

《地方政府與政治》

一、地方治理的原則為何？中央與地方如何善用地方治理，以發展地方產業？試述之。（25分）

試題評析	本題「地方治理」為地方自治之核心概念，亦為近年命題之「熱區」，相信絕大多數應考本科之考生，在學習過程中均已體認其重要性；高普特考「地方政府」與「地方自治」試題中，於96年高考、98年高考、99年普考、100年高考，均毫不迴避地一再出題，顯見此一命題有其必考性。
考點命中	《高點地方政府與政治總複習講義第一回》，王肇基編撰，頁5-8。

答：

(一)地方治理的重要原則：

地方治理 (local governance)，為西方民主先進國家1970年代政治社會發展的趨勢，也是民主政治發展的社會深化與成熟、穩定的象徵。它顯現了地方與政治基礎社群自我統治和公共參與的內省，也是一種地方的民主控制與組織式社會的民主化，使現代過於分化與超多元化的社會，經由國家或各級政府所搭建的政策商議與行動聯絡網絡，重建政府機關。在公共事務中，它促成各層級政府政策上的導航與整合角色過程的透明與資源、責任、能力的增強，建立各類公共事務的政策、管理及公共行動網絡，給予公共事務滲入更寬廣的社會資源與社會動員系絡中，開啓政治、行政及民主深化發展的新思維。

新治理理論所提倡的地方治理，可綜合歸納為以下幾項重要原則：

1. 強調垂直面之府際合作關係：

包括適度的分權、雙方間的溝通、執行時之必要的經費分攤—包括：上級政府資金由補助款而為挹注，也不排除地方政府因為人手不足而請求上級依有關的法律或依裁量而為協力或甚至接管之類型；必要時，也得包括事後的共同檢討與相互的改正等；必要時，也得成就一種跨中央、縣市、鄉鎮市之一個治理的機制，而且此類共同治理機制有多種組織上的可能性，例如：各相關主體得各以協議完成治理，或依政經實力等指標而共同籌組公司或目的事業公法人等。

2. 結合水平面之各種組織力量：

地方治理尚強調引入在該地方自治團體轄區內之各種社會力團體（亦即非營利組織）、大眾傳播媒體、非組織性的公民運動、廠商、在該轄區所存有的中央政府的機關或分支機構，甚且，視該治理問題的規模，也得納入鄰近的地方自治團體或甚至此境內前述民間或官方單位，也得視規模與需要而納入他國之中央或地方政府，必要時更得涵蓋多國籍的公司或跨國企業、區域或全球的國際組織、國際間之非政府組織、全球傳媒或全球性公民運動等。

3. 在政策手段面引用市場模式治理：

新治理所理解的地方治理的另一個內涵，地方治理不再採用傳統之行政部門高權介入的傳統治理模式，而得引用市場模式下的各種治理可能，尤其與前述諸多行動主體間簽定交易契約或其他的合作的協議等，甚至也得成立共同合作性的一種跨級政府間或公私部門之間，或既跨級又引入私部門的合作組織或機制。地方治理在此強調應建立行動者之間之共同價值，亦即採用一種社群主義的理念而強調社群夥伴關係的建立，而非追求個別行動者之利益最大化。此種地方治理的運用範圍及其工作項目，十分廣泛，例如：公共設施的興建、公共服務的提供、文化建設、經濟發展等均可涵括其內，當然亦可藉此發展地方產業。

(二)如何善用地方治理，發展地方產業：

1. 長期以來台灣的產業與招商政策一直是由中央政府所主導，地方產業政策權則屬地方政府。透過幾次的中央多年期經濟計畫，以及獎勵投資條例、促進產業升級條例等租稅優惠政策的運作，成功的讓台灣在二十世紀的後半創造出令世人欽佩的經濟奇蹟。然而，在幾個歷史因素的共同影響之下，例如：地方制度法治化、地方首長民選、經濟發展受挫、地方財政惡化、地方稅法通則的通過等，二十一世紀的台灣經濟已不再是全然由中央政府帶領。相對地，各個地方政府在經濟發展與招商政策的領域中逐漸扮演越來越重要角色。

2. 除了中央政府釋出的誘因與善意，更重要的是地方實質所面臨的經濟衰退、失業加劇以及財政破產，導致地方制度法治化後，實質影響力大幅提升的各縣市政府莫不以招商引資作為施政的重心。舉例而言，在組織方面，不少縣市政府在建設局之下成立專責招商的課室，更有縣市直接將建設局更名為經濟發展局，藉以宣示地方招商的決心。此外，近幾年有不少地方首長親自帶隊赴海外招商，希望能讓大陸台商

