

此力量競選，這是個很好的構想。然而關於政黨發展基金，若能透過制定條例設立基金，其經費由何而來？

在最近頗受爭議的是中國國民黨黨產之問題，究竟有多少？國民黨副主席也不清楚，依外國雜誌之評估，指國民黨黨產約二、九〇〇億元。若能在政黨發展基金條例中規定該基金之財源，除了由政府編預算撥入之外，另外可由各個政黨現有之黨產予以移轉。現在各個政黨中，有些黨工將來要退休，所以其黨產可保留一部分作為黨工退休金之需要，剩餘之款全部根據此條例，移到政黨發展基金中，或許這樣處理似乎針對中國國民黨黨產而來。而事實上，國父孫中山先生，創立興中會迄今，也不可能賺如此多錢。前二天，國民黨一位立法委員表示：國民黨之黨產，皆為不義之財，此話或許有些言過其實，用詞也不妥。但國民黨這些黨產由何而來，大家心裡有數，可能有相當之部分，乃是由國庫而來的，所以將得之於國庫之款，回饋至政黨發展基金中，以支援國家整個政黨政治的發展，因應候選人之需要

，也是一樁美好之事。

若以二、九〇〇億元，扣除尾數九〇〇億元，留作國民黨之退休基金，或其他的需要，尚有二、〇〇〇億元，以八%之利息計算，一年有一六〇億元之收入，則足夠幾個政黨，作經常業務發展之需要，以及支援候選人競選經費之需，這對中華民國政治改革，有非常大之幫助。在此，本席要請教連院長，若現在要制定「政黨發展基金條例」，你是否贊成？政黨基金之來源，若是以各個政黨扣除一些必要支出之後，剩餘之黨產予以移轉，如此之做法，是否可行？

以上所提非常重要，請連院長能親自說明，謝謝。

主席：王委員建煊之質詢，由行政院連院長答復。

請連院長答復。

連院長戰：（十四時三十六分）主席、各位委員。

一、王委員方才提到政黨政治發展之下，政黨財務之問題，是否應立法？王委員特別建議成立政黨發展基金，經由

立法程序，訂定政黨發展基金條例。據本人了解，政黨之規範，包括政黨基金、作業等，世界各國迄今為止，是採取二種方法：如德國、韓國較為特殊，他們對政黨之規範，包括政黨法、政黨發展之整個作業等，是以條文方式予以立法規範。

但民主政治國家，以此方式立法的，仍是少數，大多數國家，對於政黨之規範，皆散見於相關之法律中。如我國之民主政治，仍在起步中，但在過去這段時間，有關政黨之競選，其候選人之資格、基金等，在選罷法中已有規定，且選罷法也不是開始即如此規定，是逐步發展至今，作了若干之修正，如競選經費，基金之運用等方式之規範。

其他有關政黨發展，也將其納入人民團體法中，所以人團法立法迄今，雖非專門對政治團體之立法，涵蓋了其他各方面之團體，但也可規範政黨之若干活動。因此，關於是否應立法問題，若大家有共識，認為我國政黨之發展，應走上成文之立法規範，本人並不反對，但今天實際之情況是在政黨起步時，有



很多法律已作了若干之規範，是否由這方面再予加強，也是一個方法。

二、執政黨黨產之問題，我無權在此代表執政黨作任何說明或解釋。事實上，據本人了解，在近期之內，執政黨負責此事之同仁，將作周詳之說明與報告。除了執政黨本身，關心此事之同胞們，也可藉此機會了解。但關於王委員提

議成立基金，由各政黨提供，其基準是根據各政黨目前之財產為基礎，在其他國家是否有此種做法，本人不太清楚，如此做法對團體本身是否公平？是值得商榷的事。所以，基本上，若要立法規範，尤其基金方面之發展，都可以討論，但以在現有之基礎上加以推動較為適宜。

主席：請王委員建煊第二次質詢。

王委員建煊：（十四時四十一分）主席、各位同仁。非常謝謝連院長之說明，本席方才所言，並非政黨之各種規範，而是有關政黨發展基金之事，若要將各個政黨的必要支出以外之款項，移轉至基金中，當然必須立法院之朝野立委有此共識才方便行事。本席並提到執政黨黨

產很多，是由何而來？多數人心裡明白，這些現在不予追究，只要有一些回饋至基金中，使政黨及候選人之選舉，可不求助於外力，而透過此基金運作，這是一件偉大之事，聽起來似乎很荒謬，似乎要將國民黨之黨產充公般，其實這是有意義之事，各位應仔細的思考。

