

??? 僊嶸

財政為庶政之母，地方制度法賦予鄉、鎮、縣轄市（以下除引用法規或他人著作外簡稱鄉鎮市）地方自治團體之地位，其財政之良窳，關係著地方自治能否落實。

?? 乏 ??? ? 咖 ?

??????

中華民國憲法將我國的政府體制分為中央、省（直轄市）及縣（市）三級，並將中央與地方權限之劃分做詳細之規定，除列舉各級政府之權限外，並將剩餘權之歸屬採均權原則依事務之性質予以分配。在經過精省後，我國現行政府體制除中央政府外，地方政府依地方制度法之規定，省雖仍為地方政府層級，但已不具地方自治團體地位，另將憲法未規定之鄉鎮市納入地方自治團體之列。因此，地方自治團體之層級實際上分為二級，即第一級為直轄市及縣(市)，第二級為鄉鎮市。鄉鎮市實行自治，旨在實現住民自治之理念，使地方住民對於地方事務及公共政策有直接參與或形成之權。地方自治團體依地方制度法之規定辦理其自治事項，並執行上級政府委辦事項。而所謂自治事項，依地方制度法第二條第二款係「指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。」同法第十八條、第十九條及第二十

條更詳細列舉了直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之自治事項。包括組織及行政管理、社會服務事項、財政事項、教育文化及體育事項、勞工行政事項、都市計畫及營建事項、經濟服務事項、水利事項、衛生及環境保護事項、交通及觀光事項、公共安全事項、事業經營及管理事項、其他依法律賦予之事項等。是故，地方自治團體在民主國家中扮演極為重要的角色。

長久以來，中央與地方財政一直是爭議不已的問題，尤其地方政府財政困頓已是全國皆然的問題，公共收入成長率永遠趕不上公共支出增加率，倘遇經濟不景氣，將面臨更嚴重的稅收成長率低於歲出增加率的困境。各地方政府為解決歲入不足的問題，莫不以舉借債務因應，蓋舉債乃彌平歲入歲出差短最簡便的融資調度方式，也因此使得地方政府普遍存在著「寅吃卯糧」、「以債養債」甚至「債留子孫」的現象，¹地方政府財政可謂已達均貧的困境。為解決日益困頓的財政問題，晚近有不少學者提出諸如調整行政區劃、鄉鎮市長改為官派、停止村里長選舉、引進企業經營的精神及運用開源節流機制等方式以徹底解決地方財政難題。

？ ？ ？ ？ ？

「地方自治者，國之礎石也，礎不堅，則國不固。」民主政治的基礎在地方自治，而地方自治是否得以推展與落實，又繫於地方財政是否充裕。所謂地方自治係指以地方之人及地方之財來辦理地方之事務的一種政治制度。而一個國家是否富強康樂，應視其地方自治是否健全，而欲健全地方自治，非有充裕之財政不

¹ 所謂債留子孫係指支出效益由這一代人享用，而其債務負擔卻留給子孫，因而產生代際負擔的不公平現象。

為功，蓋政治之實必本於財用。是以，財政為推行一切庶政之根本，如果沒有充足的財源，地方自治事業將無法推動，再好的政策都難以落實。我國各級地方政府之財政，長期陷入窮困匱乏的泥淖中，但坊間有關地方財政之研究，大都著重於直轄市及縣市，殊不知鄉鎮市乃最基層之政府組織，其存在的中心意旨除提供地方住民民主參與和實踐之場域外，它更是提供住民服務與需求的第一線機關，是政府行政推動及執行的最底層機關，²也是與民眾接觸最頻繁的政府組織。舉凡兵役、殯葬、急難救助、稅務、農產、路燈、道路橋樑等無不與民眾之生活息息相關，然而與鄉鎮市財政有關之論述卻寥落稀疏，此為促成我撰寫本文之動機。其次，筆者擔任財政主管多年，有感於基層財政主管每每為資金調度所苦，積欠廠商工程款及發不出員工薪水者時有所聞，尤其每到春節年關發放年終獎金時，若非先行向中央調度因應，恐怕很多員工都必須貸款過新年了。這對做為地方自治的基礎組織是何等的諷刺。因此，吾人實有必要針對鄉鎮市之財政狀況詳為探究，此為動機之二。再者，筆者發現鄉鎮市長期以來自有財源均不及50%，其中91至93年度更低於四成，倘不能有效解決鄉鎮市自主財政偏低的困境，不但使鄉鎮市徒具自治之名而乏自治之實，嚴重者更將侵蝕國本，其問題之迫切，不容小覷。是以，如何改善鄉鎮市財政窘困之問題，是件值得研究的課題，此為動機之三。

² 陳立剛，地方政府體制再造－鄉（鎮、市）級政府體制研析，收錄於薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會主編，《地方政府論叢－祝賀薄慶玖教授榮退論文集》。台北：五南，民88，頁285。

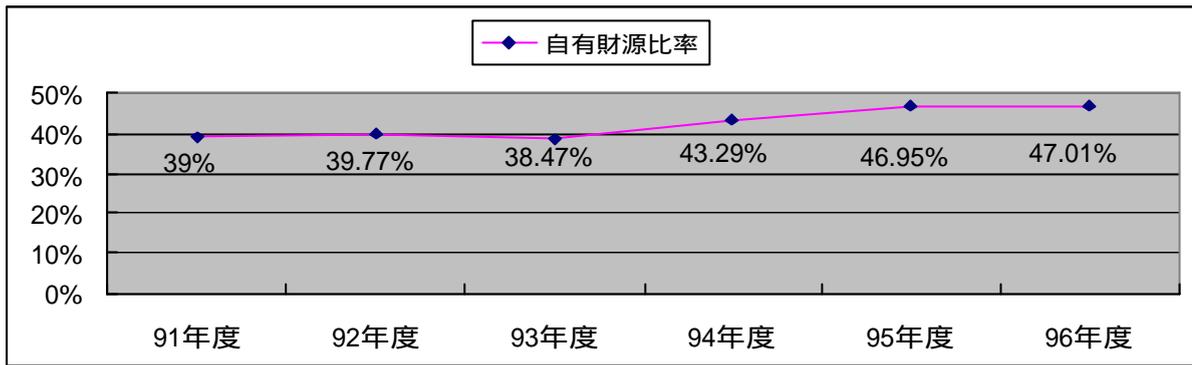


圖 1-1：全國鄉鎮市 91 至 96 年度自有財源比率圖

資料來源：本研究整理自審計部近六年之年報後繪製。

?? 乏 ??? 咖?? 櫛? 攢少?

??????

地方財政既患「寡」又患「不均」，而所謂不均，並非「貧」與「富」之分，而係「大貧」與「小貧」之別。質言之，患寡的問題猶重於患不均，尤其鄉鎮市之財政困境由來已久，民國九十一年全台有高達一百多位鄉鎮市長既因財政困頓，無力繳納公共路燈電費而串聯拒繳。雖然事件在各方斡旋後暫告落幕，但抗繳路燈電費的戲碼於民國九十六年再度在苗栗縣十八鄉鎮市上演，這些都只是財政窘困的冰山一角，除凸顯地方財政困境外，也是對中央長期漠視地方財政問題的一種反撲。

地方政府的財政困境本即為我國經久難治之課題，因此隨之而來的各種改善之道，不知凡幾，然而卻往往未能立竿見影。事實上，藥物本身並無優劣之分，總在以其能否對症下藥而定其價值。解決問題的方法可能不止一端，但如何標本兼治則須發揮高

度的智慧。是故，如何為幾近乾涸的鄉鎮市庫注入活水，將是本研究的重要課題。基前所述，本文的研究目的具體言之有下列：

- 一、 透過苗栗縣轄各鄉鎮市之財政實況分析，以瞭解我國鄉鎮市級地方政府之財政狀況，及其所遭遇的問題。
- 二、 從法制面向探討現行相關法令規章，以分析現行法規賦予鄉鎮市級自治團體之財源是否足應其辦理自治之所需。
- 三、 從政治面向觀察影響鄉鎮市級地方政府財政之因子，以瞭解地方派系、民意代表、府際關係、利益團體等對鄉鎮市財政究竟造成何種影響。

？ ？ ？ ？ ？ 櫛？ 攢？ ？

財政是一切建設的動力，不論是各種公共設施的興築或是社會福利的推動，抑或地方自治的落實，都有賴充裕的財源支援始能克竟全功。近來民智漸開，民眾對政府的要求日增，導致政府職能日漸擴張。政府職能擴大的同時也意謂著政府的支出必隨之大增，但歲入財源成長的幅度卻遠不及政府歲出規模擴增的速度，造成地方政府財政缺口日益擴大，不但無法自給自足，甚至積欠廠商工程款及發不出員工薪水者也時有所聞。尤其每到春節年關發放年終獎金及考績獎金時，若非先行向中央調度資金因應，恐怕諸多員工須貸款過新年了。誠如學者黃鈺堤所言「鄉(鎮、市)層級的地方政府長年來陷入財政窘困的泥沼中」。³而審計部亦認為「目前鄉鎮市財政自主性不足，人事費支出偏高，仰賴上級政府補助款及舉債方式籌措財源，導致部分鄉鎮市公共債務未償

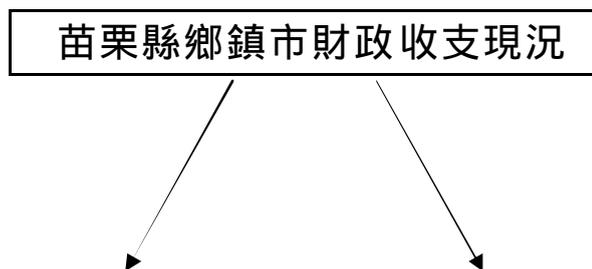
³ 黃鈺堤，地方統籌分配稅款與稅課問題之研究，收入錄於黃錦堂等編，《地方立法權》。台北：五南，民94，頁211。

餘額居高不下，對經濟發展產生不利影響」。⁴再者，鄉鎮市公所亦因無財源可資支應，導致各項公共政策、社會福利事項無法推展，各種公共設施無從興辦。是以，探究鄉鎮市財政困頓的原因及其改善之道益形重要。

?? 乏 ??? 咖??

??????

探討地方財政問題，除針對地方財政收支分析外，影響地方財政最關鍵的因素，包括法制面向及政治面向亦不可偏廢。本研究為求深入淺出，並連貫研究重點，首由第一章的緒論開始循序鋪陳，其次引述相關文獻，分析鄉鎮市財政現況，接著從法制面及政治面探討影響地方財政的法令規定及政治因素，研究架構如圖 1-2。



⁴ 審計部，《鄉鎮縣轄市綜合審核結果年報》。台北：審計部，民 96，頁 71。

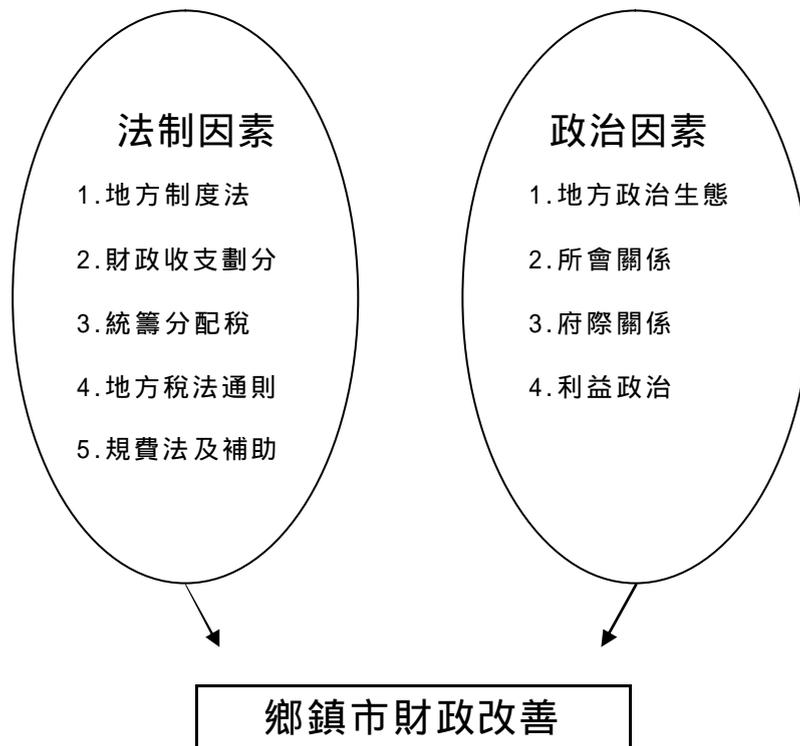


圖 1-2：研究架構圖

資料來源：本研究自行繪製

本研究如果只探討政治面向，而不對法制規範做分析，可能會顯得抽象、空洞，恰似沒有血肉支撐的空架；但如只對法制規範做分析，而忽略政治因素，又恐有治絲益棼的反效果。是以，本研究乃試圖透過剖析相關法制規定及可能影響地方財政之政治因素作為關注的焦點，並藉由苗栗縣轄鄉鎮市近年之財政收支結構及現況以瞭解財政困難之所在，進而找出解決財政困頓的辦法與建議，期能循序漸進的健全地方財政。

？ ？ ？ ？ ？ ？

研究方法係指資料的蒐集與處理的方法而言，近代社會科學研究的重要趨勢，乃是對同一領域的事物採取各種不同的方式予以研究，⁵並從中比較其異同，此種研究途徑的最大優點是彼此間具有互補的作用。本論文之研究，大致上採用文獻分析法、比較分析法、次級資料分析法及觀察法。茲就本論文所採用之研究方法略作概述：

??????

任何論證或理論都必須接受檢驗，經由各種文獻的研究分析，將可鑑古知今，並瞭解現今鄉鎮市財政困頓之原因，從而研提改善困境之建議。惟文獻之分析不可侷限於一隅，應廣納各家針砭見血，鞭辟入裡的學說。是以，?百川而後成大河。本論文將廣泛的蒐集地方財政相關之文獻，包括書籍、期?、研討會論文、碩博士論文及相關法令規章等，用以歸納分析，俾利瞭解影響鄉鎮市財政之因，進而提出解決之道。

??? 憤???

他山之石，可以攻錯，比較外國稅制可以從中瞭解何者適合台灣施行，從而取其優而汰其劣，俾增益我國稅制。唐太宗李世民曾謂：「以銅為鏡，可以正衣冠；以古為鏡，可以知興替；以人為鏡，可以明得失。」此名言原係唐太宗用以防過的三鏡，如今能成為傳世名言，必定有其值得深思的道理。歷史或許不會重

⁵ 陳連芳，我國地方財政改善途徑之研究：由府際關係面向分析，碩士論文，南華大學公共行政與政策研究所，民 92.5，頁 8。

演，歷史也不一定可以提出標準答案，但歷史可以解構過程，避免重蹈覆轍，這對近年來陷入困頓拮据的鄉鎮市財政，尤其重要。別人的經驗猶如一面鏡子，往往給人一個？佳的省思空間，聰明者總是以他人的經驗作為自己的借鏡。誠如美國政治學者柯力曼 (James Coleman) 所言：「沒有比較就不科學」，⁶本研究特別蒐集英國、美國、韓國及日本等國的地方稅制，經由分析比較後，從中汲取經驗，仿其優點，期有助於各鄉鎮市擺脫財政困頓之窘境。

???? 彖????

俗云：「工欲善其事，必先利其器」，欲撰研鄉鎮市財政，必先蒐集目前已存在的各種相關資料，其中尤以審計部編印的「鄉鎮縣轄市綜合審核結果年報」最為重要，該年報詳列各鄉鎮市年度的收支概況及相關審核意見。此不但是瞭解鄉鎮市財政狀況不可或缺的資料，更是各鄉鎮市財務執行結果的總說明，有此年報的各項數據，將更能究本探源的顯示真實的鄉鎮市財政現況。此外，苗栗縣各鄉鎮市總決算彙編及預算書、財政統計年報等相關資料亦可透過彙總整理、分析，以瞭解財政收支趨勢，進而探究鄉鎮市財政究竟存有哪些問題。本文第三章即是經由次級資料的蒐集統計、分析後，將原本冰冷的數字透過圖、表及文字予以解讀呈現，以瞭解鄉鎮市財政實況。

?? 屏??

研究社會科學雖然極為重視靜態文獻的研究分析，但研究者

⁶ 李憲榮，《比較政治學》。台北：前衛，民 90，頁 2。

不能只埋首拉車而不抬頭看路。因此，透過研究者本身對社會情境的觀察，將有助於理論與實際的結合。觀察是人類認識周圍環境的一個最基本的方法，同時也是從事社會科學研究的一個重要手段。觀察不僅僅是人類直接感知事物的一個過程，也是大腦積極思維的過程。觀察者必須運用自己的理性思考，才可能從觀察中創造出某種東西，並做出自己的推論。觀察法雖有參與型觀察與非參與型觀察二種形態，但它有時並不一定可以截然二分，而是含有某種結合或模糊的地帶，但有一個不變的定律是觀察者應儘量避免自己的主觀偏見，以免影響資料的效度與信度。筆者藉職務之便，得以親自參與觀察影響地方財政的政治因素，諸如地方政治生態、所會關係、府際關係及利益團體的活動等，都可經由觀察得到客觀、真實的現象或事實，進而以蒐集到的素材建構相關的理論基礎，此為本文第五章相當重要的資料來源。

?? 乏 ?? 兵? 咖棟?

???? 兵?

財政問題與政治問題向來都是相伴而生，在探究鄉鎮市財政困境之同時，? 難自外於政治因素。因此，本文除依據所蒐集的客觀數據做為研究分析之素材外，並深入鄉鎮市公所及鄉鎮市民代表會觀察地方派系、利益團體及所會關係對地方財政所產生之影響。本研究主要係以苗栗縣轄鄉鎮市為研究範圍，試圖以十八鄉鎮市相關之預、決算書為素材，並從各種地方財政之相關法制規定及政治因素雙管齊下，透過資料的統計分析以瞭解地方政府

財政狀況。此外，地方財政問題受到上級政府之影響非常深遠，尤其鄉鎮市財政依賴上級的關愛日殷，探究府際關係與補助款的多寡是否有所關連，是件不容忽略的課題。職是之故，本文特將府際關係亦納入研究。

綜合言之，本文之研究範圍係以苗栗縣十八鄉鎮市為對象，以制度研究及政治分析為內容，資料時程則以九十六年度決算為主，九十一年度至九十五年度決算及九十七年度總預算為輔。

？ ？ ？ ？ 棟？

研究鄉鎮市財政狀況，最精確的數據本應以全國三百一十九鄉鎮市為對象，惟因母體(population)數量過於龐大，資料蒐集不易，整理統計不但極為困難且曠日廢時。本研究乃以苗栗縣之個案為範圍，較之以全國各鄉鎮市為全面之研究、分析，在代表性及質量上稍有不足，尤其台灣省三十九個鄉鎮市間之財政榮枯差異懸殊，苗栗縣各鄉鎮市與台北縣各鄉鎮市的財政狀況便存在著顯著的差距，即使同為苗栗縣的竹南鎮與後龍鎮雖僅一水之隔，但財政良窳卻不一定相同，惟基於蒐集容易，分析方便，不得不捨棄全國性的全面研究，而僅以苗栗縣之個案為分析對象。再者，由於九十七年度決算報告尚未審定，是以，本研究僅以九十六年度之決算資料為研究範圍，並輔以九十一年度至九十五年度之決算資料及九十七年度之總預算書。

鄉鎮市級地方政府財政普遍困頓，但原因各異，無法盡述，僅能就其共通之點予以闡述。其次，論文之撰寫本應力求公正客觀，尤應避免研究者之主觀，惟於蒐集相關文獻資料及選擇、分

析時，恐難防免。再者，影響地方財政的因素，非常廣泛複雜，如以純財政思維加以探討將難以窺知關鍵因素，惟亦因其廣泛複雜，囿於人力、時間及物力致無法一一盡書，本研究僅擇定法制面向及政治因素重點闡述。

本研究在蒐集資料時，遭遇到另一個難題。即本研究原欲採用質化訪談，惟邀約相關人員訪談時，可能因受邀者本身立場或身分敏感，惟恐稍有不慎而得罪他人，致不是委婉拒？，便是言不及義，顧左右而言他，訪談內容尚難以探求其真意，甚至不識地方稅法通則為何物者，亦不乏其人，從而本研究不得不捨棄訪談法，此為本文的一大缺憾。

?? 乏 ? 乏??

本研究共分六章，除第一章緒論及第六章結論外，依序針對相關文獻探討及重要名詞詮釋、鄉鎮市財政分析、地方財政相關法規、影響地方財政的政治因素等，進行相關理論及實務之研究分析，各章節內容安排如下：

第一章緒論：說明本研究之背景與動機、確定研究問題與目的，並擬訂本文之研究架構與方法、設定研究範圍與說明本研究所受到的一些限制，最後概述本研究之章節安排等。

第二章文獻探討及重要名詞詮釋：首先介紹並探討鄉鎮市自治之濫觴，並在浩若煙海，眾書雜陳的相關文獻中，擇定數篇與本研究有關之著作、國內碩士論文、期? 及國外地方稅制等文獻，作概略陳述，另外並對與本研究相關之理論基礎及重要名詞予以界

定及詮釋。重要名詞包括因低估本身負擔公共財成本而產生的「財政幻覺」、平白享受公共財貨而形成「搭便車問題」、及澄清近來炒得沸沸揚揚的「退稅」問題、說明「地方公共財」的特性及詮釋「非政府組織」等。

第三章苗栗縣鄉鎮市財政現況剖析：依據審計部「鄉鎮縣轄市財務審核結果年報」及苗栗縣政府「臺灣省苗栗縣各鄉（鎮、市）總決算彙編」分析說明鄉鎮市財政收支結構及概況、苗栗縣各鄉鎮市歲入概況、苗栗縣各鄉鎮市歲出概況、鄉鎮市財政赤字與融資調度等，並輔以審計部審核結果。

第四章鄉鎮市財政之法制分析：依法行政乃支配法治國家立法權與行政權關係之基本原則，亦為一切行政行為必須遵循之首要原則。本章係從「法制面向」來分析影響鄉鎮市財政之各種法令規章，首先就地方制度法所規定之地方財政及自治事項做梗概說明，其後依序揭示財政收支劃分法、中央統籌分配稅款分配辦法、地方稅法通則、規費法、政府補助制度等之相關規定，俾利瞭解地方財政收入之準據。

第五章影響地方財政的政治因素：影響鄉鎮市財政因素除了法制面向外，另一個重要原因 - 「政治因素」亦不容忽視。故而，接續法制面向之後，本章試圖從地方政治生態之派系問題、所會關係、府際關係及利益團體等探討影響地方財政的因子，並探究這些因素對鄉鎮市財政收支及資源配置究竟產生何種影響。尤其地方派系、民意代表及利益團體常透過施壓、遊說等手段鑽營逐利，各界競食公共資源的結果，形成資源分配不均，而政治人物政策買票肇致公共支出無限上綱，這都對地方財政形成莫大壓力。

第六章結論：綜合前面鄉鎮市財政實況、法制面向、政治面向之論述，經由研究分析、歸納整理後據以提出研究發現，最後並提出具體建議，期供相關單位參考。

?? ? ? ? ? 峇? 攢? 峭峽?

? ? 乏 掘? ? ? ? ? ? ?

台灣的鄉鎮在日治時期稱為街庄，民國九年（大正九年，一九二〇年）十月，台灣總督府修改地方制度，改全台十二廳為五州（台北、新竹、台中、台南、高雄）三廳（花蓮、台東、澎湖），州下設郡、市，廳下設支廳，郡、市之下設街、庄，支廳之下設區，成為州廳 - 郡、市（支廳） - 街、庄（區）三級的地方自治制度，現今的苑裡鎮在當時即隸屬於新竹州苗栗郡苑裡庄。此一改革，日本總督府宣稱是為順應時勢及台灣人實況，標榜採地方分權主義原則，使州、市、街、庄不僅是行政區劃，亦是地方公共團體，具有獨立的法人資格。選派官吏出任州知事、市尹、街庄長，受官府監督，處理委任事務，亦即處理依法律、敕令或律令規定屬於州、市、街庄之事務。並於州、市、街庄各設協議會，作為諮詢機關，各級協議會並分別以州知事、市尹、街庄長充任議長。州協議會會員由總督府就該州居民具學識名望者選任之；市協議會會員由州知事選任之；街庄協議會會員由州知事或廳長選任之，開啟了所謂「準地方自治制度」時期。由於協議會會員係完全官選，迥異於日本國內的縣、市、町村會之民選議員。各級協議會分別由州知事、市尹、街庄長召集開會，議員只能對諮詢案提出意見，以及附議各項預算，但無議決權、行政監察權及建議權，即使協議會有任何的決議，州知事、市尹、街庄長等均

得任意予以變更。⁷由此觀之，各級協議會不過是徒具形式的民意代表機關。州、市、街庄分別受到上級機關的強力監督，以致自主權和自治立法權極為有限。及至民國三十四年台灣光復，成立長官公署，積極辦理地方自治，將原有州廳改設為縣市，郡改設為區，街庄改設為鄉鎮，鄉鎮以下則設村里。民國三十四年十二月二十八日長官公署公布「台灣省各級民意機關成立方案」，其後並陸續發布各項選舉與組織法規，包括「台灣省鄉鎮組織規程」、「台灣省鄉鎮民代表會組織規程」等。民國三十九年為配合地方自治的推行，政府於四月二十四日頒布「台灣省各縣市實施地方自治綱要」為實施地方自治之基本法規，並全面調整行政區域，台灣各縣市之地方自治正式實施。⁸

台灣光復後，地方自治之實施可劃分兩個時期，第一期自民國三十五年至三十九年，為過渡時期；第二期自民國三十九年迄今。在過渡時期，鄉（鎮）長係間接選舉產生，即由鄉（鎮）民代表會選舉之，任期二年，連選得連任，且該選舉事務並由縣政府主辦。俟民國三十九年「台灣省各縣市實施地方自治綱要」頒布後，同年七月二日辦理首次地方公職人員選舉，鄉（鎮、市）長始由人民直接選舉產生。按規定，台灣省實施縣市地方自治後，公民直接選舉第一屆鄉、鎮、縣轄市、區長應於三十九年十月開始辦理，然而部分縣市或因行政區調整，或因正辦理第一次縣市長選舉，致將鄉、鎮、縣轄市、區長選舉工作延至縣市長就職後始辦理。因此，第一屆鄉、鎮、縣轄市、區長選舉係自民國三十九年十月陸續辦理，至四十年十一月始全部辦理完成。至於第一屆鄉（鎮、市）代表選舉大都於民國三十五年完成，初期係由村

⁷ 張勝彥，《鹿港鎮志 - 政事篇》。彰化：鹿港鎮公所，民 89，頁 6-23。

⁸ 王志宇，《苑裡鎮志》。苗栗：苑裡鎮公所，民 91，頁 269-273。另參劉念夏，〈鄉鎮市級自治選舉存廢之研究〉，財團法人國家政策研究基金會 - 國政研究報告，民 90.12，頁 2-3。

里民大會公民集會投票產生，任期二年。及至民國三十九年第三屆鄉（鎮、市）代表選舉始依「台灣省各縣市實施地方自治綱要」之行政命令由人民直接選舉產生，至此，鄉鎮市地方自治之雛型乃現。⁹ 惟其所依據者終究係行政命令而非法律，且憲法並未賦予鄉鎮市自治法人之地位。

中華民國憲法前言標示依據孫中山先生遺教制訂之理想中的地方自治係以縣為基石，故憲法中亦無鄉鎮市之設置，鄉鎮市地位之取得，其法源在行憲後省縣自治法公布前，主要係來自「台灣省各縣市實施地方自治綱要」。綱要第二條固明定鄉鎮市為法人，但因綱要第六條並未賦予鄉鎮市獨立之財政來源，故其法人地位始終未見明確，¹⁰及至民國八十三年「省縣自治法」公布施行，該法第一條揭示鄉（鎮、縣轄市）之自治依本法之規定，本法未規定者、適用其他法律；第二條復規定縣以下設鄉（鎮、市），均為法人，各依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。第十四條並列舉鄉（鎮、市）自治事項；第十七條則規定鄉（鎮、市）民代表由鄉（鎮、市）民選舉之；並於第二十條列舉鄉（鎮、市）民代表會之職權；第三十七條又規定鄉（鎮、市）公所置鄉（鎮、市）長一人，由鄉（鎮、市）民依法選舉之，第四十五條至第五十三條並規定鄉（鎮、市）財政。亦即該法將鄉鎮市列入地方自治層級，使鄉鎮市級之公所及代表會雙雙取得法律地位。至此鄉鎮市層級之自治法源堪稱完備，嗣民國八十八年一月二十五日制定公布「地方制度法」後，省縣自治法旋於同年四月十四日公布廢止。

⁹ 通霄鎮公所，《通霄鎮志》。苗栗：通霄鎮公所，民 90，頁 153-197。另參王志宇，《苑裡鎮志》。苗栗：苑裡鎮公所，民 91，頁 266-277。

¹⁰ 陳陽德，臺灣地方制度演進之探討，收錄於陳陽德、紀俊臣，《地方民主與治理 - 陳陽德教授榮退論文集》。臺北：時英，民 96，頁 68。

?? 乏 ? 心? ? ? ? ? ? ?

研究他國稅制旨在瞭解其間之差異，並與我國相較，以尋求適合我國之制度。但制度不可一味移植，他國有效的制度，在我國施行後並不一定能得到相同的效果。因此，必須經過嚴格的篩選，擇符合我國情者參考之。正如看見屠夫磨刀霍霍，可以學其磨刀技術，而無存害人之心。以下謹擇我國鄰近之日本、韓國、及聯邦制國家美國與單一制國家英國作概要說明：

?? ? ? ? ? ? ? ?

與我國同為單一制國家的日本，其財政制度自二次世界大戰後，訂定了地方財政法，以規範地方財政之運作，同時也制訂了地方稅法，使地方自治團體得據以課徵租稅。地方政府的財政收入以地方稅為主，其次為均衡地方財政差異並保障地方行政達一定水準所需財源之「地方交付稅」。此外，為達成特定行政目的，由中央國稅收入中之一部讓與地方專款專用之「地方讓與稅」、中央負擔之「國庫支出金」、籌措地方建設財源或為彌補財政收支差短所發行的地方債券、及賒借款項等，則係地方政府之特定財源。上述日本中央對地方之財政調整制度，與我國財政收支配置諸多類似，其中隱含促進地方自治團體發揮課稅努力、獎助開闢財源、自主推動財政重建及行政改革、遏阻支出浮濫及分配財源中設算基準與考量因素之細膩、積極、公正等財政相互牽制與自主機制措施，規定周延，運行順暢，殊值我國借鏡。日本各級地方公共團體之租稅係採獨立稅制，中央、都道府縣及市町村三級政府各有其獨立稅源，其中，都道府縣地方稅目多達20項，市

町村亦達17項之多。為使課徵國稅與地方稅之稅源獲得合理分配，並明確劃分各個地方公共團體間課稅權行使之界線，有關地方稅之課徵，係由中央頒佈「地方稅法」，明定地方公共團體課徵之稅目、課稅要件、稅率、免稅對象及徵收程序等。除此之外，日本地方交付稅亦為日本地方公共團體歲入的一部分，屬一般財源，同時也是日本地方財政調整制度的中樞，其運用對日本地方自治的行政機能，有相當大的影響力。其目的除在謀求各地方政府間財源的均衡外，更保障地方行政達到某一水準，同時尊重地方財政的自主性，禁止對交付稅運用的方式或用途設限，期使地方行政更能按預定的計畫進行，類似我國統籌分配稅制度。換言之，其用意在於實現調劑財政有無機能、確保基準財政需求獲得滿足、確保地方財政自主、確保地方交付稅之用途不受限制。¹¹

?? 喀?????

英國為典型的內閣制國家，亦為單一制國家，中央與地方政府的權限劃分主要由中央政府決定。中央不但可透過立法以改變地方政府權責，甚至可取消或賦予地方政府權限。至於中央與地方政府稅源之劃分係採獨立稅源制，但中央政府擁有大部分之稅源，如所得稅、石油收入稅及公司利潤稅等；而地方政府則擁有財產稅與社區捐，但其稅收約僅占全國稅收的一成。是以，英國地方政府的收入主要來自補助款收入，其歲入比重在 1980 年代約占五成，到 1990 年代已超過七成。顯示英國地方政府對補助款仰賴漸增之趨勢。英國的補助金制度可分為一般補助金及特別目的補助金二種，一般補助金主要用於調整區域間的財政不均衡與基本服務水準不一的問題，是一種協助地方政府財產稅的補助

¹¹ 同註 5，頁 47-49。

款，用以減輕繳納財產稅納稅人之負擔。其主要機能在於使全國各地方政府能夠提供相同的行政水準，一個地區的支出需求與其自有財源間的差距愈大，所獲得的補助金也愈多；特別目的補助金則是用於支應特定項目之計畫，如教育、警政、道路、消防及社會福利等。英國地方政府的租稅收入主要依賴財產稅為主，又採獨立稅源制，使得英國地方稅收不足，而必須仰賴中央補助。因此，地方政府須時時向中央要求補助。¹²而地方政府的財產稅則分成住家財產稅及非住家財產稅，非住家財產稅類似人頭稅，係對當地的成年人課徵定額的社區捐，約占全部財產稅收入的百分之五十五。¹³

英國地方政府財政結構中，獨立之地方稅源只占歲入的三分之一，中央補助金制度是地方政府的主要財源已如前述。但高比例的中央補助，自然影響地方財政自主性，助長中央對地方之控制與監督。1970年代開始，英國政府鑑於地方公共支出已成為中央政府沈重的負擔，乃提倡地方行政企業化經營，以減少人事開支，提高行政效率。例如倫敦西敏市試行經理制，對於較不涉及公權力行使之業務，諸如街道清掃、廢棄物清理、設備管理等，均採強制競標制度，委託民間經營。¹⁴

?? 初?? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? 疆?? ?

美國係一典型聯邦制國家，於1972年尼克森總統簽署的「州

¹² 史靖超，〈台灣地區中央與地方財政劃分之研究〉，碩士論文，南華大學公共行政與政策研究所，民 92.6，頁 108-111。

¹³ 李錦娥，〈地方稅法通則、規費法與地方財政之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 93.6，頁 52-53。

¹⁴ 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯，〈行政學（二）〉。台北：國立空中大學，民 85，頁 226。

及地方財政援助法案」中制定「收入分成制度」。考其背景，乃各州及地方政府為了貫徹聯邦政府推行的社會福利政策，而使地方財政日漸困難，且因當時經濟景氣繁榮，稅課收入不斷增加，聯邦政府較有能力援助州及地方的財政。收入分成制度的主要精神，乃在於改善地方財政問題，擴大地方的財政自主性，維持分權制衡的基本精神，使地方政府能因地制宜，提供更多的服務，該制度實施到1985年，因聯邦政府赤字漸增，無力再分成地方而結束。美國的收入分成制度並沒有固定的財源，是由聯邦政府視當時的財政狀況決定其分配的總數，其分配是按下列步驟進行：首先，聯邦政府要決定分成的總數，再決定各州應得的分配比例，然後決定州政府與其轄區內各縣應得之比例，最後計算各縣在其轄區內所能分配的數額。其中最有爭議的是各州應得的分配比例之決定，此部分之分配公式又有參議院及眾議院之不同。參議院選擇各州的每人所得、人口數及租稅努力程度為分配因子並都給予相同權數，以致各州分配數與每人所得呈反比，與人口數及租稅努力程度呈正比；而眾議院則選擇人口數、都市人口數，以人口加權後的每人所得、以稅收加權後的租稅努力程度及州課徵之個人所得稅為分配因子，以致各州分配數與每人所得呈反向關係，與其他分配因子呈正向關係。雖然兩種分配公式都是與所得呈反向關係，且參、眾兩院的公式均能同時反應財政能力，財政需求及財政努力等因素，但由於參議院之議員是不分大小州均有二個席位，故小州在參議院較佔優勢，而小州又多為人口少且為農牧區，經濟發展緩慢，稅收不足，地方財政困難，故參議院之公式較著重達成財政平衡；而眾議院則按各州人口比例產生，故大州的席位多，且大州的人口集中於都市，故眾議院之公式較著重解決都市財政問題。即使因參眾二院之立場不同各有堅持，但最後妥協的結果，是各州的分配額可同時按二種公式計算，並選

擇金額較大的為分配額、同時滿足各州需求。¹⁵

此外，美國的地方政府為增加各種公共財貨與勞務的財源，特別提倡「使用者付費原則」，在1967 - 1987年間，美國所有地方政府所收取的「使用者付費」收入，占自有財源收入之百分比從17.8%上升至25.9%，可謂不斷地成長，目前「使用者付費」收入已是美國地方政府重要財源收入之一。¹⁶

匕？ 橢？ ？ ？ ？ ？

韓國之賦稅不論國稅或地方稅，在 1990 年以前皆由中央立法徵收，即由財政部草擬法案，送交國會審議通過後執行。1990 年實施地方自治後，始將國稅與地方稅分離，由財政部與內政部分別掌理，惟仍由財政部草擬法案，再由財政部送交國會審議，並俟國會審議通過後，交地方自治團體依地方稅法規定，研訂地方稅徵收條例草案，送交地方議會審議，通過後再由地方自治團體依法執行徵收，類似我國目前之地方稅。國稅共分內地稅、關稅、教育稅等三大類，其中內地稅包括直接稅與間接稅，直接稅包括所得稅、法人稅、土地超過利得稅、繼承稅、贈與稅、重估稅、不當得利稅；間接稅則包括一般消費稅 - 附加價值稅、個別消費稅（含特別消費稅、酒稅、電話稅）、流通稅（含印花稅、證券交易稅）。至地方稅目計分普通稅與目的稅兩大類，普通稅目有取得稅、登錄稅、執照稅、住民稅、財產稅、綜合土地稅、汽車稅、農地稅、香菸消費稅、屠畜稅、馬券稅等十一類；目的

¹⁵ 方建興，〈中央統籌分配稅款及補助款對地方財政影響之研究〉，碩士論文，中原大學會計學系，民 90.6，頁 89-91。

¹⁶ 徐仁輝，〈公共財務管理〉。台北：智勝，民 94，頁 328。

稅則計有都市計畫稅、共同設施稅、事業所稅等三種。¹⁷

本節經由上述各國地方稅制之探討，獲致如下結論：相較於日本及韓國多采多姿的地方稅目，我國地方稅目在量的方面顯有不足。再者，美國收入分成制的分配比例與個人所得稅成反比，以及英國的地方行政企業化等，均值得我國參採。

?? 乏 ? 杪? ? ? ? ?

泰山不讓土壤，故能成其大；河海不擇細流，故能就其深。欲瞭解地方財政狀況，即須廣蒐各種相關文獻。在相關領域中，筆者發現幾篇與本研究有關之文章，茲以列表摘要如下：

表2-1：相關領域之研究

作者	論文名稱	論文重要發現或主張
紀俊臣 (97年12月) 內政部委託	鄉(鎮、市)自治效能檢討與改革配套之研究	鄉(鎮、市)自治實施以來，即有「自治財政」問題。此所謂「自治財政問題」係指鄉鎮市的自治財源法制、自治財源稅基，乃至自治財源公共造產等問題。目前各級政府財政困難之情況下，部分鄉鎮市所能仰賴挹注之財源日益困窘，相關施政計畫所需經費，須仰賴上級統籌分配稅款及補助款挹注，亟待提昇財政自主程度，積極依據地方稅法通則開徵特別稅、臨時稅或附加

¹⁷ 沈政安，地方稅法通則施行後地方稅收增闢可行性評估，碩士論文，世新大學行政管理學系，民92.1，頁27-29。

		稅項目。通盤檢討各項規費收入標準，落實使用(受益)者付費原則，並嚴格控制支出，有效節流，以改善不能再惡化的財政結構。
趙揚清 陳妍蓓 (91 年 5 月) 國政研究報告	地方財政問題 非財政收支劃 分法可解決	造成地方政府財政缺口的主因，係在支出膨脹但收入短減，以及「中央請客，地方買單」的情形加重地方的財政壓力。另外，地方的主要稅收，如土地增值稅及地價稅之稅基 - 「土地公告現值」，受制於地方派系把持的「地價評議委員會」，因而課稅地價無法合理調高，使地方減損應得之財源。部分縣市更因「工程受益金條例」原有下限規範之刪除，而停徵工程受益費，使地方本即有限的財源，更加枯竭。由上可見，地方財政的收支失衡，與政治心態有相當大的關連，為了選票考量而擴大支出，減免稅賦，中央政府與地方政府都難辭其咎。
徐素雲 (95 年 11 月) 玄奘大學公共 事務管理研究 所	地方政府間發 展策略性夥伴 關係之研究 - 以新竹縣大隘 三鄉觀光產業 為例	根據審計部八十八年度決算資料顯示：全台 319 鄉（鎮、市）中，自有財源低於 20% 者，高達 106 個，而自有財源不敷其人事費支出者亦高達 148 個，顯示鄉（鎮、市）財政普遍處於困頓狀態。作者目前服務於地方政府鄉（鎮、市）層級，

		<p>多年來常見首長每因自主財源不足，費盡心機為爭取補助款，以實現當選的施政承諾，或造福鄉里。而台灣高達 319 鄉鎮市自治區域，相較於英國土地面積約為我國的七倍，但卻僅 268 個，鄉鎮市區過於狹小，應有重新檢討之必要。此外，作者亦建議建立地方政府夥伴關係，以避免資源重複浪費。</p>
<p>楊明諭 (93 年 1 月) 臺灣大學政治 研究所</p>	<p>鄉鎮市課徵地方稅政治可行性之研究 - 以台中縣為個案分析</p>	<p>地方稅法通則通過一年多以來，地方財政困絀的問題依舊，但卻沒有任何地方政府利用這項政府所給予的工具來開徵地方稅，以求解決困絀之問題。鑑此，背後勢必隱含影響地方稅法通則政治可行性之因素，其中又以政治因素影響最為深遠。為探究影響地方政府課徵地方稅之政治可行性因素，經透過台中縣個案研究之方式，發現選舉、府會關係、中央的反對與補助款制度等政治性因素會影響開徵地方稅之可行性。</p>
<p>顏淑華 (96 年 6 月) 臺灣大學國家 發展研究所</p>	<p>我國地方稅法通則施行後之檢討</p>	<p>地方稅法通則係以充裕地方財源、提高地方財政自主性以落實地方自治為立法宗旨，但在該通則施行至今四年餘，似乎未能如預期開闢稅源，以裕庫收改善地方財政惡化，</p>

		<p>其立法宗旨提高地方財政自主的效果並未達成，而地方政府執行效益如何？該通則實施是否有窒礙難行之處？均值得探討。顏淑華並提出四點建議：一、地方稅法通則施行問題應檢討修正。二、中央應將現行地方稅目之立法權下放。三、中央應建構完善租稅制度，改善地方政府加稅環境。四、地方政府應積極開源節流，堅守財政紀律。</p>
<p>蔡淑瓊 (95 年 6 月) 逢甲大學經營 管理碩士在職 專班</p>	<p>地方財政與預 算編列問題之 探討—輔以臺 中市為例</p>	<p>曾有學者說過：「如果不是做假帳，政府預算根本就編不出來。」由此可以想像政府財政問題有多麼的嚴重，尤其是每年籌編預算時，各地方政府無不傷透腦筋，費盡心思地籌措財源，以滿足各項施政需求。但是在目前的政治環境下，收入成長相當有限，根本無法配合支出的成長，致需要依賴上級補助款，或是以借款等融資財源方式，來彌平財政收支差短。在連年入不敷出的情形下，不少縣市政府舉債額度已屆公共債務法規定的上限，因收入持續無法滿足支出，所以各種脫序情況，一一浮現，如虛增歲入、編列收支不平衡預算等情形，地方政府未來不但可能出現財政危機，更</p>

		會對整體經濟與社會造成不可忽視的衝擊。
李錦娥 (93 年 6 月) 東海大學公共 事務碩士在職 專班	地方稅法通 則、規費法與 地方財政之研 究	為改善地方財政困難問題，仍需回歸由制度面改善，中央應再修正財政收支劃分法及中央統籌分配稅款分配辦法，增加地方稅收分成，減少地方支出負擔；將全國的財政資源作合理、公平的分配，以利均衡地方發展。地方政府尤應本自助人助精神，善用地方稅法通則及規費法，因地制宜，制定合宜的地方稅，例如地方政府可課徵都市建設捐、教育捐、觀光稅、溫泉稅、住民稅、水權稅、砂石稅、攤販稅等以增裕地方收入。
賴政國 (93 年 12 月) 東海大學公共 事務碩士在職 專班	我國地方政府 公共債務之研 究	作者擇定苗栗縣為研究個案，發現我國自民國 78 年度以後，支出急遽擴大，以舉借債務來彌補財政缺口，致使國家債務急遽增加。截至民國 92 年度，我國各級政府債務餘額已累增達 3 兆 8,205 億元，平均每一國民約負擔國債 16.9 萬元。其中臺灣省各縣市未償債務餘額為 2,815.18 億元，縣市財政狀況持續惡化中，財政失衡現象益形嚴重。研究結果主要發現：近年來地方政府公共債務餘額有顯著攀升現象，

		且行進的軌跡相似，精省之後更為陡升走勢。
葉嘉楠 詹貌 (95 年 7 月) 中國地方自治 月？，第 59 卷，第 7 期	地方財政困境 之實證分析 - 以苗栗縣為例	作者認為：苗栗縣自有財源短缺，歲入無法與歲出同步成長，濫開選舉支票，連年舉債以彌平財政缺口導致債台高築。造成苗栗縣財政之困境就歲入而言，可歸責於財政分配的垂直不均、稅源集中於中央、統籌分配稅分配水平不均，非都市型及農業型地方政府財產稅稅收稀少，自有財源不足；歲出面則肇因於資本支出擴充過於快速，重大公共建設決策不當、人事費負擔過重等緣由。作者建議：改變統籌分配稅款的分配公式，讓縣市與直轄市在相同基礎上參與分配、以制度鼓勵地方精簡人事、調整稅基以充裕自有財源、課徵工程受益費、辦理區段徵收或市地重劃等。
廖坤榮 吳秋菊 (94 年 3 月) 公共行政學報 第 14 期	扛不起的未 來：地方財政 困境之研究 - 以嘉義縣鄉鎮 市為例	近年來，部分鄉鎮市政府財源逐漸枯竭，甚至連最基本的人事費都出了問題，似乎已到了山窮水盡的地步。由於鄉鎮市政府乃是基層政務的主要推動者，其財政健全與否攸關地方政務能否順利推動，重要性不容小覷，且依法人事費屬於地方政府應優先支應之經費，鄉鎮市付

		不出人事費，即代表財政收支已供需失衡。最後，本文並針對現行地方財政困境提出若干改革芻議，主要包括：加強地方財政資訊揭露以增加社會監督力量、中央應增強對地方財政紀律的管考、統籌分配稅款制度應與地方財政紀律考核相結合、鄉鎮市長改為官派以走出地方財政困局。
黃麗娟 (94年11月) 東海大學公共事務碩士在職專班	地方自主財源問題之研究 - 以南投縣為例	作者研究發現：由於區域自然條件、發展環境差異以及現行財政收支劃分體制諸多限制下，地方財政收支不平衡之現象已嚴重危及地方各項自治事項之進展，更有甚者維持一般政事運作均力有未逮。作者建議：加強稅捐稽徵防止逃漏；積極推動使用者付費制度；有效運用及管理財產；積極開闢新財源以因應經濟及社會發展需要；合理調整行政區劃，使地方經濟均衡發展，財政自給自足。

前揭論述，固由不同角度及方向探討地方財政問題而有不同之重點，惟有一共通點，即地方財政困頓，倘不及早因應，恐有拖垮國家財政之虞。經由上述相關文獻的爬梳整理，筆者發現鄉鎮市級地方政府之財政問題核有以下幾點：

- 一、鄉鎮市相關施政計畫所需經費，須仰賴上級統籌分配稅款及補助款挹注，亟待提昇財政自主程度。

- 二、地方財政失衡與政治心態及政治生態有相當大的關連，凡事均基於選票考量。
- 三、鄉鎮市自治區域過於狹小，有重新檢討之必要。
- 四、地方稅法通則施行後，地方財政困絀問題依舊，背後勢必隱含影響地方稅法通則政治可行性之因素。
- 五、近年來地方政府公共債務餘額有顯著攀升現象。
- 六、鄉鎮市政府財源逐漸枯竭，甚至連最基本的人事費都出問題，似乎已到山窮水盡的地步。
- 七、財政分配不僅垂直不均，水平分配亦不均，稅源集中於中央及都市，導致地方財源短缺。

本研究與前述文獻不同的是除分析地方財政相關之法制規定外，更從政治面向探討影響鄉鎮市財政的諸多因素，並配合鄉鎮市財政實況分析以論述當今鄉鎮市財政狀況。尤其法律上既已賦予地方政府財稅高權，何以實務上卻處處仰承中央撥款，經筆者參與觀察並證諸公所相關人員後，發現不僅財劃相關法令有其疏漏與缺陷，各種政治因素也是肇致財政困窘的元兇。是以，本文乃有別於以往的以法制面向及政治面向雙管齊下，期發掘鄉鎮市財政之病因及對症之良方。

?? 乏 ? 嶸??

本節有關地方財政理論之探討，將分別就各國地方財政之類型、地方財政劃分方法、債務轉嫁與舉債限度、以腳投票理論等作論述。

?????? 弚???? 嶸

政府組織既有中央與地方之分，故其政府財政於中央財政之外，復有地方財政。各國地方財政因政治組織不同，而有各種不同之形態，英國財政學者希克士(U. K. Hicks)將其區分為以下三種類型：¹⁸

?? 勾??

此類國家，其構成單位的各邦，具有廣泛的權限，因而亦有充分的課稅權。然而由於中央與地方都有課稅權，因此有重複課稅的現象，導致引起許多競爭與混亂，加重了人民的負擔，惟在實際上，中央政府對課稅決定權仍占優勢。

??????????

