

中央與地方財政法制：立法委員觀點之分析

魯炳炎*

摘要

本文在我國中央與地方財政法制，以及國會政黨政治與政策利益分配的文獻回顧基礎上，提出三個研究問題：(1)執政黨和在野黨的立法委員對於地方財政法制相關政策議題之意見是否會呈現明顯的不同？(2)執政黨籍立法委員是否會比在野黨籍立法委員更支持政府在地方財政法制方面的政策？(3)相同黨籍的立法委員對於地方財政法制相關政策議題之意見是否會呈現高度的一致性？

本研究針對曾經擔任過鄉鎮市首長的十五立法委員所進行的問卷調查及深度訪談，根據回收的問卷及訪談的內容去驗證研究問題的結果發現，第一個研究問題的成立與否難以論斷，而必須視特定議題而定；第二個研究問題的檢驗結果是可以成立；而第三個研究問題就執政黨籍立委而言可以成立，但就在野黨籍立委而言則不能成立。

關鍵詞：地方財政、租稅立法權、地方稅法通則、規費法、立法委員、分立政府

*作者魯炳炎為國立東華大學公共行政研究所助理教授

壹、 前言

司法院大法官會議在 2002 年十月四日做成釋字第 550 號解釋，針對由台北市政府提出的健保補助費憲政爭議案，宣示行政院勝訴，北、高兩市及全國各縣市政府必須要負擔健保補助費，其原因在於全民健保的性質屬於中央與地方共同辦理事項，現行中央與地方協力分擔健保補助費制度，並不違憲；至於分擔保險費的比例是屬於立法裁量事項，除非顯有不當者外，並無抵觸憲法之問題¹。

第 550 號解釋文的要旨有四：第一，釐清全民健保的性質是中央與地方共同辦理事項，地方政府予以補助，符合憲法意旨。第二，全民健保法所定之健保補助項目及比例，屬於立法裁量事項，全民健保法第廿七條的規定，也不違反憲法對地方自治制度的保障。第三，在制定健保補助費比例決策時，應給予地方政府充分的參與。第四，立法機關在修訂相關法律時，應予地方政府人員列席之立法程序以表達意見，若爾後健保補助費比例的制定過程，出現不符這個程序參與的原則，即有違憲的問題。由於在十六位出席的大法官當中，有三位提出部份協同意見書，另有四位則提出部份不同意見書，透露出其複雜性與爭議性，其法理內涵與制度效應值得探討，而本文則擬從對立法委員意見調查之實證研究，進一步檢視和中央與地方財政關係攸戚相關的我國地方財政法制。

過去十多年來，我國歲入成長滯緩，賦稅負擔率從民國七十九年度(1990 年)的百分之廿點一，逐年下降到九十一年度(2002 年)的百分之十二點四，遠低於工業國家的百分之廿四點七，南韓的百分之十七點八，以及新加坡的百分之十四點九²，致使政府可用財源日漸困窘。

國家整體財政狀況在過去十多年迅速惡化，對於地方財政也產生極為重大的影響。依據林全(1999)的分析，自 1976 年到 1997 年，廿二年間的中央政府與省政府³支出佔各級政府支出由 80.3% 下降到 67.6%，而包括直轄市、縣市與鄉鎮在內的地方政府支出則從 19.7% 上升到 33.4%。雖然就支出面來看，中央政府的角色逐漸淡出，但就收入面來看，若不計算補助款與統籌分配稅款⁴，中央政府與省政府收入佔各級政府收入的比例從 86.7% 下降到 77.1%，而地方政府則由

¹ 引自中國時報，民國九十一年十月五日，大法官解釋判政院勝訴，地方須負擔健保補助費。本段文字主要係來自大法官會議釋字第 550 號解釋文。

² 資料來自許璋瑤，民國九十一年五月，全國社會福利會議，分區座談會引言報告第廿一頁，議題二：社會福利資源之有效運用及財源籌措。

³ 本文將台灣省政府視為中央政府的代理機關。

⁴ 以往的統籌分配稅款由台灣省政府掌控，其性質和一般的補助款並無差異，不像地方租稅是屬於地方政府的保障歲入。

13.3%上升到 22.9%。地方政府收入的增加小於支出的增加，收支的不平衡因此更形擴大。

近年來，無論是學術界或實務界都一再建言，應儘速完成地方稅法通則及規費法的立法程序⁵，賦予地方政府租稅立法權，以健全地方財政，改善地方財政困窘的問題。然而，在地方政府競逐上級政府資源的共同財悲劇之情況下，若地方政府致力於財政努力，籌措自主財源，提高地方稅收，在我國目前的政治情勢下，其可能的結果將會是無法當選或是連任失利，因此，對於地方首長最務實的作法莫過於：必須也樂於依賴中央的財政體制(蔡吉源，2001:20)，以及為爭取選票，所開出的選舉支票大於地方財政收入所能負荷(徐仁輝，2001: 5)。

因此，在思考地方財政自主的政府課責 (Government Accountability)時，有關財政收支劃分法，攸關區域發展的行政區劃法與地方制度法，乃至於賦予地方政府租稅立法權的地方稅法通則與規費法，都是制定地方財政法制所應該要正視的重大議題。這不僅對中央與地方，甚至地方與地方的府際互動關係影響甚鉅，而且對於「集權集錢」與「放權讓利」的兩極選擇中，也提供了「第三條路」的另類政策思考之空間。

本文以下將從地方財政法制的觀點探討過去、現在及未來影響中央與地方財政關係的相關法律規定，其制定或修訂後是否能誠如許多學術界和實務界的學者專家們所言，可以達到改善地方財政困窘狀況的政策目標。換言之，徒法不足以自行，這句話是否仍然可以適用到地方財政法制的建立。為此，本文試圖以問卷調查和深度訪談的實證研究，檢驗法令規章的制定施行是否能夠自外於整個政治經濟的大環境，而本文所謂的地方財政法制，係指與地方自治和地方財政自主性攸關的法制建設以及具體規範之法令規章，從地方制度法、公共債務法、財政收支劃分法、地方稅法通則、規費法、工程受益費徵收條例，乃至於行政區劃法草案等等。

此外，本文亦將從問卷的回收去檢視三個研究問題：執政黨和在野黨的立法委員對於地方財政法制相關政策議題之意見是否會呈現明顯的不同；執政黨籍立法委員是否會比在野黨籍立法委員更支持政府在地方財政法制方面的政策；以及相同黨籍的立法委員對於地方財政法制相關政策議題之意見是否會呈現高度的一致性。

⁵相同論述詳見過去三年來的諸多文獻：紀俊臣，2001: 12；許登芳，2001: 160；孫克難，2000: 17；黃建興，2001: 54；蔡吉源，2001: 21；李泰興，2000: 62；徐仁輝，2000: 113-114；莊麗珍，2000: 97；謝豫珍，1999: 38。兩項法律已於 2002.11.19 經立法院三讀通過，並於 2002.12.11 經總統令公佈。

貳、我國的中央與地方財政關係

長期以來我國地方政府面臨本身自有財源不足，無法滿足地方支出需求的財政困境，只好一直依賴中央的補助款及統籌分配款。根據蔡吉源等人對於桃園縣 79 年度至 88 年度的預決算所做的研究(2001: 20)結果顯示，各縣市在依賴的體制內向中央要錢的成本比較低、效益比較高，因此，向中央要錢比向縣民增稅或減少開支更合乎自利的誘因，是更為優良的財政策略。

事實上，目前我國既有的財政依賴體制是有配套的，一方面包括租稅的種類、範圍與稅率高低，規費及罰款如何收取和金額的多寡都是由中央政府的法令管制，地方政府不能依照財政需要，自行增加稅收或調高規費，而另一方面各縣市政府長年以來也已經習於並樂於依賴中央，因為地方不必檢討支出是否浮濫，或組織結構是否應該精簡，只要向中央爭取補助得宜，財政收支缺口終究會獲得彌平。

因此，為了健全地方財政，學術界和實務界的學者專家們都不斷提出建言，應儘速完成地方稅法通則及規費法的立法程序，賦予地方政府租稅立法權，以健全地方財政。這種希望透過地方政府的租稅努力，以提高地方政府的財政自主，改善地方財政的政策建議，是否能夠有效改善地方財政困窘的問題，仍必須要看各地方政府的財政努力，是否會演變到租稅競爭，各地方政府競相開徵地方稅，或者是地方政府競相調降稅率或給予各項租稅減免，以吸引廠商於該轄區投資營運，則不是中央政府所樂見。

