

## 第八章 府際衝突個案綜合比較

1987 年台灣解除戒嚴後，政治發展逐步邁向民主化，隨著地方自治法治化之後，地方民主也逐漸成長，而當地方自主意識衝擊到原有之中央集權體制，中央與地方府際關係間發生不同自治權限之衝突個案。為了對於中央地方府際之衝突現象，有更全觀性（holistic）的認知，本章將自各面向比較前述府際衝突個案，第一節比較個案之衝突發生原因，第二節比較個案之衝突解決方式（機制）。第三節將比較衝突個案之府際關係網絡，第四節比較衝突個案之賽局模式異同。

### 第一節 府際衝突個案發生原因

#### 壹、國際地方分權化潮流及地方自主趨勢

聯邦制國家如美國、德國，地方權力為憲法所保障，各級政府在其權力範圍內能自定政策及執行。單一國國家如英國、日本之中央與地方關係，中央政府掌握權力，授權地方執行，地方之權力來源係來自法律授予。然在全球化分權化潮流影響下，中央權力中心與地方自主相互競合，聯邦制國家出現各種不同之中央地方府際關係互動，而單一國之傳統中央地方關係運作也逐步轉變。分權化及權力下授，隨著中央的權力中心逐漸向地方移動後，地方也逐漸形成另一權力中心主軸。中央與地方之權限劃分，非僅為行政體制上之劃分，更重要的為考量事權運作上之效益與效率。

日本中央與地方之「相互獨立」、「地方對中央單方依賴」、「中央對地方政府單方依賴」或「重疊機制」等中央地方府際關係運作模式。（Michio，1997：132-133），尤其日本於 2000 年 4 月開始施行地方分權推進相關法律整備法，推行一系列之地方分權改革，使日本真正進入地方分權階段，明確劃分國家與地方團體事權，廢除機關委任事務，

避免中央無限制藉委任事務介入地方自治事項，日本之地方分權改革，對台灣之中央地方府際關係轉變有具有相當之影響。

單一制國家英國，為傳統單一國中央集權之代表，認為地方僅是中央之代理人，受制於中央之指揮監督，然於二次世界大戰後，中央與地方的府際互動關係，卻又產生多階段演進階段，每個階段中央與地方皆有之不同控制監督與自主對抗（合作）模式。另外，美國之中央與地方「對等權力模式」、中央擴大對地方掌控之「包含性權力模式」以及中央與地方相互協商之「重疊性權力模式」三種運作模式（Wright，1983：422-426）

綜合比較前述五個個案，如中央統籌分配稅款個案，精省前地方對於分配稅率甚少表示異議之聲，1999年地方制度法公佈施行及修正財政收支劃分法之後，地方分權之呼聲日增，然受限於傳統中央集權之就觀念無法立即轉型，地方要求自主及公平劃分財政收支及統籌分配稅款之要求增強，於是中央地方為統籌分配稅款而形成府際衝突。統籌分配稅款衝突案，中央依照財政收支劃分法及中央統籌分配稅款分配辦法來分配統籌分配稅款，然事實上中央統籌分配稅款分配辦法為行政命令，統籌稅款分配辦法包括公式化分配辦法，惟其並非法律，而係行政機關依權責發布及變更之行政命令。由於行政命令可以依照行政機關的需要自行變更，中央政府統籌分配款之分配權力，可以決定不同級地方政府間分配比例，也可以決定同級地方政府間之計算指標與權數，進而影響分配比例。亦即中央政府擁有絕對的實質的統籌分配稅款分配權力。

聯邦制國家實行地方分權，地方政府為自治團體，中央與地方為合夥關係，其財政關係亦較偏向分權體制，地方政府對其租稅徵收與支出負擔皆擁有裁量權。單一制國家實行中央集權制，地方為國家行

政區，地方與中央為代理關係，其財政關係亦偏向於集權體制，租稅立法權與支出分配權由中央政府掌控。地方積欠健保政府補助款亦為地方支出分配權之一項權限衝突，地方政府是否需要分擔執行全民健保的費用，涉及中央與地方間的權限劃分。全民健保為國家重要施政，中央政府立法推動，地方政府理應全力配合。但在法律制訂的過程中，由於中央傾向片面主導，地方政府似乎未獲應有尊重，權利義務、財務責任也未具對應關係，更未考慮地方財政狀況，以致造成直轄市政府承擔巨額保費補貼。

行動電話基地台自治條例衝突個案，依電信法相關規定屬中央權責；但涉及建築管理相關法令，為縣府自治事項。代表地方民意之縣市議會均急於制定「行動電話基地台設置管理自治條例」，而卻無「法」制定，代表地方民意之議會，面對民眾施壓抗議，卻無法有效管理行動基地台之設置。行動電話基地台設施設置地方立法突顯出「中央有權無責，地方有責無權」。台北里長延選案中，台北市政府認為里長選舉為地方自治事項，中央不應干涉地方之自治性事務，有違地方分權之原則。

