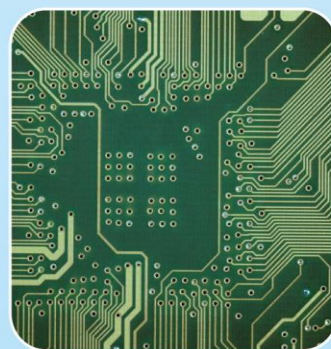


財團
法人

中技社

我國地方政府財政問題對策研究

CTCI FOUNDATION



財團法人中技社(CTCI Foundation)創立於 1959 年 10 月 12 日，以「引進科技新知，培育科技人才，協助國內外經濟建設及增進我國生產事業之生產能力」為宗旨。初期著力於石化廠之設計與監造，1979 年將工程業務外移轉投資成立中鼎工程後，業務轉型朝向裨益產業發展之觸媒研究、污染防治與清潔生產、節能、及環保技術服務與專業諮詢。2006 年本社因應社會環境變遷的需求，在環境與能源業務方面再次轉型為智庫的型態，藉由專題研究、研討會、論壇、座談會等，以及發行相關推廣刊物與科技新知叢書，朝知識創新服務的里程碑邁進，建構資訊交流與政策研議的平台；協助公共政策之規劃研擬，間接促成產業之升級，達成環保節能與經濟繁榮兼籌並顧之目標。

本著創社初衷，為求對我們所處的環境能有更多的貢獻，本社就國內前瞻性與急迫性的能源、環境、產業、社會及經濟等不同議題，邀集國內外專家進行全面的研究探討，為廣為周知，特將各議題研究成果發行專題報告，提供產官學研各界參考。

本專題報告係以本社 2023 年 3 月到 9 月舉辦之「我國地方政府財政問題對策研究」研討會為本，將會中專家主筆內容彙總而成，研討會由前財政部政務次長徐仁輝教授擔任總召集人，邀請國立政治大學黃明聖教授、中華經濟研究院孫克難諮詢委員、台灣大學經濟系李顯峰副教授、台北大學財政系林恭正副教授、台中地方稅務局沈政安局長、政治大學財政系周麗芳教授，台灣大學政治系蘇彩足教授等產官學專家共同參與，進行專題分章論述，及分享如何解決當前地方財政的對策，極具參考價值，會後由本社將成果彙集成冊並編輯發行。研討會當天之簡報及相關資料請參見本社網站。

發行人：潘文炎

主編：陳綠蔚、徐仁輝

作者：徐仁輝、黃明聖、孫克難、李顯峰、林恭正、沈政安、周麗芳、

蘇彩足、王有康(依報告順序)

執行編輯：王鈺裕、許湘琴、王有康、鍾侑靜

發行單位：財團法人中技社

地址 / 106 臺北市敦化南路二段 97 號 8 樓

電話 / 886-2-2704-9805

傳真 / 886-2-2705-5044

網址 / www.ctci.org.tw

本社專題報告內容已同步發行於網站中，歡迎下載參考

發行日期：中華民國 112 年 12 月

ISBN：978-626-97025-3-4

序

財政為庶政之母，任何政府部門的行政運作、管理都無法忽視財政因素。財政是公共行政的軸心，政府經濟活動財源之最終保證。地方財政與國家財政之差異；本質上包括：(一)國家財政支出主要以國防、外交為重，地方財政支出偏向經建交通，社會福利與社區環境衛生等。(二)國家財政以整個國民經濟為考量，一切措施以全國國民福利為依歸，發行中央公債除彌補財政赤字外，具有調節經濟景氣之功能，地方財政以轄區經濟福利為考量，對外舉債主要作為地方建設籌措財源之用。(三)國家財政基於憲法及相關法律規定，權限較大，例如關稅、所得稅等國稅均為國家財政之主要收入，地方財政源於地方自治，權限較小，無法脫離國家財政而獨立，亦不宜與國家財政對立，因此，國家財政應與地方財政相輔相成，中央在管控中可助益地方財政而非牽制地方財政，兩者各守範疇均衡發展。(四)國家財政的收入支出規模較大，地方財政的收入支出規模相對較小。我國地方財政收入來源，基本上可以分為：稅課收入、非稅課收入、中央統籌分配稅款與上級補助款。目前財政收支劃分法係 88 年 1 月修正施行，是否造成稅收集於中央，出現地方財政垂直不公平現象。此外，當前中央統籌分配稅款分配辦法之分配比例，似有獨厚六都直轄市，造成其他縣市與六都直轄市地方政府間的財政水平不公平，造成城鄉差距日益擴大。尤其部分地方政府或自籌財源能力不足，或未善盡財政努力，未恪守財政紀律，導致部分縣(市)近幾年來出現財政赤字或累計虧絀，以苗栗縣為例，112 年 9 月止累計公共債務未償還餘額 356 億元，公債與稅課不同，舉債需償還本息。因此，本議題擬由涵蓋更廣泛的當前地方財政現況開始探討，以如何健全地方財政為目的，包括 1.如何推動稅制改革，增加財政收入；2.檢討「財政收支劃分法」，提升地方財政自主性。3.檢討「中央統籌分配稅款分配辦法」，縮短地方城鄉發展差距。4.各級地方政府公債依存度與債務賒借現況分析。5.地方財政永續性與公共財務管理及落實財政紀律，如何貫徹地方財政自我負責精神。6.加強開源節流政策，改善地方財政，以及其可能因應解決之道。

本專題報告特別感謝前財政部政務次長徐教授仁輝教授擔任議題召集人，以

及政大財政系黃明聖教授、政大財政系周麗芳教授、台大政治學系蘇彩足教授、台大經濟系李顯峰副教授、中華經濟研究院孫克難諮詢委員、台北大學財政學系林恭正副教授、台中地方稅務局局長沈政安局長協助撰稿。亦感謝前財政部李述德部長、前財政部張盛和部長、政治大學財政系徐偉初教授、政治大學曾巨威教授、金融研訓院黃崇哲院長、台北市財政局游適銘局長、桃園市財政局歐美鑽局長、台北大學財政系黃世鑫教授、新北市稅捐處陳正輝副處長、台北商業大學黃耀輝教授、台中市地政局陸恆寧副局長參與座談提供相當有助益之資訊及看法，讓本報告得以順利完成。謹序對於以上協助本專題研討和未及備載的專家先進致上敬意與謝意。

財團法人中技社董事長
潘文炎
2023年12月

目錄

序.....	I
目錄.....	II
圖目錄.....	V
執行摘要.....	1
第一章緒論.....	5
一、前言.....	5
二、我國地方財政現況與問題.....	6
三、本專題報告架構.....	8
參考文獻.....	10
第二章各國政府財政收支劃分的比較研究.....	11
一、台灣的財劃法現況.....	11
二、德國的共分稅制.....	14
三、美國的地方財政及稅制.....	17
四、日本地方交付稅.....	19
五、英國的市政稅.....	21
六、地方財政之國際比較.....	23
參考文獻.....	25
第三章我國財政收支劃分的檢討與改進.....	27
一、前言.....	27
二、財政收支劃分的論述基礎.....	27
三、我國財政收支劃分的背景與修法沿革.....	31
四、造成地方財政困境的原因探討.....	35
五、政府職能劃分與財政收支之檢討與改進.....	37
六、中央統籌分配稅款及補助款之檢討與改進.....	41
七、中央與地方共創雙贏行動方案.....	48
八、結語.....	53
參考文獻.....	55
第四章地方政府歲入檢討與調整對策.....	57
一、前言.....	57
二、直轄市與縣市政府歲入現況.....	57
三、地方政府債務檢討.....	63
四、地方政府自籌財源及財力分級.....	64
五、地方政府的財政努力及財政管理－稅課及非稅課收入面.....	67

六、地方政府歲入結構調整對策	75
參考文獻	79
第五章地方政府歲出檢討與調整對策	81
一、前言	81
二、地方政府歲出規模與結構趨勢分析	81
三、地方政府歲出問題檢討	91
四、地方政府歲出問題之調整對策	92
五、小結	96
參考文獻	98
第六章地方政府開源策略	101
一、地方政府稅課收入開源策略及實施概況	101
二、地方政府非稅課收入及其他開源策略績優案例選樣	111
三、地方稅開源之新思維與策略	116
第七章地方政府節流策略	121
一、前言	121
二、地方政府現行節流措施	121
三、地方政府節流績效評比	127
四、地方政府創新節流策略	135
五、結語	138
參考文獻	139
第八章地方政府追求績效導向預算之策略	141
一、前言	141
二、績效導向預算之理論與實現	143
三、地方行政部門之預算編列與管理	144
四、地方議會之預算審查與監督	146
五、主計與審計之財務監督及課責	147
六、公民社會和媒體之參與及課責	149
七、促進績效導向預算之策略	151
參考文獻	154
第九章結論與建議	157
一、結論	157
二、建議	159

圖目錄

圖 2.1 美國 1900 之後中央、州、地方支出之比重	17
圖 3.1 各級政府財政收支權限及法源依據	38
圖 3.2 現行中央統籌分配稅款之分配架構	43
圖 3.3 健全地方財政關係與作為	52
圖 4.1 直轄市自籌財源比率圖(2001-2021)	62
圖 4.2 縣市自籌財源比率圖 1(2001-2021)	62
圖 4.3 縣市自籌財源比率圖 2(2001-2021)	63
圖 7.1 2022 年度各直轄市及縣市開源節流績效考核交叉比較	133
圖 7.2 2021 年度各直轄市及縣市開源節流績效考核交叉比較	133
圖 7.3 2020 年度各直轄市及縣市開源節流績效考核交叉比較	134
圖 7.4 2019 年度各直轄市及縣市開源節流績效考核交叉比較	134

表目錄

表 2.1 台灣地方稅收之稅目及分配	11
表 2.2 台灣統籌分配稅額度與分配標準	12
表 2.3 台灣 2020 年地方政府自有財源	13
表 2.4 台灣 2020 年統籌分配稅款及補助款	14
表 2.5 德國 2015 年稅收總額及分配	15
表 2.6 德國 2015 年共分稅分配比率	15
表 2.7 德國 2 邦之財政平衡運作	16
表 2.8 美國各級政府支出比重分配	17
表 2.9 美國的稅收劃分	18
表 2.10 美國 2020 年中央地方政府收入	18
表 2.11 美國綜合補助及專案補助比較	19
表 2.12 聯邦政府對於州及地方補助類型	19
表 2.13 日本過去 30 年來中央地方支出	20
表 2.14 2020 年日本地方政府歲入	20
表 2.15 英國地方政府所得來源	23
表 2.16 OECD 在 2020 年稅收之組成	23
表 4.1 2019 年 OECD 國家地方政府歲入來源結構比	58
表 4.2 我國直轄市與縣市歲入項目平均比率	60
表 4.3 各直轄市及縣(市)政府財力級次表	66
表 4.4 地方政府財政業務輔導方案考評成績等第變化表	68
表 4.5 地方政府開源節流績效案例	70
表 5.1 中央與地方政府歲出比例	82
表 5.2 2019 年 OECD 地方政府支出	83
表 5.3 2011 年至 2021 年各地方政府人均歲出	84
表 5.4 2011 年至 2022 年地方政府歲出結構比 - 按政事別	86
表 5.5 2018 年 OECD 國家地方政府依職能劃分比例	87
表 5.6 直轄市政府人事費占自籌財源、歲出比例	89
表 5.7 縣市政府人事費占自籌財源、歲出比例	90
表 6.1 六都近年公告土地現值調幅及占一般正常交易價格比例	102
表 6.2 六都近年公告地價調幅及占一般正常交易價格比例	103

表 6.3 六都房屋標準單價近年漲幅彙整表	104
表 6.4 六都房屋稅地段率區間	104
表 6.5 六都非自住住家用房屋稅差別稅率一覽表	105
表 6.6 各地方政府開徵特別(臨時)稅一覽表	107
表 6.7 統籌分配稅款來源及分配一覽表	109
表 6.8 近年中央統籌分配稅款分配情形	110
表 6.9 近年營業稅實徵數及統籌分配稅款概估數	118
表 7.1 2021 年度至 2022 年度直轄市開源節流績效考核結果	128
表 7.2 2019 年度至 2022 年度各直轄市及縣市開源績效考核結果	129
表 7.3 2019 年度至 2022 年度各直轄市及縣市節流績效考核結果	130
表 7.4 2019 年度至 2022 年度各直轄市及縣市開源節流績效考核結果比較	131
表 7.5 2019 年度至 2022 年度各地方政府開源節流績效考核結果	135

執行摘要

一、問題與目標

我國財政收支劃分法自 1999 年以來即未再修訂，長期以來政府收入分配偏重於中央政府，原因在於稅課收入中大宗者如所得稅、營業稅、貨物稅、關稅與證券交易稅皆屬國稅；地方政府稅收來源則以財產稅為主。稅課收入為各級政府最主要的歲入，多年來皆約佔總歲入的八成。而國稅占全國總稅收的比重又高達七成五左右。可見中央政府掌握大多數的財政資源，地方政府財政所需必須依賴中央統籌分配稅款與補助款來挹注。

現行財政收支劃分法規定所得稅與貨物稅的 10%、營業稅的 40%，由中央統籌分配給直轄市、縣市與鄉鎮；至於分配方式由財政部另訂辦法行之。該辦法所定各項計算公式，考量因素包含各地方的營利事業營業額、人口數、各類行業別人口數、土地面積及社會福利支出等；這些因素自然會因城鄉的差異，而讓大都會如直轄市與縣市獲得的中央統籌分配款有相當差距。然而較為人所詬病的是該辦法將直轄市與縣市區分為兩大不同的群體給予特定的分配比例，而非放在同一水平按公式計算。如財政部 2001 年修訂的中央統籌分配稅款分配辦法規定，將統籌分配稅總額的 61.74% 分配六都，24% 給 16 個縣市，9% 分配鄉（鎮、市）。造成直轄市所獲的統籌分配款大於縣市所獲得的；此等同於變相鼓勵縣市爭取升格為直轄市。出現問題為：

（一）直轄市與縣市財政差距加大

地方政府自行徵收的財產稅與汽車牌照稅等稅課收入加上其他非稅課收入(如規費、罰賠款與事業收入等)合計稱為「自籌財源」，近五年來所有地方政府自籌財源佔歲出比不足五成，平均為 47%。而直轄市自籌財源的比例明顯高於其他縣市，直轄市平均近六成(其中台北市則超過 70%)，其他十六縣市平均不到三成；地方政府間財政能力存在明顯差異。而統籌分配稅款超過六成分配予六都，縣市與鄉鎮不足四成。此讓原本財政體質就優於縣市的直轄市得到更多的分配款，造成直轄市與縣轄市間的財政差距更形擴大。

（二）地方財政自主性低

自籌財源加上中央統籌分配稅款則稱為「自有財源」，所有地方政府平均自有財源佔歲出比可提升達七成(其中台北市可達 95%)，由此可見中央統籌分配稅款對於地方財政的重要性。然而以 2020 年度為例，自有財源佔其歲出，仍低於五成的縣市亦高達 12 個，如宜蘭縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、屏東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、金門縣(其收入來源靠金門酒廠)與連江縣。

地方政府(特別是縣市政府)自有財源佔歲出比偏低，必須高度仰賴中央政府的補助款，才得以支應地方各項公務支出。近年來中央與地方收入比重是 7:3，

支出比重為 6:4，表示有一成的全國收入係透過補助款方式由中央移轉給地方；以 2023 年度為例一般性補助即高達 2,146 億元，還有其他各種計畫性補助。中央對地方的補助款約佔地方政府歲出的三成，顯示地方政府財政自主性低。

(三) 地方政府財政收支僵化

地方政府支出結構是僵化的，最嚴重的是人事費支出。以 2021 年度為例，地方政府人事費的支出佔歲出達 42%，人事費佔自有財源高達 63.53%，縣市的人事費佔自有財源更高達 91.45%。縣市的人事費佔自籌財源比則為 162.99%，如果沒有中央統籌或補助款挹注，縣市政府是發不出薪水來的，如此市政的推動就難以付諸實施。

以上問題除證實中央統籌分配稅款的分配不均問題外，亦凸顯我國縣市政府的財政窘困，為改善地方財政提升地方自治績效，如何修正財政收支劃分法，適度的擴大中央統籌分配稅款大餅以及改進分配方式確有其必要性。

二、研究範圍及內容

本議題研究針對當前我國地方政府面臨的財政自主性偏低與財源分配不均等問題，研究改進之道，目的在健全地方財政，提升地方自治功能。為達此目的，研究團隊首先廣泛收集比較國外有關地方財政資料，其次針對我國財政收支劃分的沿革進行歷史回顧並探究其制度變遷原因。再其次則針對當前地方政府歲入與歲出結構進行分析，是否有不合理之處，並找出調整的對策。最終則提出如何開源、節流與提升預算績效的策略。

研究報告內容主要包含：(一)國際間財政收支劃分的比較，引進創新思維；(二)檢討「財政收支劃分法」與「中央統籌分配稅款分配辦法」，提高地方財政自主性與縮短地方城鄉發展差距；(三)檢討地方政府歲入結構與調整策略，以及開源策略的研擬；(四)檢討地方政府歲出結構與調整策略，節流措施的規劃；(五)加強績效導向預算，提升資金使用效率等。

三、研究過程

本社王有康研究員認為民國 78 年為我國重要財政分界點，因公共設施保留地之徵收，使政府支出大幅膨脹，不論中央或地方都由原先有剩餘之情況，逐漸轉為赤字。當前地方財政問題包括：各別地方政府由於經濟發展程度不同、資源稟賦上的差異，以及現行財劃法與統籌分配辦法稅制設計與公式，造成多數縣市轄區內徵起稅收無法滿足支出所需。而支出則因法制因素，且具有易放難收之特性，縮減不易。此外，各縣市政府補助收入占實質收入比重逐年上升，顯示地方政府仰賴中央補助收入甚深。雖然土地增值稅為地方政府最大宗地方稅收，然土地增值稅為機會稅，稅收豐吝主要受房地產市況起伏影響，當市場交易熱絡時，土增稅呈現鉅幅增長，反之房市疲弱時，則稅收頹勢難挽。由於土地增值稅為地

方政府重要稅課收入財源，收入不穩定將嚴重影響縣市政府財務調度。我國地方政府財政高度仰賴中央補助收入，欠缺自我負責精神積弊甚深，如何激發地方財政自我努力，誠屬重要。雖地方財政努力可經由地方政府收支面改革著手，然地方財政收支面攸關中央、地方財政收支重新劃分，涉及層面較廣，尚有非財政考量因素，鑑此，本研究就財政收入面與支出面如何建立相關機制進行討論，就地方政府財政收支所潛藏問題進行分析，本社敦請前財政部政務次長徐仁輝教授統籌規劃與安排章節，並分別邀請黃明聖教授負責「各國政府財政收支劃分的比較研究」；孫克難教授負責「我國財政收支劃分的檢討與改進」；李顯峰教授負責「地方政府歲入檢討與調整對策」；林恭正教授負責「地方政府歲出檢討與調整對策」；沈政安教授負責「地方政府開源策略」；周麗芳教授負責「地方政府節流策略」；蘇彩足教授負責「地方政府追求績效導向之預算策略」之撰寫。

為提供各章撰稿學者更多元意見，豐富內容，收集思廣益之效。分別於 112 年 6 月 20 日與 7 月 17 日舉辦兩次圓桌論壇，邀請實務與學術界專家學者，針對本研究議題提出見解。邀請實務界專家如前財政部李述德部長、張盛和部長，以及台北市、新北市、桃園市、台中市、台南市等財政稅務主管。財稅界資深教授如徐教授偉初、曾前立法委員巨威教授、黃教授世鑫、黃教授耀輝、黃院長崇哲等人共同參與並提供寶貴意見。

四、重要研究結論

(一) 中央與地方出現垂直失衡

以歷年收入面來看，地方政府最大的問題來自於中央與地方垂直的失衡，而非水平的失衡，以審計部 2021 年審定決算來看，自有財源直轄市約佔 74.51%，縣市只佔 44.3%，扣除中央補助後，以自籌財源來看，直轄市約佔 52.87%，縣市只佔 24.45%，因此中央確實有必要改善地方政府自有財源，提升地方財政自主性，避免事事仰賴中央或地方必須舉債導致地方債務持續增加。以歷年支出面來看，觀察支出的占比，中央只分擔政府總支出五成多，地方負擔大約超過四成，這個數字是相對穩定的數據，因為已經涵蓋凍省前後出現的明顯變化，足見地方財政支出的結構是僵化的，最嚴重的是人事費，2021 年度地方人事費支出佔歲出達 42%，人事費佔自有財源高達 63.53%，縣市人事費佔自有財源 91.45%，縣市人事費佔自籌財源 162.99%，足見沒有中央統籌或補助款挹注，縣市政府恐怕市政難以推動。從收和支來看，中央政府拿到比較多的收入。欲解決地方財政困境，需先解決中央與地方垂直失衡的問題，中央宜針對中央收入占比超過中央支出占比的部分，多拿出一些收入給地方政府。

(二) 地方與地方出現水平失衡

地方政府間出現水平失衡，例如許多縣市希望透過市合併升格為直轄市，

按照目前財劃法與統籌分配辦法，直轄市與縣轄市公式不同，縣升格後不要做任何努力，統籌稅款自動增加很多，凸顯當前財劃法確有修法必要。欲解決地方水平不均問題，不因升格或不升格而有差別待遇。中央應拿出一成收入，約 3000 至 4000 億元，地方政府的收入便會增加，再去水平失衡的架構內做微調，財政狀況好的縣市，中央撥少一點，財政狀況差的，中央撥多一些，這樣就一併解決水平失衡的問題。錢給出去了，責任也分出去了，錢權一起下放，事後就靠地方努力了，這樣地方政府的財政紀律就會出來。

(三) 統籌分配款規模宜擴大，指標建議重新計算

1999 年財政收支劃分法沿用迄今超過 24 年，全國直轄市亦從當年的 2 都增為 6 都，目前的財劃法確實有修正檢討的必要。建議擴大中央統籌稅款規模，修法將國稅和地方稅目通盤調整，再增加統籌款分配比例，例如以行政院 2008 年提出的版本，將營業稅全部列入中央統籌，財政部再每年設算各地方可分配金額，此外，考量直轄市在政治、經濟、文化和區域的發展上有其特殊需要，公式方面，建議一部分採平均定額的基本需求數給各地方，其餘再按指標分配。指標分配需考慮地方基本的建設、農工商業產值與地方自籌財源努力程度。以改善地方財政困境。

財團法人中技社

第一章 緒論

徐仁輝¹ 王有康²

一、前言

財政為庶政之母，任何政府部門的運作管理與公共政策的執行都無法忽視財政因素；因此財政可謂是公共行政的軸心，政府所有施政的保證。各級政府皆有不同職掌，如何在兼顧國家總體需要與健全地方自治所需，財政收入與支出在各級政府間的劃分，無論在學理與實務上皆屬艱困任務，一向為各國學者專家與社會所關切。又地方財政更是關乎地方自治實施的成敗，本社有鑑於我國地方財政問題多年來一直為各界所爭議；特於本 2023 年度設置「我國地方政府財政問題與突破策略研究」議題計畫，敦請前財政部政務次長暨世新大學徐仁輝院長擔任召集人，邀集對此議題有專精研究的學者專家共同研商，針對不同子題撰寫專章，匯集成研究報告出版，供政府行政立法部門參考。財政學界所謂的「財政聯邦主義」強調各級政府有其應負責的職能，財政收入應適當的分配以支應其支出；因此應研究不同層級政府間職能的分配、稅收與支出分配以及移轉性支付等問題（Oates,1972）。以 Musgrave(1980)提出的資源配置、所得重分配、與穩定經濟三大經濟職能言，屬全國性資源配置(如高鐵、高速公路、機場等)宜由中央政府負責，屬地方性資源配置(如市區道路、公園等)自然由地方政府負責；有關所得重分配方面，社會保險(如健保、勞保)涵蓋面屬全國的由中央負責，涵蓋面屬地方的社會救助(如中低收入生活津貼)則由地方政府主政；至於穩定經濟功能(如財政或的政策等)涉及國家社會的影響層面自然由中央政府主導。

具體言，在支出方面，中央政府施政以整體國民經濟為考量，施政以提升社會整體福利為依歸，財政支出除國防、外交外，還包含有關全國性經建交通、教育科學支出、社會福利與環境保護等。地方財政以轄區經濟發展與居民福祉為重心，支出著重在地區性經濟交通與教育支出，以及貧困救助等。在收入方面，中央政府依據憲法及相關法律規定，課徵所得稅、關稅、貨物稅、營業稅等稅源遍及全國的稅種為國稅；地方政府依據地方自治，課徵稅源屬地方性的財產稅為主。由於地方財政收入較有限，自然無法脫離中央財政，兩者乃相輔相成，中央可助益地方財政而非牽制地方財政，各有其範疇。二十世紀後五十年，世界各國出現了財政分權的趨勢，一些本來應由中央政府承擔的財政職能改由地方政府承擔 Oates (1999)。如 1996 年，長期以來由美國聯邦政府資助窮人的收入分配計畫改由州政府決定其資助規模與形式；歐洲《馬斯垂克條約》亦要求各國提出財政分權的補助原則。財政分權福利效用的規模取決於各級政府間公共財需求和提供成本之間的差異，考量地方性公共財的需求不具價格彈性，財政分權潛在的福利效

¹ 前財政部政務次長、曾任世新大學管理學院院長、世新大學監察人

² 財團法人中技社研究員、大學副教授

用可能較高。財政聯邦主義也注意到強調各地區財政資源配置不均、區域發展不一致等問題；為平衡區域發展以及貫徹中央政策，可以透過補助款發揮調濟作用，然而，中央政府補助可能扭曲各地租稅公平，若要同時允許地方政府存在稅收競爭亦相對困難。又外溢效益的公共財也不一定首先考慮由上級政府提供，可由享受外溢效益的轄區與受益（或受害）轄區達成協議，共同提供公共財，例如由跨縣市首長共同協商設立跨縣市垃圾掩埋場、殯儀館或是火葬場等具外溢效果的跨縣市地方公共財。「二代聯邦財政主義」修正傳統原則，以「自利性政府」取代「仁慈型政府」；即中央政府在決定補助款分配時亦可能係因政治考量而非為整體福利。³因此強調政府權力源於公民，重視各級政府的法定財政權力。許多文獻亦探討財政分權、垂直財政不公平與稅收權力分配、政府間外溢效益和移轉支付、財政流動等(Oates,1999)。不同層級政府間移轉支付可內部化財政外溢效果的收益、各地方政府財政均等化和改善整體稅收體系。不同層級政府之間移轉性支付主要採取兩種形式：計畫型補助（有條件的移轉支付）和一般型補助（無條件的轉移支付）。一般而言，用於內部化外溢效果收益的移轉性支付多採用計畫型補助，用於各地方政府財政均等化的移轉性支付多採用一般型。

二、我國地方財政現況與問題

（一）財源分配問題

我國在1999年精省，不僅對於地方自治體系與行政組織作了大幅變革，也就各級政府財政收支劃分予以配合調整；1999年1月25日總統令修正公布「財政收支劃分法」，針對中央與地方的財源劃分與支出責任予以重新釐清。該法除了在2001年配合菸酒稅的實施修正第八條外，所有條文皆沿用迄今；亦即1999年所制定的該法規範了二十餘年來我國各級政府的財政收支架構，中間經歷2002年、2007年、2008年、2010年、2012年提出修法，卻產生中央與地方、地方與地方之間立場不同，加上各地方政府缺乏共識，以致修法功敗垂成，遲遲未能通過。

財政收支劃分法係規範各級政府間財源劃分的主要法律，該法歷次的修正皆由財政部主導，雖有徵詢地方意見，然在地方意見難以整合下，最終仍以中央所訂政策為依歸。因此該法最為地方政府所詬病，視為是導致地方財政問題的主因。茲分析各項問題如次：

1. 垂直不均問題：

按財政收支劃分法規定，中央政府稅收包括所得稅、關稅、營業稅、貨物稅、證券交易稅、期貨交易稅、菸酒稅、遺產及贈與稅等；地方稅收包括地價稅、房屋稅、土地增值稅、使用牌照稅、契稅、娛樂稅、印花稅等。國稅的前五大項近年來每項每年收入皆超過千億元，其中所得稅2022年更高達一兆六千餘億元，營業稅五千餘億元；至於地方稅則沒有一項超過千億元。

³ 徐仁輝，2011，「二代財政聯邦主義帶給我們的啟示——為五都成立後的地方財政建言」，《當代財政》，第9期，頁29-34。

賦稅收佔各級政府歲入八成以上的比例，國稅佔賦稅收入比約七成左右，自然財源集中在中央政府。以精省後近十餘年來各級政府收支淨額分析，中央收入約佔七成，地方約佔三成。

2. 水平不均問題：

各地方政府財政收入差異，特別是賦稅收入，主要受其經濟發展程度、人口多寡、以及土地面積大小等因素的影響。為減輕地方政府之間稅收的差異，稅制上有統籌分配稅款的設計。1999年財政收支劃分法的修正係為了配合精省，將原屬省與直轄市級收入的營業稅改為國稅，並提撥營業稅收的40%，以及所得稅與貨物稅的10%作為中央統籌分配稅款。

中央統籌分配稅款的分配方式，係將其中6%作為特別統籌分配款，支應地方緊急及重大事項所需，由行政院依實際情形分配。其餘94%作為普通統籌分配稅款，由財政部核定不同的分配比例，分配方式將直轄市、縣市、以及鄉鎮（市）分別歸為三群體，分配比例訂於「中央統籌分配稅款分配辦法」內。2001年修正公布的分配辦法，將北高直轄市分配比例訂為43%、縣市為39%、鄉鎮（市）為12%；該比例一直延用至2010年再修正為：直轄市61.76%、縣市24%、鄉鎮（市）8.24%。

中央統籌分配稅款分配辦法，設計上偏重直轄市，讓縣市在爭取分配統籌款時相對於直轄市處於不利的位置，係造成地方政府財政水平不均的原因之一；也是導致縣市積極爭取升格為直轄市的誘因。2022年中央統籌分配款的普通統籌分配稅款為3,859.62億餘元，六都分得2,383.7億餘元，較其他16個縣市分得的926億餘元，多出1,457.7億餘元；六都土地面積佔全國總面積的26.7%，人口佔全國的71.46%，分得普通統籌款佔全國普通統籌款的61.76%。引起非直轄市縣市的抗議，認為加重直轄市與非直轄市地區的公共治理與經濟發展落差。

(二)地方財政自主性問題

地方政府「自籌財源」係指不包括統籌分配稅款的歲入（即歲入減去上級政府補助款與統籌分配稅款），「自有財源」則包括「自籌財源」加上統籌分配稅款。2021年地方政府自籌財源佔歲出比為44.37%，加上中央統籌分配稅款，自有財源佔歲出比重提高到65.36%。換句話說，地方政府仍約有四成的歲出必須依賴中央政府補助款或舉借債務支應。

以2021年資料分析，地方政府前四大支出分別為教育科學文化支出（37.22%）、一般政務支出（17.31%）、經濟發展支出（17.02%）、以及社會福利支出（16.92%）。在六都直轄市方面，2021年社會福利支出佔歲出比例為17.40%，較縣市與鄉鎮市的14.91%來得高。2021年直轄市的退休撫卹支出佔歲出比例為2.54%，縣市與鄉鎮市的退休撫卹支出佔歲出比例為7.92%，明顯較直轄市來的高，表示該項支出已成為縣市與鄉鎮市的主要負擔。

此外，觀察歷年各級政府決算報告，可以發現中央政府的人事費佔歲出約二

成，地方政府人事費占其歲出近五成，佔自有財源的近八成，可見人事包袱的壓力。有些地方政府的人事費占自籌財源之比率逾200%，如台東縣、嘉義縣、屏東縣、南投縣、雲林縣、澎湖縣及連江縣；超過100%的，有花蓮縣、彰化縣、基隆市、嘉義市、苗栗縣、宜蘭縣、高雄市、新竹縣及台南市等。地方政府占歲出的近五成人事費加上法定的支出如社會福利與退休撫卹以及部分既定的教育經費，每年度固定的支出超過八成，導致地方財政的僵化，並讓地方自治業務失去彈性。

4

(三)財政收支劃分法修正問題

立法院財政委員會於2023年5月25日排審《財政收支劃分法》，立委或黨團提案八大版本，主要共識在於如何增加地方財源，有關財源來源，多數主張將現行營業稅或所得稅提撥比率提高，也有主張從菸酒稅、貨物稅尋找財源，財政部估算，立法委員或黨團所提財劃法修正草案版本一旦通過，中央政府財源恐流失500億元至3,900億元，財劃法攸關中央與地方財源分配，由於地方多年來主張現行財劃法分配公式中央大地方小，限縮地方財政自主性，行政院指示財政部徵詢各界對財劃法修正意見，財政部已於2023年6月上旬規劃修法五大原則，包括提升財政自主、劃一分配基礎、調劑財政盈虛、保障既有財源、精進分配機制及地方財源不減，並表示待方案成熟再邀地方政府協商修法。⁵

三、本專題報告架構

本專題共分九章，除第一章為緒論與第九章為結論與建議外，第二章由黃明聖教授主筆，主要探討各國政府財政收支劃分及其比較研究，以德國、美國、日本、英國地方財政制度與稅制為探討對象，特別分析比較各國共分稅、地方交付稅或統籌分配稅制度。第三章由孫克難教授主筆，主要探討我國財政收支劃分(法)的修法沿革與背景，並針對現行財劃法造成的地方政府財政困境多所著墨，同時包括對政府職能劃分與財政收支之檢討、中央統籌分配稅、中央補助款等提出改進與建議。第四章由李顯峰教授主筆，主題為地方政府歲入檢討與調整對策，針對當前我國地方歲入現況與地方債務進行檢討、並就地方政府財力級次、財政努力、財政管理、地方政府歲入結構調整等內容，提出對策與改進意見。第五章由林恭正教授主筆，主題為我國地方政府歲出檢討與調整對策，主要針對當前我國地方政府歲出結構(如各項支出比例)與國際間的比較分析，提出改進對策。第六章由沈政安局長主筆，是地方政府開源策略，主要探討地方政府開拓財源的實務經驗與做法。包括地方政府稅課收入之開源策略、實施概況與問題，以及非稅課收入之開源策略與績優案例介紹，並對地方稅開源之新思維與策略。第七章由周麗芳教授主筆，探討地方政府節流策略，主要針對地方政府現行節流措施加以介紹並就地方政府節流績效評比以及創新節流策略：邁向淨零排放的循環經濟多所

⁴ 資料來源取自財政部統計資料官網暨本社 6/20,7/17 兩場圓桌會議專家意見。

⁵ 資料來源：經濟日報(2023)《財劃法修法 八版本交鋒》，5月25日
<https://money.udn.com/money/story/6710/7188679>

著墨。第八章由蘇彩足教授主筆，檢討我國地方政府提升預算績效策略，包括全面性的從地方政府、議會、審計機關、媒體、公民社會與中央政府檢視績效預算的可行性。並在給予行政官僚(特別是首長)提升預算執行績效之制度性誘因以及限制上予以分析描述。

參考文獻

徐仁輝（2016），《財政收支與地方自治：台灣民主之反思與前瞻》（第二版），台灣民主基金會，台北。

王有康（2007），《我國地方財政問題之研究》，商學學報，台北。

經濟日報（2023），《財劃法修法 八版本交鋒》，台北。

財團法人中技社，《我國地方政府問題對策研究》2023/6/20,7/17 兩場圓桌會議專家綜合意見。

Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1980). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.

第二章 各國政府財政收支劃分的比較研究

黃明聖¹

一、台灣的財劃現況

我國現行財劃法，從上次 1999 修正施行以來已有 20 多年。2010 年正值「五都升格」之前最佳機會卻沒有適時修正，至今治絲益棼。本章分別以國內外之經驗，特別強調中央、地方稅收之劃分，探討比較其財政收支劃分。並以 OECD 對各國租稅分類統計，觀察比較其財稅特性，也探討財政劃分，最後做比較結論。本文選定之案例包括：1. 台灣的財劃現況。2. 德國的共分稅制。3. 美國的地方財政及稅制。4. 日本的地方交付稅。5. 英國的地方財政及稅制。國外的財政收支劃分體制，通常可區分為：(1) 聯邦制國家，如德國與美國。(2) 單一制國家，如日本及英國。近年來，是否單一制國家較為中央集權呢？本文結構如下：先簡介台灣財劃現況。接著，將分別介紹、討論德、美、日、英四國之地方財政。最後，比較總結各國政府之財政收支劃分。

(一) 台灣的財劃法現況

自有財源指補助及協助收入以外之一切收入(含自籌財源及統籌分配稅款收入，但不包括債務舉借及以前年度歲計賸餘之移用。不含附屬單位決算及特別決算。地方自有財源包括：1. 地方稅收(自籌)及 2. 統籌分配稅收)。分述如下：

1. 地方稅之收入

表 2.1 台灣地方稅收之稅目及分配²

	單位：%			
	直轄市	縣	鄉鎮	縣統籌
遺產及贈與稅	50	80	80	
菸酒稅*	18	18		
		2		
地價稅			30	20
房屋稅			40	20
土增稅	100	80		
使用牌照稅		100		
契稅			80	20
印花稅		100		
娛樂稅			100	
特別稅課				
臨時稅課				

¹ 國立政治大學財政系教授，曾任政治大學財稅系主任。

² 本表主要參見財政收支劃分法第 12 條。菸酒稅收入的 18%，按人口比率分配給台灣的市縣。2%按人口比率分配給福建的金門、連江縣。請參見第 8 條之國稅部分。

2. 統籌分配稅

現行統籌稅款分配，直轄市按營利事業營業額、人口數、土地面積、財政能力四項指標，分別以 50%、20%、20%、10% 之權數加權分配；縣(市)則 85% 按基準財政收支差額及 15% 按營利事業營業額加權分配；鄉(鎮、市)按正式編制人員人事費及基本建設需求，權數各為 50% 分配。詳見表 2.2。

表 2.2 台灣統籌分配稅額度與分配標準

總 額 度	所得稅 10%	特別統籌 6%	→	中央支配		
	營業稅 40%	普通統籌 94%	→	直轄市 43%	→	營業額 50% 人口數 20% 土地面積 20% 財政能力 10%
	貨物稅 10%		→	鄉鎮市 12%	→	編制人事費 50% 基本建設需求 50%
	縣土增稅 20%	→ → →	→	縣市 39%	→	基準財政需要 減基本財政收 入之差額平均 值 85% 營業額 15%

註：本表依 2010 年五都未升格之前為準，升格之後，依原標準調整。2022 年直轄市為 61.76%，縣市 24%，鄉鎮 8.24%，共計 94%。

茲將 2020 年地方政府自有財源統計，列如表 2.3。「自籌」定義為「歲入 - 融資收入 - 統籌 - 補助協助款」。自籌財源加上統籌係為自有財源。2020 年台灣地方政府的自有財源占歲出之比率為 67.14%。其中，以台北市 95.94% 最高。宜蘭、彰化、南投、雲林、嘉義、屏東、花蓮、台東、澎湖、金門、連江等 11 縣自有財源都在 50% 以下。基隆、嘉義市亦在 50% 以下。台灣似乎成為「富都窮縣」。

(二) 補助收入

國稅收入扣除表 2.2 所提撥統籌分配稅後的所得稅 (90%)、營業稅 (60%)、貨物稅 (90%)、證交稅、期交稅、遺贈稅 (50%，20%)、菸酒稅 (80%)。作為中央補助款之財源。補助分成(1)一般性補助，(2)計畫型補助 (3)專案補助。³「中央為謀全國之經濟平衡發展，得視直轄市及縣市政府財政收支狀況，由國庫就下列事項酌予補助：

1. 一般性補助款補助事項，包括直轄市、準用直轄市規定之縣及縣市基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經

³ 依「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」第 3 條規定。

費。

2. 計畫型補助款之補助範圍，以下列事項為限：

表 2.3 2020 年地方政府自有財源

單位：百萬元，%

	自籌財源	自籌財源占歲 出比率	自有財源 (自籌+統籌)	自有財源占歲 出比率
總計	549,192	45.95	802,455	67.14
新北市	95,629	56.84	127,224	75.62
台北市	116,696	70.51	158,785	95.94
桃園市	64,253	54.94	85,770	73.34
台中市	76,465	54.80	104,711	75.05
台南市	37,673	39.62	57,831	60.83
高雄市	65,383	46.60	97,831	69.73
宜蘭縣	6,201	27.43	10,166	44.96
新竹縣	13,121	52.17	17,585	69.92
苗栗縣	5,926	25.95	11,436	50.09
彰化縣	11,157	24.48	20,742	45.52
南投縣	4,770	18.51	11,493	44.60
雲林縣	7,003	22.53	14,209	45.71
嘉義縣	4,022	14.72	10,569	38.69
屏東縣	7,746	17.82	16,202	37.27
台東縣	2,663	13.43	7,079	35.71
花蓮縣	4,941	21.67	9,811	43.03
澎湖縣	1,017	10.00	3,018	29.65
基隆市	5,012	26.72	9,234	49.23
新竹市	11,792	53.07	16,202	72.91
嘉義市	3,837	27.75	6,676	48.27
金門縣	3,506	26.83	5,038	38.56
連江縣	368	7.18	833	16.23

資料來源：財政部 (2023)，「地方政府自有財源」。

(1) 計畫項目涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。

(2) 跨越直轄市、縣市或二以上縣市之建設計畫。

(3) 具有示範性作用之重大建設計畫。

(4) 因應中央重大政策或建設，需由直轄市或縣市政府配合辦理之事項。

3. 中央對於直轄市及縣市政府重大事項之專案補助款

權責上，一般性、專案性補助係由行政院主計總處設算分配。計畫型補助款則由中央各主管機關辦理。2020 年之中央補助款，六都中以台南市 144.82 億元獲得最多。縣市則以屏東縣 149.75 億元，彰化縣 143.77 億元二縣最多。詳見表 2.4。

表 2.4 台灣 2020 年統籌分配稅款及補助款 單位：億元

	統籌分配稅款	補助款	合計數
台北市	441.17	83.71	524.88
新北市	337.48	66.64	404.12
台中市	280.49	78.26	358.75
台南市	205.97	144.82	350.79
高雄市	318.83	132.53	451.36
桃園市	214.27	48.83	263.10
宜蘭縣	38.78	74.89	113.67
新竹縣	45.41	55.27	100.68
苗栗縣	52.39	79.14	131.53
彰化縣	98.09	143.77	241.86
南投縣	57.98	99.88	157.86
雲林縣	72.49	103.30	175.79
嘉義縣	53.31	101.44	154.75
屏東縣	80.49	149.75	230.24
台東縣	39.15	65.03	104.10
花蓮縣	43.90	76.25	120.15
澎湖縣	20.41	46.06	66.47
基隆市	39.88	70.14	110.02
新竹市	44.90	26.05	70.95
嘉義市	26.17	48.68	74.85
金門縣	15.89	14.34	30.23
連江縣	4.55	11.03	15.58

資料來源：財政部，主計總處。

二、德國的共分稅制

(一) 德國中央、地方支出

德國 2022 年政府總支出 12,846 億歐元之中，地方支出為 6,349 億歐元，占比 49%⁴，中央支出占比 51%。若 2022 年地方只計算邦(州)政府為 5,223 億歐元，則中央支出占比 59%。2020 年地方若只計算邦(州)政府為 4,598 億歐元，中央政府支出占比 57%。⁵

(二) 德國地方收入

1. 邦 80%自有財源。地方 40%自有財源。
2. 主要原因是共分稅的比重占全國稅收總額的 72%，這麼高的可分成比率，

⁴ 2022 年州政府 1,227+1,236 +1,214+1,546= 5,223 億歐元。中央、州及地方 4,061+3,034+ 2,940 +2,790=12,826 億歐元

⁵ 2020 年州政府 1,184 + 997 + 1,280 + 1,137 = 4,598 億歐元，中央、州及地方 2,722 + 2,364 + 2,753 + 2,820 = 10,659 億歐元，資料來源：Deutsche Bundesbank (2023), "Central, State & Local Government Revenue and Expenditure."

邦又分成近乎一半，加上專屬的邦稅收，因此自有財源相當高。

表 2.5 2015 年德國稅收總額及分配

單位：億歐元

	金額	比重	說明
共分稅	4,831.78	72%	如表 6 之所示。
聯邦稅	1,042.04	16%	請見表 5 後之說明
邦稅	203.39	3%	
地方稅	603.81	9%	
其他	54.00	0%	
合計	6,733.00	100%	

資料來源：游適銘(2016)。

聯邦稅包括：關稅、遺產稅、贈與稅、保障稅、石油稅、菸草稅、酒稅、咖啡稅、資本流轉稅、匯兌稅、交易營業稅、公路貨運稅。邦稅包括：財產稅、地產購置稅、汽車稅、消防稅、啤酒稅、彩票和賭場稅、教會稅。地方稅：營業稅、不動產稅、娛樂稅、飲料稅、養犬稅、別墅稅、守獵釣魚稅、酒館零售稅。⁶

表 2.6 德國 2015 年共分稅分配比率

單位：%

	聯 邦	邦	地方政府
個人所得稅	42.5	42.5	15.0
薪工稅	42.5	42.5	15.0
資本利得稅	50.0	50.0	
公司所得稅	50.0	50.0	
增值稅 (VAT)	49.4	48.4	2.2
交易稅	12.5	12.5	75.0

註：增值稅作為調節盈虛之稅，視中央、地方之財力，每四年協商調整一次。

較特殊的是增值稅分配。依「德國基本法」規定，全國增值稅的分配，75% 依據各邦之人口數分配，25% 用來補助財政較差的邦。亦即增值稅總收入其中的 25%，依照各邦財政人均收入能力，而分配給各邦。透過每人財政收入較高的邦，再分配給每人財政收入較低的邦，此分配制度之目標是為了使 97% 各邦的財政需求比率能達到平均 95% 水準。⁷

(三) 共分後的財政均等

德國「財政平衡制度」，共進行四個步驟：

1. 共分稅

第一步是聯邦與所有邦分配其共分稅。其分成比率如表 2.6 所示。VAT 是先扣除地方政府的 2.2% 之後，聯邦與各邦再按 50.5% : 49.5% 分配。因此聯邦與邦之分配結果，成為總數的 49.4% : 48.4%。

⁶ 參閱 蘇煥智、葉紘麟 (2018)。

⁷ 游適銘 (2016)，「德國財政與統籌稅款設計」，《財稅研究》45 卷 6 期，頁 109-126。

2. 計算基準財政能力，基準財政需求

基準財政能力(fiscal capacity) = 邦稅總額(含 VAT) + 地方稅收的 64% - 特別扣除額
 基準財政需求(fiscal need) = 由聯邦依據各邦之條件設定

3. 水平移轉

共分稅、專屬邦稅若仍不能使各邦的生活水準維持相近時，則透過制度性的水平移轉，以使各邦發展條件能趨於均等。這做法非常類似台灣的「統籌分配稅款」之功能。詳言之，這是一種根據各邦以每人計算的「基準財政缺口/剩餘」，而進行「水平的財政平衡移轉」(horizontal transfer)。

4. 聯邦「直接補助」。

德國各邦經由上述水平財政平衡移轉後，有些邦的財政仍然不足，聯邦政府有義務以「直接補助」的方式，再進行邦之間的財政盈虛調節，以改善地方財政。此種補助款的給予，除了「一般性補助」外，主要考量的因素有三，政治因素、結構性因素、原東德新邦（補助的最大宗）。

茲以 2015 年德國的 NW，HH (漢堡邦) 2 邦為例，說明其運作。

表 2.7 德國 2 邦之財政平衡運作

單位：億歐元

邦別	NW	HH	各邦平均
邦每人稅收	1,793.7	2,884.8	1,851.9
+ 邦每人加值稅	1,055.0	1,009.5	1,172.8
+ 地方稅收的 64%	705.5	1,193.8	737.7
= 每人基準財政收入	3,554.2	5,088.1	3,762.4
每人基準財政需求	3,679.2	4,954.7	3,762.4
邦之間水平移轉	+57.8	-63.1	0.0
聯邦補助金額	+30.8	0.0	47.0
達成財政需求比率	99%	102%	100%

註：達成財政需求比率 = (每人基準財政收入 + 邦之間水平移轉 + 聯邦補助金額) / 每人基準財政需求

資料來源：Farber (2016)，游適銘(2016)。⁸

⁸ 游適銘(2016)，「德國財政與統籌稅款設計」，《財稅研究》45 卷 6 期，頁 109-126。Farber, G. (2016), "German Public Administration and Fiscal Federalism", Taiwan Executive Leadership Program.

三、美國的地方財政及稅制

(一) 中央、地方支出之比重

表 2.8 美國各級政府支出比重分配

單位：%

年	聯邦	州	地方
1900	34.1	8.2	57.7
1910	30.1	9.0	60.9
1920	39.7	9.8	50.5
1930	32.5	16.3	51.2
1950	59.3	15.2	26.5
1960	57.6	13.8	28.6
1971	48.4	18.6	33
1980	54.9	18.1	27
1991	55.5	18.6	26
1994	41.4	25.6	33

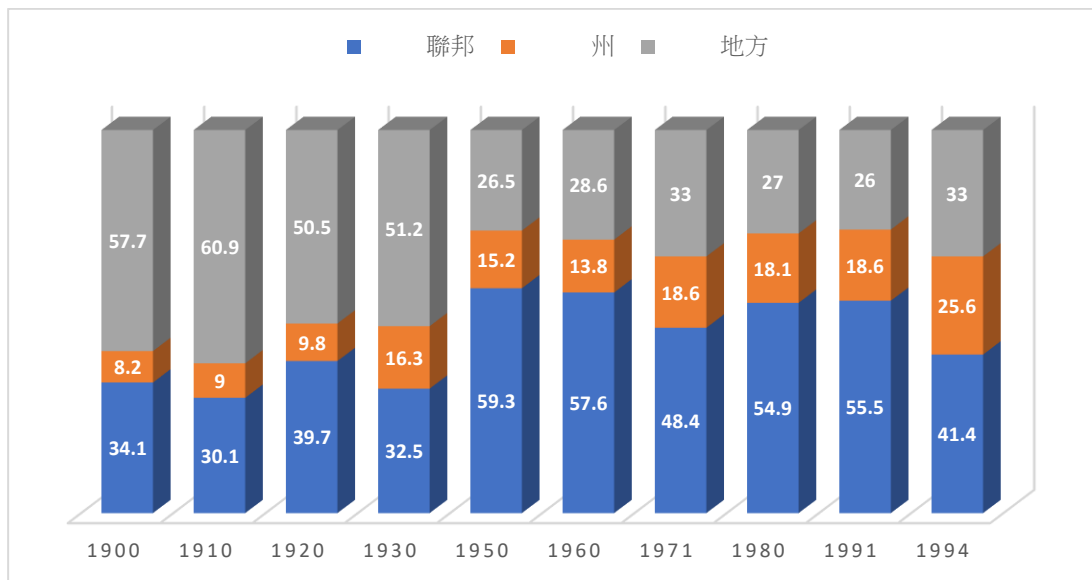
資料來源：Rosen, H. (1999), *Public Finance*, fifth edition, New York: McGraw Hill.

