五都升格後之財政自主性探討

經建會財務處　陳淑貞

壹、前言
貳、財政分權化之相關文獻探討
叁、五都財政自主性差異與問題探討
肆、開創地方自主財源之策略研析
伍、結論與建議

摘　要

99 年 12 月 25 日五都改制後，其財政資源相對增加，財政責任亦應相對提升。本文針對五都改制前後財政自主性變化研析，結論如下：

一、97～102年度間五都歲出均呈擴增，以新北市增幅最大，以社會福利及一般政務支出增加為主。100～102年度台北市、新北市垂直財政不平衡擴大，惟台北市財政資源充足，自籌財源規模仍為五都之冠。

二、台中市、台南市、高雄市人事費占自有財源比例居高不下，其他建設經費需仰賴補助收入或舉債支應，其中以台南市最高。

三、改制後五都債務呈現擴增，101年度截至11月底止債務未償餘額以高雄市1,929億元最高，平均每人負債6.9萬元，新北市平均每人負債1.1萬元，為五都最低。

為提升其財政自主性，就開創地方財源等策略，提出以下建議：

一、有效節流，97～99年度五都人事費占其自有財源比率平均值達83%，形成支出結構僵化問題，未來可逐步整併組織員額，降低人事成本。

二、善用基金調度機制，檢討將基金納入市庫集中支付；具自償性市政建設，可成立特種基金推動辦理。

三、將計畫結合土地開發，以計畫周邊開發利益及不動產增值支應建設經費，提高計畫財務自償率，引進民間資源。

四、運用租稅增額融通機制，先行籌資支應建設，再逐年以地方租稅增額稅收償還；合理調高地方稅稅基等，增加自主財源。

五、運用跨域合作治理機制，改制後五都可透過區域合作平台，以合作型計畫代替競爭型計畫，帶領周邊縣市建設與發展。

壹、前言

98 年為擴大現有經濟效益，促進區域整合，行政院通過台中縣市、高雄縣市，以及台南縣市合併升格案、台北縣升格案，一致升格為直轄市，連同台北市，總計有 5 個直轄市，自 99 年 12 月 25 日起生效。此外，桃園縣亦於 100 年 1 月 1 日起，準用直轄市規定，預定於 103 年 12 月 25 日升格為直轄市。

配合五都改制，《財政收支劃分法》修正草案亦重新劃分統籌分配稅財源，以保障直轄市及縣市施政所需，惟五都改制後，財政責任亦應相對提升，在擴增政事支出同時，五都是否有積極開創財源，致力財政努力，提升自有財源，落實財政責任，值得探討。本文擬就已完成升格之五都，進行升格前後財政自主性比較，並就開創財源等作法提出建議，作為未來政策參考。

貳、財政分權化之相關文獻探討

一、地方政府財政收入與支出責任

（一）我國《憲法》第 111 條規定，中央與地方政府權限劃分係採均權制，以事務性質作為劃分準則，具有全國一致性之事務劃分為中央權限，如：所得重分配、經濟成長、物價穩定，以及國防、外交等全國性公共財等；而有因地制宜必要者，則歸地方權限，如：消防、警政、義務教育等地方公共財之配置等。

（二）Kenneth Davey（2003）認為財政分權化（fiscal decentralization）包含兩個課題，第 1 為各級政府間的支出責任與收入來源的劃分；第 2 則是應裁量多少資源給予各級地方政府（包括：縣市政府、鄉鎮等），以決定其總額及分項支出及收入。

（三）檢視地方政府的責任和權限時，除檢視其支付服務支出的範圍外，亦應探究收入之收取有無切合其支出責任。基本上，地方政府需提供基本民生服務，如：道路、街燈、自來水、下水道等。然而在社會服務方面（如教育、醫療、社會救助、警政、消防等），各地方政府財政負擔差異性，則反映出其財政分權程度大小。

（四）在地方政府收入責任部分，地方政府收入主要包括三部分為地方稅收、規費，以及上一級政府的移轉性支付。地方稅收主要有財產稅、地方所得稅（個人及企業），以及地方銷售稅等。經常收入通常用來支應薪資、維修費、水電費、差旅費等經常性支出，營造、重建以及購買土地或耐久財設施等資本支出，則可透過上一級政府補助、營運賸餘、資產出售、貸款等方式來籌應辦理。

二、財政分權化對財政責任之影響

（一）Luc Eyraud and Lusine Lusinyan（2011），以 1995 ～ 2007 年間 OECD 國家進行分析，以垂直財政不平衡[1]（Vertical Fiscal Imbalance, VFI）來分析 OECD 國家間財政分權之變化，重要發現為：

1. 各國地方政府籌措支出財源方式差異相當大，進而影響其垂直財政不平衡程度迥異，1995 ～ 2007 年間各國平均值為 40%，其中，愛爾蘭 13%、墨西哥 83%，影響 VFI 程度主要來自支出因素。較大的 VFI，通常其財政績效表現亦較差。

2. 1995 ～ 2007 年 OECD 各國各級政府間的垂直財政不平衡呈現逐年改善，2007 年較 1995 年 VFI 平均值下降 2.5%。

（二）Claudia（2011）以 1990 ～ 2008 年間 80 個國家實證分析，以收入、支出、租稅努力、薪資等來分析各國財政分權化發展，重點為：

[1] 垂直財政不平衡（Vertical Fiscal Imbalance）係指中央與地方政府因稅收分成差異，形成上級與下級政府財政資源差異的現象。通常中央政府會藉由補助款之移轉來改善中央與地方政府間之垂直財政不平衡問題。垂直財政不平衡（VFI）指標可由下列公式進行衡量：

$$VFI = \frac{1\text{-}\ \text{地方政府自有財源（不含補助收入）}}{\text{地方政府自用支出（不含補助支出）}}$$

1. 先進國家推動財政分權化傾向，高於新興國家以及發展中國家。

2. 地方政府採聯邦制度者，相對單一制度者，傾向推動財政分權。

3. 政府在推動分權化時，傾向將支出執行採分權化，甚於採收入課徵分權化，以利節省稽徵成本。

4. 一國面積大或地域區隔廣闊者，傾向推動分權化。如：瑞士雖面積小但由於境內地形多山，地域多所區隔，採分權化較具效率，但新加坡由於面積小，則採中央集權化較具效率。

