

《地方政府與政治》

<p>試題評析</p>	<p>第一題：地方自治團體辦理自治事項與委辦事項之比較，為本科之基本概念；惟若要高分，則應參酌相關學理及大法官會議解釋令有關意旨，闡述地方自治之意義外，並能兼述地方自治監督之運作規範，方能彰顯實力獲取高分。</p> <p>第二題：縣市改制或與其他直轄市、縣市合併改制為直轄市，為近年地方自治之大事，被選命題早在意料之中。本班正課與總複習課程中，更輔以例題及答案一再演練，多數考生只要緊抱講義背熟法條，定可應付裕如。</p> <p>第三題：「地方民眾參與地方政府運作的途徑」與「地方治理影響地方政府運作」，幾乎可說是近年考古題的整合版，前者為〈民國99年普考題〉，再加後者為〈民國95年高考題〉，本題即將兩者彙整重現。本班總複習課程及講義中，即逐題解析近年所有申論問答题庫。</p> <p>第四題：地方財政之困境與解決之道，屬傳統考題重點，較無新意，考生只要抓緊法條要義，依序說明迄今仍難解決之老問題，相信均屬切題之論述；本題成績差異應不會太大，只要不失分即可。</p> <p>綜而言之，今年高考試題題型分佈均衡，屬難中偏易，且四題均在本班總複習課程及講義中，特別是〈總複習第三回〉幾乎全數囊括；本班考生只要認真上課，熟讀總複習講義，可有80分以上佳績，一般考生亦可得70分上下。</p>
<p>高分命中</p>	<p>第一題：《高點地方政府與政治總複習講義第三回》，王肇基老師編撰，頁50-51，第44題。</p> <p>第二題：《高點地方政府與政治總複習講義第三回》，王肇基老師編撰，頁8-9，第7題。</p> <p>《高點地方政府與政治總複習講義第三回》，王肇基老師編撰，頁56-57，第48題。</p> <p>第三題：《高點地方政府與政治總複習講義第三回》，王肇基老師編撰，頁16-17，第12題。</p> <p>《高點地方政府與政治總複習講義第三回》，王肇基老師編撰，頁36-37，第31題。</p> <p>第四題：《高點地方政府與政治總複習講義第三回》，王肇基老師編撰，頁12-13，第10題。</p>

一、根據現行法制與大法官會議解釋，地方自治團體落實或辦理地方自治事項過程中須遵守何種限制與規範？（25分）

答：

(一)依現行法制地方自治團體辦理自治事項遵守之限制與規範：

- 1.依地方制度法第二條：自治事項乃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。
- 2.依地方制度法第二十三條：直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)對各該自治事項，應全力執行，並依法負其責任。
- 3.依地方制度法第二十一條：地方自治事項涉及跨直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)區域時，由各該地方自治團體協商辦理；必要時，由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一地方自治團體限期辦理。
- 4.依地方制度法第四十三條：
 - (1)直轄市議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規抵觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令抵觸者無效。
 - (2)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抵觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令抵觸者無效。
 - (3)鄉(鎮、市)民代表會議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章抵觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則抵觸者無效。
 - (4)前三項議決事項無效者，除總預算案應依第四十條第五項規定處理外，直轄市議會議決事項由行政院予以函告，縣(市)議會議決事項由中央各該主管機關予以函告，鄉(鎮、市)民代表會議決事項由縣政府予以函告。
 - (5)第一項至第三項議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無抵觸發生疑義時，得聲請司法院

解釋之。

5.依地方制度法第七十五條，則有更詳盡之規範：

- (1)直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- (2)直轄市政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- (3)縣（市）政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- (4)縣（市）政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- (5)鄉（鎮、市）公所辦理自治事項違背憲法、法律、中央法規或縣規章者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- (6)鄉（鎮、市）公所辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- (7)第二項、第四項及第六項之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；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

(二)依大法官會議解釋對地方自治團體辦理自治事項，亦屢有論及應遵守之限制與規範：

1.依大法官會議第四九八號解釋令：

地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權。地方自治團體在特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體。從而，地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。

2.依大法官會議第五二七號解釋令：

(1)地方制度法第四十三條第一項至第三項規定各級地方立法機關議決之自治事項，或依同法第三十條第一項至第四項規定之自治法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規牴觸者無效。地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令。有關聲請程序分別適用司法院大法官審理案件法第八條第一項、第二項之規定，於此情形，無同法第九條規定之適用。至地方行政機關對同級立法機關議決事項發生執行之爭議時，應依地方制度法第三十八條、第三十九條等相關規定處理，尚不得逕向本院聲請解釋。原通過決議事項或自治法規之各級地方立法機關，本身亦不得通過決議案又同時認該決議有牴觸憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規疑義而聲請解釋。

