

臺北市政府財政局107年度委託研究計畫

財劃法修正委託研究報告

委 託 機 關：臺北市政府財政局

研 究 單 位：中國科技大學

計畫主持人：曾巨威

協同主持人：羅時萬、楊怡雯

研 究 助 理：李玉鳳、楊宜靜

中華民國 108 年 9 月 1 日

聲 明

財劃法的修正，關係到各地方政府間財源分配的改變，故須詳細計算各地方之基準及基本財政收支缺口。惟因各級政府相關細部資料取得甚為困難，故本研究之計算係以可取得之資料推估(例如，各地方之新基準財政收支差額、統籌分配稅款分配數……等)，報告內之設算數據僅供參考，並非修法後之實際數據。

摘要

我國由於地方政府自有財源明顯不足，長期依賴中央挹注；而中央與地方政府間的財政移轉制度，主要建立在統籌分配稅款的分配、補助款的給予，以及稅收分成的共享等三個部分，但這些財政移轉的方式仍脫離不了中央威權與干預的思維，亦無法配合政經環境調整，導致中央與地方間始終存在嚴重的爭議，因此，如何解決此問題與困境即是本研究之目的。

本財劃法修正案雖由臺北市所委託，但臺北市政府係秉持追求整體地方財政制度健全之目標，希望透過法制的改革，為我國地方財政產生振衰起蔽之動能，進而落實地方自治的精神，並發揮地方平衡發展之成效。本研究經深入分析後，在兼顧重建中央與地方夥伴關係、維護地方財政區域平衡及中央財政負擔能力允許等因素之考量下，提出本研究財劃法修正案。

該修正案之主要內容包括：(一)重新定義基準財政需要與基準財政收入，以完全彌補地方基準差短為統籌分配稅款之最小規模；(二)為考量各地方不同社經條件與財政狀況，將基準需要區分為共同性與特殊性二者；(三)中央統籌分配稅款的財源改以營業稅全數、綜合所得稅 10%、以及菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除相關經費之 81%以及福建省金門連江徵起收入減除相關費用之 20%等三者為主；(四)擴大基準財政需要，並將一般性補助款中之基本收支差短補助併入統籌分配稅款；(五)創建地方「最有利指標」分配機制，以補強基準財政收支差短公式之不足；(六)鼓勵地方提升財政努力與財政績效，多面向建構地方財政誘因獎懲機制；(七)規定營利事業所得稅之 5%為中央與地方共分稅源，鼓勵地方招商投資與開闢財源之誘因；以及(八)成立「中央統籌分配稅款分配委員會」，由中央相關單位、專家學者及地方政府代表共同組成，負責中央統籌分配稅款分配辦法之訂定。最後，並將這些改革重點與特色全數確實反映在財劃法相關條文的修正上，共包括第八條、第十二條、第十六條之一、第三十條、第三十七條、以及第三十八條之一等。

Abstract

Due to the shortage of self-financed revenues, local governments used to rely on the transfers from the central government, including centrally-allotted tax, general grants, and tax-sharing revenues to balance the budgets. Although the rules of transferring, however, have been consistently dominated by the central government, the pursuit of fiscal autonomy has become a major issue concerned by the local governments. Furthermore, the Act Governing the Allocation of Government Revenues and Expenditures has not been amended since 1999. Therefore, it is urgently necessary to review the current fiscal system, especially focusing on the modification of the tax and expenditures assignments, to improve the fiscal relationships between the central and the local governments. This is the purpose of the study.

After in-depth analysis, this study concludes and provides a revised edition of the Act Governing the Allocation of Government Revenues and Expenditures for Taipei City government. While Taipei City is the wealthiest government financially among all localities, the revision of the Act would carefully take into account three aspects including the fiscal consolidation of all local governments, the spirit of local autonomy, and the goal of balanced development in regions.

The new version of the Act comprises the following major merits: (1) redefining the calculations of the basic fiscal needs and revenues for the local governments, and ensuring complete compensations for local deficits by the centrally-allotted tax; (2) dividing the fiscal needs into general and special items under consideration of socioeconomic and fiscal conditions among local governments; (3) adjusting the financial sources of the centrally-allotted tax by including full share of value-added tax, ten percent of personal income tax, and some separate shares of tobacco and alcohol tax depending on different provinces; (4) integrating the two functions of the centrally-allotted tax and the general grants to fully compensate for the local fiscal deficits; (5) constructing a unique allocation formula called “most –favored local indicators” to take the local autonomy factor into allocating consideration; (6) designing a reward-punishment mechanism for encouraging the incentives of fiscal efforts and fiscal performance; (7) assigning five percent of business income tax revenues directly to the local governments to encourage local tax efforts; and (8) establishing a “Special Committee for Allocation of Centrally-Allotted Tax,” composed by the central government, the local governments, the specialists and the scholars, to enhance the fairness of the revenue allocation.

Finally, to coordinate these characteristics with the current context of the Law, the study concludes that the relevant articles, including 8, 12, 16-1, 30, 37, 38-1, should be revised as suggested.

目錄

摘要.....	I
Abstract.....	II
目錄.....	i
圖目錄.....	iii
表目錄.....	iv
第壹章 前言.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究主題與目的.....	4
第三節 研究方法與限制.....	8
第四節 章節安排.....	11
第貳章 我國中央與地方財源分配概述.....	13
第一節 我國財源分配制度.....	14
第二節 我國地方政府的財政狀況.....	24
第三節 本章小結.....	37
第參章 相關文獻回顧.....	39
第一節 國外文獻.....	40
第二節 國內文獻.....	44
第肆章 選樣國家財源分配制度.....	50
第一節 分權國家財政分權制度.....	51
第二節 集權國家財政分權制度.....	64
第三節 本章小結.....	79
第伍章 歷次財劃法修正案整理與分析.....	82
第一節 行政院歷年修正版本.....	83
第二節 黨團與立法委員歷年提案內容分析.....	97
第三節 各地方政府修法意見.....	116
第四節 本章小結.....	122
第陸章 現行財劃法重要課題分析.....	124
第一節 統籌稅款與補助款之移轉效果分析.....	125
第二節 基準與基本財政收支分析.....	135
第三節 政府移轉規模之分析.....	146

第四節 中央與地方稅收分成之分析	169
第五節 本章小結	179
第柒章 財劃法修正案之擬定	183
第一節 現行財劃法之問題分析	184
第二節 本研究財劃法修正案之立場	189
第三節 財劃法修正案之原則與架構	194
第四節 財劃法修正案之內容	200
第五節 財劃法修正案之影響	211
第六節 本章小結	223
第捌章 結論與建議	226
第一節 結論	227
第二節 建議	235
參考文獻	249
附錄 1 歷年行政院版提案內容	253
附錄 2 立法院黨團與立法委員歷年提案內容	265
附錄 3 建議書說明文件-附件 2	350
附錄 4 專家學者座談會會議紀錄	351
附錄 5 期中報告審查會會議紀錄	355
附錄 6 期中報告修訂說明表	360
附錄 7 期中報告修訂版建議修正說明表 1	367
附錄 8 期中報告修訂版建議修正說明表 2	368
附錄 9 期末報告審查會會議紀錄	369
附錄 10 期末報告修訂說明表	376
附錄 11 期末報告修訂版建議修正說明表 1	422
附錄 12 期末報告修訂版建議修正說明表 2	425

圖目錄

圖 1-1 研究方法與架構	9
圖 2-1 我國統籌分配稅款之分配架構	16
圖 3-1 財政分權影響經濟活動的方式	42
圖 5-1 財劃法 91 年版、96 年版及 97 年版修正原則及主要內容	87
圖 5-2 財劃法 91 年版、96 年版及 97 年版中央統籌分配稅款分配架構	89
圖 5-3 財劃法 99 年版及 101 年版修正原則及主要內容	94
圖 5-4 財劃法 99 年版及 101 年版中央統籌分配稅款分配架構	95
圖 5-5 民進黨團 101 年版修正原則及主要內容	113
圖 5-6 民進黨團 101 年版中央統籌分配稅款分配架構	114
圖 7-1 我國中央與地方政府之財政關係	185
圖 7-2 本研究財劃法修正案之態度與立場	193
圖 7-3 本研究財劃法修正原則及主要做法	195
圖 7-4 本研究財劃法修正案中央統籌分配稅款分配架構	198

表目錄

表 2-1 各地方之歲入、歲出及歲計餘絀(104~106 年).....	25
表 2-2 各地方歲計餘絀、統籌分配稅款及一般補助款(104~106 年).....	27
表 2-3 各地方基準財政收支差額、統籌分配稅款及一般補助款(104~106 年)....	29
表 2-4 各地方財政基本收支差短及一般補助款(104~106 年).....	31
表 2-5 各地方之自籌財源與稅課收入比率(104~106 年).....	32
表 2-6 各級政府未償債務餘額(104~106 年).....	34
表 5-1 立法院歷屆黨團及個人委員修正提案版本.....	97
表 6-1 各地方財政缺口、統籌分配稅款及差短之一般補助款(104~106 年).....	126
表 6-2 迴歸分析各項變數之敘述統計.....	130
表 6-3 統籌分配稅款之迴歸估計結果.....	131
表 6-4 一般補助款之迴歸估計結果.....	133
表 6-5 現行基準財政需要(支出)與基本財政支出之定義比較.....	141
表 6-6 各地方基準與基本財政收支之金額比較(104~106 年).....	142
表 6-7 現行基準與基本財政收入之定義比較.....	144
表 6-8 各種財政移轉模式之優缺比較.....	156
表 6-9 各地方新基準財政收支差額與現行統籌稅款及一般短差補助之比較 (104~106 年).....	165
表 6-10 各項租稅收入地方間之變異係數.....	172
表 6-11 各地方之營所稅、貨物稅、菸酒稅及遺贈稅收入 (104~106 年).....	173
表 6-12 營所稅、遺贈稅、貨物稅與菸酒稅等之單根檢定結果(75~107 年).....	175
表 6-13 各地方政府之營所稅、遺贈稅及菸酒稅稅收分成.....	177
表 6-14 各地方新基準財政收支差額與稅收分成(104~106 年).....	182
表 7-1 臺北市較其他地方政府多負擔之特殊項目經費(104~107 年).....	191

表 7-2 近年各直轄市及縣(市)財力分級表	192
表 7-3 106 年各地方政府相關社經指標之占比及排序	204
表 7-4 各版本之統籌分配稅款及一般補助款(104~106 年) 單位：億元	216
表 7-5 各版本之遺贈稅、菸酒稅及營所稅稅收分成(104~106 年)	218
表 7-6 各版本之各項財政移轉估計規模(104~106 年)	220
表 7-7 各版本按公式分配之統籌款、一般補助款、稅收分成財政移轉估計 (104~106 年 3 年平均)	222

第壹章 前言

第一節 研究背景與動機

科技化、全球化使地方自主、地方自治的思潮逐漸在各國漫延，地方分權、地方財政因而成為熱門的課題；我國經過兩次的政黨輪替後，不論在民生經濟或政治的議題上，財政分權、地方自治也是常被提及的。理論上，地方政府的主要職責乃在於提供其居民需要的「地方性公共財」(local public goods)，包括教育、戶政、警察、消防、環保、社會福利、基礎設施等。理論上，透過民眾的選擇(自由遷徙)可以決定出一行政轄區應有的最適規模(包括人口與範圍等)，達到滿足地方性公共財提供的最大效率；但現實上，在既有的行政轄區限制下，地方政府首先求取的乃是發揮最大的治理能力，提供最有效率的服務，來滿足地方居民的公共需求。惟不同地方之間的資源豐瘠條件與經濟發展程度互不相同，故財政能力亦有差異，為能維持各地方政府在相同能力下提供相同的公共服務水準，各國都會透過財政移轉制度的建立，來解決中央與地方或地方與地方間存在的財政失衡問題。

根據我國的財政收支劃分法(以下簡稱財劃法)的規定，我國中央對地方採用的財政調劑制度主要有二，一為中央統籌分配稅款，另一為補助款，且此二者皆訂有分配公式。因為地方政府的角色及功能係以提供地區居民地方性公共服務為主，故中央在考量對地方的財源分配或財政調劑時，應以地方政府維持居民一定公共服務水準之財政需求與治理成本為重要考量因素。因此財劃法不只是各級政府間的財源分配，實際上也攸關中央集權與地方分權、經濟效率與區域均衡之抉擇，尤其關係城鄉均衡與地方經濟發展之推動。然而，由於財劃法已多年未有修正，隨著時空環境條件與社會經濟發展情況的改變，中央與地方政府在財源分配上(甚至權責認定)之爭議與衝突亦愈嚴重，進而引發社會各界對重新修訂財劃法

的強烈要求。

財劃法係於民國 40 年 6 月 13 日制定公布，最近一次修正日期為民國 88 年 1 月 25 日，迄今幾近 20 年。其間行政院於民國 91 年 5 月第一次提出財劃法修正案送立法院審議，但未獲完成修法，隨後因立院改選，於民國 96 年 9 月再提財劃法修正，惟仍未及通過。民國 97 年 2 月，雖已政黨輪替，行政院再次以民國 96 年版內容提請立法院審議。馬前總統上任後重新研議財劃法修正案，於民國 99 年 1 月將原行政院民國 97 年版修正案撤回，改送新版修正案，但也沒能在該屆立院會期內通過。隨後立法院又改組，行政院於民國 101 年 2 月再次提出修正草案，但最終還是被立院擱置未完成修法。如今，再次政黨輪替，一切從頭開始。綜合觀之，有關財劃法修正一事，陳前總統時期共提出 3 次草案，馬前總統時期提出 2 次草案，但皆未竟其功，延宕至今未有絲毫進展。民國 107 年初，傳出行政院積極研議財劃法修正內容，打算重新提送草案至立院審議。其間雖經數次討論，然終因考量民國 107 年適逢地方選舉，為避免引發複雜難料的政治效應，因而仍未研擬出修正草案。

綜之，網路科技的發達使得「全球化」與「民主化」正逐漸影響各國人民的生活型態，全球化擴大了人的互動空間，民主化改變人的權利義務空間；所以隨民主化的浪潮，地方民主、地方自治、地方自主的新思維，直接挑戰傳統中央與地方的權力關係。因而為因應政治民主並兼顧行政效率目標，世界各國都有提升地方政府地位與職權之趨勢。就我國而言，在這 20 年間，中央與地方之財政情勢發生許多變化，不但長久以來地方自有財源偏低、支出結構僵化與債務負擔沉重等問題，亟待解決；尤有甚者，隨著五都的升格改制，此一地方治理新局所衍生的中央地方間職能權限調整與業務移撥，更需要重新擬定一妥適而有效的財劃法架構，用以根本改善我國地方財政結構問題。因此未來必須從「財政分權」的原則出發，進行適當的修法改革，解決地方財政缺乏自主性、地方財源嚴重短缺、地方對中央的財政高度依賴等問題；如此才能提升各地方之區域發展及國家總體

競爭力之提昇。

臺北市身為國家首都，面對中央與地方財政資源分配爭議時，應當扮演積極、理性與專業的領頭羊角色，不但為所有地方政府發聲，更為健全地方財政自主制度貢獻心力。民國 91 年臺北市政府曾經因統籌分配稅款分配財源不足以及各地方財政窘困，率先向中央反映，主動提出臺北市版的財劃法修正案，並經由當時立法院通過而造成大轟動；後因行政院認為其仍有爭議且執行困難，遂提出「覆議案」且被覆議成功。此次修法雖功虧一簣，但由此已可知臺北市在我國地方財政中之重要地位。如今行政院正在計畫重新研提財劃法修正案，站在臺北市政府的立場，正好可以再次利用機會發揮其關鍵地位與角色，為未來財劃法的修正提供建議；期能藉由中央的錢、權逐步下放，以漸進方式提升地方財政自主、充實地方財源、強化地方財政管理職能，進而實現「地方自治」之目標。

第二節 研究主題與目的

在現代政府體系中，地方政府扮演極重要角色；但不同之政治體制，中央政府與地方政府之財政權分配往往不同，究竟中央與地方財政權如何劃分才為最適。我國中央與地方財政權之劃分，主要係根據憲法、地方制度法與財劃法而來。憲法第十章與第十一章分別規範中央與地方之權限、地方制度等架構；地方制度法則針對各級政府間權責關係作一般性規範，其中第三章第五節「自治財政」以及第四章「中央與地方間之關係」兩部分，與各級政府財政關係及體制的相關性最為密切；而財劃法則係更詳盡地將各級政府財政收支之劃分、調劑及分類等加以規定，其中除了第 8 條及第 12 條有關稅課收入的分成外，第 16 條之 1 有關統籌分配稅的分配規定及第 30 條有關補助款制度的規範，乃是中央與地方財政關係的基礎。

由於長久以來地方自治的理念並未真正落實在相關的法制中，我國中央政府不但對租稅權力掌控具絕對優勢，在調劑地方財政收支及促進地方平衡發展的財源分配及補助上，亦因過度依賴中央的政策裁量而致備受地方抱怨與學者質疑。民國 88 年財劃法修正及地方制度法制定後，不論在體制架構或運作規範上，皆有大幅度的改進與調整。尤其是統籌分配稅與補助款二者公式化與透明化分配的法律要求與訂定，更是建制上的一大突破。惟因為地方財政問題牽涉複雜的政治理念與體制爭議，再加上各級政府之財政狀況盡皆不佳的財務現實，且隨著 6 都、16 縣市之地方治理新局所衍生的職能權限調整與業務移撥，此等複雜政治、財政情況的快速演變，使得現行財劃法已無法依照理想的規劃全然付諸實施；中央與地方政府幾乎每年都要為統籌分配稅款的分配問題爭吵不休，各地方政府間也未能取得一致的共識。

綜之，由於地方政府自有財源明顯不足，長期依賴中央的挹注；而中央與地方政府間的財政移轉制度，主要建立在統籌分配稅款的分配、補助款的給予，以

及稅收分成的共享等三個部分，但這些財政移轉的方式內容，仍離不了中央威權、干預的思維，同時也無法與時俱進的配合政經環境的演變來調整，所以這也是中央與地方府際間，長期以來的問題與爭議所在。

首先，就統籌分配稅款制度而言，其本質上乃是上級政府將所管轄部分地方的課稅收入，按某種分配方式、標準重新分配予各次級政府；其目的是為減少地方政府財政缺口，進而實現「縮小城鄉差距，平衡城鄉發展」，由上級政府統籌調度地方課稅收入的制度，所以其兼顧到府際間的水平不均與垂直不均之問題的改善(目前統籌分配稅款的財源主要來自國稅而不是地方稅)。現行的統籌分配稅款有中央統籌與縣統籌兩種。中央統籌分配稅款(由財政部掌管)之分配方式主要在彌補地方政府(尤其是縣市)之基準財政需要額超過基準財政收入額所形成的短差，而其主要問題是分配的內容設計頗為複雜(詳見第貳章)，但統籌分配稅款之目的與功能乃為調劑地方政府基準收支短差的失衡狀況，故最理想的分配依據當是客觀公平地考量各級地方政府基準需要與收入之差短多寡。然而目前我國的分配方式混雜著法定、協商與公式化等不同的機制，顯示出體制上的分歧性與複雜性頗為嚴重，實有改進的必要。而且特別統籌分配稅款的設置，徒增中央藉機控制或干預地方權力之困擾，也是頗具爭議的課題。

再者，由主計總處掌管的一般補助款，目的在給予各直轄市及縣(市)政府的一般性財政補助(不含第三級的鄉鎮市公所)，其內容包括縣(市)基本財政支出減去基本財政收支之差短補助，以及採定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助共兩大類。但根據財劃法第 30 條的規定，中央補助地方的事項僅限於：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。由此規定可知，我國所謂補助款似乎只指特別(專案或計畫)補助而已，為彌補地方基準收支差短的一般補助意義已不復存在；亦即此實乃計畫型補助款，係中央各部會對各直轄市及縣(市)政府(不含第三級的鄉

鎮市政府)的指定用途財政補助，與一般補助款明顯不同。換言之，由於目前若僅依賴統籌分配稅款尚無法完全彌平各地方的基準收支差短，故政府在「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」(以下簡稱補助辦法)中，勉強引用地方制度法第69條規定「對於財力較差之地方政府應酌予補助」，且在辦法中將「縣市基本財政收支差短及基本建設經費」列為補助對象這種做法；這已造成我國補助款在性質與法律適用上產生混淆不清的後果。

此外，基準財政需要額與基準財政收入額為「財劃法」及「中央統籌分配稅款分配辦法」(以下簡稱統籌款分配辦法)所使用的名詞，但「補助辦法」中則另定義了「基本財政支出」與「基本財政收入」兩詞；因此基準財政需要與基本財政支出兩者間的關係交錯重疊，易造成數據解析、計算等困擾與不便。且現行統籌分配稅款的分配，只有縣(市)間的分配採用基準財政需要減基準財政收入之差額的方式計算分配之比率(此占可分配總額百分之八十五，另百分之十五按營利事業營業額)；直轄市則是改採計：營利事業營業額、人口數、土地面積、財政能力等四項作為分配的基準；所以，直轄市與縣市有不同的兩套分配基準，進而也導致直轄市與縣市政府間的爭議不斷。

綜上可知，我國財劃法制訂之目的，除在憲法所持地方自治理念，以及中央與地方政府職能權限劃分架構下確立兩者的財政關係外，更期望藉此明訂各級政府財政收支之分類與劃分，以調劑及緩和各級政府間之垂直與水平財政不平衡的現象。但我國民主政治發展未臻成熟，府際間的權力劃分與財政關係多尚未釐清，以致各級政府間的財政問題重重，這主要包括地方政府的財源明顯不足(無法滿足推動地方自治的政務需要)，赤字預算成為常態(多數地方政府的舉債幾乎多達到公共債務法(以下簡稱公債法)的上限)，支出結構僵化(各地方政府自有財源比重偏低、人事經費比重偏高)，以上問題不但形成財政分權不妥的爭議，也使地方自治無法落實；因此，現行財劃法(與統籌款分配辦法、補助辦法)所設計的財源規模與財源分配方式，不但無法有效解決各級政府財政上的難題，也加深不同

區域發展的不平衡，甚至更造成政治性爭議的課題。

究其原因除了財源規模需適當提高外，主要是府際間的權責劃分不清，因而財政分權無法合理界定；然而各級政府間的最適權責劃分並非短期間能有效解決的，這甚至是政治、社會等交錯影響的綜合性課題，很難有一致性的看法，所以導致地方自治無法合理界定與落實；因此本研究認為在既定的權責區分下，需建立一套溝通與爭端解決的協商機制有其必要性；如此才能讓各級政府的權責能適時、適當的調整，以因應經濟社會結構快速變遷的需要。換言之，為了因應外在社會與經濟條件的變化，維持中央與地方政府財政權均衡分配，如何建立不同層級政府間爭議解決以及財政權調整機制，才是解決地方財政問題的關鍵所在。而本研究之目的，即在藉由對現行財政移轉制度、法令的深入了解，以及實務運作之困境的完全認知，並參考國際經驗，尋找合理、有效的改進方法，使臺北市秉持以追求整體地方財政制度健全合理之精神，透過財劃法之修正提案，為我國地方財政產生振衰起蔽之動能，進而落實地方自治的精神，並發揮各地區平衡發展之成效。

第三節 研究方法與限制

一、研究方法

財劃法的規定影響各地方政府的財源規模，其修法深受社會各界關注，所以本研究對此議題的探討，除了從理論上探究合理的地方財政移轉制度外，也將透過國際經驗有關地方財政制度的瞭解，以收他山之石的成效。然後根據我國地方政府財政狀況及其所衍伸的問題，針對目前的財劃法及曾經提送立法院審查之歷年各種財劃法修正案版本，進行深入剖析，了解其提案修法的動機與內容；其中除了收集各版本之法律條文外，尚須利用財政部、主計總處、審計部及各地方政府等所提供之相關次級資料來分析之。詳言之，本文主要的研究方法，包括：

(一)文獻探討：從地方財政的相關理論與實證文獻，蒐集有關政府之間的垂直與水平關係和財政移轉機制的設計，以及評估地方政府財政努力、績效的方法，進而探討其如何轉化為可行的實務制度，以有效、合理滿足地方政府的基準需要，同時也能激勵地方政府的自我努力。

(二)國外制度經驗之蒐集比較：國外類似我國中央統籌分配稅款制度，主要有日本的地方交付稅制度、德國的分享稅(share tax)及美國曾經實施的稅收分成制度(general revenue sharing, GRS)；再者，聯邦制國家與單一制國家的財政分權內容，各國有不同的規定，以配合其經社環境的需要，這些國際經驗制度行之有年，對於我國改進現有的財政移轉制度頗具參考價值，本研究將針對此等先進國家之經驗，考量我國政治、經濟、社會等因素之差異，歸納出適合我國採行之改進方案。

(三)蒐集統計資料：各地方政府本身之自有財源狀況，接受統籌分配稅款和一般補助款、計畫型補助款之情形等，以及各地方政府各自的經社、工商經濟條件和地理環境因素之情形，此等均關係到現有統籌分配稅款(與補助款)之執行成

效與未來之改進方向。因此，必須廣泛蒐集該等資料，並計算各地方政府在自主財源和上級政府財政移轉占歲入、歲出等相關財政的數據，以及預算赤字與債務累積情形，以進行比較分析，從而瞭解我國現有中央統籌分配稅款規定的相關缺失與改進的方向，並作為日後整體改進規劃的參考依據。

本研究所採行的研究方法與架構簡示如圖 1-1。

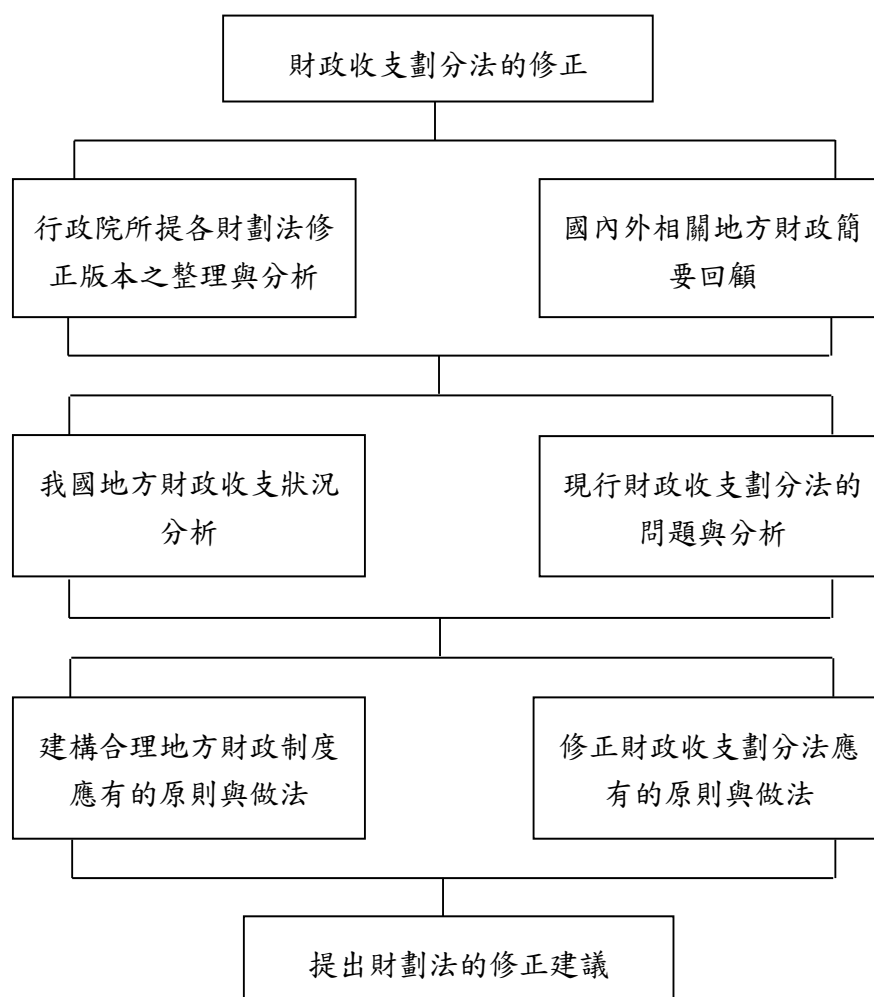


圖 1-1 研究方法與架構

二、研究限制

財劃法的修正關係到各地方政府間財源分配的改變，故須詳細計算各地方之基準及基本財政收支缺口。惟因政府相關單位的諸多考量，致細部資料取得甚為困難，此即為本文的研究限制。

(一)除臺北市外，無法取得估算其他 5 個直轄市之基準財政需要的數據資料，所以估算其他 5 都基準財政需要時，僅能以 16 個縣市之基準財政需要與基本財政支出間之比例推估。

(二)無法取得 16 個縣市之基準財政需要與基本財政支出之細項，故無法精準判斷基準財政需要與基本財政支出之重複項目，據以將其二者合理整併。

(三)因桃園縣及桃園市於民國 103 年 12 月 25 日合併升格為直轄市，為劃一比較基礎，本研究有關直轄市的探討，僅以 104 至 106 年度為限。

基於上述原因，本研究之計算係以可取得之資料推估，報告內之設算數據僅供參考，並非修法後之財源獲配數據。

第四節 章節安排

本研究計畫之內容總計有八章，各章節之安排如下：

第壹章為前言，首先說明研究的背景環境，再介紹本計畫的研究動機與目的，同時也說明本計畫的主要探討內容，以及研究的方法與限制，最後列出全文的章節安排。

第貳章為我國中央與地方財源分配概述，主要說明我國財政移轉制度相關規定的沿革與現況；同時也進一步分析近 3 年(民國 104-106 年)來各地方政府的財政收支狀況與債務累積情形。

第參章為文獻回顧，主要探討與財政移轉制度相關的實證與理論文獻；首先回顧國外有關中央政府與地方政府財政分權的相關文獻；其次說明國內有關探討財劃法的相關文獻，包括公平面與效率面的評估分析。

第肆章說明選樣國家財源分配制度簡介，首先將主要國家分成集權制度國家與分權制度國家兩類，然後分別介紹此兩類國家的中央政府與地方政府的財政分權情形與各種財政移轉制度的運作方式，進而比較其相對優劣；最後針對兩類國家財政分權與移轉制度作一彙整。

第伍章為我國近 20 年來，歷次財劃法各修正版本之整理與分析，以及各地方政府對此一議題的看法與建議，包括(一)行政院歷年修正版本：1.陳前總統政府時期的 91 年版、96 年版及 97 年版財劃法修正分析；2.馬前總統政府時期 99 年版及 101 年版財劃法修正分析；(二)立法委員與黨團歷年主要提案內容分析；及(三)各地方政府歷年主要修法意見分析。

第陸章為現行財劃法的移轉效果與相關重要課題的分析與改進；主要內容為我國統籌款與補助款所面臨的問題分析，以及日後的改進方向原則，包括：(一)

現行統籌稅款與補助款的成效檢驗；(二)基準財政收支與基本財政收支的比對分析；(三)財政移轉制度與我國實務上合理規模分析；及(四)稅收分成之探討；最後對本章的探討分析作一彙整。

第柒章為財劃法修正案之擬定，亦即規劃修法之架構與詳細的修法建議；此章為本計畫的主要重點，內容包括：(一)現行財劃法之問題與分析；(二)本研究財劃法修正案之立場；(三)財劃法修正案之原則與架構；(四)財劃法修正案之內容；(五)財劃法修正案之影響；最後對本章的探討分析作一彙整。

第捌章為結論與建議，說明本計畫主要的研究發現與具體的政策建議及修正條文內容。

第貳章 我國中央與地方財源分配概述

財政為庶政之母，地方自治的落實，有賴於健全的地方財政，進而促進地方的發展，提升城市競爭力。地方財政牽涉中央財源、地方財政能力、債務以及政策支出等因素，彼此環環相扣且互為因果，是一個動態複雜的問題；在我國，此一課題的相關法令規範主要有地方制度法、財劃法與公債法。財劃法為我國中央與地方財政之間的根本大法，主要分成稅收分成、統籌分配稅款及補助款等三種，而公債法為中央與地方的債務額度與管理之相關規定。民國88年所修訂的財劃法，其目的乃在於調整地方財政盈虛與均衡區域發展，規範各級政府財政收支之分類、劃分與調劑，緩和各級政府間垂直與水平財政差異的情況，各級政府財政收支之劃分，在支出面，依其在行政區域內之職權與支出相關規範，以決定其基本需求。民國102年所修訂的公債法，其目的乃在規範中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)之公共債務，以維護各級政府的財政健全。然而，近年來這些修改後的法律，仍無法解決地方財政困難的根本問題；尤其是如何合理地因應五都改制升格所形成的職能權限調整與重新分配財源，進而落實地方自治之精神，更是各地方政府難有共識的議題。

本章主要介紹我國中央政府與地方政府的財源分配概況之沿革，同時也說明在現行的分配制度下，近3年(104~106年)各地方政府的財政狀況；全章共分三節，第一節主要說明我國財源分配制度相關規定的沿革與現況；第二節進一步分析近3年(104~106年)來各地方政府的財政收支狀況與債務累積情形；第三節為本章小結。

第一節 我國財源分配制度

地方財政困難乃各國普遍遭遇的問題，我國亦不例外，究其主要原因在於各地方政府的實質收入無法配合支出需求同步成長，致財政收支差短的「不足」現象日益擴增；¹且由於我國各地區發展情況不一，各地方主要經濟活動的性質不同，貧富狀態也不同，因而各地方的財政「不均」現象普遍存在。憲法雖揭示地方自治的精神，並賦予地方與之相對應之財稅立法與執行權，但由於地方自治法制之未能落實，且地方的自有財源不足，而中央財政權獨大，以致地方政府本身無力、也無法改善其財政狀況，故而衍生出以中央統籌稅款與補助款分配地方政府，支應各地區發展，維持區域平衡的財政移轉制度；這樣的作為使中央政府既背負區域均衡發展的財政責任，又握有實質財政支配的權力；所以在不問地方自治得否落實之前提下，統籌分配稅款與補助款制度在現實面，透過財源的重分配以降低各地方政府間的稅收「不均」程度，確實在解決地方財政問題上有其特殊功能。

本節介紹我國中央與地方政府的財政移轉制度，包括：統籌分配稅款、一般補助款、專案補助款、計畫型補助款、稅收分成等沿革與現行規定。另外，各地地方政府的舉債規範亦一併說明之。

一、統籌分配稅款

我國政府為調劑地方財政盈虛與均衡區域發展，自民國40年6月既已頒行財劃法，規範各級政府財政收支之劃分，並確立中央與地方間的財政關係，當時的統籌分配僅有省統籌分配稅款。至民國52年修正之臺灣省地方自治綱要，出現了縣統籌分配稅款。民國70年修正之財劃法才有中央統籌分配稅款制度。最近一次

¹ 我國地方政府的自有財源有：1.地方稅(財劃法的：土地稅、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅；地方稅法通則的：特別稅、臨時稅、附加稅)；2.共分稅(財劃法：遺產及贈與稅、菸酒稅)3.規費；4.獨佔及專賣；5.工程受益費；6.罰款及賠償；7.信託管理收入；8.財產收入；10.營業盈餘收入、捐獻及贈與收入、其他收入等。

的財劃法修改，則是於民國88年元月，在省府組織精簡前(87年12月20日前)，中央統籌分配稅款財源來自在臺北市、高雄市所徵起營業稅、印花稅稅收之50%；民國88年的修正主要是將所得稅與貨物稅的部分稅收納為統籌分配稅款的財源。綜之，截至民國88年元月止，財劃法前後曾歷經10次的變革，其中以民國70年與民國88年最近兩次修訂幅度為最大，涉及制度面與財政收入結構的轉變，前者將財政主導權由臺灣省政府回歸中央政府，後者則因精省虛級化調整行政體系，並將營業稅重新定位為國稅，以及增撥所得稅與貨物稅兩項國稅稅收之10%為統籌分配地方政府，進而也改變稅收分配的結構。

依據民國88年修正之現行財劃法第8條規定，所得稅總收入10%、營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之40%，以及貨物稅總收入10%，應由中央統籌分配給直轄市、縣市及鄉鎮市。此即國稅統籌稅款或中央統籌分配稅款，其中6%應列為「特別統籌分配稅款」，依法供為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。其他94%列為「普通統籌分配稅款」，採以一定的比例分配給直轄市、縣市及鄉鎮市(財劃法第16條之1)。另外，土地增值稅在縣市徵起之收入20%，也歸屬在「普通統籌分配稅款」中，併入中央統籌分配稅款再分配各縣市。除中央統籌稅款外，同法第12條亦規定屬於縣市的土地價稅、房屋稅及契稅，在其收入之20%由縣統籌分配所屬鄉鎮市，此屬縣統籌分配稅款部分。

綜言之，我國現行的統籌分配稅款有中央統籌與縣統籌兩種，而其財源包含國稅及地方稅，其目的主要在彌補地方政府之基準財政需要超過基準財政收入所形成的短差。現行中央統籌分配稅款的財源與分配規定可簡化如圖2-1；其分配架構約可分為三階段：一是由法律規定(普通與特別統籌分配稅款)分配比率；二是由財政部會同相關單位協商(直轄市、縣市、鄉鎮市)分配比率；²三是規定參

² 民國104年至108年統籌款分給6個直轄市、16個縣(市)、198個鄉(鎮、市)的分配比例分別是：61.76%、24%、8.24%。

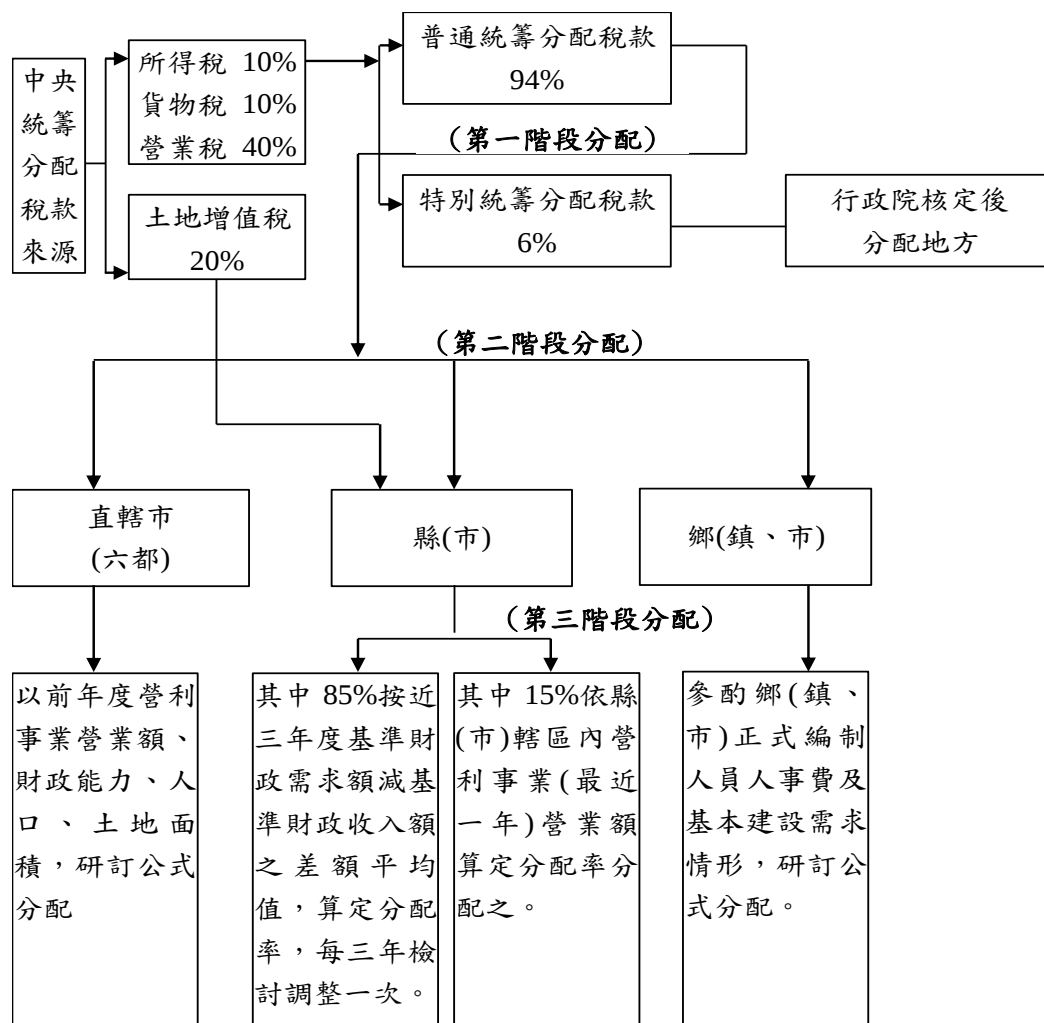


圖2-1 我國統籌分配稅款之分配架構

考因素並據以研訂公式來分配(各直轄市、各縣市、各鄉鎮市)。

地方政府所收受之統籌分配稅款，依財劃法第16條之1，應列為當年度稅課收入。至於統籌分配稅款的用途，依同條規定，主要在調劑各地方政府財政盈虛，補足各地方政府的財政收支差短。而所謂的基準財政需要依統籌款分配辦法第9條規定係指：1.正式編制人員人事費與基本辦公費(應按正式人員編制員額數乘算)及正式編制警政、消防人員超勤加班費之決算數；2.依全民健康保險法、農民健康保險條例及中低收入老人生活津貼發給辦法之相關規定，應由各縣(市)政府負擔之社會福利支出；3.基本建設經費。另一方面，基準財政收入依同條規定是指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

(對於福建省金門縣及連江縣基準財政收入額之計算，應另扣除菸酒稅收入)；一般而言，地方政府的基準財政收入主要為財劃法第9條所規定的土地稅、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅等賦稅收入。

現行統籌分配稅款制度的目的，主要在滿足地方基準財政需要，然因地方政府自有財源的成長彈性較低，而公共支出又因社福、教育項目逐漸擴大而日趨膨脹，因而既使有統籌分配稅款的挹注，地方政府的收入仍無法滿足支應此等基準財政需要，地方財政困難問題依然存在，尤其五都升格改制後，各地方政府為財源分配更是爭議不已，使得中央與地方間的緊張關係有增無減。

二、補助款

依財劃法、分配辦法及補助辦法等規定，目前中央對地方財政移轉之財源，除了上述由財政部主管的統籌分配稅款外，尚有由行政院主計總處主管的一般性補助款、專案補助款與各部會主管的計畫型補助。³

(一)一般性補助款

依民國105年9月行政院頒布之補助辦法第3條及第4條規定：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，由國庫對縣(市)政府基本財政收支差短，應優先予以補助；另外，也應考量縣(市)之財政能力、人口、土地面積及道路面積等指標，酌予補助教育、社會福利、基本設施經費，並得視實際需要，限定基本建設經費支用範圍或支出用途。換言之，一般性補助款補助事項，包括縣(市)基本財政收支差短，以及定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費共兩大類；而其經費來源為中央政府(國庫)的收入；因此一般補助款與前述的統籌分配稅款，兩者的性質並不相同，前者除具有一般性實質救濟的意義外，仍存在有指定用途的特殊性救濟意涵。

³第二級政府(直轄市、縣市)與第三級政府(鄉鎮市)都是統籌分配稅款的收受單位；但補助款只補助第二級政府。

一般性補助款中之基本財政收支差短，依據補助辦法第2條規定，係指基本財政支出扣除基本財政收入之數額。基本財政收入依同法第2條的規定，其是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。基本財政支出則包括：1.正式編制人員人事費；2.正式編制警政、消防人員超勤加班費之決算數。3.依國民年金法、農民健康保險條例、老年農民福利津貼暫行條例及中低收入老人生活津貼發給辦法之相關規定，應由各縣(市)政府負擔之社會保險與福利支出；4.基本辦公費及員警服裝費；5.民意代表及村里長費用；6.依公教人員保險法規定，應由受分配地方政府負擔之私立學校教職員保險費補助；7.對於公立醫療院所之補助經費。就基本財政收支差短的補助目的而言，其與統籌分配稅款是相似的，均在彌補地方財政的基本(或基準)財政收支差短；⁴此對受補助地方政府的經費支用並無太多的限制。

但另一方面，就一般性補助款中的定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助而言，其經費的動支必須是用於教育、社會福利及基本設施的用途上，所以其已具有指定用途補助的性質(但未限定細目)。⁵再者，公教人員退休優惠存款利息差短，也是一般性補助款的補助範圍。

(二)專案補助款

依補助辦法第3條第1項第3款規定：中央對於直轄市及縣(市)政府重大事項，應給予專案補助款(主要為基本財政收支短差與跨區域建設計畫或合作事項)。⁶目前專案補助的內容包括對各縣市的保障財源補助、平衡預算補助、勞健保繳款補助、改制直轄市新增負擔補助、教師退休補助(財源來自主計總處)，⁷其分配方式

⁴統籌分配稅款所計算的基準財政支出(需要)有3項，而一般補助款的基本財政支出有7項，兩者明顯不同(詳細比對、分析參見第陸章)。

⁵依立法院決議，自民國108年度起，身心障礙者生活補助，由一般性定額設算社會福利補助經費改納入基本財政支出設算。

⁶一般性補助與專案補助合稱一般補助。

⁷保障財源補助係指因應地方制度法規定保障各地方政府獲配財源不低於103年度(改制基準年)獲配水準

由行政院主計總處另定之。

專案補助款(及一般補助款定額設算部分)得視實際需要，限定其支用範圍、支出用途或優先項目與內容；如有違反前述限制規定者，中央得就其違反部分予以停撥或扣減當年度或以後年度一般性補助款。

(三)計畫型補助款

依補助辦法第3條與財劃法第30條的規定，「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2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。」，亦即計畫型補助係由中央各部會，依其政策推展需要而主動按規定分配給各地地方政府的財源，且地方政府也必須提出需求申請並提供相對的配合款；其經費來源是編列於中央各部會的預算中，所以其具有實質補助的特性，但地方政府使用時也必須符合各該部會的政策要求，故其也有指定用途補助的性質。

計畫型補助款依各地地方政府的財力級次給予不同補助比率，除臺北市政府列為第一級外，其餘直轄市及縣(市)政府應依最近3年度決算審定數之自有財源比率之平均值為其財力，⁸並依序平均分列級次如下：1.直轄市政府列為第二級至第三級；2.縣(市)政府列為第三級至第五級。再者，最高補助比率不得超過90%。但具鄰避性質之環保設施工程與原住民族重要建設計畫及專案報經行政院核准者，不在此限(最高為98%)。另外，直轄市及縣(市)政府辦理下列事項具有顯著績效時，得調增其計畫型補助款之補助比率：1.促進民間參與公共建設；2.配合政府整體

(不含平衡預算補助與繳款專案補助)，此水準金額包括各地方政府獲配之中央統籌分配稅款、改制直轄市土增稅分成增加數、一般補助款及改由中央負擔之勞健保保費合計數。平衡預算補助同樣係為紓解地方政府財政壓力於保障財源補助後，再依：人口、財政努力與績效、工農業發展、財力級數等權數所分配的補助款。勞健保繳款補助則係補助各縣市政府繳交欠繳之勞健保保費之補助(自107年度起已無此項補助)。

⁸自有財源乃指不包括債務之舉借及移用以前年度歲計賸餘的歲入，並扣除補助及協助收入。自有財源「比率」有兩種說法，一是自有財源占歲入的比率，另一是自有財源占歲出的比率。

經濟建設發展吸引廠商投資。

三、稅收分成

稅收分成乃是就某些稅目的收入，由各級政府依一定百分比分享；我國的稅收分成規定是上級政府的稅收，依規定百分比分享給下級政府。依財劃法第8條與第12條規定的稅收分成如下：

- 1.中央政府對直轄市與縣市政府的稅收分成：遺產及贈與稅為國稅，但直轄市可就徵得之收入分成50%(縣則無分配權)，中央分成50%；在省轄市與縣所轄的鄉、鎮、市可分成80%，中央分成20%。菸酒稅為國稅亦有部分是採稅收分成方式來分配，亦即以其總收入18%按人口比例分配給直轄市及臺灣省各縣(市)；2%按人口比例分配給福建省的金門及連江兩縣(財劃法第8條第3項、第4項)。
- 2.縣市政府對鄉鎮市公所的稅收分成：縣級政府的稅收中，契稅徵起收入的80%歸鄉鎮市公所、20%為縣統籌分配稅款；房屋稅徵起收入的40%歸鄉鎮市公所、40%歸縣級政府、20%為縣統籌分配稅款；地價稅徵起收入的30%歸鄉鎮市公所、50%歸縣級政府、20%為縣統籌分配稅款；娛樂稅(及田賦)徵起收入全部歸鄉鎮市公所。

綜之，稅收分成是一種各級政府間稅收共享的制度，可減緩不同級政府間的稅收不均現象。此種分成的方式，最主要的好處是可節省各自徵收的稽徵經費，且可增裕地方財源，減緩「垂直不均」的「患寡」現象；但在各地經濟發展情況不同或稅源分佈不均情況下，若原本的稅收條件已較差，則此制反有加劇同級政府間財政「水平不均」的「患不均」現象，使各地方的財政差距更行擴大。⁹

四、舉債規範

我國各地方政府歲入小於歲出而產生差短的情況普遍存在，因而依賴舉債收

⁹例如，桃園市因有較多的工廠，故其貨物稅稅收將較多，若將貨物稅採稅收分成方式分配，則桃園市的貨物稅分成收入將明顯多於其他縣市。

入支挹財政需求也是必然的現象；但為避免債臺高築、債留子孫，政府也訂有公債法規範各級政府的舉債行為。目前有關公債發行的限制，是依據民國102年修訂之公債法的規定，該法第4條對公債發行限制，主要可以分成兩大類，一是有關一年以上(長期)的公債發行量之限制規定；另一是一年以內(短期)的公債發行量之限制規定。再者，一年以上的公債發行量又可以分為存量限制與流量限制兩種；茲詳述如下。

(一)一年以上(長期)公債發行額的規定：

1.存量限制：中央及各地方政府，所舉借之一年以上公共債務「未償餘額預算數」(存量)，合計不得超過主計總處預估之前三年度名目國內生產毛額平均數之50%；且此限制比例50%的分配如下：(1)中央政府為40.6%；(2)直轄市政府為7.65%；(3)縣(市)政府為1.63%；(4)鄉(鎮、市)政府為0.12%。

此外，縣(市)政府所舉借之一年以上公共債務「未償餘額預算數」，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之50%，鄉(鎮、市)政府則不得超過25%。再者，上述所稱「公共債務」未償餘額預算數，不包含自償性公債。

2.流量限制：

(1)中央政府「每年度舉債額度」(流量)，不得超過其總預算及特別預算歲出總額的15%。

(2)各直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)每年度舉債額度，不得超過其下列二款合計之數額：

①前二年度總預算及特別預算歲出總額15%之平均數。

②前款平均數乘以其前三年度自籌財源決算數平均成長率之數額。

(二)一年以內(短期)公債發行額的規定：

中央政府所發行一年內到期之公共債務，其未償之餘額，不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額的15%，地方政府則為其當年度總預算及特別預算歲出總額的30%。

最後，為強化債務管理，公債法第12條有關債務還本規定，中央及直轄市應以當年度稅課收入至少5%；縣(市)及鄉(鎮、市)應以其上年度之公共債務未償餘額預算數至少1%，編列債務之還本。

五、小結

就理論而言，為解決各級政府之垂直不均與水平不均的問題，各國有各種不同種類的財政移轉制度，其主要有上級政府直接撥款的「補助制度」、同級或上下級政府間之稅收重新分配的「統籌分配稅款制度」、及中央與地方共享租稅的「稅收分成制度」等三種方式，以此來改善「患寡」與「患不均」的現象。以我國為例，各級政府的稅源劃分乃採兼顧各級政府之獨立稅及府際間的共分稅制，再配合統籌分配稅款與補助款的運用調劑之；因此我國的各地方政府之稅收，除了有屬於自己的獨立稅稅收外，稅收分成與統籌分配稅款以及補助款等三種亦是其重要的收入來源。

我國地方財政的主要問題是「患寡又患不均」；「患寡」是指各地方政府的財政收入不足支應其施政需求支出，造成「財政缺口」。由於我國稅源掌握與分配方法皆由中央立法，較大宗的稅收如所得稅、營業稅都歸中央政府，造成上、下級政府財政上的「垂直差異」；中央握有的賦稅收入達總數的三分之二，而地方政府財政歲入超過二分之一以上需仰賴中央補助與統籌分配稅款；當地方擴張發展規模時，地方財政收支失衡將日益嚴重。「患不均」則是指各地方政府間稅收分配不均，由於各地方政府位階不同、縣市人文之差異，自然環境不同，加上工商業發展程度不同等，造成同級政府財政上的「水平差異」；所以必須由中央政府運用統籌分配、稅收分成與補助等方式，確保地方財政的公平性，並縮短各地

方政府間的財政差距。

依據我國財劃法規定，中央與地方財政在稅收分成上，某些稅目之收入需依比例分配予中央、地方，以及由上級政府統籌分配稅款給下級政府。所得稅、貨物稅和營業稅部分劃歸中央統籌分配稅款外，其他如中央徵收之菸酒稅，地方政府徵收之遺贈稅、地價稅房屋稅及契稅，均需按一定比例與其他層級政府共分。而此等財政移轉制度的最主要問題是統籌分配稅款規模無法滿足地方基本需要，是以須再由一般性補助款中另設基本收支差短補助以彌平缺口，同時也再以多種名目(如保障財源補助、平衡預算補助等等)給以專案補助；亦即統籌分配稅款是在既有的稅收規模下，彌補各縣市政府「部分、編制」的財政收支短差，所以其並不能滿足地方的「全部、必要」的財政需求；¹⁰ 因而須另以一般性補助、專案補助的方式(甚至計畫型補助)來減緩地方財政困窘的情形。此外，一般補助款與統籌分配稅款兩者均有基本(準)收支差短補助的計算，如此雙軌的財政移轉制度，造成中央與地方政府作業成本增加且不確定性亦提高，這種「重複」的現象，實有改進(至少一部分應合而為一)的必要。

¹⁰ 相對於日本地方交付稅是採「標準化」方式來測定地方實際施政需要，我國統籌分配稅款制度較無法使地方政府達成財政實質平衡的目標。

第二節 我國地方政府的財政狀況

以下分析民國 104 年至 106 年，全國 6 個直轄市與 16 個縣市的財政收支狀況，¹¹包括：1.歲出、歲入與統籌分配稅款概況，2.自籌財源與稅課收入概況，3.未償債務餘額概況。必須強調說明的是，自民國 104 年起臺灣共有 6 個直轄市，但其成為直轄市的特性略有不同，桃園市、臺中市、臺南市三者是由原來的縣與市「合併後升格」直轄市，高雄市是由原來的縣與市「合併後改制」直轄市，新北市是由原來的臺北縣「改制」直轄市，臺北市則原本即為直轄市。這些不同性質形成的直轄市，其原本尚未升格改制前(仍為縣、市時)所適用分配辦法與補助辦法(甚至債務限制)的規定，是明顯不同於升格改制後直轄市的規定；因而改制對此等直轄市的財源等相關影響是不同的。

一、各地方歲出、歲入與統籌分配稅款、補助款概況

從表 2-1 可知，6 個直轄市中，臺北市的財政狀況最佳，民國 104 年度的歲計餘絀(歲入減歲出)為賸餘 301.6 億元、105 年度 241.0 億元、106 年度為 133.7 億元；其餘的直轄市除臺南市外(臺南市在 104 年度至 106 年度有歲計賸餘，分別為 20.8 億元、0.3 億元、31.5 億元)，大都呈現短絀；6 都中短絀最高者，104 年度為新北市(-91.2 億元)，105 年度與 106 年度則是臺中市(分別為-123.2 億元、-112.7 億元)；所以粗略而言，6 個直轄市中，新北市與臺中市的財政狀況相對較差。

16 個縣市的狀況，民國 104 年度有 7 個縣市的歲計餘絀為短絀，105 年度則有 2 個縣市為短絀，106 年度則有 3 個縣市短絀；由此可知，各地方財政狀況有逐漸改善的跡象。其中表現最差的是彰化縣，連續三年都是短絀，分別為 104 年度-12.2 億元、105 年度-32.8 億元及 106 年度-16.5 億元；三年中兩年是短絀有離

¹¹民國 103 年 12 月 25 日，桃園縣與桃園市合併後升格為直轄市-桃園市，故本文的分析期間始於民國 104 年。

表 2-1 各地方之歲入、歲出及歲計餘絀(104~106 年)

單位：億元

年 度	104 年			105 年			106 年		
項 目	歲入	歲出	歲計 餘絀	歲入	歲出	歲計 餘絀	歲入	歲出	歲計 餘絀
新北市	1,425.5	1,516.6	-91.2	1,452.1	1,552.9	-100.9	1,458.0	1,488.3	-30.3
臺北市	1,843.5	1,541.9	301.6	1,799.1	1,558.1	241.0	1,756.3	1,622.6	133.7
桃園市	838.1	849.8	-11.7	828.7	886.7	-58.0	870.8	950.9	-80.1
臺中市	1,046.6	1,131.8	-85.2	1,114.0	1,237.1	-123.2	1,125.4	1,238.1	-112.7
臺南市	715.8	695.0	20.8	727.6	727.3	0.3	778.4	747.0	31.5
高雄市	1,114.8	1,199.3	-84.5	1,142.4	1,153.0	-10.6	1,230.6	1,217.6	13.0
直轄市平均	1,164.0	1,155.7	8.3	1,177.3	1,185.9	-8.6	1,203.2	1,210.7	-7.5
宜蘭縣	206.3	204.9	1.4	226.4	209.9	16.4	197.4	195.7	1.7
新竹縣	220.4	214.9	5.4	210.4	219.0	-8.6	227.2	193.4	33.8
苗栗縣	231.3	235.0	-3.7	202.5	188.7	13.8	222.0	209.6	12.4
彰化縣	394.5	406.8	-12.2	373.9	406.7	-32.8	388.5	405.1	-16.5
南投縣	209.4	206.2	3.3	222.7	216.5	6.2	220.3	208.2	12.2
雲林縣	265.8	264.4	1.4	269.1	266.9	2.2	274.7	274.6	0.2
嘉義縣	225.8	230.0	-4.2	228.0	224.4	3.7	237.1	223.1	14.0
屏東縣	331.1	320.5	10.6	329.0	313.8	15.2	347.3	330.2	17.2
臺東縣	141.1	140.9	0.2	145.7	143.3	2.5	188.0	182.6	5.4
花蓮縣	169.8	169.8	-0.1	169.7	167.5	2.2	187.8	173.6	14.2
澎湖縣	87.3	88.2	-0.9	84.6	83.6	1.0	82.9	81.0	1.9
基隆市	168.0	160.1	7.9	173.2	165.7	7.5	171.3	165.2	6.2
新竹市	176.4	175.0	1.4	175.4	172.6	2.8	182.9	182.6	0.3
嘉義市	114.4	107.8	6.7	113.0	108.8	4.2	124.5	118.4	6.1
金門縣	130.5	133.6	-3.1	115.4	114.7	0.7	117.4	124.4	-7.0
連江縣	30.0	30.0	-0.0	32.7	31.9	0.8	32.5	33.1	-0.6
縣市平均	193.9	193.0	0.9	182.2	189.6	2.4	200.1	193.8	6.3
全體平均	458.5	455.6	2.9	453.6	461.3	-0.6	473.7	471.1	2.6

說明：表中數字前有一—表示為短絀，無—表示為賸餘，加減尾差係四捨五入所致。

資料來源：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(歲入、歲出)(民國 107 年 10 月 17 日)

島的金門縣及連江縣；三年中一年是短絀者，則有新竹縣、苗栗縣、嘉義縣、花蓮縣以及離島的澎湖縣。¹²彙總觀察 6 都與 16 縣市的 104 至 106 年的歲計餘絀(參見表 2-1)可知，22 個地方政府的財政狀況(歲計餘絀)有明顯差異，甚至同一地方政府之不同年度，也有從歲計賸餘變為歲計短絀者(如新竹縣)，或從歲計短絀變為歲計賸餘者(如高雄市、苗栗縣、嘉義縣)，因此必須藉由財政移轉制度來減緩此一財政不均的現象。

至於統籌分配稅款與補助款的分配，從表 2-2 的②欄明顯可知，6 個直轄市就占了大部份的統籌分配稅款金額，民國 104 年至 106 年間，平均每直轄市獲得的統籌分配稅款約 270 億元(106 年為 274.0 億元)，而平均每縣市僅獲得約 42 億元(106 年為 42.3 億元)；其中臺北市最多(連江縣最少)，民國 104 年度 389.0 億元(3.7 億元)，105 年度 415.4 億元(3.9 億元)，106 年度 412.5 億元(4.1 億元)。③欄顯示補助款的分配情形，6 個直轄市同樣獲得較多的補助款金額(臺南市、高雄市相對較多)，離島的連江縣、金門縣、澎湖縣三縣則是獲得較少的；本島的新竹市因財政狀況較佳，故其獲得的補助款是相對最少的。表 2-2 的④欄顯示各地方政府獲配統籌分配稅款與一般補助款的合計數，在民國 104 年至 106 年間，6 個直轄市平均獲得的統籌款與補助款合計約 377.8 億元(民國 104 年度 380.4 億元、105 年度 378.4 億元、106 年度為 374.8 億元)，而各縣市平均僅獲得約 104.3 億元(民國 104 年度 103.0 億元、105 年度 104.7 億元、106 年度為 105.2 億元)。

統籌分配稅款與補助款對彌補地方財政歲計餘絀的效果呈現在表 2-2 的⑤、⑥、⑦等三欄(表中數字前有-者為短絀，無-者為賸餘)。如果各地方政府的歲入中扣除統籌分配稅款，則⑤欄所有直轄市及縣市都出現歲計短絀(以民國 106 年的新北市為例，若未給其統籌分配稅款，則其歲計短絀為-334.0 億元；再者，全體直轄市平均短絀約-281.5 億元，全體縣市平均短絀約-35.9 億元)；因此，中央統籌分配稅款對各地方政府的財政助益甚為顯著。⑦欄顯示如果各地方政府的

¹²平均而言，直轄市的歲入、歲出規模(近 1,200 億元)，約是縣市歲入、歲出規模(近 200 億元)的 6 倍。

表 2-2 各地方歲計餘絀、統籌分配稅款及一般補助款(104~106 年)

單位：億元

年 度	104 年							105 年							106 年						
項 目	歲計餘絀①	統籌分配稅款收入②	一般補助款收入③	統籌款加補助款④ =②+③	不含統籌款之餘絀⑤ =①-②	不含補助款之餘絀⑥ =①-③	不含統籌款、補助款之餘絀⑦ =①-④	歲計餘絀①	統籌分配稅款收入②	一般補助款收入③	統籌款加補助款④ =②+③	不含統籌款之餘絀⑤ =①-②	不含補助款之餘絀⑥ =①-③	不含統籌款、補助款之餘絀⑦ =①-④	歲計餘絀①	統籌分配稅款收入②	一般補助款收入③	統籌款加補助款④ =②+③	不含統籌款之餘絀⑤ =①-②	不含補助款之餘絀⑥ =①-③	不含統籌款、補助款之餘絀⑦ =①-④
新北市	-91.2	284.1	109.3	393.4	-375.3	-200.5	-484.6	-100.9	304.6	86.8	391.4	-405.5	-187.7	-492.3	-30.3	303.7	82.7	386.4	-334.0	-113.0	-416.7
臺北市	301.6	389.0	120.9	509.9	-87.4	180.7	-208.3	241.0	415.4	93.8	509.2	-174.4	147.2	-268.2	133.7	412.5	91.6	504.1	-278.8	42.1	-370.4
桃園市	-11.7	184.3	72.9	257.2	-196.0	-84.6	-268.9	-58.0	195.6	59.5	255.1	-253.6	-117.5	-313.1	-80.1	194.1	58.5	252.6	-274.2	-138.6	-332.7
臺中市	-85.2	237.1	111.6	348.7	-322.2	-196.8	-433.8	-123.2	253.6	91.8	345.4	-376.8	-215.0	-468.6	-112.7	253.4	89.6	343.0	-366.1	-202.3	-455.7
臺南市	20.8	186.8	152.9	339.7	-166.0	-132.1	-318.9	0.3	196.5	140.1	336.6	-196.2	-139.8	-336.3	31.5	192.4	142.0	334.4	-160.9	-110.5	-302.9
高雄市	-84.5	276.3	157.5	433.8	-360.8	-242.0	-518.3	-10.6	293.0	139.6	432.6	-303.6	-150.2	-443.2	13.0	288.2	140.1	428.3	-275.2	-127.1	-415.3
直轄市平均	—	259.6	120.9	380.4	-251.3	-112.5	-372.1	—	276.4	101.9	378.4	-285.0	-110.5	-386.9	—	274.0	100.8	374.8	-281.5	-108.3	-382.3
宜蘭縣	1.4	32.7	65.8	98.5	-31.3	-64.4	-97.1	16.4	32.6	67.3	99.9	-16.2	-50.9	-83.5	1.7	31.7	68.8	100.5	-30.0	-67.1	-98.8
新竹縣	5.4	34.7	52.7	87.4	-29.3	-47.3	-82.0	-8.6	38.5	50.0	88.5	-47.2	-58.6	-97.2	33.8	40.1	48.8	88.9	-6.3	-15.0	-55.1
苗栗縣	-3.7	46.6	67.7	114.3	-50.3	-71.4	-118.0	13.8	49.5	65.9	115.4	-35.7	-52.1	-101.6	12.4	49.6	66.2	115.8	-37.2	-53.8	-103.4
彰化縣	-12.2	87.6	120.7	208.3	-99.8	-132.9	-220.5	-32.8	91.3	120.4	211.7	-124.1	-153.2	-244.5	-16.5	90.8	122.0	212.8	-107.3	-138.5	-229.3
南投縣	3.3	51.8	84.9	136.7	-48.6	-81.7	-133.5	6.2	54.2	85.4	139.6	-48.0	-79.2	-133.4	12.2	54.3	85.6	139.9	-42.2	-73.5	-127.8
雲林縣	1.4	67.7	85.4	153.1	-66.3	-84.0	-151.7	2.2	69.6	85.0	154.6	-67.4	-82.8	-152.4	0.2	66.8	88.6	155.4	-66.7	-88.5	-155.3
嘉義縣	-4.2	46.6	87.4	134.0	-50.8	-91.6	-138.2	3.7	48.6	87.4	136.0	-45.0	-83.7	-132.4	14.0	49.3	87.8	137.1	-35.3	-73.8	-123.1
屏東縣	10.6	74.4	124.4	198.8	-63.7	-113.8	-188.1	15.2	77.3	124.8	202.1	-62.1	-109.6	-186.9	17.1	76.5	126.9	203.4	-59.3	-109.8	-186.2
臺東縣	0.2	33.4	57.3	90.7	-33.3	-57.2	-90.6	2.5	35.3	57.1	92.4	-32.9	-54.7	-90.0	5.4	36.4	56.5	92.9	-31.0	-51.1	-87.5
花蓮縣	0.0	37.9	65.9	103.8	-37.9	-65.9	-103.8	2.2	38.8	66.9	105.7	-36.7	-64.7	-103.6	14.2	38.8	67.8	106.6	-24.6	-53.6	-92.4
澎湖縣	-0.9	17.9	40.2	58.1	-18.8	-41.1	-59.0	1.0	19.0	40.4	59.4	-18.0	-39.4	-58.4	1.9	19.0	40.5	59.5	-17.1	-38.6	-57.6
基隆市	7.9	38.6	57.1	95.7	-30.8	-49.2	-87.9	7.5	40.3	57.2	97.5	-32.8	-49.7	-90.0	6.2	40.6	57.4	98.0	-34.4	-51.2	-91.8
新竹市	1.4	35.7	27.8	63.5	-34.4	-26.4	-62.2	2.8	38.0	26.3	64.3	-35.3	-23.6	-61.6	0.3	39.2	25.5	64.7	-38.9	-25.2	-64.4
嘉義市	6.7	23.2	41.6	64.8	-16.5	-35.0	-58.1	4.2	24.5	41.7	66.2	-20.3	-37.5	-62.0	6.1	24.7	41.7	66.4	-18.6	-35.6	-60.3
金門縣	-3.1	13.7	12.9	26.6	-16.8	-16.0	-29.7	0.7	14.4	13.4	27.8	-13.7	-12.7	-27.1	-7.0	14.4	13.0	27.4	-21.4	-20.0	-34.4
連江縣	0.0	3.7	9.9	13.6	-3.7	-9.9	-13.6	0.8	3.9	9.9	13.8	-3.1	-9.1	-13.0	-0.6	4.1	9.8	13.9	-4.7	-10.4	-14.5
縣市平均	—	40.4	62.6	103.0	-39.5	-61.7	-102.1	—	42.2	62.4	104.7	-39.9	-60.1	-102.3	—	42.3	62.9	105.2	-35.9	-56.6	-98.9
全體平均	—	100.2	78.5	178.7	-97.3	-75.6	-175.8	—	106.1	73.2	179.3	-106.7	-73.8	-180.0	—	105.5	73.2	178.7	-102.9	-70.7	-176.2

註：1. 歲計餘絀定義為歲入減歲出；表中數字前有「－」者為短絀，無「－」者為賸餘。自 104 年桃園縣、市合併升格直轄市後，國稅統籌分配比例調整為直轄市 61.76%、縣（市）24%、鄉（鎮、市）8.24%。

2. 統籌分配稅款(含營業稅調降補助數、土增稅分成影響數及特別統籌分配稅款)為實撥數；實撥金額包含利息收入數。

3. 一般補助款包括一般性及專案補助款(不含 101 年 7 月後勞健保保費改由中央負擔金額)之決算數；一般性補助款未支用部分繳回地方公庫，專案補助款未支用部分繳回國庫。

資料來源：本研究根據自行蒐集資料(財政部國庫署及行政院主計總處提供)、財政部國庫署中央統籌分配稅款專區(統籌分配稅款)及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(歲入、歲出)(民國 107 年 10 月 17 日登網下載)等數據，自行計算。

歲入中，同時扣除統籌分配稅款與一般補助款，則所有直轄市及縣市的歲計短絀將更嚴重(以民國 106 年為例，直轄市平均短絀約-382.3 億元，縣市平均短絀約-98.9 億元)。

綜之，中央給予地方政府的財政移轉(包括統籌分配稅款與一般補助款)對地方歲計短絀之改善有明顯的助益。綜觀近幾年的數據概略而言，16 個縣市平均各地方政府的歲出財源約 5 成是要靠中央的財政移轉來挹注，而 6 個直轄市則是平均約 3 成是要靠中央來挹注；整體平均而言，各地方政府的歲出經費，約有 4 成是要靠中央的財政移轉來挹注，所以財政移轉制度確實對改善地方財政有顯著的貢獻；當然，這明顯有違地方財政自主的精神，不利地方自治的推動。

表 2-3 是呈現 16 個縣(市)的基準財政收支差額(表中①欄)(依分配辦法第 9 條之規定：基準財政收支差額＝基準財政支出(需要)－基準財政收入，故表中數字前有「-」者為剩餘，無「-」者為短絀)，以及分別納入統籌分配稅款與補助款後，彌補基準收支差短的效果(表 2-3 的⑤、⑥、⑦等三欄)。首先，就 106 年的①欄而言，基準財政收支差額(正數)最大的是彰化縣(144.5 億元)，第二大的是屏東縣(131.1 億元)，第三大的是南投縣(95.8 億元)，亦即屬於農業縣的財政狀況是較差的；另一方面，不含離島之縣(市)財政狀況較佳(基準財政收支差額相對最少)的依序是新竹市(31.1 億元)、嘉義市(38.8 億元)、新竹縣(54.5 億元)。另外，就 106 年地方獲配統籌分配稅款與補助款之財源合計(表中④欄)最多的前三名，分別是彰化縣(212.8 億元)，第二大的是屏東縣(203.4 億元)，第三大的是雲林縣(155.4 億元)；獲配財源合計最少的前三名分別是新竹市(64.7 億元)、嘉義市(66.4 億元)、新竹縣(88.9 億元)。彙總比對①欄與④欄的結果可知，統籌分配稅款與補助款確實是在彌補各縣市政府的基準財政收支差額，所以短差愈大者，獲配統籌分配稅款與補助款的財源就愈多。

若觀察僅納入統籌分配稅款對彌補地方財政收支差額的⑤欄數據可知，16 個

表 2-3 各地方基準財政收支差額、統籌分配稅款及一般補助款(104~106 年)

單位：億元

年 度	104 年							105 年							106 年						
項 目	基準財政收支差額①	統籌分配稅款收入②	一般補助款收入③	統籌款加補助款④ =②+③	納入統籌款之 差額⑤ =①-②	納入補助款之 差短⑥ =①-③	納入統籌款、補助款 之差額 ⑦=①-④	基準財政收支差額①	統籌分配稅款收入②	一般補助款收入③	統籌款加補助款④ =②+③	納入統籌款之 差額⑤ =①-②	納入補助款之 差短⑥ =①-③	納入統籌款、補助款 之差額 ⑦=①-④	基準財政收支差額①	統籌分配稅款收入②	一般補助款收入③	統籌款加補助款④ =②+③	納入統籌款之 差額⑤ =①-②	納入補助款之 差短⑥ =①-③	納入統籌款、補助款 之差額 ⑦=①-④
宜蘭縣	54.1	32.7	65.8	98.5	21.4	-11.7	-44.4	61.1	32.6	67.3	99.9	28.5	-6.2	-38.8	61.9	31.7	68.8	100.5	30.2	-6.9	-38.6
新竹縣	54.7	34.7	52.7	87.4	20.0	2.0	-32.7	63.8	38.5	50.0	88.5	25.3	13.8	-24.7	54.5	40.1	48.8	88.9	14.4	5.7	-34.4
苗栗縣	74.7	46.6	67.7	114.3	28.1	7.0	-39.6	79.2	49.5	65.9	115.4	29.6	13.3	-36.3	76.3	49.6	66.2	115.8	26.7	10.1	-39.5
彰化縣	143.1	87.6	120.7	208.3	55.5	22.4	-65.2	146.2	91.3	120.4	211.7	54.9	25.8	-65.6	144.5	90.8	122.0	212.8	53.7	22.5	-68.3
南投縣	97.3	51.8	84.9	136.7	45.5	12.4	-39.4	98.2	54.2	85.4	139.6	44.0	12.8	-41.4	95.8	54.3	85.6	139.9	41.4	10.2	-44.2
雲林縣	97.8	67.7	85.4	153.1	30.1	12.4	-55.3	99.2	69.6	85.0	154.6	29.7	14.2	-55.3	94.3	66.8	88.6	155.4	27.5	5.7	-61.2
嘉義縣	88.3	46.6	87.4	134.0	41.7	0.9	-45.7	89.6	48.6	87.4	136.0	41.0	2.2	-46.4	85.9	49.3	87.8	137.1	36.6	-1.9	-51.2
屏東縣	133.3	74.4	124.4	198.8	59.0	8.9	-65.5	135.4	77.3	124.8	202.1	58.1	10.6	-66.7	131.3	76.5	126.9	203.4	54.8	4.4	-72.1
臺東縣	69.4	33.4	57.3	90.7	36.0	12.1	-21.3	68.4	35.3	57.1	92.4	33.1	11.3	-24.0	67.7	36.4	56.5	92.9	31.3	11.2	-25.2
花蓮縣	71.3	37.9	65.9	103.8	33.4	5.4	-32.5	73.7	38.8	66.9	105.7	34.9	6.8	-32.1	72.4	38.8	67.8	106.6	33.7	4.6	-34.1
澎湖縣	34.6	17.9	40.2	58.1	16.7	-5.6	-23.5	35.9	19.0	40.4	59.4	16.9	-4.5	-23.5	34.5	19.0	40.5	59.5	15.6	-6.0	-25.0
基隆市	75	38.6	57.1	95.7	36.4	17.9	-20.7	66.5	40.3	57.2	97.5	26.2	9.3	-31.0	65.8	40.6	57.4	98.0	25.2	8.4	-32.2
新竹市	26.6	35.7	27.8	63.5	-9.1	-1.2	-36.9	29.3	38.0	26.3	64.3	-8.7	3.0	-35.0	31.1	39.2	25.5	64.7	-8.2	5.6	-33.7
嘉義市	42.2	23.2	41.6	64.8	19.0	0.6	-22.6	45.6	24.5	41.7	66.2	21.1	3.9	-20.6	38.8	24.7	41.7	66.4	14.1	-2.9	-27.6
金門縣	25.3	13.7	12.9	26.6	11.6	12.4	-1.3	27.6	14.4	13.4	27.8	13.2	14.2	-0.2	25.2	14.4	13.0	27.4	10.7	12.2	-2.3
連江縣	8.1	3.7	9.9	13.6	4.4	-1.8	-5.5	7.9	3.9	9.9	13.8	4.0	-2.0	-5.9	7.9	4.1	9.8	13.9	3.8	-1.9	-6.0
縣市平均	68.5	40.4	62.6	103.0	28.1	5.9	-34.5	70.5	42.2	62.4	104.7	28.2	8.0	-34.2	68.0	42.3	62.9	105.2	25.7	5.1	-37.2

註：1. 基準財政收支「差額」係依分配辦法第 9 條之規定：基準財政支出(需要)減基準財政收入來核算，故表中數字前有「-」者為剩餘，無「-」者為短絀。

2. 基本財政收支「差短」係依補助辦法第 2 條之規定：基本財政支出減基本財政收入來核算，故表中數字前有「-」者為剩餘，無「-」者為短絀。

3. 一般補助款包括一般性及專案補助款(不含 101 年 7 月後勞健保保費改由中央負擔金額)之決算數；一般性補助款未支用部分繳回地方公庫，專案補助款未支用部分繳回國庫。

4. 統籌分配稅款(含營業稅調降補助數、土增稅分成影響數及特別統籌分配稅款，但不含勞保費改由中央負擔部分)為實撥數；實撥金額包含利息收入數。

5. 104 年桃園縣、市合併升格直轄市，國稅統籌分配比例調整為直轄市 61.76%、縣（市）24%、鄉（鎮、市）8.24%。

資料來源：本研究根據自行蒐集資料(財政部國庫署及行政院主計總處提供)與財政部國庫署中央統籌分配稅款專區(統籌分配稅款)等數據，自行計算而得。

縣(市)的基準財政收支差額只有新竹市由原本①欄的正數(短絀)轉為⑤欄的負數(財政剩餘)，其餘 15 個縣(市)的⑤欄數據仍是正數(財政短絀)；亦即單靠統籌分配稅款是無法彌補各縣(市)的基準財政收支差額。但若是納入統籌分配稅款後再納入補助款，則 16 個縣(市)的基準財政收支差額都變成⑦欄的負數(亦即有財政剩餘)；因此，納入統籌分配稅款與補助款確實可有效改善地方政府的財政狀況；所以對各地方政府而言，中央的財政移轉(包括統籌分配稅款與一般補助款)對地方政務的推動舉足輕重。

表 2-4 是呈現 6 個直轄市與 16 個縣市的地方政府基本財政收支差短(表中①欄)，以及納入補助款(表中②欄)後對彌補基本收支差短的效果(表中③欄)；而基本財政收支「差短」係依補助辦法第 2 條之規定：基本財政支出減基本財政收入來核算，故表中數字前有「-」者為剩餘，無「-」者為短絀。就直轄市而言，六都的財政基本收支都是剩餘(數字為負)，106 年平均的剩餘是-189.8 億元(105 年與 104 年分別為-153.2 億元與-177.6 億元)，因此在給予一般補助款後，財政賸餘更多(參見③欄)；反之，16 個縣(市)的財政基本收支都是短絀(數字為正)，106 年平均的短絀是 14.2 億元(105 年與 104 年分別為 17.1 億元與 16.1 億元)；由於中央給予 16 個縣(市)的一般補助款都大於其財政短絀數，因此各縣(市)在獲得一般補助款後都變成財政賸餘(參見③欄)，106 年平均的賸餘是-48.8 億元(105 年與 104 年分別為-45.3 億元與-46.5 億元)。所以，一般補助款對解決 16 個縣(市)的財政基本收支差短有明顯的助益。

二、各地方自籌財源與稅課收入概況

地方政府間資源豐瘠程度不一，經濟發展狀況差異很大，故其稅課能力與自籌財源比重自亦各有不同。¹³從表 2-5 的①欄(②欄)可知，臺北市的自籌財源占歲

¹³自籌財源係自有財源扣除統籌分配稅款，因統籌分配稅款列為各地方政府的稅課收入，但其財源來自中央的統籌分配，故不屬於地方政府的自籌財源。自籌財源「比率」有兩種說法，一是自籌財源占歲入的比率，另一是自籌財源占歲出的比率。

表 2-4 各地方財政基本收支差短及一般補助款(104~106 年)

單位：億元

年 度	104 年			105 年			106 年		
項 目	基本財政收支差短①	一般補助款收入②	納入補助款之差短③ =①+②	基本財政收支差短①	一般補助款收入②	納入補助款之差短③ =①+②	基本財政收支差短①	一般補助款收入②	納入補助款之差短③ =①+②
新北市	-273.3	109.3	-382.6	-228.8	86.8	-315.6	-275	82.7	-357.7
臺北市	-441.6	120.9	-562.5	-417.7	93.8	-511.5	-479.9	91.6	-571.5
桃園市	-171.9	72.9	-244.8	-131.4	59.5	-190.9	-150.4	58.5	-208.9
臺中市	-140.9	111.6	-252.5	-129	91.8	-220.8	-157.2	89.6	-246.8
臺南市	-28.8	152.9	-181.7	-19.5	140.1	-159.6	-41.1	142.0	-183.1
高雄市	-9.3	157.5	-166.8	7	139.6	-132.6	-35.1	140.1	-175.2
直轄市平均	-177.6	120.9	-298.5	-153.2	101.9	-255.2	-189.8	100.8	-290.6
宜蘭縣	10.6	65.8	-55.2	14.9	67.3	-52.4	13.9	68.8	-54.9
新竹縣	1.6	52.7	-51.1	6.1	50.0	-43.9	4.3	48.8	-44.5
苗栗縣	19.0	67.7	-48.7	16.4	65.9	-49.5	13.4	66.2	-52.8
彰化縣	37.1	120.7	-83.6	40.1	120.4	-80.4	36.0	122.0	-86.0
南投縣	34.6	84.9	-50.3	33.3	85.4	-52.1	28.6	85.6	-57.0
雲林縣	19.8	85.4	-65.6	20.3	85.0	-64.7	20.0	88.6	-68.6
嘉義縣	30.9	87.4	-56.5	30.6	87.4	-56.8	26.5	87.8	-61.3
屏東縣	51.1	124.4	-73.3	52.4	124.8	-72.4	47.4	126.9	-79.5
臺東縣	25.3	57.3	-32.0	23.7	57.1	-33.4	19.9	56.5	-36.6
花蓮縣	24.1	65.9	-41.8	23.5	66.9	-43.5	20.8	67.8	-47.0
澎湖縣	17.7	40.2	-22.5	16.8	40.4	-23.6	15.6	40.5	-24.9
基隆市	4.8	57.1	-52.3	8.6	57.2	-48.6	2.4	57.4	-55
新竹市	-27.4	27.8	-55.2	-23.4	26.3	-49.7	-28.2	25.5	-53.7
嘉義市	5.9	41.6	-35.7	8.4	41.7	-33.3	4.6	41.7	-37.1
金門縣	-0.3	12.9	-13.2	-1.4	13.4	-14.8	-2.0	13.0	-15.0
連江縣	3.7	9.9	-6.2	3.8	9.9	-6.2	3.5	9.8	-6.4
縣市平均	16.1	62.6	-46.5	17.1	62.4	-45.3	14.2	62.9	-48.8
全體平均	-36.7	78.5	-115.2	-29.3	73.2	-102.5	-41.5	73.2	-114.7

註：1.基本財政收支「差短」係依補助辦法第2條之規定：基本財政支出減基本財政收入來核算，故表中數字前有「-」者為剩餘，無「-」者為短絀。

2.基本財政收入項目包含地方稅課收入(105 年度起按 103 年度實徵數設算)，以及中央統籌分配稅款(按財政部通知市縣政府之數額設算)。至營業盈餘及事業收入、規費收入、財產收入與 103 年度以後增加之地方稅課收入等均不納入。

3.基本財政支出項目包含人事費、退休撫卹經費、基本辦公費、法定社會福利支出、婚喪生育及子女教育補助、警消人員超勤加班費及員警服裝費等。

資料來源：本研究根據自行蒐集資料(財政部國庫署及行政院主計總處提供)計算而得。

表 2-5 各地方之自籌財源與稅課收入比率(104~106 年)

單位:%

年 度	104			105			106		
項 目	自籌財源 /歲入①	自籌財源 /歲出②	稅課收入 比率③	自籌財源 /歲入①	自籌財源 /歲出②	稅課收入 比率③	自籌財源 /歲入①	自籌財源 /歲出②	稅課收入 比率③
新北市	59.11	55.56	63.94	57.13	53.42	61.24	60.13	58.90	65.59
臺北市	69.01	82.51	67.30	66.65	76.96	72.62	65.76	71.18	74.14
桃園市	61.30	60.46	66.70	61.02	57.03	67.57	61.12	55.97	65.70
臺中市	52.35	48.41	64.91	55.11	49.62	61.93	51.76	47.04	63.94
臺南市	42.58	43.86	58.84	41.36	41.38	60.74	45.38	47.29	60.31
高雄市	50.56	47.00	60.82	52.81	52.32	65.55	53.34	53.91	60.75
直轄市平均	55.82	56.30	63.75	55.68	55.12	64.94	56.25	55.72	65.07
宜蘭縣	33.67	33.91	39.84	33.88	36.53	34.57	31.01	31.28	38.81
新竹縣	46.14	47.31	40.84	40.08	38.51	43.21	48.22	56.65	44.12
苗栗縣	26.02	25.62	47.42	28.30	30.37	45.47	27.66	29.3	42.97
彰化縣	32.45	31.48	45.30	26.89	24.73	49.86	27.96	26.82	47.64
南投縣	21.24	21.57	39.48	20.35	20.93	41.03	21.62	22.88	40.81
雲林縣	24.36	24.49	46.53	24.81	25.02	43.62	24.07	24.08	43.94
嘉義縣	15.01	14.73	38.43	19.40	19.71	36.32	16.00	17.00	41.06
屏東縣	21.61	22.33	39.71	20.94	21.95	40.10	21.03	22.12	40.00
臺東縣	14.80	14.82	34.31	14.16	14.40	33.91	13.38	13.77	38.72
花蓮縣	20.28	20.28	38.03	19.79	20.05	37.67	24.29	26.27	40.44
澎湖縣	12.09	11.96	25.75	10.84	10.98	26.36	12.17	12.45	27.65
基隆市	28.53	29.93	42.96	28.84	30.15	45.05	29.34	30.43	45.23
新竹市	54.08	54.51	62.60	54.07	54.93	64.88	49.35	49.43	61.98
嘉義市	31.61	33.56	46.54	31.66	32.89	48.35	32.93	34.63	47.27
金門縣	56.17	54.88	21.38	52.67	52.99	22.44	62.55	59.03	25.35
連江縣	10.60	10.59	15.75	15.78	16.18	15.12	11.56	11.35	15.52
縣市平均	28.04	28.25	39.05	27.65	28.14	39.25	28.32	29.22	40.09
全體平均	35.62	35.90	45.79	35.30	35.50	46.26	35.94	36.44	46.91

註：自籌財源：歲入－補助及協助收入－統籌分配稅收入。

稅課收入比率：(稅課收入／歲入)*100。

資料來源：本研究根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(歲入、歲出、自籌財源、稅課收入)(民國107年10月17日登網下載)，自行計算而得。

入(或歲出)比率皆最高，其自籌財源占歲入(或歲出)比率在民國 104 至 106 年度分別為 69.01% (82.51%)、66.65% (76.96%)及 65.76% (71.18%)；與最低的縣市(104 年度為連江縣；105 年度為澎湖縣；106 年度為連江縣)相比，相差高達 7 至 8 倍。整體觀之，104 年度自籌財源比率(①欄與②欄兩者同時都)超過 50%的地方有 5 個，分別是新北市、臺北市、桃園市、新竹市及金門縣；105 年度超過 50%的地方則有 6 個，分別是新北市、臺北市、桃園市、高雄市、新竹市及金門縣等；106 年度超過 50%的地方有 5 個，分別是新北市、臺北市、桃園市、高雄市及金門縣。由此可見，我國地方政府財源自籌能力的不足程度，已嚴重影響地方自治工作的推展。

此外，這種狀況也充分反映在各地地方稅課收入能力的偏低上。從表 2-5 的③欄可知，民國 104 至 106 年度的稅課收入比率，六個直轄市皆高於 50%以上，但其他縣市中只有新竹市的比率超過 50%。臺北市仍是所有地方中的佼佼者，104 年度為 67%，105 年度則高達 73%，106 年度為 74%。大致上而言，稅課能力較高者，自籌財源占歲出的比率亦較高。

三、各地方未償債務餘額概況

我國各地方政府在歲入歲出差短的情況下，必然就只能依賴舉債收入來支挹財政需求。表 2-6 顯示民國 104 至 106 年度各級政府依公債法規範之債務餘額；各地方政府(包括直轄市、縣市與鄉鎮合計)，民國 106 年度的債務未償債務餘額高達 1 兆 86.6 億元，105 年度為 1 兆 338.3 億元，104 年為 1 兆 51.3 億元；其中 1 年以上的債務分別為 8,536.7 億元、8,689.2 億元及 8,334.3 億元。在直轄市部分(6 都合計)，106 年度的債務餘額為 7,836.9 億元、105 年度為 7,998.9 億元及 104 年度為 7,626.1 億元；在縣市部分(16 縣市合計)，106 年度為 2,245.1 億元、105 年度為 2,331.9 億元及 104 年度為 2,415.0 億元。6 個直轄市中，高雄市債務餘額最高，分別是 106 年度 2,487.5 億元、105 年度 2,521.6 億元及 104 年度 2,563.7 億元；

表 2-6 各級政府未償債務餘額(104~106 年)

單位:億元

縣市 年度	1 年以上債務			未滿 1 年債務			債務合計			自償性債務		
	104 年	105 年	106 年	104 年	105 年	106 年	104 年	105 年	106 年	104 年	105 年	106 年
合 計	61,298.8	62,125.9	62,134.9	3,057.1	3,078.6	1,980.0	64,355.9	65,204.5	64,114.9	4,349.2	4,392.5	4,489.4
中央政府	52,964.5	53,436.7	53,598.2	1,340.0	1,429.5	430.0	54,304.5	54,866.2	54,028.2	2,745.7	2,654.9	2,641.4
地方政府	8,334.3	8,689.2	8,536.7	1,717.1	1,649.1	1,550.0	10,051.3	10,338.3	10,086.6	1,603.5	1,737.6	1,848.0
直轄市	6,689.7	7,089.9	6,975.2	936.4	909.1	861.7	7,626.1	7,998.9	7,836.9	1,182.8	1,347.0	1,506.2
臺北市	1,998.6	2,045.9	1,916.2	0.0	0.0	0.0	1,998.6	2,045.9	1,916.2	193.2	337.8	315.0
高雄市	2,406.1	2,426.1	2,416.1	157.6	95.5	71.4	2,563.7	2,521.6	2,487.5	259.7	260.0	302.9
新北市	858.0	1,035.0	1,022.3	370.0	340.0	335.0	1,228.0	1,375.0	1,357.3	433.1	357.7	414.4
臺中市	705.3	828.1	880.9	183.9	298.4	317.9	889.1	1,126.6	1,198.8	226.8	326.7	414.0
臺南市	545.7	554.7	554.7	185.0	135.2	97.4	730.7	689.9	652.2	70.1	62.5	52.8
桃園市	176.0	200.0	185.0	40.0	40.0	40.0	216.0	240.0	225.0	0.0	2.4	7.1
縣 市	1,635.9	1,593.0	1,557.9	779.2	738.9	687.3	2,415.0	2,331.9	2,245.1	415.7	387.0	338.2
宜蘭縣	129.7	126.2	122.7	96.6	95.3	94.4	226.3	221.5	217.1	40.3	43.7	47.7
新竹縣	155.9	155.9	154.3	63.0	65.3	40.6	218.9	221.2	194.9	68.0	68.0	60.2
苗栗縣	228.4	226.0	223.0	164.4	163.5	162.6	392.9	389.5	385.6	115.4	110.3	110.3
彰化縣	155.2	152.3	152.2	83.1	96.4	108.9	238.3	248.7	261.1	41.2	41.8	25.2
南投縣	117.4	116.0	113.9	53.4	44.7	28.3	170.8	160.7	142.1	11.6	11.7	12.9
雲林縣	188.6	184.8	180.8	74.0	67.4	73.5	262.6	252.2	254.4	17.4	14.6	4.1
嘉義縣	152.2	150.0	143.5	54.4	43.6	40.5	206.6	193.6	184.0	51.9	26.3	15.8
屏東縣	188.2	184.1	178.8	63.3	43.1	15.3	251.5	227.2	194.0	1.3	1.1	0.8
臺東縣	46.8	44.2	40.0	28.5	24.5	19.7	75.3	68.7	59.7	14.1	13.0	13.2
花蓮縣	81.2	81.0	80.7	41.4	40.5	39.6	122.6	121.5	120.3	0.0	0.0	0.0
澎湖縣	18.0	15.5	13.9	4.1	1.3	2.2	22.1	16.8	16.1	0.2	0.2	0.2

縣市 \ 年度	1 年以上債務			未滿 1 年債務			債務合計			自償性債務		
	104 年	105 年	106 年	104 年	105 年	106 年	104 年	105 年	106 年	104 年	105 年	106 年
基隆市	88.3	80.8	78.8	16.0	16.0	15.0	104.3	96.8	93.8	0.0	0.0	0.0
新竹市	82.1	75.1	75.0	36.9	37.2	46.8	119.0	112.3	121.8	19.1	18.9	18.7
嘉義市	3.9	1.2	0.3	0.0	0.0	0.0	3.9	1.2	0.3	35.3	37.5	29.0
金門縣	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
連江縣	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
鄉鎮市	8.7	6.4	3.6	1.5	1.1	1.0	10.2	7.5	4.6	5.0	3.6	3.6

資料來源：財政部國庫署 93 年至 106 年各級政府公共債務概況表(網站資料更新日期：108.01.24)

桃園市債務餘額最低，分別是 106 年度 225.0 億元、105 年度 240.0 億元及 104 年度 216.0 億元。其餘 16 個縣市中，債務餘額最高的是苗栗縣，分別是 106 年度 385.6 億元、105 年度 389.5 億元及 104 年度 392.9 億元；債務餘額第二高與第三高的依序是彰化縣、雲林縣；最低的為金門縣與連江縣，最近 3 年皆無任何債務餘額。

第三節 本章小結

為調劑地方財政盈虛與均衡區域發展，民國40年6月頒佈「財劃法」；其目的乃是為了規範各級政府財政收支之分類、劃分與調劑，緩和各級政府間垂直與水平財政差異的情況，確立中央與地方間的財政關係。財劃法實施迄今已歷經了10次修訂，而民國70年與88年的兩次修訂，可謂作了結構性的大調整，例如由原來的「三級政府、四級財政」改變為「四級政府、四級財政」。最近一次的財劃法修訂，為配合精省改革，又改為「三級政府、三級財政」(陳聽安，2001)，對原屬省府之財政資源併入中央，將營業稅改為國稅等改革，從而改變稅收分配結構。再者，由於依據財劃法所制訂的統籌款分配辦法的規模不足，無法補足各地方政府的財政缺口，政府又於民國八十九年頒佈「補助辦法」，透過補助款給予地方政府財務救濟，降低其「患寡」的現象。

當前我國絕大多數地方政府的財政收入都無法支持地方自治團體組織施政，且多數縣市政府普遍瀕臨舉債上限，連人事費都須仰賴中央補助，地方自治成為空談；造成地方政府入不敷出、債務持續累積，其原因主要有四：1.地方自有財源過低；2.地方政府功能與中央府際間的行政功能欠缺明確劃分，疊床架屋現象嚴重；3.因選舉效應影響，地方政府本身也不斷擴張公共服務的範疇；4.中央政府愈來愈倚賴地方推動公共政策。

憲法已明訂「地方自治」的原則，民國88年1月，立法院通過「地方制度法」，確立了地方政府職權，而中央與地方財政分配法律依據為「財劃法」，前者是規範中央與地方的政治職權分配，後者規範中央與地方的財政分配，雖然「財劃法」早在民國40年便已訂定；然而，當時的財劃法係在強人政治下的時空背景下所訂定，中央「集權且集錢」的事實極為明顯；雖然到民國80年代的黨禁解除時期，「財劃法」前後已歷經10次的修訂，但威權觀念仍普遍存在於各地方

政府，財劃法還是無法解決地方財政缺乏自主性、地方財源嚴重短缺、地方對中央的財政依賴「高不可攀」的問題。因此，為真正實施憲法所賦予地方的自治權力，未來必須從「財政分權」理論出發，進行適當的修法改革。

鑑此，落實財政分權目標的首要改革，就是全盤檢討並修訂「財劃法」，使中央與地方政府的財源分配與其「權責」及「能力」彼此相符，讓地方政府有「權」也有「錢」，進而擔負起應有的「職責」。

第參章 相關文獻回顧

國際經驗顯示，隨著各國經濟發展及人民對福利需求水準的提升，各地區對公共服務的需求益愈增加，使得公共支出日益膨脹，在財源沒有增加的情況下，多數地方政府皆面臨財政困難的窘境，因而紛紛提出重新檢討現行中央與地方的財政分權制度，期能有效滿足人民對地方性公共財的需求，並調合府際間的財政關係。

就我國而言，長期以來，地方政府多面臨收支差短的現象，部分地方政府債限也瀕臨上限甚至超限的困境；近為因應地方政府改制進行修正公債法與財劃法所引發之爭議，更凸顯了地方政府財政的長期困境，其所引發的不單僅是財政、經濟的問題，也是政治、社會的議題。

為提出一套符合國際潮流與我國民情的財政收支分配辦法，掌握國際趨勢並瞭解我國現行地方財政面臨的問題實屬必要，本章期能透過相關理論與實證文獻的探討，了解中央與地方財政的分權方式及其相對優缺點、可能產生的問題與可行改進的作法。

本章共分二節，內容包括國外文獻及國內文獻的探討，第一節以蒐集與地方財政分權制度利弊有關的文獻為主；第二節則蒐集探討我國地方財政所面臨的問題的文獻。

第一節 國外文獻

隨著民主化發展日趨成熟，世界各國越來越強調地方分權的重要性，紛紛透過法律強化地方政府的職權，並賦予地方政府制定適合該地區的經濟、社會、環境政策等權利。例如，法國國會於 1982 年通過「地方分權法」(Law of Decentralization)；英國國會於 2000 年通過「地方政府法」(Local Government Act)。日本也在 2000 年實施「地方分權一刮法」，擴大地方政府的自主性。(廖坤榮，2002)

根據 Martinex-Vazquez and McNab (2003)文章，世界各國紛紛傾向採用地方分權制度，可能是因為對過去中央集權官僚體系運作不甚成功的反應，而透過將財政權力轉移到地方政府以打破中央政府對經濟的控制被視為是權力下放的一種方式。正如 Taillant (1994)所言，大部分國家面臨的問題已經不是「是否應該採取分權」，而是「應該如何最好地」分權。綜上所述，地方財政分權執行成效對國家發展扮演至關重要的角色，為有效執行財政分權，以下將進一步深入瞭解財政分權的優缺點。

根據 Musgrave and Musgrave (1989)，政府財政政策的目的是在於達成資源的最適配置、經濟的穩定與成長以及所得的公平分配等目標。雖然地方政府的層次與規模不若中央政府，但其目標是相同的。透過理論及實證上關於財政分權如何影響上述三個目標的文獻蒐集，可瞭解並比較中央集權及財政分權的優缺利弊。

首先，在資源最適配置方面，根據地方財政理論，財政分權可使公共部門的資源分配更具經濟效率。如 Tiebout (1956)所言，如果允許納稅人自由遷徙，則經濟效率會提高，因為他們可以移民至最符合其首選稅收支出方案的轄區內。簡言之，若地方政府間提供的公共服務具差異性及多樣性，則其所能達到的福利水準較由中央政府統一提供的公共服務所能達到的福利水準為高。Joumard and Kongsrud (2003)及 Wilson and Wildasin (2004)亦認為地方財政分權可使公共服務

因地制宜，較能滿足地方居民的偏好，同時，若居民能夠以腳投票，選擇移居至自己偏愛的公共服務地區，則各地方政府將會產生競爭，進而提高地方政府的效率。Bird and Vaillancourt (1998)則認為，地方財政分權不僅可使地方政府與居民了解其應負之財政責任，且有助於提升支出效能，並促進地方繁榮發展。整體而言，財政分權乃為提升公共支出效率的有效工具之一。

在經濟穩定與成長方面，Blochliger and Akgun (2018)指出若將地方財政分權與經濟成長的關係看成是一種生產函數，經濟成長為產出，實質資本、人力資本及這些資本的生產力為生產投入。而生產力受到包括財政結構等制度和政策的影響。例如，企業生產力及家戶福祉取決於地方政府徵收的租稅以及在各項支出的花費。具體言之，私人投資可能受到政府部門投資及所課徵的租稅影響；人力資本的形成或生產力則可能受到教育或醫療等政策的影響。財政分權影響經濟活動的方式可整理成圖 3-1。

政府部門間財政關係影響經濟表現的管道有很多，在探討地方財政分權對各地方經濟發展影響的議題上，不論是理論上或實證上的看法都很分歧。理論上，Tiebout (1956)及 Oates (1972)認為財政分權不但可以提高地方政府的效率，並可促進地方經濟發展；然而，Spolaore (2015)認為由於建設投資具備規模經濟，若過度地方分權，對於基礎建設尚未完善的地方，反而可能不利其經濟發展。實證上，Akai and Sakata (2002)使用美國 50 州 1992-1996 年的資料，驗證地方財政分權確實對地方經濟發展有所助益。Iimi (2005) 則蒐集 51 個國家 1997 年至 2001 年的資料，驗證財政分權程度對經濟成長的影響，結果顯示，財政分權亦有助於經濟成長。然而，Feld and Dede (2005)以 19 個 OECD 國家 25 年的資料分析，發現地方財政分權對經濟成長並無正面影響。同樣地，Thornton (2007)也以 OECD 19 個國家為研究對象，蒐集 1980 年至 2000 年的資料，探討地方財源自主程度對經濟