中央與地方府際關係如未妥善處理分權問題，將資源功能有效整合，不僅未能發揮地方治理積極功能，甚且中央地方間彼此衝突，相互抵銷，造成中央與地方府際關係運作失靈，激化地方與地方惡性競爭的效應。

## 貳、自治事項與委辦事項規定不明確引發府際衝突

我國府際衝突問題並未因地方自治法治化或不同階段的制度變革而獲得紓緩，反而使中央與地方政府府際衝突日益增多及複雜，中央地方爭奪財政權、立法權人事權組織權，筆者認為，一項可能之因素

為法律規定因環境變遷而作適時修改或檢討所致。

五個個案中地方積欠健保政府補助款、行動電話基地台自治條例抵觸案、台北市里長延選案及警察局長任免案四個衝突個案，關鍵問題為憲法及中央與地方權限劃分不清，而衍生出自治事項與委辦事項之衝突問題。

地方積欠健保政府補助款案中，台北市政府主張，全民健康保險法第 27 條關於一定比例保險費由直轄市政府補助規定，抵觸憲法第 107 條第 13 款、第 108 條第 1 項第 13 款、第 155 條以及憲法增修條文第 10 條第 5 項規定，違反財政收支劃分基本原理，明顯侵害地方自治團體之財政自主權，違反憲法保障地方自治制度設計之精神，於適用上揭法律發生有抵觸憲法之疑義。惟司法院作成釋字 550 號解釋指出「財政收支劃分法第 37 條第 1 項第 1 款雖規定，各級政府支出之劃分，由中央立法並執行者，歸中央負擔，固非專指執行事項之行政經費而言，惟法律於符合上開條件下，尚非不得為特別之規定，就此而言，全民健康保險法第 27 條即屬此種特別規定。」，司法院作解釋肯認全民健保屬於「共辦事項」。

行動電話基地台自治條例案，涉及中央與地方對於憲法與地方制度法之解釋與適用。中央認為憲法第 107 條第 5 款規定電政事項由中央立法並執行，第 108 條第 1 項第 7 款規定公用事項由中央立法並執行之或交由省縣執行之，又電信法第 3 條亦明定電信事業主管機關為交通部。電信事業為中央主管。地方政府卻認為，地方制度法第 19 條第 6 款第 2 目規定「縣（市）建築管理」為縣（市）自治事項。是以，第一類電信事業或公設專用電信設置機關因無線電通信工程之需要，使用建築物屋頂設置無線電接收天線架及相關附屬設備，仍屬地方自治事項建築管理之範疇。

誠如司法院釋字 553 號解釋文中所提，里長延選案事關地方與中央權限劃分及紛爭解決機制之釐清與確立，非純屬機關爭議或法規解釋之問題，亦涉及憲法層次之民主政治運作基本原則與地方自治權限之交錯。里長延選為地方自治事項，中央僅得為適法性監督。

表 8-1 自治事項與委辦事項引發府際衝突爭議

個案	憲法、法規	爭議點
二、地方積欠健保政府補助款	全民健康保險法第 27 條	中央立法要求地方支出，侵犯地方財政權
三、行動電話基地台自治條例抵觸案	中央：憲法第 107 條、電信法第 3 條 地方：地方制度法第 19 條第 6 款	中央與地方權限劃分規定不明確，引發地方立法權範圍爭議
四、台北市里長延選案	中央：憲法 地方：地方制度法	里長延選為地方自治事項，中央僅得為適法性監督。 特殊事件為不確定法律概念，其解釋權之歸屬。
五、警察局長任免案	中央：憲法第 108 條、地方制度法第 56 條、警察人員管理條例。 地方：憲法第 109 條及 110 條，地方制度法第 18 條、第 19 條。	地方認為警政警衛事項為地方自治事項，中央侵犯地方人事權

資料來源：作者製作，2007。

### 參、政黨對立引發中央地方府際衝突

民主政治為政黨政治，政黨係透過競選活動以爭取執政和人事控制權，贏得選舉之政黨負責執政及組織政府，敗選之政黨則扮演在野黨之監督角色。如前所述，中央與地方政府首長如屬同一黨籍，為「垂

直式一致政府」，中央與地方首長如分屬不同政黨，則稱為「垂直式分立政府」。就中央與地方府際關係運作而言，中央與地方政府首長如屬同一黨籍或屬不同政黨，對於府際關係之運作應有不同之影響？就本論文五個衝突個案之中央地方政黨垂直式一致或垂直式分立差異，與府際發生衝突之關聯性作說明。

