

# 第一章 地方財政權問題研究

研究主持人：高永光。協同主持人：高安邦。研究員：黃智聰

## 壹、前言

近年來地方財政的困難以成重所關注的焦點，有些地方政府發不出薪水，甚至積欠包商貨款而使公所遭到法院查封更引人側目。各級政府也因積極推動各項公共建設與社會福利政策，致使經費大幅增加，但歲入財源卻未能相對增加，加以營業稅法亦經修正，金融營業稅率由 5% 降為 2%，契稅條例及國民教育法修正之後，契稅收入減收及營業用房屋稅附徵九年國民教育經費失去法源依據而停徵，同時九二一震災造成中央統籌分配稅短收及房地產不景氣造成土地增值稅短收等因素之影響，預估將使地方財政問題更為嚴重。

由於財政收入包括稅課收入，統籌款收入，補助款收入及稅課外收入。其中統籌款收入主要來自於下級政府部分稅課收入財源彙繳至上級政府，由上級政府依各地方財政收支狀況與需求，按不同比例分配還給地方政府運作的一種財政重分配制度。依目前財政收支劃分法之規定，中央統籌分配款的主要來源包括：

- (1) 所得稅總收入的 10 %
- (2) 營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎金後之 40 %

- (3)貨物稅總收入的 10 %
- (4)土地增值稅在縣（市）徵起收入的 20 %
- (5)統籌分配款專戶存儲之孳息收入

至於目前中央統籌分配稅款分配比例則為上述三項稅款來源之 43 % 分配北、高兩直轄市，台灣省二十三個縣市分 39 %，三〇九個鄉鎮分 12 %，剩下的 6 % 為特別統籌分配款。第四項稅款來源則全部分配縣（市）。至於第五項稅款來源，則以總額 50 % 分配直轄市，37 % 分配縣（市），13 % 分配鄉（鎮、市）。

目前各地方政府普遍財政惡化，收支差短問題難以彌平，必須依賴中央統籌分配稅款及補助款予以彌補。於是各級政府均會各憑手段，以取得中央政府的支持，也造成了各級政府為了統籌分配稅款比例之調整與否爭論不休。

## 貳、當前中央統籌分配稅制之爭議

綜觀目前我國中央統籌分配稅制的爭議，大抵可以歸納為以下幾點，以供參考。

### 一、脫離統籌分配稅款的本質

基本上，統籌分配稅制存在的原本目的，除了要達到滿足地方政府財源不足其支出需求的部分之外，另一個重要的目的乃是在於「縮小城鄉差距，平衡城鄉發展」。透過統籌分配稅的引進，中央政府將財政豐富地區的稅收，重新分配給財政貧弱的地區，藉以調劑各政府之間的盈虛，並減少各地貧富不均及城鄉差距的現象。但是，不論以民國八十八年三月三十日發布

的?中央統籌分配稅款分配辦法?之規定，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）分別獲配 47%、35%以及 12%，或是行政院院會正式在八十九年七月十九日就九十年度的中央政府統籌分配稅款的分配比例作成決議，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）分別獲配 43%、39%及 12%來看，都將因為統籌分配款主要來源的營業稅及所得稅，都屬於成長性稅收，而使得直轄市與縣（市）及鄉（鎮、市）財政差距隨國內經濟成長，將更擴大，而與均衡區域發展的政策目標相違背。

## 二、統籌分配稅款的分配比例實有可議之處

雖然財政部已將中央統籌分配稅款分配辦法修正草案報奉行政院核定，並於八十九年八月二十四日修正發布，將於九十年年度適用，但統籌分配稅款的分配公式乃是在直轄市 43%、縣（市）39%及鄉（鎮、市）12%的前提下進行分配。也就是說，在直轄市 43%的前提下，北、高兩市再依據分配公式來分配 43%的統籌分配稅款。事實上，一國的國民依法公平的承擔對國家所義務，在獲得受國家照顧的權利上，則不應有居住在直轄市與縣（市）之別。因此基於對待公平的原則下，如何打破直轄市 43%、縣（市）39%的迷思，並建立一套合理的分配公式，應是未來思考的方向。

