

# 《地方政府與政治》

講師：[方彥鈞](#)

IG：[yifps2021](#)

一、地方自治團體行使自治權責常有與中央見解不一致之處，請分析說明在何種情況之下得聲請司法（院）解釋。（25 分）

試題評析	難度：★★ 說明： 憲法訴訟法自從2022年實施後，終於在地治出現考題，本題在憲法訴訟法第83條的可以找到答案，沒有提到該法，分數就不會高。請同學注意此類型的考題，未來一定會愈來愈多。
------	--

擬答：

我國地方政府在憲法的保障下享有一定的自治權，然而我國中央地方政府制度仍屬於單一制（unitary system），地方政府的統治作為須受到上級自治監督機關之監督，例如地方政府訂定自治法規、地方議會議決自治事項或地方行政機關辦理自治事項。以往地方制度法針對地方政府認其權利受到侵害之救濟，散規定於地方制度法中，且未敘明其救濟過程與提起之主體。然自2022年1月4日憲法訴訟法實施後，此相關規定皆敘明於該法第83條及其立法理由中。茲就題示與憲法訴訟法第83條之規定，分述如次：

（一）自治法規經監督機關函告無效或不予核定

- 依據憲法訴訟法第 83 條第 1 項規定，地方自治團體，就下列各款事項，依法定程序用盡審級救濟而受之不利確定終局裁判，認為損害其受憲法所保障之地方自治權者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決：
  - (1)自治法規，經監督機關函告無效或函告不予核定。
  - (2)其立法機關議決之自治事項，經監督機關函告無效。
  - (3)其行政機關辦理之自治事項，經監督機關撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- 本段討論第 1 款：自治法規經監督機關函告無效或不予核定。基此，構成此項須具備三個要件：
  - (1)係屬於憲法、地方制度法或其他法律皆列為自治事項之公權力或公權利行使。
  - (2)認定中央法規牴觸憲法對地方自治團體之自治權行使。
  - (3)中央法規的適用對自治體的自治權行使，造成自治權益受損有因果關係，損及地方自治團體之權益。
- 第 1 款雖規定自治法規經監督機關函告無效或不予核定皆可提起救濟（地方制度法第 30 條參照），然自治法規可能被函告無效或不予核定者為：自治條例與自治規則。前者方有抵觸中央法規之疑義；後者僅為邏輯上成立，實務上並不可能發生。

（二）立法機關議決之自治事項經監督機關函告無效

- 憲法訴訟法第 83 條第 1 項第 2 款係針對，其立法機關議決之自治事項，經監督機關函告無效。針對地方自治團體之立法機關所議決之自治事項，為其上級自治監督機關函告無效（地方制度法第 43 條參照），須依法定程序用盡審級救濟而受之不利確定終局裁判，且認為已損害其原受憲法保障之地方自治權行使，始得由各該立法機關以聲請主體的身分去聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。
- 前述所指之自治事項係地方立法機關依據地方制度法第 35 條及第 36 條議決之相關自治事項，須注意此處並非指自治法規，其已規定於同項第 1 款。實務上極有可能是地方立法機關議決「年度總預算」

（三）行政機關辦理之自治事項經監督機關撤銷、變更、廢止或停止執行

- 憲法訴訟法第 83 條第 1 項第 3 款則是，地方行政機關所辦理之自治事項，經上級政府之自治監督機關以其行政行為違法而撤銷、變更、廢止或停止其執行（地方制度法第 75 條參照），在經用盡審級救濟程序而仍受到不利的終局裁判，以致感受損害到憲法所得保障的地方自治權行使，即可由地方行政機關以聲請主體之身分，請求憲法法庭為宣告違憲之判決。
- 此種類型之爭議最可能發生於中央與地方權限爭議，近年來如行政院撤銷臺中市政府對臺中火力發電廠之行政處分。臺中市政府若對行政院之撤銷處分認損及其憲法所保障之權利，需經訴

願及行政訴訟仍受不利確定終局判決，始得申請憲法判決。

憲法訴訟法之施行確實為地方自治保障確立了完整的救濟程序，然而該救濟程序皆無法避免救濟時程過久之問題，考量到地方政府的自治保障通常與首長任期、中央地方黨派關係與地方府會關係之權力關係無法脫鉤，此種立意良善的救濟程序恐導致地方政府的權力衝突難有轉圜空間。

