

台灣統籌分配稅款制度的政治性

吳若予

國立暨南國際大學

摘 要

本文目的，在於提供對於台灣當前統籌分配稅款制度，其所具有的政治功能之政治經濟學分析；說明此一財稅制度，如何於整體台灣威權轉型的歷史環境中，以國家機關的財政資源分配為核心，被意在爭奪社會政經結構中優勢地位的不同行為者，作為其影響結構態勢，創造結構中稟賦消長之資源動員工具，從而該制度及其變革所實際影響者，並不僅僅在於財政資源的流動，更可能在於各結構行為者間政治權力的消長；本文嘗試提出這類政治動員所可能產生的方式，並藉由實際歷史過程之分析，指出在政策制定過程中參與各方，所欲藉由制度達成的，反映特定結構環境要求之各種政治目的。

關鍵詞：台灣、統籌分配稅、政治、府際財政關係

吳若予 國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授，專長領域包括：政治經濟學、公營事業及其民營化政策、中國大陸經濟體制改革。

(收件：2004/4/22，修正：2004/5/20，接受：2004/5/27)

壹、研究動機與目的

我國府際間，關於統籌分配稅款分配方式的爭議，依舊是一個方興未艾的議題。回顧近年來關於統籌分配稅款爭議之各類事件始末，從過去到現在，不難看出，統籌分配款問題與政治問題，經常相伴相隨。在統籌分配稅款作為國家財務行政制度的另一面，事實上，它也可以是政治權力結構中，各個結構行為者^①用以進行政治鬥爭的手段工具，或作為政治鬥爭後，政經資源再分配的結果。而且，作為政治鬥爭的工具或結果，其角色定位顯然與當時的政經結構環境，關聯互動。換言之，統籌稅款作為一項公共政策與社會制度，除具有財政功能外，亦具備政治性。

然而在報端評論之外，台灣學界對於統籌分配稅款制度之政治性，雖不乏認識，卻少予討論。學者多將焦點集中於財政學理、地方自治或自治法理論，與課稅實務面向關聯之探討，於此中尋求「學理」或「應然面」上之良善制度與政策。^②也有學者依據憲法之「均權精神」，批判統籌分配稅的「財政集權性」(林全，1992:9-10)，但其所依據的學理，則為經濟學與財政學理論。^③學者亦以「分配政治」理論，探討台灣的財政補助款制度所形成之分配政策

^① 在此所謂「結構」與「行為者」，如蕭全政(1988:82-83)所指出：「社會性結構……烘托出各(政治)行為者及其政治稟賦各面向的特質；同時，也規定了各行為者在社會系統中客觀的結構性地位。這種結構性的地位蘊涵該行為者面對其他行為者時的政治潛力與限制。從動態的角度看，各種社會性結構的變遷即意味著各行為者間的結構性地位之變化，及其政治稟賦間的消長增減」；易言之，結構位置規定行為者相對於其他與之競逐利益(權力)之行為者，在當時社會中進行(政經)資源動員與汲取的相對條件(*term of trade*)。此一相對條件係出於前一個歷史階段中權力鬥爭或資源競逐與變遷的結果，行為者以此相對條件動員資源，進行這一個階段的利益(權力)競逐，從而改變整體結構中行為者在下一階段中的相對條件，亦因而促成結構的變遷。

^② 財政理論之論述如朱澤民、李佩瑜(2001)；林全(1995)。地方自治法理論論者如張正修(2001:77-117)。另張秀蓮(2000)則以行政觀點對統籌稅款制度問題加以論述。其他如馬英九(2000b)、蘇貞昌(2000)，儘管以本位立場對統籌稅款制度問題提出論述，但論述方式基本不脫財政學理。

^③ 這是林全任教於政治大學財稅學系時的論文。所引用理論例如 Tiebout (1956)。

(distributive policies) 與肉桶政治 (pork barreling or logrolling)，以政治學與公共政策理論之結合，檢視與統籌分配稅類似的國家財政補助制度，但在研究方法上偏向實證分析，以美國經驗所衍生之分配政策理論相類似的理論預設，而將觀察重心聚焦於民意代表在分配政治中所扮演角色，及其對地方選舉所生影響（羅清俊，2001）。在台灣當前威權轉型與民主化的歷史場景中，吾人以爲，缺乏對各方面政經結構行爲者，^④ 在政治分配過程中之現實功能與角色探討，缺乏對於事件特有歷史場景變遷的全盤觀照，恐將不免導致在觀察實際社會問題時之「誤失焦點」(misjudging)。正如同企圖以學理來導引現實，雖成就了理論，卻無視或誤判於現實，出現如黃世鑫（2000:26）所指出，科學計算與實際政治間的盲點。

本文目的，在於提供對於台灣當前統籌分配稅款制度，其所具有的政治功能之政治經濟學分析；說明此一財稅制度，於整體台灣威權轉型的歷史環境中，如何以國家機關的財政資源分配爲核心，被意在爭奪社會政經結構中優勢地位的不同行爲者，作爲其影響結構態勢，創造結構中稟賦消長之資源動員工具，從而該制度及其變革所實際影響者，並不僅僅在於財政資源的流動，更可能在於各結構行爲者間政治權力的消長；本文嘗試提出這類政治動員所可能產生的方式，並藉由實際歷史過程之分析，指出在政策制定過程中參與各方，所欲藉由制度達成的，反映特定結構環境要求之各種政治目的。

貳、統籌分配稅款制度的政治性

一、統籌分配稅款制度現況

所謂的統籌分配稅制度，是「透過上級政府，藉由層級或同級政府間財源之移轉，而將上級政府或同級政府間的部分稅款作一重新分配」之財稅制度

^④ 包括立法與行政部門、中央與地方政府、政黨、政治組織、社會團體、人民等。

(朱澤民、李佩瑜，2001:36)。在我國「財政收支劃分法」於民國40年6月首度公布施行時，即有將土地稅的20%與營業稅10%，由省統籌分配給各縣市之規定(張秀蓮，2000:39)。依據民國88年修正之現行財劃法規定，所得稅總收入10%、營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之40%，及貨物稅總收入10%，應由中央統籌分配直轄市、縣市及鄉鎮市。^⑤此即國稅統籌稅款或中央統籌分配稅款，其中以6%應列為「特別統籌分配稅款」，依法供為支應受分配地方政府緊急及其他重大事項所需經費，由行政院依實際情形分配之。其他94%列為「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。^⑥另外，土地增值稅，在縣市徵起之收入20%，也歸屬在「普通統籌分配款」中，應繳由中央統籌分配各縣市。^⑦除了中央統籌稅款外，同法亦規定屬於直轄市及縣市稅的地價稅、房屋稅及契稅，在縣其收入之20%由縣統籌分配所屬鄉鎮、市，^⑧是屬縣統籌分配稅款部分。而不論是中央統籌分配稅款或縣統籌分配稅款，同法中都規定了上級政府在向下級政府分配統籌稅款時，應以透明化及公式化原則分配之。^⑨由是，中央另以行政命令訂定〈中央統籌分配稅款分配辦法〉，每年修正，依會計年度施行。^⑩在該辦法中，直轄市、縣市，及鄉鎮市，三者「普通統籌分配稅款」中各稅款項之應分配比率，皆以明文訂定，而各直轄市間、縣市間，及鄉鎮市間，亦有公式計算其各自應分配比例。^⑪「特別統籌分配稅款」部分則如財劃法所規定，係由

^⑤ 參見〈財政收支劃分法〉，第八條第二項。

^⑥ 同上法，第十六條之一第二項第一款及第三款。

^⑦ 同上法，第十二條第二項、第十六條之一第二項第二款。在此部分直轄市所徵得土地增值稅百分之百歸直轄市。

^⑧ 同上法，第十二條第二、三、四項。

^⑨ 同上法，第十六條之一第一、四項。

^⑩ 該辦法於民國88年6月由財政部訂定發佈，其後於民國89年8月，民國90年7月，民國91年8月，民國92年9月，各修正一次。現行辦法為民國92年9月修正者，其施行期間自民國93年1月1日起至民國93年12月31日止。參見全國法規資料庫(2004)。

^⑪ 參見〈中央統籌分配稅款分配辦法〉，第七、八、九、十條。

中央政府自行權衡分配。

統籌分配稅款制度常被與補助款制度相提並論，或許因為兩者都是在新聞事件中，每當下級政府在面臨財政困窘問題時，就向上級政府極力爭取的重要財源之故。但就財政制度而言，兩者間還是有不同之處。如朱澤民、李佩瑜（2001:37）所指出：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，才具補助性質。另在實際執行面上，統籌稅款每年分配額度比例為法所明訂，因此其年度總額大小只受其稅基連動影響，中央政府就此並無權衡空間。因而就性質言，統籌稅款被列為地方各年度之稅課收入。但年度補助款總額則並未有法律所明訂之應有額度，端視中央政府權衡其實際財政收支狀況，提撥額度。所以欲改變統籌稅款「餅之大小」，只能修法；而補助款「餅之大小」，則全由中央政府的預算過程決定。^⑫

再則補助款的分配方式，也有公式化的明文辦法，且亦屬行政命令，只不過在辦法中中央對下級政府的補助，就不像是統籌稅款分配辦法中的「應以」何種方式為之，而多屬「得視」何種狀況或「應依」何種原則辦理之。^⑬由此可知，統籌分配稅款與補助款兩種制度，給中央政府（上級政府）的授權空間有所殊異，但或許也因此，在現實政治運作中，以統籌分配稅款進行政治角力的各行為者，實際上常將兩者互補運用，這一點我們可以在後面的討論中看得更清楚。

進一步瞭解統籌分配稅款的制度面，可以幫助我人研析統籌分配稅款制度的政治性格。在制度上，這種稅制的目的，根據學者研究，主要在於改善各地方稅收不均的問題。由於我國各地區發展情況不一，地方主要經濟活動性質不

