

## 105 年公務人員普通考試試題

等 別：四等考試

類 科：一般民政

科 目：地方自治概要

甲、申論題部份

一、何謂地方自治團體？又地方自治團體具備那些特性，請加以說明。(25 分)

【擬答】：

地方自治乃是一種垂直權力分立的制度，地方自治制度之實施存在於民主自由國家始具實質意義，我國自民國 39 年實施地方自治以來，歷經自治綱要時期、自治二法時期以及地方制度法時期，已從命令化之地方自治逐漸走向法制化之地方自治，地方自治之實施可謂逐漸成熟完備。茲就題意所示，分述說明如下：

(一)地方自治團體之意涵：

1. 地方自治團體乃指在國家內之一定區域，實施地方自治，而由地方自治居民組成，在國家監督、法律授與下，以自己的行政、立法、組織、人事、財政、選舉等權限來處理地方事務，具有公法上權利能力，能獨立行使權利及負擔義務之公法社團。
2. 依地方制度法第 2 條第 1 款前段規定，地方自治團體指依地方制度法實施地方自治，具公法人地位之團體。
3. 依同法第 14 條規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依地方制度法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。

(二)地方自治團體具備之特性：

依上述地方自治團體之意涵分析，可得知地方自治團體具有以下之特性：

1. 構成主體為地方居民：而居民身份之取得必須為中華民國國民，且設籍於地方自治區域內。
2. 存在於特定區域範圍內：地方自治團體必須有一定的區域來實施地方自治，此一區域係行政區域亦為自治區域。
3. 須受國家監督：地方自治團體於實施地方自治時，須受國家或上級之垂直監督，包括中央的行政、立法、司法、考試、監察等監督，而上級地方自治團體對下級地方自治團體之監督，則僅限行政與立法監督。
4. 須依法行政：地方自治受依法行政原則拘束，包括須有法律依據或授權，且不得牴觸或逾越上位階法規範。
5. 享有參政權與自治權：在住民自治原則下，地方居民得透過選舉產生代議士處理地方事務，並經公民投票決定地方重大政策；而在團體自治之原則下，地方自治團體享有自治權，而自治權又稱自治高權，例如組織自主權、立法自主權、財政自主權。
6. 為處理地方事務而設：地方自治團體處理之事務以自治事項為主，委辦事項為輔，尤其針對自治事項，得自為立法並執行，具有充分的自主權限，中央或上級監督僅限於適法性監督。
7. 為法律上之權利主體：地方自治團體既依公法設立，則在公法上即具有權利能力，在法律上具有法人格，能獨立行使權利及負擔義務。

今日之立憲國家的意義應轉變為垂直式與水平式之權力分配的綜合體，政府之權力分配，除了「功能分配」（即行政、立法、司法之水平權力分配），尚有「地域分配」（即中央與地方之垂直權力分配）。申言之，「垂直式權力分立」的導入，型塑出近代意義的地方自治，藉以保障人民的權利，更落實及深化民主制度功能。

二、中央立法或政策導致地方支出增加的情況，經常為各地方政府所詬病，認為這是地方財政困窘的主因之一。請問我國是否有相關立法，針對上述情況進行規範？又這些法規在實務上的規範效果如何？(25 分)

【擬答】：

所謂巧婦難為無米之炊，地方自治團體若欲有所作為，必須具備財政自主權，按財政乃一切庶政之母，地方自治團體內各項事務之推行，亦惟財政是賴，故財政高權乃地方自治之核心事項，然我國無論中央或地方，財政長期不足，甚至負債累累，如何抒解政府財政困難窘境，遂成為中央與地方，亟待解決的當務之急。茲就題意所示，分述說明如下：

(一)我國針對地方財政困境之立法規範：

我國針對地方財政困境之情況，均有立法進行規範，舉例說明如下：

1. 依地方制度法第 70 條第 1 項規定，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。
2. 依財政收支劃分法第 37 條，將中央與地方各級政府之支出進行劃分，尤其針對自治事項、委辦事項、共辦事項，明定經費負擔方式。
3. 依地方制度法第 68 條第 1 項規定，直轄市、縣（市）預算收支之差短，得以發行公債、借款或移用以前年度歲計賸餘彌平；鄉（鎮、市）預算收支之差短，得以借款或移用以前年度歲計賸餘彌平。
4. 依地方制度法第 72 條規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）新訂或修正自治法規，如有減少收入者，應同時規劃替代財源；其需增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於法規內規定相對收入來源。

