

高點

高普考行政分眾課

為好名次而來

打造高分力



海量解題力

提升寫作力

i 一堆例題見解，怎麼寫才高分？

申論寫作正解班 ▶ 論正技巧

緊扣命題趨勢，個人化批改指導，厚植寫作力！

高分實證

黃○雯 (私校考取) 112高考法律廉政、
普考法律廉政【榜眼】

今年報名刑法跟刑訴的申論寫作班，老師們的課程都非常扎實。很推薦刑訴的劉律，講義囊括刑訴所有單元，上完課就可以快速複習，講義擬答也不會太長，都是考場上能寫得出來的長度……

※面授/網院 2,500 元起/科，雲端 6 折起/科

i 沒有夥伴交流經驗，愈讀愈鑽牛角尖？

作題讀書會 ▶ 快問快答

學霸手把手領學，引爆腦力激盪！

高分實證

宋○婕 (應屆考取) 112高考一般行政、
普考一般行政【狀元】

我有參加過兩次的高點大會考，實際體驗上考場的感覺，且考後還有解析讀書會可以與老師討論作答方向及寫法等，重新檢視自己的答題還有哪邊需要改進。

※學員專屬服務

i 陷入思維誤區，兩個選項都似是而非？

選擇題誘答班 ▶ 掌握關鍵

嚴選誘答題型題庫，速解題意、準確作答！

高分實證

曾○洳 (雙榜考取) 112高考一般行政、
普考一般行政

選擇題有時會成為致勝的關鍵，在高普考中，相差1分排名便可能差了10幾20名，同時選擇題是較好上手的題型，因此加入選擇題誘答班成為我拉高整體分數的關鍵。

※面授/網院 1,000 元起/科，雲端 1,500 元起/科

i 寫得頭頭是道，但切中核心嗎？

狂作題班 ▶ 速效提分

名師親領搭配助教輔導，仿真模測有效提分！

高分實證

蘭○綺 (在職考取) 112高考一般民政、
普考一般民政

藉由狂作題班6週密集且不斷練習題目，不僅可以訓練自己作答的速度，更可有效率的複習每一個學科，完勝以往自己複習。

※面授限定，6,000 元起/科

衝刺113地方特考，試不宜遲！

- 113/7/31前憑113高普考准考證報名高點分眾課，最高可享45折起優惠價！
- 完整優惠詳洽各分班櫃檯或高點行政學院生活圈



另有**行動版課程**隨時可上
試聽&購課，請至

1 知識達購課館
ec.ibrain.com.tw



2 高點網路書店
publish.get.com.tw



《地方政府與政治》

一、民國88年出爐的「地方制度法」確立我國現行地方自治制度。請說明「地方制度法」施行以來，這二十餘年間我國地方自治的運行出現那些負面功能？並試提改善之法。（25分）

試題評析	本題難度高，不僅要考生列出地方制度法導致地方自治運行的負功能，亦請考生提出改善的方式，極大程度挑戰考生對於地方制度法的理解與反思。地方制度法內相關的缺失如：行政區劃、總預算案的協商決定、自治爭議處理機制、跨域合作法制、自治事項規範……等，皆為可作答之範圍。本題挑戰考生綜理解與思考能力，僅背誦答案者難以作答。
考點命中	<ol style="list-style-type: none"> 1.《地方政府與政治（含地方自治概要）重點整理》，高點文化出版，方彥鈞編著，頁3-9~3-16、頁4-48~4-51、頁9-23~9-24、頁11-16~11-17。 2.《高點·高上地方政府與政治講義》第一回，方彥鈞編撰，頁41~46，第3章。 3.《高點·高上地方政府與政治講義》第一回，方彥鈞編撰，頁101~103，第4章。 4.《高點·高上地方政府與政治講義》第二回，方彥鈞編撰，頁74~74，第9章。 5.《高點·高上地方政府與政治講義》第二回，方彥鈞編撰，頁112~113，第12章。

