

論無財源提供強制責任與財政聯邦主義

張育哲
(臺北大學公共行政暨政策學系)

摘要

財政聯邦主義一直是府際間關係變化最為主要的核心議題。本文首先檢視財政聯邦主義自新政以來在府際關係各個歷史階段的變異。透過近幾年美國聯邦與州政府財務問題的審視與財政政策的論述，發現在二十一世紀之初無財源提供強制責任的運用再次成為美國聯邦與各州之間爭議的焦點。

其次，本文對「無財源提供強制責任改革法」進行分析。發現該法的主要架構係針對無財源提供強制責任的運用，在立法、行政、司法等政府部門分別賦予非強制性的程序要求。其中，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州與地方財務衝擊進行評估，為最重要的角色。並且，一般認為其運作的成果相當成功。但相形之下，該法對於行政規則制定程序的要求，卻似乎無法達到預期的效果。

Abstract

Fiscal federalism has always been the focal point of intergovernmental relations. This study examines how the roles of fiscal federalism have changed during the various stages of intergovernmental relations. By reviewing the fiscal problems of the American federal and state governments over the past few years, it is found that unfunded mandates have once again become the most controversial intergovernmental issue in the beginning of the twenty-first century.

Furthermore, this study scrutinizes the Unfunded Mandates Reform Act. It is found that this Act constructs nonbinding procedural requirements for legislative, administrative, and judicial branches of government respectively for the utilization of unfunded mandates. In general, it is agreed that the Congressional Budget Office has played the most important role in assessing the fiscal impacts of mandates deliberated in the Congress. Nevertheless, the implementation of this Act is not as successful during the administrative rule-making process.

壹、前言

美國在 1990 年代出現的「非理性榮景」，在新的世紀受到種種挑戰而不得不回歸理性的現實。而環境的巨變也同時對於聯邦與州政府之間的府際關係投入重大的震撼。其中，九一一事件及其後續的諸多恐怖事件促成聯邦政府國土安全部（Department of Homeland Security）的成立。同時，為了減少因府際之間橫向與縱向聯繫不良所導致的國安漏洞，聯邦政府對於州政府提出了各種強制責任（mandates）要求，如駕駛執照及身份證（ID card）格式及系統的更新，以及警消人員的反恐訓練與設備汰換等，致使聯邦主義的鐘擺又再度往中央強制（coercive）的方向擺動。

自 2002 年起，由於網路泡沫經濟的破裂以及景氣循環落入低點等原因，美國各級政府的財政出現快速的惡化。因此，聯邦政府又再多次採行 1980 年代盛行的無財源提供強制責任（unfunded mandates），希望將施政的責任與財務負擔同時移轉給下級政府。除去恐怖主義的問題，其他如教育績效的衡量、社會福利與環境問題等，聯邦政府都傾向以無財源提供強制責任作為處理的工具。因此，無財源提供強制責任在 21 世紀之初似乎是美國府際關係運作的主軸。

除了美國聯邦政府在近五年對於無財源提供強制責任的使用有死灰復燃的現象之外，類似的情形在台灣以「中央請客，地方買單」之名也同樣普受各界關注。因此，對於此一議題的進一步探討對於府際關係與地方財政等領域的學術研究與實務操作應該有相當助益。

本文以無財源提供強制責任為研究的焦點。第二節討論財政聯邦主義（fiscal federalism）在府際關係各個歷史階段的變化。特別強調在九一一事件發生之後府際關係在財政面上的不同。事實上，無財源提供強制責任早在 1980 年代就曾出現極大爭議。為謀求此一問題的妥善解決，美國國會於 1995 年即通過「無財源提供強制責任改革法」（Unfunded Mandates Reform Act, UMRA）。該法律之執行現正進入第十年。第三節即以「無財源提供強制責任改革法」為研究的核心，透過法律研究及文獻分析深入瞭解 UMRA 的內容，並探究自該法案於 1995 年通過之後實際運作的情況，希望提供國內關注地方財政健全問題的先進參考。第四節簡述無財源提供強制責任在台灣的相關個案與對地方財政衝擊的嚴重性。結論部分則是在上述的研究基礎之下，對國內未來在無財源提供強制責任的研究與實務運作提供建言。

貳、財政聯邦主義的歷史變遷

財政聯邦主義探究不同層級政府之間所有與財政相關的議題，包括公共收入與支出的分配問題，並探討財政收支劃分之外為提昇效率（如公共財提供）以及區域間公平的補助款制度等。本節首先討論聯邦政府的作為如何影響下級政府的財政，以及財政議題在府際關係中所扮演的關鍵角色。其次，在2002年之後，美國的經濟與財政情況出現了急遽惡化的情勢。本節第二部分探討近幾年來美國財政再次惡化的原因，特別強調聯邦透過無財源提供強制責任如何對州與地方政府造成高度的財政壓力。

一、聯邦與州及地方政府間的財政關係

聯邦對於州與地方政府的財政影響可以有幾種不同的形式，包括補助款、間接形式的補助、州與聯邦稅法的連結、強制責任、遊戲規則的變化、以及總體經濟政策的變化等（Kenyon, 2003）。其中，補助款是一般所最為熟知的，但卻不是聯邦可以影響次級政府財政的唯一方式。其他形式的聯邦政府作為或不作為同樣會對地方財政造成重大衝擊。

美國地方公債的利息所得免徵聯邦所得稅即為一種間接形式的補助。由於持有地方公債的利息所得免稅，州與地方政府得以用低於市場利率的價格發行地方公債取得所需資金，省下龐大的利息成本。相對地，聯邦政府的所得稅卻因此大幅縮水。由於此一作法造成的財政衝擊過大，而且許多地方政府甚至將此一優惠移轉給私人企業或個人協助其以較低的利息成本取得資金，因此聯邦政府在1986年的租稅改革法（Tax Reform Act）中開始對免稅州與地方公債（tax-exempt state-local bond）進行限制。¹此外，個人的部分地方稅（如財產稅）可以在繳交聯邦所得稅時項目列舉扣除（itemized deduction），也是一種間接形式的補助。

至於州與聯邦稅法的連結最常見的例子是州政府將其所得稅的稽徵直接與聯邦所得稅稅單的內容連結，藉以降低民眾的順服成本（compliance costs）以及州政府的行政成本（administrative costs）。其缺點是一旦聯邦政府調整其所得稅法時，州政府所得稅的稅收將可能受到極大的衝擊。遊戲規則的變化則是指聯邦憲法或法律的修正，或是法院判決結果所造成的衝擊。雖然一般討論府際間財政關係時不會列入總體經濟政策的變化，但是由於經濟情況的好壞影響地方財政甚劇，故聯邦甚至是州政府所採行的各項總體經濟政策也是府際間財政衝擊的重要

