

壹、三合一開課之說明

由於考選部針對地方五等、原民、身障考試的「地方自治大意」這一科，並沒有如同公民或法學大意一般，公告具體之命題大綱，而以三（高考同等）、四（普考同等）、五（地特五等）三個不同等別的考試來說，每一類別均有不同之命題方式，三等考試乃以全申論題之方式出題，而四等考試或普考則以混合題型，即一半申論、一半測驗，各有 50 分之內容加以出題，五等則為全測驗題。而且，就本科主要範圍而言，每一等別之專業科目名稱，亦不相同，可簡單表列如下：

考試等別	名稱
高考、地特三等	地方政府與政治
普考、地特四等	地方自治概要
地特五等、原民、身障	地方自治大意

因此，本科在開課上，受到雙重之挑戰。第一重之挑戰，乃每一等別之名稱不同，具體出題範圍有廣狹之區別；而第二重之挑戰，則為試題類型不同，因此必須兼顧申論題考生與測驗題考生之需求。

惟不論從哪一個等級、哪一個層面加以觀察，其實本科學習之重心，均在於基礎理論與以地方制度法為核心之地方制度相關法規之搭配，並且能透過理論與法規，觀察實務之問題，而能具體回應命題老師所提出之觀點，強化解題能力，乃為準備本科較佳之方式。

基於上開思維，本科雖然合併測驗題與申論題型之內容一起上課，但是在課程之設計上，乃以「全面支援」為核心理念，以測驗題培養、建構考生之基礎能力，而以申論題厚植考生之統整與論述能力，以達本科上榜之水平，乃為本課程之目的與宗旨。

貳、命題大綱與應考基本能力說明

一、命題大綱

如前開說明，地特五等的地方自治大意，並無命題大綱之公告，依據歷屆試題之出題加以觀察，乃以地方制度法、地方自治基本概念與地方自治相關法規為主要出題範圍，尤其是地方制度法規定之理解與掌握，通常佔了 70%左右的出題質量，因此地方自治大意以地方制度法為出題核心部分，顯然已告確立。

而三等考試「地方政府與政治」所要求專業知識及能力與命題大綱如下：

(一)專業知識及核心能力

- 1.了解地方政府與政治的基本概念與理論。
- 2.了解府際關係與跨域管理的相關議題。
- 3.了解地方政府制度、組織與功能。

4.了解地方政府的管理與治理。

5.了解地方政治與公民參與。

(二)大綱內容

命題大綱	
一、基本概念與理論	(一)地方自治的意涵 (二)地方政府的意涵 (三)地方自治理論 (四)地方民主與治理 (五)自治監督
二、府際關係與跨域治理	(一)中央與地方權責劃分 (二)府際關係模型與理論 (三)府際網絡治理與管理 (四)府際財政關係 (五)跨區域與跨部門治理 (六)都會區治理
三、地方自治組織與功能	(一)地方政府行政機關組織與功能 (二)地方政府立法機關組織與功能 (三)地方文官制度 (四)原住民自治制度 (五)各國地方政府與制度
四、地方政府管理與治理	(一)地方治理方法 (二)行政區劃 (三)社區總體營造 (四)地方財政 (五)地方政府績效評估 (六)地方產業及經濟發展
五、地方政治與自治	(一)地方選舉 (二)地方派系政治 (三)地方府會關係 (四)地方民主與公民參與

由於大綱並非依據命題主要法規為主軸，而是將其隱入主要部分。例如地方選舉與地方府會關係，就必須從憲法第 130 條之規定為始加以理解，而知悉通說關於選舉之性質所列之權利說、義務說（或稱職務說）與綜合說（或稱二元說）之區別，而後熟悉公職人員選舉罷免法之規定，區別地方民選首長與地方民意代表選舉之不同，將理論與法規有機結合之

後，再形成擬答，即屬於對應申論題考試之基本能力培養。

而四等考試之「地方自治概要」，其專業知識及核心能力與命題大綱如下：

(一)專業知識及核心能力

- 1.了解地方自治基本概念。
- 2.了解地方自治權利與義務。
- 3.了解地方自治組織與功能。
- 4.了解地方治理相關議題。
- 5.了解地方自治發展趨勢。

