

# 高點

堅持夢想  
全力相挺

# 公職 快速通關

EXPRESS >>>

Pass!

高普考准考證 就是你的 **VIP券**

**弱科健檢**

加入【高普考行政學院生活圈】可免費預約參加 ▶▶▶



## 7/7—16 行政 廉政 社會 考場限定

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| <b>112<br/>地方特考<br/>衝刺</b> | <p>【總複習】面授/VOD：特價 4,000 元起、雲端：特價 5,000 元起</p> <p>【申論寫作班】面授/VOD：特價 3,000 元起科、雲端：特價 7 折起科</p> <p>【選擇題誘答班】面授/VOD：特價 1,000 元/科、雲端：特價 1,500 元起/科</p>         |
| <b>113<br/>高普考<br/>達陣</b>  | <p>【全修課程】面授/VOD：准考證價再優 2,000 元，舊生報名再折 3,000 元<br/>雲端：常態價再優 3,000 元</p> <p>【考取班】高考：特價 49,000 元、普考：特價 44,000 元 (限面授/VOD)</p> <p>【狂作題班】面授：特價 3,500 元/科</p> |
| <b>單科<br/>加強方案</b>         | <p>【112年度】面授/VOD：定價 4 折起、雲端：定價 6 折起</p> <p>【113年度】面授/VOD：定價 65 折起、雲端：定價 8 折起</p>  |
| <b>研究生<br/>專屬優惠</b>        | <p>【購書贈課】出示考場期間高點購書證明，即贈對應科目VOD總複習</p> <p>【113高考面授/VOD】全修：特價 24,000 元起</p> <p>【中山專案】中山大學研究生，贈一科正課VOD (限中山育成中心，詳洽櫃檯)</p>                                 |

※優惠詳情依各分班櫃檯公告為準



【台北】台北市開封街一段2號8樓	02-2331-8268	【嘉義】嘉義市垂楊路400號7樓	05-216-8787
【中壢】桃園市中壢區中山路100號14樓	03-425-6899	【台南】台南市中西區中山路147號3樓之1	06-223-5868
【台中】台中市東區大智路36號2樓	04-2229-8699	【高雄】高雄市新興區中山一路308號8樓	07-235-8996

各分班立案核准



# 《地方政府與政治》

- 一、立法院於112年5月通過修改公職人員選舉罷免法，明訂曾犯組織犯罪防制條例之罪、曾犯製造、運輸、販賣毒品、槍炮與洗錢，及收受使用財源不明等行為，經有罪判決確定者，終身不得參選等規定。這次修法對於臺灣地方政治生態造成相當衝擊，請從選舉動員、政治結盟，以及政治與社會關係三個層面，根據近年黑金政治的發展經驗，分析此次修法對臺灣地方政治生態的衝擊。(25分)

## 試題評析

本題搭上今年公職人員選舉罷免修法的「排黑條款」，惟題目並非問修法內容，而是請考生進行對地方政治的衝擊評估。由於法案甫通過實施，本題完全依賴考生如何分析，並沒有正確答案。題示算是好心，指引三個分析層面：「選舉動員」、「政治結盟」及「政治與社會關係」，考生依據此三個層面利用政治學與地方政府與政治相關的理論進行分析即可。本題難度不低，測試考生分析能力的同時，又同時測試考生對於時事的關心和敏銳度。本題有水準且有鑑別度。

## 答：

公職人員選舉罷免法（以下簡稱選罷法）近一次的修法稱之為「排黑條款」，亦即希望在政治中排除黑道的參與。依據修法內容，針對有罪判決確定者，確實能排除其參與民選公職之選舉，然而黑金政治所說明的是黑道透過金錢與政治間的掛鉤，如此龐大的勢力與錯綜複雜的網絡關係，且自1970年代與1980年代發展至今，要透過單一次的修法裂解黑金政治，恐無法這麼樂觀。或許我們不會再看見如屏東皇帝鄭太吉狂言：「過高屏溪，殺人無罪」，但是黑道遁入地方政治的黑暗處，持續發揮影響力，方是當今最大的問題。以下嘗試以選舉動員、政治結盟及政治與社會關係三個層面，分析此次修法對地方政治之影響如下：