（三）Teresa（2007）認為在強化地方政府財政責任下，中央協助收入應用以提供中央移轉之全國公共財服務，地方政事支出則應透過地方財源收入支應。

（四）黃建興、蔡玉時（2002）指出，地方財政努力是地方財政分權的具體表徵，地方自籌財源責任加重，可減輕舉債需求，重點為：

1. 較有充裕收入支應地方政務需求，促進地方發展。

2. 落實地方政府自我負責，強化地方政府與居民責任。

3. 可促使地方政府提升對支出效率控管，使收到每一塊錢效益發揮最大，間接避免增加居民租稅負擔。

4. 地方稅收占 GDP 比重與平均每人 GDP 呈正相關，即地方自我努力越高，則在總體經濟表現也較佳。

5. 地方政府越依賴財產稅，即與其自有財源依存度愈高，地方經濟也愈趨繁榮。

叁、五都財政自主性差異與問題探討

因應五都改制，中央政府已於 98 年 12 月經院會通過《公共債務法》修正草案、《財政收支劃分法》修正草案，並於 99 年 1 月送請立法院審議，惟由於該屆期未完成審議，財政部 101 年再重新報院，經院會通過後，刻正由立法院審議中。該 2 項法案之修正將影響地方政府之財政資源及舉債能量。

一、《公共債務法》、《財政收支劃分法》修正草案重點

（一）《公共債務法》修正草案重點說明

1. 目前各級政府超過 1 年以上公共債務未償餘額（截至 101 年 10 月底實際數）占前 3 年度名目 GNP 平均數比率，中央為 35.6%，地方為 4.82%（詳表 1），距法定比率尚有空間。

2. 調整各級政府債限結構

（1）為與國際接軌，債限基準改按前 3 年名目 GDP 計算，各級政府總債限為 GDP 之 50%，中央 41.2%，直轄市總債限 7.25%，縣市總債限 1.43%，鄉鎮市總債限 0.12%（詳表 2）。

（2）本次修正增訂各直轄市及準用直轄市之債務存量上限，扣除修正施行前已實際未償債務餘額，尚可舉債額度占前 3 年度 GDP 比率之公式分兩階段計算。第一階段依「有利指標」計算，台北市依「賦稅實徵數」計算分配 0.22%，新北市及桃園縣依「人均負債」計算分別分配 0.15%、0.1%，高雄市、台中市及台南市依「面積」計算分別分配 0.15%、0.1%、0.1%。第二階段則依「前 3 年度自籌財源占其歲入比率的平均數為權數」計算，每年由財政部公布該分配比率。

表1　各級政府1年以上公共債務未償餘額結構表

單位：新台幣億元，%

項目	《公共債務法》規定上限	101 年債務餘額			
		預算數		實際數（101/10/31）	
		金額	占前 3 年度 GNP 平均數	金額	占前 3 年度 GNP 平均數
中央	40.0	50,531	36.91	48,745	35.60
台北市	3.6	2,236	1.63	1,641	1.20
高雄市	1.8	2,103	1.54	1,929	1.41
新北市	-	613	0.45	435	0.32
台中市	-	546	0.40	338	0.25
台南市	-	454	0.33	454	0.33
各縣（市）	2.0	1,981	1.45	1,777	1.30
各鄉（鎮市）	0.6	34	0.03	13	0.01
合計	48.0	58,499	42.73	55,333	40.42

資料來源：財政部國庫署。

表2　《公債法》各級政府1年以上債限比率修正情形對照表

政府別	現行規定		101 年修正草案（行政院版）	
	占前 3 年度名目 GNP 平均數	占當年度總預算及特別預算歲出總額	占前 3 年度名目 GDP 平均數	占當年度總預算及特別預算歲出總額
中央	40.0%	-	41.2%	-
直轄市	5.4%	-	7.25%	-
各縣（市）	2.0%	45.0%	1.43%	45.0%
各鄉（鎮市）	0.6%	25.0%	0.12%	25.0%
合計	48.0%	-	50.0%	-

資料來源：財政部國庫署。

3. 增訂地方債務預警機制及債務管控機制，地方政府債限達 90%時，即應提出債務改善計畫及時程表；增訂縣市及鄉鎮市按公共債務未償餘額至少 1.6%編列強制還本。

（二）《財政收支劃分法》修正草案重點說明

1. 調整稅收分成

（1）遺產贈與稅：劃一直轄市及縣市稅課收入分成基礎，屬地方稅收的遺產及贈與稅，由目前直轄市及縣市分得 50%、市及鄉鎮分得 80%，修正為均分得 60%。

（2）土地增值稅：取消目前在縣市所徵 20%應繳由中央統籌分配，改為全歸地方。

2. 擴大中央統籌分配稅款規模（詳表 3）

（1）所得稅：由目前 10%降為 6%。

（2）營業稅：由目前扣除 1.5%發票獎金及稽徵成本後之 40%，增加為 100%，全數分配地方。

（3）貨物稅：取消目前 10%納入中央統籌分配稅款。

（4）菸酒稅：由目前總收入 18%按人口比例分配直轄市及各縣市，2%按人口比例分配福建省金門縣及連江縣，提高為直轄市及各縣市起徵收入，扣除 1%稽徵成本後之 19%先按人口比例分配各直轄市及縣市，福建省金門縣及連江縣起徵收入，扣除 1%稽徵成本後之 80%先分配該兩縣，餘納入中央統籌稅款，全數分配地方。

（5）依 100 年決算數估計，修法後地方稅收分成與統籌分配稅款增加，加上一般補助款及勞健保全數改由中央負擔，地方整體財源淨增加約 438 億元。

表3　統籌分配稅款財源修正表

統籌分配稅款財源		本次修正草案（101 年行政院版）	目前規定
1.所得稅		6%	10%
2.營業稅		100%	40%
3.貨物稅		0%	10%
4.菸酒稅	(1)各直轄市及縣市	起徵收入19%先分配各直轄市及縣市，餘81%納入統籌分配稅	總收入18%
	(2)福建省金門縣及連江縣	起徵收入80%先分福建省金門縣及連江縣，餘20%納入統籌分配稅	總收入2%
	(3)整體	100%	總收入20%

