

中央地方府際關係與地方財政發展： 以雲林縣、嘉義縣、台南縣為例

李世宏

國立中正大學政治所 博士生

摘 要

我國各級政府的財政困難，是不爭的事實，尤其是地方政府財源短絀問題更形嚴重。特別在我國民主化過程中，民眾需求與日俱增，使政府財政左支右絀。另一方面，民主化的進展也為中央與地方府際關係的轉變，諸如，財政制度的改變、政黨關係變化、地方政府要求提高自主性等，使得地方財政問題逐漸浮出檯面。鑑此，本文以雲林縣、嘉義縣，以及台南縣為對象，探討在我國中央與地方府際關係之下，如何尋求地方財政問題的解決之道。根據本研究以相關文獻與深入訪談分析認為，雖然在我國傾向中央集權的政治體制之下，地方政府財政相對不利。但是，地方政府宜配合立法委員並掌握適當時機修訂「中央統籌分配稅款分配辦法」、促進地方繁榮以增加地方稅收，以及與中央政府維持良好互動關係等三方面著手，尋求地方財政發展。在結論中，本文摘述研究要點，並提出未來的研究方向與建議。

關鍵詞：中央地方府際關係、財政收支劃分法、地方財政、地方財源。

連繫作者：632 虎尾鎮文化路 64 號,國立中正大學政治所 博士生

Tel: (05)6315104

Fax: (05)0315122

E-mail: cobb@nfu.edu.tw

引言:「年關將屆,地方政府財政問題再度浮上檯面。台北縣長蘇貞昌十七日在民進黨中常會提案指出,各縣市實際債務餘額已高達八百五十九億元,顯示地方財政惡化迫在眉睫,中央若不能協助地方渡過難關,一旦爆發全面性的財政危機,將對政府威信造成無法彌補的衝擊;與會中常委也確信,地方財政若跳票,勢必將嚴重影響民進黨 2004 年總統大選選情(陳鳳英、呂雪慧,2002 年 12 月 18 日:版 2)。

南部八縣市首長八日炮轟中央未重視地方財政困難嚴重性,台南市長許添財不客氣批評,地方財政問題未解決,嚴重拖累民間發展,目前低利率機會難逢,執政黨應趁機全面進行財政改革,否則對國家貢獻有限;行政院副院長林信義裁示,為徹底解決地方財政問題,將指派政務委員和財政、主計處、地方政府成立專案小組,於年底前研究解決方案(楊清輝,2003 年 8 月 9 日:版 11)。

一、前言

財政問題向來是各界關心的焦點。直言之,財政為「庶政之母」,為使各項政事能順利推動,政府須有適當財源以資因應。尤其我國在民主化過程中,民眾需求與日俱增,使政府財政左支右絀。另一方面,民主化的進展也為中央與地方府際關係的轉變,諸如,財政制度的改變、政黨關係變化、地方政府要求提高自主性等。因此,我國財政相關問題愈來愈受到重視。

就實際運作層面來看,我國各級政府的財政困難,是不爭的事實,尤其是縣市地方政府財源短絀問題更形嚴重。根據資料顯示,澎湖縣、台東縣、花蓮縣、屏東縣、嘉義縣、雲林縣、宜蘭縣以及南投縣等八個縣,即使將其縣境內所得之國稅與地方稅,全部供應該地方支出使用,亦不敷支應(魯炳炎,2003)。因此,地方財政發展問題,相當值得吾人投入心力。鑑此,本文以雲林縣、嘉義縣,以及台南縣為對象,探討在我國中央與地方府際關係之下,如何尋求地方財政問題的解決之道。

為探究研究核心命題,本文首先扼要說明研究背景與研究意旨。其次,回顧中央與地方府際關係的相關理論,說明中央與地方財政劃分之觀點。再

者,整理我國中央與地方財政劃分之相關規定,並以雲林縣、嘉義縣、台南縣等三個地方政府為對象,以深入訪談方式瞭解地方政府對於中央與地方府際關係和財政問題之相關見解¹。最後在結論中,本文摘述研究發現與建議,並提出未來研究方向。

二、中央與地方關係之類型

中央與地方關係之類型影響政府權限的歸屬。其中地方政府與中央政府的財政關係,可從政治制度與政黨關係兩方面探討。在政治制度方面,環顧世界各國,由於其歷史、文化,以及政治背景的不同,而形成中央集權、地方分權,以及中央與地方均權等不同政治制度。並且,隨著政治權力結構的不同,會影響其財政收支劃分的規定(吳家聲,1998)。因此,討論中央與地方財政相關問題,必須先瞭解政治制度。

關於政治制度的類型,Hicks(1959)區分為「聯邦國」、「單一國」,以及「折衷制」等三種類型。首先就「聯邦國」來說,其中央與地方權限劃分採取「聯邦制度」(federal system;亦可稱為「地方分權制」[decentralization of government]),以保障聯邦政府得以有效率、有能力地行使權力,而同時各州所擁有的權力也能夠獲得保障。進一步說,在聯邦制度之下,中央政府的權力以聯邦憲法「明定列舉權力」(expressly enumerated powers)為限。大體而言,屬於全國一致性事務劃歸由中央政府管轄(譬如國防、外交、宣戰、媾和、締結條約、幣制、關稅、國際貿易等),其餘憲法未賦予中央以及未禁止地方行使的權力,則保留給予地方,稱之為「保留權力」(reserved powers)。故之,由於地方政府擁有相當的自主權,權力的來源並非來自於

