

# 《地方政府與政治》

## 試題評析

今年高考地方政府與政治仍維持申論題形式，出題範圍與命題取向較往年艱澀，屬中上難度。

第一題：準直轄市之規定：為今年考前甫修正之時事題，在本班總複習時，即已加強補充闡釋，果然命中。

第二題：地方治理：則較偏重學理論述，亦為課程中一再反覆強調之重點。

第三題：地方產業：則出自今年考選部公告之「地方政府與政治命題大綱」，詳見本班總複習講義。

第四題：府際關係：最為簡單，以地方制度法法條為主軸，再加大法官相關解釋令申論分析即可。

綜而言之，今年題型一般考生應可得65~70分，程度較佳發揮完整者可得75分以上。

一、地方制度法最新修正條文第4條，增加縣市準用直轄市之規定，請說明此修正條文的內容並分析此修正條文對我國地方制度的影響。(25分)

**答：**

(一)立法院於今年五月三日讀通過，並已於5月23日經總統公布之地方制度法修正第四條及第七條，其修正內容如下：

1.增訂第四條第二項：

「縣人口聚居達二百萬人以上，未改制為直轄市前，於第三十四條、第五十四條、第五十五條、第六十二條、第六十六條、第六十七條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。」

2.增訂第七條第二項：

「縣(市)改制為直轄市，如不涉及行政區域之劃分、調整者，經縣(市)政府提請縣(市)議會通過後，由內政部轉報行政院核定之，不適用前項規定。」

(二)此修正條文對我國地方制度之影響如下：

1.地方制度法第4條及第7條修正案，將人口達200萬人以上之縣，準用直轄市有關議會會期、機關組織員額、一級機關首長任免、稅收及財政收支劃分等相關規定，確實是一項非常重大的制度變革，有助於解決目前直轄市與縣市差距問題，但必須儘速釐定相關配套措施才足以因應。縣和直轄市在財政、組織、員額等結構上，長久以來都存有相當的差距，地方制度法的修正案，將人口達200萬以上的縣，賦予相當於直轄市之職能和資源，算是踏出了第一步，對於解決臺北縣長久以來的人力及財源匱乏問題，有相當助益。

2.惟直轄市和縣在體制上本來就有所不同，縣以下還有鄉(鎮、市)這一個自治層級，如果臺北縣準用直轄市的相關規定，還有諸多問題，例如：臺北縣所轄之鄉(鎮、市)要不要配合改制為區？未來課徵的稅收要不要繼續分配給鄉(鎮、市)？準用後組織擴大，增加員額的經費從何而來？中央統籌分配稅款要如何調整因應等，都是後續還要處理的問題，中央與地方應共同研商、釐定配套措施，才能創造中央、北高及北縣三贏局面。

3.另直轄市和縣的結構本即有所不同，縣以下還有鄉(鎮、市)這一個自治層級，如何準用直轄市的相關規定？而目前人口數超過200萬人者僅有臺北縣一縣，本修正案通過，對於其他的直轄市及縣(市)一定會發生排擠效應，並不利於區域的均衡發展。此外，其他人口數已達直轄市設置標準之縣(市)，尚有桃園縣(190萬餘人)、臺中縣(153萬餘人)、彰化縣(131萬餘人)等3縣，如也要求修法比照，又該如何處理？實有審慎考量的必要。

4.此外，修正案對地方財政之衝擊尤鉅，以財政收支劃分法為例，由於直轄市為單獨的財政層級，其所徵起之稅收，除上繳中央外，全歸該直轄市所有，而縣以下尚有鄉(鎮、市)，尚有稅收分成的問題，也就是在縣徵起之稅收，除上繳中央外，尚須分配給鄉(鎮、市)，且部分稅收，依法縣並未獲分配(如遺產及贈與稅、娛樂稅等)，故縣如準用直轄市相關規定，其稅收是否分配予鄉(鎮、市)？將會發生爭議。

5.中央統籌分配稅款亦將發生問題，依現行規定，中央統籌分配稅款直轄市分配比率為43%，縣(市)為39%，如予以準用直轄市規定，在整體財源不變下，勢將排擠北高二直轄市及其他縣(市)之中央統籌分配稅款，故財政收支劃分法等相關規定必須配合修正，逕行修正地方制度法予以準用，恐會衍生另一波財政分配的爭議。

總之，現行直轄市與縣（市）在財政、組織、員額等結構問題上，確存有相當的差距，如何拉近彼此的落差，一直是政府努力的方向。除此地方制度法修正外，亦應另就上述問題作全面的檢討，以實質提升縣（市）自治權能為主，就相關的人事、組織、立法等各面向配套修正，未來更應進一步結合「行政區劃法草案」與「財政收支劃分法修正草案」及銓敘部規劃之地方公務人員職務列等調整方案等，全面提升縣（市）各項權能，方為解決此一結構性問題的長久之計。

