

《地方政府與政治》

一、依地方制度法之規定，直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民之權利為何？並說明創制、複決權如何行使？（25分）

試題評析	《地方政府與政治》為民政類科最易得分之考科，題意看似靈活，但常可各自發揮，甚且常見歷屆考古試題重現。如本題前段「地方人民之權利」，為102年地方特考考題，本題後段「創制、複決權之行使」，為92年高考考題。老師認為，只要能熟記法條，保握創制、複決(公投)之基本論述，應均可切題中肯而得高分。
考點命中	1.《高點·高上地方政府總複習講義》第一回，申論題庫彙編，王肇基編撰，頁109第41題，完全命中。 2.《高點·高上地方政府總複習講義》第一回，申論題庫彙編，王肇基編撰，頁183第103題，完全命中。 3.《高點·高上地方政府與政治講義》第一回，王肇基編撰，頁90~93。

答：

(一)依地方制度法第16條規定：

直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)等地方人民之權利如下：

- 1.對於地方公職人員有依法選舉、罷免之權。
- 2.對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權。
- 3.對於地方公共設施有使用之權。
- 4.對於地方教育文化、社會福利、醫療衛生事項，有依法律及自治法規享受之權。
- 5.對於地方政府資訊，有依法請求公開之權。
- 6.其他依法律及自治法規賦予之權利。

(二)創制、複決權如何行使：

1.創制權

(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：

A.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。

B.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。如：美國各州。由於動輒投票，自然比較不經濟，但公民公意卻能充分表示。

(4)創制權的形式：

A.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。

B.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，制為法律。如瑞士聯邦關於憲法的全部修正，只許公民提出法案原則。須由議會依照原則制定完整法律，這由立法技術來看，自比公民自己起草的高明，且執行時亦較少困難。

(5)創制權的範圍：

A.有僅限於創制憲法修正案者，如瑞士聯邦只許公民提出憲法修正案。

B.有僅限於創制法案者，如西班牙一九三一年憲法只許公民提出普通法案。

C.其他國家大多允許公民提出普通法案及憲法修正案，如威瑪憲法既允許德國公民提出普通法案，又允許公民提出憲法修正案。

D.我國公投法禁止公民創制預算、租稅、投資、薪俸、人事等案。

(6)創制權的效力：

A.公民創制的法律，其效力較普通法律為高，譬如：美國，各州州長對於州議會通過的法案可行使否決權，但對公民所創制的法律，則不得行使否決權。

B.民創制的法律，議會不得任意改廢，因為議會若得任意改廢，則公民的創制權將失去意義。

2.複決權

(1)複決權的定義：乃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：

A.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。譬如：瑞士，關於憲法的修改，聯邦議會依法通過後，尚須提交公民投票表決，若能得到公民投票總數過半數之同意，新憲法才能發生效力。因此法耗時費事，故各國之行強制複決者，多僅限於憲法修正案或特定法案。

B.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。

(3)複決權行使的限制：

A.時間的限制：即行使複決權的要求或交付，須在法定期間之內，如瑞士。

B.人數的限制：要求行使複決權的提出，必須滿足法定人數。

C.法律性質的限制：禁止人民投票複決預算、租稅法及薪俸法（如：德國漢堡1921年憲法）；緊急條款不得提交公民複決（如：美國各邦）。

二、英、法兩國之地方分權型態各有不同，如何加以區分？請舉例說明之。（25分）

試題評析	歐美「地方政府組織型態」，一般較少出題，即使出現亦以「美國市制」為主；今年《地方政府與政治》以英法兩國之地方分權型態命題，實屬罕見。解題重點當以大陸制與英美制之比較，較易得分。
考點命中	1.《高點·高上地方自治概要總複習講義》第一回，重點整理，王肇基編撰，頁11。 2.《高點·高上地方政府與政治(含地自)講義》第三回，王肇基編撰，頁75~77。

答：

英法兩國之地方分權型態各有不同，大致上，兩者之間有以下四點差異：

(一)自治權力大小不同：

1.法國制，富於中央集權，各級地方政府權力較小。

2.英國制，傾向於地方分權，各級地方政府權力較大。地方政府的各項措施，在權限範圍內，中央不得任意干涉，地方政府享有較廣泛的自由裁量權。

(二)自治權力授與方式不同：

1.法國制，對於地方政府權力的授與是採取一次頒給的制度，或者說是採取概括的授權方式。

2.英國制，對於地方政府自治權的授與是採取分別頒給的制度，或者說是採列舉的授權方式。

(三)對地方政府監督不同：

1.法國制，多採用行政監督的方式，即上級行政機關對於地方政府的業務進行，用行政程序予以考核或督策。

2.英國制，則多採用立法監督的方式，及中央立法機關對於地方政府，或上級地方立法機關對於下級地方政府，用一般的立法或個別的法案，予地方政府或下級地方政府以概括或特殊的事權，使其職權之行使獲得合法的根據。

