

《地方政府與政治》

試題評析

今年高考「地方政府與政治」題目、題型、題意，均屬規矩明確，難易適中。

第一題：「跨域治理」為近年熱門命題範疇，本班授課及總複習，均一再強調並詳細講解。

第二題：「權限爭議」更為府際關係中常考而必背之重點；

第三題：「地方公債」為地方財政單元首見之命題，因此對一般考生之挑戰性較高，得分較屬不易。

第四題：「美國市制」亦為本科命題大綱及講授要點，要得高分實屬容易。

綜而言之，本科一般考生約可拿60~70分左右，程度較佳同學可得75分以上。

一、何謂跨區域治理？請依地方制度法相關規定，討論區域合作組織如何設立及跨區域事務如何辦理？請舉例說明。(25分)

答：

(一)何謂「跨區域治理」？

所謂「跨區域治理」或謂「跨域合作」亦有稱「廣域行政」，係指由於工業化及快速的經濟發展下，人們不斷遷居於以工業、商業為中心的都市，而不斷發展的都市逐漸造成都市中心及其相關週遭環境的變遷及成長壓力。當都市不斷向外擴張，整個都會區域的地方政府就面臨應如何有效「成長」及肆應變遷的問題。都會區係屬一種功能區域，其所產生的問題超過單一地方政府的管轄範圍。因此解決都會區問題的直接責任和主要責任，應由有關的地方政府負擔。為了解決都會區各種利益的衝突，其中有的方法需要變更地方政府的疆域或結構，有的方法不需要改變地方政府的疆域或結構，僅僅在政府之間移轉某些職能，或進行某些合作。後者這類方法對現存的地方政府改變不大，容易為地方政府所接受，使用時機較多。

(二)「跨區域治理」的理論模式，目前地方自治學界所倡議的「跨區域治理」(「區域合作」)之理論可謂有三：

- 1.傳統改革主義者的觀點：即以結構功能論來檢視「跨區域治理」的命題，認為應當採取漸進的方式，慢慢的將都會區內的大、小政府加以整併，而以單一、多功能並具發展潛力的「都會政府」來加以取代原先的大、小地方政府，而發揮規模經濟的效果；或是在現有的法制基礎上(或透過修法、制定法律的方式)，以「誘因」強化大、小政府結合的意願，而發揮彼此之間「共同治理」的功能，以彌補各自資源不足之窘境，並使國家、地方的競爭力同步提升。
- 2.公共選擇理論的觀點：此論點係以「市場」的觀點來看待所謂的區域政府，強調區域政府間的「競爭性」，使其透過誘因的競逐而產生合作，但其著力點並不在於法制上的調整，而係在於都會區擊劃的多元論點。亦即，此觀點認為應將一個都會區劃為數個都市中心來發展，使公民可以在多元競爭的區域政府中作其理性的住居選擇，在各自努力其績效的情形下，並使區域政府間產生一種良性競爭的樣態。
- 3.新區域主義(new regionalism)的觀點：有鑑於前述二種觀點，一則過度重視合作式的整併，一則過度重視績效競爭的情況，此論點轉而認為「區域合作」的「跨區域治理」應當是同時兼顧的，也唯有為此，吾人才能有效發揮區域治理的功效。質言之，本論點主張在同時兼顧合作與競爭的原則下，可以將合作的對象擴及於政府以外的第三者，如社區、非營利組織及企業團體。亦即，吾人可在中央政府、地方政府、社區組織、企業組織，以及非營利組織之間，建構一種「都會區治理的策略性夥伴關係」，以形塑一種區域政府內多元化團體競爭與合作之複合關係。

(三)現行地方制度法新修訂之規範：

- 1.原地方制度法第二十一條及第二十四條規定：「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。」「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)合辦之事業，經有關直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會通過後，得設組織經營之。前項合辦事業涉及直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會職權事項者，得由有關直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會約定之議會或代表會決定之」。

