

第二章 文獻探討

在本章文獻探討中從預算理論分析出發，了解預算學理上的理論依據，以及預算與政治關聯的學者看法，並且進而分析台灣近十年的政治與預算歷史脈絡分並且將台灣目前的財政制度面與實務面作一了解，最後對於論文的主題，也就是補助款的制度面與實務面進行其探討與分析。

第一節、 預算理論分析

本節主要以政治變遷對於預算的影響為範圍做其相關理論的分享，從府際關係，中央與地方的關係-環境因素做其分析，在了解中央與直轄市的互動模式理論架構後，並分析預算理論在不同環境變遷中，對於預算影響的更動。而在最後並對於政治環境對於預算的影響做其深度討論。

壹、 府際關係

當我們來看府際關係一詞時，可以從最基本的關係來看，將府際關係認為是和各級政府彼此之間的關係，但是府際關係不能僅僅以此最基本的關係來視知，因為府際關係其實是如同食物鏈般複雜又相互依存的關係。如果我們由靜態的層面來看，靜態層面指的就是這個網絡的骨架，像一些組織中的權限劃分或組織構關係中的層級問題等。但是除了單純的蜘蛛網絡架構外，其中的動態關係也更為學者們所關心。

就像張四明(1998)年所說的，府際關係不僅重視政府之間權限的劃分，也重

視各級政府之間的互動行爲。而府際關係又可以分爲「垂直關係」與「水平關係」兩類。仔細定義來說，「府際關係是聯邦體系內所有類型與層級的政府單位彼此之間所發生的互動或活動」(轉引自鄭崇田，2001；Anderson，1960)。因此所謂的府際關係，並不狹隘的限制在制度的規範面中，並且指的是其網絡中的互動關係。

而鄭崇田(2001)更將我國的府際關係從國民政府遷台後分爲四期，整理如下表八，其中說明我國的府際關係從中央可隨時侵涉地方政府的權限，其不平衡的府際關係走向法制化，並成爲如中央與直轄市以及縣市政府兩套運作體制的動態互動關係(中央與直轄市、中央與縣市政府)。

表一 府際關係發展的四階段

時期	階段	說明
第一期 (1949-1987)	威權統治時期	由於當時的政治經濟環境，我國此時的府際關係發展屬於監護型的地方自治。中央政府的行政主導採取集權獨大的形式，並且其地方政府的權限受到中央政府侵涉，其府際關係呈現不平衡的穩定關係。
第二期 (1987-1994)	邁向法制化時期	解嚴後，國家機關的強勢主導受到民間社會力量的抗衡，其民進黨在地方取得執政權，並在「國事會議」中對於地方自治法制化取得其共識。因此，我國府際關係進入法制化的階段，但其中央重省，輕縣市，仍致中央、省、直轄市、縣市政府間的抗爭不斷。
第三期 (1994-1999)	精省工程時期	組織精簡、政府體制的改革爲此時的重要國家策略，如省虛級化；地方制度法通過執行等，而此

時期	階段	說明
		時期由於政府層級的更變，其中央與縣市的互動重要性也因而提升。
第四期 (1999--)	政黨輪替時期	在 921 災後，加上國內外經濟不景氣的影響，其府際關係的穩定關係猶顯的更加重要，因此民進黨政府提倡府際關係為「夥伴關係」，提升府際的穩定關係，改善當時中央與地方的對抗情勢。

*資料來源：鄭崇田，2001

**表格為筆者整理

而放其本文的研究主體來看，從中央與地方幾次的預算角力中可以發現，中央與地方在預算問題中的互動關係，不僅僅是垂直關係中央與地方的互動而已，其兩大直轄市在財劃法等背後的政治角力，其三角關係的競合更微妙的說明了府際關係中的複雜和依賴互存互斥的關係。並且，正如蕭全政(1994)說明政府際關係的複雜是伴隨著行為者(中央與北高直轄市)以及時空的轉換有著另外不同的互動層次。中央政府為國家中心的領導單位，而直轄市為地方政府的代表者，其互動正為其他地方政府的前鏡，而整體的國內外政經社文的環境變遷，更提高府際關係的複雜度。蕭教授更提出任何的政治現象與經濟現象的觀察、分析都必須以行為者以及稟賦¹為其基礎。因此，當我們在看中央與地方的互動時，必須要先了解行為者(中央與北高兩市)所擁有的不同資源，再抽絲剝繭的去了解其中的複雜關係。

正如 Gerry Stoker 指出英國府際關係的演變中的四種不同觀點中的其中一種，「權力依賴與組織理論模式」，用組織理論來強調府際關係中所隱含的權力依

¹ 稟賦界定的是行為者主觀自立活動的有效與可行空間，從歷史的角度來看，稟賦的變遷即表現相關行為者的自立活動在動態歷史過程中的變遷，擁有不同的稟賦的行為者的關係與互動，必須從整體社會歷史的結構變遷中才能完整掌握。(蕭全政，1994：44)

賴現象，說明中央如果要在複雜的決策環境中去強制的去貫徹執行某一方案是相當困難的，因為中央與地方的關係由於一場競局，兩者在不同的政策網絡中有不同程度的相互依賴結構，兩者都各自計算各自的優勢，並去部署資源以達到可以去擴大影響對方的目的。(Stroker, 1995; 鄭崇田, 2001: 25-26)。而台灣的中央與地方的府際關係，正如同賽局般的詭譎多變，Rhodes 研究英國中央與地方的政策過程中得到啓示，Rhodes 說明政策會因不同的取向與考量而形成五種不同型態的政策網絡²，而其中府際網絡在英國是指「地方政府的全國社群」，代表的是各地方政府組織的網絡，而每個地方政府本質上並不在孤立的地區決定相關的政策，而要視全國性地方政府系統的策略作為行動的指引，建構全國性的指標(劉宜君&陳敦源, 2003)。因此，由於利益的關係，中央與北高兩市可能成為競爭的關係，北高因而聯盟，但是北高彼此之間又可能因為其他情勢下，成為競爭的對手。

因此，劉宜君與陳敦源在我國中央與地方政府的保險費負擔爭議研究案中，將新制度論中重視過程分析邏輯的「賽局理論」(game theory: Dixit and Skeath, 1999)概念，作為一種「隱喻」(metaphor; Klijn and Teisman, 1999)，討論府際關係下的一個政策網絡的理論架構。其府際的政策網絡互動關係，如果依照制度結構而言，可分為兩種型態，一種是存在於各地方政府間的關係，另外一種是存在於地方政府與中央政府之間的互動關係，這兩種關係是不可分並且相當複雜的(陳敦源, 2002: 142)。垂直與水平此兩種關係解釋來說，垂直關係就如中央政府與台北市、高雄市政府的關係；水平關係則係指如台北市政府與高雄市政府的關係。並且垂直關係中有所謂代理人理論問題(隱藏資訊與隱藏行動)，水平關係中有衝突協調的賽局問題，不過在劉宜君與陳敦源在我國中央與地方政府保險費負擔爭議研究案中，是以 George Tsebelis(1990)所提出的「嵌套賽局」(nested game)

² 其 Rhodes 的政策網絡分類標準，是根據政策網絡的整合程度，依據成員的穩定性、成員的限制性、與其他網絡及社會大眾的疏離程度、控制資源的性質等因素，並且區分為五種政策網絡型態：政策社群(policy)、議題網絡(issue network)、專業化網絡(professionalized network)、府際網絡以及生產者網絡。(Rhodes, 1998: 4-31, 轉引自劉宜君&陳敦源, 2004)

³的概念，放進府際關係的概念中，分出三個層次，分別是最外圈的「大環境賽局⁴」、中圈的「中央-地方賽局」、以及內圈的「地方政府賽局⁵」，此三種以嵌套的概念來說，就是地方政府嵌套在中央-地方賽局環境下運作，而中央-地方賽局就是嵌套在大環境下賽局中運作。

而就本文研究而言，不得不注意的是文中的中央-地方賽局，嵌套在大環境賽局中的中央與地方賽局，其核心活動就是不斷的協商，主要是針對各項政策議題在中央與地方政府之間權利義務關係的協商，文中應用 Alchain 與 Demsetz(1972)對於經濟行為形成監督與生產分工的組織型態的類比加以對照⁶；有兩種賽局可能產生，一種為合作賽局，二為協調賽局（劉宜君&陳敦源，2003：13~14）。

1. 合作賽局：

應用到中央與地方關係時，可以說各地方政府提供對自己區域公共財貨生產的同時，也是在對一國整體作出貢獻，也就是一種「團隊生產」(team production)，在這樣的狀態下，政府之間也需要一個管理者(中央政府)來監督與配置資源，避

³嵌套賽局的意思，簡單來說，就是一個賽局當中含有另外一個賽局，就像「俄羅斯娃娃」一般，一個較大的娃娃之中，包含著另一個娃娃。這個概念類似學者 Elinor Ostrom(1990:50-55)所提出制度分析的分析層次問題，他認為一國最高的規則是憲法，憲法限制人們的「憲法之下的規則選擇」，這些在憲法之下所作的規範選擇，又成為集體選擇的規範，在這些集體選擇規範之下，人民作出集體選擇，這些集體選擇，又會規範了我們在執行層次的操作(包括財務的配置、監控與實施等內容)，反過來說，執行層次的選擇是嵌套在集體選擇的結果，而集體選擇的運作，又是嵌套在憲法之下選擇的結果。(劉宜君&陳敦源，2004：13)

⁴大環境賽局：這個賽局主要是國家在世界體系當中，所面對的競爭環競。這個賽局是一國內各級政府之所以要參與中央-地方賽局的外在結構，可將視其為一個世界體系當中，各國外交與軍事折衝的多國互動賽局。這種國與國之間的競爭關係(competition)，對於任何一個地球上獨立存在的政體，都有相同的感受，可以看作是一種「市場」壓力，在這樣的環境中，任何一個獨立政體都有參與聯盟協商的意願，而這種聯盟的協商本質，是同時發生在聯盟起源與維繫等兩個階段之中，本研究將著重在聯盟維繫的階段。(劉宜君&陳敦源，2004：13)

