

# 《地方政府與政治》

一、2014年11月29日中華民國地方公職人員選舉，將是規模最大的一次「九合一選舉」。請問「九合一選舉」之項目為何？其選舉制度及競選型態又如何區分？請比較說明之。（25分）

試題評析	本題為最新應景之時事題，並將原泛稱之「七合一選舉」，及時更新概念為「九合一選舉」，因依2014年1月29日修正公布之地方制度法規定，直轄市山地原住民區，改制為地方自治團體，其區長與區民代表由選舉產生，故直轄市山地原住民區為「五合一」選舉，新增兩項。另依題意仍應申論選舉制度及競選型態之不同，只要將地方行政首長與地方民意代表分述類比即可。
考點命中	1.《地方政府與政治(含地自)上課講義第一回》，王肇基編撰，頁84-86。 2.《地方政府與政治(含地自)總複習講義第一回》，王肇基編撰，79頁第23題。

**答：**

一、「九合一選舉」之項目：

(一)依地方制度法第83-1條規定：

「下列地方公職人員，其任期調整至中華民國一百零三年十二月二十五日止：

1. 應於一百零二年十二月二十日任期屆滿之縣（市）長。
2. 應於一百零三年三月一日任期屆滿之縣（市）議員及鄉（鎮、市）長。
3. 應於一百零三年八月一日任期屆滿之鄉（鎮、市）民代表及村（里）長。
4. 應於一百零四年一月十六日任期屆滿之臺北市里長。」

(二)依地方制度法第83-2條規定：

「直轄市之區由山地鄉改制者，稱直轄市山地原住民區（以下簡稱山地原住民區），為地方自治團體，設區民代表會及區公所，分別為山地原住民區之立法機關及行政機關，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」

(三)綜合上述相關法規，今年11月29日「九合一選舉」之項目為：

1. 選舉直轄市市長。
2. 選舉直轄市市議員。
3. 選舉縣（市）長。
4. 選舉縣（市）議員。
5. 選舉鄉（鎮、市）長。
6. 選舉鄉（鎮、市）民代表。
7. 選舉直轄市、鄉（鎮、市）里長。
8. 選舉直轄市山地原住民區區長。
9. 選舉直轄市山地原住民區區民代表。

所謂「九合一」地方選舉係指，這九種地方公職人員選舉合併辦理，同日投票。

事實上，這次九合一地方選舉的項目分別為：

(1)6個直轄市(含桃園縣，將於2014年12月25日升格)與3個市(基隆市、新竹市、嘉義市)：市長、市議員與里長「三合一」選舉。另依2014年1月29日修正公布之地方制度法規定，直轄市山地原住民區，為地方自治團體，其區長與區民代表由選舉產生，故直轄市山地原住民區為「五合一」選舉。

(2)台灣省11個縣與福建省2個縣：縣長、縣議員、鄉(鎮、市)長、鄉(鎮、市)民代表與村(里)長「五合一」選舉。因此，九合一選舉，選民因戶籍地不同，可投三張選票或五張選票。

二、選舉制度及競選型態：

依據憲法規定，公職人員選舉悉以普通、平等、直接及無記名投票方法行之。辦理地方各種公職人員選舉之基本法典為「公職人員選舉罷免法」。我國地方公職多種選舉合併辦理，層級不同，選舉制度不同，競選型態隨之而異。2014年地方公職人員選舉，依選舉制度及競選型態之不同，可分為兩類：