(四)有無行政法院設置不同：

1.法國制，有行政法院之設，行政法院對於各級地方政府的命令或處分，得經行政訴訟的程序予以撤銷。

2.英國制，無行政法院之設，人民如認為地方的命令或處分損害其權益，則可向普通法院提出訴訟。

三、何謂「財政均等化」(fiscal equalization)?如何健全地方財政,以達地方財政最適化?請說明之。(25分)

試題評析	「地方財政」本屬《地方政府》之重要範疇,乃《地方自治》最基本之概念,應屬所有應考本類科之考生,必讀且應精熟之重點。惟本題聚焦「財政均等化」之概念,稍顯冷僻艱澀,有賴於在後段「健全地方財政」多於著墨,再輔以「地方財政獨立之要件」以補不足,方能進而爭取高分。
考點命中	1.《高點·高上地方自治概要總複習講義》第一回,申論題庫彙編,王肇基編撰,頁67第12題,完全命中。 2.《高點·高上地方政府與政治(含地自)講義》第三回,王肇基編撰,頁9~10。 3.《高點·高上地方政府與政治(含地自)講義》第三回,範題精選,王肇基編撰,頁26第8題,完全命中。

答：

(一)「財政均等化」之緣起：

我國地方政府財政長期困窘,究其主因,一言以蔽之,就是既「患寡」,又患「不均」。患寡是指地方政府自有財源偏低,不均是指各縣市主要財源來自財產稅,工商業發達縣市財源較足,農業縣市卻嚴重不足。詳述之,可分成幾點討論：

- 1.地方政府自有財源不足,財政自主不夠。地方財源主要來自財產稅,如土地增值稅、地價稅、契稅等。但由於經濟不景氣,房地產大跌,這些稅收縮水,但每年歲出卻因選舉支票兌現大幅成長。
- 2.地方沒有租稅立法權,原來在財政收支劃分法修訂之後,相關配套的地方稅法通則和規費法還未通過,導致地方籌措自有財源的根據喪失。
- 3.地方政府財政努力不夠,原本有工程受益費的徵收,為了選票壓力,很少縣市徵收。公告地價也偏低,大約為市價的百分之二十,都是屈於民意代表的壓力產生。
- 4.地方歲出成長率高於實質收入成長率。在地方政府支出,最大就是人事費,根據報告,大概八成縣市人事支出佔全年歲出的一半。此外還有一些浪費公款的情形,例如縣市首長座車常常高達兩、三百萬元。
- 5.補助金制度不健全。統籌分配稅款最被批評的地方就是它先定比率再以公式分配。另外,中央有百分之六的特別統籌稅款,但沒有規定申請或分配方法,且不用列入總預算,所以被批評為行政院長的私房錢。這些補助款有指定用途,所以常常要到的錢不是最需要的,需要的反而要不到,形成一種浪費。

(二)「財政均等化」之意義：

財政均等化(fiscal equalization)有兩層意義,其一是維持民眾基本的服務,要有最起碼的支出與服務成本;其二是服務要有足夠的財源或財政能力。財政分權化在學理上,強調提供民眾有效率的公共服務,不僅要矯正垂直財政關係的不平衡,也要改善地方政府間水平的不平衡,財政均等化扮演著關鍵的角色。

- 1.狹義的「財政均等化」之意義:著重在水平財政差距縮短,以中央或地方的稅收為統籌財源,進行分配,彌補基本的收支缺口,改善資源條件差異,統籌分配稅款、一般目的補助款屬於此類。
- 2.廣義的「財政均等化」之意義:均等化包括特別目的補助款,兼顧跨區域或各地方的特別建設需求,以謀均衡地方發展,計畫型補助款、專案補助款屬於此類。