綜合比較統籌分配稅款、積欠健保政府補助款、台北里長延選案，其衝突過程中地方首長均介入衝突或正式出面表達與中央抗衡之立場，中央地方府際黨籍均為垂直式分立政府。而地方警察局長派任權衝突類型之六個警察局長派任案中，除嘉義縣縣長李雅景屬於國民黨和中央為垂直式一致政府，仍然向中央抗議中央逕予派任嘉義縣警察局局長。

政黨對於民主政治應該具有正向之監督制衡功能，但是綜合比較前述四個個案，發現不理性之政黨對立對中央地方府際關係產生負面影響，第一、黨同伐異，中央有意打壓不同政黨之縣市，提供同黨縣市較優惠之資源，待遇不公平。第二、政黨意識形態超越公共政策討論。第三、政黨對立激化府際衝突之產生及衝突強度。

第一，台北市長馬英九認為中央係「黨同伐異」，有意打壓由不同政黨執政之台北市，而對台北市獨採取不公平待遇（馬英九，2002），例如，中央對同樣積欠健保政府補助款之台北市及高雄市，卻態度有別，高雄市積欠健保政府補助款比台北市嚴重，但是中央卻屢屢對台北市高分貝催討，未對高雄市採取高姿態的催討動作，且強制執行台北市市產也多於高雄市之市產。

中央與地方政府如由相同政黨所控制（垂直式一致政府），則地方之回應亦不同，亦即衝突對立情形稍緩，例如同屬一政黨之高雄市針

對統籌分配稅款分配率逐年降低，未強勢表態抗議。高雄市積欠中央健保政府補助款催討，經中央催討後，高雄市立即提出十年還款計畫，表現還款誠意，將面子作給中央，雖然事實上高雄市並未按計畫還款，反而欠款比例逐年升高。分析列表如下：

表 8-2 府際衝突個案之中央地方政黨型態

衝突個案	中央	地方首長 政黨	政黨型態
一、統籌分配稅款 (財劃法覆議案)	民進黨	台北市長馬英九 國民黨	垂直式分立政府
二、健保政府補助款	民進黨	台北市長馬英九 國民黨	垂直式分立政府
三、台北里長延選案	民進黨	台北市市長馬英九 國民黨	垂直式分立政府
四、警察局長派任權			
1989 年宜蘭縣警察局 局長	國民黨	宜蘭縣長游錫堃 民進黨	垂直式分立政府
1998 年新竹縣警察局 局長	國民黨	新竹縣長林光華 民進黨	垂直式分立政府
2000 年嘉義縣警察局 局長	國民黨	嘉義縣縣長李雅景 國民黨	垂直式一致政府
2000 年台北市警察局 局長	民進黨	台北市長馬英九 國民黨	垂直式分立政府
2004 年澎湖縣警察局 局長	民進黨	澎湖縣縣長賴峰偉 國民黨	垂直式分立政府
2006 年台北縣警察局 局長	民進黨	台北縣縣長周錫瑋 國民黨	垂直式分立政府

資料來源：作者製作，2007。

## 第二，政黨意識形態超越公共政策討論

中央統籌分配款之分配及地方積欠健保政府補助款二個案，原應屬於單純之公共政策中之資源配置議題，卻因中央與地方首長分屬不同政黨，政黨意識形態凌駕理性之公共政策探討。

2002年4月8日，台北市政府以里界調整為由，公告延期辦理里長選舉，行政院於5月3日撤銷台北市政府延後辦理里長選舉案之決定，台北市政府於5月8日將里長延選案聲請司法院大法官解釋。選舉事務原為一單純之公共事務，尤其里長選舉本屬地方之自治事項，且之前中央亦曾為行政效率考量而延期辦理選舉或合併舉辦，雖非行政慣例，亦非少見特例。然於台北市里長決定延選後，中央之內政部立即指摘台北市，而台北市也立即反擊，雙方透過媒體相互放話。

### 第三、政黨對立導致府際衝突之產生及激化衝突強度

觀察比較這四個個案，發現政黨對立為府際衝突產生之幕後隱形「黑手」，亦即中央與地方首長分屬不同政黨，黨同伐異會造成中央與地方政府間陷入意識形態的對立與僵局，使得問題複雜化。反之，如果中央與地方政府如同屬一政黨，中央與地方應該不致於無溝通協商餘地。

政黨對立更激化府際衝突之後續發展，2002年財政收支劃分法覆議案表決時，政黨對立及動員更讓衝突達最高點，行政部門及執政黨以選區利益（統籌分配稅款及補助款），成功遊說國民黨立委陳宏昌、楊文欣，親民黨原住民立委林正二、林春德未出席投票，國民黨立委曾蔡美佐投下廢票，六席無黨籍立委未出席投票，導致國、親兩黨未能通過否決覆議案門檻。

