

南 華 大 學

公共行政與政策研究所碩士論文

我國地方財政改善途徑之研究：
由府際關係面向分析

An Analytical Study of Local Government Finance Improvement
from the Intergovernmental Relation Approach



指導教授：許 仟 博士

研 究 生：陳 連 芳

中 華 民 國 九 十 二 年 五 月 二 十 三 日

感 恩

說來也算機緣，於 2000 年卸任嘉義市政府財政局局長職務，轉任嘉義市稅捐稽徵處副處長的我，因業務負擔頓然減輕，時間運用較具彈性，遂有感於何不重拾書本，充實自我之衝動，以彌縫大學畢業二十多年後一直欲實現卻尚未成真的心願—取得碩士學位的美夢。

正當積極選擇就讀校所之際，忽接稅捐處公文，函示南華大學公共行政與政策研究所日間部碩士班招生，鼓勵踴躍報考。我欣喜之餘，再三查詢與思量，咸認各方面均甚契合；遂在嘉義市陳市長麗貞、江處長兆國之力薦允諾下報考並有幸錄取。此種境遇，誠認宇宙萬物冥冥之中自有安排，由不得人；更應驗了老子道德經曰：「少則得，多則惑。」(第二十二章)的哲理；從此進入為期兩年「老學生」生涯歷程，算是「南華有緣人」。

我此次進修，也是自 1992 年經台灣省政府財政廳薦送至東海大學公共行政研究所-公共行政研究班三年結業，及 1997 年財政廳公開甄選赴日本廣島大學觀摩研習該國地方財政後又一次出擊；也是任公職二十六年以來第三次大充電，心靈倍感衝擊與珍惜。因年齡稍長，且須公務、課業兩兼顧，及全力撰述論文等多重情境侷限下，誠感惶恐、履冰之情，心境也調整良久。

有幸 承蒙諸位老師（許老師仟、沈老師玄池、許老師禎元、許老師雅斐、毛老師樹仁、吳老師東野、翟老師本瑞、傅老師篤誠、張老師亞中等）的虛心教導、愛護與鼓勵，助理何淑娟小姐的行政支援，以及學長與同學們的經驗、意見交流協助，讓我能順利修畢所有課程，在此一併致謝；尤其許老師仟的深入洞察、重點提示之碩士論文指導，使我在公餘時間拼湊下，能融合發揮地方財政二十餘年的實務與經驗，撰提地方財政改革論述，並如期完成，在此謹致上誠摯的敬意及由衷的感激。

當然，家住南投的我，因職務關係，有時寄居嘉義宿舍，無法全顧家務及兒子學業，有賴內人（淑薇）獨撐大樑，盡心盡力，誠屬難能，亦須言謝；好在大兒子（瑋佑）尚稱爭氣，去年順利考上大學第一志願-台大法律系（財經法組），使我驚喜萬分；小兒子（建佑）也於去年順利直升高中，現尚就讀高一。

另值一提的是，電腦白痴的我因情勢所逼，硬是鴨子上架，不得不發揮「駑馬十駕，功在不捨」的苦練精神，至終學會了一身好功夫，使我獨力完成所有報告及碩士論文的打字、整理工作，真感獲益良多，最值自許。這一切一切的經歷過程，都值得一一感恩。

陳連芳 謹識

於嘉義市-嘉惠二村~稅務宿舍
2003 年 4 月 15 日

論文名稱：我國地方財政改善途徑之研究：
由府際關係面向分析

頁數：255

校（院）所組別：南華大學 社會科學院 公共行政與政策研究所 碩士班
畢業時間及提要別：九十一學年度 第二學期 碩士 學位論文提要
研究生：陳連芳
指導教授：許 仟博士

論文提要內容：

「改善地方財政」，這是一個財政界瑯瑯上口、老生常談的論調。無論在學術界或政府部門，長期以來，均有專題研究或採行相關措施，可惜的是，終究無功而返，財政困窘依舊，改善對策失靈。在這改革過程中，中央政府一貫指出：其已極盡釋放資源，使地方自有財源提高；惟地方政府卻表示：中央攬「權與錢」，玩數字遊戲，財政未見改善。如此兩造感受，南轅北轍，各說各話，虛實難辨，何以致之？揆諸歷次財政改革，中央與地方財政收支容有變革，理應扭轉改觀，符其需求，何仍徒呼負負，窘迫異常？其中吊詭原由，亟待探究剖析，另尋解決之鑰，方可標本兼治，此即為本文主要研究內容。

平實而論，地方財政之改善著實不易，除全國資源之稀少性，致供給不足、配置不均，及政府果斷力、執行力不佳等既有問題外，尚須其他著力、盡力思謀對策，商議突圍之處。本研究有鑑及此，咸認欲求突破，需併循「資源共享、小餅做大、創造多贏」之方向努力，始能扭轉乾坤，永謀生機；亦即承繼新公共管理（new public management）思潮，在維護公共本質及中央導航前提下，進行資源整合、觀念革新與制度建構，採取全觀思考途徑，以涵蓋面廣泛之「府際關係管理」面向切入，剖析府際收支面、地方租稅面、廣域行政面、公私協力面等諸多問題與解決方案，並從政府執行效能與其治理觀點、公民自治意識、平權夥伴關係、及財政紀律之提振等多元綜合角度循求配套及根本改革，並歸結提出：（一）宏觀策略改善途徑；及（二）微觀制度改善途徑，期能交叉連結融合，齊頭循序漸進，共築法制完整及自我負責精神之體現，成功改善地方財政長期艱困之境，落實地方自主的理想與其實質目標。

關鍵詞：地方財政、府際關係、公共管理。

Title of Thesis :

An Analytical Study of Local Government Finance Improvement from the Intergovernmental Relation Approach

Name of Institute : Institute of Public Administration and Policy, Nan Hua University.

Graduate date : June, 2003

Degree conferred : Master

Name of student : Lian-fang Chen
(陳連芳)

Advisor : Dr. Klaus C. Hsu
(許仟博士)

Abstract :

Regional financial strategy has been considered a crucial point by scholars and governmental authorities to improve the finance policy nation-wide. Research efforts and recommendations had been given and implemented recently to solve the problem of financial disproportion between central and local government, however, no prominent results were found yet. The discrepancy is reflected by a long-term phenomenon that the resources and authorization released by central government did not meet the expectation of local governments. In response to this argument, several finance reforms were carried out for better solutions, and yet everything remains the same. The purpose of this study is to seek for the major factors that cause the disproportion and provide suggestions to solve the problem.

Due to the shortage, disproportion, and ineffectiveness of resource control from central government, the local governments are limited extremely as they work on the financial problems. The present study focuses on analysis of the problems found in the previous reforms. It also provides recommendations for improvement. Based on the belief of "sharing and extending resources," this study is grounded in the theory of "new public management" and intergovernmental relation approach to examine funds, tax incomes, administration, and public and private cooperation that effect governmental finance. In addition, issues such as politics, autonomy, human rights, and fiscal discipline, are addressed to provide a comprehensive strategy to improve the financial development.

Key word :

Local Government Finance, Intergovernmental Relation, Public Management

我國地方財政改善途徑之研究：

由府際關係面向分析

簡 要 目 次

感恩-----	I
中文摘要-----	II
英文摘要-----	III
圖表目次-----	X

第一章 緒論 □1

- 第一節 研究動機 □3
- 第二節 研究目的 □4
- 第三節 研究範圍 □7
- 第四節 研究方法 □8
- 第五節 研究架構 □10

第二章 府際關係管理系絡及其文獻探索 □13

- 第一節 府際關係與府際管理之意涵 □16
- 第二節 府際關係基礎理論與分析模式 □25
- 第三節 日本、美國府際關係運作探尋 □42
- 第四節 我國府際關係互動過程與問題檢視 □59

第三章 我國地方財政問題探究 □69

- 第一節 地方政府角色日益重要 □71
- 第二節 地方財政與國家財政之意涵與互賴 □72
- 第三節 地方財政與地方自治之關係 □74
- 第四節 地方財政運作優勢與其理論模型分析 □78
- 第五節 地方財政困境來由與扭轉思維 □87

第四章 府際關係管理與地方財政之關聯與運用 □109

- 第一節 府際間財政收支議題 □111

第二節 地方租稅立法權議題 □132

第三節 廣域行政議題 □145

第四節 公私部門間協力議題 □159

第五章 府際財政優質管理之整合與重建 □175

第一節 政經環境之改善與自治意識之提昇 □177

第二節 治理與執行能力之改造 □186

第三節 府際財政夥伴關係之建構 □196

第四節 地方財政紀律之振興 □205

第六章 結論 □219

第一節 府際財政之展演與期許 □221

第二節 地方財政體質總回顧 □223

第三節 地方財政改善總實踐 □226

第四節 未來研究方向 □234

附錄：

附錄一 我國法律有關減免地方稅條文彙總參考表 □235

附錄二 縣市政府實施「開源」、「節流」重要措施項目建議表 □237

參考書目：

壹、中文部分 □241

貳、外文部分 □253

我國地方財政改善途徑之研究：

由府際關係面向分析

細 項 目 次

第一章	緒論	□1
第一節	研究動機	□3
第二節	研究目的	□4
第三節	研究範圍	□7
第四節	研究方法	□8
第五節	研究架構	□10
第二章	府際關係管理系絡及其文獻探索	□13
第一節	府際關係與府際管理之意涵	□16
一.	府際關係	□16
二.	府際管理	□20
三.	府際關係與府際管理之關聯	□23
第二節	府際關係基礎理論與分析模式	□25
一.	府際關係基礎理論	□26
(一).	府際關係與管理理論	□26
(二).	新管理體制理論	□27
(三).	限定目的政府理論與中間機關論	□28
二.	府際關係分析模式	□29
(一).	中央與地方互動模式	□30
(二).	新公共管理模式	□33
(三).	自主與控制、合作與競爭分析模式	□38
第三節	日本、美國府際關係運作探尋	□42
一.	單一國家~日本	□42
二.	聯邦國家~美國	□53
第四節	我國府際關係互動過程與問題檢視	□59
一.	1949—1987年戒嚴時代之互動穩定期	□60
二.	1987—1994年邁向法制的政治震動期	□62
三.	1994—1999年地方自治發展及精省期	□63
四.	1999年迄今新地方制度與新政府執政期	□65

第三章	我國地方財政問題探究	□69
第一節	地方政府角色日益重要	□71
第二節	地方財政與國家財政之意涵與互賴	□72
一.	地方財政與國家財政之意涵	□72
二.	地方財政與國家財政之差異與互賴	□73
第三節	地方財政與地方自治之關係	□74
一.	地方自治的性質與功能	□75
二.	地方財政與地方自治之相依性	□77
第四節	地方財政運作優勢與其理論模型分析	□78
一.	地方財政運作優勢分析	□78
二.	地方財政理論模型分析	□80
(一).	以腳投票模型	□80
(二).	支出權責劃分模型	□83
第五節	地方財政困境來由與扭轉思維	□87
一.	地方財政困難之成因	□87
(一).	結構性因素	□87
(二).	一般性因素	□95
二.	歷年地方財政改善措施及實施成效	□99
(一).	改善措施沿革	□99
(二).	實施成效	□107
三.	根本改善地方財政之跳脫思考	□107
第四章	府際關係管理與地方財政之關聯與運用	□109
第一節	府際間財政收支議題	□111
一.	支出權責面	□112
(一).	府際間關聯分析	□112
(二).	府際間實務分析	□115
二.	財政收益面	□118
(一).	府際間稅收分配	□119
(二).	府際間財政調整制度	□122
(三).	其他開源節流措施	□130
第二節	地方租稅立法權議題	□132
一.	現行法制規範及評論	□132
二.	地方租稅立法之可行性探討	□135
(一).	否定說	□135
(二).	肯定說	□135
(三).	本文見解	□136
三.	地方稅法通則之評析	□139

四.	地方租稅減免問題	□142
五.	府際間租稅立法權之轉移	□144
第三節	廣域行政議題	□145
一.	廣域行政的需求分析	□146
二.	他國實施廣域行政之作法指引	□148
(一).	日本	□148
(二).	美國	□151
三.	我國推動廣域行政之現況、檢討與構思方向	□155
(一).	現況說明	□155
(二).	問題檢討	□156
(三).	今後構思方向	□157
第四節	公私部門間協力議題	□159
一.	趨勢背景說明	□160
二.	政府業務委託民間辦理模式介紹	□162
三.	我國推動現況簡述	□166
四.	可能面臨問題與擬議解決之道	□169
第五章	府際財政優質管理之整合與重建	□175
第一節	政經環境之改善與自治意識之提昇	□177
一.	政經環境的改善	□177
二.	自治意識的提昇	□182
第二節	治理與執行能力之改造	□186
一.	新治理結構析探	□187
二.	政府執行能力改造	□190
(一).	具備的條件	□191
(二).	能力的測量	□193
第三節	府際財政夥伴關係之建構	□196
一.	障礙因素分析	□198
二.	改善方向建構	□202
第四節	地方財政紀律之振興	□205
一.	基本需求的滿足	□207
二.	財政失序的導正	□209
三.	建立「地方財政自我負責」循環機制	□213
第六章	結論	□219
第一節	府際財政之展演與期許	□221
一.	從傳統法制靜態關係到多元治理動態關係	□221
二.	府際間權限轉移思潮	□222

三.	地方財政實質改善的期許	□223
第二節	地方財政體質總回顧	□223
一.	權限劃分欠明，收支無法掌控與落實	□223
二.	財源配置不公，財政調整不週	□223
三.	中央過度控管，自主無從建立	□224
四.	治理態度及執行績效，有待提昇	□224
五.	行政區域割裂分立，欠缺整合共享	□224
六.	自治意識冷漠消極，凝聚力薄弱	□224
七.	民間資源運用不力，缺乏導航策略	□225
八.	自創財富動能不足，養成依賴心理	□225
九.	財政結構失衡，亟須扭轉因應	□225
十.	府際協調不良，監督機制匱乏	□226
第三節	地方財政改善總實踐	□226
一.	宏觀策略改善途徑	□226
(一).	把餅做大	□226
(二).	公私融合	□227
(三).	夥伴互動	□227
(四).	法制構築	□228
二.	微觀制度改善途徑	□228
(一).	基礎面	□228
(二).	實務面	□230
第四節	未來研究方向	□234

附錄：

附錄一	我國法律有關減免地方稅條文彙總參考表	□235
附錄二	縣市政府實施「開源」、「節流」重要措施項目建議表	□237

參考書目：

參、中文部分	□241
肆、外文部分	□253

圖 表 目 次

〔圖目次〕

- 圖 1-1 本研究架構與流程簡圖 # 11
- 圖 2-1 中央與地方政府職權均衡圖 # 31
- 圖 2-2 公、私部門在府際關係運作程度上光譜分佈行為圖 # 41
- 圖 3-1 不同地區居民對公共財貨偏好分配圖 # 81
- 圖 3-2 規模經濟與居民偏好互抵圖 # 84
- 圖 3-3 各縣市八十六年至九十年度自有財源平均比率配置圖 # 90
- 圖 3-4 各縣市八十六年至九十年度補助依存度平均比率配置圖 # 93
- 圖 4-1 政府業務委託民間辦理模式圖 # 163
- 圖 5-1 改善地方財政聯結策略圖 # 218

〔表目次〕

- 表 2-1 府際關係特色表 # 17
- 表 2-2 府際關係與府際管理的比較表 # 24
- 表 2-3 新公共管理四大運作模式表 # 36
- 表 3-1 聯邦國家與單一國家財政分權優劣比較表 # 86
- 表 3-2 各縣市八十六至九十年度自有財源比率分析表 # 89
- 表 3-3 各縣市補助依存度分析表 # 92
- 表 3-4 賦稅收入占國民生產毛額等變動表 # 99
- 表 4-1 中央與地方支出責任劃分的基本框架表 # 113
- 表 4-2 各級政府稅源歸屬劃分表 # 120
- 表 4-3 全國賦稅收入按稅類別比較表 # 121

第一章

緒 論

第一節 研究動機

第二節 研究目的

第三節 研究範圍

第四節 研究方法

第五節 研究架構

一個國家，除採一級政府體制（如新加坡）之外，原則上均將一部分權限劃歸地方政府，使其能就近決策並執行地方事務，以收迅速處理、簡政便民之直接效果，並間接培養人民參與公務之素養，能建立地方民意之宣洩管道，增強自行處理公共事務能力，發揮效率民主、政通人和與社會整合的目標，此即為地方自治之精神。所謂「地方自治者，國之礎石也。」意指有健全的地方自治制度，始有富強康樂的國家之謂，由此可見地方自治之重要性。惟財政為庶政之母，萬事非財莫辦，地方事務的施展，首須自治財源的充裕與不斷的支援始為功，否則，難有健全的自治功能，因此，地方財政的穩健運作與否實為維持地方自治體制及推動地方自治事務的基本需求與必要條件。

我國自行憲以來，歷經動員戡亂戒嚴時期，到解嚴後實施地方自治法制化，其間大約五十年不短的時間當中，施行自治之演變歷程為何？實施成效為何？尤其自治財源之供應補給或取得方式如何？有無實質支撐效果？有無困境產生？有無克服舉措？至今有否確實改善？問題在那裡？有否永續突破之道？方法如何？可行性、有效性又如何？以上等等問題，在在牽涉到及影響到地方自治之實施成敗與國家未來發展遠景，事關重大，不容小覷，這也是本研究極欲再三探究與深入析論的原因所在。

第一節 研究動機

實施地方自治既為國家整體發展不可或缺之條件下，地方政府之地位倍受關注，甚至有「地方政府比起中央政府更能接近民眾、更能傾聽公民的聲音」之欲求，導致地方政府在整個國家體制中所扮演的角色功能與中央政府有分庭抗禮之勢。在此功能轉換過程，無形中就引爆中央與地方府際間的緊張與衝突，這種衝突和緊張關係不僅具體呈現在府際互動的政治面、結構面、功能面，更赤裸裸的訴諸於府際運作上的財政資源爭奪保衛戰。對此現象，若細究其因，無異是民眾的需求日殷，政務日繁，惟公部門卻受資源的日益枯竭而無力解決，如持續的財政失調、社會癱瘓與失序等，造成人民對政府的信心危機與疏離失望。尤其地方政府居於中央籬下之境，財政更顯困頓。故欲紓解上述失衡困窘之警訊，必須設法跳框思考，期能有效扭挽地方頹勢，重整地方財政，創造多贏之局。

另言之，一個體的窮困潦倒，必有其病史，病源之發生，必有其來因，欲治癒此病因，首須診斷其病況之緣由，而後對症下藥，始能藥到病除。地方政府亦復如此，其歷經體制演化與興衰，難免衍生慣性、瓶頸、盲思、衝突、依賴、不彰、落伍等失序引因，日趨激烈，必須及時遏止，以避免「組織熵」¹ (Organizational

¹ 組織熵 (Organizational entropy)，乃組織所擁有的各種能量，即組織運作過程所用的策略、結構、技能、法令規章、管理方式、人力物力財力等資源，由於外界環境的劇烈變遷，組織若猶處變不驚、習於慣性、不自力更生，所擁能量就逐漸從原來可用的狀態，轉變為不可用的狀態。

entropy) 的再形成與破壞。地方財政的困窘，即在此種情境下不折不扣的滋長，而且日益惡化，已達到不能再延誤診治、諱疾忌醫的地步。先賢孟子曾曰：「苟得其養，無物不長；苟失其養，無物不消。」地方財政的重振，亟需有司用心不斷滋潤培養，以建信心。惟急性的疾病易醫，形成慢性就沈痾難治，故如何又快、又準、又穩的適性診療？即是本文之研究動能及思索所在。

回溯我國地方財政之困窘現象，可於特定時刻在報章媒體不定期披露，舉如在中央與地方府際財政政策相左時、中央修改地方財源分配法律及行政命令時、地方辦理重大計畫需款孔急時、或在年關將屆，需中央緊急支援時，均會週而復始的、死灰復燃的原形浮現，大肆刊載，達到見怪不怪、理所當然的地步。這些財政怪現象，大略言之，有如「縣市長哭窮之聲四起」、「連署要求中央增加補助」、「中央統籌分配稅款搶錢大戰」、「發不出員工薪水，請求中央支援」、「老師趕辦退休，經費無著」、「建議再修正財政收支劃分法，提高稅收分成」、「放寬舉債高限，以供建設需求」等等，不勝枚舉。為何此種現象會如影隨形，永不停息的呈現呢？語云：「無風不起浪，事因必有因」，其因為何？細究其主因係出在中央與地方兩邊都鬧窮，「大乞丐」與「小乞丐」都奢求溫飽而不可得，那來盤纏果腹，亦即雙方均收入不足以應付支出，且債台高築，致使地方喊窮，中央也一屁股債，「龜笑鰲無尾」，如何互通調配雙贏！雙方只好互推互咬，以免顏面盡失，何以如此？有無構成原由？往後地方如何自處？中央如何因應呢？這些問題，均為本研究尋根探析的強力理由。

由此可見，地方財政，艱困已久，欲求改善，任務艱鉅。雖經地方制度法的頒佈（八十八年一月公布）及歷次財政收支劃分法的修正（最後一次於八十八年一月公布）；復經精省的推動（八十七年十月公布），號稱強化地方自主及提昇自治財源的說辭，及標榜行政層級的減少，可節省大量經費之說，均因上述財政惡象仍續留存而不攻自破，許多地方自治發展上的問題並沒有因不同時期、不同階段的制度變革而獲得紓緩，反而使中央與地方政府在府際關係與管理上的問題日益複雜，甚至增添許多困難的情況（如人事權、財政權、組織權、立法權的爭奪等），此皆引因於五十年來，中央政府一直沿襲戒嚴體制的餘威，各項制度未因環境變遷而作適時修改或虛心檢討所致。此種情況，也凸顯出欲根本解決地方相關問題，必須詳加思考，改弦更張，另謀途徑，以求對症下藥因應，始能有所突破；此類突破思考路徑，即導引出本研究欲從「府際關係與管理」的寬廣觀點途徑分析之緣起與動機。

第二節 研究目的

這種狀態如達到組織所不能容忍的門檻，組織就可能死亡之謂。它係組織理論家借用熱力學的概念作隱喻而來。詳見林水波，*組織理論*，(台北：智勝文化公司，1999)，頁 3、25-50；及參見 J. S. Ott & J. M. Shafritz, "Toward a Definition of Organizational Incompetence: A Neglected

易經繫辭曰：「窮則變，變則通，通則久。」蓋地方財政窮困已深，病入膏肓，自應籌應施救，挽瀾變通，並研謀有效解決之道，以改舊觀；有了解決之道，即可運行順暢，並久立其根基；根固之後，就可不為勢劫、不為境制、不為病纏、不為窮所困了。本研究乃秉此因果循環精義，進行深度析探，冀求解套，以建可長可久之方，並永續實踐履行，以達功成。

基前所述，地方財政困境由來已久，且越陷越深，亟應及時扭轉，遏止其惡化，以利地方自治之穩健推動，改善目前之困境。此項目標的達成，因積重難返，誠非易事，惟為落實地方自治的長治久安，顧及地方財政的根本改善，此一小小的改革，即為未來一大步的收成，不得不為之。在力行窮、變、通、久原則激勵下，欲突破舊思維、老傳統，應從觀念革新做起，期盼發揮帶頭啟迪作用，及整體配套措施簇擁附合執行，一舉形成匯納百川之勢，永離地方財政難以甦醒之譏。

確實，在此各級政府財政皆感困頓之際，如何公平瓜分稅收資源，均屬無濟於事，但在人民需求、政務推展不能須臾阻絕、中斷原則下，如何恰如其分，妥善回應，確屬困惑。倘能思考從「政府成本最小化、人民福利最大化」的方向著手，或許是突破重圍的另一扇門。在此引述「公共選擇理論」中一段成本效益觀念²，俾供思索，冀期從中獲取創意靈感，藉收拋磚引玉、腦力激盪之效。

由於官僚體制缺乏競爭，以及官員追求私益的傾向，使得政府在經濟資源的分配及使用上，呈現預算極大化的傾向。因此，公共選擇理論反對國家過度干預與獨占，主張政府應解除管制與建立誘因機制，強調市場機能為有效率分配資源的工具，認為所謂「最好的政府就是干預最少的政府」，其主要策略是透過私部門或非營利機構等提供公共服務的「中空型國家」(hollow state)，而使得整體資源效益運用極大化；在組織結構的設計上，他們主張水平重疊，藉以降低官僚內部資訊的不對稱與不確定性，避免過多的交易成本產生；同時，公共選擇理論也進一步提示我們，在政府層次分配愈少資源，整個社會可分享愈多的經濟榮景。

在多元面向的、流動的、動態的公共事務屬性下，如何在民主、社區、公共利益系絡中建構公民參與及責任共承，是政府服務與輔導民眾的新公共服務角色。政府過往只關注公部門領域的公共管理，現應轉而強化組織內部的社會建造，俾便更易與外部環境接軌，創造高附加價值的治理模式，這種公私融合關係的新能力，即是追求「優質治理」的嚮道。

總而言之，從威權管理遞移到平權管理的過程中，國家與社會的關係必須

Variable in Organization Theory " . *Public Administration Review*, 54/4, 1994, pp.370-377.

² Milward, H, Brinton (1994) , "Nonprofit Contracting and the Hollow state," *Public Administration Review*, 54 (1) : 73-77.,轉引自李宗勳，*政府業務委外經營-理論與實務*，(台北：智勝文化，

在國家「信度」上維護其「公共性」，以及在國家「效度」上提昇其「效率效能」與「治理能力」，兩者必須兼籌並顧，不可偏廢。

上文之引敘，令人聯想到治病的方法有多種，但求其有效實用、解決問題，始為上策。瞭解到地方政府的體質與病因，如能及時採取對症下藥的有效因應方法，始稱關鍵掌握之智識之見。上文的隱含精義，即可引申並梳理出地方財政資源運用效益之策略取向，進而延伸及構築地方財政改善機制之運用雛型，此種引申及運用，即為本研究深層的、廣泛的思維構想支柱。舉如，如何以最小成本，達最大效益；如何擴大公分母，以創造雙贏；如何相互合作，共享資源；如何當用經費，防杜浮濫等觀念之建立，尤其現今政府無不擴張支出，減少收入，以討好選民之財政扭曲時節，更須極力挽頹省思，跳出傳統財框，大開大闢，大處著眼，小處著手，始能研謀有效振衰起蔽良策，使地方財政實質導入正軌，自治財源切實妥善適足，施政資源無虞匱乏，達到民眾擁護、政府導航的官民共治理想之境，此才為地方自治標本兼治的作法。

證諸歷年以還，地方財政艱困狀況一直難以扭轉改善，何以致之？必有其主客觀因素羈絆使然，茲鑑於地方財政為實現地方自治之強力基石，其關鍵地位倍感重要，惟衡酌歷年地方財政改革措施，均乏實質進展或欠缺有效實益，為尋索其根本緣由，本文乃引用前述觀念及內涵為基礎，再加衍生、激發、創新、拓建，配合經驗認知願景與具體實踐方向，以「府際關係管理」觀點切入研究分析，藉由府際關係與管理的角度及策略深入抽絲剝繭，俾配合地方財政改善途徑的多元化及廣博性，並期從中演繹及歸納，培養創思變通與彈性運用思緒，以利發揮理論實務併重實效，達到「觀念改造」與「制度革新」，真正貫徹落實地方自治及實現地方財政自主之預期目標。

基於前述的認知願景，可大致綜合歸納本文之研究目的如下，並企盼其實現：

- 一. 探析地方財政長期困頓之因，及其難以改善之由，並思運用公共行政原理，綜觀全局，並採財政理論模型佐驗，期能從中輾轉滲透、衡酌思量，以梳理出完善解決途徑，內外環境皆贏之局。
- 二. 藉由「府際關係管理」的意涵描述與相關文獻理論、模式的探討，俾利於地方財政的改善與實踐有更深入的了解、更廣泛的討論，及集中方法與途徑發現，並與前項目的結合構思建制。
- 三. 期盼扭轉「中央父權心態、地方依賴補助」的傳統思維，建立平權對等、分工合作的府際管理態樣，共赴事功。
- 四. 探討府際財政優質環境的構築條件，建置永續經營的效率、效能與整合方法，

俾達「柔性互動、內省自發、府際共享」之境地，永保地方財政的長期穩健自主。

- 五. 建構全方位「地方財政自我負責」循環機制，鋪陳府際間良性密合軌道，實踐地方財政紀律，創設多贏紓困結局；消弭「財政政治化」惡習，打破地方財政無法改善之迷思。
- 六. 行政院於 90 年 9 月 14 日成立「財政改革委員會」，規劃研提財政改革措施，以期五至十年內達到政府財政平衡目標。基於此，本研究擬自地方財政關鍵角度切入，藉資詳實、廣泛分析，期疏理出建設性、整體性建言，配供主管當局決策或執行參採，並裨益於有志於此一領域之研究者作為意見交流。

第三節 研究範圍

地方財政範疇中，依「地方制度法」第三條及「財政收支劃分法」第三條規定，可區分為直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）三類財政收支系統，由此觀之，所稱地方財政，應包括直轄市（台北市及高雄市）財政、台灣省二十一縣市財政、金門縣與連江縣財政、及台灣省三九個鄉鎮市財政與金門縣、連江縣所屬十個鄉鎮財政而言，其相互間財政狀況良窳不一，差異懸殊，惟可歸類涵蓋探討。

本研究鑒於北、高兩直轄市在現行體制上其財政較為豐厚穩定，自主能力較強；而鄉（鎮、市）財政，屬最窮困的一群，毫無自主能力可言，全賴上級（中央及縣）支助為主，欲使其自力更生，限於先天條件，確有困難；且基於政府正研議修改地方制度法將鄉鎮市長改為官派並併入縣市層級之故，本文不予列入研究範疇。平實而言，不論何級地方政府，其財政狀況不外乎潛力相異、條件不一、貧富懸殊之分，至如何拓展財源、配置財源，使之紓財解困、永存經營之目標則係一致的，因之，本文基於分析方便及單純考量，乃以含括財政貧富懸殊之典型的台灣省二十一縣（市）財政群體作為分析主軸，以利深探簡便，並易於歸納、彙總、剖析。惟其所論述分析之方法、途徑、現象、運用、建議均可一體適用於其他地方層級，併此敘明。

再者，地方政府係立基於國家體制中的一個行政層級，亦處於複雜環境中相互規範運作關係，而非單獨孤立存在，故其政務之履行難免與各相關個體產生單面或多層次密切連動。也因如此，支援地方事務推動的後勤財務系統，亦必隨之更趨於繁雜多元，其涵蓋面也日益廣泛。基於上述的牽連影響關係，致使本研究的論述範疇必須更為嚴謹、更加週延、更趨寬廣，始能應付日益紛歧、難以統合的多元環境需求，有效克服、處理及解決日愈棘手的財政難題。是故，本文的研究範圍除了政府體制內之中央與地方的垂直關係及地方與地方間、甚至地方內部府會間之平行關係外，還囊括政府體制外並與地方財政緊密關連的民間組織（含企業組織、非營利組織）、大眾媒體與人民支持等。由此可知，財政問題牽涉範

圍甚廣，舉凡政治、經濟、社會、文化、教育等，及與私部門、公民自治意識、輿論力量等，均相關連。除政府機關內部的資源取得、配置技巧外，另又著重於外部拓展版圖及運用策略之研究，惟有如此，始能全觀觀察問題、並針對問題，進行途徑描繪，多方思考，以根本解決問題。此係處在多元環境欲成功有效紓解財困不得不然的思考模式，亦是本研究不以個別或特定財政收支技術細節及現象作為詳析探討主題的原因所在。雖然研究範圍深廣，本文僅擇要重點論述，但求引申含括全貌，且所要求立論目標以提出綜合方法及解決問題為導向，主要為避免淪入井底觀天、自我粉飾之不切實際、真象難辨之境、之弊。

誠然，地方財政與中央財政關係最為密切，中央的政策方向影響地方政府的施政至深且巨，故中央的機制建置妥適與否，關係地方財政改善輕重程度，是為本文的研究重點。因此，本文儘量立基於全國一致、命運與共之角度論述，不偏袒任何一方，欲期中央擺脫高權餘蔭，發揮府際平權、對等夥伴之導航立場；地方基於配合執行及自我負責之角色，共營地方自理及財政自主之先決軌道與優良環境，建立中央與地方府際永恆、祥和貫通之目標。

第四節 研究方法

當代社會科學研究的重要趨勢，乃是對於同一事物領域進行不同研究取向（approach）的多面向研究，其所強調的是如何落實具體制度建構，及在論證推理過程中，強調環環相扣、步步踏實的論述邏輯，以解決現況問題盲點及促進觀念革新，此種研究途徑，對於現行已有的研究成果，無疑具有互補增效作用。

再者，社會科學之研究，不似自然科學，由於其先天條件之限制，無法以實驗方法證實理論之正確性與可行性，故社會科學之研究，必須採行不同之途徑。一般而言，檢討一種社會制度的利弊得失，通常先以「文獻觀察」與「現況比較」兩種方法得其大要，再藉由「歸納分析」得出結論，此乃社會科學研究基本上所採行之研究方法。本文之研究，大致採用上述「文獻分析」與「比較分析」方法為主，並輔以「模型分析」、「全觀分析」、「經驗分析」為副，俾求論證之完整，實情之符合，建構之清晰，觀念之正確。茲謹就本文所採之研究方法約略敘述如后：

一. 文獻研究法

鑑於任何成熟的概念、論據或理論，並非無中生有，而是各有所本，並互相承繼發展，所謂「匯百川而成大河」是也，其使我們從各類論點的歷史演進過程中，釐清其原旨，瞭解其轉折，掌握其精義，並彈性運用於現實環境中，解決社會病象，發揮承先啟後，開創先河之利，此即文獻研究之積極功用。

「工欲善其事，必先利其器」，本文自確定研究主題及範圍後，即著手廣泛蒐集相關文獻資料，包含政府出版品、相關書籍、研究報告、學位論文、期刊論述、報章雜誌、統計年報、網路搜尋等彙集歸納分析，同時亦參酌實務研究資訊、書面資料、歷史背景、修正沿革加以佐證探討，力求文獻資訊之完備，達到融會貫通及觸類旁通之效，以尋求問題解決之道。

二. 比較研究法

所謂「以銅為鏡，可以正衣冠；以人為鏡，可以明得失；以古為鏡，可以知興替。」欲窺知制度之良窳，除制度本身設計是否良善及其應變能力外，端視實施後有否有效解決問題或與其他國家相同（或類似）制度進行對比分析，而獲得興利除弊之道，亦是一種可行方法。誠如美國政治學者寇力曼（James Coleman）曾說：「沒有比較就不科學。」³可見，比較研究實係社會現象研究的基礎，因為社會現象必須分析與解釋，而分析與解釋如以比較方式研討，可收簡便、迅速、確實之效；並且對照兩種（或兩種以上）不同的概念、作法或論點，亦可凸顯、發現其間的爭議與缺陷焦點，而易於對症下藥，嘗試解決。

本研究基於我國歷年地方財政改革措施未曾間斷，其歷次措施手段容有不同，但效果不彰，財困依舊卻是相同，顯示每次改革相較之下未有進展，不見成效，原因為何？亟待對比探究，分析排解；復以，揆諸先進國家府際關係管理策略的盛行，對政府事務推動順暢有成，相較國內地方財政長年困窘，坐困愁城，欠缺解救對策情況，誠感「他山之石，可以攻錯」之念，故乃擷取聯邦國家（美國為代表）與單一國家（日本為代表）作為比較及仿效對象，期能吸其經驗，仿其作法，利於我國財政制度的融合變革，一舉解決地方財政歷年窘迫問題。

三. 模型分析法

本研究兼採簡易的地方財政理論模型分析，藉其分析，期資證實地方自治事務由地方政府自行辦理之優勢度與效率性，以及府際間權責歸屬之最適區分運用原則，其主要目的，為使地方政府獲得充裕財源之正當性，及讓中央正視地方財政改善之重要性與急迫性，更使中央與地方對立爭錢情況減低或消弭，及鼓勵政策創新，重視成本效益評估觀念，以提昇執行力與服務品質。

四. 全觀分析法

有感於地方財政之改善，非一蹴可幾，亦非單向度之考量變革可為功，基於前車之鑑，避免重蹈覆轍，經思慮再三，本研究改採廣博的途徑、全觀的思考、巨視交叉分析、以及關連整合方法，將思維格局與範圍角度擴大，並求建置機制為綱，自我實現為常，俾利制度化、經常化運行，達成永續財政、全民財政之目

³ 參見李憲榮，*比較政治學*，（台北：前衛出版社，2001），頁 2。

的。文中敘述佐以理論架構、概念模式對照分析驗證，質化（內容分析）為主，量化（統計分析）為輔，以探其本質性、結構性、根本性、整體性、策略性之剖析，而不汲汲於個別主題的支微末節研究上，以全盤觀察與瞭解地方財政之全貌，並致力於宏觀、完整的分析研究，貫注改善地方財政的有效性與一致性。

五. 經驗分析法

筆者從事地方財政業務已二十餘年（自任職於台灣省政府財政廳第三科《即輔導縣市財政業務部門》之承辦及主管，到縣市財政主管），親歷各項制度改革、政策更迭、會議研討、法規修訂等，並對其中政治角力、此消彼長之連動關係，感觸良深。尤以解嚴以來，地方自治法制化的衝擊、省長及總統民選的相關支援作業、到精省的變革、地方制度法的頒行與財政收支劃分法的再修正，一連串的體制變遷，誠感目不暇給，變化莫測，筆者有幸部分參與或歷經其實施過程。在此不算短的實務歷練與經驗累積浸潤下，對地方財政之困境狀況及問題癥結尚稱瞭解，惟所謂「當局者迷，旁觀者清。」身陷其中者之見解或屬一己偏見，時需再加驗證；如從旁全面觀察，或較客觀透徹。茲因筆者甫卸任財政職務，轉任稅務工作，已與財政業務暫無直接關連，儘可假其經驗，跳脫迷陣思考，以中立者立場冷靜以對，配合學術論述（含公共行政理論與地方財政理論）交相融合印證，其思慮或可清新週延，構想應較貫徹有效，以此經驗融入分析，期能對地方財政之改善提供另類拙見，盼具參採價值，並獲得迴響。此類建言，於文中適當章節處均有隨機供述，祈請 指正。

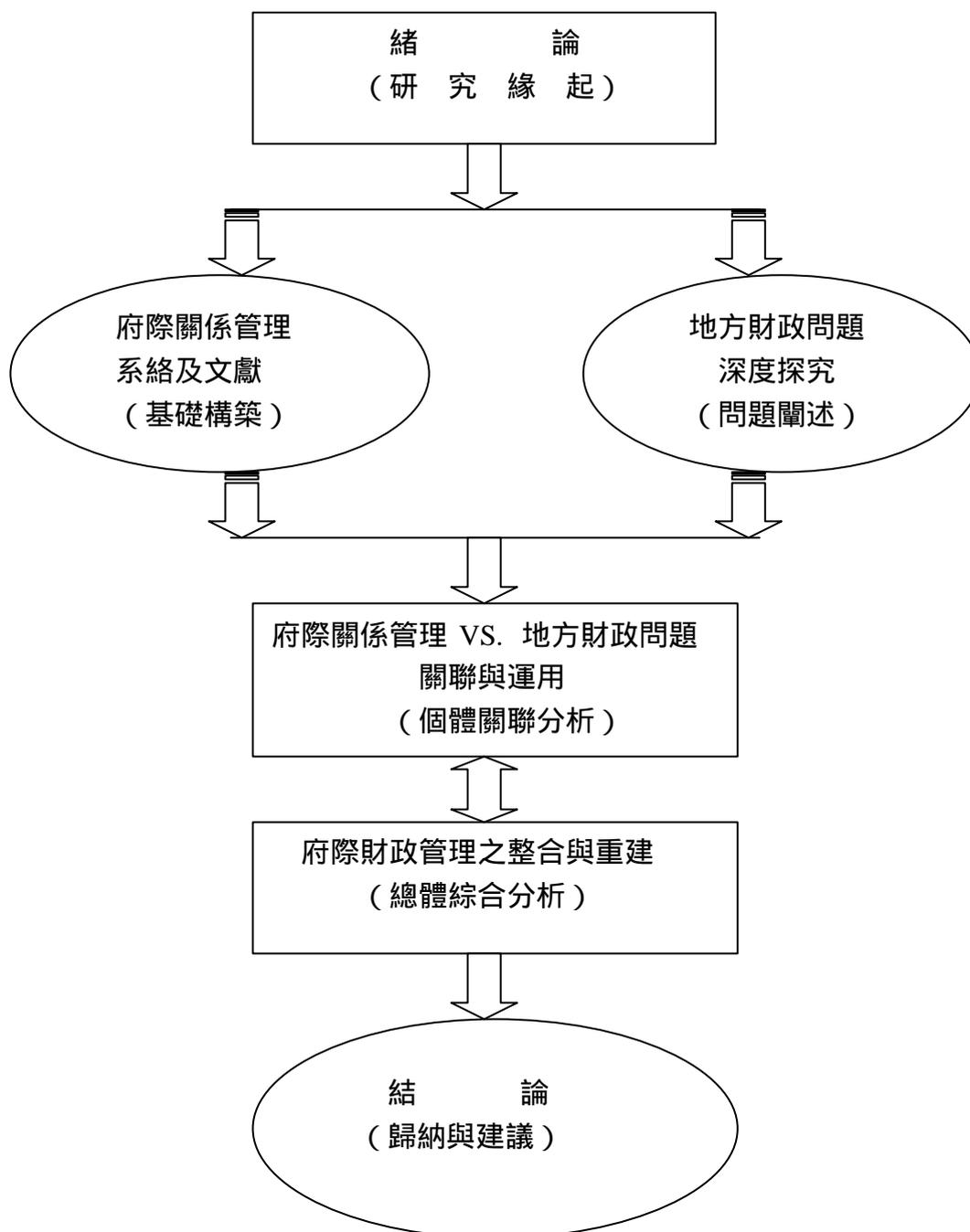
第五節 研究架構

本研究為求深入淺出，並扣緊探討的重點，謹分六大章節循序鋪陳，以為分析架構，即第一章先予導言敘述研究動機、研究目的、研究範圍、研究方法等；第二章及第三章均屬基本問題闡述，即第二章為基礎的構築，說明「府際關係與管理」的內涵及其與本文有關之立論基礎、模式、型態、過程等文獻分析，藉以瞭解本文引用之原由與目的及府際財政關係的演變歷程；第三章為地方財政相關問題之闡述，介紹我國地方財政之角色定位及困窘因素，及以模型分析、歷年改善沿革與跳脫傳統思維之構想等循序引論，以利掌握本文之問題核心；第四章屬個體（縱切面）關連分析，分論府際關係管理與地方財政之相關議題重點深論，並探其運用效度，俾提供研擬地方財政改善途徑之設計思維參據，其中分為府際財政收支議題、地方租稅立法權議題、廣域行政議題、及公私部門間協力議題等；第五章屬總體（橫切面）綜合分析，即就之前之論述要旨及問題癥結綜合探討分析後研提府際財政管理之整合與重建關鍵四大要素，以補前述分析之不足、防避論述之偏頗，及強化分析之準確，其交叉論證之結果，更厚植本文之完整性及可欲度；第六章為歸納與建議，即綜合各類角度之研究發現與歸納各項研究成果，

及回顧地方財政之虛弱體質，共構地方財政改善之宏觀策略途徑及微觀制度途徑，並敘明接續之研究方向，祈供政府主管當局酌參及踐行，作為研究總結，劃下本文的完美階段性句點。

綜觀前述架構，可以圖 1-1「研究架構與流程圖」簡示容納如下：

圖 1-1 本研究架構與流程簡圖



資料來源：本研究自繪。

第二章

府際關係管理系絡及其文獻探索

第一節 府際關係與府際管理之意涵

第二節 府際關係基礎理論與分析模式

第三節 日本、美國府際關係運作探尋

第四節 我國府際關係互動過程與問題檢視

以前在中央集權及福利國家大政府理念的統治之下，政府組織與權力不斷擴大，所強調的是集中管理（central governance），隨著 1980 年代以來，全球化政府再造與地方分權的發展趨勢，府際關係之運作與變革，在世界各國逐漸成為廣受關注的重要課題。由於政府間垂直與水平關係的失聯與脫離，不但容易導致政府個別組織人力的膨脹，產生公務人力與預算的浪費，造成財政的困境，也會加重政府治理能力的衰退。這些現象在八十年代之後，終於導致政府在角色與職能上面臨重大的調整與重構的壓力。

尤其在公民社會、民間經濟及新公共管理浪潮的挑戰下，各國紛紛致力擴大及整合公共及民間資源，發展多元治理、合作治理及功能整合的體制，藉以加強中央與地方政府之間的垂直與水平關係，並大量引進民間資源與力量，踐行小政府型態，使公共資源的利用達到最經濟、最有效的運用功能，此時各級政府間關係網絡的管理，可以說是一種政府新府際管理體制（new intergovernmental managerial regime），在這種新治理體系之下，行動者是多元的，行動者間是相互依存的，而其政策目標是共同分享¹，此種新關係已成為現代公共管理主要的研究課題之一。

綜上可知，府際關係與府際管理的相關課題，近年來已是公共行政學界關注的焦點，不論國內或國外主要教科書大多列有專章討論²，本文無法一一臚列，謹就府際關係（Intergovernmental Relations）與府際管理（Intergovernmental Management）的概念意涵及相關性、府際關係理論基礎與分析模式、日本、美國的府際關係運作分析與我國府際關係互動過程及檢視等作概括性的陳述，藉由上揭陳述分析與介紹，期使政府部門能擴大政務運作層面及視野觀感，進而發揮創新思維及資源擴充效果；尤其其理論分析與模式分析隱含與政府總體資源配置、治理觀念建構息息相關，不無涉及政府財政（包含地方財政）的運作策略與互動藝術，對改善地方財政之研究領域頗有助益與借鏡；又引介日、美之府際運作型態與我國府際關係互動過程，可收他山之石、追昔撫今、鑑往知來及革故鼎新之效，亦易產生相輔相成、事半功倍的隱含價值，故本研究乃採此觀點切入，期盼長久熬熬待哺的地方財政困窘狀態，能從此種觀點之察覺及引申而觸類旁通，尋覓出另一有效途徑，及梳整出財政改革方法，達到「柳暗花明又一村」的地方財政全盤改善與健全的目標。以下謹分四節依序一一論述之。

¹ 趙永茂，*府際關係*，（台北：元照，2001），序文。

² 吳定等編著，*行政學（二）*，修訂四版，（台北：空中大學，2000），頁 205-242；林鍾沂，*行政學*，（台北：三民，2001），頁 577-613；陳敦源，「跨域管理：部際關係與府際關係」，收錄於黃榮護主編，*公共管理*，（台北：商鼎，1998），頁 226-269。

第一節 府際關係與府際管理之意涵

「府際關係」與「府際管理」為本文之前導引信、開路先鋒，有先行釐清其概念內涵之必要。分別闡述之後，再論及兩者的關聯性：

一. 府際關係

在論及府際關係問題的本質之前，我們必須追溯至美國聯邦主義制度的起源，這即是美國開國先賢們於 1787 年費城制憲會議所建立的政府體制，此一體制係為調解當時各種衝突之政經利益所必要的妥協性產物。事實上聯邦主義為一折衷方案，一方面源自於獨立的十三州無法接受中央單一體制，另一方面卻又鑒於 1776 年至 1787 年間由各自治州所組成的鬆散邦聯無法有效行事，是以有如此妥協性的制度設計；也因此聯邦主義的安排兼顧了維持國家統一同時有助於區域分歧的調和。因之聯邦主義的核心是對聯邦政府和州政府各自持有的權力範圍進行明確的劃分，使它們彼此之間不能相互侵犯；聯邦主義反映出的就是權力在國家垂直結構上的劃分，它襯托出府際系絡的基本結構。

然而聯邦主義一詞，隨著美國社會的變遷、政府的成長、公共問題的增加及人民的不同需求，本身的內涵也逐漸發生重大變化，尤其自三十年代以來經濟大恐慌（the Great Depression）所帶來的諸多問題已超越了原先聯邦主義架構下的聯邦政府和州政府所能控制或管轄的範圍，也模糊了聯邦政府和州政府之間的互動關係，因而在研究美國聯邦與州政府間的互動關係，也逐漸對聯邦主義作某些修正，朝向多元的府際關係觀點之研究。

府際關係這個名詞係源自 1930 年代及聯邦政府和州政府間服務系統的改變有密切關連，因府際關係之意旨係體認到府際系統的複雜性和相互依賴性。若就其最基本的涵義而言，府際關係乃是發生於各類型及各層級政府間的一組重要的活動或互動，而這項界定可以進一步從五個特色來申述³：第一，府際關係超越了憲法上所規範的政府參與型態，包括全國與地方、區域與地方、全國與區域、地方與地方及準政府組織與私人組織的關係變化；第二，府際關係是一種人性因素的考量，及重視在不同治理單位的官員關係之活動和態度；第三，府際關係更涉及到官員之間持續接觸與資訊或意見交換的關係；第四，府際關係在運作過程中含蓋了在不同政府層級之所有參與者，如立法者、法官、執行者在決策過程中

³ 李長宴，「我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習」，*國立政治大學公共行政研究所博士論文*，1999，頁 27-29。

所扮演的角色；第五，府際關係是一種政策面向，涉及到跨區域且在政策形成、執行、評估過程中行動者的互動關係。茲就上述五種府際關係特色，簡要歸類如表 2-1。

表 2-1 府際關係特色表

1. 所有政府單位 (多元實體)		
國家	縣	學校區域
州	市	特定區域
2. 官員的互動 (正式和非正式方式)		
行為	態度	
信念	能力	
3. 持續和累積 (定期)		
日復一日接觸	溝通管道建立	
工作關係	集中式活動	
4. 所有公共官員		
民選官員	指定行政人員	
(1) 立法者	(1) 通才	
(2) 行政首長	(2) 功能專家 (方案專業人員)	
(3) 法官		
5. 政策與強調 (財政焦點)		
政治精英	互動過程	
跨區政策	財政問題	

資料來源：Deil. S.Wright, *Managing the Intergovernmental Scene : The Changing Dramas of federalism, Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management*. in William Eddy, (eds.) ,*The Handbook of Organization Management*, 1983, New York : Marcel Dekker, Inc. ; 轉引自李長宴, 「我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習」, 國立政治大學公共行政研究所博士論文, 1999, 頁 30。

另有學者將之簡化認為「從中央到地方形成若干級政府，而各級政府彼此間之互動關係」，即為府際關係。這種定義指明了研究的範疇在於各級政府之間的關係，而所謂「互動關係」是指在不同層級政府之中複雜的與相互依賴的關係。這種複雜的關係又可分為靜態與動態兩個層面，靜態層面包含中央與地方政府之間的權限劃分及法規制度的問題、部門與部門之間的組織結構關係，和人事行政中所討論的公務員彼此的職位等級關係等等。然而「府際關係不僅重視政府之間

權限的劃分，同時也重視各級政府之間的互動行為」⁴。這種動態層面則包含了「各級政府所共同執行擴張性功能的連接性行為」，以及「當政府追求目標與執行政策時，代表各政府部門的官員行為」。換言之，府際關係「除了從法規制度層面來掌握各級政府的權力與職掌之外，還強調必須透過各層級行政人員的認知與行事風格等，來瞭解組織的意志與行為，同時也重視府際關係間官員的個人非正式互動關係，以及政府和非政府組織間所形成的政策網絡」⁵。

從另一角度切入，府際關係又可分為「垂直關係」與「水平關係」兩類。垂直關係如中央政府與台北縣政府的關係；水平關係則係指如嘉義市政府與台南縣政府的關係等。另外與府際關係相關的概念為「部際關係」，垂直的部際關係例如內政部與警政署的隸屬關係，水平部際關係如高雄市政府文化局與台北市政府文化局之間的關係等。

從上述學者對府際關係的認定可以發現，中央與地方政府間的關係不再僅侷限於靜態面的權限劃分或是制度規範面的研究（例如中央集權制、地方分權制、均權制等），反而是指政府彼此之間的互動關係（指由掌控政府部門的行政官員的互動行為），強調動態過程研究的重要。換言之，所謂的府際關係係指包括了中央與地方政府之間的權限劃分、法規制度、政府內部的組織結構關係，和人事行政中公務員彼此職位關係等靜態現象，以及政府之間的動態性行為，例如政府官員之間的行為態度、意識型態、資訊擷取，乃至政府部門之間、公私部門之間的互動網絡皆是；同時，府際關係也強調諸如人口結構、社會文化歷史形成、憲政架構、環境系絡等因子對府際關係本身所形塑的框架與內容⁶等等，可謂範疇深具彈性，涵蓋甚廣。

回溯「府際關係」一詞原係描述美國為了對抗經濟大恐慌時期所帶來的極度蕭條，使得聯邦政府與州政府間揚棄以往分權、獨立為政的態度，改採主動積極、密切合作精神，以推動「新政」(the New Deal) 措施，且為避免各州質疑其破壞美國聯邦憲法的分權架構，特別提出這個強調自由、進步與主動的政策實務運作觀念。美國經濟大恐慌曾引發諸多的社會問題，這些問題大多屬於全國性，並非單一州政府或郡、市、鎮、學區等地方政府所能獨力有效解決，因此，聯邦政府遂透過財政補助、專業指導、法令規範等各種政策工具，實質介入各項公共議題的處理。嗣後，隨著二次世界大戰以後福利國家理念興起，聯邦政府更經常透

⁴ 張四明，「府際間的協調：問題與解決途徑」，*行政學報*，第 29 期，(台北：國立中興大學公共行政學系，1998)，頁 217。

⁵ 曾怡仁、黃競涓，「府際關係研究分析：兼論水資源管理個案」，收錄於陳文俊主編，*海峽兩岸地方政府與政治*，(高雄市：中山大學政治所，1999)，頁 32。

⁶ 鄭崇田，「政經變遷中我國府際關係的發展」，暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，2001，頁 9-10；及暨南國際大學「府際關係研究中心」~認識府際關係網站，網址為：
(<http://www.ncnu.edu.tw/~igr/igr-whatsigr.htm>)

過不同的府際關係運作方式，對於各項政策領域的規劃與執行，發揮相當大的實質影響力，有時甚至居於主導性的角色地位⁷。

在文獻上，府際關係此一名詞最早出現在 1935 年美國「社會科學百科全書」中，而此一術語的概念創始人為威廉·愛德森 (William Anderson)，他把府際關係界定為：美國聯邦制度中所有類型和所有層次的政府單位之間所出現的大量重要活動或相互作用。另外，亦有學者認為，府際關係一詞最早出現在施尼得 (Clyde F. Snider) 1937 年的文章「郡政府與鎮公所」之中；之後，葛瑞伯斯 (W. Brooke Graves) 在 1940 年「年鑑」(the Annals) 的紀念專輯中，特別以「美國的府際關係」為主題，刊載了二十五篇有關於國家與州、國家與地方、州與州以及地方與地方等的相關文章；緊接著，美國國會更在 1950 年代成立了「府際關係委員會」(1953) 與「府際關係諮詢委員會」(1959)，自此以後，府際關係此一名詞便為政府與學術研究單位所廣泛使用⁸。

總歸言之，府際關係就狹義來說，主要係指各層級政府間之垂直互動關係，例如中央政府與直轄市政府、縣政府與鄉鎮市公所等的相互關係；惟就廣義而言，府際關係其實更涵蓋同級政府間的水平互動關係、特定政府機關內各部門間之協調管理及政府機關對外與民間社會的公共關係等⁹；因之，倫因特 (D. S. Wright) 認為「府際關係」包含了所有政府單位和所有公職人員之間常態性的互動關係，不但涉及互動者的態度與行動，而且這些態度、作為或不作為所造成的後果與影響，即構成了府際關係中的政策面向¹⁰；再者，倫因特 (D. S. Wright) 又說，「府際關係」不僅指國家內部不同政府間的垂直及水平走向的正式互動關係，還涵蓋政府組織內外之間的正式與非正式的互動關係，包括與民間社會的關係¹¹；它也是一種結構殊異、動態複雜的網絡關係。之所以如此，乃是因為府際關係運作的三個基本特性：多元行為者與目標、相互倚賴性與制度化的規則。因為任何一個府際關係的網絡之內都存在著許多的行動者 (個人、組織、團體)，每一個行動者都有自身的利益偏好與目標追求 (多元行為者與目標)，並依本身所擁有的資源之關鍵程度，隨時與對手進行策略性的互動，以遂求己身目標與利

⁷ 江大樹，「府際關係導論」，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編「府際關係」第一章，(台北：元照，2001)，頁 6。

⁸ 參見 D.S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations* (3rd ed.) Pacific Grove, CA.: Brooks/Cole Publishing Company.1988,pp.13-14. 轉引自廖俊松，「府際關係與政策網絡理論初探」，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編「府際關係」第九章，(台北：元照，2001)，頁 367。

⁹ 江大樹，前揭書第一章，「府際關係導論」，頁 6。

¹⁰ 參見 D.S. Wright, "A Century of the Intergovernmental Administrative State: Wilson's Federalism, New Deal Intergovernmental Relations, and Contemporary Intergovernmental Management," in Ralph C. Chandler (ed.), *A Centennial History of the American Administrative State*. New York: Free Press.1987., pp. 238-241. 轉引自李長晏，「我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習」，政治大學公共行政研究所博士論文，1999，頁 36。

¹¹ 參見 D.S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations* (3rd ed.) Pacific Grove, CA.: Brooks/Cole Publishing Company.1988,pp.39-58.; 轉引自梁雙蓮，「府際關係與自治監督」，收錄於『府際關係』第八章，(台北：元照，2001)，頁 317。

益的實現（相互依賴性），這種行動者間相互倚賴的情形，往往需要某種制度上的規範，方能有利於彼此間的關係互動得以穩固與持久（制度化規則）¹²。由此觀之，府際關係的內涵可簡單指涉為：多元的行為者或機關，本著相互依存原則，在制度化的軌道導引下聯結運行，以達到共同推動的目標。惟此共同目標如何推動達成，須再進一步析論「府際管理」始能竟其功，何謂「府際管理」？謹承續析述如下：

二. 府際管理

1930 年代提出的府際關係概念，到了 1970 年代轉而改稱府際管理，這似乎反映出府際互動關係已發展成為當代公共管理重要課題之一。有別於聯邦主義強調憲政法制，也不同於府際關係重視決策者的角色，府際管理特別關注政策執行面的問題解決取向，也期待透過非層級節制的網絡行政，以協商談判與化解衝突來達成特定政策目標¹³。

府際管理是公共行政學科中新出現的探究主題。簡言之，府際管理係指為達成特定政策目標，而對府際關係之管理與協調之謂¹⁴。故府際管理一詞與聯邦主義的特徵和府際關係複雜的現象有密切關連；討論聯邦主義和府際關係可說提供了理解府際管理所必需的系絡，府際管理的特徵就是在此一複雜、多元管轄權環境系絡下，結合各種不同政府部門、公私組織，以解決問題並實現特定政策目標的過程。雖然府際管理與前述二者概念相關連，但是卻有所區別。就概念上而言，府際管理與聯邦主義、府際關係的最大不同之處就是府際管理具有目標導向，聯合府際間行動者朝向目標的達成過程。這種不同之處更具體反映在府際管理三項特性上：第一，府際管理是以問題解決為焦點，允許政府官員採取必要手段去從事建設性工作的行動取向過程；第二，府際管理是一種理解和處理府際系統的方法，包括指出府際管轄權間是如何及為何發生變遷的策略性觀點，以及如何處理府際系統問題的指引；第三，府際管理強調連繫和溝通網絡的建立，如此促使府際間計畫得以順利推動¹⁵。由此可知，府際管理是指在許多不同團體黨派間發展出共同解決問題的方案同時體認到如何在府際關係的法律、政治管轄權和技術問題之間取得一種調和的重要性。換句話說，府際管理是一種複雜且涉及聯合行動的過程，這種過程就是在尋求府際系統中改善規劃和解決問題之可行的聯合管理活動。

¹² 廖俊松，前揭書第九章，「府際關係與政策網絡理論初探」，頁 381-382。

¹³ 江大樹，前揭書第一章，「府際關係導論」，頁 13。

¹⁴ 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯編著，*行政學（二）*，（台北：國立空中大學印行，1996），頁 217。

¹⁵ 參見 Agranoff, R. *Comparative Intergovernmental Relations*. in Baker, Randall. (eds.), *Comparative Public Management: Putting U.S. Public Policy and Implementation in Context*. Westport: Praeger Publisher. 1994, p.176. 轉引自李長晏，同註 3，頁 31。

進一步而言，這些管理活動是必須落入許多國家系統之下才顯得有意義。亦即，這些管理活動就是一種組織間政策制定的過程（interorganizational policy making）。在此過程中，責任的分配、決策的架構、及分歧的利益將會導致要求經由不同且相互依賴組織的網絡而達到協調政策行動的產生，之所以如此是因為相信許多參與者的集體行動能力是有效解決問題的基礎，及認為個別參與者活動將會受到更一般性政策考量所引導。由此顯示出，政策鮮有由單一專責機構負責或是所謂最佳的執行組織設計模式是難以存在的。而政策運作過程通常是由眾多層級不一或隸屬關係未必明確之組織共同參與，形成一種府際政策執行的網絡結構型態，用以凸顯執行過程是一種較為非正式的聯合行動，也較少是依賴由上而下層級權威手段進行管理，而是經由政府間不斷的連繫和溝通來達成問題的解決，學者乃將之稱為執行結構（implementation structure）或執行組織結構網絡¹⁶。職是之故，府際管理也可稱為網絡管理（network management），是一種具有多元參與者、多層政府、多元權力、及公私協力的執行組織結構網絡。

此外，府際關係運作的良善，關乎於府際管理網絡的建立和成效，而府際管理網絡的功效，則更緊緊於在此結構網絡運作過程中之參與者「遊戲規則」（rules of the game）的確立和府際關係管理途徑或策略的建構。其中尤以府際管理的策略或途徑近來日益受重視。若依英國學者羅德斯（Rhodes）（1985）曾對1970年代及1980年代英國中央與地方府際網絡關係上使用的管理策略所作評估，大致上包括：官僚式的運用資源，將地方政府吸納進入中央政府決策過程、與地方進行諮詢、資源的協商和交易、抗衡式的訴訟、避免每一個政府部門只追求其本身的政策、提供財政上的誘因、專業領域的建立及藉著分開問題以達到問題的簡化等策略或途徑。同時另一位學者阿古諾夫（Agranoff）（1988）在檢視美國府際關係管理文獻時更歸納出十二種的府際管理策略或途徑，包括¹⁷（1）有計畫或使用補助款經由次級國家政府和非政府組織，以擴大實現國家的目的；（2）補助款的取得和執行；（3）透過某一政府基於管轄權制訂規範以影響或約束另外一個政府，而達成規制性管理（regulation management）；（4）改變府際關係的方案架構，如補助款的標準或成套補助款（block grants）的推動，以達成結構與法制改革；（5）程序的修改（process revision），即經由管理程序的變革，如共同的使用和評估，使府際補助款管理更加順利；（6）能力發展（capacity development）或改善預期和影響方案變革的能力。它包括：訂定明智的決定，發展方案和執行政

¹⁶ 施能傑、翁興利、官有垣、鄭麗嬌著，*公共政策*，（台北：空大，1997），頁313-314。

¹⁷ Agranoff, Robert. "Directions in Intergovernmental Management". *International Journal of Public Administration*. Vol. LI, 1988. pp.357-391.,轉引自李長晏，同註3，頁32-33。另國內陳金貴教授歸納各學者之研究結果，指出府際管理之九項途徑：即（1）政策管理；（2）方案管理；（3）規範管理；（4）規劃管理；（5）發展管理方案之能力；（6）合作管理；（7）運用協商；（8）問題解決；（9）系統的調適。欲見其詳，參見陳金貴，「美國府際關係和府際管理的探討」，*行政學報*，第22期，（台北：國立中興大學公共行政，1990），頁19-22；轉引自吳定、張潤書、

策、吸引及吸收與管理資源、評估現階段活動以導引未來活動等；(7) 方案管理 (program management) 或透過管理者採行行動以確保一項方案是在一種管轄權觀點的需求下而發展和執行；(8) 政策管理 (policy management) 或管理合併多種類別方案以致力達成管轄權的目標，如社區再發展、經濟成長等；(9) 協商和妥協或經由正式或非正式來處理歧異，亦即管理者使用其各自的觀點來體認雙方衝突和共同的利益，並將焦點置於贏的一方實繫於輸的一方之上；(10) 問題解決或相互調整，此種方式是當衝突雙方所存在的差異並未表面化和調整格式較少正式化時使用；(11) 合作管理 (cooperative management) 或相互協議，此一途徑乃是在兩個或更多的政府團體間為了提供服務、確保服務、及交換服務所從事的特定相互義務的協議或合同；(12) 政治遊戲 (political games)，即運用政治作為一種管理的武器，如訂定合同、尋求資訊、遊說或影響、型塑超越政府合作性組織，以達成從事府際政治的目的。

經由上述這些府際管理的策略或途徑之陳述，使我們更認識到府際管理與府際關係、聯邦主義概念之不同，歸結言之，府際管理具有如下特質¹⁸：

- (一). 府際管理是一種具有目標導向，為達成特定政策目標的過程。
- (二). 府際管理是一種行動取向的過程，在此過程中經由人員之間合作與衝突活動之協調整合，以實現達成特定的目標。
- (三). 府際管理是一種管轄權間管理 (interjurisdictional management)。此種管理具有多元參與、多元權力、及多層政府治理等特色，其管理目標之達成與問題之解決是需有賴跨越各單位及各層級權力之結合與匯集，才能有所成就。
- (四). 府際管理是一種政策網絡 (policy network) 管理。在此一網絡中展現了公私部門涉入政策執行的情形，彼此動態的互動關係，相互資源交換的情形，以及涉入者之間，因互動所形成的相互依存性，而府際管理就是在掌握此種政策網絡的特性，以為因應各行動者彼此間的關聯性，進而在政策規劃、合法化及執行過程中，產生助力。
- (五). 府際管理包含公共與私人部門各組織之間的互動。府際管理的參與者典型上是指政府部門的組織或人員，只是其層級與隸屬之權力部門不一而已。不過，隨著民營化或第三部門 (The Third Party) 的盛行，愈來愈多的政策已由民間部門負責共同參與執行，形成一種公私協力或合夥的型態。

府際管理其實是行政革新或政府再造的重要產物之一。1970 年代開始，美

陳德禹、賴維堯編著，*前揭書*，頁 219-222。

¹⁸ 參見李長晏，同註 3，頁 33-34。

國聯邦政府財政狀況逐漸惡化，原先各種對地方補助制度出現許多重大變革，府際互動因而轉趨緊張。在僧多粥少的壓力下，聯邦、各州與地方政府皆須更加重視並適當調整彼此間的府際關係，方能維持或擴大施政成效。因此，府際管理就是要找出各種有用的府際互動途徑¹⁹，以利改善政府財政狀況，其常見的運作策略包括：立法規範、方案管理、網絡設計、行政能力發掘、協商合作、衝突管理、系統體制變遷等²⁰。

傳統的府際關係以國家機關為中心，強調層級政府間的控制作用與自主分工責任。但由於當代公共問題之日趨複雜、行為者間之互動頻繁、政策協商與政治學習過程日重，使得政府已經無力獨自承擔政策的決定與執行，而需要民間社會部門的動員與參與，使得以國家機關為中心的府際關係概念轉變成為政府與民間社會部門共同治理的府際關係網絡管理概念。然而，就一個具有公共利益導向的國家機關所參與形成的網絡而言，不管民間部門多元參與者間的特定立場目標與利益偏好，府際關係網絡的運作仍然是以符合公共利益的政策決定與執行為中心，亦即一群具有專業職能與公共利益取向的個體（個人和團體）集體決策、資源互賴、平等協調、協力運作的整合體制結構，故即便這些多元行動者間雖然會競逐本身目標與利益的達成，府際網絡管理仍然會協力維持系統間的整合行動機制，解決共同面對的問題，以達成集體共識的目標與利益。因此，府際關係網絡管理需要三種能力：（1）溝通網絡建構的能力：府際關係網絡的管理需要所有網絡關係內的組織團體能夠主動積極的建立彼此間的溝通協調機制，密切互動；（2）系統認知與維持的能力：府際關係網絡的管理要能認知、判斷、具體處理府際關係網絡間的緊張關係；（3）解決問題的行動能力：府際關係網絡的管理是一種行動導向的管理過程，要誘導所有成員從事建設性的活動。

最後，在面對當代民主多元互動與高度複雜的社會網絡關係，政府更應該體認時勢，瞭解公私部門合夥共同治理的時代趨勢已經來臨，並能在互信互惠的基礎之下，充分運用民間社會部門的專業與管理優勢，發展公私夥伴關係的府際網絡治理模式²¹，這亦是府際管理研究的目標所在。

三. 府際關係與府際管理之異同及關聯

府際關係與府際管理之內涵系統及概念說明已如前述，惟其兩者究竟有可不同？茲舉美國學者倫因特（Deil S. Wright）曾以下列六種系統特質，具體而詳細地綜合比較府際關係、府際管理二者間的差異點如下²²，以供進一步研究之參考：

¹⁹ 江大樹，*前揭書*第一章，「府際關係導論」，頁 14。

²⁰ 陳金貴，「美國府際關係與府際管理的探討」，*行政學報*，第 22 期，（台北：國立中興大學公共行政學系，1990），頁 19-22。

²¹ 廖俊松，*前揭書*第九章，「府際關係與政策網絡理論初探」，頁 387-388。

²² 張四明，「府際間的協調：問題與解決途徑」，*行政學報*，第 29 期，（台北：國立中興大學公

- (一). 在參與單位上，府際關係關係不但關注聯邦與州、各州彼此間之權利義務關係，更擴及聯邦與地方、州與地方、各地方政府間之互動；而府際管理則涵蓋政治與行政兩個階層，以及公、私兩個部門間之連結。
- (二). 在權威關係上，府際關係強調層級節制是認知性的，並非固定對稱；府際管理則否定層級節制網絡，強調矩陣管理。
- (三). 在衝突解決手段上，府際關係係利用市場、賽局與聯盟；府際管理則透過協商交換、爭端處理、巧妙應付等方法。
- (四). 在價值取向上，府際關係為政府決策的行動透視；府際管理則重視方案管理成果。
- (五). 在議題的政治性方面，府際關係偏重決策協調；府際管理則是解決問題的執行導向。
- (六). 在主要行動者方面，府際關係是行政首長；府際管理則係政策專家或計畫管理者。

另者，馬倫多（Vincent L. Marando）亦大略區辨兩者性質不同點如下²³：

- （一）府際管理是問題取向的；府際關係是過程取向的。
- （二）府際管理是方案的、實際的；府際關係是理論的、歷史的。
- （三）府際管理是專業的；府際關係是學科的。
- （四）府際管理注重評價；府際關係注重分析。
- （五）府際管理在運作層次；府際關係在政策層次。
- （六）府際管理是規範性的；府際關係是描述性的。
- （七）府際管理是戰術性的；府際關係是戰略性的。
- （八）府際管理注重政府的改革；府際關係注意政府的組織及關係。

為求更清楚起見，兩者之特質比較再以表 2-2 列示如下：

表 2-2 府際關係與府際管理的比較表

系統特徵	府際關係	府際管理
牽涉單位	聯邦—州—地方政府 州—地方政府 聯邦—地方政府 地方政府之間	府際關係牽涉單位及蘊含政治的行政光譜 公—私部門混合
權力關係	認知的層級節制	非層級節制的網絡

共行學系，1998），頁 218-220。

²³ 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯編著，*行政學（二）*，（台北：國立空中大學印行，1996），頁 219。

	(不對稱的決策方向)	(矩陣管理)
解決衝突機制	市場、遊戲、聯盟	議價、談判、衝突處置、 應付
價值	觀點 (蘊涵政治的行政光譜)	產品、計畫成效 (管理)
政治焦點因素	政策決定(協調)	執行(問題解決)
主要參與者	行政通才	政策專家

資料來源：D.S.Wright. Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management :

Historical Reflections and Conceptual Comparisons, 』 Public Administration Review. 1990, p.172, table 1; 轉引自孫同文, 「美國的府際關係」, 收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編《府際關係》一書第五章, (台北:元照, 2001), 頁 238。

綜觀而言，府際關係與府際管理如前述在特質上雖有不同，惟其追求目標與實踐取向基本上是一致的，亦即是均以廣博視野、全觀思考解決整體問題；易言之，府際管理實係府際關係的延伸，其各自之向度與廣度雖略有不同，但其意涵、氛圍及方略卻是一脈相承，系絡相連，密切相關，隨著時代環境的演展而各基於當時不同的情境或角色扮演所呈現與時俱進的觀點途徑、處理策略與重點取向，主要的目的均是以宏觀的視野及多層面的角度，整合解析情勢趨向並完整有效的全盤解決問題。雖然，從學術發展而言，倫因特 (D. S. Wright) (1990) 宣稱「府際關係」有被「府際管理」此一概念逐漸取代之勢；且阿古諾夫 (Agraoff) (1986) 亦認為「府際管理」是研究政府之間事物的新概念，但仍無法否定兩者的關聯度、併重性及各有所長。茲因其密切關聯，良性互補，本研究為求系絡分析完整，架構囊括精確，故採「府際關係與管理」一語併稱之，及以之運用於府際財政的全觀思考，諒係切中核心、實至名歸。

第二節 府際關係基礎理論與分析模式

在釐清府際關係與府際管理相關意涵之後，為了更能掌握府際關係與管理實際互動的本質與問題，實有必要借重府際關係理論與分析模式的引介來加以理解延伸，俾利接續研究我國府際關係與管理過程及其和相關地方財政議題探討時，觀念能更明朗，更具澄清與啟發之作用及實益。

眾所皆知，早期學者在從事府際關係之研究，均以中央與地方關係之狹義觀點作為研究主軸，其大致上係強調有兩種不同的概念途徑：即法制或結構途徑和管轄權間財政關係之研究。前者認為中央與地方關係是一國憲政體制不可或缺的部分，其關心的重點是在權力分立和權力分享憲政體制原則下中央與地方關係的定位、政府層級功能的劃分、及在此體制下正式權威與責任的分配。此一途徑可說是研究我國中央與地方關係時，最主要且最盛行的研究途徑。相對的，後者則

從財政資源分配與運用的程度，探討各級政府政策分工與財政收支關係，其著重的問題是稅源責任的分配和從某一層級政府至另一層級政府的移轉支出方式等，此一途徑亦是研究我國中央與地方關係的焦點。

惟以上二種途徑雖然提供不同的透視角度來觀察中央與地方的關係，但是仍有其適用與範圍的限制之處。如就法制結構途徑而言，此種論點偏重於從靜態面的權限分配、法制建立之垂直關係來解析中央與地方政府的地位，卻忽略了兩者之間是對等實體的動態均衡關係；而且有許多中央與地方在實際制度運作過程中所引發的問題，因涉及到許多組織內外之行為、型態上的變化及外在環境的影響，並非完全透過法制結構的要求健全化所能達成的。其次，從財政觀點途徑來研究中央與地方的關係，雖然能在有限資源配置下掌握各級政府間的交互活動，包括稅制改革、管制政策及中央對地方補助款等，但是財政資源之配置牽涉廣博複雜，僅從單向度途徑難透視其互動的全貌，是以，近代在研究中央與地方府際關係時，遂有新思維、新理念、新途徑的提出，以擴大研討領域，符合實情意象，有效解決問題為首要。以下謹就該新領域為基礎分別就府際關係理論與其分析模式分別論述之。

一. 府際關係基礎理論

(一). 府際關係與管理理論

晚近行政學者倫因特（D. S. Wright）從聯邦主義理論的基礎上，發展出另一種研究中央與地方關係的概念途徑，即府際關係與管理理論（Intergovernmental relation and management theory），其研究的焦點是著重於探討中央與地方府際系統下各行動者間的互動關係，同時瞭解這些行動者如何與為何在此系統下產生相互依存的關係，以及他們又是如何運用和發展出管理及處理這種關係的政策工具或府際機制。

具體而言，此一理論在解析中央與地方關係時結合了三種觀點，以充分掌握中央與地方互動的動態關係、問題本質、管理策略。第一種是動態觀點，即將府際關係與管理焦點置於府際系統中各級政府之間複雜且依存的關係上，這些關係顯示出是：（1）一種多元管轄權之決策系絡；（2）中央政府和組成分子不同權威的混合；（3）人際間與組織間的溝通網絡；（4）透過公私協力方式來解決問題等現象。第二種則是人性觀點，即府際關係與管理的概念是從人群關係和人類行為所形成，只有不同治理單位的人員關係，公私部門的個人互動形成了府際關係與管理的核心。是以，府際關係與管理相當重視府際運作過程中所有政府官員和私人組織成員的行動、角色和態度。第三點是管理觀點，即府際關係與管理理論在分析中央與地方互動關係時，跳脫傳統法制結構的觀點，從管理的角度切入研究，充分掌握中央與地方的權力關係、問題焦點、遊戲規則及管理策略的運用。

由於具備上述三種觀點，使得中央與地方關係的本質能藉由府際關係與管理途徑之採行而更加釐清和掌握，也因此府際關係與管理途徑近年來逐漸為研究中央與地方關係學者所接受，成為了一種研究中央與地方關係重建時的不同角度或思考方向。

(二). 新管理體制理論

此理論之產生，係因公共服務管理問題自 1980 年代以後，逐漸深受以整合性官僚層級 (integrated bureaucratic hierarchy) 為基礎的多樣化或分歧化系統的影響，期望能使地方政府的制度結構產生更快速的變化²⁴。這種變遷的趨勢有許多走向，諸如服務品質的重視、市場機制的強調、賦予社區活力及多元機關間合夥關係的成長等。造成這種地方政府管理變革的原因並非是單一的，有些是來自外在環境系絡的促成；有些則是受到組織內部動態性的影響。為了因應與分析此一地方政府管理變革的過程及結果，於是有了新管理體制理論 (new managerial regime theory) 之應運而生。

由於組織的複雜性與分散化限制了國家機關的權力和控制能力，同時為了回應社會變遷和衝突之所需，於是孕育了管理體制理論產生的系絡。在此系絡中，任何組織均無法在一個廣泛的組織活動中展現其強勢的控制作用，反而須與其他組織行動者取得一種合作性努力的關係，以達成彼此的利益。當然這種合作努力關係的建立是立基於行動者之間的忠誠對待、彼此信任、相互支持等條件之下，而不是經由層級控制或交易模式來達成。因此，管理體制乃是一種正式化層級控制或競爭性交易以外的替代性制度安排。

當然管理體制建立的核心概念是指各行動者之間參與協調、合作所展現的權力關係。這種權力關係是一種社會生產 (social production) 而非社會控制 (social control) 的問題。所謂社會生產，乃意旨權力是賦予的，亦即權力是可以被創造的，是在非零和賽局的情況下，讓每位參與者創造更多的權力，從而共同合作來達成集體目標。因此，在這種權力關係之下，各參與者之間於是形成一種策略性的夥伴 (strategic partner) 關係。由此可知，管理體制的建立，乃在賦予各參與者更多的活動與能力，同時在架構上使得參與者能夠合作以達成政策目標的系絡，而不管是否具有一個主導權威的存在。亦即正如同史東 (Stone) 所言：「權力的爭鬥並非關注於控制和反對，而是關注於如何獲取與融合行動的能力。」²⁵

²⁴ Lowndes, Vivien, "Change in Public Service Management : New Institutions and New Managerial " *Regimes Local Government Studies*, Vol.23, No.2, 1997, p.42., 轉引自李長晏，同註 3，頁 64。

²⁵ Stoker, Gerry, *Regime Theory and Urban Politics*. in Judge, D., Stoker, G., & Wolman, H.,

從管理體制論的觀點來看，所謂體制是一種政治的安排，將中央與地方政府在政策推動中，所涉及的行政、社會、政治、經濟組織作一種制度化的安排。此種制度化的安排表現在府際關係管理上可分為二方面：

第一、從體制觀點所呈現出行動者之間權力分享（sharing power）的意涵。就此一概念而言，我國中央與地方府際關係運作上有必要引入合夥（partnerships）關係的機制，以改造中央與地方的關係。當然這種合夥關係不僅侷限中央與縣市、縣市與鄉鎮市關係上，更應擴及縣市與縣市、鄉鎮市與鄉鎮市的水平關係上，甚至將私人組織、志願團體之間形成公私部門的合夥關係。不過值得注意的是為了避免造成承如史脫克（Stoker）所說「不情願夥伴」（reluctant partners）關係，在制度安排的過程中必須注意到促進中央與縣市、縣市與鄉鎮市、縣市與縣市、鄉鎮市與鄉鎮市、及公私之間合作與競爭之有利的誘因結構（incentives structure）。

第二、由於管理體制強調權力是賦予的（power to），管理體制的建立是在獲取或融合行動的能力。就此一概念而言，我國地方政府功能結構在調整時，中央政府應少攬權，多賦予地方政府權能，讓地方政府有更多的能力，使之能成為「塑能政府」（enabling authority）或「導航型政府」（steering authority）換言之，我國地方政府功能結構應朝向效率導向、市場導向、及社區導向等方向設計，如此才能成為具有自我負責能力的地方政府²⁶。

（三）. 限定目的政府理論與中間機關論

所稱「限定目的政府」（limited purpose government），顧名思義，即此種政府的功能只侷限在特定一項或幾項任務，如水資源管理、公共衛生、公園、學校、消防等。此種政府為我國所沒有，但在美國為數相當多，因有彌補行政區域硬性割裂的功能，故擬加以介紹，俾供參考的必要。

限定目的政府，一般可分為兩種型態，即特區政府（Special district government）和學區政府（School district government）。特區政府係指獨立於一般目的政府之外的政治、行政、財政的公法人或準公法人自治團體，美國政府之所以發展出特區制度，係為了彌補因行政區域的分割所造成的行政漏洞與斷裂，如在同一湖泊浸潤的地區就可設計排水特區；在華盛頓與俄勒岡就有專為電力的開發、分配所成立的特區。由於為了滿足各地民眾不同的需求，於是此種特區政府有愈來愈多的趨勢²⁷。至學區政府主要功能是負責公立學校系統運作，其範圍可

（eds.），Theories of Urban Politics. London：Sage.1995, p.59.,轉引自李長晏，同註3，頁66。

²⁶ 李長晏，同註3，1999，頁67-68。

²⁷ 趙永茂，「台灣府際關係的建構方向」，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編『府際關係』第七章，（台北：元照，2001），頁300。

能跨越單一地方政府的轄區，在美國學區有 14,422 個，特區有 31,555 個²⁸（1998），可知其學區政府運作之普遍。

另外，與限定目的政府概念相類似的有日本的「廣域行政」運作模式，由於工商業發達、交通便利、電信、資訊等科技日新月異，而住民的生活圈不斷的擴大，導致很多問題已不是原來的行政區所能單獨解決。例如，垃圾問題、道路修築的問題、河川整治、防洪、排水等等，都是跨越了既有的行政區域。既是如此，如果不透過有關的地方政府共同處理，恐怕無法有效解決，如能聯合相關地方政府一同商討處理，必然會匯集更多的人力、財力、物力資源，產生規模經濟及效能、效率相乘效果。反之，如果不能共謀解決，將會造成功能的斷裂及零碎化，受害的反而是區域內的廣大民眾，故有此類運作形式的產生。此項議題，本文第四章第三節另有詳論，此處不贅述。

其次，值得重視的是葛羅晉（Morton Grodzine）與艾勒沙（Daniel Elazar）兩人所提出的中間機關論（intermediary organization theory）的概念，換言之，在中央與地方的權限爭議中，有一項為人忽略的問題，亦即中央與地方的組織能力與彈性化管理問題。此一中間機關理論有些類似均權概念中以事務性質彈性劃分職權歸屬的意味，但它卻更能指出無論中央或地方政府機關，都是國家組織的一環，也都是國家財政支出和公務人力構成的一部分，那一種組織或機制，最能有效運用有限的國家資源，便可依其性質加以設立，並可彈性調整其歸屬，並非一定屬於中央或地方政府，也可以介於兩者之間共同參與管理。亦即在中央與地方權限衝突爭議中，有一中間重疊地帶，非必然屬於中央機關或地方政府，而應視其事務性質、組織能力、績效，得設立中間機關或成立彈性共管共營組織，使得中央與地方權限爭議定位，多一個詮釋的理論基礎²⁹。

當然，為避免組織的疊床架屋，浪費資源，這個中間機關應建立在人力精簡財源節省、成效評估、需求合宜之前提上始有意義，也才有其可行及有效性，這也是府際關係建構難題中的另一解決問題方式。

二. 府際關係分析模式

對於府際關係此一複雜課題，國內學界研究尚在起步階段，所以國外相關論述所採分析途徑或是所建構的理論體系，無疑值得借鏡參考。倫因特（D. S.

²⁸ 美國政治體系中，包括一個聯邦政府、五十個州政府和八萬五千零六個地方政府。其地方政府的大小和職權都不盡相同，大致上可分為 1.郡縣 2.市 3.學區 4.鎮區 5.特區五大類型。參見 Stanley, Harold W. & Richard G. Niemi. *Vital Statistics on American Politics 1997-1998*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc, 1998, pp303-304, Table 8-9.; 轉引自孫同文, 「美國府際關係」, 收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編『*府際關係*』第五章, (台北: 元照, 2001), 頁 184-185.

²⁹ Saffell, D.C. & Gilreth, T. ed. *Subnational Politics Readings in State and Local Government*, California: Addison Wesley Publishing Company, 1981, p.138. 轉引自趙永茂, *前揭書*第七章, 「台灣府際關係的建構方向」, 頁 302.

Wright) 在「瞭解府際關係」一書開頭即指出，美國府際關係參與者眾，因而呈現多元分析觀點，例如總統的觀點、州政府官員的觀點、地方政府官員的觀點、一般民眾（個別或集體）的觀點等³⁰；及羅德斯（R.A.W. Rhodes）分析英國中央與地方政府關係，特別強調必須對傳統觀點（例如代理人理論與合夥模型）進行批評與修正，儘量避免遺忘理論需求、地方行政裁量的多樣性、政治影響、專業角色等重要的分析面向³¹；再者，史脫克（Gerry Stoker）針對英國府際關係變動特質的研究，列舉四項不同分析觀點，藉以探討各種可能的府際互動模式，該四項分析模式的內容包括：雙軌政治與中央權威途徑、權力依賴與組織理論模式、制度的公共選擇途徑、國家理論的社會管制；另外，亦有學者另外提出所謂代理人模式、權力依賴模式、管家關係模式等³²，因各自研究面向的不同，造成其研析模式如百花齊放，五花八門，讓人眼花撩亂。

茲歸納地方自治學界對府際關係研究的四類常見分析模式，分別加以摘要說明如次：

（一）中央與地方互動模式

其謂，府際關係乃是一種權力互動現象，其關係研究係考量並釐清包括：憲政體制規範、相關行為者、目標價值、權力結構、遊戲規則、利害得失、環境系絡等諸多地方自治運作變數，本模式係偏向中央集權與地方分權之整合互動分析途徑，當然財政運作亦受上開諸因素影響而隨之改變。

茲為分析中央集權與地方分權之互動關係之前，先就中央集權論者與地方分權論者之主張與特徵簡述如下：

中央集權論者主張國家絕對主權、中央集權論、國家統合論、政治同質化論、中央補助政策論、新聯邦主義、區域規劃發展論、國家化政策論、總體經濟論等；相反地，地方分權論者主張聯邦主義、地方分權論、獨立論與分離主義、區域自治論、地方民主論、多元主義與憲政主義等。而中央集權與地方分權之整合論者主張有均權論、穩定均衡理論、調和論等³³。就中央集權論述中有關中央與地方府際關係之特徵略敘如下：即地方與中央為代理關係；地方政府為國家官署；地方與中央為隸屬關係；中央與地方為行政分治關係；地方為國家行政區；中央嚴格控制與監督地方；地方只承辦委任或委辦事項；地方很少有裁量權；中央對地方之監督以行政監督為主；地方自治權無保障；各種國家政策均由中央統一規

³⁰ Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*. Belmont: Wadsworth, Inc. 3rd ed. 1988, p312. 轉引自江大樹，「府際關係導論」，前揭書第一章，頁 24。

³¹ R.A.W. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Hampshire, England: Gower Publishing Company Limited, 1986. 轉引自江大樹，同上註，前揭書第一章，頁 24。

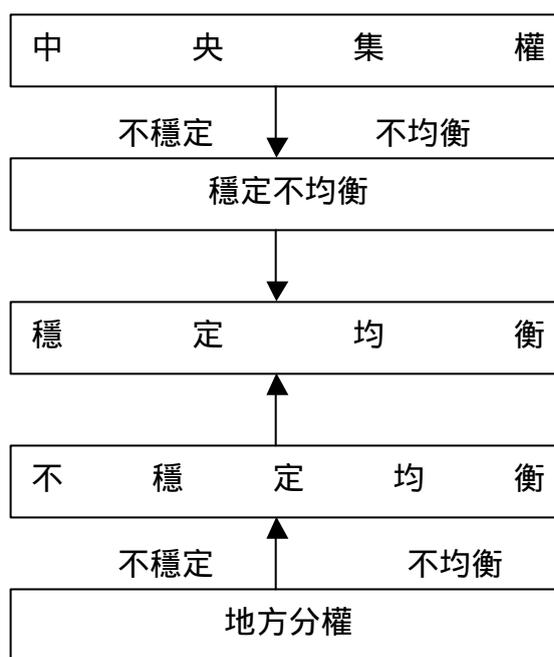
³² 欲見其內容及批判詳情，參見鄭崇田，「政經變遷中我國府際關係的發展」，暨南國際大學公共行政與政策研究所碩士論文，2001，頁 23-27。

³³ 欲見其詳，參見趙永茂，*中央與地方權限劃分的理論與實際*，（台北：翰盧，1998），頁 56-62、72-80、91-97。

劃。至於地方分權論述中，其中央與地方之府際關係特徵敘述如次：地方與中央為合夥關係；地方政府為自治團體；中央與地方為合作關係非隸屬關係；中央與地方為政治分權關係；地方為行政區兼自治區；中央對地方為居於監督與輔佐之地位；自治事項獨立自主；地方有很多裁量權；中央對地方之監督以國會立法監督為主；地方自治權有保障；政策的制訂能因地制宜，適應地方的需要。

其次，羅德斯（R. A. W. Rhodes）認為中央與地方政府因彼此具有不同的特性，而應予不同的功能分工（functional division），具體而言，中央政府與地方政府管領事務有多寡之不同，因此，其權力或職權之分配自應有多寡之不同³⁴。鑑於極端中央集權與地方分權之偏失，易造成中央與地方權限劃分不均，國家政治發展不均衡，甚至政經社會發展不平衡、不穩定等現象，嚴重影響國家的發展與安定。因此，不少學者試圖參考有關政治學、行政學、社區學、憲法學與經濟學等有關理論或概念，來建構或整合中央集權與地方分權兩者關係的分析架構³⁵。謹依據趙永茂所研究之思考途徑³⁶，來解釋這種整合的狀態，並以附圖 2-1 說明之。

圖 2-1 中央與地方政府職權均衡圖



資料來源：摘自趙永茂。「中央與地方權限劃分的理論與實際」，台北：翰盧，1998，頁 90。

由圖 2-1 可知，在中央集權論通往與地方分權論穩定均衡的過程中，雖然因各國歷史、文化、疆域、種族、制度與政、經、社會條件之不同，而有其不同的差異，但一般似乎仍不免會遭遇到下列兩種狀態，一是穩定不均衡，甚至不穩定

³⁴ 趙永茂，前揭書，頁 47。

³⁵ 趙永茂，前揭書，頁 103。

³⁶ 趙永茂，前揭書，頁 89-91。

不均衡，然後才被迫去建構或探求穩定均衡的制度。以法國而言，法國在傳統中央帝制的洗禮下，厲行中央集權制，地方政府權力甚為微弱，加上歷史上法國曾有兩次遭外力入侵，造成中央集權與國家統一意識頗強，因此，地方政府權力一直十分薄弱。這種情形然因中央權力的集中、干預，造成國家政局、權力的暫時統一與穩定，但卻也使得因地方權力過小，而使國家政治權力與民主體制無法均衡分佈與發展的現象，導致地方人士與區域主義者（regionalist）的反抗與社會、宗教以及地區性的分裂，使國家政局陷入危機，甚至使國家權力分配陷入不穩定不均衡狀態。雖然自一九五八年至一九七三年間經過戴高樂（de Gaulle）、龐畢度（Pompidou）等幾任保守政府的改革，地方政府權力仍然有限，依舊是在中央政府監督、控制下的自治型態。換言之，法國仍處在一種中央集權通往穩定均衡的狀態。

相反地，在地方分權論通往與中央政府權力穩定均衡的過程中，仍可如圖 2-1 所示，常常會經過不穩定均衡與不穩定不均衡階段，然後逐漸被迫去建構或探求穩定均衡的制度。以聯邦制加拿大為例，雖然在聯邦主義下，各州政府及其以下地方政府的自治權有了憲法與有關法律嚴格的保障，但由於國內少數語言與種族區如魁北克省（Quebec）興起種族分離運動（ethnic Separatist movement），以及基層自治與分權論者的進一步要求更多自治權，甚至要求獨立，因此使政局與中央與地方職權的分配，一直處於不穩定均衡狀態。加上都市、工業化的發展，使得原有地方的均衡，亦因地方經濟社會的不均衡發展與中央政府財政補助、干預狀態的升高，亦陷入不穩定、不均衡狀態。這種情形於同樣是聯邦制的美國、瑞士、德國等國家亦有類似的情形發生。

自十六世紀至一九七〇年代，中央集權論一直是中央與地方分權爭論中居於主要的地位；然而一九七〇年後，地方分權論已有蓬勃發展之勢。在工業化、都會化、財政補助政策與國家化政策等發展下，中央政府的地位雖逐漸受到重視，但同時也不得不致力發展地區或社區自治與民主，與中央政府權力併行發展，以謀兩者長遠關係的穩定均衡。

其實，中央集權與地方分權只是學理上的相對概念，觀諸各國實務運作，不論聯邦制或單一制，每個國家的府際關係發展，往往擺盪於中央集權與地方分權之間。如英、美等國府際關係的不同階段發展，當中每個階段之名稱，往往突顯地方自治體制權力分配的調整情形。大偉·奈斯（David Nice）針對美國聯邦主義運作內涵的轉變，曾提出四種不同運作模式：即以國家為中心的聯邦主義、以州為中心的聯邦主義、二元聯邦主義、相互依賴模式³⁷。另倫因特（Diel S. Wright）則以三個圓圈分別代表聯邦政府、州政府、地方政府，並且藉由各個圓圈間的不

³⁷ 參見呂育誠，「地方政府與議會關係之研究—多元觀點下行政與立法功能的組合與運作」，收錄於銓敘部主編，*行政管理論文選輯*，第 14 輯，（台北：考試院，2000），頁 417-440。

同位置關係，將美國府際關係區分為三種類型：即協調型、涵蓋型、重疊型³⁸。

此外，中央對地方的自治監督，也是分析一國垂直性府際關係的核心課題，尤其單一制國家各種自治監督模式的設計與執行，經常不斷推陳出新，聯邦制中各州對其地方政府的自治監督亦同，所謂自治監督，其意涵包括消極性的視察、考核、監視和糾正，以及積極性的督促、指導和扶助等目的³⁹。以英國為例，中央政府係透過制定法律、訂頒行政命令、政策指導、司法審查、拒絕核備、主動視察、行政訴訟、財政補助等多種不同手段，對各級地方政府進行自治監督。國內學界分析此一課題，通常依五權憲法架構，將自治監督類型區分為立法監督、行政監督、司法監督、監察監督、考試監督等五大類⁴⁰，此亦屬中央與地方府際互動模式的方式之一。

(二). 新公共管理模式

一九八〇年代中期以後，由於全球性的政府財政萎縮，以及希望用最少成本換取更多實際的需求，因此又形成另一波改革的風潮。這個風潮象徵著守舊的官僚對大眾需求的回應文化逐漸轉化為基於誘因及績效導向的企業文化；從強調經驗、知識與認同感的官僚運作逐漸改變為重視結果導向、管理技巧、合夥計畫以及績效協定的公共服務，這種公共部門管理價值的改變可以稱之為新公共管理（new public management, NPM），或市場基礎的公共行政（market-based public administration）、企業精神政府（entrepreneurial government）、管理主義（managerialism）等，儘管名稱各異，但基本上皆描述同樣現象；惟亦有學者將上述名稱統稱之為「新公共管理」者⁴¹。

新公共管理的降臨，標示著早期改革措施的一種轉變，它在理論上與計畫細節上，皆比早期只是徒勞於削減成本的改革措施更加明確。新公共管理不像「舊」公共管理一般，只是在公共行政內部進行技術的專業分工，而是將目標放在取代傳統模型上。其不只是對公部門的改革，而更是代表一種公部門的轉型，以及公部門與社會之間關係的轉型⁴²，可謂是傳統思維的反省與覺醒。它不僅重視組織內部運作程序的精進有效，同時也重視組織與外部環境的關係；它是在民主過程、公共責任及政治系絡下運作，因此其強調策略與領導之藝術，並藉由擴大公共領域，將非營利組織（或稱為第三部門）納入，以強化管理能力，達成降低施

³⁸ 參見江大樹。「府際關係導論」，*前揭書*，頁 27。

³⁹ 薄慶玖編著，*地方政府與自治*，（台北：五南，2000），頁 470。

⁴⁰ 許宗力，「論國家對地方的自治監督」，*台大法律論叢*，第 29 卷，第 2 期，（台北：台大法律系，1991），頁 63-85。

⁴¹ 見孫本初編著，*公共管理*，（台北：智勝，1998），頁 19。

⁴² 林鍾沂、林文斌譯（Owen E. Hughes 原著），*公共管理新論*，（台北：韋伯，1999），頁 82。（譯自 *Public Management and Administration*, 2nd ed.）

政成本，克服財政危機，提昇工作生活品質（Quality of Working Life, QWL），以及提高政府之績效與服務品質的目標。

事實上，新公共管理自 1970 年代晚期起，即主導了許多 OECD（經濟合作暨發展組織）國家官僚改革的議程，尤其是為了因應快速變遷的過程，所採取的創新機制。至於這些創新機制內涵究竟為何？在釐清與瞭解之前，我們必須先知悉新公共管理的發展歷程，而要解釋其發展過程則應將焦點放在其所發展的系絡背景與其所歸屬的知識淵源上。首先是探討新公共管理的發展系絡，哈德（Hood）指出新公共管理的發展系絡是來自於財政危機和資源的限制，結合變遷中的科技、社會強大壓力以及在公共服務上逐漸增加的消費者需求，而所有這些巨大的壓力均訴諸於效率提昇的焦點上⁴³。又柯北促克（Kirkpatrick）& 拉索（Lucio）則提供另一相類似的分析指出新公共管理的發展乃是源自於另一更廣大系絡背景，即深受後福特主義（post-fordism）、後工業主義（post-industrialism）和後現代主義（post-modernism）浮現的影響，隱含著從一個規模較大，以官僚式和父權主義者要求普遍性和一致性方式來提供服務，逐漸轉變成為一種規模較小，更具彈性方式以回應在一後官僚組織環境（post-bureaucratic environment）中個別消費者的需要和要求。

其次，就知識背景而言，新公共管理的理念並不是反映出一套單一一致性的理論，而是從許多來源衍生而來的。根據歐克（Aucoin）的看法，新公共管理正如是一種公共選擇理論（public choice theory）和管理主義思想（managerialist thinking）結合而成。公共選擇理論的特色是將個體經濟學的理論應用在對政府制度與服務的研究分析上，主張應加強民選官員對於官僚體系的行政控制，以免官僚體系自利行為導致政府預算規模不斷擴大，反而形成資源的浪費；而管理主義的核心信念則強調授權和賦予管理的自主性，亦即允許管理者擁有一些自由和機會，視情境配合與否來執行管理工作和一些策略的運用，以提高官僚體系的效率和生產力。歐克（Aucoin）更進一步指出，公共選擇理論引導政府改革的行政結構邏輯上將傾向於：集權化、協調、控制；而管理主義所引導的管理結構將傾向於：分權化、解除管制、授權。由此，這兩股知識來源存在著矛盾和緊張關係，從而使新公共管理在實務應用上產生弔詭（paradox）本質，即一方面強調集權化；另一方面又重視分權化。

此外，哈德（Hood）又認為新公共管理就如同是一種兩個不同理念流（streams of ideas）結合而成的，即新制度經濟學（new institutional economics）和最近一套持續不斷的企業型態管理主義（business-type managerialism）的潮流。其中管理主義認為可以把私部門的管理模式應用到公共部門的管理上，其強調：即時的專業管理；明確的績效標準及衡量方式；結果的管理；金錢的重視；及接近顧客

⁴³ 參見李長晏，同註 3，頁 73。

等特徵。而制度經濟學則是將誘因結構（incentive structures）如市場競爭導引入公共服務供應上，其強調：分散性官僚（disaggregating bureaucratic）透過契約外包和準市場而增進競爭，及消費者的看法，可歸結出一個共同結論即：新公共管理是一種強調多元面向和多元價值所構成的治理理念，此一理念包括有：強調在成本的考量下減低公共服務的項目；重視公共服務的品質、結果或產出的管理及向企業學習，使公部門更具企業精神。

同時，哈德（Hood）以 OECD 國家公共管理改革的回顧，也歸納出新公共管理所具備的七大要素，即：

- | | |
|-----------------|----------------|
| 1.在公共部門內即時的專業管理 | 5.強調公共部門內的競爭 |
| 2.明確的績效標準及衡量方式 | 6.強調私部門型態的管理實務 |
| 3.產出控制的重視 | 7.強調資源使用的規範與節流 |
| 4.在公共部門內組織單位的分散 | |

另外，瓦樂斯（Walsh）& 史蒂華特（Stewart）更指出英國地方政府在新公共管理影響下所發展出的一些創新機制，這些創新機制包括有：⁴⁴

- | | |
|--------------|-----------|
| 購買者與供給者的分離 | 市場和準市場的建立 |
| 契約的成長 | 公眾就是顧客 |
| 績效的課責 | 政府的管制性角色 |
| 待遇給付條件的彈性化 | 一種文化的改革 |
| 政治過程與管理過程的區分 | |

此外，約與瓦樂斯（Walsh）& 史蒂華特（Stewart）新公共管理見解同時，歐斯本（Osborne）& 蓋伯勒（Gaebler）兩位學者則提出美國州及地方政府再造運動的十項核心原則如下：⁴⁵

- | | |
|---------------------|-----------------------|
| --催化導向的政府，領航代替操漿 | --顧客導向的政府，滿足顧客需求而不是官僚 |
| --社區導向的政府，授能代替服務 | --進取導向的政府，注意開源甚於節流 |
| --競爭導向的政府，將競爭導入服務運送 | --前瞻導向的政府，注重預防甚於治療 |
| --任務導向的政府，取代規則導向的政府 | --分權導向的政府，由層級節制轉 |

⁴⁴ 參見 Clark, M., *Local Government and the New Public Management : A Review*. In Hambleton, R. (eds.), *New Perspectives on Local GOVERNANCE : Reviewing the Research Evidence*. York : Joseph Rowtree Foundation.1997, P.39.,轉引自李長晏，同註 3，頁 75。

⁴⁵ Clark, *前揭書*，1997, p.40.,轉引自李長晏，同註 3，頁 76。

變成參與和工作團隊

--結果導向的政府，注重結果而不是投入

--市場導向的政府，經由市場促成政府角色的調整

由以上諸多學者對西方民主國家管理改革現象的檢閱，雖然各自有其不同掌握新公共管理內涵的方式，但是就整體而言，這些學者所提出的新公共管理具有三個共同特徵即：(1) 企業管理的技術；(2) 服務與顧客導向；(3) 市場類型的機制等。而這三項共同特徵乃具體表現在新公共管理的四大運作模式上，即：(1) 效率驅力 (the efficiency drive) 模式；(2) 精簡和分離 (downsizing and decentralisation) 模式；(3) 追求卓越 (in search of excellence) 模式；(4) 公共服務導向 (public service orientation) 模式等，茲就此四大運作模式以表 2-3 說明之：

