

108 年特種考試地方政府公務人員考試試題

等 別：三等考試

類 科：一般民政

科目：地方政府與政治

一、民主國家政府體制可分為「聯邦國制」與「單一國制」，請分別說明聯邦國制與單一國制的意涵與特性。(25 分)

1. 《考題難易》：★

2. 《解題關鍵》：

(1)本題難度不高，且為傳統國考命題常客，除題目所問的意涵與特性外，可以再多敘述兩者各自存在那些優缺點。

(2)建議第一段處理意涵，第二段則可說明兩者特性及優缺點。

【擬答】：

所謂聯邦國與單一國乃民主國家基於政府體制的一種分類，就中央與地方政府的關係審視，前者重視地方分權，特別強調地方自治的憲法規範或法律保留；後者注重中央政府對地方政府的行政管理與自治監督。茲就題意，分述如下：

(一)「聯邦國制」與「單一國制」之意涵：

1. 聯邦國制指以聯邦憲法為基礎，各邦在其規範下組成一個主權國家，由聯邦憲法來劃分中央與地方權限，將特定權力保留給中央政府或地方政府，其他剩餘權限則歸屬另一方。

2. 單一國制指由中央制定一部憲法，統一治理地方的主權國家，在概念上認為先有中央，後有地方，而地方受中央之監督，地方之自主權須經中央之授權始有存在之可能。

(二)「聯邦國制」與「單一國制」之特性：

1. 聯邦國制的特性及優缺點：

(1)聯邦國較重視地方分權，其地方政府自主性較高，特別強調地方自治的憲法規範或法律保留，而原本獨立自主的各邦，為達特定政治目標共同組成全國性中央政府，因此將部分權限交由聯邦政府處理，對於地方自治權之本質傾向採固有說。性質上屬於複合國中組織最嚴密者，雖由各邦組成，但有共同的聯邦政府，並得以聯邦憲法直接約束人民。

(2)優點在於能反映多元特色，對中央權力形成制衡，並創造地方團結性。但缺點則是權力容易高度重疊，中央與地方容易產生權限衝突，決策執行上較遲鈍且有妥協性。

2. 單一國制的特色及優缺點：

(1)單一國重視國家機關的層級節制，其中央政府權力較大，而體制運作注重中央政府對地方政府的行政管理與自治監督。同時中央政府為求貫徹施政目標或提昇治理能力，根據官僚組織的行政授權原則，將若干權限下放給地方政府來分別執行，對於地方自治權之本質傾向採承認說。

(2)優點在於有明確的權力與決策控制，較少發生中央與地方之衝突。但缺點則是權力高度集中在中央，無法顧及地方因地制宜之需求，尤其地方特殊地區與少數民族利益容易受到忽視。

單一國制較趨向中央集權，聯邦國制較趨向地方分權，惟此並非絕對，即使是同一類型的國家，基於政治、經濟、社會、文化體制發展差異，各國府際關係運作其實依然存在許多

公職王歷屆試題 (108 地方政府特考)

不同特色；至於每一個國家在歷史演進過程中，不同階段的府際關係各有特殊發展模式，而非永遠一成不變。

二、依據地方制度法規定，請說明地方政府受到何種立法監督。(25 分)

1. 《考題難易》：★★

2. 《解題關鍵》：

(1)本題屬於自治監督傳統考題之類型，難度雖然不高，但須整合地方制度法相關規定，仍有一定程度的困難。

(2)建議第(一)段可先界定立法監督之基本概念，第(二)段再舉地方制度法第 30、43、75 條等相關規定說明

3. 《使用法條》

(1)地方制度法第 30、31 條。

(2)地方制度法第 43 條。

(3)地方制度法第 75 條。

【擬答】：

若依中央監督主體為區分標準，我國中央對地方監督，主要有行政、立法、司法、考試、監察等五權監督。其中立法監督係著重於中央立法效力上的優越性。茲依題意，分述說明如下：