- 二、地方治理（local governance）為地方自治研究的新興觀念，請說明地方治理與地方政府管理意義有何不同？（10分）並探討地方治理的新模式能為台灣地方自治問題提供那些新的解決之道？（15分）

**答：**

- (一)「地方治理」的意義：

「地方治理」（Local Self-Governance或Local Governance），係指透過地方政府與中央政府、地方政府與地方政府，以及地方政府與民間組織之合作，來處理地方居民事務的合產關係。事實上，近年許多學者即以新的治理（Governance）結構取代政府管理（Government）的傳統想法，轉而強調各政策領域係由多元組織所構成的依賴網絡關係。詳言之，係依據權力依賴的政策論點（或稱為「權力互賴模式」），將「治理」的政策網絡關係定位為政府組織基於權威、資金、資訊、人員、技術、設備，或是正當性等各種資源，作為其他組織的依賴基礎，而結合成一個整體的統治聯盟關係，或是統治利益共同體。

也就是說，「治理」也可以被解讀為資源交換、權力互賴的運作過程，而形諸於公部門、私部門以及第三部門（如：非營利組織、自願性團體等）之間。質言之，若以政策網絡的概念作為府際關係的解讀，將更貼近於事實，且將可有效而精確詮釋中央政府與地方政府、企業及其他民間組織彼此之間的合作及衝突關係。

- (二)「地方治理」與「地方政府管理」之異同：

「地方治理」係指透過地方政府與中央政府、地方政府與地方政府，以及地方政府與民間組織之合作，來處理地方居民事務的合產關係。跟「地方政府管理」不同的地方乃在於，「地方政府管理」所講的是，由地方居民自組地域社團的公法人團體來處理自己的事務，但地方治理所強調的卻是，地方居民的事務，可由地方政府、中央政府、地方政府彼此之間，甚至民間組織共同來處理。

「地方政府管理」或「地方治理」都不能欠缺以居民為中心的「住民自治」，也就是說，住民自治就是指由地方居民以選舉決定地方代議與行政機關成員之產生，並依其代議機關的意思決定，甚或以地方公民投票之制度，來決定地方事務的推動與處理。質言之，「住民自治」重點即在於「人」，強調由居民本於民主主義原理依自主意思而處理地方事務，而我國憲法第一百二十三條規定「縣民關於縣自治事項，依法行使創制、複決之權，對於縣長及其他縣自治人員，依法行使選舉、罷免之權」，廣義而言尚包括地方性的政黨政治、派系政治、利益團體活動以及地方居民的選舉與公投活動，甚至還有鄰里分權、社區發展制度等。

整體而言，「地方治理」儘管與「地方政府管理」雖有所不同，但仍可視為後者的延伸，即在地方自治的基礎上，做好「地方分權」、「社會分權」及「市場分權」，也必須輔以「夥伴關係」及「跨域治理」的落實，始能貫徹「地方治理」的目標。

- (三)地方治理的新模式對台灣地方自治問題之影響：

整體而言，學者所倡議的「權力互賴模式」，非常強調中央、地方各自掌握的資源都有限，自必須依賴他方的交易與合作。是以，政策網絡關係的任何一方所設定的目標，就不能僅僅基於個別的權力大小、利益多寡而作為計算的基準；為使彼此之間願意交易與合作，就政府而言，其政策的決定就必須考慮到他方的權力與利益之消長，而必須創造「雙贏」的互助合作關係。

具體而言，地方治理的新模式能為台灣地方自治問題，提供新的解決之道：

- 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、近年來，地方文化產業化及產業文化化的蓬勃發展，為台灣地方產業發展注入新的思維及活力，但亦遭遇不少問題。請詳細探討分析這些地方產業發展所面臨的問題及其可能解決的方法。（25分）

**答：**

(一)「地方文化產業」與「地方產業文化」之關係：

21世紀全球經濟體制的運行及國際休閒化的趨勢，地方文化產業發展策略應成為各國地方經濟發展的主軸。人類經過漫長的生存與現代工業化，逐漸進入文化消費的時代，相對地文化產業也在現實經濟社會中慢慢成長，許多國家開始提出文化產業政策，從中希望達成「經濟成長」、「增加就業」、「文化提升」的目標。

所謂「文化產業」，廣義而言是指發揮與活化在地歷史文化所形成的產業，而「狹義的文化產業」，則是以社區居民共同承擔經營，以社區原有的文史、技術、自然等資源為基礎，經過資源的發現、活用等，提升社區生活生產、生態、生命等社區文化的分享體驗與學習的產業。

