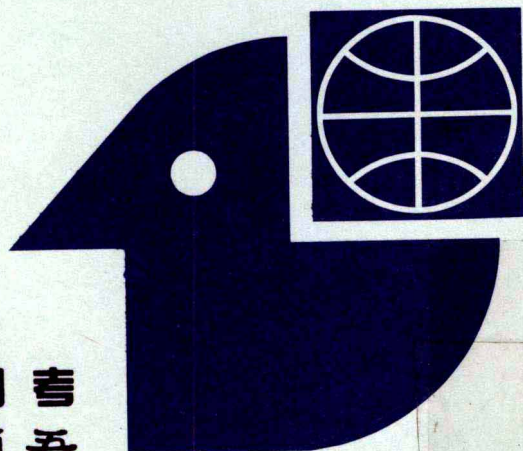


書用考參 考特層基、考普
試考種特類各

題百四規法治自方地

答解題試屆歷及文條規法 附
析分題試及道之備準★



著編 社刊月用考
行發 社版出南五

考試 傷腦筋？

- ★不知道應試有什麼訣竅？
- ★不知道別人是如何考取的？
- ★不知道該如何著手準備？
- ★不知道各類科命題趨勢？
- ★不知道最新試題內容如何？

- ★不知道考情有無最新變化？
- ★不知道未來有何種考試可報考？
- ★不知道讀書方法對不對？
- ★不知道考題要如何作答？
- ★不知道自己考上了沒？

因此，您要

- ★訂閱一份**書用月刊**，花最少代價——一天五毛
- ★提供考試最新、最正確消息，得最大收穫——金榜題名

是應國家考試必備工具書籍，讓您

不要傷腦筋！

（每期十五元，全年十二期一五〇元）

郵政劃撥：〇一〇四六八二——一號

✕訂閱二年者長期提供考情快報

五南出版社帳戶收

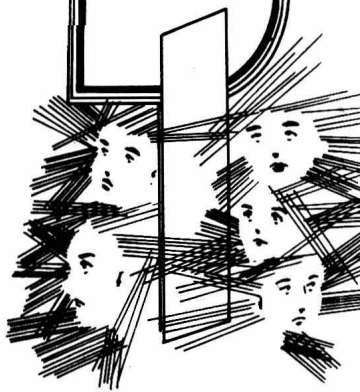
五南出版社
專用月刊社

重要宣告

十八年前「五南」首創了高普考用書體例的新典型，本著服務考生的初衷，蒐集歷屆試題、典試委員著作，從事試題分析，編著了一系列對高普考參考用書，土印僅供來月贈炙人口，幾乎人手一冊。六十九年起，在痛心被衆家抄仿之餘，又進而策破自訂的體裁典型——增列喉解，重新修訂一系列適於應試者應考的書籍。也因為「五南」不斷的更新與變遷，「五南」的高普考用書在今天成為應試者人手一冊的盛況已是不爭之事實。

自六十五年起，「五南」又不惜投注巨資，以數聘學者專家撰著一流的學術著作大專教材，自印行以來，已有許多大專院校的老師採為教本，深受好評，啓迪後學之功益尤多。近年為應市場需求復斥資印行「新時代電腦文庫」以饗讀者。

截至目前為止，「五南」已出了近五百種的教科書著作及二百餘種的高普考參考書，編輯業務相當繁重，幾經思慮，我們決定，將高普考參考書的編印業務劃歸「五南」關係事業——「專用月刊社」繼續為各位考生朋友服務，「專用月刊社」本身擁有衆多身經百戰的考場健將，再加上「五南」權威作者的支援，相信將以嶄新的面貌呈現在您的眼前，敬請舊雨新知續予支持。五南圖書公司亦將一本「若非好書不出版」的審慎態度印行一系列的學術著作大專教材，以答謝讀者多年來的愛護與支持。