¹ 雲林縣、嘉義縣,以及台南縣三縣之背景資料係以作者於 2004 年進行深入訪談當時資料為準。

中央的授權，各州得制訂州憲法（惟不得與聯邦憲法抵觸），且管轄事務因地制宜，因此地方與中央政府之間各有權責，而非上下隸屬關係（吳重禮，2000）。例如，美國採聯邦制度，聯邦政府的權力來自州政府的賦予，各州政此各有獨立財源，其主要財源為財產稅，聯邦收入則以個人所得稅及公司所得稅為主。

其次，就單一國而言，其基本特徵在於國家的治權集中於中央政府，地方政府即便擁有部分的職權，但是權力的劃分歸於中央所有，決策職權的範圍源自於中央的授權，地方權限的變更或收回亦操諸於中央政府之手（林子儀，1994；黃錦堂，1995；趙永茂、孫同文、江大樹，2001）。在地方財政方面，地方政府多缺乏獨立性或自主性。地方行政首長雖由公開選舉產生，且在名義上具有相當程度的課稅權，然而，實際上卻受制於中央政府或中央政府派駐於地方的機關。詳言之，中央駐在地方政府的機關對於地方當局的決定與預算，得行使否決權。因而地方政府在稅收的用途方面不能作有效的自主性支配。以法國為例，其採中央集權制度，行政權力大部分握於中央政府之手，各項財源亦多為中央所控制（史靖超，2003）。

再者，關於「折衷制」方面，Hicks 稱之為「安格魯斯干地那維亞折衷型」（The Anglo-Scandinavian Compromise）。採此制的國家，其最高權限雖掌握在中央政府，地方政府不能超越許可範圍而活動，亦不能課徵未經特別授權的租稅，但其中央與地方之權限，並未有嚴密的劃分，地方政府仍享有相當程度的自治權，譬如英國，其地方政府的權限雖來自中央政府的賦予，但更經常透過國會司法案的手續，以擴大其權限範圍（Hicks, 1959）。

雖然中央與地方政治制度有前述三不同的劃分，但就實際情況而言，聯邦國與單一國乃是區分

中央與地方權力劃分的兩種基本「理想型式」(ideal types)，這兩種政府體制各有其長，但亦有其不足之處。以比較政治的角度觀之，不同的國家即使採用相同的制度，在程度上亦有差別。大體而言，一個國家採用何種體制，皆有其特殊環境因素與條件，舉凡歷史、地理、種族、文化、語言、社會、政治、經濟等。此外，若干學者指出，一項普遍的趨勢是，聯邦制度與單一制度均有朝中間調整的情形；易言之，在聯邦制度國家，中央政府權限有逐步擴張的現象，而在單一制度國家，地方政府漸趨享有更大自主權力的走向（Almond and Powell, 1988；Blondel, 1982）。

國內政治學界對於我國中央與地方層級的關係，究竟屬於聯邦制度或者是單一制度，迄今尚無定論。部分學者依據中華民國憲法及其增修條文，以及省縣自治法的規範，認為中央對地方政府享有高度的立法與行政監督權，有關府際權限劃分的爭議，也是交由立法院仲裁，因此我國乃是偏向單一制度（吳重禮，2000；管歐，1996；趙永茂，1992；薄慶玖，1994）。部分研究者以為，精省之前的省政府以及直轄市皆為具有實權的單位，操控人事、組織、預算權等重要權力，直接受到憲法的保障。因此，我國較接近於聯邦體制的設計（黃錦堂，1995）。另外，有些學者認為，我國中央與地方政府權限關係為一套特殊的設計，難以單一制度或聯邦體制來衡量之（許宗力，1994）。比較這三派學說，從憲政結構、歷次憲法增修條文，以及實際中央與地方政府的運作而言，我國應較接近於中央集權制度。

除了政治制度之外，以政黨政治方面，雖然中央與地方府際財政互動關係態包括上級對下級政府的補助，以及下級政府對上級政府的補助兩種。但是由各國發展的經驗看來，上級政府基於全國性或跨地區的政策考量，為了影響下級政府的支出決策，經常會選擇對下級政府的補助來做為重要的政

策工具，於是府際間的補助款多半是屬於由上級向下級流動的情況。而且，上級政府的執政黨可能藉由補助款，來獲得下級政府支持或統合政策的重要工具（劉淑惠，2002）。因此，中央與地方的政黨關係值得深入探究。

就我國實際情形來看，2000年總統選舉由民進黨候選人陳水扁當選後，產生首次中央政權「政黨輪替」，接著2001年縣市長選舉時有十四個縣市由非民進黨籍候選人當選，中央政府與地方行政首長分屬不同政黨所掌握的情形，似乎逐漸成為普遍存在的型態²。在政黨政治的基礎下，政黨參與選舉的主要目的在於掌握國家資源，設定符合政黨理念的政策目標並落實施行，藉以贏得民眾的信任與支持，而持續執政。然而，當中央政府與地方行政首長分別由不同政黨所掌握時，是否因為彼此各有立場與理念主張的不同，或者因為選舉因素考量，造成政治治理的困境，導致政策施行遭遇阻礙，甚至影響地方政府財政的運作，遂成為一個值得探討的議題（吳重禮，2000）。

根據前述中央與地方關係的相關文獻，我國政府體制偏向於單一國體制，即大部份的權力由中央政府所掌握。在此政府體制之下，中央政府講求國家領域中全體生活關係的統一化需求，產生「立法化」(vergesetzlichung)與計劃化(verplanung)的傾向時，可能使得地方政府成為國家計劃的執行者，地方政府自主空間便相對受到壓縮（林文清，2004）。此外，在中央政府掌握相當權力之下，中