最近大家一直在為「老人津貼」及「老農津貼三千元」一事，而吵鬧不休，至今未有結論。事實上，照顧老人是國家應作之事。照顧老人並非對老人之體貼，而是照顧自己之未來，因為每一個人都會老，但真正照顧老人的最好方法，必須訴諸傳統之文化，使每位為子女者，皆能將自己之父母奉養妥當，則社會就無老人問題了。據調查有七十六％之父母，表示願意與子女住在一起，或住在附近，因為子女之照顧，不僅僅來自物質，在精神上有很大之安慰。讓子女扶養父母，是比其他社會福利制度更好的一種制度。老人津貼、老農津貼、年金等社會福利制度，對老人之照顧，是在其無子女，或其子女很窮時，才由國家照顧這些老人，所以我們應發

揚傳統文化，能鼓勵立法讓子女負起奉養父母之責。

新加坡現在正草擬「奉養父母法」我國民法、刑法中，也有對父母奉養之規定，但較為簡陋，迄今無法發揮功能。所以本席特別在此建議政府制定「子女奉養父母法」，對於父母可以在什麼情況下要求子女扶養，若是不扶養子女應受到何種懲罰？父母可以得到什麼救濟……等等加以規範，我們可以參考民刑法及新加坡的規定再加以草擬，使這個法立出來一方面具有宣示的效果，一方面也有實質上的效果，然後那些無子女或是子女無奉養能力的老人才由國家來照顧，如果我們可以這麼做的話，不僅可以維護中華傳統文化，且可以使老人得到真正的照顧，不知這個建議連院長贊成否？至於內容如何規定，我們朝野各黨及社會上的學者專家都可以一起提供意見，再由行政部門將這個法送到立法部門加以審議，再配合目前的一些老人社會福利及老人福利法等，相信中華民國台灣會變成照顧老人最好的國家，否則老農津貼、老人津貼：等等一直發



展下去的話，恐怕國家財政亦無法負荷，而且拿出這些錢出來照顧老人不見得很有效，由子女們直接照顧才是最有效的方法。謝謝！

主席：王委員的質詢，行政院連院長請內政部黃部長答復，請黃部長答復。

黃部長昆輝：（十四時四十七分）主席、各位委員。剛才王委員質詢中特別強調老人的問題，他非常希望訂立「子女奉養父母法」，他認為如果每個子女都能負起奉養父母的責任，則社會就沒有所謂的老人問題，王委員這種觀點，個人不僅贊同而且非常欽佩，的確父母都希望子女能由衷地照顧他們，中國傳統的倫理情懷，在今天的確是比較缺乏，因此我們應透過各種途徑來加以發揚光大，至於這個法應怎麼訂？如何才能做得通？在今天這種社會轉型期的家庭結構中如何體現這種精神，都需要有一段時間的研究。

不過，政府對於如何照顧老人都在挖空心思盡辦法，像內政部已推行二年多的中低收入戶的老人津貼，就是希望能保障老人最起碼的生活，老人只要生

活有問題，政府應挑起這個責任，只要這一戶裡的每一位人口其平均所得低於一般生活平均所得的一·五倍，就給予這一戶老人每月六千元的津貼，連院長從今年年初起就決定擴大到二·五倍以下，每人補貼三千元，則受惠人數將由原來的二十二萬擴大到二十九萬人，原來大家對這種作法都不太清楚，因此申領者不多，現在已逐漸增加了，且手續也簡化了不少，不但不必申請人自己去拿資產證明，我們還請村里幹事多方加以協助，社工人員亦從旁加強宣導，並主動辦理，相信受惠人數會直線增加，這是在奉養法制定前，代表政府照顧老人的誠意。

以上簡單說明，敬請各位委員指教。謝謝。

主席：請王委員建煊第三次質詢。

王委員建煊：（十四時五十二分）主席、各位同仁。關於政黨發展基金條例及子女奉養父母法的擬訂，連院長及黃部長可能無法立刻作具體的承諾，本席會在立法院的內政委員會中再提出此議，希望黃部長回去後請你們的同仁仔細研究