單一制國家並不以獨裁為限，但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，實際上卻又受制於中央政府，因而在稅收用途上不能作有效的置配，法國、義大利即為適例。

?????

¹⁸ 薄慶玖，《地方政府與自治》。台北：五南，民 82，頁 449。

所謂折衷制即聯邦國與單一制之折衷，採此制的國家，其最高權限雖掌握於中央政府，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，便經常透過國會私法案的手續，以擴大其權限範圍。

上述三種類型，雖存在已久，但經歷兩次大戰以及一九三年代的經濟大恐慌，中央政府權力乃告顯著增加。是以，不但嚴密的單一制國家其地方財政權掌握於中央，即使是折衷制的國家，地方財政亦多仰承中央或聽命於中央政府。

???? 弭????

當前我國地方政府最大的治理危機，在於地方政府無法滿足地區居民的期望，而此種不滿足感主要係地方政府的供給面與住民的需求面間產生落差，此一現象倘持續惡化，恐有造成地方政府合法性危機之虞。供給面不足與財政之劃分頗有關聯，各國地方財政劃分之理論，財政學者一般係以範圍數量、利益及能力、徵收便利等為原則。至於劃分方法，一般而言大致有下列四種類型，目前大多數國家皆採用此四種方法之混合，我國自亦不例外：

??????

獨立稅源制即稅源分立法，係將各種稅賦分配給各級政府，而各級政府在其分配之稅賦內，自行徵收。亦即中央與地方各有其獨立之稅源，互不干涉。如娛樂稅、田賦劃歸鄉鎮市；證券交易稅、關稅劃歸中央。

?? 倍?? ?

附加稅制係指於地方稅源徵以附加稅以歸屬中央，或以中央稅源徵以附加稅以分配給地方。直轄市政府、縣市政府為辦理自治事項，充裕財源，除關稅、貨物稅及加值型營業稅外，得就現有國稅中附加徵收，此有地方稅法通則第五條第一項可資參照。

?????? ?

稅收分成制又稱共分稅源制，係指將某一稅賦分配給中央或某一級地方政府徵收，而受配政府於徵收後，依法律規定將一定之成數分配給他級政府。例如屬國稅之遺產及贈與稅，中央應以在各鄉（鎮、市）徵起之收入百分之八十給該鄉（鎮、市）。

?? 俵?? 揜??

統籌分配稅制即統收分解法，係將各級政府徵稅權力或徵收行政由上級政府統籌辦理，上級政府應參考下級政府之各項指標及權重，按不同比例分配。考其意旨，係在改善地方政府間水平的財政不平衡。蓋各地方自然條件及工商發展不同，財政榮枯各異，透過統籌分配予以調劑盈虛確有必要。

?? ? 憑? 咖佈? 棟?

在一個多層級政府的架構下，我國政府財政失衡，必定與中央政府及地方政府的財政表現有關，尤其是在我國各地方政府財政自主程度相對較低，對中央補助之依賴程度相對較高。然而這種被匈牙利經濟學家柯爾內(Janos Kornai)稱為「軟預算」(soft budget)的補助方法，¹⁹極可能導致地方政府的財務依賴程度上升，同時擴張地方政府的財政需求。而此種中央計畫經濟下的軟預算，經由諸多學者的研究，均證明將導致資源的配置無效率。²⁰而地方政府自有財源不足以應付支出需要，是地方政府必須依賴中央財務移轉的原因。²¹

不論是支出面抑或收入面，地方政府在我國財政惡化的過程中，似乎扮演了一個極重要的角色。地方政府的支出擴張，將造成整體財政之惡化固不待言。從收入面言之，不管是在學理上或實務上，都主張租稅收入應該是政府籌措財源的最重要管道，且稅目在中央政府和地方政府之間的劃分，亦有一定的合理依據。財政收支劃分法固有明確的規範，但同時又以統籌分配稅款的設計，做為中央分配地方「補助」的工具，惟此種劃分的結果，對達成地方政府財政自主的目標，仍有一段差距。尤其從稅目的指派、稅基的定義、稅率的訂定，甚至稅負的減免等，完全由中央立法規範，地方政府根本無從置喙。對地方政府而言，增加收入的方式，除了增加轄區內居民的租稅負擔外，尚有舉借和向中央要求更多補助兩項途徑。理論上，債務融通引起代際的利益成本轉嫁，可能不利於後世子孫，但對面臨選舉壓力的政治人物而言，

¹⁹ Janos Kornai, "Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems," *Econometrica*, vol. 47, No. 4, 1979, pp. 801-819. 所謂「軟預算」，指的就是公部門因為缺乏財政自我負責的觀念，盈虧自負的觀念淡薄，因此預算的彈性大，浪費、貪瀆的情況因而數見不鮮！簡言之，軟預算就是公部門常見的浮報、虛報、亂報的爛賬在概念上的一種形態。

²⁰ 張慶明，〈從軟預算約束、高階經理報償與股權結構探究銀行治理〉，博士論文，國立中山大學中山學術研究所，民 93.9，頁 9。

²¹ 徐偉初，〈我國的預算赤字 - 一個中央、地方政府一起吹的汽球？〉，「預算平衡與中程計畫預算制度」學術研討會論文，世新大學，民 91.03，頁 2-5。

代際轉嫁不啻是最可利用的優點。何況，居民在地方轄區之間可以自由遷徙，即使有財務成本轉嫁後世問題，也不一定是目前選民的後代。至於要求中央補助，則將造成地方政府缺乏追求效率以及要求轄區居民充份負擔地方公共財及勞務成本的魄力和意志，財政自主的程度日降，愈加依賴中央。而中央本於控管和尊長的雙重身分，就不惜擴大本身收支差距以應付地方需求，惡性循環的結果，使整體國家財政愈加惡化。²²

不論中央或各級地方政府，其舉債並非毫無限制，依公共債務法第四條之規定，中央及各地方政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額(Gross National Product)平均數之百分之四十八。縣(市)及鄉(鎮、市)所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過百分之四十五及百分之二十五。中央及各地方政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之百分之十五。

匕????? 嶸(Voting With Their Feet)

在一個民主社會裡，遷徙自由是人民的基本權利，消費者在各社區(地區)間的遷居，常取決於自地方政府獲得公共財效益與所需負擔租稅的相對大小，地方政府一方面向人民課徵財產稅為財源，如遺贈稅、房屋稅、地價稅及契稅等，另一方面提供地方公共財給人民享用。地方人民享受公共支出的效益減去個人租稅

²² 同上註，頁 8-10。

負擔的差額稱為財政餘利 (fiscal residuum)，倘某地區財政餘利愈高，則人們愈樂意移往該地區居住，若財政餘利愈低，則人們將自該地區遷居至財政餘利較高處。²³

美國經濟學家泰保特(C. M. Tiebout)於 1956 年在其「地方支出的純理論」(A pure theory of local expenditure)一文中，認為消費者(居民)選擇居所時，將會透過遷移的行為尋求能夠滿足其偏好的公共設施(服務)與租稅的組合之社區定居，此即「以腳投票理論」，²⁴亦即消費者之所以願意居住在某一地區，乃因該地區所提供的公共設施與其所負擔租稅間之組合效用達最大化，最能夠滿足其偏好。泰保特認為消費者對於居住地區的選擇係基於對地方公共財的偏好，此一理論意謂著人們選擇居所時，將會透過遷移的行為，尋求能夠滿足其偏好的公共設施與租稅的組合的社區定居，當人們能「用腳投票」時，他們的需求就可以明確地表達出來。惟 Ostrom 等人認為以遷居來表達自己的選擇是一種高成本的行為，所以移居並非是表達偏好的最佳方法。²⁵

泰保特認為經由居住遷移的自由，消費者以行動表達了他們的偏好型態。亦即地方公共財可以透過類似市場的機制，達到最適的供給規模。其理論認為除非整個體系達到均衡狀態，否則只要消費者不滿意其所居住地區的公共財與租稅負擔，該消費者即可採取「以腳投票」的模式，離開該地區而遷移至能夠滿足其偏好的公共設施與租稅的地區居住。惟泰保特的理論仍需以下幾個假設之配合：

一、消費者可以在各地區自由遷徙，且消費者會選擇遷移至最能

²³ 林華德、李顯峰與徐仁輝，《財務行政》。台北：國立空中大學，民 88，頁 36-37。

²⁴ C. M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditure," *Journal of Political Economy*, Vol.64, 1956, pp.416-424.

²⁵ 井敏、陳幽泓譯，Vincent Ostrom, Robert Bish, and Elinor Ostrom, 著，《美國地方政府》。北京：北京大學出版社，民 94，頁 96。

滿足其偏好的地區，亦即遷移至財政餘利最高之地區。

- 二、消費者可選擇的地區為數眾多，且各地區的公共財貨及租稅負擔均已完全為消費者所瞭解。
- 三、各地區所提供之公共財貨不至於對其他地區產生外部經濟及外部不經濟之情形。
- 四、各地區均能充分提供消費者就業。
- 五、每一地區皆依現住居民之偏好提供服務，且公共財貨均存在一個最適規模。
- 六、每一地區的人口容量都有其最適規模，低於最適規模的地區會設法吸引移入，而超過最適規模的地區則希望人口遷出。²⁶

泰保特認為消費者選擇提供最滿足其偏好的公共財貨之地區居住，在既定之消費者偏好及地方政府調整其公共服務以滿足其偏好之前提下，各地方政府之收入與支出組合將會固定。因為各個地方政府有其不同的收支形態，消費者在各地區間自由移動，以尋求最滿足其偏好之最佳財貨組合，經由該種「以腳投票」機制，將使消費者的偏好得以顯示並使地方公共財配置達成最適效率之境界。²⁷惟以腳投票理論對目前正推動的地方政府課徵地方稅恐有不利之影響，蓋一般居民對賦稅總是避重就輕，誰也不願自身的稅負較別人繁重。

?? 乏 攢少? 峭峽?

?? 朔? 去? (Fiscal Illusion)

²⁶ 王正、徐偉初，《財政學》。台北：國立空中大學，民 80，頁 167-168。

²⁷ 張李淑容，地方治理之財政管理與法治實務，國立台中技術學院，頁 5。

如果租稅收入大部分屬間接稅的性質，則人民對於稅負的感覺會顯得遲鈍不敏感，或是透過通貨膨脹使得累進性之直接稅產生級距爬升的現象，²⁸致使稅收增加，進而擴大支出規模，但人民卻可能承擔了較高的稅負而不自知。質言之，所謂財政幻覺即指在日趨繁複的稅制下，人們間接分攤支付公共財的成本，但對公共財成本的感受並不強烈，而低估了其所應負擔之稅負，故容易產生要求較高水準的公共支出，因而導致政府公共支出的膨脹。

財政幻覺亦可用來解釋接受補助的地方政府何以對補助款的運用有浪費不知珍惜的弊病。因地方政府以補助款之獲得較自行開闢財源來得容易，且無需增加地方居民之負擔，因而低估公共財的成本，從而造成支出不當、投資虛擲之情事，同樣亦造成公共支出的擴大、膨脹。

再者，個人利益結合成為利益團體，以遊說政府及民意機關提供或增加他們所偏好的財貨，但由於政府稅收來自全體人民，而利益團體享受政府提供之特殊財貨時，並未負擔應有的相對成本，造成低估公共財成本的現象，因而相繼要求政府提供各種財貨，形成公共支出規模的擴增，此種現象亦是另一種形式的財政幻覺。²⁹殊不知，擴大公共支出的後果，無論如何都必須依賴稅收支應，如果這一代暫時無須負擔擴大公共支出的稅負，最終結果仍須由下一代來承擔，形成所謂「債留子孫」的現象。是以，如能強化「使用者付費」的觀念，使利益的享受與成本的負擔相

²⁸ 所謂間接稅即生產者或銷售者可透過銷售過程轉嫁給消費者負擔之租稅，如貨物稅、營業稅、關稅等。而通貨膨脹係由於商品的貨幣價格上漲，引起生活成本(cost of living)持續上升的現象。中文「通貨膨脹」一詞字面上容易給人通貨本身價值增加的聯想，有學者建議改稱「物價膨脹」，惟並未廣獲使用。

²⁹ 林錫俊，《地方財政管理要義》。台北：五南，民90，頁201-204。

互聯結，將可減少甚至避免財政幻覺的發生。

？ ？ ？ ？ ？ 櫛 (Free-rider Problem)

政府課稅將引起資源配置的問題，尤其是公平目標更值得注意，亦即何人該承擔稅負，何人可享用公共支出。租稅公平問題應以受益原則 (Benefit Principle) 與支付原則來探討，所謂受益原則係指依享受到政府提供之公共財利益的大小程度來負擔租稅。但是若有人隱藏對公共財的真正偏好以致減少納稅或成為免費使用者，形成所謂的搭便車 (free rider 或稱免費使用者)，最終將不利於公共財之供給。³⁰

公共財貨具有非排他性，當一個人消費某財貨或勞務時，並無法排除、拒絕他人共同享受該財貨或勞務。因此，某人即使不支付任何價金或代價，亦可坐享其成。亦即無法以是否付費來區分消費者，致發生有人不勞而獲，平白享受該財貨效益之現象。此種搭便車現象會影響政府政策之制定及執行。³¹

公共財貨因具有非排他性，一旦供應，受益地區每一成員都可蒙受其利，不會因為拒絕付費而被排除在外。因此，基於自私的心理，大多數人都會興起免費搭便車的念頭，坐享他人所付出或爭取到的利益。³²惟搭便車策略雖然可能有利於該個人，但卻也存在著損及團體的可能，尤其當存有搭便車心態的人數眾多時，將使公共財貨因財源無法籌足，而必須減少生產，甚至進而停止供應，其結果乃造成全體成員之損失。

³⁰ 同註 23，民 88，頁 27。

³¹ 同註 29，頁 249。

³² 徐育珠，《財政學》。台北：三民，民 96，頁 132。

?? 抗?

民進黨於去(97)年提案要求政府退稅，無獨有偶，企業家許勝雄也建議政府，應對中產階級和中低收入戶退稅，以共度景氣寒冬。³³所謂退稅係指已徵起稅款之退還數。亦即納稅義務人已付之稅款超過應納之稅款時，政府對其所為退還數。納稅義務人對於因適用法令錯誤或計算錯誤溢繳之稅款，以及生產外銷產品所用進口原料所繳納之進口稅捐、或外銷產品在出口前所繳之貨物稅等，經申請或逕行核定退還之稅款。依退稅款年度包括本年度開徵屬本年度稅款之退稅數，本年度補徵屬以前年度稅款之退稅數，及以前年度開徵之稅款於本年度內辦理退稅數（即退還以前年度歲入款）等 3 項。反觀國內最大的在野黨 - 民進黨所提出的「九十七年度退稅及補貼特別條例案」即充滿謬誤。草案內容明訂，只要九十六年度個人所得稅淨額在新台幣四十九萬五千元以下、夫妻合併申報淨額在九十九萬元以下就可申請退稅；而未達繳稅門檻者，竟然也可以另外申請所謂的「生活津貼」予以補助，簡直是慷國家之慨，尤其適值各級政府債台高築之際，以舉債來退稅於民，容有不當。依民進黨提出的草案，個人所得淨額在新台幣四十九萬五千元以下，可退稅六千元；若和配偶合併申報，退稅門檻則定為九十九萬元以下，本人及配偶可分別領取六千元，且撫養親屬每人可領取四千元。提案立委潘孟安（屏東縣）舉例，若一家四口，父母所得在九十九萬元以下，該戶就可領取二萬元。至於納稅額小於應退稅額者，或年所得不超過當年度免稅額及標準扣除額合計稅額者，則可領取每人及撫養親屬各四千元的生活補貼，或將退稅額列入以後年度扣繳額，未來若三讀通

³³ 丁萬鳴，企業看景氣，許勝雄建議退稅，《聯合報》，98.03.05，版 A2。

過，預計有四百五十萬戶家庭可因此受惠。³⁴由此觀之，民進黨所謂之「退稅」係不管納稅義務人有沒有繳稅均一體適用，若非不知退稅之意旨，就是為討好選民而枉顧國家財政及租稅之公平正義。無怪乎時任國民黨政策會執行長的林益世要質疑：「若民進黨真的有心退稅，為什麼執政時都不做，何必在野後就急著推動」。吾人認為在野黨之用意顯係「項莊拔劍舞，其意在沛公」。

匕????? 弎(Local Public Goods)

凡由政府提供並能滿足人們公共慾望的財貨即為公共財，公共財一旦生產完成，便可提供眾多人民享用，即使不付費之人，亦可同樣享受到公共財之利益，而很難把他們排除在外。公共財通常是供集體消費，無法按照每一消費者之需要而分割出售，而且不論財力及需求若何，每一個人消費同樣的數量。例如國防即為最佳的公共財例子，全國人民在國防設施下無分貴賤均可受到相同的保護。³⁵公共財的消費並無競爭性，一旦生產完成，不但張三可以享受，居住同一社區的李四、王五及其他居民，也可以共同享受。而某一定量的公共財貨，不會因為消費人數的增加而使每一個人的消費數量減少。

而所謂地方公共財即指地方政府所提供的公共財，因其效益並未普及全國而僅及於某一區域內的居民，故稱之。例如地方政府所提供的公園路燈、環境衛生、社會救助等。由於地方政府較能關注個人或地區性的需求，可滿足地方不同的偏好，同時在地

³⁴ 陳詩婷，自由電子報 <http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jul/1/today-p2.htm/>，民
97.07.01。

³⁵ 同註 32，頁 117-121。

方分權的狀況下，地方政府透過彼此間的競爭，由其所提供之公共財必較由中央提供更符合地區居民之需要。地方公共財具有地區性、利益外溢性、利益遞減性以及規模經濟空間性等特性，茲分述如下：

???

各地方政府依據該地區的天然資源、人文環境及地方特色，提供不同的公共財及勞務以符合地區居民之偏好，居民可直接受益，就滿足居民偏好及因地制宜而言，的確優於中央所提供者。但亦促使居民藉由遷移而尋求滿足其偏好財貨之組合，此即前述之泰保特「以腳投票理論」。

??????

地方公共財之受益範圍，原則上應與地方政府之轄區一致方能確保居民之支出與受益相一致，否則地方政府將喪失其資源配置之功能。惟地方公共財在其有限的空間內因不具排他性，因此，地方政府所提供的公共財之利益，常會超過其轄區以外，使得與其相鄰地區之居民亦得共霑其利，例如空氣污染防制措施、治山防洪措施等。從而造成地方政府在獨立決定公共財提供規模時，無法達到最適水準。

???? 拭??

地方公共財往往具有不可移動性及區域性，使得享受該種財

貨利益的程度，會隨著距離該公共財中心位置較遠而形成遞減現象。例如公園路燈設施、消防設施、免費停車場等。

???? 僥????

係指地方公共財的受益空間有一定限度，在該限度內地方公共財不具排他性，但超過該限度，享用人數的增加會產生擁擠效果。因此，大多數地方公共財的提供有一定最適規模。如學校、游泳池、圖書館等。³⁶

?? 槭?? 徑僭(Non-governmental Organizations , NGOs)

公共服務除透過國家機器或市場機制提供外，晚進存在大量的組織，它們「既非高貴的王子（指國家）亦非庸俗的商人（指市場）」。這些組織是由具有某些共同理想的人凝聚在一起而形成社會組織，這種組織有時被稱為「第三部門」(third sector)，擁有廣泛的成員，經正式登記為非政府組織、社區團體、專業協會、住宅委員會等。我們把這些組織稱為非政府組織，它既超越政府亦超越市場之志願性非營利組織。³⁷ 它係以促進公共利益為導向，經常可提供政府無法提供或不願做、不想做的服務，且其不似政府組織處處受制於法令所限，其服務項目極富彈性。

³⁶ 同註 29，頁 48-49。

³⁷ 倪達仁、席代麟與王怡文譯，Mark, Turner and David, Hulmer 著，《政府再造與發展行政》。台北：韋伯，民 90，頁 205。

?? ? 啦? 傲掘? ? 弔? ? ? ? ?

提供必要的公共財貨及勞務以滿足轄區居民之需求乃為政府不可規避的責任，它不但有義務照顧其轄區內的每一個居民，並且不能有所歧視或差別待遇。政府存在的主要目的不在追求機關的利益，而是要滿足人民的需求，並增進全民的福祉。³⁸而這一切都有賴充裕的財源為後盾，否則徒有政策亦難以實現，是以，財政之良窳至為重要。而政府的各項收入及支出都必須透過預算過程以取得執行依據，同時也將政府的各項施政計畫藉由預算予以呈現表達，從而落實向民眾負責的課責精神。本章將透過總預算及總決算之分析以探討鄉鎮市地方財政狀況，期能找出病因並對症下藥。

所謂「地方財政」，根據薄慶玖教授的說法乃地方政府為執行其職務，對於所需經濟財貨之取得、使用及管理等各種行為之總稱。而所謂取得，係指各種經費的收入。依據地方制度法第六十三條至第六十五條之規定，各級地方政府收入包括稅課收入、工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、補助及協助收入、捐獻及贈與收入、自治稅捐收入、其他收入等。所謂使用係指各種經費之支出，包括一般政務支出、教育科學文化支出、經濟發展支出、社會福利支出、社區發展及環境保護支出、退休撫卹支出、警政支出、債務支出、協助及補助支出、其他支出等。³⁹而所謂管理則指各種

³⁸ 同註 32，頁 23。

³⁹ 地方支出名稱與財政收支劃分法附表二支出分類表不同係因預算法第 97 條規定：「預算科目名稱應顯示其事項之性質。歲入來源別科目之名稱及其分類，依財政收支劃分法之規定；歲出政事別、計畫或業務別與用途別科目之名稱及其分類，由中央主計機關定之」。目前實務上預算編製有關歲出政事別均依中央及地方政府預算籌編原則、中央總預算編製辦法及縣(市)總預算籌編要點辦理，致異於財政收支劃分法附表二之支出分類，另鄉鎮市並無警政支出。

經費的處理程序，如預算、公庫、會計、決算等。地方政府的設置是要辦事的，而任何事務的辦理必須要有資財作後盾。再好的政治制度，再好的政策，如果沒有錢也難以建立，也難以推行。俗云：「巧婦難為無米之炊」，再能幹的人員，也不能無中生有。所以地方財政之榮枯將影響整個地方政務之推行。⁴⁰

?? 乏 掘?? 弼?? ? 俟?? ?? ?

???? 俟?

租稅是政府最主要的收入，它是個人與企業為支應政府各項公共服務支出所作的強制性貢獻。由於它涉及所有人民的負擔，因此，自應強調課徵的公平與普遍，以及徵收稅額是否明確與納稅義務人繳納是否方便等問題。有現代經濟學之父美稱的亞當史密(Adam Smith)在其《國富論》一書中，即提出確實、便利、租稅平等與稽徵經濟等四大原則。⁴¹

公共收入的分類，如以政府層級區分，分為中央收入、直轄市收入、縣(市)收入、鄉(鎮、市)收入。政府課稅標的不外乎所得稅、財產稅及消費稅，各級政府之收入主要係依據財政收支劃分法之規定辦理，該法規定鄉(鎮、市)之收入包括稅課收入、工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、補助收入、捐獻及贈與收入、自治稅捐收入、其他收入等。稅課收入又包括地價稅、房屋

⁴⁰ 同註 18。

⁴¹ 同註 16，頁 318。

稅、田賦、契稅、娛樂稅、遺產及贈與稅、統籌分配稅、臨時稅課等，其中田賦自七十六年起停徵，蓋其無補於庫儲，卻徒滋苛擾。茲依據財政收支劃分法及相關財政收入之分類概述如下：

?? ? 堪??

鄉鎮市稅課收入除田賦及娛樂稅全數由鄉鎮市獲得外，其餘均由中央或縣徵起後分成給鄉鎮市，其中遺產及贈與稅由中央在鄉鎮市徵起之收入百分之八十給該鄉鎮市；地價稅由縣在鄉鎮市徵起之收入百分之三十給該鄉鎮市；房屋稅由縣在鄉鎮市徵起之收入百分之四十給該鄉鎮市；契稅由縣在鄉鎮市徵起之收入百分之八十給該鄉鎮市。統籌分配稅則分為中央統籌分配稅及縣統籌分配稅，分別由中央及縣統籌分配給鄉鎮市。臨時稅課依財政收支劃分法第十九條之規定係為適應特別需要，得經該民意機關之立法，舉辦臨時性質之稅課。惟查苗栗縣各鄉鎮市近年之總決算並未發現有任何鄉鎮市舉辦臨時性質之稅課。

?????? 疆??

指因政府於該管區內對道路、堤防、溝渠、碼頭、港口或其他改良之水陸工程而直接享受利益之不動產或受益之船舶，而徵收之受益費，此有財政收支劃分法第二十二條可考。事實上，各級政府興辦公共工程，而由直接受益者分擔費用，始符公平之原則，工程受益費徵收條例即本此意旨，於第二條就符合徵收工程受益費要件之工程，明定其工程受益費為應徵收。此項規定，係以政府建築或改善特定公共工程而有直接受益者為要件，並規定

其徵收之最低限額。各級地方民意機關依同條例第五條審定工程受益費徵收計畫時，就該項工程受益費之徵收，是否符合徵收要件，得併予審查，此有司法院大法官釋字第二一二號解釋可稽。惟實務上，自民國七十六年刪除工程受益費徵收之最低限額後，已少有地方政府仍繼續徵收工程受益費。

????? 影???

依法收入之罰金、罰鍰或沒入之財物及賠償之收入屬之。罰款係指對於違反行政法上之義務，所課予之責任。賠償則係依各類法令、契約所定應獲得之賠償。實務上，鄉鎮市之罰款及賠償收入主要係來自於廠商因違反工程契約所訂之義務，而依契約規定課予違約金。

??? 疆??

規費是一種強制之收入，係政府基於公共利益提供勞務所收取之對價，亦即只有享受權利之人，才會有負擔規費之義務，係基於「使用者付費」之原則而徵收。依規費法規定徵收之規費又可分為行政規費及使用規費，鄉鎮市公所主要之規費為廢棄物清理費、場地使用費、托兒所保育費、供應費及停車規費，亦有部分鄉鎮市之納骨堂（塔）及公墓使用費因未設置基金而納入總預算之規費收入。徵收規費應訂定收費基準，送請民意機關備查後公告施行。有關規費法之相關規定，另於第四章詳細說明。

?? ? 豈丰?? ?

各級政府及其所屬機關，依法信託管理或委託代辦時，得收取信託管理費，此為財政收支劃分法第二十六條所明定。惟實務上，大部分之鄉鎮市根本無任何信託管理費收入，本項歲入來源形同虛設，毫無作用可言。

?? 弔?? ?

財產收入分經常門及資本門，經常門收入包括財產孳息、財產售價及廢舊物資售價；資本門則指投資資本之收回及不動產出售等。

???? ? 殲???? ?

包括營業基金盈餘繳庫及非營業特種基金賸餘繳庫，就鄉鎮市而言，主要係以公共造產賸餘繳庫為最大宗之收入。

?? 孫?? ? ? ? ?

補助收入係指上級政府為謀各地之經濟平衡發展，對於財力較差之下級政府予以補助，補助收入可分為一般性補助收入及計畫型補助收入。至於協助收入則指上級政府對於財力較優之下級政府得取得之協助金，惟鄉鎮市係最底層之政府，從而無從取得協助收入，且各地方政府之財政普遍困窘，自身既已難保，欲使

其協助上級政府，容有困難。

????? 得咖??

財政收支劃分法對捐獻及贈與收入之規定於第二十條以「各級政府，所受之之捐獻或贈與及其他合法收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。」實務上，捐獻及贈與收入占歲入決算總額之比率向來不高，近六年來都在百分之三以下，主要包括一般現金捐獻及事業機構對地方政府之捐獻及協助金，一般係以回饋金稱之。⁴²

?????????

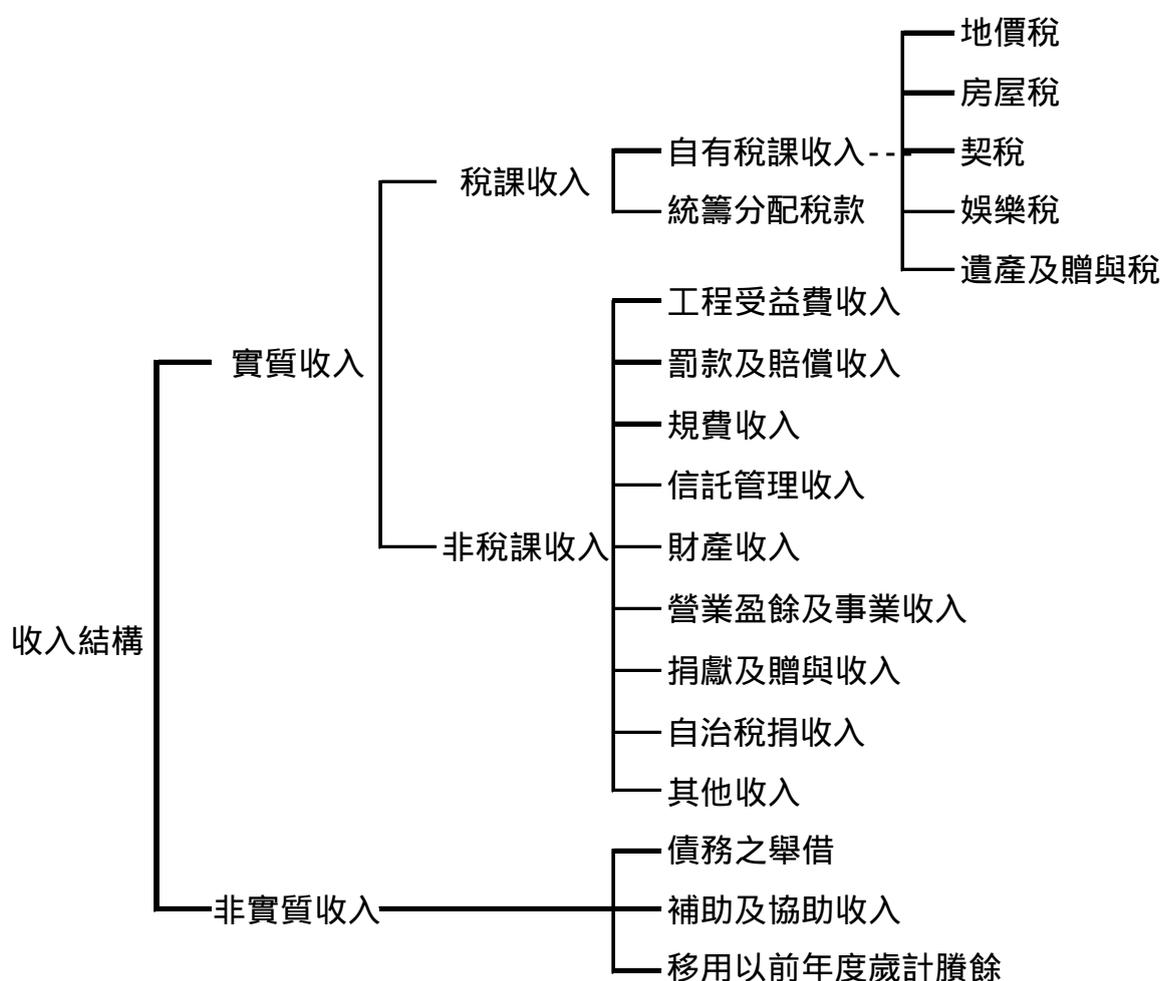
自治稅捐收入包括特別稅課、臨時稅課及附加稅課，惟依地方稅法通則之規定，鄉鎮市僅得課徵臨時稅課。至於地方稅法通則是否能達到充裕地方財源之問題，將於第四章專節探討。

???? ??

所謂其他收入，一般而言包括收回以前年度歲出、學雜費收入及其他雜項收入。部分鄉鎮市公所將托兒所保育費列入其他收入顯係將保育費誤認為係學雜費收入之故也。

⁴² 對於一些嫌惡設施，如發電廠、垃圾掩埋廠、焚化爐、核廢料貯存場、石油儲油（氣）槽等，因民眾意識的高漲，形成所謂的鄰避效應，為化解此種衝突達成共存共榮，並表達敦親睦鄰之誠意，乃透過回饋機制，以彌補該地之地方政府及居民因其設置或使用之行為，所造成的不便、不利或污染。

在各稅收入中，補助及協助收入與統籌分配稅收入為非自有財源，其餘則為自有財源收入。另外，債務之舉借及移用以前年度歲計賸餘為融資調度財源，詳如圖 3-1 收入結構圖。地方政府提供公共財與服務的財源倘皆來自於地方居民，使得人民有權利義務對等觀念，因此不會對公共服務產生財政幻覺，而地方政府更有必須平衡預算的壓力，這將有利於節制政府預算規模的成長。⁴³惟現行之財政劃分規定，使得地方政府之財源大部分都是來自於上級，導致政治人物及民眾普遍存有財政幻覺。



資料來源：作者修正自林錫俊，《地方財政管理要義》。台北：五南，民90，頁91。

⁴³ 徐仁輝，多層次治理與財政收支劃分，《財稅研究》，第39卷，第2期，民96.3，頁33。

???? 俟? 咖??

各級政府之一切支出，非經預算程序不得為之，財政收支劃分法第三十五條定有明文。惟所謂一切支出究竟包括哪些，該法僅於第三十七條規定：由鄉（鎮、市）立法並執行者，歸鄉（鎮、市）。至於該法附表二支出分類表則依政事別予以列舉，詳細分類如表 3-1 鄉（鎮、市）支出表。惟為利於分析人事費占歲入決算總額之比率，本文亦兼採用途別科目之分類予以分析，用途別科目依第一級科目分為人事費、業務費、獎補助費、設備及投資費、債務費、預備金等。茲依政事別科目及用途別科目分別說明。

??????????

依據財政收支劃分法第四條之規定：各級政府財政收支之分類，依附表一、附表二之所定。茲就財政收支劃分法之分類及定義，列表說明如下：

表 3-1：鄉（鎮、市）支出表

- 一 政權行使支出：關於鄉（鎮、市）民或鄉（鎮、市）民代表及鄉（鎮、市）民代表會對鄉（鎮、市）行使政權之支出均屬之。
- 二 行政支出：關於鄉（鎮、市）公所及所屬機關之各項支出均屬之。
- 三 民政支出：關於鄉（鎮、市）辦理公職人員選舉、役政與其他民政之事業支出均屬之。
- 四 財務支出：關於鄉（鎮、市）辦理庫務、公產等經費之支出均屬之。
- 五 教育文化支出：關於鄉（鎮、市）辦理教育、文化、娛樂等事業支出均屬之。
- 六 經濟建設支出：關於鄉（鎮、市）辦理工、礦、農林、水利、漁牧等事業支出均屬之。
- 七 交通支出：關於鄉（鎮、市）辦理交通事業支出均屬之。
- 八 社區發展及環境保護支出：關於鄉（鎮、市）辦理社區發展、環境保護等事業支出均屬之。
- 九 社會福利支出：關於鄉（鎮、市）辦理社會保險、社會救助、福利服務、醫療保健等事業支出均屬之。
 - 一 債務支出：關於鄉（鎮、市）借款之付息支出均屬之。
 - 一一 公務員退休及撫卹支出：關於鄉（鎮、市）公務人員退休金及撫卹金之支出均屬之。
 - 一二 損失賠償支出：關於鄉（鎮、市）各機關貨幣票據證券兌換買賣之損失，鄉（鎮、市）營事業虧損之彌補及其他損失賠償之支出均屬之。
 - 一三 信託管理支出：關於鄉（鎮、市）委託代管及代辦事項之支出均屬之。
 - 一四 協助支出：關於鄉（鎮、市）協助其他政府之支出均屬之。
 - 一五 其他支出：關於鄉（鎮、市）其他依法之支出均屬之。

資料來源：財政收支劃分法。其中政權行使支出、行政支出、民政支出及財務支出合稱一般政務支出；經濟建設支出及交通支出合稱經濟發展支出。

????????

依據預算法第九十七條規定：歲出政事別、計畫或業務別與用途別科目之名稱及其分類，由中央主計機關定之。是以，行政院主計處乃依預算法第九十七條擬具科目名稱，茲依九十七年度所適用之範圍列述如下：

- (一) 人事費：凡各機關、學校有關民意代表、政務人員、法定編制人員、依法令約聘僱人員及技工、工友等現職人員之

相關待遇、獎金、其他給與、加班值班費、退休退職及離職儲金、保險等。

- (二) 業務費：凡各機關、學校處理經常一般公務或特定工作計畫所需之各項業務費用屬之。如水電費、通訊費、臨時人員酬金、按日按件計資酬金、特別費等共計二十八項。
- (三) 設備及投資：凡購買資本性財產及取得權利所支付之費用屬之。如土地、房屋建築及設備費、公共建設及設施費、機械設備費、運輸設備費、資訊軟硬體設備費、雜項設備費、權利、投資等九項。
- (四) 獎補助費：凡對各機關、學校或對國內外民間團體或個人之補助、捐助、獎助及處理公務發生之損失、補償或賠償費用等屬之。
- (五) 債務費：凡政府賒借債務之付息與還本付息手續費等支出屬之。
- (六) 預備金：凡依法或規定設定之各種預備金、災害準備金屬之。

??????

從經濟學的角度來看，政府所提供的公共財貨，大如國防安全，小如社區清潔，無不與人民之生活息息相關。各級政府在考慮應該提供何種及多少數量之公共財時，都會根據轄區住民之偏好及需求來做決策。中央政府可顧及全國民眾之需要，而地方政府則可考慮轄區內居民之偏好，以前揭交通支出為例，鄉鎮市級地方政府只需興建鄉鎮市道即可滿足其轄區住民之需求，但為顧及國民之需要而興築國道以供全民使用，即須由中央負責始能普遍受惠。如果全國性之公共財由地方政府決定生產水準的話，將

會出現「免費搭便車問題」(Free-rider problem)，造成有些地區之人民平白享受其他地方政府所提供之利益，而毋庸負擔成本，此種外溢效果將使公共財之配置無法達到柏拉圖最適資源配置(Pareto Optimality)。但如監視器的裝設，不同地區會顯示不同的需求，有些地區因不願治安的要求而過份干擾個人的自由，這些公共財如由中央政府統一提供的話，亦很難達到最適水準，如由地方政府考量轄區住民的偏好後再作決定，則將較符轄區住民之需要，其資源之配置亦較由中央政府提供更有效率。是以，公共支出仍應依其性質及受益範圍以決定應由哪一層級之政府提供。

???? 掘??????

鄉鎮市為我國最基層的地方自治團體，其自治業務能否順利推動，關係著地方自治能否落實，而地方自治之落實又繫於地方財政之充裕與否，蓋無自治財政即無地方自治。惟中央一連串的修法及行政命令減免地方政府收入或增加支出，卻未依規定覓妥相對財源，已嚴重影響地方財政收支。諸如要求鄉鎮市視財政狀況編列鄰長春節慰問金、村里長退職金、鄰長工作協助金等，以及減免房屋稅、提高遺產及贈與稅免稅額、調降遺產及贈與稅稅率等。此一「中央請客，地方買單」的行為，明顯違反地方制度法第七十二條及預算法第九十一條之規定。類此中央請客，地方買單的現象，在美國稱之為「無財源提供強制責任」，為解決此一問題，美國國會於 1995 年通過「無財源提供強制責任改革法」(Unfunded Mandates Reform Act, UMRA)，對於導致地方嚴重財政負擔的強制責任在程序上規範立法、行政、司法機關必須進行一定作為，例如國會預算局在立法程序中，負責對無財源提供強制

責任造成的地方財務衝擊進行評估，頗值我國仿倣。⁴⁴

民國 96 年度全國 319 個鄉鎮市，總決算歲入 1,127.07 億餘元，歲出 1,081.38 億餘元，歲入歲出相抵後，歲計賸餘 45 億餘元。歲入歲出賸餘之鄉鎮市共有 234 個，其中以臺北縣蘆洲市賸餘 4 億 8,049 萬餘元最多，臺南縣永康市 3 億 1,235 萬餘元居次；歲入歲出短絀者，共有 85 個鄉鎮市，其中臺北縣永和市差短 2 億 549 萬餘元最多，臺中縣沙鹿鎮差短 1 億 2,616 萬餘元次之。

？ ？ ？ ？ ？ ？

全國 319 鄉鎮市 96 年度歲入決算總額為 1,127 億 725 萬餘元，由表 3-2 可知鄉鎮市主要歲入來源為統籌分配稅收入，共計 338 億 7,333 萬餘元，約占歲入總額 30.05%；其次為自有稅課收入，共計 338 億 7,009 萬餘元，約占歲入總額 30.05%；再其次為補助及協助收入，共計 258 億 5,513 萬餘元，約占歲入總額 22.94%。其中統籌分配稅收入及補助收入為非自有財源，合計為 597 億 2,847 萬餘元，約占歲入總額 52.99%；其餘自有財源合計僅占 47.01%。全國 319 鄉鎮市中，有 230 個鄉鎮市自有財源低於歲入決算 50%。質言之，對補助款及統籌分配稅款依賴程度超過百分之五十以上者高達 230 個鄉鎮市，占全國 319 鄉鎮市的 72.1%；自有財源比率未達 10% 者有 60 鄉鎮市；甚至自有財源未達 3% 者，仍高達 14 鄉鎮市，分別為桃園縣復興鄉、新竹縣尖石鄉、新竹縣五峰鄉、高雄縣三民鄉、高雄縣桃源鄉、屏東縣春日鄉、屏東縣泰武鄉、花蓮縣卓溪鄉、臺東縣海端鄉、臺東縣達仁鄉、臺

⁴⁴ 張育哲，論「無財源提供強制責任改革法」的歷史、內容與執行成效，《公共事務評論》，第 7 卷，第 2 期，民 95.12，頁 90-96。

東縣蘭嶼鄉、澎湖縣七美鄉、金門縣烏坵鄉及連江縣莒光鄉等，其中以金門縣烏坵鄉自有財源比率僅 0.65% 最低。⁴⁵ 由此可見，鄉鎮市財政自主性不足之現象非常普遍且嚴重，是以，相關施政計畫經費相當仰賴上級撥補之統籌分配稅款及補助款以為挹注，倘未能積極開拓財源並嚴格控管支出，鄉鎮市自治恐有名無實。

表 3-2：全國鄉鎮市歲入預決算數彙計表

中華民國 96 年度

單位：新臺幣萬元

項 目	預 算 數	決 算 數		決 算 數 與 預 算 數 比 較 增 減	
		金 額	占總數%	金 額	%
合 計	11,563,152	11,270,725	100.00	- 292,426	2.53
一、自有財源	5,006,762	5,297,878	47.01	+ 291,115	5.81
1. 自有稅課收入	3,098,183	3,387,009	30.05	+ 288,825	9.32
2. 工程受益費收入	5,745	8,121	0.07	+ 2,375	41.35
3. 規費及罰款收入	777,950	792,720	7.03	+ 14,769	1.90
4. 信託管理收入	780	876	0.01	+ 96	12.35
5. 財產收入	419,980	361,882	3.21	- 58,098	13.83
6. 營業盈餘及事業收入	106,694	99,762	0.89	- 6,931	6.50
7. 捐獻及贈與收入	334,374	323,410	2.87	- 10,964	3.28
8. 自治稅捐收入	1,200	2,060	0.02	+ 860	71.71
9. 其他收入	261,853	322,036	2.86	+ 60,182	22.98
二、非自有財源	6,556,390	5,972,847	52.99	- 583,542	8.90
1. 統籌分配稅收入	3,224,082	3,387,333	30.05	+ 163,251	5.06
2. 補助及協助收入	3,332,308	2,585,513	22.94	- 746,794	22.41

註：自有財源係指歲入決算數扣除統籌分配稅收入暨補助及協助收入之數額；非自有財源係指統籌分配稅收入加計補助及協助收入之數額。

資料來源：審計部，《鄉鎮縣轄市財務審核結果年報》，民 97，頁 37。

各鄉鎮市 96 年度歲入預算執行結果，短收 29 億 2,426 萬餘元，倘按歲入來源別結構分析，以補助及協助收入短收 74 億 6,794 萬餘元最多，短少比率達 22.41%，顯見鄉鎮市預算虛列寬列補助收入相當嚴重。此外，地方稅法通則公布施行至 96 年度止已有五

⁴⁵ 95 年度全國各鄉鎮市自有財源比率未達 3% 者有宜蘭縣大同鄉、桃園縣復興鄉、新竹縣尖石鄉、新竹縣五峰鄉、高雄縣茂林鄉、高雄縣三民鄉、屏東縣霧台鄉、花蓮縣卓溪鄉、台東縣延平鄉、台東縣達仁鄉、台東縣蘭嶼鄉、連江縣莒光鄉等 12 鄉，其中尖石鄉僅 0.80%。

年之久，但自治稅捐收入在全國 319 鄉鎮市中僅臺北縣土城市實收 2,060 萬餘元，其餘鄉鎮市竟有志一同的將其束之高閣，枉費中央賦予地方課稅權之美意。地方稅法通則是否有不週延或待改善之處，致使其餘鄉鎮市心存觀望，另於第四章專節探討。

??????

各鄉鎮市 96 年度歲出預算總額為 1,276 億 6,660 萬餘元，執行結果，歲出決算數為 1,081 億 3,804 萬餘元，較預算數減支 195 億 2,856 萬餘元。經按歲出決算總額政事別分析，經濟發展支出 327 億 6,675 萬餘元，約占歲出決算總額 30.30%，仍居各項支出之冠，其次依序為一般政務支出 322 億 5,625 萬餘元，約占 29.83%，社區發展及環境保護支出 198 億 2,320 萬餘元，約占 18.33%，社會福利支出 130 億 4,561 萬餘元，約占 12.06%，退休撫卹支出 47 億 3,024 萬餘元，約占 4.38%，教育科學文化支出 39 億 1,599 萬餘元，約占 3.62%，其餘項目合計 15 億 9,996 萬餘元，約占 1.48%，詳如表 3-3。鄉鎮市歲出決算總額較預算總額減少 195 億 2,856 萬餘元，主要係按業務實際需要支用，或員額未補足致人事費用節餘，或收支併列之預算因收入未達預算數，致支出相對減少。⁴⁶

鄉鎮市為最基層的政府組織，也是最普遍、最接近於一般民眾的地方自治政府與政治體。相對於中央政府與中央體制的距離感，鄉鎮市級政府體制提供人民一項較易接近、觀察與運作介入的管道。⁴⁷觀察 91 年度至 96 年度鄉鎮市支出構成比率，發現各項

⁴⁶ 審計部，《鄉鎮縣轄市綜合審核結果年報》。台北：審計部，民 97，頁 38-43。

⁴⁷ 陳陽德，鄉鎮市與區機制的探討與改革方案的設計，收錄於陳陽德、紀俊臣，《地方民主與

支出結構所占比重除 95 年度係以一般政務支出最高外，其餘年度均以經濟發展支出居冠，其次依序為一般政務支出、社區發展及環境保護支出、社會福利支出、其他各項支出等。顯示鄉鎮市長年以來歲出結構極為固定僵化，資源分配缺乏彈性，扣除支應基準財政需求後，所能提供給人民的服務相當有限。

表 3-3:全國鄉鎮市歲出預決算數彙計表

中華民國 96 年度

單位：新臺幣萬元

項 目	預 算 數	決 算 數		決 算 數 與 預 算 數 比 較 增 減	
		金 額	占總數%	金 額	%
合 計	12,766,660	10,813,804	100.00	- 1,952,856	15.30
1. 一般政務支出	3,723,026	3,225,625	29.83	- 497,400	13.36
2. 教育科學文化支出	463,775	391,599	3.62	- 72,176	15.56
3. 經濟發展支出	3,843,329	3,276,675	30.30	- 566,653	14.74
4. 社會福利支出	1,546,841	1,304,561	12.06	- 242,280	15.66
5. 社區發展及環境保護支出	2,255,215	1,982,320	18.33	- 272,895	12.10
6. 退休撫卹支出	576,448	473,024	4.38	- 103,423	17.94
7. 債務支出	24,689	14,538	0.14	- 10,150	41.11
8. 協助及補助支出	16,189	15,571	0.14	- 617	3.82
9. 其他支出	317,143	129,886	1.20	- 187,257	59.04

資料來源：審計部，《鄉鎮縣轄市財務審核結果年報》，民 97，頁 39。

此外，居高不下的人事費也造成鄉鎮市財政極大的負擔，96 年度人事費決算數合計 369 億 5,211 萬餘元，占整體歲出決算數 34.17%，占自有財源歲入則達 69.75%。倘以縣為統計單位，連江縣四鄉之人事費決算數占自有財源決算數之比率高達 817.62% 最高，金門縣六鄉鎮 439.80% 次之，澎湖縣六鄉市 252.23% 再次

之，臺東縣十六鄉鎮市 216.36%居第四位，其餘超過 100%者尚有南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣及花蓮縣等五縣。由此可知，離島及偏遠鄉鎮連最基本之人事費都須仰賴上級撥款挹注，遑論其他諸如社會福利及資本建設等經費，鄉鎮市財政困頓可見一斑。

表 3-4: 全國鄉鎮市人事費負擔情形概況彙計表

中華民國96年度

單位：新臺幣萬元

項目 縣別	鄉鎮 市數	轄區 人口數	人事費 決算數	歲出 決算數	人事費決算 數占歲出決 算數%	自有財源	人事費決 算數占自 有財源%
總計	319	15,925,473	3,695,211	10,813,804	34.17	5,297,878	69.75
臺灣省合計	309	15,833,980	3,651,203	10,724,902	34.04	5,289,144	69.03
臺北縣	29	3,798,015	639,967	2,376,692	26.93	1,592,624	40.18
宜蘭縣	12	460,398	132,693	323,593	41.01	158,782	83.57
桃園縣	13	1,934,968	324,648	1,360,972	23.85	805,201	40.32
新竹縣	13	495,821	121,659	378,503	32.14	165,443	73.54
苗栗縣	18	560,163	161,626	401,137	40.29	167,666	96.4
臺中縣	21	1,550,896	320,068	1,000,833	31.98	484,503	66.06
彰化縣	26	1,314,354	311,950	655,832	47.57	320,537	97.32
南投縣	13	533,717	155,471	433,926	35.83	124,996	124.38
雲林縣	20	725,672	211,938	574,756	36.87	197,867	107.11
嘉義縣	18	551,345	166,695	405,725	41.09	100,192	166.38
臺南縣	31	1,105,403	288,330	693,385	41.58	321,829	89.59
高雄縣	27	1,244,313	273,615	758,227	36.09	450,657	60.71
屏東縣	33	889,563	274,151	633,575	43.27	223,922	122.43
花蓮縣	13	343,302	115,135	374,779	30.72	107,403	107.2
臺東縣	16	233,660	102,806	245,578	41.86	47,517	216.36
澎湖縣	6	92,390	50,442	107,379	46.98	19,998	252.23
福建省合計	10	91,493	44,007	88,902	49.5	8,733	503.9
金門縣	6	81,547	31,892	64,633	49.34	7,251	439.8
連江縣	4	9,946	12,114	24,268	49.92	1,481	817.62

註：轄區人口數係依內政部內政統計年報相關資料填列。

資料來源：審計部。

匕?? ? ? ? ?

