

【地方政府與政治】補充資料

113 年公務人員高等考試三級試題

一、民國 88 年出爐的「地方制度法」確立我國現行地方自治制度。請說明「地方制度法」施行以來，這二十餘年間我國地方自治的運行出現那些負面功能？並試提改善之法？（25 分）

【參考詳解】

（一）行政區劃仍欠缺法源基礎，城鄉差距、資源分配不均仍是地方治理核心問題

- 1.地方制度法關於行政區劃實並無具體規定，而行政區劃法草案雖曾提出於立法院，然始終因各種問題難以協商取得共識而未竟其功。行政區劃之功能，除在確定各地方政府權力行使、責任歸屬、財政取得等事項外，兼有解決地方資源分配不均的功能。
- 2.行政區劃是指一國為便於施政而對其轄境分區之行為，其目的在確定各地方政府權力行使、責任歸屬、財政取得等事項之界線，為地方自治之基礎。隨著情事或環境變遷，行政區劃必須與時俱進，因此有變更區劃的必要，特別是在遭遇地方資源分配不均時，調整原本的行政區劃是解決問題的方法之一。
- 3.行政區劃相關法制之定位，乃在建立一種遊戲規則，盡量不進行價值判斷；行政區劃法，不論另立專法，或修正地方制度法加以納入，宜理解為只是制訂標準與程序，結論仍須以共識為基礎。
- 4.依據憲法第 108 條第 1 項第 2 款規定，行政區劃屬憲法保留事項之一；行政區劃法的可能爭議是：除涉及中央與地方、行政權與立法權的權限劃分外，如何使住民充分參與也是重點。行政區劃屬憲法保留事項之一，規定在憲法第 108 條第 1 項第 2 款。行政區劃法的草擬，不論採取「由上而下」，或「由下而上」的方式，可能產生的爭議，除涉及中央與地方、行政權與立法權的劃分外，人民如何參與的方式也是重點，目前有採「上級機關對下級行政機關徵詢」、「同級行政機關草擬經民意機關同意」與「公民投票」方式等，無論最終採取何種方式，人民充分參與及意見表達是重點。
- 5.建議事項

綜言之，今後「行政區劃」之立法或修正方向，至少應建構在以下目的上：

- (1)兼顧中央與地方權責分立與制衡；
- (2)確保住民主體性地位與參與；
- (3)因地制宜提昇行政效率，財政規劃創新整合生活場域。

（二）中央與地方府際合作機制仍須強化與調整

- 1.我國中央與地方府際合作與政策協調機制相當多樣化，包含行政院聯合服務中心、部會的協調會報、區域合作發展平臺等，其中以行政院聯合服務中心和部會協調會報，較具

中央與地方之府際協調之職能。其中，行政院聯合服務中心雖然歷經相關努力與規劃，仍面臨組織及功能運作上的諸多問題，如首長位階、權限配置、缺乏監督管考權力、任務界定不明，且未能有效整合於許多國家與區域發展之政策與規劃過程，因而其在中央與地方政府之間進行政策協調與促進府際合作之成效頗受侷限。近年來針對特定政策領域，中央部會先後設立各種「協調會報」以進行府際合作與政策協調，且多數協調會報所負責之標的政策，都與地方政府有關，上列相關會報之中，包含中央與地方、流行疫情處理，登革熱流行疫情處理以及 2015 年時成立之空氣污染減量行動督導聯繫會報有地方政府的參與，顯現我國對於地方政府政策參與的重視。然而，此種聯繫會報主要是中央發動，地方政府的參與角色仍相對限縮且相對被動。

2. 地方事務同時涉及多個部會已成趨勢，卻缺乏明確有效之協調機制，導致中央地方各說各話，造成政治對立與治理僵局。近年來公共治理之相關理念，已成為實務發展的重要綱領，其精神強調權力的分散與公民的政策參與。另外，我國也在政策上不斷強調強化地方發展和城市治理的能力，若基本決策過程仍排除地方參與，實與國家總體強調的「地方自主發展」和「實現政策參與」之方向相違背。臺灣由於地方意識抬頭，處處可見縣市與直轄市政府間的競爭，中央政府也不斷在相關政策上宣示提升地方發展，帶動地方治理能力。然而，受限於經濟發展的困頓，國家總體財務狀況不佳，卻還得支應新興發展課題的需求，因此，如何促進各方合作協調的有效運用，便成為一項重要課題。
3. 經上述分析，學者研究建議欲有效增進府際合作協調，則需立基於三階段：
 - (1) 主要盤點目前地方政府施政計畫與其他中央行政機關的關係，與未來規劃雙方所扮演的角色，和現存的協調機制；
 - (2) 評估現存協調機制是否充分滿足地方政府的現況與未來的需求；
 - (3) 使政府間協調目標清晰化，建立相關的實施方案，以確定在政策計劃中需要的調解部分。
4. 只有透過積極的與各方團體進行長期、穩定的溝通、交流，另外，落實多層次整合治理的三個關鍵元素：強化跨部會政策整合、進行有效的跨域協調、推動夥伴治理並提升地方治理能力。方能實現地方政府與各界人士對未來的憧憬。