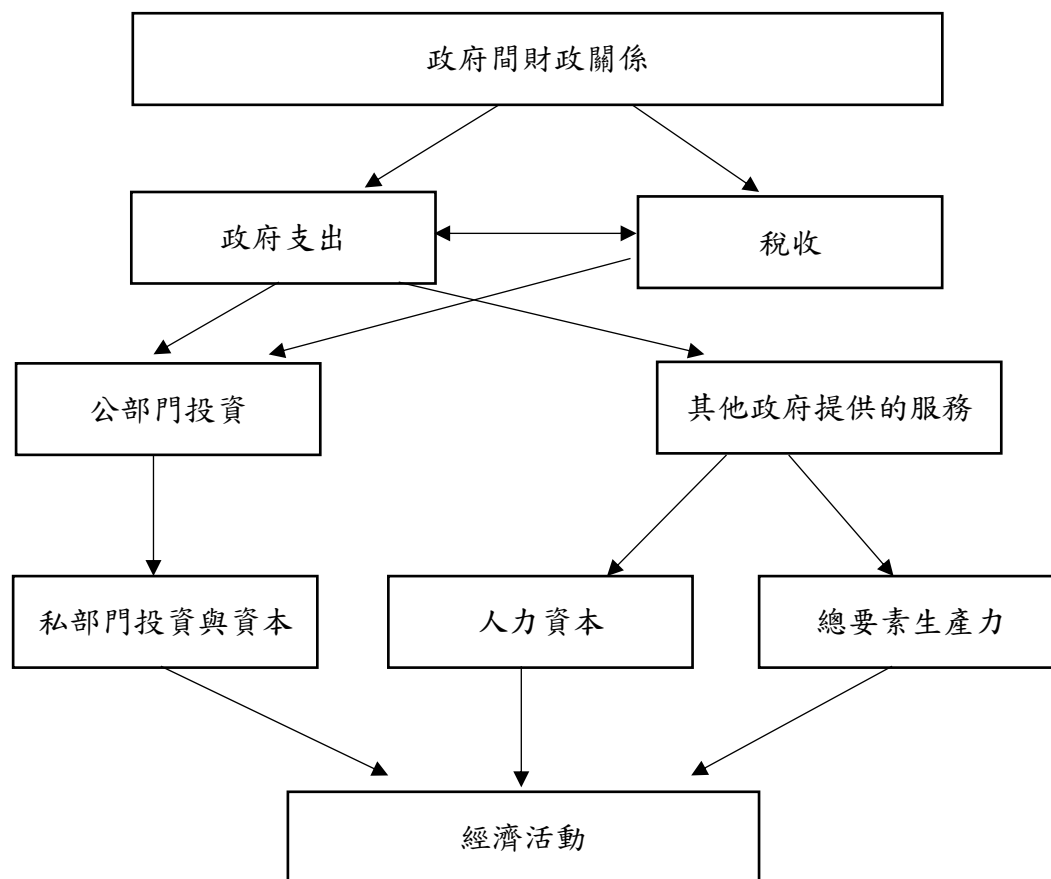


圖 3-1 財政分權影響經濟活動的方式

資料來源：Blochliger and Akgun (2018)。

成長的影響，實證結果顯示，兩者之間的關係並不顯著。Baskaran et al. (2016)則蒐集 30 篇文章，以整合分析(meta-analysis)驗證地方財政分權與經濟成長間的關係，結果同樣顯示，地方財政分權對經濟成長並無正面或負面的影響。綜合言之，財政分權對經濟發展的影響尚無共識，至於其原因，Kim (2018)指出係與財政分權制度的設計有關，因其需同時做政治、制度以及經濟上的考量。

最後，在所得的公平分配方面，雖然研究財政分權對所得分配影響的文獻相對於財政分權對經濟成長的文獻少很多，然而，一般皆認為所得分配的任務若由地方政府執行，則所得重分配工具的成效將比由中央集權執行的成效差。換言之，

財政分權將使所得分配惡化。但亦有文獻指出地方財政分權可能有助於改善所得分配不均的現象，如 Stossberg and Blochliger (2017)。此外，Doughterty and Akgun (2018)探討一個國家全球化的程度、財政分權對經濟成長及所得分配的影響。該研究發現，一般而言，收入分權比支出分權更有利於改善所得分配不公平的現象。值得注意的是，支出及收入分權會促進貿易開放程度相對較高的國家之經濟成長，同時，財政分權所得分配的影響雖相對模糊，但存在改善所得分配的可能，尤其是對全球化程度較高的國家。換言之，對於貿易開放程度較高的國家而言，財政分權或可達到包容性成長(Inclusive Growth)，亦即同時達到經濟成長並改善所得分配不均。

綜上所述，財政分權有助於資源配置效率；對經濟成長與穩定及所得分配公平的影響則較無共識，亦即，財政分權可能有助於經濟成長或造成經濟衰退；財政分權可能有助於改善所得分配或使所得分配惡化。然而，在特定情況下，如貿易程度較高的國家，仍有可能同時達到經濟成長並改善所得分配狀況。這或許是財政分權制度形成國際潮流的原因之一。由於我國為一海島國家，是個高度仰賴貿易的國家，貿易開放程度不低，實施財政分權或可達到包容性成長。

第二節 國內文獻

有關我國中央與地方財政關係或地方財政問題等議題之研究文獻甚多，分從財政、經濟、政治、公共行政甚至國土規劃等角度切入分析，由此可知，此一問題所涉及層面的複雜程度。其中，就財政的本質而言，黃世鑫(2000)指出無論是中央或地方政府，均係「量出為入」，亦即政府課徵租稅係為支應「支出」所需之「經費需求」。因此，關於地方財政問題除了地方政府的財源困窘外，更應優先釐清中央與地方政府在支出面「權限」的劃分—中央與地方各級政府各自應提供的財貨或勞務。基此，財源分配合理與否，或中央與地方各級政府之財源是否充裕，係相對於其「應該的支出」而言。根據我國憲法及地方制度法相關規定，中央與地方權限的劃分主要是經費分擔責任的確立；實際執行時則是各級政府根據個別法律中的各項任務編列歲出預算。因此，為精準掌握各級地方政府所需經費，黃世鑫(2000)建議應詳細檢視「個別法律」中與年度歲出預算編列相關的項目，以做為稅源分配的基礎。此外，地方財政問題相關議題尚包括中央與地方職權劃分、提高地方財政自主性、地方財政困窘、中央與地方財源分配問題、地方財政紀律問題等(如，孫克難,1998；黃世鑫,1999；李顯峰,2005；徐仁輝,2010)。本研究計畫的重點乃在於針對我國財劃法的修正提供分析與建議，故以下文獻整理以直接論及財劃法之內容者為主，整理如下。

針對歷年各次行政院所提財劃法修正案之檢討有關的主要文獻大約有曾巨威(1999、2000、2001、2002，以及2011)、陳聽安(2002)、曾銘深(2002)、黃耀輝(2006)、林向愷、蘇建榮、陳錦稷(2010)、游適銘(2016)等。

曾巨威(2011)文中簡要整理我國中央與地方財政體制之特色與問題。該文指出，我國中央與地方政府間財政關係，主要建基於「地方制度法」與「財劃法」兩者之上。由於長久以來地方自治的理念並未真正落實在相關的法制中，我國中

中央政府不但對租稅權力掌控具絕對優勢，在調劑地方財政收支及促進地方平衡發展的財源分配及補助上，亦因過度依賴中央的政策裁量而致備受地方抱怨與學者質疑。民國 88 年財劃法修正及地方制度法制定後，不論在體制架構或運作規範上，皆有大幅度的改進與調整。尤其是，統籌分配稅與補助款二者公式化與透明化分配的法律要求與訂定，更是建制上的一大突破。惟因為地方財政問題牽涉複雜的政治理念與體制爭議，再加上各級政府的財政狀況盡皆不佳的財務現實，故在改革過程中並無法依照理想的規劃全然付諸實施。基於這些特殊的因素與理由，我國現行中央與地方政府財政關係乃從而形成某些獨具的特色，例如「統籌分配稅款與補助款的性質不清」、「統籌分配稅款的分配方式過於分歧與複雜」以及「基準財政需要與基準財政收入的觀念不夠落實」等。

該文指出目前我國的分配方式混雜著法定、協商與公式化等不同的機制，基於統籌分配稅款的目的與功能乃為調劑地方政府基準收支短差的失衡狀況，建議應客觀公平地考量各級地方政府基準需要與收入之差額多寡為分配依據。此外，現行統籌分配稅款的分配，只有縣(市)間的分配採用基準財政需要減基準財政收入差額的方式計算分配之比率，且基準財政需要與基準財政收入的觀念，在應用範圍上仍受到許多限制，尤有甚者，二者的計算皆完全採用地方政府實際發生的收支決算數，未經任何「標準化」的修正，故無法顯示出地方政府在財政需要與收入上真正的需求與能力，這樣的計算可能導致結果的嚴重偏誤與扭曲。最後，基準財政需要額與基準財政收入額為財劃法及統籌款分配辦法所使用的名詞，但「補助辦法」中則另定義了「基本財政支出」與「基本財政收入」(等於稅課收入扣除依地方稅法通則徵收之稅課收入)二詞，此二者間的關係並不甚明確，易造成數據解析上的困擾與混淆，建議應加以釐清。

陳聽安(2002)認為我國地方財政之困窘，除財政收支劃分不當外，地方政府亦應擔負責任。例如，地方政府競相發放老年津貼，增加許多支出；對於地方政

府主要財源之土地增值稅及地價稅，其稅基(公告現值及公告地價)之訂定常常遠低於市場價格，侵蝕地方政府之稅收。陳聽安(2002)更進一步指出我國地方財政的根本問題在於「財政收入不足支應其支出，造成財政缺口」以及「各地方稅收分配之不均，亦即財政差異」。就前者言，該文主張財政改善問題應做整體考量，財政收支之劃分，應同時考量地方及中央的財政狀況。至於後者，在垂直地方財政差異(即中央與地方財政之不均)部分，該文認為唯有將整個財政大餅做大，加以地方政府亦致力於開拓新財源，中央與地方財政差異才能獲得改善；在水平地方財政差異部分，把餅做大仍是一種可行方案，但需搭配適當的統籌分配稅款財源以及公平的分配公式。大致上，各縣市主張，統籌分配稅款不應作兩階段分配，亦即先分配一定比例給直轄市後，再依據基準財政需求等因素分配給縣(市)。另外，該文認為現行的一般補助款某種程度上與一般統籌分配稅款之用途重疊，建議應加以整合，惟須先釐清基準需求的定義與範圍。

黃耀輝(2006)亦認為我國地方財政普遍存在財政「不足」與「不均」的問題，根本解決之道為擴大分配給地方政府的財源並合理分配之。該文指出，為解決統籌分配稅款之財源規模不足問題，建議可選擇適當且穩定的稅目，例如，提高營業稅提撥比例，作為財源；在統籌分配稅款分配面的問題部分，該文認為除應將「地方財政努力」納入分配時的考慮因素外，統籌分配稅款的分配公式應考量各地方的環境條件差異，以使統籌分配稅款的分配金額達到各地方的實質公平。廖坤榮(2002)則主張除未來財劃法應擴大統籌分配稅款、縮小一般補助款規模外，亦應該落實有效的地方財政考核與管理制度，讓地方政府一方面享有財政自主權，一方面接受監督，完善中央與地方財政劃分制度。

李顯峰(2005)認為我國地方政府的財源長期存在不足的現象，這除了需中央有效擴大統籌款與補助款的規模外，地方政府也需積極地開源節流來減緩此一問題，強化地方自我負責的意識；諸如可加強公共事務的委外經營或外包，採取主

動行銷的招商策略，積極興利、發揮地方產業特色，以增益收入，改善地方財政的困局。

姚名鴻、林倩如(2010)利用稅柄法(tax handles)-先認定與一國租稅收入能力與努力能力有關之經濟特徵(解釋變數)，再經由迴歸模型來估算此等收入能力與努力能力(被解釋變數)-估算我國五都改制前的 23 個直轄市及縣(市)政府在 2001 年至 2010 年期間之財政能力與財政努力，並分析影響財政努力之變數。實證結果發現大部分地方政府財政努力欠佳，特別是財政能力佳的地方政府亦然。作者認為我國中央對地方政府的統籌分配稅款與補助款制度設計應將財政努力誘因導入，以提升地方的財政能力。

林向愷、蘇建榮、陳錦稷(2010)則檢討馬前總統 2009 年年底提送財劃法修正草案並給予建議。為有效解決地方財政面臨的「地方財源不足」、「自有財源比重偏低」及「支出結構僵化，人事經費比重偏高」等問題，該文建議應擴大中央統籌分配稅款規模；設算基準財政需求時，應納入一般性補助款分配方式，同時考量地方政府人口結構多元性、生態環境多樣性、經濟活動差異性及城鄉治理複雜性；成立「中央統籌稅款穩定基金」，以降低中央統籌分配稅款受景氣波動的影響，提高地方財源穩定性；中央統籌分配稅款之分配公式及辦法不宜入法，以避免產生立法調整上的僵化等，以落實「貫徹權力下放」、「提升地方財政自主」及「建構完善財政調整制度」等三個政策目標；「權錢同時下放」、「地方實質財源增加」、「直轄市及縣市財源只增不減」及「公式入法取代比例入法」四個修法原則。

針對地方政府的自有財源偏低為我國地方財政不佳的可能原因之一，曾銘深(2003)認為應鼓勵地方政府自闢財源，具體作法為使地方政府擁有課稅自主權、將統籌分配稅款及一般補助款平均分配各縣市與直轄市、以專案補助款分配獎懲機制促使地方努力開源，以此逐步達成地方財政永續經營的目標。張李淑容(2003)

亦建議各地方政府應設法提升自有財源，例如，徵收都市建設發展捐。此外，該文也強調節流的重要性，認為統籌分配與補助制度應將地方政府支出效能列入考量。黃建興、蔡玉時(2002)則建議研析一套能夠激發地方政府財政努力收入面的機制，例如，放寬地方租稅立法權，以改善地方財政困難。

陳錦稷(2012)認為五都升格後的行政院版財劃法修正案，雖一再強調財源分配「只增不減」，但各縣市仍然無法接受；主因乃其修正內容無法回應財政資源分配不公問題，也無法有效調劑各級政府間垂直與水平財政失衡情形。雖然按照政院版修法後的地方政府整體財源增加 438 億元，但其中高達 413 億元由六大直轄市所瓜分，造成未升格縣市新增財源大幅減少的排擠效應，加劇「富六都、窮十六縣」現象，水平失衡更加嚴重，財政分配更趨於兩極化，全然違背財劃制度調劑財政盈虛，縮小城鄉財政差距的立法精神。所以作者認為要解決地方財政問題，政院版財劃草案必須改弦更張，有效回應迫切需要改革的財政課題，才有機會凝聚各界共識，順利完成修法。

此外，由於我國現有財源分配機制，對人口規模較大的地方相對不利，曾巨威(2011)建議於分配機制中納入地區居民的人數，並以新北市為例，設算將人口數指標納入統籌分配稅款分配的可行性。游適銘(2016)亦指出，針對歷年各次行政院所提財劃法修正案，各地方政府紛紛提出對其各縣市最有利指標，希望能夠納入統籌分配稅款中設算。惟若採納所有提議之有利指標，將使計算公式複雜化。基此，游適銘(2016)建議效仿德國經驗，以各縣市人口數作為統一的最有利指標，以收化繁為簡之效。而為使所得相對較低的地方獲得較多的統籌分配稅款，林健次、蔡吉源(2003、2004)建議將平均個人所得水準的逆比例納入分配考量因素。馮永猷(2015)則認為各地方除了人口結構、服務成本、可課稅資源與稅基等來源的差異外，所得分配與財富的差異也會造成財政差異。因此，建議將所得分配差異納入分配的考量因素之一。林皆興(2013)則認為統籌分配稅款的分配除考量各

級地方政府的差距、人口與土地面積外，亦應參考其他條件因素，例如，職能與地方特殊任務等。

綜合以上國內文獻可知，為解決我國地方財政困窘，釐清中央與地方支出面的權限、擴大統籌分配稅款的財源、考量各地方的環境條件，建立合理的分配方式係為未來統籌分配稅款修正的方向。其中，在建立合理分配方式部分，文獻上雖提出各種分配公式應考量之因素，然而，不論任何因素或指標，都有可能會有地方反對，因而大幅降低執行的可能性。是以，建構一套合理並為地方政府所接受的分配方式即為本文研究目的之一。

第肆章 選樣國家財源分配制度

政府職能的垂直分權形成多層級的政府，也因而使政府財政有層級之區別，可劃分為中央與地方財政。一般而言，有關全國一致性的事務劃歸中央，屬於因地制宜的事務劃歸地方；但隨著環境與科技的快速變遷，要將公共事務嚴格區分劃歸中央或劃歸地方已漸趨不容易，因為很多公共事務是同時與中央和地方都有關聯的，亦即地方政府雖在符合垂直分權的政治體制下，執行地方自治的相關事宜，但此等事務的執行過程仍與中央有關；所以中央和地方政府形成互補的協力夥伴關係(李長晏、詹立煒，2004)。當然，各國政治體制設計不同，地方自治團體的屬性與層級亦有所差異，進而形成不同的地方財政類型。大致而言，政治體制可簡要分成集權制度與分權制度兩種，前者即為單一制國家(Unity Country)，後者為聯邦制國家(Federal Country)；如美國、德國、瑞士等為分權的聯邦制國家(聯邦制政府)，英國、法國、中國等為集權的單一制國家(單一制政府)。

就目的而言，不論採行中央集權、地方分權之憲政體制，均是使全國人民享有一致之基本服務品質；因此，如何賦予相對之財源，即產生中央與地方之複雜財政關係，必須妥善加以規劃安排，方可避免紛爭。先進國家有關中央與地方財政關係之規範，包括事權與財權之劃分、補助之原則與計算公式，及相關監督與改革措施，都有研析其優劣以為參採之必要。

綜之，各國有不同的政體，進而形成不同的中央與地方的權力分配與財政責任，因而需要不同的財政劃分制度。本章共分三節，第一節介紹美國、加拿大、德國、瑞士等聯邦制度國家的財政移轉制度；第二節介紹英國、中國、法國、日本等單一國制度國家的財政移轉制度；第三節對本文選樣國家之財政分權制度作一彙總結語。

第一節 分權國家財政分權制度

分權國家的財政收支劃分模式，是指一國在劃分財政收支權責時，將大部分財政職能和財政收入劃歸地方政府，將相對較少部分之財政職能和財政收入劃歸中央政府的財政收支劃分類型；當然，即使是分權國家，實際的財政收支分權程度，各國仍是有相當的差異性。分權型模式適合於地方政府獨立性較強的聯邦制國家或地方自治較完善的單一制國家。¹⁴

雖然世界各國中央與地方的分權程度不一，有所謂的聯邦體制與單一國家體制，¹⁵然而全球化與民主化已使各國對地方政府的角色與功能有新的發展走向，不論是聯邦制抑或單一制國家，兩者都共同面臨「地方分權」(local decentralization)的新趨勢，亦即中央政府多逐漸賦予地方政府日增的公共服務職能，「地方分權」的思潮已慢慢改變傳統的中央與地方之權力關係，以往中央為「父」，地方為「子」的主從關係，多朝向中央與地方互為夥伴關係的調整走勢。因此，民主化潮流所衍生的地方分權、地方自主、地方自治已是主流，財政分權也因而有所改變。然各國環境背景不同，經社條件互異，所以也發展出不同的財政分權制度。本節介紹美國、瑞士等四個屬於聯邦體制之選樣國家的財政分權制度。

一、美國

美國是一個聯邦制、三權分立的國家，行政權歸總統、司法權歸聯邦法院、立法權歸國會(採兩院制:參議院-上議院100名議員、眾議院-下議院435名議員)；

¹⁴採分權型模式將有利於地方政府根據當地實際情況採取相應的施政計劃，更有效地滿足當地居民對公共財的偏好，也有利於提高財政資金使用的效益。缺點是難以解決地方性公共財的外部效應問題，也難以單獨完成某些需要巨大資金的項目，對於具有較大規模效應的計畫，亦不易提高財政資金的使用效益，同時也不利於國家的集中統一和綜合國力的提高。

¹⁵聯邦制是兩個或多個分享權力的政府對同一地理區域及其人口行使權力的體制。單一制是一種國家結構形式，指中央政府擁有所有政治權力。相對而言，現在世界上大多數國家都採用單一制，此種國家都會成立地區行政區域及地方政府，來協助管理地區事務；但這些地區行政區域的所有權力都來自中央政府的授權，中央政府亦可隨時廢除或成立新的行政區域。

政府層級主要為聯邦政府與州政府，¹⁶此兩級政府共同擁有主權，並沒有直接的隸屬關係；其財政分為聯邦、州與地方等3級的獨立財政。以2018財政年度而言，聯邦財政收入占全國財政收入的53.1%，而聯邦財政支出(不含對下級政府的移轉支出)占全國財政支出42.9%；由於財政收入大部分集中在聯邦，而許多公共服務專案如教育、公共福利、醫療衛生和公路建設則主要由州與地方來承擔；因此，聯邦政府透過財政轉移的形式，對州和地方政府給予財政補助(grants-in-aid)。聯邦財政移轉主要用於增強州與地方提供公共服務的能力，以及平衡各地區的公共服務水準；同時也是調節和控制州與地方政府的有效行為，以作為實現其宏觀經濟政策目標的重要工具。

美國國會經常通過某些法案，以規範聯邦政府對地方政府的財政補助，聯邦政府每年必須根據不同法案對各州政府提供各式各樣的補助款。儘管近半世紀來，美國聯邦政府對地區經濟的干預，因執政總統的理念不同而有頗大的差異，但聯邦在縮小地區差距方面的干預還是十分明顯的。從長期的趨勢來看，美國州際間的「人均」所得差異，在經過1920年代的急劇擴大後，自1930年代中期開始逐步縮小，到1980年代又呈現出擴大的趨勢。很明顯，美國各地區所得差異縮小的時期，恰好是聯邦政府加強地區經濟干預的時期，而地區差異擴大的時期恰是自由放任(如1920年代)或聯邦干預削弱(如1980年代)的時期；但整體而言，聯邦政府對各地區補助的絕對金額仍是有增無減的(內容包括如：醫療保健、交通、收入保障、教育、職業培訓、社會服務、社區發展、和環保等公共政策的推動)。

美國聯邦政府對州政府(及地方政府)的補助款種類主要有：類別補助、綜合補助、收入分成三種類型；以2017財政年度言，三種補助分別約占總補助的近88%、10%、2%，總金額為6,747億美元(2018年預估為7,279億美元)，占聯邦政府總支出

¹⁶美國是由五十個州所聯合組成的國家，領土面積為9,522,055平方公里，人口約32,810萬人。美國各州下設郡和區，再依都會結構下設市、鎮、村及其他基層政區。各州與中央聯邦政府均有司法主權，但中央聯邦政府受到美國憲法的約束，而各州則有相當大的司法主權。

的16.9%(2018年預估為17.4%)。相較於2000年聯邦政府對各級政府的補助款2,858億美元，已有大幅成長。

1.類別補助款(categorical grants)：此乃適用於特定計畫的專案補助，係由聯邦政府針對某特定計畫方案所給予州政府的專項補助(約有1/3是採公式化來計算補助金額)，嚴格限制州政府將補助款項挪作他用；類別補助是為了支持那些經聯邦政府規定的特別項目而設計的一種有條件的專項補助，它一般由聯邦政府指定用途並規定金額、使用期限和各種具體要求規範，州和地方政府不得移作他用。專項補助中約有70%是按照因素法來確定的，一般是以人口、人均所得或者財政能力等作為衡量需要程度的標準，合格者即可自動獲得這種補助。

2.綜合補助款(block grants)：此乃適用於廣泛特定功能計畫的綜合補助，係由聯邦政府提供一筆基金給州政府，以供其推動一般日常業務之所需(包括教育、醫療保健、交通、住房、反恐等各種活動)，此項補助並無嚴格限制資金的用，州政府保有運用這些補助金的彈性權利；綜合補助是1970年代發展起來的，它不像類別補助具有較強的約束性，聯邦政府對此種補助只規定大的使用範圍而不作具體限制，也沒有資金配合款方面的要求(大多數綜合補助計劃給予每個州都有最低金額，通常是給予該計劃各州總資金的0.5%或0.75%)。也因此綜合補助是給州和地方提供一種更有彈性且效率的收入財源，便於地方政府施政計畫的發揮，並消除地區間的差別。

3.收入分成(general revenue sharing-GRS)：此乃未特別指定用途而用於加強各州及地方政府財政能力與調劑地區間財政差異的一般收入分成制度，係由聯邦政府依公式計算補助款後支付給州政府，以因應其財政缺口並使不同州政府間的財政差異達於最小化。¹⁷GRS是一種具有最少約束性的聯邦補助，它主要是尼克森

¹⁷若根據補助金如何分配的方式，又可將補助款分為以下三種類型：1.公式化補助款：係指透過一定的計算公式來決定各州政府(及地方政府)所應補助的金額。2.專案型補助款：聯邦行政官員採用開放競爭的方式，針對各城市所提出的競爭性計畫進行專案的補助。3.配合補助款：係指聯邦政府會要求州政府及地方

於1972年設立的計畫(1986年結束)，當時國會設計此一制度的主要目的是為使地方政府至少能維持甚至於增加地方公共服務，並同時援助地方政府的稅收(特別是對財產稅)減少的困境。按照該項計畫，聯邦政府每年根據各州人口數、人均所得及稅率(租稅努力)等因素，分配一定數額的聯邦稅收分成補助金給州政府，各州獲得的收入分享補助金後，1/3直接歸州政府使用，其餘2/3再轉撥給地方政府；接受稅收分成補助金的地方政府也需按人口數、人均所得和稅率等因素計算分配的補助金。¹⁸

聯邦補助是州(及地方政府)收入的重要來源，從1950年至2018年間，來自聯邦政府對地方的補助，從補助額數、補助占聯邦總支出比例或是占州或地方政府支出的比例，有逐年上升之趨勢，以2018年的預算資料為例，美國聯邦政府補助州政府的數額約占聯邦總支出的16.9%，占地方歲入的1/3。然而無論制度如何變更，聯邦政府對州以及其他地方政府的經費補助主要目的包含有四：1.激發州或地方政府提供自治服務事項；2.提供符合最基本的公共服務；3.經由公共投資，提供就業機會；4.緊急災害救濟。

另外，從補助支出的結構來看，聯邦對州和地方的財政補助主要用於4個方面：1.醫療衛生；絕大部分用於公共醫療補助(占60.3%)；2.收入保障：包括食品補貼計畫、家庭撫養費用津貼和住房補貼計畫(占15.9%)；3.教育培訓、就業和社會服務：包括對有困難家庭和殘疾人的教育補助、對撫養和收養小孩的補助、人文發展服務、社會服務整筆補貼，以及培訓和就業服務補助(占11.3%)；4.交通建設：包括高速公路託管基金補助、城市交通幹道補助，以及機場和航空託管基金補助(占9.6%)。在2000年，這4方面的補助合計占聯邦補助的94.81%，到2017年，

政府在接受補助時，需對指定用途的補助款提供一定成數的自有資金來加以配合，唯其配合比例並無一定的規定。

¹⁸1986年，雷根政府以削減聯邦財政赤字為由，取消了聯邦資助地方政府財政的GRS補助項目，而改以實施「聯邦一籃資助計畫」。

這一比重將提高到97.15%。¹⁹

總結而言，美國聯邦補助主要是通過種類繁多的聯邦補助計畫來實現其對各地方經濟的干預，同時也達成縮小城鄉差異的目標。聯邦補助計畫的數目，1960年只有132個，1975年增加到448個，1998年又增加到664個，2017年又增加到1319個(類別補助1,299個、綜合補助20個、GRS 0個)。綜之，美國的聯邦與州以及州以下的地方政府間之財政重分配制度，主要是透過國會所規範的「補助款」機制，目的在於調節地方支出需求與財政能力之差異、鼓勵提供特定公共服務、促進水平公平、進行經濟福祉重分配。

二、加拿大

加拿大的政治體制為君主立憲下的三權分立制國家，立法權(包括君主、上議院和下議院三部分)、司法權及行政權均源於加拿大君主-英國君主(目前是伊利莎白二世)。加拿大為典型的聯邦制國家，政府構架分為聯邦政府、省(地區)政府和地方(主要包括市和學區)政府三級，²⁰省和地區的主要不同的地方在於省是根據憲法法令所設立的，但地區是依據聯邦法律所設立的，所以地區由聯邦政府直接管轄、省則是由各省的政府所管轄的。

1867年的加拿大憲法將全部稅收之立法和徵收的權力在全國與各省間分配；聯邦與省均可相互獨立地分別對重要稅收事務自行處置。憲法賦予聯邦議會享有為籌款而規定稅收程序或制度的排他立法權，同時也規定省議會得設定直接稅的權力；所以全國和各省的徵稅權基本上互不相干，且兩者間總是相互協商的。由於加拿大國家憲法規定，省一級議會擁有地方立法權，地方議會有權設立稅種、稅目和稅率，具有稅收立法權；所以不同省份的稅種、稅目和稅率，全國不完全

¹⁹資料來源: Robert Jay Dilger (2017) *Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues*, Congressional Research Service.

²⁰加拿大由十個省和三個地區(西北地區、育空地區、努勒維特地區)組成，領土面積為 9,984,670 平方公里，人口約 3,530 萬人。

統一，這種管理形式更具有針對性和兼顧不同區域的特殊情況。²¹

由於加拿大在多級政府間的事權範圍劃分上，遵循了盡可能地進行職能下放的原則，所以其聯邦財政支出在全國財政支出總額中所占的比重較低，僅為20%左右，州與地方財政所占的比重則高達80%左右。第二次世界大戰以後，加拿大聯邦政府的基本公共服務「均等化」措施越來越正規化、制度化，1957年建立了財政均等化項目，1982年將其納入憲法。²²加拿大通過實行財政均等化(fiscal equalization)制度來確保聯邦國家的統一，具體做法是所有省份都被納入均等化體系，計算其所有的財政收入來源；然後再根據人均財政收入水平，由聯邦政府對財政收入低的省份實行財政轉移支付；²³各省除徵收的稅收之外，同時也獲得聯邦政府的分配經費來支付所需要的支出，所以其均等化的內容包含財政收入與財政需求(支出)。聯邦對各省無條件的補助(unconditional grants)是憲法所確立的重要財政均等化制度，議會和政府共同設定了均等化制度的原則義務，藉以保障各省政府能夠獲得充足的收入與提供標準化的公共服務，期能實現提供合理平均水平的公共服務並負擔合理平均水平的租稅負擔。

加拿大的財政能力均等化依據宏觀經濟指標和稅收體系來實現；財政需求均等化主要通過專門的財政支出體系來實現；而均等化是聯邦政府確保每個省有能力提供基本公共服務的工具，以實現每個省份都要承擔相同的負擔以換取相同的服務。為減緩各省間的橫向財政失衡或聯邦政府與省政府間的縱向財政失衡，進而實現均等化的目標，加拿大利用政府間轉移支付、均等計劃和領土常規轉移解決橫向財政失衡問題。詳言之，政府間轉移支付主要有四種，分別是：健康轉移

²¹加拿大實行徹底的分稅制，聯邦政府有權開徵任何稅種；省級政府只能徵收直接稅、資源稅以及某些收費，徵收間接稅的權力受到很大限制。地方政府除可對不動產徵稅外，幾乎沒有其他任何徵稅權。

²²加拿大是世界上實施均等化最早的國家之一，也是目前公認的和典型的事實均等化政策的國家之一。透過建立省級政府財政支出能力均等化，以為所有加拿大居民提供品質適度的基本公共服務，包括教育、衛生和社會服務等基本公共服務的供給。

²³2007年的財政均等化改革，修訂聯邦的補助款總額不再設上限，但受補助後的地方政府平均財政能力不能超過未補助前最低地地方政府，以降低聯邦政府的負擔。(張琬如等5人，2014)

支付、社會轉移支付、均等化項目轉移支付、地區常規轉移支付。2018財政年度聯邦政府給省級政府與地區政府的轉移支付總數為728.70億加元，約占全體稅收的22%。²⁴

1. 健康轉移支付(Canada Health Transfer-CHT)：由聯邦政府向各省和地區提供長期可預測的醫療健康保健基金，是聯邦政府支持實施健康行動計劃、加強醫療衛生公共管理的一種轉移支付。具有較強普遍性、綜合性、可及性，是規模最大、最主要的一種轉移支付。2017財政年度聯邦的健康轉移支付總數為371.50億加元。

2. 社會轉移支付(Canada Social Transfer-CST)：聯邦政府向各省和地區為加強中學後教育、社會救濟、社會福利和幼兒早期教育而設立的專項轉移支付，旨在使每一個加拿大公民享有平等的受教育權和社會公共服務，各省分別在2000年和2003年成功啟動實施了兒童早期發展項目和兒童保育項目，且項目運行良好。2017財政年度聯邦的社會轉移支付總數為137.48億加元。

3. 均等化項目轉移支付(Equalization Program-EP)：聯邦政府為縮小各省之間收入能力差距而設計的無條件轉移支付方式，目的是使所有的省政府收入都能達到規定的最低水平。轉移支付對象的確定以各省的實際財力基準，凡財力低於全國平均(即10省標準)的省份都有資格獲得這種轉移支付，但不適用於三個北部地區。支付數額等於該省稅收能力與標準稅收能力之差乘以該省人口數。同時，聯邦政府以立法的形式規定了均等化轉移支付的上限和下限；上限即均等化項目轉移支付的年度增長速度不能超過同期經濟增長率，以避免聯邦政府的過度負擔；下限由聯邦政府與省級政府協商確定，目標是起碼能夠保障各省政府具有應對突發的年度經濟大幅下降的能力。2017財政年度聯邦的均等化項目轉移支付總數為182.54億加元。

²⁴1986 年是 21.1%，1996 年是 19.8%，2005 年是 23.9%，2012 年是 18%。

4.地區常規移轉支付(Territorial Formula Financing-TFF):是聯邦政府為育空、努勒維特和西北地區三個北方特別行政區設立的無條件轉移支付，以確保三個地區政府有足夠的收入為其居民提供與全國可比的公共服務。這些行政區地處北部寒冷地帶，人煙稀少，經濟總量小，生活成本高，儘管地區政府具有提高稅收、租金、出售資產和服務收費的權力，但財政資源有限，不能自給，政府支出在很大程度上依賴聯邦政府轉移支付。2017財政年度三個地區獲得聯邦的地區常規移轉支付總數為36.82億加元。

加拿大政府間的轉移支付在聯邦政府支出中所佔的比重約為37%，其中的健康轉移支付和社會轉移支付屬於有條件的專項轉移支付，目的均是以提高地方政府提供一種或幾種公共產品的能力為主，具有全民性(universality)、雙渠道、條件性(conditional)的共同特徵。所謂全民性即所有的省、市政府都可以得到該項資助，資助的金額按人口數量計算，不涉及各省、市的財政實力。所謂雙渠道即轉移支付的實現方式採取現金轉移支付和稅收轉移支付兩種形式向省和地區政府提供資金，改變了以往單一的現金方式，其中的稅收轉移支付是重要組成部分，聯邦個人所得稅收入的13.5%和公司所得稅收入的1%讓渡給省級政府，專項用於健康和社會項目支出。現金轉移支付由聯邦政府直接撥付，其總量標準由聯邦政府制定，以補足省級政府在得到稅收轉移後仍存在的實行健康轉移支付的資金缺口。所謂條件性即聯邦政府向各省和地區提供長期可預測的醫療保障資金、繼續教育資金、社會救助和社會福利資金、兒童早期保育和發展專項資金等，是帶有限制性條件的轉移支付，資金使用範圍均有具體規定。如果省級政府沒有按上述法案原則和法定範圍使用該項資金，聯邦政府有權拒絕支付或將其收回。同時，省級政府為了得到這兩項轉移支付，還必須遵守社會保險最低水準原則，為本地居民提供必要限度以上的社會救濟服務。均等化項目轉移支付和地區常規轉移支付是為調劑各地區之間財政能力的差異，分別針對省和地區政府的無條件轉移支付，省級政府具有完全的支配權。

除上述四種轉移支付形式外，加拿大聯邦政府每年還給省級政府一些其他具有特定目的之轉移支付項目(但數量有限)，這些轉移支付的用途是有嚴格條件的，即接受此項補助的省份必須把所獲得的補助金額用於聯邦政府所指定的項目上。目前佔該項轉移支付比重最大的是加拿大援助計劃(Canada Assistance Plan)，是聯邦政府對省政府在社會福利領域提供資助的一種形式，它允許將當時的盲人津貼、養老金、殘疾人津貼和失業補助等四項省政府與聯邦政府共同承擔的項目合併，形成一個範圍更廣泛的對困難人群提供支持的項目。

三、德國

德國為內閣制、代議民主制之聯邦共和國，其政府體制有聯邦(Bund)、邦(Länder)及地方政府三級政府。²⁵政府的整體稅收區分為兩類，一類為共享稅(大多為邦與聯邦所共有而再行分配)，²⁶占整體稅收的3/2 以上，另一為專屬各級政府的稅收(直接歸屬於某一級政府專有)；因此共享稅在德國各級政府的財政收入中扮演著重要的功能角色。²⁷

德國聯邦與邦(及地方政府)之間的財政分配主要是透過「共分稅」與「補助」的機制進行垂直與水平的財政分配以達到財政平衡。就共分稅中的公司所得稅而言，聯邦與邦政府是各分一半，就營業增值稅而言，聯邦分49.68%與邦政府分50.32%；²⁸就共分稅中的個人所得稅、資本利得稅而言，地方政府分別分得15%、12%，其餘也是由聯邦與邦政府各分剩餘的一半；所以共分稅具有財政分配垂直公平的作用。

²⁵德國由聯邦及 16 個邦組成，每一邦獨立於聯邦，領土面積為 357,021 平方公里，人口約 8,120 萬人，是歐盟人口最多之國家，面積約臺灣 9.8 倍，人口約臺灣 3.6 倍。

²⁶根據德國 2015 年財政資料顯示，整體稅收 6,733 億歐元，其中共享稅約 4,832 億歐元，聯邦稅約 1,042 億歐元、邦有關稅賦約 203 億歐元。

²⁷德國的共享稅主要包括四種稅目，個人所得稅及資本利得稅係依比例分配予聯邦、邦及地方政府；另有公司所得稅及增值型營業稅則分配予聯邦及邦政府。由於是聯邦、各邦及地方政府一起分配，故稱為 share tax 或 joint tax。https://en.wikipedia.org/wiki/taxation_in_Germany。

²⁸由各邦分享的營業增值稅，其中有 75%是按全國統一的每人平均額來分配，其餘 25%分配給稅收能力(人均稅收)低於全國平均的邦；亦即德國共分稅的分配原則是以納稅地為標準，但增值稅分配額則是依各邦人口數與各邦財政收入能力為劃分基礎。

德國「財政平衡」制度是聯邦與所有邦在分配「共分稅」後，仍不能完全將各邦的生活條件水準維持相近時實施，其分配方法是透過制度性的「稅收再分配」，使各邦發展條件能趨於均衡，類似臺灣的「統籌分配稅款」的制度功能；詳言之，這是一種根據各邦以人均計算的基準財政缺口所進行的「水平財政平衡移轉」，亦即根據德國基本法規定，全國營業增值稅的75%是根據各邦人口數來分配，25%是用來補助財政較差的邦，所以各邦增值稅總收入最多1/4，係依照各邦財政人均收入能力加以分配，由稅收較高的邦，再分配給財政較差的邦，此分配制度目標為使各邦的財政能力能到平均95%水準。²⁹

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，聯邦政府則有義務以直接補助方式，進行邦之間的財政盈虛調節，以改善地方財政。這種補助款的給予除了一般性補助外，主要考量因素有三：政治因素、結構性失業、原東德新邦。

德國聯邦與邦的「共分稅」制度是一種「均等化」制度設計，其中資本利得稅(邦分享44%)、個人所得稅(邦分享42.5%)、公司所得稅(邦分享50%)是按稅收來源逕行分配，目的達到垂直的均等化；營業增值稅(邦分享約50%)有3/4是依各邦人口數來分配，1/4是根據各邦財政狀況統籌分配(富有的邦須送出此稅收，貧窮的邦能獲得他邦的稅收)，故具有水平均等化的效果。準此，德國的中央與地方財政分配制度兼顧人口與財政貢獻度進行分配，並盡量使得各邦的公共服務水準接近；我國的統籌分配稅款與一般補助款也有人口與財政貢獻度的分配指標設定，但是尚未能達到德國的「使各邦的公共服務水準接近」的地步。(馬駿，2000)

四、瑞士

²⁹此稱為「增值稅補平」(Ergänzungsmittel)，其用意主要係平衡各邦財政收入能力之差距(游適銘，2016)。

瑞士位於中、西歐，屬三權分立體制的聯邦國家，³⁰行政部門-瑞士聯邦委員會、³¹立法部門(國會)-兩院制(上議院-聯邦院、下議院-國民院)議會、司法部門-瑞士最高法院。瑞士的行政轄區分為聯邦(confederation)、州(canton)及社區(communes)三個層級；各州的獨立性及自治性較高，在聯邦憲法下地位平等，並有各自的憲法、議會、政府及法院。

瑞士 2016 財政年度全體政府支出共 2,127.70 億瑞士法郎(不包括不同政府間的移轉給付，但包括社會保險支出 619.60 億瑞士法郎)，其中社區政府支出 476.05 億瑞士法郎(占全體政府支出 22.4%、占 GDP7.1%)、州政府支出 867.87 億瑞士法郎(占全體政府支出 40.8%、占 GDP13.6%)、聯邦政府支出 674.98 億瑞士法郎(占全體政府支出 31.7%、占 GDP10.7%)；由此可知，瑞士各地方政府具有相當大的財政自主權。

由於瑞士在地理結構上有高度的差異性與分散性(有 26 個州和近 2,220 個社區)，所以各州(及社區)在財政和稅收自治方面享有廣泛的自主權力。瑞士於 1959 年通過了財政均等化(fiscal equalization)的法律，其乃根據各州財政實力高低而進行財力轉移的制度；因此，幾乎所有的聯邦補貼率在某種程度上都與各州的財政實力相關聯。大致而言，國家每年動用約 1% 的 GDP(約 47 億瑞士法郎)，從富有的州移轉到較窮困的州。實施財政均等化體制的概念乃藉由聯邦和各州之間的工作任務適當分工，使資金與權責相配合，透過合作共同執行跨區域任務並進行成本補償；其主要的作法有三個項目：(Swiss Confederation, 2018)

³⁰更嚴格說法是瑞士是一個邦聯國家而不是聯邦國家。聯邦是國家為主體，各個邦主體有一定自治權，但隸屬於聯邦；邦聯則相反，各個邦即為主體且有自治權，而國家的地位低於各個邦主體，因而邦聯是相對於聯邦更為鬆散的組合體。瑞士政府職權是一種雙層結構的形式，聯邦(中央)政府的職權局限於外交、國防、貨幣政策，州與社區(地方)政府則是在其他領域享有主權的自主州(每個州都有自己的議會、政府、法院與憲法)。瑞士 1848 年的憲法確立直接民主制度；目前全國劃分為 26 個州，州下轄的社區有 2,222 個，領土面積為 41,285 平方公里，人口約 840 萬。

³¹瑞士聯邦委員會是國會執行機關，其成員由國會選出七位委員所組成，七位委員各自掌管一個聯邦政府部門，並且以資歷順序每年替換輪流擔任委員會總統。

1.資源均等(resource equalization)：這是基於各州的資源潛力不同，對各州的公共資金給予重新分配；亦即考慮各州自然人的可課稅價值(所得和資產)與法人的應稅價值(企業應稅利潤)，從而計算出各州的資源指數(resource index)，進而據此將資源指數大於 100 的州之資金，移轉給資源指數小於 100 的州。資源均等化由聯邦政府(垂直資源均等化)和財力較優的州(水平資源均等化)共同資助。根據聯邦憲法的規定，水平資源均等化應至少達到各州平均水準的三分之二，但縱向資源均等化最多只能達到各州平均水準的五分之四。經過這種垂直與水平的資源均等化，所有各州的資源指數至少可達到 85 個指數點。

2.成本補償(cost compensation)：由於瑞士各地區的地理/地形與社會/人口明顯不同，所以公共財的需求與提供成本也有相當的差異性。據此聯邦政府對各州依下列兩種指標給予超額成本(excessive cost)適度的補助：(1)地理/地形指標：平均海拔高度、地形陡峭度、結算結構、人口密度；(2)社會/人口指標：貧困程度、年齡、移民融合、核心城市指標。成本補償的資金完全由聯邦提供，其中一半按社會/人口指標分配給各州，另一半按地理/地形指標分配給各州。

3.凝聚基金(cohesion fund)：瑞士政府為協助財政較薄弱的州在新措施(2008 年新的財政均等化體制)實施之過渡期的一種補助金；該基金總額為 3.66 億瑞士法郎(聯邦政府資助其中三分之二，其餘部分來自各州，根據各州居民人數分攤)。基金總額在 2015 年前保持不變，隨後每年下降 5%的，在(20 年後)2036 年結束。

財政均等化體制之目標在追求：1.減少各州的財政能力差異，2.提高政府執行任務的效率。以 2012 年為例，所有三種均等化機制的總金額為 46.76 億瑞士法郎，其中三分之二的資金由聯邦提供(31.02 億瑞士法郎)，三分之一由各州提供(15.75 億瑞士法郎)；因此，更嚴格意義上的財政均等化不僅僅是一種縱向均等化(從聯邦到各州的再分配)，也是一種橫向均等化(各州之間的再分配；較窮困的 16 個州獲得較富有的 8 個州之移轉，2 個州未有移轉發生)。財政均等化體制的運作

是每四年為一期且每年滾動式的調整，其中資源均等會依資源潛力的趨勢來調整；而成本補償則會按每年物價膨脹的情形來調整。

瑞士財政均等化體制實施至今，主要成效為：加強各州的財政自治、減少各州財政能力差異、維持各州的稅收競爭力、確保各州最低的財政水平、給予地理/地形與社會/人口所形成政府支出超額成本適度的補助。因此，瑞士的聯邦制與跨州財政均等化政策，是該國高度和諧的成功關鍵，然而瑞士聯邦的立法權似乎比外界認為的要集中一些，換句話說，近年來立法的集中及統一化，對各州的自治有逐步侵蝕的意涵；儘管如此，各州在公共財政上的自主權依然很大。與某些聯邦制理論學者的論述相反，瑞士聯邦體系證明了各州強大的財政自主和跨州的財政均等是能夠結合於一體的；從此一角度言，瑞士聯邦和各州民主責任之間保持了一種非常健康的關係：每個州都有自己做主的權限，同時也要自己尋找財政來源。

第二節 集權國家財政分權制度

集權國家的財政收支劃分模式是指一國在劃分財政收支權責時，將大部分財政職能和財政收入劃歸中央政府，地方政府只承擔相對較少的財政職能、享有較少的財政收入，或地方政府的大部分財政職能均由中央政府指定，其所需財政資金大部分也由中央政府透過轉移支付來承擔的財政收支劃分類型。集權型模式適合於規模較小的國家和一些政治經濟高度集中統一的國家；³²相對而言，集權體制是當今全球多數國家採行的一種中央與地方的分權型態。本節介紹英國、中國等四個屬於單一集權體制國家的財政分權制度。

一、英國

英國雖是由英格蘭、蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭四個聯合王國成員所組成的憲政國家，四個地區都有各自不同的地方制度；³³但英國為單一制、內閣制國家，中央地方關係傾向中央集權制，地方政府之自治權皆源自中央之授予，地方自治權限並未以憲法作明文規範，且未保障地方政府之地位，地方政府並不享有完全之自治權。議會(國會)是英國政治的最高立法機關，政府就是從議會中產生，並對其負責(國會由上議院和下議院組成)。英國的地方制度甚為複雜，其地方政府主要仿內閣制，採立法與行政合一，由地方議會議員兼任行政機關的相關職務，地方政府的制度及職權由國會制定，國會立法可決定地方政府的創設、區域範圍、職責、權限、成員資格和運作方式，亦可以廢止或裁撤某一地方政府。

英國的地方政府也是以「議會」為中心的政治體制，財政收入按中央政府90%，地方政府10%的比例去分配，中央政府擁有大部分的稅源，地方政府僅擁有不動

³²集權型模式的優點是可以集中力量解決社會經濟發展的重大問題，便於統籌規劃，且易於樹立中央政府的權威，有利於國家的統一。缺點是容易造成決策失誤和管理效益低下，不利於根據各地區不同特點採取相應的施政計劃，從而難以適應各地經濟發展的實際需要。

³³英格蘭分成9個區域，蘇格蘭有32個選舉區，威爾斯有22個郡或鎮，北愛爾蘭有26個區。英國領土面積為243,600平方公里，人口約6,513萬人。

產財產稅，分「住家」(domestic)財產稅(市政稅)、「非住家」(non-domestic)財產稅(商業稅)兩類，所以英國地方財政高度仰賴中央政府的補助。

英國各地方政府的財源除了有服務費、規費等非稅收收入外，主要的收入來源有三個：1.補助款(grants)：中央政府提供均等化補助與專案補助，以確保地方政府有足夠能力提供必要的公共服務；補助款數額之決定必須參考每個地方財產的數量及價格，以及該地公共服務所需之費用、物價水準；2.市政稅(council tax)：這是一種針對住家用不動產使用者(不一定是所有權人)按其價值課徵的財產稅，稅收全歸地方政府，約佔地方財源的四分之一；³⁴地方政府得依其年度預算情形決定市政稅之課徵，課徵對象為每個家戶；3.商業稅(business rates)：這是一種商用不動產財產稅，主要是針對非住宅(非家庭)用途的建築物按其公開市場的租金價值課徵，納稅人為財產的使用人(而非所有權人)；³⁵其稅收一半歸地方政府，另一半繳至中央後再按各地方的人口數分配回各地方政府，故其性質類似統籌分配稅款，徵收權利在中央政府，但由地方政府負責實際收款，中央政府再將稅款集中重新分配至各地方政府(厲婬婬、陳麗華，2008；游適銘等人，2018)。

商業稅稅收的一半由中央統籌再撥回分配給地方的作法是在執行稅收支持補助(Revenue Support Grant, RSG)，RSG取代原有的均等化補助，其分配乃係先估算地方政府支出之需要額，在衡量其財政收入(包括地方稅稅收與商業稅再撥回分配)後所計算出；詳細公式為(李顯峰，1996)：

$$RSG = \text{標準地方需要評估} - \text{標準地方稅收} - \text{商業稅再撥回}$$

英國地方政府之權限，係由中央政府以立法方式授予，與我國情形相類似；但與我國不同的是，若地方想要擁有某些超出原有職權範圍之權限時，地方可以

³⁴council tax 是英國的地方政府(但北愛爾蘭除外)從 1993 年起實施的住家用不動產財產稅(取代原本的社區費(community charge))，主要乃對非供營業用之住家房屋課徵(也包括供住宅用之船舶)，其根據住家房屋的價值分成 8 種等級而適用不同的稅率來課徵。

³⁵在 2016 財政年度，市政稅及商業稅的稅收分別為 294 億英鎊及 304 億英鎊，合計為 598 億英鎊，約占全國總稅收 6,721 億英鎊的 8%。

向中央提案(private acts)，經國會同意後即可行使。大體來說，地方政府擁有制定地方法規的立法權、徵收地方稅及規費的財政權，也具有司法權，可以設立地方的刑事法院。英國各地方政府支出約佔全國公共支出之四分之一，地方政府的年度支出必須接受獨立審計官之查核；審計官在英格蘭及威爾斯係由審計委員會所指派；在蘇格蘭則由蘇格蘭會計委員會所指派；在北愛爾蘭則由地方政府審計官負責。

自1980年代以來，英國中央與地方之府際關係至少有下列幾個趨勢：(1)英國中央政府各部會在政策上是扮演著「非執行者」的角色，大多數公共服務係由地方政府來提供，彼此成為垂直的相互依賴關係；(2)自從國家整體財政狀況不佳後，地方政府首當其衝成為中央政府削減公共支出的對象；(3)經濟景氣不佳，國家總體資源困頓，牽動中央與地方府際關係的緊張；(4)隨著政經結構的變遷，行政職權功能的分化，地方事務的複雜化與區域化，中央與地方的行政體制已從單一制走向多重政體制(differentiated polity)；(5)中央需要地方來執行政策及提供公共服務，地方也需要中央挹注財源和權威，中央基於立法上的優越地位，可以隨時立法箝制地方權限的擴張。

二、中國

中華人民共和國的政體是人民代表大會制度，全國人民代表大會(簡稱人大)及其常委會是國家權力機關，國務院是其執行機關，另有中央軍事委員會、國家監察委員會、最高人民法院、最高人民檢察院。³⁶中國的稅收管理體制(中央與地方政府之租稅徵收與歸屬)於1994年有重大變革，取消原有的財政承包體制(或稱包乾制)，改實行分稅體制。分稅制改革重新劃分了原有舊制下的中央稅、地方稅和中央地方共享稅所涵蓋的內容，使中央財政取得更多稅源。在新制下，明確

³⁶ 中國現行的行政體系主要有四級：34 個省級行政區、334 個地級行政區、2,851 個縣級行政區和 39,862 個鄉級行政區。

將維護國家權益、實施宏觀調控所必需的稅種劃為中央稅；將與經濟發展直接相關的主要稅種劃為中央與地方共享稅；將適合地方徵管的稅種劃為地方稅，並充實地方稅稅種，增加地方稅收入。中央稅、共享稅以及地方稅的立法權都要集中在中央，以保證中央政令統一，維護全國統一市場和企業平等競爭。這項改革的目標是使中央占全部財政收入的比重逐步上升到60%，其中中央直接使用的支出為40%，其餘20%由中央以轉移支出的辦法分配到地方。³⁷

1993年12月25日，國務院發布了關於實行分稅制財政管理體制的決定，規定改革地方財政包乾體制，實行分稅制的財政管理體制的改革(主要包括劃分事權、財權)，自1994年1月1日起正式啟動。分稅制改革確定中央固定收入包括：關稅，海關代徵消費稅和增值稅，消費稅，中央企業所得稅，地方銀行和外資銀行及非銀行金融企業所得稅，鐵道部門、各銀行總行、各保險總公司等集中交納的收入(含營業稅、所得稅、利潤和城市維護建設稅)，中央企業上交利潤等；外貿企業出口退稅由中央財政負擔。地方固定收入包括：營業稅(不含鐵道部門、各銀行總行、各保險總公司集中交納的營業稅)，地方企業所得稅(不含地方銀行和外資銀行及非銀行金融企業所得稅)，地方企業上交利潤，個人所得稅，城鎮土地使用稅，固定資產投資方向調節稅，城市維護建設稅(不含鐵道部門、各銀行總行、各保險總公司集中交納的部分)，房產稅，車船使用稅，印花稅，屠宰稅，農牧業稅，對農業特產收入徵收的農業稅，耕地占用稅，契稅，遺產和贈與稅，土地增值稅，國有土地有償使用收入等。中央與地方共享收入包括：增值稅由中央75%，地方25%分享，資源稅(除海洋石油資源稅，大部分資源稅作為地方收入)由中央和地方各分享50%，證券交易稅最初由中央和地方各分享50%，而2016年1月1日起，證券交易印花稅則全部調整為中央收入。

³⁷1994年分稅制改革前夕，中央政府財政收入為全部的22%，地方政府為78%；中央政府的財政支出為全部的28.3%，地方為71.7%；中央的財政出現入不敷出的情況。分稅制改革主要目的就要是緩解自1980年代末以來中央財政困窘的問題。分稅制改革使中央的財政收入大幅增長；到2015年，中央財政收入達到全部財政收入的50%，而中央財政支出僅為全部財政支出的15%，反而加劇了中央與地方政府財政事權的錯配，導致地方政府財政預算和執行都出現困難。

相對而言，新舊體制的一個主要區別是，在舊體制下中央沒有自己的稅務機構，幾乎所有的財政收入均由地方稅務機構徵收，所以中央的財政收入取決於地方政府的稅收努力；地方政府事實上控制了有效稅率和稅基，中央政府的許多稅收政策難以奏效，且由於近年來中央財政年年吃緊，其運用支出政策的能力也受到嚴重的制約。而在新體制下，中央設立了一套自己的稅務機構，負責徵收中央稅和共用稅，地方稅務機構只負責徵收地方稅；分稅體制的實行明顯地增強中央政府所掌握的財力和運用財政政策的能力。實行分稅制後，中央直屬稅務機構直接徵收中央稅和分享稅，中央收入不再受地方收入的影響；地方政府只負責徵收地方稅，其所負責徵收的稅種不再與中央分享，因而不再有減少稅收努力以避免上繳中央過多的動機。中央和地方的稅務機構均將致力於完善管理機制以增加各自的收入。由於新體制下地方政府至多只能控制地方稅種的有效稅率與稅基，中央利用稅收政策進行宏觀調控的能力將明顯增強。隨著中央財政收入的增加，其利用支出政策的自由度也會增加。尤其是中央政府在掌握了用於轉移支付的財源之後，將能更有效地緩解地區差別的加劇。

1994年的稅制改革大幅提升了中央政府財政收入的水平，但是財政赤字的問題並未改善，並造成了中央與地方財政支出的比例失調，扭曲了中國的中央政府和地方政府之間的關係。通過實行分稅制和國稅部門垂直管理，中央政府掌握了近60%的財政權，但大量的事權下放給地方，加重了地方政府負擔，影響了地方政府特別是基層政府的有效運轉。再者，分稅制改革後的稅收體系存在多種不公平，如省際間的不公平，如增值稅屬於中央與地方共享收入，但地方留存僅25%，導致了工業發達的省份和正在發展第三產業省份的地方財政收入受到制約。另外，內外資企業的稅負也有嚴重不公平現象(外資企業在稅負明顯較內資為低)。綜之，分稅制改革後，中央政府與地方政府之間不相匹配的財權事權結構和缺乏有效治理架構，導致「一管就死、一放就亂」的局面輪迴出現；所以2018年3月，全國人大通過的國務院改革國稅與地稅徵管體制方案，將省級和省級以下國稅地稅機

構合併，具體承擔所轄區域內各項稅收、非稅收入徵管等職責。國稅與地稅機構合併後，實行以國家稅務總局為主與省(區、市)人民政府雙重領導管理體制。

三、日本

日本以天皇為元首的立憲君主制，行政部門以內閣為首，立法部門為眾議院與參議院的兩院制的國會。日本採「都、道、府、縣」四種地方等級的47個地方自治體(行政區域或地方政府)；³⁸中央與地方之間的事務分工甚為明確，界限清晰，並且通過法律的途徑確定，中央與地方是具有分權的性質，但是中央對地方事務會進行適當的干預。

由於日本地方自治體在人口規模、財源、自然環境、經濟環境等不同而導致財力存在差異，為實現憲法規定的國民享有平等的生存權、受教育權等權利，以及地方自治體承擔著比中央政府更多的公共事務，日本中央政府通過財政轉移支付等手段予以調節和保障地方自治體財力。日本中央政府每年徵收全國財政收入約占三分之二左右，地方政府的稅收僅約占三分之一，所以中央與地方之間垂直的財政不平衡現象十分明顯，但是中央得直接支出僅為全國總支出的三分之一而已，中央政府財政收入約有50%用於移轉支付給地方。

日本的中央與地方之財政分配與調節機制的制度設計，主要包含「地方交付稅(Allocation Tax)」、「中央對地方之財政補助」、「地方讓與稅(Transfer Tax)」等三種。³⁹「地方交付稅」係指中央國稅中若干稅目提撥比率，供地方自治團體使用，從財源而言，類似臺灣之中央統籌分配稅款。「中央對地方財政補助」係指中央之一般會計預算或特別預算中編列經費，以補助地方自治團體，這種調節機制近似臺灣之「中央對地方之計畫性補助」。「地方讓與稅」係指原屬地方財

³⁸47 個地方政府為：1 都(東京都)、1 道(北海道)、2 府(京都府與大阪府)、43 縣。縣級的地方自治區與臺灣的縣一樣；縣以下再設：市、町、村，這是層級更低的地方自治單位(目前共有 1719 個市町村)。日本領土面積為 377,972 平方公里，人口約 12,680 萬人。

³⁹以平成 28 年-西元 2016 年為例，地方的總稅收為 59.09 兆日圓，其中地方稅收為 39.39 兆日圓(約占 66.49%)，地方交付稅收為 39.39 兆日圓(約占 29.37%)，地方讓與稅收為 2.34 兆日圓(約占 4.14%)。

源之稅收，為配合方便徵收之原則而由中央代徵。以下分別論述之。

(一)中央對地方之財政補助

這是有指定用途的財政轉移資金；從制度上進行劃分，可以分為補助金、負擔金、交付金、補償金、資助金、委託金等(平成28年-西元2016年，總額約15.69兆日圓)。若按交付依據進行劃分，可以分為法律補助和預算補助。財政補助金的用途，地方公共團體基本沒有自由裁量權。

設立財政補助金的目的體現在四個方面：一是確保實現重要行政行為的全國性水準，如確保義務教育、生活救濟等行政服務能在全國範圍內保持一定水準；二是對於特定事務、事業的獎勵，如為實現國家的政策和計劃，讓地方執行公共事業、失業對策事業等特定事業給予的經費；三是對特殊財政支出行為的補貼，如災後重建事業，一般財源無法籌措的經費；四是執行國家代理事務，如出於效率和便利原則，國家給予地方代辦諸如國政選舉、國民審查等國家事務所需的經費。

(二)地方讓與稅

又稱地方贈送稅，是指由於徵稅的方便性等技術上考量，以及為消除稅源的地區性偏差，將本來應該屬於地方的稅目，改由國稅徵收機關來附加徵收，之後再依照一定的客觀基準，交還給地方自治團體作為其固有財源。讓與稅所占比重並不高，規模亦不大，2016年(平成28年)僅約2.34兆日圓(其中屬一級地方自治團體之都道府縣約1.92兆日圓，二級地方自治團體的市町村則約0.42兆日圓；地方讓與稅多屬指定用途的稅種，其建制主要是為了充實地方修建公路、港口、機場等基礎設施的財源；目前共有五種，包括：地方道路稅的全額、石油天然氣稅的1/2、航空燃料稅的2/3、機動車輛稅的1/4和特別噸位稅的全額。

(三)地方交付稅

地方交付稅是日本最主要的財政移轉制度，其金額約占整個財政移轉制度的6成；以下分點介紹之。

A、地方交付稅要點與種類

日本地方交付稅制度之法律依據有地方交付稅法、施行令、及總務省制定之相關規定等；其制度要點為：

1.主管機關：總務省應依地方交付稅法規定，將交付稅撥給財源不足(＝基準財政需要額－基準財政收入額)之各級地方自治團體。

2.財源：地方交付稅(平成30年-西元2018年)的財源為四大國稅，包括個人所得稅收入及公司所得稅收入各33.1%，酒稅收入50%，消費稅收入22.3%。依地方交付稅法規定，若每年度撥交給地方自治團體之交付稅總額，與財源不足額有持續性明顯差異時，政府應調整交付稅稅率或修改制度(平成28年-2016年，地方交付稅的規模為17.36兆日圓；其中屬一級地方自治團體之都道府縣有9.10兆日圓，二級地方自治團體的市町村有8.26兆日圓)。

3.會計處理：設置「交付稅暨讓與稅分配稅款特別會計」處理地方交付稅事宜，此特別會計歲入如有不足，可辦理借款。地方交付稅透過此特別會計對都、道、府、縣及市、町、村地方自治團體撥款，以平衡各地方自治團體間財源不均現象；亦即交付稅屬於一般財源，其用途完全由地方政府決定，中央政府不能對其進行限制或附加任何條件。

4.地方交付稅種類：分為下述兩種：

(1)普通交付稅：占交付稅總額之94%，交付對象限於自有財源不足(基準財政需要額超過基準財政收入額)之地方自治團體。

(2)特別交付稅：占交付稅總額之6%，是為了解決通過基準財政需求未能考

慮的特殊財政需求(如，自然災害、地方公交路線的維持)，或者基準財政收入額計算過大，以填補普通交付稅不足額部分，而轉移給地方公共團體的經費。特別交付稅於每年的12月中旬先行撥付總額的1/3，來年3月再支付剩餘的2/3。2011年發生東北大地震後另再設置：震災復興特別交付稅。

B、地方交付稅之撥付計算

日本普通交付稅的撥付計算，係由各地方自治團體之基準財政需要與基準財政收入兩者之差額，計算出各地方政府的財源不足額。

1.基準財政需要：係加總各地方自治團體依法執行之警察費、建設（土木）經費、教育經費、福利經費、產業經濟經費、及其他行政經費等基準行政項目而成；其計算公式如下：

$$\text{基準財政需要} = \Sigma(\text{測定單位的數值} \times \text{單位費用} \times \text{修正係數})$$

上式的 Σ 是累加各地方自治團體之基準財政需要。測定單位的數值是與所需的公共服務成正比的指標，如人口、面積、公路長度等。單位費用是測定單位之單位成本。修正係數是地方自治團體因自然、環境、社會條件及財政能力等各有不同，修正係數乃是為調和此等不同因素所為之修正(如積雪地區費用會變多)。

基準財政需求是地方自治體依據合理且恰當的水準自主計算出的執行事務、事業所需經費金額，等於提供“標準公共服務”所需金額。換言之，基準財政需要係依據各地方自治團體之自然、地理及社會等條件，計算其「應有」之財政需要，因此各地方任意性、特殊性之行政服務並不包括在內。

2.基準財政收入：是用來合理測定地方自治體稅源大小的指標，標準的計算公式為：基準財政收入額＝地方讓與稅＋(法定地方普通稅收入＋交通安全對策特

別交付金) $\times$ 計入率；⁴⁰詳細公式依政府層級可分下列兩種。

(1)都、道、府、縣基準財政收入額之計算公式如下：

地方讓與稅 $+$ (法定普通稅 $+$ 汽車取得稅 $+$ 輕汽油取得稅) $\times$ 80% $-($ 給予市、町、村之汽車取得交付金 $+$ 給予指定都市之輕汽油使用稅交付金) $\times$ 80%

(2)市、町、村基準財政收入額：計算公式如下：

地方讓與稅 $+$ (法定普通稅 $+$ 汽車取得稅交付金) $\times$ 75%

地方稅有法定普通稅、法定外普通稅及目的稅三種；在計算基準財政收入時，僅列入法定普通稅，目的在激勵地方努力徵稅之誘因，以開闢地方財源。再者，計算基準財政收入時，都道府縣稅收打8折，市町村稅收打75折，此目的係考量在計算地方自治團體基準財政需要時，並未將所有地方財政需要考量在內，僅是將標準服務水準所需經費計算在內，故予以打折計算；另方面在打折計算後，其努力徵收之收入分別有20%及15%不在基準財政收入計算範圍內，因此亦有激勵地方努力徵稅誘因效果在內。

地方稅率有標準稅率與超過稅率2種，後者係為因應地方自治團體之特殊需求，而向中央主管機關申請核准後適用；計算基準財政收入時，僅列標準稅率下之收入，此亦有增進地方課稅努力的誘因。再者，基準財政收入亦是考量在租稅努力後「應有」之財政收入，而各地方非常態性、特殊性之收入並不包括在內。

C、地方交付稅之預算程序

地方交付稅關係各地方政府的財政收入，因此每年均須經由一定的法定程序來確保各地方政府的權益，這個過程包括：中央公布計算的標準、地方政府申報

⁴⁰計入率有 0.8 及 0.75 兩種，取值 0.75 主要考慮兩個方面原因，一是為了計算僅憑基準財政需求額無法全部納入所有的財政需求；二是不將對象稅收全部納入計算範圍，而是藉由扣除一部分數額以保持地方的稅源培育意識。

基準財政需要與基準財政收入、中央審查與核定交付稅撥付額、編制交付稅預算案送達國會審查。

1.總務省於年度預算籌編前，應公布新年度適用地方交付稅有關之單位費用與修正係數等數據，以供各地方自治團體辦理地方交付稅之依據。

2.都道府縣及市町村應彙整提供基準財政需要數、基準財政收入數、特別交付稅數及其他必要資料送總務省審查。

3.總務省根據全國各地方政府所送資料，彙總審查、決定地方交付稅額（市町村由縣彙轉資料）。地方自治團體對總務省審查結果如有不服，得向總務省提出申辯，亦可對計算方式與修正係數提出建議（總務省設有地方財政審議會，負責地方交付稅相關政策之審議，由5位學者組成，其中3人由地方團體推薦）。

4.內閣編製地方財政計畫、一般會計預算案(地方交付稅預算編在總務省預算內)，及交付稅暨讓與稅分配款特別會計預算案，送達國會審查。國會於每年4月1日前完成審查後，總務省依法定預算分批撥交地方交付稅款。

D、地方交付稅之調整措施

各地方所獲得的交付稅撥付額(FD_i)，原則上即其基準財政需要額(FN_i)大於基準財政收入(FR_i)的差額(亦即 $FD_i = FN_i - FR_i$)。但若某一年度各地方自治團體財源不足額大於地方交付額總額時($\sum FD_i < \sum FN_i - \sum FR_i$)，則利用下列措施調整之：

- 1.前述兩者之差額連續2年達10%以上時，應修改交付稅制度或交付稅稅率。
- 2.由「交付稅暨讓與稅分配款特別會計」辦理借款。
- 3.由中央政府一般預算的經費，對地方自治團體撥款（近似我國現行之一般性補助款）。
- 4.經前述調整後仍有不足時，則按不足比例分配各級地方自治團體；亦即各

地方所獲得的交付稅撥付額(FD_i)如下式。

$$FD_i = (FN_i - FR_i) - FN_i \left[\frac{(\sum(FN_i - FR_i) - \sum FD_i)}{\sum FN_i} \right]$$

E、地方交付稅之特性

地方交付稅旨在平衡各地方的財源並填補地方自治團體之財源不足，詳言之，此制度之設計目標具有下列特性：

1.確保地方自治團體之自主性：

地方交付稅法規定國稅中的所得稅、法人稅、酒稅、消費稅及煙稅等國稅收入額需按一定比率撥交地方自治團體(不是一種稅收，而是一種撥款)，因此地方交付稅係地方自治團體之「法定」原有財源，並非中央贈送給地方之財源。中央撥交地方自治團體交付稅時，應尊重地方自治之本旨，不得附加任何條件或限制其用途。

2.分配之均衡化：

由於各地方自治團體之地方稅收多寡不一，由中央撥交地方自治團體交付稅之制度設計可彌補各地方自治團體財源不均之現象(扮演著財政調節機制、均衡的角色)；當地方自治團體的基準財政收入已足以支應基準財政需要時，將不再撥付其交付稅。

3.財源之實足保障：

地方交付稅法規定，地方交付稅之稅款由國稅中按一定比例提撥，以確保地方交付稅財源。同時亦規定，每年度撥交給地方自治團體之交付稅總額與地方自治團體財源不足額有持續性明顯差異時，政府應著手修改制度或調整交付稅稅率。以上法有明訂的條文，均使地方自治團體財源獲得保障。

再者，準財政需要額之計算，並非累加各地方自治團體之所有行政服務所需

經費，而是由本法選定幾項基準性行政服務項目，且按標準服務水準所需之經費計算得出。因此，若各地方自治團體都按標準行政服務水準提供服務，則各地方自治團體應當都能順利運作其基準行政服務。最後，對於因災害或特別事由而發生臨時財政需求者，另撥給「特別交付稅」，此亦可彌補地方自治團體臨時緊急之需求。

4. 計算公式公平合理：

採用合理的計算基準與客觀的資料(包括測定單位、單位費用、修正係數等)，可避免任意操縱的情勢發生。依地方交付稅法之規定，總務大臣係以均衡填補各地方自治團體財源不足為目標，將交付稅總額撥交基準財政需要超過基準財政收入之各級地方自治團體，因此並無分配比例究竟應如何決定之問題，且各級地方自治團體均居於同一地位接受分配，並提出數據資料，構思更合理公平之計算方法，可確保分配公平性。

綜言之，日本通過財政轉移支付，保障了地方自治體提供公共物品和服務的財力需求，保證了所有國民都享有均等的行政服務和平等接受教育的權利，使得日本全國各地的基礎設施、教育、社會福利和保障等都保持一致較高的水準，促進了社會經濟的和諧穩定發展。

四、法國

法國憲政體制為雙議會(國民議會和參議院)、中央集權之單一國家雙首長制(總統和總理)，地方政府僅是中央政府之分支機關，對地方的保障，僅依憲法地方自治團體章節規定「由民選議會依據法律規定實施自治」，地方權力係由中央政府所賦予。雖然1982年地方分權法通過後，地方政府組織增加「省」級單位，地方層級由二級改為三級，即大區(region)、省(department)、市鎮(commune)；⁴¹同

⁴¹法國本土有 13 個大區、96 個省、36,783 個市鎮；領土面積為 543,965 平方公里，人口約 6,280 萬人，是歐盟人口第 3 多之國家。依據法國地方自治法規定，各地區的重大事務按照中央政府的命令執行，地

時也擴大地方自治權，減少中央對地方自治事項之干預，並廢除中央官派首長制，將省與縣之地方立法與行政權集中於地方議會(該議會議長同時是立法機關首長，亦為行政機關首長)。中央雖然權力下放，惟仍保有相當監督權，並透過官派之駐各省、縣代表加以執行，如地方預算不平衡或應編列而未編列之社會福利支出等，得經由中央派出之代表令其修正或逕以執行，又地方通過之法令亦受中央監督，故地方自主權十分為限，中央對地方仍多方干涉，基本上不脫中央集權的架構(張信一、黃耀生，2001)。

在財政分權部分，法國地方財政收支長期以來完全由中央決定，至1982年權力下放後，地方財政才建立相對獨立的財政預算(但中央對地方財政仍保有事後法律監督權)。國家財政由中央財政和包括大區、省、市鎮的地方財政組成；中央政府主要負責宏觀管理與策略發展規劃；大區政府(由大區議會和其議長領導)主要負責經濟結構佈局的調整，制定地區發展的五年計劃，提出有關基礎設施等策略性項目的規劃，經與中央政府有關部門進行談判，以法律的形式確定下來。省級政府(由普遍議會和其議長領導)負責社會保險和社會問題，如就業問題。市鎮政府(由市鎮議會和市鎮長領導)只負責本市的市政規劃和建設，並提供最基本的公共產品和服務；有些市鎮政府也可以給企業提供一些力所能及的幫助。

在稅收方面，中央與地方稅制係完全分離，並無共分稅之稅目，故中央與地方在財務上之關係僅限於補助經費。其稅收管理體制採高度集中，徵稅權及稅額分配都由中央政府統籌，再把次要稅源劃給地方政府。中央稅收包括直接稅及間接稅，直接稅有個人所得稅、公司所得稅等；間接稅有增值稅、消費稅、印花稅、交易稅、遺產稅及關稅等。地方稅收亦包括直接稅及間接稅，直接稅有附有建築之地產稅、非附有建築之地產稅、專利稅等；間接稅有工資稅、財產移轉稅、娛樂稅、電力稅、海外領地海洋稅等。整體而言，中央財政收入占總財政收入的70%

方議會不得討論政治性問題，其主要權力和責任範圍僅限於預算案及負責稅收事務，以及制定市政規劃、成立保健事務、管理地方公路、安排區內的國土整治等。各層級政府均各自獨立，其間並無指揮之關係。

左右，地方財政收入占30%左右。

法國地方稅收入僅占地方政府總收入的一半，⁴²所以中央對地方政府的補助成為其重要的支柱，這些補助大致上可分為一般性補助、專項補助及職能下放補助等三大類。

1.一般性補助：係按市鎮人口比例進行分配，人口越多，得到的補助金額就越多。另為鼓勵市鎮做好稅收工作，依規定按照稅收政策徵稅越多者，將得到較高的補助。一般性補助係統籌撥給地方政府，由地方政府統籌支用，不限定用途。

2.專項補助：係對地方建設專項工程給予補助，如市鎮修建學校、鐵路、托兒所等，可以得到中央之補助。中央對地方專項建設補助或投資，係依據中央與地方協議之「地方五年經濟合同」內容規範雙方之權利及義務。

3.職能下放補助：對於中央職能移轉給地方政府，所造成額外負擔，中央給予相對補助，而該負擔由地方政府評估計算；本項職能下放補助方式，由中央先以給予新增稅收(大多係屬間接稅)，不足部分再配合給予補助。

由於各地方政府財富不均，經各種補助後仍有不足；惟因各地方政府單位數眾多，人口數量大小不一，如何公平合理分配資源，減少財富不均現象，在技術上較難克服，時間上也較為費時。所以近來中央一直要求以區域結合，提高經濟效益，鼓勵「市鎮結盟」方式，以達成財政及經濟效益。⁴³

⁴² 法國地方政府支出占 GDP 之比率為 10%。

⁴³ 近年來法國地方政府自有財源增加，移轉性收入有減少之趨勢。另為求經濟規模，使資源能有效運用，中央政府鼓勵各市鎮結盟合作(即鎮際合作)，在鎮際合作依法定有地方政府具有徵稅之權。

第三節 本章小結

各國之財政分權程度涉及該國的政治體制設計，在國際經驗上，這種體制主要有聯邦制政府與單一國家制政府；雖然不同的政體有不同的財政劃分制度，進而形成不同的中央與地方之權力分配與財政責任，甚至各國的財政分權程度差異極大；然而不同制度大致上都是為達成兩項目標：1.填補地方財政短缺，使地方政府能提供適當的地方公共服務；2.縮小各地方政府間的財政差異，進而平衡各地區的發展。本章主要介紹主要國家為解決各級政府間的水平與垂直不公平問題所採取得財政移轉制度(有採取補助金制度，亦有施以租稅分成制度或統籌款制度者)。雖然這些制度與我國現行制度不盡相同，但其分配或補助依據足資吾人借鏡，作為如何將財源依一定計算指標予以「公式化」與「透明化」，供中央與地方政府日後在進行財政移轉制度改革時之參考。

美國、加拿大、瑞士等聯邦制國家，由於地方政府擁有相對較多的財政職能與收入權利，所以其基本財政收支的缺口並不明顯，中央對地方政府的財政移轉大多在調劑各地方的水平公平；而其資助目的主要是透過鼓勵提供特定公共服務(尤其是醫療、交通)，進而劃一服務品質、促進水平公平，同時也達成縮小城鄉差異的目標；所以中央之財政移轉多是指定用途或條件式的補助。另一方面，聯邦制國家之各地方的經社條件也可能會存在很大的差異，為減少此種水平不公平，中央政府多會再給予非條件式的補助；甚至同級地方政府相互間，也被要求透過資金移轉來減少財政差距，例如瑞士在憲法規定財政均等化的要求下，富有的州就必須對貧窮的州給予資助；同樣地，德國各邦的增值稅總收入最多 1/4 必須依各邦的人均收入，由稅收較高的邦重分配給較低的邦；所以在聯邦制的國家，為實現各地方政府間的水平公平，其資助的財源包括中央與地方都有，而且各地方政府間的財政均等化作為也是聯邦制國家的特色。

全球多數國家的政治體制都是屬單一制國家，原則上採中央集權的領導方式，

但各國的集權程度不一，財政集權的情況也有很大的差異；有些單一制國家中央授予地方政府相對較多的財政職能與收入權利(如日本)，但有些地方政府僅享有較少的財政分權(如英國)；多數單一制國家之地方政府基本財政收支的缺口明顯存在，所以中央對地方政府之財政移轉主要在改善垂直的財政公平，同時也須調劑各地方水平的財政公平。單一制國家之地方稅收有採與中央共分的稅收分成制，也有採地方與中央兩者之稅收完全分離制(如法國)，但不論是採前者或是後者，大多也會兼採中央統籌分配稅的財政移轉方式，以減緩各地間的財政差距。因此在單一制國家，中央如何賦予地方適當之財源，以及如何運用統籌款與補助款來減緩水平與垂直不均，進而滿足各級政府及人民的需求，這必須妥善加以規劃安排，方可避免紛爭。大致而言，單一制國家的中央政府是相對具有威權的，所以對地方的財政資助包括了不同方式的稅收移轉及各種條件與非條件的補助，同時也夾雜著更多的權衡與管控。

綜言之，中央與地方財政收支的劃分，因世界各國制度、歷史、政治背景的不同而有所差異。聯邦制國家因各地地方政府的財政收支有一定程度的自主性，所以無法、也不需做到各地方政府間完全的水平公平，故選擇性項目(如醫療、教育、交通等)的補助是較常見的，目的在使各地方政府提供一致性的基本公共服務，以實現財政均等化。在單一國家制，各地方政府的財政自主與財源均不足，中央的垂直公平財源移轉，正好顯現出單一國家制的威權領導；再者，因各地方的經社條件互有差異，所以進行水平公平財源移轉也是重要的，而稅收分成、統籌款、一般補助款是常用的工具。彙總而言，不論採行中央集權或地方分權之政治體制，均是在藉由對地方經濟、政治、民生等的干預，進行各地人民福祉的重分配，使全國民眾享有一致性的基本服務品質，並平衡各地區的發展；而各國政府財政移轉的複雜性，主要就是要考量達到各政府間垂直公平、水平公平的計算項目與權重，這些權衡的內容有其繁雜、多樣的背景條件，所以不易有一致性的計算標準；亦即各國都有其獨特的分權制度，甚至各級政府間的政務權責與財政移轉相互交

錯，中央與地方之財政關係日趨複雜，也因而必須藉由種類繁多的各種財源移轉設計來實現之，以達成公共資源最適的分配。

現行我國中央與地方的財政權利分配主要是根據財劃法、統籌款分配辦法及補助辦法的規定；在實際體制運作下，每年常有許多地方政府的政務經費面臨捉襟見肘，甚至部分縣市政府員工薪資發放延宕的窘境。近幾年，地方政府主動向中央爭取更多財政權力的情事時有所聞，顯示中央與地方的財政分配亟待檢討、改進。本文期能借鏡各國政府在不同經濟條件與財政狀況下，所發展出中央與地方共同合作的模式，作為我國加強中央與地方財政制度改革之參考；然各國因不同政治、社會背景，所發展出的財政移轉制度並不能直接套用於我國；尤其財政移轉之內涵具高度政治性，須考量各國國情差異而做適當之調整。所以，本研究期透過對國際作法的瞭解，配合我國政經環境與社會要求，在資源受限下推動財政移轉的可行改革措施，創造中央與地方雙贏局面，以達成經濟永續與財政健全之目標。

第五章 歷次財劃法修正案整理與分析

臺灣政治體制從二次世界大戰結束由日本回歸光復以來即屬威權政體，強人專制領導是不爭的事實，因此有「中央集錢與集權」的現象，中央以「權和錢」控制地方，以利實施中央集權並達到政治穩定的目標；然而隨時間經過，自民國70年代末期後，臺灣民主化發展日趨成熟，而地方自治、地方民主、地方分權的概念，慢慢成為地方政府施政的趨勢，同時也制定了地方制度法來規範地方政府的權責義務，故中央與地方財政劃分的問題逐漸成為新府際關係的重要議題。

尤其自民國90年代起，歷經過幾次選舉與政黨輪替後，以往一黨獨大且長期執政的現象已不存在，臺灣政治愈趨民主與自由，中央對地方的威權關係逐漸改變，所以各地方政府對財政分配所產生「垂直」與「水平」不均的現象常有怨言，因而多次提出「財劃法」修正案；這種變遷中的府際關係發展，已成為重要的政治與民生課題。

綜之，臺灣雖經兩次的政黨輪替執政後，地方財政惡化的宿疾並未改善，復因改制升格的直轄市漸多，所以如何透過修改「財劃法」(分配辦法、補助辦法)，以因應此新地治理格局，並改善地方財政短缺，進而調和中央與地方的府際關係，成為重要的熱門課題。

本章為我國近20年來，歷次財劃法修正版本之整理與分析，以及各地方政府對此一議題的看法、建議；全章共分四節，第一節為行政院歷年修正版本，包括：1.扁政府時期的91年版、96年版及97年版財劃法修正分析；2.馬政府時期99年版及101年版財劃法修正分析；第二節說明立法院黨團與立法委員歷年主要提案內容分析；第三節彙整近十年來各地方政府的修法意見；第四節為本章小結。

第一節 行政院歷年修正版本

過去我國的政治體制長期實施威權體制，中央政府掌控大部分的國家資源。民國80年代始，我國從威權步入民主發展階段，中央與地方權力關係進入新的里程，中央與地方的財政分配，也隨政黨政治發展而有所改變。財劃法自88年修正後，即常有地方政府向中央表達無法滿足地方自治的財源需要，改革聲浪不斷湧現。民國91年1月臺北市政府首先發難，提出「財政收支劃法修正案」；之後行政院於91年5月提出「行政院版」的財劃法修正草案，強調「貫徹權錢下放」、「提升地方財政自主」、「建構完善財政調整制度」三個目標，並提出「權錢同時下放」、「地方實質財源增加」、「直轄市及縣市財源只增不減」、「公式入法取代比例入法」四個修法原則。以上修正草案雖未竟其功，但已開啟地方政府透過立法向中央爭取財政分權的先例，之後於民國96年、97年、99年、101年的立法院會議期間，陸續都有財政收支劃法修正案的提出，但延宕至今未有絲毫進展。

本節說明自民國88年至今，共五次的「行政院版」財劃法修正草案內容；但仔細比對此五次提案內容可知，若為同一執政黨所提內容幾乎是完全相同的；故以下區分成陳前總統時期與馬前總統時期，彙總、整理該兩時期之行政院所提版本之主要修正原則、重點與分配架構。

一、陳前總統時期：91年版、96年版與97年版

民國91年、96年與97年均為民進黨的陳前總統執政，由於為同一執政黨政府所提，故三個時期行政院版本的修法原則與內容幾乎是完全相同；而其修正要點如下。

一、劃一直轄市及縣(市)稅課收入分成之基礎：

- (一)遺產及贈與稅由目前直轄市分得百分之五十、市及鄉(鎮、市)分得百分之八十，修正為直轄市、市及鄉(鎮、市)均分得百分之六十(修正條文第八條

第二項)

(二)土地增值稅目前在縣(市)徵起收入之百分之二十應繳由中央統籌分配縣(市)部分，改為全歸地方。(修正條文第九條第二項)

二、擴大中央統籌分配稅款規模：

(一)營業稅總收入減除百分之一・五稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全數，作為中央統籌分配稅款之財源。但若有超過法定最低稅率所徵收入，應由行政院訂定調高徵收率之用途並據以劃分歸屬。(修正條文第八條第三項)

(二)菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之十九，應按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)，在福建省金門、連江二縣減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之八十分配各該縣，其餘收入全部納入統籌。(修正條文第八條第四項)

三、中央統籌分配稅款分配以公式入法：(修正條文第十條至第十二條)

(一)總額百分之九十，依下列指標及權數，計算各該直轄市及縣(市)應分配之比率分配之：

1.各該直轄市及縣(市)財政能力(基準財政需要額減基準財政收入額之差額)，權數占百分之七十五，鄉(鎮、市)之基準財政收支差額應併入縣計算。

2.各該直轄市及縣(市)財政努力，權數合計占百分之二十五。⁴⁴

(二)總額百分之六，用以彌補分配年度各該直轄市及縣(市)因本次修法採劃一

⁴⁴91 年版明定財政努力的權數包含營利事業營業額，權數占百分之十五；公告地價占一般正常交易價格比例，權數占百分之四；公告現值占一般正常交易價格比例，權數占百分之四；規費、罰鍰及工程受益費占自有財源比例，權數占百分之二。

標準分配與基準年期(九十一年度至本法本次修正施行前一年度)比較減少之收入數，且於設算時，亦應併同考量收入及支出減少變化。如有不足時，應另以後述之地方財政調節款彌補之；如有賸餘時，應加入地方財政調節款分配。

(三)總額百分之四列為地方財政調節款，以下列事項為限，由行政院核定分配：

- 1.彌補前述(二)之不足數額。
- 2.支應直轄市及縣(市)緊急及重大事項所需經費。
- 3.支應前二目後之賸餘數應留存作為中央統籌分配稅款短收時之填補財源。
- 4.年度結束後，累積未分配數超過當年度總額百分之十時，超額部分應於以後年度加入前述(一)之分配稅款分配之。

四、中央統籌稅款分配鄉(鎮、市)由縣訂定分配辦法：

中央統籌分配稅款分配鄉(鎮、市)部分，將由縣參酌鄉(鎮、市)基準財政收支差額、財政努力等因素以透明化、公式化之方式分配，另為落實「只增不減」原則，亦規定各縣應保障所轄各鄉(鎮、市)獲配金額，不低於基準年期平均分配水準，並維持由中央按月平均直接撥付鄉(鎮、市)之配套規範。(修正條文第十三條)

五、建構中央統籌分配稅款透明化之分配機制：

未來財政部應會同行政院主計處就中央統籌分配稅款相關設算與爭議事項等定期召開諮詢會議，邀請學者專家、中央相關機關及地方政府共同諮商，地方財政調節款方面亦將按季公布收支明細及結存情形，對於撥補救災經費之計算方式及相關程序，亦將明確規定。(修正條文第十四條及第十七條)

六、強化補助制度規範並作法律層次之保障：

(一)一般性補助款每年度總額不得低於當年度所得稅及貨物稅總收入各百分之十之合計數，行政院目前暫以新臺幣八百億元為規劃目標。(修正條文第二十六條)⁴⁵

(二)一般性補助款之分配項目及計算基準。(修正條文第二十七條)

(三)計畫型補助款之補助項目。(修正條文第二十八條)

七、提升地方財政紀律及開源節流績效：

(一)對於直轄市政府、縣(市)政府吸引廠商投資及促進民間參與公共建設有顯著績效時，將予獎勵。(修正條文第二十八條)

(二)對於直轄市政府、縣(市)政府開源節流與補助款執行績效等事項得予考核，並得據考核結果增減分配一般性補助款。(修正條文第三十一條)

(三)對於違反一般性補助款限定用途及地方政府就其應負擔之經費不負擔時，明確訂定其法律效果，上級政府得暫停撥付補助款及中央統籌分配稅款；或以其本年度或以後年度所獲分配之中央統籌分配稅款或補助款扣減抵充；必要時亦得扣減其補助款。(修正條文第三十八條及第三十九條)

八、因應中央業務移撥地方機關，有關人員移撥、經費移撥及權益保障措施，授權行政院會同考試院訂定辦法。(修正條文第四十三條)

彙總上述說明，可再進一步以圖 5-1 表示，亦即三個修正版本的政策目標皆為「貫徹權力下放」、「提升地方財政自主」及「建構完整財政調整制度」等三者；且共計有四個修法方向，分別是「錢權同時下放」、「地方實質財源增加」、「直轄市及縣(市)財源只增不減」以及「公式入法取代比例入法」等。觀諸其修正條文，修法主要特色大致可簡要歸納為以下幾項：

⁴⁵91 年版則暫以七百四十五億元為規劃目標。

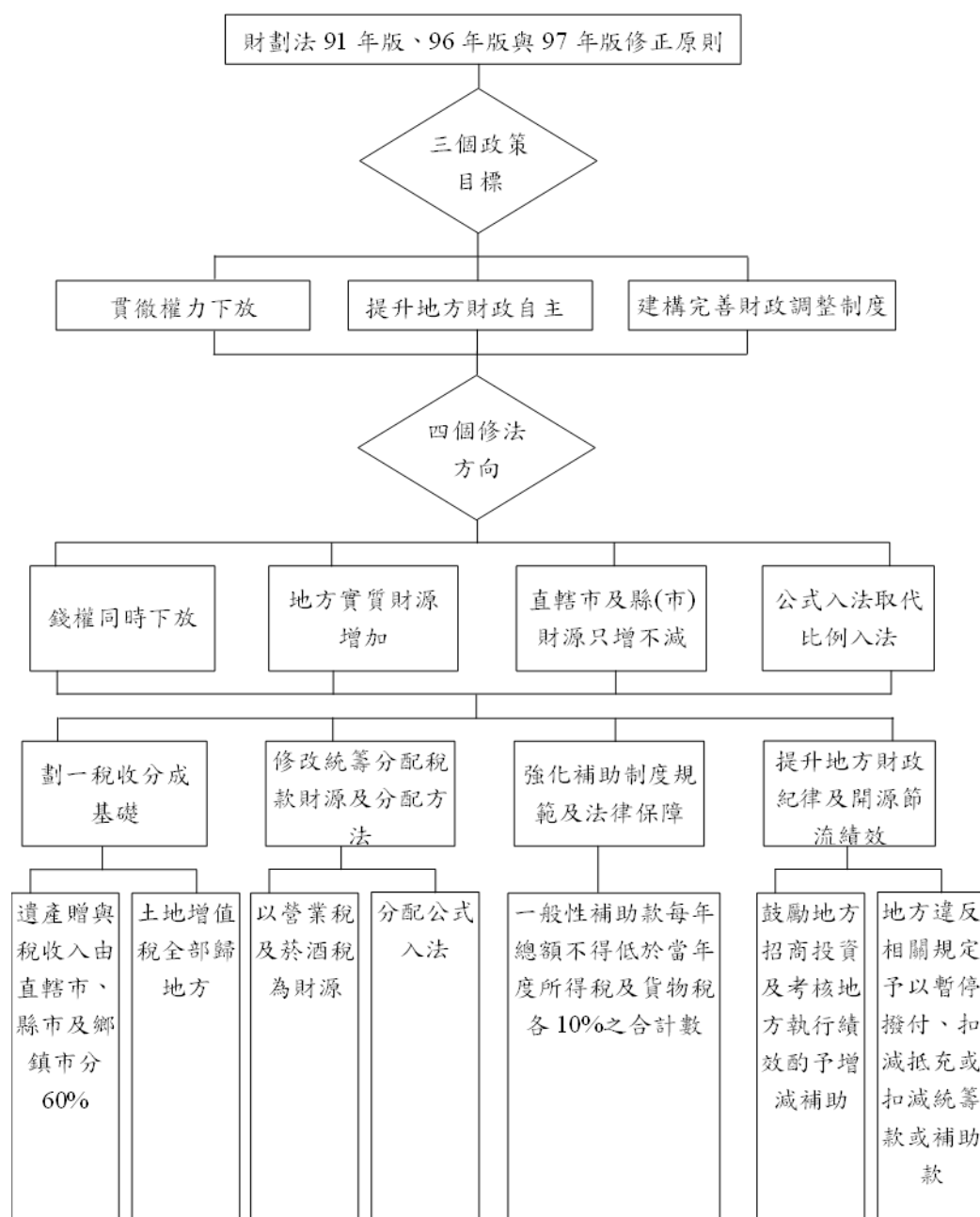


圖 5-1 財劃法 91 年版、96 年版及 97 年版修正原則及主要內容

(1) 統一稅收分成基礎

將遺產及贈與稅收入改為直轄市、縣市及鄉鎮市的分成皆一致為 60%；將土地增值稅不再列入統籌分配稅款財源，全部歸屬地方。

(2) 修改統籌分配稅款財源及分配方法

以營業稅(減除稽徵經費及統一發票給獎獎金後之全部收入)及菸酒稅(減除稽

徵及查緝經費後之部分收入)作為統籌分配稅款的主要財源，並將其分配公式訂定於財劃法中。

(3) 強化補助制度規範及法律保障

於財劃法中明訂一般補助款每年總額不得低於當年度所得稅及貨物稅各 10% 的合計數，以保障中央對地方的補助金額。

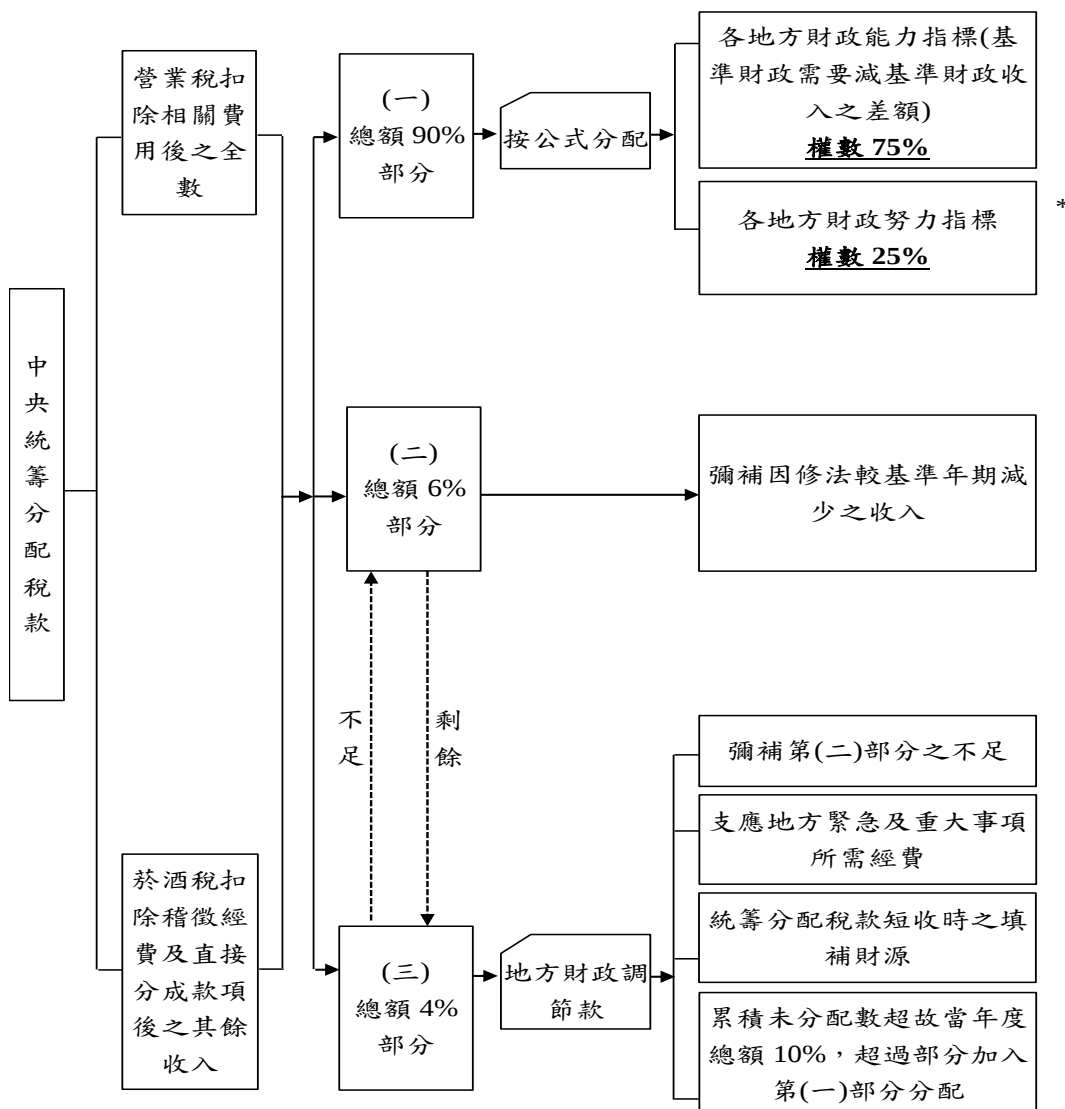
(4) 提升地方財政紀律及開源節流績效

為維護地方財政紀律，明文訂定獎懲機制，一方面鼓勵地方招商投資及考核地方執行績效酌予增減補助，另一方面地方若違反相關規定予以暫停撥付、扣減抵充或扣減統籌款或補助款。

(5) 基準財政需要額明訂於財劃法中

基準財政需要額包括 6 項：正式編制人員人事費；基本辦公費及員警服裝費；警政及消防人員超勤加班費；依規定之民意代表定額支給費用及村里長事務補助費；依公教人員保險法規定，應由受分配地方政府負擔之私立學校教職員保險費補助；依全民健康保險法、國民年金法、勞工保險條例、農民健康保險條例、老年農民福利津貼暫行條例及依老人福利法有關中低收入老人生活津貼發給規定，應由受分配地方政府負擔之社會福利支出。

有關此三個修正版本所設計之統籌分配稅款的分配架構如圖 5-2 所示。中央統籌分配稅款的財源改為由營業稅扣除相關費用後之全數與菸酒稅扣除稽徵經費及直接分成款項後之其餘收入等兩者為主；所得稅、貨物稅及土增稅三者皆不再做為統籌分配稅款之財源(但所得稅及貨物稅各百分之十做為一般性補助款的財源)。其次，統籌分配稅款的分配共分為三大部分，第一部份為總額的 90%，依公式分配給地方，其中 75%按各地方財政能力指標(即基準財政需要減基準財政收入之差額)分配，另 25%則按各地方財政努力指標分配。91 年版將此 25%的



* 91 年版將 25% 之權數項目明訂為營利事業營業額 15%、公告地價占一般正常交易價格比例 4%、公告現值占一般正常交易價格比例 4%，以及規費、罰鍰及工程受益費占自有財源比例 2% 等，96 年及 99 年版則未明列這些項目，另由分配辦法訂定之。

圖 5-2 財劃法 91 年版、96 年版及 97 年版中央統籌分配稅款分配架構

權數項目明訂為營利事業營業額 15%、公告地價占一般正常交易價格比例 4%、公告現值占一般正常交易價格比例 4%，以及規費、罰鍰及工程受益費占自有財源比例 2%；96 年及 99 年版則未明列這些項目，而改由分配辦法訂之。最後，此三個版本都廢除特別統籌分配稅款的規定，改以地方財政調解款來替代之。

第二部份為總額的 6%，用以彌補因修法而可能導致各地方較某一基準年期

減少之收入，俾確保修法後各地方能維持「只增不減」的分配結果。第三部份則是總額的 4%，此為地方財政調節款目的。其用途主要有三，一為彌補上述第二部份金額之不足，二為支應地方緊急及重大事項所需經費，三為統籌分配稅款短收時之填補財源；當此部分累積未分配數超過當年度 10%，則此超過部分加入前述第一部份(按公式分配)。

二、馬前總統時期：99 年版與 101 年版

民國 99 年與 101 年均為國民黨的馬前總統執政，由於為同一執政黨政府所提，故兩個版本的修法原則與內容幾乎是完全相同；而其修正要點如下。

一、劃一直轄市及縣(市)課稅收入分成之基礎：

(一)遺產及贈與稅由目前直轄市分得百分之五十、市及鄉(鎮、市)分得百分之八十，修正為直轄市、市及鄉(鎮、市)均分得百分之六十(修正條文第八條第三項)

(二)土地增值稅目前在縣(市)徵起收入之百分之二十應繳由中央統籌分配縣(市)部分，改為全歸地方。(修正條文第九條第二項)

二、擴大中央統籌分配稅款規模：

(一)所得稅總收入百分之六(修正條文第八條第二項)

(二)營業稅總收入減除百分之一、五稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全部收入，作為中央統籌分配稅款之財源。但若有超過法定最低稅率所徵收入，其用途除法律另有規定者從其規定外，應由行政院訂定調高徵收率之用途並據以劃分歸屬。(修正條文第八條第四項)

(三)菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除百分之一做為稽徵及查緝經費後之百分之十九，應按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)；在福建省金門及連江二縣起收入減除百分之一做為稽徵及查緝經費後之百分之八十分配各該縣，其餘收入全部由中央統籌分配直轄市及縣(市)。(修

正條文第八條第五項)

三、中央統籌分配稅款分配以公式入法：(修正條文第十條至第十三條)

(一) 中央統籌分配稅款，應以總額百分之九十六列為普通統籌分配稅款；其餘百分之四列為特別統籌分配稅款。普通統籌分配稅款應按下列方式分配直轄市及縣(市)：

1. 中央統籌分配稅款總額百分之九十，按公式分配(以下簡稱按公式分配總額)，依下列指標及權數，計算各該直轄市及縣(市)應分配之比率分配之：

(1) 按公式分配總額百分之八十五，依下列規定分配：

① 優先彌補各該直轄市及縣(市)之基準財政收支差額，鄉(鎮、市)之基準財政收支差額應併入縣計算。縣獲配之中央統籌分配稅款，應提撥一定金額並訂定分配規定，分配所轄鄉(鎮、市)，以利因地制宜，發揮資源運用效能。

② 依前述設算分配後之剩餘款項，按各該直轄市及縣(市)之基本建設需求情形分配，其指標及計算方式授權於統籌款分配辦法中定之。

(2) 按公式分配總額百分之十五，按各該直轄市及縣(市)財政努力及績效分配，及指標及計算方式授權於中央統籌分配稅款分配辦法中定之。

2. 中央統籌分配稅款總額百分之六，專款做為保障財源：

(1) 彌補分配年度各該直轄市及縣(市)因本次修法採劃一標準分配與基準年期(九十四年度至九十六年度)比較減少之收入數。

(2) 如有不足時，得以特別統籌分配稅款墊之；如有剩餘時，經扣除應歸還特別統籌分配稅款墊支款項後，於以後年度加入按公式分配總額分配。

(3) 改制之直轄市、準用直轄市規定之縣及二以上縣、市合併為一縣，
定明其財源保障之計算方式。

(二) 特別統籌分配稅款總額，應供為支應受分配直轄市及縣(市)緊急及
重大事項所需經費，由行政院依實際情形分配之。

四、建構統籌分配稅款透明化之分配機制：

揭示統籌分配稅款之分配，應本透明化及公式化原則，其分配規定之擬
定，應洽商受分配地方政府。此外，特別統籌分配稅款並需按季公布收支明
細及結存情形，對於撥補救災經費之計算方式及相關程序，亦將明確規定。

