

建立激發地方政府財政努力之機制

黃建興、蔡玉時*

摘要

地方財政困難，不但不利於地方相關政務推動，也加重中央政府財政上負擔。而地方政府財政自我努力程度不足，是造成當前地方財政困難最重要的原因。我國地方財政欠缺自我努力積弊甚深，為改善地方財政困境，有待全面檢討現有地方財政收入，發掘其中問題所在，並研擬一套激發努力措施機制。

壹、前言

地方財政困難，不但不利於地方相關政務推動，也加重中央政府財政上負擔。而地方政府財政自我努力程度不足，是造成當前地方財政困難最重要的原因。

90年12月初國內縣市首長選舉後，行政院於16日與當選縣市長舉行首次座談會，縣市財政困境為會議發言重點，也請求中央儘可能地給予必要支援，包括統籌分配稅款、補助款、撥款時效及春節年關財務調度等項。整體而言，地方政府以請求中央協助解決其財政困難為訴求，對本身地方財政自我負責機制仍未建立。

如何有效地建立激發地方政府財政努力，是目前政府財政極為重要的課題，也是本文所欲達成的研究目的。為深入分析我國地方財政問題，並提出適當之因應對策，本文研究重點包括：

- (一) 從地方財政努力進行理論分析，並參酌各國建立地方財政努力之國際趨勢，歸納做為我國可供改革之方向。
- (二) 檢討當前國內地方財政狀況，以明瞭地方財政困難之所在。
- (三) 進而檢討目前國內地方財政努力機制，發掘財政自我努力欠缺問題所在。
- (四) 依理論分析及現況分析，對激發地方財政努力機制，提出

*經濟研究處專門委員、科員。本文承李教授顯峰、朱教授澤民、陳副處長寶瑞、曾副處長文清、詹稽核方冠、黃專員舜卿提供寶貴意見，以及李科員佳貞、黃科員鈺茹暨行政院主計處許專員雅玲、梁科員嘉莉、林科員淑勤提供寶貴資料，謹此致謝。

適當的政策建議。

貳、地方財政努力之理論分析

一、意義

地方財政努力(fiscal effort)是指地方政府就其轄區內擁有的資源，願意充分利用，從事開闢財源，以提升地方財政收入。地方財政努力是地方財政分權(fiscal decentralization)或地方分權式(localistic approach)之具體表徵。世界銀行及國際貨幣基金均強力支持地方財政努力，因地方自籌財源責任加重，可減輕對公債或借款的需求，對整體財政健全及金融安定均具有實質效益。

二、建制條件

地方政府所應負起之責任，包括：政治責任(地方首長施政應能反映居民所需)、管理責任(提供財政收支管理報告)及經濟責任(居民負擔地方公共服務支出之義務，地方政府因其所提供之公共財，得向居民徵收租稅，故有權決定相關租稅稅率與稅基)。

三、優缺點分析

地方自我努力或地方分權有何優點，依學者 Bird 與 Vaillancourt(1998)研究，可歸納如下：

- (一)有助於促進地方發展：地方自我努力，使其有較充裕的收入，來支應地方政務需求，促進地方發展。
- (二)可強化地方政府與居民責任：地方財政自我負責之落實，使地方官員及居民較瞭解其本身所應負擔之財政責任。
- (三)提升支出效能：地方政府對支出效率控管提升，使收到每一塊錢收入的效益發揮最大，間接地避免增加居民租稅負擔。
- (四)總體經濟表現較佳：King (1997)分析 OECD 各會員國地方稅稅收占 GDP 比重，與平均每人 GDP 兩項經濟指標間之相關性發現：兩者間呈現正相關，即地方自我努力強度愈強者，在總經濟面之表現也愈好。
- (五)地方經濟愈趨繁榮：美國財產稅學者 Gaffney 與 Noyes (1998) 研究指出，地方政府若愈依賴財產稅，即與其自有財源依存度愈高，地方經濟也愈趨繁榮景象，平均每人所得

也愈高。

參、當前我國地方政府財政現況

民國 78 年為我國重要財政分界點，因公共設施保留地之徵收，使政府支出大幅膨脹，不論中央或地方都由原先有剩餘之情況，逐漸轉為赤字。近十年來地方政府財政狀況更呈現每下愈況景象（詳表一），負債占 GNP 比率由 78 年度之後攀升至 10% 以上，直至 89 年度由中央承接台灣省政府債務才轉呈下降至 2.8%。相對地，中央政府債務餘額則大幅攀升。

