

《地方政府與政治》

試題評析	地方特考民政考科三等《地方政府與政治》之命題一向最為靈活，去年偏易而今年則較難。命題範圍涵蓋「跨域治理」、「地方財政」與「國土規劃」，甚至還涉及外國地方制度之比較，答題內容除運用相關法規論述外，還要比較分析、舉例說明，要得高分實屬不易。其中應把握「地方財政」補助款與統籌分配稅款該題，較為定型之答題方向盡力取分；至於論理實務與中外比較部分，相信大多數考生感受相同，只要能掌握重點即可。
考點命中	第一題：1.《地方政府與政治(含地自)上課講義》第三回，王肇基編撰，頁46-47。 2.《地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回，王肇基編撰，頁43第44題。 第二題：1.《地方政府與政治(含地自)上課講義》第三回，王肇基編撰，頁19。 2.《地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回，王肇基編撰，頁102第43題。 第三題：1.《地方政府與政治(含地自)上課講義》第三回，王肇基編撰，頁82。 2.《地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回，王肇基編撰，頁50。 第四題：1.《地方政府與政治(含地自)上課講義》第一回，王肇基編撰，頁84-86。 2.《地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回，王肇基編撰，頁42。

一、跨域治理係地方治理的手段之一，如果直轄市與周邊的縣、市間，適用跨域治理，則有那些方式可以運用？試舉實例說明之。(25分)

答：

(一)跨域治理的運作類型

1.垂直型府際合作之類型：

在垂直型府際合作的類型中，「科學工業園區與新竹縣市首長會議」，為行政院國科會科學園區管理局與新竹市、縣在2002年達成共識後所召開。南部八縣市首長會報與中部六縣市首長會報係由行政院南部聯合服務中心、中部聯合服務中心負責協調辦理，其功能性質類同於過去中央與地方縣市聯繫會報之形式，係由中央所發起主導。

2.水平型府際合作之類型：

在水平型府際合作的類型中，有已經舉辦達21次之多的「高屏首長暨主管會報」、高雄市主導舉辦3次的「南部七縣市首長論壇」、由臺北市發起「北台區域發展推動委員會」。

3.跨部門夥伴關係之類型：

「高屏聯合招商委員會」與「高屏永續發展委員會」是國內第一個結合民間資源，以跨區域合作、跨部門伙伴共同推動經貿招商與永續發展為主的特定委員會。高屏聯合招商委員會已獲得相當亮眼的成績，而高屏永續發展委員會已向經建會提出「高屏縣市永續發展策略規劃」，同時結合區域內產官學界等代表，為高高屏永續發展委員會提出諮詢與建議。

(二)跨域治理的運作模式

1.聯繫協調會報模式：雖然地方制度法對於跨越兩個以上行政轄區的事務處理方式並無相關規定，但為協調跨區域事務在行政實務上歷年來已發展出不同類型的定期性協調會報，例如：行政院中部聯合服務中心與南部聯合服務中心，定期召開中部、南部首長會報；中央與地方民選首長高峰會及區域性地方政府定期召開業務協調聯繫會報。

2.管理組織模式：此種模式是以委員會、臨時任務編組、及管理局方式組成，其本身可自主運用公權力資源以作為跨區域問題處理的機制。例如：高屏溪管理委員會、新竹科學園區管理局等。台北市與新北市所推動之「黃金雙子城、淡水河曼哈頓計畫」，成立於關渡碼頭之「淡水河管理委員會」，共同掌舵雙北一起管理淡水河，既可整治淡水河之水質及周邊環境，亦可藉此發展橫跨兩市的光雕橋樑，共同營造雙北生活圈。

3.城市聯盟模式：例如：台灣健康城市聯盟、合並改制前之台中縣市聯盟、高高屏區域城市聯盟及北臺區域合作發展聯盟等。

4.行政契約模式：其中應以台北市與基隆市共同簽署的「區域間都市垃圾處理緊急互助協議書」（簡稱北基合作案）最具有代表性。這是目前我國地方自治團體之間，簽署成功並持續進行的跨區域管理協議。