所謂的地方財政努力，是指地方政府充分運用轄區內的資源開闢財源，以承擔增加收入的責任。而根據 Bird & Vaillancourt (1998)的研究，地方財政努力必須建立在以下四個條件之上，才能有效的運作：(1)發展地方施政政策，表明地方支出需求；(2)建立健全的財務會計報告，使行政官員及地方民眾了解本身所負的財務責任；(3)提供充分的技術支援，包括政策評估、工程採購及合約簽訂等；(4)地方政府有充分的租稅自主權，能決定課稅與否、以及稅目與稅率，以支應地方的財政需求。

在中央與地方財政關係的互動過程中，地方財政努力也有其複雜的政治層面。根據馬駿(1997)的研究，中央政府應該設置自己的稅收機構去徵收中央稅，而不能依賴地方政府的稅務機構代為徵收中央稅；地方政府的目標與中央政府有重要的區別，如果中央與地方稅的徵收是由地方機構來承擔，則地方政府往往會採用各種手段來減少中央稅收而增加地方收入。

此外，馬駿(Ma, 1995)以博奕理論模型證明，如果中央政府不能保證地方政府在地方稅收增加後中央不會加收某些地方稅，或是減少地方政府在中央稅收分成的比例，則地方政府就可能事先預計到中央政府這種毀約的行為，而主動採取降低地方稅收努力的方式，以保護自己的權益。當然這種情況的前提是，中央和地方的關係沒有以法律的形式固定下來，中央政府按自己的利益來決定中央與地方稅收的分配，所以一旦中央的稅源不足，便會求助於上收財政權。

證諸於最近幾年來我國的現況，似乎在相當程度上可以印證學者的理論，儘管目前我國的中央與地方財政關係有法律規範，但是相關的法令規章，例如：財政收支劃分法、公共債務法、地方制度法、以及工程受益費徵收條例，乃至於地方稅法通則草案、規費法草案以及行政區劃法草案等等，中央政府都正致力於修訂或制定的法定程序。這些中央與地方財政關係遊戲規則的改變，必然會影響到地方財政自主權的地方自治核心領域，這些相關的地方財政法制也成為下節本文所要探討的重點。

參、我國中央與地方財政法制之回顧

誠如羅志淵(1970:177)所言：「地方財政為地方自治的基礎，這一基礎不穩固，則地方自治的一切法度，均屬空中樓閣，其他建設更屬自欺欺人的花樣」。由於地方財政的內涵並非靜態的一成不變，地方自治的內涵是一種動態的演化，因此，地方財政既為地方自治的基礎，亦應隨著地方自治的演化而與時俱進(黃世鑫，2002)。

在了解過去中央與地方的財政關係之後，本節擬藉著回顧規範我國中央與地方財政關係的相關法律規章，做為下節探討分立政府與政策利益分配，以及本文所欲檢視三個研究問題之基礎。

隨著我國國家整體財政狀況的每下愈況，在各級政府的歲入成長滯緩的同時，中央政府在制定或修增訂地方財政法制時居於完全的主導地位，這對於地方縣市政府及鄉鎮市公所的財政自主權所造成之衝擊，更是顯而易見，而中央與地方，甚至地方與地方的府際關係，已經從擺盪於「集權集錢」與「放權讓利」之間，轉變成為「分權分錢」與「爭權奪利」。

根據我國憲法的規定，中央與地方權限之劃分是採取均權制，換言之，憲法列舉各級政府的事權，以保障地方自治的權利。這種均權制度在精神上是整合地方分權與中央集權的特性，地方政府擁有充分的自治權，同時也具備國家官署與

自治團體的身份，與中央的關係既是代理關係，又是夥伴關係，地方政府同時承辦中央或上級政府的委任或委辦事項以及自治事項，而由於兼辦自治與委任事項，地方有很大的自主與裁量權(趙永茂，1997)。因此，在財政上，中央政府與地方政府應各自擁有足夠的財源實施自治權，同時中央對於部份需要地方執行的統籌事務，則以補助款或委辦費委託地方辦理該等事項⁶。

透過健全地方財政可以落實地方自治，而地方自治的樞紐在於自治事項，自治事項又決定於中央與地方權限的劃分(黃世鑫，2000: 26)。但是在實務上，我國各級政府間權限的劃分通常是透過個別法律的規定，而法律制定與修正的職權在於中央的立法機關，地方的行政部門和立法機關並無參與決策的權力，所以在實務上，地方自治的落實受到很大的限制。

從法制層面的觀點來檢視，目前與我國地方財政息息相關的法律規章包括：財政收支劃分法、公共債務法及地方制度法的修訂、以及地方稅法通則、規費法及行政區劃法等相關法案的制定。

以直接規範我國中央與地方財政關係的財政收支劃分法而言，該法自 1981 年一月廿一日總統令修正公布後，直到 1999 年一月廿五日才再度修正公布，在這將近廿年的期間，各級政府財政收支結構產生極大轉變，已如上節的相關文獻所述。為了同時配合與財劃法修正案同年月日公布的地方制度法及 1997 年七月廿二日公布之憲法增修條文第九條精省之相關規定，且基於增修條文第九條的授權，政府在 1998 年十月廿八日公布台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例，以健全財政結構，因應地方自治的均衡發展。

但在精省後，適值國內經濟不景氣及各項重大建設廣續推動的時期，而地方制度法之公布及財劃法的修正，對地方財政亦未收立竿見影之效(仇桂美，2001: 61)。為了維護國家財政健全，支應國家發展需要，政府在 1998 年六月十日修正公布了公共債務法，並在該法第四條規定各級政府每年舉債額度不得超過各該政府總預算及特別預算的百分之十五。

從財政的觀點來看，地方自治的內涵在於一方面使地方居民有權，能自行決定對何種公共財享有之程度，另一方面則在於地方政府有責，應自行籌措財源支

⁶ 就這點而言，似乎並沒有在大法官會議第 550 號解釋文中得到進一步的確認。大法官們在解釋文中以相當的篇幅闡明地方參與決策的必要性，指出「行政主管機關草擬此類法律(明確指出如全民健保法)，應與地方政府協商，以避免片面決策可能造成之不合理情形，並就法案實施所需財源事前妥為規劃；立法機關於修訂法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會」。該解釋理由書對於所謂的參與和協商，並具體說明是「視對其財政影響程度，賦予商適當之參與地位」，也就是說，為符合比例原則，應視財政排擠效果的大小，從單純的諮詢，到嚴重者甚至必須要受其反對意見的拘束。

應公共財貨與勞務所需經費，換言之，利益的享有與成本的負擔必須是相對應的，以消除財政幻覺，落實地方自治(Inman & Rubinfeld, 1997)。因此，財政制度的設計，如果忽視地方自治的基本特性，就不能解決錯綜複雜的財政困境。

以我國的政治現況而論，諸多的文獻都顯示，不同層級政府間的財政權限分配，已有自然集中於上級政府的趨勢(陳明珠，2001:39)。如果以中央政府的支出或收入佔各級政府支出或收入的比例，做為所謂的集權化比例，則財政集權化通常可以反映在出地方政府的實質收入結構上，也就是地方政府的收入中，接受上級政府補助比例都有大幅上升的趨勢。

根據各國的經驗，隨著經濟和社會條件的改變，中央與地方權限的劃分關係已經產生質的轉變(黃世鑫，2000: 26；陳明珠，2001: 39)，逐漸從傳統相互協調的聯邦制度(Coordinate Federalism)，進化為互相合作的聯邦制度(Cooperate Federalism)。在相互協調的傳統觀念下，各地方政府具有相當大的獨立性，中央與地方的權限可以截然劃分，形成上下水平分層的關係；而互相合作的聯邦制度則是著眼於各地方政府間的相互依存，中央與地方的權限難以截然劃分，而必須共同分工合作，從而形成上下垂直分層的權限劃分。

黃世鑫(2000:26)認為，這種發展趨勢反映在中央與地方財政權限的分配上，就呈現出兩種明顯的特徵。第一，立法規範集權化，行政執行分權化；第二，財源歸屬集權化，財源運用分權化。就我國的現況而言，立法規範與財源歸屬的集權化現象，已如前述；而行政執行與財源運用的分權化，則是未來應該發展的趨勢。

事實上，政府為了因應精省政治工程的推動，參酌省縣自治法及直轄市自治法的施行成效，並考量地方財政長久以來的困境，從 1997 年修憲之後，先後配套完成台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例及地方制度法的制定，以及財政收支劃分法的修正等所謂的精省三法。而其中的財政收支劃分法在政黨輪替後於 2002 年元月的再次修正，行政院因該修正案內容有窒礙難行之處，而依據憲法規定，向立法院提出覆議，引起當時國內政壇的軒然大波，最後在 2002 年二月十九日以覆議案的過關⁷，一切回到原點而終結了這項重大的爭議。