一下，如果這兩個法能訂出來的話，相信對國家是有利的。

我們都很贊成增加老人福利，因為照顧老人就等於是照顧我們的未來，但如果能制訂「子女奉養父母法」，使得子女都能奉養自己的父母，老人將可得到更好的照顧，否則太多的老人福利反而使得子女有不必奉養父母的藉口而卸責，因此這點仍請黃部長多多考量。現在三級政府的財政赤字累積接近二兆，因此若再有老人津貼、老農津貼，勢必拖垮財政，這點大家都憂心忡忡，怎麼辦呢？就以老農津貼來說，在立法院裡幾乎三黨都沒有敢反對，就是國民黨的黨鞭也帶領很多人公開唱反調，在選票壓力下，朝野各黨及政府都心理有數，但若繼續這樣下去，財政勢必破產，怎麼辦呢？我們一定要運用我們的智慧想辦法利車，因此本席建議是否在預算法裡增加一項規定，即任何增加支出的預算項目都必須要有相對的收入項目，如果找不出具體的財源來支應，則該項支出預算縱使通過也要暫停實施。如此立委就不會濫開支票，不知連院長認為這



種作法可行否？此外，公債的發行應嚴守上限，早年規定不得超過中央政府支出預算的百分之二十五，現在則已加至一百以上，且今年還要再加，如果年年都增加而毫無限制的話，財源就會不斷透支，如果我們能嚴守某個上限，政府就不會加稅，而加稅是票房毒藥，因此政府不容易加稅，在其他國家亦復如此，要把一些支出砍掉再加一些稅收都是極為困難的事情，財政赤字要減低也是極為困難，所以必須有無比的魄力才能做好，因此本席才會具體建議在預算法裡增加「任何支出項目的增加都必須要有收入的財源以為配合，如果收入財源無法配合的話，則支出預算雖然通過也要暫停實施」的規定，條文如何訂可以再配合財政部及主計處把文字擬好。

現在財政為什麼會這麼壞？就是因為租稅減免太多，像產業升級條例、獎勵民間參與交通建設條例，遺產贈與稅法大量提高免稅額等，這些我們都不去注意，然而這些裡面減少的稅的很大，因此國外在編列預算時，採用「稅式支出預算」，例如營利事業所得稅原須繳一

億，現在予以免稅，等於是收人民一億的稅，再給人民一億，當政府給人民的時候，就叫支出，可是政府減免稅並沒有給予人民金額，所以大家覺得沒有支出。所以美國在一九七六年及現在的很多州政府都開始實施每年編製稅式支出預算並且報到立法院，讓大家知道共同檢討，以發生警惕的作用，不知這種想法行政院贊成否？謝謝各位！

主席：王委員的質詢，由行政院連院長答復。

請連院長答復。

連院長戰：（十四時五十八分）主席、各位同仁。王委員剛才的建議及上一次質詢的建議，基本上本人都很欽佩，中國人之所以為中國人，就是因為我們有固有的道德基礎及倫理觀念，其中又以「孝道」為我們的倫理中心，子女對父母的扶養責任是我們傳統文化及固有價值中非常堅固的中心思想，我們應如何發揚光大？本人認為法律是最後的手段，但不是最好的手段，我們應透過家庭教育、學校教育、社會教育灌輸下一代這種孝道觀念。讓一代代的年青人知道中

國人之所以為中國人，就是因為有此觀念。而且今天社會的轉變很快，因此傳統倫理的價值也受到若干的衝擊，但這並不是全面的，政府在採取任何政策時要考慮到其負面的效果，剛才王委員談到新加坡有這種作法，我們可以去瞭解，當然以法律的手段來保證道德上的缺失可說是社會上最後的作法，所以我們還是希望大家真正從人的本性來看，如何發揚孝道才真正是問題的重心，在此原則下，政府仍會盡力而為。對於福利性支出的看法，本人曾在此報告過，我們必須量力而為，並且不能不考慮到全體納稅義務人的負擔，同時我們所設計的制度應是一個可大可久的制度，社會保險是一個問題，社會救助又是另一個問題，今天我們也談到老農問題，他們的確沒有老年給付，所以本人也在此作過說明，我們可以考慮從老年給付開始，因為其他人都有而他卻沒有，當然就會有這種問題出現。但總的來說，任何一個新的制度都需要一個新的支出，甚至大量的支出，所以必須要有適當的財源，本人今天早上也談到這個問題，



王委員提議它必須要有一個相對的收入，我覺得非常正確，雖然我們現在不同黨，但我們仍希望你能提出此案。

公債的問題也是如此，我們現在的公債上限已一再突破，因為各項的支出太多，從七十九年到八十三年，除了七十九年之外，從八十年到八十三年，四個年度每一年度都短絀，而且每年短絀的數字都超過一千二百億元，其中八十一年度高達二千三百九十四億元，八十二年度降為一千九百六十九億元，八十三年度再降為一千二百五十七億元，八十四年度執行中間的收支短差預算是一千五百八十億元，而在編列八十五年度的預算時，本人原本是希望能侷限在一千二百億元的範圍內，不過依最近的發展來看是絕對無法做到，因此王委員提出來的意見是值得我們大家重視的，而政府也覺得此方向應是可以考慮的一個方向。

