

《地方政府與政治》

試題評析

今年「地方政府與政治」出題走向，幾乎全在意料之中！總覽四題，難易適中，深淺各有，頗能測出考生基本實力；且又能兼顧理論與實務，題目靈活實際，屬近年來國考本科試題中最佳題型；當然亦為本班授課及總複習中所全部命中！其中第一題「縣（市）改制與合併升格」於修法剛過次日，即補增新法條文及解析，果然必出！第二題「地方區域發展」亦為總複習課程中針對地方治理多次強調之重點；至於第三、四兩題「地方自治法規」、「直轄市縣市政府組織」均屬常規題型，題意明確，解答容易。綜而言之，今年題目普通考生應可拿60~70分以上，程度較佳同學可得80分。

一、縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，地方制度法對改制後之選舉、自治法規、人員、財政及其他權利義務等，有何相關規定，試加以申論之。（25分）

答：

縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，地方制度法對改制後之有關規定，分述如下：

(一)選舉：

- 1.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。
- 2.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，於改制日十日前完成選舉投票。
- 3.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，應於改制日六個月前公告，不受公職人員選舉罷免法第三十七條第一項但書規定之限制。
- 4.改制後第一屆直轄市議員、直轄市長及里長，應於改制日就職。

(二)自治法規：

縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市，原直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）自治法規應由改制後之直轄市政府廢止之；其有繼續適用之必要者，得經改制後之直轄市政府核定公告後，繼續適用二年。

(三)人員、財政：

- 1.縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市者，原直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之機關（構）與學校人員、原有資產、負債及其他權利義務，由改制後之直轄市概括承受。
- 2.縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市之財政收支劃分調整日期，由行政院以命令定之。
- 3.縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市時，其他直轄市、縣（市）所受統籌分配稅款及補助款之總額不得少於該直轄市改制前。
- 4.在第二項財政收支劃分未調整前，改制後之直轄市相關機關（構）、學校各項預算執行，仍以改制前原直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）原列預算繼續執行。

(四)其他權利義務：

- 1.改制後之直轄市，於相關法律及中央法規未修正前，得暫時適用原直轄市、縣（市）之規定。
- 2.依第一項改制而移撥人員屬各項公務人員考試及格之現職公務人員者，移撥至原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校或原得分發之機關、原請辦考試機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校服務時，得不受公務人員考試法、公務人員任用法及各項公務人員考試規則有關限制轉調規定之限制。
- 3.前項人員日後之轉調，仍應以原考試及格人員得分發之機關、原請辦考試機關或移撥機關之主管機關及其所屬機關有關職務為限。
- 4.各項公務人員考試法規定有限制轉調年限者，俟轉調年限屆滿後，得再轉調其他機關。

5.依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任，於限制轉調期間內移撥之人員，得不受該條例限制轉調機關規定之限制。但須於原轉任機關、移撥機關及所屬機關合計任職滿三年後，始得調任其他機關任職。

二、考量國土資源之空間規劃及區域治理機制與發展，試擬一我國未來在全球化風潮下地方區域發展之可行性藍圖。(25分)

答：

(一)在全球化風潮下，地方自治學界所倡議的「地方區域發展」之理論約略有三：

- 1.傳統改革主義者 (traditional reformist) 的觀點：即以結構功能論來檢視「地方區域發展」的命題，認為吾人應當採取漸進的方式，慢慢的將都會區內的大、小政府加以整併，而以單一、多功能並具發展潛力的「都會政府」來加以取代原先的大、小地方政府，而發揮規模經濟的效果；或是在現有的法制基礎上（或透過修法、制定法律的方式），以「誘因」強化大、小政府結合的意願，而發揮彼此之間「共同治理」的功能，以彌補各自資源不足之窘境，並使國家、地方的競爭力同步提升。
- 2.公共選擇理論 (public choice) 的觀點：此論點係以「市場」的觀點來看待所謂的區域政府，強調區域政府間的「競爭性」，使其透過誘因的競逐而產生合作，但其著力點並不在於法制上的調整，而係在於都會區擊劃的多元論點。亦即，此觀點認為吾人應將一個都會區劃為數個都市中心來發展，使公民可以在多元競爭的區域政府中作其理性的住居選擇，在各自努力其績效的情形下，並使區域政府間產生一種良性競爭的樣態。
- 3.新區域主義 (new regionalism) 的觀點：有鑑於前述二種觀點一則過度重視合作式的整併，一則過度重視績效競爭的情況，此論點轉而認為「區域合作」的「區域治理」問題應當是同時兼顧的，也唯有為此，吾人才能有效發揮區域治理的功効。質言之，本論點主張在同時兼顧合作與競爭的原則下，我們可以將合作的對象擴及於政府以外的第三者，如社區、非營利組織及企業團體。亦即，吾人可在中央政府、地方政府、社區組織、企業組織，以及非營利組織之間，建構一種「都會區治理的策略性夥伴關係」 (local strategic partnership)，以形塑一種區域政府內多元化團體競爭與合作之複合關係。