(一)單一名額選區制(選票集中競選型)：直轄市(縣、市)長、鄉(鎮、市、區)長與村(里)長選制屬之。

- 1.單一名額選區比較多數當選制，候選人以得最高票者當選，即「領先者當選」。

- 2.在這種選制下的競選型態，大多數選區將趨向於兩位主要候選人競爭，形成兩黨或兩強對決，當選者得過半數票；少數選區三足鼎立，候選人只要領先第二名即可當選。
- 3.單一名額選舉，政黨須集中票源支持一位候選人，並避免同黨有人違紀參選。
- 4.由於單一名額選區僅有一人當選，選民為避免「浪費選票」，可能採取策略性投票行為，支持有當選機會的候選人，即所謂「棄保效應」。
- 5.此種選民心理，也導致單一名額選區形成兩位主要候選人競爭的局面，第三名可能被放棄。因此，單一名額選區對小黨或無黨籍候選人不利，除非兩大黨之一禮讓並支持，或該候選人在選區形成局部優勢，或兩大黨都不提名，始有當選機會。

(二) 複數名額選區制(選票分散競選型)：直轄市(縣、市)議員與鄉(鎮、市、區)民代表選制屬之。

- 1.多名額選區比較多數當選制，候選人以得票順位在應選名額以內者當選，而非依政黨得票比率分配席次。
- 2.由於一個選區應選多名，除兩黨外，小黨與無黨籍候選人也有當選空間。
- 3.這種選制非依政黨得票比例分配席次，其競選型態有一特點是，大黨在相同的得票水準下，為達成當選席次數極大化目標，應依實力原則，適量提名；並須平均配票、分散票源。
- 4.小黨在每個選區亦可提名一人參選，只要得票在應選名額之內，比落選者多得一張票，即可當選一席。

二、依地方制度法之規定，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)制定的法規類別為何？請說明之。(25分)

<b>試題評析</b>	地方自治法規為《地方政府與政治》之基本概念，本屬地方自治之重要命題範疇，直轄市、(縣、市)、鄉(鎮、市)制定的法規類別，只要依地方制度法條文，逐項說明自治條例、自治規則、委辦規則及自律規則等相關條文規定，應均可得高分。本題屬本科四題中最簡易之題型，相信一般考生當均可熟稔應對。
<b>考點命中</b>	《地方政府與政治(含地自)上課講義第二回》，王肇基編撰，52頁第8題。

**答：**

依地方制度法規定，直轄市、(縣、市)、鄉(鎮、市)制定的地方自治法規類別包括：

(一) 自治條例：

- 1.依地方制度法第25條規定：直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例。
- 2.依地方制度法第26條規定：
  - (1)自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱，在直轄市稱直轄市法規，在縣(市)稱縣(市)規章，在鄉(鎮、市)稱鄉(鎮、市)規約。
  - (2)自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣(市)規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉(鎮、市)規約發布後，應報縣政府備查。
- 3.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抵觸者，無效。發生抵觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。

(二) 自治規則：

- 1.依地方制度法第27條規定：直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所就其自治事項，得依其法定職權或法律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規則。
- 2.自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。
- 3.直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)自治規則，除法律或基於法律授權之法規另有規定外，應於發布後分別函報行政院、中央各該主管機關、縣政府備查，並函送各該地方立法機關查照。
- 4.依地方制度法第30條規定：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抵觸者，無效。發生抵觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。

(三) 委辦規則：

- 依地方制度法第29條規定：直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。
- 委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之規定。
- 依地方制度法第30條規定：委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。

#### （四）自律規則：

- 依地方制度法第31條規定：地方立法機關得訂定自律規則。
- 自律規則除法律或自治條例另有規定外，由各該立法機關發布，並報各該上級政府備查。
- 依地方制度法第30條規定：自律規則與憲法、法律、中央法規或上級自治法規牴觸者，無效。

三、如何依體制學來界定「地方分權制」？新管理主義重新詮釋分權概念，強調分權不再只是制度的觀點，也是地方政府運作的一種途徑，請問新管理主義所提出地方政府治理之分權途徑為何？（25分）

試題評析	「地方分權」與「地方治理」為近年《地方政府與政治》之熱門命題焦點，但因學理紛雜，學說各異，在準備應考階段即不易掌握重點。幸好新管理主義與新公共管理屬行政學之重要理論，考生可藉行政學之概念，運用到地方治理之分權途徑，亦應可切題，唯要得高分似屬不易。
考點命中	《地方政府與政治(含地自)總複習講義第一回》，王肇基編撰，第21至23頁。