(一)立法監督之意涵：

1. 立法監督通常指中央立法機關對於地方自治團體之監督，例如法律保留、法律優位、權限爭議處理等。

2. 我國在 90 年代民主改革開放後，地方自治權限雖較獲尊重，但仍不免難脫傳統中央集權思維，我國地方制度法便明文規定，地方法規不得抵觸中央法律。

3. 例如依地方制度法第 30 條、第 31 條規定，地方法規之效力不得抵觸中央或上級法規，從而獲得「中央法擊破地方法」、「上級法擊破下級法」之結論。

(二)地方制度法相關規定：

1. 對地方法規之監督：依地方制度法第 30、31 條規定，包括自治條例、自治規則、委辦規則、自律規則，均不得抵觸憲法、法律，抵觸者無效。

2. 對議決事項之監督：依地方制度法第 43 條規定，包括議決自治事項與委辦事項，均不得抵觸憲法、法律，抵觸者無效。

3. 對辦理事項之監督：依地方制度法第 75 條規定，辦理自治事項與委辦事項，均不得抵觸憲法、法律，抵觸者無效。

4. 對權限爭議之監督：依地方制度法第 77 條第 1 項前段規定，中央與直轄市、縣(市)間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之。

惟地方制度法缺乏立法院對地方自治團體積極之具體監督機制，僅消極規定地方法規、議決事項、辦理事項不得抵觸中央法規，或中央與直轄市、縣(市)產生垂直權限爭議時，始由立法院院會介入解決。

三、在臺灣地方政府與政治運作過程中，所謂「雙派系主義」(bifactionalism)之運作方式與要素為何。(25 分)

1. 《考題難易》：★★★★

2. 《解題關鍵》：

(1)有關地方派系之考題，近年曾出現在 106 年原住民三等考試、107 年地方三等考試，而本題雙派系主義之概念，在地方自治中，算是較冷僻的名詞，在答題上具有一定難度。

(2)建議可冷靜分析派系的各種元素，先說明地方派系的定義，在說明其雙派系主義運作方式及運作要素。

【擬答】：

臺灣在經歷長期的經濟發展以及 1980 年代中期政治民主化後，因為政治經濟局勢改變、中央級選舉的全面改選，地方派系逐漸轉變。地方派系政治人物在民主化過程中，直接進入中央或地方政府成為權力核心，而具有一定程度之政治影響力。茲依題意，分段說明如下：

(一)「雙派系主義」(bifactionalism)之意涵：

1. 地方派系是地方政治人物以地緣、血緣、宗族或社會關係為基礎，相互聯合以爭取地方政治權力的組合，在臺灣近代政治史扮演舉足輕重的角色。
2. 「雙派系主義」(bifactionalism)則指中央為避免派系勢力日益壯大，以至於抗衡中央執政黨，因此有計畫的將地方派系控制在縣市區域內，不使其有機會跨區域結盟，或形成全國性派系，同時特意在同一縣市區域內扶植兩個不同對立的派系，以收彼此相互牽制制衡之效果。

(二)「雙派系主義」(bifactionalism)之運作方式與要素：

「雙派系主義」雖意在於制衡派系坐大，但同時也加大地方派系與中央執政黨的議價空間，茲就其運作方式與運作要素說明如下：

1. 運作方式：通常藉由依持主義 (clientelism) 來運作。亦即以「恩庇—侍從」二元垂直的聯盟關係，來完成對政治社會體系的動員與控制。

(1)「恩庇—侍從」是一種「垂直互惠結構」，低階的恩庇者被整合在更高階的恩庇主之下，而此一結構是經由非正式的人際關係或特殊主義式 (particularistic) 所連結。

(2)通常存在於不對等的權力與地位的行動者之間，其中「恩庇者 (patrons)」具有較高的權力地位，而「侍從者 (clients)」則透過對恩庇者的效忠與服從來換取生活所需資源，雖然侍從者是較弱勢的一方，但其亦擁有恩庇者所缺乏或極需的資源，如此二者之間的交換關係才有可能建立，進而在政治經濟領域中相互依存。

2. 運作要素：

(1)一黨獨大的國家機器：在一黨權威統治之下，中央為獲取「統治正當性」，以黨國國家機器掌控經濟資源分配，藉此「交換」地方派系的政治忠誠。

(2)提名候選的獨佔決定：早期地方選舉的提名係由中央統一掌握，舊社會菁英等地方勢力除少部分外，多數均須藉由黨國體制運作來進行參與。

(3)固有的地方網絡對立：地方勢力為爭奪資源，逐漸形成對立的各個派系團體，彼此利益交換或壁壘分明，使得中央得以分別攏絡相互制衡。

(4)理性選擇的政經交換：地方派系透過結盟可獲得「地方政治權利」與「區域性聯合獨占經濟」，地方派系即依恃經濟特權所得利益，進一步來維持派系的運作及競選經費。

綜上，地方派系在地方政治扮演重要角色，其並無固定正式組織與制度，領導方式依賴個人政治、社會經濟關係，並以選舉為主要的活動場域，擴展其政治或社會關係勢力，具有決定選票、推薦人才、影響選舉與決策的功能。

