

《地方政府與政治》

試題評析

今年考題仍維持申論題形式，出題範圍與命題取向較往年容易，屬中等難度。

第一題：自治監督之核定，屬於綜合性整理題，在本班總複習時，即已加強補充闡釋，果然命中。

第二題：地方「府會關係」，最為簡單，以地方制度法法條為主軸，再加大法官相關解釋令申論分析即可(參見本班「地方政府與政治」講義，第二回，P.105，第31題)。

第三題：縣政府組織，亦屬簡易法條型考題，不難作答(詳見本班總複習講義，第一回，P.58)。

第四題：為常考之「地方財政失衡」，與本班「地方政府與政治」講義，第三回，P.19「重點提示」幾乎完全相同。

綜而言之，今年題型一般考生應可得70~75分，程度較佳發揮完整者可得80分以上。

一、地方自治團體從事那些作為時，需要報請上級政府或機關「核定」？又，請分析經由此核定程序，可能會對地方自治團體運作產生那些影響？(25分)

答：

(一)「核定」之定義：

依地方制度法第二條規定：「核定：指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力謂之。」

(二)地方自治團體需要報請上級政府或機關「核定」之作為，依地方制度法相關規定，綜述如下：

1.省、直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)、區、村(里)名稱之變更，須呈由上級機關(政府)核定：(地制法§6)

(1)省：由內政部報行政院「核定」。

(2)直轄市：由直轄市政府提請直轄市議會通過，報行政院「核定」。

(3)縣(市)：由縣(市)政府提請縣(市)議會通過，由內政部轉報行政院「核定」。

(4)鄉(鎮、市)及村(里)：由鄉(鎮、市)公所提請鄉(鎮、市)民代表會通過，報縣政府「核定」。

2.直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)條之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院「核定」。(地制法§22)

3.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。(地制法§26)

4.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。(地制法§29)

5.地方議會組織自治條例，需報上級政府核定：(地制法§54)

(1)直轄市議會之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各直轄市議會應依準則擬訂組織自治條例，報行政院「核定」。

(2)縣(市)議會之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各縣(市)議會應依準則擬訂組織自治條例，報內政部「核定」。

(3)鄉(鎮、市)民代表會之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各鄉(鎮、市)民代表會應依準則擬訂組織自治條例，報縣政府「核定」。

6.地方民意代表、民選行政首長，因特殊事故延期辦理改選或補選，需報上級政府核准後辦理：(地制法§83)

(1)直轄市議員、直轄市長、縣(市)議員、縣(市)長依前項延期辦理改選或補選，分別由行政院、內政部「核准」後辦理。

(2)鄉(鎮、市)民代表、鄉(鎮、市)長、村(里)長依第一項延期辦理改選或補選，由各該縣(市)政府「核准」後辦理。

(三)類此核定程序對地方自治團體運作之影響：

上級政府或機關為保障國家行政之利益，對於地方自治團體之行使權限，需加以注意，必要時上級政府或機關得加以干涉；上級政府或機關之行政監督通常採預防或抑制性之監督措施，以矯正下級官署之行政措施。其中相關監事方式概分「事前監督」與「事後監督」。

1.事前監督：亦稱預防監督，係上級政府或主管機關，為期下級政府或機關能適法行使權限起見，於行使

之前，應先經上級機關或主管機關之同意或承認，始能取得合法之效力。例如：本題之核定、核准、認可、審核等均是。

2. 至於事後監督則係上級政府或主管機關，於下級政府行使權限後，應向上級政府提出報告，俾使上級知悉瞭解，並保留事後審查之權力，以糾正其不正之結果所為之監督。例如：法規中所規定之備查、查照等均是。

二、地方政府(公所)對於地方議會(代表會)之議決案，有那些回應途徑？並請從這些途徑內容，分析我國地方「府會關係」特色。(25分)

答：

(一)議決案之執行：(地制法§38)

1. 直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所，對直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會之議決案應予執行，如延遲不執行或執行不當，直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會得請其說明理由。
2. 必要時得報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商解決之。

(二)覆議案之提請與議決：(地制法§39)

直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所對自治法規、預算、稅課、財產之處分、組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例、直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所提案之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請議會(代表會)覆議。

(三)敘明理由函復議會(代表會)：(地制法§39)

直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所對直轄市、縣(市)議會議員、鄉(鎮、市)代表會代表之提案事項及接受人民請願之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會。

(四)覆議案之程序與效力：(地制法§39)

