

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究方法與途徑	6
第三節 研究範圍與限制	8
第二章 文獻探討	11
第一節 中央與地方權限爭議之研究	11
第二節 地方健保補助款分攤爭議之研究	24
第三章 健保補助款爭議之緣起與發展	27
第一節 健保補助款爭議之緣起	27
第二節 司法院大法官第 550 號解釋之聚焦	31
第三節 健保補助款爭議之發展	37
第四章 中央與地方權限爭議之解決機制與處理途徑	43
第一節 司法院大法官解決爭議之可行性	43
第二節 行政院解決爭議之經驗	46

第三節 行政法院判決之案例分析	50
第四節 立法院修法之政治作為	51
第五章 結論	55
第一節 研究發現	57
第二節 研究建議	61
參考書目	63

表圖目次

表：

表 2-1：	各級政府稅收之歸屬分成.....	13
表 2-2：	「中央統籌分配稅款」財源及其分配比率.....	17
表 2-3：	「中央統籌分配稅款」分配方式.....	17
表 2-4：	中央對縣(市)政府之計畫型補助事項及補助比率.....	20
表 3-1：	各保險對象負擔比例表.....	29

圖：

圖 1-1：	研究架構整理	8
--------	--------------	---

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

生長在民主時代的寶島臺灣，人民從基層選舉開始學習民主，進而關心地方及國家事務，臺灣的民主就是這樣一點一滴的從地方自治開始，邁向改革開放的社會，更應該要將社會可能的問題找出，讓國家機器能夠順利運轉，社會能夠長治久安，在學習地方政治的過程中，每每對政府效能議題感到興趣，而影響著政府效能最深的，就是法治上的爭議與不周延，故興起更加深入研究議題的興趣，期能為社會做出些微的貢獻。

近年來，與地方制度有關的議題，常常成為政治爭議的焦點。現行法制中，憲法、地制法對於自治事項與委辦事項分別採取所謂「土地管轄」的權限劃分方式，因此舉凡「中央統籌分配款」、「財政收支劃分」、「縣市長人事任免權範圍」、「鄉鎮市長是否改為官派」，乃至於「里長延任案」等，都因為中央與地方皆想要在議題上處於有利的地位，而爭論不斷，在在的牽引著中央與地方間及朝野各黨派間的政治角力。

無論如何，在我國對於直轄市進行改制升格後，我國未來將形成北、中、南五大都會區的發展格局，在此同時，行政區域調整與合併、改制或升格為直轄市之作業，也將因為地方行政區域的改變而對中央與地方的權限爭議產生重大影響，諸如都會區域

的擴大延伸、各大區域的均衡發展、以直轄市為核心的區域合作等，將會為我國未來區域建設、國土規劃和都市發展帶來嶄新的一面，而如何使改變能夠，走上軌道使我國地方政治能夠有更正面的發展，應是各方所殷切關注的。

不過，對於未能如願改制或根本沒有提出申請的縣市而言，其原先因為縣市與直轄市的差異，在經費及政策不平均的情況下，發展本就較為滯後，甚至是原先在國家資源分配上就處於弱勢的縣市，一旦新的行政區劃或五都改制後，如何避免上述的情況持續使得縣市居於發展的劣勢，進而擺脫在區域發展中可能遭到邊緣化的困境，著實為中央行政單位及國家領導者必須重視和立即研議的重大課題，絕對不能令這樣的發展行態毫無規劃的自然發展，以致於使區域之內財政資源和建設規劃獨厚直轄市而忽視縣市之情形發生，否則不但將損害各縣市民眾之權益，也勢必造成國家地區發展的失衡以及形成重大政治爭議。

就目前所見，未能獲准改制或未提申請升格之縣市，其面對五大直轄市之行政區域調整新格局所憂慮之事項大致如下：¹

一、 財政資源分配可能獨厚各大直轄市，縣市財政預算更加困難

亦即在現有財政收支劃分制度下，由於並沒有將統籌分配款的總額有增加的情形，在既有的稅制條件下，僅有將分配比例因升格而做調整，未來財政統籌分配稅款、地方補助款將集中在各大直轄市上，更加難以達到公平合理分配之理想，而對縣市形成

¹ 2009年6月29號，內政部正式宣布，地方改制，臺灣一共有五個直轄市，分別為暨有的臺北市外、高雄市與高雄縣合併改制為「高雄市」，及臺北縣升格為「新北市」，台中市與台中縣合併改制為「台中市」，台南縣與台南市合併改制為「台南市」。

更為不利的影響，直轄市與非直轄市的縣市發展的不平均將明顯可期。

二、各直轄市升格條件不同擁有各不相同的財政條件

縣市合併或單獨改制為直轄市者，經濟實力本就較為堅實，未來可能進一步發展為經濟圈或稱為經濟區、經濟體，若縣市無法參與以直轄市為核心的經濟區，則未來發展前景黯淡、地方經濟將受衝擊。

三、直轄市改制對地區發展重心轉移的影響

直轄市之改制和規模擴展，可能會致使現行城鄉發展落差進一步擴大，使得縣市地方競爭力向下沈淪。亦即未來中央政府可能視直轄市為核心區，使得各縣市成為邊陲，而不僅在財政資源，即便在產業政策、土地開發利用、基礎建設等方面，均出現重直轄市而輕縣市之現象，而引致區域內發展失衡以及「肉弱強食」之情形。

四、直轄市本位主義

各地競相改制後，形成直轄市本位主義；²而直轄市運用特殊政經地位及其在中央權力分配中的優越性，積極爭取有利於直轄市之政策措施，如此將不利於國家進行合理的國土規劃和整體建設，從而犧牲了縣市的權益，換句話說，直轄市大幅的增加後可

²本位主義(Ethnocentrism)以自己的種族、社會及文化習慣為典範來衡量別人，因此視其他相異的文化為次等、異類，甚至視為須要排斥的異端。這是一種文化優越感的心態，認定自己的文化比較其他文化更為優勝。

能伴隨的是國家整體發展的改變，未來將可能朝向更進一步的行政區域改革。

面對以上直轄市改制引發的效應，以及未改制縣市所疑慮的問題，中央政府除宜加速進行財政收支劃分法之修正，以合理分配國家財政資源外，也應該推動各項有助北、中、南、東四大區域內各個直轄市、縣市，進行跨行政區的共同合作，期能由直轄市發揮發展火車頭的作用，以提高區域總體競爭力，帶動區域內縣市的共榮發展，解決縣市發展問題，消弭其被邊緣化、邊陲化之疑慮，才能讓全國各直轄市、各縣市同享未來五都發展繁榮進步之成果。³

然而，民主時代，人民被視為國家的主人，藉由參政權的賦予學習參與國家機制的運作。人民從參與政治、參與選舉中了解自治的意義，從而深化政治之於人民的教育目的，而地方自治向來被視為自治行政的典型，地方自治可視為由人民自我負責。我國地方自治長期以來處於未成年狀態，近十多年來國內政治生態有了許多重大改變，當民國八十年五月一日爭議許久的臨時條款廢除了，也帶來了禁止修憲圖騰的解除，然後從精省再到五都升格直轄市，許多的法令規範在時代變遷的追逐下已有不合時宜的情況產生，使得中央與地方在行政上常有衝突產生。

中央政府為配合政府組織再造，陸續修訂或增訂預算法、財政收支劃分法(以下簡稱：財劃法)、地制法、地方稅法通則與規費法。

本研究重點在於中央與地方健保費爭議，除經過大法官解釋

³ 2009年6月25日國家政策研究基金會內政評論。

後仍有法規上和現實上的問題，⁴本研究中將從文獻中檢視我國的地方政府權限、財務狀況、法規命令以及比較國外健保體制與我國之不同，藉此找出在實行近十五年演進至二代的健保制度是否有所缺漏的地方，並且研究在福利國家的概念下，政府理應扮演供給民眾所需的角色，但是供給多少才是剛好的，政府的投入究竟應多少才不會造成中央或是地方政府的財政窘境。

貳、研究目的

本研究以中央與地方的權限爭議為觀點，來探討健保開辦以來對於地方財政問題，和中央與地方權力劃分關係，以及從醫療從業人員的角度，檢視制度的優劣何在。政府對於人民的要求有義務回應，除將人民的稅捐做公共財的轉換外，政府應該要針對社會的所需而提供更多的服務，當人民要求的越多，政府就必須要做好服務的管控。服務做的太過，則可能會因為財政上的壓力而使得政府破產；服務做的太少，則可能會因為人民的不滿足，而失去人民對政府的信賴，導致政府失靈。因此，本研究希望能藉此研究找出適於我國的地方財務收支與福利政策間的平衡機制。

儘管臺北縣已於 2010 年 12 月 25 日，正式改制為「新北市」（New Taipei City）直轄市，但由於台北縣於 2007 年 10 月 1 日，改制為準直轄市所產生的財政改革爭議仍有其機制研究之價值，蓋以台北縣為準直轄市的身分來看其拖欠健保費用的問題，與過去北高兩市的健保欠費情況是否有何異同；另外這樣的情況是不是也可能發生在其它改制升格的縣市上，如台中縣市。將新北市與

⁴大法官第五五〇號釋憲解釋文，「健保法責地方政府補助保費之規定違憲？」。

前期發生保費爭議的北高兩市，以及縣市合併升格後的台中市做分別的地方財務狀況分析，來檢視保費的問題在直轄市、準直轄市上有沒有因為升格的不同而解決；改制後的財務狀況，應該會因為得到更多的統籌分配稅款而得以處理欠款的問題，縣市自主財源與健保欠費間的直接關係又是如何？如果財務的問題再碰上政治力介入時，地方政府是不是能夠單純的以財務狀況不好為由來拖欠中央健保局的健保補助費；期以釐清地方財政上困難之處與中央權限衝突間因果關係，以為本研究之研究動機及目的所在。

第二節 研究方法與架構

壹、研究方法

本研究以中央與地方的權限爭議而引發的健保費補助款問題與衝突，以政策規劃來探討和分析研究，剖析中央政府與地方政府在各別權限上以法制面、執行面的困難和問題，並收集政府、學者、智庫等相關的見解與意見，以永續政府的角度來討論國家的健保政策所衍生的中央與地方權限爭議，並研究政策產生爭議後對於國家交付於地方的政策，該如何執行及地方財源的自主性是否影響執行的效果，以數據分析地方政府間產生爭議的財政收支情形與健保補助款間對於政策的執行是否有所影響，使得國家在設計未來行政區域重劃政策時是否應進行其它法規的配套。因之，運用以下社會科學研究方法進行研究：

一、文獻分析法

「文獻分析法」為廣泛的搜集與討論議題相關聯的論文、期

刊文章、報章雜誌、專書、統計資料、研究報告、政府出版品等。藉以將過去他人所做之研究結果與建議，整理相關於中央與地方權限爭議—地方健康保險補助款分攤分析之議題，從中去了解問題的根源，議題的現況情形，中央與地方對於爭議問題所做出的各自解釋，司法院大法官解釋案分析，以及各界對於議題所做出的建議，對於中央與地方所爭議的財政問題上，以所見資料加以分析釐清，做為本研究論點之佐證及基礎。

二、 法制分析法

中央與地方的權限問題理應為法制所規範，而我國憲法也保障了地方自治的相關權責，但在時代的變遷下，法制規定往往有不夠周延或不符使用的情況，故本研究特別針對法制規範加以討論，以法制為主觀條件來做為研究的依據，藉以分析中央與地方權限於法制規範上的矛盾及找出可能的解決辦法。

實施健保制度造福許多病患，實施全民健保為一福利國家實現的步驟之一。政府為使社會福利措施能夠更為健全，陸續制定許多的福利照顧政策，而這些許多福利措施，更有許多是地方政府另行制定的福利政策，多半需要由地方政府來支出。在地方政府普遍自有財源不足的情況下，就可能需要政府用更多的舉債來支付這些政策的支出，在福利與政府財政困境的兩難中，地方政府需要為自身的永續發展找出一條活路來。故本研究以中央與地方的權限爭議為題，地方健康保險補助款分攤分析為題，將已發生健康保險補助款爭議的案例，台北市、高雄市兩直轄市，以及即將改制的台北縣，之間的財政差異進行分析，檢視改制對於地方財政到底有何助益，對於地方的債務有何幫助；並且分別對幾例地方政府與中央進行健保補助款行政訴訟的個案加以討論，另

