

一般民政

《地方自治概要》

試題評析

歷年普考地方自治概要考題，原則上都以地方制度法為主軸，熟記法條則功過半矣。今年之命題則有異常軌，比往年較具深度。在四題題目中，只有兩題（第一、三題）是傳統條文題，且屬較為冷僻之第2及21條，惟在本班講義中均曾詳細擬答（參見第四章第21~22頁）；另第二題有關精省後地方層級之變革，則屬近年屢次命題之重點，但因連問數項子題，故解題時應層次分明，逐項分解，方可獲高分；至於第四題則是針對現行自治法規與相關時事趨勢，若能參酌大法官五二七號解釋令說明，當更詳盡。綜而言之，今年考題一般考生可拿60分左右，程度較佳同學應可有70~80之得分。

一、直轄市、縣（市）、鄉（鎮市）自治事項若涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮市）事務時，按現行地方制度法之規定，應如何進行？請就此申述己見。（二十五分）

答：

（一）依現行地方制度法第二十一條規定：

「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。」

（二）依地方制度法第二條規定：所謂自治事項，乃地方自治團體，依據憲法或地方制度法，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。同法第二十三條亦規定：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）對各該自治事項，應全力執行，並依法負其責任。

（三）惟我國各級地方政府同時具有地方自治團體與國家官署的雙重地位。基於地方自治團體之地位，以應各該地方的特殊需要，獨立自主的處理地方公共事務；另基於國家官署之地位，亦必須接受中央或上級政府之命令，執行中央政府或上級政府的委辦事項。且我國憲政均權制度之實施應及於各級政府間；即不但中央與地方採均權制，上級地方政府與下級地方政府間也採均權制，所謂「均權」，不是權力的平均分配，而是按事務的性質，相互協作。因此，依題意各級地方自治團體辦理自治事項如涉及跨越本身事務時，當由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，以收統合之效；必要時，並可由共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理，以利地方自治事項之推行。

（四）另直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）間在共同辦理有關事務之過程中，若，遇有權限爭議時，則應依地方制度法第七十七條規定：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；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，則由縣政府解決之。

二、我國自精省以來，從中央到地方的層級是否有實質上的縮減？請問目前從中央到地方是幾個層級的政府？如果要達到中央到地方二級制的政府，尚有那些工作必須更進一步地完成？試說明之。（二十五分）

答：

（一）我國自民國八十七年底逐步精省以來，從中央到地方之層級確實已有實質上之縮減，其中最明顯者當屬「省」之虛級化。精省概分三階段進行：第一階段，自民國八十七年十二月二十一日至八十八年六月底，行政院派任省主席，成立省府委員會，此一時間內省府各廳、處、局等組織暫時維持現況；第二階段，自民國八十八年七月一日至八十九年底，完成省府功能業務與組織及員額調整作業，訂定省政府組織程章案；第三階段：自民國九十年一月一日起，回歸到地方制度法規範。依地方制度法第二條明文規定：「省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。」是以「省」這一級雖仍存在，但已成為所謂「虛級」，故地方層級確實已有實質上之縮減。

（二）目前從中央到地方各層級之劃分，依地方制度法第三條規定：「地方劃分為省、直轄市。省劃分為縣、市；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市。」理論上似為1.中央，2.省、直轄市，3.縣、市，4.鄉、鎮、縣轄市四級；惟如前述，「省」已「虛級化」，而諸多自治監督之制度設計，又將直轄市與縣、市同歸中央直接節制，只是稍行分屬「行政院」或「中央各該主管機關」之半階落差而已，因此，究其實質內涵，實已趨向1.中央，2.直轄市、縣、市，3.鄉、鎮、縣轄市三級之運

作方式。

(三)至於若欲達到中央到地方二級制的政府，則擬議以為尚有以下幾項工作有待完成：

- 1.縣（市）以直轄市化提升法律地位：八十五年底召開國家發展會議時，即獲致「縣市增設副縣市長，縣市政府職權應予增強」之共識，而在精省條例立法過程中，復有擴大縣（市）職權之協商共識，其方向莫非是以「直轄市化」為建構基礎，此種「立法取向」當有助於加速地方自治之落實，建立真正分權化、參與化之國家。
- 2.讓縣（市）長具有完整行政權：地方行政首長具實權者，係以其能否擁有組織人事權和充裕財政處分權為判斷基準，地方制度法第五十六條，縣（市）長之人事任用權仍不如直轄市長，似仍有再予擴大自治權限之空間。
- 3.取消鄉（鎮、市）自治，停辦鄉（鎮、市）自治人員的選舉：若欲精簡至中央到地方二級制，則自當取消鄉鎮市級自治選舉、鄉鎮市長改為依法派任，同時廢除鄉鎮市民代表會，並全面翻修地方制度法。

三、現行地方制度法用詞中有所謂的「核定」及「備查」，兩者有何差別？試說明之。（二十五分）

答：

- (一)依地方制度法第二條第四款規定：所謂「核定」，係指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂。
- (二)依地方制度法第二條第五款規定：所謂「備查」，係指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。
- (三)如地方制度法第二十六條第四項規定：

「自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關、縣政府『核定』後發布；其餘（未規定罰則）除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院『備查』；縣（市）規章發布後，應報中央各該主管機關『備查』；鄉（鎮、市）規約發布後，應報縣政府『備查』。」即屬兩者明顯之差別。

四、台北市為管理俗稱的網路咖啡店，通過「台北市資訊休閒服務業管理自治條例」，其中第八條規定網咖場所之設置應距離高中、高職、國中、國小二百公尺以上；而由中央立法的「資訊休閒業管理條例」（草案），則規定必須距離國中、高中、高職五十公尺以外。請問如果中央立法通過「資訊休閒業管理條例」，台北市是否必須修訂「台北市資訊休閒服務業管理自治條例」？請討論說明之。（二十五分）

答：

- (一)台北市擬訂之「資訊休閒服務業管理自治條例」與立法院通過之「資訊休閒業管理條例」抵觸，其有關抵觸部分自屬無效，理應必須修訂。因依地方制度法第三十條第一項規定：「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抵觸者，無效。」台北市擬訂之「資訊休閒服務業管理自治條例」為自治條例，立法院三讀通過之「資訊休閒業管理條例」為法律，故前者自屬無效。
- (二)若台北市不自行修訂，則依地方制度法第三十條第四項規定：行政院得予以函告。另同條第五項亦規定：行政院對該自治團體自治條例有無抵觸發生疑義時，未逕予函告無效，得聲請司法院解釋之。台北市對函告無效之內容持不同意見時，則可依據大法官會議解釋令第五二七號意旨，由台北市議會就事件之性質聲請司法院解釋。