

《地方政府與政治》

一、我國地方自治團體意指為何？我國地方自治團體施行地方自治時，即具備那些特性？試說明之。（25分）

試題評析	地方特考《地方政府與政治》歷年之命題趨勢靈活多變，要得高分實屬不易，今年考題亦然。全卷四題就以第一題最為簡單易答，因「地方自治團體」乃《地方政府與政治》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。故本題可謂基本配分題，只要熟稔地方制度法條文相關規定，即可輕鬆應答，一般考生應皆可應付裕如。
考點命中	1.《高點・高上地方政府與政治上課講義》第一回，王肇基編撰，頁28～頁29第12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101第37題。

答：

(一)地方自治團體之意指：

- 1.學理上而言：學理上所謂地方自治團體，即在國家內之一定區域，實施地方自治，而由地方人民組成，具有公法上權利能力，能獨立行使權利及負擔義務之公法人地位之團體。
- 2.地方自治團體之意涵應包含下列要素：
 - (1)團體自治：地方自治係團體自治，以一定之地域組成公法人團體（即地方自治團體），可依自己之意思，由本身團體，自行處理地方公共事務。國家或其他權力均不得任意加以侵害、干涉，在性質上屬於「法律意義的自治」。
 - (2)住民自治：自治團體之基構成員基於合意，以民主的方式組織團體。易言之，地方之住民，依自主意思處理地方上之行政事務。此種住民自治，在性質上屬於「政治意義的自治」。

(二)地方自治團體施行地方自治時，應具備之特性：

- 1.依司法院大法官會議釋字第 467 號解釋：中央與地方權限劃分係基於憲法特別授權之法律加以規範，凡憲法上之各級地域團體符合下列條件者：
 - (1)享有就自治事項制定規章並執行之權限。
 - (2)具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人。
 是以，地方自治團體係為公法人之社團，享有自主組織權及自治權限之權利能力主體。
- 2.法制規範：
 - (1)地方制度法第2條第1款，將地方自治團體界定為：「指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。」
 - (2)並於第14條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」質言之，我國之地方自治團體，包括：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）三類，其職責包括以「自治體」辦理自治事項；復以「行政體」執行上級政府委辦事項。
 - (3)所謂自治事項，依地方制度法第2條第2款之定義：係指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。
 - (4)所謂委辦事項，依地方制度法第2條第3款之定義：則指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。

二、何謂政策網絡？其主要理論意涵和命題為何？試說明之。（25分）

試題評析	本題聚焦命題範圍較難掌控之「政策網絡」概念，應屬命題委員獨特而專精之研究領域，要答切題並得高分，實屬不易。故應答重點應從相關之跨域網絡治理發揮，分析政策參與過程中，團體與政府之網絡關係。即使未能切中題意核心，但只要能掌握公共管理中府際關係之意涵，以及地方治理與跨域治理之要旨，雖未中的但可謂亦不遠矣。
考點命中	1.《高點・高上地方政府與政治上課講義》第二回，王肇基編撰，頁21。 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，參見頁75第17

題、頁81第22題、頁127第58題。

答：

(一)政策網絡之定義：

- 1.政策網絡 (policy networks) 的理論近二十年來，在公共行政的研究上受到普遍的歡迎，它指的是在政策制定過程上，政府與私人組織之間的穩定關係。晚近，許多後現代政治學者提出「政策網絡」的創新概念來取代多元主義以反應這種政府與社會的關係。
- 2.詳言之，政策網絡是一種分析政策參與過程中團體與政府關係的方法，它是一群互賴行動者之間建立某種穩定程度的社會關係型態，以促成政策問題或方案的形成或發展。當團體與政府交換資訊，而且此項資訊的交換使得團體在某種政策領域中獲致利益時，即產生政策網絡。

(二)政策網絡之主要理論意涵：

- 1.首先就治理的概念而言，它是相對於傳統政府科層式的統治和市場競爭式的管理之模式。尤其是當地方主義的興起，非營利組織、社群團體的蓬勃發展以及全球化的潮流趨勢下，無論是公部門、私部門或第三部門，都是治理網絡裡的參與者。在此網絡中，沒有一個參與者具有主導權或絕對權威，彼此皆以對等之夥伴互動、對話與協商。換言之，政策網絡之治理模式已朝向一種多層治理體系。
- 2.而有關政策網絡的定義，通常係指兩個或兩個以上的組織、部門或地區，因其管轄權或行政區劃，在彼此的業務、功能交界重疊之處逐漸模糊不明，而產生權責不分、無人管理或跨部門問題的發生，因此導致公部門的能力不足以回應。為了解決這一類難以處理的問題，希望透過政策網絡治理的途徑，藉由協力、社群參與、公私合夥或協定等多種方式，以解決跨域性問題。
- 3.由此，政策網絡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，政策網絡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，因此它是一群互賴行動者之間建立某種穩定程度的社會關係型態。