- 2.民國九十九年二月三日新修訂地方制度法第二十四之一條至第二十四之三條，更明確規定「跨區域治理」之法制化規範，包括：
- (1)轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。
 - (2)前項情形涉及直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會職權者，應經各該直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會同意。
 - (3)第一項情形涉及管轄權限之移轉或調整者，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應制(訂)定、修正各該自治法規。
 - (4)共同上級業務主管機關對於直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)所提跨區域之建設計畫或第一項跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助。
 - (5)直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)依前述規定訂定行政契約時，應視事務之性質，載明下列事項：訂定行政契約之團體或機關、合作之事項及方法、費用之分攤原則、合作之期間、契約之生效要件及時點、違約之處理方式、其他涉及相互間權利義務等事項。
 - (6)直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應依約定履行其義務；遇有爭議時，得報請共同上級業務主管機關協調或依司法程序處理。
- (四)至於成立區域合作組織及辦理跨區域事務之實例：
- 1.行政契約模式：依據地方制度法及行政程序法有關規定，使地方自治團體與地方自治團體可以作為行政契約的簽訂主體，約定彼此之間權利義務的內容，如經費的負擔、權限的移轉等事項，從事絕對適法的合作。
 - 2.行政協議模式：即善用地方制度法第二十一條及第七十七條第二項的規定，在上級政府的適度介入下，由地方自治團體協議彼此之間的合作。儘管這種協議未必屬於行政法上之行政機關與人民之間的契約，亦應視為行政契約。
 - 3.職務協助模式：即善用行政程序法第十九條的規定，由地方政府之間依法相互請求協助。不過，各黨派及政治精英在政治權力的考量上，往往不易成功。比較容易成功者，往往是同黨派且利益相同的縣市、直轄市間才有辦法適用這個模式。
 - 4.合營事業模式：即善用地方制度法第二十四條的規定，在尊重各自地方議會的前提下，共同設置專責事業組織，來處理彼此之間的「私經濟行政」事務。
 - 5.其他模式：如行政委託模式，像是可利用行政程序法第十五條的規定，在相關專業法律及法規容許的範圍內，透過管轄權的移轉，由其中的單一地方自治團體專責處理彼此之間的共通事務。

【高分閱讀】王肇基老師，地方政府與政治總複習第二回，第18-25頁「都會治理與跨區域合作」。

二、請依憲法及地方制度法相關規定，說明中央與地方政府間發生權限劃分或自治事權爭議時處理的機制。(25分)

答：

(一)中央與地方權限爭議：

中央與地方的權限劃分是中央與地方各種關係的基礎，權限的劃分可以使公權力事務清楚被界定為自治事項或委辦事項，地方自治團體才能享有符合自治本質的制度性保障；相反的，若權限劃分不明確，不僅地方自治團體的立法權、執行權難以確立，中央與地方會因之衝突不斷，互相推諉卸責，致人民權益遭受侵害。

(二)憲法對中央與地方權限爭議之處理機制：

- 1.地方制度法雖較憲法、及已廢止的省縣自治法及直轄市自治法之規定具體明確，但依憲法至第一百一十一條規定，除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。
- 2.中央與地方權限爭議時起，肇因於權限劃分法源不明確及專門的爭議協調機制尚未建立。憲法第一百零

七條至第一百一十一條之規定欠缺具體明確，致使長久以來存在的自治事項與委辦事項之定義、定性及判斷標準問題之解決，似無太大實益。

(三)地方制度法對中央與地方權限爭議之處理機制：

- 1.地方制度法第十八條至第二十條為中央與地方權限規定之法源。地方制度法雖較憲法、及已廢止的省縣自治法及直轄市自治法之規定具體明確，但依地制法第二十二條規定，第十八條至第二十條之自治事項，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。但內政部迄今尚未提出「施行綱」，殊為不當。
- 2.另依地制法第二十一條規定，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。本條規範仍可能出現下列幾個問題：
 - (1)何謂「跨地方自治事項」？其範圍、內容並不明確，如何界定那些自治事項關係跨地方自治團體的合作業務呢？
 - (2)當地方自治團體對於跨地方自治事項認定有爭議或處理過程中權責分工有衝突時，若由其共同上級政府(即中央政府)介入主導，甚至由上級政府指定適當者處理，雖然看似有效率，究有無違反自治原理並模糊自治團體間之權責關係呢？再者，若上、下級政府間對於列入跨地方自治事項之認定有爭議時，又該如何解決？
 - (3)若不同地方自治團體在處理跨地方自治事項過程中，致人民權益受損時，是否有救濟管道，卻未見規定。
- 3.另依地制法第七十七條之規定，中央與地方權限爭議處理機制，則較為明確，茲分述如下：
 - (1)中央與直轄市間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之；
 - (2)中央與縣(市)間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之；
 - (3)縣與鄉(鎮、市)間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主管機關解決之。
 - (4)直轄市間，事權發生爭議時，由行政院解決之；
 - (5)縣(市)間，事權發生爭議時，由內政部解決之；
 - (6)鄉(鎮、市)間，事權發生爭議時，由縣政府解決之；
 - (7)直轄市與縣(市)間，事權發生爭議時，由行政院解決之。

