

111 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

子雲老師解題

一、請解析公民投票與公民自決投票(Plebiscite)之差異為何？以全國性公民投票而言，其適用事項為何？(25分)

【解題關鍵】

1. 《考題難易》★

2. 《破題關鍵》

考古題常見考題，只要熟悉公民投票分類以及公投法條文即可輕鬆作答。

3. 《使用法條》or《使用學說》

公民投票法第 2 條。

【擬答】

公民投票基本上是由政府舉辦，由公民直接對『事』而非對『人』以投票，表達其接受與否的意見。所謂「事」是指法律議案或個別政策議題，所以以法案為行使對象的創制、複決，以及只針對個別政策議題為行使對象的政策投票，都包括在公民投票的範疇之內。

(一)公民投票與公民自決投票(Plebiscite)之差異

1. 公民自決投票

是種超越憲法層次的公民投票，指涉關於「主權、領土議題」方面的公投，又可翻譯為「公民自決」，係指基於民族自決原則，針對領土、主權歸屬之投票。

2. 公民投票

只憲法層次內的公民投票，又可以分成以下兩類：

(1)公民創制

指人民透過公民投票的方式，以多數決的方式創設立法的原則性規範、或要求政府制定特定法律以落實政策，亦即，透過公民投票課予政府訂立新的法律或者推行重大政策之義務。例如：2018 年 11 月 24 日舉行的全國性公投中之第 12 案：「你是否同意以民法婚姻規定以外之其他形式來保障同性別二人經營永久共同生活的權益？」；及第 14 案：「你是否同意，以民法婚姻章保障同性別二人建立婚姻關係？」即為創制權的展現。

(2)公民複決

指人民透過公民投票的方式，針對立法院「已經制定的法律」或重大政策，表達是否同意的權利。例如：2018 年 11 月 24 日舉行的全國性公投中，第 16 案：「你是否同意：廢除電業法第 95 條第 1 項，即廢除『核能發電設備應於中華民國一百十四年以前，全部停止運轉』之條文？」即為複決權的展現。

(二)全國性公民投票之適用事項

依公民投票法第 2 條第 2 項規定：「全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：一、法律之複決。二、立法原則之創制。三、重大政策之創制或複決。」由上述規定可知，我國全國性公投適用之事項包括法律原則之創制、法律之複決以及重大政策之創制、複決，而由公投法第 2 條第 2 項「依憲法規定外」之規定可知，修憲、領土變更案等回歸憲法增修條文規定，故公民投票法之適用事項並不包括公民自決投票(Plebiscite)。

二、地方政府普遍面臨財源不足之困境，中央政府機關宜授與地方政府正確的釣魚方法，而非一味地給魚吃；依地方制度法規定，地方政府創造自有財源之方法有那些？請舉出一種加以申論。(25分)

【解題關鍵】

1. 《考題難易》★★

2. 《破題關鍵》

考古題常見考題，同學要注意題目關鍵在「自有財源」，而且只需舉出一種申論之，要針對題目去回答，而地方稅、公共造產等都是可以回答的內容。

3. 《使用法條》or 《使用學說》

地方制度法第 73 條。

【擬答】

依地方制度法第 73 條規定：「縣(市)、鄉(鎮、市)應致力於公共造產；其獎助及管理辦法，由內政部定之。」因此，除了法有明定的稅課以及其他收入項目外，為了增加地方財源，或是引進不同公共服務的提供方式，地方政府尚可開辦或經營特定事業，或是與其他地方政府合辦事業。內政部亦依據地方制度法第 73 條訂定「公共造產獎助及管理辦法」。以下茲從法制與實作角度，分別介紹公共造產的內涵：

(一)法制面

根據公共造產獎助及管理辦法第 2 條的規定，所謂公共造產，係指縣(市)、鄉(鎮、市)依其地方特色及資源，所經營具有經濟價值之事業。由此可知，公共造產的主要特質如下：

1. 公共造產的設定主體為地方自治團體，亦即其公法人地位並得依法實施地方自治之團體。
2. 公共造產係因地制宜的生產事業、經濟事業或營利性的公共設施，如收取規費、使用費或租金的立體停車場、海水浴場、公有市場等均屬之。
3. 公共造產的形式有多種型態，可能以收取使用規費的「公物」，或以營利性的「公營造物」，甚或另以地方性的「公營事業」經營者。

(二)運作面

根據統計，目前地方政府進行公共造產計畫內容可謂五花八門，包括公墓、納骨塔、停車場、風景遊樂區……等，確實發揮了「因地制宜」、「開發地方特色」的效果。不過從收支平衡的角度而言，各公共造產項目間的盈虧差距極大，其原因主要有下：

1. 易受社會景氣起伏影響，故收支情形不易準確預期。
2. 民眾喜好快速變動，致營運項目或訴求重點不一定能完全符合需求。
3. 營運常受法規與議會監督等因素干預，無法像一般企業彈性調整。

