

「我國地方政府財政問題對策研究」

政策建言

2023 年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。

(一) 盡速修正財政收支劃分法

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。