綜合言之，政黨於府際衝突個案中扮演關鍵因素，亦即中央與地方首長分屬不同政黨，黨同伐異會造成中央與地方政府間陷入意識形態的對立與僵局，使得府際衝突問題複雜化。換言之，如果中央與地方政府如同屬一政黨，中央與地方則較有溝通協商空間。

至於行動電話基地台自治條例中僅為行政機關之互動並無地方首



長介入衝突或出面表達對於此衝突之立場，故初步判定政黨對於行動電話基地台自治條例之衝突應非影響原因，故不納入討論。

## 貳、競逐財政資源引發府際衝突

英國與美國之中央地方府際關係間衝突，有相當高比例導因府際關係間之財政資源競逐，例如探討美國聯邦體制之補助制度原來目標係為調控財政失衡，然中央藉財政補助而主導對地方之政策，而地方也會算計接受補助之效益。英國於 1980 年代府際關係「干預期」以控限制地方財政自主，然自 1990 年代府際關係「變革期」，將市場觀念引入地方政府財政管理上（Rhodes，1990：114-117）。所以，財政資源之衝突競逐亦因府際關係轉變而有調整。

台灣各縣市政府地方財政面臨財政自主性過低、支出大於收入、垂直財政不均、水平財政不均等問題，因此必須透過中央以統籌分配稅款及上級政府補助府際財政移轉制度設計，以調劑挹注地方財源或均衡地方發展，中央尤其可透過統籌分配稅款進行政策誘導。

以國外之財政府際關係變化來觀察本論文之五個個案，雖然這五個個案中僅有二個個案（統籌分配稅款、積欠健保政府補助）為競逐財政資源，但是其衝突橫跨之時間久、資源額度高及影響之縣市將近半數，故競逐財政源引發衝突產生，影響不容小覷。

### 一、財政衝突橫跨之時間面廣

1999 年修正之財政收支劃分法第 16 條之 1 規定，稅課由「中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之款項，其分配辦法……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。」財政部於 1999 年 6 月 30 日發布中央統籌分配稅款分配辦法為

分配依據。該項分配辦法對於中央統籌分配稅款之分配，既未於財政收支劃分法中明定其分配方式，行政院須每年核定新法規命令，作為分配之依據。地方政府遂每年於分配稅款訂定前，亟力爭取有利於己之比例並且採取聯盟以向中央抗爭。

直轄市無論台北市或高雄市皆曾對統籌分配稅款比例逐年調降，表達抗議。1999年財政收支劃分法修正後，直轄市分配統籌分配稅款43%，縣市及鄉鎮分配51%（縣市39%、鄉鎮12%）。臺北市原已不滿中央政府連年降低臺北市統籌分配稅款分配比例，2001年12月財政部提出分配比例公式，北高兩市共分配比例由43%降為36.22%，各縣市及鄉鎮共分配比例提高至57.78%。引起台北市極大的反彈，而提出財政收支劃分法修正案。

統籌分配稅款衝突現象由1999年一直延燒至今（2007年），衝突長達九年，預料仍將因台北縣適用準直轄市規定或其他縣市合併升格直轄市而更趨嚴重。

相同的，積欠健保費政府補助款衝突案，亦自1995年健保開辦時即發生積欠，中央地方為此過招至2007年，長達十三年。於地方提起司法院釋憲、訴願、行政訴訟，中央採取催繳、假扣押市產後，2007年台北市雖然於行政訴訟敗訴定讞，和中央達成十年償還計畫。

## 二、財政資源額度高

中央統籌分配稅款額度每年約1700餘億元，乃造成中央與地方為此財政資源大餅競逐。就統籌分配稅款財源方面，如果額度固定，中央所握有的統籌稅款來自其與地方政府分稅的結果，中央與地方於此具有此長彼消的零和性競爭關係，亦即如果要增加地方挹注的統籌稅款規模，就必須修法改變分稅比例，勢必減少中央政府的租稅收入。

另一種地方統籌分配稅款增加之方法為「將餅作大」，例如擴大稅基或增加稅目，使當年之稅收成長。例如 2007 年財政部統計，由於 2006 年全國稅收成長，中央統籌分配稅款總金額高達 1800 餘億元，較前一年增加約 240 億元，創下近七年來新高，因此分給縣市政府的統籌分配稅款增加，台北市可以多分到 77.4 億元，高雄市增加 25.8 億元，縣市政府可多拿 93.6 億元，鄉鎮市增加 28.8 億元。總之，中央統籌分配稅款額度之額度對於地方政府而言，對於解決其財政困難具相當大之影響性，故無論直轄市或縣市莫不極盡各種手段去爭取。

