

五都選後中央與 地方財政關係



林向愷

壹、導論

理論上，政府組織可屬完全中央集權或地方分權型態。然實際上，絕大多數國家政府組織則屬中央與地方政府混合而成的多層級政府型態，並隨外在社會經濟條件的變化而改變。多層級政府主要係為調和中央集權與地方分權所形成的均權型態，以滿足不同區域人民的需求。惟多層級政府功能充分發揮的前提在於政府間權限劃分與協調機制需與時俱進。若權限劃分不當或缺乏適當協調機制，導致中央與地方政府事權重疊或權限劃分不清，不僅多層級政府功能難以發揮，更將升高不同層級政府間的爭議。

中央與地方政府間財政權分配制度，其目標在於透過政府間財政收支合理劃分，維持全國一致性與區域間經濟平衡發展，讓政府所提供的財貨與服務能夠滿足不同地區人民的需求，並避免不同區域的人民所享受福利過度懸殊。(註 1) 而中央與地方政府間權限劃分又決定財政權分配

型態；而此所衍生的地方財政問題亦是多層級政府架構下最難以解決的問題。

我國中央與地方政府權限劃分於憲法中有明文規定；但中央與地方財政權如何分配則缺乏明確規範。戒嚴時期，中央與地方政府間政治關係並不明確，府際關係亦未有清楚定位，中央與地方權限劃分以及財政權分配，不僅缺乏適當依據，往往只能從事作局部性調整與枝節性的處理。財政權分配制度中，最核心的架構應屬中央統籌分配稅。中央統籌分配稅的功能在於「劫富濟貧」，讓各級政府為達成其所肩負為人民服務的責任所產生的財政需求，得到最低限度的滿足。因此，有關中央與地方財政權分配制度，主要著眼於如何解決區域失衡問題以及提高資源的配置效率。

我國地方財政的研究，向來著重財政自主程度的研究，並以此作為調整中央與地方政府財政權分配的依據。然而，我國當前地方財政問題係根源於中央與地方政府權限劃分不夠明確，根據現行法律規

定，我國政府組織兼含聯邦分權制與中央集權制；一方面憲法賦予省，縣政府某種程度的自治權，但憲法又賦予中央對省，縣政府極大的控制權。因此，黃世鑫等(2003)就認為：「在此種組織架構下，導致各級政府間的權限劃分不清，地方自治權限無法明確界定。此時，地方財政是否自主就無意義。」此外，為了因應外在社會與經濟條件的變化，維持中央與地方政府財政權均衡分配，如何建立不同層級政府間爭議解決以及財政權調整機制，才是解決地方財政問題關鍵所在。

五都選後，若再考量桃園縣即將升格為直轄市，在六直轄市架構下，除不同層級政府間權限重新劃分有其急迫性外，本文認為建立一套較合理的財政權劃分制度，讓各級政府的功能夠充分發揮。此外，本文亦強調建立一套溝通與爭端解決的協商機制有其必要性；如此才能讓各級政府的權責能適時、適當的調整，以因應經濟社會結構快速變遷的需要。

貳、中央與地方財政權劃分的理論基礎

政府提供的公共財，依其效益所涵蓋的範圍，可分為國家公共財與地方公共財，前者如國防、外交，宜由中央政府提供，後者如公園、停車場，屬地方政府權限範圍。至於在區域間產生「外溢效果」的區域公共財，例如環境污染防治與河川整治，必須透過相關地方政府的協調，或透過共同設立的跨區域特別行政機構，或

由上級政府出面解決。(註2)在不考慮人口移動以及各區域人民偏好有所不同情形下，中央與地方政府權限劃分，應取決於公共財性質以及是否產生外溢效果。

不同區域居民偏好的差異亦會影響中央與地方權限劃分。若不同區域居民偏好同質性較高，由於中央集權體制可避免因不同區域社會與經濟條件不同所產生居民所享受政府服務不同的問題，則中央集權體制較具優越性。當各地區人民偏好差異較大時，地方分權體制則有因地制宜的效果，且提供不同區域人民更多的自由選擇機會，其體制較具優越性。(註3)透過人民自由遷徙，不僅可顯現人民對地方政府所提供服務的偏好，使區域內居民的偏好趨同，但不同區域間居民偏好的差異則會擴大，並提高政府間競爭程度。此外，在無其他限制條件下，人民自由遷徙亦會產生偏好趨同的效果，因為人口移動打破區域間的藩籬；人民在區域間移動的結果，將使不同區域間人民的偏好因學習與模仿而趨同，降低地方分權的必要性。

就經濟層面而言，中央與地方權限劃分，尚需考量資源配置的效率。相對於中央政府，地方政府在政務推動方面，較貼近區域內民眾，較了解在地需求，具有勇於實驗與創新的優點。同時，人民自由遷徙造成地方政府間相互競爭，進而提高行政效率。然而，過分將政務交由地方政府推動與執行，行政組織與民意機關會出現重複設置的現象，提高決策成本，並增加不同層級間垂直協商以及同層級政府間水平協調的困難。舉例說，若地方政府數目

因行政區域劃分過細而過多，雖有施政較貼近民意，較能反映地方需求的優點，但因同樣的自治條例與類似預算，需經過更多的行政機關草擬與編製，更多民意機關完成立法與審議，所耗費的行政成本較多。

總結以上分析，中央與地方權限劃分，必須考慮公共財性質，不同區域人民的偏好，人口自由移動的難易，以及政府行政效率與決策成本等因素。然而，這些因素並非一成不變，往往隨著經濟與社會條件的變遷而改變，因此，理想的財政權分配制度，除了明確的分配標準外，尚需有因應經濟與社會條件改變而隨時進行的調整機制。

參、我國財政收支劃分體制的沿革

《財政收支劃分法》係於 1951 年 6 月頒布實施，原希藉此確立各級政府財政收支劃分的原則，以解決各級政府間垂直財政失衡的情況。該法雖經歷 10 次修正，仍缺乏全國一致適用的分配公式，且如何因應外在社會與經濟環境的變化以適時調整中央與地方政府間財政關係亦欠缺明確的機制。