對中央政府所提出的解決方案加以檢驗其可行性，用以修正本研究
中所述及之理論建構。

貳、研究架構

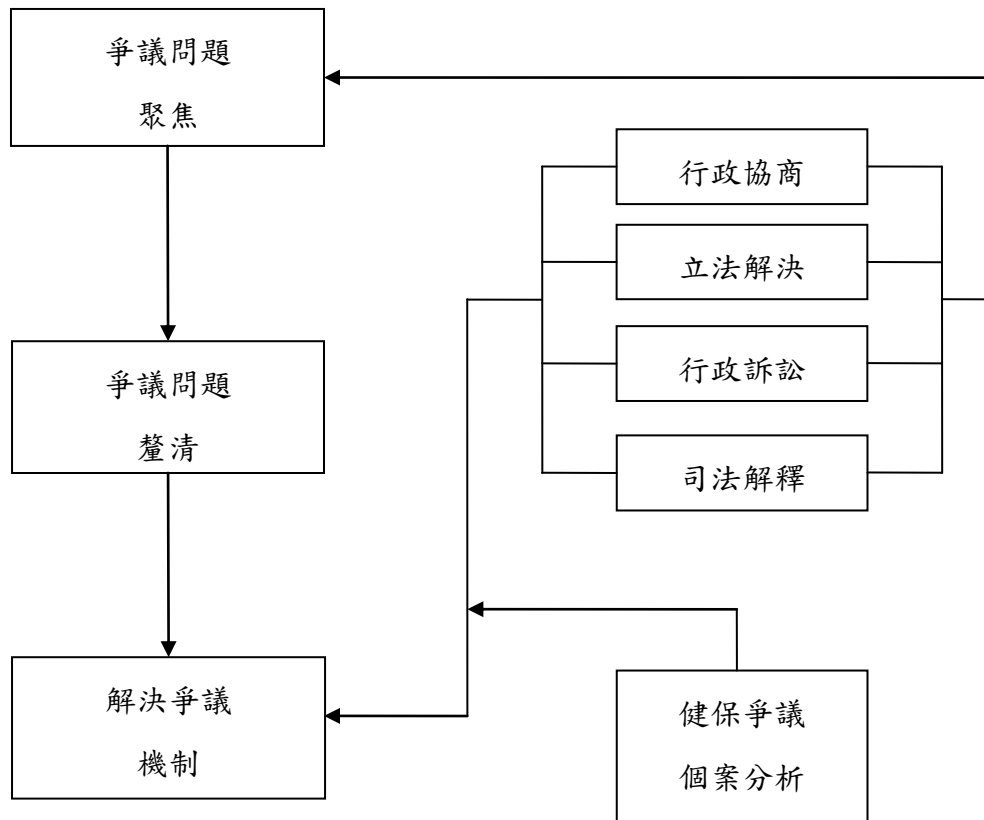


圖 1-1：研究架構整理。

資料來源：作者自行整理繪製。

第三節 研究範圍與限制

本研究試圖以中央與地方分權相關概念，以探討國家在地方
健保補助款分攤上的爭議，特別是在縣市改制直轄市後的財政狀
況是否有助地方財政的改善，以助於地方自治的深化，並且以地

方健保補助款的問題檢視我國在法制上的可能缺失，以實際案例驗政即將到來的地方縣市改制所可能產生的問題，並思考政策解決之出路。

在法制研究方面因法制無法即時的與時事潮流因應，故在法制研究期間在健保實施之民國八十五年至民國九十九年底，另外立法不明確或立法保留之事宜有其深入討論之需要，例如：憲法第一百一十條規定產生爭議時由立法院解決，但並未連帶的將解決方式明定出來，在本研究中僅以中央與地方在財政及健保補助款項上之爭議事宜個案進行研究，尚有諸多爭議問題未深入討論，則留待日後做更進一步更深入研究之。

本研究在研究上有時間的限制，在立法院相關法制草案尚未通過前，將限制研究的方向將朝向財劃法修正及全民健康保險法修正案，兩的方向為主，其它相關法制因尚未完整修正通過，故在本研究中僅為研究建議之方向或權限爭議問題之可能解決方法。

第二章 文獻探討

第一節 中央與地方權限爭議之研究

在現行法制及現實情形下，我國各地方政府財政普遍陷於困難、自有財源偏低且因法令規範下無法有效的創設地方自有財政收益，導致地方政府莫不積極以爭取較多中央經費補助，來做為解決地方財政困難的方法，地方財政困難則無法提升公共服務之廣度與深度，這樣的情況則造成地方屢屢產生不平之鳴，為了財源的分配而無所不用其極，為此不惜與中央訴諸訴訟程序，甚至聲請大法官釋憲，耗費大量社會資源及成本；因應全球產業結構變遷，政府為提昇整體國家競爭力，各項重大建設及社會福利政策應陸續地積極推動實施，但在人民要求越來越多的情況下，致使各級地方政府財政收支短絀更形嚴重。有鑑於此，在「國家發展會議」的結論中，提出解決地方財政問題的對策，包括明定各級政府自有財源比例、改進補助制度、修訂「財政收支劃分法」⁵及建立制度化、透明化統籌分配款及補助款之公式等，進而直接影響 88 年財劃法與地方制度法的修正，除賦予鄉（鎮、市）層級的財政地位外，也藉由擴大統籌分配稅款的規模，以協助解決各地方政府的財政困難問題。

88 年所修正之財劃法，因營業稅由地方稅改列國稅，而將其收入 40%，以及所得稅、貨物稅兩者收入 10%，歸由中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）；即於 88 年下半年及 89 年度之「中央統籌分配稅款」直轄市分配稅率調為 47%，以確保直

⁵ 初次修正日期，民國 88 年 1 月 25 日。

轄市原有收入不減損。於 90 年度起，中央為平衡城鄉差距，將財劃法第 8 條第 2 項、第 12 條第 2 項以及第 16 條之 1 的分配比率作修正，直轄市分配比率由 47% 調降為 43%，縣（市）分配比率則由 35% 增至 39%。96 年 5 月 4 日立法院三讀通過「地方制度法」第 4 條及第 7 條之修訂，即人口超過 200 萬之縣市，在改制為直轄市前，準用直轄市之人事組織與財政規模，而台北縣人口高達 378 萬之譜，因而首先準用。此舉勢將迫使中央政府面對地方財源重分配問題，進而引起地方政府為財源的攻防戰。

中央與地方財政一直是多年來爭議不已的問題，地方政府獲配之自有財源有限，致使各縣市政府經常面臨建設經費短缺，甚至連維持地方政府正常運作之經常性支出均無法支應，迫使債務累計數年年增高。有鑑於此，期能藉由臺北縣升格準直轄市引發財源重分配爭議時，⁶提出若干淺見，或可促使中央下放權與錢，並落實充裕地方實質財源之目標。

各級政府財政收支之劃分，在支出面依職權與支出相關規範決定需求；在收入面，特別是最大宗的稅課收入，不僅有國稅、直轄市稅及縣（市）稅稅收歸屬分成與統籌分配二種方式，加上上級對下級的補助，以調劑地方政府間盈虛。易言之，中央政府為使其對地方政府財政收支差距作妥適填補，乃依財劃法第 16 條之 1 及第 30 條規定，分別於 88 年及 89 年訂頒「中央統籌分配稅款分配辦法」及「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」，期能本於調劑財政盈虛原則，謀求全國之經濟均衡發展。綜上可知，對地方政府「實質收入」財源的影響，主要分為三部分：（一）各

⁶根據地方制度法，人口數超過台北市的台北縣，取得“準直轄市”的法源。未來超過一百廿五萬縣民的桃園縣、台中縣、彰化縣等，也取得向中央申請升格的資格，唯核定權在中央。

級政府稅收之歸屬分成；(二)「中央統籌分配稅款分配辦法」；(三)「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」。

茲分述如下：目前各級政府稅目分類以及稅課歸屬，中央政府主要以具全國流通性的所得稅及消費稅為主，而地方政府則以較穩定稅源的財產稅為主，請詳表 2-1。

表 2-1 各級政府稅收之歸屬分成 單位：%

項目		中央政府		地方政府				
		中央	中央統籌	直轄市	省轄市	縣	縣統籌	鄉鎮市
國 稅	一、所得稅	90	10					
	二、遺產贈與稅	50		50				
		20			80			
		20						80
	三、關稅	100						
	四、營業稅	60	40					
	五、貨物稅	90	10					
	六、菸酒稅	80	20					
	七、證券交易稅	100						
	八、期貨交易稅	100						
九、礦區稅	100							

項目			中央政府		地方政府				
			中央	中央統籌	直轄市	省轄市	縣	縣統籌	鄉鎮市
直轄市及縣市稅	一、土地稅	(一)地價稅			100				
						100			
							50	20	30
	(二)田賦			100					
					100				
								100	
	(三)土地增值稅			100					
			20		80				
			20			80			
	二、房屋稅			100					
					100				
						40	20	40	
	三、使用牌照稅			100					
					100				
						100			

項目	中央政府		地方政府				
	中央	中央統籌	直轄市	省轄市	縣	縣統籌	鄉鎮市
四、契稅			100				
				100			
						20	80
五、印花稅			100				
				100			
					100		
六、娛樂稅			100				
				100			
							100
七、特別稅捐			-	-	-	-	-

資料來源：

1. 1999年5月6日修訂之「財政收支劃分法初審修正案」。
2. 菸酒稅--按人口比例，18%分配予直轄市及台灣省各縣(市)，2%予福建省金門及連江縣。
3. 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。

中央統籌分配稅款係依財劃法規定，自 91 年度迄今，將各地徵起之（1）所得稅 10%；（2）貨物稅 10%；（3）營業稅扣除統一發票給獎獎金後 40%；以及（4）縣（市）上繳其所徵起土地增值稅 20% 等四項稅收之部分財源，供由中央統籌分配予各級地方政府，並將中央統籌分配稅款分成特別及普通統籌分配稅款兩部分；前者依現行分配辦法第 7 條規定，將第（1）（2）與（3）項國稅部分合計數之 6%，由中央政府為支應地方政府緊急需要事項使用，不作任何分配，後者則依前述合計數之 94%，分別按 43%、39% 與 12% 分配予北高二直轄市、省屬 23 個縣市及 319 個鄉（鎮、市），而第（4）項屬地方稅性質之土地增值稅 20%，併同前述國稅部分的 39% 分配予縣市，各財源項目及各級政府分配之比例詳如表 2-2。至其分配原則，主要參酌各地方政府之營利事業營業額、財政能力、基本需求狀況，以及其轄區內人口與土地面積等指標與所占比重權數分配。亦即計算：（1）北高二直轄市之分配比率時，按轄區營利事業營業額、人口、土地面積及財政能力等項分配之；（2）各縣市則將分配數之 85% 先彌補基準財政需要與收入之差短，其餘 15% 按營利事業營業額分配之；（3）鄉鎮市部分因人事費負擔沉重與基本建設需求迫切，而各按 50% 分配之，尤其對離島及貧窮鄉鎮加重分配，詳如表 2-3。

惟「中央統籌分配稅款分配辦法」之施行，常因稅法修訂或稅率結構改變，而減損統籌分配稅之財源；又中央政府多藉由調整稅款分配比例或相關指標權數方式，犧牲財源較充裕之北高兩市，以弭補其他財源較貧瘠之縣（市）與鄉（鎮市）政府。所以，每屆年底前，雖依規定須由財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府共同擬訂，提請行政院核定，但在過程與執行階段，均將引發中央與各地方政府間多方爭議。

表 2-2 「中央統籌分配稅款」財源及其分配比率 單位：%

統籌財源項目		特別統籌 分配稅款	普通統籌分配稅款			
			合計	直轄 市	縣 (市)	鄉(鎮 市)
一、	(一)所得稅總收入 10%	6 (支應地 方急需)	94	43	39	12
	(二)營業稅總收入(扣除統一發票獎 金)40%					
	(三)貨物稅總收入 10%					
二、土地增值稅 20%		-	100	-	100	-
三、孳息收入		-	100	46	41	13
四、其他收入		100	-	-	-	-

