

《地方自治概要》

試題評析

今年普考地方自治概要考題甚為靈活，但尚屬平易。其中第、二、三題，均採對比區異方式命題，一題兩問，跨區比較，涉及範圍雖較廣泛；但答題時只要依次說明清晰，分點陳述明確，前後鋪陳有序，應均可切題得分。當然解題內容仍以熟記地方制度法相關法條為主，背多分仍屬基本功夫。至於第四題雖屬純申論題型，但命題焦點之「公民投票」，在本地自總複習課程及講義(第14、15頁)，早已命中，詳加發揮必可得高分。綜而言之，今年題型一般考生應可得60-70分，程度較佳發揮完整者可得80分上下。

一、試比較自治條例與法律之區別。(25分)

答：

(一)兩者性質不同：

- 1.自治條例：依地方制度法第二十五條規定，「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例。」故自治條例係地方自治團體為實施地方自治，並依地方制度法所制定之地方自治法規。
- 2.法律：依憲法第一七條，「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。」故法律則為憲法明定為規範國家機關與人民權利義務之中央法規。

(二)兩者名稱不同：

- 1.自治條例：依地方制度法第二十六條規定，「自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱，在直轄市稱直轄市法規，在縣(市)稱縣(市)規章，在鄉(鎮、市)稱鄉(鎮、市)規約。」
- 2.法律：依中央法規標準法第二條規定，「法律得定名為法、律、條例或通則。」

(三)兩者制定程序不同：

- 1.自治條例：依地方制度法第二十六條規定，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。
- 2.法律：則係立法院三讀通過後，經行政院院長副署，或行政院院長及有關部會首長之副署，再由總統公布。

(四)兩者保留事項不同：

- 1.自治條例：依地方制度法第二十八條規定，下列事項應以自治條例定之：
 - (1)法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。
 - (2)創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。
 - (3)關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。
 - (4)其他重要事項，經地方立法機關議決以自治條例定之者。
- 2.法律：依中央法規標準法第五條規定，下列事項應以法律定之：
 - (1)憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。
 - (2)關於人民之權利、義務者。
 - (3)關於國家各機關之組織者。
 - (4)其他重要事項之應以法律定之者。

(五)兩者位階不同：

- 1.自治條例：依地方制度法第三十條規定，「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牴觸者，無效。」顯見法律之位階當然優於自治條例。
- 2.法律：依憲法第一七一條規定，「法律與憲法牴觸者無效。」顯見法律之位僅有憲法優位原則之適用。

二、試說明區長與里長之區別。(25分)

答：

(一)區長

- 1.產生：依地方制度法第五十八條規定，「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用。」故區長係市長依公務人員任用法任命之。
- 2.職權：依地方制度法第五十八條規定，「區長承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。」
- 3.保障：區長係依公務人員任用法任用，為直轄市、市之直屬機關首長，雖未具政務人員身分，但有公務人員之身分保障。

(二)里長

- 1.產生：依地方制度法第五十九條規定，「里長由里民依法選舉之，任期四年，連選得連任。里長選舉，經二次受理候選人登記，無人申請登記時，得由鎮、市、區公所就該里里長候選人資格之里民遴聘之，其任期以本屆任期為限。」

- 2.職權：里長受鎮、市、區長之指揮監督，辦理里公務及交辦事項。
- 3.保障：里長為無給職，由鎮、市、區公所編列里長事務補助費，其補助項目及標準，另以法律定之。依「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」第七條規定，前述事務補助費，係指文具費、郵電費、水電費及其他因公支出之費用；其補助標準，每里每月不得超過新台幣四萬五千元。

三、試述精省前之省長與精省後之省主席，在職能運作上之區異。(25分)

答：

(一)精省前之省長

- 1.產生：依民國八十三年制定之省縣自治法，省政府置省長一人，由省民依法選舉，任期四年，連選得連任一次。易言之，省長係民選之最高地方行政首長。
- 2.性質：精省前，省為地方自治團體，省長為地方自治團體之行政首長，負責綜理省政，並指導監督所轄縣(市)自治。
- 3.職能：
 - (1)省政府之組織採首長制，省政府一級機關首長，除副省長一人、主計、人事、警政及政風主管由省長依法任免外，均由省長任免之。
 - (2)省為地方自治團體，依法享有省自治事項，並可監督縣(市)自治；縣(市)政府辦理自治事項違背中央或省法規者，由省政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
 - (3)省議會定期會開會時，省長應提施政報告；省政府各廳處局會首長及各該直屬機關首長，得應邀就主管業務提報告。
 - (4)省長為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助；對財力較優之地方政府，得取得協助金。