歷次修正中，幅度最大的修正應屬 1999 年 1 月的修正，該次修正係因應《地方制度法》實施以及台灣省政府虛級化後，中央與地方財政關係已有所變化，將原先「中央、省及直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）」等四級的政府體制改為「中央、直轄市及縣（市）、鄉（鎮、市）」

三級架構。然而，修正後財政收支劃分架構並未同時對地方政府的職能與權限進行調整，基於維持北市中央統籌分配稅金額不變前提下，直轄市與縣（市）政府間分配係採比例分配原則，而直轄市間的分配公式又與縣（市）政府間的分配公式不同（請見圖 1）。至於稅課收入面則將原有國稅、省（市）稅、縣（市）稅的劃分方式，改為國稅、直轄市及縣（市）稅，並將原屬省及直轄市稅的營業稅改為國稅，其他省稅則劃歸入縣（市）稅。另鄉（鎮、市）雖無獨立稅目，其預算仍自縣預算中獨立分出，唯仍保留中央對鄉鎮市可直接分配中央統籌分配稅的機制，違反「各級政府對下級的財政補助，應由上級民意機關同意」的民主政治運作原則。

不過，在此財政收支劃分架構下，最易引起爭議應屬中央統籌分配稅款與一般型補助款的分配公式。為調整地方政府間水平財政失衡以及滿足地方政府基準財政需要，行政院在修法過程中曾責成財政部及主計處分別於 1999 及 2000 年訂定「中央統籌分配稅款分配辦法」及「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」（註 4），減少直轄市與縣（市）政府間對財政收入分配所引發爭議，進而保障地方財政收入的相對充足性與穩定性，唯上述兩分配辦法研擬過程中，地方政府並未參與，致使爭議仍在。（註 5）由圖 1 可知，該次修法後，北高直轄市自中央取得的財政收入維持單軌制，即透過中央統籌分配稅款分配的比例公式取得財源；至於縣（市）政府，中央考量縣（市）政府依比例公式所分配

到的中央統籌分配稅款無法滿足地方財政基本需求，改為雙軌制，即縣（市）政府

自中央取得財政收入係透過中央統籌分配稅款與一般型補助款兩個管道。

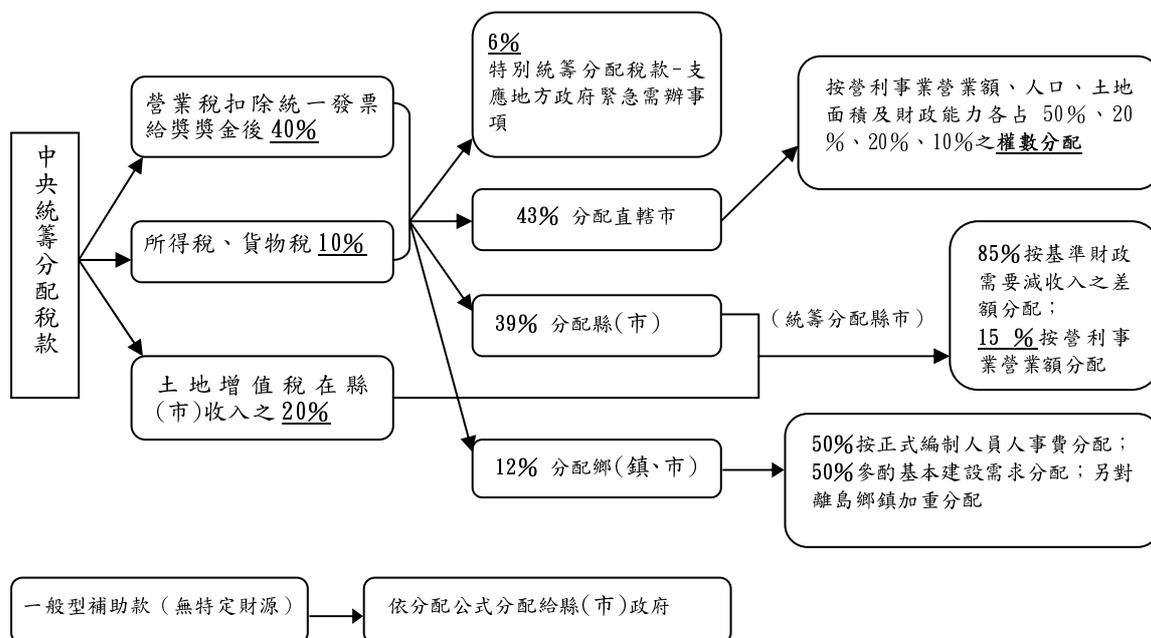


圖 1：現行財劃法下中央統籌分配稅款與一般型補助款的分配架構

現行《財政收支劃分法》自 1999 年修正以來，已逾 10 年，而配合訂定的「中央統籌分配稅款分配辦法」與「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」亦實施一段時日，各級政府間財政收支如何調整，尤其是地方政府間財政收入如何分配的問題，仍未合理解決。

第四屆立法院院會於 2002 年 1 月 27 日通過由台北市政府所提出「財政收支劃分法修正案」，（註 6）行政院認為該案爭議性過高且窒礙難行，遂提出「覆議案」，並於 2002 年 2 月 19 日覆議成功。之後，行政院為回應地方政府要求，遂指示財政

部會同主計處於三個月內研提《財政收支劃分法》修正草案，並成立專案小組，針對中央統籌分配稅款及一般型補助款制度配套方案進行研擬與設算。並於 2002 年 5 月 24 日提出財劃法修正草案，並送請立法院審議，此修正案強調「貫徹權力下放」、「提升地方財政自主」及「建構完善財政調整制度」等三個政策目標，並提出「權錢同時下放」、「地方實質財源增加」、「直轄市及縣市財源只增不減」及「公式入法取代比例入法」四項修法原則，地方政府原期待修正案能儘速通過。惟該修正草案送交立法院後一直無法排入議程進行