資料來源：99 年 9 月 7 日修訂之「中央統籌稅款分配辦法」。

表 2-3 「中央統籌分配稅款」分配方式 單位：%

統籌財源稅		分配予地方政府比例	關聯性	分配指標(所佔權數)或分配支用 比例
稅目	分 成 比 例			

1	所得稅	10%	(1)6%	特別統籌分配稅款。支應地方緊急需要(不做任何分配)	北高 兩直 轄市	(a)近三年營利事業營業額平均值比重(占 50%)(b)近一年底人口比重(占 20%) [◎]
2	貨物稅	10%	(2)43%	分配予直轄市		土地面積比重(占 20%)(d)近三年財政能力平均值(占 10%)
3	營業稅 (扣除統一發票後餘額)	40%	(3)39%	分配予縣(市)	23 個 縣 (市)	(a)85%接近三年基準財政需要減收入之差額平均值
			(4)12%	分配予鄉(鎮市)		比重分配之(b)15%接近一年營利事業營業額比重分配之
4	土地增值稅(在縣市收入)	20%	100%	分配予縣(市)	319 個 鄉 (鎮 市)	(a)50%優先彌平近三年自有財源減財產收入後平均值少於人事費平均值之差額;其餘按人事費平均值比重分配(b)50%參酌基本建設需求分配;另對離島及貧窮鄉鎮加重分配
5	菸酒稅*	20%	(1)90%	分配予直轄市及台灣省各縣市		

		(2)10%	分配予福建省金門縣 與連江縣		其他	按人口所佔比例分配
--	--	--------	-------------------	--	----	-----------

資料來源及說明：

- 1.99年9月7日修訂之「中央統籌稅款分配辦法」。
- 2.菸酒稅雖無表1之分成性，但其性質上仍具統籌分配性質。

中央對地方之補助，可分為一般型及計畫型補助。「一般型補助」在補貼縣(市)基本財政收支差短及基本建設經費，由行政院主計處負責設算分配，且中央對縣(市)基本財政收支差短，應優先予以補助。所謂基本財政收支差短係指基本財政支出扣除基本財政收入後之數額。基本財政支出包括下列四項金額之合計數：⁷(1)正式編制人員人事費：指正式編制人員本俸、加給、生活津貼、福利互助金、退休撫卹金及保險費之合計數；(2)正式編制警政、消防人員超勤加班費；(3)依全民健康保險法、農民健康保險條例及中低收入老人生活津貼發給辦法之相關規定，應由各縣(市)政府負擔之社會保險及社會福利費用；(4)基本辦公費及員警服裝費：按正式人員員額數及中央核定標準編列。而基本財政收入則指稅課收入扣除依地方稅法通則徵收之稅課收入後之數額，其中當年度稅課收入係由行政院主計處洽商財政部參酌以往年度實徵情形及經濟成長趨勢等設算估列之。

法制上，中央就縣市稅課收入不足支應其人事費(含退撫經費)、辦公費等基本財政支出差額給予補助，並依公式設算定額之教育、社會福利及基本設施等補助經費，協助縣市辦理學校午餐、

⁷財政支出(Public finance expenditure)財政支出作為財政分配的另一個方面，它是指國家對集中起來的財政資金進行分配的個體過程。

老舊校舍整建、身障者與低收入戶救助及道路養護、排水等支出。就 95 年度言，「一般性補助」規模即高達 1,330 億元之譜。

「計畫型補助」係依相關法令規定，考量縣市政府之政府財力分為三等級，給予不同比例的補貼項目及補助比率；其補助範圍以下列事項為限：(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。每年度補助規模約 900 與 1,000 億元(含特別預算)之間。至於其補助比率應依下列規定辦理：(1)直轄市政府：最高補助比率不得超過百分之五十；(2)縣(市)政府：應依前條第一項規定算定之縣(市)政府財力級次給予不同補助比率，且最高補助比率不得超過百分之九十。但具鄰避性質之環保設施工程、與原住民族重要建設及專案性計畫，不在此限。詳如表 2-4。

表 2-4 中央對縣(市)政府之計畫型補助事項及補助比率 單位：%

財力分級	第一級	第二級	第三級
一、(一)縣(市)管河川防洪設施及區域排水重要建設計畫 (二)偏遠及原住民地區重要建設計畫 (三)興建垃圾焚化廠工程計畫 (四)集水區治理及污水下水道工程計畫	90	95	100
二、(一)農、漁業重要計畫 (二)地籍圖重測計畫	85	90	95

	(三)第三級及縣(市)定古蹟修護計畫 (四)興建垃圾掩埋場工程計畫			
三、	(一)雨水下水道工程計畫 (二)眾捷運系統規劃及建設計畫(不含自償性經費) (三)都會區鐵路立體化計畫(不含自償性經費) (四)重大行政資訊系統計畫	78	85	90
四、	(一)生活圈道路交通系統建設計畫 (二)高、快速公路交流道連絡道路改善工程計畫	73	83	88
五、	縣市政府聯合辦公大樓興建計畫	35	50	65
六、	(一) 加強地方警政之設施、裝備及專案性計畫 (二) 加強地方消防之設施、裝備及專案性計畫 (三) 加強地方環保設施及專案性計畫 (四) 均衡或提昇地方教育、文化水準專案性計畫 (五) 醫療保健重要計畫	酌予補貼		

(六) 大眾運輸偏遠路線營運虧損補貼	
(七) 航空噪音改善計畫	

資料來源：行政院於 99 年 8 月 31 日訂定之「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」。

根據 98 年度統計資料顯示，各縣市歲出決算合計數為 7,564 億元，歲入決算合計數為 7,368 億元（包含統籌分配款 1,556 與中央補助款 2,362 億元），歲入歲出短絀為 196 億元，⁸連同債務還本 594 億元，共計 790 億元，以賒借 789 億元及移用以前年度歲計賸餘 1 億元彌平。其中澎湖縣、台東縣、花蓮縣、屏東縣、台南縣(市)、嘉義縣(市)、雲林縣、南投縣、宜蘭縣、及金門縣、連江縣等 16 個縣市，縱使將其轄境內徵起之國稅及地方稅全部撥供自用，仍不敷其支出所需，其中以人事經費負擔最為沉重，除高雄市、新竹市、台北縣、台北市、台中市、金門縣，其人事經費占縣市自籌財源之比例未達 100%外，其餘縣市自籌財源均不足支應人事費用；其中尤以台東縣人事費為其自籌財源 4.23 倍屬最高。

大部分縣市自有財源有限，財政收支差短頗鉅，必須舉債支應，使致債務未償餘額占歲出決算比率甚高，復以無自有財源可供償債之用，尚須負擔巨額的還本付息，財政負擔日益沉重。茲分就歲入與歲出兩部分剖析於後，歲入面：

⁸政府各機關一會計年度內為推行各項政務之一切支出計畫，即歲出預算，但不包括債務之償還。政府一會計年度內為支應上項支出計畫所籌措之收入，即歲入預算，但不包括債務之舉借及以前年度歲計賸餘之移用。

一、自有財源嚴重不足：98 年度直轄市及縣市歲入決算數為 7,368 億元，其中直轄市歲入規模占前述決算數結構比為 34%，縣市為 66%。又如以自有財源加以分析，94 年度直轄市及縣市自有財源收入總數為 5,007 億元，其占歲入比重僅為 66.0%，顯示地方政府仰賴中央政府補助及舉債程度相對加深。⁹

二、自有財源結構欠佳：由 98 年度決算觀之，地方政府自有財源收入占歲出比重臺北市高達 112% 外，其餘高雄市為 58% 及 23 縣市平均為 56%，均未達 70%，顯示地方財政既患寡亦患不均。再加以地方政府收入結構過度依賴土地增值稅等機會稅，而稅源較穩定之地價稅及房屋稅均則因土地公告地價與房屋現值遠低於市價，致其所占比重則相對偏低，以 98 年度為例，直轄市及縣市土地增值稅計 718 億元占自有財源收入 5,007 億元之比率平均為 14%，而地價稅及房屋稅穩定稅源合計僅占 15%，然土地增值稅受國內房地產景氣影響或政府減稅政策等因素致稅收劇降，地方政府財政赤字現象乃是常事。

三、地方稅源分配不均：各地方政府因其自然條件與人文環境不一，工商發展程度有別，形成稅源分配不均現象。臺北及高雄兩直轄市，因人口集中及高度商業化結果，擁有較多的財政資源，其在 89 至 98 年度同期間的平均自有財源比率，分別達 95% 與 67% 左右，而其他 23 個縣(市)中，則有 16 個縣(市)縱將其轄境內徵起之國稅及地方稅全部撥供使用，亦不敷其歲出之需，此外，319 個鄉(鎮、市)間，亦有財政榮枯差距問題，歲出面：

一、歲出規模過速擴張：直轄市及縣市 98 年度歲出決算數為 7,564 億元，增加幅度遠超過歲入之成長幅度，致財政收支有嚴重失衡情事。

⁹ 根據 99 年修正之財政收支劃分法條文。

二、人事費持續膨脹：地方因教師、警消員額擴增與退撫經費增加，98 年度人事費決算合計數為 4,271 億元，占歲出之比率平均為 56.5%，甚至有若干地方常有自有財源收入不足支應人事費之情事，對地方施政推展與建設需求形成衝擊。

綜上可知，各級政府均面臨財政困頓問題；尤以地方政府為甚，究其主要原因，在於實質收入無法配合支出需求同步成長，致財政收支差短擴增；開源節流未徹底落實；再加上中央沒有足夠誘因促使各縣（市）主動開闢財源，以及各縣（市）自然環境不同，工商發展情況有別，而形成稅源分配嚴重不均現象。此外，大部分縣市皆有以「虛收實支」、「以短債支應長債」的現象，這是相當危險的資金調度管理方式，應盡量避免，否則後果不堪設想。當然，近年來中央政府亦應負起相當大的責任，其一連串修法進行減稅政策，陸續減免使用牌照稅、契稅、¹⁰房屋稅、國民教育捐、金融營業稅及土地增值稅等 6 種稅目，不僅減損地方自主性稅收財源，而且減損「中央統籌分配稅」財源，據統計顯示全國各地方平均每年因減稅政策所造成稅收損失約 900 億元，加劇地方財政困窘。

第二節 地方健保補助款分攤爭議之研究

財政收支劃分法乃規範中央及各級地方自治團體財政收支之基本法典，依據憲法第十章中央與地方權限劃分、第十三章基本國策及增修條文第十條各相關條文所制定，居於準據法及財政憲

¹⁰ 訂定契約便需繳交的稅額。如：不動產之買賣、承典、交換、贈與、分割或因占有而取得所有權者，均應申報繳納契稅。但在開徵土地增值稅區域之土地，免徵契稅。契稅稅率如下：一 買賣契稅為其契價百分之六。二 典權契稅為其契價百分之四。三 交換契稅為其契價百分之二。四 贈與契稅為其契價百分之六。五 分割契稅為其契價百分之二。六 占有契稅為其契價百分之六。

法之地位，各級政府之財政支出，自應遵其準據，受其規範。全民健康保險既為憲法明定之基本國策，屬中央立法並執行之事項，國家為踐行憲法課予之此項義務，所需之各種財政支出，依財政收支劃分法第三十七條第一項各級政府支出之劃分，第一款「由中央立法並執行者，歸中央。由直轄市立法並執行者，歸直轄市。由縣(市)立法並執行者，歸縣(市)。由鄉(鎮、市)立法者，歸鄉(鎮、市)。第二項：前項第一款(即中央立法並執行之事項)，第三款(由縣立法並執行者)，如需交由下級政府執行者，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，由該地方自治團體自行負擔。」及地方制度法第七十條第一項「中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁於地方自治團體」¹¹等相關規定，自應由中央主管機關統籌編列預算支應，始符「由誰立法並執行，由誰負擔其費用」之立法意旨，以及學者所稱之「責任與財政不可分割」之原則。解釋文及解釋理由「財政收支劃分法第三十七條第一項第一款雖規定各級政府支出之劃分，由中央立法並執行者，歸中央，惟法律於不侵害地方自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，尚非不得為特別規定，就此而言，全民健康保險法第二十七條，即屬此種特別之規定」，意欲藉財政收支劃分法第三十七條第二項所稱之「除法律另有規定外」之規定，以支撐系爭之全民健康保險法第二十七條地方自治團體應補助被保險人部分保費之正當性。然細讀財政收支劃分法第三十七條全文，不難發現其第一項係規定各級政府立法並執行之事項，其經費由各該政府負擔之；第二項係指中央政府或縣市政府應自行辦理之事項，如需交由下級政府辦理者，「除法律另有規定外」，其經費由委辦機關負擔之。全民健康保險法自始即由中央立法並執行，從未委由下級政府辦理，則何來第二項除外條款之適用？

