



目錄 · 1

contents

第壹篇 地方自治的 基本概念 • 1-1

- 第一章 地方自治的意義與特質 / 1-5
- 第二章 地方自治的要素與構成要件 / 1-16
- 第三章 地方自治的本質理論與實施原則 / 1-25
- 第四章 地方自治的功能 / 1-37
- 第五章 地方制度的類型 / 1-52
- 第六章 我國地方自治發展過程及改革方向 / 1-68

第貳篇 總則 • 2-1

- 第一章 立法依據與法律適用 / 2-4
- 第二章 地方自治團體 / 2-10
- 第三章 省 / 2-24
- 第四章 自治事項與委辦事項 / 2-37
- 第五章 核定、備查與去職 / 2-56

第參篇 行政區劃 • 3-1

- 第一章 地方劃分 / 3-5
- 第二章 我國市制 / 3-37
- 第三章 縣市改制 / 3-48

第肆篇 公民治理 • 4-1

- 第一章 公民參與（治理） / 4-5
- 第二章 地方居民及其權利與義務 / 4-27
- 第三章 公民投票 / 4-44



目錄 · 2

contents

第伍篇

權限劃分與 跨域治理 • 5-1

- 第一章 權限劃分／5-4
- 第二章 跨域治理／5-28

第陸篇

自治法規 • 6-1

- 第一章 基本概念／6-5
- 第二章 自治條例／6-18
- 第三章 其他地方法規／6-60

第柒篇

自治組織 • 7-1

- 第一章 各國組織型態與地方制度／7-7
- 第二章 地方立法機關／7-60
- 第三章 地方行政機關／7-114
- 第四章 府會關係／7-202
- 第五章 永續發展、社區治理與志願服務／7-237

第捌篇

自治財政 • 8-1

- 第一章 基本概念／8-5
- 第二章 財政劃分／8-17
- 第三章 地方財政之收入、支出、管理／8-29
- 第四章 地方財政之調節機制（收支平衡措施）／8-44
- 第五章 地方稅課與規費／8-62
- 第六章 公共造產、公庫與地方文化產業化／8-78



目錄 · 3

contents

第玖篇
**自治監督、府際
關係與地方治理**
• 9-1

- 第一章 自治監督／9-7
- 第二章 對事監督／9-22
- 第三章 對人監督／9-46
- 第四章 府際關係／9-80
- 第五章 地方治理／9-112

第拾篇
**地方選舉與
罷免**
• 10-1

- 第一章 基本概念／10-5
- 第二章 選舉制度／10-14
- 第三章 選舉與罷免之重要規定／10-24

附 錄
原住民行政
• 11-1



第壹篇


地方自治的基本概念

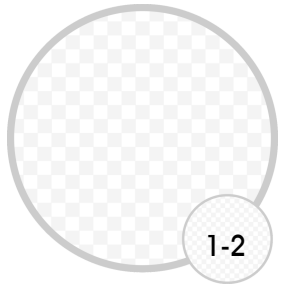


本篇主要介紹地方自治之基本概念，諸如地方自治之意涵、產生背景、要素、本質理論、實施原則、功能、制度比較等，並論述過去我國地方自治發展之過程，以及未來應改革之方向，屬於地方自治基礎概念的初步認識。

測驗題部分出題重點集中在我國地方發展的重要年代，以及各階段的重點事件，例如臺北市於民國 56 年升格，桃園縣於 103 年改制為直轄市。考生應掌握歷屆試題，考過的題目是題庫中的重要題型，會重複出現，切勿輕忽。