審議。

2008年新政府上台後，為配合2009年9月新修正的《地方制度法》，在原有修法目標與原則前提下，對2002年行政院所提的修正草案進行修訂以因應未來六直轄市架構下，地方財政調整的需要，並於2009年提送行政院院會通過「財政收支劃分法修正草案」（以下以「2009年行政院版修正草案」簡稱），並送請立法院審議。檢視2009年行政院版修正草案可知：該草案以北高兩直轄市架構下，所修正的2002年《財政收支劃分法》修正草案為基礎，再考量六直轄市架構形成後，地方政府財政需求所研修而成。

顯然，如何在未來六直轄市架構下，找出合理的中央與地方政府財政權分配機制以滿足不同區域人民對政府所提供服務的基本需求，為此次修訂《財政收支劃分法》必須面對的問題。或有論者謂，2009年行政院版修正草案較現行架構已有所進步，基於漸進式改革理念，不應反對以北高兩直轄市架構下，所提出的2009年行政院版修正草案。此種說法係在北高兩直轄市與未來六直轄市架構間不存在不連續結構性跳躍前提下，始有正當性。若考量未來六直轄市人口將占全台總人口七成以上，以及六直轄市長在台灣的政治份量，六直轄市將形成超穩定的政治實力結構。此時，立法院若忽略北高兩直轄市與未來六直轄市呈現不連續結構性跳躍而通過2009年行政院版修正草案，除非六直轄市市長多數同意，否則將無可能因應地方政府財政需求再進行大幅度的修訂。更具體

的說，只要2009年版財劃法分配公式對六直轄市財源分配較為有利，將會對其他17縣市產生永久性傷害。因此，此時不宜以相對進步性評斷此次修法妥適性，而應在六直轄市架構下，如何讓不同區域人民享受一致的政府服務做為評斷標準。

肆、當前地方政府財政狀況

現行《財政收支劃分法》已無法滿足地方財政需求，導致地方政府整體財政日益惡化，我國地方政府財政至少面臨兩大問題：地方政府財政赤字問題日益嚴重以及自有財源比重偏低。

依《預算法》第6條：「稱歲入者，謂一個會計年度之一切收入；但不包括債務之舉借及以前年度歲計賸餘之移用。稱歲出者，一個會計年度之一切支出；但不包括債務之償還。歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之。」歲入、賒借收入以及移用以前年度歲計賸餘三者合計稱為預算收入；而包含債務付息支出的歲出與債務償還（或稱還本支出）則統稱為預算支出；我國對總預算收支是否需維持平衡並無明文規定，依慣例政府各年度所提出的總預算案應符合預算收支平衡條件：

歲入 + 賒借收入 + 移用以前年度歲計賸餘 = (包含付息支出) 歲出 + 還本支出。

然而，政府預算收支平衡並不表示政府歲出等於歲入，歲出與歲入差短金額稱為財政赤字。由政府預算收支平衡條件，財政赤字還有以下定義：

財政赤字 = 賒借收入 - 還本支出 + 移用以前年度歲計賸餘

= 未償還債務餘額增加數 + 移用以前年度歲計賸餘

其中第一個定義係由政府為彌補歲出與歲入差短所採取的融通行為切入；第二個定義則由政府融通行為導致未償還債務餘額變動的角度切入。(註 7)

表 1 顯示，2005 至 2008 年間整體地方政府財政赤字約為 400 億元上下，2009 年受國際金融風暴以及中央政府各項減稅措施的影響，整體地方政府財政赤字平均

值爆增為 921 億元，2010 年雖稍有改善，但仍為前三年平均值的兩倍（801 億元）。由於借多還少，導致地方政府整體未償還債務餘額快速累積。依據財政部統計，截至 2009 年度止各縣（市）政府一年以上未償還債務餘額高達 2,975 億餘元，占前三年名目國民生產毛額的 2.3%，已超過 2% 法定上限。若再加計未滿一年庫款調度 1585 億餘元，合計 21 縣市整體未償債務餘額高達 4,560 億餘元。加上北、高二直轄市未償還債務餘額後，地方政府未償還債務餘額總計高達 7,708 億元。

表 1：2005-2010 年地方政府財政赤字（賸餘）

（單位：新台幣億元）

縣市 \ 年度	2005	2006	2007	2008	2009	2010
台北市	(213)	(176)	(232)	(57)	98	206
高雄市	50	43	44	91	124	93
縣市合計	406	381	360	271	641	370
鄉鎮市合計	18	26	46	16	57	132
地方政府總計	474	424	403	362	921	801

附註：本表所列各項數據至 2009 年度除鄉鎮市為自編決算數外，餘為審定決算數；2010 年度為預算數。

本表收支餘絀總計及縣市合計欄位金額僅加計差短部分，若有賸餘則以 0 列計。

資料來源：財政部國庫署網站。

依 1999 年 6 月財政部所訂頒的「中央統籌分配稅款分配辦法」第 4 條第 4 款，自有財源係指歲入決算數扣除中央統籌分配稅款及補助收入的數額。另依 2000 年 12 月所公佈《教育經費編列與管理法》第 3 條第 4 項規定：「直轄市及縣（市）政府

以其歲入總預算扣除上級政府補助為自有財源...。」

根據上述自有財源的定義，最大疑議在於中央統籌分配稅是否為自有財源？就法律面而言，由於「中央統籌分配稅款分配辦法」係以自有財源作為分配中央統籌

分配稅款的依據，故該辦法中自有財源不包括中央統籌分配稅款。若依《教育經費編列與管理法》中的自有財源，則包括中央統籌分配稅款。林全(1999)則認為「目前地方政府的補助收入與統籌分配稅收入，在性質上皆為非自主性收入，其金額受控於上級政府。」故地方政府自中央取得財政收入是否屬自主財源應由是否受限於中央政府來判定。依此，現行《財政收支劃分法》中，中央統籌分配稅款與一般型補助性質相當接近，其金額多依公式分配，故中央統籌分配稅應視為地方政府自有財源。本文則依上述說明採以下定義：