(修正條文第十條、第十四條)

五、強化補助制度規範，並作法律層次之保障：

(一) 一般性補助款於本法本次修正施行後各年度總額，不得低於修正施行前
一年度所得稅總收入之百分之十及貨物稅總收入之百分之十之合計數。

(修正條文第二十五條)

(二) 定明一般性補助款之分配項目及計算基準。(修正條文第二十六條)

(三) 調整計畫型補助款之補助項目。(修正條文第二十七條)

六、提升地方財政紀律及開源節流績效：

(一) 對於直轄市政府、縣(市)政府吸引廠商投資或獎勵民間參與公共建設等事
項，具有顯著績效時，得酌予增調其計畫型補助款(修正條文第二十七條)

(二) 對於直轄市政府、縣(市)政府施政計畫執行效能、年度預算編制或執行情
形及相關開源節流績效等事項進行考核，並得依考核結果增減分配一般性
補助款。(修正條文第三十條)

(三) 改制之直轄市或準用直轄市規定之縣，應提出業務承接及支出移轉計
畫，報請行政院核定後實施。於行政院核定實施前或地方政府承接業務前，

得暫緩撥付因業務移撥而增加分配之款項，或將該等款項撥交中央供相關業務機關繼續執行。(修正條文第三十七條)

(四)對於違反一般性補助款限定用途、地方政府就其應負擔之經費不負擔時，明確訂定其法律效果，上級政府得依其性質暫停撥付中央統籌分配稅款、縣統籌分配稅款及補助款；或以其當年度或以後年度所獲分配之中央統籌分配稅款、縣統籌分配稅款或補助款扣減抵充；必要時亦得扣減其補助款。(修正條文第二十六條、第三十七條及第三十八條)

綜上說明可知，上述修正係秉持「錢權同時下放」、「直轄市及縣(市)財源只增不減」、「劃一直轄市與縣(市)分配基礎」、「公式入法取代比例入法」、「強化財政努力誘因機制」、「落實財政紀律」等原則；此外，鑒於臺灣地區各地之自然條件與人文環境不一，工商發展程度有別，致影響地方政府間之財政盈虛與施政能量，宜透過府際合作、區域治理等體制之運作，使政府資源發會最大效益。在財政調整機制方面，亦將對區域合作、開闢財源及施政計畫之作法提供誘因，讓財政資源較為豐沛之地方政府帶動鄰近區域繁榮，並共享發展成果。以上修正原則與內容如圖 5-3 所示。

比較馬前總統時期與前述陳前總統時期的財劃法修正原則或方法可知，兩者的差異甚微。其中「錢權同時下放」、「直轄市及縣(市)財源只增不減」、「公式入法取代比例入法」等三者完全相同，另將「地方實質財源增加」改為「劃一直轄市與縣市分配基礎」，再多增加二項，分別為「強化財政努力誘因機制」與「落實財政紀律」；亦即馬前總統時期之版本總共有六個修法原則，惟細看其中所包含的內容幾乎與陳前總統時期之版本一樣。另外，在四項改革作法(劃一直轄市與縣市稅收分成基礎、修改統籌分配稅款財源及稅款分配方法、強化補助制度規範及法律保障，以及提升地方財政紀律及開源節流績效)中，只有對統籌分配稅款的財源及分配公式上有些微不同的設計與改變；但馬前總統仍保留特別統籌分配

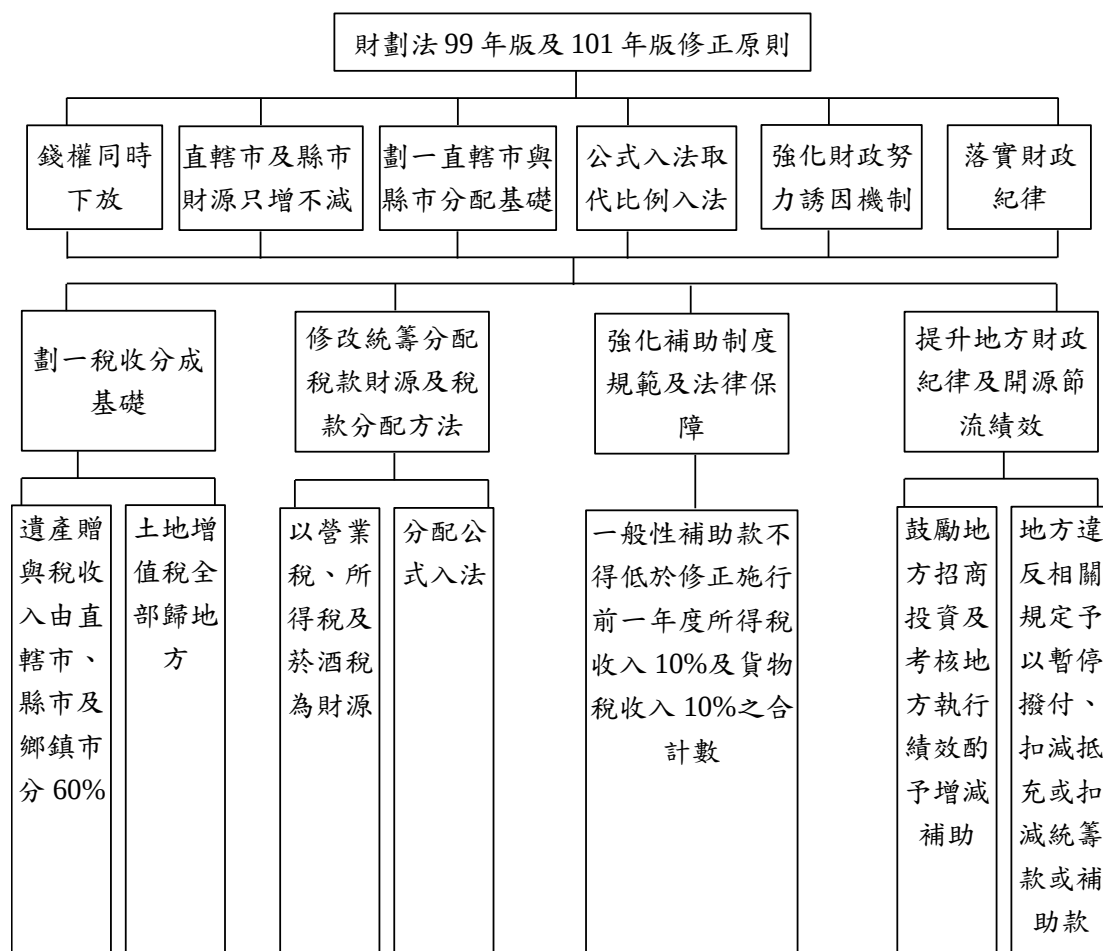


圖 5-3 財劃法 99 年版及 101 年版修正原則及主要內容

稅款，而陳前總統時期的版本則廢除特別統籌分配稅款。再者，基準財政需要額也明訂於財劃法中(且馬前總統版有 8 項，較陳前總統版多了兩項：高中職以上學校扣除人事費及基本辦公費之教育支出，對於公立醫療院所之補助經費)。

另一方面，圖 5-4 顯示 99 年版與 101 年版財劃法修正案的統籌款分配架構，除原營業稅與菸酒稅之外，另多增加所得稅 6% 做為統籌分配稅之財源。其次，在統籌分配稅款的分配公式上，做了些許的調整，其他有關「劃一稅收分配成基礎」、「強化補助制度規範及法律保障」及「提升地方財政紀律及開源節流績效」等三方面，則與陳前總統時期的三個版本完全一致。

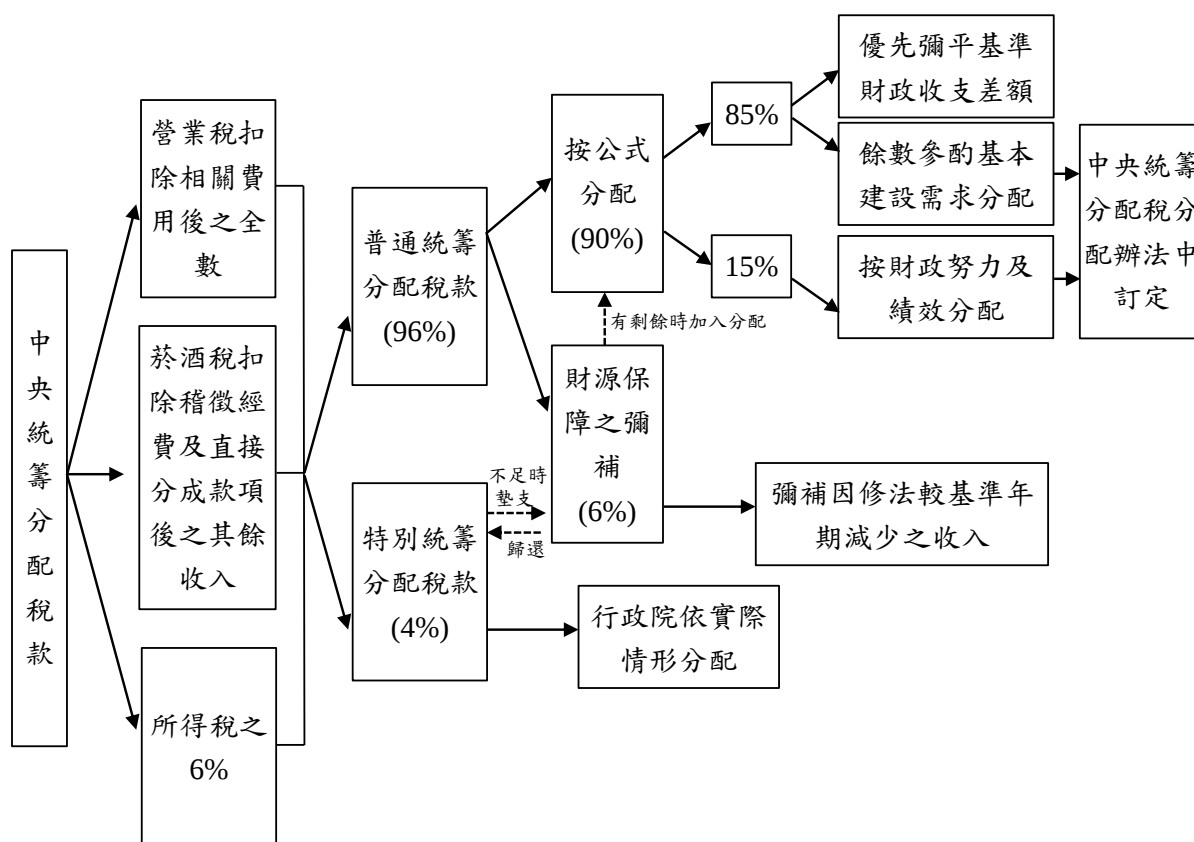


圖 5-4 財劃法 99 年版及 101 年版中央統籌分配稅款分配架構

再者，馬前總統時期的修法版本，中央統籌分配稅款總額 96% 列為普通統籌分配稅款，其餘 4% 列為特別統籌分配稅款。普通統籌分配稅款的 90% 依公式分配，6% 用以保障財源，彌補因修法較基準年期減少之收入；特別統籌分配稅款則由行政院依實際情形分配，支應各地方緊急及重大事項所需經費。相對而言，陳前總統時期之版本，並無訂定特別統籌分配稅款，而是明訂 4% 的地方財政調節款，具有填補統籌分配稅款短收時之功能，並可支應地方的緊急及重大事項所需經費，且明訂累積未分配款超過當年度總額 10%，超過部份加入依公式分配的總額部份。

最後，在公式分配部份，陳前總統版本的財源分配(中央統籌分配稅款總額之

90%)係同時依財政能力指標(各地方基準財政需要減基準財政收入差額佔總差額之比率)——權數 75%，財政努力指標——權數 25%。馬前總統版本則以中央統籌分配稅款總額的 76.5%(=90%*85%)，優先彌平各地方基準財政收支差額，若有餘數再參考地方基本建設需求分配，公式在分配辦法中訂定。由此可知，馬前總統版本與陳前總統版本雖都將基準財政收之差額列為分配考量因素，但只有馬前總統版本才是真實要求補足地方基準財政收支差額的缺口。在馬前總統版本中，為提升地方財政努力，明定於計算基準財政收入時，地方稅打 9 折計算；但陳前總統版本(除 91 年版外)則無地方稅打折計算之誘因設計。

第二節 黨團與立法委員歷年提案內容分析

財劃法的修正影響全國各地方政府的財源，因此除行政院外，各黨派的立法院黨團以及立法委員也多有提案表達修法的意見與主張。本節說明自民國 88 年至今，歷次立法院會議黨團與立法委員對財劃法提案修改的內容；這主要包括 91 年有 7 案、96 年有 5 案；⁴⁶97 年有 5 案；99 年有 7 案，及 101 年有 19 案(參見表 5-1)。

表 5-1 立法院歷屆黨團及個人委員修正提案版本

年 度	提案立委 或黨團	委員提案案號 修正條文	修正內容
91	國民黨 黨團	委員提案第 3777 號 第 8 條、第 16 條	1.增加統籌分配稅款各稅提撥比率 2.一般性補助款併入統籌款
91	臺灣團結 聯盟黨團	委員提案第 4001 號 第 8 條、第 12 條、第 16-1 條	1.擴大釋出財源分配予地方，統一稅收分成比 重，刪除特別統籌分配款改為準備基金 2.以公式入法取代比例分配稅款方式 3.納入地方租稅努力的權重
91	吳成典	委員提案第 4134 號 第 8 條。	金門及連江縣之菸酒製造業所繳菸酒稅額， 百分之八十五分配各該縣
91	陳宏昌	委員提案第 4299 號 第 8 條及第 16-1 條	1.調高所得營所貨物稅統籌分配稅款比例；2. 取消特別統籌分配稅款
91	賴勁麟	委員提案第 4323 號 修正草案：共有六項	1.建立中央與地方財政收支項之協調機制 2.擴大中央統籌分配稅款，並增加地方政府直 接分成比例 3.廢除鄉鎮市有關統籌分配稅款、縣稅及縣統 籌分配稅款等分配予鄉鎮市之規定 4.明定基準財政收入與基準財政需要，以建立 其標準化及精確化之內涵
91	楊仁福	委員提案第 4344 號 新增第 31-1 條至第 31-3 條	編列原住民補助款
91	李嘉進	委員提案第 4495 號 第 10 條、第 13 條	取消鄉鎮市政府之分配比例，另增訂對鄉 (鎮、市)政府所分得之統籌分配稅款之法律保 障
96	國民黨 黨團	委員提案第 7557 號	1.統籌款必須充分滿足各地方的基準財政缺 口(財源應隨稅收成長情形而增加)

⁴⁶民國 96 年，費鴻泰委員提案第 7659 號與 7717 號兩案都為全文修正，但草案內容相同；故於表 5-1 中合併列於同一欄。

年度	提案立委 或黨團	委員提案案號 修正條文	修正內容
		第 8 條、第 16-2 條及(新增) 第 37-1 至第 37-3 條	2.基準財政需要分必要的及有益的財政需要 3.應按地方政府之人口、土地面積、工商業發 達程度，設算建設性經建經費之財政需要
96	費鴻泰	委員提案第 7659 號與 7717 號 兩案都為全文修正，草案內 容相同	1.增加釋出予地方政府之財源 400 億元 2.釋出北縣升格財源 600 億元 3.落實「財源只增不減」原則 4.中央應擴大統籌分配稅款規模，每增加一個 直轄市，增加提列所得稅百分之十
96	臺灣團結 聯盟黨團	委員提案第 7665 號 第 8 條、第 12 條、第 16-1 條	1.擴大釋出財源分配予地方，統一稅收分成比 重，刪除特別統籌分配款改為準備基金 2.以公式入法取代比例分配稅款方式 3.納入地方租稅努力的權重
96	江義雄	委員提案第 7713 號 全文修正草案	1.擴大統籌分配稅款的規模 2.地方之歲出面如涉及全國一致性之社福、治 安、教育經費等由中央支應 3.統籌稅款稅源應具多元及穩定性 4.分配計算以公式入法，且應明確規範設算因 子、權數及提供具體試算數據
97	蔡正元	委員提案第 7881 號 全文修正草案	詳見下文說明
97	黃昭順	委員提案第 8126 號 第 28 條、第 44 條	1.增列補助事項及提高最高補助比率 2.健、勞保費補助款全由中央負擔
97	高志鵬	委員提案第 8233 號 全文修正草案	詳見下文說明
97	廖正井	委員提案第 8364 號 全文修正草案	詳見下文說明
97	民進黨 黨團	委員提案第 8645 號 全文修正草案	詳見下文說明
99	陳明文	委員提案第 9667 號 第 16-1 條文	1.中央統籌分配稅款分配以公式入法 2.建構統籌分配稅款透明化之分配機制
99	黃偉哲	委員提案第 9721 號 第 11 條、第 12 條	老年農民福利津貼、農民健康保險費及國民 年金保險費補助款均由中央負擔
99	張嘉郡	委員提案第 9895 號 第 8 條、第 30 條、第 30-1 (新增)、第 35-1 條、第 38-1	1.擴大釋出財源分配予地方，以公式入法取代 比例分配稅款方式 2.招商與高汙染產業應納入分配權數，並給 予較高的一般與計畫補助款 3.避免中央請客、地方買單的政策
99	葉宜津	委員提案第 10054 號 全文修正草案	詳見下文說明
99	郭榮宗	委員提案第 10091 號 第 8 條、第 12 條、第 16-1	營業稅、貨物稅及營利事業所得稅，提出若 干比例分配予地方政府

年度	提案立委 或黨團	委員提案案號 修正條文	修正內容
		條	
99	賴士葆	委員提案第 10139 號 第 8 條	擴大中央統籌分配稅款，並增加地方政府直接分成比例
99	郭榮宗	委員提案第 10181 號 第 8 條	將廠商投資地方產業所產生之營業稅、貨物稅及營利事業所得稅，提出若干比例分配予創稅之地方政府
101	陳明文	委員提案第 12984 號 新增第 16-2 條	1.擴大釋出財源分配予地方，中央統籌分配稅款分配以公式入法 2.建構統籌稅款透明化之分配機制
101	楊瓊瓔	委員提案第 13061 號 第 16-1 條文	地方政府應負擔老年農民福利津貼、農民健康保險費及國民年金保險費補助款均比照勞健保納入中央負擔範圍
101	李昆澤	委員提案第 13089 號 全文修正草案	詳見下文說明
101	張嘉郡	委員提案第 13106 號 第 8 條、第 30 條、第 30-1 條(新增)、第 35-1 條、第 38-1 條	1.擴大釋出財源分配予地方，以公式入法取代比例分配稅款方式 2.招商與高汙染產業應納入分配權數，並給予較高的一般與計畫補助款 3.避免中央請客、地方買單的政策
101	李應元	委員提案第 13243 號 第 4-1 條(新增)、第 8 條、第 16-1 條、第 30 條	1.擴大釋出財源分配予地方，以公式入法取代比例分配稅款方式 2.重大基本工業之環境衝擊納入分配權數
101	陳亭妃	委員提案第 13355 號 第 12 條、第 16-1 條、第 37 條	1.擴大釋出財源分配予地方，以公式入法取代比例分配稅款方式 2.地方政府應負擔老年農民福利津貼、農民健康保險費及國民年金保險費補助款均比照勞健保納入中央負擔範圍
101	民進黨 黨團	委員提案第 13381 號 全文修正草案	詳見下文說明
101	盧秀燕	委員提案第 13580 號 第 37 條文修正草案	地方政府承接中央業務或移轉計畫應詳實核算經費
101	親民黨 黨團	委員提案第 13635 號 第 8 條、第 12 條、第 16-1 條、第 30 條、(新增)第 30-1 條	1.擴大釋出財源分配予地方，以公式入法取代比例分配稅款方式 2.新增一般性補助之規定，以教育經費與推動節能減碳、綠能及照護產業政策之經費為限 3.避免中央請客、地方買單的政策
101	楊瓊瓔	委員提案第 13701 號 第 16-2 條(新增)	商港所在縣市納入基本設施經費之計算權數
101	趙天麟	委員提案第 13856 號 全文修正草案	詳見下文說明

年度	提案立委 或黨團	委員提案案號 修正條文	修正內容
101	林岱樺	委員提案第 13860 號 第 4-1 條(新增)、第 8 條、第 16-1 條、第 30 條	1.擴大釋出財源分配予地方，以公式入法取代 比例分配稅款方式 2.高汙染產業應納入分配權數
101	賴士葆	委員提案第 13898 號 全文修正草案	詳見下文說明
101	楊瓊璎	委員提案第 13907 號 第 8 條、第 11 條、第 37 條	1.擴大釋出財源分配予地方，以公式入法取代 比例分配稅款方式 2.財源保障「只增不減」 3.地方政府承接中央業務或移轉計畫應詳實 核算經費
101	鄭天財	委員提案第 13985 號 新增第 30-1 條、第 30-2 條	中央統籌分配稅款優先支應原住民族
101	劉建國	委員提案第 14071 號 第 8 條、第 11 條、第 16-1 條	1.擴大統籌分配稅款規模，以公式入法取代比 例分配稅款方式 2.權數應依人口、土地面積、每戶可支配所 得、城鄉差距等設算分配 3.秉持「改善貧富差距」及「資源分配力求公 平正義」之原則
101	蕭美琴	委員提案第 14133 號 第 4 條	統籌款應考量人口結構多元性、生態環境多 樣性、經濟活動差異性、城鄉治理複雜性及 土地面積規模為原則
101	臺灣團結 聯盟黨團	委員提案第 14134 號 第 8 條、第 12 條、第 16-1 條、第 19 條、第 30 條	1.擴大釋出財源分配予地方，以公式入法取代 比例分配稅款方式 2.招商與高汙染產業應納入分配權數，並給 予較高的一般與計畫補助款 3.避免中央請客、地方買單的政策
101	高金素梅	委員提案第 14238 號 第 11 條、第 16-1 條	中央統籌分配稅款優先支應原住民族

資料來源：本研究自行整理。

以下進一步將上表中的所有提案，分成立法委員的提案與黨團的提案兩大類，彙總說明其重點。

一、立法委員提案

(一)民國 91 年提案：

委員提案第 4134 號：建議將金門及連江縣之菸酒製造業者，其所繳菸酒稅

額百分之八十五分配各該縣。

委員提案第 4299 號：1.調高所得稅、營業稅及貨物稅的比例，增加可分配的統籌分配稅款；2.取消特別統籌分配稅款，全部改為一般統籌分配稅款。

委員提案第 4323 號：1.建立中央與地方財政收支項之協調機制；2.擴大中央統籌分配稅款，並增加地方政府直接分成比例；3.配合廢除鄉鎮市法人地位後，有關中央統籌分配稅款、縣稅及縣統籌分配稅款等分配予鄉鎮市之規定，均應配合刪除；4.明定基準財政收入與基準財政需要之概念範疇，並授權行政院擬定計畫方式及認定標準，以建立其標準化及精確化之內涵。

委員提案第 4344 號：中央應視原住民族及原住民地區需要，編列補助款以協助原住民族及原住民地區推動項計畫及建設。

委員提案第 4495 號：建議增加對鄉(鎮、市)政府所分得之統籌分配稅款之法律保障效果。

(二)民國 96 年提案：

委員提案第 7659 號：1.增加釋出予地方政府之財源 400 億元；2.落實「財源只增不減」原則。

委員提案第 7713 號：1.擴大統籌分配稅款的規模；2.地方之歲出面如涉及全國一致性之社福、治安、教育經費等由中央支應；3.統籌稅款稅源應具多元及穩定性；4.分配計算以公式入法取代比例入法，且應明確規範設算因子、權數及提供具體試算數據。

委員提案第 7717 號：中央應擴大統籌分配稅款規模，每增加一個直轄市，即增加提列所得稅百分之十，落實只增不減之原則。

(三)民國 97 年提案：

委員提案第 7881 號：全文修正(詳見附錄二)。

委員提案第 8126 號：1.財政收支劃分法修正應考量自有財源比較低之地方政

府，增列補助事項及提高最高補助比率，以縮短直轄市之間及各縣(市)政府之間的財政差距，均衡南北及城鄉之建設與發展；2.全民健康保險法、勞工保險條例係中央立法，但直轄市負擔較縣(市)為高比例之健、勞保費補助款，應將此列入修法，解決多年的爭議問題。

委員提案第 8233 號：1.建議針對現行統籌款及補助款的來源，包括所得稅、營業稅、貨物稅等提撥部分的稅收分成，納入地方的財政努力貢獻程度，以提高地方整體收入；2.關於分配的問題，統籌款與補助款各有功能，應明確定位，分配公式應於法律明定，建立透明化、公開化之補助機制。

委員提案第 8364 號：全文修正(詳見附錄二)。

(四)民國 99 年提案：

委員提案第 9667 號：1.中央統籌分配稅款分配以公式入法，且以總額百分之九十六列為普通統籌分配稅款；其餘百分之四列為特別統籌分配稅款；2.建構統籌分配稅款透明化之分配機制。

委員提案第 9721 號：建請中央將地方政府應負擔老年農民福利津貼、農民健康保險費及國民年金保險費補助款，此等社福均比照勞健保納入中央負擔範圍，以公平對待農民及無職業保險者，落實照顧老農及無職業保險者晚年生活之美意。

委員提案第 9895 號：1.高污染性產業產值之稅收，從國稅、一般型補助、計畫型補助，以及認定招商有功縣市等四大面向，進行條件確認，透過實質補助強化在地民眾權益，提高民眾意願，共創經濟繁榮；2.中央政府對於努力開闢財源之縣市，尤其是以引進高污染產業，且具有顯著卓越績效者，應優先酌增補助款；3.中央政府之立法通過，導致地方政府財政收入減少或是支出增加，應由中央政府負擔差額彌補。

委員提案第 10054 號：1.擴大中央統籌分配稅款規模，且將一般補助款納入

統籌分配稅款，故將所得稅提撥由行政院 6%增加至 20%，貨物稅 10%也納入統籌分配稅款，擴大其規模，以增加地方財政自主，落實錢、權下放；2.設算基準財政需求應考量地方政府差異性(人口結構多元性、生態環境多樣性、經濟活動差異性以及城鄉治理複雜性)；3.設立「中央統籌分配稅款穩定基金」。

委員提案第 10091 號：建議修改財政收支劃分法，將廠商投資地方產業所產生之營業稅、貨物稅及營利事業所得稅，提出若干比例分配予地方政府，讓稅收能直接嘉惠廠商進駐地點，提供地方政府及民眾做最有效運用。

委員提案第 10139 號：1.將營業稅收入從過去提撥統籌分配款的方式，提高為扣除百分之一·五稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後，全部收入之百分之二十的比例直接分給地方政府，賸餘部分再交由中央統籌分配；2.建議將來自所得稅之統籌分配款，應先提撥特定比例分給設立工廠之各直轄市及縣(市)後，再交由統籌分配。

委員提案第 10181 號：為獎勵地方政府招商成果，建議將廠商投資地方產業所產生之營業稅、貨物稅及營利事業所得稅，提出若干比例分配予創稅之地方政府，讓稅收能直接嘉惠廠商進駐地點，提供地方政府及民眾做最有效運用。

(五)民國 101 年提案：

委員提案第 12984 號(同委員提案第 9667 號)：1.中央統籌分配稅款分配以公式入法，且以總額百分之九十六列為普通統籌分配稅款；其餘百分之四列為特別統籌分配稅款；2.建構統籌分配稅款透明化之分配機制。

委員提案第 13061 號：地方政府應負擔老年農民福利津貼、農民健康保險費及國民年金保險費補助款均比照勞健保納入中央負擔範圍。

委員提案第 13089 號：1.劃一直轄市及縣(市)稅課收入分成之基礎；2.擴大中央統籌分配稅款的規模；3.中央統籌分配稅款分配應以公式入法；4.建構統籌分配稅款透明化之分配機制；5.強化補助制度規範，並作法律層次之保障；6.提升

地方財政紀律及開源節流績效。

委員提案第 13106 號(同委員提案第 9895 號)：1.高污染性產業產值之稅收，從國稅、一般型補助、計畫型補助以及認定招商有功縣市等四大面向，進行條件確認，透過實質補助強化在地民眾權益，提高民眾意願，共創經濟繁榮；2.中央政府對於努力開闢財源之縣市，尤其是以引進高污染產業，且具有顯著卓越績效者，其上級政府應優先酌增補助款；3.中央政府之立法通過，導致地方政府財政收入減少或是支出增加，應由中央政府負擔差額彌補。

委員提案第 13243 號：1.除考量均衡區域發展外，亦應鼓勵或補償地方配合中央政策設立大型工業區等之財政努力；2.擴大中央統籌分配稅款規模，提高營業稅收入納入統籌分配的比例，且土地增值稅收入納入統籌分配稅款的比例統一為各地方政府均為百分之五十；3.應將轄區內重大基本工業之環境衝擊納入分配之指標，並給與適當之權數。

委員提案第 13355 號：1.中央統籌分配稅款之分配改採公式入法；2.將老年農民福利津貼、農民健康保險費及國民年金保險補助款均比照勞健保納入中央負擔範圍。

委員提案第 13580 號：1.勞、健保保費補助款為國家保險政策，係屬中央政府立法並執行事項，其財務責任歸屬應由中央承擔；2.由中央或縣(市)立法，需交由下級政府執行之政策，應由各立法層級政府負擔其所需經費(建請中央對於各地方政府承接中央業務或移轉計畫，業務與經費應一併移撥，以提昇政府的施政效率)。

委員提案第 13701 號：為彌補商港建設費廢除造成商港所在地縣(市)政府之財源損失，減緩對地方財政之衝擊，除明文強化補助制度規範，明訂一般性補助款之分配項目及計算基準為法律層次之保障外，並在其「基本設施經費」設算時應予加計權數方式增加分配金，予於明文入法予以保障，以符合實際需求。

委員提案第 13856 號：1.遺產稅與贈與稅稅收分成劃一基礎修正為直轄市、縣(市)及(市)均分得 60%；2.擴大中央統籌分配稅款規模；3.中央統籌分配稅款分配方式以公式入法，建構統籌分配稅款透明化的分配機制及地方財政需要額之項目；4.強化補助款制度規範，並作法律層次之保障；5.提升地方財政紀律及開源節流績效；6.對於直轄市、縣(市)政府吸引廠商投資或獎勵民間參與公共建設等事項有顯著績效時，得酌予調增其計劃型補助款；7.中央主管機關、立法機關制(訂)定或修正法律或政策，其執行有增加地方政府財政負擔者，應以專案補助款足額補助地方政府；8.解決勞健保欠費之爭議。

委員提案第 13860 號：1.中央應增加統籌款可供分配給地方政府之資源；2.各縣市配合國家發展重大政策發展產業，常造成重大環境污染，中央應將部分統籌款稅收挹注改善該行政區域之環境。

委員提案第 13898 號：1.所得稅總收入百分之六、營業稅總收入減除百分之一點五作為稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之八十、菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之十九及在福建省金門及連江二縣徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之八十分配各該縣後之其餘收入，皆改由中央統籌分配直轄市及縣(市)；2.統一遺產及贈與稅之分成基礎，遺產及贈與稅分給直轄市、市及鄉(鎮、市)之成數均調整為百分之六十；3.營業稅總收入減除百分之一點五作為稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後，應以在直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)徵起之收入百分之二十給該直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)，餘百分之八十應由中央統籌分配直轄市及縣(市)；4.財政努力及績效之指標及計算的方式，應納入分配之考量。

委員提案第 13907 號：1.為符合五都成立後財政規模所需，及因改制後所增加之勞健保與教育經費支出，中央實應擴大釋出財源分配予地方，將原擬釋出所得稅收入 6%調高為 10%；2.各地方政府承接中央業務或移轉計畫，如「國立學校改隸及私立學校教育督導權業務移轉」等政策，中央應詳實核算該計畫內各業

務移撥項目所需經費，業務與經費一併移撥，避免政策執行之延滯，不宜由地方政府於原獲配之中央統籌分配稅款項下支應。

委員提案第 13985 號：為協助原住民族及原住民族地區推動各項計畫及建設，縮短原住民與非原住民間差距，財政收支劃分法應予修正編列補助款之法源依據，以促進原住民族整體發展及建設。

委員提案第 14071 號：1.統籌分配稅款之分配機制，應秉持「改善貧富差距」及「資源分配力求公平正義」之原則訂定，故建議基本建設需求，其指標及權數應依「人口」、「土地面積」、「每戶可支配所得」、「城鄉差距」等因素平均設算分配，以利縮小縣市間貧富差距；2.財政努力及績效，其指標及權數應依「稅課收入努力度」、「非稅課收入努力度」、「營利事業營業額」、「農林漁牧產值」等因素平均設算分配，以維持縣市間財政努力競爭之公平性，並導正國家財源分配制度，落實濟弱扶貧的功能，縮短城鄉貧富差距。

委員提案第 14133 號：各級政府財政收支之調劑，應依地方政府人口結構多元性、生態環境多樣性、經濟活動差異性、城鄉治理複雜性及土地面積規模為原則，設算財政需求；上級政府對下級政府之財政支援，應以均衡區域發展為原則。

委員提案第 14134 號：1.直轄市及縣(市)稅課收入分成劃一基礎；2.擴大中央統籌分配稅款規模；地方政府應積極參與中央統籌分配稅款分配辦法之訂定(亦即修正為由財政部、中央主計機關、直轄市政府及縣(市)政府共同擬訂之)。

委員提案第 14238 號：特別統籌分配稅款中，應有百分之一以上數額，優先支應原住民族地區鄉、鎮、市、區公所及中央山脈保育軸之國土保安及災害防救。

(六)小結

概略而言，以上提案有一共通的特性就是，所有內容均主張擴大統籌款(甚至補助款)的財源規模(提高營業稅總收入比重作為財源，並劃分遺贈稅稅收分成的比重)，這也反映出我國地方財政確實患寡也患不平，因而各委員均要求以不同的

型態、方式來增加對地方政府的補助；同時也多強調統一直轄市與縣(市)的分配基準，並以公式入法(替代比例分配)，藉此以改善不同區域間的貧富差距，促進資源分配的公平正義。再一方面，此等委員提案內容也多少與其所代表的選區利益有關，例如因某些地區因產業所造成的空污較嚴重，所以代表當地的委員就會要求將招商與產業污染，納入財政移轉的權重指標；人口較多(或土地面積較廣)的地方政府就會要求在考量分配權數時，對人口(或土地)給予較重的權數；同樣的，原住民(或離島)代表就會要求給予原住民族(或離島居民)較多的補助。

另一方面，行政院提案主要是代表當時執政黨立場所主張的修法概念，所以修正案的內容多少仍具有中央對地方的權衡空間，例如特別統籌分配稅款的分配由中央主導之規定；再如，地方政府違反補助規定或其應負擔義務時，中央得以暫停或扣抵給付之規定等等。相對的，在野黨所提的修正內容則偏向地方政府的立場，例如臺灣團結聯盟黨立法院黨團提出的財劃法部分條文修正案就主張廢除特別統籌分配稅款。

綜之，由此等修法主張的內容可再次確認財劃法的修正不但是財源(規模)問題，更是政治(分配)問題；其所牽涉的不單是對上下級政府間的垂直公平質疑，也是反映出同級政府間的水平公平爭議；因而要有一致性的改革共識實不容易。所以未來財劃法的修法的方向，首要解決地方的財政困境(財源規模必須適足的擴大)，同時建立長期性的公平與效率之財政分配機制，期以穩定中央與地方以及各地方相互間的府際關係。

二、黨團提案

以下進一步摘要各時期在野黨立法院黨團與立法委員的提案修正的重點內容，以及相對於行政院版本的主要不同處。

提案第 3777 號(中國國民黨立法院黨團)：1.釋出部份財源予地方政府，擴大統籌款規模與效能；2.一般性補助款併入統籌款。

提案第 4011 號(臺灣團結聯盟立法院黨團)：1.擴大釋出財源分配予地方，且統一直轄市與縣(市)的稅收分成比重，刪除特別統籌分配款改為準備基金；2. 鄉鎮層級併入縣市，中央統籌分配款由中央統籌分配直轄市及縣(市)；3.以公式入法取代比例分配稅款方式；4.分配權重納入地方的租稅努力。

提案第 7557 號(中國國民黨立法院黨團)：1.統籌款必須充分滿足各地方的基準財政缺口(財源應隨稅收成長情形而增加)；2.基準財政需要分必要的及有益的財政需要；3.應按地方政府之人口、土地面積、工商業發達程度，作為其設算建設性經建經費之財政需要。

提案第 7665 號(臺灣團結聯盟立法院黨團)：提案內容同於民國 91 年的提案第 4011 號。

提案第 8645 號(民進黨立法院黨團)：此提案內容與民國 97 年行政院版的內容大多相同；主要不同處：按公式分配的(90%)部分，有 85%以彌補基準財政收支的差短為優先，賸餘款項按財政努力分配；另有 15%按基本建設需求情形分配。

47

提案第 13635 號(親民黨立法院黨團)：1.普通統轉分配款之比例由 94%調高為 96%，且原營業稅財源由 40%提高為 80%；2.各直轄市及縣(市)所徵收之土地增值稅應全額納入中央統籌分配款，且取消貨物稅及菸酒稅(保留金門、連江部分)納入中央統籌分配款；3.以公式入法取代比例分配的方式；4.新增一般性補助，以教育經費與推動節能減碳、綠能及照護產業政策之經費為限。

提案第 14134 號(臺灣團結聯盟立法院黨團)：1.直轄市及縣(市)遺贈稅稅課收入分成劃一基礎；2.擴大中央統籌分配稅款的規模；且地方政府應積極參與中央

⁴⁷民國 97 年行政院版按公式分配的(90%)部分，有 75%按各地方財政能力指標(即基準財政需要減基準財政收入之差額)分配，另 25%則按各地方財政努力指標分配。

統籌分配稅款分配辦法之訂定(亦即修正為由財政部、中央主計機關、直轄市政府及縣(市)政府共同擬訂之)。

由於在野黨黨團的提案內容多與當時行政院(執政黨)版本的內容相對立，所以本文再將其與當時執政黨的行政院版做對照分析。

(一)陳前總統時期

民國 91 年、96 年，在野的國民黨立法院黨團都有提出修正案，但僅是部分條文修正(91 年修正 2 條，96 年修正 5 條)，非全案修正(主要是調高中央統籌分配稅款占所得稅、營業稅及貨物稅的比例)，且仍維持直轄市及縣(市)分別適用兩套分配方式(並未以公式入法取代比例入法)。同樣地，民國 91 年、96 年，在野的臺灣團結聯盟黨立法院黨團也有提出財劃法修正案，兩次提案的內容相同(都是修正第 8 條、第 12 條、第 16-1 條)，主要也是調高中央統籌分配稅款占所得稅、營業稅及貨物稅的比例，同時也廢除特別統籌分配稅款。綜之，由於在野黨團的此等提案修法內容較片段，且有些與主流趨勢不符(如未以公式入法取代比例入法，或是統籌分配稅款的財源與規模明顯不同於行政院版)，故不再進一步分析探討之。

(二)馬前總統時期

民國 101 年，在野的民進黨、臺灣團結聯盟黨、親民黨等黨團也有提出財劃法修正案(然民國 99 年各黨團均無提案修正)；但其中的臺灣團結聯盟黨、親民黨等黨團僅是部分條文修正(前者修正 5 條，後者也是修正 5 條)，所以修正幅度並不大(主要是擴大統籌款的財源規模；詳見後文說明)。另一方面，101 年民進黨黨團所提的財劃法修正案則屬全案修正，對統籌款的制度架構有相當大幅度的修改，且由於民進黨目前已成為執政黨；所以預期該次黨團的提案內容與今後行政院的修法主張會有較高程度的相似處；因此以下詳細說明民國 101 年民進黨所提的修正要點如下。

(一)直轄市及縣(市)稅收分成劃一基礎：

1.遺產及贈與稅：由現行直轄市分得 50%、市及鄉(鎮、市)分得 80%，修正為直轄市、市及鄉(鎮、市)均分得 60%。(第八條)

2.土地增值稅：現行在縣(市)徵起收入 20%應繳由中央統籌分配縣(市)部分，修正為全歸地方。(第八條)

(二)擴大中央統籌分配稅款規模

1.財政部於民國八十九年八月二十六日、二十七日召開之當前財政問題研討會，已有「中央統籌分配稅款之財源應規劃適當稅目，其規模應以滿足地方基準財政需求為原則」、「中央對地方一般性之補助款應併入統籌分配稅款之方向規劃」等結論。現行一般補助款制度係因縣(市)政府稅收劃分以及統籌分配稅款之分配方式與直轄市有所不同，但新版財劃法中直轄市與縣(市)政府稅收已採一致基礎劃分，且有相同統籌分配稅款分配公式，故一般性補助制度已無存在必要；爰刪除現行一般補助款相關規定，將一般補助款納入統籌分配稅款，所得稅提撥增加至 20%，貨物稅 10%也納入統籌分配稅款，擴大其規模，以增加地方財政自主，落實錢、權下放。(第八條)

2.為避免未來縣(市)合併或升格直轄市所需財源，排擠現有直轄市及縣(市)政府可分配之中央統籌分配稅款額度，爰增訂每新增一直轄市則所得稅收入增提百分之十納入中央統籌分配稅款。(第八條)

3.另鑑於「特別統籌分配稅款」之支用、分配，中央政府之行政裁量權過大，實際用於緊急重大事項比例偏低，政治考量為多；而統籌分配稅款既屬地方政府財源，中央政府應儘量減少干預，故「特別統籌分配稅款」比例降為 2%。⁴⁸(第

⁴⁸在陳前總統(民進黨)執政時期，行政院所提的財劃法修正案(有民國 91 年、96 年、97 年等 3 次)均是主張廢除特別統籌分配稅款，而民國 101 年在野的民進黨則是主張調降特別統籌分配稅款的比例為 2%。

十一條)

(三)設算基準財政需求應考量地方政府差異性

行政院版財劃法，其基準財政需求僅考量地方政府推動基本業務所需財源，如：人事費、辦公費及員警服裝費、警消超勤加班費、民代定額支給費用及村里長事務補助費、法定社福支出、高中職以上教育支出及對於公立醫療院所補助經費，顯未考量地方政府間差異性，如人口老化程度、家戶所得差異……。故明定設算財政基本需求應考量地方政府人口結構多元化、生態環境多樣性、經濟活動差異性以及城鄉治理複雜性。(第十一條)

(四)設立「中央統籌分配稅款穩定基金」

2009 年全國稅收較前一年度減少 2,301 億元，減幅達 13.1%，更較當年度預算數短徵 2,538 億元，中央統籌分配稅款財源因而較預估數減少約 403 億元，將近 20%，稅收短徵造成中央統籌款財源嚴重縮水，影響政府施政。為降低中央統籌分配稅款受景氣波動影響，致影響地方施政之推動，故除將 90%普通統籌分配稅款優先彌補直轄市及縣(市)財政需要額減財政收入額之差額後所剩餘款項，存入「中央統籌分配稅款穩定基金」外，各年度中央統籌分配稅款實際收入較年初預估數超徵部分亦應併入「中央統籌稅款穩定基金」(如 2010 年及 2011 年中央統籌分配稅實徵數分別較預估數超徵 6.77%及 7.34%)，作為調節支應，以平穩地方政府財政收入，避免影響政務推動。該基金之設置及運用則另以法律定之。(第十一條、第十六條)

(五)本法本次修正，已劃一直轄市及縣(市)稅收劃分基礎；而地方政府應負擔之勞、健保費亦自 101 年 7 月起將改由中央負擔；為求一致，國民年金、農民保險、老年農民福利津貼等原由地方政府分擔部分，亦應配合修正相關法令，改由中央政府負擔。(第十二條)

(六)為落實中央統籌分配稅款分配公開化、透明化，爰增訂「中央統籌分配稅款諮詢會議」，財政部應會同中央主計機關於年度開始 6 個月前，就統籌分配稅款相關設算資料、爭議事項或其他重大事項，邀請學者專家、中央相關機關、直轄市政府及縣(市)政府召開諮詢會議。另由於中央統籌分配稅係地方政府之稅課收入，故地方政府對於中央統籌分配稅款分配辦法之訂定應扮演更積極之角色；爰將現行由財政部「洽商」中央主計機關及受分配地方政府後擬訂，修正為由財政部、中央主計機關、直轄市政府及縣(市)政府共同擬訂之。(第十條、第十七條)

彙總上述說明，可進一步以圖 5-5 表示其修正原則及主要內容，主要原則有：「錢權同時下放」、「直轄市及縣(市)財源只增不減」、「劃一直轄市與縣市分配基礎」、「公式入法取代比例入法」、「強化財政努力誘因機制」共五項。若將此提案修正內容與當時的行政院版本相比可知，兩版本部分相同、部分不相同；主要差異處有下列幾點：(1)刪除一般補助款相關規定，將其納入統籌分配稅款，所得稅提撥增加至 20%，貨物稅 10%也納入統籌分配稅款；(2)增訂每新增一直轄市，所得稅收入增提 10%納入中央統籌分配稅款；(3)特別統籌分配稅款的比重降為 2%；(4)設立「中央統籌分配稅款平準基金」；(5)成立「中央統籌分配稅款諮詢會議」；(6)國民年金、農民保險、老農津貼等社會福利支出，全改由中央負擔；(7)刪除地方政府違反補助規定或其應負擔義務時，中央得以暫停或扣抵給付之規定；(8)明定設算財政基準需求應考量各地方的不同特性：人口結構多元性、生態環境多樣性、經濟活動差異性、生以及城鄉治理複雜性。⁴⁹

民進黨團 101 年版所設計之統籌分配稅款的財源與分配架構如圖 5-6 所示。中央統籌分配稅款的財源改為由營業稅扣除相關費用後之全數與菸酒稅扣除稽徵經費及直接分成款項後之其餘收入等兩者為主；而所得稅、貨物稅也繼續留做

⁴⁹ 馬前總統時期，民進黨立院黨團認為行政院版修正草案中，仍保留不需依公式分配中央統籌稅的權衡空間(discretionary power)，包括特別統籌分配稅款、財源保障之彌補、參酌基本建設需求分配之普通統籌分配稅款，此等內容與行政院所宣示三大政策目標以及四大修法方向相違背。



圖 5-5 民進黨團 101 年版修正原則及主要內容

為統籌分配稅款之財源，主要在取代補助款的取消。再者，仍保留特別統籌分配稅款，但將比重降至 2%。其次，普通統籌分配稅款的分配共分為兩大部分，第一部份為總額的 90%，依公式分配給地方，優先彌補財政基準差額，若有餘數再存入平準基金；第二部分 10%按各地方財政努力指標分配。

另一方面，民國 101 年臺灣團結聯盟黨立法院黨團也有提出財劃法部分條文修正案(修正第 8 條、第 12 條、第 16-1 條、第 19 條、第 30 條)，其主要內容與行政院 99 年版、101 年版極相似，但其仍保留將所得稅 20%列為中央統籌分配稅款的財源，同時也廢除特別統籌分配稅款(改按參酌各該直轄市及縣(市)財政努力

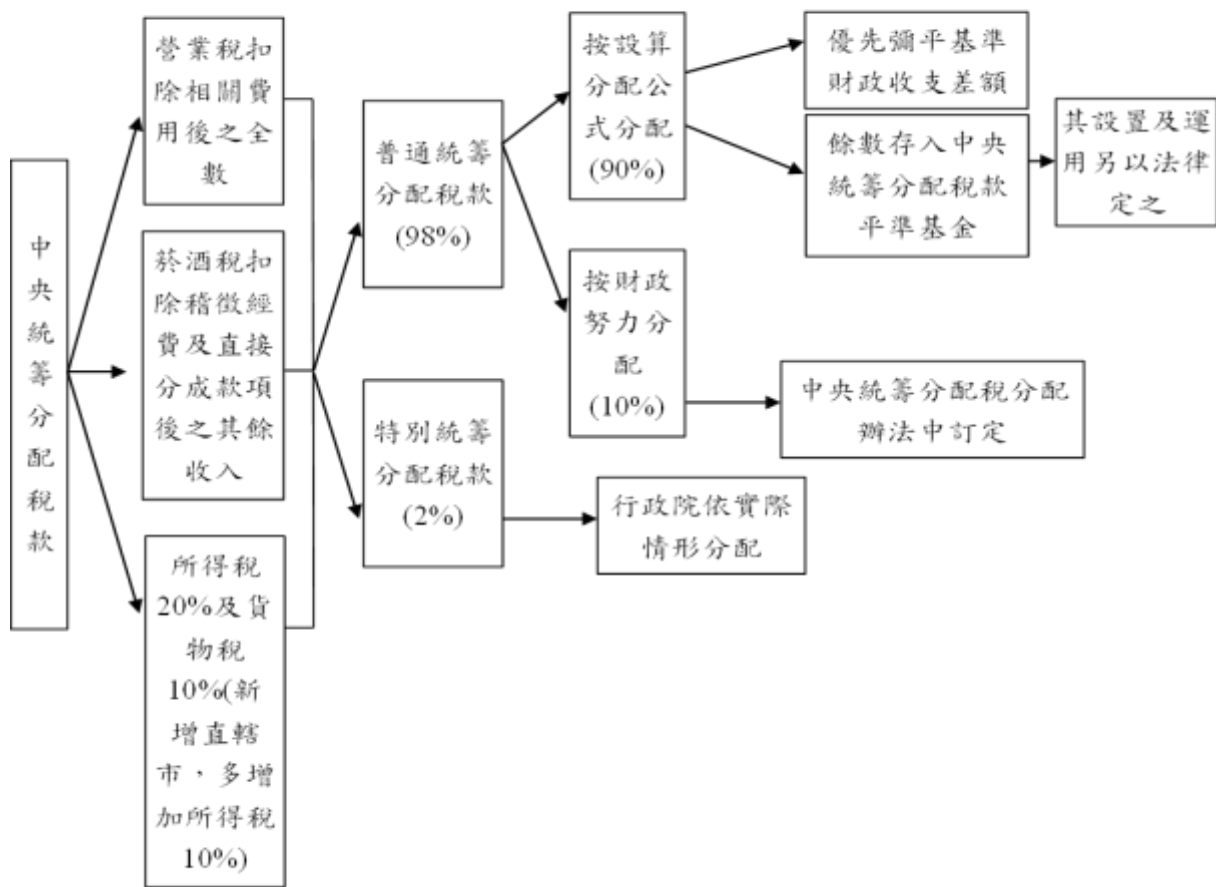


圖 5-6 民進黨團 101 年版中央統籌分配稅款分配架構

分配);所以相對而言,臺灣團結聯盟黨團所提的修正內容乃偏向地方政府的立場,亦即主張更大的財源分配規模、強調平衡城鄉落差與區域均衡發展,以實現更多的地方自治空間。

民國 101 年親民黨立法院黨團也有提出財劃法部分條文修正案(修正第 8 條、第 12 條、第 16-1 條、第 30 條、第 3-10 條),其內容也與行政院 99 年版、101 年版部分相似,主要不同處乃中央統籌分配稅款的財源維持現行(88 年修訂)的規定(僅占營業稅的比例由 40%調高至 80%),且普通統籌分配稅款按公式分配的項

目(權重)改為：營利事業營業額(20%)、就業人口數(30%)、財政能力(20%)、土地面積(10%)、平均家戶收支比(20%)；一般性補助之財源為營業稅總收入之 20%。

綜上可知，由於此兩黨團之提案修法內容較片段，且有些與修法主流趨勢不符(如統籌分配稅款或補助款的財源與規模明顯不同於行政院版)，故不再進一步介紹之。

第三節 各地方政府修法意見

統籌款在各縣市政府的整體收入(歲入)中佔有相當之比重，以 104 年至 106 年的全體平均而言，其約占各地方政府的歲入的 23% 上下；所以各地方政府對事關自身權益的財劃法(及分配辦法與補助辦法)修正案，也多有不同的主張與見解。以下將近十年(民國 99 年至 108 年)年各地方政府首長或官員主要修法的意見，區分為 6 個直轄市與 16 個縣(市)彙整說明之。

一、6 都首長(或官員)的意見：

新北市政府(民國 107 年底)指出，新北市人口最多(近 400 萬)，換算平均每人分配統籌款的金額，相較於臺北市的 16,300 元，高雄市的 11,200 元，新北市僅有 8,200 元，是六都之末，新北市政府認為這對新北市民來說相當不公平。再者，新北市人均預算約 4 萬元、臺北市 6.4 萬元，而新北市的中央統籌分配稅款還比人家少，據此算一算，升格這 8 年來，中央還欠新北市 1,500 億元。有關財劃法的修法意見，新北市政府的主要訴求是將人口數占分配公式的比率，應從現行 20% 調高到 50% 以上；新北市政府官員指出，新北市人口數 398 萬人，居全台之冠，加上 2010 年時，新北市曾委託財稅學者研究，分析人口數、土地面積、失業率等變項和財政間的關係，後來發現，真正與財政收入、支出高度相關的就是人口數，所以人口會明顯影響財政跟施政。⁵⁰

臺北市府(民國 107 年底)主張應將「首都」負擔的教育、醫療、陳抗維安功能等納入考量；同時也需進一步精算提供給「非臺北市民」的成本有多少。根據臺北市的資料顯示，在臺北市設籍的人口是 270 萬人，但活動人口是 400 萬人，

⁵⁰前新北市長朱立倫於議會報告 108 年度總預算時，強調在財劃法遲未修正的情況下，新北市民分配到的統籌分配款僅為臺北市民的一半，呼籲中央應正視對新北市民的不公平待遇，早日修正通過財劃法，還給新北市應有的預算。

包括交通擁擠、公共設施服務等，都應該納入計算。臺北市財政局陳志銘局長表示，只要是整體財源能將「餅做大」，北市都會支持。

桃園市政府(民國 107 年底)認為財劃法修法不應強調「保障財源」的規定，否則臺北市等原本獲有較高財政資源的直轄市，還會繼續享有較豐厚的資源，無助解決各縣市不平等的問題。再者，由於多數企業總公司都設在臺北市，其營業額平均值高達 12.51 兆元，分配到的統籌分配稅款長年居全台之冠；以民國 107 年為例，臺北市分配到 417 億元，比排名第二的新北市多出 107 億元，其他 5 都長期抗議此分配公式不公。桃園市工業年產值近 3 兆，為全國之冠，但「公司繳稅在臺北、工廠污染留桃園」；桃園市因此主張，應重視污染回饋，將污染產業及空污費、水污費徵收金額、製造業全年營業收入總額(即工業產值)等「環境負擔指標」，考量是否納入統籌分配稅款的公式。

臺中市政府(民國 106 年)指出，臺中市人口數在 106 年 7 月底超越高雄市，成為全台第 2 大城，但近 5 年中央統籌分配款的金額竟是 6 都的第 4 名，比高雄市少 34 億元。臺中市希望現有統籌分配稅款的分配公式中，「營利事業營業額」占 50%的權重能降低，打破既有的分配財源規則。

民國 108 年度統籌款分配已定，臺北市獲配金額最多，新北市的統籌款增額、增幅居 6 都之冠，而臺南市的統籌分配款不僅總額(204.93 億元)最少，比起去年增加 9.47 億元，增幅(4.84%)也最少；臺南市長黃偉哲(於民國 107 年底)對此表示會持續跟中央爭取，要求行政院速修財劃法，調整統籌分配款公式，下放更多資源給地方，讓臺南市獲得應有的發展財源，改善南北、中央與地方失衡問題。

黃偉哲市長希望透過一般性補助款，能夠給臺南市獲得稍稍的補償，因為重北輕南是過去常常會批評中央政府對南部的民眾比較虧欠，如果今年按照這個角度來看，「我們的統籌分配稅款成長率是偏低的話，希望補助款能夠多給我們一點，一方面扭轉重北輕南，一方面獲得區域平衡。」黃市長表示，在 108 年初的

行政院會說明分配是依一定的公式，若這個公式對我們不公平，將來還是有討論的空間(黃偉哲支持財政部把農地面積、污染指數等納入分配指標)。總之，立法院如果要有效解決財源分配不公的問題，應該趕快通過財劃法的修法，讓南部的縣市能夠多得到一些資源，來平衡南北差距，這才是正本清源的王道。

高雄市政府(民國 107 年)指出，高雄市人口比臺北多出近 10 萬人，土地面積近 3,000 平方公里，是臺北 13 倍大，每年統籌分配稅款卻比臺北少了 100 多億元；過去高雄縣的建設經費多半來自中央補助，很多公共工程可獲得 98% 的補助款，但是縣市合併後，高雄市因為是直轄市，只獲得 50% 或 75% 的補助；讓高雄市覺得縣市合併好像是一種懲罰。高雄市副市長許立明說，2010 年縣市合併以後，高雄市整體的補助款不增反減，合併當時的內政部長江宜樺曾保證，不會有一加一小於二的情形，但事實上，縣市合併以後，高雄市每年補助款都是一加一小於二，去年就少了 818 億。高雄市財政局長簡振澄指出，高雄市將對財劃法提出三大主張。第一、財源部分，財政部研議所得稅提撥比率從目前 10% 調降到 6% 至 0% 之間，高雄市主張維持現行 10% 提撥率，多出的 400 億到 500 億元財源，「讓六都和其他縣市有機會再多分到一些」。第二、建議現由地方政府負擔的國民年金、老農津貼、低收入補助等，比照勞健保由中央負擔。簡振澄指出，地方的相關支出「越往南負擔越重」，根據估算，高雄每年需負擔超過 40 幾億元、臺南 30 幾億元、嘉義也要 20 到 30 億元，臺北市才 11 億元，「南北差距相當大」。第三、「污染指數」應納入分配公式考量。

二、16 縣(市)首長(或官員)的意見：

新竹縣長邱鏡淳(民國 103 年)曾於任內多次帶領相關同仁親赴財政部及立法院，強烈提出各項建議，爭取該縣權益；並請該縣徐立法委員協助爭取。爭取範圍包括：(1)擴大中央統籌分配稅規模，提高該縣分配金額；(2)將該縣國中小學建校費用、生育率及人口增加率及地方基本建設需求等因素納入計算分配之因子。

苗栗縣徐耀昌縣長(民國 107 年)爭取修改財劃法，主張提高苗栗縣菸酒稅的獲配數、調降補助款地方配合款比例、五揚高架橋延伸至銅鑼及增設頭份興隆里隆頂街匝道、造橋交流道、苗縣竹南頭份輕軌計畫、苗栗鐵路立體化、竹南鎮龍鳳漁港聯外道路興建工程等，縣府另提 25 項建設提案，鄉鎮公所共計提出 64 項提案。

彰化縣政府(民國 101 年)表示，在立法院審議中的財劃法，依財政部推估結果，修法前後彰化縣所獲配統籌款並無增加，這對擁有 130 萬人口的全台第一大縣(5 都與桃園縣除外)極為不公。縣政府除將函請縣籍立委在立法院爭取縣民權益外，並已致電中央要求增加彰化縣統籌款。依財政部所提財劃法之「財政努力及績效」分配指標，不但獨厚都會型直轄市且未能兼顧各地方財政的差異，單純由收入面考量，有失偏頗，彰化縣歷年來皆有效管控支出以健全財政，這樣的努力應受到肯定，財劃法之修正不能懲罰好學生，而應符合公平正義原則。另中央將所得稅提撥比率由 10%降至 6%以負擔勞健保費，此舉係以縣(市)可分配數支應直轄市龐大勞健保費用，違反統籌分配稅款調劑盈虛之精神，故所得稅提撥比率應維持原訂之 10%，才能真正把餅做大。

彰化縣政府(民國 101 年)呼籲中央為避免城鄉發展差距擴大，造成「富都窮縣」之現象，考量各地方工商條件差異，都市發展程度不一，修法時應兼顧不同地域特性，納入「農林漁牧產值」、「工業從業人口數」、「農林漁牧從業人口」等分配指標並加重其權數，訂定合理分配公式，以發揮調劑盈虛功能並兼顧自有財源不足之傳產及農業縣，以平衡城鄉差距。

雲林縣政府 (民國 107 年)對於財劃法的修法有四大主張：(1)「作為統籌款的所得稅比率 6%應擴大為 10%」及「全部營業稅收納入統籌分配」(營業稅提撥率由 40%調升到 100%)，以擴大財源，確實把餅做大；(2)將「農林漁牧產值」納入分配指標，使農業縣市可獲合理分配；(3)為平衡區域發展，應納入「平均家戶可

支配所得」為分配之逆指標，以免窮者越窮，富者越富；(4)雲林縣配合國家重大經濟政策，承擔石化污染之特別犧牲，應獲得合理財政分配，作為補償。⁵¹ 雲林縣府建請中央儘速完成財劃法修正後，再由財政部召集研商中央統籌分配稅款分配辦法之分配指標、權重等分配公式。

雲林縣李進勇縣長(民國 106 年)曾表示，縣府力推將「平均每戶可支配所得」、「農林漁牧產值」等分配指標加以計算，納入財劃法的修正，經財政部試算結果，雲林縣將至少可增加 20 億餘元。另「營利事業營業額」係分配指標中，重要的財政努力指標，對於總公司和分支機構、工廠分設在不同縣市的情形，如何避免出現統籌分配不均、不公平情形，縣府將會促請財政部檢討，讓設算及分配更臻合理。⁵²

南投縣政府(民國 103 年)曾表示，先天財政條件不良，造成學者所敘『財政昏迷指數』偏低之主因，正因為該縣財政體質虛弱，原有賴中央大力扶持協助，但六都之後，直轄市政府挾人口數多，拿走大部份中央統籌分配稅款，未來在中央財政同感困絀且在學者一再高喊『地方政府不能再當媽寶！』口號下，中央已逐步緊縮對地方政府補助，縣市(特別是非都會型之農業縣市)的財政將更為困窘！雖然中央一再透過制度設計—考核連結補助(分配)比率，希望地方政府『自立自強』積極開源，降低對中央補助款依賴，但回到原點，各縣市繁榮程度不一、地方條件良莠不齊，一旦在開源有限又得不到中央協助，恐會淪落『一國多制』，財政好的縣市建設多、福利好，而窮縣市的百姓就當二等國民，因此期盼中央刻正戮力推動財政健全方案之際，相關制度的改革與建置能考量各地方財政條件不一、資源豐吝不均，給予已經很努力卻仍為貧窮縣市有較多的協助。

⁵¹雲林縣政府強調，設在雲林的六輕，一年上繳 400 多億元的稅收，但百分之 99 的稅都繳給了中央，雲林縣民卻必須承受六輕的污染，以健康換取國家的稅收，這點是中央必須給予重視。

⁵²雲林縣政府官員指出，經縣內尚有大型工廠未將合計達上千億元產值的營業額，申報為該縣「營利事業營業額」，縣府後續將繼續催請相關公司將產值申報為該縣「營利事業營業額」；也呼籲轄內業者負起企業責任，產生污染及外在成本的同時，配合申報為該縣營業額，將營業利得回饋地方，與地方共生共榮。

花蓮縣縣長傅崐萁(民國 103 年)指出，面對財劃法修法，敦請中央改變思維，用更多的實質經費補助來落實各項大型建設，減輕花蓮鄉親長期以來的邊緣化焦慮。他也特別舉出桃園縣長吳志揚向中央陳情「機捷自籌費暴增」一事，呼籲中央應正視地方政府長期以來財政困窘、舉債瀕臨破表等問題，尤其最新版的財劃法修法版本，大幅刪減花東兩縣的財政分配，不僅漠視財政分配失衡的問題嚴重性，也無法改變花蓮鄉親淪為二等公民的宿命。傅縣長強調解決縣庫拮据、順利推動各項建設的關鍵，仍在中央能否儘速通過公債法、財劃法，以及東部發展條例的永續發展基金能否到位；縣府正努力積極與地方溝通，盼綜合發展實施方案領先計畫內容能積極整合地方資源，進而帶動地方觀光產業，有效促進花蓮永續發展。

宜蘭縣吳澤成副縣長(於民國 99 年)表示：因財劃法修法延宕，致使財政困窘縣(市)年度預算編製困難，建請行政院儘速與立法院協調該法案通過，並在未完成修法前，請行政院依送立法院的版本撥款地方統籌款，或以該金額編列預算。

第四節 本章小結

長期以來，我國政府即面臨到：要如何有效解決地方財政困境？應如何提升地方的財政自主？或者中央是否該進行全面財政下放？這一連串的問題，其實就是中央應如何進行實質的財政分權問題。換言之，財劃法的修正應視體制中有關中央與地方的權力分配來定論，亦即需同步檢視中央與地方有關權、責、錢三者的關係。

現行財劃法自民國88年修正以來已滿20年，而配合訂定的統籌款分配辦法與補助辦法亦實施相當之時日，但各級政府間財政收支如何調整，尤其是地方政府間財政收入如何分配的問題，爭議仍在、未能合理解決，此一困境自6都的新治理格局後更加嚴重；因而立法院有關修正財劃法的提案為數眾多，但各提案委員或黨派有其各自的利益考量，即便是行政院版的內容仍有受到質疑之處，所以財劃法的修正至今尚未有全面的一致性共識；民國107年底縣市長選舉後，新上任的百里侯又重新點燃修改財劃法的議題，各地方政府都希望透過合理的財政分權，以滿足財源自主，進而落實地方自治。

如前文所述，自民國88年以來，立法院提案修正財劃法的件數不勝枚舉，提案內容部分亦頗為紛歧。本章先彙整歷次的行政院修法版本內容，並區分成陳前總統時期與馬前總統時期所提版本之主要修正原則、重點與分配架構。藉由分析行政院提案修正內容可知，行政院版本是較為周全、宏觀的，大致均是朝擴大統籌款財源規模、強化分配的公式化與透明化(劃一直轄市與縣(市)分配基礎)，期能減少地方財政既患寡又患不均的現象，進而落實地方財政自主，促進各地方均衡發展；同時也希望藉由修法來強化府際合作、區域治理等體制的運作，以及有效開闢財源與提升財政努力、施政績效，使政府資源發會最大效益；當然，行政院的改革版本中，仍不免被質疑夾雜中央操控地方的威權觀念(如統籌分配稅款的規模不足、仍保留特別統籌分配稅款等)；此等質疑需待朝野雙方協商來形成可接受

的程度。

另一方面，各立法委員的提案修正內容也多是以不同的型態、方式來增加對地方政府的財源移轉；同時亦多強調劃一直轄市與縣(市)的分配基準，主張以公式入法替代比例分配，藉此以改善貧富差距及資源分配的公平正義；但此等委員提案內容多少與其所代表選區(如各縣市、原住民或離島等特色條件)利益有關，所以也有相當部分的修法主張是頗為紛歧的。同樣的，各地方首長或政府官員也多會基於其轄區的特色，主張修改分配財源時的計算項目與權重，使其能獲得較多的財源。此外，各黨團的提案修法版本多具有相對的完整性與可比較性；一般而言，在野黨所提的修正內容多偏向地方政府的立場，亦即主張更大權力與財源的下放，爭取更多地方自治的空間；這種中央與地方修法概念的對立，再次證實財劃法的修正不單是財源問題，也是政治問題。

綜觀上述各方修法意見可知，財劃法修正案一拖20年，主要問題有二，一是中央與地方對財源規模的大小始終存在爭議，畢竟中央也有財政困窘的問題，因而對地方提出的要求無法照單全收；二是各地方政府有其各自不同的經社條件，如何合理地採計分配的權數與公式，不易有一致的共識，所以困局難以突破。本研究認為日後要使修法改革付諸實現，中央釋出較多的財源是必需的，同時也讓地方政府有權參與分配辦法的制訂，並能將各自最有利的條件，反映在分配公式的計算中。

綜之，因應全球多數國家的地方民主與地方分權之發展趨勢，以及我國近年來政黨政治與地方自治的特性，日後中央政府應主動提升地方財政自主與充實地方財政能力，亦即大幅進行權、錢下放；另一方面也應加強地方政府的財政管理與效能。而未來財劃法的修法方向，應顧及短期解決地方財政困境，與建立長期性的公平與效率之財政分配制度，期以穩定中央與地方的府際關係。

第陸章 現行財劃法重要課題分析

良好的財政分權制度，不但能讓各級政府有效達成政治、經濟、社會等目標，亦可增提升當地住民的政治參與程度，使地方自治更能落實。惟財政分權制度的良莠與財政移轉(補助)制度關係密切，因為地方政府必需有適足的資金，再配合適當的權責，才能將地方自治事務辦理完善；所以合理、公正的財政移轉制度是關鍵，這包括財政移轉的規模、移轉(分配)的模式、實務運作的設計等，都攸關財政分權的成敗。

就我國而言，地方財政的主要問題，乃各地方政府財政收入的「不足」與整體地方政府財政收入的「不均」，而各地方政府財政收支的僵化與偏低，除了造成財政自主性無法提高而受制於中央政府外，更影響到地方建設之進展與全國各區域間的均衡發展；但另一方面，中央政府一樣也是存在財政狀況不佳的現象，所以在整體收入無法有效提升，而支出又不斷攀升的情況下，中央與地方的財政都有入不敷出的現象；因此，在整體財源有限的前提下，現有財政移轉(包括統籌分配稅款與補助款)的資金規模、分配方式、實務運作等，有進一步剖析的必要，期能透過更民主的協商方式，制訂出更公開、透明的財政移轉運作方法，並符合效率、公平的分配公式，以降低地方財政「不足」與「不均」的問題，提升我國地方政府的財政自主性。

本章探討我國財政移轉制度的理論與實務之主要問題，期能藉由理論、制度與我國實務的比對分析，瞭解現行統籌款、補助款、稅收分成的缺失，以及可行改進的方向與作法；詳言之，本章共分五節，第一節說明並檢驗現行統籌稅款與補助款的成效；第二節對基準與基本財政收支進行比對分析，探究兩者合併的可能性；第三節探討財政移轉制度與我國實務上合理規模的分析；第四節為我國稅收分成之探討；第五節對本章的探討與分析，作一彙總說明。

第一節 統籌稅款與補助款之移轉效果分析

我國中央與地方政府財政權責的劃分，主要是以「財劃法」為依據，而現行的「財劃法」已是 20 年前所修定的，在當時的政經環境下所規範之財政移轉關係，已無法滿足現在的社會需求，因而也使均權政治與地方自治的理想無法落實。本節主要檢驗現行統籌分配稅款與補助款是否有達到彌補各地方財政缺口，減緩垂直不均與水平不均的現象。

現行中央與地方政府間的財政移轉關係，最主要是建立在統籌分配稅款的分配、補助款的支挹等規定；其中，中央統籌分配稅款由所得稅與貨物稅各 10% 及營業稅 40% 等的財源中，提列 6% 為特別統籌分配稅款，其餘加計土地增值稅 20% 之財源後合計為普通統籌分配稅款。普通統籌分配稅款乃依據各種不同的公式或變數設算分配比例，以為分配的依據，目的乃在彌補地方政府基準財政收支的缺絀。另外，補助款包括由行政院主計總處主管的一般補助款、專案補助款與各部會主管的計畫型補助；而一般補助款除了有對教育、社會福利、基本設施經費給予定額設算的補助外，主要目的也是在補足地方政府的基本財政收支缺口。

表 6-1 的①、②兩欄分別顯示民國 104-106 年各地方政府的基準財政收支差額(①欄)與獲配統籌分配稅款(②欄)的情形(不含直轄市)；由①欄可知各地方政府財政均存在入不敷出的缺口(基準財政收支短絀)，而所獲配②欄之統籌分配稅款並未能完全補足①欄的缺口；平均而言，16 個縣市的基準財政收支差額 3 年平均約 69 億元，而所獲配之統籌分配稅款約 41 億元(表 6-1 的最後一系列的 3 年平均)，所以基準財政收支短絀仍然存在。另一方面，由表 6-1 的③、④兩欄可知各地方政府的基本財政收支差短(③欄)與獲配差短補助款(④欄不含定額設算之教育、社福、基本設施的補助)的情形；③欄顯示 6 個直轄市之基本財政收支都是剩餘(惟 105 年的高雄市除外)，但 16 個縣市(新竹市、金門縣除外)的基本財政收支都是短絀；6 個直轄市所獲得的差短補助款(④欄)，民國 104 至 106 年的 3 年平均約 4

表 6-1 各地方財政缺口、統籌分配稅款及差短之一般補助款(104~106 年)

單位：億元

年 度	104 年		105 年		106 年		104 年		105 年		106 年	
項 目	基準財政收支 差額①	統籌分配稅款 ②	基準財政收支 差額①	統籌分配稅款 ②	基準財政收支 差額①	統籌分配稅款 ②	基本財政收支 差短③	差短之 一般補助款④	基本財政收支 差短③	差短之 一般補助款④	基本財政收支 差短③	差短之 一般補助款④
新北市	—	284.1	—	304.6	—	303.7	-273.3	7.3	-228.8	2.6	-275.0	2.5
臺北市	—	389.0	—	415.4	—	412.5	-441.6	4.3	-417.7	6.6	-479.9	6.1
桃園市	—	184.3	—	195.6	—	194.1	-171.9	4.2	-131.4	4.1	-150.4	4.0
臺中市	—	237.1	—	253.6	—	253.4	-140.9	4.4	-129.0	2.6	-157.2	2.5
臺南市	—	186.8	—	196.5	—	192.4	-28.8	7.3	-19.5	3.9	-41.1	3.9
高雄市	—	276.3	—	293.0	—	288.2	-9.3	5.0	7.0	5.9	-35.1	6.4
直轄市平均	—	259.6	—	276.4	—	274.0	-177.6	5.4	-153.2	4.3	-189.8	4.2
宜蘭縣	54.1	32.7	61.1	32.6	61.9	31.7	10.6	5.4	14.9	7.0	13.9	6.0
新竹縣	54.7	34.7	63.8	38.5	54.5	40.1	1.6	1.3	6.1	2.8	4.3	2.0
苗栗縣	74.7	46.6	79.2	49.5	76.3	49.6	19.0	8.7	16.4	7.6	13.4	6.0
彰化縣	143.1	87.6	146.2	91.3	144.5	90.8	37.1	16.0	40.1	16.6	36.0	13.5
南投縣	97.3	51.8	98.2	54.2	95.8	54.3	34.6	14.4	33.3	13.7	28.6	10.8
雲林縣	97.8	67.7	99.2	69.6	94.3	66.8	19.8	9.4	20.3	9.4	20.0	8.4
嘉義縣	88.3	46.6	89.6	48.6	85.9	49.3	30.9	14.4	30.6	14.1	26.5	11.3
屏東縣	133.3	74.4	135.4	77.3	131.3	76.5	51.1	20.9	52.4	20.9	47.4	17.3
臺東縣	69.4	33.4	68.4	35.3	67.7	36.4	25.3	12.5	23.7	11.7	19.9	9.2
花蓮縣	71.3	37.9	73.7	38.8	72.4	38.8	24.1	11.2	23.5	10.8	20.8	8.9
澎湖縣	34.6	17.9	35.9	19.0	34.5	19.0	17.7	10.8	16.8	10.1	15.6	8.8
基隆市	75.0	38.6	66.5	40.3	65.8	40.6	4.8	3.3	8.6	5.3	2.4	2.0
新竹市	26.6	35.7	29.3	38.0	31.1	39.2	-27.4	0.7	-23.4	0.5	-28.2	0.5
嘉義市	42.2	23.2	45.6	24.5	38.8	24.7	5.9	3.6	8.4	4.9	4.6	2.8
金門縣	25.3	13.7	27.6	14.4	25.2	14.4	-0.3	0.3	-1.4	0.3	-2.0	0.3
連江縣	8.1	3.7	7.9	3.9	7.9	4.1	3.7	2.5	3.8	2.5	3.5	2.3
縣市平均	68.5	40.4	70.5	42.2	68.0	42.3	16.1	8.5	17.1	8.6	14.2	6.9

說明：1.基準財政收支「差額」係依分配辦法第9條之規定；基本財政收支「差短」係依補助辦法第2條之規定；表中數字前有「-」者為剩餘無「-」者為短絀。④欄「差短之一般補助款」為不含定額設算之教育、社福、基本設施的一般補助款(預算數)。

2.加減尾差係四捨五入所致。

資料來源：根據自行蒐集的資料(財政部國庫署及行政院主計總處)計算而得。

~5 億元，而 16 個縣市獲配④欄之差短一般補助款相對較多，3 年平均 8 億元，但仍未能補足③欄的缺口，所以基本財政收支短絀仍然存在，惟大致而言，缺口短絀大者，獲配的差短一般補助款也較多。

為更進一步了解現行統籌分配稅款與一般補助款是否有效彌補各地方財政缺口，並達到各地方政府間的水平公平效果，本研究參考 Huang and Chen(2012) 建立迴歸模型進行分析。換言之，本研究主要探討影響統籌分配稅款與一般補助款獲配金額的可能因素。若各地方政府基準財政收支差額(基準財政需要-基準財政收入)與基本財政收支差短(基本財政支出-基本財政收入)越大，統籌分配稅款或一般補助款越多，表示統籌分配稅款或一般補助款確實具有彌補各地方財政缺口的功能；若各地方政府歲計賸餘越大(歲入-歲出)，統籌分配稅款或一般補助款越少，則表示目前的財源移轉分配制度具水平公平效果。基此，本研究蒐集中央對各地方的統籌分配稅款、一般補助款(含一般性補助款及專案補助款)、基準財政收入與基準財政需要、基本財政收入與基本財政支出，以及各地方政府的歲入與歲出等資料，分別以各地方獲配之統籌分配稅款及一般補助款為被解釋變數，以基準財政收支差額、基本財政收支差短與歲計餘絀為解釋變數，檢視我國目前中央對地方財源移轉分配之成效。此外，由於統籌分配稅款或一般補助款獲配金額乃為解決各地方政府當年度之財政缺口，是以，迴歸模型中，解釋變數與被解釋變數為同一年度數據。⁵³再者，除上述相關財政收支變數外，根據統籌款分配辦法第 8 條、第 9 條規定，在分配普通統籌稅款時，「人口數」、「土地面積」、「營業額」也是計算分配比率的重要指標，故本研究亦將此三個解釋變數納入迴歸模型；最後，其他可能影響地方財源分配的變數，包括各地方政府的自籌財源比率、平均家戶所得等與地方財政狀況高度相關的經社變數亦納入模型的解釋變數；期能透過較完整的模型設定，以評估各變數對各地方政府受財政移轉制度的影響程度。

⁵³ 不論是以同一年度或前一年度為變數，實證結果皆一致。

以上迴歸分析的資料期間為民國 87 年至 106 年，各項變數之定義說明如下：

1. 統籌款(百萬元)：地方政府獲配之普通統籌分配稅款(實撥數)。
2. 一般補助款(百萬元)：地方政府獲得之一般補助，包括一般性補助與專案補助款；其中，民國 104 年至 106 年為決算數，其餘年度為預算數。
3. 歲計餘絀(百萬元)：地方政府之歲入(決算數)減去歲出(決算數)。
4. 歲計賸餘(虛擬變數)：地方政府之歲計餘絀為正數者為 1，歲計餘絀為負數者為 0。
5. 歲計餘絀占歲出比率(%)：地方政府之歲計餘絀占歲出的百分比。
6. 基本收支差短 (百萬元)：地方政府之基本財政支出減去基本財政收入。
7. 基準收支差額(百萬元)：地方政府之基準財政需要(支出)減去基準財政收入。
8. 自籌財源比率(%)：地方政府之自籌財源占歲入的百分比。

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

9. 人口數(千人)：轄區內的戶籍登記人數，亦即在轄區內設籍之中華民國國民，於統計標準日不論其是否住在戶內，均屬該轄區之人口數。
10. 土地面積(平方公里)：轄區內之土地面積，包含海埔新生地及附屬島嶼。
11. 平均家戶所得(百萬元)：轄區內平均每戶之所得總額(經常性收入)。經常性收入總額指課稅前所得，含薪資收入、產業主所得收入(包括營業淨收入、執行業務淨收入、農林漁牧淨收入)、財產收入、雜項收入(包括捐贈及其他移轉收入)等收入。公式： $\text{所得總額(經常性收入)} / \text{總戶數}$ 。
12. 營業額(百萬元)：轄區內營利事業之銷售額，亦即營利事業登記之公司行號依規定申報或核定之銷售額。

至於資料來源，基準(本)財政收入、基準(本)財政需要之數據為本研究自行蒐集(財政部國庫署及行政院主計總處提供)，此等變數之單位均為百萬元；統籌款、一般補助款、歲入、歲出、自籌財源比率、人口數、土地面積、平均家戶所得、

營業額之數據則取自財政部國庫署中央統籌分配稅款專區、主計總處-中央對直轄市及縣市一般及專案性補助款情形表、中華民國統計資訊網-縣市重要統計指標以及主計總處專區-家庭收支調查，其中，統籌款、一般補助款、歲入、歲出、平均家戶所得及營業額等變數之單位為百萬元，自籌財源比率單位為百分比(%)，人口數之單位為千人，土地面積之單位則為平方公里。各變數之敘述統計如表 6-2 所示。

一、統籌分配稅款之迴歸分析

根據財劃法第 9 條規定，在分配縣(市)政府的統籌分配稅款時，其中的 85% 係按各縣(市)近三年度基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值，計算分配率；亦即就制度面的設計而言，若縣(市)政府的基準收支賸餘越多，其所分配到的統籌會越少。然而在現實面，我國統籌款分配方式是否有效改善各地方政府間的財政水平公平，應是與各該地方政府的歲計賸餘有關；假若歲計賸餘越少者獲配越多的統籌分配稅款，歲計賸餘越多者獲配越少的統籌分配稅款，則意謂著我國目前的分配方式確實對地方財政之水平公平具改善效果。是以，本研究以統籌款為被解釋變數，分別以基準收支差額、歲計餘絀、歲計餘絀占歲出比重、歲計賸餘(虛擬變數，歲計餘絀為正數者為 1，其餘為 0)為解釋變數，建立 4 條迴歸模型進行分析，⁵⁴探討我國統籌分配稅款的分配是否有效促進各地方政府間的財政水平公平。基此，本研究建立迴歸模型如下：

$$\begin{aligned} (\text{統籌款})_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1(\text{基準收支差額})_{i,t} + \beta_2(\text{人口數})_{i,t} + \beta_3(\text{自籌財源比率})_{i,t} \\ & + \beta_4(\text{平均家戶所得})_{i,t} + \beta_5(\text{土地面積})_{i,t} + \beta_6(\text{營業額})_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \end{aligned} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} (\text{統籌款})_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1(\text{歲計餘絀})_{i,t} + \beta_2(\text{人口數})_{i,t} + \beta_3(\text{自籌財源比率})_{i,t} \\ & + \beta_4(\text{平均家戶所得})_{i,t} + \beta_5(\text{土地面積})_{i,t} + \beta_6(\text{營業額})_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \end{aligned} \quad (2)$$

⁵⁴統籌款的比重(%)係指該地方政府獲配之統籌款占全部統籌稅款的百分比。

表 6-2 迴歸分析各項變數之敘述統計

變 數	觀察值	平均數	標準差	最小值	最大值
統籌款(百萬元)	198	8840.919	9976.787	256	41541
一般補助款(百萬元)	216	8055.852	4932.43	100	28946
歲計餘絀(百萬元)	440	-1838.23	5091.37	-24635.64	30160.44
歲計賸餘(虛擬變數)	440	0.29091	0.45470	0	1
歲計餘絀占歲出比率(%)	440	-0.04624	0.09140	-0.33267	0.62880
基本收支差短(百萬元)	66	-3583.24	11629.78	-47985	5242
基準收支差額(百萬元)	80	6883.524	3692.146	745.551	14615.96
自籌財源占歲出比率(%)	440	37.83955	19.0966	3.88	100
人口數(千人)	440	1041.802	1047.175	6.56	3986.689
土地面積(平方公里)	440	1645.079	1340.731	28.8	4628.57
平均家戶所得(百萬元)	400	1.023163	0.212134	0.63405	1.64812
營業額(百萬元)	431	1528611	2510564	1940.772	1.31E+07

資料來源：根據自行蒐集的資料(財政部國庫署及行政院主計總處提供)、財政部國庫署中央統籌分配稅款專區(統籌分配稅款)、主計總處-中央對直轄市及縣市一般及專案性補助款情形表(一般補助款)、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(歲入、歲出、自籌財源)、人口概況(戶籍登記人口數)、土地面積(土地面積)、工商業概況(營利事業銷售額)]及主計總處統計專區(家庭收支調查-平均每戶家庭收支按區域別分(所得收入統計)等數據，計算而得。

$$\begin{aligned}
 (\text{統籌款})_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1(\text{歲計餘絀占歲出比重})_{i,t} + \beta_2(\text{人口數})_{i,t} + \beta_3(\text{自籌財源比率})_{i,t} \\
 & + \beta_4(\text{平均家戶所得})_{i,t} + \beta_5(\text{土地面積})_{i,t} + \beta_6(\text{營業額})_{i,t} + \varepsilon_{i,t}
 \end{aligned} \quad (3)$$

$$\begin{aligned}
 (\text{統籌款})_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1(\text{歲計賸餘})_{i,t} + \beta_2(\text{人口數})_{i,t} + \beta_3(\text{自籌財源比率})_{i,t} \\
 & + \beta_4(\text{平均家戶所得})_{i,t} + \beta_5(\text{土地面積})_{i,t} + \beta_6(\text{營業額})_{i,t} + \varepsilon_{i,t}
 \end{aligned} \quad (4)$$

實證結果如表 6-3 所示。模型(1)結果顯示，基準收支差額的估計係數為 0.498(顯著水準達 1%)，表示基準收支差額越多(少)，獲配之統籌稅款越多(少)，所以就制度目的而言，統籌分配制度確實有助於彌補各地地方政府的財政缺口。至於模型(2)~模型(4)則為驗證財政移轉改善歲計缺口的成效；本研究發現，以統籌款做為被解釋變數，以歲計餘絀、歲計餘絀占歲出比重或是否有歲計賸餘作解釋變數，估計結果皆頗為一致，模型(2)~(4)的估計係數分別為 0.079、8084.490、

表 6-3 統籌分配稅款之迴歸估計結果

模型 (1)		模型 (2)	模型 (3)	模型 (4)	
變數	統籌款	變數	統籌款	統籌款	
常數項	-266.051	常數項	-653.902	29.609	-432.619
人口數	0.174	人口數	5.506***	5.476***	5.546***
自籌財源占歲出比率	-11.630	自籌財源占歲出比率	-82.595**	-88.401**	-94.001***
家戶平均所得	493.950	家戶平均所得	2056.866	1710.033	1451.616
土地面積	-0.018	土地面積	0.467***	0.416**	0.428***
營業額	0.001***	營業額	0.002***	0.002***	0.002***
基準收支差額	0.498***	歲計餘絀	0.079*		
		歲計餘絀占歲出比率		8084.490***	
		歲計賸餘(虛擬變數)			1404.196***
N	70	N	180	180	180
R ²	0.956	R ²	0.942	0.943	0.944
R ₋₂	0.952	R ₋₂	0.940	0.941	0.942
rmse	408.052	rmse	2484.717	2455.216	2433.899

說明：***、**、*表示估計值分別達於 1%、5%、10%的顯著水準。

1404.196 且均具統計上的顯著；表示歲計餘絀、歲計餘絀占歲出比重或有歲計賸餘等對統籌款金額的影響皆為正，亦即，歲計賸餘越大(小)者，獲配到的統籌分配稅款反而更多(少)；換言之，我國目前的統籌款分配方式不僅沒有改善財政缺口的現象，甚至惡化各地方政府間的水平公平。最後，在模型(2)~模型(4)中，人口變數的估計係數皆為正，且具統計上的顯著性，表示在目前制度上，人口數越多，統籌分配款越多。

二、一般補助款之迴歸分析

根據我國財劃法、分配辦法及補助辦法等規定，當統籌分配稅款無法完全彌補各地方政府的財政需要而存在基本財政收支差短時，會再透過補助款予以資助，亦即就制度面設計而言，若地方政府的基本收支差短越多，其所分配到的補助款就會越多。同樣的，我國補助款分配方式是否能有效改善各地方政府間的財政缺

口，應是與各該地方政府的歲計餘絀有關；假若歲計賸餘越少者獲配越多的補助款，歲計賸餘越多者獲配越少的補助款，則意謂著我國目前的補助方式確實對地方財政缺口具改善效果。是故，本研究將分別以基準收支差額、基本收支差短、歲計餘絀、歲計餘絀占歲出比重、歲計賸餘(虛擬變數，歲計餘絀為正數者為 1，其餘為 0)等變數，對一般補助款進行迴歸，⁵⁵探討我國補助款的分配是否有效促進各地方政府間的財政缺口。基此，本研究建立迴歸模型如下：

$$\begin{aligned} (\text{一般補助款})_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1(\text{基準收支差額})_{i,t} + \beta_2(\text{人口數})_{i,t} \\ & + \beta_3(\text{自籌財源比率})_{i,t} + \beta_4(\text{平均家戶所得})_{i,t} + \beta_5(\text{土地面積})_{i,t} \\ & + \beta_6(\text{營業額})_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \end{aligned} \quad (5)$$

$$\begin{aligned} (\text{一般補助款})_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1(\text{基本收支差短})_{i,t} + \beta_2(\text{人口數})_{i,t} \\ & + \beta_3(\text{自籌財源比率})_{i,t} + \beta_4(\text{平均家戶所得})_{i,t} + \beta_5(\text{土地面積})_{i,t} \\ & + \beta_6(\text{營業額})_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \end{aligned} \quad (6)$$

$$\begin{aligned} (\text{一般補助款})_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1(\text{歲計餘絀})_{i,t} + \beta_2(\text{人口數})_{i,t} \\ & + \beta_3(\text{自籌財源比率})_{i,t} + \beta_4(\text{平均家戶所得})_{i,t} + \beta_5(\text{土地面積})_{i,t} \\ & + \beta_6(\text{營業額})_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \end{aligned} \quad (7)$$

$$\begin{aligned} (\text{一般補助款})_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1(\text{歲計餘絀占歲出比重})_{i,t} + \beta_2(\text{人口數})_{i,t} \\ & + \beta_3(\text{自籌財源比率})_{i,t} + \beta_4(\text{平均家戶所得})_{i,t} + \beta_5(\text{土地面積})_{i,t} \\ & + \beta_6(\text{營業額})_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \end{aligned} \quad (8)$$

$$\begin{aligned} (\text{一般補助款})_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1(\text{歲計賸餘})_{i,t} + \beta_2(\text{人口數})_{i,t} \\ & + \beta_3(\text{自籌財源比率})_{i,t} + \beta_4(\text{平均家戶所得})_{i,t} + \beta_5(\text{土地面積})_{i,t} \\ & + \beta_6(\text{營業額})_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \end{aligned} \quad (9)$$

實證結果如表 6-4 所示。模型(5)及模型(6)的結果顯示，基準收支差額的估計係數為 0.575(顯著水準達 1%)，基本收支差短的估計係數為 0.389(顯著水準達於 1%)，表示基準收支差額或基本支出差短越多(少)，則獲配的補助款越多(少)；所以就制度目的而言，補助款制度確實有助各地方政府財政缺口的彌補。至於模型

⁵⁵補助款的比重(%)係指該地方政府獲配之補助款占全部補助款的百分比。

表 6-4 一般補助款之迴歸估計結果

	模型 (5)	模型 (6)		模型 (7)	模型 (8)	模型 (9)
變數	補助款	補助款	變數	補助款	補助款	補助款
常數項	1032.076	10114.717***	常數項	12134.718***	11864.442***	11917.146***
人口數	2.953*	2.619***	人口數	2.346***	2.648***	2.810***
自籌財源占歲出比率	-39.110	-29.030	自籌財源占歲出比率	-27.238	-31.325	-37.167
家戶平均所得	1053.554	-5439.723*	家戶平均所得	-7163.174***	-6873.431***	-6909.042***
土地面積	0.105	0.182	土地面積	0.457**	0.457**	0.429**
營業額	-0.0006*	0.002***	營業額	0.0007***	0.0006***	0.0006***
基準收支差額	0.575***		歲計餘絀	-0.071		
基本收支差短		0.389***	歲計餘絀占歲出比率		-1269.841	
			歲計賸餘(虛擬變數)			326.674
N	70	60	N	200	200	200
R ²	0.909	0.789	R ²	0.584	0.580	0.581
R ₋₂	0.901	0.765	R ₋₂	0.571	0.567	0.568
rmse	884.842	1639.670	rmse	3064.854	3079.816	3077.548

說明：***、**、*表示估計值分別達於 1%、5%、10%的顯著水準。

(7)~模型(9)則是驗證一般補助款的財政移轉改善歲計缺口之成效;本研究發現，以一般補助款做為被解釋變數，以歲計餘絀、歲計餘絀占歲出比重或是有歲計賸餘作解釋變數，結果皆頗為一致(估計係數分別為-0.071、-1269.841、326.674，且均未達統計上的顯著水準)；亦即，歲計餘絀、歲計餘絀占歲出比重或是否有歲計賸餘，此等對一般補助款的影響，皆不具統計上的顯著性。換言之，我國目前的補助款實際上並沒有發揮補助款的平衡效果，也沒有出現如前述的統籌款有惡化財政水平公平的效果。最後，在模型(7)~模型(9)中，人口變數的估計係數皆為正，且具統計上的顯著性，表示在目前制度上，人口數越多，獲配的補助款越多。

第二節 基準與基本財政收支分析

我國中央對地方財政的調劑手段，主要有統籌分配稅款與一般補助款兩種，其中統籌分配稅款分配給各縣市(不含直轄市)的方式，在財劃法規定採基準財政收入與基準財政需要的「差額」彌補概念；另外，一般補助款分配給各直轄市與縣市的方式，在補助辦法規定採基本財政收入與基本財政支出的「差短」彌補概念；因此兩者權衡的內容並不相同，但都是在補足地方政府財政不足之目的是一致的。所以，本節先從純理論說明、分析具有標準化意義之財政支出(需要)與財政收入的內涵，然後再從我國實務觀點說明、比較「基準」財政收支、「基本」財政收支兩者的內涵。

一、基準財政需要

(一)意義

基準財政需要係指政府為推動政務、服務民眾等治理事項，經常性且必要性的最低支出。以我國而言，地方政府的支出以用途別科目區分，分為人事費、業務費、設備及投資費、獎補助費、債務費以及預備金等 6 項科目；⁵⁶其中絕大部分的人事費是所有政務推動的根本，所以其與基準財政需要的意義接近；至於業務費、設備及投資費有部分亦是屬服務民眾、推動政務的必要支出，故也與基準財政需要的意義接近。綜之，屬於各地方政府辦理地方自治所需的經常性且必要性的最低支出即可屬基準財政需要。

(二)衡量

有關基準財政需要之衡量，學理上主要有下列五種方法(曾巨威、李顯峰，2000)：

⁵⁶若以政事別區分，可分成：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、警政支出、債務支出、協助及補助支出、其他支出。

- 1.因素評量法(factor assessment method):此法乃先評量出各地方政府的支出需求以及特殊的地區條件，進而再以標準化的單位成本，計算出各地方政府應有的基準支出。此法需要較完整的資料與評量技術，但卻是最理想的方法。
- 2.均等每人支出法(equal per-capita method)；此法是以標準(平均)每人支出計算各地方政府之支出；若地方政府公共服務支出的統計數據較匱乏，只得假設各地方政府提供服務的成本無差異，因此以標準(平均)每人支出來計算之。
- 3.實際每人支出法(actual per-capita method)；此法乃將各地方實際支出視為其標準支出，其前提係各地方政府的支出可忠實反應出該地方相對上需求之差異；但此種假設容易導致地方政府的道德冒險(moral hazard)，大肆擴張其支出以爭取更多上級補助。
- 4.修正實際每人支出法(modified actual per-capita method)；此法乃將各地方政府的實際每人支出，加入各地方的政策考量差異之修正，以使結果可接近各地方政府需求納入差異後的標準化(平均)支出；然而納入考量差異性，多無法相當精確及周詳掌握，因而此法仍有缺陷。
- 5.按條件式或特殊目的支付來分配(specific-purpose payments based assessments)；在某些情況下，中央政府對地方政府的條件式或特殊目的之支出，已包含有地方財政需要的衡酌在內，故在沒有更充分的資訊可供使用的情況下，此種條件式或特殊目的支付的金額，亦可作為評量地方政府基準財政需要的參考標準。

綜上可知，因素評量法是一種標準化的計算概念且納入不同地方的條件差異性，所以它是衡量財政需要較理想的方法；但在實際操作上，可能因相關條件的欠缺(如地方差異性的不易量化，或標準化計算的資料不足)，因而必須改

用其他方法。

(三)衡量的其它考量

在評估財政支出需要時，也須注意需求面及成本面的影響，此兩影響層面並不易顯著劃分，因此各國設計補助公式時，均同時考慮需求、成本及資本三方面的需要，分述如下。

- 1.需求面因素：在以平均每人的標準作評估時，必須先辨認有效人口數(relevant population)的範圍，不同的人口組合對財政需要的影響不同，某些公共支出類別可能涵蓋地方所有居民之福利，有些則未必與所有地方居民之利益有關。其次，人口結構組成也會影響財政支出之需求(demand needs)，例如地方居民年齡、性別、種族、移民等因素。此外，跨地區因素亦可能影響需求的結果，地方間發生的外部效果，會造成鄰近地區居民對資源的相互競用。
- 2.成本面因素：地方公共財或公共服務水準可能影響一地方提供某類公共服務的成本，例如愈高等教育的成本會愈高。又人口區位亦影響公共服務成本，都市型地方之公共支出之成本會較高，例如大都市需要大眾捷運系統，或因犯罪率較高而需要較多的警力支出等。此外，行政管理的經濟規模、地區內人口稠密度差異等都會影響公共支出成本之差異。
- 3.資本面因素：通常一些重大的地方建設並不會列為財政平衡補助的考量因素，但某些地方性基本公共建設例如學校、道路或住宅等，可作為補充性的分配依據。

二、基準財政收入

(一)意義

基準財政收入係指政府應有的經常性、可預期的主要收入，以供政府辦理

政務、服務民眾等地方自治事務。以我國而言，地方政府的收入類別可分成稅課收入、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、營業盈餘及事業收入、補助及協助收入、捐獻及贈與收入、自治稅捐收入以及其他收入等 11 項科目；其中稅課收入是最穩定的收入來源，其餘的收入科目則易受經濟景氣波動之影響，而補助及舉債收入常受法令限制；至於自治稅捐收入乃指根據地方稅法通則所徵收的臨時稅、附加稅、特別稅，這些稅捐並不是各地方政府都有的重複性、長期性收入來源，且不具穩定性；故而地方政府的稅課收入符合基準財政收入的意義，是各地方政府經常性、重複性，可預期的主要收入。

(二)衡量

地方政府基準財政收入之衡量，一般有二種方式衡量地方相對收入能力，其一為總體經濟研究方式(macroeconomic approach)，係採取單一總量指標來衡量潛在收入，反映地方個人及企業部門創造附加價值(GDP、GNP)的能力；或者結合二種以上總體經濟指標來衡量，例如可同時使用 GDP 與 GNP 為衡量指標，用以兼顧稅源屬人與屬地性質不同的可能變化；其二為個體經濟研究方式(microeconomic approach)，此重點為個別衡量各地方稅稅目之收入潛在能力。

採行總體經濟研究法在理想上應包括地方政府各項非重複性可能稅收，其優點在於與實際稅制無關，且具經濟上的中立性。而其主要缺點為各地方政府對若干商品、勞務或部門的課稅比較特殊；例如：一般對價格彈性較小之商品及勞務、對外國貨外地人民、納稅者無法轉嫁之自然資源獨占利益等，皆會課徵較高的稅率，但這些稅基在各地方政府是不平均的分配情形，採總體經濟指標中不易確切地反映出來；因此個體經濟研究法仍然是較理想的衡量方法。

以下說明採個體經濟研究法來衡量基準收入的步驟，其主要可區分下列幾個過程：

- 1.總收入及可量化收入項目之界定；
- 2.收入來源之分類；
- 3.各種收入來源稅基之定義，調整各地方之差異；
- 4.計算某一年度各種收入來源各地方之「全國平均稅率」，以所有地方總收入除以所有地方標準化稅基而得；
- 5.應用上述各項收入來源之全國平均稅率，乘以各地方標準稅基，得到各項來源之潛在收入；
- 6.加總上述 5.各項潛在收入，得到全國總潛在收入；
- 7.將上述 6.之全國總潛在收入除以地方人口，得到平均每人數額，作為中央均等化補助的參考。

若涵蓋的收入項目範圍完備，則上述潛在收入的衡量又可稱為「代表性稅制」(representative tax system)下地方政府應該有的潛在或理想收入。

(三)理想稅收範圍與標準化稅基

理想的收入範圍應儘可能涵蓋地方及中央政府所課徵的租稅及準租稅(quasi-taxes)，除非統計數據的品質不佳，否則可能因一些被排除計算的稅基在各地方間的分配極不平均，而導致估算潛在收入能力的偏誤。此外，不同財政收入能力之稅基間亦可能互有關聯。例如，假定將公司所得稅計入，但因某些原因不計入不動產稅，但不動產稅負成本卻可自公司課稅所得中抵減，在此情況下，若有些地方政府的產業持有較多的不動產，則未計入不動產稅稅基為評估潛在收入的範圍，不但只是影響到該地方政府不動產稅稅收能力而已，公司所得稅的稅收能力亦會受到連帶的衝擊，從而對各地方政府理想收入能力的評估亦容易有所偏誤。

一般而言，理想的稅基應該就是各地方政府實際課稅所適用的稅基。尤其是若該稅基乃中央政府所統一規定，且連稅率皆相同者，則以實際稅基作為各地方政府之潛在收入分配，乃理所當然之作法。但是，若地方政府可自行決定稅基或稅率，則情況將變得較為複雜；假設各地方的稅基一致，但稅率卻不相同，則可以用各地方實際課稅收入為基礎，再加以適度的修正與調整，將因稅率差異造成的影響消除。然而，若該稅課收入的稅基乃完全由地方政府所主導與決定，則理想的標準化稅基(standardized tax base)應該就是按各地方實際稅收比重為權數而求算出的加權平均稅基。綜之，愈能反映真實的地方收入潛力分配的稅基定義，愈符合基準財政收入評估之需要。

三、我國「基準」、「基本」財政收支

在我國實務上，中央對地方財政移轉主要有統籌分配稅款與一般補助款，其中統籌分配稅款分配給各縣(市)——不含直轄市，主要是彌補「基準」財政收支「差額」(=基準財政需要—基準財政收入)；而一般補助款分配給各直轄市與縣(市)，主要在彌補「基本」財政收支「差短」(=基本財政支出—基本財政收入)；因此兩種財政移轉的計算內容略有不同，此包括支出項目的不同與收入項目的不同等兩種。首先，就支出項目的不同而言，表 6-5 列出現行分配辦法第 9 條規定的「基準」財政支出，以及現行補助辦法第 2 條規定的「基本」財政支出。表 6-5 左邊顯示基準財政需要額包括三項，而表 6-5 右邊的基本財政支出包括七項，所以兩者是不相同的；另外，表 6-5 右邊第 8 項乃補助辦法第 3 條規定採定額設算的補助項目(包括：教育、社會福利及基本設施等三類)。比對其內容項目可知，表 6-5 左邊的基準財政需要較右邊的基本財政支出多了全民健保之社會福利支出、基本建設經費兩項；⁵⁷但左邊的基準財政需要較右邊的基本財政支出少了國民年金與老年農民福利津貼之社會福利支出、私立學校

⁵⁷因全民健康保險業務歸屬中央政府之權責，故全民健康保險法於民國 101 年 7 月修法通過，將原由直轄市政府負擔的保費補助款改由中央政府承擔；所以表 6-6 的基準財政支出已無依全民健康保險法應由地方政府負擔補助保費的金額。