²2001年縣市長選舉，民進黨勝選者包括台北縣蘇貞昌、宜蘭縣劉守成、南投縣林宗男、彰化縣翁金珠、嘉義縣陳明文、台南縣蘇煥智、高雄縣楊秋興、屏東縣蘇嘉全，以及台南市許添財。國民黨勝選者有桃園縣朱立倫、基隆市許財利、新竹縣鄭永金、新竹市林政則、台中縣黃仲生、台中市胡志強、雲林縣張榮味、花蓮縣張福興，以及澎湖縣賴峰偉。親民黨縣市長為台東縣徐慶元與連江縣陳雪生。新黨籍勝選者為福建省金門縣李炷烽。無黨籍縣市長包括苗栗縣傅學鵬與嘉義市陳麗貞。

央執政黨是否會因政黨因素考量地方財政分配，值得深入研究。因此，本文進一步針對我國中央與地方財政相關法制規定，以及中央政府與地方政府的政黨關係進行討論。

三、我國中央與地方財政劃分之規定

如前所述，本文以制度性的法制規定與非制度性的政黨關係探討中央與地方的財政關係。其中政黨關係大多為政治運作的部分，並未有明確的財政劃分規定，故關於中央與地方財政劃分之規定僅就法制規定進行討論。

中央與地方財政劃分之規定主要規定於「財政收支劃分法」，該法於1999年1月13日經立法院修正通過，並於1月25日公布。該次修正的特色主要下列幾點。首先，配合「精省」而改變全國財政收支系統，並增加鄉鎮市級。其次，將原先「台灣省各縣市實施地方自治綱要」內有關鄉鎮市稅課收入與縣統籌分配稅款之規定，納入財政收支劃分法規範中。

再者，在「財政收支劃分法」修訂後，由中央統籌分配給地方稅款的來源與分配亦有所修訂。目前主要的規定有，其一，來自國稅項目者，包括10%的所得稅、營業稅收入扣除依法提撥統一發票給獎獎金後的40%，和貨物稅總收入的10%，三者之總和，其中94%以一定比例分配直轄市、縣市和鄉鎮市，6%為特別統籌分配稅款，由行政院依實際情形分配之³。其二，來自土地增值稅收入20%者，全部列為普通統籌分配稅款，分配給縣市。其三，算定分配給直轄市的普通統籌分配稅款款項

³照「中央統籌分配稅款分配辦法」規定，中央統籌分配稅款整體分配比例，北高兩直轄市占百分之四十三，縣市政府百分之三十九，鄉鎮百分之十二，其餘百分之六為中央特別統籌分配稅款。

後，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。其四，算定分配給縣市的普通統籌分配稅款款項後，其中的 85% 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例分配之；算定之分配比例，每三年應檢討調整一次。另外的 15% 則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例分配之。其五，算定分配給鄉鎮市的普通統籌分配稅款款項後，參酌鄉鎮市正式編制人員人事費及某本建設需求情形，研訂公式分配各鄉鎮市。

「財政收支劃分法」修訂後，並未給地方政府帶來太大實益，反而產生若干爭議之處。首先，是稅課項目之爭議。統籌稅款財源原本以省及直轄市稅為主，中央政府為充裕統籌分配稅款規模與均衡地方發展，改為以國稅（如，所得稅、營業稅、貨物稅）為主要財源。尤其是將營業稅改為國稅，並以統籌方式分配各級地方政府，主要用意在解決地方縣市爭吵多年的「雞蛋落在台北市，雞糞落在其他縣市」的不公平問題（張秀英，2002）。營業稅改國稅後，中央政府自留六成，只提供四成作為統籌分配稅款財源，相較於過去營業稅為省、直轄市稅收，省市自留五成，只提供五成由中央統籌分配之情形，給人有「中央集權」之實。

其次，在「中央統籌分配稅款」分配比例方面，財政收支劃分法修法時，分配辦法規定直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）的分配比例分別訂為 43%、39% 及 12%。其中直轄市獲配 43%，係因營業稅改國稅、調降金融營業稅稅率並變更收入劃分方式，對直轄市稅收有顯著影響，而在維持直轄市原有收入水準前提下，核算修法後直轄市稅課收入之待彌補數倒推而得。縣（市）與鄉（鎮、市）之比例各為 39%、12%，則係參酌原省統籌分配稅款於兩者間之分配比例，及考量該次修正，鄉（鎮、市）不

合統籌分配稅款之稅課收入未獲增加等因素而酌定（張秀蓮，2000）。

對於前述分配比例，各縣（市）政府咸以為不公。北、高兩市以土地面積與人口計算，皆遠少於其他縣（市）的總和，但是卻占有 43% 的分配比例。而且，北、高兩市的財政狀況又比其他縣（市）為佳。因此，此分配比例難免給「劫貧濟富」的看法。

再者，修法後，中央更形成「集權又集錢」的現象。一般認為，統籌分配稅款的主要功能，在於調劑各級政府間稅源分配不公平的現象。如早期省統籌分配稅款，可作為調整各縣市政府間之稅課收入不均；中央統籌分配稅款則可調整省及直轄市間之稅課收入不均，所以其本質上「屬地方稅課收入，委由中央或省分配」，藉以調節各級政府財政之盈虛，避免各地區貧富不均及縮短城鄉的差距。因此統籌分配稅款係為扮演重分配目標的「救窮」角色至為明顯。然而修訂後的特別統籌款，意旨為「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」，明顯扮演「救急」角色，且緊急及重大事項之定義不明，中央主觀認定，造成「中央集權又集錢」之事實。

綜合前述所而言，以目前中央與地方財政劃分的相關規定來看，中央掌握大部分的權力。而且，相關規定又獨厚北、高兩市，對於財政困難的縣（市），無疑是雪上加霜。因此，本文以雲林縣、嘉義縣，以及台南縣為對象，進一步瞭解地方財政問題，嘗試探究發展之道。