¹¹地方自治團體：指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。

地方自治團體為憲法上之機關，具公法人地位，其自主權之核心領域不容侵害，並受憲法制度保障。直轄市、縣市、鄉（鎮）（市）乃憲法及地方制度法明定之地方自治團體，在憲法及法律保障之範圍內，經由地方公民選舉產生自治組織，經由自治組織立法並執行自治事項，及依地方自治財源，編訂並審議通過預算，對地方自治事項應優先編列經費予以支應，中央不得將其應負擔之經費轉嫁於地方自治團體。以上述自治權所構成之地方自治團體自主之核心領域，國家機關應予尊重，並不得予以侵害。

司法院上揭解釋文及解釋理由書：¹²「所謂地方自治團體自主權核心領域之侵害，係指不得侵害地方自治團體之本質內容，致地方自治團體制度虛有化，諸如中央代替地方編列預算或將與地方政府職掌全然無關之外交、國防等事務之經費支出，規定由地方負擔等情形而言。」將與地方政府職掌全然無關之外交、國防事務經費支出，規定由地方負擔，視為已對核心領域構成侵害，但同樣與地方自治團體職掌亦全然無關之全民健康保險，則被視為關係更為密切，地方政府對此並有所謂協力之義務，而此協力義務並可經全民健康保險法實施而獲得部分實現。兩者同屬基本國策與地方政府職掌亦均全然無關，何以竟有如此全然不同之解讀。可見與地方政府職掌全然無關是一回事，但何謂全然無關？是否全然無關？則又是另一回事。釋憲者若不能秉持同一標準，或者獨厚某一事務，甚至以「基於國家整體施政需要」為藉口否定，則所謂地方自治團體自主之核心領域不容侵害之保障，即變成好像畫大餅一樣，看得到吃不到。

¹² 司法院大法官第 550 號釋憲解適文及其不同意見理由書。

第三章 健保補助款爭議之緣起與發展

我國健保制度施行至今剛過十五個年頭，¹³實施健保制度造福許多病患，實施全民健保為一福利國家實現的步驟之一。政府為使社會福利措施能夠更為健全，陸續制定許多的福利照顧政策，而這些許多福利措施，更有許多是地方政府另行制定的福利政策，多半需要由地方政府來支出。在地方政府普遍自有財源不足的情況下，就可能需要政府用更多的舉債來支付這些政策的支出，在福利與政府財政困境的兩難中，地方政府需要為自身的永續發展找出一條活路來。

第一節 健保補助款爭議之緣起

依全民健保法規定，政策執行機關包括：台灣省與縣(市)政府。依我國憲法規定，省、縣(市)政府都是地方層級之政府組織，在 1994 年制定全民健康保險法時，並未曾思考到會發生中央與地方有政策思維不一致的問題，其基本上假設中央與地方之關係，在憲政制度安排下處於穩定、和諧的互動關係，致未於全民健康保險法條文中訂定有關各級政府欠繳健保費的相關處置規定。

臺北縣政府改制為「準直轄市」後，因而仿效北高兩市拒繳勞健保補助款，至今已逾 37 億，台北高等行政法院做出 8 件判決，北縣府全遭敗訴，應付健保局竟多達四億八千餘萬，至於其它 30 餘億勞健保欠費目前仍追討中。

¹³八十四年一月一日成立中央健康保險局，籌辦保險業務，並於八十四年三月一日正式開辦全民健康保險。

依照臺北高等行政法院判決書，指出北縣升格後，97 年度獲配之中央統籌分配稅款為 318 億元，較 96 年度增加 219 億餘元；另土地增值稅比照直轄市，不再提撥中央統籌後增加收入 26 億餘元，北縣府共增加 246 億，在收支增減相抵後，北縣府仍增加財源 44 億，而北縣府財政局長表示，臺北縣已適用直轄市相關規定，但是中央 2009 年給的補助與經費仍打了七折，包括統籌稅款也少給了 107 億元，勞健保費用卻要北縣按直轄市標準支付，去年編列預算時曾核列勞健保費 70 億元，縣議會審查時，多數議員認為不合理，決議刪除這筆預算。

地方政府債務及欠款，臺北市有 2015 億元，其中 361 億元為積欠健、勞保費補助款；高雄市為 1694 億元，其中積欠健、勞保費補助款 188 億元；其它縣市則是 4537 億元，其中積欠健、勞保費補助款 82 億元，以比例上來看，臺北市勞健保欠費占債務的 17%，高雄市的勞健保費則佔 11%；相對來說，縣市政府勞健保欠費所占的債務比例，較北高兩市來的低許多僅只佔了 1%。¹⁴

首先，有意爭取升格直轄市的縣市政府，大多考量到晉升為直轄市的一員之後可以爭取到較高比例的統籌分配款，擁有較多的財政資源，卻可能沒想到相對也要盡更大的義務這一點。從健保費補助款分配比例來看，非直轄市的縣市僅須補助轄區內低收入戶民眾的健保費的 35%，其餘的均由中央補助。成為直轄市之後，增加的健保費補助對象包括私校教職員(35%)、受雇者(5%)、職業工會會員、外僱船員(40%)、農民、漁民、水利會會員(30%)、低收入戶(從 35%變成 100%)。

¹⁴ 資料來源：國家政策評論基金會財金組 2007 年 10 月 7 日中央日報評論

表 3-1 各保險對象負擔比例表 單位：%

類別	保險對象	負擔比例 (%)			政府負擔比例分配
		被保險人	投保單位	政府	
一	公務人員、志願役軍人、公職人員	30	70	0	
	私校教職員	30	35	35	中央或直轄市主管教育行政機關補助 35%
	公民營事業、機構等有一定雇主的受雇者	30	60	10	在省，由中央政府補助；在直轄市，由中央政府補助 5%，直轄市政府補助 5%。
	雇主、自營業主、專門職業及技術人員自行執業者	100	0	0	
二	職業工會會員、外僱船員	60	0	40	在省，由中央政府補助；在直轄市，由直轄市政府補助

三	農民、漁民、水利會會員	30	0	70	在省，由中央政府補助 60%，縣（市）政府補助 10%；在直轄市，由中央政府補助 40%，直轄市政府補助 30%
四	義務役軍人、軍校軍費生、在恤遺眷	0	0	100	由其所屬機關全額補助
	替代役役男	0	0	100	由內政部全額補助
五	低收入戶	0	0	100	在省，由中央社政主管機關補助 35%，縣（市）政府補助 65%；在直轄市，由直轄市政府全額補助
六	榮民、榮民遺眷家戶代表	30	0	70	行政院國軍退除役官兵輔導委員會補助 70%
	其他地區人口	60	0	40	中央政府補助 40%

資料來源：全民健康保險法第 8 條與第 27 條（100 年 1 月 6 日修正）

再來，也是最值得注意的是，當直轄市變多之後，會不會發生更嚴重的直轄市對抗中央的事件。若想要升格的縣市政府只希望擴大資源分配，卻未考慮要相對承擔更大的補助責任，很有可能在成為直轄市之後一起聯合起來向中央抗爭。臺北市政府的健保費爭議事件讓我們看到一個人口佔全國十分之一的臺北市政府便能夠使問題變得這麼棘手，未來如果直轄市擁有三分之一或二分之一的全國人口，那中央政府不是只能予取予求？尤其是，現任馬英九總統過去在台北市長任內就是爭議的主導人，未來對於這些直轄市的高分貝要求，他已經喪失堅持法制的正當性。妥協之

後，直轄市只享受資源分配的優勢，卻不須負擔該負的健保費補助責任，直轄市與非直轄市縣市將出現更具大的落差，台灣屆時將真正成為一國兩制(直轄市與非直轄市)。¹⁵

另外一個合理的聯想是以目前兩個直轄市就欠下如此龐大的健保費補助款，未來直轄市增多之後，若欠款擴大，健保的財務永續挑戰與資金調度危機將更為嚴峻。當然這些問題是可以透過中央與地方的財政劃分與健保費補助費比例的全盤檢討與修法去達成較根本的解決，不過以台北市政府的健保費爭議事件來看，情況實在無法教人樂觀。特別是當直轄市增多，政治力量更強之後，制度總是朝對優勢的一方有利的方向傾斜。這麼一來，中央政府所扮演平衡區域差距的功能就更加薄弱了。

第二節 司法院大法官釋字第 550 號解釋之 聚焦

在釋字 550 號解釋中大法官董翔飛對於健保補助爭議，特別提出不同意見書，內容提到：

全民健康保險乃憲法明定之國家基本政策，非地方自治事項，唯國家始有

¹⁵中央健保局首任總經理、現任台北市副市長葉金川針對北市欠繳勞工健保補助款一事提出「兩層次說」，強調中央與地方對健保法第二十七條見解不同，市府已提出行政訴訟，將遵守判決結果，建議修法讓健保體制更完善。惟市長馬英九曾召開多場社區說明會訴諸民意，主張市府只需負擔設籍北市的勞工健保費，而不必負擔設立登記在北市公司行號的外縣市勞工健保費，但中央卻要北市支付，市府認為違反健保法第二十七條規定，是不合法的。葉金川雖再三聲稱，他的立場與市府一致，卻未直接說明是否贊同前段論述；他指出，健保法八十三年通過、次年施行，本應中央立法、執行及負擔，但當時沒有這樣做，八十八年地方制度法施行、財政收支劃分法修訂後，健保體制更顯得不合理。葉金川建議修法以完善制度，且應讓中央完全負擔，至於市府與中央現存的爭議，既已進入訴訟程序，一切等待司法判決。

踐行此政策之義務與責任。各國中央與地方權限之劃分，例多於憲法中設有明文。大體言之，除國防、外交、司法、貨幣、國際貿易、航運、郵電等為典型之中央權限外；凡事業之舉辦，以全國為範疇者，或事業之性質，為全國人民公共利益所繫者，或需賴全國之力始能興建或舉辦者，亦皆劃歸中央立法並執行之事項。我國憲法第十章「中央與地方權限之劃分」，即係依此原則所形成。其中除列舉中央立法並執行之事項、中央立法並執行或交由省縣執行之事項、省立法並執行之事項以及縣市立法並執行之事項外，並明定「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」以為劃分剩餘權之規範。全民健康保險雖未見於中央立法並執行之事項，但制憲者鑒於其關係民族健康及全民福祉至鉅，必須提昇為基本國策，由國家永續經營，不宜由地方分割辦理，始能收全國普遍一致之功效，乃於憲法第一百五十五條、第一百五十七條及增修條文第十條分別明定「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度」、「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度」、「國家應推行全民健康保險」、「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，」以課以國家之義務與責任。中華民國八十三年八月九日公布、八十四年三月一日施行之「全民健康保險法」第一條「為增進全體國民健康，辦理全民健康保險，以提供醫療保健服務，特制定本法」，第三條「本保險之主管機關為中央衛生主管機關」，足證全民健康保險之屬性，既非地方立法並執行之自治事項，亦非中央立法交由地方執行之委辦事項，而係典型的中央立法並執行之事項。¹⁶

關於地方自治事項中之「衛生管理、公益慈善事業」如何經由全民健康保險之實施而獲得部分之實現？全民健康保險為憲法明定之基本國策，屬強制性的社會保險，由中央立法並執行之，憲法或地方制度法規定之：衛生、慈善及公益事項，直轄市衛生

¹⁶ 引用自大法官釋憲解釋第 550 號解釋文之董翔飛法官不同意見書。

管理事項、直轄市公益慈善事業，縣市衛生管理、縣市公益慈善事業，以及鄉（鎮）（市）廢棄物清除及處理等，固屬各級地方自治團體立法並執行之事項，與全民健康保險可謂全然無關。所謂衛生管理，依台北市衛生局組織規程第三條規定，係指衛生教育及衛生人員訓練、食品衛生管理、國民營養調查、公共衛生護理、助產士管理、藥政、藥品醫療器材及化妝品衛生管理，醫政、醫院管理、藥械供應、防疫救護及精神疾病防治、營業衛生及職業衛生等而言。

所謂公益慈善事業，依照臺北市政府社會局組織規程第三條規定，主要為指公私立殘障福利機構之輔導與監督，殘障之調查、補助與職業重建，老人之安養、療養，棄嬰之安置與領養，不幸婦女之保護、救助、安置與寄養等事項，而仔細研究其內容，並無任何與全民健康保險有任何絲毫關係，而應該由地方自治團體自行立法並執行，不應該因全民健康保險之實施而獲得部分之實現？在大法官解釋文董翔飛大法官解釋理由書：「依憲法第一百五十五條所稱國家為謀社會福利，應實施社會保險制度，係以實施社會保險制度作為謀社會福利之主要手段。而社會福利事項，除中央外，與居民生活關係更為密切之地方自治團體自亦應共同負擔」，將全民健康保險轉換為社會福利，再昇華為人性尊嚴，再轉彎抹角扯出地方自治團體因與居民生活關係更為密切，自應與國家為實現人性尊嚴之生活共盡照顧之義務。