^⑫ 就此而言，中央的民意機構，也扮演一部份決策角色。

^⑬ 參見〈中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法〉，行政院民國 89 年 9 月訂定發佈，民國 90 年 1 月 1 日起施行。

同，貧富狀態也不同。憲法雖揭示地方自治的精神，並賦予地方與之相應之財稅立法與執行權，卻由於地方自治法制之未能落實，而實際上造成中央財政權獨大。在地方無力、無法改善其發展景況，中央又財權獨大的情況下，乃衍生出以中央統籌稅款分配地方，支應各地區發展，維持區域平衡的我國特有制度(林全，1995:120-4)，^⑭ 由既背負區域均衡發展財政責任，又握有實質財政權力的中央政府，對地方稅收進行「劫富濟貧」式的重分配，解決地方稅收劃分「分不均」的窘境。^⑮ 就此而言，在不問地方自治得否落實之前提下，統籌分配稅款制度在現實面，確實有其在解決地方財政問題上的特殊功能。

但這並不意味著統籌分配稅款制度不具其他目的或功能。正如 Perrow (1981:334) 所指出：「宣稱的目標是最沒有辦法約束組織行為的限制之一……相對的，組織是其內外各種利益追求者的資源；它被他們利用於追求各種利益，而當被宣稱的目標必須某種程度被滿足時，它們在大部分的情況其實只是充當這些利益的正當幌子，或將適時神秘化而已」。蕭全政(1997:11)則指出，除組織外，各種制度也具有此類政治經濟特質。統籌分配稅款在中央統籌分配稅款部分，民國89年度規模高達新台幣兩千五百九十三億元，當年度中央政府總預算歲出總額則為兩兆兩千三百四十八億元(李泰興，2000:58-59)，亦即統籌款占中央政府歲出比率約11%，如此龐大政府經費的分配運用，在追求表面所宣稱的「地方均衡發展」目標同時，夾帶其他政治利益的考量，亦為合理。這也就是上節所述，統籌稅款爭議經常與政治鬥爭被相提並論之故。問題在於，隱藏在宣稱目標之後的政治利益，及動員這些政治利益的權力行使，如何為吾人所辨識？

^⑭ 林全對於我國租稅制度中央集權性質之論述與批評，可參見林全(1992:7-12)。

^⑮ 所謂地方稅收劃分之「分不均」，林全(1992:4-5)乃指以現行我國租稅制度來看，如果不賦予地方自治的租稅權，則不論中央與地方間的租稅劃分制度如何訂定，稅收如何劃分，在現實條件下，其結果都不可能達成地方間彼此的租稅收入均等。

二、統籌稅款分配制度如何分配政治利益：理論面的討論

Feigenbaum (1998) 在其論民營化 (privatization) 政策之政治動機時，曾經為民營化的政治觀點分析提供一個三面向的分析架構，即認為民營化政策可能在三種面向上產生政治利益，而造就政治行為者推動或制定政策之動機。本文將藉由對此一架構之討論，提出分析統籌分配稅款制度與現實政治利益間的可能聯繫途徑。

首先討論此三面向架構。Feigenbaum 所謂三種面向包括：務實 (pragmatic) 面向、策略 (tactical) 面向，及系統 (systemic) 面向。務實面向係用以指稱那些基於解決短期國家困題，所產生的民營化政策動機。這一類動機比較無關於意識型態上的偏好，非具有高度政治爭議，而主要用以解決政經環境變化所帶給國家的立即困題，如財政困窘。其功能類似於某種社會問題的處方 (triage)。

策略面向指稱那些藉此而能獲致短期內可實現之政治效益的民營化政策，例如以此吸引特定的選民，或以此「獎賞」自己的政治盟友，「打擊」政治對手等。可想而知的，這類動機乃產生於較具競爭性的政治環境中，並在短期內發生政治利益重新劃分 (realignment) 效果，而影響長期的政治態勢。

以系統面向為目標的民營化政策，目的在永久地轉變階級關係 (class relations)，從而根本地改變國家角色。其方式包括，一、使某些政治勢力或利益集團的動員能力發生非暫時性 (nontransient) 的弱化，而有利於政策發動者；二、使社會公眾的價值、文化信念與預期，及其對社會正當性 (legitimacy) 的看法，發生非暫時性的轉變，而有利於政策發動者，甚至有助於其建立文化霸權 (culture hegemony)；¹⁶ 三、使社會的制度性安排 (the

¹⁶ 所謂「文化霸權」(culture hegemony)，依照義大利左派學者 Antonio Gramsci 的說法，資產階級國家維護其統治權力的制度性力量，並不只在於其合法暴力或國家的強制力，而在於被統治者對統治者「世界觀」(conception of the world) 的接受。統治者利用這套被庸俗化裝扮得好像「常識」，但實際上隱藏一種可經由人們相信而被安排出來的社會「秩序」概念，因而有利其持續統治的特定意識型態，使被統治者對其統治產生積極同意 (馬汀·卡諾伊，1995:80-85)。

institutional arrangement of the society) 產生非暫時性重構 (restructuring)，以根本改變社會公眾所面對，並藉以安排其各自決策之誘因結構 (the array of incentives)，換言之，從根改變社會公眾的行為模式。Feigenbaum (1998:41-57) 認為，系統面向所造成的「制度性轉變」(Institutional Shift)，將使得政治行為者足以改變其社會控制之機制。

該三種面向的政治利益，實言之，對於在結構中亟欲鞏固及擴張其政經稟賦，從而維繫權力不墜的國家，及其他相對的政治行為者而言，乃關乎大要。首先，當面對環境變遷所引發的社會問題時，如國家無法有效應對，則不免出現各種執政危機。例如，對財政資源匱乏這類急迫問題，國家欠缺調配處置能力，無法支應其在協助資本主義經濟積累 (capital accumulation)，與維持國家正當性 (legitimization) 上之必要社會開支，則可能引發財政危機 (fiscal crisis)，其結果將使國家權力流失 (O Connor, 1973:6)。如是，國家政策不論其表面所宣稱的政策目標為何，如能有助於解決現實困題，^⑩ 便能提供務實性政治利益，使國家權力得以鞏固，且對於國家與其他結構行為者間的權力消長，產生影響，而成為具有政治意義的政治手段或工具。

第二，就具有「策略」性意義的政策而言，運用特定政策給予政治「盟友」利益，或使政治對手陷於「不利」，這是藉由政策影響政治利益分配，使之有利於己之最顯著形態。但從更深層的面向來說，特定政策的施行亦可能造成，如 Schattschneider (1960) 所指出的，社會中利益衝突的移轉 (displacement of conflicts)，而有助於擴大有利於施政者的政治結盟、「開發」潛在的盟友，抑或降低敵對方的勢力，因此得以增進己方的政治資源與實力。^⑪ 也就是說，國家政策不論其表面所宣稱之政策目標為何，都可能由於政策之施行及其所可能導致的後果，使得政治場域中的諸多參與者，各自因此產生共同或衝突的利

^⑩ 比方說，民營化政策所宣稱要達成的，可能是改善經濟資源的分配效率，強化這些公營企業的競爭能力，但與此同時，透過轉售這些企業所獲得的鉅額利潤，國家實際上可以得到有效的財政挹注，而滿足其解決現實財政困題之需求。

益，而導致結盟（共同利益）或敵對（利益衝突）關係之重組（realignment），並造成政治勢力間的消長。從結構的觀點而言，政治勢力的消長，即意謂結構性地位的提升與降低，亦即政治權力的增強或削弱。政策施行以此創造出其宣稱目標外之政治利益。

依據利益關係所構築的政治權力，因社會議題的多樣多變，與突發事件所導致衝突移轉、再移轉的可能，而較不穩定且短期化，如欲使之長期化、穩定化，則需要「系統」性的社會整體制度轉變，方能得致。Feigenbaum 的「制度性轉變」，在論述中以三種方式達成，其一是使政治對手失去能力，其次是徹底改變社會中人們的認知，最後為扭轉社會的誘因體系。放諸現實社會，三者其實應屬相輔相成。以特定政策使政治對手根本弱化，除非是以國家暴力直接剝奪該政治對手的政治權利，使之失去資源動員力從而政治權力，或使此對手喪失在社會群眾中的正當性，否則通常難以為之；在民主社會裡，政治參與者在社會中正當性的丟失，通常既是在實質上難以維繫其政治動員力量，也是在政治或法律程序中使之易於遭致處分的原因。另一方面，人們所選擇的共同社會價值，直接關聯到他們對「正當性」概念所賦予的內容（Deutsch, 1974:13），而社會誘因體系的轉變，所轉變的正是人們對於價值輕重之選擇。

¹⁸ 這是因為，政治利益的歸屬，通常係依照各類不同政治群體在特定政治結構環境下，所據有的角色與位置，而進行分配。政治群體之區分，則可由不同的政治劃分（cleavage）所設定與改變。例如，將一群人以政黨為基準劃分，所劃出的政治群體，就是各個依政黨別而各自歸屬的人群，如國民黨人、民進黨人等；而同一群人，若改以政策受益別為基準劃分，劃出的則將為因特定政策而受益或受害，從而在利益的歸屬上有所區分的不同群體，如勞動政策下的勞動者、資本家等。在某種結構環境下，特定的政治劃分，產生特定的政治利益配置，與由之而生的利益衝突，決定了在分配上結果對誰有利，對誰較不利，從而，Schattschneider（1960）指出，若欲凝聚政治力量，吸引多數支持，政治參與者所應強化的，乃應為那些能用以動員與自己具有共同利益的最多數人群（盟友），這類的劃分與衝突形態，而避免那些會削弱共同利益結合基礎，抑或增加「敵營陣容」的劃分與衝突。另一方面，如果現有的劃分形態顯然不利於己，為謀結合多數力量，改變弱勢地位，政治參與者應設法將現有的利益劃分、衝突形態，以有利於己的利益劃分、衝突形態取代之，即為「利益衝突的移轉」（displacement of conflicts）。從理論上說，任何政策的施行都可能產生這種「利益衝突的移轉」，而對政治結構中的均勢造成改變。