肆、分立政府與政策利益分配

所謂分立政府(Divided Government)是指政府的行政部門以及立法部門中的

⁷ 詳情請參閱中國時報，民國 91 年 2 月 20 日，第一版。

多數席次分別由不同的政黨所控制，而一致政府(Unified Government)則是行政首長與立法部門中的多數議席同時由同一個政黨所控制（陳陸輝與游清鑫，2001:62）。根據部份文獻（Coleman, 1999;Cox and McCubbins, 1991;Sundquist, 1986, 1988, 1990)指出，分立政府的體制運作可能較易導致政策制訂的滯塞(Policy Gridlock)、停頓(Deadlock)與缺乏效率，以及行政首長與立法部門的僵局(Stalemate)。

其主要的論點認為，在分立政府的體制之下，行政首長與議會多數席次由不同政黨掌控，彼此政策立場與意識型態的差異，會使得政黨的政策協調和意見折衝之功能角色遭到削弱，而政府的運作也因而容易陷入僵局與困境(Sundquist, 1988)。誠如 Key (1964:688)所言，「由相同政黨掌握行政部門與立法部門並不能保證成為一個有活力的政府，但是由不同的政黨掌握政府則一定不能達成為一個有活力的政府」。

然而 Mayhew 分析美國 1946 年至 1990 年期間府會關係的互動情況，藉由國會調查案件、社會福利計畫與政府規範性政策，以及國會制定重要法案等三個面向做為分析的指標，其研究指出分立政府在政策制定的過程中，並不必然會造成僵局或衝突(吳重禮、陳慧玟，2001)。而 Krehbiel (1996;1998)也認為，一致政府與分立政府在立法的過程中，發生府會僵局的機率幾乎是相同的。Quirk 與 Nesmith(1994)則更進一步指出，即便行政部門與立法部門產生僵局，也不必然純粹是分立政府所造成，而必須也同時考慮到整體政治的內在環境與外在環境。

事實上，就立法部門而言，執政黨與在野黨之間，或甚至是在野黨與在野黨之間因為政策議題不同的合縱連橫，所形成的投票聯盟在在都會影響到分立政府的政策利益分配。國會是一個合議制的機關，在立法與決策的過程中，國會議員如果不依靠政黨的介入、運作、操控與協調，則議會秩序必然會流於混亂，各個國會議員也無法順利推動法案過關。簡單的說，政黨必須要領導立法才能貫徹其政策主張，而國會議員則必須要依附政黨才能集結力量通過法案，但是政黨是否能領導立法，依不同的政治體系、政黨、以及不同的國會議員而有差別，端視政黨是否能夠提供國會議員足夠的誘因而定(黃秀端，2002: 118)。

分配政治(Distributive Politics)的研究，特別是模型性的研究方面，大部份是以國會的制度、委員會的運作與國會的內部規範為基礎，以演繹的方式推論政策利益分配的過程與結果(羅清俊，2001:16): 全體一致(Universalistic)通通有獎的型態，或是最小獲勝聯盟(Minimum Winning Coalition)。

儘管 Buchanan 和 Tullock (1962)曾以一百個農戶的小鎮公路系統，分屬於州政府和農戶負責維護的例子指出，成本將會由一百個農戶享用，利益則只有五

十一個農戶享用，絕大多數的經費會挹注於少數地方道路上，故而維修品質會提高，也就是政策利益分配的型態是最小獲勝聯盟。

但是，Barry(1965)則指出，國會議員會尋求合理的解決方案，讓少數成員的利益不會被剝奪，以 Buchanan 和 Tullock 小鎮公路維修的例子來說，合理的方式應該是花相同的經費在每一條農戶的公路維修上，而這正是典型的全體一致通通有獎的政策利益分配型態。

Weingast(1979)也認為，美國國會的政黨黨紀不若英國嚴謹，因此民主黨和共和黨很難針對某特定政策議題凝聚一個穩定的政黨聯盟，所以國會議員很難判斷自己是否能佔在獲勝聯盟的一邊，這種不確定性也使得議員寧可想辦法形成全體一致的聯盟，也不願只形成剛好過半數的最小獲勝聯盟。Weingast 和 Marshall(1988)更進一步指出，政策利益全體一致性的分配型態也可能出現在高度分工的美國國會內。

Krehbeil(1990)與 Gilligan 和 Krehbeil(1989)則從資訊的角度出發，他們認為，國會委員會的法案制定過程中，未必會只考慮到地方的利益，美國國會立法者的政策偏好如果和全院的中數偏好一致，則通常會被賦與特別的權力，這種機制的設計不僅提供議員專業化的誘因，也降低專家利用壟斷的資訊營造私人利益的機會。

此外，就國會的政黨政治而言，Cox 和 McCubbins(1993)認為，政黨可以提供一個立法聯合的基礎，由於議會中多數決的決議方式，各個國會議員無法單獨推動某個法案的進行，而必須組成立法聯盟去推動法案的通過。因而 Kingdon 指出，政黨可以提供國會議員立法的必要資訊，尤其是在面臨不熟悉的法案領域時，會尋求同黨同僚給予法案的線索，從而形成同黨議員傾向相同的政策立場。

而 Mayhew(1974)與 Olson(1994)認為，由於政黨掌控著重要的資源，可依國會議員的表現予以獎懲，例如：可以協助輔選、安排委員會的參與以及法案的議程，以決定議員的政治生涯是否可以更上層樓。國內學者何思因(1993)則就政治生命共同體的角度指出，同黨國會議員必須負擔法案成敗的責任和選舉的共同命運，在內閣制國家甚至必須負擔共同組閣與內閣存續的責任，以促使同黨議員採取同一陣線去護衛黨的立場。

上述美國學者所提出的見解能夠適用於美國的政治情境，對於我國自 2000 年政黨輪替之後也有其適用性。例如，Kettle 和 Dilulio(1995)以美國民主黨的柯林頓總統推動政府再造運動，因為受到由共和黨掌握多數的參眾兩院之杯葛，使得各項推動政府再造的方案面臨強力的挑戰，這種分立政府體制所產生負面的政

治影響，在我國政黨輪替後也屢見不鮮，而且執政黨在 2001 年立法委員選舉的主要訴求之一就是希望民眾能夠以選票支持執政黨成為國會的第一大黨，而這項訴求最後在選戰當中也獲得具體回應。

就我國的狀況而言，政黨輪替後有關分立政府之府會關係的研究可以分為「水平式分立性政府」(Horizontal Divided Government)與「垂直式分立性政府」(Vertical Divided Government)兩種面向(吳重禮，2000)，前者是描述行政部門與立法部門分別屬於不同政黨控制時的府會關係互動，後者則是著重在不同層級的行政首長分別屬於不同政黨時的府際互動。

以近年來我國分立政府相關的部份文獻包括：吳重禮(2001)論述分立政府肇因、影響以及改革；吳重禮與林長志(2002)以核四議題與府會互動的評析去分析我國 2000 年總統選舉前後中央府會關係的政治影響；黃紀和吳重禮(2000)對於台灣地區縣市層級分立政府影響的探討；吳重禮與楊樹源(2001)以新竹縣市與嘉義縣市為例，去比較台灣地區縣市層級的分立政府與一致政府；以及陳陸輝和游清鑫(2001)從政黨的府會互動與首長施政滿意度的角度去探討民眾眼中的分立政府。

其實，在實證的經驗研究當中，以立法成果檢視分立政府的運作是否異於一致政府，誠屬 Mayhew 的研究最為精闢，特別是其以國會制訂重要法案的總數做為主要的衡量指標，探討第二次世界大戰之後到 1990 年其間的聯邦府會關係(吳重禮，陳慧玟，2001)。而沿用 Mayhew 的研究途徑，Edwards、Barrett 以及 Peake (1997)嘗試從不同的角度切入，分析 1947 年到 1992 年期間國會對於美國總統支持與反對的法案之通過情況。有鑒於此，本研究參酌 2000 年政黨輪替後我國相關財政法制之法律規範制定與修訂的情況，以曾經擔任過鄉鎮市長的十五位第五屆立法委員做為問卷調查和深度訪談的對象，並據此成為本文檢視中央與地方財政法制之立法委員觀點的基礎。