### (一)選舉動員層面分析

#### 1. 動員者—排除黑道背景地方民選公職候選人：

選罷法的排黑條款直接排除有黑道背景的人民參選，因此直觀的效益上，至少能確認動員者不能具有黑道背景。然而，候選人是否曾經受到有罪判決確定，則屬於刑法與相關法律，以及司法體系的問題。

#### 2. 被動員者—減少因黑金誘因動員之選民：

若選罷法的排黑條款能真正起到作用，減低黑道與政治之間的關聯，未來地方民選公職候選人則無法利用此一層關係在選舉時進行大規模動員，換言之，黑道們不會因為與政治人物的關係而在選舉中被動員，但是，有錢能使鬼推磨，若地方民選公職人員能在選舉時大撒幣，如此仍難以排除「黑道成為走路工」而被動員的可能。

### (二)政治結盟層面分析

#### 1. 可能破壞地方的特從主義（Clientelism）：

(1) 過往臺灣地方政治因為選舉而充滿特從主義，但近年來因為地方政府層級大幅度的改變，導致是從主義的裂解，但少部分基層自治團體仍有此情況。基此，選罷法的排黑條款至少能排除「以黑道政治人物為恩庇者（patron）的利益輸送關係」。

(2) 然而無法處理到的問題有二：第一，若黑道僅為顧客（client），那麼這種利益輸送仍然無法藉由排黑條款避免；第二，現行地方利益團體在地方自治層級改變下，其與政治的關係轉變為「水平結盟」，因此無法透過恩庇—特從獲得利益對他們而言並無影響，他們只需要找其他背景清白的政治人物合作即可。

#### 2. 維持政治聯盟檯面上的清白：

排黑條款排除了黑道背景的人民參選，對於地方的政治聯盟，至少能確定聯盟內的政治人物會謹慎面對結盟對象，不僅不能與有黑道背景的政治人物掛勾，亦會謹慎排除黑道背景的「地方仕紳」或「地方利益團體」。惟，此種清白可能僅止於檯面上，黑道可透過人頭、白手套或中間人，仍得於聯盟內維持一定的參與，只是對於一般民眾而言，難以發覺內部有黑道勢力。

### (三)政治與社會關係分析

#### 1. 黑道與政治的脫鉤？

排黑條款排除了黑道背景的地方民選公職候選人，但恐無法排除政治人物與黑道間的關係。例如時至今日，在民主社會的臺灣，仍發生政治人物參加黑道擺設的宴席，甚至與其握手、把酒言歡的合照。黑道

僅需偽裝成「商人」，奉上大把合法的與檯面下的「政治獻金」，在選舉花費如此高昂的情況下，政治人物恐難抵誘惑。

## 2. 黑二代仍得參政以維持地方勢力：

排黑條款無法排除的是具有黑道背景的二代，知名的如顏清標的兒子顏寬恆。雖然我們無法推定其會因父親的黑道背景而傷害地方政治，然其所獲得的地方支持基礎乃是地方人民與黑道勢力所提供，換言之，係其父親所打下的基礎，要以顏寬恆不回應地方人民甚至是黑道的需求，恐有悖於人際網絡關係經營，其亦得以「回應選民需求」之話語而保障地方黑道的利益。此種情況背後所顯示的是，黑道只是遁入地方政治黑暗中的更深處，以及過往黑金政治的勢力仍然持續，只是從檯面上消散爾。

地方的黑金政治並非如過往常見，但更多情況是政治人物與黑道間私下的交流及利益輸送所建立的合作關係。這些情況形成的人際網絡或許能藉由排黑條款維持政治檯面上的乾淨，但黑道遁入更為地方政治更為陰暗處，使得一般人民更難發覺黑金政治的影響。歐美國家人民對於政治人物的道德要求極高，但此舉在臺灣難以看見，「選賢與能」似乎並不排除所謂的黑道，但隨著我國人民素養的攀升，人民若能更加緊盯其所委託的政治人物，這才是對政治人物最大的課責。Who will watch the watchers，亙古以來難解的問題，「人民的監督」才是最佳的藥方。