表 2-3 新公共管理四大運作模式表

效率驅力	精簡和分權	追求卓越	公共服務導向
概念 將企業原則 導入公共部門 是一種粗糙 的效率觀	組織的鬆綁和精簡 組織彈性化 遠離標準化 預算和策略性責任 的分權 契約外包 區分小的策略核心 與大的邊緣實作層	卓越學派 管理理論的人群關 係學派 價值、文化、儀式 和符號的角色 組織變革和創新	公私部門管理的 模糊 強調參與和課責作 為公部門管理的合 法性基礎 特定公共部門的認 同和目的 規範性的偏見

資料來源：摘自 Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald L., and Pettigrew, A., 1996 *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford-University Press. 轉引自李長晏「我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習」博士論文，政大公行所，1999，頁 77。

另依據英國學者柯北促克 (Kirkpatrick) 和拉索 (Lucio) 從康奴 (J. O' Connor) 所著《國家的財政危機》(The Fiscal Crisis of the State) 及歐菲 (C. Offe) 所著《福利國家的矛盾》(Contradiction of the Welfare) 兩本著作中，歸納出一項警訊：現代國家都將陷於扮演「社會福利的供給者」與成為「經濟穩定成長的主力舵手」間的矛盾緊張關係，以致於同時面臨嚴重的財政危機，以及公民（消費者）需求

持續擴張的雙重困境。各國政府為解決此一困局，無不積極地尋求新的管理哲學和工具，試圖以顧客至上、服務為先、品質第一、創新為要、激勵優先、授能與分權，以及彈性的組織設計等概念來改造公部門組織及其服務品質，因之，公共管理實務即是在此種背景下蓬勃發展的⁴⁶。諸如英國柴契爾政府在 1980 年代實施的「財務管理改革方案」(Financial Management Initiative, FMI) 紐西蘭在 1989 年推動的「公共財政法案」(Public Finance Act) 美國於 1993 年成立「全國績效評估委員會」(The National Performance Review, NPR) 及新加坡政府採取預算零成長策略和設定財務支出上限來免除不必要的管理費用等皆屬之。

從上述新公共管理的治理內涵及運作模式的釐清，對我國在精省後中央與地方府際關係重建上似乎頗具參考價值，尤其是在地方政府組織管理和府際間財政運作兩方面的制度設計上，更能產生概念支持作用，茲分述如下⁴⁷：

第一、在地方政府組織管理上而言，由於精省之後，地方制度法所規範下的縣市政府，其組織規模因職權之擴張與業務功能之增多，縣市政府的組織管理勢必面臨重大的轉型與調整。基本上，世界各國紛紛推動以新公共管理為主軸的政府再造運動，在此運動的濡化學習影響之下，提供了我國未來縣市政府組織管理的發展方向，而這方向不外乎是如何在授能社區理念導引下使縣市政府成為一個塑能的政府 (enabling authority)；如何將競爭理念注入公共服務運送的過程，而使各縣市政府內部業務的市場化，同時又能使各縣市政府之間形成一種競爭型的地方政府 (competitive local government)；此外，任務導向的地方政府 (mission-driven local government) 顧客導向的地方政府 (customer-oriented local government) 分權導向的地方政府 (decentralisation-oriented local government) 及彈性且非正式的決策提供 (flexible, informal decision structures) 等也架構了未來地方政府制度結構重建之新思維與新方向。

第二、就府際間財政運作而言，在精省之後由於地方財政仍普遍困絀，府際間財政爭議仍不斷發生，更重要的是未建立地方政府應具有自我負責的能力之制度或理念。從新公共管理的治理觀點而言，欲使地方政府成為具有自我負責能力，則必須有賴結果導向地方政府 (results-oriented local government) 之建立。而這種地方政府之有效運作，更需依賴相關配套機制的確立，以作為中央政府與地方政府間財政互動運作之依據，及促成地方政府的任務或權限與財源配置兩相配合之目的。

⁴⁶ 參見 Kirkpatrick, I. & Lucio, M. M. "Introduction: the Contract State and the Future of Public Management", *Public Administration: An International Quarterly*, Spring, Vol. 74, 1996, pp.1-8. ; 轉引自孫本初編著，*公共管理*，(台北：智勝，1998)，頁 3。

⁴⁷ 參見李長晏，同註 3，頁 72-79。

以上係新公共管理模式的描繪，其著重政府的「導航功能」與「顧客導向」的服務取向；另外，晚近學者更進一步提出「新公共服務」的視野⁴⁸，強調政府的「輔導、服務角色」與「公民導向」、「外源化」(outsourcing)的新融合關係，以及資源聯結之新公私協力關係的觀點，其認為政府的角色應由「導航」趨向於「服務、輔導」；政府官員應由向「顧客負責」趨於向「公民負責」，此種論點之轉換，係前述理念之延伸，頗值重視。

(三). 自主與控制、合作與競爭分析模式

此種模式認為，在府際關係運作中，一直存在兩個爭辯點，一為中央控制與地方自主問題；另一為相互間合作與競爭問題，此兩問題的相互關係，亦構成分析府際關係各項問題的途徑與模式。首先探討第一個問題，中央的控制在於尋求一種適當的宏觀調控措施，以確保全國一致性政策的推動；地方自主則關係到地方政府的權力擁有程度，能否因地制宜充分回應社群的偏好和需求。這兩種相對權力關係是由兩股作用力所構成，(1) 向心力：即維持秩序的力量，中央對地方所施予之控制力；(2) 離心力：即自由的力量，中央賦予地方更多自主性能力。一個國家中央與地方府際關係能否運作的良善，則在乎於這兩種作用力的交互作用之下所形成的中央權力不致於過大，具有一種導航政策 (steering policy) 的能力，同時地方在中央導航之下又具有充分權能。當然這種結果的產生更取決於中央與地方府際關係運作時自主性的類型、責任的性質及可資運用的財政裁量權等三方面的因素而定。

先就自主性的類型而言，在許多不同政府層級間權力關係是如何運作，其方式是非常複雜且多樣化。有些國家強調權力分立；有些則相當依賴所有各級政府在行動範圍受限之情形下所達成的聯合運用。茲將這些權力關係運作方式分成三種：(1) 中央在一廣泛且明確界定的權力和責任架構 (framework) 下，賦予地方政府更大的裁量權；(2) 基於以討論和相互影響的互動方式來確認中央與地方的權責關係；(3) 中央與地方間存在一種代理人關係，即地方政府協助執行全國性政策，以達到因地制宜之效果等。這三種權力關係可能同時存在於一個國家，但是卻在不同政策部門加以運作。

其次就責任的性質而言，目前世界各國中央與地方府際關係運作的一項重要課題即如何設計出一套容許各級政府權責和經費有效分配的機制，以便於同時提供彈性和財政上的課責。此一機制的設計須考量許多因素，包括責任的範圍是命令授與 (mandatory) 或是自由選擇 (optional) 是在憲法上有明文規定或是模

⁴⁸ 此種論點係 Denhardt 與 DeLeon 兩學者所提出，參見李宗勳，*政府業務委外經營：理論與實務*，(台北：智勝，2002)，頁 73-76。

糊不清、是與另一層級政府相互涵蓋或是彼此分享、及政府層級的多寡等方面。

至於在財政裁量權方面，地方政府自主性高低主要決定因子是在於府際間財政運用的自主。而地方財政的自主性高低除了受到前述中央與地方權力關係運作方式、權責劃分與經費配合、及政府層級多寡之影響外，更具體表現在：(1) 地方政府本身的稅收分配；(2) 來自其它政府層級所獲得的財政資源之限制和條件；(3) 地方政府有權培養稅源、設定稅率、應用使用者付費、或借貸等三方面。而近年來在府際關係的財政領域上有一重大趨勢變遷即中央政府逐漸賦予地方政府更多財政上的裁量權，同時加強地方政府有能力在資本市場上培養稅源，使得地方政府形成一個更具自我負責的自治團體。

以上係探討地方自主與中央控制之性質與兩者之間如何調和配置始達最佳情境之闡述，這兩種力量架構了中央與地方政府的垂直關係，相當程度決定了地方政府的自治權限與資源規模，同時也左右了府際間競爭與合作的行為表現。

以下繼續探討第二個問題，即府際間競爭與合作的相關議題，此項議題所討論的焦點是置於行為面而非結構面，並與府際關係的水平面向調整有密切的關連。其中府際間的競爭理念乃是源自資源依賴理論 (resource-dependency theory)，強調在一種資源稀少性且相互爭奪的環境中，各組織、各行動者間彼此互動所產生的競爭、權力、及宰制的狀態。在此狀態下，各組織之間的結盟只是為了回應來自競爭者現存或潛在的威脅或察覺到有機會去擴大版圖，以及在競爭過程中能擴大影響力和獲取新的資源⁴⁹。相對的，府際間的協力合作理念則是一種協力增效作用的概念，從分享資源、風險、報酬及協力的優勢而非競爭的優勢來獲取利益和增進方案。同時藉由工作夥伴關係提供組織改進個人服務傳送之目的及建立許多新的契機。

從上述合作與競爭兩種理念具體呈現在府際關係運作的二大領域即：(1) 是中央與地方、地方與地方的互動；(2) 是地方公私部門間關係的調整⁵⁰。就第(1)點而言，各級地方政府間的互動關係不是協力合作，就是衝突競爭，甚至在兩者之間似乎形成一種鐘擺現象⁵¹，政策制定擺盪於各級地方政府間協力合作與衝突

⁴⁹ Lowndes, Vivien. And Skelcher, Chris, *The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships : An Analysis of Changing Modes of Governance*. Public Administration, Vol.76, Summer, 1998, p.317. 轉引自李長晏，同註 3，頁 51-52。

⁵⁰ Christensen, Karen Stromme, *Cities and Complexity : Making Intergovernmental Decisions*. London : Sage.1999, Pp.32-34. ; Goetz, Ednard G., Clark Susan E.(ed.), *The New Localism : Comparative Urban Politics in a Global Era*. London :Sage Publications, Inc.1993, pp.203-204.轉引自李長晏，同註 3，頁 52。

⁵¹ 中央與地方間的競爭與合作行為，依 Christensen 的分析，像是一個永不停止晃動的鐘擺，在協力與衝突的光譜之間擺盪。《參見廖俊松，「府際關係與政策網絡理論初探」，收錄於『府際關係』第九章，(台北：元照，2001)，頁 373-374。》

競爭兩極之間，造成彼此往往在政策凝聚的過程中，上演討價還價的拉鋸戰戲碼。其中在府際間協力合作方面，可立斯坦辛（Christensen）指出各級地方政府間可以從自主到合併之協力合作光譜線上，採取不同型式的合作，這些方式包括有：自主性（autonomy）、資訊交換（information exchange）、共同學習（joint learning）、評估和討論（review and comment）、共同規劃（joint planning）、共享財源（joint funding）、聯合行動（joint action）、聯合冒險從事（joint venture）及機構活動的合併者（merger）等；至於在府際間衝突競爭方面，由於許多現行事件、長期趨勢、政治壓力和結構競爭，而常常導致某一政府單位反制另一政府部門的行動，形成彼此相互衝突的現象。此種政府間衝突的型式可以從自主到反制計劃和財源之衝突競爭光譜上，分成六種不同的府際間之阻礙（intergovernmental obstruction），這些阻礙依次為：自主性（autonomy）、矛盾衝突的資訊和理論（contradictory information and theory）、負面的評論（negative comments）、競爭和獨立的規劃（competitive and isolative planning）、禁止性的立法和司法行動（prohibitory legislation and judicial action）、阻撓計畫和財源（counter programs and funding）等⁵²。

其次，就第（2）點有關公私部門的競爭和合作而言，府際關係的運作受到近年來全球民主化、自由化浪潮高漲的影響，大有為政府的治理型態已不能滿足日益民主化與多元化的社會需要，因此，與民眾最為接近之地方政府部門角色與定位也必需隨之調整。許多過去由政府擔負並經營的業務，隨著環境的變遷以及民間部門的成長將逐漸移轉至民間承接。在這個過程中，以往執行業務的公務機關也必需調整其組織型態及經營模式，才能因應外部環境的挑戰。是以，近年來府際關係管理上愈來愈重視公私部門關係的調整，其調整的趨勢是「公部門卸下管理負擔；私部門承攬公共事務」，私部門藉著政府民營化的措施，擁有更多參與公共事務的機會。

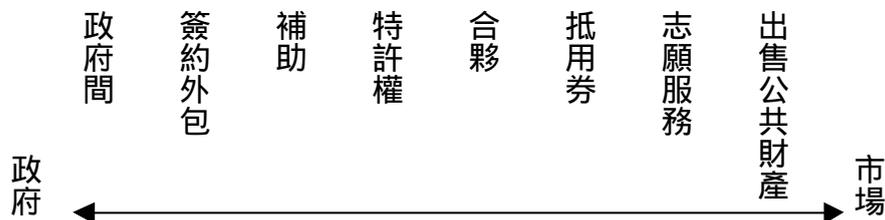
府際關係運作上公私部門關係的調整，主要表現在兩個方面：一是將市場競爭機制引進地方政府部門；一是建立問題解決過程的公私合夥關係。就前者而言，市場競爭機制的建立可以創造更多的內部市場（internal markets），並且鼓勵採用使用者付費（userfees）、抵用券（voucher）、特許權（franchising）以及簽約外包（contracting out），其目的是要使公共服務提供更具競爭性與選擇性，同時促使公部門與公部門、公部門與私部門、私部門與私部門之間服務品質的供應上產生相互競爭觀摩之效果。至於後者，由於社會的變遷，公共事務的關聯性日趨密切，隨著民營化或非營利組織的盛行，愈來愈多的政策已由民間部門負責共同參與執行，如：環保運動的推行、重大交通工程建設、政府自動化資訊系統的建立、公園及醫院等公共設施之經營等方面，於是導致地方政府公共部門在執行時與私部門組織形成更密切的網絡關係，必須透過「公私合夥」的方式加以解決，

⁵² 參見李長晏，同註3，頁52。

如焚化爐的興建、河川的整治、疾病的防治、交通運輸等等都需要以「公私合夥」的精神予以貫徹執行。有關公私協力相關議題，本文第四章第四節另有專論。

由上述這兩種公私部門關係的調整可知公、私部門在府際關係管理上的介入程度不同，自然就形成不同的制度安排，其方式若從政府至市場劃一連續帶而言，依次為：(1) 政府部門直接提供公共服務；(2) 由政府機關間彼此簽約並將其付諸執行；(3) 政府與私部門(私人公司或非營利組織等)簽約外包(contracting out) 以提供服務；(4) 政府透過免稅、低利貸款、直接補助(grants) 等誘因而來提供服務；(5) 由政府核准私部門提供服務之經營特許權(franchise)；(6) 藉由政府和私部門間的夥伴關係(partnerships)，共同分享風險和責任，以提供服務滿足文教區居民的需求；(7) 政府賦予符合資格的人民自由選擇去消費某項貨品，而由政府付費，事後私部門再持抵用券(voucher) 向政府部門兌現；(8) 藉由志願團體之志願服務(voluntary services) 方式來提供服務；(9) 以出售公共財產(divestiture or selling public assets) 方式來提供服務；(10) 完全任由市場之需求及供給自行調節，以達到公共服務之提供⁵³。以上十種制度安排，可用圖 2-2 光譜分佈方式簡單表示之：

圖 2-2 公、私部門在府際關係運作程度上之光譜分佈行為圖



資料來源：參見 Starling, Grover (1998) *Managing the public Sector*. Fort Worth :Harcourt Brace College Publishers. P.128.；轉引自李長晏。「我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習」，國立政治大學公共行政研究所博士論文，1999，頁 55。

綜上所述，府際間權力關係從中央掌控幅度的大小到地方自主程度的高低，均受各國政經環境、法制背景、國情民風、文化結構、自治意識、國際情勢、人民素質、政黨互動等的影響而各有不同，其間雖似零和賽局意味，惟如能藝術運用並妥適協洽處理，在既競爭又合作的認知安排下，相信能使府際間聯合運作呈現並發揮正面乘數效益，進而提昇政府效能，滿足民眾的需求。因之，其間運用之妙，存乎一心，如何在公部門垂直或平行間、公私部門間妥善調整互用並運籌帷幄得當，將是未來府際關係順利進展成功與否的最大原動力，也是落實地方自

⁵³ 參見 Starling, Grover, *Managing the Public Sector*. Fort Worth : Har court Brace College Publishers. 1998, Pp.128-143；轉引自李長晏，同註 3，頁 47-55。 .

治及健全地方財政的主要憑藉與重大指標。

第三節 日本、美國府際關係運作探尋

「他山之石，可以攻錯」，欲改良本國的政策缺失，除必需充分瞭解本身的內外環境及形成因素，並力求檢討匡正之外，尚須參考他國實境情況，藉以取長補短，知所警惕，尤其府際關係管理的廣泛運用與其績效成果，先進國家已行之有年，足資進一步引介參照。茲因篇幅所限，僅以日、美兩國分別代表單一國家與聯邦國家體制分述之。

一. 單一國家-日本

由於日本與我國毗鄰，我國近代地方制度是由日本所引進，加上日本戰前的地方自治制度主要是以普魯士為模範而建立⁵⁴，這與我國的地方制度係以大陸法系為基礎，可謂有相同之源流⁵⁵；且基於日本和我國同屬海島經濟型態國家，地狹人稠，天然資源貧瘠，國際貿易依存度高，在上述相似法、經背景下，其府際運作關係型態或作法，足供我國殷鑑參採。在分析日本府際關係運作之前，首先就日本地方政府體制型態略為說明，以利其府際互動模式之掌握。

日本對於具有公法人資格且擁有廣泛事務與權限的地方統治團體，稱之為「地方公共團體」，地方公共團體又區分為二大類：一為普通地方公共團體；另一為特別地方公共團體。普通地方公共團體，從其組織與權能來看，是擁有一般性、概括性自治權的團體，可對其管轄地區以及區域內的住民行使自治權，這種團體存在於日本全國所有地區，又可分為兩層，第一層是「都道府縣」；第二層為「市町村」。特別地方公共團體之設置係為了因應由普通地方公共團體處理卻無法充分達成其目的的事務，而須再設置僅具有限定性、專門性的事務處理權能的區域性自治團體，其存在目的僅具特定的自治權力，其設置根據與普通公共團體係依照日本國憲法者不同，而是依據地方自治法。特別地方公共團體又分為特別區、財產區、地方開發事業團、地方公共團體組合等⁵⁶。

茲為求簡明論述日本府際關係運作方式，謹分「府際分權運作」與「府際財政制度」兩個面向加以分析說明如下：

⁵⁴ 日本於二次世界大戰前，其地方自治制度之建立係以普魯士為建構主軸，戰後地方自治深受美國影響，故之後其自治制度同時兼具大陸法系與英美法系的特色。參見張正修，*地方制度法理論與實用(1)-地方自治概念、國外法制及都市篇*，(台北：學林文化，2000)，頁165。

⁵⁵ 參見張正修，前揭書，頁165。

⁵⁶ 欲見其詳，參見張正修，前揭書，頁170-179。

(一). 府際分權運作

日本在「大日本帝國憲法」(明治憲法)時代，憲法上並未設有地方自治保障之規範，加上極端的中央集權制度的結果，地方自治被定位為來自於官僚國家，且為官僚國家存在之恩惠施捨之產物，具有濃厚之官治性質，欠缺地方自主性及獨立性，亦非具有民主性，且限制人民參與地方行政而欠缺住民自治性質。

二次世界大戰後為順應民主政治潮流，於 1946 年 11 月制定日本國憲法，其中第八章（第 92 條至第 95 條）規範地方自治事務，如該法第 92 條規定地方公共團體之組織及掌理之事務，應基於地方自治之本旨，由法律訂之；第 94 條規定地方公共團體之權能，特別是自治立法權、自治行政權、自治財政權之保障等；由於透過憲法保障地方自治，致不能僅以法律即任意加以修改。至 1947 年四月十七日（昭和二十二年）依據憲法之授權制定公布「地方自治法」，同年 5 月 3 日施行，遂展開地方自治法制之全面性及根本性變革。該地方自治法係以確保及強化地方公共團體之自主性及自律性，國家與地方公共團體之關係為對等、協調之關係為內容，方符合憲法保障地方自治之本旨，惟因長期受明治憲法及自治監督法制之影響，實際上國家對於地方公共團體之關係，仍停留在一般的監督關係，因此，地方自治法上關於國家與地方公共團體關係之規範，即以國家之權力的監督制度為內容，實有違憲法保障地方自治之虞。乃於 1952 年修正，以國家與地方公共團體之關係改為對等、協調之關係為前提下，增列國家對地方公共團體之協助及事務共同處理制度等規定。

觀乎前述日本地方自治法制定公布後，隨著不同時期的社會、經濟、政治等變革，總共歷經四十餘次之修正，其間較為重大幅度之修正者，例如 1950、1960 年代，伴隨高度經濟成長政策所為之自治事務例示等之修正，1970 年代在住民參與運動潮流下更對例示自治事務追加而修正，1980 及 1990 代前期因地方行政改革而改善職務執行命令訴訟等擴充自治之修正等⁵⁷。其實上述之修正皆屬漸進式的改革，對地方自治之逐步發展，不可謂不重要，但終究僅為局部式的修正。

對地方自治作全面性且影響最鉅的重大變革者，係 1990 年代後半以來，所推動之地方分權改革及其重大法律修正。即平成六年，日本為積極推動地方分權，而於 1995 年設置「地方分權推進委員會」，同年 5 月制定「地方分權推進法」，規定政府專心於只有政府才能做的事，其他的行政事務，儘量交給地方自治體，權限和財源也要委讓給地方自治體，具體內容則交給地方分權推進委員會，尋找

⁵⁷ 蔡秀卿，「日本中央與地方及地方間之關係」，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編，*府際關係*第四章，(台北：元照，2001)，頁 148-149。

可行方案⁵⁸。該委員會於不到四年期間開了五百次以上的會議，並提出數次的報告與建議，最後國會於 1999 年通過「地方分權推進相關法律整備法」(簡稱「地方分權一括法」)，並於 2000 年 4 月 1 日起施行。此地方分權一括法係將須要修改的法律以包裹的方式使之通過，該法共計 475 個法律，其內容包括共通相關法律(地方自治法及國家行政組織法)、總務省相關法律(包括自治相關法律，例如市町村合併特別法、地方財政法、地方交付稅法、地方稅法)、法務省相關法律、外務省相關法律、財務省相關法律、文部科學省相關法律、厚生勞動省相關法律、農林水產省相關法律、經濟產業省相關法律、國土交通省相關法律、環境省相關法律等。至於其地方自治內容上之重大改革，有廢除機關委任事務⁵⁹、事務分配之修正、重新建立中央與地方及地方間之關係(包括中央與地方及地方間爭議處理制度之建立)、權限移轉(包括從中央移轉至都道府縣、從都道府縣移轉至指定都市、中核市、特例市、全市、市町村)、必要規制之緩和(即法規鬆綁)、自治體行政改革、地方事務官之廢除等⁶⁰。

上述一括法的立法精神在於將中央集權轉化為地方分權，並使國家與地方公共團體向來是上下、主從的關係改變為對等、合作的關係，並擴大地方的自主性與自立性，以貫徹自己決定、自己負責的精神。

其間於 1997 年 1 月橋本首相於施政方針揭諸六大改革⁶¹中，所提出的行政改革理念有「行政公共化-小而能政府」的目標，亦即導入市場競爭原理，擴大民間參與行政事務的範圍，以減輕公共部門的負擔，訂定「行政參與的適當基準」，對於公私部門活動的二項基準為：(1) 民間能夠參與的事項就讓民間去做；(2) 有效的行政應以國民為主，亦即公部門應以最小成本推動政府事務。各地方公共團體應根據上述原則，重新評估本機關業務，以使民間參與政務得以落實；以及「行政分權化」，將集權型行政轉變為分權型行政，而根據分權原則，對於權限和財源進行必要之轉移，並促進地方行政效率化，強化「廣域行政」和「產業基盤」原則，進行市町村合併，以提昇地域連帶感⁶²。又於 1998 年 5 月

⁵⁸ 參見陳儔美，「八十年代後的日本行政改革」，*問題與研究*，第 38 卷第 8 期，(台北：政大國關研究中心，1999)，頁 28。

⁵⁹ 機關委任事務制度是日本仿自普魯士的制度，它是以都道府縣知事與市町村長為國家之下級機構，以使其處理國家事務的制度。此種制度當中，都道府縣所處理的事務十之七、八，市町村所處理之事務十之三、四都是機關委任事務，這種事務正是形成日本中央集權系統最重要的部分。參見張正修，*地方制度法理論與實用(1)-地方自治概念、國外法制及都市篇*，(台北：學林文化，2000)，頁 187。

⁶⁰ 蔡秀卿，前揭書，頁 150。

⁶¹ 六大改革指(1)行政改革；(2)經濟構造改革；(3)金融系統改革；(4)財政構造改革；(5)社會保障制度改革；(6)教育改革。欲見其詳，參見並河信乃，*行政改革????*，(東京：東洋經濟新報社，1997)，頁 162；轉引自陳儔美，「八十年代後的日本行政改革」，*問題與研究*，第 38 卷第 8 期，(台北：政大國關研究中心，1999)，頁 30。

⁶² 參見柯三吉，「日本政府再造的發展經驗」，*考銓季刊*，第 15 期，(台北：考試院，1998)，頁 11-12、15。

29 日內閣閣議決定通過之「地方分權推進計畫」中，宣示其基本理念為：中央與地方自治體間，在增進國民福祉之共同目標下，維持相互協力關係；並將其應分擔之角色予以明確化；及將與住民相近之行政事務，儘可能由其鄰近之地方自治體處理⁶³。另在財政構造改革方面，提出以財政重建方式，實施財政緊縮，遏止預算赤字，及財政補助金效率化、地方稅擴充和地方債認可等地方財源自主措施，期望在 2003 年度以前，使赤字達到零的目標，以避免繼續拖累預算支出，加重國民負擔。地方政府為求生存，亦紛紛展開行動，例如，東京都已在 1998 年 8 月提出行政組織改革方案；另值得一提的是群馬縣東南部的太田市，提出「不納稅者，不得享受部分行政服務」的原則，有繳市稅的居民，可享受生產賀禮及進托兒所的首期入園補助金、購屋或中小企業的設備資金的融資等，不繳稅者即沒有這些補助。這項的措施的實施，使得泡沫經濟以後，每年以五千萬至一億日圓增長的滯納稅金，立即停止增加⁶⁴。由此可見自求多福、求新求變的威力。雖然，日本因受東南亞經濟風暴影響以來，其經濟景氣問題一直未見起色，使其行政改革步調稍有停緩，但其諸多府際間變革之構想模式與理念方向，亦有深值我國參考及擷取之處。

綜而言之，近代日本的府際關係演變大致上可分為兩個時期，一為舊地方自治法制期（即 2000 年 4 月以前），另一為新地方自治法制期（即 2000 年 4 月以後），茲分舉其府際間互動重點略述如后⁶⁵：

在舊地方自治法制時期，原則上（1）中央對地方之行政干預係以非權力手法為之，例如舊地方自治法第 245 條第 1 項規定，自治大臣或都道府縣對於地方公共團體之組織與營運之合理化有技術上建議或勸告等，亦即中央對地方自治事務，即使無任何法律根據，僅以通達等命令，亦得輕易干預。當然亦有以法律有明文規定者，例如自治紛爭之調停（舊地方自治法第 251 條）是。（2）地方之國政參加權：意指在中央政府行政過程及立法過程中，地方公共團體為反映意見所為之參與；亦即中央政府與地方政府為共同處理事務，特別是對於與地方公共團體及其住民之利益相關之法律制定、修廢、中央政府之計畫決定、實施等事項，地方公共團體所為之參加。在現行法令上，有關國政參加之規定，可分為二種，一種為地方公共團體接受國家之行為所為之消極、被動的參加；另一種為地方公共團體本於主動、積極之地位所為之參加。整體而言，舊地方自治法制之國政參加有諸多問題，例如參加之對象，幾乎只限定於計畫決定、變更、地域指定，太過狹隘，參加方法以消極的、被動的「聽取意見型」居多，積極的、主動的參加型態非常罕見，且關於意見之處理，幾乎皆無規定，對於國政之反應意見之程度

⁶³ 黃錦堂、李建良，「日本之中央與地方權限劃分之法制分析」，*中國地方自治*，第 53 卷第 7 期，（台北：中國地方自治編輯委員會，2000），頁 6。

⁶⁴ 參見陳儒美，「八十年代後的日本行政改革」，*問題與研究*，第 38 卷第 8 期，（台北：政大國際研究中心，1999），頁 34。

⁶⁵ 參見蔡秀卿，*前揭書*，頁 150-162。

亦不明確，不能稱為完善之國政參加制度。

惟在新地方自治法制時期，係採干預法定主義，即地方公共團體非依法律或基於法律之政令，無接受國家干預之必要（新地方自治法第 245 條之 2 規定）；所稱干預之法定主義，主要係排除通達命令等之干預，否定地方公共團體對此等通達命令等干預之服從義務，進而廢除通達行政之意旨。另新地方自治法第 245 條之 3 第 1 項規定：國家對地方公共團體處理事務之干預，以為達其行政目的所必要之最低限度範圍內為之；第 245 條之 3 第 1 項又規定：國家對地方公共團體處理事務之干預，必須尊重地方公共團體自主性及自立性；再者，其對自治事務與法定受託事務，分別訂定原則性的干預手法，即依新地方自治法第 245 條之 3 及第 245 條規定，對自治事務干預之原則性手法為：(1) 建議或勸告；(2) 請求提出資料；(3) 要求改善，至於協議、同意、許可、認可或承認、指示及代執行，應不予使用（新地方自治法第 245 條之 3 第 2 項~第 6 項），另對法定受託事務干預之原則性手法為：(1) 建議或勸告；(2) 請求提出資料；(3) 要求改善；(4) 協議；(5) 同意；(6) 許可、認可或承認；(7) 指示；(8) 代執行。

另外，新地方自治法制時期，國家為干預時，應遵循下列正當法律程序，即(1) 書面主義原則：即國家對地方公共團體提出建議、勸告、請求提出資料、請求改善時，除有例外情事外，應以書面為之；且當地方公共團體請求交付書面時，國家有交付書面之義務（新地方自治法第 247 條~第 249 條）；國家提出建議、勸告時，即使地方公共團體不遵循，不得對地方公共團體為不利益處置（新地方自治法第 247 條第 3 項）；(2) 協議努力義務：即當地方公共團體向國家請求協議時，國家及地方公共團體應秉持誠信原則，且在相當期間內致力於協議；國家陳述意見時，地方公共團體並有書面交付請求權（新地方自治法第 250 條）；(3) 許認可基準：即國家對地方公共團體之申請或協議請求，應訂立許認可基準及其撤銷許認可等行為基準，並公告之（新地方自治法第 250 條之 2）；(4) 直接執行時之通知：即當地方公共團體與國家間因事務競合時，為使行政有效營運，避免混亂，課以國家對地方公共團體之通知義務（新地方自治法第 250 條之 6）等。

至於中央與地方及地方間爭議之處理，新地方自治法創設了二階段爭議處理制度，即第一階段，在中央與地方方面，創設行政內部中立機關處理之「國家地方紛爭處理委員會」制度，在地方間方面，創設「自治紛爭處理委員會」制度；第二階段，不論中央與地方或地方間，均為依司法訴訟程序處理之訴訟制度。

(二). 府際財政制度

日本的地方財政在戰後進行大幅度的變革與修正，而這些改革措施與中央政府之財源分配直接產生關連及衝擊，故其府際財政互動機制之運作模式及資源配

置，頗值我們進一步瞭解與分析，以收他山之石與截長補短之效。基於台灣於日據時期之地方制度係引進自日本，台灣光復後雖政治體制有所更迭，惟難免仍深受其影響，例如我國目前採行之統籌分配制度，即擷取日本（地方交付稅法）之作法；其間亦有派員赴日研習其財源籌措與運用之情形⁶⁶等，尤其，我國正值地方制度變革及財政收支再修正時期，更有其參考必要與價值。

日本地方公共團體對於地方財源，均有充分之自主支配權，然因地域間自然、歷史的條件、產業結構、人口數的不同，以及經濟發展、團體規模、行政權、財政規模等的差異，致使地方政府間產生稅源不均、財政能力差異甚大的情形，加上日本中央政府租稅收入占全國總稅收平均為 61.8 %（1990 年至 1999 年十年平均），而其歲出僅為全國財政支出的 38.7 %（1999 年）左右；反之地方稅收僅占全國總稅收之 38.2 %（1990 年至 1999 年十年平均），而其歲出占全國財政支出比率卻占 61.3 %（1999 年）左右，由此可見，日本中央與地方在歲出與稅收上，呈中央稅收多，支出少；地方稅收少，支出多，收支嚴重差異的乖離現象⁶⁷。由地方稅財源所占比重，即可瞭解日本地方自治有被戲稱為「三分自治」之理由所在⁶⁸。是以地方來自中央的財源移轉，不僅對改善地方政府間稅源不均，謀求財源均衡化有所助益外，且對紓解地方財政收支差短情形亦占有重要角色。隨著中央移轉支出之增減，可看出中央與地方依存關係的深淺程度，相對亦影響地方自主權之消長，對於地方分權之實踐，落實地方自治之旨意，深具鑽研價值與反思之處⁶⁹，也足為我國相互推敲比對或引以為鑑。

有關日本財政制度，自二次世界大戰之後，日本訂定了地方財政法，規範地方財政的運作，同時也制定了地方稅法使地方公共團體可據之課徵租稅。基本上，日本將稅賦分為國稅與地方稅（地方稅又分為都道府縣稅《20 種》與市町村稅《17 種》），其財政分為中央、都道府縣及市町村三級。至於其地方政府的財政收入以地方稅為主，其次係中央為均衡地方財政差異、保障地方行政達一定程度水準所需財源之「地方交付稅」，此二種財政收入為地方政府之一般財源；另為達成特定行政目的，由中央國稅收入中之全部或一部讓與地方專款專用之「地方讓與稅」、中央負擔之「國庫支出金」、籌措地方建設財源或為彌補財政收支差短所發行的地方債券、及賒借款項等，則係地方政府之特定財源。上述日本中央對地方之財政調整制度，與我國財政收支配置諸多類似，其中隱含促進地方自治團體發揮課稅努力、獎助開闢財源、自主推動財政重建及行政改革、遏阻開

⁶⁶ 參見陳連芳、余秋村、陳有政、簡世明、蘇明玉，*台灣省政府公務人員研習發展「資源籌措與運用組」*奉派赴日本研習該國之地方財政資源籌措與運用情形所撰提之出國報告書，（南投：台灣省政府財政廳，1997），頁 1-42。

⁶⁷ 參見蔣水木，「日本地方財政自主性之分析」，*財稅研究*，第 34 卷第 4 期，（台北：財稅研究雜誌社，2002），頁 167-172。

⁶⁸ 參見蔣立峰、高洪，*日本政府與政治*，（台北：揚智文化公司，2002），頁 316。

⁶⁹ 引自陳連芳、余秋村、陳有政、簡世明、蘇明玉，*台灣省政府八十六年度公務人員研習發展*

支浮濫及分配財源中設算基準與考量因素之細膩、積極、公正等財政相互牽制與自主機制措施，規定周延，運行順暢，殊值我國借鏡。茲舉其府際間財政主要相關者，即地方稅、地方交付稅、地方讓與稅、國庫支出金、地方債及公民連署監督等項分述如次：

1. 地方稅

各級地方公共團體之租稅係採獨立稅制，中央與地方均享有課稅權，中央、都道府縣及市町村三級政府各有其獨立稅源。為使課徵國稅與地方稅之稅源，獲得合理分配，並明確劃分各個地方公共團體間課稅權之行使界線，有關地方稅之課徵，係由中央頒佈「地方稅法」，明定地方公共團體課徵之稅目、課稅要件、稅率、免稅對象及徵收程序等。惟地方公共團體仍可視地方自治實際需要，報奉總務省⁷⁰核准後，在法定稅目外新增稅目，稱為「法定外普通稅許可制度」。2000年4月以後，法定外普通稅由「許可制」改為須事前同意之「協議制」，以確保地方課稅自主性。

地方稅中除中央政府認為有必要要求全國稅負一致，如汽車取得稅、電力瓦斯稅、事業所得稅等，在地方稅法中規定必須按「固定稅率」課徵者外，其餘各稅在地方稅法中都規定「標準稅率」及「限制稅率（最高稅率）」兩種，由地方公共團體依其財政需要，在限制稅率內自行決定稅率，至於最低稅率雖無硬性規定，但如低於標準稅率，則不准發行公債。地方公共團體中除少數財政狀況欠佳，係按限制稅率課徵外，大都依照地方稅法規定標準稅率課徵。凡定為標準稅率者，其實際徵收之稅率可在標準稅率之上、限制稅率之內之幅度內課徵地方稅，凡有財政上特別需要，得以條例訂定超過標準稅率之稅率，據以課徵地方稅，稱為「超過課稅」，其稅率則稱為「超過稅率」。若某些稅目已採用超過稅率課徵，則其他稅目之稅率不可低於標準稅率，以避免喪失租稅課徵之普遍性與公平性原則，若地方公共團體有能力對某些稅目低於標準稅率課稅，自不符合前述有財政特殊需要之要件。另標準稅率亦為總務大臣決定地方交付稅分配數額時，計算基準財政收入額採用之稅率。以1999年為例，地方稅實徵數占全國租稅總額為41.58%，地方稅決算額占該年度地方公共團體歲入結構比為33.7%。

2. 地方交付稅

日本地方交付稅為日本地方公共團體歲入的一部分，屬一般財源，同時也是日本地方財政調整制度的中樞，其運用對日本地方自治的行政機能，有相當大的影響力。其目的除了在謀求各地方政府間財源的均衡外，更保障地方行政達到某

「資源籌措與運用組」赴日研習報告書，(南投：台灣省政府財政廳，1997)，頁21。

⁷⁰ 日本政府中央機關實施組織改革，自2001年1月6日起，將原22府省廳精簡為12府省廳，其中原負責地方自治事務之「自治省」，則併入「總務廳」，同時將「總務廳」升格為「總務省」。

一水準，同時尊重地方財政的自主性，禁止對交付稅運用的方式或用途的限制，使地方行政更能按預定的計畫進行，類似我國「統籌分配稅制度」。換言之，其用意在於實現：(1) 調劑財政有無機能；(2) 確保基準財政需求獲得滿足；(3) 確保地方財政自主；(4) 確保地方交付稅之用途不受限制。

地方交付稅係規定於「地方交付稅法」中，該法規定由國稅中之所得稅、法人稅及酒稅收入額之 32 %、消費稅收入額之 29.5 % 及香煙稅收入額之 25 % 等數額之合計總額作為統籌交付給都道府縣、市町村，作為地方公共團體履行其自治事務之財源，其中又分為普通交付稅（占總額 94 %）和特別交付稅（占總額 6 %）兩種⁷¹。其撥付標準為先確定各地方政府在同等而合理、恰當的水準下，自主地實行其政務所必需的必要經費（即基準財政需要額），並計算在一般正常情況下，可能徵收到的租稅收入額（即基準財政收入額），當基準財政收入額不足以因應基準財政需要額時，則以地方交付稅填補該項差額（財源不足額）。其簡單計算公式如下⁷²：

$$\begin{aligned} \text{普通交付稅} &= \text{財源不足額} \\ &= \text{基準財政需要額} - \text{基準財政收入額} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{基準財政需要額} &= \text{各行政項目基本財政需要之合計額} \\ &= \sum (\text{單位費用}) \times (\text{測定單位數值}) \times (\text{補正係數}) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{基準財政收入額} &= \text{標準地方稅收入估計額} \times \text{標準稅率} (\text{道府縣為 } 80 \%、 \\ &\quad \text{市町村為 } 75 \%) + \text{地方讓與稅} \end{aligned}$$

對於基準財政收入額大於基準財政需要額的地方政府，當然不再撥付普通交付稅，但對此項財源超過數，中央亦不加以扣除（如以平成四年〔1992 年〕為例，47 個都道府縣中，有 4 個是不交付團體，亦即財源超過團體；至於 3237 個市町村中，交付團體有 3,094 個，不交付團體有 143 個），此乃因地方交付稅的主要目的在於保障經濟力量較弱的地方政府的財源及刺激地方政府努力的開闢財源，培養稅源，減少開支浮濫，撙節支出等，尤其以刺激地方政府開源節流極具積極意義，更能表現日本地方交付稅的基本精神。惟為督促其有效運用，地方財政法第 4 條之 3 另規定，地方公共團體當年度地方交付稅額與基準財政收入額之

⁷¹ 普通交付稅的交付對象是基準財政收入不敷基準財政需求之地方公共團體，每年交付四次；而特別交付稅的交付對象是已受領普通交付稅的地方團體，因意外災害、或計算基準財政收入額時，明顯高估而導致普通交付稅減少部分或特別事由等而發生臨時財政需求者為之，特別交付稅每年交付二次。參見張正修，*地方制度法理論與實用*（3）-地方財政、財務行政及法制篇，（台北：學林文化，2001），頁 315。

⁷² 欲見其基準財政需要額、基準財政收入額、單位費用、測定單位、補正係數等之詳細核算方法，參見張正修，*地方制度法理論與實用*（3）-地方財政、財務行政及法制篇，（台北：學林文化，2001），頁 314-348。

合計數顯然超過基準財政需要額時，或該地方公共團體當年度一般財源額超過該地方公共團體前一年度一般財源額，且該超過數明顯超過該地方公共團體新增加之義務性經費時，應將其明顯超過額充當災害經費財源或作為填補災害所生之歲收減少，此即為地方之「財政調整基金」制度。

又依據地方交付稅法第 7 條規定，內閣應於每年 2 月底前公佈次年度普通會計歲入歲出預估額，並提交國會。其目的在使內閣掌握各地方財政狀況，此預估額之文書，通稱為「地方財政計畫」，主要係揭示標準水準之經費與收入，以表示其間之均衡狀況，而非推估各地方公共團體之實際收支預估額，當預知地方交付稅總額不足分配時，即預籌各項填補措施，必要時並進行修法工作。

有謂此制度使財政能力較差之地方自治團體忽略致力於財政健全化，甚至妨礙其努力課稅，確保其自主財源。其實，該制度對此有極為細膩之設計，不致產生上述現象，諸如：⁷³（1）法定外普通稅不計入基準財政收入額。即依地方交付稅法第 14 條規定，開徵法定外普通稅係努力開源之表現，為避免阻礙地方自治團體課稅誘因，計算基準財政收入時，僅列入法定普通稅；（2）僅按標準稅率計算基準財政收入，以限制稅率增加稅收者不計，以激勵其課稅努力（地方交付稅法第 14 條）；（3）計算基準財政收入額時，都道府縣之稅課收入係以 80% 核計，市町村係以 75% 核計，一方面鑑於計算基準財政需要額，並非針對地方自治團體之所有財政需要予以網羅在內，故計算收入額時相對應予打折核列；另一方面為使其有保留自主財源，用於其他建設，以激勵其致力徵稅，增加可獲取之運用財源；（4）計算基準財政收入額之各稅收入時，並非以實際數，而是以客觀資料（按政府相關機關調查所得之資料累加核計）為基礎予以計算（地方交付稅法第 14 條第 3 項），以杜怠於課稅努力；（5）貫徹地方自治團體意見表達制度（2000 年起適用《地方交付稅法第 17-4 條》），對地方交付稅計算方式有不同意見者，可提出改進意見，除經由總務省彙總整理外，並須向總務省之「地方財政審議會」⁷⁴報告，使地方自治團體所提意見均經公開討論，以提昇制度效率與品質。

綜上所述，日本的地方交付稅制度是依照地方政府基本財政收支之豐吝狀況加以調整撥付，其財政上短絀的大部分數額，可由中央撥付的地方交付稅額所彌補。易言之，財政越困窘的地區，其交付稅額便越多，而財政越富裕的地區，其交付稅額便越少，甚至於無須交付稅的補助。因此，地方交付稅在調整各地方政

⁷³ 參見蔣水木，「日本地方財政自主性之分析」，*財稅研究*，第 34 卷第 4 期，（台北：財稅研究雜誌社，2002），頁 182-184。

⁷⁴ 「地方財政審議會」負責地方交付稅相關政策之審議，係由熟稔地方自治之專家學者 5 人，經眾參兩議院同意後由內閣總理大臣任命組成，其中 3 人係由地方 6 團體（全國知事會、全國都道府縣議會議長、全國市長會、全國市議會議長、全國市町村長會、全國市町村議會議長）所推薦。參見蔣水木，「日本地方財政自主性之分析」，*財稅研究*，第 34 卷第 4 期，（台北：財稅研究雜誌社，2002），頁 184。

府間財政均衡化的作用，相當靈活有效，其激勵誘因之作業細節，頗值我國參考。1999 年度地方交付稅決算額為 21 兆 5,041 億日圓，占地方自治團體歲入總額 104 兆 65 億日圓之 20.7%，數量可觀。

3. 地方讓與稅

日本地方讓與稅制度，乃是基於課稅技術上便宜的理由，並謀求地方公共團體間合理的稅源分配暨財源的調整，而將本來屬於地方稅的稅源，形式上作為國稅，由國稅稽徵機關加以徵收後，再由中央按照一定的比例基準讓與地方公共團體的一種制度⁷⁵。由此可見，地方讓與稅係以一定比例基準作分配，非考量地方公共團體之財源不足，故與地方交付稅有別，但地方讓與稅於算定普通交付稅時，需將其金額計入地方政府之基準財政收入額內。此項經費數額較小，1999 年度決算額僅有 6,089 億日圓，占地方自治團體歲入總額 0.6% 而已。

地方讓與稅規定應專款專用，其種類計有消費讓與稅、地方道路讓與稅、石油瓦斯讓與稅、航空機燃料讓與稅、汽車重量讓與稅、特別噸讓與稅等六種。如消費讓與稅是將稅收總額 6/11 讓與都道府縣；其餘 5/11 讓與市町村。都道府縣部分，就其總額的 1/4 按照各都道府縣的人口，3/4 按照各都道府縣的從業者人數分配；市町村部分，就其總額 1/2 按照各市町村的人口，1/2 按照各市町村的從業者人數分配之。此項分配方式，係考量消費稅課稅對象的消費行為，可以使消費者的住所地與消費服務的發生地相互連結。又如地方道路讓與稅，是限於有關道路的費用使用，其讓與方式係以收入總額的 64% 分配與都道府縣及指定市，其餘 36% 部分分配與市町村，並按照其區域內道路（在都道府縣為一般國道及都道府縣道，在市町村為市町村道）的延長及面積加以分配。石油讓與稅係將 1/2 讓都道府縣作為地方的道路目的財源；汽車重量讓與稅係獎 1/4 讓與市町村作為市町村道路財源；航空機燃料讓與稅係將 2/3 讓與機場有關之地方公共團體，以充實防止飛機噪音所生損害以及機場及週邊的整備等經費。

4. 國庫支出金

依日本地方財政法第 16 條規定：「中央在政策執行上認為有特別必要，或認為地方政府在財政上有特殊需要時，得對該地方政府撥付補助金。」此外，中央又對依法令規定應由其分擔之事務或委託地方辦理之事務，均應依規定全部或部分補助地方，屬對特定事項之專案補助（專款專用），為中央影響或控制地方支出最重要的手段。此與與地方交付稅、地方讓與稅之性質不同。

國庫支出金依其財源性質大致上可分為國庫負擔金、國庫委託金、國庫補助

⁷⁵ 參見陳清秀，「稅捐立法權與稅捐收益權歸屬」，*財稅研究*，第 29 卷第 1 期，（台北：財稅研究雜誌社，1997），頁 76。

金等三種。茲略述如次：(1) 國庫負擔金：可分為普通國庫負擔金、公共事業國庫負擔金、災害復舊事業國庫負擔金三種，諸如基於法令必須實施，而且是在與中央及地方彼此之利害上有關係的事務，為期順暢運作，國家必要進一步負擔之經費，如義務教育費是；又如公共事業費、失業對策事業費、災害救助費、公共土木災害復舊費等等皆是。(2) 國庫委託金：係專屬於中央之事務，但因考量便民及行政效率等因素，規定委由地方政府代為執行，其所需之執行經費由中央政府承擔，如國會議員選舉費用、外國人登錄事務費、國家統計調查費等。(3) 國庫補助金：即中央政府於政策執行上或地方公共團體在財政上認為有特別必要時，得予補助金供給地方公共團體，以達成特定政策目的的推行，因此多少具有獎勵及特別支援性質，如獎助的補助金、財政援助的補助款等。國庫補助金縱使是基於法令為之，但在預算範圍內，中央即有裁量權，易受中央主管部門首長自主性判斷影響，其彈性較大。由於補助金的核定、支付、使用等欠缺統一的基準，最近國會已制定了「與補助等之預算執行適正化關係法」予以規範之⁷⁶。此等補助經費，1999 年度決算額為 16 兆 5,990 億日圓，占地方自治團體總歲入之 16 %。

5. 地方債

日本地方政府以地方債作為財政調度之手段，也相當普遍，以近十年之資料分析，1990 年度地方債占地方自治團體歲入總額為 7.8 %、1992 年度為 11.2 %、1993 年度為 14 %、1994 年度為 14.9 %、1995 年度為 16.8 %，達到高峰，之後始逐年降低，1996 年度為 15.4 %、1997 年度為 14.1 %、1998 年度為 14.7 %、1999 年度降為 12.6 %，可見其對公債仰賴之深。依據日本地方財政法第 5 條規定，各地方自治團體為因應臨時鉅額資金需求及確保各年度國民稅負公平合理，或為支應非經常性重大災害及建設耐用年數較長公共設施或大規模設施，可以地方債彌補歲計財源不足，以免當年度特殊性龐大鉅額支出影響地方一般公共事務之推展。由此亦足見日本對於地方政府運用地方公債調度其不足財源，是採取較為鼓勵的態度，但也有相關限制。為進一步瞭解其舉債之相關規定，茲將舉債限制略述如下：(1) 都道府縣上年度財政收支赤字超過一般財源總額（地方稅、地方讓與稅及地方交付稅）之 5 %；市町村超過 20 % 者，如不由中央指導財政重建，其公共設施之建設費或用地費不得發行公債或舉借債務；(2) 償還地方債本息有延宕或過二、三年間一再延宕，且今後仍有延宕之虞者，以及過去舉債申請與其所從事者有顯著違背者，不許發行公債；(3) 過去三年間舉債比率平均值超過歲入 20 % 以上者，不得發行；(4) 如當年度地方稅徵收未滿 90 % 之自治團體或競馬、競輪等之收益著過多之團體等，不許舉債。上述舉債限制，連帶有控制支出浮濫或預算無限擴張之積極功能，值得我國學習。

⁷⁶ 參見張正修，*地方制度法理論與實用*（3）-地方財政、財務行政及法制篇，（台北：學林文化，2001），頁 95。

再者，依地方自治法第 230 條、第 250 條規定，地方自治團體依前述規定得以發行公債時，應將舉債目的、金額、利率及償還方法列入預算，提經議會決議，並經自治大臣或道府縣首長許可，始得為之。惟上述許可制度，於 2000 年 4 月實施之「地方分權推動一括法」規定中予以廢除⁷⁷，改從保持發行順利、保障地方財源、確保地方財政健全等觀點，實施發行自治團體與中央或道府縣進行事前協議之制度，至於同意之標準，則由總務省於每年編訂公布，以供遵循。當協議成立時，則地方債之本利償還均享有特別之優惠，可向政府系列金融取得公共性資金，且其利息費用亦得計入地方交付稅之基準財政需要額內（地方交付稅法第 5 之 3 條第 3、4 項）。而在協議不成時，仍可發行地方債，但為確保其財政運作之健全，賦予該地方自治團體應向其議會報告之義務。此種新制度下地方債之發行，係由地方自治團體自主判斷決定，其具有自我負責性機制之功能，極為明顯，亦值我國參考。

6. 公民連署監督

日本地方自治法第 74 條規定，凡經公民 50 分之 1 以上之連署，得依政令規定行使創制複決權，要求其自治團體首長制定或複決條例，針對當地地方自治團體財政運作產生巨額赤字，無法自力進行政重建時，得依「促進地方財政重建臨時措施法」規定，經議會決議，就該自治團體全部或一部，申請總務省指定為「財政重建團體」，並應擬定重建財政之「財政重建計畫」，送請總務省許可。經認可者，總務省得賦予達成財政重建之必要條件，該地方自治團體於籌編預算時，應依據上述重建計畫辦理，且受總務省所定各項達成財政重建必要條件之限制，因此，將嚴重影響其對居民之服務，降低為民服務功能。地方自治團體首長鑒於地方財政若陷入重整地步，則不僅惡名昭彰，對居民提供服務之功能亦將大為降低，失去居民之信賴，並斷送首長之政治前途，故地方自治團體首長莫不兢兢業業，防止財政陷入重建地步⁷⁸。上述「促進地方財政重建臨時措施法」之規定，雖不似課稅自主權可積極促進地方政府運用其自主權運作財政，而是消極的對地方政府之不作為予以規範，鑑於其效果甚為顯著，可供我國參採。

二. 聯邦國家-美國

在聯邦制的國家當中，美國各級政府之間的制度設計與運作，經常被視為是

⁷⁷ 日本公債發行許可制度，雖於 2000 年 4 月規定廢除，但因為配合財政結構改革與財政健全化之年度目標，該制度自 2006 年度起始實施，在此之前，仍維持原先之許可制度。參見蔣水木，「日本地方財政自主性之分析」，*財稅研究*，第 34 卷第 4 期，（台北：財稅研究雜誌社，2002），頁 184。

⁷⁸ 「促進地方財政重建臨時措施法」自 1955 年制定實施以來，已從 1956 年度之 596 個財政重建團體，到 1999 年度剩下重建團體 288 個，至 2000 年 4 月只剩福岡縣亦池町 1 個，成效斐然。參見日本地方財政白書，總務省編訂，2001 年版。

一種典範，不但引起廣泛的討論和比較，也是許多國家在制度改革時模仿或直接移植的對象。事實上，美國政府制度的建構與演進，可以說是一項各級政府之間，在制度與運作層面上府際關係不斷變化的複雜過程，也是一項實驗。

在美國，「府際關係」一詞從 1930 年代才逐漸的出現，而直到 1950 年代才真正的受到廣泛的重視。根據倫因特（Wright）的說法，第一次官方正式的使用「府際關係」這個名詞是在 1953 年，當時的美國國會在回應艾森豪總統的請求之下，設置了一個暫時性的「府際關係委員會」（Commission on Intergovernmental Relations）。在此時期之前，「聯邦主義」（federalism）是美國學術界與實務界所慣用的名詞。「聯邦主義」強調的是如何依照憲法的規定，以區分中央政府與州政府所擁有之權力與功能的一種靜態法律概念；而「府際關係」則指稱：能夠用以描述各級政府在分享的權責範圍內，涉及日常操作的繁雜行政互動關係之一種實際操作的動態政治概念。倫因特（Wright）進一步認為「府際關係」與「聯邦主義」是兩個不同的概念，無所謂取代或承繼的關係，他說：（1）「聯邦主義」偏重於中央與州政府之間的關係，而「府際關係」則能兼顧各級政府機構或人員之間各種互動的可能性組合；（2）「府際關係」超越了「聯邦主義」強調法定權力、正式運作方式，和明文規範面等法律途徑的研究框架；（3）「聯邦主義」描述的是一套層級節制、由上而下的權力關係，隱含了以聯邦政府為權力中心的假設；（4）「府際關係」突顯政策研究在各級政府互動關係中的重要性；（5）「聯邦主義」一詞經常基於政治或行政的考慮而被賦予不同的意涵，提高了其運用上的模糊性。顯然地，在實際操作層面上，「府際關係」比「聯邦主義」更能生動而淋漓盡致地描繪出各級政府之間日益複雜的互動關係⁷⁹。

美國「府際關係」的運作型態可以從不同的模型來觀察。根據倫因特（Wright）對美國政治體系的分析，他認為可以透過三種模型來瞭解聯邦政府、州政府、地方政府之間的互動關係，即涵括-權威模型、協調-權威模型、重疊-權威模型⁸⁰，簡述如下：

- （一）涵括-權威模型（Inclusive-Authority Model）強調聯邦政府的無上權威，州政府臣屬於聯邦政府的權力體制運作之下，地方政府則位居最下層；聯邦政府、州政府與地方政府之間的權力運作因此呈現出一條鞭式、層級節制

⁷⁹ 參見 Wright, 1987, 前揭書, pp.234-235. 轉引自孫同文, 「美國的府際關係」, 收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編, 《府際關係》, (台北: 元照, 2001), 頁 193。

⁸⁰ 參見 Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*. 3rd Edition. Monterey, CA : Brooks/Cole Publishing Company. 1988. Pp.39-58 ; 另亦有美國學者 Nice 對美國府際關係權力運作提出不同之三種模式, 即競爭型模式、互賴型模式、功能型模式。參見 Nice. D. C. "The Intergovernmental Setting of State-Local Relationship" .in R. L. Hanson(ed.). *Governing Partners : State-Local Relations in the United States* . Boulder, CO : Westview Press. 1998, pp.17-36. 另參見廖俊松, 「府際關係與政策網絡理論初探」, 收錄於『府際關係』一書第九章, (台北: 元照, 2001), 頁 370-372。

的控制與倚賴關係。

- (二). 協調-權威模型 (Coordinate-Authority Model) 強調州政府的自主性，聯邦政府與州政府是二個各自獨立、互不侵犯的對等實體，有個別政府運作部門與特定適用的法律規範，沒有任何政府能夠介入或干涉他一層級政府內的權力運作範圍。在此一模式之下，地方政府臣屬於州政府的直接管轄，設置或廢除均決定於州的裁量。
- (三). 重疊-權威模型 (Overlapping-Authority Model) 則強調聯邦、州與地方不同政府間權力分享與責任共擔的互賴關係，任何單一層級政府的自主與裁量權範圍都有其限制，需要經由一種既競爭、又合作的互動方式來取得適當的權力和影響力，以從事各自領域範疇內的治理行為。

上述三種模型突顯出美國府際關係在不同階段、不同時期，權力互動關係的變化；如欲將其發展階段明確分隔，則學者間有不同的看法，依倫因特 (Wright) 的分類，則將之分為七個階段，即 (1) 衝突階段【Conflict phase, 1930 年代以前】；(2) 合作階段【Cooperative phase, 1930-1950 年】；(3) 專注階段【Concentrated phase, 1940-1960 年】；(4) 創意階段【Creative phase, 1950-1960 年】；(5) 競爭階段【Competitive phase, 1960-1970 年】；(6) 計算階段【Calculative phase, 1970-1980 年】；(7) 緊縮階段【Contractive phase, 1980-1990 年】⁸¹是。

前述不同階段均有其不同歷史脈絡與機制，因非本文探討主題，本文謹就聯邦政府與州政府間之府際權力互動變換情形及府際財政關係作簡要說明，俾期瞭解其趨勢走向，有助於本研究之分析探討。

首先，於 1787 年美國聯邦憲法制定之際，二元聯邦主義的基礎即已確立，聯邦政府與州政府各自擁有獨立的政治權力；直到南北戰爭爆發讓美國的聯邦制

⁸¹ 倘欲詳知其七大階段的主要問題、參與者認知、機制與喻象等，請參閱 Wright(1988)原著第三章，頁 65-112，或逕參考 Wright 於 p.67, Table 3-1 有『美國府際關係發展歷史階段表』；另孫同文，「美國的府際關係」，收錄於『府際關係』一書第五章，頁 197-213，亦有論及。除上揭分類之外，亦有其他分類方式，如學者 Walker 以美國聯邦主義在憲法制定後的發展情勢，區分為「二元聯邦主義時期」(Dual Federalism, 1978-1930)、「合作聯邦主義時期」(Cooperative Federalism, 1930-1960)、「強制聯邦主義時期」(Co-optive Federalism, 1960-1980)、「合作聯邦主義的反彈期」(The Reaction to Cooperative Federalism, 1981-)等四個時期，參見 Walker, David B. 1995. *The Rebirth of Federalism: Slouching Toward Washington*. Chatham, NJ: Chatham House Publisher. 再者，美國學者 Starling 從歷史演進的觀點將之分為六個階段：(1) 傳統雙元聯邦主義 (Dual Federalism, 1789-1933)；(2) 合作型聯邦主義 (Cooperative Federalism, 1933-1960)；(3) 創造型聯邦主義 (Creative Federalism, 1960-1968)；(4) 新聯邦主義 (New Federalism, 1968-1980)；(5) 新新聯邦主義 (New New Federalism, 1980-1993)；(6) 競爭型聯邦主義 (Competitive Federalism, 1993 年至今)。參見 Starling, G. *Managing the Public Sector*, Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers, 1998, pp.102-112..

度有了極大的轉圜，聯邦政府展現強勢態度拒絕州政府脫離聯邦，又聯邦政府逐步獲得最高法院有利的判決，使得聯邦政府權力有集中的趨勢（1861-1930）⁸²；尤其羅斯福總統（1933-1945）任內推動的新政（New Deal）措施，改變美國府際關係發展的模式，聯邦政府扮演主導性的色彩。到杜魯門（1945-1953）、艾森豪（1953-1961）、甘迺迪（1961-1963）、詹森（1963-1969）的年代，大致上延續羅斯福的「新政」，聯邦政府利用補助款的形式支配著州政府與地方政府。

尼克森總統（1969-1974）時期恢復聯邦政府與州政府之間的權力平衡，將權力下放給州與地方政府，在財政方面，聯邦政府相繼提出「類別補助」（block grants）以及「稅收共享」（revenue sharing）的新設計，目的在減少聯邦政府對地方政府補助時的用款限制，作為改進計畫效率與加強州與地方政府層級的施政能力；福特總統時期（1974-1977）大致上承繼尼克森總統的補助政策；惟至卡特總統（1977-1981）主政期間，則又強調聯邦政府的主導角色；直至雷根總統（1981-1989）時期基於聯邦政府財政赤字日益擴大，在共和黨保守主義的主張刪減公共支出下，府際關係進入緊縮階段，當時雷根總統主張要逆轉政府規模大幅度成長的趨勢，以回復到各級政府平衡發展的狀態，並希望消除所有聯邦政府的各種補助款，好把許多徵稅的資源移轉到地方政府的手中，當然地方政府也從此不得再仰賴中央的各種財務支援，他認為透過分權化的運作，地方政府的支出，由於地方間的相互競爭和納稅義務人的仔細監督，將日趨減少⁸³，州與地方政府將必須忘卻過去尋求聯邦政府補助的時代，反而是必須尋求橫向連結與網絡的支持，於是雷根政府將既存的一些項目補助匯整成類別補助，讓州政府具有重要的決策權，並且減低了聯邦政府的角色，如此一來，也助於效率增加以及赤字減低的效用⁸⁴。到了布希總統主政時期，也著重移轉權力給州政府，如 1996 年聯邦政府將社會福利計畫轉交給各州，這是一項重大的分權化措施⁸⁵。

由此可見，在雷根總統「州權至上」的理念下，聯邦政府參與者的認知是府際關係已由中央集權明顯朝向分權的方向發展。其他層級政府府際關係參與者的心態也相對地改變，他們比較具有前瞻性，不再像過去大量依靠聯邦政府經費的補助，對於任何可能臨時發生的問題，最好的應對之道是加強與同一層級政府的聯繫，以尋求各種議題方面的支援。由於州與地方政府對於聯邦經費補助的依賴降低，使州政府的權力逐漸恢復，聯邦體制強調各層級政府權限劃分、協調合作

⁸² 此部分請參見彭慧鶯，「政經環境變遷下的美國聯邦制度」，問題與研究，第 30 卷第 4 期，（台北：國立政治大學國關係研究中心，1991），頁 70-79。

⁸³ 參見劉代洋，「美國聯邦主義財政觀的演進」，美國月刊，第六卷第六期，（台北：政大國際關係研究中心，1991），頁 87。

⁸⁴ Nathan, Richard P. "Federalism - The Great Composition", *The New American Political System/Anthony King*, editor, Washington, (D.C.: AEI Press: Distributed by arrangement with University Press of America. 1990), pp.241., 轉引自孫同文，「美國的府際關係」，前揭書第五章，頁 211-212。

⁸⁵ 參見蕭全政等譯，Nicholas Henry 原著，*行政學新論*，（台北：韋伯，2001），頁 768。

的規範再現，這是美國府際關係的最大轉捩點。

直至柯林頓（B. Clinton）總統任職期間（1992-2000），曾與其他層級政府的首長會面，試圖再改善聯邦與州政府的關係，並要求副總統高爾（Al Gore）負責重新審視此二政府層級之間的改善工程，高爾遂在 1993 年成立「全國績效評鑑委員會」（The National Performance Review, NPR）（此一委員會於 1998 年 1 月更名為「全國協力推動政府再造委員會」（National Partnership for Reinventing Government），仍簡稱 NPR）的政府再造運動中，提出改善聯邦與州關係的作法高達一百多項，反應出建造任務取向的政府，並提倡由下而上的解決方式，因為州與地方政府官員比較能從民眾的觀點來解決問題。高爾主持下的 NPR，循序漸進的進行了一場寧靜革命，不僅有效精簡了政府的規模⁸⁶及平衡了財政預算赤字，也讓人民逐漸恢復對政府的信心。到 2000 年小布希當選總統，共和黨再次取得政權的地位，致使政黨輪替所帶來的衝擊，對美國府際關係的日後發展，無疑將是未來觀察的焦點，值得拭目以待。

其次，就調整府際財政關係的機制而言，尤其聯邦政府對州與地方政府的經費補助更是互動的關鍵，實有再詳細探討及瞭解的必要。有學者將這種依財政補助為主軸而建構的各層級政府之間互動關係稱之為「財政聯邦主義」（Fiscal Federalism）⁸⁷；其實，聯邦政府對州政府或地方政府的經費補助主要是透過三種不同的方式：即項目補助、類別補助、稅收共享⁸⁸。其中項目補助又可分為兩種：（1）專案補助；（2）公式補助。「稅收共享」制度是在 1972 年尼克森總統任內所設立的，惟因其分配原則的衍生爭議以及聯邦政府預算赤字增加等理由，美國國會於 1986 年（雷根總統主政時期）通過停止此種經費的補助。

除了上述聯邦政府的經費補助體系（federal grants-in-aid system）之外，美國學者日瑪曼（Zimmerman）認為各級政府課徵各項稅款的權力及對於各項稅款的依賴程度，也是府際財政關係重要的環節⁸⁹。基本上，聯邦政府的最主要稅收來源是個人或公司所得稅，長期以來約占歲入的八成以上，1992 年達到 87.5%，呈現緩慢上升趨勢；對於州政府而言，營業稅與關稅約占歲入的一半；財產稅是

⁸⁶ 美國 NPR 政府再造計畫，截至 1999 年 1 月，共計精簡超過 33 萬人，約占政府總員額的 15%。請參孫本初、劉坤億、范祥偉，「英、紐、澳、美四國政府再造經驗對我國的啟示」，*考試季刊*，第 24 期，（台北：考試院，2000），頁 13。

⁸⁷ 參見孫同文，「美國的府際關係」，前揭書第五章，頁 213。又欲知美國府際財政關係的細節，參見頁 213-232。

⁸⁸ 各項補助的方式及內容詳情，請見孫同文，「美國府際關係」，前揭書第五章，頁 220-223。實際上，美國聯邦政府經費補助款項的分類方式有很多種，有依照配合款多少、補助資格（一般性政府或特區、群縣或市）、開放式或封閉式、固定或變動配合款等頗為繁雜，欲進一步瞭解者，請參見 Wright, 1982, pp.106-107 之解說。

⁸⁹ Zimmerman, Joseph F. *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*, (London: Leicester University Press, 1992), pp. 103-112., 轉引自孫同文，「美國的府際關係」，前揭書第五章，頁 213。

地方政府歲入的最大宗，但卻有逐年下降的趨勢，其他收入方面，則包括對菸草、酒類、汽油等的附加稅（exercise taxes），另外還有彩券（lotto）收入。雖然各層級政府有其主要的收入來源，但如果從聯邦政府經費補助款項金額及其在歲收所占的比例來看，其在府際關係中的重要性就更為明顯。在 1950 年，聯邦政府所提供的經費補助總金額為 23 億美元，占全部聯邦政府支出的 5.3 %；到了 1970 年，總金額增加至 241 億美元，成長十倍以上，占全部聯邦政府支出的 12.3 %；1980 年，總金額為 914 億美元，占 15.5 %；1990 年，總金額為 1,353 億美元；到了 2000 年，總金額將達到 2,826 億美元，在這五十年間，聯邦政府經費補助總金額成長了一百二十倍，幅度相當可觀。

從另一角度言之，聯邦政府對州政府的經費補助占州政府歲收的比例，從 1927 年二元聯邦主義衝突時期的 5 %，到 1930 年代，羅斯福總統主政，為了應付經濟蕭條，一躍而高達 27.3 %，其後又逐漸萎縮，但到了 1960 年代，在詹森總統的「偉大社會」計畫推動下，恢復到 20 % 左右，1970 年代到 1980 年代初期，經尼克森、福特、卡特總統的經營，其比例差不多維持在 22 % 左右，1983-1990 年又回降到 19 % 左右，從 1991 年以後恢復到 22 %。其間，財政補助政策可說是聯邦政府擴張權力的工具，州政府在享受補助之際亦須提供配合款及接受聯邦的監督，再加上補助項目種類繁雜，且夾帶太多管制，遂引起強烈反彈聲浪，詹森總統在 1967 年就要求研擬整合項目補助的可能性；尼克森總統主張將權力還給州政府，其有感於合作聯邦主義之中，聯邦政府變得過於強勢、權力過於集中與太多的管制措施，而州與地方政府需要更多的彈性；至 1981 年，雷根總統提出「新聯邦主義」⁹⁰的構想，強調聯邦與州政府的功能區分，以解除管制和刪減項目補助計畫與金額，試圖減低自 1930 年代以來的中央集權化思潮，再次建構聯邦和州的夥伴關係，雖然此構想因會減少州與地方政府的既有補助而遭到國會的抵制，惟聯邦政府當時已是赤字連連，無充分經費可供補助而要求州政府自行多加籌應；柯林頓第二任總統後，提出兩黨合作縮小聯邦政府權限的要求，他強調聯邦政府在擬定對州的管制政策時，應給予州政府表達意見的機會，聯邦的補助計畫也應在不妨害國家政策目標達成的前提下，給予州最大的行政彈性，因其政府財政轉虧為盈，地方自主性也相對增強⁹¹；到小布希總統當政時期，遂因經濟日趨低落，乃於 2002 年要求美國國會批准了分十年減稅 1.35 兆美元的方案。復因經濟仍積弱不振，預算赤字日增，於 2003 年 1 月又宣布提出「振興經濟方案」，內容包含在十年內提供各州一千億美元補助、延長失業福利給付及加快減稅步代等措施⁹²。由此可見，聯邦經費補助方式有著不同的設計原則與目

⁹⁰ 雷根總統的「新聯邦主義」與尼克森總統所提的「新聯邦主義」有所不同，請參見 Conlan, Timothy. 1998. *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.，轉引自孫同文，「美國的府際關係」，前揭書第五章，頁 229。

⁹¹ 蔡政修，「當代美國聯邦主義的發展：從聯邦補助款與政治經濟學理論分析」，*美歐季刊*，第 13 卷第 4 期，（台北：政大國關中心，1999），頁 456。

⁹² 參見聯合報，2003.1.4，版 11（國際版）；及參考陳新？，「美國振興經濟方案簡介」，財稅園

的，其源起與發展更是受到美國歷史發展中各階段政治、經濟結構和重要社會議題與當時環境的變化所影響，因之，美國府際財政關係所涉及的面向相當多，其演變是一項漫長、複雜且曲折的過程。

從上述一系列的分析美國府際關係演進階段、運作模式、財政互動等情況得知，美國歷經二百多年的演變，其府際關係發展從嚴格的二元聯邦主義開始；到聯邦政府扮演主導性角色，州政府幾喪失自主地位；至前一個世紀的最後二十年當中，受到國際上冷戰及後冷戰格局的轉變、保守主義的興起、國內財政窘境的日益嚴重、預算赤字成長快速，以及新公共管理思潮、政府再造等因素的影響之下，聯邦政府的權限重新被界定，州政府的權力確定逐漸提升⁹³，從雷根政府到柯林頓政府時期其對分權化取向更為凸顯，尤其柯林頓政府（1993）倡議小而能的企業型新政府理念，更是一針見血的切中時弊，引進民間資源導入政府部門，使政府財政轉虧為盈，一掃往昔只著重政府體制內財政改革模式，雖較之英國柴契爾政府（1979）落後約十四年，惟同樣的除顯示多重治理體制已是解決政府財政困窘的良方，亦表示地方自治、地方財政自主的國際思潮方向已臻成熟，深值我國政府部門學習借鏡及啟迪作用。

第四節 我國府際關係互動過程與問題檢視

由前述日本及美國府際關係運作分析，即可瞭解其府際演變過程及府際財政制度及運作之梗概。緊接著論述我國府際關係的互動環境、變遷過程、財政運轉及其問題檢視，藉以瞭解其過程演展與各階段典章變化，並與日本、美國府際環境、演進歷程、財政舉措及思潮取向相互參照驗證，俾資瞭解事實核心，作為我國未來政府在政經運作、財政配置、法規制度是否改弦更張、移植學習或引為殷鑑之全觀思考、再創生機的寶貴參考資訊。

考諸臺灣的地方政治與自治，正處於一個應同時民主化、制度化與管理改革效率化的階段，它亟需經由政治與制度的重構與再生途徑，重建一個新的台灣地方政治與自治的生命和風貌。基此，台灣中央與地方府際關係在歷經戒嚴體制、省縣自治法及直轄市自治法、精省條例⁹⁴、財政收支劃分法、地方制度法等階段諸多制度的變遷洗禮下，所存在的窘境或問題已逐漸浮上檯面，如權限劃分所引

地，第 20 期，（台北：財政部財稅人員訓練所，2003），版 2。

⁹³ 孫同文，「美國的府際關係」，*前揭書*第五章，頁 240。

⁹⁴ 所稱「精省條例」係指民國 87 年 10 月 28 日總統公布之「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」之簡稱，該條例自 87 年 12 月 21 日起施行，至 89 年 12 月 31 日截止。後因來不及完成相關作業，於 89 年 12 月 6 日修法增列第 22 條第 2 項規定：「本條例施行期限，於到期前經立法院同意，得再延長一年。」之規定再延長一年，至 90 年 12 月 31 日止；之後，又依照相同程序繼續延長施行迄今。

起的權限爭議、財政分配所引起的資源爭奪、政策爭議所引爆的責任推諉、政府經費的日益枯竭、人事組織爭議所導致的衝突對立、自治監督體系的效果不彰等，而這些問題並未能因制度的變遷獲得紓緩或解決，反而一直困擾著中央與地方關係的發展，並影響中央與地方府際關係的運作。對於這些問題或無效率的狀態，若不加以診斷並及時治療，恐會為台灣未來中央與地方互動關係上造成更多的後遺症。尤其，財政問題為一切問題之本源，欲使各項制度及作為穩健發展，非先著力與關注財政問題，並求有效改善及紓緩不為功。

在欲診斷及治療達到共識之前，必先對台灣近年來在地方制度治理版圖過程中不斷變遷或轉型情形作一探討，以充分瞭解其過程沿革及發現問題癥結所在，尤其在財政資源的分配演變與消長情形，更屬急迫，並從瞭解問題過程中勇敢面對問題，進而針對問題關鍵突破瓶頸設計出有效解決機制與途徑，此即為本文之研究目標，亦為拯救地方財政的根本解決之道。

以下謹就遷台後我國中央與地方府際關係的演變史分為四個階段敘述，並將每一階段制度變遷的相關問題進行分析與檢視：

一. 1949~1987 年戒嚴時代之互動穩定期

此時期時間較長，為政府播遷來台之後所實施的「動員戡亂時期」，亦即俗稱的「戒嚴時代」，因執行高壓政策，致使各項環境情勢與互動機能運作呈現相對穩定，但亦因之而肇生相關問題，值得進一步探討。

溯本追源，依照我國憲法第十章「中央與地方之權限」及第十一章「地方制度」專章之條文規定以觀，我國省縣自治之實施，原應由中央立法訂定「省縣自治通則」交由省、縣執行（當時憲法一八條第一項第一款規定），省縣再召開省、縣民代表大會依據省縣自治通則制定省縣自治法並選省長及縣長（當時憲法一一二、一一三、一二二、一二六條規定），惟當時「省縣自治通則」（草案）因政治因素考量由行政院向立法院撤回而未如期審查通過⁹⁵，導致省、縣政府無法源可據。臺灣省政府遂於民國三十八年八月設置地方自治研究會，籌劃以縣市為中心的地方自治制度，並研擬完成「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，經臺灣省政府委員會通過，送請當時省參議會審議通過，呈奉行政院核准，於三十九

⁹⁵ 「省縣自治通則」草案於 1947 年 12 月由內政部草擬完成，經行政院第 33 次會議修正通過，1948 年咨請立法院審議，立法院於 1950 年 9 月交付內政、法制兩委員會審查，除第 53、68 條保留外，其餘條文均全部通過，就在省縣自治通則草案即將完成立法審議時，卻被行政院撤回，其撤回理由為：「台灣省自治已依台灣省各縣市實施地方自治綱要順利實施，如遽予變更，不但浪費人力物力，又失信於民，尤為不可補償之損失。」且「台灣省地方自治，既依據綱要實施，應予相當試驗期間，不宜中途易轍，如依通則辦理，則因不同之點過多，種種問題及爭議，必隨之發生，政府固不免增加困難，而地方亦遭受紛擾，甚至影響反攻基地之安定。」請參見江繼武，*地方自治概要*，（台北：大中國圖書公司，1978），頁 25-30；及林紀東，*行政法新論*，（台北：三民，1987），頁 152-153。

年四月二十四日由省政府公布施行。同時，「台灣省政府合署辦公暫行規程」、「台灣省議會組織規程」、「台北市各級組織及實施地方自治綱要」、「台北市議會組織規程」、「高雄市各級組織及實施及地方自治綱要」、「高雄市議會組織規程」等亦均相繼實施。

茲因上述法規均屬行政命令性質，不符憲政主義精神，故有學者稱之「行政違章」、「立法懈怠」、「違憲實施」⁹⁶。不管如何評論，在長達 38 年的實施與戒嚴體制的統領下，皆安然渡過，而且促成後來「合憲化地方自治」或稱「地方自治法制化」之地方制度的正式施行⁹⁷，奠定了地方自治的政治學習基礎。然則，我們不免要問台灣經歷如此長期演化發展之後，是否已型塑出強勢之制度慣性，而制約了往後台灣地方制度的變遷方向及中央與地方府際關係之發展，這是問題關鍵，有必要探討分析此階段所隱含的相關問題，以掌握制度演化的本質，茲說明如下：

- (一). 有學者常稱以行政命令規定方式所實施的地方自治為「監護型之自治」或「半自治」，其意旨中央政府集錢、集人、集權於一身，而且四級政府之體制並未有任何調整，地方政治生態逐漸惡劣化⁹⁸，故此種自治又被稱之為「行政保留式之自治型態」，茲分三方面說明：(1) 此等以行政命令方式所實施的地方自治，與憲法第十章「中央與地方之權限」及第十一章「地方制度」中相關條文規範精神似有未符，成為學術界和朝野關切與爭議的焦點；(2) 我國憲法第十一章規定，地方制度僅省（市）、縣（市）兩級，並無鄉（鎮、市）的設置，然依據「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」第二條規定：「縣為法人，縣以下為鄉、鎮、縣轄市，鄉、鎮、縣轄市為法人，均依本綱要辦理自治事項，並受上級政府指揮、監督、執行委辦事項」。此一規定遂成為省以下尚設縣（市）及鄉（鎮、市）兩級地方自治團體，從而形成四級政府，與憲法本文規定亦有所不合；(3) 其間縣（市）、鄉（鎮、市）之地位、自治事項、自治組織、自治財政之分配、縣市各級立法及行政機關之職權等，均以該行政命令作為執行依據，執行中如有疑義，皆由行政機關加以解釋，且不能與中央法律或命令牴觸，使得地方政府之種種作為處處受限，養成依賴心理。舉例言之，鄉（鎮、市）的主要財源即稅課收入，因憲法無規範鄉鎮市層級，故當時「財政收支劃分法」中亦無規定其稅捐收入來源，僅在「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」第四十四條逕行規定⁹⁹：「1. 契稅收入，其中百分之二十得由縣統籌分配所屬

⁹⁶ 趙永茂，*中央與地方權限劃分的理論與實際*，（台北：翰盧，1998），頁 110。

⁹⁷ 紀俊臣，「我國地方自治之設計原理與制度發展」，*中國地方自治*，第 52 卷，第 1 期，（台北：中國地方自治編輯委員會，1999），頁 7。

⁹⁸ 黃錦堂，「地方制度法重大問題之探討」，*研考雙月刊*，第 23 卷，第 3 期，（台北：行政院研考會，1999），頁 49。

⁹⁹ 參見精省前台灣省政府財政廳編印之「常用財政法令彙編」（修訂版），1993，頁 596。

之鄉鎮縣轄市。2.遺產及贈與稅收入百分之八十。3.娛樂稅收入。4.屠宰稅收入百分之二十。5.房屋稅收入百分之六十，其中三分之一得由縣統籌分配所屬之鄉鎮縣轄市。6.田賦收入。7.地價稅收入百分之五十，其中五分之二得由縣統籌分配所屬之鄉鎮縣轄市。8.公共造產收入。9.工程受益費收入。」，由此可見其在毫無憲政基礎的憑藉下運作之一斑。

(二).在長達 38 年的監護型地方自治時期，形成利益共構，地方生態也逐漸形塑出另外一種統治結構，此結構乃是由地方派系、黑道、財團、及其他個別地方政客所構成，左右了地方政治與地方政府的作為¹⁰⁰。這樣的生態和結構性現象，對地方政府（尤其是縣市政府及鄉鎮市公所）的職權運作過程衝擊與影響頗大，同時也牽動中央與地方的互動關係，造成以後各級政府各項政務推行上的絆腳石。

(三).在中央與地方的府際關係互動策略或型態方面，中央政府挾著動員戡亂時期高壓管制和支配心態，以繁瑣的行政命令，透過委辦、行政指導和財政補助途徑，對地方政府進行嚴格的監督與管制，其干預方式大略有：(1)經由財政收支手段控制地方，中央擁有財政主導權，地方財政困窘；(2)中央與地方發生權限爭議時，地方政府尚無訴訟救濟管道，唯有聽命行事；(3)地方立法權大致由中央主控，地方甚少自行立法空間；(4)省市首長係官派，中央握有絕對政經資源優勢及執政黨內政治實力，以致省市首長不敢與中央抗衡。

因此，此時期的運作易使地方政府養成凡事依賴中央政府的心理，產生「一個口令，一個動作」的被動態度，自主能力欠缺，自我負責精神無從建立，更埋下未來財源爭奪之種因。

二. 1987~1994 年邁向法制化的政治震動期

自民國七十六年解除戒嚴後，舊有戒嚴體制逐漸轉型，長期穩固的中央與地方政治生態產生鬆動，其主要動力來自在野黨「以地方包圍中央」的策略，成為挑戰中央的重要訴求，因此，原地方政府的邊陲力量，已甦醒並轉為對抗中央的統治型態。中央政府為因應此項需求，乃於民國七十九年召開「國是會議」，其中就地方自治諸多缺失提出討論並獲致改革方向，如開放省市長民選、鄉鎮市長改為官派、賦予縣市政府更多的人事權、財政權等，並於八十一年五月第二屆國民大會第一次臨時會三讀通過憲法增修條文，在其中第十七條規定：省、縣地方制度，以法律定之；省長民選；省自治之監督機關為行政院，縣自治之監督機關

¹⁰⁰ 趙永茂，「地方自治生態與地方行政的關係」，*中國地方自治*，第 51 卷，第 11 期，(台北：中國地方自治編輯委員會，1998)，頁 17。

為省政府等。當時行政院隨即據以草擬自治法案送立法院審議通過，此即為民國八十三年七月頒布實施的所謂自治二法：「省縣自治法及直轄市自治法」，開啟了台灣地方自治法制化的時代，並奠定了以後階段的地方自治發展及府際關係的轉變。

此階段因解除戒嚴、解除報禁及黨禁的影響，致使中央與地方府際關係產生劇烈變化，惟在地方財政方面，中央仍主導控制，雖然國是會議曾論及增裕地方財政收入之議，但由關係縣市財政命脈的「財政收支劃分法」自民國七十年修正之後事隔十八年（八十八年）始再修正¹⁰¹觀之，中央政府欲賦予地方政府更多財政權之說，顯係空言；溯據行政院鑒於縣市財政艱困，在民國七十二二年三月曾頒訂「改善地方財政方案」、台灣省亦於同年五月配合頒布「改善地方財政方案臺灣省執行要點」（詳見下一章第五節~二~（一）），以期增加縣市財政收入，惟因中央獨攬財政大權之形勢未變，仍屬空中畫餅，致成效不彰，地方政府財政窘狀依舊。台灣省政府復於民國七十六年十二月間又研訂「充實地方財政方案」頒發實施，盼能有效紓解縣市財政困境，最後仍因財政權下放有限或執行未落實而歸於原點。

總歸言之，此階段雖然中央與地方府際關係有所改變，但地方財政卻未與時俱進，配套改善，以培養其自助精神，終究未見好轉，仍舊入不敷出，債台高築，部分縣市甚至發不出薪水或年終獎金，委實慘澹經營、不忍卒睹。

三. 1994~1999 年地方自治發展及精省期

自民國八十三年「省縣自治法」及「直轄市自治法」公布施行後，不但省與直轄市取得法人地位，連同各縣市地方自治之推行亦有法律保障，甚至鄉（鎮、市）皆享有法律明文授予自治公法人地位與權限，因之，也結束了行憲後，以行政命令規範的不合理現象，雖然此舉有學者謂：「將使台灣地區的地方自治由原來的憲法保障降為法律保障」¹⁰²，然而，地方自治能夠法制化已屬進步的表現，

¹⁰¹ 「財政收支劃分法」自民國四十年六月十三日訂定以來，歷經民國四十二年十一月二十七日、四十四年十二月三十一日、四十九年十二月二十九日、五十四年五月四日、五十四年六月十九日、五十七年六月二十八日、六十二年五月十日、七十年一月二十一日等八次修正，直至民國八十八年一月二十五日第九次修正公布實施。復因財政配置不符地方所需，行政院又於九十一年五月二十四日擬具修正案送請立法院審議中，預料朝野政黨仍有一番唇槍舌劍。

¹⁰² 學者薄慶玖、陳德禹均認為，我國八十一年五月修憲增訂增修條文第十七條規定，省、縣地方制度，另以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款必須先制定省縣自治通則的約制；同時亦不必受憲法第一百十二條至一百十五條及第一百二十二條之限制，亦即不必經由省、縣民代表大會依據省縣自治通則制定省縣自治法的程序，逕由中央經由立法程序直接制定省縣自治法，推展省縣自治。易言之，此次修憲就地方自治條款而言，係採自治程序簡化主義，為避免省縣自治通則與省縣民代表大會建立省縣自治法的若干困擾，改採中央統一直立法解決方式，而凍結原憲法地方自治法制化較複雜的程序。這種畏難從易的凍結修憲方式，除給人對憲法不夠尊重之嫌外，也使地方自治由原來的憲法保障，淪為法律保障，不但有侵犯地方自

緊接著又是另一階段所要面臨的府際關係重整與財政資源的爭議平息等壓力問題。

此階段影響府際關係變遷的重要因素為首任省長民選（八十三年十二月三日）及總統民選（八十五年三月二十三日），另外是民國八十五年十二月「國家發展會議」的召開，其獲致結論之內容有：調整精簡省府功能業務與組織，凍結省自治選舉、縣市職權應予增強、地方稅法通則與財政收支劃分法應儘速完成立法或修正，以健全地方財政等。政府隨據之於民國八十六年七月第五次修改憲法增修條文第九條取得精省法源，也就是將台灣省省長由原來省民選舉改為「台灣省政府置委員九人，其中一人為主席，均由行政院長提請總統任命之」。行政院旋依據上開憲法增修條文第九條第三項規定擬訂「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」送經立法院審議通過並於八十七年十月二十八日公布施行，此為省政府虛級化的由來。這個時期可說是台灣地方自治史上地方版塊變動最大且中央與地方衝突最嚴重的時期，其所產生的府際關係影響亦最深遠。

茲為進一步瞭解此一階段的演進過程所蘊涵的問題及意義為何？茲簡略解析如下：

首先，地方自治法制化後，使中央與地方關係較有制度可循，比自治綱要時期更為健全，諸如：賦予縣市政府人事權與組織權、自治事項列舉更為充實、強化地方議會的立法權、確立府會關係體制、提高地方財政自主性等，詳言之，有關地方政府收入與支出應依財政收支劃分法規定辦理、地方稅之範圍及課徵依地方稅法通則之規定、地方政府規費範圍及課徵原則依政府規費法之規定、各級地方政府應維持適度自有財源比例以維持自治財政之健全、明定中央政府對地方政府的補助原則、積極開拓財源方法、明定中央政府與地方政府之費用分攤，藉以有效節制支出等，均規範於「省縣自治法」中，這些自治財政上的制度設計不失為健全地方財政可行要素之一，乍看之下，制度似乎五臟俱全，相當完備，惟因府際隱含架構未變，且徒法不足以自行，故僅換湯不換藥，畫餅充饑，未能有效落實；亦即省縣自治法的規範模式仍不脫中央集權型式，且當時許多真正落實地方自主財源的相關配套機制，如財政收支劃分法、地方稅法通則、規費法、自治監督爭議之救濟途徑等，遲遲未能即時修正或訂定，以致於地方財政的改善仍是動能欠缺、配套不足而遙遙無期。不僅如此，反而又衍生更多中央與地方府際互動上的爭論，這些爭議大致上不脫人事任免、財政收入劃分、支出權責互推及地方經濟建設主導權等，例如縣市政府財政局局長由原來台灣省政府（財政廳）

治立法權之虞，又將我國中央與地方的關係，由均權制推向中央集權制。《參見薄慶玖，「地方制度與中央地方權限劃分問題」，收錄於荊知仁等編：《憲政改革芻議》，修憲五大議題學術研討會，（台北：政大法學院出版，1991），頁 298、312-313；另參陳德禹，「地方制度與中央地方權限劃分問題」，同上之《修憲學術研討會》，頁 268-269 亦有相同看法。》

直接派任改為必須徵詢縣市首長意見，至今完全喪失主導權；省統籌分配稅款之分配不公，淪為政治綁樁及「省長私房錢」之譏、縣市間重大經建計畫之爭鋒相對、葉爾欽效應及砲打中央之衝擊等。

再言之，精省條例施行後，因省轉為行政院派出機關，已非地方自治團體（精省條例第二條第一項規定），即喪失公法人地位，故原省政府的重要功能已被縣市政府所取代，縣市政府地位大幅提昇，府際關係態勢丕變，權、錢、人仍為往後爭論焦點，「砲打中央」的情境恐怕只是由省長轉移為縣市長而已，不必然會消失；尤其權限劃分與財源分配方面，均直接影響地方財政的豐吝，精省後這些問題能否獲得改善，則關乎自治事項與委辦事項的檢討方向、地方立法權的能否落實、中央與地方彼此互為關係心態的調整等。其實，當初精省的理由之一是稱精省後可少掉一個層級，開銷可大幅減少，所節省的財源可分配給縣市，因此，地方財政將可獲改善。事實上，精省後其原來業務仍然存在並應繼續辦理（現大部分由中央承接，少部分轉給縣市）；且原有人員亦由中央全盤接收（成立各部會中部辦公室或第二辦公室），故對財政大餅絲毫未增，縣市財政改善之議誠屬無稽之談。再者，業務轉移中央之初，其各項政務的協調與彈性、熟練與回應能力等均大不如前，頓時有「精省係對人不對事」、「政策急就章」、「悔不當初」之評，不但中央精省不能節省經費，反而承接了原省政府八千多億元的負債，更是雪上加霜，力不從心，直接影響到的當然是地方財源的充實更告無望。有人謂，依精省條例第八條第一項規定：「臺灣省省有資產及負債，由國家概括承受」，因原省有資產價值龐大，只是景氣低迷一時無法出售兌現而已。這其中需瞭解的是原省有財產中大部分屬於公共用途，仍須留供公共使用，不能標售，縱有非公用財產或原省營事業股權可售，亦因寥寥可數，或已民營化或虧損而杯水車薪，且受景氣影響，標脫不易，遠水救不了近火，其成效尚待評估。

精省後，政府層級結構已然改變，府際關係與往昔不同，地方制度勢須重整；加上地方財政窘困依舊，怨聲四起，紛紛趁機要求資源重新分配，並籲請中央落實權、錢下放地方之承諾，經過幾番醞釀折騰，終於在民國八十八年一月二十五日通過制定「地方制度法」（即原省縣自治法的改版）及修正通過適用 18 年的「財政收支劃分法」並公布施行，形成中央與地方府際關係運作的嶄新局面及生態情境。惟最重要者，即地方財政能否因之而改善？府際財政夥伴關係是否更和諧？新制度有否運作缺失？均值詳予探究，以明真象。以下接續敘述之。

四. 1999 年迄今地方制度與新政府執政期

在此階段中央與地方府際關係的變化，即受前一時期之因素迴盪影響，也就是精省條例的通過及民國八十八年一月二十五日地方制度法之立法完成與財政收支劃分法修正完成，略如前述；另外因素則為新舊政府的交替執政（民國八十

九年五月二十日)，所產生的政治效應。此兩類因素交相滲雜運作的結果，乃造就了精省後中央與地方府際關係運行的基本特徵。

以地方制度法而言，依照學者黃錦堂的觀察¹⁰³，從該法第二條、第十八條至第二十條、及第二十二條規定，可發現到其所規範的直轄市、縣市、鄉鎮市之自治事項，已有明顯進步之處，例如（1）其所列舉出之自治事項已經儘量考量與憲法一百零七條、一百零八條之區隔，至於不能區隔之部分，如有關教育事項，也進一步加以界定；（2）將自治事項進一步劃分其範圍與類型，因而與中央主管業務有所區隔；（3）地方制度法第二條第二款及第三款有關自治事項及委辦事項的明確界定；（4）地方制度法第二十二條規定，自治事項凡「涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬定施行綱要，報行政院核定」，本條明白承認權限劃分仍有一定的不精確性，從而授權行政部門制定進一步具體化之施行綱要，堪稱妥當；（5）地方制度法第二十三條之規定：「直轄市、縣市、鄉鎮市對各該自治事項，應全力執行，並依法負起責任」，如此確立民主政治的權責相符體制。另依紀俊臣的見解¹⁰⁴，地方制度法所設計之府際關係主要是建立在兩項基本原則上：其一是府際關係分治而非管制；其二是府際關係係一體並且協同。

由上述觀之，地方制度法之規定已較之自治二法（省縣自治法及直轄市自治法）時期具體明確，似乎可一掃陰霾，地方財政從此路徑坦然。然而，事實並非如此，種種實證證明，答案是否定的，且仍跌入傳統僅具法律形式規範而不探討其實務可行性或合宜性之窠臼，至終還是空中樓閣，毫無改觀，令人扼腕。眾所皆知，欲政策之執行有效，除制度之原則確立之外，尚須相關子法的配套融合，並妥善與地方政府協商溝通，務實研討策進，以求執行的落實，始能竟全功，此道淺顯易懂，欠缺的是全觀思維與權力的傲慢。以下列舉其問題癥結簡要評析如后：

新地方制度法的府際關係架構及互動型態，其本質上仍沿襲自治二法中傳統關係模式，中央政府以上對下的關係，透過立法權、財政權、行政監督權等方式的運用，來達到對地方政府的掌控¹⁰⁵，例如地方制度法第六十二條第二項：「縣市政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各縣市政府應依準則擬訂組織自治條例，經縣市議會同意後，報內政部備查。」相較於省縣自治法第四十二條第二項：「縣市政府之組織由省政府擬訂準則，經省議會同意後，報請行政院

¹⁰³ 參見黃錦堂，「地方制度法重大問題之探討」，*研考雙月刊*，23：3，（台北：行政院研考會，1999），頁43-44。

¹⁰⁴ 紀俊臣當時任內政部民政司司長，對起草地方制度法草案著力甚深。本見解欲明其詳，參見紀俊臣，「精省與新地方制度」，*中國地方自治*，52：2，（台北：中國地方自治編輯委員會，1999），頁2-3。

¹⁰⁵ 李長宴，同註3，頁119。

備查；各縣市政府應依準則，擬訂組織規程，經縣市議會同意後，報請省政府備查。」可明顯看出縣市政府之組織權受中央之監督更為嚴格，由報行政院備查改為行政院核定；由省政府擬訂之準則，提昇由內政部擬訂，以內政部取代省的地位，成為另一個控制地方政府的上級機關¹⁰⁶，雖然後者係受精省影響而移由內政部控管，但無疑的增強了中央的主導權力。由此可知，中央之組織監督權較精省前有增無減，雖縣市組織之設立及管理屬縣市自治事項，然仍在中央框架下受嚴格監督，權限下放仍只是「只聞樓梯響，未見人下來」的階段。

另外，原省政府所掌理的業務共九百六十項，精省後經行政院函示委託台灣省政府辦理者共十六項；而移撥縣市辦理者有二十七項；其餘九百一十七項業務全劃歸中央各部會所屬十九個中部辦公室吸納¹⁰⁷，易言之，即原省府龐大業務大都由中央承接，在在均加重了中央掌控的幅度。又者，中央對地方在財政權（尤其中央統籌分配稅之分配權）、地方租稅立法權、支出權責區分權等的掌控亦然（此部分詳見本文第四章專節論述），致使地方財政長期無法徹底改善是有其根本原因的。再者，上述中央霸權統治的蔓延結果，自動產生地方依賴之慣性心態，進而延伸到地方政府不自力更生，不厲行開闢財源及緊縮節流之道等，可謂一連串負面循環效應，終究不可收拾。因此，中央的開放格局與導航政策甚為重要，其方向正確時，地方自亦隨之，故如何有效重整地方財政困境，中央的態度及作法是為主要因素，其次為地方政府的自力配合，雙方共同以更調和的作為、更寬闊的心胸、更創新的思維因應，始克有功。

其次，此階段也遭受九二一大地震（民國八十八年九月二十一日）的浩劫，並歷經新、舊政府的一連串救災、安置、重建，惟仍不被災民所肯定，這顯示中央政府在處理過程中與地方政府間府際溝通協調整合系統能力的不足。又值二年總統大選（民國八十九年三月十八日）結果，產生政黨輪替，燃起地方政府一片希望，本想此舉可配合「地方制度法」、「財政收支劃分法」的制訂或修正實施而改變政策取向、大刀闊斧的重整及下放自治財政權，以改善地方財政問題，惟又事與願違，卻因執政後景氣低迷、政策失調、朝野政黨間持續失合而虛耗空轉，迄今毫無改善跡象，加上 WTO 衝擊、兩岸關係、投資不振、失業率高、稅收劇減、債務日增、貧富懸殊、財產縮水、人民失望，反而情況更不樂觀，政府財政日漸困窘，中央與地方府際關係日趨惡化，地方財政自也隨之反轉，更為艱難。諺云：「財政為庶政之母；萬事非財莫舉。」政府財政的沈淪肇致公共建設支出的縮減，將使經濟復甦遲滯，稅收更形銳減，惡性循環之下，更是一發不可收拾，故如何及時振衰起蔽，扭轉頹勢，實屬刻不容緩，也正考驗主管當局的

¹⁰⁶ 參見丘昌泰，「精省後中央與地方職能分工的再省思」，發表於中央研究院中山人文社會科學研究所主辦「精省後中央與地方財政暨職權分工政策研討會」，1999。

¹⁰⁷ 參見吳堯峰，「再造台灣省政府：過去、現在與未來」，*台灣省政府職掌業務與功能發展研討會*，（台中：東海大學地方自治研究中心，2001），頁 79-90。

智慧與能力。至於因應地方的強烈要求，行政院又於民國九十一年五月二十四日擬具「財政收支劃分法」修正草案送立法院審議中，其中研議以擴大中央統籌分配稅款規模增加對地方政府分配額度為各界矚目焦點，但願能實際增加縣市收入並落實改善地方財政長期窘況，以拯救及彌平縣市熬熬待哺之口，標本兼治解決地方財政問題¹⁰⁸。有關擴大中央統籌分配稅款規模，因與一般性補助款額度互為關聯，本文第四章第一節~二~(二)~1、2 另有詳論。

¹⁰⁸ 財政部部長（林全）認為，「財政收支劃分法的修正，將增加地方自有財源 400 億元以上，使錢、權下放地方，地方財政求「均」、求「富」的目標得以具體實現。參見林全，「財政興革措施與展望」，*財稅研究*，第 35 卷第 2 期，（台北：財稅研究雜誌社，2003），頁 4。上述論點，能否成真？有待未來事實之檢驗。

第三章

我國地方財政問題探究

第一節 地方政府角色日益重要

第二節 地方財政與國家財政之意涵與互賴

第三節 地方財政與地方自治之關係

第四節 地方財政運作優勢與其理論模型分析

第五節 地方財政困境來由與扭轉思維



經過上一章府際關係與管理的意涵趨勢、文獻理論模式、互動過程及日本、美國、我國府際財政運作沿革與演變型態之論述後，本章擬進一步探討地方財政相關問題，藉其事實的陳述及地方財政理論模型的引介，期與上一章論述內涵相互結合，俾求地方財政問題有效解決。尤其，上一章的論述可感知府際關係的合作角度多元廣闊，且觸角可再深化，策略有待補強；在中央與地方垂直關係上，目前地方政府的地位稍嫌薄弱，與中央立基於不對等狀態，待改善及努力的空間仍大，期盼未來能以夥伴對等立場，以倍增合作之乘數效益，共創雙贏之局。

基於地方財政的改善，即是減輕國家財政負擔之認知，兩者互為因果，不能偏離，合則兩利，分則兩害，係如劍之兩刃、命運同體之關係，倘地方財政不佳，動輒要求支助，中央亦困擾難耐；如地方體察上意，中央體恤下情，雙方相互扶持，各自自我負責、自我管理，地方專注於自治事務之執行，中央著力於國家方略之策訂導航，其狀似分工實係合作，如此一來，財源自因自我控管而配置得宜，大量浪費之舉隨亦根絕，此種意境，並非烏托邦，唯有中央與地方共同努力無間，始可達成，甚盼其早日實現。

綜上可知，地方政府的地位日受重視，已為不爭事實。惟為瞭解地方政府的認事作為，非從探究地方財政相關問題著手不為功。本章節基此構思，謹將之區分為(一)地方政府角色日益重要；(二)地方財政與國家財政之意涵與互賴；(三)地方財政與地方自治的關係；(四)地方財政運作優勢與其理論模型分析；(五)地方財政困境與突破思維等五部分加以逐項探究，俾便診斷問題癥結，利於對症治療。茲分述如下：

第一節 地方政府角色日益重要

許多民主政治論者都主張以高度地方自治作為達成民主政治的健全手段，可見地方自治應可被視為真正民主國家政府組織的主要目標，它對於民主政治的健全發展有其深遠的意義¹。

1980 年代以來，世界各國推動政府革新的運動風起雲湧，政府的角色必須面對嚴峻的挑戰而亟思轉變，隨之亦帶動中央與地方府際關係的重新調整，許多國家紛紛強調地方分權的重要性，如 1982 年法國通過「地方分權法」；1981 年美國雷根政府時期推動「新聯邦主義」；1985 年歐洲各國簽署「歐洲地方自治憲章」；1999 年日本通過「地方分權一括法」，此等似乎說明了地方分權已成為現代世界思潮所在，亦反應出地方政府角色的日趨吃重。尤其隨著近年政經環境與