返台投資，或是直接吸引國外廠商至當地工業區設廠。至於非以高科技產業群聚為競爭優勢的縣市，則是以觀光旅遊等地方特色產業進行地方行銷，如：宜蘭的童玩節、彰化的花博會、屏東的鮪魚季、花蓮的曼波魚季等，均已成爲國人熟知的發展地方產業之重要活動。

二、試述地方公職人員的停職規定，地方行政首長與地方民意代表有何不同？兼述上揭人員申請復職的情況。（25分）

試題評析	本題地方自治監督亦爲制式命題焦點，在101年地方特考三等才剛考過，本卷只是擴大命題範圍，由民選地方行政首長與地方民代有關「停職」規定之差異，兼論其後續申請復職程序，只要依地方制度法相關條文，分段敘述即可，應屬今年高普考「地方政府與政治」考題中，最爲容易之一題。
考點命中	1.《高點地方政府與政治總複習講義第一回》，王肇基編撰，頁51-52。 2.《高點地方政府與政治講義第三回》，王肇基編撰，頁52-56。 3.高點出版《地方政府與政治(含概要)》，王肇基編著，頁9-20至9-23。

答：

- (一)民選地方行政首長與地方民意代表之有關「停職」規定之不同：
依現行地方制度法相關規定，直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長等地方行政首長，得因下列情事而遭「停止其職務」之處分；至於直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）代表等地方民意代表，即使有相同情事，亦無有關「停職」規定之適用。
- (二)民選地方行政首長會遭「停職」之情況：
依地方制度法第78條第1項規定，直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、村（里）長，有下列情事之一者，分別由行政院、內政部、縣政府、鄉（鎮、市、區）公所停止其職務：
1.涉嫌犯內亂、外患、貪污治罪條例或組織犯罪防制條例之罪，經第一審判處有期徒刑以上之刑者。但涉嫌貪污治罪條例上之圖利罪者，須經第二審判處有期徒刑以上之刑者。
2.涉嫌犯前款以外，法定刑爲死刑、無期徒刑或最輕本刑爲五年以上有期徒刑之罪，經第一審判處有罪者。
3.依刑事訴訟程序被羈押或通緝者。
4.依檢肅流氓條例規定被留置者。
- (三)民選地方行政首長遭「停職」後申請復職之情況：
1.地方制度法第78條第2項規定，依前項第1款或第2款停止職務之人員，如經改判無罪時，或依前項第三款或第四款停止職務之人員，經撤銷通緝或釋放時，於其任期屆滿前，得准其先行復職。
2.地方制度法第78條第3項規定，依第1項規定予以停止其職務之人員，經依法參選，再度當選原公職並就職者，不再適用該項之規定。
3.地方制度法第78條第4項規定，依第1項規定予以停止其職務之人員，經刑事判決確定，非第79條應予解除職務者，於其任期屆滿前，均應准其復職。
4.地方制度法第78條第4項規定，直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長，於本法公布施行前，非因第1項原因被停職者，於其任期屆滿前，應即准其復職。

三、縣（市）合併改制直轄市後，中央與地方的法律關係有無變動？彼等如何建構具有協力合作的互動政治關係？（25分）

試題評析	本題縣(市)合併改制直轄市爲近年地方自治重大變革，命題選中並不意外；答題內容亦頗富彈性，從法規切入分析或就實務引申討論均可。惟因無標準參考解答範疇，相對要拿高分，恐亦不容易。
考點命中	《高點地方政府與政治總複習講義第一回》，王肇基編撰，頁61-62。

答：

- (一)縣(市)合併改制直轄市後，中央與地方的法律關係變動差異：
1.公職人員員額改變：

惟依地方制度法第 33 條規定：「直轄市議員總額：直轄市人口扣除原住民人口在二百萬人以下者，不得超過五十五人；超過二百萬人者，不得超過六十二人。」及地方立法機關組織準則第 5 條規定：「直轄市區域議員名額，不得少於四十一人；直轄市非原住民人口在一百二十五萬人至二百萬人者，每增加四萬人增一人，最多不得超過五十五人；超過二百萬人者，每增加十萬人增一人，最多不得超過六十二人。」台中縣（市）、台南縣（市）、高雄縣（市）合併改制後，依現行人口標準計算，直轄市議員總額計有 62 人，議員額數將大幅減少，在參政空間大幅縮減的情況下，在改制後投入直轄市議員選舉人數將大增，競爭之激烈可期。

2. 選舉區重劃，地方政治版圖之改變：

依地方制度法第 87 條之 1 第 2、3 項規定：「改制後第一屆直轄市議員、直轄市長及里長之選舉，應依核定後改制計畫所定之行政區域為選舉區，於改制日 10 日前完成選舉投票。前項直轄市議員選舉，得在其行政區域內劃分選舉區，其由原住民選出者，以其行政區域內之原住民為選舉區；直轄市議員選舉區之劃分，應於改制日 6 個月前公告，不受公職人員選舉罷免法第 37 條第 1 項但書規定之限制。」

