

# 《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）

試題評析	<p>高考《地方政府與政治》歷年之命題趨勢一向靈活多變，要得高分本屬不易，今年考題亦然，幾乎均以學理抽象論述為主，全卷四題只有第一題「區公所與鄉（鎮、市）公所之法制地位」，與傳統聚焦之地方制度法稍有關聯，至於題意後段「如何強化區公所職能」，與 104 年普考「區自治化之意涵」相似，概屬各抒己見。為求穩住基本得分，在前段與地方制度法明確連結部分，當應詳細論述，至於後段只要掌握區公所之定位，盡力發揮亦應可得分。</p>
考點命中	<p>1.《高點·高上地方政府與政治(含地自)講義》第三回，王肇基編撰，頁 53。 2.《高點·高上地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回，王肇基編撰，頁 101 第 60 題，相似度 100%。</p>

**答：**

## (一)區公所與鄉（鎮、市）公所之法制地位之差異

在我國地方政府的層級中，鄉鎮市與區在位階上列於同級，但二者的法律地位卻迥然不同，前者為地方自治團體，後者則是直轄市與市政府的派出機關。

### 1.區公所之法制地位：

- (1)區公所為直轄市及市之派出機關：依地方制度法第 5 條規定，「直轄市、市之區設區公所」。
- (2)故直轄市及市之區公所，僅為直轄市及市之派出機關而已，非地方自治團體之行政機關。

### 2.鄉（鎮、市）公所之法制地位：

- (1)依地方制度法第 5 條規定，「鄉（鎮、市）設鄉（鎮、市）公所，為鄉（鎮、市）之行政機關」。
- (2)故鄉（鎮、市）公所屬地方自治團體之行政機關。

## (二)區公所與鄉（鎮、市）公所職能之差異

### 1.區公所(山地原住民自治區除外)之組織編制與職能：

- (1)依地方制度法第 58 條規定，「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。」
- (2)依地方行政機關組織準則第 13 條規定，直轄市之區設區公所，置區長一人、主任秘書一人；人口在二十萬人以上之區，得置副區長一人，除法律另有規定外，均由市長依公務人員任用法任免之。(山地原住民區公所不適用前述規定)
- (3)依地方行政機關組織準則第 18 條規定，市之區設區公所，置區長一人、秘書一人，均由市長依公務人員任用法任免之。

### 2.鄉（鎮、市）公所之組織編制與職能：依「地方制度法」第 57 條、第 83-2 條規定：

- (1)鄉（鎮、市）公所置鄉（鎮、市）長一人，對外代表該鄉（鎮、市），綜理鄉（鎮、市）政，由鄉（鎮、市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任一屆。山地鄉鄉長以山地原住民為限。
- (2)縣轄市：其中人口在三十萬人以上之縣轄市，得置副市長一人，襄助市長處理市政，以機要人員方式進用，或以簡任第十職等任用，以機要人員方式進用之副市長，於市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。
- (3)鄉（鎮、市）公所一級單位主管，由鄉（鎮、市）長依法任免之。
- (4)主計、人事、政風之主管，依專屬人事管理法律任免。
- (5)山地原住民區之自治，除法律另有規定外，準用本法關於鄉（鎮、市）之規定。山地原住民區公所置區長一人，對外代表該區，綜理區政。山地原住民區區長以山地原住民為限。

## (三)區公所如何調整與環境互動方式以強化職能

「區公所」的法定定位為市府派出機關，但在實際運作中，由於市府各局處對於「區公所」的定位認知不同，導致法制規範與現實狀況產生落差，遂產生區公所為民政局附屬機關之既定印象。今為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，建議下列調整與環境互動的方式，以強化職

能。

#### 1. 擴大與落實「區務會議」

各直轄市各區人口數、面積與生活環境差異性過大，倘若直轄市在提供服務時，僅考量一致性而忽略差異性現象，恐將導致相對弱勢民眾無法得到妥善照顧，人民的多元需求將無法被滿足。建議擴大與落實「區務會議」，避免區長「有責無權」，由區長邀請轄區內里辦公室、警察分局、戶政事務所、衛生所、國民中小學等單位主管進行討論，發掘各區的特殊狀況與需求，並彙整相關資訊給予市府各局處，必要時，應函請各區政業務督導及民政局列席指導，視各區實際需要與單位主管建議之業務性質，邀請相關局處人員列席討論，利用適當的政策工具，以解決問題。

