

# 《地方自治概要》

甲、申論題部分：（50分）

一、基礎自治體優先原則為地方自治的重要原則之一，近年來政府推動各種地方振興政策時，亦多以鄉（鎮、市、區）為推動範圍。請問鄉（鎮、市、區）分別與縣（市）、直轄市之間的垂直府際關係為何？其有何種事權爭議的解決途徑？並請從新公共服務的角度，闡述己見。（25分）

試題評析	「地方自治概要」為民政類科最易得分之考科，而本題所謂「垂直府際關係」及「垂事權爭議的解決途徑」，均屬「地方自治概要」本科最基本之學理，為必講、必讀之章節。本題得分關鍵在於應區分「鄉（鎮、市）」與縣之間，與「區」與市、直轄市之間的垂直府際關係，並不相同。另因依題示須從「新公共服務」（107年高考題）論述，只要依「公共行政」所學闡述己見，應均可切題。
考點命中	1.《高點·高上地方政府與政治(含地自)上課講義》第三回，王肇基編撰，頁117至124。 2.《高點·高上地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回重點整理，王肇基編撰，頁45第22題，相似度100%！

**答：**

根據基礎自治體優先原則，公共事務之責任應由最接近公民之自治團體負責。近年來政府推動各種地方振興政策時，亦多以鄉（鎮、市、區）為推動範圍。惟「鄉（鎮、市）」與縣之間的垂直府際關係，與「區」與市、直轄市之間的垂直府際關係，並非完全相同。謹依題意分述如下：

（一）「鄉（鎮、市）」與縣之間的垂直府際關係

1.依地制法第75條規定：

- (1)鄉（鎮、市）公所辦理自治事項違背憲法、法律、中央法規或縣規章者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- (2)鄉（鎮、市）公所辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

2.依地制法第76條規定：

- (1)鄉（鎮、市）依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得由縣政府命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。
- (2)鄉（鎮、市）對於代行處理之處分，如認為有違法時，依行政救濟程序辦理之。

3.依地制法第78條及第79條規定：

- (1)鄉（鎮、市）長若有地制法第七十八條規定之法定情事，應由縣政府停止其職務。
- (2)鄉（鎮、市）長若有地制法第七十九條規定之法定情事，應由縣政府解除其職務。

4.依地制法第82條規定：

- (1)鄉（鎮、市）長辭職、去職、死亡者，由縣政府派員代理。
- (2)鄉（鎮、市）長辭職、去職或死亡者，應自事實發生之日起三個月內完成補選。但所遺任期不足二年者，不再補選，由代理人代理至該屆任期屆滿為止。

（二）「鄉（鎮、市）」與縣之間有關事權爭議的解決途徑

1.依地制法第75條規定：

- (1)鄉（鎮、市）公所辦理自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之。
- (2)在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

2.依地制法第77條規定：

- (1)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。
- (2)鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。

## (三)「區」與直轄市、市之間的垂直府際關係

- 1.依地制法第3條規定：直轄市及市劃分為區，直轄市及市之區設區公所。
- 2.依地方制度法第58條規定：直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。
- 3.由此可見，區公所原為直轄市政府與市政府的派出機關，僅能執行上級機關所交付的政務；「區」既非地方自治團體，基於行政一體，「區」與直轄市、市之間自亦無事權爭議之問題。
- 4.另應特別敘明者，民國103年「地方制度法」修正後，原由山地鄉改制的山地原住民區恢復地方自治團體的法人地位，準用鄉鎮市相規定，則山地原住民自治區與直轄市之間的垂直府際關係，及山地原住民自治區與直轄市間之事權爭議的解決途徑，當可準用前段所述鄉鎮市與縣之相關規定。