就我國探討行政部門與立法部門權力互動，以及國會內部政黨和立法委員之間權力互動的相關政策利益分配議題之研究，羅清俊(1998；2000；2001)有一系列的研究，他認為分配政策的研究可以分為實證性研究和模型性研究，其中實證性研究又可以分為「政策結果的研究」與「政策過程的研究」。政策結果的實證研究著重於探討美國國會制度性因素對於聯邦政府支出的影響，而政策過程的實證性研究偏向於探討國會內部在分配政策法案審議過程，或是投票結果所呈現的特質，但後者卻未能發現一致性的結果。因此，他強調，不同的時間點或期間、不同時期的政治結構特質、不同的空間或是不同性質的補助款，都有可能存在不同的政策利益分配型態，以及造成不同分配型態的因素。

根據上述的觀點，本研究進行的時間是在 2000 年政黨輪替後及 2001 年立法委員改選後，執政的民主進步黨成為國會最大政黨之後，針對不同性質的中央與地方財政法制，就相關法律或法律案之制定與修訂，對於選定的受訪立法委員進行問卷調查與深度訪談，做為觀察國會內部執政黨與在野黨意見差異以及相同黨籍國會議員意見趨同之參考依據。而基於以上分立政府與政策利益分配的相關文獻，以及上節與我國地方財政法制息息相關的法律規章，筆者研擬出三個研究問題，希望透過實證研究檢驗其是否成立。

第一，執政黨和在野黨的立法委員對於地方財政法制相關政策議題之意見是否會呈現明顯的不同？

第二，執政黨籍立法委員是否會比在野黨籍立法委員更支持政府在地方財政法制方面的政策？

第三，相同黨籍的立法委員對於地方財政法制相關政策議題之意見是否會呈現高度的一致性？

本項實證研究係針對曾經擔任過鄉鎮市首長的第五屆立法委員進行問卷調查及深度訪談，其中有十位是甫卸任就轉戰立法委員成功者，另有五位則是已經擔任過一任以上的立法委員或是卸任鄉鎮市首長職務三年以內。現任立法委員共有兩百廿五位⁸，而本研究的問卷調查對象則僅有十五位，這是基於曾經擔任過鄉鎮市首長的立法委員，相對而言會比其他背景出身的立委更為關切中央與地方財政法制的相關議題，並更為明瞭法令付諸施行所可能產生的影響，因此，本研究的調查樣本從而優先考慮到這十五位立委，而這也形成本文的研究限制之一。本文接下來將在下節透過問卷調查及深度訪談的結果，探討我國國會議員對於地方財政法制之施行、制定及修訂的態度與意見。

伍、中央與地方財政法制之實證研究：問卷調查部份

從法制層面的觀點來看，與地方財政相關的法令規章包括：財政收支劃分法、公共債務法與地方制度法的修正、以及地方稅法通則、規費法及行政區劃法等草案的制定，而這些議題也因而構成地方財政法制問卷的主要內容，以檢驗三個研究問題，已如上節所述。本節將根據筆者所進行一項有關中央與地方財政法制的實證研究，進一步探我國的中央與地方財政關係。

這項中央與地方財政法制的實證研究，研究方法為問卷調查及深度訪談，對象為十五位曾經擔任過鄉鎮市首長的第五屆立法委員。在民國九十一年六月底完

⁸ 但台南縣所選出之立委謝鈞惠於 2002 年身故，目前立法委員總數應為兩百廿四位。

成問卷設計，七月中旬完成問卷的前測(Pilot Work/Pre-test)，並於七月下旬寄發問卷；而深度訪談的題目亦於六月初步擬定，七月完成前測，並自七月下旬起開始進行面談及電話訪談，且於八月底結束訪談。⁹本研究問卷調查共發出十五份問卷，至八月卅一日止，共回收九份問卷，回收率為百分之六十。

誠如表一所示，就十五位曾經擔任過鄉鎮市長的第五屆立法委員而言，本文將他們分為新進及資深兩類，前者係指甫卸任鄉鎮市長職務之第五屆立法委員，而後者則是指鄉鎮市長卸任後擔任過一任立委或卸任三年以內。其中，新進類有十位立委，分別隸屬於民主進步黨、中國國民黨及親民黨各有三位，以及台灣團結聯盟的立委有一位；資深類則有五位立委，隸屬於民進黨及國民黨的立委分別有兩位，而親民黨立委有一位。

表一 受訪立法委員問卷回收統計總表

| 資歷分類 黨籍 | 新進類：甫卸任鄉鎮市長職務之第五屆立法委員 | 資深類：鄉鎮市長卸任後擔任過一任立委或卸任三年以內 | 合計 |
|------------|-----------------------|---------------------------|--------|
| 民主進步黨 | 3 (1) | 2 (1) | 5 (2) |
| 中國國民黨 | 3 (2) | 2 (1) | 5 (3) |
| 親民黨 | 3 (2) | 1 (1) | 4 (3) |
| 台灣團結聯盟 | 1 (1) | 0 | 1 (1) |
| 總計 | 10 (6) | 5 (3) | 15 (9) |

資料來源：作者根據本研究整理。

說明 1：本表政黨的排序是以在立法院的席次多寡為準，席次由多至少，由上而下。無黨籍及新黨籍的立委並未在本研究範圍內。

說明 2：本表括弧 () 內的數字，表示回覆本研究問卷之人數。

說明 3：本表的百分比則是指回覆問卷的比率。

就本研究問卷的回收狀況而言，在資深類的部份，三個政黨各有一位回覆本研究的問卷，而在新進類的部份，國民黨及親民黨各有兩位，台聯有一位，執政的民進黨也有一位回覆本研究問卷。就兩種類別的立委問卷回收率都是 60% 來

⁹本研究問卷調查及深度訪談前測部份，係於九十一年七月完成，協助本研究進行前測的人士包括(按姓氏筆劃順序)：方建興，花蓮縣政府財政局局長，九十一年七月轉任財政部台灣省國稅局花蓮縣分局分局長。王慶豐，前花蓮縣縣長，曾任十三年縣議員，十二年縣議長，四年省議員及八年縣長。林繼文，中央研究院政治所籌備處研究員。洪玉欽，前立法委員，曾擔任七屆廿一年的立委職務。蔡吉源，中央研究院社科所研究員，曾於民國八十八年三月至八十九年十月期間擔任桃園縣財政局局長。

看，本研究資深和新進立委回覆問卷的意願並無特別的差異。

然而，在野政黨的國民黨、親民黨及台聯的問卷回收率分別是 60%(三位)、75%(三位)及 100%(一位)，而執政的民進黨問卷回收率則為 40%(兩位)，鄉鎮市長出身的執政黨籍立法委員對於地方財政法制的議題，或許是因為政黨因素的考量，而相對比較不願意表達意見。

事實上，在本問卷的回收過程中，由立法委員本人親自填寫的問卷有四份，隸屬於民進黨和國民黨的立委各有一位，而親民黨籍的則有兩位。值得注意的是，其中只有一位不是來自北部縣份，另外，只有一位是鄉鎮市卸任後才轉戰立法委員成功，且有兩位是來自北部同一縣份，分別隸屬於不同的政黨。

表二 受訪立法委員問卷回收統計總表

| 資歷分類 黨籍 | 新進類：甫卸任鄉鎮市長職務之第五屆立法委員 | 資深類：鄉鎮市長卸任後擔任過一任立委或卸任三年以內 | 合計 |
|------------|-----------------------|---------------------------|--------|
| 北部(桃竹苗以北) | 6 (4) | 5 (3) | 11 (7) |
| 中部(南投台中縣市) | 2 (2) | 0 | 2 (2) |
| 南部(雲嘉以南) | 2 (0) | 0 | 2 (0) |
| 東部(宜花東) | 0 | 0 | 0 |
| 離島地區(澎金馬) | 0 | 0 | 0 |
| 總計 | 10 (6) | 5 (3) | 15 (9) |

資料來源：作者根據本研究整理。

說明：本表括弧 () 內的數字，表示回覆本研究問卷之人數。

就表二所示，如果以桃竹苗以上為北部，南及台中縣市為中部，雲嘉以南為南部，宜花東為東部，而澎金馬為離島地區，則曾經擔任過鄉鎮市長的第五屆立法委員，北部共有十一位，其中六位是新進類，五位是資深類，而中部有兩位，均為新進立委，南部也有兩位，亦均為新進立委。

就回收的人數來看，北部十一位立委當中回覆本研究問卷的有七位，其中四位屬於新進類，三位則是資深類，而中部的兩位立委都有回覆問卷，且均為新進類，至於南部鄉鎮市長出身的兩位資深類立委則都沒有回覆本研究問卷。在為數十五位的第五屆立法委員當中，總共有九位回覆本研究問卷。