## 三、中央直撥統籌分配稅款予鄉（鎮、市）的爭議

若以縣為地方自治單位的觀點來看，中央統籌分配稅款的分配應止於縣，不應再擴及鄉（鎮、市）。事實上，中央直撥統籌分配稅款給予鄉（鎮、市）有極大政治上的考量。鄉（鎮、市）長在各項地方選舉中，具有選舉樁腳的角色。中央越過縣

(市)級政府而直接給予鄉(鎮、市)統籌分配稅款的補助，無非是想藉統籌分配稅款，以補助之名而行綁樁之實。在中央政府與地方政府分屬不同黨派之時，將更加的突顯這種以統籌分配稅款做為綁住鄉(鎮、市)長樁腳的功能。

#### 四、統籌分配稅款的財源應再擴大

依照《中央統籌分配稅款分配辦法》第三條之規定，中央統籌分配稅款之六項來源為所得稅總收入百分之十、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、貨物稅總收入百分之十、本法第十二條第二項規定之土地增值稅在縣(市)徵起收入之百分之二十、本稅款專戶存儲之孳息收入以及其他收入。然而，來自營業稅與所得稅的部分，極易受到景氣循環的影響。因此，如何穩定並擴大統籌分配稅款的財源，實為當前政府首要目標。

### 參、解決當前統籌分配稅

#### 一、打破直轄市與縣(市)的界限

在回歸統籌分配稅款的本質上，為了達到「以有餘濟不足」之目標，在統籌分配稅款的分配上，實在不宜有直轄市與縣(市)之別。如前所述，目前統籌分配稅款的分配太過牽就兩個直轄市的現實面，而使得分配比率多偏重於北、高兩市。若能將直轄市與縣(市)的藩籬打破，將有助於平衡城鄉地區發展的本質。

## 二、統籌分配稅款只分配予直轄市與縣（市）

在省府地位虛級化後，中央政府可以將各縣（市）之賦稅地位視為與北、高兩直轄市一致，而將統籌分配稅款只分配予直轄市與縣（市）。而各縣（市）政府應負起平衡在該縣（市）之各鄉（鎮、市）財政負擔的調和責任。如此，中央不必藉統籌分配款來資助各鄉（鎮、市）的經費。即使鄉（鎮、市）要求支援，應將中央稅收直接撥予各縣（市），再由縣（市）政府統籌分配于該縣（市）內之各鄉（鎮、市）。如此，以達成分層負責之目標。

## 三、擴大統籌分配款來源

在擴大統籌分配款來源的問題上，可以考慮將遺產稅及贈與稅、煙酒稅、證券交易稅、期貨交易稅等納入統籌分配款的財源當中，未來亦可考慮增列環境污染稅。並且，進一步提高所得稅、營業稅及貨物稅中做為統籌分配款的比例。在將統籌分配款的餅做大之後，相信統籌分配款的兩項功能—滿足地方政府財源需求與「縮小城鄉差距，平衡城鄉發展」將能更加顯著。

## 四、建立一套透明化的統籌分配稅款分配公式

以合理及科學的方法來解決當前不公平且毫無科學方法與理論依據的所分配比例問題。如果能將統籌分配稅款的餅做大，打破直轄市與縣（市）的界限，並且統籌分配稅款只分配予直轄市與縣（市）的情況下，則中央政府只需訂定如何將統籌分配稅款分配給各個直轄市與 23 個縣（市）即可。在公式的

訂定方面，應可將前年度營利事業營業額、依各直轄市與縣(市)之土地面積、所轄人口、產業狀況以及財政能力納入考量。此外，亦可參酌澳大利亞與日本之中央對地方移轉性支付分配的擬定方式。以下簡述這兩個國家的作法。

(一)澳大利亞的移轉性支付分配方式：

澳大利亞將各州的標準財政補助、財政能力補助與支出需求補助三項加總後，再扣除掉聯邦政府對該州其它的移轉性支付後，作為中央政府對各州的移轉性支付。具體公式表達如下：

對第  $i$  州的移轉性支付 (TRANS <sub>$i$</sub> ) = 對第  $i$  州之標準財政補助+  
對第  $i$  州財政能力補助+對第  $i$  州支出需求補助-聯邦政府對第  $i$   
州的其他移轉性支付

