

《地方政府與政治》

試題總評	往年命題趨勢靈活多變，常憑考生各自發揮，要得高分實屬不易；但今年考題卻大大出乎意外，全卷四題之題型，全部以「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。若細數今年考題中須引用之相關「地方制度法」條文，竟多達12個條文；換言之，只要熟稔地方制度法條文相關規定，靈活運用，即可輕鬆應答，應付裕如，並可切題中肯而得高分，一般考生應可得60~70分，程度較佳者更可有80分以上之佳績。
-------------	--

一、依地方制度法規定，現行地方立法機關與地方行政機關職權行使時所引起的府會衝突類型為何？又存在那些制度化調節機制？請分述之。（25分）

試題評析	地方立法機關與地方行政機關之「府會關係」，屬地方政府基本概念，題意申論府會衝突及其調節機制，均為「府會關係」之延伸，明確又易答。
考點命中	1.《高點·高上地方政府與政治講義》第二回，王肇基編著，頁82~85。 2.《高點·高上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152第84題。

答：

(一)現行地方立法機關與地方行政機關，行使職權時所引起的府會衝突，依地方制度法規定，可概括分為以下幾種類型：

1.「執行議決」與「送請覆議」之府會衝突：

- (1)直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所，對直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會之議決案應予執行，如延不執行或執行不當，直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會得請其說明理由，必要時得報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商解決之。（地制法第38條）
- (2)直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所對同級議會、代表會之議決案，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。對議員、代表提案及人民請願之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復直轄市、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會。（地制法第39條）

2.「審查預算」與「審核決算」之府會衝突：

- (1)直轄市總預算案，直轄市政府應於會計年度開始三個月前送達直轄市議會；縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案，縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應於會計年度開始二個月前送達縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會應於會計年度開始一個月前審議完成，並於會計年度開始十五日前由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所發布之。（地制法第40條）
- (2)直轄市、縣（市）決算案，應於會計年度結束後四個月內，提出於該管審計機關，審計機關應於決算送達後三個月內完成其審核，編造最終審定數額表，並提出決算審核報告於直轄市議會、縣（市）議會。總決算最終審定數額表，由審計機關送請直轄市、縣（市）政府公告。直轄市議會、縣（市）議會審議直轄市、縣（市）決算審核報告時，得邀請審計機關首長列席說明。鄉（鎮、市）決算報告應於會計年度結束後六個月內送達鄉（鎮、市）民代表會審議，並由鄉（鎮、市）公所公告。（地制法第42條）

3.「施政報告」與「列席備詢」之府會衝突：

- (1)直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會定期會開會時，直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長應提出施政報告；直轄市政府各一級機關首長；縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所各一級單位主管及各該所屬機關首長，均得應邀就主管業務提出報告。直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表於議會、代表會定期會開會時有前項各該首長或單位主管，就其主管業務質詢之權；其質詢分為施政總質詢與業務質詢，業務質詢時，由相關業務主管備詢。（地制法第48條）
- (2)直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表大會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請前

條第一項各該首長或單位主席列席說明。直轄市議會、縣（市）議會委員會或鄉（鎮、市）民代表會小組開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請各該直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長以外之有關業務機關首長或單位主管列席說明。（地制法第 49 條）

(二)現行地方制度法針對上述府會衝突，亦已存在下列制度化調節機制：

1.執行議決與覆議關係衝突之調節機制：

- (1)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。（地制法第 76 條）
- (2)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。覆議案逾期末議決者，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。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。（地制法第 39 條）

2.預算與決算關係衝突之調節機制：

- (1)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）公所所提預算案不得為增加支出之提議。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所得就原提總預算案未審議完成部分，報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商，於一個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定之。（地制法第 40 條）
- (2)會計年度開始時，前項總預算案如未送達或審議通過，其預算之執行，依下列規定為之：收入部分依規定標準及實際發生數，覈實收入；支出部分，除新興資本支出外，其維持政府施政所必須之經費得按期分配後覈實動支；履行其他法定及契約義務之收支，覈實辦理；因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。（地制法第 40 之 1 條）