2000 年底地方政府欠健保局的健保費政府補助款為新台幣 192 億元。2001 年 12 月底，地方政府已欠繳健保補助費用近 250 億元，其中以高雄市政府最為可觀，欠繳約 83 億元；台北市政府居次，欠費近 70 億元；雲林縣政府排第三，欠繳約 20 億元；其他欠債超過 10 億元的地方政府，有嘉義縣政府及屏東縣政府。2001 年底各級政府累計欠費突破 300 億新台幣。2005 年 12 月底止地方政府積欠 85 年度至 93 年度之健保費補助款共計達 396.44 億餘元。而 2007 年 6 月最新收繳情況，欠繳總金額高達 535 億，其中台北市政府欠繳 69.26%，高雄市欠繳達 96.03%。

### 三、欠款嚴重之縣市過半數

積欠健保費政府補助款衝突案，1995 年健保開辦初期只有雲林縣、嘉義縣欠繳健保費政府補助款，1997 年後，台南縣、屏東縣，1998 年後高雄市、台中縣、台東縣開始欠繳健保費政府補助款的現象。經統計欠款三年以上、欠繳率達 10% 以上的縣市計有高雄市、宜蘭縣、台中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、台東縣，合計有 11 個縣市，幾乎占台灣省各縣市半數。

## 第二節 衝突解決方式（機制）之比較

依現行法觀察，目前我國中央地方權限爭議解決機制有政治解決與法律解決二種手段，政治解決手段是指憲法第 111 條「除第 107 條、第 108 條、第 109 條及第 110 條列舉事項外，如有未列舉事項發生時……，遇有爭議時，由立法院解決之。」及地方制度法第 77 條規定「中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之」，中央與地方之權限爭議，由立法院解決。

法律解決手段則分成聲請司法院解釋（法律統一解釋）及行政訴訟二種。地方制度法就地方立法權、執行權之自治監督爭議係採司法院解釋之途徑，如我國地方制度法第 30 條第 5 項「自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無抵觸發生疑義時，得聲請司法院解釋。」（就地方之立法權）、第 43 條第 5 項「第 1 項至第 3 項議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無抵觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」（就地方之單純決議）、第 75 條第 8 項「第 2 項、第 4 項及第 6 項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」（就地方之執行權）。

行政訴訟則如釋字 553 號解釋所提有關中央監督機關間公法上爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。亦即地方自治團體認為其公法人之自治權或其他公法上之利益受侵害，自得由該地方自治團體，依訴願法第 1 條第 2 項、行政訴訟法第 4 條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷。五個衝突個案採取之解決方法之異同論述如下：

## 壹、司法院大法官釋憲解決

五個個案中地方積欠健保政府補助費案及台北市里長延選案係採取司法院大法官釋憲解決，惟此二案解決程度有所差異，另外，2006年6月台北縣政府函請內政部請層轉司法院解釋有關縣（市）警察首長由中央派任是否違憲，內政部卻不予層轉。由上述顯示，聲請司法院解釋，仍是解決中央地方衝突之主要方式。

有關地方積欠健保政府補助費案，台北市聲請司法院大法官釋憲。司法院作成釋字第550號解釋認為，全民健康保險法第27條由地方自治團體補助之保險費，非指實施全民健康保險法之執行費用，而係指保險對象獲取保障之對價，除由雇主負擔及中央補助部分保險費外，地方政府予以補助，符合憲法規定意旨。

有關台北市里長延選案，司法院大法官釋字第553號解釋認為，台北市里長延選案屬於有法效性之意思表示之行政處分，台北市政府有所不服，乃屬於中央監督機關間公法上之爭議，該爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自得由該地方自治團體，依訴願法第1條第2項、行政訴訟法第4條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷。」

2006年6月台北縣政府拒絕中央派任林國棟接任台北縣警察局局長，並函請內政部層轉司法院解釋地方制度法第56條第2項及警察人員管理條例第21條有關縣（市）警察首長由中央派任等規定，是否牴觸憲法第109條、第110條及第127條規定疑義，最後內政部則函覆不予層轉。

## 貳、行政訴訟解決—健保補助費

有關地方積欠健保政府補助款案，健保局屢次行文催討，以台北市政府為首之地方政府紛紛提出訴願，惟 2003 年 9 月行政院衛生署訴願會開會審議，除台中縣原處分撤銷，請健保局另為核定外，其餘如台北市、屏東縣、南投縣等均訴願駁回。