【高分閱讀】王肇基老師，地方政府與政治上課講義第三回，第52及59頁。

三、試說明地方公債的特性為何？它與中央政府公債有何不同？如欲將地方公債作為開拓地方財源時，請問應考慮那些因素？(25分)

答：

(一)政府債券的意義與分類：

- 1.政府債券是指政府財政部門或其他代理機構為籌集資金，以政府名義發行的債券，主要包括國庫券和公債兩大類。一般國庫券是由財政部發行，用以彌補財政收支不平衡；公債是指為籌集建設資金而發行的一種債券。有時也將兩者統稱為公債。中央政府發行的稱中央政府公債，地方政府發行的稱地方政府公債。
- 2.依我國公共債務法規定，所謂公共債務，指中央及各地方政府為應公共事務支出所負擔之下列債務：(1)中央公債、國庫券、國內外借款及保證債務。(2)直轄市、縣(市)公債及國內外借款。(3)鄉(鎮、市)國內外借款。

(二)地方政府公債的特性：

- 1.地方政府債券又稱地方公債，是由直轄市、縣(市)等地方政府發行的債券。發行這類債券的目的，是為了籌措一定數量的資金用於滿足市政建設、文化進步、公共安全、自然資源保護等方面的資金需要。地方債券主要分兩類：一類是以地方政府的稅收為擔保的普通債務債券，其資信級別較高，所籌資金通常用於教育、治安和防火等基本市政服務；另一類是以當地政府所建項目得到的收益來償還本息的收入債券，政府不予擔保。
- 2.地方發行公債之主要目的，是為地方政府發行公債或是地方公庫券將讓地方政府籌措資金管道多元化，

以有利於地方政府的財務調度，並有效引導民間的多餘資金投入地方公共建設。

- 3.無論是地方公債或地方公庫券，其利率或利息一般都又比地方政府向銀行貸款的利率為低，有助於地方政府節省負債的利息損失，也算是保本省息的財務調度方式。
- 4.地方公債通常是多年期的長期性債券，除金融機構標購外，也會有部分係透過郵局、代辦銀行或證交所等在市面流通，讓民間企業或一般大眾也可承購；但市庫券則是一年內即須清償的短期性庫券，只限金融機構承購或標購，未在市面流通，效果與借款相差無幾(所以，過去以來的台北市、高雄市雖發行過地方公債，但並未發行過所謂的市庫券)。
- 5.依憲法、地方制度法與公共債務法之規定，只有直轄市或縣市政府以上之各級政府可以發行公債，現階段各鄉鎮公所並無發行公債之權限；惟以地方政府來說，如償債能力有限或有債信不良紀錄者，實際上很難以此方式籌得財源。

(三)地方公債與的中央政府公債的不同：

- 1.中央政府債券又稱國家債券或中央公債，各國政府發行債券的目的通常是為了滿足彌補國家財政赤字、進行大型工程項目建設、償還舊債本息等方面的資金需要。
- 2.國家債券按照償還期限的長短可分為短期國家債券、中期國家債券和長期國家債券，但各國的劃分標準不盡一致。
- 3.國家債券的發行者是中央政府，由國家承擔償還本息的責任。它可以全部在證券交易所上市，也可以在到期前用作抵押貸款的擔保品，而且，政府不徵收債券收益所得稅。因而，它的信譽好、風險小、流動性強、抵押代用率高，是最受投資者歡迎的金融資產之一。
- 4.國家債券的發行量和交易量在證券市場一般都佔有相當大的比重，不僅在金融市場上起著重要的融資作用，而且是各國中央銀行進行公開市場業務的重要手段。
- 5.國家債券的發行一般以公募發行為主，同時又多採取間接銷售的方式，即通過證券發行中介機構公開向社會上發行。國家債券的發行，一般在國內以本幣幣種發行，稱作政府本幣內債，在國外也有時以外幣幣種發行，稱作政府外幣債券。