(二)大綱內容

命題大綱	
一、基本概念	(一)地方政府意涵 (二)地方自治意涵 (三)地方自治體系 (四)地方自治權與公民權
二、公民權利與義務	(一)自治團體 (二)自治法令體系 (三)自治團體權利與自治事項 (四)自治團體責任與自治監督 (五)人民權利義務 (六)地方選舉與罷免
三、自治組織	(一)地方行政機關 (二)地方立法機關 (三)府會關係與府際關係 (四)中央與地方關係
四、地方治理	(一)地方治理基本概念 (二)行政區劃 (三)地方政府績效評估與管理 (四)地方政府透明度與能力提升 (五)社區總體營造
五、地方自治發展趨勢	(一)自治財政與地方公共產業 (二)府際關係 (三)公民參與 (四)地方自治發展潮流 (五)原住民自治

與三等之命題大綱比較起來較為特出者，乃四等之命題大綱較為具體，且明確列出原住民自治之部分。雖然申論題之部分準備方式與三等相同，但由於其中包括測驗題之部分，因此更要求對於法規要件之記憶與背誦，因此在四等之準備中，法規要件之掌握，對應測驗題之出題，反而與三等相較起來，顯得更為重要。

二、試題類型分析

(一)申論題型

以 103 年高考三級地方政府與政治為例，共計 4 題，其中直接出自地方制度法者，乃為第 2 題：

二、依地方制度法之規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）制定的法規類別為何？請說明之。（25 分）

此乃地方制度法中有關地方自治法規之具體規定考點，因此這 25 分的內容，必須透過整理地方制度法第三章第三節之規定，加以整理後，方能於答案卷中呈現。

地方制度法第三章第三節有關自治法規之規定，內容如下：

《地方制度法 第三章 地方自治 第三節 自治法規》

條號	考點提示	條文內容
25	自治法規	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；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。
26	自治條例	<p>I 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。</p> <p>II 直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。</p> <p>III 前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。</p> <p>IV 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</p>

		<p>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。</p>
27	訂定自治規則	<p>I 直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或法律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規則。</p> <p>II 前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。</p> <p>III 直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治規則，除法律或基於法律授權之法規另有規定外，應於發布後分別函報行政院、中央各該主管機關、縣政府備查，並函送各該地方立法機關查照。</p>
28	以自治條例訂定之事項	<p>下列事項以自治條例定之：</p> <p>一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。</p> <p>二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。</p> <p>三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。</p> <p>四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。</p>
29	委辦規則之訂定	<p>I 直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。</p> <p>II 委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之規定。</p>
30	地方行政規則之效力	<p>I 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。</p> <p>II 自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。</p> <p>III 委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。</p> <p>IV 第一項及第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。</p> <p>V 自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。</p>

31	自律規則之訂定、發布及效力	<p>I 地方立法機關得訂定自律規則。</p> <p>II 自律規則除法律或自治條例另有規定外，由各該立法機關發布，並報各該上級政府備查。</p> <p>III 自律規則與憲法、法律、中央法規或上級自治法規牴觸者，無效。</p>
32	地方行政規則之發布程序與生效條件	<p>I 自治條例經地方立法機關議決後，函送各該地方行政機關，地方行政機關收到後，除法律另有規定，或依第三十九條規定提起覆議、第四十三條規定報請上級政府予以函告無效或聲請司法院解釋者外，應於三十日內公布。</p> <p>II 自治法規、委辦規則依規定應經其他機關核定者，應於核定文送達各該地方行政機關三十日內公布或發布。</p> <p>III 自治法規、委辦規則須經上級政府或委辦機關核定者，核定機關應於一個月內為核定與否之決定；逾期視為核定，由函報機關逕行公布或發布。但因內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，經核定機關具明理由函告延長核定期限者，不在此限。</p> <p>IV 自治法規、委辦規則自公布或發布之日起算至第三日起發生效力。但特定有施行日期者，自該特定日起發生效力。</p> <p>V 第一項及第二項自治法規、委辦規則，地方行政機關未規定期限公布或發布者，該自治法規、委辦規則自期限屆滿之日起算至第三日起發生效力，並由地方立法機關代為發布。但經上級政府或委辦機關核定者，由核定機關代為發布。</p>

本題題幹明確地要求考生具體回答法規類別，則應由第 25 條切入，依據地方立法機關與地方行政機關所通過或制定自治法規之不同，而分別加以說明，並整合第 29 條委辦規則與第 31 條自律規則之規定，將地方制度法中所明定之分類加以說明。此外，於答題最後之部分，應依據第 30 條之規定具體說明各種不同自治法規之效力，讓答題的完成度更高。而 103 年高考三級「地方政府與政治」的其他三題，第三題為地方分權制與新管理主義制度之理論考題，而第四題為新府際關係之理論考題，第一題則結合公職人員選舉罷免法之新修正與實務之部分，要求考生具體說明九合一選舉之項目與不同之選舉制度與型態，因此乃法規與理論之結合考題。

