

《地方政府與政治》

試題評析	地方特考三等《地方政府與政治》往年命題之難度，常較四等《地方自治概要》艱澀許多。但今年考題卻大大出乎意外，全卷四題之題型，大都以「地方制度法」為主軸，甚至於題幹中即明示，依相關法制規定答題；換言之，只要熟稔地方制度法條文相關規定，即可輕鬆應答，應付裕如，並可切題中肯而得高分。各題應答重點，簡析如下： 第一題：自治條例之保留原則，為制式題型，簡單而易答，如能將各項原則詳加引述，再補充自治條例之相關規範，則更為完備。 第二題：創制與複決之程序，為102年普考同科考題再現，當以公民投票法為主軸，將地方性公投有關規定，包括事項、限制、提案、連署、表決與效力等，逐一論述說明。 第三題：參與式預算制度屬較為偏僻之冷門命題，超越本科命題大綱範圍，判係命題委員之獨見（如徐仁輝教授之《參與式預算制度的理論與實踐》）；即使對題意較為生疏，只要題內能扣緊地制法有關地方預算制度之規範，亦應可有基本得分。 第四題：今年高考同科考題之翻版，為因應食品安全，地方政府應以制定自治法規為主要考量，再敘述自治條例之罰則與自治規則之程序。
------	--

一、依我國地方制度法之規定，自治條例保留原則為何？請說明之。（25分）

考點命中	1.《高點地方政府與政治上課講義》第二回，王肇基編撰，頁37-38。 2.《高點地方政府與政治總複習講義》第一回申論題庫彙編，王肇基編撰，頁114第50題。
------	--

答：

(一)自治條例之規定：

依我國地方制度法第 26 條規定：

- 1.自治條例的意義：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.自治條例的名稱：應分別冠以各該地方自治團體：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。

(二)自治條例之保留原則：

1.依我國地方制度法第 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.顯見我國地方制度法對自治條例係兼採以下幾種保留原則：

- (1)議會保留原則：舉凡法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者，均應以自治條例定之。
- (2)干涉保留原則：凡創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者，亦應以自治條例定之。
- (3)制度保留原則：關於地方自治團體及所營事業機構之組織者，如直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會之組織，亦應以自治條例定之。
- (4)重要保留原則：其他重要事項，須經地方立法機關議決者，亦應以自治條例定之。

(三)自治條例之行政罰：

- 1.行政罰之依據：依地方制度法第 26 條規定，直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政義務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。
- 2.行政罰之種類：罰鍰、勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。
- 3.罰鍰之限制：最高以新臺幣十萬元為限，並得規定連續處罰之，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。

(四)自治條例之核定與備查：

1.如規定有罰則時，直轄市法規應報經行政院、縣（市）規章應報經中央各該主管機關核定後發布。

2.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，應報中央各該主管備查；鄉（鎮、市）規約發布後，應報縣政府備查。

(五)優位原則：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，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告無效。有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。

二、我國對於地方自治事項，如何依法行使創制、複決之權？（25分）

考點命中

- 1.《高點地方政府與政治上課講義》第一回，王肇基編撰，頁91-93。
- 2.《高點地方政府與政治總複習講義》第一回申論題庫彙編，王肇基編撰，頁81第24題。

答：

依地方制度法第16條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）等地方人民，對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權。」謹依相關學理與法制詳述如下：

(一)何謂創制：

1.創制權意義：

乃謂公民得以法定人數的簽署，提出法案，後經投票直接制定法律之權。

2.創制權的性質：

民主國家所實施的，多為代議政治。然而在代議政治制度之下，人民於選舉代表後，即無過問政治事務之權，所以議會之立法，是否符合人民需要，能否滿足人民願望，人民無法控制，這當然有違民主政治之旨。因此，創制複決之制乃應運產生。

3.創制的方法：

(1)間接創制：即公民所提之創制案，須先交議會審議，若經議會通過該法案，即可成為法律，不再舉行投票，若議會否決或加以修正，得提出對案或反對理由，連同公民所提出之原案，一併交付公民投票表決。優點：減少公民投票的費用與手續。缺點：係由少數公民提出，其他大多數公民未必贊同，如今未經全民投票，即成為法律，似乎違反民主政治多數決之原則。

(2)直接創制：即公民所提出之創制案，不必先交議會，而逕付公民投票表決。（優缺點則是與上述間接創制相反）

4.創制權的形式：

(1)條文創制：即公民所提創制案，必須擬為完整之法律條文，始得提出。除了瑞士聯邦及各邦之外，其他公民有創制權的國家，大都只許公民提出完整法案，也就是採取條文創制。