(三)政策網絡之主要命題：

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。政策網絡即因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。政策網絡中之「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，政策網絡反映出組織與組織、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：部分縣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

政策網絡的形成也是為了使地方上決策過程更加地公開化的一種策略，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，政策網絡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。當團體與政府交換資訊，而且此項資訊的交換使得團體在某種政策領域中獲致利益時，即產生政策網絡。

□

三、何謂統籌分配稅款？其主要類別及功用為何？試說明之。（25分）

試題評析	地方財政為《地方政府與政治》固定命題之核心範圍，向為高考及三等特考之常考題，前(103)年地方特考三等才剛考過幾乎完全相似題目：「何謂統籌分配稅款？其與上級政府對下級政府之補助款有何不同？試舉例比較說明之。」才隔一年，且相關法規亦無重大更動，考古題即重現，似稍屬意外，但因題意明確易解，相信多數考生都暗自竊喜。
考點命中	1.《高點・高上地方政府與政治上課講義》第三回，王肇基編撰，頁19。 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，參見頁69第14題。

答：

(一)統籌分配款之意義：

1.統籌分配款之緣起：

憲法第147條規定，「中央為謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助；省為謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之縣，應酌予補助。」依此發展出補助制度，包括補助款與統籌分配稅款。

2.統籌分配款之意義：

所謂「統籌分配款」是指中央基於調整地方政府間財政失衡之問題，將原屬於各地方的稅源集中收為國稅後，再重新分配給地方的財政款項。

(二)統籌分配稅款之類別及功用：

統籌分配稅款又可分為普通統籌分配稅款與特別統籌分配稅款，茲分別說明如下：

1.普通統籌分配稅款：依財政收支劃分法第 16-1 條規定：

(1)分配原則：稅課統籌分配部分，應本著透明化及公式化原則分配之；普通統籌分配稅款由主管機關按月撥付受分配地方政府，並以平均撥付為原則。

(2)普通統籌分配稅款：其餘百分之九十四列為普通統籌分配稅款，應各以一定比例分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）。依第 12 條第 2 項後段規定由中央統籌分配縣（市）之款項，應全部列為普通統籌分配稅款，分配縣（市）。

(3)另依中央統籌分配稅款分配辦法第 7 條規定，普通統籌分配稅款分配各級地方政府之金額，應依下列方式計算：以總額之 61.76%分配直轄市、24%分配縣（市）、8.24%分配鄉（鎮、市）。

2.國稅之統籌分配，依財政收支劃分法第 8 條規定：

(1)國稅中之所得稅總收入百分之十、營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十及貨物稅總收入百分之十，應由中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）。

(2)遺產及贈與稅，應以在直轄市徵起之收入百分之五十給該直轄市；在市徵起之收入百分之八十給該市；在鄉（鎮、市）徵起之收入百分之八十給該鄉（鎮、市）。

(3)菸酒稅，應以其總收入百分之十八按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣（市）；百分之二按人口比例分配福建省金門及連江二縣。

3.地方稅之統籌分配，依財政收支劃分法第 12 條規定：

(1)地價稅，縣應以在鄉（鎮、市）徵起之收入百分之三十給該鄉（鎮、市），百分之二十由縣統籌分配所屬鄉（鎮、市）；

(2)田賦，縣應以在鄉（鎮、市）徵起之收入全部給該鄉（鎮、市）；

(3)土地增值稅，在縣（市）徵起之收入百分之二十，應繳由中央統籌分配各縣（市）。

(4)房屋稅，縣應以在鄉（鎮、市）徵起之收入百分之四十給該鄉（鎮、市），百分之二十由縣統籌分配所屬鄉（鎮、市）。

(5)契稅，縣應以在鄉（鎮、市）徵起之收入百分之八十給該鄉（鎮、市），百分之二十由縣統籌分配所屬鄉（鎮、市）。

屬鄉（鎮、市）。

(6)娛樂稅，縣應以在鄉（鎮、市）徵起之收入全部給該鄉（鎮、市）。

4.特別統籌分配稅款：

- (1)依財政收支劃分法第 16-1 條規定，由中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之款項，應以總額百分之六列為特別統籌分配稅款。中央可依財政收支劃分法第 8 條、第 12 條及第 16 條之 1 等相關規定，自行留用。
- (2)另依中央統籌分配稅款分配辦法第 12 條規定，特別統籌分配稅款應供為支應受分配地方政府緊急及其他重大事項所需經費，經主管機關報請行政院核定後，通知受分配地方政府納入預算。
- (3)依中央統籌分配稅款分配辦法第 15 條規定，特別統籌分配稅款依行政院核定數，於受分配地方政府檢具納入預算證明及其他相關憑證，函送主管機關後撥付之。