¹ Ranney, Austin, *The Governing of Man*, Hinsdale, Ill.: Drydne, 1975, pp.517-519.; 轉引自趙永茂，*中央與地方權限劃分的理論與實際*，(台北：翰盧，1998)，頁 129。

法制的漸趨開放，已使地方自主意識隨之提高，連帶地「在地化」、「在地觀點」便自然成為政府的重要考量因素；另一方面，隨著地方法制化的逐步推動，地方自治團體的公法人地位亦趨於鞏固，此時傳統中央集權控制模式的合理性開始受到極大挑戰，因為地方首長唯有擺脫中央控制、創造具體施政成果，方能凸顯公法人的特色，進而取得選民的支持²，因之，種種跡象顯示地方政府地位的日受重視程度，此亦無形中帶動中央與地方府際關係的轉型與變遷。

承前所述，即可瞭解到當今府際關係的運作重點已明顯偏向多元化與分權化，亦即重視地方政府職能的發揮，惟相對地，要使地方政府發揮其自治功能，除必需多方思索配套措施相互配合之外，財源的挹注是主要前提，只要地方財政健全與穩固，無疑地是通往地方自治發展坦途的唯一途徑。鑒於歷年來地方財政一向困絀，以致地方自治之道路崎嶇難行，為今之計，務須全觀思考，研擬地方財源全面擴增或全盤改善之整體策略，始能收效，亦為正道。

第二節 地方財政與國家財政之意涵與互賴

在分析地方財政相關問題之前，首先界定地方財政與國家財政的概念意涵及其功能特性之不同點，俾資從中進一步明瞭其兩者之關係，以作為探討地方財政問題之分析基礎及觀念之澄清。

一. 地方財政與國家財政之意涵

政府組織，不論其為中央政府或者地方政府，如欲維持其生存，達成其任務，均須有經費，既有經費，就要有收入，有了收入，還要對收支做適當的管理，於是財政制度就於焉產生。而政府組織既有中央與地方之區分，那麼在國家財政之外，也相對有地方財政。而所謂地方財政，乃地方自治團體在其管轄區域範圍內為執行其自治職務，對於所需經濟財貨之取得、使用及管理各種行政行為而以貨幣收支方式表達之總稱。這裡所謂取得，乃指各種經費的收入，如地方稅課收入、規費收入、罰款收入、財產收入、公共造產收入、營業盈餘及事業收入、補助收入、賒借收入以及其他各種財貨之獲得等；所謂使用，乃指地方經費的各項支出，如一般政務支出、教育科學文化支出、經濟發展支出、社會福利支出、社區發展及環境保護支出、警政支出、債務支出、協助與補助支出等；所謂管理，乃指地方經費的處理程序，如預算、財務、財產、會計、公庫、決算之運用與管控等。至於國家財政，乃指中央政府為執行其職務，對於所需經濟財貨之取得、使用及管理各種手段行為之總稱³。事實上，地方與國家之關係，可說是整體

² 參見呂育誠，*地方政府管理—結構與功能的分析*，(台北：元照，2001)，頁22-23。

³ 薄慶玖，*地方政府與自治*，(台北：華視文化事業公司，1988)，頁325。另參見劉其昌，*財政*

與個體的關係，因此，如果單純從全體與部分的關係來看，國家財政係以國家全體為對象，而地方財政則係以地方個體為對象。

二. 地方財政與國家財政之差異與互賴

由於中央與地方在功能權限上的不同，因之地方財政與國家財政在收入、支出及財政運作上有許多相異的特性，茲簡要分述如次⁴：

- (一). 國家財政收入來源大多採量能課徵，依人民所得之多寡課徵稅金；而地方財政則偏重於量益原則，以受益為課徵稅收、規費等之對象及依據。
- (二). 國家財政收入彈性大，籌款方法較多，較適合「量出為入」的原則；地方財政收入彈性較小，較宜以「量出為入」為主、「量入為出」為輔，由於地方收入彈性小，為穩固其財政基礎，其收入應儘量足夠支應其經常支出。
- (三). 國家財政支出如國防、外交、國際貿易與金融政策等，關係全國人民利益，其效果較屬無形難估計者；而地方財政支出屬提供本地居民享用的財貨與勞務，如教育、住宅、供水、下水道、垃圾、警察、消防、公園、娛樂設施、環保、地區性交通、社會福利等，其效果多顯而易見的。
- (四). 國家財政基於憲法及其他相關法律之規定，其財政權限較大，大宗稅收如關稅、所得稅等，均屬國稅；而國防、外交、司法等經費支出，亦均屬國家支出之範圍。至於地方財政權限較小，其活動多集中於道路排水、文化教育、衛生保健、社會福利等項目。
- (五). 國家財政因涉全國財政收支之專屬、主導與執行，其財政規模較大；地方財政則屬地方性事務，雖亦龐雜瑣碎，但其財政規模個別上自然較小⁵。
- (六). 地方財政並非單一團體之財政，而是多數地方自治團體財政分立組織，故其自治團體受限於天然資源條件、社會經濟條件、團體規模及行政權能的不同而形成多樣性，其財政運作方式自隨之相異，以顯因地制宜特性，例如，離島地區與山地之醫療設備或是水電設備等，就必須依其自然條件採取各種不同之措施，與都會區之處置方式自屬不同，財政考量自異其趣，故其多樣性與國家財政之一致性自屬不同。
- (七). 國家財政所具備的功能較為廣泛，大致上可分⁶（1）穩定的功能

學，(台北：五南，1995)，頁 461 中敘述所謂「地方財政」係屬國家整體財政的一部分，它指的是地方自治團體為滿足其共同需要促進自治發展，平衡財政分配，奠定民生基礎，所需資金取得、使用及管理的各種行為總稱。

⁴ 參見張正修，*地方制度法理論與實用*（3）：地方財政、財務行政及法制篇，(台北：學林文化事業公司，2001)，頁 24-25。

⁵ 如以我國財政統計年報中八十八年度「各級政府歲出總決算比較」為例，中央政府的歲出規模與地方政府的歲出總規模相去不遠（即中央政府為一兆二千八百多億元，地方政府【含台北市、高雄市、各縣市政府、各鄉鎮市公所等】為一兆一千二百多億元），由此可見地方財政的重要性也不容小覷。

⁶ 此種分類為美國財政學者 Musgrave 所提出，參見 Musgrave, R.A. and John Bowman. *Public*

(Stabilization Function): 即維持就業與物價及總體經濟的穩定;(2) 分配的功能 (Distribution Function): 即合理調整所得與財富的分配, 以符公平 (Equity) 目標;(3) 配置的功能 (Allocation Function): 即建立資源的有效配置, 而達效率 (efficiency) 的目標。而地方財政則僅在資源配置效率功能上發揮較為顯著, 如地方公共財的提供; 至分配的功能上, 地方政府只在所得再分配方面會有某些事務可就近執行, 如生活保護等的社會救助等⁷。

上述地方財政與國家財政之特性僅係原則性、規範性之區分, 實際運作中常受利益範圍、規模經濟⁸、人口移動、交通考慮、執行效率、決策成本、區域聯合、外溢效果⁹、創新措施或人民偏好等因素的影響, 而隨同政策轉移, 故其界限或權責並非一成不變, 僅係其基本特性及角色本質不同而已。因之, 兩者間的關係是唇齒相依, 密切關聯, 並非對立抵制的, 亦即係互賴互信、合作分工的府際夥伴關係。

第三節 地方財政與地方自治之關係

對地方財政的概念意涵與特性已如前述, 惟地方財政的執行與作為必須在地方自治團體的整體規範指揮下實施, 始能發揮其功能。而地方自治團體係屬權利義務的主體, 在我國現行憲政體制下即以縣市為實施地方自治的重點, 縣市政府

Finance in Theory and Practice, 5th Edition. New York: McGraw Hill. 1989, Chapter 1.; 轉引自陳立剛, 「地方政府財政問題探討及因應之道」, *東吳政治學報*, 第六期, (台北: 東吳大學政治研究所, 1996), 頁 159-160

⁷ 有些學者認為在地方分權下, 各行政區具有完全的自主權, 因此穩定與分配的功能也可以由各行政區自行負責(譬如局部地區經濟衰退之對策), 以兼顧其個體與總體穩定與重分配政策。《參見朱澤民, 「府際間財政收支劃分基本原則之探析(一)」, *植根雜誌*, 第十二卷, 第二期, (台北: 植根雜誌社有限公司, 1996), 頁 16。》

另有關政府財政的功能論述, 日本學者另將之區分為:(1) 資源配置調整的功能 (Allocation Function); (2) 所得與財富分配之調整功能 (Distribution Function); (3) 經濟安定化之功能 (Stabilization Function) 三類, 詳文請逕閱中桐宏文編集, 林榮夫監修之「財政? 構造」, 世界書院, 昭和 54 年 11 月 26 日初版第 1 刷; 轉錄自張正修, *地方制度法理論與實用(3): 地方財政、財務行政及法制篇*, (台北: 學林, 2001), 頁 1006-1011。

⁸ 此處所稱「規模經濟」之意旨, 舉例而言, 如對某種公共事業(以路邊停車收費服務系統為例), 可能就一個地方政府所轄區域內之需求來說有經濟規模存在, 但超越轄區之外, 即已不符規模經濟, 因此, 地方政府應可自己提供這種勞務。惟其如跨越兩個以上地方政府轄區仍有規模經濟時, 則可由數個地方政府聯營或共同經營或由上一級政府辦理等, 因之, 舉凡公共事務之提供其實均可經過理性、彈性評估分析, 而決定提供單位。

⁹ 所稱「外溢效果」(spill-over effect), 例如垃圾處理, 一般屬地方政府權責, 但若蓋焚化爐、垃圾掩埋場等於鄰近行政區域邊界, 則產生「以鄰為壑」問題, 則其污染擴及他區, 產生外溢不經濟效果, 此時地方政府可能透過「議價」方式解決; 但如其外溢性牽涉很多地方政府時, 則會因議價成本太高而由上級政府介入處置, 故仍須視其外溢程度而定財政負擔範圍與執行機關; 反之, 如防洪計劃、衛生醫療、地方教育等, 則會產生外溢經濟效果。

即為其執行機關，因之，在論述地方財政與地方自治的關係之前，有必要對地方自治的基本特性先行瞭解，始可參透其中內涵，若單純以財政的觀點探討或解決地方財政的問題，無異是「頭痛醫頭，腳痛醫腳」，顯然忽略了自治生態的多元性、基本性、結構性及整體性的問題，易言之，地方財政的根源乃在於地方自治的理念與實踐，即在此理念下的財政設計，若忽視了地方自治的廣泛特質，便不能有效解決錯綜複雜的地方財政問題。

如以地方自治之本質而言，學界素有（1）傳來說；（2）固有權說；（3）制度保障說；（4）人民主權說等四種學說論點¹⁰；亦有從單一國家或聯邦國家之類型面向切入者；也有以權限劃分的型態分以（1）中央集權制；（2）地方分權制；（3）均權制等分類分述者，無論從何種角度推論，均直接影響地方自治的落實程度，因非本文之主要研究範疇，謹就其地方自主之基本精神與改善地方財政之核心路徑有關部分，擬以地方自治的性質與功能約略析述，俾資連貫；其次再說明地方自治與地方財政的互動關係，以明權責。以下依次分述：

一. 地方自治的性質與功能

美國學者吉姆 布萊斯（James Bryce）曾說：「民主政治最好的學習和民主政治成功的最佳保障便是實施地方自治」（The best school of democracy, and the best guarantee for its success, is the practice of local self government.）¹¹。事實上，奧斯汀 倫尼（Austin Ranney）亦認為許多民主政治論者都主張以高度地方自治作為達成民主政治的健全手段，可見地方自治應可被視為真正民主國家政府組織的主要目標¹²。由是可見地方自治對於民主政治的健全，有其深遠的意義。

地方自治乃係國家特定區域內的人民，基於國家授權或依國家法令，在國家監督之下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度，也是一種地方民主制度¹³。其性質與功能可分為兩大面向探討：一為政治社會的民主功能；一為財政經濟的效率功能。茲分述之¹⁴：

（一）. 政治社會的民主功能

¹⁰ 欲見其詳，參見張正修，*地方制度法理論與實用（2）：本論*，（台北：學林，2001），頁 8-13；蔡茂寅，「地方自治之基礎理論」，*台灣本土法學雜誌*，第 11 期，（台北：台灣本土法學雜誌社，2000），頁 11-15。

¹¹ 參見 James Bryce, *Modern Democracies*, New York: The Macmillan Co., Vol..I, 1924, p.133.轉引自趙永茂，*中央與地方權限劃分的理論與實際*，前揭書，頁 11。

¹² Austin Ranney, *The Governing of Men*, 4th ed., Hinsdale, ill.: Dryden, 1975, pp.517-519.; 轉引自趙永茂，前揭書，頁 11。

¹³ 參見薄慶玖，*地方政府與自治*，（台北：華視文化事業公司，1988），頁 7-8。

¹⁴ 參見劉豪聖，「中央與地方財政收支劃分及補助款與租稅努力之關係研究」，*國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文*，1998，頁 23-25。

政治權力的分化與制衡是保障人民權益，防止政府濫權方式之一，而依現代權力分立理論，政治權力的分化包括水平式與垂直式兩種，所謂水平式的權力分化，乃是指行政、立法的相互制衡；而垂直式的權力分化則是指中央與地方政府的相互制衡，地方政府以較接近直接民主理想的方式實施地方自治，自行管理地方的事務，如此不但可以平衡全國性代議制度所形成的結果與地方民意之間的落差，並可形成制衡中央政府濫權的一股政治力量，以確實保障人民的權益。此外，地方自治亦提供了政黨政治競爭的空間，因為地方政府無法全部由執政黨所控制，而地方的民選首長與中央的執政者在層級上並無上下隸屬的關係，因而在野黨仍有其政治的活動空間，不致形成一黨掌控全局的情形，使政黨能維持一定的競爭勢力，有利於政黨政治的發展，如此均對政府在有限資源的運用效益上發揮正面功能。

再者，地方自治範圍較小，參與民眾較少，所處理的事務亦不如中央政府般複雜，是人民直接參與政治的良好管道。事實上，地方的政治菁英藉由地方自治的訓練，能從中獲得足夠的歷練與經驗，是培育全國性政治人才的搖籃；另一方面，地方上的民眾因為關心與自己有切身利益相關的地方事務，並經由民主方式參與地方自治，無形中加強對民主政治的體認，提高民主的素養，增加民眾對政治的參與感，這是政治學習及政治社會化的最佳管道。因此，透過地方自治的傳達，可使中央在整體施政上考慮到各地不同的需要，使政策能同時兼顧國家整體利益與地方特殊需求的考量，化解中央與地方的對立和衝突，並使政府資源的浪費可減至最低，無形中亦裨益地方政府財政收入。

(二). 財政經濟的效率功能

從財政與經濟的觀點而言，地方自治的重要性在於促進資源配置的效率化。由於各地風土民情的差異，惟有針對各地的特殊需求從事公共服務的提供，才能真正滿足當地人民的需要，而不會流公共服務的過度提供或不足，造成資源的浪費或錯置。茲因地方政府著重其轄區內人民對公共財的偏好，並建立成本效益的觀念，以經營企業的理念，針對轄區選民對公共財偏好的優先順序，以有限的資源做最有效率的運用，提供最符合當地人民需要的公共財組合，並使消費及納稅者的成本負擔與公共財所提供的效益能有明顯的連結，加上政府必須對資源管理的策略有精確的分析，並嘗試公共政策的創新及確實的付諸實行，如此即是目前盛行的「新公共管理」的觀念，讓政府具企業精神及發揮最高行政效能。而達成這些目的的前提是地方政府必須具備有相當程度的自主性，這正是地方自治的精義所在，故地方自治的貫徹落實是地方社會之福、民眾之福也。

另外，有關地方自治的功能，亦有從不同角度分析者，例如其將地方自治的

功能分為(1)減輕中央政府負擔，適應地方特殊環境；(2)促進民主實現，培養民主政治人才；(3)奠定建國基礎，保障人民權益；(4)發展地方經濟，解決民生問題¹⁵。此種分類僅是分析角度不同而已，其內涵旨意皆大同小異。

二. 地方財政與地方自治之相依性

在地方自治權限中，地方政府主要有行政權、組織權、立法權、財政權等權限，這些權限中最重要者當屬財政權，因財政為庶政之母，凡事非錢莫舉，為推動地方教育、民政、警政、消防、社會福利、救助、衛生、環保、文化及各項建設等自治事項的資金來源，必須要有充裕的財源收入以資挹注，否則即是空談，是故地方自治與地方財政兩者實係一體雙面、相輔相成、關係密切、不可分離的。謹就其間關係略敘如下¹⁶：

(一). 從地方自治的財政責任而言

以地方財政的觀點言，地方自治團體存在的目的乃是為了提供適當與適量的地方公共財，以滿足當地人民的需求。因此，地方自治的主要內涵，在於一方面使地方居民有權自行決定對何種地方公共財之應享有程度，使其得以因地制宜並符合當地居民的偏好；另一方面，地方政府則有責自行籌措適足的財源，以支應地方公共財貨與勞務所需之經費。此二者分別代表「利益之享有」與「成本之負擔」，需緊密聯繫，相互對應，方能落實地方自治的理想。同時，當一個國家的轄區大到一定程度時，地方公共財的服務範圍，囿於規模經濟原則，便無法按相等受益程度，提供全國人民享用。此時在政治上必需藉著地方自治的實施發揮效益，在經濟上也需要利用地方自治的方式，由各轄區在一定水準內，自行決定其地方公共財之內容，其間關係係環環相扣，密不可分。

(二). 從地方自治與財政自主相互配合

所指地方財政自主 (fiscal autonomy) 是謂各地方轄區內的居民依地方自治的需要，可自由決定轄區內公共事務支出的範圍與規模大小，同時上述費用的財源籌措也由該轄區內的居民自行分擔，以增進地方財政的自我負責性 (Accountability)。因此，倘若費用來源主要是仰賴上級政府補助或借貸，則財政自主性低，不利自治事務的推動。地方政府之所以須有充裕的自有財源，主要是提供完善的地方公共服務與建設，以滿足人民的需要。

¹⁵ 參見李永彬，「縣市地方政府財政之研究—以彰化縣政府為例」，大葉大學事業經營研究所碩士論文，2001，頁 14-21。

¹⁶ 參見劉豪聖，「中央與地方財政收支劃分及補助款與租稅努力之關係研究」，中山大學公共事

地方財政權係地方自治權的一種，我國地方財政權係依據憲法所規範並授權中央政府制定之相關法律¹⁷賦予地方自治團體一定的責任與權利，而欲使其實現此一責任與權利，就必須同時賦予一定的財政自主權為其施政的後盾，而在財政上有足夠自我收支管理之權限，因為地方自治是國之礎石，若無足夠的地方財源，勢必不利於地方自治的落實與發展。換言之，地方財政自主的重要性在於協助地方政府執政者，有效的推動其施政計劃，同時藉由地方人民對自治建設之需求與監督，即可避免浪費，提高行政效率。

綜而言之，地方自治的落實，需要地方財政充裕為前提；而地方財政充裕與否，也需要地方自治是否貫徹執行作為後盾，如地方政府經常為財源所困，將造成地方政府職能的萎縮，終究無法實現地方自治的目標。因之，地方自治權限愈擴張，地方財源宜愈充裕，如中央將自治權限下授給地方，而財源收入未同步下放，則將產生地方事繁財源不足，政務無法運作的窘境，是故其兩者之間應表裡一致、相互配合、齊頭並進，始可發揮其預期功能與正面效益。

第四節 地方財政運作優勢與其理論模型分析

經過前述針對地方財政的特質及角色扮演、地方自治的本質與功能、地方財政與地方自治的關聯及互動關係作粗略敘述之後，對於一個國家貫徹實施地方自治與財政自主配合的必要性及其重要性已有初步瞭解，唯為更進一步探求地方政府的存在價值及健全地方財政的需求，實有再深入分析地方財政理論模型與內涵之必要，以建立其論述基礎架構，並增強前後檢證功能。首先，先行對地方財源自行用於地方事務之優勢進行剖析印證，使之與之後的地方財政理論內涵聯結一貫、相互呼應，更加強論述之堅實盤石。以下依序分別列述之。

一. 地方財政運作優勢分析

雖然中央政府與地方政府在資源分配上均扮演相當角色，不過，有很多公共財由地方提供遠比中央提供貼切，且能使居民福利最大化，受害最小化，達到地方財政合理化、自主化、富裕化及效率化之要求。那麼在公共財的提供上，中央與地方應如何各自分工呢？在那些方面，應由地方提供，才能使資源配置更有效率？本部分謹就地方事務由地方財源自行提供之優越性或效率化加以分析說明¹⁸，以凸顯地方財政之功能地位，本文將之稱為「地方財政運作優勢」，列述如

務管理研究所碩士論文，1998，頁 33-34。

¹⁷ 查「財政收支劃分法」第一條開宗明義規定：「本法依中華民國憲法第十章及第十三章有關各條之規定制定之」；復查「地方制度法」第一條亦規定：「本法依中華民國憲法第一百十八條及中華民國憲法增修條文第九條第一項制定之」，依照上開規定可知，我國對於地方財政權的權限來源，係根據憲法及其授權中央所制訂之相關法律規範之。如「地方稅法通則」、「規費法」均屬之。

¹⁸ 有關此類地方政的經濟利益的優點敘述，請另參見吳家聲，*財政學*，（台北：三民，1991），

下：

(一).地方公共財，應由地方提供，資源分配才更效率化

為使公共服務確保具有一定的水準，必須使居民的偏好反映在施政上，而各地區對於服務的需求常會因為該地區的社會條件、經濟條件不同而有所差異，換言之，各地區所認為是好的公共服務水準，一般都是不一樣的。因此，如果由中央政府擔當此種地區性公共財之供給，那麼此種供給會有全國劃一性的傾向。但是，儘管各地區所期待的公共財服務水準不同，如由中央提供劃一性水準的服務，不顧因地制宜實況，則整體社會就會產生規模不經濟之福利損失，而資源配置也就喪失效率性。因之，有關地區性服務或設置，與其由中央提供，不如由地方政府決定其供給內容，較能反映各地區居民的偏好，且資源配置的效益更能發揮到極致，達到所謂「柏拉圖經濟效率」(Pareto efficiency)，這即是「地方自治事務，由地方自行處理」的地方自治自我負責精神。

(二).地方提供地方公共財，較能培養成本效益觀念，遏止浪費

地方政府提供地方公共財時，如果是以地方稅收加以支應，則在該地區內，因為成本與效益會有相對應之關係，所以居民容易注意到地方公共財的成本，而不致恣意浪費。相對地，如果地方公共財財源是由中央提供，而其財源是以全國所徵收的稅收支應時，此時居民對其所接受之效益及與該效益有關之負擔彼此間之關係，較無法清楚意識到，致易造成支出浮濫。因此，地方公共財之提供交由地方政府決定，從成本效益觀念來看，其效率會較為提高，這亦為節省公帑的有效途徑之一。

(三).地方服務多樣化與競爭，使居民福利最大化

中央與地方的財政的支出項目規定明確時，則各個地方自治團體在公共服務之內容與水準上將會因施政導向而有多樣化的選擇。此時，居民可能會選擇居住於提供最適合其偏好之服務的地域中，惟如果此項事務是由全國均一、劃一的服務時，居民是無法在地區間移動而享受到此種優點。居民如果在前提上可在地區之間亦即同級地方政府間移動時，則使政府間彼此產生競爭，藉著此種地方政府彼此間之競爭，可期待地方政府會想出新的公共服務策略，或努力降低成本而以更優厚的方式提供更良好的服務，如此各自爭取優勝的結果，將造成地方政策創新，避免「齊頭式平等」，使之更符合民眾需求，擴大社會福祉，進而使資源配置的效率性更為提高。

當然，上述地方運作優勢條件基本上係以政府提供地方性公共財之資源配置效率的角度分析所得到的結論，因之，站在地方政府與民眾的立場，如能因地制

宜而發揮經濟效益的情境下施政作為，必可創造雙贏結局，得到居民的全力支持。不過，此種作為的有效性且持續性的發揮，須與地方財政自立自主及地方政府建置財政自我負責的精神相聯結，也就是要中央重視地方財政自主性的正面價值，另一方面地方自治團體亦應本諸自力更生、自助人助的精神實現自我負責、自我約束，將有限的資源作最有效的運用，如此，完全的地方自治時代才能真正到來。

二. 地方財政理論模型分析

在各國地方財政制度中，可歸納為三大類型，即聯邦組織型、單一國家型及折衷型；如據聯合國之劃分方式，係依各國之政治組織體制，分為單一制（如我國，日本、英國等）及聯邦制（如美國、德國、加拿大等）兩類¹⁹。此種不同歸類形式，會產生不同財政配置，其間運作方式，本研究不予深論，謹就與本文論述內容關係密切之地方財政模型，區分為（一）以腳投票模型；（二）支出權責劃分模型兩項分別分析如后。

（一）以腳投票（voting with feet）模型²⁰

自泰保特（C. Tiebout）發表「地方公共支出純理論」（A Pure Theory of Local Expenditures）一文之後，引起各方對地方財政的重視²¹，「以腳投票」（voting with feet）理論是泰保特在上述論文中的主要論點，他於地方公共財的供給上，提供了一個相當有趣的分析，渠認為地方公共財可以透過「類似市場功能」（market-type mechanism）的過程，達成最適的供給規模。這種功能，他稱之為「以腳投票」（voting with feet）。

泰保特假設地方政府在決定地方公共財的種類、組合和水準時，也是根據似乎投票過程來制定決策，而當地的居民如果對地方政府的決定不滿時，可以自由選擇遷移到另外一個提供他所願意接受的公共財貨組合的地區居住。這種遷移的機會，在國與國之間就困難得多了。如果地方性社區的數目相當多，藉著尋找最適合自己偏好的過程，消費者自然會顯示出自己的偏好，並因而達到資源的最適配置，到最後，具有相同偏好的個人都會選擇住在同一社區內，享受同樣的公共服務，因而自動成為一個包含公共財在內的全面效率的均衡狀態。換言之，每個人可以選擇居住在其所認為「最適」居住的地方政府；另一方面，每個地方政府所提供之公共勞務，亦是「最適」的穩定均衡，此亦即滿足了謝繆森（Samuelson）

¹⁹ 參見林錫俊，*地方財政管理要義*，（台北：五南，2001），頁 41-44。

²⁰ 張正修，*地方制度法理論與實用*（3）附錄：從經濟理論談地方公共財，（台北：學林，2001），頁 1016-1019。

²¹ 參見蘇金錢山，「從落實地方自治論地方財政努力」，*人力發展*，第三十八期，（南投：人力發展月刊社，1997），頁 23。

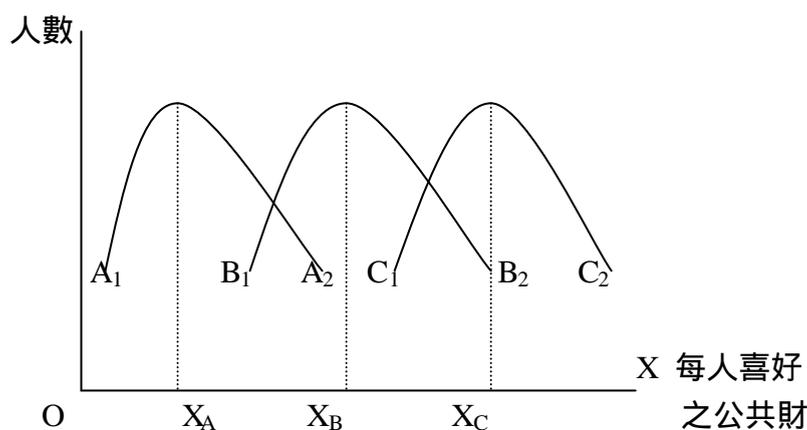
之公共財提供的均衡條件²²。

但是，泰保特的模型需要以下的幾個假設：

1. 消費者、投票者可以在各地區自由遷移，而消費者會選擇遷移到最能滿足自己偏好的地區。
2. 消費者、投票者完全了解各個地方社區內收入與支出型態的差別，同時也會對不同的收入、支出型態產生反應。
3. 有相當大數目之社區可供消費者、投票者選擇。
4. 消費者、投票者在各個不同社區內都能充分就業。
5. 各地區間之公共服務均無外部經濟或外部不經濟現象。
6. 每一社區皆依現住居民偏好提供服務，並且在既定的土地資源及現住居民偏好之下，有一最適規模存在。
7. 當一社區未達最適規模前，會設法吸引新居民遷入，而當處於或超越最適規模時，會設法保持人口數於最適規模。

泰伯特上述的模型，也可用圖 3-1 加以說明：

圖 3-1 不同地區居民對公共財貨偏好分配圖



資料來源：引自徐育珠，*財政學*，(台北：三民，2002)，頁 431；李金桐，*財政學*，(台北：五南，1991)，頁 569。

圖 3-1 中，假定有三個社區 A、B、C 和地方公共財 X。A₁A₂、B₁B₂和 C₁C₂ 曲線分別代表每一地區居民對地方公共財 X 偏好的數量分布。C 區居民對 X 的需求大於 A、B 二地區，B 區的需求大於 A 區，依中央政府提供公共財原則，將是以中位數 X_B 為依據，這個數量必不能滿足 A、C 二地區對 X 財貨之偏好及位於 A₁ 及 C₂ 處居民的需求。相反地，若由各地區地方政府單獨提供，則可分別

²² 黃世鑫，「當前地方財政問題的盲點—法制與權限劃分」，*主計月刊*，第 540 期，(台北：中國主計協進社，2000)，頁 22。

提供 X_A 、 X_B 、 X_C 三種不同水準以供應不同居民之需求。因此，地方政府較容易依據人民偏好來提供財貨，也使地方公共財的提供更具效率，其提供的公共財數量較令當地居民滿意。

而在民主政治下，地方政府的另一優點是地方政府所管轄的區域是一開放的經濟體系，人民可在各地區間自由移動，以選擇適合其偏好的地區居住。如前圖中， A_2 及 C_1 居民對地方公共財偏好較接近 X_B ，他們會分別由 A、C 地區遷移到 B 社區居住，亦即居住在 A 社區的居民，如果希望得到更多的 X 財貨之供應，他可以隨時從 A 社區遷入 B 社區，當然他也許需要為此付給政府更多的稅；同樣的，居住在 B 社區的居民，如果覺得該社區政府花太多的錢用在 X 財貨的供應，他可以隨時從 B 社區遷入 A 社區，這樣也許可以少繳一點稅，這種以腳投票功能，一方面可使各地方公共支出水準分別滿足各個居民需求；另一方面，經由人民遷移顯示了人民對地方公共財的偏好，如此地方政府可依人民享受地方公共財之邊際利益課徵租稅²³，以支應公共財之提供，促使地方公共財之提供達到最有效率的境界，並使地方釋出創造性潛能²⁴，並在相關機制導引下，使地方政府間產生良性競爭，進而達到政策創新、績效提昇及稅源增加的境界。當然這種境界必須以地方財政能夠自主及在收支上能自我負責為主要前提，始有完全實現的一天。

上述泰保特「以腳投票」模型，曾遭受到不符現實環境的批判，諸如：

第一、消費者、投票者對各地方政府之收入支出形態，很難有充分的訊息和知識，以致於對公共服務偏好無法適當顯示。

第二、消費者、投票者在各社區間並不具有自由移動性，有許多遷移門檻存在，如就業機會、生活習慣等皆會影響自由遷移行為。

第三、地方公共財常會發生外部經濟或不經濟現象而影響遷徙。

第四、此理論完全以純經濟學的觀點探討，並以「人」為中心，忽視「區位」的特性，嚴格說，只能適用於一定的地理範圍內，特別是都市型地方政府的社區間之遷徙行為，且其遷徙行為最後產生的結果，並非地方公共財達到「最

²³ 此種租稅的課徵會產生地方政府間租稅競爭 (tax competition) 的現象，有學者認為該現象將導致效率低及公共財供給不足的情形，其解決的方法有二：(1) 認為低效率乃是一種財政外部性，可由中央矯正補貼 (corrective subsidy) 將此外部性予以內部化；(2) 循求兩地合併，因為合併可產生柏拉圖最適效果 (Pareto efficiency)。欲見其詳，參見李顯峰、黃惠雯，「租稅競爭與公共財供給不足之評述」，*企銀季刊*，第 19 卷，第 4 期，(台北：台灣中小企業銀行調查研究室，1996)，頁 1-11。上述兩種解決方法，亦即中央可運用激勵機制予以增加補助款或分配款處理；及修法運用縣市間的區域合作或整併方式予以解決。

²⁴ 參見李金桐，*財政學*，(台北：五南，1991)，頁 568-570；徐育珠，*財政學*，(台北：三民，2002)，頁 430-433；劉其昌，*財政學*，(台北：五南，1999)，頁 478-479《第八篇-府際財政理論》。

適」，而是因所得分配不均，貧富差距所導致的高級住宅區和貧民窟的區隔²⁵。

雖然「以腳投票」模型遭致批評，但該論點被評價的最大理由是其顯示了「住民偏好越是異質，則分權的地方財政系統會比中央統一、齊一供給公共財的系統優越」之可能性，而且泰保特的理論透過希巴拉（R. J. Cibula）、阿羅森（J. R. Aronson）和史瓦茲（E. Schwarz）等的實證研究，也獲得一定程度的支持²⁶，更何況他的理論也隱含或發展出很多經濟意涵²⁷，對後續研究甚具深遠價值；這在顯示地方自治團體自行處理自治事務的特殊性，亦表示地方財政的重要性及不可替代性。

(二). 支出權責劃分模型

基本上，任何政府部門在考慮應該提供多少數量的公共財時，都會根據政府所管轄或服務的所有國民或民眾的偏好來做決定。因此，中央政府可顧及全國國民不同的偏好，而地方政府則只考慮到轄區內住民的偏好。如果具備純粹公共財特性的全國性公共財，由地方政府決定生產水準的話，一定會出現「免費搭便車」（Free-rider）的現象，亦即有些地區政府和人民企圖平白享受其他地區所提供的利益，而不負擔成本；理論上，政府應該要防止受益人不負擔成本的問題，最佳的配置是公共服務的外溢範圍要能與行政區域相配合，以防杜公共資源誤置的情形。另一方面，不同地區的居民，對於某種利益只及於特定地理範圍以內的地方公共財的偏好可能有很大的差異，例如對於防洪設施，不同地區會顯示不同的需要；而治安的維護也是另一個地方性公共財的例子，可能有些地區較重視安

²⁵ 黃世鑫，「當前地方財政問題的盲點——法制與權限劃分」，*主計月刊*，第540期，（台北：中國主計協進社，2000），頁22。

²⁶ 張正修，*地方制度法理論與實用（3）：地方財政、財務行政及法制篇*，（台北：學林，2001），頁1019；轉引自王正、徐偉初等著，*財政學*，（台北：國立空大印行，1992），頁169。

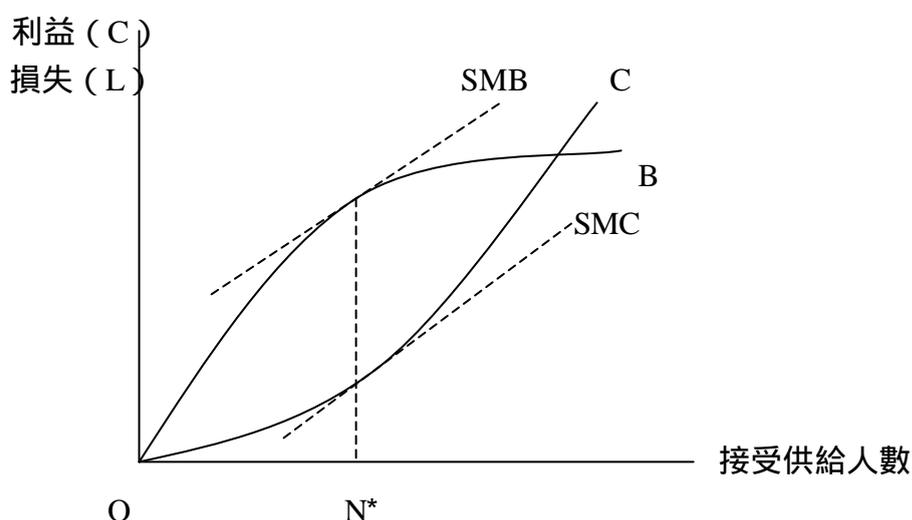
²⁷ 參見 Tiebout, C. M., "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, Vol.64, 1956, pp.416-424.及 Oates, w. E., "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending", *Journal of Political Economics*, Vol.52, 1969, pp.213-217.中敘述「以腳投票」理論模型具有下列經濟意義：（轉引自劉豪聖，「中央與地方財政收支劃分及補助款與租稅努力之關係研究」，*國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文*，1998，頁18-19。）

1. 競爭之社區數目愈多，消費者、投票者滿足程度愈高。
2. 在一都會中社區數目愈多，其彼此間競爭程度愈大。
3. 最適地方政府轄區之形成，乃指其能以最低成本提供服務，卻不會降低其服務水準。
4. 競爭的地方政府轄區數愈多，其愈具同質性。
5. 富有者會相互結合，以避免付稅給貧窮者享受。
6. 地方租稅和服務水準會影響人民的遷移行為。
7. 地方公共服務品質愈高，轄區內之財產價值愈大。
8. 地方租稅水準與財產價值成反向關係。
9. 地方公共財必須要有某種價格機能存在，才能有效率提供。
10. 一個範圍未受限的都市計劃區，社區會要求其新增財產之價值必須大於目前社區平均財產價值。
11. 人們的遷移形態可由各地方的福利水準及租稅服務組合差異解釋。

全的維護，有些地則不願因治安的要求而過份干擾了個人的自由，這些公共財如果由中央政府統一提供的話，可能甚難達到最適當的水準；由地方政府考量轄區內人民的偏好所作的決定，通常較符合轄區內居民的需要，發揮資源效率配置的功能。不同的地方政府提供不同數量的公共財，就可以避免強迫不同偏好的人消費相同、齊一數量的公共財所造成的福利損失了。

不過，由中央政府提供地方公共財也有好處，政府的層次愈高，管轄的人民愈多，提供一項特定公共財的每個人平均負擔成本也會愈低，人民能夠因此而享受規模經濟（economies of scale）。因此，由地方政府提供較能配合當地居民的偏好，而由中央政府提供則較可能產生規模經濟的利益，兩者之間，會存在著抵換（trade-off）關係，如圖 3-2。

圖 3 - 2 規模經濟與居民偏好互抵圖



資料來源：引自張正修，*地方制度法理論與實用* (3)，(台北：學林，2001)，頁 1015。

上圖就是這種抵換關係的說明。OB 表示因提供公共財的政府所管轄人口數增加時，所形成每個人加總的總福利，這種福利衡量因政府階級愈高，居民愈多，每個人要負擔的成本就愈低，因此而產生的總利益曲線即是 OB，亦即被供給的人數增加時所產生的利益，而以金額將之加以表示者即是 OB 線；OC 則是表示居民愈多，而公共財被統一供應所會導致的福利成本，這種福利成本乃因人數愈來愈多，而公共財統一的數量不能滿足各種不同偏好者的需要，因而所產生的總福利損失即是 OC，亦即因供給人數增加所產生的損失，而以金額將之加以表示者，即 OC 線，亦即總成本曲線。OB-OC 兩者之間的差距，則為淨社會福利，是顯示提供一種特定公共財時所帶來社會利得。而最適人口數的決定就在求得

OB-OC 的極大化，亦即求社會淨福利最大。圖中 N^* 就是一個最適數目²⁸，此時，邊際社會福利（SMB）等於邊際社會成本（SMC）亦即總成本曲線 OC 的斜率與總利益曲線 OB 的斜率相等，是最適團體規模（Optimal group size）的條件。

歐鐵士（W. Oates）根據上面的分析，說明不同的公共財究竟應該由中央或地方政府所提供的選擇準則，假如某一公共財的最適團體規模 N^* 等於全國人口，則由中央政府提供較具效率；若 N^* 小於全國人口，則應視各地居民偏好差異越大者宜本因地制宜由地方政府提供較有效率。當然，如果沒有成本節省的因素存在，例如在每個地區內提供公共財的成本不論是由中央政府提供或由地方政府提供都一樣的話，地方政府所決定的柏瑞圖最適規模一定比由中央所提供全國統一的規模要有效率。這個結論，稱之為「分散化定理」（decentralization theorem），也是多層級（multiunit）財政結構，又可稱為財政聯邦制度（Fiscal Federalism）的主要依據²⁹。因之，中央政府與地方政府事務支出權責劃分或中央政府應辦事項、委辦事項與地方自治事項之區分，均可參照上述模型之原則重新思考規劃處理。

另言之，在很多實行單一制的國家，中央政府往往按自己的喜好來劃分支出權責，而沒有以法律形式將支出責任予以明確釐清；且有中央政府將下放支出責任作為轉移財政赤字的重要手段者。基本上，在稅源過度集中於中央政府的情況下，支出責任的下放往往會導致地方政府赤字增加、公共服務水準和數量下降等問題；相反地，若支出責任集中於中央，但稅源卻過度集中於地方時，將導致中央財政赤字的增加，而地方卻出現增加支出和減免地方稅收的情況。

因之，中央與地方支出責任的劃分乃是中央與地方之間權力劃分的主要內容³⁰，惟不同體制的國家對中央與地方財政支出權責的劃分亦有所不同，目前國家體制分類可概分為聯邦型態國家及單一型態國家兩種，一般而言，聯邦國家型態的政府大致上都有一共同點，即在處理該地方事務上，享有充分的自主權與相當自由的決定權，如美、德等。相對而言，單一國家型的政府，地方政府雖然也有高度的自治權，但是中央政府仍保有相當的監督權，如英、日³¹、我國³²等。至

²⁸ 該 N^* 最適規模，有學者稱之為「最適地方財政規模」；另外，假若地方公共財如考慮外溢效果因素後，該最適規模之位置就在 N^* 之偏右邊。參見劉其昌，*財政學*，（台北：五南，1999），頁 481-483。

²⁹ 參見張正修，*地方制度法理論與實用*（3）：附錄，（台北：學林，2001），頁 1014-1016；林華德，「當代財政學」，（台北：大中國，1994），頁 360-361；王正、徐偉初，*財政學*，（台北：國立空大，1992），頁 164-167。

³⁰ 馬駿，「中央與地方的財政關係」，*財稅研究*，29 卷 4 期，（台北：財稅研究雜誌社，1996），頁 58-76。

³¹ 參見劉豪聖，「中央與地方財政收支劃分及補助款與租稅努力之關係研究」，*國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文*，1998，頁 5-6。

³² 我國憲法第十章「中央與地方之權限」雖有類似聯邦國家的方式明確規範中央與地方立法及執行權限，惟經大法官會議解釋令（如 277 號令）解釋為應由中央統一立法授權，地方始能據

於聯邦國家與單一國家在中央與地方之事務劃分與財政分權上之特性及優劣如何？為求簡便，謹以表 3-1 重點式列述比較如下：

表 3-1 聯邦國家與單一國家財政分權優劣比較表

	聯邦國家	單一國家
特性	1.中央與地方政府的事權都是由憲法分別授與，各級政府具有充分的自治權。 2.傾向於財政分權化制度。	1.地方政府的事權通常由中央政府以法律授與，地方政府雖具有自治權，但中央政府仍保有監督權。 2.傾向於財政集權化制度。
優點	1.事權劃分，防止中央政府集權專制。 2.各級政府得因應其條件不同而加以調整其財政上的政策，達成公平。	1.事權集中，便於中央政府統一管理。 2.由中央政府統籌全國財政，可就全國性政策加以考量，達成效率。
缺點	1.未就國家整體政策考慮，容易導致各級政府間不均衡的發展。 2.地方職權強化，影響國家整體政策，容易造成無效率。	1.中央政府控制全國事權，容易流於集權專橫。 2.未就各地方政府不同條件考慮，容易造成不公平。

資料來源：沈慧綺。「各級政府稅目劃分之研究」，財稅研究，28：3，1996，頁 159。

其實就理論而言，雖然有上述聯邦國家與單一國家財政分權的區分，但在實際運作上並無絕對的集權或分權，在各國歷史與文化背景不同下，彼此間的差異只是在分權程度上之大小而已³³，無法予以嚴格明確分類。

從不同角度而言，地方財政理論分析，除前述之外，尚有巴契納（Buchanan）的「俱樂部財理論」（Theory of Club Goods）自然獨占論、外溢效果分析³⁴等論點，因限於篇幅，不予摘述。惟由前述「以腳投票模型」與「支出權責劃分模型」分析得知，該兩模型之探討分析其主要目的均為強調公共財的提供對象除了全國性、一致性由中央政府辦理外，對於局部性、便民性之地方自治事務則應由地方政府負責辦理，較富彈性。凡此，皆可充分證實地方自治團體存在的功能價值與民主意義；再加上前述地方財政運作的優勢剖析之後，更可瞭解到地方政府施政

以執行；且從憲法第一百二十五條規定：「縣單行規章，與國家法律抵觸者無效。」（地方制度法第三十條、第三十一條、第四十三條、第七十五條亦有類似規定）及憲法第一百十一條後段規定，「權限劃分遇有爭議時，由立法院解決之」觀之，地方政府之立法權（甚或執行權）大致上仍受中央政府的約束，乏參與決策權。《參見黃世鑫，「當前地方財政問題的盲點—法制與權限劃分」，主計月報，第 540 期，（台北：中國主計協進社，2000），頁 25-26。》基上述，我國應屬單一國家體制。

³³ 許登芳，「新財政收支劃分法對地方財政自主性的影響」，美和技術學院學報，第十九期，（屏東：美和技術學院，2001），頁 162。

³⁴ 「俱樂部財理論」與「自然獨占論」之旨趣內容參見黃世鑫，「當前地方財政問題的盲點—法制與權限劃分」，同前註，頁 21-22；另「外溢效果分析」，參見張正修，地方制度法理論與實用【3】地方財政、財務行政及法制篇，（台北：學林，2001），頁 1019-1021。

作為的效率性、競爭性及公共選擇性，足以使民眾福祉及參與最大化、效益化，這是中央政府鞭長莫及、無法望其項背的，故地方自治實施的真正內涵及功能發揮在此即顯露無遺。易言之，由上述兩種模型分析可得知其基本精神及所強調的重點是讓中央與地方兩者處於「分工合作、因地制宜」的關係態樣，使其充分達到「肝膽相照、休戚與共」的互動互助境地，共赴事功，終底於成。不過，萬事之順利執行，必靠配套整合之，地方政府之政務推動，非財莫其舉，空有刀槍無子彈，終究亦一事無成，因之，萬事俱備，只欠東風，地方財政的自主、改善、充實，攸關地方自治的施行成敗，亦考驗執政當局高喊「財政、權責下授」的落實程度，也為目前中央與地方府際關係重整的最佳時機及刻不容緩的要務與課題，盼主管當局能更投注心力並妥適因應。至有關地方財政的困境原因及如何突破傳統桎梏等相關問題，下節進一步論述之。

第五節 地方財政困境來由與扭轉思維

欲改變現狀，唯有設法突破重圍，認真思考，努力以赴，始克有成。地方財政之困窘由來已久，原因為何？有否克服？成效如何？倘成效不彰，其因又如何？有否良藥妙方？在在均值得思考，深值推敲，以下謹就問題成因、改善成效及如何跳脫思考等面向一一列述。

一. 地方財政困難問題之成因

(一). 結構性因素

1. 垂直不均與水平不均的財政結構

府際財政不均意指不同層級間或同級政府間，因財政劃分或各地經濟發展、人口成長等因素的差異，而形成各地貧富榮枯不一的現象。概而言之，包括「垂直的不均」和「水平的不均」兩種，前者乃指上下級政府間收支狀況的差異，也就是各級政府財源分配與其任務的劃分，不能相互契合，甚至有財政集權化（fiscal centralization）的趨勢。後者則指同級政府間收支狀況的差異，亦即同級行政區域的財政負擔與其享受公共財貨和勞務水準有所不同之謂。

我國各級政府財政結構並不相當，大抵而言，上級政府優於下級政府，形成「垂直不均」現象，以全國賦稅收入分配於各級政府比率觀之³⁵，八十八年度決算數（精省前）中央政府占 58.2%，省及直轄市占 22.3%，縣市占 15.4%；八十九年度決算數（精省後）變動為中央政府占 78.4%，直轄市及縣市為 17.6%，由

³⁵ 參見財政部統計處編印之「財政統計年報」（八十九年版），頁 192-193。

此可見，中央似有藉精省之名行「集錢」之實，當然中央政府分配數中有部分稅收（如所得稅、貨物稅各一成及營業稅約四成）係統籌再分配給下級政府，惟經扣除之後中央所占比率仍占 64.56 % 之譜。再者，以八十八年度決算為例，中央政府自有財源收入占歲出比率為 94.9 %，台北市為 95.1 %、高雄市為 94.6 %，明顯優於各縣市的 53.9 % 及鄉鎮市的 45 %³⁶。另外，在同級的台灣省各縣市當中，由於其先天經濟條件各有不同，工商發展程度有別，導致各縣市稅源豐吝不一，財政貧富懸殊，使商業較發達的縣市其財政顯優於農業縣份，而形成「水平不均」現象，長此以往，產生二十一縣市中更有八個縣（即澎湖、台東、花蓮、屏東、嘉義、雲林、宜蘭、南投）縱使將其轄區內徵起的國稅、地方稅全部撥供使用，亦不敷該縣人事經常費之需³⁷，可見其財政困窘程度及水平不均的嚴重狀況。

2. 自有財源比率明顯偏低，自治事務運作困難

本研究所稱「自有財源比率」係指實質收入³⁸占年度歲出之比重，而實質收入指的是稅課收入（含地方稅收入、統籌分配稅及自治稅捐收入）、工程受益費收入、規費收入、罰款收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、信託管理收入、捐獻及贈與收入、其他雜項收入等。茲以近五年度台灣省二十一縣市政府的決算資料分析，其八十六年度的自有財源平均比率為 55.42 %、八十七年度為 52.27 %、八十八年度為 52.74 %、八十八下半年及八十九年度³⁹為 56.83 %、九十年年度為 44.29 %，五年平均為 52.31 %，等於十元當中約五元左右是自有財源，其餘只靠上級補助或債留子孫的賒借貸款了；更何況自有財源中約占三成係上級核配之統籌分配稅款⁴⁰，由此可見縣市政府自有財源之低落程度。再者，上揭比率係單一年度平均數字，如區分二十一縣市各年度個別分析，則相差懸殊（見表 3-2 及圖 3-3），以澎湖縣為例，其自有財源比率八十六年度為 49.85 %、八十七年度為

³⁶ 簡世明，「精省前後地方財政之研究—以嘉義縣為例」，*南華大學管理研究所碩士論文*，2002，頁 93（表 6.1）。

³⁷ 參見張秀蓮，「當前政府財政狀況及改進方向」，*財稅研究*，第 29 卷第 5 期，（台北：財稅研究雜誌社，1997），頁 22。

³⁸ 從歲入中扣除補助收入、公債及賒借收入、移用以前年度歲計賸餘等非實質收入即為實質收入。近來有採自有財源不含統籌分配稅款者，本研究認為統籌分配稅本是縣市之稅入，只由上級政府再行通盤分配而已，其自有財源之本質並未改變，且數額龐大（約 2,500 億元左右），故採內含方式分析，以近實際，並免失真。

³⁹ 「八十八年下半年及八十九年度」之會計年度名稱係因適逢「預算法」修正將會計年度由七月制（每年七月一日起至隔年六月三十日止）改為曆年制（每年一月一日起至次年十二月三十一日止），茲為方便轉換，故第一年以採一年半之方式處理之。

⁴⁰ 統籌分配稅款分配數占二十一縣市自有財源的平均比率精確數為八十六年度 33.83 %、八十七年度為 27.94 %、八十八年度為 34.33 %、八十八下半年及八十九年度為 31.34 %、九十年年度為 27.24 %、九十一年度為 28.68 %。由此觀之，八十八年一月「財政收支劃分法」修正公布後，中央統籌分配稅核配數確有增加，但至九十年以後，因受景氣低迷稅收減少影響，致分配數隨之減少。此差短數中央有從補助款中彌補，如九十年各縣市補助收入 1,843.21 億元比上年度 1,426.41 億元增加 29.22 %（即 416.8 億元）九十一年度（2,143.51 億元）比九十年又增加 16.29 %（即 300.3 億元）（參考財政部中部辦公室《國庫業務》編製之台灣省各縣市財政狀況分析表）

34.97 %、八十八年度為 43.11 %、八十八年下半年及八十九年度為 44.16 %、九十年年度為 34 %，五年平均為 41.22 %；而以台北縣為例，其自有財源比率八十六年度為 66.73 %、八十七年度為 68.52 %、八十八年度為 67.22 %、八十八年下半年及八十九年度為 63.40 %、九十年年度為 52 %，五年平均為 63.57 %，顯然台北縣的財政狀況比澎湖縣好得多，惟如與中央政府及北、高兩直轄市的財政結構比較則又差一大截了。

表 3-2 各縣市八十六年至九十年度自有財源比率分析表

單位：%

年度別 縣市別	86 年度	87 年度	88 年度	88 下半年及 89 年度	90 年度	五年平均
臺北縣	66.73	68.52	67.22	63.40	52.00	63.57
宜蘭縣	64.43	50.23	50.32	50.57	39.00	50.91
桃園縣	60.05	62.38	63.60	70.41	48.00	60.89
新竹縣	49.99	51.61	49.62	53.70	36.00	48.18
苗栗縣	37.92	35.15	40.89	49.66	36.00	39.92
臺中縣	50.57	48.97	48.09	50.91	33.00	46.31
南投縣	44.29	37.75	42.79	36.37	16.00	35.44
彰化縣	49.12	49.60	48.78	57.72	41.00	49.24
雲林縣	45.83	47.37	44.68	51.52	53.00	48.48
嘉義縣	42.05	34.36	42.45	65.50	39.00	44.67
臺南縣	52.86	46.11	45.04	49.47	51.00	48.90
高雄縣	45.26	49.43	47.77	55.65	47.00	49.02
屏東縣	47.57	38.24	40.36	59.54	43.00	45.74
花蓮縣	51.13	42.16	44.30	67.82	42.00	49.48
臺東縣	45.93	40.81	52.32	55.17	40.00	46.85
澎湖縣	49.85	34.97	43.11	44.16	34.00	41.22
基隆市	78.56	74.26	68.90	63.27	51.00	67.20
新竹市	73.21	87.07	66.51	66.19	55.00	69.60
臺中市	76.88	62.72	75.30	68.84	68.00	70.35
嘉義市	58.85	63.03	62.97	55.74	51.00	58.32
臺南市	72.83	72.90	62.48	57.74	55.00	64.19
年度平均	55.42	52.27	52.74	56.83	44.29	52.31

資料來源：本研究自行整理。取材自財政部中部辦公室（國庫業務）編製「台灣省各縣市財政狀況表」，2003。（網站：<http://www.dnt.gov.tw/business/business416.asp>）

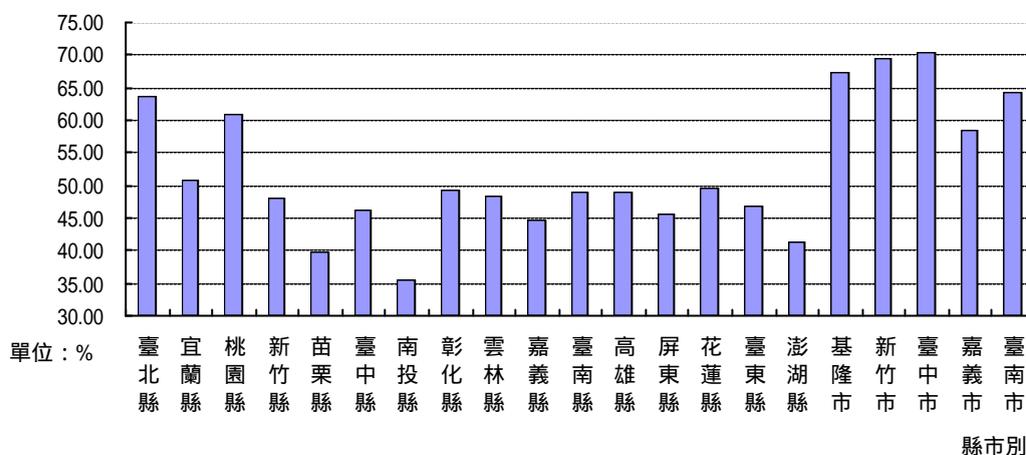
註：1. 86-90 年度係決算數。

2. 自有財源比率 = 實質收入/歲出

3. 實質收入 = 歲入 - 補助收入 - 借收入 - 移用以前年度歲計剩餘。

4. 南投縣 90 年度自有財源偏低，係因九二一震災中央大量重建補助款，使歲出隨同膨脹，壓縮自有財源比重所致。

圖3-3 各縣市八十六年至九十年度自有財源平均比率配置圖



以上係各縣市政府的財政狀況分析，足見其財源之窘境與困絀，語云：「巧婦難為無米之炊」，地方自治之落實，唯有充裕之財源挹注始能實現，是以，如何改善地方財政，中央與地方不能再以口號視之，必須嚴肅面對，設法妥適解決。

另者，值得再提的是由自有財源比率的計算公式觀之，其比率的高低受到實質收入數及年度歲出數的直接變動影響，惟實質收入並不等於稅課收入，向來有地方財政問題的論述均只集中於「稅源的分配」分析，以致因探究範圍的謬誤或觀點的失焦而無法根本研議出妥善解決地方財政諸問題；又所謂自有財源的提高，並不以全部機關整體平均數作為標準⁴¹，應以每個地方政府的自有財源均全面提高為前提，已如前述。惟精省之後，中央政府公開宣示地方政府自有財源比率可提高至 65% 以上，事實上只有台北市、高雄市比率超越，其他個別縣市大都不足甚多；再者，以歲出數額而言，如地方政府所編列之歲出預算數持續擴張，亦即歲出數（分母）增大，且其幅度大於實質收入（分子）成長數時，則其自有財源比例將不升反降，因此，在提高自有財源的同時，應設計善加控制歲出於適當規模，否則所謂提高自有財源比率，無異緣木求魚了⁴²。

3. 補助依存度高，仰賴中央心態濃

林全認為精省之後，實施地方自治的客觀障礙，雖然已大致消除，但主觀的障礙則仍然存在，這些主觀障礙主要來自兩方面，其一是觀念上的障礙，也就是不認同地方自治的觀念障礙，它或許源自於長期以來，人們總習慣將中央與地方

⁴¹ 參見黃世鑫，「當前地方財政問題的盲點—法制與權限劃分」，主計月報，第 540 期，（台北：中國主計雜誌社，2000），頁 24-26。

⁴² 參見林錫俊。地方財政管理—理論與實務，（高雄：復文，1998），頁 20。

政府關係，視同君臣或父子關係的封建思想。其二是權力慾望難以割捨的障礙，就是中央政府各部門捨不得將過去利用補助款與統籌分配稅款介入地方施政的權力，完全釋放給地方政府的障礙。在上述兩項主觀障礙難以消除下，中央財政集權的態勢便不可能改變。

但是，只要中央集權的態勢不改變，地方縣市長的政績表現，就不可能由自己充分掌握，而必須看中央的臉色。結果縣市長便只得把施政重心用在爭取中央補助款或統籌分配稅款之上，而不在本身如何開源節流。此外，地方政府只要能夠爭取到地方建設補助款，即使不是用在最迫切需要的地方建設項目，也總比沒有補助要好。在這種中央財政集權的環境下，地方政府如何能擲節支出，地方議會又如何可能看緊人民的荷包。因此，大部分的地方建設支出，可說是沒有效率的；大部分的地方建設項目，也大都是不切合地方需要的。而地方公共建設內容，只不過是為了滿足中央政府的施政目的而已。在這種財政機制下，中央政府即使花掉了再多的經費，也不可能改變地方公共建設落後與無效率的事實。因此，未來唯有改革現行中央財政集權制度，落實地方財政自治理想，才能在達成縮短城鄉差距，以及平衡區域發展目標的同時，避免財政負擔加重，以及財政赤字惡化的結果⁴³，尤其在資源配置效率及效能的發揮上將會有顯著改善，此即是扭轉地方財政的主要關鍵途徑。

以台灣省各縣市而言，因其自有財源的先天不足，但又為維繫政務的正常支出需求，唯有倚靠上級政府的財務支援途徑最為直接省事，依據近五年度（八十六年度至九十年度）的數字分析資料顯示，二十一縣市的財政補助依存度（即當年度補助收入占歲入總額的比率）（不含統籌分配稅額）平均比率為 41.77 %（見表 3-3），足見其對中央仰賴之深及財政困絀程度。當然各縣市中「財政水平不均」的情況亦相當嚴重，故各縣市間依賴中央補助的依存度亦有所不同（見表 3-3 及圖 3-4），其中台中市最近五年度平均數 26.34 % 為最低，其他如台北縣、桃園縣、基隆市、新竹市、台中市、台南市等次之，惟澎湖縣、雲林縣、嘉義縣、花蓮縣、南投縣、屏東縣、台東縣、宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、台中縣、彰化縣、高雄縣、台南縣、嘉義市等，渴望中央大量補助之需求即甚高，茲舉南投縣為例，其八十六年度補助依存度為 54.42 %、八十七年度為 57.79 %、八十八年度為 54.54 %、八十八下半及八十九年度為 58.75 %、九十年度為 82.24 %，五年平均為 61.55 %；另如澎湖縣在八十七年度時，補助依存度高達 65.21 %，加上當時尚未廢除的台灣省政府分配之「省統籌分配稅」核配數占該縣歲入之比率 25.07 %，共為 90.28 %，剩下僅 9.72 % 係該縣之稅課收入及其他零星收入。由此可見地方財政過度依賴中央的不健全現象，再者，由於補助款財源並非全係當地居民所負擔，利益卻由當地居民所共享，以致於對該項支出的租稅成本（相對價格）有偏低的錯覺，而導致學理上所稱的「捕蠅紙效果」（Flypaper effect），造成部分公共支出不當

⁴³ 參見林全，「政府財政與效率—落實地方財政制度」，*新世紀智庫論壇*，第 10 期，（台北：財團法人陳隆志新世紀文教基金會，2000），頁 59。

擴張⁴⁴，更易形成資源的嚴重扭曲與浪費，終至可能產生「財政幻覺」(Fiscal illusion)而要求更高水準的公共支出，遂使地方政府歲出經費日益膨脹，最後造致財政赤字困境之途；當然地方財政窘困原因相當複雜，急需儘速設法全面檢討重整改善。

表 3-3 各縣市八十六年至九十年度補助依存度分析表

單位：%

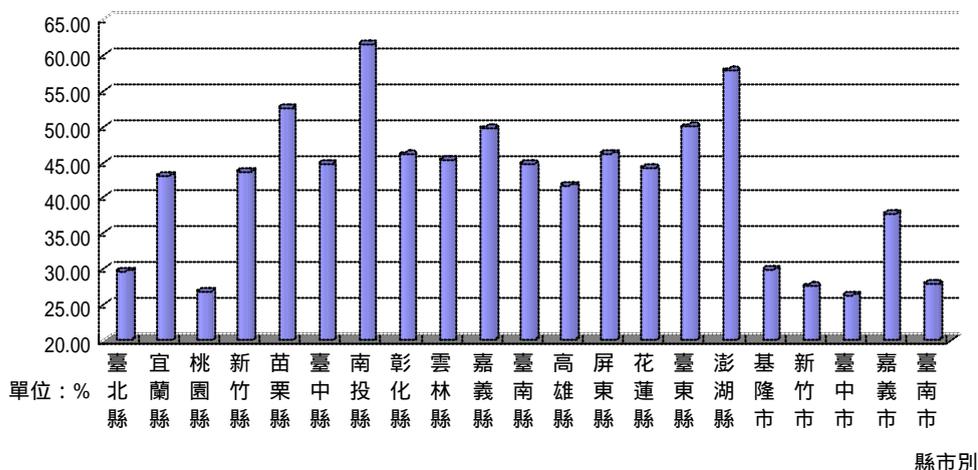
年度別 縣市別	86 年度	87 年度	88 年度	88 下半年及 89 年度	90 年度	五年平均
臺北縣	28.78	27.97	26.84	26.58	38.24	29.68
宜蘭縣	40.98	48.79	45.78	32.06	47.83	43.09
桃園縣	31.11	31.80	29.90	16.36	24.68	26.77
新竹縣	47.32	45.49	50.56	28.95	46.13	43.69
苗栗縣	61.56	57.85	50.35	39.23	54.00	52.60
臺中縣	46.77	41.43	39.65	33.03	62.71	44.72
南投縣	54.42	57.79	54.54	58.75	82.24	61.55
彰化縣	50.03	45.90	49.75	32.01	52.57	46.05
雲林縣	53.75	49.79	53.16	35.53	34.18	45.28
嘉義縣	53.29	59.17	52.13	31.48	52.21	49.66
臺南縣	45.14	50.71	48.99	36.13	42.81	44.76
高雄縣	47.41	46.35	45.16	26.65	43.27	41.77
屏東縣	52.58	52.76	51.36	27.09	47.36	46.23
花蓮縣	47.29	54.85	53.83	12.68	51.94	44.12
臺東縣	54.13	56.49	48.66	34.95	55.57	49.96
澎湖縣	54.05	65.21	58.20	51.99	59.69	57.83
基隆市	24.10	29.77	27.52	27.81	40.64	29.97
新竹市	27.42	24.19	27.94	21.82	36.31	27.54
臺中市	18.73	34.89	28.94	20.54	28.59	26.34
嘉義市	36.51	35.63	38.05	33.39	45.14	37.74
臺南市	27.15	25.40	30.29	26.12	30.29	27.85
年度平均	42.98	44.87	43.41	31.10	46.50	41.77

資料來源：本研究自行整理。取自財政部中部辦公室（國庫業務）編製「台灣省各縣市財政狀況表」，2003。（網站：<http://www.dnt.gov.tw/business/business416.asp>）

- 註：1. 表中 86-90 年度為決算數。
 2. 補助依存度 = 補助收入/歲入總額。（補助收入不含統籌分配稅款）
 3. 南投縣 90 年度補助依存度偏高，係因九二一震災中央大量復建補助款所致。

⁴⁴ 參見劉其昌，*財政學*，（台北：五南，1999），頁 473。

圖3-4 各縣市八十六至九十年度補助依存度平均比率配置圖



4. 欠缺財政整體課責機制，導致收支嚴重失衡。

所謂「權利與義務要對等，權利與責任要相稱」，公共財務的運用原則亦然，環觀目前各政黨或政府首長及主管官員的種種作為，無不以眼前的政治近利為出發點，一切以能獲得勝選為第一考量，欠缺政治及財政道德觀念，例如社福支出的浮濫，討好選民的老人津貼的發放，降稅的法案頻仍通過，舉債的過度，爭取補助的手法不一而足，養成揮金如土及政商勾結的現象與嫌疑，置財政失衡於不顧，加上地方首長任期的限制，任滿卸任無須負責，更造成其肆無忌憚、推波助瀾、為所欲為、理直氣壯的惡性循環怪異行徑，諺云：「事出必有因」，深值主管當局詳析原因，痛下針？，拿出有效對策，徹底通盤解決。

依據財政部中部辦公室（國庫業務）對全省二十一縣市財政狀況分析表中顯示，八十六年度（指當年度）各縣市歲入歲出差短數（即歲出總決算數減歲入總決算數）為 178.84 億元，八十七年度增為 301.54 億元，八十八年度為 339.01 億元，八十八下半及九十年度劇增至 994.9 億元（換算成一年為 663.27 億元），探其差短主因除各縣市慣於虛列預算（如虛列？借收入、補助收入、不動產售價收入等，以求收支假平衡）年度進行中未相對控制歲出、庫款調度不良、未厲行節約與開源措施、補助款或分配款縮減所致外，揆其八十八年下半及八十九年度急速擴增差短之癥結原因為當時立法院甫通過「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」（八十七年十月二十八日公布，八十七年十二月二十一日施行），使台灣省政府變為行政院派出機關，喪失地方自治團體法人地位，故以前省府各廳處局的計畫型補助款與省統籌分配稅款⁴⁵及平衡型補助款等皆由中央承接辦理；同

⁴⁵ 「省統籌分配稅」已因精省及財政收支劃分法修正廢除改歸由中央政府設置「中央統籌分配稅」（財政部主管）分配給下級政府，原「省統籌分配稅款」之少數餘額之運用及後續對縣市、

時於八十八年一月「財政收支劃分法」配合精省修正公布施行，因精省作業時間匆促，一時省府龐大業務，中央很難於短時間全盤瞭解移轉，再加上省政府官員何去何從未定，無心移交，致生銜接斷層現象，而當時各縣市預算編列在即，於無明確如何編列及承諾下，只好照以往額度及項目編列補助款，惟嗣後中央並未全盤允諾，僅函示表示有部分業務已交由縣市辦理或請自行在中央統籌分配稅之分配額度內負擔勻支，導致各縣市所編列的補助款未獲中央的核准撥付，至年度決算時部分補助款未能實現，各縣市該年度差短數自然增加；如再觀其累計餘絀（即歷年來各縣市歲計賸餘或歲計虧絀之累計）情形，八十六年度為正 299.95 億元，八十七年度為正 250.16 億元，八十八年度轉為負 11.30 億元，八十八下半年及八十九年度變本加厲急轉直下為負 557.57 億元（換算為一年為負 371.71 億元），與上述差短數之原因一致，可資佐證。又截至八十九年六月底資料，各縣市負債餘額為 876.65 億元，及銀行實際透支數為 210.05 億元⁴⁶，均可見其地方財政收支失衡之嚴重情況。

由上述各縣市財政日益窘迫，赤字持續累增，一年不如一年的情境，吾人不免要問，長久以來難道政府無控管機制？為何放任一直惡化？有無解決途徑？本研究遍查現行相關法令，諸如（1）「台灣省縣市財政管理辦法」（七十八年九月台灣省政府【財政廳】頒訂施行，現已隨精省不再適用）第四十條規定：「縣市長、財政局科長、主計主管未依第六、八、十、十六、十九條規定辦理，致年度決算發生虧絀者，應視情節輕重，予以議處」，惟或許當時解嚴未久及國民黨尚一黨獨大執政局面，大致上未有嚴重虧絀情事產生，故未見議處人員；（2）「預算法」係規範中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行，並未規定罰則；其中九十六條規定：「地方政府預算，另以法律定之。前項法律未制定前，準用本法之規定。」惟「地方預算法」，卻因立法怠惰遲遲未見擬訂，甚盼及早嚴謹規範並納入財務責任問題；（3）「決算法」係政府於年度終了後所辦理之決算編造、審核及公告事宜，其審核之範圍包括違法失職或不當情事之有無、預算數之超過或賸餘、經濟或不經濟之程度、施政效能等（第二十三條），並規定監察院對應懲處事件，依法移送懲處之；未盡職責或效能過低應予告誡者，通知其上級機關之長官（第二十九條）等，雖約略有明文規定，但似嫌籠統且未具體列舉，故迄今亦無地方首長有因財政赤字嚴重而被懲處者。再者，地方決算法亦與地方預算法相同，中央亦尚未有訂定之意（第三十一條）；（4）「審計法」第二條規定：審計之職權有監督預算之執行、核定收支命令、審核財務收支，審定決算、稽察財務及財政上之不法或不忠於職務之行為、考核財務效能、核定財務責任等；第六十八條規定：審計機關審核政府總決算，應注意 1.歲入歲出是否與預算相符，其不符之原因；2.歲入歲出是否平衡，如不平衡，其不平衡之原因 等（地方政

鄉鎮市之審核撥款等，仍由虛省後之台灣省政府財務組負責處理。

⁴⁶ 參見蔡吉源，「地方財政問題應如何解困？桃園經驗談」，*政策月刊*，第 65 期，（台北：中國國民黨中央政策會政策研究室，2000），頁 33。

府準用之)；第六十九條規定：審計機關考核各機關之績效，如認為有未盡職責或效能過低者，除通知其上級機關長官外，並應報告監察院；第七十一條規定：各機關人員對於財務上行為應負之責任，非經審計機關審查決定，不得解除。基上規定，亦未見如何解除財務責任之具體條文，致無法落實執行；(5)「公共債務法」第八條規定：縣市長違反債限額度分配比例或違反限制、停止舉債之命令時，應限一定期限內改正或償還，否則除減少或停止其補助款外，並將各縣市長移送懲戒。惟地方首長係民選，難生嚇阻作用；且縱有超限，經監察院函示調查意見，縣市政府皆極力辯護說明申覆，故尚未聽聞有被彈核案例；況且目前都直接再修法放寬債限比例額度或許可舉新債還舊債之途徑予以合法化，更無從有移送之事由發生；(6)「地方制度法」第七十一條規定：地方政府未依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理者，行政院應視實際情形酌減補助款；及(7)「財政收支劃分法」第三十五條之一亦有「地方制度法」第七十一條之相同規定，但各縣市皆以財政困難為由，還是我行我素，迄今並未見被因之扣補助款情事。

查地方財政的改善，關乎地方自治的實質發展，而有效改善地方財政，必需以健全地方財政制度為前提，財政課責機制即是其中之一，亦即由中央與地方共同商討建立公開、完整、連貫、配套的可行財政課責體系，並落實遵行，始能達到自力更生、自助人助之地方財政自我負責架構，唯有如此，才不致有各級政府首長或各政黨為了政權保衛戰一方面大肆擴張不合理支出⁴⁷，另外片面降低或減免政府稅率等，以討好選民之惡性循環現象一再發生。鑒於前述現行財政課責規定的不健全，政府亟須及早建構設置，始為正本清源之道。

(二). 一般性因素

1. 歲出增加速度超過歲入，致財政陷入困境。

以台灣省廿一縣市八十一至八十八年度之財政資料言之，其歲入總額由八十一年度 2,706 億元增至八十八年度 3,731 億元，八年來計增加 1,025 億元，平均年增率為 4.7%。其中自有財源收入由八十一年度 1,734 億元增至八十八年度 2,194 億元，僅增加 460 億元，平均年增率為 3.4%，較同期間歲入總額年增率 4.7% 為低，故自有財源收入占歲入比率亦由八十一度 64.1% 降至八十八年度 58.8%，而補助收入則由八十一年度 972 億元增至八十八年度 1,537 億元，平均年增率為 6.8%，其占歲入比率亦由 35.9% 增至 41.2%，顯示縣市自有財源比率呈下降趨勢，補助收入則相對提升。另在歲出方面，各縣市歲出總額八十一年度僅為 2,265 億元，嗣後因當時土地增值稅拜不動產交易熱絡之賜連續四年大幅超收，

⁴⁷ 此處所指「不合理支出」，例如目前政府直接發放的「普及式福利政策」，依據內政部社會司統計，目前政府直接發放的津貼有老農津貼、敬老津貼等，總計每年發放經費為七百多億元。（參見中國時報，2002.8.29，版 3）

在歲入豐沛下，歲出規模遂急遽擴張，惟後來景氣退燒時，土地增值稅收劇降，但因乏預算規模的控管規範機制，以致預算額度仍沿襲上年度編列方式，減胖不易，各項支出易放難收，預算歲出仍持續上升，至八十八年度已達 4,070 億元，八年來計增加 1,805 億元，平均年增率 8.7%，較歲入年增率 4.7% 高出甚多，財政收支漸顯失衡，由八十一年度之收支賸餘 441 億元，至八十三年度首度轉為差短 64 億元，並逐年急速擴增至八十八年度之差短 339 億餘元⁴⁸，由此顯示縣市政府在歲入易受機會稅（即土地增值稅或契稅之收入易受景氣的劇烈變動）的影響、歲出在缺乏具體法令規制下有如脫韁之馬不易掌控，而造成地方財政收支不穩定現象；也因此，更顯示地方財政之處理原則與中央財政之兼具穩定、分配及效率配置功能不同，不能完全以「量出為入」的觀念理財，而應以有限度的「量出為入」為原則⁴⁹，否則赤字連連將拖垮地方財政，甚至達到財政破產的危機，此可由「台灣省各縣市總預算編審辦法」⁵⁰第四條：「縣市總預算之編審，在可用財源內，依計畫優先順序，本量入為出，核實編列。」可資佐證。

2. 縣市人事費負擔沉重，為財政永久包袱。

最近幾年時常聽聞地方政府發不出薪水，公家機關不是鐵飯碗嗎？其實這不是危言聳聽，而是確有其事，由以下的分析就可明瞭。

人事費支出為縣市最沈重的負擔，其占歲出的比率均在百分之五十以上，甚至有達六成以上者，亦即縣市政府的年度歲出總數中有一半以上係支付在公務員的薪水上，如此吾人不免又要問，那地方政府的事務浩繁，職能日增，用到其他政務的經費能有多少？可滿足民眾的需求嗎？這確實是值得嚴肅面對的問題，期盼政府以最負責的態度儘速設法改善，「小而能」、「小而省」的政府方向是否為

⁴⁸ 參見李泰興，「台灣省各縣市財政狀況分析與探討」，*主計月報*，第 540 期，（台北：中國主計協進社，2000），頁 56-57。

⁴⁹ 林錫俊認為，地方政府的財政運作，當然不能排除傳統財政學者所主張的「量出為入」原則，此一原則意涵著財政係以支出作為決定收入的基礎及前提，而非講求盈餘或儲蓄的觀念。但現代地方政府職能日趨繁雜，支出日益膨脹，倘若忽視收入的重要性，支出亦會遭遇困難，如俗語所云：「巧婦難為無米之炊」。因此，由於地方政府在財源籌措有其制度上的限制，在實務下所顯現的是「有多少錢，辦多少事」，其公共收入所受重視的程度遠逾公共支出，因而「量出為入」原則的適用應是相對而非絕對的，更何況支應地方公共支出的原動力，就是來自於地方政府的公共收入。《參見林錫俊，*地方財政管理—理論與實務*，（高雄：復文，1998），頁 79。》；又紀俊臣亦認為，面對地方財政困難，為活絡資金流通並產生乘數效果，有改採「量入為出」之考量。《參見紀俊臣，「地方制度法修正後，財政收支劃分之二新策略」，*研習論壇*，第 7 期，（南投：行政院地方行政研習中心，2001），頁 18。》本研究持相同看法，如其所支出經費係以短線式、討好式的不負責任支出，則應禁止（如直接發放老人津貼等社福經費是）；惟如用於公共建設，對大眾公共利益或後代有長遠益處者，則應樂見其支出，以增進民眾福祉，均衡地方發展。故本文將之稱之為「有限度的量出為入」。

⁵⁰ 「台灣省各縣市總預算編審辦法」之條文內容，請參閱*台灣省政府公報*七十六年秋字第二十九期。此規定雖已隨精省而失其效力，但由此可知當時縣市政府的預算的編列原則，且運作尚稱平順。

改善途徑選項？正是本文研究的主題之一，茲先就人事費支出比重分析如次：

由近幾年各縣市的財政統計資料得知，八十五年度歲出決算總額為 3766.89 億元，人事費為 1925.87 億元，人事費占歲出的比率為 51.13 %；八十六年度歲出決算總額為 4068.19 億元，人事費為 2099.12 億元，比率為 51.6 %；八十七年度歲出決算數為 4003.54 億元，人事費為 2237.16 億元，比率為 55.88 %；八十八年度歲出決算數為 4069.6 億元，人事費為 2290.12 億元，比率為 56.27 %；八十八下半年及八十九年度歲出決算數為 3847.66 億元，人事費為 2394.69 億元（均已換算為一年），比率為 62.24 %；九十年歲出預算數為 4662.46 億元，人事費為 2730.59 億元，比率為 58.57 %；九十一年度歲出預算數為 4416.19 億元，人事費為 2784.09 億元，比率為 63.04 %，由此顯見人事費確係縣市政府負擔最為沈重的項目。

又該人事費如與自有財源、稅課收入比較，或許更可看出其端倪，依資料顯示，八十六年度縣市自有財源比人事費還多出 177.86 億元，亦即支付人事費後還有剩餘，惟至八十七年度則開始走下坡不足 99.63 億元，八十八年度不足 96.51 億元，八十八下半年及八十九年度不足 161.23 億元，九十年度不足 138.83 億元，九十一年度更離譜不足 524.91 億元（應係受景氣低迷，稅入短收的影響，致自有財源降低），顯示縣市財政有日趨惡化之勢；如以人事費與稅課收入比較，則情況更糟，八十六年度不足 214.48 億元，八十七年度不足 497.05 億元，八十八年度不足 491.75 億元，八十八下半年及八十九年度不足 534.13 億元，九十年度不足 601.54 億元，九十一年度不足 883.32 億元，由此資訊足以顯示二十一縣市政府所自行徵收（含上級政府所分配的統籌分配稅款在內）的稅課收入均不敷支應人事費，而且其差距有日益擴大趨勢，其財政嚴重狀況令人擔憂，亟需設法降低人事費支出，以避免排擠其他經建項目之所需財源。

3. 稅基侵蝕嚴重，財政努力不足。

預算法第二十三條規定：「政府經常收支應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。」依照上揭規定與現行各縣市預決算之資料分析對照，即可得知各縣市顯然無法依照該規定執行，其經常收入與其基本支出不但無法保持平衡，而且缺口甚大，例如二十一縣市歷年來的稅課收入（含統籌分配稅款）均不足以支應人事費支出之需即為明證，縱然再加計非稅課收入（即規費收入、工程受益費收入、罰鍰收入、財產收入、營業盈餘與事業收入等）亦不敷其經常支出所需，而需賴銀行透支、借款或上級平衡型補助款協助後始能勉為因應。由此觀之，各縣市之預算執行依預算法第二十三條之規定是否均屬異常情形？何以致之並長期任其存在？頗值深思。

為進一步瞭解，茲就台灣省各縣市占歲入決算最大宗的稅課收入分析之，大致而言，各縣市的稅課收入（含統籌分配稅）約占歲入決算的五成左右（八十六至八十九年度分別為 48.46 %、47 %、48.21 %、58.43 %），如以稅課收入（含統籌分配稅）占自有財源之比重，則占八成以上（八十六至九十一年度分別為 82.79 %、81.41 %、81.99 %、83.31 %、82.15 %、84.13 %），如以縣市自徵之稅課收入（即地方稅，不含統籌分配稅）占該縣市自有財源之比重，則均在五成左右（八十六年度至九十一年度分別為 48.95 %、53.47 %、47.63 %、51.96 %、54.39 %、55.41 %），由此可見各縣市對租稅收入的倚賴之深，且是其最穩定、最可靠之收入財源。

惟鑒於我國租稅收入因受政治因素及相關減免措施等的影響，有日益降低的趨勢，以我國國民租稅負擔率（賦稅收入占國民生產毛額的比率）的分析數據可得知，從八十一年度至九十年度分別為 18.6 %、18.2 %、17.9 %、18.0 %、16.1 %、15.7 %、16.0 %、14.7 %、13.2 %、13.0 %，可見有逐年下降情況（見次頁表 3-4），其稅基之遭受侵蝕的嚴重程度，且與世界各國比較顯然偏低⁵¹。根據行政院財政改革委員會所完成的報告指出，目前在稅法規定之外的所有相關法律減免租稅條文共達四十九條，若以八十九年的數據計算，各項稅基被侵蝕數額一年約計 3.5 兆元，超過中央政府兩年的總預算規模⁵²，更顯示我國租稅減免措施是否合宜或應否重新檢討調整的必要性。如以地方稅而言，最近幾年就有教育捐的廢除、契稅及房屋稅稅率的降低、使用牌照稅的殘障減免、土地增值稅的兩年稅率減半課徵等稅法修改，肇致原本稅基小且缺乏彈性的地方稅收更是雪上加霜。

除了上述租稅的減徵與免徵，造成政府收入財源的短少外，在非稅課收入方面，地方政府亦有未盡力執行事項，諸如工程受益費的徵收，原先係依「工程受益費徵收條例」規定按工程的受益類別及受益範圍分別徵收工程受益費，且有最低不得少於百分之三十五的限制；惟地方首長與民意機關為了討好民眾與爭取選票之壓力，遂於七十六年底經立法院三讀通過修正該條例第二條取消該下限規定，從此縣市工程受益費徵收率均訂為零，而阻斷地方受益付費的徵收原則，地方財源亦隨之減少。再者，規費（含行政規費、特許規定、使用規費）的調整收取、公共造產的加強產能、增益土地開發利用之方法與設計 等均可由地方政府自行努力而獲得收入之措施，地方政府實應加強檢討辦理，以開闢自主性財源，發揮「地方財政自我負責」的精神，使歲入來源不致一直流失，陷地方財政於更窮困的地步。否則，在歲出的持續增加，歲入又不斷減少之下，地方財政的

⁵¹ 如以 1998 年為例（不含社會安全捐），我國為 16 %、加拿大為 32.3 %、法國為 28.8 %、德國 22 %、日本 17.5 %、韓國 18.8 %、瑞典 37.1 %、英國 30.7 %、美國 22.1 % 是。（欲見各年度各國詳情，請參閱《財政統計年報》，2000 年版，財政部統計處編印，頁 220、450-451）

⁵² 參見《自由時報》，2002.8.24，版 18。

困難問題終無解決的一天，如何遏止並改善，委實為目前最重要的課題與目標。

表 3-4 賦稅收入占國民生產毛額等變動表

單位：%

年度	賦稅收入/國民生產毛額	賦稅收入/各級政府支出淨額	賦稅收入/國民所得
81	18.6	62.0	20.4
82	18.2	59.5	19.9
83	17.9	61.7	19.6
84	18.0	64.5	19.7
85	16.1	65.0	17.5
86	15.7	67.7	17.2
87	16.0	70.1	17.4
88	14.7	66.1	16.1
88 年下半及 89 年	13.2	61.4	14.6
90	13.0	58.3	14.4

資料來源：中華民國賦稅年報，財政部賦稅署編印，2002，頁 44。

備註：90 年度係採曆年制會計年度資料，81-88 年度係採七月制會計年度資料。

二. 歷年地方財政改善措施及實施成效

語諺：「忘卻過去的人，必將重蹈覆轍。」此即是「鑑往知來」的道理。地方財政困難問題，由來已久，且其來有自，每個階段皆有改善措施的提議⁵³或頒佈施行，如在精省以前，縣市政府的財政輔導權責機關為台灣省政府，至精省後則為財政部及行政院主計處，均適時擬訂相關規定，以資規範。茲為瞭解其間之改善重點及實情，本諸「檢討過去，策勵來茲」，以為目前及未來之反省、殷鑑及參照，謹列舉其中重點措施項目敘述如下，最後再檢討其實施成效。

(一). 改善措施沿革

1. 改善地方財政方案台灣省執行要點

中央為改善地方財政，增進地方自治功能，促進區域均衡發展，經行政院於六十九年七月三十一日第一六九二次行政院院會修正通過「改善地方財政方案」，並於六十九年九月十一日台六十九財字第九二九九號函核定暨於七十二年三月十日台七十二財字第四三六三號核定修正。台灣省政府為遵照該方案並落實

⁵³ 追溯我國歷年中央與地方財政關係改革之原則性建議，有 74 年 11 月經濟革新委員會財稅分組、78 年 6 月財政部賦稅改革委員會、85 年 5 月行政院的財政改進方案、85 年 12 月國家發展會議經濟發展議題、87 年 12 月財政部賦稅革新小組、及 90 年 9 月 14 日行政院財政改革委員會等之建議。欲見其建議內容摘要，參見李顯峰、陳儷文，「台灣地方財政不均與區域發展之研究」，*財稅研究*，第 33 卷第 1 期，(台北：財稅研究雜誌社，2001)，頁 50。

推行，乃於七十二年五月四日以七二府財三字第一四三六二五號函頒「改善地方財政方案台灣省執行要點」乙種⁵⁴，俾能據以實施有效扭轉地方財政困境。其訂定之重點臚列如下：

第一、輔導縣市開闢自治財源：即（1）加強徵收工程受益費，凡依規定應徵收而不徵收者，上級政府概不予補助該項工程費；（2）自行檢討調整特有之規費收入；（3）加強辦理市地重劃；（4）澈底檢討擴大辦理公共造產，並訂定獎懲標準激勵；（5）積極推動都市計畫公共設施多目標使用；（6）鼓勵民間投資開發天然資源，以增加地方財源；（7）發展觀光事業，開發河川及海埔新生地，處分閒置及非公用財產。

第二、移轉支出項目，以減輕地方財政負荷：（1）移轉縣市國民教育經費。即台灣省政府為均衡縣市國民教育發展，對國民教育經費，訂定標準予以補助，並以國民中小學人事費及稅課收入作為計算基礎；（2）移轉縣市警政經費。即縣市一般警政支出由縣市政府編製概算報省府審定後，由省編列於縣市補助計畫項下撥補縣市政府，並由縣市政府以收支對列方式列入年度預算，不得移作他用；（3）建立上級政府委辦事項之支出，由委辦機關負擔之制度，中央或省政府事務委託縣市政府辦理者，其經費概由委託機關負擔；（4）年度進行中，各廳處不得指定縣市政府舉辦無預算之事業。

第三、實施庫集中支付制度，發揮庫款靈活運用之彈性功能，避免庫款呆存閒置，防止不必要之浪費。

第四、改進省對縣市補助制度：（1）基本建設補助：以縣市轄區內之人口、土地面積、稅課收入、平均所得等因素，設定分配比例權數據以核補；（2）專案建設補助：凡上級委辦事項、基本支出調整事項及縣市重大施政措施，得由縣市政府研提具體計畫，陳報省府核定後，專案撥補之。

2. 充實地方財政方案

在「改善地方財政方案台灣省執行要點」實施後，省的財源平均每年減少一四六億元，已乏力對縣市再做大額補助；在縣市雖增加一七億元，但因其人事費用及退休經費成長迅速、教育科學文化支出負擔沈重，而省府設限多且補助不足；復以各廳處對縣市之專案建設補助須縣市自籌配合款之比率過高、社會福利經費的不斷膨脹等，均肇致縣市財政狀況無法改善，乃有下一次的地方財政改革

⁵⁴ 欲見「改善地方財政方案台灣省執行要點」之詳細內容，請參閱台灣省政府公報七十二年夏字第三十七期；或參考「常用財政法令彙編」（修訂版），台灣省政府財政廳編印，1994，頁145-171。

措施的研擬頒訂。

這一次的措施主要係為輔導縣市政府充分利用其他地理環境以開闢特有財源，並在現有財政規模下，加強各項開源節流措施，俾逐步達到建立自主財政為目標，於七十六年十二月十一日府財三字第一六四七號函訂頒「充實地方財政方案」⁵⁵，其改進重點如下：

第一、涉及中央權責，建議中央（1）修改財政收支劃分法，增加縣市分成；（2）訂定特別稅課之母法，俾地方據以執行；（3）速開徵都市建設捐；（4）修改補助方式，增加調整待遇補助、退休經費補助、教科文支出補助；（5）減免、停徵或廢除租稅時，以當年度之額度續予補助。

第二、加強開源措施：（1）加強稅捐稽徵；（2）加強規費之徵收；（3）加強辦理市地重劃；（4）加強開發海埔及河川新生地；（4）加強辦理公共造產及因地制宜發展觀光事業；（5）加強變產置產及處分非公用不動產；（6）結合地方各界力量，共同籌募文化活動基金等。

第三、加強節流措施：（1）嚴格控制預算經費支出；（2）加強財政業務考核；（3）精簡員額，加強新陳代謝，以節約人事費支出；（4）加強公共設施之利用與維護；（5）妥善調度資金；（6）積極性扶植，即需要省府予以補助者，應詳列計畫內容，由省府評估其優先性作重點扶植。

第四、調整省府各廳處局補助及縣市配合款比率：即各廳處局之補助款，可訂定共同分級標準者，則以各縣市自有財源占總預算比率為分級標準，其比率在百分之三十以上者屬第一級，低於百分之三十者屬第二級⁵⁶。經上述

⁵⁵ 欲見其詳，參閱台灣省公報七十八年冬字第四十九期；或台灣省財政廳編印之「常用財政法令彙編【修訂版】」，1994，頁624-653。

⁵⁶ 此項補助（縣市配合款）比率實施至八十二年度再行調整，即依縣市七十七至八十年度自有財源占其歲入總決（預）算比率作為分級標準，以該比率在百分之五十以上者列為第一級；百分之二十五以上不滿五十者列為第二級；未及百分之二十五者列為第三級，並自八十二年度起實施，以減輕縣市財政負擔。（參台灣省政府八十一年三月三日八一府財三字第一五八二號函及八十一年五月六日八一府財三字第三五五九號函，刊登台灣省政府公報八十一年春字第五十四期及八十一年夏字第七期；及台灣省政府財政廳編印之「常用財政法令彙編【修訂版】」，1994，頁1250-1251。）直至精省以後，台灣省政府各廳處局之補助業務已由中央承受，該補助規定改由行政院（主計處）承辦，該處並於八十九年九月十四日以行政院台（89）忠授字第一四三二號令發布「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」實施，該辦法第八條規定：中央對縣市政府之補助，以依中央統籌分配稅款分配辦法規定所計算各縣市最近三年度之基準財政收入額占基準財政需要額之比率之平均值為各縣市政府財力，給予不同之補助比率，其平均值在百分之六十五以上者，屬第一級；平均值在百分之四十五以上，未達百分之六十五者，屬第二級；平均值未達百分之四十五者，屬第三級。且其平均值，由行政院主計處洽商財政部算定之，每三年檢討一次。（欲見詳細相關資料，請參閱該辦法第八、九、十條全文。引自財政部國庫署編印之「財政收支劃分法規」，2001，頁47-61。）惟目前行政院已函送立法院審議之「財

配合款比率調整後，當時各縣市政府可減輕負擔四億三、一萬四、四元。

3. 「台灣省統籌分配稅款」，發揮調劑功能

各縣市的財政短絀，其經常性收入遠不敷經常支出之需，長期以來，除賴台灣省政府給予平衡型及計畫型補助外，均仰賴「台灣省統籌分配稅款」予以支助彌平，故該稅款對縣市政府而言可謂「倚賴甚深」，該稅款當時係由台灣省政府財政廳主導分配運作，因乏透明化、法制化⁵⁷，時有「省府私房錢」之稱，本研究擬藉此較為詳細介紹，一方面可釐清其功能所在，另一方面可瞭解其真實情況。

由於各縣市自然條件及工商繁榮程度不同，造成財源分配不均的現象，為紓緩此種財政不平衡的問題，「財政收支劃分法」乃有省統籌分配稅的設置，由上級政府將該稅款分配予所轄之下級政府，藉以調劑同級政府間財政盈虛，均衡地方發展。依據當時「財政收支劃分法」第十二條及第十六條規定，營業稅及印花稅在省應以其總收入百分之五十、土地增值稅應以其總收入百分之二十，由省統籌分配所屬縣市。台灣省政府按上揭規定乃設置「各項稅捐繳省統籌分配專戶」，以保管款方式儲存，以應付隨時支用提取；又省統籌分配稅款依規定分配後，皆係由縣市以「稅課收入」科目列入各該縣市預算依程序支用，不納入省預算，縣市執行後編造決算，由審計機關查核後向縣市議會報告結案。此種做法，雖中央政府過去於分配「中央統籌分配稅」時均納入中央總預算，但自八十八年度起已與省統籌分配稅款的處理方式一致，不再列入中央預算，而係直接列入受分配的下級政府當年度稅課收入科目中；且於修正後之「財政收支劃分法」條文中明定之⁵⁸，以避免預算重複編列而產生虛胖不實現象。

茲將省統籌分配稅款廢止前六年度之收入與支出項目及分配標準簡要說明如下：

首先就收入方面，省統籌分配稅係由營業稅及印花稅收入百分之五十、土地

政收支劃分法」修正草案又擬將「中央統籌分配稅款」之總額提高，恐衝擊到補助款可用額度，屆時對縣市政府之計畫型補助方式應會再行變更。

⁵⁷ 「省統籌分配稅款」向來均由省府每年就各縣市財政狀況深入分析並核算後，以台灣省政府公函核定，直至「省縣自治法」於八十三年公布施行，因已有法律依據，省府始依照該法第四十六條規定研擬「臺灣省統籌分配稅款分配比率準則」草案，送請臺灣省議會審議，經省議會法制委員會初審決議：「暫予擱置，俟財政收支劃分法經立法院修正通過並公布施行後，再行審查，審查前先進行黨政協商」。最後因「財政收支劃分法」於八十八年一月修正公布之前，已完成精省之作業而作罷。《參林錫俊，地方財政管理—理論與實務，（高雄：復文，1998），頁254-257。其中亦有『臺灣省統籌分配稅款分配比率準則』草案全文》。

⁵⁸ 參見八十八年一月修正之「財政收支劃分法」第十六條之一：「 ，稅課統籌分配部分， ；受分配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入」，可為明證。

增值稅收入百分之二十提撥而來，以廢除前近六年度決算數為例，八十二年度總收入為六六一億元、八十三年度為七三 億元、八十四年度為七四四億元、八十五年度為七一七億元（內含利息收入 9.7 億元）、八十六年度為七三九億元（內含利息收入 10.2 億元）、八十七年度為七八三億元（內含利息收入 12 億元），八十二年度至八十七年度平均每年收入為七二九億元。如由收入來源分析，68% 來自營業稅、29% 來自土地增值稅、2% 來自印花稅；其中營業稅及印花稅逐年均有成長，惟土地增值稅較欠穩定，八十二及八十三年度收入增加，八十四年度收入趨緩，八十五及八十七年度則收入減少。

至其支出項目及分配標準方面，大致上可區分為九大項：

(1) 提列統一發票中獎經費

依「營業稅法」第五十八條規定，本項經費自省統籌分配稅可分得之全年營業稅收入預算數中提出百分之三作為統一發票中獎經費，約為十三億元。

(2) 提列稅捐經徵經費

省稅部分（當時營業稅及印花稅係省稅）係委託各縣市稅捐稽徵處代徵，依省頒「台灣省稅捐稽徵基金收支保管及運用辦法」第三條規定，由省統籌分配稅提列轉撥各縣市稅捐稽徵處作為經徵有關經費。本項經費歷年來，均參照五十五年度「臺灣省稅捐稽徵經費預算編審要點及稽徵基金收支程序」規定，將省統籌分配稅收入預算總額扣除前項統一發票中獎經費後，按百分之六提撥支應。此項經費近六年度由二十七億元到四十四億元不等。

(3) 提列縣市、鄉鎮市經常人事費

縣市政府財源有限，人事經費負擔沉重，每年預算總支出中約 55% 以上用於人事費，鄉鎮市公所之比率約為 21% 左右，負擔亦極沉重，因而須由省府加以援助，支援標準如下：

七十四年度以前對各縣市之基本支出採差額彌補，即縣市、鄉鎮市每年稅課收入不敷支應當年度經常人事費之絀數，由省統籌分配稅予以全額支助。

自七十五年度起，依「台灣省政府運用補助制度激勵縣市鄉鎮縣轄市開闢非稅財源節約支出實施要點」規定，縣市、鄉鎮市經常人事費絀數支助，以七十四年度支援數為額度，不再增加支援數額，縣市自行精簡員額者，省支援款則不予扣減，亦即固定在七十四年度支援額度。

又為顧及縣市財政負荷，除給予上開固定支援數外，再加計前一年度調整待遇支援數，作為當年度分配予縣市、鄉鎮市之支援數額，以後年度，即依此方式逐年累加核計支援。

至於當年度調整待遇支援，係依據中央頒布調幅核算出各縣市（含鄉鎮市）

當年度調整待遇所需經費，再於春節前由省審視當時財政狀況對縣市及鄉鎮市給予不同比例的支助。茲分述如次：

縣市部分：八十四年度以前，依調薪當年度之縣市稅收及調薪經費需求情，分別給予不同比例之支援。以八十三年度為例，係以各縣市實際稅收超過當年度稅課收入預算數占調整待遇經費 4.5 倍以上者不支援，4.49~3 倍者支援所需經費 50%，2.99~1.5 倍間者支援 70%，未達 1.5 倍者支援 90%。八十四年度起，基於縣市支出需求殷切，為紓解其財政困境，改予全額支助。

鄉鎮市部分：因其自有財源比例偏低，故一向予以全額支援。

此項支出經費係逐年而增長，由八十二年度之二七九億元、八十三年度二九九億元、八十四年度三二一億元、八十五年度三九一億元、八十六年度四五七億元、到八十七年度的四九四億元。

(4) 提列縣市、鄉鎮市基本建設經費

為協助辦理縣市及鄉鎮市各項基層建設，省府依左列標準予以支援：

縣市部分：考量縣市建設發展需要，自八十一年度起每年度對各縣市給予一定額度之基本建設經費支援，當時支援數為每年度五十二億元。

鄉鎮市部分：自八十三年度起每鄉鎮市每年度支援一千五百萬元，另對三十個原住民鄉及五十四個貧瘠鄉鎮，因考量其財政不佳，再增加支援二百萬元，合計該等鄉鎮每年度支援數為一千七百萬元。

此項經費八十七年度共計支出一 一億元。

(5) 提列社會福利基金經費

依據省府社會處訂定按各縣市人口數、低收入戶數、殘障人數、托兒所數及財政狀況等作為分配標準予以支援。

(6) 縣市財政收支差短支援

鑒於各縣市受景氣影響，稅入短收，惟支出持續增加，造成收支差短嚴重，預算籌編困難，紛紛要求省府支援，省府為紓解其燃眉之急，乃運用省統籌分配稅近年來營業稅及土地增值稅收入增加所累積之賸餘給予額外平衡型專案支援，例如，八十五年度共支援一四三億元、八十六年度支援二九六億元，其支援標準均根據縣市近三年度自有財占歲入總額決算數比例為基準分級予以核算撥助，即平均比率在百分之七十以上者支助一成、百分之六十九至百分之六十者支助二成、百分之五十九至百分之五十者支助三成、百分之五十以下者增加四成支助，以供縣市政府自行調度運用。

(7) 改善地方建設提昇生活品質經費

建設之首要在民生，民眾生命財產安全及生活品質之提昇與保障，直接影響社會之祥和及人民之安居樂業，省府有鑒於此，並基於縣市財政收入趨緩，乃於八十三年度至八十五年度運用省統籌分配稅以前年度稅收超徵累積之賸餘款及配合縣市政府需求，全盤審視其實際狀況對各縣市給予經費支援，以改善鄉村生活環境，均衡地方發展，例如民政廳辦理各鄉鎮市戶政事務所廳舍改建（善）、地政處辦理偏遠農地重劃區農路整修工程、經研會辦理轄區內均衡地方建設發展方案及公路局辦理道路興闢、拓寬、改善工程等。此項經費視各項事務的實際需求及經審慎評估後的准駁情況而有不同數額的支援幅度，近六年平均約為每年度九十五億元之譜。

(8) 支援各項業務配合款

為協助各縣市推動各項業務並予適當之激勵，提列各項業務配合經費，包括財務督導績優建設支援經費、都市計畫釘樁支援經費、公共造產支援經費等。

(9) 支援地方緊急需辦事項經費

各縣市在年度進行中，常因緊急需辦事項又無法籌措適當財源支應時，經縣市政府擬定需求計畫，經省府評估審查並核定之緊急支援經費，例如各縣市轄區內各項道路、駁坎等緊急工程之修復及路面、水溝等急要工程之施設等所需之經費，經省府核定後，由縣市政府納入預算處理，依法定程序支用，此種緊急權宜措施，及時彌補地方各項需求之不足，對其財政壓力之紓解，助益頗鉅。此項支出經費均在省統籌分配稅總額百分之十範圍內勻支，近六年度平均數約為五十七億元左右。

省統籌分配稅款之支出項目除上述九大類之外，還有另一項短期週轉功能，亦即縣市政府於春節前，因需支付大量員工年終獎金、考績獎金、不休假加班費、二月份薪水及各項緊急工程款等需款孔急，而該時非屬稅捐開徵及繳納期，故無餘裕資金可資支應，台灣省政府（財政廳）為解除其資金不敷危機，乃應有緊急需要之縣市政府的要求，並經仔細評估其還款計畫並詳實核算其實際資金需求，本救急不救窮及以經常性支出為優先之原則下先予適度之額度墊借，俟其依還款計畫按期歸還借款，否則於嗣後按月核撥之省統籌分配稅款中悉數扣回歸墊，以免債務久懸及生不平之鳴；另外，亦有於年度進行中，一時週轉不靈而要求省統籌分配稅款予以提前支付因應者，惟此種作法，常因嗣後月份無分配款可撥，而致斷炊，故非明智之舉，較少實施，又上述墊借次數及金額均作為該縣市年度財政業務考核時（成績好者核發獎金）之參據。

4. 「精省」後中央之制度變革

自「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」於八十七年十月二十八日公

布施行後，原省府各廳處局的補助款及省統籌分配稅款已失其附麗，改由中央予以承受。依據上開暫行條例第十條第四項規定，台灣省政府八十九年度及其以後年度預算由行政院納入中央政府總預算；另於八十八年一月二十五日修正後之「財政收支劃分法」亦將全國財政收支系統劃分為中央、直轄市、縣市及鄉鎮市等（第三條），稅課劃分為國稅、直轄市稅及縣市稅等三類（第八、十二條），故以往由中央補助省，再由省補助縣市之財政補助制度，亦修正為中央補助直轄市及縣市，縣補助所屬鄉鎮市。復依修正後之財政收支劃分法第八條、第十二條及第十六條之一規定，中央主管機關（財政部）應就國稅中之所得稅、貨物稅各提撥 10% 與營業稅提撥 40%，及縣市稅中之土地增值稅提撥 20%，統籌分配直轄市、縣市及鄉鎮縣轄市，此即為「中央統籌分配稅款」之由來，行政院並於八十八年六月三十日公布「中央統籌分配稅款分配辦法」施行之。

至精省後補助款之編列，依補助款性質及其編列方式可分為中央各部會補助款、中央特別預算補助款及中央一般性補助款（或稱為直撥補助款）等三類，其中（1）如符合財政收支劃分法第三十條所定，計畫效益涵蓋面廣、跨越二個以上縣市、具示範性及配合中央重大政策或建設等四項原則，並由中央統籌規劃或督導辦理或具有全國一致性質者，編列於中央各部會預算項下為「中央各部會補助款」；（2）如屬興建重大交通建設計畫或因應緊急事故如口蹄疫等，編列於中央特別預算項下為「中央特別預算補助款」；（3）其餘非屬前述二項補助款者，則為「中央一般性補助款」，此部分如其支出性質按政事別分類，則又可分為教育經費補助、社會福利經費補助、經濟發展支出補助及一般性經費補助等。

惟無論補助款之編列方式為何，其均應由中央依年度預算編審作業程序及「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」（八十九年九月十四日發布施行，行政院主計處為主管機關）予以審核，其中如屬重要經建投資計畫者，則依「政府重要經建投資計畫先期作業實施要點」規定，送行政院經建會進行先期審查。

又以前中央各部會補助款及中央特別預算補助款，因係由中央各部會負責規劃或督導，故原則上均由各部會以代收代付方式處理，不透列地方政府之年度預算。另直撥補助款，因具有財政補助性質，故均納入其年度預算辦理。上述補助款之預算編列方式，統自九十年度起，配合中央對地方補助制度之改進及「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」相關規定，將要求地方政府無論何種性質之補助款均應透列年度預算，以接受其民意機關及該管審計機關之監督⁵⁹。另中央為加強對地方政府預算及補助款之考核，亦研訂「中央對台灣省各縣市政府計畫及預算考核要點」，以提升計畫與經費之使用效能。

⁵⁹ 參考精省後制度之變革，行政院主計處提供之「中央統籌分配稅款及補助款預算編列及執行情形說明」資料，2001，頁 1-8。

(二). 實施成效

綜觀前述「改善地方財政方案台灣省執行要點」及「充實地方財政方案」之推動方向，大致上皆以縣市政府自行開闢非稅課財源，並自行厲行節流措施為主，改進補助制度為輔。在補助制度上，雖使縣市有減輕負擔，但幅度並不夠大，這或許是權、錢集中中央的後果吧；在縣市開源節流之績效上亦乏有效之補助激勵機制誘導，或因獎金太低，或因組織慣性礙難執行等，不足於產生誘因，仍使縣市以向中央爭取經費為能事之依賴心理，難以實現自我負責態度。至省統籌分配稅制度，因其係長期衡酌地方財政需要及實施之經驗累積逐次修正演變而成，實施後較能切合縣市實情，對縣市政府實質效益頗大，例如於景氣不佳時，適時擴增分配幅度予以通盤運用，充分發揮「雪中送炭」的精神是，已如前述；只是在分配款之調節撥補外，另有各項個案工程計畫經費之支援，與其調劑財政盈虛之本質似有欠合，係美中不足；再者，其時若再加納績效課責機制循環運用，必能使該稅款之功能發揮到達極致。

精省後，台灣省政府長期建立之各項制度隨之廢止，中央政府在極短時間內全盤承受，且逢政黨輪替，主事者亟思改革，加上景氣持續低迷，減稅措施橫行，稅收銳減之下，肇致縣市左顧右盼、期望十八年的「財政收支劃分法」於八十八年一月修正後仍感財源短絀而洩氣萬分，財政日益窘迫，地方財政之困境絲毫未見起色，「財源下放」僅止於口號階段，究應如何振衰起蔽，立竿見影，實為今後中央與地方政府攜手合作之努力課題。

三. 根本改善地方財政之跳脫思考

承前所述，從地方財政之結構性因素與一般性因素分析得知，地方財政困難的原因可謂錯綜複雜，涉及制度面、法律面、政治面及人性面等多層面向，牽一髮而動全身，欲全面掌握誠屬不易。觀之歷年來雖經主管當局迭次提出對策，惟地方財政窘困依舊，究其主因係所提之方案均屬在政府既定體制資源範疇內，所作之中央與地方間及地方與地方間「挖東牆補西牆」、「拿左口袋放入右口袋」方式，並無跳脫原有框架創新作為及貫徹執行，導致其改善效益均屬短期效果，誠有「坐井觀天、管中窺豹」，白忙一場之憾；且是項方式不但容易造成政府間的相互角力抗衡，滋生政治分贓事件；且易遭致制度不良、分配不公之兄弟鬩牆、吃力不討好的治絲益棼批判，實非長遠解決之策，亦非全盤突破之道。尤其在政府收入日益短少，而支出日趨擴增之收支失衡之際，更顯現其問題嚴重性及政府效能的低落與地方政府的不自我負責態度。這或許是當時在財政集權化的情境下無法改弦更張及大刀闊斧革新的環境使然吧。

本研究深切體認到上述地方財政改善的困難度、急迫性及其窘困嚴重性，認

為地方財政的根本解決，必須跳脫傳統窠臼，既有牢籠，對症下藥，始能擺脫「囚徒困境」之局，而有挽救扭轉可能，亦即要以更開放、更民主的觀念與態度處之，至終使地方政府一方面能擴張執行公共事務的收支規模，以因應人民需求逐年增長趨勢外；另一方面地方政府在財政負擔上能運用自如，自力負責不虞匱乏，倘能如此，則政府施政當可順遂運轉，人民慾望亦可達成，並可形塑雙贏甚至多贏局面，皆大歡喜。此即是本研究探討的主要理由，亦是政府能否真正把「財政大餅」確實做大的方法與關鍵所在。

從第二章「府際關係與府際管理」的意涵及文獻探索分析可得知，「府際關係與管理」實即包含甚廣，涉及層面甚多，其所涵蓋的範圍與政府財政關聯頗深，如能運用此觀點引作改善地方財政的理念基礎，從而配合建構各項嚴謹有效的法制管控聯結機制，則其財政起死回生可期。從府際關係管理的廣博性與全觀性思維方向著手，並朝「擴大政府可用資源，建立良性互動機制」之大原則邁進，以期變換地方政府財政體質，再造地方財政自律與自主觀念，進而達到真正落實地方自治的目標，是為可逐步實現的理想。為達成此理想，下一章謹依照前述思維方向及原則區分為五項議題分別詳加探討分析，以利進一步瞭解從府際關係管理的觀點切入，對地方財政的改善途徑所產生的關聯性及實用性關係。

第四章

府際關係管理與地方財政之關聯與運用

第一節 府際間財政收支議題

第二節 地方租稅立法權議題

第三節 廣域行政議題

第四節 公私部門協力議題

1980 年代以來，世界各國吹起政府革新運動，政府的角色面臨嚴峻挑戰而需亟思轉變，隨之亦帶動中央與地方政府關係的重新調整，許多國家紛紛強調地方分權的重要性，並且反應日前為推動福利政策而集中權力於中央政府的潮流，已經朝向強化地方政府權責及功能方面修正。此等政府組織架構的調適或是體制權力配置轉移的現象，若以財源運用觀點，正與地方財政息息相關，緊密結合。

基本上，中央與地方係處於分工又合作、互助又對等的良性地位，其兩者間存在的共同目的是使各級政府立基於各自權責，盡到最妥善的、最極致的潛能表現，並擴大其服務層面，為民眾創造最大利益與福祉。因此，在目前財源有限，需求無窮的情況下，如何創新作法，妥用資源，以達目標，為本章分析的重點。因此，本章延續上一章地方財政問題的相關探述，及秉持地方財政理論中「以腳投票模型」、「支出權責劃分模型」之『分工合作、因地制宜』的基本理念精神為核心價值加以運用、論述，期能更貼近實際情境，並求拋磚引玉，及重視類此議題的研討，進而發揮改善地方財政的效益。

基於前述財源侷限之瓶頸，為求突破，所欲分析之層次及範疇就需適度擴大，諸如內外資源環境皆需納入全盤考量，始可見其功。「府際關係」或「府際管理」其涵蓋範疇甚廣，舉凡中央與地方政府間的制度結構面關係；以及其間之政府官員的認知與行事態度等動態性行為；乃至於政府部門之間、公私部門之間的正式及非正式互動網絡等等皆屬之，已如前論；且其行為均影響到地方財政作為的執行決心、方向及成效，故緊隨時代的演進及地方政府責任的加重，人民需求日殷導致地方事務的執行所倚賴甚深之自治財源的充實與否就日顯重要。值此地方財政日益沈淪，捉襟見肘之際，如何加強、實現或落實地方自治之基本功能，委實為目前不能等閒視之的課題，務需迅速力求根本解決，以應潮流所趨及民眾需求。為瞭解並紓解此棘手問題，謹就府際關係管理與地方財政運作間有重大關聯議題逐項剖析，期藉此廣泛分析討論，能從中梳理出系統性、有條理之地方財政改革方略，以建構可長可久之長遠挽頹機制，盼徹底化解長年以來地方財政之宿疾與沈痾，建立地方財政新秩序。茲區分四大重點議題：即（一）府際間財政收支議題；（二）地方租稅立法權議題；（三）廣域行政議題及（四）公私部門協力議題分別析論之。

第一節 府際間財政收支議題

中央與地方政府之間的財政關係是公共財政中的一個重要課題，能否合理的劃分中央與地方之間的稅收權力，能否合理的確定中央與地方之間的移轉支出項目等，將直接影響到各級政府財政收支的平衡、民生經濟的穩定、公共財貨與勞務的數量與質量及地區間的均衡發展。因此，本節擬就政府財政收支相關議題先行闡述分析，以資說明中央與地方政府在收入面與支出面上的府際運作梗概，進

而瞭解其運用效能。

惟此處所稱「收入與支出」究以何者為先？向有「蛋雞孰先」之議，基本上，稅源的收入分配與支出權責劃分實為一體之兩面，密切相關。權限的劃分決定了地方政府的自治權限範圍和程度，亦是決定財政自主的關鍵，由此權限的劃分決定了地方政府的經費需求；至於稅源的分配，則只是為了支應或滿足經費的需求所作的安排調整而已。是以，稅源分配是否適當，係相對於其經費的需求而言，經費的需求又決定於權限的劃分¹。另有學者認為，支出責任的劃分是稅源劃分的基礎，有關支出責任的劃分應先於稅種劃分，亦即租稅受益權劃分應以支出責任歸屬為基礎，也就是支出責任的歸屬要先於租稅收益權的劃分為原則，其主要理由在於各級政府的財源原則上應與其承擔的責任相符²。如果地方政府的財源大部分是由中央政府提供，則地方政府將不會關心支出的成本和效益；如果中央與地方的轉移支付設計的不合理，亦將會鼓勵地方政府故意減少地方稅收或增加支出，因之，地方政府應要有屬於本身權責的，並能滿足其基本權責需求的固有財源，始能正常運作發展。本研究採此觀點，故以敘述支出權責面為先、財政收益面為後之順序分析之。

一. 支出權責面

政府的財源有限，理論上支出用途與歸屬必須調整明確，始能建立財政責任制度，使每一分錢均用於刀口上，養成「當用則用，當省則省」的撙節原則，達到事權分立、責任分明的境地，進而建構「財政自我負責」的精神。茲分別以府際間關聯分析與實務分析兩面向說明如次：

(一). 府際間關聯分析

由於地方自治團體處理區域內公共事務項目的多寡和範圍的大小，與國家的授權範圍和法令規定的內容之間有密切的關聯，致使中央與地方間的府際權限劃分成為探討地方政府與自治時，所必需面對的問題，尤其中央與地方支出責任的劃分是中央與地方之間權力劃分的主要內容，更是地方財政研究的重要課題。權限明確劃分可以清楚界定那些事項是自治事項、委辦事項、甚至於是共同事項³，

¹ 參見黃世鑫，「地方財政自主與地方自治」，發表於中興大學公共政策研究所『各級政府財政問題』學術研討會，1999，頁 7。另外，黃世鑫亦表示，就地方自治而言，權限的劃分主要是要確立經費分擔之責任，並據以作為稅源分配的基礎。《請見黃世鑫，「當前地方財政問題的盲點—法制與權限劃分」，主計月報，540期，(台北：中國主計雜誌社，2000)，頁 24。》

² 參見馬駿，「中央與地方的財政關係」，財稅研究，29：4，(台北：財稅研究雜誌社，1997)，頁 58；林錫俊，地方財政管理—理論與實務，(高雄：復文，1998)，頁 37；R. A. Musgrave, "Reconsidering the Fiscal Role of Government", AEA Papers and Proceedings, Vol. 87 No.2, 1997, pp.156-159.