(2)原則創制：即公民所提創制案，不必擬為條文，而僅提出重大原則，若經成立，再由議會據此原則，制定為法律。

(二)何謂複決：

1.複決權的定義：乃謂經由公民的提議或法定機關的請求，將法案交由公民投票，以決定其存廢之權。

2.複決權的行使方式：

(1)強制複決：凡議會所通過之法案，必須經由公民複決投票，經複決後始能生效者，謂之。

(2)任意複決：凡議會所通過之法案，並非必須經過公民複決，而於公民或法定機關請求時，始舉行投票複決者，稱之。有由公民提議，有由政府要求，也有由議會請求實施者。

(三)地方人民如何行使創制與複決之權利：以下謹就公民投票法有關規定，分述如下。

1.創制與複決之法源：

(1)依憲法第136條規定：創制複決兩權之行使，以法律定之。

(2)立法院於民國92年12月31日三讀通過「公民投票法」。

2.創制與複決之適用事項及限制：依公民投票法第2條規定：地方性公民投票適用事項如下：

(1)地方自治法規之複決。

(2)地方自治法規立法原則之創制。

(3)地方自治事項重大政策之創制或複決。

(4)預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。

- 3.創制與複決之主管機關：地方性公民投票之主管機關為直轄市、縣（市）政府。
- 4.創制與複決之投票方法：公民投票，以普通、平等、直接及無記名投票之方法行之。
- 5.創制與複決之提案人、連署人及投票權人：中華民國國民，年滿二十歲，除受監護宣告尚未撤銷者外，有公民投票權。有公民投票權之人，在直轄市、縣（市）繼續居住六個月以上，得分別各該直轄市、縣（市）公民投票案之提案人、連署人及投票權人。
- 6.創制與複決之程序：
 - (1)公民投票案應分別向直轄市、縣（市）政府提出。公民投票案提案人數，應達提案時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數千分之五以上。
 - (2)公民投票案連署人數，應達提案時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數百分之五以上。
 - (3)公民投票案投票結果，投票人數達直轄市、縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過。投票人數不足前述規定數額或未有有效投票數超過二分之一同意者，均為否決。
 - (4)公民投票案經通過者，該選舉委員會應於投票完畢七日內公告公民投票結果，並依下列方式處理：
 - 有關法律、自治條例立法原則之創制案，直轄市、縣（市）政府應於三個月內研擬相關之法律、自治條例提案，並送直轄市、縣（市）議會審議。直轄市、縣（市）議會應於下一會期休會前完成審議程序。
 - 有關法律、自治條例之複決案，原法律或自治條例於公告之日算至第三日起，失其效力。
 - 有關重大政策者，應由權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。
 - (5)公民投票案之提案經通過或否決者，自選舉委員會公告該投票結果之日起三年內，不得就同一事項重行提出。
 - (6)但有關公共設施之重大政策複決案經否決者，自投票結果公告之日起至該設施完工啟用後八年內，不得重行提出。

三、現代城市講求參與式預算之推行。何謂參與式預算制度？請論述之。（15分）惟此制度有何風險須加以審慎評估？（10分）

考點命中 《高點地方政府與政治要總複習講義》，第一回重點整理，王肇基編撰，頁27-28。

答：

(一)「參與式預算」的意義：

「參與式預算」，是一項「參與式民主」的具體行動，由城市公民界定城市預算應該投入的項目、進行公共審議、並排定出年度的優先順序。參與式預算的結果，能將預算資源導入公共服務與福利體系，隨著參與式預算的推廣，能讓參與人數不斷增加，有效提升參與者的政治意識、增加財政透明度、打擊貪污腐敗、瓦解官僚主義，有利於社會改革，並促進社會資源的重分配，將資源從中產階級社區轉移至較貧困社區。近年來，台灣部分地方政府亦已關注「參與式預算」的潛能，期盼在許多爭議的預算項目中，扮演實質的公民參與及公民監督的功能。

(二)實施參與式預算的應具備的條件：

- 1.行政首長的大力支持：行政首長及政府決策者是否有明確的政治意願，是影響參與式預算過程的重要關鍵；在實施階段，首長的政治意願也會影響整個「參與式預算」過程的持續性及穩定性。
- 2.公民團體投入：公民團體等社會組織是否有興趣並願意參與，是影響參與式預算是否可推行的因素；全體市民若都能熱心參與「參與式預算」過程，對「參與式預算」的實踐與可持續性當可發生重大關鍵影響。
- 3.明確的規則：包括參與預算金額、實施步驟、實施流程、參與者的權利和責任、各城市不同地區間之資源分配以及參與式預算委員會的組成等。「參與式預算」規則不能由單方面制定，應由市民廣泛參與討論及制定相關規則內容，並每年調整規則以符實際。
- 4.能力的培養：培養市民和政府官員在公共預算的能力，特別是「參與式預算」的能力。對資金來源和數量以及當前支出體系進行解釋說明，讓人民瞭解何者屬公共支出領域與政府的責任。
- 5.資訊的傳播：透過各種途徑進行資訊傳播，向市民公開會議時間和會議地點，已確定的相關規則等訊息。

