

第三章

衝突個案一：統籌分配稅款案

財政素有「庶政之母」之稱，凡推動各項政府施政作為，必須要有財政經費為基礎。本章將探討各國中央與地方財政分權、財政收支劃分與統籌分配稅款、府際財政衝突之網絡分析及府際財政衝突之賽局分析。

第一節、中央與地方財政分權

壹、各國中央與地方財政分權

探討地方財政之經典學說為 Tiebout 所提出「以腳投票」(vote by feet) 模式，即人民經由居住遷移之自由，以具體行動表達其對政府(政策)偏好的選擇，此以腳投票之遷移模式並會影響各地方自治團體的最適預算規模及地方人口數量。以腳投票係基於下述假定：民眾可自由選擇其居住地方，並依其意願遷移至最滿意居住的地方；一國之內有數個不同偏好型態的地區供人們選擇且充分提供各地區財政收支資訊給民眾；地方財政支出的公共效益，係由單一地區內的大眾所享用，無外溢性 (Tiebout, 1956, Oates, 2001: 25-28)。地方財政結構之健全與否，關係地方政府之施政能否落實，影響地方自治之發展。

地方財政困難是各國普遍遭遇的難題，無論聯邦制或單一制國家，不同國家體制憲法中明文規定財源劃分均有所差異。財政收支劃分依著各國政治制度的不同，而有所差異。在中央集權制度國家，中央政府支配著全國財政的資源；在地方分權制度國家，各地方政府具有自主的財政收支權，非由中央集中分配。不同政治制度，其財政收支劃分也因中央與地方權力的大小不同而有所差異。

一、單一國

單一國地方政府的權限來自中央政府的賦予，例如日本中央對地方之財政控制主要為實施地方交付稅制度，目前日本稅收中國稅占 2/3，地方稅占 1/3，國稅 50% 交付給地方。地方交付稅制度具有「財源保障」及「財政調整」二種功能（中井英雄，2006）。雖然日本於 2000 年 4 月開始施行地方分權推進法，並推行一系列之地方分權改革，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（松本英昭，2005；兼子仁，2006：53-57），但是地方財政來源主要仍須依賴地方交付稅制度。

法國採取中央集權制度，權力完全掌握在中央政府，各項財源也都由中央所掌控。英國於 1979 年保守黨柴契爾政府執政後，引入市場機制、改革稅制，開始採取一連串干預措施限制地方財政以減少財政危機、1983 年至 1987 年中央更以削減預算及裁撤組織來控制地方（Rhodes，1997：114-117）。英國於 1990 年後，由於地方政府地方財源不足財政困難，中央對於地方政府財政採行計畫預算、目標管理、零基預算、削減預算及績效決算等改革措施（Kelly & Rivenbark，2003：31-35）。2003 年英國地方政府法施行後，中央政府對地方政府進一步放鬆管制政策，減少了中央對地方政府的計劃、許可和績效指標，簡化了監督流程，該法還對地方政府財政進行改革，引進了新的財務管理制度。在世界地方分權潮流下，單一國之中央財政掌控亦不斷在變動中，而且財政問題往往受政治制度變動影響。

二、聯邦國

美國採地方分權制度，聯邦政府的權力來自州憲法的賦予，各州政府有其各自的獨立財源，其主要的財源為財產稅，聯邦收入則以個

人所得稅與公司稅為主。所謂財政聯邦主義則是指將不同的功能指派給不同層級的政府，並授與不同的財政收入，讓其執行其任務(Oates, 1999)。

美國府際關係的發展與財政聯邦主義發展息息相關。例如，除了二元聯邦主義時期(1930年前)，其聯邦與州之間權限釐清無涉財政議題，其餘各階段皆以財政關係為變遷主軸。美國1930至1950年之合作聯邦主義時期，聯邦與州政府透過補助款制度合作刺激公共支出；1950至1970年之創造式聯邦主義時期，由各州與地方政府規劃計畫向聯邦政府提出申請；1970至1985年新聯邦主義以公事件構聯邦補助制度，並賦予州與地方政府獨立運用補助款之裁量權。1985年之後，取消了與次級政府稅源共享的一般稅入分成(general revenue sharing)，聯邦縮減對於州及地方政府之補助，並將部份聯邦的責任移轉給州政府(張育哲, 2006: 5-6)。美國聯邦政府對於州或地方政府之經費補助可分為專案補助(categorical grants)、綜合補助(block grants)及稅收共享等三類，中央採取不同程度之掌控，第一類專案補助之使用範圍由中央界定，對於綜合補助及稅收共享，地方擁有資源配置的裁量權(Cochran, et al. 2006: 29-32; Bealy, 1999: 30)。

Rodden在論及府際財政結構(intergovernmental fiscal structures)時指出，聯邦主義有時會使財政主權模糊且競爭性，而致產生不斷的協調及投機行為。各個地方政府會推卸財政負擔給其他地方政府，而使得財政紀律蕩然。而當地方太過於依賴中央的歲收共享(revenue-sharing)，則會更依賴中央恩賜的資源，且有尋租(rent-seeking)情形發生(Rodden, 2006: 363)，亦造成造成「共有資源的悲劇」(the tragedy of the commons)。

新治理模式重新界定府際間的關係，中央政府逐步減少對地方政

府之管控，原先府際間關係已被府際間協商所取代。中央政府鼓勵區域及地方政府發展「新治理」網絡，中央政府釋出部分的權限。尤其於亞洲國家如日本及北歐國家，強調地方分權，使得基層機構擁有更多自治能力，但「新治理」網絡也代表央政府的財務支援亦減少。（Pierre，2007：62；Sörensen and Torfing：2006）新治理亦代表新的財政架構及更多自治能力，地方藉由提供公共服務而收取服務費用，使得地方財務自主性提高。

三、我國中央與地方財政權劃分

我國中央與地方財政權的劃分，規範於憲法第 10 章中央與地方之權限。憲法第 107 條第 7 款規定，國稅、省稅與縣稅之劃分，由中央立法並執行之。第 110 條第 6 項規定，縣財政及縣稅由縣立法並執行。憲法規定中央政府為劃分國稅及地方稅，財政收支劃分法列為國稅者有所得稅、遺產及贈與稅、關稅、營業稅、貨物稅、菸酒稅、證券交易稅、期貨交易稅等；地方稅為土地稅、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅、特別稅課等。憲法第 13 章基本國策第 147 條規定，中央為謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助。省為謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之縣，應酌予補助。我國財政收支劃分，一方面有如中央集權國家，由中央立法劃分；一方面又有如地方分權國家，中央與地方各有獨立的稅源（歐信宏等，2005：175）。

財政收支劃分法目的乃在於調劑地方財政盈虛與均衡區域發展，規範各級政府財政收支之分類、劃分與調劑，緩和各級政府間垂直與水平財政差異的情況，確立中央與地方間的財政關係。

各級政府財政收支之劃分，在支出面，依其在行政區域內之職權

與支出相關規範，以決定其基本需求。在收入面，主要有國稅、直轄市稅、縣（市）稅、與鄉（鎮、市）稅之稅收分成，並訂有統籌分配稅款以及上級對下級政府的補助制度。1999年1月25日公布施行之地方制度法第67條規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之收入及支出，依地方制度法及財政收支劃分法規定辦理。

貳、中央與地方財政問題

一、中央政府財政困窘問題

近年來全球性經濟景氣低迷，各國政府均面臨財政困境，我國中央政府財政亦極為困難，行政院主計處指出，中央政府總預算每年收支短差達2700億元（如加計特別預算高達3200億元），預計截至2007年7月底中央與地方政府未償還公債總額高達4兆604億元（行政院主計處，2007；財政部，2007）。中央政府近10年就通過17個特別預算，排除預算法規定舉債不得用於經常支出，以及公債法對舉債上限的限制，政府的賦稅依存度（稅收占支出比重）已降至53%，國民租稅負擔率（稅收占GDP比例）祇有12.3%，種種現象顯示出，中央財政極為困窘。因迭次修法減稅，在財政收入上相對緊縮，而「財政大餅」為固定之額度，地方財政也受到緊縮之衝擊。

台灣財政面臨的問題，在收入面主要為「患寡又患不均」，寡是指財政自主性低，財政收入不足支應其施政需求支出，造成財政缺口。不均則是指各政府間稅收分配之不均，或稱「財政差異」，又可區分為「垂直財政差異」與「水平財政差異」。垂直財政差異係指中央與地方財政之不均，水平財政差異係指各縣市間以及北、高兩直轄市與各縣市之財政差異（徐仁輝，2007；黃耀輝，2003：54）。多數國家凡地方財政短缺，係透過中央對地方統籌分配稅款及補助款二種方式來解

決。Kelly & Rivenbark 指出由於地方財源不足，地方政府面臨財政困難問題，中央對於地方政府財政必須採行計畫預算、目標管理、零基預算、削減預算及績效決算等改革措施（Kelly & Rivenbark，2003：31-35）。

二、地方政府財政自主性低

地方制度法第 3 章第 5 節自治財政中，對直轄市、縣（市）與鄉（鎮、市）之自治財源有清楚界定。地方制度法第 63 條規定直轄市收入包含稅課收入、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。同法第 64 條規定縣（市）收入包含稅課收入、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。同法第 65 條規定鄉（鎮、市）收入包含稅課收入、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。第 66 條規定直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）應分配之國稅、直轄市及縣（市）稅，依財政收支劃分法規定辦理。

