

# 我國地方財政的解方 ——日本故鄉稅的啟示

The Solution to Local Public  
Finance in Taiwan:  
The Implications of Hometown Tax

伍大開 Da-Kai Wu\* 陳國樑 Joe Chen\*\*



公務員薪水發不出來、路燈沒錢付電費，地方的財政窘境已經不是新聞<sup>1</sup>。長久以來，不論是學術界或政界，均有人大聲疾呼地方財政應大刀闊斧的改革，並將矛頭指向「財政收支劃分法」（以下簡稱「財劃法」），認為「財劃法」的重新檢討與修正能為地方政府注入源泉活水<sup>2</sup>。然而，重啟收入分配的討論勢必增加中央與地方政府間的爭執與矛盾，甚至衍生政治問題，因此「財劃法」已22年未做修正，沒有執政者願意冒險親手拆解這個未爆彈。塵封不動的「財政收支劃分法」，凸顯中央與地方之間的財政「心結」難解。

他山之石，可以攻錯。在財政發展上，日本也同樣面臨地方財政崩壞的危

機。在應變對策上，2008年起日本推行「故鄉稅」（ふるさと納税；hometown tax）的財政創舉，引發諸多討論。我們認為，設計完善的故鄉稅機制，可對我國懸而未解的地方財政問題，提出全新的思維。本文後續首先回顧我國地方財政的現況，再簡介日本故鄉稅的制度，最後討論如何將故鄉稅的理念嵌進我國稅制。

## 壹、地方財政現況：患寡亦患不均

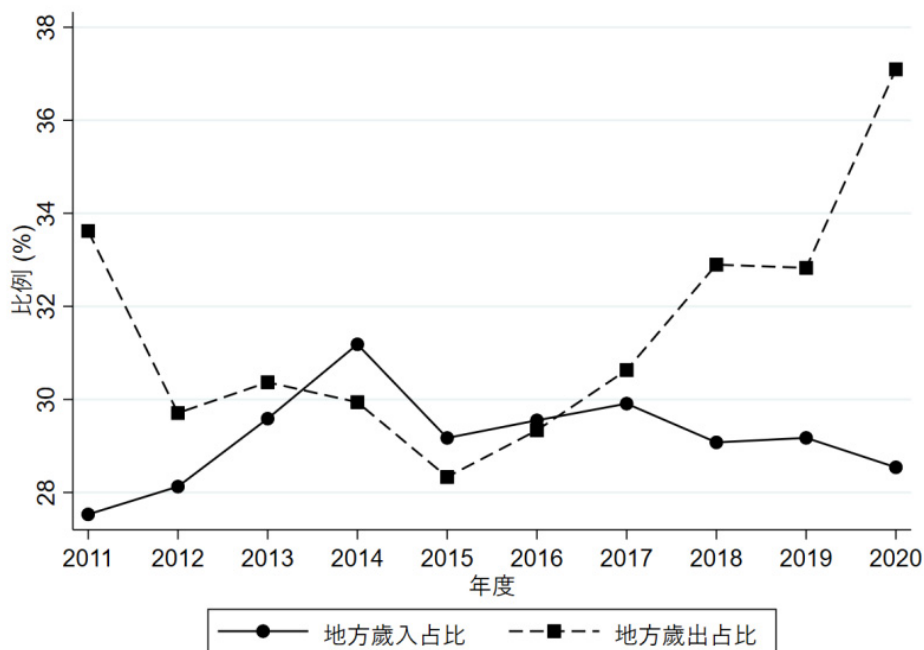
在現行財劃法的框架之下，舉凡稅收、統籌分配稅款與補助款的分配方式全由中央政府掌控，大量的資源集中在中央，導致地方政府相當仰賴中央政府的各