自有財源 = 歲入 - 補助收入。

依圖 2，2005~2007 期間地方政府整體自有財源占歲出比率，因整體財政狀況改善而呈現上升狀態，2008~2009 期間則受國際金融風暴及中央政府減稅的影響，整體地方政府自有財源明顯下降，由 2007 年 70% 的歷史新高，下降至 2009 年的 55% 的歷史新低。若將自有財源定義代入財政赤字定義式可得：

財政赤字 = (歲出 - 補助收入) - 自有財源

由於補助收入多有指定用途，扣除補助收入的歲出，可視為地方政府依地方需求及法律規定所須的自主性支出，與自有財源差短金額就是財政赤字。由上式可知，政府預算編製在「量出為入」原則下，自有財源不足是財政赤字增加的原因。

比較直轄市及縣(市)政府的自有財源比率，直轄市及縣(市)間自有財源分配亦出現顯著差異，台北市名列地方政府

之首，2005~2007 期間自有財源比率甚至超過 100%。其後台北市自有財源比率則降至 90% 以下。至於縣(市)政府整體的自有財源比率除呈現逐年下降趨勢外，彼此間自有財源比率也有明顯差異。一般而言，縣政府的自有財源比率低於市政府的比率，工商發達的縣份又較農業縣份為高，顯示台灣區域間產業發展存在顯著差異。若人口再往產業發展良好的區域移動，則區域間財政失衡更為顯著。此時，中央統籌分配稅的分配機制應以改善區域發展失衡做為首要目標，讓不同區域人民享受政府所提供一致的服務，不受所處地理區位的影響。

最後，中央與地方財政關係的研究，一向強調地方政府自有財源的重要性，因為自有財源決定地方財政自主程度，而地方財政自主程度則是地方自治的基礎。舉例說，曾巨威等(2001)明確表示：「自有財源占各地方政府歲入結構的百分比比較高者，也可以顯示其自主財政能力或狀況較強，……。」林全(1999)亦指出「由過去二十餘年來各級政府支出水準觀察，雖然中央支出有相對削減，地方支出有相對擴張的現象；但這種中央與地方財政角色趨於平衡的趨勢，只是一種假象。因為同一期間，地方政府自有財政收入並未配合增加，隨著地方支出擴張，地方收入依賴統籌分配稅與補助款的程度也日益加深。這種變化趨勢顯然並不合理。」

蔡茂寅(2000)曾由行政區域的規劃，直轄市與縣(市)政府間法律地位差異，權限劃分以及人事權等角度探討地方自治

未落實的原因，他認為「在欠缺財政自主性，一切施政仰給於上級政府提供經費的情況下，前述各種地方權限的保障勢將淪為徒託空言的概念論，欠缺現實的實踐意義。」政治學者黃錦堂(1995)亦認為「地方(指縣市、鄉鎮市)自治若愈順利進行，則地方必須擁有足夠的資源，這係自明之理。當地方自主財源不足時，則來自上級的補助款項便具有重要的地位。總體而言，地方自主財源與補助款項必須達到能夠履行地方自治功能的境界。若地方自主財源太少時，則上級的補助款中，必須有相當的部分係一次、無條件、每預算年度開始時便已經撥補進入地方的預算中，這一般係由統籌分配稅款承擔之。」

黃世鑫等(2003)則認為前述學者的主張係以全國各地方政府所轄行政區域並不存在「區域發展失衡」為基本前提。在此前提下，不同地方政府間財政收入移轉並無必要，此時，自有財源的定義就很明確，凡是取自各該地方政府的行政轄區內的收入，均屬之；因此，除了一般型補助款及中央統籌分配稅款外，其他一切收入均應歸劃為地方政府自有財源，即使向外舉借亦然。當區域發展失衡，各地方政府間財政狀況極為懸殊情況下，上述自有財源的定義，便不具太大意義。由於中央政府產業政策長期偏差，產業群聚效應導致南北發展嚴重失衡。加上立法權與財政收入日益中央集權化，自有財源是否是衡量地方財政自主程度適切指標值得商榷；其實，如何透過多元指標讓中央統籌分配稅發揮同層級政府間移轉性收入的功能才是重

點。

面對地方政府財政赤字居高不下以及自有財源不足，學者多主張地方政府自有財源的提升不應單靠中央統籌分配稅款與一般型補助款，地方政府應依地方施政需求開徵新稅。因此賦予地方課稅權以及收取規費權是解決地方財政問題的不二法門。舉例說：林全(1999)對提升自有財源曾提出四項具體建議，其中之一為：「儘速完成地方稅法通則立法，並賦予地方人民更大的地方稅立法權，使地方政府能夠有更大的財政收入彈性，才能使中央與地方財政關係邁向合理境界。」此外，陳聽安(2002)亦建議：「請立法院及早通過地方稅法通則與規費法，使各級地方政府為謀求具有特色之發展，有法律之依循，祇需地方議會通過，便可開徵獨立之稅費；為達成地方自治之目標，亦可以附加方式取得所需財源。」

理論上，增加地方稅課收入的方式有二：透過稅收分成，讓地方享有更多的自有財源，並限制地方政府的課稅權；或在不損及國家整體利益或其他地方公共利益前提下，賦予地方政府較多的課稅權。顯然，在《地方稅法通則》以及《規費法》完成立法後，我國似乎採取第二種方式以提高地方政府的稅課收入。唯賦予地方政府較大的課稅權，是否就能提升地方政府的自有財源，須視以下因素。首先，區域發展失衡情形下，地方政府間的貧富極為懸殊時，地方政府課稅權便不具太大意義。更何況，縱使各地方政府有足夠的課稅能量，但在民主政治制度下，各級政府

普遍存在財政幻覺。中央執政者爲了選票考量，不願多徵稅或多收規費，甚或反而以減稅爲訴求。當前的財政困窘乃是過去中央政府基於選票考量，一味減稅的結果。縱使中央政府賦予地方政府課稅權，地方政府是否就有意願藉增稅或提高規費

