

# 《地方政府與政治》

一、民主國家政府體制可分為「聯邦國制」與「單一國制」，請分別說明聯邦國制與單一國制的意涵與特性。(25分)

<b>試題評析</b>	「聯邦國制」與「單一國制」乃「地方政府與政治」之基本入門概念，相信所有考生都應耳熟能詳，92年高考及94年地特均曾命題。考生只要掌握「聯邦國制」與「單一國制」之差異，另再詳述個別意涵與特性，應均可切題中肯而得高分。
<b>考點命中</b>	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66。 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169，第126題，完全命中。

**答：**

民主國家政府體制可分為「聯邦國制」與「單一國制」，僅依題意分別比較說明聯邦國制與單一國制意涵與特性：

(一)地方政府的體制不同：

- 1.聯邦國地方政府因為具有自主組織權，各地方政府無採用相同地方制度的必要，因此地方制度較為分歧。以美國為例，美國各州議會，固多採兩院制，但亦有採一院制者。
- 2.單一國的地方政府，由於無自主組織權，各地方政府根本組織法多由中央或上級政府制定，所以地方政府體制，大體上是一致的。

(二)地方政府能否參與國政不同：

- 1.聯邦國的地方政府有參與國家政務的權力，聯邦國的地方政府，不僅有較充分的自治權，對於國家政務，還有積極參與的權利。
- 2.單一國地方政府則無參加國家政務之權。

(三)地方政府自主組織權不同：

- 1.聯邦國地方政府有自主組織權。在聯邦國，地方政府的根本組織法，地方政府有自行決定之權。
- 2.單一國地方政府無自主組織權。在單一國，地方政府的根本組織法由中央制定。

(四)對地方政府地位保障不同：

- 1.聯邦國對地方政府的保障較強。聯邦國聯邦政府與各邦政府的權力都由憲法規定，中央政府不能以法律來削減或取消地方政府的權力。
- 2.單一國對地方政府的保障較弱。單一國地方政府的權力係由中央政府經法律程序賦予。中央政府對於各地方政府的自治權，可以法律予以擴張、縮小，甚或取消。

(五)中央與地方權限劃分不同：

- 1.聯邦國多以憲法來劃分中央與地方權限，其劃分方式，可歸納為以下三種：
  - (1)單獨列舉聯邦政府的事權，而將未列舉的剩餘事權劃歸各州，如美國。
  - (2)將聯邦事權和各省事權均列舉出來，遇有未列舉事項，性質屬全國者，劃歸全國，性質屬一省者，劃歸一省，如加拿大，(我國亦屬此類)。
  - (3)將各邦事權列舉，未列舉者歸聯邦政府所有，如舊南非聯邦制：。
- 2.在單一國家中，中央地方權限的劃分多由中央政府決定。換言之，地方政府權力乃由中央授與，其授與方式約略可分：
  - (1)一種是英國的方式，即由國會制定特別憲章(Charter)授與地方政府某些事權，或制定地方政府專法，列舉一般地方政府的事權。
  - (2)另一種是法國的方式，中央政府對地方政府權力的授與，雖然也採法律授與，但其授與方式係採一次頒給的概括授權主義。表面上看，地方政府權限似乎非常廣泛，但實際上則視中央對地方地控制程度而定。

綜上所述，我國地方制度顯係採單一國制。因歷經七次修憲，憲法增修第9條關於地方制度之規定，仍明列：「省、縣地方制度，應，以法律定之。」並於民國八十八年一月由立法院制定「地方制度法」，以為現行地方自治遵循之基本法。由此可見，我國地方制度根本組織法係由中央政府制定，所以地方政府體

制，完整而一致。我國地方政府的權力係由中央政府經法律程序賦予，地方政府無參加國家政務之權。中央政府對於各地方政府的自治權，可以法律予以擴張、縮小，甚或取消。

## 二、依據地方制度法規定，請說明地方政府受到何種立法監督。(25分)

試題評析	「地方政府與政治」往年之命題趨勢靈活多變，常憑考生可各自發揮，要得高分實屬不易。但今年考題卻有點出乎意外，半數命題以「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。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。
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57至頁59。 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99第61題，完全命中。