式補助，才得以支應各項政務支出，此為我國地方財政之患寡也。【圖一】呈現近10年地方政府歲入及歲出占各級政府的比例，地方政府歲入占比大多低於歲出占比，以2020年為例，歲出占比約為37%，但歲入占比僅約28%，代表每100元的各級政府支出中，有37元來自地方政府，但每100元的各級政府收入中，僅有28元歸屬於地方政府，顯示地方政府的收入與支出無法打平。此外，比較近10年地方政府自籌財源比例（見【圖二】），地方政府的歲入中僅約四成來自政府自行籌措而

得，剩餘近六成來自中央政府的補助、協助以及統籌分配稅款。超過一半的收入竟然來自中央，凸顯地方政府的財政相當脆弱，也讓中央得以藉由補助的分配迫使地方「聽話」。

進一步細究地方政府間的財政收入，發現不同縣市之間財源籌措能力存在明顯差異，此為我國地方財政之患不均也。

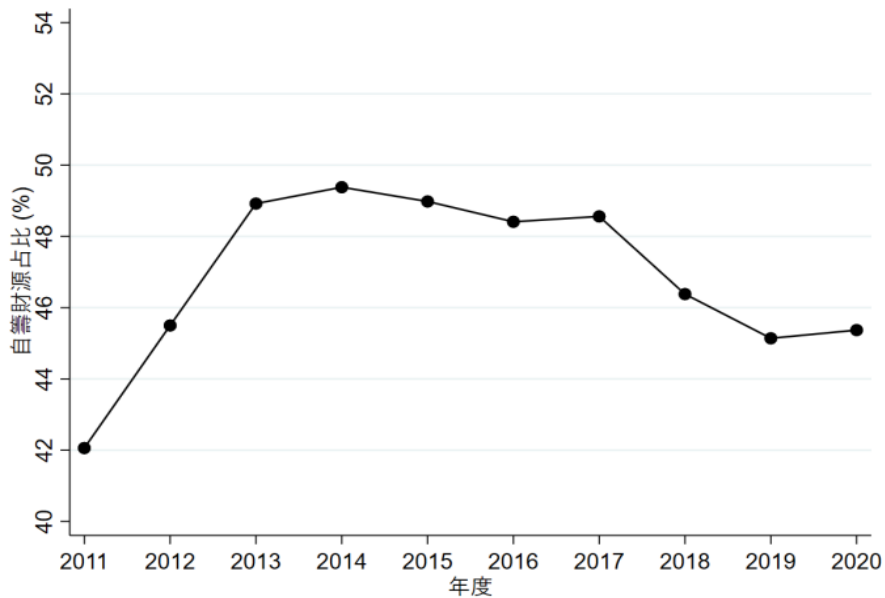
【圖三】顯示近5年直轄市自籌財源的比例明顯高於其他縣市，直轄市接近六成，但其他縣市僅有兩至三成；也就是說，每100元的歲入中，直轄市約有60元可自行



【圖一】地方政府歲入或歲出淨額占比

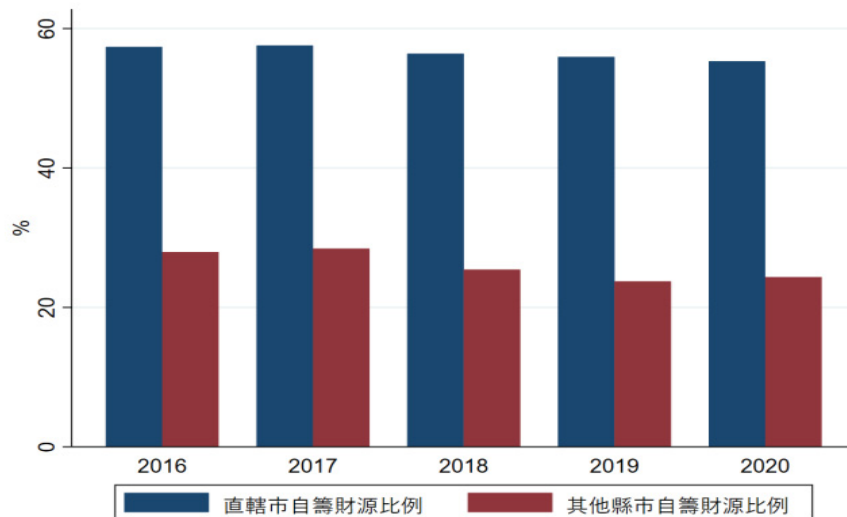
註：將各級政府歲入及歲出淨額分別減掉中央政府歲入及歲出淨額，再除以各級政府歲入及歲出淨額，即為地方政府的占比。