(三) 地方財政紀律問題仍須根本解決

1. 依地方制度法規定，財務收支管理及公共債務屬地方自治事項，地方政府應本於財政自我負責精神，積極開源節流，依自身財務能力審慎評估施政計畫。而國家財政的健全，需要中央與地方互助合作。
2. 為了督促地方政府控管債務，財政部訂有「債務分級管理機制」，依債務比率高低分為輕度、中度、強度（預警）及超強度（超限）4 個等級，按月審視地方政府債務狀況，以達到及早預防、及時改善、即刻處理之效。依不同債務分級，採取適當的管理措施，一旦直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）長期債務比率達個別法定債限〔註〕90% 以上（強度），將啟動「債務預警機制」，須訂定債務改善計畫及時程表，提報各地方政府公共



- 債務管理委員會審議後，送監督機關審查，即時採取改正措施。而超出債限者(超強度)，須提報償債計畫，按月控管償債計畫執行情形，並管制統籌分配稅款或短少補助款等。
- 3.自 2014 年公共債務法修正公布施行以來，財政部持續推動地方政府債務分級管理及債務預警機制，並適時辦理債務管理座談會，積極協助地方審視財政問題、輔導地方改善債務，下圖為地方政府債務分級管理情形，目前除了苗栗縣列為超強度管理外，已無縣市列入強度管理；且苗栗縣近年也持續穩定減債，顯見地方債務體質均已明顯改善。此外，從整體地方政府來看，長、短期債務均逐年減少。長期債務比率由 2014 年 5.56% 下降至 2023 年 3.71%，截至 2024 年 7 月底來到 2.78%；短期債務未償餘額逐年減少，債務比率由 2014 年 16.10% 下降至 2023 年 3.97%，截至 2024 年 7 月底來到 1.73%。
- 4.雖然如此，若干地方政府存在自身財政能力不足及負債率偏高等問題，難以從根本上獲得解決，故而各縣市政府可獲得之統籌分配稅款分配金額，遂成為朝野雙方爭取的重點。在地方財政困境及失衡等問題日漸嚴重的情況下，朝野雙方欲達成共識，勢必更加困難。
- 5.建議事項

(1)審慎評估政策以落實開源節流

地方財政長期以來所面臨的主要問題之一，即是財政收入不足以支應其施政支出。造成「財政缺口」的壓力，主要原因在於地方自有財政結構欠佳，歲入規模增加不易，歲出規模卻快速擴張，使得支出增加幅度往往超過歲入的成長幅度。地方首長直選後，為積極回應選民期待，實現競選期間承諾，可以預見，未來地方財政支出只會越來越多，在缺乏相關財源支應下，地方財政恐更雪上加霜。爰此，若要緩和地方財政缺口壓力，中央政府亦不能置身事外，除必須尋找各種可能增加收入的來源外，對於各項已執行或計劃執行之政策，必須更加審慎評估其必要性。落實開源節流，健全財政體系，如此方能解決財劃法的爭議。

(2)解決財劃法爭議首需健全地方自治

行政區劃係指行政區域之新設、廢止或調整，其劃定之目的在於確認各地方政府權力行使、責任歸屬、管轄居民及財政取得之範圍。目前臺灣行政區域計有 6 直轄市、16 縣(市)、368 鄉(鎮、市、區)，行政區域間之規模差距甚大。根據財政部資料，歷年中央普通統籌稅款金額以臺北市分配之金額居冠，依次是新北市、高雄市、臺中市、臺南市、桃園市。6 直轄市合計分配金額占 22 直轄市、縣市總分配額近六成，然而直轄市卻無法擔任「領頭羊」角色帶動區域發展，反而對於周邊區域之人口、資源、產業及建設具有強大磁吸效應，致使周邊區域產生留才不易、財政狀況欠佳，以及整體施政效能無法有效提升等地方治理困境，可見推動行政區劃實有其迫切之需求。觀察輿論針對財劃法歷次修正之討論，多將重點放在分配金額多少，恐有見樹不見林的盲點。爰此，若要徹底解決財劃法的爭議，除需審慎評估政策、落實財務開源節流外，亦需回歸健全地方自治的本質，針對行政區劃法及財劃法，甚至是地方制度法，進行通盤性考量並配套修正，方能穩定國家財政秩序。