(三)地方政府推動公共造產的困境

雖然地方自治團體推動公共造產具有一定的實施績效，但弊端也不少，經常為社會各界所批評的蚊子建設的案例屢見不鮮，如蚊子停車場、蚊子館、蚊子市場或商場、蚊子育樂設施(如海水浴場或游泳池)等，此雖不能完全視為公共造產失敗的案例，但地方自治團體對於花費公帑的生產事業、經濟事業或營利性的公共設施，卻未能善加利用，令其閒置，亦難謂毫無責任。事實上，目前地方自治團體推動公共造產均面臨經營地方公共設施經營上的困境如下：

1. 地方公共設施之設置不符民眾需求，未將預算花在刀口上

欲使公共造產發揮效益，該公共設施之設置必須充分符合民眾之需求，始能獲得民衆庶眾付費青睞，但許多收益性公共設施之興建由於無法符合民眾需求，主辦單位未將預算花在刀口上。

2. 公共設施規劃欠當，欠缺環境條件之配合，導致使用率偏低

公共造產設置固然符合民眾需求，但規劃時，卻招標不當，設施規劃者完全沒有考慮各種環境條件之配合，則該設施仍有淪為蚊子建設之可能。

3. 公共設施之執行條件掌握不當，導致該設施無法如期完工

最常看到的問題是，公共造產所需要的土地取得困難、無法取得建築執照、無法通過環境影響評估或消防安檢未過關等。

4. 公共設施主管理效能不彰，欠缺明確的遊戲規則

以公有市場為例，地方政府花費龐大經費興建、修繕與管理公有市場，但僅收取微薄有限之租金與清潔費，導致入不敷出經營困難。

5. 地方公共造產大多屬小規模之公共設施，由於民間資本有限，不易創造規模經濟，經營困難

縣(市)或鄉(鎮、市)之收益型公共設施大都屬於小規模之公共造產，雖可委託民間興辦，但由於民間資金有限，無法投入過多之經費與智慧於活化公共造產物的利用上，導致營運不善。

志光 × 保成 × 學儒

行政.民政.人事.戶政.勞工

考取生唯一推薦

一年考取

江○達 111普考一般民政

除了正規課外，也有另外加入題庫班與奪榜班，我的自律性不是那麼的好，但參加奪榜班後，因為有規律的作息，且讀書氛圍濃厚，成績才不斷提升順利考上。

全國狀元

優異考取

王○音 111普考戶政狀元

志光的申論批改服務提供學員最真切的練習機會，從中快速累積經驗。老師批改後不但會指出問題，還會提供擬答。練習考古題不只幫助訓練臨場反應，更能察覺自己的弱項。

全國狀元

雙料金榜

劉○威 111高考戶政狀元/111普考戶政

很感謝補習班專員的專業介紹，讓我確定方向開始國考道路。總複習老師會整理近一兩年的重要新實務、新學說，和近年社會議題結合該科目考試可能出法和高分寫作方式。

9個月考取

雙料金榜

劉○毅 111高考勞工行政/111普考勞工行政

行政法老師給予申論作答很大幫助，告訴你什麼該寫。例如爭點有兩說，則兩說並陳、訴願+訴訟+國賠的內容作答一次寫清楚，這三件事就是連在一起的，讓我高考行政法拿到不錯的分數。

三、地方制度法規定的「市制」有那三種型態？設置標準個為何？您認為目前的市制有何問題必須改革？（25分）

【解題關鍵】

1. 《考題難易》★★

2. 《破題關鍵》

基礎的法條題，改革部分可從「直轄市」、及「市」兩方向去說明。

3. 《使用法條》or 《使用學說》

地方制度法第4條

【擬答】

(一)地方制度法的「市制」有以下三種：

1. 直轄市

地方制度法第 4 條第 1 項規定：「人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區得設直轄市。」此所謂「125 萬人以上」係指在轄區內設有戶籍的居民而言，且此僅為基本門檻的要件，並非達到既門檻即當然得改制為直轄市，而應由中央審酌國家政經發展等需要決定之。我國目前直轄市包含臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市及高雄市六個，合稱「六都」。

2. 市

地方制度法第 4 條第 3 項規定：「人口聚居達五十萬人以上未滿一百二十五萬人，且在政治、經濟及文化上地位重要之地區，得設市。」市在法制上之地位與各項權利基本上均與縣相同，唯一不同的是縣下面還有鄉（鎮、市）的二級地方自治團體，市則無。我國目前的市為基隆市、新竹市與嘉義市。

3. 縣轄市

地方制度法第 3 條第 2 項後段規定：「縣劃分為鄉、鎮、縣轄市。」縣轄市之設置條件則規定於地方制度法第 4 條第 4 項：「人口聚居達十萬人以上未滿五十萬人，且工商發達、自治財源充裕、交通便利及公共設施完全之地區，得設縣轄市。」