近年來政府實施各項賦稅優惠及減免措施，不少鄉鎮市在稅收無法充分支應年度政事所需，以及資金供需期程差異之情況下，造成財政缺口無法彌平，必須仰賴借款融資調度支應，公共債務未償餘額不降反增，債務還本付息壓力沈重，亟需強化債務管理機制，增進債款運用效益。截至 96 年度止，仍有 96 個鄉鎮市計有公共債務未償餘額 75 億 6,817 萬餘元，猶較 94 年度及 95 年度增加數億元。其中總預算公共債務未償餘額 69 億 1,794 萬餘元；特別預算公共債務未償餘額 1 億 1,783 萬餘元；附屬單位預算非自償性債務未償餘額 4,500 萬元；短期借款餘額 4 億 8,739 萬餘元。⁴⁸近 6 年之債務餘額詳如圖 3-2。

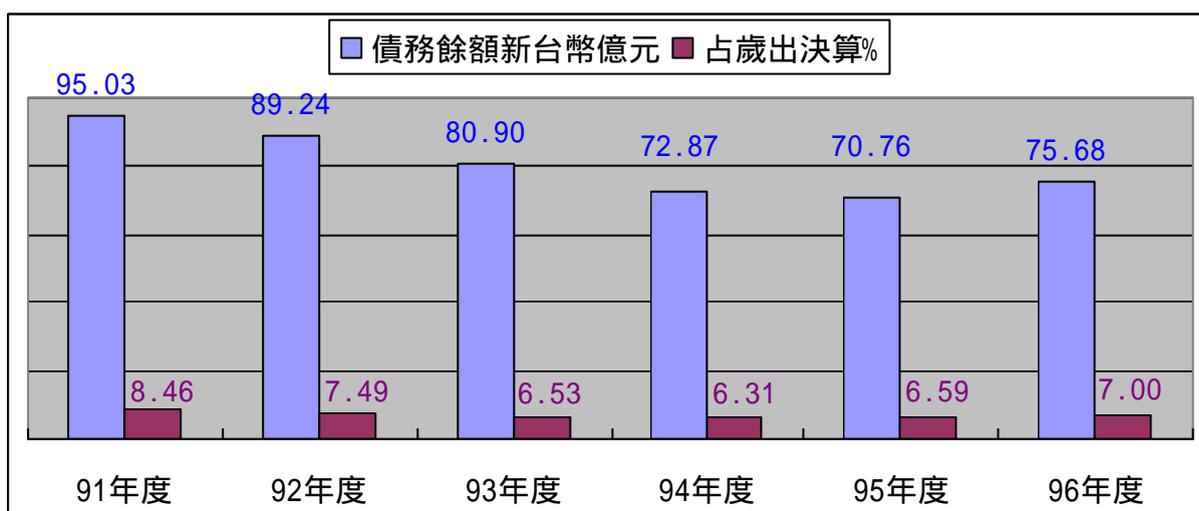


圖 3-2：全國鄉鎮市公共債務餘額比較圖

資料來源：審計部，民 92、民 93、民 94、民 95、民 96、民 97，本研究統計繪製。

經就個別鄉鎮市分析，以臺南縣永康市 16 億 4,281 萬餘元最高，臺北縣新莊市 5 億 4,000 萬元次之，嘉義縣朴子市 5 億 796 萬餘元再次之。其中永康市公共債務未償餘額占該市歲出決算數之比率高達 237.92%，朴子市也高達 180.12%，均超過公共債務

⁴⁸ 同註 46，頁 76。

法所容許的 25% 上限。經查，這些債務並非現任首長所舉借，而係早期遺留下來，但現任首長及住民仍須負償還之責，以永康市為例，96 年度即替前人償還 1 億 8,372 萬元之債務，此即「債留子孫」之寫照。此一金額足供單一鄉鎮全年之所需，事實上，臺南縣 31 鄉鎮市中，96 年度有 18 鄉鎮之歲出規模低於 1 億 8,372 萬元。

表 3-5: 全國鄉鎮市收支簡明彙計表

中華民國96年度

單位：新台幣萬元

項 目	預 算 數	決 算 數			總 計
		收支賸餘者 221鄉鎮市合計	收支短絀者 38鄉鎮市合計	收支平衡者 60鄉鎮市合計	
一、收入合計	12,977,991	7,947,779	966,344	2,569,907	11,484,030
(一)歲入	11,563,152	7,909,090	955,753	2,405,882	11,270,725
(二)債務之舉借	356,964	38,688	7,916	8,000	54,605
(三)移用以前年度歲計賸餘	1,057,874	-	2,674	156,025	158,699
二、支出合計	12,945,346	7,397,673	991,904	2,569,907	10,959,485
(一)歲出	12,766,660	7,289,929	975,718	2,548,156	10,813,804
(二)債務之償還	178,685	107,744	16,185	21,751	145,680
三、收支餘絀數	32,645	550,105	- 25,559	-	524,545

資料來源：審計部。

全國 319 鄉鎮市總決算，歲入歲出相抵後產生歲計賸餘 45.69 億餘元，移用以前年度歲計賸餘 15.86 億餘元，再加計債務之舉借 5.46 億餘元，合計 67.01 億餘元；支應債務之償還 14.56 億餘元後，產生收支賸餘 52.45 億餘元。其中收支賸餘者有 221 鄉鎮市，合計賸餘 55 億 105 萬餘元；收支短絀者有 38 鄉鎮市，合計差短 2 億 5,559 萬餘元，收支平衡者有 60 鄉鎮市，詳如表 3-5 及圖 3-3。再者，歲入歲出短絀者有 85 鄉鎮市，其中有 12 鄉鎮市以舉借債務彌平，有 63 鄉鎮市移用以前年度歲計賸餘彌平，另有豐

原市及民雄鄉同時以移用以前年度歲計賸餘及舉借債務挹注彌平，惟仍有 38 個鄉鎮市產生收支短絀。

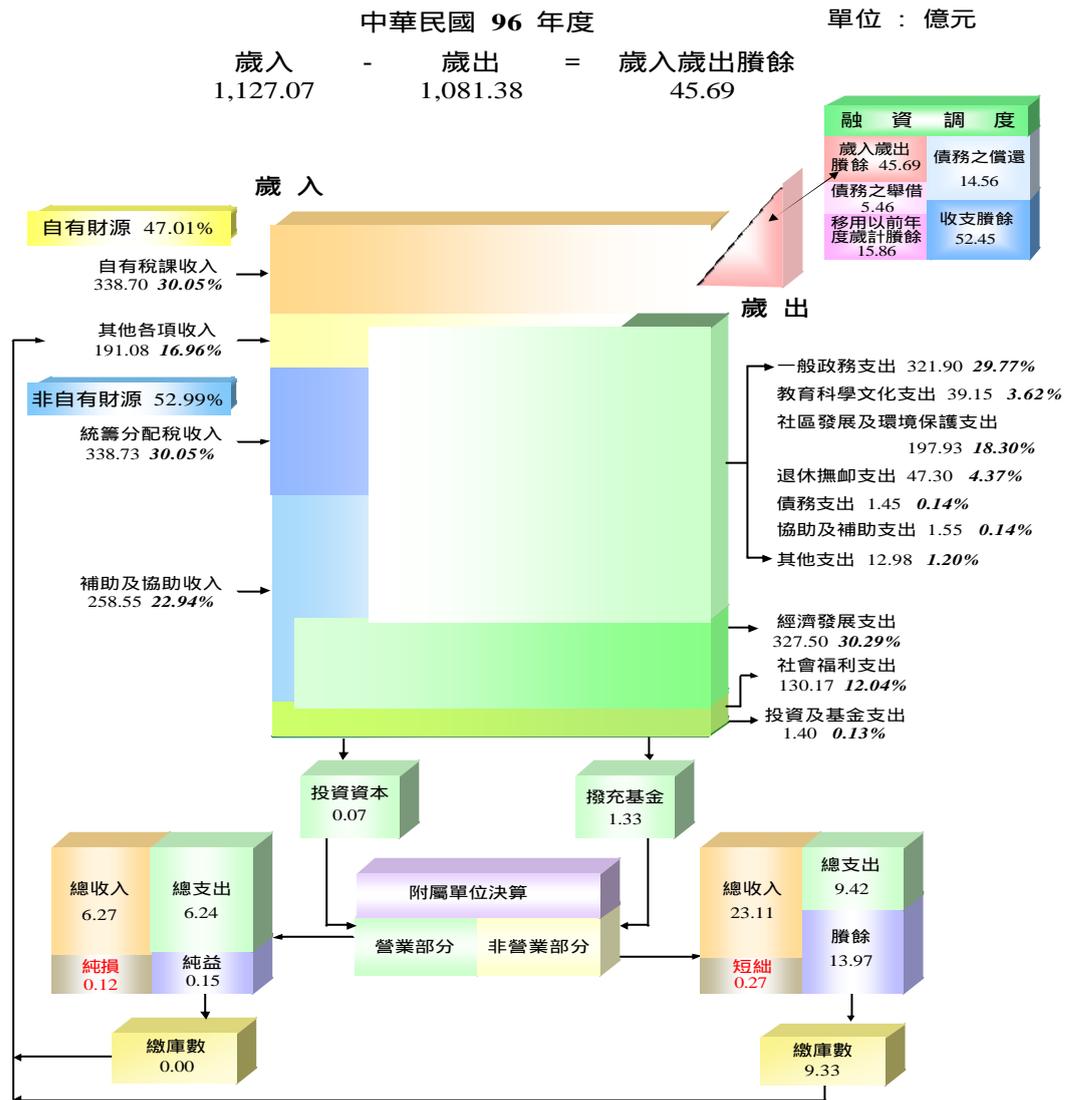


圖 3-3：全國鄉鎮市總決算歲入來源與歲出用途概況

資料來源：審計部，《鄉鎮縣轄市財務審核結果年報》，民 97，頁 9。

?? 乏 啦? 傲? 掘? ? ? ? ? ? ?

租稅收入向為支應各級政府支出最主要的來源，舉凡稅目的歸屬、稅率的高低、稅收的分成均高度牽動各級政府的關注。而現代一般國家，不論是單一制或聯邦制，大致上財源均有集中於中央的趨勢，而形成中央財政集權。⁴⁹使得地方政府每每為財源所困，造成地方政府有難以推展自治的落寞。

苗栗縣轄各鄉鎮市財政一向艱困，尤其近年來迭有鄉鎮市面臨「無事可做、無薪可餉」之窘境。⁵⁰各鄉鎮市地理位置、人口及工商發展狀況不同，財政榮枯各異，加以金融海嘯襲捲全球，整體經濟景氣短期內恐難復甦。是以，探討鄉鎮市歲入結構及歲入實況，將有限資源做最妥適之配置益形重要。

？ ？ ？ ？ ？ ？

苗栗縣各鄉鎮市九十六年度歲入預算總額為 41 億 8,889 萬餘元，執行結果，決算列實收 34 億 8,025 萬餘元，應收數 3 億 1,496 萬餘元，保留數 2 億 2,972 萬元，決算合計 40 億 2,493 萬餘元。經按歲入來源別分析，以稅課收入 23 億 7,820 萬餘元，約占歲入決算總額 59.09% 居冠，其次為補助收入 8 億 9,981 萬餘元，約占歲入決算總額 22.36%，規費收入 2 億 9,236 萬餘元，約占歲入決算總額 7.26% 居第三位。至於工程受益費收入、信託管理收入及自治稅捐收入則均掛零。茲就各稅收入依來源別分述如下。

⁴⁹ 林錫俊，《地方預算管理制度》。高雄：復文，民 92，頁 78-79。

⁵⁰ 所謂無事可做並非業務緊縮致無事可做，而係無錢可推動業務，部分公所甚至連員工出差也是自費前往，差旅費對渠等而言猶似鏡花水月，看得到卻摸不著。

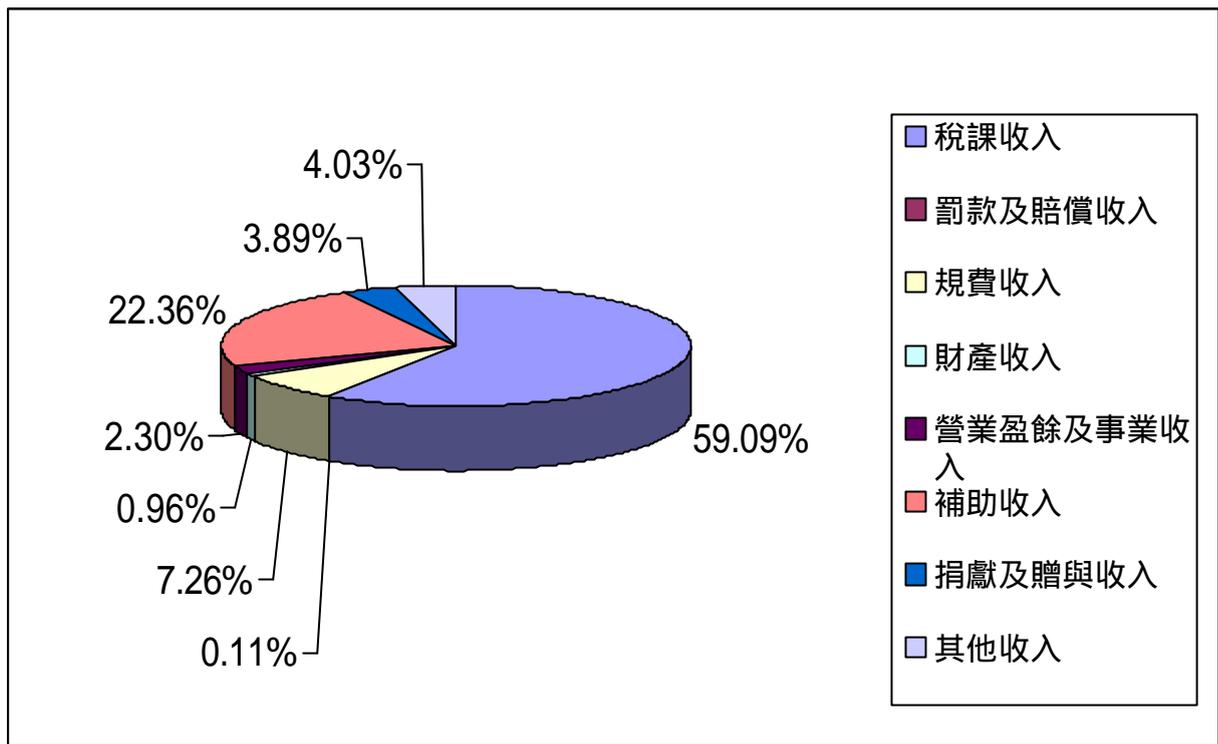


圖 3-4: 苗栗縣鄉鎮市 96 年度歲入來源別比率圖

資料來源：苗栗縣各鄉鎮市總決算彙編，苗栗縣政府，民 97，本研究自行繪製。

?? ? 堪??

苗栗縣各鄉鎮市之稅課收入自九十二年度以來，一直都居歲入來源之首位，尤其九十四年度至九十六年度連續三年都占歲入決算數的五成以上。⁵¹苗栗縣各鄉鎮市九十六年度稅課收入決算數為 23 億 7,820 萬餘元，約占歲入決算總額 59.09%，顯見鄉鎮市歲入來源主要係來自稅課收入，而非一般人所認知的補助及協助收入。稅課收入扣除已停徵之田賦及聊備一格的臨時稅課外，又可分為地價稅、房屋稅、契稅、娛樂稅、遺產及贈與稅、統籌分配稅。其中統籌分配稅收入 14 億 4,845 萬餘元，占稅課收入決算

⁵¹ 苗栗縣各鄉鎮市 92 年度至 96 年度稅課收入占歲入決算總額分別為 45.47%、43.43%、50.35%、58.85%、59.09%。

數 60.90%，占歲入決算總額亦達 35.99%，猶勝占歲入決算總額 22.36% 的補助及協助收入。稅課收入除統籌分配稅款為最主要歲入外，其餘各稅收入均在四億元以下，分別為房屋稅 3 億 7,764 萬餘元，地價稅 2 億 3,833 萬餘元，遺產及贈與稅 1 億 4,490 萬餘元，契稅 1 億 2,913 萬餘元，最後為娛樂稅 3,972 萬餘元，占歲入決算總額均不及百分之十。有關苗栗縣鄉鎮市總決算稅課收入比較分析詳見表 3-6 及圖 3-5。

鄉鎮市稅收主要係以財產稅為主，惟該等租稅在都市占有大宗，相較之下，偏遠鄉鎮顯得格外稀少。財產稅因彈性小，收入較為穩定，鮮少暴增暴減。但契稅易受景氣影響，其收入相對較不穩定，尤其景氣低迷時，房地產業者個個門前冷落車馬稀。是以，欲冀望財產稅大幅成長誠屬難為。而地價稅之課稅基礎 - 公告地價又受到由派系及民意代表等組成的「地價評議委員會」把持，基於討好選民的心理，公告地價常低於市價。有學者以區內之土地公告地價和法拍價格相較，估算平均公告地價占法拍價格在 20% 以下。⁵²而學者趙揚清之研究亦認為公告地價僅公告現值二成多，而公告現值又遠低於市價。⁵³另外，根據內政部地政司統計，八十九年度包含北高及金門等二十五縣市平均之公告地價僅一般交易價格之 13.73%，⁵⁴顯示地價的確偏低，使得地方政府主要稅收來源財產稅稅收情形不彰。如此不合理之公告地價，欲賴地價評議委員會逐年提高至合理價位或接近市價殆無可能，唯一可期待的只有修法提高稅率 (tax rate) 一途，惟在社會輿論及領導

⁵² 如華昌宜、蔡吉源等，參見黃建興、蔡玉時，建立激發地方政府財政努力之機制，行政院經濟建設委員會，民 91，頁 11。

⁵³ 趙揚清，地方政府財政赤字問題，財團法人國家政策研究基金會 - 國政研究報告，民 91.5，頁 5。

⁵⁴ 趙揚清、陳妍蓓，地方財政問題非財政收支劃分法可解決，財團法人國家政策研究基金會 - 國政研究報告，民 91.5，頁 1。及夏錦秀，我國地方財政自主性之研究 - 兼論地方稅法通則施行後之影響，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 93.12，頁 92。

菁英未形成共識前，修法之路恐怕是漫長而孤獨。此外，遺產及贈與稅法於本(98)年1月21日總統華總一義字第 09800015721 號令修正公布，除調降遺產及贈與稅之稅率外，並提高其免稅額，此一修法必將使本即困頓之鄉鎮市財政更加惡化。

表 3-6: 苗栗縣鄉鎮市總決算稅課收入比較分析表

中華民國96年度

單位：新台幣元

項 目	預 算 數	決 算 數	比較增減數	佔決算總額
稅課收入合計	2,285,209,000	2,378,202,597	92,993,597	59.09%
1.地價稅	224,643,000	238,338,680	13,695,680	5.92%
2.房屋稅	359,841,000	377,646,779	17,805,779	9.38%
3.契稅	129,282,000	129,134,322	- 147,678	3.21%
6.娛樂稅	35,291,000	39,727,653	4,436,653	0.98%
7.遺產及贈與稅	170,626,000	144,904,099	- 25,721,901	3.60%
9.統籌分配稅	1,365,526,000	1,448,451,064	82,925,064	35.99%

資料來源：苗栗縣各鄉鎮市總決算彙編，苗栗縣政府編，民97。
本研究自行整理統計。

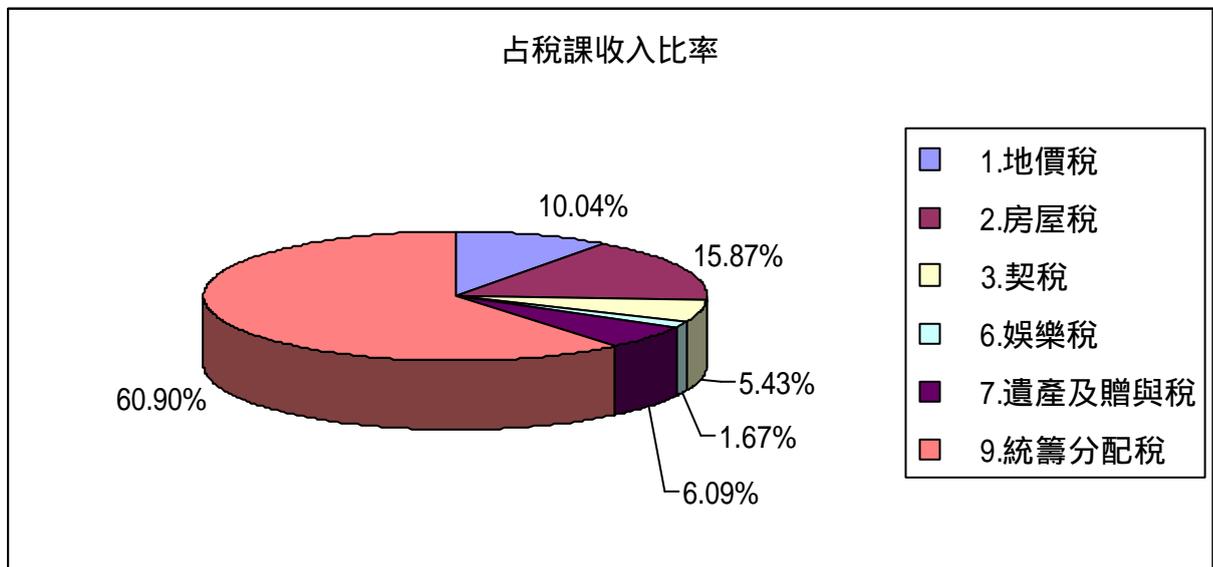


圖 3-5: 苗栗縣鄉鎮市 96 年度總決算稅課收入比率圖

資料來源：本研究自行繪製。

稅課收入中，地價稅及房屋稅雖屬較為穩定之收入，但各鄉

鎮市仍有成長之空間，蓋此二稅目每年仍有不少未徵起數，如能加強催徵，將可增裕地方財政。以地價稅為例，苗栗縣九十七年度地價稅查定稅額 7 億 6,904 萬餘元，卻僅徵起 6 億 5,737 萬餘元，尚有 1 億 1,167 萬餘元未徵起，徵績約為 85.48%。⁵⁵依財政收支劃分法之規定，地價稅應由縣在鄉鎮市徵起之收入百分之三十給該鄉鎮市，易言之，前揭未徵起的 1 億 1,167 萬餘元中，有 3,350 萬元係鄉鎮市公所之歲入，另有百分之二十即 2,234 萬餘元係縣統籌分配稅。鄉鎮市公所倘能加強對租稅之催徵，將能增裕公庫收入。

稅課收入增加之幅度，並未如其占歲入決算數之比率般大幅攀升，主要係補助收入逐年遞減，致做為比較基礎之歲入決算總額亦相對下降，從而使得稅課收入占歲入決算總額之比率節節升高，自 91 年度的三成五八至 96 年度已接近六成。觀察近六年度稅課收入情形，決算數由 91 年度的 19 億餘元，成長至 96 年度的 23 億餘元，除 94 年度略少於 93 年度外，其餘各年度呈現穩定成長之趨勢，惟歲入決算總額呈現大幅增減的波動現象，主要原因是補助及協助收入消長不一，致歲入決算總額隨著波動，詳如表 3-7 及圖 3-6。

⁵⁵ 參見苗栗縣政府稅務局 97 年 12 月 12 日苗稅土創字第 0971413105 號函。至於徵績之所以如此低落，據訪談鄉鎮市公所相關人員表示，因九十六年以前係由各鄉鎮市公所自行催徵及補單，並按徵績發給催徵人員催徵費。惟自九十七年以後改由苗栗縣稅務局負責催徵，且不再發給公所催徵費，公所人員在缺乏實質誘因之情形下，對於協助催徵工作便顯得意興闌珊。

表3-7：苗栗縣鄉鎮市91至96年度稅課收入決算數及比率

單位：新台幣千元

年度 項目	91年度	92年度	93年度	94年度	95年度	96年度
稅課收入 (A)	1,933,237	2,013,920	2,232,683	2,176,476	2,330,715	2,378,202
歲入決算數(B)	5,399,440	4,429,151	5,140,894	4,322,671	3,960,354	4,024,935
比率 (A/B)	35.80%	45.47%	43.43%	50.35%	58.85%	59.09%

資料來源：審計部、苗栗縣，本研究自行整理。

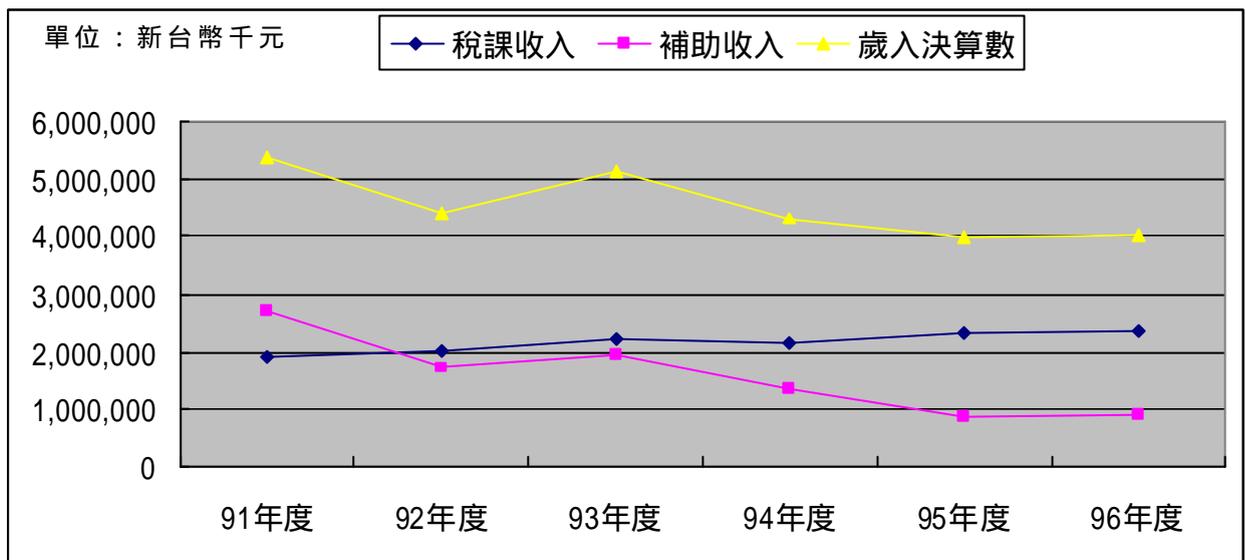


圖 3-6：苗栗縣鄉鎮市稅課收入、補助收入、歲入決算數趨勢圖

資料來源：審計部及苗栗縣政府，本研究自行整理繪製。

????? 票???

依法收入之罰金、罰鍰或沒收、沒入之財物及賠償之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫，此有財政收支劃分法第二十三條可考。是以，地方政府依各類法律所定之罰金、罰鍰、怠金等應納入政府公庫。九十六年度罰金罰款及怠金收入共計 235 萬餘元、沒入及沒收財物收入 45 萬元、賠償收入 164 萬餘元，決算合計數 444 萬餘元，約占歲入決算總額 0.11%。鄉鎮

市並未如縣市般獲地方制度法授權，得就違反地方自治事項之行政業務者，規定處以罰鍰或其他種類之行政罰，其主要之罰款及賠款收入係來自於工程違約金，故數額相當有限，其只占歲入決算總額 0.11% 並不令人意外。

?? ? 疆??

徵收規費係本於「使用者付費」及「污染者付費」之公平課稅原則而課徵，惟規費之收取不可恣意而為，因其與服務成本具等值對價關係，擬訂徵收基準除考量成本外，應盡量比照市場價格，避免費用過高增加人民負擔或費用太低造成被過度使用。以鄉鎮市為例，最主要之規費收入為清潔規費，其費率原係依行政院環境保護署八十九年十二月十六日公告之標準徵收。惟苗栗縣自九十七年二月一日起為配合竹南焚化爐正式營運，已調漲收費標準，⁵⁶ 使污染者所負擔之費用，能合理反映清除暨處理廢棄物所需之成本。

96 年度規費收入決算總額為 2 億 9,236 萬餘元，約占歲入決算總額 7.26%，主要係以廢棄物清理費為主，達 2 億 2,757 萬餘元，幾占規費收入的七成八，其次為場地設施使用費 2,856 萬餘元，其餘包括托兒所保育費、供應費及其他行政規費等收入合計 3,622 萬餘元。規費收入自 91 年度 2 億 6,132 萬餘元，至 96 年度的 2 億 9236 萬餘元，不僅收入總額增加 3,104 萬餘元，占歲入之比率亦增加了 2.46%，惟仍低於 93 年度的 3 億 573 萬餘元，蓋 93 年度係因竹南鎮協助鄰近鄉鎮處理垃圾，進而使規費增收七千多萬元。

⁵⁶ 苗栗縣政府 97 年 3 月 3 日府環廢字第 0977800324A 號公告。

規費法自 91 年 12 月 11 日公布施行，至 96 年度止已施行五個年度，從圖 3-7 可發現規費法公布施行前與公布施行後比較，除 93 年度及 96 年度有較為明顯之成長外，92 年度及 94 年度更呈現下滑之情形。顯見規費法通過後除賦予徵收法制化外，就苗栗縣各鄉鎮市而言，規費收入是否具備充裕庫收之實益並不顯著。相較於他級政府及全國鄉鎮市之趨勢，苗栗縣鄉鎮市之成長幅度，顯然有待加強，詳細比較表可參閱第四章第五節表 4-2。

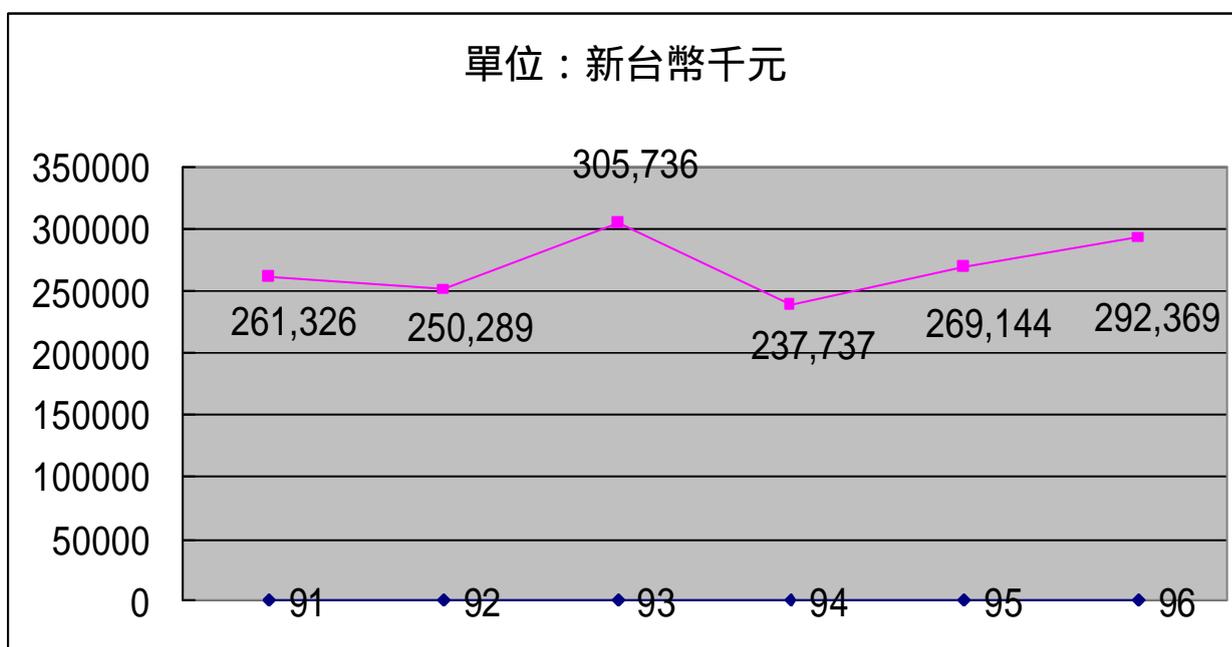


圖 3-7: 苗栗縣鄉鎮市 91 至 96 年度規費收入趨勢圖

資料來源：審計部、苗栗縣政府，本研究自行繪製。

?? 消???

財產收入可分為經常門收入及資本門收入，96 年度財產收入經常門 2,733 萬餘元，資本門 1,139 萬餘元，合計 3,872 萬餘元，約占歲入決算總額 0.96%。其中經常門部分，包括利息收入 798

萬餘元，租金收入 1,208 萬餘元，廢舊物資售價 347 萬餘元，田租、地租、房租及權利金合計 379 萬餘元。資本門收入主要係土地售價收入 944 萬餘元，其次為動產售價 194 萬餘元。

????? 殲?????

現今國家財政短絀，地方財政困窘之際，地方政府不能單以爭取統籌分配稅款或仰賴上級政府補助款的消極方式，來彌補地方自主財源之不足，而是應積極興辦可以創造地方自主財源之公共造產事業，用來充裕地方財政。由地方制度法可知地方公共造產事業屬於地方自治事項之一，⁵⁷ 地方政府倘能善用地方資源另闢財源，不但能充裕地方財政，且能減輕中央財政負擔。

全國計有 162 個非營業特種基金，96 年度賸餘 13 億 6,963 萬餘元，繳庫數為 9 億 9,762 萬元。苗栗縣則有 9 個基金分屬七鄉鎮，96 年度賸餘 1 億 6,628 萬餘元，繳庫 9,262 萬元，占苗栗縣鄉鎮市歲入決算總額 2.30%。繳庫數在全國十八縣中，僅次於台北縣、台南縣及屏東縣，居第四位，其中竹南鎮 3,815 萬餘元、苑裡鎮 927 萬元、通霄鎮 550 萬元、後龍鎮 1,500 萬元、卓蘭鎮 1,020 萬元、三義鄉 350 萬元及西湖鄉 1,100 萬元。雖然公共造產基金可充裕地方政府財源，但 97 年度結束經營之造產事業仍有 51 件，殊為可惜。⁵⁸

⁵⁷ 方文宜，地方公共造產與財政關係之研究，碩士論文，佛光大學管理研究所，民 94.1，頁 10。

⁵⁸ 參見內政部，《97 年度公共造產業務檢討觀摩暨研習會手冊》。台北：內政部編印，民 97，頁 24。

?? 孫?? ???

中央及縣等上級政府為謀鄉（鎮、市）間之經濟平衡發展，對財力較差之鄉（鎮、市）應酌予補助，俾使其政務得以順利推動，財政收支劃分法及地方制度法分別定有明文，而補助收入亦成為地方政府重要之收入來源。96 年度苗栗縣鄉鎮市補助收入預算總額為 10 億 1,811 萬餘元，執行結果歲入決算數為 8 億 9,981 萬餘元，較預算數短收 1 億 1,829 萬餘元，約為 11.6%，由此可見，地方政府虛編寬列補助收入相當普遍。究其因，應係為平衡預算的權宜之計，但此舉已影響到地方政府財務之正確性。上級政府補助收入仍宜覈實編列，避免浮列虛編，俾允當表達財務狀況。96 年度補助收入 8 億 9,981 萬餘元，約占歲入決算總額 40 億 2,493 萬餘元之 22.36%。倘以個別鄉鎮市分析，補助款占各該鄉鎮市歲入決算總額之比率，以泰安鄉 43.07% 最高，卓蘭鎮 37.23% 次之，頭屋鄉 35.28% 再次之，大湖鄉 32.88% 居第四位，顯見對補助款之依存度較高者，均屬僻遠之鄉鎮。

由圖 3-8 可知苗栗縣鄉鎮市補助收入自 91 年度至 96 年度六年間有明顯減少之趨勢，占該年度歲入決算數之比率分別為百分之 52.20、38.56、38.18、30.74、21.88 及 22.36。六年之補助款共計 94 億 7,633 萬餘元，約占該六年歲入總額 272 億 7,740 萬餘元的百分之 34.74。

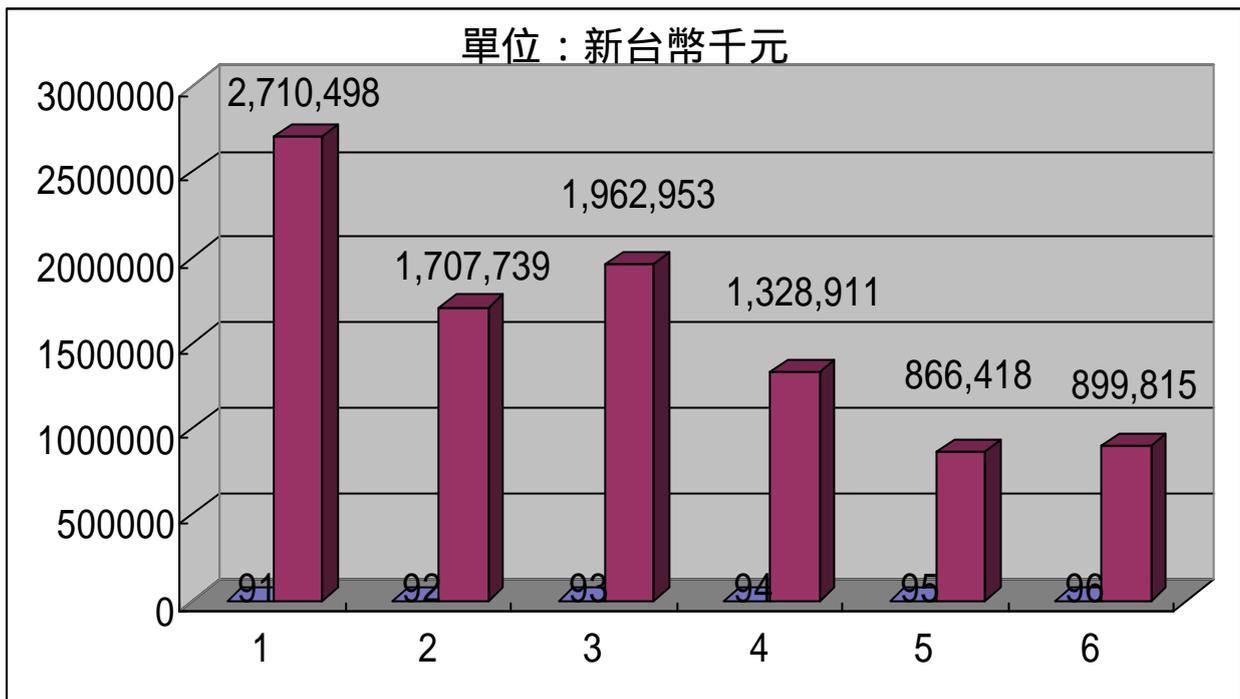


圖 3-8: 苗栗縣鄉鎮市 91 至 96 年度補助收入比較圖

資料來源：審計部，苗栗縣政府，本研究自行繪製。

????? 得咖??

捐獻及贈與收入雖屬自有財源，惟因其除少部分來自於私人外，大部分係來自於台灣電力公司及台灣中油公司之協助金。考其性質，應與補助及協助收入無異。況且其捐獻之金額除台灣電力公司之年度協助金係依「台灣電力股份有限公司促進電力開發協助金執行要點」之規定，以當地電廠年度發電量換算協助金金額外，其餘均屬專案協助金或回饋金，性質類似計畫型補助，是以，將其列入非自有財源亦無不可。

96 年度捐獻及贈與收入共計 1 億 5,673 萬餘元，約占歲入決

算總額 3.89%，收入雖不豐，但其占歲入總額之比率在十八縣中僅次於高雄縣及屏東縣，居第三位。查其緣由，乃因苗栗縣內除台電公司之發電廠外，中油公司之配氣站、注氣站及油井林立，致台電公司及中油公司對縣內各鄉鎮市所申請之協助案，均能本敦親睦鄰之意旨，在預算內酌予協助。其中又以通霄鎮回饋最多，高達 8,351 萬餘元，蓋其境內不獨有發電廠，更有配氣站、注氣站、地下儲氣站及多到數不完的油井與地下油管，嚴重妨礙通霄鎮之整體發展及鎮民之生活。是以，適度的回饋，不僅可降低鄰避情結(Not In My Back Yard)的發生，亦可提昇國營事業之企業形象。

?? ? ??

其他收入包括學雜費收入、其他雜項收入、收回以前年度歲出等。96 年度苗栗縣鄉鎮市其他收入合計收入 1 億 6,201 萬餘元，約占歲入決算總額 4.03%。其中學雜費收入 1,747 萬餘元，收回以前年度歲出 66 萬餘元，其他雜項收入 1 億 4,388 萬餘元。

???? 消???

一般而言，財政自主性的高低即是反映其自治權限大小與自治能力之強弱，地方政府的功能，在於秉持因地制宜原則，提供各種公共財貨與勞務以滿足轄區內居民之需求，並由享受利益之居民分擔這些支出費用，由於各地區的自然環境、人民的偏好、經濟能力各不相同，人民可藉由遷徙來表達其對各地方收支決策的偏好。是以，在經濟效率上，地方政府優於中央政府，地方財

政自主遠勝於任何上級政府的干涉。⁵⁹但鄉鎮市忝為地方自治之基礎，卻普遍缺乏自主財源，以致於其收支常受中央政府之箝制，而減損自治之效能。

?????? 並? 囊??

苗栗縣鄉鎮市 96 年度之歲入決算總額為 40 億 2,493 萬餘元，自有財源為 16 億 7,666 萬餘元，自有財源比率僅 41.65%，遠低於全國鄉鎮市的 47.01%。如以 91 年度至 96 年度之自有財源比率分別為 29.24%，36.04%，37.02%，39.62%，43.14%、41.65% 觀之，自有財源比率最高亦僅 95 年度的 43.14%，六年平均數僅 37.30%。但苗栗縣可謂「得天獨厚」，境內有台電公司及中油公司，從而得以獲得回饋金挹注，96 年度獲得之捐獻及贈與收入占歲入總額約 3.89%。由圖 3-9 觀之，96 年度之自有財源倘扣除台電及中油回饋金之捐獻及贈與收入後約僅占 37.76%，可見苗栗縣各鄉鎮市之自有財源比率顯然偏低，其高度依賴統籌分配稅及補助收入已嚴重危害鄉鎮市財政自主權。

⁵⁹ 李金桐，《財政學》。台北：五南，民 94，頁 553-554。

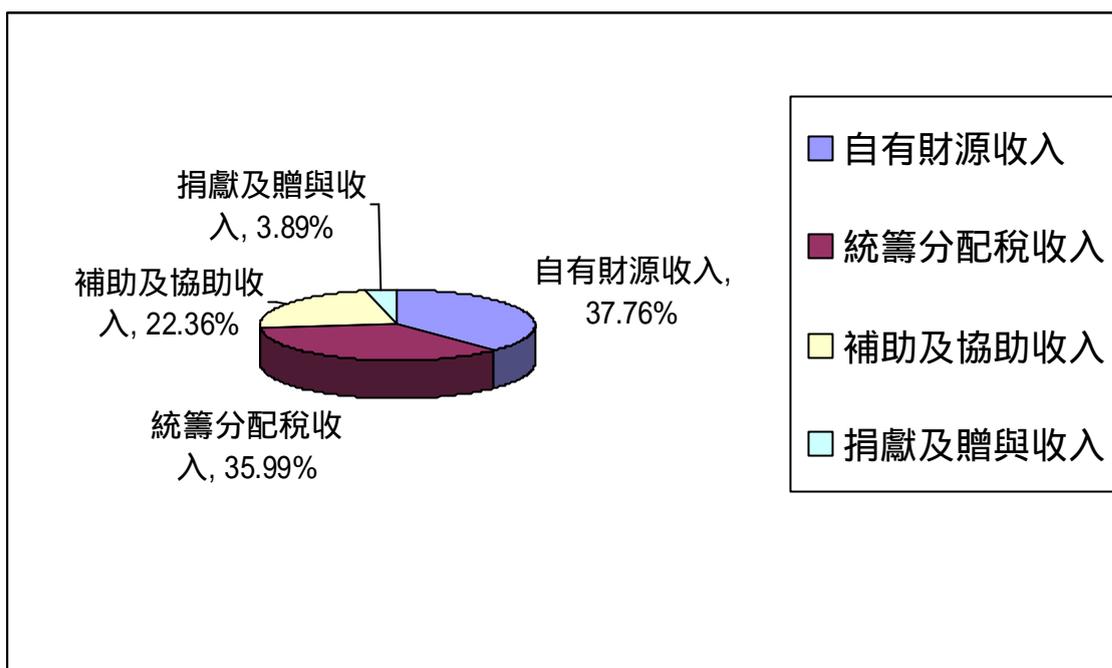


圖 3-9: 苗栗縣鄉鎮市 96 年度總決算自有財源比率圖

資料來源：苗栗縣政府，本研究自行繪製。

備註：本表將捐獻及贈與收入自「自有財源」抽離，係因苗栗縣境內有台電及中油等事業單位，基於敦親睦鄰之意旨，縣內各鄉鎮市公所可提報計畫向該二公司申請協助金（回饋金），台電另依協助金執行要點撥給發電所在地及鄰近鄉鎮年度協助金。而該等編列於捐獻及贈與收入之協助金，因性質與補助收入無異，爰單獨列項，以利分析。

由表 3-8 觀察可發現苗栗縣鄉鎮市之自有財源數每年雖有波動，但除 93 年度係因竹南鎮協助他鄉鎮處理垃圾及游泳館財產作價列資本收入，致規費及財產收入較各年平均數暴增 1 億 7 千萬餘元外，其餘年度之自有財源差距並不大。反觀非自有財源收入最高達 38 億餘元，最低卻僅 22 億餘元，其高低差極為懸殊，從而造成年度歲入決算總額巨幅震盪。換言之，影響苗栗縣鄉鎮市歲入多寡的主要因素係包括補助款及統籌分配稅款之非自有財源收入，相對而言，自有財源收入較為穩定。從圖 3-10 可發現非自有財源數與歲入決算總額幾呈同步增減之趨勢，而自有財源數除

93 年度外，並無太大的變化。

表3-8：苗栗縣鄉鎮市近年自有財源比較表

單位：新台幣千元

項目 \ 年度	91	92	93	94	95	96
自有財源數	1,578,699	1,596,264	1,903,287	1,712,473	1,708,456	1,676,669
非自有財源數	3,820,701	2,832,887	3,237,607	2,610,198	2,251,898	2,348,266
歲入決算總額	5,399,400	4,429,151	5,140,894	4,322,671	3,960,354	4,024,935
自有財源比率	29.24%	36.04%	37.02%	39.62%	43.14%	41.65%

資料來源：審計部，本研究整理統計。

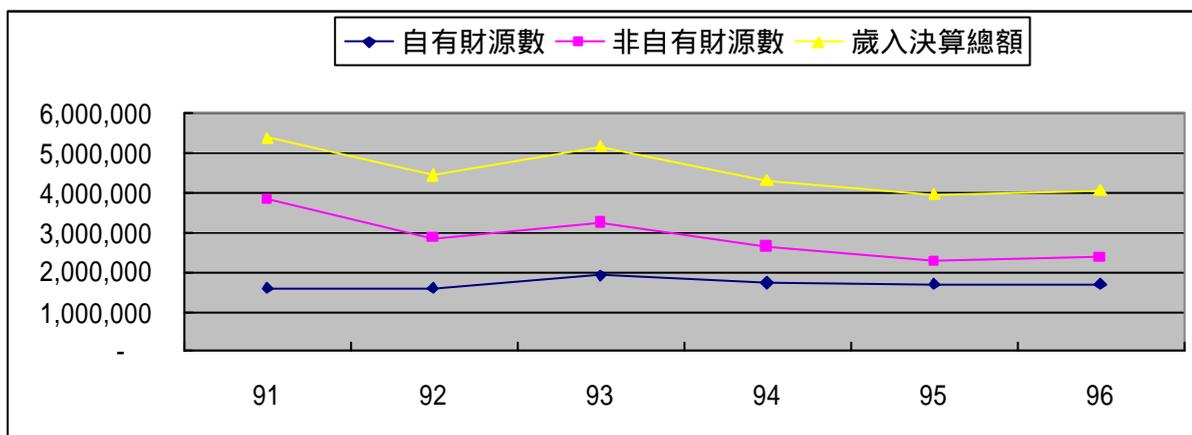


圖 3-10：苗栗縣鄉鎮市歲入比較圖

資源來源：本研究自行繪製。

?? 91 咂 95 ? ? ? ? 弔 ? ? ? ? ? 並 ? 囊 ? ?

