

《地方自治概要》

甲、申論題部分：（50分）

一、何謂都會治理（metropolitan governance）？都會治理的特質有那些？試分述之。（25分）

試題評析	普考《地方自治概要》為民政類科最易得分之考科，題意看似靈活，可各自發揮，並無所謂標準解答。如本題焦點「都會治理」為熱門必背考題，且在各類國考中一再重現；100年高考、101年地特四等、103年地特三等、105年高考、106年地特四等，類似「何謂跨區域治理」之歷屆試題，與本題相似度幾乎百分之百。老師認為，只要能把握跨域治理之基本論述，應均可切題中肯而得高分。
考點命中	1.《高點·高上地方自治概要總複習講義》第一回，申論題庫彙編，王肇基編撰，頁39第17題考點命中。 2.《高點·高上地方政府與政治(含地自)講義》第三回，王肇基編撰，頁19~29。

答：

（一）都會治理（metropolitan governance）的意義

二十世紀九〇年代以來，隨著全球化的進展，資本和人才在全球範圍內的流動不斷加速，在城市發展中的表現就是全球城市體系的建立和城市之間的競爭越來越激烈。在這種情景下，對都會發展與治理的研究主要凸顯出兩種取向：一是著眼於都會在全球化趨勢中的發展定位，都會作為全球經濟網路的節點正發揮著越來越重要的作用，國際經濟競爭主要體現為城市之間的競爭，都會如何取得都會競爭中的有利地位、如何構建自身的競爭優勢都成為都會面臨的重要問題；二是關注都會內部的權力、結構的發展，都會內部眾多的行為主體之間的權力關係日益網路化，面對城市內部越來越突出的各種問題，都會政府如何轉型和定位就成為都會治理的核心問題。

1. 首先就治理的概念而言，它是相對於傳統政府科層式的統治和市場競爭式的管理之模式。尤其是當地方主義的興起，非營利組織、社群團體的蓬勃發展以及全球化的潮流趨勢下，無論是公部門、私部門或第三部門，都是治理網絡裏的參與者。在此系絡中，沒有一個參與者具有主導權或絕對權威，彼此皆以對等之夥伴互動、對話與協商。換言之，前述治理模式已朝向一種多層治理體系。
2. 都會區乃是一個或一個以上人口達到相當規模之中心都市，與附近社會經濟關係密切的衛星市鎮所包括範圍。有關都會的定義，通常係指兩個或兩個以上的組織、部門或地區，因其管轄權或行政區劃，在彼此的業務、功能交界重疊之處逐漸模糊不明，而產生權責不分、無人管理或跨部門問題的發生，因此導致公部門的能力不足以回應。為了解決這一類難以處理的問題，希望透過都會治理的途徑，藉由協力、社群參與、公私合夥或協定等多種方式，以解決跨域性問題。
3. 由此，都會治理亦即「跨域治理」或是「跨域合作」與「廣域行政」，係指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接及重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生時，藉由地方政府、私人企業、社區團體以及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或行政契約等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題。換言之，都會治理乃涵蓋了組織單位中的跨部門；地理空間上的跨區域；跳脫公私分野的夥伴關係；以及橫跨各政策領域的專業合作，因此它是一種以同心協力和互助合作方式的跨領域、跨區域及跨部門的治理模式。

（二）都會治理的特質

1. 資源互賴化

在現今複雜動盪的社會中，各類組織為因應不斷變化的環境變遷而產生各種形式的組織型態，而其組織間的互動關係仍不脫離競爭與合作兩原則。而由於大眾所運用的資源是有限的，因而有了「資源依賴理論」的出現。所謂「資源依賴理論」係指在資源過度缺乏的環境中產生的競爭、權力與支配的模式。都會治理是一種協力的概念，一種分享彼此的資源、風險與報酬的關係，是優先於合作而不是優先於競爭。

2. 功能整合化

都會治理此一概念興起的原因，亦是鑑於地方政府組織極欲整合日趨分裂的組織問題。此種問題是源自傳統公共行政中功能分化所導致的部門主義遺毒，只講求專業分工而忽略垂直及水平整合的重要性，因

而落入「權責分散」、「彼此權責重疊不清」及「只注重分工而缺乏整合」的困境中。因此，都會治理強調整合功能分化現象，構築地方組織間夥伴關係，使得每一位行為者間彼此皆處於相互依存的網絡中連繫，並且期望能藉由彼此的合作與協力的夥伴關係，來達成共同的目的以成為地方治理的重要課題。

