

107 年特種考試地方政府公務人員考試試題

等別：三等考試

類科：一般民政、戶政

科目：地方政府與政治

一、我國中央與地方權限主要的劃分方式及各自法理依據為何？依照地方制度法第 77 條規定，如果中央與地方權限遇有爭議或不同地方層級自治團體間事權發生爭議時，應如何解決？

【解題關鍵】

1. 《考題難易》★★

2. 《破題關鍵》

(1) 本題難度不高，且為國考命題頻繁之議題，將權限劃分與權限爭議結合出題，得分要訣應掌握「大題小作」之原則，控制時間與版面是致勝關鍵。

(2) 建議第一段處理憲法規定之權限劃分方式，第二段則引述地方制度法第 77 條之爭議處理機制。

3. 《使用法條》

(1) 憲法第 111 條。

(2) 地方制度法第 77 條。

4. 《命中特區》

本班教材命中志光出版社

書名：高分地方政府與政治

書編：2AH19

章節出處：第五篇第一章 權限劃分，頁 5-19~20。

第玖篇第二章 對事監督，頁 9-34~36。

作者：劉秀

【擬答】

有關中央與地方權限爭議，係肇因於權限劃分不明確及缺乏針對爭議之專門協調機制，蓋中央與地方各種關係，係建立在明確之權限劃分，並界定權責，始得避免推諉卸責影響人民權益。茲就題意，分述如下：

(一)我國中央與地方權限劃分方式及法理依據：

1. 列舉事項：我國憲法本文第 10 章規範中央與地方之權限，其中第 107 條至 110 條為中央與地方權限規定之主要法源。

2. 未列舉事項：憲法第 111 條規定，除第 107 條、第 108 條、第 109 條及第 110 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。」由上述條文可知，中央與地方權限劃分係採三階段程序劃分權限：

(1) 已列舉事項：依第 107 條、第 108 條、第 109 條及第 110 條。

(2) 未列舉事項：依均權理論，視事務之本質與程度進行劃分。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方。

(3) 遇有爭議時：由立法院解決之。

(二)中央與地方權限遇爭議或地方間事權爭議之解決方式：

地方制度法中所謂「權限爭議」或「事權爭議」，係指自治事項之爭議或因地方自治團體地位所衍生之自治權限範圍之爭議，就爭議解決方式，依地方制度法第 77 條規定分點說明如下：

1. 權限爭議係指中央與地方管轄權之爭議，例如中央事項與自治事項認定之爭議或因實施地方自治，基於地方自治團體地位所衍生之自治權限範圍之爭議，包括行政、立法、組織、人事、財政等權限爭議。

(1) 政治解決模式：又稱政治協商解決模式或立法解決模式，係指透過立法院朝野政治協

商之方式來解決爭議。例如地方制度法第 77 條第 1 項前段，中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之。

(2)行政解決模式：又稱自治監督機關解決模式，係指透過上級自治監督之行政機關來解決爭議。例如地方制度法第 77 條第 1 項後段，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。

2.事權爭議則指地方辦理自治事項之爭議，例如辦理跨地方自治事項所產生之爭議。

(1)依地方制度法第 77 條第 2 項規定，直轄市間、直轄市與縣（市）間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣（市）間，事權發生爭議時，由中央各該主管機關解決之；鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。

(2)上述條文中，地方間之事權爭議，由共同上級自治監督機關予以處理較為適宜。

對於中央與地方權限爭議，在我國憲政機制之設計上，除上述規定外，法制上可經由立法院修改法律，以排除紛爭，更可採取司法解釋，消弭爭議，而此即實施憲政以來，主要解決爭議之途徑。

二、村、里長是否為公務人員？請從職掌、薪給、懲戒等相關規定說明村、里長角色及定位。

【解題關鍵】

1.《考題難易》★★

2.《破題關鍵》

(1)村里之命題由來已久，其爭議之處在於現行法制規範之衝突，一方面村（里）長依法須受鄉（鎮、市、區）長指揮監督，但另一方面又須反應地方基層民意。

(2)本題搶分關鍵第一段應從地方制度法第 59 條分析其角色及定位，並點出爭議問題。第二段則分析其現行法制對其職掌、薪給、懲戒之相關規定。

3.《使用法條》

(1)地方制度法第 59、61 條。

(2)地方制度法第 78、79、80、82、83 條。

4.《命中特區》

本班教材命中志光出版社

書名：高分地方政府與政治

書編：2AH19

章節出處：第柒篇第三章 地方行政機關，頁 7-172~175。

作者：劉秀

【擬答】

依據我國地方制度法及地方行政機關組織準則之規定，直轄市長有較大之組織編制、員額及人事任用權權限，縣市長次之，鄉鎮市長則再次之。茲依題意，分述說明如下：

(一)村、里長之產生方式與性質定位：

1.產生方式：依地方制度法第 59 條第 1 項規定，村（里）置村（里）長一人，受鄉（鎮、市、區）長之指揮監督，辦理村（里）公務及交辦事項。由村（里）民依法選舉之，任期四年，連選得連任。上述規定容易產生以下誤解：