答：

地方制度法於1999年的施行固然替我國地方自治展開全新的時代，並將地方自治法制化，然該法的規範難調完善，甚至囿於政治因素，法制修訂的速度極慢，導致地方自治的運行上產生不少的負功能，長期困擾著地方自治團體。以下將針對「自治事項與委辦事項區分」、「行政區劃」、「過度的上級機關介入」與「跨域合作」四個層面，說明法制問題導致的地方自治負功能與改善方式。如次：

(一)自治事項與委辦事項的混淆

- 1.中央與地方事權的劃分一直是兩者關係的一大障礙，亦導致許多中央與地方的爭議。此爭議的源頭固然來自於將中央專屬事項、委辦事項與自治事項採用列舉式的憲法，導致許多灰色地帶，惟就地制法而言，學者認為該法規定亦有所缺失。學者以國外先進民主國家的中央地方事權區分，地方自治事項係以專業法律所規範，並非如地制法第18條至第20條採用列舉式的概括界定自治事項，而產生與憲法有所抵觸之疑義。
- 2.在無法輕易更改憲法的情況下，地制法的修正為可行之舉。該法內關於自治事項的規定遵守憲法所規範之內容，與其所強調的「均權制」精神；此外，並於法條內敘明「其他專業法律規定由地方自治團體辦理者」亦屬於自治事項。

(二)行政區劃分法制的模糊與缺漏

- 1.目前我國地方政府的設置係依據地制法第4條規定，惟該條所定之設置標準除人口數，其餘毫無如政治重要性、區域發展上有特殊需要……等語，皆為不確定法律概念，換言之，設置的標準除人口數，其餘要件係毫無標準，全淪為中央政府的行政裁量權；又看似較為客觀的人口數標準，數值訂定的理由與標準實則未知，換言之，「為何直轄市的設置需要人口聚居125萬？」、「為何市的設置需要人口聚居50萬人以上未滿125萬？」這些問題無法從政策形成的過程得知，反而更像是政治性的妥協，卻深深影響著我國的地方政府設置。最後，若依據該條規定，縣的設置毫無規範，質言之，地制法似乎未承認縣設置的可能性。
- 2.關於行政區劃的程序規定，該法第7條已說明須依法律規定行之，所謂的法律係指「行政區劃程序法」，惟立法的聲浪已超過10年，卻未見法律通過，導致目前地方政府無法律依循而為行政區劃，僅能繼續承受資源扭曲分配、基層自治體弱化、城鄉發展差距……等苦果。唯有升格直轄市的方式於地制法內有所規範，然前述規定僅係使地方政府爭相升格為直轄市，直轄市增加的惡果使資源分配更加困難與失衡。
- 3.關於地方政府設置的標準應參酌其他更為重要的條件，例如：人口密集度、產業結構型態、區域發展規劃、國土計畫……等，而這些標準皆必須授權行政機關訂定更為具體的標準，將地方政府的設置標準透明化與公式化；另關於行政區劃程序法的立法，須要立法院各黨團儘速立法通過，勿再懈怠。且前述立法過程皆須「邀請地方自治團體代表、公民團體與學者」共同參與。

(三)明顯偏重上級行政機關之介入

- 1.地制法的許多規定中顯示出偏重上級行政機關介入的規定，羅列如下：

- (1)地制法第7條之1規定直轄市升格程序，升格的過程可分為：由上而下與由下而上。就後者而言，升格的程序須經地方議會同意；惟由上而下的程序僅須徵詢地方行政機關的意見即可。何以就由上而下的程序即可忽略地方議會的同意權，蓋地方議會是地方人民意志的組成，對於地方政府息息相關的政策不應因其屬於中央政府所發動而得以忽略人民的同意。
- (2)地制法40條第4項有所謂的「協商決定」，即年度預算案於會計年度開始三個月內未審議完成，則由上級自治監督機關邀集有關機關於一個月內決定之，逾期未定則由邀集機關逕為決定。此規定不僅未敘明邀集機關於協商過程的地位為何（係中立的議事主持人或強勢介入協調的角色？）無從自法條中得知。又於一個月內未決定，邀集機關竟然能自行決定地方政府的預算案，此規定不論就民主政治或地方自治的概念，皆殊難理解。蓋由上級自治監督機關決定的地方政府預算係基於何種正當性？若預算執行上令地方民眾不滿，誰來負責？地方政府能針對其救濟？又地方政府無人能負責，地方選舉的課責功能被完全架空。
- (3)地制法第77條規定有中央與地方權限與地方間事權爭議的解決方式，惟法條內充斥著上級介入的影子，無疑是家父長制的鬼魅纏繞著地方自治。且法條內除敘明由那些上級機關介入，介入後的程序、做法、決議方式或救濟……等，付之闕如。