³ 黃錦堂，「地方自治法制化問題之研究」，月旦法學，(台北：元照出版有限公司，1995)，頁

如此不僅可確保地方政府的財政權、立法權等自治權的執行，更可讓中央政府在進行財政補助和自治監督時能有所依循。

邇來學者，對事權與財權的權責劃分，有集權論者與分權論者之長期爭論，其雖各有堅持理由與優劣點，惟過度的集權或過度的分權皆是過猶不及，都可能造成效率、平等、宏觀穩定等方面的影響⁴。因此，真正有意義的並不在於應該集權或分權，而是在於那些事權與財權應授與地方？授與的程度如何為最適？依據理論模型（見本研究第三章第四節~「以腳投票模型」與「支出權責劃分模型」）與各國實際經驗，政府間支出責任的劃分應遵循以下幾項原則：（1）由全國民眾消費享用的公共財或勞務，應由中央來提供，避免地方供應產生之「免費搭便車現象」（free rider phenomenon）；（2）供本地居民消費享用的公共財或勞務，具有地方色彩，與居民生活關係密切，且能夠滿足不同地區人民的不同偏好者，由地方政府提供，以符合當地居民利益，並有利於地方政府間的競爭，進而推動創新；（3）對具有跨地區外溢效果的公共財與勞務，中央政府應在一定程度上參與，原則上中央政府涉入的程度，應以外地居民受益（害）程度的多寡為主要依據，按比例分擔或補助；（4）均衡地方發展、調節地方間及居民間收入重分配等，中央政府需負起相當大程度的職責等。綜合上述原則，可據以表列出中央與地方支出責任劃分的大體內容，如表 4-1。

表 4-1 中央與地方支出責任劃分的基本框架表

內 容	責任歸屬	理 由
國防	中央	全國性公共產品或服務
外交	中央	全國性公共產品或服務
國際貿易	中央	全國性公共產品或服務
金融與銀行政策	中央	全國性公共產品或服務
管制地區間貿易	中央	全國性公共產品或服務
對個人的福利補貼	中央、地方	收入重新分配
失業保險	中央、地方	收入重新分配
全國性交通	中央、地方	全國性公共服務、外溢效果
地區性交通	地方	地區性公共服務
環境保護	地方	地區性服務、外溢效果
對工業、農業、科研的支持	地方	地區性外溢效果

51-52。

⁴ 有關集權論者與分權論者的論點優劣與其造成的影響，詳見馬駿，「中央與地方的財政關係」，*財稅研究*，29：4，（台北：財稅研究雜誌社，1997），頁 59；及參見林錫俊，*地方財政管理—理論與實務*，（高雄：復文，1998），頁 37-41。

教育	地方	地區性福利
衛生	地方	地區性福利
公共修建的住宅	地方	地區性福利
供水、下水道、垃圾	地方	地區性公共服務
警察	地方	地區性公共服務
消防	地方	地區性公共服務
公園、娛樂設施	地方	地區性公共服務

資料來源：引自馬駿。「中央與地方財政關係」，財稅研究，第 29 卷第 4 期，1997，頁 61。

由上表可得知，中央與地方政府的支出責任各有其範疇或重點，但值得一提的是中央與地方政府支出之間部分有相互交叉或重疊之處，也就是中央與地方政府間有相互參與、相互補充的職能。例如，教育、衛生支出，中央政府也負擔一部分經費；而與收入重分配功能有關的社會福利和失業保障支出，地方政府亦未能全然置身事外，此種情形，有學者認為中央與地方政府之職能劃分，已非往昔視同「蛋糕式」之上下水平分層，而係如「大理石」的紋路上下垂直分層關係⁵，可見府際權責劃分之複雜度⁶。而且，這又說明了中央與地方政府事權與財權的劃分並非絕對的，仍有許多「處於中間地帶」(in-between)的情況，無法截然予以適切的劃分歸屬⁷。就因為在許多事務的權限劃分上，很難找出一條明確的界線，以致中央與地方間的權限劃分常會產生爭議。就因有此複雜度存在，為求明確，更須早日釐清，特別是在現行地方政府分具國家官署及自治體的雙重性格下，所辦業務是屬委辦事項或自治事項之區分，更是地方自治能否落實以及地方財政能否自主的關鍵所在。就自治事項而言，自治事項為地方自治團體可以自我決定之固有事項，基於憲法或法律對地方自治權的保障，上級監督機關對地方自治事項的監督只有合法性的監督，只能審查地方自治團體之行為是否違反法律規定，且大都屬於事後的個案監督；然就委辦事項而言，委辦機關基於委託人的地位，除具有合法性的監督權（適法監督）之外，也具有合目的性的監督權（適當監督），換言之，上級委辦機關隨時可以干涉，改變地方自治團體所作的裁量，而不論其裁量是否合法，並且不限於個案也不限於事後⁸，兩者性質顯然不同。

⁵ 欲見其論點，參見黃世鑫。「當前地方財政問題的盲點—法制與權限劃分」，*主計月報*，第 540 期，(台北：中國主計協進社，2000)，頁 20-24。

⁶ 依我國現行法律規定略以：「本法所稱主管機關，在中央為 ，在省(市)為 ，在縣(市)為 」，由此可知，其就同一事項在事務管轄上顯然採「多層次之權限分配」方式，同一事項各級政府均有管轄權，但其界限則不明確，益增權限劃分的複雜性。參見蔡茂寅，「地方自治之基礎理論」，*台灣本土法學雜誌*，第 11 期，(台北：台灣本土法學雜誌社，2000)，頁 9。

⁷ 參見林錫俊，*地方財政管理—理論與實務*，(高雄：復文，1998)，頁 45。

⁸ 參見許宗力。*地方自治之研究*，(台北：業強，1992)，頁 156-157；趙永茂，*中央與地方權限劃分的理論與實際*，(台北：翰盧，1998)，頁 135。另外，學者薄慶玖認自治事項可再分為固有事項與委任事項者；管歐認委辦事項可以為委託事項及交辦事項者。欲見其詳請參閱薄慶玖，「近年來台灣省地方自治之發展」，收錄於台灣省政府新聞處編『*台灣政治民主化的發展*』，1990，頁 138；及管歐，*地方自治新論*，(台北：五南，1989)，頁 279。

因之，如何在地方自治法制化的實施過程中，透過適當的制度安排，使能在滿足國家整體發展需要的同時，也能充分保障地方的自治權，並能妥當預防和解決中央與地方的府際爭議，如此，必有利於府際間支出項目與責任的釐清以及財源的負擔明確化，進而達到運作制度化。有關這些問題的爭議，可參酌本文第三章第四節~二~(二)所述「支出權責劃分模型」之精神，將大部分中央與地方權責在最適條件下達到妥適分辨，尤其使地方居民有因偏好差異選擇享受最大化之權利，此即是地方自治的精義所在。再者，中央與地方權責不僅思考如何劃分而已，更需慮及中央與地方在政策形成過程中的關係協商調整過程，以及中央與地方在發生爭議後的處理與解決機制，均甚重要。

(二). 府際間實務分析

雖然民主化、多元化的結果，使行政業務相當繁瑣龐雜，致對於府際間支出權責的劃分確實很難有明確割裂的區分，惟有些學者仍嘗試提出劃分府際間支出權責的指標與原則，如以事項的規模、財政負擔及事項性質等標準來進行權限劃分⁹；或建議在均權的原則精神下，配合台灣政經、社會、人文、環境等面向的考量，重新進行中央與地方的權限劃分¹⁰；或認其劃分須取決於地方自治的本質與地方自治團體之現今能力、水平¹¹；或認中央與地方政府事務係重疊的，兩者係處於合作與互補，而非互斥與競爭關係，故其權限劃分，不宜依事務性質確認區分，而是立法、監督、與執行之權與責的歸屬¹²等多種劃分原則，其主要目的無非欲建立府際間原則性或體系性的權限劃分規則基準，以利實務性及一般性的政務運作規範與執行界定。

基本而言，中央與地方府際關係乃是相互關聯及相互影響的，很難一分为二而設定各自的行動領域，且有些是必須由兩者共同完成的協力事項。當然，為了政治穩定性考量，各層級政府必須事先協議，決定大部分的權限劃分，也必須隨著時空環境變遷，針對個別項目時時檢討調整。因此，實有必要於兼顧法制或制度性討論的同時，並輔以實際動態過程面的府際關係研究，尤其是建立府際間爭端解決的協商機制¹³，更顯重要。

就我國憲法第十章中央與地方權限之劃分訂有專章，並於第一百零七條至第

⁹ 薄慶玖，*地方政府與自治*，(台北：華視文化事業公司，1988)，頁 137-138。

¹⁰ 黃德福等，「中央與地方權限劃分調整問題探討」，*行政院研考會研究計畫*，1993，頁 3-4。

¹¹ 參見黃錦堂，「中央與地方之關係」，*憲政時代*，第 42 卷第 3 期，(台北：中國憲法學會，1998)，頁 123。

¹² 黃世鑫，「當前地方財政問題的盲點—法制與權限劃分」，*主計月報*，第 540 期，(台北：中國主計協進社，2000)，頁 22-23。

¹³ 廖達琪等，「省制變革後府際關係之研究」，*行政院研考會委託研究計畫*，2000，頁 15-16。

一百一十一條分別列舉規定中央立法並執行事項、中央立法並執行或交由省縣執行事項、省立法並執行或交由縣執行事項、縣立法並執行事項及剩餘權之分配等規定；另地方制度法第十八條至第二十條亦分別列舉直轄市、縣市、鄉鎮市之自治事項、地方對於自治事項享有立法並執行之權限。茲鑒於上述地方制度法所列舉之直轄市、縣市、鄉鎮市之自治事項，僅係就事項種類作原則性規定，實務上在認定是否屬地方自治事項時，仍須依據各相關法律規定，參照地方制度法第二條就自治事項及委辦事項之定義及第十八條至二十條之自治事項，綜合予以判斷。復因現行相關法律多係於地方制度法公布施行前即已制定，較少考量中央與地方權限分配或地方自治精神，加以中央及地方對於自治事項究屬中央或地方權限之認知時有不同，相對其權責亦不易釐清。

另一方面，中央對於現行法律中有關地方權限之修正，常因未與地方充分溝通協調，時有引起中央侵害地方自治權限之疑慮，甚至產生中央與地方對立之情形，如當年高雄市對「公益彩券發行條例」之修正，將直轄市發行公益彩券之權限剝奪，修正專屬中央權限；另如「有線廣播電視法」修正，將直轄市、縣市有線電視費率審議權限由直轄市、縣市修正為中央等。再者，各該法律亦未隨著地方權限之擴增配合修正其權責規定，使得權力與責任不相符合，衍生爭功諉過之情形。

為更進一步瞭解，再就目前權責分際所產生的問題綜合歸納如次¹⁴：

1. 部分法律規定權責不符

自治權限之增加為地方自治發展之趨勢，中央與地方權限之界定，不僅涉及其權限之有無，亦為判斷其責任歸屬之標準，屬於地方之權限，應由地方享有決定之權力，並負其成敗之責任。惟現行相關法律中，不論是對於地方權限之自治事項或屬中央權限之委辦事項，其規定或有權責不符之情形，仍有待檢討修正。

2. 地方權限擴大涉及財政支出分配

依財政收支劃分法第三十七條規定，支出事項由中央立法並執行者，其支出歸中央；由地方立法並執行者，其支出歸地方；中央立法並執行事項需交由地方政府執行者，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。由於中央與地方權限之分配，涉及財政支出之劃分及彼此財政之負擔，故中央委辦事項或地方自治事項之認定，常因彼此財源情況之不同而有不同之看法，亦導致權責分際不易釐清。

3. 法律規定過度介入地方自治權限

¹⁴ 參閱九十年一月十六日全國行政革新會議總結報告。於第二議題「中央與地方關係」~子題二~問題研析。(網站：<http://www.ncnu.edu.tw/~igr/new3.htm>)

依憲法及地方制度法規定，地方自治事項得由法律所賦與，而法律賦與地方自治權限時，常明定中央介入之規範，以自治監督之方式，過度干涉地方自治權限，造成自治空間之限縮及權責不明之情形；甚有立法賦與地方自治權限後，而在未經充分溝通取得地方共識後，復修法剝奪地方自治權限，以致發生中央與地方之衝突。

4. 亟需立法釐清權限劃分與權責分際

地方制度法第十八條至第二十條雖分別列舉直轄市、縣市、鄉鎮市之自治事項，惟係採垂直劃分方式，即同一事項（如社會福利事項）可分別為直轄市、縣市、鄉鎮市之自治事項，而中央復常就其事項另以法律為規定（如老人福利法、少年福利法、兒童福利法等），故同一事項，可能同時涉及中央與地方權限，為解決此一問題，地方制度法第二十二條規定由內政部會商相關機關擬定施行綱要報行政院核定。惟該「施行綱要」雖屬法律之授權，其效力及於上位法律，但因由內政部位階會商行政院其他部會，恐力有未逮，不易處理（目前該施行綱要仍未著手擬訂）；是否修法或另就中央與地方權限之劃分另定專法規範，亟需主管當局正視並急速妥適解決，俾利地方政府支出權責之明確。

總歸言之，支出權責劃分關乎中央與地方財源之分配，倘劃分不當，必將產生「財政跛腳失衡」現象，造成地方政府不理不睬的消極心理，喪失執行實效；或養成你爭我奪，推諉卸責習性；又如支出劃分不明確時，亦將常有「砲打中央」情事或互指對方應負擔經費之狀況一再發生，例如，台北市政府所提有關全民健保費用補助釋憲之爭議、及台北市內溝溪整治經費負擔之府際間爭議等等，均為適例。

查現行「財政收支劃分法」第三十七條僅規定自治事項、委辦事項及共同辦理事項之支出原則，惟未列出何者為自治事項？何者為委辦事項？或共同辦理事項？致使地方政府無所適從；復查「地方制度法」第七十條雖規定中央費用與地方費用之區分，應於相關法律定之，但衡諸目前部分專屬法律雖有規定其事務之各級政府掌理事項，惟鑒於政府政務浩繁，非法律條文所能全部規範涵蓋，以致掛一漏萬，殘缺不全；且該掌理事項與經費支出權責區分亦非明確，無法建立通則性的支出規範俾利完整適用；再者，我國在支出權責尚未釐清前，「財政收支劃分法」已對府際間稅收分成劃分確定，似有瞎子摸象，本末倒置之嫌，難怪乎中央與地方間紛爭不斷，爭錢大戰不止。

茲舉台北市政府向司法院大法官所提全民健保保費補助款，依「全民健康保險法」第二十七條規定由地方政府負擔一定比例，有侵犯地方財政自主權限之釋憲案觀之，即可瞭解地方政府的支出範圍與權責之不明確，且時有「中央請客，地方埋單」之欠缺協商參與的不合理現象產生，使地方財政規劃失據及困擾，並易致政治責任之不清與互推，如此情況一直演變下去，將造成政治、經濟、社會、

財政、文化各方面的不穩定，非國家之福。上揭釋憲案，經司法院大法官於九十一年十月四日作成釋字第五五號解釋¹⁵，認為全民健保為中央與地方共同辦理事項，全民健康保險法關於中央和地方依一定比例負擔保險費的規定並不違憲，台北市政府不能拒繳健保補助款，必須攤還積欠費用；並指出，行政機關草擬法律時，對於應由地方負擔的經費，應與地方協商，避免片面決策可能造成的不合理，及事先規畫法案實施所需財源。

由上解釋，似有某部分釐清府際間的權限爭議，且有幾項意義存在：(1) 大法官確定地方財政自主權的界定標準，以是否侵害其自主權本質內容（自主核心領域）是否使其制度保障虛有化為判別依據；(2) 解釋要求中央如要以法律規定由地方負擔經費時，制定法律過程要經地方政府充分參與，所需財源也應事前妥為規劃，為將來中央與地方遇及共同辦理事項時建立良好的互動守則；(3) 打破過去囿於中央與地方權限分配的狹義界定，不以委辦或自治事項作唯一區分，肯定實務上愈來愈多的中央與地方共同辦理事項，由中央及地方依一定比例負擔費用，一併考量全國事務和地方的特殊性。然則，此項解釋亦有七位大法官提出不同、部分不同及協同意見書，足以顯示其有見仁見智之餘地，例如大法官董翔飛指責該解釋創設了地方自治團體協力辦理全民健保的義務，嚴重損及基本國策，侵害地方自主權核心領域，破毀地方自團體受憲法保障的制度；又如大法官王和雄指出，中央以健保法立法規定地方協力分擔健保補助的方式，強行派分地方自治團體負擔由中央立法並執行事項的經費，會發生地方自治團體各項預算排擠，喪失就其自治事項實施順序的自主決定權的結果，進而影響地方自治事項的進行。上述不同意見，亦有幾分值得探討之處，在此附帶提及。

綜上所述，即便中央與地方府際間之支出權責不易釐清，甚至有府際間共同協議事項，惟基於行政體制上有中央政府與地方政府之責任分工，且隨著政府再造及地方分權之風潮與趨勢，及消弭爭議執行順利起見，其府際間支出權責之原則性劃分仍應加速建制，否則，在支用項目不明下如何釐清中央與地方應負責業務？如何用心籌措財源？及如何界定應支出經費數額及預算規模？長此混沌不清，亦養成地方政府依賴中央心理，欠缺自力更生能力，則健全地方財政運作，改善地方財政困境更是難上加難，甚至遙遙無期。上述大法官第五五號解釋，嚴格說僅係證實中央與地方共同分擔公共事務經費的合憲性而已，至於浩瀚的政務中何項事務由何級政府分別或共同執行或負擔，尚未釐清，且縱使釐清，其與之相配合的地方財源分配是否適當？有無激勵、互動、參與機制等？均期盼主管當局加緊設法推動的問題，這些問題以下「財政收益面」繼續探討。

二. 財政收益面

政府為了履行各項職能或進行各種活動，均需充裕的經費以資挹注。公共收

¹⁵ 參見司法院網站 <http://www.judicial.gov.tw/>

入的來源很多，有本諸國家至高無上的強制而獲得者，如各種租稅收入；有基於私經濟原則，或以交易手段而獲得者，如營業盈餘及事業收入、財產收入；有係政府提供特定服務、設備，或特定權利、或為達成某種管制目的，而對特定對象取得特殊報償者，如規費；有為了促進經濟繁榮，創造更高國民所得與就業水準，締訂負債契約而取得資金者，如公債或賒借收入，其餘尚有獨占收入、罰款及賠償收入、信託管理收入、工程受益費收入、捐獻贈與收入及其他創新收入等，範圍甚廣；至於節流方面為控制支出成長，增進財源運轉空間，實質上亦屬廣義財政收益範疇，其重要性甚至不亞於開源，同值重視。惟本文所需探討的，非上述各種收益之技術面如何運作取得的細節，而是針對其與中央地方府際間財政配置關係重大者作重點式的分析，以方便掌握本文問題的核心。茲分為：(一) 府際間稅收分配；(二) 府際間財政調整制度；(三) 其他開源節流措施等三部分列述如后：

(一). 府際間稅收分配

基本上，稅捐之分配應以「衡平」與「效率」作為劃分國稅與地方稅的標準。衡平的標準係指各該級政府的稅課收入金額應與其所提供公共服務所需的支出金額相配合一致；效率的標準是指應將稽徵的成本最小化¹⁶，上開兩項原則如能同時建立，則中央與地方財政必可穩健運行，但實際情形如何呢？以下逐步剖析之。

首先，依照「財政收支劃分法」第六條規定，稅課劃分為國稅及地方稅兩種，地方稅又分為直轄市稅及縣市稅，所稱國稅依同法第八條規定分為：所得稅（綜合所得稅及營利事業所得稅）、遺產及贈與稅、關稅、營業稅、貨物稅、菸酒稅、證券交易稅、期貨交易稅、礦區稅等；所稱地方稅依同法第十二條規定分為：土地稅（田賦、地價稅、土地增值稅）、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅等。請詳見表 4-2 所列。另外有「地方稅法通則」所規範之臨時稅課、特別稅課及附加稅課，亦屬地方稅範疇（此部分本章第二節再詳述）。

至其稅源的劃分類型，一般可分成下列四種：(1) 獨立稅源制：即指中央與地方各自有其獨立稅源，如印花稅收百分之百歸縣市；(2) 共分稅源制：即所收稅入由中央或地方按一定比例劃分其收入，如地價稅百分之五十歸縣，百分之二十歸縣統籌，百分之三十歸鄉鎮市是；(3) 附加稅源制：即以指定稅目依地方財政需要按不同比例所附帶課徵之特定稅收，如房屋稅在原稅率百分之三十附徵教育捐（現已廢止），另地方稅法通則亦有於國稅中百分之三十內附徵之規定；(4) 統籌分配稅制：係將特定稅目提撥若干成數，交由上級政府設定分配標準統籌分配給下級政府運用，如所得稅、貨物稅各提撥一成及營業稅四成彙集為中央統籌

¹⁶ 參見陳清秀。「稅捐立法權與稅捐收益權歸屬」，*財稅研究*，29：1，（台北：財稅研究雜誌社，1997），頁 74。

分配稅款是(5)混合制：即擴大獨立稅源之劃分，增加共分稅、附加稅及統籌分配稅。以我國之稅源劃分性質的情形觀之，大致上係以獨立稅源制為主，兼採其他劃分制為輔之混合制。

茲依八十八年一月新修正之「財政收支劃分法」規定內容以表 4-2 列示各級政府稅源歸屬關係劃分如下：

表 4-2 各級政府稅源歸屬劃分表 單位：%

歸屬別 稅目別		中央	中央 統籌	直轄 市	省轄 市	縣	縣統 籌	鄉鎮 市
		國稅	綜合所得稅	90	10			
營利事業所得稅	90		10					
遺產及贈與稅	20(50)			50	80			80
貨物稅	90		10					
證券交易稅	100							
菸酒稅	80			18(2)	18(2)	18(2)		
期貨交易稅	100							
營業稅*	60		40					
礦區稅	100							
直轄市稅或縣市稅 (地方稅)	田賦			100	100			100
	地價稅			100	100	50	20	30
	土地增值稅		20	100	80	80		
	房屋稅			100	100	40	20	40
	契稅			100	100		20	80
	娛樂稅			100	100			100
	使用牌照稅			100	100	100		
印花稅			100	100	100			

資料來源：本研究參據 88.1 修正之「財政收支劃分法」規定自行整理。

備註：(50) 指遺產及贈與稅在直轄市徵起之收入 50% 歸中央。

(2) 指菸酒稅總收入 2% 按人口比例分配福建省金門及連江縣，18% 分配直轄市及台灣省各縣市。

* 營業稅係以其總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之 40% 繳給中央統籌（財政收支劃分法第八條第二項規定）。

由上表顯示即可瞭解中央政府及地方政府所分得各項稅目之分成比例狀況，此種配置看似單純，實際上在修法之前係經迭次的試算比較分析而得，惟修法後地方政府仍然鬧窮，究竟問題何在？上述分配方式合理否？其所分得的稅收

在全國總稅收中所占的比重為何？實有進一步瞭解的必要，這可先由下表 4-3 列示之。

表 4-3 全國賦稅收入按稅類別比較表

單位：新台幣億元，%

會計年度	合計		稅捐						公賣利益	
			小計		國稅		地方稅 (直轄市、縣市稅)			
	金額	結構比 (%)	金額	結構比 (%)	金額	結構比 (%)	金額	結構比 (%)	金額	結構比 (%)
84	12,323	100	11,709	95.0	6,622	53.7	5,086	41.3	614	5.0
85	11,978	100	11,418	95.3	6,614	55.2	4,804	40.1	560	4.7
86	12,715	100	12,133	95.4	7,062	55.5	5,071	39.9	582	4.6
87	13,971	100	13,396	95.9	8,083	57.9	5,313	38.0	575	4.1
88	13,551	100	12,997	95.9	7,884	58.2	5,114	37.7	553	4.1
89	19,354	100	18,525	95.7	15,132	78.2	3,393	17.5	829	4.3
89*	13,260	100	12,692	95.7	10,367	78.2	2,325	17.5	568	4.3
90	12,587	100	12,003	95.4	9,973	79.2	2,030	16.2	585	4.6

資料來源：賦稅統計年報，財政部統計處編印，2000，頁 3；中華民國賦稅年報，財政部賦稅署編印，2002，頁 22-32。

附註：1. 表中 88 年度以前含省稅，以後已精省無省稅。

2. 89 年度係指 88 年下半年及 89 會計年度（即 88 年 7 月至 89 年 12 月，以配合預算法將會計年度由七月制改為曆年制）。

3. 89* 係指以 1.4596 折算成一年之數字。

4. 表列數字億元以下採四捨五入。

5. 公賣利益自九十年一月一日「菸酒稅法」公布施行後，已無此項收入。

顯然，由上表得知，八十四年度全國賦稅收入約為一兆二千三百餘億元，其中國稅為六千六百餘億元，占 53.7%，地方稅（含省稅）為五千零八十六億元，占 41.3%，兩者差距不大；直至八十八年度，地方稅收入比例卻逐年下降，由八十八年度的 41.3% 降到 37.7%，而國稅卻從 53.7% 上升至 58.2%，顯見地方基本稅收逐漸被侵蝕，中央似有攬權（錢）的傾向¹⁷。當初精省前，中央政府表示，因精省而修正之財政收支劃分法（八十八年一月公布）將可使各縣市政府自有財源（即可自主運用的財源，不含補助收入）比率提高至 65% 以上¹⁸，亦即縣市政府之自有財源比以前可大為增加，惟就表 4-3 觀察，修法後的八十八年下半年及

¹⁷ 此種傾向又有學者稱之為「府際財政不平衡」或「財政集權化之趨勢」。參見莊義雄。《財務行政》，（台北：三民，2000），頁 491。

¹⁸ 有關各級政府自有財源比例標準，民國八十五年「國家發展會議」對於地方財政問題之解決方式亦有初步共識，並擬列入修正「財政收支劃分法」採納，其內容如下：各級政府自有財源比例為：（1）中央政府百分之八十以上；（2）省市政府百分之七十以上；（3）縣市政府百分之六十以上；（4）鄉鎮市公所百分之五十以上。

八十九會計年度全國總稅收為一兆九千三百餘億元，而國稅分配一兆五千一百餘億元，占 78.2%，地方稅為三千三百餘億元，只占 17.5%，不增反減且相去懸殊，難怪地方財政每況愈下，無法自拔¹⁹；或者可說中央集「錢」於一身，用以施捨，控制地方；況且，精省後原台灣省政府的部分業務亦有劃歸縣市政府承辦者，更見地方政府財政負荷之沈重，所稱大幅提高縣市自有財源比例之議，顯然無從實現。

茲以嘉義市九十年度審計部台灣省嘉義市審計室審定之決算數分析為例，其歲入總額為 79 億餘元，歲出總額為 85 億餘元，歲入歲出差短 6 億餘元，其中自有財源僅 30 億餘元，尚不足支應人事費用 49 億餘元，又累計未償債務餘額若加計調用暫收款項、短期借款、公庫透支、及積欠之利息等，計約 26 億餘元²⁰，可見其收支運轉狀況之困難且有日益惡化之勢。此尚屬都會型的城市，其財政處境已如此艱辛，更何況其他農業縣份，其窘迫情形可想而知。

由於，各縣市自然條件不同，經濟情況互異，稅源豐吝懸殊，欲改善地方財政問題，不可能僅藉稅收重新劃分獲得全面解決，尤其部分縣市在基本上為財政無法自給之區，縱使將該縣全部國、地方稅全部撥供使用，亦不敷各該縣預算支出之需，亦即預算仍無法平衡。因此，稅課收入的爭取劃分比例多寡，僅係增強自主運用財源，不必事事仰望中央施捨而已，但卻無法全盤改善，實非根本解決之道。設若稅收分配，倘能將二十一縣市依財政優劣及支出規模劃分為三級，並將各稅目（含國稅）按其分級規模分別試算給予不同比例之分成（或全成），使之儘量達到縣市間自有稅收財源趨近平均及充實分配，此種「分級分成平衡制」即打破現狀重新塑造的作法，不失為另一種縣市財政自主及尊嚴保障的方式，一方面可扭轉像澎湖縣之類的縣份接受中央補助依存度達九成以上的窘態；且可自動均衡縣市間基本水平的不均情境，免受中央長期藐視或施捨之譏。惟其缺點是此種方式屬「齊頭式平等」作法，分級分成界限界定不易；且中央財源恐將因之大幅失血，在顧此失彼之下，難獲共識；最主要的是基本財源確立後，仍須維持永續經營，使地方政府發揮自立自強精神，始能生根發展，故相關勾稽配套措施之建制甚為重要。有關建立「地方財政自我負責」機制，留待本文第五章第四節再行闡述。

(二). 府際間財政調整制度

財政調整的意義，有廣義與狹義兩種說法，狹義的財政調整，乃指調整財政

¹⁹ 參見簡世明。「精省前後地方財政之研究—以嘉義縣為例」，*南華大學管理研究所碩士論文*，2002，頁 94 之結論 3：「縣市收支財政缺口並不因精省及修法後而有所改善，反而益形拮据，負債亦創新高，瀕臨舉債上限，庫款調度漸趨艱難，財政陷入空前危機。」可為明證。

²⁰ 摘錄自審計部台灣省嘉義市審計室 91.7.31 致函嘉義市政府之「財務上增進效能與減少不經濟支出建議書」。

收入與支出，使其財政平衡化，易言之，就是財政收支平衡的調整。至廣義的財政調整，除了前述財政收支平衡的意義外，尚包含經濟及社會的平衡²¹，實質範圍加大。雖然，縣市政府最主要的功能在於資源的有效配置，與中央政府兼具經濟的穩定發展、社會的所得重分配功能不同，惟兩者相互關聯之處仍甚多，此處所指偏重狹義的財政調整層面，以方便說明。惟狹義的財政調整範圍，包含諸如：統籌分配制度、補助制度、公共債務制度、追加（減）預算、特別預算、動支預備金、墊付款、經費流用、銀行透支、借款及貸款、上級款項預撥及墊借、庫款資金調度等多種方式與途徑，本文限於篇幅不一一介紹，僅就中央與地方府際間關聯密切之中央統籌分配制度、補助制度及公共債務制度等三類略加說明如后。

1. 統籌分配制度

現行「財政收支劃分法」雖已規定賦予各級政府各項稅源，但以財產稅為主要配置的縣市政府，則因各地自然條件、經濟繁榮程度的差異，造成財源分配不均，以致縣市間財政貧富懸殊。為調劑其財政盈虛，謀求地方均衡發展，「財政收支劃分法」遂另有統籌分配稅的設置機制。精省前該制度可分為中央統籌分配稅（分配省及直轄市）、省統籌分配稅（分配台灣省二十一縣、市及全省三九個鄉、鎮、市）、縣統籌分配稅（分配所屬鄉、鎮、市）三種，精省後則省統籌分配稅廢止，由中央統籌分配稅取代繼續運作。

為健全運作制度，中央訂有「中央統籌分配稅款分配辦法」，該辦法係依照「財政收支劃分法」第十六條之一第二項規定於八十八年六月頒行，其收入來源分由所得稅及貨物稅總收入各百分之十、營業稅百分之四十、土地增值稅百分之二十²²集合而成，分配對象為直轄市、各縣市（含金門、連江縣）及鄉鎮市。其中如分配類型、分配方式、分配指標及權數、分配比率、核計方法等細節，該辦法中均有明定。

茲鑒於精省後，中央統籌分配稅款之分配，執行三個年度（89-91 年度）以來，發現諸多不順，倍受質疑與責難，分配標準及比例又迭次修改，足見其拘束力、穩定度、客觀週延性不足；且成朝野政黨對抗局勢，頗值再檢討改善。究其原因？主要有：（1）以縣市政府而言，其財政本質體制欠佳，就稅課收入（含中央統籌分配稅款在內）已大都不敷人事費支出，更何況其他建設財源，可謂意欲溫飽都不可得，如何運作政務？基於中央統籌分配稅款之設置本旨，係彌平縣市

²¹ 參見林錫俊，*地方財政管理—理論與實務*，（高雄：復文，1998），頁 205。

²² 中央統籌分配稅款之來源中，土地增值稅百分之二十依據「財政收支劃分法」第十二條第二項規定僅指在縣市徵起之收入百分之二十部分，不包含直轄市土地增值稅收入，故該收入之分配亦僅限於縣市。

基本財政支出之不足，惟現行該稅款之規模，距離理想甚遠，如何服眾以供嗷嗷待哺之口？故如何擴大中央統籌分配稅款規模至縣市基本財政收支缺口相當之適度數額（補助款亦應合併計算），為今天解決問題的第一要務；（2）其分配之計量因素，可參考運作順暢的日本「地方交付稅法」規範模式，以巨細靡遺客觀詳實規劃，挹應地方政府實際需求，例如，其使用測定單位、補正係數²³、單位費用等細徵方式核算基本需要額度；並以稅課收入為主及以其稅收的八成計算基本收入額度，以確保地方政府財政自主性及努力徵稅的誘因等，均值參採，以杜爭議；（3）統籌分配制度之研擬或修訂，務必及早告知縣市政府並參與協商，過程力求公開透明，並詳加說明期達共識，不宜片面決定或形式化會商，埋上日後的衝突；（4）應建立「中央統籌景氣週期財政調節機制」之水庫功能，由中央提撥一定基本額度開設專戶儲存，作為遇景氣低迷、稅收銳減時專款調節之用，以求縣市財政之穩健；亦即於景氣復甦中央統籌分配稅稅收大幅超收時，控留定額比例款項存入該專戶暫不予分配，留供以後地方財政嚴重困窘時，嗣機適度通盤考量撥付統籌運用²⁴，如此，不但可改善現行規定之易導致景氣差、縣市稅收少，中央統籌分配稅款亦因收入來源少而減少分配之地方雙重不足現象；反之，景氣好、稅收佳，因縣市財政已好轉，則可因控留而減少分配，以避免縣市預算於稅收超徵時已有可觀財源挹應本身需求，而又加獲中央分配款使其預算嚴重膨脹成長，導致以後年度縣市預算規模易放難收、控減不易之弊病與不正常現象²⁵，達到「雨天打傘，晴天收傘」之財政補救及時雨目標；（5）中央統籌分配稅款與補助款之相同核補項目應事權統一，合併規劃，以杜玩「數字遊戲」及「顧此失彼」之無法兩全情事。況且，整合中央統籌分配稅款及一般補助款，可提高地方財政的效率²⁶。

前述各項參考條件如能研議逐步實現，則對統籌分配制度之運作將更稱便實用，且對地方財政窘況之改善亦可望稍為紓緩；並配以其他機制（如課責、誘因

²³ 日本「地方交付稅法」第十三條規定之「補正係數」可分為六類：即種別補正、階段補正、密度補正、態樣補正、寒冷補正、其他補正等，諸如人口密度、各地方薪資、租金、生活水準之差異等特殊負擔所生財政需要之不同，均在設算之列，可知其核算分配之精細與週延性。參見陳清秀，「稅捐立法權與稅捐收益權歸屬」，*財稅研究*，第29卷第1期，（台北：財稅研究雜誌社，1997），頁81-82。

²⁴ 精省前，台灣省統籌分配稅款即運用以前年度稅收超收款於八十五年度統籌增加分配一四三億元、八十六年度再分配二九六億元，以作為縣市一般財源運用，有效紓解當時縣市財政困境，頗受縣市好評，值得繼續沿用推行。

²⁵ 參見陳連芳，「從租稅立法政策論落實中央與地方權限劃分之途徑與實踐」，*政策研究學報*，第二期，（嘉義：南華大學公共行政與政策研究所，2002），頁137。雖然行政院為應地方政府要求提高其財政自主，又於九十一年五月二十四日研擬「財政收支劃分法」（修正草案）函送立法院審議中，該草案第十一條第一項第三款有增設「地方財政調節款」項目，由中央統籌分配稅總額4%撥充之，惟揆其規定，支用項目係以彌補修法前所產生地方政府收入短少數、撥補因災害所需復建經費、及本稅款短收時之填補財源之用為限，並不包含縣市財政因景氣因素再陷入收支差短困境時之中央及時支援調節機制，恐將又造成往後地方財政之不穩定性。

²⁶ 參見李顯峰，「中央統籌分配稅款與一般補助款之改進方向」，*經濟前瞻*，第81期，（台北：中華經濟研究院，2002），頁45。

及績效制度)之建構施行,齊頭並進,將可達到地方自力更生的地步,早日脫離財政困境之林。

2. 補助制度

補助制度與統籌分配制度,同屬中央與地方府際資源分配的關鍵議題,亦為密切關聯、休戚與共的連體嬰,其所產生之影響直接關係各級政府的財政豐瘠狀況,尤為長期處於困頓的地方政府所極力爭取的矚目焦點,也是中央與地方間府際關係和諧與否的核心潤滑因素,值得正視。

補助制度在精省之前,對縣市政府之補助可概分為平衡型補助及計畫型補助兩類²⁷,平衡型補助又分為:(1)各縣市補助(含調整待遇經費補助、退休撫卹經費補助、田賦停徵與屠宰稅廢止補助、承辦區運及區中運補助、役政經費補助、生活環境改善計畫補助等);(2)早期退休公教人員生活困難濟助金補助;(3)縣市一般警政支出補助;(4)縣市警政接辦安檢業務補助;(5)均衡城鄉發展計畫補助;(6)國教經費補助等。計畫型補助則以各廳處局所承辦工程或業務對縣市政府分級訂定不同補助比率給予補助之。

精省後,依照新修訂「財政收支劃分法」第三十條及「地方制度法」第六十九條規定,中央為謀全國之經濟平衡發展,得酌予補助地方政府;至其補助項目、補助對象、補助比率及處理原則,由行政院定之。揆諸上開規定意旨,其補助事項改以下列四項為限(與精省前之規定不同),即(1)計畫效益涵蓋面廣,且具整體性之計畫項目;(2)跨越直轄市、縣市或二以上縣市之建設計畫;(3)具有示範性作用之重大建設計畫;(4)因應中央重大政策或建設,需由地方政府配合辦理之事項。前述四類補助事項均屬「中央各部會補助款」的範疇,性質上屬計畫型補助²⁸,與一般性補助(或稱直撥、平衡型補助)不同;因之,目前行政院依據「財政收支劃分法」第三十條第二項及「地方制度法」第六十九條第三項規定於八十九年九月十四日訂頒之「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」第三條中卻額外增列「縣市財政收支差短」補助,顯與母法(指「財政收支劃分法」與「地方制度法」)規定欠合,且易造成「爭權」或「多頭馬車」之事權不統一與重複計算的不合理現象,宜儘速協調整合融入中央統籌分配稅規模中,將「縣市財政

²⁷ 有關對各縣市政府之補助事宜,台灣省政府曾依照「省縣自治法」第五十條第四項之規定擬定「台灣省政府補助縣市政府及取得協助金辦法」(草案),送請台灣省議會審議,惟因精省而來不及審議完成作業。

²⁸ 李顯峰認為計畫型補助,應以法制化、透明化方式分配,事前經成本效益分析,且在執行後應加以評核,中央應要求各部會訂定補助規則及評核程序規定,其中包括各部會能共同實施的若干準則,使各部會能確切遵行,日後較能有效掌握,以提高資源使用效率。參見李顯峰,「中央統籌分配稅款與一般補助款之改進方向」,《經濟前瞻》,第81期,(台北:中華經濟研究院,2002),頁46。上述原則行政院於91年12月修正「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」第十四條中已予以納入(行政院91年12月31日院授主忠字第 九一 八七六八號令頒)。

收支差短補助」由「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」中刪除，並移至「中央統籌分配稅款分配辦法」內一致處理，以消弭一事情卻由不同機關（財政部與行政院主計處）以不同標準並核算兩次之矛盾困擾與無所適從之爭功諉過現象；另外，計畫型補助款中應建立「計畫績效獎懲補助制度」，由國庫提撥資金，針對下級政府努力自我負責，致力全面開源節流績效卓著者，給予高額激勵獎金或提高補助比率額度，藉此誘因使其養成「自助而後人助」之觀念與習性。

換另一角度言之，目前依各縣市歷年來的預（決）算分析，補助收入平均約占其歲入的四成以上，甚至有達六成者（見第三章第五節~一~（一）~3、表 3-2 各縣市補助依存度分析表），故縱然採取前述建議方案，可使補助數轉移至統籌分配數支付，使補助依賴程度形式上降低，惟實質上縣市須接受上級支援的廣義來源未變；況且各縣市整體性的各項重大建設計畫經費，仍需中央各部、局、會的持續補助，因之，在縣市的收入財源中計畫性補助仍占重要地位，其與中央政府間的補助計畫項目及補助比率、負擔分級等仍須相互加強協調商定；尤其如何藉由補助方式帶動縣市政府形成財政努力誘因，是為扭轉地方財政之一大運用利器，中央宜兼籌並顧，委婉運用。

以上 1、2 所述「統籌分配制度」及「補助制度」兩者實質上為一體的兩面，互為相關，不可割裂，就地方財政整體而言，應一併敘述或探討，始能瞭解其全貌。茲因精省而修改財政收支劃分法公布施行後，中央原先承諾此次修法各縣市自有財源比率可達 65 % 以上不但未見實現，仍然困窘依舊，其實際情況為何？謹就各縣市「精省前」與「精省後」之財政狀況有無改善之事實，陳述如下，俾資對照：

（1）縣市財政持續惡化。

精省前省統籌款係指定項目分配，如經常人事費分配、基本建設經費分配、社會福利基金經費分配 等，再加上省庫負擔之役政經費補助、教育經費補助、退撫經費補助、警政經費補助、村里長事務費補助（平衡型補助）及一般零星工程、區域排水改善工程 等（計畫型補助），使縣市均能區分項目依序執行。惟精省後，雖因中央統籌分配規模略有擴增，惟計畫型補助款（限於財政收支劃分法第 30 條之項目）額度卻大幅萎縮，且制度變革未再明示依項目別補助或分配，致使縣市所獲合計數比精省前不增反減，且易生姿意挪用情事，財政更趨惡化。如以嘉義縣為例，精省前（85-88 年度平均）稅課收入（含統籌款）占經常門收入比例為 38.4 %，精省後（89 年度）提昇為 51.3 %，增加 12.9 %；但相反的，補助收入卻由精省前（85-88 年度平均）57.9 % 降為精省後（89 年度）31.5 %，減少 26.4 %，可資證明²⁹。

²⁹ 參見簡世明，「精省前後地方財政之研究—以嘉義縣為例（85 年度~89 年度）」，南華大學管理

(2) 分配標準尚存爭議。

精省前，統籌款之分配已如前述；精省後統籌款對縣市之分配，大致上採基準財政需要額減基準財政收入額之方式，立意雖佳，但因規定粗糙，認定基準見仁見智，主觀意味濃；且所訂之核算項目中，中央又因短估（即需要額低估，收入額高估）致分配數嚴重不足，縣市怨聲載道，財政仍未見改善。

(3) 北、高分配比例偏高，壓縮縣市分配數。

精省後初期，中央訂定之統籌分配比例為北、高分配 47 %、23 縣市分配 35 %、鄉鎮市分配 12 %，實施一年後，經縣市一再抗爭後³⁰，自 90 年度起改為北、高分配 43 %、縣市分配 39 %、鄉鎮市仍維持 12 %，即北、高兩市分配比例調降 4 %。但是，以北高人口僅占全國 18.79 %，台灣省及金馬地區人口占全國 81.21 %，且其財政狀況本優於縣市觀之，實不能只憑特定因素考量而享受如此優惠，應予適度調低，以符公平正義及調劑盈虛之旨。

(4) 精省後中央業務下放，更加重財政缺口。

財劃法修法後，中央認為地方已增稅收，致立即將原中央或省負擔之部分項目及經費改由地方負擔，如加強村里聚落路面溝渠環境設施計劃、一般小型零星工程、專案退休補助、漁港改善工程、役政經費等，都改由各縣市自行編列預算支應；另如一些由中央立法或配合中央政策所增加之經費，如國中、小小班制所增的人事費、全民健保保費，亦均改由縣市負擔；又中低收入戶老人生活津貼原中央補助 1/2、省補助 1/3，現省補助部分改由縣市吸收等，造成地方負擔更形加重。又將來，中央再檢討權限下放，以落實所謂地方自主之口號時，如財源未隨同移轉，地方將更翻身無望了。

(5) 收支無法彌平，造成債務及赤字加大。

精省後，因縣市財源不增反減，補助款流失抵不上稅課收入的增加，造成收支缺口日益擴大，唯有紛紛舉債之一途，肇致惡性循環、赤字累加及債留子孫之不負責現象，地方財政更是病入膏肓。

研究所碩士論文，(嘉義：南華大學，2002)，頁 73-74；107。

³⁰ 此種比例分配方式，當時被強烈質疑，甚至譏之為直轄市「吃鮑魚配魚翅」，而縣市「吃番薯配菜脯」。參見葉嘉楠，「當前我國地方財政問題與解決方案之評估」，中國地方自治，第 54 卷第 4 期，(台北：中國地方自治編輯委員會，2001)，頁 3。

基上所述，可見縣市財政未因精省後財劃法之修正而改善。雖然，行政院又於 91 年 5 月 24 日因應各界要求再提出「財政收支劃分法」(修正草案)送立法院審議，擬將中央統籌分配稅款分配改以公式入法及強化補助制度規範等措施，惟揆其條文內容，縱有部分改善，仍屬府際零和，你爭我奪，達不到地方預期目標，收效料仍有限。茲鑑於中央財政同感困絀之際，為求雙贏，唯有尋求建立中央與地方間良善和諧的府際關係，進而擬訂並貫徹府際間相關誘因課責機制，使縣市政府專注於各項開源節流措施，共同致力改善地方財政窘況，始為根本方向及釜底抽薪之策。

3. 公共債務

地方財政困難，入不敷出的結果，舉債是籌措財源的簡便途徑之一，尤其首長民選任期制，在第二任時，更是肆無忌憚的加重舉借，形成債留子孫的世代債務、及對私部門的資金需求造成排擠效應之不利總體經濟現象，為防堵無止盡的舉債，產生財政危機，乃有「公共債務法」³¹的制訂頒行，形成中央與地方府際間的管控拉鋸形態。

我國「公共債務法」第三條規定，縣市公共債務指縣市公債及國內外借款；另依「財政收支劃分法」第三十四條規定：「各級政府非依法律之規定或議會之議決，不得發行公債或為一年以上之國內、外借款。公債及借款未償餘額之限額，依公共債務法之規定辦理。」目前因中央尚未訂定縣市發行公債之相關規定，故縣市無從以發行公債方式籌措財源，僅能用「借款」方式。在借款方面亦有額度限制，例如，依公共債務法第四條第二項規定：縣市政府所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，占其總預算及特別預算歲出總額之比率，不得超過百分之四十五，但具自償性債務³²不計入。又同法第四條第五項規定：縣市政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其總預算及特別預算歲出總額之百分之十五；第六項規定：為調節庫款收支所舉借之未滿一年公共債務，其未償還之餘額，不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之三十。其次，就監督管理方面，縣市政府的債務執行情形，需按月編製報表陳報財政部，財政部亦得派員查核，如發現有違反上述規定者，應命三年內限期改正，否則減少或停止其補助款，並將縣市長移付懲戒等。

基前所述，無非欲藉中央之監督職權控制地方政府，使之不致舉債過度而不事生產，是為有效管理地方財政之良方。不過，其債限額度經修正後未免失之過

³¹ 我國「公共債務法」始頒於八十五年一月，後經八十七年六月十日、九十一年二月兩次修正，現行共十二條。參見財政部國庫署網站：<http://210.69.165.254/law/main401.asp>。

³² 所稱「自償性債務」係指以未來營運所得資金或經指撥特定財源為償債財源之債務而言。(公共債務法第四條第四項規定)

寬，因中央財政與地方財政之功能與目的不同，中央政府係基於國家整體發展之目標，其舉債政策與地方政府應有所區隔，值此地方政府尚無足夠自主能力之時，其舉債幅度應否較趨嚴格？其續借所留債務後任者如何償還？後任者如何推展政務？令人憂心。再者，舉新還舊之債務不予列入核算，造成縣市「以債養債」之習性，亦形成地方財政改善之另一隱憂。

依各縣市目前債務狀況分析，八十七年度其舉債實際數為四二億餘元，占其歲出總額之比率為 6.51 %；八十八年度舉債實際數為六一七億餘元，占歲出總額比率為 9.94 %；八十八下半年及八十九年度舉債實際數為六三八億餘元，占歲出總額比率為 7.74 %³³，由此觀之，八十八年度各縣市債務餘額有明顯擴增趨勢，八十八下半年及八十九年度正值「財政收支劃分法」甫修正適用的第一年及精省之際，中央統籌分配及補助款制度翻修在即混沌未明，縣市政府尚心存觀望，是舉債額度未予擴大。然則，當時的「公共債務法」規定舉債額度係以其債務未償餘額占其歲出總額比率不得超過 18 % 之時，其財政尚能有效掌控；惟迄至九十一年二月修正「公共債務法」不知何故大幅放寬債限，由 18 % 驟調高到 45 %，使舉債額度忽然間擴大，預料未來幾年縣市勢必有恃無恐持續借款，致每年必須償還之債務本息相對擴增，使本已困窘之財務狀況更形雪上加霜，形成縣市財政之另一隱憂，尤其目前政黨間政權保衛戰的相互糾葛以及毋須現任者負責的任期衝擊下，更顯嚴重，亟須設法研擬課責與透明機制予以有效遏止。

茲舉外國類似實例，俾資對照。在歐盟（歐洲經濟暨貨幣聯盟 EMU）為因應入不敷出、預算赤字、債台高築之窘境，乃於「安定及成長條約」（Stability and Growth Pact）規定，會員國每年預算赤字若超過 GDP 之 3 %，將處以最高 GDP 0.5 % 之罰款。葡萄牙 2001 年首開紀錄，赤字達 GDP 之 4.1 %，成為第一個面臨處罰危機之國家³⁴。又在美國有 36 個州明文規定不得將預算赤字展延列入下一會計年度中，任何赤字必須在期末時彌平，此舉使美國各州在執行預算時，都具有降低預算赤字之共識，使之對財政之衝擊得以迅速反應，頗值我國效法；另一個極端例子，即日本採行高公共支出及減稅措施，迄至 2001 年第 1 季，累積債務餘額幾乎達 666 兆日圓，約占其國內生產毛額（GDP）的 130 %，而 2002 年稅收僅占支出之 57.6 %，因而十年來經濟陷於泡沫經濟危機中，經濟成長遲滯及呈負成長現象³⁵。上開兩種不同制度，其產生結果亦成鮮明對比，值得我國警惕。

³³ 詳見《財政統計年報》，財政部統計處編印，2000，頁 176-179。至此處所稱「歲出總額」係含總預算、特別預算及以前年度保留數；又所列數字係各縣市平均數，如以個別縣市觀察，因財政運作主客觀因素不同，其比率差異懸殊。

³⁴ 參見吳文彬，「促進經濟發展與財政收支平衡-魚與熊掌可否兼得？」（財政背景資訊，第 342 期，2002），收錄於《財政背景資訊（合訂本）》，財政部稅制委員會編印，2003，頁 97。

³⁵ 參見李顯峰，「財政分權與財政紀律」，《財稅研究》，第 33 卷第 5 期，（台北：財稅研究雜誌社，2001），頁 5；及吳文彬，「日本 2003 年新租稅政策」，《財政背景資訊（合訂本）》，2003，頁 115。

(三).其他開源節流措施

其他開源節流措施方面，種類繁多，其項目錯綜複雜，經緯萬端，舉凡各項公共事務均可因時因地隨著不同環境的變遷及執行技術與巧思而檢討革故鼎新，產生不同程度的正面效益³⁶。因其概屬個別細繳層面，非本研究詳探範疇，本文不一一析論。

此處要再探討的，即係往後地方政府推動開源節流之觀念作法與執行方向提出概述，盼藉由觀點的溝通與釐清，期能再創新局，對增裕地方財源收入有所裨益，並逐漸消除倚賴中央之慣性，增進府際間和諧之氛圍。

首先說明，地方政府主力財源的土地稅（含地價稅、土地增值稅、田賦）收入，在先進國家，其依賴度已日益下降，例如，美國不動產稅收於 1902 年占地方政府總收入的 68.3 %，至 1960 年下降為 42.3 %，到了 1989 年僅為 25.8 %，可為明證³⁷，惟在地方政府收入財源不能減少情況下，他們已走向以非稅課收入的規費、使用費及土地開發付費等作為替代財源³⁸，此種趨勢，值得我們關注。

進一步言之，即是以「使用付費」、「反映成本」的觀點籌措地方財源，達到「受益」與「負擔」相對稱的目標，建立受益公平與資源使用效率提昇的財政環境³⁹，最近我國「規費法」⁴⁰的立法，使各級政府均能據以徵收各項規費，值得稱許。所謂「使用者付費」包含「受益者付費」和「污染者付費」兩種，「受益」是指對特定的公共建設或服務有需求時，因該種公共建設或服務的提供而獲益者，自應就其受益範圍付費；「污染」是將自己的利益建立在別人受害的行為之上，故對環境污染的行為應視同自己受益，應依其污染的程度負擔污染費用。「反映成本」的用意是一種公共設施或服務的提供，按其成本收費係最符合效率與公

³⁶ 茲舉一例說明，即依內政部地政司的統計，各縣市每年調整公告現值與公告地價（作為課徵地價稅及土地增值稅的稅基）的情形觀之，89 年度全國 25 縣市平均之公告現值約為一般正常交易價格之 58.45 %，公告地價只有一般正常交易價格立 13.73 %，亦即公告地價僅占公告現值之 23.38 %，由此可見，公告現值與公告地價偏離市價甚多，地方稅收流失嚴重，如能適度調整，對地方財政頗有助益。參見曾銘深、鄔迪嘉，「地方政府開闢自主財源之研究」，*行政院研考會委託研究管理暨成果發表會-成果發表《五》*，（台北：行政院研考會，2002），頁 3。

³⁷ Netzer, D. & Matthew P. Drennan, eds. "Readings in State & Local Public Finance", Oxford: Blackwell Prblisher Ltd., 1997, p.175. 轉引自何東坡，「地方政府增加財源的策略與作法」，*財稅研究*，第 34 卷第 1 期，（台北：財稅研究雜誌社，2001），頁 77。

³⁸ 以我國「規費法」與「地方稅法通則」兩種法律規定比較，規費之徵收僅須主管機關訂定收費標準，並送該級民意機關備查後即可公告行之；但地方稅之開徵，必須主管機關擬具地方稅自治條例，送經縣市議會完成立法程序，並於公布前，應先報請自治監督機關、財政部及行政院主計處備查後行之。顯然，規費之徵收較地方稅之開徵簡便容易，將來縣市在執行上，恐易朝向徵收規費之途徑為之。

³⁹ 此種觀點的論述，欲見其詳，參見何東坡。同上註，頁 76-93。

⁴⁰ 我國「規費法」於九十一年十一月十九日經立法院三讀通過，同年十二月十一日總統公布，以後地方政府只要提經民意機關同意，即可據以徵收各項行政規費及使用規費等，以裕庫收。

平原則，因被收費者會要求該種公共設施或服務是否符合其需要？其所需的成本多少？如均能充分讓民眾透明瞭解所增加的收費額度與所需成本的相關情形，將更能增加其配合與繳納的意願，較之一般課稅收入政府以統收統支的運用方式，民眾無法得知其用途與支用對象者為佳。例如，傳統上土地開發所引發的公共建設與服務提供之財源，絕大部分是由政府運用一般課稅收入支應，導致其開發付費方式之受益者與付費者不相一致，容易鼓勵土地投機等不合理之經濟行為發生。如能將土地開發對其所產生之公共建設或服務之需求要求由開發者或地主「開發同時付費」(pay-as-you-go)，則可使政府減少借貸、減少利息成本、增加政府借貸的能力、減少地方稅課的壓力、增加公共建設與服務財源的彈性、以及提高財政責任等一舉多得的財政效益；又如攤販對交通的阻礙及對商業秩序的破壞，將產生負面影響，亦應課以更高的攤販費，始稱公允；再如台灣污水下水道設施比率偏低，倘能鼓勵民間施設，並向全民開徵污水排放費回收等，均為可研議的方向⁴¹。另考諸政府再造甚為成功的國家-澳洲，其認為改善政府財政狀況，彌補收支差距，應採行成本回收(cost-recovery)、使用者付費(user pays)及計息會計原則(accrual accounting principles)等商業化策略，即又與前述原則不謀而合，該項策略之施行，更加證實未來的趨勢走向。

至於節流方面，更應著重在成本效益評估及支出效率的提昇，「當用則用，當省則省」，如何把錢花在刀口上，才是真正的節流。如果各機關在進行業務規劃、擬定計畫內容時，思考如何在政府財政支出最少的情況下達到建設的目標，如此即便政府最後仍須編列預算辦理，所需的經費也會更核實節約，計畫更具可行性，因此，各機關在推動業務時，如何詳實財務規劃，加強財務管理，增加資源運用效率，是節流成功與否的關鍵所在⁴²。

由此可見，開源與節流必須要有突破性的作法及創新思維，政府不一定要花大錢才能做事，在自有財源不足的情況下，如何「做事不花錢」甚至「做事賺錢」，是政府需要創新思考與努力的方向。最重要的，地方財源的籌措方式，應由過去「政府理財」、「財政管理」、「被動提供」的傳統作法，轉化為「企業理財」、「財政服務」、「主動提供」的經營理念，才能應付日趨短絀的財政需求，發揮高效能、高品質的服務型效益政府。

⁴¹ 受益付費的觀念，為「規費法」立法之精神。目前各縣市正摩拳擦掌，設法收費，以增庫收，例如嘉義縣政府甫擬定「嘉義縣道路設置設施物自治條例」，明訂管線單位在縣轄道路設置設施物收費標準，課徵對象涵蓋豎桿、人孔、閘箱、變電箱、基座箱、電塔、管路、電纜線等項，即為一例。參見中國時報，2003.3.12，版 13。

⁴² 有關政府節流措施，在此說明美國有利用資訊科技節省政府支出的案例，即美國根據 1993 年 3 月 3 日成立「全國績效評鑑委員會」(NPR)的計畫，經由資訊科技進行流程再造，不僅可提供人民更為快捷的服務，更可撙節 54 億美元的施政成本(截至 1999 會計年度止)。由此可見，節流之方法甚多，且對改善財政績效亦甚可觀。參見孫本初、劉坤億、范祥偉，「英、紐、澳、美四國政府再造經驗對我國的啟示」，*考銓季刊*，第 24 期，(台北：考試院，2000)，頁 14。

第二節 地方租稅立法權議題

租稅權依其內涵可分為租稅立法權、租稅收益權、租稅執行權，其中又以租稅立法權最能表現完全之財政自主，因為在租稅法定主義之要求下，租稅權之發動需以法律為依據，租稅收入權及行政權乃依附在租稅立法權之下，蓋租稅立法權不發動完成立法，則租稅行政權無由發動，否則即為侵害人民財產之違憲、違法行為，租稅收入權更無法因租稅行政權之發動獲得滿足。如果地方自治團體無租稅立法權，則必然須仰賴上級之垂憐補助或等待中央立法，加上中央之立法程序中，如缺乏地方之參與管道，則往往無法確實符合地方自治團體之需求與期望，地方自我負責精神亦無由建立了。

茲因租稅收入在地方財政收入中居於主要地位，該收入之多寡直接影響地方政府的財政狀況至鉅，故主導租稅收入之地方租稅立法權於目前規範下，是否妥適？「以腳投票模式」所衍生之政策競爭與創新功能能否應驗？更值推敲。有關收益分配部分上一節已有說明，徵收執行機關方面雖有「租稅執行一元化」（即國稅與地方稅恢復同一機關辦理徵收）之提議，但非屬本研究探討範疇；至地方租稅立法之課徵依據、立法主體及其可行性等，牽涉府際間中央集權與地方分權之體制認定及地方自治落實問題，即為本節探究主題，為求明瞭，茲區分（一）現行法制規範及評論；（二）地方租稅立法之可行性探討；（三）地方稅法通則之評析；（四）地方租稅減免問題；及（五）府際間租稅立法權之轉移等五項依序申論如下：

一. 現行法制規範及評論

租稅立法權歸屬，各國制度不一，大致上可概分為單一國家及聯邦國家兩大類型⁴³。以我國而言，依據我國憲法第十章「中央與地方之權限」第一七條第一項第六款規定：「中央財政與國稅」為中央立法並執行事項；第一一一條第一項第六款規定：「縣財政及縣稅」為縣立法並執行事項；第一二四條第二項又規定：「屬於縣之立法權，由縣議會行之」；及第一二八條規定：「市準用縣之規定」，由此可見我國租稅立法權係分由中央及地方分別立法及執行；復依據憲法第一

⁴³ 單一國家或聯邦國家之形成，並非有其固定模式或設計可循，而是經過其歷史演進及實際政治衡量而成，無孰優孰劣的問題。大致上，單一國家係指政府決策權力屬中央政府所有，地方政府的權力是來自中央授權；聯邦國家中央與地方權力的分配方式係明確規定在憲法上，其規定方式各國不一，有的是聯邦憲法只明確規定各邦政府的權力，未規定者保留給聯邦，如加拿大是；有的聯邦政府的權力限於憲法中明確規定者，未規定者保留給各州政府，如美國是。至有關租稅立法權之劃分理論及各國稅捐立法權之規範情形，詳見陳清秀，「稅捐立法權與稅捐收益權歸屬」，*財稅研究*，29：1，（台北：財稅研究雜誌社，1997），頁 63-74。

七條第一項第七款又規定：「國稅與省稅⁴⁴、縣稅之劃分，由中央立法執行之」，將稅目種類由中央立法劃分歸屬，形成課稅立法權一分为二之狀態⁴⁵，因而，依照「財政收支劃分法」第七條規定：「縣（市）立法課徵稅捐，以本法有明文規定者為限，並應依地方稅法通則之規定」；及依照「地方制度法」第六十七條第二項規定：「地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定」，由此觀之，地方稅立法權限必需經中央統一制訂「地方稅法通則」頒行後始可據以立法執行⁴⁶。此項規定前有高雄市議會質疑是否牴觸憲法各自立法之權限而提出釋憲，經大法官會議八十年三月二十日第二七七號解釋略以：「財政收支劃分法第七條規定未違憲」，「中央應就地方稅制定地方稅法通則，或在各該稅法訂定可適用於地方之通則性規定」及「中央未為前述立法前，仍依中央有關法律辦理」⁴⁷。是以，我國縣市政府欲擬自行立法徵收地方稅捐，需俟地方稅法通則頒布施行後始可依其規定辦理。

所稱地方稅，依照「財政收支劃分法」第六條規定係指「直轄市及縣市稅」，包含土地稅（地價稅、田賦、土地增值稅）、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅等，而上開地方稅現行各有專屬稅法，執行迄今皆由中央立法訂定，交由地方政府執行⁴⁸，地方自治團體實在談不上有任何之課稅立法權可言，精省與否，在各稅法中，對地方自治團體之課稅立法權並無實質上之差別，例如土地稅有「土地稅法」、房屋稅有「房屋稅條例」、使用牌照稅有「使用牌照稅法」、契稅有「契稅條例」、印花稅有「印花稅法」、娛樂稅有「娛樂稅法」等法律規範。

⁴⁴ 依據民國八十七年十月二十八日公布之「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」第二條第一項及民國八十八年一月二十五日公布之「地方制度法」第二條第一款規定：臺灣省政府為行政院派出機關，為非地方自治團體；復查我國憲法增修條文第九條規定：省縣地方制度，以法律定之，不受憲法第一九條之限制。因此，臺灣省政府從此已喪失公法人地位，自無徵收「省稅」之權限。

⁴⁵ 所稱課稅立法權一分为二，係指第一次由憲法本身依自治財政層級劃分成國稅、省稅、縣稅三個層級之課稅立法權；第二次則由憲法授權中央以法律為之，中央乃依憲法所規定稅之種類，制定財政收支劃分法劃分各稅目課稅立法權之歸屬。欲見其詳，參見黃俊杰、陳宜擁，「我國地方課稅立法權之層級化思考」，*經社法制論叢*，27期，（台北：行政院經建會亞太營運協調服務中心，2001），頁98-108；111-112。

⁴⁶ 我國地方租稅立法實務上係以單一國家之模式發展，惟如從憲法上府際間權力劃分而言，卻採用類似聯邦憲法設計《參見林紀東，*中華民國憲法逐條釋義（四）*，（台北：三民，1990），頁3》；再者，於88年1月公布施行的「地方制度法」卻引進日本「地方條例制度」模式，在其第25條中規定：「直轄市、縣市得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例。」將各級地方自治立法體系歸為統一且獨立之法律體系。又於第26條至31條皆以「自治條例」為對象而為規定，誠屬我國自治立法上之創舉。

⁴⁷ 大法官會議解釋與地方租稅立法權相關者尚有釋字第38、234、346號，請參考。又有謂依前述大法官各號解釋觀之，不但使地方租稅立法權受到完全之剝奪，甚至朝向行政命令化之畸形發展，完全與地方租稅立法權之本質不符。（欲見其詳，參見陳宜擁，「我國地方自治團體課稅立法權保障之研究」，*私立中原大學財經法律學系碩士論文*，1999，頁1-3。）

⁴⁸ 上述中央立法中各稅稅率均由中央統一訂定，只有二項特殊例外規定，即依照中央訂定之「娛樂稅法」第六條及「房屋稅條例」第六條規定，授權地方政府在所規範稅率上下限範圍內，可自行訂定徵收率自治條例，送經縣市議會審議通過，報經財政部核備後即可據以徵收。

目前，地方稅法通則所規範的主要內容係排除上述地方稅（仍由中央訂定）以外的特別稅課、臨時稅課及附加稅課⁴⁹而已，中央擬下放之租稅立法權限相對限縮許多。

茲鑑於此時地方自我負責能力尚未全然建立，且基於維持法律秩序的穩定與經濟秩序的統一性起見，租稅立法實施伊始，不宜驟然劇變，以免體制混亂；同時，又兼顧地方自治之目的，在於由地方人民決定地方自治事務，而承認地方自治團體之課稅立法權之目的，亦在於使地方人民依地方上之需要自行決定其財政收入與相對之課稅負擔，故讓不同地方自治團體之人民負擔合理差別之不同稅捐，為施行地方自治可以預見之現象⁵⁰，因之，在兩相兼顧及權衡之下，乃採此折衷權宜立法方式（即中央與地方均有地方稅立法分工權限），一般認為在實施初期，尚稱妥適⁵¹。

其次，除課徵地方稅以裕庫收外，為求保障人民之財產權，避免過度之課稅負擔，課稅立法權之行使須受到一定的節制。雖然課稅立法權劃分為中央與地方兩級，但對於人民而言同屬課稅負擔，中央與地方課稅總和不能大於人民所能負擔之上限⁵²，因之，課稅立法權應視為有限之權力，有必要在中央與地方府際間妥為劃分，並以「負擔與受益」儘量求其均衡為目標；換言之，地方自治團體之租稅立法權猶如兩面鋒利的劍，一方面使地方自治團體獲得充分之自主財源，完

⁴⁹ 依照「財政收支劃分法」第十二條第六項規定：「特別稅課指適應地方自治之需要，經議會立法課徵之稅，但不得以已徵貨物稅或菸酒稅之貨物為課徵對象」；同法第十九條規定：「各級政府為適應特別需要，得經各該級民意機關之立法，舉辦臨時性質之稅課」；至附加稅課係指對國稅或地方稅中依法律規定選定特定稅目外加一定比率之自治稅捐收入，「地方制度法」第三十六條第三款有規範之。至其詳細規範，參見地方稅法通則第三、四、五條條文。至有關以往我國也實施過特別稅課與臨時稅課之課徵，例如：民國 40 年 6 月 16 日總統公布台灣省內中央與地方各項稅捐統一稽徵條例中規定課徵「戶稅」（57 年廢止），即為特別稅課的先例；臨時稅課方面，如「國防臨時捐」（51 年 4 月 30 日總統公布之國防臨時特別捐徵收條例第 6 條規定期間為：51 年 5 月 1 日起至 52 年 6 月 30 日止）、「電力費電燈費臨時捐」（54 年 6 月 28 日總統公布之電力費電燈費臨時捐徵收條例第 5 條規定徵收期為一年，必要時經立法院議決得延長之。當時經數度延長徵收期限，於 57 年終止）、「電話電報臨時捐」（57 年 6 月 12 日總統公布之電話電報臨時捐徵收條例規定施行期限為一年，但每年屆期一再修法延長，直至 63 年 6 月屆滿不再徵收）、「香蕉、洋菇、蘆筍外銷臨時捐」（57 年 6 月 22 日總統公布之香蕉洋菇蘆筍外銷臨時捐徵收條例規定，直至 59 年下半年起停徵）等。參見 *中華民國賦稅史*，（台北：財政部稅制委員會編印，1992），頁 490。

⁵⁰ 不同地方自治團體負擔合理之差別稅捐，是否牴觸憲法第七條之平等原則？請參見陳宜擁，「我國地方自治團體課稅立法權保障之研究」，私立中原大學財經法律學系碩士論文，1999，頁 129，其謂租稅立法權劃分之實踐上，與一般之稅捐公平原則有所不同，之所以不同，乃因落實地方自治的必然結果，亦即不同行政區域之人民的負擔與受益間認定與感受不同，且其已獲得地方民意機關之通過而有正當性，故應認不違反平等原則。

⁵¹ 相同觀點，參見陳清秀，「稅捐立法權與稅捐收益權歸屬」，*財稅研究*，29：1，（台北：財稅研究雜誌社，1997），頁 63 中亦認為：為適當公平分配中央與地方稅源，維持國民生活條件及經濟秩序統一性，及維持課稅的公平、競爭中立性，地方稅之立法權，原則上應由中央統一立法，僅於一定限度內，賦予地方自治團體某種程度之稅捐立法權。

⁵² 參見黃俊杰、陳宜擁，「我國地方課稅立法權之層級化思考」，*經社法制論叢*，27 期，（台北：

成自治任務，然而一方面卻同樣是以限制人民財產權之方式來取得自治財源，如何讓人民財產權所受之限制能轉換成能享受到地方自治之服務或權利，應該是未來地方租稅立法法制建立之核心價值與努力目標。

二. 地方租稅立法之可行性探討

我國地方租稅立法之法制規範與實務運作已如前述。惟就學理而言，我國地方自治團體究應否擁有獨立之租稅立法權？學者看法不一，有否定說與肯定說兩種見解，藉此略加歸納引敘，俾供建立地方自主權限論點之參據。

(一). 否定說

認為以我國憲法第十九條及第一七一條⁵³為依據，謂縣所立之法，亦即縣依照憲法第一一一條第一項第六款所制定之縣稅規定，非屬立法院通過總統公布之法律，人民無繳稅之義務。故必須由中央制定「地方稅法通則」，始能據以實施之⁵⁴。

(二). 肯定說

認為依照憲法第一二四條第二項：「屬於縣之立法權，由縣議會行之」，故縣稅之徵收，自可由縣議會議決之自治條例規範之，而不必以國家法律為之。此不僅在文理上為當然之解釋，由憲法之立法精神言，亦應如此，蓋我國憲法賦予縣為自治團體，以之高度自治權，既有高度之自治權，就有相當之自治財政權，是應認定縣有以其自治條例地位依憲法第一一一條第一項第六款之規定行使縣稅立法之權力⁵⁵。況且，「財政收支劃分法」第十九條亦有規定：「各級政府為適應特別需要，得經各該民意機關之立法，舉辦臨時性質之稅課。」，及憲法增修條文（八十九年四月二十五日公布）第九條第二項第四款亦與憲法一二四條第二項相同之規定，即「屬於縣之立法權，由縣議會行之」、地方制度法第二十八條第一項第二款規定：「創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者，以自治條例定之。」等，均顯示縣擁有獨立之租稅立法權限⁵⁶。

行政院經建會亞太營運協調服務中心，2001），頁 113。。

⁵³ 憲法第 19 條：「人民有依法律納稅之義務」；憲法第 170 條：「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律」。

⁵⁴ 參見管歐，*中華民國憲法論*，（台北：三民，2002），頁 79-81；相同見解請另詳見陳志華，*中華民國憲法*，（台北：三民，2001），頁 93-94；及林騰鷗，*中華民國憲法*，（台北：三民，2002），頁 222-223。

⁵⁵ 參見林紀東，*中華民國憲法逐條釋義（一）*，（台北：三民，1998），頁 311-313；相同見解另參見陳新民，*中華民國憲法釋論*，（台北：三民，2002），頁 179-180。

⁵⁶ 參見陳新民，*中華民國憲法釋論*，（台北：三民，2002），頁 179-180；及參蔡茂寅，「地方自治立法權的界限」，*中國地方自治*，50：10，（台北：中國地方自治編輯委員會，1997），頁 8；張正修，*地方制度法理論與實用（2）本論*，（台北：學林文化，2000），頁 281-285。

另外，也有學者認為依憲法第一一七條第一項第七款規定，中央僅有國稅與縣稅之劃分權限，並無縣稅之立法權，而縣稅立法權之依據係來自憲法之明文保障，並非法律之賦予，只要中央法律將某稅課劃歸縣，縣即得基於憲法之規定直接行使該地方稅課之立法權，毋須再訂定地方稅法通則為地方立法之依據，否則，不但造成縣租稅立法法源之重疊，並將使原為憲法授權保障之地方租稅立法權降為法律授權保障之層次，顯示中央濃厚的集權及支配色彩，並有違悖憲法保障地方自治權之虞⁵⁷。

再者，亦有認憲法第十章既已以列舉方式明定中央、縣之立法權限，則必導出地方有不受中央侵凌的立法權限之結論，在價值序列上，此應優於憲法第一二五條⁵⁸之規定，否則就失去憲法明文保障地方自治立法權的意義。法律秩序位階理論雖是當代成文憲法國家體系賴以不崩的重要原則，但不能只一味地強調上位法優於下位法，而亦須重視各級法規範各有其任務，在其任務範圍內，上位法不應隨意介入，宜視自治立法所涉及之事務性質為何，來決定是否適用法律秩序位階論。若為委辦事務，當然是上級法優於下級法；若為固有自治事務，則中央就不應有立法權，自不適用法律秩序位階論，而完全適用「國家法破地方法」之原則；如係中央與地方之共管事項，則在不牴觸國家法的限度內擁有立法權⁵⁹。又大法官會議釋字第三十八號解釋採國會保留原則，惟查該解釋作成於一九五四年，其時所謂的地方自治，根據的不是當時憲法規定的「省縣自治通則」，而是「台灣省各縣市實施地方自治綱要」等行政命令，因此當時各縣市政府與其說是憲法意義上的地方自治團體，毋寧說是具強烈的中央派出機關色彩，在當時情形下，大法官會議將縣議會議決事項排除於法律範圍外，有當初的政治考量，但在時空背景全然不同的今日，該號解釋的適用價值就有令人懷疑之處⁶⁰。

(三). 本文見解

探討地方租稅立法權界限，不獨在於消極地限制自治立法權的濫用，更在於積極地對界限內的權限行使給與充分的保障。在地方自治團體的權利意識日益高漲、地方所扮演的角色日益吃重的今日，日見其必要性。上述肯定說、否定說雖各言之成理，有其論點根據，然觀之各國法制，除作法不一外，亦存在授權程度

⁵⁷ 參見趙永茂，*中央與地方權限劃分的理論與實際-兼論台灣地方政府的變革方向*，(台北：翰盧，1998)，頁136-137；陳樹村，「論地方自治團體之租稅立法權」，*憲政時代*，21：2，(台北：中國憲法學會，1995)，頁97-98。

⁵⁸ 憲法125條：「縣單行規章，與國家法律牴觸者無效。」

⁵⁹ 參見蔡茂寅，「地方自治立法權的界限」，*中國地方自治*，50：10，(台北：中國地方自治編輯委員會，1997)，頁9。

⁶⁰ 參見謝秉憲，「地方自治立法權界限之探討」，*立法院院聞*，26期，(台北：立法院院聞月刊社，1998)，頁57-64；另者，吳庚也認為憲法對地方自治之保障，可視為對法律保留之例外見解，值得探討。請見吳庚，*行政法的理論與實用*，(台北：三民，1997)，頁91。

的問題，這不但牽涉法律見解的異同，亦關乎各國國情及其政經環境變遷的問題，縱然如此，租稅立法權一般而言皆以更高程度的規範標準作為處理準據，鑑於地方租稅立法與地方財政良窳密切相關，地方租稅立法權限如能隨經濟景氣（如視景氣優劣情勢，考量伸縮立法等）與財政機制（如建立全套誘因及課責機制，促使財政自我負責等）的調節變動而採適度配合授權，實為地方財政改革之一大利器，亦為目前必需面對考慮的重要課題。

由於目前我國地方稅之課稅立法，中央已有詳盡規定，幾乎地方機關無再行立法之空間⁶¹，只在稅法之外中央可依財政收支劃分法及地方制度法規定另訂「地方稅法通則」，目前「地方稅法通則」已三讀通過頒布施行⁶²，地方自治團體已可自行立法課徵租稅。惟又有謂地方租稅立法牽涉因素甚廣，在目前政治環境下推動不易，恐難達成預定目標，其實其成功關鍵在於機制設計問題⁶³，試想地區民眾公共財貨享受之財源均由上級補助而非其居民實際繳稅負擔時，有誰會珍惜資源？有誰會創設地方稅捐？反而競爭爭取補助及減徵稅捐，養成目前之依賴中央的心理態度，則地方財政如何重建？縱然中央降低補助，卻因欠缺自我負責習性或機制而陷財政於困頓；倘欲立法課徵地方租稅，又深恐民眾不認同而卻步不決，因此，地方稅捐的徵收初期必須採透明化、公開化的原則，將擬徵收的收入用於何處明白予以交代，以求共識，這也就是所謂「財政餘利」(fiscal residuum)趨近於零（即享受與負擔對等）及「指定用途稅」⁶⁴或「目的稅」⁶⁵方式（即所取得之稅（費）收入，指定作為某項支出之財源）運作型態較易推動之原因所在，值得地方政府詳予評估。

⁶¹ 莊義雄認為我國地方自治團體無完整之租稅立法權，批之為「租稅立法集權化」現象，故亟需落實地方租稅自主權。參見莊義雄，*財務行政*，(台北：三民，2000)，頁489；496。另相同看法請參考劉其昌，*財政學*，(台北：五南，1999)，頁473。

⁶² 地方稅法通則（草案）行政院先後於83年2月14日及88年3月26日函送立法院審議，但均未能於立法院第3屆及第4屆會期完成審議，依立法院職權行使法第13條規定，第5屆不予繼續審議；嗣經行政院於91年4月29日將前送審議之草案，配合地方制度法之公布施行及財政收支劃分法之修正，並參酌立法院第4屆委員會完成審查且經朝野協商獲致結論之版本，加以檢討修正後之草案，函請立法院審議，經第5屆第1會期第10次院會付委；併同立法委員周錫璋等32人及蔡正元等34人分別擬具之地方稅法通則草案（經第5屆第1會期第10次及第14次院會付委），提交院會決定：「交財政、內政及民族兩委員會併案審查」，該兩委員會於91年5月20日聯席審查結果：「逕送院會二讀」，其間又經第5屆第1會期第19次院會討論決議「交黨團協商」，並於91年6月7日獲得協商結論，因院會對協商結論無異議，故立法院終於91年11月19日依協商結論進行二讀及三讀，完成立法程序，總統於91年12月11日公布，91年12月13日正式生效。參見立法院公報，第91卷第69期（上），第40頁以下。

⁶³ 欲使地方政府願意依據「地方稅法通則」自行立法課徵地方稅，必須設計合理聯結機制，循序漸進，勾稽執行，始能順暢。有關該設計機制之內容詳情，參見陳連芳，「從租稅立法政策論落實中央與地方權限劃分之途徑與實踐」，*政策研究學報*，第2期，(嘉義：南華大學公共行政與政策研究所，2002)，頁129-140。

⁶⁴ 參見林錫俊，*地方財政管理-理論與實務*，(高雄：復文圖書出版社，1998)，頁86-88。

⁶⁵ 「目的稅」，係指其財源用途經指定用途，通常目的稅並非以獲取稅收為第一目的，而是以解決施政問題為手段，使居民之受益與負擔關係更為明確，例如，日本山梨縣河口湖町所課徵之釣魚稅，即為一例。參見蔣水木，「日本地方財政自主性之分析」，*財稅研究*，第34卷第4期，

進一步言之，每一種財源之能夠永續存在必然有其足以令人信服的合理性與必要性，隨著人們知識與自覺意識的提高，在公共事務領域中，追求效率與公平合理的力量也越來越強大，這種人民知識與自主權的提升，對政府財源籌措必然會產生衝擊。過去的威權政府可以在理由不很充份情形下，直接決定課稅的種類與稅率；今日政府必須要有詳盡的資料佐證始可服眾，即使是現存的課稅種類，一旦涉及增加稅率必然引來龐大的政治壓力，因之，未來政府想要讓居民願意繳稅，務必能夠清楚說明為何需繳交此種稅款，亦即所課徵的稅必需要指定用途，明訂特定支用對象，使民眾認知到負擔與受益相互對稱，保證該稅課收入用於民眾認同有需要的建設或服務上。

其實地方稅最合理的應用，應該是與課稅對象之利益有關的政策相結合。例如台北縣政府有課徵溫泉稅的構想，業者即表示若是以服務業者、輔導業者永續經營的立場去課徵，業者願意配合⁶⁶。因之，地方政府對特定活動或地區所課之稅收，若是用來改善此一活動或地區相關的建設或環境，應該較易被納稅人所接受；如果因收稅而肇致某些建設能提早完成，造益百姓，也是值得鼓勵的方式，地方政府或可多朝這個方向思考。其次，課稅的對象選擇如又能與地區之特殊環境條件相結合，更能產生執行的順境，例如，美國的內華達州，全州位沙漠地帶，土地貧瘠，州政府為了獲取財源，在州內設置賭場（如拉斯維加），開徵賭博稅，此稅居然占該州總稅收一半以上的比重。日本是喜好泡湯的民族，因此許多澡堂設於鄉村，市町村則課以入浴稅；而都道府縣課徵的入獵稅，也是因地區的特殊條件，而開徵特別稅課的案例⁶⁷；又如東京市政府為籌措促進觀光業發展之經費，自 2002 年 10 月 1 日起開徵旅館稅⁶⁸；神奈川縣之臨時特別企業稅及山梨縣河口湖町之釣魚稅⁶⁹等，均為成功之案例，以上作法均值我國參採。

再言之，二十一世紀是追求地球永續發展的時代，有違反地球環境保育的行為均不予鼓勵，故亦可以課稅方式將其外部效應內部化，達到調整偏差行為的目的，此即為「綠色稅」或稱「污染者付費的稅制」⁷⁰之由來，此種課稅方式，地方稅亦可承襲引用，例如，愛爾蘭已開始課徵塑膠袋使用稅，對每個使用的塑膠袋課徵 15 歐分的稅金（相當於 9 美分），這項稅制之實施，可每年為 380 萬居民

（台北：財稅研究雜誌社，2002），頁 180。

⁶⁶ 參見自由時報社論，2002.11.26.，版 3。

⁶⁷ 陳金元，「我國地方財政問題之研究-從地方稅制探討」，東海大學公共事務研究所碩士論文，2002，頁 64。

⁶⁸ 參見吳文彬，「日本東京市開徵旅館稅」，財政背景資訊（合訂本），財政部稅制委員會編印，2003，頁 120。

⁶⁹ 參見蔣水木，「日本地方財政自主性之分析」，財稅研究，第 34 卷第 4 期，（台北：財稅研究雜誌社，2002），頁 179。

⁷⁰ 參見何東坡，「地方政府增加財源的策略與作法」，財稅研究，34：1，（台北：財稅研究雜誌社，2002），頁 82，91-92。

減少 12 億個塑膠袋的使用量⁷¹；另外，對資源回收再利用的產業或活動則相對應可予鼓勵或補助，因稅制可以影響市場之商品價格，稅制應逐漸調整到有益於永續都市所努力的方向，諸如資源節約使用、減少廢棄物、減少不可再生資源的使用、鼓勵再生資源循環利用等生產或生活之行為，以達增裕地方財政收入及抑制無謂支出之浪費。

雖然有謂，顧慮地方稅課的增加，會引起工商事業外移，陷本地區於不利的競爭地位之情形，此種看法學者徐育珠認為在理論上並不正確⁷²，因為如果稅課的增加，可以使政府有能力改善與提高生產力攸關的某些公共設施，其對工商事業所產生的利益可能大於增稅所加予他們的負擔。若是如此，稅課的增加不但無需顧慮會迫使現有工商事業的外移，反而可能吸引更多區外工商事業的遷入，達到創新競爭目的。當然實際情形可能比較複雜，例如增加稅課所帶給整個社區的利益或許大於其所加予社區的負擔，但因加稅所取得的收入若是主要用在改善公共衛生方面，一般居民可能會獲得較大的利益，工商業所獲得的利益卻可能小於增稅所加予他們的負擔，如此便涉及到所得的重分配問題。針對這一問題，可採下列對策解決，即稅課的增加按照稅課收入的用途及其所產生之利益歸屬來加以分配，工商業因加稅而增加負擔，其所增加的負擔可以從政府新增支出所獲利益得到適當的彌補，這樣雖然是加了稅，工商業的利益實際上沒有受到損害，自沒有外移的必要。因此，地方政府期欲增加稅源，只要巧妙創新、妥適公平運用，是有很大的拓展空間的。

三. 地方稅法通則之評析

地方稅法通則主要係落實地方自治及提高地方財政自主，所規範地方自治團體可自行審視自治財政需要徵收特別稅課（課徵年限最長四年）、臨時稅課（課徵年限最長二年）、國稅（關稅、貨物稅、營業稅除外）中附加稅課及就地方稅（印花稅、土地增值稅除外）原規定稅率上限 30% 範圍內予以調高徵收率等。當初此稅法草案一出籠，縣市政府均認為可就其地方特色開徵觀光稅、沐浴稅（溫泉稅）、釣魚稅、噪音稅、寵物稅、碳稅、砂石稅、水源稅、核廢料稅、攤販稅、公地稅、地下管線稅、空架管線稅、賭博稅等，不一而足，例如苗栗縣已制定通過「苗栗縣水資源臨時課稅自治條例」⁷³，主要凸顯苗栗縣有五座水庫，提供水資源給台中、新竹等外縣市使用，但縣內大量土地卻被徵收做水庫，周邊及上集水區更被劃入水源保護區，土地開發長期受限的「未獲其利，反受其害」不合理現象，故以水資源的權利持有者為課稅對象，包括自來水公司、水利署等機關，

⁷¹ 參見鄭俊仁，「愛爾蘭課徵塑膠袋稅」，*財政背景資訊*（合訂本），（台北：財政部稅制委員會編印，2003），頁 102。

⁷² 徐育珠，*財政學*，（台北：三民，2002），頁 434。

⁷³ 請參閱聯合報，2002.5.31。6 版；此類自治條例之制定，當時其他縣市均有意跟進，如台中縣、南投縣、嘉義縣等。

以苗栗縣水庫產出的水資源為課徵範圍，徵稅標準是按照出水量依民生用水水價的 30% 訂定，每立方公尺水源課徵三元，估計一年將有五、六億元的稅收，對挹注地方財政大有裨益。此項自治條例尚須送請財政部備查，以「地方稅法通則」通過立法規定：「流通至轄區外之天然資源，不得開徵」觀之，該自治條例勢被擱置退回；再者，亦有地方政府擬向台灣電力公司課徵其使用公有土地之「電桿土地使用稅」⁷⁴，恐亦因違反「電業法」中規定「電業因工程上之必要，得使用公共使用之土地」而胎死腹中；另外，亦有地方政府主張如以「捐地節稅」者，必須再繳納該捐贈土地公告現值 2% 或 3% 之「富人捐」給當地政府⁷⁵。此舉與目前私有農地若都市計畫變更為建地時，必須繳納回饋金之情形是否類似？是否屬地方稅法通則規範範疇？宜俟地方政府擬具地方稅自治條例完成立法程序，並於公布前，報請財政部備查後始能實施（地方稅法通則第 6 條第 2 項規定）。

茲因該稅法通則另訂有排除條款，如不得損及國家整體利益或其他地方公共利益、對區域外的交易、經營範圍跨越轄區的公共事業，以及流通到轄區外的產品、天然資源與礦產品等禁止規定，因此，將使地方政府擬開徵之稅種限縮。據財政部表示⁷⁶，透過地方稅法通則的授權，地方政府未來可以開徵之稅捐只限於如溫泉稅、特產稅、豪宅稅、寵物稅、特種行業稅、攤販稅、機場噪音稅等不涉及國家整體利益與跨越轄區因素之稅目，但如油品稅、水庫稅、廢核料稅等，地方政府依法不得徵收。

茲就「地方稅法通則」通過立法後所產生的影響略作評析如下：

- (一) 該法標榜地方財政自主性，惟觀之諸多排除條款，其實只是有限度的增加地方租稅權力而已；且又只准地方政府加稅，排除減稅的自由或彈性，其用意無非在於避免地方政府以減稅作為討好選民或發展經濟的手段，惟就落實地方自主之原意，顯已有所出入。
- (二) 本通則第 3 條第 1 項但書~四規定：「損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項」不得開徵之，此項以公益作為衡量基準，似缺乏客觀具體標準規範⁷⁷，致易涉及中央與地方課稅權垂直分際及地方間課稅權水平界限之