¹ 關於租稅改革法對於免稅州與地方公債所進行的限制，以及對此一議題的進一步討論，詳細內容請參考(Fisher, 1996)。

因素。強制責任為本文討論的重心，將在以下各節詳述。

府際之間的財政關係雖然只是府際關係的其中一環，卻是歷史上府際關係結構變化的核心。財政聯邦主義在府際關係的重要性可以由公共行政與府際關係相關學者對於美國府際關係發展階段的架構看出（Wright, 1988; Copper et al., 1998; Shafritz and Russel, 1997）。其中補助款的運用，特別是在 1930 年代經濟大恐慌之後的幾十年間，更是美國府際關係不同階段變遷的主軸。以 Shafritz 與 Russell 的見解為例，(Shafritz and Russel, 1997) 將美國府際關係的發展劃分為以下五個階段：

1. 雙軌式聯邦主義(Dual Federalism): 1930 之前
2. 合作式聯邦主義(Cooperative Federalism): 1930-1950
3. 創設式聯邦主義(Creative Federalism): 1950-1970
4. 新聯邦主義(New Federalism): 1970-1985
5. 新新聯邦主義(New New Federalism): 1985-

其中除了雙軌式聯邦主義係指稱聯邦政府與州政府二者之間權限的釐清，無涉財政議題之外，另外四個階段都是以財政聯邦主義內涵的變化作為彼此間區隔的標準。合作式聯邦主義的背景是在 1930 年代的經濟大恐慌，聯邦與州政府透過補助款制度在公共支出面上合作，如都市更新、高速公路興建等，藉以落實凱因斯擴大公共支出刺激經濟景氣的見解。

在詹森總統推動「大社會」(Great Society) 計畫的時期，不同層級政府共同規劃制定各種府際計畫方案。由各州與地方政府規劃相關的詳細計畫草案向聯邦政府提出專案計畫的申請，是為創設式聯邦主義的特色。尼克森總統主政時期，一反自新政以來聯邦政府職權擴張的趨勢，希望將部分自主權還給州政府，但是仍然希望保留聯邦透過對下級政府補助所擁有的影響力。於是新聯邦主義時期強調透過公式來建構聯邦總體補助制度，並賦予州與地方政府獨立運用其所獲得的補助款的裁量權。

到了晚近的 1980 年代，隨著雷根總統主政，美國的府際關係進入了所謂的新新聯邦主義時期。其間，取消了與次級政府稅源共享的一般稅入分成 (general revenue sharing)，縮減聯邦政府對於州與地方政府的補助，並且將部分聯邦政府的責任移轉給州政府。種種措施，加上聯邦本身財政赤字的開始惡化，開啓了府際間運作模式的新局，但同時也對次級政府的財務形成莫大的壓力。

透過以上的論述可知財政議題在府際關係中所扮演的關鍵角色。而財政聯邦主義的重要性截至今日都未曾減退，只是在不同時期以不同型態出現。自 1970

年代末期美國的財政情勢開始惡化之後，聯邦政府增加無財源提供強制責任的運用，透過權力與責任的下放抒解聯邦的財政壓力。此一作法遭致州與地方政府的強烈反彈。在 1990 年代中後期因為美國經濟情勢甚佳財政壓力獲得抒解，聯邦政府明顯減少無財源提供強制責任的使用。但是，在九一一事件後由於稅收減少以及反恐、伊拉克戰爭等決策導致公共支出的增加，使得無財源提供強制責任的運用似乎再次成為此一時期財政府際關係的主軸。

二、後九一一時代的府際財政關係

在九一一事件發生之後，美國無論是民間或政府部門，聯邦、州、乃至地方政府展現了高度的愛國心與團結一致的意向。然而，因為巨變而出現的齊心協力的表徵終究難敵實質上權力與財務上的需求 (Krane, 2003)。2002 年的期中選舉使得政黨之間的齟齬再度步入高峰。網路泡沫的破裂以及經濟循環的節奏使得美國的經濟開始急轉直下，連帶也導致各級政府才剛剛獲得舒緩的財政問題再次浮現。至於府際之間，因為聯邦強制責任的使用，及其衍生的權力分配及財務壓力等問題，使得聯邦與下級政府之間再度發生衝突。

經濟的榮枯瞬息萬變。同樣地，財政情勢的轉變與惡化也可以在極短的時間之內出現。最近五年的美國經濟與財政的變化就是一個最好的例子。美國全國州議會聯盟(National Conference of State Legislatures)在 2001 年元月份的報告中指出，全美各州正享有極佳 (excellent) 的財務狀況。但是隔年開始全美各州就出現極為嚴重的赤字問題。在 2002 年，各州的財務赤字總和大約為 400 億美元，2003 年的州政府赤字則高達 500 億美元，並且該赤字仍在持續擴大。預估 2004 年的赤字為 820 億美元。美國全國州長協會(National Governors Association)執行長 Ray Scheppach 稱此次州政府的財政困境為「第二次世界大戰以來最為嚴峻的財政狀況」(Kincaid, 2003; Willoughby, 2003)。

關於此次財政危機的成因，Wright(2003)認為最重要的是 1990 年代網路泡沫經濟的破裂，其次是 2000 年至 2003 年正好位於景氣循環的低點。由於 90 年代的經濟榮景使得各級政府的實際財政收入往往大於原先的財政預估，加上長期的聯邦政府赤字終於獲得平衡，導致相關部門對於未來的財政保有高度信心。一個關鍵的錯誤是，有相當多的州政府官員因此認為經濟的榮景與豐厚的財政收入將是常態，因而採行減稅與增加支出的相關施政。當突然面臨景氣反轉時，由於收入面無法很快地反向調升稅率，在支出面也無法將已經增加的人事或社會福利等支出予以刪減²，更加劇了經濟不景氣所導致的財政窘境。

² 例如加州政府的員工人數由 1999 年的 282,000 增加至 2001 年的 326,000，其增加的部分大多來自監獄或州立大學的員工。參見 John M. Broder, “Loss of Boom’s Billions Sinks California.” *The*

除了經濟情勢以及州政府本身財政政策的問題之外，在九一一事件之後布希總統所採行的幾項無財源提供聯邦強制責任，包括醫療、教育、社會福利、國土安全以及選舉改革等，也被學界與各州認為是導致次級政府財政惡化的主要原因。³在反恐的相關作為方面，布希總統宣稱 2002 年國土安全部的成立是「聯邦政府自 1940 年代以來最大規模的聯邦政府組織重組」。除了聯邦的組織再造之外，聯邦政府承諾將提供 35 億美元的經費來協助訓練並提供相關設備給州與地方政府的警察、消防隊、以及救難隊以提昇反恐的能力。但是，由於聯邦政府並未實現其承諾，美國市長聯盟(Conference of Mayors) 估計，市政府為了國土安全自掏腰包負擔了 26 億美元的經費 (Kincaid, 2003)。

在教育改革方面，布希總統引以為傲於 2002 年通過的「無兒童落後法」(No Child Left Behind Act)，要求自 2005 年開始必須每年針對三至八年級的兒童進行閱讀能力與數學測驗。並且，學校每兩年必須能展現其學生程度的進步（或是學生程度差異的減少），否則學生（或家長）可以選擇轉學至同學區其他績效較好的學校。據估計，執行此一法律每年必須花費 350 億美元來進行學生測試、資料收集、以及公立學校教師與課程水平提昇等工作。但是聯邦政府並未提供足夠的經費來執行此一聯邦政策。

