



# 一般民政

## 《地方政府與政治》

### 試題評析

今年高考「地方政府與政治」考題深淺適中，題意明確，與今年7月間之地方政府三等特考同科之考題相較，可謂簡易甚多。命題範圍平均分佈於「地方事權」、「自治監督」、「自治財政」與「創複兩權」等單元，題型靈活，但尚屬平易，惟出題趨向較強調理論申述，與往年偏重地方制度法之題型有別。而第二及第三題，均以兼述大法官會議解釋令550及553號相關意旨為焦點，此趨勢為高上總複習課程時一再強調的；而第一題「單一國」及第四題「創、複兩權」，也是各堂課均曾提醒過的，本班學員應均可得心應手。此次考試，一般程度的考生應可得到70分上下，程度較佳、論述較完整者，甚或可得80分以上的佳績。

一、我國地方制度究係採聯邦國制或單一國制？試就史料及憲法規定形式說明之；兼述其在政治權力分配上之影響。(25分)

答：

一、我國地方制度係採單一國制。茲先就聯邦國與單一國地方制度之差異，說明如下：

(一)地方政府的體制不同：

- 1.聯邦國地方政府因為具有自主組織權，各地方政府無採用相同地方制度的必要，因此地方制度較為分歧。以美國為例，美國各州議會，固多採兩院制，但亦有採一院制者。
- 2.單一國的地方政府，由於無自主組織權，各地方政府根本組織法多由中央或上級政府制定，所以地方政府體制，大體上是一致的。

(二)地方政府能否參與國政不同：

- 1.聯邦國的地方政府有參與國家政務的權力，聯邦國的地方政府，不僅有較充分的自治權，對於國家政務，還有積極參與的權利。
- 2.單一國地方政府則無參加國家政務之權。

(三)地方政府自主組織權不同：

- 1.聯邦國地方政府有自主組織權。在聯邦國，地方政府的根本組織法地方政府有自行決定之權。
- 2.單一國地方政府無自主組織權。在單一國，地方政府的根本組織法由中央制定。

(四)對地方政府地位保障不同：

- 1.聯邦國對地方政府的保障較強。聯邦國聯邦政府與各邦政府的權力都由憲法規定，中央政府不能以法律來削減或取消地方政府的權力。
- 2.單一國對地方政府的保障較弱。單一國地方政府的權力係由中央政府經法律程序賦予。中央政府對於各地方政府的自治權，可以法律予以擴張、縮小，甚或取消。

(五)中央與地方權限劃分不同：

- 1.聯邦國多以憲法來劃分中央與地方權限，其劃分方式，可歸納為以下三種：
  - (1)單獨列舉聯邦政府的事權，而將未列舉的剩餘事權劃歸各州，如美國。
  - (2)將聯邦事權和各省事權均列舉出來，遇有未列舉事項，性質屬全國者，劃歸全國，性質屬一省者，劃歸一省，如加拿大，(我國亦屬此類)。
  - (3)將各邦事權列舉，未列舉者歸聯邦政府所有，如舊南非聯邦制：。
- 2.在單一國家中，中央地方權限的劃分多由中央政府決定。換言之，地方政府權力乃由中央授與，其授與方式約略可分
  - (1)由國會制定特別憲法授與地方政府某些事權，或制定地方政府法，列舉一般地方政府的事權，如英國。
  - (2)中央政府對地方政府權力授與，採一次頒給的概括授權主義，如法國。

二、我國憲法第一百十二條至第一百二十八條有關地方制度之規定，更明確以「憲法授與」方式，列舉保障省縣之地方自治地位。憲法第一百零七條至一百十條，即係依事務之性質，按中央、省、縣三級分別列舉其權限：

(一)由中央立法並執行之事項(憲§ 107)。

(二)由中央立法並執行之，或交由省縣執行之事項(憲§ 108)。

(三)由省立法並執行之，或交由縣執行之事項(憲§ 109)。

(四)由縣立法並執行之事項(憲§ 110)。

三、但國家與地方事務繁複，勢必無法列舉無遺，為免掛一漏萬，憲法乃就其他未列舉事項為概括之規定，依憲法一百一十一條規定，「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉發生時，其事務有全國一致之性質者，屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣，遇有爭議時，由立法院決