表一 中央及地方政府財政狀況

單位：%

年度	實質收支餘絀占 GNP		負債餘額占 GNP	
	中央政府	地方政府	中央政府	地方政府
77 年度	0.4	0.7	4.0	2.1
78 年度	0.6	-8.1	5.0	10.5
79 年度	0.5	-0.6	4.8	10.7
80 年度	-3.6	-1.3	5.8	12.3
81 年度	-6.5	0.6	10.9	9.4
82 年度	-4.8	-1.1	13.9	9.6
83 年度	-2.3	-2.8	14.6	10.4
84 年度	-2.7	-2.4	16.1	9.7
85 年度	-1.7	-1.5	16.5	9.4
86 年度	-2.4	0.3	17.2	9.4
87 年度	1.2	-0.5	15.8	10.2
88 年度	0.5	-1.0	14.5	11.0
89 年度	-1.3	-0.6	25.3	2.8

資料來源：行政院主計處統計手冊，90 年 9 月

就 81 年至 89 年度各級地方政府財政收支資料分析，我國地方財政主要面臨下述問題：

一、轄區內徵起稅收無法滿足支出所需

各別地方政府由於經濟發展程度不同、資源稟賦上的差異，以及目前稅制徵收設計偏重於對工商活動之營業行為及其所得等課稅，造成收入上懸殊；而支出則因法制因素，且具有易放難收

之特性縮減不易。以近五年度(85年度至89年度)而言(詳表二),南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、花蓮縣及澎湖縣等即使將其轄區內所徵得之全部稅收包括國稅及地方稅,全數歸其使用,不上繳中央或分配,仍不能滿足其實質政務所需之財源,尤其澎湖縣其全部稅收只占收入二成,更遑論支應舉債還本。

表二 五年直轄市及縣(市)政府稅收徵起與支出狀況

單位：億元

年度 政府	85年度		86年度		87年度		88年度		89年度	
	徵起數	支出								
台北市	4,115	1,286	4,473	1,288	5,097	1,361	4,575	1,444	6,793	2,467
高雄市	774	509	857	543	873	572	1,263	598	1,830	901
台北縣	1,073	545	1,171	595	1,279	568	1,216	584	1,665	961
宜蘭縣	111	114	118	116	120	112	110	124	144	170
桃園縣	808	270	855	320	931	309	1,071	327	1,487	457
新竹縣	180	115	193	133	193	123	215	124	344	168
苗栗縣	157	139	199	160	238	175	236	164	306	216
臺中縣	425	257	428	266	460	268	452	271	579	409
彰化縣	270	240	281	250	307	246	294	246	390	330
南投縣	84	135	88	161	99	151	102	149	119	279
雲林縣	101	168	96	191	102	170	93	194	171	248
嘉義縣	64	177	69	188	73	179	71	186	94	216
臺南縣	257	224	267	246	275	253	255	282	352	329
高雄縣	308	243	329	283	332	252	334	253	418	327
屏東縣	120	213	122	213	128	232	121	222	167	269
臺東縣	32	96	32	104	33	104	31	97	39	125
花蓮縣	75	103	77	111	83	118	80	119	105	148
澎湖縣	9	50	9	53	10	56	10	59	11	82
基隆市	462	107	397	109	413	109	350	118	506	183
新竹市	150	75	175	84	222	79	209	99	321	151
臺中市	440	200	478	234	554	267	495	206	592	325
嘉義市	92	65	95	65	114	62	103	70	143	105
台南市	262	167	283	182	313	170	277	174	373	274