四、地方財政問題之探討：雲、嘉、南三縣之實證分析

本研究基於地緣因素考量，以雲林縣、嘉義縣，以及台南縣作為深入訪談對象，主要深入瞭解地方財政狀況、問題之徵結，以謀求改進之道（深

入訪談資料參閱附錄一與附錄二)。在環境背景方面，雲林縣、嘉義縣，以及台南縣傳統上皆屬於農業縣。但是，近年來皆有不同的發展。例如，雲林縣對於「台塑六輕廠」(第六座輕油裂解廠)之設立懷抱著相當大的期望，希望藉此解決地方人士就業問題、地方財政問題、促進地方繁榮等。嘉義縣則已爭取到「故宮分院」的設立，希望能帶動光觀產業與地方繁榮。台南縣以台南科學園區為其產業轉型的基礎。另一方面，以政黨政治而言，目前中央政府由民進黨執政，雲林縣長張榮味屬於國民黨籍，中央與地方分屬不政黨；嘉義縣長陳明文與台南縣長蘇煥智屬於民進黨籍，地方政府與中央政府為同一政黨。因此，三者間有若干不同之處以資比較。雲林縣、嘉義縣，以及台南縣三縣的背景的比較情形，如表一所示。

表一、雲林縣、嘉義縣、台南縣三縣財政背景比較

地區	財政狀況	現階段產業發展重點	地方執政黨
雲林縣	財政缺口 112.77 億元	台塑六輕廠 (麥寮)	國民黨
嘉義縣	每年地方稅收入僅約有 20 億左右， 佔總財源之 1/8	故宮分院	民進黨
台南縣	地方財政收入在全國排名約略在第十名左右	台南科學園區	民進黨

資料來源：本表係根據作者於 2004 年進行深入訪談當時資料，自行整理而成。

關於地方政府財源，一般而言，除了自有財源外，另有來自中央政府的經費，包括中央統籌分配稅款、一般性補助款、計劃型補助。因此，本研究先從自有財源方面分析雲、嘉、南三縣財政收入問

題。再分別以法制規定的制度層面與政黨政治的政治運作層面，探討中央與雲、嘉、南三縣財政分配與補助的運作情形。

在自有財源方面，依據財政收支劃分法規定，大額且易於課徵的稅收都屬於國稅。雲林縣議長陳清秀與稅捐處長何一凡皆表示，「穩定的稅收大多屬於中央，例如，貨物稅、證券交易稅、所得稅等皆是屬於國稅。中央在徵收稅款後，僅有貨物稅與所得稅各提撥 10% 納入中央統籌分配稅款。尤有甚者，在財政收支劃分法修正之前，營業稅屬於「省稅」，但是修法之後卻變成國稅。原來的「公賣利益」有 35% 屬於省政府的收入，但是改為「煙酒稅」之後，80% 屬於中央，僅有 20% 屬於地方。⁴進一步比較直轄市，在直轄市的土地增值稅收入全數屬於該直轄市；反觀，在縣市政府的土地增值稅收入則有 20% 必須納入中央統籌分配稅款。此外，地價稅與房屋稅在直轄市是全數為該直轄市之收入；在縣市則僅留下 50% 與 40%，其餘屬於鄉鎮」。由此不難看出在我國偏向於中央集權體制的政治制度之下，中央與地方的財政劃分規定已不利於地方，或許此已為地方財政困難看出若干端倪。

在稅收劃分的不利情況之下，雖然一般冀希地方政府能開闢自有財政收入，特別是希望從「增加地方稅收入」、「運用『地方稅法通則』」、「地方招商」等方面著手。但是實際上，地方政府對於突破狀況的作為有限。首先，在「增加地方稅收入」方面，由於大部穩定的稅收已劃歸中央，地方政府開闢財源的空間有限。以雲林縣「台塑六輕廠」與台南縣「台南科學園區」為例，六輕每年上繳中央稅款達三百餘億元，而雲林縣僅分配到三、四億元。台南科學園區有不少廠商進駐，但是地方僅能徵收

⁴煙酒稅屬於地方的 20% 中，2% 分配給金門縣與連江縣，18% 歸於其他縣市⁴。

房屋稅約 6 千萬、地價稅約 50 萬左右⁵。特別是，雲林縣在六輕設廠之初懷抱著相當大的期望，希望藉此解決地方人士就業問題、地方財政問題、促進地方繁榮等，皆未能具體實現。反觀，六輕為地方帶來污染、交通以及環境問題卻是不爭的事實。因此，即使是大規模廠商進駐，對於地方財政的挹注相當有限。

其次，在「地方稅法通則」的運用方面，雖然中央通過「地方稅法通則」賦予地方徵稅空間，但地方政府卻有實際運作的困難。尤其，在中央政府屢有減稅的情況之下，地方政府如何可能以「地方稅法通則」增加民眾的負擔。因此，基於不敢得罪於地方民眾，故一般而言，地方稅主要以非當地住民為開徵對象。在此前提下，公用事業是最方便徵稅的對象，諸如，自來水管線、油管、電線桿設置及通過道路用等。但是，在「地方稅法通則」已訂經營範圍跨越轄區之公用事業不得開徵。不僅不符使用者付精神，並且大大限縮地方政府徵稅的空間⁶。

再者，在「地方招商」方面，現行規定不利於地方招商。嘉義縣副縣長黃癸楠表示，「無疑地，廠商進駐對於地方財政具有若干幫助，但是囿於地方政府先天問題，無法提供廠商誘因。特別是，地方政府並不能給予廠商特定優惠待遇，例如租稅減免等。在全國齊一標準之下，地方政府無法凸顯特