之。」即中央與地方權限之劃分，係採均權制，為避免發生中央集權或地方分權之缺失，乃以事務之性質為準而劃分，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；凡事務有因地制宜性質者，劃歸地方；不偏於中央集權，亦不偏於地方分權。

四、歷經六次修憲，憲法增修第九條關於地方制度之規定，仍明列：「省、縣地方制度，應，以法律定之。」並於民國八十八年一月由立法院制定「地方制度法」，以為現行地方自治遵循之基本法。由此可見：

(一)我國地方制度根本組織法係由中央政府制定，所以地方政府體制，完整而一致。

(二)我國地方政府的權力係由中央政府經法律程序賦予，地方政府無參加國家政務之權。

(三)中央政府對於各地方政府的自治權，可以法律予以擴張、縮小，甚或取消。

綜上所述，我國地方制度顯係採單一國制。

參考資料：高上《地方政府與政治上課講義書》第2-9頁、第9-6頁

二、上級政府對於下級政府之監督，可分為適法性監督與適當性監督，試比較說明其異同；兼述司法院大法官釋字第五五三號解釋意旨。(25分)

**答：**

一、大法官會議第五五三號解釋令，為說明台北市政府因決定延期辦理里長選舉，內政部認其決定違背地方制度法第八十三條第一項規定，經報行政院依同法第七十五條第二項予以撤銷，意旨略以：「地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者(自治事項)中央之監督僅能就適法性為之；後者(委辦事項)除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。」茲比較說明如下：

1.依地方制度法第二條之定義：

(1)自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。

(2)委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。

2.自治事項與委辦事項之區別：

(1)事物性質不同：地方自治團體根據法律授權而來，有獨立的自主權。非地方自治團體的固有事項，無自主自治權。

(2)處理方式不同：為地方固有事項，可以主動積極辦理。不是地方固有事項，非有請託，不能主動辦理，只能被動消極。

(3)權力地位不同：地方自治團體在處理自治事項時，具有法人地位與資格。地方自治團體在處理委辦事項時，則不具法人地位或資格。

(4)經費籌措不同：為固有事項，經費自然由地方自行籌措。非固有事項，經費由委託的上級政府來負擔。

(5)權力淵源不同：以原有的自治權為主，而以國家法律為輔。以國家機關委託的統治權為根據。

3.依地方制度法第七十五條規定：

(1)直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

(2)直轄市政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

(3)縣(市)政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

(4)縣(市)政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

(5)鄉(鎮、市)公所辦理自治事項違背憲法、法律、中央法規或縣規章者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

(6)鄉(鎮、市)公所辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

(7)第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

二、至於大法官會議第五五三號解釋令，為說明台北市政府因決定延期辦理里長選舉，內政部認其決定違背地方制度法第八十三條第一項規定，經報行政院依同法第七十五條第二項予以撤銷，解釋意旨概述如下：

1.本件係台北市政府因決定延期辦理里長選舉，中央主管機關內政部認其決定違背地方制度法第八十三條第一項規定，經報行政院依同法第七十五條第二項予以撤銷；台北市政府不服，乃依同條第八項規定逕向本院聲請解釋。因台北市為憲法第一百八十八條所保障實施地方自治之團體，且本件事關修憲及地方制度法制定後，地方與中央權限劃分及紛爭解決機制之釐清與確立，非純屬機關爭議或法規解釋之問題，亦涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯，自應予以解釋。

2.地方制度法第八十三條第一項規定：「直轄市議員、直轄市長、縣(市)議員、縣(市)長、鄉(鎮、市)民代表、鄉(鎮、市)長及村(里)長任期屆滿或缺缺應改選或補選時，如因特殊事故，得延期辦理改選或補選。」其中所謂特殊事故，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，而係泛指不能預見之非尋常事故，致不克按法定日期改選或補選，或如期辦