表三 對公共債務法規定各級政府舉債額度上限之意見調查

| 問卷選項 | | 應予以取消 | 應予維持但上限應適度調高 | 應予維持但上限應適度調降 | 應維持現狀 | 合計 |
|------|----|-------|--------------|--------------|-------|----|
| 受訪立委 | | | | | | |
| 執政黨 | 民 | | 2 | | | 2 |
| 在野黨 | 國 | | 2 | 1 | | 7 |
| | 親 | 1 | 2 | | | |
| | 台聯 | | | 1 | | |
| 合計 | | 1 | 6 | 2 | 0 | 9 |

資料來源：作者根據本研究整理。

說明：本表的百分比則是指回覆問卷的比率。

本研究有關中央與地方財政法制的部份共有七題，問卷調查的結果整理如下。表三是針對公共債務法所規定的各級政府舉債額度上限所做的意見調查，結果顯示，共有六位受訪立委(67%)認為舉債額度上限應予維持，但上限應適度調高，其中包括執政的民進黨兩位立委，兩位國民黨立委，以及兩位親民黨立委。國民黨的另一位立委與台聯立委認為，舉債額度上限應予維持，但上限應適度調降，而親民黨的另一位立委則主張應取消舉債額度上限的規定。

相對而言，在野黨立委意見略顯分歧，執政黨立委的意見較為一致。而就同黨籍的立委來說，國民黨和親民黨立委的意見略見分歧，台聯立委因為只有一位，從而無法得知。

由於並沒有受訪者勾選舉債額度上限應適度調降的選項，而且不分黨籍，這些以前曾擔任過鄉鎮市長的現任立法委員如此傾向於舉債額度上限應予維持，但上限應適度調高的選項，顯見我國地方財政困窘之嚴重，已是冰凍三尺，非一日之寒，值得政府高度的重視。

表四 對地方稅法通則賦予地方政府租稅立法權之意見調查

| 問卷選項 | | 立法院完成立法後 隨即開徵新稅 | 完成立法後亦難以 開徵新稅 | 其他 | 合計 |
|------|-----|--------------------|------------------|----|----|
| 受訪立委 | | | | | |
| 執政黨 | 民進黨 | | 2 | | 2 |
| 在野黨 | 國民黨 | 1 | 2 | | 7 |
| | 親民黨 | 1 | 1 | 1 | |
| | 台聯 | | 1 | | |
| 合計 | | 2 | 6 | 1 | 9 |

資料來源：作者根據本研究整理。

說明：本表的百分比則是指回覆問卷的比率。

從表四可以看出，在為數九位回覆本研究問卷的立法委員當中，對於立法院審議中的地方稅法通則將賦予地方政府租稅立法權之議題，一位親民黨籍立委表明要開徵新稅必須視民意支持狀況而定，而國民黨和親民黨各有一位立委表示，只要立法院完成地方稅法通則的立法，就可隨即開徵新稅。然而卻有六位受訪立委(67%)認為，完成立法後亦難以開徵新稅，其中包括執政的兩位民進黨籍立委，兩位國民黨籍立委，一位親民黨籍立委，以及一位台聯立委。

同樣的，在野黨立委意見略顯分歧，相對而言，執政黨立委的意見就比較一致。而就同黨籍的立委來說，國民黨和親民黨立委的意見略見分歧，台聯立委因為只有一位，從而無法得知。

表五 對規費法賦予地方政府租稅立法權之意見調查

| 問卷選項 | | 立法院完成立法後 | 完成立法後亦難以 | 其他 | 合計 |
|------|-----|----------|----------|----|----|
| 受訪單位 | | 隨即課徵 | 課徵 | | |
| 執政黨 | 民進黨 | | 2 | | 2 |
| 在野黨 | 國民黨 | 2 | 1 | | 7 |
| | 親民黨 | 1 | 1 | 1 | |
| | 台聯 | | 1 | | |
| 合計 | | 3 | 5 | 1 | 9 |

資料來源：作者根據本研究整理。

說明：本表的百分比則是指回覆問卷的比率。

如表五所示，對於立法院審議中的規費法賦予地方政府課徵規費的法源，在九位回覆問卷的受訪立委當中，共有五位受訪者(56%)表示，立法院完成立法後將隨即課徵，包括執政的兩位民進黨籍立委，以及三個主要在野政黨各有一位立委抱持同樣看法。但是，有三位受訪立委(33%)認為，完成立法後地方政府亦難以課徵規費，包括兩位國民黨籍立委和一位親民黨籍立委。另外則有一位親民黨籍立委表示，必須視民意支持狀況而定，再談是否要開徵新的規費。

就執政黨和在野黨的意見差異來看，兩位執政的民進黨籍立委都認為，完成立法後亦難以開徵新的規費，而在野政黨的七位立委當中，有三位做如是觀。相對於開徵新稅而言，在野黨對於這項議題意見比較分歧，為了做進一步的探討，筆者後來亦與願意接受訪談的不同黨籍立委進行深度訪談，其內容將在下節做陳述。

就七位在野黨立委來看，同一黨籍的立委對於地方財政法制相關政策議題之

意見並未呈現高度的一致性。而相對來說，執政黨籍立委比在野黨籍立委對於新規費的課徵態度有比較消極悲觀的傾向。

表六 對工程受益費徵收條例恢復徵收費率下限之意見調查

| 問卷選項 | | 立法院修正完成後 | 完成立法後亦難以 | 其他 | 合計 |
|------|-----|----------|----------|----|----|
| 受訪單位 | | 隨即依規定徵收 | 徵收 | | |
| 執政黨 | 民進黨 | | 2 | | 2 |
| 在野黨 | 國民黨 | 1 | 2 | | 7 |
| | 親民黨 | 2 | | 1 | |
| | 台聯 | 1 | | | |
| 合計 | | 4 | 4 | 1 | 9 |

資料來源：作者根據本研究整理。

說明：本表的百分比則是指回覆問卷的比率。

如表六所示，在被問到如果工程受益費徵收條例經立法院修正通過，恢復徵收費率下限之規定，在九位回覆問卷的受訪立委當中，有四位立委而且都是在野黨籍立委(44%)表示，立法院修正完成後隨即依規定徵收，其中一位國民黨籍，兩位親民黨籍，另有一位來自台聯。此外，有五位(56%)認為，完成立法後亦難以徵收，其中除了執政黨的兩位民進黨籍立委外，另有兩位國民黨籍及一位親民黨籍立委。在野黨籍的立委對於本項議題所呈現出來的分歧意見，也成為在續的深度訪談重點。

與地方稅法通則與規費法相同的是，執政的民進黨籍兩位立委對於工程受益費恢復徵收仍是認為完成立法後亦難以徵收，而在野黨立委的意見則比較分歧。在七位回覆問卷的在野黨立委有三位認為完成立法後亦難以徵收，但有四位則是表示，立法院修正完成後隨即依規定徵收，執政黨立委和在野黨立委的意見呈現明顯差異。

表七 對制定行政區劃法及修訂財政收支劃分法之意見調查

| 問卷選項 | | 不須制定行政區劃法，直接修訂財劃法 | 先修訂財劃法，再制定行政區劃法 | 先制定行政區劃法，再修訂財劃法 | 制定行政區劃法後，無須再修訂財劃法 | 兩者均不須制定或修訂 | 其他 | 合計 |
|------|---|-------------------|-----------------|-----------------|-------------------|------------|----|----|
| 受訪單位 | | | | | | | | |
| 執政黨 | 民 | | 2 | | | | | 2 |

| | | | | | | | | |
|-----|----|---|---|---|---|---|---|---|
| 在野黨 | 國 | | | 3 | | | | 7 |
| | 親 | 1 | | 2 | | | | |
| | 台聯 | | | 1 | | | | |
| 合計 | | 1 | 2 | 6 | 0 | 0 | 0 | 9 |

資料來源：作者根據本研究整理。

說明：本表的百分比則是指回覆問卷的比率。

就表七可以看出，對於各縣市政府行政區域劃分以及財政收支劃分法修訂之互動關係，在回覆問卷的九位立委當中，有一位親民黨籍立委表示不須制定行政區劃法，直接修訂財劃法，有六位立委而且都是在野黨籍立委(67.5%)認為，應先制定行政區劃法，再修訂財劃法，其中國民黨籍立委有三位，親民黨籍立委有兩位，而台聯立委也有一位。兩位執政的民進黨籍立委則是認為，應先修訂財劃法，再制定行政區劃法。就此而言，執政黨立委和在野黨立委的意見呈現明顯差異，而在野黨籍立委在議題上則呈現頗高度的一致性。