3. 中央統籌分配稅分配公式入法

現行《財劃法》訂明中央統籌分配稅款分為普通、特別統籌分配稅款，比例分別為 94%、6%。本次修正草案普通、特別統籌分配稅款比率分別為 96%、4%，並將分配各縣市之公式明確訂於《財劃法》中，普通統籌分配稅款 90%按公式分配，6%保障各地方政府既有財源。（詳表 4）

表4　101年《財劃法》修正草案有關分配公式入法之規定

公式入法	普通統籌分配稅款（總額 96%）		特別統籌分配稅款
	按公式分配（90%）	保障既有財源（6%）	總額 4%
說明	1. 公式分配總額85%，優先弭平基準財政收支差額 2. 公式分配總額15%，按財政努力及績效分配	1. 彌補分配因修法減少之收入數 2. 改制之直轄市或準用直轄市或合併縣市，明定其財源保障之計算方式	應供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

資料來源：財政部國庫署。

二、97～102年度五都財政概況

（一）歲出規模

1. 比較 97 ～ 99 年度與 100 ～ 102 年度歲出成長率平均值，除台北市、高雄市下降至低於 5%，新北市、台中市以及台南市均呈現兩位數成長。

2. 100 ～ 102 年度歲出成長率平均值以新北市 17.5%居冠，依次為台中市 12.0%、台南市 10.6%、高雄市 3.8%，台北市 2.7%居末，顯示改制後，新北市歲出明顯快速成長（詳表 5）。

3. 新北市 100 年度歲出成長率 43.6%，明顯高於 97 年度 28.3%。改制後新北市歲出擴增主要來自退休撫卹等經常性支出，100 年度政事支出中，增幅前 3 項分別為退休撫卹支出增幅 356%（自 99 年度 25 億元增為 119 億元），社會福利支出增幅 115%（自 146 億元增為 314 億元），一般政務支出增幅 87%（自 90 億元增為 168 億元）。

表5　97～102年度五都歲出成長率變化情形

單位：%

年度	97	98	99	100	101	102	97 ～ 99 平均值	100 ～ 102 平均值
台北市	6.9	4.9	4.3	6.7	6.5	-5.0	5.4	2.7
台北縣（新北市）	28.3	2.4	2.8	43.6	7.9	1.1	11.2	17.5
台中市	11.0	-2.1	4.5	25.0	10.3	0.7	4.5	12.0
台南市	11.0	10.9	-0.4	19.6	12.4	-0.1	7.2	10.6
高雄市	-0.1	15.6	-1.7	9.3	3.6	-1.6	4.6	3.8

註：1. 為利比較，99 年度前之台中市、台南市、高雄市數據，係將台中縣及台中市、台南縣及台南市、高雄縣及高雄市各自加總而得。

2. 97 ～ 100 年度為審定決算資料，101 年度為法定預算數，102 年度為預算案數。

資料來源：1. 財政部國庫署。

2. 行政院主計處編印，101 年度各直轄市及縣（市）總預算彙編。

3. 台北市、新北市、台中市、台南市以及高雄市 102 年度總預算書。

（二）歲入規模

1. 比較 97 ～ 99 年度與 100 ～ 102 年度歲入成長率平均值，除台北市由正轉負外，其餘新北市、台中市、台南市以及高雄市歲入成長率平均值均有提升。

2. 100 ～ 102 年度歲入成長率平均值以新北市 18.0%居冠，依次為台南市 14.2%、台中市 10.4%、高雄市 3.7%，台北市 -3.1%居末（詳表 6）。

表6　97～102年度五都歲入成長率變化情形

單位：%

年度	97	98	99	100	101	102	97 ～ 99 平均	100 ～ 102 平均
台北市	-4.9	-5.3	16.0	-2.9	-2.0	-4.5	1.9	-3.1
台北縣（新北市）	24.4	-2.3	1.7	57.8	-2.9	-1.0	7.9	18.0
台中市	13.5	-8.3	11.7	18.8	8.2	4.2	5.6	10.4
台南市	11.7	8.1	-1.4	21.8	16.8	4.2	6.1	14.2
高雄市	-4.6	13.0	0.5	9.7	2.1	-0.9	3.0	3.7

註：同表 5。

資料來源：同表 5。

3. 新北市 100 年度歲入成長率達 57.8%，高於 97 年度準用直轄市時 24.4%。改制後之新北市歲入擴增主要來自補助及協助收入，補助及協助收入增幅 202%（自 99 年度 152 億元增為 459 億元），稅課收入增幅為 21%（自 592 億元增為 715 億元），營業盈餘及事業收入增幅為 102%（自 55 億元增為 111 億元）。

（三）財政赤字占歲出之變化

1. 比較 100 ～ 102 年度與 97 ～ 99 年度赤字占歲出比率平均值，可以看出台北市明顯自原財政賸餘轉呈財政赤字，此外，財政赤字占歲出比率平均值台南市、高雄市呈下降，新北市、台中市則呈上升。

表7　97～102年度五都財政赤字占歲出比率

單位：%

年度	97	98	99	100	101	102	97 ～ 99 平均	100 ～ 102 平均
台北市	-3.8	6.3	-4.2	5.2	12.8	12.3	-0.6	10.1
台北縣（新北市）	5.7	10.0	10.9	2.1	11.9	13.7	8.9	9.2
台中市	1.3	7.5	1.2	6.1	7.9	4.7	3.3	6.2
台南市	6.1	8.4	9.4	7.7	4.1	0.0	8.0	4.0
高雄市	11.3	13.3	11.3	11.0	12.3	11.6	12.0	11.6

註：赤字負值代表財政收支賸餘，正值代表財政收支短絀；其餘同表 5。

資料來源：同表 5。

2. 五都改制後，以台北市財政赤字增加最快，財政赤字占歲出比率自 97 ～ 99 年度平均值 -0.6%升至 100 ～ 102 年度平均值 10.1%，增加 10.7 個百分點；台中市次之，增加 2.9 個百分點；新北市增加 0.3 個百分點；台南市、高雄市分別減少 4.0、0.4 個百分點（詳表 7）。

