

105 年公務人員高考考試試題

等 別：三等考試

類 科：一般民政、戶政

科 目：地方政府與政治

一、依地方制度法規定，現行地方立法機關與地方行政機關職權行使時，所引起的府會衝突類型為何？又存在那些制度化調節機制？請分述之。

【擬答】：

本題乃涉及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，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。茲就題意所示，分述說明如下：

(一)府會衝突之類型：

1. 自治法規之衝突：地方立法機關依法得議決地方自治條例，府會衝突的類型之一即是對自治條例內容有不同看法，或是對於特定地方事項，該以自治條例或自治規則規範產生爭議。
2. 預算案之衝突：預算審查為地方立法機關重要的監督手段，若審議預算時，對地方行政機關預算刪減導致無法執行，或無法於期限內審議完成，都容易產生府會衝突。
3. 議決案之衝突：除自治條例案與預算案，地方立法機關得議決地方各種議案，議決權行使結果，常導致地方行政機關在執行上窒礙難行，因而產生爭議。
4. 其他衝突：例如因選舉恩怨、賄選問題、資源分配、政黨利益、意識形態等，產生各種不同爭議。

(二)府會衝突之制度化調節機制：

1. 依地方制度法第 38 條，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。
2. 依地方制度法第 39 條，地方行政機關對部分之議決案，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，敘明理由送請地方立法機關覆議。
3. 依地方制度法第 40 條第 3 項，地方總預算案，如不能規定期限審議完成時，其預算之執行，依下列規定為之：
 - (1)收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。
 - (2)支出部分：①新興資本支出及新增科目，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。②前目以外之科目得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。
 - (3)履行其他法定義務之收支。
 - (4)因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。
4. 依地方制度法第 40 條第 4 項，總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，地方行政機關得就原提總預算案未審議完成部分，報請上級自治監督機關邀集各有關機關協商，於一個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定之。
5. 依地方制度法第 40 條第 5 項，地方總預算案經覆議後，仍維持原決議，或重行議決時，如對歲入、歲出之議決違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之刪除已造成窒礙難行時，準用前項之規定。
6. 依地方制度法第 30 條第 4 項、第 43 條第 4 項，地方立法機關制（訂）定法規或議決事項無效者，地方行政機關得報請上級自治監督機關予以函告無效。
7. 依釋字第 527 號意旨，地方行政機關對同級立法機關議決事項發生執行之爭議時，應依地方制度法第 38 條、第 39 條等相關規定處理，尚不得逕向司法院聲請解釋。亦即用盡上述機制，仍無法解決衝突時，似非不得聲請司法解釋以杜爭議。

府會關係在「分立式」政府體制之下，會發生地方行政機關首長與地方立法機關多數黨分別隸於不同政黨或不同派系所掌控，此時即容易產生府會衝突；而地方派系、財團、黑道積極介入地方政府運作，也讓實際的府會互動層面上更形複雜，並影響府會運作的順暢。

二、鄉(鎮、市)改制為非自治法人之可行性如何?試析論之。

【擬答】：

臺灣地區的鄉鎮市自治，在歷經四十餘年的自治後，雖有其一定的貢獻，但不容諱言的，亦產生某些病徵，如法定職權的縮減、人力資源的閒置、府會關係的對立、社會互動的冷漠以及資源開發的漠視等，均顯示有鄉(鎮、市)改制之急迫性與必要性。茲依題意，以 SWOT 分析鄉(鎮、市)改制為非自治法人之可行性：

(一)優勢可否持續：

鄉(鎮、市)改制為非自治法人後，容易發揮更多優勢，這些優勢在自治法人時不易維持，反而在非自治法人時，因其官僚政治模式的特質，傾向保守與集權行政，更容易發揮，包括：

1. 常任文官具有專業，可針對鄉(鎮、市)特色進行規劃和設計。
2. 經費由縣政府編列，不須考量歲入與歲出平衡，只要合理編列預算即可。
3. 建構官僚組織模式，運用其形象，推動鄉(鎮、市)改造以減少爭議。
4. 如能善用鄉(鎮、市)地緣條件，結合群眾參與社區公共議題之研商，行政績效將可大幅提升。
5. 現行直轄市或市之區政發展，並不遜於鄉(鎮、市)自治法人。