答：

### (一)立法監督意義：

- 1.所謂「立法監督」，乃上級立法機關以立法權規定下級政府之體制，或賦予相當之職權，使其組織及職權之行使獲得合法之根據，並使之不得超越上級立法之範圍。
- 2.所謂自治監督，乃指國家或上級自治團體，對於地方自治機關辦理自治事項，所為之監察、督飭、指導、考核等作用之概稱。一般而言，對於地方政府之監督，含有兩方面的意義；(1)消極的監督；即含有視察、考核、監視和糾正等性質，這方面的監督，其目的在防範地方政府怠忽本身職務，或濫用自治權力，以維護地方人民之合法權益，保障國家統一局面。(2)積極的監督；即含有督促、指導和扶助的性質，其目的在促使地方政府善用其自治權，努力於地方建設事業，並扶植各地地方自治的均衡發展，進而促進整個國家的繁榮與強盛。

### (二)憲法規定中央政府對地方政府之立法監督：

- 1.依憲法規定，省縣自治法、直轄市自治法、中央與地方權限爭議之解決等等都是中央立法事項，並明文規定，省法規與國家法律牴觸者無效、縣單行規章與國家法律或省法規牴觸者無效。立法院自可依據這些規定行使其立法監督權。
- 2.立法院之立法監督權，其重要職權包括：地方制度法之制訂與修正、中央與地方或縣發生剩餘事權歸屬爭議之解決、國庫補助地方經費之議決、制定國家法律以排斥省(市)單行法規或縣規章之適用效力、制定地方稅法通則做為地方立法之依據，並對於各級地方政府財政收支之監督，制定法律。

### (三)依地方制度法規定，地方政府受到之立法監督，分別臚列如下：

- 1.依地方制度法第 7 條規定；有關行政區劃，如省、直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)及區之新設、廢止或調整，依法律規定行之。
- 2.依地方制度法第 30 條規定：自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。
- 3.依地方制度法第 43 條規定：縣(市)議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效；鄉(鎮、市)民代表會議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則牴觸者無效。立法院、縣議會自可依據這些規定行使其立法監督權。
- 4.依地方制度法第 52 條規定：直轄市議員、縣(市)議員、鄉(鎮、市)民代表得支研究費等必要費用；各費用支給項目及標準，另以法律定之；非依法律不得自行增加其費用。
- 5.依地方制度法第 61 條規定：直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長，應支給薪給；退職應發給退職金；因公死亡或病故者，應給與遺族撫卹金。前項人員之薪給，退職金及撫卹金之支給，以法律定之。村(里)長由鄉(鎮、市、區)公所編列村(里)長事務補助費，其補助項目及標準，以法律定之。
- 6.依地方制度法第 67 條規定：直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)之收入及支出，應依本法及財政收支劃分法規定辦理。地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定。地方政府規費之範圍及課徵原則，依規費法之規定；其未經法律規定者，須經各該立法機關之決議徵收之。

7.依地方制度法第 77 條規定：中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之。

三、在臺灣地方政府與政治運作過程中，所謂「雙派系主義」（bifactionalism）之運作方式與要素為何？（25分）

<b>試題評析</b>	<p>高考「地方政府與政治」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。本題即針對時事命題，探討地方「雙派系主義」在臺灣地方政府與政治運作過程中，對地方選舉及地方政治生態之影響，此類考題雖較為艱澀，但選舉新聞分析仍甚熱絡，多數考生從日常聽聞中，應都有親身經歷，借題盡力發揮，亦可有雖不中亦不遠矣之效果。</p>
<b>考點命中</b>	<p>《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16第4題，完全命中。</p>