(二)精省後之省主席

- 1.產生：依憲法增修條文第九條規定，「省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。」即省主席不再由民選產生，純屬應隨政黨更迭而進退之政務官。
- 2.性質：精省後，省政府為行政院派出機關，省不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。僅能承行政院之命，監督縣(市)自治事項。(大法官會議釋字第四六七號)
- 3.職能：
 - (1)依地方制度法第九條規定，精省後省政府之組織採委員制，置委員九人，組成省政府委員會議，行使職權，其中一人為省主席，特任，綜理省政業務；得置副主席一人，職務比照簡任第十四職等，襄助主席處理業務；其餘委員除兼任者外，職務比照簡任第十三職等，襄理主席督導業務；均由行政院院長提請總統任命之。
 - (2)省主席受行政院指揮監督，辦理下列事項：監督縣(市)自治事項、執行省政府行政事務、其他法令授權或行政院交辦事項。(地方制度法第八條)
 - (3)省政府之預算，由行政院納入中央政府總預算；省政府組織規程，由行政院定之。(地方制度法第十二、十三條)
 - (4)省政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。(地方制度法第七十五條)

四、行政區劃之調整，如採取公民投票方式決定，其利弊得失如何？試申論之。(25分)

答：

(一)公民投票制的意義：

- 1.現代國家既然不能實施直接民主制，而間接民主制又難達到民主政治的理想，所以近來各國乃折衷兩種制度，而採用公民投票，亦即雖然設置議會以作立法機關，而公民對於國家重要問題尚保留部分立法權，可用投票的方法表示自己的意見。
- 2.公民投票制一方面與間接民主制不同；在間接民主制，立法權完全屬於議會，公民除選舉議員外，對於國事不得過問；但在公民投票制下，立法權雖屬議會，而公民對於國家重要問題尚得表示己見；他方面又與直接民主制不同，在直接民主制下，立法權完全屬於公民，而公民又須集合起來，組織一個民會以行使立法權；但公民投票制，公民只保留一部分立法權，且公民不須聚集一堂，可在各地用投票方法表示贊成或反對。公民投票不但可挽救間接民主制的弊端，同時又可減少直接民主制的缺點。
- 3.依地方制度法第七條規定，「省、直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)及區(以下稱鄉(鎮、市、區))之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，依法律規定行之。」惟行政區劃法迄今仍未制定，且中央與地方間，甚至直轄市與縣市間，看法亦多紛歧，故論者有謂可否改採公民投票方式決定，以杜爭議。

(二)行政區劃之調整，如採公民投票方式決定，具有以下功能：

- 1.解決國家機關之衝突：行政機關之間或政府與議會之間發生衝突，事實上是免不了的。行政區劃之調整，中央與地方間或地方與地方間，時有爭議，有了公民投票，就可把衝突問題直接訴諸於民意，由人民決定何捨何從。
- 2.防遏政黨之專橫：民主政治係政黨政治，一個政黨在議會內若有過半數的議席，則可能不顧民意，自由決定一切，因此公民投票制即在使人民對現實問題直接表示意見，行政區劃之調整，人民亦可依自己的意見，不受黨派觀念的拘束來判斷問題，以防遏政黨之專橫。
- 3.增加政府的權力：現代民主國家是令人民選舉議會，由議會監督政府；然而由於人民在議員任期未滿前，無法有效控制議會，結果易使議會跋扈、政府地位不能安定。公民投票制即可避免此一缺點，行政區劃之調整若有政府與議會意

見不一時，若允許政府提請人民公決，則議會不致蔑視政府，掣肘政府。

(三)但行政區劃之調整，如採公民投票方式決定，亦可能產生以下弊病：

- 1.行政區劃涉及各地方區域發展及政治勢力之重分配，各謀私利、各為其主之本位主義，必不可免，屆時引起之爭端與齟齬，甚或比往昔更為激化，不可不思患預防。
- 2.依現行法制，行政區劃之調整，依憲法第一八條明文規定，採法律保留原則，應由中央立法並執行，或交由省縣執行之。若欲改採公民投票方式決定行政區劃之調整，必將涉及修憲層次作為，而地方制度法第七條之規定，亦需修訂，牽動層面甚廣，攸關影響甚鉅，不可不謹慎將事。