

【一般民政】

《地方政府與政治》

試題評析

今年高考地方政府與政治仍維持申論題形式，命題取向與往年相似，難易適中。其中第一題〔地方自治團體法令解釋權〕為大法官會議解釋令之變化題，以相關解釋令申論分析即可。而第三題〔地方居民直接治理之參與管道〕，則較偏重理論闡述，以憲法及相關法規相互印證論述，應可切題。至於第二題〔開徵地方稅的限制〕及第四題〔地方行政首長代理及補選機制〕出題範圍均以法條為準，因此只要依地方稅法通則第3條及地方制度法第82條應答即可。綜而言之，今年題型一般考生應可得65~75分，程度較佳發揮完整者可得80分以上。

一、地方自治團體有無法令解釋權？有關地方自治團體之法令解釋權，所引起的爭議為何？請加以申論分析(25分)

答：

(一)有關地方自治團體之法令解釋權之爭議：

按我國憲法關於司法審查制度之設計，對於法律違憲之爭議，係由大法官以司法院解釋解決之，除由大法官組成憲法法庭審理政黨違憲解散事項，得為具體事件之審理外，司法院釋字第五二七號解釋亦謂：尚不及於具體處分違憲或違法之審查。故地方自治團體適用法規，如有違法之疑義，在行政系統上，有上級機關者，原則上應由上級機關依職權予以解決。惟關於地方自治事項，在地方自治機關行使其自治權時，從行政機關之體系及層級上言，中央主管機關固為其上級機關，但從自治層級言，中央主管機關並非立於自治機關之上級機關地位，更非中央主管機關之內部機關。就職權之行使言，中央法規之解釋，例如地方制度法等，中央主管機關對其主管之中央法規雖有解釋之權，即通常所謂之釋令或釋示，但若其內容涉及地方自治機關自治權之職權行使，例如村里長之延選案，大法官會議釋字第五五三號解釋中指出，依地方制度法第八十三條第三項規定，村里長之延選由地方自治政府核准辦理，而屬地方自治機關決定之具體自治權職權行使。則中央主管機關對於所涉及之同條第一項規定延選事由「特殊事故」之不確定法律概念，雖非不可表示其意見或作成釋示(令)，且該意見或釋示(令)並可拘束其內部機關或其下級機關；惟地方自治團體於此情形，因非中央主管機關之內部機關或其下級機關，為獨立人格之公法人，對於該不確定法律概念之規定，自非不可本於其確信，解釋法律而予適用，除其判斷有恣意、濫用或其他違法情事外，尚不當受中央主管機關見解之拘束。中央主管機關如有不同意見，倘認地方自治團體之判斷有違憲等之疑義，或地方自治團體認主管機關對其行為認為違憲等情事有疑義，在未經行政院為撤銷之處分前，均可依同法第七十五條第八項規定，聲請司法院大法官解釋，用以統一法律見解；即授予司法院解釋自治團體與監督機關間疑義之權，就系爭監督處分之合憲性為具體之論斷，地方自治團體自應無最終法令解釋權。

(二)地方自治團體之自治事權與法令解釋權之關係：

地方自治團體之自治事權包括自治事項與委辦事項，對於不同規範層級之自治事項，或非屬自治事項之委辦事項，上級機關對地方自治團體的監督，可區分為合法性監督與合目的性監督。從憲法保障地方自治的觀點而言，上級機關得否對地方自治團體為監督，以及得為何種型態之監督，應依系爭事項為自治事項或委辦事項，以及系爭自治事項是否為憲法所保障之自治事項或法律所保障之自治事項，分別判斷。具體言之，地方自治團體就憲法所保障之自治事項，中央機關應尊重地方之決定，不得為任何之監督；就法律所賦予之自治事項，中央機關得為適法監督，但不得為適當監督（即「合目的性監督」）；就中央委辦地方之事項，中央機關得同時為適法監督及適當監督。司法院於釋字第四九八號解釋中指出，「中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。」

(三)從法令解釋權之規範審查密度而言：

地方自治團體仍應依系爭地方自治事務之辦理是否涉及地方機關之專業，或僅屬一般法律概念之解釋，而與地方之特色無關者，分別享有不同程度之判斷餘地。換言之，即司法機關亦應依所涉地方自治事項之類型，而為不同的審查密度。即行政監督機關或司法機關在審理地方自治之法律爭議，應依所涉及之事件類

型，而有不同之審查密度。依多數意見所稱，中央法規使用不確定法律概念，雖係賦予該自治團體相當程度之判斷餘地，但非謂地方自治團體在全部的自治事項上均有完全的決定權，「如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。」至於地方自治團體之判斷是否有恣意濫用及其他違法情事，應區別事件類型而分別適用高低不等的審查密度。甚或自治事項之辦理涉及不確定法律概念者，如關係到民主政治運作基本原則、或憲法所保障人民政治性基本權（如選舉權、言論自由、結社自由與集會自由）、或人身自由等權利類型者，則應對自治團體為較高密度之審查。故地方自治團體關於自治事項之辦理，中央主管機關對於不確定法律概念所為之釋示，司法機關對於自治監督合法性之判斷等國家機關公權力之行使，均應受憲法解釋所具體彰顯之憲法原理原則之拘束，如此始得以維護憲法規範框架下政治秩序運作之和諧。