### 【參考書目】

1. 陳明通（1995）。派系政治與臺灣政治變遷。月旦。
2. 翁立紘（2015）。民主化的不確定性與地方派系的調適：臺灣地方派系研究的發展與展望。民主與治理，2(2)，67-82。

二、地方稅法通則以通過20餘年，雖賦予地方政府開徵地方稅權限，但實施多年對地方政府財政挹注效果有限。請說明地方稅法通則所規定地方可以開徵的地方稅課有那些？造成徵收效益不如預期的法制上、政治上與行政上的主要障礙有那些？（25分）

試題評析	第一個問號詢問可開徵的地方稅有哪些，這對考生應不困難，需要注意的是不能寫太多太詳細，以免占掉過多版面。第二個問題則具有難度，課本裡有許多對於地方財政困境原因的描述，此處不能全部照抄上來，而須依據題示的三個層次：「法制上」、「政治上」與「行政上」，進行過濾與分類，此處考生必須加入自己的思考推論進行敘述，才能寫出好的答案。
考點命中	《112高普考地方政府與政治考前猜題》，高點線上影音學習youtube頻道，方彥鈞。

### 答：

地方稅的課徵必須依據地方稅法通則之規定，依該法所訂，地方政府能課徵之地方稅類型有：「特別稅課」、「附加稅課」與「臨時稅課」。必須注意的是，課徵的主體、課徵的年限、課徵的項目、課徵年限與開徵程序...等，於地方稅法通則內皆有詳盡的規定。那些規定確保了我國中央與地方財政的劃分，卻也顯示出劃分的方式明顯具有單一制精神，地方政府課稅權力受到法律極大的限制；再囿於政治上與行政上的考量，導致地方稅開徵的成效並不佳，對於地方政府財政挹注效果有限。茲依題示，分析如次：

#### (一) 地方政府可開徵之地方稅類型

##### 1. 特別稅課：

- (1) 直轄市政府與縣（市）政府依據自治需要得自行開徵，程序尚須擬定地方稅自治條例，送該地方立法機關三讀立法程序公布實施。需注意的是，鄉（鎮、市）不得開徵特別稅課。實務上曾開徵的特別稅課如砂石稅、噪音稅、環保稅等。
- (2) 地方稅法通則第3條第1項訂有4款特別稅課排除的課徵事項，同條第3項亦排除已課徵貨物及菸酒稅之貨物。特別稅課課徵至多4年，屆期若欲繼續課徵，需再行自治條例立法程序。

##### 2. 附加稅課：

- (1) 指直轄市政府、縣（市）政府為辦理自治事項，充裕財源，除關稅、貨物稅及加值型營業稅外，得就現有國稅中附加徵收之稅課。程序尚須擬定地方稅自治條例，送該地方立法機關三讀立法程序公布實施。需注意的是，鄉（鎮、市）不得開徵附加稅課。
- (2) 地方稅法通則第3條第1項訂有4款附加稅課排除的課徵事項。附加稅課課徵至多4年，屆期若欲繼續課徵，需再行自治條例立法程序。

高點

## 高普考行政分眾課

打造高分力



海量解題力

考前奪榜  
總體檢！

i 一堆例題見解，怎麼寫才高分？

## 申論寫作班 ▶ 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

宋家若 (成功考取) 111地特四等台北市人事行政

申論寫作班讓我知道讀書時串聯考點的重要性，背誦更有效率，寫題提取知識點的時候也可以更順暢。

※【面授/VOD】3,000 起/科；【雲端】7折 起

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

張銘仁 (成功考取) 111普考一般民政

選擇題誘答班除了彙整易考題型，也針對常考重點深入講解，建立正確觀念，助我掌握更加全面。

※【面授/VOD】1,000 起/科；【雲端】1,500 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