質言之，長期的制度性轉變，有賴者實為社會中普遍性價值觀乃至世界觀的移轉，也就是說，當一項國家政策，能夠產生此一普遍性觀念的移轉效果，有助於建構如 Gramsci 所說的「文化霸權」(culture hegemony) (馬汀·卡諾伊，1995:80-85)，則其將為政策發動者帶來長期性政治利益，有利於其在長期中政治權力的鞏固。

三、統籌稅款分配制度如何分配政治利益：實存面的討論

(一) 統籌稅款制度與財政短絀問題

在現實上，統籌分配稅款的確是各級政府用以紓解財政困境的工具。在中央政府部分，截至民國91年1月底，中央政府債務餘額高達二兆八千多億元，佔過去前三年度國民生產毛額平均數的29.8%，此一負債比率是在過去五年中急速增長而來(王淑美，2002b)。高額預算赤字的原因，學者多認為與近年來因選舉造成「社會福利支票」，亦即各項補貼支出之大幅增加有關(劉代洋，2000:6；殷乃平，2000:5；黃耀輝，2000:12)。而中央如此，地方財政更是捉襟見肘。就直轄市部分，台北市截至民國88年度底止債務未償還餘額達一〇九九億元，平均每個市民負擔四萬餘元(馬英九，2000a:29)；高雄市在同年度債務未償還餘額亦達五百八十億元，且也有逐漸擴大趨勢(顏奇坪，2000:50)。在縣市部分，廿一縣市從民國87年度起財政收支轉為短絀，尤其以苗栗縣、台中縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、高雄縣、屏東縣及台南市已呈累計虧絀狀態最為嚴重，而嘉義縣市、台中市、台南市舉債額度更超過法定舉債上限，為監察院提案糾正(行政院研究發展考核委員會地方發展處，1999:1)。民國91年度廿一縣市扣除鄉鎮縣轄市不計，收入短差仍在一六〇億元左右(趙揚清，2002:1)。鄉鎮縣轄市方面，近十年來我國鄉鎮市政府的赤字比重除民國78年外，皆超過50%，比較其他各級政府的赤字比重約在17%左右，顯示鄉鎮市政府的財政收支比其他各級政府更嚴重惡化(劉彩卿、陳欽

賢，2001:140)。¹⁹

在地方政府層級，如果財源不足收支短絀，現行制度雖有〈地方租稅通則〉與〈規費法〉容許其自行開發稅源，但一般因選票政治考量而鮮少利用此一制度（中國時報，2003:2），因此，在現實上最「可行之道」，除了要求上級單位補助，只有依賴統籌分配稅款，這也就是為何各級地方政府都要極力爭取這項收入擴大，難以容忍其幅度縮減的原因。但就另一方面來說，中央所握有的統籌稅款實際上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率，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題。顯然地，現實上，經由統籌分配稅款制度與政策改變，所帶來的財政資源重分配，確實攸關各級政府間的現實利益。當制度之變更傾向使自己的財源擴張時，財政的困境問題就可能獲得紓解。反之，則使財政困境惡化，而在執政上產生障礙。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，也可能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。

（二）統籌稅款制度所牽動的合縱連橫

統籌稅款的分配不但可以是在現實財源限制下，各方競逐財政資源的目標，而也可以是政治權力結構中，藉以進行合縱連橫的工具。現行的統籌稅款分配制度與財稅劃分制度，賦予中央在面對財源窘境時，比較優勢的控制地位。回顧在民國87年12月，全省廿一縣市財政局長曾集會，對當時即將在行政院通過的財劃法修正草案「會商對策」，當時他們提出具體訴求，第一項即為要求「中央統籌分配稅款之分配公式應納入財劃法一併以法律定之」（中國

¹⁹ 赤字比重 = $1 - (\text{自主財源} / \text{歲出})$ 。

時報，1998:3)。當時中央的回應是，此一分配將依「透明化、公式化」原則予以規劃。後來民國88年修法時，上述爭議的法律化結論就是財劃法第十六條之一第一項關於「稅課統籌分配部分，應本透明文化及公式化原則分配之」規定，及同條第二項第四款之「應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」。及第五款之「可供分配款項85%，應依近三年度受分配縣(市)之基準財政需要額……算定各縣(市)間應分配之比率分配之；……可供分配款項15%，應依各縣(市)轄區內營利事業營業額，算定各縣(市)間應分配之比率分配之」。由於這僅屬基本分配原則之訂定，而非分配公式，所以在十六之一條第二項一開始，在這些分配原則前就先規定：「稅課由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)之款項，其分配辦法應依下列各款之規定，由財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府後擬訂，報請行政院核定」。這一項，即後來〈中央統籌分配稅款分配辦法〉的法源依據。^{②0} 也就是說，縣市財政局長們的訴求並非全然無效，統籌稅款分配辦法還是定了「公式化」的辦法，只不過這個辦法依舊不是必須經由民意機關通過的「法律」，而是行政機關可以依其權責即核定變更的「行政命令」。另值得注意的是，中央政府在統籌分配款現行制度中，所據有的分配權力，並不僅僅只在變更同級或不同級地方政府間分配比率一端，還可以變更分配辦法所訂公式中，同類地方政府間(如高雄市與台北市間)據以決定其各自分配比率的計算指標與權數。^{②1} 相對而言，更能準確控制其分配之傾斜目標。

中央在制度上的優勢地位成了地方抗爭的源頭。由於行政命令可以依照行政機關的需要自行變更，不論更改分配比率，抑或改變分配公式中的指標與權數，都賦予中央政府實質的，對統籌分配稅款進行分配的權力。民國88年給

^{②0} 參見〈中央統籌分配稅款分配辦法〉，第一條。民國90年9月7日修正版。

^{②1} 如〈中央統籌分配稅款分配辦法〉中，第八、九、十條條文所規定者。

予直轄市47%的分配比率，民國89年給予43%，中央政府可以說是基於單純的制度面更迭考量，^② 地方政府也可以說這是「以削減統籌款為開端的政治打壓」，是「中央讓統籌款爭議變成地方政府間的零合競局，北高成了縣市財政問題的代罪羔羊」之「兩桃殺三士」挑撥作法（馬英九，2000b:1-2）。林全（1998:4）在擔任陳水扁市長時期台北市財政局長時，曾經公開批評沿用到今的現行統籌分配稅款制度中，這種授權中央訂定統籌款分配公式的作法，使得「對地方有法律保障的收入現在沒有任何保障了」，原因正是因為中央與地方間，在統籌稅款的分配權力上是不對等的。

中央所擁有的優勢分配權力，是其藉以進行黨同伐異的「肉桶政治」的根源。當前台灣中央與地方政府間，因為執政首長所屬政黨不同，所引發的政治鬥爭態勢，使得中央藉由所擁有的統籌稅款分配權力，在財政資源上「獎賞」同黨盟友，「打擊」他黨政治對手，在府際關係間創造以政黨屬性為歸屬與劃分的政治利益分配，在實際政治操作上實具可能，而不只是地方行政首長單純的「被害妄想」。羅清俊（2001:101-2）曾利用實證資料研究指出，國民黨在其執政期間，其行政機關確實利用對補助款的傾斜操控，穩定他們在執政縣市之繼續執政。林全（1998:4）也曾批評宋楚瑜擔任省長時的省統籌分配稅款專戶，成了省長收攬人心，累聚政治資源的「小口袋」、「私房錢」，「是很可怕的事情」。一語道破了藉由統籌分配款進行政治分配的可能途徑。在政黨輪替執政後，民進黨政府現在也如過去的國民黨，或「精省」前的宋楚瑜一般，擁有藉由操控統籌分配款分配，來獲致政治利益、鞏固執政基礎的優勢權力。

除了「小口袋」所能直接汲取的政治利益之外，擁有優勢分配權力的中

^② 據時任財政部國庫署署長的張秀蓮（2000:42）表示，這是鑑於先前的直轄市分配比率，是在修正公布〈營業稅法〉，調降金融營業稅稅率規定前訂定者，在此一金融營業稅稅率調降後，直轄市對國稅貢獻減少，因此應調降其統籌稅款分配比率。有趣的是，在此一解釋之後，張秀蓮（2000:42）更進一步說明還有其他調整此一比率的理由，如「若維持現行較高之直轄市分配比例，將擴大直轄市、縣（市）財政差距」、「（調降）「可緩和不同地域間人民之差別待遇」，以及「已兼顧直轄市調適能力」等。

央，也可能運用制度所形成的零和分配槓桿，塑造與之具有共同利益的新統一戰線，瓦解地方政府首長間，依循政黨屬性所構築的政治同盟。具體地說，當財政資源只能在不同等級的地方政府間進行零和分配時，中央在分配制度上的選擇，將會使得在此一制度選擇下，能獲得較優分配的那些地方政府，選擇與中央站在同一陣線。當此一分配模式所提供的誘因，也就是經由財政資源的獲取所帶來的政治利益夠大時，那些地方政府首長甚至可能拋棄原本的政黨立場，以確保財源上的保障或新財源的取得。要造成這種情況，中央可能選擇一方面對自己的財源確保有利，一方面能拉攏更多政治盟友的分配方案，使能既保有財源上的政治利益，也因新的政治結盟形勢而獲致其他政治利益。在此一方案下，唯一被犧牲的，即為在政治運作與結盟上被中央刻意擠壓的地方首長：他不但必須承受現實的財政危機，還可能面臨被孤立的政治危機。中央藉由在統籌分配稅款制度中所擁有的不對等權力，就此而論，顯然使之能獲取較大的政治利益，而在政治結構中打壓對手，取得優勢地位，有利於繼續執政。