(1)村（里）長受鄉鎮市區長之指揮監督，辦理村（里）公務及交辦事項，讓人誤以為村（里）長為公務人員。

(2)村（里）長由村（里）民依法選舉產生，讓人誤以為村（里）長具有地方民意代表之身分。

2.性質定位：村（里）長雖依法行使公權力，但實際上村（里）長之定位為非官非民、既非政務官亦非事務官，不是公務人員亦非民意代表，惟解釋上仍屬刑法上廣義公務員的身分，且依公職人員選舉罷免法第 2 條第 2 款，為法律明定之民選地方公職人員。

3.爭議問題：制度上設計的矛盾，必將導致村（里）體制在定位上的模糊與運作上的困境。而此組合非但不能有效發揮村里功能，反而是對「行政效能」與「地方自治」兩項功能的嚴重傷害。

(二)村、里長之職掌、薪給、懲戒：

1. 職掌規定：村（里）長受鄉（鎮、市、區）長之指揮監督，辦理村（里）公務及交辦事項。村（里）長辦理各項公務時，有村（里）幹事協助，除村（里）內部各項事務主動推展外，村（里）長的主要工作任務在於辦理上級所交辦的業務，涵蓋民政、社政、經建、兵役、選舉等五大類。例如辦理村里民大會或基層建設座談會所議決之事項、協助宣傳政令。

2. 薪給及相關補助規定：

(1) 地方制度法第 61 條第 3 項規定，村（里）長為無給職，由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，其補助項目及標準，以法律定之。

(2) 依「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」第 7 條規定：

① 事務補助費：村（里）長由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，每村（里）每月新臺幣 4 萬 5 千元。包括文具費、郵電費、水電費及其他因公支出之費用。

② 保險費及健康檢查費，村（里）長因職務關係，應由鄉（鎮、市、區）公所編列預算，支應其保險費，並得編列預算，支應其健康檢查費，其標準均比照地方民意代表。鄉（鎮、市、區）公所編列保險費預算，應包含投保保險金額新臺幣五百萬元以上傷害保險之保險費金額。

3. 懲戒規定：依地方制度法第 78、79、80、82、83 條規定，鄉（鎮、市、區）公所係村（里）之自治監督機關，可透過停職、解職、代理、延選等機制監督所轄各村（里）。

綜上所述，村（里）長的建制，為臺灣長久以來的地方基層建制與組織，有其社會功能性，亦具地方行政之輔助性，尤其村（里）長的身分，在目前法制上，並非民意代表亦非公務人員，但卻承擔地方政府基層行政事務的執行及里鄰社區服務的責任，有予以研議調整之必要。

三、依財政部國庫署統計，截至 106 年底為止，各級地方政府一年以上債務與未滿一年債務合計高達新臺幣 1 兆零 89 億，請問造成地方政府財政赤字的主要原因為何？如何修改財政收支劃分法，可解決部分地方財政赤字困境？

【解題關鍵】

1. 《考題難易》★★

2. 《破題關鍵》

(1) 本題是地方政府與政治一科的萬年必考題，幾乎每年必定會出現在國家考試，但地方財政赤字的原因甚多，本題得分關鍵在於簡要說明分析其造成因素。

(2) 建議第一段可從收入、支出、管理三方面分析說明，第二段則是簡要敘述財劃法之修正方向。

3. 《命中特區》

本班教材命中志光出版社

書名：高分地方政府與政治

書編：2AH19

章節出處：第捌篇第一章 基本概念，頁 8-9~12、8-26。

作者：劉秀

【擬答】

我國地方財政問題甚多，健全或充實地方財政之可行策略方案，係地方政府所關切之重要議題。茲依題意，分段說明如下：

(一) 造成地方政府財政赤字的主要原因：

造成地方政府財政赤字的原因甚多，若以收入、支出、管理三方面加以整理歸納分析，可分點如下：

1. 收入面問題：

(1) 稅源劃分集中於中央政府：國家財源長期處於緊縮狀態，而中央與地方財政劃分之權限掌握在中央，法定稅課之分配，收入較大者，多歸中央，地方財政收入太少，且常有爭議，造成地方財源收入長期嚴重不足。

(2)統籌分配與補助款問題：我國統籌分配稅款不足支應地方財政調度需求，有進一步合理化、客觀化之必要；而補助款制度則仍有法制化、公開化、透明化之問題。

2.管理面問題：

(1)地方預算及決算未獨立自主：我國目前雖然地方預算、決算已漸趨獨立，但中央仍得透過協商干涉地方預算編列與支出，且地方決算須經中央審計機關審核，並未完全獨立。

(2)財政過度集權化：全國整體性政策，中央過於主導或管制，導致地方自主空間相對受限。

3.支出面問題：

(1)人事支出與經常性支出比例過重：由於地方人事與經常性支出比例過重，導致排擠其他施政項目。

(2)重視短期建設成果忽略長期投資效能：地方首長與民代均有四年任期限制，為有政績以求得下屆連任凸顯施政績效，當然希望短期能有建設成果，卻誤考慮地方整體發展，致影響財政收支效率與效能。