2.關於前揭問題的解決方式：

- (1)的部分需於行政區劃程序中修正由上而下的直轄市升格程序亦須經地方議會的同意，不應忽略之。
- (2)與(3)的問題則應採用如「自治糾紛調停委員會」的做法，藉由委員會的設立與法制規範，將有關地方自治的爭議事件交由該委員會處理，上級機關於合議制的會議中扮演中立的角色，並有地方政府相關代表、有關機關、地方居民代表、學者……等共同參與解決問題，且須規定地方政府對於決定不服的救濟途徑。

(四)共同治理機制缺乏

- 隨著全球化的潮流興起，治理風潮已席捲許多民主國家，地方政府不能閉門造車，必須與其他公部門、私部門與第三部門共同合作解決地方問題。然觀地制法就治理的規定僅有第24條之1，僅一法條難以包含各種複雜的治理情況，亦缺乏與其他部門合作時所需的彈性。因此，即便學界如何強調治理的重要性與功能，法制上的缺乏即說明地方政府無得依法行政。
- 針對前述治理的需求，解決的方式有兩個：第一，於地制法內修訂跨域合作專章，做更為詳盡的規範；第二，直接將跨域合作的規範另以專法方式訂定，不僅更為明確，亦承認跨域合作屬於自治事項的一環。

【參考書目】

- 劉文仕（2022），《地方制度法釋疑（增訂第五版）》，五南出版。
- 黃錦堂（2020），《地方制度法論（三版）》，元照出版。

二、近年來，民眾參與地方公共政策制定與執行過程成為地方治理的顯學，免不了時有衝突情事的發生，請分析說明民眾參與地方公共事務所面臨的困境所在。（25分）

試題評析	本題係整份考卷內最簡單的題目，因學者針對此內容已有固定版本的答案，惟答案出現於「公共政策」的課本內。因此，關於治理或政治部分的考點，仍須注意相關公行與政治學者的見解。
考點命中	1.《地方政府與政治（含地方自治概要）重點整理》，高點文化出版，方彥鈞編著，頁12-60～12-61。 2.《高點·高上地方政府與政治講義》第二回，方彥鈞編撰，頁178，第12章。

答：

公民參與的理論基礎為「參與治理」（participatory democracy），強調社會體系中的公民應於公共事務的領域中積極參與並扮演適當的角色，藉以改善官僚體制的弊病，此外，公民也藉由涉入與其息息相關的政策過程，使公民成為治理體系的一環。我國過往掀起的參與式預算（participatory budget, PB）風潮即一適例。惟公民參與的實務並非如理論般美好，實際的公民參與遭遇到某些困境，分別說明如次：

(一)民眾與專業知識的衝突

參與公共事務的條件之一是民眾需要擁有相關議題的知識，尤其面對到社會議題更加複雜的今日，民眾對

於議題的理解程度成為一大疑問；且對於政治制度上的參與管道是否理解則為另一方面問題。實際上，對於議題有專業知識者為官僚和學者專家，若民眾無法與這些人擁有同等知識，將形成不對等的談話情境，話語權盡失，又可能被民粹所煽動。