苗栗縣各鄉鎮市自有財源顯然偏低已如前述，如以自有財源占歲出決算總額之比率分析，91 年度至 95 年度約在 30.80% 至 43.33% 之間，平均數為 36.36%。經按個別鄉鎮市分析，以竹南鎮 70.18% 最高，頭份鎮 58.30% 次之，苗栗市 55.60% 再次之。其餘鄉鎮均未超過 50%，未達百分之三十者有卓蘭鎮、南庄鄉、

大湖鄉、公館鄉、銅鑼鄉、頭屋鄉、西湖鄉、造橋鄉、三灣鄉、獅潭鄉、泰安鄉等 11 鄉鎮，詳如表 3-9。其中以獅潭鄉 4.01% 最低，泰安鄉 8.78% 次之，南庄鄉 11.72% 再次之。易言之，獅潭鄉每支出一百元，有近 96 元係來自上級補助或統籌分配稅款，僅有 4.01 元係該鄉自有，其財政之匱乏可見一斑，如此低度的自主財源比率，欲使其有自治之實，容有困難。

表3-9：苗栗縣各鄉鎮市自有財源占歲出比率分析表

單位：%

年度別 鄉鎮市別	91	92	93	94	95	五年平均數
總計	30.8	36.01	33.90	35.59	43.33	36.36
苗栗市	64.19	51.56	46.03	55.07	68.06	55.60
苑裡鎮	24.29	27.53	43.67	49.61	71.59	40.60
通霄鎮	29.34	41.02	41.21	43.58	40.01	38.97
竹南鎮	66.7	77.27	78.45	60.73	66.59	70.18
頭份鎮	64.52	58.74	56.78	51.86	62.33	58.30
後龍鎮	27.93	30.27	29.34	36.80	32.33	31.02
卓蘭鎮	13.05	16.44	17.25	12.86	23.79	15.84
大湖鄉	26.7	17.80	14.04	17.34	24.14	19.16
公館鄉	21.64	25.55	20.82	21.95	25.05	22.83
銅鑼鄉	13.05	24.77	33.72	34.42	35.58	25.74
南庄鄉	9.64	4.19	9.83	10.75	27.00	11.72
頭屋鄉	9.34	12.57	11.79	11.91	14.45	11.76
三義鄉	28.3	34.33	32.02	40.02	45.12	35.10
西湖鄉	9.15	15.36	14.04	15.66	17.20	13.75
造橋鄉	17.24	36.79	22.23	42.42	23.44	27.25
三灣鄉	17.25	13.97	12.45	8.24	11.38	12.91
獅潭鄉	3.17	3.40	2.89	7.97	4.11	4.01
泰安鄉	3.42	4.28	8.59	13.70	9.10	8.78

資料來源：審計部，《鄉鎮縣轄市綜合審核結果年報》。

民91，民92，民93，民94，民95。本研究整理統計。

註：1. 自有財源占歲出比率 = 自有財源 / 歲出

2. 自有財源 = 歲入 - 補助收入 - 統籌分配稅收入

由表 3-9 可發現自主財源未達百分之三十的十一個鄉鎮中，

全部都是山線的偏遠鄉鎮，自主財源超過百分之三十的鄉鎮市中，除三義鄉因係以木雕及勝興車站等觀光聞名且商家林立，而有較豐碩的地價稅、房屋稅及規費收入外，其餘之苗栗市、苑裡鎮、通霄鎮、竹南鎮、頭份鎮、後龍鎮都是人口較集中或海線市鎮。如此失衡的財政分佈，有賴重新調整行政區域及修訂統籌分配稅款分配辦法以徹底解決此一多年沈痾。

?? 乏 啦? 傲? 掘? ? ? ? ? ?

地方自治團體之事務雖有自治事項與委辦事項之分，但自治事項係自治團體存立目的之所繫，而辦理自治事項所需經費有賴充裕之財源。惟鄉鎮市財政困窘，在開源困難的情形下，節流就顯得格外重要。本節將從用途別及政事別以探討鄉鎮市之支出結構及現況。

?? ? ? ? ?

苗栗縣各鄉鎮市 96 年度歲出決算數經常門合計 28 億 3,409 萬餘元，資本門合計 11 億 7,727 萬餘元，經資門總計 40 億 1,137 萬餘元。主要係以一般政務支出 14 億 3,441 萬餘元最多，經濟發展支出 10 億 6,442 萬餘元次之，社區發展及環境保護支出 7 億 3,431 萬餘元再次之，社會福利支出 3 億 832 萬餘元居第四，退休撫卹支出亦有 2 億 4,420 萬餘元排第五，其餘科目合計 2 億餘元。支出前五名占歲出決算總額比率分別為 35.76%、26.53%、18.31%、7.69% 及 6.09%，其中一般政務支出中之政權行使支出部分為 2 億 9,996 萬餘元。倘依用途別科目分析則以人事費 16 億 1,626

萬餘元最高，設備及投資費 11 億 1,976 萬餘元次之，業務費 9 億 4,037 萬餘元再次之，獎補助費 3 億 3,428 萬餘元居第四位。由各地方政府提供相同的公共財貨與服務，正如同市場一般具有競爭性，人民可依公共服務的良窳及偏好以選擇居住的地方，「以腳投票」促進政府間競爭，政府間的競爭更可以鼓勵政府進行創新，提供更好的服務品質。⁶⁰惟實務上地方政府支出常常夾雜著政治考量，致其支出容有不當。再者，民選首長任期有限，每以建設之多寡論成敗，對差短赤字並不負責，為兌現諾言往往不顧其本身財力，致使地方財政益形短絀。⁶¹尤其民選首長經常透過公共支出的擴張以尋求其自身之政治利益，支出愈大，其政治利益也就愈高，最終肇致公共資源的無效率與浪費。以下就人事費、獎補助費、設備及投資、政權行使支出、村里長事務補助費等費用作概略敘述：

???? 疆

人事費用一直都是地方政府最沈重的負擔，蓋公共服務是屬於勞力密集的產業，因此人事成本經常占公共支出的最大宗，苗栗縣各鄉鎮市自亦不例外。96 年度人事費高達 16 億 1,626 萬餘元，占歲出決算總額 40.29%，幾與苗栗縣各鄉鎮市之自有財源相當。經按個別鄉鎮市分析，以苗栗市 1 億 9,103 萬餘元最多，頭份鎮 1 億 6,160 萬餘元居次，竹南鎮 1 億 4,296 萬餘元居第三位。蓋此三市鎮係苗栗縣人口最多之三市鎮，⁶² 其公所之編制及代表

⁶⁰ 同註 43，頁 32。

⁶¹ 廖坤榮、吳秋菊，扛不起的未來：地方財政困境之研究－以嘉義縣鄉鎮市為例，《公共行政學報》，第 14 期，民 94.3，頁 87。

⁶² 苗栗縣各鄉鎮市人口數前三名依九十七年底各戶政事務所之統計分別為頭份鎮 95,687 人，苗栗市 91,136 人，竹南鎮 76,323 人。

會人數相對較其他鄉鎮來得多，故其人事費用也跟著較高，詳如表 3-10。而鄉鎮市級地方政府的人事費比例過高，相對地排擠了其他支出，嚴重扭曲整體資源配置。

表3-10：苗栗縣各鄉鎮市總決算彙總表
歲出用途別科目分析表

中華民國96年度

單位：新台幣千元

鄉鎮市別	合計	人事費	業務費	獎補助費	債務費	設備及投資費
合計	4,011,371	1,616,268	940,378	334,284	681	1,119,761
苗栗市	431,607	191,033	98,460	22,685		119,429
苑裡鎮	292,531	116,494	70,173	22,366		83,498
通霄鎮	320,510	106,642	57,641	34,281		121,946
竹南鎮	537,859	142,968	159,398	48,200	277	187,015
頭份鎮	454,602	161,606	125,120	38,096	404	129,376
後龍鎮	210,385	104,750	49,125	15,368		41,142
卓蘭鎮	192,041	77,030	43,873	17,121		54,017
大湖鄉	161,625	69,657	35,950	14,587		41,431
公館鄉	190,730	97,774	35,545	8,557		48,854
銅鑼鄉	152,827	78,058	37,892	7,881		28,997
南庄鄉	164,535	65,759	34,166	27,650		36,961
頭屋鄉	122,236	55,948	19,291	7,044		39,952
三義鄉	128,366	71,714	26,212	7,960		22,479
西湖鄉	122,863	54,576	23,527	7,529		37,231
造橋鄉	113,522	62,496	24,890	6,082		20,055
三灣鄉	119,079	49,417	27,954	9,725		31,983
獅潭鄉	101,885	42,022	19,368	11,102		29,393
泰安鄉	194,168	68,324	51,793	28,050		46,002

資料來源：：苗栗縣政府，本研究統理統計。

倘以各鄉鎮市人事費占其歲出決算總額之比率觀之，以三義鄉 55.87% 最高，造橋鄉 55.05% 次之，公館鄉 51.26% 居第三，銅鑼鄉 51.08% 緊追在後，第五至第十八位依序為後龍鎮 49.79%、頭屋鄉 45.77%、西湖鄉 44.42%、苗栗市 44.26%、大湖鄉 43.10%、三灣鄉 41.50%、獅潭鄉 41.24%、卓蘭鎮 40.11%，南庄鄉 39.97%，苑裡鎮 39.82%、頭份鎮 35.55%、泰安鄉 35.19%、通霄鎮 33.27%、竹南鎮 26.58%。除了竹南鎮外，其餘鄉鎮市人事

費用占歲出比率均在三成以上，其中前四位之比率更超過百分之五十以上，顯見鄉鎮市之人事費負擔沈重，如能整併合併鄉鎮市將可節省開支。此外，各公所及代表會大量進用之臨時人員亦造成鄉鎮市財政極大的負擔，而臨時人員之薪資酬金係編列在業務費而非人事費，是以，各鄉鎮市實際之用人費用遠高於表 3-10 之人事費。

?? ? 孫? 疆

苗栗縣各鄉鎮市之「自有財源低落，人事費負擔沈重」已如前述，惟獎補助費之決算數卻仍居高不下。96 年度之獎補助費歲出決算數為 3 億 3,428 萬餘元，占歲出決算總額 8.33%。經按個別鄉鎮市分析，以南庄鄉占歲出決算總額 16.8% 最高，泰安鄉 14.45% 次之，獅潭鄉 10.9% 再次之。主要受補助之對象有各國中、國小、社區、社團及私人等，而補助之額度往往超出縣府規定之同一年度對同一民間團體不逾二萬元之限制。⁶³在財政如此窘困之情形下，猶能如此大方的挹注各級學校、社區、人民團體與個人，令人詫異，這或許是民主政治無法避免的現象吧！蓋民選首長為爭取選票而討好選民，舉世皆然，尤其每到選舉，更是補助款滿天飛，以公家資源行綁樁之實已非新聞。是以，要求鄉鎮市長官派之聲浪迭有所聞也就不足為奇了。學者專家在探討統籌分配稅款及補助制度時，總會建議將「財政努力」納入設算指標。吾人認為，減稅討好選民尚且不及，加稅度困談何容易，何

⁶³ 民間團體向政府機關申請補助必須是已立案之人民團體，從而也造成近年來新申請的社團急遽增加。根據苗栗縣政府社會處的資料顯示，自民國九十年至九十七年六月底，苗栗縣新立案的人民團體竟高達 438 個之多，較之民國八十九年以前的五十年間立案社團僅有 493 個，實有天壤之別。以苗栗縣 C 公所為例，96 年度總決算對國內團體及個人之捐助高達 1,567 萬元，該筆經費足可提供全鎮 2,520 位學童享用三年的免費營養午餐。

況將財政努力納入設算存有「馬太效應」(Matthew Effect)的風險。

⁶⁴是以，與其將財政努力納入設算指標，不如將獎補助費列入扣抵項目來得實際。

??????????????

所謂成本效益評估係指一套具有實用性的評估工具，利用計量分析的方法，將一項公共投資的未來效益與成本貨幣化，據以推算特定支出計畫的利益與成本的比例，以決定公共支出計畫的可行性，使稀少性資源獲致最適的配置。⁶⁵ 設備及投資支出係按歲出用途別科目而分類，主要以地上物拆遷補償及其他土地購置費、房屋建築及設備費、公共建設及設施費等為最大宗。96 年度苗栗縣鄉鎮市設備及投資支出達 11 億 1,976 萬餘元，占歲出決算總額 27.91%，其比率之重僅次於人事費，猶高於供辦公及執行業務所須之業務費。惟設備及投資支出迭有未經成本效益評估導致支出有不當之情事，甚至虛擲浪費形成蚊子館者亦屢見不鮮。⁶⁶茲舉二例以實此說：

(一) 銅鑼鄉立停車場完工多年，但至今仍未完成委外經營，考

⁶⁴ 所謂「馬太效應」(Matthew Effect)，是指好的愈好，壞的愈壞，多的愈多，少的愈少的一種現象。就經濟學而言，反映貧者愈貧，富者愈富，贏家通吃的經濟學中收入分配不公的現象。馬太之名係來自於聖經馬太福音之寓言。

⁶⁵ 同註 29，頁 241。

⁶⁶ 監察院於九十七年十二月八日通過監察委員程仁宏提出「台南縣新化鎮廣停二地下停車場」調查報告，針對該案毫無投資效益，對當時的交通部、台南縣政府、新化鎮公所提出的糾正案。此案即為俗稱的蚊子停車場，不但低度使用甚至可說是閒置。新化鎮廣停二地下停車場在民國八十八年斥資一億三千餘萬興建，總計有一百七十八個停車位，亦即平均每一個車位的造價達七十七萬餘元。民國九十年完工後，辦理了十五次委外營運招標，管理權利金自每年六十萬降至二十萬，仍無法順利委外營運，如此要等六百八十八年才能回收成本，根本毫無投資效益可言，興建之初到底有無進行成本效益分析，令人存疑。交通部九十七年九月二十三日現場督導訪查發現，現場只停放十四輛汽車，顯見地方政府規畫興建及交通部核定補助的過程，均有嚴重違失，而通過糾正案。監察院此時提出糾正案，對行政院正執行擴大內需方案的五百八十三億預算，希冀行政院能以這起糾正案為殷鑑，事先審慎評估，善盡管理維護及營運職責，才能使國家有限資源發揮效益。詳參梁鴻彬，蚊子停車場糾正案劉揆逃過一劫，《中國時報》，民 97.12.09，版 A7。

其原因，乃商人將本求利，既無利可圖，即無人願意承攬。蓋銅鑼係僅二萬人之小鄉，市區雖不大，街道亦稍狹窄，但無減於鄉民路邊停車之習慣，惟每到假日往返九華山之遊覽車常使市區道路打結。有鑑於此，公所遂於火車站前興建立體之收費停車場，惟鄉民多年來早已習慣免費的路邊停車，次以銅鑼外環道通車後有效疏解市區交通，致收費的鄉立停車場乏人問津，徒留蚊子滿場飛，此亦顯現興建之時未詳細評估其需求，造成資源的浪費。

- (二) 後龍鎮公所獲行政院體育委員會及苗栗縣政府補助興建鎮立游泳池，總工程費高達六仟餘萬元具 SPA 池之多功能會館，於九十七年初完工啟用。初因無人投標而自行經營，嗣後雖順利完成委外經營管理，惟啟用不到半年，即因客源不足致得標廠商不堪虧損而停止營業。究其因，乃興建之初未進行效益評估，尤其人口僅四萬人的小鎮何須偌大的豪華會館，這或許又是財政幻覺使然吧！若改由鎮公所自行經營，每年又將虧絀數佰萬元，這對財政本即困窘的後龍鎮公所而言，無疑是沈重的負擔。

行政院鑑於部分政府投注資金興建之公共建設，完工後卻無法發揮為民服務之效益，嚴重影響政府施政效能，特於民國 94 年成立「活化閒置公共設施專案小組」，並於民國 95 年核定「行政院活化閒置公共設施推動方案」，截至民國 96 年 4 月底止，該專案小組列管屬鄉鎮市管理部分計有 96 件，總建造經費 60 億餘元，⁶⁷如此龐大的經費如能妥善運用配置，當可造福更多人民，惟公共建設興建之始往往未能詳細評估，以致於虛擲浪費事件頻仍，殊為可惜。

⁶⁷ 參審計部全球資訊網，民國 96 年政府審計年報，網址：
<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/294/20080612164523skSp.pdf>，民 98.02.03 造訪。

???? 髮???

本處所謂政權行使支出，即指鄉鎮市民代表會的各项支出。鄉鎮市民代表會係該鄉鎮市之民意機關，負有反映民意、監督各該鄉鎮市公所之責。代表會固為獨立之機關，但其預算並非單獨編列，而係與各該公所合編為鄉鎮市年度總預算。其經費來源亦由公所負責籌措，而且通常均優先於公所編列。倘歲入不足以支應歲出之全部而須緊縮預算時，通常公所都以刪減公所預算而保留代表會之經費因應。蓋代表會手握預算生殺大權，除非鄉鎮市長不在乎總預算案能否照案或小幅刪減通過，否則對代表會之概算豈敢不照單全收，於是養成代表會予取予求之陋習。即使需要的不多，但想要的卻太多，其預算當然易漲難縮。

96 年度苗栗縣各鄉鎮市民代表會歲出決算總額為 2 億 9,996 萬餘元，約占鄉鎮市歲出決算總額的 7.48%，其中民意代表待遇為 1 億 4,782 萬餘元，約占鄉鎮市歲出決算總額的 3.69%。其占整體歲出之比率不可謂不大，對鄉鎮市之財政負擔亦形成莫大的壓力。事實上，由於代表會預算之編列通常是優先於公所之預算而納編，致公所每年編列年度總預算時，只能就代表會編賸之經費排定各項費用之優先順序，從而水電費、郵電費、差旅費不足額編列已是常態。何況代表會自身並不負責財源之籌措，從不知無財源之苦。因此，其歲出規模相較於公所的縮衣節食，顯得豪奢，無怪乎公所籌編總預算時總有捉襟見肘之感。由表 3-11 可發現苗栗縣各鄉鎮市民代表會所編列之歲出預算數占各該鄉鎮市總

預算歲出預算比率相當高，⁶⁸以九十七年度為例，達百分之十以上者，計有卓蘭鎮、大湖鄉、銅鑼鄉、南庄鄉、頭屋鄉、三義鄉、西湖鄉、造橋鄉、三灣鄉及獅潭鄉等十個代表會，其中以造橋鄉占百分之十四點九三最高，頭屋鄉百分之十三點六四次之。⁶⁹質言之，以上十鄉鎮每支出百元即有超過十元係用於代表會，如此失衡的總預算堪稱畸形，在公所不敢或不願刪減代表會預算的情形下，如此高比率的代表會預算，直接造成鄉鎮市公所編列預算之困難。

表 3-11：苗栗縣各鄉鎮市民代表會歲出預算
占各該鄉鎮市總預算比率表

⁶⁸ 以總預算來觀察歲出比率較之以總決算觀察更能顯現籌編預算之困難，蓋一般而言，年度中因有上級臨時指定用途之計畫型補助款挹注，因此，以總決算分析代表會歲出比恐易失真。

⁶⁹ 頭屋鄉本即財政困頓，而其代表會之預算又居高不下，其代表會預算占該鄉總預算之比率均在百分之十以上，其中民國 92 年度至 96 年度分別為 17.98%；16.15%；15.80%；14.60%及 15.29%，導致該公所每年於編列總預算時總有左支右絀顧此失彼之感。

單位：新台幣千元

鄉鎮市別	96年度			97年度		
	總預算數 C	代表會預算 D	比率 D/C	總預算數 F	代表會預算 G	比率 G/F
總計	3,996,470	325,292	8.14%	3,979,976	325,286	8.17%
苗栗市	471,215	27,931	5.93%	479,369	27,560	5.75%
苑裡鎮	267,414	16,562	6.19%	294,425	17,843	6.06%
通霄鎮	240,972	18,674	7.75%	223,901	18,768	8.38%
竹南鎮	493,550	21,655	4.39%	435,106	21,604	4.97%
頭份鎮	563,667	26,599	4.72%	542,549	24,614	4.54%
後龍鎮	244,111	18,921	7.75%	272,774	19,013	6.97%
卓蘭鎮	142,112	17,910	12.60%	152,471	17,881	11.73%
大湖鄉	136,939	18,521	13.53%	162,049	18,528	11.43%
公館鄉	169,111	16,800	9.93%	174,796	16,634	9.52%
銅鑼鄉	165,429	17,516	10.59%	168,541	17,830	10.58%
南庄鄉	174,768	16,556	9.47%	151,995	17,235	11.34%
頭屋鄉	112,734	17,232	15.29%	134,037	18,279	13.64%
三義鄉	152,855	17,934	11.73%	158,128	18,058	11.42%
西湖鄉	137,978	13,669	9.91%	126,833	13,888	10.95%
造橋鄉	122,436	17,526	14.31%	117,315	17,520	14.93%
三灣鄉	116,507	12,730	10.93%	120,709	12,867	10.66%
獅潭鄉	103,264	13,536	13.11%	100,629	12,885	12.80%
泰安鄉	181,408	15,020	8.28%	164,349	14,279	8.69%

資料來源：苗栗縣政府，本研究整理統計。

備註：本預算數不含追加減預算。

再者，頭屋鄉、獅潭鄉及泰安鄉九十七年度自有財源各僅有 1,113 萬元、460 萬元及 644 萬元，但其代表會之預算數卻分別高達 1,827 萬餘元、1,288 萬餘元及 1,427 萬餘元。換言之，彼等之自有財源尚不足以支應其代表會之支出。值得一提的是頭屋鄉財源如此窘困，但其代表會主席對該鄉之財政困境，卻視若無睹，仍執意增聘一位臨時人員，連代表會同僚都深感不滿。⁷⁰

⁷⁰ 案經該鄉鄉民代表江貴熙以「社區巡守隊沒經費，主席卻增聘臨時人員」，在該代表會第十八屆第五次定期大會審議年度總預算時掛白布條、丟雞蛋，抗議代表會主席「自肥」，場面異常火爆。但主席卻辯稱代表會工作繁忙人員少，有增加人員之必要，惟證諸現任及曾任職公所及代表會之職員咸認代表會乃事少人間，一年之中除開會的三、四十天外，其餘時間即無差可辦。可見代表會主席所謂事繁人少顯係飾詞狡辯，難怪江貴熙代表不平。

???????????????? 攜???? 孫? 疆

按地方制度法第六十一條第三項明定：「村（里）長，為無給職，由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，其補助項目及標準，以法律定之。」復依地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例第七條規定：「村（里）長由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，其補助標準，每村（里）每月不得超過新臺幣四萬五千元。前項事務補助費，係指文具費、水電費及其他因公支出之費用。」揆其立法意旨，即認村（里）長（以下簡稱村里長）為民服務確有支給必要費用之需求，並考量各地方政務繁瑣程度不同，且財政榮枯各異，爰明定各地方政府得衡酌地方財政狀況，於四萬五千元內自行編列預算。但實務上，鮮有地方政府未編足四萬五千元者。蓋村里長係選舉時之重要樁腳，鄉鎮市長拉攏尚且不及，焉能得罪。

村里長依地方制度法之規定為無給職，由鄉鎮市區公所編列村里長事務補助費，其事務補助費為村里長處理村里公務之公費，並非薪資，至為明確。⁷¹再者，村里長事務補助費之科目係屬業務費，亦即係用於處理一般公務之費用，與民意代表之研究費係屬人事費有別。惟村里長事務補助費之支用僅須村里長出具領據既屬完成核銷手續，至於是否用於處理公務，已無從考證。此外，關於村里長之功能及角色，誠如學者紀俊臣所言：「社會角色大於政治角色，協調功能多於管理功能。輔助角色大於決策角色，建言功能多於決策功能。民間角色大於行政角色，溝通功能多於作為功能。」是以，村里長之角色及功能完全由屬人民團體之社

⁷¹ 內政部，《地方制度法解釋彙編》。台北：內政部編印，民 95，頁 112-113。

區發展協會及理事長取代，應無不可。蓋社區發展協會係村里社區內的志願性民間組織，以促進社區發展，增進居民福利，建設安和融洽，團結互助之現代化社會為宗旨，例如辦理社區環境清潔、守望相助等。相較於村里長美其名為無給職，卻每月領取四萬五千元之補助費，純無給職的社區理事長或許值得吾人思考。

?????? 俟?

鄉鎮市雖貴為自治法人團體，但其財源匱乏，自實施自治以來，即有自治財政之問題。96 年度苗栗縣鄉鎮市歲出決算總額，用於正式人員、約聘僱人員（不含臨時人員）及民意代表之研究費合計 16 億 1,626 萬餘元，村里長事務補助費為 1 億 4,634 萬元，總計 17 億 6,260 萬餘元，而 96 年度之自有財源也只不過 16 億 7,666 萬餘元。質言之，苗栗縣鄉鎮市之自有財源尚不足以支付其人事費及村里長事務補助費，遑論其他基本辦公費。即便加計統籌分配稅款，其財源於支應正式職員人事費、村里長事務補助費、代表研究費及辦公費等基本需求後，所能支援自治業務者已相當有限，苟欲從事其他公共建設或設備投資，唯有爭取上級補助一途。但上級補助款又牽動府際關係等政治因素，非鄉鎮市所能掌握。是以，欲活化鄉鎮市自治事項及效能，除應衡酌自身財力，擬妥歲出計畫，妥適配置公共資源外，更應擷節開支，杜絕不經濟之浪費，使有限的資源發揮乘數之效果。鄉鎮市級地方政府因人事費、代表研究費負擔沈重，使得支出結構毫無調整空間而顯得格外僵化，嚴重削弱資源重分配之能力。

????? 杪?? 掘????? 尚

「冰凍三尺，非一日之寒」，鄉鎮市財政困境非始於今日，此一經久難治之問題除收入財源不足外，支出不當亦是不容忽視的問題。審計機關職司財務審計之職，對於鄉鎮市財務審核多所指正，茲彙整審計機關近年來之審核意見，擇要臚列如次：

- 一、補助團體、私人款項未依規定擬訂規範據以執行（如 96 年度苑裡鎮及銅鑼鄉）；對同一民間團體每一年度之補助超過自訂之規範者（96 年度竹南鎮及頭份鎮）；未依規定定期將補助民間團體之名稱、項目及累積補助金額於網站公布者（96 年度苗栗市等 17 鄉鎮市），致對部分民間團體每一年度之補助額度毫無節制。⁷²
- 二、辦理預算金額未達公告金額而逾公告金額十分之一之工程採購案件，單價及數量未覈實編列（96 年度頭屋鄉），施工品質未落實致形成浪費者（96 年度苗栗市及頭屋鄉）。
- 三、工程用地糾紛發包困難、變更設計或配合其他工程施工，或數度增加施作經費擴充設計者（95 年度通霄鎮及銅鑼鄉）。
- 四、辦理行政大樓使用管理，工程總經費 1,202 萬餘元，遲未取得建築執照等相關作業，亦未妥為管理維護，任令建築閒置而損壞（95 年後龍鎮）。公有零售市場設置完成卻閒置未使用，嚴重浪費公帑（94 年度卓蘭鎮及泰安鄉）。
- 五、人事費用總額占自有財源比率達百分之七十以上者（94 年度後龍鎮、卓蘭鎮、大湖鄉、公館鄉、銅鑼鄉、頭屋鄉及三灣鄉）。約聘僱人員及臨時人員僱用比率偏高，且流於長期僱用，甚至僱用期間全數均超過五年者（94 年度造橋鄉）。

?? 乏 啦? 傲? 掘?? 弔? 恫? 咖娜彖嶼?

⁷² 依據「苗栗縣政府對各鄉鎮市公所預算收支考核要點」之規定，對於同一民間團體之補（捐）助金額，每一年度以不超過新臺幣二萬元為原則，惟實務上，同一民間團體受公所補助金額達數十萬元者，所在多有。

隨著政治、經濟及社會情勢的快速變遷，以及人民的需求累增，各國政府的施政愈難以滿足人們的期望，同時間各國政府的財政負擔亦隨著政府職能的擴增而不斷激增。使得各國政府莫不戮力於提高行政效率及節約財政支出因應，節約財政支出也意謂著必須裁減組織員額或刪減施政計畫項目，但此舉勢必遭遇官僚體系及既得利益者的抗爭；如欲提高服務項目及效能，同時須抑制政府債務持續累增，只得被迫加稅以為因應。然而在民主政治中，加稅必然引發在野黨及人民的反對，因而政府財政的窘境常陷於「囚犯矛盾」式的兩難困境。⁷³職是之故，近年來「企業型政府」(Entrepreneurial Government) 或「政府再造」(Reinventing Government) 的觀念不斷地被提出，⁷⁴期使政府機關引進企業經營精神及管理方式來改造官僚制度，進而透過競爭的市場機制提高政府生產力，以降低政府財政赤字。

?? 掘?? 弔? 恫?? ?

財政之本質係在滿足人類生存慾望的經濟行為。而政府為提供公共財貨及勞務以滿足人民之需求，一方面需要支出，另一方面必謀收入，而預算制度即為政府收支之張本。往昔，政府預算收支保持平衡乃理所當然；時至今日，學者固多不認同此一概念，

⁷³ 所謂囚犯矛盾是博奕理論中具代表性的例子，反映出囚犯在做抉擇時陷入兩難的困境。當囚犯面臨博奕決策情況時，雖然囚犯們彼此合作，堅不吐實，可為全體帶來最高的總體利益(縮短刑期)，但在資訊不明的情況下，因為出賣同夥可為自己帶來最佳利益(無罪開釋)，也因為同夥把自己招出來可為他帶來利益，因此彼此出賣雖違反最佳共同利益，反而是自己最大利益所在。但實際上，執法機構不可能設立如此情境來誘使所有囚徒招供，因為囚犯們必須考慮刑期以外之因素(出賣同夥會受到報復等)，而無法完全以執法者所設立之利益(刑期)作考量。而政府也經常陷入加稅或不加稅的兩難困境，蓋加稅雖可創造更好的服務，但可能因人民反彈而流失選票；而不加稅固可贏得喝彩，卻也可能因毫無建樹而飽受責難。除非民選首長確定增加公共服務的邊際選票所得大於加稅的邊際選票損失，否則此一困境恐難避免。

⁷⁴ 同註 23，頁 21-22。

惟政府預算，尤其是鄉鎮市，苟長期陷於虧絀狀態，將使財政收支及資源配置受到嚴重的扭曲。

就預算的財務本質而言，預算資源有限，且係各機關與利益團體所競逐的對象，所有參與者皆會盡力去爭取預算。是以，除非建立良好的制度，約束預算的申請，否則欲控制支出預算的成長及規模，避免預算赤字的發生，並非易事。⁷⁵所謂預算赤字係指政府預算在一定期間內，支出超過收入之部分，屬於流量概念。苗栗縣各鄉鎮市 96 年度歲入預算數總額 41 億 8,889 萬餘元，歲出預算總額 46 億 1,990 萬餘元，預計歲入歲出差短 4 億 3,100 萬餘元。執行結果總決算列歲入 40 億 2,493 萬餘元，較預算數短收 1 億 6,396 萬餘元，約為 3.91%；歲出 40 億 1,137 萬餘元，較預算數減支 6 億 853 萬餘元，約為 13.17%；歲入歲出相抵後，產生賸餘 1,356 萬餘元，與預算差短相距 4 億 4,456 萬餘元，顯示苗栗縣各鄉鎮市大體上都能本量入為出之精神，摶節開支，體現「大富由天，小富由儉」之精義。若以個別鄉鎮市分析，則除了竹南鎮及造橋鄉外，有高達 16 個鄉鎮市採取赤字預算。其中以苗栗市差短 1 億 2,995 萬餘元最多，泰安鄉差短 5,085 萬餘元次之，南庄鄉差短 4,020 萬餘元再次之。由此可知，鄉鎮市編列總預算極為困難。固然各鄉鎮市大都能本量入為出精神以摶節開支，惟執行結果，仍有苗栗市、苑裡鎮、後龍鎮、卓蘭鎮、銅鑼鄉、南庄鄉及三義鄉等 7 鄉鎮市歲入不足以支應其歲出。其中苗栗市差短 3,285 萬餘元最多，南庄鄉差短 1,341 萬餘元次之，苑裡鎮差短 1,084 萬餘元再次之。顯示部分鄉鎮市因財源自主性偏低，仰賴上級補助款及統籌分配稅款後仍有不足。

表 3-12: 苗栗縣鄉鎮市總決算歲入歲出簡明比較分析表

⁷⁵ 同註 16，頁 256。

項 目	預 算 數	決 算 數	比較增減數	佔決算比
一、歲入合計	4,188,898,875	4,024,935,122	-163,963,752	100.00%
1. 稅課收入	2,285,209,000	2,378,202,597	92,993,597	59.09%
3. 罰鍰及賠償收入	7,841,000	4,446,636	- 3,394,364	0.11%
4. 規費收入	350,704,000	292,368,942	- 58,335,058	7.26%
6. 財產收入	48,532,000	38,725,746	- 9,806,254	0.96%
7. 營業盈餘及事業收入	113,601,000	92,627,000	- 20,974,000	2.30%
8. 補助及協助收入	1,018,112,875	899,814,935	-118,297,940	22.36%
9. 捐獻及贈與收入	174,924,000	156,731,218	- 18,192,782	3.89%
10. 自治稅捐收入	-	-	-	0.00%
11. 其他收入	189,975,000	162,018,047	- 27,956,953	4.03%
二、歲出合計	4,619,904,996	4,011,371,623	-608,533,373	100.00%
1. 一般政務支出	1,648,871,309	1,434,412,667	-214,458,642	35.76%
2. 教育科學文化支出	177,649,213	157,785,917	- 19,863,296	3.93%
3. 經濟發展支出	1,210,901,002	1,064,428,953	-146,472,049	26.53%
4. 社會福利支出	347,944,197	308,328,674	- 39,615,523	7.69%
5. 社區發展及環境保護支出	816,373,263	734,319,828	- 82,053,435	18.31%
6. 退休撫卹支出	281,118,770	244,204,884	- 36,913,886	6.09%
7. 警政支出	-	-	-	0.00%
8. 債務支出	2,579,000	680,998	- 1,898,002	0.02%
9. 協助及補助支出	-	-	-	0.00%
10. 其他支出	134,468,242	67,209,702	- 67,258,540	1.67%
三、歲入歲出餘絀	- 431,006,121	13,563,499	444,569,620	

資料來源：苗栗縣各鄉鎮市總決算彙編，苗栗縣政府編，民97。

促使政府預算赤字增加的原因，除了整體經濟衰退外，最主要的原因是政府採取擴張性的財政政策，增加各項支出或減輕各項稅負。但經濟衰退非地方政府所能獨力扭轉，尤其鄉鎮市級政府更是無能為力。是以，採取緊縮性的財政政策便成為鄉鎮市解決赤字的最佳途徑，亦即採取加稅或縮減政府支出之策略。惟加稅對民選首長是何等沈重的負擔，蓋減稅討好選民尚且不及，欲使其加稅難如登天。無奈民選首長既要政績，又要拉攏派系、利

益團體及個人，減支形同自廢武功。最後，既無點金之術，只好採赤字融通方式，以彌補入不敷出之窘境。

？ ？ ？ ？ ？

債務的累積將使得政府還本付息的負擔沈重，造成政府可用資源縮水，不但在經費用途上產生排擠作用，也使得資金運用上更缺乏彈性。⁷⁶而政府債務規模的衡量及控制，一般係以赤字及債務餘額占國民生產毛額(Gross National Product)之比率來表示。鄉鎮市自主財源普遍不足，宜本量入為出之原則，就有限之財源，做妥適之規劃與執行，尤其公共工程建設及補助款之核撥更應審慎評估其可行性及必要性，切勿虛擲浪費，期使有限的資源發揮其最大的效益。惟部分鄉鎮市卻未能衡酌收入來源之可靠性與財務實況，致舉債因應仍時有所聞。但舉債有其上限，依公共債務法第四條之規定，鄉鎮市公共債務未償餘額占該年度歲出總額之比率，不得超過百分之二十五，藉以防止舉債無度並迫使政府緊縮支出。

苗栗縣各鄉鎮市民國七十八年度至八十年度因執行「加速取得都市計畫公共設施保留地」而向行庫借貸之債務，因逐年分期攤還，各鄉鎮市公共債務遂有逐年下降之趨勢，截至 91 年底未償餘額尚有苗栗市等九鄉鎮市共計 1 億 744 萬餘元。至 96 年底僅剩竹南鎮及卓蘭鎮尚有未償餘額，合計 5,083 萬餘元，其中竹南鎮 4,583 萬餘元，卓蘭鎮 500 萬元。竹南鎮之債務餘額係民國 95 年為重建萬春圖書館及興建龍鳳社區多功能活動中心而舉借；卓蘭鎮之債務餘額則係民國 95 年新闢三和路辦理道路用地價購及徵

⁷⁶ 孫克難，財政改革委員會的運作與功能，90.11，頁 3。

收而舉借。民國 96 年度各鄉鎮市總預算計有 11 鄉鎮市編列債務之舉借共 1 億 8,309 萬餘元，其中以公館鄉編列 3,230 萬元最多，苗栗市 3,000 萬元次之。惟執行結果並未有任何鄉鎮市辦理借貸，考其原因係為平衡總預算歲入歲出差短所為之權宜措施。相較於他縣之鄉鎮市動輒數億元之鉅，或是縣市級地方政府已達舉債上限而面臨無債可舉的困境，苗栗縣各鄉鎮市長對舉借債務頗能自制，在財政困窘的情形下，亦能以減支因應，而極力避免舉債，因此債務餘額尚屬輕微，詳如表 3-13。套句古典經濟學家大衛·休謨 (David Hume) 的名言：「國家倘不消滅公債，公債勢將消滅國家」。各鄉鎮市長及代表會對舉債所秉持的審慎態度，殊值嘉許，更值得縣市首長學習仿效。

表3-13：苗栗縣各鄉鎮市公共債務餘額趨勢表

單位：新台幣千元

年度 鄉鎮市別	91	92	93	94	95	96
合計	107,446	44,291	2,500	1,250	20,000	50,833
苗栗市	7,771					
通霄鎮	1,397					
竹南鎮	61,985	40,000				45,833
頭份鎮	24,378				20,000	
後龍鎮	811					
卓蘭鎮	5,557	3,750	2,500	1,250		5,000
三義鄉	506	253				
造橋鄉	4,460					
三灣鄉	577	288				

資料來源：審計部，本研究整理統計。

備註：竹南鎮及卓蘭鎮96年度之借款金額係95年度之預算，96年度實現。

?? 娜象嶼???

政府預算產生赤字時，必須靠舉借債務或移用以前年度歲計

賸餘來融通。苗栗縣各鄉鎮市 96 年度預算編列歲入歲出差短 4 億 3,100 萬餘元，債務之償還 2,833 萬餘元，融資調度需求數總額為 4 億 5,933 萬餘元；編列債務之舉借 1 億 8,309 萬餘元，移用以前年度歲計賸餘 2 億 7,870 萬元，融資調度財源總額為 4 億 6,179 萬餘元，融資調度後收支賸餘預算總數 245 萬餘元。執行結果，淨計歲入歲出賸餘 1,356 萬餘元，債務之償還 2,416 萬餘元，融資調度需求數總額 1,060 萬餘元；經以移用以前年度歲計賸餘 5,712 萬餘元，融資調度後收支賸餘數 4,651 萬餘元，其中最值得稱道的是 18 鄉鎮市 96 年度均未舉借任何債務。茲將苗栗縣鄉鎮市融資調度情形，列表如下：

表3-14：苗栗縣鄉鎮市總決算彙編
收支簡明比較分析表

中華民國96年度

單位：新台幣元

項 目	預 算 數	決 算 數	比較增減數
一、收入合計	4,650,694,996	4,082,056,281	- 568,638,715
(一)歲入	4,188,898,875	4,024,935,122	- 163,963,753
(二)債務之舉借	183,095,807	-	- 183,095,807
(三)預計移用以前年度 歲計賸餘	278,700,251	57,121,159	- 221,579,092
一、支出合計	4,648,238,996	4,035,538,289	- 612,700,707
(一)歲出	4,619,904,996	4,011,371,623	- 608,533,373
(二)債務之償還	28,334,000	24,166,666	- 4,167,334
三、收支餘絀數	2,456,000	46,517,992	44,061,992

資料來源：苗栗縣政府

經按個別鄉鎮市分析，歲入歲出執行結果產生賸餘者有通霄鎮、竹南鎮、頭份鎮、大湖鄉、公館鄉、頭屋鄉、西湖鄉、造橋鄉、三灣鄉、獅潭鄉及泰安鄉等 11 鄉鎮；執行結果產生差短者計有苗栗市、苑裡鎮、後龍鎮、卓蘭鎮、銅鑼鄉、南庄鄉及三義鄉

等 7 鄉鎮市。其中移用以前年度歲計賸餘彌平差短者有苗栗市、苑裡鎮及南庄鄉。另外，頭份鎮歲入歲出執行結果雖產生賸餘 1,528 萬餘元，但償還債務 2,000 萬元後，既未舉借債務，亦未移用以前年度歲計賸餘，故經融資調度後，仍短絀 471 萬餘元。總結而論，計有通霄鎮等 10 鄉鎮產生收支賸餘，另有頭份、卓蘭、銅鑼、後龍及三義等五鄉鎮產生收支虧絀，其餘 3 鄉鎮市即苗栗市、苑裡鎮及南庄鄉收支平衡，詳如表 3-15。顯示部分鄉鎮市對於預算編列及收支控管仍有待努力。

表3-15： 苗栗縣各鄉鎮市融資調度彙總表

中華民國96年度

單位：新台幣千元

項目 鄉鎮市別	融資調度需求數			融資調度財源			收支餘 絀數
	合計	歲入歲出 差短	債務償還	合計	債務舉借	移用以前年 度歲計賸餘	
苗栗市	32,858	32,858		32,858		32,858	-
苑裡鎮	10,844	10,844		10,844		10,844	-
通霄鎮	- 8,915	- 8,915					8,915
竹南鎮	- 8,228	- 12,394	4,166				8,228
頭份鎮	4,716	- 15,284	20,000				- 4,716
後龍鎮	265	265					- 265
卓蘭鎮	5,723	5,723					- 5,723
大湖鄉	- 6,527	- 6,527					6,527
公館鄉	- 4,969	- 4,969					4,969
銅鑼鄉	1,702	1,702					- 1,702
南庄鄉	13,418	13,418		13,418		13,418	-
頭屋鄉	- 381	- 381					381
三義鄉	5,005	5,005					- 5,005
西湖鄉	- 5,297	- 5,297					5,297
造橋鄉	- 7,991	- 7,991					7,991
三灣鄉	- 7,327	- 7,327					7,327
獅潭鄉	- 5,963	- 5,963					5,963
泰安鄉	- 8,327	- 8,327					8,307

資料來源：審計部，本研究整理統計。

匕?? 櫛並

就國家預算而言，堅持年度預算平衡，不容預算赤字發生，對整體經濟將是弊多於利，此為現今經濟學家所不爭。但就鄉鎮市而言，赤字預算的累增將使得債務餘額不斷墊高，屆時還本付息支出會增加，倘未能有效縮減其他支出，公共債務勢將愈滾愈大，財政也將陷入不可收拾之地步。若能籌覓妥適財源或縮減支出，應可逐步改善財政赤字，達成長期收支平衡的穩健財政。惟民選首長普遍缺乏財政自我負責之觀念，致債留子孫之現象時有所聞。

在某一段時間內，政府預算上的赤字與盈餘應該恰好可以相互抵消，即當不景氣時，可以容許赤字出現，但當景氣復甦時，預算上應該有盈餘產生。質言之，隨著景氣的波動，預算上有時出現赤字，有時出現盈餘的現象是不可避免的，但當循環完成一個週期時，預算應該恢復平衡。亦即在此週期內，經濟不景氣時所產生的預算赤字與經濟景氣時所產生的預算盈餘，大致上應係相當，從而可以相互抵消。⁷⁷各級地方政府之民選首長係四年一任，不少首長任內常為個人政績而大肆舉借，但卻將債務留給繼任者償還，此一現象似可透過立法規範民選首長應以一任四年為一週期，年度決算容許赤字出現，但四年屆滿應求其平衡，以建立財政自我負責之觀念，從而改善目前債留子孫之惡習。惟如屬道路橋樑等重大建設，因其經濟效益往往需經過一段較長時間始能顯露，亦即其受益對象可能跨越代際間，且其利益往往具外溢

⁷⁷ 同註 32，頁 348。奧地利經濟學家熊彼得亦認為在循環周期中既不獲利，亦不受損。詳參何畏、易家詳譯，Joseph A. Schumpeter 著，《經濟發展理論》。台北：貓頭鷹出版社，民 90，頁 70。

性，此一重大建設所需經費應由中央全額補助，倘仍須由地方政府負擔者，應將其摒除在週期預算內，以免民選首長因憚於任內無法平衡預算，而不願從事福國利民之重大建設。

?? 乏 俟?

本章以苗栗縣轄鄉鎮市之財政收支狀況為主要研究客體，發現鄉鎮市自有財源比率僅 41.65%，遠低於全國鄉鎮市的 47.01%，偏低的自有財源無法滿足地方基準財政需求。九十六年度苗栗縣鄉鎮市自有財源收入合計 16 億 7,666 萬餘元，於支應正式人員人事費及代表研究費後僅餘 6,040 萬元，已不足以支付村里長事務補助費（1 億 4,634 萬元）及基本辦公費，鄉鎮市財政高度依賴補助收入及統籌分配稅收入。此外，截至九十六年底，苗栗縣十八鄉鎮市竟全無自治稅捐收入，顯示無一鄉鎮市善用地方稅法通則賦予課徵地方稅的這項利器，不僅將地方稅法通則束之高閣，連工程受益費亦乏人問津。再者，人事費占自有財源比率達 96.4%，苟不積極開源，最後可能連人事費都必須仰承上級補助，其問題之嚴重不宜等閒視之。

代表會職司反映民意及監督各該公所之責，此為代議民主的重要設計，也是必然的結果。惟代表會除四年改選一次外，因缺乏有效的監督機制，欲透過他律監督其行政行為恐非易事，總預算之編列即為適例。鄉鎮市公所籌編總預算極為困難乃眾所皆知，惟代表會的預算總是占據總預算相當大的比率，致使公所籌編預算時總有捉襟見肘之窘態。九十七年度苗栗縣各鄉鎮市民代表會預算占各該鄉鎮市總預算之比率達百分之十以上者就有十個之多，其中造橋鄉高達 14.93%，頭屋鄉也有 13.64%。如此昂貴的民主代價，實有檢討之必要。

鄉鎮市債務餘額不論是從全國 319 鄉鎮市，抑或苗栗縣 18 鄉鎮市分析研究，發現鄉鎮市層級政府儘管財政極度匱乏，但近年來之公共債務並無攀升之現象，尤其苗栗縣 18 鄉鎮市中，截至 96 年底僅竹南鎮及卓蘭鎮尚有未償餘額。鄉鎮市的公共債務，相較於縣市政府長年陷入「舊債未償，新債又舉，以債養債，循環不已」的泥淖中，應是值得慶幸的。鄉鎮市財政固然極度窮困，但鄉鎮市長寧可縮衣節食刪減支出，也不願舉債度日，以免留下「敗家子」的名，而影響連任或轉戰議員之路。蓋舉債在小鄉小鎮是何等沈重與不名譽的負擔，尤其輿論對舉債之作法，勢必非議者多，認同者少，何況，即便鄉鎮市長有意，代表亦未必首肯。

?? ? 掘?? 弭?? ? ? ? ? ? ?

依法行政乃支配法治國家立法權與行政權關係之基本原則，亦為一切行政行為必須遵循之首要原則，⁷⁸尤其課徵稅賦係課以人民不利益之高權行為尤應嚴格遵守法律保留之原則。本章主要係從法規面探討鄉鎮市財政相關之規定，從而剖析財政法規是否足使鄉鎮市與自治法人名實相符。

除了小國寡民的城市國家(city state)如新加坡僅有一個層級政府外，大部分的國家不論其為專制政體或民主政體，皆有層級政府之設。⁷⁹以我國為例，溯自春秋戰國時代以前，即實行封建制度，土地雖為國王所有，但國王將之分封給諸侯，諸侯又分封於卿大夫，卿大夫之下有家臣，家臣之下為農民及農奴，如此層層相因，形成各階級相隸屬的社會關係。俟秦始皇併吞六國後始罷封建，改設郡縣制度，漢朝採郡國併行制，滿清的行省制，以迄今日的地方自治制度，在本質上都是對地方政府授予國家統治權力，至於層級多寡則視其歷史、文化、地理與政治體制而異。除秦、漢初及隋朝的地方政府係採二級制外，其餘各朝代均為三級地方政府體制。⁸⁰可見層級政府之設，古往今來皆如此。我國現行制度雖仍為三級地方政府體制，但因精省的關係而為二級地方自治體已如前述。⁸¹而目前世界各國的地方政府，不論其名稱為

⁷⁸ 吳庚，《行政法之理論與實用》。台北：三民，民 82，頁 75。及林錫堯，《行政法要義》。台北：法務通訊雜誌社，民 83，頁 15。

⁷⁹ 同註 29，頁 45。

⁸⁰ 同註 18，頁 75。

⁸¹ 學者紀俊臣稱為三類二級，所謂三類即直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）；二級乃指第一級為直轄市及縣（市），第二級即鄉（鎮、市）。參紀俊臣，《地方政府與地方制度法》。台北：時

何，大體上亦採二級或三級地方政府體制。既有層級政府，即須有相關法制予以配合，俾免運轉失序。是以，本章將依序探討地方制度法、財政收支劃分規定、統籌分配稅、地方稅法通則、規費法及補助制度等相關法制規定。

?? 乏 ??? ? ? ?