其中

對第  $i$  州財政能力補助 = 第  $i$  州人口 $\times$ 人均標準財政收入 $\times$ 人均  
標準稅基與第  $i$  州人均稅基之差

對第  $i$  州支出需求補助 =  $\Sigma$ 對第  $i$  州第  $j$  種支出需求補助

對第  $i$  州第  $j$  種支出需求補助 = 第  $i$  州人口 $\times$ 標準人均第  $j$  種支  
出 $\times$ 第  $j$  種支出之綜合因素指數與 1 之差

其中標準財政補助，主要定義為全國統一的人均補助額。財政能力的需求補助，主要是由聯邦政府補足一州的人均稅基至標準水平（此一標準水平乃是以新南威爾斯與維多利亞兩州之平均為準）。另外，澳大利亞將一州總支出需求區分為教育、衛生、治安需求等等。爾後對每一項支出需求補助進行估算，

最後進行加總。其中綜合因素指數受到各州之規模、人口密度、城市化程度、性別構成、年齡結構、人口死亡率、本地人口所占比例、物質環境與經濟環境等因素的影響。若某一支出需求之綜合指數大於 1，則表示該州對此種支出需求大於全國平均，聯邦政府便對此一差距進行補助。當然對不同類的支出需求，必須將不同的因素納入綜合指數來考量。此一分配公式的特點為一併達到前述統籌分配稅款的兩項目標。其中標準財政補助主要是達到滿足地方政府財源需求的目標。而財政能力補助與支出需求補助則能達到「縮小城鄉差距，平衡城鄉發展」的成效。

## (二) 日本的移轉性支付分配方式：

在此，主要是針對日本地方交付稅在地方政府的分配，做簡單的介紹。日本的分配方式，在本質上與澳大利亞的方式具有相同的精神。具體的算法如下：

對  $i$  地方的交付 (TRANS <sub>$i$</sub> ) =  $i$  地方的基本支出需求 -  $i$  地方的基本財政收入 -  $i$  地方的其他移轉支付

其中

$i$  地方的基本支出需求 =  $\sum$   $i$  地方的第  $j$  類基本支出需求

$i$  地方的第  $j$  類基本支出需求 = 第  $j$  類基本支出的衡量單位  $\times$  第  $j$  類基本支出的修正係數  $\times$  第  $j$  類基本支出的單位成本

日本將基本支出需求劃分為教育、交通、社會福利、環境保護、警察、經濟發展六大項。所謂衡量單位為應提供第  $j$  類

基本服務的數量，而單位成本指的是提供每單位服務所需投入要素的成本。另外，修正係數乃是指因應各地區的差異，而將各地地理、社會、經濟和體制狀況考慮後的調整係數。這些修正係數包含典型修正係數、規模修正係數、密度修正係數、特殊修正係數、寒冷地區修正係數、人口增長修正係數、人口下降修正係數與財政能力修正係數等八項。

若能針對中央對直轄市與縣（市）的統籌分配稅款依上述的精神，並在考量直轄市與 23 個縣（市）的特質之後，制定一套透明化及合理的分配模式，分配方式如下：

對第  $i$  直轄市或縣（市）的統籌分配比例 =  $TRANS_i / \sum TRANS_i$

如此，縣（市）對鄉（鎮、市）的統籌分配稅款，亦可對上述公式稍加修正以適應鄉（鎮、市）的特質，爾後加以妥善運用。如此，將可簡化原本中央越級補助直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）的複雜關係，以達到分層負責的結果。並且，中央政府將能更有效與更合理地將有限的統籌分配稅款補貼地方財政之需要。

## 肆、結論與建議

由於當前缺乏一套透明化的統籌分配稅款分配公式，造成統籌分配稅款之不確定性，也使得各地方政府伺機爭取統籌分配稅款已彌補地方財政的短絀。鑑於目前各級地方政府稅課收入占歲出之比重尚不及 60%；因此，地方建設依賴統籌分配稅款及補助款收入過深，於是地方首長施政績效便成為能爭取更多的統籌分配稅收入與補助款以充裕地方建設，而不是如何使