其中最受矚目的行政爭訟個案為台北市政府積欠健保費補助款案，中央健保局 2003 年 2 月 12 日發函核定台北市政府 1999 年下半年到 2002 年底，應繳納健保費補助款近 108 億元。台北市政府以未設籍北市勞工的健保費補助款不應由北市負擔，經行政訴願程序後，向台北高等行政法院提起撤銷健保局處分的行政訴訟。台灣台北高等行政法院 2005 年 1 月 13 日 93 年度訴更一字第 00196 號判決台北市政府敗訴，需支付這筆積欠健保費。北市不服提起上訴，最高行政法院 94 年度字第 01536 號判決健保局敗訴「原判決廢棄。訴願決定及原處分關於命上訴人負擔其行政轄區外居民全民健康保險補助款部分均撤銷。」採取「設籍或居住地說」，北市府只須負擔行政轄區內居民的健保補助款。健保局提起再審，最高行政法院 2007 年 6 月 28 日判決健保局勝訴，台北市政府敗訴需支付 108 億元，全案定讞。最高行政法院判決理由認為之前的判決主文記載不明確，適用法規顯有錯誤，因而准予再審。

台北市政府與健保局對健保補助款的爭議焦點，在於有關全民健康保險法第 27 條規定，投保單位應負擔保險費部分的直轄市政府補助保險費計算基礎，應以設籍或居住在直轄市的被保險人及其眷屬為計算基礎；還是以投保單位在直轄市為計算基礎，台北市政府和中央健保局爭執不定。

2007 年 5 月 23 日由最高行政法院舉行的庭長、法官聯繫會議中達成共識，認為「直轄市政府負擔保險費補助款，既合於憲法規定中央

與地方共同建立社會安全制度之意旨，又無違法之情形，更無侵害直轄市政府財政自主權，則中央健保局以投保單位在直轄市政府，作為直轄市政府應負擔系爭保險費補助款之認定依據，自無不合。」由於目前共有五十二件的勞、健保爭議案件在台北高等行政法院審理，此項判決結果，可能會引起骨牌效應。

### 參、協調解決—統籌分配稅款、警察局長任免案

有關統籌分配稅款分配比例，係於中央統籌分配稅款分配辦法第 7 條明訂比例，並無既定公式，當時係為遷就中央提出之兩直轄市分配金額不減而換算成比例，此種權宜措施雖保障當時之直轄市分配總額不減少，但是也賦予中央藉行政命令掌控分配之權限，也成為每年中央與地方財政爭議源頭，曾有由中央提供院長之特別統籌分配稅款方平息紛爭。財政部於 2001 年 12 月間提出分配方式予以公式化，該統籌分配稅款分配辦法第 8 條訂有北高兩市的分配公式、第 9 條各縣市分配公式、第 10 條各鄉鎮分配公式。主要依「財政需求」、「財政努力」與「對本稅款之貢獻」三項目分別訂定 50%、35%與 15%的權重。其中財政需求以人口數設算，財政努力以「土地公告現值佔市價之比例」(25%)與「規費、罰款及工程受益費收入佔自有財源比例」(15%)兩項指標設算，對本稅款貢獻係以轄區內營利事業營業額設算。亦即統籌分配稅款分配雖然目前訂有公式，但是中央仍然握有掌控權，然目前如台北縣政府之準直轄市如何分配統籌分配稅款，仍有待府際間（中央與地方、地方與地方）之協調解決。

### 肆、接受中央之主導—行動電話基地台自治條例

2005 年 11 月至 2006 年 8 月基隆市、南投縣、臺北縣、臺中市及臺中縣五縣市之行動電話基地台設施設置管理自治條例，均為國家通

訊傳播委員會以該等自治條例牴觸中央法律及電信政策，而函告其無效。這五個縣市雖然都曾經過行政機關間之公文往返或非正式之請示溝通，但在中央以該等自治條例牴觸中央法律而無效後，除了台中市已聲請司法院釋憲外，另外四縣市尚未有進一步之抗議措施，顯示其完全接受中央之主導。





### 第三節 衝突個案之府際關係網絡比較

#### 壹、府際衝突網絡三類型

於此五個案中，透過府際關係理論觀察到，第一，府際關係包括中央與地方、地方與地方，準政府組織與私人組織；統籌分配稅款例如，動電話基地台涉及之眾多利害關係人，除中央地方行政立法機關外，民間團體、社區民眾、電信業者，網絡糾葛。第二，府際關係衝突中不同治理單位官員態度與互動影響衝突之發展，尤其里長延選案及地方警察局長任免案；第三，府際關係仍受到整個法律、制度之情境影響，有時官員間資訊或意見交換影響決策；第四，府際關係包含運作過程中所有參與者，尤其司法院大法官釋憲，成為關鍵時候之仲裁者。；第五，府際關係為一種政策面向（policy component），涉及政策形成、執行、和評估過程中行動者之互動關係，例如統籌分稅款之財政分配政策，行

