

《地方政府與政治》

試題評析

第一題：**五都合併升格改制**為今年重大議題，課堂上及總複習課程中即一再強調，果然首題立見。惟題意僅以合併改制之三都為主軸，故答題應以此為限，依序比較改制前後之各項差異即可。

第二題：**自治條例與中央法律**之比較，要得高分有賴詳述憲法、中標法與地制法之相關法條，逐項比較分析。此題應屬基本送分題，一般考生皆可輕易應答，高低差分應不大。

第三題：**府際關係之跨域合作**，亦屬課程中一再強調重點中之重點，其中尤以地制法原未規定，晚近甫增訂之跨域合作運作方式。課程中更反覆解析並要求同學熟背強記，選中命題顯見與典試委員所見相同。

第四題：**地方財政**為本科必考單元，本題聚焦改善財政收支失衡與地方財政獨立之實作要件，理論與實務兼顧、法制與學理並容，應答範圍略廣要掌握重點並把握時間。

綜而言之，今年高考試題範疇面面俱佳，答題重點較普考《地方自治概要》具體明確，一般考生應可得75~80分，程度較佳、發揮完整者可得85分以上。

一、依內政部令，臺中縣(市)、臺南縣(市)、高雄縣市，將分別於民國99年12月25日合併改制為直轄市。請分析縣(市)合併改制後，在實施地方自治或辦理地方自治事項時，與改制前由縣(市)單獨行使的方式有何差異？(25分)

答：

(一)縣市合併升格改制緣起

台灣自實施地方自治以來，由於都會地區與鄉村地區資源分配的差異，造成嚴重的發展落差；而社會變遷與民意的高漲，民眾對於政府功能的要求趨於多元化，現有的行政區域劃分已難以因應目前都市及區域發展暨民眾對公共建設之需求，亟需即刻變革與調整。立法院已於民國98年4月3日三讀通過地方制度法修正案，並依內政部令，台中縣(市)、台南縣(市)、高雄縣(市)將分別於99年12月25日合併改制為直轄市，有助於政府促進國土合理規劃及區域均衡發展。

(二)縣(市)合併改制前後實施地方自治之差異

1.公職人員員額改變分析

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，未來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，有意在改制後投入第一屆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。」

故改制後之選舉區劃分，除山地及平地原住民議員選區依立法院附帶決議：「有關縣(市)合併改制後，原有山地鄉改為區，其區長應由山地原住民擔任；另原住民民意代表參政權應如何保障部分，請行政院原住民族委員會於2個月內召開公聽會凝聚共識後，由內政部併同檢討現行地方制度法第33條有關直轄市原住民議員席次保障之規定，研擬修正草案送本院審議。」辦理外，其餘選舉區依改制後核定之行政區域來劃分。

3.直轄市議員、直轄市長及里長選舉配套措施

為辦理改制後第1屆直轄市議員、直轄市長及里長選舉，於行政院核定改制計畫後，依規定成立高雄市選舉委員會。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。」規定，高雄市議員、市長及里長，以及高雄縣議員、縣長、鄉(鎮、市)民代表、鄉(鎮、市)長及村長，其任期均延長至改制日。

4.現有鄉(鎮、市)公所及鄉(鎮、市)民代表會之處理及影響

依新增修法規定，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。」

5.強化公民參與及政策討論

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。

(三)縣(市)合併改制之展望

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，而上述各市為都會地區，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。

二、請比較地方自治團體所制定的自治條例，與中央政府所制定的法律，二者在制定時機、程序與效力上的不同之處。(25分)

答：

(一)自治條例與中央法律之性質與意義

- 1.自治條例：性質屬於地方法規，依地方制度法第25條規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、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。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例。」
- 2.中央法律：性質屬於中央法規，依憲法第170條及中央法規標準法第4條規定：「法律應經立法院通過，總統公布。」

(二)兩者制定時機不同

- 1.自治條例：依地方制度法第28條規定：「下列事項以自治條例定之：(1)法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。(2)創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。(3)關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。(4)其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」
- 2.中央法律：依中央法規標準法第5條規定：「下列事項應以法律定之：(1)憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。(2)關於人民之權利、義務者。(3)關於國家各機關之組織者。(4)其他重要事項之應以法律定之者。」

(三)兩者制定程序不同

- 1.自治條例：依地方制度法第26條規定：「自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱，在直轄市稱直轄市法規，在縣(市)稱縣(市)規章，在鄉(鎮、市)稱鄉(鎮、市)規約。直轄市法規、縣(市)規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。」「自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣(市)規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉(鎮、市)規約發布後，應報縣政府備查。」依地方制度法第32條規定：「自治條例經地方立法機關議決後，函送各該地方行政機關，地方行政機關收到後，除法律另有規定，應於三十日內公布。」
- 2.中央法律：依憲法第170條規定：「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。」依憲法第

63條規定：「立法院有議決法律案之權。」依憲法第72條規定：「立法院法律案通過後，移送總統及行政院，總統應於收到後十日內公布之。」另依中央法規標準法第2條規定：「法律得定名為法、律、條例或通則。」

(四)兩者效力上不同

1. **自治條例**：依地方制度法第32條規定：「自治法規自公布之日起算至第三日起發生效力。但特定有施行日期者，自該特定日起發生效力。」依地方制度法第30條規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」
2. **中央法律**：依憲法第171條規定：「法律與憲法牴觸者無效。法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」另依中央法規標準法第13條規定：「法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力。」總之，依法律優位原則，中央法律之效力當然優於地方自治條例，即地方自治條例與中央法律牴觸者無效。