表八 對於政府擬修正地方制度法將鄉鎮市改制為區之意見調查

| 問卷選項 | | 很同意 | 同意 | 都可以 | 不同意 | 很不同意 | 其他 | 合計 |
|------|-----|-----|----|-----|-----|------|----|----|
| 受訪單位 | | | | | | | | |
| 執政黨 | 民進黨 | 1 | 1 | | | | | 2 |
| 在野黨 | 國民黨 | 1 | 1 | | 1 | | | 7 |
| | 親民黨 | | 1 | 1 | 1 | | | |
| | 台聯 | | | 1 | | | | |
| 合計 | | 2 | 3 | 2 | 2 | 0 | 0 | 9 |

資料來源：作者根據本研究整理。

說明：本表的百分比則是指回覆問卷的比率。

如表八所示，在被問到對於政府擬修正地方制度法將鄉鎮市改制為區的意見如何時，有兩位表達很同意，另有三位表達同意的立場，共有五位(56%)回覆問卷的立委對這項政策議題表達很同意/同意的態度，包括兩位民進黨籍立委，兩位國民黨籍立委及一位親民黨籍立委。而就此議題表達不同意立場的兩位(22%)，分別隸屬國民黨和親民黨的黨籍，而表示都可以的也有兩位(22%)，一位是親民黨立委，另一位則是台聯立委。

就執政黨和在野黨的意見差異來看，執政黨的兩位立委都表達很同意/同意的立場，執政黨的立法委員支持政府的政策，似乎是天經地義的事情，本研究的意見調查結果也再度證實這個論點。而七位在野黨籍立委當中，有三位亦表示同

意立場，但表示不同意的兩位也都是在野黨籍立委，而表示都可以的兩位立委亦都來自在野黨，在野黨立委，特別是國民黨籍及親民黨籍立委隸屬於同一政黨立委的意見並未呈現一致性，甚至可說是相當分歧。

從表九可以看出，對於行政院研擬將現行中央統籌分配稅款的鄉鎮市比率併入縣市比率，由縣市政府直接分配的作法，在九位回覆問卷的立委當中，有一位民進黨籍立委表示很同意，三位(民進黨、親民黨及台聯各一位)表達同意的立場，合計表達很同意/同意的共有四位(44%)。雖然有一位親民黨籍立委表示都可以，但卻有三位(33%)的立委，包括兩位國民黨籍和一位親民黨籍立委，表達出他們不同意的立場。

表九 對行政院擬將統籌分配稅款的鄉鎮市比率併入縣市比率之意見調查

| 問卷選項 受訪單位 | 很同意 | 同意 | 都可以 | 不同意 | 很不同意 | 其他 | 合計 |
|--------------------|-----|----|-----|-----|------|----|----|
| 執政黨 民 | 1 | 1 | | | | | 2 |
| 在野黨 國 親 台 | | | | 2 | | 1 | 7 |
| | | 1 | 1 | 1 | | | |
| | | 1 | | | | | |
| 合計 | 1 | 3 | 1 | 3 | 0 | 1 | 9 |

資料來源：作者根據本研究整理。

說明：本表的百分比則是指回覆問卷的比率。

就執政黨和在野黨的意見差異來看，執政黨的兩位立委都表達很同意/同意的立場，就這項擬議中的政策而言，執政黨籍立法委員支持政府的政策，在這項意見調查中再度得到證實。

而在野黨立委的意見則略見分歧，在七位在野黨立委當中，有兩位表示同意，三位表示不同意，另有一位則是答覆說，政府應該先制定行政區劃法，修訂財劃法之後，再來談將現行中央統籌分配稅款的鄉鎮市比率併入縣市比率，由縣市政府直接分配之政策議題。如果就親民黨籍立委來說，同意、都可以、不同意的立委各有一位，顯見相同黨籍的立法委員對於地方財政法制相關政策議題之意見相當分歧；而國民黨籍的三位立委有兩位不同意，另一位則表示，應該先制定行政區劃法，再修訂財政收支劃分法，然後再談這項政策議題，因此，相對於親民黨籍立委而言，國民黨籍立委的意見傾向於不同意這項政策，且呈現出較高的一致性。

陸、中央與地方財政法制之實證研究：深度訪談部份

在深度訪談的方面，主要是根據填寫問卷回答願意接受訪談，而且在問卷的基本資料上留有聯絡電話者為主。雖然立法委員是公眾人物，聯絡電話與地址是公開的，本研究的訪談時間又是選在立法院休會期間的八月份，訪談的方式是採取面對面對談¹⁰，訪談的地點是在立法院中興大樓的立法委員辦公室內。在九份回覆本研究問卷的立法委員當中，有三份是由立委本人親自填寫，這三位立委也在問卷內表達願意接受訪談的態度，而且分別隸屬於民進黨、國民黨、以及親民黨等三大朝野政黨。

在問卷調查有關公共債務法的問題上，有六位(67%)的受訪立法委員表示應維持各級政府舉債額度上限的規定，但是上限應適度調高。在深度訪談的三位立委當中，有兩位立委認為，上限應適度提高，而一位立委則表示不應該設定舉債額度的上限，但其基本的出發點仍在於地方鄉鎮市的財政體質不佳。

就地方政府租稅立法權的問題而言，一位執政黨的立委表示，開徵新稅無異是政治自殺，就算是要課徵規費都有其困難，這似乎反映出執政黨籍立法委員對於加稅所可能帶來政治效應的戒慎恐懼。另外兩位在野黨籍的立委，一位傾向於要視民意的動向而定，另一位則表示，只要有法源依據就可以開徵新稅，但這位立委強調，政府不應該在賦予地方政府租稅立法權的同時，又限制地方政府不得開徵水源稅，而對於規費的課徵，這位立委則是主張「使用者付費」以及「污染者付費」的觀念。

因此，對於各界一再建言，儘速完成地方稅法通則及規費法的立法，賦予地方政府租稅立法權，就能夠解決地方財政困窘的難題，但以本研究來說，無論是問卷調查或是深度訪談的結果，都顯示出不同的訊息。

而以工程受益費徵收條例而言，有一位受訪立委以自己經歷過的事件為例，在其擔任北部地區某縣轄市長時，就曾經因為工程受益費的徵收而被民眾包圍過；而另一位立委則指出，由於過去此項政策的執行記錄甚差，所以已經無法獲得民眾的信任，未來就算恢復工程受益費徵收費率的下限，也有其執行上的實際困難。但對於這項議題，前述主張「使用者付費」及「污染者付費」觀念的那位在野黨立委則認為，受益者付費的政策並無不妥。

¹⁰ 有兩次是與受訪立委本人進行一對一的面談方式，另一次在與立委進行訪談時，因適逢有該立委選區內的五位里長在席，所以該次訪談係採取一對多的方式進行，但本研究深度訪談結果總整理的內容並未包括里長們的發言在內。

在被問到財政收支劃分法與行政區劃法的互動關係時，接受訪談的立委則是出現難得共識而認為，應該先制定行政區劃法，再去修訂財政收支劃分法。雖然如此，其中執政黨籍立委還對於行政區劃法的制定所可能牽動選舉區域劃分之重大議題，從而可能造成的政治爭議表示憂心忡忡。

而就政府研擬修正地方制度法而將鄉鎮市改制為區的議題來說，受訪的三位立委當中有兩位表示很同意，另一位則表示沒有意見，這和本研究問卷調查，九位回覆問卷的立委只有兩位(22%)表示不同意/很不同意，而有五位(55%)則抱持同意/很同意立場的結果相近。

但在被問到行政院擬將統籌分配稅款的鄉鎮市比率併入縣市比率的問題時，受訪立委的意見則比較分歧。雖然有一位在野黨立委表示沒有意見，但另一位在野黨立委則希望政府能先制定行政區劃法，修訂財劃法之後，再來談這個問題。但是受訪的執政黨籍立委則主張，鄉鎮市長應該改為官派，同時廢除村里長的選舉，而其工作則由村里幹事承接，所以他支持未來行政院將統籌分配稅款的鄉鎮市比率併入縣市比率的作法。