3. 現有鄉（鎮、市）公所及鄉（鎮、市）民代表會之處理及影響：

依新增修規定，改制後台中縣、台南縣、高雄縣原轄下之鄉（鎮、市），將廢除地方自治團體公法人地位，改制後為新直轄市政府之派出機關，鄉（鎮、市）長改為區長，鄉（鎮、市）民代表會也在任期屆滿後裁撤。依地方制度法第 58 條規定：「直轄市之區由鄉（鎮、市）改制者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）長，由直轄市長以機要人員方式進用為區長；其任期自改制日起，為期四年。」依地方制度法第 58 條之 1 規定：「鄉（鎮、市）改制為區者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）民代表，除依法停止職權者外，由直轄市長聘任為區政諮詢委員；其任期自改制日起，為期四年，期滿不再聘任。」

4. 直轄市議員、直轄市長及里長選舉配套措施：

依地方制度法第 87 條之 1 第 1 項：「縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，應以當屆直轄市長任期屆滿之日為改制日。縣（市）議員、縣（市）長；鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長之任期均調整至改制日止，不辦理改選。」

5. 台中縣（市）、台南縣（市）、高雄縣（市），長久以來唇齒相依，上述各縣面積廣大，自然景觀、觀光資源豐富，而上述各縣(市)合併改制直轄市後，彼此互相依存、互補性大，在產業招商、觀光行銷、交通規劃、水患整治與污染防治各方面都息息相關，過去單獨行使自治權限常引發種種爭議，突顯行政藩籬影響縣市甚鉅，未來縣市合併改制，將可大幅提升整體區域競爭力。

6. 改制後直轄市政府得到了更多的管理權，對於下轄之區(原鄉、鎮、市)有更大控制力，優點為政策更易於貫徹，缺點則為民意弱化，未來補強方式可採增加公民意識、強化民眾參與及加強與基層溝通傾聽民意。至改制直轄市後，縮減議員，鄉(鎮、市)長改為區長以及裁撤鄉(鎮、市)民代表會代表，雖可減少政府層級，加強行政效率，惟因其參政空間遭壓縮，致其生涯規劃待重新思考，地方政治生態因此丕變。但是在邁入 21 世紀之際，公民社會的崛起與茁壯已是國家「善治」的礎石。因此，強勢民主乃繫於公民主動關心及熱心參與政治活動及政策過程，公民養成與公民參與成為維繫民主的關鍵因素。

(二)縣(市)合併改制直轄市後，如何建構具有協力合作的互動政治關係：

1. 修正地方制度法或增列跨區域合作專章：

針對地方制度法第 21 條至第 24 條不足之部分，規範跨域管理之事項以及責任分擔與經費分攤。同時基於公共利益之考量，由業務主管之共同上級機關協調單一自治團體辦理；或是增列跨域合作專章加以規範。此一部分僅涉及地方制度法條文修正，所牽涉之利害關係較不複雜，並且明白授權可使地方自治團體有所依循。

2. 制定跨區域合作專法：

草擬「跨區域事務管理條例」，明定跨區域合作之方式、法制架構、執行機關、經費的負擔方式、人力資源之配置，以及合作事項的範圍與權責。然涉及制度設計部分變動範圍較大，需審慎評估並廣泛徵詢各界意見，所花費時間較久，成本耗費亦大。

3. 型塑地方策略夥伴關係：

依照事務性質之不同、地方產業特色、政策領域的類別，發展出各類的策略性夥伴關係，結合地方政府、民間企業、非營利組織、社區團體及地方居民之各方力量群策群力，以產生協合效應，達成公共治理的目標。

4. 推動地方公共服務協議與地方協定的制度：

中央政府可透過公共服務協議，鼓勵地方政府間服務的傳送與供應之合作體制的建立，在此服務協議中，中央政府可藉由管制與誘因兩項機制的交互運用，以確保地方行政機關之間以協力方式完成府際治理的目標。此外，藉由地方政府與私部門、非營利組織之間簽訂行政協定，使得地方的資源運用與政策推動產生綜合效應。

5. 設置準政府組織、特別行動區、特區或管理局：

可參照英國準政府組織或單一功能機構之經驗，設立跨區域性單一功能的、非民選的準政府機構，提供跨區域公共服務；如英國政府為了解決地方與地方之間一些共同的事項，曾就某些共有的公共設施（如：焚化爐），或某些較為大型的計畫（如：大眾運輸與土地利用），及環境污染與水資源管轄等問題，而成立某種形式的聯合委員會，來解決上述橫跨數個地方政府管轄區域內的問題。