若依此邏輯推演，凡與地方居民生活關係密切之基本國策，地方自治團體即應與國家共同盡其照顧之義務，然則基本國策中與地方居民生活關係密切者，何止如解釋文所指之全民健康保險而已，憲法第一百三十七條之中華民國之國防，責在保衛國家及人民生命財產安全，第一百四十九條之金融機構，以及第一百六

十二條之教育文化機構，關係金融秩序之安定與教育文化之傳播與生活品質之提昇，難道與地方居民生活及人性尊嚴關係不夠密切嗎？若地方自治團體亦以有照顧地方居民生活義務為由，主張與中央共同監督與管理，不知又將如何處理？。

那些事務為中央應該做的事，那些事務是地方應該做的事，而哪些又是中央與地方共同做的事，以及做這些事的經費應由誰負擔，憲法第十章、¹⁷第十三章，財政收支劃分法、地方制度法等相關法規均設有明文，憲法基本國策條款規範方向相當詳盡。此一劃分基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。全民健康保險依上所述，明明是基本國策，屬於中央立法並執行之事項，亦為國家責無旁貸之憲法義務，而解釋文所提出一些，諸如將國家與各級政府委為一談、公益慈善事業與全民健康保險有相當密切關係，並可藉健保之實施得到部分實現，全民健康保險法第二十七條乃財政收支劃分法第三十七條第二項之特別規定，以及地方自治團體有照顧地方居民人性尊嚴生活之義務等經不起辯論的理由，創設了地方自治團體有所謂協力辦理之義務，嚴重損及基本國策之規範意旨，侵害地方自主性之核心領域，導致地方自治團體受憲法制度保障之破毀。¹⁸

另外在地方與中央的行政訴訟中，臺北市政府和中央政府的數百億元勞、健保補助款爭議案，其中的 108 億元北市府和中央健保局的健保補助款爭議案，最高行政法院審結，合議庭認為中央健保局所提的再審之訴有理由，推翻 96 年最高行政法院判決臺北市政府勝訴確定的案子，同時改判中央健保局勝訴確定。¹⁹

¹⁷第十章 中央與地方之權限

¹⁸地方自治團體受憲法第十章、第十三章地方自治權限之保護。

¹⁹參考行政法院判決文及公告。

此外，台北高等行政法院也判決了另外五件北市府和中央健保局的健保補助款爭議案，訴訟總金額達二十五億元，北市府也統統被判敗訴，雖然這五件案子都還可上訴最高行政法院，但法界普遍認為翻案改判的機會微乎其微；合計北市府共有一百三十四億元的健保補助款案，被判敗訴。

最高行政法院庭長特別對判決說明一百零八億元的健保補助款案遭推翻的理由，主要當時對市府的勝訴「判決違背法令」，原因則是當時判決書的主文記載不明確，未明確規定判決範圍，造成原告和被告雙方沒有爭執的部分，也無法執行，因此，合議庭以「適用法律錯誤」為由，據以改判。

最高行政法院會替這起 108 億元健保補助款案翻案，主要是因為最高行政法院召開的「庭長法官聯席會議」中，決議採取對勞、健保局有利的「投保單位說」，使中央健保局能據以聲請再審成功。

對於臺北高等行政法院審理中的類似勞、健保補助款案，扣除審結的五件，一共還剩四十七件，這些案件將形成骨牌效應，未來都將根據最高行政法院的「庭長法官聯席會議」決議，判決北市府敗訴，北市府應無勝訴機會。所謂「投保單位」，為只要投保的法人等營利事業單位，所在地是在台北市政府的行政轄區，那麼公司勞工或眷屬的勞、健保補助款，都應由台北市政府負擔。不過，最高行政法院在審理這件 108 億元健保補助款案，當時是採取「設籍或居住地說」，²⁰合議庭認為北市府只須負擔行政轄區內居民的健保補助款，因此，判決中央健保局敗訴確定。

²⁰ 採設籍地址或居住地認定，故僅需繳納設籍在臺北市之居民之補助款項。

而最高行政法院針對其它台北市政府與勞工保險局的補助款爭議案進行訴訟，訴訟總金額達 22 億元，台北市政府上訴皆被駁回，判決統統敗訴確定，如加上 95 年已遭最高行政法院判決敗訴確定的 99 億元勞保補助款案，北市府在勞保補助款爭議案部份，已有 121 億元的訴訟標的遭判決敗訴確定。

最高行政法院說明，北市府與勞保局的勞保補助款案，在訴訟實務上較無爭議；最高行政法院在 95 年間審結首件案子時，就是採取「投保單位說」並判決北市府敗訴確定，應給付勞保局 99 億元，因此與後來的勞保補助款案判決結果並無歧異。

臺北市政府主張，依司法院大法官會議釋字第 550 號解釋意旨，及地方制度法和勞工保險法等相關規定，由台北市政府負擔勞保補助款的對象，應僅限設籍於台北市的居民，不應將不具有台北市戶籍居民的健保費，也要求市府繳納，否則將排擠市府其他社會福利支出和公共建設支出，進而影響設籍台北市居民的權益。不過，台北市政府的解釋不被行政法院採信，最高行政法院和台北高等行政法院一致認為，地方政府從轄區內的公司徵稅，並從中央政府分配到統籌分配稅款，如果不為這些公司的勞工與眷屬分擔保險費，權利義務將失衡，勞保局以投保單位為計算方式較妥適，並無逾權或濫權的情形。

爭議多年的台北市政府和中央政府間數百億元的勞、健保補助款爭議案，雖然最高行政法院已確定採取「投保單位說」，在法律層面上，已為整起爭議案劃下句點，但是如果臺北市政府未能與中央取得一個良好的共識，並履行償債計畫，如果因此影響大眾權益，或許將產生臺北市政府、中央和民眾三輸的局面。

雖然，臺北市政府已與中央達成協議，臺北市政府從 99 年起，²¹分 10 年編列 122 億元預算，分期償還數年來積欠的勞、健保費用，但因當初中央和地方的協商代表，各由當時的行政院副院長蔡英文、和台北市長馬英九負責，現在二人皆已不在其位且分屬兩大政黨領袖，因此相關結果是否會有其它變數，還需繼續觀察。

第三節 健保補助款爭議之發展

全民健保在 1995 年三月開辦，1998 年收支開始出現入不敷出的情形，儘管健保局加強費用申報查核、進行支付制度改革、增加財源收入等措施多管齊下，除了在 2000 年有些許節餘之外，收支不平衡的問題還是持續存在。全民健保為了財務的穩定與永續，在一開始就有設計安全準備金的機制，由健保每年度收支之結餘或每年度保險費收入總額 5% 範圍內提撥，以便在年度收支發生短絀時，能由安全準備金加以填補。

依照全民健保法第 67 條規定：「本保險安全準備總額，以相當於最近精算一個月至三個月之保險給付總額為原則；超過三個月或低於一個月者，應調整保險費率或安全準備提撥率。」在 2002 年時，健保安全準備金已經低於一個月的保費收入，由於健保收支已經是赤字，沒有結餘可提撥安全準備金，當時健保局依健保法將保險費率從 4.25% 調整到 4.55%，²²卻受到當時國會在野的國親兩黨立委強烈反對，因此，前衛生署李明亮署長為施政負責下台。

²¹ 最終行政院決議所有欠款由地方政府提出還款計劃，分十年攤還。

²² 全民健康保險法 100 年 1 月修正。

從此以後，全民健保的費率調整變成高度的政治性議題，而不再是依法與專業精算的規劃施政，每逢保險費率調漲一有風吹草動，必成朝野政治攻防的角力點。

臺北市政府欠繳健保補助款爭議，無獨有偶地，高雄市政府與臺北市政府分別從 1998 年與 1999 年的下半年開始積欠直轄市所負擔的健保費補助款，這原本只是中央與地方財政劃分與直轄市經費預算編列運用的行政問題，可是臺北市政府在前市長馬英九的主政下，採取大動作的拒繳姿態，以「納喊司法、呼喊公平」為口號，訴諸臺北市民意、發新聞稿與市民說明書、提出大法官釋憲與行政訴訟，不僅讓縣市欠款問題浮上檯面，成為社會各界矚目的焦點，也將健保費率調整捲入更深的政治糾葛。²³

臺北市政府拒繳健保費補助款的行為，姑且不論其理由是否正當，至少已經造成幾個不良的示範，對社會產生負面的影響。首先，這似乎告訴社會大眾，連政府機關都可以公然不遵守國家的法律，公權力又有甚麼立場要求其他政府機關以及人民守法。例如，臺北市政府可以大動作拒繳自己認為不應該負擔的健保費補助款，不想納保或不想繳保費的人民是否也可以起而效法？其他縣市政府或雇主是否也可以拿各種理由跟進？如此一來，一個費心建立起來的重要制度很可能毀於一旦。

²³衛生署將推出 1.5 代健保，修法將地方負擔健保補助款全部改由中央負擔，遭民間團體質疑是「台北市條款」。但台北市長郝龍斌今天回應，問題不在積欠，而在制度的不合理。郝龍斌今天在市政會議後記者會上表示，目前地方政府除了直轄市的台北市、高雄市有積欠健保費的問題，其他縣市健保都是中央負擔，而北高之所以積欠健保費，是因為制度不合理。衛生署 2009 年二月通過 1.5 代健保改革案，修法將地方政府需負擔健保補助款，改由中央統一支應，而目前各地方政府所積欠健保補助款，其中以台北市積欠新台幣 294 億元最高，民間監督健保聯盟等團體質疑根本就是「台北市條款」。

再者，在經過整整十年的爭議之後，最高行政法院最後駁回北市府上訴案，判決北市府敗訴定讞。之後前臺北市政府勞工局長蘇盈貴出面強調臺北市積欠的健保費是不合理制度所造成的，並表示與中央政府有各付一半的共識，健保法修法若通過，將分五年攤還欠款。不過，前法務部長王清峰卻在立法院備詢時指出臺北市政府與行政執行處約定將分八年償還欠款。由此可見，即使行政訴訟敗訴定讞，臺北市政府仍然嘗試與中央討價還價，沒有清償欠費的決心。此外，北、高兩市的巨額健保費欠款讓民眾誤以為這是健保財務惡化的主因，而對健保結構性虧損原因產生混淆。分期攤還欠款的做法也可能為日後任何健保財源調整或改革埋下抗爭的訴求。比如，台灣勞工陣線就據此主張：「在縣市政府積欠健保費未還情況下，反對健保費調漲，否則不排除號召民眾比照政府單位欠款期限，分年攤還健保費。」

最後，中央政府透漏將透過修法，從「制度面」解決此件爭議。²⁴在還未看到具體動作之前，吳敦義內閣倒是提出總預算中先編列預算專案補助北高兩市繳納積欠的勞、健保費，並獎勵各縣市繳納積欠的健保費，試圖為健保費欠款爭議解套。雖然這些專案經費補助是針對所有欠繳的縣市，但是很明顯地是因臺北市政府的爭議而起，主要在於幫前市長馬英九任內所留下的問題收拾善後，並希望化解民間對健保費調漲的反對力道。事實上這種抄捷徑，不依法制的方式只會帶來更大的爭議。對於依法負擔健保補助款的雇主與縣市，這是否在暗示他們按規定所繳的健保補助款是白繳或多繳了，而且會吵的小孩有糖吃？這樣，以後還有誰願意依照規定繳交健保補助款？還有，這個專案預算編列嚴重排擠到現有的社會福利預算，引起社福團體的抗議，也造成很不公平的結果：政府機關欠繳的健保費竟然是拿弱勢者的福利資源來

²⁴ 透過修改全民健康保險法，改為由中央負擔原先由地方負擔之補助費。

填補，更何況主要欠款的北高兩市都是台灣首善之區，一般市民所享有的福利與生活環境都比這些弱勢族群好很多，這種做法很難讓人不會有「劫貧濟富」的聯想。

另外，也是最值得注意的是，當直轄市變多之後，會不會發生更嚴重的直轄市對抗中央的事件。若想要升格的縣市政府只希望擴大資源分配，卻未考慮要相對承擔更大的補助責任，很有可能在成為直轄市之後一起聯合起來向中央抗爭。臺北市政府的健保費爭議事件，使我們發現一個人口佔全國十分之一的台北市政府便能夠使問題變得這麼棘手，未來如果直轄市擁有三分之一或二分之一的全國人口，²⁵那中央政府不是只能予取予求？尤其是，現任馬英九總統過去在臺北市長任內就是爭議的主導人，未來對於這些直轄市的高分貝要求，他已經喪失堅持法制的正當性。妥協之後，直轄市只享受資源分配的優勢，卻不須負擔該負的健保費補助責任，直轄市與非直轄市縣市將出現更具大的落差，台灣屆時將真正成為一國兩制，即直轄市與非直轄市。