四、我國縣市議員選舉制度為何？該制度可能產生的政治影響為何？試說明之。（25分）

試題評析	本題也是地方特考之常考題，大小選區之劃分及優缺點之比較，乃地方政府本科基本命題範圍，當然亦屬授課核心與考生準備重點。解題要點則應涵蓋地方制度法與選舉罷免法之相關規定，再針對縣市議員選舉制度（大選區）之劃分及優缺點之比較，內容相輔相成即可稱完備。綜論，今年題目適中偏易，考生只要能掌握重點，應可獲得70~80之高分。
考點命中	1.《高點·高上地方政府與政治上課講義》第一回，王肇基編撰，頁84～頁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，參見頁113第47題。

答：

(一)我國縣市議員選舉制度：依地方制度法第33條之規定，簡述如下：

- 1.縣市議員縣市民依法選舉之，任期四年，連選得連任。
- 2.縣市議員總額：縣市人口在一萬人以下者，不得超過十一人；人口在二十萬人以下者，不得超過十九人；人口在四十萬人以下者，不得超過三十三人；人口在八十萬人以下者，不得超過四十三人；人口在一百六十萬人以下者，不得超過五十七人；人口超過一百六十萬人者，不得超過六十人。
- 3.縣市有平地原住民人口在一千五百人以上者，於前目總額內應有平地原住民選出之縣市議員名額。有山地鄉者，於前目總額內應有山地原住民選出之縣議員名額。有離島鄉且該鄉人口在二千五百人以上者，於前目總額內應有該鄉選出之縣議員名額。各選舉區選出之縣市議員名額達四人者，應有婦女當選名額一人；超過四人者，每增加四人增一人。縣市選出之山地原住民、平地原住民名額在四人以上者，應有婦女當選名額；超過四人者，每增加四人增一人。
- 4.依公職人員選舉罷免法第 36 條有關規定：縣市議員選舉，以其行政區域為選舉區，並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，並得按平地原住民、山地原住民或在其行政區域內劃分選舉區。顯見我國縣市議員選舉之選舉，係採大選區區制。

(二)現行縣市議員選舉制度可能產生之政治影響：

綜上所述我國現行縣市議員選舉制度，係採大選區區制，又稱複數選舉區制，乃指一個選舉區內，能選出二名以上民意代表者。此一制度在學理及實務上，可能產生之政治影響，優劣互見，謹分述如下：

1.對政治影響可能產生之優點：

- (1)容易羅致人才：選區大，人才當然也較多，羅致自然較易。
- (2)賄賂威脅不易發生：選區大，人數多，賄賂威脅少數選民發生不了作用，使得選舉比較公正。
- (3)較能注重整體利益：大選區所選出之議員，因來自較大區域，其眼光亦較廣，也較能注重整體利益，不致囿於偏狹之小區域觀念。
- (4)較能尊重少數：由於名額多，是以小黨可運用集中投票方式，使小黨亦能選出代表，因此，少數選民的意見也可在議會中獲得表示。

2.對政治影響可能產生之缺點：

- (1)選舉費用過大：由於選舉區域大，選舉人多，欲使競選活動深入每一地區以及每一選舉人，必須耗費鉅額資金，使經濟財力不足者較不易當選。
- (2)小黨容易林立：因選區較大，名額機會較多，小黨易獲席次，故較易形成小黨林立之現象。

- (3)選民對候選人較難了解：由於選區遼闊，選民平時接觸不易，加上候選人多，選民更無所適從，不容易選出理想的公職人員。
- (4)選務困難：選民眾多，選舉事務亦較繁雜，失誤頻率增加，選舉糾紛與抗爭情形也較多。其次，由於人數多，舉行再投票，或補缺選舉，亦比較困難。
- (5)易為政黨操縱：選舉區既大，選民量多而質雜，欲以個人之力單獨參選，實屬不易，是以欲思當選，當須依靠有組織之政黨，因此，常有較大政黨操縱選舉之弊端。

高點
·
高上

【版權所有，重製必究！】