3.報告與備詢關係衝突之調節機制：

- (1)依司法院大法官會議釋字第 498 號解釋令意旨：基於住民自治之理念以及中央與地方垂直分權之功能，地方自治團體有行政與立法機關之自治組織設置，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉、罷免之。地方自治團體不僅依法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。地方立法機關行使其立法機關之職權，地方行政機關應將總預算案提請其立法機關審議。地方立法機關開會時，其行政機關首長應提出施政報告，民意代表並有向該機關首長或單位主管行使質詢之權；就特定事項有明瞭必要時，則得邀請其首長或單位主管列席說明。此乃基於民意政治及責任政治之原則，地方行政與地方立法機關並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法、適當與否或其他一定之監督。是地方自治團體在憲法及法律保障範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予尊重。
- (2)另依司法院大法官會議釋字第 527 號解釋令意旨：地方行政機關對同級立法機關議決事項發生執行之爭議時，應依同法第 38 條、第 39 條等相關規定處理，亦不得逕向司法院大法官會議聲請解釋。又地方制度法既無與司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款類似之規定，允許地方立法機關部分議員或代表行使職權適用憲法發生疑義或發生法律抵觸憲法之疑義，得聲請本院解釋，各級地方立法機關自不得通過決議案，一面又以決議案有抵觸憲法、法律、或其他上位規範而聲請解釋，致違禁反言之法律原則。

二、鄉（鎮、市）改制為非自治法人之可行性如何？試析論之。（25分）

試題評析	鄉鎮市長到底要民選或官派，這已是本科的「老問題」（91年高考试题），且爭議已二十多年，實務上各唱各的調，法制面各有各的主張，迄今仍毫無定論，純屬盍各言爾志之作。
考點命中	1.《高點·高上地方政府與政治講義》第一回，王肇基編著，頁29第13題。 2.《高點·高上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66第12題。

【版權所有，重製必究！】

答：

鄉鎮市作為地方政府之基本層級由來已久，而其作為地方自治團體之自治法人地位也迭經變革，關於鄉鎮市之地位與鄉鎮市長之產生方式也時有爭論；亦即雖然鄉鎮市在法制面一直都維持其自治法人地位之傳統，然對於鄉鎮市到底應不應該成爲一個地方自治團體，鄉鎮市長到底是要由政府官派還是要由民選產生，政府官方與民間社會迄今仍爭議不休。

僅先就鄉鎮市維持或改制自治法人之優缺點比較如下：

(一)廢除鄉（鎮、市）地方自治團體地位，改制爲非自治法人之優點：

- 1.減少行政層級，提高行政效率。
- 2.停止鄉鎮市層級選舉，緩和地方派系之爭執。
- 3.減少暴力與金錢介入基層選舉。
- 4.均衡鄉鎮市發展。
- 5.節省部分人事行政經費。
- 6.消除地域觀念。

(二)廢除鄉（鎮、市）地方自治團體地位，改制爲非自治法人之缺點：

- 1.廢除鄉鎮市法人地位後，就公民參政權而言，範圍比現在更小。
- 2.廢除鄉鎮市地方自治實施已久，廢除其法人地位，許多民眾恐無法適應。
- 3.廢除鄉鎮市長改官派，有論爲縣長選舉樁腳之虞，將出現政治分贓現象，有礙地方建設之推動。
- 4.在快速都市化趨勢下，基層地方單位重要性日增，鄉鎮市自治一旦廢除，將加重縣建設負擔，減緩基層建設發展。
- 5.以地方過多選舉爲由，主張廢除鄉鎮市自治之理由值得商榷，蓋地方選舉具有增加基層政治精英參政機會的正面價值。

(三)綜研析論，謹簡述個人淺見如下：

- 1.就學理言之，民國 79 年的國是會議及民國 85 年的國家發展會議，都曾以消弭基層黑金氾濫爲由，提出鄉鎮市改非自治法人化、鄉鎮市長改官派之建議。然而，臺灣地區之鄉鎮市實施地方自治已具相當時間，民主精神已深入民心，且爲民主政治奠下良好的基礎。大法官會議釋字第 498 號解釋亦明揭「基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治爲憲法所保障之制度」。鄉（鎮、市）面積雖小，但所涉及事務與人民生活關係卻最爲密切，廢除鄉鎮市選舉與自治，實違反「主權在民」之政治理想。
- 2.就實務觀之，台灣自民國 39 年實施地方自治以來，定期辦理鄉鎮市層級選舉已 66 年，不僅爲台灣地方自治奠定厚實基礎，更成爲促進國家民主政治發展，維繫台灣草根民主傳統，推動政治體制朝向民主轉型的重要關鍵。鄉鎮市維持自治法人地位，繼續舉辦鄉鎮市自治選舉，當可深化台灣民主發展，讓台灣與世界草根民主潮流接軌，在兩岸三地進行制度競爭之際，台灣基層地方自治所展現的民主內涵與精神，應可對中國大陸和香港基層民主，發揮地方自治之示範效應。
- 3.就法治論之，鄉鎮市選舉縱使有賄選、派系、黑金介入等問題，吾人應該著重於如何以制度設計與政策立法來改善鄉鎮市公共財貨之質量、從選罷法中排黑條款之制定、政府查緝黑金的執法決心，以及政黨內部的提名機制規範等方面來著手。總之，在鄉鎮市體制「去自治法人化」之配套方案尚未完成前，實不宜輕言取消鄉鎮市自治選舉，畢竟民主政治是時代的潮流趨勢，我們不能因噎廢食。