⁷⁴ 參見《中國時報》，2002.12.12，版 21。

⁷⁵ 所稱「捐地節稅」者，即以公告現值約一、二成的低價購買公共設施保留地後，將該地捐獻給政府，再以公告現值申報所得稅抵稅，達到節稅的目的之謂。參見《中國時報》，2003.3.5，版 6；及《經濟日報》，2003.3.5，版 12 刊載。此種節稅作法，近年來甚為盛行，根據財政部統計，89 年度對政府捐地金額僅有 3,300 萬元，抵稅額約 1,300 萬元；90 年度捐地額達 169 億餘元，抵稅額達 67 億餘元；直到 91 年度捐地額竟達 568 億餘元，抵稅額高達 227 億餘元，成長速度驚人，稅收流失嚴重。財政部有鑒及此不合理現象，乃著手研議修改法令以捐地實價抵稅，以杜投機歪風。參見《聯合報》，2003.4.5，財經-C2 版。

⁷⁶ 參見《經濟日報》，2002.12.13，版 8。

⁷⁷ 劉均清，「地方稅法通則草案評估分析」，《稅務旬刊》，第 1543 期，（台北：稅甸文化出版事業公司，2002），頁 19。

爭執，有待進一步釐清。

- (三). 中央有「四年不加稅」的政治承諾在先，地方政府怎可能帶頭片面加稅？且正值景氣低迷，其時機亦不適合。
- (四). 目前地方稅均由中央立法，依該法以其稅目作為附加稅的主要內容，將對地方租稅立法自主權造成傷害，且易加強中央集權控制；此種作法已為日本制定地方稅法時所揚棄⁷⁸，有待商榷。
- (五). 鄰近日本與我國同屬單一國家，其作法頗值借鏡。該國地方政府之租稅立法權係依照「地方自治法」規定由中央另訂「地方稅法」據以課徵稅捐。惟該地方稅法係就課徵之稅目（分法定稅目及選擇課稅稅目）、稅率、核課徵收程序及罰則等重要事項予以統一具體規定；至地方稅法未列明（法定外）稅目之新設、變更，授由地方政府視地方自治實際需要並報經中央核准後即可開徵⁷⁹，如廣告稅、文化觀光稅、商業票據發行稅、砂石採取稅、核燃料稅、林木採伐稅、狗稅等皆屬之，此種具體作法，可供我國參考。
- (六). 精省後，為落實地方自主，地方自治立法倍感重要，尤其稅法的稽徵技術、稽徵成本的考量、稽徵人力及溝通協調、法律人才的培養等⁸⁰，在在影響執行的成敗，必需強化精進；該稅法通則通過立法後，縣市政府必須及時配套加強訓練，以利執行，否則，將造成政務推動之阻力。
- (七). 地方稅法通則之立法用意，無非欲增加地方政府籌措財源之管道，惟因欠缺機制連結配合，恐推動不易成功。
- (八). 地方稅之立法，在經各該縣市議會審議通過後，於公布前尚須報請自治監督機關、財政部及行政院主計處備查後始可實施（地方稅法通則第六條第一、二項）；與規費之徵收，於送經縣市議會備查後即可公告施行（規費法第十條第一項）之程序相較，顯然繁瑣許多，且不尊重地方自治精神，在推行上，較不稱便，恐影響成效。
- (九). 該法僅十條，且具劃分府際租稅立法權之收入來源，為整體考量，如能納入「財政收支劃分法」中一併規範，反而更易通盤規劃，並利相互勾稽配

⁷⁸ 參見劉寧添，「日本地方稅制」，*稅務旬刊*，第 1448 期，（台北：稅旬文化出版事業公司，1991），頁 16。

⁷⁹ 欲見其詳，參見陳清秀，「稅捐立法權與稅捐收益權歸屬」，*財稅研究*，29 期，（台北：財稅研究雜誌社，1997），頁 69-70。

⁸⁰ 在過去的實際運作上，縣市自治立法的功能被大幅壓縮，中央及省政府向未意識到縣市立法權的長遠自治意義與重要性，而縣市政府也一直慣於依賴上級，疏於自主爭取；甚至可以說，由於法制人才的嚴重不足，縣市政府缺乏爭取的能力與自信。此一現象，從各縣市所印行的「單行規章彙編」內容的單薄疏漏，即可反映出縣市政府的「立法貧血症與恐懼症」，亟須及時強化。參見劉文仕，*地方立法權-體系概念的再造與詮釋*，（台北：學林文化事業有限公司，2001），頁 19。

合推動。

四. 地方租稅減免問題

與地方租稅立法權有關者，尚有租稅減免問題，因其亦關係地方財政榮枯，且涉及地方財政自主權，確有一併探討必要。我國租稅立法權大都操縱在中央手中已如前述，惟中央所訂定法律與地方租稅有關者可區分為兩類，一類係財政部主管的稅法（如土地稅法、房屋稅條例等）；另一類是中央各部會所主管的非稅法律（如內政部主管的平均地權條例、經濟部主管的促進產業升級條例等），前者雖屬正規稅法，惟常因政治力的介入而遭扭曲，例如立法委員因選票考量及討好選民，提議租稅減免，藉以減輕民眾負擔為由獲取支持，如最近修訂房屋稅條例將自用住宅稅率由房屋現值的 1.38 % 調降為 1.2 %、修訂契稅條例將各類契價稅率調降 20 %、修訂使用牌照稅法將身心障礙者給予免稅規定（甚至規定身心障礙者無法取得駕照時，戶內其他人可一輛免稅）、土地增值稅減半徵收；另外，行政院財政改革委員會總結報告中亦決議擬將地方稅之印花稅及娛樂稅廢除、土地增值稅稅率由 60 % 調降為 40 %⁸¹；再者，在各稅法條文中本已規範很多不合時宜減免規定長年未予全面檢討等⁸²，均因稅基侵蝕嚴重，使地方財源大量流失。

至後者各部會主管的非稅法律中亦多有基於其特殊考量規範到地方租稅的減免事宜⁸³，且均未經知會地方政府，以致嚴重影響到地方財政自主權及稅收狀況，因此，此種租稅法律多元制度⁸⁴規定繁瑣分散，不但財政部無法統一集中租稅事權，各種租稅徵收與減免的規定政出多門之下⁸⁵，除直接侵蝕或削減財政部行使租稅權的權限，產生租稅徵收與減免的部際關係跨域管理問題之外；亦間接妨礙其公平性、中立性、確實性、顯著性等租稅原則的實現，以及反映有關行政機關溝通、協調不力，分工但不合作，跨部管理出了極大問題的事實。

⁸¹ 參見工商時報，2003.1.24，版 1；中國時報，2003.1.24，版 2。

⁸² 租稅減免的結果，致我國國民租稅負擔率逐年下降至 90 年的 13.0 %，惟大多數國民依然覺得租稅負擔太重，學者曾巨威認為其主要原因是太多租稅漏洞拉大貧富差距，如土地與證券交易稅免課所得稅、軍教免稅等，使九成以上的稅賦負擔完全落在薪水階級身上。（參見中國時報。「財經專題」，2001.3.19，13 版）；另外，美國供給面經濟學家曾提出「拉弗曲線」（Laffer Curve），認為稅率過高會導致經濟活動萎縮，稅基流失，稅收減少，故提出稅率降低可增加稅收之主張，是為逆向思考之想法，例如我國目前土地增值稅稅率減半徵收第一年，徵起實績確實增加，即為一例，這或許是機會稅始有其適用。

⁸³ 根據行政院財政改革委員會完成的報告指出，由於財政部對賦稅減免與否缺乏主導權力，導致目前處於稅法規定以外的所有相關減免條文甚多，若以 89 年的數據在既有稅率推估，地價稅減免數有 4,593 億元、土地增值稅有 484 億元、房屋稅有 3,387 億元、契稅有 180 億元之多。（參見自由時報，2002.8.24，18 版）

⁸⁴ 欲瞭解各部會主管與租稅相關之法律者，參見商景明、陳韋暉，「我國租稅法律多元中央主管機關之研究」，稅務旬刊，1799 期，（台北：稅旬文化出版事業有限公司，2001），頁 7-13。

⁸⁵ 財政部林全部長說：「我國目前租稅減免規定散見於 80 多種法規，涉及的減免稅條文約 200 條，減免稅法律的主管機關達 19 個，」可見一斑。參見聯合報，2003.4.5，財經版。

因此，為使中央能夠貫徹專業分工精神，落實依法行政的原則，必須由簡化租稅法律著手，先行整理行政院所轄各部會主管的法律，刪除有關租稅徵收與減免的重複條文，再進一步將租稅權統一集中至租稅最高主管機關的財政部，使其能在避免遭受不當政策干擾之下，能夠完全秉持租稅的專業立場，依據租稅原則和意欲實現的總體經濟政策目標，建構公平、合理的租稅制度；甚至集中各項租稅減免條文，由財政部統一策訂租稅減免條例，並給地方政府充分參與管道等，均值斟酌。如此，始可統整賦稅業務（財政部賦稅署）及中央統籌分配稅款業務（財政部國庫署）皆由一個機關（財政部）全盤考量處理，則地方財政困窘之瞭解與改善也更能思慮週全而全面解決，盼主管當局能予以重視參考。

租稅減免以現在最新的說法，可泛稱為「稅式支出」。稅式支出之涵義，即透過減免稅額優惠，以達成特定目的的一種犧牲稅收的支出。支出的方式，最為常見的有免稅額、扣除額、稅額扣抵、稅率優惠、稅負遞延等，諸如對弱勢團體的殘障團體或人士免稅、對指定職業身份的軍教薪資免稅、對特定產業的新興重要策略性產業免稅等。此種作法，由來已久，雖無可避免，惟最主要的，即經時過境遷之後，有否適時檢討？有否用於刀口上？也就是其成本效益為何？均值考究及於未來建立評估制度；或於稅法、預算法、財政收支劃分法等法律修正訂明，凡提出稅式支出時，均須一併提列成本效益分析，以供國人作客觀公正的評估⁸⁶。

由於稅課收入為地方政府主要之穩定財源，雖基於全國經濟秩序的一致性由中央統一立法，惟中央亦不得以之而姿意忘為，損害地方財政，前述租稅減免的作為，類似「中央請客，地方埋單」，值此中央與地方財政同屬艱困之際⁸⁷，欲地方政府厲行開源節流，自我負責，並減輕依賴心理，無異緣木求魚。依照我國國民租稅負擔率由 79 年度之 20.1%，降至 92 年度約 12.8%，十四年間共減少 7.3%，平均每年降低 0.5% 左右⁸⁸，造成企業界所強調的租稅減免能隨經濟成長而創造出更豐盛稅源的「養雞下蛋論」，完全與事實真相背道而馳，甚至因此逐漸吞噬了政府財政穩健基礎，故宜適當約束與限制⁸⁹。其次，政府施政除了租稅

⁸⁶ 參見「稅式支出應先評估成本與效益」，*稅務旬刊*-社論，第 1852 期，（台北：稅旬文化出版事業有限公司，2003），頁 6。

⁸⁷ 我國租稅收入占政府支出的比率，已由七十年代高於 70% 遞降到目前不足 55%，導致鉅額收支差短，財政結構日趨惡化，影響施政成效。

⁸⁸ 國民租稅負擔率，係指政府的總稅收占國民生產毛額（GNP）的比重，觀之我國九一年總稅收為 1 兆 2,578 億元，GNP 為 9 兆 7,397 億元；九十一年 GNP 為 9 兆 9,889 億元，成長 2.55%，但九十一年總稅收只有 1 兆 2,252 億元，比九一年減少 326 億元，負成長 2.59%，顯示九十一年 GNP 是成長的，惟全國總稅收的成長率反而是負的，值得警惕及省思。參見*中國時報-財經焦點*，2003.3.3，版 22。

⁸⁹ 參見曾巨威，「以『財政五二』來凸顯這次改革的特色」，*工商時報社論*，2002.11.10，版 2；及*國政評論*，網址<http://www.npf.org.tw/library-2-3.htm> 他認為應推出「財政五二」，即五年內國民租稅負擔率提升至 20% 的目標。他又認為，美國為免政黨爭鋒相對，規定影響超過十年的稅法，實施前夕必須再獲得國會三分之二多數同意才能通過，這種以法制化解政治對立的

獎勵外，尚須思考其他政策工具，諸如可否金融補貼、行政協助、技術支援、保護管制等綜合措施之搭配運用。再者，各級行政機關、立法機關因法律的制定或修正，致減少收入時，應同時籌妥替代財源，此為「財政收支劃分法」第三十八條之一所明定，為何均未嚴格遵守，亦令人費解。

有關我國目前法律減免地方稅之相關條文及其主管部會別之詳細情形，請參見附錄二。

五. 府際間租稅立法權之轉移

課稅立法權之發動，仍然有許多主、客觀要件須相配合，於討論地方自治團體之租稅立法權時，尤應注意地方自治財政之整體性，例如地方公共債務、補助款制度及統籌分配制度等與地方租稅立法權之相互關聯，唯有相關制度之配合，方能發揮地方租稅立法權之功效⁹⁰。因為各種不同財政收入之來源與手段彼此之間有其流動性與替代性，為求財政收入目的之確實達成，自需多管齊下、配套執行。如不斷依賴借債、補助、統籌分配款之增加以平衡預算，將使課稅立法權相對萎縮，轉而以上述手段逃避課稅立法。在我國地方自治法制之建制上，除肯定地方自治團體之租稅立法權外，中央更應建立一套規範租稅立法權之機制，擔負起監督角色，促使地方自治任務及地方財政自主目標早日實現。

憲法保障地方自治之目的，非僅在於分散國家權力，避免過度極權造成專制，其積極之目的在於藉由地方自治團體自治使團體內之人民，依居民之需求，決定稅賦並提供公共服務，以創造屬於各團體之最大福利。故地方自治團體人民租稅之負擔，必需在平時政府支出利益上能享受到應有的回饋，達到「權利與義務對等」為前提。因此，地方自治之實施與地方自治財源籌措能力息息相關，欲地方財源能順利籌措，則需地方自治團體有財政自主權，尤其地方政府對地方稅之徵收立法有否主導權，亦為癥結所在。目前我國租稅立法體制已如前述，惟欲進一步強化地方自治團體發揮「自我管理」、「自我負責」機能，租稅立法權的適時轉移，恐為有效配合途徑之一。

我國民主政治之實施雖有數十年之經驗，惟自解除戒嚴及地方自治法制化之後，我國始真正實施地方自治，故其發展與落實是晚近的事⁹¹，在此歷史不長的

作法，值得台灣學習。（參見中國時報-財經焦點，2003.3.3，版 22。）

⁹⁰ 其相關制度之關聯性敘述，參見黃俊杰、陳宜擁，「課稅立法權限制與規範設計之研究」，*財稅研究*，32：2，（台北：財稅研究雜誌社，2000），頁 77-87；又如日本「地方財政法」第五條第一項第五款規定，倘地方稅中其稅率未達標準稅率時，則為籌措有關公共設施的財源，不得發行地方公債，以資稽控，可為適例。

⁹¹ 引自蔡茂寅，「地方自治立法權的界限」，*中國地方自治*，50：10，（台北：中國地方自治編輯委員會，1997），頁 6。

歷練過程中，各類事務之推動難免跌跌撞撞、學習與調適中成長，租稅立法權之掌控亦復如此，倘租稅立法中央能審視政經環境的變遷、地方自治意識的成熟度、財政控管機制的加強、自我負責能力的提昇進度，並配合中央法規逐步鬆綁、參與諮商管道的暢通等時移勢異，相互牽引區分階段將地方租稅立法權限逐步下授，確能有益於健全與發揮地方自治財政變革的功能。

所稱地方租稅立法分階段的逐步授權，意指政治學習之歷程，以「地方稅法通則」為例，其實施初期，中央理應偏重通則性、整體性的詳細規範，例如有關稽徵送達程序、核課期間、稅捐保全、緩繳退稅、約詢調查、租稅救濟、強制執行及其他必要管制措施等，必需由中央統一訂定，甚至稅率結構亦由中央訂定上下限範圍；至於課徵稅目、減免標準、罰則等，可由縣市自訂，俟其執行狀況良好，各項條件成熟穩定後，再逐漸放寬彈性範圍，終至地方租稅完全自行立法之目標。如此，不但一方面可使其感受到地方自食其力的必要性，二方面可使其拋棄凡事仰賴中央的心理，再者，可充裕自治財源，提昇自治能力，一舉數得，則地方財政的改善於焉逐步達成。上述步驟之達成，首須中央體現善意，逐漸下授權限，始克有功。企盼能與時俱進，明確推展。

第三節 廣域行政議題

近年來，隨著生活圈的不斷擴大，更增強行政區域間交互的需求與探討。廣域行政通常是牽涉同一層級、兩個以上地方自治團體間之水平性府際合作關係，當然有時也可能跨越兩個層級以上，為多個政府彼此之間的業務往來。這種府際互動需求，主要源於政經社環境的變遷，導致既有行政區域劃分無法有效解決地方發展問題，並造成水平財政不均情況，而欲根本解決地方相互間業務協調與財政不均的問題，除需同時檢討財政收入面、支出權責劃分與補助及分配制度等設計外，兼顧各地方轄區區域發展及合作之情形，亦同等重要，值得等量齊觀。

基本上，區域發展目標之達成，在「以腳投票」的相互趨使影響下，使人口及產業活動產生適度合理的分布。對於繁榮發展之地區，反映在政府財政上，為可創造地方政府更多的課稅收入，相對的，政府亦有公共服務提供之支出壓力；另一方面，反映在區域結合上，則為互利互惠的結果，造成工商活動的活絡，再透過交通、資訊等之流通，帶動鄰近縣市之發展。此種發展可引用佛里德曼（J. Friedmann）所提出之「核心—外圍理論」略加說明⁹²，該理論係說明地區中心及外圍地區的主從關係，並嘗試將「波及效果」與「極化效果」⁹³引入空間結構中；

⁹² 李顯峰、陳儷文，「台灣地方財政不均與區域發展之研究」，*財稅研究*，第33卷第1期，（台北：財稅研究雜誌社，2001），頁48。

⁹³ 「波及效果」即指核心地區的發展利益波及其腹地，增加外圍地區之成長效果；「極化效果」

他認為任何區域皆包括一個或多個所謂的核心地區與外圍地區，而核心地區通常即為帶動區域成長之中心，經濟活動的空間分布亦傾向核心地區聚集，每一核心地區皆有其影響腹地，藉由此種「核心—外圍地區之主導—依賴關係」之過程，使週邊地區形成衛星城市而被帶動發展，形成良性循環效果，達成廣域行政合作之目的。故一地區若被政府劃定為開發區域，則指定某些都市為開發據點，作為成長中心，經由「以腳投票」的演進過程由點的發展，產生波及效果，以帶動面的發展，以吸引人口及產業活動，兼由政府採取各項獎勵措施，以誘導私人投資開發，進而繁榮週邊的經濟，達到府際合作目標。這種以「母雞帶小雞」、「團結力量大」的運作方式，應是台灣目前區域發展路徑及改善地方財政亟為重要的有效利器之一。當然，上述開發區域之劃定，必須審慎衡量各方面之發展條件及主客觀情勢，因勢利導，始能竟功；並能用最低的成本，在有區域優勢的地區，創造更多的就業機會，以容納落後地區的失業人口時，更能產生促進均衡效果⁹⁴。

承上所述，廣域行政係意味著越過一個地方自治團體的區域而加以統一、整合處理的行政之意。因之，本單元要探討的即是各級政府彼此之間的互動合作行為，尤其地方政府間的協力、結盟、合作，均為本節研究的重點，其對各項政務的加速推動及自治財源的開闢與節約措施有不可磨滅的功能。目前，「廣域行政」在我國尚屬起步階段，但先進國家如美國、德國、英國、日本等國行之有年，可參酌各該國運作模式與方法，加強我國法制之建構與實務之落實，以強化地方自治的擴張效能及加速地方財政的長遠改善。以下謹依序就「廣域行政的需求分析」、「他國推動廣域行政的作法指引」及「我國推動廣域行政之現況、檢討與構思方向」分述如后。

一. 廣域行政的需求分析

隨著工業化與都市化的快速發展，城鄉差距及各個區域間發展距離逐漸拉大，使地方城鄉類型間的衝突與矛盾，日漸嚴重。另一方面，隨著交通、人口與資訊流動的加速，區域內城鄉或鄰近都市間相互的依賴與互動性，又與日俱增，彼此需要共同解決的問題也漸趨龐雜。因之，如果未能有效建立解決這些相互衝突與互惠的機制，中央政府與地方政府間、及地方政府與地方政府間，隨時可能爆發衝突，徒增社會成本及財政負荷。其導致這些衝突的原因主要有下列四點亟須克服解決⁹⁵：(1) 中央政府的過度干預與支配地方政府；(2) 地方政府協調合作能力不足；(3) 中央機動協議能力不足；(4) 地方政府間的本位主義。

指由於核心區域具有比較利益，使得經濟活動、生產要素皆流入核心地區，反而剝奪了外圍地區發展之機會的負面效果。

⁹⁴ 參見李瑞麟，「區域均衡，規劃師的幻想」，*聯合報-民意論壇*，2003.2.22，版 15。

⁹⁵ 趙永茂，「臺灣府際關係的建構方向」，收錄於『*府際關係*』第七章，趙永茂、孫同文、江大樹主編，(台北：元照，2001)，頁 293。

由於國民生活品質的提昇，使大眾生活圈在社會層面、經濟層面隨之擴大連結為一體，但在行政轄區劃分上卻是割裂的，這對中心都市的居民也好，或對週邊地區的居民也好，都會造成許許多多盲點問題與運作困擾不易解決。我國縣市即為如此，各縣市中有的位居都會要津者，有處農業縣份者，且其間發展程度不一、基本條件不同，公務運作上自有其先天極限，由於都會區發展往往超越法定的行政區域界限，甚至跨越數個不同的行政區域，致使在都會區發展過程中所產生的公共政策問題，皆因區域內行政權割裂，各地方政府本位主義作祟及公共政策的複雜性的因素，已非各地方政府所能獨力處理、承擔，如果不透過相關的地方政府視各地方生活圈和都會區的發展趨向共同研商處理，恐怕無法竟其功，且有惡化趨勢，因此，「廣域合作」之作法乃漸受重視。

一般而言，地方政府因組織惰性，常見到一些無效率、無反應、不公正、不負責及不合作等現象，這些地方政府的缺失，有學者認為可以嘗試用整合性分部化（integrated fragmentation）的理論加以改善補強，即一方面強調大政治區內地方分權的重要性，一方面仍需強調地區內各地方政府間的整合，藉以倡導都會區內資源的共享，並消除市、縣的分裂，增強縣市政府的功能⁹⁶，此即是廣域合作的精神所在。而廣域行政的要求是：（1）應跨越一個地方自治團體所處理的行政領域之擴大；（2）行政領域擴大的同時，須建立相應的行政制度與財政制度⁹⁷。具體言之，「廣域行政」廣義而言係指「為因應跨越既存的行政區域間所產生的行政需求，而涉及的相關制度與運作的問題」；狹義係指「兩個以上的地方自治團體，其事務的共同處理」⁹⁸。例如環保垃圾問題、道路修築問題、交通捷運問題、河川整治、防洪排水、公害污染防治、水源區開發、財政來源與分配問題等，皆跨越既有的行政區域，非原來的行政區所能單獨完全解決；如果能夠聯合多個地方政府一同處理，有了較多的人力、物力、財力，必能產生相加相乘的效果，也能建立起地方政府間的合作模式，達到良性的循環；再者，依據歷史、地理、人口、水文區域共同開發及發展的需求，使工商區扶植農業區，都會區背負落後區，在現有的都市與衛星城鎮、乃至鄰近縣市，構成互賴的整合體系，形成密不可分的生活圈，並加以籌謀合作分工，對促進當地區域規劃、繁榮發展及財源收入等均具正面效益。至廣域行政實施方式大致上有下列四類：即（1）由地方自治團體協議由中心都市通盤處置；（2）各地方自治團體以平等的地位共同處理；（3）由地方自治團體共組聯合機構處理；（4）將綜合事權移至中央作通盤處置，以方便設置功能性區域組織等⁹⁹。當然行政區域的合併，亦為廣域行政問題根本

⁹⁶ 趙永茂，*中央與地方權限劃分的理論與實際*，（台北：翰盧，1998），頁306。

⁹⁷ 參見張正修，*地方制度法理論與實用（一）*，（台北：學林文化，2000），頁265。

⁹⁸ 趙永茂，*前揭書*，頁251-252；轉引自村田敬次郎，*新廣域行政論--明日？地方自治*，（日本東京：第一法規出版株式會社，1965），頁39。

⁹⁹ 參見張正修，*前揭書*，頁267；及趙永茂，「台灣府際關係之建構方向」，收錄於趙永茂、孫同文、江大樹主編。*「府際關係」*一書第七章，（台北：元照，2001），頁302。

解決之道，惟其涉及政治與行政各層面的變革較大，可能引發諸多紛爭¹⁰⁰，非本研究探述主題，不擬深論。又上述各種方式之實施方式究應採行何種類型，需審視實際情境以「成本低，效益大，可行性高」之原則協調彈性為之。

另者，隨著經濟潛能、人口流動、社會結構之變遷，區域間之互動增加，封閉性減少，使得區域間人民偏好因遷移而趨於一致，進而要求各轄區政府提供之公共服務水準之同質。因此，藉由廣域行政的實踐，不但可降低或扭轉不同轄區間不合理的外溢效果，亦即防阻居民「負擔與受益」不一致免費搭便車的不合理現象；且可減低政府的施政及服務成本，擴大自治規模及資源共享，達到規模經濟、減少重複服務的浪費，同時又可合作共營事業以創造財源，並促進區域規劃及政策協調的正面效益，即兼顧節約支出及增裕庫收等開源節流功能，造就地方財政之改善，基此，值得詳加探究，建立規制並貫徹履行。

二. 他國實施廣域行政之作法指引

先進國家推動廣域行政工作已相當普遍，諸如日本、德國、法國、美國等¹⁰¹，我國因係起步階段，有必要博採周諮，集思廣益，茲舉日本及美國之地方自治團體間的合作方式簡單介紹如后，俾供進一步瞭解及借鏡參採。

(一). 日本

日本推動廣域行政之方法是透過立法方式鼓勵¹⁰²，在日本地方自治的實施與發展過程中，有關地方自治團體的合作方式，既多樣又多元，有些是地方自治法所規定的合作方式，有些則是就個別事務加以規定的法律所承認的合作方式。茲以地方自治法中所規定言之，其合作方式主要可分為三種類型¹⁰³：

1. 地方自治團體與地方自治團體所形成的「特別地方公共團體」。

特別地方公共團體中有「地方公共團體組合」及「地方開發事業團」兩大類，

¹⁰⁰ 引自江大樹。「府際關係導論」，收錄於《前揚書》第一章，(台北：元照，2001)，頁 12。

¹⁰¹ 欲見該四個國家之廣域行政之詳細內容，參見張正修，*地方制度法理論與實用（一）國外法制篇*，(台北：學林，2000)，頁 268-302；轉引自鈴木正明等著，*圖解地方自治法*，(日本：良書普及會，平成 6 年)，第 9 版；及吉田雅彥著，*外國地方自治*，?????，昭和 52 年發行。

¹⁰² 日本為積極推動地方分權，於 2000 年 4 月 1 日通過「地方分權推進相關法律整備法」施行，簡稱「地方分權概括法」，此法係包含 475 個法律之「包裹法律」，其內容含地方自治法、地方財政法、地方稅法、地方交付稅法等，制定該法之精神在於將中央集權轉化為地方分權，並使國家與地方自治團體向來是上下、主從的關係改變為對等、合作的關係，並擴大地方的自主性與自立性，以貫徹自己決定、自己負責的精神。參見蔡秀卿，「日本中央與地方及地方間之關係」，收錄於趙永茂等主編『*府際關係*』第四章，(台北：元照，2001)，頁 145-162。

¹⁰³ 參見張正修，*地方制度法理論與實用（一）國外法制篇*，(台北：學林，2000)，頁 268-276。

地方公共團體組合又可分為一部事務組合、全部事務組合、役場事務組合等，其中以一部事務組合案例最多，謹代表說明之。所謂一部事務組合是指各地方自治團體或特別區¹⁰⁴為共同處理部分的團體事務或機關委任事務，所共同組成的特別地方公共團體。其設立又分為：任意設立及強制設立兩種，如係任意設立者，其設立是由有關地方自治團體彼此協議訂定規約，並由主管機關許可（如係都道府縣共同設立者，須經自治大臣之許可；如係市町村共同設立者，須經都道府縣知事許可；市町村與特別區共同設立而跨數都道府縣者，須聽取有關之都道府縣知事之意見而由自治大臣許可），其協議由首長為之，但須經議會議決。至於強制設立者，係有公益上之必要時，都道府縣可與有關之市町村及特別區之議會商量，訂定規約，以設立市町村以及特別區之一部事務組合。

如果有關市町村與特別區之數目超過二十個以上時，都道府縣首長可不徵詢市町村及特別區議會之意見，而直接徵詢都道府縣議會之意見以訂定規約，設立組合。

當一部事務組合設立時，由組合所共同處理之事務就變成不是有關地方自治團體之權能。一部事務組合之規約中，有些是法定必要記載事項，有些是任意記載事項，法定必要記載事項有：(1) 組合名稱；(2) 組成組合的地方自治團體；(3) 組合所共同處理的事務；(4) 組合辦事處之位置；(5) 組合議會之組織及議員選出辦法；(6) 組合執行機關之組織及其選任方法；(7) 組合經費支用之辦法。另外，一部事務組合之管理者，就條例之訂定、修改、廢止、或預算之決定、決算之認定等要求該議會議決時，須通知組成分子之地方自治團體之首長，而議決之結果也同樣必須通知。

任意設立之一部事務組合，得依有關地方自治團體之協議解散之，其程序依組合成立之例，向自治大臣或都道府縣知事報備即可。強制設立之市町村與特別區之組合，得經組合議會之議決，在都道府縣知事的許可下，任意解散之；有公益上之必要時，都道府縣知事得徵詢組合之議會解散之。

其次說明「地方開發事業團」之性質，亦即兩個以上的地方自治團體為了共同實施綜合開發事業，而將事業委託其開發而成立之特別公共團體。此一地方開發事業團是由各設置團體之議會議決協議之後，再依協議訂定規約。如設置團體有都道府縣時，須取得自治大臣之設立許可，而如果設置團體僅有市町村時，則須取得都府縣知事之許可，方得設置。

¹⁰⁴ 依日本「地方自治法」的規定，普通地方自治團體分為二級，即(1) 都道府縣；(2) 市町村（數量為一個都、一個道、二個府、四十三個縣；663個市、1,992個町、581個村）。特別區僅東京都有之，有23個，其地位與市町村一樣，但為了特殊目的，其財政運作方式與之不同，

2. 地方自治團體與地方自治團體所形成的各種團體。

地方自治團體間合作的另一型式為其相互間組成各種團體的方式，如設置協議會、相互救濟事業經營之委託、設置全國性行政聯合組織、組成地方行政聯絡會議等。

協議會係地方自治團體間為了共同處理一部分之團體委任事務或機關委任事務得彼此協議訂定規約，所成立的團體組織。其可分為管理執行協議會、聯絡調整協議會、計劃協議會三種，因係以事務之共同管理執行為目的而設置，故其性質屬於有關地方自治團體所共同設置之共同執行機關，不具法人資格。協議會與有關團體之首長以及其他執行機關之間，具有準代理關係的法律效果，亦即協議機關以有關團體或執行機關之名義所實施之事務管理與執行，即具有等於由各該團體之執行機關管理執行之效力。欲設協議會時，地方自治團體須依協議訂定規約，並經議會之議決。協議會由會長與委員組織之，會長及委員由有關團體之職員中選任之，並未有自己之職員處理其事務；惟認為必要時，得向有關機關之首長要求提出資料、請其陳述意見或說明、並請其為其他必要之幫忙。

相互救濟事業經營之委託係指地方自治團體得經議會之議決，委託代表其利益的全國性公益法人，以使該公益法人得與其他的地方自治團體共同針對火災、水災、震災及其他災害所造成的財產損害進行相互救濟之一種合作方式。

全國性行政聯合組織指都道府縣知事或都道府縣議會議長、市長或市議會議長、町村長或町村議會議長得設置全國知事會、全國都道府縣議會議長會、全國市長會、全國市議會議長會、全國町村長會、全國町村議會議長會以為全國性之聯合組織，以資聯繫共同問題之探討處理並交換意見。

地方行政聯絡會議係依日本「地方行政聯絡會議法」所規定之合作方式，該法將全國分為九個區域，由區域內之都道府縣與指定都市組成地方行政聯絡會議，會議由都道府縣及指定都市之首長以及區域內國家駐在地方之行政機關首長所組成。會議目的為地方自治團體相互間的聯絡與合作，並進而維持與國家地方行政機關之聯絡合作關係。

3. 地方自治團體彼此間的合作。

地方自治團體得依協議，訂定規約，以共同設置委員會、委員、執行機關，並由相關團體派遣職員充任之；亦可將部分之團體事務或機關委任事務委託給其他地方自治團體；亦可與有關之地方自治團體協議，在其區域外設置公共設施，

故特別設置之。參見張正修，*前揭書*，頁 170-179。

同樣地，亦可協議讓自己的居民利用其他地方自治團體之公共設施等。至其相互間共同設置或事務委託之程序準用協議會之設置。

除此之外，值得一提的是日本的「廣域市町村圈」的制度，此一制度是為了因應跨越市町村區域的行政需求，而形成市町村可互相合作之體制的制度。其特色是：由於社會、經濟的發展，交通與通信的發達，居民日常的生活圈隨之擴大，因此有必要將都市地區與週邊的農村、漁村、山林整合為一體，並以此一體之區域為基礎，推動廣域性、綜合性的市町村行政，而廣域市町村圈就是為了推動這種廣域性、綜合性的市町村行政，而在制度上所制定的廣域行政系統。

廣域市町村圈是由都道府縣知事與市町村長彼此協議所設置的，此一廣域市町村圈共同擬訂廣域市町村圈計劃，並基於該計劃實施各種事業，而且共同管理各種設施。為了處理共同事務，應共同設置廣域行政機構，該機構有採市町村協議會之方式或採一部事務組合之方式均有之。日本全國市町村數大約有 90 %、人口 57 %、面積 93 % 加入廣域市町村圈，可見其機關間合作協議之密切程度。

(二). 美國

美國與日本一樣，廣域行政的法令規定亦相當繁密，地方政府間的合作關係相當興盛，亦值得我國學習。茲將其地方自治團體¹⁰⁵間的「合作方式及性質」、「合作管理類型」簡略分述如下¹⁰⁶：

1. 地方政府間合作方式及性質

美國學者克立斯坦辛（Christensen）曾就其觀察，提出美國地方自治團體協力合作之光譜圖，按不同程度及本質的合作，試從自主性的運作至機關的整併加以分析，茲一一介紹之¹⁰⁷。

(1) 自主性（Autonomy）

地方政府間彼此獨立運作並不受其他機關的影響；亦即機關本身不與其他機關發生互動之合作關係。

¹⁰⁵ 美國地方自治團體分為兩級，一為州（50 個），一為由郡縣、市、學校特區、鎮區、特區所涵括的政府（1998 年資料總數有 85,006 個）。參見孫同文，「美國府際關係」，收錄於趙永茂等主編『府際關係』第五章，（台北：元照，2001），頁 184-186。

¹⁰⁶ 有關美國地方自治團體間之合作種類，亦有學者以不同分式分類為（1）協議會的設置；（2）締結協定或契約；（3）區域外管轄權之賦予；（4）都會圈域縣（Metropolitan County）的設置；（5）設置聯合組織；（6）特別區（Special district）的活用；（7）州行政區的設置等，參見張正修，*前揭書*，頁 296-302。

¹⁰⁷ 參見 Christensen, Karen Stromme, 1999, "Cities and Complexity: Making Intergovernmental Decision" London: Sage, pp.32-39.; 轉引自陳立剛，「府際關係研究-區域治理問題及其策略」，*中國地方自治*，第 54 卷第 1 期，（台北：中國地方自治編輯委員會，2001），頁 22-24。

(2) 交換資訊 (Information exchange)

這是很基礎性的府際互動關係，透過彼此資訊的互換，瞭解交換未來可能共同問題、趨勢所在，通常透過網路、通訊等方式傳遞。

(3) 共同學習 (Joint learning)

共同學習是指地方政府共同發覺新的事務或學習解決問題的技巧。這種共同學習的參與可來自資訊共同彙整或由外部團體提供學習的知識和經驗。這些學習可透過共同尋找問題所在、共同舉辦公聽會討論互動的方式來尋求問題解決的共識。

(4) 評估與討論 (Review and comment)

評估與討論方式是要求較多的府際互動，這種互動方式常見於當某一地方政府的行政行為將影響其他週遭的地方政府時，常須提出報告並尋求其他機關的評估與討論，甚至有可能針對共同的討論而作出一些原訂計劃的改變。

(5) 共同計劃 (Joint planning)

這種合作指稱的是一些政府規劃方案，透過彼此的評估與討論，共同設定行動，但在共同規劃後，往往由單一政府執行或參與的地方政府個別予以執行。

(6) 共同負擔財務支出 (Joint funding)

這種合作關係是指政府間共同負擔支出執行地區事務或工程，此種互動比前揭形式更加密切合作，因此，這種共同財務之負擔往往會在正式文件中規範彼此負擔的義務及責任。

(7) 聯合行動 (Joint Action)

聯合行動要求不僅在規劃及財源上合作，更進一步的要求一起執行計劃、方案，包括由各組織不同機關的分工合作。

(8) 聯合開發 (Joint Venture)

聯合開發是指地方政府間共同合作執行工作，在執行中並不將工作分由個別單位執行，其組織性質有可能是臨時性質的任務編組，亦有可能是全職的正式編制方式。

(9) 合併 (Merger)

合併是一種極端性質的府際合作模式，亦即地方政府間將其目的、權力、資源、人力作全面的整併，而成為一個新的機構且具有其新生的任務。

2. 地方政府間合作之管理類型

美國區域性的合作於 1980 年末及 1990 年初相當盛行，主要原因是地方政府財務困難，共同的合作機制可以減少施政成本、經費的負擔。而有些府際的區域性合作除了為解決區域內共同面對的交通運輸、垃圾處理、空氣管制、休憩等問題外，另一方面也避免州政府對地區性問題的立法規範的干預。以下謹就美國地方政府間的合作管理類型略述如下¹⁰⁸：

(1) 非正式合作 (informal cooperation)

指區域內各地方政府透過非正式之協力合作及行動，進行地區性之發展與建設，這是一種最簡單易行的府際合作方式。

(2) 府際服務契約 (interlocal service contracts)

地方政府契約簽訂的方式，係彼此提供各地方政府所需的服務或其他合作事宜，這是一種在大都會區常使用的方式。

(3) 合力協議方式 (Joint-Power Agreements)

是指由二個或以上地方政府共同協議進行服務的規劃、財政分配及執行的合作，將服務一視同仁送達參與合作協議的所有地方政府轄區。

(4) 正式或非正式的組織間協力 (informal and formal interagency Collaboration)

這是指透過不同地方政府的組織或機構的正式或非正式的協力，而完成一些特定的府際方案，如公共事業、犯罪防治、公園休閒等活動。

(5) 境外管轄權 (Extraterritorial Powers)

這種方式是指有些都會區的地方政府被允許將其一些管制權力延伸至轄區外的非法人郊區，以增進居民的福利，如在轄區外建設各種設備、或取得水源用地等。

(6) 區域政府聯盟 (Councos of Governments, COGs)

¹⁰⁸ 參見 Walker, Davie B. 2000, "The Rebirth of federalism", Chatham Home Publishes : New York. Pp.287-297. 轉引自轉引自陳立剛，「府際關係研究-區域治理問題及其策略」，*中國地方自治*，第 54 卷第 1 期，(台北：中國地方自治編輯委員會，2001)，頁 24-26。

這是在美國各地區盛行的一種地方政府合作的模式，也是一種多功能的地區性合作機制，它常由地區裡的地方政府自願或州規範成立的。COGs 內部成員數目不一，如舊金山灣區地方政府協會，就涵納了 101 個城市及 9 縣為會員，區域內人口為 690 萬人，面積 7,400 平方英里，區域內之主要城市為高金山市、奧克蘭以及聖荷西三個大城市，以及矽谷地區。大多數的 COGs 扮演地區性規劃及協調性的功能，以作為區域合作的觸媒。其預算主要來自聯邦、州的補助款，各參與地方政府的捐款及研究方案所帶來的經費，地方的企業亦常會捐款。

(7) 城市聯邦制 (Federate government system)

指將地區內的地方政府，以聯邦的方式組合成法定管理機構。亦即將其附近的都會城市整合成聯邦制的區域管理機構，舉凡跨行政區域的業務，由該管理機構負責規劃辦理，如高速公路的興建、區域內財產評估、區域公園的開發等。但有關業務執行如路燈、消防、公共衛生等，則交由各市政府自行處理。

(8) 市、縣合作制 (municipality and County cooperation)

是指將相鄰之市、縣予以協調合作，將其協調合作之成果擴及於全部（市、縣）行政轄區。

(9) 兼併 (Annexation)

這是指將鄰近的地方政府加以合併，這樣的由中心城市為主擴大併整的方式，在 19 世紀的美國相當流行，尤其在美國西部及西南區最常發生，其原因是在這些區域，中心城市的郊區大都為非法人化的郊區，故得以兼併的方式，進行都會整合。

(10) 區域性的特區及公共管理局 (Regional Special Districts and Authorities)

這些區域性的特區政府是由州政府所設定的，它的主要功能是提供區域都會區內的某種共同需求的服務功能，如公共運輸、衛生下水道處理、污染控制、供水等。這些地區性的特區或管理局有三種特性：(a) 它是一個獨立、專業且政府功能完備的組織；(b) 它需透過州立法規範並牽涉區域地方政府的功能移轉；(c) 它的營運情形，需向特區公債擁有者、地方政府及消費民眾負責。在不少的美國地區發展中，區域的特區政府或公共管理局可算是活躍的參與者。

從上述的合作類型可知，美國區域或都會區的治理，有其多元及複雜性。而區域及都會的發展，在其多元自治的府際關係下，呈現出多重治理 (multi-level governance) 的治理制度。在不同程度的合作關係下，所呈現出區域治理的類型，是相當有創意及彈性化。其實，這些區域的協力組織所代表的就是美國地方自治

的動力來源，反映時代及環境對政府治理的需求及民眾的需求，並轉化為服務提供的公共治理機制的設立¹⁰⁹。

三. 我國推動廣域行政之現況、檢討與構思方向

(一). 現況說明

由於公部門的資源日益枯竭，致地方政府間彼此對有限資源產生爭取角力的互動競爭態勢，所謂「兩虎相爭，必有一傷」，如能團結一起，創造雙贏，則力量將無限大，因此，地方政府間的廣域合作、化惡性競爭為良性競爭，將為我國未來地方自治旅程上必須正視及妥適引導的問題。

基於現代社會都市化的過程，使鄰近之地方政府必須面對相同的問題，諸如交通捷運、垃圾處理、營建廢棄土清運、水源用水、空氣管制、休憩遊樂等，但卻受限於地方自治團體行政區域範圍，且本位主義各自為政的結果，使此類重大民生事務難以有效推展，因之中央於此時應站在導航立場協調地方跨區域業務之推動，或扮演廣域行政輔導者的角色，建立地方政府合作之法定協商機制，使地方政府彼此間可相互依賴，連結落實，分享資源，共同解決跨區域之問題，以避免各自為政之窘境一再重演。譬如，台北市是台灣首善之區，工商高度發展，當前台北都會生活圈許多運作課題，包括交通、環保、水資源、教育文化、住宅等，大多需要台北市與台北縣共同研商解決，有些問題甚至涵蓋基隆市、宜蘭縣、桃園縣，必須改以台灣北部生活圈的廣域行政概念，方能整體規劃與有效處理，是其適例¹¹⁰。

目前我國地方政府聯盟合作之例，雖有增多之勢，但因法制之不甚健全，規範之不很週延，再加上首長的保守心態，仍僅止於消極試探階段，其績效不甚彰顯。現行實際案例如南部縣市曾聯盟針對轄區內的相關共同問題擬具策略及共同行動方案；台北縣政府於八十九年四月規劃藍色公路海上旅遊路線，並將進一步與基隆市、宜蘭縣合作成立跨縣市之藍色公路航運等問題，均因範圍及法令牽涉廣而尚研議中。又如最近嘉義縣、市於九十一年十月三十一日所召開聯席會報，達成合辦縣市聯合運動會、嘉義縣鹿草鄉垃圾焚化廠自九十二年一月一日起繼續協助處理嘉義市一般垃圾、請市府落實改善有關湖內里舊垃圾場移除腐植土問

¹⁰⁹ 參見陳立剛，「府際關係研究-區域治理問題及其策略」，*中國地方自治*，第54卷第1期，(台北：中國地方自治編輯委員會，2001)，頁26。

¹¹⁰ 為解決共同生活圈的問題，學者許倬雲建議將台灣全島分為六個共同生活的區域，名之為「地方建設區」，每一建設區設一委員會，由該區縣市首長及縣市議會議長擔任委員，並由行政院委派有關部會或政務委員兼主委，如此，可使每一地方建設區內的基本資源充分調配，人力財力亦可通盤勻支；他又認為，添設一層協調地方事務的單位其實不是疊床架屋，而是加強調度資源的機制。參見許倬雲，「調整台灣地方行政組織芻議」，*中國時報-專論*，2002.4.1，版2。

題、東西向快速道路增設中和交流道案、及聯合爭取國立故宮南院亞洲文化藝術園區設置在嘉義縣，以均衡區域發展等之共識¹¹¹，是為嘉義縣市府際合作之開端，往後成效為何？需俟嗣後之落實程度及持續狀況而定，期盼能持之以恆，開花結果，並建立體制，以利結合資源，發揮效益。

有關法制建構方面，我國憲法第一一一條第二項規定：「前項各款，有涉及兩縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理」；又地方制度法第二十一條亦有跨區域事務辦理之規定：「直轄市、縣市、鄉鎮市自治事項如涉及跨直轄市、縣市、鄉鎮市事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理」，同法第二十四條又規定府際事業合作的方法與方向：「直轄市、縣市、鄉鎮市與其他直轄市、縣市、鄉鎮市合辦之事業，經有關直轄市議會、縣市議會、鄉鎮市民代表會通過後，得設組織經營之。前項合辦事業涉及直轄市議會、縣市議會、鄉鎮市民代表會職權事項者，得由有關直轄市議會、縣市議會、鄉鎮市民代表會約定之議會或代表會決定之」，這些規定雖對跨地方共同事務的聯合與合作處理加以法制化，對地方政府府際間、議會間協力合作的方向，有新的規範，對府際關係的發展，具有若干開創與推動作用，但遺憾的是，仍缺乏具體積極鼓勵協議、合作、共營的細節條款，無法有效導引及促進各地方自治團體間的共同合作與聯合發展，再者，因缺乏推動府際關係的積極意涵，無法與先進國家府際關係的發展潮流接軌¹¹²。故欲推動跨縣市之合作，牽涉相關部會之主管法律限制等，在實務上如何落實，仍待進一步商定突破。

(二).問題檢討

基前所述，為發展廣域行政、政府間合作與鄰區政府共同經營、互惠的理念，類似區域性焚化爐、垃圾場的興建、區域性水污染問題的整治、區域性墓園、產業的共同開發、經營、區域性治安與國宅的興建等，均可經由垂直或平行地方政府間的合作，組成跨縣市組織，加以經營和管理，以減輕大量人力、物力、財力，並大大的提高經營與管理的效益。套一句許倬雲所言¹¹³：「台灣的縣市行政單位甚多，自然資源難以共享，人力難以協調，若從區域性合作的方向考慮，則可以減少鄰封之間的衝突，增進利用厚生的功效。」誠係一針見血之言，頗值當局思量。

¹¹¹ 參見嘉義市政府網站<http://www.chiayi.gov.tw/news>。

¹¹² 參見趙永茂，「台灣府際關係的建構方向」，收錄於趙永茂等主編「府際關係」書中第七章，（台北：元照，2001），頁306。另地方制度法第21、24條之規定，趙永茂認為屬「官樣立法」、「虛應式立法」，仍嫌消極，不易執行，應多參考相關理論及先進民主國家的相關體制與改造經驗，朝更細緻及積極行政，更功能性、整合性組織概念方向發展。參見趙永茂，*同揭書*，頁296。

¹¹³ 參見許倬雲，「拋下舊毛病，迎來新希望」，*中國時報-星期專論*，2003.1.6，版2。

即便認為，我國廣域行政亟值推動，惟目前難免碰觸諸多難題，仍待及時一一協商克服解決，始能撥雲見日，以竟全功。茲略述如下¹¹⁴：

1. 相關主管法律的限制

我國地區性發展的法規，通常以單一之行政區為基礎，缺乏跨區域或以區域發展方向為規劃，因此，往往忽視了區域協調合作的重要性。前述案例均面臨中央法規之限制，例如台北縣政府的藍色公路定位為交通運輸，但因受限於航業法的規定，必須一一突破，如要進一步進行跨縣市之營運，仍有許多中央法令桎梏須解除。又如府際合作牽涉組織人力，規範地方政府之「地方行政機關組織準則」有否配合修正，亦是問題之一。

2. 財政預算的問題

受限於預算法、會計法、審計法等限制，各地方政府在編製預算過程中，仍侷限於各個行政轄區之內，無法橫向配合。再者，每個地方政府的財政狀況不一，在財政分配上常有爭執，均待通盤修正。

3. 本位主義及政黨運作的問題

在區域的合作發展中，各個地方政府對其轄區之利益往往極力爭取，常造成區域合作之不易。例如，跨越雲林、嘉義兩縣之草嶺堰塞湖之營運管理，雖已由重建推動委員會、內政部及交通部觀光局先後協商決議由雲林縣政府主導召集嘉義縣政府成立聯合營運的單位，提出完善的管理方案，但嘉義縣政府對於此仍有不同意見，致本案仍未有進一步之發展。尤其當區域包涵不同政黨的地方主事者，往往因政黨的意識形態作祟，貌合神離難收合作之益¹¹⁵。

(三). 今後構思方向

我國區域合作的問題日趨複雜，亟須未雨綢繆，早日修法規範。觀諸美、日地方政府區域管理機制之發展，大多數地方府際間的密切積極合作，及中央的立法誘導及運作協助，已有長足進步，其區域型態的管理機制，特色為功能導向、組織彈性化、多元化、財務獨立化，均值我國學習。因此，未來我國中央對地方跨區合作上，應扮演推手導航的角色，透過立法與行政措施的聯結配合，提供地方政府合作的有利誘因或壓力，早日迎頭趕上先進國家，以創造地方更快的發展與更多的財富。茲將擬議應行變革之努力方向臚列如下：

¹¹⁴ 參考內政部網站 <http://www.ncnu.edu.tw/~igr/new.1.htm>; 或參見「全國行政革新會議-中央與地方關係-議題分析與總結報告」, *中國地方自治*, 第 54 卷第 3 期, (台北: 中國地方自治編輯委員會, 2001), 頁 39-40。

¹¹⁵ 參見陳立剛, 「府際關係研究-區域治理問題及其策略」, *中國地方自治*, 第 54 卷第 1 期, (台北: 中國地方自治編輯委員會, 2001), 頁 28。

1. 跨區域合作專業組織的推動與法制化

如台北縣、基隆市、宜蘭縣為推動藍色公路之營運，可依其利益、影響，協議一定比例之人事、財源共同組織「北部三縣市藍色公路營運管理委員會」；另台北市、台北縣為進行淡水河系之管理整治，亦可依同一原則組成「淡水河整治管理委員會」共同協調運作。且為順利推動此一合作機制，地方制度法可增列專章處理此一問題，並配合相關行政措施協助之；同時為鼓勵跨區域合作，有關此一組織之人事編制，可考慮在內政部頒訂之「地方行政機關組織準則」中予以彈性放寬（如採任務編組專任編制等），賦予地方政府組織彈性化、多元化、法制化軌道，俾利執行。

2. 共同性事務的資源流通與分享

地方自治事務固有因地制宜的特殊性，但也有事務性質相近的共通性。許多行政資源事實上可以互為經驗分享、流通，如北部三縣市藍色公路問題，台北縣所定「藍色公路營運管理辦法」即可與宜蘭縣、基隆市分享，以促進合作誘因；甚至如有多數縣市有相同立法需求，即可由一專責單位，協助訂定一基準性的參考條文，供各地方政府斟酌審議。目前我國缺乏此一交換中繼站，中央似可考慮成立一專責處理此一協調、聯繫的單位，以加速府際合作的推行。

3. 跨區域事務協調的契約化（公法上之協定）

美國、日本、德國等地方自治團體相互合作，分別設置協議會或契約化（公法上之協定）等方式進行，協議會由地方自治團體共同設立，就共同事項及業務進行協商。契約化（公法上之協定）係彼此就一特定事務或業務訂立協定或契約，以共同推動事務或相互委託，已如前述。本文認為如範圍不廣泛、架構不複雜，以契約化方式較具經濟效益，因其不增設新的組織（團體）主體，並可針對特殊個案需求，而彈性訂定協議內容，如公共設施的提供利用，事務的相互支援（如消防、垃圾清運、公共交通）都可以行政契約的方式解決¹¹⁶。又如前述跨雲林縣、嘉義縣草嶺堰塞湖跨縣市管個案，亦可採此種方式解決。

4. 財務靈活運用及提供合作之誘因

預算之靈活運用及調度，為執行跨區域事務之必要利器，必須突破現行之預算等相關法規。另外，由中央政府提供具體之誘因，亦有助於跨區廣域行政之推動，例如，對於推動跨區域合作業務績優之縣市，給予績效獎金或提高其補助款或分配款比例等激勵，將可促進地方政府良性競爭，共創雙贏局面。

¹¹⁶ 參見林進雄，「地方政府管理之研究」，私立銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士論文，2002，頁195-196。

5. 加強與當地民間企業合作

跨區域之業務整合，亦可透過契約外包、公私合營、公辦民營等不同型態合作方式，委託民間企業經營，此一部份留俟下一節再行探討。

6. 重視「府會關係」的和諧

縣、市議會係以監督縣、市政府的施政為職志，蓋地方政府的收入、支出皆應通過其審議始可支用，縣市議會是否採取與縣市政府協力合作的立場，攸關施政成效甚鉅，是以縣、市政府推動廣域合作之有關作為，務須與民意機關保持充分溝通聯繫，使政務推展更趨順暢。

第四節 公私部門間協力議題

目前政府面對經濟情勢普遍下滑與財政日趨匱乏的挑戰，更須籌謀更張，扭轉頹勢，其作法除了前述各項措施之外，更應向外探求新資源的連結與分享，以收協力成果。根據「經濟合作暨發展組織」(OECD) 每年所作的國力指標評估，將民營化列為國家現代化的重要指標之一，其所稱的民營化即泛指政府業務由私部門直接或間接經營或服務之意，屬公私部門間如何扮演協力角色關係，顯然已成為未來政府施政的方向與重點。我國當前推動之「政府改造」也致力於達成「地方能做，中央不做；民間能做，政府不做」的改造口號，期盼能確實朝此方向落實執行，使財政長期陷入困境之各級政府能有起死回生、否極泰來的一天，此即為本單元探討之主要目的。

地方政府公共事務經緯萬端，加上人民需求日增，更顯示其業務量之繁複龐雜，甚至已達不可治理 (ungovernability)¹¹⁷之地步，倘能適時引進企業經營機制及部分工作檢討委由民間承辦，不但可增強民間活力，帶來龐大商機，創造就業機會，及促進經濟發展，降低失業率，開拓稅源創造財富，而藏富於民；並可節省成本，提昇效率，替代人力，減輕地方政府負擔，縮減不經濟支出數額，有效控制預算規模，避免赤字擴大，及可依契約收取權利金等注入公庫，改善地方財政，故兩相權衡之下，雙贏得利，何樂而不為呢！是以在目前政府資源有限，民間活力無窮之際，公、私部門之互動協力關係，乃為解決財政困境之有效方法，且為當前潮流所趨，沛然莫之能禦。易言之，在府際關係運作上，公、私部門關係的連結主要表現在兩方面：(1) 將市場競爭機制引進地方政府部門；(2) 建立

¹¹⁷ 所謂「不可治理」(ungovernability)，係指人民的需求與政府的因應能力之間，因兩者間嚴重的落差而產生治理上及政治上的危機。這種危機的產生，主要是由於兩種因素的作用，一是人民對政府的過多及過高需求，二是政府回應需求的能力不足，而形成過度負荷 (overload) 現象。此一概念乃學者 Huntington 及 Croyier 所提出。參見林鐘沂，「論不可治理、統合主義與政策作為的實際」，台北：民主基金會公共事務與國家發展學術研討會論文，1991。

公、私合夥關係。前者之目的，是要使公共服務的提供更具競爭性與選擇性，同時促使公部門與公部門、公部門與私部門、以及私部門與私部門之間服務品質的供應上，產生相互競爭、觀摩創新的效果；至於後者，係因社會的變遷，公共事務的關聯性日趨密切，隨著民營化或非營利組織的盛行，愈來愈多的政策宜考慮由民間部門共同參與執行，以導引地方政府公共部門與私部門組織形成適度的網絡關係，構聯「公私協力夥伴」(public-private partnership) 型態並創造高附加價值的政府¹¹⁸。由此可見，公、私部門協力議題日顯重要，為地方政府亟待加強重視及努力實踐的課題，亦為「政府再造」(Reengineering Government) 與「企業精神政府」(entrepreneurial government)¹¹⁹之國際潮流趨勢的具體發揮。以下謹依序就其「趨勢背景說明」、「政府業務委託民間辦理模式介紹」、「推動現況簡述」及「可能面臨問題與擬議解決之道」等四個部分分別敘述之。

一. 趨勢背景說明

追溯 80 年代末期至 90 年代初期，歐美先進國家的公部門運作逐漸產生變化，由官僚體制的、層級節制的、缺少彈性的公共行政，轉向市場導向的、因應變局的、深具彈性的公共管理。根據經濟合作及發展組織 (OECD) 之界定，這些國家所展現的具體行動，可以包括：(1) 企業管理技術的採用；(2) 服務及顧客導向的強化；(3) 公共行政體系內的市場機制及競爭功能的引介。此種趨勢致使傳統的公共行政理論遭受挑戰，第一個挑戰是過去認為政府應依據韋伯 (Max Weber) 所主張的層級節制、科層組織體制的原則來組織與運作，才是最佳的方式；其次，傳統上認為政府應透過官僚體制，來行使其統治權力，並直接提供財貨與服務；第三，基於責任政治的原則，政府必須擔負政策的執行；第四，認為行政是專門的知識，需專業的官僚、永業化的保障與中立的態度¹²⁰等四大觀點均遭挑戰、批判與質疑。

事實上，層級節制的官僚組織，不見得是政府體制的最佳選擇。由於現代國家體制的日趨分權與授權，在政黨與政商關係的運作下，政治與行政早就已經糾

¹¹⁸ 參見李宗勳，*政府業務委外經營-理論與實務*，(台北：智勝，2002)，頁 1-10。

¹¹⁹ 「企業精神政府」(entrepreneurial government) 係美國學者 David Osborne 與 Ted Gaebler 於 1992 年出版『新政府運動』(Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming) 一書中所使用，意指以新的方法來運用資源，達到最大的生產力和效能；其重要原則有 (1) 以領航代替操槳；(2) 授權並鼓勵社區參與；(3) 以競爭取代獨占；(4) 採取目標導向和任務導向的領導方式；(5) 注重政策產出更甚於政策投入；(6) 重視顧客導向；(7) 注重開源甚於節流；(8) 注重前瞻性規劃；(9) 以分工合作代替集權壟斷；(10) 廣泛運用市場機能。詳見劉毓玲譯，Osborne & Gaebler 著，*新政府運動*，(台北：天下文化，1993)，頁 47；易言之，企業精神政府之意涵具有掌舵、授能、結果取向、前瞻性、分權化、市場等特質。詳見李宗勳，「公共服務民營化理論與實務之研究-北高兩市市政及台灣省政簽約外包的檢證」，*政治大學公共行政研究所博士論文*，1998，頁 48。

¹²⁰ 參見張潤書，*行政學*，(台北：三民，1998)，頁 60-62。

結成一體，難以判分決策與執行的二元體制，即政府未必是公共財貨與勞務的唯一供應者，政府也可以採用彈性的管理體制，引進競爭與激勵的機制，打破永業官僚的窠臼，透過民間來間接的提供服務，這也是「新公共管理模式」(見本文第二章第二節~二~(二))的基本精義所在¹²¹。這種趨勢學者詹中原將其概念區分為下列主題：(1)新政府運動(Reinventing government)；(2)再造政府(Reengineering government)；(3)民營化(Privatization)；(4)企業精神政府(Entrepreneurial government)；(5)公、私部門合作(Public-private joint development or partnership)等。(其實上列各項主題涵涉相通，大致異名同義。)足見減縮政府預算、公營事業民營化、擴大民間參與、改進公共管理、委託外包、提升政府效能與效率等措施，已經在各國普遍施行，而不再主張擴大政府或官僚組織的規模與範疇之「大政府」組織要求¹²²。

在此種新公共管理趨勢下，對照我國政府財政問題日益吃緊，政府收入逐年下降，支出日漸膨脹，赤字日創新高，已達財政警戒狀態，如何振衰起蔽，再創新局，頗值深思。或有人認為：「有多少錢，做多少事。」之作法，財政將不致失衡；亦有認為：只要一方面支出適度減縮，一方面增加舉債額度，一減一增之下就可收支平衡。試問政務運作千頭萬緒，顧此會失彼，需全盤考量，豈有如此單純想法？因支出減少，必造成建設經費被排擠，基於公共建設為經濟發展及培養稅源的根本，不宜隨意縮減；又擴增舉債，在縣市習慣寅吃卯糧輕易用於經常性支出，且支用過度，債台高築遺留後代子孫，亦非上策。因此，在建設經費不能劇減，而債務不能驟增之情形下，如何達成這兩難困局呢？大法官賴英照認為，唯有發揮創意，善用民間力量，並加速建設，以保持財政的穩健，始能收效¹²³。此種見解，即係其財政閱歷及經驗累積的具體理念呈現；亦與「新公共管理」潮流之精神不謀而合。惟問題是如何善用民間力量？如何公私協力？學者李宗勳強調以「公部門與私部門的新平衡關係」觀念，並從「夥伴政府」、「新相互主義」的角度探討這種「新平衡關係」的內涵與關聯，頗值參考¹²⁴。此處所稱民間力量，係泛指「非政府組織」，即營利(企業)組織及非營利組織(Non-profit Organization)¹²⁵而言；如更廣義言之，尚包含公民的參與及輿論的督促等。

¹²¹ 此種行政革新發展趨勢，可由英國梅傑政府廣續前首相柴契爾夫人之續階計劃，於1991年向國會提出「公民憲章」；及美國柯林頓~高爾政府從1992年起推動國家績效評估，以及紐西蘭、澳洲、加拿大、奧地利等國家的類似成功經驗，得到佐證。

¹²² 參見詹中原主編，*新公共管理—政府再造的理論與實務*，(台北：五南，2000)，頁533。

¹²³ 參見賴英照接受專訪，「善用民間力量，解決政府財政。」，*實用稅務*，305期，(台北：實用稅務出版社，2000)，頁24-28。

¹²⁴ 欲詳其義，參見李宗勳，*政府業務委外經營-理論與實務*，(台北：智勝，2002)，頁449-452。

¹²⁵ 所謂「非營利組織」，係指其組織設立之目的非在獲取財務上的利潤，且其淨盈餘不得分配予其成員或其他私人，而具有獨立、公共、民間性質之組織或團體。一般而言範圍涵蓋鄰里組織、社區組織、公益團體、志願組織、慈善組織、基金會等第三部門之非政府組織與非商業組織。參見江明修主編，*第三部門-經營策略與社會參與*，(台北：智勝，2000)，頁147；157；218。

究竟「非政府組織」的力量為何？茲以美國非營利組織為例觀察，1995 年美國有 9,000 萬人(約每兩個成年人中就有一個)是在非營利組織工作的「志工」，他們平均每週工作三個小時，故非營利組織已成為美國的最大雇主，預測未來 6 年內將有 2/3 的美國成年人(1 億 2,000 萬人)將自我要求成為每週工作五小時的非營利組織工作者，這表示非營利組織的勞力將增加一倍¹²⁶；又美國人於 1999 年就有 1 兆 9,000 億美金(約等於 1/3 的政府財政預算)是捐給非營利部門運用¹²⁷，由此可知，公民意識及民間力量之充沛；另外，尚有企業認養公共設施、個別捐獻政府財物(含動產、不動產、股權)等方式，作法不勝枚舉。此種情形，誠如杜拉克(Drucker)所說：「非營利組織的效能是政府的兩倍，也削減了政府的赤字」，可見非營利組織發展之迅速及貢獻之顯著，不容地方政府小覷。相對的，台灣非營利組織的發展，60 年代可稱之為「萌芽年代」，70 年代跨入另一階段，亦即民間社會在獲得經濟成熟的孕育下興起而成為一股新興力量，非營利團體在此種客觀環境下乃獲得發展的機會，故 70 年代可稱為「發展年代」；80 年代以後，應稱為「多元年代」，由於整體社會發展趨向多元化的情況，因此非營利組織亦呈現出多元的形貌。雖然非營利組織蓬勃發展，惟引導協助地方公共事務者，尚屬有限，亟待開發，因之，往後如何因應非營利組織變遷趨勢，於地方政府、民間社會與社區民眾間順應潮流，研訂相關法制將此豐沛資源合理規範導入公共部門，以創造多贏局面，減輕政府財政負擔，應是當前地方政府亟須努力的重點工作。

基上可知，有關政府與民間協力方式甚多，本文無法一一臚列，本單元僅擇其易於施行且著重層面最廣泛之「業務委託民間辦理」項目為論述主軸¹²⁸，期藉其論述分析，能使地方政府更為重視及運用，俾實際發揮其效益，改善地方財困，至所企盼。

二. 政府業務委託民間辦理模式介紹

政府事務委託民間辦理之類型繁多，有以委託方式分為「單方委託」及「契約委託」；有以受託人之不同而分為「授權行使政府高權之私人」、「行政助手」、以及「以私法契約處理政府業務之私人」等三類；有以委託事務性質之不同而分為「管制類」、「福利及服務類」及「採購類」；亦有以委託效力是否涉及公權力之不同而分為「外部業務之委託」及「內部業務之委託」¹²⁹。茲為簡化與分析清

¹²⁶ 參見周文祥、慕心等譯，Drucker 原著，*巨變時代的管理*，(台北：中天，1998)，頁 282。

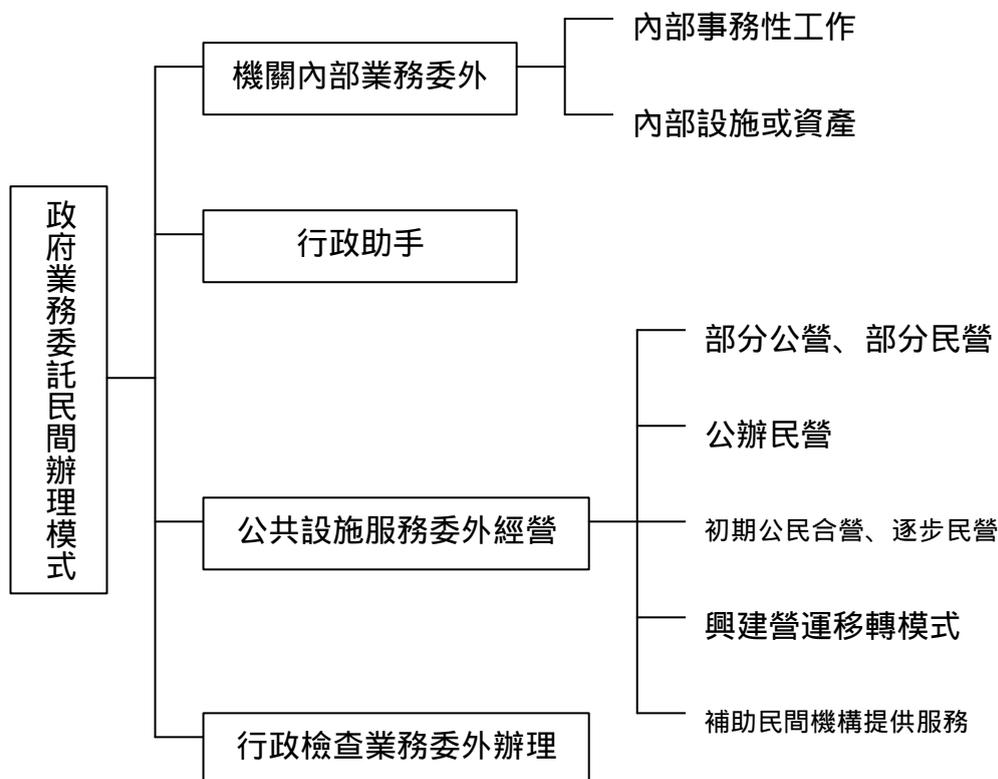
¹²⁷ 參見傅篤誠，*非營利事業管理*，(台北：新文京開發，2002)，頁 208。

¹²⁸ 所稱「政府業務委託民間辦理」，即指政府與民間簽訂契約，政府全部或部分提供經費或硬體設施，而由民間履行契約規定之項目，並提供服務之謂；其屬民營化執行工具中最為普遍者，據國外統計，「委外經營」占民營化領域之比率為 78%，可見一斑。參見李宗勳，*政府業務委外經營-理論與實務*，(台北：智勝，2002)，頁 441。

¹²⁹ 李宗勳，*前揭書*，頁 307-308。

晰起見，本文參照政府現行分類以「業務性質為主，民間參與程度多寡為輔」之分類方式，從機關單純內部事務委託，到政府釋出公權力完全委由民間執行，將政府業務委外態樣共分為四大模式（如圖 4-1），茲分別說明如下¹³⁰：

圖 4-1 政府業務委託民間辦理模式圖



資料來源：引自人事行政局，*推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊*，2001，頁 7。

(一). 機關內部業務委外

係指政府機關將內部業務或設施委託民間辦理或經營，機關支付費用，民間受託者對機關提供服務之方式。此種類型因不涉及對外公權力之行使，民間參與行政行為的程度最低，一般無須法律保留原則之適用，只需遵守法律優位原則，即在不違反上位法令規定下，機關可將此項業務委外辦理。依照其性質又可分為：

1. 內部事務性工作委外辦理。例如機關清潔工作、訓練服務、資訊維修與服務、車輛維護、警衛保全等事項。
2. 內部設施或資產委託民間經營管理。例如餐廳、福利社等，對機關員工提

¹³⁰ 參見行政院人事行政局，*推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊*，行政院人事行政局編印，2001，頁 8-14。

供服務，如有盈餘尚可分配福利金。

(二). 行政助手

係指機關為達特定行政目的，於執行職務時委託民間協助，實際負責職務遂行者仍為機關本身，民間之角色乃提供專業技術、人力與設備，機關則依政府採購法等相關規定向民間購買勞務，尚未涉及公權力之委託行使。例如違規車輛拖吊業務、路邊停車場收費業務、胸部 X 光普查、糾紛協調、警局筆錄之錄音繕寫、監看電視節目及廣告等。

(三). 公共設施服務委託經營

係指行政機關將本應由機關本身親自執行對人民提供服務之設施資產或業務，委託民間經營管理。分為兩種方式，一是政府將現有土地、建物、設施及設備，委託民間經營管理，受託者須自負盈虧並負公有財產保管維護責任，委託機關則不需親自提供服務並且可從中收取回饋金或權利金挹注公庫；二是機關不提供土地建物等設施及設備，僅以經費補助或特許方式委託民間提供服務。此種模式對於今日社教福利業務擴增，社會福利預算經不斷持續加重情況下，為減輕地方政府財政負擔及引進民間企業效率的考量，不失為一帖解急良方。此模式水可因其間政府與民間對於經營權及資產設備所有權擁有程度不同而有不同的態樣。除了政府本身完全擔負起提供服務的情況不屬於委外辦理外，依政府與民間的委託關係又分為以下幾類：

1. 部分公營、部分民營

政府提供建物設備，由政府與民間共同經營提供服務之型態。建物設備之運用，可採「時間共享、空間共享」或「專有時間空間」的方式將部分業務委託民間辦理。前者如公務人力發展中心，該中心提供新建大樓之硬體設備，本身配置若干人力於上班時間利用該大樓完善設施負責執行公務人員訓練業務，另週休二日或例假日則委託民間業者辦理住宿、餐飲及場地的管理維護經營。後者如高雄市社會局長青綜合服務中心，該中心大樓建築及設備均為高雄市政府所有，亦配置人力執行老人綜合服務業務及硬體設施之管理維護，惟其中有關「老人日間照顧服務」項目係委託民間機構利用該大樓六樓場所辦理，時間與空間專用，其餘部分則仍由社會局全權使用與管理。其他如國立自然科學博物館、台大實驗林等都是政府與民間合作經營的範例，足供縣市政府參考。

2. 公辦民營

政府提供土地建物及設備等既有基本設施，委託民間經營，民間業者享有業務執行權力，完全承擔提供公共服務之業務經營功能及效率與效能提昇的責任；政府則除擁有原先所提供的土地等硬體所有權，負有監督與目標達成的責任外，在某些個案中，不但不需撥款補助，還可在委託期間內收取租金或權利金或回饋金，獲得持續性資金收入，對政府財政助益頗大。國內較成功的案例有台北市萬芳醫院，因其一開始興建完成即將整體業務委外，故無現有人員安置問題；如早期由政府經營者，委外時須配合規劃現有員工安置措施。

3. 初期公民合營，逐步民營

即政府提供現有土地建物設備甚至人力，尋找適合的民間業者先行合作經營，再由政府以土地等資產折價入股，或直接由政府出錢與民間業者合資，逐步轉向民營企業或非營利組織經營。此種方式不管民營企業或非營利組織，現有人員的處理是轉型成功與否最重要的關鍵。此外，政府政策不因委託民間而有不同，原本公益目的公共福祉仍需達成，因此，政府對公司或法人應透過董（理）事會遂行所需體現的政策目標。

4. 特約興建營運模式（Build-Operate-Transfer）

簡稱 BOT，係一種民間參與政府公共建設的典型模式，主要內涵係指政府對於公共建設或服務進行規劃，並協助所需土地取得（地上權設定），由民間公開競標，得標者辦理細部計畫，執行工程興建，以及興建完成後擁有特定期限內繼續經營該設施的特許權（concession or franchise），民間以營運所得作為投資報酬，俟營運期滿後再將設施與資產移轉給政府，政府後續可以收回自行經營或再發包給民間經營¹³¹。目前我國案例有墾丁凱撒國際觀光飯店、墾丁福華飯店及正興建中的高速鐵路等。

5. 補助民間機構提供服務

此即前面所提機關不提供土地建物等設施及設備，惟為執行公共服務政策，以購買勞務（經費補助或特許）方式委託民間提供服務。例如政府選擇民間經營良好的老人安養中心，利用其現有建物設備及人力，僅對其經費補助，並要求其履行老人公費養護醫療等政策目標；或者對承接居家照護之民間機構予以財務上之經費補助，提高民間承接意願，政府以少許經費，即可完成原本需耗費許多人力之社會福利服務。

¹³¹ 其實 BOT 模式尚有許多型態，如 BOO 模式、BOR 模式、BOOT 模式、BLT 模式、BTL 模式、BRT 模式、BT 模式、BTO 模式、BBO 模式、DBFO 模式、DCMF 模式、LDO 模式、MOT 模式、ROO 模式、ROT 模式等，欲見其詳，參見詹中原主編，*新公共管理-政府再造的理論*

(四). 行政檢查業務委外辦理

係指政府為實現特定行政目的（如管制、查驗等），針對個別事件，委託民間蒐集、查察、驗證等，據以認定一定事實是否符合規定所作之檢查行為。例如建築物安全檢查、汽機車檢驗、商品檢驗、勞動安全檢查、消防安全檢查、水資源檢查、工廠檢查、衛生檢查、金融檢查、汽機車駕照考驗、各種技能檢定、各類產品安全試驗等。此類業務因行政機關缺乏人力，又民間有充分專業技術人員或團體可以承擔檢查業務，配合行政機關嚴格之監督，並給予人民充分之救濟管道，則可兼顧政府精簡人員及達成便民之效果。行政檢查係由民間專業機構或人員代替政府執行檢查業務，執行過程完全委由民間負責，政府甚至無需負擔費用，可說是委託民間經營程度頗深的一種方式。又行政檢查委託民間執行，涉及受檢者生命財產安全等權益，通常伴隨著強制性質，是一種公權力委託私人行使的行政行為，為避免私人藉委託關係而濫用公權力，除應嚴格遵守法律優位原則，不得牴觸上位法律或命令外，更需受法律保留原則之規範，亦即應有法律明確規定之法律依據，或法律授權之法規命令作為依據始可辦理，以杜弊端發生。

三. 我國推動現況簡述

其實我國政府業務委託民間辦理工作早在民國 82 年即已口號式的展開，溯自 82 年 9 月行政院所提「行政革新方案」即揭示「善用民間資源原則」，83 年 12 月 5 日總統公布「獎勵民間參與交通建設條例」，為我國第一個推動法源，85 年 12 月召開「國家發展會議」於 12 月 28 日之總結報告中，在經濟發展議題組中做成了一項共同意見：「落實『獎勵民間參與交通建設條例』，並修法擴大其適用範圍，以健全民間參與公共建設之法制基礎」，於是促成了「促進民間參與公共建設法」於 89 年 2 月 9 日的公布施行。其間於 87 年 1 月 14 日行政院核定頒布「政府再造行動綱領」，內容包括組織再造、人力及服務再造、法制再造，其中法制再造推動計畫將政府業務委託民間辦理列為重要工作項目之一；89 年 8 月 30 日行政院第 2696 次院會通過之「知識經濟發展方案」，將政府業務委外辦理列為建立顧客導向服務型政府的具體措施之一¹³²，並於 90 年 1 月 17 日第 2718 次院會通過「推動政府業務委託民間辦理計畫」。此外，行政院於 90 年 5 月 4 日又訂頒「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」作為各機關推動業務委外辦理之主要依據¹³³。

與實務，(台北：五南，2000)，頁 356。

¹³² 知識經濟發展方案伍-五-(三)政府業務委外中規定：「積極規劃政府業務委託民間辦理，並訂定有關人員處置及公權力委託之相關法律，有效利用民間資源，以提昇施政效率與服務品質。」參見知識經濟發展方案單行本，行政院經濟建設委員會編印，2000，頁 13。

¹³³ 「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」行政院於 90.5.4 台九十人政力字第 190715 號函核定頒佈，實施近兩年，因績效未顯著，乃於 92.4.24 院授人力字第 0920053601 號函修正該實施要點，將原設置「各主管機關政府業務委託民間辦理推動委員會」改為由行政

另外，在政府業務委託民間辦理所涉及的法律依據及法律關係方面，目前係散見於各法規中，並無單一法律可供委託機關遵循。一般而言，機關內部事務性工作委託民間辦理者，其目的在於滿足行政機關之行政需求，並未涉及公權力之行使，且與一般國民並無直接發生行政上之法律關係，僅須依「政府採購法」等相關法律規範執行，如辦公廳舍之清潔工作委託清潔公司等。至機關委託民間辦理事項，倘若涉及公權力之行使，因其係將行政機關之部分權限委由民間行使，在考量避免行政機關怠於執行公權力或受託私人藉此濫用公權力，以及對人民權利之限制與行政組織制度應以法律保留等原則，則須注意相關法令之規範與依據，以資牽制。

現行規定政府業務委託民間辦理之重要法令有：(1)「行政程序法」第十六條規定，行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理；(2)「促進民間參與公共建設法」第二條、第十二條規定，促進民間參與公共建設，除依本法之規定外，主辦機關與民間機構之權利義務，依投資契約之約定；(3)「政府採購法」第五條、第九十三條、第九十七條、第九十九條規定，機關採購得委託法人或團體代辦；具共通性之財物或勞務，得與廠商簽訂共同供應契約；主管機關並得參酌相關法令，扶助中小企業承包政府採購；經目的事業主管機關核准開放廠商投資興建、營運者，其甄選投資廠商之程序，除其他法律另有規定外，適用本法之規定；(4)「商品檢驗法」第二十六條規定，主管機關得將有關檢驗之技術工作，委託政府機關或法人團體代為實施；(5)「消費者保護法」第三十五條規定，主管機關辦理檢驗，得委託其他有關公私機構或團體辦理之；(6)「兒童福利法」第三十六條規定，主管機關就本法規定事項，得自行或委託其他機關或兒童福利有關機構進行訪視、調查；(7)「老人福利法」第四條規定，各級政府得以委託興建、撥款補助、興建設施委託經營、委託服務或以其他方式提供老人服務及福利等。

由此可見我國公、私部門協力關係，在法制層面，其上位法律雛形初具，方向正確，惟在執行推動配合層面，尚有諸多阻力，其共同性遭遇之阻力部分，依反應強度依序為(1)預算限制；(2)監督人力與專業不足；(3)適格競標業者有限；(4)招標作業流程太久；(5)業者素質良莠不齊；(6)機具與技術易遭壟斷；(7)基層員工或民代反對；(8)機動應變能力不足等八項為主。至個別性遭遇之阻力部分則有單位首長不支持、缺乏制度與先例、人員培訓不易、業務執行爭議度高以及缺乏實證性成果統計資料、服務品質有降低之虞、環保意識提昇增加成本、員工流動率大(經驗不足)設備老舊、維修技術不易、易引起關說、公權力授權界限模糊、侵害民眾權益易生糾紛等十餘項困難因素。顯示我國實務上仍受制於預算、監督能量、招標競爭機制、民間業者素質與政府部門員工等五

院組織改造推動委員會所設「政府民間夥伴小組」統籌推動，期能發揮功效。

項為推動委外經營的主要障礙因素¹³⁴，亟須設法針對問題籌謀更細膩之法令規範管制與溝通引導，俾利落實踐行，以達到節省開支，精簡員額，改善政府財政之目的。

茲以行政院人事行政局於 1995 年主辦簽約外包時，曾彙整各機關提報適合委外之業務項目，共計有 1,249 項，事隔六年，再依據該局 2001 年編印之作業實錄概要統計，我國政府各類業務委外辦理者僅剩 61 項¹³⁵，可見其績效不佳，確實有待加強推動改善¹³⁶。尤其縣市政府委外辦理之項目，大都以一般事務性工作為主，諸如地價稅單之撕整列印、辦公廳舍清潔工作、機關保全、車輛違規拖吊、消防設備檢驗 等，至較具規模的委外案件尚待努力開發。其實未來可參照國外著重公共服務委外方式辦理，其納入規劃的項目，例如社教、社福、文化、醫療、職訓、研究等機構整體委外，又路外停車、導覽、解說、秘書服務、人事服務、機具及車輛維護、圖書館管理、草地整理維護、火災防治、街道維護、公立學校委託私人辦理、緊急照護中心、收容中心、垃圾收集、資料建置與維護、交通號誌系統之建置與維護、公有市場民營化、建築物維護整修、古蹟鑑定、家庭廢棄物與污水處理、景觀專業技術服務 等，均可考量增列，有賴各地方政府審視本身條件，因地制宜，選擇最適合之項目加強推動之。

值此政府矯正市場失靈，同時又面臨政府失靈之時，唯有由過去的生產者、執行者、企業保護者的角色，轉變成協調者、資訊提供者、資源整合者、政策擬定者、遊戲規則制定者、及公正裁判者的導航角色，將部分事務委由民間辦理，始能扭轉頹勢，提升公部門競爭力，並提昇施政績效、創造地方財源、改善地方財政，達到精簡機關員額、降低用人成本、增加便民服務、活化公務人力之小而美、小而能、小而省、小而新、小而惠、小而好的現代型地方政府。此處所稱的「小」，並非全部解除政府的功能，而是要一個更有力量、更有效能、更負責任、可以應變的政府；也就是說一個好的社會不能完全被政府所主導，也不能完全被市場力量所主控，必須兩者調和均衡，競爭與控管兼顧。

最後，值得一提的是，受委託經營之企業人（團體或組織）不能完全扮演政治人、行政人與法律人的角色，是以公共事務大量借助民間的結果，固然解決傳統官僚體制所帶來之問題，但本身亦產生新的問題，包括不確定性增加、風險提高、資源分配不均、本位主義盛行等不利影響。尤其政府本質的公共性、權威性

¹³⁴ 參見李宗勳，*政府業務委外經營-理論與實務*，(台北：智勝，2002)，頁 328。

¹³⁵ 參見李宗勳，*前揭書*，頁 324-326。

¹³⁶ 2003 年 1 月 21 日行政院召開「促進民間參與公共建設推動委員會」，確定 16 類可委由民間參與的公共建設項目，包括學校設施、污水下水道、觀光遊憩設施、老人安養中心、運動設施、醫療設施 等，預計可釋出 1,400 億元的商機，(參見 *自由時報*，2003.1.22，版 6；*中國時報*，2003.1.22，版 6) 由此可見中央已甚為重視公私協力，以節省政府負擔之方向。惟地方政府亦應急起直追，迎頭趕上，將適合項目委外，以創雙贏，並紓財困。

與管制性，必然涉及公共利益、平等、自由、公道、正義等社會責任考量，亦即地方政府一方面要注重管理技術，一方面要注意民意的公平需求，這種管理效能、效率與反應力之間的兼籌並顧關係，是與私組織的存在目的不同，故政府部門在強調市場競爭、企業效率等內涵之外，仍須在實現公益的層次上投注心力；亦即政府的委外企業精神應與民主的價值相互調和¹³⁷。因此，在形式上，如只是效率的追求，與管制的放鬆，雖足以提升政府施政的滿意程度與國家的競爭力，但如忽略了政府施政的本質，喪失了公平與正義的維護，卻可能因過度的追求效率而給予政府官吏濫權的溫床，造成了政商的不當勾結，引發政府的另一危機，則非國民之福。是以，在政策移植時，一定要探究公私兩者契合的面向，方採私部門運行有效之策略於公部門上，千萬不要亂點鴛鴦譜¹³⁸。且在政府改造轉型之際，勢應預先防治，研妥管理規範機制，以疏導問題的產生，邁向良善的預期目標及多邊的運作及豐碩成果，以避免如學者全鍾燮（Jong S. Jun）所指：企業型活動運用於公共部門會導致與民爭利、輕視公民參與及公共經費誤用之情事¹³⁹。因此可見，任何公共政策如能從政府與市場的平衡觀點看，即是導向永續發展的途徑；只要政府與市場能夠永續經營，其機制之運用所展現的公共政策，就能夠永續正循環發展¹⁴⁰。

最後，列舉美國印第安那坡里市之作法為例說明，即該市有近 70% 的服務採取委外經營方式，其為了解決及監督相關問題的滋生與挑戰，乃成立「創新管理」(Initiative Management, IM) 小組，職司契約的資源、人事、程序、監督等是否充足，並對現行成果進行測量，以立即提出興革意見，其主要目的在於建立一套監控機制，防堵每一「外源化」要素之執行風險產生¹⁴¹，此種管控作為，足為我國施行時之參考。

四. 可能面臨問題與擬議解決之道

由於公、私兩部門之任務目的或需求手段終究不同，在合作上難免意見不一致，而面臨某些問題，務必及時設法解決，俾利推動順利。以下謹擬具可能面臨的問題與研議解決之途徑簡略說明如后：

(一). 委外業務辦理績效不彰，如何促其加強實踐？

¹³⁷ 參見江岷欽、劉坤億，「企業官僚理念方省思」，*空大行政學報*，第 6 期，(台北：空中大學，1996)，頁 127。

¹³⁸ 參見林水波編著，*政府再造*，(台北：智勝文化，1999)，頁 60。

¹³⁹ Jong S. Jun, *Public Administration: Design and Problem Solving*, New York: Macmillan, 1986, p.119. 轉引自陳坤發，「公務人員行政倫理認知研究-地方行政菁英調查分析」，*東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文*，2001，頁 6。

¹⁴⁰ 參見張世賢、陳恆鈞，*公共政策-政府與市場的觀點*，(台北：商鼎文化，2001)，頁 332-335。

縣市政府財政困境，長年以來均以爭取上級政府給予支援為主要訴求，缺乏自關財源之慣性，故要求致力於業務委外經營，以節省開支之作法，尚欠積極；復以委外重大案件須受民意機關掣肘，時有力不從心之感，更令其裹足不前。因此，為有效推動此項業務，建循下列途徑尋求解決：

1. 可從加強地方政府首長的觀念著手，讓民選縣市長瞭解推動政府業務委託民間辦理時，除可活化公務人力，提升公共服務效率等外，最重要的是可精簡員額，減輕政府的財政負擔，將有限資源用於其他建設上。

2. 為免除民意機構的質疑，縣市政府主辦業務委託民間辦理單位，應主動與各民意代表溝通協調，詳述委辦的經過情形，以降低民意代表的疑慮，減少推動的阻力，以健全良善的「府會關係」。

3. 加強激勵機制，即縣市政府推動委外業務成效優良者，中央應訂頒誘因機制，將考核評比依績效良窳給予優厚獎勵金或補助款等；另機關首長及出力人員適當予以獎勵；有功人員並可優先陞遷及公開表揚，以資鼓勵。

4. 縣市政府事務浩繁，欲加強推動委外業務，應逐項就各部門業務詳加檢討過濾；或利用「市場測試」(market testing) 制度¹⁴²；並擬訂評估審查原則據以辦理，該項評估原則之重點應涵括下列事項¹⁴³：A. 公共服務不須政府執行者，可予結束；B. 政府的生產或服務交由民間辦理，將更有效率者；C. 民間部門提供的生產或服務所創造的效益高於政府部門者；D. 政府部門提供的生產或服務，無法滿足社會大眾需要，改由民間部門提供，較能滿足社會需要者；E. 政府業務以契約外包方式委託民間辦理，基於監督的立場控制其品質，可縮減政府組織規模與責任者；F. 政府的人力與經費不足時，可運用民間的力量與資源，協助政府推動公共事務者；G. 涉及公權力程度較低或非屬政府核心業務者；H. 法律上無明文禁止委託外包之規定者；I. 民間具有承接公共服務的意願及能力者。

5. 各縣市應即刻成立「縣市政府業務委託民間推動審議委員會」，以縣市長為召集人，內部各局室亦應相對成立專案小組，隨時研討、分析、策劃、督導、辦理委外事宜。

6. 選擇重點推動機關，並會同學者、專家組成「輔導評鑑小組」，以進行實地

¹⁴¹ 參見李宗勳，*政府業務委外經營-理論與實務*，(台北：智勝，2002)，頁 428-429。

¹⁴² 市場測試制度，即公共服務或財貨的提供，必須先行評估能否透過市場來辦理，若能經由市場處理，其是否比公部門更有效率？故市場測試是以效率的觀點出發，並優先以市場作為服務和財貨的評估結構標準之一種制度。參見林水波，*政府再造*，(台北：智勝，1999)，頁 129。

¹⁴³ 參照 *行政院組織改造推動委員會* 九十一年七月八日第一次委員會決議及 *行政院* 九十一年八月一日院授人力字第 九 二六二七二號函。

訪查、協調及支援工作。

7. 舉辦委外業務推動概況成功案例觀摩會、檢討會、座談會或研習會等，並將之納入研習討論課程（包含定型化契約），藉由意見交流，截長補短，達到推廣與深化效果。

8. 規劃進行委外項目網路民意調查，以便瞭解民意趨向、推動之優先順序及應興應革事項，增強實施之可行性及公信力。

(二). 委託作業可能因雙方契約爭議或法令限制過多等，使委外業務推動不順利。

此類問題擬提出以下解決方法：

1. 為使委外硬體設施能符合使用者的期許及需要，場地設施宜盡量交由民間機構自行設計規劃，除便於管理使用，也可省卻事後拒絕驗收或保管之困擾。

2. 建立委外業務內容行政流程，訂定申請辦法，明訂委託事項需具備之文件、工作計畫內容、機構甄選評分指標要項，並簡化民間團體申請程序。評選時重視民間機構所擁有之專業人力，而不是只憑財力資源作為委託之條件；整合多個民間機構聯合投入社會福利、社教機構的業務內容，分工作業，以期更加充分利用民間資源。

3. 根據相關法源依據，重新檢視過去相關法令，並予以修改，期更切合委外業務的實際需要。

4. 遵守政府採購法令相關程序規定辦理。

5. 在簽約前，即應建立監控計畫及評估系統制度，先行釐清相關權利義務事項，諸如計畫自償率、融資機制、風險分擔、技術執行等面向¹⁴⁴，以利工進並杜糾紛。

¹⁴⁴ 參見鄭永祥，「BOT 的未來不是夢？」，*中國時報專論*，2002.6.17，版 15。又 BOT 案的實施，政府與民間開發商間權利義務劃分是否明確至為重要，例如，我國長生機場捷運 BOT 案的失敗關鍵（其實興建中的高速鐵路亦如此），除了缺乏制度支持、財務規劃過於樂觀、時空環境變遷等外，主要為權利義務的劃分不清，製造了官民間討價還價的空間，讓民間興建的構想創意、財務計畫依附於政府的承諾之上，顯與 BOT 的民間精神背道而馳，故嗣後辦理類似案件時，應在 BOT 招標公告中詳細敘明，亦即將政府所能提供的各項公共協助上限，以及對民間籌建 BOT 建設的品質下限，都須明白予以規範，以利民間申請者據以研提符合自身能力與最大利益的 BOT 計畫，而經甄審程序選出的最優申請人，則應依計畫辦理，絕無妥協空間，如此，始可達到雙贏局面。參見聯合報社論，「長生捷運 BOT 案失敗的教訓」，2003.1.19，版 2。

6. 落實推動「民間參與公共建設甄審組織及評審辦法」，並儘速訂定「民間參與公共建設案件協調及列管作業要點」，以評估民間參與公共建設績效，杜絕浪費。

7. 制定專案融資指導手冊，提供國內各金融機構依循，落實對民間參與公共建設專案融資案件的評估及稽核¹⁴⁵。

8. 對分期執行成效立即進行測量，提出改進意見，或可結合公正人士聯合診斷，並落實申訴程序，以求客觀公平。

(三). 員工安置產生的問題。

委外方式如係公辦民營，且係政府經營中辦理者，則首先面對的是原有公務員工應如何安置問題，當員工權益遭受損害時，難免會發生員工抗爭情形，例如其擔心工作權無法確保及敘薪、考核、退休撫卹等權益受損；以及公辦民營後若繼續留任有無升遷機會等需求。又員工若不願隨同移轉，可能發生下列二種情形：一為員工之工作權是否立即喪失（不願隨同移轉，就必須離開工作崗位）；一為具有公務人員身分之員工，其具有國家考試依法任用之身分，若不願隨同移轉，是否應有其他積極保障方式，而非強制要求離職。

上述安置問題，地方政府應及早建立制度規範，始能順利推動委外業務，如能在委外經營的過程中，公平的對待每位員工，亦即必須體認透過政府業務委外經營所得到的成本節省，並不是全部來自人事費用的精簡，更大的利益是在於營造良性競爭環境，使物盡其用、貨暢其流，並大幅度減少繁文縟節等之外溢效果，因此，原有員工之無辜、非自願性失業，自應予以合理保障，始稱公允。茲擬議解決之道如下，以供參考：

1. 輔導參加轉業訓練。即地方政府應針對其即將離職員工及就業市場需求，委託相關機構辦理轉業訓練，並協助其就業。

2. 激勵民間企業雇用被遣散的人員。

3. 應邀請工會參與民營化推動小組之運作，以形成共識，減少阻力¹⁴⁶。

4. 於具有公務員任用資格不願隨同移轉之員工，應將其名冊函送上級機關協調

¹⁴⁵ 上述 6、7 兩項係參考財政部「當前財政問題研討會結論報告」，參見財政部國庫署網站：
<http://www.dnt.gov.tw/business/business106.asp>

¹⁴⁶ 參見吳安平。「我國公營事業民營化過程中『公務員』之困境與省思」，私立南華大學公共行

安置，必要時可將名冊商請中央人事主管機關協調相關機關優先選用。

5. 對於已達退休年齡或無法予以適當安置之員工，應訂定優退、優離措施，以保障員工權益。

6. 建立完整社會保險體系，給付最低生活水平，並調適其情緒或誘因方案，使負面影響降至最低，俾利俟機重新謀職出發。

(四). 政府委託民間辦理公共事務，可能產生下列弊端，如何解決？

1. 「假民營、真公營」現象。指縣市政府或為引進技術或不方便出面，或為便宜行事規避縣市議會之監督，往往透過捐助成立財團法人，之後每年又以委辦事項之方式，實際補助這些財團法人，如此，表面上政府將行政業務民營化，但實際上該些財團法人仍受政府絕大部分的控制與經營。

2. 委辦之浮濫現象。即政府往往以擴大民間參與為由，使各機關年度預算中所編列委辦事項不斷膨脹，實際上欠缺委辦之重點與方向。甚至，有些委辦之研究計畫每隔數年即重複一次，而研究成果卻未見落實，且委辦之績效如何也只有政府部門及受委託者明白，造成公帑之嚴重浪費。

3. 人情因素影響。政府對委辦對象的選擇可能受縣市議員影響，或基於首長私人情誼，而未能選擇最適當的委託對象，導致委外權限的濫用。

以上弊端擬議解決之道如下：

1. 委託選擇標準的建立。以避免縣市首長或其他有利人士個人主觀好惡受人情關說影響，以尋覓最適當之委託對象。

2. 委託績效評估標準的建立。以避免濫竽充數，並追求更高委辦效益。

3. 立法監督。縣市議會對政府捐助、委辦財團法人之經費，應確實審查與監督，並訂定評核機制，評估政府委辦經費的使用績效。

第五章

府際財政優質管理之整合與重建

第一節 政經環境之改善與自治意識之提昇

第二節 治理與執行能力之改造

第三節 府際財政夥伴關係之建構

第四節 地方財政紀律之振興

經過上一章的重點議題運用分析之後，雖對改善地方財政之相關層面與執行方案有較清晰、系統的輪廓，惟如欠缺基礎條件及外在情境的緊密配合，恐在執行上難以施展開來，或告前功盡棄，胎死腹中；由於財政問題牽涉到敏感的資源分配，難免成為行政部門、縣市議會、利益團體與公民團體等各方角力及競逐的對象。因其涉獵範圍廣闊，影響層面深遠，故雖經上一章細膩的「府際關係管理與地方財政」之關聯及運用分析之後，尚須進行總體、廣博思惟之舖陳，以資前後延續，相互呼應，達到「見樹又見林」、「微觀宏觀併重」之境。猶如人體打通任督二脈，效益增強，施展流暢；另加負責機制的建置，良性運作的配合，地方財政之改善，即指日可期。因此，本章各節所敘內容，可與上章各節相互對照，互通有無，以達珠聯璧合之效；更重要者，其間各節論述，乍似分點，實則互為因果，塑造地方財政改善之穩固盤石，如此循環，架構始稱完備。本章謹依序分四節分述如后。

第一節 政經環境之改善與自治意識之提昇

影響地方財政的關鍵因素甚為廣泛及複雜，誠如政治學者比爾(S. H. Beer)所言：「多層級財政(Multi-level Finance)之公共政策問題，若純以財政思維加以探討，將會招致許多困難」¹，由此可見財政問題之多元性、廣博性與牽連性。惟全部因素本節無法一一羅列，僅就其總體影響層面大者予以重點闡述，期盼能藉其論述而更宏觀的瞭解其與地方財政之相關基礎問題，及其應行檢討或改善的方向，使地方財政的改革更具可欲性與透析度，以利於掌握問題全盤核心。茲擬以「政經環境的改善」及「自治意識的提昇」兩大面向分別加以探討分析。

一. 政經環境的改善

一般而言，財政問題也是政治問題²。財政劃分涉及一國政治體制設計，這是政治學的問題，不全是財政學的問題³。因此，財政改革運動的成功，若缺乏政治改革的奧援，也無法克竟全功。地方財政策略規劃之良窳，亦取決於是否能充分掌握本身內外政治、經濟環境的優勢情形以及及時運用所擁有的機會條件，甚至排除自身欠缺的條件或化危機為轉機等。因此，財政政策本身並非獨立存在，除了賦稅、財務管理與債務政策外，它甚至和政治、經濟、貨幣及產業政策之間，均會發生牽一髮而動全身的連帶關係；而且它對國民的生活、消費、就業、經商等行為，亦會帶來直接間接的影響；易言之，政治良否，直接

¹ 參見梁堂華，「地方財政問題治本之道」，*財稅研究*，第27卷第1期，(台北：財稅研究雜誌社，1995)，頁145。

² 林水波，*政府再造*，(台北：智勝，1999)，頁144、117。

³ 參見廖坤榮，「財政分權，擋不住的趨勢」，*中國時報-時論廣場*，2002.2.7，版15。

影響其他層面，舉凡財政、經濟、社會、文化無不受制於政治。鑑於目前各縣市自然條件、地理區位、經濟結構不同，加上政府政策的影響與區域發展不均或聚集經濟的拉力，均直接或間接地造成各地方政府的稅源、稅基分布不一，致使各地方政府財政能力之殊異，進而又影響地方經濟發展能力，並影響地方建設之均衡發展，導致區域經濟成長的失衡，彼此互相影響下，使得地方財政問題一直未獲有效解決，至終因差異懸殊，逐漸演變成依賴上級政府補助與舉債因應等的惡性循環困境。

造成地方財政困絀與不均之內在原因，本文第三章第五節已有詳述，至外在環境之影響，亦是形成財政難以改善的主因。例如，在政治層面，公共政策的制定常因民意代表、利益團體或地方首長以聯盟的方式主導或抑制政策的規劃，甚至藉以互相串連謀利，使得公共支出不當增加，卻又無相對財源加以挹應，造成地方財政結構的惡化。再者，地方政府亦基於選票的壓力，致使執政者於其任內，不輕易有任何類似增加人民負擔的舉動，以致支出幅度大於收入的成長，使得財政狀況更加困窘⁴。其實，造成財政產生問題的原因甚多，如目前朝野爭相討好選民，推出各式各樣錢坑法案亦是其一；又如政策錯誤、工程設計疏失、浪費與不當給付等所形成的無效支出與虧空，更是財政大黑洞；另外，如朝野攻防互堵、黑金政治，官商掛勾，工程舞弊，抽取回扣，造成貪污腐敗與公帑的流失 等等，亦其主因。是故，欲改善地方財政，必須全方位及各層面多元的配合，尤其政治環境的清明，優質選風的營造及良性互動循環機制的建立，皆須賴政府各部門及民間團體之間共同努力，希望將政治運作與財政管理間的關係導向正面施展，避免演變為彼此相互干擾與牽制之局，造成財政更為失序難控，此即是遏止地方財政繼續惡化的指導條件與扭轉觀點。

另外，地方財政的改善能否發揮功效，民意機關（縣市議會）的支持度亦為關鍵之一，蓋地方政府的收入與支出預算皆應獲得縣市議會的審議同意，而且攸關任何與財政有關的制度制訂與變遷，也都需經其審查通過，以取得法源基礎，這是民主政治運作的常軌，如果民意機關基於人民的付託給予地方政府正面專業的監督或糾正，使政務日益精進，則全民之福。惟觀之歷年部分縣市年度預算送請縣市議會審查的陣痛、難產的過程可知，其政治凌駕專業，似有以力而非以理服人的現象；尤有甚者，在行政部門與立法部門間因意識形態理念不同或政黨的攻防，造成隨處鬥法杯葛的「分立政府」⁵殘局，例如，立法機關決議凡重大公共建設或施政計畫及補助社團、財團等之明細項目，均須先送民意機關審查或備查之後，始可動支等之侵越行政權之類似行為，比比皆是；

⁴ 參見許道然，「精省後縣市政府財政問題之改進」，*財稅研究*，第 31 卷第 4 期，（台北：財稅研究雜誌社，1999），頁 34-45。

⁵ 「分立政府」意指在政府體制中，行政與立法部門分屬不同政黨所控制之謂。參見 David R. Mayhew 原著，吳重禮、陳慧攻譯，*分立政府-政黨控制、立法與調查*，（台北：五南，2001），頁 1-5。