為了避免高爾與布希在 2000 年總統大選時，因為部分地方政府投票機器過於老舊所導致的選舉爭議再次發生，2002 年的「協助美國投票法」(Help America Vote Act) 要求州政府提供可以確保錯誤率最低的投票設備、保障殘障人士的投票權益、建立投票人投訴的處理程序、以及其他相關措施的改善等。估計所需花費為 38 億美元，但國會僅撥款 15 億美元。

在租稅相關的法規方面，由於部分州的稅法在所得稅的部分係與聯邦所得稅計算相連結，因此聯邦所得稅的減稅措施也造成許多州的稅收減少。更為嚴重的是，州政府最重要的稅收來源「銷售稅」(sales tax)隨著網路交易的增加以及其他科技的變化導致嚴重的稅基流失，而聯邦政府 2001 年通過的「網路租稅自由法」(Internet Tax Freedom Act)使得此一流失的稅基難以有效彌補。⁴

New York Times, 2-8 December 2002, sec. A. 21.

³ 無財源提供聯邦強制責任的使用在 1995 年「無財源提供強制責任改革法」立法通過後，似乎有逐漸減緩的趨勢，但是此一趨勢在 2000 年開始反轉。在 2001 至 2004 年之間強制責任的數目與對州與地方的財政衝擊愈發嚴重。美國全國州議會聯盟估計 2004 年的無財源提供聯邦強制責任對於各州造成的財政負擔超過 290 億美元。為了表達對此一趨勢變化的關心，該聯盟於 2004 年，展開名為強制責任觀察 (Mandate Monitor) 的研究，並重新展開一連串反對無財源提供聯邦強制責任的活動。

⁴ 關於經濟型態的變遷（如服務業的重要性逐漸超過製造業），電子商務比重的增加等現象如何影響地方財政的討論可參考 (Tannenwald, 2002)。

無財源提供強制責任的使用在二十一世紀出現死灰復燃的跡象。短期之內，可以預見無論是在美國或是台灣，中央政府透過各種形式將責任與財務負擔移轉至下級政府的情況將會持續發生。基於此一議題對於地方財政健全的重要性，下一節即以之為討論的焦點。以下先介紹無財源提供強制責任自 1970 年代開始被廣泛運用的情形。之後，則探討「無財源提供強制責任改革法」的內容與執行成效。

參、無財源提供強制責任

1970 年代在財務緊縮的現實之下，聯邦政府透過各種法律與管制規則加諸州與地方政府的財政負擔並未減輕。舉例而言，1974 年「平等勞工標準法」(Fair Labor Standards Act) 的修正，將原法條中有關最低工資、加班費等的適用擴張至公部門，並將州與地方政府在本法的適用視為與私部門相同。此一聯邦法案的修正結果導致許多州與地方政府員工提起關於加班費金額的訴訟，導致次級政府的加班費與訴訟成本皆提高許多 (ACIR, 1996)。此外，環境保護、勞工健康與安全、以及殘障保護等政策面向的施行也有許多是聯邦加諸地方的責任。

為了解決水污染的問題，美國國會通過了「水污染控制法」(Water Pollution Control Act)。該法律 1972 年的修正案針對水質保護訂定了全國性的計畫，其主要的條文包括工業與都市污染源的排放標準，為控制水質所必須的排放許可額外限制，以及為興建都市污水處理廠的聯邦補助計畫等。實質上，在本法中州與地方政府將水污染的控制權讓渡與聯邦，換取聯邦龐大的財務補助。但是，該法於 1987 年的修正中將直接補助金取消，改以州貸款基金 (loan funds) 的形式運作。雖然，貸款基金可以降低計畫的利息成本，但是從此所有污染控制計畫的成本變成由地方政府負擔。並且，1987 年的修正亦要求市政府將污水中有毒物質移除至不會造成損害的數量，同時要訂定豪雨的排水管理計畫。於是，一個原來是聯邦、州、與地方政府間平衡的伙伴關係 (balanced partnership)，漸漸成為州與地方的任務。同時，聯邦所提供的補助金也幾乎完全被取消。

隨著類似個案的累積，大約在 1970 年代末期至 1980 年代之初，美國的州與地方政府開始對於聯邦政府以「無財源提供強制責任」將政府運作的成本移轉至地方的問題感到憂心。⁵國家都市聯盟 (National League of Cities, 1994) 於 1994 年的年度調查中發現「無財源提供強制責任，經濟狀況以及犯罪問題」是地方官員最感憂心的幾個問題。其中「無財源提供強制責任」更是其認為過去五年來最

⁵ 無財源提供強制責任的問題也發生在州與地方政府之間。如 (Gold and Richie, 1991) 以及 (Weir, 1995) 即是討論此一議題。

為惡化的一個問題。

同時，包括州政府、聯邦機關，以及各研究機構亦開始針對聯邦強制責任對於州與地方政府所造成的財務衝擊進行研究。俄亥俄州估計 1995 年因此造成該州的財政額外負擔高達三億八千九百萬美元；美國府際關係諮詢委員會（Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR）估計自 1983 至 1990 年間聯邦所制定的無財源提供強制責任，保守估計每年造成下級政府的成本為 22 億至 36 億美金。田納西州進行的估計認為每年整體的州與地方成本高達至 90 至 100 億美金的區間（Lav and George, 1995）。⁶

雖然州與地方政府在 1980 年代就呼籲要重視無財源提供強制責任的問題，但當時並未獲得足夠的政治支持。及至第 104 屆國會共和黨在參眾兩院皆取得多數，並於 1994 年提出「與美國有約」（Contract with America）的政策，才成就了針對無財源提供強制責任進行立法的契機，最後在 1995 年通過了「無財源提供強制責任改革法」。

一、「無財源提供強制責任改革法」的主要內容

首先，UMRA 排除了部分公共政策之適用，整理如下（CBO, 2005a）：

1. 本法不適用於國家安全，憲法權力（包括投票權），以及社會安全法第二章部分內容（有關老人、未亡人（survivors）、以及殘障保險計畫），等政策領域。
2. 大多數針對聯邦補助計畫所增設的新條件並不被視為強制責任。
3. 本法將焦點置於對州與地方造成成本負擔超過一定門檻（thresholds）的強制責任，使得許多對於州與地方權力排除適用（preemption of state and local authorities）的聯邦作為，因其造成成本負擔未超過門檻而不受影響。