(2)有監督地方自治團體權限之各級主管機關，依地方制度法第七十五條對地方自治團體行政機關（即直轄市、縣、市政府或鄉、鎮、市公所）辦理該條第二項、第四項及第六項之自治事項，認有違背憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，未依各該項規定予以撤銷、變更、廢止或停止其執行者，得依同條第八項規定聲請本院解釋。地方自治團體之行政機關對上開主管機關所為處分行為，認為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第三十條第五項聲請解釋，自治團體之行政機關亦得依同法第七十五條第八項逕向本院聲請解釋。其因處分行為而構成司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之疑義或爭議時，則另得直接聲請解釋憲法。

(3)如處分行為有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之要件，亦非不得聲請本院解釋。至若無關地方自治團體決議事項或自治法規效力問題，亦不屬前開得提起行政訴訟之事項，而純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，則應循地方制度法第七十七條規定解決之，尚不得逕向本院聲請解釋。

3.依大法官會議第五五三號解釋令

地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者（自治事項）中央之監督

僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似；後者（委辦事項）除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。台北市政府因決定延期辦理里長選舉，內政部認其決定違背地方制度法第八十三條第一項規定，經報行政院依同法第七十五條第二項予以撤銷，既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。

二、請分析「區」在我國地方自治體系中的地位與運作特色。又，縣改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市後，原有縣境內的鄉（鎮、市）改制為區，這些改制後的區，其運作又與原來的區有何不同？（25分）

答：

一、「區」在我國地方自治體系中的地位與運作

- 依地方制度法第3條：直轄市及市均劃分為區，區以內之編組為里。
- 依地方制度法第58條：直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。
- 縣(市)改制或與其他直轄市、縣(市)合併改制為直轄市，鄉(鎮、市)改制為區者：
 - 依地方制度法第58條規定：改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）長，由直轄市長以機要人員方式進用為區長；其任期自改制日起，為期四年。
 - 依地方制度法第58之1條規定：改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）民代表，除依法停止職權者外，由直轄市長聘任為區政諮詢委員；其任期自改制日起，為期四年，期滿不再聘任。區政諮詢委員職權如下：區政業務之諮詢事項、區政之興革建議事項、區行政區劃之諮詢事項。區長應定期邀集區政諮詢委員召開會議。區政諮詢委員為無給職，開會時得支出席費及交通費。

二、改制後的「區」與改制前的「區」在運作上有何不同

- 改制前的區長：
 - 產生：依地方制度法第58條規定，「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用。」故區長係市長依公務人員任用法任免之。
 - 職權：依地方制度法第58條規定，「區長承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。」
 - 保障：區長係依公務人員任用法任用，為直轄市、市之直屬機關首長，雖未具政務人員身分，但有公務人員之身分保障。
- 改制後的區長：
 - 產生：由改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）長，由直轄市長以機要人員方式進用為區長。
 - 職權：依地方制度法第58條規定，「區長承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。」
 - 保障：此類區長其任期自改制日起，為期四年。
- 改制前的區，並無區政諮詢委員：

改制前的區，純屬直轄市下劃分之行政區域，僅有區長，並無區政諮詢機關。
- 改制後的區，增設區政諮詢委員：
 - 產生：依地方制度法第58之1條規定，由改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）民代表，除依法停止職權者外，由直轄市長聘任為區政諮詢委員。
 - 職權：區長應定期邀集區政諮詢委員召開會議，討論關於區政業務之諮詢事項、區政之興革建議事項、區行政區劃之諮詢事項、其他依法令賦予之事項。
 - 保障：此類區政諮詢委員其任期自改制日起，為期四年，期滿不再聘任。
 - 待遇：區政諮詢委員為無給職，開會時得支出席費及交通費。

三、地方民眾參與或影響地方政府運作的途徑有那些？請分別從地方制度法規定及「地方治理」（local governance）觀點比較說明之。（25分）

答：

- 基於住民自治之理念以及中央與地方垂直分權之功能，地方自治團體有行政與立法機關之自治組織設置，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉、罷免之。依現行相關法制規定，其直接參與之管道包括：