(二)我國立法規範在實務上之規範效果：

1. 雖有上述立法規範，但近年地方財政卻持續惡化，造成的主因，在於支出膨脹但收入短減。

(1) 在支出膨脹方面，中央政府開陸續增加不少福利支票，例如老人生活津貼、公教人員退休優惠措施、公教退休人員優惠存款、地方民代支給補助、村里長事務補助費等，甚至山地原住民區自治之實施經費，使得地方法定支出大增。這種中央請客，地方買單的情形，加重地方的財政壓力。

(2) 在收入短減方面，在中央與地方一致討好選民的心態下，收入不但無法增長反而不斷地縮減。例如中央政府為刺激景氣或拉攏產業等政策目的，對各項租稅訂有減免稅捐條款，此對地方政府的課稅權造成了損傷。如近年來在農業發展條例、促進產業升級條例、營業稅法、房屋稅條例、土地稅減免規則等所增修之稅捐減免規定，無一不使地方政府稅收遭到合法侵蝕，造成地方支出擴張卻無相對同步成長的財源以資因應。

2. 為避免中央立法或政策導致地方支出增加的情況，法律之實施須由地方負擔經費者，例如全民健保案件關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與，俾利維繫地方自治團體自我負責之機制。

(1) 行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，並視對其財政影響程度，賦予適當之參與地位，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，且應就法案實施所需財源，於事前妥為規劃。

(2) 立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。

我國地方自治財政問題，除上述問題之外，更在於「既患寡又患不均」，一者在於地方稅收與中央稅收無法比擬，自有財源發展彈性低於中央，以致過分依賴中央補助款，卻仍無法支應日趨膨脹之公共支出。再者，各地方自治團體自然條件不同、經濟狀況互異、稅課豐吝懸殊，嚴重者縱將全數稅收撥供使用，亦不敷預算支出之需，要解決地方財政困難根本之道，在於回歸地方自治財政之自主、自發性，唯有努力自行開闢財源，不再過份依賴上級補助款，始能澈底解決問題。

乙、測驗題部份

(A) 1. 地方政府之警察局，屬於：

- (A)所（附）屬機關 (B)內部單位 (C)獨立機關 (D)行政法人

(A) 2. 新北市與臺北市間，事權發生爭議時，由下列那一單位解決之？

公職王歷屆試題 (105 普考)

