

## 106 年公務人員升官等考試試題

等 級：薦任

類科別：一般民政

科 目：地方政府與政治

### 一、何謂團體自治？何謂住民自治？住民自治與團體自治的關係為何？試分述之。（25 分）

#### 【擬答】

(一)意義：

1. 地方自治就文義上而言，日本學者認為是「一定的地域為基礎之自治團體（共同體），住民以自己之意思，組成機關，處理區域內之公共事務」。然而就其內涵而言，地方自治乃「國家特定區域內的人民，基於國家授權或依國家法令在國家之監督之下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度，也是一種地方民主制度。」
2. 然而地方自治為政治制度之一，現代民主立憲國家均有地方自治制度之設計。政治制度與一國之政治環境、歷史背景及社會、經濟、文化條件之不同而有差異，對地方自治之立論觀點各殊。然綜合其說，地方自治之意義為：「地方自治，並非由國家直接處理事務，而是由國家設立法人（地方自治團體），並在國家監督下，由地方自治團體內之人民依法組織機關，行使職權，基於自己之意志以處理其區域內公共事務的一種地方政治制度。」

(二)綜合上述之見解，歸納其中文義，地方自治之意涵應包含下列要素：

1. 團體自治：

- (1) 地方自治係團體自治，以一定之地域組成公法人團體（即地方自治團體），可依自己之意思，由本身機關，自行處理地方公共事務。國家或其他權力均不得任意加以侵害、干涉，在性質上屬於「法律意義的自治」。
- (2) 地方自治團體是為行政主體，具有獨立的法人格，與私法人本質上有相同之權利、義務。
- (3) 地方自治團體為行政主體（Verwaltungstrager, Rechtstrager der Verwaltung），具有一定職權且得設置機關以便行使，並實現其行政上任務之組織體。由國家賦予自治權限，具有自治組織權、自治行政權、自治立法權、自治財政權，並得為權利義務之主體。

2. 住民自治：自治團體之構成員基於合意，以民主的方式組織團體。易言之，地方之住民，依自主意思處理地方上之行政事務。此種住民自治，在性質上屬於「政治意義的自治」。

團體自治與住民自治二者，由於各國的政治社會背景不一，英美法系國家較為重視住民自治，而大陸法系國家以團體自治為主。然而，就地方自治之機能而言，其實二者之間輔車相依，必須同時兼備，始能運行順暢。蓋有團體自治而無住民自治，則雖可避免外部之壓迫，但無住民自治，內部之壓迫所造成之痛苦可能尤有過之；反觀住民自治顯然必須以團體自治為前提，否則自治權將無所依附。故當代立憲主義國家，不分英美法系或大陸法系，二者在觀念上已趨一致，論及地方自治之意涵，莫不兼含團體自治與住民自治二者。

### 二、何謂解決爭議權？當上級政府與下級政府間及同級地方政府間遇有權限爭議時應如何解決？試依地方制度法相關規定說明之。（25 分）

#### 【擬答】

(一)解決爭議權：

所謂解決爭議權，即上級政府對於下級地方政府中，同級或對等團體或機關的相互間，發

生爭執衝突，相持不下，無法解決，或在自治法施行中，發生重大障礙時，運用職權，給以合理有效解決之一種權限。（地制法§77）

(二)憲法第一一一條規定有：「……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。遇有爭議時，由立法院解決之。」此條文的意涵有二：①中央、省、縣間權限劃分乃取決於事務性質；②中央、省、縣間權限爭議的解決機關則是立法院。而除了憲法本文外，地方制度法亦有相關規定：

- 1.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(§21)
- 2.直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)合辦之事業，經有關直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會通過後，得設組織經營之、前項合辦事業涉及直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會職權事項者，得由有關直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會約定之議會或代表會決定之(§24)。
- 3.直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應依約定履行其義務；遇有爭議時，得報請共同上級業務主管機關協調或依司法程序處理。(§24-3)
- 4.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。直轄市間、直轄市與縣(市)間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣(市)間，事權發生爭議時，由內政部解決之；鄉(鎮、市)間，事權發生爭議時，由縣政府解決之(§77)。

(三)上述五項規定顯示，當地方自治團體辦理自治事項可能連帶影響其他自治團體，而產生權限劃分與爭議時，其處理方式基本有下：

- 1.若事務性質屬於自治事項內容時，必要時由「共同上級業務主管機關」得以指定其中一適當地方自治團體限期辦理。
- 2.若事務性質屬於合辦事業，則由各地方自治團體間自行協商，或是由共同約定之議會(代表會)決定，並且得設組織經營該合辦事業。
- 3.產生爭議時，處理方式有三：
  - (1)涉及中央與地方(直轄市、縣(市))者，由立法院議決。
  - (2)涉及上級地方自治團體與下級地方自治團體者，由內政部會同中央主管機關解決。
  - (3)涉及同級地方自治團體者，則由共同上級機關解決。

三、何謂府際關係？府際關係的運作型式有那些？對於今日地方政府而言，建構良好府際關係重要的理由又為何？請一一分述之。（25分）

【擬答】

(一)府際關係雖然是以地方政府為中心，但其範圍並不是狹隘的僅限於相鄰近的兩個地方政府。一般對府際關係的界定，可分為「垂直互動」與「水平互動」兩類。前者指中央與地方政府間的關係；後者則是指同級地方政府或不同政府部門間的關係。由此可見，府際關係形成並非基於政府原有的層級，建制等法定地位，而較偏重於功能導向與業務導向，府際關係概念作如下的定義：「一國之內各級政府或其所屬機關，基於解決共同問題或共同發展的需要，故採取合作方式辦理特定事務，或是採行一致的運作標準」。本定義所具有的特性如下：

