

110 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、戶政

科 目：地方政府與政治

子雲老師

一、請詳細討論地方自治權力來源的不同學說，並分析我國在實務上是採取何種學說？(25 分)

1. 《考題難易》：★非常簡單
2. 《破題關鍵》：地方自治來源的四種學說，相當基本的考題。

【擬答】

關於地方自治權力之來源，學說有以下：

(一)固有權說：

固有權說源於法國大革命時期自然法的思想，與個人擁有天賦權利一般，認為地方權乃與國家權相對應的概念，地方自治團體的自治權係其固有的權力，性質上相對於「憲法」或「國家」，乃先驗的存在；因此，憲法或國家法律對地方自治權的規範僅具確認意義，不具形成效果。亦即，地方團體的起源遠在國家形成之前，非因國家的承認才開始存在；而係因為人類生存所必須的共同生活圈的漸次擴大，最終乃有國家的成立。國家非但並未創設地方團體及賦予其權利，相反的，地方團體乃為其自身的利益而組成國家，國家則自地方自治團體受讓其權利。

(二)承認說（傳來說）：

此說最早產生於 19 世紀後半葉的德國。該理論基於主權國家理論，基於國家主權單一不可分，國家內部不可能存在與主權同質、並可與之抗擯的地方固有自治權，認為自治權是由國家傳來的；地方自治團體的法律人格地位、區域範圍，都是來自於國家的創設，強調國家的存在對地方自治的意義。作為自治權內容的立法、財政、組織、人事等權能，也唯有在國家承認的前提下才有存立的餘地，國家並可隨時撤回承認，或以修改憲法或法律的方式限制或剝奪自治權能。

(三)制度保障說：

制度性保障說係在接受傳來說立場的前提下，兼顧地方自治權的保障，予以折衷、補充，認為地方自治是隨歷史的發展所衍生的重要政治制度，與其他的法律制度相同，均應受到憲法的保障，以避免制度的本質或核心事項受到立法者的侵擾。因此，制度保障說基本上維持傳來說的立場，認為地方自治權來自國家的承認，另一方面，又重視憲法對地方自治的保障，即確認地方自治為憲法秩序的重要組成部分，國家的法律不得任意侵害地方自治的核心領域。

(四)我國釋憲實務採制度保障說：

1. 司法院釋字第 498 號解釋：

地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。

2. 司法院釋字第 550 號解釋：

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。

3. 釋字第 553 號解釋：

地方制度法關於自治監督之制度設計，除該法規定之監督方法外，缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，致影響地方自治功能之發揮。從憲法對地方自治之制度性保障觀點，立法者應本憲法意旨，增加適當機制之設計。

(五) 人民主權說：

如果說制度保障說是為修正國家意志決定論，在承認說的立場上加以補充，使與現代立憲主義發生連結；人民主權說則可謂是為補充固有權說的不足，提供更上位的理論基礎，故又稱「新固有權說」。人民主權說強調地方分權的垂直制衡其要義與權力分立的平行制衡並無二致，國家與一切地方自治團體的存立，都應以人權保障為終極目標。地方自治權之實質含義要求在涉及人民大眾的事務中必須有人民的參與，這種參與既表現為有關國家整體事務的處理，又表現為涉及地方事務的決策。人民主權在國家和地方關係上有一最基本的要求，即「地方優先」或「地方優位」，亦即凡是地方公共團體能夠處理的事務，應當完全由地方公共團體自己處理的原則。

二、美國地方政府市經理制度常為公共管理學者所重視，試分析此市經理制的特色，並討論此制度與我國的市長制有何不同？(25 分)

1. 《考題難易》：★★簡單

2. 《破題關鍵》：市經理制是稍微冷門的考題，惟考題並無太刁難同學，僅問比較與我國市長制之不同，算是基本題型。

【擬答】

(一) 市經理制之特色：

1. 市經理治之意義：

在市之下，設置一個強而有力的市議會(council)，以為立法與決策機關，市議會選任一個有訓練、有經驗、有學養的市政專家擔任市經理(City manager)，全權負起推動市政的建設與發展的責任，市經理不必限於當地的居民，但一定是市政專家，市經理對市議會負責，沒有一定任期，完全視其政績與議會關係而定。市議會中另推一人為名義市長，擔任議會主席及禮儀的工作，無實際上權力。

