

101年公務人員高等考試三級考試試題

類 科：一般民政
科 目：地方政府與政治

一、根據現行法制與大法官會議解釋，地方自治團體落實或辦理地方自治事項過程中須遵守何種限制與規範？

【擬答】

(一)依地方制度法之規定，地方自治團體落實或辦理地方自治事項過程中須遵守的規範：

- 1.第二十一條：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。
- 2.第二十二條：第十八條至第二十條之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院核定。
- 3.第二十三條：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）對各該自治事項，應全力執行，並依法負其責任。
- 4.第二十五條：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。
- 5.第二十六條第二項：直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。
- 6.第二十七條第一項：直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定自治規則。
- 7.第四十三條：直轄市議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效。
縣（市）議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效。
鄉（鎮、市）民代表會議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則牴觸者無效。
- 8.第七十條第二項：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）辦理其自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應之。
- 9.第七十七條第一項：中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之；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。

(二)依大法官會議解釋說明，地方自治團體落實或辦理地方自治事項過程中須遵守的規範：

- 1.釋字第五五三號解釋：按中央政府就法律所定地方自治事項，如事先頒布解釋令函等行政規則，「事先指揮」地方自治團體如何辦理自治事項，是不僅「不尊重」地方自治，也將剝奪地方自治團體之自主與獨立地位。

而且中央政府之解釋令函等行政規則對於地方自治事項若鉅細靡遺均加以規範，則不僅剝奪地方自治團體的自治立法及法規解釋空間，而且也侵入自治事項之「妥（適）當性領域」，不啻進行「妥（適）當性監督」，其結果顯然逾越地方制度法所賦予「合法性監督」之界限。

- 2.釋字第四九八號解：地方自治團體在特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體。從而，地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效。
- 3.釋字第五二七號解釋：地方自治團體享有自主組織權及對自治事項制定法規並執行之權限，業經釋字第四六七號解釋在案。所謂自主組織權係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限（參照地方制度法第二十八條第三款）。
- 4.釋字第五五〇號解：地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。

二、請分析「區」在我國地方自治體系中的地位與運作特色。又，縣改制或與其他直轄市、縣（市）合併改為直轄市後，原有縣境內的鄉（鎮、市）改制為區，這些改制後的區，其運作又與原來的區有何不同？

【擬答】

(一)區在我國地方自治體系中的地位與運作特色：

我國直轄市之區制度設計原本相當單純，即台北市與高雄市之下分別設有各區，區不具有自治法人地位，區公所為市政府派出機關，區長由市政府指派，區不設議會或代表會，故亦無須舉辦區議會或代表會代表之選舉。

(二)改制後的區，其運作又與原來的區有何不同？

- 1.五大直轄市之下將設「區」之行政層級，不具有自治法人地位，不設區代表會或區議會，區公所為直轄市政府之派出機關，區長為官派。
- 2.台北縣、台中縣、台南縣和高雄縣之下所轄鄉鎮市，在改制為「區」後，將取消其原有的自治法人地位，鄉鎮市長改為區長並由民選改為官派，同時將廢除鄉鎮市市民代表會，不再選舉鄉鎮市市民代表，
- 3.鎮市長轉任區長、現任鄉鎮市市民代表改聘為區政諮詢委員仍有資格上的限制，包括涉及「地方制度法」第78條第1項、第79條第1項（即因案被判刑、羈押或通緝者）被停職或解職者，即不得擔任區長、區政諮詢委員；同時，新直轄市成立後，原鄉鎮市長、代表轉任之區長、區政諮詢委員，任期由99年至103年止不得再連任或聘用，其後區長須具公務人員任用方式，而區政諮詢委員之制度亦予廢除。
- 4.地方制度法第87-3條明定，縣市改制或與其他直轄市、縣市合併改制為直轄市者，原直轄市、縣市及鄉鎮市之機關（構）與學校人員、原有資產、負債及其他權利義務，由改制後之直轄市概括承受。基此，新設直轄市內的原鄉鎮市之資產負債或其他權利義務，係由新設直轄市概括承受之，且原鄉鎮市公所依法亦應改制為直轄市政府的各區之區公所。
- 5.縣市單獨而非合併改制的新北市，原鄉鎮市公所依法亦改制為區公所，理論上，原鄉鎮市承辦的社會福利措施亦應由直轄市政府決定是否接手、是否繼續辦理，以及是否兼顧各區之間的公平性，從而得依法重新決定之。但是，就民眾（也就是地方居民）的角度來說，卻是所謂社會福利政策面臨停擺或跳票，再不然就是有所縮減甚或取消的「未蒙其利，先受其害」之問題。