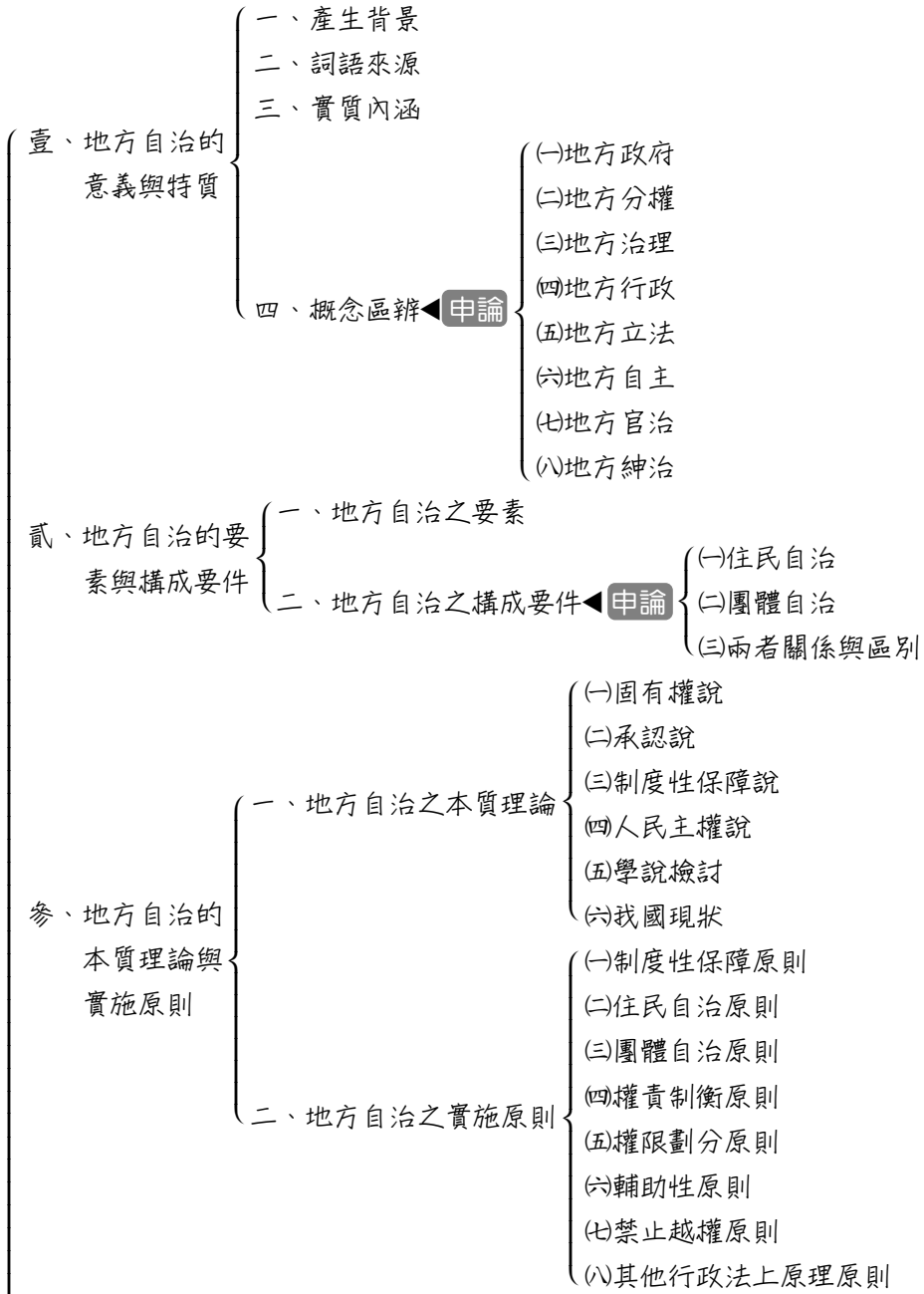
申論題部分出題比例不高，較重要的題型集中在「地方自治的構成要件」、「地方自治之功能」、「地方制度的類型」等，而高考及三等考生宜針對我國地方自治過去歷史「發展過程」及未來「改革方向」加強瞭解，就考試趨向及投資報酬率分析，雖然本篇命題率不高，但本篇所介紹之基礎內容，是初學者進入地方自治領域的墊腳石，這些內容其實是在應考答題過程中，考生得以增加版面、加強論述內容的重要資料。