(二)劣勢能否逆轉：

鄉(鎮、市)改制為非自治法人後，內部可能產生以下之劣勢，包括欠缺政治敏感性、喪失積極編列預算能力、無法展現地方特色、官僚腐化無法反映地方需求、社區意識逐漸淡化等，惟此等劣勢可朝以下方式逆轉：

1. 永業文官任用加上在地條件，明定須設籍三年並瞭解地方生態。
2. 強化自我責任凝聚社區意識，全力以赴為民服務。
3. 設立專責機構，培育公務人力，強化常任文官職前訓練。

(三)機會是否擴大：

鄉(鎮、市)改制為非自治法人，似與現代民主政治發展趨勢不相一致，但就區域治理觀點，則具有以下發展機會：

1. 鄉(鎮、市)受限於地緣關係可能發展機會相對限縮，縣統籌鄉(鎮、市)，可規劃大區域布局，改善發展條件。
2. 臺灣行政區劃長期穩定，已形成穩固縣意識，鄉(鎮、市)改制為非自治法人，正可強化此種大我政治意識。
3. 鄉(鎮、市)自籌財源多半不足，中央統籌分配稅款若能由縣統籌，必能使有限財源，發揮區域特色，強化地方競爭力。
4. 現行行政區劃明顯不合理，縣下轄鄉(鎮、市)非自治法人化，正可提供國土計畫法施行後，以縣國土計畫基礎所為之合理行政區劃機會。
5. 鄉(鎮、市)發展係當地住民最大期待，社區參與的興趣，乃至參與式預算的實施，在鄉(鎮、市)非自治法人化後，因總體發展願景，以及相對區域競爭，而有更積極意願，皆為可預期發展。

(四)威脅有否限縮：

鄉(鎮、市)非自治法人化後，最大之政治威脅即為前述既得利益者反彈，其可能的批判，包括非自治法人將增加民主赤字、影響政治文化的草根化、國家政治菁英的甄補產生斷層、形成行政機關與民間組織的隔閡等，上述威脅，政府主管機關可採取以下措施防範：

1. 採取多層次治理模式，以因應社會生態發展。
2. 規劃納入不同團體，以不同策略解決問題癥結。
3. 與非政府組織合作，並進行雙線溝通，促使了解現階段的選擇邏輯。
4. 加強政策行銷，以求得到外界廣泛支持。

鄉(鎮、市)非自治法人化，對社會民主化之衝擊，必然影響既得利益者的政治參與機會，產生強烈反彈，因此相關政府機關，即須經由政治社會化過程，凸顯前述制度優勢並發展機會，以綜效的行銷策略擴大優勢、加大機會，藉以形塑非自治法人階段性選擇之可行性與必要性。

公職王歷屆試題 (105 高考三級)

三、何謂跨區域合作？地方政府間興起跨區域合作的主要原因為何？又依地方制度法之規定，應如何進行跨區域合作？請說明之。

【擬答】：

傳統上府際間的合作主要是以具有隸屬關係的垂直合作為主，府際間的水平關係更多表現為相互競爭的關係。而近年來，府際間水平合作獲得長足發展，相互依存與相互合作已成為府際關係發展的新趨勢。茲就題意所示，分述說明如下：

(一)跨區域合作之意涵：

1. 跨區域合作係指跨越二以上地方自治團體土地管轄區域，而針對相關事務所為之管理以及相同問題的解決，其內容涉及跨域合作方式、跨域事務經費負擔、跨域公權力運作、自治權之管轄爭議等問題。
2. 跨域合作關係，係屬水平府際關係，亦即不相隸屬的政府間，為解決共同問題或行政權力運作時，互動之後所產生的水平合作關係。例如台北市與新北市完成包括共同整治河川、學區合作教育資源共享、共飲翡翠水庫、跨市快速公車、共同爭取中央支持跨界捷運路線等三十七項攸關市民福祉與生活環境的各領域合作。

