

# 《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？（25分）

試題評析	「權限劃分」與「事權爭議」乃地方政府與政治之基本入門概念，相信所有考生都應耳熟能詳，100年高考也曾命題。考生只要掌握均權制之規劃，以及事權劃分的標準，另再詳述地方制度法第77條之規定，分述事權爭議之解決機制，應均可切題中肯而得高分。
考點命中	1.《高點·高上地方政府與政治講義》第二回，王肇基編撰，頁9。 2.《高點·高上地方政府與政治講義》第三回，王肇基編撰，頁52。 3.《高點·高上地方政府總複習講義》第一回，申論題庫彙編，王肇基編撰，頁163，第73題，完全命中！

**答：**  
權限的劃分一般分為三種類型：中央集權制、地方分權制和均權制。我國係採均權制，即權之分配，不當以中央或地方為對象，而當以權之性質為對象。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；不偏於中央集權或地方分權。謹依題意說明如下：

(一)劃分方式：

1.以事務性質為劃分標準：

- (1)均權制度關於中央與地方權限之劃分，乃以事務之性質為標準而非以地域為標準。
- (2)凡事務有全國一致的性質，則劃歸中央；如果事務的性質有因地制宜的，則劃歸地方所有。

2.以事務性質程度為劃分標準：

- (1)均權制不僅以事務的性質作劃分權限的標準，而且須以事務性質程度，作為劃分權限的認定。
- (2)如同軍事、國防固宜屬中央；但是警備隊的設施，非中央所能代勞，則又劃歸地方。

(二)法理依據：

1.依利益所及之範圍劃分：

- (1)凡事務之舉辦，其所產生的利益涉及全國者，如：對外貿易、銀行及交易制度等，應劃歸中央辦理。
- (2)凡事務之辦理，其所產生之利益僅涉及於一地方人民者，如：自來水、煤氣等，應劃歸地方辦理。

2.依所需地域範圍而劃分：

- (1)凡事務之舉辦，必須以全國為實施範圍者，如：鐵路、國道的建設、河海航行、郵政、電政等，應劃歸中央。
- (2)僅以某一地域為實施範圍者，如：縣道、產業道路等，應劃歸地方。

3.依事物性質之劃一性而劃分：

- (1)凡事物之性質，必須整齊劃一，全國一致者，例如：度量衡，應劃歸中央辦理。
- (2)可依其性質個別發展者，例如：農林、水利、漁牧等，應劃歸地方辦理。

4.依所需能力而劃分：

- (1)凡事物之舉辦，需要大量人力、財力或高度技術、特殊人才者，如：國際機場、核子發電廠、大鍊鋼廠、大水利工程等，應劃歸中央辦理。
- (2)其所需人力、財力可就地籌措，亦不需特殊技術者，如：合作社、公共汽車等，應由地方政府辦理。

(三)權限爭議之解決：依地方制度法第77條規定：

- 1.中央與直轄市間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之。
- 2.中央與縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之。
- 3.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。
- 4.直轄市與直轄市間，事權發生爭議時，由行政院解決之。

- 5.縣（市）與縣（市）間，事權發生爭議時，由中央各該主管機關解決之。
- 6.鄉（鎮、市）與鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。
- 7.直轄市與縣（市）間，事權發生爭議時，由行政院解決之。

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。  
(25分)

試題評析	「村、里長」在地方政府與政治的考題中一般較少出現，前幾年曾以「鄉鎮市之存廢」為題，今年更下降層級制「村、里」，其實仍有異曲同工之處，以地方行政區劃之構想，輔以「地方行政組織」中對「村、里」之規範，均可輕易得分。
考點命中	1.《高點·高上地方自治概要總複習講義》第一回重點整理，王肇基編撰，頁205。 2.《高點·高上地方政府與政治(含地自)講義》第二回，王肇基編撰，頁89~90，範題第3題~第3題綜合命題，完全命中！

**答：**  
依現行地方制度法第3條及第59條有關規定，村（里）乃為鄉（鎮、市）以內之編組，不具公法人地位，亦非最基層之地方自治團體。惟依現行法制，村（里）長由村（里）民依法選舉之，任期四年，連選得連任。整體而言，村里為「地域性的非法人團體」，它既是地域性的公共團體，也是一種行政區域，復為「受託行使公權力之團體」，更是一種「權利義務主體」，此即其為「法定編組」的特殊之處。茲依題意分就村、里長之職掌、薪給、懲戒等相關規定說明如下：