⁵地方政府之間的賽局：存在兩種情境，一是合作的需要，為了弭平彼此利益衝突而能合作創造地方政府間共贏，另一則是協調的需要，主要是為了防止解決合作賽局所共推出來的中央政府，不依照前述解決合作賽局的利益結構行事，兩種不同的賽局情境，同時存在地方政府的網絡關係之中，牽制著地方政府之間的互動。

⁶經濟組織內管理科層機制的由來，是因為合作成為團隊的參與者之間無法確知其他的參與者是否有「偷懶」(shirking)的狀況，而產生對自己努力生產的反誘因，因為彼此協議找尋一位參與者作為管理者，專門負責監督與分配某些資源，以達到整個團隊生產的集體目標¹¹。應用到中央與地方關係時，可以說各地方政府提供對自己區域公共財貨生產的同時，也是在對一國整體作出貢獻，也就是一種「團隊生產」(team production)。(劉宜君&陳敦源，2004：13)

免有所謂偷懶的情形發生。所謂的偷懶就是其他地方政府是否有「貢獻少，享受多」的狀況，此種情況也可以視為個別地方政府間的一種合作賽局(cooperation game; 如多邊的囚犯困境賽局)情境中的解決機制，而由一個眾多參與者同意所產生的中央政府，就是解決這個合作賽局的最主要方式。

2. 協調賽局

但是另一方面，中央政府與地方政府之間，也存在一個衝突的因素，因為對於中央政府管理「資訊不對稱」(information asymmetry)的關係，各地方政府並不清楚中央政府是否依照地方政府的利益運作，這種懷疑也為地方政府之間產生協調的需要，亦即為地方政府之間建立一個協調賽局(coordination game)⁷。

而將賽局的原理放進我國的預算改革脈絡來看，也可發現當在統籌分配款爭議中，兩大直轄市不管其政黨的不同，在共同利益的考量下，也合作去爭取共同的利益，使中央政府必須和兩大直轄市去協調預算的分配問題；就合作賽局來說，績效預算的興起，便是讓中央政府更合理的去分配預算。因此可以知道，中央與地方的合作或者是對抗，端視著當時的政治利益而定，而預算就是在整個利益分配中重要的戰場，Rubin 認為的沒錯，預算的形成是一種高度的政治活動，涉及到權力的重新分配、選票的擷取與其資源的掠奪等而定。而其政府預算決策過程 (budgetary decision making process) 包括可分為兩階段來看，分別為「預算籌編」(budget preparation) 與「預算審議」(budget approval) 兩大階段。「預算籌編」主要是在行政部門內，由行政首長、各主管機關首長與主計人員互動後提出「預算案」，而「預算審議」則在行政立法間的協商以及在許多利害關係人

7 協調賽局解釋來說，當在合作賽局中，中央政府是衝突解決者，能夠創造地方政府在囚犯困境中最高個別與整體社會價值，也就是賽局中的「巴瑞多最適」(Pareto Optimality)，但是在地方政府協調局的狀態下，則有下述的「聯盟」(coalition)的問題產生，讓中央政府面對地方政府聯盟有策略運作的空間。假設抗拒中央政府某項政策的成功機率端視有多少成員參與，越多地方政府成員參與，越可能改變中央政府的政策，但是，這種改變的獲利只能由參與抗爭的地方政府依其抗爭的貢獻來分配(代理人理論原始架構起源)，反過來說，如果抗議成功的利益是固定的，則越少地方政府來分，每一個參與的地方政府就能分得越多，因此聯盟發起者會在回報極大化的前提，考量成功機率之下，尋找最適參與者數量。這種情況讓地方政府間協調抗拒中央政府的過程中，本身就存在矛盾，也會讓中央政府可以在「阻斷」地方政府協調上，有運作的空間。(劉宜君 & 陳敦源，2004：14)

(政黨、利益團體、社會精英、學者專家、民眾等)的參與影響下完成所謂的「法定預算」。預算決策過程則決定了一個國家的資源配置，在提供公共財貨與服務上，也就是政府各項作為(即公共政策)的抉擇上，扮演了關鍵性的角色(余致力，1999)。因此，可以得知，不管是政府的任何作為都必須透過預算來實現，因此，預算的決策過程以及結果的重要性可以得知。以下，將分析在預算中重要的幾個理論，並且對於本文的研究架構做其建構。

貳、 預算理論

以下，將敘述在預算理論中相當重要的四位學者，以及他們的預算論點。

一、理性預算決策理論 (rational budgeting theory)

政治學者 V.O. Key 在 1940 年的大哉問：「依據什麼標準，X 元被配置到 A 計畫而不是 B 計畫？」(On what basis shall it be decided to allocate X dollars to activity A instead of activity B?)。也因此，部份學者專家提出了預算學界十分重要的一個規範性理論 (normative theory)：理性預算決策理論 (rational budgeting theory)，主張政府在預算決策過程中，應該透過按部就班的思維計算 (deliberative and sequential calculation)，考慮各施政方案之效能與效率，以作出理性的抉擇，對有限資源做最有效的配置。而其理性預算決策理論影響之深遠，可從美國過去數十年來的預算改革歷史中得知，五〇年代之「績效預算制」(performance budgeting system)、六〇年代之「規劃定案預算制」(PPBS; planning-programming-budgeting system)、七〇年代之「零基預算制」(ZBB; zero-base budgeting system)，而在八〇及九〇年代，雖無如之前所進行的大規模預算改革，但仍舊有小規模的制度調整 (budgetary adaptations)，在此時期中，改革者仍舊會依照過去經驗及本身

特殊現況，參考各種理性預算制度之利弊得失，針對其預算現制做修正調整，以期增加其預算決策過程中的理性成份。例如，增加了施政計畫為單位的預算編列，以顯示各計畫之成本開支或去衡量各施政計畫的效率與效能，而這些都是希望政府預算除了具備傳統的管制(control)功能外，更能增進其管理(management)與規劃(planning)的功能(余致力，1999)。

不過，其理性預算制度所帶來的改革的成效如何，其學者的評價是相當不一的，不過，現行政府中，由理性預算決策理論帶來的一連串的預算改革，直至今日演變成所謂的績效預算，政府的確越來越重視關於效能與效率的預算管理問題，並且對於預算的資訊，也開始有系統地去蒐集並且運用管理。但是，理性績效決策理論畢竟在許多現實驗證中並無法完全說的通。其理性預算決策在制度面與行為面的限制，之後將由以下理論得到了了解。不過理性預算制度確實引導我國的財政的許多改革，例如像績效預算或者是多年度預算等，都是希冀以效益分析的方式為我國財政帶來進步和增進的資源，不過就成效來看仍是正負看法均有，僅能說進步的空間仍舊存在，而政治層面的最上層因素仍就握有決定性的分配權力。

二、Wildavsky 的漸進預算論與角色理論

對於魏達斯基(Aron. Wildavsky)與其支持者而言，理性預算決策理論是既不可行(infeasible)，亦不可取(undesirable)。因為決策者不可能列舉出所有的可能的選擇方案，並衡量出每一方案的利弊得失，進而進行理性的抉擇取舍。事實上，決策過程並非按部就班的思維計算，決策者往往會以現行政策(即過去經年累月溝通協調後而建立的共識)為決策之出發點(余致力，1999)。而魏達斯基(Aron. Wildavsky)在1984年所著『預算過程中之政治性(The Politics Budgetary Process)』一書中以漸進主義的預算概念，相對於理性預算決策理論，提出了所謂的「漸進預算論」。在其論點中，主要強調行政部門在預算過程中的角色。就

漸進主義觀點的預算過程中，政府預算是行政首長、官僚人員、民意代表和各個利益團體等預算參與者反覆協商調適的過程，並且在預算漸進的策略下，決策者會在預算上做邊際修正變動的策略，使所有參與者都得到其利益，將其利害衝突縮小，並且在期限中完成預算編列。總之，其漸進主義的主要論點就是，預算是以一年前的預算規模作為『基礎』(base)，再加上小幅的成長，而行政部門每年度所要爭取的即是『增量』(increment)部分(參考李允傑，1997)。

而政府預算之「漸進主義」是建立在相關預算參與者在於預算過程中所引發互動模式的三個假設上：分別為預算角色的區別(參考余致力，1999)、行政部門的基礎以及穩定(參考黃安元，2003；李允傑，1999)。

(一) 預算角色的區別 (Compartmentalization of budget role)：

預算決策過程中的參與者會有特定的角色與預期的行為。以美國各州政府為例，各機關首長及其預算幕僚在提出概算需求時，扮演著為機關爭取預算的角色，表現出貪婪的(acquisitive)行為模式；而州長及其預算幕僚在整合各機關需求提出預算建議案的過程中，則扮演守門人的角色，對各機關的概算需求、進行調整刪減，以維持歲出與歲入間的平衡；至於議員及其助理在審議通過預算撥款案的過程中，由於專業知識不足與時間精力有限，往往只能以州長的預算建議案為藍本，針對其中一小部份(例如攸關其選區選民福祉或黨派利益的預算)，依特定立場或利害關係來作為決策的依據，因此，在預算決策過程中，可說是扮演著象徵性的角色(symbolic or dramaturgical role)與區域黨派利益爭取者的雙重角色(余致力，1999)。總之，參與者在過程中期望對其個別預算項目採取策略行動，並影響預算增量的模式。

(二) 行政部門的基礎 (Agency's base)：

在預算過程中，政黨因為將以過去支出標準作為基礎的預算視為理所當然，又為了擺脫行政部門計畫方案廣泛瑣碎的評估，因此經常忽略了預算的基礎並且在將注意力著重在預算增量之上，對於行政部門所提出之計畫案作也很少作全面性的比較與審議，而實際上，由於資訊的不同，全面性的評估