圖 2.1 美國 1900 之後中央、州、地方支出之比重

資料來源：Rosen, H. and T. Gayer (2014), *Public Finance*, 10th edition, New York: McGraw Hill. P. 500。

二次大戰之前，美國聯邦政府支出之比重不到各級政府總支出 40%。二次大戰之後，1950、1960 年代中央政府支出比重顯著提高約為 60%。2000 年之後，該比重稍低於 60%，但仍接近 50%。由此觀察，聯邦制國家，中央政府支出之比重仍有可能過半。

(二) 美國地方之財源

美國的地方稅如表 2.9 所示。此即包括州政府稅、地方政府稅。

表 2.9 美國的稅收劃分

聯邦稅	州政府稅	地方政府稅
個人所得稅	個人所得稅	個人所得稅
公司所得稅	公司所得稅	銷售稅
遺產及贈與稅	銷售稅	財產稅
菸酒消費稅	菸酒消費稅	牌照稅
社會安全稅	牌照稅	其他稅
關稅	薪資保險稅	
其他稅	汽車燃料稅	
	其他稅	

資料來源：整理自蘇煥智、葉紘麟(2018)。

茲將表 2.9 數據填上稅收額，並加上其他收入，得到表 2.10。

表 2.10 美國 2020 年中央地方政府收入 單位：10 億美元

	聯邦	州	地方
收入	3,421	1,856	1,487
總稅收	3,421	1,059	805
財產稅		18	582
銷售和使用稅		513	139
一般銷售稅		340	102
選擇性銷售稅	86	172	36
個人所得稅	1,608	385	39
公司所得稅	211	52	8
汽機車牌照稅		27	2
社會保險	1,309		
其它稅收	203	62	34
其他收入		820	683
規費與雜項收入		402	448
一般收入			
公共事業收入		13	168
酒類銷售收入		9	1
保險信託收入		394	65

註：若不含 Utility revenue 的 168 十億美元，local government 總額將為 1,319 十億美元。

資料來源：(1) 聯邦部分：Office of Management and Budget (2022), *Budget of the US Government FY2022. historical tables*, Table 2.1。(2) 州及地方：US Census Bureau (2000), *Annual Survey of State and Local Government Finance, 1977-2020*. 由 Urban- Brookings Tax Policy Center 整理(2020)。

從表 2.10 發現，2020 年中央政府收入(含社會保險)3.4 兆美元，州、地方合計收入亦約為 3.3 兆元。中央、地方收入大約各占 50%。財產稅收約占地方稅收的 75%。財產稅占州、地方稅收合計的 33%。

(三) 地方補助

1960 年之後，中央政府一直處於預算赤字。州及地方政府則有預算剩餘。但

是仍然由中央對地方補助。補助分為綜合補助(block grants)及專案補助(categorical grants)。⁹金額以專案補助為主，占8成以上，亦即補助不以彌平收支差短為目的，因為地方財政處於剩餘。

表 2.11 美國綜合補助及專案補助比較

	綜合補助	專案補助
補助對象	州、地方政府、學區	一般行政單位，或州、地方政府的特定機構
如何分配	依法定公式分配	1. 由計畫競爭 2. 依法定公式分配
配合條件	通常不要求	多數會附帶要求
補助對象的裁量權	普通 聯邦概括性掌控計畫	較低 聯邦主控計畫的進行
補助對象的責任	須向聯邦、本身負責	向聯邦政府負責

表 2.12 聯邦政府對於州及地方補助類型 單位: 億美元, %

年	補助總額	專案補助		綜合補助		收入分成	
		金額	比率	金額	比率	金額	比率
1975	498	382	76.7	46	9.2	70	14.1
1978	779	568	73.0	115	14.7	96	12.3
1981	947	779	82.2	100	10.6	68	7.2
1984	976	778	79.7	130	13.3	68	7.0
1987	1,084	932	86.0	131	12.1	21	1.9
1989	1,219	1,069	87.6	127	10.4	23	1.9
1991	1,520	1,334	87.8	164	10.8	22	1.4
1993	2,064	1,822	88.3	218	10.6	24	1.1
1997	2,342	1,909	81.5	410	17.5	23	1.0

資料來源: Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1993), Characteristics of federal grants in aid programs to state and local governments: grants funded FY1993; Catalog of Federal Domestic Assistance, August 1997. 蔡美娜(2002)。

四、日本地方交付稅

(一) 中央地方支出之比重

日本過去30年來，只計算純計額(不包括債務之償還)，中央支出約占4成，地方約占6成。地方規模較大，似乎還不算是中央集權，集錢。2020疫情時，由於加強及推動復甦計畫，中央支出比重稍有提高至44%。詳見表2.13。

依《地方財政白書》，對於2020年度之敘述「地方交付稅」是地方政府調節地方財政收入來源不均衡、保障財力、使各地區都能提供一定水準公共服務的獨特財源。此外，該稅目的是在不損害地方自治體自行管理財產、處理事務和執行

⁹ 事實上，也有「收入分成補助」(general revenue sharing)。但是因為補助金額甚小，詳如表2-12所示，本研究不予討論。

表 2.13 日本過去 30 年來中央地方支出

單位：億日圓

年度	GDP	中央 歲出	地方 歲出	中央 純計額	地方 純計額	央：地 %：%
1990	4,505,324	741,907	784,732	465,911	773,413	38 : 62
1995	5,019,603	864,795	989,445	553,115	974,493	35 : 65
2000	5,131,702	1,007,263	976,164	629,614	960,697	40 : 60
2005	5,053,494	934,347	906,973	612,202	894,242	41 : 59
2010	4,895,201	902,859	896,915	619,729	885,061	41 : 59
2015	5,407,394	1,061,292	984,052	706,563	976,833	42 : 58
2020	5,355,099	1,549,074	1,254,588	980,048	1,245,029	44 : 56

資料來源：日本總務省（各年），《地方財政統計年報》。

(二) 日本地方財政收入

表 2.14 2020 年日本地方政府歲入

單位：億日圓，%

收入項目	決算金額	百分比 %	備註
1.地方稅	408,256	30.3	
都道府縣	205,246	15.2	
市町村	203,010	15.1	
2.地方讓與稅	22,323	1.7	
3.地方專項補貼	2,256	0.2	
4.地方交付稅	169,890	12.6	參見資料來源表 18
5.國庫補助	374,557	27.8	參見資料來源表 19
6.省級補助	45,698	3.4	
7.地方債	122,607	9.1	參見資料來源表 20
8.其他收入	200,853	14.9	參見資料來源表 21
合計	1,346,440	100.0	

資料來源：日本總務省（2022），《地方財政白書》。

業務之能力的情況下，平衡地方自治體的財政資源，並使地方自治體能系統地運作。透過保證地方自治，地方交付稅有助於實現地方自治之主要目的 --- 加強地方政府的獨立性。2020 年度地方交付稅結算額為 169,890 億日元，占地方總收入的比例為 12.6%。按層級分析「地方交付稅」的結算額，都道府縣為 88,781 億日元，比上年度增加 2.9%。市町村為 81,109 億日元，比上年度增加 0.0%。占地方交付稅總額的比例，都道府縣為 52.3%（上年度為 51.6%），市町村則為 47.7%（上年度為 48.4%），詳見表 2.14。

2020 會計年度之初，授予地方政府正常收入和支出的地方交付稅總額為 165,882 億日元，其計算依據，詳見該書之第 18 表。白書的第 18 表為 2020 會計年度預估地方交付稅總額之計算依據。最主要的來源為：所得稅 x 33.1%，法人稅 x 33.1%，酒稅 x 50%，消費稅 x 19.5%。此部分即高達 153,253 億日元。此外，依據中央政府 2020 年度第 3 次追加預算，2020 年度因國稅收入修訂因而減少的地方交付稅法定稅 26,339 億日元，也追加到 2020 年度初，以確保地方交付稅的總

額。原先預計於 2020 會計年度之初償還的地方交付稅「特別帳戶」借款，即原計劃從國民「一般帳戶」中扣除贖回財政資金金額 2,500 億日元，但是結果該年度延遲贖回，決定在 2021 會計年度年初再將該金額添加到地方交付稅總額中。

從一般地方交付稅的分配情況分析，東京都內只有 1 個都道府縣沒有獲得交付稅。在市町村，獲得的個數比上一年減少了 10 個，降至 75 個。此外，從 2020 年度就災害等特殊情況的特別交付稅看來，都道府縣以外的所有團體、市町村的全部 1,718 個團體，都獲得了特別交付稅。由於東日本大地震的事件，「東日本大地震復興特別交付稅」4,007 億日元分配給受災的地方政府，用於東日本大地震之復原、重建計畫。結果，2020 年度地方交付稅總額為 169,890 億日元，可分為 (1) 一般交付稅 155,926 億日元 (占 91.78%)，(2) 特別交付稅 9,957 億日元 (占 5.86%)，(3) 災害復興特別交付稅 4,007 億日元 (占 2.36%)¹⁰，詳見表 2.14。

日本的「地方交付稅」和台灣的「統籌分配款」比較。(1) 台灣是按實際數分配。日本則是會計年度之初，按預估稅收數分配，若有追加預算，則再行調整、修正。¹¹ (2) 台灣一般統籌 94%，特別統籌 6%。與日本統籌分配之比重相當。(3) 所得稅提撥之比重，日本的 33% 較高，台灣僅 10% 較低。

五、英國的市政稅

(一) 中央與地方支出

蔡玉時(2002)統計英國 1996/97 年度至 2001/02 年度中央政府支出占總支出約為 75%，地方政府約為 25%。2001/02 的中央政府支出 2,884 億英鎊。地方政府 988 億英鎊。全國合計 3,873 億英鎊，中央占 74.9%，地方占 25.1%。因此，2000 年代初期各項政事支出幾乎都由中央負責，英國成為典型的中央集權國家。相關之統計，詳見 *Public Expenditure Statistical Analyses 2002~03, Local Government Financial Statistics no.12, 2001*。

(二) 地方收入

英國在 1990 年 4 月實施社區捐(community charge)，即俗稱的人頭稅 (poll tax)，以取代住家財產稅(domestic rate)。¹² 1990 年後並將營業財產稅(business rate)，即非住家財產稅(non-domestic rate)，改為中央統一課徵稅率，以其收入再補助地方政府。因此 1990 年地方財政自主性大幅降低。1993 年英國將社區捐(community charge) 改為市政稅(council tax)，即根據財產之等級 (共 7 級) 課稅，以期量能課徵，修正人頭稅最令人詬病的累退性。市政稅之收入占了地方政府自有收入的一半以上。2013 年起為鼓勵財產稅的積極徵收，中央推出 Rate Retention scheme，地方政府將「非住家財產稅」收入的一半可以保留下來。表 2-15 中收入，因而有

¹⁰ 總務省(2022)，地方財政白書。

¹¹ 馮永猷(2013)，《府際財政》，南投：暨大府際關係中心。

¹² 黃明聖 (1991)，「英國人頭稅理論之探討」，《中國經濟學會年會論文集》，頁 269-285。

“Retained income from Rate Retention scheme” 一項。表 2-15 說明英國地方政府之財源。上半段為各種補助收入 (grant income)。本文發現:

- 1.傳統，也最重要的支援收入補助 (Revenue support grant, RSG) 顯得相對微小，因為其來源「非住家財產稅」，被地方政府保留至少一半，不須上繳。所以 RSG 遽減。¹³
2. aggregate external finance (AEF) 特定的或特別的補助才是補助的重點。¹⁴
- 3.在 2020-21 年度，由於受到疫情影響，中央多給了 66.2 億英鎊的補助，故使當年地方補助金額增加很多。2021-22 年度亦有相同情形。

表 2-15 的下半段則是自主財源。近年來，總金額沒有太大的變化，都在 700 多億英鎊。自主財源主要來自市政稅收入(council tax)，及非住家財產稅的保留收入，其他政府補助。最後，近年來補助收入占總收入都在 50%以下。這比起 1990 年度當時的 85%，該比重有明顯的降低。

¹³ 2014-15 之前，補助分配的考量是地方當局社會、經濟、人口的特性，以及當局去籌措市政稅收之能力指標，亦即該區域內 D 等級財產升級的數目。

¹⁴ aggregate external finance (AEF) 包括支援財政收入補助 (RSG)，非住家財產稅 (non-domestic rate) 的重分配，及某種特定補助 (specific grant)。

表 2.15 英國地方政府所得來源

單位:百萬英鎊(2021 價格)

Service category	2018-19	2019-20	2020-21
Total grant income	82,817	77,955	93,879
收入補助計畫	1,493	700	1,657
警政補助	7,713	7,669	7,987
外部融資總額 (AEF) 內的 特定和特別補助金	42,810	42,656	51,215
本地服務支援補助金	24	30	22
Covid-19 一般補助金和收入 補助金			6,622
AEF 以外的資助	20,704	18,007	16,879
住房收入帳戶 政府補助和援 助	207	191	236
資本支出補助金	9,867	8,702	9,262
本地收入總額	78,520	77,084	73,842
議會稅	32,001	33,183	34,040
利率保留計畫的保留收入	19,454	18,163	17,323
外部利息收入	1,631	1,781	1,522
資本利得	3,421	2,358	2,105
銷售、費用及收費	14,268	14,506	11,426
議會租金	7,744	7,543	7,426
其他收入和調整	20,648	20,925	21,321
總收入	181,985	175,964	189,042
補助金佔總收入的百分比	46%	44%	50%

資料來源: Department for Levelling up, Housing and Communities (2023), *Local government financial statistics, England*.

六、地方財政之國際比較

(一) 聯邦制地方政府多仰賴財產稅?

表 2.16 OECD 在 2020 年稅收之組成

	德國	日本	英國	美國	OECD 平均
個人所得稅	27%	19%	29%	41%	30%
公司所得稅	4%	12%	7%	5%	7%
社會安全捐	40%	41%	21%	25%	28%
財產稅	3%	8%	12%	12%	9%
消費稅	26%	20%	31%	17%	24%
其他	0%	0%	0%	0%	2%

註: 日本之數字為 2019 年。

資料來源: *OECD Revenue Statistics – comparative tables* (瀏覽 06/21/2023)

依 OECD (2023) 統計 2020 年德國、日本的所得稅 (個人、公司) 都占總稅收的 31%，英國、美國之所得稅收比重則更高。社會安全捐德國、日本較高，占 4 成以上。財產稅占總稅收比重，德國、日本偏低，在 10% 以下，美國、英國 12% 則相較為高。因此教科書所提，地方政府仰賴課徵財產稅收，以反應「受益原則」，在德國、日本似乎得不到驗證。消費稅，歐洲的德國 26%、英國 31% 較高。因此，與其說「聯邦制地方政府多仰賴財產稅自給自足」，不如說「英美比起德日，更有反應受益原則課稅的情形」。

(二) 單一國家制較為中央集權？

本文探討 4 個國家之中，2020 年地方政府支出之比重，德國地方政府約占 50%。美國為 60%。日本 55%。英國 25%。即使日本也為單一制國家，似只有英國的地方支出較顯弱勢。原先預期單一制國家的日本、英國比較會是中央集權。結果只有英國揭露之資訊呈現中央集權。

(三) 德國稅收分成高，須建立衡平基金

德國的稅收分成，具有以下特性：(1) 分成之稅目，中央政府分成在一半以下。地方政府之分成則占一半以上。(2) 主要就個人、公司所得稅、增值稅分成。(3) 由於稅收分成易產生各邦「貧者益貧，富者益富」之現象，故需設立水平的衡平基金，以平衡地方財政之豐瘠。德國會計算「每人基準財政收入」與「每人基準財政需求」之差距，再決定各邦可以收進、需要繳出之額度。

(四) 美國以專案補助，英國以一般補助為主

美國由於地方政府財政多為年度剩餘，故中央補助款主要在於專案補助，以達成某些政策目標，而不是綜合補助(block grants)。1990 年之後，英國由於地方自有財源較少，故其補助款重點在支援財政收入補助 (SRG)。2014 年以來由於非住家財產稅收，地方可以保留徵收到的一半，因此，SRG 大為降低，補助款所占之比率亦呈現降低之勢。

(五) 日本「地方交付稅」和台灣的「統籌分配款」近似

2020 年日本地方政府之收入，地方稅占 3 成，省級、縣級補助占 3 成，地方交付稅占 13% (地方第二大稅收)。小泉執政時，雖想取消、減少補助、交付稅，以進行「三位一體改革」，但終未能如願。日本的「地方交付稅」和台灣的「統籌分配款」比較。(1) 台灣是按實際數分配。日本則是會計年度之初，按預估稅收數分配，若有追加預算，則再行調整、修正。(2) 台灣一般統籌 94%，特別統籌 6%。與日本統籌分配之比重相當。(3) 所得稅提撥之比重，日本的 33% 較高，台灣僅 10% 較低。

參考文獻

- 日本總務省 (各年),《地方財政統計年報》。
- 日本總務省, 2022,《地方財政白書》。
- 游適銘, 2016,「德國財政與統籌稅款設計」,《財稅研究》45 卷 6 期,頁 109-126。
- 黃明聖, 1991,「英國人頭稅理論之探討」,《中國經濟學會年會論文集》,頁 269-285。
- 馮永猷, 2013,《府際財政》,南投: 暨大府際關係中心。
- 蔡玉時, 2002,「英國中央與地方之財政關係」,行政院經建會出國報告。
- 蔡美娜, 2002,「美國補助款公式化分配機制的理想與現實」,主計協進社。
- 蘇煥智、葉紘麟, 2018,《地方自治與地方再生》,台北: 允晨文化。
- Farber, G. (2016). German Public Administration and Fiscal Federalism, Taiwan Executive Leadership Program.
- Department for Levelling up, Housing and Communities (2023). *Local Government Financial Statistics, England*.
- Office of Management and Budget (2022). *Budget of the US Government FY2022*.
- Rosen, H. (1999), *Public Finance*, fifth edition, New York: McGraw Hill.
- Rosen, H., & Gayer, T. (2014). *Public Finance*, 10th edition, New York: McGraw Hill.

第三章 我國財政收支劃分的檢討與改進

孫克難¹

一、前言

我國財政收支的劃分主要受財政收支劃分法(簡稱「財劃法」)的規範。該法自 1951 年 6 月實施以來，已經超過 70 年，其間經過 10 次修正，最近一次修正是在精省虛級化(簡稱精省)後的 1999 年初，離當今已近 25 年。這中間歷經陳水扁、馬英九、蔡英文三位總統，對許多不合時宜之處提出修法，雖有高度的共識，卻遲遲未能完成修法程序，也就無法針對普遍質疑的中央「集權又集錢」、「患寡又患不均」、「城鄉差距與貧富不均」等現象進行有效矯正；顯然這不是單純的財政問題，而是更複雜的政治問題。近 25 年來，財劃法的主要爭議，癥結在於中央統籌分配稅款財源是否具充分性？分配上是否具公平性、合理性、效率性？是否要有普通統籌與特別統籌之分？直轄市與縣市(鄉鎮)是否以不同方式分配？而統籌分配稅款規模的形成與大小，需從那些稅目來提撥，值得檢討分析。尤其關心財劃法第 8 條、第 12 條有關租稅收入的分成，第 16 條之 1 統籌分配稅款，以及第 30 條有關補助款之規定。

以往在中央與地方之府際(intergovernmental)關係上，存在「垂直不公」與「水平不均」的現象，有其歷史背景及「路徑依賴」(path dependence)²因素。因此，本章從制度發展之歷史脈絡中，並不侷限在具有爭議的統籌分配稅款，也不著重在各直轄市及縣市統籌分配稅款金額數字的大小³，而是從財政收支劃分的整體面健全制度⁴，透過政治經濟學或制度經濟學的視野，企圖掌握問題、採取策略，期能在紓解問題上有所突破，在中央與地方政府間，謀求建立合乎「雙贏」的府際關係。本章分成八節，除第一節前言強調財政收支合理劃分的重要性外，第二節為財政收支劃分的論述基礎；第三節簡述我國財政收支劃分的背景與修法沿革；第四節則在財劃法實施下，對造成地方財政困境的原因進行探討；第五、六節分別針對政府職能劃分與財政收支、中央統籌分配稅款與補助款進行檢討；第七節提出中央與地方政府共創雙贏的行動方案；第八節為結語。

二、財政收支劃分的論述基礎

市場與政府分別為引導資源分配的兩大機制。市場與政府的角色劃分與分工關係，政府支出規模與結構，主要源自市場失靈(market failure)的論述；透過課稅為主要手段，自民間移轉資源，作為政府提供公共服務的財源。至於中央與地方

¹ 中華經濟研究院諮詢委員、前國立台北商業大學財稅系主任

² 此名詞及概念主要由 D. C. North 提出，並見於 North (1990)。

³ 對金額數字有興趣者，可參閱本研究報告其他章節，以及本章文末所附參考文獻，例如曾巨威、羅時萬、楊怡雯(2019)等。

⁴ 由於制度設計或安排不當，將會使此種「共同資源」(common pool resources)產生分享不公與資源浪費現象，故健全制度具高度重要性。

政府間之職能劃分與財源分配，應該基於比較利益原則，由誰做的淨效益大就由誰來做。然而，政治人物及官僚也可能為了追求各自私利而有違公共利益的精神⁵。

地方財政理論強調經濟效率面，主要依據 Tiebout(1956)的「用腳投票」(vote with foot)模型。然此模型有多個重要假定或前提，例如人們擁有充分資訊；沒有外部性存在；在多個具有競爭性的轄區間，允許人口自由遷徙、群居，具有完全的移動性；依其偏好享用地方公共財服務，並與其租稅負擔(主要為財產稅)產生連結，具有使用者付費(稅)的精神。而地方公共財產生的效益隨離公共財提供地距離愈遠而效益遞減；且地方公共財具有最適規模性，超過一定人數會產生擁擠性。然當有外部性存在時，地方政府提供的公共財最適水準，會因有外溢效果的存在，就已非社會最適水準，產生轄區競爭(市場)失靈現象，中央政府就有介入的必要性。其實，探討各級政府財政收支劃分及其行為反應與績效，涵蓋不同的理論基礎。在福利經濟學方面，將涉及公共財、外部性、自然獨占、所得與財富分配不均、殊價財(merit goods)、商品平等主義(commodity egalitarianism)等相關問題，與中央及地方的職權分工具密切關係。例如調節財政收支的水平公平性與垂直公平性，矯正府際間的外溢效果(包括正的與負的外部性)。在政治經濟學方面，關心「政府失靈」(government failure)、鑽營逐利行為、官僚政治、合作夥伴關係(包括公與公及公與私間)等。在制度經濟學方面，強調憲政體制、財政分權或均權制度、錢與權對應關係、地方制度與自治、交易成本(transaction cost)等。

因此，本研究論述的內容與精神，一方面是在福利經濟學的規範(normative)基礎上，透過政治市場失靈現象的呈現，例如公共財、外部性等的存在，說明各級政府所需扮演的角色；另一方面由於政府介入矯正市場失靈的交易成本可能過高，故而在公共選擇(public choice)理論或政治經濟學、新制度經濟學⁶所提供之實證(positive)基礎上，針對政府失靈現象的存在，分析造成政府行為偏差的原因，並對所生問題謀求改善。

進一步針對財政收支劃分相關論述扼要分述如下：

(一) 各級政府的職能劃分原則

以下基於公共經濟學的相關理論⁷，整理出一些原則如下：

1. 效率原則：

從公共財提供的角度及政府職能分工言，財貨提供的效益普及於全國，且消費滿足彼此間不受影響，也無法排除他人享用者，屬於全國性公共財，

⁵ 請見 Niskanen (1971); Musgrave (1997), p.66。

⁶ 新制度經濟學分析方式，包括從交易成本經濟學、財產權分析、契約理論、誘因機制、資訊不對稱等角度，針對現行制度所存在的問題，以及造成政府失靈現象進行探討。Furubotn and Richter (1997, 2000)有深入剖析。

⁷ 主要可參考 Rosen and Gayer(2014)相關章節之概念。

應由中央政府提供，例如國防、外交、司法等。公共財的效益受限於地方，為滿足地方居民偏好與需求，所提供的財貨屬地方性公共財，應由地方政府負責，例如治安、公園、停車場、道路、橋樑等。如此形成分權化(decentralize)的府際關係。⁸地方間往往存在具外部性的活動，包括正的外溢效果及負的外溢效果。就資源配置效率言，若是中央政府不介入，則會造成具外部利益的財貨或服務提供的太少(例如研究與發展、人才培育等)；而對具外部成本的財貨或服務提供得太多(例如對環境產生污染的財貨等)。處此情況下，需由中央政府出面，對具外溢效果的跨域行為進行補助或課稅，矯正地方政府間存在的外部性，或透過中央職權使得府際間外部性能夠內部化。

此外，一些公共設施具俱樂部財(club goods)性質，均可因地制宜的由中央或地方政府提供，視交易成本大小及比較利益原則決定府際分工。

2. 公平原則：

對於具殊價財性質的財貨，同時合乎商品平等主義精神者，例如國民義務教育、全民健康保險等，中央與地方政府需協力發揮應有功能；但中央應扮演更積極的角色(例如中央主辦、地方協辦)，在財政均等化(fiscal equalization)精神下，全國民眾能公平、合理的享用。

3. 適當原則：

中央與地方政府的職能劃分與資源分配應具對稱性，中央將一些公共服務項目下放給地方，資源也需同時下放，亦即「權、錢對應」關係。例如影響範圍大、具流動性者，劃歸中央；影響範圍小、具固定性者，劃歸地方。而具全國一致性的支出計畫，須由中央立法提供，地方協助辦理。例如社會保險之全民健康保險、勞工保險等由中央推動；低收入戶之社會救助，由地方政府提供。中央與地方之關係要與時俱進，合於動態演化觀點。

(二) 各級政府的稅源劃分原則

各級政府稅源的劃分，同樣可從效率原則、公平原則、適當原則來論述。

1. 效率原則：

何項稅收歸中央，何項稅收歸地方，應以其徵收對資源配置效率的影響來考量。例如稅基不具移動性的土地稅歸地方，稅基具有移動性的所得稅歸中央。稅基在各行政區域間具有高度流動性者，不宜劃歸地方，以免競相減稅而助長租稅競爭現象。

2. 公平原則：

透過量能課稅功能，達到所得重分配之社會政策目的的租稅，應由中央

⁸ 可參見 Oates,(1972), pp.9-13；黃世鑫(1989)，頁 38；孫克難(2000)，頁 11-17。

徵收；例如具有累進課稅的所得稅制。而稅基在各行政區域間，存在具有高度分配不均性質的租稅，應由中央徵收，避免造成財政上的水平不均性。容易形成租稅輸出(由其他地區居民來負擔)的租稅，不宜劃歸地方，以免造成稅負轉嫁給其他地區的居民，削弱地方課稅與受益原則上的關聯性。稅基在各行政區域間存在分布不均現象的租稅，應由中央徵收。

3. 適當原則：

具有量能課稅性的租稅，宜劃歸中央；具有受益負擔性的租稅，宜劃歸地方；配合稅基廣而具流動性者，宜歸中央；稅基狹且具固定性者，宜歸地方。前者如所得稅、銷售稅，後者如房屋稅、地價稅。而具全國一致性，適合作為國家整體經濟穩定工具的租稅，例如所得稅，應劃歸為中央。

(三) 建立合理的錢、權對應關係

各級政府職能與權限劃分、組織的再造、財源的分配、行政區域的整併、補助款與統籌分配稅款、財政自主與財政努力等，彼此間具有密切關係。故而具整體且合理的制度設計與規劃，至關重要。政府向人民提供公共服務，人民就應依法納稅，也就是政府有權向人民徵稅，合乎社會契約論的觀點。在提供地方基本公共服務，縮小各政府財政收支差距下，秉持財政均等化原則，保障各地方擁有一定品質的公共服務，尤其是在教育、社會安全方面。並且建立公平有效率的財政移轉制度，營造「錢、權」對應關係。例如強化統籌分配稅款及計畫型補助款的調節功能，推動行政區域重劃、協助地區水平合併等，促進區域間資源分配的平衡，縮小城鄉差距；如此將可降低中央調劑地方間分配不均之責任與壓力，進而建立各級政府在某些功能上之合理競合關係。

(四) 地方政府加強開源節流

中央與地方政府的職能及財政收支合理化分後，地方政府就應該在財政上自我負責、開源節流。例如精簡組織，減少冗員，降低人事費負擔，提升每一元人事費支出的生產力。並且健全財政，降低債務累積。地方政府提供的地方公共財，應該落實受益原則與強化效率配置；而財產稅(主要為房地產稅)可視為地方居民購買地方公共財及服務的代價。藉由「用腳投票」，期待各地方政府的財政努力與公共服務間，建立良好競爭與互動關係。

再從動態發展觀點言，應該建立具誘因的制度，經由招商引資擴大稅基，「將餅做大」。而制度變革及方案選擇，需要考慮改革的交易成本大小，進而影響制度的調整與改革路徑。為因應高齡化、少子化之發展趨勢，應該全面清查公有財產，列管各地方閒置與被占用的資產，以適當且有效率的方式處理及活化資產。例如整理蚊子館、閒置校舍，並改建成養老院、休閒中心。且為鼓勵民間參與地方公

共建設，需善加利用 BOT 與 PFI 方式⁹，一方面可以有條件的降低地方政府財政負擔，他方面可以創造民間投資機會。¹⁰

(五) 避免政治因素扭曲決策

在民主政治中，政治人物往往利用某些選民的財政幻覺(fiscal illusion)，高估公共政策的效益、低估其成本，甚至被誤導為「白吃的午餐」，恐將助長政府支出的膨脹；或以減稅來討好選民，終將債留子孫。於各級政府的職能與財源分配，往往充滿了政治性操作。中央樂於成為資源分配的「大家長」，地方也多樂於伸手要錢，甚至揮霍成性為「敗家子」。此種現象或許不是普遍存在，但也非無的放矢。不同制度的內容與結構安排，會產生不同的交易成本¹¹；制度應該隨著政治、經濟、社會等變遷而動態調整。由於財劃法修法的交易成本頗高，包括取得資訊、溝通、調查、協商、達成共識、執行、監督等成本，因此，必需努力降低交易成本，尋求具妥協性的共識，方能有所突破、克竟其功。

因此，本章透過政治經濟學方面的論述，用以分析「政府失靈」、競租(rent-seeking)¹²、官僚行為¹³等，以期打破官僚、民代、財團所形成的「鐵三角」關係，避免地方支出浮濫，進而加強執行效率。而在制度經濟學方面，強調憲政體制、財政分權或均權制度、錢權對應關係、地方制度與自治等，將能更深入的瞭解在財政收入劃分上所面臨的困境與挑戰，進而對政府角色、職能分工、稅收劃分、府際關係等之制度設計與執行上有所助益。

三、我國財政收支劃分的背景與修法沿革

財劃法在現行版本之前，檢視「立法院法律系統」之「財政收支劃分法法條沿革」，可知自 1951 年立法以來歷經 10 次修正。現詳細檢視歷次修正過程，將其重要演變分述如下：

(一) 我國財政收支劃分的背景與修法沿革

立法院於 1951 年 5 月 29 日制定、6 月 13 日總統令公布實施財政收支劃分法(簡稱「財劃法」)¹⁴。財劃法分為四章，除第一章總綱及第四章附則外，第二章收入為本法之重心所在，包括十節，即課稅收入、獨占及專賣收入、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、營業盈餘捐獻贈與

⁹ 「興建-營運-移轉」(Build-Operate-Transfer)與「民間融資提案」(Private Finance Initiative)，均屬公私協作(Public Private Partnership, PPP)的一環。

¹⁰ 然而任何制度均並非完美，有其侷限性，應該興其利而去其弊，設計良好制度。有關 PFI 制度的討論，可參見孫克難(2015)。

¹¹ 交易成本大致上可分成市場交易成本與政治交易成本。本文偏向政治交易成本的分析，進而謀求制度改善。

¹² 參見 Krueger(1974)、Furubotn and Richter(1997, 2000)。

¹³ Niskanen(1971)、Furubotn and Richter(1997, 2000)有深入分析。

¹⁴ 1935 年國民政府頒布「財政收支系統法」，而後有修正。台灣實施的財劃法前身，則是 1946 年 7 月頒布修正的「財政收支系統法」。

及其他收入、補助及協助收入、賒借收入。第三章則為支出，並未分節，與本法上一章之文體結構相比，在佈局上欠缺對稱性，主要仰賴附表二支出分類表形式呈現其內容¹⁵。

1951年的財劃法第1條，開宗明義指出，本法依中華民國憲法第10章(中央與地方之權限)及第13章(基本國策)有關各條之規定制定之¹⁶。財劃法第2條指出：「中華民國各級政府財政收支之劃分，調劑及分類，依本法之規定」為之。在財劃法第3條中，將全國財政收支系統劃分為：一、中央；二、省及省直轄市；三、縣市及相當於縣市的局三級制，鄉鎮財政包括在縣財政內。然依據1999年1月13日立法院修正通過，1月25日總統令公布後的現行條例，在1998年底精省虛級化¹⁷下，則分成：一、中央；二、直轄市；三、縣、市(以下簡稱縣(市))；四、鄉、鎮及縣轄市(以下簡稱鄉(鎮、市))。如此經由原先的三級制增列成四級制。在此同時(1999年1月13日)新立法通過「地方制度法」(簡稱「地制法」)相關規範，在第三章「地方自治」之第五節「自治財政」中之第66條及第67條第1項指出，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應分配的國稅、直轄市及縣(市)稅，以及收入及支出，依財政收支劃分法辦理。

(二) 中央與地方之錢、權結構演變

財劃法在過去的10次修法中，屬於大幅修正者有兩次，均因涉及政府組織與結構的改變而有所更張。一次為1981年，取消所得稅與貨物稅的分成，改成全部劃歸為中央政府收入，使得財政主導權由省政府回歸中央政府；另一次則因調整政府行政體系，1998年底精省虛級化，隨即於在1999年1月13日立法院完成修法，將原屬省府及省轄市的營業稅，配合精省業務一併劃歸中央為國稅，且將台灣省政府統籌分配稅款併入中央統籌分配稅款中；再以其稅收提撥40%，以及增撥所得稅及貨物稅收各10%，由中央統籌分配給地方(見現行財劃法第8條)。也因經過這兩次的修正，就更加深中央「集權又集錢」的現象。

精省必然產生重大的結構性改變，原屬省府的收入、支出、負債均移轉給中央；其中由於公共設施保留地徵收到期，省府將約8,200億元的債務移給中央，中央也就相應控制營業稅充作統籌分配稅款的規模，加深中央「集權又集錢」的陰影揮之不去。此種發展之「路徑依賴」效果，使得近20多年來統籌分配稅款始終成為爭議焦點；而利益的糾葛更加深修法的難度。

(三) 各級政府稅收分配的演變

¹⁵ 而在政府近年來所提出的修正草案中，卻欲將支出分類附表刪除，恐有欠妥當。

¹⁶ 其實此也與憲法第11章地方制度具有密切關係。然因條文內容多不合時宜，故未在財劃法中明白指出。然而地方制度法已於1999年1月13日制訂，1999年1月25日公布實施，乃依憲法第118條及憲法增修條文第9條第1項制訂之，對各級政府間權責關係做一般性的規範，包括第三章第五節「自治財政」即第四章「中央與地方及地方間之關係」。其實，憲法、財劃法、地制法等之間應有更緊密的關係；憲法屬原則性、目標性的規範，真正落實則是靠一般法律。

¹⁷ 1998年12月20日起，省府業務因精省虛級化而由中央政府所取代。

回顧 1951 年 6 月 13 日總統令公布的財劃法第 8 條內容可知，國稅包括所得稅、遺產稅、印花稅、關稅、貨物稅、鹽稅、礦區稅。1955 年 12 月 31 日修正公布條文，增列證券交易稅。1973 年 5 月 10 日修正公布的條文，將遺產稅改成遺產及贈與稅。依據現行(1999 年)財劃法第 8 條規定，國稅包括：所得稅、遺產及贈與稅、關稅、營業稅¹⁸、貨物稅、菸酒稅、證券交易稅、期貨交易稅、礦區稅。¹⁹ 至於地方稅方面，1951 年財劃法第 12 條規定，直轄市及縣市稅包括：土地稅(含對地價及土地增值之稅及田賦)、營業稅、特產稅；第 15 條規定，縣(市、局)稅包括土地改良物稅、契稅、屠宰稅、使用牌照稅、筵席及娛樂稅、其他特別稅課。然而依據現行財劃法第 12 條規定，直轄市及縣(市)稅包括：土地稅(含地價稅、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。由上顯示，稅目結構在過去 70 年來已有改變。

我國稅制之稅源劃分，整體而言，採獨立稅、共分稅(或稱共享稅制；tax-share system)，以及統籌分配稅之混合制度。從 1951 年 6 月開始實施的財劃法，在 1981 年 1 月 21 日財劃法第 8 次修正公布之前(見 1973 年 5 月 10 日公布的財劃法)，國稅中有些稅是採取共分制：如第 9 條規定，所得稅在省應以其總收入 10% 給省；10% 給縣(市、局)；在直轄市應以其總收入 10% 直轄市。²⁰ 又如 1951 年財劃法第 10 條規定，遺產稅在省應以其總收入 30% 給省；50% 給縣(市、局)；在直轄市應以其總收入 30% 直轄市。1973 年改成遺產及贈與稅，在省應以其總收入 20% 分給省，60% 分給縣(市、局)；在直轄市應以其總收入 30% 分給直轄市(見第 10 條)。1951 年印花稅在省應以其總收入 20% 給省；30% 給縣(市、局)；在直轄市應以其總收入 20% 直轄市(見第 11 條)。然在 1981 年的修法中，將第 9 條、第 10 條、第 11 條之國稅分成廢除，可算是一項重大制度變革。至於地方稅方面，自始(1951 年)財劃法第 13 條關於土地稅、第 14 條關於營業稅等，也有稅收分成規定，然在 1981 年的修正中一併刪除。由於上述變革，才使得現行財劃法在整體條文內容上，呈現諸多「刪除」的字眼。

(四) 統籌分配稅款制度的演變

就統籌分配稅款之演進言，1951 年 6 月頒行的財劃法，規範各級政府財政收支的劃分，確立中央與地方之財政關係。1954 年 8 月建立省統籌分配稅款機制，在第 13 條、第 14 條分別對土地稅及營業稅有分成規定外，也包括有省統籌分配的比率。後經 1954 年、1965 年、1981 年財劃法修正，改變稅目與比率(例如 1965

¹⁸ 營業稅已於 1997 年 7 月 1 日正式改為國稅。

¹⁹ 鹽稅已於 1977 年 7 月廢止，故 1999 年財劃法條文中已將此稅刪除；但在 1999 年條文中則增列期貨交易稅。

²⁰ 此在最初的(1951 年)財劃法第 9 條，即規定所得稅在省應以其總收入 10% 分給省，10% 分給縣(市、局)，在直轄市應以其總收入 10% 分給直轄市。1954 年修正該條，將分給縣(市、局)之成數，得由省以二分之一統籌分配所屬之縣(市、局)。然在 1981 年的大幅修正中，則將此條文刪除，也就是所得稅改為全部為中央收入，不再採取共分制。

年增列使用牌照稅)，直至精省後取消，不再有省統籌分配稅款。²¹ 1967年修正之台灣省地方自治綱領，有了縣統籌分配稅款。至1981年修正之財劃法，才有中央統籌分配稅款的規定。而在1998年底精省後，統籌分配稅款就只有中央及縣的統籌分配。基此，本文在後面的討論上，著重在中央統籌分配稅款。²²

進言之，1981年修正的財劃法第12條，其中規定屬於省及直轄市稅之營業稅及印花稅，在省應以其總收入之50%由省統籌分配給所屬各縣市；在直轄市應以其總收入之50%由中央統籌分配給省及直轄市。至於使用牌照稅，在省應以其總收入之50%由省統籌分配給各縣(市、局)；在直轄市全部為直轄市收入。並依據行政院訂定之「中央統籌分配稅款平衡省市預算基金收支保管及運用辦法」，在中央設立一個「平衡預算基金」，列入中央政府總預(決)算中。²³

現行中央統籌分配稅款規定在財劃法第16條之1，針對該法第8條第2項及第12條第2項至第4項規定之稅課統籌分配部分，應本透明化及公式化原則分配之；而受分配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入。至於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。其具體內容在本章第六節中詳論。

(五) 補助款制度的演變

1951年財劃法立法之初，在第30條中指出，中央為謀省與省間之經濟平衡發展，應依憲法第147條第1項之規定，對於貧瘠之省酌予補助。1965年修正該條規定，為各省市執行憲法第109條第一項有關各款事務，其經費不足時，經立法院決議，由國庫補助之。

精省之後，1999年元月修定公布的財劃法(即現制)，其第30條有關補助款之規定，中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府。但以下列事項為限：(1)計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。(2)跨越直轄市、縣(市)或二以上縣(市)之建設計畫。(3)具有示範性作用之重大建設計畫。(4)因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。而前述各款補助之辦法，由行政院另定之。基此，由第30條的規定顯示，補助款傾向限定在計畫型補助。至於一般性補助款，其法源則可引用地方制度法第69條「……對於財力較差之地方政府應酌予補助……」。依據1999年修正增訂之現行財劃法第35條之1規定：「各級政府年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理」。而「地方政府未依前項預算籌編原則辦理或有依法得

²¹ 參見朱澤民、李佩瑜(2001)，頁46。

²² 至於歷次財劃法中對省及縣統籌分配稅款的修正，可參見朱澤民、李佩瑜(2001)，頁44-53。而有關於省統籌分配稅款的檢討，則可參見林全(1995)。

²³ 參見朱澤民、李佩瑜(2001)，頁39。

徵收之財源而不徵收時，其上級政府應視實際情形酌予減列或減撥補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增補助款」。此乃對落實財政紀律作原則性規定，俾能有所依循。

綜上，檢視財劃法條文及其修改歷程發現，隨著時代的推移、政府結構的調整，財政收支與府際關係需與時俱進，也就促使本文尤其關心中央與地方政府職能與財源劃分、財劃法第 8 條及第 12 條有關稅收分成(即共享稅)與統籌分配稅款功能的演變，以及第 16 條之 1 統籌分配稅款分配辦法；並關心第 30 條有關補助款，第 37 條各級政府支出劃分，及第 37 條之 1 基準財政收入優先支應項目等。

四、造成地方財政困境的原因探討

要探討造成地方財政困境的原因，當然與財劃法過去修正歷程息息相關；而其探討的立論基礎，主要來自福利經濟學、政治經濟學、制度經濟學的相關理論，如本章第二節所述。現就造成地方財政困境之實際情況，扼要分述如下²⁴：

(一) 政府職能劃分欠當，傾向中央集權又集錢

政府財政的角色有四大功能，即促進經濟成長、維護經濟穩定(例如物價)、增進分配公平(包括所得與財富)、強化資源配置效率。傳統上認為前三項是中央政府的職責，地方政府的角色有限，只能在資源配置上著墨，自然利於形成中央集權現象；其實，部分職能可以分權讓地方政府來承擔。

由《財政統計年報》歷年各級政府支出淨額(不包括補助支出)比率可知，中央與地方的比例，以往大約為 6 比 4；然在精省後之 2000 年度，中央比率跳升為 66.47%，較 1999 年度的 53.95%，高出 12.52%，主要是省政府支出由 14.34% 歸零所致。而在各級政府淨收入(不包括補助收入)比率方面，以往中央與地方的比例大致維持在 6 比 4；在精省後，2000 年度中央比率為 73.93%，較 1999 年度的 60.39% 高出 13.54%，主要是因為省政府收入歸零造成。²⁵ 由此在在顯示精省及財劃法修正下，無論是從收入面或支出面言，造成府際財政結構大變動，中央之財政集中化程度大幅增強，尤其是在收入方面，集錢現象更為深化。

基於公共財、外溢效果大、殊價財等性質之國民義務教育、社會保險制度等，由中央規劃、立法建立制度，再由中央與地方共同推動與執行，則在經費負擔上就多由中央來承擔。²⁶ 相對的，中央若是將一些公共服務項目下放給地方，強化地方自治，就應將一些稅基大、穩定成長的稅收分成給地方，則在錢、權關係上同時下放，才具有對稱性。

²⁴ 本研究計畫之其他研究章節會更詳加剖析。

²⁵ 可參見蔡吉源、林健次表 7-1 及表 7-2 所示，尤其是頁 161 及 164。

²⁶ 例如中央政府於 1995 年開辦全民健保制度，其財源卻由地方政府負擔，並不公平合理；後經大法官釋憲，自 2012 年起，已由中央負擔全數的勞健保費用。

(二) 財源劃分欠缺公平合理，地方財政體質先天不足

就現況而言，財劃法將稅源豐沛且具穩定成長性的稅收，例如所得稅、營業稅、貨物稅等，劃歸中央；缺乏彈性或不具成長性的稅收，例如地價稅、房屋稅等，劃歸地方。此種財源分配方式欠缺合理性，改善才是正辦。由於各地方政府之賦稅依存度(即賦稅收入占政府支出比重)低，難以支應基本支出(包括人事費、基本建設支出等)之所需。由前述統計資料顯示，在精省及營業稅收劃歸中央後，中央稅收占總稅收的比重大幅提高，原本省府因徵收公共設施保留地而欠下的債務也一併移轉給中央，看似合理卻埋下中央更加集權又集錢的種子。

由於屬於地方政府的稅目(例如地價稅、土增稅、房屋稅、娛樂稅、印花稅等)，除了稅率是由中央立法訂定外，目前地方稅目的稅收偏低，且多不具成長性。至於稅基方面，地方政府及議會為了討好選民，往往大幅壓低稅基，在制度設計上比較欠缺財政努力的誘因，以致地方財政呈現惡化現象。財政收支劃分不夠合理，不但影響資源配置效率，也影響水平與垂直公平性。

(三) 地方自籌財源比重偏低、仰賴中央統籌分配稅款

依據「中華民國統計資訊網—縣市重要統計指標查詢系統—財政概況」可知：歲入扣除補助、協助及統籌分配稅款後的自籌財源占歲出的比率可知，近年來(例如 2015、2016、2017 年度)直轄市平均約為 56%，各縣市平均約為 28%，而地方政府整體平均則約為 36%。²⁷顯示地方自籌財源偏低現象，許多縣市稅收甚至不足以支應人事費支出。

因此，各地方政府除自籌財源外，也仰賴中央統籌分配稅款、一般補助款、計畫型補助款。此種現象的存在，與我國租稅負擔率(即總稅收占 GDP 的比率)近 20 年來只有 12%-13% 有關，一般只及已開發國家的一半²⁸。台灣的租稅負擔率偏低，中央與地方均有責任，中央定訂的稅率沒有合理調整(例如加值型營業稅率)，又普遍提供各項租稅優惠(減免稅)；地方為了討好選民，刻意壓低自有財源的稅基(例如地價稅)。由於欠缺努力徵稅的誘因，如此的因果循環關係，造成稅收占 GDP 比重偏低。國家整體稅收占 GDP 的比重偏低，居於相對弱勢的地方財政，其健全性更是受到頗大影響。

由《2022 年財政統計年報》可知，近年來政府債務餘額在持續成長中，至 2022 年(底)，地方政府在普通基金的債務餘額達 9,110 億元，在非營業基金債務餘額達 3,431 億元，兩者合計達 1 兆 2,541 億元，占各級政府債務合計數 7 兆 6,158 億元的 16.47%，在地方財政不夠健全下，實在不可輕忽。²⁹

²⁷ 請參見曾巨威、羅時萬、楊怡雯(2019)，表 2-5，頁 32。

²⁸ 此處指不含社會安全捐在內的租稅負擔率；相關統計數據可參見《2022 財政統計年報》，頁 100 - 101。

²⁹ 統計資料來自《2022 年財政統計年報》，頁 49。

(四) 中央請客、地方買單現象普遍存在

由以往的事例可知，中央進行改革，也多由地方負擔成本。例如教育部推動教改措施、內政部增列社福措施、經濟部擴大產業租稅減免等，往往增加地方財政負擔或減少地方稅收，形成「中央請客，地方買單」之不合理現象，當然破壞財政紀律的規範力量，反而會被「肉桶政治」(pork barrel)所俘獲(capture)，以致廣為減稅、散財以爭取選票。至於中央為了獎勵產業發展，長期性的以租稅減免為政策工具，其中減土增稅、地價稅、房屋稅等，必然影響地方財政。

(五) 地方財政努力不足、開徵新稅效果不彰

健全地方財政，不能仰賴中央統籌分配稅款及補助款，而應努力開源與節流。就開源而言，例如提高課徵地價稅的公告地價，以及因地制宜的開徵新稅。2002年12月11日政府公布實施「地方稅法通則」，地方政府可依法開徵特別稅課、臨時稅課或附加稅課。然而除了有些縣市針對土石採取、礦石採取等，開徵臨時稅外，鮮有其他稅課；亦即開徵效果不彰，實與地方政治生態、地方選票爭取，以及養成依賴心理具有密切關係。

(六) 地方普遍欠缺節流誘因，伸手要錢成為習慣

地方政府一方面稅收普遍不足，另一方面又缺乏節流誘因，人事費不夠精簡、基礎建設缺乏效益，選舉時競開支票成為常態，缺乏自我負責精神，此乃政治經濟學中所普遍關心及存在的問題。

從動態演化觀點言，如何透過具誘因的制度，「將餅做大」，創造合作雙贏，值得中央與地方共同努力。由於制度變革及方案選擇，需要考慮改革的交易成本，必須透過制度創新、財政努力以克服。

(七) 非稅項目收入多元 功能有待加強

財劃法第二章中所列收入，除稅課收入，以及補助及協助收入、公債及借款外，還包括獨占及專賣收入、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、營業盈餘捐獻贈與及其他收入，值得詳細檢討其內涵並提升績效，進而充實國庫。其中2002年12月11日立法通過規費法，實施效果普遍不彰；公有財產管理效率不高，甚至停徵工程受益費，均值得檢討改進。

五、政府職能劃分與財政收支之檢討與改進

對於各級政府職能與財政收支劃分的關聯性，呈現在圖3-1中，包括中央政府依法(主要為財劃法)制定政策、決定各級政府職能與支出，以及財政收支劃分、稅源分配、統籌分配稅款及補助款，並依地方稅法通則開徵新稅，推動各項政務，進行實際收支活動。以下分成小節說明如下。

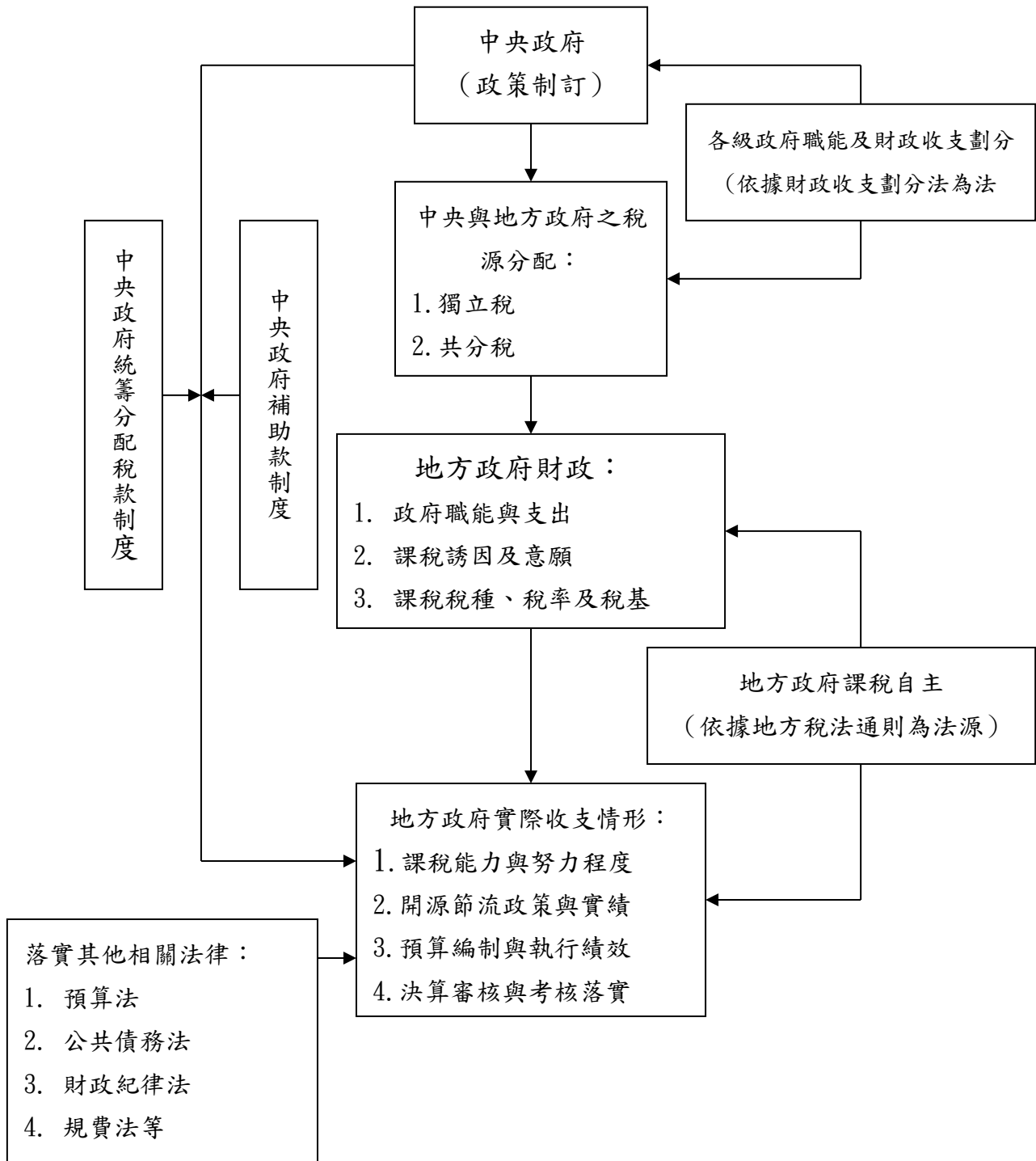


圖 3-1 各級政府財政收支權限及法源依據

資料來源：本文設計。

(一) 各級政府職能劃分與支出方面

現行財劃法第 37 條規定，各級政府之支出劃分為：(1)由中央立法並執行者，歸中央。(2)由直轄市立法並執行者，歸直轄市。(3)由縣(市)立法並執行者，歸縣(市)。(4)由鄉(鎮、市)立法並執行者，歸鄉(鎮、市)。其中需交由下級政府執行者，其經費之負擔，除法律另有規定外，屬委辦事項者，由委辦機關負

擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。由中央或直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)二以上同級或不同級政府共同辦理者，其經費應由中央或各該直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)按比例分擔之。

合理的政府職能劃分，應該對應適當的財政收支劃分。依據均權制度的劃分原則：「凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方。不偏於中央集權或地方分權。」³⁰ 基此，財劃法在職能方面的修正，應該向均權主義及制度調整。現行財劃法第 37 條之 1 規定，地方政府應就其基準財政收入及其他經常性之收入，優先支應下列各項支出：(1) 地方政府編制內員額與經上級政府核定有案之人事費及相關費用。(2) 一般經常性支出、公共設施管理維護及依法規規定必須負擔之經費。(3) 地方基本設施或小型建設經費。(4) 其他屬地方政府應行辦理之地方性事務經費。而地方政府其收入不足支應支出時，應由其所獲分配之統籌分配稅款予以優先挹注。³¹

免因法規之制定或修正減少政府收入，或增加額外支出負擔，致影響各級政府財政之健全運作，故而現行財劃法第 38 條之 1 規定：「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。」以期維護財政紀律。

現行財劃法之附表二為支出分類表，呈現的各級政府之財政需求與支出項目，應與各級政府的職能做密切的連結。然而此種連結在該附表中表現並不具體，甚至顯得冗餘，故而行政院所提出的財劃法修正版本，甚至將其刪除，與財政收支劃分的精神及具體作為難謂一致。本研究認為刪除附表二有商榷餘地，而是應更明確、周延的劃分；更積極的做法是隨時代進步、民營化與自由化趨勢，各級政府角色分工要與時俱進，而有強化其功能及內涵的必要性。

進言之，在歲出方面，具全國一致性且由中央修法或立法之教育、警政、社福等支出，在現制下，由地方政府來負擔，並不公平合理。若能將其中(部分)支出劃由中央承擔，地方政府的財政負擔降低，對中央統籌分配款的依賴程度也就低。但要注意者，將原本屬於地方的主要職能劃歸中央，地方就更應因地制宜的開發服務項目照顧地方民眾，並且自籌財源，達到地方治理目的。

地方政府自主財源不足，與中央與地方政府職能劃分、稅收的劃分與分成制度具密切關係。若是各級政府職能與財源，權與錢的對應性，各自扮演適當的公共財提供角色，以及取得合理的稅收，其間的爭議就小；若能建立公平合理具誘

³⁰ 此「均權制度」之文字，見於孫中山先生之「建國大綱」第 17 條。更具體見於中華民國憲法第 111 條；「…如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣…」。

³¹ 然而此條文內容被質疑：法令定義不清、「優先支應」的衡量不易、成效衡量也不易之諸多缺點；可參見黃耀輝、孫克難、劉代洋、羅時萬(2007)。

因的財源劃分制度，避免「白吃午餐」心態，進而能努力開源節流、自我負責，財劃法中依賴統籌分配稅款的角色將大幅降低。若只重視現有大餅的分配，必然仍是「你爭我奪」，分配的公平性就顯得重要。然而，前端若能將資源有效率、具誘因的分配，強調效率面的考慮，後端公平分配的問題將大幅降低。因此，本章不只是關心統籌分配稅款及補助款的「辦法」改進，更重要的，則是在前端就應落實各級政府財政收支的合理劃分。

(二) 各級政府財源配置與收入方面

我國現行稅收之歸屬悉依財政稅收劃分法之規定，原則上為獨立稅制，但兼採共分稅制及統籌分配稅制：

1. 國稅³²：包含所得稅、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、礦區稅。其中：
 - (1)所得稅及貨物稅之 10%、營業稅(減除統一發票給獎)之 40%，應由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)。
 - (2)遺產及贈與稅：在直轄市徵起之收入 50%給直轄市；在市及鄉(鎮、市)徵起之收入 80%分別給該市及鄉(鎮、市)。
 - (3)菸酒稅：應以其總收入 18%按人口比例分配直轄市及台灣省各縣(市)；2%按人口比例分配福建省金門及連江二縣。
2. 直轄市及縣(市)稅³³：包含土地稅(地價稅、田賦及土地增值稅)、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅、特別稅課。其中：
 - (1)地價稅、房屋稅及契稅：縣應分別以該稅在鄉(鎮、市)徵起之收入 30%、40%及 80%給該鄉(鎮、市)，20%由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)。
 - (2)田賦、娛樂稅：縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入全部給該鄉(鎮、市)。
 - (3)土地增值稅：在縣(市)徵起之收入 20%，應繳由中央統籌分配各縣(市)。
 - (4)特別稅課：係指適應地方自治之需要，經議會立法課徵之稅。但不得以已徵貨物稅或菸酒稅之貨物為課徵對象。