單一國之中央集權政治因素影響我國財政收支劃分之規範設計，我國財政收支劃分之立法規範，一直採中央獨占課稅權之劃分；甚至關於財政收支劃分之相關大法官解釋。如釋字第 234 號及第 277 號解釋之結果，更讓中央獨占課稅權之劃分，取得合憲性之基礎。該二號解釋，著重中央對於國稅及地方稅之劃分擁有決定權，而忽略地方之財政自主權，與憲法第 10 章中央與地方權限劃分之精神有所抵觸。至於憲法第 147 條謀求地方經濟平衡發展之規定，似亦不得作為財政收

支劃分專屬中央立法權之合憲性基礎。因此，釋憲者在闡明財政憲法條款之規定內容時，不應偏袒中央而忽略地方財政自主權之憲法保障，否則，地方將僅得仰賴中央之財政統籌分配，而喪失地方自治憲法設計之根本價值（黃俊杰，1997：76）。

台灣地方財政窘困不足之問題，於地方自治於台灣實施後即存在，且情形日益嚴重。台灣各縣市近五年來自有財源占歲出比如表 3-1，台北市財政自主能力最佳，平均為 86.2%、高雄市為 68.6% 次佳外，其餘各縣市平均 47%。此數據說明地方缺乏財政自主能力，造成縣市政府長期必須依賴中央政府補助款，以致於地方自治一直無法落實。

表 3-1 地方政府自有財源比例表

地方 \ 年政	2000 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	平均
台北市	83.5%	83.8%	87.9%	87.9%	87.9%	86.2%
高雄市	71.9%	66.1%	68.4%	68.4%	68.4%	68.6%
各縣市	44.0%	49.4%	48.5%	44.3%	48.9%	47.0%
平均	66.43%	68.27%	66.87%	66.87%	68.40%	67.27%

資料來源：財政部，2006；自有財源＝歲入－補助款

3-1-1 地方政府自有財源占歲出比

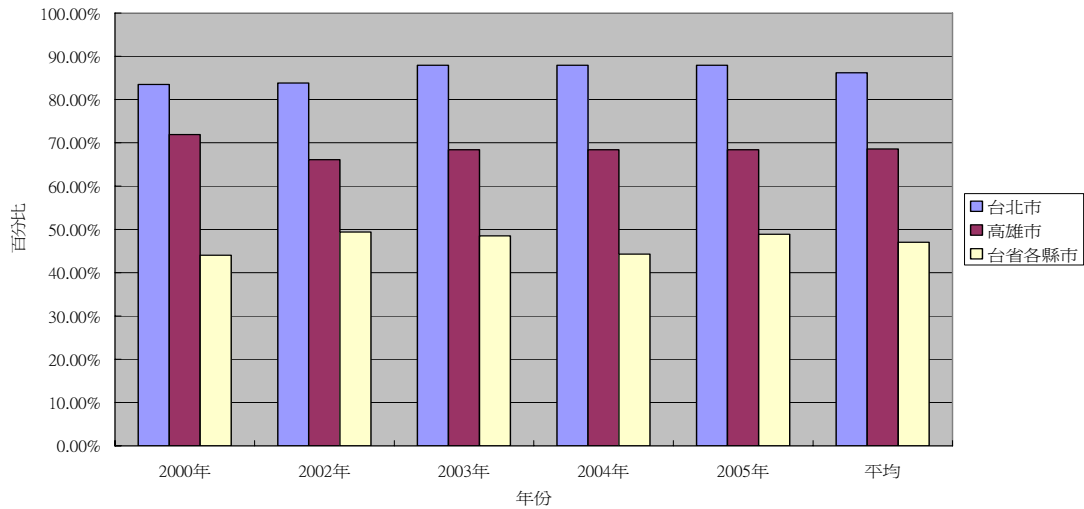


圖 3-1 地方政府自有財源比例圖

資料來源：作者製作，2007。

三、地方支出大於收入、財政收支差短擴增

隨著經濟發展，而租稅收入有集中於中央或者直轄市等大都市之趨勢，但地方政府本身的執掌日漸加重，且上級委辦的事項也日益增多，使得地方政府原有的自有財源收入低於整體支出。近年來地方財政的困難常見於媒體報導，例如部分地方政府發不出薪水，鄉鎮公所積欠包商貨款而使公所遭到法院查封，主要原因係近年來民眾公民意識興起，希望地方政府提供更多切身公共服務，兼之地方民選首長為求表現，積極推動地方公共建設與社會福利政策，致使經費支出大幅增加，惟歲入財源卻未能相對增加。實質收入無法配合支出需求同步成長，致財政收支差短擴增。例如營業稅法的修正，將金融營業稅率由百分之五降為百分之二；契稅條例及國民教育法的修正，使得契稅收入減收及營業用房屋稅附徵九年國民教育經費失去法源依據而停徵（高安邦，2001）。凡此種種因素，都使得長久以來負債累累的地方財政問題更為嚴重。

四、以府際財政移轉收支解決府際財政不平衡

府際財政不平衡意指不同層級政府間或相同層級政府間，因財政劃分與各地經濟發展與人口成長因素的差異，而形成各地貧富不均的現象(林錫俊，2001)。財政不平衡又可分為「垂直的財政不平衡(vertical fiscal imbalance)」及「水平的財政不平衡(horizontal fiscal imbalance)」；不同層級政府間收入與支出不一致的問題，稱為垂直的財政不平衡，指中央政府財政盈餘較多，而地方政府財政卻入不敷出。水平財政不平衡指同級的各地方政府間資源分配不均，造成貧富不均收支不平衡現象。解決地方財政不平衡之方法包括中央提供地方政府補助金及中央統籌分稅款二種方式，統稱為府際財政移轉收支。

補助金的調整可分為垂直的財政調整及水平的財政調整二種。前者係藉著上級政府對下級政府的補助，使得下級政府的收入大增，進而縮小地方財政缺口，維持地方政府預算的平衡，降低各地方政府貧富不均的現象，使得各地方公共服務的水準，維持在一般水準。後者則是指同級政府間所進行的財政調整，藉由財政能力較強的地方政府，負責提出平衡給付，補助財政能力較弱的地方政府。

表 3-2 地方政府依賴補助款程度(補助收入/歲出)表

政府 \ 年度	2001	2002	2003	2004	2005	平均
台北市	1.0%	3.0%	2.5%	2.8%	2.8%	2.4%
高雄市	11.7%	18.0%	20.4%	30.0%	35.4%	23.1%
各縣市	40.1%	37.6%	41.2%	44.7%	42.7%	41.3%

資料來源：財政部，2006。

由前述表 3-2 可看出台北市依賴中央補助程度最低，高雄市依賴中央補助程度為台北市的十倍，各縣市依賴中央補助的程度為台北市的

二十倍。

總之，統籌分配稅款及補助款這類府際財政移轉收支體系，對於地方之財源挹注相當有助益。然如地方過度依賴上級之補助或府際移轉收支，則無法發展財政自主之機會。



第二節 財政收支劃分與統籌分配稅款

壹、統籌分配稅款制度與補助款制度之差異

統籌分配稅制設計之目的為滿足地方政府財源不足其支出需求外，另一個目的乃為「縮小城鄉差距，平衡城鄉發展」。透過統籌分配稅的引進，中央政府將財政豐富地區的稅收，重新分配給財政貧弱的地區，藉以調劑各政府之間的盈虛，並減少各地貧富不均及城鄉差距的現象。

統籌分配稅之意涵為，由上級政府就稅收中提出一部分，或下級政府所應分得之財源，由上級政府統籌運用。視下級政府財政收支之情形，依照不同比例來分配。由於近代各國地方政府的收入，愈來愈呈現出貧富不均的狀態，所以不得不仰賴中央政府依照地方財政的狀況，按比例將租稅進行統籌分配。

在精省前，統籌分配稅款是將省與院轄市徵收的營業稅及貨物稅款，各百分之五十交由中央統籌，以調節不時之需，其性質並非補助款，是我國所特有的一種制度。

在許多中央與地方的財政爭議新聞事件中，統籌分配稅款制度常與補助款制度相提並論，因為每當下級政府在面臨財政困窘問題時，下級政府就向上級政府極力爭取統籌分配稅款制度或補助款。

惟有學者認為，就財政制度而言，統籌分配稅款制度或補助款兩者性質上仍具差異。當統籌稅款財源由同級政府特定稅目支應並在其間分配時，此種統籌稅款並無補助之性質；只當統籌稅款財源由上級政府特定稅目支應並分配時，方具補助性質（朱澤民、李佩瑜，2001：37）。

由於補助款多為中央針對地方一般或特定業務項目進行補助，誠為地方競逐之資源大餅，惟其項目繁多且金額分散，難以聚焦進行整體分析，且補助款並未產生中央與地方之鉅大衝突。而中央統籌分配稅款自 1999 年後，每年均引發之中央地方衝突，且衝突性較強，故本研究選定以統籌分配稅款為中央地方衝突之代表個案。

貳、財劃法修正與統籌分配稅款分配衝突

截至 2007 年 1 月止，財政收支劃分法前後曾歷經 7 次的修法，其中以 1981 年、1999 年二次修正幅度最大，2002 年立法院財政收支劃分法修正案雖經立法院通過但遭行政院覆議，財劃法之修正過程引發之衝突點包括：