## (四)最後僅依題示，試從新公共服務的角度，闡述淺見

- 1.新公共服務的觀念源始於公共服務的概念，公共服務意謂著公民對於公共事務的積極參與。強調公民權的行使就是要公民積極參與到地方公共事務的對話、討論與行動之中。因此，近年來政府推動各種地方振興政策時，亦多以鄉（鎮、市、區）為推動範圍。
- 2.新公共服務主張政府應落實為公民服務，並架構起來一套有關於肯定公民權利、公民社會、民主行政等價值的公共服務理念，其中，鄉（鎮、市、區）佔據著重要的核心地位。鄉（鎮、市、區）最重要的角色在於培育其成熟的公民資格與公共責任感，並積極地通過鄉（鎮、市、區）平臺來建立民主對話的機制，形成公共利益之共識，協助鄉（鎮、市、區）公民創造並分享公共利益，從而積累互信互惠的社會資本，創建良善之公民社會。

## 二、請問何謂自治人事權？我國從地方自治法制化後有何相關的改革成效與課題？（25分）

<b>試題評析</b>	本題以地方政府之「自治人事權」為主軸，先說明「地方自治」之意義，再論述大法官會議相關解釋令以充實內涵。至於法制化後有何相關的改革成效，當以現行地方制度法之規範為主，分別引述地制法第55條至第57條，有關直轄市政府、縣市政府、鄉鎮市公所之人事組織即已適當切題。最後再闡述現行中央地方人事制度與措施一條鞭化之利弊分析，以為地方自治人事權改革之課題，則大功告成。
<b>考點命中</b>	1.《高點·高上地方政府與政治(含地自)上課講義》第三回，王肇基編撰，頁51至53。 2.《高點·高上地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回重點整理，王肇基編撰，頁42第20題，相似度100%！

**答：**

## (一)地方自治人事權之意涵

- 1.所謂自治人事權，狹義而言係指地方首長為貫徹其政策與理念，賦予任免、遷調所屬職員協助其完成自治任務，並在其職務關係內有做成相關人事決定，排除中央干預、主導的人事行政權力。
- 2.依司法院大法官會議第498號解釋令意旨：地方自治為憲法所保障之制度，基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。
- 3.另依司法院大法官會議第498號解釋令意旨：地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限；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。

## (二)地方自治法制化後自治人事權之改革成效

- 1.我國憲法雖有「地方制度」專章，並經數次修憲，惟現制仍較接近「中央政府與地方政府統合制」，即中央與地方政府之人事，大致上適用一統合的人事法令，並不存在寬廣的地方自治人事高權，法體系上也未若日本與德國等另制定地方公務員法或各邦公務員地位法。
- 2.地方自治法制化後，因「省縣自治法」與「直轄市自治法」之制定，開啟省、市長直選，地方制度法制

定後更明定地方政府之自治人事權，謹詳述如下：

(1)依地制法第55條規定：

直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政，由市民依法選舉之，任期四年，連選得連任一屆。置副市長二人，襄助市長處理市政；人口在二百十萬以上之直轄市，得增置副市長一人，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報請行政院備查。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、警察及政風首長，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。

(2)依地制法第56條規定：

縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代表該縣（市），綜理縣（市）政，縣長並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治。縣（市）長均由縣（市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任一屆。置副縣（市）長一人，襄助縣（市）長處理縣（市）政，職務比照簡任第十三職等；人口在一百二十五萬人以上之縣（市），得增置副縣（市）長一人，均由縣（市）長任命，並報請內政部備查。縣（市）政府置秘書長一人，由縣（市）長依公務人員任用法任免；其一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，其總數二分之一得列政務職，其職務比照簡任第十二職等，其餘均由縣（市）長依法任免之。

(3)依地制法第57條規定：

鄉（鎮、市）公所置鄉（鎮、市）長一人，對外代表該鄉（鎮、市），綜理鄉（鎮、市）政，由鄉（鎮、市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任一屆；其中人口在三十萬人以上之縣轄市，得置副市長一人，襄助市長處理市政，以機要人員方式進用，或以簡任第十職等任用。鄉（鎮、市）公所除主計、人事、政風之主管，依專屬人事管理法律任免外，其餘一級單位主管均由鄉（鎮、市）長依法任免之。