二、何謂統籌分配稅款？其與上級政府對下級政府之補助款有何不同？試舉例比較說明之。（25分）

答：

(一)補助制度之緣起：

憲法第 147 條規定，「中央為謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助；省為謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之縣，應酌予補助。」依此發展出補助制度，包括補助款與統籌分配稅款。

(二)有關地方財政統籌分配稅款之法制：統籌分配稅款又可分为普通統籌分配稅款與特別統籌分配稅款。

1.普通統籌分配稅款：依財政收支劃分法第 16-1 條規定：

(1)分配原則：稅課統籌分配部分，應本透明化及公式化原則分配之；

(2)特別統籌分配稅款：依第 8 條第 2 項規定，由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)之款項，應以總額百分之六列為特別統籌分配稅款；

(3)普通統籌分配稅款：其餘百分之九十四列為普通統籌分配稅款，應各以一定比例分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)。依第 12 條第 2 項後段規定由中央統籌分配縣(市)之款項，應全部列為普通統籌分配稅款，分配縣(市)。

2.國稅之統籌分配，依財政收支劃分法第 8 條規定：

(1)國稅中之所得稅總收入百分之十、營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十及貨物稅總收入百分之十，應由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)。

(2)遺產及贈與稅，應以在直轄市徵起之收入百分之五十給該直轄市；在市徵起之收入百分之八十給該市；在鄉(鎮、市)徵起之收入百分之八十給該鄉(鎮、市)。

(3)菸酒稅，應以其總收入百分之十八按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)；百分之二按人口比例分配福建省金門及連江二縣。

3.地方稅之統籌分配，依財政收支劃分法第 12 條規定：

(1)地價稅，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入百分之三十給該鄉(鎮、市)，百分之二十由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)；

(2)田賦，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入全部給該鄉(鎮、市)；

(3)土地增值稅，在縣(市)徵起之收入百分之二十，應繳由中央統籌分配各縣(市)。

(4)房屋稅，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入百分之四十給該鄉(鎮、市)，百分之二十由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)。

(5)契稅，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入百分之八十給該鄉(鎮、市)，百分之二十由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)。

(6)娛樂稅，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入全部給該鄉(鎮、市)。

4.特別統籌分配稅款：依財政收支劃分法第 16-1 條規定，由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)之款項，應以總額百分之六列為特別統籌分配稅款。

(三)有關地方財政補助款之法制：

1.依地方制度法第 63 條至第 65 條之規定：直轄市收入、縣(市)收入、鄉(鎮、市)收入中，均包括補助收入，縣(市)收入還另有協助收入。

2.依地方制度法第 69 條規定：

(1)各上級政府為謀地方均衡發展，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。

(2)各級地方政府有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府得酌減其補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增其補助款。

(3)第一項補助須明定補助項目、補助對象、補助比率及處理原則；其補助辦法，分別由行政院或縣定之。

3.準此訂定之「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」第 3 條規定：

(1)一般性補助款：補助事項，包括直轄市、準用直轄市規定之縣及縣(市)基本財政收支差短與定額設置之教育、社會福利及基本設施等補助經費。

(2)計畫型補助款：補助範圍以下列事項為限：(同財政收支劃分法第 30 條規定)

- 計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。
 - 跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫。
 - 具有示範性作用之重大建設計畫。
 - 因應中央重大政策或建設，需由直轄市或縣（市）政府配合辦理之事項。
- (3)中央對於直轄市及縣（市）政府重大事項之專案補助款：例如，推動客家文化保存及客庄建設計畫、加強地方警政之設施、裝備及專案性計畫、大眾運輸偏遠路線營運虧損補貼、污水下水道工程計畫、縣（市）管河川防洪設施及區域排水重要建設計畫等。
- 4.依財政收支劃分法第 35-1 條規定：地方政府未依前項預算籌編原則辦理或有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府應視實際情形酌予減列或減撥補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增補助款。
- 5.依財政收支劃分法第 37 條規定：各級政府經費之負擔，除法律另有規定外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。由中央或直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）二以上同級或不同級政府共同辦理者，其經費應由中央或各該直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）按比例分擔之。各級地方政府未依第二項及前項規定負擔應負擔之經費時，其上級政府得扣減其補助款。

