

# 109 年公務人員高等考試三級考試試題

類科：一般民政、戶政

科目：地方政府與政治

一、區公所與鄉（鎮、市）公所之法制地位與職能有何不同？請問區公所要強化職能，在不增加預算與人員的前提下，應如何調整與環境互動的方式，以更能滿足基層民眾參與及對公共服務的需求？（25 分）

## 【解題關鍵】

1. 《考題難易》★★

2. 《破題關鍵》

- (1) 本題係區制改革，破題可思考先就現行區制的法律定位進行說明。
- (2) 第一段先分點說明區公所與鄉鎮市之區別，記得山地原住民區的部分應與鄉鎮市一併論述。
- (3) 調整區公所與環境互動的方式，應先轉型為區級政府，再善用多層次治理方式與轄區內多元行為者進行合作。

## 【擬答】

區制係一種行政功能上的分工，為分工性的地方分權，屬於中央或上級在各地方的分工機制，區公所係直轄市或市政府的派出機關，地位與直轄市或市政府的一級機關或一級單位相當，區長並代表區公所，具有行政官署之法定地位。茲就題意，分述說明如下：

(一) 區公所與鄉（鎮、市）公所法制地位與職能之不同：

1. 區域性質：一般區公所之區域僅為行政區域，並非自治區域；鄉（鎮、市）公所、山地原住民區公所之區域為行政區域，亦為自治區域。
2. 機關屬性：區公所之行政機關僅為上級行政機關之派出機關；鄉（鎮、市）公所、山地原住民區公所之行政機關為地方自治團體之自治行政機關。
3. 監督型態：區公所受上級之監督係以行政監督為主；國家或上級政府對鄉（鎮、市）公所、山地原住民區公所之監督係為五權監督。
4. 事務性質：區公所為上級派出機關主要執行國家或上級交付辦理之事務；鄉（鎮、市）公所、山地原住民區公所依法辦理自治事項，執行委辦事項。
5. 權限範圍：區公所僅具行政上之執行權；鄉（鎮、市）公所、山地原住民區公所依法具有各種自治權，諸如組織自主權、立法自主權、財政自主權。
6. 其他區別：例如首長產生方式，區公所之區長由市長依法任用，但由鄉（鎮、市）改制之區，改制前一日仍在職之鄉（鎮、市）長，除例外情形，得由直轄市長以機要人員方式進用為區長；鄉（鎮、市）長、山地原住民區公所由民選產生，任期四年。

(二) 調整區公所與環境互動的方式：

為強化區公所職能，以更能滿足基層民眾參與及對公共服務的需求，在不增加預算與人員的前提下，區公所與環境之互動，可朝以下方式進行調整：

1. 轉型為區級政府：區公所應轉型為區級政府，且「區」內得依實際發展情形劃分所謂的「次分區」，亦即將某些具有鄰近特性且若干文化、歷史特質的里鄰集結起來基於「地域」特質成立非法定行政區域，使其得以利用當地的特色再作空間發展的規劃，俾以有效利用里鄰資源並凝聚居民的向心力。
2. 善用多層次治理：未來發展為「區級政府」後，善用多層次治理之觀念與作為，加強溝通協調聯繫之任務，例如利用里鄰工作會報、里民大會或基層建設座談會、市容查報、區政說明會等機制，與里辦公處、社區發展協會、公寓大廈管理委員會、甚至轄區內的企業組織、第三部門的民間團體（非營利組織）發展良性互動平台，發揮「共同治理」功能。

有關區制改革之討論，應通盤檢討，並得視各區性質，容許分別採取雙軌並行或多元途徑進行調整。過程中並應廣泛召開公聽會，聽取地方意見，修法時亦應給予地方參與列席表示不同意見之機會，同時規劃配套措施與過渡條款。

二、行政院在民國（以下同）107年宣告108年為「地方創生元年」，何謂「地方創生」？「社區營造」長年已在各地社區累積不少成果，試以這些成果為基礎，說明推動「地方創生」與過去「社區營造」的推動方向有何不同？（25分）

**【解題關鍵】**

1. 《考題難易》★★★

2. 《破題關鍵》

- (1)本題為政策性考題，「地方創生」概念考生可能覺得陌生，但其實可以社區營造的概念加以論述，除本科外，此議題在行政學、公共政策亦是政府重要政策考點。
- (2)搶分關鍵在於透過概念整合，思考從社區營造、永續發展、地方產業、公民參與、地方治理等概念著手，整理論述相關內容。

**【擬答】**

「地方創生」這一名稱發源於日本，希望整合「產、地、人」，地方能結合地理特色及人文風情，讓各地能發展出最適合自身的產業。茲依題意，分述說明如下：

(一)地方創生之意涵：

- 1.地方創生係指地方能結合當地地理特色及人文風情，使地方能發展出最適合當地的產業，其中心思想是「產業、土地、人」三位一體，讓原本因為磁吸效應而湧往大都市的青年人口便能逐步回流，並能解決城鄉發展不均日趨嚴重的問題。
- 2.我國地方創生以過去數十年來所凝聚的社區意識為基石，推出五大推動戰略，分別是「整合部會資源」「企業投資故鄉」「科技導入」「社會參與創生」、「品牌建立」等五支箭。