主席：請王委員建煊第四次質詢。

王委員建煊：（十五時四分）主席、各位同仁。謝謝連院長誠懇的答復，剛才連院長也提到大家雖然不同黨但仍贊成這

個意見，本席覺得政黨政治的發展都是為了國家好，祇要是對國家好的意見，不論是什麼黨，大家都應共同努力去達成，如果連院長覺得在預算法中或其他地方加一個條文，而能使得任何增加的支出都必須要有相對的財源來支應，否則那個支出預算就要暫緩實施，如果可以這樣的話，也請連院長指示主計處，我們大家共同擬出具體條文，如果執政黨能支持此案，本席相信在野黨應也不至於反對，因為現在的選民非常了解財政的困難，也非常的厭惡一再以不適當的方法來增加政府的支出。

今天要問的問題實在很多，不過本席剛才在後面提到的關於稅式支出預算的觀念，在國內可能有人提過但還不是那麼成熟，不過在美國已實行很多年，而且美國現在大概有十七個州是這樣做的。現在編製的總預算須經立法院通過，稅式支出預算則不同，稅式支出預算編了後祇是向立法院報告稅式支出比去年增加了多少與檢討增加的原因何在。例如我們今天讓一個營利事業五年免稅，如果它今年要繳的營利事業所得稅是一

億元，這一億元的支出就稱為稅式支出，它的意思就是，我如果收你一億元的營利事業所得稅，然後說我要獎勵你又給你一億元的免稅，當我給你一億元時就稱為支出，要列入正式預算，但因此減免，我們既沒有收也沒有支，所以在帳面上就看不出來。今天大家要求老農津貼三千元，但你們有無算過在「促進產業升級條例」中又要加五年的免稅，「遺產贈與稅法」的免稅額也提高了好幾倍，這樣下去稅少收了多少？對於這種稅式支出，財政部、主計處、行政院每年都要編列，編好了以後與總預算一樣都送到立法院來審查，雖無謂不通過，但要讓大家知道我們在租稅減免方面究竟少收多少錢，然後檢討分析以讓國人都了解。今天我們一再批評老農津貼一個月三千元，必須花掉一百多億元，可是我們卻沒有看「促進產業升級條例」及其他方面的減免又減掉了多少？為什麼不算一算呢？因為老農津貼一個月有付三千元出去，而減免好像是沒付不要錢的樣子，其實怎麼會不要錢呢？如果沒有那樣的免稅，當然稅自然



就會增加了，所以對財政是一樣的關係，可是今天大家沒有去譴責那些減免如何如何，而大家卻反對老農津貼，原因就是是一個支出看得見而另一個支出看不見，我們要讓看不見的稅式支出的租稅減免在總預算中報告出來讓大家了解，

將來到立法院審查，如此在全國與民意代表的監督下，稅制中不合理的減免措施才有改革的契機，因此本席才花時間在此提到這個問題，希望連院長能注意這個問題，如果院長願意回復的話，本席將非常感謝，如果請主計長回復的話，本席也非常贊成，但這個問題一定要好好的研究一下，一個在國外已採行的新觀念，這是對我們有意義的事情，我們就應積極的推動。謝謝！

主席：對於王委員的質詢，行政院連院長請財政部林部長答復。

請林部長答復。

林部長振國：（十五時九分）主席、各位委員。關於剛剛王委員所提到的稅式支出的問題與剛才院長所答復王委員提出的問題，我個人非常敬佩王委員提到我們真正應關切的財政問題，無論是行政

或立法部門都應關切到。剛才院長已答復的非常清楚，我相信不祇院長有這樣的構想，財政部也支持剛才王委員前面所提到的構想。

關於稅式支出，我想在座能了解的人不是很多，學財政的人應都知道在一九六七年時美國一位助理財政部長賽瑞先生提出此觀念後，美國在一九七六年時就重視此問題，而真正引起各國注意是在一九八〇年之後，但各國表達稅式支出的方式，有的是將所得稅拿進來表達，有的是在所得稅之外再加上間接稅來表達，就以所得稅來說，我們如何來找一個規範性的所得定義，在理論上很容易做到，但在實務上不容易做到。而假如即使我們找到一個規範所得之後，我們如何透過剛才委員所講的，即如何找出租稅減免的項目，譬如我們現在所得稅部分有排除、扣除、免稅、租稅遞延等等，及剛才委員所提到的「獎勵投資條例」，甚至現在的「產業升級條例」，這些都牽涉到如何去找項目的問題，關於這部分事實上在上次也有委員提出，我們已開始委託台大經濟系的學者專家