表 6-5 現行基準財政需要(支出)與基本財政支出之定義比較

基準財政需要(支出)	基本財政支出
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；	1. 正式編制人員人事費；正式編制人員本俸、加給、生活津貼、退休撫卹金及保險費之合計數；
2. 依全民健康保險法、農民健康保險條例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；	2. 正式編制警政、消防人員超勤加班費；
3. 基本建設經費。	3. 依國民年金法、農民健康保險條例、老年農民福利津貼暫行條例及中低收入老人生活津貼發給辦法之相關規定，應由各直轄市、準用直轄市規定之縣及縣(市)政府負擔之社會保險及社會福利費用；
	4. 基本辦公費及員警服裝費；按正式人員員額數及中央核定標準編列；
	5. 依地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例定有支給或補助標準之民意代表及村里長費用；
	6. 依公教人員保險法規定，應由受分配地方政府負擔之私立學校教職員保險費補助；
	7. 對於公立醫療院所之補助經費。
	8. 定額設算之教育、社會福利及基本設施。

教職員保險費補助、公立醫療院所之補助經費等三項。

再者，若將表 6-5 右邊的第 8 項(定額設算的補助項目)也視為基本財政支出，則左右兩邊的項目都有基本建設經費；而定額設算的教育、社會福利補助項目，也部分包含在左邊第 1 項的正式編制人員人事費與基本辦公費以及第 2 項的社會福利支出。

綜之，就表 6-5 左右邊的實質內涵言，「基準」與「基本」財政支出所包括的內容是相似的；但就項目言，基本財政支出似較基準財政支出為多，然就金額言，基本財政支出小於基準財政支出。表 6-6 的①、②兩欄乃「基準」與「基本」財政支出的金額，兩相比較可知，各地方政府基準財政需要的金額，明顯大於基本財政支出的金額(後者的大小約僅為前者的 9 成上下)，這主要是由於基準財政支出雖然涵蓋項目較少，但其中基本建設經費這一項的金額頗大，此

表 6-6 各地方基準與基本財政收支之金額比較(104~106 年)

單位：億元

年 度	104 年				105 年				106 年			
項 目	基準財政支出 ①	基本財政支出 ②	基準財政收入 ③	基本財政收入 ④	基準財政支出 ①	基本財政支出 ②	基準財政收入 ③	基本財政收入 ④	基準財政支出 ①	基本財政支出 ②	基準財政收入 ③	基本財政收入 ④
新北市	—	587.0	—	860.3	—	641.3	—	870.1	—	598.8	—	873.8
臺北市	—	661.8	—	1,103.3	—	719.4	—	1,137.1	—	660.8	—	1,140.6
桃園市	—	350.3	—	522.3	—	386.4	—	517.9	—	369.0	—	519.4
臺中市	—	487.4	—	628.3	—	520.4	—	649.4	—	495.8	—	653.0
臺南市	—	357.2	—	386.0	—	383.8	—	403.4	—	361.2	—	402.3
高雄市	—	600.3	—	609.6	—	643.9	—	636.9	—	601.6	—	636.7
直轄市平均	—	507.3	—	685.0	—	549.2	—	702.4	—	514.5	—	704.3
宜蘭縣	100.6	87.0	46.5	76.4	101.4	90.0	40.3	75.1	103.2	88.2	41.3	74.4
新竹縣	109.5	91.9	54.8	90.4	113.2	95.6	49.4	89.6	112.8	95.6	58.3	91.3
苗栗縣	120.8	103.8	46.1	84.9	121.4	107.6	42.2	91.1	120.9	104.9	44.6	91.5
彰化縣	230.2	204.2	87.1	167.1	230.5	213.4	84.4	173.3	232.1	209.4	87.6	173.4
南投縣	129.4	113.0	32.1	78.4	128.9	117.6	30.7	84.3	128.2	113.3	32.4	84.7
雲林縣	142.2	124.2	44.4	104.3	144.5	129.3	45.3	109.0	142.8	126.7	48.5	106.8
嘉義縣	116.3	100.3	28.0	69.4	117.2	104.6	27.5	74.0	115.7	101.4	29.8	74.9
屏東縣	182.2	162.4	49.0	111.3	183.3	168.6	47.9	116.1	182.4	163.2	51.1	115.8
臺東縣	81.4	67.3	12.0	42.0	79.5	69.2	11.1	45.5	79.0	66.6	11.4	46.7
花蓮縣	95.0	80.6	23.7	56.5	96.2	84.6	22.5	61.1	96.2	82.1	23.7	61.3
澎湖縣	39.4	37.6	4.8	20.0	39.6	39.2	3.7	22.4	38.5	38.1	4.0	22.5
基隆市	107.7	76.2	32.7	71.4	103.0	80.4	36.5	71.8	101.2	74.8	35.4	72.3
新竹市	100.9	75.5	74.3	102.9	104.4	81.7	75.1	105.1	105.3	78.3	74.3	106.5
嘉義市	71.8	56.3	29.6	50.4	74.9	60.3	29.3	51.9	72.4	56.8	33.6	52.2
金門縣	30.7	23.5	5.4	23.8	31.3	24.5	3.6	25.9	31.2	24.0	6.0	26.0
連江縣	8.3	8.1	0.2	4.4	8.2	8.5	0.3	4.7	8.2	8.4	0.3	5.0
縣市平均	104.2	88.2	35.7	72.1	104.8	92.2	34.4	75.1	104.4	89.5	36.4	75.3

註：基準財政收支與基本財政收支的定義，分別根據分配辦法第 9 條與補助辦法第 2 條之規定。

資料來源：根據自行蒐集的資料(財政部國庫署及行政院主計總處)計算而得。

是基本財政支出沒有的項目。

就理論而言，在財政移轉制度中，不論是「基準」或「基本」的財政支出，其衡量都應該是標準化的概念；換言之，若根據財政分權，某項公共服務劃歸由地方政府負責提供，且此項公共服務屬於經常性、必要性的支出，則中央政府在給予財政移轉補助時，其衡量、計算應該是標準化的概念，先評量各地方政府的支出需求並考量各地區的特殊條件之調整，進而再以標準化的單位成本計算出各地方政府應有的「基準」支出。準此，為完善我國日後財政移轉制度，本文建議應先根據劃分中央與地方職權的地方制度法等各種法令，確認那些是應由地方政府負責辦理的自治事項，進而再以合適的方法選出經常性、必要性的支出作為補助的基準支出項目；同時也將現有的「基準」或「基本」財政支出統一為「基準」財政支出。

最後，表 6-7 列出分配辦法第 9 條規定的「基準」財政收入與補助辦法第 2 條規定的「基本」財政收入的定義內容。基本財政收入乃是「稅課」收入扣除依地方稅法通則徵收之稅課收入後之數額；而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；所以，「基準」財政收入是賦稅收入決算數，且需扣除統籌分配稅款；「基本」財政收入則是經調整後的稅課收入實徵數，且不需扣除統籌分配稅款。因此，兩者的內容是不同的，且因基準財政收入不包括統籌分配稅款，故其明顯小於基本財政收入。⁵⁸

詳言之，由於一般補助款的分配計算乃是在已經給予第一次移轉補助—統籌款—後仍有財政缺口，所以再給予第二次移轉補助—一般補助款；因此各地方政府在接受第二次移轉補助前，都已獲得統籌款，故需將此統籌款加入其財

⁵⁸在民國 95 年以後的「補助辦法」規定，基本財政收入有包含統籌分配稅款，但在民國 94 年以前的「補助辦法」則規定，基本財政收入不包含統籌分配稅款。

表 6-7 現行基準與基本財政收入之定義比較

基準財政收入	基本財政收入
「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。	「稅課」收入扣除依地方稅法通則徵收之稅課收入後之數額；而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。

政收入。再者，「賦稅」收入包括：「稅課」收入、金融保險業營業稅、健康福利捐、特種貨物及勞務稅，亦即後三者是指定用途的租稅(學理上應稱為「捐」)，不包含在稅課收入內；所以賦稅收入應大於稅課收入，但由於此三種指定用途的租稅都屬國稅，本來就不算入地方政府的稅收，因此賦稅收入與稅課收入兩者對地方政府的稅收金額是相同的。綜之，基準財政收入是明顯小於基本財政收入的；表 6-6 的③、④兩欄乃「基準」與「基本」財政收入的金額，該兩數字驗證了此兩者的大小關係(16 個縣市平均的基準財政收入約是基本財政收入的一半不到)。

最後，據上說明，本研究建議，除非有特別考量，否則日後應將現行財政移轉制度中「稅課」收入、「賦稅」收入兩者的用語統一為「稅課」收入，因為「賦稅」收入包含了指定用途的稅收，對地方政府而言，既然稅收已被指定用途，就無法被地方政府使用，所以在計算租稅收入時，應以「稅課收入」一詞較恰當；再者，若將來一般補助款併入統籌分配稅款，則「基本」財政收入將被併入「基準」財政收入。

四、結語

就理論而言，要實現理想的地方分權政治，財政移轉(補助)制度是必須的，而建構一套公平、效率的財政移轉制度首先須能公正的衡量補助項目的內容與金額，它包括標準化的收入與支出之計算，同時也需考量各地區條件差異化的影響，進而給予適度的調整。再者，制度的運作必須維持政策中立性(policy

neutrality)，假若地方政府能藉變更政策而左右取得補助金額之大小，則會嚴重損害到各地方政府對均等化制度的信任；所以不論是在公共支出面或公共收入面的衡量，政策中立性原則都很重要。另外，標準化收入與支出的衡量，很可能隨時間經過而演變；換言之，測量各地方政府支出需要與租稅收入能力都需取得適當資料，才能公平的計算出標準化的衡量單位，所以與時俱進的政府收支相關資料是必備的；因此，政府宜設立一專責機構或單位，進行長期性的整理分析，建構完整的地方收入與支出的資料庫，如此才能有公平客觀的衡量結果，進而完善財政移轉制度。

就我國實務而言，中央對地方政府的財政移轉主要有統籌分配稅款與一般補助款兩種，乃分別依據地方政府之「基準」財政收支差額、「基本」財政收支差短給予資助。首先，就資助項目的定義而言，這些基準或基本的財政支出似有滿足必要性支出的要求，而基準或基本的財政收入也僅納入財劃法所規定的地方稅稅收(不含地方稅法通則的稅收)，所以也滿足經常性、可預期的主要收入的要求；另外，就各地方之「基準」或「基本」財政收支的衡量而言，有些項目(如基本建設經費之衡量)並不具有標準化的意涵，也未納入地方差異性因素的影響。準此，我國財政移轉制度中有關「基準」或「基本」財政收支的衡量，可效仿日本、瑞士採標準化且考量地方差異性調整的計算方式，使財政移轉制度更具公平性與效率性。另外，「基準」或「基本」財政收支的用語，也應統一為「基準」財政收支，以免適用上產生混淆不清的困擾。

第三節 政府移轉規模之分析

財政分權是全球各國的主要發展趨勢，雖然每個國家的分權程度不一，但都存在著各種不同的財政移轉(補助)制度，以解決中央與地方政府間以及地方與地方政府間之財源分配不足與不均的情形。以下先從理論介紹財政移轉的基本內涵，以及最適移轉規模的決定方式；然後再從我國實務的觀點分析合理的財政移轉制度。

一、財政移轉制度的理論分析

中央與地方財政收支的劃分，世界各國因制度、歷史、政治背景的不同而有所差異。基本上，是要求公共資源能夠達成最適當的分配，使各級政府及人民能夠滿足其需求，而各級政府為達成其任務，就必須要有匹配之財源。以下簡介財政移轉制度的基本理論內容。(UNICEF, 2016)

(一)目的與特性

就理論而言，國家採用各種不同形式的財政移轉方式，其主要可以區分成四個目標：

1.解決垂直不公平

垂直不公平的產生是因為中央分配給地方政府支出責任(服務提供之職能)的成本金額，大過地方政府其自身的收入(稅、費)能力；所以若無法解決垂直不平衡的問題，將無法確保各地方政府提供服務的質量達於一定的水準，進而也會造成區域間的不平衡現象；所以必須透過各種財政移轉、補助制度來調節各地支出需求與財政能力的差距。

2.改善水平不公平

水平不公平的產生是因為各地方政府的支出需求與收入能力明顯不同所致；

例如，偏遠山區之地方政府的教育支出，明顯不同於人口稠密城市之的地方政府的教育支出；同樣，繁榮城市地區之地方政府的收入與貧困農村地區之地方政府的收入能力也完全不同；因此必需設計財政移轉制度，來促進同級政府間的財政均等化，減輕不同地方政府間的財政差異性。

3.糾正外部性

地方政府所提供的服務或所收取得費用，有時會給鄰近轄區的居民帶來成本或收益；例如，跨轄區通勤上下班的民眾，其所享受的公共服務與所繳交的稅費，很可能是跨轄區的，因此某地方政府所服務或收費的對象可能是轄區外的民眾，這被稱為外部效益或成本。這種外部性最適轄區規模的無效率，同時也形成負擔不公平的現象，因此需設計財政移轉來抵消這種外部性所帶來的負面效果。⁵⁹

4.支持國家優先事項

如果中央政府將某一活動或計畫視為高度優先，則可透過財政移轉的誘因設計，促使地方政府優先執行來支持、配合此國家優先事項。再如，對某些容易遭到排擠的殊價財(merit goods)或基本必要的公共財(尤其是具有外溢效果者)，上級政府必須透過補助方式，確保其供應量達到最低要求水準。

不論是聯邦制國家或單一制國家，財政分權必須搭配適當的財政移轉制度，而良好的財政移轉制度必須具有下列特性：

1. 地方政府預算自治：財政分權的潛在好處是政務決策可由地方政府自由決定，以利地方自治的實現；且財政移轉制度必須能使國家優先事項和地方自治事項的兩相平衡；
2. 明確目標：每一個財政移轉計劃最好只涉及一個政策目標；

⁵⁹ 利用補助款鼓勵地方政府提供特定公共服務，並不僅限於支出規模之擴增，有時係著眼於引導支出效率與服務品質之提升。

3. 收入適足性：財政移轉應實現提供適足夠的資源(避免沒有資金的任務)；
4. 公平：財政移轉應實現資源公平分配並避免齊頭式平等分配(每個地方政府收到相同數額)；
5. 簡單性：財政移轉制度應該簡單、透明，並易於理解；
6. 可預測性：財政移轉資金應確保可預測性，並盡量限縮移轉資金的波動或突然變化；
7. 靈活性：財政移轉制度應靈活以適應地方政府財務狀況的不可預見之變化；
8. 誘因激勵相容性：財政移轉制度的設計應能為地方財政管理提供良好的激勵誘因，同時也避免不正當的激勵效果；
9. 關注產出面的考核：財政移轉的條件應側重於地方政府提供服務的產出面，而不是地方政府提供服務的投入面。

(二)規模與分配

各國財政移轉的規模大小，有兩種主要的決定方式，一是基於固定法則(rule base)來決定，另一是採用特別方式(ad-hoc)來決定。固定規則的方法乃一個國家根據中央政府收入的特定比例作為財政移轉的資金規模，這可以是中央政府某些收入的固定百分比，也可以是將某特定收入指定分配給地方政府。在一些國家，這種固定的「規則」是在憲法中確立(如肯亞)，有些是由一般法律來規定(如菲律賓和印度尼西亞)，另有些則是在行政規則中訂定(如柬埔寨是由財政部製定)。另一方面，特別方式的方法乃是由每年的年度預算來決定中央政府財政移轉的資金規模(如南非和烏干達)。最後，有些國家可能會同時使用固定規則與特別方式兩種作法，亦即有某些財政移轉項目的規模是基於規則來決定，而另有其他財政移轉項目的規模是透過每年預算編制的方式來決定(如我國的統籌款與補助款)。

採用固定法則的優點是使地方政府所獲得的資金規模具有可預測性，而其缺點則是有損中央政府的財政靈活性(特別如果是由憲法規定財源的百分比)。相對的，採用特別方式的優點是中央政府的資金運用權可被優先考慮(具有較大的靈活性)，而其缺點則是可能導致地方政府的預算資金易產生波動現象。但一般而言，無論採用何種方法，中央政府財政移轉的規模很少是基於對各地方政府支出需求的精確計算，因而資金規模不足是普遍的現象，這也導致地方政府支出資金有結構性不足的現象。

各地方政府實際可獲得財政移轉的分配方式有下列三種：

1. 分享收入的分配方法

這是每個地方政府以在其轄區內所收到用以作為財政移轉之中央稅的稅收為其獲得的移轉財源，此方法經常用於消除垂直不平衡；然而如此的分配方法往往使中央稅的稅源較富裕地區可獲得較多的移轉資金，跨區域的不平衡現象會持續存在，除非根據公式分享收益的稅收分享方法應可防止這個問題。

2. 任意威權的分配方法

地方政府所獲得財政移轉的分配金額，是由中央政府以威權方式來決定，這樣的作法雖然允許靈活性，但是不透明。威權模式可能會對地方政府提供服務效率的激勵產生扭曲現象，更會造成地方政府向中央政府進行尋租(rent seeking)行為，產生效率損失。越來越多的威權分配被更有系統的方法所取代，例如收入分享方法和公式化的分配方法。

3. 公式化的分配方法

當各地區均等化是財政移轉的目標時，則訂定公式來分配是最常見的，公式的設計通常包括地方政府支出的相關變數，如人口規模/服務對象，地理條件和貧困水準，甚至財政能力也可被作為分配的考量變數。由於地方政府的許多

不同特徵(例如：貧困程度、地理位置)，所以設計一個真正均等化的公式可能很困難；此外，公式化分配方法能否真的實現財政均等化，取決於所使用的變數及其各自的權重。

綜之，公式化的分配方法被認為是相對較佳的，但仍可能存在一些問題。其中包括公式設計不當(低效率、不公平)以及考量的變數不良等因素；例如對各地方政府採行齊頭式平等的均等化措施可能是不公平的。⁶⁰

二、最適財政移轉規模分析

一般而言，財政移轉制度乃在考慮地方政府收入有限的情況下，資助地方政府辦理自治業務所需的經費，所以其移轉規模的大小主要與地方政府的財政收入與財政支出有關，而這種收支的衡量可以是標準(基準)的，也可以是實際的，因此透過此兩種類型(實際與標準)的財政收入與財政支出，共可組合成四種不同移轉規模的計算方式(即後述的(A)(B)(C)(D)四大類型)。⁶¹

為方便說明，以下先定義、說明地方政府的兩種財政收入與兩種財政支出。

1. 標準(基準)財政收入(Ri)

$$R_i = P_i \sum_{j=1}^J t^{*j} B_i^j$$

P_i ：i 轄區(地方政府)內人口數；

B_i^j ：i 轄區內第 j 種地方稅稅收的平均每人稅基；

t^{*j} ：第 j 種地方稅稅收的標準或理想稅率(全國需一致)。

2. 標準(基準)財政支出(Ei)

⁶⁰某些地方政府可能有更高的支出需求，因為他們現有的服務水平高於平均水平，大都市區經常出現這種情況。

⁶¹本節改寫自：曾巨威(2001)第五章。

$$E_i = P_i \sum_{k=1}^K r_i^k \delta_i^k c^k Q^k$$

r_i^k ：i 轄區內人民對於第 k 種公共財貨或勞務需求之指數；

δ_i^k ：i 轄區內人民對於第 k 種公共財貨或勞務提供成本高低之指數；

c^k ：第 k 種公共財貨或勞務提供之單位成本；

Q^k ：第 k 種公共財貨或勞務之全國平均每人標準或理想之提供量。

3. 實際財政收入(ARi)

$$AR_i = P_i \sum_{j=1}^J t_i^j B_i^j = P_i \sum_{j=1}^J t^{*j} B_i^j + P_i \sum_{j=1}^J T_i^j B_i^j$$

$T_i^j B_i^j = (t_i^j - t^{*j}) B_i^j$ ， T_i^j 為 i 轄區課第 j 種稅之實際稅率(t_i^j)與理想稅率(t^{*j})之差異。

4. 實際財政支出(AEi)

$$AE_i = P_i \sum_{k=1}^K c^k Q_i^k = P_i \sum_{k=1}^K c^k Q^k + P_i \sum_{k=1}^K c^k \varepsilon_i^k$$

$c^k Q_i^k$ ：i 轄區對於第 k 種公共財貨或勞務支出的每人實際水準；

$c^k Q^k$ ：i 轄區對於第 k 種公共財貨或勞務支出的每人標準水準；

$c^k \varepsilon_i^k = c^k (Q_i^k - Q^k)$ ：第 k 種公共財貨或勞務支出的每人實際水準(Q_i^k)與每個人標準水準(Q^k)之差異。

以下根據上述 Ri、Ei、ARi、AEi 的不同收支組合，說明四種移轉規模的計算方式，以作為財政移轉制度之最適規模的決定方式。

(A)型：考量補足基準財政支出與基準財政收入的缺口

假設以「各地方政府有相同的財政努力，就應該能夠提供相同的公共財貨

或勞務」作為財政移轉規模的決定原則，則每一受補助之地方政府的財政移轉規模(G_i)應為基準財政支出與基準財政收入的差額(standard gap filling)；亦即：

$$G_i = E_i - R_i$$

G_i ：第 i 個地方政府應獲得的財政移轉資金；

E_i ：第 i 個地方政府經過客觀評估之標準化支出水準；

R_i ：第 i 個地方政府經過客觀評估之標準化財政收入。

再將客觀評估之標準化財政支出(E_i)與標準化財政收入(R_i)代入上述的定義公式，則可得 G_i 如下：

$$G_i = P_i \sum_{k=1}^K r_i^k \delta_i^k c^k Q^k - P_i \sum_{j=1}^J t^{*j} B_i^j$$

(A)型在考量預算平衡的條件下，應該要滿足 $AE_i - AR_i = G_i$ 的要求，若將 AE_i 、 AR_i 與 $G_i = P_i \sum_{k=1}^K r_i^k \delta_i^k c^k Q^k - P_i \sum_{j=1}^J t^{*j} B_i^j$ 帶入 $AE_i - (AR_i + G_i) = 0$ 的式子中，則可化簡得到：

$$P_i \sum_{k=1}^K r_i^k \delta_i^k c^k \varepsilon_i^k - P_i \sum_{j=1}^J T_i^j B_i^j = 0$$

換言之，當某地方政府的公共支出超過了理想的水準時，在(A)型的財政移轉規模下，此超過部分的支出將可以被所增加的租稅努力所償付，因此在這種情況下，如果是租稅努力程度較低的地區，相對就是反映出該地區對於公共支出水準是屬於較低的偏好，如此財政移轉規模機制可反映並達到最理想的效率與公平要求。

由於(A)型公式中的支出與收入都是基準的，故其衡量均非易事，因此實務上有學者建議可以用「全國每人平均水準」來替代，作為計算財政移轉規模的標準；但如果是在高所得國家時，若是以全國各地方平均支出作為基礎，則往往會導致財政移轉規模大幅增加；反之，若是在低所得國家時，則全國每人平

均支出水準會有偏低的情形，財政移轉規模也因而明顯下降。

(B)型：補足實際財政支出與基準財政收入的缺口

如果是只考慮平衡財政收入能力(equalizing revenue capacity only)，補足各地方政府實際財政支出與基準財政收入的缺口，則每一受補助的地方政府之財政移轉規模(G_i)應為：

$$G_i = AE_i - R_i = P_i \sum_{k=1}^K c^k Q^k - P_i \sum_{j=1}^J t^{*j} B_i^j$$

假若不考慮地方政府之公共財貨或勞務的成本與需求差異性，則地方政府 i 所可得到的財政移轉規模，會等於在標準稅率下的最適稅基(B^{*j})與實際稅基(B_i^j)之差距，因此第 j 種稅收之財政移轉的規模可以表達如下式：

$$G_i^j = P_i [B^{*j} - B_i^j] t^{*j}$$

簡言之，若不考慮公共財貨或勞務之成本與需求的差異性，則此型的財政移轉規模就是將各地方政府的實際財政能力補足至基準財政能力的水準，讓各地方政府有全國一致且足夠的財政能力提供地方公共財貨或勞務。因此，地方政府 i 所可得到整體的財政移轉規模為：

$$G_i = \sum_{j=1}^J G_i^j = P_i \sum_{j=1}^J [B^{*j} - B_i^j] t^{*j}$$

由於這樣的財政移轉規模決定於地方稅每人標準(全國平均)稅基與實際稅基的差異，所以會使較貧瘠之地方政府，由於實際稅基較低，可以獲得較高的財政移轉，而公共財單位提供成本低的地方政府，可分配到較多的財政移轉，對於提供成本高的地方政府將會較為不利，因此可以平衡不同地方政府間之差距；若各地方稅稅率皆為一致的情況下，此機制是一較為具體可行之作法，有助於提高各地方政府之財政能力與均等化程度。

此種財政移轉規模是以轄區內每人實際稅基與理想(標準)稅基之差異來考量，因此中央政府需詳細設算各地方政府之各項地方稅每人實際稅基，再估算全國平均之標準地方稅稅基，以實際稅基與平均稅基之差異，依轄區內人口數分配補助；此分配方式可以縮減各地方政府財政能力懸殊之差異，但未考量各地方政府支出需求的歧異性。

(C)型：補足基準財政支出與實際財政收入的缺口

若只考慮公共支出需求面的平衡(equalizing expenditure needs only)，補足基準財政支出與實際財政收入的缺口，則每一受補助之地方政府的財政移轉規模(Gi)應為：

$$G_i = E_i - AR_i = P_i \sum_{k=1}^K r_i^k \delta_i^k c^k Q^k - P_i \sum_{j=1}^J t_i^j B_i^j$$

此財政移轉制度將會對高租稅努力的地方政府造成懲罰，不利於地方政府提升其財務管理能力。

在預算平衡($AE_i - AR_i = G_i$)及財政移轉 G_i 是定額的條件下，可得到 $P_i \sum_{k=1}^K r_i^k \delta_i^k c^k \varepsilon_i^k = 0$ 的結果，若將式中的 ε_i^k 加以替換，則可以得到： $P_i \sum_{k=1}^K r_i^k \delta_i^k (c^k Q^k - c^k Q_i^k) = 0$ 之結果，意即在此機制的運作下，由於完全忽略了地方政府的財政能力，會誘使所有地方政府將其實際支出水準達到等於(由中央政府所訂定的)理想的支出水準。

(D)型：只考慮彌平實際支出與實際收入的缺口

此類型的財政移轉規模完全不考慮理想地方公共財支出水準與理想收入能力，完全視地方政府的實際支出與實際收入來決定(故又稱為彌補缺口，actual gap filling)，故每一受補助之地方政府的財政移轉規模(Gi)為：

$$G_i = AE_i - AR_i = P_i \sum_{k=1}^K r_i^k \delta_i^k c^k Q_i^k - P_i \sum_{j=1}^J t_i^j B_i^j$$

這種仰賴現實狀況的財政移轉規模決定方式，既缺乏讓地方政府提高自有財源或提升租稅努力的誘因，也會引誘地方政府擴大其支出水準，導致補助款規模節節上升之惡果；所以此機制雖較容易施行，但是效果是最差的，對於地方政府的財務管理能力提升，反誘因效果最大。

總括而言，在學理上為解決上下級政府間財政垂直不平衡問題時，財政移轉規模的決定類型大致可以區分為四種，(A)型屬於兼顧標準財政需求與標準財政收入之移轉規模公式，但如果只考慮財政收入或財政支出因素時，則補助款的公式將衍化為(B)型、(C)型兩種，(D)型則考慮實際的財政需求與收入。有關不同財政移轉規模的決定方式，整理如表 6-8。

表中的 A 型為補助基準財政需要與基準財政收入之缺口，在理論上來說，此制最具有效率性，但是在執行上容易面臨的問題乃是「基準財政需要」與「基準財政收入」的定義與衡量較為困難，因此實際上如採 A 型作法，則必需配合長時間不斷的修正與調整，才能達到理想的結果；D 型則是只將各年度地方政府的財政缺口彌平，雖然對於補助款數字的計算撥補在執行上最為簡單，但是也最容易造成地方政府裝窮而不願意自我開闢財源的依賴心態；至於 B 型與 C 型，則分別是著重在彌補地方政府實際上與基準財政能力或是基準財政需要的缺口數，前者的目的在使各地方政府間的財政能力(特別是原先實際財政能力不足者)，能夠透過補助款分配之後趨於平均，而後者則是重在希望透過補助款的運作後，各地方政府(特別是原先地方政府所提供的公共服務水準低於全國性標準者)，能夠提供一定水準的地方公共財貨與勞務。

表 6-8 各種財政移轉模式之優缺比較

各類型 財政收支	基準財政收入 R_i	實際財政收入 AR_i
基準財政需求 E_i	(A)型： $G_i = E_i - R_i$	(C)型： $G_i = E_i - AR_i$
優、缺點	1.最理想之補助公式，惟單位成本、標準稅率之計算較為困難； 2.需明確訂定中央與地方政府權責； 3.支出面的估計要考量各地成本與需求的差異，收入面則需賦予地方政府最大的課稅彈性。	1.易增加支出及降低租稅努力，尤其會對於財政努力會有反激勵之效果。
實際財政需求 AE_i	(B)型： $G_i = AE_i - R_i$	(D)型： $G_i = AE_i - AR_i$
優、缺點	1.不考量支出需求面，只填補基準財政能力與實際財政能力間的不足； 2.較貧瘠縣市因實際稅基較低，可獲得較高補助，以平衡不同縣市間之差距。	1.造成地方政府降低收入能力的誘因，越窮可獲補助越多，而且地方亦有動機去增加公共支出。

資料來源：本研究整理自曾巨威(2001)。

三、我國合理財政移轉規模探討

就理論而言，好的財政移轉制度要能達成右列目標：1.解決垂直不公平、2.改善水平不公平、3.糾正外部性、4.支持國家優先事項。我國實務上的財政移轉主要有統籌分配稅款與一般補助款，兩者之目的都是在彌補地方政府的財政缺口；其中統籌分配稅款主要是依據基準財政收支的缺口來分配(直轄市則另依人口、土地面積、財政能力、營利事業營業額等四項來分配)；一般補助款則是依據基本財政收支的缺口來分配；因此，兩者的功能相同，有否進一步調整(合併)的需要，值得探討。

詳言之，我國財政移轉制度的資金來源(收入面)主要有統籌分配稅款與一般補助款，而其用途(支出面)主要在彌補地方政府的基準與基本財政缺口；為

深入瞭解收入面與支出面的關係內涵，以下先從財政移轉制度的收入面探討統籌分配稅款與一般補助款的設計與規模是否適當；然後再分析支出面的基準財政需要與基本財政支出是否足以滿足地方政府的自治需求。

(一)收入面：統籌分配稅款與一般補助款之檢討

我國的中央統籌分配稅款與一般補助款的制度設計，主要都是在平衡以及調劑府際間財政盈虛。就表面形式而言，補助款與統籌分配稅款都是一種下級政府由上級政府所獲得的財源，所以這兩種制度常被相提並論，但就其實質內涵而言，兩者間有著頗多的不同之處；以下分點論述之(黃耀輝等人，2006)。

- 1.財源性質不同：統籌稅款的性質是由同級政府特定稅目來支應，所以並沒有上級政府給予下級政府財務補助之實質內涵；一般補助款則是上級政府以自己的資金給予下級政府財務補助。
- 2.法律保障程度不同：統籌稅款的稅源規模為財劃法所明訂，因此其分配總額的大小只受稅基連動影響，上級政府就此並無權衡空間；相反地，補助款的財源為上級政府的自有收入，所以其要補助多少給下級政府或如何分配補助額度，上級政府有權衡的空間；換言之，補助款的分配方式，雖有公式化的明文辦法，但其屬行政命令，所以不像財劃法明訂一定比例之「強制性」規範，而多係屬「得視」狀況辦理之彈性調度。
- 3.財源規模的規定不同：統籌稅款的規模總額，在相關的法律中有明文規定；而補助款的規模大小，並無明訂在相關的法律條文，端視中央政府權衡其實際財政收支狀況，來決定提撥的額度；換言之，欲改變統籌稅款的規模，只能修法；而補助款的規模大小，則全由中央政府的預算過程決定。
- 4.收入的性質歸屬不同：統籌稅款被列為地方政府的稅課收入；但補助款則不屬於稅課收入而屬於補助收入。

- 5.資金的用途限制不同：統籌稅款的用途沒有限制；一般性補助款中的定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助，其經費的動支必須是用於教育、社會福利及基本設施的用途上，所以其已具有指定用途補助的性質(但未限定細目)。
- 6.主管機關不同：統籌稅款為財政部所掌管；一般性補助款的主管機關為行政院主計總處。
- 7.制度設計的功能不同：統籌分配稅款是將原本屬於各地方政府的自有稅收，透過上級政府的彙總再重新分配給各地方政府，故其主要目的在減緩同級政府間財政「水平不均」的「患不均」現象；相對的，補助款則是上級政府以自有財源來救濟下級政府，故其主要功能在減緩不同級政府間財政「垂直不均」的「患寡」現象。

比對上述的說明可知，統籌分配稅款與一般補助款兩者存在的形式、內涵有相當的差異，但就其存在的實質目的則都同樣是在彌補地方財政缺口，故而應可考量將此兩種財政移轉制度合而為一，其理由主要如下：

- 1.由於統籌分配稅款規模無法滿足地方基本需要，是以須再由一般補助款對地方財政差短給予補助；而一般補助款與統籌分配稅款兩者均有基本(準)收支差短(差額)補助的計算，如此雙軌的財政移轉制度，造成中央與地方政府作業成本增加且不確定性亦提高，這種「重複」的現象，實有合而為一的必要。
- 2.財政部主管之「基準財政需要與基準財政收入」與行政院主計總處主管之「基本財政支出與基本財政收入」，兩者之計算內涵不一，中央與地方對此之認定標準又常有認知與觀念上的差異，兩套制度徒增中央與地方的困擾，合而為一實有必要。
- 3.補助款的規模大小，並無明訂在相關的法律條文，端視中央政府權衡其實際

財政收支狀況，來決定提撥的額度，這對各地方政府而言，其金額缺乏可預測性，反而變成不穩定之財源，若將其併入統籌分配稅款，即可受法律層級之保障。

4.補助款在法令上的彈性規定，使得財政資源的分配存在著權衡與進行政治妥協的空間，所以這種制度也形成了政治參與者在政治市場上進行政治角力的競租現象，如此將不利地方自治的推動與區域均衡的發展；若能將一般補助款納入統籌分配稅款，則這種權衡與政治妥協的空間將大幅下降。

綜上分析可知，統籌分配稅款與一般補助款兩種移轉制度之主要目的都是在彌補地方財政收支的缺口，但卻是由兩個不同的機關(財政部、主計總處)，根據兩種相似的標準(基準財政缺口、基本財政缺口)進行財政移轉，這樣的重複現象，增加政府作業成本且不確定性亦提高，實有將此兩種財政移轉制度合而為一的必要。

(二)支出面：基準財政需要(支出)與基本財政支出之檢討

由於我國現行財政移轉制度的統籌分配稅款與一般補助款，分別依據地方政府之「基準」財政收支差額、「基本」財政收支差短來給予資助，如上文分析所示，兩種財政移轉制度有重複之嫌，進行合併是可增進效率的；故而兩種財政收支差短(差額)的衡量也有檢討合併之需要。詳言之，我國各地方政府均存在自有財源不足的現象，所以從健全地方財政的觀點而言，中央政府至少需補足地方政府「必要支出」大於自有財源所形成的財政缺口，而現行制度對「必要支出」的衡量有「基準」財政支出與「基本」財政支出兩種，如表 6-5 所示，前者有 3 項，後者有 7 項(另有第 8 項：採定額設算的補助項目，包括對教育、社會福利及基本設施等三類)；但此兩者的內容有相當多的重疊，所以本研究認為，兩種財政移轉之目的都是在彌補財政缺口，因而「必要支出」的衡量應是將現行的基準財政支出加上基本財政支出，但重疊部分只衡量一次；準此，本

文認為這種「必要支出」的項目如下：

1. 正式編制人員人事費：包含本俸、加給、生活津貼、退休撫卹金及保險費；
2. 基本辦公費及員警服裝費：按正式人員員額數及中央核定標準編列；
3. 依地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例定有支給或補助標準之民意代表及村里長費用；
4. 正式編制警政、消防人員超勤加班費；
5. 基本建設經費；
6. 依公教人員保險法規定，應由受分配地方政府負擔之私立學校教職員保險費補助；
7. 高中職以上學校扣除人事費及基本辦公費後之教育支出；
8. 對於公立醫療院所之補助經費；
9. 依國民年金法、農民健康保險條例、老年農民福利津貼暫行條例及依老人福利法有關中低收入老人生活津貼發給規定，應由受分配地方政府負擔之社會福利支出。
10. 直轄市及縣(市)經中央統籌分配稅款分配委員會決議之特殊經費。⁶²

上列「必要支出」或許日後仍稱「基準財政需要(支出)」(為便於區別與說明方便，以下將稱為「新基準」財政支出與「新基準」財政收入)，其概念是一種標準化的必要支出成本，所以它的計算並非累加各地方自治團體之所有行政服務實際所需經費，而是選定符合「必要性」的行政服務項目，按標準服務水準所需之經費計算得出；因此這是一種標準化的基準財政支出成本，且計算過程中仍須考量各地方自治團體因環境、社會等條件差異而做必要之調整。⁶³換言之，新基準財政需要係依據各地方政府所處自然、地理及社會等條件，計算其「必要、應有」服務項目之財政支出金額，所以各地方任意性、特殊性之行

⁶²第10項乃本研究考量各地區的特殊條件而有支出的必要性，故新增經中央統籌分配稅款分配委員會決議的經費亦屬基準財政支出。

⁶³例如日本的交付稅與瑞士的財政均等化之成本補償措施，都會對各地方政府之地理/地形、社會/人口等指標做分配權數的修正，以調和此等不同因素所造成之成本差異。

政服務項目並不包括在內。

(三)統籌款最適(合理)移轉規模分析

就理論而言，最適移轉規模應是如前一節所述，需能補足基準財政收支的缺口(即前節的(A)型計算方式＝基準財政支出減基準財政收入的差額)，但就現實面而言，重新精準地計算基準財政支出是不可行的，因其牽涉到中央與地方權責劃分所定義的地方自治事項，所以要全盤檢視相關法規後，再依法計算「最適」的基準財政支出是不可行的；退而求其次，只能從現實面，找出「合理」的基準財政支出。就我國實務而言，根據分配辦法第 8 條的規定，我國直轄市之中央統籌分配稅款乃分別根據轄區內的：營利事業營業額、人口數、土地面積、近三年度財政能力，給予直轄市統籌稅款資助；另根據分配辦法第 9 條的規定，縣市之中央統籌分配稅款乃根據基準財政收支差額、營利事業營業額，給予縣市統籌稅款資助。另一方面，根據補助辦法的第 3 條規定，一般性補助款對各縣市的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給予補助經費。再者，除了一般性補助款中的定額設算補助，中央得視實際需要，限定其支用範圍、支出用途或應優先辦理之施政項目及內容，⁶⁴其餘的財政移轉補助(包括統籌稅款與各縣市基本財政收支差短之一般性補助)，原則上並無限制用途，且主要是在彌補各縣市政府的財政收支短差。因此，如前文所示，統籌分配稅款(對各縣市基準財政收支差額的補助)與一般性補助款對各縣市基本財政收支差短的補助部分(不包括定額設算之教育、社會福利及基本設施的補助)，兩者應予合併、加總，因為兩者都是在彌補各縣市政府必要的財政收支差短，且所給予的資助也多無限定用途。

準此，本研究認為我國合理移轉規模中的基準財政支出(需要)，在縣市部分應是採上述合併、加總兩種財政支出的觀點，將各縣市政府原有的「基準」

⁶⁴ 受補助之地方政府如有違反限制用途之規定者，中央得就其違反部分予以停撥或扣減當年度或以後年度一般性補助款。

財政支出與「基本」財政支出採聯集(兩者有重複之部分只算一次)的觀念，進行兩者的合併、加總(見上文的分析)；在直轄市部分，由於 6 都並無基準財政支出的數據，所以無法採上述的聯集合併加總方式來計算；本研究是以 6 個直轄市所獲配的統籌分配稅款加上「基本」財政支出作為「新基準」財政支出；此乃因為統籌分配稅款是用來補平地方財政缺口，所以其本身就是一種「必要」的支出；而「基本」財政支出也是一種「必要」的支出，因此本文將此兩者「加總」，以此作為直轄市的「新基準」財政支出。⁶⁵最後，為方便本文的說明，不論是直轄市或縣市，如此合併後的支出都稱為「新基準」財政支出，亦即其概念如下式：

「新基準」財政支出 = 「基準」財政支出 + 「基本」財政支出(兩者有重複部分只算一次)…………… 縣市政府

「新基準」財政支出 = 統籌分配稅款 + 「基本」財政支出…………… 直轄市政府

另外，本研究認為我國合理移轉規模中的基準財政收入，應是以各縣市政府未獲任何財政移轉資助前依財劃法所徵收的地方稅稅收(不含依地方稅法通則徵收之賦稅收入，等同於現制下的基準財政收入)。同樣的，為方便本文的說明，以下稱為「新基準」財政收入，亦即其概念如下式。

「新基準」財政收入 = 基準財政收入

再者，「新基準」財政支出減「新基準」財政收入的餘額，稱為「新基準」財政收支差額，此一短差額即為中央應給予地方資助的合理移轉規模，亦即此缺口必須由中央政府無條件給予補足；換言之，中央政府對各直轄市政府、縣市政府必要的新基準財政收支差額一定需給予完全彌補，因而日後統籌分配稅款的規模必須等於此一新基準財政收支差額的數額，以使各地方政府能有必要

⁶⁵在現行統籌稅款分配制度下，本研究無法取得直轄市之基準財政需要，雖根據臺北市財政局提供之相關細項資料，可推估出臺北市之基準財政需要(參見附錄 11 之十一說明)，但因其他 5 都的資料仍付諸闕如，故本研究只能暫以各直轄市所獲得之統籌稅款，當作各直轄市之「必要支出」，將其全數加入基本財政支出之中，以推估各直轄市之新基準財政支出金額。

的施政資金，滿足地方自治的需要，亦即其概念如下式。

「新基準」財政收支差額＝「新基準」財政支出－「新基準」財政收入

進一步詳細說明如何計算各地方政府的「新基準」財政支出；首先，在 16 個縣市部分，它是將各縣市政府的「基準」財政支出與「基本」財政支出合併計算而得，若兩者有重複部分，則只算一次(採聯集的觀念)；詳言之，本文比對各縣市政府的「基準」財政支出與「基本」財政支出各細項發現，兩種支出有相當大的部分重疊，且「基本」財政支出的金額約為「基準」財政支出的 9 成，雖然基準財政支出涵蓋項目較少，但其中基本建設經費這一項的金額頗大，此是基本財政支出沒有的項目；而基本財政支出也有部分小項目未列在基準財政支出中，這包括：代課老師、原住民區國幼班教師、外籍英文老師、營養師、私校師職員公保費、公立醫療院所補助費、市立大學補助、二代健保因雇主身分增加之補充保費、社工人力經費、私校公保費率調整、依法補提勞工退休金、國民年金；但此等項目的金額並不大，所以基準財政支出的金額仍是較大的。綜之，本文採聯集而合併計算「新基準」財政支出的方式，乃是以原有的「基準」財政支出為主，再加上有列在「基本」財政支出但未列在「基準」財政支出中的項目(包括上列的：代課老師、...、依法補提勞工退休金等各項)。⁶⁶

其次，在 6 個直轄市部分，本亦應比照各縣市聯集合併之作法，但因 6 都尚無基準財政需要之數據，故改以其所獲配之統籌分配稅款加上「基本」財政支出作為「新基準」財政支出；此乃因為統籌分配稅款是用來補平地方財政缺口，所以其本身就是一種「必要」的支出；而「基本」財政支出也是一種「必要」的支出，因此本文將此兩者「加總」，以此作為直轄市的「新基準」財政支出。

⁶⁶由於資料取得限制，本研究僅獲得北市財政局提供 4 個本島縣市：屏東縣、臺東縣、苗栗縣、新竹縣之「基準」與「基本」財政支出的各項目、金額，因此無法逐一對 16 個縣市之「基準」與「基本」財政支出進行聯集的合併計算。所以本文乃是以此四個縣市有列在「基本」財政支出但未列在「基準」財政支出之項目金額，計算其占「基準」財政支出之比率的(4 個縣市)平均值，將此比率的平均值套用在到 16 個縣市，以此邏輯來計算「聯集合併」的「新基準」財政支出。

經由上述 16 個縣市之「聯集」或 6 個直轄市之「加總」觀念所運算出的「新基準」財政支出金額如表 6-9 的①欄所示；就直轄市而言，民國 106 年度 6 都平均的「新基準」財政支出金額為 788.5 億元，而同年 16 個縣市平均的「新基準」財政支出金額為 105.8 億元。「新基準」財政收入金額如表 6-9 的②欄所示；就直轄市而言，民國 106 年 6 都平均的「新基準」財政收入金額為 430.3 億元，而同年 16 個縣市平均的「新基準」財政收入為 36.4 億元。將此①欄減去②欄的「新基準」財政支收入，可得出③欄的「新基準」財政支差額；平均而言，民國 106 年六都的「新基準」財政支出差額平均為 358.3 億元，而 16 個縣市的「新基準」財政支出差額平均為 69.4 億元；22 個地方政府的「新基準」財政支出差額平均為 148.2 億元(參見表 6-9 最後一列的③欄)；這些「新基準」財政支出差額是中央政府應給予地方財政優先彌補的缺口，也是本文認為「合理」的統籌分配稅款所應有的規模。

最後，將目前各地方政府所實際獲得的差額補助額(表 6-9 的④欄，此包括統籌稅款與各縣市基本財政收支差短之一般性補助)與③欄的「新基準」財政收支差額兩相比較，便可知中央政府有無補足各地方政府必要的施政資金需求。比較③欄與④欄可知，22 個縣市、直轄市④欄的實際短差補助除臺北市與新竹市外，其餘都小於③欄的「新基準」財政支差額，其中 16 個縣市的實際差額補助(④欄)平均值為 49.1 億元，小於新基準財政支差額(③欄)的平均值為 69.4 億元(平均不足 20.3 億元)；6 個直轄市的實際差額補助(④欄)平均值為 278.3 億元，小於新基準財政支差額(③欄)的平均值為 358.3 億元(平均不足 80.0 億元)。

綜之，22 個縣市及直轄市中有 20 個，即使獲得統籌稅款與收支差短之一般性補助後，仍無法將財政缺口補平；以民國 104~106 年的三年平均計算，22 個二級政府的「新基準」財政收支差額平均為 151.2 億元(=(144.0 億元+161.3 億元+148.2 億元)/3)，而三年實際的差額補助平均為 111.0 億元(=(107.8 億元

表 6-9 各地方新基準財政收支差額與現行統籌稅款及一般短差補助之比較
(104~106 年)

單位：億元

年 度	104 年				105 年				106 年			
項 目	新基準 財政支 出①	新基準 財政收 入②	新基準 財政差 額③	實際差 額補助 ④	新基準 財政支 出①	新基準 財政收 入②	新基準 財政差 額③	實際差 額補助 ④	新基準 財政支 出①	新基準 財政收 入②	新基準 財政差 額③	實際差 額補助 ④
新北市	871.1	576.2	294.9	291.4	945.9	565.5	380.4	307.2	902.5	570.2	332.3	306.2
臺北市	1,050.8	714.3	336.5	393.3	1,134.8	721.7	413.1	422.0	1,073.3	728.1	345.2	418.6
桃園市	534.6	338.0	196.6	188.4	582.0	322.3	259.7	199.7	563.0	325.3	237.7	198.0
臺中市	724.5	391.2	333.3	241.5	774.0	395.8	378.2	256.2	749.2	399.7	349.5	255.8
臺南市	544.0	199.2	344.8	194.1	580.4	206.8	373.5	200.5	553.6	209.9	343.6	196.3
高雄市	876.6	333.3	543.3	281.2	936.8	343.9	593.0	298.8	889.8	348.5	541.3	294.6
直轄市平均	766.9	425.4	341.6	265.0	825.6	426.0	399.7	280.7	788.5	430.3	358.3	278.3
宜蘭縣	102.0	46.5	55.5	38.1	102.8	40.3	62.5	39.7	104.5	41.3	63.3	37.7
新竹縣	110.9	54.8	56.2	36.0	114.7	49.4	65.3	41.3	114.3	58.3	56.0	42.1
苗栗縣	122.4	46.1	76.3	55.4	123.0	42.2	80.8	57.1	122.5	44.6	77.9	55.6
彰化縣	233.3	87.1	146.2	103.6	233.6	84.4	149.3	108.0	235.2	87.6	147.6	104.3
南投縣	131.1	32.1	99.0	66.2	130.6	30.7	99.9	67.9	129.9	32.4	97.5	65.1
雲林縣	144.1	44.4	99.7	77.1	146.5	45.3	101.2	79.0	144.7	48.5	96.2	75.2
嘉義縣	117.9	28.0	89.8	61.0	118.7	27.5	91.2	62.7	117.3	29.8	87.4	60.6
屏東縣	184.7	49.0	135.7	95.2	185.8	47.9	137.8	98.3	184.9	51.1	133.7	93.7
臺東縣	82.5	12.0	70.5	46.0	80.6	11.1	69.5	47.0	80.1	11.4	68.7	45.6
花蓮縣	96.3	23.7	72.5	49.1	97.5	22.5	75.0	49.7	97.4	23.7	73.7	47.6
澎湖縣	39.9	4.8	35.1	28.7	40.1	3.7	36.4	29.1	39.0	4.0	35.0	27.7
基隆市	109.1	32.7	76.4	41.9	104.4	36.5	67.9	45.6	102.5	35.4	67.2	42.5
新竹市	102.3	74.3	27.9	36.5	105.8	75.1	30.7	38.5	106.8	74.3	32.5	39.7
嘉義市	72.8	29.6	43.2	26.8	75.9	29.3	46.6	29.5	73.4	33.6	39.8	27.5
金門縣	31.1	5.4	25.7	14.0	31.7	3.6	28.0	14.7	31.6	6.0	25.6	14.7
連江縣	8.5	0.2	8.2	6.2	8.3	0.3	8.0	6.5	8.3	0.3	8.0	6.4
縣市平均	105.5	35.7	69.9	48.9	106.3	34.4	71.9	50.9	105.8	36.4	69.4	49.1
全體平均	285.9	142.0	144.0	107.8	302.5	141.2	161.3	113.6	292.0	143.8	148.2	111.6

說明：1.①欄「新基準財政支出」、②欄「新基準財政收入」之定義與公式詳見內文；③欄「新基準財政收支差額」=①欄－②欄；④欄「實際差額補助」包括普通統籌款與不含定額設算之教育、社福、基本設施的一般補助款(預算數)(見表 6-1 的②欄與④欄)。

2.加減尾差係四捨五入所致。

3.因本研究案有資料取得限制，故本表數據僅供參考。

資料來源：根據自行蒐集資料(財政部國庫署、行政院主計總處及臺北市財政局提供)，計算而得。

+113.6 億元+111.6 億元)/3)；兩者相減的缺口高達 40.2 億元；本文認為中央政府應將統籌分配稅款的規模擴大到足以彌補此一缺口，才能有效支持地方政務的推動。

四、結語

在一個多層級政府的國家，中央與地方間的財政劃分至為重要；因為要讓各地方人民滿足其公共慾望需求，各級政府就必須要匹配適當之財源。然中央與地方財政收支的劃分，各國因歷史、政治等背景的不同而有所差異，但基本上，都是為了能調節地方支出需求與財政能力之差異、鼓勵提供特定公共服務、促進水平與垂直公平、進行經濟福祉重分配。

有關財政分權的作法，在聯邦制國家多是由中央—地方共同談判、協議所制訂，單一制國家多數情況是中央政府扮演著關鍵角色；而各地方政府實際可獲得財政移轉的分配方式有下列三種：分享收入的分配方法、任意威權的分配方法、公式化的分配方法；相對而言，公式化的分配方法應是較佳的。財政移轉的主要實施形式有：一般目的、條件的等兩種，前者未限制資金用途，較受地方政府偏好，但後者較能達成效率目標。另一方面，財政移轉制度之最適規模的決定方式有四種：(A 型)補足基準財政支出與基準財政收入的缺口、(B 型)補足實際財政支出與基準財政收入的缺口、(C 型)補足基準財政支出與實際財政收入的缺口、(D 型)補足實際支出與實際收入的缺口。A 型在理論上最具有效率性，但是在執行上容易發生基準財政收支的定義與衡量不易確定的困難；D 型乃是將各年度地方政府的財政缺口彌平，在執行上最為簡單，但是也最容易造成地方政府裝窮而不願意自我開闢財源的依賴心態；至於 B 型之目的在使各地方政府間的財政能力，能夠透過補助款分配之後趨於平均；C 型則是側重在經補助款的運作後，使各地方政府能夠提供一定水準的地方公共財貨與勞務。

我國中央與地方政府間的財政移轉主要有中央統籌分配稅款以及補助款，

目的在平衡以及調劑府際間財政盈虛，期能實現財政的水平公平與垂直公平；然統籌分配稅款與一般補助款是分由財政部與主計總處兩個單位所掌管；其中財政部根據各地方的「基準」財政收支短差給予資助，而主計總處是根據各地方的「基本」財政收支短差給予資助，兩者之計算內涵並不一致；但現行有關「基準」或「基本」財政支出的項目，確實具有「經常性必要支出」的意義，所以符合標準化的必要支出成本之意義。然兩種財政移轉制度根據相似的標準(基準與基本財政缺口)來設算移轉金額，這造成移轉作業有重複的現象，且兩個相似的標準也易造成數據解析上的困擾與不便，故而有合併的必要。再者，從長期觀點而言，為完善我國日後財政移轉制度，本文建議應先根據地方制度法等法令，確認有那些是由地方政府負責辦理的自治事項，進而再以合適的方法選出經常性、必要性的支出項目作為補助的「基準」財政支出。

綜之，本文認為應將中央統籌分配稅款辦法與補助辦法納入財劃法使相關財政移轉的內容有一致性的定義，以簡化作業程序，並提升補助款制度的法律位階；而「基本」與「基準」兩種(必要的)財政支出也應合併如前文所述的七個項目(用詞統一為「新基準」財政支出)，並採標準化的概念來計算補助的金額標準；「基本」財政收入也將被併入「基準」財政收入，並改稱為「新基準」財政收入。根據本文的計算，此種「新基準」財政收入與「新基準」財政支出的金額如表 6-9 所示，很明顯的 22 個地方政府中有 20 個的實際短差補助金額(表中的④欄)，都小於新基準財政支差額(表中的③欄)，所以絕大多數(22 個有 20 個)縣市、直轄市即使獲得統籌稅款與收支差短之一般性補助後，仍無法將財政缺口補平，因此中央政府實有擴大財政移轉的規模，以有效支持地方自治的推動；亦即本文認為，中央政府應將統籌分配稅款的規模應擴大到足以完全彌補「新基準」財政收支差額。

最後，勞保、健保費、國民年金、農民保險、老農津貼等社會保險以及中低收入老人生活津貼，其原本就屬中央政府應負責辦理的全國一致性事務，所

以這種強制性社會保險與中低收入老人福利的政府補助款，應改由中央負擔；因此本文認為日後應可考慮不需將此等項目再納入地方政府的「新基準」財政支出的衡量。

第四節 中央與地方稅收分成之分析

我國各級政府的財源劃分乃採兼顧各級政府之獨立稅及府際間的共分稅制，再配合統籌分配稅款與補助款的運用調劑之；因此我國的各地方政府之收入來源，除有屬自己的獨立稅稅收外，稅收分成、統籌分配稅款以及補助款等亦是其重要的收入來源。以下分別說明稅收分成的意義，以及我國的實務現況，進而重新檢討新的稅收分成稅目之選擇與探討其影響效果。

一、意義與目的

就稅收分成而言，其乃是就某些稅目的收入，由各級政府依一定百分比分享；所以它是一種各級政府間稅收共享的制度，可減緩不同級政府間的稅收不均現象。稅收分成最主要的好處是可節省各自徵收的稽徵經費，且可增裕地方財源，減緩「垂直不均」的「患寡」現象；但在各地經濟發展情況不同或稅源分佈不均情況下，若原本的稅收條件已較差，則此種分成制度反而有加劇同級政府間財政「水平不均」的「患不均」現象，使各地方的財政差距更行擴大。

由於稅收分成純粹是一種稅源共享的制度，所以嚴格來說，其並不具有上級補助下級政府的實質意涵，尤其是以地方稅的稅源作為稅收分成的稅目時更是明顯；其主要目的是在透過稅收共享，使上級與下級政府間的收入能呈某種比例的同方向變動，減緩不同級政府間財政「垂直不均」的「患寡」現象。再者，這種制度的優點主要是可避免多個層級政府就同一稅目之同時徵收，造成行政成本(administrative costs)的浪費，以及過大的依從成本(compliance costs)。但另一方面，若將國稅與地方政府共享，則易使各地方政府坐享其成，甚至養成依賴的心理，而中央機關的徵收效率與實際稅收額也可能容易低落。

我國的稅收分成規定是將上級政府的稅收，依規定百分比分享給下級政府，

相關規定如下(財劃法第 8 條、12 條)：⁶⁷

- 1.第一級對第二級的稅收分成：遺產及贈與稅為國稅，但直轄市可就徵得之收入分成 50%(縣則無分配權)，中央分成 50%；在省轄市與縣所轄的鄉、鎮、市可分成 80%，中央分成 20%。菸酒稅為國稅亦採稅收分成方式來分配，以其總收入 18%按人口比例分配給直轄市及臺灣省各縣(市)；2%按人口比例分配給福建省的金門及連江兩縣。⁶⁸
- 2.第二級對第三級的稅收分成：縣級政府的稅收中，地價稅徵起收入的 30%歸鄉鎮市公所、50%歸縣級政府、20%為縣統籌分配稅款；房屋稅徵起收入的 40%歸鄉鎮市公所、40%歸縣級政府、20%為縣統籌分配稅款；契稅徵起收入的 80%歸鄉鎮市公所、20%為縣統籌分配稅款；娛樂稅(及田賦)徵起收入全部歸鄉鎮市公所。

二、稅收分成項目之再檢討

在我國的稅收分成制度裡，目前中央政府是以國稅的遺產及贈與稅、菸酒稅分給各地方政府，目的在減緩不同級政府間財政「垂直不均」的「患寡」現象，但稅收分成制度若要同時也達成減緩同級政府間財政「水平不均」的「患不均」現象，其前提必須是該分成之稅目在各地方轄區的稅源不能有太大的差異，亦即該稅目稅源必須平均分散於各行政轄區，如此各地方政府所分得的稅收分成收入才不會有太大的差異。

為檢視我國那些稅目在各轄區之稅源分配差異性較小，適合作為稅收分成的租稅，本研究對我國各項國稅(不含指定用途的特種貨物及勞務稅)在民國 75 年至 106 年各地方政府轄區內之稅收額的變異係數進行估計，⁶⁹期能藉此瞭解

⁶⁷土地增值稅為地方稅，但在各縣(市)(不含直轄市)徵得之收入的 20%，繳由中央統籌分配各縣(市)，故可視為地方稅分成給中央作為統籌款的財源。

⁶⁸菸酒稅的稅收分成是按人口比例的方式，而非按徵收轄區來分成；所以它反而較像是統籌款，由中央彙總後(區分成臺灣省、金門與連江縣兩個區域)，再以人口指標為權數的一種統籌分配方式。

⁶⁹各租稅的稅收金額都不含已被指定用途之稅額。亦即遺產及贈與稅以及菸酒稅不含撥入長照基金，營

各國稅在各地方政府轄區之稅收金額的差異情形。估計結果如表 6-10 所示，觀察從民國 95 年至 106 年(最近的 12 年)各國稅跨轄區稅收之變異係數小於 2 的有營利事業所得稅、貨物稅、菸酒稅等 3 種；亦即此 3 種國稅之稅源在 22 個地方政府間的分布差異性較小，故而適合作為稅收分成的稅目。但仔細比對各地地方政府的貨物稅發現，臺北市、臺東縣、南投縣、澎湖縣、新竹市、嘉義市等縣市的稅收幾乎等於零或接近零(參見表 6-11)，所以若以該稅做為稅收分成的稅目，可能會引起這些縣市的反對。菸酒稅雖然也是有部分縣市之稅收幾乎等於零或接近零的現象，但其分成方式是將臺灣省 20 個縣市的菸酒稅稅收合計為一區，金門與連江的菸酒稅稅收合計為另一區，然後再各自按區內的人口比例來分配，所以各地方都能分配到一定的稅收分成金額；因此菸酒稅、營利事業所得稅較適合作為稅收分成的稅目。

另一方面，現行的遺產及贈與稅與菸酒稅兩者都是我國的重要稅收分成稅目；就遺產及贈與稅而言，直轄市可就徵得之收入分成 50%(縣則無分配權)，中央分成 50%；在省轄市與縣所轄的鄉、鎮、市可分成 80%，中央分成 20%；而根據民國 101 年行政院版與民進黨黨團版的財劃法修法提案，已有共識將遺產及贈與稅的稅收分成改為中央分得 40%，各直轄市與縣市統一分得 60%(不再分配予鄉、鎮、市)；⁷⁰而表 6-10 顯示(最近的 10 年)遺贈稅跨轄區稅收的變異係數平均略大於 2，故本研究也將其納入共分稅的分析中。但必須強調現行遺贈稅的稅收分成，縣並無獲配權，而是分配給轄區內的鄉、鎮、市公所；惟日後修正財劃法時，此部分的稅收分成，將改分配給縣政府。再者，現行分配予鄉、鎮、市的遺贈稅稅收分成是 80%，但日後修正財劃法分配給縣政府時，將降為 60%。再者，就菸酒稅而言，根據陳前總統時期與馬前總統時期的財劃法行政院版修正版本，及民國 101 年民進黨黨團版的修法提案，都主張菸酒稅仍繼續

業稅不含撥入金融業特別準備金，綜所稅與營所稅不含房地合一課徵之課稅收入循預算程序用於住宅政策及長照服務支出。特種貨物及勞務稅之稅收全部指定為社會福利用途，故不列入分析。

⁷⁰ 對於現行的第三級政府(鄉、鎮、市公所)，目前多數黨團的意見是主張將其廢除(改成區)；因此，原本遺贈稅分配給鄉、鎮、市公所的稅收分成，將改分配給縣政府。

表 6-10 各項租稅收入地方間之變異係數

稅目 民國	所得稅	營利事業 所得稅	綜合所 得稅	遺產及 贈與稅	遺產稅	贈與稅	貨物稅	證券交 易稅	期貨交 易稅	菸酒稅	營業稅
75 年	2.348	2.379	2.322	1.662	1.757	1.704	1.300	1.579			2.139
76 年	2.268	2.315	2.225	1.764	1.956	1.947	1.318	3.604			2.009
77 年	2.392	2.499	2.290	1.968	2.100	1.778	1.353	3.540			2.101
78 年	2.661	2.924	2.394	1.960	2.068	1.707	1.388	3.204			2.156
79 年	2.696	2.923	2.485	2.271	2.364	1.926	1.511	2.362			2.128
80 年	2.555	2.547	2.564	1.830	1.914	1.625	1.617	2.156			2.134
81 年	2.529	2.480	2.573	2.074	1.902	2.399	1.714	2.303			2.124
82 年	2.417	2.371	2.458	1.647	1.843	1.304	1.815	2.159			2.006
83 年	2.322	2.219	2.404	1.435	1.493	1.338	1.891	2.211			1.944
84 年	2.323	2.294	2.351	1.342	1.411	1.178	1.886	2.182			1.976
85 年	2.297	2.282	2.309	1.730	1.854	1.428	1.972	2.047			1.898
86 年	2.249	2.153	2.322	1.687	1.790	1.402	1.975	2.118			1.944
87 年	2.304	2.234	2.355	1.908	1.819	2.132	2.027	2.055			1.940
88 年	2.430	2.438	2.424	1.838	1.842	1.838	1.905	2.041	3.415		1.981
89 年	2.571	2.558	2.585	1.775	1.811	1.657	1.960	2.079	3.494		1.997
90 年	2.437	2.404	2.470	1.628	1.694	1.365	1.881	2.084	3.658		1.991
91 年	2.329	2.244	2.396	1.494	1.564	1.261	1.856	2.154	3.667	3.510	1.736
92 年	2.360	2.215	2.528	1.663	1.719	1.455	2.082	2.260	3.887	1.577	2.238
93 年	2.237	2.096	2.416	1.793	1.900	1.419	1.799	2.291	3.981	1.617	2.111
94 年	2.219	2.113	2.363	1.791	1.841	1.620	1.801	2.498	4.089	1.670	2.126
95 年	2.145	1.885	2.413	1.985	2.039	1.759	1.809	2.452	4.121	1.683	2.314
96 年	2.080	1.850	2.355	2.037	2.056	1.982	1.855	2.436	4.058	1.641	2.521
97 年	2.001	1.728	2.345	2.282	2.459	1.599	1.872	2.576	4.007	1.662	2.712
98 年	2.242	1.948	2.591	2.104	2.107	2.106	1.952	2.246	4.051	1.562	2.568
99 年	2.210	2.034	2.393	3.097	3.241	2.611	1.804	2.384	4.040	1.557	2.538
100 年	2.139	1.953	2.354	1.865	1.861	1.910	1.795	2.538	3.987	1.510	2.627
101 年	2.093	1.900	2.288	2.376	2.639	1.876	1.794	2.507	3.973	1.468	2.637
102 年	2.073	1.868	2.267	1.809	1.802	1.847	1.774	2.549	3.979	1.540	2.619
103 年	1.945	1.699	2.204	2.092	2.111	2.076	1.730	2.525	3.954	1.357	2.585
104 年	1.944	1.669	2.243	2.212	2.323	2.087	1.702	2.676	3.936	1.347	2.595
105 年	1.845	1.635	2.077	2.661	2.699	2.621	1.710	2.698	3.962	1.321	2.316
106 年	1.749	1.497	2.050	2.387	2.158	2.559	1.686	2.565	3.946	1.520	2.229

註：計算表中各稅目之變異係數的稅收金額均不含已被指定用途的稅額。又特種貨物及勞務稅之稅收全部被指定為社會福利用途，故不列入分析。

資料來源：根據財政統計資料庫查詢-全國實徵淨額會計年別：按地區別及稅目別分(民國 107 年 10 月 17 日登網下載)計算而得。

表 6-11 各地方之營所稅、貨物稅、菸酒稅及遺贈稅收入 (104~106 年)

單位：億元

年 度	104 年				105 年				106 年			
稅 目	營所稅	貨物稅	菸酒稅	遺贈稅	營所稅	貨物稅	菸酒稅	遺贈稅	營所稅	貨物稅	菸酒稅	遺贈稅
新北市	667.7	15.1	32.9	49.6	681.0	17.9	31.9	50.6	599.4	18.8	26.4	68.7
臺北市	1,628.8	0.0	1.4	160.0	1,793.4	0.0	1.4	285.3	1,546.7	0.0	0.4	271.7
桃園市	345.2	525.0	73.4	17.5	363.9	491.9	62.8	16.9	375.5	474.3	13.2	21.8
臺中市	378.2	183.5	60.3	30.9	410.8	182.5	64.9	41.6	414.3	186.3	62.4	44.4
臺南市	192.4	6.1	37.8	13.4	219.3	5.3	49.3	16.9	226.2	5.3	96.4	21.7
高雄市	326.0	439.3	14.9	24.0	363.6	453.0	18.9	24.7	348.3	425.1	18.6	31.5
宜蘭縣	12.4	14.7	4.3	3.0	16.7	13.6	4.1	4.9	13.7	11.9	4.6	4.1
新竹縣	182.1	57.0	0.5	1.9	180.2	50.4	0.5	3.5	178.4	51.4	0.5	2.9
苗栗縣	45.4	48.2	59.8	2.6	58.0	41.6	60.2	2.4	61.3	36.1	59.2	4.0
彰化縣	132.2	19.1	0.2	8.2	177.4	16.3	0.1	12.3	173.6	15.5	0.1	19.3
南投縣	22.7	0.6	2.9	2.4	23.4	0.6	2.8	1.6	25.2	0.6	2.9	2.2
雲林縣	33.7	187.5	0.6	2.3	133.1	185.7	0.5	1.9	215.2	182.5	0.5	2.8
嘉義縣	14.4	3.3	2.8	1.1	17.8	3.2	2.6	0.7	16.3	3.1	2.4	0.9
屏東縣	20.7	25.1	35.3	1.9	23.1	19.9	36.3	2.3	22.7	28.5	28.2	2.3
臺東縣	3.5	0.0	0.0	0.6	3.7	0.0	0.0	0.7	3.1	0.0	0.0	0.3
花蓮縣	19.5	15.3	5.0	1.1	19.6	12.8	5.0	1.5	17.7	13.0	5.2	1.2
澎湖縣	0.7	0.0	0.0	0.1	1.3	0.0	0.0	0.1	1.2	0.0	0.0	0.1
基隆市	9.3	290.8	81.4	1.1	10.8	323.6	84.4	1.1	10.3	331.9	92.7	1.5
新竹市	583.7	0.0	0.0	4.1	593.9	0.0	0.0	4.2	758.5	0.0	0.0	4.7
嘉義市	6.8	0.7	0.0	1.2	9.1	0.7	0.0	1.7	8.5	0.6	0.0	2.2
金門縣	2.1	0.0	27.7	0.3	3.7	0.0	29.7	0.3	2.9	0.0	30.4	0.4
連江縣	0.2	0.0	0.5	0.0	0.2	0.0	0.8	0.0	0.2	0.0	1.0	0.0

說明：營利事業所得稅、遺贈稅均不含已被指定用途之稅額。

資料來源：根據財政統計資料庫查詢-全國實徵淨額會計年別：按地區別及稅目別分(民國 107 年 10 月 17 日登網下載)計算而得。

作為稅收分成的稅目，分配規定則改為：1.在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 19%，按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)；2.在福建省金門、連江兩縣減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 80%分配各該縣；⁷¹據此，菸酒稅日後應該也會繼續作為稅收分成的稅目(但分成方式有改變)。

另外，作為理想的稅收分成之稅目，其每年的稅收變化也不能太大，以免造成各地方政府財源的不穩定；但多數的稅目，其稅收多會隨經濟的發展而成長，亦即各稅目之稅收絕對金額的時間數列是非穩定(non-stationary)狀態；根據表 6-11 所顯示營利事業所得稅、貨物稅、菸酒稅、遺贈稅在民國 104~106 年間的稅收數據可知，此等稅收在多數縣市是呈持續上升的非穩定狀態；但就稅收的成長率而言，亦即，一次差分後的成長率時間數列似已呈穩定(stationary)狀態，反而可為各地方政府提供穩定成長的財源。⁷²據此，本文進一步針對上述變異係數小於 2 的營利事業所得稅、貨物稅、菸酒稅，以及變異係數略大於 2 的遺贈稅等 4 種稅目，針對其從民國 75 年至 107 年的稅收額與每年成長率進行 ADF 的單根檢定，以檢視其是否穩定成長而適合作為稅收分成的財源。⁷³表 6-12 顯示民國 75 年至 106 年 4 種稅目的稅收額與成長率之單根檢定值的結果。其中，4 種稅目的稅收額之 ADF 檢定結果顯示，營所稅、貨物稅、菸酒稅、遺贈稅的 ADF 值都小於檢定的臨界值，表示皆呈非穩定狀態。經由差分計算後之成長率的 ADF 值則都大於檢定之臨界值，表示 4 種稅收成長率之時間數列都呈穩定狀態。由此可知，從稅源的穩定性而言，營所稅、貨物稅、菸酒稅、遺贈稅皆屬

⁷¹ 菸酒稅現行的稅收分成規定為：以其總收入 18%按人口比例分配給直轄市及臺灣省各縣(市)；2%按人口比例分配給福建省的金門及連江兩縣。

⁷² 由表 6-11 可知臺北市(民國 104~106 年)之遺贈稅稅收分成的金額有大幅成長之現象。但遺贈稅之稅收分成金額並未將 106 年稅率調高的部分納入計算(屬指定用途之稅收)，且遺產稅屬機會稅(很難透過事前的規劃來避稅)；因此本文試算的規模應屬適當。至於日後是否會因贈與稅稅率調高而減少民眾的贈與金額，進而使臺北市之贈與稅稅收分成金額因而減少，應屬可能，但金額應不大(贈與稅訂有每人每年 220 萬元的免稅額)。

⁷³ 菸酒稅的課徵具有寓禁於徵的意義，所以其是否可因稅收穩定而適合作為稅收分成的稅目，是有商榷空間的。但從歷次修法建議(包括行政院版與各黨團提案)，菸酒稅都被納入統籌款與稅收分成的財源之一，因此本研究為符合各界長期對此財政移轉稅源的期待，仍將其納入分析。

表 6-12 營所稅、遺贈稅、貨物稅與菸酒稅等之單根檢定結果(75~107 年)

各稅稅收額			各稅稅收成長率		
稅目	ADF	穩定/非穩定	稅目	ADF	穩定/非穩定
營所稅	-0.609	非穩定	營所稅	-5.648	穩定
遺贈稅	-1.462	非穩定	遺贈稅	-8.911	穩定
貨物稅	-2.462	非穩定	貨物稅	-7.846	穩定
菸酒稅	-0.920	非穩定	菸酒稅	-4.494	穩定

說明：1.穩定之 ADF 值均達 1%顯著水準。

2.營利事業所得稅、遺贈稅、菸酒稅均不含已被指定用途之稅額。

資料來源：本研究自行計算。

適合作為稅收分成之財源。

綜上分析，雖然從各稅跨轄區稅收之變異較小的角度言，營利事業所得稅、貨物稅、遺贈稅、菸酒稅等 4 種稅源在 22 個地方政府間的分布差異性較小(惟遺贈稅變異係數值略大於 2)，但因部分縣市之貨物稅稅收幾乎等於零或接近零，所以貨物稅似不適合作為稅收分成的租稅。再者，進一步探究此 4 種租稅的每年稅收變化程度(成長率)發現，營利事業所得稅、遺贈稅、貨物稅及菸酒稅等 4 種租稅之成長率都具穩定性，而菸酒稅是按人口比例來分配，而人口成長的變化應不大，所以菸酒稅也應具有穩定性。總結而言，菸酒稅、營利事業所得稅與遺贈稅同時符合跨轄區稅收之變異較小與稅收成長率穩定的兩種條件；因而本文建議，若日後我國要採行稅收分成的制度，應可選定營利事業所得稅、遺贈稅、菸酒稅等 3 種稅目。

三、稅收分成規模分析

就純理論而言，稅收分成可使地方政府產生正面誘因一積極發展地方經濟以增加擴大稅源，進而可於日後分得較多的稅收分成金額；但其也有先天的缺失—某些地方轄區因地理環境等先天不良而稅源條件明顯不如其他地方政府者，其可分得之稅收分成金額將明顯較低且不易改善；因而實務執行時，必須作適度的修正，以防止某些轄區所獲得之稅收分成金額有過大的差異。

上述分析顯示，我國菸酒稅、營利事業所得稅與遺贈稅的統計特性(各地區稅源差異性小、稅收成長穩定)是適合作為稅收分成的租稅，為檢驗若以其作為稅收分成的租稅，對各地方政府的稅收影響效果，以下假設以各地方轄區所徵收之營利事業所得稅的 5%與遺贈稅的 60%作為稅收分成，菸酒稅按：1.在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 19%，按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)；2.在福建省金門、連江兩縣減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 80%分配各該縣；據此進而分析各地方政府的可獲得 3 種租稅之稅收分成金額。但再次強調，在現行制度下，遺贈稅已有稅收分成的規定，日後修法預定將分成的比例統一為 60%，這對 6 個直轄市而言，此分配比例是較現制的 50%為高，所以直轄市將因而受惠；對 3 個省轄市(基隆市、新竹市、嘉義市)而言，統一的 60%分配比例是較現制的 80%為低，所以對省轄市是不利的；對 13 個省轄縣而言，其在現制下並無遺贈稅稅收分成的權利，而修法後將可獲得分成 60%，所以對 13 個縣政府是有利的，但其原有轄區內之鄉、鎮、市公所將不再獲配遺贈稅的稅收分成，若使將此部分納入考量，則 13 個縣政府淨獲得的分成比例是從 80%降為 60%，所以反而是不利的。綜之，預定修正之遺贈稅稅收分成，對直轄市、省轄市、省轄縣的影響是不同的，直轄市肯定是受益的，省轄市肯定是不利的，至於縣政府則因有無納入考量鄉、鎮、市公所的部分，而有不同的影響解讀。由於營利事業所得稅的稅收分成是新增的項目，故對 22 個地方政府都是有利的；菸酒稅則因各縣市稅收分成的比重略有改變，金門與連江兩縣的分成金額明顯增加，但其他 20 個縣市與直轄市則略為減少，而全部總分成的金額是較現制略多的。

表 6-13 顯示民國 104 年至 106 年在各地方政府轄區內之營利事業所得稅與遺贈稅、菸酒稅的稅收分成金額(①欄、②欄、③欄)。就①欄而言，有些地方的營利事業所得稅很多(如臺北市、新北市、新竹市)，另有些地方的營利事業所得稅很少(如本島的臺東縣、基隆市、宜蘭縣)，也因而各地區可分得之營所

表 6-13 各地方政府之營所稅、遺贈稅及菸酒稅稅收分成

單位：億元

年度	104 年			105 年			106 年		
縣市	營所稅 稅收分 成金額 ①	遺贈稅 稅收分 成金額 ②	菸酒稅 稅收分 成金額 ③	營所稅 稅收分 成金額 ①	遺贈稅 稅收分 成金額 ②	菸酒稅 稅收分 成金額 ③	營所稅 稅收分 成金額 ①	遺贈稅 稅收分 成金額 ②	菸酒稅 稅收分 成金額 ③
新北市	33.39	29.76	13.22	34.05	30.38	13.62	29.97	41.19	13.25
臺北市	81.44	96.00	9.01	89.67	171.18	9.23	77.34	163.03	8.92
桃園市	17.26	10.51	7.01	18.20	10.13	7.35	18.78	13.07	7.27
臺中市	18.91	18.55	9.14	20.54	24.99	9.47	20.71	26.64	9.26
臺南市	9.62	8.03	6.28	10.96	10.11	6.46	11.31	13.00	6.27
高雄市	16.30	14.41	9.25	18.18	14.84	9.52	17.41	18.88	9.23
直轄市平均	29.49	29.55	8.99	31.93	43.60	9.27	29.25	45.97	9.03
宜蘭縣	0.62	1.81	1.53	0.84	2.92	1.57	0.68	2.47	1.52
新竹縣	9.11	1.15	1.81	9.01	2.11	1.87	8.92	1.76	1.83
苗栗縣	2.27	1.57	1.88	2.90	1.46	1.91	3.06	2.41	1.84
彰化縣	6.61	4.90	4.29	8.87	7.35	4.41	8.68	11.56	4.26
南投縣	1.13	1.46	1.70	1.17	0.97	1.73	1.26	1.34	1.66
雲林縣	1.68	1.38	2.33	6.65	1.15	2.38	10.76	1.68	2.29
嘉義縣	0.72	0.64	1.73	0.89	0.41	1.76	0.82	0.53	1.70
屏東縣	1.04	1.13	2.80	1.15	1.36	2.86	1.14	1.39	2.76
臺東縣	0.17	0.36	0.74	0.18	0.42	0.76	0.16	0.20	0.73
花蓮縣	0.98	0.66	1.11	0.98	0.88	1.13	0.89	0.74	1.09
澎湖縣	0.04	0.07	0.34	0.07	0.07	0.35	0.06	0.06	0.35
基隆市	0.47	0.65	1.24	0.54	0.66	1.27	0.52	0.92	1.23
新竹市	29.19	2.45	1.45	29.70	2.52	1.50	37.92	2.81	1.47
嘉義市	0.34	0.75	0.90	0.45	1.00	0.92	0.42	1.29	0.90
金門縣	0.11	0.16	20.43	0.18	0.18	22.12	0.15	0.23	22.75
連江縣	0.01	0.00	1.93	0.01	0.00	2.06	0.01	0.00	2.13
縣市平均	3.40	1.20	2.89	3.97	1.47	3.04	4.72	1.84	3.03
全體平均	10.52	8.93	4.55	11.60	12.96	4.74	11.41	13.87	4.67

說明:1.營利事業所得稅、遺贈稅、菸酒稅均不含已被指定用途之稅收額。

2.加減尾差係四捨五入所致。

資料來源：根據財政統計資料庫查詢-全國實徵淨額會計年別：按地區別及稅目別分(民國 107 年 10 月 17 日登網下載)計算而得。

而言，遺贈稅的稅收分成同樣有如同營所稅稅收分成不平均的現象(且 6 都的營所稅稅收分成金額(假設分成比例為 5%)存在明顯差異(參見①欄)；另外，就②欄遺贈稅分成金額較多，而 16 縣市的金額較小)；至於菸酒稅部分，金門縣相對有較多的稅收分成，其餘 21 個縣市的差異不大(但臺東縣、澎湖縣、嘉義市是相對較少的)。整體而言，以民國 106 年為例，營利事業所得稅的稅收分成金額推估約需 251.02 億元($=11.41 \text{ 億元} \times 22$ ，參見表 6-13 最後一列)，遺贈稅的稅收分成金額推估約需 305.14 億元($=13.87 \text{ 億元} \times 22$)，菸酒稅的稅收分成金額推估約需 102.74 億元($=4.67 \text{ 億元} \times 22$)；所以 3 稅合計推估約需 658.90 億元。(民國 105 年為 644.60 億元，104 年為 528.00 億元)。

最後，營利事業所得稅之稅收分成是本研究規劃新增的項目，為避免此一新措施造成部分地方政府獲得營所稅之稅收分成金額有太大的差異，使稅收分成的財政移轉制度反而加劇各地區財政的「不均」程度，本研究建議若各地方政府獲得此一營所稅之分成金額占其自籌財源的比率超過 10% 以上時，最多僅給至 10%，超過部分不給予，以縮小分配不均之現象；至於分成收入比率偏低之縣市，如果稅收分成的收入不計入新基準財政收入，則該等獲得較少稅收分成的縣市，仍能由統籌分配稅款獲得財政收支差短的補助；而如此的稅收分成設計將可有效激勵各地方政府努力發展當地的工商經濟，進而增大其稅基，同時也能保證獲得較少稅收分成的縣市，仍能補足其財政收支的差短。當然，若有此稅收分成占自籌財源的比率不得超過 10% 的限制，則整體稅收分成的規模將會變小(參見下一節表 6-14 之分析)。

第五節 本章小結

我國係單一制國家，所以存在中央集權的現象，稅課權力完全由中央政府決定，地方政府的財稅權明顯受制於中央，地方財政困窘成為普遍現象；故而中央政府設計有統籌稅款、補助款、稅收分成等財政移轉制度，給予地方財政資助。本章說明我國現行財政移轉制度的主要問題，同時也在兼顧理論與實務的前提下，探討、規劃一個適合我國的財政移轉制度。

首先，現行中央與地方政府間的財政移轉關係，最主要是建立在統籌分配稅款與補助款兩種制度；亦即中央政府為減緩垂直不均與水平不均的現象，先以統籌分配稅款來彌補地方財政缺口，再以一般補助款之差短補助資助地方政府的基本財政收支差短，並給予教育、社福、基本建設的定額設算補助。從民國 104 年至 106 年的資料顯示，大致而言，16 個縣市政府的基準財政收支差額，並無法在給予統籌分配稅款後獲得補足(參見表 6-1)，故而需給予一般補助款；而根據本文統籌款迴歸分析的結果顯示，我國目前的統籌款分配方式不僅沒有改善財政缺口的現象，甚至惡化各地方政府間的水平公平(參見表 6-3)；再者，補助款之迴歸分析的結果顯示，我國目前的補助款似乎並沒有發揮補助款的平衡效果(參見表 6-4)。以上分析結果顯示現行的財政移轉制度確實有深入探討分析的必要。

合理的財政移轉(補助)制度必須盡可能兼顧效率與公平，它必須能公正地衡量補助項目的內容與金額，這包括標準化的收入與支出之計算，同時也需考量各地區條件差異化的影響，進而給予適度的調整。因此，政府宜設立一專責機構或單位，進行長期性的整理分析，建構完整的地方收入與支出的資料庫，如此才能有公平客觀的衡量結果，進而完善財政移轉制度。

就我國實務而言，現行的統籌分配稅款與一般補助款，乃分別依據地方政府之「基準」財政收支差額、「基本」財政收支差短給予資助。就資助項目的定

義而言，這些基準或基本的財政支出似有滿足必要性支出的要求，而基準或基本的財政收入也僅納入財劃法所規定的地方稅稅收(不含地方稅法通則的稅收)，所以也滿足經常性、可預期的主要收入的要求；但是，統籌分配稅款與一般補助款是分由財政部與主計總處兩個單位所掌管；其中財政部是根據各地方的「基準」財政收支差額給予資助，而主計總處是根據各地方的「基本」財政收支差短給予資助，兩者之計算內涵並不一致，造成財政移轉作業有重複的現象，且兩個相似的標準也易造成數據解析上的困擾與不便，故而有合併的必要；本文認為應將分配辦法與補助辦法納入財劃法作一致性定義，以簡化作業程序，並提升補助款制度的法律位階；而「基本」與「基準」兩種(必要的)財政支出也應合併為「新基準」財政支出(詳細合併方式見本章第三節)，「基本」財政收入也應被併入「基準」財政收入，並改稱為「新基準」財政收入。甚至從長期觀點而言，為完善我國日後財政移轉制度，政府應先根據地方制度法等法令規定，確認有那些是由地方政府負責辦理的自治事項，進而再以適當的方法選出經常性、必要性的支出項目作為補助的「基準」財政支出。

稅收分成是一種稅源共享的制度，主要的好處是可節省各自徵收的稽徵經費，且可增裕地方財源，減緩「垂直不均」的「患寡」現象；但在各地經濟發展情況不同或稅源分佈不均情況下，若原本的稅收條件已較差，則此制反有加劇同級政府間財政「水平不均」的「患不均」現象，使各地方的財政差距更行擴大。本研究檢視我國各稅目在各轄區之稅源分配差異性大小，同時也以各稅收的成長率單根(ADF)檢定，判斷其是否能為地方政府提供穩定成長的收入；結果發現菸酒稅、營利事業所得稅與遺贈稅同時符合跨轄區稅收之變異較小與稅收成長率穩定的兩種條件；因而本文建議，若日後我國要採行稅收分成的制度，應可選定菸酒稅、營利事業所得稅與遺贈稅，做為各地方政府稅收分成的財源。但營利事業所得稅的稅收成為本研究建議新增的項目，會產生部分縣市獲得之分成稅額有頗大的差異；為縮小此分配不均之現象，本研究建議若各

地方政府獲得此一稅收分成占其自籌財源的比率超過 10%以上時，最多僅給至 10%，超過部分不給予；⁷⁴至於分成收入比率偏低之縣市，如果稅收分成的收入不計入新基準財政收入，則該等獲得較少稅收分成的縣市，仍能由統籌分配稅款獲得財政收支差額的補助，財政補助不均的現象可獲改善。

最後，彙總本章的說明與建議，合併「基本」與「基準」財政收支後，依本研究所計算的「新基準」財政收支差額如表 6-14 的①欄所示，亦即此欄的數據就是中央政府必須無條件補足地方財政缺口的金額—相當於新統籌分配稅款的規模；以民國 106 年為例，第二級的直轄市與縣市政府總計「新基準」財政收支差額的規模為 3,259.7 億元，第三級的鄉鎮市公所總計「新基準」財政收支差額的規模為 313.2 億元，⁷⁵全部地方政府合計的規模為 3,572.9 億元。再者，依本研究對稅收分成的建議，以營利事業所得稅與遺贈稅、菸酒稅，做為各地方政府稅收分成的財源(但若營所稅之稅收分成占各地方政府自籌財源的比率超過 10%以上時，以 10%為限)，則此新的稅收分成規模如表 6-14 的②欄所示；以民國 106 年為例，第二級的直轄市與縣市政府的規模為 625.8 億元(遺贈稅的稅收分成計入第二級的縣市政府，第三級的鄉鎮市公所不再給予稅收分成)。另外，將①、②兩欄相加可得③欄—新基準財政收支差額與稅收分成的規模，以民國 106 年為例，全部地方政府合計的規模為 4,198.7 億元。最後，④欄為現行制度下的統籌款實撥數與遺贈稅、菸酒稅的分成實撥數，以民國 106 年為例，全部地方政府合計的實撥數為 2,897.7 億元，將③、④兩欄比對可知，本研究規劃的新基準財政收支差額與稅收分成兩者合計的規模，較現行制度的規模多出約 1,301.0 億元(民國 104 年、105 年分別約為 1,306.7 億元、1,616.1 億元)。

⁷⁴ 經本研究比對各縣市營所稅 5%的分成金額與其自籌財源 10%的金額，以民國 104 年至 106 年為例，發現營所稅分成金額超過自籌財源 10%的縣市，104 年僅有新竹市(30.59%)，105 年有新竹縣、新竹市(10.68%、31.32%)，106 年有雲林縣、新竹市(16.67%、42.02%)。

⁷⁵ 第三級政府「新基準」財政收支差額的規模總額為第二級政府總額 $\div 85.76\% \times 8.24\%$ ；例如，民國 106 年第二級政府總計「新基準」財政收支差額的規模為 3,259.7 億元，則第三級公所總計「新基準」財政收支差額的規模為： $3,259.7 \text{ 億元} \div 85.76\% \times 8.24\% = 313.2 \text{ 億元}$ 。

表 6-14 各地方新基準財政收支差額與稅收分成(104~106 年)

單位：億元

年 度	104 年				105 年				106 年			
項 目	新基準 差額規 模①	新稅收 分成規 模②	新基準 差+新 分成③	實際統 籌+分 成④	新基準 差額規 模①	新稅收 分成規 模②	新基準 差+新 分成③	實際統 籌+分 成④	新基準 差額規 模①	新稅收 分成規 模②	新基準 差+新 分成③	實際統 籌+分 成④
新北市	294.9	76.4	371.3	322.4	380.4	78.1	458.4	343.9	332.3	84.4	416.7	351.6
臺北市	336.5	186.4	522.9	478.2	413.1	270.1	683.2	567.5	345.2	249.3	594.5	557.5
桃園市	196.6	34.8	231.4	200.2	259.7	35.7	295.4	211.5	237.7	39.1	276.8	212.4
臺中市	333.3	46.6	379.9	261.9	378.2	55.0	433.2	284.1	349.5	56.6	406.1	285.1
臺南市	344.8	23.9	368.7	199.9	373.5	27.5	401.1	211.6	343.6	30.6	374.2	209.7
高雄市	543.3	40.0	583.2	297.8	593.0	42.5	635.5	315.1	541.3	45.5	586.8	313.4
直轄市平均	341.6	68.0	409.6	293.4	399.7	84.8	484.5	322.3	358.3	84.3	442.5	321.6
宜蘭縣	55.5	4.0	59.4	36.7	62.5	5.3	67.8	38.1	63.3	4.7	68.0	36.6
新竹縣	56.2	12.1	68.2	38.1	65.3	12.4	77.7	43.3	56.0	12.5	68.5	44.3
苗栗縣	76.3	5.7	82.1	50.6	80.8	6.3	87.1	53.4	77.9	7.3	85.2	54.7
彰化縣	146.2	15.8	162.0	98.5	149.3	20.6	169.9	105.6	147.6	24.5	172.1	110.6
南投縣	99.0	4.3	103.3	55.5	99.9	3.9	103.8	57.2	97.5	4.3	101.7	57.8
雲林縣	99.7	5.4	105.1	71.9	101.2	10.2	111.4	73.5	96.2	10.6	106.8	71.4
嘉義縣	89.8	3.1	92.9	49.2	91.2	3.1	94.3	51.0	87.4	3.0	90.5	51.7
屏東縣	135.7	5.0	140.7	78.7	137.8	5.4	143.2	82.1	133.7	5.3	139.0	81.2
臺東縣	70.5	1.3	71.8	34.7	69.5	1.4	70.8	36.6	68.7	1.1	69.8	37.4
花蓮縣	72.5	2.7	75.3	39.9	75.0	3.0	78.0	41.2	73.7	2.7	76.4	40.9
澎湖縣	35.1	0.4	35.6	18.3	36.4	0.5	36.9	19.5	35.0	0.5	35.5	19.4
基隆市	76.4	2.4	78.8	40.8	67.9	2.5	70.3	42.5	67.2	2.7	69.8	43.1
新竹市	27.9	13.4	41.4	40.5	30.7	13.5	44.2	42.9	32.5	13.3	45.8	44.5
嘉義市	43.2	2.0	45.2	25.1	46.6	2.4	49.0	26.8	39.8	2.6	42.4	27.3
金門縣	25.7	20.7	46.4	22.0	28.0	22.5	50.5	23.0	25.6	23.1	48.7	22.9
連江縣	8.2	1.9	10.2	4.5	8.0	2.1	10.1	4.7	8.0	2.1	10.2	4.9
縣市平均	69.9	6.3	76.1	44.1	71.9	7.2	79.1	46.3	69.4	7.5	76.9	46.8
第二級政府平均	144.0	23.1	167.1	112.1	161.3	28.4	189.6	121.6	148.2	28.4	176.6	121.7
第二級政府總額	3,167.4	508.3	3,675.6	2,465.4	3,547.9	623.8	4,171.7	2,675.2	3,259.7	625.8	3,885.6	2,678.4
第三級鄉鎮市總額	304.3	0.0	304.3	207.8	340.9	0.0	340.9	221.3	313.2	0.0	313.2	219.4
地方政府合計	3,471.6	508.3	3,979.9	2,673.2	3,888.8	623.8	4,512.6	2,896.5	3,572.9	625.8	4,198.7	2,897.7

說明：1.①欄「新基準差額規模」為新基準財政收支的差額(見表 6-9)，①欄第三級政府總額為第二級政府總額 $\div 85.76\% \times 8.24\%$ ；②欄「新稅收分成規模」為營所稅 5%、遺贈稅 60%、部分菸酒稅(見表 6-13，但營所稅分成不得超過自籌財源 10%)；③欄「新基準差+新分成」為①欄與②欄相加；④欄「實際統籌+分成」為現行制度下實撥的普通統籌款加遺贈稅與菸酒稅的稅收分成；④欄第三級政府總額為普通統籌款實撥數，第三級政府之遺贈稅稅收分成納入縣政府的稅收分成。

2.加減尾差係四捨五入所致。

3.因本研究案有資料取得限制，故本表數據僅供參考。

資料來源：根據自行蒐集資料(財政部國庫署、行政院主計總處及臺北市財政局提供)、財政統計資料庫查詢－全國實徵淨額會計年別－按地

第柒章 財劃法修正案之擬定

隨著經濟、人口的成長以及對福利要求水準的提升，各地區對公共財之需求有增無減，使政府支出日益膨脹。此外，受到全球化及國際間租稅競爭的衝擊，各國中央與地方政府的財政收入亦都遭受不利之影響，稅基普遍受到侵蝕，稅收隨之減少，尤其是各地方政府的租稅類型(主要為不動產財產稅)，普遍缺乏稅收經濟彈性；所以各國的各級政府多面臨財政困窘的難題。因此，如何在既有的財政分權狀況下，透過合理的財政移轉制度，來有效解決地方財政不足之事實，成為全球各國重要之政治、社會的課題。

就我國而言，所有稅課權力均由中央政府決定，全國一體適用，缺乏因地制宜的彈性，地方政府僅在極少數稅目上具有稅基調整的決定權。⁷⁶國稅占全國賦稅收入的比重高達八成，因而地方政府的租稅權明顯受制於中央，地方財政缺乏充分自主性與自我負責性，以致地方自治的目標較無法落實，地方自治精神亦有待加強；甚至地方政府由於長期欠缺經營自身財政的權力與責任，地方財政多處於不健全的狀態，所以建立完善的財政分權是我國地方財政重要的課題。

本章主題為財劃法修正案之擬定，內容包括現行財劃法所面臨的問題分析，以及日後可行改進的方向與原則，同時也規劃修正之架構與修法的建議；詳言之，本章共分六節，第一節說明現行財劃法之問題與分析；第二節為本研究財劃法修正案之立場；第三節說明規劃財劃法修正案之原則與架構；第四節為財劃法修正案的具體修法內容；第五節財劃法修正案之影響；第六節對本章的探討分析作一彙總結語。

⁷⁶ 目前地方稅中的房屋稅(非自住部分)，稅法僅訂定最低與最高稅率，而娛樂稅僅訂最高稅率，亦即該兩稅的實際徵收率，是交由地方自治團體據以自行決定。

第一節 現行財劃法之問題分析

由於長久以來地方自治的理念並未真正落實在相關的法制中，我國中央政府不但對租稅權力掌控具絕對優勢，在調劑地方財政收支及促進地方平衡發展的財源分配及補助上，亦因過度依賴中央的政策裁量而致備受地方抱怨與學者質疑。民國 88 年財劃法修正及地方制度法制定後，不論在體制架構或運作規範上，皆有大幅度的改進與調整。尤其是，統籌分配稅與補助款二者公式化與透明化分配的法律要求與訂定，更是建制上的一大突破。惟因為地方財政問題牽涉複雜的政治理念與體制爭議，再加上各級政府的財政狀況盡皆不佳的財務現實，故在改革過程中並無法依照理想的規劃全然付諸實施。茲簡單歸納我國現行財劃法幾項重要的缺失如下：

(一)統籌分配稅款與補助款的功能重疊

現行中央與地方政府間主要財政關係是建立在統籌分配稅款的分配、補助款的支挹以及委辦費與共同分擔費的規定(財劃法第 37 條)等三個部份上(見圖 7-1)。統籌分配稅款與委辦費及共同分擔費等二者的關係，由中央直接及於直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)；但補助款則僅及於直轄市與縣(市)二者。委辦費依法規定由委辦機關負擔；至於共同辦理事項，其經費則由各級政府按比例分擔之。若地方政府未依規定分擔其應負擔之經費時，其上級政府得扣減其補助款。

中央統籌分配稅款由所得稅與貨物稅各 10%及營業稅 40%等的財源中，提列 6%為特別統籌分配稅款，其餘加計土地增值稅 20%之財源後合計為普通統籌分配稅款。前者乃供支應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；後者則乃依據各種不同的公式或變數設算分配比例，以為分配的依據。

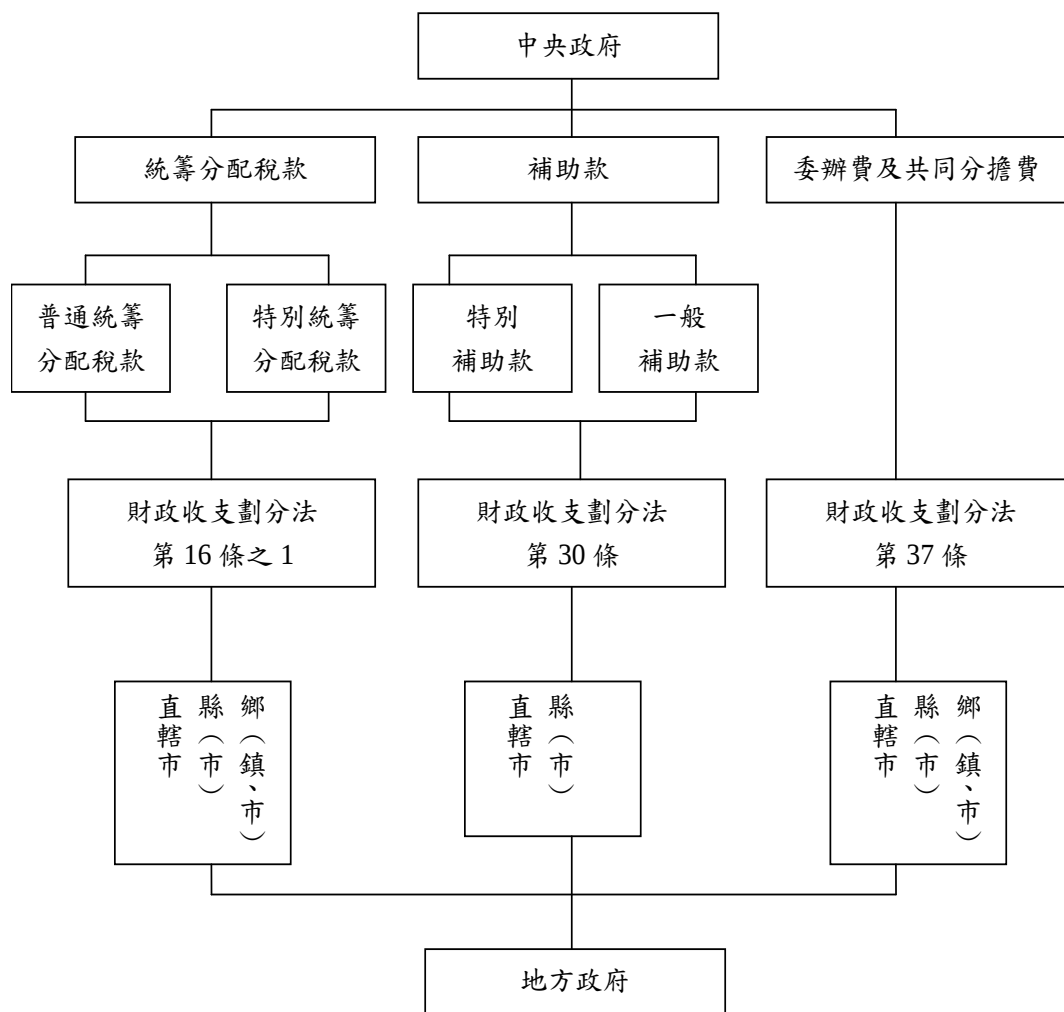


圖 7-1 我國中央與地方政府之財政關係

其中特別統籌分配稅款的設置最具爭議。統籌分配稅乃地方政府法定的稅課財源，非屬中央政府之收入，允宜全數列入地方政府預算以為其正常的收入來源。中央政府為因應地方緊急需求，現行預算法中規劃的預備金、追加預算及特別預算等預算調整機制已足夠其使用與應付，沒有必要另再設一制度，徒增中央藉機控制或干預地方權力之困擾。日本交付稅制雖有類似的設計，但其交付稅乃被作為一般補助款的功能使用，交付稅收入須先編在中央政府預算內，再以公式分配給地方，與我國的統籌分配稅款意義不盡相同。

至於補助款部份，根據財劃法第 30 條的規定，中央補助地方的事項僅限於(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以及(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。從性質上看，我國所謂補助款似乎只指特別(專案或計畫)補助而已，為彌補地方基準收支差短的一般補助意義已不復存在。只是目前若僅依賴統籌分配稅款尚無法完全彌平各地方的基準收支差短，故政府在「補助辦法」中，勉強引用地方制度法第 69 條規定「對於財力較差之地方政府應酌予補助」，且在辦法中將「縣市基本財政收支差短及定額設算之教育、社會福利及基本設施等經費」列為補助對象。這種做法，造成我國補助款在性質與法律適用上產生混淆不清的後果。

(二)統籌分配稅款的分配方式過於主觀與複雜

我國統籌分配稅款的分配設計頗為複雜，首先將統籌分配稅款的財源分成兩部份，一為由所得稅(10%)、貨物稅(10%)及營業稅(40%)所組成，另一則為縣市之土地增值稅(20%)收入。前者再區分為特別統籌款(6%)與普通統籌款(94%)二者。其次，由「財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府後」，決定上述普通統籌款(94%)部份之分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)之比例。最後，將縣(市)土增稅(20%)加入縣市已分得的普通統籌分配稅款中，然後分別規定直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)間的分配公式。直轄市間的分配應參酌營利事業營業額、財政能力、人口及土地面積等因素；縣(市)間的分配應分二部份，其中的 85%應接近三年度基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值算定分配比率，另外的 15%則依縣(市)轄區最近一年內營利事業營業額分配之；鄉(鎮、市)間的分配則規定應參酌正式編制人員人事費及基本建設需求情形，研訂公式分配之。