(四) 地方政治生態仍須持續改善與調整

- 1.由於地方政治生態的不良，造成政商關係、樁腳問題、派系問題、黑金問題影響地方政府與議會的決策過程頗為嚴重。使得地方在這些政治生態與封閉性決策過程中，忽略地方各級利害關係人（團體）、以及專家的意見，形成政商、樁腳、派系的利益高於地方的公益性、必要性與正當性，形成地方專家、利害關係人與團體與地方議會及地方政府之間不信任的鴻溝，也使得地方政府推動開放、透明化地方決策過程，或推動地方治理的發展，有實質上的障礙與困難。
- 2.參照其他先進國家的案例，許多即使非常專業的議題，還是要視其影響的層面，有時候還是需要各相關的利害關係者或在地民意代表或專家的參與，因為許多政策是涉及到地方長期的發展，以及需要地方人民與團體的表示意見與協助。
- 3.地方制度法施行三十多年來，各種議題的政治、社會運動，以及社會團體及網路的快速發展，民間及社區的確已經慢慢形成一股關懷的動力，包括地方在地的許多工作坊、社區組織、社區大學、在地大學等，都已經發展出一定的基礎與經驗，有時候我們也可以正面來看待未來台灣地方更開放、透明、更多監督力、以及各種公共參與制度的建立，希望這些發展對台灣地方政治生態的轉型與改造，持續注入新的能量與動力。

二、近年來，民眾參與地方公共政策制定與執行過程成為地方治理的顯學，免不了時有衝突情事的發生，請分析說明民眾參與地方公共事務所面臨的困境所在。(25分)

【參考詳解】

(一) 審議式民主為公民參與之基礎

- 1.審議式民主（deliberative democracy）係利用理性思辨及公共討論方式，讓所有受到決策影響公民或其利害關係人能夠集體參與決策的一種形式。近年審議民主常被運用作為公民參與及公共議題討論途徑與機制，除了創造公民參與公共事務討論和決策機會，藉由審議參與過程，亦可增加民眾公共事務參與動機、提升政治效能感並串聯不同利害關係人間的社會連結，逐步由下而上強化民主素養與公民意識。
- 2.自 2002 年起，臺灣開始陸續引進不同審議民主實務參與模式，當時最常被運用的審議模式有公民共識會議、願景工作坊、公民陪審團與學習圈等模式。近期，由於公部門在公民審議運用上偏重在民眾意見蒐集及預算實際使用，較常看到世界咖啡館及各地方政府參與式預算等審議模式的使用，如青年署辦理的「青年政策論壇」及地方政府辦理的各類「參與式預算工作坊」。近年來，亦可看到有地方團隊結合不同審議模式，搭配關注的公共議題，發展出混合型的審議參與模式，如文化部推動的各類「公民文化論壇」即是明顯的例子。