以提升地方財政自主程度大有疑問。雖然，《地方稅法通則》已正式實施，然地方政府所通過的新稅卻在中央政府遭到實質阻撓，使得地方政府無法行使課稅權，顯示中央仍存有財政中央集權心態。

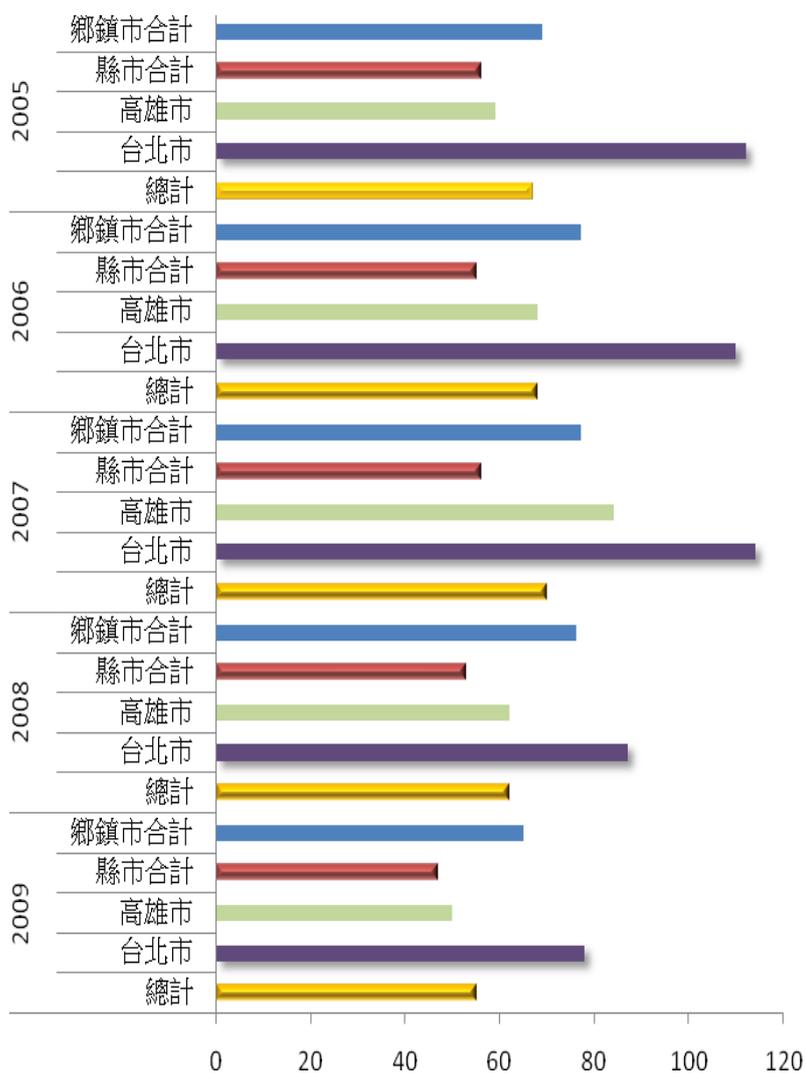


圖 2：2005~2009 年地方政府自有財源占歲出比率

附註：圖中所用數據中，2005~2008 年為決算審定數，2009 年為自編決算數。

資料來源：林向愷·陳錦稷·蘇建榮（2010）。

伍、2009 年行政院版財政收支劃分法草案的檢討

在未來六直轄市架構形成前，中央與地方財政關係的調整有其急迫性，否則六直轄市改制升格對人民而言便無意義。當中央政府將財政收入隨職能與權限移交六直轄市時，如何避免對其他未升格改制縣（市）政府可分配到的財政收入產生排擠效應，進而縮小地方政府水平財政失衡，應是此次修訂《財政收支劃分法》終極目

標。

在 2009 年行政院版修正草案下，為符合民主政治體制，財政部已取消對鄉鎮市直接分配中央統籌分配稅與一般補助款的制度，未來上級政府對鄉鎮市政府的補助，皆須由上級政府民意機關同意，此外，對照現行《財政收支劃分法》，由圖 3 不難發現 2009 年行政院版修正草案仍有以下缺失。

