

《地方政府與政治》

試題評析	今年地特三等「地方政府與政治」，命題範圍較為靈活，理論與實務並重，法制學理與問題探研兼具。今年第一題考「地方自治監督」，第二題考「府會覆議關係」，屬法制學理題型，簡單容易，只要依地方制度法相關條文規定，依序條列即可。至於後兩題則屬實務研討，第三題考紀錄片《看見台灣》衍生之「河川污染防治策略」，第四題「府區垂直與水平合作」，均屬全新之熱門時事，考驗應考人對周遭地方事權之關切程度，要得高分較不容易。綜合研析，今年試題一般多數同學應可得65~70分，程度較佳甚可得75分以上。
考點命中	第一題：高點《地方政府與政治》講義第三回，王肇基老師編撰，40頁、51頁。 第二題：高點《地方政府與政治》講義第二回，王肇基老師編撰，83頁及99頁範題第25題。 第三題：高點《地方政府與政治》總複習講義，王肇基老師編撰，40頁。 第四題：高點《地方政府與政治》總複習講義，王肇基老師編撰，35頁。

一、地方自治監督之意義為何？上級行政機關對下級行政機關之應作為而不作為之事項，在何種情況下可以代行處理？請依地方制度法第 76 條相關規定論述之。（25 分）

答：

(一)地方自治監督的意義：

地方政府是一種具有地域性的政治組織，它雖然有相當的自治權，但這些自治權乃為國家法律所賦予或為國家所保障，所以地方政府應在國家統治權之下，而不能超出國家統治權之外。因此，地方政府雖具有獨立法人地位，卻不能不受國家的監督。因此，地方自治之監督含有以下兩層意義：

- 1.消極的監督，即監督含有視察、考核、監視和糾正等性質，這方面的監督，其目的在防範地方政府怠忽本身職務，或濫用自治權力，以維護地方人民之合法權益，保障國家統一局面。
- 2.積極的監督，即含有督促、指導和扶助的性質，其目的在促使地方政府善用其自治權，努力地方建設事業，並扶植各地地方自治的均衡發展，進而促進整個國家的繁榮與強盛。

(二)上級行政機關對下級行政機關之應作為而不作為事項，依地方制度法第 76 條規定，可以代行處理：

1.代行處理之理由：

直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。

2.下級行政機關可提出申訴：

直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)對前項處分如認為窒礙難行時，應於期限屆滿前提出申訴。行政院、中央各該主管機關、縣政府得審酌事實變更或撤銷原處分。

3.代行處理之程序：

行政院、中央各該主管機關、縣政府決定代行處理前，應函知被代行處理之機關及該自治團體相關機關，經權責機關通知代行處理後，該事項即轉移至代行處理機關，直至代行處理完竣。

4.代行處理所支出之費用：

應由被代行處理之機關負擔，各該地方機關如拒絕支付該項費用，上級政府得自以後年度之補助款中扣減抵充之。

5.代行處理之救濟：

直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)對於代行處理之處分，如認為有違法時，依行政救濟程序辦理之。

二、直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所對同級立法機關之議決案，如認為窒礙難行時，應如何處理？請依地方制度法第 39 條規定說明之。（25 分）

答：

直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所對同級立法機關之議決案，如認為窒礙難行時，依地方制度法第39條規定，處理方式分述如下：

- (一)直轄市政府對第 35 條第 1 款至第 6 款及第 10 款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達直轄市政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請直轄市議會覆議。第 8 款及第 9 款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復直轄市議會。
- (二)縣(市)政府對第 36 條第 1 款至第 6 款及第 10 款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達縣(市)政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請縣(市)議會覆議。第 8 款及第 9 款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復縣(市)議會。
- (三)鄉(鎮、市)公所對第 37 條第 1 款至第 6 款及第 10 款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達鄉(鎮、市)公所三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請鄉(鎮、市)民代表會覆議。第 8 款及第 9 款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復鄉(鎮、市)民代表會。
- (四)直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會對於直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所移送之覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，應於七日內召集臨時會，並於開議三日內作成決議。
- (五)覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如有出席議員、代表三分之二維持原議決案，直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所應即接受該決議。但有第 40 條第 5 項或第 43 條第 1 項至第 3 項規定之情事者，不在此限。
- (六)直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)預算案之覆議案，如原決議失效，直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會應就直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所原提案重行議決，並不得再為相同之決議，各該行政機關亦不得再提覆議。