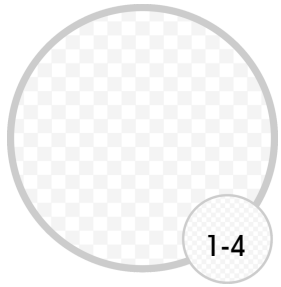
1-2 地方政府與政治(含地方自治概要)

學習MAP *learning*



肆、地方自治的功能

- 一、地方自治的正功能 ◀ 申論
 - (一) 實施地方自治之優點 (目的、作用、重要性)
 - (二) 地方自治制度之機能
 - (三) 雙重政體論
 - (四) 財政角度的政府功能
- 二、地方自治的負功能 (缺點、問題、弊端、困境、障礙) ◀ 申論
 - (一) 易流於偏狹的地域主義
 - (二) 地方行政專業性、技術性不足
 - (三) 固定性與缺乏協調性無法因應生活型態變遷
 - (四) 擴大地方發展差距
 - (五) 派系與黑金介入壟斷地方資源
 - (六) 權限爭議致行政效率低落、政府效能不彰
- 三、地方自治的改善策略 (補救措施、解決之道、克服途徑) ◀ 申論
 - (一) 泯除地域觀點
 - (二) 建立治理夥伴
 - (三) 推動跨域合作
 - (四) 平衡地方發展
 - (五) 嚴謹選舉制度
 - (六) 採行均權原則、跨域治理並培養良性府會互動
 - (七) 其他改革建議
- 四、鄉(鎮、市)實施地方自治之討論 ◀ 申論
 - (一) 鄉(鎮、市)自治問題
 - (二) 鄉(鎮、市)改革之策略及作法
 - (三) 鄉(鎮、市)改制為非自治法人之可行性
 - (四) 鄉(鎮、市)長如改為官派，其地方自治團體法律地位之變動
 - (五) 鄉(鎮、市)停止與維持選舉之優劣分析
- 一、大陸制與英美制
 - (一) 大陸制與英美制之意涵
 - (二) 大陸制與英美制之歧異
- 二、直接自治與間接自治
 - (一) 直接自治
 - (二) 間接自治



1-4 地方政府與政治(含地方自治概要)

- 伍、地方制度的類型
 - 三、單一國與聯邦國
 - (一)單一國、聯邦國、邦聯之意涵
 - (二)兩者相同之處
 - (三)兩者相異之處
 - (四)我國體制
 - 四、地方自治與地方行政◀**申論**
 - (一)地方自治與地方行政之意涵
 - (二)地方自治與地方行政之區別
- 陸、我國地方自治發展過程及改革方向
 - 一、我國地方自治發展過程
 - (一)自治綱要時期
 - (二)自治二法時期
 - (三)地方制度法時期
 - 二、我國地方自治改革方向
 - (一)各國地方自治之發展趨勢
 - (二)我國地方自治之發展趨勢
 - (三)我國實施地方制度之檢討
 - (四)我國地方制度的改革策略

第 1 章

地方自治的意義與特質

考點悄悄說

本章係地方自治基本概念之建立與相關名詞定義之區別。地方自治之定義務必記熟，從此概念中可衍生出許多後續的議題以及值得探討的重點，也是未來在考試中能夠論述的基本素材。地方自治之特質，係從定義分析而來，主要凸顯地方自治概念與其他名詞之區別所在，從考試角度分析，本章重要性不高。

這些都考過

①、定義內涵：

- ① 何謂地方自治？試說明其意義。 【82.委升】
- ② 試述地方自治之一般特質；並請簡要申述我國地方自治之特質。 【84.委升】
- ③ 何謂地方政府？何謂地方自治？地方政府和地方自治是否可互為代用？ 【87.基三】
- ④ 何謂地方自治？有人說地方自治，我國自古有之。這種說法是否正確？試評述之。 【87.高三】