修訂要旨

「台灣省各縣市實施地方自治綱要」、「台灣省各縣市議會組織規程」、「台灣省各縣鄉鎮縣轄市民代表會組織規程」、「台灣省議會組織規程」已於七十四年十月修正公布，本書內容已據此修正，取材最新。

專用月刊社

七十六年九月

地方自治法規讀書方法分析暨準備之道

張山水

地方自治法規爲行政法之一，爲應試普通行政人員及戶政人員專業科目之一。如何贏得考試，尋本探源之道，應深切了解地方自治之意義及現行主要之地方自治法規。瞭解地方自治意義，即理解法理，再配合法規規定，則順理成章，水到渠成。本科易於準備即在此道理。

地方自治者，即地方自治團體之意義，指一定地區之人民，依據國家之授權，在國家監督之下，自定規章，自組機關，以管理該地方公共事務之法人之地方政治制度。其要義在於下列六點：

一、地方自治是國家地方政治制度 政治制度有多種型態，各國地方自治之含義不同。我國憲法明定第十一章地方制度，即是有關地治之基本依據。

二、地方自治爲法人 地方自治必爲團體，必爲法人。有獨立之法律上人格，賦予其自主性，享受一定之權利與負擔義務。

三、地方自治團體有自定規章，自組機關之權 此即自主立法權，以自己之公意表達。有自主組織權，自設機關以處理地方之公共事務。

四、地方自治團體，以地方之人民組成 是爲自治團體之要素，以一定地區人民爲其行使權力範圍。該地區人民均爲自治團體之構成分子，此與其他自治團體，如職業團體不同。

五、地方自治團體，以辦理地方公共事務爲主要目的 此即自治事項。地方自治團體行使公權力，主要原因，實由於辦理地方公共事務。此等事項，不特構成自治職權，亦即自治團體存立之主要目的，因地制宜，因事制宜，比國家機構直接行政更適宜。

六、地方自治團體，須受國家監督。因地方自治團體行使公權力，實由於國家之委託授權。與國家構成特別權力關係，為維持國利民福，在在須受自治監督。

現行主要之地方自治法規，計憲法第十章，中央與地方權限之劃分，第十一章地方制度及第十二章選舉、罷免、創制、複決。臺灣省各縣市實施地方自治綱要，臺灣省各縣鄉鎮縣轄市民代表會組織規程，臺灣省各縣市議會組織規程及著名的選罷法。

研讀本科之步驟，以下列順序及方法，似較省時易記，入門領略較易：

一、先將地方自治之意義瞭解，須知地方自治法規考六部門，即法理總則，自治區域，自治組織，居民公民，自治事項，自治財政及自治監督。

二、將憲法上述三章有關之部分理解，第十章僅一題旨，即均權制度。第十二章併入選舉罷免法。須詳閱，做為準備本科基礎者，厥為第十一章地方制度，先了解第一百一十二條，並注重縣自治有關規定。