**答：**

(一)要探究「雙派系主義」，當先分析台灣地方派系的形成原因：

- 1.根據研究顯示，台灣地方派系的形成，基於社會人際關係的網絡。而社會關係網絡的建立，主要是由具血緣、姻緣、地緣、語緣等關係的原初級團體為基本單位，在這些基本社會單位裡，提供了成員之間互動的管道，促成彼此在政治上的結盟，追求共同政治利益與共同政治活動。
- 2.地方派系就是執政黨以區域性聯合獨佔經濟利益交換地方領袖的政治效忠。地方派系是一種非正式團體組織。派系成員之間的結合，基本上以私人關係為基礎。派系內部所講究的不是權利與義務，而是人情、道義、認同與忠誠。派系為共同政治利益所採取的一致行動，目的在獲取地方政治權力，影響地方公共政策的制定過程，兼而取得經濟利益。

(二)台灣地方「雙派系主義」（bifactionalism）的形成原因：

- 1.地方派系與地方政府之間的關係是，地方派系需要透過地方選舉，進入地方政府機器，進而掌握地方經濟利益，因為地方政府是生產與分配地方經濟利益的重要制度，這些經濟利益除了「區域壟斷型」經濟利益，如省營行庫的特權貸款、省政府及各級地方政府的採購、補習班、客運業、公立銀行（鉅額）信用貸款、工程包攬等等。
- 2.另外，在鄉鎮型地方派系的不法行業經營，如八大特種行業、賭場、電動玩具店，以及其他合法的證券、建設、瓦斯公司等等；地方派系藉由特權壟斷性的土地利益、如房地產的開發作為新的經濟來源，而且其經營態度轉變成由地方派系主動積極介入並要求中央政府配合的型態。
- 3.在威權統治時期，執政之國民黨為避免單一之地方派系，壟斷上述地方政治資源及經濟利益，甚至如地方諸侯坐大，脫離執政黨控制，於是刻意強化各地方之不同性質之敵對勢力，亦即為了便於操控，執政黨乃刻意在每個縣市扶持兩個以上的派系，形成所謂的「雙派系主義」。

(三)「雙派系主義」之運作方式與要素：

在臺灣地方政府與政治運作過程中，所謂「雙派系主義」，約略可區分為以下三種之運作方式與要素：

- 1.第一類型之運作方式為，各地方縣長分由兩個地方派系領導人，輪流擔任。最明顯的是當年的台中縣，分別由台中兩大地方派系「紅派」與「黑派」，輪流擔任縣長。
- 2.第二類型之運作方式為，縣長與縣議會議長，分別由兩個地方派系領導人擔任。例如：當年的桃園縣有「南派」與「北派」之分，則在地方選舉中，桃園縣縣長由「南派」領導人出任，縣議會議長即另由桃園縣「北派」領導人擔任。又如宜蘭縣有「溪南」與「溪北」之分，若宜蘭縣縣長由「溪南」領導人出任，縣議會議長即另由宜蘭縣「溪北」領導人擔任。
- 3.第三類型之運作方式為，縣長與(當年之)省議員，分別由兩個地方派系領導人擔任。例如：當年的花蓮縣有「閩南派」與「客家派」之分，則在地方政治中，花蓮縣縣長由「閩南派」領導人出任，省議員即另由花蓮縣「客家派」領導人擔任。

四、我國地方縣市議會議員選舉採「單記非讓渡投票制」（single non-transferable vote system, SNTV），試論此種選舉制度的優缺點。（25分）

<b>試題評析</b>	<p>地方特考「地方政府與政治」歷年命題趨勢一向靈活多變，選舉制度亦屬熱門焦點，105年地</p>
-------------	---

	特三等已曾出題。本題類似大小選區優缺點之比較，乃屬基本概念，自為講授與準備應考之重點，只要從大小選區優缺點之比較角度切入，逐次論述有關「單記非讓渡投票制」要點，均可中的。
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51至頁53。 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53第28題。