一、1981 年財政收支劃分法修正之衝突

1981 年財政收支劃分法修正，為制度面與財政收入結構的轉變，將財政主導權由台灣省政府回歸中央政府。主要是因應營業稅的改制為加值型營業稅，由於加值型營業稅採取總公司報繳制度，稅收集中至總公司所在的大都市，如台北市與高雄市。因此，立法明訂北高兩直轄市所收取的營業稅與印花稅，其中一半必須作為中央統籌分配稅款，由中央政府統籌分配。超過九成的中央統籌分配稅款皆分配給台灣省政府。

至於台灣省各縣市所徵收營業稅與印花稅，其中一半為省庫收入，另一半加上各縣市的土地增值稅的 20%，為省統籌分配稅款。省統籌分配給各縣市，係參考個別狀況訂定固定比例，各縣市共分得該款項的 81%，其餘 19%由省府保留為準備金作緊急補助支出之用（林錫俊，2001）有關分配方式如圖 3-2 所示。

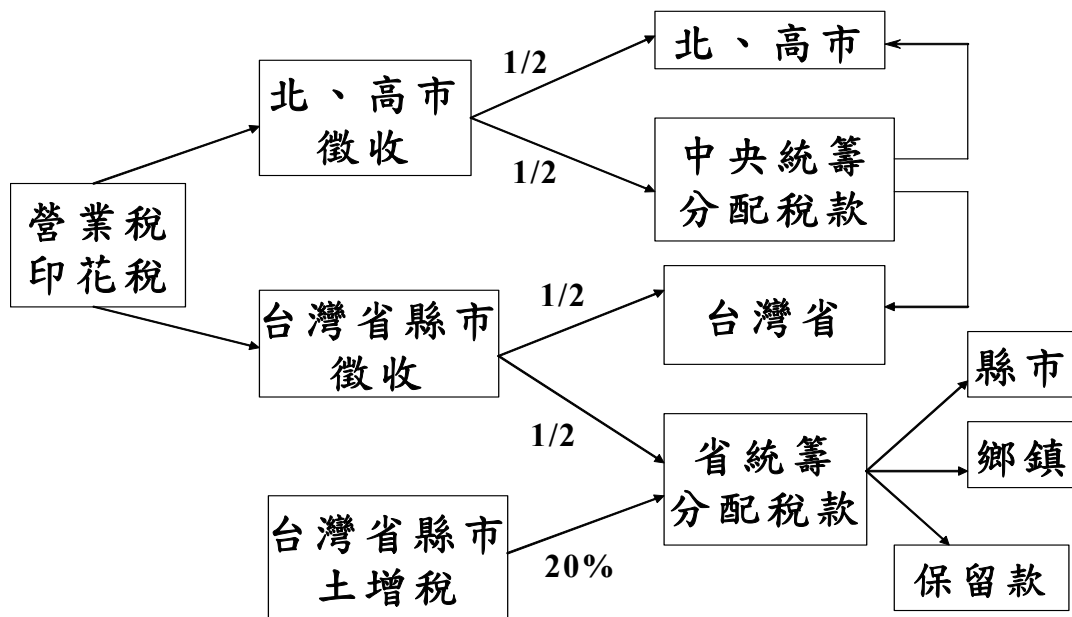


圖 3-2 1981 年統籌分配稅款來源及分配比例圖

資料來源：徐仁輝，2002：55。

二、1999 年財政收支劃分法修正之衝突

1997 年各縣市長選舉，民進黨在縣市長選舉中贏得多數縣市行政首長席次，各縣市要求中央下放部分財源的聲浪高漲。又為配合開始之精省虛級化作業，擬將財政收支劃分以中央與各縣市二級制為主，將營業稅重新定位為國稅以及增撥所得稅與貨物稅二項國稅稅收 10% 為統籌分配地方政府，而改變稅收分配結構（趙揚清，2002）。將營業稅的 60% 保留為中央政府收入，40% 為中央統籌分配稅款。

精省後，台灣省政府成為中央派駐機關，財政部乃重新修正版本，精省對財政之影響，精省所引發之財政問題，即是中央承受省府 8000 億元的債務，使得當年度中央政府總預算的公債餘額達 2 兆 3908 億元，中央債務的增加，也影響財政收支劃分法的修正內容。

1999年1月25日修正之財政收支劃分法，在中央統籌分配稅款及補助制度方面的修正如下：

(一) 來自國稅項目者，有 10%的所得稅、營業稅收入扣除依法提撥統一發票給獎獎金後的 40%，和貨物稅總收入的 10%，三者之總和，有 94%以一定比例分配直轄市、縣市和鄉鎮市，6%為特別統籌分配稅款，由行政院依實際情形分配之。

(二) 來自土地增值稅收入 20%者，全部列為普通統籌分配稅款，分配給縣市。

(三) 算定分配給直轄市的普通統籌分配稅款款項後，參酌受分配直轄市以前年度營利事業營業額、財政能力與其轄區內人口及土地面積等因素，研訂公式分配各直轄市。

(四) 算定分配給縣市的普通統籌分配稅款款項後，其中的 85%依前三年度受分配縣市的基準需要額減基準財政收入額之差額平均值，算定各縣市間應分配之比例分配之；算定之分配比例，每三年應檢討二次。另外的 15%，則依各縣市轄區內營利事業營業額，算定各縣市間應分配之比例分配之，對於直轄市及縣(市)稅亦有明確規範。

1

¹ 包括土地稅(地價稅、田賦、土地增值稅)、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅、特別稅課。其中，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之地價稅收入百分之三十給該鄉(鎮、市)，百分之二十由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)；縣應以在鄉(鎮、市)徵起之田賦收入全部給該鄉(鎮、市)；在縣(市)徵起之土地增值稅收入百分之二十，應繳由中央統籌分配各縣(市)；縣應以在鄉(鎮、市)徵起之房屋稅收入百分之四十給該鄉(鎮、市)，百分之二十由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)；縣應以在鄉(鎮、市)徵起之契稅收入百分之八十給該鄉(鎮、市)，百分之二十由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)；縣應以在鄉(鎮、市)徵起之娛樂稅收入全部給該鄉(鎮、市)。

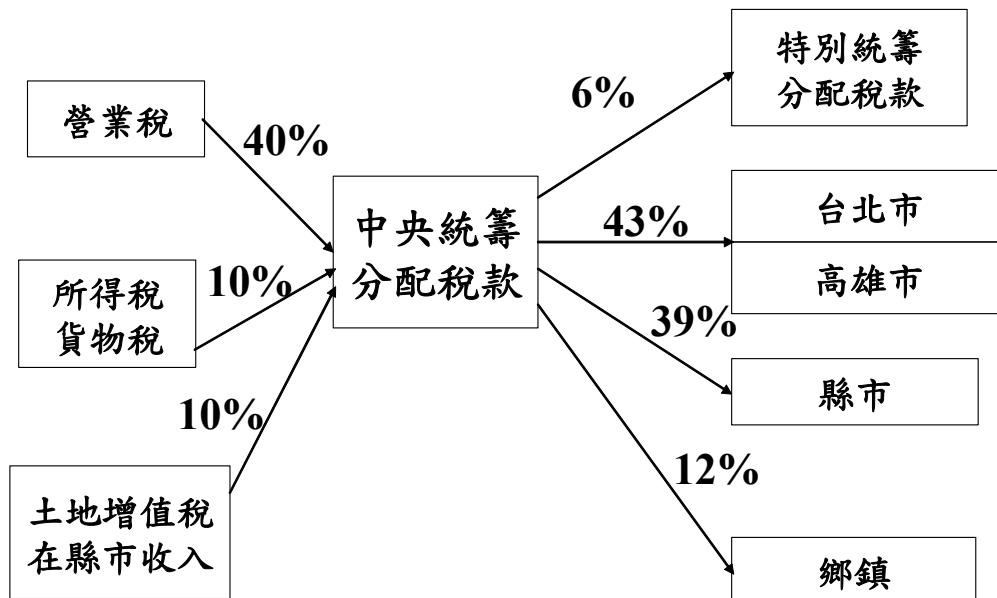


圖 3-3 1999 年財劃法統籌分配款比例圖

資料來源：作者製作，2007

三、2002 年財政收支劃分法覆議案之衝突

財政收支劃分法覆議案之發生背景為，2001 年 12 月財政部提出直轄市與各縣市分配比例公式，將統籌分配稅款分成兩部分，由北高兩市按中央統籌分配稅款分配辦法第 8 條分配，各縣市按第 9 條分配。依該分配公式計算，北高兩市共分配比例由 43% 降為 36.22%，各縣市含鄉鎮共分配比例提高至 57.78%。該公式經公布討論，引起台北市極大的反彈。臺北市不滿中央政府連年屢次降低臺北市分配比例，減少臺北市的中央統籌分配稅款。臺北市府多次建議中央應修正財政收支劃分法，以擴大中央統籌分配稅款規模。曾於 2001 年 10 月 22 日正式函報行政院、2001 年 12 月及 2002 年 1 月財政部研修中央統籌分配稅款分配比例時表達其意見。最後臺北市政府乃研訂財政收支劃分法部