再者，依照 UMRA 的規定，聯邦強制責任（federal mandates）可以有三種型式：⁷

1. 可強行的責任（enforceable duty）—透過法律（legislation）、法令（statute）、和行

⁶ 由於不同單位所作的研究結果出入頗大，部分學者質疑絕大多數的估計有很大的研究設計問題。關於此一部份文獻的討論，請參見（Adler, 1997）。

⁷ UMRA 中將聯邦強制責任（federal mandates）區分為聯邦府際強制責任（federal intergovernmental mandates）以及聯邦私部門強制責任（federal private sector mandates）。雖然，CBO 對於法律案中的兩種聯邦強制責任都必須進行成本分析並提出強制責任報告（mandate statements），但超過門檻時，二者之中只有聯邦府際強制責任必須另行表決該法案是否繼續進行。本文之討論亦以聯邦府際強制責任為主。

政規則(regulation)強迫或明確禁止州、地方、與部落政府 (tribal governments) 或私人部門的作為，即為可強行的責任。但該責任之賦予若為聯邦政府補助的附加條件或是因為自願性參與聯邦計畫而導致，則非屬可強行的責任。

2. 某些大型資格授益補助計畫的改變 (certain changes in large entitlement programs)—在某些大型的資格授益計畫中（這些計畫每年提供州、地方、和部落政府五億美元以上的經費），對於聯邦財政補助所為新增之規定和資金提供的刪減，亦屬強制責任。但僅限於州政府缺乏財政上的彈性，無法透過該計畫其他支出的減少以彌平新增成本或減少的聯邦資金額度。
3. 對於現有強制責任所提供的資金予以刪減 (a reduction in federal funding for an existing mandate)—將用於提供既有強制責任成本的聯邦政府所提供之資金予以刪減之條款，本身即被視為 UMRA 中所稱的強制責任。

以上針對 UMRA 中關於強制責任的定義與類型加以界定。結構上，UMRA 的內容主要分為四章 (titles)。每一章針對一個政府部門規範其進行強制責任審查的程序。

Title I, 立法部門的究責與改革 (Legislative Accountability and Reform)

要求國會預算局 (Congressional Budget Office, CBO) 對於授權委員會 (authorizing committees) 通過的法案 (bills) 確認其中是否有強制責任的存在，並對其造成的州與地方政府成本進行估計。同時設立一個機制使得該資訊在參、眾兩院考量相關立法之前能夠獲得關注。

Title II, 管制機關的究責與改革 (Regulatory Accountability and Reform)

要求行政部門的管制執行機關 (排除少數獨立管制機關) 評估管制措施對於下級政府的影響。此外，要求在某些條件下，提出管制規則時必須同時提出強制責任的衝擊報告。並且在研擬管制措施的過程中必須給予下級政府表示意見的機會，並盡可能採行對於下級政府衝擊最小的政策選項。

Title III, 聯邦強制責任的審查 (Review of Federal Mandates)

要求「府際關係諮詢委員會」撰寫相關研究報告，內容包括：1. 聯邦強制責任

對於下級政府的成本與效益的基本研究（baseline study）；2. 聯邦強制責任對於下級政府的衝擊研究，並提出如何減輕、整合、或終止強制責任的建議；以及3. 每年針對聯邦法院的判決對於下級政府所導致的額外責任與活動提出報告。

Title IV, 司法審查 (Judicial Review)

針對 Title II 中部分機關的行動與規則允許有限的司法審查。

大多數的文獻認為，上述四章的內容之中，以關於國會運作的第一章最為重要。國會預算局在這一部份的運作扮演主要的角色。UMRA 要求國會預算局必須對於法案提出強制責任報告（mandate statements），評估其所造成的州與地方財政衝擊。該報告同時必須討論聯邦強制責任的直接成本（direct costs）是否超過 UMRA 所設定的門檻。UMRA 在 1996 年施行時，針對府際強制責任的門檻為五千萬美元，針對私部門強制責任的門檻則是一億美元。⁸

程序上，若授權委員會通過的法案中沒有 CBO 針對府際強制責任或私部門強制責任的報告，則參眾兩院的議員都可以提出程序問題（point of order）要求擱置該法案。此外，若某一府際強制責任所造成的淨財務損失超過門檻時，國會議員同樣可以提出程序問題加以擱置。前述程序問題其實並沒有絕對的強制力，國會仍可以透過多數決否決該程序問題。此一機制的設計實質上只是讓國會議員在審議法案時，透過步驟的增加，使其對於強制責任的財政衝擊能有更多的警覺。

除去立法部門之外，UMRA 對於行政與司法部門的規定，同樣也是沒有絕對強制力的程序要求。因此 Posner (1997) 認為 UMRA 針對聯邦「無財源提供強制責任」，是採行「停、看、聽」的方式，希望透過程序規範的警示藉以減輕其對地方的財政衝擊。⁹亦即 UMRA 對於導致地方嚴重財政負擔的強制責任並不直接予以禁止、亦不要求聯邦必須給予相對補助，而是在程序上規範立法、行政、司法機關必須進行一定的作為。而正由於 UMRA 並未要求國會對於「無財源提供強制責任」必須提供補助給下級政府，曾有學者批評其為「口惠不實」(paid lip service) 的立法 (Pendergrass, et al., 1995)。

二、「無財源提供強制責任改革法」之執行成果

⁸ 五千萬與一億美元的門檻是以 1996 年的貨幣衡量，該額度每年會依照通貨膨脹的情況進行調整。在 2004 年，門檻已分別提高到六千萬與一億兩千萬美元。

⁹ “...the act...adopted a ‘stop, look, and listen’ approach to mandates.” 參見 (Posner, 1997, p.53)。

「無財源提供強制責任改革法」於 1995 年通過，自 1996 年開始施行，至今邁入第十個年度。由於其中第四章有關司法審查的部分所扮演的角色極為有限，故本節僅針對 UMRA 的前三章，即其在立法機關、管制機關、以及府際關係諮詢委員會等的運作結果進行討論。

1. UMRA 對於立法部門的影響

上節所述關於 UMRA 中四個不同面向的要求之中，一般認為以國會預算局在法案提出之初所進行的把關動作最為重要，而其運作的結果也最為成功 (Eastman, 2002, p.93)。國會預算局在 2005 年 3 月提出的研究報告中指出，經過 UMRA 九年的實際運作，關於聯邦強制責任的演變可以歸納如下（參見表 1）：¹⁰

- | 大多數國會的立法（legislation）之中並不含有聯邦府際強制責任。在 1996 至 2004 年之間，國會預算局審查過的 5,269 個國會立法之中，僅有 617 個（12%）含有強制責任。¹¹
- | 這些含有強制責任的立法之中，大多數並未超過門檻。超過的只有 58 個（約佔 617 個強制責任立法的百分之九；或是總立法數 5,269 個的百分之一）。
- | 至少半數的強制責任立法屬於明確的對於州與地方權力排除適用（explicit preemption of state and local authority）。其中大多數個案，其成本並不高。
- | 超出門檻的府際強制責任立法在 1996 年至 2000 年之間，比例上明顯在下降（由 11/69 下降至 3/77）。但是，自 2001 年起此一比例又開始上升。
- | 從 1996 至 2004 共九年 UMRA 執行的期間，總共只有五個超出門檻的府際強制責任通過立法程序成為法律，分別為：(1) 1996 年最低工資的提高；(2) 1998 年食物券計畫（Food Stamp program）聯邦支出的刪減；(3) 2003 年對於州政府針對部分處方藥（prescription drug）所課徵租稅的適用失效（preemption）；(4) 2004 年針對州政府對網路服務與交易的課稅使之暫時性的適用失效（temporary preemption）；以及 (5) 2004 年要求州與地方政府對於駕照、身分證的授與、以及重要統計數字文件的發行等，必須符合一定的標準。
- | 在對地方造成成本超過門檻個案之中，有一部份雖然通過了授權委員會的審議，然而在最後通過立法以前，其內容遭國會議員修改使該成本下降至門檻以下。