3. 100 年度台北市政府財政收支轉呈赤字主要係因歲入減少所致，稅課收入自 99 年度 1,104 億元降為 998 億元，減少 107 億元，其中 60 億元來自中央統籌分配稅款減少；補助及協助收入自 269 億元增為 339 億元，增加 70 億元，歲入整體共減少 50 億元。

（四）債務依存度（舉債占歲出比率）之變化

1. 比較 100 ～ 102 年度與 97 ～ 99 年度 5 都債務依存度，債務依存度增加的有台北市、台中市以及台南市，債務依存度下降的有新北市以及高雄市。

2. 因應赤字擴增，台北市政府債務依存度自 97 ～ 99 年度平均值 0.7%增為 100 ～ 102 年度 10.6%，增加 9.9 個百分點；同期間，台南市增加 8.3 個百分點；台中市增加 7.7 個百分點（詳表 8）。

3. 改制後，新北市、高雄市雖然財政赤字持續擴增，但因平均債務還本數下降，債務依存度呈現下降。新北市債務依存度自 97 ～ 99 年度平均值 41.0%降為 100 ～ 102 年度平均值 28.6%；高雄市政府自 19.2%降為 18.7%。

表8　97～102年度五都舉債額度占歲出比率

單位：%

年度	97	98	99	100	101	102	97 ～ 99 平均	100 ～ 102 平均
台北市	2.2	0.0	0.0	9.0	11.9	10.9	0.7	10.6
台北縣（新北市）	35.9	41.7	45.5	19.9	23.4	42.5	41.0	28.6
台中市	18.0	20.2	18.0	19.2	34.1	25.9	18.7	26.4
台南市	14.7	29.9	28.2	32.1	31.6	34.0	24.3	32.6
高雄市	19.6	18.0	20.0	17.8	19.1	19.1	19.2	18.7

註：同表 5。

資料來源：同表 5。

三、97～102年度五都財政自主性之演變

（一）自有財源之變化

1. 中央統籌分配稅款

（1）改制前，中央統籌分配稅款分配比例分別為直轄市 43%、縣（市）39%、鄉（鎮、市）12%。因應地方改制，100 年度起中央統籌分配稅款分配比例調整分別為直轄市 61%、縣（市）24%、鄉（鎮、市）9%。

（2）97 ～ 99 年度與 100 ～ 102 年度間，五都中央統籌分配稅互有增減，台北市、新北市在金額上雖仍維持前二高，但其占歲入比率卻轉呈下降，高雄市、台中市、台南市中央統籌分配稅則明顯增加，其占歲入比率亦大幅提升至約 20%。

（3）台北市、新北市中央統籌分配稅款分別自 97 ～ 99 年平均 387 億元、300 億元降為 100 ～ 102 年平均 344 億元、245 億元，占其歲入比率分別降為 21.6%、17.6%；台中市、台南市、高雄市則分別自 97 ～ 99 年平均 95 億元、87 億元、178 億元擴增為 196 億元、162 億元、234 億元，占其歲入比率分別增為 20.1%、20.1%、20.5%（詳表 9）。

表9　96～102年度五都中央統籌分配稅款之變化

單位：億元，%

年度	96		97 ～ 99 平均值		100 ～ 102 平均值	
	金額	占歲入比率%	金額	占歲入比率%	金額	占歲入比率%
台北市	608	37.6	387	24.8	344	21.6
台北縣（新北市）	104	14.2	300	33.2	245	17.6
台中市	94	14.3	95	12.9	196	20.1
台南市	82	16.6	87	15.1	162	20.1
高雄市	284	29.9	178	18.1	234	20.5

註：同表 5。

資料來源：同表 5。

2. 補助及協助收入（詳表 10）

（1）97 ～ 99 年度補助及協助收入平均值前三高依序為高雄市、台南市及台中市；100 ～ 102 年度平均值前三高為新北市、高雄市及台北市。

（2）就補助及協助收入占歲入比率而言，100 ～ 102 年度平均值較 97 ～ 99 年度平均值上升的為新北市、台北市，比率下降的則有台南市、台中市、高雄市。

表10　96～102年度五都補助及協助收入變化

單位：億元，%

年度	96		97 ～ 99 平均值		100 ～ 102 平均值	
	金額	占歲入比率%	金額	占歲入比率%	金額	占歲入比率%
台北市	44	2.7	257	16.5	311	19.4
台北縣（新北市）	176	24.0	195	21.7	372	26.6
台中市	202	30.6	272	37.1	252	26.1
台南市	203	41.2	293	50.6	301	37.7
高雄市	208	22.0	398	40.2	354	31.1

註：同表 5。

資料來源：同表 5。

3. 財政努力

地方政府歲入包括稅課收入、規費收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、補助收入等，其中，稅課收入包含土地稅、房屋稅、中央統籌分配稅等。若將地方政府歲入扣除補助收入，即屬自有財源；將自有財源再扣除中央統籌分配稅款，即為自籌財源。

（1）自有財源（詳表 11）

— 96 ～ 102 年度間台北市自有財源位居五都之首，顯示其財政資源相對充裕，惟其自有財源占歲出比率，漸自 96 年度 113.6%，降為 97 ～ 99 年度平均 84.0%，100 ～ 102 年度續降為 72.4%。

— 新北市於 97 年度起準用直轄市後，97 ～ 102 年度自有財源位居五都第二高，自有財源自 96 年度 556 億元，提高為 97 ～ 99 年度平均 706 億元，再續升為 100 ～ 102 年度平均 1,024 億元，惟隨著其歲出快速擴增，自有財源占歲出比率自 96 年度 73.9%，降為 97 ～ 99 年度平均值 71.3%，100 ～ 102 年度平均值再降為 66.4%。

— 100 ～ 102 年度間高雄市、台中市、台南市自有財源占歲出比率，相對於 97 ～ 99 年度提升，顯示改制後高雄市、台中市、台南市 3 都自有財源明顯增加，支應歲出比率隨之提升。

表11　96～102年度五都自有財源之變化

單位：億元，%

年度	96		97 ～ 99 平均值		100 ～ 102 平均值	
	金額	占歲出比率%	金額	占歲出比率%	金額	占歲出比率%
台北市	1,574	113.6	1,305	84.0	1,284	72.4
台北縣（新北市）	556	73.9	706	71.3	1,024	66.4
台中市	457	67.0	461	60.8	721	69.3
台南市	290	54.9	286	46.8	507	60.0
高雄市	740	72.4	587	52.7	786	60.9