分條文修正草案，循立法委員提案修法程序辦理。請中央釋出 543 億元之財源予地方。

台北市政府財劃法修正案又稱馬英九版（國民黨版），於 2002 年 1 月 17 日第四屆立法院會期最後一天，在未經一讀付委逕行表決完成三讀，修正重點包括二項。

一把餅做大：將財劃法第 8 條第 2 項所規定之國稅中作為統籌分配比例提高將營業稅的提撥比例由 40% 提高為 50%，所得稅與貨物稅的提撥比例由 10%，提高為 30%。把餅做大，擴大中央統籌分配稅款規模為 3,111 億元。

一分配比例法律化：明定直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）分配比例，改變行政院與立法院關於稅源統籌分配的權限歸屬，將直轄市、縣市和鄉（鎮、市）應分配之比例，直接法律明文規定。2002 年財劃法修正案統籌分配稅款分配架構如圖 3-4

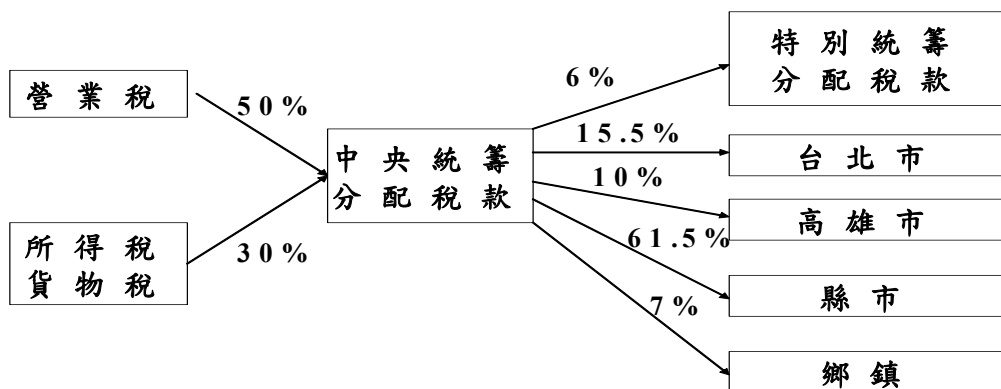


圖 3-4 2002 年財劃法修正案中統籌分配稅款比例圖

資料來源：徐仁輝，2002：59

2002 年 2 月 19 日之財劃法覆議案朝野對決，儘管國民黨、親民黨

兩黨在最後關頭祭出黨紀，仍不敵執政黨行政部門的複式動員與綿密遊說，投票結果主張否決覆議案的為 109 票，未達全體立委二分之一以上（即 113 票）的門檻，支持覆議的民進黨、台聯兩黨及黨友則開出 103 票，以四票之差，行政院出的覆議案過關。財劃法回歸未修法前的原案。

四、2007 年準直轄市台北縣引發之統籌款分配衝突

立法院於 2007 年 5 月 4 日三讀通過地方制度法修正條文，其第 4 條第 2 項規定，縣人口聚居達二百萬人以上，未改制為直轄市前，於第 34 條、第 54 條、第 55 條、第 62 條、第 66 條、第 67 條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。台北縣因為人口超過 377 萬人，符合該修正法案通過的規定，準用直轄市議會會期與組織、直轄市政府組織、直轄市分配稅收、直轄市收入支出等相關規定。最直接牽連到的為中央統籌分配稅款之分配比例，然統籌分配稅款之額度比例為固定的，如果統籌分配款餅沒做大，或者分配機制不改變，則目前北高分享的大餅，將由北北高三縣市共享。

因應縣市升格準用直轄市衍生的財政分配問題，2007 年 9 月 26 日行政院院會通過財政收支劃分法修正草案，若按新制，2008 年中央統籌分配稅款的規模將擴大，將從 1940 億元擴大到 2800 億元，預計可增加 9 百億元。行政院表示修法是採錢權同時下放、地方實質財源增加、直轄市及縣市財源只增不減、公式入法取代比例入法等四個原則。修法重點是劃一直轄市及縣市稅課收入分成的基礎，屬地方稅課收入的遺產及贈與稅，直轄市及縣市政府均分得 60%（直轄市由現行 50%，再增加 10%；縣市目前分得 80%，減少 20%）。土地增值稅縣市所徵 20%原繳由中央統籌分配，將改全歸地方。有關擴大中央統籌分配稅款規模部份，目前營業稅總收入的 40%提供地方做為中央統籌

稅款。修法後營業稅總收入減除 1.5% 稽徵經費及依法提撥的統一發票獎金約 3% 後的全數，約 95%，均為中央統籌稅款的財源。未來統籌分配稅款 90% 改按公式分配，其中 75% 是按各直轄市及縣市的「財政能力」，25% 是按各直轄市、縣市的「財政努力」如創稅、招商等（行政院，2007；財政部，2007）²。

表 3-3 台北縣準用直轄市稅收劃分規定之影響

單位：億元

縣市別	項目別	稅課分成	中央統籌分配稅款			稅課收入
		影響數	準用前	準用後	影響數	影響數
		(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(1)+(4)
總計		26.73	1,840.11	1,813.38	-26.73	0
台北市			581.85	381.58	-200.27	-200.27
高雄市			218.73	113.96	-104.76	-104.76
台北縣		26.73	98.25	305.03	206.79	233.52
其他縣(市)合計			717.86	789.38	71.52	71.52
宜蘭縣			24.66	26.74	2.08	2.08
桃園縣			51.62	59.03	7.41	7.41
新竹縣			25.77	28.62	2.86	2.86
苗栗縣			31.13	34.11	2.97	2.97
台中縣			60.19	66.28	6.09	6.09
彰化縣			59.99	65.63	5.64	5.64
南投縣			35.54	38.45	2.91	2.91
雲林縣			43.08	47.50	4.41	4.41
嘉義縣			36.78	39.79	3.00	3.00
台南縣			49.51	54.83	5.32	5.32
高雄縣			52.17	57.60	5.43	5.43
屏東縣			50.93	55.04	4.11	4.11
台東縣			25.13	27.06	1.93	1.93
花蓮縣			28.76	31.08	2.32	2.32

² 2007 年 9 月 26 日行政院第 3060 次會議議案；2007 年 10 月 11 日立法院財政委員會專案報告。

澎湖縣		13.96	15.02	1.06	1.06
基隆市		26.00	28.16	2.16	2.16
新竹市		18.85	21.70	2.85	2.85
台中市		28.72	32.55	3.83	3.83
嘉義市		14.50	15.81	1.31	1.31
台南市		28.04	30.89	2.85	2.85
金門縣		10.08	10.87	0.79	0.79
連江縣		2.45	2.64	0.19	0.19
鄉(鎮、市)合計		223.42	223.42	0	0

資料來源:作者製作，2007(參考財政部 2007 年 9 月 4 日統計資料)

台北縣準用直轄市稅收劃分規定，對各地方政府稅課收入之影響程度不同，對於直轄市影響最大，北市明年統籌款的規模減少 200 億元，高雄市則減少 104 億統籌款，台北縣則由 98 億增加到 305 億，各個縣市統籌款均增加，額度 7 億到 1 億不等（詳參表 3-3）。

若諸如桃園、台中、彰化三縣也申請中央核定升格，則是六縣市共享這百分之四十三有限的統籌分配稅款，換言之，各縣市實際分得的資源必然相對縮減，也是另一場零和賽局遊戲。

參、統籌分配稅款各縣市歷年分配比較

一、中央統籌分配稅款分配辦法

財政收支劃分法第 16 條之 1 規定，由中央統籌分配稅款分配之。中央政府撥供作統籌分配用之稅收財源，包括：(一)所得稅收入 10%；(二)貨物稅 10%；(三)營業稅扣除統一發票給獎獎金後餘額 40%；(四)菸酒稅 20%；(五)縣（市）上繳其所徵收土地增價稅 20%等五項。

中央統籌分配稅款分配辦法第 7 條規定，上述第(一)、(二)與(三)項國稅部分，扣除其 6%之「特別統籌分配稅款」，由中央政府作為支

應地方政府緊急需要事項使用後，其餘分別按 43%、39%及 12%，分配予北高二直轄市、23 個縣市及 319 個鄉（鎮、市）。而第(五)項屬地方稅性質之土地增值稅 20%，將其全部併同前述國稅部分的 39%分配予 23 個縣市政府。至於菸酒稅 20%，考量國產菸酒分別在台灣與金馬兩地生產，及照顧金馬地方財源需要，其中 20%優先分配予金門與連江兩縣市，其餘 18%依人口比重分配予北高兩直轄市與台灣省所屬二十一縣市。有關統籌分配稅款分配直轄市與各縣市比例，係於中央統籌分配稅款分配辦法第 7 條明訂比例，而非依循既定公式，原因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；也成為財劃法修法後每年爭議的焦點。

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，對統籌分配稅款貢獻係以轄區內營利事業營業額設算。

表 3-4 中央普通統籌分配稅款分配金額表

單位：百萬元

年度別 縣市別	2002	2003	2004	2005	2006
台北市	46,310	44,757	51,035	57,344	57,204
高雄市	18,199	17,335	19,532	21,704	21,735
台北縣	4,489	6,461	9,307	10,495	10,128
宜蘭縣	2,561	2,222	2,397	2,479	2,445
桃園縣	2,578	3,778	5,320	6,102	5,540
新竹縣	1,930	1,863	2,281	2,480	2,583
苗栗縣	3,018	2,712	2,897	3,217	3,146
台中縣	4,908	4,432	5,062	5,401	5,744