三、何謂強市長制？有謂臺北市與東京都均屬強市長制，是否如此？請依二者的職權比較說明其間異同。（25分）

答：

(一)強市長制（Strong Mayor Type）之意義：

強市長制（Strong Mayor Type）為美國地方制度市憲章制之一。美國採聯邦制，各州設州議會及政府，有其一定之規模。美國各州的地方制度，具多樣性，原因是地方制度由各州自己訂；國民性格不喜歡劃一性，每個地區有其各自之發展特性與人文特性。因此美國的地方制度各州有其不同的類型。職是之故，各地方自治團體權限之來源方式差異也很大。

(二)市長制之內容：

美國的市組織非常多元，美國市制，為州所建置，各州體質不一，故市制亦不一，一般來說可分四類：市長制、委員制、經理制及市長經理制。強市長制即為市長制之次分類，爰詳述如下：

1.市長制的特徵：

由市政府與市議會組成，市長與市議員均由民選產生。

2.市長制的分類：

(1)強權市長制（Strong Mayor Type）：

市的一般大權，例如：預算之編制、官員之任免、否決權的運用皆掌握在市長手中，市議會僅能行使立法即有關市政重要決策等權，對於市行政事宜不得任意干涉。

(2)弱權市長（Weak Mayor Type）：市的一般大權，皆掌握在市議會或分散於各市政官員中，因此各不同之行政首長多由民選，或雖由市長任免但要經過市議會同意任命，市長對各行政首長不能行使有效監督權。至於預算除由市議會審議，編製亦由市議會為之。故在此制度下，市議會具優位地位，市長僅是名義上之首長，無實權。

(三)台北市與東京市長制之比較：

台北市之市長制屬於強權市長制，東京市之市長制則較偏屬於弱權市長制，兩者間職權異同比較如下：

兩者職權相同點：

1.台北市之市長職權：依我國地方制度法第55條規定：

(1)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。

(2)直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免；其一級單位主管或所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。

(3)副市長及職務比照簡任第十三職等之主管或首長，於市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。

2.東京市之市長職權：

- (1)東京都廳政府係東京都之執行機關，其首長為知事，知事係由都民直接選舉產生，任期四年，代表東京都廳。在四年的任期內，統管所有東京都的事務，並有權利和義務維持東京都廳行政管理的集體性和統一性，在 23 個特別行政區中，有時知事具有市長的特性。
- (2)知事以下分設下列機關：輔助機關(主要有副知事、出納長及知事總局以協助知事行使其職權處理各項事務)，業務機關(東京都廳為提升為都民服務，增加專業機能，成立各部局以推動市政)，依特別法成立之機關及地方公營企業及獨立行政委員會(為執行特別業務，東京都廳成立七個獨立委員會)。

兩者職權相異點：

1.台北市之市長職權，屬於強權市長制：

- (1)依我國地方制度法第 14 條規定：台北市為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。
- (2)依我國地方制度法第 25 條規定：台北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。包括經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布之自治條例，以及經由地方行政機關訂定，並發布或下達之自治規則。
- (3)依我國地方制度法第 38 條規定：台北市政府對台北市議會之議決案應予執行，如延不執行或執行不當，台北市議會得請其說明理由，必要時得報請行政院邀集各有關機關協商解決之。
- (4)依我國地方制度法第 58 條規定：直轄市之區公所，設置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。