經由上述規定及《財政統計年報》資料可知，具有豐富性、成長性的所得稅、營業稅收等，將其部分拿出來作為中央統籌分配稅款，但是是否適足、公平，仍然具爭議性。財劃法中的財源分配，從靜態觀點言，由於既定財源下的大餅固定，故在性質上傾向於零和賽局，「有人得、有人失」，並不符合柏瑞圖改善(Pareto Improvement)³⁴準則。若能尋求合乎柏瑞圖改善的分配方式，亦即「有人得、無人失」，當有助於降低制度推動上的阻力。然而，輿論及各方要求中央釋出資源「將餅做大」，很重要的原因，就是營業稅原本就是屬於地方稅收；中央只拿出 40%來

³² 詳見現行財劃法第 8 條。

³³ 詳見現行財劃法第 12 條。

³⁴ 柏瑞圖改善及柏瑞圖最適(Pareto Optimum)原本用於資源配置具效率性的準則，此處將其精神援用至分配面。

分配，其實是占了便宜，並不公平合理。此種現象的造成，理應修法改善；長期懸而未決，有其財政上及政治上的利益考量。

然從動態觀點言，若能經由制度設計促進資源合理分配，中央與地方間建立互惠互利的夥伴關係，具誘因機制的持續「將餅做大」，在時間過程上均能有所得，此時分配已非「零和賽局」，而是建立「合則兩利」的財政分權與合作關係的制度。或許在修法上面臨的交易成本（尤其是達成共識的成本）頗高，但也期待努力克服。

（三）政府支出與收入的對應關係

各級政府的財政收支劃分，具有財產權結構安排的性質；若是劃分並不公平合理，不合乎誘因機制，預算執行及決算管控上又缺乏效率，必將影響各級政府的生產力及作為，進而影響整體國家的競爭力與績效。各級政府財政收支的適當劃分，財政權的合理分配，將增進各級政府間之水平與垂直的合作關係。反之，若是各級政府職能劃分不當，錢、權欠缺對應關係，恐將影響資源分配在各級政府間水平與垂直公平性。

基於社會契約的觀點，國家為人民提供各種公共服務，政府與官僚為提供服務的代理人，人民則須公平合理的繳稅，具有政治意義的交換行為。由於地方政府的主要財源為財產稅（包括房屋稅、地價稅等），卻因成長性不足，故需仰賴國稅（例如所得稅、營業稅等）之稅收來支應，否則就現實面言，除了透過地方稅法通則可另闢財源外，安排某些國稅來統籌分配勢難避免。

六、中央統籌分配稅及補助款之檢討與改進

（一）現行中央統籌分配稅款之檢討

對於如何去預防前述所提的隱憂，以下有幾點建議：

1. 一般統籌分配稅款方面

1999年初財劃法大幅修正，主要受凍省之歷史事件及營業稅由省稅改為國稅的影響，產生新的「路徑依賴」，往後就如此發展下去。當時新增的財劃法第16條之1，乃是將第8條中所提供的中央統籌分配稅款，分配給各級地方政府。基此，若能建立公平合理及透明化、制度化之分配機制，則屬至關重要。

依據財劃法第16條之1及中央統籌分配稅款辦法之分配結構，中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之款項，分成三個層次（或階段）來分配。（如圖3-2所示）第一個層次（或階段）以總額6%列為特別統籌分配稅款；其餘94%列為普通統籌分配稅款。

第二個層次（或階段）將普通統籌分配稅款各以一定比率分配直轄市、縣

(市)及鄉(鎮、市)。(見圖 3-2)而在最早時,即 1999 年 6 月 30 日財政部發布的分配辦法³⁵,直轄市占 47%,縣(市)占 35%,鄉(鎮、市)占 12%。由於當時配合精省之財劃法修正,將營業稅由省稅改納入國稅體系,使得直轄市稅收減少,在此種情況及背景之下,為落實「只增不減」原則,必然需要將中央統籌分配稅款近約一半的金額分配給直轄市,有其歷史背景及發展上的路徑依賴³⁶。2001 年 9 月 7 日修訂中央統籌分配稅款辦法,財源分配結構調整為:除特別統籌占 6%外,其餘 94%中,直轄市占 43%,縣(市)占 39%,鄉(鎮、市)占 12%。而後隨著直轄市的個數增加,其比率也隨之調高,2024 年度即將實施的分配比率為:直轄市占 61.76%,縣(市)占 24%,鄉(鎮、市)占 8.24%。³⁷

第三個層次(或階段)則是直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)各有其不同的分配方式如下:(見圖 3-2)

(1)依據中央統籌分配稅款分配辦法第 8 條規定:直轄市及準用直轄市之縣按營業額占全體比率(權數為 50%)、人口占全體比率(權數為 20%)、土地面積占全體比率(權數為 20%)、財政能力占全體比率(權數為 10%),加權平均進行分配。

(2)依據中央統籌分配稅款分辦法第 9 條規定: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。

(3)依據中央統籌分配稅款分辦法第 10 條規定:鄉(鎮、市)以正式編制人事費(權數為 50%)、基本建設需求(權數為 50%)來分配。

由上述內容可知,直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)之分配方式各不相同,呈現制度上的複雜度,普遍認為有整併、劃一分配的必要性。

2. 特別統籌分配稅款方面

特別統籌分配稅款以中央統籌分配總額之 6%為其規模大小,其用途在於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。然而特別統籌分配稅款往往被認為中央的行政裁量權過大,有權衡分配空間,易於成為中央的「私房錢」,不夠透明的小口袋、小金庫。

因此改革意見不斷,但是並不一致,有建議直接廢除者;³⁸有建議以穩定

³⁵ 為配合會計年度由 7 月制改成曆年制,故其實施期間為 1999 年 7 月 1 日至 2000 年底(為期一年半)。

³⁶ 如此卻嚴重排擠到其他縣市的分配金額,至今仍留下後遺症,故而要求以「劃一公式分配」之議不斷,此將在後文中詳論。

³⁷ 財政部大致上會在年中(6、7、8、9 月均有可能),公布下一年度的修正後分配辦法,主要在調整分配比率;然 2023 年(現制)與 2024 年的比率,乃至於回顧自 2014 年以來未改變。請詳見財政部歷次發布的「中央統籌分配稅款分配辦法」。

³⁸ 因為預算法中對緊急及重大事項,已有第二預備金、追加預算、特別預算的正規途徑可供援用。

基金或地方財政調節款取代者；有認為仍有存在必要，但其比率則有 2%、4%、6%之爭者。³⁹

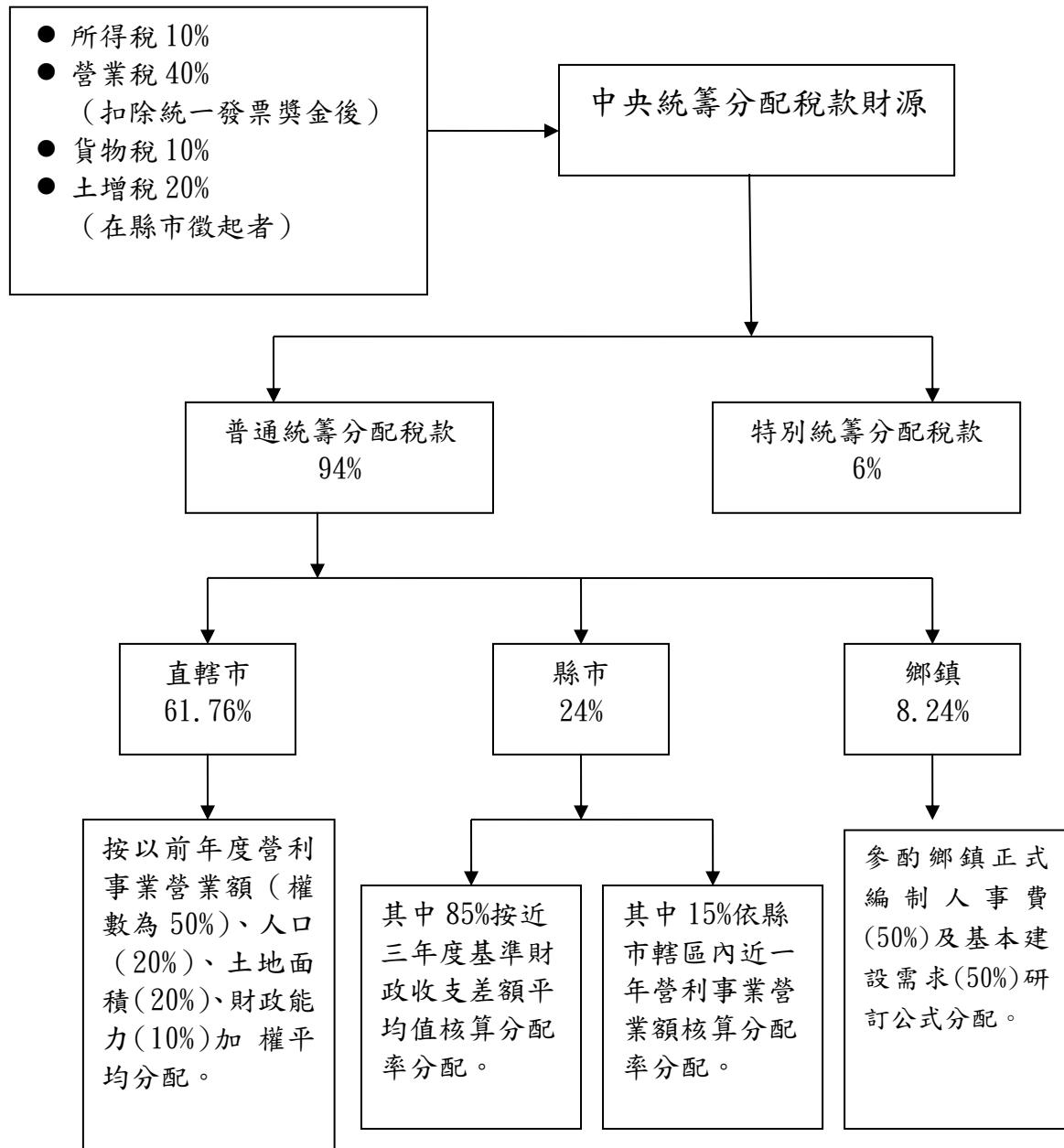


圖 3-2 現行中央統籌分配稅款之分配架構

資料來源：參考「財政收支劃分法(2000年)」、「中央統籌分配稅款分配辦法(2014-2023年修正版)」設計繪製。

3. 統籌分配稅款財源籌措方面

依據財劃法第 8 條規定，中央統籌分配稅款的財源係由所得稅收的 10%、

³⁹ 民進黨陳水扁主政時期，行政院所提出的修正案(有 2002 年、2007 年、2008 年三次)，均主張廢除特別統籌分配稅款；然而民進黨團 2012 年提出的財劃法修正版本，主張特別統籌分配稅款的比重降至 2%，且設立「中央統籌分配稅款平準基金」，以及成立「中央統籌分配稅款諮議會議」。此可參見曾巨威、羅時萬、楊怡雯(2019)，頁 110-114。

扣除統一發票獎金後餘額之營業稅收 40%、貨物稅收的 10%，以及在縣市徵得的土地增值稅收的 20%。(見圖 3-2)

由於原本屬於省稅的營業稅改成國稅，助長中央集錢的現象。雖然營業稅收的 40%納入中央統籌分配稅款，仍然無法改變中央集錢的印象，因此，營業稅收扣除統一發票獎金後，全數納入中央統籌分配稅款的呼聲甚高，藉以充實中央統籌分配稅款的財源。

財劃法修正令人普遍關心的問題，在於統籌分配稅款的財源如何籌措？如何分配？涉及公平與效率問題。如上所述及由圖 3.2 觀之，處理中央統籌分配稅款所產生的問題至少有三：一為以「量入為出」方式進行分配，「餅」的規模是否夠大？是否足以滿足各縣市基準財政收支短差所需？二為現行直轄市分 61.76%的餅，其他縣市分 24%的餅，鄉(鎮、市)分 8.24%的餅，是否公平合理？三為直轄市與縣市如何以「劃一公式」來分配？

如前所述，直轄市分得的比重高達 61.76%，此種結構乃是精省及營業稅由省稅改成國稅之特殊背景下的產物。由於隨著台北縣升格為新北市，以及高雄縣市、台中縣市、台南縣市合併升格，使得原本台北、高雄二直轄分配 43%的局面，演變成 6 直轄市爭食而不得不逐步調高至 61.76%，進而排擠到縣(市)及鄉(鎮、市)分配比率的窘境。因此，財劃法對統籌分配稅款的分配方式，若不儘速合理化、公式化，必然持續不斷引起爭議。

(二) 現行中央統籌分配稅款之改進

1. 妥適確立財劃法修法原則

在過去 20 多年來，財劃法歷經多次修正版本的提出，包括行政院在陳水扁政府時代之 2002 年、2007 年、2008 年版本；馬英九政府時代之 2010 年、2012 年版本。⁴⁰。而行政院所提財劃法修正草案，在扁政府時期，針對具爭議性的統籌分配稅款，已確立「錢權同時下放」、「地方實質財源增加」、「直轄市與縣市財源只增不減」、「公式入法取代比例入法」的四項原則；至於馬政府時期，則是在扁政府的基礎上，除將「地方實質財源增加」改成「劃一直轄市與縣市分配基礎」外，再增列「強化財政努力誘因機制」、「落實財政紀律」二項原則。這些原則固然值得肯定，然而完成修法工程一直未能克竟其功。

最近(2023 年 6 月上旬)財政部規劃財劃法五大修法原則，包括：「提升財政自主」、「劃一分配基礎」、「調劑財政盈虛」、「保障既有財源」、「精進分配機制及地方財源不減」。

檢視現行統籌稅款之分配方式，直轄市按營利事業營業額、人口數、土

⁴⁰ 至於立法委員及黨團歷年之主要提案、地方政府歷年進行檢討之修正意見提出等，可參見曾巨威、羅時萬、楊怡雯(2019)，第五章。

地面積、財政能力四項指標，分別以 50%、20%、20%、10%之權數加權分配；縣(市)則 85%按基準財政收支差額及 15%按營利事業營業額加權分配；鄉(鎮、市)按正式編制人員人事費及基本建設需求，權數各為 50%來分配。(見圖 3.2)由此可見，各級政府之分配方式不同，各吹各的調，徒增制度複雜度。此情況經過多年來的討論，未來普通統籌分配稅款在直轄市與各縣(市)以劃一公式來分配(即公式入法)，同時廢除鄉(鎮、市)層級，已有共識存在；基於公平、效率及政治可行性考慮，公式中包括哪些具體項目，似仍缺乏明確看法。

本研究認為統籌分配稅款的分配公式中須包括三大部分：一為基準財政收支差額填補之財源提供，著重在公平面，在於平衡及調劑府際財政之盈虛；二為對於地方特色需求之財源提供，在於顧及效率面，鼓勵地方發揮特色與優勢，透過競爭來爭取財源，紓解政治對立現象。三為對財政努力提供適當鼓勵。至於統籌分配稅款的財源，應具充分性與適足性，包括扣除統一發票獎金後的全部營業稅，以及一定比率的所得稅收及貨物稅收(例如各 10%)。

在滿足基準財政需要方面，對於基準財政收支缺口提供填補，改善資源條件上的差異，達到「財政均等化」，應為中央統籌分配稅款的主要目的。⁴¹全國民眾應享有基本的公共服務(包括教育、治安、交通等)，以期實現地方財政均等化目標，故而基準財政收支差額的彌補，則是普通統籌分配稅款必須到位的重點。其中基準財政支出包括正式編制人員人事費、基本辦公費、基本建設經費等，而其單位成本應做標準化的處理，或經得起客觀、公正的檢視，期以呈現真實資金需求；若是逕行仰賴地方填報的數字來分配，在資訊不對稱及存在道德危機問題下，恐有浮濫、不實之嫌。因此，如何建立財政收支及其差額之誠實申報或矯正機制，並避免養成依賴心理，誠屬至關重要。

2.核實衡量基準財政收支缺口

基準財政需要與財政收入之確立，以及基準財政收支差額(缺口)之衡量，與地方與中央職能的劃分及分工具密切的關係。地方政府職能支出與收入確立後，才能談收支缺口填補問題。

地方政府基準財政需要額包括：(1)正式編制人員人事費與基本辦公費及正式編制警政、消防人員執勤加班費之決算數。(2)依全民健康保險法、農民健康保險條例⁴²及中低收入老人生活津貼發給辦法之相關規定，應負擔之社會福利支出。(3)基本建設經費。此與「中央補助辦法」中的基本財政需要項目兩相對照，基準財政需要至少還應包括對私立學校教職員保險費補助、對公立醫療院所之補助等。亦即未來將一般性補助金納入統籌分配稅款中，支

⁴¹ 可參見馮永獻(2015)，頁 18-19。

⁴² 其實，若將全民健保、農保支出納為中央負擔，而非計算基準財政收支差額的項目，如此地方財政在進行統籌分配稅款前將可明顯改善，相對降低對中央統籌稅款的依賴程度。至於老人生活津貼則仍由地方政府負擔。

出項目當應一併整合。至於基準財政收入額，則是賦稅收入決算數扣除統籌分配稅款及依地方稅法通則徵收之賦稅收入後之數額。現行統籌分配稅款之分配，只有縣(市)採取基準財政需要減基準財政收入之差額來計算分配比率(見圖3.2所示)，未來則建議一體適用至直轄市及縣(市)。

如何促使推動地方政務的基準財政需要核實計算與認列，二為低列基準財政收入，製造收支缺口反而得到填補，有違公平與效率原則之現象應予改善。基此，在強化資訊透明的精神下，對於高列支出的現象，應建立矯正機制；對於地方政府不努力開源，刻意壓低地方稅收的情形(例如地價稅之公告地價、土增稅之公告現值，明顯低於市價之程度)，則須納入調整程序，以期反應出合理的數字。經由此一制度設計與過程，較能真實掌握地方財政基準需要之收支缺口，核算出統籌稅款適當規模。與此對應之同時，則是財源籌措問題，包括營業稅、所得稅、貨物稅等的全部或一定比率。而聯立求解問題之關鍵，在於基準財政收支均能核實且有效率的認列。

對於基準財政收支缺口的核實，此處建議政府成立統籌分配稅款審議委員會⁴³，由各直轄市及縣市政府代表、中央有關部會代表、學者專家所組成，對不當的支出及不夠努力的稅收進行檢討及矯正，藉由協商(bargaining)及同僚監督的機制，確立較正確的基準財政收支短差，而後進行統籌分配稅款的合理配置與執行。

3. 研議建立最有利指標及財政努力機制

除了掌握基準財政收支差距，並以劃一公式來分配外，是否需考慮各直轄市及縣市的差異性，或具有地方特色之財政需求特性，是值得關心的課題。然若只是透過單一指標，例如平均所得、人口數與密度等，恐怕並不周延。或許更周延的方式，則如曾巨威、羅時萬、楊怡雯(2019)的研究，在考慮特色需求方面，各地方政府均可標榜其具獨特性(包括政治、經濟、社會等方面)，例如首都、工商業城市、農業縣市、偏鄉地區、離島、生態保育區等。在劃一公式分配中，如何透過營利事業銷售額、戶籍登記人口數、行政區域之土地面積、人口密度、營業中工廠家數、機車密度、汽車密度、總就業人口數、服務業人口數、工業人口數、農林漁牧業人口數共11項指標；先計算各縣市在各項指標之占比，並由各縣市選擇出排名最優項目之占比；再將這些占比加總，將超過100%的部分按超過比率等比例同降(標準化成加總為100%之占比)，綜合性的呈現各直轄市及縣(市)在經費需求之有利性，讓各地方政府有其擅場之所，制度化的來爭取統籌稅款。⁴⁴雖然此種制度設計頗具創意性⁴⁵，

⁴³ 非如民進黨團在2012年提出財劃法修正版本建議成立資詢委員會，而是有決策權的審議委員會。

⁴⁴ 進一步討論可參見曾巨威、羅時萬、楊怡雯(2019)，頁203-207。

⁴⁵ 主要是將直轄市依賴的營業額、人口、土地面積占比指標，擴大增列並適用至一般縣(市)，以呈現各地方之特性，將更具有周延性。

但複雜度頗高，是否足以反應直轄市及各縣市的最有利特性，值得進一步檢視與評估。

此外，統籌分配稅款之分配公式中，考慮財政努力，是有其必要性；但其所占比重多少，則有其爭議性。若將自有財源已高的縣市，視成其財政努力而予獎勵，有錦上添花之嫌；原本貧瘠地區，要求其創造稅源，恐有強人所難之譏。只有原本稟賦不錯的縣市，經由更加努力創造稅源與稅收，才是被鼓勵的對象。且若經由財政努力會縮小基準財政收支短差的程度，一些具理性分析的縣市政府，很可能會在財政努力上有所躊躇。故而在統籌分配稅款分配公式中，財政努力所占比重高低(例如 10%或 15%)具有斟酌性，可由統籌分配稅款審議委員會集體決定之。

4. 統籌款分配不應扭曲縣市合併決策

縣市改制為直轄市，涉及功能調整與業務移轉。例如國立高中移轉給直轄市、農保與國民年金等由直轄市負責等，會增加升格後的經費負擔。⁴⁶此時直轄市分擔中央一些職能，中央應以其既有財源作為補償，而不是在統籌稅款財源大餅不變下，提高直轄市的分配比率而排擠到其他縣(市)及鄉(鎮、市)的統籌分配稅款。事實上，由以往統籌分配稅款辦法可以發現，直轄市因合併而數目增加，其分配比重大幅提高，將會排擠到縣(市)及鄉(鎮、市)政府，所能分配到的餅縮小，並不公平合理。

依照現行地方制度法(簡稱「地制法」)第 4 條規定，人口聚居達 125 萬人門檻，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區，方可能升格為直轄市。而 2009 年 4 月 15 日修訂公布地制法，增列第 7-1 條，提供縣(市)合併改制為直轄市的升格管道。縣市是否應該合併，屬自利、自發行為，須在「合則兩利」的原則下，產生「一加一大於二」的綜效(synergy)。然若縣市政府基於財政現實考慮而爭取升格，寄望能夠分配更多的統籌分配稅款，在制度設計與安排上，就有可議之處⁴⁷。

回顧 2001 年 9 月公布的統籌分配稅款辦法(第 7 條)，普通統籌稅款在各級政府的分配比率：直轄市(只有台北、高雄兩市)為 43%，縣(市)為 39%，鄉(鎮、市)為 12%。到了「五都」⁴⁸(增列新北市、台中市、台南市)局面形成時，2010 年 9 月修正為：直轄市為 61%，縣(市)為 24%，鄉(鎮、市)為 9%。由此可見，若能升格為直轄市，就能參與分配那塊稅收大餅，財政誘因的確很大。至於「六都」(再增列桃園市)的分配比率，則是自 2014 年 6 月起，6

⁴⁶ 詳見徐仁輝(2015)，頁 10。

⁴⁷ 可參見孫克難(2021)。

⁴⁸ 台北市與高雄市分別於 1967 年及 1979 年升格為直轄市。而後台北縣、台中縣市、台南縣市於 2010 年 2 月改制升格為新北市、台中市、台南市。因此台灣有五個直轄市，俗稱「五都」。2014 桃園縣升格為直轄市，成為「第六都」。至於六都形成後，如何發揮公共財與服務的規模經濟，借鏡「多層級治理模式」，可參見徐仁輝(2015)，頁 12-13。

個直轄市拿 61.76%，16 個縣(市)分 24%，198 個鄉(鎮、市)分 8.24%。⁴⁹

目前六都分得到六成以上的統籌分配稅款大餅，而有競爭力的縣市更是企圖晉升為直轄市，加入競食統籌稅款大餅的行列，反而在財源分配上排擠到其他縣市；此種獨厚直轄市的分配方式，提供縣市爭取合併升格的不當誘因，應該予以矯正。故未來在統籌稅款之分配上，直轄市與縣市(鄉、鎮併入縣市)應立於同地位，須以客觀、劃一的公式來分配。此外，縣市升格為直轄市，是某個地方政府與中央政府間職能與垂直關係的調整與分擔，應由中央直接補助為當，不宜透過統籌稅款重分配而影響其他縣市的權益。

5. 地方稅收留成與開源誘因

我國地方課稅制度包括兩大部分：一為中央立法之稅目：包括土地稅(地價稅、土地增值稅、田賦)、房屋稅、使用牌照稅、娛樂稅、印花稅、契稅等。一為依地方稅法通則自行立法課徵，主要包括特別稅、臨時稅、附加稅等。

近年來，有地方政府及學者專家建議將徵得的所得稅收留成，以期提高地方政府開源之議。其實早在 1981 年之前所實施的財劃法，就有國稅稅收分成制度設計。當前基於提升租稅誘因以鼓勵地方政府招商引資的考慮，有必要對地方徵得的國稅，例如營所稅收，准予一定比率分成(例如 5%至 10%)，並改善垂直分配不均現象；至於稅收分成可能加劇地方水平分配不均現象，應可透過其他配套圖謀紓解，例如排除直轄市在適用範圍之列。此外，地方政府應善加利用「地方稅法通則」開徵新稅，充實地方政府財源。

(三) 中央補助款之檢討與改進

長久以來，財政部主管的中央統籌分配稅款與主計總處主管的一般補助款，均旨在彌補地方基準或基本財政收支差短，達到地方財政均等化的目的。例如一般補助款，以往包括教育經費、社福經費、基本設施經費之補助，與中央統籌分配稅款滿足地方基準財政需求之短差並無不同，故不宜再分成二塊，否則難見其全貌。由於功能幾乎相同，重複性極高，故贊同將一般補助款併入中央統籌分配稅款中。

至於涉及跨縣市、跨領域、經濟效益高、外溢效果大的支出項目，則應具效率的強化專案補助((屬主計總處主管)或計劃型補助(屬中央各部會主管)的功能。如此所留下的補助款均為「專案補助」或「計畫型補助」，主要從事跨縣市公共建設所需；以及用來補助地方間合併，提供誘因機制，使得外部性內部化，將有助於地方平衡發展。其實，由前述「補助款制度的演變」一小節中，由財劃法第 30 條可知，已經傾向計畫型補助，就應強化成本效益評估，並謀區域平衡發展。

七、中央與地方共創雙贏行動方案

(一) 突破困境

⁴⁹ 參見歷次修正的「中央統籌分配稅款分配辦法」。

政府早在 1951 年 6 月就頒布財劃法；最近一次修法是在 1999 年 1 月，至今已近 25 年；這中間經過扁政府於 2002 年、2007 年、2008 年三次提出修法；以及馬政府於 2010 年、2012 年兩次提出修法，均功敗垂成。蔡政府上台後，財政部除重申「財劃法」之修法外，卻乏具體行動。此一事關中央與地方「錢、權」劃分，及中央統籌分配稅款制度的法案，由於中央與地方間立場不同，各地方政府間普遍缺乏共識，再加上立法機關因循怠惰，以致修法一拖再拖。回顧歷次財劃法修正案內容，總是在「錢權下放」、「將餅做大」、「只增不減」、「劃一分配」、「公式入法」等口號支持下提出，一晃二十多年過去，仍難完成立法。由於修法不但是財政問題，更是政治利益分配問題，必須基於公平與效率原則，慎重其事，完成修法程序。

精省造成政府財政結構的大轉變，中央稅收與支出比重就大幅上升約 14%，產生移位效果(displacement effect)，收支集中化的傾向增強。地方政府稅收主要受限在土地稅，不具成長性與豐富性，地方稅收明顯呈現不足現象。現行中央統籌分配稅款，受到營業稅改制成國稅，以及維持原直轄市稅收不減的限制下，自然影響稅款的合理分配。

未來各級政府職能與權限應合理劃分，各項經費應合理分配，基準財政收支應客觀公正的確認，統籌分配稅款與補助款應公平分配及有效率運用，並且解除不當政府管制與束縛等，將有助於地方財政的健全性(如圖 3-3 所示)。

(二) 建議事項

1. 強化中央與地方之夥伴關係

- (1) 各級政府的職能與分工、收支項目的合理劃分，應具體列表，且隨時代進步要動態檢討調整、與時俱進；而非如某些財劃法修正版本中廢除收入與支出分類表。且為落實政府「量出為入」的政府理財原則，在各級政府分工合作的職能及支出確定下，就應對應有其適當財源，尤其是稅收劃分。
- (2) 中央與地方財政收支劃分，需有大方向、大格局的改革，增進國家整體資源的配置效率與財源分配的公平性(含垂直與水平公平)。就職能劃分言，全面檢視具全國一致之性質者，應該劃歸中央，以期降低地方財政負擔，增進「錢、權、責」對應關係。
- (3) 各級政府應強化財政自主與財政努力，加強財政分權化與府際合作，進而合理降低統籌稅款與補助款的規模。而在推動及影響上，為平衡中央與地方的財政關係，警政業務中具全國一致之性質者，國民義務教育之人事費，以及社會福利支出等，基於公共財、外部效益、殊價財(merit goods)及均等化觀點，經費宜歸中央負擔，將可大幅降低地方財政壓力。⁵⁰

⁵⁰ 雖然基礎教育與健康照顧在提供上傾向於由地方供應(地方公共財)，但教育與健康品質對經濟、社會的影響，則是具國家整體的(Musgrave, 1997, p.67)。

- (4) 增進中央與地方政府職能間互補性，強化合作夥伴關係，分工合作推動各項政務，增進全民福祉，期使全民享有一致性的基本服務品質。
- (5) 建立中央與地方「政府職能劃分-財政收支權限-財源籌措與稅收努力及預測-統籌稅款與補助款規模與分配-增進財政健全」之良性互動關係及檢視、調整機制，並且透過資料庫及人工智慧(AI)技術，進行動態規劃與數字管理。

2. 充實地方政府自有財源

- (1) 為了改善地方財政體質，增強稅收的穩定性、成長性、多元性與合理性，故其財源與稅種應打破傳統觀念，地方稅收不應侷限在財產稅。可將直轄市除外之各縣市徵得的營所稅收⁵¹，以一定比率(例如 5%-10%)直接分成給當地政府，提供努力開源與招商引資的誘因，增強縣市間「同儕競爭」壓力。
- (2) 積極發展具地方特色的產業，提高財政努力程度，「將餅做大」，有效擴大稅源與稅基。至於可能會對資源貧瘠及發展遲緩的地方造成衝擊，此種公平面的考慮，有賴中央透過統籌稅款及補助款來改善。
- (3) 在地方財政收入的檢討中，若是普遍認為印花稅、娛樂稅已不合時宜，需在地方稅收項目中將其刪除；此時對地方造成的稅收損失，中央必須提供穩定的稅收來補償，包括加強稅收分成或擴大統籌分配稅款規模。
- (4) 強化財政需要、財政能力與財政努力間之關係，建立合理且合於誘因機制的地方財政制度。

3. 合理分配中央統籌分配稅款

- (1) 中央統籌分配稅款雖在於調節地方財政需要及財政能力上的差異性，填補基準財政收支的短差；然若地方政府自治財源能夠適度擴大，合理劃分中央與地方的財源，將可降低地方政府對中央統籌分配稅款與補助款的依賴。
- (2) 直轄市與縣市應以劃一的公式來分配統籌分配稅款，降低不同層級縣市因分配方式不同而助長合併成直轄市的不當誘因；亦即不應因分配方式不同而扭曲縣市合併決策。⁵²
- (3) 為完整呈現基準財政收支短差程度並加以彌補，具相同性質的中央一般補助款之基本財政需要項目，整併入統籌分配稅款的基準財政需要項目中，並對應將一般補助款金額併入統籌稅款中，建立較一致且完整的體系。

⁵¹ 為避免「富者愈富」現象，故將直轄市排除於適用範圍之列。

⁵² 維護統籌分配稅款的分配方式，能在縣市合併的決策上維持中立性。

- (4) 核實計算地方政府基準財政收支短差程度，確實計入統籌分配稅款的分配公式中。並以全部營業稅收及一定比率的所得稅、貨物稅(例如各10%)稅收⁵⁴，作為中央統籌分配稅款的財源，提供多元、穩定、成長且適足的財源，降低中央集錢現象。至於各縣市政府為配合城鄉差異縮小、產業發展、綠色能源等政策所產生的成本，也可在統籌分配稅款的分配公式中，予以適當考慮(例如將地方特色展現在最有利指標中)⁵⁵。
- (5) 基於國內外經濟情勢變化擴大，稅收超徵與短徵的不確定性增加，故可成立「中央統籌分配稅款穩定基金」，用以調節經濟變局對統籌分配稅款造成的衝擊。例如將稅收超徵屬於統籌分配稅款的部分，其一定比率存入基金；一旦經濟不景氣稅收短徵時，可動用基金中之財力來支援地方，以期維持稅收的穩定性。
- (6) 成立「中央統籌分配稅款分配委員會」，強化自治功能。即將有關直轄市及各縣市財政收入與支出的核實、基準財政收支差額的認定、特色需求之財政支援及最有利指標下的財源分配、財政努力程度的合理評價，以及相關政策、制度的探討等，實有賴成立統籌分配稅款分配委員會來檢視、討論與決定，以期提升地方自治權力。而統籌分配稅款審議委員會的成員，則由各直轄市及縣市政府代表、中央有關部會代表、學者專家所組成。

4. 強化計畫型補助款功能

- (1) 憲法第147條及地方制度法第69條，均有加強平衡區域發展的宣示；故對於偏遠、貧瘠之縣市，中央應以計畫型補助有效協助其發展。
- (2) 中央對地方重大建設計畫提供計畫型補助，必須落實成本效益評估作業，將錢用在刀口上。

⁵³ 依據曾巨威、羅時萬、楊怡雯(2019)的研究，由其表7-4(頁216)及表7-6(頁220)可知，在統籌分配稅款現制下，2015、2016、2017年三年平均統籌分配稅款實際數為2,645億元；對應年度的一般統籌稅款三年平均為1,650億元；兩者合計為4,295億元。本文依據《2022年財政統計年報》(頁66)資料，可算得2015、2016、2017年三年平均營業稅收為3,748億元(其中還包括未指定用途營業稅)，故而單靠營業稅收將不敷所需，必須在所得稅及貨物稅籌措一定財源。若以對應年度計算提供所得稅與貨物稅收各10%，約有1,158億元。兩者合計就有4,906億元，如此或可應付本文此處第3點及第4點之所需。若仍不足，將可提高所得稅及貨物稅的提列比率至15%。

⁵⁴ 取消現行財劃法對菸酒稅及土增稅對中央統籌稅款的提撥。

⁵⁵ 可參見曾巨威、羅時萬、楊怡雯(2019)，第七章第四節。

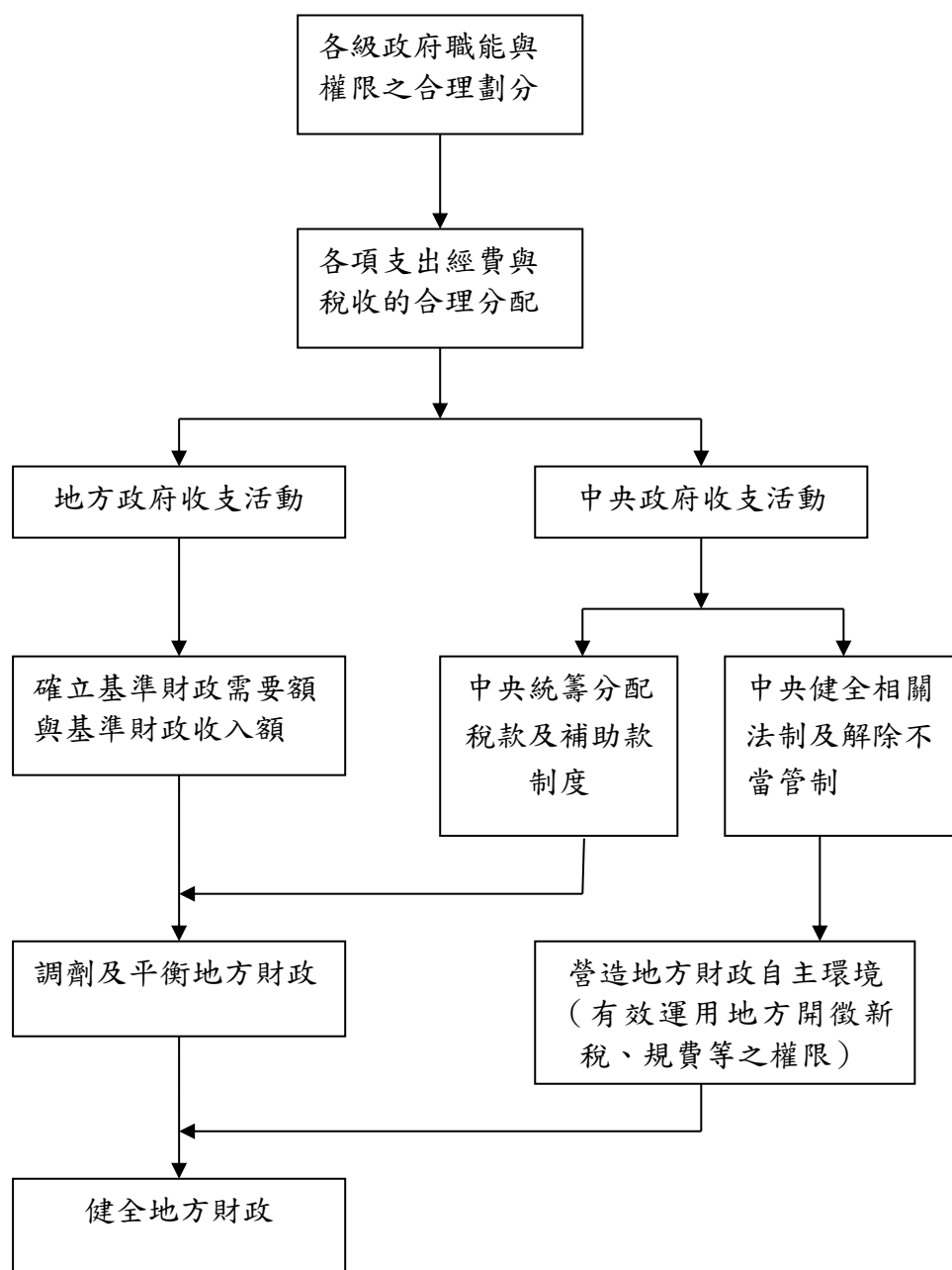


圖 3-3 健全地方財政關係與作為

5. 多元化推動地方財政功能

- (1) 落實民間參與公共建設與服務及民間融資提案(PFI)機制，降低地方政府財政負擔，並期透過市場機制，改善公共服務的品質。⁵⁶
- (2) 針對地方財政收入不足，自有財源偏低問題，中央政府對各地方政府要定期評鑑房屋評定現值、土地公告地價偏離市價的情形，公開其評比排

⁵⁶ 然而 PFI 制度並非萬靈丹，必須健全相關制度，慎重推動，以期產生淨效益。相關討論可參見孫克難 (2015)。

名，並反映到中央統籌分配稅款之分配上，提高財政努力誘因。

- (3) 慎重規劃與評估台灣行政區域重劃工程，進行合理整併與調整，以期降低地方間資源分配不均現象。

八、結語

本文之立論，主要是透過福利經濟學所論述的「市場失靈」，以及政治經濟學所關心的「政府失靈」，對台灣當前中央與地方政府間，呈現的一些「雙失靈」現象與問題，透過制度經濟學方面的論述，藉以展現相關制度方面的缺失，進而圖謀改善。

當前中央與地方在財政上的僵局，主要源自 1981 年取消所得稅與貨物稅的分成制度，以及 1989 年精省後將營業稅改為國稅。在如此歷史背景與發展軌跡下，形成路徑依賴與制度改革包袱；尤其在中央統籌分配稅款方面，企圖形成共識並展開大幅度改革，然其交易成本頗高，確實並非易事，以致一拖就約四分之一個世紀過去。

財劃法的修正，充滿政治、經濟利益的考量與折衝。其實，財劃法爭議不應只在中央統籌分配稅款，而是在各級政府的職能與財源分配上，應該取得合理的對應關係；亦即中央將一些國稅下放給地方，例如對各縣市徵得的營所稅提供專屬比率的分成待遇，改善地方政府既有稅種傾向財產稅的做法，從強化地方財政體質「根本之道」做起，使其財源更具自足性、自主性、穩定性與成長性，此乃最佳(first best)策略。

若是基於「茲事體大」或是進行改革在政治上的交易成本甚高，現實上不易做到時，退而求其次的次佳(second best)策略，就是透過適足的中央統籌分配稅款，有效率且公平的填補地方基本財政收支之短差；如此雖然有些「捨本逐末」，卻算是不得已的做法。由於長期以來造成爭議的源頭，既然是在營業稅由省稅劃分為國稅，嚴重影響地方稅收，就應將營業稅收全部納入統籌分配稅款，真正達到「還稅於地方」的目的。

其實，本文認為應該「正道而行」，大家努力落實最佳策略，促使財政收支合理劃分，在資源配置效率與分配公平上，必須慎於始；至於分配不足處，再透過統籌分配稅及計畫型(或專案)補助款改善之。由於財劃法修法的目的之一，在於促進中央與地方和諧，強化夥伴關係；只要中央願意釋出足夠、合理的資源，矯正長期以來(尤其是精省後)中央「集錢又集權」的現象，努力改善垂直不公問題，並且讓各地方政府分得的稅款較以往為多，中央能夠先讓一些利，從長遠發長言，或將皆大歡喜。

中央應該優化制度、展現大度，從分配公平、經濟效率、稅收適足、財源多元穩定等層面，充實中央統籌分配稅款，並成立中央統籌分配稅款審議委員會，經由制度優質設計及集體決議，公開、透明的將統籌稅款有效填補各縣市基準收

支短差，使得地方不必年年仰中央之鼻息。並且落實地方自治、平衡區域發展，促使地方財政能夠永續發展，增進地方居民福祉。

參考文獻

- 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。
- 朱澤民、李顯峰、林恭正(2012),《直轄市及縣(市)地方財政開源與節流措施》,財政部委託研究計畫,台北:中華財政學會。
- 林全(1995),「我國統籌分配稅的財政分配功能及理想分配方式之探討」,《經社法制論叢》,第15期,頁119-155。
- 孫克難(2000),「健全地方財政之全面思考」,《主計月刊》,第540期,頁11-17。
- 孫克難(2015),「民間參與公共建設之PFI模式探討-引進新制度經濟學觀點」,《財稅研究》,第44卷第5期,頁1-37。
- 孫克難(2020),「二十年一覺財劃夢」,《工商時報》社論,2020年9月26日A2版。
- 孫克難(2021),「統籌分配稅款不應成為縣市合併升格的誘餌」,《工商時報》社論,2021年12月1日A2版。
- 徐仁輝(2015),「六都後中央與地方財政關係的探討」,《財稅研究》,第44卷第2期,頁1-16。
- 曾巨威、羅時萬、楊怡雯(2019),《財劃法修正委託研究報告》,台北市政府財政局委託研究計畫,台北:中國科技大學。
- 馮永猷(2015),「財政均等化如何「均」?-評析財政收支劃分法修正草案」,《財稅研究》,第44卷第2期,頁17-40。
- 黃世鑫(1989),《我國各級政府經濟功能劃分協調及地方財政問題》,台北:財政部賦稅改革委員會。
- 黃耀輝、孫克難、劉代洋、羅時萬(2007),《中央統籌分配稅款對調節地方財政之成效評估-以財劃法第37條之1為例》,行政院研究發展考核委員會委託研究報告,台北:中華財政學會。
- 蔡吉源、林健次(2007),《地方財政:理論與實務》,台北:三民書局總經銷。
- Coase, R. H. (1937). The Nature of Firm. *Economica*, 4, 386-405.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3(1), 1-44.
- Furubotn, E. G. & Richter, R. (1997,2000). *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Inman, R. P. & Rubinfeld, D. L. (1997). Rethinking Federalism. *Journal of Economic Perspectives*, 1(4), 43-64.
- Krueger, A. O. (1974). The Political Economy of Rent-seeking Society. *American Economic Review*, 64(3), 291-303.

- Musgrave, R. A. (1997). Devolution, Grants, and Fiscal Competition. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 65-72.
- Niskanen, W. A. Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine.
- North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999). An Eassay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Rosen, H. S. & Gayer, T. (2014). *Public Finance*, 10th , McGraw -Hill.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.

第四章 地方政府歲入檢討與調整對策

李顯峰¹

一、前言

國際間地方財政困窘現象及城鄉資源分配不均是長久以來存在的重大政經問題，如何解決地方財政的困難，普受國內外各界廣泛的重視及辯論，各種專著及政策評論相當多，迄今地方財政困難仍然存在。

臺灣區域經濟發展不平衡，多年以來大致上營利事業營業額分布集中在北中南3大都會區，就業人口以新北市最多占大約18%，高雄市占大約12%，澎湖縣及臺東縣最少。公司登記最多依序是臺北市、新北市，最少是澎湖縣、臺東縣。臺灣北中南3個工業區為高科技產業集中處，臺北市的商業機能最強，北部多數五金機械業聚集，中部為精密機械工業集中地，南部以重化工業及農業為主，吸引就業，也使所得分配分布不同。地方財源分配與產業分布也有關係。地方政府歲入歲出差短（融資需求，歲出減歲入）以農業為主縣市的預算缺口較嚴重。另依財政部及金管會統計，金融機構存款與放款餘額都以臺北市最高，其次依序是新北市、臺中市、高雄市及桃園市。

本文分析資料主要來源為行政院主計總處，中華民國資訊統計網縣市統計指標查詢系統(https://winsta.dgbas.gov.tw/DgbasWeb/ZWeb/StateFile_ZWeb.aspx)，該系統為審計部發布的決算審查資料，統計資料具有一致性，已將6個直轄市及16個縣市的決算資料統一化，發布統計資料至2021年截止，樣本資料期間為2001-2021年。

二、直轄市與縣市政府歲入現況

地方政府歲入來自稅收或補助者較多？一般認為單一制國家的財源較集中在中央政府，地方政府的財力較弱。觀察2019年經濟合作暨發展組織(OECD)37個國家的情形，9個聯邦制國家中，地方政府歲入來自租稅收入及補助比大於50%者都各有4個國家，墨西哥地方政府的補助收入占歲入高達92%，奧地利則占72.9%。(參見表4-1)另28個單一制國家中，5個國家的稅收占歲入比高於50%，另15個國家的補助收入占歲入比高於50%，顯示單一制國家的地方政府確實財力較弱，較依賴上級政府的補助。

我國地方政府的歲入歲出差短情形，目前劃分6個直轄市2011年賸餘101.8億元，16縣市賸餘101.1億元；2016年直轄市賸餘51.3億元，2直轄市有短絀，縣市計短絀37.7億元，有14縣市短絀；2020年直轄市短絀15.9億元，5直轄市有短絀，縣市計短絀142.3億元，有13縣市短絀，短絀似乎有擴大情形，反映可能歲入增加相對不足或歲出增加相對較大所致。

¹ 台灣大學經濟系副教授

表 4-1 2019 年 OECD 國家地方政府歲入來源結構比

單位：%

聯邦或準聯邦制國家	租 稅	補 助	關稅規費	財產所得	社會安全捐
澳大利亞 ¹	31.7	45.9	13.0	9.4	0.0
奧地利	11.5	72.9	11.6	1.9	2.2
比利時	26.9	56.6	8.6	1.6	6.4
加拿大	52.6	26.5	13.4	5.7	1.8
德國	57.0	26.6	11.5	1.1	3.9
墨西哥	7.5	92.0	0.0	0.5	0.0
西班牙	40.2	51.2	7.9	0.5	0.2
瑞士	54.4	23.7	18.0	3.8	0.2
美國	51.6	22.5	22.6	2.7	0.6
平均	37.0	46.4	11.8	3.0	1.7
單一制國家					
智利 ¹²	41.5	54.3	4.0	0.3	0.0
哥倫比亞 ¹	29.8	59.2	5.3	5.7	0.0
捷克	45.0	41.6	12.1	1.2	0.2
丹麥	36.3	58.5	4.7	0.4	0.1
愛沙尼亞	2.6	87.3	9.2	0.7	0.2
芬蘭	46.5	29.4	21.5	2.6	0.0
法國	52.2	30.8	15.4	1.2	0.3
希臘	27.9	60.1	11.0	1.1	0.0
匈牙利	31.7	54.9	12.7	0.5	0.1
冰島	79.3	8.8	8.3	3.6	0.0
愛爾蘭	16.5	53.5	25.5	0.3	4.2
以色列	41.6	50.5	4.6	1.6	1.6
義大利	30.2	55.5	12.4	1.4	0.5
日本 ²	49.0	41.8	6.2	0.7	2.3
韓國	30.7	60.6	7.0	0.8	0.8
拉脫維亞	52.7	38.2	7.9	0.4	0.8
立陶宛	4.1	87.8	6.7	1.1	0.3
盧森堡	35.8	48.4	15.0	0.7	0.1
荷蘭	10.2	72.8	13.3	2.2	1.5
紐西蘭 ²	52.3	26.5	16.1	5.1	0.0
挪威	36.9	44.7	14.1	3.6	0.6
波蘭	31.4	59.8	7.4	1.0	0.4
葡萄牙	41.4	33.9	16.8	2.9	5.0
斯洛伐克	6.5	77.4	14.6	0.7	0.7
斯洛凡尼亞	39.7	41.4	17.3	0.4	1.2
瑞典	52.0	35.7	9.5	1.5	1.3
土耳其 ²	10.5	74.2	10.7	2.7	1.9
英國	18.7	64.1	14.9	0.9	1.4
平均	44.12	51.84	11.57	1.61	0.91
OECD37(WA)	44.3	37.6	14.7	2.2	1.3
EU28(WA)	40.7	44.6	11.6	1.2	2.0

註 1: 澳大利亞、智利、哥倫比亞採國際貨幣基金會組織政府財政統計的估計數。

註 2: 2018 年資料。

資料來源: OECD, Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2021. 平均數為自行計算。

我國現行的租稅結構，依據憲法及財政收支劃分法的規定，區分為國稅（中央稅）及地方稅（直轄市、縣（市）稅）二類。國稅計有 9 項稅目，包括所得稅（可分為綜合所得稅及營利事業所得稅兩種）、遺產及贈與稅、營業稅、關稅、貨物稅、菸酒稅、證券交易稅、期貨交易稅及礦區稅等；這些稅目的稅基較廣，全國流通，較具增長性。地方稅計有 7 項稅目，包括土地稅（分成田賦、地價稅及土地增值稅）、房屋稅、印花稅、契稅、使用牌照稅、娛樂稅及特別稅課；一般而言，這些稅目的稅基較窄，稅率大致上受中央法令規範。另地方政府可獲得中央及縣統籌分配稅款（為自有財源）分配及一般補助款。地方稅法通則賦予議會通過開徵地方自治稅款的權力，然而適用上仍受到許多限制。

2022 年我國總稅收計新臺幣 3.24 兆元，包含關稅 1,425 億元、所得稅 1.68 兆元（其中營利事業所得稅 1.02 兆元、房地合一稅（營利事業）171.8 億元、綜合所得稅 6,551 億元、房地合一稅（個人）381 億元、遺產稅 376 億元、贈與稅 199 億元、貨物稅 1535 億元、證券交易稅 1,756 億元、期貨交易稅 99 億元、菸酒稅 733 億元、特種貨物及勞務稅 39 億元。另地價稅 943 億元、土地增值稅 930 億元、房屋稅 854 億元、使用牌照稅 680 億元、契稅 154 億元、印花稅 157 億元、娛樂稅 16 億元、特別及臨時稅課 12 億元、健康福利捐 296 億元、教育捐-8,000 元。（2022 年財政統計年報）

再由稅收政府別觀察，總稅收新臺幣 3.24 兆元屬中央稅占 70.9%，屬於地方政府（含中央統籌）占 24.3%，金融營業稅占 0.9%，特種基金占 4.7%，健康福利捐占 0.9%，長照基金占 2.9%，可知全國稅收屬於國稅者占七成餘。（2022 年財政統計年報）。

比較地方政府的規模，2021 年臺北市為新臺幣 1,847.5 億元，較 2001 年 1,266.2 億元增長；臺南市 974.7 億元，相較 2001 年為 384.9 億元。縣市部分，澎湖縣 2021 年 114.6 億元（2001 年為 49.74 億元），連江縣 2021 年 40.8 億元（2001 年為 21.5 億元），規模都逐年增長。

2001 至 2021 年直轄市政府歲入中稅課收入占比都在 50% 以上，遠較縣市政府為高。直轄市政府歲入中稅課收入占比平均分別是 2001 年 52%、2010 年 53.98%、2021 年 57.7%，逐年略為提高。至於縣市政府的稅課收入占比平均略有起伏，分別是 2001 年 37.15%、2010 年 33.87%、2021 年 40.9%，稅課收入占歲入比近年略有提高。（參見表 4-2）

中央統籌分配稅款分配予地方的金額大致上逐年增加，分配予直轄市及縣市的公式及指標權數不同。2016 年總計 2,385 億元，其中 1,668 億元分配予直轄市，717 億元分配予縣市，直轄市獲得較多。2021 年增加為總計 2,700 億元，其中 1,902 億元分配予直轄市，798 億元分配予縣市。