支出更有效益。也造成了各級政府間因爭取統籌分配款而有爭議。

為打破以上爭議，首先可擴大中央統籌分配稅款之規模，且統籌分配稅只分配與直轄市及縣（市）。因此本研究報告建議，將原本「財政收支劃分法」第八條第二項之法條：

「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）及相（鎮、市）。」

修正為：

「前項第一款之所得稅總收入百分之十、第二款之遺產及贈與稅總收入百分之十、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六十、第五款之貨物稅總收入百分之十、第六款菸酒稅總收入百分之十、第七款證券交易稅總收入百分之十及第八款期貨交易稅收入百分之十應由中央統籌分配直轄市及縣（市）。」

其次，統籌分配款之分配比例宜朝制度化與透明化的方向設計，以配合將來地方自治的發展，並打破直轄市與縣（市）不同分配比例之方式。因此，本研究報告建議大幅修正「中央統籌分配稅款分配辦法」，尤其是更應完全刪除第七條：

「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：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)。第三條第二款之款項，全部分配縣(市)。第三條第三款之款項，以總額百分之四十六分配直轄市、百分之四十一分配縣(市)、百分之十三分配鄉(鎮、市)。」

至於制度化透明化與合理化的分配公式，除可參考前述澳洲與日本以及其他國家的分配方式外，再依各直轄市及縣(市)之土地面積、所轄人口、產業狀況，財政能力及稅收努力(可以自有財源之比例或非課稅收入之比例來代表)納入考量，以訂定一個合理而科學的公式，並減少地方地方政府機關間因統籌分配款的分配比例所衍生的爭議。

由於，統籌分配款分配公式的計算必須投入大量的人力、物力與時間，以深入瞭解世界各國對此一問題的處理之道，並進而找尋相關必要的資料與資訊，以建立一套簡單、透明與合理的公式。在現階段投入資源不足的情況下，此研究報告雖只能對「財政收支劃分法」與「中央統籌分配稅款分配辦法」二法，提出一些未來在修法上應有的方向。若我國將來在解決中央統籌分配稅款分配的問題上，能朝上述建議的方向著眼，相信除了能達到「滿足地方政府財源不足」與「縮小城鄉差距，平衡城鄉發展」此二統籌分配稅之原始目標外，更能解決存在於目前之不必要與必合理之爭議。

## 附錄：地方財政權問題研究報告審查 會議記錄

【開會時間】：中華民國八十九年十二月八日

**【開會地點】：**國立政治大學綜合院館北棟七樓

**【會議主旨】：**「當前中央統籌稅分配稅制之爭議與對策」報告之審查會議

**【主持人】：**高永光博士（國立政治大學中山人文社會科學研究所教授兼所長）

**【與會學者】：**（依姓氏筆畫排列）

李顯峰博士（國立台灣大學經濟學系副教授）

高安邦博士（國立政治大學經濟學系教授兼主任）

黃智聰博士（國立政治大學中山人文社會科學研究所助理教授）

蔡吉源博士（中央研究院中山人文社會科學研究所副研究員；前桃園縣政府財政局局長）

**【會議記錄】：**

主持人：

首先先謝謝兩位教授專程到政大開會，感激不盡。這次開會主要針對這篇「當前中央統籌稅分配稅制之爭議與對策」，大家共同交換意見。

高安邦博士：

兩位教授對統籌分配稅的爭議相當熟悉，基本上說來，當前中央統籌稅分配稅制之問題牽涉到餅要不要作大，餅若要作大，接下來要考慮的對策就是要怎麼分的問題。像目前地方財政如此吃緊，地方財源若能增加，是一個很好的作法。所以，我們思考的方向就是餅要如何作大，接著就希望能有一套公式，以期能杜絕「分」的爭議，但提出明確的公事則需要更多時間、人力、金錢，所以本篇文章著重在統籌分配稅制未來應該朝的方向與精神去設計。大致上本篇重點分為：