(一)村、里之組織法源：

- 1.依地方制度法第3條規定：  
鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里。
- 2.依地方制度法第5條規定：  
村（里）設村（里）辦公處。
- 3.村、里以內之編組為鄰，鄰置鄰長一人，為無給職，由村里長遴報鄉鎮縣轄市公所聘任之，辦理各該鄰事務。

(二)村、里長之產生：

- 1.依地方制度法第59條規定：村（里）長由村（里）民依法選舉之，任期四年，連選得連任。
- 2.村（里）長選舉，經二次受理候選人登記，無人申請登記時，得由鄉（鎮、市、區）公所就該村（里）具村（里）長候選人資格之村（里）民遴聘之，其任期以本屆任期為限。
- 3.村（里）長，應於上屆任期屆滿之日就職。

(三)村（里）長之職掌：

- 1.依地方制度法第59條規定：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。
- 2.依地方制度法第60條規定：村（里）得召集村（里）民大會或基層建設座談會；其實施辦法，由直轄市、縣（市）定之。
- 3.村里民大會之職權：依「台灣省各縣市村里民大會實施辦法」第4條規定如下：
  - (1)議決村里公約或本村里與他村里間之公約事項。
  - (2)議決村里興革事項及各種捐獻處理事項。
  - (3)議決村里辦公處之提案及村里民建議事項。
  - (4)聽取村里辦公處工作報告事項。
  - (5)向村里辦公處提出詢問事項。
  - (6)表彰村里內好人好事事項。
  - (7)協助或聽取政令報告事項。
  - (8)議決村里內其他公共事務事項。

(四)村（里）長之薪給：

- 1.依地方制度法第61條規定：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. 「村里長事務補助費補助條例」第7條規定：

- (1)村（里）長由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，每村（里）每月新臺幣四萬五千元。
- (2)前項事務補助費，係指文具費、郵電費、水電費及其他因公支出之費用。
- (3)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。

## (五)村（里）長之懲戒：

- 1.停止職務：依地方制度法第78條規定，村（里）長若有該條規定情事，由鄉（鎮、市、區）公所停止其職務，不適用公務員懲戒法第3條之規定。
- 2.解除職務：
  - (1)依地方制度法第79條規定，村（里）長若有該條規定情事，由鄉（鎮、市、區）公所解除其職務。
  - (2)因罹患重病，致不能執行職務繼續一年以上，或因故不執行職務連續達六個月以上者，由鄉（鎮、市、區）公所解除其職務。
- 3.派員代理：依地方制度法第82條規定，村（里）長辭職、去職、死亡者，所遺任期不足二年者，不再補選，由鄉（鎮、市、區）公所派員代理。

## (六)村、里長之角色及定位

## 1.培養民主政治人才，促進民主理論與實踐：

地方村（里）庶務與村（里）民日常生活息息相關，人民對之亦較關切與注意。若透過對地方基層政治的參與，將能啟發人民對地方政治創造進取的知識與才能。村（里）庶務不但能使人民就近參與政權之行使，直接、間接建立對民主政治的認識與訓練；同時由於地方基層村（里）庶務，由村（里）民自行辦理，也易於增加地方人民瞭解，進而獲得人民支持與合作；村（里）長民選之機制，適足以為有心為民服務之人民，提供一實踐民主從政之基點。

## 2.可減輕鄉（鎮、市）公所負擔、反應各地特殊需求：

現行村（里）編組之主要功能包括：推行政令，反應民意，辦理公共救助、福利服務、協助辦理各種公職人員選舉選務工作等，均可減輕鄉（鎮、市）公所負擔。且村（里）所辦理之事務，幾乎每一樣都與居民有關，民選之村（里）長因有選民付託，且隨時直接面對村（里）民之監督，當較能確實反應民意，減少隔閡貽誤。

## 3.奠定地方自治根基，保障人民最基本之參政權：

綜觀我國現行中央至地方各種選舉，當以村（里）長之選舉與基層一般民眾最為貼近，鄰閭相倚，雞犬相聞，倍感親切。尤以邇來多有廢除鄉（鎮、市）自治選舉之議，一旦鄉（鎮、市）長改制為官派，鄉（鎮、市）民代表會廢除後，村（里）長之角色與功能將更形重要。