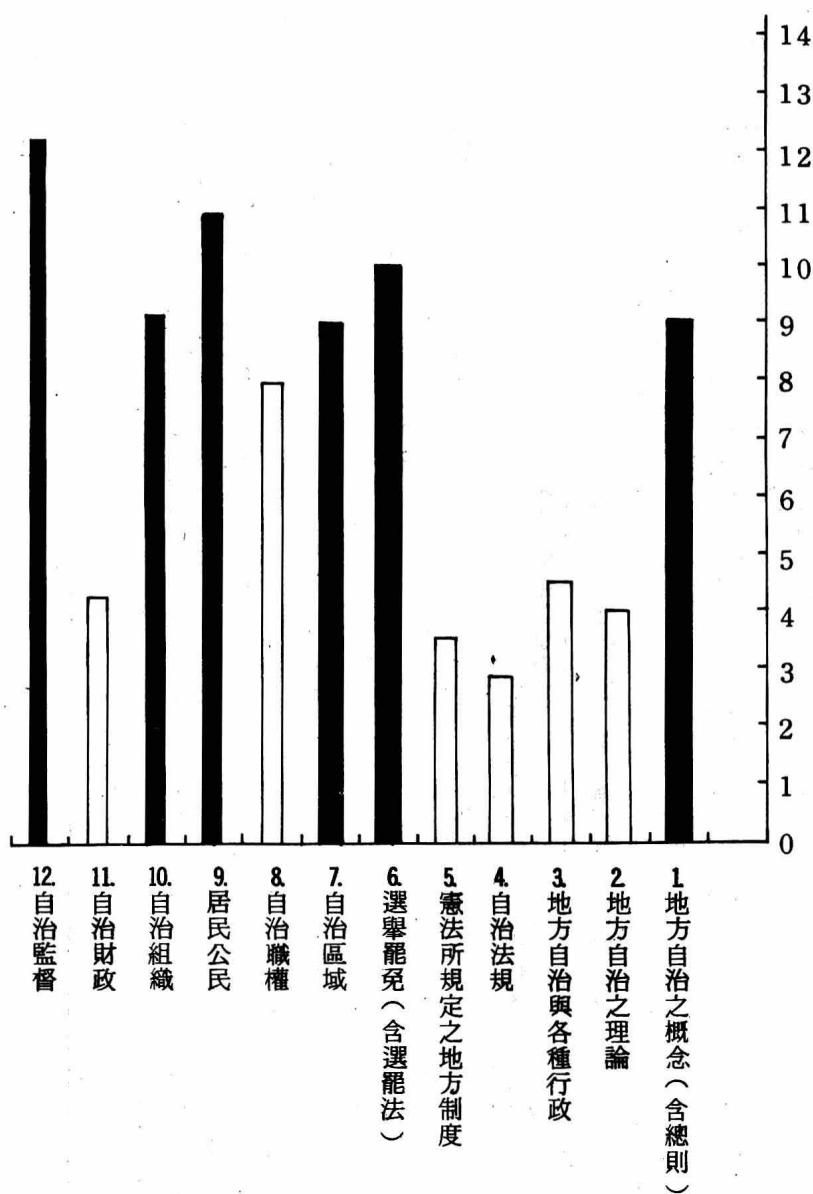
三、詳研臺灣省各縣市實施地方自治綱要部分，必要時重要條文先熟記。此為本科主要部分。尤其丙等特考或普考之所寄。

四、選罷法歷屆考題部分。又分四部，一為公職人員，一為選舉人，一為候選人——資格、條件、情事、言論。一為選舉罷免訴訟。

準備本科之教科書，以管歐著作，「地方自治新論」為典範。考高考或相當之考試者，以氏之第一章第一節地方自治意義（我國）為起點。第二章理論，第六章主義，第七章行政擇要，第八章第四節憲法規定。第九章、第十章、第十一章、第十二章、第十四章及第十五章均唸其概念（第一節至多第二節）。再併臺灣省各縣市實施地方自治綱要，唸第十六章第一節臺省地治，即可完成準備。