另外一個合理的聯想是以先前兩個直轄市就欠下如此龐大的健保費補助款，在直轄市增多之後，若欠款擴大，健保的財務永續挑戰與資金調度危機將更為嚴峻。當然這些問題是可以透過中央與地方的財政劃分與健保費補助費比例的全盤檢討與修法去達成較根本的解決，不過以臺北市政府的健保費爭議事件來看，情況實在無法教人樂觀。特別是當直轄市增多，政治力量更強之後，制度總是朝對優勢的一方有利的方向傾斜。這麼一來，中央政府所扮演平衡區域差距的功能就更加薄弱了。

²⁵ 五都(五直轄市) 新北市具有 383 萬人口、台北市 262 萬人口、台中市 262 萬人口、台南市 186 萬人口、高雄市 276 萬人口，五都會區合計 1,370 萬人口，占全國人口六成以上。

全民健保是社會保險，其基本精神就是由民眾與政府共同營造一個就醫保障的環境給全體國民。不幸的是，有些政府機關卻考量自己的政治利益，帶頭破壞全民健保的基本設計與推動，使健保淪為政治力綁架下的受害者，危及其永續發展。台灣各界在自傲擁有全世界數一數二的健保體制的同時，必須進一步確保並捍衛健保的基本制度，不要因為政治力的介入而受到扭曲。此外，以上的討論也讓我們看到，不同的政策之間會互相牽動，直轄市的增加很可能對健保的財務狀況帶來意想不到的後果，這是改制後的直轄市政府與中央政府不能不正視的問題。

第四章 中央與地方權限爭議之解決機制

與處理途徑

各級政府欠費已經成為健保財務最沈重的負擔。由於各級政府欠費遲不補繳，加上台北市縮編健保補助款預算，成為欠費大戶，中央健保局指出，到九十八年底各級政府累計欠費已突破三百億新台幣。依據健保局資料，九十六年各級政府欠健保局的健保補助款為一百九十二億新台幣。在臺北市與中央政府因統籌分配款風波，縮編健保補助預算，成為在高雄市之外另一個欠費大戶，各級政府欠費金額也隨之飆高。健保局指出，雖然健保法新修正案通過後，規定未來地方政府欠款得由行政院自各級政府的補助中直接扣抵，但這項規定只適用於九十一年起的「新債」，過去積欠的補助款仍然催收無門。

儘管行政院已要求各級政府應分五至十年編列預算，攤還健保開辦以來積欠的「舊債」，但據了解，各縣市至今尚沒有人編列，也顯示出中央政府對於財政問題上的爭議，始終無法有效的提出解決問題的機制。

特別是依據規定，有指定用途的補助款，中央無法直接扣除，而佔補助款最大宗的北、高二市，卻無指定用途的補助款可以扣抵。

第一節 司法院大法官解決爭議之可行性

司法院大法官解釋由臺北市政府提出之健保補助費憲政爭議案，宣示行政院勝訴，健保法第二十七條規定，地方政府亦須負擔健保補助費，並不牴觸憲法。由於此為我國地方自治史上首例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，更涉及地方自治的核心領域與地方財政自主權等的探討，影響極為深遠，值得相當的重視。

依照臺北市申請釋憲的理由，強力主張全民健康保險乃屬憲法委託國家應行辦理之事務，並非地方自治事項，其支出應由中央政府自行負擔。亦即健保事務應屬「中央立法並執行」者，且所謂國家指的是中央政府而已，不包括地方政府在內。此外，臺北市認為健保事項為可交由地方執行之「委辦事項」，但因其原屬委辦機關應自行辦理事務，故其支出仍應由委辦機關負擔，才合乎政府財政支出劃分之當然原理，並確保地方財政權之獨立性。然而，司法院大法官第 550 號釋憲解釋文的內容，大法官會議顯然未接受台北市政府所提出的理由與見解。

首先，大法官認為憲法規定國家應推行全民健康保險，其國家一詞係兼指中央與地方而言。且憲法亦規定各地方自治團體有辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之義務，而經由全民健康保險之實施，乃可獲得部分之實現。其次，全民健康保險法之施行，確保中央立法並執行之事項。但由於地方對全民健康保險事項負有「協力義務」，²⁶故在不侵害其自主權核心領域之限度內，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。再者，大法官最後特別強調，任何法律之實施須由地方負擔經費者，於制定過程中應予地方政府充分之參與；行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，立法機關於修訂相關

²⁶協力義務，為共同負擔之權責義務。

法律時，應予地方政府列席表示意見之機會。綜上可知，大法官認為全民健康保險的推行乃中央與地方皆須負責的事務，雖然依據健保法的內容，全民健保係中央立法並執行之事項無誤，但於法中特別規定地方政府應分擔補助費，並不構成違憲。

其實，在中央與臺北市政府健保補助款爭議個案中，主要爭議點涉及中央與地方之權限劃分。憲法第一百零七條至第一百零九條，雖然分別以列舉的方式，對中央與地方權限作明確的規範，但仍有不足之處，又由於第一百一十條中對未列舉事項給予「原則性」的補充規定，「其事務有全國一致性之性質者屬中央」。而此項原則當然亦適用於前揭條文中所有列舉事項的檢視。根據健保法的規定，我國全民健保制度乃為具備「全國一致性」之性質者，殆無疑義，亦即其應為「中央立法並執行」之全國性「公共財」。²⁷此論點亦為大法官所認同。

由於憲法中對中央與地方辦理事項之財政責任分配，並無明文規定，以致於即使權限規範確定，但財政支出之劃分，仍然無有明確的標準可資依循。大法官雖認為中央與地方皆有推行全民健康保險之義務，但由於地方經由健保的實施可獲得部分責任的實現，是故其雖為中央立法並執行之事項，但要求地方分擔部分經費尚屬合理。只是，即使性質同屬社會福利的工作，中央與地方適宜推行的項目與範疇，本應有所不同。中央負責的乃須達全國一致性之要求者，地方則以可因地制宜，發揮地方特色者為重。按照現行健保法的規定，地方不但在法律制定過程中毫無參與的權力，更不能任意改變或更動健保的內容、範圍或條件，質言之，地方根本沒有因地制宜的自治空間。在此情況下，大法官僅以地

²⁷公共財是指在同一期間內，可以同時提供效益給二個以上的經濟個體，而具有集體消費滿足公共慾望，並由政府預算提供的財貨。

方政府負有協力之義務，進而要求地方分擔屬於中央立法並執行事務之健保經費，似乎並不能具有完全的說服力。

尤有甚者，任何經費負擔事項皆涉及地方財政自主權的行使，進而必會對地方財政能力產生衝擊。為避免「中央請客，地方買單」的現象，過度惡化而侵害地方自主權核心領域，大法官亦特別提出中央政府在立法中尊重地方參與之要求。只是，站在權責對稱的立場，既要求地方負擔部分經費，地方自然亦應享有部分政策的參與權。大法官雖也支持此項論點，但卻不願以以往已發生的「違憲」事實作為釋憲的判斷依據，而寧可選擇要求中央政府未來在制定或修訂相關法律時，再另賦予地方參與的機會，作為補救的方法。這樣的解釋與處理，在推論上乃存有矛盾與不一致，地方政府恐怕難以接受。

近年以來，中央與地方的財政關係經常呈現出緊張與爭議的局面，這次健保補助費的釋憲又是一次衝突的引爆點。所幸不論大法官的釋憲結果中央與地方間如何解讀，至少此項地方政府申請釋憲的案例，將促使我國未來中央與地方的權限與責任劃分較為對等與公平。

第二節 行政院解決爭議之經驗

在地方財政赤字越來越大，甚至造成中央財政的沈重負擔，有其體制上的原因。十幾年來，在地方上人們看到民意代表假報公帳而恬不知罪，聲稱其他縣市也是一樣。另一方面縣長大人卻向中央求救，說財政困難無以為繼。在中央，我們看不出有什麼增加統籌分配款、增進地方財務規劃的誠意，另一方面對於計畫

不盡周詳的個案的補助款卻大方的給與。人們看到中央補助的室內停車場淪為蚊蠅製造所，中央補助興建的體育館和文化中心門可羅雀、利用率低落、入不敷出。地方揮霍無度，中央保證救到底，那麼又有什麼誘因去量入為出、節約開銷？

回顧過去中央與地方的關係，在戒嚴時期，公共支出可能比現在更不合民意、貪污腐化可能比今日更厲害、財政效率可能比現在更低落，可是財政支出及財政赤字卻沒有今日的難以控制。當時的貪污、腐化、浪費是在收入範圍內貪污腐化、浪費的。過去，為了政治控制的方便及政權的穩定，在財政方面施行的是一個「中央集權、地方依賴」的體制。這種財政「集權、依賴」體制，是蔣家控制地方的一個關鍵環節。過去的「集權、依賴」體制是有配套的。首先，中央必須使各縣市「必須」依賴，所以充實法定自有財源的「統籌分配稅」額度不能太高；可以用來控制地方的、伸縮自如的「補助款」則成為彌平地方財政赤字的主要工具。此外，不訂定「地方稅法通則」及「規費法」，使得地方缺少開發自治財源的法源，便利中央施行一條鞭式的法令。因此，包括租稅的種類、範圍與稅率高低，規費及罰款如何收取、金額多寡都由中央規定管制，地方不能依財政需要，自行增稅或調高規費。換句話說，就是把地方的租稅權閹割掉。再者，除了各縣市必須依賴，中央也必須使各縣市「樂於」依賴；因此，只要聽話，不管個案計劃多麼粗糙，都會獲得補助，不管支出方面多麼浮濫，收入缺口終會獲得彌平。

另一方面，為了避免地方因為依賴，有恃無恐、支出過度膨脹，變成無底洞、禍延中央，因此遲不制定「地方制度法」、限制地方的人事任用權，長期由中央決定地方主計、稅捐稽徵主管的人選，藉此透過對人的控制，嚴格的施行「低估地方收入」的措

施；同時不准地方發行公債，藉由低估及限制「歲入預算」金額來壓低「歲出預算」的成長。這些配套在戒嚴時期，因為政治的控制、一條鞭式的法令人事制度以及對地方政府舉債的限制，所以不會造成難以控制的地方財政赤字問題。問題是，這種使地方政府「必須也樂於」依賴中央的財政體制，在解嚴以後，因為政治的鬆綁，一條鞭式的人事與法令難以為繼，戒嚴時期配套的「集權、依賴」財政體制缺了一角。

解嚴以後，地方的自主性增強，選票的壓力也越來越大，地方的預算支出規模隨著大幅增加。另一方面，不但被閹割掉的地方租稅權未完全恢復，即使有限的租稅及規費稽徵權，也因為怕得罪選民而憚於運用，因此歲入增加有限。財政體制外表依舊，但透過一條鞭式的法令與人事，運用「歲入預算卡住預算支出」的機制卻已失去。收入遞減而支出遽增，地方財政赤字急速上升。

28

在這樣的財政體制裡，地方自有財源不足日益嚴重，解套的焦點放在「財政收支劃分法」的修正、「地方稅法通則」、「規費法」的立法上。第一個接受考驗的是「財政收支劃分法」的修正。「財政收支劃分法」的修正案於八十八年一月通過，距離解嚴已經十二年。原先大家都把地方財政的解套寄託在修正案，沒想到修正案大開倒車，沒有解決原有的問題，反而製造更多的問題。修正案主要缺點有三：第一、統籌分配金額仍然太少，對地方財政規劃無正面意義，「集權、依賴」如故。第二、疊床架屋，直轄市是一套，縣市一套，又橫生枝節，新加了鄉鎮的一套以及任由中央分配的「特別統籌分配稅款」。第三、規則不明白、不確定，徒耗

²⁸ 財政赤字即預算赤字，指一國政府在每一財政年度開始之初，總會制定一個當年的財政預算方案，若實際執行結果收入大於支出，為財政贏餘，支出大於收入的經濟現象，就叫作財政赤字。