理有事實足認將造成不正確之結果或發生立即嚴重之後果或將產生與實現地方自治之合理及必要之行政目的不符等情形者而言。又特殊事故不以影響及於全國或某一縣市全部轄區為限，即僅於特定選區存在之特殊事故如符合比例原則之考量時，亦屬之。

3. 上開法條使用不確定法律概念，即係賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地，蓋地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴願法第七十九條第三項）；後者除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。
4. 本件行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，惟既屬行政處分是否違法之審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自得由該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷。

參考資料：高上《地方政府與政治總複習講義》第12, 13, 19, 47頁

### 三、中央與地方對財政負擔，地方制度法與財政收支劃分法皆有原則性之規定，試述之。兼述司法院大法官釋字第555號解釋意旨。(25分)

**答：**

一、中央與地方對財政負擔之劃分原則，地方制度法與財政收支劃分法之規定均有原則性之規定，茲分述如下：

(一)依地方制度法第七十條規定：

1. 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。
2. 中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體。
3. 區分標準，應於相關法律定之。

(二)依政收支劃分法第三十七條之規定：各級政府之支出劃分如下：

1. 由中央立法並執行者，歸中央。
2. 由直轄市立法並執行者，歸直轄市。
3. 由縣(市)立法並執行者，歸縣(市)。
4. 由鄉(鎮、市)立法並執行者，歸鄉(鎮、市)。
5. 前第一款及第三款如需交由下級政府執行者，其經費之負擔，除法律另有規定外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。
6. 由中央或直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)二個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。
7. 各地地方政府未依前項規定負擔應負擔之經費時，其上級政府得扣減其補助費。

二、至於大法官會議第五五五號解釋令，係為說明全民健康保險之保險費，中央可否責由地方自治團體予以補助，解釋意旨概述如下：

1. 國家為謀社會福利，應實施社會保險制度；國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度，憲法第一百五十五條、第一百五十七條分別定有明文。國家應推行全民健康保險，重視社會救助、福利服務、社會保險及醫療保健等社會福利工作，復為憲法增修條文第十條第五項、第八項所明定。
2. 國家推行全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言。又依憲法規定各地方自治團體有辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之義務，亦得經由全民健康保險之實施，而獲得部分實現。中華民國八十三年八月九日公布、八十四年三月一日施行之全民健康保險法，係中央立法並執行之事項。有關執行全民健康保險制度之行政經費，固應由中央負擔，本案爭執之同法第二十七條責由地方自治團體補助之保險費，非指實施全民健康保險法之執行費用，而係指保險對象獲取保障之對價，除由雇主負擔及中央補助部分保險費外，地方政府予以補助，符合憲法首開規定意旨。
3. 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，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。
4. 關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。財政收支劃分法第三十七條第一項第一款雖規定，各級政府支出之劃分，由中央立法並執行者，歸中央負擔，固非專指執行事項之行政經費而言，惟法律於符合上開條件下，尚非不得為特別之規定，就此而言，全民健康保險法第二十七條即屬此種特別規定。至全民健康保險法該條所定之補助各類被保險人保險費之比例屬於立法裁量事項，除顯有不當者外，不生抵觸憲法之問題。
5. 法律之實施須由地方負擔經費者，如本案所涉全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，並就法案實施所需財源事前妥為規劃；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。

參考資料：高上《地方政府與政治總複習講義》第12, 13, 19, 47頁

#### 四、地方人民具有創制複決兩權，試就其權利性質及行使方法，依相關法制說明之。(25分)

**答：**

##### 一、創制權

(一)創制權意義：乃謂公民得以法定人數的簽署，提出法案，後經投票直接制定法律之權。

(二)創制權的性質：民主國家所實施的，多為代議政治。然而在代議政治制度之下，人民於選舉代表後，即無過問政治事務之權，所以議會之立法，是否符合人民需要，能否滿足人民願望，人民無法控制，這當然有違民主政治之旨。