整體而言，我國統籌分配稅款的分配架構大約分為三階段：第一階段的分配由法律規定分配比率；第二階段則由財政部會同其他單位協商分配比率；第三階段乃規定參考因素並據以研訂公式來分配。其實，統籌分配稅款的目的與功能乃為調劑地方政府基準收支差短的失衡狀況，故最理想的分配依據當是客

觀公平地考量各級地方政府基準需要與收入之差額多寡。然而目前我國的分配方式混雜著法定、協商與公式化等不同的機制，顯示出體制上的分歧性與複雜性頗為嚴重。為求兼顧地方的特殊差異，分配的公式固然可以複雜，但分配的體制則仍宜儘量單一、簡化。

(三)基準財政需要與基準財政收入的執行不夠落實

現行統籌分配稅款的分配，只有縣(市)間的分配採用基準財政需要減基準財政收入差額的方式計算分配之比率。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。

至於基準財政收入額的定義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。由此可知現行體制下不但基準財政需要與基準財政收入的觀念，在應用範圍上仍受到許多限制，尤有甚者，其二者的計算皆完全採用地方政府實際發生的收支決算數，未經任何「標準化」的修正，故根本無法顯示出地方政府在財政需要與收入上真正的需求與能力。這樣的計算將導致結果的嚴重偏誤與扭曲。

其次，統籌分配稅款目的固在平衡地方間的財政失衡，但現行基準財政需要與收入差額的計算，僅用諸於制定縣(市)政府間的「分配比率」而已，縣市基準財政收支的缺口不必然能得到完全的彌補。是故只好另依「地方制度法」的規定訂定了一般性補助款以彌補地方收支差短。換言之，中央政府乃先確定提撥統籌分配財源之總數後，再以設算的比率將該金額分配給各縣市，並不保

證縣市基準財政收支短缺的一定滿足。相對之下，這種設計對中央政府擴大統籌分配稅財源的壓力自當減輕不少。

此外，基準財政需要額與基準財政收入額為財劃法及統籌款分配辦法所使用的名詞，但「補助辦法」中則另定義了「基本財政支出」與「基本財政收入」二詞，此兩者間的關係並不甚明確，易造成數據解析上的困擾與不便。

依據補助辦法規定，基本財政支出指下列七目金額之合計數：1.正式編制人員人事費；2.正式編制警政、消防人員超勤加班費；3.依國民年金法、農民健康保險條例、老年農民福利津貼暫行條例及中低收入老人生活津貼發給辦法之相關規定，應由各直轄市、準用直轄市規定之縣及縣(市)政府負擔之社會保險及社會福利費用；4.基本辦公費及員警服裝費：按正式人員員額數及中央核定標準編列；5.依地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例定有支給或補助標準之民意代表及村里長費用；6.依公教人員保險法規定，應由受分配地方政府負擔之私立學校教職員保險費補助；7.對於公立醫療院所之補助經費。此七個項目與分配辦法第9條所定的基準財政需要額明顯不同。再者，補助辦法所規定的基本財政收入乃是「稅課收入」扣除依地方稅法通則徵收之稅課收入後之數額；而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。分配辦法第9條所定的基準財政收入額，指「賦稅收入」決算數扣除統籌分配稅款及地方稅法通則徵收之賦稅收入後之數額；所以此兩者的內容亦明顯不同(後者是賦稅收入決算數且需扣除統籌分配稅款；前者是經調整後的稅課收入實徵數且不需扣除統籌分配稅款)。

第二節 本研究財劃法修正案之立場

一、臺北市政府的看法與意見

臺北市政府曾經對行政院 101 年版財劃法修正案提出建議書，其內容如下：

- 1.營業稅將由現行 40%納入統籌分配稅款，修正為扣除統一發票獎金及 1.5%稽徵成本後 100%納入統籌分配稅；
- 2.直轄市土增稅應維持現行方式全數為地方收入；
- 3.勞健保補助費應實質改由中央負擔，不應由地方獲配數中扣除；
- 4.未來統籌分配指標應考量本市肩負首都之特殊負擔，並應強化地方財政努力誘因機制；
- 5.保障本市獲配財源，不少於 96 年收入 609 億元；
- 6.建請中央將財政紀律納入未來中央統籌分配稅款分配公式，以督促地方遵守財政紀律，杜絕支出浪費，減少舉債。⁷⁷

根據前述說明可知，其中有關第 1 點及第 2 點，中央與臺北市政府的意見並無不同，第 5 點有關保障臺北市獲配財源，則隨著時間與環境變遷，已不必堅持以「96 年收入 609 億元」為保障金額，只須強調各直轄市與縣市保障財源之基準年期應具一致性即可。有關第 3 點勞健保補助費，因已修法改由中央負擔，既確定屬中央責任，自不應於修改財劃法時再自地方獲配財源中扣除。至於第 6 點建請將財政紀律納入統籌分配稅款分配公式，歷年行政院所提財劃法修正版本亦都接受此一看法，並在統籌分配稅款中保留固定比率之金額，規定以財政努力與財政績效等因素做為分配依據。按現行統籌分配稅款分配辦法規

⁷⁷ 臺北市政府針對第 6 點後又增加補充說明，見附錄 3。

定，直轄市間分配的 4 項指標中，財政能力一項乃為負向指標，亦即財政能力越強，獲配的統籌分配稅款相對愈少。行政院 101 年版財劃法修正案，研擬將未來直轄市之統籌分配稅款之分配，改按優先彌補基準收支差短。在基準需求與基準收入之計算尚無法真正標準化之前，此一做法仍然可能對財政能力較強的直轄市之分配不利，為避免傷害財政能力強之地方政府的財政努力誘因，在彌平基準收支差短之餘，保留一部分統籌稅款按財政努力與績效分配，乃至所必需的配套作法。

最後，有關第 4 點統籌分配稅款分配指標應考量臺北市肩負首都之特殊負擔，其所突顯的問題乃是，各地方政府在基本需求的滿足上，各自皆存在著不同的政治、經濟、社會等條件而產生的特殊經費需求。根據表 7-1 可知，臺北市較其他地方政府多負擔之特殊項目經費，4 年(民國 104~107 年)平均高達 176 億元左右，對臺北市的財政負荷造成不小的壓力。因此，中央政府在修法研擬統籌分配稅款分配公式時，允宜適當兼顧此部分地方特殊需求的滿足。

此外，臺北市所提較其他地方多負擔之特殊項目經費，可概分為兩類，一為臺北市自行負擔，但其他 5 都由中央補助者；另一為臺北市經費較其他縣市負擔沉重者。仔細分析得知，主要原因乃係臺北市的財政能力被列為第一級所致。根據補助辦法第 8 條規定，中央「應依財力級次給予不同補助比率」，但同時卻把臺北市獨立於其他地方政府之外，直接在條文中明定其財力為第一級，其餘直轄市及縣(市)政府則依最近三年度決算審定數之自有財源比率之平均值為其財力，並依序平均分列為第 2 級至第 5 級。從表 7-2 可知，在民國 100 年之前，不論是精省(民國 90 年)前或後，臺北市與高雄市皆未納入分級，而是由中央直接對其之補助事項與補助比率予以明定，未列入分級。民國 100 年 6 都成立之後，則逕將臺北市明定為第一級，其餘直轄市及縣(市)另依財力指標依序分級。這種對臺北市政府「另眼相待」的做法，的確不甚合理。雖然中央政府有權依法考量各地方財政豐瘠程度給予差異補助，但各地方適用的條件與標

準應具一致性才是。

表 7-1 臺北市較其他地方政府多負擔之特殊項目經費(104~107 年)

單位：億元

A：臺北市自行負擔，但其他五都由中央部分或全額補助，或由中央負擔之項目				
項 目 \ 年 度	104 年	105 年	106 年	107 年
1.維護中央機關安全所需警勤及裝備經費	6.82	6.89	7.64	9.16
2.治山防洪及河川整治經費	23.74	21.94	25.92	27.29
3.污水下水道工程計畫	16.05	13.93	10.50	7.94
4.自來水高地供水系統建設工程	0.25	0.00	0.00	0.30
5.因中央將臺北市財政能力列為第 1 級，故生活圈道路交通系統建設計畫、都會區快速道路系統建設計畫、高、快速公路交流道連絡道路改善工程計畫、推動客家文化保存及客庄建設計畫、聯合辦公大樓興建計畫及地籍圖重測計畫等 14 項計畫型補助項目，僅本市未獲中央補助，其他五都均分別獲得 35%~92%之補助。				
6.臺北市早年興建之北投、木柵及內湖焚化廠興建經費共計 145.82 億元，均由臺北市全額負擔，高雄市則由中央補助 50%(本項未包含於前述 14 項計畫型補助項目內)，其他地方政府或為中央興建完成撥由地方政府營運或中央給予興建工程全額補助。				
1-4 項合計(A)	46.86	42.76	44.06	44.69
B：臺北市經費或支出規模較其他縣市沈重，並具外溢效果之項目				
7.補助及投資市立大學	11.41	11.24	11.40	10.99
8.補助市立醫院公共衛生項目	25.00	25.24	25.19	25.24
9.市立高中職(提供外縣市共享之經費)	47.55	47.18	49.60	48.44
10.補貼政策	34.52	37.65	42.08	47.23
11.重大建設(例如:環東快速道路、信義快速道路、洲美快速道路、東西向快速道路、福國路延伸工程)	4.68	1.89	3.30	3.61
12.藝文活動交流	3.61	3.93	2.14	1.65
13.因中央將臺北市財政能力列為第 1 級，故「大眾捷運系統規劃與建設計畫及都會區鐵路立體化計畫」等 2 項計畫型補助項目，臺北市最高僅獲得補助 50%，其他五都均分別獲得 78%~84%之補助，且該 2 項經費具有外溢效果。				
7-12 項合計(B)	126.77	127.13	133.71	137.16
總 計(=A+B)	173.63	169.89	177.77	181.85
四年 A 項平均：44.59； 四年 B 項平均：131.19； 四年總計(A+B)平均：175.79				
其他:(1)長期超額負擔非設籍於臺北市住民勞健保補助爭議款； (2)代墊捷運新蘆線原省府應負擔自償性經費。				

資料來源：臺北市政府財政局。

表 7-2 近年各直轄市及縣(市)財力分級表

年度 直轄市及 縣(市)		精省前	精省後				6 都(含準直轄市) 成立後	
		90 以前	90-92	93-95	96-98	99	100-102	103-105
臺北市		未納入分級					1	1
新北市	臺北縣	1	1	2	2	沿用 2	2	2
臺中市	臺中市	1	1	1	1	1	2	2
	臺中縣	2	2	3	3	3		
臺南市	臺南市	1	1	2	2	2	3	3
	臺南縣	2	2	3	3	3		
高雄市	高雄市	未納入分級					2	3
	高雄縣	2	2	3	3	3		
桃園縣		1	1	2	1	2	2	2
宜蘭縣		3	3	3	3	3	4	4
新竹縣		2	2	3	3	3	4	3
苗栗縣		2	3	3	3	3	4	5
彰化縣		2	2	3	3	3	3	4
南投縣		3	3	3	3	3	4	4
雲林縣		3	3	3	3	3	4	4
嘉義縣		3	3	3	3	3	5	5
屏東縣		3	3	3	3	3	5	5
臺東縣		3	3	3	3	3	5	5
花蓮縣		3	3	3	3	3	5	4
澎湖縣		3	3	3	3	3	5	5
基隆市		1	2	3	3	3	4	3
新竹市		1	1	1	1	2	3	2
嘉義市		1	2	2	2	3	3	3
金門縣		-	3	3	3	3	3	3
連江縣		-	3	3	3	3	5	5

註：1.改制前之臺北縣政府於 97 年準用直轄市規定後，依行政院專案小組會議結論，在該縣未就業務、組織調整等事宜與中央

洽定前，計畫型補助事項及補助比率仍暫予維持，爰該府於 99 年 12 月 25 日改制直轄市前財力級次均沿用第 2 級。

2.中央於 98 年 9 月 1 日依中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法規定，核定各縣(市)99 至 101 年財力級次，嗣於 99 年 9 月 2 日配合 99 年 8 月 31 日修正之補助辦法規定，重新核定各直轄市及縣(市)100 至 102 年度之財力級次。

3.桃園縣自民國 100 年 1 月 1 日起準用直轄市規定。自民國 103 年 12 月 25 日起正式改制直轄市。

資料來源：簡信惠、蘇煥文(2014)，表 1，頁 44。

二、本研究財劃法修正案之態度與立場

根據第伍章的分析可知，財劃法雖然已 20 年未修，但這段期間行政院曾擬定過多份修正版本，送立法院討論備審。綜觀各版本的內容雖有不同，但在修法的基本原則與方向上，卻沒有太大的差異。透過產官學界的不斷溝通與討論，大體上對於財劃法的修法目的與原則，已逐漸形成共識。尤其是，以行政院的立場所提出的修法版本，其間更具有明顯的一貫性，未受到不同政黨執政的太大干擾。倒是因為財劃法修正涉及政府間的資源分配問題，故中央與地方間的爭議與立場對立反而是修法未能順利的主要因素。

本研究對財劃法的修正觀點與立場，並非僅侷限於臺北市單一地方的角色出發。此不但是本研究團隊的專業堅持，其實也是臺北市政府的委託要求，雙方已於事前獲得一致的共識。茲簡單說明本研究之態度與立場如下：(圖 7-2)

1. 本研究財劃法修正案係站在健全地方政府與維護地方財政紀律的立場，致力推動中央與地方財政關係的和諧改善。
2. 本研究財劃法修正案係站在各級政府相互間溝通方式公開化與透明化的立場，建立一永續且可常態運作的協商機制。
3. 本研究財劃法修正案係站在既符合財源分配專業要求又兼顧各地方實際特殊需求考量的立場，創建一可確實化解地方間本位爭議的分配機制。

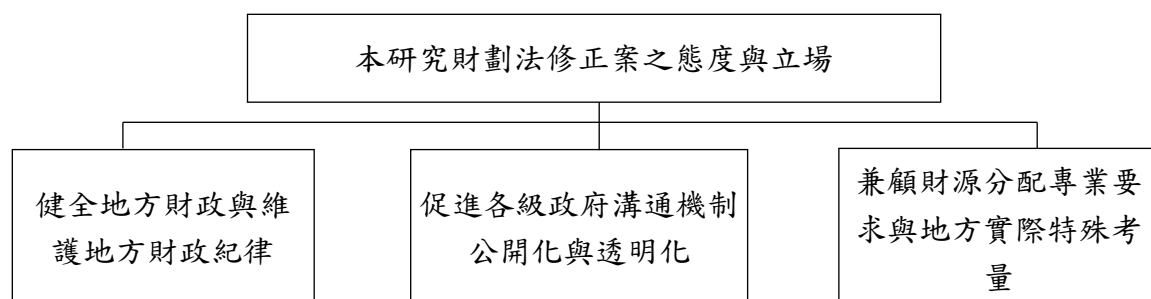


圖 7-2 本研究財劃法修正案之態度與立場

第三節 財劃法修正案之原則與架構

一、本研究財劃法修正案之原則與方向

如前所述，本修正案以行政院 101 年修正版為基礎，除保留某些前幾版較無爭議的修正原則與方向外，僅針對本修正案新加入的特色，做進一步的介紹與說明。(圖 7-3)財劃法行政院 101 年修正版中共提出 6 項修正原則，包括「錢權同時下放」、「直轄市及縣市財源只增不減」、「劃一直轄市與縣市分配基礎」、「公式入法取代比例入法」、「強化財政努力誘因機制」、以及「落實財政紀律」等。本修正案則提出 7 項修正原則，其中「直轄市及縣市財源只增不減」、「劃一直轄市與縣市分配基礎」、「強化財政努力誘因機制」與「落實財政紀律」等 4 項與行政院 101 年版相同，另 3 項則有所差別。

有關「錢權同時下放」原則，本修正案改為「錢權同時下放並建立中央地方夥伴關係」。中央與地方權限劃分，已從傳統的「垂直監督」關係，逐漸轉變成「夥伴關係」。從而，財政分配也逐漸由傳統「行政區域」分配原則，轉變成強調「財政功能」分配原則。在此一新觀念的帶動下，中央與地方的權限劃分，並非依個別事項定其權限歸屬，而是將每一事項按其立法、監督、與執行等不同任務，分由各級政府通力合作、共同完成。尤有甚者，在稅源劃分方面，稅收分成所占的比例亦將益愈提高。

其次，有關「公式入法取代比例入法」原則，本修正案改為「公式入法增加地方參與分配實權」。除了主張將財源分配公式入法之外，本修正案更強調現行由中央政府主導的財政協商機制，未能符合地方自治與自律的精神，允宜增加地方參與決策的權力。此外，由於現行統籌分配稅款與一般性補助款二者，在彌補地方基準財政收支差短上的功能，多所重疊。其中，統籌分配稅款係由法律保障，但一般性補助卻是由中央編列預算決定，財源的基本保障性與信任

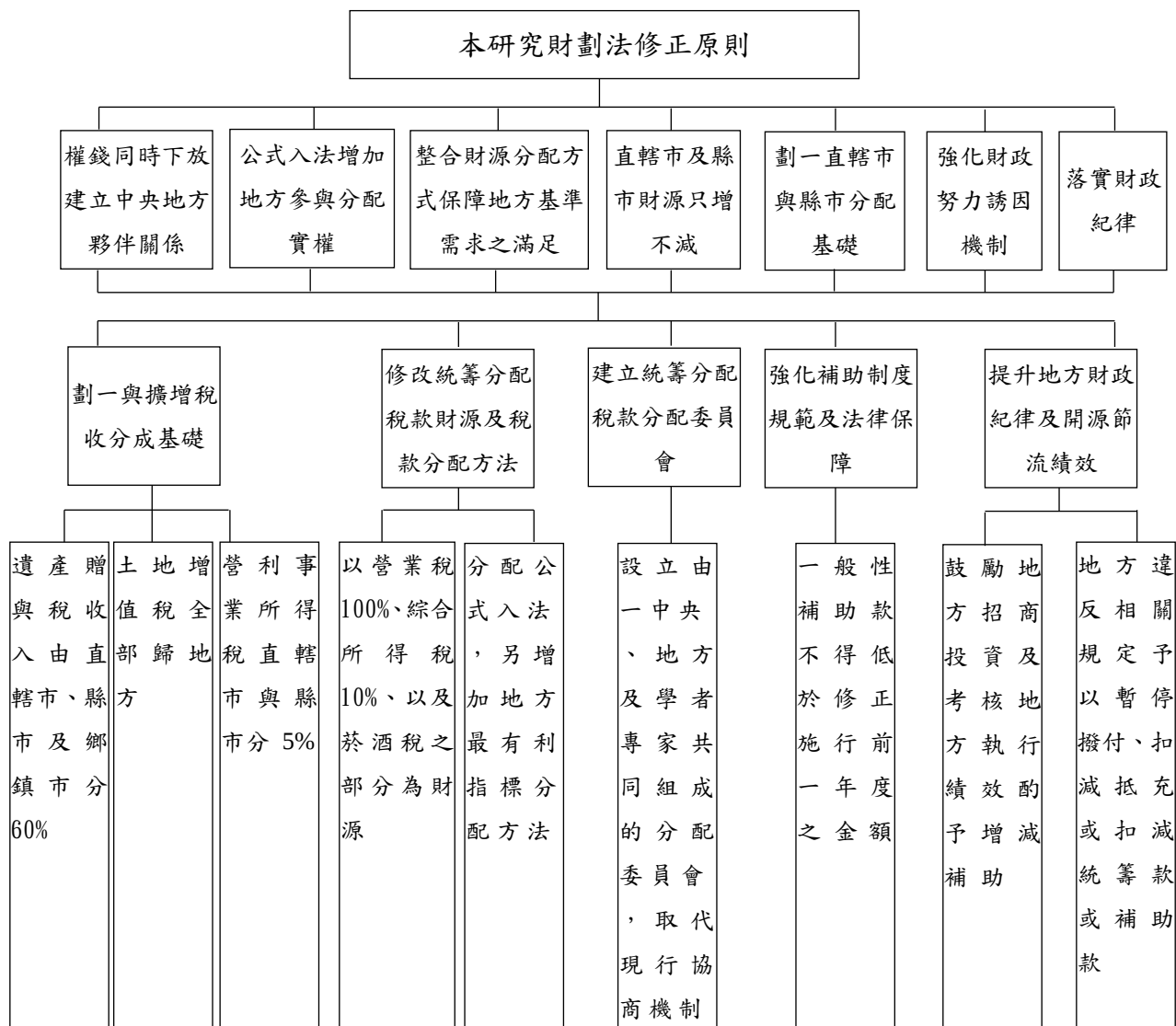


圖 7-3 本研究財劃法修正原則及主要做法

度皆不甚佳，容易造成中央與地方間的財政劃分爭議。因此，本修正案特別加入「整合財源分配方式，保障地方基準需求之滿足」原則，以凸顯其與行政院 101 年版之不同。

至於本修正案推動的主要方向與做法，則可歸納成下列幾點：

1. 劃一與擴增稅收分成基礎

與行政院 101 年版相同，將遺贈稅的稅收分成，不論是直轄市、市或鄉(鎮、市)，皆一律改為中央 40%、地方 60%。至於土增稅部分，則由目前在縣市徵起

收入之 20%應繳由中央統籌分配縣市，改為全歸地方。本修正案另外規定將營利事業所得稅之 5%，分給直轄市及縣市，以增加地方租稅努力的誘因。

2.修改統籌分配稅款財源及稅款分配辦法

本修正案規定中央統籌分配稅款的財源為營業稅扣除相關經費後的全部、菸酒稅扣除相關經費後之 81%(臺灣省)與 20%(福建省)以及綜合所得稅之 10%，以支挹各地方基準收支差額之補足。此外，在統籌分配稅款分配公式上，除保留行政院 101 年版之「優先彌平基準財政收支差額」與「按財政努力及績效分配」外，另訂定一特別的「最有利指標」分配公式，以因應各地方的需求差異與特色。

3.建立統籌分配稅款分配委員會

現行統籌款分配辦法，係由財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府後訂定，報請行政院核定。本修正案為提升地方自治權力，特規定設置一「統籌分配稅款分配委員會」，以取代現行洽商機制，鼓勵中央與地方共同參與決定。

4.強化補助制度規範及法律保障

為保障一般性補助款之金額，中央不會因修法而減少其應給予地方的標準，本修正案特規定一般性補助款不得低於修正施行前一年度之原有金額，且在計算各直轄市及縣(市)以因修法而導致差短之金額時，不得將依法移回由中央負擔之勞健保費補助款之影響納入計算，以防止中央因地方統籌分配稅款的分配增加，但卻以減少一般性補助款的方式暗中抵減之，影響地方實際獲配財源。

5.提升地方財政紀律及開源節流績效

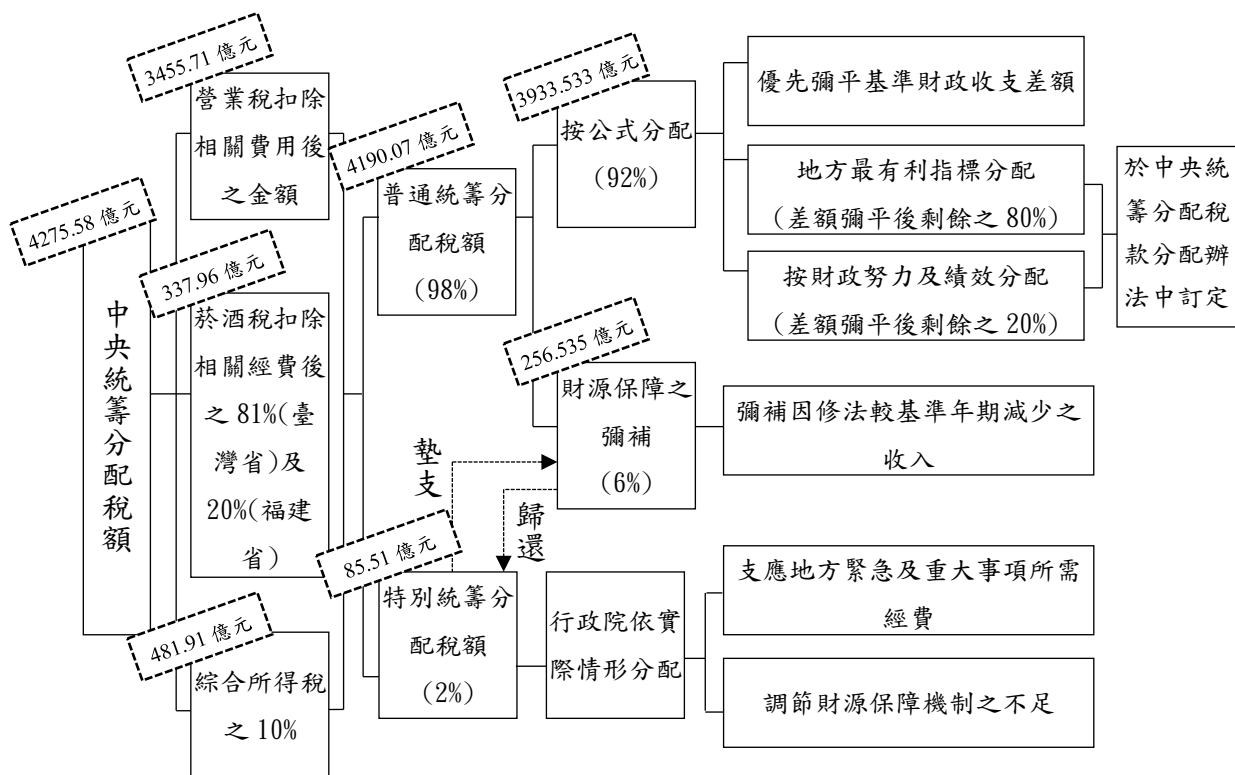
本修正案與行政院 101 年版相同，採用獎懲並用方式，一方面鼓勵地方招商投資及考核地方執行績效酌予增減補助，另方面地方若違反相關規定則予以暫停撥付、扣減抵充、或扣減統籌款或補助款等之處罰。

二、本研究財劃法修正案統籌分配稅款分配架構

每次論及財劃法的修正，其中最重要的部分就是有關中央統籌分配稅款的制度改革，包括統籌分配稅款的規模、財源稅目以及分配方式等。本修正案根據前述主要修法原則與方向，一方面考量地方整體獲配財源的充裕性，另一方面保障地方自主參與分配的權利，特提出一新的中央統籌分配稅款分配機制架構，如圖 7-4 所示。

首先，中央統籌分配稅款的財源有三，分別為營業稅扣除相關經費後收入的全部，菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除相關經費之 81%以及福建省金門連江徵起收入減除相關費用之 20%，再加上綜合所得稅的 10%。根據估算，此三種財源的總合規模，用以優先彌補本修正案新定義下之地方基準收支差短，殆無疑義。然而，由於基準收支所涵蓋的內容尚未能完全「標準化」，仍無法確實反映地方實際基本需求與收支差短，故本修正案特保留部分多餘的財源供做地方另行分配。其次，與現制相似，本修正案將統籌分配稅款，分為普通統籌分配稅款與特別統籌分配稅款。其中，前者所占所有財源的 98%，後者則只占 2%。主要的目的是希望透過特別統籌部分的縮小，以減少現行中央與地方對此統籌稅款運用上的爭議，進而未來適時加以廢除。是故，特別統籌稅款的分配暫時仍由行政院依實際情形分配，但除支應地方緊急及重大事故需求外，另可用於墊支調節財源保障機制(只增不減)的不足。

普通統籌分配稅款又分為二部分，一按公式分配，占 92%，另一為財源保障彌補機制，占 6%。前者的分配方式係以公開透明的公式為主；後者則係用於彌補各地方因修法變動而致較基準年期減少之收入，亦即「只增不減」原則的維護。按公式分配部分，其包括三項公式：其中優先用於彌補基準財政收支差額；分配後剩餘之 80%，以地方最有利指標公式分配，由地方自行評估各地特殊狀況挑選指標；分配後剩餘之 20%，則另以考量財政努力及財政績效等因素



註：1.虛線格子裡的數據為本研究財劃法修正案依 106 年度試算之金額

2.因本研究案有資料取得限制，故本圖數據僅供參考。

圖 7-4 本研究財劃法修正案中央統籌分配稅款分配架構

分配之。其中，除基準收支的涵蓋範圍明定於財劃法中外，另外二項公式皆由統籌款分配辦法訂之。

此外，本修正案的主要考量係在健全地方財政基礎下，針對現行統籌稅款的分配缺失，研擬一更合理與完整的新分配機制。為避免新制度的採行造成某些地方政府之財源分配結果較現制所獲配者減少的爭議，本修正案設有財源保障之填補機制，以保障各地方之分配結果一定較現制更為有利。這個分配機制的特色，即在於一致性優先補足各地方基準財政收支之缺口。惟鑒於基準財政收支差額的內涵及計算，各地方或甚難獲得共識，故臺北市政府建議另一妥協方案，亦即在保障各地方現有獲配財源(以某基準年期為標準)維持不變下，新

分配機制只適用於新增加的統籌財源。這種做法雖有其現實面的考量，且也可達到保障各地方原有獲配財源的效果，但卻嚴重限縮與破壞了新分配機制設計的完整性。就財劃法修正之改革目的言，本修正案仍傾向以改善現行各縣市已採用多年的基準財政收入與支出的缺失為起點，先求取直轄市與縣市之分配機制一致化，並輔以「地方最有利分配指標」與「財政努力及績效指標」二者的使用，提升地方政府的自主性與自律性，最後，在「統籌分配稅款分配委員會」的引導下，循序漸進的完成理想的改革目標。

第四節 財劃法修正案之內容

本研究財劃法修正案之內容係根據前述整體地方財政健全之考量為前題，在強調中央與地方為夥伴關係的基礎上，建構一兼顧平衡地方財政關係以及維護地方自我負責精神的新財劃法。茲說明其主要內容如下：

(一)重新定義基準財政需要與基準財政收入，以完全彌補地方基準差短為統籌分配稅款之最小規模

本修正版將現行制度中，財政部採用的「基準需要與基準收入」以及行政院主計總處採用的「基本支出與基本收入」之包含項目，加以整合。此外，又在確保完全彌補地方基準收支差短的條件下，選取現行基準需要與基本支出中所有支出項目做為新的「基準支出」所定義的內容。這個新版基準財政支出的概念包括：原有的基準財政支出(需要)再加上原有的基本財政支出，但兩者有重複部分只算一次。⁷⁸如此做法，可將現行各地方之基準收支差短與基本收支差短二者整合起來，未來只單獨由中央統籌分配稅款負責彌補之，不再需要一般補助款中之差短補助。換言之，中央統籌分配稅款的規模至少應以能完全補足地方基準收支差短為最低標準。至於基準收入的定義則是稅課收入減除統籌分配稅款以及依地方稅法通則徵課收入，其中稅課收入可以實徵收入之一定比率列計(另見本節第(六)點說明)。

(二)為考量各地方不同社經條件與財政狀況，將基準需要區分為共同性與特殊性二者

⁷⁸詳言之，此新版基準財政支出包含的項目有：1.正式編制人員人事費：包含本俸、加給、生活津貼、退休撫卹金及保險費；2.基本辦公費及員警服裝費；3.警政及消防外勤人員超勤加班費；4.依地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例定有支給或補助標準之民意代表及村里長費用；5.依公教人員保險法規定，應由受分配地方政府負擔之私立學校教職員保險費補助；6.依國民年金法、農民健康保險條例、老年農民福利津貼暫行條例及依老人福利法有關中低收入老人生活津貼發給規定，應由受分配地方政府負擔之社會福利支出；7.高中職以上學校扣除人事費及基本辦公費後之教育支出；8.對於公立醫療院所之補助經費；9.基本建設經費；以及 10.直轄市及縣(市)經中央統籌分配稅款分配委員會決議之特殊經費。上列的第 10 項乃本研究考量各地區的特殊性所新增的。

由臺北市對行政院 101 年財劃法版的意見可知，臺北市因為肩負首都之責而比其他地方多負擔了「維護中央機關安全所需警勤及裝備經費」。尤有甚者，由於臺北市的財政狀況相對較其他地方為佳，被中央列為「財力第一級」名單中，因此，多項計畫經費皆無法獲得與其他地方同等的中央補助，此做法似乎有懲罰地方財政努力或降低地方開源節流誘因之嫌。這些顧慮同樣也會發生在不同的地方政府身上，只是不同地方所發生的特殊經費需求項目不同而已。

為合理解決此問題，本修正版進一步將前述第(一)點中所稱基準財政需要，再細分為共同性與特殊性二部分。前者指的是適用於所有地方政府之共通經費項目；後者指的是反映個別地方政府特殊需要的經費項目。惟為避免各地競相濫用此一需求，特將其納入「中央統籌分配稅款分配委員會」(另見本節第(八)點說明)之審議事項中，予以適當規範。

(三)中央統籌分配稅款的財源改以營業稅全數、綜合所得稅 10%、以及菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除相關經費之 81%以及福建省金門連江徵起收入減除相關費用之 20%等三者為主

根據民國 104~106 年 3 年的平均值估算，營業稅扣除稽徵經費及統一發票給獎比率後之餘額大約為 3,349.58 億元(詳見後文表 7-4)，綜合所得稅之 10%約 483.65 億元，再加上菸酒稅之 80%(臺灣省)及 21%(福建省)340.83 億元，共計 4,174.06 億元(其中屬於普通統籌分配稅款按公式分配的財源約為 3,840.13 億元，詳見後文表 7-7)故可確保本修正案所提基準財政收支差額約 3,644.43 億元(參見表 6-14)之完全彌補。將營業稅收入全數列為統籌財源，既可避免地方間對此稅源分配的爭議，又可將營業稅收確實全數回歸地方，符合地方長期以來的訴求。其中營業稅與菸酒稅列為統籌稅款財源，乃係歷次行政院修正版本所共同採納者，由此可知，其乃係中央政府已明確表示且願意釋出之二項財源。至於僅針對綜所稅而非全部所得稅收入提撥 10%列入統籌稅款，係因本修正案另規劃營

利事業所得稅的 5%做為地方新增加的稅收分成，故不宜再列為統籌分配稅款財源。

(四)擴大基準財政需要，並將一般性補助款中之基本收支差短補助併入統籌分配稅款

一般性補助款主要包含二個部分，一為基本收支差短補助，另一為定額設算補助。前者依基本收入與基本支出之定義與項目計算，後者則按教育、社福及基本設施等項目及公式設算。本修正案主張基本收支差短補助與以彌補基準收支差額為主的統籌分配稅款，二者性質與功能相同，不宜分由不同機制規範，故特將其合併。同時，由於基準或基本支出的定義與內容，不易在短時間內就達到「標準化」的建置理想，因此本修正案乃先納入現行基準需要與基本支出中所包含的所有經費項目，將之視為地方「新基準需要」。且更進一步要求，合併後的統籌分配稅款，應優先且必能完全彌補各地方的新基準財政收支差額為前題要件，以保障地方財政的均衡與穩定。

(五)創建地方「最有利指標」分配機制，以補強基準財政收支差額公式之不足

實務上，地方財政需求的差異與特性非常難以用標準化的公式來衡量。尤有甚者，不論採用任何指標，個別地方政府總仍認為對其有利的指標或因素並未納入公式考量之中。為解決此一問題，本修正案創建一特別的「地方最有利指標分配機制」，其內容如下：

- 1.從按基準收支差額公式分配後剩餘之普通統籌分配稅款中保留 80%，做為最有利指標分配之財源。
- 2.由各地方自行在反映地方財政需求的各種因素中，提出對其最有利的分配因子，但該因子須以中央政府正式公布之指標與數據為限。
- 3.各地方政府分按其所選定之最有利指標估算其應獲配之統籌分配稅款金額。

- 4.將各地方所估算對其最有利下的獲配金額做一加總。
- 5.若分配加總金額超過可供分配的統籌分配稅款數，則各地方分配金額採等比例調降，直至分配加總金額等於可供分配之統籌分配稅款數為止。
- 6.若分配加總金額低於可供分配的統籌分配稅款數，則其餘額移做按財政努力與績效分配之財源。

由於此一分配機制乃本修正案首創，考量到各地方政府尚未熟悉，且該機制的運作亦須時間學習與累積經驗，本修正案建議將此一分配機制與依財政努力與績效分配公式，皆置於統籌款分配辦法之中訂定。此外，各地方最有利因子的選取可先限制在少數特定指標上，例如，人口數、人口密度、土地面積、營利事業營業額、污染排放量等，由地方政府自行選擇或組合。茲舉例說明如下：

假設中央統籌分配稅款中有 100 億元，係以地方「最有利指標」方式分配。在分配之前，經過「中央統籌分配稅款分配委員會」的討論與決議，共計挑選出 11 項指標，分別為營利事業營業額、人口數、土地面積、人口密度、工廠家數、機車密度、汽車密度、就業人口數、服務業人口數、工業人口數、以及農林漁牧人口數等。這些指標皆可用以反映各地方之財政需求，且有中央政府公開透明的資料以為依據，其可為中央政府的建議，亦可由地方政府主動提出。每一個指標皆依地區別計算出各地方的占比並排序，如表 7-3 所示。

對各地最有利的分配指標指的就是該地方在這 11 項指標中占比最大的指標，例如臺北市的營業額占比 31.03%為所有指標中之最高者。每一個地方政府必然都會在表 7-3 中找到自己占比最大的指標，做為統籌稅款之分配依據，而此即「最有利指標」機制的核心價值與特色。各地方政府首須找出其排序較優先的指標，但若排序較後的指標，占比卻比排序較前之指標為大，則自應選擇後者為其最有利指標。

表 7-3 106 年各地方政府相關社經指標之占比及排序

(1)營利事業銷售額			(2)戶籍登記人口數			(3)行政區域之土地面積			(4)人口密度 (戶籍登記人口數/土地面積)			(5)營運中工廠家數			(6)機車密度 (機車登記數/土地面積)			(7)汽車密度 (汽車登記數/土地面積)		
	營業額(億元)	占比(%)		轄區人口數 (千人)	占比(%)		土地面積 (平方公里)	占比(%)		人口密度	占比(%)		工廠數(家)	占比(%)		機車密度 (輛/平方公里)	占比(%)		汽車密度 (輛/平方公里)	占比(%)
臺北市	125,068.84	31.03	新北市	3,986.69	16.91	花蓮縣	4,628.57	12.79	臺北市	9872	29.19	新北市	18,304	21.00	臺北市	3474	19.50	臺北市	2994	27.04
新北市	47,168.54	11.70	臺中市	2,787.07	11.82	南投縣	4,106.44	11.34	嘉義市	4488	13.27	臺中市	18,281	20.98	嘉義市	2932	16.46	嘉義市	1594	14.39
高雄市	45,148.88	11.20	高雄市	2,776.91	11.78	臺東縣	3,515.25	9.71	新竹市	4235	12.52	桃園市	10,601	12.16	新竹市	2529	14.20	新竹市	1504	13.58
臺中市	39,915.23	9.90	臺北市	2,683.26	11.38	高雄市	2,951.85	8.15	基隆市	2798	8.27	彰化縣	9,948	11.41	基隆市	1376	7.73	基隆市	736	6.65
桃園市	35,511.26	8.81	桃園市	2,188.02	9.28	屏東縣	2,775.60	7.67	新北市	1942	5.74	臺南市	8,932	10.25	新北市	1066	5.98	桃園市	642	5.79
臺南市	22,966.28	5.70	臺南市	1,886.52	8.00	臺中市	2,214.90	6.12	桃園市	1792	5.30	高雄市	7,413	8.51	桃園市	974	5.47	新北市	499	4.51
新竹市	21,793.50	5.41	彰化縣	1,282.46	5.44	臺南市	2,191.65	6.05	臺中市	1258	3.72	雲林縣	1,866	2.14	臺中市	771	4.33	臺中市	494	4.46
彰化縣	13,793.29	3.42	屏東縣	829.94	3.52	宜蘭縣	2,143.63	5.92	彰化縣	1194	3.53	苗栗縣	1,766	2.03	彰化縣	758	4.25	彰化縣	467	4.22
雲林縣	12,707.64	3.15	雲林縣	690.37	2.93	新北市	2,052.57	5.67	高雄市	941	2.78	新竹縣	1,730	1.99	高雄市	680	3.82	臺南市	313	2.82
新竹縣	10,985.62	2.73	苗栗縣	553.81	2.35	嘉義縣	1,903.64	5.26	金門縣	906	2.68	嘉義縣	1,519	1.74	澎湖縣	614	3.45	高雄市	307	2.78
苗栗縣	8,146.62	2.02	新竹縣	552.17	2.34	苗栗縣	1,820.31	5.03	臺南市	861	2.55	屏東縣	1,367	1.57	臺南市	592	3.33	金門縣	272	2.45
屏東縣	4,011.79	1.00	嘉義縣	511.18	2.17	新竹縣	1,427.54	3.94	澎湖縣	820	2.43	新竹市	1,212	1.39	金門縣	424	2.38	澎湖縣	250	2.26
嘉義縣	2,981.26	0.74	南投縣	501.05	2.13	雲林縣	1,290.83	3.57	雲林縣	535	1.58	臺北市	1,053	1.21	雲林縣	330	1.85	雲林縣	214	1.93
南投縣	2,826.11	0.70	宜蘭縣	456.61	1.94	桃園市	1,220.95	3.37	連江縣	447	1.32	宜蘭縣	983	1.13	連江縣	233	1.31	新竹縣	157	1.42
宜蘭縣	2,715.29	0.67	新竹市	441.13	1.87	彰化縣	1,074.40	2.97	新竹縣	387	1.14	南投縣	811	0.93	屏東縣	223	1.25	苗栗縣	122	1.11
嘉義市	2,101.48	0.52	基隆市	371.46	1.58	臺北市	271.8	0.75	苗栗縣	304	0.90	嘉義市	434	0.50	新竹縣	205	1.15	連江縣	119	1.07
花蓮縣	1,813.42	0.45	花蓮縣	329.24	1.40	金門縣	151.66	0.42	屏東縣	299	0.88	花蓮縣	341	0.39	苗栗縣	176	0.99	嘉義縣	106	0.96
基隆市	1,713.35	0.43	嘉義市	269.40	1.14	基隆市	132.76	0.37	嘉義縣	269	0.79	基隆市	252	0.29	嘉義縣	170	0.95	屏東縣	105	0.95
臺東縣	729.97	0.18	臺東縣	219.54	0.93	澎湖縣	126.86	0.35	宜蘭縣	213	0.63	臺東縣	174	0.20	宜蘭縣	125	0.70	宜蘭縣	75	0.68
金門縣	586.84	0.15	金門縣	137.46	0.58	新竹市	104.15	0.29	南投縣	122	0.36	澎湖縣	87	0.10	南投縣	76	0.43	南投縣	52	0.47
澎湖縣	318.91	0.08	澎湖縣	104.07	0.44	嘉義市	60.03	0.17	花蓮縣	71	0.21	金門縣	71	0.08	臺東縣	44	0.24	花蓮縣	27	0.24
連江縣	50.35	0.01	連江縣	12.88	0.05	連江縣	28.8	0.08	臺東縣	62	0.18	連江縣	4	0.00	花蓮縣	43	0.24	臺東縣	23	0.21

資料來源：中華民國統計資訊網-縣市重要統計指標查詢系統-工商業概況(營利事業銷售額、營運中工廠家數)、土地面積、人口概況(戶籍登記人口數、人口密度)、人力資源(就業人口數、就業者之行業結構-工業、服務業、農林漁牧業)(民國 108 年 6 月 23 日登網下載)等數據，自行計算而得。

加減尾差係四捨五入所致。

表 7-3 106 年各地方政府相關社經指標之占比及排序 (續)

就業人口											
	(8)總就業人口數 (千人)	占比(%)		(9)服務業人口 (千人)	占比(%)		(10)工業人口 (千人)	占比(%)		(11)農林漁牧業人口 (千人)	占比(%)
新北市	1,961	17.24	新北市	1,255.63	18.60	新北市	691.84	17.00	宜蘭縣	68.52	12.28
高雄市	1,335	11.74	高雄市	1,032.41	15.30	臺北市	509.33	12.52	南投縣	68.16	12.22
臺中市	1,309	11.51	臺南市	807.41	11.96	臺南市	483.40	11.88	桃園市	67.70	12.13
臺北市	1,276	11.22	臺北市	761.18	11.28	臺中市	462.77	11.37	苗栗縣	59.57	10.68
桃園市	1,020	8.97	臺中市	546.31	8.09	桃園市	401.38	9.87	新竹縣	58.63	10.51
臺南市	963	8.47	桃園市	494.02	7.32	苗栗縣	293.11	7.20	嘉義縣	45.86	8.22
彰化縣	629	5.53	苗栗縣	276.32	4.09	高雄市	240.53	5.91	臺南市	44.19	7.92
屏東縣	413	3.63	宜蘭縣	212.08	3.14	屏東縣	133.39	3.28	臺北市	38.48	6.90
雲林縣	346	3.04	南投縣	168.43	2.50	宜蘭縣	132.45	3.26	新竹市	19.51	3.50
苗栗縣	269	2.36	彰化縣	140.47	2.08	雲林縣	129.01	3.17	雲林縣	16.25	2.91
嘉義縣	267	2.35	嘉義縣	138.67	2.05	南投縣	109.41	2.69	彰化縣	15.00	2.69
南投縣	261	2.29	嘉義市	124.67	1.85	臺東縣	89.32	2.20	新北市	13.53	2.43
新竹縣	259	2.28	雲林縣	123.74	1.83	新竹縣	86.40	2.12	基隆市	13.14	2.36
宜蘭縣	228	2.00	新竹縣	121.97	1.81	嘉義縣	76.50	1.88	臺中市	10.91	1.96
新竹市	208	1.83	臺東縣	118.02	1.75	彰化縣	72.53	1.78	屏東縣	8.42	1.51
基隆市	178	1.56	屏東縣	117.20	1.74	嘉義市	52.63	1.29	高雄市	3.06	0.55
花蓮縣	150	1.32	基隆市	103.13	1.53	基隆市	33.74	0.83	澎湖縣	2.45	0.44
嘉義市	129	1.13	澎湖縣	93.86	1.39	澎湖縣	32.69	0.80	花蓮縣	2.20	0.40
臺東縣	106	0.93	新竹市	64.69	0.96	新竹市	21.80	0.54	金門縣	0.93	0.17
澎湖縣	44	0.39	花蓮縣	31.53	0.47	花蓮縣	10.27	0.25	嘉義市	0.69	0.12
金門縣	22	0.19	金門縣	15.52	0.23	金門縣	5.55	0.14	臺東縣	0.67	0.12
連江縣	3	0.03	連江縣	2.35	0.03	連江縣	0.59	0.01	連江縣	0.06	0.01

就臺北市而言，在 11 個指標中，共有 4 個指標(營業額、人口密度、機車密度及汽車密度)排序第一，此表示若能按其中任何一個指標之占比來分配這 100 億元的統籌稅款，對臺北市都是最有利的結果。按營業額分，臺北市可得 31.03 億元；按人口密度分，臺北市可得 29.19 億元；按機車密度分，臺北市可得 19.50 億元；按汽車密度分，臺北市可得 27.04 億元。可預期的，臺北市最後一定會主張以營業額做為分配的依據。

就新北市而言，在 11 個指標中，共有 5 項指標(人口數、工廠家數、總就業人口、服務業人口以及工業人口)排序第一。若依這些指標分配 100 億元的統籌稅款，新北市可分別獲得 16.91 億元(按人口數分)、21.00 億元(按工廠家數分)、17.24 億元(按總就業人口分)、18.60 億元(按服務業人口分)、以及 17.00 億元(按工業人口分)。在此情況下，新北市自然會挑選以工廠數為分配指標，因為這樣的分配對其最有利。同理，花蓮縣在土地面積指標排序第一，故選此指標分配對其最有利，可分得 12.79 億元。宜蘭縣在農林漁牧人口指標排序第一，故選此指標分配對其最有利，可分得 12.28 億元。

其次，繼續檢視排序第二的地方政府，排除前述已列排序第一的縣市後，其中臺中市、南投縣、高雄市等各有二項指標排序第二，嘉義市則有三項指標入列。同樣地，每一地方都會從中挑選出對其分配結果最有利的指標。所以，臺中市會從人口數與工廠家數中選出工廠家數為其分配指標，可分得 20.98 億元；南投縣會從土地面積與農林漁牧人口數中選出農林漁牧人口數為其分配指標，可分得 12.22 億元；高雄市會從就業人口與服務業人口中選出服務人口為其分配指標，可分得 15.30 億元；嘉義市則會從人口密度、機車密度、汽車密度中選出機車密度為其分配指標，可分得 16.46 億元。以此可類推至各項指標其他排序之地方政府最有利指標選取狀況與分配結果。

截至目前為止，個別地方的最有利分配金額如下：臺北市 31.03 億元、新

北市 21.00 億元、宜蘭縣 12.28 億元、花蓮縣 12.79 億元、臺中市 20.98 億元、南投縣 12.22 億元、高雄市 15.30 億元、以及嘉義市 16.46 億元，共計 142.06 億元。假設這 100 億元統籌稅款只分給這 8 個地方政府，此一分配金額顯然已超過統籌稅款總數，其超過比率高達 $29.60\%(=42.06/142.06)$ ，為使分配結果符合統籌稅款金額上限，此時每一地方實際分得的最有利金額須再按此超過之比率 (29.60%) 做等比例調降。換言之，最後各地方所分配的統籌款結構都係各自在最有利考量下的選擇。

(六) 鼓勵地方提升財政努力與財政績效，多面向建構地方財政誘因獎懲機制

我國現行針對地方政府財政之相關的激勵與懲罰規定有：地方制度法(第 69、71、73、76 條)、財劃法(第 35-1、37 條)、補助辦法(第 4、5、6、10、11、12、13、14、15、18、19 條)。觀察此等規定發現，其內容多以懲罰的方式來管控地方政府的財政行為，相對在獎勵地方政府自我開闢財源的著墨較少，也因而使得多數地方政府缺乏改善財政狀況的誘因。所以，如何設計機制以增加地方政府合理開闢財源、減少不必要或低效率的支出，以提升其對自我財政狀況的負責態度，是中央政府重要的課題。

本修正版與其他各年行政院版看法一致，皆主張在中央統籌分配稅款中保留一定比率，按各地方政府之財政努力與財政績效的表現良窳為分配因子。未來不論是在開源努力或節流成效上，只要地方相對於所設定的目標值或隨著時間的變化而有所改善，都能夠獲得更多統籌分配稅款的分配鼓勵。具體而言，有關財政努力與績效的指標，或可參採 91 年行政院版修正案原列入修法條文之內容，主要考慮因素包括營利事業營業額、公告地價占一般正常交易價格比例、公告現值占一般正常交易價格比例、規費、罰鍰及工程受益費占自有財源比例等。其次，亦可參採現行行政院為紓解地方政府財政壓力，於保障財源補助後，另再給予地方的平衡預算補助中，所訂定的財政努力與績效指標，其中包括基

本財政收支差短改善度、地方稅稽徵努力度(包括房屋稅及地價稅近3年平均實徵數占當年度基本財政支出之比率、以及房屋稅與地價稅近3年平均成長率等)、以及規費、罰鍰及賠償收入、工程受益費、營業盈餘及事業收入、自治稅捐等收入(包括前述收入總數近3年決算平均數占當年度基本財政支出之比率以及前述收入總數近3年平均成長率等)。

再者，更可參採曾巨威(2001)報告中所建議的方法，為了加強維護地方財政紀律，將所有獎懲機制歸納為扣除補助款、行政處罰、以及財政努力與績效獎懲等三大類。不論是財政努力或財政績效指標，皆以全國地方政府之平均金額為「標準」，再將各地方實際收入與實際支出分別除以平均(標準)收入與平均(標準)支出，即可分別求得各地方之財政努力與財政績效之表現程度。由此亦可知，用以表示政府財政努力或財政績效之指標，極為多樣與複雜，其計算公式與考量因素各有不同的型態與組成。然由於法律之修正實務上較為困難，為兼顧指標之應用彈性及順應時空環境變化之需求，有關該等指標之細節訂定，允宜在施行辦法中處理。

此外，在前述基準收入的定義與項目中，亦可合理納入誘因設計。行政院101年版規定，基本收入的定義為稅課收入減除統籌分配稅款以及依地方稅法通則徵收之稅課收入後的數額，其中稅課收入以實徵收入之百分之九十列計。如此做法，雖能稍微減少地方政府對主動課徵收入的疑慮，但每多徵100元稅課收入，還是會減少90元的統籌稅款分配，故其誘因效果仍難以有效發揮。本修正版特研擬一地方稅課收入「遞減式納入基收機制」，茲說明如下：

- 1.基準財政收入的定義為地方稅課收入減除統籌分配稅款以及依地方稅法通則徵課收入。
- 2.地方稅課收入納入基準財政收入的比率隨地方租稅努力程度有別。
- 3.各直轄市及縣(市)稅課收入皆按百分之九十納入基準財政收入。

4.各直轄市及縣(市)稅課收入較其前三年稅課收入平均值超過百分之十以內者，其超過部分以百分之八十列計基準財政收入；超過百分之十至百分之二十者，其超過部分以百分之六十列計基準財政收入；超過百分之二十以上者，其超過部分以百分之四十列計基準財政收入。

5.此機制的特色是賦予各地方政府相對更多的財政努力誘因。

最後，雖然現行的預算法與財劃法中都有相關條文對各級政府之財政紀律有所規範，但卻缺乏懲罰機制，為能發揮獎懲並重之效果，本修正案建議比照「財政紀律法」，於財劃法中增列不遵守財政紀律者之懲處規定。

(七)規定營利事業所得稅的 5%為中央與地方共分稅源，鼓勵地方招商投資與開闢財源之誘因

為鼓勵地方政府努力開闢自有財源，透過國稅稅收的分成，確能達到一定程度的誘因彌補效果。根據分析，現行所有國稅稅目中，營利事業所得稅的成長率甚為穩定，且各地方間之稅收差異程度亦相對較小，地方政府參與分成的結果，較不至於造成地方間財政水平失衡的過度擴大。換言之，本修正案所包含的共分稅目，除原有的遺產及贈與稅與菸酒稅之外，多增加營利事業所得稅(5%)一項。尤有進者，由於某些地方，例如新竹市的營所稅收入較其他地方高出許多，為免同比率地方分成導致其稅收遽增，故本修正案對營所稅的地方分成，另設有不得超過該地方當年度自籌財源百分之十的規定。

本修正案在兼顧稅收穩定成長，增加地方開源誘因以及地方間財政水平公平因素下，經深入分析後(參見第陸章第四節)，挑選出營所稅為目前最適當的地方稅收分成稅目。有關營利事業與工廠「所在地」不同，可能造成的地方爭議問題，由於營所稅係以營利專業單位所在地為基礎，自難完全避免其與工廠所在地的不同。惟為減輕此問題造成的影響，除了規定營所稅分成不得超過各地方自籌財源收入 10%上限之外，本修正案另搭配建立「最有利指標」機制

來解決。

(八)成立「中央統籌分配稅款分配委員會」，由中央相關單位、專家學者及地方政府代表共同組成，負責統籌款分配辦法之訂定

統籌分配稅款性屬地方自有財源之一部分，中央每次修正財劃法，皆強調同時下放錢權給地方，以提高地方的財政自主性。地方權力的提升應從讓地方政府有充分與完全的機會參與統籌分配稅款的分配機制開始。為因應地方制度法的變革，中央亟欲修正財劃法，以充裕地方自治財源，並解決地方財政結構問題。惟現行財劃法規定統籌分配稅款之分配辦法，「由財政部會同中央主計機關並洽商直轄市政府及縣(市)政府後擬訂」，分配的主導權仍掌握在中央手上，地方的參與份量仍嫌不足。根據「教育經費編列管理法」之規定，中央應依法成立「教育經費基準委員會」，負責研訂教育經費計算基礎、各級政府教育經費基本需求之計算、以及各級政府之教育經費應分攤數額之計算等。該委員會由學者專家、地方政府與中央財主單位及主管教育行政機關等代表組成，「中央統籌分配稅款分配委員會」可比照此方式成立與運作。

更重要的是，中央與地方的關係已從傳統的垂直從屬關係，轉變成為分工合作的夥伴關係。有關財政收入或支出的權責歸屬，應從各項規範職掌業務的個別法律中，尋求確實反映中央與地方功能分擔上之合理關係，並以此做為地方基準需求的計算標準。本修正案希望透過中央統籌分配稅款委員會的設置，在法律上賦予該會依照個別法律檢討中央與地方財政收支分擔的合理性，將基準收支定義「標準化」之工作逐漸落實與次第完成。

第五節 財劃法修正案之影響

本節彙總試算 5 個財劃法版本的財源規模與對各地方政府的影響；包括現行財劃法版本、本研究規劃之修正版本、陳前總統時期與馬前總統時期之行政院所提出的修法版本、及民進黨民國 101 年的黨團修正版本。以下先簡述此 5 種版本有關統籌款與一般補助款、稅收分成的主要規定，然後再試算各版本的財源規模，最後分析其對 22 個地方政府的財源影響。

一、5 個版本的主要規定

(一)現制：依現行財劃法的規定，統籌款的規模(來源面)為：1.所得稅與貨物稅總收入之 10%、2.營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金(營業稅收入 3%)後之 40%、3.16 縣市之土增稅的 20%(僅統籌分配給 16 縣市)；另外，就分配面而言，總規模以 6%(不含土增稅)列為「特別統籌分配稅款」，94%(含土增稅)列為「普通統籌分配稅款」。稅收分成規模為遺產及贈與稅在直轄市徵得收入分成 50%(縣無分配權)，在省轄市與縣所轄的鄉、鎮、市可分成 80%。菸酒稅以其總收入 18%按人口比例分配給直轄市及臺灣省各縣(市)；2%按人口比例分配給福建省的金門及連江兩縣。另外，第三級政府(198 個鄉鎮市公所)依法可獲配之統籌分配稅款(預算數)占全部統籌款(含普通與特別統籌款)的 8.24%。⁷⁹再者，以上乃從法定的來源面說明統籌款之規模(預算數)，但就年度終了之實撥數(決算數)而言，實際的撥付數(決算數)會與法定推估的預算數有些許差異(多是決算數略大於預算數)；而本文在進行各版本比較時，現制的規模主要為實撥決算數。

(二)陳前總統時期版本(以下簡稱行政院 97 年版本)：⁸⁰統籌款規模為：1.營業稅

⁷⁹ 因無法取得各鄉鎮市之遺贈稅稅收分成的數據資料，本研究將鄉鎮市之遺贈稅稅收分成納入縣政府的稅收分成。

⁸⁰ 由於從民國 88 年至今，共有 5 次(民國 91 年、96 年、97 年、99 年、101 年)的「行政院版」財劃法

總收入減除 1.5%稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全數；2.菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 81%，在福建省金門、連江兩縣減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 20%。廢除「特別統籌分配稅款」，全部為「普通統籌分配稅款」。另外，土地增值稅在縣(市)徵起收入之 20%原繳由中央統籌分配縣(市)部分，改為全歸地方。稅收分成規模為：1.遺產及贈與稅在直轄市、市及鄉(鎮、市)修正統一為可分得 60%；2.菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 19%，按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)，在福建省金門、連江兩縣減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 80%分配各該縣。一般性補助款每年度總額不得低於當年度所得稅及貨物稅總收入各 10%之合計數。在統籌分配稅款財源的分配面有三部分，第一部份為總額的 90%，依公式分配給地方；第二部份為總額的 6%，用以彌補因修法而可能導致各地方較某一基準年期減少之收入，俾確保修法後各地方能維持「只增不減」的分配結果；第三部份則是總額的 4%，此為地方財政調節款目的(此版本無特別統籌分配稅款)。(參見第伍章第一節與圖 5-2)。另外，此版本第三級政府(198 個鄉鎮市公所)可獲配的統籌分配稅款並無明文規定，故本文仿照現制的分配比例來推估(現制是 94%的普通統籌—可供分配，將其中 8.24%分配給第三級政府，85.76%分配給第二級政府)；所以此版本第三級政府依法可獲配之統籌分配稅款(估算數)推估為：依該規定統籌分配稅款總額的 90%(可供公式分配部分)除以 94%再乘上 8.24%。

(三)馬前總統時期版本(以下簡稱行政院 101 年版本)：統籌款規模為：1.營業稅總收入減除 1.5%稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全數；2.所得稅總收入 6%；3.菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除 1%作為

修正草案內容；前 3 次為民進黨陳前總統執政時期所提出，後 2 次為國民黨馬前總統執政時期所提出，但仔細比對此 5 次提案內容可知，若為同一執政黨所提內容幾乎是完全相同的；故以下將陳前總統時期所提版本稱行政院 97 年版，馬前總統時期所提版本稱行政院 101 年版。

稽徵及查緝經費後之 81%，在福建省金門、連江兩縣減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 20%。在總規模中，以 4%列為「特別統籌分配稅款」，96%列為「普通統籌分配稅款」。另外，土地增值稅在縣(市)徵起收入之 20%原繳由中央統籌分配縣(市)部分，改為全歸地方。稅收分成規模為：1.遺產及贈與稅在直轄市、市及鄉(鎮、市)修正統一為可分得 60%；2.菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 19%，按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)，在福建省金門、連江兩縣減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 80%分配各該縣。一般性補助款每年度總額不得低於當年度所得稅及貨物稅總收入各 10%之合計數。在統籌分配稅款財源的分配面有三部分，第一部份為總額的 90%(屬普通統籌分配稅款)，依公式分配給地方；第二部份為總額的 6%(屬普通統籌分配稅款)，用以保障財源，彌補因修法較基準年期減少之收入；第三部份是總額的 4%，此為特別統籌分配稅款，支應各地方緊急及重大事項所需經費。(參見第伍章第一節與圖 5-4)。同樣的，此版本第三級政府(鄉鎮市公所)可獲配的統籌分配稅款(估算數)為：依該規定統籌分配稅款總額的 90%(可供公式分配部分)除以 94%再乘上 8.24%。

(四)民進黨黨團 101 年版本：統籌款規模為：1.營業稅總收入減除 1.5%稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全數；2.所得稅總收入 20%，貨物稅總收入 10%；3.菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 81%，在福建省金門、連江兩縣減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 20%。在總規模中，以 2%列為「特別統籌分配稅款」，98%列為「普通統籌分配稅款」。另外，土地增值稅在縣(市)徵起收入之 20%原繳由中央統籌分配縣(市)部分，改為全歸地方。稅收分成規模為：1.遺產及贈與稅在直轄市、市及鄉(鎮、市)修正統一為可分得 60%；2.菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 19%，按人口比例分

配直轄市及臺灣省各縣(市)，在福建省金門、連江兩縣減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 80%分配各該縣。一般性補助款廢除(併入統籌款)。在統籌分配稅款財源的分配面有兩部分，第一部份為總額的 88.2%(屬普通統籌分配稅款)，依公式分配給地方；以及總額的 9.8%(屬普通統籌分配稅款)，按財政努力分配；第二部份是總額的 2%，此為特別統籌分配稅款，支應各地方緊急及重大事項所需經費。(參見第伍章第二節與圖 5-6)。同樣的，此版本第三級政府(鄉鎮市公所)可獲配的統籌分配稅款(估算數)為：依該規定統籌分配稅款總額的 98%(可供公式分配部分)除以 94%再乘上 8.24%。

(五)本研究規劃版本：統籌款規模為：1.營業稅總收入減除 1.5%稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全數；2.綜合所得稅總收入 10%；3. 菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 81%，在福建省金門、連江兩縣減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 20%。在總規模中，以 2%列為「特別統籌分配稅款」，98%列為「普通統籌分配稅款」。另外，土地增值稅在縣(市)徵起收入之 20%原繳由中央統籌分配縣(市)部分，改為全歸地方。稅收分成規模為：1.遺產及贈與稅在直轄市、市及鄉(鎮、市)修正統一為可分得 60%，2.營所稅在各地方政府徵起收入 5%，但其不得超過自籌財源 10%(超過部分不給予)；3.菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 19%，按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)，在福建省金門、連江兩縣減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 80%分配各該縣。一般性補助款每年度總額不得低於當年度所得稅及貨物稅總收入各 10%之合計數。在統籌分配稅款財源的分配面有三部分，第一部份為總額的 92%(屬普通統籌分配稅款)，依公式分配給地方；第二部份為總額的 6%(屬普通統籌分配稅款)，用以保障財源，彌補因修法較基準年期減少之收入；第三部份是總額的 2%，為特別統籌分配稅款，支應各地方緊急及重大事項所需經費。(參見第柒章第二節與圖 7-4)。同樣的，此版本

第三級政府(鄉鎮市公所)可獲配的統籌分配稅款(估算數)為：依該規定統籌分配稅款總額的 92%(可供公式分配部分)除以 94%再乘上 8.24%。

彙總而言，4 個修正建議版之統籌分配稅款的財源規模主要差異為：行政院 97 年版本未納入所得稅為統籌款財源，行政院 101 年版本納入所得稅 6%為統籌款財源，民進黨黨團 101 年版本納入所得稅 20%、貨物稅 10%為統籌款財源，本研究規劃版本納入綜合所得稅 10%為統籌款財源(並給予在各地方政府徵起營所稅收入 5%的稅收分成)。⁸¹在統籌款的支用分配面之主要差異為：行政院 97 年版與行政院 101 年版，都是以統籌款總額的 90%，依公式及財政努力分配給地方(含第三級政府)；民進黨黨團 101 年版則是以統籌款總額的 98%，依公式及財政努力分配給地方(含第三級政府)；本研究規劃版是以統籌款總額的 92%，依公式及財政努力分配給地方(含第三級政府)。

二、各版本之財源規模

依據上述說明，各版本民國 104~106 年之統籌分配稅款、一般補助款的金額如表 7-4 所示。在統籌分配稅款部分，以民國 106 年為例，現制的來源面與分配面推估數 2,603.53 億元為依法規所計算的統籌款金額，此與分配面實際數(實撥決算數)2,681.91 億元有些微差異。⁸²另外，民國 106 年各修正版本統籌款的規模分別是行政院 97 年版本 3,793.67 億元、行政院 101 年版本 4,383.97 億元、民進黨黨團 101 年版本 5,939.82 億元、本研究規劃版本 4,275.58 億元；其中，民進黨黨團 101 年版本因將一般補助款併入統籌款，故其金額相對最大(但一般補助款的金額將為零)；本研究規劃版本三年平均的規模為 4,174.06 億元。

各版本之一般補助款的規模如表 7-4 右半部所示。由於各版對一般補助款

⁸¹在各修正版本中的各種租稅之稅收額，均是僅含未被指定用途的稅收部分(已被指定用途的稅收部分不納入)。現行與財政移轉制度有關之租稅中，有部分稅收被指定用途之租稅包括：遺產及贈與稅撥入長照基金、營業稅撥入金融業特別準備金、菸酒稅撥入長照基金、房地合一課徵所得稅課稅收入循預算程序用於住宅政策及長期照顧服務支出。

⁸²本文後面分析各地方政府的統籌款規模主要以實際的實撥決算數為主，而此處列示來源面的金額主要是便於各版本「法定」總規模之比較。

表 7-4 各版本之統籌分配稅款及一般補助款(104~106 年) 單位:億元

財政移轉			統籌分配稅款				一般補助款*				
版 本 \ 年 度			104 年	105 年	106 年	三年平均	年度	104 年	105 年	106 年	三年平均
現 制	來 源 面	所得稅 10%	936.73	1,005.48	983.84	975.35	一般性	1,377.30	1,353.50	1328.62	1,353.12
		貨物稅 10%	183.13	181.91	178.47	181.17					
		營業稅 40%	1,302.75	1,375.88	1,403.99	1,360.88					
		三稅小計	2,422.62	2,563.27	2,566.30	2,517.40	專案	349.50	257.20	282.88	296.54
		土增稅 20%(縣市)	41.01	31.42	37.23	36.55					
	合 計		2,463.63	2,594.69	2,603.53	2,553.95	合 計	1,726.80	1,610.70	1611.50	1649.67
	分 配 面	普通統籌(94%+土增)	2,318.27	2,440.90	2,449.55	2,402.91					
		特別統籌(6%)	145.36	153.80	153.98	151.04					
		實際普通統籌(94%+土增)	2,411.64	2,555.96	2,539.68	2,502.43					
		實際特別統籌(6%)	135.66	149.13	142.23	142.34					
		合 計*	2,547.30	2,705.09	2,681.91	2,644.77					
行政 院 97 年版	來 源 面	營業稅 95.5%	3,206.52	3,386.51	3,455.71	3,349.58	一般性	1377.30	1353.50	1328.62	1353.12
		菸酒稅 81%、20%	337.07	347.45	337.96	340.83	專案	349.50	257.20	282.88	296.54
		合計(普通統籌)*	3,543.59	3,733.96	3,793.67	3,690.41	合 計	1726.80	1610.70	1611.50	1649.67
行政 院 101 年版	來 源 面	營業稅 95.5%	3,206.52	3,386.51	3,455.71	3,349.58	一般性	1,377.30	1,353.50	1328.62	1,353.12
		菸酒稅 81%、20%	337.07	347.45	337.96	340.83					
		所得稅 6%	562.04	603.29	590.31	585.21	專案	349.50	257.20	282.88	296.54
		合 計	4,105.63	4,337.25	4,383.97	4,275.62					
	分配面	普通統籌(96%)	3,941.40	4,163.76	4,208.61	4,104.59	合 計	1,726.80	1,610.70	1611.50	1649.67
		特別統籌(4%)	164.23	173.49	175.36	171.02					
民進 黨團 101 年版	來 源 面	營業稅 95.5%	3,206.52	3,386.51	3,455.71	3,349.58	一般性	0	0	0	0
		菸酒稅 81%、20%	337.07	347.45	337.96	340.83					
		所得稅 20%	1,873.46	2,010.97	1,967.69	1,950.71	專案	0	0	0	0
		貨物稅 10%	183.13	181.91	178.47	181.17					
	分配面	合 計	5,600.18	5,926.83	5,939.82	5,822.28	合 計	0	0	0	0
		普通統籌(98%)	5,488.18	5,808.30	5,821.03	5,705.83					
		特別統籌(2%)	112.00	118.54	118.80	116.45					
本研 究規 劃版	來 源 面	營業稅 95.5%	3,206.52	3,386.51	3,455.71	3,349.58	一般性	1,377.30	1,353.50	1328.62	1,353.12
		菸酒稅 81%、20%	337.07	347.45	337.96	340.83					
		綜合所得稅 10%	473.95	495.09	481.91	483.65	專案	349.50	257.20	282.88	296.54
		合 計	4,017.54	4,229.06	4,275.58	4,174.06					
	分配面	普通統籌(98%)	3,937.19	4,144.47	4,190.06	4,090.58	合 計	1,726.80	1,610.70	1611.50	1649.67
		特別統籌(2%)	80.35	84.58	85.51	83.48					

說明：1. 各租稅之稅收額都不含已被指定用途的部分。亦即遺贈稅及菸酒稅不含撥入長照基金，營業稅不含撥入金融業特別準備金，綜所稅與營所稅不含房地合一課徵之課稅收入循預算程序用於住宅政策及長照服務支出。

2.* 在陳前總統(民進黨)執政時期，行政院所提的財劃法修正案(有民國 91 年、96 年、97 年等 3 次)均是主張廢除特別統籌分配稅款，而民國 101 年在野的民進黨則是主張調降特別統籌分配稅款的比例為 2%。

3.現制統籌分配稅款來源面與分配面推估數為依法規所計算的金額，此與實際數(實撥決算數)會有差異。

4.* 一般補助款為決算數，但一般性補助、專案補助因本文無法算數，故依兩者之預算數的相對比例來拆分。

5.加減尾差係四捨五入所致。

6.因本研究案有資料取得限制，故本表數據僅供參考。

資料來源：根據自行蒐集資料(財政部國庫署、行政院主計總處及臺北市財政局提供)及財政統計資料庫查詢－全國實徵淨額會計年別－按地區別及稅目別分(民國 107 年 10 月 17 日登網下載)等資料計算而得。

之規模均要求修正施行後的年度總額，不得低於修正施行前一年度所得稅總收入及貨物稅總收入各 10%之合計數；若以民國 106 年所得稅及貨物稅兩者總收入的 10%計算結果，尚未達 1,200 億元，比民國 104 至 106 年任一年的一般補助款預算金額都低；故表中行政院 97 年版本、行政院 101 年版本、民進黨黨團 101 年版本、本研究規劃版本的一般補助款(包括一般性補助與專案補助)規模，均比照現制的金額列示(以民國 106 年為例，一般性補助的規模為 1,328.62 億元，專案補助的規模為 282.88 億元)，⁸³民進黨黨團 101 年版本的一般性補助與專案補助則均為零。

另外，各版本之遺贈稅、菸酒稅、營所稅之稅收分成的金額如表 7-5 所示。營所稅的稅收分成是本研究特有的，但為避免少數縣市之稅收分成金額過大，營所稅 5%之稅收分成不得超過自籌財源 10%；以民國 104~106 年為例，此稅收分成的規模分別為 211.75 億元、234.40 億元、217.92 億元(三年平均為 221.36 億元)。⁸⁴

遺贈稅的稅收分成，以民國 106 年為例，現制的規模是 269.04 億元；行政院 97 年版本、行政院 101 年版本、民進黨黨團 101 年版本、本研究規劃版本之規模皆是 305.21 億元(各地方政府可獲得轄區內徵得之遺贈稅收入的 60%)。若以三年平而言，4 個修正版本之遺贈稅的稅收分成規模皆是 262.24 億元。再者，相對於現制的遺贈稅分成方式，各修正版本都是將直轄市分成由 5 成提高至 6 成，6 都直轄市的獲配規模因而會提高，但省轄市與縣轄之鄉鎮市公所之分成由 8 成降至 6 成，獲配規模因而會降低；整體而言，各修正本的遺贈稅分成規模較現制多。⁸⁵

⁸³一般補助款為決算數，但本文並無一般性補助、專案補助之決算數(只有兩者的預算數)，故係依兩者預算數的相對比例來拆分一般性補助款、專案補助款，作為各自的決算數。

⁸⁴營所稅 5%稅收分成，若不設限(可超過自籌財源 10%)，則民國 104~106 年之營所稅稅收分成數分別為 231.39 億元、255.19 億元、250.97 億元(三年平均為 245.85 億元)。

⁸⁵因為 6 個直轄市遺贈稅稅收分成提高一成的金額，大於 16 個縣市遺贈稅分成降低二成的金額，故最後整體遺贈稅稅收分成的規模是擴大的。另外，由於各修正版本均主張廢除第三級地方政府(鄉鎮市公所)，故本研究將鄉鎮市之遺贈稅稅收分成納入縣政府的稅收分成。

表 7-5 各版本之遺贈稅、菸酒稅及營所稅稅收分成(104~106 年)

單位：億元

財政移轉	遺贈稅					菸酒稅					營所稅				
版 本	規 定	104 年	105 年	106 年	三年平均	規 定	104 年	105 年	106 年	三年平均	規 定	104 年	105 年	106 年	三年平均
現 制	直轄市 50% ；省轄市與鄉、鎮、市 80%	173.25	249.31	269.04	230.53	18%分臺灣省；2%分金門及連江	88.32	91.25	89.02	89.53	無分成規定	0.00	0.00	0.00	0.00
行政院 97 年版	直轄市與市及鄉、鎮、市統一分成 60%	196.41	285.09	305.21	262.24	19%分臺灣省；80%分金門及連江	100.12	104.26	102.69	102.36	無分成規定	0.00	0.00	0.00	0.00
行政院 101 年版	直轄市與市及鄉、鎮、市統一分成 60%	196.41	285.09	305.21	262.24	19%分臺灣省；80%分金門及連江	100.12	104.26	102.69	102.36	無分成規定	0.00	0.00	0.00	0.00
民進黨團 101 年版	直轄市與市及鄉、鎮、市統一分成 60%	196.41	285.09	305.21	262.24	19%分臺灣省；80%分金門及連江	100.12	104.26	102.69	102.36	無分成規定	0.00	0.00	0.00	0.00
本研究 規劃版*	直轄市與市及鄉、鎮、市統一分成 60%	196.41	285.09	305.21	262.24	19%分臺灣省；80%分金門及連江	100.12	104.26	102.69	102.36	營所稅 5% [#]	211.75	234.40	217.92	221.36

*：本研究規劃稅收分成包括營所稅 5%且其不得超過自籌財源 10%。加減尾差係四捨五入所致。

資料來源：根據自行蒐集資料(財政部國庫署及行政院主計總處提供)與財政部及中華民國統計資訊網－縣市重要統計指標查詢系統（民國 107 年 10 月 17 日登網下載）等資料計算而得。

最後，將上述的統籌分配稅款、一般補助款、遺贈稅稅收分成、菸酒稅稅收分成、營所稅稅收分成相加，以觀察各版本財政移轉的合計總規模，其結果如表 7-6 所示。以民國 104 年為例，現制之合計規模是 4,535.67 億元，行政院 97 年版本、行政院 101 年版本、民進黨黨團 101 年版本、本研究規劃版本的規模分別為 5,566.92 億元、6,128.96 億元、5,896.71 億元、6,252.61 億元；換言之，本文規劃版的財政移轉規模是最大的，這主要是因有綜合所得稅的 10% 為統籌款之財源，且增加營利事業所得稅的 5% 作為稅收分成；行政院 101 年版財政移轉合計規模是第二大的，因有所得稅的 6% 為統籌款之財源；第三大的是民進黨團 101 年版，第四大的是行政院 97 年版，現制的合計規模是最小的。以三年平而言，此規模大小的順序不變，由大而小依序為本文規劃版(6,409.67 億元)、行政院 101 年版(6,289.88 億元)、民進黨團 101 年版(6,186.87 億元)、行政院 97 年版(5,704.66 億元)、現制(4,614.50 億元)。

三、各版本對各地方政府之財源影響試算分析

此部分試算各修正版本對各地方政府財政移轉合計總規模的影響，而試算的原理有五個步驟如下：

1. 根據前述 4 個修正版本的規定，先計算出財源(來源面)的規模(包括統籌款的財源、一般補助款的財源、稅收分成的財源，即表 7-4 的數字)；
2. 將統籌款的財源再按各修正版本之規定區分成三個部分：(1)按公式分配部分；(2)財源保障部分；(3)特別統籌或財政調節部分；(詳見後文表 7-7 的①欄)
3. 將上述 2.按公式分配部分的金額，優先彌補各修正版本之基準財政收支差額⁸⁶(各修正版本之基準財政需要雖有差異，但因缺乏資料，故於此皆按本研究

⁸⁶ 各修正版本之基準財政收入，對稅課收入皆以其百分之九十計算，但為簡便計，本研究仍按稅課收入之全數計算之。

表 7-6 各版本之各項財政移轉估計規模(104~106 年)

單位：億元

104 年財政移轉						
版 本	統籌分 配稅款	一般 補助款	遺贈稅 稅收分成	菸酒稅 稅收分成	營所稅 稅收分成	合 計
現 制	2,547.30	1,726.80	173.25	88.32	0.00	4,535.67
行政院 97 年版	3,543.59	1,726.80	196.41	100.12	0.00	5,566.92
行政院 101 年版	4,105.63	1,726.80	196.41	100.12	0.00	6,128.96
民進黨團 101 年版	5,600.18	0.00	196.41	100.12	0.00	5,896.71
本研究規劃版	4,017.54	1,726.80	196.41	100.12	211.75	6,252.61
105 年財政移轉						
現 制	2,705.09	1,610.70	249.31	91.25	0.00	4,656.35
行政院 97 年版	3,733.96	1,610.70	285.09	104.26	0.00	5,734.01
行政院 101 年版	4,337.25	1,610.70	285.09	104.26	0.00	6,337.30
民進黨團 101 年版	5,926.83	0.00	285.09	104.26	0.00	6,316.18
本研究規劃版	4,229.06	1,610.70	285.09	104.26	234.40	6,463.51
106 年財政移轉						
現 制	2,681.91	1,611.50	269.04	89.02	0.00	4,651.47
行政院 97 年版	3,793.67	1,611.50	305.21	102.69	0.00	5,813.06
行政院 101 年版	4,383.97	1,611.50	305.21	102.69	0.00	6,403.37
民進黨團 101 年版	5,939.82	0.00	305.21	102.69	0.00	6,347.72
本研究規劃版	4,275.58	1,611.50	305.21	102.69	217.92	6,512.90
三年平均（104 至 106 年）財政移轉						
現 制	2,644.77	1,649.67	230.53	89.53	0.00	4,614.50
行政院 97 年版	3,690.41	1,649.67	262.24	102.36	0.00	5,704.66
行政院 101 年版	4,275.62	1,649.67	262.24	102.36	0.00	6,289.88
民進黨團 101 年版	5,822.28	0.00	262.24	102.36	0.00	6,186.87
本研究規劃版	4,174.06	1,649.67	262.24	102.36	221.36	6,409.67

說明：1.現制的數據為決算數，其他版本為依各自修正建議的內容所計算之數據。

2.加減尾差係四捨五入所致。

3.因本研究案有資料取得限制，故本表數據僅供參考。

資料來源：根據自行蒐集資料(財政部國庫署及行政院主計總處提供)及財政統計資料庫查詢－全國實徵淨額會計年別－按地區別及稅目別分(民國 107 年 10 月 17 日登網下載)等資料，計算而得。

推估之「新基準財政收支差額」計算，詳細說明請參見第陸章第三節及表 6-9)。
若有餘額再依各地方政府之基準財政收支差額占全部基準財政收支差額的比例，分配給各地方政府；⁸⁷

4. 將上述 3.的各地方政府獲配金額(不含上述 2.之(2)財源保障部分與(3)特別統籌或財政調節部分)加上上述 1.的一般補助款與稅收分成，即可得出各地方政府總計可獲得的財政移轉金額。(詳見後文表 7-7 的④欄)
5. 將上述 4.所算出各地方政府獲得的財政移轉金額，與現制下各地方政府獲得的財政移轉金額相比較，基於「只增不減」的原則，調整上述 4.所算出各地方政府獲得的財政移轉金額(亦即若有低於現制金額的縣市，需補到與現制金額相同)。

為避免某一縣市可能有異常值，故在上述各步驟的計算過程中，本研究是以民國 104~106 年的三年平均值來估算各數值。根據上述計算原理，各版本可分配財政移轉規模合計如表 7-7 所示。表中的④欄即為上述的步驟 4 所計算出各版本可分配之財政移轉規模合計數(不含財源保障部分與特別統籌或財政調節部分)。

由表 7-7 可知，本研究規劃版一統籌款按公式分配及補助款、共分稅的整體規模(6,075.75 億元)最大，其次是民進黨黨團 101 年民版的規模(6,070.43 億元)，行政院 101 年版的規模(5,862.31 億元)為第三，行政院 97 年版的規模(5,335.62 億元)最小；這與表 7-5 的順序：行政院 101 年版的規模為第二大，民進黨黨團 101 年版的規模為第三大略有不同，乃是因民進黨黨團版的統籌款規模是 98%按公式分配，而行政院 101 年版的僅有 90%按公式分配所致。

⁸⁷ 各修正版本之分配公式，除基準收支差額外，尚包括其他指標(財政努力指標或最有利指標)，但因本研究無各縣市此等指標的數據，故將此部分的統籌款財源全部按「基準財政收支差額」之比例分配給地方政府。

表 7-7 各版本按公式分配之統籌款、一般補助款、稅收分成財政移轉估計
(104~106 年 3 年平均)

單位：億元

版 本	統籌款①			一般補助 款②	稅收分成 合計③	合 計 ④=①A +②+③
	按公式分配 (百分比%) ①A	財源保障 (百分比%) ①B	特別統籌 (百分比%) ①C			
行政院 97 年版	3,321.37 (90%)	221.42 (6%)	147.62 [*] (4%)	1,649.67	364.59	5,335.62
行政院 101 年版	3,848.06 (90%)	256.54 (6%)	171.02 (4%)	1,649.67	364.59	5,862.31
民進黨團 101 年版	5,705.83 (98%)	0.00 (0%)	116.45 (2%)	0.00	364.59	6,070.43
本研究規劃版	3,840.13 (92%)	250.44 (6%)	83.48 (2%)	1,649.67	585.95	6,075.75

*：行政院 97 年版無規劃特別統籌款，改以地方財政調節款取代之。故其普通統籌款之金額應為①A(3,321.37)+①B(221.42)+①C(147.62)合計為 3,690.41 億元

說明：因本研究案有資料取得限制，故本表數據僅供參考。

資料來源：根據自行蒐集資料(財政部國庫署及行政院主計總處提供)與財政部及中華民國統計資訊網－縣市重要統計指標查詢系統等資料，計算而得。

第六節 本章小結

在一個多層級政府的國家，中央與地方間的財政權限劃分至為重要，良好的劃分制度，不但能讓各級政府有效達成政治、經濟、社會等目標，提供質好量多的公共財，亦可增進各地方政府財務的自我負責性，以及提升當地住民的政治參與程度，進而使地方自治更能落實。

我國現行財劃法主要的缺失有：1.統籌分配稅款與補助款的功能重疊；2.統籌分配稅款的分配方式過於主觀與複雜；3.基準財政需要與基準財政收入的執行不夠落實。以上缺失所導致最後的爭議就是如何適度的將錢權下放給地方，期能透過修正財劃法的重要精神，讓地方有更多支配權力。但財劃法修法的困難所在，就是無法用民主方式(透過公民投票等方式)解決，因為人口少的地方政府就會毫無話語權；財劃法修正的本身其實是一個政治問題，而相關單位唯一能做的就是「秉持專業」，透過客觀、合理性的論述，儘量說服各地方政府，以建置可長可久的制度，且讓各地方政府「皆大歡喜」。

茲簡單說明本研究之態度與立場如下：

- (1)本研究財劃法修正案係站在健全地方政府與維護地方財政紀律的立場，致力推動中央與地方財政關係的和諧改善。
- (2)本研究財劃法修正案係站在各級政府相互間溝通方式公開化與透明化的立場，建立一永續且可常態運作的協商機制。
- (3)本研究財劃法修正案係站在既符合財源分配專業要求且兼顧各地方實際特殊需求考量的立場，創建一可確實化解地方間本位爭議的分配機制。

至於本修正案推動的主要方向與做法，則可歸納成下列幾點：(1)劃一與擴增稅收分成基礎；(2)修改統籌分配稅款財源及稅款分配辦法；(3)建立統籌分配

稅款分配委員會；(4)強化補助制度規範及法律保障；(5)提升地方財政紀律及開源節流績效。而本修正案有關統籌分配稅款的財源包括：(1)營業稅扣除相關經費後收入的全部，(2)菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除相關經費之 81%以及福建省金門連江徵起收入減除相關費用之 20%，(3)綜合所得稅的 10%；而統籌款的分配架構為普通統籌分配稅款與特別統籌分配稅款；前者所佔所有財源的 98%，後者占 2%。再者，普通統籌分配稅款再分為二部分，一按公式分配，占 92%，另一為財源保障彌補機制，占 6%；其中按公式分配部分，包括三項公式：優先用於彌補基準財政收支差額；分配後剩餘之 80%，以地方最有利指標公式分配，由地方自行評估各地特殊狀況挑選指標；分配後剩餘之 20%，則另以考量財政努力及財政績效等因素分配之。

本研究財劃法修正案的主要內容、特色如下：

- (1) 重新定義基準財政需要與基準財政收入，以完全彌補地方基準財政收支差額為統籌分配稅款之最小規模；
- (2) 中央統籌分配稅款的財源改以營業稅全部，部分的綜合所得稅與菸酒稅為主；
- (3) 考量各地方不同社經條件與財政狀況，將基準需要區分為共同性與特殊性兩類；
- (4) 擴大基準財政需要，並將一般性補助款中之基本收支差短補助併入統籌分配稅款；
- (5) 創建地方「最有利指標」分配機制，以補強基準財政收支差額公式之不足；
- (6) 鼓勵地方提升財政努力與財政績效，多面向建構地方財政誘因獎懲機制；
- (7) 規定營利事業所得稅之 5%為中央與地方共分稅源，鼓勵地方招商投資與開闢財源之誘因；

(8) 成立「中央統籌分配稅款分配委員會」，由中央相關單位、專家學者及地方政府代表共同組成，負責中央統籌分配稅款分配辦法之訂定；

最後，為瞭解目前較被重視之財劃法修正案(包括行政院 97 年版本、行政院 101 年版本、民進黨黨團 101 年版本)，以及本研究規劃版本的修正影響效果，本文以民國 104~106 年的 3 年平均值試算此四個版本之統籌分配稅款、一般補助款、稅收分成等的金額規模，結果如表 7-4 與表 7-5 所示；以 3 年平均而言，各版本之財政移轉規模大小(參見表 7-6)，依序為本文規劃版(6,409.67 億元)、行政院 101 年版(6,289.88 億元)、民進黨團 101 年版(6,186.87 億元)、行政院 97 年版(5,704.66 億元)、現制(4,614.50 億元)；而實際可分配財源(扣除財源保障、特別統籌款等)的規模大小(參見表 7-7)，依序為本文規劃版(6,075.75 億元)、民進黨團 101 年版(6,070.43 億元)、行政院 101 年版(5,862.31 億元)、行政院 97 年版(5,335.62 億元)。

整體而言，本研究規劃版可使 16 個縣市平均獲得的財政移轉合計總規模相對較多，而民進黨黨團 101 年版因將補助款廢除，故使 6 個直轄市可獲得相對較多財政移轉。再者，本研究規劃版各地方政府所獲配財政移轉都是較現制為多，而其他三個修正版本會有少數地方政府獲配之財政移轉會較現制為少，但基於「只增不減」的原則，各修正版本都有財源保障或財政調節的規定，所以各地方政府實際是不會獲配較現制為少的金額。

第捌章 結論與建議

我國地方政府長期叫窮，頗多縣(市)面臨建設緩慢、區域發展失衡等問題，所有縣市都認為自有財源嚴重不足，且中央的財源移轉分配也不均，希望修改財劃法來擴大統籌分配稅款(與補助款)的規模，請中央釋出更多財源給地方，且需調整統籌稅款的分配公式與權重的計算，避免獨厚特定縣市。

財劃法難修之處，在於「資源有限，但人心無窮」，雖然修法原則是地方獲配財源「只增不減」，亦即中央必須釋出更多的財源，這也是地方政府唯一的共識，但中央自己都有收支差短，能釋出多少？再者，財劃法修法的基本目的主要可分成兩大部分，一是實現彌補地方政府的基本收支差短，達到「齊頭式」平等；二是透過財政「努力」與「績效」兩個指標，讓地方政府各憑本事，發揮財政能力，產生競爭式的進步。然而達到彌補地方財政差短的計算基礎，以及財政努力、績效指標如何制訂，各地方政府其實有各自的盤算；⁸⁸ 所以要建立多數地方政府認同的相對公平分配公式與指標實不容易。而本研究之目的即在兼顧理論與實務的前提下，探討一個適合我國國情的財劃法修正建議案，以盡量符合各方的要求與期待，並提升日後各地方的自治成效。

本章共分兩節，說明本計畫主要的研究發現與具體的政策建議，第一節為本研究的彙整發現與結論；第二節根據分析結果提出本文的修法建議。

⁸⁸每個地方政府都有各自認為最重要的指標項目，例如新北市就認為人口指標應增加權重；桃園市則因轄內工廠多污染高，提出應納入「環境負擔指標」等。

第一節 結論

在全球化發展的趨勢下，地方分權化、政治民主化、全球在地化已是主流的觀點，目前很多國家正積極推動分權化與民主化；這股全球在地化的潮流，促使區域治理成為國家發展的推動力量，也驅動地方自治競爭時代的來臨，我國地方自治與地方財政的課題也因而日漸受到重視，尤其我國民眾的政治素養尚未成熟，政治相關課題常成為社會關注的焦點；而已 20 年未修正之中央統籌分配稅款與一般補助款的規模與分配方式，更是每次選舉前後的熱門議題；畢竟我國各地方政府確實存在財政不足與不均的事實，財劃法的合理修正已是各界所高度期待的，期能藉此使地方政府有更多的發揮空間，以鼓勵地方發展建設、提昇競爭力，並滿足民眾的政治需求。

我國的財劃法不只關係著各級政府間的財源分配，實際上也攸關中央集權與地方分權、經濟效率與區域均衡之抉擇，尤其關係城鄉均衡與地方經濟發展之推動；詳言之，我國中央與地方政府間的財政移轉制度，主要建立在統籌分配稅款的分配、補助款的給予，以及稅收分成的共享等三個部分，但這些財政移轉的方式內容，仍離不了中央威權、干預的思維，同時也無法與時俱進的配合政經環境的演變來調整，所以是中央與地方府際間，長期以來的問題與爭議所在；尤有甚者，隨著五都的升格改制，此一地方治理新局所衍生的中央地方間職能權限調整與業務移撥，更需要重新擬定一妥適而有效的財劃法架構，用以根本改善我國地方財政結構問題，故而財劃法確實有全面重新檢討、修訂之需要。

本研究深入探討我國現行財劃法之相關問題與缺失，茲分別依照一般性及計畫案之研究重點，歸納說明重要結論如下。

一、有關「我國地方財政一般性結論」之部分

- (一)在民國 104 至 106 年間，我國 22 個地方政府自籌財源比率超過 50%者平均約僅 5 至 6 個(參見表 2-5)，因此我國地方政府自籌財源的能力嚴重不足；整體而言，各地方政府的歲出財源約 4 成是要靠中央的財政移轉來挹注，這明顯有違地方財政自主的精神，不利地方自治的推動。
- (二)在民國 104 至 106 年間，平均而言，我國 6 個直轄市的歲入、歲出規模(近 1,200 億元)，約是 16 個縣市歲入、歲出規模(近 200 億元)的 6 倍(參見表 2-1)；6 個直轄市平均獲得的統籌款與補助款合計約 377.8 億元(參見表 2-2，民國 104 年 380.4 億元、105 年 378.4 億元、106 年為 374.8 億元)，而各縣市平均僅獲得約 104.3 億元(民國 104 年 103.0 億元、105 年 104.7 億元、106 年為 105.2 億元)。但大致而言，統籌分配稅款與補助款確實是在彌補各縣市政府的基準財政收支差額，所以短差愈大者，獲配統籌分配稅款與補助款的財源就愈多。
- (三)當前我國絕大多數地方政府的財政收入都無法支持地方自治團體組織施政，且多數縣市政府普遍瀕臨舉債上限；造成地方政府入不敷出、債務持續累積，其原因主要有四：1.地方自有財源過低；2.地方政府功能與中央府際間的行政功能欠缺明確劃分，疊床架屋現象嚴重；3.因選舉效應影響，地方政府本身也不斷擴張公共服務的範疇；4.中央政府愈來愈倚賴地方推動公共政策。因此全盤檢討並修訂財劃法，使中央與地方政府的財源分配與其「權責」及「能力」彼此相符，讓地方政府有「權」也有「錢」，進而擔負起應有的「職責」。
- (四)就統籌分配稅款制度而言，其由上級政府將所管轄之部分課稅收入，按某種分配方式或標準，分配予各次級政府，目的是為減少不同地方政府間的財政能力差異，並彌補其財政缺口，進而實現「縮小城鄉差距，平衡城鄉發展」；我國現行的普通統籌分配稅款之分配目的在彌補地方政府(尤其是縣市)之基準財政需要額超過基準財政收入額所形成的短差，而其主要問題是分配的內設計頗為複雜，且分配方式混雜著法定、協商與公式化等不同

的機制，顯示出體制上的分歧性與複雜性頗為嚴重，實有改進的必要；此外，特別統籌分配稅款的設置，徒增中央藉機控制或干預地方權力之困擾，也是頗具爭議的課題。

(五)就補助款制度而言，其乃是由國庫給予各地方政府的一般性或指定性的財政資助；我國現行一般補助款的補助內容包括直轄市、縣(市)基本財政支出減去基本財政收支之差短補助，以及採定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助共兩大類。但根據財劃法第 30 條的規定，⁸⁹我國所謂補助款似乎只指特別(專案或計畫)補助，而並無彌補地方基準收支差短的意義。政府在「補助辦法」中，勉強引用地方制度法第 69 條規定「對於財力較差之地方政府應酌予補助」，且將「基本財政收支差短及基本建設經費」列為補助對象的這種做法，似已造成我國補助款在性質與法律適用上產生混淆不清的後果，實有待修法來改正此一名實不符的缺失。

(六)我國基準財政需要額與基準財政收入額為「財劃法」及「分配辦法」所使用的名詞，但「補助辦法」中則另定義了「基本財政支出」與「基本財政收入」兩詞；亦即財政部是根據各地方的「基準」財政收支差額給予資助，而主計總處是根據各地方的「基本」財政收支差短給予資助，兩者之計算內涵並不一致；因此基準財政需要與基本財政支出兩者間的關係交錯重疊，易造成數據解析、計算等困擾與不便。且現行統籌分配稅款的分配，只有縣(市)間的分配採用基準財政需要減基準財政收入的差額來計算分配之比率；直轄市則是改採計：營利事業營業額、人口數、土地面積、財政能力等四項作為分配的基準；所以直轄市與縣市是有不同的兩套分配基準，進而也導致直轄市與縣市政府間的爭議不斷。

(七)稅收分成是一種各級政府間稅收共享的制度，可減緩不同級政府間的稅收

⁸⁹ 財政收支劃分法第 30 條規定，中央補助地方的事項僅限於：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。

不均現象；其最主要的好處是可節省各自徵收的稽徵經費，且可增裕地方財源，減緩「垂直不均」的「患寡」現象；但在各地經濟發展情況不同或稅源分佈不均情況下，若原本的稅收條件已較差，則此制反有加劇同級政府間財政「水平不均」的「患不均」現象，使各地方的財政差距更行擴大；所以檢視我國現行遺贈稅與菸酒稅之稅收分成能否提升各地方政府的施政績效，並減緩不同級政府間的稅收不均現象，也是我國財政移轉制度必須驗證、檢討的內容。

(八)本研究檢視我國各稅目在各轄區之稅源分配差異性大小，同時也以各稅收的成長率單根(ADF)檢定，判斷其是否能為地方政府提供穩定成長的收入；結果發現，菸酒稅、營利事業所得稅與遺贈稅同時符合跨轄區稅收之變異較小與稅收成長率穩定的兩種條件；故而日後我國若要採行稅收分成的制度，應可選定以營利事業所得稅、遺贈稅以及菸酒稅，做為各地方政府稅收分成的財源。

(九)各國之財政分權程度涉及該國的政治體制設計，此體制主要有聯邦制政府與單一國家制政府；然而不同制度大致上都是為達成兩項目標：1.填補地方財政短缺，使地方政府能提供適當的地方公共服務；2.縮小各地方政府間的財政差異，進而平衡各地區的發展。整體而言，不論採行中央集權或地方分權之政治體制，均是在藉由對地方經濟、政治、民生等的干預，進行各地人民福祉的重分配，使全國民眾享有一致性的基本服務品質，並平衡各地區的發展。

(十)聯邦制國家(如美國、加拿大、瑞士等)的地方政府擁有相對較多的財政職能與收入權利，所以其基本財政收支的缺口並不明顯，中央對地方政府的財政移轉大多在調劑各地方的水平公平；而其資助目的主要是透過鼓勵提供特定公共服務(尤其是醫療、交通)，進而劃一服務品質、促進水平公平，同

時也達成縮小城鄉差異的目標；所以其財政移轉多是指定用途或條件式的補助。另外，聯邦制國家之各地方的經社條件也可能會存在很大的差異，為減少此種水平不公平，中央政府多會再給予非條件式的補助；甚至同級地方政府相互間，也被要求透過資金移轉來減少財政差距。

(十一)單一制國家(如法國、中國等)多採中央集權的領導方式，但各國的集權程度不一，財政集權的情況也有很大的差異；有些單一制國家中央授予地方政府相對較多的財政職能與收入權利(如日本)，但有些地方政府僅享有較少的財政分權(如英國)。大致而言，單一制國家的中央政府是相對具有威權的，所以對地方的財政資助包括了不同方式的稅收移轉及各種條件與非條件的補助，同時也夾雜著更多的權衡與管控。

(十二)根據本文統籌款迴歸分析的結果顯示，我國目前的統籌款分配方式不僅沒有改善財政缺口的現象，甚至惡化了各地方政府間的水平公平(參見表 6-3)；再者，對一般補助款之迴歸分析也顯示，我國目前的補助款實際上亦沒有發揮平衡地方財政的效果，但並沒有出現如統籌款般惡化財政水平公平的結果(參見表 6-4)。

二、有關「提出『財劃法修正案』條文，並試算分配金額，以保障臺北市及各地方能獲配合理財源」之部分

(一)本文以民國 104~106 年的 3 年平均值試算：行政院 97 年版本、行政院 101 年版本、民進黨黨團 101 年版本，以及本研究規劃版本等之統籌分配稅款、一般補助款、稅收分成等的金額規模，各版本之財政移轉規模大小(參見表 7-6)，依序為本文規劃版(6,409.67 億元)、行政院 101 年版(6,289.88 億元)、民進黨團 101 年版(6,186.87 億元)、行政院 97 年版(5,704.66 億元)、現制(4,614.50 億元)；而實際可分配財源(扣除財源保障、特別統籌款等)的規模大小(參見表 7-7)，依序為本文規劃版(6,075.75 億元)、民進黨團 101 年版

(6,070.43 億元)、行政院 101 年版(5,862.31 億元)、行政院 97 年版(5,335.62 億元)。但必須強調，以上試算出的金額，因資料取得之限制，故此等數據僅供參考。

(二)整體而言，本研究規劃版可使 16 個縣市平均獲得的財政移轉合計總規模相對較多，而民進黨黨團 101 年版因將補助款廢除，故使 6 個直轄市可獲得相對較多財政移轉。再者，本研究規劃版各地方政府所獲配財政移轉都是較現制為多，而其他三個修正版本會有少數地方政府獲配之財政移轉會較現制為少，但基於「只增不減」的原則，各修正版本都有財源保障或財政調節的規定，所以各地方政府實際是不會獲配較現制為少的金額。

(三)根據本研究的深入分析，以原行政院 101 年財劃法修正版之修正條文文字為基礎，本研究總計規劃提出有六條修正條文(參見第捌章第二節)。

三、有關「中央統籌分配稅之分配應將臺北市肩負首都及直轄市之特殊經費負擔項目及財政紀律，納入考量」之部分

(一)各種財政移轉制度對各政府間財政的水平不均與垂直不均，有一定的改善效果；但財政移轉制度要同時滿足區域公平與整體效率，則事前的財政努力、事後的財政績效，以及對平時財政紀律的遵守，都應設計在財政移轉制度中，以避免符合區域公平但卻有損整體效率。

(二)臺北市因具首都與直轄市功能，其相關公共收入與公共支出的內涵因而不同於其他地方政府。臺北市承擔許多中央政府組織機構之安全以及維護國家形象等需求，所以臺北市的組織、人事、財政等「配備」必須呼應直轄市與首都的功能，故在統籌稅款及補助款分配時，允宜將此因素適度納入考量。

四、有關「蒐集臺北市及各地方政府相關資料，據以計算分析後找出臺北市較其他地方政府負擔更為沉重之基本需求項目，並納入『財劃法修正案』」

之部分

(一)臺北市較其他地方多負擔之特殊項目經費，一為臺北市自行負擔，但其他 5 都由中央補助者；另一為臺北市經費較其他縣市負擔沉重者。再者，補助款的分配，臺北市之財力分級逕被定為第一級，如此「另眼相待」的做法，明顯不甚合理。

(二)臺北市較其他地方政府多負擔之特殊項目經費，4 年(民國 104~107 年)平均高達 176 億元左右(參見 7-1)，對臺北市的財政負荷造成不小的壓力。因此，中央政府在修法研擬統籌分配稅款分配公式時，允宜透過基準財政需求中特殊經費項目的設計，適當兼顧此部分地方特殊需求的滿足。