地方自治為憲法所保障之制度，憲法對於地方之權限並有詳細之列舉，惟列舉事項畢竟有限而自治事項卻是無窮。因此，為避免有未列舉事項發生時，究應由何級政府執行，憲法第一百一十一條乃明定有未列舉事項發生時，依其事務之性質定其歸屬，遇有爭議時，由立法院解決之。⁸²旨在使地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權，並使地方人民對於地方事務及公共政策有直接參與或形成之權。憲法增修條文第九條即係本諸上述意旨而制定，地方制度法亦係依其意旨而制定公布，並成為目前我國各級地方政府實行地方自治之重要依據。

?? 掘???? 檔

我國憲法有關地方自治之規定僅及於直轄市、縣及準用縣之市。是以，鄉鎮市並非憲法所規定之地方自治團體，然現行之鄉鎮市卻是個不折不扣的自治體，不但具公法人地位，對特定事務

英，民 93，頁 399。

⁸² 學者陳慈陽認為遇有爭議時應由司法院解釋之為當，蓋立法院乃中央之立法機關，由其決定爭議事項之歸屬，不如由超然獨立之司法院解釋來得具公信力。參陳慈陽，論地方之立法權及其界限，收錄於台灣行政法學會主編，《行政救濟、行政處罰、地方立法》。台北：元照，民 90，頁 403。

並有自為立法及執行之權能，蓋乃地方制度法賦予自治之權也。依該法第十四條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」從而鄉鎮市自治體之地位有了法律之依據，並得據以辦理自治事項。而所謂自治事項依地方制度法第二條第二款規定係指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。同時地方制度法並列舉了鄉鎮市自治事項，依該法第二十條規定：

下列各款為鄉（鎮、市）自治事項：

一、關於組織及行政管理事項如下：

- （一）鄉（鎮、市）公職人員選舉、罷免之實施。
- （二）鄉（鎮、市）組織之設立及管理。
- （三）鄉（鎮、市）新聞行政。

二、關於財政事項如下：

- （一）鄉（鎮、市）財務收支及管理。
- （二）鄉（鎮、市）稅捐。
- （三）鄉（鎮、市）公共債務。
- （四）鄉（鎮、市）財產之經營及處分。

三、關於社會服務事項如下：

- （一）鄉（鎮、市）社會福利。
- （二）鄉（鎮、市）公益慈善事業及社會救助。
- （三）鄉（鎮、市）殯葬設施之設置及管理。
- （四）鄉（鎮、市）調解業務。

四、關於教育文化及體育事項如下：

- （一）鄉（鎮、市）社會教育之興辦及管理。
- （二）鄉（鎮、市）藝文活動。
- （三）鄉（鎮、市）體育活動。
- （四）鄉（鎮、市）禮儀民俗及文獻。

(五) 鄉(鎮、市)社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。

五、關於環境衛生事項如下：

鄉(鎮、市)廢棄物清除及處理。

六、關於營建、交通及觀光事項如下：

- (一) 鄉(鎮、市)道路之建設及管理。
- (二) 鄉(鎮、市)公園綠地之設立及管理。
- (三) 鄉(鎮、市)交通之規劃、營運及管理。
- (四) 鄉(鎮、市)觀光事業。

七、關於公共安全事項如下：

- (一) 鄉(鎮、市)災害防救之規劃及執行。
- (二) 鄉(鎮、市)民防之實施。

八、關於事業之經營及管理事項如下：

- (一) 鄉(鎮、市)公用及公營事業。
- (二) 鄉(鎮、市)公共造產事業。
- (三) 與其他地方自治團體合辦之事業。

九、其他依法律賦予之事項。⁸³

由此可知，鄉鎮市地方自治團體所應辦理之自治事項相當廣泛龐雜，不獨列舉各項自治事項，更在第九款預留給中央未來透過立法授予地方自治團體權限之空間。質言之，地方制度法對鄉鎮市自治事項之分配，並非採窮盡列舉之方式，而是設有概括條款，以保留彈性。另外，該法第二十一條有關跨域事務及第二十四條

⁸³ 學者紀俊臣認為由於自治事項係採取「法理確立，事項列舉」之保守立法例，可能限縮自治權之發展，卻可保障中央與地方發生權限爭議時，解釋者不致偏袒一方問題之發生，此係立法者之苦心。惟立法者除將自治事項法定化外，復規定得依法律為自治事務增列之確認。地方制度法第十八條至第二十條自治事項採取列舉立法例，是否限縮自治權之發展，此在聯邦制國家可能有影響，甚至引為良好立法例，可有效排除中央權限之擴張；至在單一制國家則不贊同此類立法例，認為列舉條款可能影響單一制國家中央權力之行使；換言之，列舉是不利於中央權力之申張，卻不影響地方權限之擴大。而最後一款皆規定有「其他依法律賦予之事項」其旨在使其他法律新增列之自治權，亦納入地方制度法之自治事項保障，以免嗣後其他法律新賦予地方自治團體之自治權，卻有異於地方制度法對自治事項保障之疑惑發生。詳見紀俊臣，《地方政府與地方制度法》。台北：時英出版社，民 93，頁 133。

合辦事業，地方制度法亦有扼要之規定。

?? 掘???? 弭??

各地方自治團體，關於其自治施政所需之經費，享有財政自主原則之適用，即中央立法應賦予地方為執行自治事項，得享有自主財源收入以負擔之權限，此即地方政府之財稅高權，業經司法院大法官釋字第五五號解釋釋示在案。揆諸前揭各項自治事項，鄉鎮市業務之龐雜可謂包羅萬象，若無相應之財源做後盾勢難推行。因此，地方制度法對地方自治財政亦有詳細規定。該法第六十五條規定：下列各款為鄉（鎮、市）收入：

- 一、稅課收入
- 二、工程受益費收入
- 三、罰款及賠償收入
- 四、規費收入
- 五、信託管理收入
- 六、財產收入
- 七、營業盈餘及事業收入。
- 八、補助收入。
- 九、捐獻及贈與收入。
- 十、自治稅捐收入。
- 十一、其他收入。

同法第六十六條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應分配之國稅、直轄市稅及縣（市）稅，依財政收支劃分法規定辦理；第六十七條復規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之收入及支出，應依本法及財政收支劃分法規定辦理。地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定。地方政府規費之範圍及課徵原則，依規費法之規定；其未經法律規定者，須經各該立法機關之決議

徵收之。」此外，第六十九條第一項亦規定：「各上級政府為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助。」地方制度法對鄉鎮市財政之規定尚稱周延，惟實務上，鄉鎮市財政卻狀況連連。

?? 乏 弔?? ?? ?? ?

俗云：「無自治財政即無地方自治」。地方自治能否落實與發展，財政收支的明確劃分及財政自主的建立至為重要。

?? 弔?? ?? ?? ?

地方制度法第六十六條規定直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應分配之國稅、直轄市稅及縣(市)稅，依財政收支劃分法規定辦理；第六十七條第一項規定直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)之收入及支出，應依本法及財政收支劃分法規定辦理。是以，我國各級地方政府財政收支劃分主要係依據財政收支劃分法，該法自民國四十年制定迄今，歷經十次修訂，而每次修訂重點，都是為了配合稅收變動而調整，其中又以各級政府間稅收重分配的調整最為重要。其立法意旨原係為了規範中央、省(直轄市)與縣之間的財政收入與支出權限。惟該法實際內容卻是以收入權限的規範為重點；至於在支出方面，它對各級政府並沒有明確的限制。此種對財政支出採彈性規範，其實頗符合尊重地方自治之精神，⁸⁴但卻也造成各級政府間迭有支出歸屬未明而爭議不斷。

⁸⁴ 林全，政府財政與效率 - 落實地方財政自治，《新世紀智庫論壇》，第10期，民89.6，頁48。

?? 弔??????

財政收支劃分法最近一次修訂係於民國八十八年一月二十五日修正公布，惟縣(市)政府企盼的直轄市及縣(市)政府採同一比例分配統籌分配稅款入法之建議並未獲採納，該法僅於第十六條之一第二項第一款規定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)。致使財政部有決定各級地方政府分配比例之裁量空間，惟財政部發布之中央統籌分配稅款分配辦法仍一如往常，採取「直轄市比例最高，縣市次之，鄉鎮市最少」的策略，從而造成直轄市及縣(市)間城鄉差距仍持續擴大，此值得有關當局深思。稅收分配情形如表 4-1，其主要內容概述如下：

- (一) 全國財政收支系統劃分「中央」、「直轄市」、「縣(市)」、「鄉(鎮、市)」四級。
- (二) 稅課劃分為「國稅」、「直轄市稅及縣(市)稅」。
- (三) 營業稅由省、直轄市稅改為國稅。
- (四) 增加菸酒稅、期貨交易稅。
- (五) 中央統籌分配稅款，應各依一定比例分配直轄市、縣(市)鄉(鎮、市)，其分配辦法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。
- (六) 為適應地方自治需要，直轄市及縣(市)得經議會立法課徵特別稅課。
- (七) 各級政府對他級或同級政府之稅課，不得重徵或附加，但直轄市政府及縣(市)政府為辦理自治事項，籌措所需財源，依地方稅法通則規定附加徵收者，不在此限。
- (八) 鄉鎮市稅課收入計有六種稅目，其分配成數以在各該鄉鎮市徵起遺產及贈與稅占百分之八十，契稅占百分之八十，地價稅占百分之三十，房屋稅占百分之四十，田賦及娛樂

稅均全部分配給鄉鎮市。

(九) 除稅課收入外，鄉(鎮、市)收入尚有工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、補助收入、捐獻及贈與收入、自治稅捐收入、其他收入等。

表 4-1 : 財政收支劃分法稅課分配表 單位：%

稅目		中央		地方			
		中央	中央統籌	直轄市	縣(市)	縣統籌	鄉鎮市
國稅	所得稅	90	10				
	遺產及贈與稅	50(20)		50	0(80)		80
	關稅	100					
	營業稅	60	40				
	貨物稅	90	10				
	菸酒稅	80		18 「2」			
	證券文易稅	100					
	期貨文易稅	100					
	礦區稅	100					
直轄市或縣市稅	地價稅			100	50(100)	20	30
	田賦			100	0(100)		100
	土地增值稅		20	100	80		
	房屋稅			100	40(100)	20	40
	使用牌照稅			100	100		
	契稅			100	0(100)	20	80
	印花稅			100	100		
娛樂稅			100	0(100)		100	

備註：1. 遺產及贈與稅中央在直轄市徵起收入占百分之五十，在縣市徵起收入占百分之二十。
 2. 菸酒稅收入應以其總收入百分之十八按人口比例分配直轄市及台灣省各縣市，百分之二按人口比例分配給金門縣及連江縣。
 3. 地價稅、田賦、房屋稅、契稅及娛樂稅在市徵起全部為市收入。

4. 營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後分配之。

5. 田賦已自民國 76 年第二期起停徵。

依財政收支劃分法分配給鄉鎮市之稅課雖有六種，惟實際上田賦已於民國七十六年停徵。我國田賦制度，歷史悠久，其所依據之法律係「田賦徵收實物條例」。民國七十五年六月二十九日修正時已規定自民國七十六年第二期起停止徵收。鑑於田賦在稅制體系中之地位日漸式微，徵收額有限，以民國六十七年至七十六年為例，十年間苗栗縣實徵數介於 3,888 萬元至 6,249 萬元之間，年平均數為 4,497 萬元。田賦徵收額雖有限，但稽徵成本卻不低，已非現代化之稅制，故停徵之。⁸⁵

?? 朔??????

「朝興一利，即澤被閭閻」是鄉鎮市財政支出的最佳寫照，蓋鄉鎮市凡百庶政，講求的是事事兌現，件件實在。揆諸財政收支劃分法，對於各級政府之收入有較明確的劃分，但對支出部分則僅在第三十七條規定：「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）立法並執行者，歸鄉（鎮、市），屬委辦事項者，由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。」因此，各級政府間迭有究竟該由中央或地方支出而爭論不休，全民健康保險費支出即為適例。關於全民健康保險費究由中央或地方支出一事，台北市政府即以拒繳與中央抗衡，因全民健康保險法係中央立法並執行之事項，是以，有關執行全民健康保險事項之經費，理應由中央負擔，惟該法第二十七條卻規定了直轄市政府補助比率，顯與財政收支劃分法相左，致生爭執。嗣經

⁸⁵ 黃運新，《重修苗栗縣志 - 財稅志》。苗栗：苗栗縣政府，民 95，頁 262-264。

司法院大法官會議釋字第五五 號解釋略以：「．．．地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助尚非憲法所不許．．．」。至此，整起紛爭始暫告落幕。但地方政府財政拮据，收入彈性小，是否有能力負擔容有疑義。有關鄉鎮市支出分類詳如表 3-1，惟執行時應依個案事實審認之，不宜拘泥於所使用之文字。

?? 弼?????????

中央以獨斷方式分配收入與支出，並保留大筆財源作為統籌分配之籌碼，地方政府在缺乏財政自主權之情形下，凡所需財源之籌措皆仰承中央。因此，地方政府首長並不擅長財政規畫管理，除以競逐上級補助為能事外，⁸⁶各級地方政府迭有請立法院再修訂財政收支劃分法之建議，期透過修法以增加地方自主財源。現行財政收支劃分法從上次修訂迄今已逾十年，此期間朝野均曾各自提出修正版本，惟並未能達成共識。九十六年九月二十六日行政院通過財政收支劃分法修正草案，惟九十七年二月一日第七屆立法委員就任後，基於法案屆期不續審之原則，本草案已視同廢棄，在馬政府尚未重提草案前，原草案仍有探討之實益，其修正要點如下：⁸⁷

(一)劃一直轄市及縣(市)稅課收入分成之基礎：

1.遺產稅及贈與稅由目前直轄市分得百分之五十、市及鄉

⁸⁶ 蔡吉源，解讀我國總體財政赤字之意涵，《國家政策雙週?》，第 150 期，民 85，頁 2-4。

⁸⁷ 參見財政部國庫署網站(<http://www.nta.gov.tw>)，民 97.3.6 造訪。

(鎮、市)分得百分之八十，修正為直轄市、市及鄉(鎮、市)均分得百分之六十。

2. 土地增值稅目前在縣(市)徵起收入之百分之二十應繳由中央統籌分配縣(市)部分，改為全歸地方。

(二) 擴大中央統籌分配稅款規模：

1. 營業稅總收入減除百分之一 五稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全數，作為中央統籌分配稅款之財源。但若有超過法定最低稅率所徵收入，應由行政院訂定調高徵收率之用途並據以劃分歸屬。

2. 菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之十九，應按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)，在福建省金門、連江二縣減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之八十分配各該縣，其餘收入全部納入統籌。

(三) 中央統籌分配稅款分配以公式入法取代比例入法，採劃一公式分配：

1. 總額百分之九十，依下列指標及權數，計算各該直轄市及縣(市)應分配之比率分配之：

(1) 各該直轄市及縣(市)財政能力(基準財政需要額減基準財政收入額之差額)，權數占百分之七十五，鄉(鎮、市)之基準財政收支差額應併入縣計算。

(2) 各該直轄市及縣(市)財政努力，權數合計占百分之二十五。

2. 總額百分之六，用以彌補分配年度各該直轄市及縣(市)因本次修法採劃一標準分配與基準年期(九十一年度至本法本次修正施行前一年度)比較減少之收入數，且於設算時，亦應併同考量收入及支出減少變化。如有不足時，應另以地方財政調節款彌補之；如有賸餘時，應加入地方財

政調節款分配。

3. 總額百分之四列為地方財政調節款。

(四) 中央統籌稅分配稅款分配鄉(鎮、市)由縣訂定分配辦法：

中央統籌分配稅款分配鄉(鎮、市)部分，將由縣參酌鄉(鎮、市)基準財政收支差短、財政努力等因素以透明化、公式化之方式分配，另為落實「只增不減」原則，亦規定各縣應保障所轄各鄉(鎮、市)獲配金額，不低於基準年期平均分配水準，並維持由中央按月平均直接撥付鄉(鎮、市)之配套規範。

(五) 強化補助制度規範並作法律層次之保障：

1. 一般性補助款每年度總額不得低於當年度所得稅及貨物稅總收入各百分之十之合計數，行政院目前暫以新臺幣八百億元為規劃目標。

2. 明定一般性補助款分配項目、計算基準及計畫型補助款之補助項目。

綜觀此一修正草案，中央統籌分配稅款規模約可增加 880 億元，⁸⁸惟草案內容能否滿足鄉鎮市之需求，不無疑問，且市及鄉(鎮、市)應分配之遺產稅及贈與稅由百分之八十調降為百分之六十，對本即困頓的鄉鎮市財政將更為不利。

?? ? 俟

依現行財政收支劃分法之規定，苗栗縣鄉鎮市 96 年度之自有財源收入為 16 億 7,666 萬餘元，其中自有稅課收入僅 9 億 2,975 萬餘元，對照該年度高達 16 億 1,626 萬餘元的正式人員人事費，此一劃分方式顯然無法滿足做為自治體的鄉鎮市之需求。不獨地

⁸⁸ 財政部國庫署 96 年 9 月 26 日李貞芳科長新聞稿。

價稅及房屋稅之分成比例偏低，連與地方息息相關的營業稅也分文未給。尤其諸多事業機構、工廠設在鄉鎮市，但其營業稅卻上繳中央，此一不公平現象有賴透過修法改善，而行政院九十六年之修正草案似值參考，期望馬政府能審慎參酌，以使鄉鎮市之自治財源收入足敷辦理自治事業之所需。

?? 乏 俵?? 掙?

各級政府依財政收支劃分法規定，得就所轄地方徵起之部分稅收，加以統籌重新分配給地方，以期調濟地方財政盈虛，促進地方均衡發展，易言之，統籌分配稅制度設置之目的係在促進水平府際間之財政平衡。此一經重新分配之稅收，即以統籌分配稅列收入帳。其原始稅目則各級政府不同，在中央政府，以直轄市及縣（市）徵起之所得稅、貨物稅之一成及營業稅提撥統一發票給獎獎金後之四成收入統籌分配予直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）；在縣（市）徵起土地增值稅之百分之二十收入統籌分配予各縣（市）；在縣政府，以鄉（鎮、市）內徵起之地價稅、房屋稅及契稅之百分之二十收入統籌分配給鄉（鎮、市）。⁸⁹

所謂統籌分配稅，一般係指下級政府所應得之稅源，由上級政府統籌依下級政府之財政收支狀況，按不同比例予以分配。⁹⁰統籌分配稅既是下級政府應得之稅源，何須勞駕上級機關統籌分配呢？蓋以其下級政府財政榮枯各異，為達調劑盈虛之目的，乃由上級機關依一定公式設算分配之。再者，營業稅因規定得在總機構（總公司）所在地繳納，而總機構（總公司）又多設在直轄市區

⁸⁹ 參見 C:\Documents and Settings\admin\My Documents\財政部統計資料庫電子書.files\yearidx.htm/，民 97.7.4 造訪。

⁹⁰ 曾南馨，統籌分配稅款與補助款對地方財政之影響-新竹縣個案分析，碩士論文，逢甲大學會計與財稅研究所，民 94.6，頁 12。

內，致工廠、礦場所在地之縣(市)及鄉(鎮、市)，反而無法取得營業稅。此一不公平之現象亦有賴透過統籌分配之方式，以合理調劑直轄市及縣(市)之所得，使較為貧瘠之地區亦可獲得正常之經濟發展，以達均足之目標。⁹¹統籌分配稅又有中央及縣之分，其所依據之法令分別為中央統籌分配稅款分配辦法及各該縣之縣統籌分配稅款分配辦法。統籌分配稅款的創立，始於民國四十三年財政收支劃分法的第二次修訂。當時的建制目的是為了調劑省屬各縣市政府的稅課收入不平衡，因此，首先創立了省統籌分配款。至民國七十年修訂財政收支劃分法又增訂中央統籌分配稅款，作為調節省與直轄市之財政盈虛手段。⁹²至於調劑鄉鎮市財政之縣統籌分配稅，依鍾祥琦之研究係出現在民國五十二年。⁹³

???? 俚??? 揜??? 揜???

財政收支劃分法第八條規定所得稅、營業稅及貨物稅總收入之一定比例，統由中央統籌分配給直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)，第十二條規定土地增值稅，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)。是以，財政部乃依財政收支劃分法之規定訂定中央統籌分配稅款分配辦法。⁹⁴

???? 俚??? 揜??? 揜??? 杪???

⁹¹ 參見司法院大法官釋字第二三四號解釋。

⁹² 同註 84，頁 5。

⁹³ 鍾祥琦，地方財政收支的政治經濟分析 - 以台中縣石岡鄉為例，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 91.6，頁 34。

⁹⁴ 各縣政府另依財政收支劃分法第十六條之一第四項規定訂定縣統籌分配稅款分配辦法，以分配所轄鄉(鎮、市)。

中央統籌分配稅款分配辦法自民國 88 年發布，財政部每年均做部分條文修正，並報請行政院核定。最近一次係民國 97 年 9 月 3 日修正發布，並以 98 年 1 月 1 日至 98 年 12 月 31 日為施行期間，其主要內容如下：

(一)中央統籌分配稅款之來源包括：

1. 所得稅總收入百分之十。
2. 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。
3. 貨物稅總收入百分之十。
4. 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)。但不包括準用直轄市之縣轄內徵起土地增值稅收入之百分之二十。
5. 其他收入。

(二)前述來源 1、2 及 3 款總額百分之六及 5 款為特別統籌分配稅款，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，其餘為普通統籌分配稅款。

(三)普通統籌分配稅款分配各級地方政府之金額，應以前述來源 1、2 及 3 款項總額百分之四十三分配直轄市、百分之三十九分配縣(市)、百分之十二分配鄉(鎮、市)；前述來源 4 之款項全部分配縣(市)。

(四)普通統籌分配稅款依各項指標及權數計算各直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)應得比率。

(五)準用直轄市之縣參與直轄市之分配。

???? 俚?? 揷?? 揷? ? 並 (? 95 ? ? ? ? ?)

	單位：億元
A. 所得稅總收入 10%	646.19
B. 營業稅總收入減除統一發票給獎獎金後 40%	919.29
C. 貨物稅總收入 10%	159.20
D. 縣(市)土地增值稅總收入 20%	107.11

中央統籌分配稅款總額=A + B + C + D	1,831.79
特別統籌分配稅款 = (A+B+C) ×6%	103.48
直轄市應分配普通統籌分配稅款 = (A + B + C) ×43%	741.61
縣(市)應分配普通統籌分配稅款 = (A + B + C) ×9% + D	779.74
鄉(鎮、市)應分配普通統籌分配稅款 = (A + B + C) ×12%	206.96

資料來源：財政部。

由實例設算結果，表面上縣(市)分配之金額雖略大於直轄市，惟細究其因乃土地增值稅在直轄市徵起之全部均歸入各該直轄市之稅課收入，反觀縣(市)徵起數有百分之二十納入中央統籌分配給各縣(市)，致實例上出現縣(市)大於直轄市之假象。此一分配模式不難看出中央統籌分配稅款之比例分配印證了直轄

市「吃鮑魚配魚翅」，縣市「吃番薯配菜脯」之譏。另外 95 年度特別統籌分配稅款雖有 103 億餘元，惟實際支出為 55 億 3,286 萬餘元，其中嘉義縣即分配了 15 億 4,833 萬餘元，約占分配總額的百分二十八，顯示特別統籌分配稅款之支用較普通統籌分配稅款更具彈性，事實上，吾人亦不排除此種特殊待遇與中央及地方政府由同一政黨執政有關。誠如學者黃鈺堤所言：「中央統籌分配稅款在學理上應該具有解決水平財政失衡的功能，但此功能在我國的實踐上卻是難以發揮，主要原因是分配過程中政治性的考量仍多於經濟功能性的考量」。⁹⁵

?? 傲俚?? 揜???? 揜??

各縣政府為達調劑轄內鄉鎮市財政盈虛之目的，遂依財政收支劃分法第十六條之一第四項之規定訂定縣統籌分配稅款分配辦法，以為分配縣統籌分配稅款之依據。縣統籌分配稅款之來源包括二大類：

第一類：財政收支劃分法第十二條第二項至第四項規定之下列款項：

- (一) 地價稅總收入百分之二十。
- (二) 房屋稅總收入百分之二十。
- (三) 契稅總收入百分之二十。

第二類：稅款專戶存儲之孳息收入。

由前開來源觀之，縣統籌分配稅款係以財產稅為主，一般認為統籌分配稅款乃受分配之地方政府「自有」收入，中央只管分配公式之訂定，並沒有類如補助款般的「所有權」，⁹⁶此觀諸財政

⁹⁵ 同註 3，頁 236。

⁹⁶ 曾巨威，地方一般補助款應與統籌分配稅款合併，《工商時報》，民 90.06.03，版 2。

部將統籌分配稅款視為地方政府自有財源自明。茲以苗栗縣縣統籌分配稅款分配辦法概略說明縣統籌分配稅款之相關規定：

一、苗栗縣縣統籌分配稅款分下列二種：

(一) 特別統籌分配稅款：前開第一類款項總額之百分之十。

(二) 普通統籌分配稅款：本統籌分配稅款扣除特別統籌分配稅款後之其餘款項。

二、普通統籌分配稅款分配鄉(鎮、市)之款項，依下列方式分配各該鄉(鎮、市)：

(一) 各鄉(鎮、市)預估次年度基準財政收入額不敷基準財政需求額者，優先彌補之；不足時依各鄉(鎮、市)差額占全部鄉(鎮、市)差額合計數之比率分配之。

(二) 前款分配後如有餘額，百分之七十按基準財政需求與基準財政收入之比率，占全部鄉(鎮、市)合計數之比率分配之，基於分配公平及考量鄉(鎮、市)收支平衡狀況，除原住民鄉鎮外，若該鄉(鎮、市)基準財政收入與基準財政需求相較後超過新台幣三千萬元以上者不再參與此分配；另外百分之三十則平均分配各鄉(鎮、市)。

(三) 所謂基準財政收入額係指預估次年度稅課收入(含中央統籌分配稅)及中央對本縣貧瘠鄉(鎮、市)補助額之二分之一。

(四) 所謂基準財政需求額係指下列各項費用之合計數。

1. 人事費：以當年度預算編制員額計算；技工、工友及駕駛人數(含清潔隊員)部分，以九十二年度員額為計算基準，不予成長；退休撫卹金以最近三年度決算平均數之金額核列。

2. 基本辦公費：以各公所當年度預算職員編制員額依次年度本縣及鄉鎮縣轄市預算共同費用編列基準計算。

3. 村里長事務費：依「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」規定標準計列。

4. 鄉(鎮、市)民代表研究費：依「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」規定標準計列。

三、特別統籌分配稅款優先扣除開源考核獎勵金及辦理本縣各鄉(鎮、市)財務研討會經費總計新台幣二百萬元後，餘供為支應受分配鄉(鎮、市)緊急及其他重大事項所需經費，並由鄉(鎮、市)研提支出計畫，報經本府核定後，通知受分配鄉(鎮、市)公所納入預算。

前項辦理各鄉(鎮、市)財務研討會經費，每年以新台幣十二萬元為上限。

四、當年度普通統籌分配稅款有超收時，其超收數平均分配予各鄉(鎮、市)公所。

五、為協助各鄉(鎮、市)年關庫款調度之需，各鄉(鎮、市)公所得於當年度所獲分配之普通統籌分配稅款總數的四分之一額度內辦理預借。

?? ? 俟

一、中央統籌分配稅款最受非議的是呈倒金字塔型的分成比率，直轄市財源本即豐沛，卻獨得百分之四十三的普通統籌分配稅款，財源極度窘困的二十二縣(市)卻僅能分得百分之三十九，而全國三一九鄉鎮市更是少得可憐，只能檢拾剩餘的百分之十二，此種分成比率無疑的將使城鄉差距更為擴大。殊不知，縣(市)及鄉鎮市才是最需要上級款項挹注的地方政府。而此種直轄市分配比率最大，縣(市)次之，鄉鎮市最少的分配方式，簡直是劫貧濟富的做法，誠屬不公不義。

難怪學者及基層鄉鎮市要感嘆中央統籌分配稅款是「獨厚北高，輕忽縣市，無視鄉鎮市」。

- 二、統籌分配稅款不論中央統籌或縣統籌，均各留一定比率的額度充作特別統籌分配稅款，然而特別統籌分配稅款之運用卻僅以「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」，或「供為支應受分配鄉（鎮、市）緊急及其他重大事項所需經費」，至於分配標準則隻字未提，致發生如九十五年度中央特別統籌分配稅款僅僅嘉義一縣即分得總額百分之二十八，從而造成各地方政府爭相競逐特別統籌分配稅款之現象。
- 三、無論統籌分配稅款分配公式如何修訂，實際上都是在分食同一塊大餅，中央如果未能把餅做大，這場地方政府的搶錢大戰，永遠不可能終止，尤其它是一項所謂的「零和賽局」(zero-sum game)政策，亦即一方之所得係建立在另一方之所失的基礎上。因此，各地方政府莫不使出渾身解數，以使自己成為這場賽局的受益者。
- 四、統籌分配稅款是我國獨有的財政制度，⁹⁷ 緣我國各級地方政府自有財源偏低，且各地區之地理環境及經濟條件不一。是以，設計統籌分配稅款旨在使上級政府能調劑下級政府財政之盈虛，縮短城鄉差距以均衡地方發展。然中央卻有意將地方政府財政努力納入中央統籌分配稅款分配公式內，鼓勵地方政府積極開源及財政自我負責之精神。中央之立意雖佳，然而，卻未考慮各地方政府先天之地理環境，尤其是本即貧瘠之地區，例如苗栗縣泰安鄉，全鄉幾乎都是高山峻嶺，實難以開創稅源，如將財政努力列入統籌分配稅款公式內，將拉大貧富間的差距，形成所謂的「馬太效應」(Matthew Effect)，造成貧者愈貧，富者愈富的現象，反而有違設置統籌分配稅款調劑盈虛的意旨，殊值主事者深思。

⁹⁷ 同註 90，頁 12。

?? 乏 ??? ? 拊?

地方財政困頓乃眾所周知，究其因，不少人皆指向地方政府缺乏課稅權限，致處處仰賴上級補助，從而造成府際間財政移轉的緊張關係。地方稅法通則向來是學界與地方政府所殷切期盼的地方財政改革策略，只要一提到改善地方財政困境之策略，莫不把制定地方稅法通則列為必選項目，因其除可便利地方開闢自治財源，挹注地方政府收入，強化地方財政自主權之外，更可敦促地方提高財政努力，降低對中央補助之依賴，以真正落實財政自我負責之目標。⁹⁸ 是以，在地方政府一片叫窮的情形下，地方稅法通則猶如解決地方財政的萬靈丹，不但各界對地方稅法通則的公布施行寄以無限的厚望，連中央政府也期望地方政府能透過地方稅法通則開徵地方稅，以減少地方政府對中央的依賴，從而減輕中央政府之財政負擔，並提升地方財政自我負責之精神。至於在嚴格的國會保留原則下，地方機關立法課徵地方稅是否違反「租稅法律主義」之原則，學者蔡茂寅認為財稅主管機關經常以令、函等方式，實質規定課稅要件的「租稅命令主義」現象，已是屢

⁹⁸ 張其祿，地方稅法通則執行問題評估：第三代政策執行理論之應用，《中國地方自治月報》，第59卷，第1期，民95.1，頁6。

見不鮮。職是之故，依舉重以明輕之法理，行政命令既可限制人民之財產自由，何獨認為自治立法不得作為限制人民財產自由之法源。⁹⁹此觀諸地方制度法第二十八條已明顯肯認自治條例得「創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務」自明。

?????? 捫?????

地方稅法通則立法之目的在提高地方財政自主性，賦予地方政府開徵特別稅課、臨時稅課或附加稅課之權利，以增裕庫收。質言之，地方稅法通則賦予地方政府地方稅立法權，使地方政府有更大的空間開徵地方稅。地方制度法第六十七條第二項明定地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定。地方稅法通則於 91 年 12 月 11 日公布施行，其主要內容分述如下：

- 一、直轄市政府及縣(市)政府得視自治財政之需要，開徵特別稅課、臨時稅課、附加稅課；鄉(鎮、市)公所得視自治財政之需要開徵臨時稅課。惟該法第三條第一項規定對轄區外之交易、流通至轄區外之天然資源或礦產品等、經營範圍跨越轄區之公用事業、損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項等不得開徵，蓋此等事項影響國家整體經濟發展甚鉅，爰予以除外。
- 二、直轄市政府及縣(市)政府為辦理自治事項，充裕財源，除印花稅、土地增值稅外，得就其他稅原規定稅率上限，於百分之三十範圍內，予以調高，訂定徵收率。如房屋稅、契稅、地價稅、牌照稅等。
- 三、直轄市政府及縣(市)政府為辦理自治事項，充裕財源，除關

⁹⁹ 蔡茂寅，地方自治立法權的界限，收錄於台灣行政法學會主編，《行政救濟、行政處罰、地方立法》。台北，元照，民 89，頁 347-348。

稅、貨物稅及加值型營業稅外，得就現有國稅中附加徵收，但其徵收率不得超過原規定稅率百分之三十。如所得稅、遺產稅及贈與稅等。

- 四、特別稅課及附加稅課之課徵年限至多四年，臨時稅課至多二年，年限屆滿仍需繼續課徵者，應重行辦理。
- 五、臨時稅課應指明課徵該稅課之目的，並應對所開徵之臨時稅課指定用途。
- 六、地方政府開徵地方稅，應擬具地方稅自治條例，經各該民意機關完成三讀立法程序後始得公布實施。惟地方稅自治條例公布前，應報請各該自治監督機關、財政部及行政院主計處備查。

地方稅法通則雖賦予地方政府開徵特別稅課、臨時稅課及附加稅課之權，惟特別稅課及附加稅課之課徵年限至多僅四年；臨時稅課之課徵年限至多更僅二年，倘年限屆滿仍需繼續課徵者，應重行辦理，蓋其主要用意要求在要求地方政府定期檢討地方稅課的必要性。再者，臨時稅課除應指明課徵目的外，尚須指定用途，並開立專款帳戶，以保障該收入款項不會被挪作他用。質言之，地方稅課若要獲得民眾的接受，除了要在課稅的目的上爭取民眾認同外，更須在預算的執行上承諾資源配置之保證。¹⁰⁰

?? ? 杪?? 揜?

若無相關法制配合，徒法仍不足以自行。地方稅法通則雖已公布，且規定地方稅自治條例應報請各該自治監督機關、財政部及行政院主計處備查。但做為主管機關的財政部，針對地方政府

¹⁰⁰ 曾巨威，中央應虛心向地方學習加稅，《工商時報》，民 93.9.19，版 2。

依該通則制訂之地方稅自治條例是否同意備查究應如何決定，因其是否同意備查決定了地方政府能否課？該地方稅的命運。其決定權究係由部長發動抑或繫於承辦人或主管署長一人，財政部不得不審慎為之。再者，為期服眾，建立一套決定備查與否的標準處理程序以供遵循，遂成了主管機關刻不容緩的工作。是以，財政部為慎重審查備查案，乃決定成立委員會以審議地方稅自治條例，迨於九十三年八月二日訂定「地方稅自治條例審查委員會要點」。雖然遲了近二年始訂頒，但總算跨出了至關重要的一大步，對後序的審查案奠定了重要的里程碑，該要點內容如下：¹⁰¹

- 一、為審查地方稅自治條例並簡化其備查作業流程，特設置地方稅自治條例審查委員會（以下簡稱本委員會）。
- 二、本委員會任務為審查直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所依據地方稅法通則報請備查之地方稅自治條例。
- 三、本委員會由下列人員組成：
 - （一）財政部次長。
 - （二）財政部賦稅署署長。
 - （三）行政院主計處代表一人。
 - （四）自治監督機關代表一人。
 - （五）相關業務主管機關代表各一人。
 - （六）地方制度、財稅相關學者各二人。

前項第五款人員由財政部視業務需要邀請出席；第六款人員由財政部延請。¹⁰²

¹⁰¹ 財政部 93.08.02 台財稅字第 09304753851 號函；財政部 93.10.29 台財稅字第 09304783674 號函修正第二點、第八點；財政部 95.10.20 台財稅字第 09504770022 號函修正第三點第二項。

¹⁰² 地方稅自治條例審查委員會係由相關學者及機關代表組成，倘對其所為之決定不服，行政法院是否得為完全之審查，恐有爭議。按行政事務之決定，若係由「社會公正人士」或「專家」組成之委員會所為者，因其成員多係代表各種利益或具備專業知識，且其決定需經一定之程序，故與一般公務員所作之判斷有所不同，行政法院原則上應予尊重。惟地方稅自治條例審查委員會過多的中央機關代表，使其所謂的「社會公正人士」或「專家」之色彩受到稀釋與質疑。從而行政法院審查之界線及密度問題之確定，刻不容緩。有關不確定法律概念之判斷餘地問題詳參李建良、李惠宗、林三欽、林合民、陳愛娥與黃啟禎，《行政法入門》。台北：

- 四、本委員會以財政部次長為召集人，於開會時擔任主席。
- 五、本委員會開會時，得邀請自治條例之制定機關列席說明。
- 六、本委員會討論認為有必要再請相關部會表示意見者，由財政部函請相關部會表示意見後，再彙整提出具體意見提會討論。
- 七、地方稅自治條例備查案經本委員會審查完竣後，由備查機關依照「地方稅自治條例報中央機關備查之統一處理程序」函復。
- 八、本委員會委員均為無給職。

同日，財政部同時訂定「地方稅自治條例報中央機關備查之統一處理程序」，以供審查委員會及地方政府遵循，其處理程序分述如下：¹⁰³

- 一、為使直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所依地方稅法通則第六條第二項規定，將地方稅自治條例報中央機關備查之處理程序有一致做法，特訂定本處理程序，以供遵行。
- 二、地方稅自治條例不論有無訂定罰則，其備查程序均應優先適用地方稅法通則第六條第二項之規定。
- 三、地方稅自治條例之備查機關：
 - （一）直轄市政府：應報請行政院、財政部及行政院主計處備查。
 - （二）縣（市）政府：應報請內政部、財政部及行政院主計處備查。
 - （三）鄉（鎮、市）公所：應報請縣政府同意備查後層轉財政部及行政院主計處備查；未經縣政府層轉之案件，得退請依前開規定辦理。
- 四、依前點規定報請備查之案件，由財政部負責彙整辦理，並於

月旦，民 87，頁 128-134。

¹⁰³ 見財政部 93 年 8 月 2 日財政部台財稅字第 09304753851 號函。（與地方稅自治條例審查委員會要點同時發布）

收文後視自治條例之內容，先送請相關業務主管機關就該自治條例表示意見，並敘明有無違反地方稅法通則第三條第一項不得開徵事項之規定及有無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規，於十五日內函復財政部，俾彙整中央機關之意見後，召開審查委員會審議。

五、審查委員會審議：由財政部邀集內政部、行政院主計處及其他相關業務主管機關代表，以及地方制度、財稅相關學者組成審查委員會，審查地方政府報請或層轉備查之地方稅自治條例，於召開審查委員會時，並得邀請自治條例之制定機關列席說明。

六、依規定報請備查之案件，經審查委員會審議後，由財政部依據決議內容擬具函稿。

七、備查案之函復機關：

（一）直轄市政府：由財政部代辦行政院院稿函復，並副知行政院主計處、財政部及其他相關業務主管機關。

（二）縣（市）政府：由財政部函復，並副知內政部、行政院主計處及其他相關業務主管機關。

（三）鄉（鎮、市）公所：由財政部逕行函復鄉（鎮、市）公所，並副知縣政府、行政院主計處及其他相關業務主管機關。

八、地方稅自治條例備查案件審竣後，依下列情形函復：

（一）認無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規者，則函復「業已備查」；如有關機關認內容有不妥適時，其意見則一併送請制定機關作為執行及（或）下次修正時之參考。

（二）認有牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規者，應敘明牴觸條文及理由函復制定機關。

九、直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所，將地方稅自治條例報請備查時，應同時檢附總說明及逐條說明（條

文對照表)

?? ? 變??

地方稅法通則公布實施後，雖然財政部遲至九十三年八月始訂定「地方稅自治條例審查委員會要點」及「地方稅自治條例報中央機關備查之統一處理程序」，但制定地方稅自治條例之有關法制總算已完備。地方政府即據以制定地方稅自治條例，如「苗栗縣土石採取景觀維護特別稅徵收自治條例」、「苗栗縣營建剩餘土方特別稅自治條例」、「桃園縣景觀維護臨時稅自治條例」及「台北縣土城市建築工地臨時稅自治條例」等不一而足。另外值得一提的是苗栗縣原欲制定「苗栗縣水資源臨時課稅自治條例」。苗栗縣制定該自治條例的目的，無非是要凸顯苗栗縣的永和山、鯉魚潭等水庫限制了水源保護區的開發利用，而其水資源卻提供新竹及台中等外縣市使用之不合理現象。惟該自治條例終究難逃胎死腹中之命運，蓋其違反地方稅法通則第三條第一項第二款「流通至轄區外之天然資源或礦產品等」不得開徵之規定。質言之，水庫若僅提供地方政府轄區內使用即無違法可言，如此一來恐有鼓勵地方政府抗拒水資源提供轄外使用之虞，此亦顯現立法者之謬誤。

台東縣綠島鄉每年約有四十萬人次遊客到綠島旅遊，雖帶動綠島經濟繁榮，但賺錢的是商家，而嚴重破壞自然生態景觀卻由全體島民承受。有鑑於此，鄉公所及代表會乃攜手合作，制定「觀光資源生態維護臨時稅自治條例」，擬向每位入島遊客課徵五十元的生態維護費。綠島鄉財政困窘，倘能如期課徵，每年即有二仟萬元之稅收，這對每年歲入不過一億元的綠島鄉而言，將有莫

大的助益。案經送請自治監督機關台東縣政府同意備查後，旋即層轉財政部備查，惟財政部卻以該自治條例概以進出轄區內非設籍於該轄區自然人為課稅對象，不利於人力資源之流動，有損及國家整體利益，違反地方稅法通則第三條第一項第四款不得開徵之事項，而未便准予備查。除此之外，屏東縣霧台鄉制定「生態維護臨時稅自治條例」，擬向進入該鄉之旅客課徵生態維護稅，惟亦遭逢相同命運。

「地方稅法通則」雖賦予鄉鎮市開徵臨時稅課之權利。但臨時稅課限制仍多，截至96年底全國319個鄉鎮市僅台北縣土城市公所順利開徵「建築工地臨時稅課」，其徵起稅額為2,060萬餘元，較95年度的1,810萬元略有成長。然而各鄉鎮市在經過二年多的觀察後，亦僅有台北縣淡水鎮、鶯歌鎮及五股鄉等三鄉鎮仿照土城市制定「建築工地臨時稅自治條例」，顯示各鄉鎮市對開徵臨時稅課仍存觀望態度，縱使有意課徵地方稅也總是猶豫再三，¹⁰⁴從而對改善目前鄉鎮市財政之效益並不顯著。地方稅自治條例不獨未獲鄉鎮市青睞，就連縣（市）政府亦少有制訂，目前已獲財政部同意備查者僅桃園縣、苗栗縣、台中縣、南投縣、高雄縣及花蓮縣，其中桃園縣有三案，苗栗縣有二案，其餘均為一案，至於財政較寬裕的直轄市則根本未提出任何備查案。顯見「地方稅法通則」對大部分的地方政府而言，僅係聊備一格，並未發揮實質作用，殊為可惜。¹⁰⁵

¹⁰⁴南投縣草屯鎮公所事實上已於96年擬具「南投縣草屯鎮建築工地臨時稅自治條例」，並於該年年底獲草屯鎮民代表會三讀通過，惟至今仍未報請財政部等有關機關備查，據悉係鎮長憚於選票壓力，致遲遲未能報請財政部地方稅自治條例審議委員會審議。

¹⁰⁵雲林縣於陳水扁執政時曾提出課徵碳稅的構想，雖然中央與地方均由民進黨執政，但仍引起府際間的對立緊張，時任財政部長的呂桔誠更公開表示，不會准予「雲林縣碳稅自治條例」備查，而經濟部長黃營杉亦鄭重強調，反對雲林縣對中央大力支持的投資案廠商課徵碳稅，以免傷害國家整體經濟利益。97年國民黨主政後，馬英九總統於97年11月30日視察花蓮縣時，地方亦強烈要求課徵碳稅，馬總統認為能源稅主要目的是為了環保而不是財政，所以不該由地方政府單獨去課徵，否則一定天下大亂。馬總統強調能源稅是他競選時就提出的構想，但企業對繳能源稅意願都不高，所以一定要有配套，同時，課徵能源稅係要做相關環保工作，

七??櫛?峇

解決地方政府財政困境，不能樂觀的僅從理論、制度及法律等面向切入，即認定「地方稅法通則」能落實地方財政自主權，實務及政治面允為「地方稅法通則」實施成敗的關鍵因素，因為地方派系、利益團體及選舉因子將緊密地牽動著地方稅法通則在台灣政治環境裡的效用。¹⁰⁶是以，任何人在從事政策方案規劃時，必須進行可行性分析，而在進行可行性分析時必須兼顧政治、經濟、行政、法律、技術、時間及環境等七項不可忽視的層面，否則必將導致政策執行時之窒礙或失敗。¹⁰⁷地方稅法通則雖在各界殷切期盼下公布施行，但實際上並未如學者所預期的改善地方財政，究其因，乃其處處有疏漏，以致在執行上非無疑慮，倘未能籌謀對策，欲寄望地方稅法通則之施行而改善地方財政，猶似水中撈月，殆無可能。茲舉其犖犖大者概述如下：

??????五????杪???

揆諸地方稅法通則第三條第一項第四款所謂「損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項」係屬不確定法律概念。換言之何謂損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項，其界說並不明確，唯有透過解釋方可使之明確，但究竟應由何機關負解釋之

以阻卻環境繼續惡化。而財政部長李述德也表示，課徵能源稅須有配套措施，而且應由中央執行才能發揮效果，財政部目前預計最快在 98 年提出具體規劃。不同政黨執政，面對同黨籍的地方政府卻都認為不宜由地方課徵碳稅，顯示地方政府欲藉地方稅法通則增裕庫收仍有漫長路。

¹⁰⁶ 同註 17，頁 19。

¹⁰⁷ 吳定，《公共政策》。台北：華視文化事業股份有限公司，民 84，頁 120-123。

責，地方稅法通則並無規定。中央是否可能藉此條文而恣意駁回地方政府之課稅案，容有疑慮，前揭台東縣綠島鄉及屏東縣霧台鄉就是一個現成的例子。

??? 指???? 指???? 力?? 彎? 棧?

地方稅法通則固賦予地方政府開徵地方稅之權限，但開徵新稅形同選舉毒藥，尤其對有連任壓力之民選首長及改選在即之民意代表更是視為禁忌。蓋加稅不但提供競選對手攻擊之題材，且易引發選民之反感，從而造成選票的流失。此外，利益團體及地方派系等樁腳的抗拒也直接帶給地方首長莫大的壓力。是以，即便地方政府一無所有，民選首長及民意代表亦未必敢貿然開徵新稅以得罪選民及樁腳。再者，加稅可能引發泰保特所謂的「以腳投票」的遷移風潮，也是民選首長未政貿然增稅的因素之一。

???? 棧????? 崧?

地方政府長久以來習慣依賴上級補助，而中央政府也樂於施予小惠，以補助款誘使地方政府順服並配合中央之政策。此種仰中央鼻習的作法不獨成為中央掌控地方政府的最佳利器，也造成地方政府無意開創財源的因素。事實上，中央政府之財政也日益困頓，與其給地方政府魚吃，不如教它如何釣魚。但現行地方稅法通則對如何促進地方政府開徵地方稅顯然缺乏誘因，猶如給了釣竿卻沒給魚餌，到頭來，地方財政窘境依然未解。是故，如何增進地方政府課徵新稅之誘因，應是當務之急。

?? 堪? 兵? ? ? ? ? ?

地方政府得視自治財政需要，依地方稅法通則之規定，開徵特別稅課、臨時稅課，但其範圍若何，非無爭論，且各地方政府課徵新稅之名稱、稅率、稅額等皆授權自訂，未來造成稅制之紊亂勢難避免，這對納稅義務人將形成莫大的衝擊。¹⁰⁸ 以台北縣目前已開徵建築工地臨時稅自治條例之土城市及鶯歌鎮為例，其建築工地稅按使用執照登記之總樓地板面積核算，每平方公尺分別為二百元及五百六十元。同為台北縣轄之鄉鎮市，但其課徵之稅率竟相差達二點八倍之譜，造成這麼懸殊的差距，其依據之標準為何，尚無定論。如此漫無標準，要難謂非立法之疏漏。

???????? 鑿?

所謂政治可行性，係指政策方案在政治方面受到支持的可能性如何，至少應包括下列這些支持因素，一般人民、標的團體、行政首長、意見領袖、政黨、地方派系、利益團體、大眾傳播媒體、民意機關等。同時還應考慮該方案是否違反傳統倫理道德觀念，及社會上盛行之價值觀，如果違反的話，其可行性即告降低。¹⁰⁹ 地方稅法通則受到政黨及大眾傳播媒體之稱道殆無疑義，惟卻漏未考慮到實際發動地方稅自治條例的行政首長及職司審議的民意代表之立場及意願。蓋「加稅」連中央政府都不願背負之惡名，何獨由地方首長及民意代表承擔。

¹⁰⁸ 同註 98，頁 8。

¹⁰⁹ 同註 107，頁 121。

????????

依地方制度法第二條之定義，所謂「備查」係指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。質言之，地方稅自治條例於各該立法機關審議通過後，本應即可對外公布以完成法定效力，各該自治監督機關、財政部及行政院主計處是否同意備查對地方稅自治條例之效力應不生影響。惟地方稅法通則第六條第二項卻又規定地方稅自治條例經各該民意機關完成三讀立法程序後，於公布前應報經前揭機關備查，且實務上不予備查之例亦數見不鮮。地方稅法通則第六條第二項所謂的備查顯與地方制度法之立法解釋扞格不入，從而增加地方課徵地方稅之難度，蓋各該自治監督機關、財政部或行政院主計處倘有任一機關不同意備查，地方政府即無由據以課稅。

??? 俟

以往學界如孫克難、李泰興、蔡吉源、林健次、鄭文輝、官有垣等人，曾一再呼籲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，提高地方財政自主，以改善地方財政困窘的問題。不過各方寄望甚殷的地方稅法通則在九十一年十二月十一日公布實施之後，卻由於在選票考量下，地方政府及民意機關多不願扮「黑臉」增加民眾負擔，而面臨了執行上的困境。施行迄今似乎是雷大雨小，前途多艱。學者魯炳炎即曾針對台灣地區廿一縣市政府的財政與主計單位首長，以問卷調查及深度訪談方式，發現有 76% 認為由於選舉因素考量將難以開徵，

尤有甚者更以「生了鏽的尚方寶劍」來形容地方稅法通則及規費法，認為將無助於地方財政困窘的解決。¹¹⁰

?? 乏 ? 疆?? 孫?? ?