（三）統籌稅款制度所影響的社會價值與政治正當性

由於制度與權力的偏斜，我國現行統籌分配稅款制度對於中央的執政者有利，對於地方政府比較不利，對於與中央分屬不同政黨而在政治上做為對手的地方政府尤其不利。但在加入社會價值與政治正當性，這兩個面向的政治利益考量後，這樣的有利與不利形勢可能會被翻轉。這是因為，藉由對現行分配政策或制度偏斜與「不公」的公開揭露，政治行為者能利用以塑造或改變社會大眾對於其與其他政治行為者的「意象」，而在社會的意識型態層次上創造有利於自己的政治空間。事實上，就長遠的政治效果而言，其影響可能更為深遠。

曾任民主進步黨秘書長的張俊宏，在論述民進黨作為在野黨奪權之政治策略時，曾具體說明這種將財政分配現狀與政策、制度，轉化為政治訴求運作的重要性及其操作方式：

從地方攻向中央的有效議題，其主要論述邏輯，勢須把地方社經議題聯繫到中央黨國體制，才能在動員地方民眾的自利行動下，順勢向黨國中央施壓……現階段^{②③}貫串中央政治與地方社經的最有效議題，就是『還政於民，還財於民』，因為這個議題不僅和廣大地方民眾的社經利益休戚相關，同時也可往上痛擊黨國中央，正好是聯繫中央政治與地方社經的最佳中介……具體來說，『還政於民，還財於民』在地方上的主訴求，是中央集權體制壓迫下的財政收支劃分法（張俊宏，1989:129-30）。

由於縣市財政赤字已日趨嚴重，除了台北市和高雄市院轄市外，其他縣市的公共投資品質和數量之低落，已經足以令一般民眾咬牙切齒。因此，由現任反對黨縣市長，以拒受省府自治監督和罷稅中央為聯線作戰訴求，^{②④}並相應提出縣市銀行和地方經建的規劃藍圖，不僅進可贏取地方民眾支持，即使退也可順勢要求中央修改財政收支劃分法，完成還財於民的部分目的。當然，在進與退的拉鋸戰中，黨國中央的統治嘴臉必然醜態百出，就政治觀點來說，這正是這場聯線作戰的另一目的。畢竟，也唯有透過這種政治啓蒙，各地習於自利行動的民眾才會恍然大悟：原來平常以為天高皇帝遠的黨國法統，竟和自己日常生活如此密切相關，由此便能進一步暴露出法統體制的不合理性（張俊宏，1989:131）。

^{②③} 在此所引註來源《到執政之路－中央包圍地方的理論與實際》（張俊宏，1989）一書寫作的時間點，是民進黨剛剛成立不久，國民黨黨國威權還很強大，台灣民主化發展的早期階段。

^{②④} 關於此一主張，可對照陳水扁在擔任台北市長時，提出「賦稅自主，可能抗繳營業稅」事件過程（夏珍，1995）。

就張俊宏的觀點而言，揭露與擴大像統籌分配款這類的財政資源分配議題論述，一方面能透過現實的共同利益劃分，在「受害」民眾與在野黨間建立利益的統一戰線，同時還能在基層民眾的思想中，進行特定政治意識的「啓蒙教育」。在操作上，動員統籌分配稅款制度中系統性政治功能的一方，可以一套新的「政治性論述」，取代被攻擊者²⁵一貫的「技術性論述」，使民眾無須多加理解那些複雜而令人煩惱的財稅理論問題，無須理解那些在制定分稅制度過程中的「應然」、「理想」理論原則，只需在切身經驗到的「相對剝奪感」基礎上，建立一些直接簡單的政治判斷即可，如：「中央集錢 vs. 地方沒錢」、「黨國壟斷 vs. 地方破產」，等，作為其建構因果，理解自身處境與所處環境關係的新「世界觀」(conception of the world)。當然，這些判斷可以順勢發展出更複雜的思想形式，如「中央集權 vs. 地方分權」、「黨國威權 vs. 民主政治」，而強化其說服力。這種對於世界的新概念、新意象 (image)，將可使得民眾在面對政治體系中的不同政治行為者，產生新的判斷與理解，賦予其與之相應的規範性價值判斷，從而影響其在下一次的選舉時的政治支持。

在統籌分配稅款這個議題上，此種藉由論述與意向塑造所產生的政治權力運用與動員，中央政府並不擁有制度上的優勢。上述「地方包圍中央」的例子表明，它可作為在野政治行為者，或地方政府，作為對抗中央政府的利器。它可以削弱政治體系中，擁有獨大政治權力之中央政府，其正當性基礎，降低其在民間社會所能動員的政治支持。甚至在長期中，中央政府可能因此在民眾心目中的被塑造出一種「不義」意象，而根本地扭轉其執政優勢。

但反過來說，事實上，中央政府也可以使用此一武器，以同樣的方式，改變其政治對手在結構之地位。諸如藉口財政困窘，動員部分地區民眾類似之相對剝奪感，引導其對特定地方政府「獨攬統籌分配稅款資源」之不滿，從而塑造該地方政府執政者「自私自利」、「不顧他縣市民眾死活」的形象，降低其

²⁵ 在大多數情況下，這是執政的一方，或具有既得利益的一方。

威脅中央政府執政地位之可能性，而鞏固中央政府繼續執政之地位。

統籌分配稅款制度所可能具有的各不同種類、層面政治特質，在現實的運用上，將可能因為政治行為者在不同階段，不同環境下的實際需要，而被以不同的方式呈現。如此，制度之修正或變遷，亦將反映在變遷的政經結構中，政治行為者面對新結構環境的不同需求。在制度變遷中，不同行為者對制度修正方向的不同主張，或可作為我人觀察其政治意圖的切入點，但無論如何，正如蕭全政（1988:82-83）所主張，對政治權力運作的觀察不能僅僅就其在決策過程所產生的表面爭議著手，最重要的，還是必須探究整體政經結構變遷，及此中所產生的，制度變遷對各政治行為者間，權力與利益消長，所造成的可能影響。

參、對「馬版」財劃法修正爭議事件中，統籌分配稅款政治性質之分析

以下，本研究將針對在民國91年初所發生的統籌稅款分配爭議，以上述統籌分配稅款政治性質之分析架構加以探討。

民國91年初統籌分配稅款分配爭議的歷史場景，是建立在民國八〇年代以來台灣政治民主化發展上的。在此一威權轉型過程中，四十年來一黨獨大的國民黨政權，先是喪失其在地方縣市政府的多數執政權，最後連中央的政權，也在選舉潰敗下拱手讓出。相對於國民黨的式微，在戒嚴體制下飽受壓抑的「黨外」運動，在民國七〇年代中期孕育出台灣第一個實質上的反對黨：「民主進步黨」。民進黨先在地方選舉中贏得空前的多數縣市執政，進而以「地方包圍中央」的態勢，於民國89年總統大選中擊敗分裂的國民黨，完成台灣政治史上第一次「政黨輪替執政」。到民國90年底的立法委員改選，民進黨更進一步取代國民黨躍居「國會最大黨」，擁有立法院中「多數，但未過半數」的委員席次。而先失去中央政權，繼之讓出國會主導權的國民黨，卻意外地在民

國90年選舉中，重獲台灣中部以北多數縣市的縣市長寶座，與主導南台灣與中央政權的「綠色執政」，成犄角相對之勢。

從另外一個層次來說，民主化固然造就了台灣的政治新頁，實現了人民當家作主的願望，但其成本也相當可觀。由於反對運動在其發展壯大的過程中，結合原本弱勢的地方民眾、社會運動訴求，向中央進逼以凸顯其陳舊法統不合理性之策略（張俊宏，1989:129-30），使得從中央到地方，爲了爭取民眾選票而提出的各類社會福利政策、補貼政策、津貼政策、賠償補償政策、社區回饋政策，不斷出爐。政府預算歲出中，社福預算比例由之水漲船高。以中央政府爲例，民國83年度社會福利預算支出占歲出比例約爲8.9%，到民國91年度已達16.6%，上漲幅度近一倍。規模則由民國83年的九百八十八億元，上漲爲民國91年的二千六百六十九億元（行政院主計處公務預算局，2002）。縣市一級在民國85年度社會福利支出僅佔歲出的13.3%，到民國89年度達20.6%。鄉鎮公所一級則由民國85年度的23.6%，升至89年度的32.3%（財政部國庫署，2001）。²⁶ 遽增的開支改變了過去台灣一向的財政收支平衡狀態，使得各級政府都隨之陷入負債困境（李泰興，2000:59；趙揚清，2002:2）。²⁷ 而在民主化後，民眾習慣以所接受補貼、津貼額度大小，地方新增實體建設之規模、有無，來判定與衡量政治人物或政黨「照顧民眾、關心地方」程度，從而影響其選舉取向的情況下，上述財政困窘狀況，可想見的，只會有增無減，如此逼迫得各級政府必須極力爭奪財源，以有利於執政。對無力與無法籌措自有財源的民選地方政府來說，從而，爭取上級機關的補助款，爭

²⁶ 在此民國89年度所指爲民國88下半年度與民國89年度合計。這是因爲會計年度改制之故。由於本文所述係該級政府社會安全支出佔歲出之百分比值，故應不受此一會計年度改制影響。

²⁷ 在此趙揚清提出造成財政支出大量增加的法定支出如：中低收入戶、老人生活津貼、公教人員五十五歲退休優惠措施、公教退休人員優惠存款、全民健保、降低學生班級學生人數、地方民代支給補助、各有關組織擴編，如客家人及原住民委員會之成立，等等。他同時提到，中央的一些減稅措施，造成地方稅收遽減，惡化地方財政困難程度，如：教育捐、房屋稅、使用牌照稅、契稅、營業稅等。