從前述個案可以發現中央地方府際關係呈現中央主控地方服從網絡、地方聯合對抗中央網絡及單一地方對抗中央網絡等三類型。

##### 第一類型、中央主控地方服從網絡

在此網絡中中央主控遊戲規則，地方則服從此遊戲規則，例如統籌分配稅款分配辦法及健保法規定。

##### 第二類型、地方聯合對抗中央網絡

各縣市建立聯盟互動關係，共同以統籌分配稅款或健保費政府補助款特定議題，與中央政府同時談判。越多地方政府加入行列，越能在與中央政府的互動或談判中，獲得集體行動的利益。

### 第三類型、單一地方對抗中央網絡

所以會出現單一地方政府對抗中央網絡之情形，有三種可能情境。第一種情境，中央採取「扣減補助款」策略，以「阻斷」地方政府組成合作聯盟，於是只剩下單一台北市單獨對抗中央。第二種情境，如台北市里長延選案，係台北市以單一地方政府對抗中央。第三種情境，如基隆市等五個地方政府分別就行動電話基地台管理設置條例報核，中央分別函覆該等自治條例牴觸中央法規，或是如警察局長任用爭議。由於前者被函告牴觸無效之各地方政府，彼此間並無正式連絡或組成聯盟，所以被中央一一函告牴觸無效，且未採取後續爭訟或其他抗爭動作。而警察局長任命案也是陸續發生於不同時點內，所以也為中央一一協調擊破，最後皆接受中央之任命。