綜之，我國財劃法制訂之目的，除在憲法所持地方自治理念，以及中央與地方政府職能權限劃分架構下確立兩者的財政關係外，更期望藉此明訂各級政府財政收支之分類與劃分，以調劑及緩和各級政府間之垂直與水平財政不平衡的現象。但我國民主政治發展未臻成熟，府際間的權力劃分與財政關係多尚未釐清，以致各級政府間的財政問題重重，這主要包括地方政府的財源明顯不足(無法滿足推動地方自治的政務需要)，赤字預算成為常態(多數地方政府的舉債幾乎多達到公債法的上限)，支出結構僵化(各地方政府自有財源比重偏低、人事經費比重偏高)，以上問題不但形成財政分權不妥的爭議，也使地方自治無法落實；因此，現行財劃法、統籌款分配辦法與補助辦法所設計的財源規模與財源分配方式，不但無法有效解決各級政府財政上的難題，也加深不同區域發展的不平衡，甚至更造成政治性爭議的課題。

究其原因除財源規模需適足提高外，主要是府際間的權責劃分不清，因而財政分權無法合理界定；然而各級政府間的最適權責劃分並非短期間能有效解決的，這甚至是政治、社會等交錯影響的綜合性課題，很難有一致性的看法，所以導致地方自治無法合理界定與落實；因此本研究認為在既定的權責區分下，

建立一套溝通與爭端解決的協商機制有其必要性；如此才能讓各級政府的權責能適時、適當的調整，以因應經濟社會結構的快速變遷。換言之，為因應外在社會與經濟條件的變化，維持中央與地方政府財政權均衡分配，如何建立不同層級政府間爭議解決以及財政權調整機制，才是解決地方財政問題的關鍵所在。

第二節 建議

本研究係對財劃法進行深入研究並提出具體修法建議，鑒於法律修正皆須歷經不定而冗長的協商與討論過程，故本研究特利用原行政院 101 年財劃法修正版的修正條文文字為基礎，提出中長期的修法建議如下：

一、修正財劃法第八條內容

【主辦單位：臺北市政府財政局；

協辦單位：臺北市政府主計處】

說明：本修正條文以「整合財源分配方式，保障地方基準需求之滿足」與「強化財政努力誘因機制」為原則，落實此二原則的相關措施如下：

- (1)為支挹本修正案所提各地方基準財政收支差額之彌補，將中央統籌分配稅款的財源改以營業稅全數、綜合所得稅 10%、以及菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除相關經費之 81%以及福建省金門連江徵起收入減除相關費用之 20%等三者為主。(參見第柒章第四節第(三)點)
- (2)與行政院 101 年版修正案相同，劃一遺贈稅稅收分成之比率，不論是直轄市、市或鄉(鎮、市)，皆一律改為中央 40%，地方 60%。(參見第柒章第三節第一項第 1 點)
- (3)為鼓勵地方招商投資與開闢財源，本修正案規劃增加營利事業所得稅的 5%做為中央與地方共分稅源，惟為避免地方財源差異擴大，另加訂上限。(參見第柒章第四節第(七)點)

修正條文	現行條文
第 XX 條 下列各稅為國稅： 一、所得稅。 二、遺產及贈與稅。	第八條(國稅) 下列各稅為國稅： 一、所得稅。 二、遺產及贈與稅。

修正條文	現行條文
三、關稅。 四、營業稅。 五、貨物稅。 六、菸酒稅。 七、證券交易稅。 八、期貨交易稅。 <u>前項第一款所得稅之綜合所得稅收入之百分之十，應由中央統籌分配直轄市及縣(市)，其營利事業所得稅總收入之百分之五，應以在直轄市及縣(市)徵起部分給該直轄市及縣(市)，但以不超過該直轄市及縣(市)自籌財源之百分之十為限。</u> <u>第一項第二款之遺產及贈與稅，應以在直轄市、市及鄉(鎮、市)徵起之收入百分之六十給該直轄市、市及鄉(鎮、市)。</u> <u>第一項第四款之營業稅總收入減除百分之一·五作為稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全部收入，應由中央統籌分配直轄市及縣(市)。但超過法定最低稅率所繳的收入，其用途除法律另有規定者從其規定外，應由行政院訂定調高徵收率之用途並據以劃分歸屬。</u> <u>第一項第六款之菸酒稅，在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之十九，應按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)；在福建省金門及連江二縣徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之八十分配各該縣。其餘收入由中央統籌分配直</u>	三、關稅。 四、營業稅。 五、貨物稅。 六、菸酒稅。 七、證券交易稅。 八、期貨交易稅。 九、礦區稅。 前項第一款之所得稅總收入百分之十、第四款之營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十及第五款之貨物稅總收入百分之十，應由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)。 第一項第二款之遺產及贈與稅，應以在直轄市徵起之收入百分之五十給該直轄市；在市徵起之收入百分之八十給該市；在鄉(鎮、市)徵起之收入百分之八十給該鄉(鎮、市)。 第一項第六款之菸酒稅，應以其總收入百分之十八按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)；百分之二按人口比例分配福建省金門及連江二縣。

修正條文	現行條文
<u>轄市及縣(市)。</u>	

二、修正財劃法第十二條內容

【主辦單位：臺北市政府財政局；

協辦單位：臺北市政府主計處】

說明：本修正條文主要係為擴增地方稅課收入，參採行政院 101 年版修正案，將土增稅由目前在縣市徵起收入之 20% 應繳由中央統籌分配縣市，改為全歸地方。(參見第柒章第三節第一項第 1 點)。

修正條文	現行條文
第 XX 條 下列各稅為直轄市及縣(市)稅： 一、土地稅，包括下列各稅： (一)地價稅。 (二)田賦。 (三)土地增值稅。 二、房屋稅。 三、使用牌照稅。 四、契稅。 五、印花稅。 六、娛樂稅。 七、特別稅課。 前項第一款第一目之地價稅，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入百分之三十給該鄉(鎮、市)，百分之二十由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)；第二目之田賦，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入全部給該鄉(鎮、市)。 第一項第二款之房屋稅，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入百分之四十給該鄉(鎮、市)，百分之二十由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)。	第十二條(直轄市及縣市稅範圍) 下列各稅為直轄市及縣(市)稅： 一、土地稅，包括下列各稅： (一)地價稅。 (二)田賦。 (三)土地增值稅。 二、房屋稅。 三、使用牌照稅。 四、契稅。 五、印花稅。 六、娛樂稅。 七、特別稅課。 前項第一款第一目之地價稅，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入百分之三十給該鄉(鎮、市)，百分之二十由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)；第二目之田賦，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入全部給該鄉(鎮、市)；<u>第三目之土地增值稅，在縣(市)徵起之收入百分之二十，應繳由中央統籌分配各縣(市)。</u> 第一項第二款之房屋稅，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入百分之四十給該鄉

修正條文	現行條文
第一項第四款之契稅，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入百分之八十給該鄉(鎮、市)，百分之二十由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)。 第一項第六款之娛樂稅，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入全部給該鄉(鎮、市)。 第一項第七款之特別稅課，指適應地方自治之需要，經立法機關立法課徵之稅。但不得以已徵貨物稅或菸酒稅之貨物為課徵對象。	(鎮、市)，百分之二十由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)。 第一項第四款之契稅，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入百分之八十給該鄉(鎮、市)，百分之二十由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)。 第一項第六款之娛樂稅，縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入全部給該鄉(鎮、市)。 第一項第七款之特別稅課，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。

三、修正財劃法第十六條之一內容

【主辦單位：臺北市政府財政局；

協辦單位：臺北市政府主計處】

說明：本修正條文以「整合財源分配方式，保障地方基準需求之滿足」、「公式入法，增加地方參與分配實權」、「直轄市及縣市財源只增不減」及「強化財政努力誘因機制」等為原則。為落實前揭原則，本修正條文具體內容包括：

- (1)重新定義基準財政需要與基準財政收入，以完全彌補地方基準差短為統籌分配稅款之最小規模。(參見第柒章第四節第(一)點)
- (2)考量各地方不同社經條件與財政狀況，將基準需要區分為共同性與特殊性二者，以反應地方需求與特色的差異。(參見第柒章第四節第(二)點)
- (3)擴大基準財政需要，並將一般性補助款中之基本收支差短補助併入統籌分配稅款。(參見第柒章第四節第(四)點)

(4)創建地方「最有利指標」分配機制，以補強基準財政收支差額公式之不足。(參見第柒章第四節第(五)點)

(5)鼓勵地方提升財政努力與財政績效，多面向建構地方財政誘因獎懲機制，並創立地方稅課收入「遞減式納入基收機制」。(參見第柒章第四節第(六)點)

(6)保障直轄市及縣市財源，參採行政院各修正版之內容，維護地方財源分配之基本權益。(參見第伍章第一節)

(7)成立「中央統籌分配稅款分配委員會」，由中央相關單位、專家學者及地方政府代表共同組成，負責統籌款分配辦法之訂定，以鼓勵中央與地方共同參與財源分配。(參見第柒章第四節第(八)點)

修正條文	現行條文
第 XX 條 第 XX 條第二項、第四項、第五項及前條第二項至第四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。 依第 XX 條第二項、第四項及第五項規定，由中央統籌分配直轄市及縣(市)之款項(以下簡稱中央統籌分配稅款)；<u>其分配辦法，由中央相關單位、專家學者及地方政府代表共同組成之中央統籌分配稅款分配委員會擬訂，委員會之職責、組成及運作方式等由行政院訂定辦法。</u> 依前條第二項至第四項規定，由縣統籌分配鄉(鎮、市)之款項(以下簡稱縣統籌分配稅款)；其分配規定，由縣政府本調劑財政盈虛原則並洽商鄉(鎮、市)公所後定之；其中依公式分配之款項，不得低於可供分配總額之百分之九十，依公式設算分	第十六條之一(稅課分配辦法) 第八條第二項及第十二條第二項至第四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；受分配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入。 稅課由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)之款項，其分配辦法應依下列各款之規定，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： 一、依第八條第二項規定，由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)之款項，應以總額百分之六列為特別統籌分配稅款；其餘百分之九十四列為普通統籌分配稅款，應各以一定比例分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)。

修正條文	現行條文
配各該鄉(鎮、市)之金額，應於會計年度開始三個月前通知各該鄉(鎮、市)公所。 第 XX 條 <u>中央統籌分配稅款，應以總額百分之九十八列為普通統籌分配稅款；其餘百分之二列為特別統籌分配稅款。</u> 普通統籌分配稅款應按下列方式分配直轄市及縣(市)： 一、<u>中央統籌分配稅款總額百分之九十二，按公式分配(以下簡稱按公式分配總額)</u>，依下列指標及權數，計算各該直轄市及縣(市)應分配之比率分配之： <u>按公式分配總額應依下列規定分配之：</u> 1.<u>優先彌補各該直轄市及縣(市)基準財政需要額減基準財政收入額之差額。其中縣所轄鄉(鎮、市)之基準財政需要額減基準財政收入額之差額併入各該縣計算。</u> 2.<u>本款第一目設算分配後之剩餘款項之百分之八十，依各直轄市及縣(市)最有利指標公式分配；其指標及計算方式，應於分配辦法中定之。</u> 3.<u>本款第一目設算分配後之剩餘款項之百分之二十，應參酌各該直轄市及縣(市)財政努力及績效分配；</u>	二、依第十二條第二項後段規定由中央統籌分配縣(市)之款項，應全部列為普通統籌分配稅款，分配縣(市)。 三、第一款之特別統籌分配稅款，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，由行政院依實際情形分配之。 四、第一款之普通統籌分配稅款算定可供分配直轄市之款項後，應參酌受分配直轄市以前年度營利事業營業額、財政能力與其轄區內人口及土地面積等因素，研訂公式分配各直轄市。 五、第一款及第二款之普通統籌分配稅款算定可供分配縣(市)之款項後，依下列方式分配各縣(市)： (一)可供分配款項百分之八十五，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；算定之分配比率，每三年應檢討調整一次。 (二)可供分配款項百分之十五，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。 六、第一款之普通統籌分配稅款算定可供分配鄉(鎮、市)之款項後，應參酌鄉(鎮、市)正式編制人員人事費及基

修正條文	現行條文
<u>其指標及計算方式，應於分配辦法中定之。</u> <u>二、中央統籌分配稅款總額百分之六，用以彌補分配年度各該直轄市及縣(市)依下列方式計算之差短金額。如有不足，得以第三項之特別統籌分配稅款墊支；如有剩餘，經扣除應歸還特別統籌分配稅款墊支款項後，於以後年度加入前款按公式分配總額分配：</u> <u>(一)各該直轄、縣、市之差短金額：指依前款設算獲配之中央統籌分配稅款及依第 XX 條第一項規定設算獲配之一般性補助款加計稅收分成調整影響數後之合計數，較 00 年度至 00 年度(以下簡稱基準年期)中，各年度中央普通統籌分配稅款與一般性補助款及依加值型及非加值型營業稅法第十一條第六項規定之專案補助款合計數平均值之短少金額。其中縣所轄鄉(鎮、市)於基準年期獲配之上述款項併入各該縣計算。</u> <u>(二)依前目規定核算差短金額時，不應將各該地方政府全民健康保險費補助款及勞工保險費補助款改由中央負擔後至各該地方政府應負擔款項減少之影響數，納入計算。</u> <u>特別統籌分配稅款，應供為支應受分配直轄市及縣(市)緊急及重大事項所需經費，由行政院依實際情形分配之。</u>	本建設需求情形，研訂公式分配各鄉(鎮、市)。 前項第四款所稱財政能力、第五款第一目所稱基準財政需要額與基準財政收入額之核計標準及計算方式，應於依前項所定之分配辦法中明定，對於福建省金門縣及連江縣，並應另予考量。 依第十二條第二項至第四項規定，由縣統籌分配鄉(鎮、市)之款項，應本調劑財政盈虛原則，由縣政府訂定分配辦法；其中依公式分配之款項，不得低於可供分配總額之百分之九十。

修正條文	現行條文
第 XX 條 <u>前條第二項第一款第一目所稱基準財政需要額，指下列各款之合計金額：</u> <u>一、正式編制人員人事費：包含本俸、加給、生活津貼、退休撫卹金及保險費。</u> <u>二、基本辦公費及員警服裝費。</u> <u>三、警政及消防外勤人員超勤加班費。</u> <u>四、依地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例定有支給或補助標準之民意代表及村里長費用。</u> <u>五、依公教人員保險法規定，應由受分配地方政府負擔之私立學校教職員保險費補助。</u> <u>六、依國民年金法、農民健康保險條例、老年農民福利津貼暫行條例及依老人福利法有關中低收入老人生活津貼發給規定，應由受分配地方政府負擔之社會福利支出。</u> <u>七、高中職以上學校扣除人事費及基本辦公費後之教育支出。</u> <u>八、對於公立醫療院所之補助經費。</u> <u>九、基本建設經費。</u> <u>十、直轄市及縣(市)經中央統籌分配稅款分配委員會決議之特殊經費。</u> 前條第二項第一款第一目所稱基準財政收入額，指稅課收入扣除中央統籌分配稅款及依地方稅法通則徵收之稅課收入後之數額。其中屬第 XX 條第一項第一款至第六款所列各稅按百分之九十計算，但直	

修正條文	現行條文
<u>轄市及縣(市)之說課收入超過其前三年平均值百分之十以內者，其超過部分按百分之八十計算；超過百分之十至二十者，其超過部分按百分之六十計算；超過百分之二十以上者，其超過部分按百分之四十計算。</u> 依前條第二項第一款第一目之一算定各該直轄市、縣(市)或縣所轄鄉(鎮、市)之差額為負值時，以零列計。 第一項及第二項所定基準財政需要額與基準財政收入額之核計標準及計算方式，應於依第 XX 條第二項所定之分配辦法中定之。 第 XX 條 <u>直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)就其所獲配之中央統籌分配稅款及縣統籌分配稅款，除前條第二項所定直轄市及縣(市)因災害所需救災經費之不足數額外，應列為當年度稅課收入。</u>	

四、修正財劃法第三十條內容

【主辦單位：臺北市政府財政局；

協辦單位：臺北市政府主計處】

說明：本修正條文以「整合財源分配方式，保障地方基準需求之滿足」為原則，

具體做法包括：

- (1)強化補助制度規範與法律保障，規定一般性補助不得低於基準年期之金額。(參見第柒章第三節第一項第 4 點)。
- (2)擴大基準財政需要，並將一般性補助款中之基本收支差短補助併入統籌分配稅款。(參見第柒章第四節第(四)點)

修正條文	現行條文
第 XX 條 中央為謀全國之經濟平衡發展，得編列一般性補助款及計畫型補助款，補助直轄市政府及縣(市)政府。 <u>前項一般性補助款各年度總額，不得低於本法中華民國〇年〇月〇日修正之條文施行前一年度之金額；計畫型補助款，應由中央各主管機關依政策及業務需要，就第 XX 條第一項所列事項予以補助；其各年度總額，視中央整體財政收支狀況決定之。</u> 第 XX 條 <u>中央對直轄市政府及縣(市)政府之一般性補助款，應以補助其教育、社會福利及基本設施等項目所需經費為限，其分配方式，依下列各款之規定：</u> <u>一、教育經費：應參酌受補助之直轄市政府、縣(市)政府之財政能力與所屬各級學校學生人數、應有班級數及其他應加計之項目、權數等因素定之。</u> <u>二、社會福利經費：應參酌受補助直轄市政府、縣(市)政府之財政能力、各類人口數、各項法定社會福利津貼支領人數、人次或戶次及其他應加計之項目、權數等因素定之。</u> <u>三、基本設施經費：應參酌受補助直轄市政府、縣(市)政府之人口數、土地面積、公共設施面積及其他應加計</u>	第三十條 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： 一、計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。 二、跨越直轄市、縣(市)或二以上縣(市)之建設計畫。 三、具有示範性作用之重大建設計畫。 四、因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。 前項各款補助之辦法，由行政院另定之。

修正條文	現行條文
<u>之項目、權數等因素定之，並得視實際需要，就特定項目所需經費採指定方式分配。</u> <u>前項第三款基本設施經費，得就離島地區、商港所在地之直轄市政府、縣(市)政府因商港建設費廢除，以加計權數方式增加分配金額。</u> <u>直轄市政府及縣(市)政府依第一項所定分配方式及前項所定加計權數所獲分配之一般性補助款，中央應限定其支用範圍、支出用途或指定辦理之施政計畫及內容。直轄市政府或縣(市)政府如有違反限制規定者，中央得就其違反部分予以暫停撥付或扣減補助款。</u> 第 XX 條 中央對直轄市政府及縣(市)政府是計畫型補助款，應以補助下列事項為限： 一、跨越直轄市、縣(市)或二以上縣(市)之建設計畫。但離島地區不受跨越轄區之限制。 二、計畫效益具長期性及整體性之計畫項目。 三、具有示範性作用之重大建設計畫。 四、配合中央重大政策或建設，須由直轄市政府、縣(市)政府配合辦理之事項。 中央對於跨區域之建設計畫或合作事項，應優先給予補助或其他必要協助。直	

修正條文	現行條文
轄市政府及縣(市)政府辦理配合政府整體經濟建設發展吸引廠商投資或獎勵民間參與公共建設等事項具有顯著績效時，中央得酌予調增其計畫型補助款。 中央各主管機關對直轄市政府及縣(市)政府之計畫型補助款，除特定教育補助部分，依教育經費編列與管理法規定辦理外，其餘均應按計畫性質，訂定明確、客觀、透明化之審種基準與處理原則及管考規定。	

五、修正財劃法第三十七條內容

【主辦單位：臺北市政府財政局；

協辦單位：臺北市政府主計處】

說明：本修正條文以「落實財政紀律」為原則，參採行政院 101 年版修正案，對於地方違反相關規定者，予以暫停撥付、扣減抵充或扣減統籌款或補助款。(參見第伍章第一節第二點)

修正條文	現行條文
第 XX 條 各級政府之支出劃分如下： 一、由中央立法並執行者，歸中央。 二、由直轄市立法並執行者，歸直轄市。 三、由縣(市)立法並執行者，歸縣(市)。 四、由鄉(鎮、市)立法並執行者，歸鄉(鎮、市)。 前項第一款及第三款如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。	第三十七條 各級政府之支出劃分如下： 一、由中央立法並執行者，歸中央。 二、由直轄市立法並執行者，歸直轄市。 三、由縣(市)立法並執行者，歸縣(市)。 四、由鄉(鎮、市)立法並執行者，歸鄉(鎮、市)。 前項第一款及第三款如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。

修正條文	現行條文
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，其經費負擔，除法律另有規定外，應由中央或各該直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)按比例分擔之。 <u>改制之直轄市或準用直轄市規定之縣，於依第 XX 條第二項第一款及第二款規定調整其收入前，應提出業務承接及支出移轉計畫，報請行政院核定後實施。於行政院核定實施或地方政府承接業務前，得暫緩撥付因業務移撥而增加分配之款項，或將該等款項撥交中央供相關業務機關繼續執行。</u> <u>各級地方政府未依前三項規定負擔應負擔經費時，其上級政府得暫停撥付其中中央統籌分配款、縣統籌分配稅款、補助款，或以其當年度或以後年度所獲分配之中央統籌分配稅款、縣統籌分配稅款或補助款扣減抵充之；必要時，並得扣減其補助款。</u>	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。 各級地方政府未依第二項及前項規定負擔應負擔之經費時，其上級政府得扣減其補助款。

六、修正財劃法第三十八條之一內容

【主辦單位：臺北市政府財政局；

協辦單位：臺北市政府主計處】

說明：本修正條文以「落實財政紀律」為原則，具體做法為比照「財政紀律法」

第 17 條訂定：公務員違反規定者，應移送監察院彈劾或糾舉。

修正條文	現行條文
第 XX 條 各級政府、立法機關制(訂)定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌	第三十八條之一 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

修正條文	現行條文
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。<u>公務員違反本法規定者，應移送監察院彈劾或糾舉。</u>	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。

參考文獻

國內文獻

- 李顯峰(2005)，「地方財政的問題與改進」，國立臺北大學公共行政暨政策學系地方財政的困境與未來展望座談會發表論文，臺北。
- 林向愷、蘇建榮、陳錦稷(2010)，「行政院版『財政收支劃分法修正草案』的缺失與建議修正方向」，地方政府治理的新局與挑戰，159-188。
- 林皆興(2013)，「餅怎麼分，怎麼做？直轄市統籌分配款分析」，科技部補助專題研究計畫。
- 林健次、蔡吉源(2003)，「地方財政自我負責機制與財政收支劃分」，公共行政學報，9，1-33。
- 林健次、蔡吉源(2004)，「臺灣中央與地方財政關係的研究」，前衛出版社。
- 徐仁輝(2010)，「地方改制與地方財政」，府際關係研究通訊，11，1-5。
- 孫克難(1998)，「地方財政惡化的原因及改進之道」，經濟前瞻，57(7)，118-119。
- 張李淑蓉(2003)，「臺灣地區中央與地方政府財政關係之研究」，行政院國家科學委員會專題研究計畫。
- 張信一、黃耀生(2001)，「法、德兩國有關中央與地方政府財政關係之考察報告」，行政院及所屬各機關出國報告書。
- 張琬如、朱紀燕、楊靜怡、陳果廷、陳盈竹(2014)，「重返財政健全——中央與地方財政合作與改革策略之探討」，財稅研究，43(2)，12-53。
- 姚名鴻、林倩如(2010)，「我國地方財政努力及其影響因素之實證研究」，財稅研究，43(4)，43-71。
- 姚名鴻(2011)，「我國地方財政赤字之理論與實證分析」，公共行政學報，39，37-70
國立政治大學公共行政學系
- 姚名鴻(2012)，「我國一般性與計畫型補助款分配之政治經濟分析」，臺灣民主季刊，9(4)，191-225。

姚名鴻(2012)，「我國地方補助款之政治經濟分析」，行政院國家科學委員會專題研究計畫。

陳聽安(2002)，「財劃法及其相關問題之省思」，經濟前瞻，81，38-43。

黃世鑫(1999)，「地方財政自主與地方自治：精(凍？廢？)省後的省思」，翁興利主編，地方政府與政治，臺北：商鼎文化出版社，53-91。

黃世鑫(2000)，「當前地方財政問題的盲點—法制與權限劃分」，主計月報，540，19-26。

黃耀輝(2006)，「中央統籌分配稅款對調節地方財政之成效評估」，行政院研究發展考核委員會委託研究計畫。

曾巨威(2011)，「人口指標於財源分配之重要性」，新北市政府財政局委託研究計畫。

曾巨威(2002)，「地方政府財政能力與教育經費負擔能力之分析」，教育部委託研究。

曾巨威(2001)，「如何透過中央統籌分配稅款及補助款之分配激勵地方政府開闢財源」，行政院研究發展考核委員會委託研究。

曾巨威(2000)，「地方基準財政需要與基準財政收入之研究」，行政院經濟建設委員會委託研究。

曾巨威(1999)，「凍省後財政收支劃分之研究與規劃」，民主進步黨中央黨部政策委員會委託研究。

曾銘深(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委託研究。

馮永猷(2015)，「財政均等化如何『均』？—評析財政收支劃分法修法草案」，財稅研究，44(2)，17-40。

游適銘(2016)，「德國財政與統籌分配稅款設計」，財稅研究，45(6)，109-126。

游適銘、蘇鈞堅、黃宏光、張英慧、周淑蕙、曾莉雅(2018)，「107 年臺北市政府赴英參訪預算預測編製與財政稅收財產評價等業務出國報告」，臺北市政府出國報告書。

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，3(2)，33-52。

黃錦堂、蘇彩足(2003)，「臺北市作為首都應有之功能與法制之研究」，臺北市政府法規委員會委託研究計畫。

厲娉娉、陳麗華(2008)，「英國地方分權與地方制度考察報告法」，行政院及所屬各機關出國報告書。

廖坤榮(2002),「我國統籌分配稅款之制度效能評析與改革」。取自《廖坤榮部落格網站》, [http : //www2.nsysu.edu.tw/sis/discuss/](http://www2.nsysu.edu.tw/sis/discuss/)

簡信惠、蘇煥文(2014),「各直轄市及縣(市)政府近年財力分級概況」,主計月刊,699,42-46。

國外文獻

- Akai, N., and M. Sakata (2002), “Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-level Cross-section Data for the United States,” *Journal of Urban Economics*, 52, 93-108.
- Robert Jay Dilger (2018), “Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues,” Congressional Research Service.
- Baskaran, T., L. P. Feld and J. Schnellenbach (2016), “Fiscal Federalism, Decentralization, and Economic Growth: A Meta-Analysis”, *Economic Inquiry*, Vol. 54.
- Bird, R. M., and A.V. Tarasov (2004), “Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations,” *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22(1), 77-102.
- Blochliger and Akgun (2018), “Fiscal Decentralisation and Economic Growth,” *OECD Fiscal Federalism Studies*, Edited by Junghun Kim and Sean Dougherty.
- Feld, L. P. and T. Dede (2005), “Fiscal Federalism and Economic Growth: Cross-country Evidence for OECD Countries,” Phillips University of Marburg.
- Huang, B. and K. Chen (2012), “Are Intergovernment Transfers in China Equalizing?” *China Economic Review*, 23, 534-551.
- Iimi, A. (2005), “Decentralization and Economic Growth Revisited: an Empirical Note, ” *Journal of Urban Economies*, 57, 449-461.
- Joumard, I. and Per M. Kongsrud (2003), “Fiscal Relations across Government Levels,” *OECD Working Paper ECO/WKP* (2003)29.
- Kim, J. (2018), “Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth: An Overview,” *OECD Fiscal Federalism Studies*, Edited by Junghun Kim and Sean Dougherty, 9-19.
- Martinex-Vazquez, J. and R. M. McNab (2003), “Fiscal Decentralization and Economic Growth,” *World Development*, 31(9), 1597–1616.

- Musgrave, R.A. and P. B. Musgrave (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company.
- Oates, W. E. (1972), "Fiscal Federalism," Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Spolaore, E. (2015), "The political economy of European integration", *CESifo Working Paper*, No. 5247.
- Stossberg, S. and H. Blöchliger (2017), "Fiscal decentralisation and income inequality: Empirical evidence from OECD countries", *Journal of Economics and Statistics*, <http://dx.doi.org/10.1515/jbnst-2017-1108>.
- Swiss Confederation (2018), "Statistical data Public finances 2017", Federal Department of Finance FDE.
- Thornton, J. (2007), "Fiscal Decentralization and Economic Growth Reconsidered," *Journal of Urban Economics*, 61, 64-70.
- Taillant, D. (1994), "Decentralization: Local and Regional Government Development," A Literature Review, LATPS Mimeo, Washington, DC: World Bank.
- Tiebout, C. M. (1965), "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, 64(4), 416-424.
- Wilson, J.D., & D.E. Wildasin (2004), "Capital Tax Competition: Bane or Boon," *Journal of Public Economics*, 88, 1065-1091.

附錄 1 歷年行政院版提案內容

一、民國 91 年

立法院第五屆第 1 會期第 19 次會議：院總第 705 號 政府提案第 8642 號

財政收支劃分法修正草案總說明

一、本(九十一)年二月十九日「財政收支劃分法」修正案覆議通過後，為回應地方政府提高其財政自主程度之要求，本院指示財政部會同本院主計處於三個月內研提修正草案，本院並成立專案小組督導辦理。研修作業期間計召開八次「財政收支劃分法」修正專案小組會議及十次幕僚工作小組會議，針對中央統籌分配稅款及一般性補助款制度配套方案進行研擬與設算；另為廣泛徵詢各界意見，財政部並已會同本院主計處於本年三月十六日、四月九日及四月三十日召開三場研討會，聽取地方政府首長及學者專家意見。

二、經綜合各界意見，並在「貫徹權力下放」、「提升地方財政自主」、「建構完善財政調整制度」三個政策目標及「錢權同時下放」、「地方實質財源增加」、「直轄市及縣(市)財源只增不減」、「公式入法取代比例入法」四個修法原則前提下，進行各種配套設算，爰擬具「財政收支劃分法」修正草案，其修正要點如次：

(一)劃一直轄市及縣(市)稅課收入分成之基礎：

- 1.遺產及贈與稅由目前直轄市分得百分之五十、縣(市)分得百分之八十〔縣分得部分全歸鄉(鎮、市)〕，修正為直轄市、縣(市)均分得百分之六十〔縣分各部分仍全歸鄉(鎮、市)〕。(修正條文第八條第二項及附表有關部分)
- 2.土地增值稅目前在縣(市)徵起收入之百分之二十應繳由中央統籌分配縣(市)部分，改為全歸地方。(修正條文第九條第二項及附表有關部分)

(二)擴大中央統籌分配稅款規模：(修正條文第八條第三項、第四項及附表有關部分)

- 1.營業稅總收入減除百分之一·五稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全數，作為中央統籌分配稅款之財源。但若有超過法定最低稅率所徵收入，應另視調高徵收率之用途劃分歸屬。
- 2.菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除百分之一作為稽徵經費後之百分之十九，應按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)，在福建省金門、連江二縣減除百分之一作為稽徵經費後之百分之八十分配各該縣，其餘收入全部納入統籌。

(三)中央統籌分配稅款分配以公式入法：(修正條文第十條至第十二條及附表有關部分)

- 1.總額百分之九十，依下列指標及權數，計算各該直轄市及縣(市)應分配之比率分配之：
 - (1)各該直轄市及縣(市)財政能力(基準財政需要額減基準財政收入額之差額)，權數占百分之七十五，鄉(鎮、市)之基準財政收支應併入縣計算。
 - (2)各該直轄市及縣(市)財政努力，權數合計占百分之二十五(包含營利事業營業額，權數占百分之十五；公告地價占一般正常交易價格比例，權數占百分之四；公告現值占一般正常交易價格比例，權數占百分之四；規費、罰鍰及工程受益費占自有財源比例，權數占百分之二)。
- 2.總額百分之六，用以彌補分配年度各該直轄市及縣(市)因本次修法採劃一標準分配致減少之收入數。如有不足時，應另以後述之地方財政調節款彌補之；如有賸餘時，應加入地方財政調節款分配。
- 3.總額百分之四列為地方財政調節款，以下列事項為限，由行政院核定分配：

(1)彌補前述2之不足數額。

(2)撥補直轄市及縣(市)因災害所需復建經費之不足數額。

(3)支應前二目後之賸餘數應留存作為中央統籌分配稅款短收時之填補財源。

(4)年度結束後，累積未分配數超過當年度總額百分之十時，超額部分應加入以後年度普通統籌分配稅款分配之。

(四)中央統籌稅款分配鄉(鎮、市)由縣訂定分配辦法：(修正條文第十三條及附表有關部分)

分配鄉(鎮、市)之中央統籌分配稅款部分將由縣參酌鄉(鎮、市)基準財政收支差短、財政努力等因素以透明化、公式化之方式分配，另為落實「只增不減」原則，亦規定各縣應保障所轄各鄉(鎮、市)獲配金額，不低於九十一年度分配水準，並維持由中央按月平均直接撥付鄉(鎮、市)之配套規範。

(五)建構中央統籌分配稅款透明化之分配機制：(修正條文第十四條及第十七條)

未來財政部應會同本院主計處就中央統籌分配稅款相關設算與爭議事項等定期召開諮詢會議，邀請學者專家、中央相關機關及地方政府共同諮商，地方財政調節款方面亦將按季公布收支明細及結存情形，對於撥補災害復建經費之計算方式及相關程序，亦將明確規定。

(六)強化補助制度規範並作法律層次之保障：

1.一般性補助款每年度總額不得低於當年度所得稅及貨物稅總收入各百分之十之合計數，本院目前暫以七百四十五億元為規劃目標。(修正條文第二十八條)

2.一般性補助款之分配項目及計算基準。(修正條文第二十九條)

3.計畫型補助款之補助項目。(修正條文第三十條)

(七)提升地方財政紀律及開源節流績效：

1.對於直轄市政府、縣(市)政府吸引廠商投資及促進民間參與公共建設有顯著績效時，將予獎勵。(修正條文第三十條)

2.對於直轄市政府、縣(市)政府開源節流與補助款執行績效等事項得予考核，並得據考核結果增減分配一般性補助款。(修正條文第三十三條)

3.對於違反一般性補助款限定用途及地方政府就其應負擔之經費不負擔時，明確訂定其法律效果，上級政府得暫停撥付補助款及中央統籌分配稅款；或以其本年度或以後年度所獲分配之中央統籌分配稅款或補助款扣減抵充；必要改時亦得扣減其補助款。(修正條文第四十條及第四十一條)

(八)因應中央業務移撥地方機關，有關人員移撥、經費移撥及權益保障措施，授權行政院會同考試院訂定辦法。(修正條文第四十五條)

二、民國 96 年

立法院第六屆第 6 會期第 5 次會議：院總第 705 號 政府提案第 10974 號

財政收支劃分法修正草案總說明

財政收支劃分法前於八十八年一月間修正，迄今已逾八年，其間中央與地方之財政情勢已有所改變。為回應地方政府提高其財政自主程度之要求，行政院積極辦理該法之研修工作，經廣泛徵詢地方政府及學者專家意見後，擬具「財政收支劃分法」修正草案。

有關中央與地方財政收支劃分，經綜合各界意見，在「貫徹權力下放」、「提升地方財政自主」、「建構完善財政調整制度」三個政策目標及「錢權同時下放」、「地方實質財源增加」、「直轄市及縣(市)財源只增不減」、「公式入法取代比例入

法」四個修法方向下，進行研修，其修正要點如下：

一、劃一直轄市及縣(市)稅課收入分成之基礎：

(一)遺產及贈與稅由目前直轄市分得百分之五十、市及鄉(鎮、市)分得百分之八十，修正為直轄市、市及鄉(鎮、市)均分得百分之六十(修正條文第八條第二項)

(二)土地增值稅目前在縣(市)徵起收入之百分之二十應繳由中央統籌分配縣(市)部分，改為全歸地方。(修正條文第九條第二項)

二、擴大中央統籌分配稅款規模：

(一)營業稅總收入減除百分之一・五稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全數，作為中央統籌分配稅款之財源。但若有超過法定最低稅率所徵收入，應由行政院訂定調高徵收率之用途並據以劃分歸屬。(修正條文第八條第三項)

(二)菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之十九，應按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)，在福建省金門、連江二縣減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之八十分配各該縣，其餘收入全部納入統籌。(修正條文第八條第四項)

三、中央統籌分配稅款分配以公式入法：(修正條文第十條至第十二條)

(一)總額百分之九十，依下列指標及權數，計算各該直轄市及縣(市)應分配之比率分配之：

1.各該直轄市及縣(市)財政能力(基準財政需要額減基準財政收入額之差額)，權數占百分之七十五，鄉(鎮、市)之基準財政收支差額應併入縣計算。

2.各該直轄市及縣(市)財政努力，權數合計占百分之二十五。

(二)總額百分之六，用以彌補分配年度各該直轄市及縣(市)因本次修法採劃一標準分配與基準年期(九十一年度至本法本次修正施行前一年度)比較減少之收入數，且於設算時，亦應併同考量收入及支出減少變化。如有不足時，應另以後述之地方財政調節款彌補之；如有賸餘時，應加入地方財政調節款分配。

(三)總額百分之四列為地方財政調節款，以下列事項為限，由行政院核定分配：

1.彌補前述(二)之不足數額。

2.支應直轄市及縣(市)緊急及重大事項所需經費。

3.支應前二目後之賸餘數應留存作為中央統籌分配稅款短收時之填補財源。

4.年度結束後，累積未分配數超過當年度總額百分之十時，超額部分應於以後年度加入前述(一)之分配稅款分配之。

四、中央統籌稅款分配鄉(鎮、市)由縣訂定分配辦法：

中央統籌分配稅款分配鄉(鎮、市)部分，將由縣參酌鄉(鎮、市)基準財政收支差短、財政努力等因素以透明化、公式化之方式分配，另為落實「只增不減」原則，亦規定各縣應保障所轄各鄉(鎮、市)獲配金額，不低於基準年期平均分配水準，並維持由中央按月平均直接撥付鄉(鎮、市)之配套規範。(修正條文第十三條)

五、建構中央統籌分配稅款透明化之分配機制：

未來財政部應會同行政院主計處就中央統籌分配稅款相關設算與爭議事項

等定期召開諮詢會議，邀請學者專家、中央相關機關及地方政府共同諮商，地方財政調節款方面亦將按季公布收支明細及結存情形，對於撥補救災經費之計算方式及相關程序，亦將明確規定。(修正條文第十四條及第十七條)

六、強化補助制度規範並作法律層次之保障：

(一)一般性補助款每年度總額不得低於當年度所得稅及貨物稅總收入各百分之十之合計數，行政院目前暫以新臺幣八百億元為規劃目標。(修正條文第二十六條)

(二)一般性補助款之分配項目及計算基準。(修正條文第二十七條)

(三)計畫型補助款之補助項目。(修正條文第二十八條)

七、提升地方財政紀律及開源節流績效：

(一)對於直轄市政府、縣(市)政府吸引廠商投資及促進民間參與公共建設有顯著績效時，將予獎勵。(修正條文第二十八條)

(二)對於直轄市政府、縣(市)政府開源節流與補助款執行績效等事項得予考核，並得據考核結果增減分配一般性補助款。(修正條文第三十一條)

(三)對於違反一般性補助款限定用途及地方政府就其應負擔之經費不負擔時，明確訂定其法律效果，上級政府得暫停撥付補助款及中央統籌分配稅款；或以其本年度或以後年度所獲分配之中央統籌分配稅款或補助款扣減抵充；必要時亦得扣減其補助款。(修正條文第三十八條及第三十九條)

八、因應中央業務移撥地方機關，有關人員移撥、經費移撥及權益保障措施，授權行政院會同考試院訂定辦法。(修正條文第四十三條)

三、民國 97 年

立法院第七屆第 1 會期第 2 次會議：院總第 705 號 政府提案第 11055 號

97 年行政院版的財政收支劃分法修正案的總說明與修正條文內容與上述 96 年行政院版的完全相同，此不在重複列示之。

四、民國 99 年

立法院第七屆第 7 會期第 1 次會議：院總第 705 號 政府提案第 11973 號

案由:行政院函請審議「財政收支劃分法修正草案」案。

財政收支劃分法修正草案總說明

財政收支劃分法(以下簡稱本法)係於四十年六月十三日制定公布，最近一次修正公布日期為八十八年一月二十五日，迄今已逾十年，其間中央與地方之財政情勢已有所改變。考量當前地方財政因面臨自有財源偏低、支出結構僵化與債務負擔沉重等問題，致影響地方施政之推動，地方政府紛紛要求中央充裕其自治財源，以解決地方財政結構問題。此外，現行本法有關中央統籌分配稅款制度為適應直轄市與縣(市)間組織型態、業務職掌及經費負擔之差異，採取比例入法之方式已難以因應地方改制，爰有修正調整之必要。

為提高地方財政自主程度、建構完善財政調整制度及因應地方改制需要，本法本次修正係秉持「錢權同時下放」、「直轄市及縣(市)財源只增不減」、「劃一直轄市與縣(市)分配基礎」、「公式入法取代比例入法」、「強化財政努力誘因機制」、「落實財政紀律」等原則；此外，鑒於臺灣地區各地之自然條件與人文環境不一，工商發展程度有別，致影響地方政府間之財政盈虛與施政能量，宜透過府際合作、區域治理等體制之運作，使政府資源發揮最大效益。在財政調整機制方面，亦將對區域合作、開闢財源及施政計畫之作法提供誘因，讓財政

資源較為豐沛之地方政府帶動鄰近區域繁榮，並共享發展成果。經廣泛徵詢地方政府及學者專家意見後，爰擬具財政收支劃分法修正草案，其修正要點如次：

一、劃一直轄市及縣(市)稅課收入分成之基礎：

(一)遺產及贈與稅由目前直轄市分得百分之五十、市及鄉(鎮、市)分得百分之八十，修正為直轄市、市及鄉(鎮、市)均分得百分之六十。(修正條文第八條第三項)

(二)土地增值稅目前在縣(市)徵起收入之百分之二十應繳由中央統籌分配縣(市)部分，改為全歸地方。(修正條文第九條第二項)

二、擴大中央統籌分配稅款規模：

(一)所得稅總收入百分之六。(修正條文第八條第二項)

(二)營業稅總收入減除百分之一·五稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全部收入，作為中央統籌分配稅款之財源。但若有超過法定最低稅率所徵收入，其用途除法律另有規定者從其規定外，應由行政院訂定調高徵收率之用途並據以劃分歸屬。(修正條文第八條第四項)

(三)菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之十九，應按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)；在福建省金門及連江二縣徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之八十分配各該縣，其餘收入全部由中央統籌分配直轄市及縣(市)。(修正條文第八條第五項)

三、中央統籌分配稅款分配以公式入法：(修正條文第十條至第十三條)

(一)中央統籌分配稅款，應以總額百分之九十六列為普通統籌分配稅款；其餘百分之四列為特別統籌分配稅款。普通統籌分配稅款應按下列方式分配直轄市及縣(市)：

1. 中央統籌分配稅款總額百分之九十，按公式分配(以下簡稱按公式分配總額)，依下列指標及權數，計算各該直轄市及縣(市)應分配之比率分配之：

(1)按公式分配總額百分之八十五，依下列規定分配：

①優先彌補各該直轄市及縣(市)之基準財政收支差額，鄉(鎮、市)之基準財政收支差額應併入縣計算。縣獲配之中央統籌分配稅款，應提撥一定金額並訂定分配規定，分配所轄鄉(鎮、市)，以利因地制宜，發揮資源運用效能。

②依前述設算分配後之賸餘款項，按各該直轄市及縣(市)之基本建設需求情形分配，其指標及計算方式授權於中央統籌分配稅款分配辦法中定之。

(2)按公式分配總額百分之十五，按各該直轄市及縣(市)財政努力及績效分配，其指標及計算方式授權於中央統籌分配稅款分配辦法中定之。

2. 中央統籌分配稅款總額百分之六，專款作為保障財源：

(1)彌補分配年度各該直轄市及縣(市)因本次修法採劃一標準分配與基準年期(九十四年度至九十六年度)比較減少之收入數。

(2)如有不足時，得以特別統籌分配稅款墊支；如有賸餘時，經扣除應歸還特別統籌分配稅款墊支款項後，於以後年度加入按公式分配總額分配。

(3)改制之直轄市、準用直轄市規定之縣及二以上縣、市合併為一縣，定明其財源保障之計算方式。

(二)特別統籌分配稅款，應供為支應受分配直轄市及縣(市)緊急及重大事項所需經費，由行政院依實際情形分配之。

四、建構統籌分配稅款透明化之分配機制：

揭示統籌分配稅款之分配，應本透明化及公式化原則，其分配規定之擬訂，應洽商受分配地方政府。此外，特別統籌分配稅款並需按季公布收支明細及結存情形，對於撥補救災經費之計算方式及相關程序，亦將明確規定。(修正條文第十條、第十四條)

五、強化補助制度規範，並作法律層次之保障：

(一)一般性補助款於本法本次修正施行後各年度總額，不得低於修正施行前一年度所得稅總收入百分之十及貨物稅總收入百分之十之合計數。
(修正條文第二十五條)

(二)定明一般性補助款之分配項目及計算基準。(修正條文第二十六條)

(三)調整計畫型補助款之補助項目。(修正條文第二十七條)

六、提升地方財政紀律及開源節流績效：

(一)對於直轄市政府、縣(市)政府吸引廠商投資或獎勵民間參與公共建設等事項，具有顯著績效時，得酌予調增其計畫型補助款。(修正條文第二十七條)

(二)對於直轄市政府、縣(市)政府施政計畫執行效能、年度預算編製或執行情形及相關開源節流績效等事項進行考核，並得依考核結果增減分配一般性補助款。(修正條文第三十條)

(三)改制之直轄市或準用直轄市規定之縣，應提出業務承接及支出移轉計畫，報請行政院核定後實施。於行政院核定實施前或地方政府承接業務前，得暫緩撥付因業務移撥而增加分配之款項，或將該等款項撥交

中央供相關業務機關繼續執行。(修正條文第三十七條)

(四)對於違反一般性補助款限定用途、地方政府就其應負擔之經費不負擔時，明確訂定其法律效果，上級政府得依其性質暫停撥付中央統籌分配稅款、縣統籌分配稅款或補助款；或以其當年度或以後年度所獲分配之中央統籌分配稅款、縣統籌分配稅款或補助款扣減抵充；必要時亦得扣減其補助款。(修正條文第二十六條、第三十七條及第三十八條)

五、民國 101 年

立法院第八屆第 1 會期第 2 次會議：院總第 705 號 政府提案第 13039 號

101 年行政院版的財政收支劃分法修正案的總說明與修正條文內容與上述 99 年行政院版的完全相同，此不在重複列示之。

附錄 2 立法院黨團與立法委員歷年提案內容

自民國 88 年至今，歷次立法院會議黨團與立法委員對財劃法提案修改的內容；這主要包括 91 年有 7 案、96 年有 5 案；97 年有 5 案；99 年有 7 案，及 101 年有 19 案(參見表 5-1)；以下逐年列示之。

一、 民國 91 年

立法院第四屆第 6 會期第 13 次會議：院總第 705 號 委員提案第 3777 號

案由：本院國民黨黨團，茲因財政部日前研商中央統籌分配稅款與補助款改進方案，並未真正解決地方政府財政短絀之困境，為落實陳總統於十二月十六日指示，打破「中央集權又集錢」之威權主義及落實「地方能做、中央不做」的地方自治精神，展現根本解決地方財政問題的決心，建議行政院除整體考量統籌款與補助款制度外，並應明訂各級政府權責劃分，且釋出部份財源予地方政府，以擴大統籌款規模與效能。爰特提案修正「財政收支劃分法」第八條第二項及第十六條之一第二項、第三項相關條文，並擬請逕付二讀。是否有當，敬請公決。

說明：

- 一、財政部訂於九十年十二月三十一日開會研商中央統籌分配稅款改進方案，依財政部初步核算直轄市分配比率由43%調降至36.22%，縣市由現行39%調升為45.72%，但此一比率之調整，估算直轄市大幅減少106億元，臺灣省二十一縣市則增加有限，並未真正解決地方政府財政短絀之困境。
- 二、中央統籌分配稅款爭議的癥結不難言分配比率的多寡，而在結果是否真正滿足各地方財政需求，倘只要求調降直轄市分配比率，因金額有限，除無法補足各地方政府之要求外，不能解決縣市財政困境，只是徒增解決財政問題困擾。
- 三、因此，建議行政院應整體考量統籌款與補助款制度，並釋出部份財源予地方

政府，以擴大統籌款規模與效能，主要理由如下：

- (一)近年來中央迭次修正使用牌照稅法、契稅條例、房屋稅條例、營業稅法及國民教育法等，使地方政府稅課收入銳減(初估每年約減少五百億元)收支差短更形擴大，中央理應彌補地方政府因上述修法稅基流失的損失。
- (二)一般性補助款係優先彌補縣市基本財政差短，財政部於八十九年八月二十六、二十七日召開之「當前財政問題研討會」，曾作成「中央對地方一般性之補助款應併入統籌分配稅款之方向規劃」之結論，為落實上述結論，自應藉由減少一般性補助款，轉而擴大統籌分配稅款數額，以強化地方財政自主性。
- (三)財政部在前途「當前財政問題研討會」中，亦另作成「中央統籌分配稅款之財源應規劃適當稅日，其規模應以滿足地方基準財政需求為原則」之結論；因此，本修正案，要求中央將部份經費之主導權下放地方政府，以落實地方財政自主之精神，係符合研討會結論之目標，行政部門理應接受此一早有共識之修正。

四、綜上所述，建議修正財政收支劃分法第八條規定，增加統籌分配稅款各稅提撥比率，藉由擴大現行統籌款規模，以增進地方政府之財政自主程度，例如營業稅提撥比率由40%增為50%，所得稅及貨物稅提撥比例由10%增為30%，統籌款模將達3000億元，較原統籌款增加約1500 億元，上開增加之財源部份由各縣市分配，臺北市僅維持原有之收入水準。其所增加之1500 億元財源中央僅需多釋出500億元以彌補中央近年減稅致地方損失之財源，其餘1000億元則由現行一般性補助款中移撥，以強化地方基本財政需求的自主性與穩定性。

提案人：中國國民黨立法院黨團

立法院第五屆第 1 會期第 10 次會議：院總第 705 號 委員提案第 4011 號

案由：本院臺灣團結聯盟黨團，鑑於第五屆立委一就任，就碰上財劃法覆議案，造成朝野對決。依照目前上屆立法院通過的財劃法版本，中央政府根本沒有辦法執行，行政院版本遲遲又未出爐。基於為地方政府伸張正義，讓稅課由中央統籌分配直轄市及各縣(市)之款項，可以因應地方政府之財政困難與建立公平、合理、透明、具誘因機制之分配公式。爰擬具『財政收支劃分法』部分條文修正草案。建請交付審查，是否有當，請公決案。

說明：

政府為調劑地方財政盈虛與均衡區域發展，源自民國四十年六月頒行的財政收支劃分法(以下簡稱財劃法)，用以規範、調劑、確立中央與地方間的財政關係。經過多次修改，截至九十年三月止，爭議有增無減，更進而造成朝野大對決。目前統籌分配稅款來源是營業稅40%、所得稅10%、貨物稅10%等，未來分配各級地方政府宜採透明原則，分按縣市能力(直轄市及各縣市前年度決算數字、租稅努力、財政能力)，財政需要(以人口、土地面積、所得水準等)，為考慮因素，制訂更客觀合理，能反映各級地方政府財政需求之公式加以分配。爰將修正要點說明如次：

- 一、依據國發會共識，為妥善增加地方財政收入，爰將規劃中央統籌分配稅款之比例予以調高，由現行規定營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十，提高為百分之一百。統籌分配款比例調整後，營業稅部分增加約壹仟貳佰億元，使地方以後有更寬廣稅課收入空間，以支應與時俱進的財政需求。
- 二、以前菸酒公賣收入隸屬臺灣省，一年約有兩百多億，若將菸酒稅納入統籌分配，將其提成比率提高並併入中央的普通統籌分配款的分配機制中，地方政府必願積極進行稅課，強化財政努力。
- 三、自從憲法增修條文凍結省級組織，為符合現行行政體制，統籌款部分，爰修

正第二項，去掉鄉(鎮、市)，將劃分法現行四級制改為三級制，鄉鎮層級併入縣市，中央統籌分配款由中央統籌分配直轄市及縣(市)。

四、土地增值稅為直轄市及縣市稅，現行規定縣市徵起部分的百分之二十乃歸中央統籌分配各縣市，而直轄市則全數為其所有，進而造成縣市與直轄市在同等級的稅目上分配結果的不同。就制度的完整性與一致性觀點言，易造成未來地方政府間的紛爭，故而刪除。

五、增加中央主管機關，明訂責任歸屬。本著地方財政自我負責之原理，中央政府無須再將特別統籌分配款約近百億元留為中央運用，故將『特別』兩字去掉，以免淪為有心人士之選舉酬庸。

六、為能讓各縣市受惠，把原本總額百分之六特別統籌分配款，變為準備基金，此舉能提升地方自治，讓地方自治與中央能共享稅課。並附加修改授與由地方政府參與管理機制，使之公開透明化，以免流於黑箱作業。

七、財政收支劃分法賦予地方的財源是不足，仍需靠自己租稅努力，但是目前缺乏租稅努力的誘因，爰『租稅努力』等機制，以激勵地方政府開拓工程受益費、規費、其他各種使用費等非稅課收入。

八、廢除目前齊頭式之統籌分配，明訂更合宜之補助標準。採公式立法(詳見條文對照之說明)，把不平等硬式比例分配去掉，能者多拿，使財劃法條文更臻完善。

提案人：臺灣團結聯盟立法院黨團 許登宮

立法院第五屆第 1 會期第 12 次會議：院總第 705 號 委員提案第 4134 號

案由：本院委員吳成典等31人，鑒於金門地區於專賣條例廢止回歸菸酒稅制之後，將因喪失公賣利益收入、繳納菸酒稅而使金門縣政府實質短收歲入22億元，對金門地區之縣務運作、社會福利及發展建設造成莫大衝擊，此歲入短收之額度於中央整體預算雖無足輕重，對金門地區而言卻攸關人民福祉。爰

考量金門地區之特殊歷史因素及長期以來因軍事管制造成地區產業發展嚴重傾斜、倚賴酒類生產之背景，並依財政收支劃分法第八條之原立法意旨與第三十八條之一之規定，修正本法第八條第四項。是否有當，請公決案。

說明：

- 一、菸酒盈餘收入歷來為金門縣最大宗財源，佔地方歲入預算 40%以上。以金酒公司 90 年度產銷金酒一千三百五十萬餘公升計算，營業收入七十七億九、四零零萬餘元，繳納公賣利益十五億餘萬元，盈餘約三十八億元；另加「專買制度」施行期間，地區每年銷售金酒及公賣局所產菸酒，分配公賣利益三億二千萬元，合計盈餘約四十億餘元，挹注金門地區硬體建設、社會福利，於金門縣物之推行運作，人民福祉之照護備賴於斯。
- 二、自九十一年元月一日起專賣條例廢止，菸酒稅法同時施行，以金酒公司前項產銷數量，估計今年開始須繳納菸酒稅二十五億元、營業稅三億五千萬元、營業稅四億元；另外需依法繳納土地稅、房屋稅等，全年合計約三十三億元。而「專買條例」廢止後，過去因銷售金酒及公賣局所產菸酒可得之公賣利益隨之消失，致使地區實質短收二十二億餘元。縱然菸酒稅法實施後，九十一年度金門可獲配八億八千四百三十萬餘元，全年仍將短收十三億元，何況依今年菸酒稅之質詢分配金額，截至目前為止僅實收四千餘萬，全年預估仍將短收，如此對金門縣財源籌措造成嚴重打擊，財政將立即陷入困境，社會福利政策難以推行，公共建設計畫是將停擺；允宜盡速依財劃法第三十八條之一中；因制(訂)定或修正法律，有減少收入者，應同時籌措替代財源之相關規定謀求解決之道，設法挹注。
- 三、依本修正案將金門及連江縣菸酒製造業者，按其所繳菸酒稅額百分之八十五分配各該縣，以金酒公司九十年度產銷量為例，應繳菸酒稅二十五億元，可分配金門縣二十一億元、五零零萬元，約相當菸酒稅法施行後所造成之短收數額，意即彌補專賣體制時之收益，符合財劃法第三十八條之一立法

精神，並以彰顯鼓勵離島地區創造進取，發展產業與建設地方，以期能財政自主，減輕對中央之依賴。

提案人：吳成典

立法院第五屆第 1 會期第 21 次會議：院總第 705 號 委員提案第 4299 號

案由：本院委員陳宏昌等四十五人，針對地方政府困窘局面未能有效改善，憲法要求地方自治的規定始終未能落實，為增加地方政府財政收入，及公平合理的分配，爰提案修正「財政收支劃分法」第八條及第十六條之一；是否有當，敬請公決。

說明：

- 一、憲法第十一章「地方制度」規定省、直轄市、縣及市應推行地方自治，然而我國政府一向採取威權體制，中央政府既「集權」又「集錢」，即使政黨輪替執行已經兩年，目前仍未改變這種不合理的現象。由於地方政府長期面臨收入嚴重不足的問題，影響所致地方自治難免有名無實，最多只能選舉首長罷了，至於人民要求地方政府提供良好的服務，則沒有任何的可能性。
- 二、我國地方財政的根本問題有兩個，第一是財政收入不足支應其支出造成「財政缺口」，第二是各地方稅收分配不均，也就是所謂的「財政差異」。追究地方政府財政不足的原因，最重要的因素為財政收支劃分法規定的不當，這個又可分成收入面及分配面兩個方面。
- 三、為了改善地方財政以落實憲法所要求的地方自治，修改財政收支劃分法第八條第二項，調高所得稅、營業稅及貨物稅的比例，以增加可分配的統籌分配稅款；其次修改第十六條之一取消特別統籌分配稅款，全部改為一般統籌分配稅款，而分配方式以其百分八十五分給直轄市及各縣(市)，至於

分配的比例則以人口數為分配的依據；至於其餘的百分之十五則分給鄉(鎮、市)。

四、是否有當，敬請公決。

提案人：陳宏昌

立法院第五屆第 1 會期第 22 次會議：院總第 705 號 委員提案第 4323 號

案由：本院委員賴勁麟、趙永清、廖本煙、余政道等四十七人，為徹底解決中央及地方財政困境，建立更合理化、透明化之稅收分配方式及中央統籌分配稅款運作機制，特擬具財政收支劃分法部分條文修正草案，是否有當，請公決案。

說明：

一、修法重點

(一)為徹底解決中央及地方政府財政困境，建立更合理化、透明化之稅收分配方式及中央統籌分配稅款運作機制，故本建議案之目的，其一在建立中央與地方財政收支項之協調機制，使稅收之分配、中央統籌分配稅款之合理化、各級政府權責與經費負擔之爭議、財政基本需要之標準化等，得以有效執行與協調。其二在調高國稅中之營業稅、貨物稅及菸酒稅提撥中央統籌分配之比率；調高國稅中之遺產及贈與稅分配直轄市之比例；並刪除縣市稅中土地增值稅由中央統籌分配稅款優先補足地方政府基準財政需要減基準財政收入之差額；分配之餘額，應累積為地方財政調節款，作為統籌分配稅款差短之平衡調節機制，將全國財政資源作公平合理及效率之配置。

(二)為縮短直轄縣市政府與縣市政府在自治權限、組織編制及稅制結構等之不合理差異，並為簡化政府組織及強化政府效能，透過「去直轄市化」與「去鄉鎮市法人化」之第二波地方政府改造工程，以建立中央與地方之二級制

政府。但因此等地方政府改造工程，涉及地方制度法及所有相關法規之全盤修正調整，其法制作業非短時間得以完成，故本次財劃法之修正，仍以現行法律架構下之三級政府為基調；惟建議地方制度法廢除鄉鎮市法人地位後，財政收支劃分法(以下簡稱「財劃法」)有關國稅、中央統籌分配稅款、縣稅及縣統籌分配稅款等分配予鄉鎮市之規定及有關鄉鎮市其他規定，均應配合刪除或調整。

(三)雖然中央有意將「權」與「錢」下放置地方政府，惟因地方制度法實施後，內政部遲未依該法第二十二條擬訂中央及地方權限劃分實施綱要，致自治事項及委辦事項迄今難以釐清。又因中央及地方權限之調整劃分，與「去直轄市化」與「去鄉鎮市法人化」等第二波地方政府改造工程密切牽連，均涉及相關法律之變動修正，故本案亦暫不論及中央及地方權限之移轉調整。

(四)在現行政府組織及權限不變的前提下，本修正案之預期目標，乃地方基準財政收入加上中央統籌分配稅款，能優先補足各地方政府的基準財政需要。因此，建議以財劃法第三十七條之一所列項目為基準，配合修正「中央統籌分配稅款辦法」第九條第二項第一款至第三款，及「補助辦法」第二條第一項第二款所列項目，並予以標準化、精簡化，以期確實反應地方政府維持基本運作所需之經費。

二、修正內容

(一)增訂第五條之一，明定本法之執行與協調事項，應由中央關部會與直轄市、縣市政府及學者專家組成委員會處理之；其設置辦法，由行政院另定之。俾得透過涵蓋中央與地方、官員與學者之組織模式，架構中央與地方財政收支的協調機制。

(二)修正第八條第二項至第四項，將營業稅提撥中央統籌分配之比率，由百分之四十提高為百分之一百；貨物稅提撥中央統籌分配之比率，由百分之十

提高為百分之二十(第二項)；遺產及贈與稅分配直轄市之比例，由百分之五十條調高為百分之八十(第三項)；菸酒稅由百分之二十分配直轄市、臺灣省各縣市及福建省金門及連江等地區，改為百分之一百提撥為中央統籌分配直轄市及縣市(第四項)。俾因應地方基準財政需要之增加，使全國財政收支系統更趨合理化。

(三)刪除第十二條第二項後段關於土地增值稅在縣市徵收入百分之二十由中央統籌分配各縣市之規定，以增加縣市政府自主財政能力。

(四)修正第十六條之一第一項，明定中央統籌分配稅款分配予直轄市、縣市之分配方式，使之用於補足其基準財政需要減基準財政收入之差額；如有餘額，則作為地方財政調節款。

(五)修正第十六條之一第二項，明定中央統籌分配稅款分配予鄉鎮市之分配方式，使之併同縣統籌分配稅款，均本於透明化及公式化原則分配之。

(六)增訂第十六條之一第三項，明定基準財政收入與基準財政需要之概念範疇，並授權行政院擬定計畫方式及認定標準，以建立其標準化及精確化之內涵。

提案人：賴勁麟 趙永清 廖本煙 余政道

立法院第五屆第2會期第2次會議：院總第705號 委員提案第4344號

案由：本院立委楊仁福等三十三人，有鑑於原住民族及原住民地區長久一來因缺乏穩定經費以推動建設計畫，致原住民相關計畫完成時程受到延宕，認為現行財政收支劃分法應予修正並明定中央編列補助款之法源依據，以促進原住民族整體發展及建設，爰增訂財政收支劃分法第三十一條之一至第三十一條之三，明定中央應視原住民族及原住民地區需要，編列補助款以協助原住民族及原住民地區推動項計畫及建設，縮短原住民與非原住民間差距，是否有當，請公決之。

說明：

- 一、中央政府對於原住民族及原住民地區有關之教育、文化、就業、社福、醫療、衛生、住宅、土地、水利交通等各方面雖定有建設計畫及推動時程，以期縮短原住民與非原住民間之生活水平差距，然長久以來，有關原住民相關計畫時常因為中央或地方政府財源分配不足的考量下，而使得原定計畫時程被迫一延再延，計畫所需經費更常因為其他財政理由或建設所需而一再被刪減，致原定計畫難以達成其預定目標及預期效益，顯見財源不足實已對整體原住民地區各項改善計畫產生阻礙，應予以檢討修正，期以明確、穩定經費的提供來促使計畫利於推動，協助原住民相關建設儘早落實。
- 二、原住民地區自有財源短缺，基本人事費及業務費均難以支應，加上縣市政府因近來財政困難而容易忽視之，使得原住民地區面臨難以維持基本行政的困難；為協助原住民地區基礎設施及維持等基本行政運作，雖行政院已同意原住民委員會自九十一年度編列一般性補助款之預算，然對於原住民地區之一般性補助仍欠缺法源依據，為確實協助原住民地區基本行政運作正常，實有修訂現行條文之必要。
- 三、原住民地區生活條件及就業機會會遽降，已有越來越多的原住民轉往都會地區發展，目前都會區原住民人口數已達十三萬九千多人，佔原住民總人口數約33%，然其就業及收入不穩定、生活環境及住宅問題缺乏妥到輔導，致越來越多都市原住民陷入貧窮噩夢、居無定所的惡性循環之中，為促進都市原住民生活環境儘速提升，期能修正財政收支劃分法之規定，促中央主管機關編列預算並積極改善都市原住民生活環境。

提案人：楊仁福

立法院第五屆第2會期第8次會議：院總第705號 委員提案第4495號

案由：本院委員李嘉進、楊瓊瓔、陳杰、卓伯源、黃健庭等三十八人，依據憲法第一百零八條至一百一十一條明訂中央與地方職權分配之規定，配合行政院提案修正「財政收支劃分法」釋出部分財源予地方政府，以擴大統籌款規模與效能，唯對於鄉(鎮、市)政府所分得之統籌分配稅款未具有法律效果之保障，無法真正解決地方財政問題。爰提案修正「財政收支劃分法」第十條、第十三條，是否有當，敬請公決案。

說明：

- 一、為貫徹統籌分配稅款確實分配至各級地方政府運用以解決地方財政問題，避免因黨派差異所衍生上級政府積壓發放予下級政府之統籌分配稅款問題，新增第四項各縣未依規定辦理時之法律效果，以維護鄉(鎮、市)之權益。
- 二、九十一年度普通統籌分配稅款確定百分之十二分配予鄉(鎮、市)，如今修正版取消鄉(鎮、市)之分配比例，使分配基準為多少無從得知，亦無明確金額，無法確保「把餅做大」的承諾，倘若未來稅收減少或稅基萎縮，鄉(鎮、市)所分得知統籌分配稅款將難保「只增不減」。故而增列由縣分配之中央一般性補助款，其分配辦法由縣政府洽商鄉(鎮、市)公所後擬定，提請各縣市議會審議通過後，報請財政部核定，以確保鄉(鎮、市)所分得之統籌分配款符合地方財政需要。

提案人：李嘉進 楊瓊瓔 陳杰 卓伯源 黃健庭

二、 民國 96 年

立法院第六屆第 5 會期第 18 次會議：院總第 705 號 委員提案第 7557 號

案由：本院國民黨黨團，鑑於財政需要來自於各級政府對於人民提供各種服務產生的費用需求。所以，探討財政劃分的問題必需兼從各級政府之職權劃分出發。關於中央與地方之職權的劃分標準有二：形式的劃分與實質的劃分。按事項對於各級政府之地域屬性所做之劃分為實質的劃分。按各該事項之

立法權的歸屬所做之劃分為形式的劃分。憲法第十章(第一百零七條至第一百一十一條)規定，中央與地方之權限的劃分。其劃分的形式為：(一)由中央立法並執行之事項(第一百零七條)、(二)由中央立法並執行或由省縣執行之事項(第一百零八條)、(三)由省立法並執行或交由縣執行之事項(第一百零九條)、(四)由縣立法並執行之事項(第一百十條)、(五)賸餘權之歸屬(第一百一十一條)：「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，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，有爭議時，由立法院解決之。」參酌憲法第一百零九條關於省的權限蓋以「省」，第一百十條關於縣之權限蓋以「縣」冠之，而第一百零七條及第一百零八條關於中央之權限，則不冠以區域性的修飾詞。可見：其中第一百一十一條關於賸餘權之歸屬的概括規定，同時應當也是解釋第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條所定事項之疑義時所當依據的原則。該劃分原則適用在同級政府間的水平劃分，基於事項之地域性原則上不成問題，會成為問題的走上下政府間之垂直劃分及同級政府之協調的問題。同級政府之協調如果發生困難，產生該事項是否應由上級政府管轄。此即所謂「事務有全國一致之性質者屬於中央」的原則。爰擬具「財政收支劃分法部分條文修正草案」，是否有當，提請公決。

財政收支劃分法部分條文修正草案總說明

按地方政府的財政一直不夠健全。考其原因，不外乎財政收支劃分法中與財政調整有關之統籌分配稅的規定不盡完善。在採法定總額管制的前提下，其中自以編列之統籌分配稅的總額是否足夠彌補各縣(市)基準財政需要額減基準財政收入額之差額最為關鍵。其總額管制的規範基礎首先是財政收支劃分法第八條第二項，其次是：為實踐該規定之同法第十六條之一及中央統籌分配稅款分配辦法第七條：「普通統籌分配稅款分配各級地方政府之金額，應依下列方式計算：一、

第三條第一款之款項，以總額之百分之四十三分配直轄市、百分之三十九分配縣(市)、百分之十二分配鄉(鎮、市)。二、第三條第二款之款項，全部分配縣(市)。」

按當各縣(市)基準財政需要額減基準財政收入額後，如有不足，依現行中央與地方之財政收支劃分制度，該差額只能透過統籌分配稅之分配來彌補。然財政收支劃分法並無透過統籌分配稅之分配完全彌補該差額的規定。該法第十六條之一第二項第五款第一目只從不患寡而患不均的觀點，規定按各縣(市)三年差額平均值的比率分配之。這是利用總額負擔之限制的方法，確保中央之財政收入的規劃方式。這樣的規範設計永遠不可能健全地方政府之財政收入。

正確的規劃應當是：(一)確實建立各縣(市)之基準財政需要額及基準財政收入的核算項目與公式；(二)建立基準財政需要額應予完全滿足的基本認識。鑑於財政調整制度的更張，涉及面廣，不但一時恐不易獲得全盤的共識，而且要試算究竟應當在本法第十二條規定多大之統籌分配稅，一時恐怕亦有困難。所以，本次修正限於逐步充實統籌分配稅相關的規定。為避免該修正過度衝擊中央的稅收，規定以所得稅、營業稅及貨物稅稅收在本次修正後之增長數額中的一部分為特別統籌分配稅款，為其調整財源，用以彌補各縣(市)經依第十六條之一第二項第五款第一目受普通統籌分配稅款之分配後，其基準財政需要額減基準財政收入額尚有不足之差額。

在2004至2006年，中央統籌分配稅款占國稅比例在13.43%至14.11%之間，中央統籌分配稅款增加50%時，佔國稅比例在20.15%至21.17%之間。將中央統籌分配稅與地方稅收入加總，地方賦稅收入占全國賦稅收入的比例，在前述中央統籌分配稅款增加50%前後，分別為28.49%至30.34%之間，34.04%至36.06%之間。要之，縱使將中央統籌分配稅款增加50%，地方政府之賦稅收入亦不過約占全國稅收的三分之一。這還算不是偏向地方的財政分配(註1)。所以，為充實地方政府之經建經費，使其能夠自主推動地方建設，縮短地方官員與中央官員之經建行政經驗的落差，有必要修正調高中央統籌分配稅款占所得稅、營業稅及貨物稅的比

例至所得稅總收入百分之十五、第四款之營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之六十及第五款之貨物稅總收入百分之十五。

說明：

壹、中央與地方之權限的職權劃分

鑑於財政需要來自於各級政府對於人民提供各種服務產生的費用需求。所以，探討財政劃分的問題必需兼從各級政府之職權劃分出發。關於中央與地方之職權的劃分標準有二：形式的劃分與實質的劃分。按事項對於各級政府之地域屬性所做之劃分為實質的劃分。按各該事項之立法權的歸屬所做之劃分為形式的劃分。

憲法第十章(第一百零七條至第一百一十一條)規定，中央與地方之權限的劃分。其劃分的形式為：(一)由中央立法並執行之事項(第一百零七條)、(二)由中央立法並執行或由省縣執行之事項(第一百零八條)、(三)由省立法並執行或交由縣執行之事項(第一百零九條)、(四)由縣立法並執行之事項(第一百十條)、(五)賸餘權之歸屬(第一百一十一條)：「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，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，有爭議時，自立法院解決之。」參酌憲法第一百零九條關於省的權限蓋以「省第一百十條關於縣之權限蓋以「縣」冠之，而第一百零七條及第一百零八條關於中央之權限，則不冠以區域性的修飾詞。可見；其中第一百一十一條關於賸餘權之歸屬的概括規定，同時應當也是解釋第一百零七條、第一百零八條、第一百零九及第一百十條所定事項之疑義時所當依據的原則。該劃分原則適用在同級政府間的水平劃分，基於事項之地域性原則上不成問題，會成為問題的是上下政府間之垂直劃分及同級政府之協調的問題。同級政府之協調如果發生困難，產生該事項是否應由上級政府管轄。此即所謂「事務有全國一致之性質者屬於中央」的原則。

貳、財政收支之劃分原則

一、財政支出之劃分以職務劃分為前提

自國家生活中，人民需要國家提供非國家不得、不能或不願提供的服務。為支應該等服務之經費乃肯認國家的課稅權。是故，稅課收入在各級政府間之劃分，自當以職務之劃分為前提。亦即哪一個政府對於人民提供服務，該政府即當獲得為提供該服務所需的經費。此即財政支出之劃分應以職務劃分為前提的原則。對此，現行法雖然並無清楚的規定。但從下述規定還是可以歸納出該原則。只是在下述規定中，時而又將該原則模糊起來。與上述原則對應者為：財政收入之劃分應以職務劃分為前提的原則。惟該對應原則在現行法基本上受到忽略。要能夠健全各級政府之財政收支的體制，必需在觀念上肯定上述原則。

財政收支劃分法第一條規定，「本法依中華民國憲法第十章及第十三章有關各條之規定制定之。」第十章為關於中央與地方之權限劃分，第十三章為關於基本國策，其中所定事項主要涉及者為中央，少數涉及地方者為憲法第一百四十七條規定，「中央為謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助(第一項)。省為謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之縣，應酌予補助(第二項)。」此為中央對於地方，以及上級地方政府對於下級政府之補助義務的規定。因其義務內容以酌予補助稱之，制度性的拘束力較為不足。第一百六十一條規定，「各級政府應廣設獎學金名額，以扶助學行俱優無力升學之學生。」第一百六十四條規定，「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市、縣不得少於其預算總額百分之三十五，其依法設置之教育文化基金及產業，應予以保障。」關於教育、科學、文化之經費，憲法增修條文第十條規定，「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一百六十四條規定之限制。」由於憲法第一百六十四條係規定各級政府之教育、科學、文化之經費占其預算總額之最低比例，所以，增修條文第十條所謂「不受憲法第一百六十四條規定之限制」，「優先編列」之解釋適用的結果，在實務上變成教育、科學、文化之經費不再有憲法保障。雖然如此按一定標準計得之地方教育、科學、文化經費，仍應論為地方政府之基本

財政需要。

由上述規定可見，關於各級政府之財政收支劃分制度，憲法規定應先權限劃分，而後財政收支劃分。這由財政收支劃分法第三十七條就各級政府之支出劃分規定，「各級政府之支出劃分如下：一、由中央立法並執行者，歸中央。二、由直轄市立法並執行者，歸直轄市。三、由縣(市)立法並執行者，歸縣(市)。四、由鄉(鎮、市)立法並執行者，歸鄉(鎮、市) (第一項)。前項第一款及第三款如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(第二項)。」基本上亦可獲得印證。本來以立法權之歸屬的形式來劃分財政支出義務最為清楚，然因該條第二項後段規定，「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。」使該原則在實務上復趨於模糊。然再從同法第三十八條規定觀之：「各級政府事務委託他級或同級政府辦理者，其經費由委託機關負擔。」以職權劃分為財政劃分之基礎的劃分原則，基本上還是存在的。雖然不符合由立法者負擔經費的原則，但因事項對於各級政府之歸屬明確，因此不生負擔之疑義者為：「各級政府行政區域內人民行使政權之費用，由各該政府負擔之」(財政收支劃分法第三十六條)。是故，倘事先在法律中明定其規範之事務中哪些屬於自治事項，中央與地方政府間之財政支出的劃分問題亦不難解決。引起問題者為：實務上是否將職權劃分的結果確實當成財政劃分的規劃基礎。

二、地方政府應優先支應之財政支出

關於地方政府之財政支出，財政收支劃分法第三十七條之一規定其收支關聯的優先性項目：「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：一、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。二、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。三、地方基本設施或小型建設經費。四、其他屬地方政府應行辦理之地方性事務

經費(第一項)。地方政府依前項規定辦理後，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(第二項)。」其中有疑問的是第一項第二款所定「依法律規定必須負擔之經費」。蓋這些法律通常由中央立法。而由中央制定之法律終局決定應由地方政府負擔並優先支應的經費並不合理。所以，針對此種法律所生經費的負擔，財政收支劃分法應配合前述職權劃分之規定另有其配套的專屬規定，以規定財政收支劃分法第三十七條之一第一項第二款所稱之法律的限界。

依上述規定，地方政府之基本支出項目為：編制內及核定有案之人事費及相關費用、經常性支出、公共設施管理維護。以上可歸納為維持既有地方政府機能所需之必要費用。地方基本設施或小型建設經費則屬於地方層級之經建費用。按其功能，經建費用可謂是為增進地方政府機能之有益費用。至於地方政府應行辦理之地方性事務經費既列於最後一款，可能被解釋為最不優先。然憲法第一百十條第一項下述各款規定之縣務：「一、縣教育、衛生……及交通。五、縣農林、水利、漁牧及工程。六、縣財政及縣稅。九、縣警衛之實施」。其執行所需經費如不被歸類為財政收支劃分法第三十七條之一第一項第二款所稱之一般經常性支出，則必要縣務之推動必將遭遇財政困難。上述經費可按其功能將該法第三十七條之一第一項第一、二、四款規定之經費合稱為維持性經費，第三款規定者稱為建設性經費。所需維持性經費應定性為地方政府之基本財政需要，其來自於稅捐之法定基準財政收入加上統籌分配稅款後，應足以支應該部分之財政需要。各級地方政府受分配之統籌分配稅款與該維持性經費的支應關係，不是優先挹注，而是其含統籌分配稅款之稅捐收入應足以支應維持性經費所構成之基本財政需要。不過，在地方政府之經常服務的項目中應規劃出一些受益對象或外部成本之歸屬對象之個別性明確的項目，就其所需經費，探以收取規費或指定用途之地方稅的方法籌措，例如空氣污染防制費(註2)。至於建設性之經建經費，不論是地方基本設施或小型建設應按地方政府之人口、土地面積、工商業發達程度規定一

定出標準設算其建設性經費之財政需要。這部分的財源、除應從房屋稅、地價稅、契稅、土地增值稅、使用牌照稅、汽車燃料使用費(註3) 等稅費收入支應。此外，由於經建經費之支出與工商業之發展有密切的關係，而與工商業之發展有密切關係之稅目為營業稅、貨物稅及營利事業所得稅。惟由於所得稅法已採營利事業所得稅及綜合所得稅兩稅合一的稅制，所以，適合自營業稅、貨物稅特別提出一定比例之徵起稅款支應地方政府之經建經費。將地方基本設施或小型建設經費(財政收支劃分法第三十七條之一第一項第三款)獨立出來自成一個科目，以經建經費稱呼後，因為該部分本來也列入地方政府應以其基準財政收入及其他經常性之收入支應的項目，所以，在統籌分配稅之分配用途的劃分上，應進一步有維持性必要經費及有益性建設經費的區分。

參、各級政府之稅課收入

一、稅課收入的劃分

關於各級政府之稅課收入的劃分，財政收支劃分法第六條首先在稅目的層次將各種「稅課劃分為國稅、直轄市及縣(市)稅」。由於在稅目的層次不可能完善匹配各級政府之財政收入與財政需要，所以，除還必需利用共分稅之安排外，還必需藉助於統籌分配稅及補助與協助。其中統籌分配稅及補助與協助屬於財政調整的工具。

由於統籌分配稅款係由上級政府統籌分配，因此，相對於按比例共享之稅款【遺產及贈與稅：直轄市分50% ，省轄市分別80%，鄉(鎮、市)分別80%；菸酒稅18%按人口比例分配直轄市及各縣(市) ，餘歸中央；地價稅縣分50%、鄉(鎮、市)分30%，餘由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)；在縣(市)徵起之土地增值稅縣(市)分別80%，餘由中央統籌分配各縣(市)房屋稅縣分40% ，鄉(鎮、市)分的40%，餘由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)；契稅徵起之鄉(鎮、市)分80% ，餘由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)】，統籌分配稅款之分配對於下級政府而言，欠缺法律層次之制度保障。

所謂統籌分配稅指財政收支劃分法將本來按其稅目劃分給特定政府之徵起稅款，規定按該法所定之一定比例由中央統轉分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)(同法第八條第二項：所得稅10%、營業稅40%及貨物稅10%)、由中央統籌分配各縣(市)(同法第十二條第二項後段：在縣(市)徵起之土地增值稅20%)或由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)(同法第十二條第二項前段、第三項、第四項：地價稅20%、房屋稅20%及契稅20%)。按統籌分配稅之稅款來源的稅目，主要來自中央之所得稅10%、營業稅的40%及貨物稅10%。所以，可謂統籌分配稅主要用來調整中央與地方間之稅捐收入的不均。基於稅捐收入在水平調整上的困難，先將稅收在稅目的層次較多的劃歸中央，而後由中央統籌分配給下級地方政府固有其制度設計上的技術需要，但仍不宜因此使地方政府之財政收入在經統籌分配稅的調整後，還不能覆蓋其基本的財政需要。是故，為健全地方政府之財政收支，有必要釐清其基本財政需要，確保其透過統籌分配稅之分配的調整後，能夠有適足之覆蓋率。並以此為基礎，開放一定之地方職權的項目，讓地方政府能夠自主的發展其地方建設的特色，同時降低中央補助在地方政府之財政收入上的重要性，使補助項目限制在像天災之意外的救急上。如是，再進一步透過統籌分配稅之分配制度的法制化，以提高地方財政之制度保障。

為提升統籌分配稅款之分配的制度保障，財政收支劃分法第十六條之一規定：「第八條第二項及第十二條第二項至第四項規定之稅課統籌分配部分，應本透明文化及公式化原則分配之；受分配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入(第一項)。」

稅課由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉〔鎮、市〕之款項，其分配辦法應依下列各款之規定，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：

- 一、依第八條第二項規定，由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)之款項，應以總額百分之六列為特別統籌分配稅款；其餘百分之九十四列為普通統籌

分配稅款，應各以一定比例分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)。

二、依第十二條第二項後段規定由中央統籌分配縣(而)之款項，應全部列為普通統籌分配稅款，分配縣(市)。

三、第一款之特別統籌分配稅款，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，由行政院依實際情形分配之。

四、第一款之普通統籌分配稅款算定可供分配直轄市之款項後，應參酌受分配直轄市以前年度營利事業營業額、財政能力與其轄區內人口及土地面積等因素，研訂公式分配各直轄市。

五、第一款及第二款之普通統籌分配稅款算定可供分配縣(而)之款項後，依下列方式分配各縣(市)：

(一)可供分配款項百分之八十五，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：算定之分配比率，每三年應檢討調整一次。

(二)可供分配款項百分之十五，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。

六、第一款之普通統籌分配稅款算定可供分配鄉(鎮、市)之款項後，應參酌鄉(鎮、市)正式編制人員人事費及基本建設需求情形，研訂公式分配各鄉(鎮、市)(第二項)。

前項第四款所稱財政能力、第五款第一目所稱基準財政需要額與基準財政收入額之核計標準及計算方式，應於依前項所定之分配辦法中明定，對於福建省金門縣及連江縣，並應另予考量(第三項)。

依第十二條第二項至第四項規定，由縣統籌分配鄉(鎮、市)之款項，應本調劑財政盈虛原則，由縣政府訂定分配辦法；其中依公式分配之款項，不得低於可供分配總額之百分之九十(第四項)。

該條第一項首先規定「稅課統籌分配部分，應本透明文化及公式化原則分配

之。」其次將統籌分配稅款區分為：普通統籌分配稅款(第八條第二項中之94%由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)之款項，以及第十二條第二項後段規定之由中央統籌分配縣(市)之款項)及特別統籌分配稅款(同法第八條第二項中之6%)。其中特別統籌分配稅款由行政院依實際情形分配之(同法第十六條之一第二項第三款)普通統籌分配稅款則應依同法第十六條之一第二項第四款至第六款規定的方式或公式分配之。最後用以決定同級政府可受分配之普通統籌分配稅款的參數，在直轄市為其以前年度營利事業營業額、財政能力與其轄區內人口及土地面積等因素(同法第十六條之一第二項第四款)；在縣(市)為其近三年度之基準財政需要額減基準財政收入額之差額及轄區內之營利事業營業額；在分配鄉(鎮、市)為其正式編制人員人事費及基本建設需求。

依上述規定可見，自中央與地方之稅課收入的劃分論，已有終局的劃分；尚不確定者為：就統籌分配稅款，下級政府間之劃分尚未終局確定。這樣的稅課收入劃分制度是否能有效改善地方政府之財政困難，是否符合地方自治的憲政精神，值得探討。

二、地方政府對地方稅的課稅權

關於財政事項，直轄市稅捐為直轄市自治事項(地方制度法第十八條第一項第二款第二目)；縣(市)稅捐為縣(市)自治事項(同法第十九條第一項第二款第二目)；鄉(鎮、市)稅捐為鄉(鎮、市)自治事項(同法第二十條第一項第二款第二目)。為直轄市稅捐之課徵，直轄市議會得議決直轄市特別稅課、臨時稅課及附加稅課(第三十五條第三款)為縣(市)稅捐之課徵縣(市)議會得議決縣(市)特別稅課、臨時稅課及附加稅課(第三十六條第三款)為鄉(鎮、市)稅捐之課徵，鄉(鎮、市)民代表會得議決縣(鎮、市)臨時稅課(第三十七條第三款)。

三、地方稅之課徵依據

財政收支劃分法第七條規定，「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。」該法所謂有明文規定

者，當指該法第十二條第一項各款規定之直轄市及縣(市)稅：「一、土地稅的稅目，包括下列各稅：(一)地價稅。(二)田賦。(三)土地增值稅。二、房屋稅。三、使用牌照稅。四、契稅。五、印花稅。六、娛樂稅。七、特別稅課。」其中關於第一項第七款規定之特別稅課，「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煙酒稅之貨物為課徵對象」(同條第六項)。此外，「各級政府對他級或同級政府之稅課，不得重徵或附加。但直轄市政府、縣(市)政府為辦理自治事項，籌措所需財源，依地方稅法通則規定附加徵收者，不在此限。各級地方政府不得對入境貨物課入境稅或通過稅」(同法第十八條)。就附加稅課只對於一定地方政府之轄區課徵而論，該附加徵收之稅課，亦具有地方稅的性質。

「地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定」(地方制度法第六十七條)。承接該條，地方稅法通則第一條規定，「直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所課徵地方稅，依本通則之規定；本通則未規定者，依稅捐稽徵法及其他有關法律之規定。」

基於上述規定，地方稅法通則第二條規定，「本通則所稱地方稅，指下列各稅：一、財政收支劃分法所稱直轄市及縣(市)稅、臨時稅課。二、地方制度法所稱直轄市及縣(市)特別稅課、臨時稅課及附加稅課。三、地方制度法所稱鄉(鎮、市)臨時稅課。」其中特別稅課為一種地方性的貨物稅，是故，「不得以已課徵貨物稅或菸酒稅之貨物為課徵對象」(同法第三條第三項)；附加稅課為一種附加於既有稅目的稅課。只適合課徵在與不動產有關之稅捐或非跨越轄區的消費或服務。

關於附加稅課，分別對於地方稅有印花稅、土地增值稅除外，對於國稅有關稅、貨物稅及加值型營業稅除外之不得附加之稅目，以及附加之上限稅率皆不得超過原規定稅率百分之三十的規定(同法第四、五條)。扣除後，得附加之地方稅為：地價稅、房屋稅、使用牌照稅、契稅、娛樂稅；得附加之國稅為：所得稅、遺產及贈與稅、證券交易稅、期貨交易稅、礦區稅。此外，附加徵收之國稅，如其稅

基已同時為特別稅課或臨時稅課之稅基者，不得另行徵收(同條第五條第二項)。這是地方稅本身之重複課徵的禁止規定。

至於臨時稅課，同法第三條第三項後段規定，「特別稅課不得以已課徵貨物稅或菸酒稅之貨物為課徵對象；臨時稅課應指明課徵該稅課之目的，並應對所開徵之臨時稅課指定用途，並開立專款帳戶。」自該段規定觀之，顯然是以新的稅捐客體為其課徵對象。然不論是哪種地方稅，其開徵期間都受有限制：「特別稅課及附加稅課之課徵年限至多四年，臨時稅課至多二年，年限屆滿仍需繼續課徵者，應依本通則之規定重行辦理」(同法第三條第二項)。要之，依地方稅法通則開徵之一切地方稅皆具有臨時性。鑑於為在地方議會可決一項地方稅，府會協調的社會成本極大，該一般的臨時性限制規定，顯然未妥。

然同法第三條第一項緊接著又規定，「直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所得視自治財政需要，依前條規定，開徵特別稅課、臨時稅課或附加稅課。但對下列事項不得開徵：一、轄區外之交易。二、流通至轄區外之天然資源或礦產品等。三、經營範圍跨越轄區之公用事業。四、損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項。」此為開徵特別稅課、臨時稅課或附加稅課之一的限制規定。

鑑於臺灣地區幅員狹小，各級政府之行政區域不大，地方政府要在財政收支劃分法所定國稅、直轄市及縣(市)稅外尋求適當稅源課徵地方性之稅捐，除非地方政府有全國一致之聯合行為，否則，要個別個別地方政府在既有稅目上開徵附加稅課顯有困難。

真想規畫附徵，尚有附徵可能性之稅捐客體為：就豪宅及高爾夫球場的地價稅、房屋稅，就豪華汽車的使用牌照稅，對於種植檳榔之土地之地價稅或田賦或對於檳榔本身課徵特產稅。

這當中除豪華汽車由於其設籍地容易移轉，不適合外，對於地方政府相對上是比較可行的。至於新的稅目，可行的當僅限於對真有地方特色之貨物(特產)或

資源(例如礦泉水)，對具有地方特色之服務(例如溫泉)課徵特別稅課，或對於引起外部成本之農產(例如檳榔)課徵特產稅，對於工程課徵建設捐。不過，除非消除候選人及政黨對於政治獻金的依賴，否則，由地方政府發動，開徵地方稅，其實是有困難的。假設有地方政府規劃課徵或附徵上述稅捐，其稅捐收入一方面應限制用於經建費用，另一方面不適合因此影響其財政收入之分配，以免妨礙其附徵或閱徵的意願，並提高其在經建建設上之財政規劃的自主性。

肆、統籌分配稅與地方政府之財政缺口

為中央統籌分配稅款的分配，財政收支劃分法第十六條之一第二項第一款至第三款首先規定：「一、依第八條第二項規定，由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)之款項，應以總額百分之六列為特別統籌分配稅款；其餘百分之九十四列為普通統籌分配稅款，應各以一定比例分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)。二、依第十二條第二項後段規定由中央統籌分配縣(市)之款項，應全部列為普通統籌分配稅款，分配縣(市)。三、第一款之特別統籌分配稅款，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，由行政院依實際情形分配之。」以該條規定為基礎，中央統籌分配稅款分配辦法第七條規定：「普通統籌分配稅款分配各級地方政府之金額，應依下列方式計算：一、第三條第一款之款項，以總額之百分之四十三分配直轄市、百分之三十九分配縣(市)、百分之十二分配鄉(鎮、市)。二、第三條第二款之款項，全部分配縣(市)。」要之，普通統籌分配稅款之分配雖然是各級政府之財政收入的主要調整手段，但財政收支劃分法在制度的設計上，採普通統籌分配稅款之總額管制的方法來保障中央的財政負擔，而沒有從各級地方政府之基準財政需要額減基準財政收入額之差額應予充分彌補的觀念出發。這使地方財政需要陷入永遠難以健全的情境。這在近年，地方政府開始學習舉債支應財政需要後，使地方政府的財政的問題益形複雜。

一、直轄市應分配比率之計算

中央統籌分配稅款分配辦法第八條「普通統籌分配稅款依本法第十六條之一

第二項第四款規定分配各直轄市之款項，依下列指標及權數，計算各該直轄市應分配之比率分配之：一、各該直轄市最近三年轄區內各類營利事業營業額平均值占全部直轄市平均值之百分比，權數占百分之六十。二、各該直轄市最近一年底轄區之人口數占全部直轄市人口數之百分比，權數占百分之二十。三、各該直轄市轄區之土地面積占全部直轄市土地面積之百分比，權數占百分之二十。四、各該直轄市最近三年度財政能力平均值，權數占百分之十：財政能力計算公式如下：

各該直轄市財政能力= (各該直轄市轄區內之人口數×全部直轄市每人自有財源平均數÷各該直轄市每人自有財源)÷ 全部直轄市依前述括弧內算定數之合計數」
依該規定該條只具有透過第四款，按直轄市自有財源表現出來之財政能力逐年調整直轄市間之財政能力的不均。倘直轄市全體有財政缺口，該條規定並無調整作用。

二、縣(市)應分配比率之計算

中央統籌分配稅款分配辦法第九條第一項規定：「普通統籌分配稅款依本法第十六條之一第二項第五款規定分配各縣〈市〉之款項，依下列方式，計算各該縣(市)應分配之比率分配之；一、可分配總額百分之八十五，依最近三年度受分配縣(市)之基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值，占全部縣(市)該項差額平均值合計數之比率分配之；其分配比率，每三年被檢討調整一次。二、可分配總額百分之十五，按各縣(市)轄區內最近一年營利事業營業額占全部縣(市)營利事業營業額比例設算應分配各縣(市)之比率分配之。」

該項規定僅明定財政收支直到分法第十六條之一第二項第五款所定統籌分配稅款在各縣(市)政府間之分配比例的計算公式。與直轄市的情形一樣，倘縣(市)政府全體有財政缺口，該條規定並無調整作用。應特別注意者為；縣(市)之基準財政需要額減基準財政收入額之差額如果存在，而當發現統籌分配稅款不足以充分補足其差額時，如不透過調整統籌分配稅款之提撥比例，而是依該項規定，分

完為止，縣(市)將不可能透過統籌分配稅款的調整而獲得健全的發展。蓋該差額的計算基礎是：基準財政需要額減基準財政收入額。亦即是縣(市)應受滿足之最低的財政收入水平。這可從下述關於縣之基準財政需要額及基準財政收入額之計算規定進一步獲得說明。

同條第二項規定：「縣之基準財政需要額，指下列各款之合計金額：市之基準財政需要額，按下列各款合計金額加重百分之十五計算：一、三式編制人員人事費與基本辦公費(註4)及正式編制警政、消防人員超勤加班費之決算數。二、依全民健康保險法、農民健康保險條例及中低收入老人生活津貼發給辦法之相關規定，應由各縣(市)政府負擔之社會福利支出。三、基本建設經費。」歸納之，縣之基準財政需要額分由人事費與基本辦公費、法定應由各縣(市)政府負擔之社福支出，以及基本建設經費所構成。其中具有地方自治業務之推動彈性者僅：基本建設經費。

關於基本建設經費同條第四項規定：「第二項第三款之基本建設經費，應按下列公式列計各該年度分配全部縣(市)之總額：

各該年度基本建設經費分配全部縣(市)之總額=(全國營業稅實徵數減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十+全國所得稅實徵數百分之十+全國貨物稅實徵數百分之十) $\times$ 39% +土地增值稅全部縣(市)實徵數百分之二十) $\times$ 85% $\times$ 20%」

該項規定的意旨首先是：劃定全部縣(市)之基本建設經費為應分配給全部縣(市)來自所得稅、營業稅及貨物稅之普通統籌分配稅款的 $39\% \times 85\% \times 20\% = 6.63\%$ 。

如果將財政收支劃分法第十六條之一第二項第五款第二目規定，可供分配普通統籌分配稅款百分之十五，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所計得之數額也用之於基本建設經費，則全部縣(市)可再增加普通統籌分配稅款 $39\% \times 15\% = 5.85\%$ ；合計等於是 12.48% 。鑑於該 5.85% 的部分係按各縣(市)轄區內營利事業營業額計得，應以用之於基本建設經費為妥。必需如是安排，也才與財政收支劃分法第十六條之一第二項第五款第一目及中央

統籌分配稅款分配辦法第九條第五項之規定的意旨相符：「基準財政收入額第一項第一款之基準財政收入額，指賦稅收入決算數扣除統轉分配稅款及依地方稅法通則徵收之賦稅收入後之數額；對於福建省金門縣及連江縣基準財政收入額之計算，應另扣除菸酒稅收入。」亦即在地地方財政之調整的規範上，不適合將這些賦稅收入計入決定其應分配比例之公式中的減項。要之，全部縣(市)之基本建設經費比較肯定的是占由上述部分營業稅、所得稅及貨物稅所構成之中央統籌分配稅款的6.63%。這事實上是過度單薄的。如下表所示(註5) 在2004 至2006，中央統籌分配稅款占國稅比例在13.43%至14.11%之間：中央統籌分配稅款增加50%時，占國稅比例在20.15%至21.17%之間。將中央統籌分配稅與地方稅收入加總，地方賦稅收入占全國賦稅收入的比例，在前述中央統籌分配稅款增加50%前後，分別為28.49%至30.34%之間與34.04%至36.06%之間。要之，縱使將中央統籌分配稅款增加50%，地方政府之賦稅收入亦不過約占全國稅收的三分之一。這還算不是偏向地方的財政分配。

中央統籌分配稅款分配辦法第九條第四項規定，依同條第三項公式算定之基本建設經費分配全部縣(市)之總額，應「按下列指標及權數計算各該縣(市)分配額度，納入其基準財政需要額：一、各該縣(市)轄區之人口數占全部縣(市)人口數之百分比，權數占百分之三十五。二、各該縣(市)轄區之土地面積占全部縣(市)土地面積之百分比，權數占百分之三十五。三、各該縣(市)轄區之農林漁牧從業人口數占全部縣(市)農林漁牧從業人口數之百分比，權數占百分之十五。四、各該縣(市)轄區之工業從業人口數占全部縣(市)工業從業人口數之百分比，權數占百分之十五(註6)。」上開計算指標一方面不精確，另一方面可能導致貧者愈貧，富者愈富。

三、鄉(鎮、市)應分配比率之計算

依本財政收支劃分法第十六條之一第二項第六款應分配各鄉(鎮市)之普通統籌分配稅款，應依中央統籌分配稅款分配辦法第十條第一項規定之方式，計算各

該鄉鎮、市)之應分配比率，並分配之(註7)。該項規定，正式編制人員人事費(第一款)及基本建設需求(第二款)各占可分配總額百分之五十。

其具體計算步驟，在人事費為；(一)優先彌平各鄉(鎮、市)近三年度自有財源加計依加值型及非加值型營業稅法第十一條第六項規定之專案補助款，扣除依地方稅法通則徵收之賦稅收入、工程受益費收入、財產收入、公共造產性質事業收入核列扣除數及指定用途回饋金後之金額平均值少於各鄉(鎮、市)近三年度正式編制人員人事費決算數除以實際員額乘以編制員額後之金額平均值之差數。此為按基準財政能力之缺口所做的分配。(二)依前目分配後之餘額，再按各該鄉(鎮、市)近三年度正式編制人員人事費決算數除以實際員額乘以編制員額之金額平均值占全部鄉(鎮、市)該項金額平均值合計數百分比分配之(該項第一款)(註8)。此為按與人事費有關之財政需要所做的分配。在計算步驟如果用得上第二目，表示各鄉(鎮、市)經第一目之統籌分配稅款的調整後，已無基準財政需要的缺口。

在基本建設需求的計算步驟為：「(一)可分配總額百分之三十，平均分配各鄉(鎮、市)。但各該鄉(鎮、市)設算獲配金額，不得超過最近三年度歲出決算數平均值之百分之三十。(二)可分配總額百分之十，按各該鄉(鎮、市)最近一年底轄區之人口數占全部鄉(鎮、市)人口數之百分比分配；對於離島鄉(鎮、市)之人口數，應加重二倍計算。(三)可分配總額百分之十，按各該鄉(鎮、市)之土地面積占全部鄉(鎮、市)土地面積之百分比分配；對於離島鄉(鎮、市)之土地面積應加重三倍計算(該項第二款)。」

伍、中央與地方之財政收支的現況

因為財政收入永遠不足期望中之所需，所以財政劃分也永遠不能滿足各級政府的希望。這是經濟現象的常態：缺乏。其解決，有簡單的訴求：不患寡，患不均。然如何產生均的認定標準？因此，最後還是必需訴諸於由哪一級政府來為人民提供哪些公共財，會比較有效率。這個問題，由於不能或不容易藉助於市場機能來處理，所以，其解決特別困難。

從上述關於財政收支劃分的規定可見，目前的劃分標準傾向於形式，而非實質。鑑於財政劃分之目的，其實最後應當是為了能夠讓各級政府對於人民提供最好的服務，而不是為劃分而劃分。是故，其劃分的標準應建立在職權劃分的前提下。為達到該目的，首先必需將國家事務按其輕重緩急加以分類，並判斷其在各級政府間之分工的模式，並按這些事務所提供之行政服務建立指標，評鑑各級政府之轄區內的行政服務水平。從而在此基礎上發展出一定單位之各種水平的行政服務會由不同政府提供時之行政成本，以做為財政劃分之規劃管考的依據。

為初步研究上的需要，建議暫將外交、國防以外，由各級政府提供之行政服務分成以下十類：(1) 教育、(2) 治安、(3) 交通、(4) 衛生、(5) 經建、(6) 環保、(7) 地政、(8) 營建、(9) 商品檢驗與標準及(10) 社福。建議以該十項行政服務做為評鑑各級政府目前之服務水平，並建立指標，研擬逐年提升的計畫及其財政需要。

目前的問題是：地方政府的財政收入在經過財政調整後，還是處在入可敷出的邊緣，難以培養完全地方自治規劃與施政的氣勢與能力。是故，有必要將地方政府的財政支出區分為必要的維持性支出與有益的發展性支出。所謂有益的發展性支出指經建費用：基本建設經費及公共設施之管理維護經費。其次在必要的維持性支出應大分為：(1) 人事費與基本辦公費，(2) 依法律規定必須負擔之經費。所以將公共設施之管理維護經費劃入經建費用的理由為：整體表現一個地方政府支用之建設性經費。避免發生早期投入基本建設經費較多的地方政府透過公共設施之管理維護經費在統籌分配款的分配上取得優勢，產生富者愈富的不公平結果。中央統籌分配稅款分配辦法第九條第五項規定「基準財政收入額第一項第一款之基準財政收入額，指賦稅收入決算數扣除統轉分配稅款及依地方稅法通則徵收之賦稅收入後之數額；對於福建省金門縣及連江縣基準財政收入額之計算，應另扣除菸酒稅收入。」對應於該項關於基準財政收入額之規定的意旨，基準財政需要之支出項目宜限制在必要的維持性費用。經建費用應另立一個科目。

關於與財政收支劃分法第三十七條之一對應之基準財政需要額，中央統籌分配稅款分配辦法第九條規定，「縣之基準財政需要額，指下列各款之合計金額；市之基準財政需要額，按下列各款合計金額加重百分之十五計算：一、正式編制人員人事費與基本辦公費及正式編制警政、消防人員超勤加班費之決算數。二、依全民健康保險法、農民健康保險條例及中低收入老人生活津貼發給辦法之相關規定，應由各縣(市)政府負擔之社會福利支出。三、基本建設經費。」其中第二款所定者應當是：財政收支劃分法第三十七條之一第一項第二款所定「依法律規定必須負擔之經費」。這些依全民健康保險法、農民健康保險條例及中低收入老人生活津貼發給辦法之相關規定，縣、市應支付的經費，應直接規定由其所獲分配之統籌分配稅款挹注。而不適合規定，在其基準財政收入及其他經常性之收入不足支應支出時，始由其所獲分配之統籌分配稅款予以優先挹注(財政支配劃分法第三十七條之一第二項)。如此規定的優點：(1)貫徹由中央立法而交地方政府執行者，其支出歸中央的原則(財政收支劃分法第三十七條第二項)，避免因行政之就近的考量，加重地方政府的財政負擔。(2)使各縣(市)政府之基準財政收入及其他經常性收入對其人事費及基本辦公費之覆蓋率比較清楚的顯示出來。