也是相當困難的。

(三) 穩定 (Stability)：

預算結果通常是穩定的，原因有二：

1. 撥款過程中排除了對預算基礎（佔撥款總額的絕大部分）的審議缺乏數據資訊的預算審議權也使得立法部門明顯的薄弱，同樣的問題亦顯示在行政部門身上。行政部門在作預算編制時因缺乏資訊，所以毫無政策意向只得運用由漸進式預算模式來編制，而立法部門因為審議資訊的缺乏，無審議標準只得讓預算蒙混過關。

2. 不同的預算的循環過程中，參與者經常是固定而無太大變動參與者經常是固定的，使的預算過程中的協商與策略行動，保有一定程度的穩定性。例如，立法部門可預知行政部門將做出超額的預算要求，欲對行政部門提出之要求作『漸進』的削減，但是立法部門為顧及選區的預算分配，並不見得願意刪減預算，因為如此的動作可能會損及選區的利益，不利於未來自身的連任。因此，在預算的結果呈現上，當然呈現穩定的情勢。

Wildavsky 並認為以「漸進主義」來描述政府預算的形成與發展是相當適合的。其主要理由為：（一）政府預算是漸進發展的，而且去年的預算撥款是決定今年預算內容及多寡的主要因素。（二）行政部門之預算編制過程中，通常是以去年的預算範圍作為基礎，很少注意或未曾積極重新考慮現有計畫方案之價值，而只是做有限度的增加或減少，而預算之審議也只是特別注意既定增加或減少的範圍。（三）行政部門以「漸進」的方式逐步增加預算基礎。而立法部門預知行政部門將做出超額的預算需求，因此，立法部門亦會對行政部門所提之要求作「漸進」的削減。

總而言之，行政部門與立法部門各自運用策略行動以達成本身之預算目標。總體來說，Wildavsky 認為預算過程的模型應該考慮以下幾個因素：組織內的妥協、主要角色的權力分配、政治策略、以及獲得預算款之預期結果等。Wildavsky 認為當在研究政府預算時，也就是分析政府政策的一部份，而 Wildavsky 也試圖

從政治的角度解釋美國聯邦政府預算的演進過程及其發展結果。然而對於漸進預算而言，其理論也受到相當多的質疑，就像「漸進」的定義上來看，究竟多少百分比才算是漸進，負的成長算不算是漸進？這些仍舊是待解的疑問。並且由於世界各國財政的普遍惡化，『緊縮預算』（cutback budget）模式的出現，漸進主義也逐漸失去了光環，到了 1988 年，Wildavsky 在其新書『預算過程中之新政治性』已不再堅持預算的增量，而轉向新政治衝突的調節（Reconciliation）（參考黃安元，2003；李允傑，1999）。

就本研究的領域來說，Wildavsky 也從政治的角度解釋美國聯邦政府預算的演進過程及其發展結果，做了一個相當重要性的連結政治與預算間的關係。比較有趣的是在 Wildavsky 的預算角色的區別中，說明於議員在審議通過預算撥款案的過程中，由於專業知識不足僅能等依照選區選民福祉或黨派利益的預算等去作決策的依據，事實上在台灣也反映部分的同樣現況，就像之前的地方小型工程補助款的刪除之所以備受矚目，就是因為這跟地方利益有相當大的關係。而漸進預算在我國現行的運作而言，仍是有待討論的空間，因為雖然預算赤字的擴張，使緊縮預算應該要成為我國現行預算的運作之道，但是從許多方面來看，民主化所帶來的選舉制度，使的預算緊縮在政治人物的想法中，只能是應該去做，而不是真的能夠做，就像健保制度所帶來的財政負擔，筆者曾採訪過一些具有相當影響力的政治人物，他們均坦承健保如果不施行，也許可能不存在，但是一旦存在了，就跟台灣的民主化相互依存，不可能倒。換言之，只要台灣有選舉的一天，台灣就不可能沒有健保。

因此，漸增預算在台灣，仍舊是可能存在的。但是預算赤字的確是事實，而在這樣的財政壓力下，又要怎樣去給予財政資源去兌現選舉的支票？筆者認為可能是運用在專款專用的計畫型補助款上，因為制度上的強大變動，所引起的政治風暴對於要求安定的台灣民眾來說如兩面刃，既傷了敵人又傷了自己，那麼在制度面下的計畫型補助款的小部份補助，應該是能夠兌現部分選舉支票，又不至於影起太大的風波的辦法才是，但是不是真的如此？也有待於之後的驗證。

三、Niskanen 的極大化預算模型 (Budget Maximizing)

Niskanen 是公共選擇學派的代表性人物之一，建構了所謂的「官僚預算行為」模型(Niskanen's Model)，其論點認為官僚會追求機關預算極大化，「Niskanen's Model」強調行政機關唯有極大化機關預算的編列及支出規模才能滿足各方的利益，其模型有以下假定：（參考陳朝建，2004）

- (一) 官僚是理性、自利的，他們在特定制度環境下，去追求其效用的最大化，因此行政官僚試圖將機關預算的編列與運用得到最大化。
- (二) 當行政官僚要去擴張本身權力、增加薪資福利、或想是要得到下級機關與長官的支持與合作，都必須要去擴大機關的預算規模，藉其資源的增加來鞏固本身的公共聲望。
- (三) 行政官僚不但會勇於追求機關預算的極大化，並且他們的企圖多半能夠成功。那是因為行政官僚已經和議會、利益團體構成所謂三角聯盟關係的次級政府系統，互相交換得其本身的利益，因此，為了要再滿足次級政府系統的成員利益，其追求擴大機關預算規模的動機有因而加大。

另外，Niskanen 認為在整個預算過程中，其行政官僚相較於出資者(納稅人民、國會等)處於較有利的地位，其主要原因則是因為出資者卻可透過利益交換方式 (trade-off)，從行政官僚所增加的預算中獲得更多的好處，如此使出資者並無太大的誘因去刻意阻止行政官僚增加預算的行為；並且其行政官僚當在運行所謂的預算其大化時，不但能滿足政治上的出資者（如國會議員），也能夠滿足最終的消費者（即選民）。但是 Migue 和 Belanger 對於 Niskanen 的理論與假定認為有必要提出修正，他們兩人認為行政官僚真正關心的不一定是機關整體預算規模的大小，而是應該去在意所謂公共管理上的預算自由裁量權問題。因此，其新假定認為行政官僚應該要設法極大化行政機關的「自由裁量預算」。而 Niskanen

也同意這樣的見解，而出現所謂的「Neo-Niskanen's Model」，那就是「官僚追求預算極大化」的論點應該修正為「官僚應追求其自由裁量預算的最大化」。

事實上，在本文的假設下，是未將 Niskanen 的極大化預算模型放進對於行政官僚的假設中的，更確實的來說，本文並未將行政官僚的影響變項放入來看，主要是因為認為計畫型補助款在運作中，行政官僚的影響能遠遠小於整個主事者（中央政府以及直轄市政府），不過這是因為計畫型補助款的特殊定位原因，在不同的情勢以及預算類別對象，行政官僚也會有不同的影響力成果，並非無其影響能力。而在本研究來看，極大化預算模型所可能發生的對象則是在中央政府上，因為總統選戰從 2000 至今，兩次的總統選戰都是相當激烈的，2004 兩邊後選人甚至均提數目相當大的競選支票也是事實，民進黨提出新十大建設，此需要追加五年五千億台幣的預算，而國民黨連戰提出金額更大的四年 2 兆台幣的經濟發展方案，對於這樣的預算籌碼增額競逐比賽，背後的原因其實就是為了要吸引選民目光，贏得選戰的勝利。其後以下將說明對於本文相當重要的中心思想，也就是 Rubin 的預算政治論，此為本研究架構來源的研究理論。

四、Rubin 的預算政治論

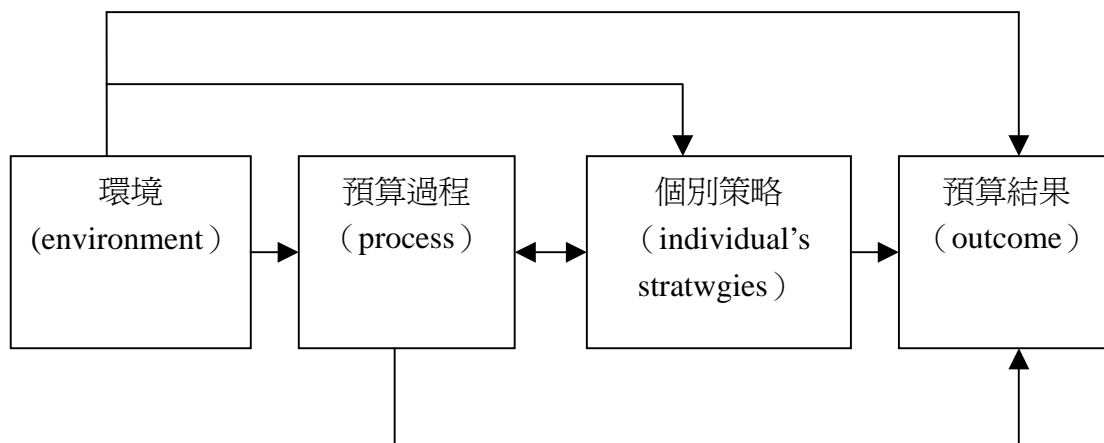
Rubin 在公共預算中的政治一書中以動態性的觀點研究預算過程，特別強調外在環境的開放性對政府預算的影響，描述整體預算環境中的不同參與者，透過不同的方式和不等的作用力，對預算過程和預算結果發揮他們的影響力。他認為預算的形成是一種高度的政治活動，涉及到權力的重新分配、選票的擷取與其資源的掠奪等，並且政府的公共預算有一些主要的特徵，例如每個預算過程中的參與者（行政首長、幕僚人員、民意代表和各個利益團體），他們對於預算分配要求的優先順序並不相同，並且在對預算分配中，他們的影響力也有不同。並且政府的公共預算是受到很多外部干擾因素之影響的，像政治環境變化、選舉、經濟情勢難等，因此是變化多端並且很難去預料的。歸納而言，Rubin 指出政府預算有