資料來源：八十九年賦稅統計年報，財政部統計處 90 年 8 月

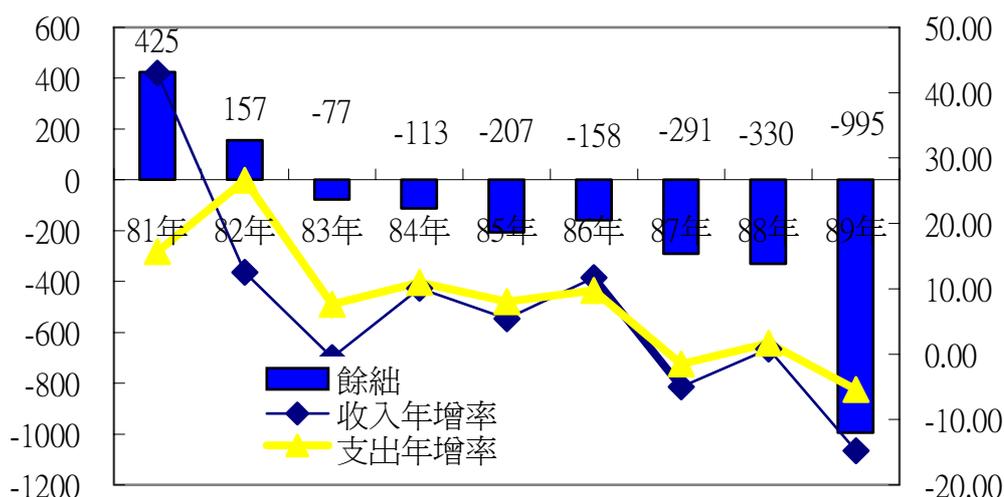
註：1.89 年度為 1 年半資料

2.支出為實質支出數，不含債務還本。

二、收入成長率不及支出擴增率

81 至 89 年度各縣市政府實質支出平均年增率為 6.05%，同時收入平均年增率僅為 1.88%，支出增幅明顯大於收入增幅，致收支差短呈現擴增現象（詳圖一），自 83 年度起由盈餘轉為赤字 77 億元，並逐年增至 89 年度差短 995 億元。同時，台北市實質支出年增率為 5.02%，實質收入平均年增率 2.32%，高雄市實質支出年增率 5.41%，實質收入年增率 2.39%。顯示不論各縣市政府、台北市及高雄市政府實質支出年增率明顯大於收入年增率，致財政轉趨惡化。

圖一縣市政府實質收入及支出年增



三、對補助之依賴

各縣市政府補助收入占實質收入比重，由 81 年 35.97%（表三），上升至 88 年 40.12%¹，顯示自有財源比重逐年下降，大致來說，各縣市地方政府自有財源和補助收入比重約六比四，而鄉鎮之自有財源收入更少，約占實質收入四成，六成則來自補助款，

¹ 89 年度因統籌分配稅款大幅改革，使各縣市政府所分配統籌稅款增加，補助收入則呈現減少，但大抵來說，補助收入仍維持實質收入三成。

由此可見地方政府仰賴補助收入甚深。

表三 縣市政府實質收入與支出決算分析表

單位：億元，%

	81 年度	82 年度	83 年度	84 年度	85 年度	86 年度	87 年度	88 年度	89 年度	81 至 89 年度平均
實質收入	2,692	3,028	3,013	3,315	3,494	3,905	3,711	3,739	4,777	1.88
自有財源	1,724	1,806	1,896	1,994	2,013	2,288	2,149	2,208	3,350	2.92
占收入%	64.03	59.64	62.95	60.14	57.60	58.59	57.91	59.05	70.13	-
稅課收入	1,503	1,572	1,607	1,651	1,669	1,889	1,741	1,804	2,791	2.40
占收入%	55.83	51.90	53.33	49.80	47.75	48.36	46.92	48.24	58.43	-
土增稅	836	811	764	720	538	573	548	454	718	-6.01
占收入%	31.07	26.78	25.36	21.72	15.38	14.67	14.77	12.14	15.03	-
統籌稅款	298	352	395	409	597	770	597	753	1,050	9.98
占收入%	11.05	11.62	13.11	12.32	17.08	19.72	16.09	20.13	21.98	-
非自有財源										
補助收入	968	1,222	1,116	1,321	1,482	1,617	1,562	1,531	1,426	-0.2
占收入%	35.97	40.35	37.05	39.86	42.40	41.41	42.08	40.95	29.86	-
實質支出	2,267	2,871	3,089	3,428	3,702	4,063	4,002	4,069	5,772	6.05
收支餘絀	425	157	-77	-113	-207	-157	-291	-330	-995	-