殊吸引力」。無獨有偶地，台南縣政府官員對於招商問題抱持相同的看法。台南縣財政局長張紹源說明，「在權限有限之下，地方政府招商著實不易。所能提供的租稅減免只有房屋稅與地價，稅實地效益不大。宜蘭縣政府曾編列 3 千萬元預算以補助方式吸引廠商，但實際只使用 60 萬」。如是以觀，儘管中央亟待地方政府能發揮招商能力，以促進經濟發展並紓解財政問題，但是地方政府確實面臨若干困境。

綜言之，在我國偏向中央集權的政治制度之下，地方政府缺少決策參與空間。因此，中央與地方財政收支劃分的規定偏袒於中央。地方政府在權力有限的情況之下，對於招商工作並無太大的作為間空。縱使廠商進駐，地方政府僅能徵收房屋稅與地價稅，對地方財源的直接幫助有限。在此情境之下，地方政府主要的財源係仰賴中央政府補助。

在中央對地方的財政分配與補助方面，地方政府的經費來源在於中央統籌分配稅款、一般性補助款，以及計劃型補助。首先，就法制規定而言，如前所述，中央統籌分配稅款的分配比例，獨厚北、高兩市。台南縣財政局長張紹源表示，「原本屬於地方稅的營業稅，在財政收支劃分法修正後，卻改為國稅，再提撥部分由中央統籌分配。其原本立意係著眼於均衡各地發展，彌補稅收不佳地方。但是由於北、高兩市以固定分配比例維持原來收入，加上景氣不佳，稅收減少，目前分配方式已扭曲其本意」。至於「一般性補助款」則會配合中央統籌分配稅款做為調節作用。詳言之，根據台南縣財政局長張紹源表示，「中央統籌分配稅款所列金額並不實在，中央可能虛列金額。換言之，屆時地方實際得到之分配稅款可能不如預期。相較之下，一般性補助款的經費較為真實。就實際狀況而言，中央統籌分配稅款與一般性補助款之間具有關聯性，直言之，中央政府可能會以一般性補助款來彌補中央統籌分配稅款虛列的金額。前述兩項經費大都以制式

⁵台南縣經貿科技局副局長方進呈表示，「對於台南科學園區進駐廠商，地方政府主要僅能徵收房屋稅與地價稅，而廠商所提供營業額千分之二的管理費屬於園區管理局收入。」

⁶在此次訪談的三個縣份一致認為「地方稅法通則」並無實質效益，嘉義縣副縣長黃癸楠表示，「『地方稅法通則』已經立法通過，但是地方政府基於不敢得罪於地方民眾，而且地方議會也不可能同意」；台南縣財政局長張紹源特別指出，「在中央政府減稅的情況之下，地方政府如何可能以『地方稅法通則』與『規費法』來增加民眾的負擔」；雲林縣議長陳清秀與稅捐處長何一凡都認為，「基於民意的考量，開徵地方稅的機會不大」。

化的方式進行分配，地方政府可著力之處較少」。因此，地方政府可向中央爭取經費的標的是計劃型補助。進一步來說，計劃型補助有「例行性」與「非例行性」之分。所謂「例行性」係指其補助經費大致而言屬於每年均會補助的項目，地方政府所陳報的計劃大多可以得到經費，特別是教育方面的經費。如是以觀，「非例行性」的計劃型補助才是地方爭取財源的管道。

在地方政府爭取「非例行性」的計劃型補助時，計劃內容與執行成效是兩項重要關鍵。以嘉義縣來說，副縣長黃癸楠認為，嘉義縣政府爭取計劃型補助的成功關鍵在於計劃內容詳實⁷。以嘉義縣爭取「2008 台灣博覽會」為例，在評審前中央政府早有腹案。此次博覽會的焦點在於展現台灣的服務經濟與科技經濟成就為目標。因此，行政院規劃時即設定以呈現國內各項資訊、產業、通訊等科技的研發成果。故一般預計，以鄰近「新竹科學園區」的桃園縣與設有「台南科學園區」的台南縣出線機率最大。審查結果出爐，果不出其然由桃園市與台南縣作為 2008 台灣博覽會主展場。但是，嘉義縣則被列為備用場地，若未遞補，可規劃為輔助展場。

嘉義縣副縣長黃癸楠回顧說明，「計畫擬訂之初，本縣並不以『科技』為競爭主軸，而是訴諸縣內特色與未來發展重點，主要以『文化』為訴求焦點，以『故宮分院』等文化設施為競爭主力。在此策略之下，本縣不僅與其他主要競爭者有所區隔，同時得以凸顯優勢，終於一償夙願」。由此可見，嘉義縣爭取經費的成功之道在於策略的擬訂與優勢的展示。換言之，嘉義縣以計劃內容勝出。

除了計劃內容之外，中央政府也會視地方政府計劃執行的績效給予增減經費。因此，地方政府對

於計劃型補助經費的執行成效也是攸關經費多寡的重要因素。根據台南縣政府工務局長蘇金安表示，「中央在計劃型補助經費撥款之後，會針對績效進行考核，年終進度未達 90% 者，相關人員會遭到處分，而且經費可能會被中央收回，轉而補助績效較佳的計劃。相較於以往，中央可能一次核准五年經費，然後地方政府在執行時，每年年終須辦理『保留』，將款項保留至來年繼續執行，增加了考核機制、提昇執行效果。本縣在此項財源的擴展成果卓著，以生活圈道路來說，營建署共提撥全國 45 億元經費，本縣獲得 14 億元補助，而且，初期本縣僅得到 8 億元，由於績效卓越，再獲得 6 億元補助」。因此，在中央政府的考核制度之下，地方政府縱使以計劃爭取到補助經費，但是如果執行成效不佳，不僅承辦人員可能遭到處分，而且經費也可能被收回。反觀，如果執行成果卓著，將可以繼續獲得經費補助。換言之，地方政府爭取到計劃型補助只是一項開端，後續的執行成效才是攸關計畫能否持續推行的的重要關鍵。