### 貳、變動的府際衝突網絡

府際衝突網絡中之聯合或對抗，主控或服從均呈現變動。

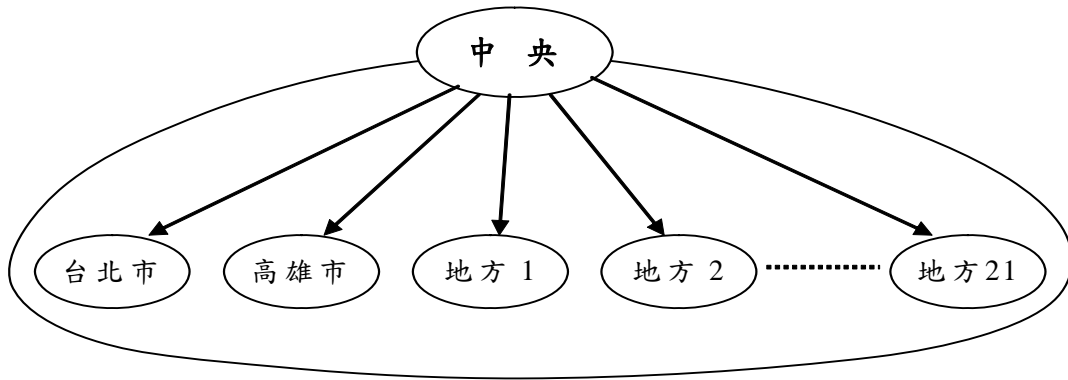


圖 8-1 第一類型－中央主控地方服從網絡圖

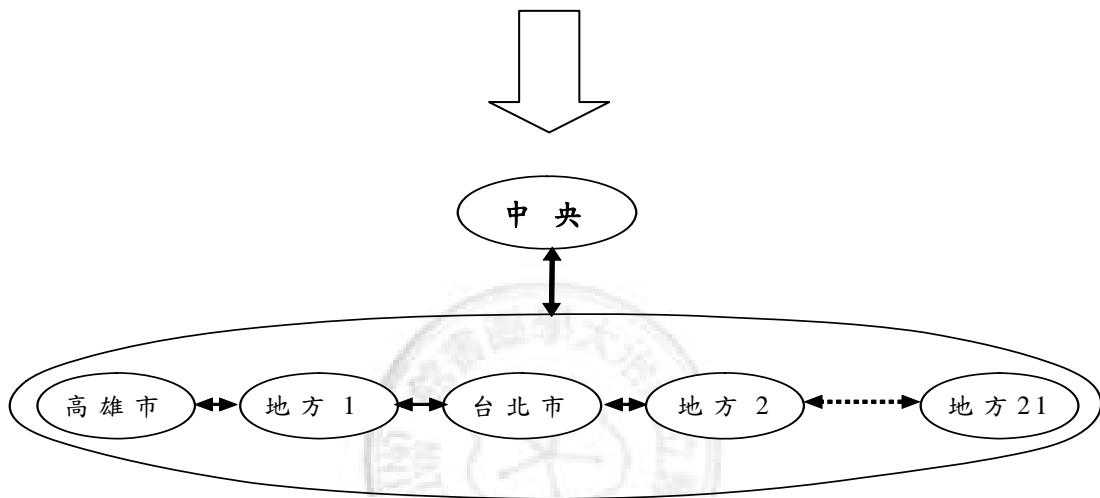


圖 8-2 第二類型－地方聯合對抗中央網絡圖

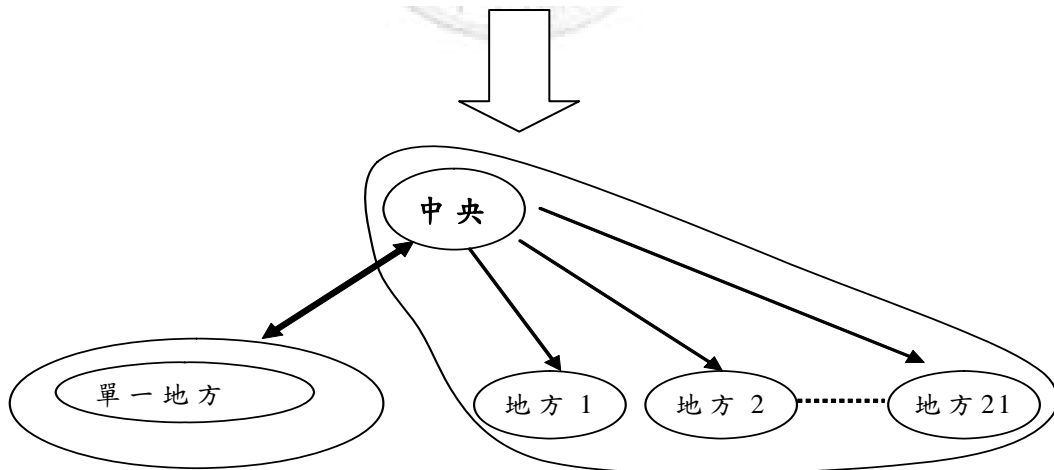


圖 8-3 第三類型－單一地方對抗中央網絡圖

資料來源：作者製作，2007。

#### 第四節 衝突個案之賽局策略比較

賽局中每一參賽者皆以獲取最大報酬為目標。賽局理論大都假設參賽者有絕對準確的能力選定最佳策略，並依此進行策略行動，此即理性行為(rational behavior)。理性重要成分包括一個人對其利益的完整了解，以及決定那個策略報酬之精準能力（Dixit & Skeath，2004：29-30）。

賽局七大要素包括參與者、行動、信息、策略、報酬、結果、(均衡)及賽局初判，以下針對五個衝突個案之衝突賽局模型，就賽局七大要素進行橫向比較分析。

統籌分配稅款為典型之零和賽局及懦夫情境賽局，地方積欠健保費政府補助款為懦夫情境賽局，但因重複發生，足已預測對手之策略選擇成為重複賽局，最後達到重複賽局之協調均衡；行動電話基地台自治條例抵觸為地方先發動之先行賽局，然因權力不對稱，中央主控力強於縣市，成為接受強方主控之權力不對稱賽局；台北市里長延選案亦為地方先行賽局，然因改變賽局策略（司法院釋憲）而有雙方平衡之結果；警察局長任用案中央先行賽局，然因權力不對稱而最後成為協調賽局。

表 8-3 府際衝突個案賽局分析表

個案賽局	一、統籌分配稅款	二、地方積欠健保費政府補助款	三、行動電話基地台自治條例抵觸	四、台北市里長延選案	五、警察局長任用案
參與者	1.中央 v.s.地方 2.中央 v.s.台北	1.地方 v.s.中央 2.台北 v.s.中央	地方 v.s 中央	台北 v.s 中央	中央 v.s.地方
行動	中央訂定統籌分配規則	地方積欠 中央催討	地方立法 中央不核定	中央撤銷 台北釋憲	中央派任 地方不滿
信息	信息不充分	充分公開	信息不充分	信息不充分	信息不公開
策略	中央扣補助款 台北市提財劃法修整案	中央催繳及對地方強制執行 地方提訴願及行政訴訟	中央不核定 地方無策略	地方提釋憲	中央進行協調 台北縣提司法院釋憲（未被層轉）
報酬	財政資源	財政資源	法律核定權	自治事項及法律解釋權	人事任用權
結果（均衡）	每年均有不同結果（出現多次均衡）	行政訴訟結果	地方接受被宣告無效結果	雙方均各自詮釋勝訴	地方接受（出現均衡）
賽局初判	零和賽局 懦夫情境賽局	懦夫情境賽局 重複賽局	地方先行賽局 權力不對稱賽局	1.地方先行賽局 2.改變賽局（司法院釋憲）	1.中央先行賽局 2.權力不對稱賽局 3.協調賽局

資料來源：作者製作，2007。