資料來源：財政部財政統計資料庫查詢<sup>3</sup>。



【圖二】地方政府自籌財源比例

註：自籌財源比例的計算係將歲入減去補助及協助收入、統籌分配稅收入之後，再除以歲入。  
資料來源：縣市重要統計指標查詢系統<sup>4</sup>。



【圖三】直轄市與其他縣市自籌財源比例

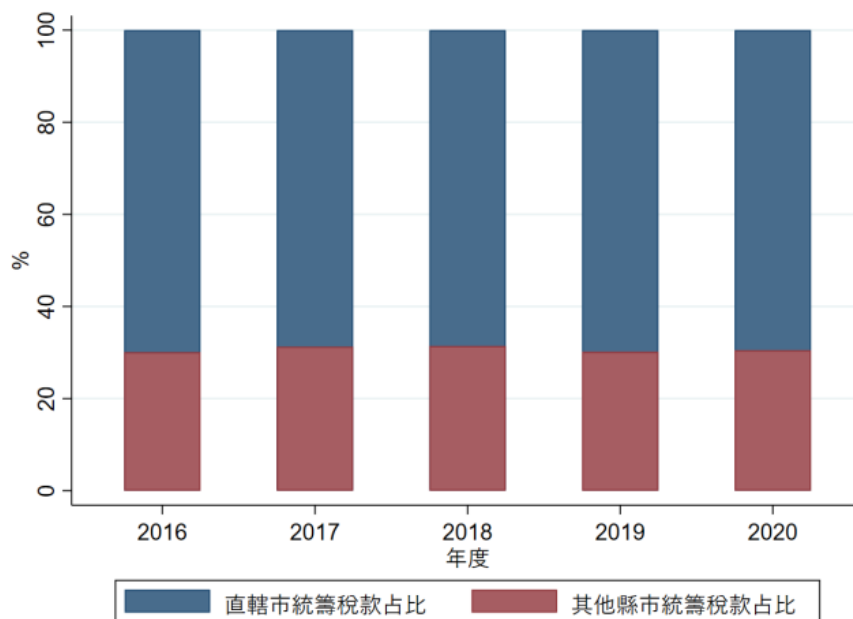
註：直轄市自籌財源比例的計算係將直轄市（臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市與高雄市）的歲入減去補助及協助收入與統籌分配稅款收入之後，再除以歲入；同理適用其他縣市。  
資料來源：縣市重要統計指標查詢系統<sup>5</sup>。

籌措，但其他縣市僅有20多元。從【圖二】固然可以發現地方政府整體而言相當仰賴中央的補助，但【圖三】的結果顯示非直轄市地方政府的問題更為嚴峻。

由於地方政府間財政能力存在差異，中央統籌分配稅款理應發揮平衡地方財政能力的功能。然而，根據【圖四】比較近5年直轄市及其他縣市獲取統籌分配稅款收入的占比，每100元的統籌稅款，約有70元分給6個直轄市，其他16個縣市僅分得30元，統籌稅款並無法發揮其「雪中送炭」的精神，平衡地方政府間經濟發展的差

異，反而「錦上添花」，讓原本財政體質就優於其他縣市的直轄市得到更為豐厚的資源。近日傳出許多縣市有意升格直轄市，原因之一正是覬覦直轄市在財政上享有的「特別待遇」、希冀成為「直轄市俱樂部」的會員<sup>6</sup>。

