

109 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、何謂地方治理？國際組織之核心概念為何？地方制度法中對跨域治理有何相關規範？試舉例加以論述之。（25 分）

【擬答】：

「治理」一詞首次出現於 1989 年討論於非洲之情況，當時地方政府面臨了「治理危機」，而才有此界定，往後治理則演變為政府將權力下放於地方、社區等互動之模式，而「地方治理」則專指地方政府針對各該轄下之公共事務透過結網方式合作並加以解決「向下」移轉之治理作為以下茲就「地方治理」的概念內容加以說明如下：

(一)地方治理的意涵及其內容：

「地方治理」涵蓋了來自中央與地方府際關係外，也包括了地方政府之間關係以及公私部門組織及志願性團體互動而形成的網路關係，其內涵如下：

1. 地方公共問題涉及多元利害關係人，無法由政府單方面加以解決必須仰賴多元之行動者通力合作。
2. 包括了正式與非正式規則，利害關係人互動中，針對於協商過程中的程式安排必然研擬相關法制以及談判之手續。
3. 除新公共管理所強調市場機制外，也重視政府原有層級權威及組織合作網絡關係。
4. 除目標與手段、投入與產出的因素之外，也應考量社會所重視的重要程序價值，如同「誠實」、「透明」、「廉潔」。
5. 國際組織核心的概念：

「國際組織」(如世界銀行)以及(國際貿易組織)其核心乃在於追求利潤，以及結合相臨的國家創造彼此的「利潤」為核心如同今年 12 月初由中國領導的「RECP」(區域全面經濟夥伴協定)。

(二)地方制度法中對於跨域治理的規範：

「跨域治理」乃為針對兩個或兩個以上不同部門或團體之間面臨相同議題(如治水)跨部門的結合以俾整合資源有效解決跨域問題所形成的夥伴關係，以下就地方制度法規定加以說明：

1. 地方制度法第 21 條之規定：

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。

2. 地方制度法第 24 條之 1 規定：

地方自治團體為了處理跨區域自治事務，促進區域資源之利用、增進區域居民的福祉，地方自治團體得與其他地方自治團體成立區域合作組織、彼此訂定協議、以行政契約或其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。

3. 地方制度法第 24 條之 2 及第 24 條之 3 之規定：

針對於地方制度法第 24 條之 2 乃規範行政契約內容所載明事項(如合作事項方法、費用、期間等規定)而 24 條之 3 則規定跨域治理倘有爭議之解決方式(如提起一般給付訴訟)等法制規範。

4. 跨域治理之個案：

針對於「跨域治理」之案例繁多，(如新北市和基隆市淡水河的整治、高高屏自來水公司，中彰投針對空污的管控)為其代表。

綜上所述，「跨域治理」乃為地方自治近 10 年施政方針除改制直轄市外，同時所採行「地方治理」的一項途徑，唯有合作才可以解決日漸繁雜的公共議題(如 COVID 19)的防疫。

二、何謂自治條例？自治條例規範事項為何？並就自治事項而言，析論自治條例之位階、發布程序與生效要件。(25 分)

【擬答】：

地方制度法中針對於地方法規的分類可以區分為廣義及狹義兩類(前者如自治條例、自治規則、委辦規則及自律規則)而後者係指地方自治團體針對自治事項所制定之自治法規僅只「自治條例」及「自治規則」而言，以下就「自治條例」之意涵、位階、發布程序與生效要件加以說明如下：

(一)自治條例之意涵和規範事項：

「自治條例」之意涵和規範的事項分別於地方制度法第 25 條、第 26 條以及第 28 條加以說明如下：

1. 地方制度法第 25 條之規定：

係指地方自治體就其自治事項，經由地方立法機關通過後，並由各該行政機關公布者，稱為「自治條例」。

2. 地方制度法第 26 條之規定：

「自治條例」應分別冠以各該地方自治團體之名稱，在直轄市稱直轄市法規(台中市 500 個自治條例總稱為台中市法規)，在縣(市)稱縣(市)規章，在鄉(鎮、市)稱鄉(鎮、市)規約。

3. 自治條例規範之事項—(地方制度法第 28 條)：

「自治條例」所規定的事項如下所言：

- (1)法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。
- (2)創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者(如台北市街頭藝人表演北市府以自治規則定之有違法性，應以自治條例為之)。
- (3)關於地方自治團體所營事業機構之組織者。
- (4)其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。