協助研究，他們現在所面臨最大的困難就是定義的問題與用那一種公式來計算，即使這些都做出來，我們也可能會遇到一個從那一年開始的困難，因為各種的租稅制度是連續性的，到底應從那裡算起點，才是合理的稅制，然後裡面有一些減免的項目。不是今天我們沒有資料，我想王委員曾在財政部擔任過部長，財政部至少也有初估這些資料，譬如三十年來的「獎勵投資條例」，我們大約已損失了三千七百多億元的稅收，假如將此獎勵投資擴充到八十二年的資料來講的話，已達到四千八百七十億元，最近的「產業促進升級條例」，從八十年到八十二年的資料來看，初估已有六百億元的稅收損失，也就是王委員剛才所說的稅式支出的問題，甚至於我們為了實施營業增值稅而採用的外銷零稅率，從七十五年到八十二年，因為外銷零稅率而減免的稅收加上外銷沖退稅，我們的稅收損失達九千三百多億元，當然從稅收方面來看是非常的高，但事實上若以當時的外銷金額一兆四千多億元來算，其比重也不過是百分之六點多而已



，因此這就牽涉到以稅式支出來激勵經濟發展與經濟理論的分析評估的問題，不過我同意剛才王委員所言，即以後主計處編預算時要將初估的一些租稅減免

讓一般老百姓知道政府為了經濟發展與國家成長願意放棄了多少的稅，這些相關的業者應如何貢獻國家，並不知道不是他們努力的結果，而是政府放棄了一些稅的收入來幫助他們的發展，我想這樣的共識應能對我們的經濟發展、租稅的理論與建制有很大的幫助，所以個人非常敬佩王委員今天能提出這些問題。謝謝。

主席：請黃委員爾璇質詢。

黃委員爾璇：（十五時十五分）主席、連院長、各位列席官員、各位同仁。連內閣成立已兩年，現在正是檢討過去、策勵來茲的時候，在此兩年間，連內閣雖然穩健平順、政通人和，但是無可諱言的，卻是予人魄力不足、創新有限的感覺。單就「行政革新」這個招牌來說，除了削減一些低層員額之外，可以說沈疴猶存，不知等待何時才能脫胎換骨。最近，公共事務上發生幾個爭論，都呈

現「行政革新」工作的重大盲點，清楚地顯示，這不是端靠「裁員」所能解決的。今天本席想摘要舉出幾個問題，請教連內閣：

壹、行政院對省市四機構首長任用權之爭，表現對地方自治精神的無知：

省（市）人事、政風、主計、警政四機關首長任用權歸屬中央或地方、這些職位屬政務官或事務官等中央與地方政之爭論，行政院處理問題的態度爆發了嚴重的缺陷。昨天在本院法制委員會答詢時，行政院人事行政局與考試院銓敘部意見紛歧。台灣「地方官治」現在才要開始進入真正「地方自治」的時代，省縣自治法和直轄市自治法剛完成立法開始實施，連院長是否注意到，兩部自治法無論從行政院提出的法案版本內容，或者在立法院審議過程中行政部門運作黨籍立委護航強行立法情形看來，不但已呈現草率立法的後果，也暴露了執政黨對地方自治法制精神的盲然無知，從而導致各種相關法制的相互矛盾和分歧。貴內閣在本院的答詢，強硬地，宣稱，省（市）上列四個職位，是事務

官，應由中央派任。這樣過份簡單而武斷的答覆，恐怕反而會阻卻未來地方自治新法制的重整。

從地方自治的標準看，省縣自治法和直轄市自治法都不是夠水準的立法，有待檢討修正之處頗多。然而我們仍可從現行實定法的基礎去解釋上述中央與地方權限的爭論，也可從符合現代地方自治法理的角度去看同樣爭論。從這些角度立論，行政院人事行政局專案報告的說服力，不如銓敘部的同項報告。

兩部自治法縱有部分條文有不周全之處，但是的確清楚地規定省（市）政府「一級機關首長職務均比照簡任第十職等」，既用「比照」，依立法慣例皆係指「政務官」而言，雖然其下又規定「除副市長一人、主計、人事、警政及政風主管由市長依法任免外，餘由市長任免之」，而這個「職務列簡任第十職等」的副市長，既「列」簡任，而非「比照」簡任，當然是事務官，惟主計、人事、警政及政風主管則因係「比照」簡任，且由市長任免，當然是「政務官」，故即使條文規定「依法」任免，亦不能解釋為依政風機構人員設置條