二、地方政府開徵地方稅，依地方稅法通則之規定，對那些事項不得開徵，請加以說明。（25分）

答：

(一)依地方稅法通則第三條規定：直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所得視自治財政需要，依前條規定，開徵特別稅課、臨時稅課或附加稅課。但對下列事項不得開徵：

1. 轄區外之交易。
2. 流通至轄區外之天然資源或礦產品等。
3. 經營範圍跨越轄區之公用事業。
4. 損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項。

(二)特別稅課及附加稅課之課徵年限至多四年，臨時稅課至多二年，年限屆滿仍需繼續課徵者，應依本通則之規定重行辦理。特別稅課不得以已課徵貨物稅或菸酒稅之貨物為課徵對象；臨時稅課應指明課徵該稅課之目的，並應對所開徵之臨時稅課指定用途，並開立專款帳戶。

三、地方自治強調居民的直接參與，目前學術界盛行以「治理」的觀念來看地方政治，在治理觀念下，地方自治居民直接參與的管道有那些？請加以申論。（25分）

答：

(一)基於住民自治之理念以及中央與地方垂直分權之功能，地方自治團體有行政與立法機關之自治組織設置，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉、罷免之。依現行相關法制規定，其直接參與之管道包括：

1. 憲法第一百二十三條規定：縣民對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉、罷免之權。
2. 憲法第一百二十四條規定：縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。屬於縣之立法權，由縣議會行之。
3. 憲法第一百二十六條規定：縣設縣政府，置縣長一人。縣長由縣民選舉之。
4. 地方制度法第十六條規定：直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民對於地方公職人員有依法選舉、罷免之權。
5. 地方制度法第三十三條規定：直轄市議會議員、縣（市）議會議員、鄉（鎮、市）民代表會代表分別由直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任。
6. 地方制度法第五十五條、第五十六條、第五十七條規定：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，任期四年，連選得連任一次。縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代表該縣（市），綜理縣（市）政，縣長並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治。縣（市）長均由縣（市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。鄉（鎮、市）公所置鄉（鎮、市）長一人，對外代表該鄉（鎮、市），綜理鄉（鎮、市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。

(二)地方自治區域內之人民對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權，依現行相關法制規定，其直接參與之管道包括：

1. 憲法第一百二十三條規定：縣民關於縣自治事項，依法律行使創制、複決之權。
2. 地方制度法第十四條規定：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、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。
3. 地方制度法第十六條規定：直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民之權利如下：包括對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權；對於地方公共設施有使用之權；對於地方教育文化、社會福利、醫療衛生事項，有依法律及自治法規享受之權；對於地方政府資訊，有依法請求公開之權。

4.公民投票法第二條規定：地方居民尚有全國性及地方性公民投票權。全國性公民投票適用事項如下：法律之複決、立法原則之創制、重大政策之創制或複決、憲法修正案之複決。地方性公民投票適用事項如下：地方自治法規之複決、地方自治法規立法原則之創制、地方自治事項重大政策之創制或複決。

四、地方制度法第82條規定直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長及村（里）長之代理及補選機制，請敘述其詳細的規定，並加以申論。（25分）

答：

依地方制度法第八十二條規定：

- (一)直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長及村（里）長辭職、去職、死亡者，直轄市長由行政院派員代理；縣（市）長由內政部報請行政院派員代理；鄉（鎮、市）長由縣政府派員代理；村（里）長由鄉（鎮、市、區）公所派員代理。
- (二)直轄市長停職者，由副市長代理，副市長出缺或不能代理者，由行政院派員代理。縣（市）長停職者，由副縣（市）長代理，副縣（市）長出缺或不能代理者，由內政部報請行政院派員代理。鄉（鎮、市）長停職者，由縣政府派員代理，置有副市長者，由副市長代理。村（里）長停職者，由鄉（鎮、市、區）公所派員代理。
- (三)直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長及村（里）長辭職、去職或死亡者，應自事實發生之日起三個月內完成補選。但所遺任期不足二年者，不再補選，由代理人代理至該屆任期屆滿為止。
- (四)前項補選之當選人應於公告當選後十日內宣誓就職，其任期以補足本屆所遺任期為限，並視為一任。
- (五)第一項人員之辭職，應以書面為之。直轄市長應向行政院提出並經核准；縣（市）長應向內政部提出，由內政部轉報行政院核准；鄉（鎮、市）長應向縣政府提出並經核准；村（里）長應向鄉（鎮、市、區）公所提出並經核准，均自核准辭職日生效。