¹⁰ 參見 (CBO, 2005a; Gullo, 2004, p.563)。

¹¹ CBO 除了針對法案(bills)進行強制責任評估之外，也對 proposed amendments，以及 conference reports 進行評估。表 1 所列的數字即包含此三種不同的立法。

表 1. 國會預算局所提出的強制責任報告總數, 1996 to 2004

	1996 ^a	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total, 1996- 2004
府際強制責任										
報告總數	718	521	541	573	706	389	649	615	557	5,269
報告中指出立法具強制責任的數目	69	64	64	81	77	50	60	86	66	617
強制責任超出門檻的數目 ^b	11	8	6	4	3	4	6	7	9	58
強制責任無法確定是否超出門檻的數目	6	7	7	0	1	3	5	5	2	36
私部門強制責任										
報告總數	673	498	525	556	697	389	645	613	555	5,151
報告中指出具強制責任的數目	91	65	75	105	86	66	73	100	71	732
強制責任超出門檻的數目 ^b	38	18	18	20	6	18	19	24	14	175
強制責任無法確定是否超出門檻的數目	2	5	9	13	7	8	14	18	10	86

資料來源: (Congressional Budget Office , 2005a)

由上述國會預算局的統計資料可以發現，在 UMRA 通過之後，聯邦所提出的立法中含有超過門檻強制責任的比例與數目皆往下降。再者，由國會議員對於超過門檻立法提出的修正可知，國會預算局提供的成本評估資訊在國會降低地方成本的決策中扮演相當成功的角色。雖然 UMRA 並未禁止國會通過超過門檻的立法，也未要求當強制責任的成本超過門檻時聯邦一定要提供資金給下級政府，但是學界一般認為強制責任認定，成本估算與程序問題等潛在威脅，以及國會預算局所提供之資訊導致國會議員在認知上的注意，是達成其成效的主要因素。

2. UMRA 在行政機關制定行政規則時的影響

美國會計總署（General Accounting Office, GAO）在 1998 年提出的分析報告（GAO , 1998 , p.3 ）認為，「UMRA 通過之後的前兩年，其對於行政機關的規則制定只有很有限的效果」。根據 GAO 的分析，在這兩年期間共有 110 件會造成重大經濟衝擊的行政規則制定。然而，其中有 80 件並未提供書見的強制責任報告。GAO 認為這 80 件的行政規則中，有 78 件符合 UMRA 的規定不需撰寫書面報告。其中，部分的行政規則之經濟衝擊並未超過 title II 中所訂定的門檻¹²；另有一部份行政規則雖然為強制責任，但因其為聯邦補助計畫所附加的條件，或是自願性的計畫，故不需撰寫強制責任報告。

整體而言，GAO 認為 UMRA 第二章中存在太多例外規定。例如，行政機

¹² title II 的門檻對於府際強制責任與私部門強制責任皆為每年一億美金。

關若是認為 title II 要求的某些行動是重複的 (duplicative) 或是現實上不可能 (not reasonably feasible)，UMRA 允許其可以不採行這些行動。此外，在 30 件的強制責任報告中，GAO 發現幾乎所有的「報告」都不是為了符合 UMRA 的要求而另行撰寫，而是以機關所通過行政規則本身或是其他相關經濟分析充當強制責任書面報告。而如此的作法卻是 UMRA 所允許的。再者，title II 並未強制要求行政機關在書面報告中指出其曾經考慮的其他管制措施選項 (regulatory alternatives)，亦不須說明最後選擇某一管制政策的原因。

關於為何 UMRA 的執行結果在立法部門與行政部門截然不同，(Eastman, 2002) 提出了幾個可能的原因。首先，就政治程序的聯邦主義 (political process federalism) 原理觀察，國會議員受到較多的政治壓力，而行政部門大致可以免於政治上的究責。因此，對於州與地方政府所受到的財政壓力會給予不同程度的重視。其次，由行為科學的角度觀察，在國會立法程序中，是由大致上獨立的國會預算局進行中立的評估。反之，行政部門的評估是由各機關針對各自的行政規則制定進行評估，恐怕會有角色上的衝突。最後，在政治現實上，通過 UMRA 的第 104 屆國會，參眾兩院都是由支持對強制責任設限的共和黨佔多數，而行政機關則是要面對民主黨的總統，可能也是原因之一。

3. 「府際關係諮詢委員會」審查結果

UMRA 第三章要求「府際關係諮詢委員會」調查研究「聯邦強制責任在府際關係中扮演的角色」並對於聯邦政府與州、地方、及部落政府間的互動向總統及國會提出建議。為符合此一法律要求，「府際關係諮詢委員會」於 1996 年提出初步評估報告 (ACIR, 1996)。首先，就聯邦強制責任是否為美國體制上合憲合法的作為，ACIR 由憲法、最高法院判例、以及歷史上自 1930 年以來聯邦政府為了緩和國家經濟與社會問題所執行的種種計畫等面向進行論述，認為「某些聯邦對州與地方政府的強制責任是美國聯邦體系一個可以接受的作為。」

但實務上，ACIR 認為近年來聯邦政府傾向於將所有能挑起情緒的、普受關注的、以及能見度高的 (emotional, hot, and highly visible) 問題，全部都視為國家議題。此一觀念的結果，就是很容易在未經州與地方政府同意，且未考量其能力的情況下，就通過增加下級政府成本與其他負擔的聯邦法令。

為了執行 UMRA 審查既有聯邦強制責任的要求，ACIR 於 1995 年 6 月首先公布審查準則。ACIR (1995) 認為聯邦強制責任具有以下性質者應對之進行更深入的審查：

1. 強制責任要求州、地方、或部落政府花費大量資源導致其支出優先順

序遭到扭曲。

2. 強制責任針對聯邦補助計畫設立新的條款或條件，而州、地方、或部落政府對於是否參與該計畫其實沒有選擇的餘地。
3. 強制責任使得州、地方、或部落政府的權力受到限縮。且下級政府對該權力的行使並未對其他轄區造成負面衝擊。
4. 強制責任中包含州、地方、或部落政府難以或無法執行的要求。
5. 州、地方、或部落政府及其代表所廣泛反對及抱怨的強制責任。