四、試就金門縣與連江縣比較，說明離島縣改善地方財政的策略治理模式。（25分）

試題評析

地方財政之困境及其解決之道，原即屬本科之基本命題重點，惟因近年有關離島應否設置賭場，澎湖及金馬等地居民紛紛主張藉由「博奕公投」，以解決爭議進而謀求改善地方財政，似已成多方爭議較能接受之共識。本題應屬新興命題模式，掌握「離島建設條例博奕條款」相關概念即可；但因屬某命題委員之專屬論述，要得高分實屬不易。

答：

(一) 金馬等離島縣改善地方財政之法制依據：

政府為推動離島開發建設，健全產業發展，維護自然生態環境，保存文化特色，改善生活品質，增進居民福利，立法院業於民國98年1月，通過「離島建設條例」部分條文修正案，舉其要者包括：

1. 離島之營業稅及關稅免稅規定：（第十條）

金門、馬祖等離島地區之營業人，於當地銷售並交付使用之貨物或於當地提供之勞務，免徵營業稅。金門、馬祖等離島地區之營業人進口並於當地銷售之商品，免徵關稅；其免稅項目及實施辦法，由財政部定之。

2. 離島免稅購物商店之設置：（第十條之一）

為促進離島之觀光，在金門、馬祖等離島地區設置離島免稅購物商店者，應經當地縣（市）主管機關之同意後，向海關申請登記，經營銷售貨物予旅客，供攜出離島地區。離島免稅購物商店進儲供銷售之貨物，應依關稅法規定辦理保稅進儲保稅倉庫。離島免稅購物商店銷售貨物，營業稅稅率為零。離島免稅購物商店自國外或保稅區進儲供銷售之貨物，在一定金額或數量範圍內銷售予旅客，並由其隨身攜出離島地區者，免徵關稅、貨物稅、菸酒稅及菸品健康福利捐。離島免稅購物商店進儲供銷售國內產製之貨物，在一定金額或數量範圍內銷售予旅客，並由其隨身攜出離島地區者，免徵貨物稅、菸酒稅及菸品健康福利捐。

3. 離島觀光賭場之設置：（第十條之二）

開放金門、馬祖等離島地區設置觀光賭場，應依公民投票法先辦理地方性公民投票，其公民投票案投票結果，應經有效投票數超過二分之一同意，投票人數不受縣（市）投票權人總數二分之一以上之限制。前項觀光賭場應附設於國際觀光度假區內。國際觀光度假區之設施應另包含國際觀光旅館、觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展觀光有關之服務設施。國際觀光度假區之投資計畫，應向中央觀光主管機關提出申請；其申請時程、審核標準及相關程序等事項，由中央觀光主管機關訂定，報請行政院同意後公布之。有關觀光賭場之申請程序、設置標準、執照核發、執照費、博奕特別稅及相關監督管理等事項，另以法律定之。依前項法律特許經營觀光賭場及從事博奕活動者，不適用刑法賭博罪章之規定，亦即將金門、馬祖等離島地區博奕除罪化。

(二) 離島縣改善地方財政的策略治理模式：

1. 「離島建設條例」之修正目的，係為了促進離島地區的觀光發展，因此透過大型綜合觀光度假區模式吸引國際級經營業者來台投資，內容包括國際觀光旅館、觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展觀光有關之服務設施，並同意以附設小面積之博奕設施來增加度假區的娛樂多元性。

2. 金門縣原受限於資源短缺、勞動力不足、開發用地供給制度不發達；至於連江縣（馬祖）亦受限於人口規模小、撤軍後縮小市場規模、以及小額貿易進口大陸貨等種種衝擊。交通部觀光局針對大型綜合度假區將訂定管理辦法，作為爾後招商、甄選及度假區規劃之依據，並由行政院指定專責機關訂定博奕管理專法，對於大型綜合度假區內之博奕事宜進行管理。

- 3.根據博弈產業評估報告結論顯示，因開放博弈對治安及人文環境有相當程度影響，但離島地區因具有地理上的隔離效果，對青少年及社會治安等衝擊較低，行政院將於博弈管理專法中訂定嚴謹之配套管理措施，以達到經濟效益最大及負面影響最小的結果。
- 4.在離島地區設置大型綜合渡假區，可作為離島發展觀光之觸媒，鑒於目前離島地區遊憩品質低落及設施不足，遊客僅能短時間走馬看花，若能引進國際級的資金與技術，結合離島人文與自然風光，除可吸引國際觀光客外，更能延長遊客在離島旅遊的時間，達到深度旅遊的目的，以提高遊憩品質。離島建設條例的修正，提供離島地區另一個發展的機會，也為金門與馬祖等離島縣改善地方財政，提供另一嶄新的策略治理模式。

高
點
·
高
上

【版權所有，重製必究！】