地方政府的規費及罰款收入也重要，就規費收入觀察，直轄市及縣市的總

表 4-2 我國直轄市與縣市歲入項目平均比率

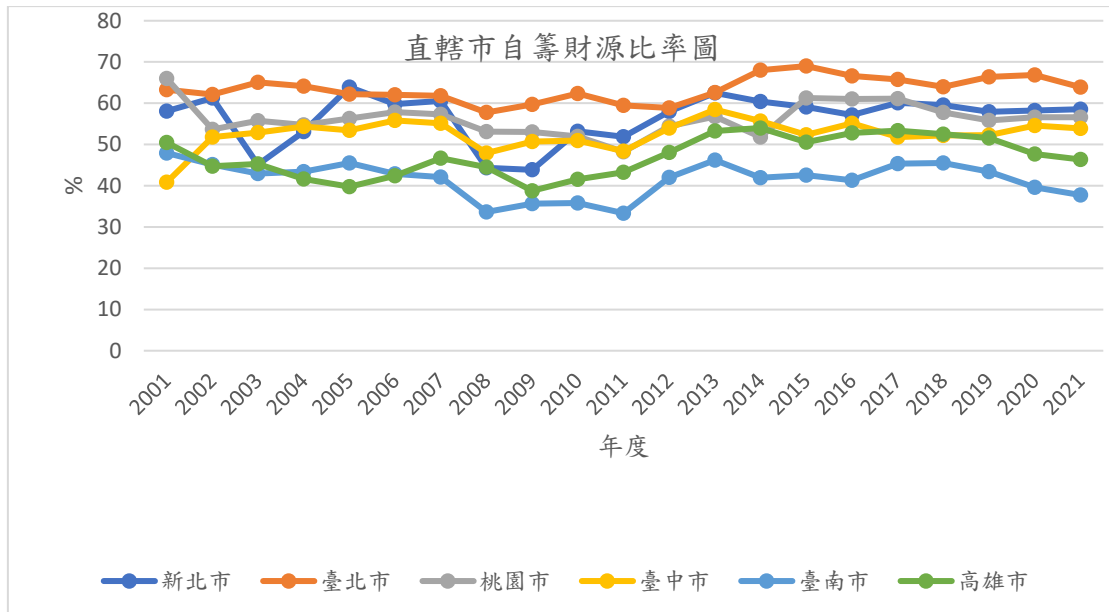
單位:%、新臺幣元

項目		2001	2011	2021	說明
歲入歲出 差短	直轄市	計賸餘 728.7 億 元	計賸餘 101.8 億 元	計短絀 15.9 億元(5 個短 絀)	6 直轄市
	縣市	計賸餘 377.9 億 元	計賸餘 101.1 億 元	計短絀 142.3 億元(13 個短 絀)	16 縣市
稅課收 入占歲 入比	直轄市	52	53.3	57.7	都高於 50%，略呈上升 趨勢上升
	縣市	37.1	35.8	40.9	
中央統 籌稅款	直轄市	計 1232.5 億元	計 1203.9 億元	計 1902 億元 (占 70.4%)	2021 年統籌款計 2700 億元
	縣市	計 434.2 億元	計 545.2 億元	計 798 億元 (占 29.6%)	
補助協 助收入 占歲入 比	直轄市	31.23 (464 億元)	32.14 (735 億元)	26.2 (1002 億 元)	微幅降低
	縣市	53 (80.8 億元)	61.4 (134.6 億 元)	59.5 (176 億 元)	依賴程度深。2021 年 13 個 縣市高於 50%
規費罰 款收入 占歲入 比	直轄市	7.6	6.2	5.9	2021 年規費計 386 億元， 直轄市 340 億元
	縣市	4.3	3.4	2.3	
財產收 入占歲 入比	直轄市	4.3	1.3	2.4	2021 年財產收入計 292 億 元，直轄市 215 億元
	縣市	2.1	1.6	1.6	
償還債 務	直轄市	平均 39.2 億元	平均 153.9 億 元	平均 475.5 億 元	
	縣市	平均 4.7 億元	平均 41.4 億元	平均 63.9 億 元	
自籌財 源比	直轄市	52.5	47.2	52.5	2021 年計有 18 個地方政府 低於 50%
	縣市	30.5	28.6	26.4	
非自償 性債務 (一年期 以上))	直轄市	3054.5 億 元(2 直轄 市)(2004 年)	5289.03 億元(5 直 轄市)	2023.5 止 5777 億元(6 直轄市)	2023.5 止各級政府 7.03 兆 元，直轄市一年以上 5777 億元，占 GDP 比 2.69%
	縣市	2013.8 億 元(23 縣 市)(2004 年)	1870.5 億 元(17 縣 市)	1053 億元(16 縣市)	

註:本表中依審計決算統整資料(包含 6 個直轄市及 16 個縣市)計算陳列,除了特別說明外,係指 6 個直轄市及 16 個縣市。資料來源:行政院主計總處,中華民國資訊統計網縣市統計指標查詢系統, https://winsta.dgbas.gov.tw/DgbasWeb/ZWeb/StateFile_ZWeb.aspx。財政部國庫署。自行計算加總及比例。

計 2011 年為 355 億元(直轄市 304 億元、縣市 51 億元)，2016 年為 347 億元(直轄市 301 億元、縣市 46 億元)，2021 年為 386 億元(直轄市 340 億元、縣市 46 億元)，大致上逐年略為增加。而地方政府規費加上罰款收入占其歲入比觀察，2011 年直轄市平均 6.2%、縣市平均 3.4%，2016 年直轄市 6.4%、縣市 3%，2021 年直轄市 5.9%、縣市 2.3%，占地方政府歲入比略為下降。

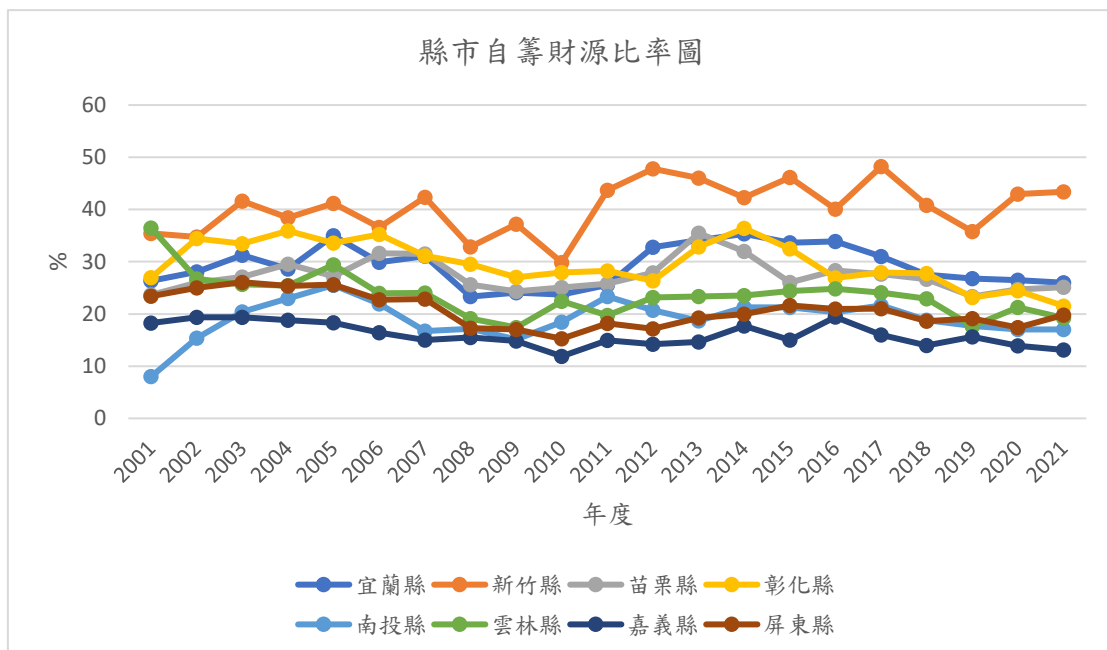
另地方政府的財產收入，直轄市及縣市總計 2011 年為 145.4 億元(直轄市 91.2 億元、縣市 54.2 億元)，2016 年為 268 億元(直轄市 222 億元、縣市 46 億元)，2021 年為 292 億元(直轄市 215 億元、縣市 77 億元)，大致上逐年略為增加。而地方政府財產收入占其歲入比，2011 年直轄市平均為 1.3%、縣市 1.6%，2016 年直轄市 2.5%、縣市 1.6%，2021 年直轄市 2.4%、縣市 1.6%，財產收入占地方政府歲入比直轄市微幅提高，縣市則維持穩定。至於工程受益費、地方事業盈餘及其他各項收入的占比不高，在此不再討論。地方政府償還債務情形，2021 年直轄市平均償債 475.5 億元，縣市平均償還 63.9 億元(嘉義市、金門縣、連江縣無償債);直轄市中以新北市償債 990.9 億元最多，高雄市償還 29.9 億元最少，縣市中以宜蘭縣償還 107 億元最多，苗栗縣償還 88.7 億元，澎湖縣償還 9.7 億元最少。至於 2016 年直轄市平均償債 287.2 億元，縣市平均償債 77.2 億元(金門縣、連江縣無償債)。地方政府償還債務情形每年變化情形甚大，也受到公共債務法規定限制，償債金額呈增加趨勢。地方政府的自籌財源比率衡量歲入中，不包括補助及協助收入及統籌分配稅收入的財源占歲入的比率，可自行籌措支用的財源。2016 年直轄市平均為 54.9%，縣市平均為 30.9%，22 個直轄市及縣市政府中 15 個低於 50%，臺北市 66.6%最高，澎湖縣 10.8%最低。2021 年直轄市平均為 52.5%，縣市平均為 26.4%，並未提高，其中 18 個低於 50%，臺北市 63.88%最高，澎湖縣 6.19%最低。在這期間內雖然地方政府的自籌財源及歲入規模都有增加，但自籌財源比率似乎變化情形不大。(參見圖 4-1、圖 4-2 及圖 4-3)



註: 公式: $[(\text{歲入} - \text{補助及協助收入} - \text{統籌分配稅收入}) / \text{歲入}] * 100$ 。

資料來源: 審計部。中華民國資訊統計網縣市統計指標查詢系統

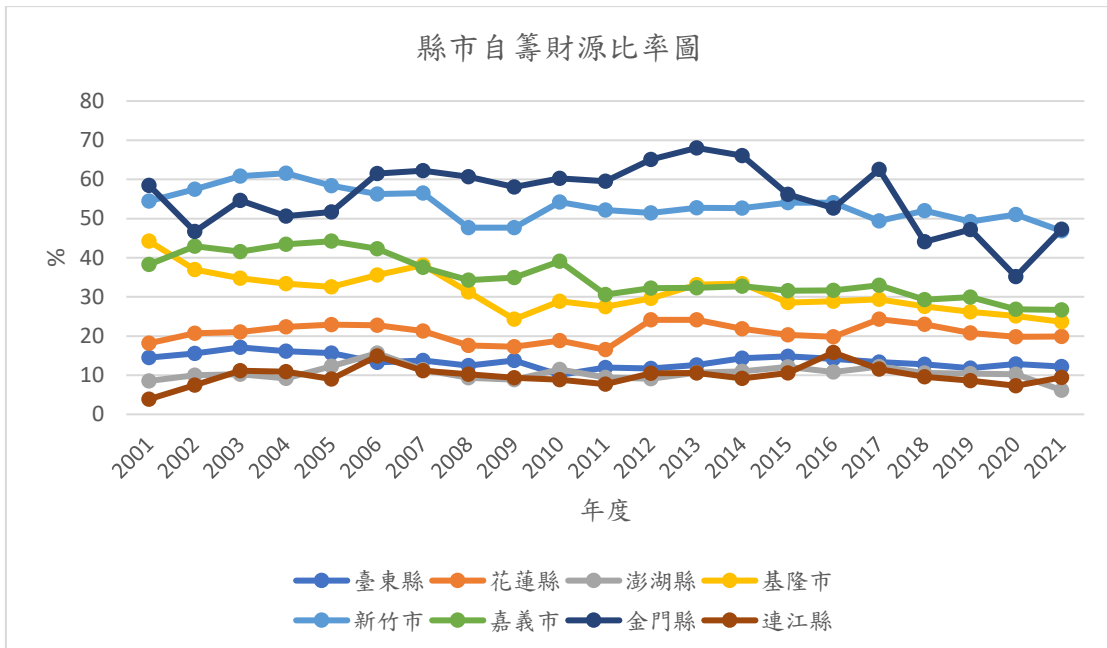
圖 4-1 直轄市自籌財源比率圖(2001-2021)



註: 公式: $[(\text{歲入} - \text{補助及協助收入} - \text{統籌分配稅收入}) / \text{歲入}] * 100$ 。

資料來源: 見圖 4-1。

圖 4-2 縣市自籌財源比率圖(2001-2021)



註：公式：[(歲入－補助及協助收入－統籌分配稅收入)／歲入]*100。

資料來源：見圖 4-1。

圖 4-3 縣市自籌財源比率圖(2001-2021)

三、地方政府債務檢討

公共債務法第 5 條規定各級政府的債限：(1) 1 年以上公共債務：A.總債限：中央政府、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數占前 3 年度名目 GDP 平均數比率，分別不得超過其分配中央為 40.6%、直轄市為 7.65%、縣(市)為 1.63%、鄉(鎮、市)為 0.12%。B.個別債限：直轄市個別債限每年度由財政部設算公告，2023 年度各直轄市債限比率分別為：臺北市:2.37982%、高雄市:1.65961%、新北市:1.07291%、臺中市:0.94269%、臺南市:0.75214%、桃園市:0.84283%；縣(市)及鄉(鎮、市)所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過 50%及 25%。(2)未滿 1 年公共債務：中央及各地方政府未滿 1 年公共債務未償餘額占總預算及特別預算歲出總額比率，分別不得超過 15%及 30%。

依財政部國庫署公布截至 2023 年 5 月底止，各級政府非自償性債務餘額實際數計 7.03 兆元，其中中央政府 6.29 兆元，地方政府 7,450 億元。直轄市(六都)6,118 億元(一年以上債務 5,777 億元，占前 3 年度 GDP 平均數的 2.69%；債務餘額最高者依序為高雄市 2,382 億元(皆為一年期以上，占 1.11%)，新北市 1,067 億元(一年期以上 917 億元，占 0.43%)，臺中市 955 億元(一年期以上 920 億元，占 0.43%)，臺北市 878 億元(皆為一年期以上，占 0.41%)，臺南市 489 億元(一年期以上 484 億元，占 0.23%)，桃園市 346 億元(一年期以上 196 億元，占 0.09%)，尚在公共債務法第 5 條規定各級政府的債限之內。

縣市政府部分，宜蘭縣及苗栗縣的公共債務餘額超越公共債務法第五條的規定-縣(市)及鄉(鎮、市)所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過 50% 及 25%。苗栗縣債務 360 億元(一年期以上 210 億元，占 61.09%，一年期以內 150 億元，占 65.32%)，宜蘭縣 186 億元(一年期以上 111 億元，占 36.38%，一年期以內 75 億元，占 27%)。財政部依據公共債務法第 9 條規定，限期其改正或提報償債計畫，改善債務，宜蘭縣 2023 年 5 月債務比率均已低於債限，因其提報經行政院核定償債計畫之償債期程至 2027 年，故仍列超強度管理。

其他債務較高的縣市政府，雲林縣 146 億元(皆為一年期以上，占 26.26%)，嘉義縣 105 億元(皆為一年期以上，占 23.74%)，新竹市 90 億元(一年期以上 82 億元，占 28.49%，一年期以內 8 億元，占 3.14%)。另有 4 個縣市無負債-臺東縣、嘉義市、金門縣及連江縣。

四、地方政府自籌財源及財力分級

(一) 地方政府之自籌財源

地方政府自籌財源豐瘠反映轄區內產業繁榮程度及自然資源分布的差異。先以自籌財源比比較，其計算公式在 2001 年以後為歲入減補助及協助收入減統籌分配稅收入，除以歲入之比例。

比較 2021 年地方政府自籌財源比，直轄市政府平均 52.53% 較縣市政府平均 26.47% 為高。直轄市政府中最高者是臺北市 63.88%，最低是臺南市 37.78%，其餘是新北市 58.57%，桃園市 56.6%，臺中市 53.93%，高雄市 46.34%。縣市政府部分，8 個縣市低於 20%，最高依序為新竹市 46.84%、新竹縣 43.4%、嘉義市 26.67%、宜蘭縣 25.96%、苗栗縣 25.15%。離島部分，澎湖縣 6.19%、連江縣 9.42%、金門縣 47.23%。

往前比較，2010 年(2001 年)直轄市政府自籌財源比平均 49.42%(52.53%) 仍是較縣市政府平均 28%(30.58%) 為高，期間內新北市、桃園市等升格，仍反映直轄市的經濟條件較縣市優越的事實，離島中金門縣因金門酒廠財務收益的挹注而較佳。

縣市政府依賴中央的補助及協助收入相當深，直轄市平均獲得補助及協助收入，2001 年為 464 億元(占歲入的 31.23%)，2010 年為 735 億元(占歲入的 32.14%)，2021 年提高至 1,002 億元(占歲入的 26.2%)，逐年提高額度。所有地方政府在上述三個年度，補助及協助收入比(補助及協助收入占歲入的比率)大於 50% 者分別有 8、14、13 個縣市，依賴上級補助的程度甚深。16 個縣市較依賴中央的補助及協助收入較重，縣市平均獲得補助及協助收入，2001 年為 80.8 億元(占歲入的 53%)，2010 年為 134.6 億元(占歲入的 61.4%)，2021 年提高至 176 億元(占歲入的 59.5%)，逐年提高補助額度，但依賴中央補助的程度並未下降。

地方政府財源水平公平主要的調整政策包含:1.依據財政收支劃分法，中央統籌分配稅款中的普通統籌，以彌平地方基準財政收支差額;2.一般性補助款制度:(1)行政院直撥的一般性補助，目的是補足地方基本財政收支差短（已納入中央統籌分配稅款後收支的缺口）、教育社福及基本設施費、優存利息加改制新增經費等；(2)中央各主管機關:計畫型補助。另包括縣統籌鄉鎮(市)款。

另中央對直轄市及縣市一般性補助款制度，其基本財政收入係指稅課收入扣除依地方稅法通則徵收之稅課收入後之數額。稅課收入由行政院主計總處洽商財政部參酌以往年度實徵情形及經濟成長趨勢等檢討估列。至於一般性補助款制度分配包含五大項:教育補助經費、社會福利補助經費、基本設施補助經費、其他基本支出補助經費及平衡預算補助經費等。分配方式為:1.教育補助經費:(1)教育經費差短補助:就各該直轄市及縣市基本財政收入不足支應教育基本支出差額給予補助。(2)設算定額及增裕財源之教育補助經費:(3)補助各直轄市及縣市教職人員年金改革節省退撫給付挹注公務人員退休撫卹基金:(4)補助各直轄市及縣市教師專案退休所需經費:2.社會福利補助經費:(1)社會福利經費差短補助:就各該直轄市及縣市基本財政收入不足支應社會福利基本支出差額給予補助。(2)設算定額及增裕財源之社會福利補助經費:再加計增裕財源補助中之基本設施經費，即為本項分配數。3.基本設施補助經費:各該直轄市及縣市所獲定額設算之分配金額，再加計增裕財源補助中之基本設施經費，即為本項分配數。4.其他基本支出補助經費:(1)差短及增裕財源之其他基本支出補助經費:(2)補助各直轄市及縣市一般行政人員年金改革節省退撫給付挹注公務人員退休撫卹基金。5.平衡預算補助經費:(1)各直轄市及縣市政府獲配一般性補助款、中央統籌分配稅款等合計數，除年金改革節省退撫給付挹注公務人員退休撫卹基金補助數、國民中小學冷氣電費與維護費、偏鄉學校中央廚房相關維運補助經費等額外設算項目，以及中央統籌分配稅款增加數，依其需求或各自獲配情形予以單獨計算外，其餘項目則按年度規模再予穩定成長，設定直轄市及縣市不同成長率，若未達上述成長率者，以增裕財源補助予以補足。(2)各直轄市及縣市政府獲配增裕財源補助，除部分經費應專款專用於辦理轄內教育、社會福利、基本設施及其他基本支出等所需經費外，其餘則歸屬本項補助經費，由各直轄市及縣市依實際需要彈性運用。

(二) 地方政府財力級次與自有財源比的關聯

地方政府財力級次係依據中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法第8條規定辦理，中央對直轄市及縣(市)政府之計畫型補助款，依據財力級次給予不同補助比率。2000年中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法修訂時，地方政府財力級次係以中央統籌分配辦法規定各縣(市)近三年基準財政收入額占基準財政需要額之比率之平均值計算，並按固定區間分為三級。(林淑勤、姚鍾玉，2017)2001-2010年將23縣(市)分成三個級次，2010年修訂補助辦法，中央的一般補助擴及直轄市，除臺北市政府列為第一級外，其餘直轄市及縣(市)政府依最近三年度決算審

表 4-3 各直轄市及縣（市）政府財力級次表

直轄市及 縣（市）/ 年度	2011-2013	2014-2016	2017-2019	2020-2022	2023-
臺北市	1	1	1	1	1
新北市	2	2	2	2	2
臺中市	2	2	2	3	2
桃園市	2	2	2	2	3
臺南市	3	3	3	3	3
高雄市	2	3	3	3	3
基隆市	4	3	3	4	3
新竹縣	4	3	3	3	3
新竹市	3	2	3	3	3
金門縣	3	3	3	3	3
宜蘭縣	4	4	4	4	4
彰化縣	3	4	4	4	4
南投縣	4	4	4	4	4
嘉義市	3	3	3	3	4
苗栗縣	4	5	5	5	5
雲林縣	4	4	4	4	5
嘉義縣	5	5	5	5	5
屏東縣	5	5	5	5	5
臺東縣	5	5	5	5	5
花蓮縣	5	4	5	5	5
澎湖縣	5	5	5	5	5
連江縣	5	5	5	5	5

註：依最近三年自有財源比率之平均值計算分級。

資料來源：2011-2013、2014-2016、2017-2019 摘自林淑勤、姚鍾玉(2017)，附表。2020-2022、2023-：行政院主計總處。

定數之自有財源比率之平均值為其財力，由三級擴大為五級，其餘直轄市政府列為第二級至第三級，縣(市)政府列為第三級至第五級。另離島之人口及土地面積有限，以及政經環境特殊，增訂離島縣排序列為第二級者，得改列為第三級。縣市自有財源的平均值，由行政院主計總處每三年檢討一次。

比較各年度各直轄市及縣(市)政府財力級次的變化，臺北市政府都列為第一級，其餘直轄市及縣(市)政府財力級次的變化不大，大致集中在第三級及第五級。(參見表 3)2017-2022 年間列為第三級及第五及都有 7 個縣市，2023 年起適用的分級，列為第五級的增加為 8 個縣市。2023 年起臺中市上調為第二級，桃園市則下調為第三級，基隆市上調為第三級，嘉義市下調為第四級，雲林縣下調為第五級。

地方政府財力分級係依其最近三年度決算審定數之自有財源比率之平均值計算，財力級次上調反映地方政府自有財源增加相對上較歲出增加為多，可能顯示該縣市政府的稅收或財政努力提高，或其歲出增加相對較少所致。然而觀察多年來的地方政府的財力分級大致相對變化不大，顯示各直轄市及縣市政府可能受到客觀自然經濟條件及政經環境的先天限制所致，也可能是歲出增加過高或財政努力不足所導致。

五、地方政府的財政努力及財政管理-稅課及非稅課收入面

中央為鼓勵地方政府提升財政管理績效，定期輔導考評執行情形。財政部開源績效考核架構:分成四大項:(1)各項開源行政業務與計畫規劃及執行之考核(35%):包含行政管理及業務配合情形(35%)、開源重點計畫及創新性計畫之執行與規劃(65%)等 2 項，各包括 3 細項，給予不同權數。(2)開源績效執行率考核(55%):包含稅捐徵收達成率及其稽徵績效(50%)、規費及罰賠款徵收情形(20%)、公有財產收益情形(15%)、自籌財源占歲入增減情形(15%)等 4 項。(3)私劣菸酒查緝績效(10%):中央私劣菸酒查緝督導考核考核成績。(4)外加分數-其他具有績效之開源措施辦理情形(最高 3 分):總效益(依地方稅法通則徵收之賦稅收入、基金盈(賸)餘繳庫情形(不含配合中央政策設置之基金))占自籌財源之比例。

至於地方政府財政業務輔導方案，財政部分大項範圍考評，各項分成四等-優等(90 分以上)、甲等(80-89 分)、乙等(70-79 分)、丙等(70 分以下)，考評成績係就上一年度執行績效的結果。考評範圍有變動，2016-2017 年包括四大項-公庫管理、財務管理、債務管理及公產管理，2018-2020 年減少為三大項-公庫管理、財務管理、債務管理，2021-2022 年減少為二大項-財務管理、債務管理。

財務管理方面，2016 年有 10 個地方政府被評為丙等，2017 年後地方政府改善無被評為丙等者，2016-2022 年評為甲等者只有臺北市，2022 年只有桃園市評為優等，評為乙等者為雲林縣、嘉義縣及屏東縣。債務管理方面，2016-2022 年評為優等者有金門縣、嘉義市及連江縣;2022 年臺南市等 7 個縣市評為優等，評為丙等者為宜蘭縣及苗栗縣，但只有苗栗縣債務超限仍被列管，宜蘭縣仍被

表 4-4 地方政府財政業務輔導方案考評成績等第變化表

	項 目	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
臺北市	財務管理	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲
	債務管理	優	甲	優	優	優	優	甲
新北市	財務管理	乙	乙	甲	甲	甲	優	甲
	債務管理	甲	乙	乙	乙	乙	乙	甲
臺中市	財務管理	乙	甲	甲	甲	甲	優	甲
	債務管理	甲	丙	丙	乙	乙	甲	甲
桃園市	財務管理	乙	甲	甲	甲	甲	優	優
	債務管理	優	甲	優	甲	甲	甲	優
臺南市	財務管理	丙	甲	甲	甲	甲	甲	甲
	債務管理	甲	優	優	優	甲	甲	優
高雄市	財務管理	乙	甲	甲	甲	甲	甲	甲
	債務管理	乙	甲	甲	甲	甲	甲	甲
基隆市	財務管理	丙	乙	甲	甲	乙	乙	甲
	債務管理	優	甲	甲	甲	優	甲	甲
新竹縣	財務管理	丙	乙	甲	甲	甲	甲	甲
	債務管理	甲	乙	甲	丙	甲	甲	優
新竹市	財務管理	丙	甲	乙	乙	乙	甲	甲
	債務管理	甲	甲	丙	丙	甲	優	甲
金門縣	財務管理	乙	乙	甲	甲	甲	乙	甲
	債務管理	優	優	優	優	優	優	優
宜蘭縣	財務管理	乙	甲	甲	甲	乙	甲	甲
	債務管理	乙	乙	乙	乙	甲	乙	丙
彰化縣	財務管理	丙	乙	甲	甲	甲	甲	甲
	債務管理	乙	乙	丙	乙	甲	甲	甲
南投縣	財務管理	丙	乙	甲	乙	甲	甲	甲
	債務管理	丙	優	甲	優	優	甲	甲
嘉義市	財務管理	丙	甲	甲	甲	甲	甲	甲
	債務管理	優	優	優	優	優	優	優
苗栗縣	財務管理	乙	乙	乙	乙	甲	乙	甲
	債務管理	丙	丙	乙	丙	乙	乙	丙
雲林縣	財務管理	丙	乙	甲	乙	乙	甲	乙
	債務管理	乙	甲	乙	優	甲	甲	甲
嘉義縣	財務管理	丙	甲	甲	甲	乙	甲	乙
	債務管理	乙	優	甲	甲	優	甲	甲
屏東縣	財務管理	丙	乙	甲	乙	甲	乙	乙
	債務管理	優	優	優	優	優	甲	甲
臺東縣	財務管理	乙	甲	甲	甲	甲	甲	甲
	債務管理	丙	優	優	甲	優	優	優
花蓮縣	財務管理	乙	乙	甲	甲	甲	優	甲
	債務管理	乙	甲	乙	甲	甲	甲	乙
澎湖縣	財務管理	乙	甲	乙	甲	甲	優	甲
	債務管理	優	優	甲	優	優	甲	甲
連江縣	財務管理	乙	甲	甲	甲	甲	甲	甲
	債務管理	優	優	優	優	優	優	優

註：考評成績係就上一年度執行績效的結果。考評範圍有變動，評等優等(90分以上)、甲等(80-89分)、乙等(70-79分)、丙等(70分以下)。

資料來源：財政部 2016-2022。

列為超強度管理，其餘縣市在近年來債務管理方面都有改善，遵守財政紀律。(參見表 4-4)

財政部為健全地方財政體質，持續推動「地方政府財政業務輔導方案」，提升財務效能，彙整 2013-2022 年間每年列出 3 個地方政府推動的績優案例，2015 年陳列 4 個地方政府。就案例數比較，臺東縣獲選 4 案最多，臺北市、桃園市、宜蘭縣及基隆市都獲選 3 案，高雄市、臺南市、嘉義縣、新竹市、新竹縣各獲選 2 案，新北市、臺中市、雲林縣、南投縣及苗栗縣各獲選 1 案，計有 15 個縣市的推動列為績優。各案例內容都有助於地方政府開源節流，值得注意的是，6 個直轄市都有獲選，臺北市有二度調整(漲)房屋稅率的案例獲選為績優，開地方政府之先，迄今仍在檢討不動產的評價方式，是否調漲房屋稅的稅率(地段率、建材等等)。高雄市就校園閒置空間跨界合作首創日間照護中心，桃園市活化地景資產，宜蘭縣擴大開徵土石稅及水資源特別稅課等，新竹縣國際 AI 智慧園區計畫，基隆市全國首件長照 BOT 案、首創使用者付費島礁磯釣以推展磯釣產業等計畫措施都可供地方政府間相互觀摩，有助於充裕地方政府的財源。(參見表 4-5)

表 4-5 地方政府開源節流績優案例

年度	縣市政府	案例名稱	預期/實際績效情形
2013	新北市	資產全方位媒合平台	1.不動產部分：建置「公用房地媒合平台」及「中大型場地設備共享平台」(616筆)。2.動產部分：建置有「未報廢閒置及低度利用動產再利用平台」及「已報廢物品拍賣平台」。
	嘉義縣	開徵空地稅計畫	依現狀府如採2倍計算約可徵收空地稅188萬元，採最高五倍約為471萬餘元，提高該縣都市利用並帶動整體繁榮發展。
	臺中市	全國首創推動「N加e」跨機關便民服務計畫	跨機關便民服務2012年度共受理25萬7,671件，預估節省民眾約141萬7,190小時、9,018萬4,850元，另全年度減省派送人力和耗材的全部經費約500萬元。
2014	桃園市	全國首創建立平行比對系統之防弊措施，追繳空污費金額高達9億餘元，創追繳紀錄	針對3家涉及申報不實，重新核算需補繳之空氣污染防制費，成功追繳法令規定5年之最大追溯期，追繳金額高達9億4,304萬元(含利息)，再創空污費追繳紀錄。
	臺東縣	臺東縣戶政事務所裁併精簡計畫(1次到位)	戶政所轉型成為全方位的服務平台。本項作業垂直、橫向、同機關整合縣府相關局處及地政、稅務系統，方便民眾就近申請，均衡照顧各鄉鎮民眾。
	臺北市	臺北市府環境保護局溝泥溝土再利用處理計畫-製成再生土供市民及行政機關植栽環境綠美化	自2009年度執行迄2013年度止，市民、機關、學校領用再生土再利用，節省本局委外處理費用約1,106萬元。節省臺北市市民及機關學校綠美化購土支出約6,336萬元。
2015	臺北市	臺北市不動產評價作業計畫	調高新建房屋之標準單價為合理造價，高級住宅認定要件由逐「棟」認定改採按「戶」認定，且仍按各高級住宅所處地點之路段率加價課徵房屋稅。房屋稅持有2戶以下適用2.4%稅率，持有3戶以上適用3.6%稅率。房屋稅稅率變革，2015年房屋稅稅收較2014年增加9億1,092萬餘元。
	桃園市	貓頭鷹專案計畫	E化派遣、勤查重罰汙染，罰鍰金額高達1.4億元，告發率平均為15%，遠高於全國環保單位告發率平均。運

			用高科技設備，精準定位，確認污染源，蒐集證據，提升稽查效能。
	臺南市	縮短財政收支差短之精進策略	節省支出，緊縮歲出規模，提升自有財致總決算入差短數 2010 年度 67 億餘元，2014 年度降為 19 億餘元。
	嘉義縣	推動民間捐贈校舍計畫	民間企業人士回饋鄉里捐建校舍，師生得以在安全、溫馨與創意的空間下，進行教學與學習。2012-2014 年計 15 億 8,426 萬元。
2016	臺北市	臺北市房屋稅稅率變革	依據 2014 年 6 月房屋稅條例第 5 條修正條文，供自住及公益出租人出租作為住家使用之房屋的稅率維持 1.2%；非自住之其他住家用房屋，以持有戶數多寡分別按 2.4% 及 3.6% 差別稅率課徵。對持有臺北市多戶住家用房屋之納稅人寄發自住房屋擇定通知函，對未回覆或未勾選為自住房屋者，逕行核定按非自住之住家用稅率課徵房屋稅。屋稅稅率變革，2015 年房屋稅稅收較上一年增加 9 億 1,092 萬餘元。
	高雄市	校園閒置空間跨界合作首創日間照護中心「福樂學堂」	持續增加租用空間，多元活化閒置空間用途，擴展到日照中心的成立。2016 年度租金增加至 102 萬 3,789 元，持續增加財政效益。首度利用校園閒置校舍成立日間照護中心「福樂學堂」，收容 30 名輕度失智及失能長輩，讓他們與學童一起成長。
	雲林縣	跨域亮點計畫「雲遊 3 林 - 慢食、好行、悠遊居」	中央競爭型「跨域亮點計畫」，打造具國際競爭力的觀光遊憩亮點，最多補助新臺幣 3 億元。結合雲東地區交通樞紐規劃兩處旅遊櫥窗，發展雲林食采節等配套計畫，提升雲林國際觀光旅遊。
2017	南投縣	南投縣仁愛鄉清境高空觀景步道	交通部觀光局補助 2015 年度「遊憩據點特色加值計畫」及縣府自籌款，發包興建。為全國首座中高海拔無障礙觀景步道，2017 年收入預估將逾 1,400 萬元。
	桃園市	活化地景資產創造全新價值	「桃園市千塘之都光電埤塘綠能計畫」預計未來 3 年內在本市境內 160 口、面積 1,650 公頃的埤塘建構太陽能發電系統，預估可創造 660 百萬瓦 (MW) 發電量之再生能源。吸引更多

			民間廠商投資，在市內埤塘發展發電、景觀及休閒等多元功能。
	宜蘭縣	依地方稅法通則第3條規定，開徵特別稅課案	重新制定宜蘭縣礦石開採特別稅自治條例案，擴大將所有礦石開採都納入課稅範圍及提高課稅標準，2016年實徵淨額3,099萬元。另重新制定宜蘭縣營建剩餘土石方特別稅徵收自治條例案，擴大課稅範圍及提高課稅標準，2016年實徵淨額2,899萬元。
2018	宜蘭縣	制定水資源特別稅自治條例	「宜蘭縣抽取水資源特別稅徵收自治條例」，2018年經議會三讀通過，按每一納稅義務人歸戶後，地上水及地下水用水之年抽取量，累進課徵。課徵年限為4年，工業用水預估每年將挹注縣庫1億554萬元稅收。有效水權狀95張，計61戶。
	基隆市	全臺首創使用者付費島礁磯釣，推展磯釣產業獲肯定	市轄之北方三島(彭佳嶼、棉花嶼、花瓶嶼)及基隆嶼海域，推廣作為北臺灣重要的海上島礁磯釣活動據點。訂定「基隆市娛樂漁業島礁磯釣自治條例」及配套子法，為全國第一個通過島礁釣魚須收費的縣市。透過使用者付費原則，島礁管理及配額申請年度使用規費2017年收入118萬元;磯釣證核發規費至2018年05月，已累積核發證照費規費收入約計有378萬元(已扣除行政費用)。同時使基隆釣具業餐飲業及旅宿業等增加四千萬餘元產值。
	臺東縣	溫暖的幸福小窩—推動平價住宅，台東幸福住宅開發案	閒置縣有土地處分收入處分(每坪約4萬元)售價約2.3億元。幸福住宅預售屋總售價約計9.5億元，保留12間店舖以標售方式處分，預估收入為9,700萬元。

2019	臺東縣	樂齡生活 GO! GO! GO!—臺東縣國際樂齡健康場域設定地上權招商案	將已關閉「太平榮譽國民之家」規劃以招標設定地上權方式，打造連續型社區整合照護服務，營運期為 45 年。可節省每年管理維護費用 165 萬元。縣府與國有財產署地上權權利金分收比例為 26:74，預估開發權利金及營運權利金共新臺幣 3 億 1,500 萬元，縣府約可收取權利金約 8,200 萬元。國有財產署 50 年可收 7,300 萬元土地租金。預估未來每年政府可課徵地價稅 51 萬元、房屋稅 160 萬元、營業稅 885 萬元，50 年稅收 5 億萬元。可吸引民間投資。
	新竹市	新竹市兒童醫院興建營運移轉(BOT)案	新竹市的出生率及兒童人口比率皆高於全國平均值。透過都市計畫變更方式，將閒置機關用地變更為商業區，並透過都市計畫回饋醫療用地。獲財政部頒發 2017 年度「擴大鼓勵地方政府辦理促進民間參與公共建設案件獎勵金」2,731 萬元，獲土地租金收入及變動權利金。營運階段每年創造就業人數約達 445 人。總量體為總病床 200 床以上，解決新竹市兒童醫療資源不足問題。
	高雄市	高雄捷運凹子底站旁商業區招標設定地上權案	地上權存續期間 70 年，預估每年增加房屋稅 8 千萬元、營業稅 2.1 億元及營所稅 5.9 億元之稅收。2018 年土地租金及權利金收入共計 11 億 9,056 萬元，也創造就業機會。
2020	臺南市	臺南市智慧路邊停車計費系統興建營運移轉案	率全國之先引入全國首創「智慧停車計費系統」並大規模運用，收費停車格智慧化比例已達 62.5%，高居全國之冠。2019 年 4 月至 2020 年 4 月 1,413 席(規劃 2000 席)停車位正式上線營運總計增加市庫收益約 3,287 萬元。
	新竹縣	竹北市自強七街立體停車場 BOT 案	建構公有立體停車場方式及商業出租空間，建立樂活購物空間，同時改善交通環境，並採設定地上權方式提供土地使用。已收入開發權利金 260 萬元，預估可收取權利金約 5 億 5,000

			萬元，預估 50 年可收取土地租金約 9,696 萬元。
	基隆市	基隆市長照福利服務園區興建移轉案	全國首件長照 BOT 案，現有仁愛之家園區轉型為基隆市長照福利服務園區，規劃社會福利設施用地及住宅區(初步建議可設置青銀共居、小型商場等空間)。養護大樓 OT，其餘 BOT，在特許年期 50 年，投資金額新台幣 16 億元。
2021	新竹市	新竹市立動物園打造友善環境教育場地及尊重生命締造再生計畫	2019 年 12 月至 202 年 12 月門票收入 5,775 萬元，再生計畫後收入增加 9.6 倍。園區委託經營(含星巴克)2020 年收入為 120 萬元。締造環境教育場域，高中生及大學生實習場域、暑期夏令營、教師研習營。
	宜蘭縣	全臺首座地熱綠能體驗遊樂區—宜蘭清水地熱園區促參案	以具市場潛力之觀光遊憩設施，提升當地整體發展。節用地熱資源與合理開發，落實環境永續的內化與實踐。預估年約 95 萬入園人次。規劃興建及營運年期 15 年，民間參與投資金額約 3,800 萬元。公有土地租金許可年限內預估可收 145 萬元，權利金預估可收 5,730 萬元。
	苗栗縣	中央管及縣管河川疏濬兼供土石作業	大安溪、後龍溪、中港溪水系等疏濬河道兼供土石作業，2018 至 2020 年按採售分離多數平均價決標標售結果，年度販售土石總收入計約 7.3 億元。
2022	新竹縣	新竹縣國際 AI 智慧園區計畫	已於 2021 年 3 月完工，總面積 12.61 公頃，園區內緯創資通、義隆電子、智邦科技及普生科技等 4 家大廠將陸續興建，4 家大廠營運後，將創造共 4,000 個就業機會，年產值超過 1,000 億元。其它效益可增加本園區土地資源有效利用，提高土地經濟價值及增加國家與地方稅收。
	基隆市	基隆市東岸立體停車場營運移轉案	東岸立體停車場於 2003 年落成啟用，2016 年以促進民間參與公共建設方式委託民間機構營運。可增加市府權利金及土地租金每年收入 5,050 萬元且由委外廠商負擔本場房屋稅每年約 300 萬元。每年創造 268 個工作機會，其中 215 個職缺為基隆在地市民。

	臺東縣	創造收益，互惠雙贏—臺東縣都市計畫公共設施用地專案通盤檢討	清查臺東縣轄區內 17 處都市計畫範圍之公共設施用地，以解決臺東縣公共設施用地久未取得之問題。17 處都市計畫已全數提報內政部審議。政府總計可取得公共設施用地總價值約 25 億元。
--	-----	-------------------------------	--

資料來源：財政部國庫署，2023 年 6 月 27 日。摘要整理。

六、地方政府歲入結構調整對策

(一) 地方政府財政城鄉失衡-理想與現實的距離

長久以來地方政府存在自然及工商發展程度差異，自有財源普遍不足，許多縣市的人事費用等法定支出占其歲入比率偏高，常藉追加預算擴張歲出規模，或長期向基金及代辦經費專戶調借資金，以符合公共債務法等相關規定，但公共債務餘額還本付息的負擔已排擠其他政務的支出項目。

迄今各界提出諸多改善地方財政收入的政策建議，其中最近監察院(2020)提出「直轄市與縣市政府財政城鄉失衡之探討」通案性案件調查研究報告，有關收入面的檢討分別是：

1. 持續積極推動財劃法之修法工作，有效調劑各級政府間財政失衡狀況，期能落實地方政府財政自主與自律。
2. 地方稅法通則施行迄至 2020 年 3 月止，地方政府累計徵起地方稅額僅約 112.7 億元，且多侷限於土石採取、景觀維護等稅目，現行財劃法「財政努力分配指標」尚未將地方政府依地方稅法通則規定，開徵地方稅之努力納入，未來宜將前述作為納入財政努力分配指標，以激勵地方政府強化財政自主努力之誘因。
3. 貨物稅為中央統籌分配稅款財源之一，近年來中央政府為環境保護及鼓勵民眾汰舊換新提升經濟景氣，修法調降汽車及空調設備之貨物稅。其中部分條文修正後，已造成貨物稅之實質減徵效應，惟未設算彌補中央統籌分配稅款因降稅所減少之金額。
4. 迄至 2019 年底，宜蘭縣政府的短期公共債務比率為 37.12%、苗栗縣長期債務比率及短期債務比率且分別高達 58.39%及 67.36%，仍超出法定債限比率甚多。2019 年底有超限公共債務比率雖都已降至預警標準以下，但屏東縣政府及南投縣政府曾在債務改善期程中，其債務比率不降反升。
5. 約三分之一地方政府高估歲入預算，該項違失集中於南投縣、雲林縣、嘉義縣及屏東縣等地方政府；2015 至 2018 年間，地方政府亦發生資本支出保留比率超過 5 成情形，都顯示地方政府似乎未能核實籌編預算。
6. 行政院雖於各機關編製 2020 年單位預算案應行注意辦理事項中，規範要求中央各機關對地方政府補助經費，就全部計畫估列分配金額後，並於前一年 8 月 10 日前通知受補助地方政府，應落實並滾動檢討改善作為，以

期務實減輕地方政府年度開始前數月增加補助金額及計畫案數的額外作業負擔。

7. 2015 至 2019 年間，中央政府為期地方政府配合中央重大施政或政策之落實，針對各地方政府所獲分配之一般性補助款匡列一定數額，並指定用途方式之總金額約在 76 億餘元至 100 億餘元，所占各該年度補助款總額之比率雖不高，惟部分項目已延續多年，且金額亦有上升情形，似乎有限縮其財源運用彈性，中央可檢討程序機制及相關業務項目是否有調整之空間，以尊重地方的財政自主性。
8. 中央主管機關除應督促且協助地方政府增進地方財政努力，加強開闢財源，包括提高稅課收入、落實使用者付費、積極活化及開發資產等，以縮短地方財源與施政規模之差距，解決財政收入不足的問題外，亦可藉由分享地方政府開源績優案例經驗，協助開闢自主財源，以提升其等財務效能。

(二) 地方政府開源的相關政策建議

綜合上述問題討論，提出地方政府開源的相關政策建議。

1. 修訂財政收支劃分法：當前最迫切需要。因另有專章研究，本章只提出大概。迄今，行政部門曾多次提出改革版本，直轄市政府與縣市政府分別提出符合各自需求的指標及權數的建議案，已經成為政治上的改革議題。(監察院，2020; 曾巨威、羅時萬與楊怡雯，2019)

修法的方向主要為擴大統籌款的規模，建議將營業稅全數納入統籌，基本建設需求指標除人口、面積外，可再增列考量道路養護與水利面積、長度及每戶可支配所得等。另財政努力及績效指標之權數可降低，並以自籌財源改善率為指標。公式一致化：將直轄市與縣市的分配基礎相同，納入地區特殊調整係數，近年財政部也有相似構想。(周刊王，2023 年 6 月 23 日)

此外，善用其他固定財源（例如公益彩券盈餘分配款），專款專用，編列非法定社會福利支出，有助於減輕公務預算的負擔。

2. 合併調和中央統籌分配稅款與一般補助款制度：短期調劑地方盈虛、直轄市與縣市分配基礎一致，中央統籌分配款與一般補助款合併或調和，加上計畫型補助，以避免中央統籌分配款分配增多，另方面減少一般補助款。但中央統籌分配款屬於地方政府自有財源，一般補助款為中央政府財源，需費時修法才能一致化。
3. 稅課收入：適當檢討各地方稅目的稅基及稅率，以增加地方財源，符合落實使用者付費的原則。

(1)地價稅：各縣市公告地價占一般正常交易價格百分比 2022 年平均為

19.68%，仍未達 25% 原則，臺北市 26.55% 最高，金門縣 2.93% 最低，建議每 2 年增加一定成數(如 10%)。公告土地現值占一般正常交易格百分比，2022 年平均 92.74%，臺北市為 100% 最高，澎湖縣、新竹市及金門縣等略低於 90%。

(2) 土地增值稅：因遺產繼承方式而移轉的土地仍應課徵土地增值稅，但列入遺產稅課程範圍土地的已納土地增值稅可以扣抵。(朱澤民、李顯峰與林恭正，2012) 地價稅稅基合理化及實價登錄資訊有助於增加土增稅收。

(3) 房屋稅：臺北市於 2015 年開始執行不動產評價作業計畫，2016 年執行房屋稅稅率檢討計畫，為最早提出檢討者。房屋稅的課徵，係以房屋課稅現值(稅基)乘以稅率，房屋課稅現值包含房屋標準單價、面積、地段率及房屋的折舊率等因素。建議針對這四項因素檢視調高(調整)。

A. 房屋標準單價：每 3 年調整一次，財政部(2023)依據營造工程物價指數 2022 年比較 1991 年累積漲幅 145% 為基礎，公布(今年 8 月 1 日數據)各直轄市及縣市房屋標準單價 113 期(即 2014 年期，112/7/1-113/6/30)相對 73 期(1984 年期)的漲幅，只有臺北市調漲 184%、連江縣 145% 及宜蘭縣 142% 等 3 個地方政府符合累積漲幅 145%，其餘新北市 117%、高雄市 101%、臺中市 84%、桃園市 70%、臺南市 50%，花蓮縣 45% 最低。地方政府仍有相當大的努力空間。最近縣市政府重新檢討房屋標準單價，臺北市、新北市、臺中市、高雄市與苗栗縣皆公告調整稅基，調幅大約在 10% 到 15%，將在 2023 年 7 月起實施。(工商時報，2023. 6. 23) 但與市價比較仍有些差距，仍可繼續檢視。

B. 房屋稅率：分成住家用：1.2%(自住)-3.6%，非住家用：1.5%-5%。至於非自住之住家用：11 縣市採單一稅率 1.5%，其餘(2022. 7. 1 後)依持有戶數(因地制宜)採差別稅率 1.5%-3.6%；臺北市 2 戶以下課 2.4%，3 戶以上課 3.6%。新北市於今年 8 月 28 日議會三讀通過「房屋稅徵收率自治條例」，持有非自住房屋 2 戶者，每戶徵收率提高至 2.4%，持有 3 戶非自住房屋以上者，每戶徵收率提高至 3.6%，至此 6 個直轄市都實施「囤房稅 2.0」。(聯合報，2023. 8. 29) 房屋稅率已經向上調整，未來仍有檢討的空間。

C. 地段率：臺北市今年調整了總共 1351 條中的 230 條路段地段率，調升 226 條及調降 4 條，平均增加約 10%，受影響戶數約 20.7 萬戶，而新北市地段率調整情形與臺北市相當，臺中市調整 19 條路段地段率。可重新調查調整，符合實情及釋疑民怨。(工商時報，2023) 另運用水電費等清查空屋，也有助於稅收。

- (4)娛樂稅:將新增休閒營業活動(如 Pub 夜店、網咖店等)也列入稅課徵範圍。(朱澤民、李顯峰與林恭正,2012)
 - (5)規費:落實每 3 年檢討 1 次規費收費檢討標準及項目,例如因價膨脹因素等。地方政府可考量旅遊等服務業發展,對環境、市容之衝擊,依污染者(或使用者)付費原則,適當收取規費,以增進財政負擔公平,有效利用公共資源。
 - (6)開徵特別稅課:依地方稅法通則第 3 條規定,開徵特別稅課,但受到限制多,迄今能成功者有限。例如宜蘭縣制定水資源特別稅自治條例。
4. 加強非稅課收入成長及公產管理:因地制宜,都會型與農業縣市的利基及方法不同
- (1)公私協力(PPP):積極辦理 BOT、OT、區段徵收、政府與民間聯合開發、都市更新案件及設立地上權等方式,從事公共建設或取得回饋金、建築物,增加地方財源。精進地上權地租計收方式(調整公告地價、浮動地租等)。例如新竹市兒童醫院興建營運移轉(BOT)案、高雄多功能經貿園區特貿三土地都市更新事業案、高雄捷運凹子底站旁商業區招標設定地上權案、基隆市長照福利服務園區興建移轉案、臺南市智慧路邊停車計費系統興建營運移轉案等。財政部宜對被評為地方政府開源績優的案例繼續追蹤考核,使其維持一定期間發揮確實的效能,增益地方政府的財源。
 - (2)其他增加收入的努力措施:臺北市引進建築物冠名權,另臺北市惜物網為全國最大跨縣市報廢公產拍賣網站,至今年 6 月全國參與拍賣機關 4,309 個,整合全國通路,增加財政收入,另市有財產 194 案委託民間經營。高雄市率先全國制定「高雄市公債發行自治條例」,獲議會支持三讀通過,非營業特種基金之既有自償性債務,將可於適當時點轉由公債取代銀行借款,節省利息支出。另,積極活化運用閒置房地,有效排除被違法占用之公有房地,期能出租或委託經營,加強清理計收租金及使用補償。

綜合以上,地方政府積極招商引資,有助於增加地方的稅收及增加就業機會,因而可獲得更多統籌分配稅款分配,促進地方的經濟成長,更能推動有益經濟福祉的建設,呈現正向繁榮循環。財政部曾於 2014-2022 年,協助地方減少長期債務 300 億元,然而還不足解決地方財政的困難。並且都會型及農業型地區的歷史發展、社會基礎設施、工商業發展的基礎條件都不同,增加稅課及非稅課收入的方式無法一概而論,亦無法達到完全平均。世界各國也都遭遇到地方財政困難的情事。然雖有其限制,但落實自我負責,盡其財政努力,仍能增益自籌財源。再配合財劃法修訂,以及一般補助制度的調整,在完整配套努力之下,俾能在中短期內解決地方財政的困難。

參考文獻

- 工商時報(2023)，房屋稅喊漲 5 縣市調幅 10%-15%，6 月 23 日。
- 中華民國資訊統計網縣市統計指標查詢系統，
https://winsta.dgbas.gov.tw/DgbasWeb/ZWeb/StateFile_ZWeb.aspx
- 仇桂美、李月德、陳慶財、趙永清、王幼玲 (2020)，直轄市與縣市政府財政城鄉失衡 之探討～通案性案件調查研究報告，監察院調查報告。
- 朱澤民、李顯峰、林恭正(2012)，直轄市與縣(市)政府開源與節流措施，財政部 101 年度委託研究計畫，民國 101 年 12 月 25 日。
- 朱澤民、李顯峰、林恭正(2013)，我直轄市及縣(市)地方財政開源與節流措施，《當代財政》，第 28 期：30-47。
- 周刊王(2023)，財政部長莊翠雲解釋回應了，修正財劃法修訂等已規劃 5 大原則，6 月 13 日。
- 李顯峰、呂昌熙(2007)，地方財政與地方經濟成長的政治經濟分析，《財稅研究》，39(3)，1-23。
- 李顯峰、陳儷文(2001)，臺灣地方財政不均與區域發展之研究，《財稅研究》，33(1)，47-104。
- 李顯峰、鄔迪嘉(2002)，我國地方政府開闢自主財源之探討，21 世紀地區發展管理研討會，中華民國區域科學學會、立德管理學院。
- 李顯峰(2012)，財政分配與公平正義-超越零和賽局共利繁榮，內政部、中華民國都市計畫學會，縣市改制直轄市 2 週年回顧與展望研討會，臺北，12 月 8 日，289-305。
- 黃建興、蔡玉時(2002)，建立激發地方政府財政努力之機制，《經濟研究》，第 2 期，33-52。
- 何艷宏、黃瓊如(2014)，我國地方政府財政健康狀況之研究(II)，科技部補助專題研究計畫成果報告，期末報告至 103 年 07 月。
- 林華德、李顯峰(1989)，我國地方財政收支劃分問題之研究，賦稅改革委員會研究計畫報告。
- 林恭正(2018)，地方財政狀況評估介紹，《主計月刊》，745 期，1 月，5-55。
- 林恭正、姚名鴻、黃崇哲、蘇建榮(2015)，直轄市及縣市政府財政指標建置之初探，《財稅研究》，44(1)，1-27。
- 林淑勤、姚鍾玉(2017)，各直轄市及縣(市)政府近年財力級次變革，《主計月刊》，734 期，2 月，54-58。
- 周郁璇、林恭正(2023)，臺灣地方政府財政努力影響因素之分析，《財稅研究》，52(1)，59-85。

財政部(2023)，健全房市相關措施-租稅措施，2023年8月17日。

財政部國庫署(2023)，地方政府開源節流績優案例，最近查詢日2023年8月15日

<https://www.nta.gov.tw/singlehtml/58c6d74541d6426aaf6c7a5c15e3fabb>

曾巨威、羅時萬與楊怡雯(2019)，臺北市版「財劃法修正案」委託研究報告，臺北市府財政局107年度委託研究計畫。

曾明深(2002)，地方政府開闢自主財源之研究，行政院研究發展考核委員會研究計畫報告。

陳淑貞(2012)，五都升格後之財政自主性探討，《台灣經濟論衡》，10(12)，52-81。

蔡吉源(2006)，當前地方財政困難及其解決方向，《財稅研究》，38(3)，127-149。

蔡馨芳(2014)，台灣地方政府財務狀況衡量系統之建構及評估，科技部補助專題研究計畫成果報告期末報告。

審計部(2022)，110年度直轄市及縣市地方決算審核結果年報，審計部編印。

聯合報(2023)，新北議會今通過囤房稅、房市專家：租金恐迎來一波漲幅，8月28日。

Bahl, R. (2009). Promises and Reality of Fiscal Decentralization in S. Ichimura and R. Bahl (eds.). Decentralization Policies in Asian Development, *World Scientific Publishing Co.*, 1-26.