至若應試丙等或普考者，除究明地方自治意義外，以臺灣省各縣市實施地方自治綱要為重點重心，並輔以考用月刊社「地方自治法規四百題」補篇，即可為萬全準備。

地方自治法規歷年試題比重分佈圖



地方自治法規命題重點提示總表

章別	章名	命題重點提示
一	地方自治概念	1 地方自治之意義。2 地方自治與建國大綱。3 三民主義與地方自治之關係。
二	地方自治團體的要素	1 縣市鄉鎮縣轄市之性質。2 居民與公民之區別。3 何謂自治事項，自治職權。
三	地方自治團體之性質	地方自治團體之三大性質。
四	地方自治團體之組織	1 機關對立主義。2 村里民大會。3 縣轄市代表會與市公所之關係。4 鄉鎮公所之組織單位。
五	地方自治團體權責劃分	1 均權制度。2 自治事項。3 委辦事項。4 委託事項。
六	地方自治團體政權之行使	1 選舉權行使之原則。2 選舉權之條件。3 選舉無效，當選無效。4 選舉、創制、複決、罷免之意義。
七	地方自治團體的事業	1 公共造產。2 社區發展。3 鄉鎮調解。4 心理建設。
八	地方自治團體的財政	1 財政收支劃分法。2 協助、補助政策。3 縣市收入、支出。
九	地方自治團體的監督	1 自治監督機關。2 事權爭議。3 覆議。4 解除職務。5 監督事項。6 違背基本國策之制裁。
補篇	地方自治法規時論	1 縣轄市設置之條件及其程序。2 自治監督之體系。3 自治法規之要件。4 選罷法中候選人之資格，禁止之言論，情事。5 選舉人之條件。

一、自治財政的獨立有何重要性？我國地方自治財政是否已完全獨立？試評析之。

答：（一）依照地方自治學理，地方自治團體必須有獨立的財政。蓋地方財政不僅是某一國家特有之問題，而係世界各國一普遍性的問題；地方財政所要達到的目標，在於財源供應之充裕與支出效果之發揮，並能針對實際情況維持適度彈性，以求收支得宜，肆應得當。獨立的自治財政將可促使自治團體本諸自身權責，推動地方建設、處理地方公共事務。

（二）近年來由於實施九年義務教育、地方教育經費急遽增加，復以各項建設積極推展造成財政支出擴大；另一方面由於地方財源因財政收支劃分法及其他法令的限制，無法巨幅增加，縮減各項支出更為不易，於是泰半淪為非接受中央或省補助，即無法正常運作的困境。學者專家有鑒於此，乃有修改財政收支劃分法、准由地方發行公債、賦予縣市政府課稅權限，鄉鎮財政獨立成為一級等倡議。

二、財政收支劃分法亟待修正，試抒己見。

答：（一）就修改財政收支劃分法而言，應合理劃分稅源，儘可能取消共分稅制，以免劃撥之錯綜複雜，改採獨立稅源劃分原則，將有助於獨立自治財政的確立。一方面中央、省、縣市分別以所得稅、收益稅及財產稅為其主要稅源；另一方面繼續維持適當之統籌與補助措施，以調劑各縣市財政收支之盈虛，如此可使國家在均衡發展目標的導引下

，不影響到獨立的自治財政。關於財源支出劃分的問題，應以利益、彈性及跨越三項原則為標準，按支出所及範圍、支出彈性大小、公共設施跨越地區無確定中央、省、縣市之間支出負擔區分及其比例。如此可舒解特定地方遭到負擔過巨之苦。

(二)就充裕地方財源之途徑而言，除修改財政收支劃分法外，地方政府應可發行建設公債，充裕財源；並可以其自治權，提高規費徵收標準、酌情徵收居民享受權益之費用。另者宜選擇若干項地方建設，開放並鼓勵私人經營，藉之減輕地方政府支出的壓力。至於稅源徵收亦應強化稅務人員的能力及操守，勿使逃漏稅收以致動搖自治的基礎。

(三)關於目前地方政府教育經費匱乏的問題，宜將學校經費區分為建設費與用人費，分別商定中央、省、縣之合理分擔標準與額度，其他支出尤須確實審核，以期發揮最大效益。

三、試就現有制度研擬解決「地方自治法制化」之可行方案及其優缺點。

圈：省縣部分之方案及優缺點：

(一)方案一：依據憲法之規定，充分實施。

1 內容：由立法院依據憲法之規定，制定各種有關地方自治之法律，公告實施。
依據憲法之規定，立法院應行制訂之地方自治法律如下：

- (1)省縣自治通則（一〇八條一項一款）
- (2)省民代表大會組織法（一二二條二項）
- (3)省民代表大會代表選舉法（一二二條二項）
- (4)縣民代表大會組織法（一二二條、一七五條一項）
- (5)縣民代表大會代表選舉法（一二二條、一七五條一項）