2.東京市之市長職權，則較偏屬於弱權市長制：

- (1)根據日本的地方自治法規定，東京都其實在法律上已經不具有習慣上被稱為都道府縣的普通地方自治行政區劃身份，取而代之的是針對首都的特別機能而設置的特別地方自治行政區。
- (2)因應整個東京都的地位改變，下轄的行政區位也改為特別區。雖然稱為「區」，但這些特別區其實擁有類似其他國家自治市等級的行政地位，與都政府之間並不是完全的上下從屬關係，而擁有非常高度的自治權。
- (3)因應這定位，為了解決都與區之間縱向、或各特別區之間橫向的聯絡與協調問題，還設置有都區協議會這般的機關處理相關事務。
- (4)特別區的行政首長為區長，民意機關為區議會，區長與區議會議員都是由該區居民直接投票方式選舉而出。

四、我國的國土規劃係以城市區域為區域發展策略，請說明臺灣北、中、南部城市區域規劃的主要內容，並分析直轄市在各該城市區域中所能扮演的角色種類。(25分)

答：

(一)台灣北、中、南部城市區域發展策略：

- 1.在平衡區域發展資源、建立跨域治理機制後，最重要的即是落實跨域治理的執行，以期在即將成形的六都及北、中、南三大都會生活圈的國家空間發展架構下，真正能夠以區域為核心，達成共享區域軟、硬體建設成果，平衡北、中、南三大都會區域發展的目標。
- 2.行政區劃調整過程，除了北、中、南三大都會生活圈新增併的六個直轄市外，甚至還有大家習知的農業縣，亦提出了升格要求，原因無他，即在於擔心三大都會區域六大直轄市的核心地位確立後，會使未升格整併的縣市遭到邊緣化命運，以致財政資源分配及地方建設經費縮減，造成更負面影響。而為了避免上述的情況，跨域治理機制的建立，實在刻不容緩。
- 3.今日全球化趨勢、資訊科技倍速發展、知識經濟潮流快速變遷環境下，政府在治理上面對的是一個複雜又綿密的社會環境網絡體系，由於資源的互相依賴、功能的整合需求、議題的跨領域複雜度、決策的公開透明及全球性的競爭合作，跨域治理機制的建立，尤其顯得重要。

(二)台灣北、中、南部城市區域規劃之主要內容：

在北、中、南部城市區域規劃之主要內容，特別是跨行政疆界的治理議題上，其可能的方向包括：

- 1.修正地方制度法或制訂其他專業法律、規章就跨域合作事務進行法制之建構。
- 2.推動地方公共服務協議，建立、強化跨行政區對話平台與協調機制、形塑地方策略伙伴關係，中央政府提供財政誘因，促進區域合作機制運行，增進區域間各縣市的共同建設與發展。
- 3.賦予三大區域五都加強區域建設規劃、帶動鄰近地區發展的責任及更大自治權限，塑造城市特殊魅力，

吸引多元化人才參與發展，朝區域經濟中心方向前進。

- 4.公共議題的跨區域合作動員，以發揮區域整體綜效，公共建設以區域性思惟合建共享，並仍保有地方特色。區域經濟活動、行銷之互補整合，以發揮群聚優勢，區域生產運銷、通路之建立共享，以直轄市帶動全區域發展。

(三)台灣北、中、南部城市區域規劃之目標：

- 1.未來政府亦宜應透過積極而有效的鼓勵政策，促進台灣北、中、南三大區域，各自以台北、台中、高雄都會生活圈為核心，分別進行三大區域縣市合作與整合，以期在形成六大都會直轄市，建立北中南三軸心。
- 2.更進一步促成台灣北、中、南三大區域發展成為具有國際競爭力的大都會區，以期可以因應經濟全球化與世界性城市競爭的趨勢，使台灣各區域而能夠與東京、新加坡與上海等世界大都會從事經濟競爭與區域抗衡，以增進台灣地方發展，促進地方全面繁榮。
- 3.唯有透過這些實質的執行策略，才能將政府的各項施政作為真正以跨域治理的方式去落實，這次我國的地方自治史上最重要的行政區調整，才能真正發揮效用。