- 一、餅作大之後，財源要從哪些稅來提撥？既然是財源的分配，便可從地方稅的角度來思考，比如說上繳的比例降低，或是上繳的比例不變，而依上繳的比例從統籌款來分配。
- 二、統籌分配款將來分到最下的層級（鄉鎮市）的問題。
- 三、輔以澳大利亞與日本的例子作參考。
- 四、結論是變動「財政收支劃分法」中的遺產稅、菸酒稅、證交稅、期貨交易稅，然而變動後真正增加多少還需要再進一步的計算。但上述四項稅賦有些是屬於地方稅的性質，雖然證交稅目前是屬於國稅，但證券交易實際上各縣、市都有，所以仍有其邏輯基礎，若證交稅提撥百分之十，仍很可觀，如此一來，餅作大才有其效果。

黃智聰博士：

這篇報告是融合許多專家學者及我們兩位計畫主持人的觀點及意見綜合而成，請兩位老師給予我們一些建議。

蔡吉源博士：

這篇文章雖然不很長，但已經點出許多重要的問題及方向，也寫出自己的看法，我想是一篇相當好的文章。最近大家對這個問題愈來愈重視，可見目前財劃法與統籌分配方法真的有問題，這真的值得我們再去探究。

財劃法的問題是目前劃分為直轄市、縣市與鄉鎮市，三者的分配公式各不相同，不合理也很雜亂。此外，「統籌分配款分配辦法」中，把統籌款用 47%、30%、12% 以及 6% 的保留作法亦不合理，脫離統籌分配的本質，因為統籌分配的目的是要調配，縮小城鄉差距、平衡城鄉發展，結果北、高二市是 urban area，其他地方是 rural area（農村地區），然而 rural area 本來的 resource 就是被 urban area 吸收，如此一來 rural area 便沒有稅收，經費枯竭，就業機會也跟著減少，所以統籌分配款就是要實行重分配，rural 拿多一些，urban 少分一點，但目前的情況並非如此，可見就公平性而言仍有調整的空間。

我們的稅制，對台北市是非常有利的，例如我們的土地稅制「累進起點計價」，其他地區享受的公共財沒有台北市多，但繳的稅卻比台北市多，錢與人都會移進台北市，所以我們的稅制使得我們的資源分佈不公平，台灣這種都市發展型態是典型的落後國家，這種情況之下，就會產生很大的社會成本，包括都市缺水、居住空間不夠、提供龐大的公共財（public goods）時會花更多的錢、都市的危機（crisis）產生、都市更新（urban renewal）也會花很多錢、郊區很多地方也會荒廢、都市與非都市的社會成本（social cost）都會增高。基本上，整體結構需

要重新改變，所以，統籌分配便扮演一個很重要的角色，這當然也涉及未來土地稅制的改變，全台灣應該要有統一的「累進起點計價」。

（註：「累進起點計價」是在「土地法」第四篇土地稅第三章地價稅中第一百六十八條到第一百七十一條中規定，其中第一百七十一條規定：「前條累進起點計價。由各省及院轄市政府按照自助自耕地必須面積。參酌地價及當地經濟狀況擬定。呈請行政院核定之。」）

此外，統籌分配款的分配比例目前大多為政治上的考量，我認為北、高二市 47 % 比例太高，因為人口的比例為 18.85 %，土地面積為 1 點多百分比，但北、高二市有很多其他的稅源，我們只要設計一個制度，讓北、高二市「開源」，未來應從這方向著手。目前比較擔心的是鄉村地區，例如台東、屏東、花蓮、雲林、台南縣、宜蘭、苗栗、新竹縣等地，這些地方財政比較困難，應該也要想出一套制度，讓這些地方「開源」，這是比較重要的。

統籌分配款給鄉鎮市的部分，完全是屬於選舉的考量，這種改革是負面多於正面的，然而未來鄉鎮市長改為官派，這個問題應會消失。「地方稅法通則」草案與「規費法」草案已經七、八年了，但都無法在立法院通過。這兩個草案無法通過，地方政府無法自籌財源，當然只好透過擴大統籌分配款這個餅。這兩項草案若通過，地方政府便要自行開源、節流，自行把餅作大。所以目前我們考慮的重點除了把統籌分配款的餅作大之外，如果未來地方政府有自行籌措財源的法律規章，那我們便