【另有板橋、淡水、三峽、林口、羅東、逢甲、東海、中技、雲林、彰化、嘉義】

- (1)憲法第123條規定：縣民對於縣長及其他縣自治人員，依法律行使選舉、罷免之權。
 - (2)憲法第124條規定：縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。屬於縣之立法權，由縣議會行之。
 - (3)憲法第126條規定：縣設縣政府，置縣長一人。縣長由縣民選舉之。
 - (4)地方制度法第16條規定：直轄市民、縣(市)民、鄉(鎮、市)民對於地方公職人員有依法選舉、罷免之權。
 - (5)地方制度法第33條規定：直轄市議會議員、縣(市)議會議員、鄉(鎮、市)民代表會代表分別由直轄市民、縣(市)民、鄉(鎮、市)民依法選舉之，任期四年，連選得連任。
 - (6)地方制度法第55條、第56條、第57條規定：直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政，由市民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。縣(市)政府置縣(市)長一人，對外代表該縣(市)，綜理縣(市)政，縣長並指導監督所轄鄉(鎮、市)自治。縣(市)長均由縣(市)民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。鄉(鎮、市)公所置鄉(鎮、市)長一人，對外代表該鄉(鎮、市)，綜理鄉(鎮、市)民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。
- 2.地方自治區域內之人民對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權，依現行相關法制規定，其直接參與之管道包括：
- (1)憲法第123條規定：縣民關於縣自治事項，依法律行使創制、複決之權。
 - (2)地方制度法第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。
 - (3)地方制度法第16條規定：直轄市民、縣(市)民、鄉(鎮、市)民之權利如下：包括對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權；對於地方公共設施有使用之權；對於地方教育文化、社會福利、醫療衛生事項，有依法律及自治法規享受之權；對於地方政府資訊，有依法請求公開之權。
 - (4)公民投票法第2條規定：地方居民尚有全國性及地方性公民投票權。全國性公民投票適用事項如下：法律之複決、立法原則之創制、重大政策之創制或複決、憲法修正案之複決。地方性公民投票適用事項如下：地方自治法規之複決、地方自治法規立法原則之創制、地方自治事項重大政策之創制或複決。

(二)地方民眾參與或影響地方政府運作的途徑，就「地方治理」觀之

- 1.地方治理(local governance)社會或公民社會的建構，為西方民主先進國家 1970 年代政治社會發展的趨勢，也是民主政治發展的社會深化與成熟、穩定的象徵。它顯現了地方與政治基礎社群自我統治和公共參與的內省，也是一種地方的民主控制與組織式社會的民主化，使現代過於分化與超多元化的社會，經由國家或各級政府所搭建的政策商議與行動聯絡網絡，重建政府機關在公共事務。它促成各層級政府政策上的導航與整合角色過程的透明與資源、責任、能力的增強，建立各類公共事務的政策、管理及公共行動網絡，給予公共事務摻入更寬廣的社會資源與社會動員系絡中，開啓政治、行政及民主深化發展的新思維。
- 2.「地方治理」，主要係指對地方的事務而為治理。治理一詞，應該涵蓋立法、執行、規劃或其他進一步的面向。於此所稱的「地方事務」，其重點不在於其究竟為地方自治團體之自治事項或委辦事項或發生於地方卻是屬於中央立法並執行之事項，也不關注其究竟屬於地方所應承辦但具有重大外溢效果的施政項目；換言之，重要在於，如何才能完成完善的治理。
- 3.新治理理論所提倡的地方治理，在於強調垂直面之府際間的合作，包括適度的分權、雙方間的溝通、執行時之必要的經費分攤—包括上級政府之經由補助款而為挹注，也不排除地方政府因為人手不足而請求上級依有關的法律或依裁量而為協力或甚至接管之類型；必要時，也得包括事後的共同檢討與相互的改正等；必要時，也得成就一種跨中央、縣市、鄉鎮市之一個治理的機制，而且此類共同治理機制有多種組織上的可能性，例如：各相關主體得各以協議完成治理，或依政經實力等指標而共同籌組公司或目的事業公法人等。
- 4.新治理理論下理解的地方治理，在水平面上尚強調引入在該地方自治團體轄區內之各種社會力團體（亦即非營利組織）、大眾傳播媒體、非組織性的公民運動、廠商、在該轄區所存有的中央政府的機關或分支機構（例如：設於該地方自治團體轄區內的國家公園管理處或風景特定區管理處，或設於該轄區內的水利署之某一河川局或某一國營企業之本部或分部等），甚且，視該治理問題的規模，也得納入鄰近的地方自治團體或甚至此境內前述民間或官方單位，也得視規模與需要而納入他國之中央或地方政府（尤其當涉及跨境問題）中，必要時更得涵蓋多國籍的公司或跨國企業、區域或全球的國際組織、國際間之非政府組織、全球傳媒或全球性公民運動等。【羅東·逢甲·東海·中技·雲林·彰化·嘉義】