3. 議題跨域化

都會治理在面對許多不同領域，複雜棘手而又不容妥協、難以處理的議題下，反映出組織與組織、部門與部門間彼此應建立夥伴關係連繫的重要性，並經由不同的資源提供者與有關的利益團體在資源的相互運用下，以期解決許多跨區域管理的問題。例如，垃圾費隨袋徵收政策卻連帶影響附近縣市的垃圾量大增，跨領域的水污染問題處理以及焚化爐設置的地區問題...等議題，不勝枚舉，而這些議題皆須經由彼此夥伴關係的連繫，互相的溝通協調，如此才能形成一完整的整合機制以解決問題。

4. 決策公開化

都會治理的形成也是為了使地方上決策過程更加地公開化的一種策略，因許多利益團體與社群組織希望能藉由夥伴關係此角色的介入而發出更多的聲音來影響與他們息息相關的決策。因而當地方政府的角色由傳統獨占性質的服務提供者轉變後，許多地方政府亦逐漸能接受此種彼此協調並促進彼此夥伴關係的一種社群治理的理念。此外，都會治理亦被視為可能補足民主程序的缺失，也是一種與以往傳統排除社會團體參與所不同的一種授權方式。

5. 競合全球化

由於全球化的影響，使得縣市之間的競爭與合作，已不侷限在本國週邊地區。競爭的對象也從鄰近國家擴散到全球各大都市。城市之間的交流頻繁與密切關係，亦不遜於國際政治的正式外交活動。例如，以高雄市積極向中央爭取的「市港合一」政策為例，其為了提升城市競爭能力，高雄市政府希望能夠早日完成與高雄港合併的計畫，以期能與上海、釜山、香港等亞洲鄰近港埠都市競爭，亦可活絡城市經濟創造就業機會。

二、依地方制度法及法律規定，地方自治團體對於自治監督機關所為對自治法規之處分，如認有爭議，可採行救濟途徑為何？試說明之。(25分)

試題評析	普考《地方自治概要》兩題申論題中，總有一題較為淺顯易答之「條文題」，如本題焦點「地方自治法規」即為熱門必背考題，且在各類國考中一再重現。「地方自治法規」乃《地方自治》最基本之概念，應屬所有應考本類科之考生，必讀且應精熟之重點。故本題可謂基本配分題，只要熟稔地方制度法條文相關規定，即可輕鬆應答，一般考生應皆可應付裕如。若能另依司法院法官會議相關解釋令，再詳加闡述，更可得較高分數。
考點命中	1.《高點·高上地方自治概要總複習講義》第一回，申論題庫彙編，王肇基編撰，頁30第12題。 2.《高點·高上地方政府與政治(含地自)講義》第三回，王肇基編撰，頁55~57。

答：

(一)自治監督機關對地方自治團體自治法規之處分方式

依地方制度法第三十條規定：

- 1.自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告無效。
- 2.自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告無效。
- 3.委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，由委辦機關予以函告無效。

(二)地方自治團體如有爭議，可採行之救濟途徑

1.依地方制度法第三十條第五項規定：

自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。

2.依司法院法官會議釋字第五二七號解釋令要旨：

(1)地方制度法第四十三條第一項至第三項規定各級地方立法機關議決之自治事項，或依同法第三十條第一項至第四項規定之自治法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規牴觸者無效。同法第四十三條第五項及第三十條第五項均有：上述各項情形有無牴觸發生疑義得聲請司法院解釋之規

定，係指就相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關對決議事項或自治法規是否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依各該條第四項逕予函告無效，向司法院大法官聲請解釋而言。

- (2)地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請司法院解釋憲法或統一解釋法令。有關聲請程序分別適用司法院大法官審理案件法第八條第一項、第二項之規定，且於此情形無同法第九條規定之適用，亦即無須經由上級機關層轉。
- (3)如上述處分行為有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，亦得聲請司法院大法官會議解釋。
- (4)至若無關地方自治團體決議事項或自治法規效力問題，亦不屬前開得提起行政訴訟之事項，而純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，則應循地方制度法第七十七條規定解決之，尚不得逕向司法院聲請解釋。
- 3.另依司法院大法官會議釋字第七三八號解釋令要旨：
- (1)地方自治團體以自治條例限制居民之基本權，仍須符合憲法第23條法律保留原則。地方自治團體倘就其自治事項或依法律及上級法規之授權，於合理範圍內以自治條例限制居民之基本權，與憲法第二十三條所規定之法律保留原則亦尚無牴觸。
- (2)關於電子遊戲場業營業場所距離限制，屬於地方自治事項中工商輔導及管理事項，直轄市及縣(市)，在不牴觸中央法規範圍內，得以自治條例為因地制宜規範，直轄市、縣(市)得以自治條例規範營業地點更遠之距離，並未逾越地方制度法概括授權之範疇，亦屬地方自治團體自治事項之立法權範圍，難謂與中央與地方權限劃分原則及法律保留原則有違。