資料來源：81 至 89 年度各縣市政府決算書

說明：1.89 年度資料為 1 年半之資料

2.為使比較基礎一致，計算年平均成長率時，係將 89 年度資料折合成 1 年資料（即除於 1.5 計算）

四、地方稅收來源不穩定

各縣市政府 89 年度因中央統籌稅款改列地方課稅收入(詳表三)，致使統籌稅款成為最大稅課來源外。其餘 81 年至 88 年度，皆以土地增值稅為最大宗來源，在 89 年度之後土地增值稅亦為僅次於統籌稅款之主要稅課來源，約占稅課收入 37.47%。然土地增值稅為機會稅，稅收豐吝主要受房地產市況起伏影響，當市場交易熱絡時，土增稅呈現鉅幅增長，反之房市疲弱時，則稅收頹勢難挽。近 9 年來土地增值稅收呈現由盛而衰之景象，88 年度為最低點，已較 81 年度最高峰時下降 45.69%，由於土地增值稅為地方政府重要稅課收入財源，收入不穩定已嚴重影響縣市政府財務調度。

肆、國外啟示

丹麥、芬蘭、瑞典、挪威、西班牙、及韓國(屬於單一制國家，與我國情況較相似)近年來從事地方財政改革重點，皆以財政分權、地方自我努力為中心議題。惟在建置過程中，須要有基本條件，即地方政府應負擔其應有之政治責任、財政管理責任及發展經濟責任為前提，無論從那一層面來看，我國地方政府均欠缺此等基本條件，完備此等基本條件應為當前首要任務，地方財政改革重點可歸納如下：

一、地方租稅權

為達成地方財政自我努力，應酌予授權地方政府決定租稅權利，如韓國為增裕地方稅收，在1990年初開徵總土地稅及地區發展稅，授予地方租稅權，以助其開闢新稅源。目前我國地方稅相關稅法由中央統一管理及主導，實不具備落實地方財政自我努力之基本條件。且地方稅由中央統一管理，各地之間稅制差異性極低，無法使人民用腳投票，但亦無各區因租稅規定不同，導致租稅競爭、租稅輸出等問題。

二、加強規費徵收

韓國以加強規費徵收，做為改善地方財政努力之方法。我國當前應儘速完成「規費法」草案立法工作，以健全地方規費徵收法制，增進地方自有財源。

三、地方所得稅

北歐國家課徵地方所得稅，占地方總稅收九成以上，十分穩定。我國目前並無法令授權地方政府得以課徵地方所得稅，而為地方政府主要稅課收入的土地增值稅雖屬所得稅性質，但易受景氣波動影響，不利稅收穩定。

四、改革補助款制度

國際間補助款改革潮流，咸以一般補助取代計畫型補助，如丹麥、瑞典、挪威及韓國等已朝此方向進行，國內補助款改革亦正朝此方向進行。

五、地方經濟表現

就國外資料分析，一國或地方政府財政自我努力程度愈高

者，該國或該地方平均每人所得有愈高之趨勢。正可做為我國推動地方財政自足，將有助於國內經濟表現之重要依據。

六、地方政府數目

丹麥縮減地方政府數目近 1,200 個，擴大地方規模，提升支出服務效益。同時，正逐漸降低地方政府政治力量，朝民營的支出服務公司方向進行改革。我國鄉鎮現有 309 個，部分鄉鎮人口流失，不具經濟規模，正規劃裁減此一政府層級，並朝重新劃分地方行政區域，簡併地方政府數目著手。

伍、我國地方財政努力機制之檢討

我國地方政府財政仰賴補助收入，欠缺自我負責精神積弊甚深，如何激發地方財政自我努力，為當前國際上財政改革之國際趨勢，亦為解決當前地方財政困境之良方。惟財政努力可經由收支面改革著手，然支出面攸關中央、地方事權之重新劃分涉及層面較廣，尚有非財政考量因素，本文僅就財政收入面如何建立相關機制進行討論，茲首先就地方政府財政收入來源所潛藏問題進行分析，並於第五章研提相關問題對策。

一、統籌分配稅款

89 年度之後統籌分配稅款已躍升為各縣市政府稅課收入中最大來源。目前對於統籌稅款之分配程序可分為三階段（詳如圖二），經分析有如下問題：

(一)第一階段對於特別統籌分配稅款之比率，依據財政收支劃法規定為 6%²，為支應緊急事項之支出，惟在預算法第 22 條已在公務預算中設置第一預備金及在總預算中設置第二預備金，且預算法第 83 條對於國家遭遇重大災難、變故等得提出特別預算，是以特別統籌稅款有無存在必要值得商榷，若仍有存在必要，仍須檢討其額度決定方式。