1. 直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會對於直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所移送之覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，應於七日內召集臨時會，並於開議三日內作成決議。覆議案逾期末議決者，原決議失效。
2. 覆議時，如有出席議員、代表三分之二維持原議決案，直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所應即接受該決議。
3. 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)預算案之覆議案，如原決議失效，直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會應就直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所原提案重行議決，並不得再為相同之決議，各該行政機關亦不得再提覆議。

(五)我國地方「府會關係」的特色：

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，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。除上述地方立法機關行使其立法機關議決有關事項之職權外，其他如地方行政機關應將總預算案提請其立法機關審議；地方立法機關開會時，其行政機關首長應提出施政報告；民意代表並有向該機關首長或單位主管行使質詢之權；就特定事項有明瞭必要時，則得邀請其首長或單位主管列席說明(地制法§35、地制法§36、地制法§37、地制法§40、地制法§41、地制法§48、地制法§49條參照)。凡此均足證，基於住民自治與垂直分權之理念，我國地方「府會關係」的特色，乃以確保地方自治之有效運作，力求地方行政機關與地方立法機關間建構權責制衡之關係，以期符合憲法所定中央與地方權限劃分之均權原則。

三、某縣長就職後，欲在縣政府內新設置某一級單位，來落實特定競選承諾。請問其應考量那些因素？(25分)

答：

縣長欲在縣政府內新設置某一級單位，應考量下列各項因素：

(一)權限依據：

1. 依大法官會議五二七號解釋令，地方自治團體享有自主組織權及對自治事項制定法規並執行之權限。所謂自主組織權係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關(或事業

機構)或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限。

- 依地方行政機關組織準則第六條規定，地方行政機關及其內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中之原則設立或調整。

(二)新設之限制：

- 依地方行政機關組織準則第七條規定，具有下列各款情形之一者，不得設立：業務與現有機關職掌重疊者、業務可由現有機關調整辦理者、業務性質由民間辦理較為適宜者。
- 違反此一程序設立之單位及所置人員，地方立法機關得刪除其相關預算、審計機關得依法剔除，並追繳其支出。

(三)設置程序：

- 各級地方自治團體之機關及職位之設置程序，應由地方立法機關依照法律及中央主管機關擬訂之組織準則，制定組織自治條例，始得辦理。
- 依地方制度法第六十二條規定，縣(市)政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各縣(市)政府應依準則擬訂組織自治條例，經縣(市)議會同意後，報內政部備查。
- 縣政府因新設置某一級單位之相關組織準則、規程及組織自治條例，其有關考銓業務事項，不得牴觸中央考銓法規；各權責機關於核定或同意後，應函送考試院備查。

(四)設置編制：

- 縣政府一級單位定名為處；同法第六十二條規定，其一級單位主管得由縣長依法任免之，亦得列政務職，其職務比照簡任第十二職等。(地方制度法第六十二條)
- 內部單位得依其組織與職能運作之需要，分屬業務單位執行本機關目的之組織，或輔助單位負責秘書、總務、人事、主計、法制、研考、資訊、政風、公共關係等工作。(地方行政機關組織準則第九條)
- 縣政府一級單位其編制員額依下列規定設置：縣人口未滿五萬人者，不得低於十人；人口在五萬人以上，未滿二十萬人者，不得低於十五人；人口在二十萬人以上者，不得低於二十人。(地方行政機關組織準則第十五條)
- 縣政府一級單位下設科，最多不得超過七個。(地方行政機關組織準則第十七條)

四、中央政府欲平衡各地方政府財政收支失衡情形，有那些法定途徑？又應考量那些因素？(25分)

答：

(一)中央政府欲平衡地方政府財政收支失衡，依地方制度法規劃途徑如下：

- 地方稅收之依據：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。(地制法§66)
- 地方之收入及支出、地方稅之課徵：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。地方政府規劃之範圍及課徵原則，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收之。(地制法§67)
- 收支平衡：直轄市、縣(市)預算收支之差短，得以發行公債、借款或移用，以前年度歲計剩餘彌平；鄉(鎮、市)預算收支之差短，得以借款或移用，以前年度歲計剩餘彌平。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。(地制法§68)
- 上級政府之補助：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可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。(地制法§69)
- 中央費用與地方費用之區分：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。費用之區分標準，於相關法律定之。(地制法§70)
- 地方預算之籌劃、編制：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(地制法§66)編原則辦理者，行政院或縣政府應視實際情形酌收補助款。(地制法§71)
- 替代財源：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。(地制法§72)

8.公共造產：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。(地制法§73)

9.公庫之設置：直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應設置，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。(地制法§74)

(二)地方政府之財政能否獨立，應考量下列有關因素：

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。若地方政府收入無著，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。