#### 2. 定期檢討區公所業務調整與權限劃分之合理性

市府各局處與區公所定期對區政運作進行分析，並於議會期間，在立法機關的監督程序下，討論與核定哪些業務需要調整、哪些權限必須下放、何種性質的預算可分配給區公所自主運用。透過定期檢討，進行合理的「業務調整」與「權限劃分」，不僅使市政與區政間達到無縫接軌，更可滿足基層民眾參與及對公共服務的需求。

#### 3. 整合社會資源與強化里辦公室功能

區公所內部應研擬「人力資源」調整方案，將適當人力移到業務量較大的單位中，並善用社會資源整合，透過志工與義工培訓運用、委託私部門或第三部門、建立社區關係互動等治理模式，共同協力傳遞公共服務，以減輕區公所人力不足的問題；另外，可強化里辦公室功能，於辦公室中設置多功能服務櫃檯，民眾可就近至里辦公室登記申辦業務，並由里幹事將資料送回區公所處理，不僅可掌握行政流程，更可節省組織人力。

#### 4. 依業務性質與比重調整區長職等

現階段各直轄市之「區」範圍過大，區長必須花費較多的時間成本，往來轄區處理區政，所面對的業務性質複雜而繁重。因此，基於國家文官體制的穩定性，長期地方公務人員職等偏低的議題應全盤檢討，建議區長職等劃分不應僅以「區人口數」為依據，應考慮「業務性質與比重」之現實狀況，以求「區長職等」的劃分原則更趨合理。

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）

試題評析	<p>高考《地方政府與政治》之命題，常與時事相呼應，諸如「國土空間發展計畫」、「前瞻基礎建設計畫」、「看見台灣」、「食安問題」、「離島博弈」等，均曾出現在命題之列。本題「地方創生」為「社區營造」概念之延伸，政府近年為解決高齡少子化及消弭城鄉差距等問題，因應提出的重要政策。惟應考本科之命題大綱，僅臚列「社區總體營造」，並未見諸如此類之政策性宣告，考生乍見難免心慌；但只要能依據「社區營造」之內涵，配合「地方產業」之重點各盡所能，亦可描繪出相近之論述，與「地方創生」之概念相似，盡力發揮，亦可有雖不中亦不遠矣之效果。</p>
考點命中	<p>1. 《高點·高上地方政府與政治(含地自)講義》第三回，王肇基編撰，頁60及頁97。 2. 《高點·高上地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回，王肇基編撰，頁45。</p>

答：

#### (一)「地方創生」之緣起：

- 「地方創生」一詞來自於日本。日本為高度高齡化與少子化的國家，除人口下降速度大幅增加外，人口更大量湧入都市，造成鄉村青年人口大幅減少，地方產業逐漸衰退。為遏止城鄉差距日漸擴增與都市擁擠問題，日本遂於1988年開始推動「地方創生」計畫，消弭城鄉差距的擴大，在地方鄉鎮創造穩定的就業機會與產業，讓地方能建立自主的良好產業循環機制。
- 我國行政院面對總人口減少、高齡少子化、人口過度集中大都會，以及城鄉發展失衡等問題，於民國107年5月邀集中央部會、地方政府及關心地方創生的民間產業負責人與學者專家等成立「行政院地方創生會報」，並宣告民國108年為臺灣「地方創生元年」，全面展開地方創生相關工作。

#### (二)「地方創生」之意涵：

- 1.國發會於民國 107 年底前提出「地方創生國家戰略計畫」，提出「安居樂業」、「生生不息」及「均衡臺灣」等三大施政主軸，其中在「均衡臺灣」方面，即根據地方特色，發展地方產業，讓人口回流，青年返鄉，解決人口變化，積極推動「地方創生」政策。換言之，「地方創生」乃為整合地方環境、人文與地理，導入創新與設計資源，發展出適合各地區，並發揮地方特色的產業，創造觀光人潮、增加產值與就業機會，吸引青年人口返鄉創業、就業。
- 2.地方創生之目的在於協助地方發揮特色，吸引產業進駐及人口回流，繁榮地方，進而促進城鄉及區域均衡適性發展。因我國各地方社區及偏鄉地區，其極富特色之人文風采、地景地貌、產業歷史、工藝傳承均深藏文化內涵，「地方創生」計畫乃為協助地方政府挖掘在地文化底蘊，形塑地方創生的產業策略，藉由盤點各地「地、產、人」的特色資源，以「創意、創新、創業、創生」的策略規劃，開拓地方深具特色的產業資源，引導優質人才專業服務與回饋故鄉，透過地域、產業與優秀人才的多元結合，以設計手法加值運用，帶動產業發展及地方文化提升，必能使社區、聚落及偏鄉重新形塑不同以往的風華年代，展現地景美學並塑造地方自明性。