(二) 審議式民主下公民參與模式之確立

1. 政府單位及民間組織進行政策推動與社會溝通時常會採用各類實務操作。在實務推動上，公民審議在設計規劃上可依「參與者特質」、「資訊多寡」、「程序規範」及「意見產出」選擇較合適的審議操作模式。
2. 如「公民會議」(consensus conference)與「公民陪審團」(citizen juries)等模式較常運用在爭議性公共議題討論上，需要較長參與時間及充足的議題資訊，如；而「21世紀城鄉會議」(21st Town Hall Meeting)與「審議式民調」(Deliberative Polling)則強調數據與偏好選擇的使用，通常適合運用在參與人數較多且須調查公民意見之議題上，如臺南市政府辦理的「臺南市新市政中心開放決策城鄉論壇」就是透過公民的討論、投票，對新市政中心基地區位進行選址。
3. 「願景工作坊」(Scenario Workshop)及「學習圈」(Study Circles)則較常被運用來尋求地方共同願景與行動方案，適合地方議題與社群使用，如高雄市「哈瑪星社區願景工作坊」就是透過地方民眾與利害關係人的討論形成共同願景，最終達成遊覽車分流管制及民眾透過步行實地走訪哈瑪星的政策推動。
4. 「世界咖啡館」(World Cafe)與「開放空間」(Open Space Technology)則偏重在各類意見的蒐集，常被運用在政策發展階段與議題初始階段，如青年署長期辦理的「青年政策論壇」就是運用世界咖啡館來蒐集青年對教育、文化與社會等面向之意見看法。上述審議實務操作模式均是台灣過往較常被運用的公民審議參與方式。
5. 審議民主實務操作模式不同於傳統公聽會、座談會等會議參與模式。傳統公聽會與座談會較注重專家意見，雖然專家能針對議題提出相關論點與建議看法，但由於缺乏實質討論與理性論辯過程，參與者容易從自身主觀感受及背景出發，很難就議題聚焦，亦難形成集體共識建議與行動方案，實有其參與推動上的侷限性；審議民主有別於其它會議形式，必須涵蓋知情、理性、互惠與對話等元素與精神，能讓與會者在參與過程中理解到平等、尊重與包容重要性，在實際推動上，特別注重參與者能在議題知情與資訊平等基礎下，透過講道理等理性論辯方式逐步形成不同利害關係人間的集體共識，最終形成較佳的決策方向與行動方案。

(三) 以審議式民主實現民眾參與地方公共事務之問題

1. 依據學說之見解，審議式民主的概念著重於「在集體決策的過程中，公民在具有充分資訊之下審慎思辯的討論與參與」，Weeks (2000)認為審議式民主包含廣泛的公共參與、公平審議的機會、充分資訊下的公眾判斷、以及可信的結果(Credible Results)等四大核心關鍵元素；Button 與 Ryfe (2005)認為審議式民主之所以能夠提昇民主政治的品質，主要是因為合法正當性、更好的產出、以及偏好的形成與轉換三項特性所致，而此等審議式民主的要素與特性，則與 Dahl (1989)所認為民主政治的幾個要件有所重疊。
2. 然而，審議式民主雖被多數學界認為是強化政策合法性、提高決策品質、公民授能以及解決社會衝突的理想政治模式，標舉許多的理想與原則，在理論與實務上它仍有許多的困境，其中包括排他性問題、對話公平問題、衝突激化問題、以及可行性問題(黃東益、



陳敦源，2004）。因此，雖然審議式民主近年來在學術界與實務界都引起了相當大的激盪，亦讓民主機制的運作增加了公民參與的管道。然而，雖然立意完美，審議式民主的實際操作上卻因為行政成本、政治成本、溝通成本等問題，產生了一些令人質疑之處，而這也成為審議式民主發展至今所面臨的重大困境。

3. 審議式民主公民參與可能產生之缺點，得簡要分別說明如下：

- (1) 形成多數暴力 (the tyranny of majority)：對於這一點十九世紀的思想家 John Stuart Mill 有最生動、具說服力的闡釋，他認為強調多數的結果，在政治上會產生以多數之名，剝奪少數重要利益的現象；社會上則會造成流行意見宰制一切，讓少數具有不同想法的人噤若寒蟬。這種多數暴力所造成的社會現象是：隨波逐流、扼殺創造力。有些人可能認為「民主」本身就有價值，因為「民主」通常之意義即為「人民自己決定」，不論結果好壞，總是我自己選擇的。但是這種說法存在一個盲點：除非「我」永遠都是多數的一方，否則民主決策的結果可能會產生：「我不要的選擇反而我的選擇的嚴重矛盾。
- (2) 多數決定可能反智：相信很少人會認為只要是多數人贊成的政策就是對的，柏拉圖在其對話錄《理想國》(The Republic) 中指出，多數的決定很難是正確的決定。當代學者也有人呼應柏拉圖的想法，Cohen 指出一個當代社會熟悉的兩難：一方面民主政治是一個程序，提供正當性解釋的基礎，但是不論這個程序多麼吸引人，常常因此而產生的集體選擇，會令人無法接受它是合法的；然而在另一方面民主概念似乎排除任何對立的正當性基礎，它是視公民為平等之基本觀念所要求的集體選擇形式，所以沒有其他決策程序比多數決更具正當性。
- (3) 公民的私利主義 (civic privatism)：根據學者 Mill 的想法：公開討論會鼓勵大家關注公共利益。但是基於平等投票權的民主理想，Mill 主張並沒有實現。以秘密投票制度為例，由於投票者的實力不均，如果公開投票會造成窮人和弱者只能執行形式的投票，因為他們不敢違反強者的意願，否則會擔心遭到報復，所以秘密投票沿用至今。然而今天民主政治實施的結果，證明 Mill 具有先見之明，私利主義腐化了民主公民的核心理想。
- (5) 理性的無知 (Rational Ignorance)：根據學者的分析，在一個人口眾多的民主國家中，會傾向於產生採理性無知的選民。理想的民主政治應該是人民集思廣益，但是如果達成真正交換智慧和經驗之後再做決策，參與決策者必須在人數和親近性有一定的限度，如果決策的人數過多，或者決策者相距甚遠，根本無法真正實現集思廣益的目的。
- (5) 消音的人民：就地方公共事務之參與而言，現行實務狀態下，人民參與意願仍不能認為理想。若再加上媒體偏好與傳播因素之影響，現代民主政治中政治人物的聲音永遠是媒體關注的焦點，每天電視新聞出現的議題不是政治人物刻意製造的，就是媒體炒作的結果。政治人物的口角，永遠可以佔據媒體重要的版面和時間，社會上最重要的議題是什麼？好像答案就是：政治人物關心的就是最重要的議題，人民的聲音反而悄然無聲地消失。