四、我國地方縣市議會議員選舉採「單記非讓渡投票制」(single non-transferable vote system, SNTV)，試論此種選舉制度的優缺點。(25 分)

1. 《考題難易》：★

2. 《解題關鍵》：

(1)有關選舉制度之考題，在政治學為熱門討論概念，但在地方自治一科，則屬於較冷門議

題，而本題在 87、95、105 年的原住民特考及地方政府特考均曾出現類似題目，在掌握上不難。

(2)建議第(一)段先說明「單記非讓渡投票制」之定義，第(二)段再論述此種選舉制度的優缺點。

【擬答】：

選舉制度可改變選民的投票行為，也會影響政黨或候選人的競爭態度，更會左右政黨政治的體質（如黨紀強弱）與生態（如政黨制的類型）。茲依題意所示，分述說明如下：

(一)「單記非讓渡投票制」(single non-transferable vote system, SNTV)的意涵：

1.單記不可讓渡制是指在複數選舉區中，將該選舉區中各參選人印製於選票中，選民針對選票中所列之參選人圈選一位其所欲投票的對象，每一選民只能投一票，而在計算選票時，則按每一參選人得票數目多寡排列，選票不可因任何因素而轉讓給其他參選人，最後計票結果完成，參選人名次在應選名額中即為當選。

2.單記不可讓渡制之制度設計，可具體分析如下：

- (1)複數選區：係指應選名額二名以上。一般習慣上將應選 2 至 5 名的選區稱為中選區，而將應選 6 名或 6 名以上的選區稱為大選區。
- (2)單記：係指選票設計一張選票只能圈選一個人。亦即不論選區應選名額為多少，每位選民只享有投一票的權利，而候選人的得票都單獨計算。
- (3)不可讓渡：係指投下的選票不得讓渡給其他候選人。亦即當選者超過當選所需票數的多餘選票，或其較落選者所多得的選票，均不能轉移給同黨或同聯盟的其他候選人，因此多出的選票形同廢票。

(二)「單記非讓渡投票制」(single non-transferable vote system, SNTV)的優缺點：

1.優點：

- (1)小黨候選人當選機率較高，因此比單一選區更具比例代表性，有助多元政黨發展，且小黨存在提供政黨政治形成與轉換的空間。
- (2)同一政黨在同一選區提出兩名以上候選人，提供選民更多選擇空間，且有較多管道可反應不同民意。
- (3)可提供候選人發展個人訴求的強烈誘因，有利知名獨立人士及具有聲望小黨獲得勝選。

2.缺點：

- (1)由於應選名額多，政黨在同一選區提名二人以上參選，導致當選門檻降低，亦難以避免政黨同室操戈，政黨無力約束候選人，黨紀鬆散。
- (2)候選人僅需達安全門檻票數即可當選，形成投機心理，較可能透過賄選及極端競選方式達到目的，造成賄選盛行、黑金政治等惡質選舉文化。
- (3)候選人須倚賴傳統樁腳動員而助長派系政治運作，而以候選人為中心的選戰型態，也使選民投票呈現候選人取向，嚴重削弱政黨影響力，不利政黨政治發展。
- (4)大黨進行配票，不僅視其得票率，更重要是其提名額度是否適當，票源分配是否平均。
- (5)政見極端偏左或偏右的候選人仍可當選，鼓勵極端主義者出頭，偏激訴求，不利政策整合。
- (6)其他缺失：政黨競爭模糊化、極端主義、議事效率低落、偏重選區服務、選舉花費龐大。

綜上所述，我國地方縣市議會議員選舉的盲點，在於議員過度膨脹，以致議員徒恃些微民意基礎，卻未真正明瞭民主真諦，為求勝選無所不用其極，導致競選期間選風敗壞、賄選盛行，當選後問政品質低落，弊案滋生，如何透過選舉制度的改良，重振民眾對縣市議員的公信力與認同感，是艱鉅且亟待處理的議題。