然後由省、縣民代表大會依據省縣自治通則，分別制定省、縣自治法。

2 優點：

(1) 本方案最符合憲法規定之原則與精神，並可強化政府實施民主憲政之政治號召。

(2) 立法技術無問題：

① 上述各項有關選舉之法律，可由單一之選舉法予以規定，現行「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」之適用對象稍作調整，即可適用無礙。

② 「省縣自治通則」草案，早在民國三十七年，立法院在南京召開第一會期時，即開始審議；第四會期在廣州集會時，並二讀通過一至卅一條條文；政府遷台後，三十九年秋，除保留五十三及六十八兩條文外，全部條文均經二讀通過。故現有之通則草案，頗具全國性背景，且現行之「台灣省各縣市實施地方自治綱要」之內容，與通則草案內容，並無大別，因此一旦政策決定續行「省縣自治通則」草案之審議，技術上應無困難。

③ 縣民代表大會之組織及代表之選舉憲法雖未明定，「以法律定之」，但由憲法一二二條、一七〇條、一七五條一項之規定觀之，立法院應有權制定。否則，亦可將之納入省縣自治通則或省自治法中。

④ 依據憲法一〇八條二項及一一三條之規定，省議會組織法、省政府組織法、均可由省民代表大會制定，或由省議會制定，不必由中央之立法院制定。立法院僅在省縣自治通則中作原則性規定即可。

故本方案不致引發立法之法源問題。

3 缺點：此方案似不易為執政當局所接受，主要理由有二：

(1) 省縣自治通則屬於全國性法律，在光復大陸前似不宜制定。然目前政府新創或修正之法律，幾乎均屬全國性法律，如民法、刑法、國家賠償法、勞動基準法等，因此此一理由，似不夠堅強。

(2) 依憲法之規定（一一三條一項二款）省長必須民選，在當前政治環境下，中央政府的有效統治範圍不過台澎

金馬，若省長民選，所形成之政治結構，將具有潛在之不安可能，甚至削弱團結對外之力量。

此當年中止「省縣自治通則」草案審議之主要因素，迄今仍存在，因此是否恢復該通則之審議，以早日完成立法，實為政治性判斷問題，而非立法問題。

。 (二) 方案二：透過修改憲法或動員戡亂時期臨時條款之方式，保留省長民選之部分，其餘均依憲法規定，全面法制化

1 內容：

(1) 修改憲法第一一三條一項二款之規定，在原條文：「省設省政府，置省長一人，省長由省民選舉之」後，加上但書規定：「但全國過半數省份未能依憲法程序選舉省長時，省長得由行政院提請總統任命之。」

(2) 修改動員戡亂時期臨時條款，新增：「動員戡亂時期，地方自治之省長，授權行政院提請總統任命之，不受憲法第一一三條一項二款規定之限制。」

2 優點：既可適應現階段情勢之需要，亦可達成地方自治全面法制化之要求。

3 缺點：

(1) 若政府仍堅持「將憲法完整帶回大陸」之政策，則修改憲法之甲案即難獲採行。

(2) 修改臨時條款之乙案，需經國民大會，朝野對此均有不同意見，易滋紛擾。

(3) 凍結省長民選之規定，易引起社會爭議。

四、地方公職人員選舉期間候選人或其助選員競選言論，有何限制？

答：根據動員戡亂時期公職人員選舉罷免法規定：

候選人或其助選員競選言論不得有左列情事：

(一) 煽惑他人犯內亂罪或外患罪。

(二)煽惑他人以暴動破壞社會秩序。

(三)觸犯其他刑事法律規定之罪。

五、現階段有關釐清省縣自治立法，仍存有那些癥結問題？

圈：(一)第一個糾結是：未來的有關立法應該是為現行的省政府組織的合法性立法？還是為省縣地方自治從根本立法？這

兩者的法律位階性具有母子關係，不應錯置。省縣地方自治立法，是在為目前紊亂的省縣自治法律秩序釐定法源及相關立法原則，其位階應為省縣自治基本法或通則，其下包括省政府組織、省議會組織、中央省縣自治監督、省自治權限等子法，現行的省政府組織法祇是其中之一。