綜上所述，我國地方財政除了存在中央與地方政府之間收入分配不對等的「垂直不公平」，亦有地方政府之間的「水平不公平」。歸根究柢，遲遲不願重新檢討過時陳舊的財劃法為主要原因之一。我們認為維持現行財劃法分配權集於中央、稅



【圖四】直轄市與其他縣市統籌分配稅款收入占比

註：直轄市統籌稅款占比的計算係將直轄市（臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市與高雄市）的統籌分配稅款加總後除以所有縣市統籌分配稅款總額。而將1減去直轄市占比即為其他縣市占比。

資料來源：縣市重要統計指標查詢系統<sup>7</sup>。

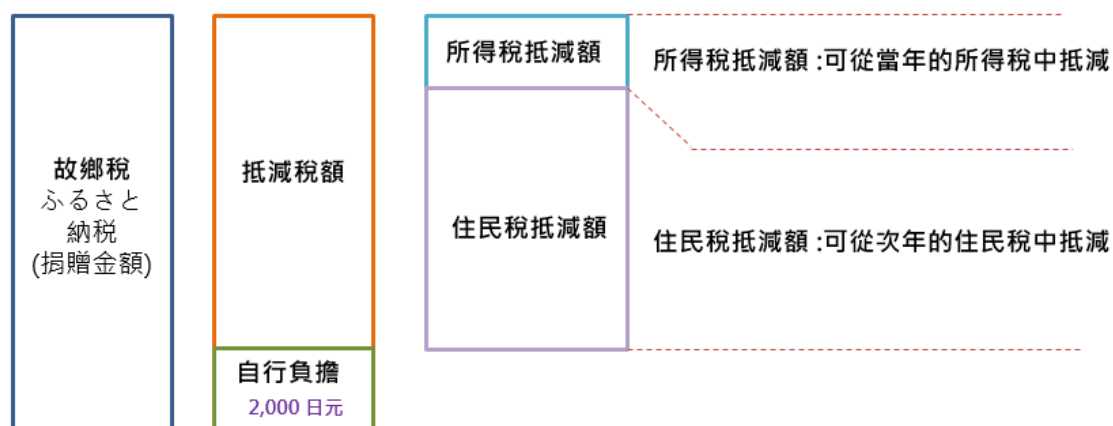
目劃分、稅收共分統籌的框架，無助於解決我國地方財政問題，從日本的故鄉稅經驗思考，可以提供一個基礎面改革（fundamental reform）的方向。

## 貳、故鄉稅簡介：當捐贈不再只是捐贈

日本故鄉稅之時空背景是長久以來鄉村人口大量外流至都市，城鄉差距日益擴大，許多人口外移的地方政府，財政面臨空前的挑戰，因此有平衡不同區域間財政狀況的必要性。故鄉稅的基本設計在於個人對於「故鄉」或任何其選定之地方政府捐贈，其捐贈額扣除2,000元的自行負擔金額之後，餘額得作為所得稅（日本國稅）及住民稅（地方稅）的抵減稅額（參

考【圖五】）；在規定的額度內，每一元捐贈，得以一元抵減稅額（tax credits）的方式，抵減所得稅及住民稅。而地方政府為了感謝個人的捐贈，通常會提供在地名產、禮品等回饋（如【圖六】）。因此故鄉稅的機制，對於個人提供雙重優惠，其一是在規定額度內的捐贈支出，可以與所得稅及住民稅抵減之優惠，使得實質的捐贈支出減少，換言之，相當於個人以捐贈之金額，1：1交換等值之抵減稅額（除2,000元的自行負擔金額外），「拿回」其捐贈支出的金額。其二是捐贈可以得到捐贈地政府的實物回饋。

我們以居住於東京且課稅所得額500萬元的家戶為例，根據日本的所得稅率級距，所得稅的應納稅額為57.25萬元（ $= 500 \times 20\% - 42.75$ ），而住民稅的稅額為