乙、測驗題部分：(50分)

- (B) 1 某直轄市認為徵收能源費係屬其自治事項，故該市議會制定自治條例擬徵收能源費，惟中央行政機關認為該直轄市並無此立法權限。對此爭議，依地方制度法規定應由下列何者解決？
(A)司法院大法官 (B)立法院院長 (C)行政院院長 (D)監察院相關委員會
- (D) 2 下列何者非縣自治事項之來源？
(A)憲法第 110 條第 1 款規定，縣教育、衛生、實業及交通由縣立法並執行之
(B)地方制度法第 19 條第 1 款第 1 目之縣(市)的土地行政
(C)社會救助法第 15 條第 1 項規定，縣(市)主管機關應依需求提供或轉介低收入戶及中低收入戶中有工作能力者相關就業服務、職業訓練或以工代賑
(D)中央主管機關依冷凍空調業管理條例第 6 條之規定，將冷凍空調業之許可、登記、撤銷或廢止許可等事項，委由縣主管機關辦理
- (C) 3 關於新北市烏來區區長，下列敘述何者正確？
(A)須具山地原住民身分，由新北市市長提名，經新北市議會同意後任命
(B)須具山地原住民身分，由新北市市長依法任用
(C)須具山地原住民身分，由烏來區區民選舉產生
(D)依烏來區之原住民族傳統規範產生
- (C) 4 依地方制度法規定，關於縣轄市之敘述，下列何者正確？
(A)人口聚居達 5 萬人以上未滿 50 萬人，且在政治及經濟上地位重要之地區，得設縣轄市
(B)縣轄市依地方制度法之規定辦理自治事項，並執行鄉公所之委辦事項
(C)縣轄市內里、鄰之編組及調整辦法，由縣定之
(D)縣轄市名稱之變更，應由市公所提請市民代表會通過，報請縣政府備查
- (A) 5 關於自治條例，下列敘述何者錯誤？
(A)地方自治團體均得制定自治條例，對違反者課處罰鍰
(B)自治條例所得規定之罰鍰額度，其上限為新臺幣 10 萬元
(C)自治條例除得規定對違規業者勒令停工外，並得規定吊扣其執照
(D)自治條例均應冠以各該地方自治團體之名稱
- (C) 6 依據司法院大法官解釋意旨，地方自治團體基於受憲法保障之公法人地位，享有財政自主權。若中央使地方負擔經費，應依據何種位階之法規範，始可為之？

- (A)必須根據憲法，亦即限於憲法所定之事項，始可要求地方分擔經費
 (B)限於以立法院通過，總統公布之法律
 (C)除依據法律之外，亦可依據經法律明確授權之法規命令
 (D)中央使地方負擔經費之事項，應經由地方立法機關通過自治條例，始可為之
- (B) 7 各上級政府為謀地方均衡發展之特別需要，對財力較優之地方政府得取得下列何種經費？
 (A)補助金 (B)協助金 (C)統籌分配款 (D)規費
- (C) 8 關於地方自治團體之法律地位，下列敘述何者正確？
 (A)地方自治團體是行政機關 (B)地方自治團體是行政法人
 (C)地方自治團體是社團法人 (D)地方自治團體是財團法人
- (B) 9 關於中央與地方之分權模式，下列敘述何者錯誤？
 (A)聯邦制國家與單一制國家皆可能採取中央與地方分權之制度
 (B)單一制國家必然較為中央集權
 (C)於聯邦制的國家中，各邦可將其部分權力移轉予聯邦政府行使
 (D)單一制國家經常以制訂法律之方式規範地方自治事項
- (B) 10 中央對於自治事項與委辦事項之監督，下列敘述何者錯誤？
 (A)中央對於自治事項，僅得為適法性之監督，不得為適當性之監督
 (B)中央對於涉及不確定法律概念之自治事項，應尊重地方自治團體之判斷，不得予以變更
 (C)中央對委辦事項，得為適法性與適當性之監督
 (D)中央對於自治事項之監督，與行政訴訟中之法院行使審查權相似
- (A) 11 下列何者非屬地方民選行政首長被解除職務之事由？
 (A)依刑事訴訟程序被羈押 (B)經法院判決當選無效確定
 (C)犯貪污罪，經判刑確定 (D)戶籍遷出各該行政區域 4 個月以上
- (D) 12 某縣議員甲於任期中競選立法委員並當選，其未辭去縣議員職務，應如何處理？
 (A)某甲於立法委員就職時，由內政部報請行政院核准後解除其職務
 (B)某甲於立法委員就職前，由內政部報請立法院核准後通知縣議會解除其職務
 (C)某甲於立法委員就職時視同辭去原職，由內政部公告解除其職務
 (D)某甲於立法委員就職時視同辭去原職，由內政部通知縣議會解除其職務
- (D) 13 依地方制度法規定，關於中央與地方間及地方間之關係，下列敘述何者正確？
 (A)直轄市於辦理自治事項違法時，由內政部予以撤銷、變更、廢止或停止其執行
 (B)中央主管機關與直轄市間權限發生爭議時，由行政院解決之
 (C)直轄市間之權限爭議由立法院解決之
 (D)直轄市依法應作為而不作為，致妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得由行政院命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理
- (B) 14 某直轄市議員認為該市議會議長主持議事不公，擬提出議長罷免案，應由議員總額多少以上之連署始得提出？
 (A)四分之一 (B)三分之一 (C)二分之一 (D)五分之一
- (B) 15 依司法院解釋意旨，關於地方自治團體自主組織權之敘述，下列何者正確？
 (A)地方自治團體之自主組織權僅受憲法之拘束，而不受法律規範之限制
 (B)地方自治團體得視其轄區、人口及其他情形等因素，自行決定設置特定之事業機構
 (C)要求地方立法機關應依中央主管機關所擬定之組織準則，制定組織自治條例以規範地方行政機關之設置，已屬違憲
 (D)法律規定得由地方自治團體自主決定是否設置之職位，地方自治團體無需有組織自治條例之依據，即可進用
- (B) 16 下列何者非屬應調整或裁撤地方行政機關之情形？
 (A)階段性任務已經完成者
 (B)其執掌以委託行使公權力方式辦理較具經濟效益者
 (C)業務或功能明顯萎縮或與其他機關重疊者
 (D)經專案評估績效不佳應予裁併者
- (C) 17 有關地方民意代表公費助理之敘述，下列何者錯誤？