除了前述法制規定與有形的計劃內容與執行成效之外，無疑地，中央與地方的政黨關係，是本研究所關心的另一焦點。就政黨政治的影響作用而言，中央與地方政黨關係所能產生的影響力應該在於法令規章所規定的範疇之外。易言之，可能受到政黨政治影響者應該是計劃型補助。因此，本研究針對政黨關係對計劃型補助進行探討。

在實務上，對於中央與地方的政黨關係，是否會影響中央政府對於地方政府補助的問題。嘉義縣副縣長黃癸楠認為，「地方政府與中央政府屬於同一政黨，對於爭取經費僅略佔優勢，但並無絕對作用。直言之，若在各種條件皆相當的情況下，政黨屬性才能發揮作用」。黃癸楠副縣長對於經費爭取過程再表示，「在經費爭取過程中，地方首長必須視經費來源並運用有效策略遊說主管部會」。換言之，儘管地方首長與中央執政者屬於同一政黨，但

⁷ 嘉義縣副縣長黃癸楠特別強調，「本縣所提計畫皆由委外之專家顧問擬訂，內容詳盡週延」。

是在經費爭取過程中，仍需有一番努力。況且，地方政府爭取經費的競爭對象，包括了其他所有的直轄市與縣（市）。亦即，無論地方首長與中央政府是否屬於同一政黨都是競爭者。因此，為了有效獲得經費，可能要以超越「政黨」的思維來考量。

至於在與中央執政者分屬不同政黨的雲林縣方面，不少縣府官員認為中央與地方關係對於爭取經費具有若干影響。首先，財政局長藍文信與副局長洪仁聲表示，「增加地方財政收入的主要管道在於計劃型補助，但是中央政府可能會有『政治考量』」。其次，主計主任陳信安就實際運作層面表示，「中央對於計劃型補助的核准會考量地方政府的配合程度。但是也可能在補助之後，再從其他補助款項中減少金額，造成實質上地方並未增加多少補助款收入」。再者，主任秘書陳武雄表示，「中央政府的看法與地方政府實際的需要可能會有落差。換言之，中央所補助的項目並不是地方迫切的需要。反觀，地方切身的需要，卻不一定能得到中央的補助」。

綜合雲林縣政府官員的見解，「政治因素」與「配合程度」對於計劃型補助具有若干影響作用。但是，其影響關鍵是否就是「政黨」因素，則並無確切答案。進一步以雲林縣實際情形來說，近年來大型計畫案有，中部生物科技園區、新十大建設的平地水庫、國際棒球場、署立雲林醫院改制為台大醫院雲林分院、台灣大學雲林分部、高鐵特定區連外周邊道路等。環顧前述各項計畫後，能否輕易斷言，因為雲林縣長與中央政府分屬不同政黨，中央會刻意減少對雲林縣的補助，實在仍有許多討論餘地。若再輔以嘉義縣政府官員的看法，「政黨」因素並無絕對作用。故本文淺見以為，雲林縣政府官員所言，「政治因素」與「配合程度」或可視為超越「政黨」的中央與地方互動關係。

綜觀雲、嘉、南三縣實際運作情形，在我國傾

向於中央集權的政治制度之下，相關法制規定偏向於中央，地方政府爭取經費的空間在於中央對地方的計劃型補助。然而，在僧多粥少的情況之下，地方政府必須精於計劃內容的呈現與計劃執行的成效，再輔以地方與中央良好互動關係，始能有效地爭取到經費。至於中央與地方是否屬於同一政黨的問題，本文初步以為，地方政府似乎必須先捐棄成見，始能見到更寬廣的發展空間。

五、地方財政發展之機會：雲、嘉、南三縣之實證經驗

本研究以制度性的法制規定與非制度性的政黨關係探討地方政府財政問題。根據相關文獻與雲、嘉、南三縣實際運作情形來看，無可諱言地，相對於中央，地方政府處於較為不利的地位。但是，面對財政困境，地方政府仍必須尋求突破之道。本研究根據訪談結果以為，可從「中央統籌分配稅款分配辦法」、增加地方稅收，以及「與中央政府維持良好互動關係」三方面著手。

首先，就「中央統籌分配稅款分配辦法」而言，直轄市、縣市、鄉（鎮、市）分配比例，一向是眾矢之的。於此同時，更令人不解的是，北、高兩市立法委員的數量遠少於其他縣市立法委員的總數。但是，北、高以外各縣市的立法委員為何沒有採取一致行動，修改「中央統籌分配稅款分配辦法」。嘉義縣副縣長黃癸楠認為，「立法委員個人利益的考量下，可能傾向於將部分財源待置中央，再透過立法委員之作用分配到地方。如此一來，可增加立法委員本身的『效績』。況且，立法院屬於合議制，在政黨的約束下，個別立法委員並不易發揮影響力」⁸。但是，雲林縣議會議長陳清秀與稅捐

⁸ 對於修訂「中央統籌分配稅款分配辦法」有關直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）分配稅款比例的問題，除了立法委員的因素外，嘉義縣副縣長黃癸