市經理通常的任務包括：監視各種法律與規章的執行、依法任命各部門主管及助理人員、對各行政部門行使監督與控制、向市議會提出興革意見、編製年度預算，送議會審議、定期向議會提出施政工作報告、列席市議會可以發言，但無表決權。

2. 市經理制之優缺點：

(1) 市經理制的優點：

注重專家政治，任用專家長才，議會有權，經理有能，議會決定政策，經理負責規劃執行，權能劃分，民主與效率兼顧。

(2) 市經理制的缺點：

市經理僅是一個市政專家而非政治領袖，僅係被議會所雇用而無民意基礎，缺乏強而有力的領導權力，容易使市政陷於群龍無首、無政治軸心的狀態。

(二) 我國市長制之意義：

一市的主要統治機關乃為民選的議會及民選的市長，兩者分立制衡；市長為地方行政機關

公職王歷屆試題 (110 地方政府特考)

首長，握有預算編製、人事任免及否決權等；市議會則為地方立法或決策機關，除極少數採兩院制外，大都採一院制，掌握立法及預算審議權。釋字第 498 號即指出，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。

(三)市長制與市經理制之不同：

1. 有無固定任期之不同：

市經理由議會選任，對議會負責，並無固定任期；市長則由民選，有固定任期。

2. 有無人事權之不同：

市經理制之人事權屬於議會所有；市長制之人事權則屬於市長（地方制度法第 55-57 條）。

3. 行政立法互動關係之不同：

市經理制之行政立法合一；市長制則行政與立法相互制衡。

志光×保成×學儒
WinWay

奪榜的渴 你解對了嗎?

志光×保成×學儒 奪榜特訓班，解你奪榜的渴

十大課程特色

完整規劃、嚴格執行

就是要找有上榜決心的您

集中管理

上課學員須遵守奪榜班管理辦法，徹底執行點名，嚴格管理，幫您鎖緊螺絲，專注衝刺

三大會考

比照國考日程考試進行，體驗國考臨場感，並按照成績排名給予高額獎金

申論指導

傳授申論題高分寫作方式，答題架構與技巧，迅速提升答題能力

按表操課

奪榜班針對每個科目規劃複習進度表，讓你有效率地執行時間管理，最後階段發揮最大效果

弱科加強

最後 70 天，針對命題焦點密集授課，強迫記憶，弱科強效提高 20-60 分，衝刺上榜

專屬課輔

專屬課輔導師針對應考科目或測驗內容提供解答

全面檢視

針對學習進度規劃，進度檢視考課後考全範圍複習考，三大進度檢視測驗機制

固定劃位

一人一位，嚴格規定每日作息時間，所有的限制都是為了幫您專心，朝上榜前進

佳作觀摩

定期公布申論佳作，可學習他人寫作長處，也可了解自身學習狀況

選擇精熟

訓練縮短作答時間，針對測驗做課後檢討，助你短時間內精熟選擇題

完整課程訊息請洽全國志光、保成、學儒門市

三、何謂地方派系？地方派系與地方利益團體有何不同？試討論地方派系對地方政府與政治運作的影響？(25 分)

1. 《考題難易》：★★簡單

2. 《破題關鍵》：地方派系是近年熱門考題，幾乎每年都考，考題變化性不大，亦算是基本題型。

【擬答】

(一)地方派系的定義：

一般而言，「派系」指涉的是一個組織中的次級團體。至於更為嚴謹的學術定義，主要呈現兩種觀點的論辯：

1. 經濟學研究途徑：

垂直性二元非正式組織群體，或稱為侍從主義 (clientelism)，其係基於酬庸者與隨從者的利益交換；主要緣起於兩造之間的權力、政治地位、財富、社會影響力之差距。就目的而言，派系以政治忠誠交換與鞏固壟斷性經濟特權。

2. 社會學研究途徑：

血緣（如宗親）、姻緣、語緣、地緣（如鄉誼）、宗教祭祀（如廟會慶典）、教育背景（如同學），或者職業關係（如同事）等，各種社會人際網絡為基礎的結合。就目的而言，主要藉以建構與維繫社會網絡，獲致政治利益與經濟特權則為其附屬目標。

(二) 地方派系與利益團體之不同：

1. 目標不同：

地方派系關心的是透過利益交換來獲得權力或經濟上特權利益；利益團體則著重於某些特定的計畫或者議題。

2. 組成成員不同：

地方派系是一個利益共同體，為追求相互交換之利益而存在，可能無固定之成員；利益團體的成員組成就較為狹隘，例如，勞工聯盟的成員通常具有相同的生活背景、工作環境以及目標。