註：自有財源＝歲入－補助及協助收入；其餘同表 5。

資料來源：同表 5。

（2）自籌財源（詳表 12）

— 扣除中央統籌分配稅，台北市自籌財源仍高居五都之首，惟 100 ～ 102 年度自籌財源平均值已明顯較 96 年度下降，此外 100 ～ 102 年度自籌財源占歲出比率為 53%，較 97 ～ 99 年度的 59%下降，顯示台北市歲出擴增大於自籌財源擴增額度。

— 改制後，新北市 100 ～ 102 年度自籌財源平均為 779 億元，較改制前 97 ～ 99 年度平均 406 億元明顯擴增，其占歲出比率提高至 50.5%，屬五都中最積極擴增自籌財源者。

表12　96～102年度五都自籌財源之變化

單位：億元，%

年度	96		97 ～ 99 平均值		100 ～ 102 平均值	
	金額	占歲出比率%	金額	占歲出比率%	金額	占歲出比率%
台北市	966	69.7	919	59.1	941	53.0
台北縣（新北市）	452	60.1	406	41.0	779	50.5
台中市	363	53.2	367	48.4	526	50.4
台南市	209	39.4	199	32.5	345	40.7
高雄市	456	44.7	410	36.7	552	42.7

註：自籌財源＝自有財源－中央統籌分配稅款；其餘同表 5。

資料來源：同表 5。

4. 人事費占自有財源比率（詳表 13）

（1）若以 97 ～ 99 年度人事費占自有財源比率平均值來看，以台北市 58.5%居五都最低，顯示除支應人事費外，具有最佳財政狀況從事其他建設；其次為新北市 68.9%，台南市人事費占自有財源比率 103.9%為最高，顯示自有財源完全不足以支付人事費，尚需倚賴其他收入支應。

（2）100 ～ 102 年度高雄市人事費持續上升，因自有財源增加，人事費占自有財源比率較 97 ～ 99 年度下降。

表13　96～102年度五都人事費占自有財源比率之變化

單位：億元，%

年度	96		97 ～ 99 平均值		100 ～ 102 平均值	
	金額	占自有財源比率%	金額	占自有財源比率%	金額	占自有財源比率%
台北市	760	48.3	761	58.5	811	63.1
台北縣（新北市）	446	80.2	485	68.9	-	-
台中市	392	85.7	409	88.8	-	-
台南市	288	99.3	297	103.9	-	-
高雄市	539	72.8	554	94.4	657	85.2

註：同表 5。

資料來源：同表 5。

（二）垂直財政不平衡之變化（詳表 14）

1. 地方政府的垂直財政不平衡通常會透過補助收入及赤字融通來支應，改制後的五都垂直財政不平衡明顯轉變。改制前之 97 ～ 99 年度台北市、新北市 VFI 平均值分別為 16.0%、28.7%，低於台中市、台南市及高雄市；惟改制後之 100 ～ 102 年度平均值卻提高為 27.6%、33.6%，顯示改制後，該二都垂直財政不平衡相對擴大，中央政府提供該二都之補助協助收入相對增加。

2. 改制後之 100 ～ 102 年度台中市、台南市及高雄市 VFI 平均值分別為 30.7 %、40.0 %、39.1 %， 較 97 ～ 99 年度平均值 39.2 %、53.2 %、47.3%下降，顯示改制後，該三都垂直財政不平衡相對改善。

表14　97～102年度五都對中央之垂直財政不平衡（VFI）之變化

單位：%

年度	97	99	100	102	97 ～ 99 平均	100 ～ 102 平均
台北市	13.3	12.4	24.7	27.0	16.0	27.6
台北縣（新北市）	26.1	25.9	33.6	31.0	28.7	33.6
台中市	38.7	37.8	35.3	25.4	39.2	30.7
台南市	52.2	54.1	49.3	32.5	53.2	40.0
高雄市	41.7	47.7	45.0	34.2	47.3	39.1

註：同表 5。

資料來源：同表 5。

（三）未償債務餘額之變化（詳表 15）

1. 101 年度截至 11 月底止高雄市 1 年以上債務未償餘額為 1,929 億元，較 99 年度 1,796 億元，增加 133 億元，平均每人負債為 6.9 萬元，為五都最高者；台北市 1 年以上債務未償餘額為 1,642 億元，較 99 年 1,537 億元，增加 105 億元，平均每人負債為 6.1 萬元，僅次於高雄市，居五都第 2 位。

表15　99～101年度五都1年以上債務未償餘額變化

年度	99			100			101		
	債務餘額	人口數	每人負債	債務餘額	人口數	每人負債	債務餘額	人口數	每人負債
	億元	萬人	萬元	億元	萬人	萬元	億元	萬人	萬元
台北市	1,537	262	5.9	2,013	265	7.6	1,642	267	6.1
台北縣（新北市）	555	390	1.4	426	392	1.1	435	394	1.1
台中市	390	265	1.5	452	266	1.7	338	268	1.3
台南市	388	187	2.1	441	188	2.4	454	188	2.4
高雄市	1,796	277	6.5	1,942	277	7.0	1,929	278	6.9

註：99、100 年資料為年底值，101 年新北市為截至 10 月資料，其餘為截至 11 月資料。

資料來源：人口數資料來自內政部統計月報，其餘同表 5。

2. 改制後，100 年度除新北市外，四都債務餘額均明顯上升，101 年度台北市、台中市積極減債，截至 11 月底止債務餘額較 100 年底分別下降 371 億元、114 億元。新北市 100 年度積極減債，債務餘額較 99 年底下降 129 億元，平均每人負債 1.1 萬元，為五都中最低者。

肆、開創地方自主財源之策略研析

隨著改制升格為直轄市，業務、職能擴增，歲出隨之增加。為有效縮短地方財政收支差短，除透過合併後組織機構整併，漸進精簡組織員額、增加委外經營、降低人事費占自有財源比率、減少不經濟支出等，有效節流外，亦可積極開創地方自主財源，包括：善用基金調度機制，支援市政建設；運用建設結合土地開發機制，引進民間資源；運用租稅增額機制，檢討調整地方稅稅基等；運用跨域合作機制，促進區域永續發展。