②、概念比較：

- ① 何謂地方政府？地方政府與地方自治及地方行政有無不同？試申論之。 【83.簡升】
- ② 何謂地方政府？地方政府與地方自治及地方行政有無不同？ 【85.高三】
- ③ 地方自治與地方政府有無區別？兩者之關係如何？ 【85.基四】
- ④ 地方自治與地方政府有無區別？試析述之。 【90.委升】
- ⑤ 試舉例說明地方自治、地方立法、地方行政之區別；兼述臺灣實施地方自治的法制化過程。 【94.委升】
- ⑥ 何謂「地方政府」？何謂「地方自治」？請敘述「地方政府」與「地方自治」兩者之區別。 【106.原三】

1-6 地方政府與政治(含地方自治概要)

破題的要訣



所謂地方自治乃是一種垂直權力分立的制度，地方自治制度之實施存在於民主自由國家始具實質意義，我國自民國 39 年實施地方自治以來，歷經自治綱要時期、自治二法時期以及地方制度法時期，已從命令化之地方自治逐漸走向法制化之地方自治，地方自治之實施可謂逐漸成熟完備。

重點都在這



一、產生背景

- (一)近代民主國家成立之類型，起始於防堵專制獨裁政體的復活，並藉由國家組織體制上的設計—即分權的原理，將立法權、行政權及司法權，依權力分立理論，使國家權力行使時得為物理上之相互調節與控制。此種「水平式權力分立」，雖有助於防止權力過度集中於國家某一機關或少數人手中，但卻無法遏止中央集權，造成地方自治團體或居民權利及需要上之漠視。
- (二)為填補傳統權力分立原則之漏洞，遂有「垂直式權力分立」之導入。中央與地方之關係應走出傳統之窠臼，而以民主與法治國為準據，再建彼此間之關係。一方面經由民主化之要求，使得人民有權參與與自己密切關係之地方事務，並有自我形成與決定之自治權利，另一方面地方自治團體與上級監督機關或自治團體內部，藉由監督與制衡，形成「垂直式權力分立」。
- 。【參閱林文清，《地方自治與自治立法權》，楊智，2004年2月，頁18】

加強實力

1 重視地方自治之根本理由，與下列何者最具關聯？

- (A)和平主義 (B)民主主義 (C)平等原則 (D)法治主義

【91.第二次省基五】

Ans/ A B C D

◎ (B)

2 下列何者不是國家設立地方自治制度的原因？

- (A)地方自治是為了實現住民自治理想
(B)地方自治是為了因地制宜以便辦理自己地方的事務
(C)地方自治是基於水平上的分權
(D)地方自治是基於垂直上的分權

【103.地五】

Ans/ A B C D

◎ (C)

二、詞語來源

根據學者羅志淵的考據，中國在清光緒年間，曾模仿當時日本法制，頒布「城鄉地方自治章程」等相關規定，故地方自治一詞乃是來自於日本的翻譯，而日語中的地方自治，則是從英國「Local Self-government」一詞翻譯而來，故地方自治在我國可說是一個標準外來語。但從多數英國文獻可以發現，在英國使用地方自治（Local Self-government）這個用語並不普遍，反而較常使用「Local Government」這個詞彙，若將這個詞彙翻譯成「地方行政」似乎比較符合英國的法理論。而由於英國地方政府行政機關在執行或處理國會所通過的法律時，通常會一併尊重地方住民的意見，其方式非常民主，因此常被學者稱為是住民自治的典型，並因此稱英國為「地方自治之母國」。