(二)第二個糾結是：是為憲政地方制度一章立法？還是為戡亂時期地方行政體制立法？憲法地方制度一章明訂省縣自治權限，省政府採民選省長制，省民大會制定省自治法，目前戡亂時期地方行政體制，省採委員制，官派省主席，省自治權限可受中央各事業上級機關直接指揮監督，其用人權如廳處長的任免，由行政院行使，省主席未擁有人事任免權，而是人事薦免權，省議員的決議，行政院各部會可予以批駁。

(三)第三個糾結是：未來的立法究為行政分工立法？還是為中央與地方分權立法？憲法對於中央及省縣的自治權限採取列舉制，尤其省縣自治權幾乎是保障而獨立，非在一定條件下中央祇能作消極的監督，而不能作積極的指揮，在此規定之下，立法院多半二讀省縣自治通則草案也未能予以變更。

然而隨著客觀環境的變化，如財稅、金融等事務，原屬省縣的自治權限範圍，目前却有其全國必須一致或全省必須一致的需要，然而在金融管理、稅務行政管理上，中央與省縣必須有一定程度的分工，因為分權與分工的考慮實質影響到法案的性質。

基本上，上述三個立法糾結雖均因目前憲政與戡亂並行而產生，然而其間顯也並非僵硬難解，因為：(1)台灣省地方自治已推行經年，雖未與憲法規定完全相符，但在人力、技術上已卓然有成，憲法的地方制度能夠實現固可根本解

決紛爭；就算未能作根本解決，在戡亂體制下，也已形成另一種被大部分民衆接受的自治體系。(2)台灣幅員狹窄，憲法規定的中央、省、縣、鄉鎮的四級行政體制已多疊床架屋之處，難符今日台灣經濟、社會活動的需要，尤其在外銷導向的經濟體系及中共威脅下的憂患意識，均有益中央集權制度的實施。(3)地方政治發展至今，弊病叢生，派系干政、人才短缺，都不利於地方自治權的伸張。

六、加強基層建設已推動多年，確實達到繁榮農村經濟發展的目標，但是否存在若干問題，試略述之。

圖：政府爲縮短都市與鄉村生活差距，非常重視基層建設，於民國六十二年一月至六十八年六月實施加速農村建設重要措施，六十八年七月至七十一年六月推行「提高農民所得加速農村建設方案」。以往，基層建設經費拮据，各項工作推動困難，政府從六十九年一月開始爲期兩年半的「全面推動基層建設方案」，投入總預算達三百六十億元，這項「大手筆」充裕了地方建設經費，對台灣地區的社會、經濟以至政治層面，都帶來深遠影響。

這項重要方案建設目標包括：裝設公用電話、擴大自來水供應、建設供電設備、充實偏遠地區醫療設備、修建產業道路橋梁、整建排水溝渠、裝設路燈、興建體育活動場地、修建民衆活動中心及興建攤販市場等。這些建設內容個別規模都很小，但却與民衆生活有密切關係，也收到相當程度效益。

接著，蔣總統經國指示，地方基層建設除了便利或改善民衆生活，還應進一步提高民衆所得，增加財富。於是，基層建設的觀念再從「消費性」轉變爲「生產性」，行政院從七十二年度起，分三年實施「加強基層建設提高農民所得方案」，預算總額達八百四十億元。