### (三)「地方創生」與過去「社區營造」的推動方向有何不同：

- 1.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，長年已在各地社區累積不少成果，藉由在各地推行社區發展，不僅凝聚了社區居民間的意識，也喚起了其對公眾事務的關注。隨著社區營造的發展，或者注入了各地文化特色的元素，或者居民產生了自發性的參與，使得某些社區營造脫離了官方色彩，取得自身獨有的生命力。
- 2.然而「地方創生」究竟跟台灣長期推動的「社區營造」有什麼不同？「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，就必須要有更大尺度範圍的共同行動，至少是一個鄉鎮、城市，或是縣市的層級，同時要廣邀社會各界產官學社的參與，尤其強調引導「企業投資故鄉」、協助地方產業的活化與創新。透過產業與人、地的結合，創造地方活力生機，帶動國家整體均衡發展；與過去社區總體營造偏重人文，或農村再生偏重弱勢照顧或硬體改造，有所不同。
- 3.為推動地方創生，國發會更具體提出「地方創生國家戰略計畫」五大戰略推動方向，包括：
  - (1)企業投資故鄉：鼓勵企業基於故鄉情感，善盡企業社會責任，認養地方創生事業，協助地方產業興起。
  - (2)科技導入：將科技化、智慧化導入地方，從生產、製造、行銷、品牌建立及營運管理等面向，改善地方產業鏈，提高產業生產力及產品附加價值。
  - (3)整合部會創生資源：中央部會從財政、資訊及人才等面向，支援地方創生之推動。
  - (4)社會參與創生：透過企業、地方政府、學界、社區、社團及協會等產官學研社之共同參與，讓社會各界共同投入地方創生事業，協助地方發掘在地特色，凝聚共識，形成地方創生願景。
  - (5)品牌建立：透過政府及相關領域人才協助，以創新觀點與手法，確認當地的獨特性與核心價值，建立地方品牌形象。
- 4.綜而言之，地方創生係透過廣泛參與，發掘地方特色，由下而上凝聚共識，形成地方創生事業提案，以點燃地方成長動能，促進人口與資本回流地方。因此，為使地方創生事業永續發展，地方創生的推動，有異於以往預算補助「社區營造」方式，而以投資為主軸，支援創生事業提案所需經費，使事業提案順利開展，並期待民間部門能共同鼎力支持，以協助地方發揮特色，促進區域均衡發展。

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)**

試題評析	《地方政府與政治》題意靈活常可各自發揮，並無所謂標準解答；如本題焦點「全球在地化」，為本科熱門必背考題「跨域治理」之延伸，且在各類國考中一再重現；105 年高考及 103 年高考均出過與本題相似之命題。老師認為，只要能把握跨域治理之基本論述，應可切題中肯而得高分。「全球在地化」早已是本科近年顯學，幾乎是必考的重點概念，本班今年考前總複習及全真模擬考第一題，不僅鎖定此概念且相似度 100%。
考點命中	1.《高點·高上地方政府與政治(含地自)上課講義》第二回，王肇基編撰，頁 112~114。

- |   |
|---|
| 2. 《高點·高上地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回，王肇基編撰，頁14，精選範例相似度100%。 |
| 3. 《高點·高上地方政府與政治(含地自)考前全真模擬考》，王肇基編撰，模考第四題相似度100%。     |

**答：**

### (一) 新型冠狀病毒疫情對全球在地化之影響

全球在地化（Glocalization）是全球化（globalization）與在地化（localization）兩字的結合，意指個人、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。全球化所帶來的深遠衝擊，增加每一個國家內部治理的困難。對應於全球化，地方化卻以地方性為核心重構地方發展策略。地方性有一定規模與侷限，在全球化衝擊地方的環境系絡，地方對應的調整策略如果能適度因應變遷，將更有助於地方以地方性為核心鞏固主體性與發展空間。