??? 疆?

財政學宗師華格納(A. Wagner)認為，規費係一種強制性收入，為公共團體、國家、鄉鎮市或其他自治團體對個人或團體提供勞務所收取之代價，亦即一般強制性團體基於公共利益所提供的勞務，或因而發生的支出所給付的特定代價。¹¹¹規費之收取如同租稅之課徵，人民與政府並非處於平等地位，而係政府基於公權力之行使向人民徵收，其費率亦完全由政府訂定，此與公營事業之私經濟交易有別。¹¹²由於公權力行政常涉及人民權利義務之創設或廢止，因此須受嚴格之依法行政原則所支配。地方制度法第六十七條第三項規定地方政府規費之範圍及課徵原則，依規費法之規定；其未經法律規定者，須經各該立法機關之決議徵收之。是以，為健全規費制度，增進財政負擔公平，有效利用公共資源並維護人民權益，我國於91年12月11日公布「規費法」，賦予各級政府及所屬機關、學校徵收規費之依據。規費分為行政規費及使用規費：

一、行政規費：係指各機關學校為特定對象之權益辦理之事項所

¹¹⁰ 魯炳炎，從法制觀點談我國中央與地方財政關係，《中國行政評論》，第12卷，第3期，民92.6，頁179。

¹¹¹ 黃文癸，高雄縣27鄉鎮市層級地方政府財政努力行為意向之研究－以非稅課收入為例，碩士論文，國立中山大學公共事務管理研究所，民91.6，頁2-15。

¹¹² 許義忠，《財政學》。台北：五南，民96，頁236。

應徵收之費用，例如身分證、戶口名簿、權狀、複丈、公證、考試及各種證照等。

二、使用規費：係指各機關學校交付特定對象或提供其使用所應徵收之費用，例如公有道路、游泳池、博物館、設備及場所、停車場、簡章及圖說等。

規費係對特定對象因享有或使用政府提供特定財貨或勞務，而對其收取相對的給付，以符合「使用者、受益者付費」之公平原則。¹¹³各級規費業務主管機關於訂定收費基準時應考量辦理費用或成本變動趨勢、消費者物價指數變動情形及其他影響因素等情形，並每三年至少定期檢討一次。

規費收入依規費法雖分為行政規費及使用規費兩種，惟實務上，依據廢棄物清理法第二十四條及空氣污染防制法第十六條之規定，尚有廢棄物清理費及空氣污染防制費，徵收此規費頗符合「污染者付費」之原則，尤其廢棄物清理費實構成鄉鎮市規費收入的最大來源。由表 4-2 可發現規費法自 91 年 12 月 11 日公布施行後各地方政府規費收入有逐年增加的趨勢，從 91 年的 262 億餘元到 96 年的 396 億餘元。質言之，規費法公布施行五年來全國各地方政府規費收入成長五成，尤其是高雄市的成長幅度最為驚人，顯示規費法對地方政府歲入仍有一定的助益。惟就苗栗縣各鄉鎮市而言，係呈現巨幅的波動，各年度互有增減。是以，尚難遽論規費法之施行對苗栗縣各鄉鎮市之稅收確有助益。

表 4-2：地方政府規費收入比較表

單位：新台幣千元

¹¹³ 同註 71，頁 116-117。另參內政部 90 年 3 月 7 日台(90)內民字第 9002724 號函。

年度 政府別	91	92	93	94	95	96
總計	26,260,080	26,485,321	30,072,128	32,478,831	33,904,895	39,637,856
台北市	9,211,737	9,328,096	11,115,255	11,126,729	11,554,469	11,912,678
高雄市	1,298,357	1,390,094	1,194,728	1,240,674	1,245,875	5,352,393
台灣省各縣市	9,626,721	9,684,351	11,089,800	13,324,425	14,218,468	14,396,116
全國各鄉鎮市	5,861,939	5,832,491	6,366,609	6,549,266	6,616,939	7,684,300
苗栗各鄉鎮市	261,326	250,289	305,736	237,737	269,144	292,369

資料來源：財政部、審計部 本研究整理。

?? 孫???

地方政府需有足夠的公共收入始能推動地方公共事務，而地方居民亦將衡量自己繳納之地方稅負與自地方政府獲得之利益，以選擇最有利的居所。質言之，人們在衡量財政餘利後常透過遷居的方式來表達對地方政府評價的高低。¹¹⁴但一國之內，各地區因自然環境、人文景觀、資源分配、經濟發展及其他條件的差異，致貧富差異極為懸殊，財政盈虧狀況亦不相同。此時有賴上級政府透過補助款的方式給予地方政府財務支援，以協助地方政府公共事務及建設。而我國長年以來財政收支劃分不當，造成鄉鎮市級地方政府仰賴中央及縣補助的情形十分普遍且嚴重。以苗栗縣各鄉鎮市為例，自九十一年度至九十六年度，其接受上級補助約占其年度歲入的百分之二十一至五十二間，可見鄉鎮市依賴補助款之情形的確嚴重。由於地方財政的困窘，使其不得不更加注意

¹¹⁴ 地方人民個人享受公共支出的效益減去個人租稅負擔的差額即稱為財政餘利(fiscal residuum)，若某地區財政餘利愈高，人們愈樂意移往該地區居住，而若財政餘利愈低，人們將自該地遷居財政餘利較高之處。詳參林華德、李顯峰與徐仁輝，《財務行政》。台北：國立空中大學，民 88，頁 35-37。

上級關愛的眼神，而中央往往以財政補助做為行政監督之重要手段，地方愈是依賴上級的補助，其施政受到中央介入的情形也會相對增多，而其自治之程度也將隨之下降。¹¹⁵

?? 孫???

地方財政問題的發生，主要在於各級政府財政權分配不均及地方資源豐瘠不一，以致府際間存在著垂直的財政不平衡。補助制度係上級政府對下級政府的一種財政移轉制度，期使各地方政府得以提供最基本之公共服務水準，並改善外溢效果所造成的無效率。¹¹⁶補助制度與統籌分配稅款制度頗有相似之處，理論上似應予合併，惟不論中央或縣等上級政府對掌控「權與錢」仍難以割捨。誠如日本財政學者藤谷謙二所言：「國庫補助金制度一方面係中央政府對地方政府實施行政統制之有力手段，另一方面是中央政府補助地方財政或調整地方財政不可或缺之制度。」¹¹⁷據報載，過去民進黨當家作主的八年期間，即以補助款作為綁樁之手段，搞得國民黨痛? 不已。¹¹⁸詎料，重新執政的國民黨亦以其人之道學其伎倆，但東施學得太像西施，竟有青出於藍的效果，時移勢易，這下子換民進黨急得跳腳。

與統籌分配稅款係在改善地方財政「水平的不均」不同的是，補助款制度係在改善地方財政「垂直的不均」，使下級政府能夠透

¹¹⁵ 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實務》。台北：翰蘆，民 91，頁 375。

¹¹⁶ 所謂外溢效果係指某種行為之效果外溢到不相干的另一個體，此一行為或會帶來利益，但卻不能歸自己享受且又未得到對應的報償，是為外溢經濟；或會帶來成本，但卻不必自行負擔，受害之對方卻求償無門，是為外溢不經濟。前者如防洪計畫之設置而澤及鄰近鄉鎮；後者如焚化爐造成之污染而產生以鄰為壑之問題。

¹¹⁷ 同註 15，頁 54。

¹¹⁸ 李順德，民意綁預算藍學到精髓，綠氣得跳腳，《聯合報》，民 97.11.2，版 A11。

過上級的補助以挹注庫收。對地方政府而言，補助制度是一項低成本，高效益的財政移轉制度。準此，與其向人民增稅或縮衣節食減少支出，不如經營府際關係，而且又無須背負「加稅」之名，何樂而不為。

?? 孫???

中央對地方自治團體得視其財政狀況予以適當補助（憲法第一百四十七條、地方制度法第六十九條、財政收支劃分法第三十條參照），俾使地方自治團體足應其財政之基本需求，以保障全國各地區住民之生活，實現全國經濟平衡發展之憲法意旨，此有司法院大法官會議第四九八號解釋理由書可稽。是以，中央政府乃據以訂定「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」以資遵循。該辦法揭示中央為謀全國之經濟平衡展發，得視直轄市及縣(市)政府財政狀況，由國庫酌予補助。中央補助依性質之不同又可分為下列二大項：

- (一) 一般性補助：包括縣(市)基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費。其中依定額設算之補助經費，得視實際需要限定其支用範圍、支出用途或應優先辦理之施政項目及內容，¹¹⁹其中對縣(市)基本財政收支差短，中央應優先予以補助。
- (二) 計畫型補助：計畫型補助大多由受補助之地方政府事先擬具補助計畫報請中央按比率或酌予補助，補助範圍包括：
 - 1. 計畫效益涵蓋面廣且具整體性之計畫。

¹¹⁹ 一般性補助應優先補助縣(市)基本財政收支差短，與中央統籌分配稅款分配辦法第九條平衡縣(市)收支差短(基準財政需要減基準財政收入額之差額)之功能相同，然卻以不同計算基礎做為分配依據，二者似應予以整併。

2. 跨區域的建設計畫。
3. 具示範性作用之重大建設計畫。
4. 中央重大政策或建設需由地方政府配合辦理之事項。

中央對縣(市)政府之計畫型補助款，應依最近三年度之基準財政收入額占基準財政需求額之比率之平均值，將各縣市政府之財力分三級給予不同之補助比率。至於縣政府對轄區鄉鎮市公所之補助，財政收支劃分法第三十一條固然規定：縣為謀鄉（鎮、市）間之經濟平衡發展，對鄉（鎮、市）得酌予補助；其補助辦法，由縣政府另定之。惟事實上縣政府之補助已難以指望，蓋縣政府自顧尚且無暇，如何再去照顧鄉鎮市，縱有補助，亦是杯水車薪。

此外，近年來地方政府經常受重大天然災害所苦，尤其是颱風季節時，鄉鎮市普遍面臨無復建經費之困境，而且愈是貧瘠的偏遠地區受創愈是嚴重。各鄉鎮市每年固依規定編列占總預算歲出總額百分之一以上之災害準備金，但有限的預算仍不敷支應修復所需。是以，行政院乃訂定「中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法」以補地方政府之不足，並於九十八年一月二十二日發布施行。¹²⁰ 該辦法明定行政院核定撥補之災害救助、緊急搶救及復建等經費，以中央特別統籌分配稅款為財源，如有不敷，以中央政府編列之災害準備金或另籌財源支應。至於經費之核撥，得由行政院公共工程委員會召集中央政府相關主管機關組成專案審議小組，統籌救災經費之審議工作，並將審議結果報行政院核定。這對以往漫無標準的災後重建經費闢建了一條可供遵循的公平準則，從而改善鄉鎮市災後「道路經年不通、駁坎多年未修」之窘境應是可期。

¹²⁰ 參見行政院 98 年 1 月 22 日院授主忠字第 0980000409D 號函。

????? 侯? 檣孫???? 俵

中央政府對地方之補助，雖訂有前揭補助辦法以供遵循，但實際上在民主進步黨執政時期，對補助款之核給仍充滿了政治因素，尤其是計畫型補助。¹²¹以苗栗縣通霄鎮以例，幾乎都得透過民主進步黨籍的立法委員杜文卿向中央爭取，否則不是石沈大海，就是僅補助部分款項，有時甚至要求地方編列配合款始予補助。吾人冀望重新執政的中國國民黨在補助款的發放時能？棄政治因素，秉持前揭補助辦法之精神，公平公正的對待每一地方政府，不應考量政治因素而犧牲任何人之權益。再者，地方政府所獲得之補助款中，一般性補助收入極為稀少。以苗栗縣通霄鎮九十六年度決算數觀之，上級政府補助收入共計七仟八百三十六萬元中，一般性補助收入僅三百二十六萬元，約占補助收入的百分之四，其餘均係指定用途之計畫型補助收入。殊不知，一般性補助可使受補助之地方政府享有更多的運用彈性，大大地提高補助款的運用效能，反觀計畫型補助之用途已由上級補助單位指定，致受補助之地方政府其財政自主性相對不足。就改善鄉（鎮、市）財政困境而言，一般性補助款應較計畫型補助更有助益。¹²² 尤其統籌分配稅之分配比例對鄉鎮市極不公平，是以，中央在撥付補助款時應予以考量，失之東隅至少也要收之桑榆。

¹²¹ 張其祿曾指出：決定補助款的發放因素可分為兩類，一類是偏向所謂的功能性因素，也就是以人口數、土地面積、基本財政需求、財政能力、財政努力、都市化程度以及產業結構等客觀標準來決定分配；另一類則是偏向所謂的政治與立法性因素，也就是說以各縣市在立法院所擁有的立委席次、政黨競爭等政治因素來決定分配。該文並透過實證資料認為補助款之發放較偏向政治與立法性因素。參見張其祿，我國地方補助款分配模式之經驗研究，《中大社會文化學報》，第14期，民91.6，頁56。

¹²² 國際間如北歐的丹麥、瑞典、挪威及亞洲的韓國在進行補助制度的改革時，即以一般補助取代計畫型補助，以提昇地方政府運用補助款之自主性，進而改善地方財政。

?? ? 俟

就地方政府而言，補助款是一種低成本卻高效益的財政移轉制度，不但毋庸背負「加稅」之?名，而且亦符合民選首長自利之動機。但在中央財政集權的情形下，鄉鎮市長的政績表現，就不可能由自己充分掌握，而是繫於中央是否關愛。

地方自治團體，關於其自治施政所需之經費，理論上應享有財政自主權，亦即地方自治團體為執行自治事項，得享有自主財源收入以負擔執行自治事務之權限，此即所謂之財稅高權。基於社會公平與經濟效率考量，補助制度應有其存在的價值，但目前地方政府財政收入以來自上級機關之統籌分配稅款與補助款為大宗，嚴重扭曲地方財政自主權，尤其是計畫型補助。蓋計畫型補助已指定用途，受補助之地方政府倘欲變更改用途，須重提計畫送請補助機關核准，此種由上級主導的財務移轉方式，其實是對地方政府自治權之侵犯，使得地方自治徒留地方而無自治。

？ ？ ？ ？ 檣？ ？ 弭？ ？ ？ ？ ？ 侯

地方財政問題不外乎「收入太少」以及「支出太多」。收入太少大都源自地方財源不豐、上級財政移轉收入不足；支出太多則可能肇因於公共政策制定失當，致支出有浪費之情形。而影響上級財政移轉收入最主要的因素大體上可歸於上下級政府間之府際關係，另外民意代表是否支持地方政府之加稅方案則又決定了地方政府的財源能否增加的一項變數。當代的政府經常面臨的另一難題是資源有限、而民眾的需求卻無窮，使得預算如何配置的決策不僅涉及各種公共支出偏好的選擇問題，同時多元預算參與者之間也存在某種程度的競爭和衝突關係。¹²³民意機關、利益團體及派系又對地方政府的預算配置及公共政策具有決定性之影響，質言之，此一地方政治的鐵三角又左右了地方政府公共支出的方向及規模，而地方政府在各方人馬競相逐利的情形下，其財政每下愈況顯非毫無道理。加以景氣衰退致連帶影響經濟活動，以及中央一連串修法致稅基流失等因素羈絆，在在都使地方財政益形匱乏。

影響地方財政的政治因素不止一端，尤其各地方之風俗民情不同，其影響亦有所差異，本研究僅就共同性因子，包括派系問題、所會關係、府際關係及利益政治等作概略探討。

？ ？ 乏 ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ 櫛

¹²³ 張四明， 財政壓力下地方政府的預算決策與調適行為之研究， 《行政暨政策學報》，第 36 期，民 92.6，頁 40。

在一般政治學的學術研究中，一直以「政黨」的歸屬來區分所謂的「一致政府」和「分立政府」，但在台灣地方自治的實際運作中，地方派系及人際關係網絡的凝聚力可能更甚於政黨的認同感，¹²⁴ 尤其鄉鎮市更是如此。而地方派系向來為我國地方政治的一大特徵，所以我們可以把台灣的地方政治史和盤根錯節的派系政治劃上等號，甚至可以把台灣的地方政治史說成是一部傾軋的派系鬥爭史。

???????? 咖???? 五??

生態學(Ecology)是研究生物與環境間相互關係的科學。法國社會心理學家西蒙尼特(D. Simomnet)認為生態具有共生、動態、平衡與小群體等特質。而所謂地方政治生態，學者趙永茂認為係指地方政治中，互動共生的行為個體和群體，與地方政治、經社文化等環境之間的動態互動體系。它同時具有一般生態學的特徵，如與環境互動、動態共生、共變，以及呈延續發展狀態等現象。而在實際的地方政治中，個體的政治人物和團體，自然十分重視政治權力的社經利益的汲取。根據趙永茂的研究，台灣的地方政治生態，尤其是許多縣市及鄉鎮市的政治生態，與義大利西西里的政治生態結構頗為類似。¹²⁵

所謂派系，依呂亞力教授的見解可能係指政黨、利益團體、政府機關，甚至議會內部分成員的經常性非正規集會，也可能是

¹²⁴ 廖達琪，《民主化全球會議角色 - 慶祝高雄市改制院轄市廿五週年學術研討會論文輯》。高雄：國立中山大學政治學研究所，民 93，頁 208。

¹²⁵ 趙永茂，地方政治生態與地方行政的關係，《政治科學論叢》。第 9 期，民 87.6，頁 307。

指地方政治上以某一大家族或若干家族為核心組成的經常性非正規集會。¹²⁶ 趙永茂教授認為派系並不同於政黨，它缺少固定的組織與制度，常以不定形式的聯誼會、兄弟會等方式臨時組成，為一工具性與手段性的組合，以關係取向為主，常因利益而結盟，亦因利益而分開。¹²⁷ 地方派系是地方政治人物以地緣、血緣、宗族或社會關係為基礎，爭取地方政治權力的一種結盟型態。其無固定的正式組織與制度，採半公開的活動方式，並以選舉、議會為主要活動場域，不斷擴展其政治、社會關係的影響力，具有在地方政治上決定選票、推薦人才、影響選舉與決策的功能。¹²⁸ 而曾擔任行政院大陸委員會主任委員的陳明通教授則認為，派系是指以二元聯盟為基本構成單元，¹²⁹ 為達成公部門或準公部門資源取得及分配的集體目標，所建立起來的一套多重人際網絡，它具有一種「恩庇 - 侍從」的主從關係，而其彼此間的連結就在於各種利益，尤其是經濟利益與政治利益。由以上三位學者的定義可知，派系是基於現實的利益而以政治為平台所進行的一種互惠式的交換，它存在於各類型的組織中，不管是政黨、政府機關、議會或代表會。存在於縣議會內之派系，倘縣長及議長分屬不同派系，一般又可依其支持對象係縣長或議長而將其分為縣長派及議長派，其主要因素往往係源於議長選舉或與縣長間因利益互惠關係，從而導致個別議員可能跳脫原有派系而集聚成議會內的二大派系；相同的，存在於代表會內之派系，如代表係支持鄉鎮市長者，則將其歸為鄉鎮市長派；倘係支持主席之陣營者，一般就將其視為主席派，而這種歸類通常在選舉主席時既已壁壘分明。非

¹²⁶ 呂亞力，《政治學》。台北：三民，民 82，頁 280-281。

¹²⁷ 陳陽德、陳立剛 提昇地方立法機關立法人員素質的檢討與策進。收錄於陳陽德、紀俊臣，《地方民主與治理 - 陳陽德教授榮退論文集》。臺北，時英出版社，民 96，頁 134。

¹²⁸ 趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆，民 87，頁 232。

¹²⁹ 所謂「二元聯盟」，根據 Carl H. Land'e 的定義，指的是一種存在於兩個個人之間，以交換恩惠 (favours) 及提供及時所需 (needs) 為目的的自願性協議，而交換即為結盟所生之義務。參陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》。台北：月旦，民 84，頁 13。

我族類，其心必異，不同派系便非自己人，而是陌路人，甚至是敵人。¹³⁰

?? 啦? 傲? ? ? ? ? 承

所謂地方派系，顧名思義，就是活動範圍侷限於地方層級的派系，不論其組織或活動區域都受到一定程度的限制，以有別於全國層級之派系。¹³¹這種限制並非來自於法令，全然是實力法則。地方派系基本上是以利益為導向的群體結合，藉由地方政治及經濟資源的共同開拓與分配而相互結合，靠關係的互動而凝聚續存，且透過選舉而從事政治職位的競爭。¹³²地方派系離開其所在的區域後，其政治實力或影響力幾已不存在，如台中縣雖有紅派與黑派之分，但跨過大安溪來到苗栗縣境，苗栗的政治舞台只有劉、黃而沒有紅、黑。以往總有人認為地方派系存在於國民黨內，事實上則不然，地方派系之要角固以國民黨人居多，但無黨籍甚至民進黨籍者比比皆是，尤其苗栗向來是派系大於政黨，派系整體之利益又凌駕所屬政黨利益。就鄉鎮市而言，政黨政治並不明顯，反而派系才是左右選舉勝敗的關鍵。苗栗縣的地方政治生態可謂山頭林立，並因地方選舉而結下派系恩怨。傳統上將苗栗縣之派系分為黃派及劉派，派系領導菁英雖曾因個人因素而造成組織的分裂與重組，以及彼此實力之消長，但基本上仍維持劉、黃雙大派系的政治生態。¹³³黃派以黃運金、林佾廷、徐成焜、何智輝、游忠鈿為代表，早期並以黃運金為派系掌門人，目前黃派並無明顯之領導人。劉派以劉闊才、劉定國、陳超明、劉政鴻為代

¹³⁰ 除了呂亞力外，大部分學者並未將議會內之派系視為地方派系，吾人或可稱其為變種派系。

¹³¹ 全國性的派系如民主進步黨內之新潮流系、正義連線及美麗島系等。

¹³² 蔡明惠，《臺灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的爭鬥》。台北：洪葉文化，民 87，頁 12-13。

¹³³ 苗栗縣除了有黃派及劉派之分外，黃派又可分為老黃與新黃；劉派則又可分為大劉及小劉。詳參張昆山、黃政雄編，《地方派系與台灣政治》。台北：聯經，民 85，頁 121-144。

表，早期並以劉闊才為派系掌門人，目前則以苗栗縣長劉政鴻為公認的實際領導人。值得觀察的是，劉派的縣長劉政鴻出人意表的拔擢黃派的林久翔擔任其副縣長，大有派系和解之意味。

苗栗縣除了全縣性的黃派、劉派外，各派系在每鄉鎮市亦同步發展鄉鎮市級的地方派系，以便掌握鄉鎮市農會、鄉鎮市公所及鄉鎮市民代表會。尤其苗栗縣之鄉鎮市級政府，莫不與地方派系緊密結合，幾乎所有鄉鎮市長、農會總幹事及代表會主席都是派系協調下的產物，任何人想擺脫派系或單靠政黨提名而當選，無異緣木求魚，必定徒勞無功。是以，苗栗縣鄉鎮市級之選舉，少有候選人願意凸顯自己的政黨歸屬，此點由候選人之政黨欄通常不是空白就是載明「無」可為明證。

？ ？ ？ ？ ？ ？ 檣？

西方先進國家地方政府與自治的發展，已走向國家分權與後議會(post parliament)期，而所謂後議會期係指地方政治與自治正走向代議政治後的多元民主參與和公民參與的階段。質言之，正走向國家權力垂直分權，及地方權力再水平（公民社會）分權的發展階段。反觀我國的地方政府與自治，不但仍處於中央過度集權，垂直分權不足的階段，相當多的縣市及鄉鎮市仍處在由少數家族、派系、黑道、財團、利益團體與選舉樁腳，所把持、瓜分、壟斷、交換的被支配型自治階段。地方自治固然已有若干制度化及民主化的基礎，但卻被少數政客、派系及其關係群所誤用與壟斷，形成一個分贓的生態鏈或網絡，分食地方公共資源。¹³⁴學者吳乃德認為地方派系乃早期外來政權為了便於統治而故意扶植出來

¹³⁴ 同註 125，頁 306。

的，期以派系之對峙來穩定上層統治者之優勢地位。¹³⁵導致地方派系逐漸坐大，進而透過選舉取得政權，擁有行政權後即以其權力享受各種特權及掠取經濟財力，其影響力不容小覷。

?? ? 指咻?? 檣

地方基層派系可說是超黨派，甚至可說派系的利益高於政黨的利益，派系的影響力又大於政黨的影響力，地方派系透過選舉動員及組織運作而取得政權。政黨在提名候選人時，無不與派系妥協，否則得不到派系的奧援，當選機率即告降低。

我國的地方政治生態，長期以來都飽受派系把持，尤其愈基層，地方派系的影響力愈大也愈穩固。鄉鎮市層級的地方選舉，向來都是操縱在派系手裡，若非派系中人，欲求當選，容有困難。任何人想要在選舉中脫穎而出都必須依附在派系之下，派系有嚴密的組織網絡，選舉時即成為最佳的樁腳，派系操盤地方選舉不一定和賄選有關，但其人際關係之運用卻是獲勝的利器。以民國 97 年的第七屆立法委員選舉苗栗縣第二選區為例，民進黨籍現任立委杜文卿，不但具全國性之知名度，在苗栗縣更是家喻戶曉的知名立委，其平時不遺餘力的協助鄉鎮市長向民進黨政府爭取補助款。因此，競選連任時，不少國民黨籍的鄉鎮長甘冒黨紀處分而倒戈支持杜文卿；反觀對手李乙廷猶如政壇白紙，除部分政治人物外，鮮有縣民認識。但其在劉派全力奧援下，竟以 64,817 票輕鬆擊敗獲得 46,905 票的杜文卿，地方派系對選舉之影響力可見一斑。

¹³⁵ Wu, Nai Teh, *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control Within an Authoritarian Regime*. Ph. D. Dissertation, University of Chicago, 1987, pp. 301-340.

??? 掘?? 弼??? 檣

由於地方派系對地方選舉之結果具有決定性之影響，使得地方民選首長對自己所屬派系之各種需求無不極力配合。因此，派系政治一直是鄉鎮市級地方政治的運作模式，而經濟利益的競逐與分配是地方派系擴展其地方政治版圖與政治族群的一個快速而有效的捷徑。¹³⁶ 因此，地方派系莫不使出渾身解數以爭取執政的機會，掌握了行政權，便擁有政治利益及經濟利益的分配權。根據紀俊臣教授的研究，地方派系在鄉（鎮、市）之活動，遠非縣（市）可比，鄉（鎮、市）建設遲緩，乃受制於派系之故也。¹³⁷ 質言之，鄉鎮市之建設常受制於地方派系。地方派系的主要目的即是藉由選舉結果以影響地方政府施政，從而地方政府政策之制定難免受派系所左右，進而影響地方公共支出之規模。再者，派系之組成本即基於私利，因此，其目的即以獲取個人及派系最大利益為依歸，至於地方政府財政是豐是瘠則非所問。

早期國民黨為了拉攏地方派系以換取政治上支持，獲得統治的正當性，放? 地方派系對地方行政資源的壟斷及分贓，使地方派系對地方行政機關予取予求，造成政治腐化，行政無效率的現象。¹³⁸ 地方派系這種只顧自己派系的利益，過份汲取地方公共財而飽入私囊、包攬工程、分贓預算、將地方公共財加以私有化等

¹³⁶ 傅恆德，王靜儀，派系政治下之府會關係：台中縣的個案研究（一九五一至二〇〇五），《政治科學論叢》，第34期，民96.12，頁45-70。

¹³⁷ 紀俊臣，行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究，收錄於行政院研究發展考核委員會，《政府改造》，台北，行政院研究發展考核委員會，民92，頁347-349。

¹³⁸ 劉明勉，鄉鎮市公所與鄉鎮市民代表會互動之研究—以竹山鎮為例，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民97.6，頁46。

作為，已嚴重惡化地方政治體質。¹³⁹鄉鎮市長因係依附派系而當選，上任後就不得不對派係投桃報李，否則下次選舉即難再獲派系支持，其政治生命亦將岌岌可危。從而造成鄉鎮市公所任用之約僱人員或臨時人員幾為派系的囊中物，至於是否有進用之必要及能否勝任則不在考慮之列。¹⁴⁰再者，公共工程設施地點也常是為償還選舉債而不問是否有興建之急迫性，補助款之核給亦復如是。因此，只要是派系所提之建設案或補助案，縱使舉債仍予配合。這對本即窮困的鄉鎮市財政，無疑是雪上加霜。此外，做為地方重要稅收財源 - 地價稅稅基的土地「公告地價」，亦受制於地方派系把持的「地價評議委員會」，造成課稅地價無法合理反映市價現值，使得地方財源一再流失，根據學者華昌宜、蔡吉源等人的研究，公告地價僅有法拍價的二成。而內政部統計八十九年 25 縣市的平均公告地價更僅一般交易價格的 13.73%。¹⁴¹

除此之外，當行政部門與民意機關分屬不同政黨而形成分立政府時，處理財政失衡問題經常出現僵局，而讓預算赤字惡化，彭百顯主政時的南投縣即為適例。此一問題不獨我國所有，經濟合作暨發展組織國家（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）中的分立政府也面臨處理財政失衡問題的能力遲緩，而造成預算赤字的難以控制。¹⁴²代表會之多數派倘與鄉鎮市長分屬不同派系時，亦是另一種形式的分立政府，而鄉鎮市長如欲化解分立政府的困局，往往須釋出更多的資源以取得不

¹³⁹ 陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》。台北：月旦，民 84，頁 180。

¹⁴⁰ 以苗栗縣 C 鎮為例，其臨時及約僱人員合計高達 51 人，幾與編制 54 人之正式公務員相當，顯見冗員問題非常嚴重。學者林忠伸在「鄉公所與鄉民代表會互動關係之探討」一文中提到：地方首長運用龐大的交通建設工程經費，籠絡派系成員或支持者。而選前鄉長為拉攏樁腳或派系人員，時常在選前大量引用臨時人員，造成不當的支出。劉明勉在「鄉鎮市公所與鄉鎮市民代表會互動之研究—以竹山鎮為例」一文中，發現竹山鎮公所臨時人員曾一度高達 70 人之譜。

¹⁴¹ 同註 54。

¹⁴² A. Alesina, & R. Perotti, "Budget Deficits and Budget Institutions," *In Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press, 1999, pp. 233-263.

同派系的支持或減低不同派系的掣肘，使得支出預算易漲難縮，從而造成赤字預算的惡化。

?? 乏 ?? 杪?

在邁入二十一世紀的今日，民主政治已成為全世界大多數國家所實行或追求的政治體制。而所謂民主政治通常係指「代議民主」，亦即政府是被經由人民以自由意志選舉而產生之代表所治理，¹⁴³ 而鄉鎮市長及鄉鎮市民代表即為民主政治下的產物。

???? 杪?? km?

我國現行的地方政府體制屬於「議會 - 首長雙元分立制」，通稱「權力分立制」或稱「機關對立制」。地方制度法第五條第二項規定：「直轄市設直轄市議會、直轄市政府；縣（市）設縣（市）議會、縣（市）政府；鄉（鎮、市）設鄉（鎮、市）民代表會、鄉（鎮、市）公所，分別為直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之立法機關及行政機關。」以鄉鎮市為例，即鄉鎮市民代表會與鄉鎮市公所分別設立，分別獨立行使職權，以為地方自治之意思機關及執行機關。地方自治為憲法所保障之制度，基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關與立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，並分別對選民負責，地方行政機關與地方立法機關依法並有權責制衡之關係，此有司法院大法官釋字第四九八號解釋可資參照。

¹⁴³ 王業立，《比較選舉制度》。台北，五南，民 96，頁 1。

是以，做為地方自治團體之鄉鎮市公所及鄉鎮市民代表會肩負著鄉鎮市自治事業的成敗責任。而所謂所會關係即指鄉鎮市公所與鄉鎮市民代表會之關係。根據長期關注府會關係的學者趙永茂教授的研究發現，府（所）會關係乃構成地方實際政治運作之樞紐，其間的權力運作關係，對於地方政治生態、施政作為與資源分配狀況等，具有相當的影響力。

???? 拚? 杪?

民主政治係以法治為基礎，因此，民主政治即法治政治，不僅人民之權利義務以法律規範之，即便地方民意機關之權限亦由法律予以規定。是以，地方制度法第三十七條特別規定鄉（鎮、市）民代表會之職權如下：

- 一、議決鄉（鎮、市）規約。
- 二、議決鄉（鎮、市）預算。
- 三、議決鄉（鎮、市）臨時稅課。
- 四、議決鄉（鎮、市）財產之處分。
- 五、議決鄉（鎮、市）公所組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。
- 六、議決鄉（鎮、市）公所提案事項。
- 七、議決鄉（鎮、市）決算報告。
- 八、議決鄉（鎮、市）民代表提案事項。
- 九、接受人民請願案。
- 十、其他依法律或上級法規、規章賦予之職權。

同法第四十八條復規定鄉（鎮、市）民代表會定期會開會時，鄉（鎮、市）長應提出施政報告；鄉（鎮、市）公所各一級單位主管及各該所屬機關首長，均得應邀就主管業務提出報告。另外，

鄉（鎮、市）民代表會於定期會開會時有向前項各該首長或單位主管，就其主管業務質詢之權。再者，鄉（鎮、市）民代表會大會開會時，對特定事項有明瞭之必要者，得邀請鄉（鎮、市）公所各一級單位主管或各該所屬機關首長列席說明，此有地方制度法第四十九條可稽。由上述地方制度法之規定，可見鄉鎮市公所受到鄉鎮市民代表會極為嚴密的監督。其中尤以預算審議最充滿政治性與爭議性，蓋公所支出每一塊錢，倘若沒有代表會的認同或許可是不可能執行的。因之，總預算的審議及決定，乃是年度最重要的政治過程。它不但是財政資源的分配，也是政府建立施政優先順序的主要機制，更是影響到每位住民的生活，所以非得將每一塊錢用在真正的刀口上不可。換言之，看緊人民荷包不僅在向人民述職，彰顯代議士所要盡的責任，而且是在制衡行政部門的權力，進而影響鄉鎮市的發展方向。¹⁴⁴職是之故，所會關係和諧與否影響鄉鎮市自治之運作既深且鉅。

所會之間常因代表會主席係鄉鎮市長選舉時落敗的一方，¹⁴⁵或者主席選舉時並未獲得鄉鎮市長之支持而造成所會間嚴重的對立。代表之間也因鄉鎮市長選舉或主席選舉而自然的形成主席派和鄉鎮市長派，甚至部分代表已超越了原先地方派系的藩籬而加入其中之一陣營，至於政黨，在基層鄉鎮市所能發揮的影響力就顯得更為薄弱了。而所謂主席派即指擁護主席之代表，其之所以擁護主席，可能源於同派系，但亦不乏係主席選舉時支持主席之

¹⁴⁴ 林水波，看見房間裡的大象；正視總統制的存在，《國會月？》，第36卷，第12期，民97.12，頁30。

¹⁴⁵ 如苗栗縣三灣鄉現任（即第十八屆）鄉民代表會主席梁召明爭取連任鄉長時落敗，轉而投入鄉民代表選戰，當選後進而獲選為代表會主席即為適例。另銅鑼鄉民代表會現任主席張正秋於民國八十七年擊敗連任的黃芳椿當選銅鑼鄉第十三屆鄉長，嗣民國九十一年第十四屆鄉長選舉，二強再度同場競逐，惟連任的張正秋卻敗給黃芳椿，同年八月張正秋當選銅鑼鄉民代表會第十七屆主席，負起監督鄉政及鄉長之責；及至第十五屆鄉長選舉，張正秋未再投入選戰，黃芳椿也順利連任，但張正秋仍連任第十八屆銅鑼鄉民代表會主席，繼續扮演監督鄉公所及鄉長的角色。

代表；至於鄉鎮市長派，除了原既支持鄉鎮市長之代表外，另部分往往係選舉主席時未獲邀請加入主席陣營之代表。再者，主席派與鄉鎮市長派間之抗衡往往由主席派佔優勢，形成所謂的分立政府(Divided Government)。¹⁴⁶在分立政府下，鄉鎮市長與代表會多數派立場互異，從而所會僵局及立法停滯勢難避免。因此，鄉鎮市長不得不與主席妥協，而欲妥協當然就得釋出部分資源或是滿足對方之需求。

由於鄉鎮市長及鄉鎮市民代表均由人民選舉產生，是以，彼此間之互動充斥著選票考量而無視於財政狀況，致鄉鎮市財政支出迭有浮濫、不當等情事。誠如學者林忠伸所言：鄉鎮市在財政窘困之情形下，又受選舉因素影響，造成諸多不當的支出。茲引述林忠伸有關此類因選舉產生之選民、代表會與公所三方腐化結構，以圖示之方式繪製如下並於圖後依序說明之：

¹⁴⁶ 根據學者魯炳炎的研究，分立政府因行政部門與立法部門非由同一黨派所控制，所以在運作上可能較易導致政策制訂的滯塞、停頓與缺乏效率，以及行政首長與立法部門的僵局。詳參魯炳炎，中央與地方財政法制：立法委員觀點之分析，《行政暨政策學報》，第36期，民92.6，頁126。

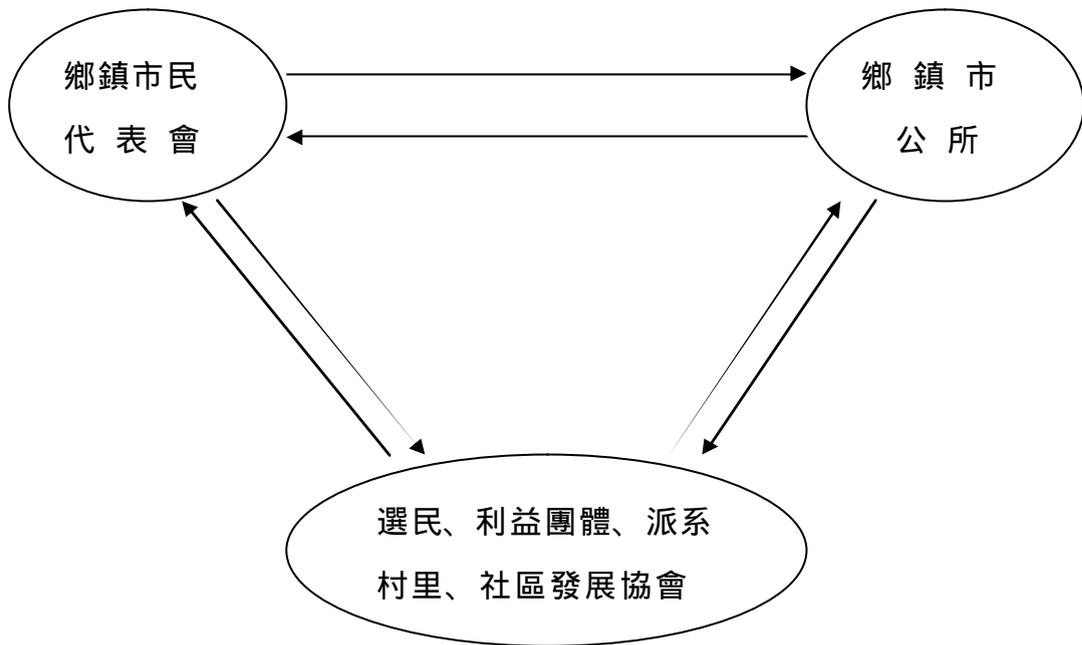


圖 5-1: 鄉鎮市財政不當支出關係圖

資料來源：林忠伸，鄉公所與鄉民代表會互動關係之探討 - 從預算面分析鄉級政治之問題，地方議會：回顧與展望學術研討會，東海大學政治系暨地方自治研究中心主辦，民 87.12.19，頁 203。

???? ? 嬌?

鄉鎮市公所藉由村里建設經費，接受鄉鎮市民代表指定社團補助金，接受鄉鎮市民代表臨時人員之請託，以換取鄉鎮市民代表會對預算案的支持，以及防止代表藉質詢權之運用，對公所單位主管攻擊，進而拉攏代表成為鄉鎮市長選舉時的樁腳。

???? 指?

鄉鎮市長在選舉的考量下，為拉攏派系成員或親近的社團，

多方編列小型工程給村里、社區發展協會，或補助社團經費，甚至安插臨時人員，無視實際是否需要，全然以選舉為考量，既是如此，效率或是效果顯然不是考量重點。

??? 嬌? 指?

同為民選產生的鄉鎮市民代表，為拉攏選民、社團，乃藉由預算審查權、質詢權等制衡公所之權力，以逼使公所釋放行政資源，如村里小型工程建設經費、社團及社區補助金，臨時人員之安插，以攏絡選民及派系成員。因此，公所之預算，在財政不足之情形下，又因選舉考量而不當支出，造成鄉鎮市財政更加的惡化。¹⁴⁷

????? 市???? 峇

代表會係地方的民意機關，負有監督行政機關之責，倘運用得宜，可以防止行政機關專擅，民眾之權益得以確保；若運用不當、甚至不法，將成為個人牟取私利之特權，則公所及人民同受其害，而所會衝突常起因於雙方對監督權產生認知上的差異。我國自民國三十九年實施地方自治以來，所會衝突始終不曾中斷，這恐怕是當初倡導鄉鎮市實施自治的諸位政治先輩所始料未及。茲舉其中犖犖大者概述如次：

???? 傲???? 嬌?

¹⁴⁷ 林忠伸，〈鄉公所與鄉民代表會互動關係之探討 - 從預算面分析鄉級政治之問題〉，地方議會：回顧與展望學術研討會，東海大學政治系暨地方自治研究中心主辦，民 87.12.19，頁 202-204。

台北縣淡水鎮九十二年度總預算案遭到九位代表的惡意杯葛，致總預算案無法如期通過。鎮公所為了反制代表的杯葛，不但通知臨時人員自九十二年度起不用上班，停發年終獎金，並張貼公告，說明九十二年度總預算案遭到九位代表惡意杯葛，因此自九十二年元旦起社區免費巴士暫停行駛，里活動中心及鎮立圖書館暫停開放，直到預算案通過為止。鎮公所意圖將所會衝突訴諸民粹，製造輿論壓力以迫使代表會屈服，惟此舉反而造成所會衝突愈演愈烈。最後，台北縣政府不得不出面邀集鎮公所及代表會協調以化解紛爭，就在縣政府的斡旋下，代表會允諾加開臨時會以審議九十二年度總預算案，但要求鎮公所必須重新開放公共設施。在所會雙方均有化干戈為玉帛的共識下，淡水鎮九十二年度總預算案終於審議通過。臨時人員也恢復上班，里活動中心及鎮立圖書館也重新開放，免費社區巴士也再度奔馳於淡水鎮上。¹⁴⁸

???? 傲?? 掘?? ? 市

新竹縣寶山鄉之財政狀況在新竹縣十三鄉鎮市中雖屬中等，但自有財源仍屬偏低，以九十四年度為例，其自有財源占年度歲入的比重僅有百分之四十一點七，亦即寶山鄉之年度歲入有超過五成八係仰賴上級之補助款及統籌分配稅款。因此，在財政困頓之際，鄉公所於編列九十四年度總預算時，鄉長即拒絕編列一筆約二百萬元的鄉民代表會代表出國考察補助費，此舉惹火了鄉民代表，導致鄉民代表會在審查寶山鄉九十四年度總預算時，大幅刪減七千多萬元的預算，約占年度總預算的四分之一。嗣經鄉公所提起覆議，代表會雖重新審查，惟卻在諸多預算科目上僅予象

¹⁴⁸ 沈旭凱，淡水所會衝突民政局協調，《聯合報》，民 92.01.07，版 17 及民 92.01.18，版 17。

徵性的保留一元，使鄉公所的政務推動出現窒礙難行的困境，尤有甚者，連應繳納之稅捐、油料費、保全等一般行政業務都面臨無經費可用的窘境。其後，在所會雙方經過多次的協商後，鄉公所同意以追加預算的方式恢復代表會代表出國考察補助費；代表會亦重新通過寶山鄉部分遭刪減之預算。本爭議事件雖暫告落幕，但也為寶山鄉長久以來的所會失和再添一筆。¹⁴⁹

?? 捫檻???? 倥?? 地??

苗栗縣通霄鎮面積廣達一七平方公里，設籍人口近四萬，但鎮內卻一直無游泳池，致常有學童私自到無人管理之河流、水塘或海邊戲水而險象環生。有鑑於此，鎮長乃積極尋覓適當土地以無償撥用的方式興建鎮立游泳池，期提供鎮民及學童一個合法又安全的學習水域。鎮長原先之構想即將鎮立游泳池設定為非營利的社會福利事項，並以提供鎮內各級學校教導及訓練學生為主要目的，期學生將來能自救救人。因此，巫鎮長以「只要減少一件溺斃事件，所有的付出都值得」自許。由於鎮長堅持鎮立游泳池係社會福利事項，不容沾染營利行為，所以自始即朝向公所自營的方向規劃，並將之納入通霄鎮九十八年度總預算內，且獲得部分代表支持。但代表會於審議總預算時，部分代表認為公所自行經營的方式每年公庫將虧絀約新台幣二百萬元，遂要求公所以委外經營方式辦理以避免虧損。惟鎮長認為委外經營有其風險，且商人將本求利，不獨有違鎮長興建鎮立游泳池係社會福利之美意，更可能因收費太高而讓鎮民及學童卻步。整個總預算審議時程就在究係公所自營抑或委外經營間攻防，雙方均強調其主張之

¹⁴⁹ 陳朝建、王惠玲，預算政治與地方府會關係之個案爭議分析，收錄於陳陽德、紀俊臣，《地方民主與治理－陳陽德教授榮退論文集》。臺北：時英出版社，民96，頁492-496。

優勢，且都互指對方的經營方式將是「未蒙其利先受其害」，所會爭議乃起。雙方經歷連續四天的激辯，代表會多數派強烈要求鎮公所自行經營所需之預算除象徵性的保留部分水電費及保險費外，其餘全數刪除，最後在無法取得共識的情形下，通霄鎮民代表會近七年來首次動用表決。雖有少部分代表支持鎮公所自行經營，但在數人頭的議會政治下，鎮公所自行經營的主張終究寡不敵眾。代表會以刪減預算為手段以達干預行政權之目的，將來受害的恐怕是全體鎮民，尤其代表會以刪減預算逼使公所就範，已模糊行政立法之權責分際。此外，九十八年一月一日由通霄早泳會署名的「致關心游泳池完工給鎮民一封公開信」，對代表會刪除游泳池營運預算大加撻伐，這對本即不和諧的所會關係，將更難改善。截至本文完稿，游泳池大門仍然深鎖，既未自行營運，亦未委外經營，但閒置中的泳池仍須繳納水電費，經查九十八年一至三月已支付水電費合計 215,715 元，倘所會僵局無法化解，人民的納稅錢恐怕得繼續虛耗。

?? ? 市??