(四) 結語：持續深化地方民眾參與公共事務之制定與執行：公私協力之開展

1. 地方政府仍為整個國家之政治與行政基礎，更是國家民主政治發展的基石。地方政府每天要面臨的問題及所遭遇的問題，不外乎是有限的財源卻要做更多的政策兌現，而所面臨的財源困窘和人力短缺——一方面地方財政困難，巧婦難為無米之炊；另一方面則是地方政府首長欲推行其政策，但除了預算有限外，更面臨了無法適當搭配其理念之人才或是人才培育不足之窘境。
2. 在地方政府面臨此一雙環困境之壓力，為解決此一問題，政府應當嘗試尋求與私部門及第三部門共同合作，共同提供公共服務，一方面藉以減輕地方政府財政負擔並提昇施政品質；另一方面亦可藉由公私協力之運作滿足民眾參與之需求。
3. 公私協力又稱為協力治理，乃近年來政府尋求提昇治理能力、改善治理效應的主流思維。這是一種基於相互認同的目標，並建立在不同行動者間（第一部門、第二部門與第三部門）間的動態「互動」關係。這種互動關係的蘊育是緣自於具有互動、互賴共同關係的一群人，基於共同利益、共同問題、共同需要而逐漸產生共同意識的凝結與集體行動。
4. 長期以來，地方政府都是提供著傳統的公共財貨與服務，以達到服務人民、促進地區發展的任務，卻忽略公民參與的重要性。事實上，公民參與一直是現代地方政府推動公共事務不可或缺的要害或重要資產，強調公民基於自主權、公共性及對公共利益與責任之重視，而投入其感情、知識、時間與精力；同時，私部門或社區、鄰里等組織藉由參與地方公共事務的過程中，除了積極培養公民參與地方事務資格外，並可習得公民參與應有的智識與技巧；另一方面，藉由公民參與，政府可使民眾之意見充分表達或參與其中，以減少或降低對日後形成之地方公共政策衝擊，避免鄰避現象的發生。

三、某市議會審議年度預算案時，決議將市政府所提地方教育發展基金「計畫內容說明」由原「補助私立幼兒園公立化經費」修正為「補助私立幼兒園公立化經費及育兒津貼等經費」，請論述此項決議的合法性。(25分)

【參考詳解】

(一) 預算審議之基本原則

依據司法院大法官釋字第 391 號解釋理由書之說明：

1. 立法院依憲法第 63 條之規定，有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案及條約案等之權限，立法院審議各種議案之過程及方式，依其成文或不成文之議事規則規定，有應經三讀程序者（如法律案及預算案），有僅須二讀者（法律案、預算案以外之議案），更有雖經二讀，但實質上未作逐條討論即付表決者，此類議案通常為條約或國際書面協定，蓋審議時如對行政院提出之原案作條文之修改或文字之更動，勢將重開國際談判，如屬多邊公約，締約國為數甚多，重新談判殆無可能，立法機關僅有批准與否之權。所以有上述之差異，皆係因議案性質不同之故。