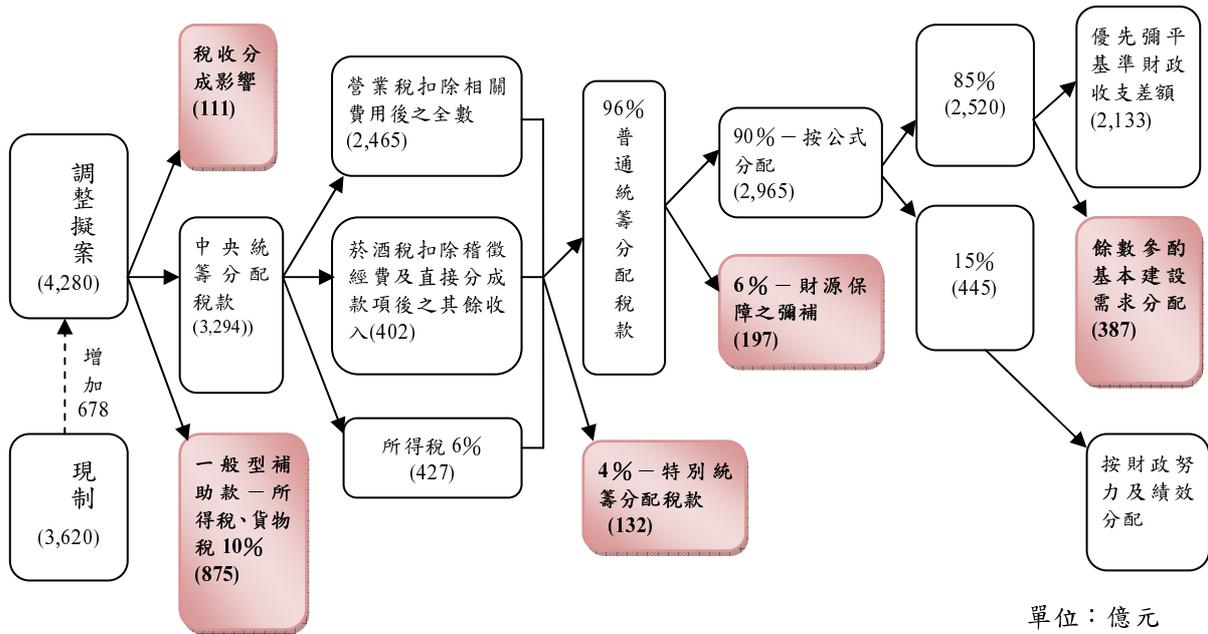


圖 3：2009 年行政院版財劃法修正草案下中央統籌分配稅款與一般補助款分配架構

第一，2009 年行政院版修正草案中，所規範項目，包括中央與地方權責劃分，經費負擔以及財政收入分配。支出面僅有劃分原則，由於直轄市與縣（市）政府支

出內容不盡相同，尤其 2009 年行政院版修正草案中，直轄市與縣（市）有完全相同稅目，但在支出面，中央將部分項目改由合併成立或單獨升格直轄市所負擔，使得

直轄市間以及直轄市與（縣）市的支出項目與負擔不同。然而，2009年行政院版修正草案並未考量地方政府支出項目與內容的差異。

第二，2009年行政院版修正草案將現行「中央對直轄市及縣（市）補助辦法」直接入法，未來直轄市與縣（市）政府均採雙軌制取得平衡地方財政所需的收入。首先，現行中央統籌分配稅款以及一般型補助款旨在滿足地方財政基本需求，其中一般型補助制度僅適用縣（市）政府，顯示一般型補助制度的設計旨在彌補中央統籌分配稅制，無法滿足縣（市）政府基本財政需求的缺憾。其次，在財政收入高度中央集權以及區域發展嚴重失衡情形下，中央統籌分配稅與一般型補助款分配機制皆應以追求地方政府間水平公平為首要目標。

2009年行政院版修正草案對直轄市與縣（市）稅收既已改採一致的劃分公式，只要中央統籌分配稅規模夠大，地方政府支出項目一致且財政收入分配公式設計能兼顧不同區域人民的偏好以及區域發展失衡，則一般型補助款與中央統籌分配稅款功能就無差別，無需維持一般型補助款制度。（註8）最後，2009年行政版修正草案中以所得稅與貨物稅部分稅收作為一般型補助款的財源，與原一般型補助款視縣（市）財政收支狀況，由國庫予以補助的精神大不相同。現行一般型補助款主要為「滿足地方財政基本需求」，（註9）然而新制下一般型補助款金額會因總體經濟波動而受影響，導致地方政府獲配的一般型

補助款受到地方財政基本需求以及景氣的雙重影響，穩定性變差。

第三，2009年行政院修正草案於設算基準財政需求時（即草案第11及12條所稱的基準財政需要額），僅考量正式編制人員人事費、基本辦公費及正式編制員警服裝費、警政及消防人員超勤加班費、依地方民意代表費用支給及村里長事務補助費、受分配地方政府應負擔之私立學校教職員保險費補助、受分配地方政府應負擔之社會保險費補助及社會福利支出等六項因素，並未考量不同區域人民對政府所提供公共財的偏好，不同區域人口結構特性不同，以及地方政府治理的差異性。六直轄市架構形成後，直轄市與縣（市）政府間人口結構，環境生態以及社會、經濟環境的差異更為顯著，導致地方政府治理難易程度亦有不同。

由於2009年行政院版修正草案中基準財政需求計算公式過於簡化，至多只能在不存在區域失衡情形下，設算維持各地方政府最基本運作所需經費。由於草案中亦未考量上述區域間人口結構特性不同、環境生態多樣性、經濟活動差異性與城鄉治理複雜性等經濟、社會與自然生態條件的不同，此種計算方式可能忽略在不同行政區域政府提供相同基本公共服務時，所需成本並不相同，以致前述各項社會與經濟因素較為複雜的行政區域，分配到的經費遠不足以應付滿足該行政區域內人民對政府基本服務需求所需的經費。（註10）

《財政收支劃分法》除應將可用於分配的中央統籌分配稅規模變大外，其分配

公式還需考量中央政府「重北輕南」產業政策所產生區域失衡的問題。依此，2009年行政院版修正草案中，以85%及15%比例分配根本無法導正區域失衡的現象。縱使大部分直轄市及縣（市）政府傾全力於財政績效與努力，卻因區域內經濟活動能量不夠，無法創造足夠財源，此種比例將導致「富者愈富，窮者愈窮」的現象，不符合透過財政調整制度以達到「劫富濟貧」的目標。

第四，在2009年行政院版修正草案中，中央政府仍保留不需依公式分配中央統籌稅的權衡空間(discretionary power)，包括特別統籌分配稅款、財源保障之彌補、參酌基本建設需求分配之普通統籌分配稅款（以上皆為修正條文第11條），與行政院所宣示三大政策目標以及四大修法方向相違背。此外，中央政府更預留未來縣（市）合併或升格直轄市所需財源（即所謂桃園縣升格條款），直接排擠到可用於分配給現有直轄市及縣（市）政府中央統籌分配稅的規模。由於縣（市）合併或升格直轄市最終決定權在於中央政府，依現行《財政收支劃分法》第38條，若某項政策係由中央決定，導致地方財政支出增加，則所增加金額應於中央全額負擔。若不如此，中央可任意決定政策但卻無負擔任何財政收入籌措的責任。

第五，依2009年行政院版修正草案，若剔除一般型補助，特別統籌分配，財源保障分配數以及餘數參酌基本建設需求分配（見圖3中陰影部分）後，可用於公式分配的中央統籌分配稅規模仍較現制為