彰化縣	5,595	5,174	5,591	5,928	6,032
南投縣	3,532	3,102	3,344	3,496	3,448
雲林縣	4,132	3,600	3,817	4,194	4,277
嘉義縣	3,616	3,186	3,424	3,685	3,697
台南縣	4,443	4,180	4,637	5,009	4,952
高雄縣	4,419	4,449	5,092	5,392	5,187
屏東縣	5,444	4,490	4,868	5,209	5,168
台東縣	2,668	2,217	2,404	2,512	2,553
花蓮縣	2,709	2,417	2,625	2,823	2,861
澎湖縣	1,482	1,245	1,304	1,374	1,390
基隆市	2,053	2,011	2,253	2,511	2,548
新竹市	1,138	1,244	1,540	1,962	1,963
台中市	1,484	2,007	2,387	2,910	2,932
嘉義市	1,299	1,273	1,352	1,484	1,475
台南市	1,790	2,277	2,817	3,123	3,046
金門縣	550	504	640	955	964
連江縣	208	181	192	221	229
合計	130,556	127,117	146,118	162,010	161,246

資料來源：財政部國庫署，2007年

第三節 府際財政衝突之網絡分析

壹、府際網絡之聯合與對抗

Wright 將府際關係視為一種政策面向，涉及政策形成、執行、和評估過程。府際關係包括全國與地方、地方與地方，準政府組織及私人組織之關係變化，重視在不同治理單位之官員關係活動及態度、與資訊意見交換之關係（Wright，1988：15-24）。

Agranoff 提出之府際關係管理策略或途徑包括有計畫或使用補助款經由次級國家政府以擴大實現國家的目的；透過某一政府基於管轄權制訂規範以影響或約束另外一個政府，而達成規制性管理（regulation management）；改變府際關係的方案架構，如補助款的標準或成套補助款（block grants）的推動，以達成結構—法制的改革；程序的修改（process revision），即經由管理程序的變革，如共同的使用和評估，使府際補助款管理更加順利（Agranoff，1988：15-24）。

綜合前述之府際關係觀點，可歸納出四面向：

一、政策面向—涉及政策形成、執行、和評估過程。

二、行為者之關係—互動關係中之利害關係人之網絡關係。

三、活動及態度—不同治理機關及官員關係活動及態度（動態）。

四、制訂或改變規範—制訂或改變規範（法律、行政命令或遊戲規則）以影響或約束另外對手，而達成規制性管理（regulation management）。

於統籌分配稅款衝突個案網絡之利害關係人包括中央地方行政機關、中央立法機關、政黨、個人：

中央—行政院、財政部、主計處、立法院。

地方—台北市、高雄市、各縣市政府、鄉鎮市。

政黨—執政黨、在野黨。

個人—縣市首長、立法委員。

府際財政關係雖然只是府際關係中之一環，卻是歷史上府際關係結構變化的核心，其合作與競爭關係的本質，其實就是資源配置的寡與不均統籌分配稅款之競逐過程，處於水平（地方與地方之間）與垂直（中央與地方之間）的政策網絡中（史美強、王光旭，2007：27）。多人合作競局能透過談判建立聯合，會有兩種的動機：(1)想組成（或被納入）致勝聯合以取得大餅；以及(2)想分得最多的大餅。當所有的聯合行為者都有相同的想法時，就容易形成「最小致勝聯合」(The minimum winning coalition，或稱MWC)（吳秀光，2001：30）這種賽局中出現的聯合行為，其協商成本及利益損失較少，(Bealey，1999：65)

貳、府際財政衝突網絡之聯合與對抗

本文嘗試以圖像表現中央控制及地方間聯合與對抗之變動情形：

以下分別呈現「中央主控、地方服從」、「台北市聯合地方，對抗中央」、「中央瓦解地方聯合、北高對抗中央」及「台北市與台北縣聯合對抗中央，地方立場游離」四個聯合圖像，其中線條代表意義如下：

A→B：A 強勢於 B，有極大機會控制 B

A—B：A 與 B 雙方有平行互動或聯合情形

A←→B：A 與 B 對抗

○：圓圈內代表聯合之成員

一、中央主控、地方服從（1997-1999）

統籌分配稅款係依照中央統籌分配稅款分配辦法分配，然中央統籌分配稅款分配辦法為行政命令，中央政府可變更發布，擁有統籌分配稅款分配權力，決定計算標準及權數，進而影響分配比例。觀察當時之政治經濟情形，雖然地方自治已法治化，但是傳統之中央集權集錢觀念仍主導中央地方關係，中央對地方之統籌分配稅款分配辦法為一個具有強制力的協議，此段期間為中央地方財政合作賽局。

1997 年民進黨在縣市長選舉中贏得多數縣市行政首長席次，民進黨縣市首長成立聯盟聯合以抗稅向中央施壓。地方為爭取稅款須爭取中央支持。然為因應日益惡化之各地方政府之財政缺口、收支差短問題，地方又必須依賴中央統籌分配稅款及補助款予以彌補。於是各級政府均會各憑手段，以取得中央政府的財政支持，也造成同時聯合向中央對抗，有時又必須臣服於中央以爭取統籌分配稅款比例的矛盾情形。

在財政部提修法案時，北高兩市代表主張維持其原分得營業稅收不變的情況下，即不反對修法。因此在統籌分配稅款的分成辦法上，有關北高兩市的分配比例，係依原分得金額，為 47% 的比例。1999 年下半年及 2000 年度預算即按此比例分配，台省各縣市分得 35%，各鄉鎮分得 12%，這些比例於新制定的「中央統籌分配稅款分配辦法」予以定明。分配辦法一公布，各縣市群起抗議，北高兩市財政狀況較佳，卻分得較高比例，再次引起爭議。

最後，行政院蕭萬長院長答應將特別統籌分配稅款，於財政收支劃分法明訂作為緊急需辦事項的款項，分配給各縣市，始暫平息紛爭。

1999 年下半年及 2000 年度之預算統籌分配稅款中，即預計有 143 億元係由中央政府控制作為補助地方緊急需辦事項用，該筆款項稱為「特別統籌分配稅款」。該筆財源經行政院在年度進行中，核定補助計畫後，再由受補助縣市政府辦理追加預算。

中央依照財政收支劃分法及中央統籌分配稅款分配辦法，分配統籌分配稅款，然事實上中央統籌分配稅款分配辦法只是一個行政命令，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。

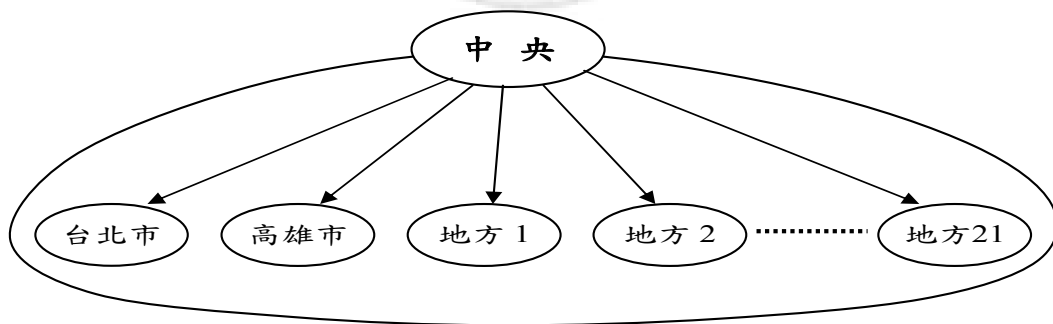


圖 3-5 中央主控、地方服從網絡圖

資料來源：作者製作，2007。

二、台北市聯合地方，對抗中央（2001）

此階段地方縣市首長藉由彼此間合作來爭取統籌分配稅款，在互

動當中，台灣地方政府間的合作關係浮現。然在後續資源分配的過程中，由於缺乏客觀公正的分配標準，排擠效應產生緊張關係（黃建銘，2002：144）。聯邦主義將權力分散於層級的有限政府，特別是中央與地方政府的關係，多層級政府面臨的困難是協調問題，當參與談判政府數目眾多時，容易產生囚犯困境（徐仁輝，2007：28）。台北市提出之統籌分配稅款修正案，將餅作大，公式入法，台北市並釋出善意，自願降低台北市之分配比例，但是聯合過程困難，涉及政黨因素及縣市自身利益權益，相當複雜。但也印證了國內地方政府間有過財政競爭合作過程。