Bundesministerium der Finanzen (2022). Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung 2022, Berlin.

Dahlby, B. & Wilson L. S.(1994). Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equalization Grants. *Canadian Journal of Economics*, 27(3), 657-672.

Ihori, Toshihiro (2017). Principles of Public Finance, *Springer Science*.

Landeshauptstadt München Stadtkammerei (2023). Haushaltsplan 2023. Band 1:

Gesamthaushalt mit Allgemeinem Teil, *Teilhaushalten, Zentralen Ansätzen und Stellenplan*, München.

Tseng, C. W. & Lee H. F.(2009). Local Government Finance in Taiwan: Reform and Trend. in S. Ichimura and R. Bahl (eds.), Decentralization Policies in Asian Development. *World Scientific Publishing Co.*, 281-305.

第五章 地方政府歲出檢討與調整對策

林恭正¹

一、前言

我國屬於單一制國家，整體地方政府歲出不及各級政府歲出的 40%，2021 年地方政府歲出淨額占比約為 37.8% (財政統計年報，2022)，與 OECD 單一制國家比較相對是高的，2019 年 OECD 單一制國家平均占比只有 26% (OECD，2021)。在歲出結構上，地方政府最大的支出一直都是教育科學文化支出，在 OECD 國家中，不管是聯邦制國家或單一制國家，多數國家的教育支出均為最大宗的支出。

多數探討我國地方政府支出效率的研究，主要是評估各縣市相對效率的高低，以及影響支出的因素，如吳濟華等(2010)、黃德芬與王肇蘭(2012)、陳醇(2015)、單珮玲與陳雅惠(2015)、林恭正與吳昱勳(2016)、廖怡晴與林恭正(2019)等，然而這些研究對實際情況的改善可能助益不大，本章擬從實務的角度探討地方政府歲出的問題，如人事費支出比重與財務僵硬化問題，虛增預算支出及消化預算等造成的支出效率問題，以及財務調度上所衍生的基金間借入款等問題。

本章除前言外，第二節將分析地方政府歲出規模與結構趨勢，並與 OECD 國家地方政府比較，第三節針對人事費支出比重、虛增預算支出、消化預算、基金間借入款等問題分別說明檢討。第四節則對第三節的歲出檢討提出調整或精進對策。最後為本章小結。

二、地方政府歲出規模與結構趨勢分析

由於五都在 2010 年 12 月 25 日升格為直轄市，為使資料的分析一致，本節歲出規模與結構趨勢分析主要參考從 2011 年至 2021 年²的資料。各地方政府人事費資料在公開資訊上非常不完整，僅就取得的資料加以分析。以下依序說明我國地方政府歲出規模與國際比較以及歲出結構分析與國際比較，最後說明地方政府人事費支出的情況。

(一) 歲出規模說明比較

2011 年至 2021 年我國地方政府歲出規模(地方政府支出占各級政府支出比例)均不及 4 成，表 5-1 顯示從 2011 年至 2019 年地方政府歲出規模在 28%與 33%之間上下浮動，2020 年及 2021 年明顯上升至 37.1%及 37.8%。

表 5-2 顯示，2019 年 OECD 國家中，聯邦國家地方政府支出占整體公共支出

¹ 國立台北大學財政系副教授，曾任嘉義市政府財政處長。

² 由於 2022 年尚未有審定決算數，因此沒有納入分析。

比例平均約為 52%，單一制國家平均只有約 26%，相差甚多。然而單一制國家地方政府之間的規模差異頗大，從比例最小的希臘 7.1% 到最大的丹麥 66.2%，丹麥地方政府規模甚至超過多數聯邦制國家。我國地方政府規模(2019 年 32.8%)大於單一制國家地方政規模的平均數，與日本 39.3% 及韓國 45.2% 比較，我國地方政府規模是相對較小，然如以 2021 年我國的 37.83% 比較，較為接近 2019 年日本的 39.3%。

(二) 地方人均支出情況及比較

觀察地方政府的資源分配情況，常以地方人均獲配歲出金額來觀察，表 5-3 顯示，2011 年至 2021 年我國各地方政府人均歲出均呈遞增，平均約為 6.9 萬元，不含金門縣及連江縣約為 5.5 萬元。各直轄市中，台北市人均歲出都是最高，2021 年約為 7.1 萬元，新北市最低約為 4.3 萬元。縣市政府中，離島縣市由於人口較少，平均而言，人均歲出均超過 10 萬元，除離島外，本島人均歲出最高為台東縣，平均約為 9.1 萬元，2021 年為 11.4 萬元，平均最低為彰化縣約為 3.9 萬元，2021 年約為 4.7 萬元。

觀察表 5-2 中 2019 年 OECD 國家地方人均支出(以新台幣計算)與表 5-3 我國 2019 年地方人均支出，我國各地方政府平均約為 7.5 萬元，低於 OECD 聯邦制國家的 34.4 萬元，以及單一制國家的 16.6 萬元，不過這種比較因涉及各國的所得水準、物價水準及政府的規模大小等等因素，無法進一步推論台灣人均獲配地方政府的資源就會比較少，舉我國同樣是單一制國家的韓國來比較，由於其地方政府規模較大(45.2%)，其地方人均支出 20.3 萬元似乎可以說韓國地方人均獲配資源比台灣來得多。

表 5-1 中央與地方政府歲出比例

年	各級政府	單位：百萬元，%	
		中央政府(%)	地方政府(%)
2011	2,612,946.99	66.38	33.62
2012	2,677,984.29	70.29	29.71
2013	2,665,241.26	69.63	30.37
2014	2,645,712.04	70.06	29.94
2015	2,645,188.88	71.67	28.33
2016	2,745,305.13	70.66	29.34
2017	2,778,360.53	69.37	30.63
2018	2,845,491.40	67.10	32.90
2019	2,911,648.11	67.17	32.83
2020	3,241,988.60	62.90	37.10
2021	3,360,265.15	62.17	37.83
平均	2,830,012.03	67.95	32.05

註 1：為決算數，包括特別預算

註 2：地方政府採各級政府歲出淨額(含特別預算)扣除中央政府歲出金額

資料來源：整理自財政統計資料庫(2023)、財政統計年報(2022)

表 5-2 2019 年 OECD 地方政府支出

聯邦或準聯邦制國家	地方政府支出 (10 億美元)	地方人均支出 (美元)	地方人均支出 (新台幣)	占 GDP 比例(%)	占公共支出 比例(%)
澳大利亞 ¹	242.5	9,559	287,783	17.6	48.6
奧地利	93.5	10,528	316,956	17.4	36.0
比利時	171.2	14,900	448,579	26.5	50.8
加拿大	616.7	16,407	493,949	31.7	75.9
德國	1,037.0	12,480	375,723	21.7	48.0
墨西哥	321.7	2,557	76,981	12.0	45.0
西班牙	440.4	9,349	281,461	21.5	51.1
瑞士	129.3	15,079	453,968	20.0	61.2
美國	3,931.2	11,966	360,248	18.3	48.1
平均	775.9	11,425	343,961	20.7	51.6
單一制國家					
智利 ^{1,2}	18.1	964	29,022	3.8	14.9
哥倫比亞 ¹	99.0	2,024	60,935	12.6	38.8
捷克	55.9	5,237	157,665	11.8	28.6
丹麥	117.7	20,233	609,135	32.6	66.2
愛沙尼亞	5.2	3,962	119,280	9.9	25.4
芬蘭	64.4	11,662	351,096	21.9	41.2
法國	382.2	5,666	170,581	11.2	20.1
希臘	11.5	1,068	32,153	3.4	7.1
匈牙利	23.1	2,364	71,171	6.8	14.8
冰島	2.9	7,991	240,577	13.0	31.3
愛爾蘭	11.4	2,317	69,756	2.5	10.2
以色列	22.9	2,526	76,048	5.9	14.7
義大利	382.5	6,340	190,872	13.9	28.5
日本 ²	827.0	6,541	196,923	15.3	39.3
韓國	349.3	6,754	203,336	15.3	45.2
拉脫維亞	6.8	3,579	107,749	10.8	28.2
立陶宛	9.4	3,381	101,788	8.5	24.5
盧森堡	3.7	5,926	178,408	4.8	11.3
荷蘭	136.9	7,894	237,657	12.9	30.7
紐西蘭 ²	9.6	1,970	59,309	4.4	11.5
挪威	66.3	12,394	373,134	17.6	34.2
波蘭	191.4	4,986	150,109	14.3	34.3
葡萄牙	22.4	2,175	65,481	5.7	13.5
斯洛伐克	13.7	2,513	75,656	7.5	17.5
斯洛維尼亞	7.4	3,566	107,358	8.4	19.4
瑞典	146.4	14,241	428,740	25.1	50.9
土耳其 ²	92.9	1,142	34,381	3.9	11.3
英國	311.6	4,665	140,444	9.3	22.8
平均	121.1	5,503	165,670	11.2	26.3
OECD37(WA)	10,375.1	7,653	230,401	16.2	40.2
EU28(WA)	3,811.7	7,403	222,875	15.4	33.6

註 1：澳大利亞、智利和哥倫比亞採國際貨幣基金組織政府財政統計的估計數

註 2：2018 資料

註 3：以 2019.12.31 匯率(30.106)換算

資料來源：OECD (2021)

表 5-3 2011 年至 2021 年各地方政府人均歲出

單位：千元

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	平均
新北市	37.36	38.16	37.18	39.03	38.24	39.09	37.36	39.24	39.58	41.78	42.48	39.05
臺北市	65.62	66.10	63.23	62.17	57.01	57.66	60.35	62.44	60.80	63.12	70.61	62.65
桃園市	36.88	37.11	37.19	40.73	40.70	41.70	43.84	47.27	49.08	51.77	58.02	44.03
台中市	36.47	37.34	40.65	38.71	41.42	44.90	44.58	46.95	44.60	49.53	50.50	43.24
台南市	41.37	43.95	41.39	39.04	36.86	38.57	39.60	42.51	43.34	50.64	51.08	42.58
高雄市	45.70	45.00	43.92	45.46	43.16	41.50	43.83	44.78	46.74	50.63	53.72	45.86
宜蘭縣	52.52	50.96	52.26	52.63	54.31	56.10	52.57	59.00	63.75	61.83	65.37	56.48
新竹縣	53.00	51.39	48.62	53.41	47.62	48.46	43.99	47.30	54.16	55.13	60.66	51.25
苗栗縣	55.22	57.87	56.57	55.53	50.05	42.23	47.60	51.26	53.29	53.17	58.87	52.88
彰化縣	33.73	35.83	35.66	37.62	37.10	37.66	38.34	39.18	44.42	43.64	47.43	39.15
南投縣	48.64	50.19	52.66	50.90	47.94	50.51	50.71	61.28	59.68	63.36	68.25	54.92
雲林縣	43.63	43.86	43.40	45.68	44.82	45.68	47.76	50.01	64.48	56.11	67.28	50.25
嘉義縣	46.87	48.20	49.32	49.51	51.41	51.18	52.42	65.58	69.65	64.78	76.41	56.85
屏東縣	51.24	47.56	46.59	47.28	47.17	47.50	49.85	61.00	61.88	66.46	70.69	54.29
臺東縣	74.58	77.53	74.62	77.12	77.03	80.27	100.96	115.66	99.75	113.96	114.23	91.43
花蓮縣	59.10	59.74	61.04	61.90	62.01	61.38	64.28	75.98	79.67	84.13	85.75	68.63
澎湖縣	99.29	102.23	103.60	95.98	99.37	94.02	92.29	105.34	111.26	113.29	128.60	104.11
基隆市	46.15	42.89	42.74	44.59	42.96	44.57	44.41	46.64	50.27	50.91	54.73	46.44
新竹市	37.11	38.70	37.94	39.17	40.43	39.65	41.55	43.08	43.12	49.38	52.20	42.03
嘉義市	41.30	38.16	38.91	39.29	39.80	40.25	43.90	49.70	47.45	51.81	58.20	44.43
金門縣	128.22	103.68	99.72	98.83	109.08	93.06	99.11	102.31	102.01	101.58	102.43	103.64
連江縣	368.61	327.77	300.46	272.73	266.27	283.90	290.65	327.81	368.76	428.42	334.29	324.52
平均	68.30	65.65	63.98	63.06	62.49	62.72	65.00	72.01	75.35	80.25	80.54	69.03
平均(金馬外)	50.29	50.64	50.37	50.79	49.97	50.14	52.01	57.71	59.35	61.77	66.75	54.53

註：人口統計資料取以年中(即每年 6-7 月平均)人口數設算

資料來源：縣市資料取自中華民國統計資訊網、鄉鎮資料取自各縣政府統計資訊網及統計年報、人口統計資料取自內政部統計查詢網(內政統計查詢網，2023)

(三) 歲出結構說明比較

歷年來，我國地方政府歲出結構(依政事別劃分)中最大項支出一直都是教育科學文化支出，表 5-4 顯示，從 2011 年至 2021 年間，此項支出占各級政府總支出比例介於 24%至 33%之間，大致呈現從 2011 年 24.1%上升至 2016 年的 32.9%，再下降至 2021 年的 28.3%，這 11 年間平均為 28.5%。平均而言，11 年間地方政府前 4 大項支出依序為教育科學文化支出(28.5%)、一般政務支出(22.3%)、經濟發展支出(19.5%)及社會福利支出(11.9)。一般政務支出呈上下浮動，最近 2020 年及 2021 年不及 20%；經濟發展支出呈現遞減再遞增的情況，近 2 年較大的增幅可能是前瞻基礎建設挹注的影響；社會福利支出在 2020 年及 2021 年有較顯著的成長，在 2021 年增加至 18.2%，超過當年度的一般政務支出。

在 OECD 國家中，不管是聯邦制國家或單一制國家，絕大多數國家最大支

出項目也是教育支出。表 5-5 顯示在 2018 年，聯邦制國家中的美國其地方政府教育支出占比最高，達 30.5%，單一制國家中以愛沙尼亞教育支出占比達 39.8% 最高，整體而言，聯邦制國家平均教育支出 22.7%，單一制國家平均教育支出 21.8%，相差不大，與我國鄰近的日本及韓國，其教育支出占比分別為 17.8% 及 28.5%。平均而言，2018 年 OECD 國家依職能劃分的支出項目中，聯邦制國家占比由高而低依序為教育支出、健康醫療支出、一般服務支出、社會保障支出、經濟事務支出及其他支出，單一制國家占比依序為教育支出、其他支出、社會保障支出、一般服務支出、經濟事務支出及健康醫療支出。與我國鄰近的日本占比最高的前 4 項依序為社會保障支出、其他支出、教育支出及經濟事務支出；韓國占比最高的前 4 項依序為教育支出、社會保障支出、其他支出及一般服務支出。

雖然 OECD 國家地方政府依職能劃分的項目內容與我國地方政府依政事別劃分的項目內容並不完全一致，大致上仍可以 OECD 國家的一般服務支出、教育支出、經濟事務支出及社會保障支出分別對應我國的一般政務支出、教育科學文化支出、經濟發展支出及社會福利支出作比較。將我國 2018 年地方政府支出結構占比與 2018 年 OECD 單一制國家比較，占比最高均為教育(科學文化)支出，我國依序為經濟發展支出、一般政務支出及社會福利支出，而 OECD 單一制國家平均則為社會保障支出³、一般服務支出及經濟事務支出，整體看來我國地方政府前 4 大項支出占比與 OECD 單一制國家地方政府前 4 大項占比類似。日本地方政府支出占比第一位卻不是教育支出，而是社會保障支出，在不考慮其他支出下，第二位才是教育支出；2018 年韓國地方政府教育支出占比 28.5% 為最大項支出，與我國 2018 年地方政府最大項教育支出占比 29.1% 接近，然其第二大支出為社會保障支出，與日本類似，由此觀察，似乎日本與韓國的地方政府在負擔社會福利的支出比重上，相較於台灣地方政府負擔的社會福利比重來的大。

³ 不考慮其他支出的情況下的排序。

表 5-4 2011 年至 2022 年地方政府歲出結構比-按政事別分

單位：%

	一般政務 支出	教育科學 文化支出	經濟發展 支出	社會福利 支出	社區發展 及環境保 護 支出	退休撫卹 支出	債務支出	其他支 出	總計
2011	20.71	24.11	26.64	10.21	8.54	7.74	0.97	1.10	100
2012	24.11	26.84	15.88	13.65	7.88	9.08	1.18	1.37	100
2013	23.84	27.76	15.44	11.18	10.16	8.77	1.26	1.59	100
2014	23.87	29.31	15.05	12.18	7.88	9.14	1.16	1.42	100
2015	25.21	31.34	11.56	11.37	8.17	9.83	1.09	1.43	100
2016	23.93	32.86	14.89	10.30	8.67	7.13	0.91	1.31	100
2017	22.79	31.94	14.63	10.09	11.92	6.68	0.61	1.34	100
2018	21.79	29.10	22.12	10.14	8.93	6.20	0.55	1.17	100
2019	22.72	29.25	22.15	9.98	8.52	5.71	0.62	1.05	100
2020	18.49	23.22	31.73	13.69	6.96	4.51	0.45	0.95	100
2021	18.17	28.27	24.04	18.20	5.41	4.47	0.39	1.05	100
平均	22.33	28.54	19.46	11.91	8.46	7.21	0.84	1.25	100

註 1：各級政府為決算數，包括特別預算。

註 2：中央歲出為決算審定數。

註 3：採各級政府歲出淨額(含特別預算)扣除中央政府歲出金額

資料來源：財政統計資料庫(2023)

表 5-5 2018 年 OECD 國家地方政府依職能劃分比例 單位：%

聯邦或準聯邦制國家	教育	社會保障 ³	一般服務	健康醫療	經濟事務	其他 ⁴
澳大利亞	19.9	7.5	9.7	22.9	20.6	19.5
奧地利	17.0	22.2	13.2	26.6	13.2	7.8
比利時	26.2	22.4	18.1	4.2	15.7	13.5
加拿大	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
德國	20.5	26.8	23.1	2.3	12.2	15.1
墨西哥	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
西班牙	18.3	7.4	22.6	26.7	10.6	14.4
瑞士 ²	26.7	20.7	15.3	10.4	12.2	14.7
美國	30.5	4.8	13.8	25.1	13.9	12.0
平均	22.7	16.0	16.5	16.9	14.1	13.9
單一制國家						
智利	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
哥倫比亞	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
捷克	28.9	7.6	11.2	13.1	17.9	21.2
丹麥	8.7	56.1	3.3	24.6	3.7	3.5
愛沙尼亞	39.8	7.8	6.9	15.1	14.5	15.8
芬蘭	16.7	25.2	18.6	26.8	6.6	6.2
法國	12.3	19.1	19.9	0.8	18.8	29.1
希臘 ²	6.1	14.3	25.6	0.0	19.9	34.1
匈牙利	15.5	11.5	27.1	4.4	18.2	23.3
冰島	35.3	21.1	10.1	0.4	10.5	22.7
愛爾蘭	9.1	37.0	4.7	0.0	18.0	31.2
以色列	37.5	16.1	11.0	0.3	8.8	26.2
義大利	6.2	5.0	17.8	48.5	10.8	11.8
日本	17.8	25.6	10.3	11.8	14.8	19.8
韓國	28.5	20.6	15.1	3.9	14.4	17.5
拉脫維亞	38.9	10.7	6.3	9.2	12.0	22.9
立陶宛	36.7	10.7	6.3	18.7	10.4	17.2
盧森堡 ²	10.7	13.1	21.1	0.7	16.1	38.3
荷蘭	30.7	24.3	7.2	3.9	13.1	20.8
紐西蘭 ¹	0.0	0.0	29.7	0.0	27.4	42.9
挪威	22.7	29.2	7.9	13.5	11.2	15.5
波蘭	25.3	19.5	8.8	14.9	15.8	15.7
葡萄牙	12.2	10.1	29.9	6.1	16.9	24.7
斯洛伐克	39.1	7.0	13.7	2.8	16.7	20.6
斯洛文尼亞	36.9	11.0	9.1	12.2	13.4	17.4
瑞典	21.8	26.1	10.7	26.8	6.5	8.0
土耳其 ¹	6.0	1.6	34.2	1.2	20.8	36.2
英國	24.4	35.0	7.8	1.9	8.8	22.1
平均	21.8	17.9	14.4	10.1	14.1	21.7
OECD33(WA)	24.0	14.2	15.0	18.0	13.6	15.1
EU28(WA) ²	18.6	22.4	17.3	13.4	12.1	16.2

註 1：紐西蘭和土耳其採國際貨幣基金組織政府財政統計的估計數

註 2：希臘、盧森堡、瑞士、歐盟 28 國採歐盟統計局的估計

註 3：社會保障支出包括資本支出和經常支出

註 4：其他包括國防、公共秩序和安全、住房和社區設施、娛樂 文化和宗教、環境

資料來源：OECD (2021)

(四) 人事費支出問題

一個政府的法定支出如果太大，則會排擠如建設等其他支出，此時政府財務缺乏自主運用彈性(徐仁輝、蔡馨芳，2020)。地方政府亦是如此，以人事費為例，通常會觀察兩項指標，首先是人事費占自籌財源的比例，此比例如超過100%，表示地方政府自己有能力籌措的財源尚不足以支應其人事費支出，所以其他支出都要仰賴補助款或統籌稅款，甚或舉債支應，而這些財源很多的項目其支出是受到限制的，如計畫型補助款，因此，財務運用上呈現僵硬性。第二項觀察的指標是人事費占歲出比例，此比例表示一地方政府整年度支出中，人事費的占比，比例越高表示多數的歲出用在支應人事費，而能應用到其他的項目越少，可能影響其施政績效。

由於在公開資訊上部分人事費、人事費占自籌財源的比例或人事費占歲出比例會出現在審計部各地方政府總決算審核報告中，整理或計算自2011年至2021年審計部各地方政府總決算審核報告，將能蒐集到或可換算的資料整理如表5-6及表5-7。表5-6呈現直轄市政府人事費占自籌財源或歲出比例，表5-7彙整縣市政府人事費占自籌財源或歲出比例，可以發現不是每個地方政府每年都有資料⁴，另外，有些縣市在其總決算審核報告完全沒有相關資料，如花蓮縣、金門縣。

表5-6顯示直轄市政府部分，平均而言，台北市及桃園市的人事費占自籌財源的比例在六都中較低，而台南市及高雄市較高，甚至超過100%，不過近年來有改善的情況；人事費占歲出比例是以桃園市及新北市較低，高雄市及台北市較高，均超過50%。表5-7呈現縣市政府的情況，多數縣市人事費占自籌財源的比例均超過100%，超過200%的有南投縣、嘉義縣、屏東縣、澎湖縣及連江縣，各縣市並沒有一致減緩的趨勢。人事費占歲出的情形除了台東縣、澎湖縣及連江縣不到30%外，多數縣市與直轄市政府一樣，多在50%上下，而且此比例多數縣市呈現降低的趨勢。

⁴ 2011年所有縣市均無相關資料可整理，因此，沒有呈現2011年的欄位。

表 5-6 直轄市政府人事費占自籌財源、歲出比例

單位：%

市、項目		年										
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	平均
台北市	占自籌財源%				63.47	68.31	71.76	75.96	71.84			70.27
	占歲出%				52.37	52.57	51.08	50.09	50.71			51.36
新北市	占自籌財源%	80.76	77.42	78.35	81.60	83.65						80.36
	占歲出%	42.10	45.22	43.71	45.34	44.69						44.21
桃園市	占自籌財源%						72.51	80.78	78.38	69.11	66.32	73.42
	占歲出%						40.58	40.53	39.61	37.97	35.76	38.89
台中市	占自籌財源%					85.22	96.92		94.13	78.36	79.40	86.81
	占歲出%					42.29	45.60		47.30	42.95	43.01	44.23
台南市	占自籌財源%				119.05	121.52	103.55	97.68	103.42			109.04
	占歲出%				52.22	50.28	48.97	47.41	47.58			49.29
高雄市	占自籌財源%	131.15	109.02	104.42	111.14	104.76	96.17	101.45				108.30
	占歲出%	52.43	53.29	51.96	52.24	54.81	51.83	51.91				52.64

資料來源：整理及計算自審計部網站 2011~2021 年各地方政府總決算審核報告。

表 5-7 縣市政府人事費占自籌財源、歲出比例

單位：%

年		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	平均
市、項目												
基隆市	占自籌財源%						177.50	186.79	174.85	179.89	185.69	180.94
	占歲出%						54.01	53.79	49.08	48.07	44.99	49.99
宜蘭縣	占自籌財源%						159.19	169.43	158.28			162.30
	占歲出%						49.79	47.47	43.84			47.03
新竹縣	占自籌財源%					125.94	96.34	114.89	119.55	85.81		108.51
	占歲出%					48.50	54.57	52.75	46.36	44.76		49.39
新竹市	占自籌財源%			99.93	94.01	96.35	102.16	101.73				98.84
	占歲出%			52.80	51.24	52.93	50.50	50.66				51.63
苗栗縣	占自籌財源%				189.66	199.01	184.68	191.11	208.14			194.52
	占歲出%				48.58	60.44	54.10	53.73	51.45			53.66
彰化縣	占自籌財源%			145.39		213.84						179.62
	占歲出%			51.26		52.88						52.07
南投縣	占自籌財源%								251.69	251.30	240.48	247.82
	占歲出%								47.81	46.52	44.10	46.14
雲林縣	占自籌財源%				198.64	194.97	193.85	198.43	203.46			198.88
	占歲出%				48.65	48.77	46.69	46.98	36.11			45.44
嘉義縣	占自籌財源%	335.42	335.22	268.15	305.20	236.07						296.01
	占歲出%	45.87	45.91	46.68	44.98	46.52						45.99
嘉義市	占自籌財源%							152.82	157.55	166.37	160.95	159.42
	占歲出%							46.41	49.27	46.16	42.08	45.98
屏東縣	占自籌財源%			187.82	233.68	243.07	227.53	226.78				223.78
	占歲出%			53.88	52.17	53.36	50.33	43.83				50.71

資料來源：整理及計算自審計部網站 2011~2021 年各地方政府總決算審核報告。

表 5-7 縣市政府人事費占自籌財源、歲出比率 (續)

單位：%

年		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	平均
市、項目												
臺東縣	占自籌財源%			169.05	158.94	161.67	132.13	130.61				150.48
	占歲出%			23.52	23.54	23.28	18.19	16.70				21.05
澎湖縣	占自籌財源%			264.89	217.17	254.16	227.84	236.36				240.08
	占歲出%			27.56	25.97	27.86	28.36	26.61				27.27
連江縣	占自籌財源%						239.38	255.88	252.48	271.69	260.56	256.00
	占歲出%						27.16	24.32	21.66	19.50	24.66	23.46

資料來源：整理及計算自審計部網站 2011~2021 年各地方政府總決算審核報告。

三、地方歲出問題檢討

影響我國地方政府支出的因素甚多，學術研究主要探討我國地方政府支出效率的問題，例如評估各縣市相對效率的高低，如黃德芬與王肇蘭(2012)、陳醇(2015)等，另外研究影響支出的因素，如吳濟華等(2010)、單珮玲與陳雅惠(2015)、林恭正與吳昱勳(2016)、廖怡晴與林恭正(2019)等，然而這些研究對實際的情況改善可能助益不大，本節擬從實務的角度探討地方政府歲出的問題，為避免與其他章節重複探討，有關政府職能劃分問題(第二章)、補助款問題(第三章)、支出節流問題(第七章)以及公私協力開源節流(第四章、第六章)等問題，因在其他章節已有討論，故不在本章的討論範圍。本章將探討人事費支出比重與財務僵硬化問題，虛增預算支出及消化預算等造成的支出效率問題，以及財務調度上所衍生的基金間借入款等問題。

(一) 人事費問題

整體而言，直轄市政府人事費占自籌財源的比例相較於縣市政府的比例都來的低，縣市政府部分除新竹市不及 100%外，其餘均超過 100%，這部分呈現一個共同的問題，直轄市政府的自籌財源相較縣政府來得豐沛，也顯示縣政府的財政情況均不如直轄市政府，也使得縣政府在財務運用受限甚多，缺乏自由運用財源去達成其施政目標。人事費占歲出比例，除桃園市較低外，各直轄市及縣市政府均約在 50%上下，過高的人事費占比容易排擠其他各項政務支出。

(二) 預算編列與執行問題

在預算編列與執行中可能影響支出的規模與效率的因素如虛增預算支出、消化預算及基金間借入款等問題，以下分別說明之。

1. 虛增預算支出

地方政府資源有限，編列預算主要成為優先順序的選擇，然而如果地方

政府以民眾需求為理由，增加編列預算支出，這些項目的支出往往造成沒有效率的歲出，最常見的就是造成使用率低的公共建設支出，如「蚊子館」(蔡吉源，2006；報導者，2017；城市學，2020)。以往編列預算時，考慮可能預算被刪減的問題，因此會故意虛增所需的預算，如果預算依編列金額通過，就會造成另外一種的虛增預算支出的情況。另外一種情形也可能是籌編人員故意虛增預算支出，可避免未來執行後經費不足，造成超支的情況，如有結餘時也可以自許為遵節支出。或者有時籌編人員故意虛增某些項目的預算支出，其目的是讓地方政府如要辦理追加減預算時，可以立即有減列預算支出的項目，如編列預算時，預先虛增利息支出，屆時在預算執行中，如地方首長需要辦理追加預算，歲出部分可以優先減列利息支出。

最後，也可能當地方政府在編列預算時，為使預算收支平衡，當收入小於支出，舉債空間又不足的情況，可能的作法之一就是虛增預算支出，如此可提高總預算歲出總額，進而可提高舉債額度⁵(林向愷、陳錦稷，2010)，使得預算收支達到平衡。

2. 消化預算

每年 11 月就會初估決算，如有些項目執行效率不彰，也非可以保留的項目，行政單位擔心影響考績及未來預算的編列審定，機關往往會選擇消化預算，造成預算執行沒有效率(李建興，2015)。

3. 基金間借入款

政府的財務運作是藉由設立不同的基金，透過基金制來限制公共財務的收入來源與支出用途，來達到控制管理公共財務的目的(徐仁輝、蔡馨芳，2020)。在公共財務調度上，當某基金的現金不足，可向其他基金舉借，以應臨時所需，此為「借入款」，基金間舉借仍應支付利息，但可避免向外舉借支付高額利息，此為便利地方政府財務調度，且可減少利息支出。然當地方政府短期債務舉借達公共債務法規範的上限時⁶，無法再舉借短期債務，某基金的現金不足又無法回收時，透過借入款向其他基金舉借，屆時又無法返還其他基金，就會造成其他基金的現金短缺，這就是造成地方政府無法支應某項目支出(如人事費)的情形。

四、地方政府歲出問題之調整對策

⁵ 公共債務法第 5 條第 8 項規定：「各直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其下列二款合計之數額：一、前二年度總預算及特別預算歲出總額百分之十五之平均數。二、前款平均數乘以前三年度自籌財源決算數平均成長率之數額。」

⁶ 公共債務法第 5 條第 10 項規定：「中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)為調節庫款收支所舉借之未滿一年公共債務未償餘額，其未償還之餘額，中央不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之十五；各直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之三十。」

地方政府有關歲出的問題包括：地方政府人事費支出居高不下，影響其自主財源應用，以各種理由及方式虛增預算支出，甚或消化預算等問題，以下將依序提出看法及調整對策。

(一) 人事費問題

由表 5-6 及表 5-7 所整理的人事費資料中可觀察到：除台北市、新北市、桃園市及台中市 4 個直轄市外，其餘各縣市(包括台南市及高雄市 2 個直轄市)的人事費占自籌財源比例幾乎都超過 100%，影響其財源自主運用彈性頗巨。進一步觀察人事費占歲出比例，除桃園市在近年來在 40% 以下，各直轄市及縣市政府均約在 50% 上下，過高的人事費占比容易排擠其他各項政務支出。

綜觀各地方政府 2011~2021 年總決算審核報告，彙整檢討人事費主要的事項如下：

1. 居高不下的人事費用，除增加財政負擔及影響財政自主性外，也會排擠其他政務支出。
2. 許多檢討報告提到人事費上升的主要因素為地方政府增加僱用約聘人員、約僱人員及臨時人員。
3. 相關的督導措施：督導各機關確實執行「組織調整與整併」，從機關組織之設立、調整或裁撤，在兼顧效率的提升下，確實檢討人員的需求，作為執行員額調整之依據。落實「員額管理措施」，如逐年控管員額精簡 7% 外，不得再以公務預算新增約聘僱人員(2018 年高雄市總決算審核報告)；或如持續檢討約聘、約僱人員之工作表現，強化考核機制以汰除不適任人員(2019 年苗栗縣審計部總決算審核報告)；再如督促組成專案小組持續管控員額配置合理性，年度預算員額以零成長為核編原則，新增聘僱計畫期間以 3 年為限，且事務性職工實施出缺不補，核減中小學班級數並減列教師員額等措施，以精簡人事支出(2021 年新竹市審計部總決算審核報告)。

然而這些督導措施並無有效的強制力，所以成效不彰，各縣市人事費的占比並沒有呈現一致性的降低。一般而言，觀察人事費金額或人員的增加與否來檢討人事支出是不恰當的，因為政府的規模擴大，自然這些金額或人員都會增加。然觀察人事費占自籌財源的高低，只能引申此占比越高財政自主性越低，此比例越低，並不一定代表越好，有可能的原因是財政努力不夠，自籌財源太低，而非人事費過高，反而要督促其提升人力效率，努力提高自籌財源。同樣的，觀察人事費占歲出越高，只能引申為可能排擠其他政務支出，此比例越低，也不代表一定越好，有可能是地方政府爭取到大規模的配合款補助，致使歲出預算規模大增，此比例的下降，並不一定代表人力精簡有成或人力使用效率提升，而且配合款補助需要地方政府自籌付出一定比例的支出，如沒有確實檢討該項支出的必要性及優先性，只一味的為了宣導其

「政績」或為了地方首長個人的利益⁷，可能產生地方資源誤用的「濫支」情況，同樣的，在有限資源下也會排擠其他政務支出。

財政為庶政之母，只是代表沒有財源的挹注，各項政務是無法推動，但不代表各項財政指標表現很好，政府的各項施政就做的很好，人民的福祉就會增加，因此，檢討人事費支出是否適當，應同時觀察行政績效的表現，如果人事費的增加，能帶來更好的行政績效表現，或者達成施政目標，並不一定是不好的情況。反之，如果人事精簡，績效表現更差，施政目標無法達成，並非檢討人事費所樂見的情況。督導精簡人事費措施成效不彰的主要原因是沒有強制力，是否精簡人事支出只會些微影響其績效的考核，所以我們觀察到人事費占比可能忽高忽低，主要可能都是由地方政府及其首長來決定，因此，當地方首長想努力精簡人事時就會產生較好的成效，當首長想努力擴大政事以達成其政策目標時，人事費可能就會增加。所以，可思考建立一套動態的考核指標，如以歲出規模的成長率或績效考核的成長率來規範人事支出的成長等，並研擬是否能將這套考核指標納入如評估給予補助款的參考項目，以達成實質有效影響地方政府的人事支出。

(二) 虛增預算支出、消化預算、基金間借入款與預算編列執行等問題

地方政府可能以各種理由虛增預算支出，因而造成濫支，或者預算過多而採取消化預算，形成資源浪費，更有甚者，藉由基金間借入款的財務調度，掩飾現金流量的不足，致使地方政府財政惡化。這些問題如何在實務上落實有效的改善？林恭正(2015)及林恭正、謝欣妤(2017)指出，可以由3個方向來觀察：

(1) 總預算案與法定預算

地方政府在8月底提送地方議會審議的預算案稱為總預算案，當議會沒嚴格把關預算的審議，針對地方政府所提的預算案，議會完全不刪，致使歲出預算案與歲出法定預算(經議會審定通過之預算稱之)完全相同，這種地方議會與地方首長共生的情況，是否是造成地方政府財政狀況不佳的原因之一？林恭正、謝欣妤(2017)發現苗栗縣、南投縣、嘉義縣及台東縣在2011年至2015年歲出預算案與歲出法定預算均一樣，表示其議會對地方政府所提之歲出預算一毛不刪，雖然發現在這5年間這些縣市的財政狀況不佳，如1年以上未償債務餘額相較於其他縣市來得高，但實證上無法證明議會與首長共生就是造成地方政府債務上升的原因之一，另一方面在實務上，即使知道共生，也無法以此理由來規範議會要刪減預算⁸，不過監管地方財政的財政部國庫署可以針對有嚴重共生現象的縣市特別留意加強監督。

⁷ 讓民眾誤以為地方首長幫其人民爭取到很多補助，產生「財政幻覺」的情況，即讓民眾誤以為這些支出都是沒有代價的，補助越多好像地方民眾福利就會增加。

⁸ 地方政府籌編預算及議會審議預算的實際情況有可能是：某些縣市的作法是在議會審議前地方政府都已經與議長及議員協調好，所以預算案會照提案通過。

(2) 預、決算差異過大

當地方政府預算支出規模擴大，正常的歲入(實質收入)無法支應其歲出，又無以前年度的歲計賸餘，而年度舉債又達上限⁹，為使預算達成平衡，地方政府的作法可能採取虛增歲入預算的方式來使預算平衡，其結果在會計年度結束後，可能造成歲入決算數遠低於歲入預算數。林恭正、謝欣妤(2017)的研究指出，觀察 2001 年至 2014 年各地方政府歲入預決算差異比¹⁰，新竹縣及苗栗縣最為嚴重，其中新竹縣 14 年預決算差異比平均約 22.35%；苗栗縣預決算差異比在 2009 年至 2014 年平均達 23.23%，2012 年及 2014 年歲入預算數更是超過決算數近 3 成。而其實證結果顯著表示，歲入預決算差異比增加會使得預算賸餘占所得之比率會降低，亦即歲入預決算差異比增加是造成財政惡化的原因之一。同樣的，中央政府相關單位可針對有嚴重歲入預決算差異的縣市加強監管，並進一步研議是否可將此差異比納入績效考核項目中，以落實有效監管。

(3) 短期借款及借入款

當年度的歲入及長期債務¹¹的舉借達限都無法支應其歲出，在財務調度上會優先舉借短期債務，採取以短支長的方式，但如果短期債務舉借也達上限，某基金的現金流量不足，可能以借入款方式先行向其他基金舉借，此時財務上可觀察到短期債務及借入款金額大幅上升，林恭正、謝欣妤(2017)觀察 2014 年縣市政府借入款及短債占歲出比重，其中苗栗縣短債加借入款占歲出比重竟超過百分之一百(124.77%)，新竹縣為 77%，宜蘭縣則 57%，3 個縣在當時皆為財政狀況較差的縣市。整體而言，在實證上短期借款及借入款占歲出之比例對地方財政永續性並不具有顯著影響，但如果以個別縣市的數據看來，其中苗栗縣的短期借款與借入款加總占歲出之比例逐年攀升，更在 2014 年高達約 125%，表示短期借款與借入款加總遠遠超過了歲出總額，此種財度調度方式，將掏空其他基金的現金，致使很多公共支出不能如期支付。中央政府相關單位可建立動態監控制度，即時掌握地方政府各項長短債舉借情況，以及各基金間借入款的情形，隨時介入監督，避免地方政府以此規避責任，破壞財政紀律，致使地方政府財政惡化。

年底 11 月辦理決算初估，如發現可能產生大量剩餘，很多單位會採取消化預算的方式，讓預算執行達到或接近 100%，以避免產生預算執行率不

⁹ 參見註 4 及註 5。

¹⁰ 公式為(歲入預算-歲入決算)/歲出預算。

¹¹ 公共債務法第 5 條第 1 項規定：「中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計總處發布之前三年度名目國內生產毛額平均數之百分之五十；其分配如下：

一、中央為百分之四十點六。二、直轄市為百分之七點六五。三、縣(市)為百分之一點六三。四、鄉(鎮、市)為百分之零點一二。」

佳及未來預算被刪減的情形，如此，可能產生資源的浪費。各國為避免消化預算，都已採取增加誘因方式來降低各機關消化預算，如加拿大自 1989 年起，允許部分經常性經費贖餘留用於次年；澳洲政府允許各機關將總經常預算的 6%，可以在不同年度間重新規劃，並有效率分紅；加州地方政府於 1993 年規定各機關如因有創新求新之作為而得以節約之支出，其中 50% 由該機關留用；加州佛賽立市(Visalia)允許各部門把今年尚未用完的預算保留到下年度等(徐仁輝、蔡馨芳，2020)。中央政府相關單位可思考建立讓地方政府在資金使用上更有彈性的機制，降低消化預算，讓地方有限資源使用更有效率。

五、小結

本章首先分析地方政府歲出規模與結構趨勢，並與 OECD 國家地方政府比較，接著針對人事費支出比重、虛增預算支出、消化預算、基金間借入款等問題分別說明檢討，最後對歲出問題檢討提出調整或精進對策。我國整體地方政府歲出占各級政府歲出的 40%，在歲出結構上，教育科學文化支出一直都是地方政府最大的支出。2011 年至 2021 年地方政府人均歲出均呈遞增，直轄市中，2021 年最高台北市約為 7.1 萬元，最低新北市約為 4.3 萬元；縣市政府中，本島台東縣 11.4 萬元人均歲出最高，最低彰化縣約為 4.7 萬元。

直轄市中台北市及桃園市的人事費占自籌財源的比例在六都中較低，台南市及高雄市超過 100% 較高；人事費占歲出比例桃園市及新北市較低，高雄市及台北市較高，均超過 50%。多數縣市人事費占自籌財源的比例均超過 100%，超過 200% 的有南投縣、嘉義縣、屏東縣、澎湖縣及連江縣，各縣市並沒有一致減緩的趨勢。人事費占歲出多數地方政府在 50% 上下。2019 年與 OECD 國家地方政府規模比較，我國約 33% 高過同為單一制國家的平均數 26%，然 OECD 國家間的差異也甚大，從比例最小希臘 7.1% 到最大丹麥 66.2%，相差近 60%，我國地方政府規模 32.8% 低於韓、日的 39.3% 及 45.2%。2018 年絕大多數 OECD 國家最大支出項目也是教育支出，我國的教育支出占比 29.1% 與韓國的 28.5% 相近。

地方政府歲出問題的檢討包括人事費支出比重與財務僵硬化問題，虛增預算支出及消化預算等造成的支出效率問題，以及財務調度上所衍生的基金間借入款等問題。

整體而言，直轄市政府人事費占自籌財源的比例相較於縣市政府的比例都來的低，縣市政府部分除新竹市不及 100% 外，其餘均超過 100%，過高的人事費占自籌財源比例會影響其財源運用自主性。人事費占歲出比例，除桃園市較低外，各直轄市及縣市政府均約在 50% 上下，過高的人事費占比容易排擠其他各項政務支出。審計部督導措施並無有效的強制力，所以成效不彰，各縣市人事費的占比並沒有呈現一致性的降低，建議思考建立一套動態的考核指標，如

以歲出規模的成長率或績效考核的成長率來規範人事支出的成長等，並研擬是否能將這套考核指標納入如評估給予補助款的參考項目，以達成實質有效影響地方政府的人事支出。

地方政府可能以各種理由虛編增列前一年度預算支出，造成濫支，或者由於預算編列過多而採取消化預算，錢未花在刀口上，形成預算資源浪費。對於如何有效監管地方政府虛增預算支出，提出第一、建議中央政府相關單位可針對有嚴重歲入預決算差異的縣市加強監管，並進一步研議是否可將此差異比納入績效考核項目中，以落實有效監管。第二、中央政府相關單位可建立動態監控制度，即時掌握地方政府各項長短債舉借情況，以及各基金間借入款的情形，隨時介入監督，避免地方政府以此財務調度規避責任，破壞財政紀律，致使地方政府財政惡化。

最後，有關地方政府消化預算問題，建議中央政府相關單位建立讓地方政府在資金使用上更有彈性的機制，參考國外相關機制提升降低消化預算的誘因，使地方有限資源運用更有效率。

參考文獻

- 內政統計查詢網(2023)，土地與人口概況。檢自
<https://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100> (Sep. 14, 2023)。
- 李建興(2015)，債務土石流 5 — 全台 8 個議會沒刪一毛預算」，《遠見雜誌》，351，112-114。
- 吳濟華、劉春初、馮永猷(2010)，台灣地方政府公共支出效率衡量之實證研究，行政暨政策學報，50：33~80。
- 林向愷、陳錦稷(2010)，全面性的租稅改革勢在必行 — 財政惡化且結構性赤字問題嚴重，《新世紀智庫論壇》，52，72-96。
- 林恭正(2015)，誰把地方財政搞砸了？，台北大學財政大講堂，新北市：台北大學財政系。
- 林恭正、吳昱勳(2016)，台灣地方政府收支因果關係實證分析，財稅研究，45(1)：1~17。
- 林恭正、謝欣妤(2017)，台灣地方財政永續性與公共財務管理之實證分析，財稅研究，46(1)：31-53。
- 城市學(2020) 10 年走遍全台逾 700 座蚊子館，姚瑞中揭發選舉芭樂票亂象 2020-02-12 遠見天下雜誌出版 <https://city.gvm.com.tw/article/70675>
- 徐仁輝、蔡馨芳(2020)，《公共財務管理：公共預算與財務行政》，7 版，台北：智勝文化。
- 財政統計年報(2022)，檢自
<https://www.mof.gov.tw/singlehtml/285?cntId=5ec5805cde224ca3a128f7aec677b25e> (Sep. 14, 2023)。
- 財政統計資料庫(2023)，
(<https://web02.mof.gov.tw/njswww/WebMain.aspx?sys=100&funid=defjspf2>)。
- 陳醇(2015)，縣市改制前後之地方政府績效評估，台北大學財政所，2015 年 6 月。
- 黃德芬、王肇蘭(2012)，地方政府各服務構面支出效率之評估——兼論支出效率與補助款項之關聯，會計審計論叢，2(2)：33-67。
- 單珮玲、陳雅惠(2015)，政策工具與地方公共支出-台灣地方政府的實證研究，財稅研究，44(1)：28-52。
- 報導者(2017) 林全：30% 前瞻計畫未經可行性評估；自籌款可減少蚊子館 2017/7/3 <https://www.twreporter.org/a/foresight-infrastructure-plan-linchan-interview->

2。

審計部總決算審核報告(2011~2021)，按年度之各地方政府總決算審核報告。檢自 <https://auditreport.audit.gov.tw/> (Sep. 14, 2023)。

蔡吉源(2006)，當前地方財政困難及其解決方向，《財稅研究》，38(3)，127-149。

廖怡晴、林恭正(2019)，我國地方政府預算形成因素之分析，財稅研究，48(5)：43-71。

OECD (2021)，Subnational Governments in OECD countries: Key Data 2021 edition。檢自 https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/OECD_SNG_Nuancier_2021.pdf (Sep.14, 2023)。

第六章 地方政府開源策略

沈政安¹

一、地方政府稅課收入開源策略

我國地方稅課收入大略可分法定稅、任意稅及統籌分配稅款 3 大類，法定稅由中央統一立法，包括房屋稅、地價稅、使用牌照稅、土地增值稅、契稅、印花稅及娛樂稅等；任意稅則係各地方政府依據地方稅法通則規定，制定自治條例開徵之特別稅課、臨時稅課或附加稅課與調高稅率；統籌分配稅款則分為普通及特別統籌分配稅款 2 類。分述如下：

(一) **法定稅**：歸納地方稅稽徵機關現行以及可行之法定稅開源策略，主要包括加強稅捐稽徵、積極清理欠稅，以及調高課稅基礎與稅率。調高稅基包括公告土地現值、公告地價及房屋標準價格(即現值，以下同)；調高稅率部分，依現行稅法授權地方政府得訂定自治條例決定者，包括房屋稅及娛樂稅稅率。茲以稅源較為豐沛的六都為例，臚列近年開源策略概況如下：

1. 運用科技提高稅籍清(檢)查效能

地方稅多為底冊稅，高度依賴人力清查稅籍，也因此提升清查效能極為重要。以房屋稅及地價稅為例，近年地方稅稽徵機關已陸續發展使用無人機(Unmanned Aerial Vehicle, UAV)、地理資訊系統(Quantum GIS, QGIS)及 3 維(D)國家底圖等技術輔助清查作業；使用牌照稅部分則多以路旁架設攝影機，運用車牌辨識系統過濾欠稅及註銷牌照違規車輛，提升檢查效能。另機器流程自動化 (Robotic Process Automation, RPA)技術方興未艾，稽徵機關亦已運用以提升內部稽徵作業效能，藉以增裕稅收。此外，隨著人工智慧及大數據分析時代來臨，稽徵機關可藉以提供納稅義務人更精準的服務及宣導。

2. 加強防止形成新欠稅與清理舊欠稅

(1)各項稅捐查定前，地方稅稽徵機關可根據通報資料及房屋普查、工商普查等有關資料，註記納稅義務人住址，提高繳款書送達率及取得送達回執正確率，以減少欠稅案件之發生。

(2)一旦形成欠稅，則可依據稅捐稽徵法第 24 條及「稅捐稽徵機關辦理禁止財產處分作業處理原則」規定辦理各項保全措施。此外，稽徵機關亦可依「強化稅捐稽徵機關與行政執行機關執行案件追查具體措施」蒐集各項課稅資料、就欠稅人財產增減、存款及資金流向深入分析，提供行政執行機關執行運用。

(3)對於有能力而故意拖延不繳之欠稅人，則可蒐集其財產或所得資料函請行政執行機關強制執行；必要時，亦可協調行政執行機關依行政執行法第 17 條規定向法院聲請拘提管收，提高執行績效。

¹ 台中市地方稅務局局長、逢甲大學、嶺東科技大學暨台中科技大學兼任副教授

(4)對於執行(債權)憑證之清理，地方稅稽徵機關必須隨時清查欠稅人可供執行財產，及時移請執行機關強制執行。

3. 調整稅基

(1)土地增值稅：土地增值稅稅基為公告土地現值，近年在內政部的政策引導下，2023年公告土地現值占一般正常交易價格²比例平均達92.96%，僅澎湖縣(87.62%)及金門縣(86.32%)未達九成。六都近年調整情形及占一般正常交易價格比例如下表6-1，占比最高者為臺北市達100%，其次為桃園市91.49%，最低者為臺南市占比90.04%。

表 6-1 六都近年公告土地現值調幅及占一般正常交易價格比例

單位：百分比(%)

年期/地區	2019		2020		2021		2022		2023	
	調幅	占比	調幅	占比	調幅	占比	調幅	占比	調幅	占比
全國	0.46	91.64	0.72	91.94	1.64	92.21	2.50	92.74	3.99	92.96
新北市	-0.24	90.03	0.05	90.03	1.83	90.03	3.50	90.03	6.89	91.00
臺北市	0.80	96.17	1.52	97.13	2.17	98.09	3.41	100.00	3.71	100.00
桃園市	-1.02	90.51	2.12	91.00	2.68	90.99	2.83	91.49	7.64	91.49
臺中市	0.96	90.30	-0.98	90.31	1.48	90.34	1.89	90.37	3.26	90.40
臺南市	0.92	90.08	0.98	90.11	2.52	90.00	3.01	90.04	3.69	90.04
高雄市	0.33	90.55	0.32	90.55	0.76	90.54	2.01	90.56	3.38	90.57

資料來源：本文整理自內政部地政司³。

(2)地價稅：地價稅稅基為申報地價，公告地價則為申報地價的參考，由各地方政府地價及標準地價評議委員會每2年評定1次⁴，土地所有權人可參考公告地價，在增減20%範圍內，向各直轄市、縣(市)地政機關申報地價，未申報者，地政機關即會以公告地價80%作為申報地價。2016年各地方政府應內政部要求，均大幅調高公告地價，全國平均調幅高達30.54%。六都中調幅最大者為臺中市38.25%，其次為桃園市34.56%，最少者為臺北市30.38%。嗣後2018、2020及2022年大都微幅增減，僅臺中市於2020年降幅較大，達20.06%。2022年公告地價占一般正常交易價格比例全國平均為19.68%，六都中最高者為臺北市26.55%，其次為高雄市23.57%，最低者為臺中市10.52%，詳如下表6-2：

² 依據土地徵收補償市價查估辦法第2條第1項第1款規定，所稱市價係指市場正常交易價格；同辦法第13條第1項規定，以買賣實例估計土地正常買賣總價格之方法，判定買賣實例情況，非屬特殊情況者，買賣實例總價格即為正常買賣總價格；其為特殊情況者，應依第7條及第8條規定修正後，必要時並得調查鄰近相似條件土地或房地之市場行情價格，估計該買賣實例之正常買賣總價格。

³ 內政部地政司(2023)，地價業務。內政部地政司，取自

<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content/65?mcid=2942&qitem=1> (瀏覽日期 2023年8月10日)。

⁴ 2018年以前，公告地價每3年調整1次。

表 6-2 六都近年公告地價調幅及占一般正常交易價格比例

單位：百分比(%)

年期/地區	2016		2018		2020		2022	
	調幅	占比	調幅	占比	調幅	占比	調幅	占比
全國	30.54	20.50	-3.63	20.02	-0.66	19.79	2.68	19.68
新北市	33.26	17.24	-0.84	17.48	1.12	17.71	5.76	17.78
臺北市	30.38	26.29	-6.12	26.28	1.34	26.55	2.63	26.55
桃園市	34.56	19.39	-4.00	18.85	0.93	18.92	3.57	18.69
臺中市	38.25	14.61	-6.36	13.58	-20.06	10.86	0.06	10.52
臺南市	32.36	19.42	-0.05	19.18	0.98	19.03	3.55	18.62
高雄市	32.52	24.27	-1.00	24.02	-0.43	23.79	1.84	23.57

資料來源：本文整理自內政部地政司⁵。

(3)房屋稅：房屋稅稅基為房屋標準價格，由各地方政府不動產評價委員會每3年重行評定1次，評定項目主要包括標準單價及地段率。六都近年調整情形如下：

A.標準單價：2014年以前，各地方政府房屋標準單價大都沿用1983年財政部函頒之標準，2014年以後才在財政部的要求下陸續調高。以1983年為基準，目前六都中調幅最高者為臺北市183.65%；其次為新北市108%；最少的則是臺南市49.62%(詳表3)。值得一提的是，臺北市折減全國單一且自住、公益性出租位在臺北市的房屋稅稅基50%，相當於實質稅率降為0.6%；包租代管社會住宅房屋比照單一自住房屋折減其房屋稅稅基50%，公益出租於符合臺北市都市發展局規劃條件也比照辦理。臺南市則是折減全國單一自住使用的房屋稅稅基16%，也就是再打84折(折減額度最高以100萬元為限)(沈政安，2019)⁶。詳下表6-3：