(四)直轄市在各該城市區域中所能扮演的角色：

1.臺北市與新北市：

- (1)城市區域發展規劃之範圍：包括北、北、基、宜。
- (2)城市區域發展定位：全球華人文創及跨國企業服務營運中心。
- (3)發展優勢：政經核心、國際生活都會、全球華人文創中心、跨國企業服務營運總部。例如：臺北松山機場位處東北亞黃金航圈之重要據點，且以捷運機場線串連至桃園國際機場，擁有臺北、基隆二國際商港，國際接軌條件相對優越；臺北市為我國政治、國際金融服務及華人的文創中心，由南港經貿園區、大內湖科技走廊、土城、中和、新店所形成的科技群聚已逐漸成熟。完備的政經條件與生活機能、成熟的華人文化底蘊、以及深具競爭力的科技創新群聚等特質，形成北北基宜區域成為全球華人文創中心及跨國企業服務營運中心的基本條件。

2.桃園市：

- (1)城市區域發展規劃之範圍：包括桃、竹、苗。
- (2)城市區域發展定位：世界科研重鎮及國家門戶。
- (3)發展優勢：客家文化、國家門戶、亞太航空運籌中心、高科技產業研製帶桃園航空城國際門戶及新竹的科學研發生產基礎為本區最重要的國際競爭優勢；桃竹苗地區客家族群人口比例約佔全臺灣總人口數之1/5，加上原住民族群聚集於此，形成獨特且多元的人文環境。國家航空門戶、亞太航空運籌中心、科技產研基礎以及濃厚的人文特色，支持桃竹苗發展成為在地特色鮮明的世界科研重鎮及國家門戶地區。

3.台中市：

- (1)城市區域發展規劃之範圍：包括中、彰、投。
- (2)城市區域發展定位：宜遊宜居國際都會及精密產業中心。
- (3)發展優勢：宜遊山水、宜居生活、都會文化中樞、精密技術重心、新興科技走廊中彰投位居臺灣西部走廊之中，具南北聯繫皆便捷的優勢，清泉崗機場與上海虹橋、東京羽田、首爾金浦四機場直航，將構成完整的東北亞黃金航圈。都會創意多元的生活消費環境結合周邊鄉村地景以及小鎮文化，加上獨特的玉山、日月潭等國際級觀光資源及原民文化，使得其宜遊亦宜居的特性甚明確。光電、精密機械、自行車零組件等優勢產業，以及傳統產業轉型再發展，形塑中部具有國際競爭力的高附加價值產業新聚落。

4.台南市：

- (1)城市區域發展規劃之範圍：包括雲、嘉、南。
- (2)城市區域發展定位：歷史田園城鄉及農業發展核心軸帶。
- (3)發展優勢：健康田園社會、獨特歷史人文空間、精緻農業生技重心嘉南平原為臺灣糧倉所在，結合現代科技以及體驗經濟的模式提升發展農漁業的附加價值為雲嘉南的發展重要方向。以臺南文化古都與雲嘉傳統文化為主軸，配合鄉村地景發展低密度田園生活聚落，形塑一個保存及延續傳統文化的寧適生活空間。健康的田園生活、獨特的歷史人文空間加上精緻農業生技技術的注入，支持雲嘉南區域成為歷史田園城鄉及農業發展核心軸帶的機會。

5.高雄市：

- (1)城市區域發展規劃之範圍：包括高、屏。
- (2)城市區域發展定位：熱帶海洋都會及國際經貿運籌中心。
- (3)發展優勢：海洋生態資源、水岸山景觀光、國際海洋都會、國際海空雙港、物流轉運增值中心、數位軟體產業高雄港與大陸東南沿海港口，形成競爭又合作的港群，為臺海兩岸佈局形成產業鏈，加上高雄小港國際機場的空運功能與其相對位置之關係，有利於聯結東南亞各國。大高雄地區具發展山水觀光、國際運籌與貿易之潛力，傳統產業聚落則轉型發展創意、數位軟體等新興產業，屏東以發展農漁業以及熱帶海洋觀光為主。依山傍海的熱帶都會、國際海空雙港、轉型中的產業群聚、豐富的海洋及山林生態及觀光資源，形成本區發展成為熱帶海洋都會及國際經貿運籌中心的基本條件。

高點 · 高上

【版權所有，重製必究！】