(二)「市制」所產生的問題

1. 直轄市部分

多數學者認為，我國目前的行政區劃並不理想，其所造成的失衡現象相當明顯，目前的行政區域就是「六都」與「非六都」而已，有近 7 成的人口卻擠入 3 成管轄土地內，人口過渡的「都市化」情形相當嚴重，以至於形成「一個臺灣，兩個世界」的偏差發展。由於行政區劃失當，政府資源及產業分配不均，造成工商發展條件落差，導致人才、資源與資金往北部區域移動，中、南部縣(市)在人才與資源的競爭上被邊緣化相當嚴重，六都升格後所形成的六都地方治理格局更強化人口、產業與經濟活動的「磁吸效應」，不僅是向六都傾斜，更嚴重的是向北部嚴重傾斜，立法政策上有一併通盤考量的必要。臺灣行政區劃的失衡現象，與日本或其他國家都會城市的發展趨勢相當符合，前日本首相安倍晉三認為，在日本有 49% 的人口集中「三大城市圈」（東京、名古屋、大阪三都市市中心 50 公里範圍），而造成其餘地區產生「地方滅絕」的現象，而我國目前亦有此一跡象產生。

2. 市的部分

在地方制度法，市雖然與縣同級，且有關其特有的規定，僅在於新設時人口數量的限制。然而在今日臺灣社會普遍「都市化」的趨勢下，對於基隆、新竹、嘉義等三市的發展，勢將形成更嚴格的挑戰。首先，於資源爭取上，市不僅要與各縣相互競爭，也要與同屬都市性質的直轄市競爭；再者，許多縣轄市的人口數量、發展程度已超過或緊追市（例如新竹縣竹北市、彰化縣彰化市），且三市各別的規模、發展程度也各不相同，若此一情形持續存在，則三市存在的正當性與必要性，勢將逐步減弱。

四、目前我國地方自治區域概可分為六都（直轄市）與非六都，區域發展明顯失衡；從府際望落治理而言，您認為應如何促進地方政府間的資源整合與合作夥伴關係，以達到共治、共融與共榮之目標？（25分）

【解題關鍵】

1. 《考題難易》★

2. 《破題關鍵》

考古題常見考題，水平府際治理，地方制度法第 24-1 條為討論核心。

3. 《使用法條》or 《使用學說》

地方制度法 24-1 條。

【擬答】

地方制度法第 24-1 條第 1 項規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。」因此，關於我國地方政府間的資源整合與合作夥伴關係，可以本條規定為基礎進行合作，詳述如下：

(一)合作目標

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。

(二)合作方式

1. 行政協議

以共同執行特定行政任務或為齊一執行方針為目的，締結行政協議，在行政協議下，可提高組織化的合作方案，形成「行政共同體」或「地方行政聯盟」，使跨域間人力資源和設施可相互交流或利用。此等方式不拘形式，實務上常見用「協議」、「協定」或「備忘錄」等名稱，然除非就特定的權利義務事項提升為契約的層級，行政協議的性質僅屬「君子協定」，雖通常會以書面的簽署加以確認，但各方均不具有最終決定的意思，也不具法律之拘束力。

2. 行政契約

每個地方自治團體都存在自己的治理的困境，合作關係是否持續，能否成長發展，不僅取決於政治的盤算，可能更取決於是否能因合作而獲得實質效益。為排除政治的干擾，相關的權責分配、事務分工、費用分攤、合作期程、違約責任等，唯有透過契約的簽訂，才可能維繫合作關係的穩定。

3. 區域合作組織

合作組織的型態非常多元，可能只是任務編組，不具權利能力，不影響既有法定組織公權力的行使，這種組織一般結構都較為鬆散；也可以建立「目的性聯盟」，依其組織化之程度，令組成私法組織；也可以成立「地方目的事業主管機關」，甚至「行政法人」，承辦某一專門目的之事業。

(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，同霑利益。

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。

過半即稱霸 錄取冠全國

高考人事行政 總錄取119人 本系列錄取96人 佔榜率80.7%	高考一般民政 總錄取27人 本系列錄取19人 佔榜率70.3%	高考戶政 總錄取17人 本系列錄取11人 佔榜率64.7%
高考一般行政 總錄取116人 本系列錄取73人 佔榜率62.9%	高考勞工行政 總錄取33人 本系列錄取20人 佔榜率60.6%	普考戶政 總錄取18人 本系列錄取13人 佔榜率72.2%
普考人事行政 總錄取73人 本系列錄取51人 佔榜率70%	普考一般行政 總錄取129人 本系列錄取73人 佔榜率56.6%	普考勞工行政 總錄取99人 本系列錄取50人 佔榜率50.5%
普考一般民政 總錄取109人 本系列錄取54人 佔榜率50%	驚人輔考實力！熱門類科 真正每3人即有2人來自志光×保成×學儒	