(二)普通統籌稅款分配給各地方政府比率（直轄市、各縣市、各鄉鎮），由財政部會同相關單位逐年評估，因欠缺一套透明化公式化之運作模式，已淪為政治角力之結果，十分不公平且浪費政治資源，亦無助於落實地方政府自我努力精神。

² 我國 6%特別統籌稅款係參考日本地方交付稅暨補助制度，以支應緊急事項之支出。

(三)第三階段在北、高、各縣市政府及各鄉鎮政府間之分配，由於考量不同因素（詳圖二），缺乏一致性，且分配公式中欠缺考量各地方政府財政努力程度。縣市政府間之分配雖以基準財政收入及基準財政支出之差額為基礎，但基準財政支出包括人事費³、社會福利支出及基本建設經費計算，收入係依據前三年度收入決算數減除所分配之統籌稅款及地方稅法通則徵收之賦稅收入，惟二者皆採地方政府實際發生的收支決算數，未經任何標準化，無法真正顯示出該地方政府之基準財政需要及其潛在財政收入情形，且公式設計過於複雜，對於財政努力成果無法具體呈現，是以此分配公式對激勵地方自我努力程度有限。

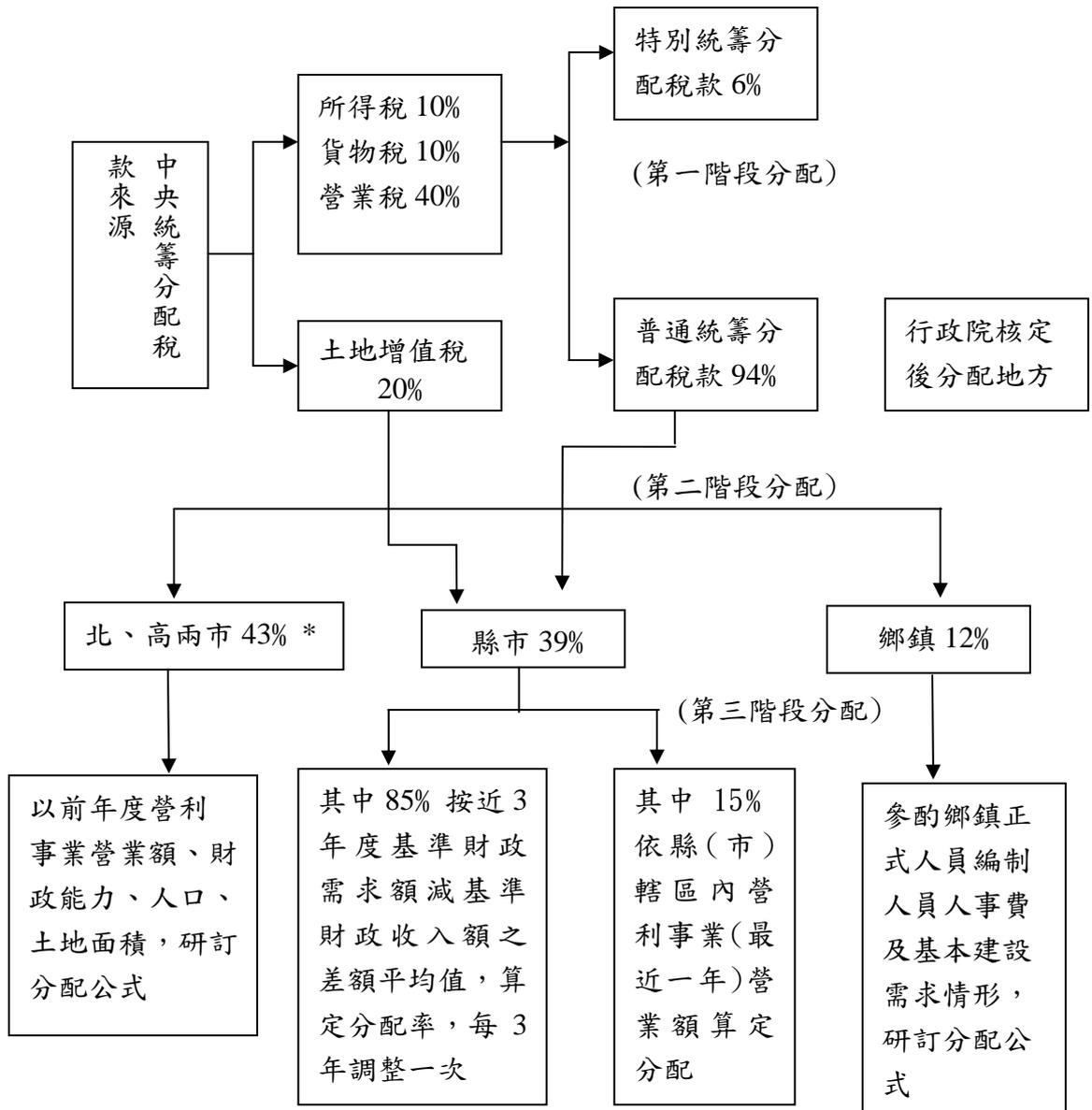
二、補助款

89年9月改制後之補助款制度，分為一般補助及計劃型補助。其中：

- (一)對於一般補助款雖已建制透明及公開化公式，以彌補基本財政收支差短為主，然所計算之基本財政收入及需要，亦未考量財政努力因素，且計算基本財政收入時，必須將統籌稅款視為其自有收入，倘考慮在統籌稅款中加重財政努力可分配之稅收，所增加之稅收，反而令其補助款減少，對於財政不努力者反而得到更多的補助款，兩者之間存在功能競合問題。
- (二)計劃型補助款雖於補助辦法中在分配及監督各地方政府支出，尚未完備，中央政府偶而輔以額外補助個別地方政府，破壞補助制度之公平性。

³ 人事費之評估係依據法定編制人員，而社會福利支出係依提全民健保、農民保險及老人津貼之相關規定估算。

圖二 九十年度中央統籌分配稅款來源及其分配方式



資料來源：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報告

*91 年度分配比率為北高 36.22%、各縣市 45%、鄉鎮 12.78%

三、地方稅權（中央立法為主）

現行稅制體系，有關國稅及地方稅課稅項目、稅率皆由中央立法，地方政府僅對少數地方稅之徵收率有決定權。各地方政府無法依據其轄區內經濟發展特質，適時因地制宜規劃自行課稅項目（如近年來汐止鎮的鎮長稅，即備受爭議），或徵收國稅附加捐。地方政府課徵租稅或特別捐立法權受限，形同減少其自我開闢財源之工具，不利於地方財政自我努力。