三、空拍紀錄片「看見臺灣」贏得今年金馬獎「最佳紀錄片」獎，片中污染的河川、崩塌的山坡地及工廠排放黑煙等影像，引起社會廣大回響。請就河川污染部分，縣(市)政府應如何有效執行才能嚇阻此類違法事件論述之。(25分)

答：

獲得第50屆金馬獎最佳紀錄片的《看見台灣》，以台灣影史上首見的全片空中拍攝手法，讓國人欣賞到寶島的美麗風光，但同時，也使國土遭受人為污染的嚴重問題赤裸呈現。針對片中環境污染，破壞國土等沉痾已久的問題，行政院立即成立跨部會的「國土保育專案小組」，以國土保育十六項議題，分成「加強執法、土石管理、環境品質管理、敏感地區開發管理和海岸及山坡地管理」五個工作小組，並由中央與地方共同攜手合作，強制執行各項國土保育政策。

謹依題意，專就河川污染部分，試擬地方縣市政府應採取之重要措施及有效之防治策略，簡述如下：

- (一)政策上採取選擇性工業的發展，以抑止高污染性工業的成長，獎勵工業發展計畫時，即予兼顧環境保護，以無污染性或低污染性工業為主要獎勵對象，新設嚴重污染性工業且污染難以妥善控制者，則採取禁止或限制設立，並逐漸淘汰現存嚴重污染性，而無法負擔污染防治成本的工業。
- (二)污染處理方面，鼓勵採取提高資源有效利用及副產物回收方式，以減少廢污物之排放落實「工業減廢」策略。許多污染行為，本身即為生產過程中各種有價資源之流失損耗，易造成「外部不經濟」的公害問題，和增加生產成本的「內部不經濟行為」。近年來之防治多從工廠內部之「廠內改善」做起，包括協助輔導工廠改良製造方法，程序及改進生產管理，提高效率以減少污染物排放。
- (三)事先審查與預防措施：污染防治上採取強制事先完成妥善規劃之要求，本著「預防勝於治療」之原理，因此對於新設或擴建之污染性工業，採取事先審查與預防措施。包括：
 - 1.規定工業於申請設立時應該檢附污染防治計畫書，並於核准其設立許可持將污染防治計畫書，轉送環保機關。於核發工廠登記或變更登記時，有關單位應先邀請業者儘可能與環保計畫結合，以期發揮更有效之預防措施，經會同環保主管機關擬訂完成「新設工廠污染的防治審核作業要點」。
 - 2.工業區外，具有嚴重污染性的工業，限制再增加鄰近土地擴廠，並暫停核發毗連工業之用地證明書。誘導污染性工業集中設在工業區，而且遠離民宅集中區。
 - 3.為了配合行政院核定「加強推動環境影響評估方案」，對「增闢污染性工業區域工廠」規定應先進行「環境影響評估」，並完成了重要工業之環境評估技術手冊。