因此，創制複決之制乃應運產生。

(三)創制的方法：

1.間接創制：即公民所提之創制案，須先交議會審議，若經議會通過該法案，即可成為法律，不再舉行投票，若議會否決或加以修正，得提出對案或反對理由，連同公民所提出之原案，一併交付公民投票表決。優點：減少公民投票的費用與手續。缺點：係由少數公民提出，其他大多數公民未必贊同，如今未經全民投票，即成為法律，似乎違反民主政治多數決之原則。

2.直接創制：即公民所提出之創制案，不必先交議會，而逕付公民投票表決。如：美國各州。由於動輒投票，自然比較不經濟，但公民公意卻能充分表示。

(四)創制權的形式：

1.條文創制：即公民所提創制案，必須擬為完整之法律條文，始得提出。除了瑞士聯邦及各邦之外，其他公民有創制權的國家，大都只許公民提出完整法案，也就是採取條文創制。

2.原則創制：即公民所提創制案，不必擬為條文，而僅提出重大原則，若經成立，再由議會據此原則，制為法律。如瑞士聯邦關於憲法的全部修正，只許公民提出法案原則。須由議會依照原則制定完整法律，這由立法技術來看，自比公民自己起草的高明，且執行時亦較少困難。

(五)創制權的範圍：

1.有僅限於創制憲法修正案者，如瑞士聯邦只許公民提出憲法修正案。

2.有僅限於創制法案者，如西班牙一九三一年憲法只許公民提出普通法案。

3.其他國家大多允許公民提出普通法案及憲法修正案，如威瑪憲法既允許德國公民提出普通法案，又允許公民提出憲法修正案。

4.大多數國家都還禁止公民創制預算案和租稅案。

(六)創制權的效力：

1.公民創制的法律，其效力較普通法律為高，譬如：美國，各州州長對於州議會通過的法案可行使否決權，但對公民所創制的法律，則不得行使否決權。

2.公民創制的法律，議會不得任意改廢，因為議會若得任意改廢，則公民的創制權將失去意義。

##### 二、複決權

(一)複決權的定義：乃謂經由公民的提議或法定機關的請求，將法案交由公民投票，以決定其存廢之權。

(二)複決權的行使方式：

1.強制複決：凡議會所通過之法案，必須經由公民複決投票，經複決後始能生效者，謂之。譬如：瑞士，關於憲法的修改，聯邦議會依法通過後，尚須提交公民投票表決，若能得到公民投票總數過半數之同意，新憲法才能發生效力。因此法耗時費事，故各國之行強制複決者，多僅限於憲法修正案或特定法案。

2.任意複決：凡議會所通過之法案，並非必須經過公民複決，而於公民或法定機關請求時，始舉行投票複決者，稱之。有由公民提議，有由政府要求，也有由議會請求實施者。

(三)複決權行使的限制：

1.時間的限制：即行使複決權的要求或交付，須在法定期間之內，如瑞士。

2.人數的限制：要求行使複決權的提出，必須滿足法定人數。

3.法律性質的限制：禁止人民投票複決預算、租稅法及薪俸法(如：德國漢堡一九二一年憲法)；緊急條款不得提交公民複決(如：美國各邦)。

##### 三、我國現行相關法制實施概況：

(一)憲法的規定：縣民關於縣自治事項，依法律行使創制、複決之權，對於縣長及其他縣自治人員依法律行使選舉、罷免之權(§ 123)。另創制、複決兩權之行使，以法律定之(§ 136)。

(二)地方制度法規定：居民對於地方自治事項，有依法行使創制複決之權(地制法 § 16)。

(三)評價：目前中央尚未頒布有關創制、複決兩權行使之法律，因無法可依，是以創制、複決兩權至今仍無由行使，政府應儘速制定創制、複決法，使人民能早日享有完整的政權。

參考資料：高上《地方政府與政治上課講義書》第2-9頁、第9-6頁