5.新治理所理解的地方治理的另一個內涵，係針對治理的政策手段面：地方治理未必採用傳統之行政部門高權介入的傳統治理模式，而得引用市場模式下的各種治理可能，尤其與前述諸多行動主體間簽定交易契約或其他的合作的協議等，甚至也得成立共同合作性的一種跨級政府間或公私部門之間或既跨級又引入私部門的合作組織或機制。地方治理在此強調應建立行動者之間之共同價值，亦即採用一種社群主義的理念而強調社群夥伴關係的建立，而非追求個別行動者之利益最大化。這種社群所得服務的範圍，所得為的工作項目，十分廣泛，例如：公共設施的興建、公共服務的提供、文化建設、經濟發展等。

四、儘管鄉（鎮、市）也是地方自治團體，然而其財政收支自主性或彈性空間卻不如直轄市與縣（市），請依據現行法制說明其理由，並提出可行的改進建議。（25分）

答：

一、地方財政狀況不佳收支失衡之主因，依現行法制規定說明如下：

- 1.直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應分配之國稅、直轄市及縣(市)稅，依財政收支劃分法規定辦理。(地方制度法第 66 條)
- 2.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。(地方制度法第 67 條)
- 3.直轄市、縣(市)預算收支之差短，得以發行公債、借款或移用以前年度歲計賸餘彌平；鄉(鎮、市)預算收支之差短，得以借款或移用以前年度歲計賸餘彌平。前項直轄市、縣(市)公債及借款之未償餘額比例，鄉(鎮、市)借款之未償餘額比例，依公共債務法之規定。(地方制度法第 68 條)
- 4.各上級政府為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助；對財力較優之地方政府，得取得協助金。各級地方政府有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府得酌減其補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增其補助款。第 1 項補助須明定補助項目、補助對象、補助比率及處理原則；其補助辦法，分別由行政院或縣定之。(地方制度法第 69 條)
- 5.中央費用與地方費用之區分，應明定由中央全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及地方自治團體全額負擔之項目。中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體。直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)辦理其自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應之。第 1 項費用之區分標準，應於相關法律定之。(地方制度法第 70 條)
- 6.直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。地方政府未依前項預算籌編原則辦理者，行政院或縣政府應視實際情形酌減補助款。(地方制度法第 71 條)
- 7.直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)新訂或修正自治法規，如有減少收入者，應同時規劃替代財源；其需增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於法規內規定相對收入來源。(地方制度法第 72 條)
- 8.縣(市)、鄉(鎮、市)應致力於公共造產；其獎助及管理辦法，由內政部定之。(地方制度法第 73 條)
- 9.直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應設置公庫，其代理機關由直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所擬定，經各該直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會同意後設置之。(地方制度法第 74 條)

二、落實地方財政獨立、改善財政收支失衡之改進之道：

- 1.應有法定收入：地方政府有其固定職務，既有固定職務，自應有固定之收入以支應一切支出。因此，中央政府乃參酌地方政府之實際需要，選定若干財源，以法律規定為其合法之收入。地方政府收入無著，事事仰賴上級政府撥款維持，各項事務可能因此而受牽制。是故，有法定收入才是地方政府財政獨立的條件。
- 2.應有自行決定其支出之權限：凡依法規定由地方政府辦理之事務，地方政府即得按照實際情形或需要，斟酌緩急先後，預計其數額，決定其支出。如地方政府無此權限，一切由上級政府統籌支應，則地方財政自無獨立之可言。
- 3.財政收支應自求平衡：地方政府執行職務，有必要之支出，自應有預定之收入，蓋必收支平衡，對其應付之職務，方能順利推行。否則即使上級政府能給予補助，在數額及時效上是否能配合，仍有所疑慮。因此，欲求地方財政之獨立，財政收支應自求平衡。

- 4.收支總預算應自行編製：預算是各級政府年度的施政計畫書。預算之編定，必須依照施政方針，權衡較重緩急。最了解地方政府之輕重緩急者，莫過於各級地方政府。因此地方政府的預算，必須由地方政府自行編製。蓋必如是，地方政府之支出才能切合實際需要，收入亦能顧及人民負擔，這也才是獨立的地方財政。
- 5.應有自設之公庫：地方政府既有法定收入，又能自行決定支出，又自行編製預算，則必存有若干法定數額現金財物。此項財物之保管，應自設公庫自行處理，俾使實際收支之執行，與管理收支之事物，相互配合，如此一來，財政制度才能健全。否則財政調度將難適應實際需要，財政獨立亦將有名無實。

高點 · 高上高普特考

高點 · 高上高普特考 goldensun.get.com.tw 台北市開封街一段2號8樓 02-23318268

【中壢】中壢市中山路100號14樓·03-4256899

【台中】台中市東區復興路四段231-3號1樓·04-22298699

【台南】台南市中西區中山路147號3樓之1·06-2235868

【高雄】高雄市新興區中山一路308號8樓·07-2358996

【另有板橋·淡水·三峽·林口·羅東·逢甲·東海·中技·雲林·彰化·嘉義】