陳宣妤 (連續考取) 110普考法律廉政【榜眼】、  
四等書記官【狀元】

高點作題讀書會請來考上律師的學長姐指導、批改，也會整理講義，複習考點，分享讀書技巧與解題技巧。

※學員專屬服務

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

洪玉環 (連續考取) 111高考一般行政、  
110政大/暨南公行所

透過狂作題班每周密集的申論題考試、批改及檢討，我的申論寫作能力大幅提升！

※【面授限定】3,500 起/科

## 7/7-16 考場最禮遇！

- 持112高普考准考證報名，最高享優惠價再折1,000元；舊生另有優惠
- 最新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

## 3.臨時稅課：

- (1)直轄市政府、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所因應地方自治之需要，經地方議會議決程序，舉辦臨時性質之稅課，其用途須受專款專用之限制，例如營建剩餘土石方臨時稅課、景觀維護臨時稅課。
- (2)地方稅法通則第3條第1項訂有4款臨時課排除的課徵事項。臨時稅課課徵至多2年，屆期若欲繼續課徵，需再行自治條例立法程序。

## (二)收益不佳的障礙

## 1.法制上：

- (1)我國稅制明顯屬於單一制，整體稅制由國家所立之法律進行管控，再授權地方政府自行訂定自治條例課徵地方稅。地方稅法通則明訂地方政府能課稅之種類為特別稅課、附加稅課與臨時稅課，且又排除許多項目課徵對象，因此對地方政府課徵地方稅進行了極大的限制。
- (2)再者，地方稅法通則規定地方稅的稅率原規定稅率上限30%為界線，不得調高超過該範圍。此限制了地方政府自行決定稅率之權力。

## 2.政治上：

- (1)地方稅之開徵須擬定自治條例經地方立法機關三讀法完成公布，且須報請自治監督機關、財政部與行政院主計處備查。然而，地方政府開徵地方稅係對人民財產的一種剝奪，地方民意代表有時不管稅開徵是否合理或具有公益性，而是只要徵稅，他們就極力反對，導致地方政府無法順利通過地方稅自治條例。
- (2)不只地方民意代表極不情願開徵地方稅，地方行政首長因具有民意基礎，也較傾向不開徵地方稅，除非有地方極力贊成的聲音。甚至有時將地方稅開徵事宜推給地方立法機關不立法，導致地方行政機關與地方立法機關互踢皮球，最後無疾而終。

## 3.行政上：

- (1)假若地方稅自治條例的草擬由地方行政機關發動，其將面對地方各種意見湧入，有些贊成有些反對，這些草擬法案的過程都將增加行政機關的作業量，因此，地方行政官僚是否能適時地擬定出地方稅自治條例，恐有疑義，有時拖著拖著，政策之窗(policy window)稍縱即逝。
- (2)基於理性思考，地方行政官僚將會計算假若開徵地方稅，預計能增加得稅收有多少，若能增加的稅收僅九牛一毛，那麼何苦耗費大量行政成本進行草案擬定，甚至通過之後尚須執行。

## 【參考書目】

丘昌泰(2020)。《地方政府與政治》。三民。頁268-272。

三、依照司法院釋字第498號解釋，我國「地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡關係」，與其他國家地方立法與行政關係不盡相同，若以美國地方的議會／市經理制為例，請從行政與立法權責關係比較我國地方自治組織制度特徵與美國議會／市經理制的差異。(25分)

## 試題評析

本題難度較低，係傳統的考古題，110年地特三等曾經出現。第一段可簡述市經理制，定義名詞並擴充版面；第二段，掌握兩種制度立法與行政權責差異，分點論述即可。

## 答：

美國市體制依據國內學者的分類約莫有四種，其中一種為市經理制(city manager)，若依行政和立法權的關係而言，其屬於權力一元制(union of powers)，所謂的一元是指權力集中。市經理制的權力集中於市議會，市議會具有政策決定權，並且選任一位市經理負責地方行政事務，市經理必須對市議會負責。反之，我國地方政府係採取權力分立制(separation of powers)，行政權和立法權相互獨立，地方行政首長與地方民意代表皆由人民選舉產生。以下茲就市經理制與我國地方政府制度之立法與行政權責關係，分析如次：