參考資料：

紀俊臣（2021）。憲法訴訟法施行後地方自治權行使所生爭議之救濟機制變革。中國地方自治，74(11)，4-30。

二、政府近年來力推地方創生政策，並宣布 2019 年為臺灣地方創生元年，定位地方創生為國家安全戰略層級的國家政策。請分析說明政府如何推動地方創生的工作。（25 分）

### 試題評析

難度：★★

說明：

地方創生的題目偶爾出現，雖然各種案件難以明確理解，至少行政院核定之「地方創生國家戰略計畫」必須讀過。另外，國發會的地方創生網站也應注意。

### 擬答：

由於近年來都市化的發展，使得我國區域人口不均，青壯年人口集中於大都市，城鄉發展差距甚大，為解決此問題，行政院於2018年由國家發展委員會主導召開兩次「地方創生會報」，尤其統籌及協調部會地方創生資源，擬定「地方創生國家戰略計畫」，並以2019年為地方創生元年，希冀透過以人為本，將地方創生與新創結合，逐步促進島內移民及配合首都圈減壓，達成「均衡臺灣」之目標。以下茲就地方創生國家戰略計畫，分析如下：

#### （一）地方創生優先推動地區

1. 經分析人口變化率、人口規模、居民收入等因素，並考量資源應用優先順序及地區居民經濟弱勢情形，於我國 368 鄉鎮中之 134 處鄉鎮區為優先推動地區，該鄉鎮區多為偏鄉、經濟發展較為落後或人口流失嚴重之區域。
2. 地方創生計畫將優先地區分為三類：農山漁村、中介城鎮與原鄉。
  - (1)農山漁村主要分布於中南部山區及沿海地區，農漁業雖蘊藏豐富，但人口規模過小且青壯年人口不足，至產業發展不易。
  - (2)中介城鎮則是介於都市與農山漁村（或原鄉）間之地方型生活及就學中心，主要零星分布於中南部都市邊緣，惟地方街區老舊沒落，產業提升動能不足。
  - (3)原鄉屬原住民族地區，主要分布於中央山脈與東部地區，土地發展限制多，產業發展受限，青年就業機會不足，公共服務水準不佳。

#### （二）計畫願景及目標與發展策略

1. 計畫願景及目標：
 

地方創生推動目的，主要係依地方特色發展地方經濟，緩和人口過度集中六都之趨勢，將以未來維持總人口數不低於 2,000 萬人為願景，逐步促進島內移民，並配合首都圈減壓，期望 2022 年地方移入人口等於移出人口，2030 年地方人口能夠回流，達成「均衡臺灣」的目標。
2. 發展策略：
  - (1)優化地方產業，鞏固就業機會。須根據地方特色 DNA，開發屬於地方的特色產品，推動地產地銷，提高產品價值，並導入科技，優化地方產業發展，提高生產力與銷售力，以及鼓勵新創事業進駐地方，為地方注入活水。
  - (2)建設鄉鎮市，點亮城鎮偏鄉。農山漁村或原鄉提升教育、醫療照護及相關公共服務機能，並強化聯外交通系統等相關基礎建設；中介城鎮發揮連結都市與農山漁村或原鄉功能。
  - (3)推動地方品牌，擴大國際連結。發掘地方特色 DNA，導入設計力，打造地方品牌，發展「地方限定」產品與體驗服務，提高產品自明性與附加價值，並透過科技行銷在地產品，擴大國內及國際市場之連結；同時，整合地方資源，推廣具地方特色之觀光旅遊行程，吸引國內外觀光客到訪地方，連結國際，進而帶來國際商機。
3. 地方創生計畫應制定相關關鍵績效指標（key performance indicator, KPI），並於後續據以滾動檢討地方創生之推動執行情形，以達成計畫願景與目標。

參考資料：

行政院「地方創生國家戰略計畫」（行政院108年1月3日院臺經字第1070044997號函核定）

三、近些年來，我國地方政府出現一股積極推動參與式預算的風潮，未來成效可期。請依據世界各都市實施參與式預算制度的情形，說明參與式預算若要順利運作，須具備那些方面的制度條件？（25分）

試題評析

難度：★

說明：

參與式預算的題目近年來時常出現，參與式預算近年來在臺灣多有執行的案例，學者大多已經有豐富的研究文獻，因此本題難度並不高。

擬答：

當代參與式預算制度（participatory budgeting, PB）起源於1989年巴西愉港（Porto Alegre），在左派政黨取得市長職位後，決定引導公民參與的概念至預算編制的過程，以「翻轉支出優先順序」（inversion of spending priorities），將預算投注給社會底層的公民，其創造的當代第一個成功的PB案例。臺灣近年來亦興起公民參與的風潮，許多地方政府實施PB以求公共預算能真正的花在人民有感的事務上，以及讓人民自主決定預算使用在哪個政策上。依據學者的見解，通常PB多在市級的政府中實施，有利於PB實施成功的要件有四項，分述如次：