財政體系活力。修正案沒有公式之詳細內容，只規定統籌分配辦法之訂定，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。這種方式的決定，等於是全權由財政部及行政院在「以後」決定。這就等於規則年年改變，不但不確定性高、不利財政規劃，而且年年要為規則鬥爭，不利國內和諧，虛耗國力。

持平而論，把所有例行性的的補助款金額化為統籌分配款是一個正確的方向。除此之外，統籌分配稅款的分配方法的修正方向應包括：一、簡化層級，只留縣市一級。各縣市，包括直轄市，應使用同一套分配公式，二、分配公式而不是分配比率。

不過把地方和中央的財政關係問題的解決，全部寄望在「財政收支劃分法」合理的修正上是失焦的。中央分給地方更多的錢以後，地方還是可以更拚命的花，然後再跟中央喊窮要錢，還是可能把中央的財政搞垮。要改變現有的「缺角的集權、依賴體制」，只有使地方「不必也不能」依賴中央一途。「不必」和「不能」必須是配套的。

要做到「不必」依賴中央，就要使自主財源充裕。自主財源充裕的方法，除了合理與公式化的統籌分配款與補助款的分配，更要完成「地方稅法通則」與「規費法」的立法，使地方有增稅、調整規費及罰款金額訂定的法定權力。不過，地方自主來源充裕、地方增稅的法源具備以後，依賴性不會就此消失。只要能繼續跟中央要到錢，地方政客為了討好選民，錢還是會照花，為了不得罪選民，地方稅法還是會放著不用。必須做到「不能」依賴中央，地方才會努力開發稅源、節省開支。

要做到「不能」依賴中央，就必須立法規定中央除統籌分配稅、法定補助款及天災以外，不能給地方其他的補助。事實上，依財政收支劃分法第三十條，中央對於地方的補助是有限制的。只是該條規定，使得行政院可以任意訂定、解釋，造成補助的浮濫。解決之道，是將補助的辦法改成由法律訂定，在新訂的「財政補助法」中，除嚴格規定補助項目的內涵外，規定中央除法定項目外，不得補助地方。

只有配套的「不必」和「不能」依賴中央的法制環境下，臺灣中央與地方財政問題的真正解決才會開始，地方的財政活力才能永續發展。

第三節 行政法院判決之案例分析

臺北市政府和中央政府的數百億元勞、健保補助款爭議案，其中的一百零八億元北市府和中央健保局的健保補助款爭議案，最高行政法院最後審結，合議庭認為中央健保局所提的再審之訴有理由，推翻九十四年最高行政法院判決臺北市政府勝訴確定的案子，同時改判中央健保局勝訴確定。

此外，臺北高等行政法院也宣判了另外五件臺北市政府和中央健保局的健保補助款爭議案，訴訟總金額達二十五億元，臺北市政府也統統被判敗訴，雖然這五件案子都還可上訴最高行政法院，但普遍認為翻案改判的機會微乎其微；合計臺北市政府共有一百三十四億元的健保補助款案，被判敗訴。

最高行政法院庭長兼發言人劉鑫楨特別指出，一百零八億元

的健保補助款案遭推翻的理由，主要當時對市府的勝訴「判決違背法令」，原因則是當時判決書的主文記載不明確，未明確規定判決範圍，造成原告和被告雙方沒有爭執的部份，也無法執行，因此合議庭以「適用法律錯誤」為由，據以改判。

最高行政法院會替這起一百零八億元健保補助款案翻案，主要是因為最高行政法院召開的「庭長法官聯席會議」中，決議採取對勞、健保局有利的「投保單位說」，使中央健保局能據以聲請再審成功。

目前臺北高等行政法院審理中的類似勞、健保補助款案，一共還剩四十七件，²⁹這些案件將形成骨牌效應，未來都將根據最高行政法院的「庭長法官聯席會議」決議，判決敗訴，臺北市政府應無勝訴機會。

至於所謂「投保單位說」，指的是只要投保的法人等營利事業單位，所在地是在臺北市政府的行政轄區，那麼公司勞工或眷屬的勞、健保補助款，都應由臺北市政府負擔。

不過，最高行政法院在九十四年十月間，審理這件一百零八億元健保補助款案，當時是採取「設籍或居住地說」，合議庭認為臺北市政府只須負擔行政轄區內居民的健保補助款，因此判決中央健保局敗訴確定，不料判決出爐兩年後卻被推翻，在訴訟實務上相當罕見。

第四節 立法院修法之政治作為

²⁹ 其後，所有臺北市政府健保補助款案件(四十七件)全數敗訴或撤回。

在立法院審查的二代健保，³⁰一出場，就在朝野立委聯手抨擊下，遭到否決；不僅如此，審查時暴露出來的許多爭議性設計，諸如虛擬所得、懲罰單身家庭、企業負擔比重等，都令社會譁然；日前更全盤推翻原有設計，回歸到一代健保的基礎，再納入資本利得以擴大費基、降低費率，推出所謂的 1.5 代健保，再送立法院審理。造成如此結果，衛生署要負很大的責任。如果不是署長如此強勢希望徹底改變健保體制，二代健保要排上立院審查可能真的遙遙無期。不過，強勢固然可以使法案獲得較多的注目，但一旦進入立院審查，講究的就不是衝撞的蠻力，而是制度設計是否細緻周延、公平合理的功夫。從立院朝野立委嚴厲的質問看來，二代健保的確欠缺了精雕細琢。

二代健保會受到全面撻伐，除了制度設計太過粗糙，還有一個重要的原因：幾種疑難雜症被併入一爐共治，並要求一次徹底根治，於是每個人都可以取其中某個角度攻擊。其中最受詬病的，就是有許多高所得者腰纏萬貫，卻比照最低標準繳健保費，連領取基本工資者都不及，因而跟現行所得稅一樣，近八成的繳費重擔落在受薪階級，極其不公不義。二代健保趨近所得稅的稅基，因此出現相同的漏洞，讓不公不義再一次加諸受薪階級，當然引發強烈的不平之鳴！更讓人憤怒的是在二代健保的設計中，將原來論眷口計費的辦法拋棄，只依家戶總所得計費，但又不願便宜家庭主婦與無所得者，乃依國民年金設算出一個所謂的「虛擬所得」，每月依此收取 500 元左右的保費。

³⁰ 二代健保指的是對現行健保制度經過深入的探討後，所提出的制度上改革方案，而這個方案是行政院二代健保規劃小組經過數年的規劃後所提出。根據規劃小組的總結報告，提出了「建構權責相符之健保組織體制」、「擴大社會多元化參與健保政策」、「財務平衡且提升服務購買效率」、「強化資訊提供以提升醫療品質」等四大層面的政策建議，衛生署就以這份報告作為基礎，積極規劃二代健保修法事宜。

此外，目前健保已虧損逾 500 億元，如不設法彌補，健保可能難以為繼；改推二代健保，即有藉此擴大費基、增加收入的用意。但這些不當的作法，反而令人質疑二代健保根本就是變相加價，造成甚大反感，於是論者即以醫療黑洞積弊之深且久，造成醫療資源嚴重浪費，要求以消除健保弊病減少支出，沒有必要硬推二代健保增加國人負擔。

凡此種種，都令二代健保的真正意義完全模糊，反對的聲浪自四面八方湧來。因此，衛生署必須以最高智慧將各項疑慮徹底釐清，建立一個真正為多數人接受的優良健保制度。我們深知所得稅制積弊之深，絕非朝夕可消除，更非衛生署與二代健保職責；但民怨如此之深，二代健保又將其缺陷完全暴露，行政院即應將改善所得稅不公另立專案全力以赴，一旦所得稅制改善，方能適用二代健保之上。

其次，健保虧空既逾 500 億元，則不論是否改制，費率勢必提高。因此，衛生署應找出為消弭赤字，一代健保費率應提高的幅度做為對案，與二代健保並陳，並做為比較的基準，以減少許多對二代健保增加負擔的無謂抱怨。

最後，二代健保引起諸多爭議的所謂「虛擬所得」及懲罰單身設計，可略做修正以化解爭議。健保既屬保險，則投保者都應繳納基本保費，若不論何人，一概收取成人 350 元、未成年 200 元基本保費，再依家戶總所得乘上一定費率以補其餘，則家庭主婦與失業者就不必設算虛擬所得，有眷家庭的保費也略高於無眷家庭的受薪者，平均每人保費幾乎都會較既有情況下降，而過去不依所得繳費的其他所得者，也獲得公平繳費的機會，則大部分怨懟才可能消弭。

第五章 結論

臺灣於九十九年底五都改制升格為直轄市後，未來我國將形成台北、台中、高雄三大都會生活圈以及五大直轄市之格局，行政院並希望未來可以朝向台灣七大區域均衡發展之方向前進。惟要落實區域均衡發展之目標實不容易，因為在三大都會區、五大直轄市的建構與發展過程中，仍會有若干縣市因為未能併入直轄市，以致於出現同一區域內各直轄市和縣市的建設發展難以同步進行的問題。³¹

為解決此一問題，可以採取跨域治理、區域合作之方式，以促進直轄市與周邊縣市的合作甚至整合，使直轄市負起拉動鄰區縣市發展之責任，建立都會圈內各行政轄區互利共生之關係，讓區域內各縣市與中心直轄市同享進步繁榮。因此，為加速區域合作與整合，除可由中央或直轄市主導推動都會區跨域建設工程（如都會區大眾捷運）外，亦可藉由都會區域內各直轄市和縣市政府之互動與合作，而實現區域合作與整合的目標。具體而言，未來縣市升格後，其建立跨直轄市、縣市之協調機制，加強跨域治理、促進區域內縣市和直轄市共同合作之方向如下：

一、建立或強化區域內跨行政區之對話平台，形成強有力的區域合作協調機制，以促進區域建設發展共識之形成，協調跨區公共問題之解決方案。尤其是區域內縣市、直轄市分屬不同政黨執政時，尤其有賴對話溝通平台消弭各方歧見，始有利地方建設。就此而言，可以在現有基礎上，例如台灣北部區域各縣市共同成立之「北台區域合作發展推動委員會」，強化區域合作機制之角色

³¹ 如臺北市與新北市，高雄市與臺南市。

和功能，加強區域內縣市、直轄市之對話、溝通與協調，以期透過區域整合，打破直轄市、縣市分界區隔之藩籬，積極推動台灣北、中、南各區域之合作和整合，集結區域內各行政區之力量，並共同分享彼此的資源，以期將觀光資源、交通、防災、產業、行銷、教育及文化等資源相互整合，避免資源浪費，而營造對各直轄市、各縣市都有利的發展與建設前景。

二、推動地方制度法與其他專業法律、規章的法制重構，在地方制度中增列跨域合作專章，或訂定其他特別法，鼓勵特定區域內的各行政區地方政府進行跨域合作，以落實資源分享、業務共理，並在人事、組織、財務等方面進行合作和組合，避免因行政轄區切割，而延宕或阻礙未來都會區和生活圈之建設，以及各縣市、直轄市之共同發展。都會區域內各個不同行政轄區，尤其是自治體，可以合作進行整體建設規劃，並結合財政資源，以有效推動都會區基礎建設，避免重複投資浪費，減輕地方財政壓力。

三、由中央政府提供財政誘因，促進區域合作機制之有效施行。為配合我國未來推動行政區域重劃，促使現有較為弱勢的縣市得與大都會直轄市共享建設成果和經濟繁榮，中央政府在推動地方制度改革的同時，亦宜提供誘因建立促進區域內各直轄市、縣市合作之機制，同時促進台灣北、中、南各區塊之區域合作，以增進區域內各個縣市的共同發展和資源共享。透過區域合作可以促使各市、縣摒棄成見，減少本位主義，共同推動互助互惠的合作，發揮區域建設發展的綜合效果，減輕因地方自治而造成國家資源使用上的割裂與浪費，以促進國家、區域和地方的同步發展。

四、三大都會圈、五大直轄市宜加強區域共同建設之規劃，

負起帶動鄰區發展的責任。為有效促進並帶動區域合作，宜由直轄市都會區扮演區域發展火車頭的角色，各自帶動區域內相鄰縣市共同成長和繁榮。因此，區域合作不僅能夠促進區域建設發展，強化各區域競爭之優勢，並將有助於促進區域整合與均衡發展，縮短城鄉和區域發展落差，使都會區背負起鄰區較落後鄉鎮之「共生發展責任」。質言之，區域合作乃是有效避免直轄市以外縣市在財政、建設和發展上遭到邊緣化最的有效機制。

