

110 年公務人員特種考試身心障礙人員考試試題

考試別：身心障礙人員考試
等 別：三等考試
類 科：一般民政
科 目：地方政府與政治

一、請分析比較中央政府與地方政府的差異，並闡述地方政府組織的基本特性。(25 分)

【解題關鍵】

1. 《考題難易》★
2. 《破題關鍵》

(1)本題難度低，屬於基本概念比較題型，得分關鍵在於完整比較兩者不同，掌握其間差異。
(2)建議第(一)段處理中央政府與地方政府的差異，第(二)段則可說明地方政府組織的基本特性。

【擬答】

中央政府與地方政府存在許多不同，而其間最大差異則在於中央政府係國家主權之代表者，不僅要對內使各地方能均衡發展，更要肩負起對外提升國家競爭力之重責大任。茲就題意，分述如下：

(一)中央政府與地方政府的差異：

1. 區域廣狹：凡國家統治機關管轄區域及於全國領土之全部即為中央政府；僅及於全國領土中之一部分則為地方政府。
2. 統治權來源：凡國家統治機關權力由憲法所授與，不得由國家任何機關予以任意變更即為中央政府；其統治權力由中央法令所授與，而得由中央酌情予以伸縮變更則為地方政府。
3. 管轄事務性質：凡國家統治機關管轄事務涉及全國人害關係或關係整個國家利益即為中央政府；僅涉及地區部分人民的利害關係或僅涉及地區利益則為地方政府。
4. 有無主權：主權是國家至高無上、獨立自主的權力，乃最高統治權，具有主權即是國家的最高權力機關，對外代表國家，對內代表人民，不受任何其他的權力支配，此即中央政府，反之為地方政府。

(二)地方政府組織的基本特性：

1. 地方政府組織管轄範圍限於特定區域：地方政府組織係因實施地方自治，組成公法人團體之結果，因而其管轄範圍限於自治區域內。
2. 地方政府組織就其自治高權有專屬排他的權利：地方政府組織由國家分享而來的統治權，具有專屬、排他的特性，在依法行政之前提下，中央或其他地方政府不得任意干涉。
3. 地方政府組織辦理事項以自治事項為主：地方依法應辦理自治事項並執行委辦事項，故地方政府組織辦理事項係與居民直接相關之自治事項為主。
4. 地方政府組織因地制宜而有不同型態：地方因歷史背景、產業類型、自然環境而有不同樣貌，地方組織所設置之機關單位，在符合中央統一框架下，各自展向不同風貌。

綜上所述，地方自治之實施，使各地方政府因應地方事務性質之差異，而設置不同的組織型態，此乃因地制宜的具體展現。惟我國實質上仍屬單一制國家，各地方政府組織仍有統一性的框架，而須受中央法規所拘束。

二、請說明各種不同地方府會關係的內涵，並分析我國地方制度法下的府會關係。(25 分)

【擬答】

【解題關鍵】

1. 《考題難易》★★
2. 《破題關鍵》

(1)本題屬傳統考題之類型，須整合地方制度法相關條文規定，在作答時間有限的情況下，而條文不少的情況下，作答時間將被壓縮，建議在引述條文內容時儘量能精簡擇要敘述即可。
(2)建議第(一)段簡要敘述，而本題搶分關鍵則在第(二)段，應就現行條文說明行政權所具有之優勢。

3. 《使用法條》

- (1) 釋字第 498 號解釋。
- (2) 地方制度法第 35 至 49 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：第柒篇第四章 府會關係，頁 7-210-211、7-215-216。