(二)民眾參與及行政效率的矛盾

民主國家固然重視民意，實際上，政府官員為了講求效率及快速展現政績，往往將民眾參與視為毒蛇猛獸，乃至於妨礙政策的「刁民」。因此，公民參與及行政效率兩者係矛盾的。事實上，讓公民參與於政策過程中，不僅能增加政策的正當性，更能獲得民眾的支持，因此，兩者實際上並非矛盾。

(三)線上民主與數位落差的問題

電子民主的參與方式隨著資訊科技的發展，未來必然愈加發達，但也因而產生數位落差（digital divide）的問題，如那些沒有手機、資訊相對落後、沒有能力使用手機的特定族群，將不可能參與線上民主，而逐步被排除於公共政策之外，形成「偏差動員」的謬誤。

(四)地方政府機關缺乏公民參與的概念

即便公民的參與治理在公共事務學理上已為顯學，惟實務上的公務人員並非人人具備此種概念，因此與大眾有關的公共事務行政僅為公務人員的行政作業，於其心中並無涉一般大眾，此反應於地方政府的公共事務過程缺乏公民參與的機制，即便具備所謂的「參與機制」，機制的運作可能僅為一種儀式，缺乏實質的意涵，目的是為了應付治理相關的管考KPI。

【參考書目】

丘昌泰（2022），《公共政策：基礎篇（六版）》，頁64-65。

三、某市議會審議年度預算案時，決議將市政府所提地方教育發展基金「計畫內容說明」由原「補助私立幼兒園公立化經費」修正為「補助私立幼兒園公立化經費及育兒津貼等經費」，請論述此項決議的合法性。（25分）

試題評析	本題難度很高，困難之處在於題目未說明育兒津貼的法源與性質，因而須由考生自行判斷。蓋育兒津貼的政策性質有兩種：一種為教育、另一種為社福。即便假設有兒津貼屬於教育性質，因而不違反地方教育發展基金之用途，實務上學齡前兒童之育兒津貼由教育部補助地方政府發放，故又產生自治事項或委辦事項之考點。老師幾經思索，認為本題應無意考育兒津貼的政策性質與是否為自治事項或委辦事項，故直接假設有兒津貼係教育政策，且為自治事項。在此前提下，方能發覺真正的考點在於大法官釋字第391號。故，本題的考點應於前揭該號解釋，依據解釋內容細緻說明與分析即可。
考點命中	1.《地方政府與政治（含地方自治概要）重點整理》，高點文化出版，方彥鈞編著，頁4-30~4-33。 2.《高點·高上地方政府與政治講義》第一回，方彥鈞編撰，頁88-90，第4章。

答：

依據題示，地方教育發展基金計畫內容之補助私立幼兒園公立化經費，於地方議會審議過程被修改增加「及育兒津貼等經費」，此舉可非議之處在於：第一，育兒津貼之性質為何？第二，預算案的審議過程中逐句修改預算內容是否合法？就第一個問題，實務上之育兒津貼有教育性質與社福性質，本題應屬前者，否則不應編列入地方教育發展基金；第二個問題則應依據大法官釋字第391號解釋意旨，地方議會在審議過程中的逐字逐句修改，已實質上產生原有預算項目之刪減或增加，屬於增加支出提議之一種，故題示中地方議會在審議預算案中對地方教育發展基金計畫內容之修正，尚難謂其合法。茲分析說明如下：

(一)育兒津貼無逾越地方教育基金支用之用途

- 關於育兒津貼之性質，應屬於學前教育補助，而非具有社會福利性質，地方政府為補助學齡前兒童相關教育經費而制定育兒津貼之政策，依據地方制度法第18條與第19條之規定，該政策應屬地方政府辦理自治事項。
- 次依教育經費編列與管理辦法，教育基金所涉及之事項範圍係「教育發展」事項；次依多數市政府之教育發展基金收支管理及運用自治條例，教育基金之用途包含：補助、捐助、濟助及獎勵支出。育兒津貼屬於教育補助性政策，尚難謂其逾越教育基金之用的用途。