(二)跨區域合作興起的主要原因：

1. 資源互賴化：由於組織處於有限資源的環境中，使組織間衍生出一種以結盟、協力的方式達成彼此相互資源的有效運用，這種基於彼此間需要資源相互依賴的連結關係。
2. 功能整合化：為加強整合組織功能分化現象，構築地方組織間夥伴關係，使每一位行為者間彼此皆處於相互依存的網絡中連繫，並且期望能藉由彼此的合作與協力的夥伴關係來達成共同的目的。
3. 議題跨域化：在面對許多不同領域其複雜棘手而又不容妥協、難以處理的議題下，反映出組織與組織、部門與部門間彼此應建立夥伴關係連繫的必要性，並經由不同的資源提供者與有關的利益團體在資源的相互運用下，解決許多跨區域管理的問題。
4. 決策公開化：許多利益團體與社群組織希望能藉由夥伴關係此角色的介入而發出更多的聲音來影響與他們息息相關的決策。因而當地方政府的角色由傳統獨占性質的服務提供者轉變後，許多地方政府亦逐漸能接受此種地方與地方利害關係者彼此協調並促進夥伴關係的一種社群治理的理念。
5. 競合全球化：由於全球化的影響，使得縣市之間的競爭與合作，已不侷限在本國週邊地區。競爭的對象，也從鄰近國家擴散到全球各大都市。城市之間的交流頻繁與密切合作關係，亦不遜於國際政治的正式外交活動。

(三)跨區域合作之進行方式：

依地方制度法第 21 條、第 24 條及第 24 條之 1 規定，就跨區域合作之進行方式，整理三點說明如下：

1. 共同辦理或指定限期辦理：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. 設組織經營合辦事業：地方與其他地方合辦之事業，經有關地方立法機關通過後，得設組織經營之。
3. 與其他地方自治團體合作：地方自治團體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，得與其他地方自治團體成立區域合作組織、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。

面對全球化經濟發展及跨區域、跨部門問題的嚴峻考驗，在資源互賴化、功能整合化、議題跨域化、決策公開化、競合全球化的趨勢下，建議以全局性思維攜手解決問題，打造互利的對話平台以化解彼此歧見，並建立夥伴關係的績效課責制度，同時也應透過地方制度法、財政收支劃分法等法規修正，提升都會層級的組織規模、財政能力、空間調整機制，以促進協力合作。

四、同級地方自治團體與地方自治團體之間，若發生權限或事權爭議時，依地方制度法及相關法規之規定，應如何處置？請說明之。

【擬答】：

同級地方自治團體與地方自治團體之間，發生權限或事權爭議，係屬水平府際爭議，就目前地方自治朝向跨域合作與地方治理之發展趨勢而言，水平府際爭議解決機制之建立，實有其必要性與急迫性。茲依地方制度法及相關法規之規定，分述說明如下：

(一)自治監督機關解決模式：

- 1.依地方制度法第 21 條，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 3，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。
- 3.地方制度法第 77 條第 2 項，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。

(二)司法解決模式：

地方制度法第 24 條之 3 規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應依約定履行其義務；遇有爭議時，得依司法程序處理。

(三)財政解決模式：

依財政收支劃分法第 37 條第 3 項，由中央或直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）二以上同級或不同級政府共同辦理者，其經費應由中央或各該直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）按比例分擔之。

(四)其他爭議解決模式：

- 1.管轄競合解決模式：依行政程序法第 13 條，同一事件，數行政機關依規定均有管轄權，由受理在先之機關管轄，不能分別受理之先後者，由各該機關協議定之，不能協議或有統一管轄之必要時，由其共同上級機關指定管轄。無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。
- 2.管轄爭議解決模式：依行政程序法第 14 條，數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。

在全球治理的環境體系下，為提昇競爭力，地方政府莫不思索如何將國內資源充分整合與有效運用，藉以取得發展之優勢地位，本位主義思考的結果，導致權限爭議不斷發生。吾人以為地方間策略聯盟或夥伴關係之建立和運用，不失為有效解決爭議的良方，須知消極解決府際爭議，不如積極建立夥伴合作關係。