小。舉例說，以97年度預算數為基礎，當年度中央統籌分配稅設算金額應為3294億元（見圖3）。若再扣除特別統籌分配稅款132億元，財源保障補助197億元，參酌地方政府基本建設需求分配金額387億元後，真正可用於以公式分配的中央統籌分配稅金額只剩2578億元。縱使再加上因取消稅收分成後對縣（市）政府財政收入的影響所做彌補金額111億元，實際可用於公式分配的中央統籌分配稅金額亦只有2689億元，遠較現行財劃法下可分配中央統籌分配稅款（不包括一般型補助款）3602億元。由此可知，2009年行政院版修正草案規劃方向，看似總金額增加，但卻因中央未確實將財政權下放，使得地方政府實質財源並未增加。（註11）

第六，2009年行政院版修正草案雖將中央統籌分配稅款列為地方政府稅課收入，但對於違反一般型補助款限定用途及地方政府就其應負擔經費而不負擔時，卻規定上級政府得暫停撥付中央統籌分配稅，或以其本年度或以後年度所獲分配之中央統籌分配稅款扣減抵充，與「地方自主財源太少時，中央統籌分配稅款必須以一次或無條件撥入地方政府預算」的精神相違背，將進一步弱化將地方政府財政自主性。

陸、理想的《財政收支劃分法》的修法方向

財政收入中央集權與地方財政自主程度之間到底有無衝突？須視中央統籌分配

稅款可依公式分配的規模是否夠大，分配公式是否考量地方政府治理差異性以及中央與地方政府權限職能是否調整，以及《財政收支劃分法》中財政權調整的機制中，是否賦予中央與地方政府共同協商的法源。更具體的說，財政權分配制度須兼顧中央與地方間財政關係已由傳統的「由中央統籌規範的集權財政制度，進化為中央與地方相互協商合作的均權財政制度」。在傳統「中央統籌規範」的財政權分配觀念下，由於人口移動仍有障礙，各地方政府具有相當程度的獨立性，由於中央與地方政府間權責可以截然劃分，而形成上下分層的財政權分配關係。而在相互協商合作的均權財政制度裡，各級政府間相互依存度提高，中央與地方權責難以明確劃分，必須共同提供公共財。這種發展趨勢，對中央與地方財政權分配直接產生以下三種影響：第一，政府財政收入中央集權化，而行政執行分權化。第二，上級對下級政府中央統籌分配稅款的重要性與功能性日益提高。即透過中央統籌分配稅制度的運用，才能使財政權的行使在全國一致與因地制宜間取得平衡。第三，中央與地方政府間財政劃分，必須能因應社會與經濟發展趨勢，由中央與地方政府進行及時必要的協商。

為此，本文針對《財政收支劃分法》提出以下修正建議，以不同的思考方向，提供修法的參考：

1.由於中央將部分業務（例如：國立高中、署立醫院、行政轄區內省道的保養）移交給合併成立或單獨升格的直轄市，致

使這些直轄市財政支出因職能改變而增加，為讓直轄市間或直轄市與縣（市）政府間有更公平的財政收入分配基礎。中央宜對移轉這些業務所增加的支出，依移撥年度的預算金額，給予上述直轄市定額補助。

2.中央與地方政府財政權調整機制應予法制化。中央政府不宜逕行訂定分配公式應改採合作協商精神，建立中央與地方財政協調會報。依地方自治需要，由各地方政府提出分配公式以及所需指標，由中央與地方政府共同研定各方可以接受的公式與指標，以滿足不同區域人民對公共財基本需求。

3.擴大中央統籌分配稅規模

(1)取消修正條文第 26 及 27 條有關一般型補助款制度規定，將其財源併入中央統籌分配稅，在依上述分配公式分配給地方政府，以有效提升地方財政自主程度。（註 12）

(2)將「稅收分成影響」納入可分配的中央統籌分配稅款之中。只要可用於公式分配的中央統籌分配稅款規模夠大，則地方政府所能分配到的金額就不可能較現制為低。

(3)取消將中央統籌分配稅款 6%作為對直轄市及縣（市）收入較基準年期減少之彌補財源，以及作為改制之直轄市、準用直轄市規定之縣及二縣（市）以上合併為一縣市之保障財源。

(4)明訂本法修正實施後，每增設一直轄市或準直轄市，應自營業稅、菸酒稅及所得稅總收入另提撥一定比例納入統籌分

配稅款總額，分配給直轄市、準直轄市及縣（市），以避免對現有直轄市及縣市財源分配產生排擠效應。

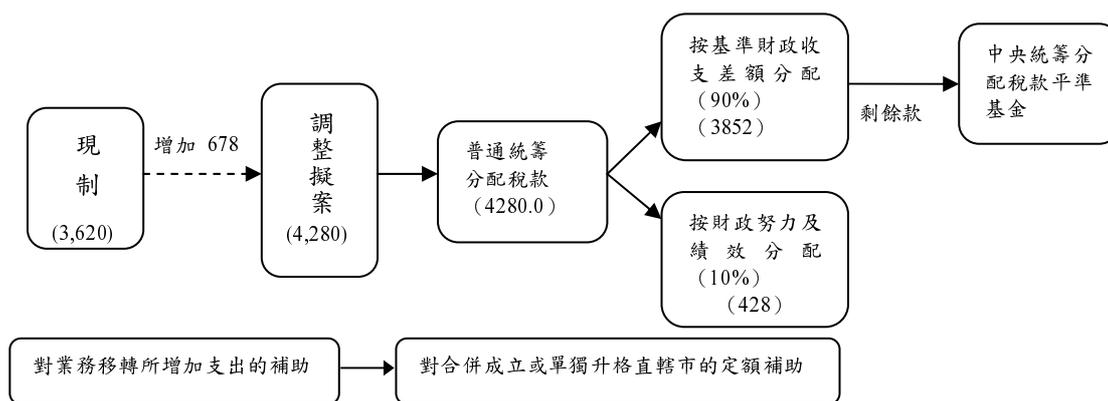
(5)取消特別統籌分配稅款；普通統籌分配稅款中，優先彌平基準財政收支差額與按財政努力及績效分配的權數應由 85% 與 15%調整為 90%與 10%。