(二)逐字逐句修改預算案產生預算刪減難調合法

- 1.依據大法官釋字第391號解釋，預算案是立法機關審議通過，其效果係針對不特定人之權利義務所為之抽象規定，並無限制產生其規範效力，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所需之經費，故預算案實質上為行政行為之一種，但基於民主憲政之原理，預算案又必須由立法機關審議通過，故稱為「措施性法律」（釋字第520號參照）。因此，育兒津貼透過預算審議的形式成為政策的一環，就法源位階尚屬於地方法律，意即自治條例，經由地方議會審議通過後，地方政府即可依據預算案執行發放育兒津貼，不生違法疑義。
- 2.惟釋字第391號亦說明，基於預算案與法律案性質不同，尚不得比照審議法律案之方式逐條逐句增刪修改，而對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目。蓋就被移動增加或追加原預算之項目而言，更難謂非憲法所指增加支出提議之一種，復涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理，應為憲法所不許。故，地方議會於審議預算的過程中修改地方教育基金計畫內如說明，已涉及修改文字內容導致預算數額可能的移動、刪減或增加原預算科目，明顯違背前揭釋字內容，亦違反地方制度法第40條第2項，地方議會不得對地方政府所提預算為增加支出之提議。蓋原有計畫經費係支應補助私立幼兒園公立化所需之經費，若增加育兒津貼補助項目，勢必排擠原有的預算，而實質上產生預算項目之刪減或增加，故尚難謂該修改地方教育基金計畫內容之行為合法。
- 3.綜上所述，即便育兒津貼屬於地方政府辦理教育業務之自治事項，並不違反教育基金的支用用途，惟地方議會於審議過程修改地方教育基金計畫內容，於原有補助私立幼兒園公立化業務中增加「及育兒津貼等」，透過逐句之修改產生預算增加或刪減的效果，已違反釋字第391號之意旨與地方制度法第40條第2項。

四、在《新政府運動》(Reinventing Government)一書中，David Osborne和Ted Gaebler觀察整理美國地方政府的革新措施，提出地方政府十大治理職能之變革，從而對當代地方治理的理念與運作產生相當大的影響。請說明這十大治理職能的內容，並從中任選三項職能來評價你所居住的地方政府之治理作為。(25分)

試題評析	本題是近年來考題中，除了治理題型外，最接近公共管理的一題。考點出自《新政府運動》一書內所提倡使政府部門學習企業精神的十大原則，並請考生評述居住的地方政府做為。老師雖認為本題有所偏狹，實則反映出地方政府政治中的公行領域，其中有一塊領域以管理主義的觀點分析地方政府，並形成應有的治理「手段」。於刪除考科首年出現如此的題目，可能有所緬懷公共管理一科，惟前述以管理主義對地方政府的研究已有學者於2021年出版專書，老師不樂見地方政府與政治考試偏向此單一領域，並以管理主義為主要考點，惟考生應對此類型題目有所防備。
------	--

答：

80年代興起的新自由主義 (Neoliberalism) 風潮影響了學術界對政府的看法，政府部門不應再是大有為或掌控市場發展，反之應讓市場自由競爭，且將自身組織瘦身，這樣的精神最佳反映於Osborne與Gaebler所著《新政府運動》一書，猶如副標題所述：「企業精神如何使政府部門轉型」(how entrepreneurial spirit is transforming the public sector)，該書希望藉由政府部門習得企業精神而轉型為更加重視效能、效率與顧客，而更為接近「治理」(governance)。茲說明該說所提出之十大治理職能，並以高雄市政府近年施政為例，分別說明如次：

(一)十大治理職能

- 1.催化性政府 (Catalytic Government)：

政府須要掌舵 (steering) 而少操槳 (rowing)。政府部門的任務是聚焦於設定政策規範使民間企業能更有效地傳遞服務，政府不須要大有為。
- 2.社區自主型政府 (Community-owned Government)：

政府須要授能 (empowering) 社區而非僅有服務 (serving)。政府部門要授能地方社區與地方居民熱心參與公共事務與政策形成過程，藉以形成地方自主與課責性。
- 3.競爭型政府 (Competitive Government)：