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？（25分）

試題評析	地方政府與政治之命題大綱考選部早有明定範圍，且當以地方政府與政治為最基本之概念，多數應考本類科之考生，都以學理為精熟之重點；偶有配合時事，亦多可與近期相關議題聯結。本題純屬舊題重出，105年普考才剛命題：「 <b>地方政府財政困窘的主因</b> 」。答題重點當以地方財政獨立要件為主軸，配合財劃法之修正建議，應可切題。。
考點命中	1.《高點·高上地方自治概要總複習講義》第一回，申論題庫彙編，王肇基編撰，頁100，第24題，完全命中。 2.《高點·高上地方政府與政治講義》第三回，王肇基編撰，頁9~10。

## 答：

## (一)地方政府財政赤字的主要原因：

## 1.缺乏固定之法定收入：

地方政府有其固定職務，既有固定職務，自應有固定之收入以支應一切支出。地方政府收入無著，

事事仰賴上級政府撥款維持，各項事務可能因此而受牽制。因此，中央政府乃參酌地方政府之實際需要，選定若干財源，以法律規定為其合法之收入。是故，缺乏固定之法定收入，乃地方政府財政赤字的主要原因之一。

2.無獨立自行決定其支出之權限：

地方政府無權自行決定由地方政府辦理之事務，地方政府未能按照實際情形或需要，斟酌緩急先後，預計其數額，決定其支出，一切由上級政府統籌支應，則地方財政自無獨立之可言。

3.財政收支未能自求平衡：

地方政府執行職務，有必要之支出，自應有預定之收入，蓋必收支平衡，對其應付之職務，方能順利推行。否則即使上級政府能給予補助，在數額及時效上是否能配合，仍有所疑慮。因此，收支未能自求平衡，地方財政即常捉襟見肘。

4.收支總預算未能自行編製：

預算是各級政府年度的施政計畫書。預算之編定，必須依照施政方針，權衡較重緩急。最了解地方政府之輕重緩急者，莫過於各級地方政府。惟因地方政府的預算，常無法自行籌編，地方政府之支出位能切合實際需要，收入亦未能顧及人民負擔，此亦為地方政府財政赤字的主要原因之一。

5.未有自設之公庫：

地方政府既有法定收入，又能自行決定支出，又自行編製預算，則必存有若干法定數額現金財物。此項財物之保管，應自設公庫自行處理，俾使實際收支之執行，與管理收支之事物，相互配合，如此一來，財政制度才能健全；目前地方公庫之設置，仍難適應財政調度實際需要，財政獨立亦有名無實。

(二)解決部分地方財政赤字困境之作法：

針對地方政府財政困窘，目前我國雖有地方制度法、財政收支劃分法、地方稅法通則及規費法等現行相關法規進行規範，但規範效果仍有待加強，調節自治財政之措施，在實務上尚應考量下列有關因素：

- 1.明定地方稅收之依據：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應分配之國稅、直轄市及縣（市）稅，依財政收支劃分法規定辦理。
- 2.地方之收入及支出、地方稅之課徵：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之收入及支出，應依本法及財政收支劃分法規定辦理。地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定。地方政府規劃之範圍及課徵原則，依規費法之規定；其未經法律規定者，須經各該立法機關之決議收之。
- 3.預算收支之差短補救：直轄市、縣（市）預算收支之差短，得以發行公債、借款或移用以前年度歲計剩餘彌平；鄉（鎮、市）預算收支之差短，得以借款或移用以前年度歲計剩餘彌平。直轄市、縣（市）公債及借款之未償餘額比例，鄉（鎮、市）借款之未償餘額比例，依公共債務法之規定。
- 4.上級政府之補助及較優地方政府之協助：各上級政府為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助；對財力較優之地方政府，得取得協助金。各級地方政府有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府得酌減其補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增其補助款。
- 5.明確劃分中央支出與地方支出之區分：中央費用與地方費用之區分，應明定由中央全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及地方自治團體全額負擔之項目。中央不得將自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）辦理其自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應之。費用之區分標準，於相關法律定之。
- 6.地方預算之籌編應依行政院訂定之預算籌編原則辦理：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。地方政府未依前項預算籌編原則辦理者，行政院或縣政府應視實際情形酌減補助款。
- 7.規劃替代財源與籌妥相對收入：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）新訂或修正自治法規，如有減少收入者，應同時規劃替代財源；其需增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於法規內規定相對收入來源。
- 8.積極辦理公共造產：縣（市）、鄉（鎮、市）應致力於公共造產，依各地方特色及資源，致力經