4. 自治條例之行政罰：

依循地方制度法第 28 條之規定，創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者，須以「自治條例」訂之，是以「地方自治法規」有關人民自由權利之限制者必須經直轄市、縣(市)議會完成三讀，始可有行政罰規定。

(二)自治條例之位階發布程序與生效要件：

「自治條例」之位階規定於地方制度法第 30 條，「發布程序」以及「生效要件」則規定於地方制度法第 32 條，以下就其規定內容論述如下：

1. 「自治條例」之位階—(地方制度法第 30 條)：

「自治條例」與憲法、法律或基於法律授權之法規(法規命令)或上級自治團體自治條例抵觸者無效。

2. 「自治條例」之發布程序及生效要件—(地方制度法第 32 條)：

(1)發布之程序：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(直轄市)、中央各該主管機關(縣、市)核定後發布。

(2)其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後(沒罰則)應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣(市)規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉(鎮、市)規約發布後，應報縣政府備查。

(3)自治條例經地方立法機關議決後，函送各該地方行政機關，地方行政機關收到後，應於 30 日公布。

(4)自治法規須經上級政府核定者，核定機關應於 1 個月內為核定與否之決定；逾期視為核定，由函報機關徑行公布或發布。

(5)自治法規自公布或發布之日起算至第三日起發生效力，但特定日從其規定。

綜上所述，「自治條例」之規定事項，程序如上所言，近期針對(萊豬的爭議)牽涉了自治條例地方制定「零檢出」和中央法規(令)是否有所抵觸(地方法是否可以超越中央之規範)及(上乘及橫出條例)有待討論。

三、長期以來地方政府財政結構普遍不佳，原因為何？試就法制與運作面分析之。(25分)

【擬答】：

「當前」我國地方財政的問題，用最簡單的語言呈現，就是「不足」與「不均」；就不足而言，中央掌握財政支配權，致使地方可用之財源受限，而「不均」係各地方政府地理環境、發展各殊財源收入多寡各有先天的差異，因而延伸財政的困境，以下茲就題意所述加以說明之：

(一)地方財政的定義：

「地方財政」乃為地方政府為執行其地方事務，對於所需經濟財貨之取得、使用及管理等等各種行為之總稱，而內容如下：

1.所謂取得：

乃指各種經費的收入，如地方稅收、規費、公共造產以及其他各種資財。

2.所謂使用：

係地方經費的各項支出，如行政支出、民政支出、教科文支出等。

3.所謂管理：

係地方經費的處理程序，如預算及決算。

(二)地方財政困難之原因法制及運作面探討：

「地方財政」不佳的原因可以由法制面及運作面分析如下：

1.法制面的缺失：

大致上而言，地方財政不佳的原因乃在於中央政府針對於「統籌分配稅款」的比例分配不均，就直轄市而言比例將近縣(市)及鄉(鎮市)一半以上，所有的資源都往六都集中，因而使得縣(市)及鄉(鎮市)的自有財源先天受阻，而其解決之道乃修改財政收支劃分法「重分配」稅源以及補助的比例以化解「不均」的財政困境。

2.運作面的缺失：

大環境對於地方財政不利的因素依學者之見解歸納如下：

(1)整體條件：

①中央政府對於地方政府財源取得運用，採取主導與管制態度，致地方自主空間相對受限。

②利益團體、民意代表介入，扭曲稅制或要求政府配合改變施政，致影響既有收入與支出均衡。

③統籌分配稅款不足以支應地方財政調度需求，或配合地方日趨擴大支出所需。

(2)個別運作：

- ①地方人事費或經常性支出比重過高(18%月退休金)排擠其他施政項目。
- ②地方政府之自等財源意願不足，又仰賴中央補助，卻不努力改善財政結構，或引進民間參與地方公共事務。
- ③地方民選首長為凸顯政績，只重視短期建設(如路平)而不重視長期投資，而錢未花在刀口上，更造成財政運用不當。

綜上所述，「地方財政」的困境除法制面修改財政收支劃分法外及其在運作面上也必須各級地方政府「開源節流」並輔予議會議員針對預決算之支用加以把關才符合「看守荷包權」之本質，以俾減緩「財政困境」之「不足」與「不均」的財政問題得以充實。