3. 是否參與選舉不同：

派系可能會直接推出候選人參與行政首長或各級民意代表的選舉；利益團體則不直接推出候選人參選，但支持與利益團體本身立場一致的候選人。

4. 關注的議題不同：

派系關心自身利益大於社會議題；利益團體會關心與本身所關注的相關社會議題，並支持或協助友好團體所關注的議題。

(三) 地方派系對地方政府與政治運作之影響：

地方派系於地方上之運作下，二元結盟派系中的領導者經常得以有效組織與動員其追隨者。就政治面向而言，酬庸者掌握或擁有途徑以獲得社會資源和物質利益，譬如公共財源、謀職、社區設施、政治權力、解決個人困難，或者官方溝通管道等。針對選舉目的，酬庸者分配社會資源給予隨從者以換取他們的結盟忠誠、支持、選票、拉票，以及競選活動的需要。過去幾十年來，台灣長期在執政黨中央威權統治的環境之下，大部份地方派系領袖均依附於執政黨庇蔭之下。為確保統治的正當性，執政黨結合地方派系以維持其選舉優勢。作為執政黨選舉夥伴的地方派系，則以選舉動員交換政治酬庸與經濟利益。確切地說，執政黨與地方派系結合的侍從關係，一方面以政治民主化為代價來鞏固執政黨的政權基礎，另一方面，以互賴互惠、共榮共生關係犧牲公共資源，來保障地方派系壟斷性的經濟特權。

志光×保成×學儒

WinWay

哇!這裡有狀元

想要考取?更想要高分考取?聽狀元怎麼說

全國狀元 雙料金榜

莊○瑄
109 高考一般民政狀元
109 普考一般民政



決定考公職
第一時間想到的就是這裡

決定考公職，第一時間想到的就是這裡，身邊朋友也很推薦。而我自己也覺得不論是各科老師或是班導師，幫我們解決問題或是給建議都很用心！準備國考很辛苦，必須犧牲某些東西，但上榜的瞬間一切都是值得的！

全國狀元 雙料金榜

姚○瑜
109 高考勞工行政狀元
109 普考勞工行政



老師講解易懂脈絡清晰
為我打下學科思考基礎

自己非本科系、也無國考的經驗，起初蒐集考取經驗談，且看了許多準備技巧，先找到大略方向，在過程中找到屬於自己的讀書方式。老師上的真的易懂，且把考點很有脈絡地教出來，讓我打下勞工三科思考的基礎。

四、在全球永續發展下，城市區域 (city region) 內的地方政府如何進行跨區域的合作及協調促進永續發展政策已成為重要議題。請試從城市區域的發展特質，來闡述對全球永續發展有何重要影響。(25 分)

1. 《考題難易》：★★★普通

2. 《破題關鍵》：將「永續」與「跨域」結合，算是活潑的題型，同學要想辦法連結跨與治理理論與永續發展之關聯。

【擬答】

(一)永續發展之定義：

根據世界環境與發展委員會 1987 年在聯合國大會發表《我們共同的未來》報告，永續發展的定義是：滿足當代人的需求，又不危及後代人滿足其需求的發展。這項報告也指出，決定人類前途和命運的是環境，進而系統闡述人類面臨的重大經濟、社會和環境課題。不僅如此，報告中還提出應將永續發展視為國家甚至全球的政策目標，而不僅是一個準則，呼籲世界各國與公民，除了關心當地與日常環境問題，更要以廣闊視野的態度，行動關切全球危機。2015 年 9 月，聯合國永續發展會議通過 2030 年永續發展議程，在兼顧「經濟成長」、「社會進步」與「環境保護」等三大面向下，共提出 17 項永續發展目標，目標在 2030 年前，共同解決包括貧窮、水污染、氣候變遷、城市永續等問題。