(四)發行地方公債以開拓地方財源應注意之事項：

- 1.依地制法第六十八條之規定，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。換言之，只有直轄市或縣市政府以上之各級政府可以發行公債，現階段各鄉鎮公所並無發行公債之權限。
- 2.依我國公共債務法第三條及第四條規定，直轄市政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之百分之四十八。
- 3.縣(市)所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過百分之四十五。
- 4.中央及各地方政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之百分之十五。
- 5.中央及各地方政府為調節庫款收支所舉借之未滿一年公共債務，其未償還之餘額，各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之十五及百分之三十。
- 6.中央及各地方政府所舉借之公共債務，如有超過本條所規定之債限者，於回復符合債限前，不得再行舉借。

【高分閱讀】王肇基老師，地方政府與政治相關法規彙編L2，第70頁。

四、何謂美國市憲章制(city Charter)? 並說明市憲章制可分為那些類型及內容。(25分)

答：

(一)美國市憲章制之意義：

美國市憲章制為美國地方制度之一，美國採聯邦制，各州設州議會及政府，有其一定之規模。美國各州的地方制度，具多樣性，原因是地方制度由各州自己訂；國民性格不喜歡劃一性，每個地區有其各自之發展特性與人文特性。因此美國的地方制度各州有其不同的類型。職是之故，各地方自治團體權限之來源方式差異也很大。美國市憲章制，可再詳細分類如下：

- 1.普通憲章制。
- 2.特別憲章制。
- 3.分類憲章制。
- 4.選擇憲章制。
- 5.自治憲章制。

(二)美國市憲章制之內容：

美國的市組織非常多元，美國市制，為州所建置，各州體質不一，故市制亦不一，一般來說可分四類：1.市長制 2.委員制 3.經理制 4.市長經理制。分述如下：

1.市長制：由市政府與市議會組成，市長與市議員揪揭由民選產生。市長制又分：

(1)實權市長制(Strong Mayor Type)：

市的一般大權，例如預算之編制、官員之任免、否決權的運用皆掌握在市長手中，市議會僅能行使立法及有關市政重要決策等權，對於市行政事宜不得任意干涉。

(2)弱權市長(Weak Mayor Type)：

市的一般大權，皆掌握在市議會或分散於各市政官員中，因此各不同之行政首長多由民選，或雖由市長任免但要經過市議會同意任命，市長對各行政首長不能行使有效監督權。至於預算除由市議會審議，編製亦由市議會為之。故在此制度下，市議會具優位地位，市長僅是名義上之首長，無實權。

2.委員制：

(1)委員制特徵是組織簡單，立法及行政權集中於民選的委員會中，各委員權力平。政策、規章、計畫由委員會制訂，亦由委員會執行。各部門官員由委員會任命，向其負責，並受委員會指揮監督。委員會雖置有市長，但僅為會議或典禮之主席，無其他特權，為一名義上之首長。

(2)缺點：委員會屬集體領導，共同負責，無人領導及負責。因此各行政部門事務無人聯繫、協調最後無人指揮監督。故採此一制度，甚少。

3.經理制：

(1)此制度，設有市議會，經理人由市議會任命，市議會主要任務是，決定政策、制訂法規、選任經理人。市議會決定屬政治性，對市民負責。市經理人為執行部分，向市議會負責。另有市長，僅為名義上首長，無實權。此為一種權能區分概念之制度設計。市經理人只是一位行政專家，非政治領袖。

(2)市長制不能令人滿意，委員制亦有其缺點。產生市政專業人生。在行政管理上，全權委由經理人。

4.市長經理制：(又稱「市行政長制」)

(1)晚近又有一「市長經理人制」，市長為強權市長，其為政治實權領袖，但將行政管理權委由經理人(又稱「市行政長制」)，其僅向市長負責。

(2)在市長經理制下，可以既有政治領袖，又有行政專家，是為一種兼具市長制與經理制之長的制度，在美國以已有許多大城市相繼採行，未來發展大有可期。

(三)總之，美國市制之特色：

- 1.市在州以下的各地方政府中居於最重要地位。
- 2.州對市的授權，及富彈性，能適合各地需要。
- 3.各市享有高度自治權。
- 4.各市市制有著極大的分歧性。
- 5.美國各市富有積極的改革精神。

【高分閱讀】王肇基老師，地方政府與政治上課講義第三回，第82至85頁。