B.地段率：地段率依房屋稅條例第11條第3款規定，按房屋所處街道村里之商業交通情形及房屋之供求概況，並比較各該不同地段之房屋買賣價格減除地價部分，訂定標準。目前六都中地段率區間最高者為臺北市，介於100%至320%間，其次為新北市介於80%至250%間，最低者為桃園市及臺南市介於80%至180%間。詳如下表6-4：

⁵ 內政部地政司(2023)，同註2。

⁶ 沈政安(2019)，六都公告地價調整及地價稅負分析。月旦會計實務研究，21，頁38-48。

表 6-3 六都房屋標準單價近年漲幅彙整表

直轄市	調整年度	相較 1984 年漲幅	備 註
臺北市	2014	132%	1. 2017 年重行評定，自 2017 年 7 月 1 日起至 2023 年 6 月 30 日止，分 6 年實施新標準單價折減緩漲機制。 2. 2014 年 7 月 1 日起適用新標準單價之房屋，自 2017 年 7 月 1 日起，以該新標準單價按 70%(7 折)計算，之後每 2 年遞增 10%(即 8 折及 9 折)，第 7 年起回歸 2014 年評定之標準單價。2020 年重評未調整單價。
	2023	183.65%	
新北市	2014	98%	2017、2020 年重評均未調整單價。
	2023	117.29%	
桃園市	2015	60%	2018 年重評未調整單價。
	2021	70%	
臺中市	2018	60%	2017 年重行評定，適用於 2018 年 7 月 1 日以後取得使用執照之房屋；2020 年重評未調整單價。
	2023	84%	
臺南市	2016	66.67%	2017 年 54%、2018 年 65%、2019 年 81%；追溯適用 2001 年 7 月 1 日以後建造完成之房屋。 2019 年 7 月 1 日起取消回溯、漲幅降為 49.62%。
	2019	49.62%	
高雄市	2014	81%	2017、2020 年重評均未調整單價。
	2023	100.91%	

資料來源：本文整理自六都地方稅稽徵機關。

表 6-4 六都房屋稅地段率區間

直轄市	最低地段率	最高地段率
新北市	80%	250%
臺北市	100%	320%
桃園市	80%	180%
臺中市	70%	200%
臺南市	80%	180%
高雄市	80%	210%

資料來源：本文整理自六都地方稅稽徵機關。

C.稅率：房屋稅條例第 5 條規定，非自住住家用房屋之房屋稅稅率，最低不得少於其房屋現值 1.5%，最高不得超過 3.6%⁷；各地方政府得視所有權

⁷ 供營業、私人醫院、診所或自由職業事務所及供人民團體等非營業使用者，房屋稅條例亦授權地方政府得在 3%至 5%與 1.5%至 2.5%間訂定稅率，惟各地方政府均採單一旦固定稅率，前者多訂為 3%，後者多訂為 2%，故不列入本文討論範疇。

人持有房屋戶數訂定差別稅率(即俗稱之囤房稅，下同)⁸。六都中臺北市及新北市所訂條件最嚴，持有非自住住家用房屋 2 戶以下，每戶 2.4%；3 戶以上，每戶 3.6%；臺南市級距最多，持有 1 戶，1.5%；2 至 3 戶，每戶 1.8%；4 至 5 戶，每戶 2.4%；6 戶以上，每戶 3.6%。桃園市則是條件最寬鬆者，持有 5 戶以下，每戶 2.4%；6 戶以上，每戶 3.6%。近年調整情形如下表 6-5：

表 6-5 六都非自住住家用房屋稅差別稅率一覽表

直轄市別	非自住住家用房屋稅稅率	起始年度
新北市	持有 2 戶以下，每戶 2.4%；3 戶以上，每戶 3.6%	2023
臺北市	持有 2 戶以下，每戶 2.4%；3 戶以上，每戶 3.6%	2014
桃園市	持有 5 戶以下，每戶 2.4%；6 戶以上，每戶 3.6%	2022
臺中市	持有 4 戶以下，每戶 2.4%；5 戶以上，每戶 3.6%	2022
臺南市	持有 1 戶，1.5%；2 至 3 戶，每戶 1.8%；4 至 5 戶，每戶 2.4%；6 戶以上，每戶 3.6%	2022
高雄市	持有 3 戶以下，每戶 2.4%；4 戶以上，每戶 3.6%	2022

資料來源：本文整理自六都房屋稅徵收(率)自治條例。

4. 法定稅問題

(1)中央集權問題：我國憲法第 10 章「中央與地方之權限」第 107 條第 1 項第 6 款規定：「中央財政與國稅」由中央立法並執行之；同章第 110 條第 1 項第 6 款規定：「縣財政及縣稅」由縣立法並執行之；此外，第 11 章第 128 條也規定：「市準用縣之規定」，是以租稅立法權應由中央及地方分別立法並執行。惟憲法第 107 條第 1 項第 7 款則規定：「國稅與省稅、縣稅之劃分，由中央立法並執行之」，將稅目種類由中央立法劃分其歸屬，問題所在簡而言之，縣財政及縣稅之立法權，雖由縣議會執行，但前提是孰為國稅、孰為地方稅則係由中央決定，從而「財政收支劃分法」第 7 條乃規定：「直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)立法課徵稅捐，以本法有明文規定者為限，並應依地方稅法通則之規定」；又依照「地方制度法」第 67 條第 2 項規定：「地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定」。可見我國地方政府租稅立法權限必須依「地方稅法通則」為之，抑或必須另有其他法律特別授權，始得據以立法執行(陳連芳，2004)⁹。從而我國地方租稅立法權除「地方稅法通則」(地方政府可開徵特別稅課、臨時稅課及附加稅課)以及少數法律

⁸ 財政部已於 2023 年 8 月 18 日預告囤房稅 2.0 草案，主要內容為 1.就納稅義務人持有之非自住非出租非繼承取得共有住家用房屋(即排除「特定房屋」)進行「全國歸戶」，調高其法定稅率範圍為 2%~4.8%(原為 1.5%~3.6%)，地方政府均「應」按房屋所有人全國持有戶數訂定差別稅率，並採「全數累進」課徵。2.酌降房屋現值在一定金額以下之全國單一自住房屋稅率為 1%及出租申報租賃所得達租金標準或繼承取得共有住家用之特定房屋法定稅率為 1.5%~2.4%(原為 3.6%)；建商待銷售房屋持有年限在 2 年以內者，法定稅率調整為 2%(原為 1.5%)~3.6%；超過 2 年則適用一般非自住住家用房屋稅率範圍 2%~4.8%。

⁹ 陳連芳(2004)，論地方稅立法權之侷限與實踐。稅務旬刊，1883，頁 10-17。

有授權地方政府可自訂自治條例(如房屋稅條例第 6 條、娛樂稅法第 6 條、促進民間參與交通建設法第 39 條、文化資產保存法第 27 條之 1 等)而享有局部之租稅立法權外，大都操縱在中央手中(沈政安，2022)¹⁰。

(2)中央集錢問題：地方政府面臨的財政困頓問題，主因在於中央政府掌握大多數的稅源，豐厚且富有彈性，地方稅收則貧脊又缺乏彈性。長久以來許多地方政府自有財源無法支應基本財政需求，比較困難的包括宜蘭縣、雲林縣、南投縣、嘉義縣(市)、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、金門縣及連江縣，縱使將其轄內徵起之國稅及地方稅全數撥供自用，仍不敷其支出所需(徐仁輝，2008)¹¹。觀察近 3 年國地稅收情形，2020 年國稅實徵總淨額達 1 兆 9,851 億元、地方稅實徵總淨額則僅有 3,841 億元，國地稅收占總稅收比例分為 83.79%、16.21%；2021 年國稅實徵總淨額達 2 兆 4,581 億元、地方稅實徵總淨額仍僅有 3,859 億元，國地稅收占總稅收比例分別為 86.43%、13.57%；2022 年國稅實徵總淨額高達 2 兆 8,432 億元、地方稅實徵總淨額反降至 3,749 億元¹²，國地稅收占總稅收比例分別為 88.35%、11.65%，更為懸殊。

(3)地方政治生態：法定稅中授予地方之權限，最重要者即為房屋稅條例第 11 條所規定之房屋標準價格，以及同法第 5 條授權地方政府訂定之非自住住家用差別房屋稅率，此亦為近年財政部戮力推動之打炒房政策。前者各地方政府自 2014 年以後才陸續調高標準單價；而後者，6 都 16 縣(市)中迄今僅 11 個地方政府實施，且未實施者均為稅收貧脊之非直轄市。未調高稅基或稅率之主要原因，撇開打炒房效果及其他非法律問題不談，實無法排除係選票考量。是以財政部近期推動修法之差別稅率 2.0 版，一旦通過，地方政府配合修正自治條例之情形，尚有待觀察。

(二) 任意稅

1. 地方稅法通則施行現況

地方稅法通則施行 20 餘年來，各地方政府開徵之稅目按性質歸類，概略僅有「營建剩餘土石方臨時稅(特別稅)」、「景觀維護臨時稅(土石採取景觀維護特別稅)」、「特殊消費特別稅」及「礦石開採特別稅」等 4 種，且如再排除前臺中縣僅實施年餘之「特殊消費特別稅」，則僅剩 3 種(沈政安，2022)¹³。詳如下表 6-6：

¹⁰ 沈政安(2022)，地方稅法通則頒行 20 年之困境與出路。月旦財稅實務釋評，34，頁 30-39。

¹¹ 徐仁輝(2008)，從臺北縣升格爭取財源案談地方財政問題。府會關係研究通訊，1，頁 8-10。

¹² 主因來自於中央政府實施房地合一所得稅 2.0 及房貸信用管制等打炒房措施，導致地方政府土地增值稅稅收銳減。

¹³ 沈政安(2022)，同註 9。

表 6-6 各地方政府開徵特別(臨時)稅一覽表

縣市別	稅目	實施期間(特別稅每次 4 年，臨時稅每次 2 年)
桃園市	景觀維護臨時稅	2007/1/1-2012/12/31
	營建剩餘土石方臨時稅	
	營建剩餘土石方特別稅	2019/6/2-2027/6/1
	土石採取臨時稅	2010/10/16-2024/10/15
臺中市 (原臺中縣)	特殊消費特別稅	2009/5/1-2010/12/24
高雄市	土石採取景觀維護特別稅	2006/1/1-2023/11/11
宜蘭縣	營建剩餘土石方特別稅	2012/1/1-2023/12/31
	礦石開採特別稅	2011/12/1-2023/11/30
苗栗縣	營建剩餘土石方特別稅	2005/3/1-2025/2/28
	土石採取景觀維護特別稅	
南投縣	土石採取景觀維護特別稅	2008/5/1-2024/4/30
雲林縣	土石採取景觀維護特別稅	2016/1/14-2024/1/15
嘉義縣	土石採取景觀維護特別稅	2017/5/4-2025/5/3
屏東縣	土石採取景觀維護特別稅	2018/3/5-2026/3/4
花蓮縣	土石採取景觀維護特別稅	2007/10/11-2024/3/31
	礦石開採特別稅	2009/1/14-2021/7/31
	礦石開採景觀維護特別稅	2023/1/12-2027/1/11
臺東縣	土石採取景觀維護特別稅	2016/5/1-2024/4/30

資料來源：本文整理自各地方政府特別稅、臨時稅自治條例。

2. 地方稅法通則問題

地方稅法通則看似完備了地方政府的財政職能，但實施迄今僅 11 個縣市實施 4 種特別(臨時)稅如上所述，實施縣市少、稅種更少，除了地方政府過度依賴統籌分配稅款及政治考量外，通則本身的問題約有下列諸端：

(1) 開徵稅目問題

地方稅法通則第 3 條第 1 項第 1 款至第 4 款規定「轄區外之交易」、「流通至轄區外之天然資源或礦產品等」、「經營範圍跨越轄區之公用事業」及「對損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項」不得開徵，目的係為避免各地方間之課徵權產生衝突而有重複課徵，影響人民權利(詹右辰，2019)¹⁴，但卻因為法條文意不清或大幅限制得開徵之稅目，而產生下列問題：

- A. 第 1 款規定之轄區外交易，語意含糊，稽徵實務恐難以認定。
- B. 第 2 款規定「流通至轄區外之天然資源或礦產品等」不得開徵，然我

¹⁴ 詹右辰(2019)。地方稅法通則立法之檢討(下)。財稅動脈，取自 https://www.taiwantaxresearch.com/article_detail/79.htm(瀏覽日期 2023 年 8 月 10 日)。

國天然資源匱乏，各縣市最大的差異即在於天然資源及礦產，較為豐沛者，也僅新北市、宜蘭縣、花蓮縣及臺東縣等，刻意加諸立法屏障，已大幅限縮該等縣市開徵之稅目¹⁵。

C.第4款規定不得「對損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項」開徵，然何謂國家整體利益及地方公共利益？容易滋生爭議。陳連芳(2004)¹⁶即認為，中央可能藉此條文恣意駁回地方所提之加稅法案，使地方稅法通則促進地方財政自主之目標嚴重折損。

(2)調高稅率及開徵附加稅問題

地方稅法通則第4條及第5條分別規定，地方政府「除印花稅、土地增值稅外，得就其地方稅原規定稅率(額)上限，於30%範圍內，予以調高，訂定徵收率」及「除關稅、貨物稅及加值型營業稅外，得就現有國稅中附加徵收。但其徵收率不得超過原規定稅率30%。」。實際上不論附加稅課或調高稅率，都是以多數民眾為課稅對象，如此「類」全民加稅，政治及社會成本太高，恐難以實現。觀察20餘年來未曾有地方政府調高稅率及開徵附加稅，即得印證(沈政安，2022)¹⁷。

(3)立法程序問題

地方稅法通則第6條規定「直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所開徵地方稅，應擬具地方稅自治條例經直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會完成三讀立法程序後公布實施。地方稅自治條例公布前，應報請各該自治監督機關、財政部及行政院主計處¹⁸『備查』。」實務上，財政部則是邀集各相關主管機關及專家學者作逐條實質審查，其間常有審查後不予「備查」者(沈政安，2022)¹⁹。方凱弘與梁綰琪(2009)²⁰即發現桃園市所研擬提出的11項稅目，最後獲得財政部同意備查者僅3項。中央把「備查」當「核定」，非無討論餘地。

(4)解釋權問題

地方稅法通則為了要能普遍適用到社會上的所有事物，條文難免使用抽象的用語及概念，或者設計成不確定法律概念或概括條款的形式，例如前述第3條第1項第1款及第4款所規定之「轄區外之交易」及「對損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項」，惟一旦適用有疑慮時即須解釋，現行中央立法之地方稅解釋權歸財政部，地方立法

¹⁵ 花蓮縣及宜蘭縣為避免抵觸該款規定，乃改開徵礦石「開採」特別稅。

¹⁶ 陳連芳(2004)，同註8。

¹⁷ 沈政安(2022)，同註9。

¹⁸ 現為行政院主計總處。

¹⁹ 沈政安(2022)，同註9。

²⁰ 方凱弘、梁綰琪(2009)。政策為何變遷？以桃園縣開徵地方稅為例。臺灣民主季刊，6(3)，頁125-167。

之地方稅解釋權卻付之闕如(沈政安, 2022)²¹。故地方制定之自治條例與稽徵實務若出現疑義, 勢必衍生府際間之管轄爭議(陳連芳, 2004)²², 亟待規範。

(三) 中央統籌分配稅款

1. 統籌分配稅款來源及分配比例

統籌分配稅款來源包括所得稅、營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金、貨物稅、不包括準用直轄市之縣(市)徵起之土地增值稅。中央統籌分配稅款分配辦法第7條第1項第1款規定, 中央統籌分配稅款以總額的61.67%分配給直轄市; 24%分配給縣、市; 8.24%分配給鄉、鎮、市; 另6%為特別統籌分配稅款。如下表6-7:

表 6-7 統籌分配稅款來源及分配一覽表

統籌分配稅款				
【A.所得稅 10%+(營業稅-發票給獎獎金)40%+貨物稅 10%; B.不包括準用直轄市之縣(市)徵起之土地增值稅 20%; C.其他收入。】				
項目/來源		直轄市	縣(市)	鄉(鎮市)
普通統籌分配稅款	來源	Ax61.76%	(A+B) x 24%	Ax 8.24%
	分配	50%:最近3年轄區內各類營利事業營業額平均值占比 20%:轄區人口數占比 20%:轄區土地面積占比 10%:最近3年度財政能力平均值占比	85%:最近3年度受分配縣(市)之基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值占比 15%:轄區內最近1年營利事業營業額占比	50%:正式編制人員人事費 50%:基本建設需求
特別統籌分配稅款	來源	(A+C)x6%		
	分配	應供為支應受分配地方政府緊急及其他重大事項所需經費, 經主管機關報請行政院核定後, 通知受分配地方政府納入預算		

資料來源: 改編自施敏(2020)²³。

2. 近年中央普通統籌分配稅款分配情形

統計近3年中央普通統籌分配稅款, 2020年總額為新臺幣(下同)2,715.46億元, 六都依序為臺北市430.70億元、高雄市311.26億元、新北市329.47億元、臺中市273.84億元、桃園市209.18億元、臺南市201.09億元; 非直轄市中最多的為彰化縣97.01億元, 最少的為連江縣4.50億元。2021年總額為

²¹ 沈政安(2022), 同註9。

²² 陳連芳(2004), 同註8。

²³ 施敏(2020), 中央統籌分配稅款來源及分配之原則與實例。月旦會計實務網, 取自 <https://www.angle.com.tw/accounting/current/post.aspx?ipost=4089>(瀏覽日期2023年8月10日)。

3,182.71 億元，較 2020 年增加 467.25 億元。2022 年總額為 3,740.01 億元，較 2021 年增加 557.3 億元。2023 年目前通知撥付總額為 3,412.34 億元，較 2022 年減少 327.67 億元，六都排序沒變，依序為臺北市 540.89 億元、高雄市 388.58 億元、新北市 420.09 億元、臺中市 346.05 億元、桃園市 269.09 億元、臺南市 250.46 億元；非直轄市中最多者仍為彰化縣 118.74 億元，最少者亦為連江縣 5.86 億元。(詳表 6-8)

表 6-8 近年中央統籌分配稅款分配情形

單位：億元

縣市別 /年/稅額	2020		2021		2022		2023*
	普通	特別	普通	特別	普通	特別	普通
新北市	329.47	3.95	388.10	9.68	459.67	35.79	420.09
臺北市	430.70	2.91	505.16	5.08	597.21	45.92	540.89
桃園市	209.18	6.10	248.53	10.02	295.17	42.22	269.09
臺中市	273.84	9.13	323.77	11.83	380.44	36.93	346.05
臺南市	201.09	7.66	233.56	8.01	273.81	46.73	250.46
高雄市	311.26	3.12	364.83	6.45	427.15	36.28	388.58
宜蘭縣	38.35	1.78	46.21	2.10	54.51	7.31	49.07
新竹縣	44.91	0.74	49.06	3.85	55.72	8.64	49.45
苗栗縣	51.82	2.86	60.28	6.49	70.24	12.55	64.42
彰化縣	97.01	3.01	111.94	6.48	128.01	20.86	118.74
南投縣	57.34	3.45	66.87	8.87	78.11	16.16	72.15
雲林縣	71.69	8.65	81.08	8.82	90.64	16.30	84.80
嘉義縣	52.72	8.23	61.63	14.04	72.05	21.35	65.74
屏東縣	79.60	5.85	92.72	8.19	108.16	17.26	98.31
臺東縣	38.72	3.95	45.32	3.96	53.20	7.60	49.40
花蓮縣	43.42	1.38	51.05	2.75	59.65	8.82	54.15
澎湖縣	20.18	0.58	23.84	0.89	28.55	3.99	26.56
基隆市	39.44	0.74	45.83	2.04	53.36	7.03	48.70
新竹市	44.40	0.95	54.23	2.69	65.38	6.51	60.17
嘉義市	25.89	0.69	29.29	1.48	35.01	4.10	32.41
金門縣	15.71	0.73	18.72	0.69	22.95	3.66	21.72
連江縣	4.50	0.41	5.32	0.92	6.33	1.72	5.86
鄉鎮市							
合計	234.22	0	275.37	0	324.69	10.73	295.54
總計	2,715.46	76.90	3,182.71	125.42	3,740.01	418.57	3,412.34

註：* 2023 年係目前財政部國庫署通知撥付數，非實撥數。

資料來源：整理自財政部國庫署²⁴。

3. 近年中央特別統籌分配稅款分配情形

統計近 3 年中央特別統籌分配稅款，2020 年總額為 79.69 億元，分配最多者為臺中市 9.13 億元，其次為雲林縣 8.65 億元，最少者為連江縣 0.41 億

²⁴ 財政部國庫署(2023)，中央統籌分配稅款專區。財政部國庫署，取自 <https://www.nta.gov.tw/multiplehtml/431>(瀏覽日期 2023 年 8 月 10 日)。

元，各鄉鎮市則均無分配；2021 年總額為 125.42 億元，最多者仍為臺中市 11.83 億元，其次為桃園市 10.02 億元，最少者為金門縣 0.69 億元，各鄉鎮市亦未分配；2022 年總額為 418.57 億元，最多者仍為臺南市 46.73 億元，其次為台北市 45.92 億元，最少者為連江縣 1.72 億元，各鄉鎮市分配總額為 10.73 億元。(詳表 6-8)

4. 中央統籌分配稅款的問題

我國地方財政長期自有財源偏低、支出結構僵化與債務負擔沉重，影響地方施政之推動，以致地方政府過度依賴統籌分配稅款及補助款，甚至因為各地方政府財政及資源豐吝不一，加上統籌稅款分配辦法設計不夠嚴謹，讓問題更雪上加霜。依據現行分配公式分配結果，有明顯的重北輕南、重直轄市而輕非直轄市的反均等化現象。幾十年分配下來，事實所見各直轄市、縣(市)發展的差異迥然有別，致使統籌分配稅款的角色及功能定位皆模糊不清(沈政安，2019)²⁵。

二、地方政府非稅課收入及其他開源策略及績優案例選樣

(一) 非稅課收入開源策略

地方政府非稅課收入主要包括財產收入與土地資源開發利用收入兩大類，茲列舉地方政府主要開源策略及案例如下：

1. 財產收入

- (1) 標(讓)售公有非公用財產：公有非公用財產可辦理標售；如有地形畸零不整、持分面積狹小、位處外縣市等原因無法自行開發利用，且無公務使用需求者，亦可讓售，均可挹注公庫。例如南投縣(2022)畸零地及非公用閒置房地標(讓)售案及連江縣(2022)北竿鄉午沙段 26 及 26-1 號縣有土地及地上建物標售案等。
- (2) 標租公有不動產：地方政府可利用公有不動產標租，收取訂約權利金及年租金。例如澎湖縣(2022)縣有房舍設置太陽光電發電系統標租案及金門縣(2022)農業試驗所「休閒農場養生渡假村」場地經營管理標租案等。
- (3) 設定地上權：可使政府閒置土地得以有效利用，讓公有土地創造更高的價值，且可吸引企業參與公有土地開發，廣闢政府財源、挹注財政。例如臺北市(2022)議會舊址設定地上權案及高雄市(2022)前金區新田路、自強三路口商業區土地設定地上權案等。
- (4) 推動促進民間參與公共建設(以下簡稱促參)：國際間通稱為公私協力夥伴關係(public-private-partnership, PPP)，意即將傳統由政府自辦之公共建設，開放給民間來興建及營運，透過民間資金、創意及管理技術，讓公共服務

²⁵ 沈政安(2019)，統籌分配稅款應扮演之角色。稅務研究月刊，304，頁 1-24。

品質更好。現行促參模式略有 BOT、BTO、ROT、OT、BOO、BOT+OT、ROT+BOT、BOT+BTO 等 8 類，茲分述如下：

A.興建營運移轉(Build-Operate-Transfer, BOT):係民間機構投資興建並為營運，營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府之促參模式。例如臺北市(2022)數位內容創新中心興建營運移轉案及雲林縣(2022)整合式長照附高齡與善旅宿康養樂活基地興建營運移轉案等。

B.興建移轉營運(Build-Transfer-Operate, BTO):由民間機構投資興建完成後，政府取得所有權(無償或有償)，並由該民間機構營運，營運期間屆滿後，營運權歸還政府之促參模式。例如臺中市(2022)水滷水資源回收中心放流水回收再利用興建、移轉及營運案等。

C.重建營運移轉(Rehabilitate-Operate-Transfer, ROT) :係由民間機構投資增建、改建或修建政府現有建設並為營運，營運期間屆滿後，營運權歸還政府之促參模式。例如新北市(2023)土城國民運動中心增建、改建、修建營運移轉案及苗栗縣(2023)明德水庫風景區碼頭區陸、水、空域觀光服務整建營運移轉案等。

D.營運移轉(Operate-Transfer, OT):由民間機構營運、政府投資興建完成之建設，營運期間屆滿後，營運權歸還政府之促參模式。例如苗栗縣(2022)舊山線文化園區暨軌道活化再利用營運移轉案及嘉義縣(2022)文化生活產業園區-布袋戲傳習中心營運移轉等。

E.興建營運擁有(Build- Operate- Own, BOO):係配合國家政策，由民間機構自行備具私有土地投資興建，並擁有所有權之促參模式。例如新北市(2023)新莊副都心站(A4)綠能公共停車場暨電動公車調度、充電站興建營運擁有案及彰化縣(2022)和美鎮大型物流中心興建營運擁有案等。

F.興建營運移轉(BOT)+營運移轉(OT):例如臺北市(2021)北投製片廠(桃源段一小段 187 地號)新建營運移轉案及桃園市(2021)中壢停三停車場用地多目標大樓新建營運移轉案等。

G.重建營運後移轉(ROT)+興建營運移轉(BOT):例如桃園市(2021)蘆竹區銀髮長照園區重建營運後移轉+興建營運移轉案及基隆市(2022)中正區八斗子遊艇港泊區重建營運後移轉+興建營運移轉案等。

H.興建營運移轉(BOT)+興建移轉營運(BTO):例如新北市(2023)瑞芳區醫療長照設施大樓興建營運移轉+興建移轉營運案及新北市(2022)國際 AI+智慧園區污水下水道系統興建營運移轉+興建移轉營運案等。

2.土地資源開發利用收入

(1)辦理市地重劃及區段徵收，標售配餘地²⁶及抵費地²⁷：重劃區或區段徵收

²⁶ 配餘地係可建築土地經原地主分配領回後所剩餘之土地。

²⁷ 抵費地係辦理市地重劃時，由重劃區內土地所有權人按其土地受益比例，提供用以折價抵付應負擔之

均為自償性之土地開發，土地由參與區域開發者提供，所投入的開發費用則是透過標售配餘地或抵費地來償還，償還之剩餘款，可撥入平均地權基金作為後續重劃區建設之用。區段徵收，在社會整體層面可收加速公共建設、促進地區發展提升土地利用價值、節省政府財政支出、符合漲價歸公社會公平原則、健全地籍管理之效；土地所有權人則可以提高土地利用價值、提升居住環境品質以及節省土地增值稅與地價稅²⁸；市地重劃則係依都市計畫規劃內容，將範圍內的土地利用交換及分合的方式，將地籍零亂、畸零不整，以及未臨接道路的土地重新規劃，使規劃後的土地都能臨接道路及可供建築使用，並藉由興建各項公共設施，提高土地的利用價值及經濟效益。例如桃園市(2022)草漯(1單元)、草漯(3單元)、草漯(6單元)、草漯(二)、仁美、經國市地重劃抵費地標售案及彰化縣(2023)高速鐵路彰化車站特定區區段徵收配餘地標售案等。

- (2)都市更新：都市更新是在都市計畫區內，針對老舊中心區、巷道窄有礙救災及居住環境品質不良等地區，以重建、整建及維護等方式汰舊換新，讓原住戶換得新宅，政府可藉以改善市容、增進都市防災功能。都市更新事業計畫範圍內之建築基地，可以得到建築容積獎勵以及房屋稅、地價稅、土地增值稅與契稅減免²⁹。例如新北市(2022)板橋區府中段 472 地號周邊公私有土地都市更新案及高雄市(2022)左營區機關用地(機 20)閒置老舊設施都市更新案等。
- (3)土地開發：除一般徵收外，土地開發是政府興建建設的另一種土地取得方式。由土地所有權人提供土地，供主管機關興建設施，並徵求投資人(建商)出資興建土地開發大樓，參與開發案之土地所有權人、投資人及主管機關都可獲得土地開發利益，並減少地主損失。例如桃園市(2022)機場捷運 A10 站(山鼻站)車站專用區土地開發案及臺南市(2020)南區鹽埕段商八國有非公用土地開發案等。

(二) 其他開源策略

1. 特種基金盈餘撥充公庫：

特種基金依預算法第 4 條第 1 項第 2 款規定，分為營業基金、債務基金、信託基金、作業基金、特別收入基金及資本計畫基金。地方政府附屬單位特種基金常見者有營業基金(如果菜、肉品市場營業等基金)、作業基金(如公有

重劃費用及工程費用之未建築土地。

²⁸ 原土地所有權人參加區段徵收，無論是領取現金補償或是申請領回抵價地，皆可免徵土地增值稅；申請領回抵價地者，於領回抵價地後第一次移轉之土地增值稅亦可減徵 40%，同時區段徵收完成後 2 年內地價稅也可減半徵收。

²⁹ 更新期間土地無法使用者，免徵地價稅；其仍可繼續使用者，減半徵收；更新後地價稅及房屋稅減半徵收 2 年。房屋稅減半徵收期間最長可以延長 10 年。更新後移轉所有權還可以減徵土地增值稅及契稅。

停車場、軌道建設發展、醫療作業等基金)、特別收入基金(如產業發展、農業發展、容積代金等基金)，其盈餘可撥充公庫。

2.實施容積移轉折繳代金：

地方政府財政困窘，欲編列預算取得都市計畫公共設施保留地(以下簡稱公保地)普遍困難，容積移轉可作為補償公保地所有權人方式之一，而容積代金則應專款專用於取得與接受基地同一主要計畫區之私有都市計畫公保地。實務上，地方政府收取容積代金後，會透過競價標購、協議價購、徵收等方式取得公保地(吳淑青，2022)³⁰。臺北市2014年率先制定「臺北市容積移轉審查許可自治條例」，開始收取容積代金，其後陸續已有新北市、臺中市、新竹市及嘉義市等縣市實施。

3.發行公債及市(縣)庫券：

公共債務法第3條規定，直轄市及縣市政府得視財政狀況需要，以發行公債及舉借國內外借款，用於彌補歲入歲出差短，及發行未滿1年的市政債票等調節庫款收支。惟目前僅臺北市³¹、新北市³²及高雄市³³通過公債發行自治條例；此外，臺中市已於今(2023)年制定公債及市庫券發行自治條例草案，待完成立法程序，即可發行；其他各地方政府則尚未制定。發行地方債可有效籌措地方建設經費，不失為地方政府籌措財源及調度之可行策略，但必須遵守財政紀律及做好償債規劃與財務管理。此外，陳朝建(2011)³⁴建議發行地方公債之支出項目應以具自償性之資本支出為主，如衛生下水道、停車場等受益者付費、使用者付費的支出與收入之自償財源為主，才能為地方財政奠定長治久安的治理基礎。

(三) 地方政府非稅課收入及其他開源策略績優案例選樣

財政部為健全地方財政體質，乃推動「地方政府財政業務輔導方案」輔導地方政府推動各項開源節流措施，每年均要求地方政府提報開源節流措施，每年並從中挑選3個績優案例，供各縣市觀摩學習。茲從中擇取重要態樣之案例及績效說明如下：(財政部國庫署，2023)³⁵

1.新竹縣(2022)國際 AI 智慧園區設定地上權案

³⁰ 吳淑青(2022)，以容積代金標購公共設施保留地之研析。立法院 R01719 議題研析，取自 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=219826>(瀏覽日期 2023 年 8 月 10 日)。

³¹ 臺北市 2003 年制定臺北市建設公債發行自治條例、2004 年制訂臺北市公共建設土地債券發行自治條例。

³² 新北市 2011 年制定新北市建設公債及新北市市庫券發行自治條例。

³³ 高雄市 2022 年制定高雄市公債發行自治條例。

³⁴ 陳朝建(2011)，直轄市、縣市發行公債的財政法課題。台灣法律網，取自 <https://www.lawtw.com/archives/396813>(瀏覽日期：2023 年 8 月 10 日)

³⁵ 財政部國庫署(2023)，地方稅開源節流績優案例。財政部國庫署，取自 <https://www.nta.gov.tw/singlehtml/58c6d74541d6426aaf6c7a5c15e3fabbb>(瀏覽日期 2023 年 8 月 10 日)

- (1)計畫概況：位於新竹縣竹北市莊敬段 747 與 750 地號土地(竹北市莊敬北路及勝利八街交叉口)，面積 12.61 公頃，結合新竹科學園區三期、臺灣知識旗艦園區、新竹縣國際 AI 智慧園區以及推動竹北地區生命禮儀園區及興建焚化爐。依據「產業創新條例」等相關規定申請設置產業園區，建構 8.05 公頃的 AI 創新技術研發基地，及 4.56 公頃公共設施用地(含 2 公頃北側公園，位於竹北市莊敬一路 540 巷及智慧二路交叉口)。
 - (2)實際(預期)量化績效：2021 年度已實現權利金收入共 8 億 2,250 萬元。
- 2.臺東縣(2022)都市計畫公共設施用地專案通盤檢討
- (1)計畫概況：臺東縣全縣共分為 5 大分區生活圈及 4 大都市階層。以生活圈之概念，將同一生活圈內相鄰之都市計畫區，共同整體檢討公共設施項目，規劃小野柳風景特定區、紅葉溫泉風景特定區、八仙洞風景特定區、長濱、三仙臺風景特定區、知本溫泉風景特定區、鹿野、太麻里、大武、東河、關山、池上、成功、臺東市知本鐵路車站附近地區、綠島風景特定區、臺東市、臺東鐵路新站附近地區等 17 個都市計畫區。
 - (2)實際(預期)量化績效：(1)公共設施保留地釋出面積約 51.85 公頃。(2)臺東縣政府取得土地面積約 12.44 公頃。(3)減少政府徵購開闢公共設施保留地之費用約 98 億元。(4)取得土地總價值約 25 億元。
- 3.新竹市(2021)市立動物園打造友善環境教育場地及尊重生命締造再生委託經營案
- (1)計畫概況：全園設計無障礙空間、以策展及辦理活動方式闡述動物園友善動物及尊重生命概念，並將場館委託經營為餐廳、餐車、禮品部、星巴克，且結合文化局圖書館為動物園圖書館，提供不同消費族群遊客休憩。
 - (2)實際(預期)量化績效：(1)門票收入：再生計畫後票價調整為 50 元，2020 年收入為 5,775 萬元，再生計畫後收入增加 9.6 倍。(2)權利金收入：園區委託經營(含星巴克)，2020 年收入為 120.6 萬元。
- 4.宜蘭縣(2021)全臺首座地熱綠能體驗遊樂區-清水地熱園區促參案
- (1)計畫概況：基地坐落於大同鄉清溪段 4-1 地號等 14 筆土地，面積 75,475.87 平方公尺。宜蘭縣自 2010 年建造清水地熱廣場後，逐年進行周邊景觀及環境改善等整建工程，使本區具有溫泉休憩、綠色能源、地熱教育等特色，以 BOT、ROT、OT 等民間參與方式，規劃包括(1)樂活泉體驗區：包含旅遊諮詢、簡餐輕食、販賣部、煮食池、冷卻水槽、泡腳池、用餐區及公廁等服務設施。(2)地熱教育館區：規劃地熱教育館外觀以配合天然地形及周遭森林景觀，採用綠化屋頂與地層立面交織，融

入周圍山林，設計出與境相互呼應之建築。(3)清心湯泉區：包括入口景觀區、公共服務區及南北側泡湯區。泡湯區為地熱發電尾水供應的半戶外露天湯池，供遊客享受溫潤湯泉。(4)休憩活動區：包含入口廣場及草坪廣場區，規劃定期舉辦原住民表演活動、原創街頭藝人表演、活動式帳棚供小農市集、公益團體、原民文創或工藝手作等展售，以活化及推廣在地農特產品與地方產業串連。

(2)實際(預期)量化效益：(1)民間參與投資金額：約 3,800 萬元。(2)公有土地租金：預估可收取 145 萬元。(3)權利金(包括開發權利金及經營權利金)：預估可收取 5,730 萬元。

5.臺南市(2020)智慧路邊停車計費系統興建營運移轉案

(1)計畫概況：在不影響既有收費員工作權為前提下，考量道路條件、停車位使用率等環境因素，自中西區、東區、安平區篩選出 2,000 席路邊停車格位，由民間機構出資規劃建置智慧停車計費系統，藉由引進民間資金與現代科技，緊密結合智慧化施政目標，解決路邊停車問題。

(2)實際(預期)量化績效：2019 年 4 月至 10 月，422 席正式上線營運 204 日，增加市庫收益約 996 萬元；2019 年 12 月至 2020 年 2 月，905 席正式上線營運 112 日，增加市庫收益約 1,323 萬元；2020 年 3 月至 4 月，1,413 席正式上線營運 60 日，增加市庫收益約 968 萬元；總計增加市庫收益約 3,287 萬元。

三、地方稅開源之新思維與策略

(一)房地產持有稅長期發展策略

1.公告地價可以公告土地現值或一般正常交易價格適當比例替代

現行公告地價每 2 年重新規定一次，用以作為土地所有權人申報地價之參考，據以課徵地價稅；公告土地現值則每年公告一次，作為土地增值稅課徵基礎。1991 年之前原為兩價合一，是以每 3 年重新規定地價時，該年公告地價會與公告土地現值一致；1991 年以後改實施兩價分離，施行 30 餘年來，公告地價已與公告土地現值差距達 4 倍以上。然而公告地價其實只作為土地所有權人申報地價之參考，以及地政機關決定申報地價(公告地價 8 成)與稅捐稽徵機關課徵地價稅之依據；但由於地價稅為持有稅，課稅對象為廣大的納稅義務人，因此每 2 年一次的公告地價調整，難免會考慮民眾地價稅負擔及觀感，而難以真正客觀。例如 2016 年全國公告地價平均調幅雖高達 30.54%，但調高後的公告地價其實只占一般正常交易價格 20.50%，也只較 2013 年的 20.19%微幅增加 0.31%，然該年所引發的地價稅風暴卻不容小覷。因而期待公告地價大幅調整接近一般正常交易價格或市價，猶如緣木求魚。反觀目前公告土地現值已相當接近一般正常交易價

格且每年公告一次，如能實施兩價合一，以公告土地現值或其適當比例取代公告(申報)地價，作為地價稅稅基，除可避免非地價因素干擾外，亦可簡化查估作業與成本。惟一旦實施，現行地價稅一般用地之基本稅率為 10%，超過累進起點地價之累進稅率介於 15%至 55%，宜配合適度調降，以避免過度加重人民負擔(沈政安，2019)³⁶。

2. 參考歐美國家採房地合一課徵房產稅

世界各國(例如美國及英國)對房地課徵財產稅，以房地合一評價及課稅者居多(游適銘，2018)³⁷，我國則採房屋稅及地價稅分離，實施以來所面臨的問題，地價稅主要是公告地價與土地所有權人地價稅負高度相關，因此欲圖大幅調高，以合理化稅基，殊為困難；房屋稅則因房屋標準價格構成要素中之標準單價與地段率評定，各地方政府各有一把尺，因而評定科學化與是否重複課稅問題，爭議不斷。歐美國家房地合一課徵房產稅制度，或供作參考，一則可簡化兩稅稅基查估及評價作業，另則亦可降低稽徵成本。揆諸財政部與內政部即曾於 2018 年間結合不動產估價、地政、財政專家學者及地方政府共同建立房地稅基檢討機制，研議房地稅基查估及相關議題，以提升稅基查估正確性與合理性，雖尚未見具體方案，惟參考歐美國家之例，不失為財產稅制長治久安之計(沈政安，2019)³⁸。

3. 借鏡美國以地方政府提供之公共建設與福利規模課徵房產稅

美國地方政府每年都由專業評估師進行財產估價，評估價值經過地方立法批准後，即作為各州財產持有稅之法定稅基；嗣再依每年評估下一年度所需之公共建設及公共服務所需支出調整稅率，也因此每年房產稅為浮動稅率。法定稅基乘上稅率之後，將得到下一年度之財產稅額(林聖豪及謝靜琪，2018)³⁹。反觀我國的房地產持有稅稅率均由法定，且近乎固定，因而地方政府所提供之公共服務及興建之公共建設，與人民財產持有稅負之間並沒有直接的相關，也因此民眾對於政府的支出無感，容易誤認政府這匹馬既可以好又可以不用吃草，而出現財政幻覺(Fiscal Illusion)。美國地方政府的財產稅浮動稅率制度，或可提供我國未來財產稅制度發展之參考，一方面稅收增加可以更有效挹注財政，另一方面則可抑制建設與福利支出的規模。

(二) 統籌分配稅款的另類思考-營業稅扣除獎金及稽徵成本後全歸地方

營業稅本為地方稅，1981 年因應加值型營業稅實施後，稅收集中在總公

³⁶ 沈政安(2019)，同註 5。

³⁷ 游適銘(2018)，房地合一課徵不動產持有稅探討-英國經驗之借鏡。財稅研究，47(4)，頁 54-72。

³⁸ 沈政安(2019)，同註 5。

³⁹ 林聖豪、謝靜琪(2018)，地價稅及房屋稅在地方政府財政支出中所扮演之角色—以美國佛羅里達州財產稅個案為例。土地問題研究季刊，17(2)，頁 40-49。

司所在的都會地區，特別是臺北市和高雄市，乃修正財政收支劃分法(以下簡稱財劃法)，明定營業稅在省應以其總收入 50%由省統籌分配所屬之縣(市)(局)；在直轄市應以其總收入 50%由中央統籌分配省及直轄市。由於地方政府可自留 50%，各地方政府紛紛搶稅，要求部分營利事業辦理分繳，干擾業者的經營規劃。為此，1999 年修改財劃法時，乃將營業稅改為國稅。此後，儘管財政部不斷宣稱統籌稅款規模已隨稅收成長逐年增加，從 2016 年度 2,591 億元，增至 2022 年度的 3,858 億元，也認為在地方政府分配部分，已將營利事業營業額列為分配指標之一，適度回饋地方政府招商努力，具激勵地方財政努力功能，但地方不平之鳴從未間斷。本文認為營業稅收全歸地方是把餅做大的可行方法之一⁴⁰，但不建議全數依現行統籌分配稅款分配比例分配給各地方政府，而是僅將總公司總繳營業稅額部分納入統籌分配稅款，餘則以各直轄市、縣市徵起之全數於扣除統一發票給獎獎金及稽徵成本⁴¹後，直接撥付各該所屬之地方政府。理由有三，首先，統籌分配稅款規模不致過度擴大，可以減少因而產生之分配爭議；其次，各地方政府商業發展成果，可與得到的營業稅收匹配，藉此鼓勵地方政府積極招商、活絡地方經濟；最後，長久以來工廠污染所產生的外部成本以及污染貢獻無法與地方政府所獲得的稅收適配的問題，也得以迎刃而解，避免「生雞卵的無、放雞屎的有」的爭議。至新竹市因為科學園區廠商適用零稅率而產生營業稅實徵淨額為負的問題⁴²，則可參考現行分配方式另設計配套撥補。以近 3 年營業稅實徵淨額扣除統一發票獎金(3%)及稽徵成本(約 1.5%)(如下表 9 之(A)欄)之剩餘總數，與現行以 40%納入統籌分配稅款(如下表 9 之(B)欄)總數相較，估計地方政府得以增加之財源總和，2020 年約 2,479 億元、2021 年約 2,831 億元、2022 年約 3,086 億元(詳如表 9)。

表 6-9 近年營業稅實徵數及統籌分配稅款概估數 單位：億元

年度 / 統籌分配稅款	營業稅實徵淨額	營業稅實徵淨額*95.5%(A)	營業稅實徵淨額*97%*40%(B)	初估營業稅分配稅款增加數(A-B)
2020	4,372.04	4,175.30	1,696.35	2,478.95
2021	4,993.47	4,678.76	1,937.47	2,831.29
2022	5,443.54	5,198.58	2,112.09	3,086.49

資料來源：改編自財政部國庫署⁴³。

⁴⁰ 行政院前於 2012 年 2 月 23 日將財劃法修正草案送入立法院審議，修法重點即包括「擴大中央統籌分配稅款規模」。而前行政院院長林全在 2017 年 4 月間立法院答詢時也曾表示，營業稅撥入中央統籌稅款分配比率，將從現行 40%提升至 100%。

⁴¹ 為避免改變現行國地稅稽徵機關分立及組織編制，建議比照 2003 年以前地方稅稽徵機關代徵營業稅模式，營業稅仍由國稅局稽徵，嗣於扣除一定比例稽徵成本及統一發票獎金後，再撥全數撥交各地方政府。

⁴² 2020 年負 126.93 億元、2021 年負 173.72 億元、2022 年負 1,980 億元。

⁴³ 財政部國庫署(2023)，同註 18。

(三) 開徵新稅之新思維與策略

1. 地方稅法通則宜鬆綁

持平以論，地方稅法通則既賦予地方政府開徵新稅的權力，地方政府必須降低對統籌分配稅款的依賴性，以落實財政紀律及財政自主，惟現行地方稅法通則現存的問題，中央也必須正視。張其祿(2010)⁴⁴證實法規鬆綁對開徵地方特別稅、臨時稅或提高地方稅率的意願，以及課徵主體為特定行為人之情況有所助益。本文建議中央應啟動修法，並開誠布公與地方政府妥為溝通，切勿閉門造車。通則第3條應適度解除開徵稅目之限制，且法條文義不清者如「轄區外之交易」、「損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項」宜刪除或定義；立法程序部分，各相關部會也應該依循第6條所定程序，充分尊重地方，莫將「備查」當「核定」；此外解釋權之歸屬，則應該在通則中明訂，以杜疑慮。總而言之，地方稅法通則應修法，該定義的要定義清楚，該鬆綁的要刪除或修正，中央切莫「捏驚死、放驚飛」。

2. 日本故鄉納稅的啟示

日本為了平衡都城鄉稅收流動所造成的城鄉發展差異問題，於2008年推出「故鄉納稅」制度，讓民眾得以對地方政府自由捐贈，捐贈之地區與金額亦可自由選擇，除了可以選擇捐贈自己的故鄉（出生地）外，亦可捐贈其他所欲支持之地區，甚至還可以指定捐款用途。其捐款可以得到兩種回饋，其一可以獲得受捐贈地區提供之回饋禮，其二則可抵減應納稅額（陳昱安，2017）⁴⁵。我國的地方稅制不只中央集權，而且過度僵化，地方稅法通則貌似尚方寶劍，實則處處設限，反觀日本故鄉稅兼具彈性及鼓勵民眾捐贈地方款項之特性⁴⁶，似可參考。鄭庭侑(2017)⁴⁷認為日本故鄉稅有促進地方政府良性競爭、增加地方產業曝光度等預期利益存在，我國所得稅雖為國稅，但可以由中央政府依據統籌分配稅款計算公式計算，不納入此制度影響前原本應分配之所得稅等稅款，最後再進行故鄉納稅制度中納稅義務人捐贈之地方自治團體間金額調整即可。惟須注意者為日本各地方政府使出混身解數提供各式各樣地的特產(例如新鮮海產、乳製品等)作為回饋禮搶稅，有越演越烈的跡象。我國制度設計之初，如何避免重蹈覆轍，則須引以為戒。

⁴⁴ 張其祿(2010)，影響地方稅法通則執行因素之研究。行政暨政策學報，51，頁1-46。

⁴⁵ 陳昱安(2017)。日本故鄉納稅介紹 與對我國振興農村之啟示。農業觀點，行政院農業委員會。取自 <https://www.coa.gov.tw>(瀏覽日期2023年8月10日)。

⁴⁶ 據報導2008年實施伊始，全日本的故鄉納稅總額僅有81億日圓，到了2021年即已破歷史紀錄達到8,302億日圓。

⁴⁷ 鄭庭侑(2017)，地方財政制度之新嘗試 - 以日本「故鄉課稅」制度為例。萬國法律，211，頁51-60。

3. 仿效他國開徵住宿稅或觀光稅

世界上有許多國家開徵住宿稅或觀光稅，用以籌措解決遊客數量增長所產生的擁擠及髒亂成本，以及提升公共設施和改善交通所需要的財源。例如日本東京都率先於 2002 年開徵住宿稅(宿泊稅)後，陸續已有大阪府(2017)、京都市(2018)、金澤市(2018)、北海道俱知安町(2019)、福岡縣(2020)、福岡市(2020)、北九州市(2020)及北海道二世谷町(2023)等 8 個地區加入實施。其他各國也有需多城市開徵觀光稅，如美國的夏威夷州、檀香山、舊金山、洛杉磯、奧蘭多及不丹王國等。我國高雄市也曾於 2018 年研議類似的城市稅，惟並未付諸實現。開徵住宿稅或觀光稅最大的問題在於阻礙觀光產業發展的疑慮，但如果具有國際觀光資源不可取代性特色或競爭優勢，則此衝擊將可降到最低、甚或消彌於無形。我國其實也有許多城市具有這樣的優勢，例如新北市的九份、花蓮縣的太魯閣國家風景區、臺東縣的綠島鄉、屏東縣的墾丁及小琉球、澎湖縣及金門縣等。日本的住宿稅與歐美國家的觀光稅，可作為該等地方政府開徵新稅、籌措財源的參考。

第七章 地方政府節流策略

周麗芳¹

一、前言

面對全球暖化與氣候變遷衝擊，各國紛紛展現永續發展與淨零碳排的決心。蔡英文總統於2021年4月22日世界地球日宣示：「2050淨零轉型是全世界的目標，也是臺灣的目標」。國發會旋即於2022年3月公布「臺灣2050淨零排放路徑及策略總說明」，提出能源轉型、產業轉型、生活轉型及社會轉型等四大策略。另一方面，為求積極實踐聯合國永續發展目標（SDGs），中央政府及各地方政府已陸續揭露「永續發展自願檢視報告」，順應國際趨勢並滿足在地需求。面對大環境的轉變，我國地方政府如何在永續發展與淨零碳排的潮流中取得先機，在傳統的節流措施中注入創新思維，結合循環經濟，運用再生能源，創造地方財政節流的新契機，實乃我國當前地方政府施政重點。本章將聚焦三大面向，首先環顧地方政府現行經費節流措施，進而檢視各縣市節流績效評比，最後探討循環經濟帶來的地方政府創新節流策略。

二、地方政府現行節流措施

地方政府為改善市府財政狀況，強化成本效益，提升財務效能，無不積極採行開源節流措施。環顧各縣市節流策略，主要聚焦以下主軸：加強預算審查與執行、嚴格控制經費支出，增加資源運用效率；推動組織再造，控制人員編制增加、擷節人事費；鼓勵民間參與公共建設，引進民間經營活力，減輕財政負擔；加強財務管理，提升財務效能；其他節流措施等。為比較各縣市節流措施，本文將就六個直轄市（臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市及高雄市）的實例來進行細部說明。

（一）台北市政府節流策略

台北市政府為激勵所屬各機關積極執行各項開源節流措施，以改善市府財政狀況，特訂定「台北市政府開源節流方案」。彙整節流措施如下：

1. 加強預算審查與執行、嚴格控制經費支出，增加資源運用效率：

- (1) 各機關辦理公共工程建設、重大施政計畫及興辦業務應有成本效益觀念，並先評估其必要性及財務可行性，同時提出替代性計畫，並對於具有自償性之計畫應優先辦理。
- (2) 各機關應依歲出分配預算及計畫進度，切實嚴格執行，年度結束所有賸餘經費應以賸餘數處理，對於經費保留，應依法從嚴審核。
- (3) 各機關資本支出預算之執行成效及保留數額之多寡，均應納入核列該機關以後年度概算額度及審查該機關概算之重要參考。

¹ 國立政治大學財政系教授，曾任台北市副市長

- (4)積極運用價值工程機制，核實編列各項計畫之經費。
- 2.管制組織員額，落實員額零成長：
 - (1)加強辦理各機關組織及員額調整審查，嚴控新增單位及員額之增加，凡業務移撥之機關，相關員額應隨同移撥。
 - (2)辦理移撥人員所需專長訓練，以提高人力資源運用成效。
 - (3)推動業務委託或外包民間辦理，減少人員進用，減輕政府勞務及退撫費用支出。
 - (4)各機關應積極運用志工人力，以提高本府為民服務效率。
 - (5)確實依照本府所訂「臺北市政府各機關購置公務車輛作業要點」與配合行政院取消租賃全時公務車輛規定修訂完成之「臺北市政府各機關租賃公務車輛應行注意事項」辦理，以節省本府車輛購置、管理維護經費及人事費支出。
- 3.鼓勵民間參與公共建設，引進民間經營活力，減輕本府財政負擔：
 - (1)對於自償率較高之公共建設計畫，應以 BOT 或其他方式鼓勵民間參與投資，以減輕本府財政負擔。
 - (2)對於適合公辦民營之業務，應以「促進民間參與公共建設法」、「臺北市市有財產管理自治條例」及「臺北市市有財產委託經營管理自治條例」之規定作為依據，配合訂定相關作業計畫或要點據以辦理，以提高市有財產之管理營運效益，使公私共享開發營運利益，減輕政府財政負擔。
 - (3)積極檢討推動市營事業民營化，以改善事業機構經營體質，提升營運績效，並減輕政府財政負擔。
- 4.加強財務管理，提升財務效能：
 - (1)本資金成本極小化、資金運用靈活化及資金調度機動化原則，衡量市庫收支情形，加強庫款調度，以節省債息支出，減輕市庫負擔。
 - (2)檢討特種基金營運績效，將功能萎縮或績效不彰、性質相近者予以裁撤或簡併。
 - (3)擴大實施集中支付作業，研究將專戶存管之特種基金及保管款全面納入集中支付，以靈活庫款調度，提高財務效能。
- 5.其他節流措施：
 - (1)衡酌本府財政負擔，並參考中央及其他地方政府現行整體支給標準（不宜就單一項目作評比），檢討調整本市各項補助、獎勵及救濟金之發放標準，不宜再以其它名義額外補助。
 - (2)為加強空置公有房舍及教室管理，提高使用率，各機關凡因公需要向民間租用辦公廳舍前，應先知會本府財政局，就現有空置公有房舍優先