(二)承上述理論，謹試擬在全球化風潮下，「地方區域發展」的可行性藍圖如下：

- 1.行政契約模式：修改地方制度法及行政程序法，使地方自治團體與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二十一條及第七十七條第二項的規定，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十九條的規定，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二十四條的規定，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十五條的規定，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。

三、試依地方制度法就地方自治法規中之立法自主權，如罰鍰、重要事項及相關法制位階等加以析論之。(25分)

答：

地方制度法就地方自治法規之相關規定，詳述如下：

(一)自治法規的種類：(地制法第二十五條)

- 1.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。
- 2.自治條例：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。
- 3.自治規則：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。

(二)自治條例(地制法第二十六條)

- 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。
 - 3.自治條例之保留：下列事項以自治條例訂之：（地制法第二十八條）
 - (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。
 - 4.自治條例之行政罰：
 - (1)行政罰之依據：依地方制度法第二十六條規定，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。
 - 5.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。
 - 6.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。
- (三)自治規則（地制法第二十七條）
- 1.自治規則的意義：自治法規由地方行政機關訂定並發布或下達者，稱之自治規則。
 - 2.自治規則之名稱：應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並定名為「規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則」。
 - 3.自治規則之備查：
 - (1)其屬法律授權訂定者，發布後函報各該法律所定中央主管機關備查。
 - (2)其依法定職權或自治條例授權訂定者，發布後分別函送上級政府備查及各該地方立法機關查照。
 - 4.優位原則：自治規則與憲法、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。
- (四)委辦規則（地制法第二十九條）
- 1.委辦規則的意義：直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。
 - 2.委辦規則之名稱：準用自治規則之規定。（規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則）。
 - 3.委辦規則之發布：委辦規則應函報委辦機關核定後發布。
 - 4.優位原則：委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，由委辦機關予以函告無效。
- (五)自律規則（地制法第三十一條）
- 1.自律規則的意義：地方立法機關得訂定自律規則。
 - 2.自律規則之發布：由各該立法機關發布，並報各該上級政府備查。
 - 3.優位原則：自律規則與憲法、法律、中央法規或上級自治法規牴觸，無效。

四、地方制度法中對直轄市政府及縣（市）政府政務職之相關規範為何？並就其基本精神加以析論之。（25分）

答：

地方制度法中對直轄市政府、縣（市）政府政務職之相關規範如下：

(一)直轄市政府：

- 1.直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政，由市民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。置副市長二人，襄助市長處理市政，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報請行政院備查。

- 2.直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免；其所屬一級機關首長除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，由市長任免之。
- 3.副市長及職務比照簡任第十三職等之機關首長，於市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。

(二)縣(市)政府：

- 1.縣(市)政府置縣(市)長一人，對外代表該縣(市)，綜理縣(市)政，縣長並指導監督所轄鄉(鎮、市)自治。縣(市)長均由縣(市)民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。置副縣(市)長一人，襄助縣(市)長處理縣(市)政，職務比照簡任第十三職等；人口在一百二十五萬人以上之縣(市)，得增置副縣(市)長一人，均由縣(市)長任命，並報請內政部備查。
- 2.縣(市)政府置秘書長一人，由縣(市)長依公務人員任用法任免；其一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，其總數二分之一得列政務職，其職務比照簡任第十二職等，其餘均由縣(市)長依法任免之。
- 3.副縣(市)長及職務比照簡任第十二職等之主管或首長，於縣(市)長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。