- 6.原鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員之後，也要繼續諮詢或建議相關的社會福利措施，而該等建議終將涉及區公所（包括原鄉鎮市公所與新的區公所）業務的核心問題。
- 7.新的區政業務只能從「從做中學」並不斷調整，且台北市的現有經驗並沒有複製，因為五都改制不受直接影響者厥為台北市，其他各都的衝擊都很大，即使是新北市也不例外，遑論其他由縣市合併改制而新設的台中市、台南市或高雄市。

三、地方民眾參與或影響地方政府運作的途徑有哪些？請分別從地方制度法及「地方治理」(local governance) 觀點比較說明之。

【擬答】

- (一)依地方制度法說明地方民眾參與或影響地方政府運作的途徑：第十六規定，直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民之權利如下：
- 1.對於地方公職人員有依法選舉、罷免之權。
 - 2.對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權。
 - 3.對於地方公共設施有使用之權。
 - 4.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。
 - 5.對於地方政府資訊，有依法請求公開之權。
 - 6.其他依法律及自治法規賦予之權利。
- (二)從「地方治理」觀點說明地方民眾參與或影響地方政府運作的途徑：
- 1.公民參與地方政府運作，並在地方公共事務處理過程中享有實質影響地位，乃是推動治理的基礎。
 - 2.地方公共事務的變革是不斷改善的過程。由於實踐公共利益是一個持續而漫長的過程，不僅要融合不同類別的利益與意見，更要維繫其合法與正當性。
 - 3.地方治理既強調地方輸入，從政治系統論的輸入來看，就是地方人民能提出他們的要求，由於輸入是回應人民的需求，這才有可能換得人民的支持，政治系統才能達到均衡。
 - 4.從地方輸入是要多得到地方人民要求的提出來看，除了強化地方民主，別無他法。地方民主的實現有兩種方式：
 - (1)選舉地方公職人員。但是，由於地方公民的投票率往往偏低，在代表人民提出需求的意義，不免打了折扣。因此，地方民主透過選與來呈現地方人民的參與，招致很多的質疑與批評。
 - (2)非選舉形式的參與：以英國為例，1990年代以來，英國強化地方治理採取以不是透過選任官員或議員的方式來增加地方輸入。如民調、社區調查或社區需求分析、固定樣本的調查、公民會審、審議式民主調查等等。

四、儘管鄉（鎮、市）也是地方自治團體，然而其財政收支自主性或彈性空間卻不如直轄市與縣（市），請依據現行法制說明其理由，並提出可行的改進建議。

【擬答】

- (一)鄉（鎮、市）在相關法制中雖賦予其自治法人之地位，但其成其為法人之自主組織、自主立法、自主財政等權，並無對等資源以為發展空間，以下以現行法制說明：
- 1.依財政收支劃分法的規定，國家財源長期處於緊縮狀態，因而鄉（鎮、市）除本身財源減少外，從上級或中

101年〔地方特考〕

102年〔初等鐵路特考〕

應考
要領

鼎文公職 解題

線上解題：<http://www.ezexam.com.tw>

優秀師資提供優良課程

服務電話：2331-6611

央而來的財源資助亦逐年減少（患寡），又各鄉（鎮、市）自然條件不同、經濟狀況互異、稅課豐吝懸殊，加上補助款與統籌分配稅款等制度，缺乏客觀合理標準（患不均），造成財源分配上更不平等。

2.依地方稅法通則的規定，鄉（鎮、市）雖有開徵地方稅之權限及法源依據，但仍有開徵事項、程序、年限等限制，加上地方長期依賴中央或上級財政補助，鄉（鎮、市）民代表會的刻意討好民眾，對於地方自治稅捐之開徵，採取被動消極態度。

(二)可行的改進建議：

- 1.就中央統籌分配稅款而言，其中普通統籌分配稅款最受地方政府關切，可修改財政收支劃分法，將統籌分配稅款之分配方式重新調整，予以公式化。將財政收支劃分法有關中央與地方財政相關問題加以「法制化」、「公式化」，以明確權責劃分，減少中央地方垂直權限爭議。
- 2.地方財政收入不足，加上近年地方大幅推動社會福利措施，給付行政比例占政府成本逐年成長，宜商討修正財政收支劃分法，大幅改造稅制。