一、善用基金調度機制

政府特種基金類型包括有營業基金、作業基金、特別收入基金、債務基金，以及資本計畫基金。在財政資源有限下，對具有固定收益性質等自償性建設計畫，若能適度透過基金預算支應，將可擴大建設規模，滿足更多的施政需求（周麗芳，2010）。

比較 100 年度五都運用基金預算情形，以台北市、高雄市基金預算規模最大，與總預算規模相當，基金收入占總預算收入均超過 100%。基金數量以台北市 32 個為最多，基金收支賸餘以新北市 39 億元最高，台北市 37 億元次之，高雄市為唯一基金收支短絀者；基金繳庫數以新北市 135 億元最高，台北市 77 億元次之（詳表 16）。

表16　100年度五都運用基金預算情形

單位：億元；%

	基金數	基金收入		基金支出		基金收支賸餘	基金繳市庫數
		金額	占總預算收入比率%	金額	占總預算支出比率%		
台北市	32	1,600	102.4	1,563	88.4	37	77
新北市	19	533	37.9	494	31.8	39	135
台中市	12	456	50.3	438	42.5	18	53
台南市	24	309	41.7	286	36.7	23	21
高雄市	25	1,737	146.7	1,748	129.5	-11	5

資料來源：五都 100 年度附屬單位預算。

有效運用基金擴展自償性資金來源，能降低特種基金對公庫之倚賴，提升基金資金運用效能，以台北市為例，台北市政府所屬 4 個營業基金及 28 個非營業基金年營收約 1,600 億元，90 ～ 99 年度基金累計繳庫數約 607 億元（邱大展，2010）。

為促進資金靈活運用與機動調度，茲就強化基金之資金管理策略、運用基金支援建設 2 個面向，說明如下：

（一）強化基金之資金管理策略

1. 為降低貸款資金成本，各基金應透過公開比價程序，選擇債信良好、存貸條件最優渥之銀行，辦理基金相關之存貸業務。

2. 為利增加市庫收入，應將各基金未分配盈餘繳庫予以制度化，衡酌基金中長期資金需求，檢討分配盈餘繳庫之可行性。

3. 為靈活財務調度，以台北市為例，將平均地權基金等 20 個基金納入集中支付（共約 546 億元），供市庫統籌調度。此外，為增進資金運用效率，《台北市市庫自治條例》等相關規定已賦予基金間可互為借貸之法源依

據。考量部分基金涉及跨縣市資金，不宜納入集中支付外，目前台北市未納入集中支付基金約 12 個，規模約 297 億元。基金間辦理借貸資金約 48.2 億元，1 年有效節省債息支出約 7.8 億元。

（二）運用基金支援建設

1. 透過研修基金相關法令，配合基金運用期程，將餘裕資金作多元化有效運用，如運用投資入股等投資策略，推動休閒產業、安養事業等創業投資方案，推動市政產業發展，增加財務收益。

2. 營業基金除本業及現有投資外，亦可投資發展與本業相關之事業，如：台北自來水事業處可發展礦泉水、自來水博物館等事業。

3. 為加速公共投資進程，具自償性市政建設，可由目的事業主管機關循特種基金設立規定，籌劃並推辦市政建設特種基金，並擴展其自償性資金來源，減輕財政負擔。

二、結合土地開發機制

目前國內多數建設計畫之財務規劃，多僅考量政府負擔成本，未能將建設對土地開發的經濟效益轉化為財務效益，挹注建設財源，形成建設開發周邊土地所有權人獲取大部分利益，而無法歸社會共享的現象。因此，為利將計畫衍生之財務效益，挹注建設計畫，建設計畫可評估多採與周邊市有土地結合開發方式辦理。

以交通建設為例，可運用大眾運輸導向發展（Transit-Oriented Development, TOD）財務機制，將捷運、機廠、鐵路等建設結合土地開發策略，由增加容積率、閒置或騰空土地再利用等方式，將計畫周邊土地開發利益、沿線土地利用增值、增額容積等公共建設外溢效果內化為財務效益，挹注建設經費。

如：香港地鐵公司運用「地鐵加房地產」發展模式，成為世界唯一建設成本完全自償之地鐵公司。讓大眾運輸公司與發展商合作進行沿線土地開發，除提升沿線交通可及性，並促使其房地產價格上漲，進而帶動其他運輸設施及場站周邊房地產的競爭能力，使大眾運輸公司之營運收益除票箱收入外，尚能有極大比例之物業發展收益挹注，且由開發商代替政府進行都市公共設施的興建，達到政府、開發商與城市居民多贏的局面。2007 年香港地鐵公司營運收益，捷運本業占 37%，附屬事業、租務及管業、物業發展利潤等共占 63%（林左裕，2010）。

在運用大眾運輸導向發展（TOD）機制方面，目前包括大台北都會區、高雄與台中捷運開發以及台鐵立體化與捷運化建設計畫，可透過與車站周邊國有土地開發計畫整合，將車站周邊土地之開發商業利益及房地產增值，透過基金或成立半官方企業營運，以周邊商業利益及不動產增值來支應建設經費。此外，台北市、高雄市政府已有多項建設計畫結合土地開發機制，除可活化市有土地利用外，尚可透過引進民間資源參與，善用 BOT，活化公共設施經營管理，降低市府財政負擔，如：台北市政府交九轉運站，以及高雄市政府高雄巨蛋等計畫。以高雄市現代化綜合體育館民間參與開發案（高雄巨蛋）為例，民間機構取得開發經營權後，投資 79 億元（綜合體育館約 44 億元、附屬事業部分約 35 億元），其中政府投資 15 億元，興建容納 1.5 萬人固定席次之綜合體育館及附屬事業商業設施（高雄漢神百貨公司），於 50 年特許年限後，將相關設施移轉予高雄市政府。政府節省興建預算 29 億元，增加財政收入（租金、稅收等）每年約 2,000 萬元，節省人事及維護管理經費每年約 1 億元。

三、租稅增額機制

租稅增額融通（Tax Increment Financing, TIF）機制，係將公共建設特定範圍內、特定期間、特定稅目之稅收增額部分，挹注該公共建設所需經費。為