2. 預算案亦有其特殊性而與法律案不同；法律案無論關係院或立法委員皆有提案權，預算案則祇許行政院提出，此其一；法律案之提出及審議並無時程之限制，預算案則因關係政府整體年度之收支，須在一定期間內完成立法程序，故提案及審議皆有其時限，此其二；除此之外，預算案、法律案尚有一項本質上之區別，即法律係對不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係所作之抽象規定，並可無限制的反覆產生其規範效力，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實施一次即失其效力，兩者規定之內容、拘束之對象及持續性完全不同，故預算案實質上為行政行為之一種，但基於民主憲政之原理，預算案又必須由立法機關審議通過而具有法律之形式，故有稱之為措施性法律（Massnahmegesetz）者，以有別於通常意義之法律。而現時立法院審議預算案常有在某機關之科目下，刪減總額若干元，細節由該機關自行調整之決議，亦足以證明預算案之審議與法律案有其根本之差異，在法律案則絕不允許法案通過，文字或條次由主管機關自行調整之情事。是立法機關審議預算案具有批准行政措施即年度施政計畫之性質，其審議方式自不得比照法律案作逐條逐句之增刪修改，而對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目，實質上變動施政計畫之內容，造成政策成敗無所歸屬，政治責任難予釐清之結果，有違立法權與行政權分立之憲政原理。
3. 又憲法第 70 條規定：「立法院對行政院所提預算案不得為增加支出之提議」，立法院審議中央政府總預算案應受此一規定之限制，而立法院不得在預算案之外以委員提案方式為增加支出之提議，復經本院釋字第 264 號解釋釋示有案。立法委員於審議預算案時，雖不變動總預算金額，僅對各機關原編預算之數額在款項目節間作移動增減，然就被移動而增加或追加之原預算項目言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之一種，其情形與不增加總預算金額，在預算案之外，以委員提案方式為增加支出之提議，實質上亦無不同，既涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，尚非憲法之所許。至立法委員對行政院所提預算案所顯示之重要政策如不贊同時，自得就其不贊同部分，依憲法所定程序決議移請行政院變更，其相關之預算項目，自亦隨之調整；或於審議預算案時如發現有不當之支出者，復得逕為合理之刪減，均足達成監督施政，避免支出浮濫致增人民負擔之目的。

（二）地方制度法有關預算審議之相關規定

關於預算之審議，除改制後之首年度直轄市總預算案應依據地方制度法（下稱本法）第 40 條之 1 之規定辦理之外，尚且應其他通常之地方自治團體之預算審議，乃循下列原則性規定行之：

1. 依據本法第 40 條之規定：

- I 直轄市總預算案，直轄市政府應於會計年度開始 3 個月前送達直轄市議會；縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案，縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應於會計年度開始二個月前送達縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、

市)民代表會應於會計年度開始一個月前審議完成，並於會計年度開始 15 日前由直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所發布之。

II 直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會對於直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所所提預算案不得為增加支出之提議。

III 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案，如不能依第一項規定期限審議完成時，其預算之執行，依下列規定為之：

一、收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。

二、支出部分：

(一) 新興資本支出及新增科目，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。

(二) 前目以外之科目得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。

三、履行其他法定義務之收支。

四、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。

IV 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案在年度開始後 3 個月內未完成審議，直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所得就原提總預算案未審議完成部分，報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商，於 1 個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定之。

V 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案經覆議後，仍維持原決議，或依前條第五項重行議決時，如對歲入、歲出之議決違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之刪除已造成窒礙難行時，準用前項之規定。

2. 復依據同法第 41 條之規定：

I 直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別分別決定之；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別分別決定之。

II 法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律、自治法規所不許者，不在此限。

III 直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會就預算案所為之附帶決議，應由直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所參照法令辦理。

(三) 計畫內容說明由地方議會加以變更，仍不宜認為適法

1. 按題意，某市議會審議年度預算案時，決議將市政府所提地方教育發展基金「計畫內容說明」由原「補助私立幼兒園公立化經費」修正為「補助私立幼兒園公立化經費及育兒津貼等經費」，雖客觀形式上並未牴觸上開第 41 條第 2 項之規定，然承上開釋字第 391 號解釋有關預算審查之原則與限制而言，中央與地方之水平分權 391 號解釋有關預算審查之原則與限制而言，中央與地方之水平分權均包括立法權與行政權，自宜為同一解釋。