【圖五】故鄉稅的抵減稅額示意圖

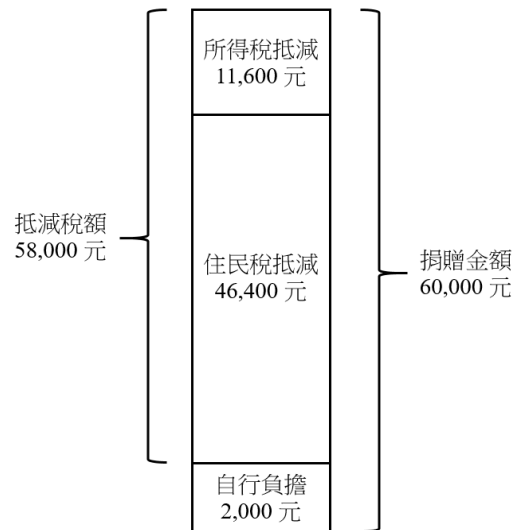
資料來源：參考並翻譯自總務省（2009）<sup>8</sup>。



【圖六】日本「故鄉稅」的制度甚至被設計成玩具，融入流行文化

資料來源：陳品心提供。

50萬元（＝500萬×10%）<sup>9</sup>。假設該家戶選擇捐贈6萬元予沖繩縣，扣除2,000元自行負擔金額之後，共計5.8萬元得作為抵減稅額，其中所得稅的抵減金額為1.16萬元（＝ $(6 - 0.2) \times 20\%$ ），剩餘4.64萬元（＝ $(6 - 0.2) - 1.16$ ）則作為住民稅的抵減（見【圖七】）。相較於原捐贈支出共計6萬元，在故鄉稅的抵減稅額與捐贈支出相互抵銷之後，最終實際支出僅有2,000元。如果再考慮所獲得地方政府的回禮，在禮品價值超過2,000元的情形下，個人最終反而獲得正的利益，因此，會有參與故鄉稅機制的強烈誘因。然而更重要的是在不同層級間政府的重新分配。故鄉稅達成兩種層面的收入重分配，首先為地方政府間，原因在於受贈地



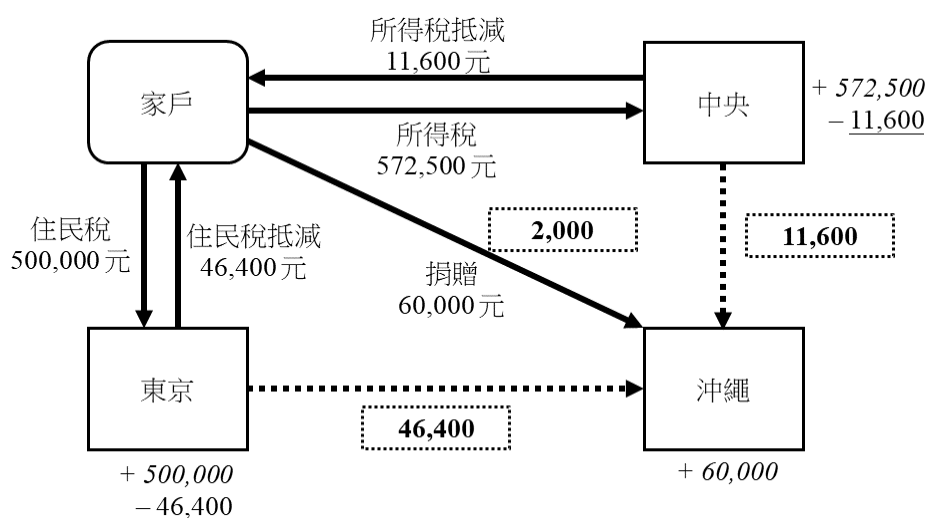
【圖七】故鄉稅計算範例

資料來源：本研究自行整理。

方政府取得來自個人的贈與，而住民稅被抵減的地方政府則損失原本可收取的稅收，形成地方政府間的水平重分配。此重分配係完全由個人發起，與中央政府調控之地方間重分配，大異其趣，是一種「類市場」(quasi-market) 機制之重分配。我們延續前述東京家戶捐贈予故鄉沖繩的例子，將故鄉稅收入重分配的結果繪於【圖八】，斜體字數字為各地區收入的增加數、加底線之數字為收入的減少數。沖繩獲得該家戶的捐贈收入6萬元，而該家戶繳納東京的住民稅時得申請抵減，使得