- (A)行政院 (B)內政部  
(C)內政部會同中央各該主管機關 (D)立法院
- (C) 3. 直轄市議會每次會期包括例假日或停會在內，不得超過多少日（不含延會）？  
(A)五十日 (B)六十日 (C)七十日 (D)八十日
- (C) 4. 縣（市）政府其一級單位主管及所屬一級機關首長，除依專屬人事管理法律任免者外，其總數的多少分之一得列政務職，其職務比照簡任第十二職等？  
(A)四分之一 (B)三分之一 (C)二分之一 (D)三分之二
- (B) 5. 新竹縣第一選區（竹北），縣議員應選名額九名，請問男性議員依法最多選出幾名？  
(A)六名 (B)七名 (C)八名 (D)九名
- (B) 6. 關於公民投票案投票結果，下列敘述何者正確？  
(A)投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過三分之一同意者，即為通過  
(B)投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過  
(C)投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數三分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過  
(D)投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過三分之二同意者，即為通過
- (B) 7. 請將下列臺灣地方自治的歷史事件，依照發生時間順序排列：①施行自治二法 ②開放縣（市）議會與行政首長民選 ③施行地方制度法 ④實施準直轄市制度  
(A)①②③④ (B)②①③④ (C)②①④③ (D)①②④③
- (C) 8. 下列那些是地方制度法自治法規之法定名稱？①自治條例 ②自治命令 ③自治公約 ④自治規則  
(A)①③④ (B)①②④ (C)①④ (D)①③
- (C) 9. 在美國，縣（郡）制是地方政府的重心，其組織型態有採行行政與立法的權力合一制，請問此種制度設計係受那一個國家的影響？  
(A)法國 (B)德國 (C)英國 (D)中國
- (C) 10. 臺灣省政府主席，目前是由何種方式產生？  
(A)由人民選舉 (B)由總統提名，經立法院同意任命之  
(C)由行政院院長提請總統任命之 (D)由內政部部长提請行政院院長任命之
- (A) 11. 地方自治事項涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）區域時，原則上應如何處理？  
(A)由各該地方自治團體協商辦理 (B)由共同上級業務主管機關協調辦理  
(C)由共同上級業務主管機關裁定辦理 (D)由內政部協調辦理
- (B) 12. 地方議會之議事規則，在性質上屬於：  
(A)地方憲法 (B)自律規則 (C)行政規約 (D)委辦規則
- (C) 13. 依地方制度法規定，鄉（鎮、市）人口在十五萬人以下者，鄉（鎮、市）民代表總額不得超過幾人？  
(A)十五人 (B)十七人 (C)十九人 (D)二十一人
- (C) 14. 我國最基層之地方自治團體為：  
(A)村、里 (B)鄰 (C)鄉（鎮、市） (D)區
- (A) 15. 下列議題，何者不可作為公民投票之議題？  
(A)免除綜合所得稅 (B)墮胎合法化 (C)加入聯合國 (D)憲法修正案
- (D) 16. 我國現行地方人事自主權與中央考銓監督權的互動情形，是屬於下列何種模式？  
(A)地方自訂法制並自行選任，中央只保留司法監督權限  
(B)地方擬訂相關法制，經中央核定或備查後，再自行依此規定選任  
(C)中央設定一套運作標準，地方循此自行選任  
(D)中央設定標準並自行檢定合格人員名冊，再供地方從中選任
- (B) 17. 在今日環境系絡中，地方政府回應各界監督或承擔責任時，可能採行的角色轉換途徑與

公職王歷屆試題 (105 普考)

內容，不包括下列那一項？

- (A)地方利益的協調者 (B)回應特定團體的執行者  
(C)政府績效落實者 (D)地方福祉促進者
- (A) 18. 將行政區域之一部分劃入另一行政區域，使該另一行政區域幅員擴大，人員增加的行政區劃，稱之為：  
(A)併入 (B)重劃 (C)合併 (D)聯合
- (A) 19. 下列關於社區發展協會成員的敘述，何者錯誤？  
(A)社區居民不論有無申請，都自動成為個人會員  
(B)社區內各機關或團體，可推派一至五人，申請成為團體會員  
(C)社區外之其他機關或團體，可申請成為贊助會員  
(D)贊助會員無表決權、選舉權、被選舉權與罷免權
- (D) 20. 一群組織基於資源依賴原則相互連結，並藉此資源依賴關係與其他組織相互區隔，此為下列那一項概念？  
(A)政策夥伴 (B)政策依賴 (C)政策整合 (D)政策網絡
- (B) 21. 依據中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法，用以補助包括縣（市）基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費，稱之為：  
(A)類別補助款 (B)一般補助款 (C)平衡補助款 (D)計畫型補助款
- (A) 22. 市民參與的公共政策，常會有「鄰避情結」（NIMBY）。下列關於鄰避情結之敘述，何者錯誤？  
(A)是一種全面性拒絕所有公共政策或公共設施的態度  
(B)強調以環境價值作為衡量公共設施的標準  
(C)是一種情緒性的反應  
(D)並不是用「說理」就可以解決的
- (D) 23. 依地方制度法規定，直轄市、縣市預算收支之差短，不得以何種方式彌平？  
(A)發行公債 (B)借款  
(C)移用前年度歲計賸餘 (D)加徵地方稅
- (A) 24. 將某一賦稅分配於某級政府，而配受政府則將該賦稅徵收所得，依法律規定的成數，分配給他級政府，是下列那一種賦稅劃分制度？  
(A)稅收分成制 (B)稅源分立制 (C)地方附加制 (D)稅源齊一制
- (C) 25. 民眾參與地方公共事務，依其涉入程度的深淺可以有幾種不同的類型。請問，若是民眾成為地方事務的主導者與實際運作者，此一民眾參與的內涵稱之為：  
(A)一般公眾 (B)使用者 (C)公民 (D)顧客與服務對象