根據此一原則，ACIR 由超過兩百個聯邦強制責任法規中，挑選出 14 項進行進一步分析。對於這 14 項聯邦強制責任應如何加以修正，ACIR 考慮的因素包括：該項強制責任是否需要聯邦行動，若須聯邦行動，聯邦是否提供資金；過於嚴苛；過於複雜或太過命令式（prescriptive）；目標與標準不夠清楚；矛盾不一致的條文；重複的條文；過時的條文；欠缺足夠的科學與經濟的基礎；缺乏實務的價值；以及導致下級政府不合理的財務困難。依據這些考量，ACIR 最後針對 14 項聯邦強制責任提出三種不同的修正建議（參見表 2）。

然而，在一個 ACIR 有關強制責任的研討會中，有大約 300 個勞工、殘障、社會福利與環境保護的利益團體積極參與而擠滿了會場。由於擔心其既有的利益會受到損害，這些團體表達對於 ACIR 報告的反對立場。最後，在強大的社會與政治壓力之下，ACIR 委員會成員的表決否決了該份報告。幾個月之後，府際關係諮詢委員會於會計年度 1996 年收到國會提撥的最後一筆預算，並於 1996 年底終止其運作。¹³

¹³ 無財源提供強制責任的使用其實充滿了政治操作的痕跡。關於其所衍生的政治問題，請參見 (Posner, 1998) 。

表 2 ACIR 針對 14 項聯邦強制責任所提出的修正建議

聯邦強制責任	ACIR 提出的修正建議
<i>Fair Labor Standards Act</i> <i>Family and Medical Leave Act</i> <i>Occupational Safety and Health Act</i> <i>Drug and Alcohol Testing of Commercial Drivers</i> <i>Metric Conversion for Plans and Specifications</i> <i>Medicaid: Boren Amendment</i> <i>Required Use of Recycled Crumb Rubber</i>	廢除法律中擴張適用範圍至州與地方政府的條文
<i>The Clean Water Act</i> <i>Individuals with Disabilities Education Act</i> <i>Americans with Disabilities Act</i>	針對強制責任加以修正以符合州與地方政府的預算與行政能力限制
<i>The Safe Drinking Water Act</i> <i>Endangered Species Act</i> <i>The Clean Air Act</i> <i>Davis-Bacon Related Acts</i>	針對強制責任加以修正以提供下級政府更大的彈性，並提供其更多意見參與的機會

資料來源：作者整理自（ACIR，1996）

肆、台灣無財源提供強制責任問題初探

最近幾年「中央請客，地方買單」的情況在台灣層出不窮，也普受關注。一般所熟知的例子有一營業稅改為國稅之前對於金融業的減免、全民健康保險、以及土地增值稅減半徵收等。此外，在其他的租稅面問題還包括房屋稅、殘障牌照稅、菸酒公賣稅等稅收的減免。至於在支出面，老人津貼由三千元提高為四千元、教師及撫卹補貼、殘障、中低收入戶補助津貼等措施，都對於地方財政造成了極大的壓力。以臺南縣為例，針對該縣現有兩百二十多億負債的財政困境，縣長蘇煥智表示「都是年來『中央請客，地方買單』的政策累積而來的」（聯合報，2004/03/23）。而「使用牌照稅法第七條修正案」，準備將計程車列為大眾運輸工具，使之享有免徵使用牌照稅的優惠，也是明顯不利地方稅收的法案（經濟日報，2004/03/12）。

除去中央立法造成的衝擊之外，各部會的決策亦可能對於地方財政造成嚴重影響。舉例而言，內政部於 2003 年中函文鄉鎮市公所，要求其視財政狀況，編列鄰長春節慰問金、鄰長交通費、鄰長工作協助費、村里長退職金等四項津貼（聯合報，2003/08/08）。再如花蓮空軍基地噪音擾民的問題，經民眾一再陳情之

後，財政部同意機場周圍的新城、花蓮、吉安及秀林等四鄉市某一範圍內的居民減免地價稅及房屋稅；此外亦減免基地周圍禁建、限建地主的地價稅（聯合報，2004/12/18）。

除了稅率的調降與租稅優惠之外，中央非財政面的強制責任也可能導致地方在支出面負擔加劇。例如，為因應 2003 年全國教師會在教師節的遊行陳情，教育部宣布要調降教師授課時數，並讓老師二年內如願退休。而根據台中縣財政局官員表示，在教育部宣布此一政策之前，為因應九年一貫，該縣已先行調降授課時數，導致「縣府每月要多花數千萬元」。若是中央再調降時數，恐怕地方財政負擔要超過億元，難以負擔（聯合報，2003/09/01）。

以上所列舉的例子，其實顯現的問題還僅是冰山的一角。對於中央政府動輒透過立法、行政命令、或政策的施行影響地方財政，地方官員普遍認為中央在進行上述作為時，必須提供相關財源才是一個合理的作法。以上對於台灣的幾個個案進行簡單描述。限於篇幅，其他筆者所收集的個案資訊列於文後附錄一。

我國對於中央立法、決策造成地方財政負擔加劇的現象並無完整的規範，而現有的少數規則在執行上幾乎也都無法落實。例如，近來各年度的「中央政府及地方政府預算籌編原則」都規定「中央及地方政府制（訂）定或修正法律、法規或自治法規，如有減少收入者，應同時籌妥替代財源；其需增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源及各級政府經費分擔比例」。¹⁴現實上，此一行政規則完全未獲落實。再如行政院在 2003 年 7 月通過的「稅式支出評估作業應注意事項」中，要求各部會提出之方案涉及每年度減稅損失金額在 5,000 萬以上時，必須尋找替代財源，但其對於立法院的減稅措施並無約束力。¹⁵

伍、結論

財政聯邦主義一直是府際關係變遷的過程中最為主要的軸線。本文首先檢視財政聯邦主義在府際關係各個歷史階段的變異。透過近幾年美國聯邦與州政府財務問題的審視與財政政策的討論，發現在 2002 年之後無財源提供強制責任的運用再次成為美國府際關係的重要議題。

¹⁴ 參見「九十四年度中央及地方政府預算籌編原則」第二條第四項。

¹⁵ 其他與無財源提供強制責任相關的規範散見於「地方制度法」與「財政收支劃分法」等法規之中，請參見附錄二。

其次，本文對「無財源提供強制責任改革法」進行分析。發現該法的主要架構係針對無財源提供強制責任的運用，在立法、行政、司法等政府部門分別賦予非強制性的程序要求。其中，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州與地方財務衝擊進行評估，為最重要的角色。並且，一般認為其運作的成果相當成功。但相形之下，該法對於行政規則制定程序的要求，卻似乎無法達到預期的效果。