- (四)研究開發污染防治新技術：政府鼓勵國人進行污染防治技術及處理機械設備之開發，以提發國內自製能力及降低購買成本，並且藉著國內環保市場推動建立環境工程業，以及防污設備國產化。目前工研院在大發工業區已設立廢五金再生資源技術服務中心，積極地進行規劃事業廢棄物焚化爐之設置；另外工研院亦積極地協助業者開發低污染機車引擎系統及燃燒的技術，並且已進行研究製造柴油濾煙器等。
- (五)推動河川流域的綜合性規劃，加強公共建設，以保護水體水質，並發揮水資源之最佳利用：規劃河川現在及將來的最佳用途，並且予以有效地保護及監視。加速下水道的建設，以徹底改善污水問題。檢討各水體利用之合適性。對於部分地區因超抽地下水造成地盤沈陷及海水入滲，應即刻多嚴加管制。台灣地區河川整治最佳的河川為宜蘭縣冬山河。淡水河系污染整治計畫及美化遠景見。
- (六)積極推動污水下水道建設，有效控制家庭污水之排放台灣地區污水下水道建設普及率偏低，因此縣市政府應積極規劃污水下水道長期發展計畫，以解決都市污染及有關環境污染問題。此外畜牧廢水尤其是養豬廢水為國內水污染主要污染來源之一，因此需勤查重罰加強取締，以收管制效果。同時嚴格審核新設立畜場之污染防治設施，以有效防治新污染源。
- (七)健全法令及標準：現行之水污染防治法自民國 96 年修訂部分條文迄今，隨著社會環境的變遷，實有必要作全面的修正。有關水污染防治法規範之總量管制制度，廢水自行檢測及申報制度，污染者付費制度，污染源許可制度，均可作為執行的基礎。事業單位應設置污染防治專責單位及人員，建立簽證制度等預防性之措施，並且推動事業單位建立自行申報制度，以確實地掌握好事業廢水之水質和水量。
- (八)優先控制有害物質，並分期依次削減污染物質，以達到水質保護目標：台灣地區總有機性污染物中，以工業廢水污染量最為嚴重，市鎮污水污染量居次，畜牧的廢水污染量第三，顯示工業廢水污染之嚴重，尤其有部分廢水內含有害物質，應該優先加以管制和消除。適當劃定自來水水源保護區，並且嚴格管制，以便維護飲用水的安全。重點管制嚴重污染的事業，並加強保障農、漁業生產，維護國民生活環境的品質。
- (九)強化縣市環保工作執行人力及工作品質：強化組織、人力、預算及執行體制，並加強水質保護的教育、宣導、訓練及研究發展，加強整體性環保教育，充實專業人員，以健全水質保護之工作。

四、直轄市之區公所與市政府之間的垂直與水平合作機制，受到那些行動者與制度性因素之影響？達成府區垂直與水平合作的條件為何？試分別論述之。（25 分）

答：

(一)直轄市區公所與市政府垂直與水平合作機制之因素

我國直轄市從原有的北高兩市，增加成為臺北市、新北市、臺中市、臺南市與高雄市的五都新局面。由於此波改制涉及到鄉鎮市改制為「區」之議題，原先具有地方自治團體之法人地位的鄉鎮市公所，必須轉換角色，成為市府的派出機關。制度變革往往會引發許多組織角色功能的重新討論，而組織也會在制度變革下，面臨到不同以往的運作問題。鄉鎮市改制為區後，勢必讓區公所的運作邏輯與鄉鎮市公所大不相同，謹就直轄市區公所治理方面，影響與市政府垂直與水平合作機制之因素，簡述如下：

1.政策需求之異與同

臺北市以外，新北市、臺中市、臺南市與高雄市所轄的各「區」，在人口數與面積上差異性極大，而各區的地理特性也不盡相同；再者，生活在不同環境與條件下的民眾，其「政策需求」也相異，因此在政策思維上必須考量一致性與差異性的問題。

2.權限劃分與因地制宜

過去的鄉鎮市可以針對地區性的特殊需求，制定出「因地制宜」的政策；面對急迫性的問題，更有權限展現出積極性與主動性的施政，而不用像區公所必須事事呈報，或因為權限不足，可能讓行政效率與效能產生不足。因此，權限該如何下放，下放幅度該有多大，是相關政府機關必須理性考量的重點。

3.人力資源分配

區公所業務量過大，造成人員流動率高，是不爭的事實。部分區公所員額編制有限，合併後業務量大增，工作負荷過重，產生「同酬不同工」的現象。許多區公所的預算員額與實際員額之需求不同，如果再面臨人事凍結的問題，更會造成業務量與人力投入不成比例之情形，使區公所的同仁承受莫大的壓力。

4.區長職等過低

由於鄉鎮市長的產生方式為公民直選，其具有一定的民意基礎，因此擁有的權威性是區長所不能相比

的。為辦理轄內各項區政業務，或上級交辦事項，區長有責任召開「區務會議」，邀請上述單位主管列席討論，但並無強制性。如果單位主管不予配合出席，加上區長職等過低、無實質權限，區長可能淪為「有責無權」。以防救災為例，在發生災難時，區長是具有指揮聯繫的權限，但由於職等過低，在溝通協調或指揮過程中，可能面臨來自於民選里長或是職等相同者的「權威性」挑戰。