## (一)市經理制

## 1.權力集中於議會：

市議員由民選產生，雖然選區的利益不同，但卻擁有著相同的權力，其主要的任務是決定政策、制定法規、選任市經理，因此市議會所決定的是政治事務，必須對選民負責。

## 2.市政專才：

為了讓行政事務能夠順利推動，聘請市經理掌握市政管理，其所執行的是行政上事務，乃按照市議會的

指示辦理，因此他無須對選民負責，但需負起行政責任以對議會負責。市經理為推動市政勢必要選任自己信任的局處首長。

### 3. 虛位市長：

此制度下通常有一位市議會選任出的市長，但其僅為名義上的首長，係市議會之主席及舉行典禮之代表；緊急狀況時可指揮警察，維持治安。

## (二) 市經理制與我國地方政府自治組織之行政立法權責比較

### 1. 市經理制權力一元制，我國地方政府權力分立制：

(1) 市經理係屬權力一元制，地方政府的權力集中在民選出的市議員手中，其負責決定政治事務、選任市經理與市長，且由於是民選產生，必須對選民負責。

(2) 我國地方政府則是權力分立制，行政權與立法權相互獨立，並無隸屬關係。

### 2. 市經理經對議會負責，我國地方行政首長對人民負責：

(1) 市經理被議會選任負責執行行政事務，因此其必須負起所有的行政責任，由於其為市議會所選任，因此對於行政事務必須對議會負責。

(2) 我國地方政府的行政首長係由人民所選出，接受人民的委託管理公共事務，因此其必須對選民負責；同理，地方議會的民意代表亦須對其選區內的選民負責。

### 3. 市經理隸屬議會，我國地方行政首長受地方議會監督：

(1) 市經理由議會所選任，又對議會負責，兩者之間屬於從屬關係，若市經理做得不好，議會有權將其撤換。

(2) 我國地方政府的行政權與立法權是相互獨立，行政權負責行政事務，而立法權負責監督行政權。

### 【參考書目】

丘昌泰（2020）。《地方政府與政治》。三民。頁172-176。

## 四、依相關法制規定，中央政府對地方政府應如何貫徹自治監督？如果地方行政首長違反地方制度法之規定，中央政府要求地方首長遵守地方制度法的監督程序為何？（25分）

<b>試題評析</b>	本題用實際問題包裝舊考點，即國家機關對地方自治團體之監督類型，中央政府能行使的監督權自包含行政、立法、司法、考試與監察。第二個問題則是轉到了上級自治監督機關對地方行政首長的監督，此即對人的監督，再次把類型列出來並寫清楚即可。本題實際上難度普通，但典委把題目包裝過後，看起來就像是一個難解的實際地方自治問題，既然是地治問題，回到地方制度法一定都找得到答案。
<b>考點命中</b>	《112高普考地方政府與政治考前猜題》，高點線上影音學習youtube頻道，方彥鈞。

### 答：

我國地方政府基於憲法與法律之授權而具有一定的自治權，然自治權的行使並非毫無限制，在制度保障說的基礎下，該理論認為地方政府的自治權係由國家所授予的，故地方政府行使自治權自應受國家監督。又我國係五權憲法，國家被劃分成為五個權力：行政、立法、司法、考試與監察，依據地方制度法及其他相關法令規定，國家的五權對於地方政府均有監督權。假若中央政府希冀透過自治監督以促使地方行政首長遵守地方制度法，手段有：停止職務、解除職權與懲戒。茲就題示，分析如次：

