)  
依據公民投票法第 38 條之規定：「直轄市、縣（市）公民投票審議委員會之決定，應函送行政院核定。行政院對該事項是否屬地方性公民投票事項有疑義時，應提經行政院公民投票審議委員會認定之。」
- 20.(B)  
依據 Janet Newman 之分類，地方治理模式可以分為：
- (1)層級節制模式：係指地方治理應在於建構優質的官僚體系，行政或技術官僚應勇於任事、敢於負責，形成分層負責的效能行政。為達致上述目標，更須有層層節制的監督或控制系統，始克獲致。
  - (2)理性目標模式：係指地方治理在能明確領航，因之，地方當局應在於施政目標之擬定，而且該目標，係依政策規劃的原理設計，不受政治壓力的過度干預，而以民眾之福祉為施政的優先考量。
  - (3)開放系統模式：係指地方治理應以全民為服務對象，並以民眾之事務為服務優先順位之選擇；即以開放系統面對公共事務，而非自外於全民社會，在封閉系統中閉門造車，勞民傷財竟無所獲。
  - (4)自我治理模式：係指地方治理應在於健全自我，強化自我充實自我，使地方政府皆有能力的發展建設，而非完全依賴上級政府或國家，致失其自主性，而無法落實地方自治，此係當前推動地方治理時所最當排除者。
- 21.(C)  
地方自治團體，分為地方議事機構與地方執行機構，分別為地方立法機關與地方行政機關。
- 22.(B)  
依據公民投票法第 29 條規定：「公民投票案提案、連署應附具文件、查核程序及公聽會之舉辦，由直轄市、縣（市）以自治條例定之。」
- 23.(C)  
依據地方制度法第 40 條第 1 項規定：「直轄市總預算案，直轄市政府應於會計年度開始三個月前送達直轄市議會；縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案，縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應於會計年度開始二個月前送達縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會應於會計年度開始一個月前
- 審議完成，並於會計年度開始十五日前由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所發布之。」
- 24.(B)  
依據地方制度法第 46 條第 1 項第 1 款之規定：「直轄市議會、縣（市）議會議長、副議長，鄉（鎮、市）民代表會主席、副主席之罷免，依下列之規定：一、罷免案應敘述理由，並有議員、代表總額三分之一以上之簽署，備具正、副本，分別向行政院、內政部、縣政府提出。」
- 25.(B)  
依據地方制度法第 32 條第 4 項之規定：「自治法規、委辦規則自公布或發布之日起算至第三日起發生效力。但特定有施行日期者，自該特定日起發生效力。」