1.府際關係是以國家為範圍：

雖然一般常見府際關係多為相鄰兩地方政府，或是上下層級間的互動，但是隨著交通運輸趨於便捷，以及溝通技術進步，地理區隔所形成的障礙已日趨降低。因此地理上不相鄰的兩個地方政府，或是中央與基層鄉鎮間，均可能直接進行互動。今日府際關係乃是跨越地理區域限制的功能連繫。

2. 府際關係是基於解決共同問題或共同發展的需要：

府際關係形成固然可由人為方式加以規劃，然而欲期望其真正發揮作用，還是有賴於具體問題或目標為基礎。簡言之，府際關係不僅是「關係」而已，更需要取得共識並建立共同目標。

3. 府際關係的執行策略包括採取合作方式辦理特定事務，或是採行一致的運作標準：

基於前述共同目標，府際關係必然是地方政府間實際行動的整合。至於採行的方式，除了配合目標進行不同的權責劃分外，亦可能是採行一致的作業或管制標準。

(二) 建構良好府際關係的理由

1. 就地方事務複雜性而言。由於資訊傳播技術的快速便捷，今日個別地方公共問題常能快速擴散，而影響其他地方政府。

2. 就區域間連動關係而言。雖然各地方政府轄區範圍在地圖上可以輕易標定區隔，但實際上卻是彼此關連且交互影響的。

3. 就地方民眾生活情形而言。今日地方民眾的生活範圍經常要跨越地方政府界限，故不論是為能有效管制其活動內容，或是提供其一致性的公共服務標準與品質，地方政府間都有必要預先建構密切的府際關係。

4. 就地方未來發展而言。今日地方政府資源受限已是各國普遍性的趨勢，因此欲經由本身獨立應付各項業務需求，或是依賴中央政府給予資源協助均有實質困難。基於此，地方政府未來欲期望能持續發展，勢必要藉由府際間的合作：一方面截長補短，分享彼此資源或資訊；另一方面也可擴展更大的市場，降低個別地方政府提供公共服務的成本。例如臺北市與基隆市訂定「區域間垃圾處理緊急互助協議」，由臺北市的垃圾焚化爐協助焚燒基隆市產生的垃圾，基隆市則提供場地掩埋部分焚化爐產生的灰渣。此種府際合作模式不但可同時紓解北、基兩市各自的環保問題，也有利於兩都市各自的未來發展。（以上引自呂育誠、許立一著，《地方政府與自治》，國立空中大學，2006年12月初版，頁360~363）。

四、區在臺灣地方自治發展歷程上，具有相當的特殊地位。從地方制度法與地方行政機關組織準則的規定可知，區公所是市政府以下的一級單位。試分別析論區公所的組織特色及區公所與市政府一級單位之間的兩難困境？（25分）

【擬答】

(一) 區公所之地位、組織及職權：

1. 區公所之地位：

(1) 直轄市雖分為市、區二級，但區為行政區域，卻不具法人地位，區公所係直轄市政府之派出機關，且係聚集型組織；又稱「純派出機關」。即每一區公所有獨立的服務區域，其財源除向市政府請求編列預算外，與其他區公所間並無相互支援情形。

(2) 依地方制度法第五十八條規定：「……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。」因之，區長係依公務人員任用法由市長就具薦任第九職等或簡任第十職等資格加以任命之直屬機關首長。未具「政府人員」身分，卻有「公務人員」之身分保障。

2. 區政係由區長以「首長制」的組織型態加以管理，其職責可為：

(1) 主管長官身分之職責：

① 組織管理權：承市長之命，民政局局長之指導監督，綜理區政。

② 人事行政權：以行政首長身分指揮監督。

③ 團體監督權：管轄依人民團體法或其他法律規定所許可成立之人民團體，均由區長行使團體監督之權。

(2) 兼管長官身分之職責—行政指導權：此即區長對該轄區內之行政機關(包括警察、戶政、衛生、公園、養路、路燈等單位)以及國民中小學，對於協助推行地方自治、加強為民服務，或執行上級交辦事項，具有行政指導職權，但似無行政處分之一般「兼管

長官」之權。

3. 組織：

(1) 復依臺北市各區公所組織規程第二條第二項規定，人口已達二十萬人之區，得置副區長一人，襄助區長處理區務。

(2) 依上揭區公所組織規程第三條規定，區公所可分為業務與幕僚二類型之建制：

① 業務單位：民政、社會、經建、兵役及健保(人文)等五課。

② 幕僚單位：

① 秘書、會計、人事及政風等四室。

② 區長之幕僚長係主任秘書，在未設有副區長之區，區長因故不能視事，由主任秘書代理。區公所設區務會議，可與區市會報合併舉行，由於區公所係採首長制，上揭會議固都每月定期召開，但皆為區長之諮詢會議或區務之協調會議，並不具決策功能。

(二) 市政府一級單位與區公所之關係

1. 區公所為市政府之派出機關，即相當於一級機關之地位，雖然受民政局之指揮監督，但二者之間並不存在上下隸屬之關係。

2. 因此，市政府各一級單位或機關，無法將市政府之各項工作業務直接「委任」由區公所辦理，而必須依「委託」之方式交由區公所處理。

3. 所以，造成市政府一級單位或機關無法依上下隸屬關係推動各項業務，而是機關平行關係的委託，勢必造成機關橫向連繫以及行政效率上的問題。

職  
王