目、實質內涵

- (一)地方自治乃是「地方」與「自治」兩詞的組合，就前者而言，在用語上乃是與中央相對應的名詞；就後者而言，在用語上則是與官治相對應的名詞。亦即地方自治就是在國家領土以內，民眾自行成立的政治機關或自行治理的形式，並與國家整體、中央政府治理相區隔的概念，例如我國地方制度法治之完備，即為地方自治制度落實之結果，而國民黨在訓政時期所組成的國民政府，其統治權所及之地區，皆由中央派官進駐，為典型之中央官治。
- (二)地方自治乃指地方居民在特定區域內，自組公法人團體（內設行政機關及立法機關），在國家監督、法律授與下，以自己的行政、立法、組織、人事、財政、選舉等權限來處理地方事務的一種政治制度。地方自治之實施乃源自民主主義之發展與分權原理之落實，有學者認為真正地方自治的涵意是從草根做起，使地方居民有權利管理自己的事務，讓自己有權決定地方公職人員之去留，對於地方自治事項，亦有依法行使創制、複決之權。因此地方自治核心概念為住民自治與團體自治之精神，而越基層、越草根的民主，越能讓地方上居民充分參與及凝聚居民間之共同情感，故地方自治正是直接民主或草根民主精神的體現。
- (三)基於以上定義之分析，地方自治具有下列八點特質：
1. 構成主體為地方居民：地方自治之實施對象，必須具有國籍並設定戶籍，從而地方居民得以此身分享受權利與負擔義務。
 2. 存在於特定區域範圍內：地方自治團體實施自治之範圍，係實施自治之行政區域，該區域內自得行使自治權限。
 3. 組合成的團體為地方自治團體公法人：為實施自治，地方組成之公法人團體，在法律上得以行使權利並負擔義務，並分別設有行政與立法機關。

1-8 地方政府與政治(含地方自治概要)

4. 須受國家監督：地方自治之實施，須受國家之監督，依我國現行體制，計有行政、立法、司法、考試、監察等五大中央監督。
5. 須依法自治：地方自治之實施，雖有一定程度的自主空間，惟仍須受依法行政原則拘束，遵守一切行政法上之原理原則。
6. 地方自治團體享有自治權：地方自治團體從中央分享而來之統治權，包括組織高權、立法高權、財政高權、計劃高權等。
7. 為處理地方事務而設：地方自治團體處理之事務，原則上以地方自治事項為主，中央或上級委辦事項為輔。
8. 為憲法上制度性保障之政治制度：地方自治之實施，係居於分權原理而來，屬於垂直權力分立之結果。

(四)地方自治依據其字面及概念上的意涵，可歸納出下列特色：

1. 地方自治概念具有不同表現形式：其不僅可以指組織、制度、政府與民間的關係等，也可以作為國家欲實現的價值或施政目標。
2. 地方自治是一個綜合性的概念：其是許多基本條件的組合，包括靜態的區域、人民、團體等，以及動態的行使自治權、接受國家監督、辦理地方公共事務等。
3. 地方自治可以有多元運用範圍：地方自治可以自行一套概念內涵，也可以作為其他觀點的一部分或是特定表現，例如結合不同研究途徑而衍生出新的意涵。

加強實力

❶ 下列何者素有「草根民主」之稱？

- (A)地方自治 (B)大學自治 (C)政黨自治 (D)國家自治

【94原五】

Ans A B C D

答 (A)

❷ 地方自治和下列那一項概念之間具有相配合的意義？

- (A)中央集權 (B)地方分權 (C)事務分配 (D)計畫分配

【98地五】

Ans A B C D

答 (B)

❸ 下列有關地方自治的敘述，何者正確？

- (A)是由所有國民以全國為界依法自組的法人團體
(B)是以地方之人及地方之財，自行處理該區域內公共事務的一種政治制度
(C)是一種不受國家監督的地方自主權之展現

(D)必定是一種地方分權制度的應用

【99.原四】

Ans A B C D

答 (B)

4 從地方自治的一般基本概念而言，下列那一個敘述錯誤？

(A)地方自治不是國家直接處理的事務

(B)地方自治團體是一個公法人

(C)地方自治團體是立於國家監督之下

(D)地方自治團體以國家的意志處理其區域內公共事務

【105.身五】

Ans A B C D

答 (D)

12、概念區辨 ◀ 注意！申論就考這裡！！

(一)地方政府：

1. 依概念指涉範圍之不同，地方政府可有下列三種不同層次之意涵：

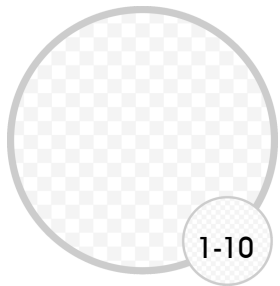
(1)狹義的地方政府就是地方行政機關：亦即將地方政府定義範圍予以最具體而明確的界定，也就是作為處理地方各項行政事務，或是提供地方民眾各項基本公共服務的政府機關，我國地方制度法與相關法律中的地方政府用語顯然就是採取本種界定方式。