四、從低徵稅

地方政府有權訂定地方稅之徵收率，民意代表往往為了討好選民，將徵收率從低；如地方政府對重要自主財源的土地增值稅、地價稅之課稅基礎，往往訂定較低之公告地價、公告現值，使得自有財源偏低，再向中央爭取補助款。因此等項目並非衡量財政努力所計入之指標，且稅收偏低，在計算財政收支差短時，又使其自有財源偏低，因此可獲得較多之補助款、統籌稅款，對財政自我努力有負面示範效果。

有學者⁴以區內之土地公告現值和法拍價格相較，估算平均公告地價占法拍價格在 20% 以下，顯示地價偏低，使地方政府主要稅收來源財產稅稅收情形不彰。

五、規費及罰款收入

在非稅課收入中，各地方政府規費收入占最大宗（詳表四），現行徵收方式大部分以行政命令決定，規費法尚在立法階段，欠缺法律之根據，不符合憲政體制，且規費如未能法制化，任由行政機關自行訂定，將流於缺乏一致標準。且目前徵收規定散見各行政規章，內容錯綜複雜欠缺統一規範，而徵收標準偏低又未能及時因應物價變動，形成收入不敷提供成本現象，有違規費一般徵收原則。另目前雖已開徵空氣污染防制費、土壤及地下水污染整治費及廢棄物清理及資源回收費，惟徵收費率，常為人垢病，仍有待通盤檢討。

⁴ 如華昌宜、蔡吉源皆有提出相同計算方式。

表四 各地方政府規費（含罰金等）徵起情形

各級政府	各縣市政府		台北市政府		高雄市政府		各鄉鎮(市)	
	占收入	占自有財源	占收入	占自有財源	占收入	占自有財源	占收入	占自有財源
81	3.97	6.21	4.45	4.45	4.49	5.70	2.96	8.04
82	3.85	6.45	4.98	5.00	4.43	5.64	3.65	8.98
83	5.10	8.10	7.57	7.58	4.73	5.82	3.39	9.03
84	5.27	8.77	8.41	8.42	4.76	5.67	4.05	10.12
85	5.12	8.88	9.45	9.45	5.20	6.01	4.41	11.25
86	4.99	8.51	9.70	9.95	5.49	6.35	4.89	11.17
87	5.98	10.33	8.69	8.83	5.92	6.96	5.14	12.22
88	5.70	9.65	8.87	8.87	5.45	5.73	4.99	12.89
89	5.94	9.51	10.72	10.72	5.61	6.23	4.26	9.26
平均	5.20	8.64	8.38	8.43	5.17	6.04	4.27	10.40