作者：劉秀

【擬答】

依大法官會議解釋第 498 號，地方居民可依法選出地方首長及民意代表，兩者間並有權責制衡之關係，這種互動機制設計即學理上所稱之府會關係。茲依題意，分述說明如下：

(一) 地方府會關係的內涵：

依地方制度法第 35、38、39、40、42、48、49 條等，兩者互動關係如下：

1. 提案與議決：地方立法機關得議決地方行政機關提案事項，透過集體行使議決權之方式來監督地方行政機關。
2. 議決與執行：地方行政機關對地方立法機關之議決案應予執行，如延不執行或執行不當，地方立法機關得請其說明理由。
3. 覆議與反覆議：地方行政機關對議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達 30 日內，就窒礙難行部分敘明理由送請覆議。
4. 預算提出與審議：地方行政機關應於法定期限內，將總預算案送達地方立法機關，地方立法機關應於會計年度開始 1 個月前審議完成。
5. 決算案之提出與審核：地方行政機關就地方決算案，應於會計年度結束後一定期限內向審計機關提出，並經地方立法機關審核。
6. 報告與質詢：地方立法機關定期會開會時，首長及主管應提出施政報告，地方立法機關成員有向各該首長或主管質詢之權。
7. 邀請列席說明與備詢：地方立法機關大會、委員會或小組開會時，對特定事項有明瞭必要者，得分別邀請地方首長、機關首長或單位主管列席說明。
8. 其他互動關係：例如依地方制度法第 6 條規定，地方行政機關欲變更地方名稱，須經地方立法機關通過。

(二) 我國地方制度法下的府會關係：

依我國地方制度法規定下之府會關係，行政機關實具有許多反制力量，進而使行政權享有較多的優勢：

1. 同級行政權的優勢：

- (1) 覆議制度設計：雖然地方制度法第 38 條明定各級地方政府對於議會或代表會之議決案應予執行，然而地方行政機關亦擁有同法第 39 條之覆議權來相抗衡。固然議會(代表會)仍可以再經由表決方式堅持原決議，但實際上卻面臨處理時間短、否決門檻高(三分之二)等問題。
- (2) 函復制度設計：地方制度法第 39 條將議員(代表)提案，以及人民請願案之議決事項，排除在覆議範圍外，即地方行政機關執行有困難時，只需敘明理由函復議會(代表會)即可，此將產生「削弱地方立法機關提案權威性」的副作用。

2. 上級行政權的優勢：

- (1) 協商者：例如地方制度法第 38 條、第 40 條，當議決案、預算案發生爭議，地方立法機關與地方行政機關必要時，都可邀請上級行政機關對府會僵局進行協商。
- (2) 仲裁者：例如地方制度法第 40 條第 4 項，地方總預算案在年度開始後仍未完成審議，且經協商後仍未決定者，則由邀集協商機關逕為決定。
- (3) 指揮監督者：例如地方制度法第 43 條，針對地方立法機關議決自治事項違反法律優位原則時，上級得予以無效之函告。

地方行政機關與地方立法機關權力間分立運作與權責制衡的運作關係，依地方制度法規定，

公職王歷屆試題 (110 身障特考)

兩者存在許多互動機制，而府會關係的處理與互動上，除分權與制衡的法律考量外，應建立更正向且積極的協調合作關係。

三、試就所知分析我國府際財政關係的現況，並依己見提出可能的改善策略。(25 分)

【解題關鍵】

1. 《考題難易》★★

2. 《破題關鍵》

- (1)本題是重要必考題型，幾乎是每年命題，但是問法會有些許差異，請注意看題目問的方式：「須就法制與運作面分析」，所以要把財政不佳原因分成法制與運作兩段說明。
- (2)建議分兩段說明，第(一)段法制面，建議針對地制法或財劃法說明。第(二)段說明地方實務運作上困境。
- (3)舊題新考要答出新意，破題可提到財政涉及中央地方關係，結尾可略述解決方案。

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 8-12~8-14。

作者：劉秀

【擬答】

我國地方財政問題甚多，又健全或充實地方財政之可行策略方案究竟為何，相信是所有地方政府所關切之重要議題。茲依題意，分段說明如下：

(一)法制面上地方政府財政結構普遍不佳之原因：

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，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：雖有統籌分配稅款與補助款等制度作為財政調度之用，惟統籌分配稅款不足支應需求，而補助款制度則欠缺透明化。
3. 地方預算及決算未獨立自主：雖然地方預算、決算已漸趨獨立，但中央仍得透過協商或審計監督干涉地方預算、決算。
4. 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。
5. 中央請客地方買單：中央制定某項優惠政策或通過某個法律鬆綁案，但經費卻由地方支出或是造成地方收入減短。
6. 委辦事項由地方編列配合款：中央常將委辦事項任意變更為委任事項，以致增加地方負擔，造成地方預算相互排擠，導致地方財政陷入困境。