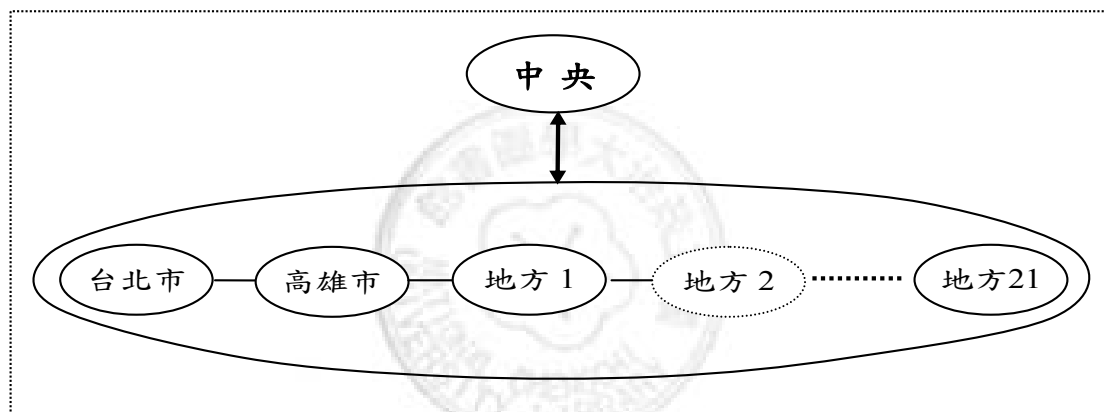


圖 3-6 台北市聯合地方，對抗中央（2001）

資料來源：作者製作，2007。

從資源配置的觀點切入，中央與地方府際關係而言，垂直面即中央與地方政府間就財政資源所為之分配，雖然現行財政收支劃分法依照各種稅之性質，配合中央及地方政府的區劃體系特性，將稅目區分為國稅及直轄市及縣（市）稅，而各級政府即依照此一稅制分別就其所管轄之區域就特定之對象課徵稅額，然而無論稅制如何劃分，整體而言，所能徵收之總稅額乃是一定之數額，驟然調整勢必影響各級政府之稅收。然而在縱向的政府結構中，存在著財政資源分配的拮抗關係；就水平面向而言，同級地方政府間分區而治，各有不同管轄之行

政區域，而各地風土民情不一外，產業發展亦有所別，是以各地稅基本有所不同，所收稅額自然有所差異，為求城鄉發展得以均衡，故有必要設立統籌分配稅款調節各地盈虛。然而行之有年的統籌分配制度卻一再成為中央及地方政府以及同級地方政府間爭議不斷的焦點所在，在資源分配的過程中，由於缺乏客觀公正的分配標準，排擠效應的存在更遠勝於縱面向的緊張關係（黃建銘，2002：144）。

三、中央瓦解地方合作，北高對抗中央網絡（2002-2006）

2002年財劃法修正之覆議案是我國行憲以來立法院第八度針對行政院提出的覆議案進行表決，也是1997年修憲調降立法院否決覆議案門檻為立委法定人數二分之一後，第一次由立法院行使覆議否決權。行政部門最後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也「意外」投下廢票，導致國、親兩黨未能通過否決門檻。金門選出的立委吳成典雖然在最後關頭出現在議場，不過超過法定投票時間而未投下任何選票。七名無黨籍立委及一名新黨立委中，除陳文茜支持否決，高孟定投票支持覆議外，其他六席無黨籍立委未出席投票，形同支持政院覆議案。

未能成功否決覆議案，國民黨黨團指責行政部門濫用行政資源，以減少縣市地方一般補助款，訴求進行施壓，使有地方補助款壓力之在野黨立委不敢出席投票。由當時的行政院主計長林全公開發表，如馬版財劃法通過，中央總預算無法因應，只好減少縣市地方一般補助款，如此將使得地方之社會福利及基層建設之經費銳減。

中央所握有的統籌稅款來自其與地方政府分稅的結果，亦即，如果要擴大向地方挹注的統籌稅款規模，就必須修法改變分稅比例，也

就是減少中央政府的租稅收入。在中央自己也有財政短絀問題時，地方財政困題的解決，即形同惡化中央的財政困難。新版財劃法將增加中央預算負荷，如此，將導致中央必須減少地方之補助款。當中央有財政資源分配權時，將使在此一制度下，地方政府為獲得較優分配，選擇與中央站在同一陣線。當財政資源利益夠大時，地方政府首長或中央民意代表可能放棄原本的政黨立場。

史美強針對台灣省 21 縣市財政局長作訪談，發現超過 7 成的受訪者認為，中央強力主導性 2002 年的統籌分配稅款爭議(史美強,2005)，如表 3-5。

表 3-5 統籌分配稅款爭議縣市財政局長實證調查

問題：中央在這次的統籌分配稅款爭議中主導性很強？

	次數分配	百分比(%)	累積百分比(%)
極不同意	1	4.5	4.5
不同意	1	4.5	9.0
普通	3	13.6	22.6
同意	11	63.6	86.2
非常同意	2	13.6	100.0
總和	22	100.0	

資料來源：史美強，2005

2002 年到 2006 年之府際衝突網絡聯合對抗情形如圖 3-7

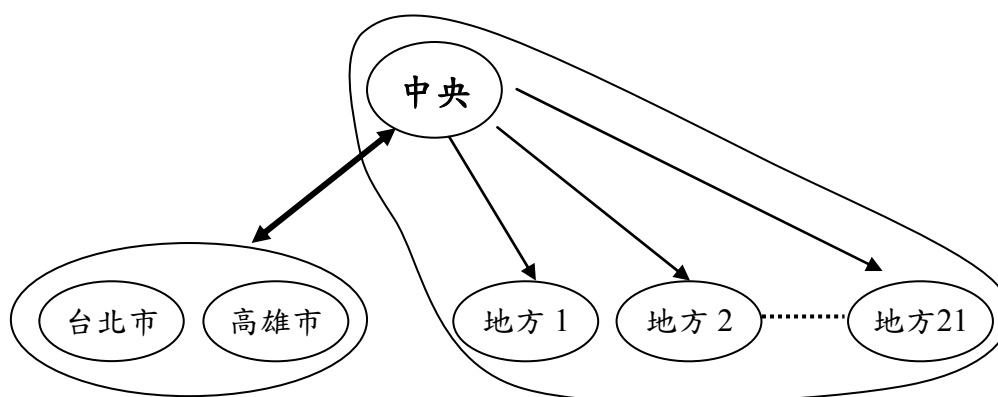


圖 3-7 中央瓦解地方合作，北高對抗中央網絡圖

資料來源：作者製作，2007。

四、台北市與台北縣聯合對抗中央，地方立場游離（2007）

行政院於 2007 年 8 月 13 日邀集財政部、行政院主計處等部會首長以及北高二市與臺北縣 3 位地方政府首長召開「因應地方制度法第 4 條、第 7 條修正本院專案小組第 4 次會議」，臺北市政府郝市長於會議中途憤而離席，其嚴正抗議「中央不應破壞制度，減少北市依法應受保障之統籌分配稅款，以致臺北市 263 萬市民之權益無辜受到損害。」³ 台北市與台北縣認為行政院將中央統籌分配稅款由 1940 億元增為 2800 億元，不過，原本該給地方的一般性補助款卻由 1400 億元減少為 900 億元，減少 500 億元，地方政府增加財源只有 400 億元。

高雄市雖同為直轄市，但因為政黨因素，而有不同反應。2007 年 9 月 26 日行政院院會通過財劃法修正案，出席的高雄市長陳菊僅於會後簡短表示，新的財政劃法，直轄市的分配比例不會少於現在，對高

³ 臺北市政府財政局 2007 年 8 月 13 日新聞稿。
http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control。上網檢視日期：2007 年 10 月 30 日。

雄市的權益不受影響⁴。

台北市尤其不滿中央「中央補償大小眼，北市權益受侵害」減少臺北市統籌分配稅款 200 億，再以專案補助的方式補償臺北市 155 億；而高雄市減少 105 億，卻補償 100 億元，近乎全額補償，這種大小眼的作法，臺北市表達嚴正抗議，北高二市原分配之中央統籌分配稅款（分配比率占 43%）係屬 2 直轄市原有收入，中央以減少北高二市依法應分配之稅課收入之作法，嚴重傷害地方財政自主性，致北高 2 市之自治權未受合理之尊重與保障。而中央以臺北市之財政狀況優於高雄市為藉口不足額補償⁵。

台北市與台北縣共同提出財劃法修正草案，主張統籌分配款要公式入法：1.建議行政院版財劃法修正案應擴大統籌分配稅款的規模，每增加一個直轄市或準直轄市，即由所得稅總收入增加提列 10% 以為因應。2.跨縣市合作或轄區合併應由中央制定獎勵機制。3.儘速修正通過財政收支劃分法，並於 97 年度起施行⁶。

台北市政府於於 2007 年 10 月 16 日邀集 22 個縣市政府財政局長會商，與會的縣市財政局長雖表態支持北市縣主張把統籌款的餅做大，但縣市彼此間仍有利益考量。台南市及高雄縣等財政局長質疑台北市縣的財劃法修正草案只站在直轄市的立場考慮，財劃法草案僅保障現有（準）直轄市的權益，對其他財政困窘的縣市，能增加多少財源非常有限，尤其縣市仍疑慮中央恐會藉機減少一般補助款的總額（劉添財，2007：C2 版）。台北市與台北縣聯合對抗中央，然地方立場游離如圖 3-8

⁴ 自由時報 2007 年 9 月 27 日，「北市縣嫌不夠 高市不擔心」。

⁵ 臺北市政府財政局 2007 年 8 月 15 日新聞稿，<http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message>。上網檢視日期：2007 年 10 月 20 日。

⁶ 臺北市政府財政局 2007 年 8 月 13 日新聞稿，「中央集錢，地方無奈：窮窮窮！！！」
<http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message>。上網檢視日期：2007 年 10 月 20 日。