處長何一凡則樂觀地表示,「立法委員可能基於習慣使然,而未發覺『中央統籌分配稅款分配辦法』分配比例的問題。如果結合相關基層縣市與立法委員力量,應有修法之可能」。倘若,配合景氣復甦之際,相關稅收增加,在不減少北、高兩市實際分配的稅款金額之下,修訂分配比例,則更有順利修法之可能⁹。

其次,在增加地方稅收方面。雖然,依據「財政收支劃分法」之規定,地方政府能掌握的稅收在金額與穩定性方面皆不如中央。但是囿於現實,地方政府仍必須為這些稅收努力。台南縣政府工務局長蘇金安表示,「其實台南縣政府對於台南科學園區的期望,並不在於園區內廠商繳多少稅給地方。而是期待廠商進駐園區後,促進周邊環境發展所帶來的經濟效應。而且,對於高鐵特定區的看法也是如此」。此外,台南縣政府財政局長張紹源進一步以其他縣市為例表示,「台北縣與桃園縣等財政狀況較佳的縣市,都是由於地方繁榮帶來財稅收入,其中以房屋稅與地價稅的稅收幫助最為明顯。桃園

縣若干鄉鎮,甚至還有億元盈餘儲存定存。因此,以現今制度而言,促進地方發展以謀求地方稅收增加,是解決財政問題的可行之道」。無獨有偶地,雲林縣議會議長陳清秀認為縣內房地產價值低落也是造成雲林縣財政困難的重要因素。其表示,「本縣工商業不發達,未能帶動地方房地產增值,致使屬於地方稅的地價稅、房屋稅以及土地增值稅等稅收,並未無太大收益」。如是以觀,促進地方繁榮、帶動地方房地產增值,進而使地價稅、房屋稅以及土地增值稅等稅收增加,是充實地方自有財源積極且有效的方法。

再者,根據訪談結果,地方政府與中央政府維持良好互動關係,對於地方政府補助款的取得,可能具有若干助益。因此,以解決地方財政問題角度觀之,地方政府必須與中央政府保良好的互動,甚至要有超越政黨的思維。

六、結論

本研究以中央與地方關係為基礎,探索地方財政問題與發展機會。根據相關文獻的探討,我國政治制度為偏向中央集權模式。在此模式之下,相關法制規定對於地方政府相對不利。因此,無可避免地,多數縣市存在財源短絀的問題。本文基於地緣關係,以雲林縣、嘉義縣,以及台南縣為實證研究對象。利用深入訪談機會,嘗試探究地方財政相關問題。根據訪談結果顯示,計劃型補助是各縣市政府爭取經費的重要標的。因此,地方政府宜重視申請計劃型補助的計畫內容與執行成效。

至於在地方政府財政發展方面,有以下三項機會。首先,把握時機並配合立法委員,修訂「中央統籌分配稅款分配辦法」分配比例。其次,利用地方現有資源,促進地方繁榮、帶動房地產價值,以增加地價稅、房屋稅以及土地增值稅等地方稅收

楠還提出了若干修法的困難所在。其認為,「首先,財政分配屬於『零和』作用,修法自然容易面臨挑戰。再者,在『政治層面』方面有三項問題,其一,若將北高兩市分配稅款的比例降低,勢必引起北高兩市反彈。中央執政者基於選票因素考量,尚不致得罪兩大都會區的地方政府與選民。其二,台北市為我國『首都』,市政運作除了是地方政府的問題外,無論軟硬體建設皆與中央政府有關,甚至是我國對外的『門面』。因此,中央政府基於台北市特殊地位的考量,必須維持台北市若干財政的優勢。其三,修法係屬於資源的『重分配』,為政者自然更加審慎考量」。

⁹除了「中央統籌分配稅款分配辦法」之外,以地方政府的角度而言,尚有若干法令需要修訂。諸如雲林縣稅捐處長何一凡所提,「短期的軍教人員免稅問題、土地公告現值問題、員工股權課稅制度、新增支出必須同步有財源考量、社會福利給與方式與標準等;中期的綜合所得稅兼採屬人與屬地主義、營業稅調高至6%或7%、修正貨物稅條例、公告地價問題、建立中央統籌分配稅款與補助款的獎勵機制;長期的資本利得課稅制度所衍生的問題、產業升級條例施行問題、農地課稅制度,以及散見於各項法令有87種免稅規定等」。

入。再者，無論地方政府與中央政府是否屬於同一政黨，都有必要與中央保持良好互動關係。

雖然本研究藉由文獻分析與深入訪談之後，獲致若干結論。但無庸諱言地，尚有諸多值得改進之處。首先，本研究基於地緣關係與研究成本考量，研究範圍僅限於雲林縣、嘉義縣，以及台南縣，日後必須逐漸擴大研究範圍，針對其他不同特性之地方政府進行財政相關問題之分析與比較，以臻研究結果之翔實。再者，在研究設計方面，本文屬於質化研究，在未來研究規劃，若能兼顧量化分析，應可獲致更為詳盡的研究結果。基本上，筆者本於關切地方財政問題，冀希透過本文微薄研究結果，引發學界之共鳴，相互切磋，以補不足之處。

誌謝

本文在撰寫過程中，國立中正大學政治學系謝敏捷副教授對於理論建構與資料分析提供指導，作者表示誠摯的謝意。此外，感謝兩位審查人對於本文的指正與建議，作者受益良多。當然，作者自負文責。