資料來源：如表二

六、工程受益費

工程受益費其性質與規費相近，同屬使用者付費，但工程受益費之徵收對象為特定公共工程所創造出利益之受益人，其所享受之公共工程利益屬於間接利益，且有集體消費特性。現行工程受益費徵收範圍包括⁵：道路工程、水陸工程、市地重劃工程，以及港口、碼頭及停車場工程，其中以道路工程受益費最重要。

就各地方政府實際徵收情形而言，各縣市政府自 71 年度至 84 年度徵收情形尚稱穩定，⁶惟自 85 年度收入驟降且漸次衰退，因大部分縣市逐漸停徵，只有少數如基隆市、苗栗縣、新竹市及台中縣等仍有徵收；台北市政府則自 81 年度起全面停徵；高雄市於 84 年度開始停徵；各鄉鎮政府自 71 年度起徵收，迄今徵收情形尚稱穩定。

近年來因各地方政府因歲出之成長率大於歲入之增長，致地方財政呈現漸次緊絀現象，各地方政府於 88 年度分別提出開源節流方案。在開源方面，均將工程受益費⁷之徵收列為待努力項

⁵我國現行徵收工程受益費之法源主要為土地法、財政收支劃分法及工程受益費徵收條例，綜合財政收支劃分法第 22 條、土地法第 147 條及工程受益費徵收條例第二條有關規定，依據上開法條所彙整之徵收範圍。

⁶各縣市政府自 71 年度至 84 年度徵收情形，大致維持 1 至 6 億元之間，惟自 85 年度收入驟降至千萬元之譜

⁷參考台北市政開源節流方案、高雄市政府開源節流方案、花蓮縣開源節流方案等

目，因財政壓力已排擠部分公共建設經費，徵收工程受益費不但有助於改善此種困境，也能達到由受益者付費之目的。惟仍未見工程受益費之徵收情形大幅改善，其面臨問題如下：

- (一) 工程受益費徵收條例，76 年間因地方民意代表選舉之壓力而取消下限規定⁸。因此相當多地方民意機構隨配合將下限訂為零，致使徵收費率彈性過大，地方民意代表往往對於徵收工程受益費案加以否決，地方首長亦以選票為考量，不願意辦理工程受益費之徵收。
- (二) 民眾對於受益者付費概念尚未普遍建立，一般民眾對於公共財貨仍存有財政幻覺，希望政府公共工程愈多愈好，但卻不願承擔公共財之成本。
- (三) 受益範圍訂定不易，個別受益計算標準未盡合理，以道路工程而言，法令規定以該項道路工程寬度的一定倍數之垂直距離為受益範圍，過份僵固。
- (四) 現行工程受益費之徵收事權，分屬工務、財政部及各地方政府，事權劃法不清，造成彼此互推責任情形。

七、地方經濟活動擴展緩慢，缺乏吸引投資的動機

地方財政常與地方經濟榮枯有密切相連的關係，尤其在現行以工商稅課為主的營業稅、營利事業所得稅及消費稅的設計下。地方政府致力於招攬商機活動，企業的實質投資除了增加產出外，也創造了就業，在所得、產出及消費面的增長，均有利稅收或其他收入的增加，是以活潑的地方經濟活動，有助於稅收增長。

1979 年中國改革開放以來，在招商方面，大陸相當有經驗，各地方政府努力吸引外資進入，截至 2000 年 12 月底累計引進外資實際金額已高達 3,483 億美元⁹，(大陸 GDP 成長率自 1980 年的 11.7 %，至 2000 年 9.0%，2001 年在國際景氣持續低迷下，預期仍持續維持 7.5% 成長率)1992-1997 年外資所繳之涉外收入，尚不含關稅及土地開發之收入，已超過 2,100 億人民幣，在 1996 年占中國工商稅收總額的 12%¹⁰，儼然成為國家財政收入主要來源之一。反觀我國之地方政府，常有反商情結，地方政府對吸引投資活動不踴