承上所述，首長個人的領導風格、所會間的政治互惠、溝通協調以及政治人物的民主素養、意識型態等，在在都影響到所會關係的運作。尤其分立政府情況下，鄉鎮市長與代表會之多數派分屬不同陣營，倘鄉鎮市長與代表在「條件上」無法妥協或達成默契，在預算審議時常遭到無理的刪減，造成鄉鎮市政務窒礙難行，例如南投縣水里鄉九十七年度總預算即遭到鄉民代表大幅的刪除，致造成鄉政窒礙難行之局面。¹⁵⁰ 雖然地方制度法第三十九

¹⁵⁰ 同註 138，頁 74。另外，學者郭昱瑩亦認為民意機關行使職權之行為沒有管理與監督之單位，以致形成民意機關與行政機關互相交換行政資源與權力，造成各地方財政無法興利，進而惡

條賦予公所提起覆議之權，且一旦覆議成功，代表會應就公所原提案重行議決，並不得再為相同之決議。乍看之下，所會雙方似乎處於武器平等之地位，惟問題就出在所謂「不得再為相同之決議」上，倘代表會多數派決意修理公所，即使公所覆議成功致原決議失效，但代表會於重行議決時，只要不為相同之決議，例如較原決議增加一萬元，其決議即難謂違法。如此區區一萬元，對動輒數億元之鄉鎮市總預算毫無助益，原本之窒礙依然存在，且地方制度法第三十九條復規定各該行政機關亦不得再提覆議。質言之，公所對於覆議案不得再提覆議，此即二次覆議之禁止，除非代表會同意公所辦理追加預算，否則政務窒礙將伴隨所會僵局而無解。至於是非曲直，就留待選民去論斷。

匕?? 杪?? 檣並?? 檣

揆諸前揭各項所會衝突事例，其所爭者無非是預算問題，而預算不但是爭論之導火線，同時也是代表會用以對抗鄉鎮市公所的一個手段。倘公所不配合代表會需求編列相關經費，代表會即以刪減預算回應，代表會對於刪減公所預算總有一套美其名的說詞，那就是為百姓看緊荷包，但其對代表會自身之預算卻從不吝嗇，說穿了，就是一種自利的報復心態。所會關係的和諧或對立攸關公所預算能否順利審議完成，同時，鄉鎮市長之政策及競選承諾也都必須獲得代表會的支持始能付諸實現。因此，鄉鎮市長莫不積極經營所會關係，以求施政之順遂，但對於少數予取予求，需索無度的民意代表，鄉鎮市長又該如何自處，亦是一門高深的學問。

化，甚至公共財分配不均與浪費等情事。詳參郭昱瑩，《政府預算的總體與個體研究》。台北：智勝，民 91，頁 40。

憲法第七十條規定立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議；地方制度法第四十條第二項亦規定直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會對於直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所所提預算案不得為增加支出之提議。是以，代表會對預算之審議權係屬消極的審議，而非積極的。惟實務運作上，代表會仍可基於預算審議權，透過代表會預算自肥及參與財政分配的方式以擴大自身政治利益與影響力。前者乃代表會於預算編列時，增加代表個人或代表會職員各項待遇、福利；後者所謂參與財政分配，主要是要求公所編列補助款供代表指定補助特定之社團，或要求公所配合編列相關預算。代表會要求公所配合編列之預算以所謂的「地方基層建設經費」，或名為「代表工程配合款」最為常見，¹⁵¹然地方基層建設經費也好、代表工程配合款也罷，其施設地點都真如代表所言係民眾之所需嗎？根據學者林忠伸之研究發現，此等專供代表指定地點的建設經費，極易產生無效率、浪費公帑的情事。¹⁵²但鄉鎮市公所倘為求施政順利，就得配合代表會之需求，其結果即是預算支出的增加，從而造成財政之負擔；倘欲撙節支出而限縮代表會預算，必遭代表會杯葛或刪減預算報復，從而使鄉鎮市建設受到波及。所會衝突的結果可能招致預算被刪減，但所會一家親亦可能助長肉桶政治或分贓政治之盛行，¹⁵³甚至發生所謂的利益輸送。這正是各級地

¹⁵¹ 一般而言，代表基層建設經費每位代表每年都編列 50 萬至 100 萬不等，視該鄉鎮市財政狀況而定，以通霄鎮為例，民國 96 年以前為每位代表每年 100 萬元，但 97 年度因財政拮据僅編列 50 萬元，98 年度則未編列，但鎮長承諾倘覓得財源，將優先編列；三義鄉則編列代表工程款及社區、社團補助款，每位代表每年合計 55 萬元。另外，根據學者江大樹研究 1992 年度台灣省各縣市總預算發現，有高達 13 縣市編列固定的議員小型工程配合款，一般每位議員每年的額度約從 50 萬到 500 萬元不等；苗栗縣議會第十四屆為每位議員每年 250 萬元，自第十五屆起經由縣長傅學鵬與議長饒鴻奇協調後調高一倍至 500 萬元。

¹⁵² 同註 147，頁 19。

¹⁵³ 在美國政治史上惡名昭彰的「肉桶政治」係指美國學界形容美國國會代議政治所創造的一個名詞，指美國國會議員，不關心全國性議題，只關心自己的選區利益，這群美國國會議員，把美國政府預算當成肉桶，他們要的就是連手從肉桶裡，將肉拿到手。見吳廷亭「肉桶政

方自治團體的預算赤字及債務壓力日漸沈重的主要原因所在。¹⁵⁴此外，代表亦得以藉由質詢權之行使，對鄉鎮市長及公所列席主管施加精神上之壓力，從而使得公所調整其施政計畫或政策，影響往後年度預算的編製與執行。¹⁵⁵是以，所會如何取得平衡以創造人民之利益最大化，有賴雙方主事者發揮最高的政治智慧。

再以預算法第二十二條之規定為例，預算應設預備金，預備金分第一預備金及第二預備金二種。第一預備金係於公務機關之單位預算中設定之，且其數額不得超過經常支出總額百分之一；第二預備金於總預算中設定之，其數額視財政情況決定之。因鄉鎮市僅有總預算而無單位預算，故其所編列之預備金為第二預備金。又因第二預備金並無數額之限制，編列多寡端視鄉鎮市財政狀況及代表會之同意與否。以苗栗縣通霄鎮為例，九十八年度總預算案第二預備金編列一仟萬元，但因所會失和致遭代表會刪減八百萬元，僅留二百萬元，刪減幅度達八成之多。再者，同法第七十條復規定動支第二預備金應於事後編具動支數額表，送請民意機關審議，此為動支第一預備金所無之規定。倘未獲民意機關審議通過，則已動支之款項如何處理，預算法並無規定。目前實務上係由各鄉鎮市公所於動支第二預備金後，每月編製「實際動支第二預備金報告表」及「動支第二預備金明細表」送請代表會備查。是以，所會關係對第二預備金數額之多寡及是否同意備查影響至鉅。

除此之外，總預算案也經常成為政治因素的祭品。據報載，台北縣各鄉鎮市民代表會因台北縣升格為準直轄市後，迄今仍未

治」和一黨獨大陰影下的新國會，《今周？》。第 578 期，民 97.01，頁 40-41。

¹⁵⁴ 江大樹，《邁向地方治理－議題、理論與實務》。台北：元照，民 95，頁 215-216。

¹⁵⁵ 同註 49，頁 305。

對鄉鎮市之存廢作出明確指示，使得代表們無所適從。因此，乃大幅刪減或罷審鄉鎮市總預算案以表達心中的不滿。此舉全面性的杯葛固可升高抗爭的高度，但受害的終究是全體居民。以三重市為例，九十八年度總預算案已大幅刪減七億元，而這些預算有很多是中央及縣政府之補助款，倘將來不能成功覆議，屆時空有上級補助卻仍無法動支執行。民意代表也是人，為自身爭權益本應無可厚非，但以全體鄉鎮市民之權益作賭注即有愧選民之付託。此外，部分代表會為討好選民或圖利特定團體，而決議停徵工程受益費，亦使地方損失應有的財源，這對本即窮困的鄉鎮市財政影響頗大。

?? 乏 ? 極杪?

當人類社會出現國家之際，政府亦同時出現，並在各級和同級政府間形成府際關係，這種關係可分從兩方面觀察：一為較靜態的制度上之權力結構關係；另一為較動態的實際上之互動與依存關係。¹⁵⁶制度上之權力結構關係可從相關法制之規定窺知，相形之下，實際上之互動依存關係則充滿了競爭、協調及合作的各種動態又複雜多變的關係。

??? 極杪?? km?

「府際關係」一詞，根據學者的研究，最早出現在1935年美國「社會科學百科全書」中，其目的在論述聯邦政府官員面對經濟蕭條壓力時，如何採用不同於以往的聯邦體制運作模式，以及

¹⁵⁶ 同註 14，頁 211。

因此發展出來的政策互動關係。此一術語概念的創始人安德森(William Anderson)，他對府際關係的界定為：美國聯邦制度中所有類型和所有層次的政府單位之間所出現的大量重要活動或相互作用。美國在經濟大恐慌時曾引發諸多社會問題，這些問題大多屬於全國性的，非單一州政府或郡、市、鎮、學區等地方政府所能獨立有效解決。因此，聯邦政府乃透過財政補助、專業指導及法令規範等各種政策工具，介入各項公共議題的處理，從而使聯邦政府發揮相當大的影響力。¹⁵⁷ 由此可知，府際關係乃是一國之內各種垂直的或水平的政府間之互動運作關係。

府際關係有時亦稱作「中央與地方政府關係」(central-local government relations)，主要係指國家機關內部各個政府組織間的互動關係。所謂國家機關(或公共部門)，其實係由許多的機構、組織與公務人員所組成，而其彼此間之互動往來，即可通稱為府際關係。而這些互動關係固有垂直、水平、高低、大小、輕重、正式與非正式之分，但其對公共事務的推行，卻可產生相當關鍵之影響。¹⁵⁸

就我國而言，自地方制度法實施後，賦予各級地方政府相當程度的自治權力，該法第四章規定中央與地方及地方間之關係。是故所謂府際關係，不宜單指中央政府與地方政府間之關係，雖然從狹義來說主要係指各層級政府間之垂直互動關係，例如中央政府與直轄市政府、中央政府與縣市政府、中央政府與鄉鎮市公所、縣政府與鄉鎮市公所等的相互關係；惟就廣義而言，府際關係其實更涵蓋同級政府間的水平互動關係，如台中縣與苗栗縣之

¹⁵⁷ 江大樹，*府際關係導論*，收錄於趙永茂、孫同文與江大樹主編，《*府際關係*》。台北：元照，民 93，頁 6。

¹⁵⁸ 同註 154，頁 26。

關係、南投縣草屯鎮及南投縣國姓鄉之關係等。學者李長晏以家庭中之父母與子女的角色來譬喻垂直的府際關係，而以兄弟姊妹間之互動來形容水平的府際關係頗為傳神。¹⁵⁹ 此外，江大樹教授將特定政府機關內各部門間之協調管理及政府機關對外與民間社會的公共關係等，亦視為府際關係之一部分。質言之，府際關係包含了所有政府機關間不論同級或不同級政府彼此間之互動關係，而這種互動關係的結果誠如陳德禹教授所言可能是協調合作關係，也可能是爭議衝突關係，也可能是介乎此兩極端的各種混同關係。府際關係不但涉及互動者的態度與行動，而且這些態度、作為或不作為所造成的後果與影響，即構成了府際關係中的政策面向。¹⁶⁰

？ ？ ？ 極杪？ 拚？ ？ ？ ？

影響府際關係運作最主要的癥結點，學者廖俊松認為在於中央控制性與地方自主性之間的爭議。控制與自主是中央與地方運作的主要邏輯：前者在於尋求一種適當的宏觀調控措施，以確保政策能全國一致性的推動；後者則關係到地方政府的自主性是否能夠充分的回應社群的偏好和需求。這兩種力量架構了中央與地方政府的垂直關係，相當程度的決定了地方政府的自治權限與資源規模，同時也左右了府際關係競爭與（或）合作的行為表現。¹⁶¹

由於「府際關係」不僅指一國之內部各不同層級政府間垂直的互動關係，也包涵了同級政府間水平的互動關係。因此，府際

¹⁵⁹ 李長晏，《邁向府際合作治理：理論與實踐》。台北：元照，民 96，頁 189。

¹⁶⁰ 同註 5，頁 19。

¹⁶¹ 廖俊松，「府際關係與政策網絡理論初探」，收錄於趙永茂、孫同文與江大樹主編，《府際關係》。台北：元照，民 93，頁 372-373。

關係互動之網絡極為複雜多變，彼此間充滿了衝突、妥協以及各種合縱連橫的互動運作學。學者間因研究方向不同而有各種不同的運作模型，茲以權威模型、交換與市場模型、制度模型來說明中央與地方政府在推動與落實公共政策所發展出來的關係：¹⁶²

?????? (authority model)

權威模型將地方政府視為係執行中央政府政策的執行者，中央政府透過層級節制體系，由上而下的推動各項政策。亦即，上級政府的政策決定，形成下級政府的政策輸入。此模型的政策運作當面臨中央與地方分由不同政黨執政時，則權威模型賴以維持推動政策的控制體制將會受到嚴重的挑戰，例如2000年至2008年間，民主進步黨及陳水扁執政的中央政府即經常與中國國民黨執政的縣市政府產生嚴重的對立，造成中央政府與地方政府的緊張、對峙局勢，尤以2008年第十二任總統副總統選舉時，究採中央選舉委員會之一階段投票或採部分縣市選舉委員會所主張的二階段投票最為慘烈，雖稱各級選舉委員會為依據法律獨立行使職權之合議制機關，但實際上仍難脫政治之干預。

???? 咖???? (exchange and market model)

交換與市場模型的精神在於建構中央政府與地方政府間互利的機制與利基，由中央政府提供各種資源以誘導地方政府配合，進而達成中央政府的政策目標，此一模型所依賴的是互利而非權威。政策推動的成功與否，端視中央政府及地方政府各自的利益

¹⁶² 歐信宏、史美強、孫同文與鍾啟岱，《府際關係：政府互動學》。台北：國立空中大學，民93，頁48-49。

考量，以及相互協商討價的結果。交換與市場模型可能產生四種不同情境：

- (一) 相互調適：即中央政府與地方政府充分配合、相互合作，達到雙贏的局面。
- (二) 選擇配合：中央政府希望與地方政府合作，但地方政府卻選擇背離。
- (三) 順服：即中央政府選擇背離、無意與地方政府配合，惟地方政府仍冀望合作。
- (四) 政策怠滯：中央政府與地方政府均選擇背離。

此一模式倘中央及地方皆能摒除本位主義，攜手合作，將可創造非零和的雙贏局面。

?????? (regime model)

相對於權威模型所強調的強制權威以及交換與市場模型所凸顯的積極合作價值，制度模型認為府際政策關係的常態化，乃是中央政府與地方政府在推動政策時，所涉及的各種政治、經濟、社會及行政組織之間逐漸呈現制度性安排的結果。透過制度性的安排，政策的規範價值得以確立，並形成組織架構來實踐此種價值。此一模型的理論基礎基本上是一種賽局理論。是以，中央政府與地方政府在合作與背離的選項中，如何透過持續的互動，以建構一套得以雙贏的制度至為關鍵。

???? 咖?? 杪?? 嶸

學者紀俊臣根據研究中央與地方政府關係的英國地方自治學

者J. A. G. Griffiths的《中央部門與地方當局》一書，提出了二種對立的中央與地方關係的模式：一是派出機關模型(agent model)；另一是合夥關係模型(partnership model)。茲就此二種模型分述如次：¹⁶³

????? 抄??

單一制國家的中央政府擁有領土範圍內之最高統治權，相形之下，地方政府之權力就顯得渺小許多，例如法國就是一個高度中央集權的國家，一九八二年地方分權法實施後，廢除省長一職，改設共和國專員，為中央駐省之代表，負有監督中央政府下達之政令是否確實貫徹之權。¹⁶⁴另外，由於英國是屬單一體制不成文憲法的內閣制政府，具有議會主權至高無上及不逾越權限的原則。¹⁶⁵在此原則下，英國地方政府僅單純係中央政府為了執行政策所分設之機關，本身並無太大的行政裁量權，而必須接受中央的指揮監督，使中央與地方之互動，形成一種委託人與代理人的關係。

????? 抄???

相對於英國的單一制國家，美國係屬聯邦制國家，因此，其中央與地方之關係大異於英國，聯邦制下的美國，地方政府享有相當程度的獨立自主權，且與中央係立於平等之地位，擁有充分

¹⁶³ 紀俊臣，《地方政府與地方制度法》。台北：時英，民 93，頁 108-109。

¹⁶⁴ 同註 18，頁 205-206。

¹⁶⁵ 英國所謂的巴力門至上即議會至上之意也，就理論言，「巴力門至上」反映了行政部門的弱化，惟事實上，英國的內閣本即由議會多數黨之議員擔任，亦即領導議會及內閣的都是同一批人。因此，內閣的提案一般都能獲得議會的支持。

的裁量權來發展及執行本身之政策，而不受中央之干涉。這種關係模式下，中央與地方政府各自擁有本身的權力，彼此之間甚且可以相互抗衡，而非是一種中央下命，地方服從的層級關係，此即合夥關係。¹⁶⁶

上述二種中央與地方關係之模式，意含著地方政府可能扮演著二種不同的角色，一是中央政府的派出機關；另一是獨立自主的政治團體。惟各國之歷史傳統、風俗民情各不相同，其中央與地方之關係容有不一。是以，地方政府兼具二種地位者亦所在多有。換言之，地方政府既是中央政府的派出機關，同時也是獨立自主的政治團體。我國雖是單一制國家，地方政府之權限雖不及聯邦制國家之地方政府，但亦非如英、法等國受中央之箝制。誠如薄慶玖教授所言，我國之地方政府同時具有中央派出機關及地方自治團體地位，當其執行中央政府委辦事項時，它即具有中央政府的派出機關之地位；當其辦理地方自治事項時，它則是不折不扣的地方自治團體，擁有獨立的自主權。

七????????? 槿杪?

???? 朔? 象???? 後?

中央與地方垂直的府際關係最重要的是涉及到中央對地方資源的配置以及財政補助的多寡，尤其地方政府財政自主性偏低，長期以來都是仰賴中央的補助。因此，地方政府莫不苦心經營垂

¹⁶⁶ 同註 163，頁 109。

直的府際關係，以期中央能投入更多「關愛的眼神」。而地方政府間的水平府際互動，則充滿了既競爭又合作的多重關係。蓋中央資源雖較充沛，但各地方政府共同爭奪定量資源的結果，必形成所謂的「零和賽局」，即一方之所得係建立在另一方之所失。因此，各地方政府無不爭先恐後的冀求中央補助款的挹注，竭盡諸般手段爭取重大建設的配置以厚植自身的實力。¹⁶⁷

???????? 杪?

地方政府間除了有競爭關係外，基於地方利益而互相串聯以對抗中央者亦不乏其例，民國九十一年全台有高達一百多位鄉鎮市長因地方財政拮据而串聯抗繳電費即為適例。除此之外，地方政府亦可能因互利而彼此合作，例如垃圾處理、地區焚化爐的設置、區域排水的建設、捷運交通等都有賴地方政府間的協調合作而互蒙其利。水平府際間各項政務之履行，涉及公共財源之取得及分配，倘能相互間建立「財政夥伴」關係，以共生共榮、相輔相成、互通有無之精神建構，促成各地方政府在「權責分明」、「行政一體」之機制下，各本權責完成目標，創造政府最大的服務效能，並可透過資源節流一併達到改善地方財政之目的。¹⁶⁸由於地方政府的地域侷限性和資源的有限性，以及大量跨域性公共問題的出現，客觀上迫使地方政府在更寬廣的視野下思考問題，從而在各地方相互競爭之中，謀求必要的協調合作。¹⁶⁹

????????

¹⁶⁷ 同註 159，頁 189。

¹⁶⁸ 同註 5，頁 196。

¹⁶⁹ 孫柏英，《當代地方治理 - 面向 21 世紀的挑戰》。北京：中國人民大學出版社，民 93，頁 206。

苗栗縣各鄉鎮市為解決流浪犬收容問題，原本各鄉鎮市均須設立流浪犬收容中心。但在縣長協調及各鄉鎮市長均有跨域合作的共識下，僅設立竹南鎮公所棄犬留置所、苗栗市公所棄犬收容所及苑裡鎮公所流浪犬收容所等三處，以收容留置全縣十八鄉鎮市之流浪犬。並使未設立收容所之鄉鎮毋庸額外設收容所置管理員，只須付出少部預算給負責處理之公所即可解決流浪犬問題，而竹南鎮公所、苗栗市公所及苑裡鎮公所亦因協助他鄉鎮處理流浪犬而避免收容所人員閒置，並可從中獲取處理費，可謂互蒙其利。

??? 槿弼??? 咖拚?

府際間之財政移轉支付 (intergovernmental transfer)，其目的在改善垂直財政失衡與水平財政失衡。垂直的財政失衡是指上級政府與其下級政府間之財源分配不均衡，以致於上級政府有必要以其自己的財源透過一般性補助款及計畫型補助款以補助下級政府；水平的財政失衡則是指同一層級的各個地方政府間，因其所處地理環境與人文條件不同，致財政能力差距懸殊，因而由上級政府透過統籌分配稅款制度以調劑盈虛。¹⁷⁰

???????? 弼???

財政問題永遠是府際關係中一個非常重要的議題，尤其是垂直的府際關係對地方財政影響極為深遠。俗云：「金錢雖非萬能，

¹⁷⁰ 同註 3，頁 212-213。

但沒錢卻萬萬不能」，興辦任何自治事業都離不開財政議題，是以，財政為庶政之母。府際財政運作面向頗多，問題亦相當錯綜複雜，主要涉及者有財政收支劃分制度、地方課稅權限、統籌分配稅款分配公式、中央補助政策等項。所謂財政收支劃分制度，又分為歲入結構與歲出類別，二者皆與地方自治的權限範圍息息相關。其中，後者問題主要在於各級政府的支出責任未盡明確，致常有「中央請客，地方買單」之情事，例如中央規定公務人員服務滿二十五年以上且年滿五十五歲退休者，加發五個基數退休金，以及地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例之制定，都造成地方政府沈重的負擔¹⁷¹，但卻未見中央有任何補助。次查，當前各級政府的歲入結構皆以稅課收入為大宗，但所有稅制幾乎都由中央統一立法規定，造成地方政府課稅權限處處受制於中央，缺乏彈性課稅的自主空間。是以，強化相關開源節流措施及明確劃分各級政府支出原則益形重要。¹⁷²再者，中央屢屢以減稅作為討好選民的政策支票，但所減之稅卻是地方政府之收入，如土地增值稅、房屋稅、遺產及贈與稅等。此一中央請客，地方買單的政策，嚴重戕害地方財政自主權，允宜檢討改善。

中央統籌分配稅款分配公式的決定，以及行政院與各部會對地方政府各項補助款的核撥，亦為府際財政運作之核心課題。統籌分配稅款主要目的在於解決地方政府水平的財政不均，亦即針對同一層級各地方政府間之財源分配進行調劑盈虛，藉以促進城

¹⁷¹ 鄉鎮市民代表原為無給職，月支研究費 17,000 元；村里長事務補助費原為每月 30,000 元。惟中央於 89 年公布「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」後，將鄉鎮市民代表之研究費，以調升至月支不超過薦任第八職等本俸一級及專業加給（約 52,525 元）為限，村里長事務補助費則調整為不得超過 45,000 元。由於本案為中央的政策決定，但並未提供相對財源，須由鄉鎮市公所在原有財源中勻支，不但排擠鄉鎮市其他經費支出，亦加重財政負擔，使地方財政更陷困境，鄉鎮市遂有「中央請客、地方買單」的指控。詳參廖坤榮、吳秋菊，扛不起的未來：地方財政困境之研究－以嘉義縣鄉鎮市為例，《公共行政學報》，第 14 期，民 94.3，頁 87-88。

¹⁷² 同註 154，頁 52-53。

鄉間的均衡發展。而在我國地方政府的歲入結構中，對補助款及統籌分配稅款的依存度平均約五成三，亦即自有財源尚不及歲入之半數。¹⁷³ 與我國同為單一制國家的英國，其地方政府對中央補助款之依賴程度亦高達地方收入的二分之一以上，¹⁷⁴ 在在顯示地方對中央資源依賴的程度相當嚴重。中央固然訂有「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」，惟實務運作卻未能真正依循該辦法之分配指標，補助款之核撥過程，充滿人治色彩與特殊政治權力考量，¹⁷⁵無怪乎各級地方政府不思財政自我努力，反而苦心經營府際關係，以期獲得中央「關愛的眼神」。

?? ? 極端?? 杪?

府際間財政互動網絡頗為複雜多變，茲以圖 5-2 說明府際間財政互動關係：

???? ? 咖掘?? ? 杪?

中央政府直接透過補助制度及統籌分配稅款挹注鄉鎮市，惟補助制度經由縣政府轉發給鄉鎮市者亦頗為常見。鄉鎮市級地方

¹⁷³ 經統計審計部 96 年度各地方政府補助款及統籌分配款占歲入之百分比為 53.51，其中以縣市占 59.51 最高，鄉鎮市 52.99 次之，財政較豐沛的直轄市 40.98 最低。

¹⁷⁴ 英國在財政上高度集權，大部分的稅均屬中央，縣、市政府僅擁有財產稅和對用戶收費的收入，故必須仰賴中央之大量補助。地方政府財政結構，其獨立之地方稅源只占歲入的三分之一，中央補助金反成為地方政府的主要財源，1980 年代約占地方收入的二分之一，到了 1990 年代則增至七成。因此，1970 年代英國政府開始對地方支出採取嚴格控制，以節省開支。詳參吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯，《行政學（二）》。台北：國立空中大學，民 85，頁 226。另參謝坤輝，地方財政問題之研究 - 以南投縣為例，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 92.1，頁 7。

¹⁷⁵ 同註 157，頁 32。

政府仰賴中央挹注既深且廣，小自數萬元之活動經費，大至近億元之游泳池、活動中心新建經費等不勝枚舉。

?? ? 傲?? 咖掘?? ? 杪?

縣政府如同中央政府般亦透過補助制度及縣統籌分配稅款以影響鄉鎮市財政及施政方向，惟目前各縣政府自身亦深陷財政困境之泥淖中，自顧尚且無暇，焉有餘力支援鄉鎮市。此外，縣政府亦擔任中央與鄉鎮市之中介角色，協助鄉鎮市向中央政府爭取各項補助，及請撥補助款。

???? ? ? ? 咖掘?? ? 杪?

經濟部所屬台電公司及台灣中油公司本於敦親睦鄰之意旨，透過回饋制度以協助地方政府，其中台電公司撥給鄉鎮市之款項可分為年度協助金及專案協助金二種，至於中油公司之協助金均屬專案性質。

?? ? 咖? 掘?? ? ? 杪?

水平的鄉鎮市間較少有經費上之移轉，惟透過資源共享及經費分攤方式以節省經費支出乃為常見之關係模式。此一互利共榮的合作模式，目前最大的障礙是首長的本位主義及自利心態，如能摒除此一心態建立起區域間的策略聯盟，將可使資源之配置更有效率，達到資源節流的效能。

??? 掘????? ? 杪????? 杪?

鄉鎮市公所對轄區內中小學、社區發展協會及各種人民團體亦經常以獎補助方式而牽動彼此之關係，甚至連鄉鎮市農會及隸屬縣政府的警察分局、消防分隊都在補助之列，只要能拉攏之機關團體，幾乎來者不拒，套句前總統陳水扁於台北市長任內的一句名言：「只要你敢要，我就敢給」。¹⁷⁶此種獎補助方式被視為選舉之利器，鄉鎮市長莫不上窮碧落下黃泉的盡情發揮。

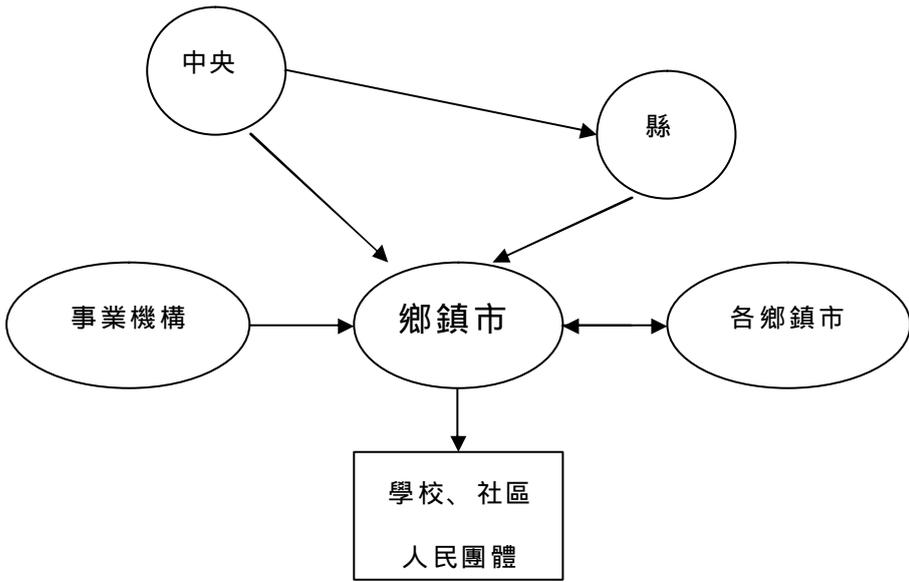


圖 5-2: 府際財政關係互動圖

資料來源：本研究自行繪製

??? 極消? 拚??

¹⁷⁶ 按此名言原係台北市議會編列諸多不合理之預算，輿論對議會自肥之行徑大加撻伐，時任台北市長的陳水扁對此亦深感無奈，遂以「只要你敢要，我就敢給」回應。

府際關係對地方獲取補助款究竟有何影響，茲分別以通霄鎮公所與苗栗縣政府及中央政府之關係為例或可見其梗概：傅學鵬擔任苗栗縣長期間，通霄鎮公所與苗栗縣政府間之關係可說是處於冰河期，傅學鵬擔任縣長八年來，踏進通霄鎮公所的次數屈指可數，公所員工欲親睹傅縣長的尊容並非易事，遑論其他鎮民。其因為何，眾說紛紜，有謂起於省立通苑高級中學原已報請省府並副知通霄鎮公所決定設立在通霄鎮內，惟傅學鵬上任後，旋即變更至苑裡鎮，並更名為省立苑裡高級中學；亦有謂係傅學鵬與通霄鎮前後二位鎮長本即不合，致府際關係亦受牽連。反觀現任縣長劉政鴻上任後，即努力修補與鎮公所之關係，對於傅學鵬任內不願辦理的苗一二八線通霄交流道至通霄外環道段拓寬工程，劉縣長不但兌現「上任六個月內完成土地徵收並拓寬成四線道」之政見，更經常參與通霄鎮各種會議或親臨勘災，從而大大改善縣府與公所間之關係。通霄鎮長巫恒昭在結束與縣府冰凍四年的關係後，便積極向縣長爭取各種經費，縣長有感於鎮公所財政的困窘，故而儘量給予協助，上任第一年對通霄鎮之補助即高達三千萬元，幾達該年度歲入決算數之一成，¹⁷⁷ 府際關係改善後連帶的也改善了地方財政。

再以通霄鎮與中央政府之關係為例，民進黨執政期間，國民黨籍的通霄鎮長即苦於難獲中央的關愛，致無法改善地方財政，進而影響其整體施政。嗣後透過民進黨籍立法委員杜文卿的協助，由其搭起中央與地方溝通的橋樑，從而大幅提高獲得計畫型補助款的次數及額度，尤其光是一個通霄鎮立游泳池興建案，透過杜立委分別向教育部、體委會、電協會及台灣中油爭取，四單

¹⁷⁷ 民國 95 年度苗栗縣政府補助通霄鎮公所 3,012 萬元，占該鎮 95 年度總決算歲入數 30,754 萬元的 9.8%。

位補助金額合計達三仟五百萬元。由此可知，府際關係對地方財政之影響至深且大。

棋?? 槓弼? 杪????

中央統籌分配稅款與財政補助制度可謂地方政府最主要的收入，惟其制度之設計與執行，非但有許多可議之處，並且屢見政治性考量，自然不斷引發府際紛爭。為此，學界一直有「唯有健全府際財政運作體制，方能真正落實地方自治精神」之議。¹⁷⁸府際關係既涉及上下級政府間之關係，而上級政府又難捨父權心態，致造成府際運作的各項難題，諸如權力不對等、資源不對稱、本位主義、權責不清等困境。¹⁷⁹

??????

地方制度法於八十八年公布施行後，地方政府似乎擁有相當大的自治權。但我國一直都是個中央集權型態的國家，中央挾其行政權、人事權及財政權的優勢，經常干預並支配地方政府的事務。同時亦主導跨域事務之解決，從而造成地方政府處處受制於中央政府，甚至對中央請客、地方買單之政策亦毫無置喙之餘地。

?? 彖????

¹⁷⁸ 如朱澤民、黃世鑫、徐仁輝、林健次、蔡吉源及紀俊臣等，詳參江大樹，《邁向地方治理 - 議題、理論與實務》。台北：元照，民 95，頁 53。

¹⁷⁹ 李昂，《行政學》。台北：志光，民 95，頁 12-45。

財政收支劃分法將規模大、財源豐的稅源如所得稅、關稅、證券交易稅、期貨交易稅等劃歸中央收入，而將規模及彈性較小之財產稅如地價稅、房屋稅等劃歸地方。中央不但在財政上占有絕對的優勢，亦因其資源豐沛，相對的更易吸引優秀人才，而地方政府在人、財兩缺的情形下，各項政策俱難推動。

?????券??

各級政府普遍存在著本位主義的心態，在自利的驅使下，對於跨域事務的解決，彼此不易捐棄成見，共謀對策。尤其面對所謂的鄰避情結(Not In My Back Yard)及首長選票考量時，跨域合作更加難以推動。在各自為政的情形下，經常造成公共財貨重複設置，導致資源虛擲浪費。

?????????

由於法令規章多如牛毛，體系繁雜紊亂，常導致府際間的有權無責、有責無權等權責不清之現象。例如教育、?生、環保及警察制度等可歸為中央權限，但又可推論為地方自治事項。在此類事項中，究竟中央與地方權限如何劃分，產生相當大的爭議。憲法第一百一十一條固以「均權原則」做為指引之方向，惟因其僅係思考之方向而非明確的區別標準，致使於實際運作上易生判斷之困難與爭議。¹⁸⁰

¹⁸⁰ 李玉君，中央與地方權限劃分與地方政府之委辦規則制定權，收錄於黃錦堂等，《地方立法權》。台北：五南，民94，頁93-94。

?? ? 俟

地方政府財政困窘，甚至連人事費都得仰賴中央撥款挹注。中央對地方之財政移轉制度原應遵循相關法令，以同一標準本公正、公開之原則公平對待每一地方政府，而中央政府的確也建制一套透明及公開化的補助公式，以彌補地方財政之不足。尤其補助款之多寡應考慮地方政府之財政能力與財政需要，補助金額應與財政能力呈反向關係而與財政需求呈正向關係，即財政能力差、財政需求高者應獲得較多之補助。詎料，主事者為達到以補助之名遂行其控制地方政府之實，竟恣意破壞既有的遊戲規則，使補助制度屢見政治性考量。於是乎，各地方政府莫不致力於經營垂直的府際關係，以期獲得更多的補助款。¹⁸¹倘地方首長與中央屬同一政黨，其溝通協調網絡極為通暢殆無疑義；若分屬不同政黨執政，則地方政府往往須透過執政黨籍的立法委員或政要擔任府際關係的仲介者，以便能順利獲得中央之補助，否則補助案最後可能落得「錄案辦理」，此種情形尤以計畫型補助為甚。新政府成立伊始，吾人衷心冀望馬英九總統領導的新團隊，能一改此積弊已久之陋習，一切按法制照規定，基於平等原則讓每一地方政府之人民都能同享政府提供的公共財貨。再者，解決地方財政困頓難題，除了中央挹注補助款外，透過府際間的協調合作，資源共享、經費分攤，亦能減輕單一政府之負擔，互助互利，共生共榮，何樂而不為。

¹⁸¹ 台南縣官田鄉係陳前總統水扁的故鄉，係人口僅 22,800 人之小鄉，在台南縣 31 鄉鎮市中僅排第 22 位，但陳水扁主政期間每年所獲得的補助款之多令全國各鄉鎮市長稱羨不已，以 95 年度為例，其歲出決算數為 5 億 2,919 萬餘元，在台南縣 31 鄉鎮市中僅次於人口超過 20 萬人的永康市，猶勝人口近八萬人的新營市，主要原因係其獲得之補助款高達 3 億 9,641 萬餘元。台南縣 31 鄉鎮市人口數為 110 萬多人，31 鄉鎮市所獲補助款合計不過 20 億 2,546 萬餘元，官田鄉人口數雖僅占全縣的五分之一，但補助款卻占了全縣將近五分之一。

?? 乏 ??? ?

隨著政治民主化、社會多元化，利益政治已是現代政府無法規避的課題。尤其利益團體積極活躍於政治舞臺中，透過政治程序高度影響政府政策的制定與執行，此種政治型態即為「利益政治」。¹⁸²

????? 浣(interest groups)? km?

利益團體在民主國家的政治舞臺扮演著極為重要的角色，也是影響地方財政的另一個政治因素。所謂利益團體依學者彭懷恩之界定係由個人基於共同的目標結合成之團體，其目的在藉由影響政府公共政策之制定與執行，以達成其特定目的。¹⁸³學者呂亞力則將利益團體界定為凡是具有政治目的，從事政治活動，或透過政治程序以爭取團體及其成員的利益，不論其為純粹政治性或混雜的，都可稱為利益團體。¹⁸⁴ David B. Truman 的看法係指具有共同態度的團體，向社會中的其他團體提出主張，目的在建立、維持與增加共同態度所蘊含的行為模式，當利益團體向政府機關提出主張時，它就是政治性團體。¹⁸⁵ Graham K. Wilson 則認為利益團體必須有一套制度化的體制，同時是自主性的組織，其免於受政府與政黨的控制，並且試圖影響公共政策之制定與施行。¹⁸⁶職是之

¹⁸² 同註 126，民 82，頁 283

¹⁸³ 彭懷恩，《政治學》。台北：國立空中大學，民 93，頁 215。

¹⁸⁴ 呂亞力，《政治學》。台北：三民，民 98，頁 278。

¹⁸⁵ David B. Truman, *The Governmental Process*. New York: Alfred A. Knopf, 1971, p.33.

¹⁸⁶ 王鐵生譯，Graham K. Wilson, 著，《利益團體》。台北：五南，民 87，頁 9。

故，吾人認為利益團體成立之目的在藉由彼此的合作以爭取團體及其成員之利益，不論是政治利益或經濟利益均屬之。許多政治學者往往以壓力團體(pressure groups)一詞來取代利益團體，此乃因利益團體爭取團體及其成員利益的手段，通常為向政府施行各種壓力。有些利益團體的組織係全國性的，諸如律師公會、會計師公會、醫師公會等；有些利益團體則僅是地方性的團體，如通霄早泳會、苗栗縣生命再造協會、苗栗縣通霄鎮退休教師協會、苗栗縣自然生態人文景觀保護協會等。利益團體在英美國家亦相當普遍且活躍，如美國的全國教育協會(National Education Association)、美國醫藥協會(American Medical Association)、英國的農村地主協會(Country Landowners Association)、威爾斯農民協會(Farmers Union of Wales)等。此外，周育仁認為官僚組織不但是一種利益團體，而且是一相當具有影響力的團體，由於官僚組織具有相關的專業知識，不論在制定或施行政策的過程中，或是爭取更多經費，皆扮演重要的角色，¹⁸⁷學者呂亞力、廖俊松亦持相同之看法。承上所述，存在於鄉鎮市的社團亦是本研究範圍內的利益團體，蓋社團經常向政府機關追求其團體之特殊利益，並透過遊說、助選、傳播媒體以影響政府政策。但純粹非政治性之團體，如聯誼會等，則非本文之利益團體。而利益團體的影響力，通常係取決於其團員的社會地位、團體的人數、領導人的威望及領導才能、團體內部的團結與否等。

？ ？ ？ ？ ？ 浣 ？ ？

在每一個民主開放的國家，都會有各種不同的利益團體或壓力團體。透過這些團體的遊說，往往使得許多公共政策的制定產

¹⁸⁷ 周育仁，《認識政治》。台北：台灣書店，民 86，頁 146-147。

生扭曲的現象。例如在美國有農民團體、槍販集團、耆老協會等，他們為了共同利益，往往花費許多金錢及人力，支助同情或協助該團體的候選人競選公職，冀望渠等當選後，能替他們維護既得的利益，或創造更多的利益。此外，這些團體亦經常就攸關其權益之法案向有表決權或投票權之民意代表進行遊說，期使不利於他們之法案遭到否決，而有利於他們之法案則獲得通過。¹⁸⁸質言之，利益團體的政治往往損害眾多人的利益，蓋利益團體的競爭並不能維護不參加者的利益，他們的自私要求，即使違背大多數人的利益，也常獲得決策者的重視。¹⁸⁹利益團體對於自己所喜歡的支出計畫，總是有意無意的低估它的成本，尤其是長期與不具體之成本，或是刻意高估它的效益；而民意機關面對這些利益團體極具規模的遊說、以及伴隨而來的偏頗不客觀的資料時，經常犯了短視近利的缺失，無視預算規模與赤字之影響，¹⁹⁰對於未來的長期成本及潛在的財政危機，極易加以忽略，而使得支出規模擴增。

布坎南(J.M. Buchanan)及杜洛克(G. Tullock)的公共選擇理論(Public Choice Theory)亦認為，個人利益結合成為利益團體，以遊說政府及民意機關提供或增加他們所偏好的財貨，因而對政府的公共支出造成影響。¹⁹¹這些利益團體關心如何獲得接近公共資源的管道，目的在從國家中獲取某種形式的利益，而主導利益團體行為的是他們狹隘的私利，而非公共利益，使得弱勢者和貧困者都是輸家，除非他們可以組織起來並表達出他們的利益，¹⁹²否則，其利益往往遭到有意或無意的忽略。

¹⁸⁸ 同註 32，頁 159。

¹⁸⁹ 同註 126，頁 286。

¹⁹⁰ 蘇彩足，《政府預算審議制度理論與實務之探討》。台北：華泰，民 85，頁 62-63。

¹⁹¹ 同註 29，頁 204。在民主政治下，每個人都可以透過投票，對政府施政表達自己之意願及偏好，公共選擇即係利用投票的方式以多數選民之偏好，決定重要公共收支政策。

¹⁹² 同註 37，頁 69。

????? 浣???? 弭???? 檣

自由民主的政治過程係強調個人公平競爭的機會，但少數團體過分強大，成員多，資金雄厚，與決策集團關係極佳，其他團體難以與之抗衡，從而形成決策壟斷，資源獨占之局面。¹⁹³利益團體影響於鄉鎮市財政，即在於其經常透過各種管道向鄉鎮市公所爭取經費補助該團體，以促進團體及其成員之利益，其所運用的管道包括民意代表、利益團體領導人或團體所推派之代表等。有些團體成立之宗旨雖非全然以私利為目的，但其積極的爭取團體及其成員之利益乃不爭的事實。由於利益團體背後都有為數不少的成員，因此，鄉鎮市長基於選票壓力，對利益團體之要求總難以拒。在財源充裕時尚不成問題，但以目前各鄉鎮市財政處於寅吃卯糧的狀態，常使鄉鎮市長在「同意補助」與「歉難補助」間陷入兩難。即使勉為同意酌予補助，但利益團體分食財政大餅的結果勢將排擠到其他經費，這對原既窮困匱乏的鄉鎮市財政無疑的是雪上加霜，尤其是社會福利經費及經濟發展經費經常是被排擠的科目，因為在資源愈是有限的情形下，利益團體間的競爭愈是激烈，其貪婪的行為模式，逼使僵化的預算科目也不得不略作調整，以迎合其需求，而衝諸鄉鎮市預算內容，除了前述的社會福利及經濟發展外，其他科目的預算結構不但屬於基準財政需求的必要性支出預算，¹⁹⁴且其經費通常已緊縮到絲毫沒有挪移的空間。

根據有些學者的實證研究發現，利益團體的數目與政府支出比重的成長間，具有高度正向關係存在。蓋在民主政治下，由於

¹⁹³ 同註 138，頁 72。

¹⁹⁴ 基準財政需求包括人事費、村里長事務補助費、代表研究費及經常門之基本辦公費等。

利益團體的鑽營逐利或競租 (rent-seeking),¹⁹⁵將影響政府支出的規模與結構。¹⁹⁶雖然有部分團體其成立之宗旨仍兼有公益性質，是故全盤否定其對社會之貢獻容有過當，但其積極的爭取團體及其成員之利益而爭食公共資源之情事不？如縷，近年來更有惡化之趨勢。

依據曾在鄉級政府服務的學者林忠伸研究某縣之鄉公所時發現，只要社團向鄉公所提出補助申請，鄉公所均是有求必應，其中的差異只在於補助額度的高低不同而已，其影響補助高低的原因端視該社團與鄉長的親疏遠近程度，以致社團補助造成浮濫與不公之現象。因此，以經費補助社團顯然是民選首長一項最實質的行政資源，而且又無任何補助標準，純屬首長之行政裁量權，從而形成浮濫與不公之現象，進而藉以拉攏自己所屬派系或支持者之社團。當鄉公所原編列之「對國內團體之捐助」經費額度不足時，鄉長往往再動用第二預備金支付，因第二預備金於編列總預算時毋庸指定用途。從而鄉長動用之彈性相對於已指定用途之各項預算來得多，因此預備金素有首長的「私房錢」之稱。揆諸預算法賦予第二預備金之本旨絕非授予首長私房錢，依預算法第七十條之規定得動支第二預備金之情形有三：包括原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時；原列計畫費用因增加業務量致增加經費時；因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。由於第二預備金的不當支用，不獨本應動支第二預備金之臨時計畫無法推動，且造成支出之浪費。¹⁹⁷無怪乎鍾祥琦在研究台中縣石岡鄉補助社團及農會體系所構成的補助網絡時得出如下結論：「補助途徑不論是過程或結果都具有政治效應，地方首長可以利

¹⁹⁵ 所謂競租，又稱尋租，係指為獲得和維持壟斷地位，從而得到壟斷利益（亦即壟斷租金），所從事的一種非生產性的尋利活動。

¹⁹⁶ 李允傑、孫克難、李顯峰與林博文，《政府財務與預算》。台北：五南，民 96，頁 24-25。

¹⁹⁷ 同註 147，頁 23。

用補助過程中，建立垂直的關係，．．．，正反映出地方首長以公共資源累積個人政治實力的現況，也符合公共選擇理論所強調『所有的經濟以及政治活動者的行為，在於尋求其本身的利益最大化』。¹⁹⁸公共資源在此情況下，就成為民選首長維繫權力及圖生存之利器。¹⁹⁹再者，根據學者徐仁輝針對台灣省二十一縣市財政局長及主計室主任所作之問卷調查發現，預算決策過程中的主要參與者除了縣市長、局處首長、財主單位首長、民意代表外，利益團體也列名其中。²⁰⁰足見利益團體影響於地方政府預算及財政並不限於最基層的鄉鎮市層級，即便是縣（市）政府亦難倖免。

此外，政治人物為爭取選票，近年來屢以減稅來討好選民，使得稅基不斷受到侵蝕，²⁰¹不但影響稅收成長，且使租稅公平受到嚴重的破壞，政府雖圖改革租稅以符公平原則，但受到利益團體之壓力，使得改革之路遙遙不可及。例如國中、小教職員薪資所得長期享有免稅優惠，但受到教師團體之壓力致遲遲未能取消免稅優惠。又如「擴大稅基，降低稅率」原為稅制配套改革努力的目標，但因利益團體的壓力及選票考量，最後卻只有降低稅率，而無擴大稅基，使得各級政府財政受到莫大的衝擊。²⁰²

匕?????? 揜函

¹⁹⁸ 同註 93，頁 97。

¹⁹⁹ Merilee, S. Grindle, and John W. Thomas, *Public Choice and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991, pp.25.

²⁰⁰ 徐仁輝，地方政府支出預算決策的研究，《國立政治大學公共行政學報》，第 5 期，民 90.1，頁 1-15。

²⁰¹ 如「工程受益費徵收條例」在民國七十六年刪除原徵收下限 30%後，各級民意機關為討好選民，往往決議零費率而未開徵，嚴重減損地方財源收入。

²⁰² 同註 76，頁 2-3。

理論上，每一位國民對政府所提供的每一項財貨及勞務費用之分攤，應與其自這些財貨及勞務消費中，所獲得利益之大小成比例。亦即享受利益愈大或次數愈多，其所負擔之費用自應相對愈多。惟實際上，每一國民從政府提供的各種財貨及勞務所獲取的利益，往往未盡相同。有些財貨及勞務，甚至是專門為某些特定人士提供，而不是任何人都可以分享的；即使每一位國民都能享受得到，他們所獲得的實際利益，也不一定完全相同。²⁰³再者，特定人士享受到一般國民所無之利益或享受較一般國民更多之利益，但其所分攤的費用卻不一定較一般國民高。此一現象明顯違反受益原則(Benefit Principle)，而利益團體即經常扮演特定人士的角色，掠取有限的公共財貨及資源。

？ ？ ？ 俟

有鑑於鄉鎮市地方自治團體資源的有限性，因此，公共資源的配置在注重效率之餘，猶須遵守公平原則。誠如學者蔡茂寅所言「給付行政當事人間具有競爭關係，對甲的給付意謂著對乙的不給付或不足額給付。」況且公共資源係來自於個人承受的租稅支出，依「受益原則」即不應有差別待遇，而獨厚利益團體。是以，對於利益政治，倘一再任令其需索無度、予取予求，甚至享有不當利益，顯然有失公允。何況，下民易虐，上天難欺。

地方政府究應如何在有限的資源下提供最理想的財貨組合與最適當的供給，誠為地方首長行政運作上的主要課題。亞羅(K. J. Arrow)的不可能定理(Impossibility Theorem)認為：在投票選舉的民主制度下，民選首長只要能提供多數人欲求的公共財，必能獲

²⁰³ 同註 32，頁 331。

得多數人的支持以取得政權，而不可能也不需要取悅所有的選民。因此，地方政府支出預算的規模及其內容，在競爭的民主制度裡，可視為支持渠等的多數選民之偏好。申言之，地方政府對公共財貨之提供，在多數票決的原則下，應以中位數投票者之公共選擇(public choice)為依歸，²⁰⁴而毋庸滿足每一選民之偏好。是以，地方政府之支出預算仍應以大多數人之需求為準據，以符合公共選擇多數票決之原則。

？ ？ ？ 俟 嶸

俗云：「政治之實，必本於財用」。唯有健全地方財政，始能順利推行地方自治；反之，若地方財政匱乏，毫無財政自主，縱已辦理自治選舉自亦難有自治之實。本研究固以苗栗縣個案為研究客體，然其所涉及者卻是全國鄉鎮市之通案問題，經由苗栗縣轄鄉鎮市近年來的財政收支結構及規模、法制面向及政治因素探討後，發現鄉鎮市財政高度依賴上級補助款及統籌分配稅款，倘不及早因應，恐有拖垮國家財政之虞。最後，並針對相關法令之修訂、鄉鎮市未來預算編製及執行提出具體建議，例如業務委外辦理、府際合作及致力於公共造產事業等，期改善鄉鎮市財政困頓、庫款運轉失序之困境。

？ ？ 乏 ？ ？ ？ ？

鄉鎮市公所長久以來一直受到財政問題的困擾，尤其長期受

²⁰⁴ 蔡吉源，《台灣政治經濟評論選》。台北：著者自印，民 82，頁 17。

到「中央請客，地方買單」政策影響，致使賦稅收入未能隨著經濟與支出同步成長，導致入不敷出，地方財政瀕臨破產。而地方公共財(Local public goods)未能妥適的配置，使得地區居民並未隨著地方政府財政支出的增加而享受到政府更好的服務，鄉鎮市級地方政府之財政，總結而言可謂：「先天上財劃等法制既已不足，後天又受政治因素影響而失調」。綜合前五章所述，謹將研究發現歸納陳述如下：

?? 掘???? 弭???? 弭????