(三)地方自治人事權之課題

1.地方人事政策應落實「住民自治」與「團體自治」

地方自治權於學理上的探討，大抵有：固有權說、授權說、制度性保障說以及人民主權說，依我國憲法所揭示的均權原則，在「住民自治」的層次，地方公民參與乃至直接民主制度的導入即為當然的要求，在「團體自治」的層次，地方自治權既為人權保障上所不可或缺，則凡是地方能自行處理的事務中央不得任意干涉，狹域地方自治團體能處理的事務，廣域地方自治團體亦不宜介入，亦即在權限的分配上宜採地方優先的「由下而上」方式為原則。

2.地方爭取人事高權與組織高權應以民主行政為理論基礎

從地方政府運作實務來看，地方爭取人事高權與組織高權的理論基礎來看，就民主行政的觀點，民主行政理論的基本共識，不但應該鼓勵公民參與，更應該將公民視為行政過程的核心；行政人員應當了解公民的需要，辨別真正的民意。復從社群治理的觀點來看，以公民為基礎的政府，其強調地方層級的重要性，並以公民作為治理者主體，建立的社群治理模式。綜此，就民主行政以及治理的觀點來看，如欲實踐公民優先的民主行政服務行為，地方人事制度的建構有其正當性與必要性，也是有效解決中央與地方公務人員法制分合的重要理論基礎。

3.另訂地方公務員法制兼採「中央與地方人事分立制」

地方公務員人事制度法制的問題之本質，包括考選、考績、退撫、薪俸、保險、訓練等等，在每一面向中均可能產生鄉鎮市、縣與上級之間之權限爭執；就立法技術而言，待規範的客體愈多而且內容愈有所差別，則愈有另成立一部法律之必要，蓋必也如此，才能確保規範內容之清楚、明晰以及合於邏輯之安排。然而人事制度與措施一條鞭化和防弊化，影響分權活化之變革係不爭的事實，以中央與地方人事制度關係之態樣來看，除我國目前所採用的「國家與地方統合制」外，考慮兼採「中央與地方人事分立制」（或稱為地方政府人事統一制），或可作為制度選擇之選項，俾地方政府的人事也能獨立運行，由地方政府自行立法、自行管理，中央政府不加干涉。

4.落實地方治理人事制度允宜因地制宜

因地制宜為我國憲法層次均權制之精髓，乃折衷中央集權與地方分權之制度，即凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。準此，有關地方人事制度宜否二元化，考量的應該是中央與地方之權責劃分、府際關係，乃至地方治理的妥適性。因此，以事權性質、功能角色及協力合作等作為區分人事制度是否二分的考量，應屬妥適。