而 103 年普考「地方自治概要」的申論題部分，第一題為：

一、請就地方制度法的規範，說明地方自治團體有那些作為應報上級政府或主管機關備查。(25 分)

本題亦屬法規整合題，但應注意者，乃應先具體說明地方制度法第 2 條第 5 款有關備查之定義，之後舉出相關規定條列說明，應為確保得分之較佳方法。地方制度法有關應備查事項，可簡要表列如下：

條號	條文內容
第 24 條之 1 第一項	直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。
第 26 條第四項	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。
第 27 條第三項	直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治規則，除法律或基於法律授權之法規另有規定外，應於發布後分別函報行政院、中央各該主管機關、縣政府備查，並函送各該地方立法機關查照。
第 31 條第二項	自律規則除法律或自治條例另有規定外，由各該立法機關發布，並報各該上級政府備查。
第 54 條第五項	直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會之組織準則、規程及組織自治條例，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規；各權責機關於核定後，應函送考試院備查。
第 55 條第一項	直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政，由市民依法選舉之，每屆任期四年，連選得連任一屆。置副市長二人，襄助市長處理市政；人口在二百五十萬以上之直轄市，得增置副市長一人，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報請行政院備查。
第 56 條第一項	縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代表該縣（市），綜理縣（市）政，並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治。縣（市）長由縣（市）民依法選舉之，每屆任期四年，連選得連任一屆。置副縣（市）長一人，襄助縣（市）長處理縣（市）政，職務比照簡任第十三職等；人口在一百二十五萬人以上之縣（市），得增置副縣（市）長一人，均由縣（市）長任命，並報請內政部備查。

第 62 條第一項、第二項、第三項、第四項、第六項

I 直轄市政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各直轄市政府應依準則擬訂組織自治條例，經直轄市議會同意後，報行政院備查；直轄市政府所屬機關及學校之組織規程，由直轄市政府定之。

II 縣（市）政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各縣（市）政府應依準則擬訂組織自治條例，經縣（市）議會同意後，報內政部備查；縣（市）政府所屬機關及學校之組織規程，由縣（市）政府定之。

III 前項縣（市）政府一級單位定名為處，所屬一級機關定名為局，二級單位及所屬一級機關之一級單位除主計、人事及政風機構外，定名為科。但因業務需要所設之派出單位與警察及消防機關之一級單位，得另定名稱。

IV 鄉（鎮、市）公所之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各鄉（鎮、市）公所應依準則擬訂組織自治條例，經鄉（鎮、市）民代表會同意後，報縣政府備查。鄉（鎮、市）公所所屬機關之組織規程，由鄉（鎮、市）公所定之。

VI 直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所與其所屬機關及學校之組織準則、規程及組織自治條例，其有關考銓業務事項，不得抵觸中央考銓法規；各權責機關於核定或同意後，應函送考試院備查。

而普考的另外一題，則為測驗地方選舉之性質，復要求考生分別說明何謂選舉無效之訴？何謂當選無效之訴？顯然亦屬選舉權保障與公職人員選舉罷免法相關規定之問題。

依據學說上之通說，如同之前我們所提到的，乃將選舉之性質，區別為三說：

1. 權利說：乃將選舉視為一種權利，基於主權在民之理念，選舉權為人民政權實現之方式，故國家不得加以任意剝奪或侵害。
2. 義務說（或稱職務說）：認為選舉並非人民之權利，乃人民依法盡其公民義務之社會職責。既為義務，則國家對於人民所行使之選舉行為進行資格與條件之限制，並可強制選舉為人民必須履行之義務，故有強制投票之規定。學說上舉出巴西、比利時均有類似規定。
3. 綜合說（或稱二元說）：亦有將其稱為折衷說者。本說認為本身為權利、亦為義務。就權利面而言，凡為有選舉權之人民，均得要求其姓名登記於選舉名冊上，確保該權利不被恣意剝奪。就義務面而言，選舉既然是一種義務，則國家得禁止人民放棄選舉權，因此亦得立法規定強制投票之項目與程序。

至於選擇何說，依據我國學說之見解，有支持綜合說者，亦有立於憲法第 17 條、第 130 條之規定，認為應以權利說為妥者，各有其見地。但如依據出題群之意見，則多數傾向