地方財政宿疾，已到經久難治之地步，尤其現行財政收支劃分法規制下，中央以獨斷方式主宰收入與支出，並保留大筆財源作為控制地方之籌碼，使地方政府自主財源嚴重不足。九十一年度至九十六年度自有財源比率，不管是全國各鄉鎮市或苗栗縣各鄉鎮市均低於五成，表面上看似有逐漸提高之趨勢，惟實際上卻是補助款逐年減少使歲入總額下降，致自有財源比率上升，造成自有財源增加之假象。且苗栗縣 18 鄉鎮市 96 年度之自有財源比率僅 41.65% 又遠低於全國 319 鄉鎮市的 47.01%。91 年度至 94 年度甚至不及四成，尤其 91 年度之自有財源更是低至二成九，連基準財政需求之籌措都須仰承上級挹注，造成鄉鎮市忝為地方自治團體，卻缺乏財政自主權。

96 年度苗栗縣鄉鎮市歲出決算總額，用於正式人員、約聘僱人員（不含臨時人員）人事費及民意代表研究費計 16 億 1,626 萬餘元，村里長事務補助費為 1 億 4,634 萬元，合計 17 億 6,260 萬餘元，而 96 年度之自有財源卻僅 16 億 7,666 萬餘元。質言之，苗栗縣鄉鎮市之自有財源尚不足以支付其人事費及村里長事務補

助費，遑論其他基本辦公費及設備投資費，鄉鎮市自有財源偏低班班可考。

？ ？ ？ 嬌？ 櫃並？ ？ 櫃並？ ？ ？ 涅

九十七年度苗栗縣各鄉鎮市民代表會所編列之歲出預算占各該鄉鎮市總預算歲出預算達百分之十以上者，計有卓蘭鎮、大湖鄉、銅鑼鄉、南庄鄉、頭屋鄉、三義鄉、西湖鄉、造橋鄉、三灣鄉及獅潭鄉等十個代表會，其中以造橋鄉占百分之十四點九三最高，頭屋鄉百分之十三點六四次之。亦即這些鄉鎮每支出百元即有十元以上係用於代表會，如此失衡的總預算堪稱畸形。再者，頭屋鄉、獅頭鄉及泰安鄉九十七年度自有財源各僅有 1,113 萬元、460 萬元及 644 萬元，但其代表會之預算數卻分別高達 1,828 萬元、1,289 萬元及 1,428 萬元。由此可知，彼等之自有財源尚不足以支應其代表會之支出。即使地方政府財政極度困難，代表會仍經常恣意增加預算，在缺乏監督及約制的情形下，公所也莫可奈何。誠如學者蔡吉源所言：「有些基層民意代表，假民意代表之名，行聚斂之實，在考量市民的利益之前先考量自己的利益，致議會（代表會）經費支出浪費、膨脹。」

？ ？ ？ 擱？ ？ ？ ？ 俵匆？ ？ ？ ？ ？ 孫？ 彊

村里係鄉鎮市以內之編組，具有行政組織之性質。村里長受鄉鎮市區長之指揮監督，辦理村里公務及交辦事項。按村里長依地方制度法第六十一條第三項規定為無給職，由鄉鎮市區公所編列村里長事務補助費。依地方民意代表費用支給及村里長事務補

助費補助條例第七條之規定，村（里）長由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，其補助標準，每村（里）每月不得超過新臺幣四萬五千元。實務上各公所為避免村里長反彈，均編足四萬五千元，以苗栗縣共有 271 村里為例，一年之村里長事務補助費即高達 1 億 4,634 萬元。何況村里長誠如學者趙永茂所言，既不像公務人員，也不像民代，其功能定位也不清楚。反而因為具有選舉動員功能，而成為政黨、派系及其他選舉候選人爭取支持的焦點，甚至發展成為地方選舉之樁腳。村里長既是民選人員，卻又功能不清、角色不明，恐怕是古今罕聞。

七?????掘?????弔?????恠

政府業務原既經緯萬端，復以行政國時代的來臨，促使國家行政權持續擴張，隨著行政機關職務日漸多元，在政府事務易漲難縮的情形下，其業務量自亦日趨龐大，甚至已達不可治理的地步。人民的需求與政府的因應能力之間，存在著嚴重的差距而產生政府在治理上的危機，這種危機的產生主要是由於人民對政府的需求太多，種類太雜，而政府回應需求的能力不足，致形成超載的現象。政府回應需求的能力不足主要原因即在於財政能力之欠缺，沒有充足的財源作後盾自亦無力回應民眾之需求。法律賦予鄉鎮市財源之欠缺主要有：

??掘?????堪????????????????

現行財政收支劃分法分成給鄉鎮市之稅課收入及分成比率計有遺產及贈與稅百分之八十、契稅百分之八十、房屋稅百分之四

十、地價稅百分之三十等四項，其中房屋稅及地價稅之分成比率顯然偏低，致鄉鎮市歲入不足。以苗栗縣鄉鎮市 96 年度歲入決算數為例，自有稅課收入僅 9 億 2,975 萬餘元，離人事費所需金額 16 億 1,628 萬餘元尚有很大差距。相較於日本都道府縣地方稅稅目多達 20 項、市町村 17 項，及韓國地方稅稅目亦有 14 項之多，我國鄉鎮市地方稅稅目的確太少。再者，鄉鎮市之自有稅課除前述四項外，娛樂稅雖全數為鄉鎮市收入，但其財源相當有限，而田賦早在七十六年即已停徵卻仍列名鄉鎮市歲入，畫餅充飢的作法毫無實益，中央究竟存何心態，令人費解。

?????? 拊???? 櫛???? 孤???? 弭??

地方政府財源匱乏，不但造成中央與地方關係的緊張，也讓地方徒具自治之名而乏自治之實。而財政收支劃分法及統籌分配稅款充其量只是各地方政府在爭食同一塊大餅，在餅未做大的情形下，不論如何分配都備受爭議。因此，地方稅法通則的公布施行，毋寧是突破財政困境的契機，對地方財政自主權饒富意義，各界莫不寄予厚望，尤其學界更視其為改善地方財政的一大利器。但立意雖好，實務上卻有諸多窒礙，以致施行至今已六年有餘，卻僅有土城、淡水、五股及鶯歌等四鄉鎮市依據地方稅法通則賦予之權限制定臨時稅課，足見地方稅法通則並未如預期可以有效充裕地方財政。中央制定地方稅法通則之原意本在填補地方財政缺口，建構自治團體財政自主之精神，但卻忽略了政治上的可行性，尤其是實際發動地方稅自治條例的行政首長及職司把關的民意代表之立場及意願。因此，貿然通過地方稅通則換來的卻是地方政府的觀望，這恐怕是立法之初所始料未及。

???? 俚???? 揜???? 揔???? 揜???? ? ? ? ?

憲法第七條明文保障人民之平等權，因此，中央對各地方政府及其住民不應有區別對待。按中央統籌分配稅款係財政收支劃分法授權財政部，經洽商中央主計機關及受分配之地方政府後擬訂分配辦法，並報請行政院核定後施行。惟實際上受配地方政府幾乎毫無置喙之餘地，尤其縣市及鄉鎮市之聲音往往無法上達天聽。其分配係按直轄市百分之四十三、縣市百分之三十九、鄉鎮市百分之十二，呈倒金字塔型之比率分配，稅收向上集中，愈是基層其財源愈是薄弱，顯屬差別待遇而與憲法保障平等權之意旨有違。中央統籌分配稅款分配辦法係屬行政命令性質，中央行政機關享有完全之修訂權利，惟對於財力本即較差之縣市及鄉鎮市之財政困境卻視若無睹，任令渠等自生自滅。因此絕境，縣市及鄉鎮市亦束手無策，地方財政每下愈況也就不足為奇了。

???? ? 侯? 攢? ? 掘? ? 弳? ? ?

鄉鎮市有限的資源在地方派系及利益團體競逐爭食，以及民意代表間的勾結與互相聲援下，已日漸枯竭，甚至其支出項目及規模深受派系、利益團體及民意代表所左右：

???? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ? 彊

公共投資之目的在於提高人民生活水準，但政府在興設各項公共工程時，經常是著眼於政治因素，因而漏未進行詳細的成本效益評估，致蚊子館充斥，甚至連飛機場都可以為迎合總統的政

治考量而恣意興建，公共資源的配置毫無效率可言。中央如此，財源困窘的地方政府亦復如是，姑不論第三章所舉的銅鑼鄉立停車場及後龍鎮立游泳池，眾所矚目的高雄縣旗山農民休閒中心亦是典型的浪費公共資源的例子。據報載，高雄縣政府於八十七年興建 825 坪的旗山農民休閒中心，至今十年竟仍任其閒置荒廢，當初有錢興建現在卻沒錢管理，成為名副其實的蚊子館。顯見興建之初若非沒有妥善規劃，就是人謀不臧。興建地點不但地處偏僻、人煙罕至，館址竟蓋在公墓旁，且該基地曾是墳場，選擇如此荒涼之地興建休閒中心，最後落得無人使用應是規劃之時即可預見，祇是當時的決策者到底圖的是什麼，令人匪夷所思。

?????? 弭揜函??

政府之本質固然不以牟利為目的，但亦須注意資源配置的效率及成本。美國財政學者馬斯葛雷夫(R.A.Musgrave)與薩繆森(P.A.Samuelson)的傳統公共支出理論認為公共財因沒有任何機制可使消費者顯示其偏好，從而造成公共財資源配置之無效率。惟實務上，係其反映管道受少數團體、派系或個人所壟斷。鄉鎮市公所除受代表會監督、利益團體遊說(lobbying)外，亦常受制於派系的把持。在代表會、利益團體及派系分食利益的情形下，造成資源分配不均、公共財貨配置不當。資源過度集中於少數特定優勢團體，而弱勢團體因缺乏代理人為其發聲，導致缺少關愛的眼神，從而一方是「錦衣玉食」，另一方卻可能連溫飽都不可得。此外，獎補助費之支用亦頗值檢討，蓋獎補助之撥付宜衡酌自身財力量力而為，行有餘力才予以補助，將過多的資源配置在獎補助，使得執行業務所需之基本辦公費反而不足，如此配置方式，顯非妥適。

???????? 疆???? 攢

冗員充斥也是基層鄉鎮市公所一個奇特的弊病，不獨增加財政負擔，更影響正式人員的工作士氣。由於臨時人員毋庸經過考試，不受任用法規之限制，這給鄉鎮市長相當大的空間以任用私人，白京生定律（Parkinson's Law）所闡述的「首長喜好增加部屬以形成自己的一股權勢」的組織病象的確存在鄉鎮市公所。因此，不管公所實際業務量有無增加，其人數總是持續成長。雖然審計部屢屢對各鄉鎮市公所提出糾正，但言者諄諄，聽者始終藐藐。以苗栗縣 T 公所為例，八十五年底臨時人員有 13 人，但截至九十七年底竟膨脹到 34 人之譜。彼等因選舉而具酬庸性質之皇親國戚，通常並不負責任何業務而無所事事。也因機關內部存在著此種勞逸不均的現象，不但引起正式職員的不滿，更影響人員工作士氣，使行政效能未見提昇，反見其下降。最後導致優秀人才紛紛求去，其結果顯現「善善不能用，惡惡不能去」的怪現象。此外，臨時人員每人每年之酬金達 283,000 元，以前揭 T 公所為例，公所每年即須額外負擔 9,622,000 元之預算，供養渠等幾無功用的冗員。

????? 侯? 掘? ? 弳? ? ? ? 檣? 拯

政治因素左右鄉鎮市級地方政府支出已如前述，而其影響鄉鎮市財政收入亦極為深遠，經本研究分析歸納後，約有下列數端：首先，地方稅之開徵受制於地方派系、選舉因子、利益團體、所會關係，導致鄉鎮市長至今仍心存觀望，甚至從未思索開徵新稅

以增加稅收，進而強化財政自主性。其次，攸關地價稅稅基的土地公告地價遠低於市價及法拍價，主要原因係公告地價應經「地價評議委員會」審議通過，惟「地價評議委員會」卻又為地方派系、利益團體及民意代表所把持，致公告地價調漲不易，地方財源一再流失。此外，補助款之核撥亦充滿政治考量，而府際關係是影響補助款多寡的重要因素。台南縣官田鄉九十五年度及九十六年度獲得之補助款數倍於其鄰近之鄉鎮即為適例，蓋官田鄉乃時任總統陳水扁之故鄉也。

?? 乏 ??? 市

地方政府長期受財政問題所苦，惟中央卻無視於地方財政困境，誤以為面牆而立便一無所見，但長期漠視此一問題，終將累及國家財政，其問題之嚴重，不容小覷。無財政的政府，即是無能的政府，最終必將引發政治危機。隨著地方財源的日漸枯竭，各級政府應痛定思痛，重新思考改善地方財政體質的良方，以擺脫財政匱乏，處處仰賴中央撥款挹注的困境。鑑於地方財政乃經久難治之問題，在透過各章節的探討分析後，爰提出下列建議：

???? 掘???? 弭???? ?

????? 俵? 恂? 担????? 孤???? 弭?

按地方制度法第三十七條規定：鄉（鎮、市）應致力於公共

造產。蓋公共造產係為因應地方財政困難而特別設計之經濟制度，地方政府應根據地方現有資源，因地制宜的發展地方特色之造產事業。如近年來各地營運狀況非常良好的納骨塔（堂）、公園化公墓、火葬場、市區停車場、觀光市場等，尤其是配合殯葬管理條例實施後，火葬場及納骨塔（堂）需求量大增，應是兼具滿足民眾需求又可增裕財源的優良造產事業。九十六年度全國 140 個公共造產基金共賸餘達 12 億 3,970 萬餘元，對增裕庫收頗有貢獻。另外，以苗栗縣竹南鎮及西湖鄉為例，九十四年度盈餘繳庫分別為 3,525 萬元及 1,600 萬元，尤其西湖鄉的 1,600 萬元已占該鄉當年度自有財源 2,815 萬元的 56.8%，這對人口僅八仟人的小鄉而言是件值得稱許的成就。尤其公共造產係屬非稅課項目，民選首長毋庸擔心加稅造成利益團體及社會大眾的反彈，可謂百利而無一害。

????? ??? ???? ?? 憤??????

政府職能有限，但民間活力無窮。晚近由於多元化社會的發展，培養充沛的民間活力，各國乃進行政府角色與體質的調整，使未涉及公權力行使之政府業務移轉給私法人、非法人團體甚或個人辦理，藉以激發民間活力，從而使得政府職能逐漸轉化成為領航者的角色，勿須汲汲營營於操槳工作。思考「最好的政府就是干預最少的政府」之民營化方向，放手讓私部門、非營利組織或非政府組織提供公共服務，檢討可由民間經營辦理之業務，委由民間辦理，以減輕政府人事及財政負擔。以英國為例，英國政府鑑於地方公共支出已成為中央政府沈重的負擔，遂以提倡地方行政企業化經營因應，希冀透過民間的參與，以減少人事及經費開支，提高行政效率。是以，國內各鄉鎮市公所允宜檢討適合委

外之業務委由民間經營辦理，如托兒所、游泳池委外經營，值夜人員改由保全負責，垃圾委外清運等。倘能善用民間資源協助政府處理業務，將能有效抑減鄉鎮市公所人力及財務之負擔。

???? 櫃並偷??? 丰???????? 弼???

地方政府財政失衡之問題，除法令之修改外，中央政府不宜過度介入，而應由地方政府本於財政自我負責之精神加強預算之控管，以逐步改善地方財政困境。

??? 櫃並偷完? 標

預算之編製宜本零基預算(Zero Base Budgeting)精神，一切從零開始，無須參考以前年度之預算，務實檢討減列不具效益、已過時或績效不彰之成本及費用。對於捐助、補助、獎助、? 勵、慰問與救助等支出，應進一步檢討縮減範圍、降低金額、提高申請門檻或停辦以減低預算規模。例如對警察破案獎金之核發、對警察春安工作期間之慰問、對社團之捐助以及對社區活動之補助等都有重新檢討之必要。預算編列之優先順序應本移緩濟急原則，減列不經濟之支出項目，以容納新興且具效益之計畫。儘管美國前總統卡特推行零基預算並未成功，但藉著計畫的檢討，而將鄉鎮市長任內的計畫列為最優先，以充份發揮資源配置效果，俾有效控制政府支出規模，逐步改善地方財政困境。

??? 櫃並? 髮? 丰? 標

預算執行應採節流措施，避免不經濟支出，確保達成預算賸餘，從而改善歲入歲出產生差短之困境。此外，應審酌財政狀況，本緊縮原則，非有必要不得支用，以提升財務效能及杜絕浪費。例如每年均編列龐大的設備及投資經費，卻經常造成公共工程設置不具經濟效益，致蚊子館充斥。爰於施設各項公共工程時應進行成本效益評估，擷節不必要支出以改進財務控管機制。

???? 彖???? 倥彊???? 椹?? 杪?

單打獨鬥已難成就偉大事功，相反的，府際合作互助將可事半功倍。各級政府長期以來都存在著資源配置不當的問題，不管是資源配置不均，或重複配置致形成浪費，抑或公共財貨的生產造成利益或成本外溢(spill-over)之問題，都有賴透過府際間的財政合作，以最經濟的資源配置方式，避免無謂的浪費以及不必要的支出，期能提供各地區最適的公共財貨與服務。中華民國憲法第一百一十條、地方制度法第二十一條及財政收支劃分法第三十七條所揭示之共同辦理、合辦之事業，即本諸府際間資源共享、經費分攤之意旨而制定。例如水利、交通、治山防洪、環保等均可透過府際合作使公共資源達到最有效的利用。此外，府際財政移轉制度，似可仿照日本地方交付稅為謀各地方政府間之財源均衡，保障地方行政達到某一水準，並尊重地方財政之自主性，禁止對補助款之運用方式及用途設限之規定。質言之，上級政府對下級政府之補助款用途應予尊重，尤其應減少指定用途之計畫型補助而增加一般性補助，或者將補助款納入統籌分配稅款依公式分配，以期減少上級政府對下級政府施政方向之約制，確保地方財政自主，從而提升地方自治之效能。

?? 嶠? 掘?? 鑿? ? ? ? ? ? ? ? 乏? 棧?

台灣蕞爾小國，面積僅 3.6 萬平方公里，人口不過二仟三佰萬，卻有著 319 個鄉鎮市；相較於英國的 24.5 萬平方公里，六仟一佰萬人，卻僅有 268 個鄉鎮階層之地方政府(北愛爾蘭除外)，台灣的鄉鎮市級地方政府顯然過多。再者，目前全台各鄉鎮市之自有財源豐瘠不一，多者十數億元，少者數百萬元；人口多者五十幾萬人，少者一仟多人。人口數未達經濟規模，平均人事費用差異懸殊，顯見行政區域確有調整之必要，以有效抑減人事費用。學者陳立剛在「地方政府體制再造—鄉(鎮、市)級政府體制研析」一文中提到：過多的鄉鎮市組織並不符組織經濟規模的要求，現行鄉鎮市在人力、財力等各項資源上難以應付日益複雜的地方需求。而學者趙永茂亦認為鄉鎮市財政差異，除了地區經濟發展程度不同外，更肇因於當前行政區域劃分的不平衡。是以，中央應儘速通過行政區劃法，俾重新區劃鄉鎮市行政區域，以達最適規模之境地。尤其人口少地方小者更應予以合併，蓋小鄉鎮人口雖少，但其組織仍具一定規模，可謂麻雀雖小，但五臟猶俱全。以苗栗縣西湖鄉為例，人口僅八仟餘人，但其每年人事費用亦須五仟四佰萬元，幾與人口一萬二仟餘人之頭屋鄉相當，倘能與鄰近之銅鑼鄉或後龍鎮合併，將可節省人事及業務開支，並使鄉鎮市之效能足應住民之需求。學者紀俊臣曾建議將苗栗縣十八鄉鎮市除保留泰安鄉為山地鄉外，其餘合併為六鄉鎮市。惟本研究發現，九十五年度及九十六年度自有財源比率低於 3% 的鄉鎮市中，除了離島外，全數都是山地鄉。是以，在山地鄉自有財源極度匱乏的情形下，倘未能與其它鄉鎮市合併，欲使其單獨設鄉並成為名副其實之自治體，確有困難。是以，設計一套符合「管理經濟」(managerial economy)的組織機制，使有利於整體區域發展，自當

為中央政府無可規避的責任。

???? 槭?? 徑僭???? 浣??????????

公共服務除透過國家機器或市場機制提供外，晚進存在大量的非政府組織，這些組織是由具有某些共同理想的人凝聚在一起而形成社會組織。這種組織或稱為「第三部門」，擁有廣泛的成員，如能吸納此種體制外之民間資源共營自治事業，將可有效抑減政府人員及經費之成長。非政府組織既超越政府亦超越市場，係自願性非營利組織，以促進公共利益為導向，經常可提供政府無法提供或不願做、不想做的服務，且其不似政府組織處處受法令限制，其服務項目極富彈性，如九二一大地震時的慈濟功德會。此外，目前不少政府機關正大肆招募志工人員以協助處理機關事務，吾人認為頗值推廣。蓋除可有效抑減人員之成長外，若能以志工取代現行之臨時人員，從而減少用人成本支出，將可逐步改善地方財政。

????? 婿???? 檣並???? 崁掘???? 檣並??

民主政治即代議政治，代議士代表人民反映民意外，並監督政府，而代表會即為民主政治下之產物。代表會之預算係與各該公所之預算合編而成為各該鄉鎮市之年度總預算，即便在所會不甚和諧的鄉鎮市，公所通常不會也不敢刪減代表會送請公所彙編之概算，僅能就剩餘之經費分配給所內各單位。因此，也造就了部分代表會之預算占各該鄉鎮市總預算一成以上，甚至自有財源尚不足以支應代表會支出之奇特現象。民意機關在刪減行政機關

預算時，總喜歡以「替人民看緊荷包」美其名，但面對自身權益或所屬機關預算時，縱使浮濫編列，此時的民意代表卻兩眼茫茫皆不見，損公肥私也就不足為奇。民意代表係受人民委託，負有監督政府，替人民看緊荷包之責，倘有監守自盜，甚至將公共財私有化，顯然有負住民之付託。公所在面對如此昂貴的民主代價，也只能瞠目而視，不敢攬言。倘欲祈求代表會自行刪減預算以共體時艱，猶似天國的神諭，不僅陳義過高，而且予人有不食人間煙火的幻想，殆無可能。若能立法規範代表會預算不能逾越該鄉鎮市總預算之一定比例，應可有效遏止類如頭屋鄉民代表會毫無節制的增加經費之情事。至於所謂一定比例，應參酌代表及住民人數，定一適足維持其執行職務所必須支應之合理經費。

???? 搞???? 壞咖? ?? ? 勿????????

我國之村里制度始於二千多年前的周朝，早期之村里長係由宗長及地方仕紳擔任，目前則由村里民依法選舉之，為無給職，但每月最高可領四萬五千元之事務補助費。以苑裡鎮為例，二十五位里長每年就耗費一仟三百五十萬元的預算，這對小鄉鎮誠屬不小之負擔。事務補助費雖稱係公款，但只要村里長出具領據即屬完成核銷手續，至於是否公用，則非所問。村里長受鄉鎮市區長之指揮監督，辦理村里公務及交辦事項。早期交通及通訊較不發達時，遇有路燈不亮，道路不平，常透過村里長向公所反映，惟此功能隨著資訊及交通的改善已式微；社區發展協會則係村里社區內的志願性民間組織，為社區居民非以營利為目的之社會團體，以促進社區發展，增進居民福利，建設安和融洽，團結互助之現代化社會為宗旨，例如辦理社區環境清潔、守望相助等，大大的削弱了村里辦公處之角色與功能。其理事長由協會理事互選

之，對內綜理督導會務，對外代表該協會，為無給職。由於村里與社區發展協會之業務、角色及功能有重疊競合之情形，倘村里長與理事長能互相配合，對地方確有助益，若分屬不同派系，則傾軋對抗勢難避免。雖然趙永茂教授認為二制仍可併存，惟吾人認為村里長應可由社區理事長取代。村里長究應存或應廢，固為仁智之見，但若能廢村里維持社區，雖是激烈的改革，但完全由志願性之社區發展協會接手，卻可省下村里長事務補助費及村里幹事人事費，並避免村里長與理事長之對立傾軋，可謂一舉兩得。

匕?? 岑? 杪???? 孤?? 弞?

??? 岑弞????? 涅??????

財政收支劃分法第三十八之一條規定：「各級政府、立法機關制定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；須增加政府負擔者，應事前覓妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。」惟揆諸前揭停徵田賦、減徵房屋稅、調降遺產及贈與稅稅率並未同時賦予替代財源；而中央使各級政府機關額外負擔公教人員五十五歲退休加發退休金，亦未規定相對收入財源，致使鄉鎮市在減少收入又增加支出卻無相對收入財源之情形下，財政每下愈況就難以防免。是以，除恪遵財政收支劃分法第三十八之一條規定外，現行財政收支劃分法既然無法使鄉鎮市之自治名實相符，即有重新修正之必要，固然中央財政亦顯困難，但總有挹注之方，反觀地方卻可能乞討無門，建議修正之重點如

下：

??? 嶠涅掘??? 堪???????

財政收支劃分法有關鄉鎮市稅課收入包括：遺產及贈與稅、地價稅、田賦、房屋稅、契稅、娛樂稅、統籌分配稅及臨時稅課等。鄉鎮市財政收支不平衡，入不敷出，最大的原因乃財政收支劃分不當所致。蓋財政收支劃分法劃給鄉鎮市之財源係以財產稅為主，其中地價稅及房屋稅固為較穩定之歲入，但其規模有限。苗栗縣轄鄉鎮市九十六年度歲入總決算 40 億 2,493 萬元中，地價稅及房屋稅收入合計 6 億 1,648 萬元，約占年度歲入的 15%。契稅、遺產及贈與稅屬所謂的機會稅，歲入波動極大；娛樂稅在都會區可能占有大宗，但苗栗縣各鄉鎮市屬鄉村型地區，娛樂稅收入不及四千萬，占年度歲入不到 1%；而田賦已停徵多年，且中央又於九十八年一月二十一日公布調降遺產及贈與稅之稅率，將使鄉鎮市財政更為惡化。現行地價稅由縣在鄉鎮市徵起之收入百分之三十給該鄉鎮市、房屋稅由縣在鄉鎮市徵起之收入百分之四十給該鄉鎮市，此兩稅目係鄉鎮市最主要且最穩固的稅課收入，惟卻僅占年度歲入的 15%，其分成比例顯然偏低，允宜適度調高分成比率，以滿足需求，並推動更積極的自治效能。

????????? 俵掘????????? 弞?

財政收支劃分法規定營業稅為國稅，但其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，應由中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）。經查，營業稅原屬省、直轄市稅，

民國八十八年配合精省而將營業稅改為國稅，僅將其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，劃歸為中央統籌分配稅分配給地方政府，而中央仍擁有百分之六十的營業稅收入。惟繳納營業稅之工廠、礦場經常對所在地及鄰近之地區造成污染，但工廠、礦場所在地之鄉鎮市，卻反而無法取得營業稅。形成稅繳中央，污染留給地方之不公平現象。應修法將營業稅收入之一定比例分成給各該鄉鎮市，以符公平原則，同時改善鄉鎮市財政。

?? 攢?? 峇???? 拊????? 棟?

地方稅法通則係立法院所制定之法律，其效力高於地方之法規、規章及規約，不僅法有明文，亦為當然之法理。倘法律有不週延或窒礙難行，應透過修法而不得逕行排除適用，否則即屬違法。地方稅法通則施行至今已屆六年，但鮮有地方政府善用此項利器以裕庫收，究其因，除了政治因素外，吾人認為地方稅法通則有諸多值得檢討之處，爰建議做以下修正：

???? 櫟?? 拊啞? ???? 彖????? 七椏??

??

地方稅法通則第三條第一項第二款「流通至轄區外之天然資源或礦產品等」不得開徵之規定應予重新檢討。蓋民選首長既不願向轄區內之選民加稅以免流失選票，則法律賦予之地方課稅權即無法發揮改善地方財政之功效。倘能對「流通至轄區外之天然

資源或礦產品等」予以開徵，因課稅之對象大都係轄區外之居民，地方首長在無選票壓力又可增加財源的誘因下，勢必更能積極開創財源，對解決地方財政將有一定之助益。

????????五?????機

地方稅法通則第三條第一項第四款規定「損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項」係屬不確定法律概念，究竟何謂損及國家整體利益或其他地方公共利益，主管機關於涵攝過程恆有判斷餘地 (Beurteilungsspielraum)，而不同之法律適用者所為之評價及考量，即難期其為一致之判斷，此將造成地方政府制定地方稅時充滿疑慮與不確定性。中央是否可能藉此條文而恣意駁回地方政府之課稅案，亦充滿疑慮。對於不確定法律概念允宜透過修法使之確定或予以刪除以避免爭議。

????????????????

依地方制度法第二條之定義，所謂備查係指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。質言之，地方稅自治條例於各該立法機關審議通過後，本應即可對外公布以完成法定效力，各該自治監督機關、財政部及行政院主計處是否同意備查對地方稅自治條例之效力應不生影響。惟地方稅法通則第六條第二項卻又規定地方稅自治條例經各該民意機關完成三讀立法程序後，於公布前應報經前揭機關備查，且實務上不予備查之例亦數見不鮮。地方稅法通則所謂備查與地方制度法之立法解釋顯有扞格，允宜修正為「核定」或「公布後報請自治機關、財政部及行政院主計處備查」以

符實際。

??????俚??揜??????地????? 揜

現行財政收支劃分法有關統籌分配稅款之來源為所得稅總收入百分之十、營業稅總收入減除提撥統一發票獎金後之百分之四十、貨物稅總收入百分之十等。此一規模顯然不敷地方所需，建議馬政府能參酌行政院九十六年九月二十六日通過之修正草案內容的精神修訂。將營業稅總收入減除百分之一五稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後以一定比例分成給鄉鎮市，其餘作為中央統籌分配稅款之財源。菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣市徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之十九，應按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣市，在福建省金門、連江二縣減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之八十分配各該縣，其餘收入全部納入統籌。而中央統籌分配稅款之分配應以公式入法取代比例入法，採劃一公式分配，以符公平原則。再者，如能師法美國的分配公式，將各地方政府轄區內之每人所得納入分配公式設算，且分配數應與每人所得呈反比，亦即各地方政府的每人所得愈低，其分配之權重應愈高，期使農業鄉鎮及經濟發展遲緩、稅收不足之在地窮鄉亦能維持其基本需求。

?????????? 弭?

????乘????????????????????

在現行選舉掛帥的政治氛圍下，公共建設的興築經常係植基於選票考量，以及好大喜功的執政思維。民選首長為彰顯政績，積極建設各項硬體設施，本無可厚非，惟在「有建設即有選票」的思維下，而無視於建設之輕重緩急，更不問實際是否需要，便值責難。公共資源經常在政治人物自利心態下，虛擲浪費，不管是都市之中，抑或僻鄉之間，閒置之「廳」、「館」、「場」處處可見。目前審計機關要求政府將業務委託民間辦理前，須經成本效益分析。此法似可擴大應用於公共工程建設，要求公共工程計畫應辦理效益評估，以明責任，並杜絕浪費。

?????? 弭 豕?? 栲???? 嶸???? 弭? 揜函

民主政治強調政府的回應性與課責性，使得政府資訊公開受到普遍的重視，蓋資訊公開亦是人民監督行政部門之重要依據。鄉鎮市公共財貨及資源過度集中於少數特定團體或個人，造成資源分配不均、公共財貨配置不當。其主要原因除受到代表會、利益團體及派系之競食外，政府財務分配未公開透明，黑箱作業亦難脫干係。如能落實定期將補助民間團體及公共資源配置之名稱、項目、金額於公所網站公布，並定期通知該管審計機關備查，透過輿論及審計機關之監督，應可杜絕黑箱作業所帶來的偏執浪費。

???? 棟? 呷????????

各級政府機關員額配置，均經相關機關精確核算，因此其人員編制，理論上應足應其業務需求。惟實際上，不管機關業務量

有無增加，其臨時人員卻仍持續進用，甚至已直逼正式職員數。而此等人員之進用，通常係因選舉等政治考量而具酬庸性，即使無所事事，仍可坐領乾薪。倘能透過立法規範臨時人員占正式職員之比例，除可杜絕冗員膨脹外，亦可減輕地方政府之負擔。

?? 木? 十? ? ? 標? 撥? ? ? 侯? 弭? ? ? ? ? ? ?

政治問題不一定非得以政治手段解決，苟能教育人民正確的租稅觀念，建立「使用者付費」及「受益原則」之意識，營造良善之租稅環境，或可減少民意代表、派系及利益團體之掣肘。此外，重新檢討「地價評價委員會」組織成員，以稀釋民意代表、派系及利益團體之影響力，進而使公告地價調升至幾近市場價位，將可合理反映應納稅款。

?? 乏? ? ? ? ? ? ? ? ? 市

鑑於直轄市及市之區為非自治法人團體，但無損其為民服務之運作及品質。而現行鄉鎮市財源匱乏，自治財源及自治事務又受制於派系、民意代表、府際關係及利益團體之影響。因此，迭有鄉鎮市長改為官派之議。惟鄉鎮市長官派對台灣地方自治影響深遠，涉及既得利益者眾，其反彈力道不容小覷。蓋困獸猶鬥，況人乎！是以，鄉鎮市長是否改為官派，值得後續研究者追? 研究。再者，民選首長常為個人政績而於任內大肆舉借，但卻將債務留給繼任者償還，此一現象似可透過立法規定，民選首長應以一任四年為一週期，年度決算容許赤字出現，但四年屆滿應求其

平衡，以建立財政自我負責之觀念。職是之故，「週期預算」之概念及可行性，似值後續研究者思考。

? ? ? ?

???? 捷?

??? 仟

王正、徐偉初，《財政學》。台北：國立空中大學，民 82。

王志宇，《苑裡鎮志》。苗栗：苑裡鎮公所，民 91。

王業立，《比較選舉制度》。台北：五南，民 96。

王鐵生譯，Graham K. Wilson, 著，《利益團體》。台北：五南，民 87。

井敏、陳幽泓譯，Ostrom, Vincent, Robert Bish, and Elinor Ostrom, 著，《美國地方政府》。北京：北京大學出版社，民 94，頁 96。

江大樹，《邁向地方治理 - 議題、理論與實務》。台北：元照，民 95。

， 府際關係導論 ， 收錄於趙永茂、孫同文與江大樹主編，《府際關係》。台北：元照，民 93，頁 3-48。

李允傑、孫克難、李顯峰與林博文，《政府財務與預算》。台北：五南，民 96。

李玉君， 中央與地方權限劃分與地方政府之委辦規則制定權 ， 收錄於黃錦堂等，《地方立法權》。台北：五南，民 94，頁 91-131。

李金桐，《財政學》。台北：五南，民 94。

李昂，《行政學》。台北：志光，民 95。

李長晏，《邁向府際合作治理：理論與實踐》。台北：元照，民 96。

李建良、李惠宗、林三欽、陳春生、陳愛娥與黃啟禎，《行政法入門》。台北：月旦，民 87。

李憲榮，《比較政治學》。台北：前衛，民 90。

- 呂亞力，《政治學》。台北：三民，民82。
- ，《政治學》。台北：三民，民98。
- 何畏、易家詳譯，Joseph A. Schumpeter 著，《經濟發展理論》。台北：貓頭鷹出版社，民90。
- 吳定，《公共政策》。台北：華視文化事業股份有限公司，民84。
- 吳定、張潤書、陳德禹與賴維堯，《行政學（二）》。台北：國立空中大學，民85。
- 吳庚，《行政法之理論與實用》。台北：三民，民82。
- 周育仁，《認識政治》。台北：台灣書店，民86。
- 林華德、李顯峰與徐仁輝，《財務行政》。台北：國立空中大學，民88。
- 林錫俊，《地方財政管理要義》。台北：五南，民90。
- ，《地方預算管理制度》。高雄：復文，民92。
- 林錫堯，《行政法要義》。台北：法務通訊雜誌社，民83。
- 紀俊臣，《地方政府與地方制度法》。台北：時英，民93。
- 孫柏英，《當代地方治理 - 面向 21 世紀的挑戰》。北京：中國人民大學出版社，民93。
- 徐仁輝，《公共財務管理》。台北：智勝，民94。
- 徐育珠，《財政學》。台北：三民，民96。
- 倪達仁、席代麟與王怡文譯，Mark, Turner and David, Hulmer 著，《政府再造與發展行政》。台北：韋伯，民90。
- 郭昱瑩，《政府預算的總體與個體研究》。台北：智勝，民91。
- 張勝彥，《鹿港鎮志 - 政事篇》。彰化：鹿港鎮公所，民89。
- 張昆山、黃政雄編，《地方派系與台灣政治》。台北：聯經，民85。
- 許義忠，《財政學》。台北：五南，民96。
- 歐信宏、史美強、孫同文與鍾啟岱，《府際關係：政府互動學》。台北：國立空中大學，民93。
- 黃運新，《重修苗栗縣志 - 財稅志》。苗栗：苗栗縣政府，民95。

- 黃錦堂，地方立法權的發展與議題，收錄於黃錦堂等編，《地方立法權》。台北：五南，民94，頁47-72。
- 黃鈺堤，地方統籌分配稅款與稅課問題之研究，收錄於黃錦堂等編，《地方立法權》。台北：五南，民94，頁211-254。
- 陳立剛，地方政府體制再造 - 鄉（鎮、市）級政府體制研析，收錄於薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會主編，《地方政府論叢 - 祝賀薄慶玖教授榮退論文集》。台北：五南，民88，頁275-298。
- 陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》。台北：月旦，民84。
- 陳朝建，王惠玲，預算政治與地方府會關係之個案爭議分析，收錄於陳陽德、紀俊臣主編，《地方民主與治理 - 陳陽德教授榮退論文集》。臺北：時英，民96，頁491-498。
- 陳慈陽，論地方之立法權及其界限，收錄於台灣行政法學會主編，《行政救濟、行政處罰、地方立法》。台北：元照，民90，頁357-410。
- 陳陽德，臺灣地方制度演進之探討，收錄於陳陽德、紀俊臣主編，《地方民主與治理 - 陳陽德教授榮退論文集》。臺北：時英，民96，頁57-74。
- ，鄉鎮市與區機制的探討與改革方案的設計，收錄於陳陽德、紀俊臣主編，《地方民主與治理 - 陳陽德教授榮退論文集》。臺北：時英，民96，頁253-284。
- 陳陽德、陳立剛，提昇地方立法機關立法人員素質的檢討與策進，收錄於陳陽德、紀俊臣主編，《地方民主與治理 - 陳陽德教授榮退論文集》。臺北：時英，民96，頁75-148。
- 彭懷恩，《政治學》。台北：國立空中大學，民93。
- 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實務》。台北：翰蘆，民91。
- ，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆，民87。

- 廖俊松，府際關係與政策網絡理論初探，收錄於趙永茂、孫同文與江大樹主編，《府際關係》台北：元照，民 93，頁 367-394。
- 廖達琪，《民主化、全球化議會角色 - 慶祝高雄市改制院轄市廿五週年學術研討會論文輯》。高雄：國立中山大學政治學研究所，民 93。
- 蔡吉源，《台灣政治經濟評論選》。台北：著者自印，民 82。
- 蔡明惠，《臺灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的爭鬥》。台北：洪葉文化，民 87。
- 蔡茂寅，地方自治立法權的界限，收錄於台灣行政法學會主編，《行政救濟、行政處罰、地方立法》。台北：元照，民 90，頁 329-356。
- 薄慶玖，《地方政府與自治》。台北：五南，民 82。
- 薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會主編，《地方政府論叢 - 祝賀薄慶玖教授榮退論文集》。台北：五南，民 88。
- 蘇彩足，《政府預算審議制度理論與實務之探討》。台北：華泰，民 85。
- ????
- 吳廷亭「肉桶政治」和一黨獨大陰影下的新國會，《今周？》，第 578 期，民 97.1，頁 40-41。
- 林全，政府財政與效率 - 落實地方財政自治，《新世紀智庫論壇》，第 10 期，民 89.6，頁 48-62。
- 林水波，看見房間裡的大象；正視總統制的存在，《國會月？》，第 36 卷，第 12 期，民 97.12，頁 19-32。
- 徐仁輝，地方政府支出預算決策的研究，《國立政治大學公共行政學報》，第 5 期，民 90.1，頁 1-18。

- ， 預算赤字控制問題研究 ，《財稅研究》，第 34 卷，第 2 期，民 91.3，頁 38-57。
- ， 多層次治理與財政收支劃分 ，《財稅研究》，第 39 卷，第 2 期，民 96.3，頁 27-37。
- 張四明， 財政壓力下地方政府的預算決策與調適行為之研究 ，《行政暨政策學報》，第 36 期，民 92.6，頁 39-79。
- 張育哲， 論「無財源提供強制責任改革法」的歷史、內容與執行成效，《公共事務評論》，第 7 卷，第 2 期，民 95.12，頁 89-114。
- 張其祿， 地方稅法通則執行問題評估：第三代政策執行理論之應用，《中國地方自治月？》，第 59 卷，第 1 期，民 95.1，頁 4-23。
- ， 我國地方補助款分配模式之經驗研究，《中大社會學報》，第 14 期，民 91.6，頁 1-100。
- 陳連芳， 從府際觀點探討地方財政改善之道，《財稅研究》，第 35 卷，第 5 期，民 92.9，頁 181-209。
- 趙永茂， 地方政治生態與地方行政的關係，《政治科學論叢》。第 9 期，民 87.6，頁 305-328。
- 傅恆德，王靜儀， 派系政治下之府會關係：台中縣的個案研究（一九五一至二〇〇五），《政治科學論叢》，第 34 期，民 96.12，頁 45-70。
- 廖坤榮、吳秋菊， 扛不起的未來：地方財政困境之研究--以嘉義縣鄉鎮市案例分析，《公共行政學報》，第 14 期，民 94.3，頁 79-124。
- 魯炳炎， 中央與地方財政法制：立法委員觀點之分析，《行政暨政策學報》，第 36 期，民 92.6，頁 119-132。
- ， 從法制觀點談我國中央與地方財政關係，《中國行政評論》，第 12 卷，第 3 期，民 92.6，頁 179-206。
- 葉嘉楠、詹貌， 地方財政困境之實證分析 - 以苗栗縣為例，《中

國地方自治月? 》, 第 59 卷, 第 7 期, 民 95.7, 頁 37-58。
蔡吉源, 解讀我國總體財政赤字的意涵, 《國家政策雙週? 》,
第 150 期, 民 85, 頁 2-4。

? ? 嶸?

方文宜, 地方公共造產與財政關係之研究, 碩士論文, 佛光大
學管理學系研究所, 民 94.1。

方建興, 中央統籌分配稅款及補助款對地方財政影響之研究,
碩士論文, 中原大學會計學系, 民 90.6。

史靖超, 台灣地區中央與地方財政劃分之研究, 碩士論文, 南
華大學公共行政與政策研究所, 民 92.6。

張李淑容, 地方治理之財政管理與法治實務, 國立台中技術學
院。

李錦娥, 地方稅法通則、規費法與地方財政之研究, 碩士論文,
東海大學公共事務碩士在職專班, 民 93.6。

沈政安, 地方稅法通則施行後地方稅收增闢可行性評估, 碩士
論文, 世新大學行政管理學系, 民 92.1。

林忠伸, 鄉公所與鄉民代表會互動關係之探討 - 從預算面分析鄉
級政治之問題, 地方議會: 回顧與展望學術研討會, 東海大
學政治系暨地方自治研究中心主辦, 民 87.12。

紀俊臣, 鄉(鎮、市)自治效能檢討與改革配套之研究, 內政
部委託研究, 台北, 民 97。

孫克難, 財政改革委員會的運作與功能, 民 90.11。

徐偉初, 我國的預算赤字 - 一個中央、地方政府一起吹的汽球?
, 「預算平衡與中程計畫預算制度」學術研討會論文, 世新
大學, 民 91.3。

- 徐素雲， 地方政府間發展策略性夥伴關係之研究-以新竹縣大隘三鄉觀光產業為例 ， 碩士論文， 玄奘大學公共事務管理研究所， 民 95.11。
- 夏錦秀， 我國地方財政自主性之研究 - 兼論地方稅法通則施行後之影響 ， 碩士論文， 東海大學公共事務碩士在職專班， 民 93.12。
- 陳連芳， 我國地方財政改善途徑之研究：由府際關係面向分析 ， 碩士論文， 南華大學公共行政與政策研究所， 民 92.5。
- 張慶明， 從軟預算約束、高階經理報償與股權結構探究銀行治理 ， 博士論文， 國立中山大學中山學術研究所， 民 93.9。
- 黃文癸， 高雄縣 27 鄉鎮市層級地方政府財政努力行為意向之研究 - 以非稅課收入為例 ， 碩士論文， 國立中山大學公共事務管理研究所， 民 91.6。
- 黃建興、蔡玉時， 建立激發地方政府財政努力之機制 ， 行政院經濟建設委員會， 民 91.12。
- 黃錦堂， 現行府會法制之研究 ， 地方議會：回顧與展望學術研討會， 東海大學政治系暨地方自治研究中心主辦， 民 87.12。
- 楊明諭， 鄉鎮市課徵地方稅政治可行性之研究 - 以台中縣個案為例 ， 碩士論文， 臺灣大學政治研究所， 民 93.1。
- 曾南馨， 統籌分配稅款與補助款對地方財政之影響--新竹縣個案分析 ， 碩士論文， 逢甲大學會計與財稅研究所， 民 94.6。
- 趙揚清， 地方政府財政赤字問題 ， 財團法人國家政策研究基金會 - 國政研究報告， 民 91.1。
- 趙揚清、陳妍蓓， 地方財政問題非財政收支劃分法可解決 ， 財團法人國家政策研究基金會 - 國政研究報告， 民 91.5。
- 劉念夏， 鄉鎮市級自治選舉存廢之研究 ， 財團法人國家政策研究基金會 - 國政研究報告， 民 90.12。
- 劉明勉， 鄉鎮市公所與鄉鎮市民代表會互動之研究 - 以竹山鎮為

例，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 97.6。
賴政國，我國地方政府公共債務之研究，碩士論文，東海大學
公共事務碩士在職專班，民 93.12。
謝坤輝，地方財政問題之研究 - 以南投縣為例，碩士論文，東
海大學公共事務碩士在職專班，民 92.1。
鍾祥琦，地方財政收支的政治經濟分析 - 以台中縣石岡鄉為
例，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 91.6。
顏淑華，我國地方稅法通則施行後之檢討，碩士論文，臺灣大
學國家發展研究所，民 96.6。
蔡淑瓊，地方財政與預算編列問題之探討—輔以臺中市為例，
碩士論文，逢甲大學經營管理碩士在職專班碩士論文，民
95.6。

????

行政院人事行政局，《推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參
考手冊》，台北，行政院人事行政局，民 90。
紀俊臣，行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究 行政院研究發展考
核委員會，《政府改造》。台北：行政院研究發展考核委員會，
民 92。
行政院 98 年 1 月 22 日院授主忠字第 0980000409D 號函。
內政部，《地方制度法解釋彙編》。台北：內政部編印，民 94。
，《97 年度公共造產業務檢討觀摩暨研習會手冊》。台北：
內政部編印，民 97。
內政部 90 年 3 月 7 日台(90)內民字第 9002724 號函。
審計部，《鄉鎮縣轄市綜合審核結果年報》。台北：審計部，民 92。
，《鄉鎮縣轄市綜合審核結果年報》。台北：審計部，民 93。

,《鄉鎮縣轄市綜合審核結果年報》。台北：審計部，民 94。

,《鄉鎮縣轄市綜合審核結果年報》。台北：審計部，民 95。

,《鄉鎮縣轄市綜合審核結果年報》。台北：審計部，民 96。

,《鄉鎮縣轄市財務審核結果年報》。台北：審計部，民 97。

財政部 93.08.02 台財稅字第 09304753851 號函。

財政部 93.10.29 台財稅字第 09304783674 號函。

財政部 95.10.20 台財稅字第 09504770022 號函。

苗栗縣政府，《臺灣省苗栗縣各鄉（鎮、市）總預算彙編》。苗栗：
苗栗縣政府，民 96。

,《臺灣省苗栗縣各鄉（鎮、市）總預算彙編》。苗栗：苗
栗縣政府，民 97。

苗栗縣政府稅務局 97 年 12 月 12 日苗稅土創字第 0971413105 號
函。

苗栗縣政府 97 年 3 月 3 日府環廢字第 0977800324A 號公告。

通霄鎮公所，《通霄鎮志》。苗栗：通霄鎮公所，民 90。

?? ??

丁萬鳴，企業看景氣，許勝雄建議退稅，《聯合報》，98.3.5，
版 A2。

李順德，民意綁預算 藍學到精髓 綠氣得跳腳，《聯合報》，民
97.11.2，版 A11。

沈旭凱，淡水所會衝突民政局協調，《聯合報》，民 92.1.7，
版 17。

,淡水臨時員上班了，總預算案過關鎮所業務恢復正常，
《聯合報》，民 92.1.18，版 17。

梁鴻彬，蚊子停車場糾正案劉揆逃過一劫，《中國時報》，民

97.12.9, 版 A7。

曾巨威, 地方一般補助款應與統籌分配稅款合併, 《工商時報》, 民 90.6.3 社論。

, 中央應虛心向地方學習加稅, 《工商時報》, 民 93.9.19, 版 2。

, 從課徵碳稅看地方政府解決財政問題的心態, 《工商時報》, 民 95.4.3, 版 2。

?? 僞?

財政部統計年報,

<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=9564&ctNode=132&mp>

<C:\Documents and Settings\admin\My Documents\財政部統計資料庫電子書.files\yearidx.htm>, 民 97.07.04 造訪。

財政部國庫署網站(<http://www.nta.gov.tw>), 民 97.3.6 造訪。

自由電子報,

<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jul/1/today-p2.htm/>。

審計部全球資訊網, 民國 96 年政府審計年報, 網址:

<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/294/20080612164523skSp.pdf>。

民 98.2.3 造訪。

?? 導? 捷?

Alesina, A. & R. Perotti, "Budget Deficits and Budget Institutions," *In Fiscal Institutions and Fiscal Performance*.

- Chicago : The University of Chicago Press, 1999, pp. 233-263.
- Grindle, Merilee S., and John W. Thomas, *Public Choice and Policy Change : The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1991.
- Kornai, Janos, "Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems," *Econometrica*, vol. 47, No. 4, 1979, pp. 801-819.
- Tiebout, C. M., "A Pure Theory of Local Expenditure," *Journal of Political Economy*, Vol.64, 1956, pp. 416-424.
- Truman, David, B. *The Governmental Process*. New York : Alfred A. Knopf, 1971.
- Wu, Nai Teh, *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control Within an Authoritarian Regime*. Ph. D. Dissertation, University of Chicago, 1987.