（一） 首長的強力支持

政府採行PB通常具備改革主義的色彩，由政治領導者基於主動或是被動改革的需求開始，配合著來自政府決策官員的支持，授予公民權力、建置資訊及財務資源，才能提供預算參與過程所需的資源。

（二） 有意願且能參與政策辯論的公民社會

社會團體、非營利組織及工會的動能亦是參與式預算成功的關鍵，團體成員平時即會關注各層面的社會議題，建構詳密的信息網絡，較一般民眾而言具備更多的瞭解。公民團體在參與程序中能深入各地區中作為資訊散播和說明的角色，賦予公民知的力量，將能發揮帶動公民積極參與的效果，協助公民落實公民權並有助於政策的合法化。

（三） 支持 PB 且能夠抵擋來自代議士攻擊的政治環境

PB 會破壞原本的行政立法相互制衡的體系，代議士的權力被削弱因而形成反對聲浪，此時行政部門和立法部門會形成對抗的僵局，甚至試圖破壞公民預算參與的過程，因此在實施前勢必詳細思考行政與立法部門在參與過程中的角色與權限，才能避免後續的困阻。

（四） 足夠的財政資源以支應公民選擇之計畫

必須確保市政預算中具備一定數額的可自由裁量資金，才能增加公民直接參與選擇政策方案的可能性，儘可能提高財政的靈活度。若在財政困難的政府中決定實施參與式預算，討論的核心則應先聚焦在政府債務、稅收和有限資源分配上的討論，而非直接將公共工程建設作為參與標的。

參考資料：

1. 丘昌泰（2022）。公共政策。高雄：巨流。P. 66-67。

2. 蘇彩足（2015年7月）。政府實施參與式預算之可行性評估（NDC-DSD-103-020-005）。國家發展委員會委託研究報告。

四、學者Williams和Adrian研究指出地方城市的發展，主要可以區分為擴張型（Promotion）、看守型（Caretaker）、仲裁型（Arbiter）以及舒適型（Amenities）等四種類型。請說明這四種類型城市的特點。並以臺灣某一城市為例，舉出該城市近10年來發展之特點，說明其是屬於那一種類型城市。（25分）

## 試題評析

難度：★★★★

說明：

獨門暗器！出題來源為 Oliver Williams & Charles Adrian在1963年出版的《Four Cities: A Study in Comparative Policy Making》。本書在國內難以找到實體書籍，相關資料亦相當稀少，僅能以作者以往發表的期刊找到相關資料，本題實在是為難各位考生，因為沒有讀過就不會寫。考生遇到是類題目，切勿慌張，因為絕大多數的考生也不會寫。

## 擬答：

學者Williams為了研究地方政府的比較政策，因此先將地方政府概念化，其提出四種類型（typology）的城市，分別為擴張型、看守型、仲裁型與舒適型。四種類型的城市分別代表著不同類型的城市特徵。然Williams於其著作中說明到四種類型僅為原型（prototype），並非地方政府的每個行為都能適用其單獨的分類，大部分的城市有著複雜的特性。基此，以題示之理論與高雄市近10年發展為例，分述如次：

## （一）四種類型的城市

## 1. 擴張型：

- (1)此類型的地方政府特徵為擴張經濟發展（promotion of economic growth），其目標為促進地方社群的人口成長與財富增加。「繁榮」（thriving）的社群是此類型的政治所持的前提條件。此類型的城市對其經濟成長及生活方式有一定的驕傲，移民是自願加入此類型的城市，必須自行融入。經濟成長代表著更多機會，此類型的城市通常為大城市。
- (2)此類型城市的關鍵利害關係團體為商業團體、製造商、銀行家、編輯與官僚，他們將市民視為其企業擴張的潛在的顧客（customer）、繳稅者（taxpayer）或貢獻者。這些團體是城市發展的首要推力。
- (3)地方政府的政策主要以經濟發展為主而非提供公共服務，包含工業發展、土地開發、鐵路建設與基礎建設擴張。因此地方政府必須講求穩定和有紀律的財政，政治則是盡可能的低調（low key）。