答：

#### （一）「地方分權制」的體制意義：

地方分權在運作上的意涵就是中央政府將財政、政治、與行政等責任，經由一定方式授予下級政府，但是依體制學來界定，地方分權卻可以歸納出下列三種不同程度的內涵：

- 分工性地方分權：指中央僅將辦理特定事務的責任授予地方，中央仍保有主導或決策權，而且也不與地方政府分享統治權威。
- 授權性地方分權：指中央政府將達成特定公共功能的決策責任與行政責任授予地方，地方政府雖然可享有一定限度的自由裁量權利，但是中央還是最終的主導者與負責人。而在授權觀點下，中央與地方關係則呈現出「本人與代理人」的型式，中央政府是提供公共功能的負責人，而地方政府則是中央在地方上的代表。
- 分割性地方分權：此乃範圍與內容最廣泛的分權方式。即中央基於一定程序，將國家部分決策、財務、管理等統治權威均授予地方。而地方基於中央的授權，可以自行決定統治機關的組成方式、擁有獨立的財源與財務運用權限，並可以在地方轄區範圍內依法行使各種統治權威及公共功能。

#### （二）新管理主義所提出地方政府治理之分權途徑：

中央與地方政府固然是分權概念中二個主要的主體，但卻非唯一因素。1980年代興起的「新公共管理」(New Public Management)，主張政府應採開放觀點，並引進不同力量共同處理公共事務，將原屬中央與地方「一對一」的關係模式，擴展為新型的地方治理之分權途徑，具體如下：

- 向上擴展之分權途徑：由於近年國際間交流頻仍，以及許多公共問題常具有跨國性特質，如生態、勞工、環境保育等，使得「全球化」因素成為各國推動公共事務時，不可忽視的影響力量。透過國際組織，如世界銀行、OECD、聯合國…等，加強理念倡導，甚至於財政補助，進而對中央與地方原有施政架構或模式，形成實質影響力量。
- 向下(外)擴展之分權途徑：在開放觀點下，政府體系外部的民間團體，包括第二部門(企業)與第三部門(非營利與非政府組織)，也成為影響因素。同時，影響方式也從消極的參與，變成主動倡議，甚至於在特定事務，如濟貧、環保等議題上，成為政府的重要輔助，甚至取代政府功能。
- 平行擴展之分權途徑：「地方政府」雖然是一個集合性的概念，但事實上卻是許多不同層級、規模，以及特性的機關所組成的。在區域概念下，許多地方公共事務常難以由各別地方政府獨自處理，而需要各機關間能相互整合，例如水資源管理即是。故今日中央與地方關係，在公共行政觀點下，實際上乃是多元而動態的「府際關係」。

綜合上述各層面分析內容可知，今日中央與地方政府進行分權時，將不可避免地受到政府體系內部與外部各種因素的影響，同時，分權概念也可能因為使用者立場、利益不同，而有不同界定與期望。於是唯有

超越中央與地方政府本位的觀點，綜合考量各類影響因素，才能真正反映今日分權概念的真正意涵，且賦予分權概念更實質的意義。

四、公元2000年後府際關係面臨新轉變，稱之為「新府際關係」，其轉變的原因為何？新府際關係所展現之特徵又為何？（25分）

試題評析	「府際關係」亦為近年《地方政府與政治》之熱門命題焦點，與前題相似，因學理學說各異，一向缺乏標準論述。考生只要藉行政學之概念，適切引用行政學之新管理主義與新公共管理理論，強調新府際關係中諸如：公部門、私部門、自願組織以及社群組織等垂直與水平合作網絡，亦應可切題，唯要得高分確實不大容易。
考點命中	《地方政府與政治(含地自)總複習講義第一回》，王肇基編撰，第92頁第34題。