參考文獻

史靖超，2003，〈台灣地區中央與地方財政劃分之研究〉，南華大學公共行政與政策研究所碩士論文。

吳家聲，1998，〈中央與地方財政收支之理論與實務〉，《財稅研究》30(4): 13-14。

吳重禮，2000，〈美國「分立性政府」研究文獻之評析：兼論臺灣地區的政治發展〉，《問題與研究》39(3): 75-101。

林子儀，1994，《權力分立與憲政發展》。台北：月旦出版公司。

林文清，2004，〈國家垂直分權治理的思維：地方自治團體國政參與權的機制與制度建構〉，「從比較觀點看國家治理的新模式」國際學術研討會，國立中正大學政治系主辦，5月29日。

張秀蓮，2002，〈當前我國財政問題分析與財政改革展望〉，《當代會計》4(1): 103-117。

張秀英，2002，〈我國地方財政問題的政治經濟分析：統籌分配款爭議之探討〉，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班碩士論文。

許宗力，1994，〈中央與地方人事權的分際〉，《月旦法學雜誌》1: 16-22。

陳鳳英、呂雪慧，2002，〈蘇貞昌：地方財政惡化已火燒眉毛，一旦爆發全面財政危機，恐對政府威信造成衝擊，並影響未來總統大選〉，《工商時報》12月18日：版2。

黃錦堂，1995，《地方自治法治化問題之研究》。台北：月旦出版公司。

楊清輝，2003，〈地方財政困窘未受重視南部八縣市首長，炮轟中央〉，《工商時報》8月9日：版11。

管歐，1996，《地方自治》。台北：三民書局。

趙永茂，1992，〈憲法修改後地方自治法制化及中央與地方權限劃分問題之探討〉，《中山社會科學論叢》7(2): 66-78。

趙永茂、孫同文、江大樹主編，2001，《府際關係》。台北：元照出版公司。

劉淑惠，2002，〈府際間的財政關係與爭議：以中央統籌分配稅為例〉，《法政學報》，15: 191-205。

魯炳炎，2003，〈中央與地方財政關係：我國地方政府觀點之分析〉，《經社法制論叢》，第31期，頁159-185。

薄慶玖，2001，《地方政府與自治》。台北：五南圖書出版社。

Almond, Gabriel A., and G. Bingham Powell, Jr. 1988. *Comparative Politics Today: A World View*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.

Blondel, Jean. 1982. *The Organization of Governments: A Comparative Analysis of Governmental Structures*. Beverly Hills, CA: Sage.

Hicks, Ursula Kathleen. 1959. *Public Finance*. London: Cambridge University Press.

附錄一：深入訪談大綱

問題一：目前地方財政狀況如何？中央對於地方的經費補助如何？

問題二：「地方制度法」的實施和「財政收支劃分法」修訂之後，對於地方的收入有何影響？

問題三：中央統籌款分配款按照 43%、39%與 12% 的比例，分配給北、高兩市、二十三個縣市以及三百一十九個鄉、鎮、市，明顯的分配不均，其比例有無修訂之可能？為何各縣市的立法委員並未聯合起來進行修法？

問題四：對於開闢地方財源有何看法？

問題五：「地方稅法通則」通過後，對於地方有何影響？

問題六：中央有何鼓勵地方招商的作為？

問題七：地方政府如何有效地爭取中央的補助？

問題八：中央是否會因為地方首長的政黨因素，增加或減少對地方的補助？

問題九：有無「中央買單，地方請客」的案例，地方如何因應？

附錄二、深入訪談名單

訪談日期	訪談單位	訪談對象
2004 年 3 月 31 日	嘉義縣政府與縣議會	嘉義縣副縣長黃癸楠 嘉義縣議會主任秘書林清紋
2004 年 4 月 26 日	雲林縣政府與縣議會	雲林縣議會議長陳清秀 主任秘書陳武雄 主計主任陳信安 財政局長藍文信、副局長洪仁聲 稅捐處長何一凡
2004 年 4 月 28 日	雲林縣稅捐處	稅捐處長何一凡 稅捐處秘書林瑞堂 稅捐處課長林權益 稅捐處課長陳衛德 稅捐處課長黃麗玉 稅捐處課長楊碧掬 稅捐處虎尾分處主任歐文國 稅捐處北港分處主任蔡連輝
2004 年 5 月 5 日	台南縣政府	主任秘書孫重輝 財政局長張紹源 工務局長蘇金安 經貿科技局副局長方進呈

The Central-Local Intergovernmental Relations and Local Fiscal Developments: The Cases of Yunlin County, Chiayi County and Tainan County

Shih-Hung Li

Ph D. Student, Department of Political Science, National Chung-Cheng University

Abstract

There is no denying the fact that the finance is hardship in every level government. Especially, the finances in local governments are more serious. In addition, following democratization, the citizen's demands are steadily on the increase. Moreover, the democratization changes the relationship between central government and local governments (e.g., the shift in fiscal institutions, the shift in party relations, and the claim to the autonomy from local governments) and promotes the problems of local finances emergence gradually. Viewed in this light, we take advantage of Yunlin County, Chiayi County, and Tainan County as cases and explore the ways how work out the problems of local finances. According to literature reviews and in-depth interviews, the results reveal that although the regime tends to centralization in our country and local governments are in an inferior position, they must employ the effective ways to seek local fiscal developments. They include, cooperating with legislators and grasping the occasions in order to revise the distributive ratios of the "Distributing Rule of the Tax for Aid Distribution", encouraging local prosperity in order to increase the local taxation, and keeping fine interactions with central government in order to receive more grants. In the conclusion, we review the major findings and limitations of this study.

Key Words: central-local intergovernmental relations, Fiscal Revenues and Expenditures Demarcation Act, local finances, local fiscal resources

Corresponding author: No. 168, University Rd., Min-Hsiung China-Yi, Taiwan, R.O.C.
Tel : (05)6315104
Fax: (05)0315122
E-mail : cobb@nhit.edu.tw

