

《地方自治概要》

試題評析

今年地方自治概要考題幾乎全以「地方自治」為主軸，從理論到實務均環繞著該法打轉，只要能熟記法條，據理分析，分條陳述，應可切題。而本班「地方自治概要」課程之講授重點，即以「地方制度法」為綱，地方自治之理論與實務為緯，尤其在最後考前之總複習中，更特別加強分析甫於六月出爐之釋字第五二七號解釋令，相信本班學員應皆可得高分。

一、直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長及村（里）長辭職時，其代理人如何產生？請依地方制度法規定，分別說明之。

（25分）

答：依地方制度法第八十二條規定：

- （一）直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長及村（里）長辭職、去職、死亡者，直轄市長由行政院派員代理；縣（市）長由內政部報請行政院派員代理；鄉（鎮、市）長由縣政府派員代理；村（里）長由鄉（鎮、市、區）公所派員代理。
- （二）前項人員之辭職，應以書面為之。直轄市長應向行政院提出並經核准；縣（市）長應向內政部提出，由內政部轉報行政院核准；鄉（鎮、市）長應向縣政府提出並經核准；村（里）長應向鄉（鎮、市、區）公所提出並經核准，均自核准辭職日生效。
- （三）直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長及村（里）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。
- （四）前項補選之當選人應於公告當選後十日內宣誓就職，其任期以補足本屆所遺任期為限，並視為一任。

二、中央費用與地方費用如何區分？請依地方制度法規定，說明之。（25分）

答：（一）依地方制度法第七十條規定：

1. 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. 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。
3. 第一項費用之區分標準，應於相關法律定之。

（二）另依財政收支劃分法第三十七條規定：

各級政府之支出劃分如下：

1. 由中央立法並執行者，歸中央。
2. 由直轄市立法並執行者，歸直轄市。
3. 由縣（市）立法並執行者，歸縣（市）。
4. 由鄉（鎮、市）立法並執行者，歸鄉（鎮、市）。

前項第一款及第三款如需交由下級政府執行者，其經費之負擔，除法律另有規定外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。

由中央或直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）二以上同級或不同級政府共同辦理者，其經費應由中央或各該直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）按比例分擔之。

各級地方政府未依第二項及前項規定負擔應負擔之經費時，其上級政府得扣減其補助款。

三、何謂地方自治團體？其學理上的構成要件為何？兼述司法院釋字第五二七號解釋。（25分）

答：（一）所謂地方自治團體，依地方制度法第二條明確之定義如下：「地方自治團體：指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。」並明指「省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。」

睽諸民國八十七年十月二十二日司法院大法官釋字第四六七號解釋，亦曾明言「凡憲法上之各級地域團體符合下列條件者：1. 享有就自治事項制定規章並執行之權限，2. 具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人。」

（二）因此就學理言之，地方自治團體之構成要件當應具備：

- 1.享有就自治事項制定規章並執行之權限：所謂自治事項，依地方制度法第二條定義，係指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。
- 2.具有自主組織權：所謂自主組織權，依司法院大法官解釋字第五二七號解釋，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）。

(三)今年六月十五日司法院大法官解釋字第五二七號，更詳細規範了地方自治團體之權限，解釋文要義如下：

「地方自治團體在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。地方自治團體及其所屬機關之組織，應由地方立法機關依中央主管機關所擬訂之準則制定組織自治條例加以規定。在該法公布施行後，凡自治團體之機關及職位，其設置自應依前述程序辦理。惟職位之設置法律已有明確規定，倘訂定相關規章須費相當時日者，先由各該地方行政機關依地方制度法相關規定設置並依法任命人員，乃為因應業務實際需要之措施，於過渡期間內，尚非法所不許。至法律規定得設置之職位，地方自治團體既有自主決定設置與否之權限，自應有組織自治條例之依據方可進用，乃屬當然。」

四、縣（市）府會關係不和諧的原因何在？嗣後如何改善，以提昇政治品質？試述之。（25分）

答：（一）現今縣市府會關係不和諧之原因為

1.議會中各政黨不過半之擴大效應：

多黨林立，且各政黨均不過半的效應正逐漸擴大中，各縣市政府之年度預算案，幾乎都無法在法定期限內完成審議；諸多地方建議方案亦不易通過，對於行政效產生嚴重影響。

2.精省後民選首長突出而強勢：

八十七年底精省後，民選首長的民意基礎遠勝於個別地方議會議員，因此民選首長必然較為突出而強勢，地方議會常被忽視或矮化，爭議自然迭起。而議會中的次級團體扮演「比在野更在野」的反對角色，府會關係易造成僵持對立的狀態。

（二）府會間之政治衝突，應如何改善以提升政治品質，說明如下：

- 1.行政首長與議會黨團領袖，甚至各政黨領袖，應多發揮政治智慧，加強溝通與協調，使縣市長與議會各讓一步，尋求彼此可以接受的途徑，建立制度以外的慣例與互補模式，以緩和政治僵局，並鋪設較和諧的府會互動關係，以免因政治角力而傷及縣市及縣民的權益。
- 2.必要時，可採取覆決的制度，以解決府會間的政治衝突，使府會衝突以制度化的途徑加以解決。但地方行政首長如過於濫用其覆議權，亦必須考慮其政治成本與民眾、社會利益。
- 3.長期而言，各政黨亦應加強政黨內部規範制度，避免因個人的政治表現而加深政治衝突。必要時，亦宜修定現行覆議制度，加寬地方立法機關行使覆議權的範圍，使地方府會衝突的制度解決，有更寬廣的法律基礎，而不只是一味依賴政治的協調與解決。
- 4.行政首長應避免過於強勢的作為，並應講究溝通技巧，在地方制度法所允許的範圍內，以「協商式民主」推動地方自治發展，亦將是必要的政治風範。