- 2.亦即，地方議會審議預算案，乃具有批准行政措施即年度施政計畫之性質，其審議方式自不得比照法律案作逐條逐句之增刪修改，而對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目，實質上變動施政計畫之內容，造成政策成敗無所歸屬，政治責任難予釐清之結果，而違立法權與行政權分立之分權原理。故而就本題之情形而言，縱使地方教育發展基金之預算總額規模並未實質上進行調整而維持相同金額，地方議會亦不宜將計畫內容說明修正為「補助私立幼兒園公立化經費及『育兒津貼』等經費」。
- 3.承上開說明，地方議會如認為上開地方政府對於地方教育發展基金「計畫內容說明」之「補助私立幼兒園公立化經費」說明範圍不清楚或宜包括「育兒津貼」時，按上開說明與地方分權尊重制衡之原理，正確之方式應為將該等計畫內容說明加註意見後，退回地方政府依法修正後，復為審議，乃為較妥適之方法。

四、在《新政府運動》(Reinventing Government)一書中，David Osborne 和 Ted Gaebler 觀察整理美國地方政府的革新措施，提出地方政府十大治理職能之變革，從而對當代地方治理的理念與運作產生相當大的影響。請說明這十大治理職能的內容，並從中任選三項職能來評價你所居住的地方政府之治理作為。(25分)

【參考詳解】

(一) 十大治理職能之內容

- 1.歐斯朋(D. Osborne)與蓋伯勒(T. Gaebler)於1992年出版之《新政府運動》一書中，帶動政府再造風潮。氏提出政府再造的十項原則，學說上又將其稱為十大治理職能，簡要說明如下：
- (1)塑造導航型的政府。
 - (2)社區性的政府：授權公民參與監督政府。
 - (3)競爭性的政府：鼓勵公共服務提供者之間的競爭。
 - (4)任務導向的政府：重在透過目標和任務為導向以推動、落實政策，而非僅以法規命令強制；
 - (5)結果導向的政府：以「實際成果」為施政重點；
 - (6)顧客導向的政府：滿足顧客需求；
 - (7)企業導向的政府：強調「開源」，而非一味講求節流；
 - (8)前瞻性的政府：具有防範未然的能力；
 - (9)分權式的政府：講求分權，並鼓勵參與式管理；
 - (10)市場導向的政府：市場機能優於官僚機制。
- 2.承上述原則，學者高希均教授將該書見解所表述之新政府運動彙整為十項指導原則，分別說明其內容如下：



- (1)發揮「指導性」：政府自己少划槳。強調多指揮、多授權、多鼓勵。正如在球賽中，自己當啦啦隊而不當下場球員，惟仍須持續不斷鼓勵球員打好球。
 - (2)發揮「社區自主性」：中央政府必須鼓勵地方政府及民間社團熱心參與地方居民之公眾事務；在概念上類似民眾參與公共政策。
 - (3)發揮「競爭性」：亦即，政府應運用多種誘因鼓勵良性的市場、地區間競爭，以及產業間之競爭，以創造國家競爭力的提升。
 - (4)發揮「任務性」：政府機構不要也不能僅做一成不變的事，要有彈性並隨時接受指派工作的能力；更重要的是，仍應當要持續調整政府任務，也就是各項施政之具體措施之優先順位。
 - (5)發揮「效率」：政府必須瞭解，「成效」比「成本」更重要。亦即，要更注重「產出」，而不僅是「投入」。
 - (6)發揮「顧客導向」：政府的顧客就是人民，而人民的權益比公務機關本身的方便來得重要。
 - (7)發揮「企業性」：除了節流，更要注重開源。此外，企業的創新精神（特別是產品的創新、流程的創新、服務的創新、技術的提升）是政府必須學習的對象。
 - (8)發揮「預見性」：事先的防範重於事後的彌補。換言之，危機「管理」比為危機「處理」更為重要。
 - (9)發揮「權力分散」：讓地方政府或民間團體在中央政府的適當監督下，可以發揮因地制宜之效果。
 - (10)發揮「市場導向」：運用市場力量，鼓勵民間扮演過去政府扮演的部分角色。也就是說，民間能做，政府不做！
- 3.承上開說明，美國的「全國績效評鑑委員會」即將這十項指導原則整合為四項理念，這四項理念分別為：
- (1)顧客至上、民眾優先（putting customers first）；
 - (2)刪減法規、簡化程序（cutting red tape）；
 - (3)授能員工、追求成果（empowering employees to get results）；
 - (4)樽節成本、提高效能（cutting back to basics）。