國內無財源提供強制責任的問題在近幾年才開始受到重視，仍有許多有待探究的問題。關於無財源提供強制責任的研究，可以分為幾個面向。舉例而言，部分公法學者從憲法以及府際關係的角度，透過規範性的觀點探究「無財源提供強制責任」的合憲性問題 (Eastman, 2002; Roin, 1999)。其次，亦有文獻在 UMRA 制定前後，直接由條文內容，或是執行成效去檢視該法案能否對於改善地方財政有所助益 (Kinkaid, 1995; Gullo and Kelly, 1998 ; Gullo, 2004)。雖然 UMRA 主要在規範聯邦政府的作為，但有部分學者將討論的重點放在州政府的政策對於地方政府的財政影響 (Gold and Richie, 1991; Weir, 1995)。類似的議題是學界未來進行相關研究時可以注意的方向。

雖然目前已有學者開始估計國內部分無財源提供強制責任導致的地方成本（如劉代洋、劉姿緩，1999），但相關的研究仍極為欠缺。將來仍須有更多本國的實證研究，才能更清楚瞭解此一問題對國內地方財政的影響程度。此外，國會預算局在此一問題中扮演的成功角色，也回應到國內立法院的幕僚單位（如預算中心）是否應加以強化的問題。至於 UMRA 第二章中，因為行政機關球員兼裁判自行評估其無財源提供強制責任成本的失敗經驗，則是國內未來進行相關制度設計時必須注意避免的問題。

參考書目

(一)、中文部分

學術論文：

翁銓

2000 《強制性責任之經濟效果分析》，國立中興大學碩士論文。
曾巨威、黃明聖、周麗芳

- 1996 《全民健康保險減免保險費制度之公平性及對政府財政影響評估之研究》，台北：中央健康保險局委託研究計畫(DOH 85-NH-004)。
- 溫麗琪
- 1997 「美國『無補助的行政命令』—環保政策」，《經濟前瞻》，第 49 號，頁 66-69。
- 劉代洋、劉姿緩
- 1999 「無財源提供之強制性責任對地方財政負擔影響之分析」，《財稅研究》，第 31 卷，第 1 期，頁 16-35。
- 劉姿緩
- 1998 《無財源提供之強制性責任對地方財政負擔影響之分析》，政治大學財政系碩士論文。
- 蔡緒奕
- 2001 「中央強制性責任對地方財政之衝擊—以全民健保保費補助為例」，國立台北大學碩士論文。

報紙：

聯合報（2003/08/08），〈發鄉長津貼「中央負擔就贊成」內政部希望鄉鎮市視財源狀況編列費用 公所：如要地方負擔 實在沒財源〉B1 版/南縣焦點。

聯合報（2003/09/01），〈中小學授課時數調降 地方不樂觀 縣府憂心「中央請客地方買單」教師質疑是空頭支票〉B1 版/中彰投焦點。

聯合報（2004/03/23），〈舉債超高？ 縣長：中央造成 監委：舉債達預算四成五 不符公債法上限 張紹源：新規定 91 年才改 現況符合舊制〉B2 版/台南縣新聞。

聯合報（2004/12/18），〈戰機噪音 空軍教準部司令致歉花蓮等 4 鄉市長及主席要求軍方「吐出」減徵的近 10 億元稅款 並回饋地方 空軍願轉呈國防部〉C2 版/花蓮縣新聞。

經濟日報（2004/03/12），〈計程車應否免徵牌照稅？〉2 版/經濟要聞。

(二)、英文部分

Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR

- 1995 *ACIR Criteria for Review of Federal Mandates*. Washington, D.C., June 28, 1995.
-
- 1996 *The Role of Federal Mandates in Intergovernmental Relations: A Preliminary ACIR Report for Public Review and Comment*. Washington, D.C., January, 1996
- Adler, Robert W.
- 1997 “Unfunded Mandates and Fiscal Federalism: A Critique”, *Vanderbilt Law Review*, Vol. 50, Issue 5, pp. 1135-1255.
- Antonelli, Angela
- 1996 “Promises Unfulfilled: Unfunded Mandates Reform Act of 1995”, *Regulation*, Vol. 19, Issue 2, pp. 44-52.
- Beeler, Jesse D. and Morehead, William A.
- 1995 “GASB Statement 18 and One State’s Response”, *The Government Accountant Journal*, Vol. 44, Issue 1, pp. 11-16.
- Chang, Yu-Che
- 1997 “The Impact of Tax and Expenditure Limitations on the Fiscal Role of Special Districts in Local Public Sector.” Presented at the *Nineteenth Annual Research Conference, Association for Public Policy Analysis and Management (APPAM)*, Washington, D.C., November 8, 1997.
- Congressional Budget Office (CBO)
- 2005a *CBO Testimony, Statement of Douglas Holtz-Eakin (Director), A Review of CBO’s Activities Under the Unfunded Mandates Reform Act* (March 8, 2005).
- Congressional Budget Office (CBO)
- 2005b *CBO Report, A Review of CBO’s Activities Under the Unfunded Mandates Reform Act* (March, 2005).
- Cooper, P. J. et al.
- 1998 *Public Administration for the Twenty-First Century*. Orlando, Florida: Harcourt Brace & Company.
- Eastman, John C.
- 2002 “Re-entering the Arena: Restoring a Judicial Role for Enforcing Limits on Federal Mandates”, *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 25, Issue 3, pp. 931-952.
- Fisher, Ronald C.
- 1996 *State and Local Public Finance*. Second Edition, Chicago: Irwin Publication.

Gold, Steven D. and Richie, Sarah

- 1991 "State Policies Affecting Cities and Counties: Important Developments in 1990", *Public Budgeting & Finance*, Vol. 11, Issue 2, pp. 33-46.

Gullo, Theresa

- 2004 "History and Evaluation of the Unfunded Mandates Reform Act", *National Tax Journal*, Vol. 57, Issue 3, pp. 559-570.

Gullo, Theresa, and Kelly, Janet M.

- 1998 "Federal Unfunded Mandate Reform: A First-year Retrospective", *Public Administration Review*, Vol. 58, Issue 5, pp. 379-387.

Kelly, Janet

- 1994 "Unfunded Mandates: The View from the States", *Public Administration Review*, Vol. 54, Issue 4, pp. 405-408.

Kelly, Janet M.

- 1995 "Lessons from the States on Unfunded Mandates", *National Civic Review*, Vol. 84, Issue 2, p. 133.

Kenyon, Daphne A.

- 2003 "The Federal Government's Impact on State and Local Government Finances." In David L. Sjoquist(ed.), *State and Local Finances under Pressure* (pp.163-178), Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited.

Kinkaid, John

- 1995 "Intergovernmental Deregulation?" *Public Administration Review*, Vol. 55, Issue 5, pp. 495-497.
-

- 2003 "The Crisis in Fiscal Federalism", *Spectrum*, Vol. 76, Issue 3, pp. 5-9.

Krane, Dale

- 1995 "The State of American Federalism, 2000-2003: Division Replace Unity", *Publius*, Vol. 33, Issue 3, pp. 1-44.

Lav, Iris J. and St. George, James R.

- 1995 "Will Curbs on Unfunded Mandates Protect States from the Impact of a Federal Balanced Budget Amendment?" *National Tax Journal*, Vol. 48, Issue 3, pp. 337-346.