提供使用。

- (3)辦理本市中小學校整併、緩設及獎勵民間興辦幼稚園、托兒所及中小學或實施公辦民營，以節省經費支出。
- (4)各機關應檢討現行所辦理之業務，將依法屬中央應辦理之事項回歸中央辦理；若需由本府代辦，則相關之人事、業務費用，均應由中央負擔，以節省本府經費支出。
- (5)各機關對於所發行之刊物、文宣品應適時進行效益評估，以確實控制發行數量；對於性質類似、效益重疊之項目，並應檢討整合，統一發行；其內容若具專業性質者，應採販售方式辦理。
- (6)鼓勵民間捐贈財物及認養公共設施。

(二) 新北市政府經費節流措施

新北市政府為鼓勵所屬機關辦理開源節流，增益市庫收入，強化成本效益觀念，提升財務效能，加強多元融資管道，靈活財務調度，特訂定「新北市政府開源節流實施計畫」。此外，新北市政府為推動經費節流措施，特於2011年訂定「新北市政府經費節流措施方案」沿用迄今。彙整節流措施如下：

- 1.與業務無直接相關之雜誌書刊不得訂閱；印製之宣導刊物應儉樸實用，不得豪華浪費，並應確實考量分送數量，以避免有交印數量過多，重覆分送之情事。
- 2.非當前迫切需要之訓練、考察、研討會及一切不急之務，均應停辦，如屬當前迫切需要者，應利用本府所有場地，並本儉樸節約辦理。
- 3.研習活動應考量人數，非屬必要其講授課程不得分割小班教學，且聘請助理講師應考量其實用及經濟性，以撙節助理講師之鐘點費。
- 4.基於本府財政考量，各機關學校文具紙張應節約使用，文具等用品應由專人負責控管。
- 5.會議中非必要時不得提供點心或水果，倘有外賓與會或上級督導等，且會議已逾誤餐時間者，方得提供便當為原則；與業務推動無關或非必要之禮品採購及聯誼餐敘，不得辦理。
- 6.機關內部舉辦之各項會議及觀摩活動，不宜購置紀念品。
- 7.出差之派遣，應嚴格控管，其經費之支付，應力求覈實，避免浮濫。
- 8.加班之核派，應從嚴從實，主管於核派加班時，應確實審核加班之必要性，不得寬濫；各機關應加強加班出勤之查核，如有不實，應依規定處理；員工加班後應儘量以補休假方式辦理。
- 9.業務活動力求樸實儉約，如有特殊需要購置宣導品者，應以與活動相關或新北市特產品者為限。

- 10.水電、油料之使用應依緊縮及節能原則辦理。
- 11.已逾汰換年限之設備，屬仍堪用部分，應繼續使用，暫緩汰換。

(三) 桃園市政府節流措施

桃園市政府為促使所屬各機關貫徹執行開源節流計畫，以確實改善市府財政狀況，特訂定「桃園市政府開源節流計畫獎懲要點」。彙整節流措施如下：

- 1.加強預算審查機關於預算編製時，應本零基預算精神檢討資源分配，以提升整體資源使用效益。
- 2.強化預算執行：
 - (1)為增加資源運用效率，各機關應加強資本支出預算之執行成效。
 - (2)應依歲出分配預算及計畫進度，切實嚴格執行，對於經費保留，應依法從嚴審核。
- 3.其他節流措施：
 - (1)員額管制，減輕人事費支出。
 - (2)推動節約能源措施，節省經費支出。
 - (3)檢討各項補助發放標準。
 - (4)其他可行措施或計畫，經推動執行後具有節流成效。

(四) 臺中市政府節流措施

臺中市政府為鼓勵各機關辦理開源節流，強化成本效益觀念，減少不經濟支出，以增裕市庫收入，特訂定「臺中市政府開源節流方案」。彙整節流措施如下：

- 1.加強預算審查與執行、嚴格控制經費支出，增加資源運用效率：
 - (1)各機關辦理公共工程建設、重大施政計畫及興辦業務應有成本效益觀念，並先評估其必要性及財務可行性，同時提出替代性計畫，並對於具有自償性之計畫應優先辦理。
 - (2)各機關應依歲出分配預算及計畫進度，切實嚴格執行，年度結束所有賸餘經費應以賸餘數處理，對於經費保留，應依法從嚴審核。
 - (3)各機關資本支出預算之執行成效及保留數額之多寡，均應納入核列該機關以後年度概算額度及審查該機關概算之重要參考。
- 2.管制組織員額，落實員額零成長：
 - (1)加強辦理各機關組織及員額調整審查，嚴控新增單位及員額之增加，凡業務移撥之機關，相關員額應隨同移撥。
 - (2)推動業務委託或外包民間辦理，減少人員進用，減輕政府勞務及退撫費用支出。
 - (3)各機關應積極運用志工人力，以節省人事經費及提高本府為民服務效

率。

(4)確實依照本府所訂臺中市各機關購置公務車輛作業要點辦理，以節省本府車輛購置、管理維護經費及人事費支出。

3.鼓勵民間參與公共建設，引進民間經營活力，減輕本府財政負擔：

(1)對於自償率較高之公共建設計畫，應以 BOT 或其他方式鼓勵民間參與投資，以減輕本府財政負擔。

(2)對於適合公辦民營之業務，應以促進民間參與公共建設法、政府採購法及臺中市市有財產管理自治條例等規定作為依據，配合訂定相關作業計畫或要點據以辦理，以提高市有財產之管理營運效益，使公私共享開發營運利益，減輕政府財政負擔。

4.加強財務管理，提升財務效能：

(1)本資金成本極小化、資金運用靈活化及資金調度機動化原則，衡量市庫收支情形，加強庫款調度，以節省債息支出，減輕市庫負擔。

(2)檢討特種基金營運績效，將功能萎縮或績效不彰、性質相近者予以裁撤或簡併。

5.其他節流措施：

(1)規劃辦理本市中小學校整併、新校緩設、獎勵民間興辦私立學校或實施公辦民營，以節省經費支出。

(2)鼓勵民間認養公共設施。

(3)加強資源回收及再利用。

(4)積極推動節約能源措施，以節省經費支出。

(5)推動各機關學校積極運用「堪用財物交流平台」，進行財物交流，提供動產移撥資訊交流，以提昇財務效能擷節支出，避免資源浪費。

(五) 臺南市政府節流措施

臺南市政府致力永續發展與財政健全，積極研擬並執行開源節流，期望合理分配公共資源、增進政府財政效能，達到預算編列覈實化、開源節流落實化以及資源運用精實化。臺南市政府採取「擷節優先、開源並濟」的財政策略，主動刪減不必要的計畫以及活動經費等，移緩濟急，將擷節之經費優先用在市民迫切需要之用途，讓市政順利推動。臺南市政府節流計畫聚焦兩大面向：籌編面與執行面。籌編面：審核新興計畫及採零基預算編製預算；有效控制歲出規模。執行面：各機關提報並落實節流計畫，主計處按期追蹤；預算專案控管15%。臺南市政府節流措施主要包括：

1.加強預算執行、嚴格控制經費支出。

2.管制組織員額、落實公務人員之精簡。

- 3.妥善運用民間資源、減輕本府財政負擔。
- 4.加強財務管理、提升財務效能。
- 5.積極推動執行四省計畫(省電、省油、省水、省紙)。
- 6.其他節流措施等。

(六) 高雄市政府節流措施

高雄市政府為激勵所屬各機關積極執行各項開源節流措施，以改善市府財政狀況，特訂定「高雄市政府推動開源節流措施獎勵要點」。彙整節流措施如下：

- 1.組織整併：
 - (1)機關組織整併。
 - (2)檢討中小型學校整併或緩設。
 - (3)戶政事務所組織調整。
- 2.改制直轄市之員額管理措施：
 - (1)正式人員。
 - (2)工友及臨時人員。
- 3.減少教育人事費用支出。
- 4.檢討機關業務委外經營。
- 5.加強預算審查與執行及嚴格控制經費支出。
- 6.加強財務管理，節省利息支出：
 - (1)本資金成本極小化、資金運用靈活化及資金調度機動化原則，衡量市庫收支情形，加強庫款調度，以節省債息支出，減輕市庫負擔。
 - (2)持續檢討將專戶存管之特種基金及保管款全面納入集中支付。
- 7.非法定義務支出之檢討。
- 8.加強執行以前年度歲入應收款。
 - (1)加強各機關積極執行以前年度歲入應收補助款。
 - (2)加強各機關積極執行行政罰鍰收繳情形。
- 9.嚴格控管並檢討依市有財產管理自治條例第三十六條租用非市有不動產之機關。
- 10.公共設施保留地之檢討與變更。
- 11.整合本市各項節慶活動以系統性行銷高雄。
- 12.其他節流措施：
 - (1)鼓勵民間認養公共設施。
 - (2)把握當有財政資源，就中央對地方計畫與預算考核項目加強準備，以免原本應屬本市之補助款因評核成績不佳而被扣減。

三、地方政府節流績效評比

根據「中央對直轄市與縣（市）政府計畫及預算考核要點」，直轄市、縣（市）政府財政績效與年度預算編製及執行情形之考核，由財政部及行政院主計總處或中央相關主管機關分別主辦；其考核項目如下：

（一）年度債務管理績效

（二）開源部分：

- 1.各項開源行政業務與計畫規劃及執行之考核。
- 2.開源績效執行率考核。
- 3.私劣菸酒查緝績效。
- 4.地方欠稅清理情形。
- 5.其他具有績效之開源措施辦理情形。

（三）節流部分

- 1.年度資本支出計畫預算執行進度及其保留之比率。
- 2.人事費撙節情形。
- 3.其他具有績效之節流措施辦理情形。

（四）開源節流績優案例。

（五）年度預算編列及執行情形

- 1.年度總預算案是否收支平衡與年度歲入、歲出預算或決算數額變化情形。
- 2.具有共同性質之支出項目及社會福利措施，未依中央及地方政府預算籌編原則相關規定編列情形。
- 3.補助收入未依中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法第十八條第二項規定編列情形。
- 4.對於依法律應編列或負擔之經費有無如數編列、執行，及以前年度積欠款清償情形。
- 5.中央補助款撥付予所屬學校及所轄鄉（鎮、市）公所情形。
- 6.委託或補助社會福利團體辦理之社會福利計畫付款情形。
- 7.其他年度預算編製及執行情形。

（六）對於所屬區、學校與所轄鄉（鎮、市）之補助或年度預算收支管考情形。

（七）其他依年度施政需要所辦理之考核項目。

為瞭解六個直轄市的經費節流績效，表 7-1 彙整 2021 年度及 2022 年度中央對各直轄市開源節流績效考核結果。分析前述兩年度資料，就開源績效而言，桃園市表現最優，其次為新北市。就節流績效而言，高雄市表現最優，其次為臺北市。又六個直轄市中，高雄市與臺北市兼顧開源與節流，績效表現相對均衡且亮眼。新北市、桃園市、臺中市與臺南市則普遍開源績效優於節流績效，節流績效可再強化；特別是在兩大面向：年度資本支出計畫預算執行進度及其保留之比率、人事費撙節。

表 7-1 2021 年度至 2022 年度各直轄市開源節流績效考核結果

縣市別	2022 年度 (單位：分)				2021 年度 (單位：分)			
	開源 績效	節流績效			開源 績效	節流績效		
		資本支出 計畫預算 保留情形	人事費 撙節 情形	資本支出 計畫預算 保留情形		人事費 撙節 情形		
臺北市	84.6	84.8	86.5	83.0	88.0	80.3	73.0	87.5
新北市	90.5	79.0	78.5	79.5	91.2	78.8	78.5	79.0
桃園市	92.5	78.5	87.0	70.0	93.1	74.5	74.0	75.0
臺中市	83.5	73.5	69.0	78.0	89.7	80.0	81.5	78.5
臺南市	82.3	77.8	72.5	83.0	84.7	80.0	83.5	76.5
高雄市	86.7	87.8	85.5	90.0	84.7	81.3	77.5	85.0

資料來源：行政院主計總處，https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=1526&s=3587

進一步分析各直轄市及縣市開源節流績效。首先聚焦開源面，表 7-2 顯示 2019 年度至 2022 年度各直轄市及縣市開源績效考核結果；2022 年開源績效考核結果排序前五名為：桃園市、新北市、臺東縣、高雄市、花蓮縣；桃園市開源績效表現尤為優異，2019 年度至 2022 年度連續四年保持前三名。其次聚焦節流面，表 7-3 顯示 2019 年度至 2022 年度各直轄市及縣市節流績效考核結果；2022 年節流績效考核結果排序前五名為：花蓮縣、連江縣、高雄市、臺北市、屏東縣；花蓮縣節流績效表現相當亮眼，2020 年度至 2022 年度連續三年保持前三名。最後針對開源與節流績效進行交叉分析，表 7-4 顯示 2019 年度至 2022 年度各直轄市及縣市開源及節流績效考核結果交叉比較。為簡化分析，本文初步將 22 縣市依其開源與節流績效區分為績效佳與績效弱兩組別，考核排序 1-11 名歸類為績效佳，考核排序 12-22 名歸類為績效弱，以此進行開源與節流績效的交叉分析。

表 7-2 2019 年度至 2022 年度各直轄市及縣市開源績效考核結果

開源績效	2022 年度		2021 年度		2020 年度		2019 年度	
	排序	分數	排序	分數	排序	分數	排序	分數
桃園市	1	92.5	1	93.1	2	87.5	3	86.7
新北市	2	90.5	2	91.2	3	87.2	7	85.2
臺東縣	3	87.0	3	90.1	8	84.6	1	89.2
高雄市	4	86.7	13	84.7	5	85.8	9	85.0
花蓮縣	5	86.5	6	89.2	4	86.4	6	85.4
新竹縣	6	86.2	11	87.2	19	80.1	14	81.6
新竹市	7	85.6	5	89.5	18	80.7	21	77.9
臺北市	8	84.6	8	88.0	8	84.6	12	83.6
臺中市	9	83.5	4	89.7	1	87.6	4	86.4
金門縣	10	83.4	22	73.0	14	83.1	16	79.8
彰化縣	11	83.3	10	87.4	5	85.8	2	88.0
南投縣	12	82.8	9	87.9	10	84.2	16	79.8
宜蘭縣	13	82.5	18	81.1	22	77.5	22	77.3
臺南市	14	82.3	13	84.7	7	85.2	5	85.8
嘉義市	15	82.1	16	81.7	10	84.2	7	85.2
嘉義縣	16	81.4	15	82.3	16	82.3	13	83.1
苗栗縣	17	80.6	21	77.8	21	79.8	15	81.0
澎湖縣	18	80.2	7	88.5	12	83.8	11	84.7
屏東縣	19	80.0	19	79.7	13	83.2	19	78.3
連江縣	20	79.3	11	87.2	15	82.9	10	84.9
雲林縣	21	78.9	17	81.4	20	80.0	19	78.3
基隆市	22	78.5	20	77.9	17	80.8	16	79.8

資料來源：自行彙整自行政院主計總處，

https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=1526&s=3587

表 7-3 2019 年度至 2022 年度各直轄市及縣市節流績效考核結果

節流績效 縣市別	2022 年度		2021 年度		2020 年度		2019 年度	
	排序	分數	排序	分數	排序	分數	排序	分數
花蓮縣	1	90.8	1	87.0	3	85.2	18	74.4
連江縣	2	88.8	4	85.0	9	81.3	5	83.6
高雄市	3	87.8	9	81.3	22	72.2	2	87.1
臺北市	4	84.8	11	80.3	15	79.0	1	90.2
屏東縣	5	84.5	15	79.0	11	80.6	7	80.7
南投縣	6	84.3	6	83.3	14	79.2	17	75.5
臺東縣	7	84.0	18	76.3	1	89.8	15	76.9
基隆市	7	84.0	5	84.5	17	77.9	16	75.6
彰化縣	9	83.0	10	80.5	7	82.5	11	78.6
新竹市	10	82.5	6	83.3	8	81.9	13	77.7
新竹縣	11	81.3	22	70.0	5	82.8	21	72.4
新北市	12	79.0	16	78.8	12	80.4	4	85.0
桃園市	13	78.5	19	74.5	20	75.6	9	80.3
臺南市	14	77.8	12	80.0	18	76.7	8	80.4
雲林縣	15	77.5	8	82.5	21	74.7	3	85.7
嘉義縣	15	77.5	3	85.5	19	75.7	20	73.7
嘉義市	17	75.0	21	72.5	2	85.6	6	81.9
宜蘭縣	18	74.0	20	74.0	4	84.8	14	77.3
臺中市	19	73.5	12	80.0	13	80.0	11	78.6
金門縣	20	72.8	14	79.8	16	78.4	10	78.8
澎湖縣	21	70.8	17	77.5	5	82.8	19	73.9
苗栗縣	22	70.5	2	86.0	10	81.1	22	68.0

資料來源：自行彙整自行政院主計總處，

https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=1526&s=3587

表 7-4 2019 年度至 2022 年度各直轄市及縣市開源及節流績效考核結果比較

縣市別	2022 年度				2021 年度				2020 年度				2019 年度			
	開源		節流		開源		節流		開源		節流		開源		節流	
	排序	分數	排序	分數	排序	分數	排序	分數	排序	分數	排序	分數	排序	分數	排序	分數
桃園市	1	92.5	13	78.5	1	93.1	19	74.5	2	87.5	20	75.6	3	86.7	9	80.3
新北市	2	90.5	12	79.0	2	91.2	16	78.8	3	87.2	12	80.4	7	85.2	4	85.0
臺東縣	3	87.0	7	84.0	3	90.1	18	76.3	8	84.6	1	89.8	1	89.2	15	76.9
高雄市	4	86.7	3	87.8	13	84.7	9	81.3	5	85.8	22	72.2	9	85.0	2	87.1
花蓮縣	5	86.5	1	90.8	6	89.2	1	87.0	4	86.4	3	85.2	6	85.4	18	74.4
新竹縣	6	86.2	11	81.3	11	87.2	22	70.0	19	80.1	5	82.8	14	81.6	21	72.4
新竹市	7	85.6	10	82.5	5	89.5	6	83.3	18	80.7	8	81.9	21	77.9	13	77.7
臺北市	8	84.6	4	84.8	8	88.0	11	80.3	8	84.6	15	79.0	12	83.6	1	90.2
臺中市	9	83.5	19	73.5	4	89.7	12	80.0	1	87.6	13	80.0	4	86.4	11	78.6
金門縣	10	83.4	20	72.8	22	73.0	14	79.8	14	83.1	16	78.4	16	79.8	10	78.8
彰化縣	11	83.3	9	83.0	10	87.4	10	80.5	5	85.8	7	82.5	2	88.0	11	78.6
南投縣	12	82.8	6	84.3	9	87.9	6	83.3	10	84.2	14	79.2	16	79.8	17	75.5
宜蘭縣	13	82.5	18	74.0	18	81.1	20	74.0	22	77.5	4	84.8	22	77.3	14	77.3
臺南市	14	82.3	14	77.8	13	84.7	12	80.0	7	85.2	18	76.7	5	85.8	8	80.4
嘉義市	15	82.1	17	75.0	16	81.7	21	72.5	10	84.2	2	85.6	7	85.2	6	81.9
嘉義縣	16	81.4	15	77.5	15	82.3	3	85.5	16	82.3	19	75.7	13	83.1	20	73.7
苗栗縣	17	80.6	22	70.5	21	77.8	2	86.0	21	79.8	10	81.1	15	81.0	22	68.0
澎湖縣	18	80.2	21	70.8	7	88.5	17	77.5	12	83.8	5	82.8	11	84.7	19	73.9
屏東縣	19	80.0	5	84.5	19	79.7	15	79.0	13	83.2	11	80.6	19	78.3	7	80.7
連江縣	20	79.3	2	88.8	11	87.2	4	85.0	15	82.9	9	81.3	10	84.9	5	83.6
雲林縣	21	78.9	15	77.5	17	81.4	8	82.5	20	80.0	21	74.7	19	78.3	3	85.7
基隆市	22	78.5	7	84.0	20	77.9	5	84.5	17	80.8	17	77.9	16	79.8	16	75.6

資料來源：自行彙整自行政院主計總處，https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=1526&s=3587

圖 7-1 顯示 2022 年度各直轄市及縣市開源及節流績效考核結果交叉比較。

開源績效佳/節流績效佳：臺東縣、高雄市、花蓮縣、新竹縣、新竹市、臺北市、彰化縣。

開源績效佳/節流績效弱：桃園市、新北市、臺中市、金門縣。

開源績效弱/節流績效佳：南投縣、屏東縣、連江縣、基隆市。

開源績效弱/節流績效弱：雲林縣、澎湖縣、苗栗縣、嘉義縣、嘉義市、臺南市、宜蘭縣。

圖 7-2 顯示 2021 年度各直轄市及縣市開源及節流績效考核結果交叉比較。

開源績效佳/節流績效佳：新竹市、花蓮縣、臺北市、南投縣、彰化縣、連江縣。

開源績效佳/節流績效弱：桃園市、新北市、臺東縣、臺中市、澎湖縣、新竹縣。

開源績效弱/節流績效佳：高雄市、嘉義縣、雲林縣、基隆市、苗栗縣。

開源績效弱/節流績效弱：金門縣、屏東縣、宜蘭縣、嘉義市、臺南市。

圖 7-3 顯示 2020 年度各直轄市及縣市開源及節流績效考核結果交叉比較。

開源績效佳/節流績效佳：花蓮縣、彰化縣、臺東縣、嘉義市。

開源績效佳/節流績效弱：臺中市、桃園市、新北市、高雄市、臺南市、臺北市、南投縣。

開源績效弱/節流績效佳：澎湖縣、屏東縣、連江縣、新竹市、新竹縣、苗栗縣、宜蘭縣。

開源績效弱/節流績效弱：雲林縣、基隆市、嘉義縣、金門縣。

圖 7-4 顯示 2019 年度各直轄市及縣市開源及節流績效考核結果交叉比較。

開源績效佳/節流績效佳：彰化縣、桃園市、臺中市、臺南市、嘉義市、新北市、高雄市、連江縣。

開源績效佳/節流績效弱：臺東縣、花蓮縣、澎湖縣。

開源績效弱/節流績效佳：臺北市、金門縣、屏東縣、雲林縣。

開源績效弱/節流績效弱：宜蘭縣、新竹市、基隆市、南投縣、苗栗縣、新竹縣、嘉義縣。

有關各地方政府 2019 年至 2022 年開源節流績效彙整如表 7-5。

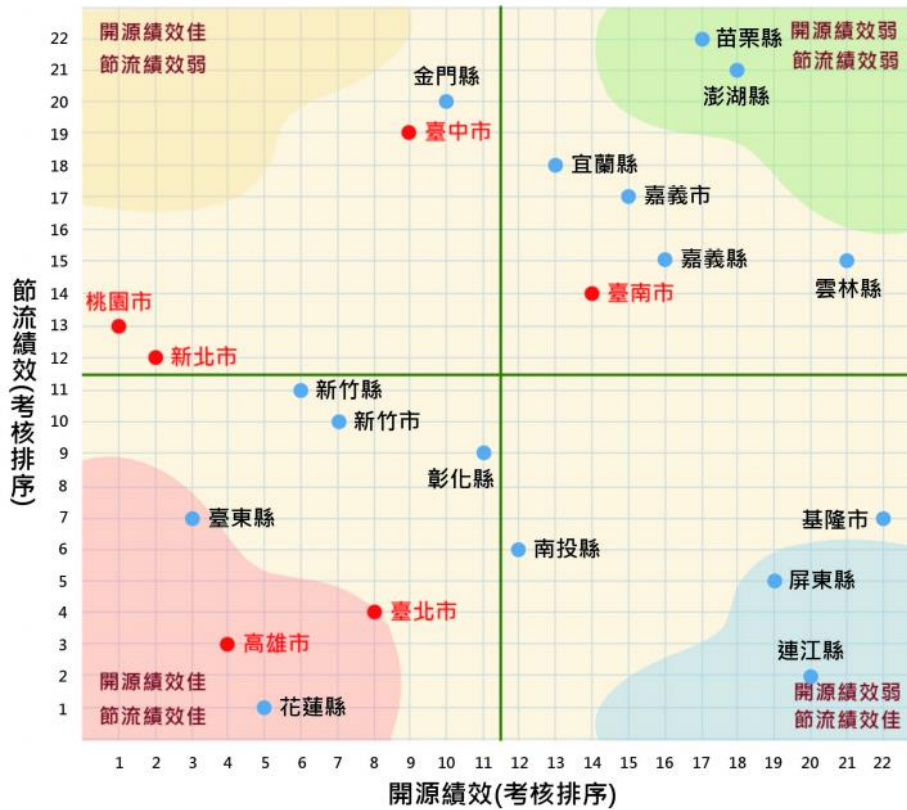


圖 7-1 2022 年度各直轄市及縣市開源節流績效考核交叉比較 (自行繪製)

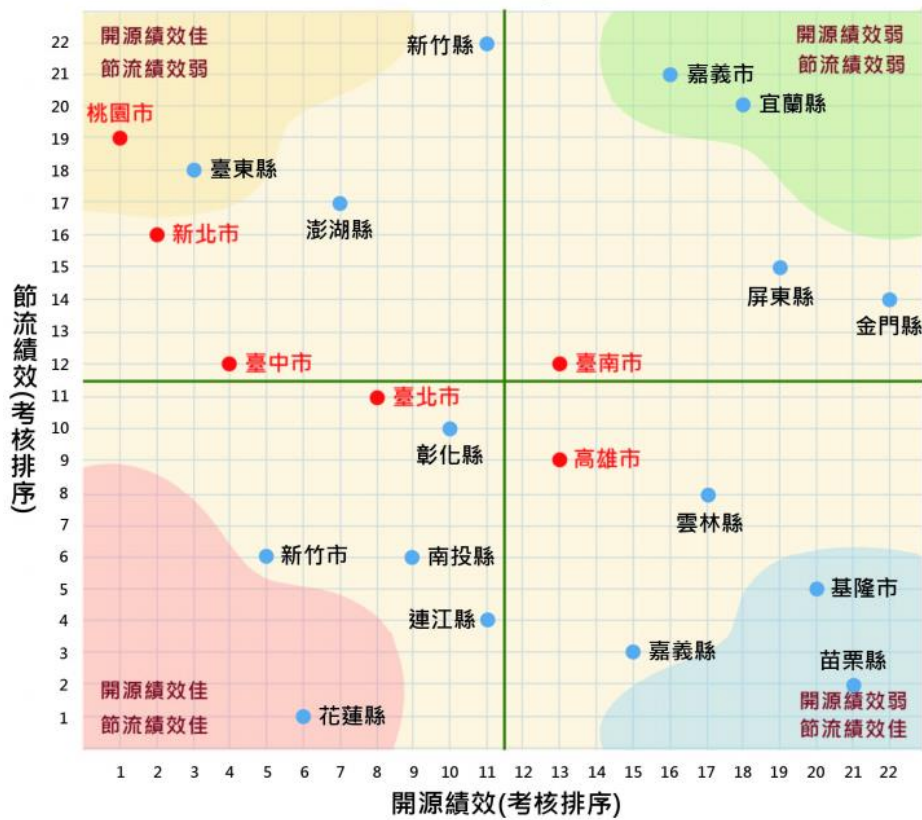


圖 7-2 2021 年度各直轄市及縣市開源節流績效考核交叉比較 (自行繪製)

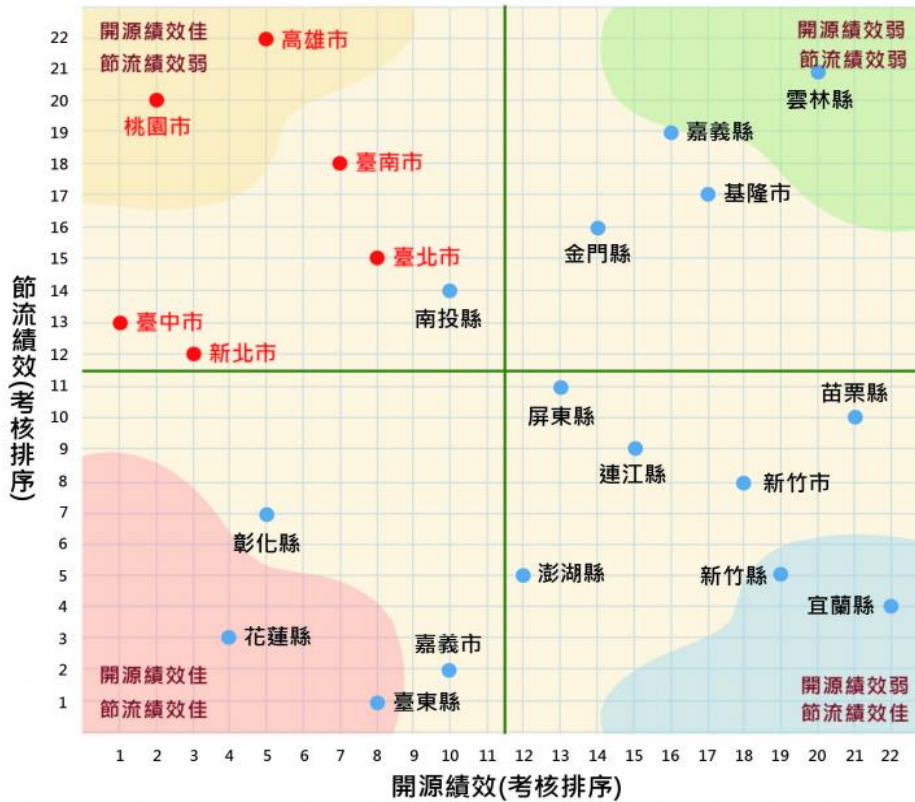


圖 7-3 2020 年度各直轄市及縣市開源節流績效考核交叉比較 (自行繪製)

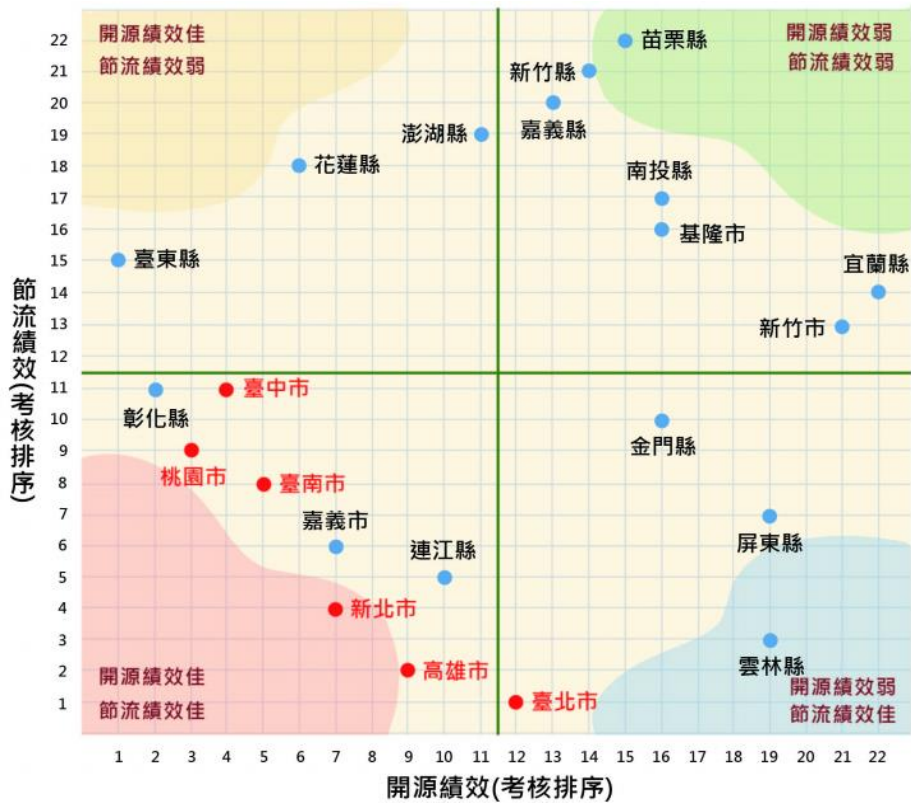


圖 7-4 2019 年度各直轄市及縣市開源節流績效考核交叉比較 (自行繪製)

四、地方政府創新節流策略：邁向淨零排放的循環經濟

表 7-5 2019 年度至 2022 年度各地方政府開源節流績效考核結果

考核	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
開源績效佳/ 節流績效佳	彰化縣、桃園市、臺中市、臺南市、嘉義市、新北市、高雄市、連江縣	花蓮縣、彰化縣、臺東縣、嘉義市	新竹市、花蓮縣、臺北市、南投縣、彰化縣、連江縣	臺東縣、高雄市、花蓮縣、新竹縣、新竹市、臺北市、彰化縣
開源績效佳/ 節流績效弱	臺東縣、花蓮縣、澎湖縣	臺中市、桃園市、新北市、高雄市、臺南市、臺北市、南投縣	桃園市、新北市、臺東縣、臺中市、澎湖縣、新竹縣	桃園市、新北市、臺中市、金門縣
開源績效弱/ 節流績效佳	臺北市、金門縣、屏東縣、雲林縣	澎湖縣、屏東縣、連江縣、新竹市、新竹縣、苗栗縣、宜蘭縣	高雄市、嘉義縣、雲林縣、基隆市、苗栗縣	南投縣、屏東縣、連江縣、基隆市
開源績效弱/ 節流績效弱	宜蘭縣、新竹市、基隆市、南投縣、苗栗縣、新竹縣、嘉義縣	雲林縣、基隆市、嘉義縣、金門縣	金門縣、屏東縣、宜蘭縣、嘉義市、臺南市	雲林縣、澎湖縣、苗栗縣、嘉義縣、嘉義市、臺南市、宜蘭縣

資料來源：根據圖 7-1 到圖 7-4 編製

循環經濟已蔚為國際趨勢，亦是台灣當前政府施政重點，蔡英文總統於 2016 年就職演說時宣示：「我們也不能再像過去，無止盡地揮霍自然資源及國民健康。所以，對各種污染的控制，我們會嚴格把關，更要讓台灣走向循環經濟的時代，把廢棄物轉換為再生資源，並以永續的觀念去逐步調整能源的選擇」。我國地方政府如何在永續發展與淨零碳排的潮流中取得先機，在傳統節流措施中注入創新思維，結合循環經濟，創造地方財政節流新契機，實乃我國地政府當務之急。循環經濟旨在改變線性經濟「從搖籃到墳墓」之產業發展模式，強調零廢棄、零排放，打造「從搖籃到搖籃」之新產業發展模式。在循環經濟下，追求資源全循環運用，導入低碳與高效原則，並降低資源耗用，兼顧環境永續與經濟發展，所有資源可被重複使用、再製造、回收成原物料，或轉化為能源。是以，就地方政府而言，循環經濟專案計畫有助整合資源、節約經費，帶來創新節流新契機。

盤點近年直轄市及縣（市）政府開源節流提報案例，已陸續出現循環經濟與再生能源相關計畫。例如花蓮縣：水泥業（窯）協同處理廢棄物民間自提 BOO 案。桃園市：循環經濟，綠色低碳城市-桃園生質能中心 BOT 案；水護地球，永續發展水資源-桃園市北區水資源回收中心放流水回收再利用計畫。宜蘭縣：全臺首座地熱綠能體驗遊樂區-宜蘭清水地熱園區促參案。新竹縣：新竹縣促進民間參與高效能垃圾熱處理設施投資 BOO 案。臺中市：豐原水資源回收中心。彰化縣：以循環經濟策略將受污染農土轉作掩埋場覆土；風和日麗綠能齊發-離岸風電開發與彰化沿海國中小營養午餐基金啟動。南投縣：溫泉造鎮-南投埔里福興農場溫泉旅館區開發計畫。嘉義市：設置資源回收細分類廠，提升處理績效，挹注市庫收入。臺南市：永康及安平再生水廠新建工程統包計畫案。高雄市：高雄市畜牧廢水資源化。屏東縣：劣地活化再利用，綠金轉型新典範-全國第一座砂石坑回填光電示範區。臺東縣：推動池上太陽光電專區，活化閒置國有土地。澎湖縣：澎湖縣政府經管縣有房舍設置太陽光電發電系統標租案等。本文擬就花蓮縣之水泥業（窯）協同處理廢棄物民間自提 BOO 案，以及桃園市循環經濟綠色低碳城市-桃園生質能中心 BOT 案加以介紹，期待擴散典範案例，讓更多城市參考學習，為地方政府挹注創新節流措施。

（一）花蓮縣：水泥業（窯）協同處理廢棄物民間自提 BOO 案

本案為 2021 年直轄市及縣市政府開源節流提報案例，辦理機關為花蓮縣政府。

1. 問題背景：

花蓮縣境內並沒有垃圾焚化爐，民眾一般廢棄物除仰賴垃圾掩埋方式處理，八個鄉鎮（秀林鄉、新城鄉、花蓮市、吉安鄉、壽豐鄉、瑞穗鄉、富里鄉及卓溪鄉）之廢棄物需運往宜蘭利澤焚化爐處理焚燒。縣府每年需編列龐大預算作為垃

圾處理費及垃圾運輸費。遇天候不佳或天災事故導致道路中斷、或值焚化爐歲修，縣內垃圾堆積如山，無法清運處理，往往引發民怨，縣府乃推動本案以水泥業協同處理廢棄物。

2.循環經濟：

水泥窯高溫協同處理廢棄物，為經科學驗證有效率之循環經濟模式。利用水泥製程達 1,300 度之高溫，可較一般焚化爐達到近零殘渣優勢，且能去除最難處置的戴奧辛有毒物質。透過先進技術氣化爐，以及水泥窯「高溫、高擾流、高滯留」的特性，可將物質安定於水泥熟料內。當水泥製程溫度愈高，分解廢棄物之能力更徹底，有害物質殘留之可能性就愈低。處置過程所產生之熱值，更可替代部分燃料，達到減廢與減碳雙效。此外，剩餘之飛灰與底渣，還能製作成水泥原料再利用，達到「轉廢為能」功效，並落實永續發展。

3.節流效益：

花蓮縣政府依促進民間參與公共建設法（促參法）推動花蓮縣水泥業（窯）協同處理廢棄物民間自提 BOO 案。台灣水泥股份有限公司和平分公司每公噸垃圾焚化處理費為 1,680 元（含營業稅 5%）、回饋金為每公噸 200 元，計焚化費約 8,872 萬 4,720 元；又該系統焚化處理垃圾所產生之飛灰與底渣，將以內循環方式做為原料之替代，無須額外支付清運費。另廠商須繳納每噸垃圾處理費之 1% 作為營運權利金，預計約 79 萬 2,859 元。本案預期效益如下：每年可節省垃圾處理費支出約 2,266 萬 8,049 元；又處理地點較近，亦可減少垃圾轉運距離，降低轉運費，每年可節省轉（清）運費約 3,011 萬 6,810 元；預計縣府每年可節省經費支出約 5,278 萬 4,859 元。

(二)桃園市：循環經濟，綠色低碳城市-桃園生質能中心 BOT 案

本案為 2021 年直轄市及縣市政府開源節流提報案例，辦理機關為桃園市政府。

1.問題背景：

桃園市為解決廢棄物處理問題，提升垃圾自主處理效率，同時配合環保署推動之「循環經濟」及「廢棄物資源化」等政策，規劃在桃園科技園區興建生質能中心，以 BOT 方式委託經營。一方面讓有機廢棄物有效利用，達到零廢棄與永續經營之願景；另一方面則可節省縣府財政支出及提升公共服務品質，兼顧廢棄物處理及能源回收雙效，落實資源再生與永續經營。

2.循環經濟：

桃園市採 BOT 興建全臺首座整合「熱處理單元、厭氧消化單元及固化掩埋單元」三合一功能之生質能中心。熱處理單元，將處理有機廢棄物、一般事業廢棄物及家戶產生之廢棄物。厭氧消化單元，將處理廚餘及水肥等有機

廢棄物。固化掩埋單元，暫置熱處理單元所產生之飛灰穩定化物。該生質能中心可將廢棄物資源化產生再生能源，預估可提供發電量約 2.2 億度（約可提供 6 萬戶用電量），是全國發電規模最大之生質能發電廠，也是全國第一座取得 BS 8001 循環經濟認證及再生能源設備認證之生質能中心。

3. 節流效益：

- (1) 量化效益：民間投資金額 53 億元。於特許期 25 年中，預計可收取土地租金 0.77 億元、房屋稅 1.1 億元、變動權利金 16.1 億元以上及繳交回饋金基金 9.51 億元以上。市府每年將獲得熱處理單元 7 萬 1,575 公噸與厭氧消化單元 4 萬 9,275 公噸的無償處理量，市府每年可減少政府財政支出（廢棄物處理費）約 1.48 億元。又優先進用在地觀音區市民，創造就業機會。
- (2) 非量化效益：藉由民間提供高品質公共服務，降低地方政府財政負擔，帶動循環經濟永續發展，達到民間、機關、民眾三贏。解決桃園垃圾壓力並分散垃圾處理風險，紓解能源缺電問題，達成資源循環與零廢棄等目標。此外，降低廚餘養豬可能造成相關的防疫風險或增加疾病傳染（如口蹄疫等）的疑慮。可舒緩本市焚化廠歲修期間至垃圾掩埋場暫存量，一方面降低環境污染風險，另一方面打造桃園成為綠色低碳城市。

五、結語

財政為庶政之母，地方政府財政健全與否攸關市政推動品質與人民生計福祉。地方政府為改善市府財政狀況，強化成本效益，提升財務效能，無不積極採行開源節流措施。環顧各縣市現行節流策略，主要聚焦以下主軸：加強預算審查與執行、嚴格控制經費支出，增加資源運用效率；推動組織再造，控制人員編制增加、擲節人事費；鼓勵民間參與公共建設，引進民間經營活力，減輕財政負擔；加強財務管理，提升財務效能；其他節流措施等。

然而，面對氣候變遷威脅與淨零碳排趨勢，我國地方政府如何在永續發展潮流中取得先機，在傳統的節流措施中注入創新思維，結合循環經濟，運用再生能源，創造地方財政節流新契機，實乃我國當前地方政府施政重點。在循環經濟下，追求資源全循環運用，導入低碳與高效原則，並降低資源的耗用，兼顧環境永續與經濟發展，所有資源可被重複使用、再製造、回收成原物料，或轉化為能源。是以，就地方政府而言，循環經濟專案計畫有助整合資源、節約經費、創造收入，帶來創新節流新契機。盤點近年直轄市及縣市政府開源節流提報案例，已陸續出現循環經濟與再生能源相關計畫，惟尚未蔚為風氣。期待擴散典範案例與經驗，增進城市間觀摩學習，為地方政府注入創新節流新活水。

參考文獻

- 臺北市政府開源節流方案(2023年7月30日下載)，
<https://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=B010030011001100-0941214>
- 新北市政府經費節流措施方案(2023年7月30日下載)，
http://203.64.161.7/~acc/notice/101_1000153364a.pdf
- 桃園市政府開源節流計畫獎懲要點(2023年7月30日下載)，
https://fb.tycg.gov.tw/home.jsp?id=192&parentpath=0,154&mcustomize=law_vie.w.jsp&dataserno=201511100001&aplistdn=ou=data,ou=law,ou=service,ou=ap_root,o=tycg,c=tw&toolsflag=Y
- 臺中市政府開源節流方案(2023年7月30日下載)，
<https://lawsearch.taichung.gov.tw/GLRSout/LawContent.aspx?id=GL001181>
- 臺南市政府，市府新聞：臺南發展快速南市府開源節流有成，連續7年決算歲入歲出賸餘，110年度賸餘18.26億元(2023年7月30日下載)，
https://www.tainan.gov.tw/News_Content.aspx?n=13370&s=7884015
- 臺南市政府，市府新聞：臺南市政府逐項盤點活化既有資產 以落實財政永續目標，黃偉哲：資源優先用於重大建設和防疫(2023年7月30日下載)，
https://www.tainan.gov.tw/News_Content.aspx?n=13370&sms=9748&s=7654982
- 臺南市政府財政稅務局(2021年)，開源節流計畫執行報告(2023年7月30日下載)，
<https://w3fs.tainan.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMS9yZWxmaWxlLzIwODY2Lzc3NjE4NTUvNGE5ZGUzNzUtY2E2MS00MTJjLWFiZDQtMGNiOWNhNTg0ZTYxLnBkZg%3d%3d&n=MTEw5bm06ZaL5rqQ56%2bA5rWB5aCx5ZGKMTEwMDUwNC5wZGY%3d&icon=..pdf>
- 高雄市政府財政局網站，高雄市政府推動開源節流措施獎勵要點(2023年7月30日下載)，高雄市政府推動開源節流措施獎勵要點(kcg.gov.tw)。
- 財政部，111年直轄市及縣(市)政府開源節流提報案例彙整(2023年7月30日下載)，
[https://publicworks.chcg.gov.tw/files/3_20221014102317564_111%E5%B9%B4%E7%B8%BE%E5%84%AA%E6%A1%88%E4%BE%8B%E6%B8%85%E5%86%8A\(%E6%A8%99%E8%A8%98\).pdf](https://publicworks.chcg.gov.tw/files/3_20221014102317564_111%E5%B9%B4%E7%B8%BE%E5%84%AA%E6%A1%88%E4%BE%8B%E6%B8%85%E5%86%8A(%E6%A8%99%E8%A8%98).pdf)
- 財政部，110年直轄市及縣(市)政府開源節流提報案例彙整(2023年7月30日下載)，
https://publicworks.chcg.gov.tw/files/20211013133914335_110%E5%B9%B4%E9%96%8B%E6%BA%90%E7%AF%80%E6%B5%81%E7%B8%BE%E5%84%AA%E6%A1%88%E4%BE%8B.pdf
- 財政部，109年直轄市及縣(市)政府開源節流提報案例彙整(2023年7月30日下載)，

https://finance.chcg.gov.tw/files/109%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E9%96%8B%E6%BA%90%E7%AF%80%E6%B5%81%E7%B8%BE%E5%84%AA%E6%A1%88%E4%BE%8B_3_1090901.pdf

財政部，108 年直轄市及縣(市)政府開源節流提報案例彙整(2023 年 7 月 30 日下載)，

https://publicworks.chcg.gov.tw/files/108%E5%B9%B4%E7%9B%B4%E8%BD%84%E5%B8%82%E5%8F%8A%20%E7%B8%A3%EF%BC%88%E5%B8%82%EF%BC%89%E6%94%BF%E5%BA%9C%E9%96%8B%E6%BA%90%E7%AF%80%E6%B5%81%E6%8F%90%E5%A0%B1%E6%A1%88%E4%BE%8B%E5%BD%99%E6%95%B4_3_1090311.pdf

臺灣水泥公司新聞中心(2021 年)，全臺第一個利用水泥窯高溫協同處理花蓮生活垃圾的臺泥 DAKA 二期計畫 8 月動工 (2023 年 7 月 30 日下載)，
<https://www.taiwancement.com/tw/newsArticle.html?id=777>

行政院(2019)，重要政策：循環經濟推動方案(2023 年 7 月 30 日下載)，
<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/18ef26a4-5d05-4fb3-963e-6b228e713576>。

經濟部工業局，循環經濟推動辦公室網站，循環經濟推動方案 (2023 年 7 月 30 日下載)，<https://cepo.org.tw/PageContent.aspx?uid=3d285fb6-1e2b-4e53-b648-4a97aae57a76>。

周麗芳、陳永仁、林道通(2023)，臺灣循環經濟實踐案例：東海豐農業循環園區，會計師季刊 295 期，46-50。

第八章 地方政府追求績效導向預算之策略

蘇彩足¹

一、前言

過去我國學術界和實務界在討論應如何解決地方財政困境時，常以財政劃分、統籌分配稅款與補助款之制度設計為重點，聚焦在地方財政資源的擴充和府際分配公平性的提升等層面。換言之，如何有效地解決地方歲入患寡和患不均的問題，被視為是解決地方財政困境的重要關鍵。

然而，地方財政資源有限，民眾欲望卻永無止盡。在訊息快速流通的現代社會裡，當地方居民看到其他縣市擁有更多的或更好的公共服務及建設時，常會產生比較和期待心理，進而以手中的選票為籌碼，對地方政府提出各式各樣的支出需求。在這種政治氛圍下，不論地方政府再怎麼積極開源，都不可能完全滿足選民的需求，「資源不足、資源有限」勢必成為執政者在制定預算決策時無法迴避的財政制約。因此，要徹底解決地方政府的財政壓力，不只要關注歲入面的擴充，更要有效率地做好歲出的配置和執行，亦即「優化歲出配置，提升公帑價值」是地方政府在尋求解決財政困境良方時，必須遵循的核心原則。

只是，地方政府經常忽視這項提升公帑價值的重要原則。許多地方政府熱衷於興建產業園區、文化館、停車場和市場等建設，這些耗費巨資興建的公共建設常被認為是地方父母官的重大政績，但可能因其需求預估過度樂觀，或因偷工減料等工程陋習，不少硬體建設完工後成為低度利用、甚或完全閒置不用的蚊子設施²。審計部（2022：124）2021年度決算審核結果即指出，全臺有21市縣的「公共建設與計畫進度落後，規劃與執行情形未盡妥適」、有18市縣「公共建設使用效益欠佳，致投入資源未能發揮應有效益」。

地方政府不只耗費大量預算興建淪落為養蚊子的閒置設施，在許多軟體建設或公共服務的提供上，成效亦不理想。以地方政府辦理的教育補助計畫和社會福利補助計畫為例，地方審計機關抽查彙整2021年度執行成果後，分別給予「計畫執行有待加強」、「計畫執行效益欠佳」的評價（審計部，2022：90）。審計部並指出，有18市縣「預算編列未盡覈實或執行進度延宕，致保留經費或比率偏高」（審計部，2022：123）。地方政府預算執行表現不佳，並不令人意外，只是地方一邊喊窮，一邊卻又不覈實編列和嚴謹執行預算，虛擲公帑，不免讓人對於我國地方治理的未來感到悲觀。

如何才能確保地方政府將有限的財政資源使用在真正有價值的支出計畫上

¹ 台灣大學政治系教授

² 林奇伯、王圻珏（2017/12/28）。「為何台灣淪為蚊子館王國？」今週刊，1097期。

https://doqv81n9htmm.cloudfront.net/data/himnbob_103/1097/2/48.jpg

呢？研究顯示，落實良好的政府預算制度是極大化公帑價值的重要前提之一（Lee & Johnson, 2012；Mikesell, 2017）。1940年代末期開始，各國政府即努力追求良好的預算制度，以期增進政府預算決策的經濟性和效能性（蘇彩足，2000:479-81）。政府預算制度的改革歷經績效預算制度(performance budgeting system; PBS)、設計計畫預算制度(planning programming budgeting system)、零基預算制度(zero-based budgeting system)、以及新績效預算制度³，不管這些預算制度的具體作法為何，皆以提升支出計畫的績效為其核心目標，屬於所謂的「績效導向預算(performance-oriented budgeting)制度」⁴的範疇。

形式上，我國地方政府引入績效導向預算制度的作法已有多年。1964年時，行政院先通令中央各機關全面實施績效預算制度，隨後即在預算法、各年度頒布的「中央及地方政府預算籌編原則」和地方制度法中逐步納入績效預算、設計計畫預算、零基預算和新績效預算制度的內涵和精神。⁵只是這些制度條文雖然蘊含績效導向預算高度「經濟理性」的色彩，但多為原則性的法令規範，因此即使推動已久，但在我國地方派系色彩濃厚的預算環境中難免有所扞格，不易紮根落實。

畢竟績效導向預算制度的實踐，需要以行政體系之專業量能和重視專業的組織文化為基礎，而其中組織文化的改變絕非一蹴可幾，因為文化係鑲嵌在更大的政治和社會制度之中，如選舉、政治意識形態、經濟成長、公民參與、媒體生態等（Rubin 2017; Schick 2014），這些都會影響到績效導向預算在組織中被重視和落實的機會。若未認知到我國地方政府在專業量能上的巨大落差和組織文化的差異，即模倣先進國家推動績效導向預算的改革，最後極可能導致改革徒勞無功，淪為學者所形容的僅為「櫥窗裝飾」(window dressing)的後果（Ho & Im, 2015）。

本章以下先扼要介紹績效導向預算的內涵與發展，再討論我國地方政府在預算專業量能上的落差和組織文化層面的不足，具體而言，包括：（一）地方官僚缺

³ 新績效預算制又稱為「企業化預算」(entrepreneurial budgeting)，為新公共管理學派之主張。

⁴ 學界在討論以提升支出計畫績效為目標的預算制度時，使用的詞彙除了「績效導向預算(performance-oriented budgeting)」之外，常見的尚有「以績效為基礎的預算(performance-based budgeting)」或「成果導向預算(results-based budgeting, budgeting for results)」等詞，而近年來國際文獻多以「績效預算(performance budgeting)」一詞籠統涵蓋之。換言之，「績效預算」一詞有狹義和廣義之分，狹義的績效預算專指1949年美國胡佛委員會(Hoover Commission)所提倡的績效預算(PBS)，廣義的績效預算則除了PBS之外，還包括PBS之後才出現的設計計畫預算、零基預算、以及所有符合新績效預算制度精神的預算制度（如美國聯邦政府曾經採用的Program Assessment Rating Tool；PART）。

⁵ 例如，預算法第34條規定：「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查」，即蘊含績效預算之精神。又如，「112年度中央及地方政府預算籌編原則」第2條第2項規定：「各機關須確立施政目標，衡量可用資源訂定具體計畫，並依『落實零基預算精神強化預算編製作業精進措施』，本零基預算精神檢討及建立資源分配之競爭評比機制，提升整體資源使用效益，落實中程計畫預算作業制度，以健全財政及革新預算編製作業」，此規範同時涉及零基預算和設計計畫預算制度的內容。再者，「112年度中央及地方政府預算籌編原則」第2條第3項內容為：「…重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告」與前述預算法第34條內容一致。最後，地方制度法41條規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)總預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序…」，也和績效導向預算制度並行不悖。

乏專業量能和誘因，以落實績效導向的預算編列和管理；(二)地方議會審議預算和監督課責之功能不彰；(三)主計與審計機關降低財務資訊不對稱的功能有待提升；(四)地方公民社會與媒體之公共參與和課責角色未臻成熟。本章末節將由財政透明、以及官僚之專業量能兩個角度切入，討論促進績效導向預算在地方政府紮根茁壯之策略。

二、績效導向預算之理論與現實

績效導向預算之內涵相當模糊，並無單一定義，其重要特質包括：以成本效益分析為選擇支出計畫之參考、重視預算執行後之績效評估、以及將績效資訊回饋給預算決策者等理念。基本上，不論是績效預算、設計計畫預算、零基預算或新績效預算，這些績效導向預算制度的核心目標是要結合績效與預算，將支出計畫的績效資訊有效地運用在政府預算的決策和管理上，以達成以下四項功能：(一)預算請求與預算配置之合理化；(二)作為監測、評估和改善公共服務的資源管理工具；(三)調整計畫目標和內容的回饋功能；(四)向納稅人負責的公共課責功能(蘇彩足、孫煒，2002：10-11)。