4.設算基準財政需求時，應由人民對公共財需求的角度出發，並考量地方政府人口結構多元性、生態環境多樣性、經濟活動差異性及城鄉治理複雜性。

5.彌補直轄市及縣（市）基準財政需

要與基準財政收入的差短後所剩餘款項，不應由中央按直轄市及縣（市）基本建設需求分配，而應成立「中央統籌稅穩定基金」，以降低景氣波動對中央統籌分配稅款的影響，從而提高地方財源的穩定性。

6.中央調降遺產及贈與稅率、調降個人綜合所得稅率及提高扣除額以及調降營利事業所得稅率，若導致地方政府可分配的中央統籌稅款減少，則中央依《財政收支劃分法》第 38 條應另籌財源以彌補地方政府稅課收入的損失。



單位：億元

圖 4：本文所建議的中央統籌分配稅款的分配架構

柒、結論

我國現行《財政收支劃分法》自 1999 年修正以來，已逾十年，其間對中央統籌分配稅款的分配方式爭議不斷。誠如本文所分析，當中央與地方權限劃分未能隨六直轄市架構而有調整，亦未能確立能夠滿足不同區域人民對公共財基本需求的財政

收入分配制度以及健全的溝通與爭端解決的協商機制，將無法合理解決各級政府間財政分配問題，而使地方財政收入面臨更嚴重的失衡。為因應未來六直轄市架構的形成，《財政收支劃分法》宜以更前瞻角度修正，除必須將可用於分配的中央統籌分配稅規模確實擴大外，宜再納入以上所提建議，以發揮中央統籌分配稅中應有的「劫

富濟貧」功能。

經濟研究所專案計畫研究員以及國立台灣

(本文作者林向愷現為國立中正大學國際

大學經濟系兼任教授)

📖 註 釋

註 1：黃錦堂（1995，第六章）亦認為「地方財政調整制度設計的原則為『平等原則』，更精確言之，為『生活水平平等之原則』。在制度設計上，這主要係經由統籌分配稅款制度達成。統籌分配稅中的絕大部分，必須以『劫富濟貧』為任務，亦即必須調整同一行政層級地方自治主體間因地理、人文以及經濟結構方面的差距所導致的稅收能力的差距。」

註 2：現行「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」第三條規定，中央得視地方政府財政收支狀況由國庫就「計劃效益涵蓋面廣，且具整體性之計劃項目」以及「跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計劃」酌予補助。

註 3：此為 Oates (1977)所強調的「分權的公共選擇」。

註 4：該補助辦法中，中央對直轄市並無任何一般型補助，僅於第七條訂定中央對直轄市政府計劃型補助的處理原則。

註 5：舉例說，北高兩直轄市對直轄市間統籌分配公式向來爭議不斷。為解決兩直轄市財政收入失衡問題，行政院曾於 2001 年 8 月 31 日核定財政部所擬具「中央統籌分配稅款分配辦法」部分條文修正草案，將原按營業額、人口、土地面積、財政能力 60%，15%，15%以及 10%比例分配，改為 50%，20%，20%以及 10%，依調整後比例計算，高雄市分配金額增加 13.91 億元。事後，爭議仍未消除，導致台北市於 2002 年提出財劃法修正草案。

註 6：該草案係維持北市中央統籌分配稅款不變前提下，將營業稅提撥比率由 40%增為 50%，所得稅及貨物稅提撥比率由 10%增為 30%，合計可增加中央統籌分配稅款 1500 億元。同時，減少 1000 億元一般型補助款金額，並調整補助款機制，以利提高地方財政自主性。

註 7：更具體說明，請見林向愷·賴惠子(2009)。

註 8：台北市政府於 2001 年 12 月 27 日所提對統籌分配稅款之立場與建議之中，亦主張「一、統籌稅款與補助款應整體考量，二、籌稅款與補助款之核定作業應統籌辦理，...」，而具體建議則是藉由減少一般型補助款 1000 億元，轉而擴大中央統籌稅款規模，以落實地方財政自主精神。

註 9：見「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」第三條。

註 10：更具體討論請見林向愷·陳錦稷·蘇建榮(2010)。

註 11：民進黨政府執政之初，財政部曾於 2000 年 8 月 26、27 日召開「當前財政問題研討會」，對各級政府間財政劃分問題，獲致「中央統籌分配稅款之財源應規劃適當稅目，其規模應以滿足地方基準財政需求為原則」。

註 12：前述「當前財政問題研討會」中，亦有「中央對地方一般性之補助款應併入統籌分配稅款之方向規劃」重大結論，若此一結論未於 2009 年行政院版修正草案落實，未來勢將衍生更多財源分配的爭議。

📖 參考文獻

林全(1999)，「健全中央與地方財政關係」，收錄於于宗先、孫克難主編《財政平衡與財政改革－台灣經驗的評價》，中華經濟研究院，頁 357-399。

林向愷、蘇建榮、陳錦稷(2010)，「行政院版『財政收支劃分法修正草案』的缺失與建議修正方向」，收錄於羅致政主編《地方政府治理的新局與挑戰》，新台灣國策智庫，頁 159-188。

林向愷、賴惠子(2009)，「預算體制與政府跨期財政行為：台灣的實證研究」，《經濟論文》，第 37 卷第 2 期，頁 207-252。

曾巨威等(2002)，《如何透過中央統籌分配稅款及補助款之分配激勵地方政府開闢財源》，行政院研考會委託研究。

陳聽安(2002)，「財劃法再修正會議，儘速召開」，《中國時報》言論廣場，2002 年 2 月 19 日。

黃世鑫等(2003)，《2010 年社會發展策略：財政與經濟研究報告》，行政院研考會編印。

黃錦堂(1995)，《地方自治法制化問題之研究》，月旦出版社。

蔡茂寅(2000)，「當前地方自治重大問題及其因應對策的探討－政黨輪替下的思考」，《新世紀智庫論壇》第 10 期，頁 39-40。

Oates, Wallace E. (1977), "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism," in: *The Political Economy of Fiscal Federalism*, ed. by Wallace E. Oates, Lexington, Massachusetts: Lexington Books, pp. 3-20.