另外，亦有民意代表為了選區利益而爭取建設經費，或因某種因素杯葛議事，或行政機關欲檢討施政方向、優先順序，卻因財源不足而緊縮部分支出時，亦會因其權益受損而刻意阻擋或反彈，以上等等作為均使地方行政部門全盤施政及財源配置遭受嚴重扭曲，客觀合理審查預算的職權反而拋之腦後，實非民眾之福。因此，財政資源的配置深具高度政治性，立法機關是否配合？是否採取與行政機關協力合作的立場？關係行政效能及財源運用效益甚鉅。未來府會關係的和諧與否，兩造間溝通協調默契的加強等，益顯重要，且為地方財政改善程度的重要因素及指標。當然，地方府會關係是一複雜的運作過程，影響其穩定之因素相當多，往往不是法律制度面的設計所能涵蓋或解決，尤其尚須視地方體制（混合首長制或內閣制等）⁶、政治生態、選舉文化、利益炒作、意識型態、府會政黨、派系屬性及主管作風等而定；同時應考量地方自治爭議解決機制的重建與強化，就其爭議問題的本質分別採用法律空間之內的救濟途徑或法外空間的政治協商制度，加以解決等，凡此均為地方自治欲長治久安所需面對的問題及其解決之道⁷。

在經濟層面，根據審計部於九十一年十月向立法院提出九十年度總決算及特別決算審核報告中指出⁸，我國賦稅依存度已由七十年代的 70 % 以上，降至目前之不足 55 %；且九十年度的失業率達 4.5 %、經濟成長率為負 1.91 %、出口值降低 17.2 %、進口值減幅達 23 %、匯率約貶 11 %、民間投資年增率為負 26.7 %、外人來台投資也日益減少等，都屬數十年來罕見，顯示產業政策績效，大不如前，政府財政失衡，空前嚴峻。雖然上述數據導致之原因，有部分係受國際環境及景氣循環之影響，但國內之政經情勢失控、挽救經濟措施失當、執行能力低落、朝野凝聚共識困難、導航策略方向模糊，欠缺宏觀思緒等，恐為主因。茲以地方財政挹注主力之稅課收入而言，在景氣低迷，百業蕭條時期，其租稅收入亦隨之一落千丈，造成地方政府需款孔急，紛紛借債因應；在這同時，中央政府亦因稅入短收財源短絀而致分配補助數額減少，形成「雨天收傘」的鋸箭作法，地方政府遭受雙重的損失，苦不堪言。尤其，民意機關復又討好選民修改稅法調降稅率等減少收入，更使地方財政雪上加霜，困窘異常，無以為繼，不知如何善後。

其次，地方政府亦應未雨綢繆，配合中央政策，早日致力於本身體質條件的培塑與提昇，以強化競爭力，增裕將來財源的穩固配置與穩健獲得，尤其經濟發展環境的營造，更為重要。眾所皆知，一地方政府轄區發展情形，除了與其先天所具要素條件有關之外，地方政府公共政策的取向及強度亦為決定性因

⁶ 黃錦堂認為，我國府會體制係以議會首長雙元分立為特色，將來此種齊一化之地方政府體制規定有無必要繼續維持，值得討論。欲見其詳，參見黃錦堂，「地方府會法制之研究」，*中國地方自治*，第 52 卷第 7 期，（台北：中國地方自治編輯委員會，1999），頁 4-30。

⁷ 參見趙永茂，*中央與地方權限劃分的理論與實際*，（台北：翰盧出版社，1998），頁 166-167。

⁸ 參見*自由時報*，2002.10.8，第 5 頁「政治新聞版」。

素之一，如果其政策取向躁進失當、或錯估形勢、或順序顛倒、或欠缺前瞻、或虛張聲勢，都將造成難以貫徹及無法彌補的後果，焉談地方產業發展及經濟穩定成長，故領導者的宏觀擘劃與順應情勢循序推動，誠為政策成功與否之要素，疏忽不得。

在目前我國各地方政府間財源籌措能力之差異，關係著其財政狀況寬裕與否，舉凡政府各項公共支出政策之執行，皆有賴財源之支持，若一地方政府財源短絀，則會限制其地方政府支出規模，直接阻礙地方建設的進展，進而又因建設的停滯無法培養稅源而使財政更陷困境，產生財政的惡性循環，故經濟發展環境的長期構築及相關政策的相互配合施行，確屬關鍵要件。因之，除不可主導之外在環境外，地方政府可主動考慮藉由下列兩項管道促進轄區的經濟發展⁹：(1) 運用中央的經建計畫、中央的計畫型補助款、或適度舉借自償性債務及地方政府可用資金致力於公共投資計劃及重大工程建設。因為轄區內若要具優勢之發展潛力，必須具備吸引人口及經濟活動聚集之條件，如所能提供之就業機會、交通運輸之便利性、政府公共設施服務與福利之水準、社會活動與文化資源之多寡等，皆為活絡經濟發展之因子。而公共投資建設，可增加其腹地之開發，產生人口聚集，工商活動隨之而來，加上運輸便利，加速經濟活動之交易，進而帶動該地區之發展。(2) 推動綜合發展計畫及廣域區域整合。政府為避免各區域間經濟發展差距過大，都訂有區域發展計畫，所謂區域計畫，係指基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，而制定之區域發展計畫，其係為謀土地之合理利用及人口分布，負有指導整體效益性發展之任務，並指出各項建設優先順序及投資重點，上秉承台灣地區綜合開發計畫之開發構想，下繼以指導縣市都市計畫之建設、各項區域性質實質建設計劃及非都市土地使用分區管制等計劃作為實施依據。因此，地方政府應在前開上位計畫的指導原則下，並廣徵鄰近生活圈區域之發展計畫意見，一脈相承，廣域整合，據以擬具各縣市綜合發展計畫，公布實施，並隨時視環境變遷修正調整及貫徹履行。除此之外，提供立即服務，快速審核作業，例如單一窗口、電子化、標準作業程序等，亦是招商之誘因，如此，方可提供最優質的投資環境，加上採取各種獎勵措施引導配合，廠商進駐的結果，則工商發達，經濟繁榮可期，稅源源源不絕，地方財政隨之改頭換面。

基上所述，地方政府無論在政治面、經濟面，均有很大改善的空間。惟能否實現預期的理想，只有賴府際各界加強整合，始可奏功。觀乎目前台灣現況，政治愈民主，而財政愈惡化，兩者背道而馳，聽來十分弔詭，但卻是實情。政府財政收支失序，出現空前黑洞，且其黑洞規模日漸擴大，不可收拾，歸根究底，就是出在政、經運作不良。倘若政治清明，經濟繁榮，財政根基自然穩固，

⁹ 參見李顯峰、陳儷文，「台灣地方財政不均與區域發展之研究」，*財稅研究*，第33卷第1期，（台北：財稅研究雜誌社，2001），頁76-77。

反之，朝野對立，運作遲滯，政經沈淪，則財政基礎衰敗頹廢、搖搖欲墜，再完整的財政控管機制，恐因配合失據而難振衰起蔽，終將運轉失靈。是以改善政府財政，其基礎環境之鞏固秘方，唯有建構黨政及朝野和諧氛圍、行政立法齊一目標，致力於總體經濟政策措施，刺激經濟活絡，實質 GDP 之成長，以落實國際化之既定政策、提升產業技術水準、改善投資環境、維持兩岸和諧的政經關係等，始能創造財富，奠下紮實根基。俟經濟復甦起飛，百業蒸蒸日上，人民安居樂業時，在藏富於民之下，稅收自動增長，財政自會改善，如此良性循環，才是正本清源之道。亦惟有政經環境的改善，始能因應全球化的國際趨勢，同時可使地方政府培植地方的國際觀與國際競爭力，配合中央的政策取向，同心協力，實現全方位的府際夥伴合作關係。

總結言之，目前政府財政出現危機，可循下列幾條軌跡，持續的撕裂，不斷的擴大，約述如下：

- (一). 揮霍無度及過度擴張社會福利，涵蓋農民、老人、幼兒、全民醫療等各個領域，導致政府支出規模如脫韁野馬，一發不可收拾¹⁰。諷刺的是真正弱勢族群卻苦於得不到應有的補貼，形成有目的式的社福政策；或有所謂「社福乞丐」、「社福流氓」之產生¹¹，連帶影響社會福利資源的公平分配及掏空財政、蠶食社福¹²。
- (二). 各種稅收持續不斷減免，此種減免分別從稅基，以及徵收率兩方面蔓延，使得政府收入如苦旱沼澤，不斷萎縮乾枯，地基動搖。其實租稅減免須配合國家整體發展期程（全球化）作合理檢討縮減，始為正途。
- (三). 由於收支缺口日益擴大，只好增加舉債，造成惡性循環，債額達到高限後，又修法放寬債限，使舉債額度更形加大，當政者有恃無恐，繼續增加支出，

¹⁰ 在社會福利支出方面，假設政府採取現金給付的福利政策（如兒童、老人補貼等），則政府的負擔會愈來愈重；如果採取福利服務的提供（如興關托兒、托老設施等），則不但負擔較輕，也可提供大量的工作機會，促進經濟發展。參見劉進興，「台灣新中間路線的展望」，*中國時報專論*，2002.4.16，版 14。

¹¹ 「社福乞丐」、「社福流氓」係指鑽法令漏洞，達成領取津貼的目的；或所領津貼，非其本人實際支用的情形。例如報載最近地方政府發現有開進口轎車來申辦低收入戶救助者；亦有被押著申辦老人生活津貼者（參見聯合報報導，2003.3.23，版 19），真令人懷疑補助津貼之用途、去處？地方政府必須從制度面深入瞭解補助狀況，對補助、津貼的用途詳予審核追蹤，讓有限的社福資源真正用於刀口上，以杜浪費。

¹² 我國此種過度擴張社福支出的作法，對照 OECD 國家財政改革方式，即其主要透過社會福利支出的降低，經建支出的增加，以及改善租稅結構，來建立財政收支與經濟成長間良好的互動（因果）關係，使其財政大幅改善（例如在 1993 年所觀察的 25 個國家中，只有 2 國有財政盈餘，23 個國家都呈現嚴重的財政赤字；到 1999 年，在所觀察的 26 個國家中，已有一半國家產生財政盈餘，26 個國家之平均數也接近財政平衡）觀之，確有參照並改弦扭轉之急迫性。參見孫克難，「經發會財稅議題結論之檢視與評析」，*財稅研究*，第 34 卷第 1 期，（台北：財稅研究雜誌社，2002），頁 46。

減少收入，使得財政危機進一步惡化。尤其地方政府的借債或向銀行透支款項大部用於人事費等經常支出，因無自償（可回收）性質，造成財政更形嚴重，債留子孫。

基本上，過去十年來，我國財政受制於上述三項因素，形成一種螺旋狀惡性循環，向下旋轉墜落。考諸上述三項因素作法之主要目的，無非為急功近利，短視圖謀，各政黨與政治菁英沈溺於「討好政治」，彼此相爭相鬥，利誘選民，政治綁樁，鞏固政權為上，而置政府財政危機於不顧，致經濟環境日益惡化，虛耗空轉，民間投資裹足不前，政府財政隨之日漸沈淪，可說是台灣全面民主化之後，政府財政隨著民主化而倒退千里的黑暗時刻。

為今之計，唯有對症下藥，重建良性、健全的府際政經體制環境，呼籲中央與地方朝野政黨暫且「政黨休兵」，捐棄成見，真心誠意，共商國事，將政黨權謀與選舉利益擱置一旁，引導政黨良性競爭，共同維護與遵守政黨競爭倫理，給予對手的政治權利與社會代表的正當性最起碼的尊重，不向政治對手施加毀滅性人身攻擊，不操弄撕裂性與歧視性的政治圖騰，不將選舉競爭的戰線無限延伸，不從事無止境的政治動員¹³，透過理性思辯共同攜手研謀政經發展之道，並全力監督落實執行，畢竟政治問題是一切問題之根源，政治問題解決，其他問題（尤其財政問題）必隨之迎刃而解；再者，加上政府本身積極的強化各項基礎建設及規劃各項產業發展環境及政策，發揮「以建設培養財政，以財政加速建設」之良性循環及民氣可用的相互努力配合之下，才能為當前低迷不振的政治、經濟注入新契機、新動能，為國家的長期發展奠定更堅穩的基石，捨此台灣財政前景恐不樂觀，此亦為地方財政有效改善的基本要件與作法。

二. 自治意識的提昇

地方政府乃是一地方居民命運共同體的組織，其之所以能有效運作，非政府本身所能為功，乃需群策群力方可為之；畢竟，沒有公民自治意識，就沒有公民社會（俗稱第五權），沒有公民社會，也就不可能有健全的民主政治；人民能載舟亦能覆舟，也是公權力的肯定者，公信力的賦與者，及政策使力的要角。由於政府並非萬能，加上政策的規劃常因測不準而有失誤情事，此時，旁觀者清的公民，不能依然冷漠以待，而應扮演監督角色，以防止政策的脫軌，否則政策一旦無法成就目標，才埋怨政府無能，為時已晚矣。因此，自治公民不可妄自菲薄，必須調整觀念，發揮積極督促宏效；另一方面，政府亦應重視自治意識的培養，使其養成自主的性格，有能力處理自己的問題。設若每一位公民，均有強化的自治意識，堅實的自主能力，則不僅可協助或導正施政的方向，無形中可減輕政府財政的浪費與負擔，對政務的推動深具正面效益。

¹³ 參見朱雲漢，「期待藍綠的良性競爭」，*中國時報-星期專論*，2003.1.13，版 2。

由此可知，健全的財政制度，非只賴一方的力量就能一蹴可幾，尚須仰靠人民對自身權益的覺醒、媒體輿論（俗稱第四權）的督促、非政府組織（NGO）的協助等，加上行政部門的當用而用的財政哲學、民意機關的盡責監督等多方面的力量輻輳致力於財政問題的解決，始克有成。尤其地方自治之有效實施，仰賴自治意識之凝聚與提昇，為成功與否的關鍵要素之一，而自治意識之培養，須靠公民社會的組織及活動形成，兩者相輔相成，不能偏廢。因之，政府與社會的關係，除了相互尊重、相互支持之外，更重要的是如何讓社會發揮自治自主的能力和創造發展的活力。所稱公民社會，是由能依法享受公權利及負擔義務的公民，在家庭之外參與各形的結社組織和活動的公共生活領域，其係公民自願結合，多元的、自主的社會網絡型態¹⁴；其為公民參與的表徵，著重公民主觀性對自治意識的覺醒與重視，而產生參與公共事務的主動興趣和行動。公民經由對公共事務的關切、關懷、與熱心參與，「公民意識」及「公共意識」才能成長起來，而「公民能力」、「公民責任」亦才能發展茁壯，民主的行政亦才能落實¹⁵。更多的民主與更多的參與是一體的兩面，增強這兩者將能使地方自主大幅進步。增加民主化勢必導致參與的增加，然後將創造更有能力、更自主的公民；這種更有能力與更有效果的公民，能為他們自己以及更大程度的自我治理圖謀，而終將發展出較好的社會¹⁶。因此，自治意識之涵涉範圍可小至日常生活中，與他人有關的公共活動，或大至政府的政策制訂或執行過程等皆涵蓋在內，所強調的是一種直接的參與管道¹⁷。

隨著人們知識與自覺意識的提高，公共參與率的頻繁，在公共事務領域中，追求效率與公平合理的力量也越來越強大，這種人民知識與自主權的提升，對地方政府的施政難免產生衝擊，惟如能正面對待及因勢利導並加以吸納，將可凝聚堅實的地方自治意識，無形中逐漸形成公民社會，對地方事務的推展及自治能力的落實與自治財政的早日實現，應有不可磨滅之功能；學者貝農（Bellone）和伍樂（Goeral）認為¹⁸，如果人民參與政治的權力和能力不足，政府的企業精神必然無法保持長久；在地方政府擁有更多的行政裁量權時，倘若人民無力或無心去評核、回應政府的作為，最後只會使政府喪失創新機能，人民也會因此對政治產生更深的疏離感；而一個尊重公民的民主，必須讓公民有

¹⁴ 參見李台京，「公共行政與公民社會」，*政策研究學報*，第一期，（嘉義：南華大學公共行政與政策研究所，2001），頁108。

¹⁵ 參見張世賢，「行政管理的價值追求」，*考銓季刊*，第24期，（台北：考試院，2000），頁74。

¹⁶ Robert S. Ogilvie. "Participation and Local Autonomy", Translated by Liu, Chaoyin. 轉引自劉昭吟譯，「參與和地方自主」，*城市與設計學報*，第9/10期，（台北：中華民國都市設計學會，1999），頁192。

¹⁷ 參見江明修主編，*第三部門—經營策略與社會參與*，（台北：智勝，2000），頁330。

¹⁸ Bellone, C.J. & G.F. Goerl. "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy", *Public Administration*, Vol.52, No.2, March/April, pp.130-134., 轉引自江岷欽、劉坤億，「企業型官僚理念的省思」，*空大行政學報*，第6期，（台北：國立空中大學公共行政學系，1996），頁129。

更充分的機會參與公共事務，亦即政府機關在擴大行政裁量權的同時，公民也能更具備回應、糾正施政作為的能力；藉由公民參與及提高公民意識的具體作法，可以使原來對「大政府」(big government)不信任的公民重新認同政府，在政治效能感提高的情形下，更願意關懷公共事務，甚至也願意和行政人員合作提供公共財，讓政治社群凝聚在一起，人民具有公民資格的自覺，以及更具備適應和回應能力的政府。經由這種政治社會化的運作過程中，使學習能力與集體經驗創造了批判性的地方智慧 (critical local wisdom) 或文化氛圍，將公民由一種「自在的社區」(community in itself) 轉化為一種「自為的社區」(community for itself)¹⁹，民眾心中自然而然形成了「享受與付出必須對等」的自主觀念，亦即享用公共資源也須有相對代價的付出之受益付費觀，如此一來，地方自主財政的推動亦將更為順利，甚至水到渠成了。之外，學者莫巴德 (Bovaird) 與郝勒克米 (Halachmi) 在論述「新公共管理」與「社區與地方自理」如何將侵略性市場取向的契約文化逐漸轉換，並鼓勵朝向夥伴協力機制時，亦強調社區自行籌組「共同委員會」、「共同管理」與使用者「共同生產」的服務之方向。經由此方向，我們發現以「社區與地方治理」為主體並結合「新公共管理」的經營精神，有助於卸除或退離傳統官僚體制的習性與桎梏，也避免過度強調單一市場競爭，而忽略透過公民參與之「社會化」途徑得以擴張市場之「民營化」的角色，無形中可使地方政府更積極自主負責徵稅，並激勵績效取向的文化，為公共管理注入活水，以構建如英國學者羅德斯 (Rhodes) 主張之「積極參與決策與責任共承的社區治理」，及型塑「無縫隙服務」(seamless services) 與「聯合政府」(jointed-up government) 的理想境界。由上顯見，現今政府部門已無法成為唯一的治理者，而必須與民眾、私部門共同治理、共同配置，也就是形成公部門、私部門與公民三者間的水平式資源互惠共生，以及公私領域重疊之新融合關係架構²⁰。

基於前述的認知，公民自治意識的提昇自顯重要。環視目前地方政府所欠缺的即是自我負責態度，例如經費不足就要求上級補助一途，鮮少自行開源節流之構想與意願，造成資源的使用不當甚至達到濫用習性，如遇中央補助減少時，則生收支失衡，致財政更形惡化。故欲重振地方財政，唯有地方政府養成自我負責精神，但欲地方政府養成自我負責精神，除地方公部門的努力之外，民眾的配合參與程度亦為要件之一，否則難以形成自治氣候，自力更生精神難以養成。諸如地方租稅立法權的配合行使、規費調整收取的共鳴、改革文化的形塑、再造運動的認同、人民誠實納稅意識的培養及減少欠稅、熱心公益風尚與協助公共事務、享用公共財的代價觀念而願意付出、公私結合的團結力量及減輕政府負擔、珍惜地方有限財源之資源運用效率觀、型塑權利義務對等之「受

¹⁹ 參見夏鑄九，「市民參與和地方自主性：台灣的社區營造」，*城市與設計學報*，第 9/10 期，(台北：中華民國都市設計學會，1999)，頁 178-179。

²⁰ 參見李宗勳，*政府業務委外經營-理論與實務*，(台北：智勝，2002)，頁 21-22、87-88。

益-負擔對稱」觀點、公共支出的監督、輿論的壓力 等，均係自治意識與公民社會的重要表徵，也是地方財源支用效率化、地方資源配置公平化、及地方財政健全化的有力後盾，必須地方政府面面俱到的全盤規劃。

進一步言之，此種地方政府與民間之互動觀念，亦可用另一角度加以說明，即「對社區的灌能」²¹，所謂「社區的灌能」，其旨在於將可交由民間自行解決的問題或自行處理的事務，由民間自力實現，而不再由政府提供；只有民間社會的參與，才能真正將社區力量動員起來，才能將民主政治民主化；易言之，其認為民主政治的真正實現，係要在日常生活的每個環節中所涉及的任何公共性事務，都能反映人民的真正心聲，並都是人民主動、積極與直接參與的結果；也就是說，要善用存在於民間的社會資本，更要厚植社會資本。具體而言，就是要讓社區解決屬於自己的問題，政府則退居第二線，扮演輔助與後援的「領航」角色，提供各社區必要的資源，或在社區無力自行解決問題時，才適時的介入。如此不但可以活化民間社會，更能減輕政府負擔，減少政府規模，增進政府與民間的相互瞭解，更重要的，則是可以奠定民主政治厚實的根基。台灣民間社會的動員力量，可在九二一震災時充分展現其創意與活力，沛然莫之能禦，即是最佳佐證。至於灌能社區的實際作法，則可鼓勵社區成立自治團體（governance body）採取協力式的規劃方式、直接挹注社區經費、成立以社區為基礎的公益社會團體等，目前政府正推動「在地產業化」與「社區總體營造」²²（Community Renaissance）構想，均是朝此目標前進。此種目標趨勢，與本文第四章第四節「公私部門間協力」之廣義議題，有異曲同工之妙，也屬另一形式的具體顯現與詮釋。

綜上所述，地方政府與公民自治意識是互動影響的體系，兩種動力若是衝突將出現資源內耗的治理失靈，若只有單方面的努力，效果有限。因之，在正當情形下，地方政府與公民社會的互動是相互扶持的關係。相互扶持的基礎，在於公民社會承認地方行政的法制權威，並維護、追求公共利益的價值，以及可以協助社會發展的能力；相對的，地方行政體系也承認本身能力有限，而認同公民社會參與公共事務的能力，瞭解社會中自覺性組織所構成的網絡是公共事務治理的有用資產，因此，互動的基礎在於認知、態度、及作為三方面的相互支持，以成就地方堅實凝結力量，形成命運共同體，愛護家園的意識，自治事務之進行將更合乎人民的要求，是以，地方自治意識的健全發展，即是地方財政運作的最佳保障與前景。此種旨意，如能在地方制度設計中予以適當納入規範及支持，更可加強其動力與穩定性。

²¹ 引自林水波編著，*政府再造 (Reinventing government)*，(台北：智勝文化，1999)，頁 283。

²² 「社區總體營造」，又有人譯為 Community Empowerment 或直譯為 Community Building，係在 1990 年代初行政院文建會所推動的一種文化政策，後來中央各部會也一連串的推出，期

最後，尚值得一提的是，欲求地方自治意識與公民社會的快速增長與形成，還有一個必備要件，即地方政府資訊必須公開、透明化。資訊是權力的來源，擁有資訊就擁有權力。基於人民、民間團體對政府機關擁有督促能力的基本條件是資訊的擁有，如果地方政府的財務管理系統及一切財務收支資料能夠完全揭露（除涉及國家安全機密外），亦即使民眾能及時獲得完整的、可靠的、有用的財政資訊，朝向「財政透明化」（Fiscal Transparency）目標邁進，不但可改善地方政府與人民資訊不對稱的情形，且可避免侵犯納稅人「知的權利」，以及導正政府租稅及預算決策悖離人民的真正需求與公共利益²³，並可使大眾能獲致政府計畫或活動的成本訊息，而產生對自治事務的熱衷參與，形成輿論力量，則對凝聚地方自治意識、杜絕不當支出、以及公民自主的提昇、消弭官民緊張、增進府際互信，甚至對配合政府政策的態度轉為積極，及對原本分由議會、主計與審計之不同管道所牽制審核的鬆散財務監督體系等，均將展現督促功能與活力意義。尤其隨著民間社會的蓬勃發展，第三部門（the third sector）或非營利組織不僅逐漸扮演重要的政府合夥角色，而且更藉其共同目標、組織化的運作，以及對特定議題的關懷，使其擁有一定的專業知識與行為動機，而成為監督地方政府的有利管道，藉由資訊的公開，使之更能催使地方政府資源運用的效率化，從府際關係及府際財政管理的觀點而言，無疑是地方財政改善的一大催化劑。

不過，資訊公開應建立一套道德倫理標準，因為在公布預算書或財務報表等資料的背後，如果地方政府姿意隱藏資訊，或有政治意圖（如運用民粹），或權力操控，或斷章公布等，均將產生誤導，造成資訊的不對稱弊病，致使制衡作用大打折扣，產生公民對政府的不信任感加重及政府的繼續僵化、腐化，改革之路無期，得不償失，使資訊公開失去原有意義。因此，公布資訊應遵守資訊正確性、一致性、完整性、道德觀，地方政府並應制訂資訊公開虛實的獎懲機制，以資控管。

第二節 治理與執行能力之改造

由最近洛桑管理學院（IMD）、世界經濟論壇（WEF）等機構進行的國家競爭力評估報告得知，台灣的整體競爭力中，政府效能始終不如人意，在 WEF 所觀察 75 個國家中排名第 66 名，顯示政府改造的必要性與迫切性²⁴。而政府改造若只進行組織調整，不在政府職能本質上進行改造，使之建立有效率的服

盼落實到地方各社區，養成地方事務同心協力自主的要求。

²³ 蘇彩足，「論地方財政之透明化」，*中國地方自治*，第 55 卷第 7 期，（台北：中國地方自治編輯委員會，2002），頁 25。

²⁴ 參見 *經濟日報社論*。「政府改造應有改善財政的實效」，2002.4.12，版 2。

務體系，及具生產力與創新力的組織體、靈活與一致性的決策機制，終將收效有限，故需標本兼治，在人員、策略、實踐上逐步營造相互連結的執行紀律與文化²⁵，以提昇組織能力，始克有功。

基於目前政府的效率低落、效能不彰，亟須建構完善運作的優質治理或執行模式，以建造一個高績效的政府，因應外部環境的高度挑戰，並持續不斷地改進公共服務品質，俾期滿足內部環境因民主政治深化後日趨擴大的公共需求。尤其現代政府正面臨扮演「社會福利的供給者」和成為「經濟穩定成長的主力舵手」間的矛盾緊張關係，導致同時招致嚴重之財政危機與公民需求持續擴張的雙重困境²⁶。申言之，由於現代「福利國家」(welfare state)觀念的興起，造成政府功能不斷擴張，進而促使官僚體制日益膨脹，形成巨大公共財政的負荷；在此同時，政府組織的擴大並未相對提高行政效率與效能，相反的，龐大的政府官僚體制日趨遲鈍，不僅對民意認知的敏銳度降低，更逐漸喪失對社會需求的回應力；尤有甚者，亦利用提供公共財、排除外部不經濟、進行財富重分配、制定並執行管制性措施等時機進行預算規模的擴張，其結果不僅未解決原有之政策問題，更導致政府資本產生排擠效應和無端浪費的情形，造成財政嚴重困境，此種情形，中央與地方政府皆然。茲為解決此一財政困局，唯有釐清正確的治理方向、思維模式及領導態度指引，加上政府執行的能力的改良、魄力與決心的落實、培養創新的組織文化與優質環境等，與時俱進，始克有成。故尋求新的治理結構取向和強化執行效率與方法，以作為改造政府陋習和提高政府績效，以及減輕政府財政負擔及資源運用效能的策略，誠為目前地方政府刻不容緩的課題。為利分析，本節區分「新治理結構析探」及「政府執行能力改造」兩部分敘述如下：

一. 新治理結構析探

老子道德經曰：「治大國，若烹小鮮。以道蒞天下，其鬼不神。」(第六十章)其寓意深遠，令人省思；並由此可知，人間的禍福，根源於人為，人為得當，禍患便無從產生。當今社會，人民對政府的需求甚殷，更有太多的期待，但因政府本身所擁有的資源極端的稀少與匱乏，以及治理態度、方向有所偏頗，以致在政務施展上有力不從心之感。

²⁵ 參見李明譯 (Larry Bossidy & Ram Charan 原著)，*執行力-沒有執行力 哪有競爭力* (Execution-The Discipline of Getting Things Done)，(台北：天下遠見出版公司，2003)，頁 52、182、188-189。

²⁶ 此種困境之說法亦有謂指(1)改革者若欲降低施政成本，最直接的方式就是對內刪除部份施政計畫，裁撤機關並精簡員額，但此舉勢必遭致龐大官僚體系的頑強抵抗；(2)改革者若欲提高服務效能以滿足人民的需求，則需對外增稅以擴增財政預算，然而此舉亦難逃在野黨與一般民眾的激烈反彈等所面臨的內外「雙環困境」。參見江岷欽、劉坤億。「企業型官僚理

尤其，地方政府以往受制於傳統治理理念的影響，使用無法與時俱進的概念和思維，於是在問題的體認、決策的判定、類比的引用、後果的推想等層面上，每有偏誤，無法扣緊時代脈動，掌握機先，甚至延誤時點，助長問題的惡化與叢生，加深問題解決的難度，顯現其魄力的不足，任其測不準情勢的演展。因此，地方政府要對其所面對的新現實有所體認，就要有新的思維治理模式，用新的視野觀來思索其所要處理的問題，不要習於過往的傳統運作方式，先入為主的陳舊想法，一心認定政府本來就應無所不管、無所不包的集權或表現官僚氣息，如此，才不會發生治理能力受到掣肘的危機現象²⁷。更進一步言之，亦即昔日設置地方政府，以充分反映民意、體現民主政治精神在地方落實的思維，已經逐漸為運用企業精神模式提供多樣服務、重視成本效益、具備導航能力的組織理念所取代²⁸。

美國行政學者彼得斯（B. Guy Peters）觀察一九八〇年代及一九九〇年代各國行政革新或政府再造的實況，發現當代政府的治理結構與從前大不相同，渠認為新的治理模式已經浮現，並且具有明顯的特質，可歸納為下列四種²⁹：（1）市場式政府（market government）。即認為傳統治理結構最大的問題在於官僚體制的獨占性，致使機關規模和預算出現極大化，文官體系缺乏足夠誘因以致效率低落，另因缺乏施政成本壓力導致過度生產等現象。故主張採取分權化的組織結構；引進市場競爭的誘因結構，創造內部市場化的決策機制；其提供的公共利益在於降低施政成本。（2）參與式政府（participant government）。即鑑於傳統組織的過度層級化，不僅造成內部成員日漸疏離、上下溝通阻塞、本位主義，同時也造成機關對外部環境變遷的反應鈍化、並漠視人民的實際需求；故力求扁平化（flatter）組織型態；採用全面品質管理（TQM）和建立團隊（teams）的策略；運用諮議及協商的決策方式；其所提供的公共利益在於增進民眾對政府施政的參與度。（3）彈性化政府（flexible government）。即資訊時代環境變遷速率急遽，倘政府仍維持傳統治理形式，將導致政府失靈情況日益嚴重，故主張運用網路型組織（network organization）；採取工作團隊式的管理及實驗性強的應變式決策；所締造的公共利益在於降低施政成本和增進組織成員的合作團結。（4）解制式政府（deregulated government）。即解除管制，亦稱鬆綁，係指政府內部管理上的解制，使之效率更為提高及產生創新能力；並主張應賦予管理者更多的自由裁量權及擔負更多決策責任。其次，「美國國家公共行政研究院」（National Academy of Public Administration, NAPA）在面對 21 世紀的未來

念的省思」，*空大行政學報*，第 6 期，（台北：國立空中大學公共行政學系，1996），頁 125。

²⁷ 參見林水波，*組織理論*，（台北：智勝文化，1999），頁 173。

²⁸ 參見呂育誠，*地方政府管理—結構與功能的分析*，（台北：元照，2001），頁 154。又有關地方政府治理的意涵及功能的表現論述，請參閱*同揭書*，頁 154-162。

²⁹ 彼得斯（B. Guy Peters）從比較行政學的途徑剖析各國政府的改革現況，將當代各國政府變革模式歸納出四種新的治理模式，並對新舊治理模式加以分析論證。欲見其詳，參見許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯，B. Guy Peters 原著，*政府未來的治理模式*（*The Future of*

發展時，亦提出「治理的轉化」(the transformation of governance) 的概念，以「轉移國家的責任」及「公民與社會的關係」為主要的研究議題³⁰，可見減輕政府的負擔及善用民間資源，為目前的發展方向。

以上所述趨勢，誠如美國副總統高爾 (Gore) 曾指出之：「今日政府所面臨的根源問題在於我們已進入資訊時代，卻仍由一個工業時代的舊體制來治理。這顯然是一種沈重的覺醒」³¹。此種覺醒，真是語重心長，足為我國引以為鑑；尤其上述新治理模式的特質，倘能滲透其底蘊，貫徹其精神，對我國政府財政的改善及府際間關係的改良，必有莫大助益及豐碩成果。

舉例而言：如 (1) 目前我國民間組織與事業日益蓬勃發展，潛力無限，地方政府部門之業務與之相對應或性質相近者甚多，諸如社教、社福、文化、環保等適合民間辦理業務，如能妥善運用，借重民間力量，均可為政府節省很多的人事、業務、事務等經費支出。惟觀之現行地方政府各項業務大多仍維持自理自行，以致組織員額臃脹，支出無法降低，此種裹足不前，積極性不足，揆其原由，與地方首長的治理態度消極、心存動輒得咎心理、保守習性、及民意機關的牽制等有關，務必設法突破，朝向「市場式政府」的模式精神逐步推進，始能創造公私部門雙贏格局。(2) 又如政府財源的分配，首重公平合理與透明，不患寡而患不均，惟我國「統籌分配稅款」的分配，因中央政府主導慣性作祟，缺乏與地方政府對等協商誠意，仍然我行我素，雖有開會無數，但都固執己見，會前已預設結論，地方政府之意見，其均聽而不聞，回應冷淡，或應付了事，使地方政府歷次開會僅淪為橡皮圖章，唱唱「乞丐經」而已，毫無實益。此種「溝而不通」的作為，已喪失實質「參與式政府」的積極精神，建請中央政府改變心態，建立府際間合理機制務實公平處理之。(3) 目前已進入「電子化政府」的時代，「以網路代替馬路」為未來趨勢，中央政府有鑒及此，乃有「重大資訊系統建置計畫」之推動，有關稅務方面之計畫項目列有「賦稅 e 網通」、「政府部門網網通」、「稅收快速通」等，令人稱慶。其中中央「國稅資訊平台系統」早已建置完成並順利運作；但是，「地方稅資訊平台系統」卻遲延未予處理，茲因稅務資訊系統長久以來係由中央統一設計，且國稅與地方稅應屬一體兩面，連體性質，相互勾稽，不可偏廢，否則稽徵效益無法提高；更甚者，地方稅務電作系統歷經二十餘年之發展，各縣市間呈現多種專屬主機並列局面，系統開發與維護工作負擔沈重，其專屬主機內部與外部間之通信功能互異，難以提昇對納稅人服務品質，亦難有效支援稅務工作同仁業務需求，故整合國稅、地方稅資訊平台實乃當務之急。期盼中央體察實情，發揮「彈性化

Governing : Four Emerging Models),(台北：智勝，2000)，頁 37-178。

³⁰ 李宗勳，*政府業務委外經營-理論與實務*，(台北：智勝，2002)，頁 11-12。

³¹ 江岷欽、劉坤億，「企業官僚理念的省思」，*空大行政學報*，第 6 期，(台北：國立空中大學公共行政學系，1996)，頁 131。

政府」的精神與原則，配套整合，通盤考量，以收事倍之效。(4) 現行地方政府正苦於員額膨脹，人事費負擔沈重之際，如能將法規符合實情，予以適切鬆綁，必可達到預期理想的目標。例如我國替代役之實施，可謂創舉，不但可精簡兵源，又可協助政府推動各項事務，一舉兩得。不過，依照「替代役實施條例」及「替代役實施條例施行細則」³²之規定，目前替代役之類別區分為社會治安役（警察役、消防役）社會服務役（社會役、環保役、醫療役、教育服務役），惟卻無稅務役之設置，以致縣市稅捐稽徵機關為辦理輔助性工作而申請替代役時，皆因無法掌控其分發進用專長與素質而難以符合稅務專業工作，形成人力浪費，諸如此類的不合實際需要的法令，中央務必及時回應地方需求著手法規鬆綁，以達立法效益與目的，此乃現代「解制式政府」所當為。

上述係新治理方向的論述及實情例示的探討，雖為冰山之一角，惟能切中時弊，盼求檢討改進。瞭解治理方向及方法之後，為求作為之正確、研判之符節，其治理態度、思維模式、倫理價值與領導風格等素養亦不容忽視³³，以免造成誤判形勢、措施僵化、溝通欠良、官民共憤之地步，導致施政不順、阻力重重，資源浪費，莫此為甚，甚至比貪污更可怕；因此，掌握公權力的行政、立法諸公，宜相互砥勵，提昇品位，建立威信，發揮民胞物與、高風亮節、寬容量度的高政治道德（或職業道德）情操，扭轉人民對公權力不信任的「政府失靈」態勢，以新觀念、新形象、新作風，完成態度改革、思維改革、資源運用方式改革，進而達到地方財政改革的目標。

二. 政府執行能力改造

地方政府執行能力普遍低落，早為國人所詬病，如何有效改變提昇，符合民眾的要求，實為各界矚目的焦點。例如，長期以來，資源的浪費、效率或效能不彰、貫徹力的薄弱、工程的延宕、申請案件累積拖延、公共設施的不足、服務態度的怠慢、弊端的叢生、政策的搖擺等，不勝枚舉，這是歷年來政府一直無法改善的盲點，倘能徹底改造，開創新局，不僅可節省大量的財源浪費，且可運作稱便，獲得人民的信任與肯定。惟究應如何始能提振政府的執行能力？

³² 「替代役實施條例」公布於 89 年 2 月 2 日；「替代役實施條例施行細則」內政部公布於 89 年 5 月 17 日。有關替代役之類別及其勤務範圍，規定於「替代役實施條例」第四條及「替代役實施條例施行細則」第三條。

³³ 晚近，新治理模式之作為確實對「優良治理」與「優良政府」產生諸多正面效益。但對「新治理模式能否提升治理能力」議題，行政論者與實務人員曾進行相當廣泛評估；如文尼科（L. Winnick）、威德（D. Kettl）及畢德世與薛福義（G. Peters and D. Savoie）等，均對目前新治理模式作法提出「高估技術理性，忽略實質理性」、「政府部門轉借企業經驗，有過度樂觀之嫌」、「顧客導向的服務，容易腐蝕公民精神」及「企業理念與行政倫理未見充分整合」等質疑，值得行政領導者須在治理素養上（如治理態度、思維模式、倫理價值與領導風格等）的投入關注。參見江岷欽，「政府再造與顧客導向的服務理念」，收錄於 Golembiewski 孫本初、江岷欽主編，*公共管理論文精選*《1》，（台北：元照，1999），頁 43-44。

首須從執行能力之具備條件談起，以利瞭解其要領與精髓，俾資帶動執行效率與效能的提昇；次論執行能力的測量，以績效導向為主，方便掌握提高行政績效的要素，進而據以推動踐行之。茲分別析論如后：

(一).具備的條件

過去經濟發展固然展現豐盛的成果，惟面對國人日益升高的期許，以及全球日益激烈的經濟競賽，政府效能已成為國內經濟再創新局的限制因素，故政府應認真界定自己的能力和任務，朝向高效率的方向前進，以提供高品質的服務及政府的形象，增進國人的向心力。依據瑞士洛桑國際管理學院（IMD）發布（2002）的世界競爭力年報及世界經濟論壇（WEF）發布的國家競爭力評估中，我國政府效能的排名殿後（在 75 個國家中我國排名第 66 名），已如前述，顯見我國政府執行能力有待檢討改進與立即提昇的必要與空間。

基本上，政府的施政係以公共政策的形式加以推動，而公共政策本身原是一套假設或觀念，其是否成立，並得到有效的檢驗，非賴執行過程不為功。而政策的執行，則須賴於職司的政府組織，透過人員的運作，將政策所含的內容一一加以實現，冀以成就政策的目標，解決一個社會所面對的諸種政策問題。是以政府是否具有能力來從事這項政策轉化的工作，向為政策分析者所關注的焦點。所稱政府是否具有能力，又可區分兩種型態說明：（1）若人民對政府擁有過度的期待，形成組織過度負荷，導致「不可治理」（ungovernability）的現象，則會影響執行能力，因之，政府必須訓練具備應變力、創造力、革新力、彈性力，以應時局需求；（2）如政府有處置能力，即在可治理的範圍內時，又須視執行意願的強度。如果執行者的意願低落，主動積極的精神闕如，決心與毅力不足，往往以能力不夠，客觀環境不許為由，作為政府不採取行動的藉口，亦將遭致政策的有效執行功虧一簣。因此，主觀的意願誠為政府實際技能展現，克服客觀環境限制的基石，運用之妙，存乎一心。

一般而言，政府組織執行政策，應具備兩種能力：即「未雨綢繆能力」及「隨時因應能力」³⁴。前者乃泛指在政策執行之前，從事各項準備、預期及防止種種潛在的政策脫軌現象發生，包括方案的研擬、妥善的溝通、學習處理的技能、建立必要的行政規章、擬定標準化的作業程序、編訂工作進度與預算，以應執行之需，預防執行瓶頸的形成。後者乃指涉執行之前，由於未雨綢繆或前瞻能力的不足，或因為執行之後，執行情境的演化，以致引發種種非預期的問題或一些有別於正常的例外情勢，若不適時加以因應，往往阻礙政策的有效執行，所採取的補救措施，包含後續追蹤在內。因為後續追蹤是成功執行計畫不可或缺的要害，執行力良好的領導人都會嚴謹地進行後續追蹤，以確保負責

³⁴ 林水波主編，*組織理論*，（台北：智勝文化，1999），頁 84-85。

計畫的人員能依照原定進度完成當初承諾的目標，並找出缺乏紀律、或理念與行動不配合等問題，同時，也能釐清各項具體細節，讓組織各運作單位的步伐協調。如果遇到外在環境發生變化，完善的後續追蹤也可使計畫執行者迅速靈活地應變³⁵。是以，事前的預防固然重要，事後的治療也無法偏廢，兩者實應相輔相成。

舉例言之，以中央處理地方財政的困窘問題而論，首先，中央政府事先不理會「解鈴還須繫鈴人」、「和氣才能生財」的循環道理，放縱地方政府財政困難的持續（如稅源的寡占、權責的混沌、分配的不公、一把抓的父權心態、癥結的探究等），且不思根本設計完整改善機制（如地方浪費惡習的遏止、自力更生的觀念培養等）及施行；事後又不真心誠意、以諄諄善導方式溝通協調，而常以泰山壓頂心態處置，致使地方怨聲載道，求救無門，甚至上演街頭抗爭行動（如鄉鎮市長上街訴求中央統籌款分配不公，薪水無著，而拒繳電費等），其結果當然是兩敗俱傷，無一倖免，惟至終仍賴輔導機關（中央）出面解決，何苦來哉！由此可見，中央政府欠缺上述兩種能力，已顯露無遺，更如何要求地方自省、自立？

總之，政府為了應付繁鉅而複雜的執行任務，又要面對政策環境的動態性，除了本身持有的堅強意志，擁有執行的技能外，更須兼具未雨綢繆及隨後因應的能力。然則這類能力的高低或有無，深受某些因素的影響，這些因素包括政策內容本身（含人力、財力、物力、資訊、時間因素等）、執行主體（府際間夥伴關係、行政首長權威、展現魄力、民意代表監督等）與執行行為（妥適性、機制建構、規劃效益、應變力、溝通協調能力、評估考核等）標的團體（人民、非營利組織、大眾媒體、利益團體等），可謂錯綜複雜，故欲提昇或改造政府執行能力，達到「要使政府花得更少做得更好」的理想，除了策略本身設計能符合政府與外界環境的現實需要外，執行主體與執行行為能否本著學習與創新的精神，並爭取標的團體的信任與支持，以發揮策略性的執行能力，恐怕更是關鍵所在³⁶。

再者，政策的執行往往涉及數個機關，但如各機關堅持本位主義，則執行力將因分離而無法發揮。因此，要以機關間的互賴性為主體思考，建構「廣域合作執行體制」，亦即在執行參與者之間建立一項合理的任務安排，並建構一個組織架構，以求彼此間的合作，共同推動執行價值的成就。例如設計一套行事規則、規範及程序系統，用以約束執行參與者間的互動，而作成合理的集體決定。蓋當今時代，部分事務以單打獨鬥的行事作風已難達成偉大的事功，機關

³⁵ 李明譯（Larry Bossidy & Ram Charan 原著），*執行力（Execution）*，（台北：天下遠見出版，2003），頁 167。

³⁶ 林水波編著，*政府再造*，（台北：智勝文化，1999），頁 141。

間合作的營造或滋養，乃是執行過程開始運作的要務，進而同心協力共赴執行，完成資源運用效益最高的境地。

(二). 能力的測量

換另一角度言之，地方政府的施政作為是否妥適？有否落實？是否合乎人民需求？績效為何？均與其執行能力相關，為求衡量其能力之良窳，必須建立一套健全的測量制度，以作為監督的工具。此種測量因素已由過去強調控制投入（controlling inputs）轉換為對政府施政成果的測量（measuring results），藉由以成果為導向的策略管理，使地方政府之政策方案或計畫執行成果成為客觀的課責標的，俾益於檢測其對人民需求的回應能力。該成果導向係以績效表現作為標竿，故需以確立良好的績效表現，才是解決今日地方政府管理問題的務實途徑。以地方政府預算為例，一般往往以其執行率作為行政機關貫徹計畫與政策的判斷指標，當其執行比率偏低時，有可能是由於浮編預算所致，也有可能是執行怠惰使然，無論如何，若政府具有良好的執行能力，可使資源進行有效的分配與利用，並轉化為效益更大的產出，這對困難重重的地方財政，無疑是一大助力。

語云：「透過執行力，把想法變成做法，夢想才能成真。」欲求良善的施政成果或績效表現，既以提昇政府執行能力為第一要務，則地方政府執行能力的進一步探討，就有其必要性。學者葛根（Gargan）認為可用下列公式表示³⁷：

$$\text{政府執行能力} = f(\text{可用資源} \times \text{民眾期望} / \text{政府困境})$$

即民眾對政府執行能力高低的評價，乃是「可用資源」與「民眾期望」兩因素相乘的結果，再除以「政府困境」所產生，其中政府困境係指地方政府推動各項政策時，該政策本身所具有的阻礙、不確定性，例如民眾對政策內容可能不瞭解，或是地方政府原先即具有的問題，如經費與人員的短缺等。而整個公式的重點則在於強調政府能力與可用資源數目及民眾期望呈正比，至於與政府所面臨的困境則呈反比。因此政府欲具備高能力，除了在積極面應努力爭取資源並滿足民眾期望外，消極面也應儘量克服所面臨的困境，例如地方政府欲提升「為民服務」業務能力，則爭取足夠的資源固然是必要的，但是激發民眾對此項工作的興趣與期待，同時排除運作過程中可能產生的內外阻礙，可以將有限資源發揮最大作用，並大幅提升各界對政府能力的評價。

³⁷ Gargan, J. J., 1997, 「Local Government Governing Capacity : Challenges for the New Century」, in J. J. Gargan(eds.), Handbook of Local Government Administration, New York: Marcel Dekker, Inc, p.518. , 轉引自呂育誠, 地方政府管理—結構與功能的分析, (台北:元照, 2001), 頁

至於測量績效表現方面，由於績效內涵的多元複雜性（涵蓋範圍廣，又具有高度變動與不確定性），因此如何結合地方政府需求，並反映其實際運作特色便是關鍵工作，同時也影響整個績效表現的成敗。有學者認為擬訂測量績效之步驟，以先凝聚各當事人的共識，及先行建立績效表現的測量範圍並落實執行，再據此結果逐步調整改變，應該是可行的作法³⁸。例如地方政府先行召開公聽會，由與會者分別提出績效表現的主張，再經由民主程序確定內容後付諸實行，俟施行期滿後再依同一程序進行檢討並策訂下一階段績效表現內容。藉由此種共識建立的循環過程，不僅有助於使績效表現明確化並對地方政府運作產生實質意義，同時也較能使受評者與考評者在公開的基礎上接受要求，並樂意履行個人權責。另外，亦有認為欲建立地方政府績效指標體系，可以仿效英國地方政府推動績效管理的運作經驗，委託專家學者進行績效指標之研擬，再經由廣泛討論加以篩選，並成立「績效監測委員會」之類的組織，對各地方政府進行施政評比，以作為評估地方政府績效的準則³⁹等，均足供我國參採。

績效衡量可提供政策影響的資訊，從而改善決策品質；它可協助決策者進行較佳的資源分配，以減輕財政上的壓力；它也可配合灌能（empowerment）⁴⁰導向的策略設計，使公共管理者獲得自主行動空間的同時，擴大對課責性的要求⁴¹。尤其，新公共管理的觀點認為財務與預算制度必須以結果為導向，因此如何評定結果達成與否，便顯得格外重要了。易言之，績效衡量之目的在於明瞭投入與產出之間的關係，它是改善績效與獎優懲劣的重要工具。良好的績效衡量機制才能造就良好的改革成果。因此，績效衡量不應淪為文書上的虛應故事，而應是具有強制性的監督與獎懲，否則不僅增加行政機關的負擔，而且容易對決策者造成誤導。

前述政府執行能力中，如站在經費籌措的角度，又可以「財政能力」（fiscal capacity）加以說明。有關「財政能力」的概念及其衡量方法⁴²，簡述如下：

279。

³⁸ 參見呂育誠。*前揭書*，頁 281。

³⁹ 李長晏，「我國中央與地方府際關係分析-英國經驗之學習」，*政治大學公共行政研究所博士論文*，（台北：政大，1999），頁 199。

⁴⁰ 所謂「灌能」，就是將完成某事的權力與能力，賦予特定對象的過程。其係一動態的、持續的、無終止的工作，必須依循學習型組織的原則，將工作與學習結合在一起，並成為生活的一部分，進而致使追求能力的提昇成為一種習慣。灌能的目的，在於使被灌能的對象，能夠自我管理、自我督導、自我構思、自我控制、自我反思、自我評估與自我修正。達到員工以自律、自省、自尊、自許、自察、自制、自信、自重、自治、自若與自強的方式，有效盡力完成組織使命。引自林水波編著，*政府再造*，（台北：智勝文化，1999），頁 276-277。

⁴¹ OECD 1999 "Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper". Paris: OECD. P.14.; 轉引自林水波編著，*政府再造*，（台北：智勝文化，1999），頁 142-143。

⁴² 欲見其詳，參見李顯峰、陳儷文，「台灣地方財政不均與區域發展之研究」，*財稅研究*，第

「財政能力」為測度各級政府財政關係之概念性指標。在文獻中的探討，一般通常將其定義為政府支應公共支出的能力，或是提高收入的能力。依美國政府間關係諮詢委員會(The Advisory Commission on Intergovernmental Relation, 簡稱 ACIR) 對財政能力之定義為「政府為公共目的，而獲取資源的能力」。

關於「財政能力」衡量之方法，根據文獻的記載，其衡量的方法不一，主要可分為「收入」及「資源」的觀念。在「收入」的觀念下，係以各項收入的總值來表示⁴³；在「資源」觀念下，一般將資源分為所得流量與稅基兩類。大體而言，關於財政能力的衡量方法，可分為所得流量法、ACIR 法與迴歸分析法。基本上，若地方政府無課稅自主權，應採「收入」觀念為佳；反之，地方政府享有課稅自主權者，應採「資源」觀念較宜。另外，亦有以「平均每人稅收」或「財政自主性」(即有：非補助收入/總歲入；非補助收入/總歲出；人均自有財源/各縣市人均自有財源總計等三種比率核算方式) 為衡量政府財政能力的指標等⁴⁴。

再者，如以衡量一地方政府財政盈虛的相對差異狀況，亦即衡量地方政府的財政能力(依稅基計算) 相對於提供公共服務需要之支出的比率，又有學者以「財政地位」表示之，其簡單計算公式為：

$$P = \frac{C}{N} = \frac{tB}{nZ}$$

式中 P 為財政地位，C 為財政能力，N 為財政需要，t 是標準稅率，B 是稅基，Z 是施政項目，n 是某項公共事務之標準單位成本；則全國各地方財政地位之平均值為一，若某地方之 P 大於或等一，顯示該地方之財政地位強。反之，小於一，則表示該地方之財政地位弱。此種數字，可作為中央補助地方之參考指標之一。

其他也有使用統計方法評估地方政府執行績效者，如比率分析法(Ratio Analysis) 迴歸分析法(Regression Analysis) 多目標衡量分析法(Multicriteria Analysis) 資料包絡分析法(Data Envelopment Analysis ; DEA) 等。值得一提的是使用「資料包絡分析法」(DEA)⁴⁵，不但可彌補傳統上效率衡量方法的缺

33 卷第 1 期，(台北：財稅研究雜誌社，2001)，頁 66-67。

⁴³ 在「收入」的觀念下，李顯峰認為衡量地方相對收入能力有二種方式：(1) 為總體經濟研究方式；(2) 為個體經濟研究方式。參見李顯峰，「財政分權與財政紀律」，*財稅研究*，第 33 卷第 5 期，(台北：財稅研究雜誌社，2001)，頁 9。

⁴⁴ 參見曾銘深、鄔迪嘉，「地方政府開闢自主財源之研究」，*行政院研考會委託研究管理暨成果發表會-成果發表《五》*，(台北：研考會，2002)，頁 4-5。

⁴⁵ 欲見其詳，參見魏清圳、胡毓彬、李博文，「以 DEA 模型評估縣市政府開闢財源績效作為補

失，更將數學規劃從原來規劃角色擴展至控制評估的角色，成為一種組織診斷的工具；更言之，DEA 效率評估模型，主要是利用包絡線的技術代替一般經濟學中的生產函數，它將所有評估單位的投入、產出項投射於幾何圖型中，並尋找其邊界，凡是落在邊界上的，均認為其投入產出組合最有效率，而不在邊界上者，則被認為無效率。以此種分析法之分析結果據以對各縣市政府上一年度開源績效，依高、中、低效率給予不同額度之補助款，更具客觀性，值供參考。

綜上所述，無論政府能力、財政能力、財政地位、執行效率等，均只是政府執行能力的測量指標，僅係衡量的工具而已。惟本章節不厭其煩的論述，其目的在於先行瞭解執行能力的測量內容與方法，進而有利於掌控提高行政績效的核心要素，使執政當局革故鼎新，致力執行的貫徹度、魄力與決斷力，以營造及發揮決策能力、應變能力、創新能力、分析能力、評估能力、批判能力與檢討能力的優質執行環境，扭轉目前政府的績效低落，人民信任度降低的「信心赤字」及「績效赤字」雙重危機局面，達到施政的無缺點、收支的均衡化、支用的高效能要求，以確保地方財政起死回生、穩健踏實的目標，此始為本文研究最主要的目的所在。

第三節 府際財政夥伴關係之建構

夥伴關係 (Partnership)，即是指不同的主體間彼此協商且合作的互動模式⁴⁶。中央與地方之關係如同車之兩輪，鳥之雙翼，合則兩蒙其利，不合則雙受其害，既然政府體制分設中央政府與地方政府，基於一致服務人民之立場，自宜合理分工與相互合作，達到上下一心，目標一致，共創美好未來。諺云：「財政為庶政之母」、「萬事非財莫辦」，足見府際間各項政務之履行，必涉公共財源之取得及分配，倘能相互間建立「財政夥伴」關係，以「共生共榮」、「相輔相成」、「互通有無」之精神建構，促成各地方政府在「權責分明」、「行政一體」之機制下，各本權責完成目標，則可提昇國家整體競爭力，創造政府最大服務效能，並可一併達到地方財政改善的目的。尤其在滿足民眾需求的目標下，中央與地方政府必須對於彼此間有關資源配置、監督與協調模式、權責區隔等問題上取得共識，並界定不同政府間的垂直與水平關係，如此地方政府才能釐清本身的功能與定位，進而規劃相關的策略與步驟，而進行府際財政關連建構。由此可見，「確立地方自主」與「財源妥善配置」實為府際財政夥伴關係之基礎前提要件。

助基準之研究」，*財稅研究*，第 32 卷第 6 期，(台北：財稅研究雜誌社，2000)，頁 107-135。

⁴⁶ 許應深，「中央與地方夥伴關係之落實」，*研習論壇*，第 20 期，(南投：人事行政局地方行政研習中心-研習論壇月刊社，2002)，頁 1。

所稱府際關係，包含從動態面來掌握各級政府相互間政治、行政、法律等的關係，該項關係在在均與財政緊密關聯，故「府際財政關係」其實涵蓋面甚廣，可謂各種層面關係的泛稱。諸如，從管理過程中探討不同政府間如何發展聯合行動和尋求可行的聯合管理活動方式；以及各級政府間高度相互依賴的動態關係及其治理型式和原則等，均與府際財政關係牽連，亦在其研究範疇。

我國雖屬單一國家體制，地方權限基本上皆由中央授予。茲鑑於早期因應社會進步，人民生活提昇，需求日殷，致政府職能日漸擴大，為求監控管制，中央乃制訂各項法令規章，已達汗牛充棟，多如牛毛的地步，衡酌當時環境情勢，或有必要。惟時過境遷的結果，至今已產生不合時宜或相互矛盾之窒礙情況。值此資訊、交通、智識日益提昇及地方自治意識逐漸抬頭之際，中央宜改變以往著重除弊心態，趁勢進行法制再造，全盤檢討法令規章，秉持陳水扁總統所揭示的「地方能做，中央不做」的原則，及打破中央「集權又集錢」的威權主義⁴⁷，將涉及地方自治事務之法規逐步鬆綁，授由地方自訂自行，並限縮中央業務委託地方辦理事項（即委辦事項），以防杜侵犯地方職權及過度干預地方事務，以落實地方自治之推行，共維興利與合作雙贏局面，畢竟府際之間的平衡係取決於府際各造間的信任與包容。此外，在地方政府間以及地方政府與私部門間的開發合作與協力關係等，亦均為建構府際財政夥伴關係的重要指標，也應一併納入規範。

以下謹就中央與地方相互間之基本思維提出期許，其目的係求改變現行中央與地方的處事態度，在「兄弟爬山，各自努力」的前提下，達到「兄弟同心，其利斷金」的實質夥伴實益，以有效改善地方寄人籬下、與中央互動不良及長期對立之窘境⁴⁸，亦即：(1) 以合作代替管控。管控易生反彈，徒增問題處理之複雜度；合作可事半功倍，增加團結力量；(2) 以互信代替依存。只求倚賴，難以自立，亦無生產力；必須互信互賴，始能同心協力，發揮實效；(3) 以溝通代替對抗。對抗只會製造紛爭，並抵銷實力；溝通始可化解成見，同蒙其利；(4) 以創造代替抵制。抵制造成虛耗，甚至倒退；唯有共存共榮，自生創造潛力；(5) 以輔助代替猜忌。集權必造成相互猜忌；權限適度下放並施以輔助，始能長久；(6) 以對等代替壓抑。不針對問題、面對問題、解決問題，只一味掌控資源施捨，問題永無解決的一天。中央與地方同具公法人地位，近代觀點皆以對等合作看待，並非上下隸屬主從關係⁴⁹，亟須轉變心態處之；(7) 以夥伴代替集權。夥伴心態代表溝通協調，使問題化於無形；集權心態必生以大欺小，易生對立；(8) 以漸進代替獨斷。制度的互動轉移常受主客觀環境影響，

⁴⁷ 陳水扁總統此項揭示係於90年12月15日蒞臨「中央與地方縣市長當選人座談會」上所指示。參閱《中國時報》2001.12.16，版2。

⁴⁸ 參見陳連芳，「從租稅立法政策論落實中央與地方權限劃分之途徑與實踐」，《政策研究學報》，第二期，（嘉義：南華大學公共行政與政策研究所，2001），頁135-136。

⁴⁹ 參見張正修，《地方制度法理論與實用（2）：本論》，（台北：學林，2001），頁652。

且有非預期因素的產生，甚難全盤掌握，故不宜操之過急，必須事先審慎評估衡量，循序漸進，以求穩健應對。

既因各項公共事務之推動，皆牽涉財源籌措及支出與分配，為使府際間財源配置的合宜性、妥適性與效率化，府際財政夥伴關係的建構，確有實際需要。惟欲有效建構府際財政夥伴環境，首須梳理及清除其障礙因素，並鋪陳及導入良性機制運作，及隨時檢討匡正，與時俱進，逐步推演，貫徹履行，始能竟其功，否則，仍然徒勞，畫餅充飢而已，於事無補。謹就建構財政夥伴關係之障礙因素簡略歸納說明，接著，再提出改善方向建構，茲分陳如后：

一. 障礙因素分析

(一). 權責界限模糊與解決機制不完善問題

中央與地方權力關係之調節，乃是當前地方制度轉型中的一個軸心問題，這項問題特別表現在中央與地方權限的分配及中央與地方權限爭議之解決機制設計上。由於我國法令體系繁雜紊亂，府際間權責劃分不清、權責分散、專業分工各自為政，未能有效整合⁵⁰，使法令對各級政府權責之規定形式過於概括且不確定性，導致自治事項、委辦事項與各級政府之權責有模糊地帶，未能明確釐清，已如前述（見第四章第一節~一）。然在業務流程變革思潮中，授權、授能及分權化已為時勢所趨之下，影響中央與地方府際關係有效運作的權責分配，仍應妥適研謀突破，有效處理，以利財政運作，始為正途。

基於自治事項與委辦事項之不易劃分乃地方自治經久難治之重大問題，修正後「地方制度法」之規定雖已較前進步（如第二十二條及第七十條），但亦僅係原則性規範，實質上仍籠統不清；修正後「財政收支劃分法」雖有府際間自治事項與委辦事項支出劃分負擔規定（第三十七條），亦仍因自治事項及委辦事項之「二分法」模糊而意義不大。基本上，除非所有的事權都可清楚確定劃歸中央或地方，亦即每項事務皆可明白按「全國一致」或「因地制宜」來劃分，否則，隨著經濟的發展，區域間的互動頻繁，往往需中央就跨區域事務作統籌處理，而形成共同事項者日益增多，致使地方事務與中央事務之動態界限，逐漸混濁而難以區別。為求穩固地方自治財源，更見「確立地方自主」之重要性。

就以最近發生的案例言之，如司法院大法官於九十一年十二月二十日就台北市里長延選釋憲案作成釋字第五五三號解釋⁵¹可知，里長選舉原屬地方自治

⁵⁰ 張四明，「從府際關係運作的觀點探討我國山坡地開發管制政策之執行」，東吳大學政治系主辦，*府際關係學術研討會論文*，2000，頁 14-17。

⁵¹ 參見 *司法院網站*：<http://www.judicial.gov.tw/>

事項，中央應尊重台北市政府所作之合法性判斷；惟如台北市政府有恣意濫用及其他違法情事時，中央仍可作適法性監督，故其將中央對地方自治團體的監督分為三類：(1)就「憲法保障」的事項，中央應尊重地方，不得監督；(2)就「法律賦予」的自治事項，中央可為適法性監督，但不能作適當與否的監督；(3)對「中央委辦」事項，中央可為適法性和適當性的全面監督。解釋文中認為本案內容既屬地方自治權責，係屬(2)中央可為適法性監督的法律事項，惟其涉及具體個案的事實認定和法律解釋，屬行政處分，台北市政府可透過行政訴訟解決。由上所述以觀，中央與地方權限之明確區分誠非易事。此案之所以發生，大法官點出問題的癥結，即現行地方制度法缺乏地方自治團體和監督機關(中央)間的溝通、協調機制，以致影響地方自治功能的發揮，立法者應就憲法意旨設計適當機制解決，此項建議，又足以顯示目前中央與地方府際間有效協調機制管道之欠缺。是以，此號解釋案係繼第五五號健保費負擔釋憲案(內容請詳本文第四章第一節~一~(二)所述)宣示地方財政自主之後，再次強調地方的決策自主權，可說已為地方自治在制度上奠定了穩固的基石⁵²，也為主管當局接續研訂「地方與中央支出費用區分標準」時讓地方政府立基於有利的地位，中央宜速依其解釋精神與內涵研修相關法律，俾藉明確規範遵循，以避免類似情事再度上演。

其次，由於地方事務與中央事務在權限劃分上，尚難找出明確界限，以致兩者間權限劃分常生爭議，此項爭議之解決，亦為府際財政夥伴關係建構之要角，以免治絲益綮，影響雙邊政務之推動。依照我國現行法制，其爭議解決機制，主要見諸於憲法第一一一條及地方制度法第七十七條(權限遇有爭議時，由立法院解決之)地方制度法第四十三條及第七十五條(地方民意機關或地方政府議決或辦理自治事項與憲法、法律、中央法規有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之)司法院大法官審理案件法第四條及第七條(解釋有無牴觸憲法疑義及統一解釋法令之聲請)及行政程序法第十四條(規定受理機關之處理方式)等，惟觀之上揭規範機制，係朝向司法解釋、立法規制、及行政協商三大原則發展⁵³，然中央與地方權限如何劃分，涉及的往往是政治問題或雙方政府的利益問題，甚至是不同政黨和政治人物對不同權力及其利益之感受問題，因此，僅憑司法部門或立法院議決、行政協商方式解決，恐怕難以竟其功，是以，為求週延，是否有再配合或尋索其他途徑妥適解決之必要，頗值斟酌。

(二). 府際間政策衝突與過度依賴問題

隨著台灣社會民主化，地方自治逐步落實的生態影響下，中央政府所推動

⁵² 蘇永欽，「大法官解釋了原則，不提供救濟」，*聯合報民意論壇*，2002.12.21，版 15。

⁵³ 參見紀俊臣，「精省與新地方制度」，*中國地方自治*，第 52 卷第 2 期，(台北：中國地方自治編輯委員會，1999)，頁 18。

的公共政策應如何與縣市政府配合貫徹執行？及各地方政府間對於相關政策如何有效協同解決等，均對消弭政策衝突機率與行政效能的提昇有正面催化的功能，亦為府際夥伴關係亟需探討的問題。

近年來，社會的多元與經濟的自由化，中央政府所制定的公共政策經常遭到地方政府或民間社會的挑戰與抗爭，使得諸多良好的政策無法順利推行，如外商投資案、焚化爐興建、工業區開發、核廢料儲存、垃圾掩埋場位址等，尤其具鄰避效應（NIMBY）⁵⁴的政策措施更是反應激烈。上述情況，就舉九二一震災為例，當時為了救災重建，總統於八十八年九月二十五日發布緊急命令，次日立法院追認，但在緊急命令實施不過幾天，就已出現中央與地方嚴重的爭執，例如為了救災重建主導權，雙方爭奪搶錢，爭功諉過，中央跳過縣市首長，直接指揮鄉鎮市長；中央徵調民間車輛，未知會地方政府；興建臨時住宅，中央與地方發生土地爭奪戰等，這種中央與地方之間的政策衝突爭執源生於財源的掌控並摻雜政治因素，更顯其複雜程度，交相影響之下，以致災區重建工作因府際間意見不一而顯現牛步化⁵⁵。又如精省後，中央推動縣道回歸地方政府管理養護政策（精省前係由台灣省公路局代管代養），結果引來縣市質疑往後縣道養護品質，還引發各縣市政府搶錢風波，後來交通部公路總局（精省後改制）同意再接受縣市委託代養，惟又出現中央政府片面決定縣道養護經費分配方式不公，基本需求不足，且未與地方政府充分討論，恐造成縣市間城鄉差距擴大，劫貧濟富現象，紛紛要求交通部儘速研擬補救方案與相關配套措施等，均為府際間政策衝突事件的適例⁵⁶。

類似上揭政策衝突或政策難以推動的現象，不勝枚舉，且其來有自。根據觀察，其主要原因是過去多年來，地方政府在執行中央頒定的公共政策時，經常陷入難以自拔的政策困境，以致於無法貫徹政策目標，而造成地方政府政策執行的困境不外乎有⁵⁷：（1）中央政府的財政集權化；（2）地方政府的財政過度依賴；（3）中央政策規劃不當；（4）公共政策相關法令的灰色、衝突與空白地帶太多；（5）公共建設用地徵收補償的困境；（6）都市計畫不合理的困境；（7）地方政府公務人員不足；（8）地方政府推動資訊化的困境；（9）公共安全管理

⁵⁴ 鄰避效應（Not in my back yard）為「不要建在我家後院」的音譯，意指環保意識高漲之後，對於一些被認為具有危及生命財產安全或自然生態保護的投資、設施，利害關係人對於設置地點採取抗爭、拒絕的態度與行為之謂。參見林錫俊，*地方財政管理要義*，（台北：五南，2001），頁 255。

⁵⁵ 九二一震災重建工作，牽涉到中央十五個部會，九個縣市政府及三十個鄉鎮市公所，範圍廣闊，事務繁雜，現由行政院九二一震災災後重建推動委員會負責政策層面的控制，一般業務由重建委員會中部辦公室負責協調運作。參見鍾起岱，「集集大地震災後重建機制的建立」，*研習論壇*，第 8 期，（南投：行政院人事行政局地方行政研習中心-研習論壇月刊社，2001），頁 45-47。

⁵⁶ 刊載 *中國時報*，2002.12.30，版 13。

⁵⁷ 李長晏，「我國中央與地方府際關係分析-英國經驗之學習」，*政治大學公共行政研究所博士論文*，（台北：政治大學，1999），頁 188。

問題的困境；(10) 中央政府欠缺尊重地方自治精神的困境等十項原因。由上可見，我國地方政府無論在財源的取得、制度結構設計均處於邊陲與鬆散地帶，造成地方自主功能不足；且歷年來，各項公共建設都由中央政府策劃主導，地方政府只扮演配角而已，以致養成依賴心理，此種病徵急須從制度設計引導謀求解決。

由於中央過度控制地方，地方仰賴中央的慣性，以及地方公民參與公共事務之自治意識不夠積極，未能發展出各地方政府獨特的特質，以致無法孕育出各級政府間相互競賽觀摩的協同關係。基於地方政府間導入競爭合作因子，交互政策創新，形成良性夥伴關係，可使人民獲致更好的服務，進而帶動整體國家競爭力的提昇。此種競爭蔚為風潮趨使下，水平府際夥伴關係自見開展，地方政府亦可學習自立自強，自然而然，依賴中央心態自可逐漸減輕了。

為進一步解釋上述說法，擬以地方政府間競爭與合作兩個面向簡略分析之，首先：(1) 就競爭導向之地方政府而言，根據「新公共管理模式」及「合作與競爭分析模式」觀點，乃是將競爭因子導進地方政府，以促其相互競爭，一方面使各縣市政府內部業務委託外包、或引進第三部門、志工團體，以減輕龐大的業務壓力；另一方面，在於促成各縣市政府之間相互競賽觀摩的協同關係。對此，檢視我國各縣市政府間的競爭協同關係，並未能有效推動，同時在地方制度法制架構上也無此項誘發機制設計，加上長期以來受制於行政監督式地方自治的影響下，致許多縣市政府缺乏競爭的經驗與實力。(2) 就合作導向的地方政府而言，根據「新管理體制理論」觀點，乃意旨地方政府的權力是分享的，關係是合夥的，當然這種合夥關係主要表現在：(一) 為地方公私部門的合夥關係上；(二) 是地方政府之間的合作關係上。若檢視我國過去的經驗可發現，政府在公私部門合夥關係上雖有所推動，但成效不顯著；同時在縣市合作關係上，也未能通盤有效規制，以致流於形式，效果不彰。探其主因，係彼此互信基礎不足，本位主義心態濃厚所致，均須檢討改善，以早日建構良善的府際財政夥伴關係，調劑盈虛，互助合作，增強財務運用效能，減輕財政不足壓力。(有關「新公共管理模式」、「合作與競爭模式」及「新管理體制理論」之意涵，本文第二章第二節~一、二已有詳述)

(三). 府際財政配置失當與缺乏融合民間資源問題

「中央集權」與「中央集錢」，為大多數國家以之作為掌控地方政府之手法與工具，尤以單一體制國家為然。地方財政之困窘，即是在上開思維籠罩下一直無法有效改善，致長期財源之配置不公依然存在。惟基於當前國際思潮地方分權之論述理由及時代趨使下，中央權限與財政資源適度下放已時勢所趨，沛然莫之能禦。我國地方財政亦然，有關地方財政之困境程度、導致成因、改善

成效及垂直府際間收與支之詳細分析，已於本文第三章第五節及第四章第一節有所說明，茲不贅述。由前述分析得知，我國府際財政配置失當之嚴重，亟須配合時代趨勢儘速全面檢討與重整，始能健全地方財政，促進地方自治之實質實現，創造良質的府際財政環境。

值此地方財政窘困狀況每下愈況，歲入歲出短差日大，債務未償餘額越高，財政危機日深之際，當務之急，消極方面，唯有研謀控制預算規模，減少不經濟與無效率支出，避免赤字擴大；積極方面，則是開拓財源，創造財富，增加收入。尤其民間資源（包含營利與非營利組織）豐沛，如能適度引進，一方面地方政府可節省成本與經費，減輕籌措財源的負擔；另一方面，對民間可帶來龐大商機，創造就業機會，降低失業率，且可增裕稅收，形成政府提供民眾有效率及高品質服務的另一種思維。鑑於目前地方政府運用此項資源尚未普及，亟需排除障礙，加強規範推動。

(四). 由上而下（top-down）決策模式與地方派系問題

過去我國政府間政策的制定與推展，在長期戒嚴統治下，傾向「由上而下」的決策模式，地方首長對中央指令近乎言聽計從，完全忽略地方執行人員的能力與意願，此種模式與作法如繼續存在，將嚴重扼殺府際間對等夥伴關係。又自黨禁解除後，政黨對立在地方逐漸形成，地方首長基於選票的考慮，常向中央抗爭、爭權、爭錢，使得府際關係產生變化，也影響府際與府會間的合作，亟須扭轉改變。

另外，地方派系在面對新興工商團體和黑道的介入之下，地方政治有惡質化的傾向，而且地方派系透過縱向和橫向的连接，透過中央民代的選舉，亦影響我國中央及地方政府的互動關係，如不利其派系利益，也會切斷與地方協議合作的生機⁵⁸，亦為府際財政夥伴關係建構之絆腳石。

二. 改善方向建構

(一). 加強中央與地方權限劃分及政策衝突協調機制

我國憲法及相關法律對中央與地方之權限劃分雖有原則性規範，但似嫌籠統不明，且以二分切割（自治事項與委辦事項兩分）方式難以符合共同事項之處理，加上欠缺中央與地方的有效溝通協調機制，以致影響地方自治及地方財政的落實，仍然爭議不斷。雖然，行政院目前有「中央與地方業務協調會報」之設置，惟因屬任務型組織設計，對其決議通常交由權責機關辦理，無拘束力，

⁵⁸參見趙永茂，*中央與地方權限劃分的理論與實際*，(台北：翰盧，2002《增訂三版》)，頁 408-409。

致成效不彰，亟須建置法制因應實情予以規範。可參照日本廣域聯合模式（詳見本文第四章第三節~二~（一）），設置跨區事務組合、協議會、聯合委員會等協調處理；或因權限紛爭非屬法律問題，而係政治性問題時，可學習英國模式設置中央與地方之權限仲裁機構⁵⁹，如「府際關係互動會議」，由中央政府（含各部會首長）、地方政府、立法院、縣市議會、專家學者等廣泛參與，對於某些權限有疑義時，得召開協商處理，各類組成成員不得超過一定比例，決議時採民主「共識決」，而非多數決，如無法取得全面性共識，則採特別絕對多數決。上開處理方式，足供我國參採，並參酌修訂我國「地方制度法」明文予以規定，俾資遵循。

另者，鑑於我國精省後省級組織形成閒置機關，但實際上尚維持大幅員額及人力，卻未發揮功能，如能將之轉型為中間機關之協調、溝通、服務的單位（參照本文第二章第二節~一~（三）府際關係基礎理論之《中間機關論》構想），一方面扮演中央與縣市之府際財政潤滑、溝通的橋樑，一方面扮演縣市間權限或事務的協調與共同事務的聯繫會商，使其成為中央與地方之協調機制，應有助緩和府際間之財政衝突發生或解決，是否可行？值得思考。

（二）. 權限爭議救濟機制之建立

地方制度法公布實施後，有關地方財政事務及法規立法事項增多，連帶報由中央備查或核定之案件亦隨之增加，然地方政府對中央審查地方自治法規之作為，時有發生爭議，中央又不願協商溝通，造成一面倒現象。例如過去曾有地方政府因與中央發生權限爭議，而擬聲請司法院大法官解釋，囿於司法院大法官審理案件法第九條規定：「聲請解釋機關有上級機關者，其聲請應經由上級機關層轉之規定」，其上級中央機關不予層轉，而遭不受理，致使爭議案件未能獲致司法救濟，因此，為健全地方自主意識，應賦予地方政府認為中央有違法或不當時，可提出行政救濟之制度補救。如研議修正訴願法及行政訴訟法，賦予地方政府對其自治法規，認為中央違法或嚴重不當之審查時（含未予備查、核定或擅改等），得有直接管道提出救濟之權；或建請修正司法院大法官審理案件法第九條，賦予地方政府在一定條件下可不經由上級政府核轉，逕提大法官解釋等。

（三）. 強化地方政府參與溝通的權利

目前國家體制，僅五院能提法律案，送請立法院審議，惟法律之制定，常有涉及增加地方權責與地方經費事項，而這些規定立法時，地方政府參與管道

⁵⁹參見李長晏。「我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習」，*政治大學公共行政研究所博士論文*，1999，頁 186。

不足，甚有未被知會情形，所謂「中央請客，地方買單」之情況層出不窮。中央政府為政策制定者，地方政府為政策執行者，然政策成敗及執行成效具關鍵要素，是以未來中央立法過程如涉及地方事務者，應擴大地方參與管道。建議中央政府或立法院立法委員提案立法時，如涉有增加地方權責與經費時，應先與地方協商並增加地方參與立法之管道。尤其，中央必須改善「由上而下」(top-down)的父權心態，合理轉變為「由下而上」(bottom-up)的民主模式，加強地方機關與人員的參與感，聆聽基層人員執行公共政策的困境與心聲，並協助其解決問題。唯有如此，始能使地方機關研擬具體可行的執行策略，並塑造出有效能、有公義的新政府⁶⁰。

上述有關中央制定或修正法律及法規時，會有減少地方收入或需增加地方財政負擔情事，「財政收支劃分法」第三十八條之一有明文規定：「有減少收入時，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源」，此項規定迄今已歷四年餘，事實顯示不但未貫徹執行，且比之前更變本加厲，如中央紛紛立法逕予調降地方稅稅率(如房屋稅、契稅、使用牌照稅、土地增值稅等之稅率)及動輒增加地方之支出(如社福支出等)，以討好選民，更談不上籌妥替代財源。因此，強化地方政府參與溝通權利，以保障地方財政自主要求，確有其必要，且刻不容緩⁶¹。

(四). 推動公私部門事務結合網絡

地方事務日益浩繁，在地方財源相漸限縮之下，運用民間無窮資源，投入公共事務，以補公部門之不足，為未來著重與立法的方向。例如，垃圾的收集與處理、資源的回收、學校教育的提供、公園之維護、圖書館的管理等，均可擇由公私部門合夥辦理或委其辦理，由於彼此合夥，相互截長補短，可使業務之推展較具彈性，運作更趨快速；又如，工業快速發展所導致的嚴重公害問題，致地方住民與環保團體紛紛採取集體行動與企業經營者抗爭，而暴露出現代國家環保與經濟之兩難困境。站在政府的立場，必須居中妥善調停以降低社會成本，並維護雙方和諧成長，類此情形，可透過中央與地方政府形成政策網絡關係，結合中央政府、地方政府、企業家、勞工、民間團體、社區住民等，共同研商尋求解決，以避免引發後續的經濟、財政危機問題。此即是「新公共管理」的內涵精神，亦是本章第二節~一所述「新治理模式」作法的最佳寫照，及消

⁶⁰ 李允傑、丘昌泰，*政策執行與評估*，(台北：元照，2003)，頁166-169。

⁶¹ 其實所稱地方參與，其型態除最基本之消極性、被動性之參與(如中央舉行聽證，由地方參與；中央在決定之前，地方得提出意見；中央在決定過程中，與地方協議等)之外，亦應包括積極性、主動性之參與(如為符合法律規定，地方得請求中央訂定一定之基準)；且中央行政機關之諮詢委員會之委員成員，應由地方加入；關於參與之事項，應以涉及地方自治權益事項(如地方立法權、財政權、人事權)為基準；對於參與之法效果(對中央之法拘束力)，亦應有明確規範等，均應具實質的定位，始稱有效的參與，否則徒具形式，毫無意義可言。

弭紛爭的另一途徑。

(五). 柔性對話，府際共享，各守本份，克盡職責

中央與地方屬於對等的關係，為求相互信任，應逐步融入府際共享的情懷，凡事兩造間應進行充分諮商，理性交流，相互諒解，開誠布公，建立決策夥伴，以共赴事功。秉持上開精神，在中央者，應致力法規鬆綁及賦予地方政府自主能力等，如相關權限的適度下授；在地方者，應本諸職責致力於自力更生，開源節流的工作等，雙方並共同建立財政課責管理與績效監測誘因機制，各守本份，相互激勵，完成中央地方大團結之新財政夥伴架構。

有關財政課責與績效管理機制之構設，涉及地方財政紀律之重建，下一章接續說明之。

第四節 地方財政紀律之振興

自 1990 年代以來，我國政府財政趨於惡化，無論是中央或地方政府，都面臨債台高築之困窘。民國 88 年 1 月修訂公布財政收支劃分法後，地方政府仍面臨鉅額赤字的衝擊，各界討論開源節流多年，地方財政仍未見改善，主要原因係未能建立並遵守財政紀律（fiscal discipline）所致⁶²。尤其最近幾年，台灣經濟隨著世界經濟的不景氣、國內政局不穩定、投資環境的惡化、兩岸經貿關係的不明確，使得經濟成長率不斷往下修正。在此同時，政府財政赤字也呈現空前高峰，債務累積餘額日益擴大，實質收入已無法配合支出需求，財政狀況面臨嚴重困窘現象，必須展開大幅改革，否則，後果將不堪設想。

2001 年 8 月召開經濟發展諮詢委員會議（簡稱經發會），其中重要的共同意見之一，就是財政部應兼顧財政穩定、租稅公平與效率、以及地方財政平衡之原則下，積極從事稅制改革、開闢財源、降低政府支出規模及檢討支出結構等，並規劃於五至十年內達成財政平衡的目標。因之，行政院乃於 2001 年 9 月 14 日核定成立「行政院財政改革委員會」加強推動，這是一個長期的艱辛工作，能否實現理想，達到目標，姑且拭目以待⁶³。

⁶² 引自李顯峰，「財政分權與財政紀律」，*財稅研究*，第 33 卷第 5 期，（台北：財稅研究雜誌社，2001），頁 1-3。

⁶³ 行政院財政改革委員會費時一年四個月，歷經三位財政部長（顏慶章、李庸三、林全），連續召開二十次委員會議，提出三十七項研究計畫，終於 2003 年 1 月 23 日總結報告時，確定分短、中、長程措施推動，期望在未來五至十年，達成政府財政平衡目標。但林全（財政部部長）於當日總結報告時語重心長的指出：「此項目標之實現需要許多前提配合，諸如經濟成長率、兩岸關係、國際政治情勢、政府組織再造、立法進程等不確定因素」；「且財改會只是部分民間、學者組成的諮詢機構，非國家機制」；又說：「有哪一位財政部長的任期能超過

地方財政是國家財政的一環，其起伏榮枯在在與中央財政緊密相連，如能強化其體質，改善其困頓，將可大大減輕中央的負擔，甚至雙蒙其利。值此國際思潮傾向地方分權，且實證研究證實：「(1) 財政分權可改善行政監督。(2) 財政分權促使地方自闢財源。」⁶⁴，可見落實地方自治，貫徹地方財政自主，已係改善地方財政的首要前提，前提確立後，其次就是如何建構其財政秩序、改造財政失衡、推動循環機制、恪遵財政紀律的問題了。

根據監察院審計部公布八十八年下半年及八十九年度地方政府決算報告指出，地方政府入不敷出的窘境甚為嚴重，在歲入方面，其實質收入缺乏有效的開源節流，普遍存在浮列補助收入預算的問題，再加上經濟景氣持續低迷導致稅收未如預期，歲入短收因此益行嚴重，絕大部分縣市自有財源比例仍偏低，仰賴上級政府補助及舉債。該報告又指出，非自有財源的補助占歲入決算審定數的比率 超過三成者，有十二個縣市，顯示地方政府應正視歲入結構失衡的現象。在歲出方面，該年度歲出經費保留數占總預算數比率約為 10.1 %，顯示地方政府預算籌編未盡覈實，部分計畫的前置作業有欠周延，預算進度未能有效掌控，致使歲出預算執行效率欠佳。該項報告指出地方財政有下列缺失：(1) 財政日益困窘，亟待加強籌措自有財源及有效節流；(2) 財政依賴短期借款或透支款日深，且欠缺管理機制；(3) 為提昇施政績效，應積極落實施政計畫管制考核制度；(4) 歲入預算的編列應覈實，俾符預算計畫功能；(5) 補助及委辦經費運用成效欠佳，亟需加強規劃控管；(6) 經費持續保留，有限資源未能適當配置，影響施政績效；(7) 部分基金營運績效欠佳，應提昇或審酌裁併；(8) 行政罰鍰未積極收繳，清理績效欠佳等。由以上報告可知，地方政府財政惡化及執行力遲滯之嚴重程度，其原因在於預算編列不實，虛列嚴重，歲出又未相對控管，支出浮濫，既不積極開源又不節流，且計畫控管不良等等所致，可謂病入膏肓，簡直到了無藥可救的地步。如今，為求根本解決，不可再有「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的短視作法，必須採取「底抽薪、對症下藥、立竿見影、一勞永逸的永續良策，始為正辦。

基此，為貼近事實並為方便分析，本文擬區分三個面向（又稱三個先後順序）加以深探，期欲更瞭解基層財政的實際需求與癥結所在，進而提出改善對策，以資對應。即（一）基本需求的滿足；（二）財政失序的導正；（三）建立地方自我負責機制。該三個面向之間係交互關連，環環相扣，互為因果，不可偏廢。謹分述如下：

五年？」一語道破推動財政改革的無奈心情，由此推論其能否落實，令人存疑。詳參《工商時報》，2003.1.24，頭版頭條。

⁶⁴ Jr. L. R. de Mello, and M. Barenstein (2001), "Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis," IMF Working Paper 01/71.; 轉引自李顯峰，「財政分權與財政紀律」，《財稅研究》，第 33 卷第 5 期，(台北：財稅研究雜誌社，2001)，頁 5-6。

(一). 基本需求的滿足

欲求地方財政改善，首要之務，須使其能運作順暢，亦即其基本運轉功能應讓其實現，如此一來，要求其他之配合因應或控管措施始有實施可能，否則，焉有「要馬兒好，又要馬兒不吃草」的道理！因之，地方經常收支均衡之需求，就成為要求遵守財政紀律成功與否之關鍵所在。

依據「預算法」第二十三條規定：「政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘，不得充經常支出之用，但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。」按照上開法條規定精神，地方政府之預算編列，其經常性收支，如稅課收入、規費收入、統籌分配收入等經常性收入應與經常性支出如人事費、事務費、業務費、旅運費等支出保持平衡為原則，以利基本政務之順利運作。但是，長期以來縣市政府之財政狀況，皆無法達到上述要求，以八十九年度決算分析⁶⁵，各縣市（含金門縣、連江縣及台灣省二十一縣市，共二十三縣市）經常支出總數為 3,695 億 1,369 萬餘元，惟經常收入總數卻只有 3,269 億 6,920 萬餘元，收支相抵尚不足 425 億 4,448 萬餘元；再查同年度台北市決算，其經常支出數為 1,648 億 1,943 萬餘元，經常收入數則為 2,182 億 3,730 萬餘元，收入高於支出達 534 億 1,787 萬餘元；又高雄市八十九年度經常支出決算數為 658 億 3,063 萬餘元，經常收入數為 676 億 413 萬餘元，收入數亦比支出數高出 17 億 7,350 萬餘元，由此可見，北、高兩直轄市之經常門收支狀況甚為穩健，但二十三縣市之經常收支總數卻差距甚大，無法符合預算法規定經常收支應保持平衡之原則要求，顯示其連基本的需要都無法求其溫飽，如何推動政務？此即誠如心理學家馬斯洛（Abraham. H. Maslow, 1908-1970）的需要層級（hierarchy of needs）理論中所言一般，必需基本需求得到滿足之後，始能逐步提昇到尊榮感、成就慾，甚至達到自我負責、自我實現的地步；又可達到以何茲柏格（Frederick Herzberg）為代表所倡導之激勵保健理論（Motivation-Hygiene Theory）精神，以提昇組織績效及財政功能為內涵的積極意義。

其實地方經常收支平衡需求之達成，必須中央與地方共同協力促成。在地方政府方面，應努力於開源節流措施的實現，以增裕歲入；在中央政府方面，應以起碼足敷彌補地方政府經常收支不足數為前提設計，使之基本政務運作無虞匱乏，再創設誘因條件讓地方政府產生自力更生、自助助人助的起碼能力，使縣市政府因基本需求的滿足後，有餘力配合中央各項政策從事地方自我負責之作為，地方財政之困境始能逐步改善，中央亦因此機制之建立而不必疲於奔命，此為「饑寒自會起盜心」、「衣食足而後知榮辱」的道理，故為一石二鳥的

⁶⁵ 參閱財政部統計年報。財政部統計處編印，2000 版，頁 104-109。其實各縣市經常收支不平衡狀況由來已久，歷年皆然。

雙贏策略，何樂而不為呢！

當然，縣市經常收支項目及數額之認定應有一套標準，始能建立縣市間公平化、透明化的制度。目前「財政收支劃分法」第十六條之一第二項第五款及「中央統籌分配稅款分配辦法」第九條均有規定以基準財政需要額減基準財政收入額之核算方式及分配作為基礎，惟執行以來，常因中央對各縣市之基準財政需要額認定低估、對基準財政收入額高估的結果而導致縣市經常收支仍無法彌平，仍然上演寅吃卯糧，挖東牆補西牆作法，地方財政尚難改善。雖然之前統籌分配制度及補助制度已有所變革《見第三章第五節~二~（一）~4 所述》，惟因換湯不換藥，收支變動不大，縣市財政仍未見改善，可知其改革方式未切中關鍵，故建議採納日本「地方交付稅法」規定的處理方式，將基準財政需要額之核算範圍及項目認定更週延及精確化，例如基準財政需要額參考該地方交付稅法第十一條所規定之使用測定單位數值、補正係數及單位費用等⁶⁶；基準財政收入額參考同法第十四條規定，其稅課收入採低估標準，其核算地方稅、汽車取得稅、輕油領取稅及消費讓與稅數額時均按 80 % 計算，以避免因提高稅額而使地方政府獲得較少分配數額，損傷其徵稅努力績效，並確保其財政營運自主性等方式辦理，應較能切合縣市實際需求。

倘能參考日本上述作法，使各縣市政府所獲得之分配或補助數達到自治合理程度，再加上其開源節流精神的發揮，相信縣市被動及依賴心態應可逐步改變，地方財政困窘之狀態亦將隨之改觀。俟基本財政需求適度滿足後，地方政府始無藉口且有餘力加強地方建設，發展經濟，培養稅源，如此良性循環之下，地方財政之改善才能事半功倍，正面運轉，進而減輕中央之負擔。

以上所述，係以縣市經常收支預算（經常門）平衡為前提，當然縣市政府年度預算之編製，係包含經常門與資本門兩類，故如整體考量並擴及景氣循環之週期因素時，在預算編製實務上有分（1）年度平衡預算（annually balanced budget）；（2）功能財政預算（functional budget）；（3）循環性平衡預算（cyclically balanced budget）等⁶⁷之政策運作區分與思辯，因與本節所述要旨有間，不擬深

⁶⁶ 我國基準財政需要額之計算係依據正式編制人員人事費或各法定事務支出所需經費而得。不若日本地方交付稅制度係以法令規定「測定單位」及其依據之數值來源；其次依據各設定之數值，計算「單位費位」，並以法令定之；再以法令規定「修正係數」之種類，並針對每一種類，採用客觀、合理之數值，據以詳細計算其修正係數，故較具公平準確。參見朱澤民，「從日本地方交付稅制度評析我國財政收支劃分法修正草案」，*財稅研究*，第 34 卷第 5 期，（台北：財稅研究雜誌社，2002），頁 28-29。

⁶⁷ 「年度平衡預算」又稱健全財政（sound finance）或中性預算（neutral budget），為古典學派所倡導，即嚴格要求政府年度預算必須每年均維持平衡。「功能財政預算」，為凱因斯（J.M. Keynes）所倡導，係指政府的預算應尋求達成充分就業和穩定物價，不應僅顧及政府稅收與支出是否平衡，強調促進總體經濟目標的達成；故在經濟衰退時，應機動增加政府公共投資支出，減少稅收，經濟繁榮時，應降低公共投資支出，增加稅收，亦稱之不平衡預算（unbalanced budget）。「循環性平衡性預算」，指預算收支應維持平衡，但期間非以一會計年度為準，而應

論，但縣市基本收支均衡之要求仍應維持。

(二). 財政失序之導正

承前第三章第五節（地方財政困難成因）及第四章第一節（府際財政收支）之探討，可知地方財政收入無法配合財政支出同步成長，為造成財政失序的主因，亦即縣市政府的歲出增加率遠較歲入增加率為高所致。簡言之，在歲入方面，由於受景氣低迷影響，稅收不如預期、加上地方稅稅率的不斷調低、不當租稅減免的增加、非稅課收入（如工程受益費、規費等）的不積極收取、及未加強市地重劃與區段徵收、財產管理 等開源因素，致其收入數日漸短少，一年不如一年。以近十年國民租稅負擔率由 19 % 左右降至 13 % 左右，且仍在持續下降中，不及 OECD 國家平均數（為 27.6 %）的一半，稅收彈性遠小於一（在 0.5 左右）⁶⁸，可資佐證。倘基本收入不足以支應經常支出所需，債務還本預算將無以為繼，且如坐視債務的不斷累積，終將淪為「以債養債」的局面，屆時公庫資金的調度倍感困難，從而產生稅制設計與經濟發展間的互動關係不易施展，終告運轉失靈。

在歲出方面，由於台灣解除戒嚴未久，政治民主制度尚未運作成熟，導致執政當局為確保政權穩固或政客為贏得選舉，常以短期的政策規劃考量，欠缺長期整體思維，例如，地方首長或民意代表為爭取選民支持，常以本位觀點爭取預算額度、擴張預算支出或仰仗上級補助，以提昇預算規模，期欲達其短線目標。加上現行行政組織龐大、冗員太多、官僚缺乏效率及欠缺有效緊縮節約支出等策略問題，而沒有落實「小而能」的政府領航精神，形成層層節制，效能低落，影響國家整體競爭力的提升。尤其在人事費的負擔上，其占歲出的比率，近年來平均約為 55 %，若以總人事費占 GDP 的比率言，平均約占 9.5 %，均高於日本 6.0 %、韓國 5.2 %、新加坡 5.0 %⁶⁹，相對顯示加強精簡機關組織與員額有其迫切性。又有因公共工程的財務規劃與經濟效益評估不夠確實，變更設計頻繁，且執行上缺乏績效，年度進行中經常追加預算，以致助長政府支出經費的愈形膨脹；或有因興建後，疏於管理或當初設計不當或地點不佳，致成閒置（如鄉鎮停車場及村里活動中心之空置是）或低度使用（如市場用地貸款興建多目標綜合大樓因脫售不易而改作其他無效益之用途等），浪費公帑至極。再者，由政府近幾年預算政事別的結構來看，可知社福支出快速成長，而經濟

以整個產業的循環週期為準，亦即政府預算應隨景氣循環的波動，在蕭條時期實行赤字預算，在繁榮時期實行盈餘預算，以資彌補前期的赤字，使每一個經濟循環終了，盈餘與赤字能相互抵銷。參見林錫俊。「地方財政管理-理論與實務」，高雄：復文圖書出版社，1998，頁 209-210。

⁶⁸ 孫克難，「財政失衡、財政改革與財政紀律」，*經濟前瞻*，第 79 期，（台北：中華經濟研究院，2002），頁 70。

⁶⁹ 孫克難，同上註，頁 71。

發展支出的比重不斷被排擠降低，對未來經濟發展將產生相當不利的衝擊。因之，如何加強地方公共支出的摺節，以及提高財政支出效率，是地方政府應持續努力的目標。

換從另一角度言之，地方政府亦面臨資源運用配置扭曲的現象，基於我國（為單一國家）地方政府的財源係透經中央法制所賦予，雖在權責劃分不甚明確下，目前地方仍享有不完全之財政自主，正因如此，又將產生兩項矛盾及危機：（1）財政幻覺、支出過度的矛盾危機。亦即中央集「錢」的結果，地方政府之收入大多仰望中央，在所得財源非本身勞力取得時，其花費必較寬闊，較不計成本效益，以致產生其所認定之公共收入機會成本較真正社會成本為低的幻覺，而支用過度或濫用，如購置豪華座車、出國考察頻繁、辦公廳舍大而不當等；（2）坐收心態、不求長進的矛盾危機。即將來果真中央財源下放，及時支援地方，使地方有足夠基本財政自主能力時，則又易養成地方不事生產，不努力開源節流，且易動輒於年度中恣意追加預算，終究亦是上演過度支出及赤字增加，致財源日益枯竭之窘況再次發生，值得正視。

上述這種支出的浪費、及不斷的減免稅（稅基侵蝕）濫開政治支票，甚至修法規避等作法，均使財政秩序及財政紀律遭受重大打擊與破壞。例如，土地增值稅減半課徵一案，經發會並無共識，行政、立法部門受工商團體的壓力，在缺乏相對財源下，不惜修正土地稅法（第三十三條第三項）以發行公債來籌措財源，彌補地方政府的稅收損失，並排除公共債務法 15% 舉債上限的規範，也不受預算法（第二十三條）有關公債收入不得充作經常支出之用的限制，嚴重違反財政正常秩序，使政府不遵守財政紀律表露無遺⁷⁰；又如 92 年 2 月 7 日修正公布之「農業發展條例」第五十二條規定，農產品或加工品因進口對國內農業有損害之虞或損害時，中央應設置救助基金一千億元，由政府編列預算辦理，不受公共債務法之限制；92 年 1 月 14 日立法院三讀通過之「公共服務擴大就業暫行條例」、92 年 5 月 2 日三讀通過之「擴大公共建設振興經濟暫行條例」及「嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例」亦有類此排除公共債務法規定之作法⁷¹。由此以觀，政治文化或政治道德的偏頗，為政府財政惡化的元凶。審視我國政治人物，尤其民選首長在競選期間競開支票之行為，為財政危機埋下種因，當選後又為維護政權，往往利用行政優勢再放利多，此種以財政為代價的政治競賽，自然形成財經政策缺乏長遠規劃只求短線的不良後果，也會造成所謂的「政治景氣惡性循環」；再者，地方財政本即「患寡又患不均」，財政缺口長期存在，如一有經費需求或新計畫之實施，基於舊有思維慣性，首先必是請求上級支援，即以爭取上級補助款之金額多寡為施政之能耐及獲取選

⁷⁰ 孫克難，同前註，頁 73。

⁷¹ 參見聯合報，2003.5.3，版 1；立法院國會圖書館網站：
<http://lis.ly.gov.tw/npl/fast/02578/920502.htm>

民讚賞之指標，府會皆然，此種依賴及短線心態如無及時導正，欲求地方財政根本改善猶如緣木求魚。

諸如此類未節省開銷、花費浮濫、支出效率低落等，致歲出日益擴增，而歲入日趨減少，又乏開源節流策略，終究「入不敷出」，收支差短愈越嚴重，這種情況，為求解決，另有論者研究認為地方政府財政赤字如到破產邊緣，應可任其破產，由其他自治團體接管之議⁷²，但此議恐因人民的意願及相關政治議題及法制等考量，牽涉複雜敏感，不宜輕言實施⁷³，亦非正途。

茲為求根本解決財政失序與危機，挽救前述缺失困境，行政院財政改革委員會已研究針對「妥善調整稅制結構，追求稅收穩定與適足、租稅公平與效率」、「充裕財政收入、加強公有財產管理、落實使用者付費精神」、「控制支出成長，提升支出效率，健全支出結構」為目標著手改進；另於90年4月13日成立「國家資產經營管理委員會」，欲強化統籌運用公共資產機能，以協助解決政府財政問題⁷⁴。上述財改會提出研究方向堪稱正確，惟其研究層面如能更廣泛多元，則在相互整合互動之下，實施成效將更易彰顯。茲以該委員會運作迄今已一年有餘，卻只能以「雷聲大，雨滴小」來形容，所研擬措施能否依預定目標順利推動，尚充滿變數，有待大家共同努力⁷⁵。

本文認為欲達成財政平衡，導正財政失序目標，除由行政部門加強改革措施之外，更應與立法部門、民間部門、甚至選民通力合作相互配合，始能徹底解決地方財政問題。在行政部門方面，包含中央政府與地方政府間、地方政府本身及地方政府相互間之互動關係，其收入面：諸如財政權下放與協商、稅制改革、稅基侵蝕的檢討（強調租稅負擔的公平性及稅制結構的合理性）；加強公

⁷² 參見陳宜擁，「我國地方自治團體課稅立法權保障之研究」，*中原大學財經法律研究所碩士論文*，1999，頁175。

⁷³ 地方財政困窘，由來已久，各國皆然，其府際間財政關係之檢討與研究亦不曾間斷，但環視各國似鮮地方政府正式宣布破產之情形。即使：(1) 1994年美國加州橘郡(Orange County)宣布財政破產，實質上並非執政者政策錯失所致，而係新立法限制地方稅權衡調整，導致投資管理發生反效果使然。(2) 1975年美國紐約市的財務危機，即紐約市已連續貸款15年，當銀行停止貸款時，該市瀕臨破產邊緣，最後賴聯邦政府及州政府干預提供援助，成立紐約市互助公司，重整該市債務且監督該市政府，始於1979年恢復債信，而得以向信用市場申請融通。參見李顯峰，「財政分權與財政紀律」，*財稅研究*，第33卷第5期，(台北：財稅研究雜誌社，2001)，頁3-4。

⁷⁴ 參見財政部國庫署網站 <http://www.mof.gov.tw/news>。

⁷⁵ 參見註63外，另行政院財政改革委員會於2002年12月30日初期報告時達成共識，即(1)對土地增值稅於2004年1月31日兩年減半屆滿後，將其分級稅率由現行60%、50%、40%調降至40%、30%、20%；(2)全面檢討非稅法中的各項租稅減免規定，未來應回歸稅法等原則性措施。詳見*中國時報*，2002.12.31，版6。上述第(1)項決議，財政部擬議提前於2004年1月1日實施，並修改土地稅法第33條，以因應土增稅減半徵收於2003年12月31日屆滿之延續作業。參見*經濟日報*，2003.3.14，2版。