而所謂的「產業文化」，意指產業經由賦予創意與品管而發展出屬於該特有的文化。而文化產業則是運用文化特色，如生活文化、生態文化、生產文化加以發展應用的產業。例如水里蛇窯在生產製作的歷史中找出文化意涵，設計成為參觀者可以學習體會的新型文化產業型態。

社區總體營造是目前台灣地區對於文化產業的推廣與開展相關項目之一。藉由社區總體營造之理念促進產業文化化、文化產業化與地方之振興。在悠久的歷史文明歷程中而產生的文化資產，如古蹟、民俗藝術、祭典節慶等，這些都可成為地方發展的重要因子，由居民與專家因地制宜，深入地方文化背景，做適當的規劃與發展來提升地方文化的內涵。透過社區總體營造的理念，喚起地方居民的意識，藉由文化技藝推廣，挖掘傳統文化與技術的根本，使地方文化活動亦能帶動地方產業之發展。

(二)地方產業發展面臨的問題及可能解決之方法

我國地方產業發展面臨嚴重問題：第一，地方產業發展落差持續擴大；第二，地方產業不利地方與區域之全球競爭力之提昇；第三，地方產業可能阻礙地方政府行政效率提高；第四，地方自治規模不足以有效整合地方產業與運用資源。

針對前述，試擬可能解決之方法有：

- 1.推動產業轉型升級：透過社區小企業輔導及商店街區再造，活化地方型經濟產業，並推動地方產業文化，進行特產及料理研發，促使農村產業轉型升級。
- 2.促進有機農業及綠色消費：透過有機農業之產銷經營輔導，推廣綠色生產與綠色消費觀念，增進健康社區發展基礎。
- 3.發展產業策略聯盟：輔導地方政府規劃休閒農業區，發展休閒農業，並協助鄉鎮進行總體規劃，形成帶狀或區域結盟發展。
- 4.促進在地就業機會：透過地方產業發展，創造在地化多元就業機會，使青年得以返鄉就業及創業。

四、何謂府際關係？（5分）其意義及範圍為何？（5分）請以大法官釋字第550號解釋文來分析我國府際間互動有爭議時的解決方式。（15分）

**答：**

(一)府際關係的意義：

- 1.就學理而論，有學者認為「從中央到地方形成若干級政府，而各級政府彼此間之互動關係」，即為府際關係。這種定義指明了研究的範疇在於各級政府之間的關係，而所謂「互動關係」是指在不同層級政府之中複雜的與相互依賴的關係。
- 2.依地方制度法第四章之規定，府際關係則指中央政府與地方政府間及地方政府與地方政府間之監督與互

動關係；詳細條文規範於地方制度法第七十五條至第八十三條。

(二)府際關係之範圍：

1.就學理而論，府際關係又可分為靜態與動態兩個範疇。

(1)靜態層面包含中央與地方政府之間的權限劃分及法規制度的問題、部門與部門之間的組織結構關係，和人事行政中所討論的公務員彼此的職位等級關係等等。然而「府際關係不僅重視政府之間權限的劃分，同時也重視各級政府之間的互動行為」。

(2)動態層面則包含了「各級政府所共同執行擴張性功能的連接性行為」，以及「當政府追求目標與執行政策時，代表各政府部門的官員行為」。換言之，府際關係「除了從法規制度層面來掌握各級政府的權力與職掌之外，還強調必須透過各層級行政人員的認知與行事風格等，來瞭解組織的意志與行為，同時也重視府際關係間官員的個人非正式互動關係，以及政府和非政府組織間所形成的政策網絡」。

2.依地方制度法之規範，府際關係包括中央（或上級）政府對地方（或下級）政府之監督，方式有：(1)撤銷、變更、廢止或停止其執行，(2)代行處理，(3)解決爭議，(4)停職，(5)解職，(6)派員代理等。

(三)我國全民健康保險經費之分擔，曾發生府際間互動關係之爭議，大法官釋字550號解釋意旨如下：

1.國家為謀社會福利，應實施社會保險制度；國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度；國家應推行全民健康保險及國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。而社會福利之事項，乃國家實現人民享有人性尊嚴之生活所應盡之照顧義務，除中央外，與居民生活關係更為密切之地方自治團體自亦應共同負擔，難謂地方自治團體對社會安全之基本國策實現無協力義務，因之國家推行全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言。

2.地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政需要，此項保險費除由雇主負擔及中央補助部分外，地方政府予以補助，合於憲法要求由中央與地方共同建立社會安全制度之意旨，與憲法條文尚無抵觸。

3.法律之實施須由地方負擔經費者，即如本案所涉全民健康保險法關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與，俾利維繫地方自治團體自我負責之機制。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，並視對其財政影響程度，賦予適當之參與地位，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，且應就法案實施所需財源，於事前妥為規劃，自應遵守財政收支劃分法之規定；立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。