6.標準化分析：運用各種技術標準對現有基礎設施和公共服務的不足進行分析，由市民對各種需求的優先性進行排序。

(三)實施「參與式預算」有下列優點：

- 1.提高公共管理的透明度，提升公共支出的效率，增強對政府部門領導者和管理者的問責。
- 2.鼓勵市民參與公共決策，參與公共資金使用的分配和監督。
- 3.加強資訊共通的管道，增強政府和社會之間的互信與團結，發揮社區精神。
- 4.透過公共權力機構與市民的對話，加強社會凝聚，深化民主實踐。
- 5.改善鄰里的生活品質，為地方政府、民間社會和私營部門間之溝通橋梁。

(四)但實施「參與式預算」亦有下述風險須加以審慎評估：

1.慎防被利益團體左右

參與式預算所討論的支出計畫，大多涉及利益或成本的集中，因此自然會形成利益團體。在計畫選擇與預算的形成過程中，一般民眾經常是沉默的，利益團體的積極參與，很可能扮演著重要的角色，而影響到最終的結果，因此必須慎防決策過程被利益團體左右。

2.避免團體動態問題

參與式預算制度的初衷大多是立意良善的為窮人利益出發，然而在團體的互動過程中，經常產生許多團體動態問題，如可能出現團隊思考(礙於時間壓力草率做出決定)、多數暴政(少數服從多數)、團隊盲從等，而導致最終結果背離，原來的美意。

(五)為避免上述風險，實施「參與式預算」應有以下配套措施：

1.在政府方面：

- (1)與公民對話的政府授權代表必須獲得政府的充分支持，行政首長必須允許公民決定特定預算的決策，行政首長必須願意執行有公民決策所選出的政策計畫。
- (2)政府必須準備高品質的預算及政策規畫文件，並發送公民；政府的資訊必須包含所有可供預算或政策執行的資源，並應按部門別以區分，以供公民選擇。
- (3)政府必須直接授權予參與式預算的公民，以降低政府官員與議員的影響力，並且擁有充分的資源來執行公民參與式預算所決定的基礎公共設施計畫。

2.在公民方面：

- (1)公民必須能夠決定預算經費要花在那些公共支出計畫，針對規劃之支出計畫的型式、區位及目的進行論辯，以充分表達意見。
- (2)公民需要利用選票表達他們對政策的偏好，公民團體與公民必須願意與政府官員密切合作，以獲取政府的繼續授權，並讓公民得以尋求政府與公民雙贏創新改革。
- (3)公民及公民團體必須願意利用參與式預算的公開模式，對政府官員的不作為或錯誤作為加以究責，公民必須扮演其社區權力承擔者的角色，而非只是參與式預算的使用者。

四、我國地方政府面臨食品安全問題，如何進行有效之治理管制？（25分）

考點命中

- 1.《高點地方政府與政治上課講義》第二回，王肇基編撰，頁21-22。。
- 2.《高點地方政府與政治總複習講義》第一回申論題庫彙編，王肇基編撰，頁98第36題。

答：

(一)依據地方制度法應考量之規定及作為

為維護民眾食品安全權益，地方政府希望經由制度化的途徑，並透過公權力介入，來管制轄區內食品業者的製造與經營方式，以維護民眾食品安全權益。依據地方制度法第25條規定，「該地方政府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；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則」。

1.依據地方制度法第26條規定：

- (1)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。
- (2)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。

但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。

(3)前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。

(4)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。

2.依據地方制度法第 27 條規定：

(1)直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或法律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規則。

(2)前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。

(3)直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治規則，除法律或基於法律授權之法規另有規定外，應於發布後分別函報行政院、中央各該主管機關、縣政府備查，並函送各該地方立法機關查照。

(二)現行地方政府法制之相關規範：

1.若該地方政府希望經由制度化的途徑，並透過公權力介入，管制轄區內食品業者的製造與經營方式，若涉及跨域治理時，依據地方制度法之相關第 21 條規定：「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」。

2.為落實此一目標，依據地方制度法第 24-1 條至第 24-3 條規定，制度化作為包括：

(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)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)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)依前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。

(三)如何具體落實有效之治理管制作為包括：

1.行政契約模式：依據地方制度法及行政程序法有關規定，使地方自治團體可以作為行政契約的簽訂主體，約定彼此之間權利義務的內容，如經費的負擔、權限的移轉等事項，從事絕對適法的合作。

2.行政協議模式：即善用地方制度法第 21 條及第 77 條第 2 項的規定，在上級政府的適度介入下，由地方自治團體協議彼此之間的合作。儘管這種協議未必屬於行政法上之行政機關與人民之間的契約，亦應視為行政契約。

3.職務協助模式：即善用行政程序法第 19 條的規定，由地方政府之間依法相互請求協助。不過，各黨派及政治精英在政治權力的考量上，往往不易成功。比較容易成功者，往往是同黨派且利益相同的縣市、直轄市間才有辦法適用這個模式。

4.合營事業模式：即善用地方制度法第 24 條的規定，在尊重各自地方議會的前提下，共同設置專責事業組織，來處理彼此之間的「私經濟行政」事務。

5.其他模式：如行政委託模式，像是可利用行政程序法第 15 條的規定，在相關專業法律及法規容許的範圍內，透過管轄權的移轉，由其中的單一地方自治團體專責處理彼此之間的共通事務。