三、何謂跨區域合作？地方政府間興起跨區域合作的主要原因為何？又依地方制度法之規定，應如何進行跨區域合作？請說明之。（25分）

試題評析	「跨域合作」早已是本科近年顯學，幾乎是必考的重點概念，今年總複習課程及考前「全真模擬考」第一題，即早已鎖定而完全命中。
考點命中	1.《高點·高上地方政府與政治講義》第二回，王肇基編著，頁21~22。 2.《高點·高上地方政府與政治要總複習講義》第一回，申論題庫彙編，王肇基編撰，頁19第22題。 3.《高點·高上地方政府與政治考前「全真模擬考」》，第一題。

答：

(一)跨區域合作之意義：

【版權所有，重製必究！】

跨區域合作治理係指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接及重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生時，藉由地方政府、私人企業、社區團體以及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或行政契約等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題。換言之，跨區域合作治理乃涵蓋了組織單位中的跨部門；地理空間上的跨區域；跳脫公私分野的夥伴關係；以及橫跨各政策領域的專業合作，因此它是一種以同心協力和互助合作方式的跨領域、跨區域及跨部門的治理模式。

(二)地方政府間興起跨區域合作的主要原因：

在全球化趨勢、知識經濟潮流及資訊科技環境的快速變遷下，組織（無論是公部門、私部門或介於公私組織間）彼此是處於一個既複雜而又綿密的社會環境網絡體系中。因而，近來組織彼此也逐漸跨過既有疆界形成一股建立夥伴關係的趨勢風潮。而地方政府間興起跨區域合作的主要原因，大致可以歸納有以下五類：

1.資源互賴化

在現今複雜動盪的社會中，各類組織為因應不斷變化的環境變遷而產生各種形式的組織型態，而其組織間的互動關係仍不脫離競爭與合作兩原則。而由於大眾所運用的資源是有限的，因而有了「資源依賴理論」的出現。所謂「資源依賴理論」係指在資源過度缺乏的環境中產生的競爭、權力與支配的模式。而相較於資源依賴理論觀點下所認為的合作理論，是一種協力的概念，一種分享彼此的資源、風險與報酬的關係，是優先於合作而不是優先於競爭。

2.功能整合化

地方政府間跨區域合作此一概念興起的原因，亦是鑑於地方政府組織極欲整合日趨分裂的組織問題。此種問題是源自傳統公共行政中功能分化所導致的部門主義遺毒，只講求專業分工而忽略垂直及水平整合的重要性，因而落入「權責分散」、「彼此權責重疊不清」及「只注重分工而缺乏整合」的困境中。因此，應加強整合功能分化現象，構築地方組織間夥伴關係，使得每一位行為者間彼此皆處於相互依存的網絡中連繫，並且期望能藉由彼此的合作與協力的夥伴關係來達成共同的目的以成為地方治理的重要課題。

3.議題跨域化

在面對許多不同領域其複雜棘手而又不容妥協、難以處理的議題下，反映出組織與組織、部門與部門間彼此應建立夥伴關係連繫的重要性，並經由不同的資源提供者與有關的利益團體在資源的相互運用下，以期解決許多跨區域管理的問題。例如：台北市實施垃圾費隨袋徵收政策卻連帶影響到附近縣市的垃圾量大增；跨領域的水污染問題處理以及焚化爐設置的地區問題……等議題，不勝枚舉，而這些議題皆須經由彼此夥伴關係的聯繫，互相的溝通協調，如此才能形成一完整的整合機制以解決問題。