(三)如何健全地方財政,已達地方財政最適化：

- 1.就台灣的發展背景而言,財政集權程度較高,中央將財源釋出,增加地方財源,是財政分權化的第一步,還要將課稅權下放地方,達到課稅自主;除了提高地方支出占各級政府總數的比重,也必須賦予地方支出面的自主權。
- 2.健全財政分權化,矯正垂直與水平財政關係的不平衡,縮短財政差距,財政均等化的工具不可或缺,統籌分配稅款與補助款的功能,在現階段仍是相當重要。做好統籌分配稅款均等化分配,設算基礎採用的數據資料應從「實際數」改為「標準數」,才能較為公允。
- 3.均等化財源分配的決策的過程,若能容納府際政治層次的協商,議題除了財源分配,尚可擴大至預算實質的平衡、稅收負擔與債務控管,共同維繫財政紀律,各地方在追求自己最大利益的同時,也能以務實態度共同面對台灣整體財政的健全性。

(四)地方財政獨立之要件：

依地方治理的概念,欲有效解決上述地方財政問題,開源節流以達地方政府之財政能夠獨立之作為,至少

應包括下列五項條件：

- 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，權衡較重緩急。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。

四、試依行政院「前瞻基礎建設計畫」之版本，說明城鄉建設10大工程重點，並整體評論之。（25分）

試題評析	<p>高考《地方政府》之命題，常與時事相呼應，諸如「看見台灣」、「食安問題」、「離島博弈」等，均曾出現在命題之列。本題純屬政令宣導，應屬大多數考生意料之外；應答內容僅能各盡所能，想像「十大工程」可能項目，盡力發揮，亦可有雖不中亦不遠矣之效果。</p>
考點命中	<p>《高點·高上地方自治概要總複習講義》第一回，申論題庫彙編，王肇基編撰，頁73第16題。</p>

答：

(一)行政院「前瞻基礎建設計畫」版本要義：

- 1.行政院「前瞻基礎建設計畫」的目的，在於全面性鋪建國家未來30年發展之根基，除由中央主導之大型計畫，也支持各縣市提出符合地方需求建設主題，希望選擇切合真實需求的建設項目，並彰顯地域風格、創造認同。
- 2.該計畫五大項目之一的「城鄉建設」，和「水環境建設」一樣，其目的都是要優化生活環境與品質，針對城鄉生活現況，投入公共建設來營造地區總體環境，提升公共環境品質，並促進城鄉均衡發展。
- 3.但因資源有限，必須優先選擇讓民眾有感的项目，才能發揮最大效益，因此依據投資小、效益大、工期短、啟動快、人民切身有感原則，預計於4年(106-109年)內，投入1,372億元，完成十大工程，涵蓋交通、福祉、產業、文資、休憩等，將全面改善城鄉據點。

(二)城鄉建設十大工程重點：

- 1.改善停車問題：改善公共運輸場站停車轉乘、觀光遊憩旅次吸引量大地區之停車問題；透過智慧化停車管理服務及綠能友善設計原則，提升停車場使用效益與服務品質。
- 2.提升道路品質：打造新規格的道路，擺脫第三世界的道路水準。道路不再挖挖補補，坑坑洞洞，天空不再纜線飛舞，增設人行道與自行車道，完善排水，同步改善街道市容景觀與功能。
- 3.城鎮之心工程：投入公共設施，改善中型城鎮都心機能，帶動舊市區更新，促進區域均衡發展。
- 4.開發在地型產業園區：有效增加分散型產業用地供給，協助產業升級，提供在地就業，並解決一部分農地違規工廠問題。
- 5.文化生活圈建設：挹注資源加速修復文化資產，並予以活化作為地方生活設施；補助修建在地的展演設施，豐富文化生活，落實文化在地扎根，再造歷史現場，提升文化設施體系，建構文化生活圈。
- 6.校園社區化改造：校園更新改建，充實社區機能，滿足休閒、運動、托老、托幼、數位學習與社區停車等需求。

7. 公共服務據點整備：整建基層鄉鎮、社區鄰里、公共服務據點，整合長照、托幼、數位學習站、社區營造中心等功能，成為地方公共生活的據點。
8. 營造休閒運動環境：普及運動設施及場地，利用水岸、綠地、高灘地等既有資源，配合步道、自行車道等整體規劃，結合保育、生態與休閒，建構優質體育運動休閒設施，滿足國人運動休閒需求。
9. 客家浪漫台3線：保存及活化客家文化區域特色、突顯及串結傳統客家地景，促進觀光發展及活絡地方經濟。
10. 原民部落營造：進行社區整體營造，整建部落公共服務據點，整合長照、托幼、數位學習站，成為原民公共生活的據點，同時改善飲（供）水及產業設施、發展部落綠能。

向點 · 高上

【版權所有，重製必究！】