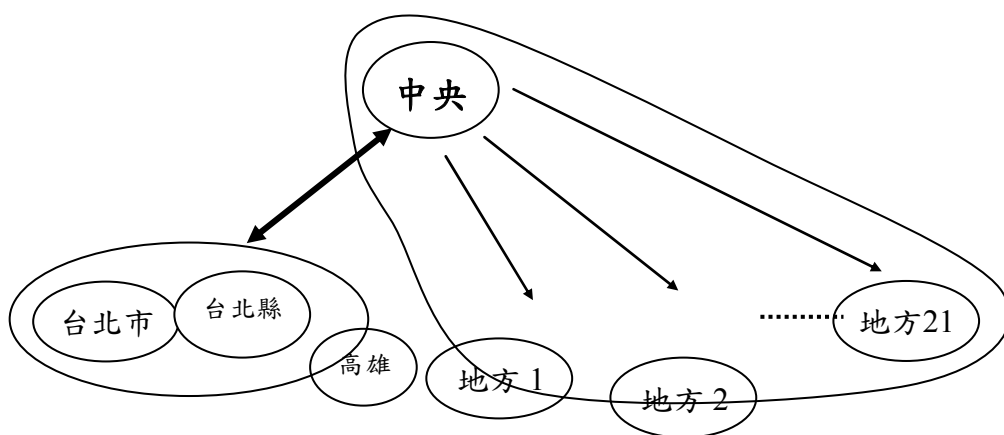


圖 3-8 台北市與台北縣聯合對抗中央，地方立場游離

資料來源：作者製作，2007。



第四節 府際財政衝突之賽局分析

本研究希望運用基本之標準式或擴展式賽局來進行賽局模擬，由於賽局確認賽局結構與範圍，有技術上之難題，會使分析受限制。故須界定清楚。

壹、確認賽局結構

一、技術上之難題

賽局模型研究經常遭遇某些技術類問題例如，如何決定一次賽局開始和結束的時間？實際運用中，同時出招如何界定？什麼行為算是一次行動或抉擇？區分不清決策過程中的真與假，亦即現在是囚徒困境或懦夫遊戲的結構在主導行為？行為的分類不清楚，或依情境而轉變，於是剝奪了研究者藉由行為反推賽局形式的機緣。甚至，效用函數是一種政策戲碼，刻意表現成某種對結局的偏好優先序，研究者就更難解釋行為的發生了（石之瑜，2003：13）。如果真假之區分本不存在，決策者乃隨時空情境而改變偏好，如此賽局理論的價值等於遭到根本質疑，因此賽局理論的適用，必須建立在對人偏好形式的某種固定假設中。

二、確認賽局結構與範圍

在分析賽局之前，得先確認其結構，然統籌分配稅款之變化在資源有限、結構限制與利益競爭的互動關係中，每個行動者面對不是單一的組織，而是處於水平（地方與地方之間）與垂直（中央與地方之間）的政策網絡中。亦即將政策網絡視為隨著賽局進行而隨時間變化的動態決策過程，而這個賽局是由相互關聯的行動者所形成（陳敦源，2003：1）。

台灣過去中央與地方有關財政劃分的爭執，從前述事實的發展來看，基本上是一種延續的賽局 (extensive game)，但從直轄市和中央的關係來看，彼此是一種不信任的關係，也就是類似囚徒困境的遊戲，但囚徒困境的遊戲是有雙最適的理性抉擇點 (也就是 Nash 均衡點的最適策略選擇)。因為雙方不信任，因此彼此都會出賣對方 (也就是向檢方坦承犯罪，以求取對自己較為有利的結果) (高永光、高美莉，2007：13)。

不過，如果把囚徒困境變成延續賽局，在延續賽局中看起來似乎會出現 Nash 均衡點，但實際上卻不可能。以下我們用 Nolan McCarty 和 Adam Meirowitz (2007) 所發展出來的模型來解釋。

假定 A 是被殖民地 (C→Colony)，B 是殖民母國。如果 A 採取兩種行動：不革命 (not revolt，仍是殖民地 C)，或革命 (revolt)，因此這個革命遊戲的正常情形是：

1. 假定 A 不革命，B 減稅 (E: eliminate tax 減稅) (0, 4)
2. 假定 A 不革命，B 繼續徵稅 (T: tax 繼續增稅) (-2, 6)
3. 假定 A 革命(R)，B 允許獨立 (G: grants independence) (3, 0)
4. 假定 A 革命(R)，B 鎮壓 (S: suppress) $(4p-6-2(1-p), 6(1-p)-6)$

以上 4 組可能情形的 pay offs 是：

- 1.(0,4),
- 2.(-2, 6),
- 3.(3, 0),

4.(4p-6-2(1-p), 6(1-p)-6)

看起來有 3 個 Nash 均衡點：

1.(R, G and T) A 革命，但 B 允許其獨立，並要求可以徵稅。

2.(R, G and E) A 革命，但 B 允許其獨立，同時免除徵稅。

3.(C, S and T) A 繼續被殖民，但 B 強化威脅與鎮壓，同時繼續徵稅。

McCarty 和 Meirowitz 都認為為以上 3 個可能的 Nash 均衡點似乎都是不合理的。在 A 革命之下，B 允許其獨立，但仍要向其徵稅，事實上是 A 要以繳稅來交換 B 允許其獨立。而 A 革命了，B 允許其獨立，也免除了稅收，雖則 B 不用動用武力去鎮壓，但失去了稅收。而 A 在 B 的威脅恫嚇之下，縮頭不敢革命，仍維持現狀。所以，以上三組看起來，A 和 B 的行動會停止，但似乎都不是理性的 Nash 均衡點。

就 A 和 B 的關係而言，A 若維持現狀，繼續被殖民統治，唯一對 A 最好的結果是 B 允許其獨立，則雙方所得是(3, 0)，對 B 而言，這不是理性的。但 B 若採不允許其獨立，而繼續徵稅，或減稅，以及鎮壓，對 A 都是很難接受的。

上述模型的推論，所以會和一般囚徒困境的劇本 (scenario) 不符，癥結在於靜態賽局和動態賽局。一般用囚徒困境時是把它視為靜態賽局，囚徒困境靜態賽局是在資訊不全 (imperfect information) 之下的判斷，但是，如果囚徒困境是動態賽局，而且在連續延伸的次賽局 (subgame) 之下，賽局中的行動者擁有完整的資訊，就可能有真正的 Nash 均衡點 (SPNE, subgame perfect Nash equilibrium)。

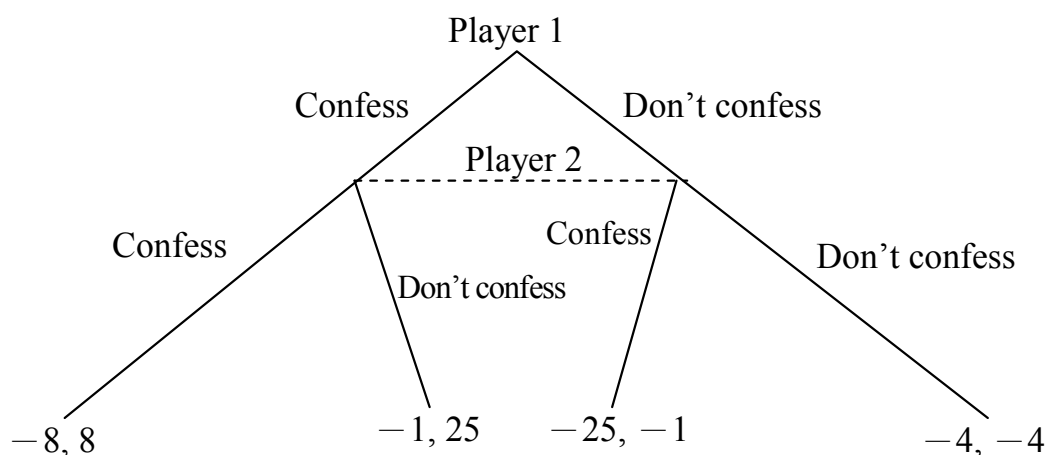


圖 3-9 囚徒困境延伸賽局圖

資料來源：McCarty & Meirowitz，2007

如果 player 2 已經知道 play 1 是 confess，那麼，在 confess 之下的 pay off 是 $(-8, 8)$ ；當然，比較 don't confess $(-1, -25)$ ，Nash 點會停在 $(-8, 8)$ 。從另一邊來看，選擇 don't confess 的 Nash 點是 $(-4, -4)$ 。

我們如果用這個延伸遊戲來看，2002 年台北市政府要求其同黨籍的立委提出的財劃法修正案，其實是動態的延伸賽局。因為台北市知道非同黨籍的中央政府必然是不會接受（不合作），所以到第三個時間點的節（node）時，就會產生 Nash 的均衡點，當然，結果是行政院的覆議通過。我們把相同的情形運用到 McCarty 和 Meirowitz 的模型當中，2002 年台北市透過同黨立委提案，行政院提覆議的延伸賽局繪製如下圖：