(二)地方政府之跨域合作：

地方政府劃地分權及治理競爭的前提環境下，各地方政府均面臨資源有限而能力不足的潛在壓力，因此，基於完成共同目標或解決相同問題的期望，達到參與合作各方均能獲取實質效益，有訴諸跨域合作的需求。地方制度法第 24-1 條即揭櫫跨域合作的目的或成果取向，在於處理跨區域自治事務、促進區域資源的利用或增進區域居民的福祉。跨域合作規範的客體，無論是公權力措施如河川污染的管制與檢驗、移動性污染的稽查與取締，生活扶助如災害搶救、緊急救護，抑或是公共設施如體育場、交通、殯葬設施、垃圾掩埋場、焚化爐的興建或提供使用等，均僅以自治事務為限。

(三)合作的類型：

1. 公共議題的合作：

地方自治團體所辦理者多屬於基層民生密切聯繫議題，同質性甚高，透過公共議題的合作，進行治理經驗的分享、觀摩與學習，甚至進一步提出具體化的合作方案、倡議，都是實務上可普遍採行的措施。

2. 公共事務的協力：

公共事務的協力可能涉及公權力的行使，也可能不涉及公權力的事務執行。前者基於管轄恆定的原則，涉及權限移轉，需透過行政程序法第 16 條之委託處理；後者則可依行政程序法第 19 條之職務協助規定處理。

3. 自然資源的分享：

地方自治團體一方面應利用其自然條件，建構其自治發展特色；一方面也應本資源共享原則，同需利益。

4. 公共設施的共用：

類似的建設，其實比鄰地方自治團體均可透過跨域合作之機制，就整體居民總需求量、設施提供現況及合作方式，進行總體評估，相互支援，設備之共用既可完成地方政府照顧基層民生的重要職責，亦可合理利用有限資源，減少重複投資。

5. 公用事業的合辦：

公用事業民營化雖屬現代趨勢，但如慮及其事業有獨佔性或需資本巨大非私人企業所能

公職王歷屆試題 (110 地方政府特考)

承辦，為大眾利益或生活方便著想，需由地方政府經營，鑑於公用事業通常具普遍需要性、流通性與移動性，允由相關地方政府跨域合作辦理，採市場思維，建構跨域網路服務，以發揮其經濟調節的作用，減少經營成本，節省政府支出。

(三) 跨域合作對永續發展之影響：

近年來在城市治理上所興起所謂「新區域主義」(new regionalism)，認為在解決城市區域問題時競爭與合作兩種體制應同兼顧運用，才能有效達成治理都會區的效果。新區域主義主張垂直府際間及多元治理和多層級協力治理夥伴關係，在地方政府、社區組織、企業組織、及非營利組織等間，建立一區治理策略性夥伴關係，這種新夥伴關係常展現於區域性的經濟展合作議題上，如產業的合作共同開發、特定經濟發展園區的建構等，透過策略性夥伴關係，有效利用有限之資源，因應人類面臨的重大經濟、社會和環境課題。

志光×保成×學儒

打擊力UP! 防禦力UP!

缺上榜實力???

15大環狀學習架構

全國第1 輔考資源 最齊全	面授學習 親臨名師風采 學習成效加倍	數位學習 課程隨選隨看 名師任你欽點	在家學習 在家輕鬆補課 學習更不受限	WIFI補課 免排隊免預約 學習更有效率	函授學習 在家雲端上課 學習便利有效
------------------------------	---------------------------------	---------------------------------	---------------------------------	-----------------------------------	---------------------------------

師資多元
旁聽制度
筆記借閱
隨堂班導
補課系統

平時測驗
申論批改
全國模考
落點分析
班級讀書會

考取經驗傳承
時事專題講座
考生關懷講座
考取自修教室
手機APP系統

109高普考 志光×保成×學儒

你的王者貴賓席



8大全國雙狀元，邀你加入VIP行列

<p>一般行政</p> <p>全國雙狀元</p> <p>高考 張○ 普考 黃○圻</p>	<p>人事行政</p> <p>全國雙狀元</p> <p>高考 楊○璉 普考 陳○毅</p>	<p>一般民政</p> <p>全國狀元</p> <p>高考 莊○瑄</p>	<p>戶政</p> <p>全國狀元</p> <p>高考 李○萱</p>	<p>勞工行政</p> <p>全國狀元</p> <p>高考 姚○瑜</p>
---	--	--	--	--

<p>高考一般行政 前10佔8</p> <p>一般行政狀元張○ 一般行政榜眼邱○翰 一般行政探花高○凱</p>	<p>普考一般行政 前10佔9</p> <p>一般行政狀元黃○圻 一般行政榜眼邱○翰 一般行政探花史○禎</p>
--	---