五個主要的特徵：

- (一) 府預算中包括許多的參與者，而且每個參與者對於預算分配要求的優先順序都不同，也有不同程度的影響力在於預算分配呈現的結果上。
- (二) 選民與決定預算支出的人(政治菁英)之間顯現出一種特色。決定預算的人可以強制選民納稅並且把錢花在他們決定的必要的支出上，但是選民可以用投票的機制將其決定預算的人逐出其辦公室。
- (三) 預算書代表著政府部門所承擔的責任。
- (四) 政府預算常受外部的影響(如選舉、經濟情勢、公共輿論的轉變、突發的天災難或政治的動盪)而顯得變化多端，難以預測。
- (五) 政府預算受到相當的限制，雖然在政府間有內在的機制使他足以應付突發的狀況，但是許多的情況下，政府預算決策者必須立即做出控制。

基本上，Rubin 認為預算決策 (budgetary decision making) 必須同時考量到預算行動者 (budgetary actors)、預算過程 (budget process) 和環境 (environment) 三種因素；而 Rubin 也發展出預算決策過程的因果分析模式如下圖三；三種因素分析而言，(一)環境影響預算產出可能是直接的或是間接的經由預算過程、個別策略在影響預算結果。(二) 預算過程直接影響個別策略，也直接的影響預算結果，也可能是個別策略影響預算結果。當不同團體對預算要求有不同偏好時，這些團體會藉由修改預算過程中的權力關係，使其發生變化，以改變預算結果。(三) 不同預算參與者會藉由不同的個別的策略直接去影響預算結果(Rubin, 1997)。解釋來說，由於預算對於政客來說算是一種政治資源，因此政客利用預算來鞏固或者擴大其政治上的支持度與影響力，因此預算參與者會經由個別的策略直接影響預算的結果，而不同的團體對預算要求就會產生有不同的偏好，因此，這些團體會經由修改預算過程來影響預算的最後決策，因為預算過程的變動會使的參與者在預算過程中的權力關係也發生變化，因而改變預算結果。而 Rubin 也把研究焦點放在國會議員對於審查預算動機的關注，他認為預算環境對預算決策會有相當

大的影響力，尤其是民意代表和利益團體經常是要求預算的增加，而且是不顧預算平衡與稅收增加的負面效果。



圖二 Rubin 的預算決策架構圖

*資料來源：Rubin，1997：24

事實上，當我們在探討政府的公共預算之行爲的誘因、編制及運用上，我們都可以發現不管是 Wildavsky 的「漸進預算論」、Niskanen 的「極大化預算模型」與 Rubin 的「預算政治論」在現實政治運作中有一定的真實度。民選的公職人員們（無論是行政首長或議會議員）均有爭搶預算大餅的行爲，其主要原因莫過於是想要得到選民的支持，而在選舉時能夠成爲政見支票的兌現或者是有利的保證。不過雖然 Rubin 認爲民意代表和利益團體經常是要求預算的增加，而且是不顧預算平衡與稅收增加的負面效果，但是這樣子的行爲並不一定只出現在民意代表中，由於我國選戰的激烈程度，不管是縣市長選舉或者是總統選舉，都可以發現互相競比選舉支票是共同的特徵，因此，把整個格局往上拉看到中央與直轄市的程度應該也是可應用的，並且 Rubin 也認定環境對預算決策會有相當大的影響力，因此是否在不同的政治環境變遷下，從預算的變化下，也許也能看的出不同

的成果呈現。

參、 相近實證研究

在論述政治與補助款關係時，在羅清俊在 2001 年的台灣分配政治一書中，以 Lowi 與 Rundquist&Ferejohn 的分配假設說明，分配政策的研究承襲理性選擇的觀點關心立法機關與政策利益分配之間的關係，並且分為兩大支派，一為模型性研究；二為實證研究，這些研究嘗試去了解政策利益分配過程與結果是否呈現少數控制多數的偏差現象或者全體一致通通有獎的型態。將其兩大支配說明如下：模型性研究與實證研究兩種。模型性研究指的是以國會的制度、委員會的運作規則與國會的內部規範為基礎，以演繹的方式推論政策的過程與結果(Riker, 1962；Buchanan and Tullock,1962；Barry, 1965)。

而實證研究又可區分為兩種，分別為政策結果的實證性研究與政策過程的實證性研究。政策結果的實證性研究，著重探索美國國會制度性因素對於聯邦政府支出的影響，嘗試驗證政策利益的分配呈現少數有影響力的選區獲得多數利益的寡占情形。在方法上則是蒐集聯邦政府國內政策支出在各州或者各選區分配情形的資料，並且視為依變數，另外蒐集國會內部的制度性變數作為自變數，包括國會常設委員會、議員的資深程度與議員的屬性等，並且利用統計分析連結兩者之間的關係。而政策過程的實證性研究則偏向探索國會內部在分配政策法案審議過程或投票結果所呈現的特質(羅清俊，2001：6~7)

而在此書中的第二，三、四章中，對於補助款利益在縣市分配的分析、補助預算大餅的分割、以及選舉與補助款的分配章節中，皆有相當具有貢獻的研究分析。像羅清俊在文中提到，台灣經驗不同於美國經驗的是，台灣行政機關補助款受到政黨影響程度相當大，甚至執政黨機制的運作可以使補助款的分配超越行政機關與議會的交易關係。

並且在書中第四章的「選舉與補助款的分配」利用台灣省政府 77-84 會計年度分配給 21 縣市的補助資料，觀察國民黨是否利用台灣省政府的行政資源在各種不同種類的選舉年當中，以補助縣市的方式來增加該黨在選舉中勝選的機會。其研究結果發現，選舉年來看，發現的確在選舉年當中台灣省政府的補助預算規模大過於非選舉年(羅清俊，2001：189)。因此可以發現，在政治因素影響預算的因素中，選舉年度因素的確佔有相當重要變因。因此，在本研究中，也將選舉年放入在變項的考量。而且就第四章中也說明關於省補助款的分配，如果執政黨的機器介入運作，當時執政黨國民黨掌握的省政府補助款分配所考慮的因素可能不只同黨籍省議員的需求，並且還有相同黨籍的縣市長的需求(羅清俊，2001：160)。而這以省政府補助款的發放對於相同黨籍的縣市長的考量因素，也可放高一層次來看，也就是中央對於直轄市的計畫型補助款的是否也有其政黨因素的考量。

第二節、政治與預算歷史脈絡分析

在台灣整體的政治脈絡中，政治環境的改變在近十年間最是明顯，2000 年的第一次的政黨輪替把國民黨執政五十年的台灣政府轉移到民進黨政府，而在 2004 年的總統選舉，也產生了民進黨政府的繼續執政的選舉結果，這兩次的選舉成果展現，不僅打破許多專家的眼鏡，也產生了許多政治上的改變與政治風暴。環顧這十年間，在北高兩市也有相當有趣的政治現象產生，1998 年的台北市長選舉，馬英九所代表的國民黨取代了由陳水扁代表的民進黨，同時，高雄市則是由謝長廷所代表的民進黨取代了吳敦義代表的國民黨，1999 年的南北同時變天，不僅宣告南北的執政團隊改變，而在 2002 年再次的北高市府的選戰後，兩位直轄市首長在 2003 年的同時連任更代表了藍綠候選人在北高地位的難以撼動性，也說明了藍綠在此兩邊的政治區塊顏色深化的傾向。而在這八年之中，台灣的整個組織體制也發生了變化，連帶預算也發生了改變。依現制在台灣除了中央政府一級之

外，地方政府則包括省市、縣市、鄉鎮市三級，但 1997 年台灣進行修憲，依照 1997 年 7 月 21 日公佈施行之憲法增修條文第九條規定，從 1998 年 7 月 20 日調整台灣省功能之業務、功能、組織，並且停省長及省議員選舉(李永彬，2001)。而這就是所謂的精省，將這個省的層級虛級化。而這也連帶影響了預算的改變。在 1999 年的財劃法中，就將「平衡省市預算基金」裁撤⁸。

相對比之前的台灣政治環境，恰恰是完全不同的兩種政治環境，在 2000 的政黨輪替之前，中央是李登輝所代表的國民黨政府，台北市為陳水扁所代表的民進黨政府，高雄市為吳敦義所代表的國民黨政府，這和之後的政治版圖顏色恰恰是完全的相反，而這兩邊的中央與北高的政治環境，也是完全不同的氣氛。：