由下表可見，中央稅收還是有一些可觀的成長。以2005年為準，如果以國稅全部成長的百分之十改善地方的財政收入，可多約171.85億元；如果以國稅中之所得稅、營業稅及貨物稅之全部成長(1827.31892億元)的百分之十改善地方的財政收入，可多約182.73億元。

按所得稅10%，營業稅的40%，貨物稅10%之和計得之統籌分配稅款約為174,434,283,000元。如果以所得稅、營業稅及貨物稅之成長稅收為提高統籌分配稅款的財源，則可能的調整上限設在成長稅款的50%時(913.65946億元)，可以增加約52.38%的統籌分配稅款。然由於國稅之整體的成長小於所得稅、營業稅及貨物稅之成長，所以，雖以所得稅、營業稅及貨物稅為調整財源，但其上限可能會受限於國稅之整體的成長。如果是這樣的考慮，則其調整上限將為49.26%。要

之，如以2004年為基期，按2005年之成長為準，地方政府全體每年可以比目前增加約百分之五十的統籌分配稅款。這對於改善地方政府之財政結構，提高地方自治的效能，應當會有一些積極的作用它總經調整，中央可將其財政角色，正面的從分配者，調整為監督與輔導。問題是：有時好景不常，2006年度之的稅收普遍負成長，惟以2004年基期試算還是有其參考意義。

單位：千元

年 度	全 國 稅 收	國 稅	地 方 稅	所 得 稅	營 業 稅	貨 物 稅	所 營 貨 和
2004	1353409510	1097710291	255699219	455913822	233459833	159643630	154939678
2005	1531296588	1269562248	261734340	625807052	237531217	168410908	174434283
2006	1435794127	1186044869	249749258	537507777	223256536	162555536	159308946
2006 減 2005	-95502461	-83517379	-1985082	-88299275	-14274681	-5855372	-15125337
增減率	-0.062367057	-0.06578439	-0.045791	-0.1410966	-0.060096	-0.03476837	-0.0867108
2005 減 2004	177887078	171851957	6035121	169893230	4071384	8767278	19494604
增減率	0.131436255	0.15655493	0.0236024	0.3726433	0.0174393	0.05491781	0.1258206

資料來源：按財政部財政統計年報轉載或計算，2007/03/20 讀取。所營貨和指由所得稅、營業稅及貨物稅，依財政收支劃分法第八條第二項規定之比率提撥的中央統籌分配稅款。

年 度	稅 收 總 額 = B	國 稅 = C	地 方 稅 = D	所 得 稅 = E	營 業 稅 = F	貨 物 稅 = G
2004	1353409510	1097710291	255699219	455913822	233459833	159643630
2005	1531296588	1269562248	261734340	625807052	237531217	168410908
2006	1435794127	1186044869	249749258	537507777	223256536	162555536

年度	由所得稅營業稅（未扣除獎金）貨物稅構成之中央統籌分配稅款 = H	H 之 6.63% = I（地方基本建設經費）	I 除 C：地方基本建設經費占國稅比例	H 除 C：中央統籌分配稅款占國稅比例	H 加 50% = L（中央統籌分配稅款增加 50%）	L 除國稅 C = M（中央統籌分配稅款增加 50%時占國稅比例）
2004	154939678	10272501	0.009358	0.141148	232409518	0.211722
2005	174434283	11564993	0.009109	0.137397	261651424	0.206096
2006	159308946	10562183	0.008905	0.134319	238963419	0.201479

年度	H 加地方稅 = N（地方賦稅收入）	N 除 B = O（地方賦稅收入占全國稅收比例）	L 加地方稅 = P（中央統籌分配稅款增加 50%後地方賦稅收入占全國稅收比例）	P 除 B = Q（地方賦稅收入占全國稅收比例）
2004	410638897	0.30341068	488108737	0.360651
2005	436168623	0.28483615	523385764	0.341793
2006	409058204	0.28490032	488712677	0.340378

註1：資料來源：按財政部財政統計年報的資料轉載計算。200703/20 讀取。

註2：空氣污染防制法第十七條規定，「前條空氣污染防制費除營建工程由直轄市、縣(市)主管機關徵收外，由中央主管機關徵收。中央主管機關由固定污染源所收款項應以百分之六十比例將其撥交該固定污染源所在直轄市、縣(市)政府運用於空氣污染防制工作。但直轄市、縣(市)政府執行空氣品質維護或改善計畫成果不佳經中央主管機關認定者或未依第十八條規定使用者，中央主管機關得酌減撥交之款項(第一項)。前項收費費率，由中央主管機關會商有關機關依空氣品質現況、污染源污染物、油(燃)料種類及污染防制成本定之(第二項)。前項費率施行滿一年後，得定期由總量管制區內之地方主管機關考量該管制區環境空氣品質狀況，依前項費率增減百分之三十範圍內，「提出建議收費費率，報請中央主管機關審查核可並公告之(第三項)。」

註3：公路法第二十八條規定，「中央及直轄市公路主管機關，為發展公路建設

及維護管理需要，得就左列收入設立基金，循環運用，並償付自償質性債務之還本付息：一、徵收之車輛通行費。二、分配於公路建設用之汽車燃料使用費。五、收費公路之服務性收入。」汽車燃料使用費徵收及分配辦法第七條規定，「代徵之汽車燃料使用費，應悉數解繳國庫存款戶，備作公路之養護、修建、安全管理之用，並依市區道路條例之規定分配於市區道路之養護(第一項)。前項費收得提撥百分之二作為經徵費(第二項)。」第八條規定「汽車燃料使用費由交通部統籌分配，其屬市區道路部分應會同內政部辦理。」

註4：中央統籌分配稅款分配辦法第九條第三項：「前項第一款之基本辦公費，應按王式人員編制員額數乘算行政院核定之共同性費用標準表中，統籌業務費之標準核列。」

註5：資料來源：財政部財政統計年報。2007/03/20 讀取。下列稅收含防衛捐及臨時捐。

年度	稅收總額=B	國稅=C	地方稅=D	所得稅=E	營業稅=F	貨物稅=G
2004	1353409510	1097710291	255699219	455913822	233459833	159643630
2005	1531296588	1269562248	261734340	625807052	237531217	168410908
2006	1435794127	1186044869	249749258	537507777	223256536	162555536

年度	由所得稅營業稅 (未扣除獎金) 貨物稅構成之中央 統籌分配稅款 =H	H之6.63% =I(財劃法 所定之地方 基本建設 經費)	I除C：地 方基本建 設經費占 國稅比例	H除C：中 央統籌分 配稅款占 國稅比例	H加50% =L(中央 統籌分配 稅款增加 50%)	L除國稅C =M(中央 統籌分配 稅款增加 50%時占國 稅比例)
2004	154939678	10272501	0.009358	0.141148	232409518	0.211722
2005	174434283	11564993	0.009109	0.137397	261651424	0.206096
2006	159308946	10562183	0.008905	0.134319	238963419	0.201479

年度	H加地方稅=N (地方賦稅收 入)	N除B=O(地方 賦稅收入占 全國稅收比 例)	L加地方稅=P(中 央統籌分配 稅款增加 50%後地方 賦稅收入占 全國稅收比 例)	P除B=Q(地方 賦稅收入占 全國稅收比 例)
2004	410638897	0.30341068	488108737	0.360651
2005	436168623	0.28483615	523385764	0.341793
2006	409058204	0.28490032	488712677	0.340378

註6：A+B=K(設A為甲縣之人口總數，B 為甲縣以外其他縣市之人口總數；且縣市全部人口和為定數K)： $A=a_1+a_2$ (設 a_1 為甲縣從事農林漁牧人口數， a_2 為甲縣工業從業人口數)； $B=b_1+b_2$ (設 b_1 為甲縣以外其他縣市從事農林漁牧全部人口數， b_2 為甲縣以外其他縣市工業從業全部人口數)； $a_1 \div (a_1+b_1) \times 100\%$ (甲縣轄區之農林漁牧從業人口數占全部縣(市)農林漁牧從業人口數之百分比)； $a_2 \div (a_2+b_2) \times 100\%$ (甲縣轄區之工業從業人口數占全部縣(市)工業從業人口數之百分比)； $b_1 \div (a_1+b_1) \times 100\%$ (甲縣以外其他縣(市)轄區之農林漁牧從業人口數占全部縣(市)農林漁牧從業人口數之百分比)； $b_2 \div (a_2+b_2) \times 100\%$ (甲縣以外其他縣(市)轄區之工業從業人口數占全部縣(市)工業從業人口數之百分比)。在一個縣(市)之人口數一定的前提下，其農林漁牧從業人口數與工業從業人口數間由於轉業而發生消長時，依中央統籌分配稅款分配辦法第九條第四項，其消長會改變基準財政需要額，從而影響其應受分配之額度。因為 $a_1 \div (a_1+b_1) + a_2 \div (a_2+b_2)$ 之和，在 $(a_1+b_1) < (a_2+b_2)$ 時，減少 a_2 增加 a_1 ，其和會變大；反之，在 $(a_1+b_1) > (a_2+b_2)$ 時，減少 a_2 增加 a_1 ，其和會變小。要之，在分母不相等的時後，分子及分母由分母大的一方向分母小的一方移動，可以增加該和。是故，一個縣市之農林漁牧從業人口數與工業從業人口數間的流動會影響其依中央統籌分配稅款分配辦法第九條第四項，可受分配之基本建設經費的額度。由於目前，各縣市通常工業從業人口數大於農林漁牧從業人口數，所以，原則上工業從業人口數向農林漁牧從業人口數流動的縣(市)會增加其可受分配之額度。由於財政收支劃分法第十六條之一第二項第五款第一目就各縣(市)全體可受分配之中央統籌分配稅款，採法定總額制。所以，一個縣(市)得受分配之數額與其他縣(市)得受分配之數額間有消長關係。依上述說明，縱使 b_1 與 b_2 無消長， a_2 與 a_1 之消長亦可影響其他縣(市)得受分配之中央統籌分配稅款的數額。然鑑於事實上不會有縣(市)為中央統籌分配稅款而鼓勵轉業，所以上述分配趨勢只是表現，該辦法對於農林漁牧從業人口或劣勢產業人口的照顧。問題是：這與財政需要是否對應：一個農林漁牧從業人

口的財政需要是否大於一個工業從業人口？

註7：中央統籌分配稅款分配辦法第十條第五項「依第一項公式設算後，各該鄉(鎮、市)獲配金額如低於八十八年度原臺灣省省統籌分配稅款透列縣預算轉撥之金額者，應調整各該鄉(鎮、市)分配比率予以彌平，其餘鄉鎮、市則等比率減少」。

註8：中央統籌分配稅款分配辦法第十條「前項第一款第一目之公共造產性質事業收入核列扣除數，在收支納入公務預算者，按收入之百分之七十列計；在編列附屬單位預算者，按盈餘繳入公務預算之決算數列計(第二項)。第一項第一款第一目之指定用途回饋金，以經各縣政府審認確屬無法用以支應正式編制人員人事費者為限(第三項)。第一項第一款第一目之指定用途回饋金，以經各縣政時審認確屬無法用以支應正式編制人員人事費者為限(第三項)。第一項第一款第一目及第二目之正式編制人員人事費決算數，按員分別計算(第四項)。

提案人：中國國民黨立法院黨團 徐少萍

立法院第六屆第6會期第7次會議：院總第705號 委員提案第7659號

案由：本院委員費鴻泰、吳育昇、丁守中、李嘉進、李紀珠、蔣孝嚴、林滄敏等37人，對行政院於96年9月26日院會通過財政收支劃分法修正草案並送請立法院審議，惟對於如何因應準直轄市之財政問題，並未提出配套措施，致其修法內容未盡周延，特擬具財政收支劃分法修正草案，建議中央應擴大統籌分配稅款規模，以根本解決地方財政問題。是否有當，敬請公決案。

說明：

一、行政院提出之修正草案，其修正內容前業經該院於91及94年間研議完成在案，其修正原則包括錢權同時下放、地方實質財源增加、直轄市及縣市財源只增不減、公式法取代比例入法，當時雖經地方政府獲致共識，原擬增加釋出予地方政府財源400億元，係用於改善地方財政困窘。惟未完成修法程序，致地方財政之困窘並未改善，先予敘明。

二、本(96)年 5 月 23 日地方制度法修正、臺北縣升格為準直轄市，惟其所需經費估需 600 億元，此次行政院所送之修法版本，未再增加釋出財源，且修正草案總說明予修正條文均未提及準直轄市之財政問題，故行政院修正案對於如何因應準直轄市之財政問題，並未提出配套措施，致其修法內容未盡周延，將造成地方政府爭奪統籌分配稅款，再次引發地方財政之不安與地方政府之不和諧。

三、為解決前述之問題本案以行政院 94 年間研擬之財政收支劃分法修正草案為基礎，增加縣升格轉直轄市之相關規定(擴大統籌分配稅規模，每增加一個直轄市或準直轄市，即由所得稅總收入增加提列百分之十以為因應)，以達成修正效果如下：

1. 實踐中央 91 及 94 年度研修財劃法修正草案承諾增加釋出予地方政府之財源 400 億元。
2. 中央統籌分配稅款之規模擴大為 3300 億元(增加 1385 億元)，以及一般性補助款收入至少為 817 億元，二者合計較現行平均 3100 億元之規模增加約 1000 億元，俾同時滿足地方政府財源增加及縣升格準直轄市所需增加之財源。

四、另本案與行政院提出之財政收支劃分法修正案均為落實「直轄市及縣(市)財源只增不減」之原則，故應請財政部與行政院主計處提供具體試算數額，俾協助各地方政府瞭解有關修正後其各自之收入影響數額。

五、檢附財政收支劃分法修正草案總說明及條文對照表如附件。

提案人：費鴻泰 吳育昇 丁守中 李嘉進 李紀珠 蔣孝嚴 林滄敏

立法院第六屆第 6 會期第 7 次會議：院總第 705 號 委員提案第 7665 號

案由：本院台聯黨團，為地方政府伸張正義，讓稅課由中央統籌分配直轄市及各縣(市)之款項，可以因應地方政府之財政困難與建立公平、合理、透明、

具誘因機制之分配公式。爰擬具「財政收支劃分法」部分條文修正草案。
是否有當，請公決案。

說明：

政府為調劑地方財政盈虛與均衡區域發展，源自民國四十年六月頒行的財政收支劃分法(以下簡稱財劃法).用以規範、調劑、確立中央與地方間的財政關係。經過多次修改，截至九十年三月止，爭議有增無減，更進而造成朝野大對決。目前統籌分配稅款來源是營業稅40%、所得稅10%、貨物稅10%等，未來分配各級地方政府宜採透明原則，分按縣市能力(直轄市及各縣市前年度決算數字、租稅努力、財政能力)、財政需要(以人口、土地面積、所得水準等)為考慮因素，制訂更客觀合理，能反映各級地方政府財政需求之公式加以分配。爰將修正要點說明如次：

- 一、依據國發會共識，為妥善增加地方財政收入，爰將規劃中央統籌分配稅款之比例予以調高，由現行規定營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十，提高為百分之百。統籌分配款比例調整後，營業稅部分增加約二百五十七億元，使地方以後更有寬廣稅課收入空間，以支應與時俱進的財政需求。
- 二、以前菸酒公賣收入隸屬臺灣省，一年約有兩百多億，若將菸酒稅納入統籌分配，將其提成比率提高並併入中央的普通統籌分配款的分配機制中，地方政府必願積極進行稅課，強化財政努力。
- 三、自從憲法增修條文凍結省級組織，為符合現行行政體制，統籌款部分，爰修正第二項，去掉鄉(鎮、市)，將劃分法現行四級制改為三級制，鄉鎮層級併入縣市，中央統籌分配款由中央統籌分配直轄市及縣(市)。
- 四、土地增值稅為直轄市及縣市稅，現行規定縣市徵起部分的百分之二十乃歸中央統籌分配各縣市，而直轄市則全數為其所有，進而造成縣市與直轄市在同等級的稅目上分配結果的不同。就制度的完整性與一致性觀點言，易造成未

來地方政府間的紛爭，故而刪除。

- 五、增加中央主管機關，明訂責任歸屬。本著地方財政自我負責之原理，中央政府無須再將特別統籌分配款約近百億元留為中央運用，故將『特別』兩字去掉，以免淪為有心人士之選舉酬庸。
- 六、為能讓各縣市受惠，把原本總額百分之六特別統籌分配款，變為準備基金，此舉能提升地方自治，讓地方自治與中央能共享稅課。並附加修改授與由地方政府參與管理機制，使之公開透明化，以免流於黑箱作業。
- 七、財政收支劃分法賦予地方的財源是不足，仍需靠自己租稅努力，但是目前缺乏租稅努力的誘因，爰『租稅努力』等機制，以激勵地方政府開拓工程受益費、規費、其他各種使用費等非稅課收入。
- 八、廢除目前齊頭式之統籌分配，明訂更合宜之補助標準。採公式立法(詳見條文對照之說明)把不平等硬式比例分配去掉，能者多拿，使財劃法條文更臻完善。

提案人：臺灣團結聯盟立法院黨團 羅志明

立法院第六屆第6會期第10次會議：院總第705號 委員提案第7713號

案由：本院委員江義雄、盧秀燕等53人，鑑於現制財政收支劃分法各項稅課劃分，無法滿足地方財政需求，以96年度預算資料為例，地方政府歲出歲入差短496億元，債務餘額6190億元，地方財政缺口持續擴大，以期改善地方財政，爰參照行政院所提修法版本，擬具「財政收支劃分法修正草案」，用以釐清中央與地方財政收支權限，提高地方自有財源，落實憲法所訂地方自治精神。是否有當，敬請公決。

說明：

- 一、現制財政收支劃分法各項稅課劃分，無法滿足地方財政需求，以96年度預算資料為例，地方政府歲入歲出差短496億元，債務餘額6190億元，

地方財政缺口持續擴大，惟有修正財政收支劃分法，透過制度面變革，釐清中央與地方財政收支權限，提高地方自有財源，方能改善地方財政。惟查，目前行政院送立法院審議之「財政收支劃分法修正草案」(下稱行政院版)仍有以下缺點：

(一) 修正釋出財源無法滿足地方基準財政需求

依據行政院版之稅收分配，以 97 年度預算估算，中央統籌分配稅款規模約 2800 億元，惟就現制中央對各級政府基本財政收支差短補助及統籌分配稅款合計約 2744 億元，僅增加 56 億元，若再扣除專案加計項目補助「公教人員退休優惠存款差額利息補助」匡列數 164 億元，就整體資源分配而言，中央財源並無釋出，地方整體收入未相對增加，基本財政收支缺口仍持續擴大中，「提升地方財政自主」目標及「地方實質財源增加」修法方向，僅止於口號，將無所附麗。

(二) 中央地方權限及支出經費財源未明確劃分

行政院版僅就稅收分配作調整，中央與地方之支出並未就整體經濟情勢變遷作調整，如涉及全國一制性且中央修法或立法之教育、警政及社福等支出經費財源，仍由中央統一解釋並規範由地方負擔，中央政策地方買單之問題將持續存在，又就現行條文第 4 條各級政府財政收支之分類表刪除後，涉及支出之歲出政事別將依預算法第 97 條規定由中央主計機關定之，徒增中央集權之虞，實難謂有「貫徹權力下放」之政策目標。

(三) 各項分配公式制度訂定未具客觀與透明徒增不穩定性

行政院版係以公式入法取代比例入法，雖顧周延公平，惟於條文中並無明確規範設算因子、權數及提供具體試算數據，俾利各地方政府瞭解可分配額度及對現有財政收支面的衝擊與因應，致所稱公式入法仍未完全公開透明致分配制度不穩定，實難謂有「建構完善財政調整制度」之目標。

(四) 統籌稅款稅源未具多元及穩定性

統籌稅款主要有滿足地方基本收支差短及調劑縣市財政盈虛功能，稅源應以穩定及多元性為主，且原修正前之統籌款稅源包括有所得稅、貨物稅、營業稅及土增稅，較具穩定及多元性，不受經濟情勢變動，然行政院版減列稅基較具穩定之所得稅、貨物稅，而增列易受市場景氣影響且稅收彈性高之菸酒稅及以消費屬性為主之營業稅作稅源，徒增其不穩定性，茲考量修正之統籌稅款稅源侷限於二種又較易受景氣影響，為提高及保障各級政府或配統籌款額度，應予增列提撥額度最低額如每年統籌款應提撥 3000 億元之設限，確保統籌款之分配額度。

二、按財政收支劃分法前於 88 年間配合臺灣省政府組織業務調整修訂迄今已逾八年，期間中央與地方就可分配統籌稅款迭有爭議，各地方政府因應中央各項減稅措施及法定社福支出的增加，財政狀況更加窘峻，此次行政院修法緣於中央於 91 年及 94 年研修財劃法修正草案擴大統籌分配稅款規模之承諾，然就歲出面如涉及全國一致性之社福、治安、教育經費等並無明確規範其財源，僅止於基本財政收支差短之彌平，並無實質提高地方自有財政能力，為期建立制度面之公平合理，爰參照現行條文及行政院修法版本，擬具本修草案。

提案人：江義雄 盧秀燕

立法院第六屆第 6 會期第 10 次會議：院總第 705 號 委員提案第 7717 號

案由：本院委員費鴻泰、羅明才等 45 人，對行政院於 96 年 9 月 26 日院會通過財政收支劃分法修正草案並送請立法院審議，惟對於如何因應準直轄市之財政問題，並未提出配套措施，致其修法內容未盡周延，特擬具財政收支劃分法修正草案，建議中央應擴大統籌分配稅款規模，以根本解決地方財政問題。是否有當，敬請公決案。

說明：

- 一、行政院提出之修正草案，其修正內容前業經該院於 91 及 94 年間研議完成在案，其修正原則包括錢權同時下放、地方實質財源增加、直轄市及縣市財源只增不減、公式法取代比例入法，當時雖經地方政府獲致共識，原擬增加釋出予地方政府財源 400 億元，係用於改善地方財政困窘。惟未完成修法程序，致地方財政之困窘並未改善，先予敘明。
- 二、本(96)年 5 月 23 日地方制度法修正、臺北縣升格為準直轄市，惟其所需經費估需 600 億元，此次行政院所送之修法版本，未再增加釋出財源，且修正草案總說明予修正條文均未提及準直轄市之財政問題，故行政院修正案對於如何因應準直轄市之財政問題，並未提出配套措施，致其修法內容未盡周延，將造成地方政府爭奪統籌分配稅款，再次引發地方財政之不安與地方政府之不和諧。
- 三、為解決前述之問題本案以行政院 94 年間研擬之財政收支劃分法修正草案為基礎，增加縣升格轉直轄市之相關規定(擴大統籌分配稅規模，每增加一個直轄市或準直轄市，即由所得稅總收入增加提列百分之十以為因應)，以達成修正效果如下：
 1. 實踐中央 91 及 94 年度研修財劃法修正草案承諾增加釋出予地方政府之財源 400 億元。
 2. 中央統籌分配稅款之規模擴大為 3300 億元(增加 1385 億元)，以及一般性補助款收入至少為 817 億元，二者合計較現行平均 3100 億元之規模增加約 1000 億元，俾同時滿足地方政府財源增加及縣升格為準直轄市所需增加之財源。
- 四、另本案與行政院提出之財政收支劃分法修正案均為落實「直轄市及縣(市)財源只增不減」之原則，故應請財政部與行政院主計處提供具體試算數額，俾協助各地方政府瞭解有關修正後其各自之收入影響數額。
- 五、檢附財政收支劃分法修正草案總說明及條文對照表如附件。

提案人：費鴻泰 羅明才

三、 民國 97 年

立法院第七屆第 1 會期第 5 次會議：院總第 705 號 委員提案第 7881 號

案由：本院委員蔡正元、張慶忠、劉盛良、盧嘉辰等 53 人，為因應縣市升格準直轄市及直轄市之財政問題，特擬具財政收支劃分法修正草案，建議中央應擴大統籌分配稅規模，以根本解決地方財政問題。敬請公決。

說明：

- 一、96 年 5 月 23 日地方制度法修正，臺北縣升格為準直轄市，行政院於 96 年 9 月 26 日提出財政收支劃分法修正草案，惟未能於該次會期完成修正。
- 二、行政院提出之財劃法修正內容前業經該院於 91 年及 94 年間研議完成在案，其修正原則包括錢權同時下放、地方實質財源增加、直轄市及縣市財源只增不減、公式入法取代比例入法。惟行政院修法版本，將使地方整體收入增加僅約 300 億元，不但未能滿足地方政府財政需要，且對於如何因應準直轄市的財政問題，也未提出配套措施，顯見行政院版修正案未盡周延，並未真正解決地方財政問題，仍將造成地方政府爭奪統籌分配稅款，再次引發地方財政的不安與地方政府的不和諧。
- 三、為解決前述問題，本案以行政院 96 年 9 月 26 日送請立法院審議之財政收支劃分法修正草案為基礎，增加縣升格為準直轄市之相關規定(擴大統籌分配稅款規模，每增加一個直轄市或準直轄市，即由所得稅總收入增加提列百分之十以為因應)，以達成修正效果如下：
 - 1.實踐中央 91 及 94 年度研修財劃法修正草案承諾增加釋出予地方政府之財源 400 億元。
 - 2.中央釋出財源因應北縣升格所需統籌款 600 億元。
 - 3.中央統籌分配稅款之規模擴大為 3,300 億元(增加 1,385 億元)，以及一般

性補助款至少為 817 億元，二者合計較現行平均 3,100 億元之規模增加約 1,000 億元，俾同時滿足地方政府財源增加及縣升格準直轄市所需增加之財源。

四、另本案與行政院 96 年 9 月 26 日提出之財政收支劃分法修正案均為落實「直轄市及縣(市)財源只增不減」之原則，故應請財政部與行政院主計處提供具體試算數額，俾協助各地方政府瞭解有關修正後其各自之收入影響數額。

五、檢附財政收支劃分法修正草案總說明及條文對照表如附件。

提案人：：蔡正元 張慶忠 劉盛良 盧嘉辰

立法院第七屆第 1 會期第 11 次會議：院總第 705 號 委員提案第 8126 號

案由：本院委員黃昭順、林德福、張碩文、郭玫成、李復興等 27 人，為行政院因應「地方制度法」修正後，臺北縣準用直轄市規定，積極辦理財政收支劃分法修正，該修正草案把握「錢權同時下放」、「地方實質財源增加」、「直轄市及縣(市)財源只增不減」及「公式入法取代比例入法」等四個修法方向及分配制度，原則上立意甚好。惟財政收支劃分法修法後，地方整體財政收入淨增加僅 300 餘億元。依據 96 年度預算資料地方政府歲入歲出差短為 496 億元，300 餘億元不僅無法弭平地方政府財政缺口，更遑論解決地方政府鉅額債務累積問題，故中央宜予提高分配財源。另鑑於高雄市城市特性、多項支出直轄市負擔比例高於縣(市)甚或全額負擔，以及「中央請客、地方買單」等情況，使高雄市自有財源比例逐年降低，累積債務餘額逐年遞增，財政日顯艱困，爰此針對行政院所提「財政收支劃分法」修正草案，未考量高雄市特殊因素與情況之部分，提出「財政收支劃分法部分條文」修正草案，以解決高雄市財政窘境，並均衡南北發展。是否有當，敬請公決。

說明：

一、高雄市雖為直轄市，但因以往中央重北輕南結果，使南北建設差距甚大。

在財政狀況方面，高雄市近3年平均自有財源比僅64%，而臺北市則為110%；

且高雄市近3年歲出入差短合計達118億元，臺北市則賸餘達542億元。

中央當務之急首要促使各地方均衡發展，建議財政收支劃分法修正亦應考量自有財源比較低之地方政府，增列補助事項及提高最高補助比率，以縮短直轄市之間及各縣(市)政府之間財政差距，均衡南北及城鄉之建設與發展。(修正條文第二十八條)。

二、「全民健康保險法」、「勞工保險條例」係中央立法，但未考量直轄市政府之財政負擔能力，使直轄市負擔較縣(市)為高比例之健、勞保費補助款，造成高雄市目前積欠健、勞保費補助款高達371.45億元，健(勞)保局亦將高雄市政府部分財產移送強制執行中，本次財政收支劃分法之修正期使各直轄市、縣(市)收入與支出分攤立足點平等，爰對以往直轄市不合理負擔所致積欠款，應列入修法，解決多年欠費問題並減輕高雄市沉重負擔。(修正條文第四十四條)。

三、附修正條文對照表乙份。

提案人：黃昭順 林德福 張碩文 郭玟成 李復興

立法院第七屆第1會期第16次會議：院總第705號 委員提案第8233號

案由：本院委員廖正井、盧秀燕、羅明才、陳根德、楊麗環、潘維剛、劉盛良等53人，提案修正「財政收支劃分法」，針對目前地方面臨嚴重的「患寡又患不均」財政問題，建議修法提高地方整體收入，並明確定位，分配公式，建立透明化、公開化之補助機制，以解決地方財政拮据問題，並落實地方自治。是否有當？請公決案。

說明：

- 一、中央與地方關係是現今政治學界相當熱門的話題，我國自行憲以來，就中央與地方關係形式上雖然採行均權制度，以縣市為地方自治之基本單位，但政府播遷來臺後，在現行財劃法的規範下反而是實施中央集權、集錢之制度，導致地方愈來愈窮，基礎建設大多仰賴中央補助，不僅建設偏差且難以規劃建立地方特色，同時，地方長期處於財政困窘情況形下，常常痛批中央政府，關係緊張，大大影響地方政府對於中央政府之支持與認同。
- 二、目前地方財政所面臨的問題是「患寡又患不均」，地方政府不只普遍叫窮，分配亦嚴重不均，在財政上，中央政府不去滿足地方政府基本需要，卻透過分配的過程進行對地方的操縱，造成地方自治無法落實。
- 三、為解決地方財政拮据問題，一定要把餅做大。針對現行統籌款及補助款的來源，包括所得稅、營業稅、貨物稅等提撥，應考慮地方的財政努力貢獻，提高地方整體收入。關於分配的問題，統籌款與補助款各有功能，應明確定位，分配公式應於法律明定，建立透明化、公開化之補助機制。

提案人：：廖正井 盧秀燕 羅明才 陳根德 楊麗環
 潘維剛 劉盛良

立法院第七屆第 2 會期第 2 次會議：院總第 705 號 委員提案第 8364 號

案由：本院委員高志鵬、賴清德、張花冠、村建銘等 25 人，為解決中央與地方財政劃分，回應地方政府提高其財政自主的要求，行政院已於今年 6 月 4 日邀集各縣市政府進行會商，會中並達成共識，為積極落實貫徹權力下放、提升地方財政自主，爰擬具「財政收支劃分法修正草案」。是否有當，請公決案。

提案人：高志鵬 賴清德 張花冠 柯建銘

立法院第七屆第 2 會期第 13 次會議：院總第 705 號 委員提案第 8645 號

案由：本院民進黨黨團，為完整規範中央與地方體制，兼顧區域發展的整體需求，攸關地方制度與建設的地方制度法、行政區劃法及財政收支劃分法有必要併同思考，配套修正，以保障地方自治，並健全民主政治之基礎。爰提出「財政收支劃分法修正草案」。是否有當，請公決案。

提案人：：民主進步黨立法院黨團 賴清德 柯建銘

四、民國 99 年

立法院第七屆第 5 會期第 10 次會議：院總第 705 號 委員提案第 9667 號

案由：本院委員陳明文、劉建國、潘孟安、蘇震清等 20 人，鑑於政府資源長期分配不均，導致當前中央與地方，直轄市與縣(市)財政結構落差嚴重，人民享有政府資源因地域不同而有差別待遇。為求縮減貧富差距，維持各縣市間財政努力競爭公平性，爰提出財政收支劃分法第十六條之一修正草案。是否有當，提請公決。

提案人：陳明文 劉建國 潘孟安 蘇震清

財政收支劃分法第十六條之一條文修正草案總說明

一、中央統籌分配稅款分配以公式入法：

(一) 中央統籌分配稅款，應以總額百分之九十六列為普通統籌分配稅款；

其餘百分之四列為特別統籌分配稅款。普通統籌分配稅款應按下列方式分配直轄市及縣(市)：

1. 中央統籌分配稅款總額百分之九十，按公式分配(以下簡稱按公式分配總額)，依下列指標及權數，計算各該直轄市及縣(市)應分配之比率分配之：

(1)按公式分配總額百分之八十五，依下列規定分配：

a. 優先彌補各該直轄市及縣(市)之基準財政收支差額，鄉(鎮、市)

之基準財政收支差額應併入縣計算。縣獲配之中央統籌分配稅款，應提撥一定金額並訂定分配規定，分配所轄鄉(鎮、市)，以利因地制宜，發揮資源運用效能。

b. 依前述設算分配後之賸餘款項，按各該直轄市及縣(市)之基本建設需求情形分配，分配之指標與權數，為人口 30%、土地面積 30%及每戶可支配所得 40%。

(2)按公式分配總額百分之十五，按各該直轄市及縣(市)財政努力及績效分配，其指標與權重訂為「房屋、地價稅努力度」16%、「公告現值佔一般正常交易價格比例、贖賠償收入及地方稅法通則徵收之賦稅收入佔自有財源比例」12%，「營利事業營業額」30%，「農林漁牧產值」30%分配。

2. 中央統籌分配稅款總額百分之六，專款作為保障財源：

(1) 彌補分配年度各該直轄市及縣(市)因本次修法劃一標準分配與基準年期(九十四年度至九十六年度)比較減少之收入數。

(2) 如有不足時，得以特別統籌分配稅款墊支；如有賸餘時，經扣除應歸還特別統籌分配稅款墊支款項後，於以後年度加入按公式分配總額分配。

(3) 改制之直轄市、準用直轄市規定之縣及二以上縣、市合併為一縣，定明其財源保障之計算方式。

(二)特別統籌分配稅款，應供為支應受分配直轄市及縣(市)緊急及重大事項所需經費，由行政院依實際情形分配之。

二、建構統籌分配稅款透明化之分配機制：

揭示統籌分配稅款之分配，應本透明化及公式化原則，其分配之各項指標與權重應於條文中明訂。此外，特別統籌分配稅款並需按季公布收支明細及結存情形，對於撥補救災經費之計算方式及相關程序，亦將明確規

定。

立法院第七屆第 5 會期第 12 次會議：院總第 705 號 委員提案第 9721 號

案由：本院委員黃偉哲、劉建國等 17 人，建請修正財政收支劃分法修正草案第十一條第二項第二款第四目及同條第六項、第十二條第一項第六款，將地方政府應負擔老年農民福利津貼、農民健康保險費及國民年金保險費補助款均比照勞健保納入中央負擔範圍，遂提案修法。是否有當？敬請公決。

說明：

行政院版針對本次財政收支劃分法修正草案，將中央統籌分配稅財源之一的所得稅，由原擬釋出 10% 整為 6%，減少 285 億元，用以支付原應由地方政府負擔之勞健保補助經費 304 億元，其中臺北市負擔勞健保補助 124 億元受益最大，占該項補助金額 40%。然行政院版之財政收支劃分法修正草案，既強調不分直轄市與非直轄市均以公式入法分配，則在費用負擔上理應注意實質之公平。惟行政院未考量直轄市有工商繁榮之都會型直轄市與農村型直轄市體質上之差異。僅顧慮都會型之直轄市負擔勞工保險費及全民健康保險費較重，而全部改由中央負擔；對於農村型直轄市之絕大多數居民為農民者之農民健康保險費及老年農民福利津貼，卻依然交由地方自行負擔，顯為重北輕中南之荒謬政策，頗有調整之必要。

依勞保局網站 98 年 12 月底資料，估計合併升格後臺南直轄市，老農人數約 9 萬人及農保投保人數約 18 萬人，負擔農民健康保險費及老年農民福利津貼共須 23.12 億元，占五都負擔農民健康保險費及老年農民福利津貼總額 62.21 億元之 37%，另臺中直轄市及高雄直轄市亦分別須 14.27 億元及 16.48 億元。反觀

臺北市老農人數僅 5,000 人，農保投保人數亦僅 9,900 餘人，負擔農民健康保險費及老年農民福利津貼 1.31 億元，僅占五都總額 2%，實有天壤之別。

既然中央已釋出中央統籌分配稅財源之一所得稅 4% 負擔勞健保補助，為求五都實質平衡與公平起見，建請中央將地方政府應負擔老年農民福利津貼、農民健康保險費及國民年金保險費補助款，均比照勞健保納入中央負擔範圍，以公平對待農民及無職業保險者，落實照顧老農及無職業保險者晚年生活之美意。

遂提出財政收支劃分法十一條第二項第二款第四目及同條第六項及第十二條第一項第六款一併提出修正。

提案人：黃偉哲 劉建國

立法院第七屆第 6 會期第 3 次會議：院總第 705 號 委員提案第 9895 號

案由：本院委員張嘉郡、蕭景田、鄭汝芬等 19 人，鑑於政府財政資源長期分配不均，加上過度重北輕南，導致中央與地方、直轄市與縣市財政結構嚴重落差。基於各縣市地理位置之不同，為求地方發展，各縣市莫不爭取配合國家重大政策進行招商。唯目前石化、鋼鐵等高污染產業進駐地，無論彰化縣大城鄉的國光石化預定地，或是雲林縣麥寮、台西地區的六輕離島工業區等，這些配合政策引進高污染產業的貧窮大縣，除未能將原本低迷的就業率及經濟繁榮儘速提升外，卻還必須額外擔負無謂的重大環境污染、工安事故，中央政府卻無任何財政補償機制，實為不公。為求縮減縣市間的貧富差距，維持各縣市努力招商競爭的公平性，同時徹底解決貧窮縣市問題，落實地方自治精神，爰提出「財政收支劃分法部分條文修正案」。是否有當，敬請公決。

財政收支劃分法修正草案總說明

- 一、鑑於政府財政資源長期分配不均，加上過度重北輕南，導致中央與地方、直轄市與縣市財政結構嚴重落差。目前地方財政所面臨的是『患寡又患不均』，地方政府不但叫窮，分配有嚴重不均。
- 二、為求地方發展，各縣市莫不爭取配合國家重大政策進行招商。唯目前石化、鋼鐵等高汙染產業進駐地，無論彰化大城的國光石化預定地，或是雲林麥寮、台西的離島工業區等，這些配合政策引進高汙染產業的貧窮大縣，卻未能享有當初預定的提升基本就業率及經濟繁榮，甚至被民眾譏笑為『生雞卵沒有、卻四處放雞屎』，甚至必須負擔無謂的重大環境污染、工安事故，包括這次震驚社會的六輕重大工安事件。
- 三、爰提出『財政收支劃分法部分條文修正案』。故建議高汙染性產業產值之稅收，從國稅、一般型補助、計畫型補助以及認定招商有功縣市等四大面向，進行條件確認，透過實質補助強化在地民眾權益，提高民眾意願，共創經濟繁榮。至於，這些高汙染產業之企業，也不用承受一隻牛遭撥兩次皮，將會造成企業普遍舉雙手贊成合宜的財政稅收分配，且符合企業回饋地方的精神。
- 四、該法建議修正條文包括國稅部分，將該產業之所得稅稅收入 20%及貨物稅總收入 30%，應直接挹注當地政府，作為鼓勵地方政府招商有功。以雲林為例，如本條列修正通過，則六輕工業區每年上繳中央國庫超過 350 億元，如果以 20%計算，將會多出 70 億元的回饋稅收給地方政府及所在鄉鎮公所。
- 五、一般性補助款部分：所稱之一般性補助款，得就離島地方及配合政策，引進高汙染性企業之縣市，以加計權數方式增加分配金額。
- 六、計畫型補助款：本提案為新增法條，直轄市政府及縣(市)政府辦理下列事項具有顯著績效者，中央應酌予調增其計畫型補助款：尤其以配合政

府整體經濟建設吸引廠商投資，且應以高污染性產業之縣市為優先。

七、至於該法第三十五條之一建議修正為，強化中央政府對於努力開闢財源之縣市，尤其是以引進高污染產業，且具有顯著卓越績效者，其上級政府應優先酌增補助款。

八、建議修正第三十八條之一，為避免『中央請客、地方買單』政策一再出現，導致地方財政陷入困境，故要求中央政府之立法通過，導致地方政府財政收入減少或是支出增加，應由中央政府負擔差額彌補。

提案人：張嘉郡 蕭景田 鄭汝芬

立法院第七屆第6會期第9次會議：院總第705號 委員提案第10054號

案由：本院委員葉宜津、劉建望、蘇震清、邱議瑩、陳瑩、陳亭妃等21人，有鑒於地方自有財源偏低，地方財政收支面臨財政嚴重失衡問題，致影響地方施政之推動；且五都升格後，直轄市及縣(市)差異化仍舊顯著，地方治理難易度也有所不同，現行財政收支劃分法無法反映地方政府因直轄市及縣(市)的人口結構多元性，經濟活動差異性，為兼顧區域平衡發展，落實地方財政自主，爰提出「財政收支劃分法修正草案」。是否有當，請公決案。

說明：

一、擴大中央統籌分配稅款規模

財政部於民國八十九年八月二十六日、二十七日召開之當前財政問題研討會，已有「中央統籌分配稅款之財源應規劃適當稅目，其規模應以滿足地方基準財政需求為原則」、「中央對地方一般性之補助款應併入統籌分配稅款之方向規劃」等結論。現行一般補助款制度係因縣(市)政府稅收劃分以及統籌分配稅款分配公式與直轄市有所不同，但新版財政收支劃分法中直轄

市與縣(市)政府稅收已採一致基礎劃分，且訂有統籌分配稅款分配公式，故刪除現行一般補助款相關規定，將一般補助款納入統籌分配稅款，且將所得稅提撥由行政院 6%增加至 20%，貨物稅 10%也納入統籌分配稅款，擴大其規模，以增加地方財政自主，落實錢、權下放。

二、設算基準財政需求應考量地方政府差異性

行政院版財政收支劃分法，其基準財政需求僅考量地方政府推動基本業務所需財源，如：人事費、辦公費及員警服裝費、警消超勤加班費、民代定額支給費用及村里長事務補助費、法定社福支出、高中職以上教育支出及對於公立醫療院所補助經費，顯未考量地方政府間差異性。原明定設算財政基本需求應考量地方政府人口結構多元性、生態環境多樣性、經濟活動差異性以及城鄉治理複雜性。

三、設立「中央統籌分配稅款穩定基金」

2008 與 2009 連續兩年稅收短徵造成中央統籌款財源嚴重縮水，影響政府施政。以 2009 年為例全國稅收較前一年度減少 2415 億元，減幅達 13.7%，較預算數短徵 2652 億元，影響中央統籌分配稅款財源。為降低中央統籌分配稅款受景氣波動影響，致影響地方施政之推動，爰將該年較年初預估分配稅款超徵部分與優先彌補直轄市及縣(市)基準財政需要額減基準財政收入額之差額後所賸餘款項，納入「中央統籌分配稅款穩定基金」，以為調節支應，平穩政府財政收入，避免影響施政。

提案人：葉宜津 劉建望 蘇震清 邱議瑩 陳瑩 陳亭妃

立法院第七屆第 6 會期第 11 次會議：院總第 705 號 委員提案第 10091 號

案由：本院委員郭榮宗、黃志雄、管碧玲等 19 人，為落實地方自治，獎勵地方政府招商成果，並呼應地方民意，爰修訂「財政收支劃分法第八條修正

草案」，提高地方政府稅收分成比率，以加弦政府資源配置效率，是否有當，敬請公決。

說明：

- 一、鑑於地方政府為謀求地方經濟發展，莫不積極招商引進產業進駐，盼能藉由工業生產，以提高當地就業率、活絡地方商業活動，並期能透過廠商所繳納的稅收，挹注公共建設及福利支出之財源，除可改善居民生活環境，更可減緩工業生產所帶來之外部成本，已達到經濟發展及居住品質提升之雙贏結果。
- 二、惟囿於現行我國中央及地方財政收支劃分制度的缺陷，除廠商所繳納地價稅、房屋稅、印花稅等地方稅直接歸地方政府運用外，其他大額之中央稅，如營利事業所得稅、貨物稅等，均需上繳中央，又由於地方無法取得合理的中央稅收分配比率，以致於地方政府無力負擔因弓一進工業生產所帶來之外部成本，造成地方居民抱怨招商非但無法明顯改善生活品質，還得承受工業生產污染等負面影響，進而要求地方政府額外向企業索取不合理之補貼，其名目從道路養護、水電費補助、健檢補助等不一而足，此種變相加稅之結果，使企業經營成本提高，減損其國際競爭力，影響所及恐降低國內廠商投資意願，最終不但不能改善地方居民生活品質，更阻礙國家經濟發展，影響甚鉅。
- 三、為落實地方自治，獎勵地方政府招商成果，並呼應地方民意，同時提高政府資源配置效率，建議修改財政收支劃分法，將廠商投資地方產業所產生之營業稅、貨物稅及營利事業所得稅，提出若干比例分配予地方政府，讓稅收能直接嘉惠廠商進駐地點，提供地方政府及民眾做最有效運用。

提案人：郭榮宗 黃志雄 管碧玲

立法院第七屆第6會期第13次會議：院總第705號 委員提案第10139號

案由：本院委員賴士葆、費鴻泰、高志鵬、盧秀燕、丁守中等31人，查財政收支劃分法最近一次修正公布迄今已逾十年，期間經濟環境已有很大變遷。近來隨著五都行政區的重新規劃，中央與地方之財政情勢亦有所不同。考量當前地方財政普遍面臨沉重負擔，實需有一套協助地方活絡經濟、開拓財源的機制。此外，為落實地方自治精神並強化地方財政努力等原則，爰提案修正財政收支劃分法第八條，以擴大中央統籌分配稅款並增加地方政府直接分成比例做為提高地方政府積極發展經濟、開拓財源之誘因。是否有當？敬請公決。

說明：

- 一、據財政部近日公布資料顯示，我國五個直轄市的負債總額高達八千多億臺幣，實為地方政府沈重的負擔。
- 二、據專家研究指出，在這波全球化發展的趨勢下，地方分權化(Decentralization)、政治民主化(Democratization)、全球在地化(Globalization)是主流的觀點，目前已有70個國家積極推動分權化與民主化。這股全球在地化的潮流，促使城市成為國家發展的推動力量，也驅動城市競爭時代的來臨。因此，隨著城市競爭概念的興起，中央統籌分配款項應給地方更多發揮空間，以鼓勵地方發展建設、提昇競爭力。
- 三、依行政院所提財政收支劃分法草案的精神，其主張秉持「錢權同時下放」、「強化財政努力誘因機制」等原則，符合本修正案強調落實地方自治並加強激勵地方活絡經濟以拓財源的精神。因此，本修正案亦主張擴大中央統籌分配稅款規模，但另外增加地方政府在營業稅收入的直接分成比例，期能藉由直接獎勵的方式，提高地方政府發展經濟的誘因。故主要修正內容，是將營業稅收入從過去提撥百分之四十做為統籌分配款的方式，提高為扣除百分之一·五稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後，全部收入之百分之二十

的比例直接分給地方政府，賸餘部分再交由中央統籌分配。

四、依我國目前稅制，在面對總公司接單、外縣市上廠生產的營運模式時，營所稅所徵收之收入僅計算在總公司所屬的地方政府，而非計算在設立工廠的地方政府。對於設立工廠的縣市而言，恐有不公。偽使工廠設置對經濟的貢獻與地方政府財政績效連結，故本案特別要求將來自所得稅之統籌分配款，應先提撥特定比例分給設立工廠之各直轄市及縣（市）後，再交由統籌分配。

提案人：賴士葆 費鴻泰 高志鵬 盧秀燕 丁守中

立法院第七屆第6會期第14次會議：院總第705號 委員提案第10181號

案由：本院委員郭榮宗、陳亭妃、田秋董、王廷升等21人，為落實地方自治，獎勵地方政府招商成果，並呼應地方民意，爰修訂「財政收支劃分法第八條、第十六條之一修正草案」，提出一定比率讓各縣市自行享有因招商增加的營業稅、貨物稅及營所稅收。是否有當，敬請公決。

說明：

- 一、鑑於地方政府為謀求地方經濟發展，莫不積極招商引進產業進駐，盼能藉由工業生產，以提高當地就業率、活絡地方商業活動，並期能透過廠商所繳納的稅收，挹注公共建設及福利支出之財源，除可改善居民生活環境，更可減緩工業生產所帶來之外部成本，已達到經濟發展及居住品質提升之雙贏結果。
- 二、惟囿於現行我國中央及地方財政收支劃分制度的缺陷，除廠商所繳納地價稅、房屋稅、印花稅等地方稅直接歸地方政府運用外，其他大額之中央稅，如營利事業所得稅、貨物稅等，均需上繳中央，又由於地方無法取得合理的中央稅收分配比率，以致於地方政府無力負擔因引進工業生產所帶來之外部成本，造成地方居民抱怨招商非但無法明顯改善生活品質，還得承受

工業生產污染等負面影響，進而要求地方政府額外向企業索取不合理之補貼，其名目從道路養護、水電費補助、健檢補助等不一而足，此種變相加稅之結果，使企業經營成本提高，減損其國際競爭力，影響所及恐降低國內廠商投資意願，最終不但不能改善地方居民生活品質，更阻礙國家經濟發展，影響甚鉅。

三、為落實地方自治，獎勵地方政府招商成果，並呼應地方民意，同時提高政府資源配置效率，建議修改財政收支劃分法，將廠商投資地方產業所產生之營業稅、貨物稅及營利事業所得稅，提出若干比例分配予創稅之地方政府，讓稅收能直接嘉惠廠商進駐地點，提供地方政府及民眾做最有效運用。

提案人：郭榮宗 陳亭妃 田秋董 王廷升

五、民國 101 年

立法院第八屆第 1 會期第 4 次會議：院總第 705 號 委員提案第 12984 號

(與第七屆第 5 會期第 10 次會議：院總第 705 號 委員提案第 9667 號 之提案內容:案由、說明 完全相同)

案由：本院委員陳明文、蘇震清、陳歐珀、劉建國等 22 人，鑑於政府資源長期分配不均，導致當前中央與地方，直轄市與縣(市)財政結構落差嚴重，人民享有政府資源因地域不同而有差別待遇。為求縮減貧富差距，維持各縣市間財政努力競爭公平性，爰提出財政收支劃分法第十六條之一修正草案。是否有當，提請公決。

財政收支劃分法第十六條之一條文修正草案總說明

一、中央統籌分配稅款分配以公式入法：

(一)中央統籌分配稅款，應以總額百分之九十六列為普通統籌分配稅款；其餘 百分之四列為特別統籌分配稅款。普通統籌分配稅款應按下列方式

分配直轄市及縣(市)：

1. 中央統籌分配稅款總額百分之九十，按公式分配(以下簡稱按公式分配總額)，依下列指標及權數，計算各該直轄市及縣(市)應分配之比率分配之：

- (1) 按公式分配總額百分之八十五，依下列規定分配：

- a. 優先彌補各該直轄市及縣(市)之基準財政收支差額，鄉(鎮、市)之基準財政收支差額應併入縣計算。縣獲配之中央統籌分配稅款，應提撥一定金額並訂定分配規定，分配所轄鄉(鎮、市)，以利因地制宜，發揮資源運用效能。
- b. 依前述設算分配後之賸餘款項，按各該直轄市及縣(市)之基本建設需求情形分配，分配之指標與權數，為人口 30%、土地面積 30%及每戶可支配所得 40%。

- (2) 按公式分配總額百分之十五，按各該直轄市及縣(市)財政努力及績效分配，其指標與權重訂為「房屋、地價稅努力度」16%、「公告現值佔一般正常交易價格比例緩賠償收入及地方稅法通則徵收之賦稅收入佔自有財源比例」12%，「營利事業營業額」30%，「農林漁牧產值」30%分配。

2. 中央統籌分配稅款總額百分之六，專款作為保障財源：

- (1) 彌補分配年度各該直轄市及縣(市)因本次修法劃一標準分配與基準年期(九十四年度至九十六年度)比較減少之收入數。
- (2) 如有不足時，得以特別統籌分配稅款墊支；如有賸餘時，經扣除應歸還特別統籌分配稅款墊支款項後，於以後年度加入按公式分配總額分配。
- (3) 改制之直轄市、準用直轄市規定之縣及二以上縣、市合併為一縣，定明其財源保障之計算方式。

(二)特別統籌分配稅款，應供為支應受分配直轄市及縣(市)緊急及重大事項所需經費，由行政院依實際情形分配之。

二、建構統籌分配稅款透明化之分配機制：

揭示統籌分配稅款之分配，應本透明化及公式化原則，其分配之各項指標與權重應於條文中明訂。此外，特別統籌分配稅款並需按季公布收支明細及結存情形，對於撥補救災經費之計算方式及相關程序，亦將明確規定。

提案人：陳明文 蘇震清 陳歐珀 劉建國

立法院第八屆第1會期第5次會議：院總第705號 委員提案第13061號

案由：本院委員楊瓊瓔、翁重鈞等18人，針對現行財劃法中，攸關農民實質權益的農民保險保險費及老年農民福利津貼支出，中央未考量升格改制後5大直轄市中有工商繁榮及農村型人口比例差別，更形加重地方政府財政負擔。爰提出財政收支劃分法第十六條之一修正條文草案，將地方政府應負擔老年農民福利津貼、農民健康保險費及國民年金保險費補助款均比照勞健保納入中央負擔範圍，是否有當，敬請公決。

說明：

- 一、為提高地方財政自主程度、建構完善財政調整制度及因應地方改制需要，並秉持「錢權同時下放」、「直轄市及縣(市)財源只增不減」、「劃一直轄市與縣(市)分配基礎」、「公式入法取代比例入法」、「強化財政努力誘因機制」、「落實財政紀律」等原則；爰進行本條文之修正。
- 二、另有鑑於現行財政收支劃分法，在法定費用支出負擔上未能注意實質之公平。舉如中央未考量升格後直轄市有工商繁榮之都會型直轄市與農村型直轄市體質上之差異，勞工保險費及全民健康保險費，都會型之直轄市負擔較重，今則全部由中央負擔。而農民健康保險費及老年農民福利津貼，負

擔最重者則為農民占大多數之農村型直轄市與農業縣市。如此重北輕中南，將導致原農村型直轄市與農業縣市老農津貼之發放，因法定費用支出增加，加重財政困難而斷續終至無以為繼，為現行財政收支劃分法不公平之處。

升格前後臺中縣市與臺北市農保與老農津貼負擔比較表

比 較 項 目	臺 中 縣 (市) 政 府	臺 北 市 政 府	備 註
農保保險人數 中縣：112,793 人。 中市：15,386 人。	128079	9944	
老農津貼給付人數 中縣：47,553 人。 中市：6,974 人。	54,540	5,130	
地方政府負擔金額 (依現制/升格前)	農保：4,450 萬 老農津貼：0	農保：960 萬 老農津貼：1.23 億	
地方政府負擔金額推估 (升格後)	農保：1 億 3 千萬 老農津貼：13.09 億 總計新增約略 14 億	農保：960 萬 老農津貼：1.23 億	
影響	加重合併後 臺中市負擔	無實質影響	

三、復依勞保局統計資料，升格改制後之臺中直轄市及高雄直轄市亦分別負擔 14.27 億元及 16.48 億元之農民健康保險費及老年農民福利津貼。合併升格後臺南直轄市，老農人數約 9 萬人及農保投保人數約 18 萬人，負擔農民健康保險費及老年農民福利津貼共須 23.12 億元，占五都負擔農民健康保險費及老年農民福利津貼總額 62.21 億元之 37%。反觀臺北市老農人數僅 5,000 餘人，農保投保人數亦僅 9,900 餘人，負擔農民健康保險費及老年農民福利津貼 1.31 億元，僅占五都總額 2%，實有天壤之別。

四、為求五都實質平衡與公平起見，爰提出財政收支劃分法第十六條之一修正條文，除將上開「公式入法取代比例入法」等原則進行修正入法外，並將地方政府應負擔老年農民福利津貼、農民健康保險費及國民年金保險費補助款，比照勞健保納入中央負擔範圍，以公平對待農民及無職業保險者，落實照顧老農及無職業保險者晚年生活之美意。

提案人：楊瓊瓔 翁重鈞

連署人：羅淑蕾 李慶華 黃昭順 徐少萍 林滄敏 簡東明 鄭汝芬
鄭天財 呂玉玲 楊麗環 謝國樑 黃偉哲 盧嘉辰 蔡正元
吳育昇 蘇清泉

立法院第八屆第 1 會期第 5 次會議：院總第 705 號 委員提案第 13089 號

案由：本院委員李昆澤、陳其邁、林佳龍、潘孟安、邱志偉、陳亭妃、葉宜津、蔡其昌、吳秉叡、陳歐珀等 26 人，鑑於地方制度法已於民國九十八年修正通過，我國地方制度已朝向「五都」格局成形，中央與地方之財政情勢已有所改變，自一百年起新增四都以及一個準直轄市參與直轄市區塊分配，現行中央統籌分配稅款制度已難因應地方改制，有修正調整必要。爰此，為配合五都改制，特提出「財政收支劃分法修正草案」是否有當？請公決。

說明：鑑於地方制度法已於民國九十八年修正通過，我國地方制度已朝向「五都」格局成形，中央與地方之財政情勢已有所改變，自一百年起新增四都以及一個準直轄市參與直轄市區塊分配，現行中央統籌分配稅款制度已難因應地方改制，有修正調整必要。其修正要點如次：

一、劃一直轄市及縣(市)稅課收入分成之基礎：

(一) 遺產及贈與稅由目前直轄市分得百分之五十、市及鄉(鎮、市)分得百分之八十，修正為直轄市、市及鄉(鎮、市)均分得百分之六十。(修正條文第八條第三項)

(二) 土地增值稅目前在縣(市)徵起收入之百分之二十應繳由中央統籌分配縣(市)部分，改為全歸地方。(修正條文第九條第二項)

二、擴大中央統籌分配稅款規模：

(一) 營業稅總收入減除百分之一，五稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎

獎金後之全部收入，作為中央統籌分配稅額之財源。但若有超過法定最低稅率所徵收入，其用途除法律另有規定者從其規定外，應由行政院訂定調高徵收率之用途並據以劃分歸屬。(修正條文第八條第四項)

(二) 菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之十九，應按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)；在福建省金門及連江二縣徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之八十分配各該縣，其餘收入全部由中央統籌分配直轄市及縣(市)。(修正條文第八條第五項)

三、中央統籌分配稅款分配以公式入法(修正條文第十條至第十三條)

四、建構統籌分配稅款透明化之分配機制：揭示統籌分配稅款之分配，應本透明化及公式化原則，其分配規定之擬訂，應洽商受分配地方政府。此外，特別統籌分配稅款並需按季公布收支明細及結存情形，對於撥補救災經費之計算方式及相關程序，亦將明確規定。(修正條文第十條、第十四條)

五、強化補助制度規範，並作法律層次之保障：(修正條文第二十五條、第二十六條與第二十七條)

六、提升地方財政紀律及開源節流績效：

(一) 對於直轄市政府、縣(市)政府吸引廠商投資或獎勵民間參與公共建設等事項，具有顯著績效時，得酌予調增其計畫型補助款。(修正條文第二十七條)

(二) 對於直轄市政府、縣(市)政府施政計畫執行效能、年度預算編製或執行情形及相關開源節流績效等事項進行考核，並得依考核結果增減分配一般性補助款。(修正條文第三十條)

(三) 改制之直轄市或準用直轄市規定之縣，應提出業務承接及支出移轉計畫，報請行政院核定後實施。於行政院核定實施前或地方政府承接業務前，得暫緩撥付因業務移撥而增加分配之款項，或將該等款項撥交

中央供相關業務機關繼續執行。(修正條文第三十七條)

(四)對於違反一般性補助款限定用途、地方政府就其應負擔之經費不負擔時，明確訂定其法律效果，上級政府得依其性質暫停撥付中央統籌分配稅款、縣統籌分配稅款或補助款；或以其當年度或以後年度所獲分配之中央統籌分配稅款、縣統籌分配稅款或補助款扣減抵充；必要時亦得扣減其補助款。(修正條文第二十六條、第三十七條及第三十八條)

提案人：李昆澤 陳其邁 林佳龍 潘孟安 邱志偉
 陳亭妃 葉宜津 蔡其昌 吳秉叡 陳歐珀

立法院第八屆第 1 會期第 7 次會議：院總第 705 號 委員提案第 13106 號

(與第七屆第 6 會期第 3 次會議：院總第 705 號 委員提案第 9895 號 之提案內容:案由、說明 完全相同)

案由：本院委員張嘉郡、黃昭順、吳育仁等 22 人，鑑於政府財政資源長期分配不均，加上過度重北輕南，導致中央與地方、直轄市與縣市財政結構嚴重落差。基於各縣市地理位置之不同，為求地方發展，各縣市莫不爭取配合國家重大政策進行招商。唯目前石化、鋼鐵等高污染產業進駐地，無論高雄林園石化工業區或是雲林縣麥寮、台西地區的六輕離島工業區等，這些配合政策引進高污染產業的貧窮大縣，除未能將原本低迷的就業率及經濟繁榮盡速提升外，卻還必須額外擔負無謂的重大環境污染、工安事故，中央政府卻無任何財政補償機制，實為不公。為求縮減縣市間的貧富差距，維持各縣市努力招商競爭的公平性，同時徹底解決貧窮縣市問題，落實地方自治精神，爰提出「財政收支劃分法部分條文修正案」。是否有當？敬請 公決。

說明：

一、鑑於政府財政資源長期分配不均，加上過度重北輕南，導致中央與地方、直轄市與縣市財政結構嚴重落差。目前地方財政所面臨的是『患寡又患不均』，地方政府不但叫窮，分配有嚴重不均。

二、為求地方發展，各縣市莫不爭取配合國家重大政策進行招商。唯目前石化、鋼鐵等高汙染產業進駐地，無論彰化大城的國光石化預定地，或是雲林麥寮、台西的離島工業區等，這些配合政策引進高汙染產業的貧窮大縣，卻未能享有當初預定的提升基本就業率及經濟繁榮，甚至被民眾譏笑為『生雞卵沒有、卻四處放雞屎』，甚至必須負擔無謂的重大環境污染、工安事故，包括這次震驚社會的六輕重大工安事件。

三、爰提出『財政收支劃分法部分條文修正案』。故建議高汙染性產業產值之稅收，從國稅、一般型補助、計畫型補助以及認定招商有功縣市等四大面向，進行條件確認，透過實質補助強化在地民眾權益，提高民眾意願，共創經濟繁榮。至於，這些高汙染產業之企業，也不用承受一隻牛遭撥兩次皮，將會造成企業普遍舉雙手贊成合宜的財政稅收分配，且符合企業回饋地方的精神。

四、該法建議修正條文包括國稅部分，將該產業之所得稅稅收入 20%及貨物稅總收入 30%，應直接挹注當地政府，作為鼓勵地方政府招商有功。以雲林為例，如本條列修正通過，則六輕工業區每年上繳中央國庫超過 350 億元，如果以 20%計算，將會多出 70 億元的回饋稅收給地方政府及所在鄉鎮公所。

五、一般性補助款部分：所稱之一般性補助款，得就離島地方及配合政策，引進高汙染性企業之縣市，以加計權數方式增加分配金額。

六、計畫型補助款：本提案為新增法條，直轄市政府及縣(市)政府辦理下列事項具有顯著績效者，中央應酌予調增其計畫型補助款：尤其以配合政府整

體經濟建設吸引廠商投資，且應以高污染性產業之縣市為優先。

七、至於該法第三十五條之一建議修正為，強化中央政府對於努力開闢財源之縣市，尤其是以引進高污染產業，且具有顯著卓越績效者，其上級政府應優先酌增補助款。

八、建議修正第三十八條之一，為避免『中央請客、地方買單』政策一再出現，導致地方財政陷入困境，故要求中央政府之立法通過，導致地方政府財政收入減少或是支出增加，應由中央政府負擔差額彌補。

提案人：張嘉郡 黃昭順 吳育仁

立法院第八屆第 1 會期第 7 次會議：院總第 705 號 委員提案第 13243 號

案由：本院委員李應元、許智傑、吳秉叡、鄭麗君等 23 人，為健全各級政府之財政，促進區域發展之均衡，鼓勵地方政府財政之努力，特提出「財政收支劃分法修正案」是否有當？請公決。

說明：

- 一、政府對下級政府財政支援之原則，除考量均衡區域發展外，亦應鼓勵或補償地方配合中央政策設立大型工業區等之財政努力。以免地方感嘆工業設廠只帶來污染，無增加當地民眾之福祉。(新增第四條)
- 二、為呼應社會各界要求政府「錢權同時下放」之呼聲，擬擴大中央統籌分配稅款規模，提高營業稅收入納入統籌分配的比例。將營業稅總收入減除稽徵成本與依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之八十，由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)。(第八條)
- 三、土地之增值，主要係因中央政府之大型建設所帶動，故土地增值稅收入不應全歸當地地方政府所有。長久以來中央之各種大型軟硬體建設，大多集中在各直轄市，然目前在直轄市徵起之土地增值稅，全歸該直轄市所有，

並不恰當。雖然目前在縣市徵起之土地增值稅的二成供統籌分配，然其效果就如同「窮人互助會」一樣，無法達到促進區域均衡之目的。故本版本擬將各直轄市與各縣市徵收之土地增值稅收入百分之五十，由中央統籌分配各直轄市與縣(市)，以促進區域均衡之發展。(第九條)

四、中央對直轄市政府及縣(市)政府一般性補助款之分配方式，在基本設施項目，應考量到地方政府在處理轄區內重大基本工業之環境衝擊時，所增加之預算需求。故應將此需求納入分配之指標，並給與適當之權數。(增訂第三十條之一)

提案人：李應元 許智傑 吳秉叡 鄭麗君

立法院第八屆第 1 會期第 9 次會議：院總第 705 號 委員提案第 13355 號

案由：本院委員陳亭妃、林佳龍、蔡其昌、吳秉叡等 22 人，鑑於我國政府資源分配不均，五都改制後北部直轄市與中南部直轄市財政結構落差益加明顯，爰擬具「財政收支劃分法第十二條、第十六條之一及第三十七條條文修正草案」，針對中央統籌分配稅款之分配改採公式入法，並將老年農民福利津貼、農民健康保險費及國民年金保險補助款均比照勞健保納入中央負擔範圍，俾利調整中央與地方政府的資源分配方式並減輕地方政府負擔，是否有當？敬請公決。

說明：

一、我國當前地方財政因面臨自有財源偏低、支出結構僵化與債務負擔沉重等問題，導致對地方施政之推動產生影響。且現行有關中央統籌分配稅款制度為適應直轄市與縣(市)間組織型態、業務職掌及經費負擔之差異，乃採取比例入法之方式規範，惟五都改制後，中央業務移撥經費係納入一般性補助款中計算，並未隨業務移撥而予以法制化，顯示目前的中央統籌分配稅款制度已難因應地方改制，實有修正調整之必要。

	臺北市	新北市	高雄市	臺中市	臺南市	桃園縣(7折)
營業額及人口數(權重 70)	25.14	12.45	10.65	9.22	6.72	5.83(還原後為 8.32)

二、以臺南市為例，財政部為因應新直轄市升格，於民國 99 年修正「中央統籌分配稅款分配辦法」，將五都及準直轄市原先分配之比例予以加總，再依分配指標營業額 50%、人口數 20%、土地面積 20%及財政能力 10%分配。其中營業額及人口數即占 70%，以分配權重 70 來看，臺南市權重 6.72 為五都之末(詳如下表)，且其分配結果與人口數成正比，對人口數最少且屬鄉村型直轄市之臺南市明顯不利，與統籌分配稅款以彌財政收支差短之精神相違。

三、其次，101 年度行政院主計處一般性補助款編列 340 億元平衡預算及繳款專案補助經費，分配指標為人口數 40%、財政努力與績效 40%、工業與農業發展 20%。三項指標中人口數及財政努力與績效即占 80%，指標未充分考量鄉村型直轄市基礎建設需求，分配結果五都中臺南市整體獲配增加數僅 6 億元，為五都中最少。

四、臺南市 101 年獲配總財源，統籌分配稅款雖然有所增加，然而加計一般性補助款獲配數(扣除改制移轉負擔及勞健保改由中央負擔數)後，實際總財源與 100 年度相當，仍然無增加，若計畫型補助減少，勢將影響治水及各項基礎建設。臺南市再總財源未增加情形下，實不足支應升格後之需求，而且又受限於公債法縣市規模之舉債限制，已造成預算籌編之困難，有必要調整現行中央統籌分配稅款採取比例入法之方式。

五、此外，配合五都改制，財政收支劃分的調整亦應顧及直轄市體質差異。如都會型直轄市負擔較重之勞工保險費及全民健康保險費全部皆由中央負擔，反觀鄉村型直轄市負擔較重的農民健康保險費、老年農民福利津貼及國民

年金保險費則由全直轄市負擔，如此分配方式將造成北部與中南部直轄市更大的差距，應將農民健康保險費補助款、老年農民福利津貼及國民年金保險費補助款納入中央負擔範圍以平衡南北差距。

六、綜上所述，爰提出「財政收支劃分法第十二條、第十六條之一及第三十七條條文修正草案」，將中央統籌分配稅款之分配由比例方式改採公式入法，並將老年農民福利津貼、農民健康保險費及國民年金保險費補助款均比照勞健保納入中央負擔範圍，以平衡五都改制後中央與地方間，以及南北直轄市間的財政結構。

提案人：陳亭妃 林佳龍 蔡其昌 吳秉叡

立法院第八屆第1會期第9次會：院總第705號 委員提案第13381號

案由：本院民進黨黨團，有鑒於地方自助財源偏低，地方財政收支面臨財政嚴重失衡問題，致影響地方施政之推動；且五都升格後，直轄市及縣(市)差異化仍舊顯著，地方治理難易度也有所不同，現行財政收支劃分法無法反映地方政府人口結構多元性、經濟活動差異性、城鄉治理複雜性等；為兼顧區域平衡發展，落實地方財政自主，爰提出「財政收支劃分法修正草案」。是否有當，請公決案。

提案人：民主進步黨立法院黨團 柯建銘 潘孟安 陳亭妃

財政收支劃分修正草案總說明

一、直轄市及縣(市)稅收分成劃一基礎：

1. 遺產及贈與稅：由直行直轄市分得 50%、市及鄉(鎮、市)分得 80%，修正為直轄市、市及鄉(鎮、市)均分得 60%。(第八條)
2. 土地增值稅：現行在縣(市)徵起收入 20%應繳由中央統籌分配縣(市)部分，

修正為全歸地方。(第九條)

二、擴大中央統籌分配稅款規模

1. 財政部於民國八十九年八月二十六日、二十七日召開之當前財政問題研討會，已有「中央統籌分配稅款之財源應規劃適當稅目，其規模應以滿足地方基準財政需求為原則」，「中央對地方一般性之補助款應併入統籌分配稅款之方向規劃」等結論。現行一般補助款制度係因縣(市)政府稅收劃分以及統籌分配稅款之分配方式與直轄市有所不同，但新版財政收支劃分法中直轄市與縣(市)政府稅收已採一致基礎劃分，且有相同統籌分配稅款分配公式，故一般性補助制度已無存在必要；爰刪除現行一般補助款相關規定，將一般補助款納入統籌分配稅款，所得稅提撥增加至20%，貨物稅10%也納入統籌分配稅款，擴大其規模，以增加地方財政自主，落實錢、權下放。(第八條)
2. 為避免未來縣(市)合併或升格直轄市所需財源，排擠現有直轄市及縣(市)政府可分配之中央統籌分配稅款額度，爰增訂每新增一直轄市則所得稅收入增提百分之十納入中央統籌分配稅款。(第八條)
3. 另鑑於「特別統籌分配稅款」之支用、分配，中央政府之行政裁量權過大，實際用於緊急重大事項比例偏低，政治考量為多；而統籌分配稅款既屬於地方財政財源，中央政府應儘量減少干預，故「特別統籌分配稅款」比例降為2%。(第十一條)

三、設算基準財政需求應考量地方政府差異性

行政院版財政收支劃分法，其基準財政需求僅考量地方政府推動基本業務所需財源，如：人事費、辦公費及員警服裝費、警消超勤加班費、民代定額支給費用及村里長事務補助費、法定社福支出、高中職以上教育支出對於公立醫

療院所補助經費，顯未考量地方政府間差異性，如人口老化程度、家戶所得收入差異……。故明定設算財政基本需求應考量地方政府人口結構多元性、生態環境多樣性、經濟活動差異性以及城鄉治理複雜性。(第十一條)

四、設立「中央統籌分配稅款穩定基金」

2009 年全國稅收較前一年度減少 2,301 億元，減幅達 13.1%，更較當年度預算數短徵 2,538 億元，中央統籌分配稅款財源因而較預估數減少約 403 億，將近 20%，稅收短徵造成中央統籌款財源縮水，影響政府施政。為降低中央統籌分配稅款受景氣波動影響，致影響地方施政之推動，故除將 90% 普通統籌分配稅款優先彌補直轄市及縣(市)財政需要額減財政收入額之差額後所賸餘款項，存入「中央統籌稅款穩定基金」外，各年度中央統籌分配稅款實際收入較年初預估數超徵部分亦應併入「中央統籌稅款穩定基金」(如 2010 年及 2011 年中央統籌分配稅款實徵數分別較預估數超徵 6.77% 及 7.34%)，做為調節支應，以平穩地方政府財政收入，避免影響政務推動。該基金之設置及運用另則以法律定之。(第十一條、第十六條)

五、本法本次修正，已劃一直轄市及縣(市)稅收劃分基礎；而地方政府應負擔之勞、健保費亦自 101 年 7 月起將改由中央負擔；為求一致，國民年金、農民保險、老年農民福利津貼等原由地方政府負擔部分，亦應配合修正相關法令，改由中央政府負擔。(第十二條)

六、為落實中央統籌分配稅款分配公開化、透明化，爰增訂「中央統籌分配稅款諮詢會議」，財政部應會同中央主計機關於年度開始 6 個月前，就統籌分配稅款相關設算資料、爭議事項或其他重大事項，邀請學者專家、中央相關機關、直轄市政府及縣(市)政府召開諮詢會議。另由於中央統籌分配稅款係地方政府之課稅收入，故地方政府對於中央統籌分配稅款分配辦法之訂定應扮演更積極之角色；爰將現行由財政部「洽商」中央主計機關及受分

配地方政府後擬定，修正為由財政部、中央主計機關、直轄市政府及縣(市)政府共同擬定之。(第十條、第十七條)

立法院第八屆第 1 會期第 12 次會議：院總第 705 號 委員提案第 13580 號

案由：本院委員盧秀燕、紀國棟、陳淑慧、江啟臣、吳育昇等 21 人，針對現行「財政收支劃分法」於 88 年施行迄今，稅收集中於中央，全國總稅收國庫分得 73%，23 縣市合計分得 15%，地方稅收嚴重不足；而過去「中央統籌分配稅款」獨厚北、高兩直轄市分得 43%，23 縣市僅分得 39%，既患寡又患不均，致造成各縣市政府財政普遍困窘。爰提案修正財政收支劃分法第三十七條條文，是否有當？敬請公決。

說明：

- 一、有關勞、健保保費補助款為國家保險政策，係屬中央政府立法並執行事項，其財務責任歸屬中央，基此，建請中央刪除將前揭經費改由中央負擔後致各該地方政府減少負擔之影響數納入中央統籌分配稅款計算之不合理規定。
- 二、中央立法致增加地方政府經費負擔，衍生之財政困境，將無法落實地方財政自我負責精神，爰建請中央針對由中央或縣(市)立法，需交由下級政府執行之政策，應由各立法層級政府負擔其所需經費。
- 三、財劃法修正案旨在建立地方財政自主自律與自我負責之精神，強調權與錢的下放，建請中央對於各地方政府承接中央業務或移轉計畫，業務與經費應一併移撥，以提昇政府的施政效率。

提案人：盧秀燕 紀國棟 陳淑慧 江啟臣 吳育昇

立法院第八屆第 1 會期第 13 次會議：院總第 705 號 委員提案第 13635 號

案由：本院親民黨黨團，鑒於五都及準直轄市桃園縣改制，原有中央統籌分

配款不敷需求、地方財政自主性降低、及部分縣市自有財源嚴重不足，故為落實地方自治精神、健全地方財政，以平衡區域發展，爰擬具「財政收支劃分法部分條文修正草案」。是否有當？敬請公決。

說明：

- 一、鑑於五都及桃園市升格，現有財政劃分法已無法滿足改制後各地財政需求，需增加地方財源，故將中央統籌分配款中列為普通統籌分配款之比例由百分之九十四調高為百分之九十六。中央統籌分配款之稅源部分，將營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後納入中央統籌分配款之比例，由現行之百分之四十提高為百分之八十。
- 二、為實現國父 孫中山先生提倡「漲價歸公」之精神，土地增值應由全國共享，各直轄市及縣(市)所徵收之土地增值稅應全額納入中央統籌分配款。
- 三、為簡化稅收分配方式，取消貨物稅及菸酒稅(保留金門、連江部分)納入中央統籌分配款之規定。
- 四、為避免未來縣市升格後須再度修法之可能，並平衡各地財政狀況，取消直轄市與縣(市)在中央統籌分配款的分配比例與辦法之區隔，同時為杜絕每年上演的搶錢大戰，以公式入法取代過去比例分配稅款方式。
- 五、現行中央統籌分配款之分配辦法中，直轄市分配公式較為簡易，但其項目、權重需要檢討，而縣(市)分配公式則過於複雜，因此對現行直轄市分配公式進行修訂，並一體適用所有直轄市與縣(市)。
- 六、現行中央統籌分配款之分配辦法以各地方營利事業營業額、人口數作為重要項目，但現實存在公司稅籍與生產銷售處不同、戶籍地址與工作所在不同之狀況，嚴重扭曲統籌分配款之分配，故應減少營利事業營業額之權重，以確實反映各地實際財政需求，並以就業人口數取代人口數，鼓勵地方促進就業，降低失業率。此外，調高財政能力之比重，平衡各地財政收入；同時考量生活成本相對於收入較高之地區，額外需要地方

政府建設或社福支出，平衡各縣市生活水準，故納入家戶收支比做為分配辦法之計算項目之一。

- 七、將現有第三十條之中央政府對地方政府之補助項目列為計畫性補助，並新增一般性補助之規定，以教育經費與推動節能減碳、綠能及照護產業政策之經費為限，彌補地方教育資源之城鄉差距，獎勵地方節能減碳，扶植地方綠能及照護產業。

提案人：親民黨立法院黨團 李桐豪

立法院第八屆第 1 會期第 14 次會議：院總第 705 號 委員提案第 13701 號

案由：本院委員楊瓊瓊、徐少萍等 28 人，針對現行「財政收支劃分法」未將「商港所在地之直轄市、準直轄市、縣(市)政府因商港建設費廢除」納入基本設施經費得以加計權數方式增加分配金額之範圍；影響其商港所在縣市影響甚鉅，故除強化補助制度規範，提升為法律層次之保障，並明文入法予以保障其商港建設費廢除後之相對財政收入來源，爰此提出財政收支劃分法第十六條之二增訂條文，是否有當，敬請公決。

說明：

- 一、為因應加入 WTO，民國 90 年 11 月 21 日修正公布之「商港法」刪除原商港法第七條(即商港建設費之法源依據)，亦即廢除商港建設費，此舉對商港所在地之縣(市)政府影響甚鉅，以原臺中縣為例，其每年均得分配補助 7 億餘元為其歲入來源，且商港建設甚廣，諸如商港周邊道路、橋梁興建維修、衛生、環保、治安之加強等，均增加地方財政支出，實有必要再增訂相關配套法令適度增加財源回饋地方。
- 二、故為彌補商港建設費廢除造成商港所在地縣(市)政府之財源損失，減緩對地方財政之衝擊，除明文強化補助制度規範，明訂一般性補助款之分配項目及計算基準為法律層次之保障外，並在其「基本設施經費」設算時應予

加計權數方式增加分配金，予於明文入法予以保障，以符合實際需求。

提案人：楊瓊瓔 徐少萍

立法院第八屆第 2 會期第 2 次會議：院總第 705 號 委員提案第 13856 號

案由：本院委員趙天麟、邱議瑩、吳秉叡、許智傑、楊曜、邱志偉、薛凌等 24 人，有鑑於我國政府財政資源分配不均，地方自有財源偏低，直轄市與縣轄市財政差異化仍然顯著，為提高地方財政自主，健全財政收支，基於政府財政支援之原則，應建構完整的財政劃分制度，以利地方市(縣)政建設之推動，爰提出「財政收支劃分法」條文修正草案，是否有當，敬請公決。

說明：財政收支劃分法於民國 46 年制定公布至今，最後一次修正日期為民國 88 年，迄今已逾 10 年，又民國 100 年新增 4 都及 1 個準直轄市，造成地方財政結構改變，財劃法實有修正調整之必要，雖中央以一般性補助款及專案補助款增加補助財源，惟上開二項補助款均有限定支用之規定，地方無法靈活運用，導致獲配財源實質上沒有增加反而減少，故為使財政資源妥善適用，有效增加地方自主財源，爰提出「財政收支劃分法」條文修正草案其修正要點如下：

一、直轄市與縣(市)稅收分成劃一基礎

- 1.遺產稅與贈與稅：由現行直轄市分得 50%、縣(市)及鄉(鎮、市)分得 80%，修正為直轄市、縣(市)及(市)均分得 60%。(草案第八條)
- 2.土地增值稅：現行在縣(市)徵起收入 20%應繳由中央統籌分配縣(市)部分，修正為全歸地方收入。(草案第九條)

二、擴大中央統籌分配稅款規模：

- 1.國稅中之所得稅及貨物稅統籌分配比例應定為 10%。(草案第八條)

- 2.營業稅總收入依法減除百分之一・五作為稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全部收入做為中央統籌分配款之財源。但若超過法定最低稅率所徵收入，其用途除法律另有規定者從其規定外，應由行政院訂定調高徵收率之用途並據以劃分歸屬。(草案第八條)

三、中央統籌分配稅款分配方式以公式入法，建構統籌分配稅款透明化的分配機制及地方財政需要額之項目。(草案第十條至第十四條)

- 1.地方政府配合中央政策新增之法定社會福利支出項目、或因中央政府政策異動而造成地方政府之財政負擔，中央政府應予以專案補助，不佔地方基礎財政需要額計算。
- 2.地方為配合中央節能減碳政策推展之績效而付出之努力也應納入補助經費考量，以擴大基準財政需要規模，增加統籌分配財源。

四、強化補助款制度規範，並作法律層次之保障：

- 1.一般性補助款各年度總額，不得低於本法修正施行前一年度所得稅總收入百分之十及貨物稅總收入百分之十之合計數。(草案第二十五條)
- 2.明定一般性補助款之分配項目及計算基準。(草案第二十六條)
- 3.調整計劃型補助款之補助項目。(草案第二十七條)

五、提升地方財政紀律及開源節流績效：

- 1.對於直轄市、縣(市)政府吸引廠商投資或獎勵民間參與公共建設等事項有顯著績效時，得酌予調增其計劃型補助款。(草案二十七條)
- 2 對於直轄市、縣(市)政府施政計劃執行效能、年度預算編制或執行情形及相關開源節流績效等事項進行考核，並得依考核結果增減分配一般性補助款。(草案三十條)
- 3.原由中央辦理之業務，因縣市改制移撥直轄市者，其相關人員及經費應隨同業務進行移撥。(草案三十七條)
- 4.對於違反一般性補助款限定用途、地方政府就其應負擔之經費不負擔時，

明定其法律效果。(草案第二十六條、第三十七條、第三十八條)

六、中央主管機關、立法機關制(訂)定或修正法律或政策，其執行有增加地方政府財政負擔者，如中央開立有關公教人員調薪 3%、各項社會福利津貼增加或地方民代支給補助等等，應以專案補助款足額補助地方政府。(草案第四十三條)

七、勞健保欠費之爭議。本次「財政收支劃分法」之修正，中央已正視直轄市較縣(市)多負擔勞、健保費之不合理現象，提出「勞工保險條例」及「全民健康保險法」修正草案，將勞、健保費補助款改由中央全額負擔，然對於修法前之積欠款，尚未繳納者，未有任何提示，故有關北高兩市勞健保積欠款項屬於結構性問題，應一併予以免繳，以解決多年欠費問題。(草案第四十四條)

提案人：趙天麟 邱議瑩 吳秉叡 許智傑 楊 曜

邱志偉 薛 凌

立法院第八屆第 2 會期第 2 次會議：院總第 705 號 委員提案第 13860 號

案由：本院委員林岱樺、邱志偉、吳秉叡、劉耀豪、劉建國、何欣純等 22 人，有鑑於政府財政資源長期分配不均、南北差距過大，地方政府面臨自有財源偏低，支出結構僵化與債務負擔沉重等問題，為帶動地方發展，應將餅作大，增加可供分配給地方政府之資源；並鑑於各縣市配合國家發展重大政策發展產業，常造成重大環境污染，中央政府卻無任何補貼機制，基於產業既然對地方環境造成負擔，即應將部分稅收挹注改善該行政區域之環境。爰此，提出「財政收支劃分法」部分條文修正草案，是否有當？敬請公決。

說明：

一、政府財政資源長期分配不均，南北差距過大，地方財政面臨自有財源偏低，

支出結構僵化與債務負擔沉重等問題，已嚴重影響地方施政的推動，應將國稅挹注地方政府的資源增加，以扶助地方發展，地方財政穩固、經濟發展了，社會就會穩定，全國性經濟才會發展。

二、直轄市與縣市各級政府為帶動地方發展，積極配合國家重大政策爭取產業設廠，工廠生產所造成之污染源排放及重大環境汙染事件，對地方環境及民眾生活品質造成嚴重負擔，地方政府對於高汙染產業造成的危險，必須額外負擔隨之而來的解決環境汙染成本，惟中央政府對地方政府為配合中央政策所增加的環境負擔外在成本，卻缺乏補償機制以改善地方環境，基於取之於地方用之於地方，直轄市及縣市為配合國家重大政策引進高汙染產業，並對地方環境形成負擔，應於普通統籌分配稅款中以一定比例回饋用於改善當地環境。

提案人：林岱樺 邱志偉 吳秉叡 劉耀豪 劉建國 何欣純

立法院第八屆第 2 會期第 2 次會議：院總第 705 號 委員提案第 13898 號

案由：本院委員賴士葆、丁守中、吳育昇、江惠貞、費鴻泰等 22 人，針對現行本法之中央統籌分配款之分配與地方財政努力與績效之規範，未臻公平與妥適，以致中央與地方對於中央統籌分配款撥配爭議不斷。有鑑於此，爰提案修正本法相關條文，包括如營業稅總收入經減除百分之一點五作為稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後，百分之二十給該直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)，餘百分之八十應由中央統籌分配直轄市及縣(市)；並提高以各該直轄市及縣(市)財政努力及績效分配中央統籌分配款之比重為百分之三十，且增訂相關評量指標，以強化地方財政努力與績效。是否有當？敬請公決。

說明：

- 一、為擴大中央統籌分配款規模，爰將所得稅總收入百分之六、營業稅總收入減除百分之一點五作為稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之八十、菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之十九及在福建省金門及連江二縣徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之八十分配各該縣後之其餘收入，皆改由中央統籌分配直轄市及縣(市)。
- 二、為統一遺產及贈與稅之分成基礎，遺產及贈與稅分給直轄市、市及鄉(鎮、市)之成數均調整為百分之六十，爰修正第八條第三項。
- 三、為獎勵直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)在徵起營業稅之財政表現，爰修訂第八條第四項，明定第一項第四款之營業稅總收入減除百分之一點五作為稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後，應以在直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)徵起之收入百分之二十給該直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)，餘百分之八十應由中央統籌分配直轄市及縣(市)。
- 四、為獎勵各該直轄市及縣(市)在財政努力及績效上之表現，爰修訂中央統籌分配稅款總額之分配比率，提高各該直轄市及縣(市)財政努力及績效分配之比率為百分之三十。另各該直轄市及縣(市)努力開闢自治財源，增加營業稅收入或公司核准設立之數量及資本總額、合理調整土地增值稅及地價稅、徵收工程受益費等，致提高其財政自主程度者，於依相關規定訂定財政努力及績效之指標及計算之方式時，應納入考量。

提案人：賴士葆 丁守中 吳育昇 江惠貞 費鴻泰

立法院第八屆第2會期第2次會議：院總第705號 委員提案第13907號

案由：本院委員楊瓊瓊、蔡錦隆等17人，針對現行五都業已改制升格，但中央重大配套法案財政收支劃分法迄未完成修法，各升格直轄市，除需概括承受原市縣歷年累積之債務外，尚需籌措財源以支應各項重大建設，財

源嚴重短絀而無法因應升格因應。爰提出財政收支劃分法第八條、第十一條及第三十七條文修正草案，俾符五都成立後財政規模所需，及因改制後所增加之勞健保與教育經費支出，是否有當，敬請公決。

說明：

- 一、目前送立法院審議之行政院財劃法修正草案，係依 97.6.4 獲各地方政府初步共識版本擬定修正條文，該共識版本當初是以前、高兩直轄市、原臺北縣準直轄市及 22 縣市為規劃設計，惟當時規劃之 3 都現已增加為 5 都，理應配合修正。前揭獲共識之版本因配合勞健保補助經費改由中央負擔之政策，中央支出將增加 304 億元，爰將原釋出所得稅 10% 作為中央統籌分配稅款調減為 6%，雖減少 285 億元，因地方不再負擔勞健保補助經費，實質可支配財源由 963 億元增加至 982 億元，計增加 19 億元，基於原規劃三都增加為五都，地方可支配財源卻僅增加 19 億元，且直轄市歲出規模、經費負擔遠大於縣市，獲配之計畫型補助相對減少許多，僅增加 19 億元顯然不敷五都之需求。鑑於各地方政府均須在穩健的財政基礎上推動各項市政建設，中央實應擴大釋出財源分配予地方，將原擬釋出所得稅收入 6% 調高為 10%。
- 二、依據行政院財劃法版本，明定準用直轄市之縣及改制之直轄市以 15,887× 人口數為財源保障之計算基礎，其中 15,887 係按前高雄市 94 至 96 年每人平均獲配之中央統籌分配稅款金額設算，該數值距今多年，且查高雄市 100 年度平均每人獲配中央財源已增加為 17,985 元，而鑑於行政院財劃法修正案，係採「只增不減」政策，將造成保障高雄市採 17,985 元標準，其他部分直轄市仍延用 15,887 元計算之不公平現象。故倘無法採 100 年度臺北市平均每人獲配財源 20,628 元或臺南市 20,899 元為財源保障基礎，至少應以高雄市 17,985 元為標準，以免再次擴大五都獲配財源差距。
- 三、且為落實「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。」之立法精神。而財劃法修正案旨在建立地方財政自主自律與自我負責之精神，強調權與錢的下放，以落實地方自治的精神，更可提昇政府的施政效率。各地方政府承接中央業務或移轉計畫，如「國立學校改隸及私立學校教育督導權業務移轉」等政策，中央應詳實核算該計畫內各業務移撥項目所需經費，業務與經費一併移撥，避免政策執行之延滯，不宜由各地方政府於原獲配之中央統籌分配稅款項下支應。

提案人：楊瓊瓔 蔡錦隆

立法院第八屆第 2 會期第 4 次會議：院總第 705 號 委員提案第 13985 號

案由：本院委員鄭天財、林正二、孔文吉、簡東明等 23 人，有鑒於原住民族及原住民族地區長久以來因缺乏穩定經費以推動建設計畫，致原住民族相關計畫完成時程受到延宕，現行財政收支劃分法應予修正並明定中央編列補助款之法源依據，以促進原住民族整體發展及建設，爰增訂財政收支劃分法第三十條之一、第三十條之二，明定中央應視原住民族及原住民族地區需要，編列補助款以協助原住民族及原住民族地區推動各項計畫及建設，縮短原住民與非原住民間差距，是否有當？敬請公決。

說明：

一、中央政府對於原住民族及原住民族地區有關之教育、文化、就業、社福、醫療、衛生、住宅、土地、水利交通等各方面雖定有建設計畫及推動時程，以期縮短原住民與非原住民間之生活水平差距，然長久以來，有關原住民相關計畫時常因為中央或地方政府財源分配不足的考量下，而使得原定計畫時程被迫一延再延，計畫所需經費更常因為其他財政理由或建設所需而一再被刪減，致原定計畫難以達成其預定目標及預期效益，顯見財源不足

實已對整體原住民族及原住民族地區各項改善計畫產生阻礙，應予以檢討修正，期以明確、穩定經費的提供來促使計畫利於推動，協助原住民族相關建設儘早落實。

二、原住民族地區自有財源短缺，基本人事費及業務費均難以支應，加上縣市政府因近來財政困難而容易忽視之，使得原住民族地區面臨難以維持基本行政的困難；為協助原住民族地區基礎設施及維持等基本行政運作，雖行政院已同意原住民族委員會自民國 91 年度編列一般性補助款之預算，然對於原住民族地區之一般性補助仍欠缺法源依據，為確實協助原住民族地區基本行政運作正常，實有修正現行條文之必要。

三、原住民族地區生活條件及就業機會遽降，已有越來越多的原住民轉往都會地區發展，截至 101 年 7 月底止，都會區的原住民人數已達 23 萬多人，占原住民總人口的 44%，然其就業及收入不穩定、生活環境及住宅問題缺乏妥當輔導，致越來越多都市原住民陷入貧窮惡夢、居無定所的惡性循環之中，為促進都市原住民生活環境儘速提昇，期能修正財政收支劃分法之規定，促中央主管機關編列預算並積極改善都市原住民生活環境。

提案人：鄭天財 林正二 孔文吉 簡東明

立法院第八屆第 2 會期第 6 次會議：院總第 705 號 委員提案第 14071 號

案由：本院委員劉建國、吳秉叡、黃偉哲、陳亭妃、林淑芬、邱志偉、高志鵬、

陳歐珀等 24 人，鑑於中央統籌分配稅款之分配機制，應秉持「改善貧富差距」及「資源分配力求公平正義」之原則訂定，以改善地方財政收支嚴重失衡問題；其次，對於基本建設需求，其指標及權數應依「人口」、「土地面積」、「每戶可支配所得」、「城鄉差距」等因素平均設算分配，以利縮小縣市間貧富差距；另財政努力及績效，其指標及權教亦應依「稅課收入努力度」、「非稅課收入努力度」、「營利事業營業額」、「農林漁牧

產值」等因素平均設算分配，以維縣市間財政努力競爭之公平性，爰提出「財政收支劃分法第八條、第十一條、第十六條之一條文修正草案」。是否有當？敬請公決。

說明：

- 一、本財政收支劃分部分條文修正草案以達成建立中央與地方財政平等協商機制、擴大財源，確實將餅做大以及兼顧城鄉差距與區域發展等三大共識為修法方向。
- 二、有關「兼顧城鄉差距與區域發展」問題，基於國民公平原則，不使國民因居住之縣市不同而有差別待遇，故中央統籌分配稅款之分配應本公平、正義原則，擷取具體合理可行之指標以作為分配之依據，且將指標入法俾資明確。
- 三、為健全地方財政，擴大統籌分配稅款規模，故將所得稅總收入百分之十納入統籌稅款。(草案第八條)
- 四、主張中央統籌分配稅款之分配機制，應秉持「改善貧富差距」及「資源分配力求公平正義」之原則訂定，故建議基本建設需求，其指標及權數應依「人口」、「土地面積」、「每戶可支配所得」、「城鄉差距」等因素平均設算分配，以利縮小縣市間貧富差距。另財政努力及績效，其指標及權數應依「稅課收入努力度」、「非稅課收入努力度」、「營利事業營業額」、「農林漁牧產值」等因素平均設算分配，以維縣市間財政努力競爭之公平性，並導正國家財源分配制度，落實濟弱扶貧的功能，縮短城鄉貧富差距。(草案第十一條)

提案人：劉建國 吳秉叡 黃偉哲 陳亭妃 林淑芬

邱志偉 高志鵬 陳歐珀

立法院第八屆第2會期第6次會議：院總第705號 委員提案第14133號

案由：本院委員蕭美琴等 20 人，有鑑於地方政府財源偏低，地方財政收支面臨嚴重失調，致影響地方施政之推動。而現行各版本財政收支劃分法針對統籌分配稅款之分配，完全未考慮各縣市土地面積規模並不一致之情形下，各縣市之特殊性與地方需求以及業務執行成本，故提出財政收支劃分法第四條法律修正案，修正「各級政府財政收支之調劑，應依地方政府人口結構多元性、生態環境多樣性、經濟活動差異性、城鄉治理複雜性及土地面積規模為原則，設算財政需求；上級政府對下級政府之財政支援，應以均衡區域發展為原則」，是否有當？請公決。

說明：現行之財政收支劃分法及行政院版財政收支劃分法，僅考量地方政府推動基本業務所需財源，如：人事費、辦公費及員警服裝費、法定社福支出……，並未考量地方政府間差異性，如人口老化程度、家戶所得收入差異…。故本草案明定設算財政基本需求應考量地方政府人口結構多元性、生態環境多樣性、經濟活動差異性、城鄉治理複雜性及土地面積規模所需預算之異同，特修正財政收支劃分法第四條：「各級政府財政收支之調劑，應依地方政府人口結構多元性、生態環境多樣性、經濟活動差異性、城鄉治理複雜性及土地面積規模為原則，設算財政需求；上級政府對下級政府之財政支援，應以均衡區域發展為原則。」

提案人：蕭美琴

立法院第八屆第 2 會期第 6 次會議：院總第 705 號 委員提案第 14134 號

案由：本院臺灣團結聯盟黨團，鑒於地方自主財源不足，地方稅收分配不均及財政收入不足支應施政需求，又五都及準直轄市桃園縣改制後，現行財政收支劃分法無法反映地方財政、行政轄區人口規模、生態環境、鄉土文化發展、自然及人文資源等因素，故為兼顧中央權力下放、財政資源

分配、擴大分配規模、國土資源合理配置、平衡城鄉落差、區域均衡發展，爰擬具「財政收支劃分法部分條文修正草案」。是否有當？敬請公決。

說明：

一、直轄市及縣(市)稅課收入分成劃一基礎：土地增值稅是地方縣市努力所產生的結果，應百分之百提供給直轄市及縣(市)，作為一種獎勵和繼續進步繁榮的財源。爰在縣(市)徵起之收入百分之二十，應繳由中央統籌分配各縣(市)之規定，改為全歸直轄市及縣(市)。(修正條文第十二條第二項)

二、擴大中央統籌分配稅款規模：

(一)所得稅總收入百分之二十。(修正條文第八條第二項)

(二)遺產及贈與稅由現行直轄市分得百分之五十、市及鄉(鎮、市)均分得百分之八十，修正為直轄市徵起之收入百分之六十給該直轄市；在市及鄉(鎮、市)徵起之收入全部給該市及鄉(鎮、市)。(修正條文第八條第三項)

(三)營業稅總收入減除百分之一·五作為稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全部收入。(修正條文第八條第四項)

(四)菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣(市)徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之十九，應按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)；在福建省金門及連江二縣徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之八十分配給各該縣。其餘收入由中央統籌分配直轄市及縣(市)。(修正條文第八條第五項)

(五)因統籌分配稅款屬地方政府財源，為落實中央政府權、錢下放，增加地方財政自主，滿足財政需求，中央應減少行政裁量權和政治考量，爰刪除「特別統籌分配稅款」。(修正條文第十六條之一第四項)

三、中央統籌分配稅款係地方稅課收入，地方政府應積極參與中央統籌分配稅款分配辦法之訂定，故將現行由財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府後擬訂，修正為由財政部、中央主計機關、直轄市政府及縣(市)政府共同擬訂之。(修正條文第十六條之一第二項)

提案人：臺灣團結聯盟立法院黨團 黃文玲

立法院第八屆第 2 會期第 8 次會議：院總第 705 號 委員提案第 14238 號

案由：本院委員高金素梅、鄭天財、林正二、顏清標等 22 人，鑒於原住民族地區之行政轄區橫跨十二個縣市，面積佔臺灣百分之四十六的國土面積，但長期以來礙於原鄉人口數偏低之故，中央及地方政府在財政分配上嚴重忽視原鄉，導致原住民族地區基礎建設嚴重落後，每遇風災便生重大災害；為解決此一問題，內政部刻正積極研擬國土計畫法草案，規劃中央山脈保育軸，期望落實國土保安工作，保障臺灣國土之永續發展。經查，中央山脈保育軸劃定範圍與原住民族地區有百分之九十一的土地面積重疊，為妥善完成原住民族地區及中央山脈保育軸國土保安及防災救難工作，建議修正財政收支劃分法第十一條及第十六條之一，明定特別統籌分配稅款中，應有中央統籌分配稅款總額百分之一以上數額，優先支應

原住民族地區鄉、鎮、市、區公所及中央山脈保育軸之國土保安及災害防救之用。是否有當，敬請公決。

說明：

一、特別統籌分配稅款乃行政院為支應重大及緊急事項所需之經費，有鑑於近年來每遇風災便造成地方重大災害，政府每年都為此付出數十億至上百億不等的災害損失；據此，在國土保安及防災救難的事務上更應有專款保障相關計畫之落實，事前防災重於事後的救難和災害重建，如此才不會陷入

本末倒置之窘境。

- 二、原住民族地區自有財源短缺，基本人事及業務維持費均難以支應，現行財劃法之執行現況，原鄉所分配到的中央及縣統籌款平均不及百分之零點二，以致沒有多餘款項可用於基礎建設，造成每逢颱風必成災害之困境。
- 三、爰此，建議修正財政收支劃分法第十一條及第十六條之一，明定特別統籌分配稅款中，應有中央統籌分配稅款總額百分之一以上數額，優先支應原住民族地區鄉、鎮、市、區公所及中央山脈保育軸之國土保安及災害防救事項，始為妥當。

提案人:高金素梅 鄭天財 林正二 顏清標

附錄3 建議書說明文件-附件2

建請中央將財政紀律納入未來中央統籌分配稅款分配公式，以督促地方遵守財政紀律，杜絕支出浪費，減少舉債。

說明：

(一)中央研擬的統籌分配稅款公配公式，懲罰努力改善財政的地方政府

查現行中央統籌分配稅款分配辦法規定，中央設算分配各直轄市中央統籌分配稅款的相關指標僅有營業額、人口數、土地面積及財政能力 4 項，其中「財政能力」為負向指標，亦即財政能力愈強，獲配財源愈少，故努力開源節流改善財政的地方政府，因財政能力轉強，獲配的統籌分配稅款，可能相對減少，而放任財政惡化無積極改善作為的地方政府反可獲取較多財源，既不公平亦不合理。

次查行政院前配合 101 年版財劃法修正草案，針對未來中央統籌分配稅款的分配，研擬將其中高達 70% 以上的比例優先彌平基準財政收支差額，由於愈不努力及財政紀律愈差的地方政府，收支差額通常亦較大，此種分配方式，將使上述愈努力改善財政，愈分不到財源的不合理情形更加嚴重，變相鼓勵各地方政府放任財政持續惡化，以換取更多資源。

為有效促使各地方積極改善財政，建議中央應將財政紀律納入未來中央統籌分配稅款分配公式，財政紀律表現愈佳者，財務資源管理運用能力愈佳，應獲配更多財源。

(二)政府遵守財政紀律，不亂花錢、減少支出浪費即可減少舉債

目前談政府財政紀律，多聚焦於債務管理，忽略債務增加根本原因在於政府支出的浮濫擴張，故談財政紀律應更重視預算支出計畫效益的檢核，尤其是當前重大公共建設支出效益的事前評估衡量機制未能落實情形嚴重，政府浮濫編列預算支出，導致事後實際效益或使用率與計畫預期目標產生大幅落差，造成財務資源大量濫用與浪費的惡果，例如各地方的蚊子館、低使用率的公共設施、運量過低的大眾運輸建設等，即是財務資源遭不當濫用的產物。