籌措建設財源，地方政府可運用租稅增額融通（TIF）將計畫未來收益提前實現，以特定計畫區域未來開發所產生的增額稅收，先行辦理融資，支應開發建設所需成本，即用未來地方發展所創造稅收，做為現在從事建設融資的還款保證財源。在 TIF 實施期間，基年評定之原始稅收維持由各課稅單位支配，未來租稅增額則先行融資納入特種基金，支應公共建設計畫，TIF 結束後，租稅增額則回歸原課稅單位（曾巨威，2010）。

在資金籌措方面，TIF 制度主要是透過特定地區未來一定期限因土地增值所增加之財產稅（如地價稅、房屋稅、土地增值稅等）稅金增額（Tax Increment），直接作為發展資金或發行公債之基礎。該機制源起於美國加州，目前已有 49 個州陸續採行。以美國華盛頓特區 Gallery Place 計畫為例，規劃涵蓋零售、娛樂、居住、停車場及辦公使用等多用途的 95 萬平方英呎綜合商場，總計畫經費約 2.7 億美元。依據 1998 年 TIF《授權法》，該地區發行 TIF 債券累積金額總計可達 3 億元，作為 TIF 區發展及再發展資金，其所衍生之相關收益，舉如：先期發展及建設利潤、股票貢獻（Gallery Place 之股票及持股貢獻）、TIF 貢獻（TIF 債券進行、稅金及費用放棄、公共建設改善）等，將被用於償還 TIF 債券。

建設計畫運用 TIF 籌措財源，需由地方政府先行協商劃定 TIF 區範圍、期間、基年、稅目，並據以審慎估算增額稅收；地方政府可成立建設基金，先行籌資辦理，並按核定計畫所納入 TIF 各稅目之增額稅收部分，逐年編列歲出預算，撥入該建設計畫基金，用以還款。TIF 機制具有專款專用性質，故需成立專責機構辦理，統籌分配區內租稅增額，支應區內建設計畫，並妥為規劃財務計畫，以均衡計畫需求與債務償還。參考國外作法，地方政府運用 TIF 籌措財源之配套措施應包括：以直轄市及縣市為實施機關；以《地方自治條例》規範運用 TIF 機制之法源；以地價稅與房屋稅為 TIF 的實施稅目；須與地方建設計畫結合，地方每項計畫皆應嚴格評選；TIF 財務計畫所精算出來的公告地價（或

房屋現值）調整率不得任意變更；建立受益付費與指定用途稅的概念，成立 TIF 特別收入基金，向金融機構融資，並以未來地方增加的地價稅與房屋稅稅收作為償債財源。目前高雄市政府已有相關計畫運用 TIF 精神辦理，以交通部「高雄鐵路地下化延伸鳳山計畫」財務計畫為例，以鐵路沿線兩側各 1 公里範圍內（TIF 估算範圍），每 3 年分別調高房屋稅及地價稅 3%（稅目），估算 30 年期間因建設帶動增加之房屋稅及地價稅收入約 10 億元，用以挹注建設計畫財源。

此外，為反映出社會中高價房屋所應負擔稅賦的公平性，地方政府可定期適度調高房屋稅、地價稅等地方稅之課徵稅基，如：《房屋稅法》明訂「房屋標準價格」應每 3 年重行評定一次。此外，依《地方稅法》通則規定，地方政府可就其地方稅原規定稅率上限，於 30%範圍內，予以調高，訂定徵收率。地方政府配合建設發展，定期適度調高房屋稅、地價稅等稅基，除可增加地方自主財源外，亦可達到抑制高房價及縮短貧富差距等一舉三得之目標。

四、跨域合作治理機制

跨區域、跨部會及跨專業的合作是世界潮流，強調跨界資源整合運用與角色分工、合作的區域治理模式日益重要。因此，縣市合併僅是合作的開始，縣市合作才是永續的目標（黃萬翔，2009）。

為利地方政府就區域合作開闢財源，行政院於 99 年 2 月核定通過「國土空間發展策略計畫」，並推動國家建設總合評估規劃計畫，鼓勵七大區域內之直轄市及縣市政府共同參與建立區域發展合作平台，共同規劃攸關區域整體發展的事項。中央政府 98 ～ 100 年共編列預算 2.97 億元，透過補助機制，鼓勵部會及地方政府辦理各項跨建設、跨區域、跨產業等跨域合作建設計畫之規劃作業，同時藉由資源整合方式將建設外部效益內部化，以提高計畫自償性。

行政院 101 年 5 月核定「國家建設總合評估規劃中程計畫（101 ～ 106 年）」，總經費 6.2 億元，鼓勵縣市政府以議題導向，規劃不同範圍之跨域合作，並透過財務規劃的整合評估，建立提高財務收益的方式，推動公共建設計畫。升格後五都在區域合作機制下，可以互利共享方式爭取預算之補助，帶領其他周邊縣市發展，增進區域間各縣市的共同建設與發展，並強化政府財政資源配置的效益。透過補助機制，以合作型計畫替代競爭型計畫，讓財政資源較為豐沛的直轄市帶動鄰近區域繁榮，共享發展成果。

伍、結論與建議

配合五都改制，中央政府已修正《財劃法》，大幅增加地方財源，法案修正通過前，中央已配合調整直轄市統籌分配稅比率，五都財政資源相對增加。隨著中央政府釋出財政資源，錢權下放後，各地方政府應與中央政府共同承擔財政責任，積極提升財政自主性，強化財政紀律和財政努力，落實地方財政責任，更可透過跨域合作治理，擴大贏者圈，促進區域永續發展。

一、結論

（一）97 ～ 102 年度間五都歲出雖均呈擴增趨勢，惟以新北市增幅最大，以增加社會福利及一般政務等經常性支出為主。在歲入方面，100 ～ 102 年間台北市政府歲入規模仍高居五都之首，但受中央統籌分配稅下降等因素影響，成為五都歲入唯一負成長的直轄市，以致財政收支由 97 ～ 99 年間財政盈餘轉為財政赤字。100 ～ 102 年間台北市、台中市債務依存度增加，主要係融通支應擴增之財政赤字所致。