政府須引進競爭於服務傳遞中。政府部門須要於服務提供者中引進競爭，使公部門、私部門與非政府部

門增進創意、效率與效能。

4.任務驅動型政府（Mission-driven Government）：

政府須要自規則驅動型組織轉型。政府部門聚焦於定義他們的任務與目標，以增加彈性去完成目標，而非強化規則或管制。

5.結果導向型政府（Result-oriented Government）：

須要重視結果（outcome）而不僅是投入（inputs）。政府部門須要分配資源去達成所欲的目標，而不是一直增加行動與投入。

6.顧客驅動型政府（Customer-driven Government）：

政府須要重視顧客的需求，而非官僚的。政府部門首要目標是滿足顧客，也就是市民們的需求與偏好，此遠比官僚本身的方便更為重要。

7.企業型政府（Enterprising Government）：

政府要重視開源（earning）而非花費（spending）。政府部門須要尋求創意的手段以產生歲收與增值其資產，而非僅依靠納稅人的稅金支應所有政策花費。

8.預見型政府（Anticipatory Government）：

事先預防遠比事後治療重要。政府部門須聚焦於前瞻的、預防的手段去解決問題，而非待其變嚴重後才面對。

9.分權型政府（Decentralized Government）：

將權力與責任從中央層級移動至地方層級，並具備適當的監督。政府部門須將權威與決策權下移至地方實體，使其能更好發覺他們的需求並優先解決。

10.市場導向型政府（Market-oriented Government）：

政府須要善用與借助市場的力量。政府部門須運用市場的力量，藉由私部門扮演過往政府提供服務的角色，使服務傳遞更加有效率與效果。

(二)以高雄市為例說明三項治理職能發揮

1.公民參與的地方環境規劃——社區自主：

高雄市政府建構公民參與的機制並運作，例如：辦理國小校園附近通學交通的改善計畫，其藉由公民參與提供意見，確實掌握附近居民的需求與偏好，並確實滿足。此外，除辦理公民參與會議，更重要的是進行地方居民的參與培力，市政府辦理許多公民願景工作坊，在實際進入地方公共政策討論前，是先凝聚地方居民的共識與對未來的願景。

2.招商高科技產業進駐——企業政府：

高雄市政府於截至113年4月底為止，招商7案，民間投資總計402億元新台幣，招商績效暫居全國第一。此舉係藉由民間對地方的投資帶動經濟發展，而非僅以政府部門政策與資金去影響經濟與發展，前述招商的案件有多案坐落於捷運站周邊的開發，民間資金的投入固然可以減輕市政府財政負擔且更加有效率。

3.游泳池委外經營——市場導向：

高雄市政府所有之游泳池有自營與委外，委外係藉由政府標案將游泳池的營運委託私部門負責，藉由私部門的競爭，選擇優良廠商賦予營運權，私部門所提供的服務係必須要營利，因此能提供比政府自營更為優良的服務。

【參考書目】

Osborne, David & Gaebler, Ted. (1993), 《新政府運動》，天下出版（原著出版於1993）。

【版權所有，重製必究！】

綜整政治、法制、公行內容，建立完整知識體系與實務現況

地方政府與政治 (含地方自治概要)

作者
方彥鈞

- 中山大學政治學所博士班
- 中山大學政治學所
- 100年、105年高考、普考一般民政及格
- 臺灣公務革新力量聯盟發起人



以國內學者課本與國內外的期刊為基礎架構，針對議題深入探討，並融入作者實務經驗，讓您學術與實務兼具！

◀建議售價550元

搭配《解題完全制霸》強化思考、審題作答能力！



- 收錄選擇題與申論題
- 建立完整的答題邏輯說明
- 跳脫課本制式答案，寫出具有思辨性的內容

再搭配雲端影音講解《地方政府與政治(含地方自治概要)經典題型精講》學習效果更佳！

我要試聽



◀建議售價480元



高點文化事業
publish.get.com.tw



113/7/11-8/31年中慶特惠中
手刀購買，快至高點網路書店