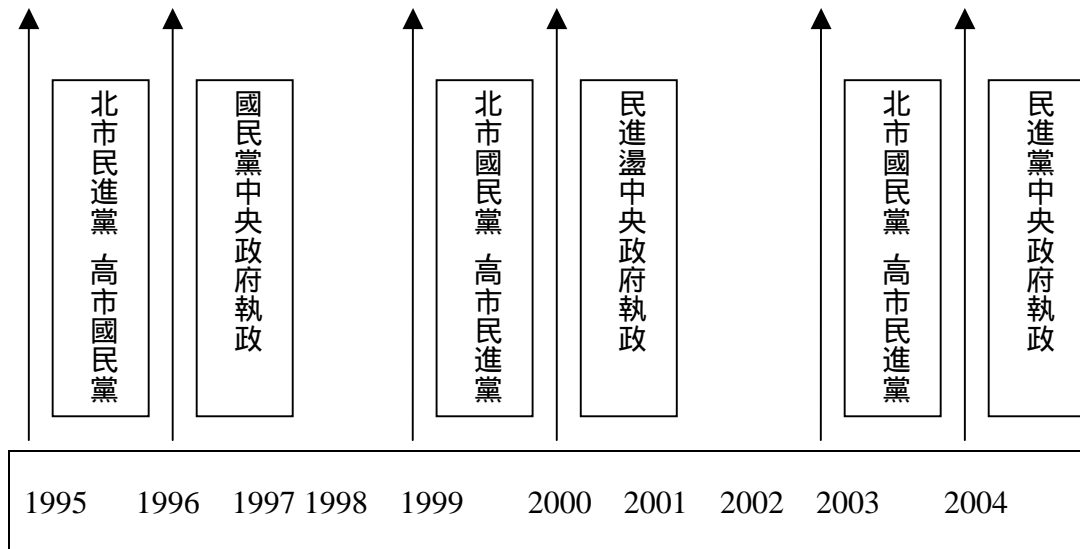
在這十年政治環境的轉變之中，台灣的預算環境也是產生了許多不同的轉變，在 1999 年四月中，中央與地方因為統籌分配款的分配問題產生了許多爭議，台灣的 21 個縣市聯合向行政院表示抗議，原因是希望調降北高的直轄市的分配比率，也就是希望北高直轄市由原來的 47%調降到 41%，而縣市由 35%調漲到 41%，而在北高兩市的強烈反彈和抗議之後，由行政院代表讓步，採許增加縣市的補助而北高的分配稅額不變之下落幕。而等等的地方政府的財政問題也隨之浮出檯面。

為了解決地方財政問題，因此在 1999 年的 1 月 25 日公佈了財劃法修正以及地方制度法，而在 2002 年更通過了地方稅法通則。不管是在財劃法的修正或者是地方制度法，都是希望藉由制度面上，其法的修正與產生，來改善地方財政的種種弊端以及提高地方自主財源，不過在成果上，雖有改善地方的財政問題，但是地方財政惡化和財政的垂直不均（中央與地方）與水平不均（地方與地方）的問題仍舊是存在的。

為了將政治與預算環境其歷史脈絡整合，將其時間序列圖繪圖一及圖二如

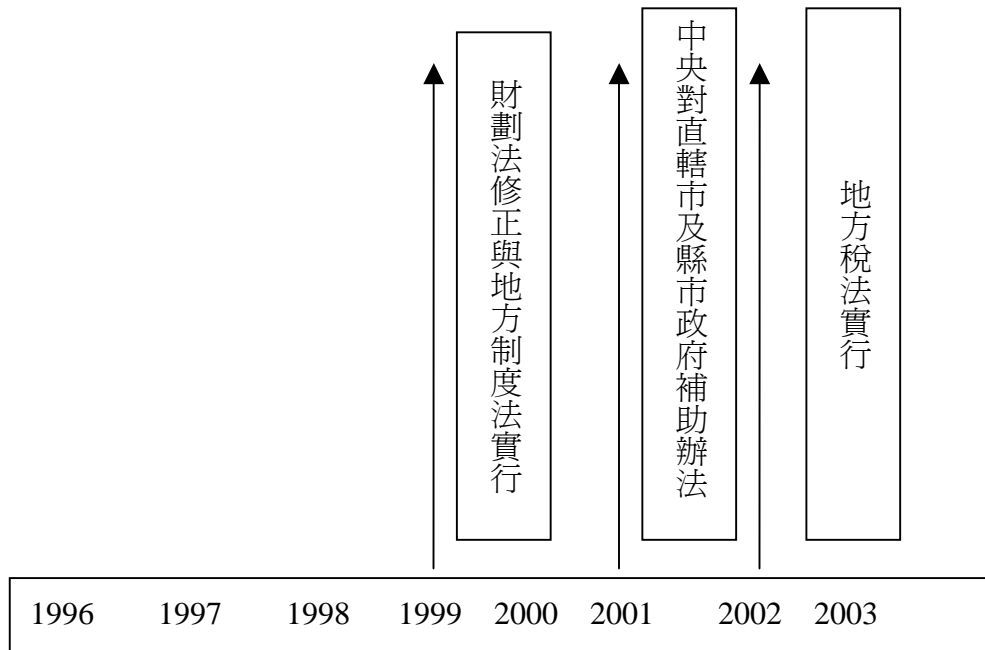
⁸ 將裁撤之餘款 2 億 8000 萬元，及租稅及宣傳推行小組，退還 1996 至 1998 年度溢撥之統一發票作業經費 3 億 6000 萬元，未依照「中央政府特種基金管理準則」第 31 條：「基金裁撤後其財產及權益應歸屬中央政府」之規定解繳國庫，而直接撥入 1999 年度的「中央統籌分配專戶」，作為因硬地方政府天然災害或其他重大事項之用。(鄧可容，2002)

下：



圖三 中央與直轄市政治版圖轉變圖

*資料來源：筆者自行整理



圖四 財政重大轉變脈絡圖

*資料來源：筆者自行整理

第三節、 財政制度面與實務面分析

以下將進行對我國之財政制度面之重大變革做一探討與整理，並且對於我國目前財政的實務情形做一整理與分析了解。

壹、 我國財政制度面分析

當我們談論到關於中央與地方財政時，首要了解在預算制度面上，最重要的中央與地方的稅收劃分，而此就是以財政收支劃分法為依據，因此先了解財政收支之劃分法內涵為何。

一、前言

首先先看與財務收支事項相關的以下三種法規：

- (一) 中央統籌分配稅款分配辦法
- (二) 中央統籌分配稅款平衡省市預算基金收支及運用辦法
- (三) 中央對直轄市及縣市政府補助辦法。

而財劃法於總綱第一條中說明「本法依中華民國第十章及第十三章有關各條之規定制定之」，因此可知財劃法的劃分制定的主要依據乃是憲法第十章—中央與地方之權限以及第十三章—基本國策；其中比較重要的為憲法第十章⁹就各級

⁹憲法第十章中央與地方之權限 第一百零七條 左列事項，由中央立法並執行之：外交；國防與國防軍事；國籍法及刑事、民事、商事之法律；司法制度；航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政；中央財政與國稅；國稅與省稅、縣稅之劃分；國營經濟事業；幣制及國家銀行；度量衡；國際貿易政策；涉外之財政經濟事項；其他依本憲法所定關於中央之事項。 第一百零八條 左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：二省以上之水陸交通運輸；二省以上之水利、河道及農牧事業；中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障；土地法；勞動法及其他社會立法；公用徵收；全國戶口調查及統計；移民及墾殖；警察制度；公共衛生；賑濟、撫卹

政府之權責作條列式的規定，如有憲法未列舉事項發生時，其「事務有全國一致者屬於中央，事務有全省一致者屬於省，事務有縣一致者屬於中央。」遇到爭議時，由立法院解決之(黃世鑫，2002)。

在該法的稅收劃分中共有以下幾點重要內容整理如下：

(一) 國稅劃分：

根據財劃法第八條下列各稅為國稅：

1. 所得稅。
2. 遺產及贈與稅。
3. 關稅。
4. 營業稅。
5. 貨物稅。
6. 煙酒稅。
7. 證券交易稅。
8. 期貨交易稅。
9. 礦區稅。

前項第一款之所得稅總收入百分之十、第四款之營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十及第五款之貨物稅總收入百分之十，應由中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）。第一項第二款之遺產及贈與稅，應以在直轄市徵起之收入百分之五十給該直轄市；在市徵起之收入百分之八十給

及失業救濟；有關文化之古籍、古物及古蹟之保存。前項各款，省於不抵觸國家法律內，得制定單行法規。 第一百零九條 左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：省教育、衛生、實業及交通；省財產之經營及處分；省市政；省公營事業；省合作事業；省農林水利、漁牧及工程；省財政及省稅；省債；省銀行；省警政之實施；省慈善及公益事項；其他依國家法律賦予之事項。前項各款，有涉及二省以上者，除法律別有規定外，得由有關各省共同辦理。各省辦理第一項各項事務，其經費不足時，經立法院議決，由國庫補助之。 第一百十條 左列事項，由縣立法並執行之：縣教育、衛生、實業及交通；縣財產之經營及處分；縣公營事業；縣合作事業；縣農林、水利、漁牧及工程；縣財政及縣稅；縣債；縣銀行；縣警衛之實施；縣慈善及公益事項；其他依國家法律及省自治法賦予之事項。前項各款，有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。 第一百十一條 除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。

該市；在鄉（鎮、市）徵起之收入百分之八十給該鄉（鎮、市）。第一項第六款之煙酒稅，應以其總收入百分之十八按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣（市）；百分之二按人口比例分配福建省金門及連江二縣。

(二) 直轄市及縣市稅劃分：

根據財劃法第十二條下列各稅為直轄市及縣（市）稅：

1. 土地稅,包括下列各稅：
 - (1) 地價稅。
 - (2) 田賦。
 - (3) 土地增值稅。
2. 房屋稅。
3. 使用牌照稅。
4. 契稅。
5. 印花稅。
6. 娛樂稅。
7. 特別稅課。

前項第一款第一目之地價稅，縣應以在鄉（鎮、市）徵起之收入百分之三十給該鄉（鎮、市），百分之二十由縣統籌分配所屬鄉（鎮、市）；第二目之田賦，縣應以在鄉（鎮、市）徵起之收入全部給該鄉（鎮、市）；第三目之土地增值稅，在縣（市）徵起之收入百分之二十，應繳由中央統籌分配各縣（市）。第一項第二款之房屋稅，縣應以在鄉（鎮、市）徵起之收入百分之四十給該鄉（鎮、市），百分之二十由縣統籌分配所屬鄉（鎮、市）。第一項第四款之契稅，縣應以在鄉（鎮、市）徵起之收入百分之八十給該鄉（鎮、市），百分之二十由縣統籌分配所屬鄉（鎮、市）。第一項第六款之娛樂稅，縣應以在鄉（鎮、市）徵起之收入全部給該鄉（鎮、市）。第一項第七款之特別稅課，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煙酒稅之貨物為課徵對象。