(二)地方創生與社區營造推動方向之不同：

地方創生的推行在台灣並非從無到有，數十年來，各地蓬勃發展的社區營造可說就是地方創生的雛形。社區營造最早是由政府政策所主導發起，藉由在各地推行社區發展，不僅凝聚社區居民間意識，亦喚起其對公眾事務的關注。惟地方創生的推動方向仍有以下方向與社區營造不同：

- 1.擴大關注地理範圍：我國地生創生是在過去社區總體營造與農村再生的基礎上開展，其核心是要解決鄉村人口流失問題，關注的地理範圍不只是社區，而是擴大到連接鄰近鄉鎮的地方生活圈，連結彼此資源。
- 2.聚焦人口產業問題：社區營造最核心的關懷是地方的認同與光榮感，與地方創生最主要的共同點在於強調在地性、自發與集體行動。但地方創生政策更聚焦於人口與產業問題的解決，這種結構性的問題，必須有更大尺度範圍的共同行動，至少是一個鄉鎮、城市，或縣市層級，同時廣邀社會各界產官學社參與，尤其強調引導「企業投資故鄉」、協助地方產業的活化與創新。
- 3.系統發展地方產業：社區營造和地方創生之間的落差在於「有系統的發展產業」，對於長期依賴居民集政府資金挹注的社造團體，如果政策方向改變，很容易會失去社區發展所需要的經費資源，因此基於經營管理的理論發展有系統的地方產業，成為社造的下一個課題。
- 4.整合更多外部資源：從教育、生產、環境保護、文化資源、產業等各個角度共創地方年輕人口返鄉或移居就業與生活的機會，同時引入企業投資與品牌經營的概念，不再要求既有的高齡農村人口在忙於生計之餘還要經營生態環境與觀光事業而是整合更多外部資源與青壯年人口以投資方式經營地方，促使三方包括產業發展、人力延續、地方品牌面向共同成就地方永續發展的動能。

總體而言，地方創生是一個「目的—手段」相互關聯的互動網絡，創造地（地方）產（產業）人（人口）三個不同面向的再生，而政府於其中則是擔任建立資源整合平台與扶植的角色。

三、新型冠狀病毒（COVID-19）疫情對全球化造成相當衝擊，也連帶衝擊到地方政府在地化的對應策略，如果僅以流動速率及節點改變為判準，您認為在新型冠狀病毒疫情前後地方政府全球在地化的對應策略應有何不同？（25分）

### 【解題關鍵】

#### 1. 《考題難易》★★★★

#### 2. 《破題關鍵》

- (1)本題亦屬於時事型考題，一般考生均能事前掌握地方政府因應疫情所作相關政策加以論述，惟本題重點應在地方政府未來如何調整其因應「全球在地化」之策略。
- (2)第一段先解釋全球在地化意涵，第二段再簡要說明地方受疫情影響下應如何因應調整全球在地化策略。

#### 3. 《相關理論》

- (1)全球治理。
- (2)地方治理。

### 【擬答】

由於新型冠狀病毒（COVID-19）疫情對全球化造成相當衝擊，醫療照護人力遠超負荷、越趨緊張，醫療備援物資逐漸見底、嚴重短缺全球支持性用藥供應已近枯竭，凸顯全球效應及在地化因應策略轉變之必要性與急迫性。茲依題意所示，說明如下：

#### (一)全球在地化之意涵：

- 1.全球在地化是全球化（Globalization）與在地化（Localization）兩字之結合，係指一種全球思維架構，融合在地需求和特色的動態關係，個人、團體、公司、組織、單位與社群同時擁有「思考全球化，行動在地化」的意願與能力，強調全球性的在地化，亦即全球化必須與在地化緊密結合，多數學者認為是一種「普遍的特殊化」現象。
- 2.面對政策制定與執行地方分權化的轉變，地方政府必須強化其治理職能，而隨著企業的發展和競爭趨於全球化、跨國化，跨國公司的作用和影響力將透過城市的全球性競爭來實現。因此，提升城市競爭力成為地方政府面對全球化的重要課題。

#### (二)地方政府全球在地化之對應策略：

新型冠狀病毒（COVID-19）疫情對全球化造成相當衝擊，連帶衝擊到地方政府在地化的對應策略，若僅以流動速率及節點改變為判斷標準，在新型冠狀病毒疫情前後地方政府全球在地化的對應策略應如下之不同：