- (A)直轄市議會之議員，每人得聘用公費助理 6 人至 8 人
 (B)縣（市）會議議員，每人得聘用公費助理 2 人至 4 人
 (C)鄉（鎮、市）民代表會代表，每人得聘用公費助理 1 人至 2 人
 (D)直轄市會議議員公費助理補助費用之總額，每人每月不得超過新臺幣 24 萬元
- (C) 18 鄉民代表會遇有下列何種情事可召開臨時會，不受每年會次之限制？
 (A)主席請求 (B)鄉長請求
 (C)鄉公所移送覆議案 (D)代表三分之一以上請求
- (D) 19 關於直轄市自治條例之覆議程序，下列敘述何者錯誤？
 (A)直轄市議會對於直轄市政府所移送之覆議案，應於送達 15 日內作成決議
 (B)覆議案逾期未議決者，原決議失效
 (C)覆議時，如有出席議員三分之二維持原議決案，直轄市政府應即接受該決議
 (D)如原議案所議決之自治條例違反上級法規，經覆議而直轄市議會維持原議決案時，直轄市政府亦應接受該決議
- (C) 20 有關地方立法機關預算審議權之敘述，下列何者錯誤？
 (A)地方總預算之編製權及提案權專屬於地方行政機關，地方立法機關僅具有審議權
 (B)地方立法機關審議地方總預算時，不得為增加支出之提議
 (C)地方立法機關審議地方總預算時，得就款項目節進行移動增減預算項目
 (D)地方政府總預算需經地方立法機關審議通過而具有法規之形式
- (D) 21 某鄉 A 村擬更名為 B 村，經鄉公所提請鄉民代表會通過後，須完成下列何項程序？
 (A)報請縣政府備查 (B)報請縣政府轉內政部備查
 (C)報請縣政府轉內政部核定 (D)報請縣政府核定
- (C) 22 依司法院大法官解釋，行政院若認為直轄市之自治條例違反中央之法律而予函告無效，直轄市政府應如何救濟？
 (A)向行政院提起訴願 (B)向行政法院提起行政訴訟
 (C)向司法院大法官聲請解釋 (D)請求立法院調解
- (B) 23 臺北市與新北市辦理跨區域自治事務遇有爭議時，應由下列何者協調處理？
 (A)內政部 (B)行政院 (C)立法院 (D)司法院
- (C) 24 直轄市預算收支差短之彌平方式，依地方制度法規定，不包括下列何者？
 (A)借款 (B)發行公債
 (C)由行政院酌予補助 (D)移用以前年度歲計賸餘
- (D) 25 關於直轄市山地原住民區之敘述，下列何者正確？
 (A)僅為直轄市政府之派出機關，並無地方自治團體之地位
 (B)僅有行政機關之功能，並無立法機關之設置
 (C)僅能執行上級政府委辦事項，而無自治事項
 (D)實施自治所需財源由直轄市政府補助

【版權所有，重製必究！】