有財產之清理與管理；公營事業的經營方式探討；各項規費及其他服務性收入的研討；非營業基金的整頓；廣域合作等；支出面：諸如檢討支出規模及政府職能之支出審核⁷⁶；各項事務的成本效益評估；歲出額度的管控⁷⁷（訂定歲入與歲出相對應成長率、歲出規模占 GDP 比或計畫支出占 GDP 比之硬性規定）；「討好政治」（以選票為導向）的檢討扭轉；改進預算制度⁷⁸、債留子孫的合理性（訂定未償債餘額占 GDP 比或年度預算赤字占 GDP 比的上限）；人力精簡、政府採購制度的改良、地方政府財務風險管理⁷⁹等。上開行政部門的各項措施之實施，很多皆須立法機關的支持，因此，府會間的溝通協調，形成默契與共識，甚為重要；而且各縣市議會必須本著看緊人民荷包の良心立場，不循私不舞弊，公正監督，共同維護財政紀律。除此之外，人民自治意識的覺醒，亦為配合因素之一，由於財政惡化未到非常嚴重的程度，一般選民很難體認其嚴重性，會認為事不關己而不在乎，政治人物就抓住選民的弱點，投其所好，不斷的開立政治支票，以致破壞健全財政の根基。其間行政機關、立法機關、選民均要負責任，若是行政與立法機關均不守財政紀律，最後的瀾灘子，仍由選民來收拾。

⁷⁶ 所謂「支出審核」，係指針對每一項計畫所需支出進行稽核，以削減不必要的計畫或支出之謂。其有別於外部控制的形式，而是行政機關內部自行根據總體財政收支狀況、施政目標、政策優先順序等因素，進行內控式的支出調整。例如，加拿大於 1989 年設置「支出審查委員會」，由總理兼任委員會主席，以確保所有的支出皆能根據最高政策優先性而來。參見林水波，*政府再造*，（台北：智勝文化，1999），頁 129；轉引自蘇彩足主持，「各國行政革新策略及措施比較分析」，行政院研考會主辦，（台北：研考會，1998），頁 81。

⁷⁷ 「歲出額度的管控」之執行方式，指中央可審視各縣市當年環境資源及收支狀況，適時訂定各縣市各年度總預算編製成長（或降低）幅度，並區分經常門與資本門的適當比率（以保障建設經費不致被經常經費『如人事費等』所吸納）等方向著手，以達有效輔導控管之目的。如此，假設萬一有地方首長僅為「討好政治」而大肆發放社福津貼之類的行為時，則將因其經常門之額度超過規定比率而無法如願，故此舉可確保公共建設環境與品質的健全及均衡發展，就現階段的政治生態或長期而言，均為人民之福。與此執行方式類似者，亦有主張「由上而下」（top down）的資源總額分配作業制度，即根據年度施政計畫的需求與政策優先順序，訂定全年預算支出上限額度，有別於「由下而上」彙整預算需求的個體預算制度。請參見劉三錡，「政府預算制度之革新與展望」，*主計月報*，第 86 卷第 2 期，（台北：中國主計雜誌社，1998），頁 10；另 OECD 多數國家亦採取訂定支出規模目標方式，以紓解政府財政壓力，可謂已放棄凱因斯學派以政府支出刺激總需求的財政政策，強調的是財政的穩健與預算的平衡。參見 A.Schick, "An Inquiry into the Possibility of Budgetary Theory." *New Directions in Budget Theory*, ed. Rubin, I. S., Albany, New York: State University of New York Press. 轉引自徐仁輝，「控制預算規模之研究」，*財稅研究*，第 34 卷第 4 期，（台北：財稅研究雜誌社，2002），頁 66-67。

⁷⁸ 此處所稱「改善預算制度」，有學者指宜參考 OECD 國家所採的「中程預算」（medium-term budget）制度及「企業化預算」（entrepreneurial budgeting）制度。詳見林水波，*政府再造*，（台北：智勝文化，1999），頁 130-134。另外，亦有學者認為，目前政府編列預算方式，欠缺對未來環境的預測、規劃與考核之環節、變遷之管理、策略與執行之測定等，仍應加強研訂納入及落實研考，並作為預算分配及執行之依據，另應建立以策略規畫與績效評估間互為預算基礎的機制等。參見賀力行、詹瓊美，「我國的政經環境與競爭策略規劃」，*台灣經濟金融月刊*，第 36 卷第 10 期，（台北：台灣銀行經濟研究室，2000），頁 27。

⁷⁹ 自第二次世界大戰以後，美國地方政府收支急速擴張，而有發生財務危機情事，為求因應，其一方面健全地方財政，另一方面進行地方政府風險管理機制之建立（即運用保險制度），其主要目的在於成本控制或成本穩定，減少地方政府損失及負擔、提高效率、分散風險等。此種作法，頗值我國學習。欲見其詳，參見賴清祺，「地方政府財務風險管理」，*財稅研究*，

因之，選民在資訊公開的年代，必須要求政府定期公開相關資訊，並藉輿論的力量，形成「全民監督」，以資制衡；政府部門亦應主動依「行政程序法」之規定利用政府公報、網站、各大媒體等定期揭露相關分析與報導（如財政收支狀況、預算赤字、舉債金額、債務償還之相關資訊等）以資配合。至於公私部門的結合，提高民間參與公共事務，亦為改善地方財政失衡之有效利器，地方政府只要站在「領航角色」設計完善監督運作規則即可，無須事事親自操槳，如此，可簡化政府職責，提高效率及減少支出。

故欲扭轉地方財政頹勢，唯有堅守財政紀律，設定預算平衡之控管目標，將各級政府財政狀況完全透明化，以便於控管，才能防範財政危機之發生，已如前述之外，在研提控管機制上，鑑於「討好政治」的盛行，未來亦可將競選期間屬於開支票的政見，納入規範，凡是提出的政見，有增加支出或是減少收入者，都應提出相對的財源，讓外界進行理性思辯澄清，否則政見無效⁸⁰。利用此項嚴格的規範，使選民不致被誤導，政治人物也就不會亂開支票，影響其政治生命，開出的支票也就經得起檢驗，也就不會擔心當選後有跳票的問題，則政治人物反而可以務實的提出好的政見，而政見也可確保為可實現的政策，對候選人反而是一種保障或保護，對納稅人或政府財政反而是一大福音。

(三). 建立「地方財政自我負責」循環機制

承前所述，基本上均屬地方財政收支失序之緣由及擬議改善方法之論述，似嫌煩瑣紊亂，即便言之成理，論之有道，倘欠缺統整匯合，猶如一盤散沙，亂槍打鳥，無法提其剛、契其領，至終亦無實益可言。所謂「工欲善其事，必先利其器」，因此，為使地方政府扭轉依賴慣性，脫胎換骨，循序遵行，必須籌舖機制軌道，使其按部就班，循序漸進，勇於負責，才不致迷航或出軌，以發揮如臂使指、事半功倍之宏效。

台灣早期因政治因素實施戒嚴，一切施政皆由中央主導，地方唯命是從，自解嚴後，人民思想開放，需求日殷，地方事務漸增，地方自治團體地位普受重視，加上相繼頒佈地方自治法律，理論上地方政府的權限已受相當保障，惟就實際情形以觀，地方自治團體仍未脫離早期依存心態，事事仍仰賴中央鼻息，樣樣仍請求中央補助，一切財源以能爭取到中央核定補助為第一要務，造成支出亦相對浮濫的情形，此種「手心向上」、「伸手要錢」、「讓自主權利睡著了」的乞討心裡，實無法解決地方長期存在的財政問題。為求地方自治的有效落實，亟需呼喚地方自主意識覺醒，發揮地方自我負責精神，透過政治社會化與組織

第 34 卷第 1 期，(台北：財稅研究雜誌社，2002)，頁 9-26。

⁸⁰ 引自黃耀輝，「新政府的財政問題—要把政見變成可行的政策就要貫徹財政紀律」，實用稅務，305 期，(台北：實用稅務雜誌社，2000)，頁 13。

學習的歷程，並在中央的積極輔導之下，使地方自力更生精神文化逐漸塑造生根，徹底消弭依賴中央心態，則地方財源自可日漸滋長，地方完全自治的理想就有開花結果、美夢成真的一天。

惟期欲地方政府養成財政自我負責精神，如無相當配套環境引導與管控機制與之結合，恐不易施展成功。為求一勞永逸及簡便易行，本文提出「三個前提、雙面環境、三個機制、及一個決心」的地方財政改善策略架構，但願提供當政者建立施政目標的參考，上述架構必須相互貫穿聯結並一一突破、落實執行，始可建構制度之永恆長久，且可全面實現地方財政脫胎換骨的根本重建目的。茲將其策略內容及運用方式簡要析論如次：

所謂「三個前提」，亦即欲培養地方財政自我負責精神，首須使地方政府循序符合三個先決條件，也就是（一）縣市經常收支預算儘量求其適度滿足。此點之達成除由地方政府自行努力開源節流之外，須賴中央主導完成。上一節已有充分說明，不再贅述；（二）府際間權責合理分配。此點亦屬中央權責，並應與地方充分協商洽定。前一節也已分析，不再敘述；（三）權限逐步下放地方。此點屬中央的鬆綁智慧，如認權限下放，可增進合作效果，減少中央負擔者，則下放係正面加分，何樂不為？語云：「權之所在，責必隨之」，如能構築「權責對稱」的財政環境，始能早日促成負責任的地方政府。此處所謂權限下放，如僅下放「權力」，而不給「錢力」，則亦無法實現自治理想，是以，「政治分權」與「財政分權」的平衡性應適時考量同時進行⁸¹。上述三個前提的實質達成，已奠定改善地方財政及養成自我負責的基礎盤石。

所謂「雙面環境」，係以內、外環境區分而言，一般地方財政環境的描述或推動，均以行政機關之間的體制內部財政運作為重點；至於擴及其以外並與之密切關連的廣泛外在多元環境，則較少觸及，例如，民意機關的約束、公民意識的提昇、輿論的批判、NPO的影響、廣域合作、公私協力等外部協力因素等，均缺乏廣面關注與重視，茲為彌補其缺陷，本文認為必須內外環境兼籌並顧，始能循環帶動，並全盤掌控，以達治本之功。

所謂「三個機制」，即指課責機制、誘因機制、協調機制。這三個機制務必相互連結，交互為用，始能發揮正面乘數效益，增強地方財政管理能力。逐項分述如下：

課責機制在府際財政管理上至為重要，基本上，其係以績效衡量或績效監測成果作為衡酌標準，藉期機制的管控，使地方政府發揮責任心與使命感，達到權責相稱、杜絕弊端，以共赴事功。課責（accountability）是一種授權人（principal）與代理人（agent）之間的關係，也就是代理人對授權人負有執行

⁸¹ 參見廖坤榮，「財政分權，擋不住的趨勢」，*中國時報-時論廣場*，2002.2.7，版 15。

的義務，而授權人則在權力範圍內，得向代理人課以責任之謂。其最基本的模型便是人民向民選政治人物課以責任，民選政治人物向官僚體系課以責任，而官僚體系則向委外的契約承包商課以責任，是以，課責機制牽涉到權限範圍、金錢資源與執行成果的責任歸屬問題。本文所指係財務上的課責，尤其現今政府再造運動格外重視雙重課責（dual accountability）的要求，即行政機關不僅應直接對立法機關負責，也應直接向人民負責⁸²，此時如能建立財務課責制度，並朝「財政透明化」（Fiscal Transparency）目標邁進，則政府各項施政作為必先考量成本效益，以花費最少、收穫最大的方向思考；又經費執行之後，能否符合公眾期望？是否合乎法令？在在均須經過各界檢驗，負責到底，故能使其養成良質政治道德習性，真正落實民眾利益，建立回應性政府及公共責任（public accountability）制度，降低因選舉的政治力介入導致資源的浪費，因之，公帑的濫用、過度支用、貪婪腐敗等弊端自然消弭於無形。亦可藉其功能達到抑制財政失序的目的，茲舉例說明：目前各地方政府債台高築，如能要求行政部門提出一個中長期財政收支計畫，經立法部門審查通過後，由行政部門據以執行。為了使這些計畫確實可行，須對立法、行政部門賦予適度的財政責任，即行政部門須對計畫期間內各年度債務未償還餘額占國民生產毛額（GNP）的比率先設定年度目標，未達成目標前，立法部門及行政部門不得再減稅、增加舉債、增加預算支出成長或核減分配款等，此舉，除了迫使行政部門（財政、主計）必須更準確預估國內總需求以及歲入外，亦可加重行政部門預算編製的責任。此外，計畫期間並要求行政部門每年定期報告各項中長程財政收支計畫年度執行情形，因為唯有健全的總體經濟環境，台灣經濟才可能持續發展⁸³；尤有甚者，亦可考慮併採日本所實施之公民連署監督之指定財政重建方式行之（見本文第二章第三節—（二）-6），以強化執行效果，諸如此類相互勾稽之課責措施，方法不勝枚舉，均值加強推動。

誘因機制，亦稱績效激勵機制，即對施政有功、增裕歲入或節省經費績效卓著者，給予精神獎勵或增加補助及分配額度，或在訂定地方財政相關法令規定時，納入激勵循環條件因素，強化自我負責機制，以誘導其勤於開源節流，自立自強，消除依賴心態之一種績效衡量的誘發循環制度。此機制與課責機制猶如「麵包與棍棒」，必須相互牽引，聯結延用，收效更佳。例如，就行政機關而言，若因行政效率改善而減少預算支出，將不會因全數繳庫或來年預算減少而造成懲罰效果，反可透過績效獎金或留用一定比例預算或仍維持其預算額度等的誘因方式，則可鼓勵各機關厲行業務簡化與成本控制。又如，以難度甚高的課徵地方稅而言，如地方政府能向各界委婉說明運用「指定用途稅」的方式課徵地方稅（參見本文第四章第二節~二），除可繁榮地方建設外，且可自中央取得大額激勵補助款，再建設地方，回饋鄉里，居民共享服務成果，如此良性

⁸² 林水波編著，*政府再造*，（台北：智勝文化，1999），頁134。

⁸³ 參見林向愷，「精省後中央地方財政關係應力求明確化」，*新世紀智庫論壇*，第5期，（台北：新世紀文教基金會，1999），頁71。

循環，不但易獲外界的肯定，且自治財源亦籌措有方，達到生生不息的收穫。其他如中央核算分配款時，運用配套誘因作為，激勵開源節流績效努力等，皆須創新運作連結。在此必須再強調的是，縣市政府致力各項開源節流措施所增加之效益（增加收入或減少支出），不得計入中央核算統籌分配稅款或一般性補助款之基準財政收入額中，俾資發揮誘發激勵及自我負責效果。

協調機制，由於協調（coordination）不僅為公共行政的重要元素之一，同時也是府際關係運作的核心議題。過去三十年來，無論是在組織理論、公共政策、乃至於府際關係的文獻，協調經常被視為回應府際間計畫執行問題的一項標準處方。目前中央與地方府際間的協調活動，時常發生協調失靈的案例，其協調失靈的成因主要有中央霸權心態、權責劃分不清、本位主義作祟、認知失調等等，該失靈因素如無妥謀因應，恐將加速發酵而成為尖銳對立與衝突，最後衍成「雖有分工、但無法協調」或「溝而不通、協而不調」行政病象⁸⁴，由此可見，建立府際間制度化的協商機制與溝通平台，誠屬重要，且刻不容緩。例如，在處理地方財政相關問題時，如能參考日本作法（見本文第二章第三節-1-（二）-2），建立地方意見表達制度，將其所提出之建議，彙總研究分析，並由客觀公正之編組單位進行公開評估審查決定，倘能經此制度化及透明化之機制規範運作，將可杜絕中央意見一面倒的弊病，增強政策說服力及公信力，直接提昇施政品質及執行效能。

另外，為求上述三個機制運作順暢與貫徹踐行，必須舖陳執行途徑與執行方法，方可骨肉相連，終底於成。茲分別說明如下：（一）執行途徑：成立「府際評核委員會」，由中央相關部會、縣市政府、縣市議會、地方公正人士（或專家學者）共同組成，採定期或不定期開會討論相關考評事項、反饋（feedback）修正事項及申訴事項等；並制定評核執行辦法，舉凡能增強地方競爭力、創造力，有益地方財政改善之各項開源節流措施皆涵括在內，包含課責及誘因機制之詳細考評項目及評核方式（書面或實地）標準（權重、核算公式）等。另外，機關內部亦應成立初評小組，舉辦內部各單位競賽，先行自我考核，以塑造各單位開源節流的成本效益觀念與風氣；（二）執行方法：即建立績效獎懲制度，將其評核結果採重賞重罰、養雞生蛋的激勵方式，績效優者，由中央核撥高額獎勵金，績效差者，核扣補助款，以發揮實質鼓勵與嚴懲效果，使縣市建立並導入「主動爭取績效補助款替代原先被動依賴要求補助」之態樣，此型態一經形成，則地方財政之改善，亦隨之到來。至其獎懲標準之研訂甚為重要，應由中央與地方週延協調另訂，惟該獎勵金中央必須另籌專款額外提撥，不可在原

⁸⁴ 參見張四明，「府際間的協調：問題與解決途徑」，*行政學報*，第 29 期，（台北：國立中興大學公共行政學系，1998），頁 215、223-227、242。

先核定補助款中移列，並以保管款專戶儲存，輾轉運用，以確保經費充足無虞⁸⁵。

綜合上述可知，「課責機制」、「誘因機制」、「協調機制」可稱為相互聯結之「三足鼎立」機制，其中「課責機制」與「誘因機制」猶如自行車之前後兩個齒輪，「協調機制」則為連接兩輪之鏈條，三者相互配合無間，始能產生力量，穩健運行；否則，各自獨立，毫無功效可言。惟欲使力量更加倍，運轉更加速，須設計出更精緻完善的齒輪構造，使其省時省力，以最小的能量，發揮最大的動力。並使自行車的使用者能駕輕就熟，及樂於使用。因此，其重點應放在如何建構細緻的誘因與課責機制的組成因素上，配合彼此間的協調聯繫，才能發揮無限的潛能。該項組成因素應涵括能使地方財政改善之各項開源節流措施、資源配置方式等。包含本文以府際關係分析的角度所勾勒出的財政收支層面(含府際權責、稅收分配、財政調整等)、地方租稅立法層面、廣域行政層面、公私協力層面等均應全部納入考量，至於其細目，宜再三詳為協調研擬認定並掌握關鍵細節，施予考評及獎懲制度(如增減補助款、公布考評成績等)，始可奏功。此種機制共同建立之後，長此以往，一以貫之，形成例行工作，則地方財政自我負責精神無意間即隱然成形且自動循環運轉了。

所謂「一個決心」，簡言之，意指付諸行動，一心一意，貫徹始終，把事情做好之謂。近年流行一句話是這麼說的：「光是思考，不會找到新的行動方式；要行動，才能找到新的思考方式。」現在人人都在談變革、談再造，不過再怎麼偉大的想法，若不能轉換為具體的行動步驟，就無法顯現績效、毫無意義可言。諺云：「坐而言不如起而行」、「徒善不足以為政、徒法不足以自行」，萬事俱備，制度健全，如欠缺堅強的意志強度及執行一貫之決心與耐心，至終只是天馬行空，曇花一現，畫餅充饑而已，一無所成。有了萬全的準備之後，輔以對策步驟，並把定方向，身體力行，有始有終，方能奏效。因此，站在考核者的立場，不可虛應故事，敷衍塞責；被考核者，務須掌握要領，腳踏實地，穩紮穩打，力求實績顯現，才是負責任的現代化企業精神政府的具體表徵。除外，基於環境的更迭及考核技巧與標準等的變動需求，須將機制的建構採行《考核—檢討—溝通—再修正考核》之週期連動反饋循環方式逐年檢討改進，始能機動調整步伐，符合實情，並利於穩健的邁進及制度之久遠。

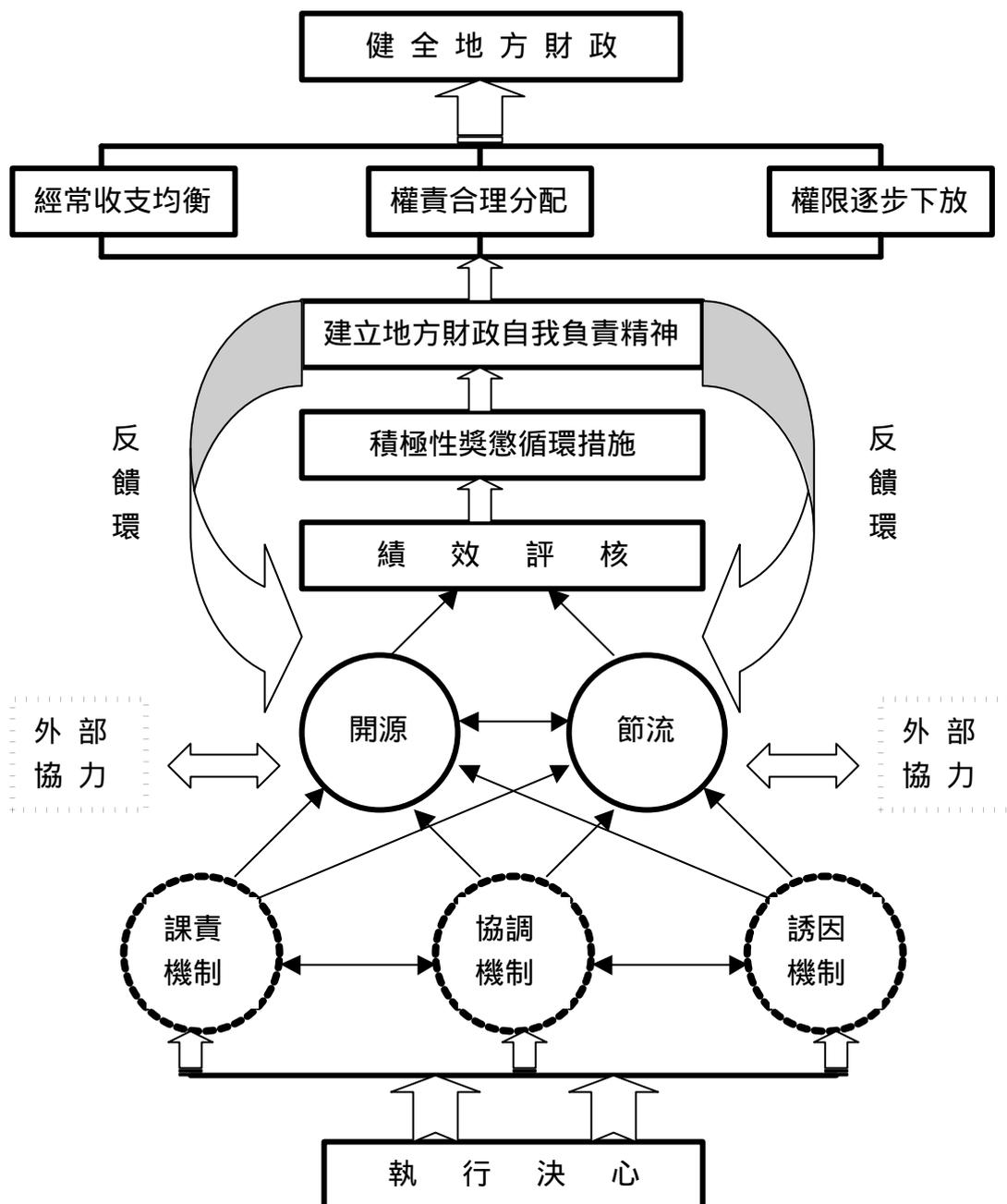
另外，人民的配合度，亦是增強地方政府執行決心的強心針，政府的所作所為，也應透由各項場域傳遞給人民知悉，以建立人民對政府的信任感及命運

⁸⁵ 目前中央雖訂有「中央對台灣省各縣市政府計畫及預算考核要點」實施中(最近一次修正為行政院 91 年 12 月 25 日院授主忠六字第 九一 八六二九號函修正頒布自九十二年度起生效)，惟揆其內容要旨，僅針對選擇性的幾個項目列入單向考核，不但範圍設限(如政府業務委外成效、注入民間活力成效、縣市間的廣域合作績效、地方租稅立法成果等，均未明顯納入加強)，且欠缺機制聯結之建制及激勵效果嚴重缺乏(如僅在原核定分配補助款中，控留少數款項，供作增撥補助款之用)，以致僅具象徵意義，治標不治本，無法發揮足夠激勵之實質誘因功能。

共同體意識，化阻力為助力。否則人民因不知悉政府的作為，而肇致不認同或引發衝突與誤解，均將造成公信力與公權力執行的窒礙與損傷，亦值重視。

綜結上述整體構思，可歸納融合以圖 5-1 簡示之，俾資明確。

圖 5-1 改善地方財政聯結策略圖



資料來源：本研究自行繪製。

第六章

結 論

第一節 府際財政之展演與期許

第二節 地方財政體質總回顧

第三節 地方財政改善總實踐

第四節 未來研究方向

英國首相邱吉爾（1874-1965）曾經語重心長的說了一句發人深省的千古名言：「要進步就必須求變；要完美則更須不斷求變。」阿拉伯也有一句諺語說：「你若不想做，會找到一個藉口；你若想做，會找到一個方法。」又云：「人世間最困難的不在於說服大家接受新觀念，而在於教導他們忘記舊思想。」反觀地方政府長期處在財政窘困煎熬中，若欲扭轉，使更進步、更完美，當須求變求生，止於至善。唯有不斷的變革、創新、突破，地方財政的改善遠景及地方實質自治的理想才有可能逐步實現。不過在攀沿此遠景與理想天梯之時，必須擁有尚方寶劍，簇擁前行，始能在財政運作過程中減少茫然、徬徨與失落感，從而聚集心力，共赴事功。

環顧前章各節所述可知，中央財政與地方財政相互間，看似財源對立、此消彼長、零和賽局；實係一體兩面、榮辱與共、連體雙贏、永續夥伴，其運作關鍵存乎心態的輪轉、制度的建構與貫徹的決心而已。子曰：「為政以德，譬如北辰，居其所，而眾星共之。」（論語為政篇），為求地方財政的改變、改善、改革，期盼中央施盡善意，與地方攜手同心，共商、共生、共創新局，猶如北極星的光明領航，及各縣市的擁護迎合一般，將過去種種沈痾與積弊，不逃避、不退縮，面對問題、進而全面解決問題。也唯有如此，「地方財政困難」一詞，始能成為昨日黃花，棄而遠之，真正實現地方財政大重建、大改革，達成地方財政自主穩健的神聖目標。「今日不做，明天會後悔」，願共期、共勉之。

基於此，茲以本文之研究發現及研究成果，綜合歸納為（一）府際財政之展演與期許；（二）地方財政體質總回顧；（三）地方財政改善總實踐；及（四）未來研究方向等四節分述如后，以為結論。

第一節 府際財政之演展與期許

一. 從傳統法制靜態關係到多元治理動態關係

過去國內文獻甚少專注於「府際關係」的探討，相關議題的討論大多針對單向度的「中央政府」或「地方政府」作為研究對象，且已累積一定的成果。近幾年來，隨著政經社環境的變動、政府財政的枯竭、治理依賴的困境、政府體制的變革等，亟須改弦更張，期盼解決問題之際，能囊括廣泛意涵的「府際關係」或「府際管理」的研究遂逐漸為學者所關注，成為未來的主流。

易言之，在過去國內有關中央或地方政府分別獨立之研究，所獲得的多是技術性、片斷式的結論，縱使有將中央與地方政府一併討論者，則又過於偏重制度或權限的靜態探討，無法整體和動態地掌握中央與地方政府互動關係演變

的過程，也無法瞭解影響府際關係發展的結構性因素，更遑論能提出全觀取向的財政改善之道。直至最近四、五年，國內各界紛紛嘗試從比較整體性、多元性、動態性及管理功能上的角度全盤思考府際關係的變化，也針對府際間財政衝突問題的爭議尋求解決途徑，及提供可思考的解決機制¹，此種趨勢對於地方財政的全面關聯與廣度的改善途徑及策略之研擬分析，無疑地創造了有效利基與一道明亮的曙光。

以另一角度而言，值此跨入二十一世紀之際，世界各國正如火如荼的推動以公共管理理論與實務為主軸的政府再造運動，這種運動無非是針對自福利國家過度擴張以來常為人所詬病，即無效率、僵化、反應遲鈍，又導致政府財政資源高度浪費而不堪負荷的政府官僚體系，找尋最佳轉型與改革的出路。在這同時，中央政府與地方政府又因角色與功能的體制變革而導致關係運作上的惡化與對立，乃激發各國政府深刻體認到有關全國性政策與地方性事務的釐訂和執行過程中，其所涉及的決定主體已不再僅侷限於中央與地方政府各自轄區內單純的互動關係，還包涵了來自中央與地方政府以外的公私組織、志願性團體和公民意識等彼此互動所形成的一種涵蓋面擴增、複雜多元的多重層次治理關係，以因應及處理瞬息萬變的互為動態情境。尤其地方政府處於此種府際環流裡，無時無刻不受到內外時空的影響，如若地方政府無法因時、因地、因事制宜，守經達變，則它可能因之失去競爭能力而消失於變遷的洪流之中，焉論地方財政之改善！此種由「傳統靜態」演變到「多元動態」的過程，即為府際財政未來的趨勢關係，亦為解決地方財政的珍貴取向與立基所在。

二. 府際間權限轉移思潮

追溯二次世界大戰後，歷經福利國家大政府理念，政府權力的擴大，及中央政府高度介入地方事務之階段，使當時地方政府職能受限，養成順從心理。自 1980 年代以來，隨著科技的進步，知識的提昇，人民需求的多元，致使政府的角色必須面對嚴峻的挑戰而亟思轉變，因而帶動中央與地方府際關係的重新思考與調整，許多國家紛紛強調地方分權的重要性，以應變局。諸如 1981 年美國雷根政府時期推動「新聯邦主義」及 1999 年日本通過「地方分權一括法」等皆是（見本文第二章第三節），該項措施之推動在在顯示地方政府的角色及功能日益受到重視，亦間接證實地方政府地位之專屬性及不可取代性。

前述國際思潮，我國亦深受影響，在歷經戒嚴時期、法制震盪期、精省期、地方制度實施期的演展與互動關係過程後（詳見本文第二章第四節所述），地方政府的角色日趨重要，中央與地方對等夥伴關係亦甫形成中，此係我國推動地

¹ 參見國立暨南國際大學公共行政與政策學系-府際關係研究中心之相關參考著作及資訊。（網站：<http://www.ncnu.edu.tw/>）

方自治的另一里程碑，頗值欣慰。但願傳統戒嚴體制所殘留之強調中央集權式的地方自治型態，能實質有效扭轉改變，讓地方政府擁有自主財政權，達到府際間分工且合作的正面效益，共創美好的未來。

三. 地方財政實質改善的期許

在前述多元治理的趨向與地方分權的落實兩大需求原則下，地方財政的改善與其運作的穩健更顯重要。惟欲地方財政的健全，其所牽涉的範圍層面廣泛且錯綜複雜，必須抽絲剝繭，冷靜思考，並掌握機先，研謀全盤對策，始克奏功；而非僅在既有財源中爭奪切割，坐困愁城。鑑於之前中央與地方府際關係雖因精省後制度的變革，存有一線生機，令人期待。之後，觀乎原存問題仍未改善，卻又讓人難表樂觀，諸如地方財政的持續窘困、重大政策推動引發之爭議、城鄉發展仍嚴重區隔與不均、府際權限分配不當所引起的爭議不斷等，猶賴中央基於監督輔導立場，勇於出面，俾與地方形成聯立方程，建立機制，通力合作，協商配合突破解決。尤其地方財政的脫胎換骨，更是箇中之根源，萬務之關鍵，亟須及時改善，以免積重難返，更加不易扭轉其困境。更言之，地方財政的實質改善及健全發展，實為貫徹地方自治、實現地方自主的利器，亦為祛除諸多病因、強化府際合作的有效源泉，且是直接減輕中央負擔的另一捷徑，百利而無一害，期盼中央能改變作法，興利除弊，共建祥和團結的中央與地方府際財政優質環境。

第二節 地方財政體質總回顧

地方財政體質之惡劣，已如前述，此處僅重點式歸納，俾資參酌：

一. 權限劃分欠明，收支無法掌控與落實

我國中央與地方之權限劃分，長期處於混沌未明狀態，致使地方自治無由建立，地方自主無從實現，地方財政自難改善。為符「權力與責任相稱」之原理，俾使地方確定自治收支規模，落實財政自我負責精神，即便權限難以劃分，仍應在兼顧國家整體發展需要、保障地方自治權，並能妥當預防和解決府際爭議之前提下，早日克服建置府際間通則性或體系性的區分基準，以利地方政務運作之規範依據與執行界定，使府際間支出項目與責任的釐清及財源的負擔更明確化及制度化。

二. 財源配置不公，財政調整不週

所謂「不患寡而患不均」，我國府際財源分配因受單一國家體制趨使及自然

環境與經濟情勢的左右影響，肇致垂直與水平的雙重不均狀況，加上財政調整制度的思慮不過週詳，而衍生分配不公之譏，爭錢大戰不止，其因皆導致於「不平則鳴」的惡質現象，倘能及時就其實際情境給予公平合理對待，並共同致力於其他財源的廣闢與節約，使自有財源集體提昇，始為消弭抗爭、增裕庫收的正本清源之道。

三. 中央過度控管，自主無從建立

經過長期戒嚴體制的洗禮，一旦解除管制，難免適應不良，心態扭轉不易。我國自解嚴以來，雖厲行地方自治法制化，惟實質上仍「換湯不換藥，舊法變新裝」，中央父權心態尚濃，管制措施甚嚴；相對的，地方習於仰人鼻息，及因資源配置不當而不自力更生慣性，使自主能力消極薄弱，受人宰制不斷。基於中央與地方對等夥伴關連，合則兩利，分則兩害之要求，中央即應適度管制鬆綁，地方並應承先啟後，學習自立，在兩相折衷權衡之下，期使地方財政自主於焉早日形成。

四. 治理態度及執行績效，有待提昇

地方政治生態不佳，選風日益敗壞，府會爭論不和，黑金掛勾時有所聞，在此種耳濡目染，風行草堰之環流中，地方首長的治理方向及治理態度難免深受羈絆，無法自拔，在財政收支的運作上連帶產生輕佻與浮濫的不穩定現象，直接影響地方財政的健全。甚且，在此種政爭旋渦迴盪下，又難以避免執政能力的被質疑，執行績效的不彰顯，各項建設的難以延續，直接也衝擊到地方財政的收支效率與功能，亟須籌謀對策，有效因應，重整地方財政。

五. 行政區域割裂分立，欠缺整合共享

分官設事，各司其職，乃組織運作之原則，惟如分工過細，疊床架屋，相互牽制，則適得其反，同受其害。我國行政機構向以階梯地位為判準，各立門戶為依歸，導致「麻雀雖小，五臟俱全」之「白京生定律」效應，使官位日益擴增，組織臃腫不堪，行政效率不見得提昇，人事成本高得嚇人，形成拖垮地方財政的罪魁禍首，迄今仍乏對策。其實，行政轄區的設置，當初雖有其因，時移勢異之後，自有變遷可能，惟醞釀過程遲緩，在緩不濟急情勢下，首須拋棄成見，與毗鄰轄圈福享禍當，整合互通，則無形中提高相互間運轉效率及節省大量財政開銷，利國利民，何樂而不為！

六. 自治意識冷漠消極，凝聚力薄弱

「水可載舟，亦可覆舟」，地方公民亦復如斯，公民係政府的後盾，其政策的擬具與推動，必賴其配合與支持，始能稱便奏效，如反其道而行，忽視其感

受，懶與其溝通，至終必遭慘敗局面。觀之目前我國地方自治意識的停滯不前，冷漠消極，缺乏凝聚力，令人憂心。如地方自治的實施，地方財政的改善，僅賴形式的法律規範不足以自行，尚需靠基層心理建設的提昇與擁護，才可事半功倍，終底於成。因此，如何重視地方意識、社區意識、公民意識，？根基層，使之成為地方政府施政的推手，長此以往，官民同心，則地方政府的執行力增加，地方自主財政的運作更可應付自如了。

七. 民間資源運用不力，缺乏導航策略

縣市財政困窘之主因在於自有財源偏低，歲出增加速度遠超歲入，就連占決算總額五成左右之稅課收入也日趨枯竭；相對的，隨著人民需求日殷，歲出卻逐年快速遞增，如此長期入不敷出的結果，造成債台高築，瀕臨運轉失靈困境。深究此種景況之原由，除本身收支運用欠當之外，未結合及吸納體制外之民間資源，共營自治事務，恐為最大因素，此可由縣市政府業務委託民間辦理法令規定之缺乏及貫徹力之不彰可資證實。民間活力無窮，倘能適度策略運用，不但可減輕地方政府財政負荷，且可創造商機，活絡鄉土情操，並增裕稅收，達到「政府導航、民間操槳」之小而能企業精神政府目標，亟待投入心力關注與重視。

八. 自創財富動能不足，養成依賴心理

地方財政困難之另一要素，即不自力更生、疏於開源節流(手心向下耕耘)，反而常致力於伸手要錢、爭取補助(手心向上乞討)，如此度日手法，可謂靠天吃飯，打沒把握的仗一般，何來財政穩健？實應痛下針砭，改弦更張，提昇財政自主能力。當然這種依賴心態並非單方面造成，中央的輔導不力，監督不週，運用不當實難辭其咎，是以，將來如何引導地方創造財富，激勵地方節約支出，配合中央施政作為，均為未來必須機制設計改良，並永續經營的不二法門，且刻不容緩。

九. 財政結構失衡，亟須扭轉因應

地方財政宿疾，已到久病難治之地步，其財政收支之失序及失衡，實非三言兩語可資釐清。單以財政結構言之，如澎湖縣，其上級補助及分配收入總額占其歲入決算總額達九成以上者，亦即其自有實質財源(本身地方稅及規費、財產收入等)達不到一成之譜，此種地方自治單位，如何落實地方自治事務，如何實現地方財政自主，均令人存疑。其他縣市雖貧富不均，分佈不一，但同感困窘，難脫難兄難弟之局。支出結構方面，近年來受選風之扭曲，使社福支出比重占居前矛，經建支出日漸縮減，甚是反常；加上居高不下的人事費支出(占五成以上)，使縣市可用財源相對限縮，財政結構惡化異常，今後如何因應調整，激勵扭轉，為主管當局亟須運用智慧加強著力與振興。

十. 府際協調不良，監督機制匱乏

「地方財政困難癥結，中央能充分瞭解嗎？」「到頭來中央仍然我行我素，不顧地方死活！」此為地方財政主管向來的心聲與口頭禪。此觀諸中央召集地方財政重大會議時，地方所提之見解常遭中央冷落或即席反駁，甚且有開會前即已擬妥研商結論者，可見其「名為邀會協商，實為橡皮圖章」，造成地方財政主管常自我解嘲稱：「恐怕要職位互換，才能體悟實境」，由此可見府際溝通協調極度不佳狀況，顯示中央父權心態濃厚，未設身處地，理性對話，誠非中央與地方夥伴對等關係所當有的處事方式。基於中央掌理全國總資源，並全盤運籌帷幄配置及設計資源策略與方向，是則地方財政之良窳與興衰，中央尚可完全掌握，故如何建立良性輔導機制，使之正面控管循環，有效改善地方財政困境，委實為中央與地方秉持誠心誠意，平心靜氣的坐下來深談的時候了。

第三節 地方財政改善總實踐

欲有效改善地方財政，首重展佈策略、建置制度，始能循軌運轉，貫徹始終。根據經濟學制度學派代表韋伯倫（T. Veblen）的說法，制度就是普遍流行的思想方法²。這個普遍的想法決定了一個經濟社會人們互動的方式，像決策方式、交易成本、甚至今天大家所重視的創新環境等。這些因素實際上也決定了一個國家經濟成長或發展的速度與基礎。因此，我們說正確的策略及優良的制度是一個國家經濟的基礎建設，並不為過。

策略、制度既然這麼重要，但要改變它並不容易，這也是為什麼許多改革常無疾而終的原因，理由是這些變革並沒有被廣為接受，故須能提出言之成理、施之有效之整套策略與制度建言，實為財政與經濟發展的基石，至為重要。經過上一節地方財政虛弱體質的總歸納，從中可瞭解其所處困境及策略繆誤、制度缺失及長年積弊的重點。接下來，本章節將面對該問題，綜合提出全觀改善途徑，期能畢其功於一役，一舉重建地方財政困局，達到共享、協商、互信、多贏的新境界。茲區分「宏觀策略改善途徑」與「微觀制度改善途徑」兩大路徑敘述如后：

一. 宏觀策略改善途徑

(一). 把餅做大

目前中央對地方財政資源的配置方式大致上集中於體制內總資源的取捨與

² 摘自薛琦，「國家制度品質，有待提昇」，*中國時報-時論廣場*，2003.2.24，版 15。

分合，亦即在固定一個「餅」上切割歸屬，因屬零和奕局，易致你爭我奪，推諉卸責，始終無法圓滿。如能跳脫思考，想儘其他途徑把餅做大，而共分共享，則財政資源的不足分配問題即可迎刃而解。易言之，即將原來「內分」方式，改為「外含」模式，進而推演到「無限大」，倘能如此，則原先不夠分配的缺陷即獲紓解，且可源遠流長，永無休止。

所謂「其他途徑」，即是傳統方法以外之創新途徑，諸如，鮮為地方政府重視的「受益付費」、「使用付費」、「污染付費」及「指定用途稅」等開源觀念的貫徹；「支出效率的再提昇」、「落實成本效益評估」、「廣域合作」等及其他競爭、創新節流措施的加強；又如改善政經環境，刺激景氣復甦、引進民間資源用於地方事務等等，均為可行途徑，其目的係使公分母無限制放大，倍增資源運用籌碼。此種策略如再配以誘因規範機制導引實踐，於良性互動競引下，地方政府自治財源自然日愈豐厚，地方財政的改善指日可待也。

(二). 公私融合

政府在後現代的時際裡，已無法再扮演「萬能員」的角色，更何況，諸多政令推動所需的資源，無法完全掌握在政府的控制之下，所以，公私協力合作為未來正確走向。復基於現行政府再造之企業精神政府理念指使，更顯公私融合之急迫及必要性，在地方政府能兼顧公共利益、平等、自由、公道、正義等社會責任，並研謀管理規範及推動機制之下，可充分運用民間力量並以企業營運效率委外經營，諸如民營化、公共事務契約化等，均為可行途徑。此處所稱「民間力量」，應含括營利事業組織、非營利組織、公民自治意識、媒體輿論等的外在力量而言，以建立共同願景之休戚相關命運共同體。

(三). 夥伴互動

當今時代，單打獨鬥的行事作風已難成偉大事功，機關間合作的營造或滋養，乃是執行過程及積極運作的第一要務。晚近風潮既將中央與地方列為夥伴合作關係，則其府際溝通協調機制及救濟制度亟須及早確立，俾利權責分工及垂直府際合作。在橫向聯繫方面，府會的調和、地方政府間廣域聯結合作的推動、大生活圈的治理互動等，亦須協力貫徹強化。在組織內部間，亦須展開坦率的、強力的對話（robust dialogue）³，以培養創造力及競爭優勢。總之，其

³ 強力的對話是改變組織文化的基石，沒有強力的對話，就不可能出現執行的文化。因為強力的對話公開、坦誠、不拘形式，參與者必先有開放的胸襟，不為既定觀念束縛，也不預設立場，樂於傾聽各方的意見，故其可以培養創造力，大多數創新與發明都由此萌芽，還能創造更多的競爭優勢，及提昇組織的價值。參見李明譯（Larry Bossidy & Ram Charan 原著），*執行力-沒有執行力 哪有競爭力 (Execution-The Discipline of Getting Things Done)*，(台北：天下遠見出版公司，2003)，頁 140、214。

相互間應時時設身處地，處處為他人著想，以良性競爭為動力，團結合作為依歸，則至終必可和氣生財，解決問題。尤其中央係全國資源的總供給者，更應導航趨使，鬆綁體制，擔負起協調統合的中心權威（central authority），積極任事，溝通整合，求取整體利益為最高原則，但其統合絕非重回中央集權方向，而係在制度面思考改革，以求兼顧區域均衡發展的前提下，落實地方自治⁴。又如有某項政策須循序漸進推動者，則須區分階段逐步溝通規範設計達成，以利地方執行。例如：地方租稅立法之實施，就有衡酌情勢區分為監督期-輔導期-磨合期（激勵期）-成長期-自主期之必要，始能竟其功。是以，府際間夥伴互動的衡平與調和，為改善地方財政之偉大支柱，其重要性，不容小覷。

(四). 法制構築

畢竟組織的運作有賴規範來呈現，組織的秩序由規範來維持，組織的協調以規範為基礎，組織的權責由規範來分配，因之，政策的運作有賴一套體制的規範建制，使執行的參與者其路徑與期望走向趨同的境地，進而同心協力共赴執行的重任，故法制軌道的建構，影響層面深廣且確極必要。府際財政的軌道運作亦然，諺云：「財政為庶政之母」，一切政務之推動非賴財源挹注不為功，財源之供給充足與否，攸關施政之興衰成敗，不可等閒視之。惟為求財源配置之妥適，建構合理公允之財政法制更顯迫切，否則，亟易衍生權謀運作或權力濫用，肇致公帑的浪費，財源的流失，均非困窘的地方財政所樂見。因之，不論何項政務的施展，難免涉及財源的籌措，皆需協商規範設計，並貫徹「財政透明化」、「機制聯結化」原則，以利發揮效益。舉例而言，如中央統籌分配稅款中之「特別統籌分配稅款」，依「中央統籌分配稅款分配辦法」第十二條規定係供地方緊急及其他重大事項所需經費使用，惟因其適用對象模糊籠統，均被在野黨誤指為選舉綁樁之用，以致每年紛爭不斷。是以，此項經費倘能事先詳實規範適用情況及支用標準時，則不僅能息紛止爭，且支用透明化，運用效率亦隨之提高。又如欲管控地方歲出財務狀況，可仿倣日本編製平衡表的方法，並將之列入法制規範，以滿足及方便民眾瞭解地方政府財務作為與施政責任是否相結合，且可驗證地方政府財政負擔與受益是否符合世代間公平是。

二. 微觀制度改善途徑

(一). 基礎面

1. 奠定運作立基

地方財政之健全，首須具備基本條件支撐，亦即奠定運作立基，始能穩固

⁴ 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，*公共管理*，（台北：智勝，2001），頁 405。

流長，否則，猶如沙中建塔，水月夢境，容易錯估形勢，白費功夫，終將無疾而終。該基本條件即是地方財政改善之源頭，亦即長年無法貫徹之關鍵，剋須逐步落實，始可奏效，也才有能力恪遵財政紀律。所稱「基本條件」，就是「經常收支應適度趨於均衡」、「中央與地方權責適度分立」及「自治權限適度鬆綁下放」；換言之，（一）基本生活開銷如不能適度滿足，如何期求其致力於各項政務的推動與達成，此即為「衣食足而後知榮辱」的道理。此部分的實現有賴中央與地方共同努力配合完成。（二）權責分工應與財政收支相互對應，有權（責）無「錢」或有「錢」無權（責）均非正道，不符公平明確原則，目前地方財政即係在此種困境下營生，難免紛爭不斷，亟須遏止。（三）地方有其因地制宜效率特性，不容過度干預，自自治法制化以來，地方權限鬆綁下放有限，仍須檢討。倘能賦予更多地方權力，可使其加速推動地方發展，開發引進地方在地產業，培塑落實地方文化特色，改善厚實地方自治財源等，益處不勝枚舉。

2. 因果機制聯結

無數片斷、單向的平凡建言，形如一盤散沙，無法發揮整體宏效；如能彙集此單向、片斷的建言，加以聯結互動，去完成不平凡的事，這才是管理與創新，亦即是知識經濟的功能發揮。此種邏輯引入地方財政之改善，亦甚貼切妥適。環觀地方財政，指涉範圍廣泛，如能體系聯結，必可大放異彩，績效奪目。舉如開源與節流之採行措施萬端，倘能運用激勵誘因、配以績效導向、有效課責、並強化透明溝通，形成堅實之互為勾稽因果聯結機制，則不但可激發縣市政府使出渾身解數，全力施為，使績效加倍；且於無形中習以為常此制而養成「地方財政自我負責精神」，成為經常性工作之一部分；中央亦因之而更加強監督、輔導、檢討與配合，經此中央與地方通力合作下，長期以來「地方財政困難」、「長期依賴中央」之封號，自可逐步消弭，或成歷史名詞了。（有關改善地方財政聯結策略關連圖，請見第五章第四節-三-圖 5-1）

3. 權變循環控管

每一機制之實施，即如政策之決定，必須歷經問題的認定、政策規劃、政策合法化、政策執行及政策評估等過程⁵，亦即所謂「行政三聯制」之計畫、執行、考核過程，始能妥善週詳運作。改善地方財政因果聯結機制亦不例外，惟該機制一經啟動，在執行情序中，難免有窒礙難行之處，必須隨時監測管理，及時矯正，以避免有偏差或脫軌現象發生；執行結束後，亦應即時進行評估分析及檢討改進，並將此檢討結果回饋回原先的問題認定，及修正原來的計畫，再依新計畫程序繼續執行。由於組織均面對測不準的環境，故在循環監控之下，仍應週而復始回饋對應，變其所當變，不變其所不應變者，使創新機制能更符

⁵ 參見林水波、張世賢，*公共政策*，（台北：五南，2001），頁 54-62。

合實況，並永矢遵行，形成習慣化、例行化、及制度化，以維持機制的穩定性、規則性、可預測性，避免故步自封，影響成效。經由此溝通、檢討、修正之權變循環控管，形成「反饋環」週期狀態，使過程與結果兼籌並顧，始能因應及圓滿達成地方財政改革的重任。

4.組織能力強化

完成策略佈局之外，更重要的是組織執行力的強化，組織能力是政策執行的火車頭，深深影響執行的幅度，是以，組織能力的提昇，當是強化政策執行的前提。組織能力包含事前的未雨綢繆能力及事後的因應能力，以及創造力、競爭力、維持力、內省力等，其表現良窳直接影響執行能力，並與主事者的治理取向及態度有關。健全的組織團隊，始能產生優質的執行文化及執行紀律，共赴事功。以地方財政而言，如何激發團隊的決心與魄力，不虎頭蛇尾，不虛應故事，落實財政規劃願景，強化財政收入對策，提高財政支出效率，健全支出結構，合理控制支出成長等，均賴組織團隊強化執行技巧與決心，循序達成，始有改善可能；空有策略機制，如無貫徹實踐決心，亦屬枉然，故有效提昇組織能力，為有效改善地方財政的必要條件。

(二).實務面

1.採「有限度的量出為入」為地方財政運作原則

政府的財政運作，向以「量出為入」為原則，此於兼具穩定、分配、及效率配置之總體功能的國家財政有其適用，惟地方財政基於制度、體質及財源籌措工具上的侷限，與國家財政尚非相同，為求其穩健發展，解決其財政危機，應適度予以規制，而採行「有限度量出為入」為財政運作原則之必要，以挹應其嚴重入不敷出的困境。例如，其所支出經費係以短線式、討好式的不負責任支出(如直接發放老人津貼等社福經費等)，則應儘量避免；惟如用於公共建設，對公共利益及經濟發展有益者，則應樂見其支出，以增進民眾福祉等。

2.扭轉地方財政收支結構，提昇施政效能

地方自有財源偏低，歲入日益短收，惟歲出漸趨膨脹，債務本息日增，收支結構嚴重失序，須及時扭轉，始能提昇自治效能。地方政府除在收入面應加強開源措施之外，中央計畫型補助款亦應透明化、制度化，儘量減少可恣意裁量施捨之餘地，以匡正縣市動輒爭取補助之依賴陋習；在支出面，尤其社福支出的成長快速，以及人事經費負擔沈重等，亟須厲行人事精簡及退休經費的合理減輕，以降低人事成本；並於地方公共事務委外後，應重新檢討人力需求，

核減員額，以達塑身之效，實際抑制歲出規模，提昇施政效能，及減少不經濟支出。

3. 改革預算編列制度，增加財源運用效率與效能

目前地方政府實施的歷年制預算制度，易產生消化預算、大量保留款及彈性度不足之弊病，且欠缺長期收支預測及成本導向要求，造成經費需求無限擴張，資源運用效率低落，支出浮濫，控管困難，總體財政政策目標與資源合理配置難以達成，亟須大力改革其陋習，重振地方財政績效。建議參採先進國家（如 OECD 國家）實施有成的中程預算（三至五年為期）及企業化預算（彈性各機關專業判斷決定經費使用）制度，並配合財務管理的嚴密內部課責、誘因機制及財務資訊公開透明化、成本效益評估機制，使其相互間良性牽制導入預期軌道運行，完成政策合理化、支出效率化的財政改善目標⁶。除此之外，為有效控制縣市預算規模無限制擴張，建議兼採「稅收與建設預算成長率」成反向連動機制方式，亦即稅入豐裕時，其財政資源已寬厚，建設預算應適度控制其大幅成長；如遇稅收衰退期，則建設預算成長率可適度放寬，俾資調控景氣週期收支起伏不穩現象，以維護地方財政長期健全與穩定。

4. 落實財政收支劃分法第三十七條規定，使中央與地方經費負擔明確化

財政收支劃分法第 37 條規定：「 ，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。」惟委辦事項與自治事項之分辨，尚存爭議；且地方制度法第 22 條規定：「 自治事項，涉及中央及地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院核定。」目前該施行綱要亦迄未頒訂，更使地方政府無所適從。由於自治權責之界定，牽涉地方財源支出規模的確立，直接影響地方財政的穩健度，亟盼儘早檢討劃分。建議成立專案小組，確實檢討中央與地方功能界定與權限劃分。

5. 提昇支出控管與庫款調度效率

財政學者巴絡（Barro）研究指出，改善財政宜從減少支出著手，他以二十個 OECD 國家的經驗發現，成功的國家，皆在於有效的減少支出⁷。誠然，公共支出不當與浮濫，早為人所詬病，故如何管控支出規模，提高支出效率，以遏止浪費，成為地方財政首重目標。例如，建立公共支出計畫成本效益評估

⁶ 欲詳「中程預算」及「企業化預算」之意涵及運作方法，參見林水波編著，*政府再造*，（台北：智勝文化公司，1999），頁 131-134。

⁷ 參見徐仁輝，「控制預算規模之研究」，*財稅研究*，第 34 卷第 4 期，（台北：財稅研究雜誌社，2002），頁 66。

與分析，並杜政治不當干預；嚴密財務管控功能與制度（如設置管控閥審核制度），師法 OECD 國家對於支出總體規模設定目標，訂定歲入與歲出連動成長率，規範歲出上限，加強現金管理，改變預算優先順序；充分運用電腦網路，增進效率，節省資源等，均為可行途徑。又地方政府之收入來源有其季節性（如稅收的開徵期限、分配款的按期撥付等），但支出卻屬經常性、隨意性，無法相互配合，是以，如何靈活調度庫款，且時效化處理，亦為一大技巧，地方政府允宜加強配置之。

6. 運用地政方法，創造財富，擷節支出

「有土斯有財」，進而設法增強土地價值，更能創造更多財富。此處所謂運用地政方法，係指地方政府可利用市地重劃、農地重劃、區段徵收（或跨區區段徵收）都市計畫、多目標使用、都市更新或整治開發（如河川、海埔新生地等水地重劃）等方式，進行現有土地重整規劃，以收最少的成本支出（先貸款再歸墊收回），達到最大效益之一種處理途徑。此種方式之執行，不但可提高土地利用價值；同時可帶動地方繁榮，增加稅收；地方政府亦可藉由產生的抵費地、抵價地（可建築土地）或劃餘地之出售增加財源；人民亦因其土地增值，而樂意配合，可說一舉數得，達到乘數效果，值得大力推廣。鑑於過去公共設施保留地之取得，皆以編列預算方式發放現金徵收，尤其民國七十八年大規模加速都市計畫公共設施保留地取得計畫之實施，其發放之資金除由政府編列預算外，又大量向銀行聯貸舉債及部分搭發土地債券支付，造成中央與地方政府債台高築的轉捩點，至今仍無法平復，可資引以為戒並殷切圖謀轉變。

7. 中央統籌另設「景氣週期財政調節」機制，以確保地方財政永續穩定

中央統籌分配稅款之設置，主要係為調劑縣市間財政盈虛，均衡地方發展為目的，故該稅款之分配除每年應公平、合理、客觀、透明予以設計核算配置外，長期而言，地方財政因時受景氣循環影響，致其財政處於不穩定狀態，復又囿於其操作工具缺乏彈性，無法靈活因應，是以，該稅款有另設「景氣週期財政調節」機制輔助之必要，即提撥一筆備援款項，供作景氣低迷期縣市收入不足時，及時給予支助之用，以健全地方財政長保穩定發展（有關該調整款項之設置目的及儲存方式，詳見本研究第四章第一節~二~（二）~1 所述）。惟該調整機制並應採明確評估、公開運作之程序設計，分配款並應明定作為縣市一般財源運用，以避免扭曲支援意旨，達到地方財政雙重保障效果。

8. 檢討不合時宜地方稅減免規定，以裕庫收

有關地方稅的減免，目前係由中央主導訂定（含財政部主管的各稅稅法及各部會主管的非稅專屬法律條文中），形成多頭馬車、繁複分散的現象，甚至有時隔久遠而不合時宜、造成逃漏溫床或其相互間有重疊矛盾情事，亟須重新檢

討全盤整頓，俾趨合理。尤其其大量減低地方稅收，衝擊地方財源，造成「中央請客，地方買單」之畸形情況，更顯荒謬。建請統一由財政部出面協調各部會及地方政府，全面檢討減免政策，刪除不合宜之減免條文；或重由財政部另定「租稅減免條例」，以資一目了然，方便掌控政經總體方向，配合政策目標。再者，由財政部統籌處理，可兼具國庫業務（即國庫署主辦中央統籌分配稅款對縣市之分配）與賦稅業務（即賦稅署掌理地方稅之課徵與減免事宜）之一體性、融合性，更可充分瞭解地方財政之處境與全面窘況，對如何改善地方財政之整體思量，應有直接助益及使命感。

9. 實施債務課責及誘因機制，避免債務衝擊財務

「債台高築」為地方財政另一警訊。債務的累增，代表財政失衡，收支不均，歲計剩餘消失，赤字產生，長年以往，以債養債，肇致寅吃卯糧，挖東牆補西牆，庫款運轉失靈，財政陷入極端困境，而無法自拔，此為目前地方財政窘況的最佳寫照。由此，即知債務管理的重要，惟欲有效管理債務，非實施債務課責及誘因管理不為功，亦即規範舉債財源不得用於經常性支出、及每年度編列償還債務之比重多寡、規範前後任首長舉債及償債情形、舉債對自償性建設之經濟效果等作為績效指標，給予不同幅度之獎懲（如公開成果資訊及增減分配款或補助款等），以資控管。

10. 貫徹財政收支劃分法第三十八條之一之精神

基於目前的政治生態，立法部門動輒輕易修正法規降低稅率、減少收入，或增加政府負擔，以討好選民，嚴重影響地方財政收支運作，造成財政困境。為扭轉其弊病，應建立法案研訂與財源籌措同步考量之「收支對列」觀念，即凡研訂各項重大法案或政策涉及需地方負擔經費或減少地方收入者，應兼顧對地方財政之影響，事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源，並附案提出成本效益分析，以保障收入無虞，並求地方財政之穩健⁸。此項要求，財政收支劃分法第三十八條之一（八十八年一月修正公布）及預算法第九十一條（八十七年十月修正公布）均有明定，惟觀乎近幾年之情況，中央皆充而不聞，未落實執行，產生「造法者違法」之怪象，亟須設法扭轉與貫徹。

除上述之外，縣市政府期欲開源節流更具成效，當須府際間相互配合及自我督促創造外，本研究擬就長期以來實務上的觀察與見解，將其基本措施內容列舉彙集成「縣市政府實施開源、節流重要措施項目建議表」（請見附錄二）供

⁸ 美國亦有此種作法，即 1990 年美國預算執行法規定，如果減稅或增加支出，必須在預算中找到財源，例如增稅或刪減其他支出是。參見吳文彬，「促進經濟發展與財政收支平衡-魚與熊掌可否兼得？」（*財政背景資訊*，第 342 期，2002），收錄於*財政背景資訊*（合訂本），財政部稅制委員會編印，2003，頁 99。

參，藉收拋磚引玉及集思廣益、齊力再創新功效。

第四節 未來研究方向

- 一. 本文侷限以地方財政角度之府際探討，難免偏執一方之見，倘能再詳慮中央財政之角色作為，或兼顧全球化的政經局勢，全盤納入整合研析綜論，應較完整呈現，樹、林兼顧，期能後續再予配合專論研究實現。
- 二. 影響地方財政之要素多端，尚如行政區域重劃、行政層級調整、機關內部組織精簡與重組⁹等，均有舉足輕重地位，因涉人文社會、國土環境及財經產業等，範圍廣泛，本文限於篇幅，未涉獵併述，缺憾難免，有待未來繼續融入匯析探索，以求全備。
- 三. 本研究屬原則性之管理途徑描繪透析，為全觀性之方法論述；至實際上個別實施細節與措施內容或其相互之間，難免衍生非預期困境，須及時化解，或須進一步嚴謹化、細緻化、權變化、再創新化，有賴後續予以再檢討、再歸類、再分項、再調整，並加予繼續探研與析論，藉資於技術面更趨專精有力。
- 四. 本研究中「地方財政自我負責聯結機制」之運行順暢，務必合理設計整套「評核因子計算模式」（含評核類別、評分項目、配分標準、計算公式、特殊計分、條件限制、獎懲規則、檢討與修訂程序等）通頒施行，齊一適用，始克長久有功。基此該模式深具多面性、週延性、時效性、重點掌握、溝通技巧、業務熟悉度等，並涵蓋中央（財政部、行政院主計處、行政院研考會、中央各相關部會）與地方（各縣市政府、各縣市議會）各相關機關的協調、溝通、配合，屬多角化設計經營方案，有賴後續接軌研究設計、執行策進，評估反饋，以竟全功。

⁹ 事實上，組織精簡並非政府再造的保證書或萬靈丹，根據美國管理學會在1990年至1992年的調查研究顯示，有半數以上實施精簡的組織未達成預期的效果，組織在準備不全的條件下貿然的實施精簡，隨即產生的問題及副作用，導致精簡無法成功，因此，政府再造應以「塑身」(reshaping)取代「瘦身」(downsizing)，如同整形手術，該瘦的地方要瘦，該豐滿的地方要豐滿。參見李允傑，「政府再造，勿陷入數字迷思」，*自由時報專論*，2002.4.3，版15。

附錄一

我國法律有關減免地方稅條文彙總參考表

稅目別	法律名稱	減免條文	中央主管部會
地價稅	土地稅法	§、17-20、22、27-1	財政部
"	土地稅減免規則	§-19	財政部
"	平均地權條例	§0、21、23-25、58	內政部
"	國有財產法	§	財政部
"	國軍老舊眷村改建條例	§5	國防部
"	文化藝術獎助條例	§6、29	文建會
"	農產品市場交易法	§7	農委會
"	獎勵民間參與交通建設條例	§1	工程會
"	國家安全法	§	國安局
"	國民住宅條例	§4	內政部
"	郵政法	§8	交通部
"	新市鎮開發條例	§0、14、25	內政部
"	都市更新條例	§6	內政部
"	農業發展條例	§8、28、31	農委會
"	土地法	§93	內政部
"	農田水利會組織通則	§1	農委會
"	農倉業法	§6	農委會
"	山坡地保育利用條例	§1	農委會
"	九二一震災重建暫行條例	§6	內政部
"	農村社區土地重劃條例	§	內政部
"	停車場法	§4	交通部
契稅	契稅條例	§4	財政部
"	國軍老舊眷村改建條例	§5	國防部
"	獎勵民間參與交通建設條例	§1	工程會
"	國民住宅條例	§5、35	內政部
"	促進產業升級條例	§3	經濟部
"	科學工業園區設置管理條例	§7	國科會
"	加工出口區設置管理條例	§3	經濟部
"	新市鎮開發條例	§5	內政部
"	都市更新條例	§6	內政部
"	金融控股公司法	§8	財政部
房屋稅	房屋稅條例	§4、15	財政部
"	國有財產法	§	財政部
"	國軍老舊眷村改建條例	§5	國防部
"	文化藝術獎助條例	§6、29	文建會
"	農產品市場交易法	§0、17	農委會
"	獎勵民間參與交通建設條例	§1	工程會

房屋稅	國民住宅條例	§5	內政部
"	郵政法	§8	交通部
"	新市鎮開發條例	§5	內政部
"	農倉業法	§6	農委會
"	都市更新條例	§6	內政部
"	九二一震災重建暫行條例	§6	內政部
"	嚴重急性呼吸道症候群防治及 紓困暫行條例	§4	經建會
土地增值稅	土地減免規則	§0	財政部
"	促進產業升級條例	§3、14	經濟部
"	中小企業發展條例	§3、34	經濟部
"	平均地權條例	§5、35-1、36、41、42、42-1、 44、45	內政部
"	自來水法	§2-1	經濟部
"	都市更新條例	§9、46、47	內政部
"	農業發展條例	§7	農委會
"	新市鎮開發條例	§、24	內政部
"	山坡地保育利用條例	§1	農委會
"	九二一震災重建暫行條例	§3	內政部
"	金融機構合併法	§7	財政部
娛樂稅	娛樂稅法	§	財政部
"	文化藝術獎助條例	§0	文建會
印花稅	農會法	§	農委會
"	農會法施行細則	§0	農委會
"	漁會法	§	農委會
"	漁會法施行細則	§1	農委會
"	全民健康保險法	§4	衛生署
"	公務人員保險法	§3	銓敘部
"	勞工保險條例	§	勞委會
"	軍人保險條例	§2	國防部
"	農民健康保險條例	§9	農委會
"	台灣地區公共建設土地債券發 行條例	§2	財政部
"	台灣地區平均地權土地債券發 行條例	§2	財政部
"	印花稅法	§	財政部
"	促進產業升級條例	§3	經濟部
"	國際金融業務條例	§5	財政部
"	郵政法	§8	交通部
"	農業發展條例	§4、35	農委會
"	農產品市場交易法	§1	農委會
"	金融控股公司法	§8	財政部
使用牌照稅	使用牌照稅法	§	財政部

資料來源：本研究自行整理。

附錄二 縣市政府實施「開源」、「節流」重要措施項目建議表

(一) 開源措施部分：

項次	具 體 措 施 內 容
1	建請中央修正「財政收支劃分法」，將所得稅增撥一成納入中央統籌，以因應地方制度法施行後地方政府所增加之支出需求。
2	建議中央對縣市之平衡型補助款應與中央統籌分配稅款合併處理，其規模並擴大至可彌平縣市基本收支缺口為原則；其分配標準、因素及方法宜參採日本「地方交付稅法」之細膩、週延精神。
3	建請中央分配「中央統籌分配稅款」時，應評估每一縣市之基本需求數，訂定一固定配額補助數後，再依客觀公平因素核算分配之。
4	因各縣市自然條件不同，經濟情況互異，無法以統一分配標準全盤適用，建請中央分配「中央統籌分配稅款」時，應依各縣市之基本特性區分類型，設計分配方式核補，以達財政之實質均衡。
5	建請中央對地方國民教育經費及警政經費，因屬全國一致性質（即具外溢效果）者，負擔部分比例之支出，以齊一教育水準及確保社會安寧。
6	建請中央修正「工程受益費徵收條例」，對公共工程完工後，部分區域確有受益者，恢復徵收工程受益費（目前下限為 ，應規定下限為工程費總額 30% 以上），以求公平；亦可採與徵收補償費互抵，以加速用地取得及工程進行。
7	檢討各項規費收費標準及徵收方式是否符合成本效益，對於不敷成本及長年未調整者，或尚未徵收規費者，研擬調高或訂定合理之徵收標準（如隨物價指數調整），以落實「受益者、使用者、污染者」付費原則，增裕庫收。
8	對於已徵收規費者，應按期徵收，逾期繳納，依法課以滯納金及移請行政執行處催收。並隨時實地查核各項規費單照及繳庫情形，以確保公庫收益。
9	積極清理縣市有財產，被他人占用土地，訴請歸還；並加強積欠租金及使用補償金之催收。
10	積極辦理畸零地及低度利用或非公用土地之出（讓）售。
11	機關或宿舍位於鬧區者，可研究以「變產置產」方式遷建，以裕收入。
12	尋覓適當地點之低度利用國有土地，以無償撥用方式，取得公共設施用地，減輕收購經費負擔。
13	運用都市計畫變更途徑，可順利取得公共土地，又可收取適度回饋金。
14	廣納建言，並通過中央嚴格審查機制，建置縣市中長期綜合發展計畫，頒佈實施後，繼任者不得任意束之高閣，並加重其財務責任，以杜大量公帑浪費。
15	研訂獎勵辦法，善用民間資源，導入投資公共建設事業，以創財富。
16	依照都市計畫公共設施用地多目標使用方案規定，推動公共設施多目標使用，共創區域繁榮；或以 BOT 方式經營開發，廣納民間資金，減輕政府財力負擔。
17	鼓勵設立私立國民中小學，以移轉各項教育支出。

18	規畫公共設施保留地已徵收取得尚未開闢之停車場、公園、市場用地以獎勵民間投資方式經營收費，停車場及公有市場並責由各管理單位訂定「收費管理辦法」，以充裕自治財源。
19	因地制宜開發各縣市天然資源，由地方就現有資源先作調查，分析規劃並妥擬計畫實施，惟應擇選風險小、利潤高、投資回收快、管理容易為原則，例如，名勝古蹟開放參觀收費及納骨塔之經營等。
20	鼓勵民間參與公共造產事業之經營，合作開發或委託經營時，應審慎規劃管制計畫合約及方式進度，以杜糾紛頻生。
21	可利用公共造產方式結合工務單位共同開發公共設施用地，以減輕徵收補償費之負擔。
22	建立造產事業經營管理診斷與治療制度，並可設立造產事諮詢組織，隨時提供服務。
23	多開發多功能經貿園區（如智慧型科技園區、工商綜合區等），供製造業、金融業、工商展售等，帶動地區經濟活動，並利用當地特有地理環境、人文素養、在地產業，吸引就業人口，並促進經濟發展，增加稅收。
24	加強地方稅之稽徵，強化稅籍資料通報及清查，遏止逃漏各項稅捐，以維護租稅公平，豐裕稅源。
25	積極清理與催繳各種稅捐等欠繳案件，對大額欠稅及時移請行政執行處執行，增裕庫收。
26	加強稅捐有關法令與措施之宣導，便利民眾如期納稅，如轉帳納稅、網路報稅等，以建立優質納稅環境。
27	縣市政府及附屬機關所列之歲入預算應切實收納，預算外之收入及預算內超收，應全數解庫，不得坐抵或挪移墊用。
28	檢討評議方式，適度合理調整公告地價、公告現值及房屋課稅現值，增裕地價稅、土地增值稅、房屋稅、遺產與贈與稅之收入。
29	修正交通罰鍰地方分成比例，增加地方道路交通維護財源。
30	提昇縣市公有財產使用效率，避免空地荒廢，創造財源（如聯合開發，設定地上權、租用等）。

資料來源：本研究自行整理。

（二）節流措施部分

項次	具體措施內容
1	以收支對列方式編列之經費，除財源確定者外，在收入未實現前，其相對所列出暫不予執行，收入發生短收時，應相對核減歲出。
2	經常性支出（含消耗性、非必要性、非急要性）應力求撙節，各項活動儘採聯合合併辦理或檢討精簡，非屬必須者，暫緩舉辦或執行，切勿消化預算。
3	各單位應積極推行工作簡化，縮短作業流程，以達便民目的。
4	評估各項公共支出之輕重緩急，優先順序，經費不足時，次要者暫緩執行；重大工程或計畫經費，應注意執行能力，依計畫進度編列預算執行。
5	投資計畫應嚴格評估並考量未來景氣趨勢，非確具經濟實益及成本回收無疑者，不予辦理，以免資金長期凍結，徒增貸款本息負荷。

6	工程發包後，不得任意變更設計追加工程經費，又補助經費或工程款項等計畫經費發包贖餘款，應停支繳庫列入決算贖餘數處理，不得移作其他計畫用途。
7	年度終了未發生權責之經費，一律不得保留，以增加資金運用效率。
8	加強工程督導及監工驗收過程，提高工程品質，以強化耐用年限。
9	限制各機關汽車、機車之新增購，汰換者並視財政狀況限定汰換數量。
10	嚴格審核各項動產之汰舊換新案件，如能使用應繼續使用，建立保養及愛惜公物之觀念，避免浪費。
11	需貸款辦理之經費，應衡酌緩急，按計畫實施進度，配合向行庫申貸情形核實動支。
12	委託規劃案件之財務計畫及可行性，應事先評估或擬定替代方案，避免規劃案無法實施，徒增規劃成本浪費政府財力。
13	除因增設機關或新興必要業務者外，一律不得請增員額，對現有人力應妥善運用並檢討非屬必要，應裁撤或暫停用人。
14	避免隨意安插職位而增加臨時人員，節約人事費支出。
15	增置正式人員，應相對減列聘僱人員之原則，人事單位應逐年就增置人員相對提出減列約聘僱人員計畫，以免人事費負擔過重。
16	落實執行休假制度，非有不能休假之具體事由，不得改領不休假加班費。
17	落實「政府採購法」之規範，常購物品（如文具用品、消耗品及印刷品等）由各機關事務單位共同採購個別訂約，冀期降低採購成本，事務機器（如電腦、影印機等）或購置成本金額較高者考慮以租用方式，以減輕維修費用，避免增置成本排擠其他支出。
18	加強庫款淡、旺季之靈活調度；縣市庫資金不足時，短期透支利息高，為節省利息支出，得向各專戶調借資金，以靈活庫款調度，惟應適時歸墊。
19	對已列有支出預算者，嗣後爭取獲得之補助收入應全數繳庫，以挹注該支出財源之需，並不另提重複支出計畫。
20	公園、路燈、排水溝、行道樹、綠地等各項小型公共設施之維護、養護、管理工作應訂定管理維護辦法，並爭取社會資源協助，或交由學校、社團、公司行號、基金會及當地民眾等辦理認養，以有效節省政府支出。
21	社區活動中心、里民活動中心、圖書館等之設置，研究附設於學校內，俾民眾與學校學生能共同使用，以加強社區意識，並節省經費開支。
22	對於各公立市場、兒童館、文化中心展示館、演藝廳等，積極研擬以公辦民營方式委外經營。
23	運用民間資金替代一般行政經費，如鼓勵財團法人、寺廟、基金會等回饋參各項藝文活動等。
24	透過企業認養、捐贈等方式，鼓勵私人或團體捐獻興修公共設施經費或興辦公共設施，以減輕政府財務負擔。
25	事業預算、特別預算其因工作計畫停止執行、縮小事業範圍或已完成特定計畫者，應即停止使用、減少支出或辦理結算併入總預算執行。
26	各項工程管理費之編列，應依規採遞減方式，即金額越高管理費比率越低，並限制開支範圍及移用。
27	上級委辦事項之支出，除爭取委辦業務費外，並應將人事費成本及資本設備攤提等納入委辦經費，併計列收，以符負擔成本原則。

28	教師兼課應超過教師本身應授課之最高時數後，始可報支鐘點費，以免浮濫。
29	為提昇施政績效，應積極落實施政計畫管制及成本效益評估制度，尤對預算執行進度應有效追蹤與控管，以杜浪費。
30	部分特種基金（營業基金或非營業基金）執行績效欠佳，應檢討提昇績效或審酌裁併或民營化，以增收入及省公帑。

資料來源：本研究自行整理。

參考書目

壹. 中文部分

一. 書籍

1. 卜正?。公共關係-政府公共議題決策管理。台北：揚智文化，2003。
2. 王正、徐偉初。財政學。台北：國立空大印行，1992，頁 169。
3. 王聖生譯(C. N. Lindblom 原著) 政策制定過程(*The Policy-Making Process*) 台北：國立編譯館，1885。
4. 丘昌泰。當代政策科學理學之研究。台北：巨流圖書公司，1997。
5. 史美強譯(Ralph P. Hummel 原著) 官僚經驗-對現代組織方式之批評(*The Bureaucratic Experience : A Critique of Life in the Modern Organization*) 台北：五南，1997。
6. 朱志宏。公共政策。台北：三民，1991。
7. 江岷欽、林鍾沂編著。公共組織理論。台北：國立空中大學，1997。
8. 江明修主編。第三部門—經營策略與社會參與。台北：智勝，2000，頁 330。
9. 江繼武。地方自治概要。台北：大中國圖書公司，1978，頁 25-30。
10. 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯編著。行政學(一) 台北：國立空中大學，1996。
11. 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯編著。行政學(二) 修訂四版，台北：空中大學，2000，頁 205-242。
12. 吳庚。行政法的理論與實用。台北：三民，1997，頁 91。
13. 吳重禮、陳慧玟譯(David R. Mayhew 原著) 分立政府-政黨控制、立法與調查。台北：五南，2001，頁 1-5。
14. 吳家聲。財政學。台北：三民，1991，頁 764-768。
15. 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰。公共管理。台北：智勝文化，2001，頁 405。
16. 吳瓊恩。行政學。台北：三民，1998。
17. 呂育誠。地方政府管理—結構與功能的分析。台北：元照，2001，頁 22-23。
18. 呂亞力。政治學。台北：三民，1997。
19. 李允傑、丘昌泰。政策執行與評估。台北：元照，2003，頁 166-169。
20. 李宗勳。政府業務委外經營-理論與實務。台北：智勝文化，2002，頁 126、87、452。
21. 李明譯(Larry Bossidy & Ram Charan 原著) 執行力(*Execution*) 台北：天下遠見出版，2003，頁 167。
22. 李金桐。財政學。台北：五南，1991，頁 568-570。
23. 李憲榮。比較政治學。台北：前衛出版社，2001，頁 2。
24. 周文祥、慕心等譯(Drucker 原著) 巨變時代的管理。台北：中天，1998，頁 282。

- 25.林水波、張世賢合著。公共政策。台北：五南，2001，頁 54-62。
- 26.林水波。公共政策論衡。台北：永望，1990。
- 27.林水波。組織理論。台北：智勝文化公司，1999，頁 3、25-50。
- 28.林水波編著。政府再造。台北：智勝文化，1999，頁 60。
- 29.林全。台灣公共經濟論文集。台北：聯經，1995。
- 30.林紀東。中華民國憲法逐條釋義（一）。台北：三民，1998，頁 311-313。
- 31.林紀東。中華民國憲法逐條釋義（四）。台北：三民，1990，頁 3。
- 32.林紀東。行政法新論。台北：三民，1987，頁 152-153。
- 33.林華德。當代財政學。台北：大中國，1994，頁 360-361。
- 34.林錫俊。地方財政管理要義。台北：五南，2001，頁 41-44。
- 35.林錫俊。地方財政管理—理論與實務。高雄：復文，1998，頁 20。
- 36.林鍾沂、林文斌譯（Owen E. Hughes 原著）。公共管理新論。台北：韋伯，1999，頁 82。（譯自 Public Management and Administration, 2nd ed.）
- 37.林鍾沂。公共政策與批判理論。台北：遠流，1991。
- 38.林鍾沂。行政學。台北：三民，2001，577-613。
- 39.林鍾沂。政策分析的理論與實踐。台北：瑞興圖書公司，1994。
- 40.林騰鷗。中華民國憲法。台北：三民，2002，頁 222-223。
- 41.施能傑、翁興利、官有垣、鄭麗嬌。公共政策。台北：空大，1997，頁 313-314。
- 42.紀俊臣。地方政府再造。台北：時英出版社，1999。
- 43.紀俊臣。精省與新地方制度。台北：時英出版社，1999。
- 44.倪達仁譯（Austin Ranny 原著）。政治學。台北：雙葉書廊，1995。
- 45.孫本初、江岷欽主編。公共管理論文精選《1》。台北：元照，1999，頁 43-44。
- 46.孫本初編著。公共管理。台北：智勝，1998，頁 19。
- 47.徐仁輝。公共財務管理。台北：智勝，1998。
- 48.徐育珠。財政學。台北：三民，2002，頁 430-433。
- 49.張世賢、陳恆鈞。公共政策-政府與市場的觀點。台北：商鼎文化，2001，頁 332-335。
- 50.張正修。地方制度法理論與實用（1）-地方自治概念、國外法制及都市篇。台北：學林文化，2000，頁 165。
- 51.張正修。地方制度法理論與實用（2）-本論。台北：學林，2001，頁 8-13。
- 52.張正修。地方制度法理論與實用（3）-地方財政、財務行政及法制篇。台北：學林文化，2001，頁 315。
- 53.張潤書。行政學。台北：三民，1998，頁 60-62。
- 54.莊義雄。財務行政。台北：三民，2000，頁 491。
- 55.許宗力。地方自治之研究。台北：業強，1992，頁 156-157。
- 56.許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯（B. Guy Peters 原著）。政府未來的治理模式（The Future of Governing : Four Emerging Models）台北：智勝，2000，頁 37-178。

- 57.陳文俊主編。《海峽兩岸地方政府與政治》。高雄市：中山大學政治所，1999，頁 32。
- 58.陳志華。《中華民國憲法》。台北：三民，2001。
- 59.陳新民。《中華民國憲法釋論》。台北：三民，2002，頁 179-180。
- 60.傅篤誠。《非營利事業管理》。台北：新文京開發，2002，頁 208。
- 61.彭懷恩。《政治學（比較的觀點）》。台北：風雲出版社，2000。
- 62.黃榮護主編。《公共管理》。台北：商鼎，1998，頁 226-269。
- 63.黃曙曜譯（Jong S. Jun 原著）。《公共行政-設計與問題解決》。台北：五南，1997。
- 64.詹中原主編。《新公共管理—政府再造的理論與實務》。台北：五南，2000，頁 533。
- 65.管歐。《中華民國憲法論》。台北：三民，2002，頁 79-81。
- 66.管歐。《地方自治》。台北：三民，1996。
- 67.管歐。《地方自治新論》。台北：五南，1989，頁 279。
- 68.趙永茂、孫同文、江大樹主編。《府際關係》。台北：元照，2001。
- 69.趙永茂。《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆，1998。
- 70.趙永茂。《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆，2002《增訂三版》頁 408-409。
- 71.趙永茂。《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆，2002。
- 72.劉文仕。《地方立法權-體系概念的再造與詮釋》。台北：學林文化事業有限公司，2001，頁 19。
- 73.劉其昌。《財政學》。台北：五南，1995，頁 461。
- 74.劉其昌。《財政學》。台北：五南，1999，頁 478-479《第八篇~府際財政理論》。
- 75.劉毓玲譯（Osborne & Gaebler 原著）。《新政府運動》。台北：天下文化，1993，頁 47。
- 76.蔣立峰、高洪。《日本政府與政治》。台北：揚智文化公司，2002，頁 316。
- 77.蔡茂寅。《地方自治之理論與地方制度法》。台北：學林文化，2003。

- 78.鄧子基。《現代財政學》。台北：五南，1997。
- 79.蕭全政等譯。Nicholas Henry 原著。《行政學新論》。台北：韋伯，2001，頁 768。
- 80.薄慶玖編著。《地方政府與自治》。台北：五南，2000，頁 470。
- 81.薄慶玖編著。《地方政府與自治》。台北：華視文化事業公司，1988。

二.論文、期刊

- 1.王金凱。「地方公共財理論及其財源籌措」，《財稅研究》第 25 卷第 2 期，1993。
- 2.丘昌泰。「精省後中央與地方職能分工的再省思」。發表於中央研究院中山人文社會科學研究所主辦「精省後中央與地方財政暨職權分工政策研討會」。1999。
- 3.朱澤民。「府際間財政收支劃分基本原則之探析（一）」，《植根雜誌》第十二卷，

- 第二期，台北：植根雜誌社有限公司，1996，頁 16。
- 4.朱澤民。「從日本地方交付稅制度評析我國財政收支劃分法修正草案」。《財稅研究》第 34 卷第 5 期，台北：財稅研究雜誌社，2002，頁 28-29。
 - 5.朱澤民。「當前地方稅收劃分之檢討與改進」。《政策月刊》第 30 期。
 - 6.江岷欽、劉坤億。「企業型官僚理念的省思」。《空大行政學報》第 6 期，台北：國立空中大學公共行政學系，1996，頁 129。
 - 7.何東坡。「地方政府增加財源的策略與作法」。《財稅研究》第 34 卷第 1 期，台北：財稅研究雜誌社，2001，頁 77；
 - 8.吳安平。「我國公營事業民營化過程中『公務員』之困境與省思」。嘉義：私立南華大學公共行政與政策研究所碩士論文，2001，頁 97。
 - 9.吳家聲。「中央與地方財政收支之理論與實務」。《財稅研究》第 30 卷第 4 期，1998。
 - 10.吳堯峰。「再造台灣省政府：過去、現在與未來」。《台灣省政府職掌業務與功能發展研討會》。(台中：東海大學地方自治研究中心，2001)，頁 79-90。
 - 11.吳瓊恩。「當前台灣公共行政的政治系絡」。《中國行政評論》第 10 卷第 2 期，2001。
 - 12.李台京。「公共行政與公民社會」。《政策研究學報》第一期，嘉義：南華大學公共行政與政策研究所，2001，頁 108。
 - 13.李永彬。「縣市地方政府財政之研究—以彰化縣政府為例」。私立大葉大學事業經營研究所碩士論文，2001，頁 14-21。
 - 14.李先智。「財政限制下地方縣市政府財政收支差異之研究-以縣市特性為例」。國立台北大學都市計畫研究所博士論文，2000。
 - 15.李宗勳。「公共服務民營化理論與實務之研究-北高兩市市政及台灣省政簽約外包的檢證」。台北：政治大學公共行政研究所博士論文，1998，頁 48。
 - 16.李長宴。「我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習」。國立政治大學公共行政研究所博士論文，1999。
 - 17.李泰興。「台灣省各縣市財政狀況分析與探討」。《主計月報》第 540 期，台北：中國主計協進社，2000，頁 56-57。
 - 18.李靜雯。「地方財政差異與人口遷徙關係之研究」。台中：逢甲大學土地管理研究所碩士論文，1996。
 - 19.李顯峰、陳儷文。「台灣地方財政不均與區域發展之研究」。《財稅研究》第 33 卷第 1 期，台北：財稅研究雜誌社，2001，頁 50。
 - 20.李顯峰、黃惠雯。「租稅競爭與公共財供給不足之評述」。《企銀季刊》第 19 卷，第 4 期，台北：台灣中小企業銀行調查研究室，1996，頁 1-11。
 - 21.李顯峰。「中央統籌分配稅款與一般補助款之改進方向」。《經濟前瞻》第 81 期，台北：中華經濟研究院，2002，頁 45。
 - 22.李顯峰。「財政分權與財政紀律」。《財稅研究》第 33 卷第 5 期，台北：財稅研究雜誌社，2001，頁 9。

- 23.林全。「財政興革措施與展望」。財稅研究。第 35 卷第 2 期，台北：財稅研究雜誌社，2003，頁 4。
- 24.林世銘、李慧雯。「美國州及地方政府課稅權之研究」。財稅研究。第 29 卷第 1 期，1997。
- 25.林仲修。「中央與地方政府權限劃分之研究」。中山學報。第 19 期，1998。
- 26.林全。「政府財政與效率—落實地方財政制度」。新世紀智庫論壇。第 10 期，台北：財團法人陳隆志新世紀文教基金會，2000，頁 59。
- 27.林向愷。「精省後中央地方財政關係應力求明確化」。新世紀智庫論壇。第 5 期，台北：新世紀文教基金會，1999，頁 71。
- 28.林思惟。「中央與地方政府財政關係的變遷-英、美與我國的比較分析」。台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1993。
- 29.林淑幸。「地方財政支出面問題之研究」。台北：國立政治大學財政研究所碩士論文，1995。
- 30.林進雄。「地方政府管理之研究」。台北：私立銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士論文，2002，頁 195-196。
- 31.林鐘沂。「論不可治理、統合主義與政策作為的實際」。台北：民主基金會公共事務與國家發展學術研討會論文，1991。
- 32.社論。「稅式支出應先評估成本與效益」。稅務旬刊。第 1852 期，台北：稅旬文化出版事業有限公司，2003，頁 6。
- 33.施碧瑤。「地方財政與地方發展因果關係之檢測-台灣省之實證分析」。台南：國立成功大學都市計畫研究所碩士論文，1994。
- 34.柯三吉。「日本政府再造的發展經驗」。考銓季刊。第 15 期，台北：考試院，1998，頁 11-12、15。
- 35.紀俊臣。「地方制度法修正後，財政收支劃分之新策略」。研習論壇。第 7 期，南投：行政院地方行政研習中心，2001，頁 18。
- 36.紀俊臣。「我國地方自治之設計原理與制度發展」。中國地方自治。第 52 卷，第 1 期，台北：中國地方自治編輯委員會，1999，頁 7。
- 37.紀俊臣。「精省與新地方制度」。中國地方自治。第 52 卷第 2 期，台北：中國地方自治編輯委員會，1999，頁 18。
- 38.韋端、許璋瑤、鹿篤謹、蔡鴻坤。「財政改善之十年政策形成執行成果及未來展望」。財政平衡與經濟發展研討會論文發表，台北：中華經濟研究院，1998。
- 39.夏鑄九。「市民參與和地方自主性：台灣的社區營造」。城市與設計學報。第 9/10 期，台北：中華民國都市設計學會，1999，頁 178-179。
- 40.孫本初、劉坤億、范祥偉。「英、紐、澳、美四國政府再造經驗對我國的啟示」。考銓季刊。第 24 期，台北：考試院，2000，頁 13。
- 41.孫克難。「台灣地區政府支出之政經因素分析」。財稅研究。台北：第 29 卷第 4 期，1997。

- 42.孫克難。「財政失衡、財政改革與財政紀律」。《經濟前瞻》。第 79 期，台北：中華經濟研究院，2002，頁 70。
- 43.孫克難。「經發會財稅議題結論之檢視與評析」。《財稅研究》。第 34 卷第 1 期，台北：財稅研究雜誌社，2002，頁 46。
- 44.徐仁輝。「地方政府增加非稅課收入之策略」。《財稅研究》。第 18 卷第 5 期，1996。
- 45.徐仁輝。「控制預算規模之研究」。《財稅研究》。第 34 卷第 4 期，台北：財稅研究雜誌社，2002，頁 66。
- 46.馬駿。「中央與地方的財政關係」。《財稅研究》。29 卷 4 期，台北：財稅研究雜誌社，1996，頁 58-76。
- 47.商景明、陳韋逞。「我國租稅法律多元中央主管機關之研究」。《稅務旬刊》。1799 期，台北：稅旬文化出版事業有限公司，2001，頁 7-13。
- 48.張世賢。「行政管理的價值追求」。《考銓季刊》。第 24 期，台北：考試院，2000，頁 74。
- 49.張四明。「從府際關係運作的觀點探討我國山坡地開發管制政策之執行」，東吳大學政治系主辦，《府際關係學術研討會論文》，2000，頁 14-17。
- 50.張四明。「府際間的協調：問題與解決途徑」。《行政學報》。第 29 期，台北：國立中興大學公共行政學系，1998。
- 51.張秀蓮。「當前政府財政狀況及改進方向」。《財稅研究》。第 29 卷第 5 期，台北：財稅研究雜誌社，1997，頁 22。
- 52.梁堂華。「地方財政問題治本之道」。《財稅研究》。第 27 卷第 1 期，台北：財稅研究雜誌社，1995，頁 145。
- 53.梁堂華。「地方財政與地方自治之研究」。台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1994。
- 54.許宗力。「論國家對地方的自治監督」。《台大法學論叢》。第 29 卷，第 2 期，台北：台大法律系，1991，頁 63-85。
- 55.許登芳。「新財政收支劃分法對地方財政自主性的影響」。《美和技術學院學報》。第十九期，屏東：美和技術學院，2001，頁 162。
- 56.許道然。「精省後縣市政府財政問題之改進」。《財稅研究》。第 31 卷第 4 期，台北：財稅研究雜誌社，1999，頁 34-45。
- 57.許應深。「中央與地方夥伴關係之落實」。《研習論壇》。第 20 期，南投：研習論壇月刊社，2002，頁 1。
- 58.陳丹華。「台灣省地方財政水平不均之研究」。台北：國立政治大學財政研究所碩士論文，1991。
- 59.陳立剛。「地方政府財政問題探討及因應之道」。《東吳政治學報》。第六期，(台北：東吳大學政治研究所，1996)，頁 159-160。
- 60.陳立剛。「地方財政問題及調整之道」。《政策月刊》。第 30 期，1998。
- 61.陳立剛。「府際關係研究-區域治理問題及其策略」。《中國地方自治》。第 54 卷

- 第 1 期，台北：中國地方自治編輯委員會，2001，頁 22-24。
- 62.陳坤發。「公務人員行政倫理認知研究-地方行政菁英調查分析」。台中：東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文，2001，頁 6。
- 63.陳宜擁。「我國地方自治團體課稅立法權保障之研究」。私立中原大學財經法律學系碩士論文，1999，頁 1-3。
- 64.陳金元。「我國地方財政問題之研究-從地方稅制探討」。台中：東海大學公共事務研究所碩士論文，2002，頁 64。
- 65.陳金貴。「美國府際關係與府際管理的探討」。行政學報。第 22 期，台北：國立中興大學公共行政學系，1990，頁 19-22。
- 66.陳清秀。「稅捐立法權與稅捐收益權歸屬」。財稅研究。第 29 卷第 1 期，台北：財稅研究雜誌社，1997，頁 76。
- 67.陳連芳。「從租稅立法政策論落實中央與地方權限劃分之途徑與實踐」。政策研究學報。第 2 期，嘉義：南華大學-公共行政與政策研究所，2002。
- 68.陳德禹。「地方制度與中央地方權限劃分問題」。憲政改革芻議，修憲五大議題修憲學術研討會。頁 268-269。
- 69.陳儔美。「八十年代後的日本行政改革」。問題與研究。第 38 卷第 8 期，台北：政大國關研究中心，1999，頁 28。
- 70.陳樹村。「論地方自治團體之租稅立法權」，憲政時代。第 21 卷第 2 期，台北：中國憲法學會，1995，頁 97-98。
- 71.彭慧鶯。「政經環境變遷下的美國聯邦制度」。問題與研究。第 30 卷第 4 期，台北：國立政治大學國關係研究中心，1991，頁 70-79。
- 72.賀力行、詹瓊美。「我國的政經環境與競爭策略規劃」。台灣經濟金融月刊。第 36 卷第 10 期，台北：台灣銀行經濟研究室，2000，頁 27。
- 73.黃世鑫。「地方財政自主與地方自治」。發表於中興大學公共政策研究所『各級政府財政問題』學術研討會，1999，頁 7。
- 74.黃世鑫。「當前地方財政問題的盲點—法制與權限劃分」。主計月刊。第 540 期，台北：中國主計協進社，2000，頁 22。
- 75.黃俊杰、陳宜擁。「我國地方課稅立法權之層級化思考」。經社法制論叢。27 期，台北：行政院經建會亞太營運協調服務中心，2001，頁 98-108；111-112。
- 76.黃星滿。「日本中央對地方政府財政補助之探討」。財稅研究。第 30 卷第 2 期，1998。
- 77.黃淑惠。「地方自治與地方公共財」。財稅研究。第 30 卷第 3 期，1998。
- 78.黃錦堂、李建良。「日本之中央與地方權限劃分之法制分析」。中國地方自治。第 53 卷第 7 期，台北：中國地方自治編輯委員會，2000，頁 6。
- 79.黃錦堂。「中央與地方之關係」。憲政時代。第 42 卷第 3 期，台北：中國憲法學會，1998，頁 123。
- 80.黃錦堂。「地方自治法制化問題之研究」。月旦法學。台北：元照出版有限公司，1995，頁 51-52。

- 81.黃錦堂。「地方制度法重大問題之探討」。研考雙月刊。第 23 卷第 3 期，台北：行政院研考會，1999，頁 43-44。
- 82.黃錦堂。「地方府會法制之研究」。中國地方自治。第 52 卷第 7 期，台北：中國地方自治編輯委員會，1999，頁 4-30。
- 83.黃耀輝。「中央與地方財政收支劃分的對策」。政策月刊。第 30 期，1998。
- 84.黃耀輝。「新政府的財政問題—要把政見變成可行的政策就要貫徹財政紀律」。實用稅務。305 期，台北：實用稅務雜誌社，2000，頁 13。
- 85.葉嘉楠。「當前我國地方財政問題與解決方案之評估」。中國地方自治。第 54 卷第 4 期，台北：中國地方自治編輯委員會，2001，頁 3。
- 86.趙永茂。「地方自治生態與地方行政的關係」。中國地方自治。第 51 卷，第 11 期，台北：中國地方自治編輯委員會，1998，頁 17。
- 87.劉三錡。「政府預算制度之革新與展望」。主計月報。第 86 卷第 2 期，台北：中國主計雜誌社，1998，頁 10。
- 88.劉代洋。「美國聯邦主義財政觀的演進」。美國月刊。第六卷第六期，台北：政大國際關係研究中心，1991，頁 87。
- 89.劉均清。「地方稅法通則草案評估分析」。稅務旬刊。第 1543 期，(台北：稅甸文化出版事業公司，2002)，頁 19。
- 90.劉昭吟譯。「參與和地方自主」。城市與設計學報。第 9/10 期，台北：中華民國都市設計學會，1999，頁 192。
- 91.劉寧添。「日本地方稅制」。稅務旬刊。第 1448 期，台北：稅甸文化出版事業公司，1991，頁 16。
- 92.劉豪聖。「中央與地方財政收支劃分及補助款與租稅努力之關係研究」。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，1998，頁 23-25。
- 93.蔣水木。「日本地方財政自主性之分析」。財稅研究。第 34 卷第 4 期，台北：財稅研究雜誌社，2002，頁 179。
- 94.蔡吉源。「地方財政問題應如何解困？桃園經驗談」。政策月刊。第 65 期，台北：中國國民黨中央政策會政策研究室，2000，頁 33。
- 95.蔡吉源。「凍省後縣市財政健全之道-以台中市為例」。財稅研究。第 29 卷第 5 期，1997。
- 96.蔡政修。「當代美國聯邦主義的發展：從聯邦補助款與政治經濟學理論分析」。美歐季刊。第 13 卷，第 4 期，台北：政大國關中心，1999，頁 456。
- 97.蔡茂寅。「地方自治之基礎理論」。台灣本土法學雜誌。第 11 期，台北：台灣本土法學雜誌社，2000，頁 11-15。
- 98.蔡茂寅。「地方自治立法權的界限」。中國地方自治。第 50 卷第 10 期，台北：中國地方自治編輯委員會，1997，頁 8。
- 99.蔡茂寅。「地方財政問題初探」。中國地方自治。第 53 卷第 2 期，台北：中國地方自治編輯委員會，2002。
- 100.鄭崇田。「政經變遷中我國府際關係的發展」。國立暨南國際大學公共行政

- 與政策學系碩士論文，2001。
- 101.賴育邦。「租稅競爭之研究」。台北：國立政治大學財政研究所碩士論文，1991。
 - 102.賴英照。「政府財政困境和出路」。台北：稅務旬刊，1995。
 - 103.賴英照。「減稅年代創新財路」。台北：天下雜誌，1995。
 - 104.賴英照接受專訪。「善用民間力量，解決政府財政。」。實用稅務。305期，台北：實用稅務出版社，2000，頁24-28。
 - 105.賴清祺。「地方政府財務風險管理」。財稅研究。第34卷第1期，台北：財稅研究雜誌社，2002，頁9-26。
 - 106.薄慶玖。「地方制度與中央地方權限劃分問題」。收錄於荊知仁等編：憲政改革芻議，修憲五大議題學術研討會。台北：政大法學院出版，1991，頁298、312-313。
 - 107.謝坤輝。「地方財政問題之研究-以南投縣為例」。台中：私立東海大學公共事務碩士專班碩士論文，2002。
 - 108.謝秉憲。「地方自治立法權界限之探討」。立法院院聞。第26期，(台北：立法院院聞月刊社，1998)，頁57-64；
 - 109.鍾起岱，「集集大地震災後重建機制的建立」。研習論壇。第8期，南投：行政院人事行政局-地方行政研習中心-研習論壇月刊社，2001。
 - 110.簡世明。「精省前後地方財政之研究—以嘉義縣為例」。嘉義：南華大學管理研究所碩士論文，2002。
 - 111.魏清圳、胡毓彬、李博文。「以DEA模型評估縣市政府開關財源績效作為補助基準之研究」。財稅研究。第32卷第6期，台北：財稅研究雜誌社，2000，頁107-135。
 - 112.蘇金錢山。「我國地方補助款政策之研究-中央、省對台灣省各縣市補助案例」。國立政治大學公共行政研究所博士論文，1999。
 - 113.蘇金錢山。「從落實地方自治論地方財政努力」。人力發展。第三十八期，南投：人力發展月刊社，1997，頁23。
 - 114.蘇彩足。「論地方財政之透明化」。中國地方自治。第55卷第7期，台北：中國地方自治編輯委員會，2002，頁25。

三. 官方法規及文件

- 1.中央統籌分配稅款分配辦法。行政院88年6月29日台(88)財字第二五二一三號函核定發布；89年8月24日財政部台財庫第 八九 五三九一七號令修正。國庫法規，財政部國庫署編印。
- 2.中央對台灣省各縣市政府計畫及預算考核要點(最近一次修正為行政院91年12月25日院授主忠六字第 九一 八六二九號函修正頒布自九十二年度起生效)。行政院研考會印製。

- 3.中央對直轄市及縣市政府補助辦法。行政院 89 年 9 月 14 日台(89)忠授字第一四 三二號令發布；91 年 12 月 31 日院授主忠字第九一 八七六八號令頒修正。*國庫法規*，財政部國庫署編印。
- 4.中央對縣市補助款預算編列及變革執行情形說明。2001，行政院主計處印製。
- 5.中華民國財政。2002，財政部稅制委員會編印。
- 6.中華民國賦稅史。1992，財政部稅制委員會編印。
- 7.中華民國賦稅年報。2002，財政部賦稅署編印。
- 8.公共債務法。*國庫法規*。2002，財政部國庫署編印。
- 9.台灣省各縣市財政狀況分析表。2002，財政部中部辦公室(國庫業務)編製。
- 10.台灣省各縣市總預算編審辦法。台灣省政府主計處編印。(刊登台灣省政府公報七十六年秋字第二十九期)。
- 11.台灣省政府 1992 年 3 月 3 日八一府財三字第一五八 二號函及 1992 年 5 月 6 日八一府財三字第三五五九 號函頒省府各廳處局會對各縣市政府計畫型補助比率。刊登台灣省政府公報八十一年春字第五十四期及八十一年夏字第七期。
- 12.台灣省財政統計年報。1998，台灣省政府財政廳編印。
- 13.台灣省稅務統計手冊。1997，台灣省稅務局編印。
- 14.立法院公報。2002，第 91 卷第 69 期(上)。
- 15.地方制度法。*地方制度法規*。1999，內政部編印。
- 16.地方稅法通則。*國庫法規*。2002，財政部國庫署編印。
- 17.行政院函示：政府公共事務委外評估審查原則，請見行政院組織改造推動委員會 2002 年 7 月 8 日第一次委員會決議及行政院 2002 年 8 月 1 日院授人力字第九 二六二七二號函。
- 18.行政院研考會。*行政革新方案*。1997，行政院研考會編印。
- 19.呂育誠。「地方政府與議會關係之研究—多元觀點下行政與立法功能的組合與運作」，收錄於銓敘部主編。*行政管理論文選輯* 第 14 輯，(台北：考試院，2000)，頁 417-440。
- 20.改善地方財政方案台灣省執行要點。刊登台灣省政府公報七十二年夏字第三十七期。
- 21.決算法。*主計法規*。1772，行政院主計處編印。
- 22.房屋稅條例。*稅法輯要*。2001，財政部賦稅署編印。
- 23.省縣自治法。*地方制度法規*。1994，內政部編印。
- 24.娛樂稅法。*稅法輯要*。2002，財政部賦稅署編印。
- 25.財政收支劃分法。*國庫法規*。1999，財政部國庫署編印。
- 26.財政背景資訊(合訂本)。2003，財政部稅制委員會編印。
- 27.財政統計年報。2000，財政部統計處編印。
- 28.財稅園地。第 12、13、14 期，2002，財政部財稅人員訓練所發行。
- 29.財稅資訊統計(地方稅)。2001，財政部財稅資料中心編印。

- 30.常用財政法令彙編(修訂版)。1994,台灣省政府財政廳編印。
- 31.推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊,2001,人事行政局編印。
- 32.推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊。2001,行政院人事行政局編印,頁8-14。
- 33.規費法。《國庫法規》。2002,財政部國庫署編印。
- 34.陳連芳、余秋村、陳有政、簡世明、蘇明玉,台灣省政府公務人員研習發展「資源籌措與運用組」奉派赴日本研習該國之地方財政資源籌措與運用情形所撰提之出國報告書。(南投:台灣省政府財政廳,1997),頁1-42。
- 35.陳新?。「美國振興經濟方案簡介」。財稅園地。第20期,台北:財政部財稅人員訓練所,2003,版2。
- 36.曾銘深、鄔迪嘉。「地方政府開闢自主財源之研究」。行政院研考會委託研究成果發表會-成果發表《五》,2002,頁3。
- 37.黃德福等。「中央與地方權限劃分調整問題探討」。行政院研考會研究計畫,1993,頁3-4。
- 38.當前財政問題研討會實錄。2000,財政部國庫署錄製。
- 39.預算法。主計法規。1998,行政院主計處編印。
- 40.嘉義市八十六年度~九十年度總預算及總決算報告。嘉義市政府編印。
- 41.嘉義市政府九十一年度施政工作總報告。2003,嘉義市政府編印。
- 42.嘉義市統計要覽。2001,嘉義市政府編印。
- 43.嘉義市稅捐統計要覽。2002,嘉義市稅捐稽徵處編印。
- 44.廖達琪等。「省制變革後府際關係之研究」。行政院研考會委託研究計畫,2000,頁15-16。
- 45.臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例。地方制度法規。1999,內政部編印。
- 46.臺灣省統籌分配稅款分配制度說明。1997,台灣省政府財政廳印製。
- 47.審計法。主計法規。1998,行政院主計處編印。
- 48.審計部台灣省嘉義市審計室91.7.31致函嘉義市政府之「財務上增進效能與減少不經濟支出建議書」。
- 49.賦稅統計年報。2000,財政部統計處編印。
- 50.薄慶玖。「近年來台灣省地方自治之發展」。收錄於台灣省政府新聞處編『台灣政治民主化的發展』,1990,頁138。
- 51.蘇彩足主持。「各國行政革新策略及措施比較分析」。1998,行政院研考會主辦,頁81。

四. 報紙、網站資料

- 1.大法官會議解釋。司法院網站 <http://www.judicial.gov.tw/>
- 2.工商時報。2003.1.24,版1

- 3.工商時報。2003.1.24，頭版頭條。
- 4.中國時報。2001.12.16，版 2。
- 5.中國時報。2002.12.12，版 21。
- 6.中國時報。2002.12.30，版 13。
- 7.中國時報。2002.12.31，版 6。
- 8.中國時報。2002.8.29，版 3。
- 9.中國時報。2003.1.22，版 6
- 10.中國時報。2003.1.24，版 2。
- 11.中國時報。2003.3.12，版 13。
- 12.中國時報。2003.3.5，版 6。
- 13.中國時報-財經專題。2001.3.19，13 版
- 14.內政部全球資訊網。網站：<http://www.ncnu.edu.tw/~igr/new.1.htm>
- 15.立法院國會圖書館網站：<http://lis.ly.gov.tw/npl/fast/02578/920502.htm>
- 16.全國行政革新會議總結報告。(網站：<http://www.ncnu.edu.tw/~igr/new3.htm>)
- 17.朱雲漢。「期待藍綠的良性競爭」。《中國時報-星期專論》，2003.1.13，版 2。
- 18.自由時報。2002.10.8，第 5 頁「政治新聞版」。
- 19.自由時報。2002.8.24，18 版
- 20.自由時報。2002.8.24，版 18。
- 21.自由時報。2003.1.22，版 6；
- 22.自由時報社論。2002.11.26，版 3。
- 23.行政主計處全球資訊網。網站：<http://www.dgbasey.gov.tw/>
- 24.行政院主計處(中部辦公室)資訊網。網站：
<http://www.129.tpg.gov.tw/mbas/index.htm>
- 25.行政院研究發展考核委員會全球資訊網。網站：<http://www.rdec.gov.tw/home/>
- 26.行政院經濟發展諮詢委員會總結報告-財金組總結報告。網站：
<http://www.ey.gov.tw/web/docu/main-z900826.htm>
- 27.李允傑。「政府再造，勿陷入數字迷思」。《自由時報-專論》，2002.4.3，版 15。
- 28.李瑞麟。「區域均衡，規劃師的幻想」。《聯合報-民意論壇》，2003.2.22，版 15。
- 29.財政部「當前財政問題研討會結論報告」。2000，網站：
<http://www.dnt.gov.tw/business/business106.asp>
- 30.財政部國庫署(中部辦公室)資訊網。網站：
<http://www.dnt.gov.tw/business/business416.asp>
- 31.財政部國庫署全球資訊網。網站：<http://www.mof.gov.tw/>
- 32.財政部賦稅署全球資訊網。網站：<http://www.dot.gov.tw/>
- 33.參見中國時報-財經焦點。2003.3.3，版 22。
- 34.國立暨南國際大學公共行政與政策學系-府際關係研究中心。網站：
<http://www.ncnu.edu.tw/>
- 35.國政評論。網址<http://www.npf.org.tw/library-2-3.htm>

- 36.許倬雲。「拋下舊毛病，迎來新希望」。*中國時報-星期專論*，2003.1.6，版 2。
- 37.許倬雲。「調整台灣地方行政組織芻議」。*中國時報-專論*，2002.4.1，版 2。
- 38.曾巨威。「以『財政五二』來凸顯這次改革的特色」。*工商時報社論*，2002.11.10，版 2。
- 39.經濟日報。2002.12.13，版 8。
- 40.經濟日報。2003.3.14，2 版。
- 41.經濟日報。2003.3.5，版 12。
- 42.經濟日報社論。「政府改造應有改善財政的實效」。2002.4.12，版 2。
- 43.嘉義市政府網站<http://www.chiayi.gov.tw/news>。(縣市聯席會報新聞)
- 44.廖坤榮。「財政分權，擋不住的趨勢」。*中國時報-時論廣場*，2002.2.7，版 15。
- 45.廖坤榮。「財政分權，擋不住的趨勢」。*中國時報-時論廣場*，2002.2.7，版 15。
- 46.劉進興。「台灣新中間路線的展望」。*中國時報-專論*，2002.4.16，版 14。
- 47.鄭永祥。「BOT 的未來不是夢？」。*中國時報-專論*，2002.6.17，版 15。
- 48.聯合報，2003.4.5，財經-C2 版。
- 49.聯合報，2003.5.3，版 1。
- 50.聯合報。2002.5.31。6 版
- 51.聯合報。2003.1.2，版 4。
- 52.聯合報。2003.1.4，版 11 (國際版)
- 53.聯合報。2003.3.23，版 19。
- 54.聯合報社論。「長生捷運 BOT 案失敗的教訓」。2003.1.19，版 2。
- 55.薛琦。「國家制度品質，有待提昇」。*中國時報-時論廣場*，2003.2.24，版 15。
- 56.蘇永欽。「大法官解釋了原則，不提供救濟」。*聯合報-民意論壇*，2002.12.21，版 15。

貳. 外文部分

一. Books

- 1.C. M. Fisher, *Resource Allocation in the Public Sector : Values, Priorities and Markets in the Management of Public Services*, New York : Routledge, 1998.
- 2.Denhardt, Robert B., *Public Administration : An Action Orientation*, 3thed., Florida : Harcourt Brace & Company, 1999.
- 3.E. K. Browing , & J. M. Browing, *Public Finance and the Price System*, N. Y. : Macmillan Inc. 1994.
- 4.J. M. Buchanan, & M. R. Flowers, *The public Finance :An Introductory Textbook*, Homewood, Illinois : R. D. Irwin, Inc., 1980.
- 5.J. R. Davis, & C. W. Meyer, *Principles of Public Finance*, New Jersey : Prentice-Hall Inc. 1983.