(三) 稅課分配原則：

根據財劃法第十六條中所說明依據第八條第二項及第十二條第二項至第四項規定之稅課統籌分配部分，應本透明文化及公式化原則分配之；受分配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入。稅課由中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之款項，其分配辦法應依下列各款之規定，由財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府後擬訂，報請行政院核定：

1. 依第八條第二項規定，由中央統籌分配直轄市、縣市）及鄉（鎮、市）之款項，應以總額百分之六列為特別統籌分配稅款；其餘百分之九十四列為普通統籌分配稅款，應各以一定比例分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）。
2. 第一款之特別統籌分配稅款，應供為支應受分配地方政府緊急及其他重大事項所需經費，由行政院依實際情形分配之。
3. 第一款之普通統籌分配稅款算定可供分配直轄市之款項後，應參酌受分配直轄市以前年度營利事業營業額、財政能力與其轄區內人口及土地面積等因素，研訂公式分配各直轄市。
4. 第一款及第二款之普通統籌分配稅款算定可供分配縣（市）之款項後，依下列方式分配各縣（市）：
 - (1) 可供分配款項百分之八十五，應依近三年度受分配縣（市）之基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值，算定各縣（市）間應分配之比率分配之；算定之分配比率，每三年應檢討調整一次。
 - (2) 可供分配款項百分之十五，應依各縣（市）轄區內營利事業營業額，算定各縣（市）間應分配之比率分配之。

5. 第一款之普通統籌分配稅款算定可供分配鄉（鎮、市）之款項後，應參酌鄉（鎮、市）正式編制人員人事費及基本建設需求情形，研訂公式分配各鄉（鎮、市）。

前項第四款所稱財政能力、第五款第一目所稱基準財政需要額與基準財政收入額之核計標準及計算方式，應於依前項所定之分配辦法中明定，對於福建省金門縣及連江縣，並應另予考量。依第十二條第二項至第四項規定，由縣統籌分配鄉（鎮、市）之款項，應本調劑財政盈虛原則，由縣政府訂定分配辦法；其中依公式分配之款項，不得低於可供分配總額之百分之九十。

而在精省過後以及 1999 年時財劃法也進行重大的修正，而這對台灣的財政分配也是重大的改變，財劃法的分析在其後說明。

二、財劃法修正案內涵分析(參考蔡珍珍，2003；賴時貞，2002)

- (一) 重新劃分財政收支系統：為了配合在精省工程，將收支系統去除之前的省的層級，分成中央、直轄市、縣(市)、鄉(鎮市)。而其稅課劃則分為國稅、直轄市稅以及縣市稅。
- (二) 調整國稅及地方稅範圍：將原本屬於「省及直轄市稅」之營業稅改成為國稅，並且將其總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金之 40%統籌分配款與地方自治團體，並且原本屬於省稅的印花稅以及使用牌照稅崇新劃分給縣市。
- (三) 稅課統籌分配原則：將統籌分配稅款分配比率由參酌分配地方政府財政能力、人口、及土地面積等因素，研訂公式再加以分配，而其分配原則的產生則是依循「透明化」、「公式化」、「民主化」等基本原則。而其分配的辦法由財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府後再去擬定。
- (四) 地方稅法通則：地方稅法通則主要是修正財劃法的第七條的規定，地方稅課立法之法源有財劃法其體方稅法通則，此地方稅法通則並於 2002

的 11 月實施。

(五) 規費法訂原則：明定規費法訂原則包括有第二十四條的行政規費法律原則，以及第二十五條的規費核定、預算等原則。

(六) 預算籌編原則：增訂第 35 條之 1 之規定各級政府預算應依中央預算籌編原則辦理，和第 37 條之 1 之規定地方收入應優先支應項目。

總而言之，財劃法配合精省將各級政府財源結構重新做其調整，而地方對於財源分配結構調整的爭議，主要在於部分原有省府稅收部分，地方並未佔太大比例，反而多被歸納為國有財源，例如營業稅修正財劃法後地方僅分配到 40%，因此產生地方抗議財劃法修正反成為中央集權的工具。事實上，就直轄市而言，在財劃法修正後，所影響地方政府財政的項目，可分成兩部分來看，分別為地方稅收和統籌分配款兩項，整理成表一如下。

從表一來看，首先先分析地方稅課收入的變動部分，台北市經調整過後從 89,012 降到 59,341 百萬元，檢少了 29,671 百萬元；高雄市經調整過後則從 32,888 降到 27,030 百萬元，減少了 9,010 百萬元。從比例來看明顯可以看出不管是台北市或者是高雄市其實際收入都降到前一年度(88 年度)約二分之一的收入淨額而。不過值得注意的是，就財劃法修正前後佔總歲入變動比例而言，台北市是朝減少的情勢，為-10~-0.1；而高雄市呈現的為成長的情勢，為+0~9.9，因此可以看出，財劃法的修正似乎對於台北市有較高的影響。其二，在統籌分配款項目變動部分上，台北市經調整過後從 72,277 降到 48,185 百萬元，減少了 24,092 百萬元；高雄市經調整過後則從 25,497 降到 16,998 百萬元，檢少了 8,499 百萬元，兩者約降 0.3 的共同比例。從就財劃法修正前後佔總歲入變動比例而言，台北市和高雄市都朝向正向的發展，不過統籌分配稅款對於直轄市偏重，也因而引起其他縣市政府的不平。

表二 財劃法修正前後直轄市其稅課收入與統籌分配稅款變動比較

	自有稅課收入淨額(百萬元)			修法前後變動百分比(%)		
	88 年度	88 年下 半及 89 年度	88 年下 半及 89 年度調整	調整前	調整後	修正前後 佔總歲入 變動比例 級距(%)
臺北市	117,736	89,012	59,341	-24.40	-49.60	-10~-0.1
高雄市	32,888	27,030	18,020	-17.81	-45.21	+0~9.9
	統籌款 (百萬元)			修法前後變動百分比(%)		
臺北市	4,415	72,277	48,185	+1537.08	+991.39	
高雄市	6,651	25,497	16,998	+283.36	+155.57	

資料來源：整理自曾銘深，2002：31~32。

三、小結

在整個政治和預算的變遷過程之中，整個政治氣氛都和預算的改革有相當大的牽連。如 1999 年的修正財劃法時，將營業稅改為國稅，財政部爲了彌補直轄市的損失，曾經承諾原有的稅課收入不會減少，但是直轄市的特殊政經地位稀釋¹⁰卻引起了中央與直轄市的衝突，行政院因而提出財劃法的覆議案，充滿了對立的緊張氣氛，中央與直轄市的關係更變的詭譎。(鄧可容，2002)。其主要原因就

¹⁰ 馬英九在 2002 提出認爲台北市連續兩年預算負成長，2001 年爲 11%，2002 年爲 2.4%，台北是現今已回到 1996 年的水準，認爲實施地方自治的客觀障礙已經消除，但是主觀的障礙仍舊存在，包括觀念上不認同地方自治，及中央政府各部門捨不得將過去利用補助款介入地方施政的權利完全釋放給地方政府，所以應該重建中央與地方財政關係。賦予地方政府更寬裕而有彈性的財政實權。

在於地方財政的依賴程度，預算的分配相當等同於資源的重分配，而預算法制的更改就等同於遊戲規則的重新洗牌一般，而法制面對地方財政的影響，主要是表現在兩方面，一個就是中央對地方的補助金制度，包括補助款制度以及統籌分配稅制度，其二就是中央對地方開闢財源的限制，主要是指「地方稅法通則」、「公共債務法」對於地方財務開源的相關規範。而就中央的補助金制度而言，最受到地方所爭議與不滿的就是屬於中央的統籌分配稅制度，依學者的統計指出，從一九九四年起，中央統籌分配稅的總額已經超過 1000 億元，約占中央政府總歲出的 7%~12%，約占地方政府總歲入 18%~29%（廖坤榮，2002：28），由此可見地方政府對統籌分配稅的依賴程度是相當高的。

但是卻有研究指出地方政府忽略統籌分配稅之功能僅為財政其中一部分，財政自主才為地方自治的核心問題。因此提出以地方自治的觀點，以人性尊嚴、財政責任為核心、建立程序規範、與救濟途徑等方式談討其統籌分稅款之爭議問題（葛克昌，2002）。而財劃法中以「地域」範圍作為界定事務之性質的分類方式，並據以做為中央與地方之權限劃分標準（黃世鑫，2002），此中央與地方權限劃分法也引起行政上紛爭，如在 2002 年中央與直轄市中的台北市就因為釐清「全民健保」的事務屬性，向司法院大法官提起釋憲案。而此起紛爭起因為 2002 年的 3 月 25 日台北市就健保補助費支付問題提出釋憲案，而最後大法官會議於 2002 年的 10 月作出第 550 號解釋，認為地方政府對全民健保事項負有「協力義務」，因此地方政府不得拒繳健保補助費。而此健保費的問題仍舊延燒至今，2004 年仍舊因為台北市欠繳健保費的問題，而引起抵押的風波。台北市政府因而向司法院大法官就欠繳和抵押的問題提起釋憲案。而學者也有曾就地方政府積欠健保被補助款問題探討，認為直轄市相較於其他縣市之所以財務不如直轄市就仍按期繳還的原因，是在於其他縣市如不繳其所欠的健保費，中央可就一般補助款做其扣額償還的動作，而直轄市因為無一般補助款的款項，又無法令規定可就統籌分配款來做扣額（陳惠雪，2002）。因此中央與直轄市對其健保的欠費至今仍是喧鬧不休。