(二)運作面上地方政府財政結構普遍不佳之原因：

1. 欠稅、規費與行政罰未積極催繳：地方基於人情壓力、首長未重視或實際人力不足，導致行政罰鍰、規費件數之收繳率、欠稅清理率逐年下降。
2. 利益團體及民意代表不當干涉介入：利益團體及民意代表為自身利益結合，透過預算審查、法案夾帶、召開協調會施壓，影響預算分配、稅捐稽徵。
3. 地方公庫管理績效不彰：各地方雖設有公庫，但其管理卻績效不彰，導致負債逐年上升。
4. 公共造產經營不善：由於地方首長不重視，導致公共造產管理經營不善，不但無法增加地方收入，沉澱成本反使地方財政更加惡化。
5. 地方收支不平衡：部分地方財政收入與支出之間嚴重落差，由於支出過於繁重，稅收又嚴重不足，導致收入不足以抵付支出。
6. 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。
7. 硬體建設過多但經營管理不當：地方硬體建設過度開發，空間閒置管理不當，只重視向中央或上級爭取建設經費，對於公共空間的使用效能卻不重視，導致公共支出的浪費，拼命爭取財源補助卻不重視財源運用之效率效能。

綜上，我國地方自治財政問題，主要在於「既患寡又患不均」，目前中央政府舉債連連，

公職王歷屆試題 (110 身障特考)

故其對地方之補助採「救急不救窮」政策，要解決地方財政困難根本之道，在於回歸地方自治財政之自主、自發性，唯有努力自行開闢財源，不再過份依賴上級補助款，始能澈底解決問題。

四、請析論府際關係比較研究的多元面向。(25 分)

【解題關鍵】

1. 《考題難易》★★

2. 《破題關鍵》

(1)本題係屬於理論型考題，而府際關係本來在有許多不同研究途徑，建議在平時準備上可以挑選國內外兩種不同學者的研究來記憶。

(2)建議第(一)段簡要說明「府際關係」定義。第(二)段論述比較研究的多元面向，可以朝「憲政舞台的權力互動」、「理性選擇的新制度論」、「財政補助的資源依賴」、「政策執行的網絡管理」四種不同研究途徑來作答。

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：第玖篇第四章 府際關係，頁 9-84、9-97。

作者：劉秀

【擬答】

府際關係在本質上係針對傳統自治監督關係的揚棄，體現現代政府間相對獨立平等的合作關係，又稱「中央政府以及地方政府間關係」。茲依題意所示，分述說明如下：

(一)府際關係之意涵：

1.泛指上下層級政府間、平行政府間，或不相隸屬層級不同政府間，為解決共同問題或行政權力運作時，互動之後所產生的垂直或水平關係。

2.府際關係的最佳型態係為一種夥伴關係，亦即國家各級政府間不以法制上的職權隸屬關係看待對方，而以皆有其獨立功能、各自職權、互相不可取代又需互相依賴的關係建構。

(二)府際關係比較研究的多元面向：

府際關係之分析模式，不同學者看法歧異，就比較研究的多元面向分析，地方自治學界對府際關係研究的四類常見分析途徑，摘要說明如下：

1.憲政舞台的權力互動：府際關係乃是一種權力互動現象，將運作舞台設定在國家內部各個公共組織間之彼此往來，釐清憲政體制規範、相關行為者、目標價值、權力結構、遊戲規則、利害得失、環境系絡等諸多運作變數。

2.理性選擇的新制度論：乃採新制度論的理性選擇模型，認為府際關係涉及組織與制度的運作及變遷，並追求中央與地方的特定政策目標，故重點在如何引用新制度論中的組織交易成本理論，尋求最佳解決方案。

3.財政補助的資源依賴：對於任何地方自治團體，財政自主性高低，反映其自治權大小與治理能力之強弱，例如我國中央統籌分配稅款與財政補助制度之設計與執行，屢見政治考量，自然不斷引發府際紛爭。

4.政策執行的網絡管理：公共政策乃府際關係的互動場域，對各類公共政策議題，主張從府際關係與府際管理觀點切入分析，尤其如何強化各級政府官僚結構間的溝通協調，早已成為政策執行研究的核心課題。

在全球化治理的環境體系下，為提昇國家競爭力，各國政策莫不思索如何將國內資源充分整合與有效運用，藉以促進社會發展與進步，而中央與地方及地方間策略聯盟或夥伴關係之建立和運用，不失為一有效整合資源之最佳途徑。