四、何謂都市更新？其發展階段為何？現今所面臨的問題有那些？應如何解決？（25分）

【擬答】：

「都市更新」為整體都市發展的一部分，主要目的在於改善居住環境，復甦都市機能，自民國 87 年都市更新條例公布後，內政部也陸續提出都市更新示範計畫，加速推動都市更新方案和產業行動計畫，活絡地方都市健全和經濟發展，以下茲就「都市更新」內涵、發展階段加以說明分析如下：

(一)都市更新之意涵及內容：

「都市更新」依循都市更新條例第 3 條之界定，係指為依循本條例所制定程序，在都市計畫範圍內，實施「重建」、「整建」或維護之措施，而本條例之主管機關，在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府，而近年來內政部大力推動「社會住宅」與「都市更新」，改善國人居住或生活品質，在此政策理念下之五項目標如下：

1. 持續檢討都市更新的相關法令(如行政訴訟增訂都市計畫審查程序，都市更新條例針對建築物修建和容積率規定)等法制改造。
2. 強化政府主導都市更新機制。
3. 專責機構協助擴大都市更新量能，如台中七期一八期都市更新設立專責籌備委員會以辦理都更重劃之機制。
4. 鼓勵民間自主實施更新，當今都更也漸走向由民間代替政府籌備。
5. 厚植都市更新產業人才(如可以邀請都市計畫所之教授、學生)亦或是產官界熟悉都市更新專家納入討論及研擬都市更新之政策。

(二)都市更新之發展階段：

大致上而言，「都市更新」的推動程序如下以下之內容：

1. 首先，依循都市更新條例第 11 條，成立「都市更新推動小組」。
2. 其次，選定都市更新先期規劃範圍，辦理都市更新先期規劃再選擇「開發主體」、「確認機關」以及開發模式，並經過更新事業可行性評估，並依循相關法制作業辦理都市更新計畫。
3. 最後，公開評選作業並得申請中央財務上的協助(都市更新條例第 13 條之明文)。
4. 其發展階段依據 109 年至 111 年針對於國人居住環境之品質加以改善如私有老舊建築物改善耐震能力以減輕地震造成的傷害以及推動社區更新，環境永續發展以提升城市的競爭力和實現「居住正義」。

(三)都更所面臨的問題與解決方式：

大致而言針對於「都市更新」所面臨的問題包括了「高齡少子女化社會的居住問題」、「防災觀念薄弱且不願主動投入改善」、「缺乏整體規劃」內容約略說明如下：

1. 高齡少子女化社會的居住問題：

我國之老年齡化社會到來，至 150 年每 1~3 名之青年必須負擔 1 名老人，人口結構的轉變，未來人口的遷移分布往都市集中，其國土規劃、包括老舊社區的改進增設友善活動空間，無障礙設施有必要納入都市更新考量。

2. 防災觀念薄弱且不願投入改善問題：

我國位於環太平洋地震帶上，地震頻繁，民眾缺乏對居住使用建築物耐震能力之瞭解，且倘要求做建築物耐震補強，費用高更使民眾怯步。

3. 都市更新尚缺乏整體規劃導致推動更新之成效不彰，如民間辦理按建規模小未考量整體都市發展，淪為老舊市街翻新工具，其品質成效不佳，也無法符合都市更新之本質。

4. 都市更新之解決方式：

「都市更新」的解決除了法制面的修正外，另外在於政府必須結合都市規劃人力和產官界的專家協力方式共同的研擬「都市計畫」並賦予都市更新計劃師更多自主的裁量權，以俾利公共政策之推動。

綜上所述，我國都市更新所面臨的難題乃在於技術人力不足且行政人員對於都市更新法令研擬及推動程序複雜，只是依法行政辦理及推動，而一般人民礙於法令的不知，更造成都市更新推動時，不願配合者的排斥甚而抗爭(如台南市的鐵路東移案，和大埔土地徵收案)形成嚴重的抗拒。

◎參考資料：

1. 內政部營建署(都市更新發展計畫 108-111 年核定本)
2. 內政部 109 年政府主導推動都市更新原則手冊(P1-2~P2-2)頁
3. 耕薪都市更新網站(<https://www.in-life.com.tw/>)(都市更新懶人包)