表十 深度訪談結果總整理

| 議題 | 受訪立委 | 受訪立委 I | 受訪立委 II | 受訪立委 III | 摘要 |
|---------------------|--------------|------------------------------|-----------------------|----------------------|---------------------------------|
| 公共債務法規定各級政府舉債額度上限 | | | 鄉鎮市財政狀況欠佳，所以應調高舉債額度上限 | 不應該設定舉債額度的上限 | 應調高各級政府舉債額度上限/甚至不應設限 |
| 地方稅法通則草案賦予地方政府租稅立法權 | 一旦開徵，猶如政治自殺 | 有法源依據就可開徵；財政部不應限制地方政府不得開徵水源稅 | | 須視民意的支持程度而定 | 無共識:完成立法後亦難以開徵新稅/中央不應限制地方的租稅立法權 |
| 規費法草案賦予地方政府租稅立法權 | 即使是開徵規費都有其困難 | 使用者付費；污染者付費 | | 民之所惡，惡之 | 無共識:完成立法後亦難以課徵/使用者付費 |
| 工程受益費徵收條例恢復徵收費率下限 | 曾遭受到民眾包圍 | 受益者付費 | | 過去的政策執行記錄，已無法獲得民眾的信任 | 無共識:依規定徵收/難以徵收 |
| 制定行政區劃法與修訂財政收支劃分法 | | 應先制定行政區劃法，再修訂財政收支劃分法 | 應先制定行政區劃法，再修訂財政收支劃分法 | | 多數認為應先制定行政區劃法，再修財劃法 |
| 政府擬修正地 | 很同意 | 很同意 | | 沒意見 | 很同意/同意 |

| | | | | |
|-------------------------|----------------------------|-----------------------------------|-----|--------|
| 方制度法，將鄉鎮市改制為區 | | | | |
| 行政院擬將統籌分配稅款的鄉鎮市比率併入縣市比率 | 鄉鎮市長應由官派，廢除村里長選舉，工作由村里幹事承接 | 應先制定行政區劃法，修訂財政收支劃分法，再談統籌分配稅款改為兩級制 | 沒意見 | 意見較為分歧 |

資料來源：作者根據本研究整理。

說明：本表訪談的立委分別隸屬於民進黨籍、國民黨籍、以及親民黨籍。

柒、結論

一、研究發現

綜合本研究以上的問卷調查及深度訪談結果，檢驗本文所提出的三個研究問題如下：

以第一個研究問題(執政黨和在野黨的立法委員對於地方財政法制相關政策議題之意見是否會呈現明顯的不同)而言，就本文七項地方財政法制相關議題的意見調查表(表三至表九)來看，對於前三項地方財政法制的議題(公共債務法、地方稅法通則及規費法)，執政黨及在野黨籍立委的意見並未呈現明顯的不同。對於第四項議題(工程受益費徵收條例)，在野籍立委之間的意見略見分歧，從而使得執政黨及在野黨籍立委意見並未呈現出明顯的不同。對於第五項議題(財政收支劃分法/行政區劃法互動)，執政黨及在野黨籍立委的意見則呈現出相當程度的明顯不同。然而對於第六項及第七項議題(地方制度法及中央統籌分配稅款三級制改為二級制)，執政黨及在野黨籍立委之間的意見雖然呈現出不同的傾向，執政黨籍立委傾向於支持，在野黨籍立委則傾向於不同意政府研擬中的法制修訂方向，但在野黨籍立委之間的意見仍略見分歧。受限於樣本個數的不足，為了避免過度推論，本研究問題之成立與否難以論斷，而必須視特定的議題而定，已如前述。

以第二個研究問題(執政黨籍立法委員是否會比在野黨籍立法委員更支持政府在地方財政法制方面的政策)而言，就本文第六項及第七項政府目前擬議中的政策，亦即將鄉鎮市改制為區，並將統籌分配稅款的鄉鎮市比率併入縣市比率，如表八及表九所示，執政的民進黨籍立委全部都抱持同意/很同意的態度，證諸於本文表十(深度訪談結果總整理)，某位接受訪談的執政黨籍立委認為，不但應將統籌分配稅款的鄉鎮市比率併入縣市比率，還應該官派鄉鎮市長，並且廢除村

里長選舉。因此，就這兩項議題而言，在本研究回收九份的有限樣本數以及僅有三位立委接受深度訪談的基礎上，初步判定本研究問題可以成立。

以第三個研究問題(相同黨籍的立法委員對於地方財政法制相關政策議題之意見是否會呈現高度的一致性)而言，如果就前五項政策議題(表三至表七)來看，也可以發現執政黨籍立委的意見呈現頗高的一致性，特別是對於賦予地方政府租稅立法權(例如：地方稅法通則、規費法、以及工程受益費徵收條例恢復徵收下限)，執政黨籍立法委員相對於在野黨籍立委來說，抱持較悲觀的態度而認為，完成立法後也無法徵收。因此，就執政的民進黨籍立法委員而言，在本研究有限的樣本個數基礎上，初步判定本研究問題可以成立。

但觀察在野黨籍立委的意見，則是略見分歧。同樣就前五項政策議題來看，除了對於應先制定行政區劃法再修訂財政收支劃分法的議題，在野黨籍立委頗有共識之外，國民黨籍立委彼此之間及親民黨籍立委彼此間的意見都不太一致，已如前文的表三至表七所示。此外，檢視本文表十(深度訪談結果總整理)第一項至第四項政策議題的訪談摘要，並沒有呈現明顯的一致意見，這固然可能和受訪的三位立委分別隸屬於三個主要政黨有關，也和國民黨及親民黨立委對於這幾項政策議題的意見，黨籍立委內部之間仍無法達成具體共識有關。由於本研究樣本個數不足的限制，因此為了避免擴大解釋，就在野黨籍立委來說，初步判定本研究問題不能成立。

二、研究限制

本文的研究限制可以分為四點。第一，時間和經費的限制：第五屆立法委員共有兩百廿五位，本研究無法針對全體立委進行地方財政法制相關議題的問卷調查與深度訪談。第二，問卷調查樣本數過少的限制：本研究係針對母體資料對研究問題進行檢視，但因所規劃調查對象之母體僅有十五個(曾經擔任過鄉鎮市行政首長之現任立委)，回收九份的數量過少，以致於調查結果無論從百分或次數，皆很難論斷執政黨和在野黨的立法委員對於地方財政法制相關政策議題之意見呈現明顯不同。第三，深度訪談對象人數過少之限制：深度訪談對象三個主要政黨均有一位立委接受訪談，難以有效代表各該政黨的政策立場，則是另一項因為母體過小而引伸出的問題。由於要取得全部資料有其現實上的困難，所以本文只能描述調查結果，而無法進行過度的推論。第四，執政黨與在野黨過度推論之限制：由於本研究的母體資料個數只有十五位，回收問卷九份，只訪談三個主要政黨各一位立委，因此研究問題之陳述，乃至於結論內容之歸納推論，雖賦予執政黨與在野黨之稱謂，但其代表性仍嫌不足。

三、未來研究建議

最後，本研究僅針對曾經擔任過鄉鎮市行政首長的十五位第五屆立法委員進

行問卷調查及深度訪談，未來應該可以考慮從下列不同的面向進行後續研究：

- 第一，對於地方財政法制的相關政策議題，未必需要以前曾經擔任過鄉鎮市行政首長的立法委員才能夠回答，特別是本文的研究問題企圖檢視執政黨與在野黨的意見差異，樣本數的過少，難以推論到同黨籍立委的整體政策立場。因此，未來應該以兩百廿五位全體的立法委員做為母體進行抽樣調查，其所得到的意見調查結果就不會造成不當的擴大解釋或是過度推論的問題。
- 第二，為什麼南部、東部和離島縣市的鄉鎮市長很少轉戰立法委員，是否是因為制度性因素的影響，或是地方政治文化，抑或派系生態，還是和都市化程度與經濟發展，影響到地方的鄉鎮市首長參選立法委員的意願或是勝選的實力，或者是和立委個人的政治認知、教育背景以及政黨屬性與黨內提名制度有關，這些都是有待深入探討的議題。
- 第三，應針對目前財政困窘，甚至到發不出薪水的鄉鎮市公所之行政首長、或是財政主計人員進行問卷調查和深度訪談，探究身為政策利害關係人的他們對於中央與地方財政困境有無具體的因應對策。
- 第四，徒法不足以自行，地方政治文化與地方派系角力的生態，是否會影響到地方自治的施行，乃至於造成地方財政的更形惡化。精省後的地方分權與財政自主如何進行全盤考量，如何重新釐清村里的地方自治層級、戶政及政府行政體制、以及財務行政體系二級制。

司法院大法官會議在 2002 年 10 月公布的第 550 號解釋文，對於台北市政府所提出的健保補助費憲政爭議案，宣示行政院勝訴，健保法第廿七條規定，地方政府亦須負擔健保補助費。由於這是我國地方自治史上第一件由地方政府提出的釋憲案，其中不只是健保費用支付的問題，主要還牽涉到地方財政自主權這個地方自治的核心領域。在立法院於 2002 年 11 月三讀通過地方稅法通則與規費法，賦予地方政府更多的權力和責任之後，未來地方政府彼此之間的財政努力程度勢必也會因為不同縣境擁有資源的多寡不同，而產生財源開關績效的差異，地方財政分權所可能形成機會平等，但立足點不平等的不均衡現象也會進一步得到凸顯。