- 1.採取數位資訊科技：受疫情對全球化造成之影響，凸顯數位科技應用將成政策推動主流與新典範，有助於解決傳統地方政府在地化資訊、能力、人員不足之困境，並顯示數位科技可能成為實現全球在地化的新推手。
- 2.建立全球人力資本：人力資本是城市永續發展的重要基礎之一，更是城市競爭力的重要來源。地方政府透過人力資本的發展，能夠增進城市管理階層及市民對環境變遷的調適能力，亦能釋放出潛力和創造力。
- 3.建構城市發展指標：地方政府可依其性質，分別建構對應全球在地化之各種城市發展指標，例如環境、住屋、社會、衛生、經濟、能源、永續發展等指標。
- 4.應用城市五希策略：學者歐斯本（D. Osborne）與普拉斯崔克（P. Plastrick）從各國政府再造經驗中歸納出五個再造策略，其策略思考與行動，最主要是為克服城市管理所面臨到的「雙環困境」，活化城市治理機能，簡要說明要旨如下：
  - (1)核心策略（The Core Strategy）：係指地方政府的職能應是集中在領航，而非操槳。具體做法包括簡併業務、區分管制與服務之業務職能、設立新的領航機制。
  - (2)效果策略（The Consequence Strategy）：係指地方政府應設計公平、客觀及科學的績效酬賞制度，以利獎優懲劣，激發組織成員士氣。主要途徑為企業管理、競爭管理、績效管理。
  - (3)顧客策略（The Customer Strategy）：其作用係在調整行政人員與民眾互動的方式，以顧客導向的方式處理行政業務，強調地方政府各機關對顧客負責，藉以提高地方行政體系對外在環的敏感度和回應力，並建立顧客品質保證指標。
  - (4)控制策略（The Control Strategy）：係指地方政府行政組織將內部重要的決策權逐級下授，必要時可對外授權社區，其概念主要有三個層面，包括組織授能、員工授能、社區授能。
  - (5)文化策略（The Culture Strategy）：此一策略是五希策略中最隱晦難明的部分，但地

方政府再造的成效，卻繫於能否改變地方行政人員的心思意念及行為習慣。可透過三項途徑之運用來達成，包括改變地方行政人員所習慣的工作內容及方法、管理地方行政人員的情緒與壓力、型塑贏家心態並發展必勝的心理模式。

綜上所述，全球在地化策略就像天平的兩端，一端是全球化，一端是在地化，政府必須明確區隔全球化與在地化的意義，並且在全球競爭的架構下，找出一個最適切的點切入，發展出適應本土的運作策略。

四、現行財政收支劃分方式對地方財政自主不利的主因為何？如果重新調整稅收分配比例，在不影響中央財政收入的條件下，可如何增加地方財政收入？（25分）

**【解題關鍵】**

1. 《考題難易》★★

2. 《破題關鍵》

- (1)本題係地方財政之傳統考古題，在內容掌握上相對較為容易，要記得從財政困難思考，再結合財劃法之修法方向。
- (2)可先於第一段說明因受現行財劃法規定之影響，導致地方收入與支出缺乏完整自主性，第二段再敘明政府目前針對財劃法之修法方向。

**【擬答】**

財政收支劃分法之位階，向來有「財政憲法」之稱；主要係因其所規範之內容，關係到各級政府之間的權限劃分，與全國稅源之分配，直接衝擊到全體國民之福祉。其立法目的乃在於規範各級政府財政收支之劃分，以調劑地方財政盈虛與均衡區域發展，並降低各級政府間垂直與水平的財政差異。茲依題意所示，分述說明如下：

(一)現行財政收支劃分方式對地方財政自主不利的主因：

1. 相關財政收入制度之設計由中央主導，地方無爭稅空間。
2. 稅源分配不合理，分得之地方稅無租稅彈性，不符租稅充足原則。
3. 統籌分配稅未發揮功能，無法調劑財政盈虛，滿足基本財政需求。
4. 計畫型補助款，常受政黨派系等因素影響，缺乏公平客觀標準，且須依指定用途專款專用，影響地方財政靈活度。
5. 無法因地制宜：相關法令之支出規定甚詳，但無法因應地方特別需求。
6. 支出項目僵化：各項法定支出繁多，支出項目受限。
7. 支出劃分不當：部分事項由中央移至地方，如警政經費、道路養護等業務之下放，亦擴大地方財政支出比例。

(二)重新調整稅收分配比例，增加地方財政收入之方式：

若修改財政收支劃分法，重新調整稅收分配比例，在不影響中央財政收入的條件下，增加地方財政收入之方式如下：

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，修正為直轄市、市及鄉（鎮、市）均分得百分之六十。
2. 擴大中央統籌分配稅款規模：例如將所得稅總收入百分之六與營業稅總收入減除百分之一、五稅捐稽徵經費即依法提撥之統一發票給獎獎金後之全部收入，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。此外，特別統籌分配稅款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，亦將明確規定。
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百分之十及貨物稅總收入百分之十之合計數。定明一般性補助款之分配項目及計算基準，並調整計畫型補助款之補助項目。

6. 提升地方財政紀律及開源節流績效：例如地方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。又對於直轄市政府、縣（市）政府施政計畫執行效能、年度預算編制或執行情形及相關開源節流績效等事項進行考核，並得依考核結果增減分配一般性補助款。

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。