這項方案分爲兩大項：

- (一)加強基層建設計畫，其中分項計畫包括基層建設、社區發展、醫療保健。
- (二)加強農村建設計畫。主要措施是擴大農場範圍，推行農業機械化，以期收大規模經營利益；改善農民住宅；健全社區發展；加強農業科技研究；普遍充實農村、鄉鎮醫療計畫等。

基層建設推動多年，確實達到繁榮農村經濟的政策目標，但也產生若干流弊：

(一)政策欠缺一貫性：尤其地方首長經過改選後，更容易產生此一流弊。有的地方首長重視農業有關建設，有的則重視工業發展，有限的經費投入太大的空間，無從發揮完整的建設效果。

(二)成爲地方派系的戰場：基層建設經費成爲選戰勝利者的戰利品，由得勝的派系分配經費，造成建設差距，地方發展失去平衡。

(三)過分偏重明顯可見的建設，地方首長喜歡建活動中心、橋梁、道路等易爲人知的硬體建設，對灌溉、排水系統等不易被注意的建設較無興趣，教育方面的軟體建設多付諸闕如，各鄉鎮村里建了活動中心却不運用，造成浪費現象。

幾位地方首長都承認目前基層建設的方向確有偏失，且確有政治酬庸的現象，地方選舉風氣不改善，上述的現象就很難避免。

七、鄉、鎮、市公所受直轄市、縣選舉委員會指揮，辦理各種公職人員選舉、罷免之事項有那些？

答：(一)投票所、開票所設置及管理事項。

(二)選舉、罷免票之轉發與保管事項。

(三)選舉人名冊之協助編造及公告閱覽事項。

(四)政見發表會之協辦事項。

(五)選舉公報之分發及投票通知單之填發事項。

(六)選舉法令之宣導事項。

(七)其他有關選舉、罷免事務之協辦事項。

八、台灣省鄉、鎮、縣轄市民代表主席、副主席出缺時，應如何補選？

答：根據最新修定之台灣省鄉、鎮、縣轄市民代表會組織規程中規定：

主席、副主席辭職、去職或死亡而出缺時，應由鄉、鎮、縣轄市民代表會視事實需要，於同次會或下次會或召集臨時會補選之，主席、副主席同時出缺時，應由鄉、鎮、縣轄市公所於其出缺後十日內召集臨時會，分別補選之。

主席、副主席辭職、去職或死亡，應由鄉、鎮、縣轄市民代表會函報縣政府備查，並函知鄉、鎮、縣轄市公所。

主席辭職或去職應依規定辦理移交，死亡者由副主席代辦移交，主席、副主席同時死亡者，由秘書代辦移交。

題目一覽

第一章 地方自治的概念

- 一、何謂地方自治？試說明其意義？（42高、47特、52普、53普、54特、55普、62特、63特、64特、66特、74特乙）
- 二、地方自治與地方分權，地方自主有何不同？試分別說明之。（74特乙）
- 三、地方自治與地方行政、地方政府、地方制度有何區別？試扼要言之。（74特乙）
- 四、試闡述自治與分治、自治與官治、自治與紳治及自治與民治之區別。（45普、74特乙）
- 五、地方自治有何效能？試略言之。
- 六、試述地方自治之重要。（53普）（國家為何要倡導地方自治？——47特）
- 七、實施地方自治何以爲憲政之基礎？試說明之。（44普、47特、54高、61高）
- 八、地方自治與實施憲政之關係如何？（47特）
- 九、地方自治爲民權政治之基礎，其理由何在？（47特、53高、54普）
- 一〇、地方自治何以是建國的基礎？試簡單說明其理由。（51普、75特乙）
- 一一、試說明地方自治在政治上之意義。（46高、55高）
- 一二、地方自治對於國防及民生有何重要性。（47特）
- 一三、地方自治與三民主義之關係如何？試申明之。
- 一四、試略述地方自治的目的。（52普）
- 一五、現代各國均由地方官治進入地方自治，其原因何在？試申述之。