貳、 我國財政實務面分析

在了解我國在制度面的重大變革之後，接下來要探討的則是我國現行財政的實務面狀況，首先對我國現行財政做一分析。

一、我國現行財政分析

端視我國現行(民國 93 年)的財政狀況來看，如以經濟成長率來看，從民國 89 年的 5.86 落到民國 90 年的-2.18，為我國經濟成長率最低的時候，首次經濟成長率負成長，而到民國 91 年的 3.59 和 92 年的 3.31，我國的經濟成長率已逐漸維持在 3 左右，但是就我國的財政支出情形來看，地方財政困難仍是不爭的事實，而這也是各國普遍所遭遇的問題，而我國因為自八十年以後，各項重大建設及社會福利措施次第興辦，支出因而大幅增加，在歲入無法相應成長下，收支差距隨之逐年擴大。下表二整理民國 84 年至民國 93 年的台灣省轄各級政府實質收入以及支出淨額的情形已做分析了解(九十一年度(含)以前為決算數，九十二及九十三年度為預算數，並且依預算法修訂前規定，係包含債務還本之歲出總額)。

表三 我國財政收支情形(八十四至九十三會計年度) 單位：億元

會計年度*	各級政府收入淨額 (億元)	各級政府支出淨額 (億元)	各級政府收支餘絀* (億元)
八十四年度	15594	19101	-3507
八十五年度	16042	18438	-2396
八十六年度	17048	18788	-1740
八十七年度	20535	19926	609
八十八年度	20044	20500	-456

會計年度*	各級政府收入淨額 (億元)	各級政府支出淨額 (億元)	各級政府收支餘絀* (億元)
八十九年度	27849	31409	-3560
九十年度	18963	22713	-3750
九十一年度	17821	21390	-3569
九十二年度	20788	24325	-3537
九十三年度	20245	23380	-3135

◎說明
會計年度中其(1)九十一年度以前(含)為決審數，九十二及九十三年度為預算數。(2)八十九年度係包含八十八年下半年及八十九年度之數字。

*資料來源：行政院主計處 網站

**表格為筆者整理

而從上表二可看出我國政府自八十七年度產生賸餘，而八十八年下半年及八十九年度中央政府總預算因配合省政府組織精簡納編臺灣省政府預算，加上各項社會福利支出以及九二一震災重建需求，財政收支因而再度出現赤字。而九十二年初的美伊戰爭以及全球景氣的復甦減緩，和全球嚴重的急性呼吸道症後群疫情(SARS)，而在我國經濟不景氣的情形下，政府開辦「公共服務擴大就業暫行條例」及「擴大公共建設振興經濟暫行條例」並且辦理九十二年度追加預算，因此我國的支出規模仍難以減小(參考財政部國庫署網站中央財政收支說明)。但分析近幾年我國財政情形(從九十一會計年度到九十三會計年度)來看，其收支餘絀有較為改善，九十一年度到九十二年度減少 0.9%的收支餘絀，從負 3569 億元減少到負 3537 億元，並且其收入的增加幅度大於支出的幅度(收入增加幅度為 16.6%，支出增加幅度為 13.7%)；但是九十三年度其收支餘絀的情形就和九十二年度相差無幾。

就財政情形來說，除了財務的收支面外，不得不注意的是我國財政中的債務餘額的增加，八十九年度起我國債債進入高峰期，其原因為配合省政府組織的精簡，因此承受了臺灣省政府債務，並且九十年起法定義務支出占歲出七〇%以上，就現今債務情形來看(從九十一會計年度到九十三會計年度)，九十一到九十二年度我國增加了 9.7%的債務餘額(從 28927 升到 31733)；九十二年次到九十三年度我國也增加了 7.98%的債務餘額(從 31733 增加到 34268)。詳細中央政府債務餘額資料如下表三。而我國的債務增加，對於我國的財政確實唯一大隱憂，因為這代表著代際還本的問題，我國又將面臨到出生率降低等問題，因此可以預見未來我國人民在財政的負擔上將會更將沉重。

表四 中央政府債務餘額情形(八十四至九十三會計年度) 單位：億元

會計年度	中央政府債務餘額*	
八十四年度	9709	◎ 說明 中央政府債務餘額為內債餘額，依最新公債法回溯修正；含債務基金、九二一、基隆河及 SARS 防疫未償餘額(含賒借)，88 年下半年及 89 年度起承接省債，90 年度承接糧食平準基金；九十一年度(含)以前為決算數，九十二及九十三年度為預算數。
八十五年度	10997	
八十六年度	12584	
八十七年度	12642	
八十八年度	12148	
八十九年度	23575	
九十年度	27031	
九十一年度	28927	
九十二年度	31733	
九十三年度	34268	

*資料來源：行政院主計處 網站

**表格為筆者整理

二、我國財政結構支出比較

我國財政的另一隱憂則是地方政府的財政問題，因為各縣（市）自然環境不同和其工商發展情況不同，因此其稅源分配有嚴重不均的現象，由於地方財政吃緊，因此也才產生許多中央與地方的搶錢大戰，對於預算的分配有其爭議。以下，將分析我國各縣市的財政分配分析後，下一節中將進行最主要的北高財政以及補助款的分析研究。

根據學者研究報告說明，台灣省轄下之澎湖、台東、花蓮、屏東、台南、嘉義、雲林、南投、宜蘭、及福建省轄下之金門、連江等十一縣，縱使將其轄境內徵起之國稅及地方稅全部撥供自用，仍不敷其支出之所需；並且 319 個鄉（鎮、市）間，亦有財政榮枯的差距問題，至於台北市及高雄市兩直轄市，則因人口集中及高度工商發展的結果，擁有較多的財政資源，其在八十四至八十八年度同期間的平均自有財源比率，分別高達 95% 與 75% 左右(趙揚清，2002)。為此，筆者也將八十四年年度至九十三年度的財政支出結構比整理如下表四。

表五 按政府別之財政支出結構比(八十四至九十三會計年度) 單位：%

會計年度	中央政 府	臺灣省 政府	臺北市 政府	高雄市 政府	縣市 政府	鄉鎮市 公所
八十四年度	53.9	18.1	7.2	2.6	14.5	3.7
八十五年度	50.6	18.5	8.8	2.9	15.2	4
八十六年度	51.1	18.5	8.1	2.9	15.2	4.2
八十七年度	51	18.7	8.2	2.9	15	4.2
八十八年度	57	14.4	7.5	2.9	14.4	3.8
八十九年度	66.1	0	8	2.7	17.5	5.7
九十年年度	65.2	0	7.7	2.7	19	5.4

會計年度	中央政 府	臺灣省 政府	臺北市 政府	高雄市 政府	縣市 政府	鄉鎮市 公所
九十一年度	64.2	0	7.7	3.3	19.4	5.4
九十二年度	60.8	0	7.3	3.2	28.7	0
九十三年度	61	0	7.2	3.6	28.2	0
◎說明 財政部發布八十年度以後(前)按政府別之支出結構比，係不含(包含)債務還本資料；92 及 93 年度為預算數，92、93 年度縣市政府係含鄉鎮市公所。						

*資料來源：行政院主計處 網站

**表格為筆者整理

從以上分析結構比可看出一些脈絡，中央仍是財政結構比中比重最吃重的部份，八十四年到八十七年比重有略減少，而八十七年到八十九年是增多的，而八十九年至九十三年今，比重有略減少的趨勢，縣市的比重也是逐年增加，有趣的是，當呼應本研究主題中的北高直轄市財政研究相關主題時，發現北高兩市，姑且不論政治的轉變為何，雖然北高的財政的增多減少有相同的時間點的波動，但是如果從長期的時間觀察，台北市的財政結構從八十四年至今有慢慢變少的趨勢，而高雄市則從八十四年至今，其結構比重有慢慢增多的趨勢。在整個台灣的城市來看，高雄市以及其他縣市的確是慢慢的受到比以往更多的財政照顧。

第四節、 補助款內容分析

由於中央的財政集權特色，因此對於地方政府來說補助款是相當重要的財源，而在了解到我國的財政制度上的歷史沿革之後，接下來所要探討的則是和地

方政府最息息相關的補助款制度。依照地方制度法以及財政劃分法，由於在目的和政治特性等的不同，我國的補助款制度大概可從兩大類來作為討論，分為統籌分配稅款和補助款制度兩大類，而補助款制度又可分為一般性補助以及計畫型補助兩種。以下將陸續說明補助款的意義與功能、種類以及補助款的運作制度以及在台灣其補助款的相關問題做一整理與分析。

壹、 補助款的意義與功能

補助款的用意以及其法源依據可從憲法中得知，像在憲法第一四七¹¹、一六三¹²條等說明和中央及省為了經濟平衡發展要對於貧瘠的地區加以補助；或國家要注意各區教育的均衡發展，對於較貧瘠的地區必須加以補助文化經費。其因為政府的財政職能中就有對於經濟穩定、資源配置以及所得重分配等三項功能(R.A. Musgrave & P.B. Musgrave, 1989)。而補助款則是政府在財政資源分配下的調節財政的運用方法，因此補助款其實指的是府際間的移轉支付。因此情形之下，補助款一般可分為補助金和協助金兩種。補助指的是上級政府對下級政府的補助，意思指的是由財政較佳的上級政府去扶助幫忙財政能力較不足的下級政府。而協助金指的是下級政府對於上級政府的協助，不過這在目前的台灣財政制度來看，並未出現在調節財政的功能中。補助款對於財政的調節功能，大概可歸類於以下二大類：

(二) 對於財政的垂直以及水平不均提出改善

財政的垂直不均的原因在於在稅源的分配中，基於中央財政需要穩定等的因

¹¹ 憲法第一四七條 中央為謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助。省為謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之縣，應酌予補助。

¹² 憲法第一六三條 國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之

素，中央和地方的稅源也有所差異，中央保留的為稅源較為穩定並且稅基流動性大的稅目，如營業稅、和所得稅等；相較於中央，地方的稅收的所得彈性小以及稅額也較小，因此趕不上在地方公共事務的擴張速度。在此財政困難之下，中央基於稅課收入的主體優勢下，對於地方就可藉由補助款的運用之下，對於地方財政加以彌補。