三、請依地方制度法相關規定，分析在地理上相鄰的二個地方自治團體間，所可能會形成的互動關係及其運作方式。(25分)

答：

(一)相鄰地方自治團體間之府際(跨域)合作關係

當相鄰地方自治團體間處理地方自治事項，或是特定事權超越單一地方政府範圍時，依地方制度法有下列規定：

1. 地方自治事項涉及跨直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)區域時，由各該地方自治團體協商辦理；必要時，由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一地方自治團體限期辦理。(第21條)。
2. 自治事項涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院核定。(第22條)
3. 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)合辦之事業，經有關直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會通過後，得設組織經營之。前項合辦事業涉及直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會職權事項者，得由有關直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會約定之議會或代表會決定之。(第24條)

(二)府際跨域合作關係之運作方式

1. 當相鄰地方自治團體間跨域合作之運作方式，地方制度法原來並未明確規範，僅規定事權歸屬，而未進一步具體界定執行過程中，因為採行分權所可能產生的分工方式，或是整合途徑，以致中央各主管機關仍然要負擔決策、規劃、協調等主要工作，地方政府僅能配合執行，故發生爭議。
2. 今(99)年1月立法院增訂地方制度法相關條文(第24條之1~3)，對於跨域合作之運作方式，遂有較為明確之規定，其中包括：
 - (1)直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。
 - (2)前項情形涉及直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會職權者，應經各該直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會同意。
 - (3)第一項情形涉及管轄權限之移轉或調整者，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應制(訂)定、修正各該自治法規。
 - (4)共同上級業務主管機關對於直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)所提跨區域之建設計畫或第一項跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助。
 - (5)直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)依前條第一項規定訂定行政契約時，應視事務之性質，載明下列事項：訂定行政契約之團體或機關、合作之事項及方法、費用之分攤原則、合作之期間、契約之生效要件及時點、違約之處理方式、其他涉及相互間權利義務之事項。
 - (6)直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應依約定履行其義務；遇有爭議時，得報請共同上級業務主管機關協調或依司法程序處理。

四、我國地方政府常有「財政狀況不佳」、「收支失衡」等問題。請問目前在相關法制層面上，解決前述問題的規定有那些？而在實作層面上，又應如何落實這些規定？(25分)

答：

(一)解決地方財政狀況不佳、收支失衡之法制規定

依地方制度法第 66 條至第 74 條，解決前述問題之規定包括：

- 1.直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應分配之國稅、直轄市及縣(市)稅，依財政收支劃分法規定辦理。(第66條)
- 2.直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)之收入及支出，應依本法及財政收支劃分法規定辦理。地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定。地方政府規費之範圍及課徵原則，依規費法之規定；其未經法律規定者，須經各該立法機關之決議徵收之。(第67條)
- 3.直轄市、縣(市)預算收支之差短，得以發行公債、借款或移用以前年度歲計賸餘彌平；鄉(鎮、市)預算收支之差短，得以借款或移用以前年度歲計賸餘彌平。前項直轄市、縣(市)公債及借款之未償餘額比例，鄉(鎮、市)借款之未償餘額比例，依公共債務法之規定。(第68條)
- 4.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。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。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。(第69條)
- 5.中央費用與地方費用之區分，應明定由中央全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及地方自治團體全額負擔之項目。中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體。直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)辦理其自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應之。第一項費用之區分標準，應於相關法律定之。(第70條)
- 6.直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。地方政府未依前項預算籌編原則辦理者，行政院或縣政府應視實際情形酌減補助款。(第71條)
- 7.直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)新訂或修正自治法規，如有減少收入者，應同時規劃替代財源；其需增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於法規內規定相對收入來源。(第72條)
- 8.縣(市)、鄉(鎮、市)應致力於公共造產；其獎助及管理辦法，由內政部定之。(第73條)
- 9.直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應設置公庫，其代理機關由直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所擬定，經各該直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會同意後設置之。(第74條)

(二)落實地方財政獨立、改善財政收支失衡之實作條件

- 1.應有法定收入：地方政府有其固定職務，既有固定職務，自應有固定之收入以支應一切支出。因此，中央政府乃參酌地方政府之實際需要，選定若干財源，以法律規定為其合法之收入。地方政府收入無著，事事仰賴上級政府撥款維持，各項事務可能因此而受牽制。是故，有法定收入才是地方政府財政獨立的條件。
- 2.應有自行決定其支出之權限：凡依法規定由地方政府辦理之事務，地方政府即得按照實際情形或需要，斟酌緩急先後，預計其數額，決定其支出。如地方政府無此權限，一切由上級政府統籌支應，則地方財政自無獨立之可言。
- 3.財政收支應自求平衡：地方政府執行職務，有必要之支出，自應有預定之收入，蓋必收支平衡，對其應付之職務，方能順利推行。否則即使上級政府能給予補助，在數額及時效上是否能配合，仍有所疑慮。因此，欲求地方財政之獨立，財政收支應自求平衡。
- 4.收支總預算應自行編製：預算是各級政府年度的施政計畫書。預算之編定，必須依照施政方針，權衡輕重緩急。最了解地方政府之輕重緩急者，莫過於各級地方政府。因此地方政府的預算，必須由地方政府自行編製。蓋必如是，地方政府之支出才能切合實際需要，收入亦能顧及人民負擔，這也才是獨立的地方財政。
- 5.應有自設之公庫：地方政府既有法定收入，又能自行決定支出，又自行編製預算，則必存有若干法定數額現金財物。此項財物之保管，應自設公庫自行處理，俾使實際收支之執行，與管理收支之事物相互配合，如此一來，財政制度才能健全。否則財政調度將難適應實際需要，財政獨立亦將有名無實。