東京損失稅收4.64萬元，此種機制形同東京補貼沖繩4.64萬元（見粗體字數字處），將能有效彌補城鄉之間財政能力的差距。

此外，故鄉稅的機制，也帶來了中央與地方之間的重分配。由於個人繳納所得稅時亦可申請抵減，因此中央的所得稅稅收減少1.16萬元，形同中央補貼沖繩1.16萬元（見粗體字數字）；而正是此種垂直重分配作用，實踐中央與地方稅收之劃分<sup>10</sup>。



【圖八】故鄉稅財政分權範例

註：(1)斜體數字為各地區政府收入的增加數、加底線之數字為收入減少數、粗體字數字則為政府間收入重分配的金額；(2)東京都政府住民稅收的減少，由中央補貼75%之稅收損失。本圖並未呈現此一重分配情形；(3)實線表達實際的金流（稅收與捐贈）；虛線代表中央與東京實質對於沖繩的補貼。

資料來源：本研究自行整理。

然而，故鄉稅上路後仍產生許多意料之外的結果，其中之一是地方政府為了競爭故鄉稅，過度濫用回禮的制度，原本僅代表地方政府表達感謝所回饋的薄價地方特產，被高檔的肉品、海產、美酒，甚至是Amazon購物卡、iPhone等高價商品取代，不僅有違政策初衷，亦是資源的錯誤配置與浪費。雖然日本總務省2019年起規定禮品價值的上限為捐贈金額的30%，但後續成效仍有待觀察<sup>11</sup>。

就以上討論並探究機制設計之原意可知，故鄉稅的核心在於地方政府間以及地方與中央間的財政收入重分配；然過度關注禮品的經濟效益反而造成政策失靈、資源錯誤配置的後果。

## 參、故鄉稅在臺灣

以臺灣而言，如欲達到故鄉稅重分配收入的成效，且避免地方政府之間禮品的過度競爭，只需允許納稅義務人將繳交的綜合所得稅額捐贈給地方政府即可。舉例而言，綜合所得淨額500萬元的家戶，其綜合所得稅應納稅額為117.04萬元（＝

500萬×40%－82.96萬），申報所得稅時納稅義務人可以選擇將稅額的一部分捐給任何地方政府。假設捐贈其中50萬元給苗栗縣政府，如此一來實際上繳中央的所得稅僅有67.04萬元（＝117.04萬－50萬），形同中央以其稅收「補助」苗栗縣政府50萬元。相較於日本的故鄉稅制度，此種捐贈制度相對簡便，納稅義務人只需在申報所得稅時決定稅額的分配，順從成本相當有限。與日本故鄉稅的差異，除了沒有禮品的設計之外，另一在於我國地方政府並沒有開徵類似住民稅的地方所得稅，因此重分配效果僅限於中央與地方政府間之垂直重分配，而地方政府間並無水平重分配的情形，可使故鄉稅成為純粹的中央與地方財政劃分的工具。

我國將2019年訂為「地方創生元年」，地方財政重生，應是地方創生重中之重。「財劃法」既有陳腐的框架，不足以解決我國地方財政問題。借鏡日本故鄉稅的精神，得以創造出由個人驅使、類市場機制之的中央與地方政府收入重分配，為目前既患寡亦患不均的地方財政，指引一條新的道路。