財政的水平不均的原因在於各級地方政府的地理以及人文環境不同，和開發的早晚和經濟發展速率也有所懸殊，因此，在同級的政府間的財政有水平不均的現象。而中央政府背負者使地方均衡發展的責任和義務，因此對於較為貧瘠的地區弊須加以補助，提高其生活水準和經濟發展。

(三) 提升地方政府的公共財水準以及地方建設績效

同一層級的地方政府其財政經濟水準也有所不同，因不同的經濟能力在公共財的提供上也有所不同。但是政府有提供給人民基本水準的公共財水準的義務，因此對於能力較為不足的地方政府必須加以補助提升給人民基本的公共財水準(沈玉娉，2004；Oates，1972)。而中央由於資源較地方政府優勢的情形下，在地方建設的建設過程中，以專款輔助的方式對於地方建設提供技術和經驗的幫助，並且對於建設成本加以監督，對於提升績效上也會有一定的成果(參考林思惟，1994)。

貳、 種類

我國目前的補助款分為兩大類，一為統籌分配稅款，二為補助款(一般性補助款和計畫型補助款)。

「統籌分配稅款」主要是將原本地方稅為主體的營業稅和部分國稅之稅源加以統籌運用，並公式化的分配給各地方政府，並成為地方政府的稅收財源，主

要是在解決各級政府垂直財政不均與水平不均的問題。

而「補助款制度」則是由中央政府歲入中提列款項，依照預算程序補貼地方政府，成為地方政府的補貼收入，藉以彌補地方財政基本需求之不足。一般性補助款是以編列預算呈現，而計畫型補助款部分以「委託經費」交由地方政府以代收代付方式辦理，部分以編列預算方式辦理，屬專款專用性質。

而學理上補助款可因用途條件區分為兩大類，即有條件的補助（指定用途的專款補助）和無條件的補助（非指定用途的一般補助）。分述於下：(林全，1999；宋棋超，2001)。

(一) 有條件的補助

有條件的補助又可說為指定用途的專款補助，指的是該項補助限定了一定的用途，僅能夠用於上級政府所指定的某特定公共服務支出，不可變更用途挪移他用。而其補助的特定公共服務例如有國民教育、交通或者水利等。

而這類的補助款的分配，通常又分為兩種方式，一種是依照公式分配的補助，例如依照教育需求或者地方財源配合程度等標準加以分配，此種因為依照公式分配，因此不需要具體的支出計畫，只要再指定用途下行使即可；另外一種則非依照公式分配，是依照專業計畫分配，例如中央政府想要推動某種示範性的業務供政策參考時，就可依照專業計畫進行補助，此種因為非依照公式分配，因此必須要有具體的計畫方案，作為補助或者執行的依據。

(二) 無條件的補助

無條件的補助又可說為非指定用途的一般補助。此補助不需要支出計畫並且支出用途也不加以限制，主要的補助目的上級政府去補助地方政府，加以改善地方政府的財務狀況。而此類補助是完全不考慮支出的流向，並且其補助的標準也是以受補助的政府的財源條件作為考量因素。例如以

地方財政能力或者以租稅努力等為補助的指標，並建立分配的公式，以作為補助的分配指標。

綜合比較兩者補助款而言，在大多數的聯邦國家都有採用有條件補助以及無條件補助的雙軌制度，有條件的補助大都應用在具外部效果性質，例如像道路或者教育等建設上；而無條件的補助大都是調節城市間水平不均的財政問題，主要是去對較貧瘠的地區加以補助，以確保在城市間的水平公共財服務水準不會差距太大。

參、 補助款運作制度

目前我國的補助款運作制度，可依照補助的對象分成三類，分別為中央對省政府的補助、省對縣市政府的補助(目前功能已不在)以及縣政府對於鄉鎮的補助(張藝薰，2000；林錫俊，民 2000；張其祿，2001；沈玉娉，2004)。分述於下：

(一) 中央對省政府的補助

其補助款的編列方式可分為以下幾種：

1. 中央統籌分配稅款

為了使中央統籌分配稅款在給予省及直轄市上，可完善運用達到預算平衡，因此設置了「中央統籌分配稅款平衡省市預算基金」，而其中說明其預算基金¹³主要是運用在平衡省、直轄市的政府預算；補助省、直轄市政府辦理中央指定之重大經建工程；依照規定提撥稽徵費及統一發票獎金；以及省市地方政府重大災害或重大事件飽經行政院核定之支出。

¹³ 「中央統籌分配稅款平衡省市預算基金」第五條 本基金之運用範圍如左：平衡省、直轄市政府預算；補助省、直轄市政府辦理中央指定之重大經建工程。依規定提撥之經徵費及統一發票獎金；省市地方天然災害或重大事件報經行政院核定之支出。

2. 計畫型補助款

計畫型補助款是編列在「省市補助」項目下，並且中央執撥給省市政府，省市政府應連同及配合款編列於預算之中，且不得將之移作他用，屬於專款補助之性質。另外分別編列於中央各部會項下之補助款，是由各部會統籌規畫或辦理計畫而直接撥給省市政府，但是其省市政府也必須編列配合款，同樣是屬於指定用途的專款補助。

3. 特別預算補助款

特別預算補助款的經費主要來自由中央政府已發行公債的方式籌措，其一般的經費提撥給省市政府，作為緊急重大工程的不定期需求之補助。

(二) 省對縣市政府的補助

在精省之後，省府不再具有公法人的行政地位，因此其省補助款的功能也不在，這個層級運作方式虛化，而其補助制度也因此有了全新的運作模式。

(三) 縣對鄉鎮市公所的補助

各縣政府對於鄉鎮的財政調節責任規定於原省府所頒訂的「台灣省各縣市實施地方自治綱要」中，但是對於縣市政府來說，雖有統籌分配稅之規定，但是由於財政困窘，對於可以分配給各鄉鎮市公所的金額來說，當然是心有餘而力不足，其財政調節的作用不大了。

肆、 小結

對於我國的財政制度而言，地方仰賴中央的補助是不爭的事實，但是在第一次政黨輪替之前，其地方政府的補助收入中如果依照上述的補助款分類來看(有條件的補助 vs 無條件的補助)，一般補助款的款項是很少的，絕大部分屬於指定

用途的補助款，並且因為中央各部會的分配和補助標準不夠明確，因此地方爲了爭取補助款競提計畫(而其中最令人詬病的就是所謂的「地方小型工程補助款」)，但是在並未輔佐以審慎的計畫評估之下，其執行時大多遭遇困難，而中央也未能夠善以監督，但是地方競提計畫卻也有不得已的苦衷，因為地方政府的一般財源不足，但是解決一般財源的問題應該是指向一般補助款，而非指定用途補助款。因應此問題，行政院在九十年代開始，對於現行的補助制度做了改革，對於中央各機關對於地方計畫型補助款進行全面性的改革，收回「地方小型工程補助款」分配權，全面由行政院依照中央與各縣市政府溝通所定之「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」分配給各地方政府，不再由民意代表接手。(參考宋棋超，2001)

由遠觀今，各縣市在計畫競逐爭取經費和未善盡規劃之責，而中央也未能盡監督之責，導致各地方都有所謂荒廢無用的大型建設，因此也產生了許多荒廢的地方建設，例如台北縣以蛋型設計的八里污水處理廠，這原是爲了解八里污水廠所排放的污泥而興建，六顆總價四十八億元，後因爆發工程弊案，至今仍未驗收，但事實上這六座污水處理廠每天所引進的污泥量，根本就不敷消化槽所需。而雖現今的補助款制度已和以往不同，1999年的修訂「財政劃分法」以及2001年所訂定的「中央統籌分配稅款分配辦法」，將補助款中的統籌分配稅款以及一般性補助款公式化，使我國的補助款制度終於走向公式化，但是在我國的財政情況仍未顯著改善之際，並且中央政府自顧不暇之下，對於其他縣市的要求仍無法全面顧慮到，因此，在這樣的大餅之下，預算的爭議和不滿仍舊是存在於現今社會中。

而學者們仍希冀讓補助款在規劃上更完善，對於補助款的規劃提出相當多的建言，如希望將統籌分配稅款和一般補助款整合，並將分配方式標準化消除標準不一的情形(李顯峰，2002；孫克難，2002)；也有學者認爲計畫型補助款上應該加強成本效益分析等加強補助款應用上的績效和監督的意見(李顯峰，2002)；認爲地方財政問題地方應負有相當的責任，爲了避免地方對於中央補助款太多依賴，應該將地方財政努力納入補助款的分配公式中，促進地方自己的財政努力(黃

耀輝，2002)。而種種對於補助款的建議最終點正如學者所言，並沒有一種補助方式是完美無缺的，而綜合補助款的最關鍵問題不在於補助款的應用上，而在於「如何分配」上(張其祿。2001)。

而分配就是一門政治與預算的藝術，如財劃法的修正正對北高的預算分配產生影響，王麗虹 2003 年的研究指出，台北市統籌分配款高、補助收入低，自有稅課收入比率雖高於高雄市，但財劃法修正後所變更稅課名目卻影響台北市日後的歲收，如營業稅；高雄市則統籌分配款低、補助收入高，而自稅課收入比率較台北市為低，但財劃法的修正對日後高雄市的自有財源比率不降反升，例如統籌款金額因修正後較過去為高，此外從中央政府政黨輪替後，高雄市的補助收入節節升高，對高雄市的財政收入幫助性更高(王麗虹，1993：82)。不過因為其研究並未做一數目上的詳盡比較呈現，和深入研究分析，並且其補助收入並未深入分析補助款的實質內涵以及和之前的政治環境做其交叉比較，因此對其論點仍保持保留看法，以待驗證。