奪擴大統籌分配稅款之分配比率，成了攸關政權存續的關鍵。對務實性政治利益的追求，如此，產生民國91年初由台北市政府提出統籌稅款重新修正主張，從而導致後來連串政治鬥爭事件的背景。

一、馬英九版財劃法修正案中的政治利益分配

民國90年底，財政部擬大幅調降直轄市之統籌分配稅款分配比率，使台北市財政收入再減七十億元（程金蘭，2001）。這並不是中央第一次縮減台北市所能分配到的統籌稅款額度，在民國89年中央重修「中央統籌分配稅款分配辦法」時，已將直轄市分配比率降低4%（張秀蓮，2000:42），使台北市財政收入減少六十億元。事實上，目前我國所施行的〈財政收支劃分法〉係在民國88年1月修正公布，在當年4月，財政部即有將北市統籌稅款分配額降低一百零三億之意（萬文隆，1999）。此即台北市財政局長所謂：「眼看著中央年年刪減北市府統籌分配款預算，北市府再也無法忍受，才第一個跳出來倡導改革。」之源由（章菱，2002）。換言之，自民國88年新版財劃法實施後，台北市政府每年都要面臨統籌稅款收入被中央政府刪減危機，只是在中央政權移轉後，面對不同政黨執政的行政院，台北市解決困境的方式也有所不同。

面對一個將之視為最大競爭對手的中央政府，當時以擁有高達67%民意調查滿意度，傲視包括現任總統在內的台灣其他政壇人物的台北市長馬英九（TVBS民意調查中心，2003），^{②⑧}以發動「修法戰爭」的方式，保衛關係他未來執政政績的台北市中央統籌分配稅款分配額度。台北市所提出的方案要求，面對地方一體財政之窘困，中央應藉由分稅，自其財源中撥出五百億元，^{②⑨}另

^{②⑧} 以TVBS民意調查中心在民國91年2月6日所做民調資料顯示，馬英九在七位主要政治人物中，以67%的滿意度，位居第一，其他政治人物滿意度各為：陳水扁：52%；呂秀蓮：38%；李登輝：42%；連戰：32%；宋楚瑜：42%；謝長廷：47%。參見TVBS民意調查中心（2002）。另在民國92年1月21日同一單位所做的民調中，馬英九依舊在八位主要政治人物中，以79%的滿意度，居於首位。

^{②⑨} 例如將營業稅提撥統籌分配比例由40%增加為50%，所得稅及貨物稅提撥比例由10%增加到30%。這是修改現行〈財政收支劃分法〉第八條第二項相關條文。

將中央擁有控制權的一千億元「一般補助款」款項，轉撥列入統籌分配款中，^⑩如此造就「額外的」一千五百億元統籌分配稅款大餅，全數由除台北市以外，包括高雄市在內的地方政府分享，台北市僅維持其原有分配比率部分不變，作為解決各地方財政問題，同時保有台北市財源不受再分配威脅的「紓困之道」。同時，台北市還主張「比例法制化」，也就是將各直轄市、縣市、鄉鎮統籌稅款分配比例，從現行授權中央政府「研定公式分配」，改為直接定明於〈財政收支劃分法〉中。^⑪明顯的，在這個方案中，地方皆盈，中央獨虧，受到中央的激烈反對自不意外。中央不但將因此被剝奪其財政上得以直接支配之「務實性政治利益」，還失去了以行政命令調整統籌稅款「分配公式」，從而進行地方間政治利益重分配的政治權力。

在統籌分配稅款再分配之受益面上，刻意切割出中央與地方兩造，原本可能達到以下的政治效果：如中央不敵地方壓力，同意接受此方案，則台北市未來統籌分配稅款的分配比率可以得到法律保障，降低被中央不管基於何種動機任意調整刪減之風險；而各縣市之共蒙其益，也可使長期以來，對於台北市在統籌分配稅款分配中，獲得最大比率分額之不平與覬覦，也可稍獲平息。如果中央竟悍然堅拒此方案，則依據過去民進黨在推動民主化過程中常用的邏輯，^⑫現在由民進黨執政的中央政府，顯然「不關心地方」，不照顧地方政府利益。在地方與中央裂隙擴大的情況下，將有助於國民黨沿用過去民進黨「地方包圍中央」的政治策略，有利於國民黨擴大政治資源。同時，依相似的邏輯，民進黨政府應不至於在此一壓迫下，任意以刪減中央對地方補助支出為脅

^⑩ 一般補助款與統籌分配稅款之差別，如先前所述，依現行法規，前者係由中央依若干原則，決定其對地方補助數目，後者則列為地方稅課，為依法必須分入地方的財源。兩者相較，前者中央之權衡空間，無疑大於後者。

^⑪ 就是更改現行〈財政收支劃分法〉第十六條之一第二項相關條文。參見立法院(2002b)，台北市版本提案。

^⑫ 令人記憶猶新的是，在2001年的立委選舉中，此一邏輯曾以「再怎麼野蠻」系列電視廣告方式呈現，訴求選民對於在野黨立委削減中央對地方預算補助之不滿。

迫因應，以免使其收地方反彈，影響在地方的支持程度。^{③③} 換言之，藉由「馬版」所提出的統籌稅款分配方式，國民黨籍的台北市長馬英九可能獲得財政奧援之「務實」面向政治利益，也可能藉此獲致「策略」面向政治利益，而有助於鞏固國民黨的政治版圖。

馬英九宣稱台北市政府的財劃法修正版本，受到包括部分執政黨縣市在內的地方政府首長支持，^{③④} 並多次引述陳水扁總統的發言，指市府所提方案符合總統「訓詞」（王嘉陵、徐孝慈，2001）。另一方面，透過在立法院席次中當時尚超過半數的「泛藍」立委，台北市政府順利地讓立法院通過此一財劃法修正案，^{③⑤} 即後來所謂的「馬英九版」財劃法修正。

由於在立法院通過修正案過程中，在野的國民黨結合其他「泛藍」政黨（如親民黨，新黨）支持「馬版」通過，使得原本地方與中央間在財政資源上的爭奪，漸次轉而為兩大政黨陣營，即「泛藍」對「泛綠」間的對抗。在現實利益上，「馬版」為地方財政增加收益，從而「藍綠對決」的態勢，大體而言，對「泛藍」有利。

^{③③} 國民黨關於民進黨不致不顧地方反對，削減補助之猜測，見諸當時報章，或吳若予（2002）附件部份整理。

^{③④} 相對於馬英九的宣稱，高雄市長謝長廷，在此一時間點，可看出其對台北市政府提議的態度是曖昧不明的，不見得與在中央的執政黨態度相合。他一貫的說法是：「只要對市民有利，他都支持」（中時晚報，2002）。綜觀其在這段時間中的發言內容，甚至更強調財劃法的研議修正，中央應多聽地方的意見，從而責怪當時的財政部長顏慶章，在此時提出統籌分配稅款問題，讓台北市師出有名而運作修法（張啓楷、許文媛，2002）。

^{③⑤} 立法院是在民國91年1月17日，也就是該屆立委任期尚剩餘不到半個月時，通過是項修正案。當時新任立法委員的選舉已經結束，「泛藍」立委在席次上已確定將喪失他們在立法院的過半數地位。

二、中央政府的回應與轉化

正如 Schattschneider (1960:66-67) 所指出：對不利於己的政治劃分與衝突，最佳弭平之道，在於創造新的劃分，從中引發新的衝突。³⁶ 民進黨面對一邊可能失去財政資源，另一邊將面對「地方包圍中央」，雙重不利的政治形勢，採取的反制措施，一方面是動用其執政優勢，動員行政資源創造實施「馬版」方案的負面誘因，另方面則創造新議題，以引發新的衝突型態，扭轉對其不利的議題論述。最後，在政治形勢對其有利的情況下，在立法院提出對「馬版」修正案的覆議案。

在這個過程中，行政院並不使議題焦點匯聚在其願不願意，或有無能力釋放更多財政資源給地方的敏感問題上，使自己陷入窘境。以其在為覆議案所提出的說明為例，在簡單說明因預算緊迫，中央並無力釋出更多財源後，³⁷ 行政院將論述的方向，集中於「馬版」修正案對「地方收支將產生劇烈之衝擊與影響」。地方收支面臨衝擊之造成，是因為「馬版」實施後，依照行政院（2002）之說法，「中央為因應稅收大幅減少，勢須相對調整減列現行中央對地方之一般性與計畫型補助款」，從而地方從國民教育補助、營養午餐，到污水下水道、治山防洪經費都將「無法再獲得有效保障」。中央甚至直接點名，計有台北市、台北縣、澎湖縣、基隆市、金門縣、連江縣等地方，將因此各自減少二至廿億元財政收入，「恐將影響各該地方政府之施政」，「且對以往仰賴中央大額補助款以支應基本需求及公共建設之縣（市）政府仍有不利影響」（立法

³⁶ Schattschneider 強調，以衝突造成政治權力版圖「重新劃分」的策略，是所有政權（regimes）在處理政治與公共政策問題時，最重要的工具與「終極政策」（ultimate policy）。他說：「控制衝突最強力的工具，就是衝突本身」。另「劃分」在政治體系中產生的作用，及其與政治利益分配間的關係，參見：本文貳一二或註腳18。

³⁷ 就此而論，增加中央政府財源的方向，抑或開源，抑或節流，其中可涉及諸多討論，但行政院僅僅以慣用的說詞，說明其「收支面臨失衡」或「財政亦屬困窘」（行政院，2002；立法院，2002a）。