## 乙、測驗題部分：(50分)

- (B) 1 關於地方自治團體性質之公法人，下列敘述何者錯誤？  
 (A)得為公法上權利義務之主體  
 (B)執行特定事務時與中央為水平分權關係  
 (C)就自治事項及委辦事項有制定法規及執行之權限  
 (D)中央政府得依事務性質對其為適法性或適當性監督
- (D) 2 下列有關自治事項與委辦事項區分之敘述，何者錯誤？  
 (A)對地方自治團體辦理自治事項僅能為適法性監督  
 (B)辦理自治事項之經費原則上由自治團體負擔  
 (C)地方自治機關就委辦事項得訂定委辦規則  
 (D)委辦規則僅於牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規時，始為無效
- (D) 3 下列關於委辦事項之敘述，何者錯誤？  
 (A)委辦事項本屬委辦機關之管轄事務，是否交由地方自治團體執行，其享有裁量權限  
 (B)委辦規則除不得牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規外，亦不得牴觸委辦機關之職權命令與行政規則  
 (C)委辦機關對於委辦事項之辦理，得進行適法性與適當性之監督  
 (D)委辦機關以委辦規則牴觸法律而予以函告無效時，受委辦機關如有不同意見，得聲請司法院解釋之
- (A) 4 甲為中華民國國民，18歲，設籍並長期居住於花蓮縣。下列何者不屬於甲於花蓮縣依法得行使之權利？  
 (A)選舉花蓮縣縣議員 (B)使用花蓮縣立體育場  
 (C)請求花蓮縣政府公開政府資訊 (D)對於花蓮縣教育重大政策提出公民投票案
- (B) 5 關於地方性公民投票，下列敘述何者錯誤？  
 (A)對於地方自治事項重大政策可創制或複決  
 (B)投票權人須為中華民國國民、年滿20歲，且未受監護宣告  
 (C)須於各該直轄市、縣(市)連續居住6個月以上始得參與投票  
 (D)公民投票案應分別向直轄市、縣(市)政府提出
- (B) 6 依據地方制度法，下列何者不具有自治功能？  
 (A)連江縣 (B)臺灣省 (C)高雄市 (D)新北市烏來區
- (B) 7 關於自治規則與委辦規則之名稱，下列敘述何者錯誤？  
 (A)自治規則得定名為規程 (B)自治規則得定名為要點  
 (C)委辦規則得定名為細則 (D)委辦規則得定名為綱要
- (B) 8 縣(市)議會議決之自治規章，如屬於該縣(市)廢棄物資源回收事務且未有罰則之規定，在發布後，應報何機關備查？  
 (A)行政院 (B)行政院環境保護署 (C)省政府 (D)內政部
- (C) 9 依地方制度法規定，關於環境衛生事項，下列何者為鄉(鎮、市)之自治事項？  
 (A)空氣與水污染防治事項 (B)有毒化學物質防護 (C)廢棄物清除及處理 (D)噪音管制
- (C) 10 依憲法規定，下列何種事項得為地方自治團體辦理之委辦事項？  
 (A)外交 (B)郵政 (C)合作事業 (D)司法制度
- (A) 11 某縣議會共有議員19人，其缺額達幾人以上應進行補選？  
 (A)6人 (B)5人 (C)4人 (D)3人
- (B) 12 依地方制度法規定，下列關於地方組織之敘述，何者正確？  
 (A)省設省政府及省諮議會，均為行政院之派出機關  
 (B)村(里)設村(里)辦公處，其以內之編組為鄰  
 (C)直轄市及縣轄市均劃分為區，並設區公所  
 (D)鄉(鎮)以內之編組為里，置里長一人，辦理里之公務及交辦事項
- (C) 13 關於直轄市長去職後補選之規定，下列敘述何者正確？  
 (A)應自去職事實發生之日起1個月內完成補選，但所遺任期不足2年者，不再補選  
 (B)應自去職事實發生之日起1個月內完成補選，但所遺任期不足1年者，不再補選