### 附註

\* 臺北商業大學財政稅務系兼任教師；政治大學財政學系博士候選人。

\*\* 政治大學財政學系教授。




1. 請參考：吳為恭（2015年7月10日），就是沒錢……苗縣府確定今天發不出薪水，自由時報，取自<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/896701>（瀏覽日期：2021年11月9日）；李英婷（2020年11月3日），台南偏鄉路段「一片黑」真相 黃偉哲挨批後坦言「經費不足」，太報，取自<https://www.taisounds.com/Taiwan/Local/Yunlin-Chiayi-Tainan/uid4357966298>（瀏覽日期：2021年11月9日）；公視新聞網（2021年5月30日），偏鄉路燈電費沉重 敬奉燈供認養，取自<https://news.pts.org.tw/article/192892>（瀏覽日期：2021年11月9日）。
2. 請參考：蔡吉源（2010），提升地方治理：財政收支劃分法實施十年之檢討，府際關係研究通訊，10，1-4；陳國樑（2021），竹竹升格——地方財政的失靈，取自<https://udn.com/news/story/121739/5764584>（瀏覽日期：2021年11月15日）；侯俐安（2021年10月22日），縣市搶升格 王婉諭：關鍵在預算財政劃分應調整，聯合報，取自<https://udn.com/news/story/6656/5836624>（瀏覽日期：2021年11月15日）。
3. 財政部財政統計資料庫查詢，各級政府歲入歲出淨額、餘絀及融資，<https://web02.mof.gov.tw/njswww/WebMain.aspx?sys=100&funid=defjspf2>（瀏覽日期：2021年11月15日）。
4. 縣市重要統計指標查詢系統（<https://statdb.dgbas.gov.tw/pxweb/dialog/statfile9.asp>）。
5. 同前註。
6. 參考：林伯驊（2021年10月28日），只要有利… 大嘉義升格 縣市長樂見，聯合報，取自<https://udn.com/news/story/7326/5848171>（瀏覽日期：2021年11月15日）；盧賢秀（2021年11月9日），北北基區域劃分升格 基隆近六成民眾支持，自由時報，取自<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3730821>（瀏覽日期：2021年11月15日）；蔡文綺（2021年11月11日），訪緯創資通 林智堅再提：期盼大新竹能合併升格，新竹振道，取自<https://www.ettoday.net/news/20211111/2121866.htm>（瀏覽日期：2021年11月15日）；吳哲豪（2021年11月12日），彰縣升格直轄市促進會成立 做民調連署促進升格，中央社，取自<https://www.cna.com.tw/news/aip/202111120256.aspx>（瀏覽日期：2021年11月15日）。
7. 同註4。
8. 參考並翻譯自總務省（2009）。[ご案内ページ — ご利用のページが見つかりません](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/mechanism/deduction.html#block02)。取自[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/mechanism/deduction.html#block02](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/mechanism/deduction.html#block02)（瀏覽日期：2021年11月15日）。
9. 日本所得稅稅率級距參考[https://www.jp-smart-club.com/zh\\_tw/taxes-zh-tw/](https://www.jp-smart-club.com/zh_tw/taxes-zh-tw/)（瀏覽日期：2021年11月11日）；住民稅的稅率一般而言都是10%。
10. 垂直重分配效果也會發生在中央與東京都政府之間。東京都政府住民稅收減少的75%由中央補貼。【圖八】並未顯示此一部分之重分配情形。

11. 參考：Nippon.com (2020, Sep. 10). Hometown tax revenue fell in 2019 due to new limit on luxury items, <https://www.nippon.com/en/japan-data/h00805/> (last visited Nov. 12, 2021)。

關鍵詞：地方財政、故鄉稅、財政收支劃分法

DOI：10.53106/270692572022010025001

 本單元內容獲月旦會計財稅網、月旦知識庫收錄

#### 相關書籍推薦

◎財稅法基本問題——財政憲法篇

作者：葛克昌·鍾芳樺

出版：2020/05

簡介：稅捐既是經濟活動之成本，又是社會公平與貧富不均調節之重要工具。在納保法施行後，值得重視該法立法內涵多為稅法原則與憲法基本權之具體化，尤以第1條明示以保障納稅人之基本權作為該法之宗旨，並明定該法優先於一般稅法而適用>>>