院，2002b)。如此，在表明中央「不能」拿出更多財源的前提下，中央警告各縣市及地方，「馬版」施行的結果，將對部分地方政府的財政收益產生不良影響。

中央是運用其「得」訂定其對各縣市地方補助款數額之規定，得出地方財源將因此減縮的結論，並藉此要求地方政府做出選擇：要統籌分配稅款，抑或要補助款。實則統籌分配稅款加上補助款之後，各地方政府在現實利益上的計算，將全然不同於只有統籌分配稅款分配問題時的計算。在台灣省，有將近三分之一的縣市，其年度補助收入占歲入比率超過50%，換言之，這些縣市財政收入大部分來自補助款；而只有不到十個縣市，其補助款占歲入比率小於40%（李泰興，2000:64）。³⁸簡言之，在利益的歸屬上，以補助款加上統籌款所產生的新劃分，將可能使大部分原本因「馬版」財劃法修正案之利益劃分，而與台北市政府站在同一陣線的縣市，因而被重新劃分到中央那端去，亦即與中央站在維護舊制的同一陣營，以維護其務實性政治利益。³⁹顯然此一新劃分所形成的統一戰線，對中央政府與執政黨有利。連同地方首長被現實利益驅趕到另一端的，事實上，還包括與地方利益直接聯繫的立法委員。

一方面訴諸縣市首長、民意代表的現實利害，另一方面，中央政府也以此向民眾、民間利益團體直接訴求，以與民眾生活直接相關的現實利益誘因，動員民眾對中央政府的支持。亦即，聲言中央政府將因「馬版」修正案之實施，對一般人民、民間團體補助款加以刪減，使一般人民、民間團體的福利、利益直

³⁸ 本文所引用的是民國88年度的資料，這些歲入來源中補助款佔多數的縣市包括：新竹縣、苗栗縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、花蓮縣、澎湖縣。此外，如：宜蘭縣、彰化縣、台南縣、高雄縣、台東縣，五縣當年補助款占歲入比率超過40%。而福建省所屬縣分，如連江縣、金門縣，其依賴中央政府補助之程度勢必不下於上述縣分。

³⁹ 在此，我們必須注意先前所談到的，台灣在民主化後，地方財源與政治人物選票的直接關聯性。這些政治人物不只包括縣市首長，還包括以地方建設為訴求的各級民意代表。

接受到衝擊，而促使其表態反對「馬版」修正案。^{④①}如「全國教師會」在呼籲反對「馬版」修正案而致全國教師的公開信上，赤裸裸地說：「教育、社福團體的憂心、林全主計長先前的提醒，能說是恐嚇嗎？」（吳忠泰，2002a）。這是民間利益團體擔心因中央政府補助的縮減，而影響教育經費與教師的實質利益，從而介入法案遊說的實際例子，也是因中央政府的「新劃分」所產生的直接政治效果。^{④②}再如其他社運團體負責人群起表態要求「朝野政黨停止惡鬥，傾聽弱勢族群的聲音」，停止財劃法修正案的實施。^{④③}從此一「新劃分」之邏輯觀之，也不難理解。

「新劃分」最大的功能，乃使原本架構在「地方整體」與中央間，依循「藍、綠」政黨陣營所進行的府際財源爭奪與利益切割，因此被轉化、動員為「特定地方政府」相對於「其他地方政府」、社會團體，甚至一般人民間，跨越藍綠界線的財源爭奪戰。從政治力量均衡態勢來看，此舉無疑能扭轉中央政府原本因「馬版」修正案之提出，而陷於孤立的弱勢困境，使中央政府成功突破「泛藍」政黨所建構的「地方包圍中央的態勢」，甚至以新的利益結盟，吸納更多具共同利益的政治力量與支持，進而切割「泛藍」政黨的內部團結，重獲政

^{④①} 這類來自中央政府的喊話，在覆議案表決前的民國91年2月初，不斷見諸報端。包括內政部會計長戴國亮表示，內政部負責的「低收入戶、弱勢兒童醫療補助，都將因此無以為繼」；教育部長黃榮村表示，「諸如教育優先區、原住民教育等多項既定政策可能因此受阻」，同時損及學生受教權，使教育政策「窒礙難行」；文建會主委陳郁秀則「提出警告：新財劃法一旦實施，偏遠縣市文化活動或將完全停擺」。參見蔡慧貞（2002a）、李南燕（2002）及中國時報（2002）。

^{④②} 在教師會秘書長吳忠泰所提出，並「視同作戰」之「請支持財劃法覆議，隨後朝野儘速共商全面修法，合理調整財政收支劃分」公開信中，他強調：「目前縣市長拿到補助款因有指定用途，所以健保費中的政府負擔部份開始依年度額度乖乖照繳，退撫經費雖不太夠但至少會付，老師的薪水不能不按時付，甚至降低班級人數也不能不按進度配合。如果照新的財劃法把這些補助款改為統籌稅按比例分配，且分配不問用途，對教育界的災難是閉著眼睛都可以想得到的」（吳忠泰，2002a）。

^{④③} 社福團體在民國91年2月5日在立法院召開記者會指出，「財劃法修正後……將進一步導致地方緊縮社福預算的結果，……對弱勢團體相當不利」。這些社福團體包括殘障聯盟、兒童福利聯盟文教基金會、老人福利推動聯盟、伊甸社會福利基金會、勵馨社會福利基金會等（吳典蓉，2002a）。

治結構上的優勢地位。從Schattschneider的觀點來看，這應是一次成功的「利益衝突的移轉」過程，民進黨政府既得以保有其實務性政治利益，即財政資源，又得而在政治結盟關係上，化解在野陣營的集結與挑戰。

從中央政府在立法院對「馬版」修正案提出覆議案的成功，可以進一步印證上述觀點。在藍綠政黨陣營各自「強力動員」其所屬立院成員進行表決的情況下，「泛藍」政黨依舊因為其成員的「出走」棄權，而喪失了勝利。如表一所示。

依法，在當屆立委總數二二五席中，覆議案只要過半一一三票贊成即算通過，「泛藍」政黨在立院擁有黨籍委員人數為一一四人，不計入無黨籍的支持者，原本靠政黨本身之力即可否決覆議。而覆議案表決當日有二一三位立委出席投票，十二位立委缺席，投票結果是一〇九票反對覆議案、一〇三票支持覆議案、一票廢票，主張否決覆議案的未達門檻，讓行政院針對「馬版」財劃法

表一 財劃法覆議案之政黨投票意向與實際結果對照表

投票意向	黨 籍	應投出票數	實際投出票數
支持覆議案	民進黨	87	87
	台聯黨	13	13
	無黨籍(趙永清、張花冠)	2	3
支持合計		102	103
反對覆議案	國民黨	68	65
	親民黨	45	43
	新黨	1	0
	無黨籍(陳文茜)	1	1
反對合計		115	109
意向未明	無黨籍	8	
	缺席		12
	廢票		1

資料來源：作者整理自林淑玲、吳典蓉、黎珍珍（2002）；羅如蘭、陳重生、黎珍珍（2002）。

提出的覆議案過關。

「泛藍」政黨如何出現這五票的差距？^{④③} 加入無黨籍陳文茜的支持，卻少了國民黨立委楊文欣、陳宏昌，親民黨原住民立委林正二、林春德，以及新黨立委吳成典的出席支持；加上國民黨立委曾蔡美佐投出廢票，導致行政院覆議案過關。綜觀這些「泛藍」立委甘冒違背黨紀之風險，跨越藍綠陣營界線支持中央政府覆議案的理由，都不外乎是所謂「民意重於黨意」：由於認為選區的地方財政收入將因「馬版」財劃法修正而受到影響、「衝擊」，是以寧願違背政黨立場，支持中央政府的立場，以保有自己在選區的政治支持。^{④④} 這是中央政府藉由統籌稅款加上補助款所形成的「新劃分」形式，影響「務實性政治利益」分配，從而改變政治結盟態勢，藉以獲得「策略性政治利益」的明顯例證。^{④⑤}

三、更深層的政治利益

從更深遠層面來分析，公共政策對政治意象的改變，旨在改變長期的政治利益分配型態。藉由張俊宏在「到執政之路－中央包圍地方的理論與實際」中的說明可知，類似統籌分配稅款這樣一個與民眾利益攸關的政策制度，如何可

^{④③} 即「泛藍」黨籍委員總數與最後開出票數間的差距。

^{④④} 如原住民立委林春德抱怨，馬版一旦通過，行政院原本補助三十個山地鄉和二十五個平地原住民鄉鎮每年合計約八億七千萬的經費，恐怕就要不到了。連日來他接到很多原住民鄉鎮長的電話關切，壓力非常大。金門選出的新黨立委吳成典表示，依照新版的財劃法，金門每年將減少七億元的補助款，金門一年的預算也不過三十幾億元，少了七億元，金門實在是消受不了。台北縣立委陳宏昌則說，新版財劃法讓台北縣的財源收入減少數十億元，他身為台北縣選出的立委，如果反對覆議案，怎麼對得起台北縣民。參見黃維助（2002），吳典蓉（2002b）。

^{④⑤} 值得注意的是，在上述覆議案的表決過程中，因為認為「馬版」修正案有損選區財政收入及權利，從而對「泛藍」政黨動員決議有所微詞的立委，還不止以上所列「跑票立委」。根據媒體報導，至少包括，雲林選區的親民黨立委陳劍松、南投選區的親民黨立委陳志彬等。參見吳典蓉（2002b）。部分在野黨籍立委甚至表示，「如果沒有黨紀問題就支持行政院，如果黨部祭出黨紀，就另當別論」，參見林淑玲、吳典蓉、黎珍珍（2002）。