有鑒於未來全球間城市競爭趨勢下，國際化都會城市實際上是一大區域，其中包含農村、都市、空港、海港，故有賴區域中各直轄市、縣市強化區域合作和整合，才能一方面避免非直轄市之縣市遭到邊緣化，一方面又能夠發揮各行政區的自我優勢，達到截長補短的綜效，而提昇區域之總體競爭力。因此，為強化區域競爭力，避免各直轄市和縣市各自為政、自行其是，未來我國北、中、南三大區域內各個縣市和直轄市宜去除本位主義，在各自區域內分別採取成立跨縣市合作委員會等方式，建立地方政府間的協調合作機制，進行功能性議題的合作，以實現整合各地資源，解決共同問題，發展區域經濟之目標。

第一節 研究發現

一、大法官解釋係解決中央與地方權限爭議的最後途徑

從過去的例子來看，中央與地方在發生爭議時，尋求大法官解釋似乎是解決爭議的最後途徑，國家因法而生，但制法總有不足或缺遺，故在重要的行政爭議上，循行政程序、行政法庭，到最後的大法官釋憲，似乎是既定模式，大法官解釋憲法為中央與

地方在解決既定法條上行政爭議的最後程序，雖能解釋出法的歸屬但行政單位欲如何接下來的行政，依然有各說各話的問題，而要解決基本的法源之間的爭議，仍須依靠修法來完成。

二、立法院解決機制雖為最受爭議之途徑，但卻能根本解決問題

五都改制，但財政收支劃分法（以下稱財劃法）卻來不及修正，嚴重影響 100 年政府預算的編列，但由於中央原已承諾藉由財劃法的修正，提高統籌分配稅款的額度 1,000 億元，每一個地方政府都殷殷期待此財源的早日到來，如今突然變卦，心中自然難免些許失落與抱怨。依照現行中央統籌分配稅款分配辦法的規定，統籌稅款分配給各級政府的比率分別為，直轄市 43%、縣市 39% 以及鄉鎮 12%。惟這個分配比率在地方改制之後，已不符合實際需要。接下來參加直轄市中央統籌稅款分配之地方政府將從三個增加至五個，這個分配結構的遽然改變，導致原有分配比率的合宜性必須重新檢討。財政部的構想是，一方面以「對應移列」，將新增（準）直轄市原在縣市及鄉鎮總額內獲配的額度，換算成比例，移列到直轄市內；另一方面則是採「只增不減」，保障那些不受改制影響之縣市及鄉鎮合計獲配數不低於移列前之合計數。基此原則，最後決定各從縣市與鄉鎮移列 15% 與 3% 至直轄市，亦即將分配比率調整成直轄市、縣市及鄉鎮各為 61%、24% 及 9%。

由於我國的兩黨政治相互制衡的機制仍不夠完備，以立法院修法來解決爭議，雖然在解決機制上受到相當的爭議，但因為修法能根本的解決爭議點，若在兩黨的制衡上能取得平衡，則以立法院修法解決爭議，應為一較可行之途徑。

九十九年的中央統籌稅款規模為 1,736 億元，預估一百年可達 1,800 億元左右，就移列前後的合計數言，因為升格之直轄市「帶進帶出」的稅款總額相同，故並沒有排擠到其他縣市或鄉鎮的獲配數，以此論之，財政部的做法尚可被地方政府接受。惟根據現行財劃法的規定，直轄市與縣市對統籌稅款的分配方式並不相同。直轄市間之分配係按營利事業營業額、財政能力、人口與土地面積等四因素研訂公式；縣市間之分配則是分為二個部分，其中的 85% 按各縣市基準財政需要額減基準財政收入額之差額算定應分配的比率分配之，另外的 15% 則是按各縣市的營利事業營業額分配。

新增直轄市參與直轄市分配後，不但會衝擊到原有直轄市之獲配金額，甚者，新增直轄市用新方法分配後所獲配的款項亦可能與其原有金額有所出入。這種分配結果若不能事前妥善解決，勢必會造成改制後新舊直轄市之間財政的緊張關係。

財政部雖已知道到這個問題的將會發生，但因其手上只有統籌稅款一項工具可用，在「子彈」不足的情況下，只好尋求外援，向行政院主計處提出要求，希望能從補助款部分得到協助，保障每一地方政府改制後從中央所獲配的財源，都能維持「只增不減」的局面。可惜財政部日前召集的會議只論及統籌分配辦法的修正，未與補助款併做整體考量，難怪地方政府會中的聲音，多半都是針對補助款而來，要求中央能早日明確的告知補助款的總金額為多少，至於統籌款的分配比率調整反而不是議題的焦點。

三、行政訴訟係解決機制中最具執行力之途徑，但曠日費時，政治成本太高

行政爭訟的往返總耗費相當長的時間，且行政機關一但有重大爭議，往往會因為地方藉民意為依歸，而使得訴訟的成效降低，行政訴訟的其間，耗費的成本及時間，過於龐大，不適為唯一的權限爭議的解決之道。

四、 行政院解決機制雖有法上的限制，卻是最低成本的政治效果

耗費時間較少，著實值得參考與運用。在暨有體制下解決問題仍為最先考量，現執政黨掌握大半的執政優勢相對多數的執政地方政府，大可以大刀闊斧的從事改革，將體制妥善的運用及發揮，使得中央與地方政府都像一部規矩的機器能夠順暢運轉。

其實，地方政府的主要財源大致可分為三類，一為自有收入，包括地方稅、規費及統籌稅款等；一為補助收入，包括一般補助與計畫補助；另一則為舉債收入，包括發行債券與銀行借款。除了舉借融資性財源之外，所有實質性的收入可按地方的自我努力程度分級，其中自有財源中之地方稅與規費等自籌收入的自我努力程度最高，統籌稅款次之，補助款則最低。因此，就地方政府的立場而言，為編列每年的歲入預算，自然是以爭取無須辛苦努力的補助款為第一優先考量，其次是統籌稅款的分配，最後才是自籌款的增加。以 98 年預算數為例，北高兩市合計的自籌財源占歲出比率為 38%，縣市合計為 32%，鄉鎮合計為 50%；自有財源（加計統籌稅款）占歲出比率則分別為 58%、51%與 70%。由此可見，我國地方政府自籌財源能力普遍不足，不但依賴中央補助款的比率偏高，且 91 年地方稅法通則賦予地方自治賦稅權力之後，地方開闢財源的成效與努力也沒有太大改善。而此正是每年中央與地方必定出現一次統籌分配款比例爭議戲碼的問題癥結所在。

第二節 研究建議

關於健保爭議問題，立法院正在修改並擬定法制，因為健保為國家重大福利，又關係到許多政府部門的財政議題，其衍生出的爭議自然影響甚鉅，實宜注意及此，但就草案內容看來似有意做徹底改革的考量；國家與人民互依互存，在國家重大議題爭議上，影響最大的，始終都是人民的權益，故國家應該花費更多的心力，用更遠大的視角，來維護所有政策的利害之於人民的關係，本研究僅以些許心得貢獻幾點建議：

一、近些年來之爭議似偏重財政上的分配

當然落實地方自治，地方財政能夠自主當然是重要的一環，如今健保法、財劃法都有修正草案送交立院，應該好好的重視國家財政所衍生出的行政及政治爭議，而不應該以此做為相互攻訐的著力點，做好國家財政法源改革才應該是國家最迫切需要的成長。

近年以來，中央政府的財政狀況甚為窘迫，在自身難保下，對地方的財務支援能力自亦大打折扣。每次修正財劃法，中央都宣示要同時下放錢與權給地方，並強化財政努力誘因機制，以解決地方財政結構問題，但最後多是徒勞無功。希望中央在給予地方更多的權力與資源時，亦應切實要求地方提升自我的財政責任，每年檢討與公布各地方的財政收支績效，以做為中央補助與放寬地方舉債上限的評估參考。

二、地方參與中央決策

司法院大法官解釋言及，地方參與決策的構思，此一想法雖有技術上的困難，但因不失為一解決爭議的配套措施，固應宜朝此方向修改地方制度法或立法院職權行始法。

在國家的改革中，仍有許多因為時代變牽，而需要做更替或改變的，值得行政單位思考加以改進的方向都應該被廣為採納擬出草案後做為修法方向的討論，以期能夠使規矩的機器如上了潤滑油，能夠加速的運作。

三、行政院與內政部宜加強權限爭議之研究

行政院與內政部主管地方自治事務，宜加強權限爭議之研究，並試圖修法，以減少爭議。行政部門應有更新的思維，去面對不斷邁進的時代，而法源與法規，是國家正常運作下去的重要依據，在時代的進步和國家的永續發展權衡下，行政機關便應有更好的身手將國家機器將要邁向的道路，鋪設好，以做好萬全的準備，才能使政府能夠長治人民能夠久安。

參考書目

壹、中文部份

一、書籍

- 中央研究院中山人文社會科學研究所主編，2003，〈「論公法人之基本權利能力—基本權利『本質』之一道未解難題」〉，《第四屆憲法解釋之理論與實務學術研討會會議論文》。
- 王振寰，1996，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》。台北：月旦。
- 王澤鑑，2005，《民法總則》。台北：三民。
- 江大樹，2006，《邁向地方治理—議題、理論與實務》。台北：元照。
- 吳庚，2003，《憲法的解釋與釋用》。台北：三民。
- 呂育誠、許立一，2006，《地方政府與自治》。台北：國立空中大學。
- 李建良，2003，《憲法理論與實踐（一）》。台北：新學林。
- 李惠宗，2000，《行政法要義》。台北：五南。
- 李惠宗，2004，《憲法要義》。台北：元照。
- 周志宏、許志雄、陳銘祥、蔡宗珍與蔡茂寅合著，1999，《現代憲法論》。台北：元照。
- 林子儀、葉俊榮、黃昭元與張文貞合著，2003，《憲法—權力分立》。台北：學林文化。
- 林文清，2004，《地方自治與自治立法權》。台北：揚智文化。
- 林谷蓉，2005，《中央與地方權限衝突》。台北：五南。
- 柯芳枝，1997，《公司法》。台北：三民。
- 紀俊臣，1999，《精省與新地方制度》。台北：時英。

- 紀俊臣，2004，《地方政府與地方制度法》。台北：時英。
- 翁岳生，2000，《行政法（上）》。台北：翰蘆。
- 張正修，2000，《地方制度法理論與實用（一）》。台北：學林文化。
- 張正修，2001，《地方制度法理論與實用（三）》。台北：學林。
- 許宗力、許志雄、黃世鑫、劉淑惠、羅秉成與林志鵬合著，1992，《地方自治之研究》。台北：業強。
- 陳春生，2000，〈司法院大法官解釋中關於制度性保障概念意涵之探討〉，《憲法解釋之理論與實務（第二輯）》。台北：中央研究院社會科學
- 陳淑芳，2004，《民主與法治-公法論文集》。台北：元照。
- 陳朝建，2002，《地方制度法精義—逐條釋義與實務見解》。台北：首席文化。
- 陳陽德，2007，《地方民主與治理-陳陽德教授榮退紀念論文集》。台北：時英。
- 陳德禹、吳定、張潤書與賴維堯，1996，《行政學》。台北：國立空中大學。
- 楊日青譯，Andrew Heywood 著，2002，《政治學新論》。台北：韋伯。
- 葉俊榮，2000，《珍惜憲法時刻》。台北：元照。
- 劉文仕，2003，《地方制度改造的憲政基礎與問題》。台北：學林。
- 蔡秀卿，2000，《地方制度法—自治事項與委辦事項珍惜憲法時刻》。
- 蔡茂寅，2006，《地方自治之理論與地方制度法》。台北：新學林。
- 蘇永欽主編，2002，《地方自治-落實人民主權的第一步》。台北：財團法人新台灣人文教基金會。

二、期刊

林全，1992，〈中央與地方財政權的劃分應在憲法中貫徹分權主義〉，《經濟前瞻》，第26卷，頁34。

王業立，1998，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第5卷，第1期，頁79-82。

朱愛群，2005，〈從行政院組織修正草案：論部會調整之原理、門檻及要件〉，《考銓季刊》，41期，頁62-89。

三、網頁

陳朝建，2004，〈地方制度法教室〉，<http://blog.sina.com.tw/macotochen/>。

壹、 英文部分：

Steven, Maynard-Moody, Donald Stull and J. Mitchell, 1986.

“Eorganization as Status Drama: Building, Maintaining, and Displacing Dominant Subcultures?” *Public Administration Review*, Vol. 46, pp. 301-310.

Stoker, Gerry, 1995, “Intergovernmental Relations,” *Public Administration*, Vol. 73, pp.101-112.