（二）新北市府之職能治理作為與評價

1.公眾參與之開展：參與式預算

- (1)參與式預算（participatory budgeting）是由人民來決定一部分公共預算支出的優先順序。在過去，公共預算的分配大致上是由民意代表、政府官員、專家學者和社會團體所掌握；而參與式預算則是強調透過民主的程序，讓社區成員能夠決定公共預算的某部分該如何支出。換言之，參與式預算企圖讓受到公共預算所影響的一般民眾得以掌握實質做決定的權力；而這是一種與過去預算的決策權完全被官員與專家所壟斷截然不同的民主過程。借用美國數場參與式預算計畫均大力宣傳的主軸標語便是，參與式預算所賦予的，是讓公民分配鈔票的真正權力（real power over real money）。這種讓



受到決策影響的民眾都能夠參與集體決策的核心精神，事實上正反映著審議民主所極力推崇的價值。

(2) 全台首座透過參與式預算規劃的圖書館「新北市立圖書館新店分館」

2020 年 8 月，全臺首座由社區居民自己參與，提出空間需求，透過參與式的規劃設計，打造而成的圖書館—新店分館重新開幕啟用。圖書館創造藝術化的閱讀空間，讓藝術走進生活日常，看書之餘，也能享受藝術體驗的愉悅，讓身心靈都一同放鬆。歷經 9 個月的封館改造，新店分館於 2020 年 8 月 15 日以全新面貌重新開館，市長特別到場與社區居民共同歡慶閱讀夢想落成。簡約清新的現代北歐風設計，入口處的公共空間打造為純白色的藝術廊道；一進入圖書館，映入眼簾的新店溪意象流線型天花板，蜿蜒貫穿全館空間，寬敞開闊的閱讀區運用大量圓弧曲線，呈現藝術氛圍，圓形的書庫、年輪造型書櫃、流線型的檯面設計等，彷彿流線感十足的現代藝術；跳躍的藍、綠色彩點綴在畫框單人座與藝術風閱讀小間，不僅增添個性趣味，也為圖書館注入充滿活力的現代感。

2. 任務導向之施政：巷弄長照站

新北長照便利 GO—喘息服務新選擇

喘息服務不只有「家」和「機構」可以選擇，新北市基於便利民眾申請喘息服務，巷弄長照站也可以提供短暫的喘息服務，並結合離家近、臨托時間彈性、促進長輩社會參與及預防延緩失能，由專業服務員提供照顧，還免體檢，費用 CP 值高等六大優點，讓民眾得以安心托老免擔憂。

3. 市場導向之發揮：新北電商學院

(1) 「新北電商學院」113 年度推出「跨境啟航」計畫，帶領新北企業品牌拓展國際市場。

計畫三大服務包括「電商培訓系列課程」：培養電商基礎技能及進階行銷應用；「電商諮詢輔導」：由 40 位專家學者組成顧問團隊，依據學員需求進行個別指導；「進階專案輔導-國際平台群聚陪跑輔導方案」：協助 10 家業者上架國際平台，從網路頁面建置到廣告策略，藉由專業指導提升電商銷售能力並開拓國際市場。

(2) 新北市經發局說明，「電商培訓系列課程」從境內到跨境電商所需技能，設定包含 AI 數位工具應用、產業趨勢行銷、平台優化及智能外貿等四大主題，更邀請到多家國際企業電商實務內訓導師，創造銷售破億元的業師-朱訓麒，以實戰為導向，提供最實用的技能培訓與經驗分享。此外免費提供「電商諮詢輔導」服務，由官網及電商平台、廣告引流、B2C (Business to Consumer)、物流及金流等 40 位業界專家，為學員量身打造解決方案。

(3) 「進階專案輔導-國際平台群聚陪跑輔導方案」將從學員中徵選 10 家潛力業者，由專家協助從體質盤點、發現問題，到量身打造最佳策略，培養全面性思維，進而優化品牌長期營運能力。曾參與學院的「木易有限公司」表示，利用電商培訓課程所學，公司順利以 Shopify 系統建立官網，並在亞馬遜成功提升銷售業績；「妍媠國際有限公司」則表示透過 AI 應用課程，有效提升工作效率及解決人力資源短缺問題。