答：

(一)「新府際關係」的意義：

1.傳統上府際間的合作主要是以具有隸屬關係的垂直合作為主，府際間的水平關係更多表現為相互競爭的關係。近年來，府際間水平合作獲得了長足發展，相互依存與相互合作已成為府際關係發展的新趨勢。為了解決共同面臨的治理問題，某些地方政府透過簽訂契約或設立委員會等形式，形成穩定而持久的雙邊或多邊的合作關係。這種合作關係不僅用來解決和協調地方政府間的治理問題，更能透過水平聯合方式形成更大的政治力量，試圖對中央政府的公共決策產生影響，從而在整個國家的政治體系中爭取更大的區域利益。

2.所謂的「新府際關係」，乃指有關全國性政策與地方性事務的釐訂和執行中，其所涉及的決定主體已不再僅侷限於中央與地方政府兩者間單純的互動關係，還涵蓋了來自中央與地方政府以外的公、私組織和志願性團體彼此互動所形成的一種複雜的網絡關係。亦即在垂直面上，聯結中央與地方間的互動關係；在水平面上，結合地方政府與不同公共部門組織的合作關係。換言之，在此定義之下，府際治理就是一種網絡治理；府際合作治理亦即是一種府際合作網絡治理。如何抓取這樣的網絡關係，才能有助於析解中央與地方、地方與地方府際關係有效互動的機制。

(二)「新府際關係」轉變的原因：

1.在全球化趨勢、知識經濟潮流及資訊科技環境的快速變遷下，無論是公部門、私部門或介於公私組織間，彼此處於一個既複雜而又綿密的社會環境網絡體系中。然而，組織間在面對各種問題，如：環境資源有限、對跨領域議題的待解決、希冀相互整合達成目標或期望參與決策瞭解過程等種種情況下，都顯示出多重組織間合作的需要、合作的利益以及合作的優勢的重要性。因而，近來組織彼此也逐漸跨過既有疆界形成一股建立夥伴關係的趨勢風潮。

2.傳統公共行政中功能分化，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。當此種困境在新公共管理思潮的催化下，組織的發展也愈趨朝向功能組織為主的組織分化狀態與準市場環境，因而不僅造成組織功能更加割裂化而也使公共責任更加模糊化。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。公共管理所面臨的主要挑戰之一，即是需能面對現今彼此間此種類似於網絡關係的狀態，此種狀態也就是一種彼此相互依賴的狀態。

(三)「新府際關係」所展現之特徵：

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。而由於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。所謂「資源依賴理論」係指在資源過渡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。新府際關係包含如：公部門、私部門、自願組織以及社群組織等，期望能藉由彼此間合作關係的建立，以提供彼此資源相互輸送的管道與相互利用的功能，進而促使彼此間資源運用的效率與效能。因此，資源能藉由組織彼此間地相互流通與妥善運用而能互補彼此資源所不足，更甚能促進彼此的創新與協力的關係。

2.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，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，以期解決許多跨領域管理的問題。例如，台北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。

要解決這種難以解決的問題，不只是許多問題以及需要被克服的困難，也是彼此相互運用資源以解決問題的一種創新。在以往官僚體制的大環境下，組織本能容易朝向自我防禦與自我保護的心態，因此往往形成彼此資源不相流通造成資源短缺的狀態，而此種資源能被彼此相互運用的創新方式，也成爲了發展彼此相互關係、相互信任與相互合作的一種策略形式。因此，地方組織間策略性夥伴關係的發展亦可運用此資源互享的創新合作方式以解決許多需要聯合各機構間的合作以處理的跨領域問題。

3. 決策公開化：策略性夥伴關係的形成也是爲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此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佔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，夥伴關係建立的發展被視爲可能也補足了民主程序的缺失，亦就是被視爲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。

高  
點  
·  
高  
上

【版權所有，重製必究！】