由於任何經費負擔事項都會涉及到地方財政自主權的行使，進而會對地方財政能力產生衝擊，為了避免中央請客，地方買單的現象過度惡化，而侵害到地方自主權，大法官們也特別提出中央政府在立法時應尊重地方參與，要求中央政府未來在制定或修訂相關法律時，再另外賦予地方參與的機會，做為補救的方法。而這也正為我國未來的地方財政法制，以及中央與地方權限與責任劃分，提供地方政府參與程序的法律正當性，並在集權集錢與放權讓利的兩極選擇，指出兼顧地方財政承載能力與協力義務，以及中央責任承擔移轉給地方的第三條路，值得

吾人就此新的發展進行更深入的探討。

參考書目

中國時報

2002.10.05 大法官解釋判政院勝訴，地方須負擔健保補助費，台北。

仇桂美

2001 財政收支劃分法對地方財政之影響，《立法院院聞月刊》，第 29 卷第 4 期：頁 48-62。

何思因

1993 《美英日提名制度與黨紀》，台北：理論與政策雜誌社。

李泰興

2000 台灣省各縣市財政狀況分析與探討，《主計月報》，第 540 期：頁 56-69。

吳重禮

2001 分立政府：肇因、影響、改革，《中國行政評論》，第 10 卷第 4 期：頁 1-22。

吳重禮、陳慧玟譯

2001 《分立政府：1946-1990 年期間之政黨控制、立法與調查》，台北：五南圖書。

吳重禮、楊樹源

2001 台灣地區縣市層級「分立政府」與「一致政府」之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例，《中央研究院人文及社會科學集刊》，第 13 卷第 3 期：頁 251-305。

林 全

1999 健全中央與地方財政關係，《財政平衡與財政改革—台灣經驗的評價》，于宗先、孫克難(編)，頁 357—400，台北：中華經濟研究院。

紀俊臣

2001 地方制度法修正後財政收支劃分之新策略，《研習論壇月刊》，第 7 期：頁 8-20。

徐仁輝

2001 地方政府支出預算決策的研究，《公共行政學報》，第 5 期：頁 1-17，台北：世新大學行政管理系。

2000 預算緊縮與財政分權，收錄於翁興利(編)，《地方政府與政治：精省後之財政自主與地方分權》，頁 93-123，台北：商鼎文化，。

許登芳

2001 新財政收支劃分法對地方財政自主性的影響：實證分析觀點，《美和技術學院學報》，第 19 期：頁 160-173。

孫克難

- 2000 健全地方財政之全面思考，《主計月報》，第 540 期: 頁 11-17。
許瑋瑤
- 2002 社會福利資源之有效運用及財源籌措，《全國社會福利會議》，分區座談會引言報告，頁 21，台北: 行政院。
- 馬駿
- 1997 中央與地方的財政關係，《財稅研究》，第 29 卷第 4 期: 頁 58-76。
陳明珠
- 2001 地方財政與補助款制度之探討，《審計季刊》，第 21 卷第 4 期: 頁 35-48。
- 陳陸輝、游清鑫
- 2001 民眾眼中的分立政府: 政黨的府會互動與首長施政滿意度，《理論與政策》，第 15 卷第 3 期: 頁 61-78。
- 莊麗珍
- 2000 台灣地區地方租稅及統籌稅款分配制度探討，《立法院院聞月刊》，第 28 卷第 9 期: 頁 87-97。
- 黃世鑫
- 2001 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: 頁 19-26。
- 黃秀端
- 2002 政黨、選區與立法委員的代表角色與行為，收錄於楊日青(編)，《兩岸立法制度與立法運作》，頁 117-158，台北: 韋伯文化。
- 黃紀、吳重禮
- 2000 台灣地區縣市層級「分立政府」影響之初探，《台灣政治學刊》，第 4 期: 頁 105-147。
- 黃建興
- 2001 地方財政努力之分析，《財稅研究》，第 33 卷第 5 期: 頁 47-55。
- 趙永茂
- 1997 《中央與地方權限劃分的理論與實務: 兼論台灣地方政府的變革方向》，台北: 翰蘆。
- 蔡吉源及林健次
- 2001 由十年歲入預決算看桃園財政—兼論台灣地方財政問題，《財稅研究》，第 33 卷第 1 期: 頁 1-26。
- 謝豫珍
- 1999 財政收支劃分法修正後對各級政府財政結構之影響暨審計機關因應措施，《審計季刊》，第 20 卷第 1 期: 頁 34-40。
- 羅志淵
- 1970 《地方自治的理論體系》，台北: 台灣商務印書館。
- 羅清俊

- 1998 分配政策研究的發展與應用，《中央研究院人文及社會科學集刊》，第 10 卷第 4 期：頁 575-609。
- 2000 猜猜看誰把醃肉帶回家了：縣市補助款分配之分析，《中央研究院人文及社會科學集刊》，第 12 卷第 1 期：頁 1-45。
- 2001 《台灣分配政治》，台北：前衛出版社。

二、英文部份

Barry, B.,

1965 *Political Argument*, London: Roulledge and Kegan.

Bird, Richard and Vaillancourt, Francois

1998 *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.

Buchanan, J. and G. Tullock

1961 *Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Coleman, John J.

1999 “ Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness ”, *American Political Science Review*, 93(4):821-835.

Cox, Gary and M. D. McCubbins

1993 *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley: University of California Press.

1991 “ Divided Control of Fiscal Policy ”, in Gary Coz and Samuel Kernell (ed.), *The Politics of Divided Government*, CO: Westview Press, pp.1-10.

Edwards, George C., III, Andrew Barrett, and Jeffrey Peake

1997 The Legislative Impact of Divided Government, *American Political Science Review*, 41(2):545-563.

Gilligan, T. and Keith Krehbeil

1989 “ Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee ”, *American Political Science Review*, 33: 459-490.

Key, V.O.

1964 *Politics, Parties, and Pressure Groups*, 5th ed., New York: Crowell.

Kettle, Donald F., and John J. DiIulio Jr.

1995 *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Kingdon, John W.

1989 *Congressmen's Voting Decisions*, Third Edition, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Krehbiel, Keith

1998 *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago: University of Chicago Press.

1996 “ Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government ” , *Journal of Theoretical Politics*, 8(1):7-40.

1990 “ Are Congressional Committees Composed of Preference Outlier ” , *American Political Science Review*, 84:149-163.

Ma, Jun

1995 “ Modeling Central-Local Fiscal Relations in China ” , *China Economic Review*, 6(1):105-136.

Mayhew, David

1974 *Congress: The Electoral Connection*, New Haven and London: Yale University Press.

Olson, David M

1994 *Democratic Legislative Institution: A Comparative View*, New York: M. E. Sharpe.

Quirk, Paul J., and Bruce Nesmith

1994 “ Explaining Deadlock: Domestic Policymaking in the Bush Presidency ” , in Lawrence C. Dodd, and Calvin Jillson (eds.), *New Perspective on American Politics*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, pp.191-211.

Sundquist, James L.

1986 *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, DC: Brookings Institute Press.

1988 “ Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States ” , *Political Science Quarterly*, 103(4):613-635.

1990 “ Response to the Petracca-Bailey-Smith Evaluation of the Committee on the Constitutional System ” , *Presidential Studies Quarterly*, 20(3):533-543.

Weingast, B.

1979 “ A Rational Choice Perspective on Congressional Norms ” , *American Journal of Political Science*, 23: 245-262.

Weingast, B. and William Marshall

1988 “The Industrial Organization of Congress: Why Legislatures are Like Firms, not Organized as Markets”, *Journal of Political Economy*, 96: 132-163.

The Central-Local Fiscal Legal System—Taiwanese

Legislators' Perspective

Bing-Yan Lu*

Abstract

Respondents of this study include all fifteen legislators in the Legislative Yuan who had held town/villages masters. Based on an empirical research of questionnaire survey and in-depth interviewing about issues of congressional party politics and policy interests distribution, this study presents three propositions as follows: (1) on local public finance issues, is there any significant difference between legislators of the ruling party and opposition parties? (2) on local public finance issues, are ruling party legislators more inclined to support the government's policies than opposition party legislators? (3) on local public finance issues, does it indicate high consistency for legislators with the same political party membership? In short, while the first proposition is hard to reach conclusion, the second proposition sustains. However, the third proposition sustains for the ruling party legislators, whereas it is rejected for opposition party legislators.

Keywords: Local Public Finance, Taxation Legislation, General Act of Local Taxation, Act of Levying Fees, Legislator, Divided Government

* Assistant Professor of Institute of Public Administration, National Dong-Hwa University.