傳統上，在地方行政區域內通常只有一個自治團體的主體機關，掌理本地區的社會經濟等諸多事務。但是有越來越多的跡象顯示出，地方自治團體逐漸面臨許多跨區域、跨領域及跨部門的橫跨性議題。這些議題所影響的範圍超越了原有的區域疆界，進而使既存的地方行政管理模式形塑重組。這種趨勢促使地方自治團體之間，必須打破舊有本位主義、掌控地盤的思想藩籬，超越行政區劃的疆界隔閡，以同心協力攜手共進的思維來解決問題。是以，全球在地化已成為地方治理發展中的重要研究取向。

以此次新冠肺炎疫情為例，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，僅以流動速率及節點改變為判準，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亦應有所不同。由於世衛組織缺乏介入各國疫情防治、通報和抗疫的權力，因此，各國各行其是，無法統一使用有效的防治、檢驗、通報和對抗疫情的方法，增加國際間防疫治理的困難。我國針對疫情早就超前佈署，中央與地方加強抗疫合作、防疫物質資源共享、政策一致，包括口罩販賣、發燒旅客之處理、防疫旅館、防疫計程車、搭乘捷運、校園防疫、集中檢疫所，以及退休醫護人員互相支援機制等，從中央至地方快速超前整備，讓全球防疫治理「看見台灣」，即為全球在地化之最佳例證。

### (二) 新型冠狀病毒疫情後地方政府全球在地化的對應策略

#### 1. 資源互賴化

以防疫工作為例，中央與地方合作無間，共同對抗疫情，各地方間亦加強橫向聯繫機制，在既有的區域治理平台上加強合作，尤其環保、衛生、醫療、交通防疫和物資需求上，都需整合彼此資源及資訊通報。在現今複雜動盪的社會中，各類組織為因應不斷變化的環境變遷而產生各種形式的組織型態，而其組織間的互動關係仍不脫離競爭與合作兩原則。而由於大眾所運用的資源是有限的，因而有了「資源依賴理論」的出現。資源依賴理論觀點下所認為的合作理論，是一種協力的概念，一種分享彼此的資源、風險與報酬的關係，是優先於合作而不是優先於競爭。

#### 2. 功能整合化

此次防疫工作由中央疫情指揮中心統一指揮，加強整合功能分化現象，構築地方組織間夥伴關係，使得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，例如因相關防疫個案來自各縣市，由中央統一進行解除作業，各縣市主動與中央接洽，掌握個案情形，並建立處理機制，讓各縣市能夠掌握情形，以達成共同的目的以成為地方治理的重要課題。

#### 3. 議題跨域化

在建立跨區防疫前提下，各縣市於轉介追蹤個案或跨區醫療時能事前聯繫對方醫療單位，做好防護措施，並且透過警政、民政、衛生及消防運輸共同合作，減少防疫漏洞，而這些議題皆須經由彼此夥伴關係的聯繫，互相的溝通協調，如此才能形成一完整的整合機制以解決問題。

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重要性，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，以期解決許多跨區域管理的問題。

#### 4. 決策公開化

如此次防疫工作，由疫情指揮中心每日定期召開記者會，並經由網路、社群軟體公布，發揮關鍵的傳遞訊息與溝通效果。地方政府間跨區域合作的形成也是為了使地方上決策過程更加地公開化的一種策略，因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彼此夥伴關係的一種社群治理的理念。

#### 5. 競合全球化

由於疫情對全球的影響，台灣防疫成效在國際上有目共睹，不少國家紛紛公開讚揚台灣，甚至表達合作意願。包括 WHO 也發表聲明，正面回應台灣參與案，甚至表示在對抗疫情方面，WHO 持續自所有區域吸取經驗，包括台灣衛生主管部門並將最佳做法分享給全球。由於全球化的影響，使得地方政府之間的競爭與合作，已不侷限在本國周邊地區，競合的對象，也從鄰近國家擴散到全球各大都市。