5. 行政區整併後之競爭與衝突

此次縣市改制為直轄市，並未同時進行區的整併工作，由於新北市、臺中市、臺南市與高雄市各區的人口、面積、特色差異過大，不僅市政資源難以合理分配，城鄉差距問題更可能造成轄區間的競爭與衝突，對於未來城市整體發展，具有深遠的影響。

(二) 達成直轄市政府與區公所「府區垂直與水平合作」之條件

1. 擴大與落實「區務會議」：

除臺北市外，四個直轄市的各區人口數、面積與生活環境差異性過大，倘若直轄市在提供服務時，僅考量「一致性」，而忽略「差異性」，相對弱勢民眾就無法得到妥善照顧，人民的多元需求將無法被滿足。擴大與落實「區務會議」，由區長邀請轄區內里長、警察、戶政、衛生、國民中小學等單位主管進行討論，發掘各區的特殊狀況與需求，彙整相關資訊給予市府各局處。必要時，應函請各區政業務督導及民政局列席指導，並視各區實際需要，與單位主管建議之業務性質，邀請相關局處人員列席討論。而為避免區長「有責無權」，導致單位主管出席率過低，可由民政局與各區長負責監督，依「所屬機關公務人員平時獎懲案件處理原則」，辦理獎懲事宜。

2. 定期檢討「業務調整」與「權限劃分」合理性：

改制前，原鄉鎮市公所為地方自治團體，具有法人地位，在其權限範圍中，會有因地制宜的自治條例與規則；改制後，這些條例與規則多數被廢止，或經核定公告，最多延續適用兩年，而原鄉鎮市公所的權利義務與資產負債，隨縣市改制一併由直轄市概括承受。初期，區公所業務調整與權限劃分必定是「現在進行式」的課題。因此，市府各局處與區公所定期對區政運作進行分析，於議會期間，在立法機關的監督程序下，透過定期檢討，進行合理的「業務調整」與「權限劃分」，對於市政與區政的無縫接軌，將有很大的助益。

3. 「社會資源整合」與「強化里辦公室功能」：

就「人力資源分配不均」議題，在市府尚未研擬出「人力資源」調整方案前，建議公所內部先自行調整，把適當人力移到業務量較大的單位中，並善用「社會資源整合」，透過志工與義工培訓運用、委託私部門或第三部門、建立社區關係互動等治理模式，共同協力傳遞公共服務，以減輕區公所人力不足的問題；另外，可強化里辦公室功能，於辦公室中設置多功能服務櫃檯，民眾可就近至里辦公室登記申辦業務，並由里幹事將資料送回區公所處理，不僅可掌握行政流程，更可節省組織人力。

4. 依業務性質與比重劃分「區長職等」

基於國家文官體制的穩定性，長期地方公務人員職等偏低的議題應全盤檢討。就「區長職等」而言，依地方制度法規定，人口在二十萬以上的區公所，區長職等為十職等，人口在二十萬以下的區公所，區長則為九職等。實務上，新北市、臺中市、臺南市與高雄市存在多數的區，其人口數少於二十萬，但面積數卻非常大，區長必須花費較多的時間成本，往來轄區處理區政，面對的業務性質有其複雜性，業務比重不一，公務壓力輕重懸殊。因此，區長職等劃分不應僅以「區人口數」為依據，應增列「業務性質與比重」原則，來劃分「區長職等」。

5. 儘速通過《行政區劃法》：

有關行政區劃議題，涉及到複雜與多面向的公共問題，包括城鄉差距、預算資源錯置，人力資源分配不均等等，難以透過單一政策建議來解決。立法部門應儘速通過《行政區劃法》，讓直轄市內的行政區劃整併工程有法源依據外，必須建構市府各局處、區公所與里辦公室間行政一體的概念，彼此協調合作，相輔相成，如此方能縮短改制後的磨合期，並解決行政區劃尚未整併所帶來的治理困境。

(參見劉坤億教授《直轄市區公所治理職能之再思慮》)