6. Mikesell, John. *Fiscal Administration*. 4th edition. Wadsworth Publishing Company, 1995.
7. Peterson, Steven A. & Thomas H. Rasmussen, *State and Local Politics*, New York : McGraw-Hill, Inc, 1994.
8. R. A. Musgrave, and P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, N. Y. : McGraw-Hill Co, 1989.
9. R. J. Agranoff, & Rinkle, V., *Intergovernmental management : Human Services Problem-Solving in Six Metropolitan Areas*. Albany : State University of New York Press. 1986.
10. R. L. Miller, D. K. Benjamin and D. C. North, *The Economics of Public Issues*, Addison-Wisley Educational publishers Inc., 1999.
11. Stretton, Hugh and Lionel Orchard, *Public Goods, Public Enterprise, Public Choice : Theoretical Foundations of the Contemporary Attack on Government*, New York : St. Martins Press, 1994.
12. 田村義雄 (日本大藏大臣官房調査企畫課長)。 *圖說日本? 財政*。平成8年版, 東京: 東洋經濟新報社, 1996。
13. 伊多波良雄。 *地方財政? ? ? ? 地方分權* 東京: 中央經濟社, 1995。
14. 鳴海正泰著。 *現代日本? 地方自治? 地方財政? ? ? ? ? 市民自治*。增訂第3版, 東京: 公人社株式會社, 1996。
15. ? 津昭 (日本自治省總務審議官)。 *圖說地方財政*。平成8年度版, 東京: 東洋經濟新報社, 1996。

二. Periodicals

1. Alfredo Baldni, "Parliamentary Dynamics, Government Stability and Fiscal Policy" , Rolf R. Strauch and Jurgen von Hagen, ed., *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*, Boston : Kluwer Academic Publishers, 2000.
2. Bungey, Mel, Philip Grossman, and Peter Kenyon. "Explaining Intergovernmental Grants : Australian Evidence" . *Applied Economics*. Vol. 23, 1991.
3. G. Panella, " Local Government Finance : The Need for Resource Diversification" .in J. Owens and G. Panella (eds.) , *Local Government : An International Perspective*, North-Holland, 1991.
4. Grossman, Philip J. "A Political Theory of Intergovernmental Grants" . *Public Choice*. Vol. 78, 1994.
5. Hamman, John A. & Jeffrey E. Cohen. "Reelection and Congressional Support : Presidential Motives in Distributive" . *American Politics Quarterly* . Vol. 25. No.1, 1997.
6. Holcome, Randall G. & Asghar Zardkoohi. "The Determinants of Federal Grants" .

- Southern Economic Journal. Vol. 48. No. 2, 1981.
7. Leyden, Dennis Patrick. "Donor-determined Intergovernmental Grants Structure" . Public Finance Quarterly. Vol. 20. No.3, 1992.
 8. N. Tatsos, "The Choice between Different Sources of Finance" . Local Government : An International Perspective, North-Holland, 1991.
 9. Nathan, Richard P. "Federalism-The Great Composition" . The New American Political System/Anthony King, editor, Washington, D. C. : AEI Press : Distributed by arrangement with University Press of America, 1990.
 10. R. A. Musgrave. "Reconsidering the Fiscal Role of Government" . *AEA Papers and Proceedings*. Vol. 87 No.2, 1997.
 11. Rich, Michael J. "Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants" . American Political Science Review. Vol. 83. No.1, 1989.
 12. Walsh, Cliff, " Intergovernmental fiscal relations in unitary system and federations" . edited by Fletcher, Christine Equity and Development Across Nations : Political and Fiscal Realities, New York : St. Martins Press, 1996.

三. Official Documents

1. 日本地方財政白皮書。平成 9 年 (1997 年版), 日本自治省編訂。
2. 日本地方財政白皮書。2001 年版。日本總務省編訂。
3. 日本地方財政統計年報。2000 年版。日本地方財務協會編訂。

英國首相邱吉爾（1874-1965）曾經語重心長的說了一句發人深省的千古名言：「要進步就必須求變；要完美則更須不斷求變。」阿拉伯也有一句諺語說：「你若不想做，會找到一個藉口；你若想做，會找到一個方法。」又云：「人世間最困難的不在於說服大家接受新觀念，而在於教導他們忘記舊思想。」反觀地方政府長期處在財政窘困煎熬中，若欲扭轉，使更進步、更完美，當須求變求生，止於至善。唯有不斷的變革、創新、突破，地方財政的改善遠景及地方實質自治的理想才有可能逐步實現。不過在攀沿此遠景與理想天梯之時，必須擁有尚方寶劍，簇擁前行，始能在財政運作過程中減少茫然、徬徨與失落感，從而聚集心力，共赴事功。

環顧前章各節所述可知，中央財政與地方財政相互間，看似財源對立、此消彼長、零和賽局；實係一體兩面、榮辱與共、連體雙贏、永續夥伴，其運作關鍵存乎心態的輪轉、制度的建構與貫徹的決心而已。子曰：「為政以德，譬如北辰，居其所，而眾星共之。」（論語為政篇），為求地方財政的改變、改善、改革，期盼中央施盡善意，與地方攜手同心，共商、共生、共創新局，猶如北極星的光明領航，及各縣市的擁護迎合一般，將過去種種沈痾與積弊，不逃避、不退縮，面對問題、進而全面解決問題。也唯有如此，「地方財政困難」一詞，始能成為昨日黃花，棄而遠之，真正實現地方財政大重建、大改革，達成地方財政自主穩健的神聖目標。「今日不做，明天會後悔」，願共期、共勉之。

基於此，茲以本文之研究發現及研究成果，綜合歸納為（一）府際財政之展演與期許；（二）地方財政體質總回顧；（三）地方財政改善總實踐；及（四）未來研究方向等四節分述如后，以為結論。

第一節 府際財政之演展與期許

一. 從傳統法制靜態關係到多元治理動態關係

過去國內文獻甚少專注於「府際關係」的探討，相關議題的討論大多針對單向度的「中央政府」或「地方政府」作為研究對象，且已累積一定的成果。近幾年來，隨著政經社環境的變動、政府財政的枯竭、治理依賴的困境、政府體制的變革等，亟須改弦更張，期盼解決問題之際，能囊括廣泛意涵的「府際關係」或「府際管理」的研究遂逐漸為學者所關注，成為未來的主流。

易言之，在過去國內有關中央或地方政府分別獨立之研究，所獲得的多是技術性、片斷式的結論，縱使有將中央與地方政府一併討論者，則又過於偏重制度或權限的靜態探討，無法整體和動態地掌握中央與地方政府互動關係演變

的過程，也無法瞭解影響府際關係發展的結構性因素，更遑論能提出全觀取向的財政改善之道。直至最近四、五年，國內各界紛紛嘗試從比較整體性、多元性、動態性及管理功能上的角度全盤思考府際關係的變化，也針對府際間財政衝突問題的爭議尋求解決途徑，及提供可思考的解決機制¹，此種趨勢對於地方財政的全面關聯與廣度的改善途徑及策略之研擬分析，無疑地創造了有效利基與一道明亮的曙光。

以另一角度而言，值此跨入二十一世紀之際，世界各國正如火如荼的推動以公共管理理論與實務為主軸的政府再造運動，這種運動無非是針對自福利國家過度擴張以來常為人所詬病，即無效率、僵化、反應遲鈍，又導致政府財政資源高度浪費而不堪負荷的政府官僚體系，找尋最佳轉型與改革的出路。在這同時，中央政府與地方政府又因角色與功能的體制變革而導致關係運作上的惡化與對立，乃激發各國政府深刻體認到有關全國性政策與地方性事務的釐訂和執行過程中，其所涉及的決定主體已不再僅侷限於中央與地方政府各自轄區內單純的互動關係，還包涵了來自中央與地方政府以外的公私組織、志願性團體和公民意識等彼此互動所形成的一種涵蓋面擴增、複雜多元的多重層次治理關係，以因應及處理瞬息萬變的互為動態情境。尤其地方政府處於此種府際環流裡，無時無刻不受到內外時空的影響，如若地方政府無法因時、因地、因事制宜，守經達變，則它可能因之失去競爭能力而消失於變遷的洪流之中，焉論地方財政之改善！此種由「傳統靜態」演變到「多元動態」的過程，即為府際財政未來的趨勢關係，亦為解決地方財政的珍貴取向與立基所在。

二. 府際間權限轉移思潮

追溯二次世界大戰後，歷經福利國家大政府理念，政府權力的擴大，及中央政府高度介入地方事務之階段，使當時地方政府職能受限，養成順從心理。自 1980 年代以來，隨著科技的進步，知識的提昇，人民需求的多元，致使政府的角色必須面對嚴峻的挑戰而亟思轉變，因而帶動中央與地方府際關係的重新思考與調整，許多國家紛紛強調地方分權的重要性，以應變局。諸如 1981 年美國雷根政府時期推動「新聯邦主義」及 1999 年日本通過「地方分權一括法」等皆是（見本文第二章第三節），該項措施之推動在在顯示地方政府的角色及功能日益受到重視，亦間接證實地方政府地位之專屬性及不可取代性。

前述國際思潮，我國亦深受影響，在歷經戒嚴時期、法制震盪期、精省期、地方制度實施期的演展與互動關係過程後（詳見本文第二章第四節所述），地方政府的角色日趨重要，中央與地方對等夥伴關係亦甫形成中，此係我國推動地

¹ 參見國立暨南國際大學公共行政與政策學系-府際關係研究中心之相關參考著作及資訊。（網站：<http://www.ncnu.edu.tw/>）

方自治的另一里程碑，頗值欣慰。但願傳統戒嚴體制所殘留之強調中央集權式的地方自治型態，能實質有效扭轉改變，讓地方政府擁有自主財政權，達到府際間分工且合作的正面效益，共創美好的未來。

三. 地方財政實質改善的期許

在前述多元治理的趨向與地方分權的落實兩大需求原則下，地方財政的改善與其運作的穩健更顯重要。惟欲地方財政的健全，其所牽涉的範圍層面廣泛且錯綜複雜，必須抽絲剝繭，冷靜思考，並掌握機先，研謀全盤對策，始克奏功；而非僅在既有財源中爭奪切割，坐困愁城。鑑於之前中央與地方府際關係雖因精省後制度的變革，存有一線生機，令人期待。之後，觀乎原存問題仍未改善，卻又讓人難表樂觀，諸如地方財政的持續窘困、重大政策推動引發之爭議、城鄉發展仍嚴重區隔與不均、府際權限分配不當所引起的爭議不斷等，猶賴中央基於監督輔導立場，勇於出面，俾與地方形成聯立方程，建立機制，通力合作，協商配合突破解決。尤其地方財政的脫胎換骨，更是箇中之根源，萬務之關鍵，亟須及時改善，以免積重難返，更加不易扭轉其困境。更言之，地方財政的實質改善及健全發展，實為貫徹地方自治、實現地方自主的利器，亦為祛除諸多病因、強化府際合作的有效源泉，且是直接減輕中央負擔的另一捷徑，百利而無一害，期盼中央能改變作法，興利除弊，共建祥和團結的中央與地方府際財政優質環境。

第二節 地方財政體質總回顧

地方財政體質之惡劣，已如前述，此處僅重點式歸納，俾資參酌：

一. 權限劃分欠明，收支無法掌控與落實

我國中央與地方之權限劃分，長期處於混沌未明狀態，致使地方自治無由建立，地方自主無從實現，地方財政自難改善。為符「權力與責任相稱」之原理，俾使地方確定自治收支規模，落實財政自我負責精神，即便權限難以劃分，仍應在兼顧國家整體發展需要、保障地方自治權，並能妥當預防和解決府際爭議之前提下，早日克服建置府際間通則性或體系性的區分基準，以利地方政務運作之規範依據與執行界定，使府際間支出項目與責任的釐清及財源的負擔更明確化及制度化。

二. 財源配置不公，財政調整不週

所謂「不患寡而患不均」，我國府際財源分配因受單一國家體制趨使及自然

環境與經濟情勢的左右影響，肇致垂直與水平的雙重不均狀況，加上財政調整制度的思慮不過過詳，而衍生分配不公之譏，爭錢大戰不止，其因皆導致於「不平則鳴」的惡質現象，倘能及時就其實際情境給予公平合理對待，並共同致力於其他財源的廣闢與節約，使自有財源集體提昇，始為消弭抗爭、增裕庫收的正本清源之道。

三. 中央過度控管，自主無從建立

經過長期戒嚴體制的洗禮，一旦解除管制，難免適應不良，心態扭轉不易。我國自解嚴以來，雖厲行地方自治法制化，惟實質上仍「換湯不換藥，舊法變新裝」，中央父權心態尚濃，管制措施甚嚴；相對的，地方習於仰人鼻息，及因資源配置不當而不自力更生慣性，使自主能力消極薄弱，受人宰制不斷。基於中央與地方對等夥伴關連，合則兩利，分則兩害之要求，中央即應適度管制鬆綁，地方並應承先啟後，學習自立，在兩相折衷權衡之下，期使地方財政自主於焉早日形成。

四. 治理態度及執行績效，有待提昇

地方政治生態不佳，選風日益敗壞，府會爭論不和，黑金掛勾時有所聞，在此種耳濡目染，風行草堰之環流中，地方首長的治理方向及治理態度難免深受羈絆，無法自拔，在財政收支的運作上連帶產生輕佻與浮濫的不穩定現象，直接影響地方財政的健全。甚且，在此種政爭旋渦迴盪下，又難以避免執政能力的被質疑，執行績效的不彰顯，各項建設的難以延續，直接也衝擊到地方財政的收支效率與功能，亟須籌謀對策，有效因應，重整地方財政。

五. 行政區域割裂分立，欠缺整合共享

分官設事，各司其職，乃組織運作之原則，惟如分工過細，疊床架屋，相互牽制，則適得其反，同受其害。我國行政機構向以階梯地位為判準，各立門戶為依歸，導致「麻雀雖小，五臟俱全」之「白京生定律」效應，使官位日益擴增，組織臃腫不堪，行政效率不見得提昇，人事成本高得嚇人，形成拖垮地方財政的罪魁禍首，迄今仍乏對策。其實，行政轄區的設置，當初雖有其因，時移勢異之後，自有變遷可能，惟醞釀過程遲緩，在緩不濟急情勢下，首須拋棄成見，與毗鄰轄圈福享禍當，整合互通，則無形中提高相互間運轉效率及節省大量財政開銷，利國利民，何樂而不為！

六. 自治意識冷漠消極，凝聚力薄弱

「水可載舟，亦可覆舟」，地方公民亦復如斯，公民係政府的後盾，其政策的擬具與推動，必賴其配合與支持，始能稱便奏效，如反其道而行，忽視其感

受，懶與其溝通，至終必遭慘敗局面。觀之目前我國地方自治意識的停滯不前，冷漠消極，缺乏凝聚力，令人憂心。如地方自治的實施，地方財政的改善，僅賴形式的法律規範不足以自行，尚需靠基層心理建設的提昇與擁護，才可事半功倍，終底於成。因此，如何重視地方意識、社區意識、公民意識，？根基層，使之成為地方政府施政的推手，長此以往，官民同心，則地方政府的執行力增加，地方自主財政的運作更可應付自如了。

七. 民間資源運用不力，缺乏導航策略

縣市財政困窘之主因在於自有財源偏低，歲出增加速度遠超歲入，就連占決算總額五成左右之稅課收入也日趨枯竭；相對的，隨著人民需求日殷，歲出卻逐年快速遞增，如此長期入不敷出的結果，造成債台高築，瀕臨運轉失靈困境。深究此種景況之原由，除本身收支運用欠當之外，未結合及吸納體制外之民間資源，共營自治事務，恐為最大因素，此可由縣市政府業務委託民間辦理法令規定之缺乏及貫徹力之不彰可資證實。民間活力無窮，倘能適度策略運用，不但可減輕地方政府財政負荷，且可創造商機，活絡鄉土情操，並增裕稅收，達到「政府導航、民間操槳」之小而能企業精神政府目標，亟待投入心力關注與重視。

八. 自創財富動能不足，養成依賴心理

地方財政困難之另一要素，即不自力更生、疏於開源節流(手心向下耕耘)，反而常致力於伸手要錢、爭取補助(手心向上乞討)，如此度日手法，可謂靠天吃飯，打沒把握的仗一般，何來財政穩健？實應痛下針砭，改弦更張，提昇財政自主能力。當然這種依賴心態並非單方面造成，中央的輔導不力，監督不週，運用不當實難辭其咎，是以，將來如何引導地方創造財富，激勵地方節約支出，配合中央施政作為，均為未來必須機制設計改良，並永續經營的不二法門，且刻不容緩。

九. 財政結構失衡，亟須扭轉因應

地方財政宿疾，已到久病難治之地步，其財政收支之失序及失衡，實非三言兩語可資釐清。單以財政結構言之，如澎湖縣，其上級補助及分配收入總額占其歲入決算總額達九成以上者，亦即其自有實質財源(本身地方稅及規費、財產收入等)達不到一成之譜，此種地方自治單位，如何落實地方自治事務，如何實現地方財政自主，均令人存疑。其他縣市雖貧富不均，分佈不一，但同感困窘，難脫難兄難弟之局。支出結構方面，近年來受選風之扭曲，使社福支出比重占居前矛，經建支出日漸縮減，甚是反常；加上居高不下的人事費支出(占五成以上)，使縣市可用財源相對限縮，財政結構惡化異常，今後如何因應調整，激勵扭轉，為主管當局亟須運用智慧加強著力與振興。

十. 府際協調不良，監督機制匱乏

「地方財政困難癥結，中央能充分瞭解嗎？」「到頭來中央仍然我行我素，不顧地方死活！」此為地方財政主管向來的心聲與口頭禪。此觀諸中央召集地方財政重大會議時，地方所提之見解常遭中央冷落或即席反駁，甚且有開會前即已擬妥研商結論者，可見其「名為邀會協商，實為橡皮圖章」，造成地方財政主管常自我解嘲稱：「恐怕要職位互換，才能體悟實境」，由此可見府際溝通協調極度不佳狀況，顯示中央父權心態濃厚，未設身處地，理性對話，誠非中央與地方夥伴對等關係所當有的處事方式。基於中央掌理全國總資源，並全盤運籌帷幄配置及設計資源策略與方向，是則地方財政之良窳與興衰，中央尚可完全掌握，故如何建立良性輔導機制，使之正面控管循環，有效改善地方財政困境，委實為中央與地方秉持誠心誠意，平心靜氣的坐下來深談的時候了。

第三節 地方財政改善總實踐

欲有效改善地方財政，首重展佈策略、建置制度，始能循軌運轉，貫徹始終。根據經濟學制度學派代表韋伯倫（T. Veblen）的說法，制度就是普遍流行的思想方法²。這個普遍的想法決定了一個經濟社會人們互動的方式，像決策方式、交易成本、甚至今天大家所重視的創新環境等。這些因素實際上也就決定了一個國家經濟成長或發展的速度與基礎。因此，我們說正確的策略及優良的制度是一個國家經濟的基礎建設，並不為過。

策略、制度既然這麼重要，但要改變它並不容易，這也是為什麼許多改革常無疾而終的原因，理由是這些變革並沒有被廣為接受，故須能提出言之成理、施之有效之整套策略與制度建言，實為財政與經濟發展的基石，至為重要。經過上一節地方財政虛弱體質的總歸納，從中可瞭解其所處困境及策略繆誤、制度缺失及長年積弊的重點。接下來，本章節將面對該問題，綜合提出全觀改善途徑，期能畢其功於一役，一舉重建地方財政困局，達到共享、協商、互信、多贏的新境界。茲區分「宏觀策略改善途徑」與「微觀制度改善途徑」兩大路徑敘述如后：

一. 宏觀策略改善途徑

(一). 把餅做大

目前中央對地方財政資源的配置方式大致上集中於體制內總資源的取捨與

² 摘自薛琦，「國家制度品質，有待提昇」，*中國時報-時論廣場*，2003.2.24，版 15。

分合，亦即在固定一個「餅」上切割歸屬，因屬零和奕局，易致你爭我奪，推諉卸責，始終無法圓滿。如能跳脫思考，想儘其他途徑把餅做大，而共分共享，則財政資源的不足分配問題即可迎刃而解。易言之，即將原來「內分」方式，改為「外含」模式，進而推演到「無限大」，倘能如此，則原先不夠分配的缺陷即獲紓解，且可源遠流長，永無休止。

所謂「其他途徑」，即是傳統方法以外之創新途徑，諸如，鮮為地方政府重視的「受益付費」、「使用付費」、「污染付費」及「指定用途稅」等開源觀念的貫徹；「支出效率的再提昇」、「落實成本效益評估」、「廣域合作」等及其他競爭、創新節流措施的加強；又如改善政經環境，刺激景氣復甦、引進民間資源用於地方事務等等，均為可行途徑，其目的係使公分母無限制放大，倍增資源運用籌碼。此種策略如再配以誘因規範機制導引實踐，於良性互動競引下，地方政府自治財源自然日愈豐厚，地方財政的改善指日可待也。

(二). 公私融合

政府在後現代的時際裡，已無法再扮演「萬能員」的角色，更何況，諸多政令推動所需的資源，無法完全掌握在政府的控制之下，所以，公私協力合作為未來正確走向。復基於現行政府再造之企業精神政府理念指使，更顯公私融合之急迫及必要性，在地方政府能兼顧公共利益、平等、自由、公道、正義等社會責任，並研謀管理規範及推動機制之下，可充分運用民間力量並以企業營運效率委外經營，諸如民營化、公共事務契約化等，均為可行途徑。此處所稱「民間力量」，應包括營利事業組織、非營利組織、公民自治意識、媒體輿論等的外在力量而言，以建立共同願景之休戚相關命運共同體。

(三). 夥伴互動

當今時代，單打獨鬥的行事作風已難成偉大事功，機關間合作的營造或滋養，乃是執行過程及積極運作的第一要務。晚近風潮既將中央與地方列為夥伴合作關係，則其府際溝通協調機制及救濟制度亟須及早確立，俾利權責分工及垂直府際合作。在橫向聯繫方面，府會的調和、地方政府間廣域聯結合作的推動、大生活圈的治理互動等，亦須協力貫徹強化。在組織內部間，亦須展開坦率的、強力的對話（robust dialogue）³，以培養創造力及競爭優勢。總之，其

³ 強力的對話是改變組織文化的基石，沒有強力的對話，就不可能出現執行的文化。因為強力的對話公開、坦誠、不拘形式，參與者必先有開放的胸襟，不為既定觀念束縛，也不預設立場，樂於傾聽各方的意見，故其可以培養創造力，大多數創新與發明都由此萌芽，還能創造更多的競爭優勢，及提昇組織的價值。參見李明譯（Larry Bossidy & Ram Charan 原著），*執行力-沒有執行力 哪有競爭力 (Execution-The Discipline of Getting Things Done)*，(台北：天下遠見出版公司，2003)，頁 140、214。

相互間應時時設身處地，處處為他人著想，以良性競爭為動力，團結合作為依歸，則至終必可和氣生財，解決問題。尤其中央係全國資源的總供給者，更應導航趨使，鬆綁體制，擔負起協調統合的中心權威（central authority），積極任事，溝通整合，求取整體利益為最高原則，但其統合絕非重回中央集權方向，而係在制度面思考改革，以求兼顧區域均衡發展的前提下，落實地方自治⁴。又如如有某項政策須循序漸進推動者，則須區分階段逐步溝通規範設計達成，以利地方執行。例如：地方租稅立法之實施，就有衡酌情勢區分為監督期-輔導期-磨合期（激勵期）-成長期-自主期之必要，始能竟其功。是以，府際間夥伴互動的衡平與調和，為改善地方財政之偉大支柱，其重要性，不容小覷。

(四). 法制構築

畢竟組織的運作有賴規範來呈現，組織的秩序由規範來維持，組織的協調以規範為基礎，組織的權責由規範來分配，因之，政策的運作有賴一套體制的規範建制，使執行的參與者其路徑與期望走向趨同的境地，進而同心協力共赴執行的重任，故法制軌道的建構，影響層面深廣且確極必要。府際財政的軌道運作亦然，諺云：「財政為庶政之母」，一切政務之推動非賴財源挹注不為功，財源之供給充足與否，攸關施政之興衰成敗，不可等閒視之。惟為求財源配置之妥適，建構合理公允之財政法制更顯迫切，否則，亟易衍生權謀運作或權力濫用，肇致公帑的浪費，財源的流失，均非困窘的地方財政所樂見。因之，不論何項政務的施展，難免涉及財源的籌措，皆需協商規範設計，並貫徹「財政透明化」、「機制聯結化」原則，以利發揮效益。舉例而言，如中央統籌分配稅款中之「特別統籌分配稅款」，依「中央統籌分配稅款分配辦法」第十二條規定係供地方緊急及其他重大事項所需經費使用，惟因其適用對象模糊籠統，均被在野黨誤指為選舉綁樁之用，以致每年紛爭不斷。是以，此項經費倘能事先詳實規範適用情況及支用標準時，則不僅能息紛止爭，且支用透明化，運用效率亦隨之提高。又如欲管控地方歲出財務狀況，可仿倣日本編製平衡表的方法，並將之列入法制規範，以滿足及方便民眾瞭解地方政府財務作為與施政責任是否相結合，且可驗證地方政府財政負擔與受益是否符合世代間公平是。

二. 微觀制度改善途徑

(一). 基礎面

1. 奠定運作立基

地方財政之健全，首須具備基本條件支撐，亦即奠定運作立基，始能穩固

⁴ 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，*公共管理*，（台北：智勝，2001），頁405。

流長，否則，猶如沙中建塔，水月夢境，容易錯估形勢，白費功夫，終將無疾而終。該基本條件即是地方財政改善之源頭，亦即長年無法貫徹之關鍵，剋須逐步落實，始可奏效，也才有能力恪遵財政紀律。所稱「基本條件」，就是「經常收支應適度趨於均衡」、「中央與地方權責適度分立」及「自治權限適度鬆綁下放」；換言之，（一）基本生活開銷如不能適度滿足，如何期求其致力於各項政務的推動與達成，此即為「衣食足而後知榮辱」的道理。此部分的實現有賴中央與地方共同努力配合完成。（二）權責分工應與財政收支相互對應，有權（責）無「錢」或有「錢」無權（責）均非正道，不符公平明確原則，目前地方財政即係在此種困境下營生，難免紛爭不斷，亟須遏止。（三）地方有其因地制宜效率特性，不容過度干預，自自治法制化以來，地方權限鬆綁下放有限，仍須檢討。倘能賦予更多地方權力，可使其加速推動地方發展，開發引進地方在地產業，培塑落實地方文化特色，改善厚實地方自治財源等，益處不勝枚舉。

2. 因果機制聯結

無數片斷、單向的平凡建言，形如一盤散沙，無法發揮整體宏效；如能彙集此單向、片斷的建言，加以聯結互動，去完成不平凡的事，這才是管理與創新，亦即是知識經濟的功能發揮。此種邏輯引入地方財政之改善，亦甚貼切妥適。環觀地方財政，指涉範圍廣泛，如能體系聯結，必可大放異彩，績效奪目。舉如開源與節流之採行措施萬端，倘能運用激勵誘因、配以績效導向、有效課責、並強化透明溝通，形成堅實之互為勾稽因果聯結機制，則不但可激發縣市政府使出渾身解數，全力施為，使績效加倍；且於無形中習以為常此制而養成「地方財政自我負責精神」，成為經常性工作之一部分；中央亦因之而更加強監督、輔導、檢討與配合，經此中央與地方通力合作下，長期以來「地方財政困難」、「長期依賴中央」之封號，自可逐步消弭，或成歷史名詞了。（有關改善地方財政聯結策略關連圖，請見第五章第四節-三-圖 5-1）

3. 權變循環控管

每一機制之實施，即如政策之決定，必須歷經問題的認定、政策規劃、政策合法化、政策執行及政策評估等過程⁵，亦即所謂「行政三聯制」之計畫、執行、考核過程，始能妥善週詳運作。改善地方財政因果聯結機制亦不例外，惟該機制一經啟動，在執行情序中，難免有窒礙難行之處，必須隨時監測管理，及時矯正，以避免有偏差或脫軌現象發生；執行結束後，亦應即時進行評估分析及檢討改進，並將此檢討結果回饋回原先的問題認定，及修正原來的計畫，再依新計畫程序繼續執行。由於組織均面對測不準的環境，故在循環監控之下，仍應週而復始回饋對應，變其所當變，不變其所不應變者，使創新機制能更符

⁵ 參見林水波、張世賢，*公共政策*，（台北：五南，2001），頁 54-62。

合實況，並永矢遵行，形成習慣化、例行化、及制度化，以維持機制的穩定性、規則性、可預測性，避免故步自封，影響成效。經由此溝通、檢討、修正之權變循環控管，形成「反饋環」週期狀態，使過程與結果兼籌並顧，始能因應及圓滿達成地方財政改革的重任。

4.組織能力強化

完成策略佈局之外，更重要的是組織執行力的強化，組織能力是政策執行的火車頭，深深影響執行的幅度，是以，組織能力的提昇，當是強化政策執行的前提。組織能力包含事前的未雨綢繆能力及事後的因應能力，以及創造力、競爭力、維持力、內省力等，其表現良窳直接影響執行能力，並與主事者的治理取向及態度有關。健全的組織團隊，始能產生優質的執行文化及執行紀律，共赴事功。以地方財政而言，如何激發團隊的決心與魄力，不虎頭蛇尾，不虛應故事，落實財政規劃願景，強化財政收入對策，提高財政支出效率，健全支出結構，合理控制支出成長等，均賴組織團隊強化執行技巧與決心，循序達成，始有改善可能；空有策略機制，如無貫徹實踐決心，亦屬枉然，故有效提昇組織能力，為有效改善地方財政的必要條件。

(二).實務面

1.採「有限度的量出為入」為地方財政運作原則

政府的財政運作，向以「量出為入」為原則，此於兼具穩定、分配、及效率配置之總體功能的國家財政有其適用，惟地方財政基於制度、體質及財源籌措工具上的侷限，與國家財政尚非相同，為求其穩健發展，解決其財政危機，應適度予以規制，而採行「有限度量出為入」為財政運作原則之必要，以挹應其嚴重入不敷出的困境。例如，其所支出經費係以短線式、討好式的不負責任支出(如直接發放老人津貼等社福經費等)，則應儘量避免；惟如用於公共建設，對公共利益及經濟發展有益者，則應樂見其支出，以增進民眾福祉等。

2.扭轉地方財政收支結構，提昇施政效能

地方自有財源偏低，歲入日益短收，惟歲出漸趨膨脹，債務本息日增，收支結構嚴重失序，須及時扭轉，始能提昇自治效能。地方政府除在收入面應加強開源措施之外，中央計畫型補助款亦應透明化、制度化，儘量減少可姿意裁量施捨之餘地，以匡正縣市動輒爭取補助之依賴陋習；在支出面，尤其社福支出的成長快速，以及人事經費負擔沈重等，亟須厲行人事精簡及退休經費的合理減輕，以降低人事成本；並於地方公共事務委外後，應重新檢討人力需求，

核減員額，以達塑身之效，實際抑制歲出規模，提昇施政效能，及減少不經濟支出。

3. 改革預算編列制度，增加財源運用效率與效能

目前地方政府實施的歷年制預算制度，易產生消化預算、大量保留款及彈性度不足之弊病，且欠缺長期收支預測及成本導向要求，造成經費需求無限擴張，資源運用效率低落，支出浮濫，控管困難，總體財政政策目標與資源合理配置難以達成，亟須大力改革其陋習，重振地方財政績效。建議參採先進國家（如 OECD 國家）實施有成的中程預算（三至五年為期）及企業化預算（彈性各機關專業判斷決定經費使用）制度，並配合財務管理的嚴密內部課責、誘因機制及財務資訊公開透明化、成本效益評估機制，使其相互間良性牽制導入預期軌道運行，完成政策合理化、支出效率化的財政改善目標⁶。除此之外，為有效控制縣市預算規模無限制擴張，建議兼採「稅收與建設預算成長率」成反向連動機制方式，亦即稅入豐裕時，其財政資源已寬厚，建設預算應適度控制其大幅成長；如遇稅收衰退期，則建設預算成長率可適度放寬，俾資調控景氣週期收支起伏不穩現象，以維護地方財政長期健全與穩定。

4. 落實財政收支劃分法第三十七條規定，使中央與地方經費負擔明確化

財政收支劃分法第 37 條規定：「 ，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。」惟委辦事項與自治事項之分辨，尚存爭議；且地方制度法第 22 條規定：「 自治事項，涉及中央及地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院核定。」目前該施行綱要亦迄未頒訂，更使地方政府無所適從。由於自治權責之界定，牽涉地方財源支出規模的確立，直接影響地方財政的穩健度，亟盼儘早檢討劃分。建議成立專案小組，確實檢討中央與地方功能界定與權限劃分。

5. 提昇支出控管與庫款調度效率

財政學者巴絡（Barro）研究指出，改善財政宜從減少支出著手，他以二十個 OECD 國家的經驗發現，成功的國家，皆在於有效的減少支出⁷。誠然，公共支出不當與浮濫，早為人所詬病，故如何管控支出規模，提高支出效率，以遏止浪費，成為地方財政首重目標。例如，建立公共支出計畫成本效益評估

⁶ 欲詳「中程預算」及「企業化預算」之意涵及運作方法，參見林水波編著，*政府再造*，（台北：智勝文化公司，1999），頁 131-134。

⁷ 參見徐仁輝，「控制預算規模之研究」，*財稅研究*，第 34 卷第 4 期，（台北：財稅研究雜誌社，2002），頁 66。

與分析，並杜政治不當干預；嚴密財務管控功能與制度（如設置管控閱審核制度），師法 OECD 國家對於支出總體規模設定目標，訂定歲入與歲出連動成長率，規範歲出上限，加強現金管理，改變預算優先順序；充分運用電腦網路，增進效率，節省資源等，均為可行途徑。又地方政府之收入來源有其季節性（如稅收的開徵期限、分配款的按期撥付等），但支出卻屬經常性、隨意性，無法相互配合，是以，如何靈活調度庫款，且時效化處理，亦為一大技巧，地方政府允宜加強配置之。

6. 運用地政方法，創造財富，摶節支出

「有土斯有財」，進而設法增強土地價值，更能創造更多財富。此處所謂運用地政方法，係指地方政府可利用市地重劃、農地重劃、區段徵收（或跨區區段徵收）都市計畫、多目標使用、都市更新或整治開發（如河川、海埔新生地等水地重劃）等方式，進行現有土地重整規劃，以收最少的成本支出（先貸款再歸墊收回），達到最大效益之一種處理途徑。此種方式之執行，不但可提高土地利用價值；同時可帶動地方繁榮，增加稅收；地方政府亦可藉由產生的抵費地、抵價地（可建築土地）或劃餘地之出售增加財源；人民亦因其土地增值，而樂意配合，可說一舉數得，達到乘數效果，值得大力推廣。鑑於過去公共設施保留地之取得，皆以編列預算方式發放現金徵收，尤其民國七十八年大規模加速都市計畫公共設施保留地取得計畫之實施，其發放之資金除由政府編列預算外，又大量向銀行聯貸舉債及部分搭發土地債券支付，造成中央與地方政府債台高築的轉捩點，至今仍無法平復，可資引以為戒並殷切圖謀轉變。

7. 中央統籌另設「景氣週期財政調節」機制，以確保地方財政永續穩定

中央統籌分配稅款之設置，主要係為調劑縣市間財政盈虛，均衡地方發展為目的，故該稅款之分配除每年應公平、合理、客觀、透明予以設計核算配置外，長期而言，地方財政因時受景氣循環影響，致其財政處於不穩定狀態，復又囿於其操作工具缺乏彈性，無法靈活因應，是以，該稅款有另設「景氣週期財政調節」機制輔助之必要，即提撥一筆備援款項，供作景氣低迷期縣市收入不足時，及時給予支助之用，以健全地方財政長保穩定發展（有關該調整款項之設置目的及儲存方式，詳見本研究第四章第一節~二~（二）~1 所述）。惟該調整機制並應採明確評估、公開運作之程序設計，分配款並應明定作為縣市一般財源運用，以避免扭曲支援意旨，達到地方財政雙重保障效果。

8. 檢討不合時宜地方稅減免規定，以裕庫收

有關地方稅的減免，目前係由中央主導訂定（含財政部主管的各稅稅法及各部會主管的非稅專屬法律條文中），形成多頭馬車、繁複分散的現象，甚至有時隔久遠而不合時宜、造成逃漏溫床或其相互間有重疊矛盾情事，亟須重新檢

討全盤整頓，俾趨合理。尤其其大量減低地方稅收，衝擊地方財源，造成「中央請客，地方買單」之畸形情況，更顯荒謬。建請統一由財政部出面協調各部會及地方政府，全面檢討減免政策，刪除不合宜之減免條文；或重由財政部另定「租稅減免條例」，以資一目了然，方便掌控政經總體方向，配合政策目標。再者，由財政部統籌處理，可兼具國庫業務（即國庫署主辦中央統籌分配稅款對縣市之分配）與賦稅業務（即賦稅署掌理地方稅之課徵與減免事宜）之一體性、融合性，更可充分瞭解地方財政之處境與全面窘況，對如何改善地方財政之整體思量，應有直接助益及使命感。

9. 實施債務課責及誘因機制，避免債務衝擊財務

「債台高築」為地方財政另一警訊。債務的累增，代表財政失衡，收支不均，歲計剩餘消失，赤字產生，長年以往，以債養債，肇致寅吃卯糧，挖東牆補西牆，庫款運轉失靈，財政陷入極端困境，而無法自拔，此為目前地方財政窘況的最佳寫照。由此，即知債務管理的重要，惟欲有效管理債務，非實施債務課責及誘因管理不為功，亦即規範舉債財源不得用於經常性支出、及每年度編列償還債務之比重多寡、規範前後任首長舉債及償債情形、舉債對自償性建設之經濟效果等作為績效指標，給予不同幅度之獎懲（如公開成果資訊及增減分配款或補助款等），以資控管。

10. 貫徹財政收支劃分法第三十八條之一之精神

基於目前的政治生態，立法部門動輒輕易修正法規降低稅率、減少收入，或增加政府負擔，以討好選民，嚴重影響地方財政收支運作，造成財政困境。為扭轉其弊病，應建立法案研訂與財源籌措同步考量之「收支對列」觀念，即凡研訂各項重大法案或政策涉及需地方負擔經費或減少地方收入者，應兼顧對地方財政之影響，事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源，並附案提出成本效益分析，以保障收入無虞，並求地方財政之穩健⁸。此項要求，財政收支劃分法第三十八條之一（八十八年一月修正公布）及預算法第九十一條（八十七年十月修正公布）均有明定，惟觀乎近幾年之情況，中央皆充而不聞，未落實執行，產生「造法者違法」之怪象，亟須設法扭轉與貫徹。

除上述之外，縣市政府期欲開源節流更具成效，當須府際間相互配合及自我督促創造外，本研究擬就長期以來實務上的觀察與見解，將其基本措施內容列舉彙集成「縣市政府實施開源、節流重要措施項目建議表」（請見附錄二）供

⁸ 美國亦有此種作法，即 1990 年美國預算執行法規定，如果減稅或增加支出，必須在預算中找到財源，例如增稅或刪減其他支出是。參見吳文彬，「促進經濟發展與財政收支平衡-魚與熊掌可否兼得？」（*財政背景資訊*，第 342 期，2002），收錄於*財政背景資訊*（合訂本），財政部稅制委員會編印，2003，頁 99。

參，藉收拋磚引玉及集思廣益、齊力再創新功效。

第四節 未來研究方向

- 一. 本文侷限以地方財政角度之府際探討，難免偏執一方之見，倘能再詳慮中央財政之角色作為，或兼顧全球化的政經局勢，全盤納入整合研析綜論，應較完整呈現，樹、林兼顧，期能後續再予配合專論研究實現。
- 二. 影響地方財政之要素多端，尚如行政區域重劃、行政層級調整、機關內部組織精簡與重組⁹等，均有舉足輕重地位，因涉人文社會、國土環境及財經產業等，範圍廣泛，本文限於篇幅，未涉獵併述，缺憾難免，有待未來繼續融入匯析探索，以求全備。
- 三. 本研究屬原則性之管理途徑描繪透析，為全觀性之方法論述；至實際上個別實施細節與措施內容或其相互之間，難免衍生非預期困境，須及時化解，或須進一步嚴謹化、細緻化、權變化、再創新化，有賴後續予以再檢討、再歸類、再分項、再調整，並加予繼續探研與析論，藉資於技術面更趨專精有力。
- 四. 本研究中「地方財政自我負責聯結機制」之運行順暢，務必合理設計整套「評核因子計算模式」（含評核類別、評分項目、配分標準、計算公式、特殊計分、條件限制、獎懲規則、檢討與修訂程序等）通頒施行，齊一適用，始克長久有功。基此該模式深具多面性、週延性、時效性、重點掌握、溝通技巧、業務熟悉度等，並涵蓋中央（財政部、行政院主計處、行政院研考會、中央各相關部會）與地方（各縣市政府、各縣市議會）各相關機關的協調、溝通、配合，屬多角化設計經營方案，有賴後續接軌研究設計、執行策進，評估反饋，以竟全功。

⁹ 事實上，組織精簡並非政府再造的保證書或萬靈丹，根據美國管理學會在1990年至1992年的調查研究顯示，有半數以上實施精簡的組織未達成預期的效果，組織在準備不全的條件下貿然的實施精簡，隨即產生的問題及副作用，導致精簡無法成功，因此，政府再造應以「塑身」(reshaping)取代「瘦身」(downsizing)，如同整形手術，該瘦的地方要瘦，該豐滿的地方要豐滿。參見李允傑，「政府再造，勿陷入數字迷思」，*自由時報專論*，2002.4.3，版15。

附錄一

我國法律有關減免地方稅條文彙總參考表

稅目別	法律名稱	減免條文	中央主管部會
地價稅	土地稅法	§、17-20、22、27-1	財政部
"	土地稅減免規則	§-19	財政部
"	平均地權條例	§0、21、23-25、58	內政部
"	國有財產法	§	財政部
"	國軍老舊眷村改建條例	§5	國防部
"	文化藝術獎助條例	§6、29	文建會
"	農產品市場交易法	§7	農委會
"	獎勵民間參與交通建設條例	§1	工程會
"	國家安全法	§	國安局
"	國民住宅條例	§4	內政部
"	郵政法	§8	交通部
"	新市鎮開發條例	§0、14、25	內政部
"	都市更新條例	§6	內政部
"	農業發展條例	§8、28、31	農委會
"	土地法	§93	內政部
"	農田水利會組織通則	§1	農委會
"	農倉業法	§6	農委會
"	山坡地保育利用條例	§1	農委會
"	九二一震災重建暫行條例	§6	內政部
"	農村社區土地重劃條例	§	內政部
"	停車場法	§4	交通部
契稅	契稅條例	§4	財政部
"	國軍老舊眷村改建條例	§5	國防部
"	獎勵民間參與交通建設條例	§1	工程會
"	國民住宅條例	§5、35	內政部
"	促進產業升級條例	§3	經濟部
"	科學工業園區設置管理條例	§7	國科會
"	加工出口區設置管理條例	§3	經濟部
"	新市鎮開發條例	§5	內政部
"	都市更新條例	§6	內政部
"	金融控股公司法	§8	財政部
房屋稅	房屋稅條例	§4、15	財政部
"	國有財產法	§	財政部
"	國軍老舊眷村改建條例	§5	國防部
"	文化藝術獎助條例	§6、29	文建會
"	農產品市場交易法	§0、17	農委會
"	獎勵民間參與交通建設條例	§1	工程會

房屋稅	國民住宅條例	§5	內政部
"	郵政法	§8	交通部
"	新市鎮開發條例	§5	內政部
"	農倉業法	§6	農委會
"	都市更新條例	§6	內政部
"	九二一震災重建暫行條例	§6	內政部
"	嚴重急性呼吸道症候群防治及 紓困暫行條例	§4	經建會
土地增值稅	土地減免規則	§0	財政部
"	促進產業升級條例	§3、14	經濟部
"	中小企業發展條例	§3、34	經濟部
"	平均地權條例	§5、35-1、36、41、42、42-1、 44、45	內政部
"	自來水法	§2-1	經濟部
"	都市更新條例	§9、46、47	內政部
"	農業發展條例	§7	農委會
"	新市鎮開發條例	§、24	內政部
"	山坡地保育利用條例	§1	農委會
"	九二一震災重建暫行條例	§3	內政部
"	金融機構合併法	§7	財政部
娛樂稅	娛樂稅法	§	財政部
"	文化藝術獎助條例	§0	文建會
印花稅	農會法	§	農委會
"	農會法施行細則	§0	農委會
"	漁會法	§	農委會
"	漁會法施行細則	§1	農委會
"	全民健康保險法	§4	衛生署
"	公務人員保險法	§3	銓敘部
"	勞工保險條例	§	勞委會
"	軍人保險條例	§2	國防部
"	農民健康保險條例	§9	農委會
"	台灣地區公共建設土地債券發 行條例	§2	財政部
"	台灣地區平均地權土地債券發 行條例	§2	財政部
"	印花稅法	§	財政部
"	促進產業升級條例	§3	經濟部
"	國際金融業務條例	§5	財政部
"	郵政法	§8	交通部
"	農業發展條例	§4、35	農委會
"	農產品市場交易法	§1	農委會
"	金融控股公司法	§8	財政部
使用牌照稅	使用牌照稅法	§	財政部

資料來源：本研究自行整理。

附錄二 縣市政府實施「開源」、「節流」重要措施項目建議表

(一) 開源措施部分：

項次	具 體 措 施 內 容
1	建請中央修正「財政收支劃分法」，將所得稅增撥一成納入中央統籌，以因應地方制度法施行後地方政府所增加之支出需求。
2	建議中央對縣市之平衡型補助款應與中央統籌分配稅款合併處理，其規模並擴大至可彌平縣市基本收支缺口為原則；其分配標準、因素及方法宜參採日本「地方交付稅法」之細膩、週延精神。
3	建請中央分配「中央統籌分配稅款」時，應評估每一縣市之基本需求數，訂定一固定配額補助數後，再依客觀公平因素核算分配之。
4	因各縣市自然條件不同，經濟情況互異，無法以統一分配標準全盤適用，建請中央分配「中央統籌分配稅款」時，應依各縣市之基本特性區分類型，設計分配方式核補，以達財政之實質均衡。
5	建請中央對地方國民教育經費及警政經費，因屬全國一致性質（即具外溢效果）者，負擔部分比例之支出，以齊一教育水準及確保社會安寧。
6	建請中央修正「工程受益費徵收條例」，對公共工程完工後，部分區域確有受益者，恢復徵收工程受益費（目前下限為 ，應規定下限為工程費總額 30 % 以上），以求公平；亦可採與徵收補償費互抵，以加速用地取得及工程進行。
7	檢討各項規費收費標準及徵收方式是否符合成本效益，對於不敷成本及長年未調整者，或尚未徵收規費者，研擬調高或訂定合理之徵收標準（如隨物價指數調整），以落實「受益者、使用者、污染者」付費原則，增裕庫收。
8	對於已徵收規費者，應按期徵收，逾期繳納，依法課以滯納金及移請行政執行處催收。並隨時實地查核各項規費單照及繳庫情形，以確保公庫收益。
9	積極清理縣市有財產，被他人占用土地，訴請歸還；並加強積欠租金及使用補償金之催收。
10	積極辦理畸零地及低度利用或非公用土地之出（讓）售。
11	機關或宿舍位於鬧區者，可研究以「變產置產」方式遷建，以裕收入。
12	尋覓適當地點之低度利用國有土地，以無償撥用方式，取得公共設施用地，減輕收購經費負擔。
13	運用都市計畫變更途徑，可順利取得公共土地，又可收取適度回饋金。
14	廣納建言，並通過中央嚴格審查機制，建置縣市中長期綜合發展計畫，頒佈實施後，繼任者不得任意束之高閣，並加重其財務責任，以杜大量公帑浪費。
15	研訂獎勵辦法，善用民間資源，導入投資公共建設事業，以創財富。
16	依照都市計畫公共設施用地多目標使用方案規定，推動公共設施多目標使用，共創區域繁榮；或以 BOT 方式經營開發，廣納民間資金，減輕政府財力負擔。
17	鼓勵設立私立國民中小學，以移轉各項教育支出。

18	規畫公共設施保留地已徵收取得尚未開闢之停車場、公園、市場用地以獎勵民間投資方式經營收費，停車場及公有市場並責由各管理單位訂定「收費管理辦法」，以充裕自治財源。
19	因地制宜開發各縣市天然資源，由地方就現有資源先作調查，分析規劃並妥擬計畫實施，惟應擇選風險小、利潤高、投資回收快、管理容易為原則，例如，名勝古蹟開放參觀收費及納骨塔之經營等。
20	鼓勵民間參與公共造產事業之經營，合作開發或委託經營時，應審慎規劃管制計畫合約及方式進度，以杜糾紛頻生。
21	可利用公共造產方式結合工務單位共同開發公共設施用地，以減輕徵收補償費之負擔。
22	建立造產事業經營管理診斷與治療制度，並可設立造產事諮詢組織，隨時提供服務。
23	多開發多功能經貿園區（如智慧型科技園區、工商綜合區等），供製造業、金融業、工商展售等，帶動地區經濟活動，並利用當地特有地理環境、人文素養、在地產業，吸引就業人口，並促進經濟發展，增加稅收。
24	加強地方稅之稽徵，強化稅藉資料通報及清查，遏止逃漏各項稅捐，以維護租稅公平，豐裕稅源。
25	積極清理與催繳各種稅捐等欠繳案件，對大額欠稅及時移請行政執行處執行，增裕庫收。
26	加強稅捐有關法令與措施之宣導，便利民眾如期納稅，如轉帳納稅、網路報稅等，以建立優質納稅環境。
27	縣市政府及附屬機關所列之歲入預算應切實收納，預算外之收入及預算內超收，應全數解庫，不得坐抵或挪移墊用。
28	檢討評議方式，適度合理調整公告地價、公告現值及房屋課稅現值，增裕地價稅、土地增值稅、房屋稅、遺產與贈與稅之收入。
29	修正交通罰鍰地方分成比例，增加地方道路交通維護財源。
30	提昇縣市公有財產使用效率，避免空地荒廢，創造財源（如聯合開發，設定地上權、租用等）。

資料來源：本研究自行整理。

（二）節流措施部分

項次	具體措施內容
1	以收支對列方式編列之經費，除財源確定者外，在收入未實現前，其相對所列出暫不予執行，收入發生短收時，應相對核減歲出。
2	經常性支出（含消耗性、非必要性、非急要性）應力求撙節，各項活動儘採聯合合併辦理或檢討精簡，非屬必須者，暫緩舉辦或執行，切勿消化預算。
3	各單位應積極推行工作簡化，縮短作業流程，以達便民目的。
4	評估各項公共支出之輕重緩急，優先順序，經費不足時，次要者暫緩執行；重大工程或計畫經費，應注意執行能力，依計畫進度編列預算執行。
5	投資計畫應嚴格評估並考量未來景氣趨勢，非確具經濟實益及成本回收無疑者，不予辦理，以免資金長期凍結，徒增貸款本息負荷。

6	工程發包後，不得任意變更設計追加工程經費，又補助經費或工程款項等計畫經費發包賸餘款，應停支繳庫列入決算賸餘數處理，不得移作其他計畫用途。
7	年度終了未發生權責之經費，一律不得保留，以增加資金運用效率。
8	加強工程督導及監工驗收過程，提高工程品質，以強化耐用年限。
9	限制各機關汽車、機車之新增購，汰換者並視財政狀況限定汰換數量。
10	嚴格審核各項動產之汰舊換新案件，如能使用應繼續使用，建立保養及愛惜公物之觀念，避免浪費。
11	需貸款辦理之經費，應衡酌緩急，按計畫實施進度，配合向行庫申貸情形核實動支。
12	委託規劃案件之財務計畫及可行性，應事先評估或擬定替代方案，避免規劃案無法實施，徒增規劃成本浪費政府財力。
13	除因增設機關或新興必要業務者外，一律不得請增員額，對現有人力應妥善運用並檢討非屬必要，應裁撤或暫停用人。
14	避免隨意安插職位而增加臨時人員，節約人事費支出。
15	增置正式人員，應相對減列聘僱人員之原則，人事單位應逐年就增置人員相對提出減列約聘僱人員計畫，以免人事費負擔過重。
16	落實執行休假制度，非有不能休假之具體事由，不得改領不休假加班費。
17	落實「政府採購法」之規範，常購物品（如文具用品、消耗品及印刷品等）由各機關事務單位共同採購個別訂約，冀期降低採購成本，事務機器（如電腦、影印機等）或購置成本金額較高者考慮以租用方式，以減輕維修費用，避免增置成本排擠其他支出。
18	加強庫款淡、旺季之靈活調度；縣市庫資金不足時，短期透支利息高，為節省利息支出，得向各專戶調借資金，以靈活庫款調度，惟應適時歸墊。
19	對已列有支出預算者，嗣後爭取獲得之補助收入應全數繳庫，以挹注該支出財源之需，並不另提重複支出計畫。
20	公園、路燈、排水溝、行道樹、綠地等各項小型公共設施之維護、養護、管理工作應訂定管理維護辦法，並爭取社會資源協助，或交由學校、社團、公司行號、基金會及當地民眾等辦理認養，以有效節省政府支出。
21	社區活動中心、里民活動中心、圖書館等之設置，研究附設於學校內，俾民眾與學校學生能共同使用，以加強社區意識，並節省經費開支。
22	對於各公立市場、兒童館、文化中心展示館、演藝廳等，積極研擬以公辦民營方式委外經營。
23	運用民間資金替代一般行政經費，如鼓勵財團法人、寺廟、基金會等回饋參各項藝文活動等。
24	透過企業認養、捐贈等方式，鼓勵私人或團體捐獻興修公共設施經費或興辦公共設施，以減輕政府財務負擔。
25	事業預算、特別預算其因工作計畫停止執行、縮小事業範圍或已完成特定計畫者，應即停止使用、減少支出或辦理結算併入總預算執行。
26	各項工程管理費之編列，應依規採遞減方式，即金額越高管理費比率越低，並限制開支範圍及移用。
27	上級委辦事項之支出，除爭取委辦業務費外，並應將人事費成本及資本設備攤提等納入委辦經費，併計列收，以符負擔成本原則。

28	教師兼課應超過教師本身應授課之最高時數後，始可報支鐘點費，以免浮濫。
29	為提昇施政績效，應積極落實施政計畫管制及成本效益評估制度，尤對預算執行進度應有效追蹤與控管，以杜浪費。
30	部分特種基金（營業基金或非營業基金）執行績效欠佳，應檢討提昇績效或審酌裁併或民營化，以增收入及省公帑。

資料來源：本研究自行整理。

參考書目

壹. 中文部分

一. 書籍

1. 卜正珉。公共關係-政府公共議題決策管理。台北：揚智文化，2003。
2. 王正、徐偉初。財政學。台北：國立空大印行，1992，頁 169。
3. 王聖生譯(C. N. Lindblom 原著)。政策制定過程(*The Policy-Making Process*)。台北：國立編譯館，1885。
4. 丘昌泰。當代政策科學理學之研究。台北：巨流圖書公司，1997。
5. 史美強譯(Ralph P. Hummel 原著)。官僚經驗-對現代組織方式之批評(*The Bureaucratic Experience : A Critique of Life in the Modern Organization*)。台北：五南，1997。
6. 朱志宏。公共政策。台北：三民，1991。
7. 江岷欽、林鍾沂編著。公共組織理論。台北：國立空中大學，1997。
8. 江明修主編。第三部門—經營策略與社會參與。台北：智勝，2000，頁 330。
9. 江繼武。地方自治概要。台北：大中國圖書公司，1978，頁 25-30。
10. 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯編著。行政學(一)。台北：國立空中大學，1996。
11. 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯編著。行政學(二)。修訂四版，台北：空中大學，2000，頁 205-242。
12. 吳庚。行政法的理論與實用。台北：三民，1997，頁 91。
13. 吳重禮、陳慧玟譯(David R. Mayhew 原著)。分立政府-政黨控制、立法與調查。台北：五南，2001，頁 1-5。
14. 吳家聲。財政學。台北：三民，1991，頁 764-768。
15. 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰。公共管理。台北：智勝文化，2001，頁 405。
16. 吳瓊恩。行政學。台北：三民，1998。
17. 呂育誠。地方政府管理—結構與功能的分析。台北：元照，2001，頁 22-23。
18. 呂亞力。政治學。台北：三民，1997。
19. 李允傑、丘昌泰。政策執行與評估。台北：元照，2003，頁 166-169。
20. 李宗勳。政府業務委外經營-理論與實務。台北：智勝文化，2002，頁 126、87、452。
21. 李明譯(Larry Bossidy & Ram Charan 原著)。執行力(*Execution*)。台北：天下遠見出版，2003，頁 167。
22. 李金桐。財政學。台北：五南，1991，頁 568-570。
23. 李憲榮。比較政治學。台北：前衛出版社，2001，頁 2。
24. 周文祥、慕心等譯(Drucker 原著)。巨變時代的管理。台北：中天，1998，頁 282。

- 25.林水波、張世賢合著。《公共政策》。台北：五南，2001，頁 54-62。
- 26.林水波。《公共政策論衡》。台北：永望，1990。
- 27.林水波。《組織理論》。台北：智勝文化公司，1999，頁 3、25-50。
- 28.林水波編著。《政府再造》。台北：智勝文化，1999，頁 60。
- 29.林全。《台灣公共經濟論文集》。台北：聯經，1995。
- 30.林紀東。《中華民國憲法逐條釋義（一）》。台北：三民，1998，頁 311-313。
- 31.林紀東。《中華民國憲法逐條釋義（四）》。台北：三民，1990，頁 3。
- 32.林紀東。《行政法新論》。台北：三民，1987，頁 152-153。
- 33.林華德。《當代財政學》。台北：大中國，1994，頁 360-361。
- 34.林錫俊。《地方財政管理要義》。台北：五南，2001，頁 41-44。
- 35.林錫俊。《地方財政管理—理論與實務》。高雄：復文，1998，頁 20。
- 36.林鍾沂、林文斌譯（Owen E. Hughes 原著）。《公共管理新論》。台北：韋伯，1999，頁 82。（譯自 Public Management and Administration, 2nd ed.）
- 37.林鍾沂。《公共政策與批判理論》。台北：遠流，1991。
- 38.林鍾沂。《行政學》。台北：三民，2001，頁 577-613。
- 39.林鍾沂。《政策分析的理論與實踐》。台北：瑞興圖書公司，1994。
- 40.林騰鷓。《中華民國憲法》。台北：三民，2002，頁 222-223。
- 41.施能傑、翁興利、官有垣、鄭麗嬌。《公共政策》。台北：空大，1997，頁 313-314。
- 42.紀俊臣。《地方政府再造》。台北：時英出版社，1999。
- 43.紀俊臣。《精省與新地方制度》。台北：時英出版社，1999。
- 44.倪達仁譯（Austin Ranny 原著）。《政治學》。台北：雙葉書廊，1995。
- 45.孫本初、江岷欽主編。《公共管理論文精選《1》》。台北：元照，1999，頁 43-44。
- 46.孫本初編著。《公共管理》。台北：智勝，1998，頁 19。
- 47.徐仁輝。《公共財務管理》。台北：智勝，1998。
- 48.徐育珠。《財政學》。台北：三民，2002，頁 430-433。
- 49.張世賢、陳恆鈞。《公共政策-政府與市場的觀點》。台北：商鼎文化，2001，頁 332-335。
- 50.張正修。《地方制度法理論與實用（1）-地方自治概念、國外法制及都市篇》。台北：學林文化，2000，頁 165。
- 51.張正修。《地方制度法理論與實用（2）-本論》。台北：學林，2001，頁 8-13。
- 52.張正修。《地方制度法理論與實用（3）-地方財政、財務行政及法制篇》。台北：學林文化，2001，頁 315。
- 53.張潤書。《行政學》。台北：三民，1998，頁 60-62。
- 54.莊義雄。《財務行政》。台北：三民，2000，頁 491。
- 55.許宗力。《地方自治之研究》。台北：業強，1992，頁 156-157。
- 56.許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘譯（B. Guy Peters 原著）。《政府未來的治理模式（The Future of Governing : Four Emerging Models）》。台北：智勝，2000，頁 37-178。

- 57.陳文俊主編。*海峽兩岸地方政府與政治*。高雄市：中山大學政治所，1999，頁 32。
- 58.陳志華。*中華民國憲法*。台北：三民，2001。
- 59.陳新民。*中華民國憲法釋論*。台北：三民，2002，頁 179-180。
- 60.傅篤誠。*非營利事業管理*。台北：新文京開發，2002，頁 208。
- 61.彭懷恩。*政治學（比較的觀點）*。台北：風雲出版社，2000。
- 62.黃榮護主編。*公共管理*。台北：商鼎，1998，頁 226-269。
- 63.黃曙曜譯（Jong S. Jun 原著）。*公共行政-設計與問題解決*。台北：五南，1997。
- 64.詹中原主編。*新公共管理—政府再造的理論與實務*。台北：五南，2000，頁 533。
- 65.管歐。*中華民國憲法論*。台北：三民，2002，頁 79-81。
- 66.管歐。*地方自治*。台北：三民，1996。
- 67.管歐。*地方自治新論*。台北：五南，1989，頁 279。
- 68.趙永茂、孫同文、江大樹主編。*府際關係*。台北：元照，2001。
- 69.趙永茂。*中央與地方權限劃分的理論與實際*。台北：翰蘆，1998。
- 70.趙永茂。*中央與地方權限劃分的理論與實際*。台北：翰蘆，2002《增訂三版》頁 408-409。
- 71.趙永茂。*台灣地方政治的變遷與特質*。台北：翰蘆，2002。
- 72.劉文仕。*地方立法權-體系概念的再造與詮釋*。台北：學林文化事業有限公司，2001，頁 19。
- 73.劉其昌。*財政學*。台北：五南，1995，頁 461。
- 74.劉其昌。*財政學*。台北：五南，1999，頁 478-479《第八篇~府際財政理論》。
- 75.劉毓玲譯（Osborne & Gaebler 原著）。*新政府運動*。台北：天下文化，1993，頁 47。
- 76.蔣立峰、高洪。*日本政府與政治*。台北：揚智文化公司，2002，頁 316。
- 77.蔡茂寅。*地方自治之理論與地方制度法*。台北：學林文化，2003。
- 78.鄧子基。*現代財政學*。台北：五南，1997。
- 79.蕭全政等譯。Nicholas Henry 原著。*行政學新論*。台北：韋伯，2001，頁 768。
- 80.薄慶玖編著。*地方政府與自治*。台北：五南，2000，頁 470。
- 81.薄慶玖編著。*地方政府與自治*。台北：華視文化事業公司，1988。

二. 論文、期刊

- 1.王金凱。「地方公共財理論及其財源籌措」。《財稅研究》。第 25 卷第 2 期，1993。
- 2.丘昌泰。「精省後中央與地方職能分工的再省思」。發表於中央研究院中山人文社會科學研究所主辦「精省後中央與地方財政暨職權分工政策研討會」。1999。
- 3.朱澤民。「府際間財政收支劃分基本原則之探析（一）」。*植根雜誌*。第十二卷，

- 第二期，台北：植根雜誌社有限公司，1996，頁 16。
- 4.朱澤民。「從日本地方交付稅制度評析我國財政收支劃分法修正草案」。《財稅研究》。第 34 卷第 5 期，台北：財稅研究雜誌社，2002，頁 28-29。
 - 5.朱澤民。「當前地方稅收劃分之檢討與改進」。《政策月刊》。第 30 期。
 - 6.江岷欽、劉坤億。「企業型官僚理念的省思」。《空大行政學報》。第 6 期，台北：國立空中大學公共行政學系，1996，頁 129。
 - 7.何東坡。「地方政府增加財源的策略與作法」。《財稅研究》。第 34 卷第 1 期，台北：財稅研究雜誌社，2001，頁 77；
 - 8.吳安平。「我國公營事業民營化過程中『公務員』之困境與省思」。嘉義：私立南華大學公共行政與政策研究所碩士論文，2001，頁 97。
 - 9.吳家聲。「中央與地方財政收支之理論與實務」。《財稅研究》。第 30 卷第 4 期，1998。
 - 10.吳堯峰。「再造台灣省政府：過去、現在與未來」。《台灣省政府職掌業務與功能發展研討會》。(台中：東海大學地方自治研究中心，2001)，頁 79-90。
 - 11.吳瓊恩。「當前台灣公共行政的政治系絡」。《中國行政評論》。第 10 卷第 2 期，2001。
 - 12.李台京。「公共行政與公民社會」。《政策研究學報》。第一期，嘉義：南華大學公共行政與政策研究所，2001，頁 108。
 - 13.李永彬。「縣市地方政府財政之研究—以彰化縣政府為例」。私立大葉大學事業經營研究所碩士論文，2001，頁 14-21。
 - 14.李先智。「財政限制下地方縣市政府財政收支差異之研究-以縣市特性為例」。國立台北大學都市計畫研究所博士論文，2000。
 - 15.李宗勳。「公共服務民營化理論與實務之研究-北高兩市市政及台灣省政簽約外包的檢證」。台北：政治大學公共行政研究所博士論文，1998，頁 48。
 - 16.李長宴。「我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習」。國立政治大學公共行政研究所博士論文，1999。
 - 17.李泰興。「台灣省各縣市財政狀況分析與探討」。《主計月報》。第 540 期，台北：中國主計協進社，2000，頁 56-57。
 - 18.李靜雯。「地方財政差異與人口遷徙關係之研究」。台中：逢甲大學土地管理研究所碩士論文，1996。
 - 19.李顯峰、陳儷文。「台灣地方財政不均與區域發展之研究」。《財稅研究》。第 33 卷第 1 期，台北：財稅研究雜誌社，2001，頁 50。
 - 20.李顯峰、黃惠雯。「租稅競爭與公共財供給不足之評述」。《企銀季刊》。第 19 卷，第 4 期，台北：台灣中小企業銀行調查研究室，1996，頁 1-11。
 - 21.李顯峰。「中央統籌分配稅款與一般補助款之改進方向」。《經濟前瞻》。第 81 期，台北：中華經濟研究院，2002，頁 45。
 - 22.李顯峰。「財政分權與財政紀律」。《財稅研究》。第 33 卷第 5 期，台北：財稅研究雜誌社，2001，頁 9。

- 23.林全。「財政興革措施與展望」。財稅研究。第 35 卷第 2 期，台北：財稅研究雜誌社，2003，頁 4。
- 24.林世銘、李慧雯。「美國州及地方政府課稅權之研究」。財稅研究。第 29 卷第 1 期，1997。
- 25.林仲修。「中央與地方政府權限劃分之研究」。中山學報。第 19 期，1998。
- 26.林全。「政府財政與效率—落實地方財政制度」。新世紀智庫論壇。第 10 期，台北：財團法人陳隆志新世紀文教基金會，2000，頁 59。
- 27.林向愷。「精省後中央地方財政關係應力求明確化」。新世紀智庫論壇。第 5 期，台北：新世紀文教基金會，1999，頁 71。
- 28.林思惟。「中央與地方政府財政關係的變遷-英、美與我國的比較分析」。台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1993。
- 29.林淑幸。「地方財政支出面問題之研究」。台北：國立政治大學財政研究所碩士論文，1995。
- 30.林進雄。「地方政府管理之研究」。台北：私立銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士論文，2002，頁 195-196。
- 31.林鐘沂。「論不可治理、統合主義與政策作為的實際」。台北：民主基金會公共事務與國家發展學術研討會論文，1991。
- 32.社論。「稅式支出應先評估成本與效益」。稅務旬刊。第 1852 期，台北：稅旬文化出版事業有限公司，2003，頁 6。
- 33.施碧瑤。「地方財政與地方發展因果關係之檢測-台灣省之實證分析」。台南：國立成功大學都市計畫研究所碩士論文，1994。
- 34.柯三吉。「日本政府再造的發展經驗」。考銓季刊。第 15 期，台北：考試院，1998，頁 11-12、15。
- 35.紀俊臣。「地方制度法修正後，財政收支劃分之新策略」。研習論壇。第 7 期，南投：行政院地方行政研習中心，2001，頁 18。
- 36.紀俊臣。「我國地方自治之設計原理與制度發展」。中國地方自治。第 52 卷，第 1 期，台北：中國地方自治編輯委員會，1999，頁 7。
- 37.紀俊臣。「精省與新地方制度」。中國地方自治。第 52 卷第 2 期，台北：中國地方自治編輯委員會，1999，頁 18。
- 38.韋端、許璋瑤、鹿篤謹、蔡鴻坤。「財政改善之十年政策形成執行成果及未來展望」。財政平衡與經濟發展研討會論文發表，台北：中華經濟研究院，1998。
- 39.夏鑄九。「市民參與和地方自主性：台灣的社區營造」。城市與設計學報。第 9/10 期，台北：中華民國都市設計學會，1999，頁 178-179。
- 40.孫本初、劉坤億、范祥偉。「英、紐、澳、美四國政府再造經驗對我國的啓示」。考銓季刊。第 24 期，台北：考試院，2000，頁 13。
- 41.孫克難。「台灣地區政府支出之政經因素分析」。財稅研究。台北：第 29 卷第 4 期，1997。

- 42.孫克難。「財政失衡、財政改革與財政紀律」。《經濟前瞻》。第 79 期，台北：中華經濟研究院，2002，頁 70。
- 43.孫克難。「經發會財稅議題結論之檢視與評析」。《財稅研究》。第 34 卷第 1 期，台北：財稅研究雜誌社，2002，頁 46。
- 44.徐仁輝。「地方政府增加非稅課收入之策略」。《財稅研究》。第 18 卷第 5 期，1996。
- 45.徐仁輝。「控制預算規模之研究」。《財稅研究》。第 34 卷第 4 期，台北：財稅研究雜誌社，2002，頁 66。
- 46.馬駿。「中央與地方的財政關係」。《財稅研究》。29 卷 4 期，台北：財稅研究雜誌社，1996，頁 58-76。
- 47.喬景明、陳韋逞。「我國租稅法律多元中央主管機關之研究」。《稅務旬刊》。1799 期，台北：稅旬文化出版事業有限公司，2001，頁 7-13。
- 48.張世賢。「行政管理的價值追求」。《考銓季刊》。第 24 期，台北：考試院，2000，頁 74。
- 49.張四明，「從府際關係運作的觀點探討我國山坡地開發管制政策之執行」，東吳大學政治系主辦，*府際關係學術研討會論文*，2000，頁 14-17。
- 50.張四明。「府際間的協調：問題與解決途徑」。《行政學報》。第 29 期，台北：國立中興大學公共行政學系，1998。
- 51.張秀蓮。「當前政府財政狀況及改進方向」。《財稅研究》。第 29 卷第 5 期，台北：財稅研究雜誌社，1997，頁 22。
- 52.梁堂華。「地方財政問題治本之道」。《財稅研究》。第 27 卷第 1 期，台北：財稅研究雜誌社，1995，頁 145。
- 53.梁堂華。「地方財政與地方自治之研究」。台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1994。
- 54.許宗力。「論國家對地方的自治監督」。《台大法學論叢》。第 29 卷，第 2 期，台北：台大法律系，1991，頁 63-85。
- 55.許登芳。「新財政收支劃分法對地方財政自主性的影響」。《美和技術學院學報》。第十九期，屏東：美和技術學院，2001，頁 162。
- 56.許道然。「精省後縣市政府財政問題之改進」。《財稅研究》。第 31 卷第 4 期，台北：財稅研究雜誌社，1999，頁 34-45。
- 57.許應深。「中央與地方夥伴關係之落實」。《研習論壇》。第 20 期，南投：研習論壇月刊社，2002，頁 1。
- 58.陳丹華。「台灣省地方財政水平不均之研究」。台北：國立政治大學財政研究所碩士論文，1991。
- 59.陳立剛。「地方政府財政問題探討及因應之道」。《東吳政治學報》。第六期，(台北：東吳大學政治研究所，1996)，頁 159-160。
- 60.陳立剛。「地方財政問題及調整之道」。《政策月刊》。第 30 期，1998。
- 61.陳立剛。「府際關係研究-區域治理問題及其策略」。《中國地方自治》。第 54 卷

- 第 1 期，台北：中國地方自治編輯委員會，2001，頁 22-24。
- 62.陳坤發。「公務人員行政倫理認知研究-地方行政菁英調查分析」。台中：東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文，2001，頁 6。
- 63.陳宜擁。「我國地方自治團體課稅立法權保障之研究」。私立中原大學財經法律學系碩士論文，1999，頁 1-3。
- 64.陳金元。「我國地方財政問題之研究-從地方稅制探討」。台中：東海大學公共事務研究所碩士論文，2002，頁 64。
- 65.陳金貴。「美國府際關係與府際管理的探討」。行政學報。第 22 期，台北：國立中興大學公共行政學系，1990，頁 19-22。
- 66.陳清秀。「稅捐立法權與稅捐收益權歸屬」。財稅研究。第 29 卷第 1 期，台北：財稅研究雜誌社，1997，頁 76。
- 67.陳連芳。「從租稅立法政策論落實中央與地方權限劃分之途徑與實踐」。政策研究學報。第 2 期，嘉義：南華大學-公共行政與政策研究所，2002。
- 68.陳德禹。「地方制度與中央地方權限劃分問題」。憲政改革芻議，修憲五大議題修憲學術研討會。頁 268-269。
- 69.陳儔美。「八〇年代後的日本行政改革」。問題與研究。第 38 卷第 8 期，台北：政大國關研究中心，1999，頁 28。
- 70.陳樹村。「論地方自治團體之租稅立法權」，憲政時代。第 21 卷第 2 期，台北：中國憲法學會，1995，頁 97-98。
- 71.彭慧鶯。「政經環境變遷下的美國聯邦制度」。問題與研究。第 30 卷第 4 期，台北：國立政治大學國關係研究中心，1991，頁 70-79。
- 72.賀力行、詹瓊美。「我國的政經環境與競爭策略規劃」。台灣經濟金融月刊。第 36 卷第 10 期，台北：台灣銀行經濟研究室，2000，頁 27。
- 73.黃世鑫。「地方財政自主與地方自治」。發表於中興大學公共政策研究所『各級政府財政問題』學術研討會，1999，頁 7。
- 74.黃世鑫。「當前地方財政問題的盲點—法制與權限劃分」。主計月刊。第 540 期，台北：中國主計協進社，2000，頁 22。
- 75.黃俊杰、陳宜擁。「我國地方課稅立法權之層級化思考」。經社法制論叢。27 期，台北：行政院經建會亞太營運協調服務中心，2001，頁 98-108；111-112。
- 76.黃星滿。「日本中央對地方政府財政補助之探討」。財稅研究。第 30 卷第 2 期，1998。
- 77.黃淑惠。「地方自治與地方公共財」。財稅研究。第 30 卷第 3 期，1998。
- 78.黃錦堂、李建良。「日本之中央與地方權限劃分之法制分析」。中國地方自治。第 53 卷第 7 期，台北：中國地方自治編輯委員會，2000，頁 6。
- 79.黃錦堂。「中央與地方之關係」。憲政時代。第 42 卷第 3 期，台北：中國憲法學會，1998，頁 123。
- 80.黃錦堂。「地方自治法制化問題之研究」。月旦法學。台北：元照出版有限公司，1995，頁 51-52。

- 81.黃錦堂。「地方制度法重大問題之探討」。研考雙月刊。第 23 卷第 3 期，台北：行政院研考會，1999，頁 43-44。
- 82.黃錦堂。「地方府會法制之研究」。中國地方自治。第 52 卷第 7 期，台北：中國地方自治編輯委員會，1999，頁 4-30。
- 83.黃耀輝。「中央與地方財政收支劃分的對策」。政策月刊。第 30 期，1998。
- 84.黃耀輝。「新政府的財政問題—要把政見變成可行的政策就要貫徹財政紀律」。實用稅務。305 期，台北：實用稅務雜誌社，2000，頁 13。
- 85.葉嘉楠。「當前我國地方財政問題與解決方案之評估」。中國地方自治。第 54 卷第 4 期，台北：中國地方自治編輯委員會，2001，頁 3。
- 86.趙永茂。「地方自治生態與地方行政的關係」。中國地方自治。第 51 卷，第 11 期，台北：中國地方自治編輯委員會，1998，頁 17。
- 87.劉三錡。「政府預算制度之革新與展望」。主計月報。第 86 卷第 2 期，台北：中國主計雜誌社，1998，頁 10。
- 88.劉代洋。「美國聯邦主義財政觀的演進」。美國月刊。第六卷第六期，台北：政大國際關係研究中心，1991，頁 87。
- 89.劉均清。「地方稅法通則草案評估分析」。稅務旬刊。第 1543 期，(台北：稅甸文化出版事業公司，2002)，頁 19。
- 90.劉昭吟譯。「參與和地方自主」。城市與設計學報。第 9/10 期，台北：中華民國都市設計學會，1999，頁 192。
- 91.劉寧添。「日本地方稅制」。稅務旬刊。第 1448 期，台北：稅甸文化出版事業公司，1991，頁 16。
- 92.劉豪聖。「中央與地方財政收支劃分及補助款與租稅努力之關係研究」。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，1998，頁 23-25。
- 93.蔣水木。「日本地方財政自主性之分析」。財稅研究。第 34 卷第 4 期，台北：財稅研究雜誌社，2002，頁 179。
- 94.蔡吉源。「地方財政問題應如何解困？桃園經驗談」。政策月刊。第 65 期，台北：中國國民黨中央政策會政策研究工作室，2000，頁 33。
- 95.蔡吉源。「凍省後縣市財政健全之道-以台中市為例」。財稅研究。第 29 卷第 5 期，1997。
- 96.蔡政修。「當代美國聯邦主義的發展：從聯邦補助款與政治經濟學理論分析」。美歐季刊。第 13 卷，第 4 期，台北：政大國關中心，1999，頁 456。
- 97.蔡茂寅。「地方自治之基礎理論」。台灣本土法學雜誌。第 11 期，台北：台灣本土法學雜誌社，2000，頁 11-15。
- 98.蔡茂寅。「地方自治立法權的界限」。中國地方自治。第 50 卷第 10 期，台北：中國地方自治編輯委員會，1997，頁 8。
- 99.蔡茂寅。「地方財政問題初探」。中國地方自治。第 53 卷第 2 期，台北：中國地方自治編輯委員會，2002。
- 100.鄭崇田。「政經變遷中我國府際關係的發展」。國立暨南國際大學公共行政

- 與政策學系碩士論文，2001。
- 101.賴育邦。「租稅競爭之研究」。台北：國立政治大學財政研究所碩士論文，1991。
 - 102.賴英照。「政府財政困境和出路」。台北：稅務旬刊，1995。
 - 103.賴英照。「減稅年代創新財路」。台北：天下雜誌，1995。
 - 104.賴英照接受專訪。「善用民間力量，解決政府財政。」。實用稅務。305期，台北：實用稅務出版社，2000，頁24-28。
 - 105.賴清祺。「地方政府財務風險管理」。財稅研究。第34卷第1期，台北：財稅研究雜誌社，2002，頁9-26。
 - 106.薄慶玖。「地方制度與中央地方權限劃分問題」。收錄於荆知仁等編：憲政改革芻議，修憲五大議題學術研討會。台北：政大法學院出版，1991，頁298、312-313。
 - 107.謝坤輝。「地方財政問題之研究-以南投縣為例」。台中：私立東海大學公共事務碩士專班碩士論文，2002。
 - 108.謝秉憲。「地方自治立法權界限之探討」。立法院院聞。第26期，(台北：立法院院聞月刊社，1998)，頁57-64；
 - 109.鍾起岱。「集集大地震災後重建機制的建立」。研習論壇。第8期，南投：行政院人事行政局-地方行政研習中心-研習論壇月刊社，2001。
 - 110.簡世明。「精省前後地方財政之研究—以嘉義縣為例」。嘉義：南華大學管理研究所碩士論文，2002。
 - 111.魏清圳、胡毓彬、李博文。「以 DEA 模型評估縣市政府開闢財源績效作為補助基準之研究」。財稅研究。第32卷第6期，台北：財稅研究雜誌社，2000，頁107-135。
 - 112.蘇金錢山。「我國地方補助款政策之研究-中央、省對台灣省各縣市補助案例」。國立政治大學公共行政研究所博士論文，1999。
 - 113.蘇金錢山。「從落實地方自治論地方財政努力」。人力發展。第三十八期，南投：人力發展月刊社，1997，頁23。
 - 114.蘇彩足。「論地方財政之透明化」。中國地方自治。第55卷第7期，台北：中國地方自治編輯委員會，2002，頁25。

三. 官方法規及文件

- 1.中央統籌分配稅款分配辦法。行政院88年6月29日台(88)財字第二五二一三號函核定發布；89年8月24日財政部台財庫第○八九○○五三九一七號令修正。國庫法規，財政部國庫署編印。
- 2.中央對台灣省各縣市政府計畫及預算考核要點(最近一次修正為行政院91年12月25日院授主忠六字第○九一○○八六二九號函修正頒布自九十二年度起生效)。行政院研考會印製。

- 3.中央對直轄市及縣市政府補助辦法。行政院 89 年 9 月 14 日台(89)忠授字第一四〇三二號令發布；91 年 12 月 31 日院授主忠字第〇九一〇〇八七六八號令頒修正。*國庫法規*，財政部國庫署編印。
- 4.中央對縣市補助款預算編列及變革執行情形說明。2001，行政院主計處印製。
- 5.中華民國財政。2002，財政部稅制委員會編印。
- 6.中華民國賦稅史。1992，財政部稅制委員會編印。
- 7.中華民國賦稅年報。2002，財政部賦稅署編印。
- 8.公共債務法。*國庫法規*。2002，財政部國庫署編印。
- 9.台灣省各縣市財政狀況分析表。2002，財政部中部辦公室(國庫業務)編製。
- 10.台灣省各縣市總預算編審辦法。台灣省政府主計處編印。(刊登台灣省政府公報七十六年秋字第二十九期)。
- 11.台灣省政府 1992 年 3 月 3 日八一府財三字第一五八〇二號函及 1992 年 5 月 6 日八一府財三字第三五五九〇號函頒省府各廳處局會對各縣市政府計畫型補助比率。刊登台灣省政府公報八十一年春字第五十四期及八十一年夏字第七期。
- 12.台灣省財政統計年報。1998，台灣省政府財政廳編印。
- 13.台灣省稅務統計手冊。1997，台灣省稅務局編印。
- 14.立法院公報。2002，第 91 卷第 69 期(上)。
- 15.地方制度法。*地方制度法規*。1999，內政部編印。
- 16.地方稅法通則。*國庫法規*。2002，財政部國庫署編印。
- 17.行政院函示：政府公共事務委外評估審查原則，請見行政院組織改造推動委員會 2002 年 7 月 8 日第一次委員會決議及行政院 2002 年 8 月 1 日院授人力字第〇九〇〇二六二七二號函。
- 18.行政院研考會。*行政革新方案*。1997，行政院研考會編印。
- 19.呂育誠。「地方政府與議會關係之研究—多元觀點下行政與立法功能的組合與運作」，收錄於銓敘部主編。*行政管理論文選輯*。第 14 輯，(台北：考試院，2000)，頁 417-440。
- 20.改善地方財政方案台灣省執行要點。刊登台灣省政府公報七十二年夏字第三十七期。
- 21.決算法。*主計法規*。1772，行政院主計處編印。
- 22.房屋稅條例。*稅法輯要*。2001，財政部賦稅署編印。
- 23.省縣自治法。*地方制度法規*。1994，內政部編印。
- 24.娛樂稅法。*稅法輯要*。2002，財政部賦稅署編印。
- 25.財政收支劃分法。*國庫法規*。1999，財政部國庫署編印。
- 26.財政背景資訊(合訂本)。2003，財政部稅制委員會編印。
- 27.財政統計年報。2000，財政部統計處編印。
- 28.財稅園地。第 12、13、14 期，2002，財政部財稅人員訓練所發行。
- 29.財稅資訊統計(地方稅)。2001，財政部財稅資料中心編印。

- 30.常用財政法令彙編（修訂版）。1994，台灣省政府財政廳編印。
- 31.推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊，2001，人事行政局編印。
- 32.推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊。2001，行政院人事行政局編印，頁 8-14。
- 33.規費法。《國庫法規》。2002，財政部國庫署編印。
- 34.陳連芳、余秋村、陳有政、簡世明、蘇明玉，台灣省政府公務人員研習發展「資源籌措與運用組」奉派赴日本研習該國之地方財政資源籌措與運用情形所撰提之出國報告書。（南投：台灣省政府財政廳，1997），頁 1-42。
- 35.陳新仔。「美國振興經濟方案簡介」。財稅園地。第 20 期，台北：財政部財稅人員訓練所，2003，版 2。
- 36.曾銘深、鄔迪嘉。「地方政府開闢自主財源之研究」。行政院研考會委託研究成果發表會-成果發表《五》，2002，頁 3。
- 37.黃德福等。「中央與地方權限劃分調整問題探討」。行政院研考會研究計畫，1993，頁 3-4。
- 38.當前財政問題研討會實錄。2000，財政部國庫署錄製。
- 39.預算法。主計法規。1998，行政院主計處編印。
- 40.嘉義市八十六年度~九十年總預算及總決算報告。嘉義市政府編印。
- 41.嘉義市政府九十一年度施政工作總報告。2003，嘉義市政府編印。
- 42.嘉義市統計要覽。2001，嘉義市政府編印。
- 43.嘉義市稅捐統計要覽。2002，嘉義市稅捐稽徵處編印。
- 44.廖達琪等。「省制變革後府際關係之研究」。行政院研考會委託研究計畫，2000，頁 15-16。
- 45.臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例。地方制度法規。1999，內政部編印。
- 46.臺灣省統籌分配稅款分配制度說明。1997，台灣省政府財政廳印製。
- 47.審計法。主計法規。1998，行政院主計處編印。
- 48.審計部台灣省嘉義市審計室 91.7.31 致函嘉義市政府之「財務上增進效能與減少不經濟支出建議書」。
- 49.賦稅統計年報。2000，財政部統計處編印。
- 50.薄慶玖。「近年來台灣省地方自治之發展」。收錄於台灣省政府新聞處編『台灣政治民主化的發展』，1990，頁 138。
- 51.蘇彩足主持。「各國行政革新策略及措施比較分析」。1998，行政院研考會主辦，頁 81。

四. 報紙、網站資料

- 1.大法官會議解釋。司法院網站 <http://www.judicial.gov.tw/>
- 2.工商時報。2003.1.24，版 1

- 3.工商時報。2003.1.24，頭版頭條。
- 4.中國時報。2001.12.16，版2。
- 5.中國時報。2002.12.12，版21。
- 6.中國時報。2002.12.30，版13。
- 7.中國時報。2002.12.31，版6。
- 8.中國時報。2002.8.29，版3。
- 9.中國時報。2003.1.22，版6
- 10.中國時報。2003.1.24，版2。
- 11.中國時報。2003.3.12，版13。
- 12.中國時報。2003.3.5，版6。
- 13.中國時報-財經專題。2001.3.19，13版
- 14.內政部全球資訊網。網站：<http://www.ncnu.edu.tw/~igr/new.1.htm>
- 15.立法院國會圖書館網站：<http://lis.ly.gov.tw/npl/fast/02578/920502.htm>
- 16.全國行政革新會議總結報告。(網站：<http://www.ncnu.edu.tw/~igr/new3.htm>)
- 17.朱雲漢。「期待藍綠的良性競爭」。《中國時報-星期專論》，2003.1.13，版2。
- 18.自由時報。2002.10.8，第5頁「政治新聞版」。
- 19.自由時報。2002.8.24，18版
- 20.自由時報。2002.8.24，版18。
- 21.自由時報。2003.1.22，版6；
- 22.自由時報社論。2002.11.26，版3。
- 23.行政主計處全球資訊網。網站：<http://www.dgbasey.gov.tw/>
- 24.行政院主計處(中部辦公室)資訊網。網站：
<http://www.129.tpg.gov.tw/mbas/index.htm>
- 25.行政院研究發展考核委員會全球資訊網。網站：<http://www.rdec.gov.tw/home/>
- 26.行政院經濟發展諮詢委員會總結報告-財金組總結報告。網站：
<http://www.ey.gov.tw/web/docu/main-z900826.htm>
- 27.李允傑。「政府再造，勿陷入數字迷思」。《自由時報-專論》，2002.4.3，版15。
- 28.李瑞麟。「區域均衡，規劃師的幻想」。《聯合報-民意論壇》，2003.2.22，版15。
- 29.財政部「當前財政問題研討會結論報告」。2000，網站：
<http://www.dnt.gov.tw/business/business106.asp>
- 30.財政部國庫署(中部辦公室)資訊網。網站：
<http://www.dnt.gov.tw/business/business416.asp>
- 31.財政部國庫署全球資訊網。網站：<http://www.mof.gov.tw/>
- 32.財政部賦稅署全球資訊網。網站：<http://www.dot.gov.tw/>
- 33.參見中國時報-財經焦點。2003.3.3，版22。
- 34.國立暨南國際大學公共行政與政策學系-府際關係研究中心。網站：
<http://www.ncnu.edu.tw/>
- 35.國政評論。網址 <http://www.npf.org.tw/library-2-3.htm>.

- 36.許倬雲。「拋下舊毛病，迎來新希望」。《中國時報-星期專論》，2003.1.6，版 2。
- 37.許倬雲。「調整台灣地方行政組織芻議」。《中國時報-專論》，2002.4.1，版 2。
- 38.曾巨威。「以『財政五二〇』來凸顯這次改革的特色」。《工商時報社論》，2002.11.10，版 2。
- 39.經濟日報。2002.12.13，版 8。
- 40.經濟日報。2003.3.14，2 版。
- 41.經濟日報。2003.3.5，版 12。
- 42.經濟日報社論。「政府改造應有改善財政的實效」。2002.4.12，版 2。
- 43.嘉義市政府網站 <http://www.chiayi.gov.tw/news>。(縣市聯席會報新聞)
- 44.廖坤榮。「財政分權，擋不住的趨勢」。《中國時報-時論廣場》，2002.2.7，版 15。
- 45.廖坤榮。「財政分權，擋不住的趨勢」。《中國時報-時論廣場》，2002.2.7，版 15。
- 46.劉進興。「台灣新中間路線的展望」。《中國時報-專論》，2002.4.16，版 14。
- 47.鄭永祥。「BOT 的未來不是夢?」。《中國時報-專論》，2002.6.17，版 15。
- 48.聯合報，2003.4.5，財經-C2 版。
- 49.聯合報，2003.5.3，版 1。
- 50.聯合報。2002.5.31。6 版
- 51.聯合報。2003.1.2，版 4。
- 52.聯合報。2003.1.4，版 11 (國際版)。
- 53.聯合報。2003.3.23，版 19。
- 54.聯合報社論。「長生捷運 BOT 案失敗的教訓」。2003.1.19，版 2。
- 55.薛琦。「國家制度品質，有待提昇」。《中國時報-時論廣場》，2003.2.24，版 15。
- 56.蘇永欽。「大法官解釋了原則，不提供救濟」。《聯合報-民意論壇》，2002.12.21，版 15。

貳. 外文部分

一. Books

- 1.C. M. Fisher, *Resource Allocation in the Public Sector : Values, Priorities and Markets in the Management of Public Services*, New York : Routledge, 1998.
- 2.Denhardt, Robert B., *Public Administration : An Action Orientation*, 3thed., Florida : Harcourt Brace & Company, 1999.
- 3.E. K. Browing , & J. M. Browing, *Public Finance and the Price System*, N. Y. : Macmillan Inc. 1994.
- 4.J. M. Buchanan, & M. R. Flowers, *The public Finance : An Introductory Textbook*, Homewood, Illinois : R. D. Irwin, Inc., 1980.
- 5.J. R. Davis, & C. W. Meyer, *Principles of Public Finance*, New Jersey : Prentice-Hall Inc. 1983.

6. Mikesell, John. *Fiscal Administration*. 4th edition. Wadsworth Publishing Company, 1995.
7. Peterson, Steven A. & Thomas H. Rasmussen, *State and Local Politics*, New York : McGraw-Hill, Inc, 1994.
8. R. A. Musgrave, and P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, N. Y. : McGraw-Hill Co, 1989.
9. R. J. Agranoff, & Rinkle, V., *Intergovernmental management : Human Services Problem-Solving in Six Metropolitan Areas*. Albany : State University of New York Press. 1986.
10. R. L. Miller, D. K. Benjamin and D. C. North, *The Economics of Public Issues*, Addison-Wisley Educational publishers Inc., 1999.
11. Stretton, Hugh and Lionel Orchard, *Public Goods, Public Enterprise, Public Choice : Theoretical Foundations of the Contemporary Attack on Government*, New York : St. Martins Press, 1994.
12. 田村義雄（日本大蔵大臣官房調査企画課長）。*圖説日本の財政*。平成8年版，東京：東洋経済新報社，1996。
13. 伊多波良雄。*地方財政システムと地方分権*。東京：中央経済社，1995。
14. 鳴海正泰著。*現代日本の地方自治と地方財政テキストブック市民自治*。増訂第3版，東京：公人社株式會社，1996。
15. 嶋津昭（日本自治省總務審議官）。*圖説地方財政*。平成8年度版，東京：東洋経済新報社，1996。

二. Periodicals

1. Alfredo Baldni, "Parliamentary Dynamics, Government Stability and Fiscal Policy" , Rolf R. Strauch and Jurgen von Hagen, ed., *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*, Boston : Kluwer Academic Publishers, 2000.
2. Bungey, Mel, Philip Grossman, and Peter Kenyon. "Explaining Intergovernmental Grants : Australian Evidence" . *Applied Economics*. Vol. 23, 1991.
3. G. Panella, " Local Government Finance : The Need for Resource Diversification" .in J. Owens and G. Panella (eds.) , *Local Government : An International Perspective*, North-Holland, 1991.
4. Grossman, Philip J. "A Political Theory of Intergovernmental Grants" . *Public Choice*. Vol. 78, 1994.
5. Hamman, John A. & Jeffrey E. Cohen. "Reelection and Congressional Support : Presidential Motives in Distributive" . *American Politics Quarterly*. Vol. 25. No.1, 1997.
6. Holcome, Randall G. & Asghar Zardkoohi. "The Determinants of Federal Grants" .

- Southern Economic Journal*. Vol. 48. No. 2, 1981.
7. Leyden, Dennis Patrick. "Donor-determined Intergovernmental Grants Structure" .
Public Finance Quarterly. Vol. 20. No.3, 1992.
8. N. Tatsos, "The Choice between Different Sources of Finance" . *Local Government :
An International Perspective*, North-Holland, 1991.
9. Nathan, Richard P. "Federalism-The Great Composition" . *The New American Political
System/Anthony King*, editor, Washington, D. C. : AEI Press : Distributed by
arrangement with University Press of America, 1990.
10. R. A. Musgrave. "Reconsidering the Fiscal Role of Government" . *AEA Papers
and Proceedings*. Vol. 87 No.2, 1997.
11. Rich, Michael J. "Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants" .
American Political Science Review. Vol. 83. No.1, 1989.
12. Walsh, Cliff, " Intergovernmental fiscal relations in unitary system and federations" .
edited by Fletcher, Christine *Equity and Development Across Nations : Political and
Fiscal Realities*, New York : St. Martins Press, 1996.

三. Official Documents

1. 日本地方財政白皮書。平成9年（1997年版），日本自治省編訂。
2. 日本地方財政白皮書。2001年版。日本總務省編訂。
3. 日本地方財政統計年報。2000年版。日本地方財務協會編訂。