#### 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）

<b>試題評析</b>	在本班授課過程，老師即一再強調「地方財政」為本科必考之焦點，且為近年國考命題熱區，105 年普考、106 年高考、107 年地特三等及四等，均聚焦於地方政府「財政狀況不佳」、「收支失衡」等問題。本題涉及現行《財政收支劃分法》之爭議，故應先由地方財政的獨立要件切入，再依序闡述如何修改《財劃法》以增加地方財政收入，最後當引述大法官釋字第 550 號及第 765 號解釋意旨，應可獲得相當之高分。
<b>考點命中</b>	1. 《高點·高上地方政府與政治(含地自)講義》第三回，王肇基編撰，頁 81。 2. 《高點·高上地方政府與政治(含地自)總複習講義》第一回，王肇基編撰，頁 34 第 15 題，相似度 100%。 3. 《高點·高上地方政府與政治(含地自)考前全真模擬考》，王肇基編撰，模考第四題相似度 100%。

**答：**

#### (一)現行財政收支劃分方式對地方財政自主不利的主因

1. 地方政府缺乏法定收入：
 

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。因此，中央政府乃參酌地方政府之實際需要，選定若干財源，以法律規定其為合法之收入。若地方政府收入無著，事事仰賴上級政府撥款維持，各項事務可能因此而受牽制。是故，有法定收入才是地方政府財政獨立的條件。
2. 地方政府限縮支出之權限：
 

凡依法規定由地方政府辦理之事務，地方政府即得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。如地方政府無此權限，一切由上級政府統籌支應，則地方財政自無獨立之可言。
3. 地方政府財政收支無法平衡：
 

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，欲求地方財政之獨立，財政收支應自求平衡。
4. 諸多收支預算地方政府無權自行編製：
 

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，權衡輕重緩急。最瞭解地方政府之輕重緩急者，莫過於各級地方政府。因此地方政府的預算，必須由地方政府自行編製。蓋必如是，地方政府之支出才能切合實際需要，收入亦能顧及人民負擔，這也才是獨立的地方財政。
5. 地方政府欠缺自設之公庫：
 

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。否則財政調度將難適應實際需要，財政獨立亦將有名無實。

#### (二)如何重新調整稅收分配比例增加地方財政收入

1. 首先，中央與地方政府財政權調整機制應予法制化：中央政府不宜逕行訂定分配公式應改採合作協商精神，建立中央與地方財政協調會報。依地方自治需要，由各地方政府提出分配公式以及所需指標，由中央與地方政府共同研定各方可以接受的公式與指標，以滿足不同區域人民對公共財基本需求。
2. 取消《財政收支劃分法》有關一般型補助款制度規定：將其財源併入中央統籌分配稅，在依分配公式分配給地方政府，以有效提升地方財政自主程度。將稅收分成納入可分配的中央統籌分配稅款之中。只要

可用於公式分配的中央統籌分配稅款規模夠大，即可增加地方財政收入。

- 3.取消特別統籌分配稅款：將中央統籌分配稅款 6% 作為對直轄市及縣市收入較基準年期減少之彌補財源，以及作為改制之直轄市、準用直轄市規定之縣及二縣市以上合併為一縣市之保障財源。明訂財政收支劃分法修正實施後，每增設一直轄市或準直轄市，應自營業稅、菸酒稅及所得稅總收入另提撥一定比例納入統籌分配稅款總額，分配給直轄市、準直轄市及縣市，以避免對現有直轄市及縣市財源分配產生排擠效應。
- 4.應成立「中央統籌稅穩定基金」：設算基準財政需求時，應由人民對公共財需求的角度出發，並考量地方政府人口結構多元性、生態環境多樣性、經濟活動差異性及城鄉治理複雜性。彌補直轄市及縣市基準財政需要與基準財政收入的差短後所剩餘款項，不應由中央按直轄市及縣市基本建設需求分配，而應成立「中央統籌稅穩定基金」，以降低景氣波動對中央統籌分配稅款的影響，從而提高地方財源的穩定性。
- 5.中央若要廢止《印花稅法》、調降遺產及贈與稅率、調降個人綜合所得稅率及提高扣除額以獲調降營利事業所得稅率等，若導致地方政府可分配的中央統籌稅款減少，則中央依《財政收支劃分法》應另籌財源以彌補地方政府稅課收入的損失。

### (三)應依循司法院大法官解釋意旨

依司法院大法官釋字第 550 號及第 765 號解釋意旨：地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用；法律之實施須由地方負擔經費者，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。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，並視對其財政影響程度，賦予適當之參與地位，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，且應就法案實施所需財源，於事前妥為規劃，自應遵守財政收支劃分法第三十八條之一之規定，立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。

高上

【版權所有，重製必究！】