營具有經濟價值之事業。內政部並已頒定「公共造產獎助及管理辦法」，積極獎助辦理公共造產。

9.設置公庫，有效經管地方政府現金、票證及其他財物：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應設置公庫，其代理機關由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所擬定，經各該直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會同意後設置之。

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。（25分）

試題評析	高考地方政府與政治之命題，常與時事相呼應，諸如「看見台灣」、「食安問題」、「離島博弈」等，均曾出現在命題之列。本題即針對剛選完的時事命題，探討地方派系對選舉過程及結果的影響，此類考題雖較為老派，但選後新聞分析仍甚熱絡，多數考生從日常聽聞中，應都有親身經歷，借題盡力發揮，亦可有雖不中亦不遠矣之效果。
考點命中	《高點·高上地方政府與政治講義》第三回，王肇基編撰，頁99~101。

**答：**  
 今（107）年九合一大選有學者認為，「成也地方派系，敗也地方派系」。欲探就地方派系對選舉過程及結果的影響，當先了解地方派系的形成原因。

(一)台灣地方派系的形成原因：

- 1.地方派系的形成，基於社會人際關係的網絡。而社會關係網絡的建立，主要是由具血緣、姻緣、地緣、語緣等關係的原初級團體為基本單位，在這些基本社會單位裡，提供了成員之間互動的管道，促成彼此在政治上的結盟，追求共同政治利益與共同政治活動。
- 2.地方派系是一種非正式團體組織。派系成員之間的結合，基本上以私人關係為基礎。派系內部所講究的不是權利與義務，而是人情、道義、認同與忠誠。派系為共同政治利益所採取的一致行動，目的在獲取地方政治權力，影響地方公共政策的制定過程，兼而取得經濟利益。

(二)地方派系對直轄市及縣（市）長選舉過程及結果之影響：

- 1.地方派系與候選人結盟之影響：在政治權力與選舉參與過程中，相互支援、配合或整合，如其家屬成員、次級團體（兄弟會、青商會、農操會、工商組織會、職業團體……等）在直轄市及縣（市）長選舉中，個人領導與從屬之間政治結盟的行為上，派系領導者，常以政治實力或其他影響力，吸收成員，並協助這些新進者或晚輩，獲取政治權力或其他利益，藉以鞏固並擴張地方派系實力。
- 2.地方派系依附歷史、文化地域及語言強力動員之影響：在政治權力配合與運用及選舉動員皆可產生相似的影響效果。地方派系的結盟行為，主要從地域、語言、宗親姓氏關係形成派系。這種派系內成員的關係，常常受到歷史、文化、地域及語言因素的影響。對於政經利益的追求，在直轄市及縣（市）長選舉中，選票的動員，也是依附在歷史、文化、地域及語言的關係上，在比較傳統的地區，常能發揮很大的作用，特別是選舉時往往是勝選的決定性因素。
- 3.地方派系與各政黨之利益交換與結合之影響：常於政治選舉過程中，產生派系成員間，政黨或其他正式、非正式政治組織關係之相互支援、交換與整合。這種關係係以政治結盟的關係，爭取利益時，所運用的手段，側重於運用政黨組織，達到例如選票交換或取得選票等政治目的。這種結盟行為，明顯地是政治結合，也常會因政治利益的衝突而分裂，造成某些人參與與叛出派系，並影響派系的化分化與力量消長。在直轄市及縣（市）長選舉中，地方派系與各政黨之利益交換與結合，在各直轄市及縣（市）到處可見。
- 4.地方派系與經濟利益結合之影響：在政治利益權力的爭取或選舉經費的支出、運作時，派系與成員間經濟力會相互支援、借調或整合。經濟因素在直轄市及縣（市）長選舉過程中，亦成為最具決定性的因素之一。許多傳統派系的影響力在此次直轄市及縣（市）長選舉過程中有增無減，新的都會政治派系的形成與擴張，也是基於經濟上的結盟關係所產生的力量，透過這種關係的運用，可以集結龐大的競選資金，在選舉過程中，透過組織、文宣及社會關係之擴張，包括賄選等方式爭取選票，對選舉的勝負有絕對之影響力。