可以去要求地方政府自己把餅作大，尤其「土地稅法」與「平均地權條例」若一旦修改後，地方政府收入會增加很多。

最後，公式的透明化是很需要，讓每一縣市可以清楚的預估明年可拿到多少統籌分配款，不必去跟財政部與主計處爭吵，如此才會有效率。這篇文章分析得很好。此外，公式的設計是需要長時間的蒐集資料與可觀的研究經費，才能進一步的計算如何做比較公平。未來公式的計算方式可加入「租稅努力」的程度，也就是看各縣市財源課徵的比例來進行比較，如此才有競爭，收入多的縣市明年所佔的比例可以更高，用這種方式各縣市競爭稅收；另一種是「非稅收入」也可以增加財源，例如空氣污染的課稅要執行，地方政府的收入也會增加，如此一來，非稅財源也有一定高的比例，如此就會得到地方民眾的支持，補助款也會增加。

李顯峰博士：

目前地方財政如此之困難，「財劃法」要負責任。地方財政困難應該可以從「開源」與「節流」二個大方向來看：關於「節流」的部分，就實際面來看，地方政府的辦公室有些比中央還大，首長用進口車，然後吵沒錢，這的確是地方沒有盡到「節流」的責任；另外，關於「開源」的部分，民國八十八年的「財劃法」，草案之初學者官員的共識是將營業稅改為國稅，並且百分之百分配給地方，這是從學理上來考量，然而後來立法的版本變成四成分給地方，中央的解釋是九二一大地震後中央沒有錢。也就是說財劃法的改革太大，如此一來問題很多，地方收入減少，這以後還得再修法。

關於統籌分配法的問題：第一點是至少要將營業稅的部分再擴大，因為統籌分配稅款本來是將地方的稅收統合再平均，現在將原本的性質搞亂，以致統籌分配款以及中央補助款二者無法銜接。現在中央補助款在一般補助款項不能給直轄市，所以最近馬英九市長反彈也是因為像金融營業稅從 5% 降低，至少減少四、五十億稅收，所以在法制上應該再做檢討。

第二，即使是在目前「財劃法」規定之下，地方政府的部分稅收（如土地增值稅、地價稅、房屋稅）以及其他非稅的收入，但是由於中央法制過於混亂，而地方政府有時因為選舉的考量，不敢徵稅。然而以前汐止鎮的「鎮長稅」，也就是廖學廣當時所課徵的「開發影響費」是合理的，只可惜廖學廣帳目不夠完善，才会有問題，但這個觀念與機制是很好的。簡單的說，這個報告所談的觀點我是蠻贊同的。

第三，「公式」設計是一個很大的工程，目前財政部是想將統籌分配款的公式區分成二個部分，然而我個人是贊成不管是直轄市、縣市都適用一套公式。此外，現在法律將統籌分配款分給鄉鎮市是完全沒有道理的，中央不可以跳過縣直接到基層，所以鄉鎮市的部分要修法，將來直轄市與縣市同地位，二十五個縣市（包括金門、馬祖）共同適用一套公式，並且要特別考量都市型與非都市型的特殊狀況來設計。

最後，在例子的部分，我是覺得應找行政體制比較相近的國家來做例子，如此一來，在很多考量上會比較接近。



黃智聰博士：

最後，我想提出一個初步的想法，將來公式的設計，可以採取一種比較簡單的換算方式，不要過於複雜，民眾、地方政府與民意代表皆能瞭解，也比較容易使得各縣市每年在預估自己可得的統籌分配款時，就可以預估、並且可以規劃明年可運用之經費。

蔡吉源博士：

我在桃園縣政府工作時，也有這種想法。

高安邦教授：

今天很謝謝兩位教授給我們一些寶貴意見，謝謝！

主持人：

收穫甚多，十分謝謝各位，謝謝！

**【散會】**