(二)修改財政收支劃分法以解決部分地方財政赤字困境：

1.劃一直轄市及縣(市)稅課收入分成之基礎：例如將遺產及贈與稅由目前直轄市分得百分之五十、市及鄉(鎮、市)分得百分之八十，修正為一致。

2.擴大中央統籌分配稅款規模：例如將所得稅與營業稅總收入提高一定比例，作為中央統籌分配稅款之財源。

3.中央統籌分配稅款分配以公式入法：中央統籌分配稅款總額以固定比例，按公式分配，依一定指數及權數，計算各該直轄市及縣(市)應分配之額度分配之。

4.建構統籌分配稅款透明化之分配機制：揭示統籌分配稅款之分配，應本透明化及公式化原則，其分配規定之擬訂，應洽商受分配地方政府，並需按季公布收支明細及結存情形，對於撥補救災經費之計算方式及相關程序，亦明確規定。

5.強化補助制度規範，並作法律層次之保障：例如明定一般性補助款於本法本次修正施行後各年度總額，不得低於修正施行前一年度所得稅總收入之一定比例。

6.提升地方財政紀律及開源節流績效：例如直轄市及縣(市)政府吸引廠商投資或獎勵民間參與公共建設等事項，具有顯著績效時，得酌予調增其計畫型補助款。

財政自主權係屬憲法制度性保障之範疇，中央或上級不得任意侵害。法律之實施須由地方負擔經費者，行政主管機關草擬法律或立法機關於修訂相關法律時，於制定過程中應予地方政府充分之參與，俾利維繫地方自治團體自我負責之機制。

四、今(107)年九合一大選已於11月24日投票結束，請以直轄市及縣(市)長選舉為例，說明地方派系對選舉過程及結果的影響。

【解題關鍵】

1.《考題難易》★★★★

2.《破題關鍵》

(1)有關地方派系之考題，曾出現在106年的原住民三等考試，但本題係以時事題方式，結合年底的九合一選舉，尤其對地方派系概念不易釐清建立的情況下，在答題上具有一定難度。

(2)建議可冷靜分析選舉勝選過程所需要的各種元素，再加上地方派系的參與介入，例如可以競選提名、組織動員、資源整合三者進行分析。

3.《命中特區》

本班教材命中志光出版社

書名：高分地方政府與政治

書編：2AH19

章節出處：第肆篇第一章 公民參與，頁4-22。

作者：劉秀

【擬答】

地方派系在政治舞台扮演相當重要角色，在臺灣政治發展有其特殊歷史地位，而地方派

系的形成與發展則和地方選舉有密不可分的關係，尤其歷經 2014 年政治大海嘯及 2016 年的政黨輪替，地方派系依舊屹立不搖。107 年九合一大選，則在派系整合成功下，國民黨贏得大勝。茲依題意所示，分述說明如下：

(一)地方派系之意涵：

1. 地方派系是地方政治人物以地緣、血緣、宗族或社會關係為基礎，相互聯合以爭取地方政治權力的組合。
2. 地方派系的特性在於其並無固定之正式組織與制度，其領導方式依賴個人政治、社會經濟關係，其活動則採半公開方式，而以選舉、議會為主要的活動場域，並在此等政治場域中擴展其政治或社會關係勢力，具有在地方政治上決定選票、推薦人才、影響選舉與決策的功能。

(二)地方派系對選舉過程及結果的影響：

107 年底選舉，民進黨大敗，部分學者認為國民黨大勝，能夠翻轉的縣市，幾乎都是依賴派系的作戰。以本次直轄市及縣（市）長選舉為例，透過競選提名、組織動員、資源整合，說明地方派系對選舉過程及結果的影響：

1. 競選提名：107 年候選人可大致區分為兩種類別，一種是政黨提名，另一類則是派系提名。其中派系提名的，例如苗栗徐耀昌、雲林張麗善、嘉義黃敏惠、台南高思博等，此外，還有高雄白派力挺的韓國瑜、台中紅黑兩派合作支持的盧秀燕。
2. 組織動員：地方派系在選舉過程中動員地方農會、漁會、水利會等各種組織進行輔選，影響選舉結果。例如台中市的勝敗關鍵是原台中縣，而台中縣以紅派、黑派為主，尤其是兩派的出力動員，成為盧秀燕勝選的關鍵力量，而高雄韓國瑜的陸軍依賴就是王金平白派動員的三山會戰，進行組織性動員。
3. 資源整合：選舉要勝選必須有效率的整合相關資源，而地方派系則扮演居中協調的角色，例如透過地方派系協調提名與配票進行選舉策略運用、藉由經濟利益的交換整合相關資源，以贏得更多地方議會議員席次。

綜上所述，地方派系是以選舉作為首要的活動目標，並掌握或甚至壟斷地方政治與經濟資源，進而干預中央政治、經濟權力分配，主導相關政策方向，儼然成為中央與地方政治運作過程強而有力的一股力量。