權利說，建議考生可採取此說。

至於選舉無效與當選無效之訴，乃屬於公職人員選舉罷免法之考點，其具體規範為：

選舉無效或罷免無效之訴		
條號	考點提示	條文內容
118	選舉或罷免無效之訴之提起	I 選舉委員會辦理選舉、罷免違法，足以影響選舉或罷免結果，檢察官、候選人、被罷免人或罷免案提議人，得自當選人名單或罷免投票結果公告之日起十五日內，以各該選舉委員會為被告，向管轄法院提起選舉或罷免無效之訴。 II 選舉委員會辦理全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉違法，足以影響選舉結果，申請登記之政黨，得依前項規定提起選舉無效之訴。
119	選舉或罷免無效之效果	選舉或罷免無效之訴，經法院判決無效確定者，其選舉或罷免無效，並定期重行選舉或罷免。其違法屬選舉或罷免之局部者，局部之選舉或罷免無效，並就該局部無效部分，定期重行投票。

當選無效之訴		
條號	考點提示	條文內容
120	當選無效之訴之提起	I 當選人有下列情事之一者，選舉委員會、檢察官或同一選舉區之候選人得以當選人為被告，自公告當選人名單之日起三十日內，向該管轄法院提起當選無效之訴： 一、當選票數不實，足認有影響選舉結果之虞。 二、對於候選人、有投票權人或選務人員，以強暴、脅迫或其他非法之方法，妨害他人競選、自由行使投票權或執行職務。 三、有第九十七條、第九十九條第一項、第一百零一條第一項、第一百零二條第一項第一款、刑法第一百四十六條第一項、第二項之行為。 II 全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉之當選人，因政黨得票數不實，而足認有影響選舉結果之虞，或有前項第二款、第三款所列情事之一者，其他申請登記之政黨得依前項規定提起當選無效之訴。 III 前二項當選無效之訴經判決確定者，不因同一事由經刑事判決無罪而受影響。

121	資格不合當選無效之訴	I 當選人有第 29 條第一項所列各款之一或第二項規定情事者，選舉委員會、檢察官或同一選舉區之候選人得以當選人為被告，於其任期或規定之日期屆滿前，向該管轄法院提起當選無效之訴。 II 全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉之當選人，有前項情事時，其他申請登記之政黨亦得依前項規定提起當選無效之訴。
122	當選無效	當選無效之訴經判決無效確定者，當選人之當選，無效；已就職者，並應自判決確定之日起，解除職務。
123	選舉無效或當選無效之效果	選舉無效或當選無效之判決，不影響當選人就職後職務上之行為。

透過上開舉例說明我們可以發現，其實申論題本身至少有 50%以上之題目，屬於地方制度相關法規之試題。即使從投資報酬率加以計算，自然也可以理解地方自治相關法規在本科出題之重要性，故本科之教學，乃結合法規與理論，而以法規為先導基礎。

(二)測驗題型

首先以 103 年普考「地方自治概要」的測驗題來觀察，以其第 3 題為例：

() 3. 依據 D. S. Wright 的看法，美國聯邦與州政府之間的界線是截然劃分的，二者的權力範疇是各自獨立與自主的，若有任何衝突發生，則透過聯邦最高法院作為解決爭議的仲裁者，此種府際關係的模式謂之：
(A) 協調－權威模式 (B) 涵括－權威模式 (C) 重疊－權威模式 (D) 議價－權威模式。

此乃純粹之理論題。學者 D.S. Wright (1998:75-86) 針對美國聯邦、州與地方政府互動關係之研究中，將府際關係理論之模式區分為：合作（即本題所稱之協調）－權威模式、涵涉－權威模式以及重疊－權威模式，以下將此三模式的要點分述如下：

(一) 合作－權威模式 (Coordinate-Authority Model)

合作權威模式的府際關係，主要意涵與所謂的二元聯邦主義 (Dual Federalism) 類似，指在憲法的保障下，聯邦政府與州政府兩個政治單位各自擁有專屬權威，相互不能侵犯並且各自獨立，而地方政府則啣含在州政府的治理範疇中。

(二) 涵涉－權威模式 (Inclusive-Authority Model)

涵涉權威模式是一種層級節制的權威關係，聯邦擁有最高的權威，州政府包含在聯邦政府之中，地方政府又包含在州政府之中，州與地方政府必預聽命於聯邦。其採取的策略包含：