Miceli, Thomas J. and Segerson, Kathleen

- 1999 "Threshold Rules for Funding Environmental Mandates: Accountability and the Unfunded Mandate Reform Act", *Land Economics*, Vol. 75, Issue 3, p. 375.

National League of Cities

- 1994 *The State of America's Cities: The Tenth Annual Opinion survey of Municipal Elected Officials.*

Pendergrass, John, Locke, Paul and McElfish, James

- 1995 "The Environment and the Contract", *Environmental Law Reporter* 25:10,350-10,366.

Posner, Paul L.

- 1997 "Unfunded Mandates Reform Act: 1996 and Beyond", *Publius*, Vol. 27, Issue 2, pp. 53-71.

-
- 1998 *The Politics of Unfunded Mandates: Wither Federalism?* Washington, DC: Georgetown University.

Roin, Julie A.

- 1999 "Reconceptualizing Unfunded Mandates and Other Regulations", *Northwestern University Law Review*, Vol. 93, Issue 2, pp. 351-387.

Shafritz, Jay M. and Russell, E.W.

- 1997 *Introducing Public Administration*. New York: Longman.

Smith, Randal

- 2001 "The Duet of Decentralization and 'Unfunded Mandates'", *Journal of Southern African Studies*, Vol. 27, Issue 1, p. 167.

St. George, James R.

- 1995 "Unfunded Mandates: Balancing State and National Needs", *The Brookings Review*, Vol. 13, Issue 2, pp. 12-15.

Tannenwald, Robert

- 2002 "Are State and Local Revenue Systems Becoming Obsolete?" *National Tax Journal*, Vol. 55, Issue 3, pp. 467-489.

Tolley, Michael and Wallin, Bruce A.

- 1959 "Coercive Federalism and the Search for Constitutional Limits", *Publius*, Vol. 25, Issue 4, pp. 73-83.

Troy, Daniel E.

- 1997 "The Unfunded Mandates Reform Act of 1995", *Administrative Law Review*, Vol. 49, Issue 1, pp. 139-147.

Turner, John H.

- 1996 "Unfunded Mandates – A View from the Private Sector", *Spectrum*, Vol. 68, Issue 4, pp. 43-47.

Weir, Margaret

- 1995 "In the Shadows: Central Cities' Loss of Power in State Politics", *The Brookings Review*, Vol. 13, Issue 2, pp. 16-19.
- Willoughby, Katherine G.
- 2003 "State Revenue Choices and Gubernatorial Initiatives", *Spectrum*, Vol. 76, Issue 3, pp. 14-17.
- Wright, Deil Spencer
- 1988 *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole Pub. Co.
-
- 2003 "Federalism and Intergovernmental Relations: Traumas, Tensions, and Trends", *Spectrum*, Vol. 76, Issue 3, pp. 10-13.

附錄一：我國無財源提供強制責任相關個案

強制責任的類型及其個案分析

命令的類型	涉及法律、命令與規定	個案名稱/內容
可強行責任	民國 83 年財政部同意、軍事堡壘條例、94.02.24 修訂的土地稅法減免規則。	花蓮空軍基地週邊及飛航管制區的地價稅減免
可強行責任	91.05.29 修正的災害防救法第 48 條規定 內政部和經濟部訂定的風災與水災救救助金核發標準。	母法僅授權內政部和經濟部會商直轄市、(縣)市政府訂定災害救助種類及標準。但在政部和經濟部所訂的風災與水災救救助金核發標準卻將補助金的經費，律定地方政府應編列預算支應。納莉風災補助標準的調高，住家淹水 50 公分以上每戶補助 5000 元，中央在風災前調高標準至 20000 元。
可強行責任	94.02.02 使用牌照稅法第七條第八款之規定。	身心障礙者免繳牌照稅。
資格授益補助計畫之改變	92.10.07 修正的身心障礙者生活托育養護用補助辦法	身心障礙者生活補助費調高低收入戶部分極重度、重度及中度身心障礙者每人每月從六千元調整為七千元，低收入戶之輕度身心障礙者每人每月從三千元調整為四千元。非低收入戶的極重度、重度及中度身心障礙者每人每月從三千元調整為四千元，輕度身心障礙者每人每月從二千元調整為三千元。
資格授益補助計畫之改變		將中央原本補助地方的全民造林補助金改為彌平基本財政收支的補助款，並函示縣市政府自行編列預算支應。
可強行責任	土地稅法第 33 條	土地增值稅減半增收
可強行責任	89.01.26 所發布的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	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)每月不得超過新台幣四萬五千元。

可強行責任	90.06.20 修正房屋稅條例第 5 條第 1 項第 1 款	房屋稅調降，自住房屋為其房屋現值百分之一點三八調降至百分之一點二
可強行責任	土地稅法第 30 條第 1 項第 5 款	經法院拍賣之土地，以拍定日當期之公告土地現值為準。但拍定價額低於公告土地現值者，以拍定價額為準
可強行責任	土地稅法第 39-2 條第 1 項	作農業使用之農業用地，移轉與自然人時，得申請不課徵土地增值稅。
可強行責任	89.05.24 發布特殊境遇婦女家庭扶助條例	本條例所定特殊境遇婦女家庭扶助，包括緊急生活扶助、子女生活津貼、子女教育補助、傷病醫療補助、兒童托育津貼、法律訴訟補助及創業貸款補助
可強行責任	90.08.08 公布，水災公用氣體與油料管線輸電線路災害救助種類及標準	淹水救助：淹水戶每戶發給新臺幣二萬元
可強行責任	92.06.18 修正，全民健康保險法第 27 條	有關被保險人中央、縣市、直轄市政府的補助負擔比例
可強行責任	92.02.07 修正，九二一震災重建暫行案例第 46 條	災區內之土地及建築物，依規定減免房屋稅及地價稅

資料來源：本研究自行整理

附錄二：我國無財源提供強制責任相關法規

地方制度法第 70 條規定：

中央費用與地方費用之區分，應明定由中央全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及地方自治團體全額負擔之項目。中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體。

地方制度法第 72 條規定：

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）新訂或修正自治法規，如有減少收入者，應同時規劃替代財源；其需增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於法規內規定相對收入來源。

預算法第 91 條：

立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。

財政收支劃分法第 38-1 條：

各級政府、立法機關制(訂)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；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。

釋字 550 號解釋文：

「…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配保險費之補助，尚非憲法所不許。關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。」

「…法律之實施須由地方負擔經費者，如本案所涉全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，並就法案實施所需財源事前妥為規劃；立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。

解釋理由書

…，難謂地方自治團體對社會安全之基本國策實現無協力義務，因之國家推行全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言。

…，此項保險費除由雇主負擔及中央補助部分外，地方政府予以補助，合於憲法要求由中央與地方共同建立社會安全制度之意旨，與首揭憲法條文尚無抵觸。

…，至於在權限劃分上依法互有協力義務，或由地方自治團體分擔經費符合事務之本質者，尚不能指為侵害財政自主權之核心領域。