4.決策公開化

地方政府間跨區域合作的形成也是為了使地方上決策過程更加公開化的一種策略，因許多利益團體與社群組織希望能藉由夥伴關係此角色的介入而發出更多的聲音來影響與他們息息相關的決策。因而當地方政府的角色由傳統獨占性質的服務提供者轉變後，許多地方政府亦逐漸能接受此種地方與地方利害關係者彼此協調並促進彼此夥伴關係的一種社群治理的理念。此外，地方政府間跨區域合作被視為可能也補足了民主程序的缺失，亦就是被視為是一種與以往傳統排除社會團體參與所不同的一種授能方式。

5.競合全球化

由於全球化的影響，使得縣市之間的競爭與合作，已不侷限在本國週邊地區。競爭的對象，也從鄰近國家擴散到全球各大都市。城市之間的交流頻繁與密切關係，亦不遜於國際政治的正式外交活動。例如：以高雄市積極向中央爭取的「市港合一」政策為例，其為了提升城市競爭能力，高雄市政府希望能夠早日完成與高雄港合併的計畫，以期能與上海、釜山、香港等亞洲鄰近港埠都市競爭，亦可活絡城市經濟創造就業機會。

(三)依地方制度法之規定，應如何進行跨區域合作：

1.依地方制度法第 24-1 條規定：

「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。

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。

第 1 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。

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 1 項跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助。」

2.依地方制度法第 24-2 條規定：

「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）依前條第 1 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。」

3.依地方制度法第 24-3 條規定：

「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、同級地方自治團體與地方自治團體之間，若發生權限或事權爭議時，依地方制度法及相關法規之規定，應如何處置？請說明之。（25分）

試題評析	地方與地方權限爭議處理機制，也是今年總複習課程一再強調之重點，且考前「全真模擬考」第二題早已鎖定，完全命中！
考點命中	1.《高點·高上地方政府與政治講義》第二回，王肇基編著，頁82~85。 2.《高點·高上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61第8題。 3.《高點·高上地方政府與政治考前「全真模擬考」》，第二題。

答：

(一)地方自治團體間發生權限或事權之爭議：

- 1.中央與地方的權限劃分是中央與地方各種關係的基礎，權限的劃分可以使公權力事務清楚被界定為自治事項或委辦事項，地方自治團體才能享有符合自治本質的制度性保障；反之，若權限劃分不明確，不僅地方自治團體的立法權、執行權難以確立，中央與地方及地方與地方間，常因之而衝突不斷，互相推諉卸責，致人民權益遭受侵害。
- 2.憲法對中央與地方權限爭議之處理機制：依憲法至第 111 條規定，除第 107 條、第 108 條、第 109 條及第 110 條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。
- 3.中央與地方自治團體，地方自治團體與地方自治團體之間，權限爭議時起，肇因於權限劃分法源不明確及專門之爭議協調機制尚未建立。憲法第 107 條至第 111 條之規定欠缺具體明確，致使長久以來存在的自治事項與委辦事項之定義、定性及判斷標準問題之解決，似無太大實益。

(二)地方自治團體間發生權限或事權之處置：

依地制法第 77 條之規定，中央與地方權限爭議處理機制，確較為明確，茲分述如下：

- 1.中央與直轄市間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之。
- 2.中央與縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之。
- 3.縣與鄉（鎮、市）間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主管機關解決之。
- 4.直轄市間，事權發生爭議時，由行政院解決之。
- 5.縣（市）間，事權發生爭議時，由中央各該主管機關解決之。
- 6.鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。
- 7.直轄市與縣（市）間，事權發生爭議時，由行政院解決之。

(三)另依大法官會議釋字第 527 號解釋令意旨：

- 1.地方行政機關對同級立法機關議決事項發生執行之爭議時，應依地方制度法第 38 條、第 39 條等相關規定處理，尚不得逕向本院聲請解釋。原通過決議事項或自治法規之各級地方立法機關，本身亦不得通過決議案又同時認該決議有牴觸憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規疑義而聲請解釋。
- 2.如處分行爲有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理

案件法第 5 條第 1 項第 2 款之要件，亦非不得聲請本院解釋。

3. 至若無關地方自治團體決議事項或自治法規效力問題，亦不屬前開得提起行政訴訟之事項，而純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，則應循地方制度法第 77 條規定解決之，尚不得逕向司法院聲請解釋。

高點 · 高上

【版權所有，重製必究！】