績效導向預算的理念在世界各國已廣為流行，然而知易行難，要在政府部門中徹底落實績效導向預算並不容易。表面上，「績效與預算結合」是個簡單的概念，它企圖將支出計畫的績效目標與執行成果，提供作為預算決策的參考，以減少浪費無效益的支出，或增加高效益計畫的經費額度。但第一步要對支出計畫進行客觀公正的績效評估——不論是計畫執行前的預評估或執行結束後的成果評估，都是一項充滿挑戰的任務。其挑戰包括：支出計畫的績效指標選擇不易、評估者與受評者之間有嚴重的資訊不對稱、官員缺乏應有的評估技術和專業輔助…等，以致於公共支出的績效評估經常流於形式，其評估結果不受信任。

單純的支出績效評估工作已是困難重重，若要進一步將評估結果應用到預算決策和預算管理，勢必還會面臨其他的挑戰。因為預算過程(特別是在預算編製、預算審議的預算形成階段)不可避免的具有高度的政治性，因此，不論績效評估有多客觀專業，績效資訊的引入，都不可能完全取代預算過程中的政治判斷，不可能自動產生像套用公式一般的預算配置結果(蘇彩足，2004)。亦即 Joyce(2003)所定義的「直接績效預算」(direct performance budgeting)⁶制度在政治現實中並不存在，亦不應存在。

⁶ Joyce (2003) 以績效資訊和政府預算結合的緊密程度為基準，將績效預算分為三類：(1)直接績效預算(direct performance budgeting)是指直接將預算配置與支出績效結果緊密結合的預算制度，例如以明確的公式表達績效高低和支出經費多寡的關係；(2)績效訊息預算(performance-informed budgeting)對預算配置與績效之間的關係採取較為寬鬆的方法，它認為績效資訊只是預算過程中的一項參考資訊，決策者在決定預算配置時，還須同時考慮選舉承諾、政治和財政等多項因素；(3)展示性績效預算(representational performance budgeting)制度不試圖連接績效結果和預算配置，在此制度架構下，雖然政府會發佈與展示績效資訊(如績效目標或結果)，但在預算過程中，決策者根本不會參考或使用績效資訊。

換言之，績效資訊在一個運作良好的預算過程中是達成理性決策的必要條件，但它不具備充分條件的性質。績效資訊讓地方官員和議會在進行預算決策時，有更多客觀的資訊可供參考，但決策者無法單憑支出執行的績效高低，來決定該計畫新年度的預算額度應為多少，這是因為計畫之績效高低與經費多寡之間，缺乏明確清晰的對應關係。例如，若績效評估結果發現某項治安維護計畫的執行績效偏低，但其可能是警力裝備老舊匱乏所致，此時自然不宜以績效太低為由而削減其經費。又若某水川污染防治計畫之執行績效十分令人滿意，這可能意味著水川污染已大幅改善，防治需求已降低，故可考慮適度削減其新年度的預算，毋須繼續投入太多的防治經費。由此可知，並非計畫執行績效愈好，就應繼續給予更多的經費，反之，也未必執行績效不佳，就應刪減其經費。

除了支出計畫的績效高低，未必與其經費多寡有清楚明確的對應關係之外，政府在設定支出計畫的優先順序時，亦須考量執政團隊的選舉承諾、政策重點目標、財政狀況、以及所面臨的政治競爭。因此，績效資訊只是預算決策中的參考依據之一。不論是在中央或地方，預算過程中都無法避免專業和政治的拉扯妥協，其決策結果必然涉及經濟理性和政治理性的爭戰(蘇彩足，2000)。

惟雖然預算決策過程中無法排除政治性的判斷，優質的績效資訊仍可在預算決策中發揮重要的功能。儘管績效導向預算的推動面臨許多眾所周知的嚴酷挑戰，它仍在許多國家留下不同程度的成功軌跡(Ho,2018; Moynihan & Beazley,2016; OECD,2014; Raudla,2012)。因此我們需要討論的是何以某些政府可以成功地推動並擷取績效導向預算的效益，有些政府的績效導向預算卻只淪為紙上作業、櫥窗裝飾？如果我國地方政府面臨沉重的財政壓力和越來越多的支出需求，為何地方首長沒有更積極地使用績效導向預算來優化其預算決策與管理？這些都是值得深入討論的問題。

以下本章第三~六節逐一說明我國地方之行政部門、議會、主計與審計體系、以及地方公民社會和媒體在預算過程中所扮演的角色，並分析其運作現況對形塑績效導向的預算文化所造成的障礙，以突顯地方政府難以有效落實績效導向預算制度之困境。

三、地方行政部門之預算編列與管理

自1949年美國胡佛委員會⁷(Hoover Commission)倡導績效預算制度(PBS)開始，美國各級政府即不斷地推動各種預算制度的改革，其他先進國家也緊緊追隨在後。在經過七十多年的投入和努力之後，不同政府在績效導向預算的實踐上，成效不一。其中美國地方政府推動績效導向預算的成效遠不如聯邦政府和州政府，

⁷1947年，美國杜魯門(Harry S. Truman)總統任命前總統胡佛(Herbert C. Hoover)組成胡佛委員會。此為一臨時性的顧問組織，其主要任務是要尋求有效提升聯邦政府行政效率的制度改革。該委員會於1949年提出施行績效預算制度(PBS)之建議，並獲得採納。

主因之一在於地方行政體系缺乏推動績效導向預算制度的量能—包括人力數量和專業技能(Hall,2017)。

依據績效導向預算的原則，地方官員在編列預算案時，必須針對重大計畫製作嚴謹的成本效益分析，並排列支出計畫之優先順序，以供預算決策者參考。在預算執行過程中，行政官僚也應克服績效評估技術的困難和時間不足的壓力，有系統地蒐集、更新計畫成本與成效的資訊，以利預算執行之監測、管理與課責。因此，在整個預算過程中，行政體系如果沒有適當的技術協助和充足的誘因機制，極易造成行政官僚便宜行事，以品質低劣的績效資料濫竽充數的弊端。因此，充裕且專業的績效評估人力是推動績效導向預算的基石。

一般而言，與中央公務人力相比，我國地方公務人員的專業能力較為薄弱(施能傑，2013；Su & Kuo，2023)。此與中央政府機關資源較地方機關充沛、且中央職務列等較地方為高有關，其中職務列等懸殊更是導致鄉鎮和縣市政府難以吸引和留住優秀人才的重要因素之一。⁸除了結構性的職等設計導致地方不易羅致優秀人才之外，大部分地方公務人員對於成本效益分析、績效評估等專業知識之掌握極為有限，在我國過去推動績效導向預算的過程中，大部分的地方官員並未獲得應有的培訓和學習機會。此外，許多地方政府的績效評估相關資訊系統老舊、資料數據不完整，導致官員在進行績效資訊之彙整和分析時，倍受挑戰。

然而地方行政機關人才不足，或缺乏績效資訊系統的良好支持，並非地方政府未能積極推動績效導向預算的關鍵。本文認為，地方官員缺乏認真評估支出計畫、認真編製預算的誘因與動機，才是更根本的原因。因為在預算編製過程中，地方官僚可能發現絞盡腦汁、辛苦完成的成本效益分析和績效評估報告完全不受預算決策者重視，或是發現其依循專業排列完成的計畫優先順序在長官指令和議員關說的壓力下，不得不重新調整，導致預算編列結果背離績效導向的預算目標。如果此類不當干擾的情形經常發生，長期下來，行政官員會認為運用專業的預算技能來編製預算是徒勞無功的作法，他們會逐漸接受「政治凌駕專業」的預算文化，以專業態度嚴謹規劃和編列預算的動機和誘因，終將受到侵蝕而逐漸流失。

如果支出計畫的規劃與預算編製因政治凌駕專業而流於草率，可以預期的是後續的預算執行結果很難展現令人滿意的績效。各地仍在持續增加的蚊子館設施、執行成效欠佳的公共服務，許多都是這種欠缺專業誘因的預算文化下的產物。

⁸ 參見：(一) 李成蔭、葉德正、楊正海、王慧瑛、葉冠妤、吳淑君 (2023/8/27)。「地方公務員投奔中央或企業，雙北重災區」，聯合報。<https://udn.com/news/story/123714/7396983>。(二) 劉懿萱、王慧瑛 (2023/8/26)。「地方留才職等居劣勢，學者點出亂象」，聯合報。<https://udn.com/news/story/123714/7396956>。

除了「政治凌駕專業」的無奈之外，地方官員缺乏覈實編列預算和認真管控支出的誘因，可能還涉及一個與府際財政移轉制度設計不佳有關的因素。長期以來，補助款和統籌分配稅款是地方政府的重要歲入來源，當地方政府將有限的預算資源虛擲在不符成本效益的建設或公共服務上時，一旦面臨財政危機，地方首長和民眾往往直接向中央哭窮求助，請求增加補助款或統籌分配稅款，而避免採取削減地方開支或中止支出計畫的作為（張其祿，2006；方凱弘，2014）。這種缺乏自我負責和財政紀律的政治文化，也削弱了地方政府理性分配預算和管理財政的能力與動機。

Alexander (1999:543-544)將預算決策途徑劃分為二。第一項途徑視預算決策為純粹的技術活動，強調中立性、能力、經濟性和效率；另一項途徑則將預算決策視為涉及自我利益的政治過程，它是各個行為者彼此之間功利性的議價和妥協的結果。理論上，就遵循行政中立倫理的地方官僚而言，其預算編製作業應採取 Alexander 所稱的重視效率、專業的技術途徑，可以在受到行政中立法保護、政治氛圍較為淡薄的專業空間裡，進行績效評估和預算計畫的編列，而將具有濃厚協商色彩的政治途徑留給政務官、地方議會和利益團體使用。不過，理論與現實的落差何其之大，在我國的許多地方政府當中，行政官僚得以發揮專業、籌編預算的中立空間經常遭到政治利益的擠壓和破壞，以致於官僚普遍缺乏推動績效導向預算的動機和意願。

四、地方議會之預算審議與監督

在地方議會審議預算的階段，最能體會到 Wildavsky(1964)所說的「預算即政治」的真實性。此一預算審議過程通常涉及地方行政首長、議員、派系和利益團體之間的利益談判和議價協商，它不僅是預算合法化的關鍵過程，更是政治競爭和權力爭奪的重要場域。在此一政治場域中，儘管我國之地方制度法第 41 條明文規定，地方總預算案之審議，「應注重計畫績效和計畫優先順序」，但不可諱言地，為數不少的地方議員在審議預算時，並未遵循此一法律規範，導致此一規定形同具文，成為地方政府推動績效導向預算時的重大障礙。

一般而言，隨著我國高等教育之普及化，地方議員之素質亦逐步提升，有不少專業和認真負責的地方議員為民喉舌，努力扮演稱職的民意代表角色，但也有不少地方議員為了追求私利而犧牲公共利益。例如，某地方議會之官方簽到紀錄顯示，多位議員全程出席會議，不曾請假或缺席，也因而領取全額的出席費用，但實際出席率僅達 44%（黃秀端，2018:131）。而且民主化之後，我國地方議會與派系利益掛勾情形並未消弭，議員濫用職權關說預算的案例仍然層出不窮，在地方民意代表的護航下，我國地方預算極易淪為派系財團與黑道利益瓜分的目標。議會不僅未能為民眾看緊荷包，反而成為預算資源運用不當的幕後元兇（張宏林，2020；蘇彩足，2002：26；Su & Kuo, 2023）。

苗栗縣議會「連續 26 年一毛未刪」的預算審議行為，是地方議會未善用預算審議權以為納稅人看緊荷包의著名案例。苗栗縣長期面臨龐大的財政壓力，其債務未償餘額占歲出之比例在地方政府中經常名列前茅。2019 年 12 月，媒體報導苗栗縣議會連續 26 年（1995~2020 年度）未刪除任何政府預算⁹，引起大眾譁然，其後縣議會才於 2021、2022 年度時小刪總預算各 1%。但在審議 2023 年度預算時，苗栗縣議會又恢復到先前預算全數通過、一毛未刪的府會和諧狀態。當時縣長徐耀昌公開表示，「刪了 2 年未見實質效果」、「苗栗的財政還是很拮据，所以每一分錢、每一分預算都花在刀口上」¹⁰。誠然，預算刪除比例高低與預算審議品質二者之間，並無必然的關係，只是苗栗縣政府是否真的將每一分錢、每一分預算都花在刀口上，需要提出相關績效評估數據以為佐證，而縣議會是否在深入檢視相關績效資訊後，才做出不刪除支出的決定？不無疑問。

基本上，地方議員是否有強烈的動機以認真行使預算審議權，與其所感受到的選民壓力和外部課責機制密切相關。由於地方財政資訊透明程度偏低，民眾普遍對於預算資源的配置和使用結果是否合乎效益，既不瞭解，亦無興趣。而且許多民眾偏好態度親切、能快速回應選民請託的地方議員，因此議員常將其主要助理人力佈署在回應社區選民的服務請託、以及婚喪喜慶活動的參與上，而不太在意審議預算時是否有足夠的專業幕僚的協助。本文認為，除非有明顯的外部課責壓力，大部分的地方議員不會改變其忽視預算審議職責的心態與行為。

為了讓地方議會感受到外部課責的壓力，以改變其關注的利益面向並強化議事品質，社團法人公民監督國會聯盟於 2017 年和縣市議會的監督團體展開合作，組成「全國議會監督聯盟(簡稱全督盟)」¹¹。全督盟除了規劃每兩年進行一次「全國議會透明度調查」之外，已促成「地方立法機關組織準則」之修訂。該準則規定自 2021 年起，地方議會必須全面轉播議事過程 - 包括總預算審查過程，以接受民眾之檢視和監督。此一提升財政透明度的議會制度改革，能否逐步逼迫地方議會朝向績效導向的組織文化邁進，尚有待觀察，但無疑是個值得肯定的改革方向。

五、主計和審計之財務監督及課責

⁹ 吳妍 (2019/12/11)。「連續 26 年一毛未刪，苗栗縣議會通過 204 億預算」，鏡週刊。
<https://www.mirrormedia.mg/story/20191211ledi001/>。

¹⁰ 李京昇 (2022/11/01)。「苗栗明年度預算一毛不刪 徐耀昌：刪了 2 年未見實質效果」，中時新聞網。
<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20221101005030-260407?chdtv>。

¹¹ 全督盟成員分布在 12 個縣市，包含以下 14 個組織：首都監督聯盟、新北市在地深蹲協會、新北公民行動連線、公民監督桃園議會大聯盟、大台中市政監督聯盟、南投公啥喙、嘉義桃山人文館、台南議會觀察聯盟、高雄市公民監督公僕聯盟、宜蘭縣公民監督聯盟、花蓮議會觀察聯盟、台東公民監督聯盟、澎湖縣探索未來發展協會、公民監督國會聯盟。<https://ccw.org.tw/organization/national>，檢索日期 2023/08/30。

在地方財政的課責機制上，主計和審計機關分別掌管內部審核和外部稽查的功能。在主計一條鞭架構下，地方主計人員由行政院主計總處統一任命，應以超然中立、專業客觀的立場，督促地方各局處遵循預算法、中央及地方政府預算籌編原則、政府採購法、公共債務法和財政紀律法等相關規定，以落實績效導向預算。這種獨特的一條鞭的組織設計，目的在於充分發揮主計機關由上而下的財務監督功能，有效地刪減不合法或低效能的地方支出。只是，地方主計人員有其難為之處，若財務監督太嚴，可能招致駐在機關首長和公務人員的不滿與抵制；若事事配合機關首長的經費支出需求，則無法達成預算控管及考核財務的任務；可謂是動輒得咎，難以全力施展審核功能（蘇彩足，2002：26）。此外，不少基層主計人員將預算控管重點放在支出憑證和採購程序之合法性審核上，鮮少關注支出計畫的執行績效，因而屢屢招來「主計治國」的抱怨¹²，對於地方政府績效導向預算的實踐，助益有限。

相對地，近年來審計功能受到較多的重視與肯定。¹³過去我國審計機關以進行合規性審計為主，專注於預算執行合法性之審核。隨著國際審計趨勢的發展，約自 2009 年起，我國審計機關開始積極發展績效審計，審計範圍由傳統偏重防弊面的財務審計，演進至強調經濟、效率與效果之績效審計（審計部，2023：3-4）。績效審計比合規性審計具有挑戰性，審計人員對於支出計畫的執行過程和結果是否符合法令、符合規定（即合規性審計），比較容易做出客觀的判斷；反之，在績效審計中，則須蒐集更多的資料和完成更多的評估，才能回答支出計畫是否達成預期目標、實質成效為何、以及是否創造公帑價值等績效審計所關注的問題。不可否認地，績效審計的相關問題的評斷，涉及更複雜多元的評估途徑和專業技能，對於審計人員構成嶄新且困難的挑戰。

儘管推動績效審計不易，但良好的績效審計在協助地方政府落實績效導向預算上，可以發揮很大的作用。特別是支出計畫有其複雜性，許多計畫往往要執行多年後才能展現真正的績效，而在我國頻繁的選舉週期下，地方政府可能為了立竿見影和追求表面上的數字績效，不惜犧牲計畫的長期成果。這種短期的績效操弄，有時地方議會、社會大眾和媒體難以查覺。而審計機關作為一個超然獨立的外部稽查機關，不僅具備計畫評估的專業人力，審計長也有固定的任期保障，因此與主計相比，審計機關對於地方預算執行的查核更能夠兼顧合法性和效能性，

¹² 參見：（一）行政院主計總處統計專區新聞稿（2017/10/15）。「針對社群網站轉載『主計治國萬歲』一文之說明」。https://www.stat.gov.tw/News_Content.aspx?n=2668&s=26469。（二）馮靖惠（2022/9/24）。「主計該鬆綁／演講費、審查費寒酸且繁瑣，台大教授籲：放下防賊心態」，聯合報。<https://vip.udn.com/vip/story/122866/6635384>。

¹³ 聯合報社論（2023/8/08）。「一個審計部，威力完勝立法、監察兩大院」，聯合報。<https://udn.com/news/story/7338/7353492>

也可以特別關注支出計畫的中長期績效，對於促進行政機關的績效導向文化有所助益。

不過，即使審計機關已積極推動績效審計，但其進展在中央層面較為顯著，地方審計機關的進步較為緩慢。除了地方審計機關的員額編制和績效評估量能明顯不足之外，地方審計人員所面對的是更為複雜、講究人情、不透明的地方政治生態，故在扮演績效資訊提供者和財政課責者的角色上，難免有些力不從心，還需要投入更多的努力與時間。

學者於 2009 年所完成的一項實證研究指出，我國大多數地方政府的財政透明度落後 OECD 所規範的標準甚遠。許多縣市政府只是象徵性地在官方網頁上公開幾個預決算表格，但表格內容簡略貧瘠；而且，不論是紙本或官方網頁登載的地方財政收支資訊，資訊品質皆不理想，某些數據甚至缺乏可信度，該研究的受訪者指出，部分地方政府虛列歲入以降低預算赤字、或虛增歲出以增加舉債空間（蘇彩足、左正東、陳朝建，2009:35-36）。而十餘年後的今天，即使其間歷經我國中央大力推動「開放資料」(open data) 政策的洗禮和影響，地方財政資訊的透明程度並無顯著的改善，民眾看到的依然是艱澀難懂或殘缺不全的財政資訊，仍然對於地方支出計畫的內容和執行績效普遍缺乏瞭解和興趣。

事實上，不只是一般民眾無法掌握地方財政資訊，即使是預算專業人士要搜尋、分析地方財政資料，也須大費周章。因為我國現行預算體系愈來愈破碎複雜，公務預算、特別預算、非營業基金、一般補助款、計畫型補助款、普通統籌分配稅款、特別統籌分配稅款等，多種制度並存，經費混用，因此要自官方所公布的數據資料中拼湊出地方政府的歲入歲出全貌，或想要計算某項計畫所支用的全部經費，不只要對我國的預算制度和財政法規有所瞭解，也會耗費許多時間。如果更進一步想要瞭解地方行政首長在其任內的預算配置變化和績效成績時，可能就會遭遇到更多的挫折和挑戰。因此，我們期待主計和審計機關發揮專業，除了提供更完整的地方預決算資訊供民眾下載使用之外，還應進一步提供對於地方選民真正有用的預算績效的分析資訊，如此才能有效縮小民眾與地方政府之間財政資訊不對稱的落差，並完成主計和審計機關對地方財務監督的功能。

六、公民社會和媒體之參與及課責

績效導向預算的功能之一在於藉由資訊的公開，促使納稅人瞭解執政團隊的預算配置和執行績效，藉以向其課責。理論上，完整的課責機制包括橫向課責 (horizontal accountability)、縱向課責 (vertical accountability) 和對角線課責 (diagonal accountability) (Lührmann, Marquardt & Mechkova, 2020)。橫向課責係指政府須向其他的國家機關負責，就地方財政而言，橫向課責機制包括地方議會

的預算審議權、以及主計和審計機關的查核監督權。縱向課責則為政府向人民負責，而在民主社會中，最重要的縱向課責機制即為選舉，民眾利用手中的選票淘汰績效表現不佳的執政團隊。對角線課責機制則包括公民社會和媒體對於地方預算的關注與監督。

前節已提及我國地方財政的橫向課責機制（即地方議會、主計和審計機關）的實際表現未臻理想，而對角線課責機制（即公民社會與媒體）的功能亦有待強化。公民社會和媒體在過去臺灣民主化的過程中做出重要的貢獻，它們對於公共事務的影響力也在持續成長之中。只是我國公民社會和媒體的關注眼光和監督力道通常集中在中央與少數直轄市政府的預算作為上，在其他人口嚴重流失的縣市或比較偏遠的地區，公民對於預算事務的參與和關注並不熱烈，媒體也很少進行深入的報導。因此整體而言，公民社會和媒體監督地方預算作為的力量，相當薄弱。

過去多年來，政府為了扶植公民社會，已投入不少預算資源以鼓勵地方公民參與社區事務，包括 1990 年代的社區總體營造、2010 年代的農村再生計畫、2010 年代中期啟動的地方創生、以及 2015 年代開始倡導的參與式預算。這些計畫多數由中央政府提供預算補助，再由地方政府和社區團體共同規劃和執行。儘管計畫名稱和內容各有不同，其共同目標皆是希望藉由地方民眾和地方團體的參與，促進社區發展和公民社會的茁壯；而且其參與形式也由早期單向的告知、諮詢，慢慢地擴大到企圖分享實質權力的夥伴關係，如參與式預算。只是，Hatcher (2015) 對美國地方政府預算主管所進行的一項調查結果顯示，與現代強調權力分享的夥伴模式相較，在預算過程的公開參與中，傳統的參與方法（如聽證會）仍然是最有效的參與模式。我國地方政府參與式預算的評估研究也顯示，參與式預算的實施成效不如預期（盧孟宗、葉欣怡，2020；施聖文，2022；孫煒，2020）。整體而言，我國促進社區民眾參與地方公共事務的成績好壞參半，大多數地方政府的公民參與進展並不顯著（王本壯，2005；王宏文、柯昀伶、孫寧，2018；張若水，2020）。

然而，純以財政課責角度觀之，地方民眾未必要親自參與公共事務或出席參與式預算過程，才能掌握公帑流向和瞭解計畫執行結果，民眾也可以藉由媒體的報導，瞭解地方政府的施政成果。因此，媒體是地方政府與民眾之間的重要溝通橋樑，它一方面傳遞政府的施政資訊給社會大眾，協助降低政府與民眾之間的資訊不對稱，二方面藉以形成公共輿論，監督政府的施政作為（蘇彩足，2013）。特別是官方所公布的預決算資訊經常流於枯燥艱澀或隱晦不明，需要藉由媒體記者的專業解讀和簡明表達，並透過平面與電子等不同形式的大眾傳播管道，才能快速有效的傳遞給地方民眾，彌補政府機關不善行銷或刻意不行銷所造成的財政不透明。

只是如前所述，職司傳遞施政訊息和協助監督的媒體除了對中央和六都政府有較大的興趣之外，對於其他縣市的預決算和施政績效報導有其侷限，因此很難成為監督地方政府的有力工具。此外，現今媒體競爭環境惡劣，有些媒體有意或無意地以偏頗立場來選擇和報導政府作為，造成施政資訊的傳遞解讀草率失真。如此一來，民眾不僅無法依賴媒體來提升財政資訊的可讀性和可靠性，甚至於在經過媒體的不專業解讀和散播之後，財政資訊的意涵可能變得更加混淆不清。

為了督促地方政府善用預算資源，我們期待公民社會和媒體更積極發揮監督課責的功能。只是要落實此一期待，中央政府其實很難再直接介入要求公民和媒體做些什麼，中央政府可以做的是藉重主計與審計機關的專業能力，提升地方財政的透明程度，俾使地方公民和媒體以更低的交易成本來掌握地方政府的預算決策和績效，並據以課責。此一建議將在下節中予以說明。

七、促進績效導向預算之策略

由於地方行政官僚缺乏推動績效導向預算的專業量能和誘因，再加上議會、主計與審計機關、公民社會與媒體未能充分發揮預算監督和課責的功能，導致地方政府機關中普遍缺乏績效導向的組織文化，各項績效導向預算之制度規定形同虛設，預算編列與執行結果未能為地方人民帶來應有的效益和福祉。

本研究認為，若主政者有決心提升地方預算資源的配置和執行績效，有決心落實績效導向預算，則必須優先採取兩項核心策略：(一)促進地方財政透明，(二)提升地方官僚推動績效導向預算之專業量能，如此才能讓預算過程的運作少一點政治干擾，多幾分專業。

第一項核心策略是積極提升地方政府的財政透明度。即使在最成熟的先進民主國家，預算決策也不可能是完全中立、百分之百理性過程下的產物；只是，我國地方政府的財政不透明，加劇了政治干預的非理性程度。為了讓地方行政首長與議會充分感受到外部課責的壓力，而願意以認真負責的態度編列及審議預決算，改革策略必須先設法縮小橫跨在民眾與地方政府之間的財政資訊鴻溝。

目前行政院主計總處、財政部、審計部、以及各地方政府官方網站均依法公布預決算相關數據，但這些數據有時僅以PDF檔形式出現，無法供民眾下載後進行分析；有時僅能找到片斷數據，缺乏完整的時間序列資料，無法進行跨年度或跨政府之間的比較；也有些是全國各級政府財政收支的加總數據(aggregate data)，或是只有最大項的政事別歲出的數據，無法讓民眾針對特定的地方政府或特定類別的支出項目進行比較微觀深入的檢視。換言之，目前政府所公開的地方財政資訊數量不足，品質欠佳，且缺乏友善的使用者環境。

主計機關為一條鞭組織，行政院主計總處責無旁貸地應負責帶領地方主計人員改正上述財政資訊不完整、資訊使用不友善的缺失；應更完整地彙整各地方政府的預決算數據，並建立可以方便下載所有地方財政資訊的單一平台，以提升資料的可及性與使用的友善性。這些公開的財政資料必須符合「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」的規定，包括：(一)可以直接取得：使用者可透過網路連結直接下載資料；(二)易於處理：應優先提供結構化資料；(三)易於理解：清楚描述其欄位說明及編碼意義；(四)確保資料品質：不得任意分割資料，以確保其完整性，並力求資料之正確性及時效性；(五)利於資料間串聯運用：提供之資料欄位格式定義應與政府資料標準相符。¹⁴此外，依據 OECD(2002)和 IMF(2007)的財政透明原則，審計機關應獨立驗證這些官方財政數據的真實性。

再者，不論是主計或審計機關，皆應利用這些預決算數據進行深入的分析，包括各個地方政府財政收支的中長期發展趨勢、預決算中經常門與資本門的結構組成、強制性支出(mandatory expenditures)的規模與比例...等各項與預算結構和支出流向有關的資訊。而且這些財政數據和分析報告的製作，宜包括簡明易懂的文字說明和圖表，以協助一般大眾快速掌握關鍵內容，如此才能引發公民、媒體與地方政府之間有意義的對話和辯論，繼而促使地方政府反思其預算決策的效能性與公平性。同時，在各項分析報告中均須清楚載明所使用的經濟變數的數據來源、以及分析模型內所運用的各種經濟或財政假設 (assumption)，以增進報告本身的公信力。

除此之外，由於我國現行政府預算體系多元複雜，公務預算、特別預算和非營業基金等各自分立，形成見樹不見林、無法正確掌握預決算全貌的資訊解讀障礙。故建議在相關法規（如預算法、決算法、地方制度法等）中明文規定，各級政府均應編造並公布「整體收支決算表」，以統一彙整分散在不同預算體系、不同公共帳戶中的財政收支。此項制度改革不僅符合「單一預算」的原則，對於促進財政透明也有明顯的助益。

在提升地方財政透明的策略上，政府還可考慮採納 OECD (2002) 的建議，在地方縣市長選舉前編製並公布「選前財政報告」，以強化地方行政首長的財政負責能力和財政紀律。我國許多縣市首長喜歡大興土木、擴張公共支出以討好選民，也有不連任的行政首長在下台前大肆灑錢而耗盡該地方政府的舉債空間，導致新上任的首長面臨巧婦難為無米之炊的財政困境（蘇彩足、左正東、陳朝建，2009:73）。因此，現任首長執政的財政成績單、以及新上任的執政團隊即將面對

¹⁴ 「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」第11條之規定，
<https://theme.ndc.gov.tw/lawout/NewsContent.aspx?id=411>。

的財政狀況，是選民在投下神聖一票之前應該參考的重要資訊。而且，地方候選人常在選舉前大開選舉支票，卻又不考慮兌現支票所需的財源、以及選舉支票對其他公共服務或建設可能造成的排擠效果。若政府能在選前公布具有公信力的「選前財政報告」，或可迫使候選人在宣布新的支出承諾之際，也必須合理化其支出經費的財源。此一「選前財政報告」的制度創新，涉及一定的政治風險，若希望該報告對地方選舉如預期的產生正面的影響，則其是否可行、應由那個單位負責編製、如何編製、內容宜包括那些內容、以及何時公布等，將是需要進一步謹慎思考的議題。

落實績效導向預算的第一項策略「提升地方財政透明」之內涵已敘明如上，第二項策略則是要強化地方官僚的專業技能。前文提及，預算決策途徑包括：(一)強調專業中立和支出效能的技術途徑，以及(二)以議價協商為主的政治途徑。在政治完全凌駕預算專業的情形下，行政官僚會認為技術途徑毫無用武之地，對於績效評估等預算專業技能的學習，自然興趣缺缺，不願投資心力厚植相關技能。但若第一項核心策略（提升地方財政透明）能夠奏效，地方預算決策過程和預算結果都攤在陽光下，供大眾檢視，則那些汲汲營營於追求私利的不當政治干預，應可獲得某種程度的抑制，還給行政官僚一個較無關說壓力、可以發揮專業力量的預算決策空間。因此，在這個專業的預算空間裡，中央政府需要有步驟地培訓地方官僚，強化其對於績效導向預算的知識和認同，以解決地方行政體系專業量能不足的問題。

總之，落實績效導向預算是提升地方公帑價值的重要前提。然而由於我國地方政府在專業量能上的不足、以及缺乏績效導向的組織文化，在追求績效導向預算時，策略之一即為有規畫地提升地方行政官僚之專業量能。同時，另一項更為重要的策略是由主計和審計機關推動幾項促進地方財政透明的措施，包括：(一)提供更完整好用的預決算數據；(二)編製易於理解的財政分析報告；(三)在相關法規中增訂應編製「整體收支決算表」的條文；以及(四)研提公布地方政府「選前財政報告」之可行性。期待地方財政透明可以有效地形成社會輿論和課責壓力，促使地方政府積極實踐績效導向預算，以提升公帑價值。

參考文獻

- 方凱弘(2014)，地方財政行為與制度之相互強化與鞏固：我國地方財政困境的再詮釋。蘇彩足(編)，地方治理之趨勢與挑戰：臺灣經驗，臺北：民主基金會，91-138。
- 王本壯(2005)，公眾參與社區總體營造相關計畫執行之行動研究—以苗栗縣推動社區規劃師運作模式為例，公共行政學報，17，1-35。
- 王宏文、柯昀伶、孫寧(2018)，地方派系的資源配置策略：以嘉義縣社區營造資源為例的個案研究，人文及社會科學集刊，30(2)，163-205。
- 施能傑(2013)，地方政府公務人力資源的比較分析(2000~2012)—趨勢與課題。兩岸基層選舉與地方治理研究通訊，1(1)，9-14。
- 施聖文(2022)，船過水無痕？臺中市參與式預算推動的實踐與反思，新實踐集刊，2，129-175。
- 孫煒(2020)，臺灣地方基層官僚推動參與式預算的治理模式：桃園市案例研究，政治科學論叢，85，139-177。
- 張宏林(2020)，從國會到地方議會監督，台灣民主季刊，17(3)，153-158。
- 張其祿(2006)，地方稅法通則執行問題評估：第三代政策執行理論之應用，中國地方自治，59(1)，4-23。
- 張若水(2020)，地方政治與地方創生推動的對話，新社會政策，69，57-61。
- 黃秀端(2018)，誰來監督國會？公督盟推動立法院和地方議會透明化之經驗，臺灣民主季刊，15(3)，127-34。
- 審計部(2022)，中華民國110年度直轄市及縣市地方決算審核結果年報，臺北：審計部。
- 審計部(2023)，中華民國111年政府審計年報，臺北：審計部。
- 盧孟宗、葉欣怡(2020)，審議民主及其不滿：以參與式預算先驅計畫的質疑或反對理由為例(2015-2018)，台灣社會學，40，111-142。
- 蘇彩足(2000)，政府預算研究之省思：何去何從，政治學報，31，472-494。
- 蘇彩足(2002)，論地方財政之透明化，中國地方自治，55(7)，25-31。
- 蘇彩足(2004)，美國聯邦政府結合績效評估與政府預算之模式，主計月報，582，36-45。
- 蘇彩足(2013)，我國公共治理之挑戰與因應，公共治理季刊，1(1)，52-60。
- 蘇彩足、左正東、陳朝建(2009)，政府透明化之分析架構及評估，行政院研考會委託研究報告。

- 蘇彩足、孫煒(2002)，施政績效評估與績效導向預算編列制度之檢討，行政院財政改革委員會委託研究報告。
- Alexander, J. (1999). The new ethics of the budgetary process. *Administration and Society*, (Fall), 5.
- Hall, J. L. (2017). Performance management: Confronting the challenges for local government. *Public Administration Quarterly*, 41(1), 43-66.
- Hatcher, W. (2015). The efficacy of public participation in municipal budgeting: An exploratory survey of officials in government finance officers association's award-winning cities. *Public Administration Quarterly*, 39(4), 645-663.
- Ho, A. T. (2018). From performance budgeting to performance budget management: Theory and practice. *Public Administration Review*, 78(5), 748-758.
- Ho, A. T., & Im, T. (2015). Challenges in building effective and competitive government in developing countries: An institutional logics perspective. *American Review of Public Administration*, 45(3), 263-80.
- IMF (2007). Code of Good Practices on Fiscal Transparency. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Joyce, P. G. (2003). Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Lee, R. D., & Johnson, R. W. (2012). Public Budgeting System (9th ed.). An Aspen Publication. Jones & Bartlett Learning.
- Lührmann, A., Marquardt, K. L., & Mechkova, V. (2020). Constraining governments: New indices of vertical, horizontal, and diagonal accountability. *American Political Science Review*, 114(3), 811- 820.
- Mikesell, J. (2017). Fiscal Administration (10th ed.). Cengage Learning.
- Moynihan, D., & Beazley, I. (2016). Toward Next-Generation Performance Budgeting. Washington, DC: World Bank.
- OECD. (2002). OECD Best Practices for Budget Transparency. Available at: www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf
- OECD. (2014). Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264059696-en>.
- Raudla, R. (2012). The use of performance information in budgetary decision making by legislators: Is Estonia any different? *Public Administration*, 90(4), 1000-1015.
- Rubin, I. S. (2017). The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending,

Borrowing and Balancing. Thousand Oaks, CA: Sage/CQ Press.

Schick, A. (2014). The metamorphoses of performance budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 13(2), 1-31.

Su, T.-T. (2018). Public budgeting system in Taiwan: *Does it lead to better value for money?* In A. Podger et al. (eds.), *Value for Money – Budgeting and Financial Management Today in the People’s Republic of China, Taiwan, and Australia*. Canberra: Australian National University Press, 79-93.

Su, T.-T., & Kuo, M.-F. (2023). Revitalising local capacity in Taiwan: Institutional arrangements, consequences and prospects. In A. Podger et al. (eds.), *Dilemmas in Public Management in Greater China and Australia: Rising Tensions but Common Challenges*. Canberra: Australian National University Press, 91-115.

Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Toronto: Little, Brown and Co.

第九章 結論與建議

一、結論

(一) 中央與地方財政規模比與國家政治體制未必相關

本文重要發現:「中央與地方財政規模比與國家政治體制未必相關」,以2020年地方政府支出之比重,德國屬邦聯制,地方政府支出占比約為50%;美國屬聯邦制地方占比為60%;英國屬單一國家制地方占比為25%;日本為單一國家制,地方占比卻高達55%。可見一國中央與地方財政收支劃分的方式,除了國家政體的影響外,尚有人文歷史與自然社會環境等因素的影響;單純比較中央與地方財政規模比重,無法獲得有價值的參考。但依然產出值得參考的發現有:地方政府多仰賴財產稅以自給自足並非事實。日本「地方交付稅」和台灣的「統籌分配款」近似。美國以專案補助為主,英國以一般補助為主。德國稅收分成高,須建立衡平基金以平衡地方財政之豐瘠,德國會計算「每人基準財政收入」與「每人基準財政需求」之差距,再決定各邦可以收進、需要繳出之額度。

(二) 地方自籌財源比例偏低 造成財政自主性不足

地方財政困境,可以從兩個方面來看,一個是收入面,一個是支出面,收入面目前地方政府自有財源佔歲出的比例是偏低的,自主能力就低,因此不足財源要靠中央補助以及借款來因應,以2021年度審計部所公布的審定決算,自有財源直轄市大約佔了74.51%,縣市只有佔44.3%,扣除中央補助的自籌財源來看,直轄市大約佔了52.87%,縣市只有佔24.45%,因此確實有必要改善地方政府的自有財源,提升地方財政的自主性,避免事事仰賴中央或地方必須舉債導致地方債務的持續增加。

(三) 財劃法在地方職能與財源分配上 未取得合理對應關係

在財政收支劃分的檢討中,我國財政收支的劃分主要受財政收支劃分法所規範。該法自1951年6月實施以來,已經超過70年,其間經過10次修正,最近一次修正是在精省虛級化(簡稱精省)後的1999年初,距離當今已近25年。這中間歷經陳水扁、馬英九、蔡英文三位總統,對許多不合時宜之處提出修法,雖有高度的共識,卻遲遲未能完成修法程序,也就無法針對普遍質疑的中央「集權又集錢」、「患寡又患不均」、「城鄉差距與貧富不均」等現象進行有效矯正;顯然這不是單純的財政問題,而是更複雜的政治問題。

財劃法的主要爭議,癥結在於中央統籌分配稅款財源是否具充分性?分配上是否具公平性、合理性、效率性?是否要有普通統籌與特別統籌之分?直轄市與縣市(鄉鎮)是否以不同方式分配?而統籌分配稅款規模的形成與大小,需從那些稅目來提撥,值得檢討分析。尤其關心財劃法第8條、第12條有關租稅收入的分成,第16條之1統籌分配稅款,以及第30條有關補助款之規定。

財劃法的修正，充滿政治、經濟利益的考量與折衝。其實，財劃法爭議不應只在中央統籌分配稅款，而是在各級政府的職能與財源分配上，應該取得合理的對應關係；亦即中央將一些國稅下放給地方，例如對各縣市徵得的營所稅提供專屬比率的分成待遇，改善地方政府既有稅種傾向財產稅的做法，從強化地方財政體質「根本之道」做起，使其財源更具自足性、自主性、穩定性與成長性。

(四) 縣市與直轄市之間出現水平財政失衡

有關地方政府水平失衡的問題，例如許多縣市希望透過縣市合併升格為直轄市，按照目前財劃法與統籌分配辦法，直轄市與縣轄市的分配公式不同，縣升格為直轄市後不要做任何努力，統籌稅款自動會增加很多，凸顯當前財劃法確實有修法之必要。

(五) 大額穩定稅源多在中央 造成地方自籌財源比例偏低

在地方政府收支結構方面，當前地方政府自籌財源皆屬偏低，少於歲入的五成，主要原因在於現在大額穩定的稅源都在中央，地方只能靠固定的不易增加的土地稅或房屋稅，土地增值稅雖是地方稅卻容易受經濟景氣變動影響，難有大額且穩定的稅源。以稅收來看，2021年中央拿到的稅收計2兆8,260億，地方是6,211億，中央特種基金1,237億亦是中央的收入，地方並沒有，地方的稅收加統籌分配稅款，只比營業稅5,700億多一些，成長率高的稅目均為國稅，地方稅目成長率均偏低，以新北市為例，地方政府稅課收入中土增稅和契稅等機會性稅目(占新北市稅課收入1/3至1/5)，波動幅度過大，造成每年財源差異很大。以2021年為例，稅收超徵扣除統籌分配地方的部分，整體地方稅收完全沒有超徵，造成地方稅收占整體稅收比率愈來愈低，2021年全國稅收實徵淨額3兆2479億元，國稅占比87.54%、地方稅占比11.50%、健康福利捐0.91%、特別及臨時稅課0.04%。地方稅加計中央統籌占比12.36%後為23.86%，仍不及全國稅收1/4。換句話說，景氣再好因為大的稅目在中央，稅收都是歸中央。

(六) 地方政府支出結構具僵化現象

目前中央統籌分配稅款與中央補助款幾乎占地方政府歲入的一半，特別是財政資源較貧瘠的縣市對於補助款的依賴程度更甚。以財政支出面來看，當前地方政府歲出結構主要問題在於支出的結構較僵化，最嚴重的是人事費的部分，2021年度地方政府人事費的支出占歲出達42%，人事費占自有財源高達63.53%，縣市的人事費占自有財源91.45%，縣市的人事費占自籌財源162.99%，如果沒有中央統籌或補助款挹注，縣市政府是發不出薪水來的，如此市政的推動就難以付諸實施。

(七) 地方稅法通則對於地方政府調整稅率及開徵附加稅權限問題

地方稅法通則施行20餘年來，各地方政府開徵之稅目按性質歸類，概略僅有「營建剩餘土石方臨時稅(特別稅)」、「景觀維護臨時稅(土石採取景觀維護特

別稅)」、「特殊消費特別稅」及「礦石開採特別稅」等 4 種。迄今僅 11 個縣市實施 4 種特別(臨時)稅，實施縣市少、稅種更少，除了地方政府過度依賴統籌分配稅款及政治考量外，通則本身的問題有：開徵稅目問題、調高稅率及開徵附加稅問題、立法程序與解釋權問題等；期待財政主管機關應予以重視克服。

(八) 各地方政府正推行淨零碳排 創造地方財政節流新契機

面對氣候變遷威脅與淨零碳排趨勢，循環經濟專案計畫有助整合資源、節約經費、創造收入，帶來創新節流新契機。近年我國直轄市及縣市政府開源節流提報案例，已陸續出現循環經濟與再生能源相關計畫，惟尚未蔚為風氣。期待擴散典範案例與經驗，增進城市之間觀摩學習，為地方政府注入創新節流新活水。

(九) 地方財政資訊數量不足欠完整性

由於我國現行政府預算體系多元複雜，公務預算、特別預算和非營業基金等各自分立，形成見樹不見林、無法正確掌握預決算全貌的資訊解讀障礙。目前行政院主計總處、財政部、審計部、以及各地方政府官方網站均依法公布預決算相關數據，但這些數據有時僅以 PDF 檔形式出現，無法供民眾下載後進行分析；有時僅能找到片斷數據，缺乏完整的時間序列資料，無法進行跨年度或跨政府之間的比較；也有些是全國各級政府財政收支的加總數據，或是只有最大項的政事別歲出的數據，無法讓民眾針對特定的地方政府或特定類別的支出項目進行比較微觀深入的檢視。換言之，目前政府所公開的地方財政資訊數量不足，品質欠佳，缺乏友善的使用者環境。

二、建議

(一) 盡速修正財政收支劃分法

今年(2023)財政部已規劃財劃法五大修法原則，包括：「提升財政自主」、「劃一分配基礎」、「調劑財政盈虛」、「保障既有財源」、「精進分配機制及地方財源不減」。該法的修正應盡早完成行政部門內部作業流程，於明年五月送請立法院新會期審議。在增撥地方政府財源方面，過去已有的共識係將營業稅以及菸酒稅的全數提撥為中央統籌分配稅款，至於所得稅與貨物稅的提撥成數如何，則有待討論。

本研究建議除了收入面外亦應檢討支出面。其理由係地方政府自主性低，與中央與地方政府職能劃分、稅收的劃分與分成制度皆有密切關係。若是各級政府職能與財源，權與錢的對應性，各自扮演適當的公共財提供角色，以及取得合理的稅收，其間的爭議就小；若能建立公平合理具誘因的財源劃分制度，避免「白吃午餐」心態，進而能努力開源節流、自我負責，財劃法中依賴統籌分配稅款的角色將大幅降低。若只重視現有大餅的分配，必然仍是「你爭我奪」。

依現行財劃法第 37 條之 1 規定，地方政府應就其基準財政收入及其他經常

性之收入，優先支應下列各項支出：(1)地方政府編制內員額與經上級政府核定有案之人事費及相關費用。(2)一般經常性支出、公共設施管理維護及依法律規定必須負擔之經費。(3)地方基本設施或小型建設經費。(4)其他屬地方政府應行辦理之地方性事務經費。而地方政府其收入不足支應支出時，應由其所獲分配之統籌分配稅款予以優先挹注。

因此在歲出方面，具全國一致性且由中央立法者，應由中央分擔。台灣幅員小具有強烈外溢效果的高等教育、警政與社福支出，若能將其中(部分)支出劃由中央承擔，地方政府的財政負擔將降低，對中央統籌分配款的依賴程度也就低。但要注意者，將原本屬於地方的主要職能劃歸中央，地方就更應因地制宜的開發服務項目照顧地方民眾，並且自籌財源，達到地方治理的目的。

(二) 統籌分配稅款規模宜擴大 指標建議重新計算

1999年財政收支劃分法沿用迄今超過24年，全國直轄市亦從當年的2都增為6都，目前的財劃法確實有修正檢討的必要。建議擴大中央統籌稅款規模，修法將國稅和地方稅目通盤調整，此外，現行中央統籌分配稅款辦法，分配方式為：特別統籌占6%，其餘94%中，直轄市占61.76%，縣(市)占24%，鄉(鎮、市)占8.24%。直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)分成不同群體，分配方式各不相同，加大直轄市與縣市的財政差距，本研究主張有整併、劃一分配方式的必要性。建議統籌分配稅款的分配公式中須包括三大部分：一為基準財政收支差額填補之財源提供，著重在公平面，在於平衡及調劑府際財政之盈虛；二為對於地方特色需求之財源提供，在於顧及效率面，鼓勵地方發揮特色與優勢，透過競爭來爭取財源，紓解政治對立現象。三為對財政努力提供適當鼓勵。

(三) 重新調整國稅與地方稅稅目 解決財政垂直與水平失衡

目前財劃法大額的穩定的稅目都在中央，地方僅能靠固定的不容易增加的土地稅或房屋稅，土地增值稅雖是地方稅卻易受經濟景氣榮枯的影響，地方難有大額且穩定的稅收，建議重新調整國稅跟地方稅的稅目。要徹底解決垂直與水平失衡，中央必須要把收支占比相對失衡的優勢讓出一些來給地方，特別是所得稅和營業稅占了總稅收的七成五，將來如果修法要把稅收分給地方，所得稅和營業稅的統籌分成要提高，因為許多經濟發展造成營業稅或所得稅的增加，是地方政府努力的結果。

(四) 建立地方政府開源節流創新作法的獎勵機制

本研究針對當前我國地方政府歲入歲出結構予以深入檢討，同時彙總提出許多的開源與節流策略與辦法，期待各地方政府主政者予以採納推動。財政部亦應以輔導地方財政的主管機關立場，建立獎勵機制。例如對於績效良好者給予更多的統籌分配稅款分配。

(五) 地方政府宜積極推動績效導向預算制度

績效基礎(Performance-based)預算制度在 OECD 國家實施多年，特別適合在地方政府推動。行政院主計總處應積極推動地方政府預算編列以產出(output)代替投入(input)的編列方式，放寬預算科目與計畫間的流用限制，提高授權同時做好績效考核。養成行政官僚以預算資金追求績效的文化，提升預算資源的使用效率。

(六) 地方政府宜建立動態考核指標 改善支出效率

當前地方政府歲出結構主要問題在於人事費支出比重過高、預算結構僵化、虛增預算支出及消化預算等造成的支出效率問題。關於人事費的占比無法降低問題，建議建立一套動態的考核指標，例如以歲出規模的成長率或績效考核的成長率來規範人事支出的成長等，並研擬是否能將這套考核指標納入如評估給予補助款的參考項目，以達成實質有效影響地方政府的人事支出。

另，為有效監管地方政府虛增預算支出，建議中央政府相關單位可針對有嚴重歲入預決算差異的縣市加強監管，並進一步研議是否可將此差異比納入績效考核項目中，以落實有效監管。此外，中央政府相關單位可建立動態監控制度，即時掌握地方政府各項長短債舉借情況，以及各基金間借入款的情形，隨時介入監督，避免地方政府以此財務調度規避責任，破壞財政紀律，致使地方政府財政惡化。

有關地方政府消化預算問題，建議中央政府相關單位建立讓地方政府在資金使用上更有彈性的機制，參考國外相關機制提升降低消化預算的誘因，使地方有限資源運用更有效率，例如鼓勵各部門繳回年度剩餘款。

(七) 地方首長可考慮採納 OECD 方式 編製並公布選前財政報告

我國現行政府預算體系多元複雜，公務預算、特別預算和非營業基金等各自分立，形成見樹不見林、無法正確掌握預決算全貌的資訊解讀障礙。建議在相關法規（如預算法、決算法、地方制度法等）中明文規定，各級政府均應編造並公布「整體收支決算表」，以統一彙整分散在不同預算體系、不同公共帳戶中的財政收支。此項制度改革不僅符合「單一預算」的原則，對於促進財政透明也有明顯的助益。

在提升地方財政透明的策略上，政府可考慮採納 OECD（2002）的建議，在地方縣市長選舉前編製並公布「選前財政報告」，以強化地方行政首長的財政負責能力和財政紀律。若政府能在選前公布具有公信力的「選前財政報告」，或可迫使候選人在宣布新的支出承諾之際，也必須合理化其支出經費的財源。

(八) 地方政府宜建立財政永續性的價值信念

在國際上，地方財政最近大概十年來興起有一個重要問題：地方政府怎麼注意到它的財政永續性。財政永續性現在我國是非常重要的議題。但在地方政府層級看來沒有給予足夠的注意，中央應該給地方更多的權利，更多的空間來發展各地方政府的特色，同時檢討各直轄市和縣市政府財政永續的表現和注重。

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

我國地方政府財政問題對策研究/徐仁輝, 黃明聖, 孫克難,
李顯峰, 林恭正, 沈政安, 周麗芳, 蘇彩足, 王有康作. -
- 臺北市 : 財團法人中技社, 民 112.12
170 面 ; 21*29.7 公分
ISBN 978-626-97025-3-4(平裝)

1. CST: 地方財政 2. CST: 財政政策

566.933

112020446

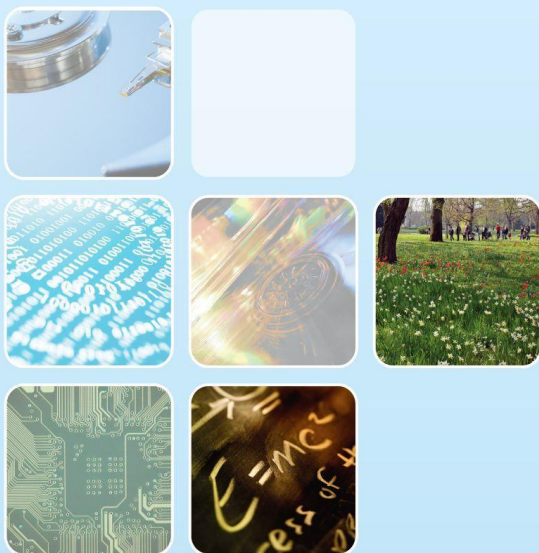
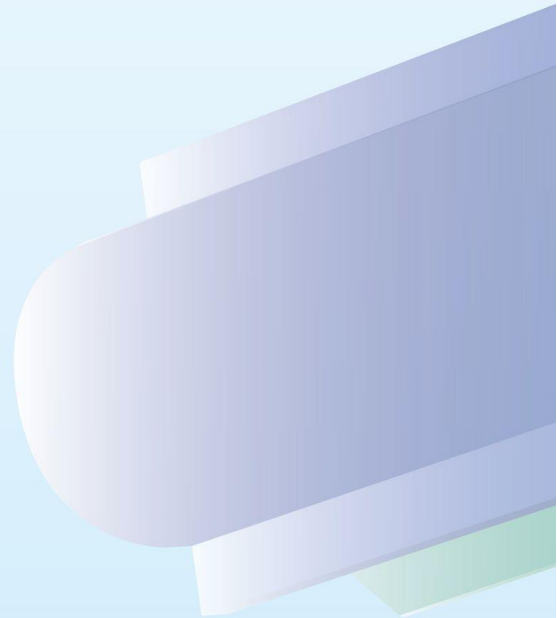
著作權聲明©財團法人中技社

本出版品的著作權屬於財團法人中技社（或其授權人）所享有，您得依著作權法規定引用本出版品內容，或於教育或非營利目的之範圍內利用本出版品全部或部分內容，惟須註明出處、作者。財團法人中技社感謝您提供給我們任何以本出版品作為資料來源出版的相關出版品。

未取得財團法人中技社書面同意，禁止改作、使用或轉售本手冊於任何其他商業用途。

免責聲明

本出版品並不代表財團法人中技社之立場、觀點或政策，僅為智庫研究成果之發表。財團法人中技社並不擔保本出版品內容之正確性、完整性、及時性或其他任何具體效益，您同意如因本出版品內容而為任何決策，相關風險及責任由您自行承擔，並不對財團法人中技社為任何主張。



財團 中技社
法人

CTCI FOUNDATION

106 台北市敦化南路2段97號8樓

Tel : 02-2704-9805~7 Fax : 02-2705-5044

<http://www.ctci.org.tw>