#### (一) 中央對地方政府的自治監督

##### 1. 立法監督：

所謂立法監督是上級立法機關以立法權規定下級政府之制度，或賦予相當的職權，使其組織及職權之行使獲得合法的依據，並使其不得超越上級立法之範圍，例如法律保留原則、法律優位原則。

##### 2. 行政監督：

係指上級行政機關對於下級地方政府之業務進行監督，以行政程序進行督促或考核。例如地方制度法第 75 條，上級機關對下級機關之自治事項和委辦事項的撤銷、變更、廢止、停止其執行；同法第 76 條，上級機關對下級機關之應作為而不作為的代行處理；第 78、79 及 82 條，上級機關對下級機關的人員予以停職、解除職務或派員代理。

## 3.司法監督：

即司法機關以解釋權、訴訟權及懲戒權對各級地方政府行使之監督。地方制度法第 30 條訂有自治法規的法位階效力；同法第 75 條第 8 項，自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；同法第 84 條，直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長適用公務員服務法；其行為有違法、廢弛職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定。

## 4.考試監督：

地方政府的人事受到考試院管制，即考試院對於各級地方政府有人事監督權，任用、銓敘、級俸、陞遷、保障、撫卹、退休...等，皆受中央機關所限制。

## 5.監察監督：

監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理。監察院設有審計部，掌管財務審計權，足見監察院除對地方政府之公務員有監察權，對地方政府財政亦有監督權。

## (二)中央對地方行政首長的監督程序

## 1.停止職務：

係一種使民選地方行政首長雖仍保有其身分，卻於一定期間內暫停職務行使權，並停發薪給。若地方行政首長有地方制度法第 78 條第 1 項各款停職事由，上級自治監督機關得對地方行政首長停止職務。

## 2.解除職務：

(1)即上級政府對於下級政府議員及首長有違法、失職或其他法定原因者，得解除其職務或職權的一種權限，屬於地方制度法上「去職」，受解除職務處分者，其原有法定身分喪失。

(2)地方行政首長若有地方制度法第 79 條第 1 項各款是由，例如法院判決當選無效、犯內亂外患或貪汙罪，經判刑確定...等；又或是有地方制度法第 80 條規定之無法執行職務之情況，上級自治監督機關得對地方行政首長解除職務。

## 3.懲戒：

(1)地方制度法第 84 條規定，地方行政首長適用公務員服務法，其行為有違法、弛廢職務或其他失職情事者，準用政務人員懲戒規定。所謂的政務人員懲戒規定系指公務員懲戒法之政務人員懲戒規定。

(2)次依公務員懲戒法第9條規定，該條第1項訂有9款懲戒處分，惟同條第4款規定某些處分不適用於政務人員。因此，依據前述法條，地方行政首長若遭上級自治監督機關依該法懲戒，可能遭受的懲戒處分為：免除職務、撤職、剝奪或減少退休（職、伍）金、減俸、罰款、申誡。

## 【參考書目】

薄慶玖（2001）。地方政府與自治。五南。頁 382-385。

【版權所有，重製必究！】

連續30年人氣爆棚，題點超過10,000名上榜生

# 高普考 高點名師

## 線上解題講座

給你最快  
最精準的詳解!



**高凱** (高凱傑)

行政學/  
公共政策

f 高點行政學院



7/17 (一) 首播



**張政** (張家璋)

財政學/  
經濟學

f 高點高上  
高普特考公職



7/17 (一) 首播



**陳世華** (邱垂炎)

會計學/  
中會

f 高點會人會語



7/18 (二) 首播



**曾榮耀** (蘇偉強)

土法/土登/  
土經

f 高點來勝  
不動產專班



7/18 (二) 首播



**王致強** (蕭立人)

資料結構

▶ 高點線上  
影音學習



7/19 (三) 首播



**何昀峯**

考銓

▶ 高點線上  
影音學習



7/19 (三) 首播



**陳熙哲**

行政法

▶ 高點線上  
影音學習



7/19 (三) 首播



**葉哲璋**

抽樣/  
迴歸

▶ 高點線上  
影音學習



7/19 (三) 首播