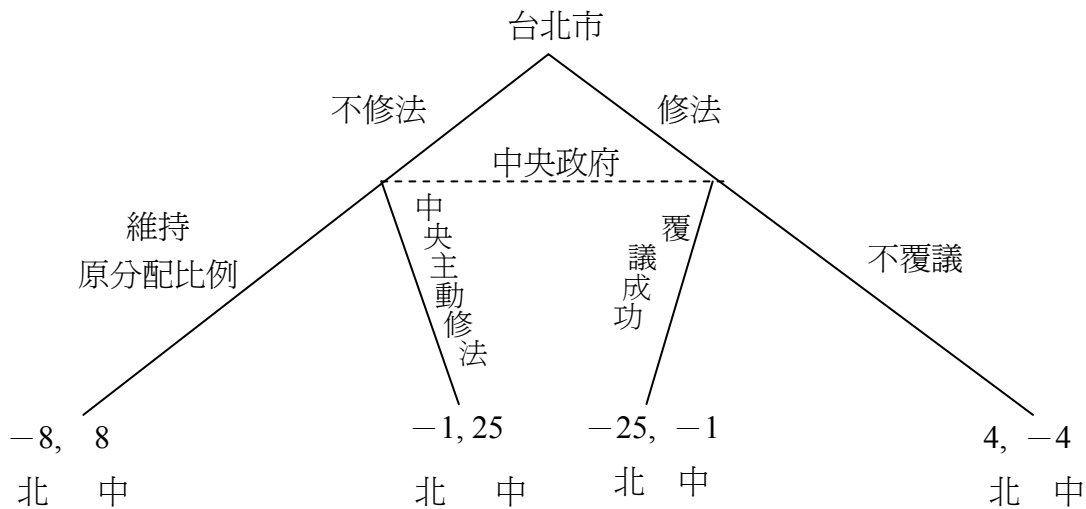


圖 3-10 財劃法修法及覆議延伸賽局圖

資料來源：高永光、高美莉，2007：15。

以台北市而言，不修法，而中央維持原分配比例，則台北市有可能得到 -8 ；相較之下，台北市修法，中央若不覆議，修法成功，台北市是 4 。

從避免最大損失來看台北市修法，但中央覆議成功，台北市灰頭土臉是 -25 ；不過，實質上是回到原來之分配比例，所得是 -8 ，因此，台北市採修法對策應是合宜。

從整體結果來看，如果把所有所得所失計算起來，

$$\text{台北市} \quad -8 + (-1) + (-25) + 4 = -30 ;$$

$$\text{中央} \quad 8 + (25) + (-1) + (-4) = 28 。$$

所以，其實台北市修法或不修法，對中央而言，其所得與所失之總和恆小於台北市。

從台北市來看，修法雖會飽受中央之打壓，同時也不見得會獲得

一些諒解（地方對抗中央，以及其它縣市的猜忌），但修法後不論中央覆議或不覆議；相較於不修法，一切任憑中央宰割，其所得之結果，台北市當然傾向修法，。事實上，從資訊的取得來看，中央及台北市都很清楚知道對方想做什麼；而且，這也確實是一場賽局中對手發牌有先有後的一場延伸性的賽局。

不過，從這場延伸性的賽局來看，也是一種典型的順序性賽局或交易（sequential bargainity）。先行動的人，提議的價碼是 X_2 ，但他真正想要的是 X_1 ，假定 $X_1 + X_2 = 1$ ，所以 $X_1 = 1 - X_2$ 。但如果第二位行動者拒絕接受 X_2 ，那麼因為折舊的關係原先的物品價值會減少，也就是 $1 > \delta > 0$ 。因此，到第二回合是，第二位行動者會先喊價，這時會以該物的價值 $\delta - X_2 = X_1$ ，把 X_1 提供給第一位行動者。這時如果第一位行動者接受了，那麼 $X_1 + X_2 = \delta$ 。當然，如果第二回合的行動，雙方都不接受，那麼物品的價值會變成 0（高永光、高美莉，2007：16）。

就策略上來說，台北市透過立法院把餅做大，有些類似是先提供一個 $X_2 = Z$ ；而中央在第一回合，事實上曉得他的所得 X_2 將會大於或等於 Z ，但中央仍拒絕，因為中央想在第二回合提供的 $X_2 = \delta$ 。這時候的 δ 可能會比第一回合的 X_2 較小，台北市想 Keep 住 X_1 ，在這種狀況下， $1 - X_2 = 1 - \delta \geq X_1$ ，所以，台北市無論如何要選擇立法，把價格喊高，這應該是必須要選擇的策略。

策略是參賽者可以採行的選擇，同時行動賽局中，每位參賽者的策略即其採取的行動；而依序行動賽局中，後行動的參賽者可視其他參賽者先前已採取的行動而反應，因此每位參賽者必須做出一個完整的行動計劃（Dixit，2004：27-28）。

本延伸性賽局為地方先行、中央後行賽局，台北市政府透過國民

黨籍立委提出財政收支劃分法修正案，即運用賽局競合中之關鍵之利器「改變賽局」，使之有利於自己。要改變賽局，首先必須要瞭解競合網絡的成員組成，以及可以改變賽局的手段。台北市運用改變賽局的手段，包括改變自己或其他參賽者的貢獻價值（將財政大餅作大）、運用有利的規則或改變不利的規則（財政收支劃分法修正案）、改變參賽者的認知（增加各縣市之分配比例）、製造不確定平衡（將球又丟回給中央）、改變賽局的界線等。

前台北市長馬英九抗議中央 1999 年給予直轄市 47% 的分配比例，2000 年降為 43%，中央政府以「基於單純的制度面更迭考量」作為理由，其實是以削減統籌款為開端的政治打壓，中央讓統籌款爭議變成地方政府間的「零和賽局」，北高成了縣市財政問題的代罪羔羊（馬英九，2000：27-33），2002 年的財劃法修正案，是一個典型的改變賽局；同樣的，覆議也是為了改變賽局。強調競合（co-opetition）雙贏賽局網絡關係，也就是與競爭者形成一個既競爭又合作的網絡關係。使每一個參賽者在網絡內的獲益遠大於網絡外，因此大家都願意支持網絡的發展。

二、賽局策略：

由賽局策略觀察本案為典型之零和賽局，一方所得恰是另一方所失。

（一）零和競爭

此一由財源所牽動的政治利益，可能因制度或政策的變化，在中央與地方政府間進行零和（zero-sum）分佈與配置，也在中央分配額度不變的前提下，在地方政府間，如院轄市與縣（市）間，或縣（市）與縣（市）間，進行零和分配（吳若予，2004）。也就是地方所得，將

為中央所失。如直轄市與地方，一方所得恰是另一方所失。

簡化成為中央和部分縣市聯合，對抗台北市；台北市則和少部分之縣市結合。而隱約於其中的則為政黨角力拔河，執政的民進黨對抗在野的國民黨，而無黨籍的立法委員則成為關鍵少數。

（二）府際權力不對等

Steinacker 認為如果參賽者們的政治力極不對稱，則可能無法取得合作共識。某些參賽者的政治影響力，可能會讓他們根據合作協議，要求取得更多的合作利益，因為不管在合不合作的情況下，他們都可運作自如。當達成協議時，強勢的參賽者可以要求取得大部分的利益。對利益分配平等的社會常理，可能會阻礙達到某些技術上可行的成果（Steinacker, 2004:48-50）。例如在統籌分配稅款方面，由於直轄市具有優勢的統籌分配稅款分配比例，所以縱使中央每年降低其分配比例，其根據之遊戲規則仍是有利於直轄市，強勢的參賽者可以要求取得大部分的利益。此種利益上之衝突也使得縣市不願在財政收支劃分法之覆議上和台北市站在同一陣線。

網絡中的結構關係呈現權力不對稱（asymmetric）的型態；有些行動者掌握了資源優勢條件，便容易在網絡中據較重要的位置。某行動者本身所掌握的資源會決定其在網絡中的地位。網絡中的關係為一種權力的關係，在互動的過程中，居重要位置的行動者，將發揮領導性的作用（史美強，2000：74）。行動者透過資源的控制和掌握，及協議過程的主控，便能維持或提升其在網絡中的勢力範圍及地位，相對而言，這種權力不平衡的關係，有可能形成兩者之間的資源依賴，也有可能形成一方勢力的延展。

府際間財政資源的配置往往呈現不對等的權力互動關係，地方政

府自有財源的比例偏低，直轄市則高出許多，兩者差距極大，導致地方財政需強烈依賴於中央的補助支持。再者，統籌分配款與補助款的分配不均更凸顯了制度不正義與行動者為爭奪財政資源於網絡中政治力運作軌跡的問題（史美強，2005：5）。就如同所謂馬英九版的財政收支劃分法修正案所引起的爭議，類似的網絡權力互動往往導致社會成本的增加，增添府際治理的困難度。

（三）以補助之名而行綁樁之實

憲法規範「縣」為地方自治單位，故中央統籌分配稅款的分配應止於縣，不應再擴及鄉（鎮、市）。1999年時中央直撥統籌分配稅款給予鄉（鎮、市）有極大政治上的考量。鄉（鎮、市）長在各項地方選舉中，具有選舉樁腳的角色。中央越過縣（市）級政府而直接給予鄉（鎮、市）統籌分配稅款的補助，無非是想藉統籌分配稅款，以補助之名而行綁樁之實。在中央政府與地方政府分屬不同黨派之時，將更加的突顯這種以統籌分配稅款做為綁住鄉（鎮、市）長樁腳的功能。

（四）中央地方競爭與合作

府際賽中之行動者利益不同，有時會透過其掌握的資源，以尋求在賽局中的有利位置，無論賽局中有無單一的行動者具足夠權力或資源去影響其他行動者之行動，促使組織間形成資源依賴的合作關係或競爭關係。

中央與地方在面對財政資源的問題時，到目前還沒有制度化的機制建立；因而使得中央仍然主導，而地方試圖藉由彼此間的合作來擷取資源。在這樣的互動當中，台灣地方政府間的合作與競爭關係便慢慢地浮現，此也印證了國內之相關財政競爭合作研究結論。