(2)廣義的地方政府就是辦理地方事務的政府機關：本涵義的範圍稍廣，也就是凡基於法令授權處理地方事務，且不屬於企業、社團、非營利組織等民間團體的政府機關均屬之。例如包括地方議會，或是外國常見的「特區」、「地方事務專責機關」，以及地方行政機關等組織形式，都可以稱為地方政府。

(3)最廣義的地方政府就是治理地方的法定政治制度：在今日多元且複雜的地方環境下，政府機關常無法獨立辦理各項事務，而是常須透過「民營化」、「外包」、「公私合營」等方式委託民間經營，或是與民間共同合作，故治理地方將不是政府獨有的權利，而可能依不同事務性質、民眾需求、政策目標等，而有不同因應措施。爰此，地方政府涵義也應配合調整，採用制度的概念來納入不同性質的機關、組織，以及治理形式，以符合實際運作表現。不過必須注意與區隔的是，此制度需要具有法定地位，並取得法律授權，才能納入地方政府範圍中，亦即具有法定權威的制度方能稱為地方政府。【參閱呂育誠，《地方政府與自治》，一品，2008年4月，頁8~12。】

2. 地方自治與地方政府之區別：

(1)「省縣自治法」及「直轄市自治法」未施行前，依「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」第2條規定：「縣為法人，縣以下為鄉鎮縣轄市，



1-10 地方政府與政治(含地方自治概要)

鄉鎮縣轄市為法人，均依本綱要辦理自治事項，並受上級政府指揮監督，執行委辦事項。」第3條第1項規定：「市為法人，依本綱要辦理自治事項，並受上級政府指揮監督，執行委辦事項。」準此可知，臺灣省之各縣市及鄉鎮縣轄市具有雙重地位。當其辦理自治事項時，其地位為地方自治團體；當其執行委辦事項時，其地位為國家官署。由此可見，縣市與鄉鎮縣轄市我們可稱之為地方政府，亦可稱其為地方自治團體。也就是說，依照當時制度，於縣市或鄉鎮縣轄市，地方政府、地方自治團體是可以互為代用的。

- (2)但是省及院轄市則不然，蓋是時「省政府組織法」與「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」或「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」，不但未列舉「自治事項」（「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」則列有自治事項專章—第4章），亦無「辦理自治」事項之規定。省主席、省府委員與市長皆非由人民選舉，而係由中央任命。很顯然的，省與院轄市是時並未具有地方自治團體的地位，因此我們不宜稱省或院轄市為地方自治團體，只能稱其為地方政府。（其後由於省及直轄市皆已實施地方自治，自可稱為地方政府或地方自治團體。精省後，由於省政府已淪為行政院之派出機關，所以省已非地方自治團體）
- (3)綜上所述，地方政府乃國家特定區域內之地方統治機關，而地方自治則係一種地方民主制度。地方政府之組成可以是民主的，也可以是官派的。因此，地方政府之存在，與實施地方自治與否無關，實施地方自治的國家有地方政府，未實施地方自治的國家，同樣也可有地方政府。【參閱薄慶玖，《地方政府與自治》，五南，2006年10月，頁7~8。】

區別標準	地 方 政 府	地 方 自 治
實質意涵	狹義或廣義解釋的地方政府乃國家特定區域內之地方統治機關；最廣義的地方政府是治理地方的法定政治制度，包括政府以外之參與者	地方自治則係一種地方民主政治制度，強調地方自律與自主
法定地位	地方政府在一般解釋下，其法律定位僅為派出機關，其地位為國家官署，係屬行為主體	地方自治制度下，須組成公法人團體，具權利義務主體地位
	地方政府之目的，是為行政上	地方自治之目的，在使人民有