- (C)應自去職事實發生之日起3個月內完成補選，但所遺任期不足2年者，不再補選  
(D)應自去職事實發生之日起3個月內完成補選，但所遺任期不足1年者，不再補選
- (B) 14 有關地方人事制度之敘述，下列何者正確？  
(A)人口達125萬以上之縣（市），其副縣（市）長得置共3人  
(B)人口達250萬以上之直轄市，副市長得置共3人  
(C)直轄市副市長，職務列簡任第14職等  
(D)直轄市及縣（市）政府之秘書長，職務均比照簡任第13職等
- (A) 15 關於地方行政機關之人事權，下列敘述何者正確？  
(A)直轄市政府置參事、技監、顧問、參議，由市長依法任免之  
(B)人口在30萬人以上之縣轄市，得增置副市長2人，以簡任第9職等任用  
(C)人口在125萬人以上之縣（市），得增置副秘書長1人，由縣（市）長依法任免之  
(D)人口在20萬人以上之市之區，得增置副秘書長1人，由市長依法任免之
- (B) 16 直轄市議會定期會開會時，下列何者非法定應列席備詢之人員？  
(A)直轄市長 (B)直轄市立高中校長 (C)直轄市民政局長 (D)直轄市警察局長
- (B) 17 縣（市）議會每屆成立大會，議員宣誓就職典禮由誰召集？  
(A)縣（市）議會秘書長 (B)內政部 (C)縣（市）政府 (D)行政院
- (B) 18 有關地方議會之會期類型及日數之敘述，下列何者正確？  
(A)直轄市議會之定期會，每4個月開會一次 (B)縣議會之定期會，每6個月開會一次  
(C)直轄市議會之定期會，每次會期不得超過60天 (D)縣議會之臨時會，每次不得超過10日
- (A) 19 依地方制度法規定，下列關於地方自治團體預算審議之敘述，何者正確？  
(A)直轄市總預算案經覆議後仍維持原決議者，如對歲入之決議逾越權限時，直轄市政府得報請行政院邀集各有關機關協商  
(B)縣（市）總預算案在年度開始後一個月內未完成審議者，縣（市）政府得就未審議完成部分報請行政院邀集各有關機關協商  
(C)鄉公所因總預算案未於法定期限內完成審議，而報請內政部邀集有關機關協商時，如未能於一個月內決定者，由內政部逕為決定之  
(D)縣（市）總預算案未能於法定期限內審議完成時，新興資本支出及新增科目以外之科目，須俟本年度預算完成審議程序後，始得動支
- (C) 20 依地方制度法規定，關於地方財政之敘述，下列何者錯誤？  
(A)縣（市）及鄉（鎮、市）應致力於公共造產  
(B)直轄市因新訂自治法規而有減少收入者，應同時規劃替代財源  
(C)鄉（鎮、市）預算收支短差，得以發行公債彌平之  
(D)直轄市辦理其自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應之
- (B) 21 下列何者非屬地方政府為辦理跨區域事務而合作之情形？  
(A)臺北市政府興建位於新北市轄區內之翡翠水庫，並成立臺北翡翠水庫管理局，提供臺北市與新北市居民之用水  
(B)行政院將轄區橫跨高雄市及屏東縣之高屏河流域管理委員會所負責之區域線內巡防稽查及取締違法等事宜，交由高雄市政府辦理  
(C)臺北市政府環境保護局與新北市深坑區公所簽訂合作焚化處理垃圾及借道垃圾車通行協議  
(D)桃園市、新北市及臺北市政府共同投資設立桃園大眾捷運股份有限公司，負責桃園機場捷運系統之營運事宜
- (D) 22 下列何者非屬地方政府應就其基準財政收入及其他經常性收入，優先支應之支出？  
(A)編制內員額之人事費 (B)地方基本設施所需經費  
(C)公共設施管理維護之經費 (D)重大公共建設所需經費
- (A) 23 縣（市）所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，不得超過該政府總預算及特別預算歲出總額之比率為何？  
(A)50% (B)45% (C)40% (D)35%
- (A) 24 下列何者非屬直轄市原住民自治區之法定組織？  
(A)部落會議 (B)區公所 (C)區民代表會 (D)區長

- (D) 25 有關原住民族自治行政之敘述，下列何者正確？
- (A) 經中央原住民族主管機關報請行政院核定之原住民族保留區，為具有地方自治團體地位之公法人
  - (B) 地方制度法上所規定之「鄉」，可分為山地鄉及原住民平地鄉，其鄉長均需由原住民擔任之
  - (C) 山地鄉改制為直轄市之山地原住民區後，已不具有地方自治團體之地位
  - (D) 山地原住民區所需之財源，由直轄市以編列預算方式予以設算補助

高  
點  
·  
高  
上

【版權所有，重製必究！】