無效率的預算支出，連帶使政府債務大幅擴張，財政加速惡化。故政府預算支出計畫效益與債務控管成效，均應納入財政紀律檢核指標，予以加強控管，以促使地方有效運用財務資源，將錢花在刀口上，減少債務舉借。如能將財政紀律與中央統籌分配稅款的分配結合，更可促使地方積極落實財政紀律，對改善地方財政，將可事半功倍，效果更為迅速顯著。

附錄4 專家學者座談會會議紀錄

「臺北市版『財劃法修正案』委託研究勞務採購案-

專家學者座談會」會議紀錄

開會時間：107 年 11 月 26 日(星期一)下午 1 時 30 分

開會地點：市府大樓 2 樓 N210 會議室(臺北市信義區市府路 1 號 2 樓北區)

會議主持人：陳副秘書長兼代財政局長志銘

出席成員：如簽到表

會議內容：

一、會議主持人致詞：

本研究計畫是以全臺灣各地方政府的角度來看財劃法應如何修正，而不是僅以臺北市政府的本位角度來構思；本次座談會主要是敬請各位專家學者提供研究團隊有關財劃法修正的意見及看法。

二、計畫主持人(曾教授巨威)說明座談會資料：

財劃法自民國 88 年至今未修正，其間行政院雖曾多次提案修正，但始終未能經立法院審議通過，其中在陳前總統時期有 3 次提案(民國 91、96、97 年)，馬前總統時期有 2 次提案(民國 99、101 年)；今(107)年年初，行政院曾論及再次提出財劃法修正案。

財劃法是規範我國地方政府財政收入與支出權責之基本法，因而各地方政府都相當關注財劃法未來可能的修法方向，也期望日後能有一套讓大家有共同可接受(最大公約數)的財劃法。以下先簡介我國地方財政收支概況(包括近三年來各地方政府的財政收支狀況與債務累積情形)，然後再說明我國財源分配制度相關規定的沿革與檢討(包括現行財劃法的分配機制與歷年行政院各修法版本的比較分析)。(內容略，請參閱座談會資料與簡報投影片)。

三、與會專家學者意見交流(依發言順序)

(一) 黃教授世鑫

1. 研究團隊的參考文獻僅以財劃法相關的為主，建議再擴大文獻範圍。
2. 現行統籌款的第三階段(各地方政府間的)分配不是重點，關鍵應是在第一階段(總

規模大小)的分配，即探討納入統籌款之稅目本身(規模)是否適當，也就是統籌分配稅款的財源與規模為何、是否穩定等。

3. 因為中央有權力可以決定地方的支出面，再加上最近很多新法誕生(多是中央立法但地方執行)，這些中央都用補助款來支應(推動)，如果沒有一併納入檢視，則統籌分配稅款的適當財源與規模將難以決定。
4. 財政移轉的財源有：獨立稅、共分稅、統籌分配稅款等；多數國家都用共分稅、獨立稅，而少數像德國的統籌分配稅款是邦與邦相互間的幫忙，這與我國統籌分配稅款精神相同。統籌分配稅款的稅源，必須具備「稅源豐富」、「稅源穩定」的條件。
5. 過去有人質疑統籌分配稅款算不算地方自有財源，但目前一般都是視為自有財源，故統籌分配稅款本質為地方財源，因此中央不應該介入分配的過程，亦即若要探討統籌分配稅款的分配，其重點不在公式，而是在分配機制，它應該由各地方政府自行決定。
6. 統籌分配稅款主要在補足各地方的基準差短，所以其分配的考量不應該加入財政努力，亦即財政努力是屬於補助款的考量因素。

(二) 李副教授顯峰

1. 統籌分配稅款與一般補助款之目的似有重疊，站在資源有效的配置立場主計總處與財政部應考量是否將此兩者合併；甚至主計總處(外國政府部門多無此一機關單位)是否考量併入財政部。
2. 有關基準財政支出的計算，應該有標準化、合理化之計算標準與公式，例如像日本交付稅的金額就是如此設算出的；就臺灣而言，應朝此一務實的作法改進。
3. 統籌分配稅款的設算與分配方式，應找出各直轄市、縣市的最大公約數，以合理的滿足各地方財政需求，減少爭議。
4. 統籌分配稅款的適當財源與規模，實務上要找出很困難。

(三) 徐教授仁輝

1. 財劃法的修正爭執始終不間斷，因為很多是政治問題。
2. 建議取消特別統籌款，保留一般統籌分配稅款即可。因為統籌款本是地方稅源，中央不應有權衡空間。如仍要對地方有管控權，可透過補助款的方式，基此觀點，一般補助款仍有存在的必要。
3. 一般統籌分配稅款的首要問題是規模要大，例如包括營業稅 100%、所得稅 10%等是否足夠、合理。
4. 統籌分配稅款要將基準財政需要與基準財政收入等項目都合理地納入計算。
5. 統籌分配稅款的分配應考量地方的財政努力與績效，如不考慮，則地方可能會坐等分配。

(四) 孫副教授克難

1. 建議國稅中的營業稅、貨物稅、所得稅(尤其是營所稅)可作為稅收分成的稅目，以

增加地方政府招商、投資的誘因，使創業與創稅的誘因機制得以發揮；亦即經濟大餅先要做大，如此地方政府才會自我負責，維護財政紀律，使其自籌財源比例提高，稅課比例也會提高，進而產生良性循環，同時也可以兼顧公平和效率。至於統籌分配稅裡有財政努力指標，是可以的。

2. 關於統籌分配稅款的適當財源與規模問題，若將營業稅全部納入可能會有問題。因為營業稅調高可以作為中央政府日後推動各項政策的財源，如營業稅 100% 作為統籌分配稅款，就會造成中央政府財政僵化的問題。
3. 一般補助款和統籌分配稅款之目的相當，都是中央協助各直轄市、縣市鄉鎮，用以彌平財政收支短缺，調節財政盈虧，兩者的功能是重複的，建議合併；當然，實務上主計總處與財政部各有其本位主義的考量，政府部門間或可透過協商，留下專案補助或特別補助（計畫型補助）。
4. 在特別統籌分配稅款的設立部分，仍可保留以作為應付政府緊急及重大事項之需要，惟規模大小需再討論。另運用特別統籌分配稅款須客觀、公正、有效率、透明，建議定期公開相關資訊，讓全民監督。
5. 應找出共識來統一認定什麼項目是基準財政需求。理論上應全數補足地方基準差短，但在資訊不對稱情形下，制度設計上該如何真實反映地方基準財政需求，避免 free rider 問題，應好好思考克服。
6. 不建議設立「中央統籌分配稅款穩定基金（或機制）」。目前預算法機制及中央政府尚有工具可作為穩定地方財源的機制，實不需再設立中央統籌分配稅款穩定基金，來降低景氣波動對地方施政之影響；再者，此穩定基金（或機制）與特別統籌分配稅款功能重複；此外，政府現在各類基金浮濫，若再設立統籌分配稅款穩定基金，可能會破壞整個預算制度之完整性。基此，設立新的基金實需慎重評估。
7. 社會安全及國防安全為全國性的公共財，應由中央負責提供，不應讓地方負擔部分保費；這樣的權責調整，可使地方政府基準財政需求及統籌分配稅款規模大幅縮小。
8. 有關對行政院財劃法各修正版本內容的看法與建議部分，建議從政治經濟的角度檢討改進，突破困境。

（五）林副教授恭正

1. 建議合併財政部主管的統籌稅款與主計總處主管的一般性補助款；保留各部會主管的計畫型補助，以減少行政成本，亦能發揮監督地方財政的功能。
2. 統籌分配稅款納入財政努力的設計，對於窮縣市較無誘因，但若增加稅收分成的設計，就對地方有激勵效果。
3. 可設置「中央統籌分配稅款穩定基金（或機制）」（反而特別統籌分配稅款不應設立）以降低景氣波動對地方施政之影響。因為穩定基金為地方的錢，可以公式化並與景氣循環相關指標連動（可發揮穩定機制）；且當基金的錢超過一定數額時，就回到現行辦法中的第一項普通統籌來分配。
4. 稅收分成的財源應是與地方性有關的財源較佳，例如營業稅在每個地方有貢獻，同

理，所得稅也是。至於統籌分配稅款的最適規模，其實是很難決定的，尤其在設算基準財政收支資料難以取得的情況下。

5. 統籌分配稅款之目的就是要彌補到基準財政收支差短，所以須考慮地方差異性；再者，窮縣市的基本財政收支差短應先予優先補足。
6. 勞健保費補助已改由中央負擔，因此，建議建立一個原則來依循，只要符合這個原則，中央就應一視同仁由中央負擔。
7. 有關對稅收分成及行政院財劃法各修法版本內容看法與建議部分，建議同孫老師一樣，要增加稅收分成，這樣才能有激勵地方效果，放在統籌分配公式中只有15%的財政努力跟績效分配，激勵效果不大

(六)主計處

1. 稅收分成部分，雖說稅源沒有百分百的轄區和地域性，但如果某個地方政府對其所轄地區做了很多經濟上、財政上的努力，某種程度還是對該轄區稅源增加是有貢獻效果的。
2. 近幾年來全國稅收，不管是營業稅、所得稅都有相當成長，可是臺北市分到的整體財源一直停滯不前或低成長，核定臺北市的統籌分配稅款(依計算基礎核算)若有增加，一般性補助款分配數就大幅下降。臺北市是首都直轄市，在國際能見度及與其他國際城市之競爭力具有重要角色，壓抑臺北市分配的財源，應不利於首都發展，建議中央在資源分配上，還是不應忽略首都直轄市臺北市的城市發展需要，與其具有帶動全國發展的領頭羊角色。

四、會議總結：曾教授巨威

各位專家學者一般性或共通性的看法與意見，本研究團隊將予以參酌，以下三點專家學者間意見較不一致者，本研究團隊將再仔細分析。

- (一) 設置「中央統籌分配稅款穩定基金(或機制)」部分，除林恭正老師外，其他老師皆不贊成此一制度。
- (二) 適度考慮稅收分成的設計。希望有更精細的資料以瞭解稅收分成對地方政府的激勵效果，以及可能使地方財政水平不均惡化的現象，進而在兩者間取得平衡。
- (三) 有關財政努力與績效指標之考量，若統籌分配稅款可正確地設算出基準差短，且其分配可補足地方之基準差短，則似乎不必於統籌分配稅款之分配上將之納入為考量因素。

附錄 5 期中報告審查會會議紀錄

「臺北市版『財劃法修正案』委託研究勞務採購案－

期中研究報告審查會」會議紀錄

開會時間：108 年 1 月 3 日(星期四)下午 1 時 30 分

會議地點：市府市政大樓2樓N211會議室(臺北市信義區市府路1號2樓北區)

主 席：財政局游副局長適銘

出席成員：如簽到表

會議內容：

一、主席致詞

107 年底地方首長大選 6 都市長就職後第一次參加行政院會，執政版圖雖異動，不變的是幾位市長不約而同向院長表達希能儘速修正財政收支劃分法爭取財源。元旦前夕財政部還特別發布新聞稿強調未來會依「擴大中央統籌分配稅款規模」、「劃一直轄市與縣(市)分配基礎」、「促進區域均衡發展及地方創生，調濟地方財政盈虛」、「強化地方財政努力誘因機制」及「落實財政紀律」等原則通盤考量與各界持續溝通。今日感謝審查委員的撥冗出席，也謝謝曾老師帶領研究團隊，為本市著手探討日後財劃法的修正意見，同時也能站在整體地方財政制度健全合理的觀點來規劃，期能為我國地方財政產生動能，進而更發揮永續發展之成效。

二、計畫主持團隊說明期中報告內容

計畫主持人(曾教授巨威)說明：參見投影片如附。

三、進行期中報告審查(依發言順序)

(一)徐教授仁輝

1. 財劃法的修正探討每次都是社會氛圍出現熱烈討論時政府才願意修改，但都未能修成，主要原因之一為各地方政府意見紛歧，不易形成共識。例如，公債法修法後，六都反而不舉債或以自償性債務取代，就是怕舉債外界觀感不佳。
2. 建議研究團隊更新報告第肆章有關分權或集權國家的資料，此部分可參考 OECD 資

料更新。

3. 建議第五章有關歷年財劃法修法提案部分，正文僅敘述行政院修正的大方向、立委、黨團修正的重點訴求即可，其餘提案等內容，可移至附錄。
4. 目前中央已給地方相當多的財政移轉，因此，建議研究團隊於文中說明我國目前的財政分權比例與其他國家相較之下並沒有偏低，是適當的(可以 OECD 資料來佐證)。
5. 為提高地方自治，中央財政移轉的財源應提高至多少？可分析在不同的財源提高程度下，其相對應的分配調整方式為何。
6. 財源規模(大餅)的調整應該要公開透明，納入地方代表且成立委員會。
7. 表 2-1、2-2 的「短差」建議改以「餘(絀)」來表達。

(二)林副教授恭正

1. 有關稅收分成的稅源選擇，遺贈稅會鼓勵設籍該地區，造成地方差異性擴大，故較不適合。所得稅、營業稅是不錯的分成稅源，可鼓勵地方創稅。例如；營業稅 10% 分成，其餘歸入統籌款的公式分配。
2. 統籌款的主要目的是彌補差短，所以特別統籌款應可縮小或是廢掉全納入普通統籌款。至於統籌稅款與一般性補助款是否合併問題，假若可合併，則應統一基本收支與基準收支的定義，才能去設算統籌款的規模大小，再去找適當的財源。假若無法合併，則特別統籌款一定要縮小或是廢掉。
3. 統籌款的分配財源，不要太依賴公式，如能真實算出地方的收支差短，應該要優先彌補貧窮縣市的財政差短。以縣為例，人事費幾乎等於平均自有財源，所以多出的支出都要靠補助款。
4. 建議對窮縣市優先直接補足其財政差短，但如此可能與臺北市的立場相違。再者，若統籌款以彌補差短為主，那分配公式其實就不需要考慮人口多寡、營業額高低等因素。

(三)主計處

1. 中央對地方的補助可分成三塊：統籌分配稅款、一般補助款、計畫型補助款；而補助辦法將臺北市列為第一級，所以補助金額及項目都較其他縣市為少，明顯對臺北市不公平。例如：去年衛福部核定計畫中央負擔 10%、臺北市負擔 90%，但其他縣市則中央與地方各 50%。
2. 財劃法第 38-1 條雖規範：「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。」，但並未實際落實，中央請客、地方買單的現象仍存在。

(四)研考會

1. 報告的專業內容，本會沒有意見。
2. 行政作業上面，委託研究案作業要點去年 10 月有做修正，其中第十點第四款與第五款，未來案子結束時，請財政局將報告要放在知識管理平台(KM)。
3. 研究團隊結案時要將報告登錄於政府研究資訊系統(GRB)，財政局審核同意後始得支付最後一期款項。
4. 請問研究團隊剛所提出目前遭遇的困難，能否解決？如果解決有困難，本府財政局能否支援協助。

(五)財政局

1. 建議更新第肆章德國、英國、日本等國家之財政相關數據。
 - (1) 內文 P43，補充資訊如下，德國 2015 年總稅收 6,733 億歐元，聯合/共享稅約 4,832 億、聯邦稅約 1,042 億、邦有關稅賦 203.3 億歐元。其中共享稅大多為邦與聯邦所共有再行分配，佔整體稅收的三分之二以上。個人所得稅地方政府分 15%、資本利得稅地方政府分 12%，其餘的連同營利事業所得稅，均由聯邦與邦各分一半。至於增值營業稅(VAT)，係由聯邦及邦各分 49.68%及 50.32%。
 - (2) 內文 P45，補充資訊如下，本府 2018 年 3 月間曾到英國考察，撰擬出國報告，英國中央總歲入約 7 千 5 百億英鎊，地方政府需求 9 百多英鎊，與本期中報告

書 9 比 1 數字接近。至於社區費(community charge)已改為市政稅(council tax)，約占地方政府收入來源 29%，另非住家稅/商業稅(Non-domestic Rates；Business Rates)目前英國就營業稅係由地方保留 50%(50% business rates retention scheme)，以大倫敦市政府 2018-2019 年預算為例，歲出 122 億英鎊，其中保留商業稅收入為 22 億英鎊。倫敦金融城商業活動興盛，保留金額更多。總括而言，約占地方收入 15.5%(資料來源：107 年臺北市政府赴英參訪預算預測編製與財政稅收財產評價等業務出國報告

http://www.openreport.taipei.gov.tw/OpenFront/report/report_detail.jsp?sysId=C107AW0056)

- (3) 內文 P46，補充資訊如下，據本府財政局 107 年 11 月赴日本財務省及東京都財務局考察經驗，日本 2018 年中央稅收 59 兆，地方交付稅約 15.5 兆。

2. 表 2-1、2-2 的「短差」建議改以「餘(絀)」來表達。

(六)黃教授世鑫

1. 建立共分稅制度是可行的，但要說明理由(稅收分成可能讓各地方的財政能力差異更大，也可能有更多的財政誘因)。
2. 要解決統籌分配稅款的額度多少，才能滿足基準需要，研究團隊應提供一套針對統籌分配稅款之基準需要的計算機制，以臺北市為領頭羊，替所有地方政府向中央提出建議。
3. 統籌分配稅款使用「基準」收支是正確的，因為這是標準化的概念。
4. 有關中央與地方權限劃分，現今已很難找到純粹是屬全國一致者、或是因地制宜者的情況；純公共財、純地方公共財實在也不多見；大多數的實務是中央立法(監督)，而地方負責執行，所以彼此為夥伴關係一同完成各項政務。
5. 中央集權或是地方分權在臺灣是模糊的，所以不用太強調區別之。再者，財政努力的意義也是不易界定。

四、計畫主持人回應說明

會持續強化更新修正各位老師以及財政局相關單位所提出的建議。

1. 主計處所提出補助辦法的臺北市等級規定，我們於期末報告一併考慮處理。
2. 研考會所提出研究困難部分，預期未來應該都可以順利解決；也感謝財政局同仁鼎力協助。
3. 有關計畫執行的行政程序法規調整，本團隊都會加以配合。
4. 黃教授世鑫所提有關稅收分成、共分稅的建置必須提出充分的理由說明，這需要蒐集相關資料，團隊之前已有做初步分析(例如各縣市各稅目的變異數分析)。再者，基準需求的關鍵在於合理的計算(標準化)，這涉及地方政府職權功能以及相關法律規定的討論。我個人希望把這套根據地方政府職能而將基本需求標準化的觀念納入法條，藉此建立機制，規範未來中央與地方在協商財源劃分時一定要遵循此機制。
5. 徐教授仁輝的建議部分，本研究團隊會將立委與黨團提案的完整內容說明放到附錄；另外也會增加各國的中央與地方財源、支出的分配比例之比較。
6. 林教授恭正的建議部分，邏輯上整合基本、基準收支後(未來應該是統一用基本需求)，可計算出一個合理的財源規模，而統籌款的角色即補齊這個差短。但實務上補足該差短後，是否可使地方真的沒有失衡，仍是個未知數，所以一般補助款就還有存在的功能。另外，將所得稅與營業稅做共分稅，可能有較大的激勵效果，但是否會使各地方政府財政能力差異擴大，也需要進一步分析；另外，一般補助款與統籌分配稅款應否合併，兩者間的關係與功能等，本研究團隊會再作進一步探究。
7. 財政局提供有關德國、英國、日本等國家之更新資料，研究團隊將進一步查核後納入文中。

附錄 6 期中報告修訂說明表

委 託 研 究 案 名 稱	臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案				
提議單位人員及意見內容	報告初稿原內容	頁次	報告修正後內容	頁次	備註
徐教授仁輝： ①財劃法的修正探討每次都是社會氛圍出現熱烈討論時政府才願意修改，但都未能修成，主要原因之一為各地方政府意見紛歧，不易形成共識。例如，公債法修法後，六都反而不舉債或以自償性債務取代，就是怕舉債外界觀感不佳。 ②建議研究團隊更新報告第肆章有關分權或集權國家的資料，此部分可參考 OECD 資料更新。 ③建議第伍章有關歷年財劃法修法提案部分，正文僅敘述行政院修正的大方向、立委、黨團修正的重點訴求即可，其餘提案等內容，可移至附錄。 ④目前中央已給地方相當多	無 第肆章所有內容 第伍章所有內容 無	無 40-49 51-106 無	無 第肆章所有內容 第伍章所有內容 無	無 45-76 77-117、134-231 無	謝謝委員指教。 已依據各國最新資料修正 已依照委員意見修正 非屬期中報告部

委 託 研 究 案 名 稱	臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案				
提議單位人員及意見內容	報告初稿原內容	頁次	報告修正後內容	頁次	備註
的財政移轉，因此，建議研究團隊於文中說明我國目前的財政分權比例與其他國家相較之下並沒有偏低，是適當的(可以 OECD 資料來佐證)。					分之內容，委員意見將納入第陸章中分析。
⑤為提高地方自治，中央財政移轉的財源應提高至多少？可分析在不同的財源提高程度下，其相對應的分配調整方式為何	無		無		非屬期中報告部分之內容，委員意見將納入第陸章中分析。
⑥財源規模(大餅)的調整應該要公開透明，納入地方代表且成立委員會。	無		無		非屬期中報告部分之內容，委員意見將納入第陸章及第柒章中參考。 已依照委員意見修正(包括文字敘述部分)
⑦表 2-1、2-2 的「短差」建議改以「餘(絀)」來表達。	表 2-1、表 2-2	24-25	表 2-1、表 2-2	24、26	非屬期中報告部分之內容，委員意見將納入第陸章及第柒章中分析。

委 託 研 究 案 名 稱	臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案				
提議單位人員及意見內容	報告初稿原內容	頁次	報告修正後內容	頁次	備註
林副教授恭正： ①有關稅收分成的稅源選擇，遺贈稅會鼓勵設籍該地區，造成地方差異性擴大，故較不適合。所得稅、營業稅是不錯的分成稅源，可鼓勵地方創稅。例如；營業稅10%分成，其餘歸入統籌款的公式分配。 ②統籌款的主要目的是彌補差短，所以特別統籌款應可縮小或是廢掉全納入普通統籌款。至於統籌稅款與一般性補助款是否合併問題，假若可合併，則應統一基本收支與基準收支的定義，才能去設算統籌款的規模大小，再去找適當的財源。假若無法合併，則特別統籌款一定要縮小或是廢掉。 ③統籌款的分配財源，不要太依賴公式，如能真實算出	無 無 無		無 無 無	無 無 無	非屬期中報告部分之內容，委員意見將納入第陸章及第柒章中分析。 非屬期中報告部分之內容，委員意見將納入第陸章及第柒章中分析。 非屬期中報告部分之內容，委員意見將納入第陸章

委 託 研 究 案 名 稱	臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案				
提議單位人員及意見內容	報告初稿原內容	頁次	報告修正後內容	頁次	備註
地方的收支差短，應該要優先彌補貧窮縣市的財政差短。以縣為例，人事費幾乎等於平均自有財源，所以多出的支出都要靠補助款。	無		無		及第柒章中分析。
④建議對窮縣市優先直接補足其財政差短，但如此可能與臺北市的立場相違。再者，若統籌款以彌補差短為主，那分配公式其實就不需要考慮人口多寡、營業額高低等因素。					非屬期中報告部分之內容，委員意見將納入第陸章及第柒章中分析。
主計處：	無		無		非屬期中報告部分之內容，委員意見將納入第陸章及第柒章中分析。
①中央對地方的補助可分成三塊：統籌分配稅款、一般補助款、計畫型補助款；而補助辦法將臺北市列為第一級，所以補助金額及項目都較其他縣市為少，明顯對臺北市不公平。例如：去年衛福部核定計畫中央負擔10%、臺北市負擔90%，但其他縣市則中央與地方各					

委 託 研 究 案 名 稱	臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案				
提議單位人員及意見內容	報告初稿原內容	頁次	報告修正後內容	頁次	備註
50%。	無		無		非屬期中報告部分之內容，委員意見將納入第陸章及第柒章中分析。
②財劃法第 38-1 條雖規範：「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。」，但並未實際落實，中央請客、地方買單的現象仍存在。	無		無		謝謝委員指教。
研考會：					
①報告的專業內容，本會沒有意見。	無		無		謝謝委員指教。
②行政作業上面，委託研究案作業要點去年 10 月有做修正，其中第十點第四款與第五款，未來案子結束時，請財政局將報告要放在知識管理平台(KM)。	無		無		謝謝委員指教。
③研究團隊結案時要將報告登錄於政府研究資訊系統(GRB)，財政局審核同意後	無		無		謝謝委員指教。

委 託 研 究 案 名 稱	臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案				
提議單位人員及意見內容	報告初稿原內容	頁次	報告修正後內容	頁次	備註
始得支付最後一期款項。 ④請問研究團隊剛所提出目前遭遇的困難，能否解決？如果解決有困難，本府財政局能否支援協助。	第肆章所有內容	40-49	第肆章所有內容	45-76	已依據各國最新資料修正
財政局： ①建議更新第肆章德國、英國、日本等國家之財政相關數據。	表 2-1、表 2-2	24-25	表 2-1、表 2-2	24-25	已依照委員意見修正(包括文字敘述部分)
②表 2-1、2-2 的「短差」建議改以「餘(紬)」來表達。	無		無		非屬期中報告部分之內容，委員意見將納入第陸章及第柒章中分析。
黃教授世鑫： ①建立共分稅制度是可行的，但要說明理由。	無		無		非屬期中報告部分之內容，委員意見將納入第陸章及第柒章中分析。
②要解決統籌分配稅款的額度多少，才能滿足基準需要，研究團隊應提供一套針對統籌分配稅款之基準需要的計算機制，以臺北市為領頭羊，替所有地方政府向中央提出建議。					析。(把這套根據地方政府職能而將基本需求標準化的觀念納入法

委 託 研 究 案 名 稱	臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案				
提議單位人員及意見內容	報告初稿原內容	頁次	報告修正後內容	頁次	備註
					條，藉此建立機制，規範未來中央與地方在協商財源劃分時一定要遵循此機制。
③統籌分配稅款使用「基準」收支是正確的，因為這是標準化的概念。	無		無		非屬期中報告部分之內容，委員意見將納入第陸章及第柒章中分析。
④有關中央與地方權限劃分，現今已很難找到純粹是屬全國一致者、或是因地制宜者的情況；純公共財、純地方公共財實在也不多見；大多數的實務是中央立法(監督)，而地方負責執行，所以彼此為夥伴關係一同完成各項政務。	無		無		非屬期中報告部分之內容，委員意見將納入第陸章及第柒章中分析。
⑤中央集權或是地方分權在臺灣是模糊的，所以不用太強調區別之。再者，財政努力的意義也是不易界定。					非屬期中報告部分之內容，委員意見將納入第陸章及第柒章中分析。

附錄 7 期中報告修訂版建議修正說明表 1

項目	頁碼	內容	修正情形
1	21	五、小結之內容，第2行「同級政府間之稅收重新分配的『統籌分配稅款制度』」一節，因直轄市部分統籌是上下級政府重分配，縣統籌之土增稅為同政府重分配，故該段文字是否須修正?建議補充說明。	已增補文字修正(p.21 五、小結 第二、三行)
2	23	①一、各地方歲出、歲入與統籌分配稅款、補助款概況之內容，第2行「剩」餘，應為「賸」；如本報告書有同樣用字部分，請一併修正。 ②同段第4行臺南市歲計賸餘31.4億元，與表列數據31.5億元不同，請釐清修正。 ③同段第4行「台南」，應為「臺」；第5行「台中」，應為「臺」；如本報告書有同樣用字部分，請一併修正。	1.「剩」餘已修正為「賸」。 2.同段第4行臺南市歲計賸餘31.4億元已修正為31.5億元。 3.「台」已修正為「臺」。
3	25	①第4行報告書表示「民國104年度為386億元」，依表2-2顯示應為389億元，請釐清修正。 ②第10行報告書表示六個直轄市平均統籌款與補助款合計約375餘億元，依表2-2顯示，為380.4餘億元，請釐清修正。 ③第11行報告書表示各縣市平均獲得統籌款與補助款約104餘億元，依表2-2顯示，為103餘億元，請釐清修正。	1.報告書P.25第4行已修正為389億元 2.報告書P.25第10行已修正為: 「在民國104年至106年間，六個直轄市平均獲得的統籌款與補助款合計約377.8億元(民國104年度380.4億元，105年度378.4億元、106年為374.8億元)」 3.報告書P.25第11行已修正為: 「而各縣市平均僅獲得約104.3億元(民國104年度103.0億元，105年度104.7億元、106年為105.2億元)。」
4	表2-2 表2-3	①經查104年至106年之一般補助款收入數據，無法自財政部及中華民國統計資訊網-縣市重要統計指標查詢系統查得，建請修正備註說明。另本項收入應不含101年7月後勞保費改由中央負擔金額之決算數，建請再予釐清後一併修正備註說明。 ②另表備註「……一般性及專案補助款未支出部分已全數繳庫」，係指繳於國庫?抑或各地方公庫?建請釐清修正。 ③請使用word程式，點選「版面設定」、「分隔符號」中設定，將表2-2及表2-3納入整本報告排版中，並編入頁碼，避免第26頁、第28頁產生空白頁情形。	1.已在備註補充說明如下：「一般補助款包括一般性及專案補助款(不含101年7月後勞健保保費改由中央負擔金額)之決算數」、「資料來源：本研究自行蒐集(財政部國庫署及行政院主計總處提供)，財政部及中華民國統計資訊網-縣市重要統計指標查詢系統。」 2.關於表2-3備註部分，經詢問主計總處表示，一般性補助款未支出部分繳回地方公庫；專案補助款未支出部分繳回國庫。 3.已修正該情形(將表2-2、2-3分別放置於p.26、p.28)。
5	29-31	第29頁至第31頁，三、各地方未償債務餘額概況之內容，依財政部國庫署網站業務導覽\公共債務業務\各級政府債務\93年至106年各級政府公共債務概況表 (https://www.nta.gov.tw/web/AnnC/uptAnnC.aspx?c0=1618&p0=755) 內相關資料，建議修正如下: (1) 第29頁第4行，高達「1兆89億元」建議修正為「1兆86億元(無條件捨去)或1兆87億元(四捨五入)」。 (2) 第29頁第5行，1年以上的債務分別為「8,539億元」建議修正為「8,536億元(無條件捨去)或8,537億元(四捨五入)」。 (3) 第31頁第2行，106年度「2,247億元」建議修正為「2,245億元」。 (4) 第31頁第7行彰化「現」建議修正為「縣」。 (5)如本報告書中有涉及四捨五入或無條件進位之問題，請做一致性以四捨五入或無條件捨去方式處理。	1.本報告書中有涉及四捨五入或無條件進位之問題，全數以四捨五入處理。已分別修正為 (1) 第29頁倒數第4行，高達「1兆89億元」已修正為「1兆86.7億元」。 (2) 第29頁倒數第3行，1年以上的債務分別為「8,539億元」已修正為「8,536.7億元」。 (3) 第29頁最後1行，106年度「2,247億元」已修正為「2,245.2億元」。 2.第31頁第7行彰化「現」已修正為「縣」。
6	60	第2行，第1個字漏列「英」國，請修正。	已修正(p.57倒數第5行)。
7	64	倒數第8行：「地方讓與稅…類似本國之中央統籌」一節，核與倒數第11行表示「地方交付稅……類似臺灣之中央統籌分配稅款」部分，有重複情形，建請釐清，是否地方讓與稅及地方交付稅皆類似本國中央交付稅(或類似)?	已刪除該段文字「地方讓與稅…類似本國之中央統籌」(p.62第二段)
8	80	(三)3.第2行，「源」字排版應右移對齊	已對齊(p.77)。
9	86	第3行，三、「『中』央統籌分配稅分配以公式入法」，漏列「中」字，請修正。	已修正(p.82)。
10	89	第3行「基本辦公費之教、對於……」，應修正為「基本辦公費及教育支出，對於……」。	已修正為「高中職以上學校扣除人事費及基本辦公費之教育支出，對於公立醫療院所之補助經費」。(p.85)
11	92	第4行96年有5案，與表5-1(只有4案)不符，請釐清修正。	已釐清修正。(p.88附註說明)
12	95-101	內文所提之立委提案案號，與表5-1無法對應，建議再予修正調整，俾利審視閱讀。	已於表5-1中增列提案案號。(p.88)
13	102	倒數2行，「民進黨團」文字，不須粗體。	已修正。(p.98)
15	112	二、十六縣(市)首長(或官員)的意見內容，其中倒數第2行新竹縣部分文字所涉「本縣」用語，請修正為「該」縣；另「二」不須粗體。	已修正。(p.107)
16	113-114	雲林縣政府意見請再精簡；另「本縣」用語，請修正為「該」縣。	已精簡為兩段。(p.108-109)

附錄8 期中報告修訂版建議修正說明表2

頁碼	內容	說明
第25頁	第6行「...六個直轄市同樣獲得較多的補助款金'額」，請刪除「，」。	已修正
表2-2	表備註1「.....一般性及專案補助款未支用部分已全數繳庫」，建議貴團隊依其補充說明之內容「...一般性補助款未支用部分繳回地方公庫；專案補助款未支用部分繳回國庫」，修正納入備註1中。	已修正
第29頁	三、各地方未償債務餘額概況仍有部份數據與財政部國庫署網站\業務導覽\公共債務業務\各級政府債務\93年至106年各級政府公共債務概況表 (https://www.nta.gov.tw/web/AnnC/uptAnnC.aspx?c0=1618&p0=755)不符，其明細如下： (1)倒數第4行前段，餘額高達1兆86.7億元，建議修正1兆86.6億元。第4行中段，105年度為1兆3百38.3億元，建議刪除「百」。 (2)最後1行，106年度為2,245.2，建議修正為2,245.1。	已修正
第32頁	表2-6各級政府未償債務餘額表仍有部份數據與財政部國庫署網站\業務導覽\公共債務業務\各級政府債務\93年至106年各級政府公共債務概況表 (https://www.nta.gov.tw/web/AnnC/uptAnnC.aspx?c0=1618&p0=755)不符，其明細如下： (1) 1年以上債務：104年、105年合計與中央政府之數據。 (2) 未滿1年債務：106年澎湖縣之數據。 (3) 債務合計：104年、105年合計與中央政府之數據，106年地方政府、臺南市、縣市、南投縣、雲林縣之數據。 另資料來源：中華民國統計資訊網-縣市重要統計指標查詢系統，建議釐清修正。	已修正
第85頁	第7行「...高中職以上學校扣除人事費及基本辦公費之教育支出，對於公立醫療院所之補助經費」，請修正為「高中職以上學校扣除人事費及基本辦公費後之教育支出，對於公立醫療院所之補助經費」	已修正

附錄9 期末報告審查會會議紀錄

臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案-

總結報告審查會會議紀錄

會議時間：中華民國 108 年 5 月 22 日(星期三)下午 2 時至 4 時 30 分

會議地點：市府市政大樓 2 樓 N208 會議室(臺北市信義區市府路 1 號 2 樓北區)

主 席：財政局陳局長家蓁

出席成員：如簽到表

會議內容：

一、主席致詞

感謝各位老師、研考會與主計處同仁參與臺北市版財劃法修正案期末報告的審查會，希望透過這樣的場合來了解研究團隊所進行的研究成果。

二、計畫主持人致詞及說明總結報告內容

計畫主持人曾教授報告:參見投影片如附件，詳呈主持人，說明略。

三、進行總結報告審查及計畫團隊回應說明 (依發言序順)

(一)黃教授世鑫

- 1.財源大餅做大，各縣市自然財源都會增加，但各縣市不單只是關心自己分多少，同時也會關心其他縣市分多少。目前情況是「不患寡，而患不均」，亦即多拿的不吭聲，但少拿的會說話。
- 2.此財劃法報告似乎不太需要探討國際比較，因為有統籌分配稅款的國家並不多。尤其將中國納入，中國不算民主自治的國家，不適合置於參考範圍內。
- 3.其實財劃法沒有理論的問題，應回到法律上有關權限劃分之規定為何。中央也有警察、消防、教育...等，且地方公共財所提出的「以足投票」理論其實不是很正確，係表彰地方政府的發展歷史與形成過程，故報告無須論及太多地方財政理論。
- 4.目前「中央集權」的現象似乎已不再這麼明顯，報告中不一定要呈現，報告主要在討論中央與地方有關「錢」的分配問題。

- 5.稅收分成應以整體稅源考量，稅收分成要有激勵效果，營利事業所得稅是以營利事業所在地為繳納地，工廠可能在其他縣市，例如，中油營利事業所得稅係在臺北市繳納而不是工廠所在地繳納，因此以營利事業所得稅做為稅收分成的稅源須注意此問題。
- 6.贊成一般補助款併入統籌分配稅款，首先要將餅做大，向中央政府爭取。為提高地方財政自主性，統籌分配稅款效果比一般補助款來得好。
- 7.基準財政收支與基本財政收支的概念不同，基本如同低收入戶的認定標準，基準則是按照法律規定放入統籌分配稅款分配的支出，功能與性質皆不同。
- 8.自有財源與自籌財源不同，統籌與補助其實應該切開。財政努力與財政紀律是中央用來限制地方補助款的，不該放入統籌款。
- 9.總之，除了做些補強說明與釐清外，基本上此期末報告很完整。

(二)孫副教授克難

- 1.本報告架構完整，內容豐富，分析深入，報告極具參考價值，肯定研究成果。
- 2.第貳章分析中央與地方的財源分配，以及其他章節中，一再指出「既患寡而患不均」的現象，似乎已理所當然，建議用數據或具體文獻佐證「患寡而患不均」的程度。
- 3.第 47 頁、第 189 頁與第 191 頁提到「最有利指標」作為分配公式計算，是本計劃所創新之指標，其定義、功能與做法希望再詳細說明強化。
- 4.第肆章是選樣國家財源分配制度的分析，似乎無法看到國際經驗對臺灣具體借鏡之處，建議再強化與補強，如對臺灣無影響，這章節無存在之必要。
- 5.財劃法修正一拖 20 年，問題何在?如何突破困境?可在第伍章中，從政治經濟學角度，做出具體分析與建議。
- 6.第陸章第 126 頁「表 6-2」之敘述統計，請將各變數的單位標明。第 128 頁「表 6-3」及第 130 頁「表 6-4」，打上不同個數的「*」其統計意義請註明。
- 7.第陸章透過統計上時間數列 ADF 單根檢定發現，菸酒稅成長率在多數縣市反而呈現非定態(即非穩定)的現象，第 171 頁「表 6-12」所示；且課徵菸酒稅的主要目的在「寓禁於徵」，若欲達成課稅政策目的，稅收原本寄望不該是穩定成長，將其作為

統籌分配稅款的財源，是否適當，宜做更清楚交代。

- 8.第 188 頁「圖 7-3」左邊稅收之分成基礎項下，營所稅在直轄市與縣市分 10%，應更正為 5%。
- 9.第柒章臺北市版財劃法修正案之擬定，主要將營業稅扣除相關費用後全部充作中央統籌分配稅款財源，如此規劃之立論基礎需加以說明。
- 10.第 210 頁「表 7-7」可知，本研究規劃版本與現制比較，發現財政移轉規模在各縣市均增加，完全合乎「只增不減」原則；但增加總金額高達 1,600 億元，是否因為透過實際收支數字計算，各縣市有可能多列支出、少列收入所致，相對使得中央收入大幅減少，如此是否合理，可從公平與效率上加以分析與說明，以及進一步改善之道。
- 11.本計畫題目是「臺北市版財劃法修正案」，然其獲利最大者是高雄市，請教有無政治及政策上的含意？
- 12.排版上的一些錯、漏字請自行更正。例如摘要第 1 頁第 2 行中有漏字；第 339 頁林恭正副教授出現兩次。

(三)李副教授顯峰

- 1.本報告資料數據詳細，文獻雖尚有缺漏，但整體報告已相當完整。
- 2.統籌分配稅款跟一般補助，現制係分成兩塊，本報告將這兩個併在一起，同時提出新基準財政收支，為觀念上的突破處理方式。曾老師之前曾研究過以標準單位支出做為計算基準財政需要的依據，學理上固然比較能夠被接受，但實務上卻常受到資料的限制，並不容易落實。
- 3.在財源上，理想上還是中央與地方政府的職能分配，但實際上並不容易做到。以前我曾去日本發表關於臺灣統籌分配稅款的文章，日本教授表示，亞洲國家都把日本當作一個學習的典範，但日本其實沒有那麼偉大，因為日本的地方交付稅也有很多問題，例如各地方的人事支出仍然是相當龐大。
- 4.關於共分稅之菸酒稅，根據衛福部的委託研究報告，菸酒漲價對於年輕人較有抑制效果，對於年長者價格需求彈性則較小，將菸酒稅納入統籌分配稅之財源，未來菸酒稅收入的穩定性可能較不能確定，應再斟酌。

- 5.第 195 頁建議改成「中央統籌分配補助委員會」，怕影響主計總處的職權。
- 6.研究案設算的部分，規模會增加 1,600 億元，其實中央與地方間猶如零和遊戲，中央的接受度甚為重要。
- 7.第 222 至 233 頁。建議修法條文能於附註欄加補充說明金額影響數，且其是否有分階段施行的可能？
- 8.迴歸統計補上 Huang & Chen (2012)文獻。

(四)財政局游副局長適銘

- 1.財劃法要提出自己的版本，仍可以參考國際做法作為支撐。
- 2.日本的地方交付稅，於總歲入將近 100 兆中約 16 兆，分給 47 個督道府縣，只有東京都財源充足沒有分到，所以該都覺得不公平。就臺灣而言，雖然統籌稅款跟地方交付稅類似，但我們的統籌占比更多。至於地方之間的財政關係，有些國家，例如德國，地方不是只有分進來，有的還要分出去，亦即水平移轉。各國的參考資訊雖國情不同但仍有參考價值。
- 3.第 125 至 130 頁有關統籌、補助款之迴歸式被解釋變數左邊項跑的是統籌款與補助款，與右邊項最重要的是歲計賸餘，且統籌、補助與歲計賸餘具正向關係，統籌越多，歲計賸餘就越多，這純粹是討論，假設自變數是財劃法第 16-2 條或分配辦法第 7 至 9 條的指標，這些都是核算地方收支差短的項目，比較好奇的是，因指標金額不同，與歲計賸餘的因果解釋為何？是否用同 1 年數據來看？還是有前後期關連？
- 4.根據第柒章第五點的最有利指標以及第柒章第六點的財政努力，邏輯上沒有問題，先補差短，再看最有利指標，以及財政努力與績效。惟試算結果臺北市的統籌減少而高雄市、臺南市增加，就臺北市版而言較奇怪，希望臺北市統籌適度增加。可行的做法是利用最有利指標，臺北市可以提出何種有利指標？是否仍是營業額？請研究團隊再予補充。另財政努力績效部分，財政紀律法已通過了，是否能夠適當反應？

(五)主計處：

- 1.考量尚涉及「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」與中央對地方之補助比率(依財力分級給予不同補助項目、不同比率)，以及獨將本市財力分級列為第一級等議題，

建議併予納入分析。

- 2.有關臺北市及高雄市財政移轉總規模在現制與本研究案規劃版本下互有消長情形(本市在現制下原較高雄市多 182 億元，然在本研究案規劃版下反較高雄市少 64.4 億元) 部分，考量不論現制或是本研究案規劃版本，均有彌平基本財政收支差短之補助機制；又查期末報告初稿表 6-9 新基準財政收支與差額、實際短差補助(詳參第 160 頁)，以 106 年度為例，高雄市新基準財政支出 889.8 億元(6 都中名列第 3 名)，較臺北市 1073.3 億元少了 183.5 億元，而高雄市新基準財政收入僅 348.5 億元(6 都中名列第 4 名)，較臺北市 728.1 億元大幅少了 379.6 億元，亦較臺中市之 399.6 億元為少，為何北高二市之新基準財政收入會有如此大幅度之差距?建請研究團隊再予補充說明。又新基準財政收入、支出之定義內容與計算，建議宜再檢視修正。
- 3.有關「地方最有利指標」之分配機制，臺北市特殊之優勢及可挑選之指標為何?在本次期末報告中似未多著墨，建議研究團隊併予提供相關寶貴意見。
- 4.第 159 頁最後 1 行「民國 106 年度六都平均的『新基準』財政支出金額為 430.3 億元」應修正為「民國 106 年度六都平均的『新基準』財政收入金額為 430.3 億元」。
- 5.第 178 頁第 2-3、14 行「最多僅給至 5%」、「最多僅給至 10%」，此二處之比率不一致，建請修正。
- 6.第 205 頁表 7-4 各版本可分配財政移轉規模合計(104~106 年三年平均)，其中「101 年民進黨團版」之合計數為 5,499.9 億元。有關「101 年民進黨團版」之合計數應修正為 6,070.5 億元

(六)研考會:

- 1.建議依本案委託研究重點條列出修正條文外，針對試算分配金額及蒐集臺北市及各地方政府相關資料，找出臺北市較其他地方政府負擔更為沉重之基本需求項目，其研究成果應於本章結論及建議中下標提列為宜。
- 2.第二節建議以修正條文方式呈現，惟各條文修正之說明係以參見何處之方式表示，不利閱讀。建議說明部分應將修正條文之理由重點列出文字說明。
- 3.依本府委託研究案作業要點第 10 點之規定，研究報告書之結論與建議應分立即可

行之建議及長期性建議，並列出主協辦機關，提醒研究團隊及財政局注意依循。

- 4.總結報告要報府核定，並放在市府的知識分享平台，研究團隊亦要將報告登錄於 GRB。

(七)陳局長家纂:

- 1.報告規劃普通統籌稅款有 92%按公式分配，當然彌平財政收支差額之修法精神上是需要的，但差額一定要補足嗎?這樣會不會(對地方努力)有反效果?是否要考慮在彌平差額的財源這部分訂一個上限?
- 2.最有利指標的分配，各地方提出後要如何分配?希望報告可以再補充，就臺北市而言，最有利指標為何?
- 3.財政努力與績效的分配，我們希望可以納入財政紀律。
- 4.地方財源分配結果一般都是將統籌稅款和一般補助款一起看，稅收分成部分應分開。若只看統籌稅款和一般補助款臺北市是減少的。營所稅稅收分成，雖然對臺北市有利，但這部分可能要多補強論述。

(八)財務管理科:

- 1.報告中之推導設算的資料表是重要參考資料，未來亦會是臺北市版本試算資料底稿，須一併提供電子檔並放在報告附錄內，以供本局了解計算細節。
- 2.報告中之數據在前後引用時有誤差，例如，第 200 頁與第 203 頁的一般補助款數據不一致，請一併檢視修正。
- 3.建議「圖 7-4」架構可以加入金額以為對照，方便閱讀了解。
- 4.設算金額部分，第 208 頁遺贈稅分成規模，104-106 年臺北市遺贈規模很大，但未來是否仍有這麼多?可能要再討論。
- 5.本局其他審查意見詳附件總結報告審查意見表。

(九)計畫主持人曾教授:

- 1.財劃法的修正不只涉及財政專業的考量，更是複雜的政治問題，我擔任過立法委員，深切體會只有從這個角度切入尋找答案與共識，才可能改善目前的困境。

- 2.由於資料取得極度受到限制，故報告中有關本版修正案(其他版本亦同)對各地方財政移轉分配的影響推估結果，與實際金額必然存有誤差，不宜據以做為各地方間之比較基礎。
- 3.財力豐瘠有別的地方，對財源分配機制的關切重點有很大的差異，財力雄厚的擔心改制後分得變少，財力薄弱的擔心改制後分得不多，但是要求中央擴大統籌稅款大餅的立場則是全體一致。
- 4.為讓中央能接受本版本修正案，報告中以行政院以前所提各版本的統籌分配稅款規模為規劃之基礎。其次，將重點放在建立一可滿足地方基本需要又能兼顧地方需求差異的分配機制。
- 5.在擴大統籌稅款規模與「只增不減」的保障機制下，首先，所有地方的基準財政收支缺口都可獲得完全彌補。再者，有特殊需求的地方可透過基準財政需要中之「特殊性」部分，爭取分配的增加。其三，各地方尚可透過所提對其「最有利指標」，維護其各自最大分配利益。其四，為避免各地方只顧爭搶中央移轉之資源，制度中特另保留一部分統籌稅款，按地方財政努力程度與財政績效表現等因素來分配。最後，為鼓勵地方多多招商開闢財源，本報告更規畫以營所稅 5%當作地方稅收分成之財源。
- 6.本版本的主要修法特色，請參考簡報第 37-39 頁的圖示。

四、結論:

有關各專家及機關之建議，請研究團隊修正報告並填具「委託研究報告書修訂說明表」後回復本局。後續報告之結案、上傳等事項，由業務科再與團隊聯繫。

附錄10 期末報告修訂說明表

臺北市政府委託研究案總結報告書修正稿修訂說明表

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
黃教授世鑫 ①財源大餅做大，各縣市自然財源都會增加，但各縣市不單只是關心自己分多少，同時也會關心其他縣市分多少。目前情況是「不患寡，而患不均」，亦即多拿的不吭聲，但少拿的會說話。					謝謝指教。
②此財劃法報告似乎不太需要探討國際比較，因為有統籌分配稅款的國家並不多。尤其將中國納入，中國不算民主自治的國家，不適於置於參考範圍內。					同意黃教授觀點。但考量報告之完整性，故仍保留原文章節與內容。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
③其實財劃法沒有理論的問題，應回到法律上有關權限劃分之規定為何。中央也有警察、消防、教育...等，且地方公共財所提出的「以足投票」理論其實不是很正確，係表彰地方政府的發展歷史與形成過程，故報告無須論及太多地方財政理論。					同意黃教授之見解。本報告已盡量減少純理論之論述。
④目前「中央集權」的現象似乎已不再這麼明顯，報告中不一定要呈現，報告主要在討論中央與地方有關「錢」的分配問題。	財政收支劃分並非僅以一句「改善中央集權又集錢」的簡單描述便可以道盡	119	第一段第 3 行「財劃法的修正應視體制中有關中央與地方的權力分配來定論」	121	謝謝指教。已檢視報告內容，將第 119 頁第一段有關「中央集權又集錢」之文字等刪除。
⑤稅收分成應以整體稅源考量，稅收分成要有激勵效果，營利事業所得					謝謝指教。本報告在兼顧稅收穩定成長，增加地方開源誘因以及地方間財

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
稅是以營利事業所在地為繳納地，工廠可能在其他縣市，例如，中油營利事業所得稅係在臺北市繳納而不是工廠所在地繳納，因此以營利事業所得稅做為稅收分成的稅源須注意此問題。					政水平公平等因素下，經深入分析後(P.見第陸章第四節)，挑選出營所稅為目前最適當的地方稅收分成稅目。有關營利事業與工廠「所在地」不同，所造成的問題，因營所稅係以營利事業單位所在地為基礎，自難完全避免其與工廠所在地不同可能引起的地方爭議。然為減輕此問題所造成的影響，除了規定營所稅分成不得超過地方自籌財源收入10%之外，本報告另搭配建立「最有利指標」機制來解決[第柒章第四節之(五)]。
⑥贊成一般補助款併入統籌分配稅款，首先要將餅做					謝謝指教。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
大，向中央政府爭取。為提高地方財政自主性，統籌分配稅款效果比一般補助款來得好。					
⑦基準財政收支與基本財政收支的概念不同，基本如同低收入戶的認定標準，基準則是按照法律規定放入統籌分配稅款分配的支出，功能與性質皆不同。					同意黃教授觀點。本報告在統籌分配稅款之分配上，規劃將基準財政收支與基本財政收支二者之項目予以整合。
⑧自有財源與自籌財源不同，統籌與補助其實應該切開。財政努力與財政紀律是中央用來限制地方補助款的，不該放入統籌款。					謝謝指教。但本報告建議將一般性補助中之差短補助併入統籌分配稅款，故於統籌分配稅款之分配中仍保留財政努力與績效之公式。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
⑨總之，除了做些補強說明與釐清外，基本上此期末報告很完整。					謝謝指教。
孫副教授克難 ① 總評：架構完整，內容豐富，分析深入，報告極具參考價值，肯定研究成果。					謝謝指教。
②第貳章分析中央與地方的財源分配，以及在其他章節中，一再指出「既患寡而患不均」的現象，似乎已理所當然，建議用數據或文獻佐證「患寡而患不均」的程度。	我國地方財政的主要問題是「患寡又患不均」；「患寡」是指各地方政府的財政收入不足支應其施政需求支出	21	第一段第二行「彙總觀察6都與16縣市的104至106年的歲計餘絀……因此必須藉由財政移轉制度來減緩此一財政不均的現象。」	26	謝謝指教。已於第貳章第二節第26頁中增加文字說明。
③第47頁、第189頁與第191頁提到「最有利指標」，是本計劃的創新，其	文獻上雖提出應納入最有利指標做為分配公式計算的一部分，然而，不論是哪一個	47、189-191	(1)第二段第3行「文獻上雖提出各種分配公式應考量之因素，然而，不論任何因素	48、	(1)原第參章第二節第47頁部分已做文字修正，將最有利指標等文字刪

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
定義、功能與做法 希望再詳細說明強化。	最有利指標，都有可能會有地方反對		或指標，都有可能會有地方反對」 (2) (五)創建地方「最有利指標」分配機制，以補強基準財政收支差額公式之不足實務上，……最後各地方所分配的統籌款結構都係各自在最有利考量下的選擇。	200~205	除。 (2)有關「最有利指標」，已在第柒章第四節之(五)中詳細說明。
④第肆章是選樣國家財源分配制度的分析，似乎看不到國際經驗對臺灣具體借鏡之處，建議再強化與補強，如對臺灣無影響，這章節無存在之必要。	現行我國中央與地方的財政權利分配是根據……以達成經濟永續與財政健全之目標。	79	第二段第一行「現行我國中央與地方的財政權利分配主要是根據財劃法……以達成經濟永續與財政健全之目標。」	80	已在第肆章第三節第 80 頁最後一段補強說明。
⑤財劃法修正一拖20年，問題何在？如何突破困境？可在第伍章中，從政治經濟學角度，做出具體分析與建議。	綜之……期以穩定中央與地方的府際關係。	120	第二段第一行「綜觀上述各方修法意見可知……反映在分配公式的計算中。」	122	已在第伍章第四節第 122 頁補強說明。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
⑥第陸章 P.126 表 6-2 之敘述統計，請將各變數的單位標明。P.128 表 6-3 及 P.130 表 6-4，打上不同個數的「*」其統計意義請註明。		126 、 128 、 130		129 ~ 130 、 132	已在表 6-2 至 6-4 改正。
⑦第陸章透過統計上時間數列 ADF 單根檢定發現，菸酒稅成長率在多數縣市反而呈現非定態(即非穩定)的現象，見 P.171 表 6-12 所示；且課徵菸酒稅的主要目的在「寓禁於徵」，若欲達成課稅政策目的，稅收原本寄望不該是穩定成長，將其作為統籌分配稅款的財源，是否適當，宜做更清楚交代。	表 6-12 各地方轄區內四種稅收入成長率 ADF 單根檢定結果 (民國 75 年至 106 年)	171	表頭名稱改為：表 6-12 營所稅、遺贈稅、貨物稅與菸酒稅等之單根檢定結果 (75~107 年)	174 173	(1) 經重新檢視後，已修正表 6-12。 (2) 菸酒稅之課稅性質雖為寓禁於徵，但其實徵稅收尚具穩定成長性，此外，其為行政院各版本修正案共同一致建議之稅目，顯見其乃為中央政府所接受釋出之統籌稅款財源，故本報告亦建議將其納入。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
⑧P.188 圖 7-3 左邊稅收之分成基礎項下，營所稅在直轄市與縣市分10%，應更正為5%。		188		194	已修正。
⑨第柒章臺北市版財劃法修正案之擬定，主要將營業稅扣除相關費用後全部充作中央統籌分配稅款財源，如此規劃之立論基礎需加以說明。			最後一段新增「將營業稅收入全數列為統籌財源，既可避免地方間……其乃係中央政府已明確表示且願意釋出之二項財源。」	199	(1)營業稅本係地方稅源，後因實施加值型營業稅，才改為國稅，茲為滿足地方對此項原有稅源重新分回地方的期待，故將其全數納為統籌稅款財源，分配給地方。 (2)行政院各版本修正案皆具共識將營業稅全數列為統籌稅款財源。
⑩P.210 表 7-7 可知，本研究規劃版本與現制比較，發現財政移轉規模在各縣市均增加，完全合乎「只增不減」	表 7-7 現制與各版本合計總規模之差異(104-106年三年平均)	210	見表7-6各版本之各項財政移轉估計規模(104~106年)	224	(1)「只增不減」乃係財劃法修正之必要原則，且已為行政院各版本修正案之共識，本報告財政移轉規模增加約

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
原則；但增加總金額高達 1,600 億元，是否因為透過實際收支數字計算，各縣市有可能多列支出、少列收入所致，相對使得中央收入大幅減少，如此是否合理，可從公平與效率上加以分析與說明，以及進一步改善之道。					1,600 億元，乃係在資料受限下之推估，並非各地方「高估」實際支出、「低估」實際收入的結果。 (2)本研究重點在於建構健全地方財政制度，相較於行政院自己所提 101 年版修正案金額 6,290 億元及民進黨版金額 6,187 億元，本報告規劃版本僅分別高出約 120 億元與 220 億元，就財政移轉規模的擴大而言，似應可為中央政府所接受。
⑪ 本計畫題目是「臺北市版財劃法修正案」，然其獲利最大者是高雄市，請教有無政治及政策上的含意？					由於無法取得各地方有關基準、基本支出之細項資料，本報告無法精確計算修正案之影響結果，報告中之數據多為推估，僅供參

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
					考，不宜據以做地方間之直接比較。
⑫ 排版上的一些錯、漏字請自行更正。例如摘要第一頁第二行中有漏字；P.339 林副教授恭正出現兩次。	而中央與地方政府間的才移轉制度 (三)林副教授恭正	339	第 I 頁摘要改為而中央與地方政府間的財政移轉制度 第 362 頁改為(三)主計處	362	已修正。
李副教授顯峰 ①總評：資料數據詳細，文獻雖尚有缺漏，但整體報告已相當完整。					謝謝指教。
②統籌分配稅款跟一般補助，現制係分成兩塊，本報告將這兩個併在一起，同時提出新基準財政收支，為觀念上的突破。曾老師之前曾研究過以標準單位支出做為計算基準財政需要的依據，學理上固然比較能夠被接					同意李教授意見之觀點。既因考慮到基準財政需要之標準化不易落實，故本報告建議成立一由中央、地方政府及專家學者共同組成之「統籌分配稅款分配委員會」，希冀透過中央與地方間之協調，逐步改善其成效。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
受，但實務上卻常 受到資料的限制， 並不容易落實。					
③在財源上，理想 上還是中央與地方 政府的職能分配， 但實際上並不容易 做到。以前我曾去 日本發表關於臺灣 統籌分配稅款的文章，日本教授表示，亞洲國家都把日本當作一個學習的典範，但日本其實沒有那麼偉大，因為日本的地方交付稅也有很多問題，例如各地方的人事支出仍然是相當龐大。					謝謝指教。本報告以務實解決我國所遭遇之問題為考量重點。
④關於共分稅，根據衛福部的委託研究報告，漲價對於年輕人較有抑制效果，但年長的價格					同孫教授意見第⑦點中之(2)的說明。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
需求彈性則較小， 將菸酒稅納入統籌 分配稅之財源，未 來菸酒稅收入的穩 定性可能較不能確 定，應再斟酌。					
⑤ P.195 建議改成 「中央統籌分配補 助委員會」，怕影響 主計總處的職權。		195			該委員會的職權僅 限於統籌分配稅款 之分配，應不會影 響主計總處之職權 行使。
⑥ 研究案設算的部 分，規模會增加 1,600 億元，其實中 央與地方間猶如零 和遊戲，中央的接 受度甚為重要。					同孫教授意見第⑩ 點之(2)的說明。
⑦ P.222-233。建議 修法條文能否於附 註欄加補充說明金 額影響數，且其是 否有分階段施行的 可能？		222- 233			(1) 由於影響金額 僅係推估數，目前 似不宜直接將其列 入修正條文附註欄 中。 (2) 此為財劃法多 年後之修正機會，

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
					允宜爭取一次完整修正之可能。
⑧迴歸統計補上 Huang & Chen (2012)文獻。			本研究參考 Huang and Chen(2012)建立、 迴歸模型進行分析。	126 259	已補充。
游副局長適銘 ①財劃法要提出自己的版本，仍可以參考國際做法作為支撐。					謝謝指教。
②日本的地方交付稅總稅入將近 100 兆中約 16 兆，分給 47 個督道府縣，只有東京財源充足沒有分到，所以該都覺得不公平。就臺灣而言，雖然統籌稅款跟地方交付稅類似，但我們的統籌占比更多。至於地方之間的財政關係，有些國家，例如德國，地方不是只有分進來，有的					謝謝指教。我國土地增值稅 20%納入普通統籌分配稅款中，由各縣市依公式分配，亦具備有「水平移轉」之意義與功能。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
還要分出去，亦即 水平移轉。各國的 參考資訊雖國情不 同但仍有參考價 值。					
③第 125 至 130 頁 有關統籌、補助款 之迴歸式被解釋變 數左邊項跑的是統 籌款與補助款，與 右邊項最重要的是 歲計賸餘，且統 籌、補助與歲計賸 餘具正向關係，統 籌越多，歲計賸餘 就越多，這純粹是 討論，假設自變數 是財劃法第 16-2 條 或分配辦法第 7 至 9 條的指標，這些都 是核算地方收支差 短的項目，比較好 奇的是，因指標金 額不同，與歲計賸 餘的因果解釋為何？是否用同 1 年		125- 130			(1)謝謝指教。第陸 章第一節的目的係 檢驗統籌稅款及一 般性補助款對地方 財政收支缺口的彌 平效果，故直接將 表示財政缺口的變 數(歲計餘絀、基準 或基本收支差短 等)納為解釋變 數，進而檢驗其正 負向關係。如將財 劃法第 16-2 條等 細項指標當作解釋 變數，用以檢驗其 與歲計賸餘間之因 果關係，則可幫助 了解這些指標的使 用對反映地方實際 歲計賸餘的精準程 度。此的確為一有

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
數據來看？還是有 前後期關連？				126	趣之議題，但並非本研究之探討範圍。 (2)由於統籌稅款乃以彌平地方財政收支缺口為目的，但本報告發現歲計餘絀(金額)或賸餘(虛擬變數)皆與其呈正向關係，表示統籌稅款未發揮應有的平衡效果。 (3)一般性補助款中包括差短補助與定額設算補助兩部分，但本研究發現一般性補助與基本或基準收支差短亦呈正向關係，表示其仍然未發揮應有的平衡效果，其與歲計餘絀或賸餘間之關係雖為負向，但統計上不顯著。 (4)不論是以同期或前期為變數，本研究檢驗的結果皆

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
			致。		呈一致性。
④根據第柒章第五點的最有利指標以及第柒章第六點的財政努力，邏輯上沒有問題，先補差短，再看最有利指標，以及財政努力與績效。惟試算結果臺北市的統籌減少而高雄市、臺南市增加，就臺北市版而言較奇怪，希望臺北市統籌適度增加。可行的做法是利用最有利指標，臺北市可以提出何種有利指標？是否仍是營業額？請研究團隊再予補充。另財政努力績效部分，財政紀律法已通過了，是否能夠適當反應呢？			(1)(五)創建地方「最有利指標」分配機制，以補強基準財政收支差額公式之不足實務上，最後各地方所分配的統籌款結構都係各自在最有利考量下的選擇。 (2)「(六)鼓勵地方提升財政努力與財政績效，多面向建構地方財政誘因獎懲機制我國現行針對地方政府財政之相關的激勵與懲罰規定有……「財政紀律法」，於財劃法中增列不遵守財政紀律者之懲處規定。」 (3)「各級政府、立法機關制……公務員違反本法規定者，應移送監察院彈劾或糾舉。」	200~205 206~207 256	(1)根據修正後第柒章第四節之(五)的例子，利用營業額為最有利指標的確能為臺北市創造統籌稅款分配的增加。 (2)財政紀律法的內容主要是預算法、公共債務法以及其他相關法律的彙整，其為一原則性的規範與要求，若要具體而有效的落實在執行上，仍須依賴各項財政努力與績效指標的訂定[參見第柒章第四節之(六)]。 (3)此外，本研究已參考財政紀律法第17條的規定，修正財劃法第38-1條，對違反財政紀律的公務員明定送

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
					監察院彈劾與糾舉。
主計處 ①考量尚涉及「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」與中央對地方之補助比率(依財力分級給予不同補助項目、不同比率)，以及獨將本市財力分級列為第一級等議題，建議併予納入分析。	第柒章、第一節、(一)統籌分配稅款~與補助款的功能重疊」部分	181-183	從表 7-2 可知，在民國……其餘直轄市及縣(市)另依財力指標依序分級。	189	已新增第柒章第二節納入分析。
②有關本市及高雄市財政移轉總規模在現制與本研究案(104-106 年三年平均)均，其中「現制與本研究規劃版差異」臺北市總規模增加 80.6 億元，高雄市增加 327 億元。	表 7-7 現制與各版本合計總規模之差異(104-106 年三年平均)均，其中「現制與本研究規劃版差異」臺北市總規模增加 80.6 億元，高雄市增加 327 億元。	210	「(六)修正案對臺北市財政不利影響之綜合分析綜上比較可知……臺北市的財政移轉總規模在現制下原較高雄市多 182.0 億元……因此，統籌款分配方式的變革使臺北市的財政狀況明顯較高雄市不利」	227~228	(1)有關臺北市與高雄市之移轉規模差異，已新增第柒章第五節之三-(六)補充說明。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
平基本財政收支差 短之補助機制；又 查期末報告初稿表 6-9 新基準財政收 支與差額、實際短 差補助(詳參第 160 頁)，以 106 年度為 例，高雄市新基準 財政支出 889.8 億 元(6 都中名列第 3 名)，較臺北市 1073.3 億元少了 183.5 億元，而高雄 市新基準財政收入 僅 348.5 億元(6 都 中名列第 4 名)，較 臺北市 728.1 億元 大幅少了 379.6 億 元，亦較臺中市之 399.6 億元為少，為 何北高二市之新基 準財政收入會有如 此大幅度之差距？ 建請研究團隊再予 補充說明。又新基 準財政收入、支出 之定義內容與計			註 65:在現行統籌稅 款分配制度下，本研 究無法取得直轄市之 基準財政需要，雖根 據臺北市財政局提供 之相關細項資料，可 推估出臺北市之基準 財政需要(參見附錄 11 之十一說明)，但因 其他 5 都的資料仍付 諸闕如，故本研究只 能暫以各直轄市所獲 得之統籌稅款，當作 各直轄市之「必要支 出」，將其全數加入基 本財政支出之中，以 推估各直轄市之新基 準財政支出金額。	161	(2)有關新基準財 政收支之計算，已 在第六章第三節之 三(三)中加註說 明。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
算，建議宜再檢視修正。					
③有關「地方最有利指標」之分配機制，本市特殊之優勢及可挑選之指標為何？在本次期末報告中似未多著墨，建議研究團隊併予提供相關寶貴意見。	第柒章、第三節、「(四)創建地方『最有利指標』分配機制，以補強基準財政收支差短公式之不足」部分	193-194			同孫教授意見第③點之(2)說明。
④應修正為：「民國106 年度六都平均的『新基準』財政收入金額為 430.3 億元」。	最後 1 行：「民國 106 年度六都平均的『新基準』財政支出金額為 430.3 億元」。	159	民國 106 年 6 都平均的「新基準」財政收入金額為 430.3 億元	164	已修正為新基準財政收入。
⑤此二處之比率不一致，建請修正。	第 2-3、14 行：「最多僅給至 5%」、「最多僅給至 10%」。	178	已修正為「最多僅給至 10%」。	180	已修正。
⑥有關「101 年民進黨團版」之合計數	表 7-4 各版本可分配財政移轉規模合計	205	原表 7-4 已改為表 7-7，表中 5,499.9 億	220	已修正。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
應修正為6,070.5億元。	(104至106年三年平均)，其中「101年民進黨團版」之合計數為5,499.9億元。		元為誤植，修正為6,070.43億元。		
研考會 ①建議依本案委託研究重點條列出修正條文外，針對試算分配金額及蒐集本市及各地方政府相關資料，找出本市較其他地方政府負擔更為沉重之基本需求項目，其研究成果應於本章結論及建議中下標提列為宜。	第捌章結論與建議 第一節結論 第二節建議	216- 233	表 7-1 臺北市較其他地方政府多負擔之特殊項目經費(104~107年) 「(十四)臺北市因具首都與直轄市功能，……故在統籌稅款及補助款分配時，允宜將此因素適度納入考量。」	190 242	(1)已新增第柒章第二節補強分析。 (2)已增列於第八章第一節之(十四)。
②第二節建議以修正條文方式呈現，惟各條文修正之說明係以參見何處之方式表示，不利閱讀。建議說明部分應將修正條文之理由重點列出文字說明。				244~ 257	在修正條文前已增列文字說明

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
③依本府委託研究案作業要點第10點之規定，研究報告書之結論與建議應分立即可行之建議及長期性建議，並列出主協辦機關，提醒研究團隊及財政局注意依循。				244~ 257	因本研究涉及財劃法修正之整體性，故所有建議事項皆屬立即可行。主協辦機關，分別為財政局主辦；主計處列為協辦機關。
④總結報告要報府核定，並放在市府的知識分享平台，研究團隊亦要將報告登錄於 GRB。					謝謝指教，將遵照辦理。
陳局長家蓁 ①報告規劃普通統籌稅款有92%按公式分配，當然彌平財政收支差額精神上是需要的，但差額一定要補足嗎？這樣會不會(對地方努力)有反效					(1)基準財政收支差短代表地方連基本需求的滿足皆不可得，故中央自應全數予以補足為是。 (2)現行制度(各縣市部分)即因各地

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
果？是否要考慮在 彌平差額的財源這 部分訂一個上限？					方基準收支差短未 由統籌款全數彌 平，故另須再藉一 般補助中之差短補 助追加彌補之，致 地方常抱怨欠缺保 障，徒增爭議。 (3)本版本修正案 將差短補助款併入 統籌稅款，並配合 擴大統籌稅款財 源，以確保彌平各 地方之基準收支差 短。 (4)行政院各版本 修正案皆以「補足 財政收支差額」為 基本原則。 (5)有關地方努力 誘因部分，除現有 的獎懲規定外，另 本研究設計有「遞 減式納入基收機 制」(第柒章第四節 (六)與「財政努力 與績效分配指標」 (第柒章第四節(七)

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
					二者，以為修法重要配套措施。
②最有利指標的分配，各地方提出後要如何分配？希望報告可以再補充，就臺北市而言，最有利指標為何？					同孫教授意見第③點(2)之說明。
③財政努力與績效的分配，我們希望可以納入財政紀律。					同游副局長適銘意見第④點(2)、(3)之說明。
④地方財源分配結果一般都是將統籌稅款和一般補助款一起看，稅收分成部分應分開。若只看統籌稅款和一般補助款臺北市是減少的。營所稅稅收分成，雖然對臺北市有利，但這部分可能要多補強論述。					(1)有關新增營所稅為稅收分成稅目一事，同黃教授意見第⑤點之說明。 (2)保障修法後各地方財源分配數「只增不減」的計算，重點應在於先確認修法所造成的變動影響範圍，然後再做修法前後金額之比較。本研究

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
					所建議的修法將導致統籌稅款、一般補助款、以及稅收分成等三者的變動，故稅收分成調整數不宜漏列不計。 (3)查行政院各版本之相關修正文字，亦符合本研究之建議。例如行政院 101 年版之 11 條文：「……二、中央統籌分配稅款總額百分之六，用以彌補分配年度各該直轄市及縣（市）依下列方式計算之差短金額。如有不足，得以第三項之特別統籌分配稅款墊支；如有賸餘，經扣除應歸還特別統籌分配稅款墊支款項後，於以後年度加入前款

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
					按公式分配總額分配: (一)各該直轄、縣、市之差短金額:指依前款設算獲配之<u>中央統籌分配稅款</u>及依第二十六條第一項規定設算獲配之<u>一般性補助款</u>加計<u>稅收分成</u>調整影響數後之合計數,較九十四年度至九十六年度(以下簡稱基準年期)中,各年度中央普通統籌分配稅款與一般性補助款及依加值型及非加值型營業稅法第十一條第六項規定之專案補助款合計數平均值之短少金額。其中縣所轄鄉(鎮、市)於基準年期獲配之上述款項併入各該縣計算。」

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
財務管理科 ①報告中之推導設 算的資料表是重要 參考資料，未來亦 會是臺北市版本試 算資料底稿，須一 併提供電子檔並放 在報告附錄內，以 供本局了解計算細 節。					(1)所有相關統計 資料之計算細節， 皆提供說明並列於 附錄 11「本報告重 要統計資料及計算 過程說明」。 (2)所有相關計算 過程之資料底稿， 另提供電子檔。
②報告中之數據在 前後引用時有誤 差，例如，第 200 頁與第 203 頁的一 般補助款數據不一 致，請一併檢視修 正。			• 新增表 7-1 至 7-3； 原表 7-1 轉成 7-4、 原表 7-2 轉成 7-5、 原表 7-3 轉成 7-6、 原表 7-4 轉成 7-7、 原表 7-5、7-6 合併轉 成 7-8、 原表 7-7 轉成 7-9、 • 新增表 7-10		(1)所有數據均經 再次檢視(其處理 原則詳細說明於附 錄 11)。 (2)前述一般補助 款數據不一致之問 題，已一併解決。
③建議「圖 7-4」架 構可以加入金額以 為對照，方便閱讀 了解。		191		197	已加入金額於圖 7-4 中
④設算金額部分，					遺贈稅規模無法事

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
第 208 頁遺贈稅分成規模，104-106 年臺北市遺贈規模很大，但未來是否仍有這麼多？可能要再討論。					前預估，本研究只能按前三年(104-106 年)之平均數推估，以減少可能之誤差。
⑤本局其他審查意見詳附件總結報告審查意見表。					
⑤-1 因未來本案版本可能成為本市提案修法版本，為利後續推動及依契約約定(服務建議書說明文件)，請將相關統計資料等重要資料列為報告附錄及提供電子檔。 例如： 1.P158 頁，各縣市「新基準財政收支」(含各縣市被扣除重複部分之數字資料)及直轄市「新基準財政支出」之細節資料(即表 6-9	(通案意見)				同前①點之說明。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
底稿)。 2.表 6-13，營所稅、 遺贈稅、菸酒稅收 分成金額計算方 式。 3.第 175 頁，依新營 所稅分成金額及自 籌財源比率(占歲 入或歲出?)超過 10%之計算細節資 料。 4.表 7-1 至表 7-7 之 細節計算資料。					
⑤-2 請將「今年」 修正為「107 年」， 另建議本節僅寫目 前仍未研擬出草案 版本。因中央未正 式表示延宕原因。	第 12、13 行 「然終因考量今年適 逢地方選舉，為避免 引發複雜難料的政治 效應，而決定延原先 的時程規劃」	2	「然終因考量民國 107 年適逢地方 選……難料的政治效 應，因而仍未研擬出 修正草案。」	2	已修正相關文字。
⑤-3 建議刪除本節 文字。	倒數第 3 行 「各地方政府除隔空 串連一致對抗中央 外，其彼此之間(尤其 是縣市與直轄市)不 時亦有兄弟鬩牆的情	4	倒數第 4 行「各地方 政府間也未能取得一 致的共識。」	4	已修正潤飾之。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
	況」				
⑤-4 建議修正為「104 年至 108 年統籌款分給 6 個直轄市、16 個縣(市)、198 個鄉(鎮、市)的分配比例分別 是 61.76%、24%、8.24%」。	備註部分 「目前統籌款分給 6 個直轄市、16 個縣(市)、198 個鄉(鎮、市)的分配比例分別是 61.76%、24%、8.24%」	14	備註部分 「民國 104 年至 108 年統籌款……24%、8.24%」	15	已修正。
⑤-5 請問要如何說服各縣市?	建構一套……所有地方政府接受分配方案為研究目的	47		188 ~ 192	本研究第柒章第二節清楚說明本修法版本之修法立場乃基於整體地方財政健全之考量，藉由本研究的分析與說明，相信必能爭取到所有地方政府的支持。
⑤-6 建議修正為 7,998.9 億元。	三、各地方未償債務餘額概況倒數第 7 行後段，105 年度為「7998.9 億元」	32	已修正為「7,998.9 億元」	33	已修正。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
⑤-7 仍有部分數據與財政部國庫署網站\業務導覽\公共債務業務\各級政府債務\93年至106年各級政府公共債務概況表 (https://www.nta.gov.tw/web/AnnC/uptAnnC.aspx?c0=1618&p0=755)不符，其中105及106合計欄、中央政府欄金額，請釐清修正。 另資料來源：中華民國統計資訊網-縣市重要統計指標查詢系統，建議修正為財政部國庫署93年至106年各級政府公共債務概況表(網站資料更新日期:108.01.24)	表 2-6 各級政府未償債務餘額表	32	(1)相關資料已全數改依財政部國庫署網站「93年至106年各級政府公共債務概況表」之數據。 (2)資料來源亦改為財政部國庫署 93 年至 106 年各級政府公共債務概況表(網站資料更新日期：108.01.24)	34	已修正。
⑤-8 建議修正為「第三高」。	「第三最高」的依序是彰化縣、雲林縣；最低的為金門縣與連	34	「第三高的依序是彰化縣、雲林縣……」	35	已修正。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
	江縣，最近 3 年皆無任何債務餘額				
⑤-9 建請修正為「統籌分配稅款增加部分，讓遵守財政紀律之縣市政府多分配」。	陳志銘局長表示……北市維持 400-500 億元，北市拿到好處較少沒關係	113-114	「臺北市財政局陳志銘局長表示，只要是整體財源能將『餅做大』，北市都會支持。」	116	(1) 已潤飾並刪除部分文字。 (2) 資料來源： https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=38225
⑤-10 基準差額或基本支出差短越多(少)，獲配的補助款，應為越多(少)，請修正。	倒數第 10 行「表示基準收支差額或基本支出差短越多(少)，則獲配的補助款越少(多)」	129	最後一段「表示基準收支差額或基本支出差短越多(少)，則獲配的補助款越多(少)」	131	已修正。
⑤-11 與第 178 頁第 10 行，以民國 106 年為例，第二級的直轄市與縣市政府總計「新基準」財政收支差額的規模為 3,262.9 億元，金額不符，請釐清。	第 5、6 行 22 個地方政府的「新基準」財政支出差額平均為 69.6 億元；亦即全體地方政府(不含鄉、鎮、市公所)的財政資金缺口為 3,262.6 億元	161	(1) 這些「新基準」財政支出差額是中央政府應給予地方財政優先彌補的缺口，也是本文認為「合理」的統籌分配稅款所應有的規模。 (2) 表 6-14 各地方新基準財政收支差額與稅收分成(104~106 年)	164 181	(1) 有關第 161 頁之部分，因該數據係以平均數推估之總數，故產生尾數誤差，已予以刪除並調整部份文字。 (2) 有關第 178 頁之部分，本研究已統一運算原則，予以修正調整。前述

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
					「3,262.9 億元」修正為「3,259.7 億元」。
⑤-12 本段落似有漏字請補充說明「則整體稅收分成的『什麼』將會變小」。	第 10 行 「則整體稅收分成的將會變小」	175	最後一段「則整體稅收分成的規模將會變小」	177	已加入「規模」兩字。
⑤-13 與第 199 頁倒數第 4 行「以民國第 106 年為例，現制的規模為 2,603.53 億元」，兩者皆為現制的規模，惟上開規模數據卻不相同，建請釐清。	倒數第 3、4 行 「以民國 106 年為例，全部地方政府合計的實撥數為 2,896.5 億元」	178	(1)倒數第 3 行，民國 106 年為例，全部地方政府合計的實撥數為 2,897.7 億元	180	(1) 此二數據，2,603.53 億元與 2,896.5 億元，之差異，係在於後者乃加計稅收分成於內。
		199	(2)「以民國 106 年為例，現制的來源面與分配面推估數 2,603.53 億元為依法規所計算的統籌款金額，此與分配面實際……」	213	(2)另經檢視後發現原 2,896.5 億元數據有誤，已經將其修正為 2,897.7 億元。
⑤-14 請提供各年度「實撥統籌+分成」欄位，分為 2	表 6-14 合理實際財政移轉-基準差額、稅分成	179			相關資料已於附錄 11 中之表 6-14.xlsx 檔提供。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
欄之底稿，以利檢視「實撥統籌」加上「分成」之數據是否正確。					
⑤-15 建議將統籌分配稅數據分別列入分配架構之方格下方	圖 7-4 臺北市版財劃法修正案中央統籌分配稅款分配架構	191		197	已加入金額於圖 7-4 中
⑤-16 普通統籌稅款其中 92%部分，會按 3 種公式計算，首先先按「優先彌平基準財政收支差額」、有賸餘再依「地方最有利指標（差額彌平後剩餘之 80%）」及「財政努力及績效（差額彌平後剩餘之 20%）」分配，惟此分配方式是否會造成財政反激勵效果，是否可設計「優先彌平基準財政收支差額」之總財源有上限限制，以免		191	(2)「(六)修正案對臺北市財政不利影響之綜合分析 綜上比較可知，各修正案相對於現制的財政移轉總影響效果(表 7-9 的⑤欄)，臺北市是較其他直轄市相對不利的……適當的優惠鼓勵，則可於彌補各地方的基準財政收支差額後，再納入公認的財政努力指標，做為其餘統籌款(或補助款)財源分配	227~230	(1)同陳局長家蓁意見第①點之說明。 (2)已於新增第柒章第五節三之(六)中說明。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
地方只要有「基準財政收支差額」，不論金額高低，都可得到中央「彌平」，產生反淘汰效果。另本報告中，高雄受分配之款項增加至 327 億，請說明原因。			時的計算權數之一。」		
⑤-17 有關創建「地方最有利指標」分配機制，文章中僅以步驟 1 至步驟 6 之文字來敘述執行方式，較難使人了解，建議研究團隊可具體舉例計算方式及指標，俾利後續了解。	(四)創建地方「最有利指標」分配機制，以補強基準財政收支差短公式之不足	193-194		200~205	同孫教授意見第③點之(2)說明。
⑤ -18 與 第 200 頁「表 7-1 各版本之統籌分配稅款、一般補助款」及「表 7-2 各版本之遺贈稅(營所稅)、菸酒稅	表 7-3 各版本之財政移轉合計規模	203	表 7-4 各版本之統籌分配稅款及一般補助款(104~106 年)、 表 7-5 各版本之遺贈稅、菸酒稅及營所稅 稅 收 分 成 (104~106		(1)同財務管理科意見第②點之說明。 (2)所有數據均經再次檢視(其處理原則詳細說明於附

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
稅收分成」，金額不相同，請修正一致，建議修正內容如下： 1.104年 (1)陳水扁時期行政院版之一般性補助款，表 7-1 金額為 1,741.52 億元，表 7-3 金額為 1,726.80 億元，建請修正為 1,741.52 億元。 (2)本研究規劃版之營所稅稅收分成，表 7-2 金額為 231.39 億元，表 7-3 為 211.75 億元，建請修正為 231.39 億元。 2.105 年 (1)陳水扁時期行政院版之一般性補助款，表 7-1 金額為 1,622.61 億元，表			年)、 表 7-6 各版本之各項財政移轉估計規模(104-106 年)。	214 216 214	錄 11)。 (3)建議修正內容對應說明如下： 1.104 年 (1)已將表 7-4(原表 7-1)金額修改為 1,726.80 億元(決算數)，原 1,741.52 億元為誤植。 (2)已將表 7-5(原表 7-2)金額修改為 211.75 億元。原表 7-2 數字 231.39 億元係營所稅稅收分成金額未設上限 10%之數據；現修正為有設上限的 211.75 億元。 2.105 年 (1)已將表 7-4(原表 7-1)金額修改為 1,610.70 億元(決算數)，原數字

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
7-3金額為1,610.70 億元，建請修正為 1,622.61億元。 (2)本研究規劃版之 營所稅稅收分成， 表7-2金額為255.19 億元，表7-3為234.4 億元，建請修正為 255.19億元。				216	1,622.61 億元為誤 植。 (2)已將表 7-5(原表 7-2) 金 額 修 改 為 234.40 億(營所稅 分成有設上限 10% 之金額)。
3.106年 (1)陳水扁時期行政 院版之一般性補助 款，表 7-1 金額為 1,622.61 億 元，表 7-3 金額為 1,611.40 億元，建請修正為 1,622.61億元。 (2)本研究規劃版之 營所稅稅收分成， 表 7-2 金額為 250.97 億 元，表 7-3 為 217.92億元，建請修 正為 250.97億元。				214 、 218 216	3.106年 (1)已將表 7-4(原表 7-1)與表 7-6(原表 7-3) 金 額 修 改 為 1,611.50 億元(決算 數)，原數字 1,622.61 億元為誤 植。 (2)已將表 7-5(原表 7-2) 金 額 修 改 為 217.92 億元(營所 稅分成有設上限 10%之金額)。
4.三年平均(104至 106年)財政移轉					4.三年平均(104 至 106 年)財政移轉

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
(1)陳水扁時期行政院版之一般性補助款，表 7-1 金額為 1,662.25 億元，表 7-3 金額為 1,649.60 億元，建請修正為 1,662.25 億元。				214 、 218	(1)已將表 7-4(原表 7-1)與表 7-6(原表 7-3)金額都修改為 1,649.67 億元(決算數)，原數字 1,622.65 億元為誤植。
(2)馬英九時期行政院版之一般性補助款，表 7-1 金額為 1,649.63 億元，表 7-3 金額為 1,649.60 億元，建請修正為 1,649.63 億元。				218	(2)表 7-6(原表 7-3)金額 1,649.60 億元為取小數點後 1 位，但表 7-4(原表 7-1)金額 1,649.63 億元為取小數點後 2 位，故兩者不一致。現再將表 7-4(原表 7-1)與表 7-6(原表 7-3)金額都修改為 1,649.67 億元(因 1,649.60 億元、1,649.63 億元乃皆被四捨五入過的彙總額)。
(3)本研究規劃版之一般性補助款，表 7-1 金額為 1,649.63 億元，表 7-3 金額為 1,649.60 億元，建請				214 、 218	(3)已將表 7-4 與表 7-6 金額都修改為 1,649.67 億元(理由同前(2))。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
修正為1,649.63億元。 (4)本研究規劃版之營所稅稅收分成，表7-2金額為245.85億元，表7-3為221.36億元，建請修正為245.85億元。 (5)因上開數據修正，合計數及相關內文之敘述涉及數據者，請一併修正。				216	(4)已將表7-5(原表7-2)金額修改為221.36億元(245.85億元是營所稅分成未設上限10%之金額)。 (5)已配合併同修正。
⑤-19 與第 203 頁「表 7-3 各版本之財政移轉合計規模」表中數據不符，請釐清修正。	表 7-5 各地方政府財政移轉合計總規模(104-106 年三年平均)	207	表 7-6 各版本之各項財政移轉估計規模(104-106 年)、表 7-8 各版本各項財政移轉規模估計(104~106 年 3 年平均)。	218 221	原表 7-3 已改為表 7-6；原表 7-5 已改為表 7-8。此兩表原數字有部分誤植、有部分尾數因四捨五入而有差異。錯誤已修正並統一小數點後的位數，以減少因四捨五入之差異。
⑤-20 與第 203 頁「表 7-3 各版本之	表 7-6 各地方政府財政移轉合計總規模	208	表 7-6 各版本之各項財政移轉估計規模	218 221	原表 7-3 已改為表 7-6。錯誤已修正並

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
財政移轉合計規模」表中數據不符，請釐清修正。	(104-106 年三年平均)		(104-106 年)、 表 7-8 各版本各項財 政移轉規模估計 (104~106 年 3 年平 均)。		統一小數點後的位 數(理由同上)。
⑤-21 本研究版試算大餅增加，其中統籌 3,840 億大於目前約 2,700 億，就北市而言，雖有遺贈分成增加(143 億 > 現行約 70 億)，外加營所稅分成，但本市統籌部分，較近年實際獲配數 4 百多億，反而變少成 379 億，對本府影響不小、如何確保本府權益？	通案意見	208			同主計處意見第② 點(1)之說明。 同陳局長家蓁意見 第④點之說明。
⑤ -22 分成稅部分，例如遺贈稅、菸酒稅營所稅，一般不會納入地方獲配財源一併檢視，基本上地方所獲配財源都會以「統籌	通案意見	208- 210	(2)「(七)僅考量統籌 款與補助款之影響分 析 我國現行的財劃法	230~ 233	(1)同陳局長家蓁 意見第④點之說 明。 (2)新增第柒章第 五節三之(七)說明 及表 7-10。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
分配稅」及「一般性補助款」併同檢示，建議表 7-5 至表 7-7 能再就「統籌分配稅」及「一般性補助款」兩者合計獲配數，進行各版本之比較分析。			中……」		
⑤-23 請研究團隊以 106 年為基準年期去檢視並修正試算資料，獲配結果不足基準年期(106 年)獲配之統籌分配稅款及一般性補助合計數的直轄市、縣市，財源必須予以彌補，則可避免產生地方政府獲配之統籌分配稅款加計一般性補助款少於現況之爭議。	通案意見		(3)「(七)僅考量統籌款與補助款之影響分析 ……另外，若是比較 106 年為基準之現制與各修正版在 6 都及 16 縣市的財源移轉差異數；則 6 都的差異數依序為 66.8 億元 (㊸欄)、119.7 億元 (㊹欄)、198.5 億元 (㊺欄)、	230~ 233	(1)同陳局長家蓁意見第④點之說明。 (2)新增第柒章第五節三之(七)說明及表 7-10。 (3)表 7-10 表中有以 106 年為基準年期之試算結果。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
			118.9 億元(㊟欄): 而 16 縣市的差異數 依序為:21.7 億元、 31.9 億元、5.2 億 元、31.7 億元;同樣 的,各版本也都是直 轄市增加較多的財 政移轉財源,縣市增 加相對較少的財 源。」		
㊟-24 目前依據報告書第 225、226 頁設計 6 都及 16 縣市統一公式計算後之賸餘款,其中 80% 採用各地方最有利指標分配、20% 的部分是財政績效與財政努力,內含細節為何?請補充。另上述試算邏輯與第 138 頁,應用行政院主計總處中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法基本收支差短計算之推導過程細節關聯為	通案意見	225- 226			(1)同孫教授意見第㊟點(2)之說明。 (2)本研究所採新基準財政收支差短之計算,係由財政部統籌稅款之「基準收支」與行政院主計總處一般補助之「基本收支」二者整併而成。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
何?請補充。					
⑤-25 財政紀律法業於 108 年 4 月 10 日訂定發布，可否思考融入第 225、226 頁中 20%財政績效與財政努力設計？	通案意見	225~ 226		206~ 207 、 256	同游副局長適銘意見第④點(2)及(3)之說明。
⑤-26 立法院 108 年 5 月 20 日審查羅明才委員，曾銘宗等 6 位委員所提之財劃法修正草案，其中劉建國委員版本與第 225、226 頁設計較為接近，請貴研究團隊可否提供差異分析，以利本府未來開會參考。	通案意見	225~ 226			本修法版本與劉建國委員版本差異分析如下： (1)本研究係以健全地方財政制度為重點，兼顧地方財政基準需求、滿足地方基準收支差短、以及保留地方財政努力誘因，並獨創統籌稅款分配公式(包括地方最有利指標與遞減式納入基收機制等)；劉版只強調統籌稅款的分配方

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
					法，其他皆未論及。 (2)有關統籌稅款的分配，除了優先彌補基準收支差短外，剩餘部分本研究採用「最有利指標」與「財政努力與績效指標」分配，其相關運作規範，全委由「統籌稅款分配委員會」決議，不受法律僵硬之約束，可發揮適應時空變化之彈性需求；劉版則將指標與權數硬性規定於法條中。 (3)「最有利指標」機制係考量各地方「最有利」之分配因素皆不相同，故賦予各地方有爭取各自最大利益的權利與機會，為本修法版本之最大特色所在；劉版則只是

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
					限於傳統指標的選 取而已。
⑤ -27 本研究版本，如何納入以下觀點考量？請補充。 1.在大餅要做大且要求納入財政紀律指標及考量首都特殊需求，本府始可同意統籌款維持不增加。 2.本府如真的不增加分配，前提是財政紀律不佳的縣市不再多分配，以貫徹財政紀律。 3.對於財政紀律不佳的縣市要有處理機制，以免該縣市多分配卻未有效利用。	通案意見		(六)鼓勵地方提升財政努力與財政績效，多面向建構地方財政誘因獎懲機制 我國現行針對地方政府財政之相關的激勵與懲罰規定有：地方制度法(第 69、71、73、76 條)、財劃法(第 35-1、37 條)、補助辦法(第 4、5、6、10、11、12、13、14、15、18、19 條)。觀察此等規定	205	(1) 現有相關法律，例如地方制度法(第 69、71、73、76 條)、財劃法(第 35-1、37 條)、補助辦法(第 4、5、6、10、11、12、13、14、15、18、19 條)。已規定有許多獎懲機制，包括扣減補助類、行政處罰類、以及獎懲財政努力與績效類。目前執行成效不彰的主要原因係未訂定具體的執行辦法以及公開透明的計算標準之故。曾巨威(2001)曾建議行政院主計總處，會同國發會與財政部共同訂定「中央對直轄市及縣(市)補助考核標準及計算辦

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
					法」，以確實督促地方遵守財政紀律。 (2)「只增不減」原則係為了保障地方政府既有財源不會因修法而造成損失，俾減少推動修法的障礙。財政紀律的維護固為修法重要原則之一，但只能適用於修法後的未來，不宜究其既往，徒增更多的紛爭。 (3)本研究一再強調建構一健全地方財政體制的重要性，有關財政努力與績效，同游副局長適銘意見第㉔點(2)及(3)之說明。
⑤-28 貴研究團隊於會上說明，為鼓勵地方開源，除按101 年財政部設計以課稅收入打 9 折方式納入基準財政	修正條文 第 14 行 前條第二項第一款第一目所稱基準財政收入額，指課稅收入扣除中央統籌分配稅款及依地方稅法通則徵	228	前條第二項第一款第一目所稱基準財政收入額，指稅課收入扣除中央統籌分配稅款及依地方稅法通則徵收之稅課收入後之數	251	已納入修正條文。

委 託 研 究 案 名 稱		臺北市版「財劃法修正案」委託研究勞務採購案			
提議單位人員 及意見內容	報告初稿原內容	頁 次	報告修正後內容	頁 次	備註
收入以外，再採用逐年提高折數方式處理。惟條文未見逐年提高折數之相關文字，建請修正。	收之課稅收入後之數額。其中屬第 XX 條第一項第一款至第六款所列各稅按百分之九十計算。		額。其中屬第XX條第一項第一款至第六款所列各稅按百分之九十計算，但直轄市及縣(市)之說課收入超過其前三年平均值百分之十以內者，其超過部分按百分之八十計算；超過百分之十至二十者，其超過部分按百分之六十計算；超過百分之二十以上者，其超過部分按百分之四十計算。		

附錄11 期末報告修訂版建議修正說明表1

頁碼	內容	修正情形
4 238	第4頁第3段「..而中央與地方政府間的『財移轉制度』...」及第238頁第2段第3行「...我國中央與地方政府間的『財移轉制度』...」，請修正為「財政移轉制度」，並請通盤檢視修正。	已修正。
34	表2-6各級政府未償債務餘額表(104-106年)，表格中查無「連江縣」及「鄉鎮市」之資料，惟表格合計數皆含該2筆之資料，建議修正表格將「連江縣」及「鄉鎮市」之資料補上。	已修正補上該資料。
162	倒數第2段「另外，在6個直轄市部分，可以其所獲配的統籌分配稅款加上『基本』財政支出作為『新基準』財政支出；此乃因為統籌分配稅款是用來補平地方財政缺口，所以其本身就是一種『必要』的支出；而『基本』財政支出也是一種『必要』的支出，因此本文將此兩者『加總』，以此作為直轄市的『新基準』財政支出」一節，考量現行普通統籌分配方式，非等同於地方基本財政支出之概念，故請在該段落再補充說明係因6都取得資料有受限制，所以本研究案替代方案是採取新基準財政支出之相關說明文字。	已修正並增補相關文字說明於第163頁「其次，在6個直轄市部分，本亦應比照各縣市聯集合併之作法，但因6都尚無基準財政需要之數據，故改以其所獲配之統籌分配稅款加上『基本』財政支出作為『新基準』財政支出」。
177	第2行「...6都的遺產稅分成...」，應修正為「...6都的營所稅稅收分成...」。 第3行「...贈稅分成金額較多...」，應修正為「...遺贈稅成金額較多...」。	已修正。

頁碼	內容	修正情形
179	第1段倒數第2行「...採用因素評量法來計算...」，請備註說明何謂因素評量法。	已在第陸章第二節一、(二)1.(第136頁)中說明。
189	第189頁：最後1行「但各地方適用的條件與標...」一節，落段文字「準應具一致性才是」在第192頁不利閱讀，建議再予調整。	已調整。
190	表 7-1：「107 年補貼政策，金額 38.78」，應修正為「47.23」。 表 7-1：「107 年 7-12 項合計(B)，金額 128.71」，應修正為「137.16」。 表 7-1：「總計(=A+B)，金額 173.4」，應修正為「181.85」。 表 7-1：「四年 B 項平均：129.08」，應修正為「131.19」。 表 7-1：「四年總計(=A+B)平均：173.67」，應修正為「175.79」。	已修正。
188-209	報告名稱已奉核修正為「財劃法修正委託研究報告」，故報告書內容、圖、表名稱涉及臺北市版及原報告名稱部分，請一併通盤檢視修正。	已通盤檢視修正。
224	表7-9左邊年度項目欄部分項目被切除，列印內容不完整，請調整。	已調整。
220	表7-7行政院97年版，普統合計為3,542.79億元，與表7-4行政院版普統合計為3,690.41億元不符，請釐清修正。	已於表7-7之註*中詳細補充說明。
226	第3段「...參見表7-5...」，應修正為表7-7，請修正。	已修正。
通案意	1. 有關研考會於審查會表達之意見「...依本案	1.已將結論依「研究重點」

頁碼	內容	修正情形
見	委託研究重點...其研究成果應於本章結論及建議中下標題為宜」一節，請貴研究團隊配合調整結論表達方式。(可參考貴團隊期末審查會簡報第 8-9 頁表達方式)。 2. 有關研考會期末審查會表達之意見「...研究報告書之結論與建議應分立即可行之建議及長期性建議...」，貴團隊回復「...所有建議事項皆屬立即可行」一節，查財政收支劃分法為中央權管之法規，地方政府係於該法修正時適時提出修正建議，貴團隊回復內容似與現實情況有落差，請就實務作業角度，將報告書中結論與建議再區分為「立即可行建議」及「中長期建議」。	歸納分述如第 240~246 頁所示。 2.已將建議區分為「立即可行建議」及「中長期建議」。
其他	有關貴團隊檢送之「臺北市政府委託研究案總結報告書修正稿修訂說明」第 13 頁「游副局長世銘」，請修正為「游副局長適銘」。	已修正。
其他	請於本研究報告最前頁新增 1 份說明文件，用以說明本報告數據因取得受限制，故本報告之計算係以可取得之資料推估(例如：新基準財政支出.....等)，報告內之設算數據僅供參考，並非修法後之財源獲配數據，以提醒閱讀報告者注意。	已於第壹章第三節二、研究限制(第 10 頁)中增加文字說明。
其他	請於表 6-9、表 6-14、表 7-4、表 7-6、表 7-7、表 7-8、表 7-9、表 7-10 及圖 7-4 之備註，皆加註說明該表數字因本研究案有資料取得限制，故數據僅供參考。	已於該等表及圖中加註說明。
其他	若無法取得各縣市基準支出資料，建議團隊另行補提替代方案，即用「先保障各縣市獲配財源不少於特定年規模，多出的小餅部分再依團隊研究建議的方式分配」分析。	已在第柒章第三節中對該建議做補充說明與分析(第 198~199 頁)。

附錄12 期末報告修訂版建議修正說明表2

頁碼	內容	修正後 頁碼	修正情形
161-163	第 161 頁倒數第 2 段有關「……兩者都是在彌補各縣市政府『必要』、『最低』的基準……」、第 162 頁有關「因為統籌分配稅款是用來補平地方財政缺口，所以其本身就是一種『必要』的支出；而『基本』財政支出也是一種『必要』的支出，因此本文將此兩者『加總』，以此作為直轄市的『新基準』財政支出…換言之，中央政府對各直轄市政府、縣市政府之『必要』、『最低』的新基準財政收支差額一定需給予完全彌補，因而日後統籌分配稅款的規模必須等於此一新基準財政收支差額的數額」，及第 163 頁末段有關「……因為統籌分配稅款是用來補平地方財政缺口，所以其本身就是一種『必要』的支出；而「基本」財政支出也是一種『必要』的支出」，因現行普通統籌分配稅款之分配數雖可認為係地方必要之支出，但因普通統籌分配稅款無法全額滿足地方基礎建設支出需求，故直轄市部分之普通統籌分配稅款之分配額難以代表地方之最低需求，故有關「最低」之用語，建議刪除或修正。	161-163	已將「最低」二字刪除。
180	第 1 段倒數第 2 行「…採用因素評量法來計算…」，請於該頁下方備註說明因素評量法可翻閱報告書第陸章第二節一、(二)1.(第 136 頁)之內容。	180	已將第 180 頁第 1 段倒數第 2 行「…採用因素評量法來計算…」刪除，故無需再對「因素評量法」做備註說明。
通案意見	有關第 248-261 頁貴團隊列為「立即可行建議」之部分，皆為財劃法修正之建議，惟財劃法修正時程冗長，無爭議條文之修正仍需循修法之法規程	248-261	1. 鑒於法律修正皆須歷經不定而冗長的協商與討論過程，故本研究所提修法建議皆應歸類為「中長期建議」之性質。

頁碼	內容	修正後 頁碼	修正情形
	序辦理，故涉及修法部分之建議均不宜歸為立即可行，應改歸類為「中長期建議」，並請貴團隊再予思考以地方政府立場提出「立即可行建議」。		2. 相關文字配合修正於第捌章第二節。
其他	本研究報告第10頁研究限制之相關內容，亦請於首頁(摘要前)揭示，用以強調並提醒使用本報告者，因本報告數據取得受限制，故本報告之計算係以可取得之資料推估(例如：新基準財政支出……等)，報告內之設算數據僅供參考，並非修法後之財源獲配數據，以提醒閱讀報告者注意。	首頁	已將研究限制之相關內容，揭示於首頁(摘要前)。
其他	因本案研究報告無法取得各地方基準支出資料，仍再次建請團隊額外再提出另一個替代方案，即採用「先保障各縣市獲配財源不少於特定年規模，多出的小餅部分再依團隊研究建議的方式分配」試算分析。	無	1. 此一建議雖有其現實面的考量，且也可達到保障各地方原有獲配財源的效果，但卻嚴重限縮與破壞了新分配機制設計的完整性。就財劃法修正之改革目的言，本修正案仍傾向以整體制度的建構為考量，從改善現行各縣市已採用多年的基準財政收入與支出的缺失為起點，先求取直轄市與縣市之分配機制一致化，並輔以「地方最有利分配指標」與「財政努力及績效指標」二者的使用，提升地方政府的自主性與自律性，最後，在「統籌分配稅款分配委員會」的引導下，循序漸進的完成理想的改

頁碼	內容	修正後 頁碼	修正情形
			革目標。 2. 本研究已經專家學者會議討論，報告之內容與建議係綜合考量專家學者之意見。