（二）100 ～ 102 年度台北市、新北市自有財源占歲出比率平均值較 97 ～ 99 年度下降，垂直財政不平衡相對高雄市、台中市、台南市三都擴大，惟台北市財政資源充足仍冠居五都之首，新北市亦積極擴增自籌財源，財政努力冠居五都之首。

（三）改制後，台中市、台南市、高雄市垂直財政不平衡雖然相對縮小改善，惟由於其人事費占自有財源比例高居不下，其他建設經費需仰賴補助收入或赤字融通支應，其中，尤以台南市人事費比率最高。

（四）債務方面，改制後五都債務均有增加，截至 101 年 11 月止，債務未償餘額以高雄市 1,929 億元最高，台北市 1,642 億元次之，平均每人負債分別為 6.9 萬元、6.1 萬元，新北市平均每人負債 1.1 萬元為五都最低者。

二、建議

（一）有效節流，漸進式整併組織及員額，降低人事成本

97 ～ 99 年度五都人事費占其自有財源比率平均值達 83%，造成支出結構僵化問題，未來若能透過「專案補助」方式，鼓勵升格後新直轄市的人事預算支出採「漸進式」調降，並透過成立跨域組織機構整併，逐步精簡組織員額，發揮區域整併後規模經濟綜效，將有助於大幅降低人事成本。

（二）善用基金調度機制，支援市政建設

基金預算係為直轄市政府配合推動各項特定政策之預算，若能妥善管理，將有助於挹注市庫收入，支援市政建設。在強化基金資金管理策略方面，可檢討將性質合適之基金納入市庫集中支付，以利財務靈活調度，未納入集中支付之基金，則可透過借貸機制，降低借貸資金成本。在支援建設方面，可研修基金相關法令，將基金餘裕資金作多元化有效運用，配合直轄

市推動之休閒或安養產業等，參與投資，增加財務收益。調整營業基金經營多角化，除本業外尚可投資公司業務相關重點產業。將資本支出規劃基金化，具自償性市政建設，可成立特種基金推辦，以加速公共投資進程，減輕財政負擔。

（三）將計畫結合土地開發，引進民間資源，活化市有土地利用

為利將計畫衍生之財務效益，挹注建設計畫，建設計畫可評估多採與周邊市有土地結合開發方式辦理，除可擴大計畫效益規模，更可將計畫外部收益內部化，提高計畫自償性，增加民間參與投資之可行性。以交通建設為例，可運用大眾運輸導向發展（TOD）財務機制，將捷運、鐵路等建設結合土地開發策略，並將車站週邊土地之開發商業利益及房地產增值，透過基金或成立半官方企業營運，支應建設經費，將外部效益內部化，提高計畫財務自償率，引進民間資源參與，並活化市有土地利用以及公共設施經營管理，降低市政府財政負擔。

（四）運用租稅增額融通（TIF）機制，合理調高財產稅等地方稅稅基

建設計畫運用 TIF 籌措財源，需由地方政府先行協商劃定 TIF 區範圍、期間、基年、稅目，並據以審慎估算增額稅收；地方政府可成立建設基金，先行籌資辦理，並按核定計畫所納入 TIF 各稅目之增額稅收部分，逐年編列歲出預算，撥入該建設計畫基金，用以還款。TIF 機制具有專款專用性質，故需成立專責機構辦理，統籌分配區內租稅增額，支應區內建設計畫，並妥為規劃財務計畫，均衡計畫需求與債務償還。此外，為有效增加地方自主財源，地方政府亦可合理調高房屋稅、地價稅等地方稅之課徵稅基，如：「房屋標準價格」等；另根據《地方稅法》通則規定，地方政府可就其地方稅原規定稅率上限，於 30%範圍內，予以調高，訂定徵收率。

（五）運用跨域合作治理機制，增進建區域設與發展

為強化政府財政資源配置的效益，升格後五都可透過跨域合作治理機制，帶領其他周邊縣市發展，以合作型計畫代替競爭型計畫，以互利共享方式爭取預算之補助，如：共同開發交通建設等，讓未升格整併的縣市也能共享區域資源整合的效益，在區域合作機制下，增進區域間各縣市的永續建設與發展。

參考文獻

一、中文部分

1. 林向愷（2011），「五都選後的中央與地方財政關係」，《社區發展雜誌》，第134 期，100 年 6 月。
2. 曾巨威（2011），「人口指標於財源分配之重要性」，100 年度新北市財政局委託研究，新北市政府。
3. 周麗芳（2010），「政府非營業特種基金財務管理」，提升政府非營業特種基金財務管理講習會，99 年 12 月。
4. 邱大展（2010），「台北市政府非營業特種基金實務操作相關議題」，提升政府非營業特種基金財務管理講習會，99 年 12 月。
5. 曾巨威（2010），「導入稅金增額融資（TIF）機制」，行政院經濟建設委員會委辦專題報告，99 年 5 月。
6. 林左裕（2010），「結合土地開發及跨域、跨部門計畫整合等，將外部效益內部化，以提高計畫自償性」，行政院經濟建設委員會委辦專題報告，99 年 3 月。

7. 周麗芳（2010），「建置非營業特種基金資金調度平台」，行政院經濟建設委員會委辦專題報告，99 年 3 月。

8. 黃萬翔（2009），「從全球競爭觀點看台灣區域發展與區域合作」，《研考雙月刊》，第 33 卷第 4 期，98 年 8 月。

9. 陳蜀珍（2003），「歐盟地方政府支出管理策略及對我國的啓示」，經濟研究，第 4 期，行政院經建會，92 年 12 月。

10. 黃建興、蔡玉時（2002），「建立激發地方政府財政努力之機制」，經濟研究，第 2 期，行政院經建會，91 年 3 月。

二、英文部分

1. Claudia Dziobek, Carlos Gutierrez Mangas, and Phebby Kufa (2011), "Measuring Fiscal Decentralization–Exploring the IMF's Database", IMF Working Paper, June 2011.

2. Luc Eyraud and Lusine Lusinyan (2011), "Decentralizing Spending More than Revenue: Does it Hurt Fiscal Performance", IMF Working Paper, September 2011.

3. Teresa Ter-Minassian (2007), "Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?", OECD Journal of Budgeting, Vol.6, No.3.

4. Kennth Davey (2003), "Fiscal Decentralization", http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017650.pdf.