用以型塑一般民眾對於特定政治團體或政治人物的意象，影響其好惡，從而對長期的政治選擇產生潛移默化之效。當「馬版」財劃法修正案以「地方包圍中央」的利益分配形態提出時，馬英九及「泛藍」陣營藉由「把餅做大」的口號，在媒體喊話要求「中央不要集權又集錢」，還要求「落實陳水扁總統指示」（董孟郎，2002），自然有援引過去民進黨對國民黨之批評，「以子之矛，攻子之盾」的弦外之音。但這樣的弦外之音，就其實際效果而論，在當時並未落實為壓迫政策的多數民意，從而「泛藍」應未能從中獲致政治利益。

換另一邊來看，在中央政府與執政黨各階層官員有關此次事件的公開談話中，也經常凸顯一個論述主軸：「馬英九只在乎台北市的利益，而不顧其他縣市民眾的福祉」。這個論述主軸乃是從，當各縣市補助款（因「馬版」修正案之實施而）被刪減後，部分縣市業務將出現嚴重經費短缺現象，這個假設性的結果所衍生出來。換言之，中央政府及執政黨首先「提醒」地方政府及民眾，「馬版修正案可能影響地方財政收入、減低中央對人民團體的補助，從而對地方、對弱勢人民，產生不利影響」，建立一個「馬英九的台北市 vs. 台北市以外其他縣市、弱勢人民」間的對立切割，進而推演旨在暗示「提案者居心不良」的一般化指述，即上述「馬英九只在乎台北市利益，不顧其他地區、弱勢民眾福祉」的廣泛印象，以此削弱作為執政黨未來主要政治對手或假想敵之馬英九，在（除台北市之外）一般民眾心中的正當性。基於長期政治的政治利益，阻斷其群眾基礎向台北市以外地區的擴張。

誠然，沒有直接資料證明，執政黨「刻意地」藉由採取上述步驟以削弱馬英九的政治實力，抑或，這只是在這場財政資源爭奪戰中，雙方指責砲火四射下的副產品。⁴⁶ 但諸如以下的，來自「泛綠」陣營的論述報導，事實上不斷出現在財劃法修正覆議案的表決前後：

⁴⁶ 事實上，除非日後再有一本由執政當局中的決策者，作出像《到執政之路》（張俊宏，1989）這樣一本論著，否則我們很難想像，有任何執政當局的政治人物或文件會承認這是「刻意性」的作為。

台北縣長蘇貞昌昨天為行政院提出的財劃法覆議案強力護盤。他強調，馬英九版不僅是『挖東牆補西牆』，而且會使『富者愈富、貧者愈貧』，除了保障北、高兩市，對其他廿三縣市一點都不公平（中國時報，2002）。

行政院在昨日上網的說帖中，臚列政院提出覆議案的理由，指新版財劃法除北、高兩市受益外，其他縣市都屬受害，且北高佔去分配稅款25.1%後，地方將無力縮減城鄉差距等等（陳志平，2002）。

內政部長余政憲昨日主動召開記者會，並卯上台北市長馬英九，指台北市是新版財劃法的唯一受益者，佔盡台灣所有人的便宜。他強調，他和游錫堃都來自地方，不會不支持權力下放……他以一個南部人的心情拜託大家，給行政院翻修財劃法的時間……（余政憲說）^④大家可以看看，現在城鄉差距有多嚴重，台北市把所有的人行步道都打掉重鋪，但中南部有些道路卻連柏油都沒有（蔡慧貞，2002b）。

這些引自行政官員或主要執政黨籍地方首長的言論，都明顯地以前述論述模式，創造不利於台北市長的政治意象。

理論上指稱，意象的型塑旨在獲致長期的政治利益。就本例而言，短期間執政陣營所得到的政治利益效果顯然：依據TVBS民調中心的調查結果，在民國91年2月20日，財劃法爭議事件剛落幕後，馬英九的民意聲望在短短兩個星期中，由67%，下跌為59%，下滑八個百分點。相對的，陳水扁的聲望，則顯著爬升，與馬英九並駕齊驅。「進一步交叉分析發現，馬英九的聲望，除了在北基宜地區維持不變外，從桃竹苗至高屏澎地區民眾對他的滿意度都有下

^④ 括弧中四個字為本文作者依據文意所加上的。

跌的情形」(TVBS 民意調查中心, 2002)。似可解釋為受到此一事件中, 來自執政陣營的負面論述影響所致。

肆、結論

藉由說明台灣統籌稅款分配制度的政治性功能, 一方面可以瞭解, 在關於統籌稅款分配制度變革的爭議事件中, 各政治行為者的行動或決策誘因可能為何? 一方面也得以解釋, 為何這類爭議事件的發展結果, 經常是陷入政治僵局中, 而不是邁向如財政、地方自治學理所揭示的理性化方向。

從政治經濟學的觀點看, 正是在台灣威權體系瓦解後, 政經群雄並起的新戰國時代, 使得任何足以創造結構中稟賦消長之政經資源, 都可能為意在爭奪社會政經結構中優勢地位的不同行為者, 作為其影響結構態勢, 動員新政治經濟利益之工具; 從而, 財政資源的流動, 所影響者, 不僅僅是國家整體或各級政府之施政能力, 更是沿著「中央／地方」、「泛綠／泛藍」, 抑或「核心／邊陲」, 幾種不同劃分基準下, 政治行為者間的政治利益分配, 進而影響其結構性地位: 不論是為保持在結構上已據有的優勢, 或為改變在結構中的弱勢困境, 改變類似統籌分配稅款這樣分配性的財政制度, 都可導致在不同層面上的政治利益流動, 藉而強化己方實力, 削弱對手籌碼。這樣的一項制度變遷, 在實質效果上, 形同於改變政治盤勢生態。因此, 制度變革的方向, 即成兵家必爭。所有政治行為者都會想藉制度的變革, 或利用制度變革過程中所產生的外部效果, 牟取最大的政治利益。這正是本文在關於「馬版」修正案爭議過程之討論中, 所看到的現象。

必須提出的是, 這也可能意味著, 在台灣現實政治形勢下, 不單只有統籌分配稅款制度具有這樣的政治特性, 其他能導致資源分配效果的制度或政策, 如各類中央對地方補助款政策制度、區域發展政策、公共建設政策, 或民營化政策等, 都可能具有類似的政治功能與效果。也就是說, 這些政策, 也可能依

循類似的政治邏輯而運作，或以類似的方式被爭議、進行政治動員，與鬥爭。當然，這些政策所涉及的陣營「劃分」與動員方式，甚至參與的政經行為者、鬥爭策略、社會參與程度等，都不見得與統籌分配稅款制度的情況相同，但本文所提供的架構，應也可用作理解這些社會現象時之參考。

參考書目

- TVBS 民意調查中心 (2002)。〈財劃法後政治人物聲望民調〉，TVBS 民意調查中心網站，2月20日。<http://www.tvbs.com.tw/code/tvbsnews/poll/2002-02/20020222/020222.asp>。2004/4/22。
- (2003)。〈政治人物聲望年度調查〉，TVBS 民意調查中心網站，1月21-22日。<http://www.tvbs.com.tw/MyDoc/files/mollye/mollye20030124100716.doc>。2004/4/22。
- 中時晚報 (2002)。〈護航馬版財劃法。國民黨人盯人〉，《中時晚報》，2月10日。<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/910210N3.htm>。2004/4/22。
- 中國時報 (1998)。〈財劃法不應成為角力的亂源〉，《中國時報》，12月3日，版3。
- (2002)。〈游錫堃：三個月內重新修法一勞永逸〉，《中國時報》，2月17日。<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/91021702.htm>。2004/4/22。
- (2003)。〈何妨以「匡正財政危局」作熱愛台灣的踐履〉，《中國時報》，8月5日，版2。
- 王淑美 (2002a)。〈財劃法修正。蘇貞昌：不足以弭平財政缺口〉，《聯合報》，5月1日，版2。
- (2002b)。〈選票至上。喊窮。怪自己吧！〉，《聯合報》，5月1日，版2。
- 王嘉陵、徐孝慈 (2001)。〈馬英九引述扁說法。應把餅做大〉，《中國時報》，12月29日。<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/901229C1.htm>。2004/4/22。
- 立法院 (2002a)。〈行政院函。為貴院函送修正「財政收支劃分法」第八條及第十六條之一修正條文。經研議確屬窒礙難行。依憲法增修條文第三條第二項第二款之規定。移請貴院覆議案〉，「立法院議案關係文書，院總第七〇五號，政府提案第八二三三號之一」。台北：立法院，2月15日。
- (2002b)。〈修正「財政收支劃分法」第八條第二項及第十六條之一第二項、第三項相關條文〉，「國民黨團提案」。台北：立法院，2月19日。
- 全國法規資料庫 (2004)。〈中央統籌分配稅款分配辦法〉，全國法規資料庫網站。<http://law.moj.gov.tw/fn/fn-o.asp>。2004/4/22。
- 朱澤民、李佩瑜 (2001)。〈我國統籌分配稅款制度之演變與檢討〉，《財稅研究》，第33卷，第3期，頁36-55。
- 行政院 (2002)。〈行政院對修正「財政收支劃分法」第八條及第十六條之一條文移請立法院覆議之說明〉。台北：行政院。
- 行政院主計處公務預算局 (2002)。〈中央政府總預算〉，行政院主計處網站。<http://www.dgbas01.dgbas01.htm>。2004/4/22。
- 行政院研究發展考核委員會地方發展處 (1999)。〈財政收支劃分法修正前後中央對縣市政府補助經費比較分析〉，行政院研究發展考核委員會網站。http://www.rdecctd.gov.tw/02D&D/0118_1.htm。2004/4/22。
- 吳典蓉 (2002a)。〈社福團體憂心不利弱勢族群〉，《中國時報》，2月6日。<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/910206N3.htm>。

- chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/910206C4.htm 。2004/4/22 。
- (2002b) 。〈財劃法覆議案明在立院對決。國親部分立委醞釀『消極跑票』〉，《中國時報》，2月18日。<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/91021801.htm> 。2004/4/22 。
- 吳忠泰 (2002a) 。〈請支持財劃法覆議。隨後朝野儘速共商全面修法。合理調整財政收支劃分〉，中華民國全國教師會網站。http://www.nta.tp.edu.tw/schoolboard/schoolboard.php3?do=read_msg&board=school_board&msg_id=462&order=desc&cur_page=1 。2004/4/22 。
- (2002b) 。〈全國教師會對財劃法的作為是否失當〉，中華民國全國教師會網站。http://www.aboveasia.com.tw/peopletalk/peopletalk_27.htm 。2004/4/22 。
- 吳若予 (2002) 。〈台灣統籌分配稅款制度的政治性格〉，「前瞻新世紀：兩岸三地的府際關係學術研討會」論文。台北：暨南國際大學公共行政與政策學系，5月18日。
- 呂雪慧 (2002) 。〈政院籌組專案小組研修財劃法〉，《工商時報》，2月21日。<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/910221T1.htm> 。2004/4/22 。
- 李南燕 (2002) 。〈財劃法吵不停。教長：損及受教權〉，《中時晚報》，2月17日。<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/910217N7.htm> 。2004/4/22 。
- 李泰興 (2000) 。〈台灣省各縣市財政狀況分析與探討〉，《主計月報》，第540期，頁56-59 。
- 林全 (1992) 。〈現行財政收支劃分法的經濟評析〉，《國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學》，第2卷，第1期，頁1-12 。
- (1995) 。〈我國統籌分配稅的財政分配功能及理想分配公式之探討〉，《經社法制論叢》，第15期，頁119-55 。
- (1998) 。〈精省後地方政府財政收支應如何劃分〉，「地方政府與中小企業財經問題研討會」專題演講。台北：國立台灣大學會計學系，12月11日。<http://www.acc.ntu.edu.tw/academic/speech/%A1u%BA%EB%AC%D9%AB%E1%A6%A4%E8%ACF%A9%B2%B0%5D%ACF%A4%E4%C0%B3%A6p%A6%F3%B9%BA%A4%C0%A1v%B1M%C3D%BA%t%C1%BF.htm> 。2004/4/22 。
- 林晨柏 (2002) 。〈扁：一切歸零沒有輸家〉，《中國時報》，2月21日。<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/91022104.htm> 。2004/4/22 。
- 林淑玲、吳典蓉、黎珍珍 (2002) 。〈財劃法覆議案立法院今表決。在野祭出黨紀。投下變數〉，《中國時報》，2月19日。<http://ctnews.yam.com/news/200202/19/236535.html> 。2004/4/22 。
- 夏珍 (1995) 。〈北市：賦稅自主。省府：隨時奉陪〉，《中國時報》，3月17日，版3 。
- 徐仁輝 (2002) 。〈統籌分配稅款爭議探究－如何合理規劃統籌分配稅款〉，《主計月刊》，第559期，頁54-60 。
- 馬汀·卡諾伊 (Martin Carnoy) (著)，杜麗燕、李少軍 (譯)，(1995) 。《國家與政治理論》。台北：桂冠。
- 殷乃平 (2000) 。〈九十年中央政府總預算的觀察〉，《政策月刊》，第63期，頁4-5 。

- 財政部國庫署(2001)。〈各級政府社會安全支出統計表〉,財政部國庫署網站。
<http://www.dnt.gov.tw/main/DD62504.htm>。2004/4/22。
- 馬英九(2000a)。〈中央統籌分配稅款與地方財政之省思〉,《主計月報》,第537期,頁27-33。
- (2000b)。〈告台北市民書—理清統籌分配款的真相〉,台北市政府網站,8月29日。<http://www.taipei.gov.tw/mayor/announce/announce.htm>。2004/4/22。
- 張正修(2001)。《地方制度法理論與實用》。台北:學林。
- 張秀蓮(2000)。〈中央統籌分配稅款制度之探討〉,《主計月報》,第537期,頁39-79。
- 張俊宏(1989)。《到執政之路—「地方包圍中央」的理論與實際》。台北:南方叢書出版社。
- 張啓楷、許文媛(2002)。〈統籌分配款爭議。馬英九:分配方式應法制化〉,《中國時報》,1月4日。<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/910104C1.htm>。2004/4/22。
- 郭瓊俐(2002)。〈民進黨立委指有政治力介入〉,《聯合報》,5月2日,版4。
- 陳世昌(2002)。〈扁馬拚紅包〉,《中時晚報》,2月15日。<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/910215N5.htm>。2004/4/22。
- 陳志平(2002)。〈財劃法覆議政院說帖。國親駁斥〉,《中時晚報》,2月10日。<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/910210N1.htm>。2004/4/22。
- 陳嘉宏(2002)。〈兩案糾葛形成對立。政院走鋼索〉,《中國時報》,2月9日。<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/91020901.htm>。2004/4/22。
- 章菱(2002)。〈李述德:台北市是最窮的縣市〉,《商業時代》,第69期。http://money.chinatimes.com/invest/magazine/3/910301013_1.htm。2004/4/22。
- 程金蘭。(2001)。〈北市:把餅做大。重新分配〉,《中時晚報》,12月27日。<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/901227N1.htm>。2004/4/22。
- 黃世鑫(2000)。〈當前地方財政問題的盲點—法制與權限劃分〉,《主計月報》,第540期,頁19-26。
- 黃維助(2002)。〈陳宏昌:為北縣爭福祉。不畏黨紀〉,《自由時報》,2月19日。<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/feb/19/today-p3.htm>。2004/4/22。
- 黃錦堂(1998)。〈由「精省」看九七憲政〉,《台大法學論叢》,第27卷,第2期,頁95-129。
- 黃耀輝(2000)。〈從90年度預算案的缺失。談未來改進之道〉,《政策月刊》,第63期,頁9-13。
- 萬文隆。(1999)。〈北高統籌款將減6%〉,《中央日報》,4月15日。<http://channelz.hypermart.net/Lg/money/880415c1.htm>。2004/4/22。
- 董孟郎(2002)。〈馬英九:中央地方多贏局面〉,《中國時報》,1月18日。<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/910118C6.htm>。2004/4/22。
- 趙揚清(2001)。〈地方財政問題及中央統籌分配稅款之配置〉,「國政研究報告:財金(專)090-008號」。台北:財團法人國家政策研究基金會,12月14日。

- <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/090/FM-P-090-008.htm>。2004/4/22。
- (2002)。〈地方政府財政赤字問題〉，「國政研究報告：財金(研)091-003號」。
台北：財團法人國家政策研究基金會，1月10日。<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/091/FM-R-091-003.htm>。2004/4/22。
- 劉代洋(2000)。〈當前財政預算問題〉，《政策月刊》，第63期，頁6-7。
- 劉彩卿、陳欽賢(2001)。〈「財政收支劃分法」對鄉(鎮、市)層級地方政府財政之影響〉，《經社法制論叢》，第27期，頁135-57。
- 蔡慧貞(2002a)。〈內政部：「馬版」使地方少123億元〉，《中國時報》，2月7日。
<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/910207C8.htm>。2004/4/22。
- (2002b)。〈余政憲指馬版僅有北市受益〉，《中國時報》，2月9日。<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/91020905.htm>。2004/4/22。
- 蕭全政(1988)。《政治與經濟的整合》。台北：桂冠。
- (1997)。〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》，第1卷，第1期，頁1-16。
- 顏奇坪(2000)。〈中央與地方權限——以財政收支劃分為例〉，《公教資訊季刊》，第4卷，第3期，頁43-52。
- 羅如蘭、陳重生、黎珍珍(2002)。〈國親7人臨陣抽腿。財劃法覆議擋不住〉，《中國時報》，2月20日。<http://forums.chinatimes.com.tw/report/taxation/htm/news/91022002.htm>。2004/4/22。
- 羅清俊(2001)。《台灣分配政治》。台北：前衛。
- 蘇貞昌(2000)。〈歸零思考。合理分配——回歸中央統籌分配稅款的本質〉，《主計月報》，第537期，頁35-38。
- Deutsch, Karl W. (1974). *Politics and Government: How People Decide Their Fate*. Boston: Houghton Mifflin.
- Feigenbaum, Harvey, Jeffrey Henig and Chris Hamnett (1998). *Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O Connor, James (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
- Perrow, Charles (1981). "Inside and Beyond Demystifying Organization." In Murray L. Gruber (ed.), *Management System in the Human Services* (pp. 333-41). Philadelphia: Temple University Press.
- Schattschneider, Elmer E. (1960). *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale, Illinois: The Dryden Press.
- Tiebout, Charles M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures." *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5:416-24.

The Political Logic behind Taiwan's Distribution Tax System

Jo-Yu Wu

Abstract

This paper explores the political logic behind Taiwan's distribution tax system. As an intergovernmental revenue sharing and redistribution system, this tax serves not only as a financial resource, but also as a powerful tool in political struggles between each level of government and between political parties. By amending or recalibrating this tax, actors in the political arena can adjust the financial resources available for each level of government and consolidate their ties with political allies. Furthermore, politicians can shape the images of the constituents in different areas regarding who benefits them the most, thereby altering their approval ratings. Besides the theoretical aspects, this work contains an empirical study of the amendments initiated in 2002 by then Taipei City Mayor, Ma Ying-jeou, showing how the political logic behind Taiwan's distribution tax system actually functions.

Keywords: Taiwan, distribution tax, politics, intergovernmental fiscal relation.

Jo-Yu Wu is associate professor of public policy and administration at National Chi-Nan University. His research focus encompasses political economy, public enterprise and privatization policy, and the reforming of economic system in mainland China.