## 2. 舒適型：

- (1)此類型地方政府須扮演好提供與保障生活福利（providing and securing life's amenities）的角色，所謂的生活福利（amenities）係指舒適（comforts）為社群的需求，而非追求必需品（necessities）。雖然大多社群都可認同舒適是重要的目標，但僅有少數社群願意將其設定為首要目標。
- (2)此類型地方政府的政策會強調居住環境（residential environment）而非工作環境，市民是顧客而非生產者（producer）。此類型的社群必須具有高度的人口同質性與共通的生活型態，且生活福利的要求所費不貲，此地的居民必須有高於平均水準以上的收入。所具有的資源不會投入社會福利（welfare）。
- (3)小型的傳統市鎮較有可能以生活福利為主要目標，然而其周遭可能鄰近大都市，此情況使得該市鎮很難維持人口同質性，只要人口快速移入將會威脅到原有的生活模式，所以許多小型市鎮較難以生活福利為主要目標。

## 3. 看守型：

- (1)此類型的地方政府角色係維持傳統服務（maintaining tradition service），並具有非常保守的觀點，任何可能使地方政府功能擴張的可能性都會被反對，因此形成看守型地方政府政策（caretaker local-government policy）。
- (2)前述的保守觀點包含個人式的自由（freedom）與自我依賴（self-reliance）價值。政府不能任意增加稅收，除非是為了維持社群的傳統。自由放任（laissez faire）更能適切的表達前述觀點。如此的情況特別容易出現於傳統小型市鎮。
- (3)此類型的地方政府特別容易吸引退休的中產階級（middle-class），他們有固定的退休收入，但必須面對繳稅與通膨，並且擁有自己的房地產，在此情況下，他們便會被看守型地方政府所吸引。

## 4. 仲裁型：

- (1)此類型地方政府的目標是仲裁衝突的利益 (arbitrating between conflicting interests)，地方政府的過程 (process) 比最終的行動更為重要。在無法確定哪種利益是對所有市民最有利的情況下，地方政府必須提供一套持續的仲裁系統，並視公共政策為動態結果而非最終的均衡 (final equilibrium)。地方政府必須能容納所有的利益觀點進到決策過程中。
- (2)然而地方政府的仲裁系統被利益團體所把持，弱勢群體 (minorities) 難以進到仲裁過程，甚至是發揮影響力，因此社經地位較低的弱勢族群會強調接觸 (access) 仲裁過程的需求。
- (3)仲裁型地方政府並非意味其為中立機構 (neutral agency)，其過程並非有公平或固定的標準，反而會受到統治者的弱點 (weakness)、偏好 (preference) 與偏袒 (partialities) 所影響。仲裁系統只是替多數與少數間的不平衡開啟補償的可能性爾。

## (二) 高雄市發展的類型特色

### 1. 市議會扮演的仲裁型功能：

我國地方政府的行政權和立法權分立，立法權集中於市議會中，由各個市議員代表其選區的利益。依據地方制度法之規定，市議員可以議決自治法規、質詢行政機關與審議預決算…等，此外更可以召集各種利益團體為其發聲，不論是在市議會舉辦公聽會或記者，或甚至是直接與行政機關接觸溝通，都是各種利益進到地方政府的決策過程當中。當然此過程並不保障少數或弱勢的聲音一定會被聽到。

### 2. 市政府強力招商的擴張型功能：

高雄市從早期的重工業發展，到近年開始將重工業遷移和終結，但這並非代表市政府不重視經濟發展，反之，近年台積電進駐高雄的消息成為市政府宣傳的重大新聞。此外，高雄市政府在新任市長上任後成立促參推動委員會，積極鼓勵民間投資，111 年的促參金額高達 708 億元，為全台灣地方政府之最。

### 3. 宜居城市的舒適型功能：

高雄市近年來的公共交通網絡快速擴張，不僅新的捷運線正在興建，輕軌業已完工通車，再加上道路上各種標誌標線改造，使得具有後物質主義的市民能享有更棒的生活環境。此外，高雄市政府積極規劃建設老舊市區，包含高雄市車站的改建、鼓山區老舊街區與車站改建…等，都對當地居民帶來更好的生活環境。

資料來源：

Williams, O. P. & Adrian, C. R. (1963) *Four Cities: A Study in Comparative Policy Making*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.  
Williams, O. P. (1961) A Typology for Comparative Local Government. *Midwest Journal of Political Science*, 5(2), 150-164. <https://doi.org/10.2307/2109267>

【版權所有，重製必究！】