**答：**

(一)「單記非讓渡投票制」之意義：

- 1.單記非讓渡投票制（Single Non-Transferable Vote system, SNTV），或稱複數選區單記不可讓渡投票制、複數選區相對多數決、單記非讓渡投票制，屬「半比例代表制」，是一種用於複數選區的選舉制度。
- 2.在此制度下，一個選區內有多個應選名額，每位投票者只能投一票給一個候選人，候選人則依得票高低按應選名額依序當選，且不論獲勝的候選人獲得多少選票，均不能將多餘的選票讓渡給其他候選人。
- 3.我國現行各級地方立法機關成員，如直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表等之選舉，即均採行此種「單記非讓渡投票制」。

(二)「單記非讓渡投票制」之特點：

- 1.在此投票制下，戰略性投票的空間很大。因為只能投一票，選民若不想浪費寶貴的一票，必須謹慎選擇有機會當選的候選人。但是若投給領先太多的候選人，則選票的效益亦不能發揮到最大。這使得戰略性提名有運作的空間，政黨可提名與對手同質性高的候選人，以期瓜分票源。
- 2.如果有候選人吸走太多票，則票源相近、支持者重疊的其他同黨候選人可能落選。這有時造成候選人的主要競爭對象竟然是同黨候選人而不是他黨候選人；若黨內和諧的情況下，領先的候選人可能呼籲支持者不要投給自己，將票分給同黨落後者。而政黨必須確保支持者的投票平均分配給黨提名的候選人，配票策略也就這麼應運而生了。

(三)「單記非讓渡投票制」之優點：

- 1.容易施行：選民可以自由選擇其所好，候選人也可由其獲得的票數知其受歡迎的程度。而計票上只要將總票數開出，依得票高低宣告當選，對選民、候選人和選務機構而言，是易懂易行的制度。
- 2.展現多元聲音：因應選名額多，故選票皆為高值票—候選人以低票數即可當選，即小黨進入國會殿堂的機會多。因此，我國各級地方立法機關，雖然國民黨和民進黨掌握多數席次，但各小黨、無黨籍仍不乏生存的空間，而能議會中佔有一席之地。
- 3.擴大選民選擇空間，提供候選人個人訴求：此制由於具有一定的比例性，候選人只要掌握部分選票支持就有可能當選，因此容易訴諸特定訴求以爭取特定族群的選票，這使得候選人的政策訴求多元化，可擴大選民的選擇空間。

(四)「單記非讓渡投票制」之缺點：

- 1.言論政策易趨向偏激：在複數選區下，候選人只需爭取基本選票就篤定當選，甚至實際票數可能更低，因此不須兼顧多數選民的選票。候選人只需爭取到一小部分忠心的選民支持，因此，言論常傾向偏鋒，以在眾多候選人中突顯自己。也因為只要得到少數選票即可當選，因此無法真正反映大多數民意。
- 2.黨內競爭較黨際激烈：由於政策、理想大致相同，票源類似，因此為力求順利當選，拔樁固票、挖自己人牆腳風氣盛行。
- 3.黑金掛鉤影響選風：只需要少數的選票即可當選，故賄選相較單一選區相對多數制下容易進行。各候選人無法依賴黨部鞏固票源，和同黨的候選人競爭，在面對中、大選區的競爭壓力下，黑道與財團提供競選經費，黑道綁樁護盤，甚至自己參選，因此造成候選人良莠不齊。
- 4.派系利益凌駕在黨的利益上：同一政黨的候選人為爭取選票，凸顯派系色彩，相互傾軋、互挖牆腳，攻訐對方，比攻擊他黨更嚴重，以期能獲得更多支持，就成為候選人必要手段。
- 5.政黨認同比例偏低：在此制下，選民必須由自己認同的政黨中再進一步挑選一位候選人，因此選人的因素勢必重於選黨的因素，造成政黨認同比例偏低，派系、個人利益壯大。

6.也因為派系重於黨部，黨紀不彰，議會議事效率低落，議事推動困難，黨鞭難以掌控黨員成為必然的結果，政黨的角色與競爭也就愈趨模糊，政黨在議事及政策上的功能將逐漸式微。

# 高點 · 高上

【版權所有，重製必究！】