⁸ 76 年之前上限為 80%，下限為 30%。

⁹ 資料來源兩岸經濟統計月報 90 年 3 月 103 期表二十八。

¹⁰ 資料引自熊娟 (2000)“外資：中國經濟發展的加速劑”。

躍，近年來受轄區內產業出走，致失業率節節上升，如何藉發展地方經濟來增加其收入，亦為建立地方財政努力機制中重要的一環。

陸、建立地方政府財政努力收入面之對策

綜合第伍章我國地方財政在收入面所面臨之難題，本章以激發地方財政努力的立場下，針對個別項目研提因應對策如下：

一、建立反映財政努力之統籌分配稅款分配制度

(一)首先對於特別統籌稅款部分，其存在目的應詳再加以檢討，若每年仍有支應緊急支出所需，亦須分析所需額度，並建立法制機動調整比例，且須恪遵支應各地方政府緊急支出之規定，而且明訂分配準則，避免淪為各地方政府私下運作，致破壞地方政府財政努力。

(二)長期而言，應整合第二、第三階段統籌稅款分配方式，並因應未來廢除鄉鎮層級之規劃，將統籌稅款分配於北、高、各縣市政府間，且順應國際改革案例，利用基準財政收入及基準財政支出差短彌平為原則。對於基準財政需求計算考量其應有之支出、基準財政收入則需考量各地方政潛在之財政收入（即各種可能稅收），使地方政府有動機自行擲節支出及開發各種財源。惟此機制建置仰賴時間數列資料加以估算，較公平及合理，短期內分配制度，建議在現制中以加重地方財政自我努力權數部分因應。

二、整合一般補助款及統籌分配稅款制度，並確實落實計劃型補助款之懲罰及獎勵規定

(一)就長期規劃角度，一般性補助款制度與統籌稅款予以整合，兩者皆以彌平基準財政收入及支出差短為目的，計算方式如統籌分配稅款模式。短期未能即時整併，亦應於計算基準財政收入及支出時，加重財政努力程度之衡量。行政院主計處曾考量以各地方政府公告地價占市價比率做為衡量地方政府財政努力之指標，並做為分配補助款之依據，對於地方政府自我努力有正面激勵效果。

(二)計劃型補助款部分，應確實落實分配辦法之懲罰及獎勵規定

¹¹，對於財政努力、配合整體經濟等之程度應予指標化，以訂定明確、公開、透明之分配機制，並加強補助款之查核、管考工作，避免以體制外因素做為補助款之主要考量標準。

三、放寬地方租稅立法權

應由財政部儘速洽請立法院，完成「地方稅法通則」立法程序，使地方政府得因地制宜，研提其所適合之稅收，加強開拓其自有財源。

四、運用補助款分配，避免地方從低徵稅情形

土地價格評估應與市價相靠近，並以對土地價格評估接近市價者予以酌撥補助金或統籌分配稅款獎勵，以鼓勵地方自我努力；對於地方政府自行調低各稅徵收率部分，應予酌減補助款懲罰，賞罰明確，以鼓勵地方財政自我努力。

五、加強地方規費及罰款收入徵收

- (一)建議應由主管機關財政部儘速協調立法院完成規費法之立法工作，使規費徵收有法源依循，且整合各行政規章，使人民權利及義務均有明確之規範，並由立法機關監督法令之修訂，避免行政機關自行修訂產生偏陂現象。
- (二)各級地方政府應定期檢討各項收費標準是否合理，確實反映受益程度及政府服務成本。
- (三)應加強落實使用者付費、受益者或污染者付費，以及政府所禁止之各項行為之付費，即罰金、罰鍰部分，以積極開拓地方自主財源。
- (四)為兼顧各地方發展方向不同，宜授權地方政府在不違反規費法前題下，自行因地制宜有權明訂課徵規費項目或特別稅課項目，送請各地方民意機關通過後據以實施，期能開拓地方財源，以健全地方財政。

六、恢復課徵工程受益費

¹¹ 中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法第11條，對地方政府努力開闢自有財源、獎勵民間參與公共建設及配合整體經濟發展等，得酌增縣(市)基本建設經費補助額或調增計畫型補助事項之補助比率；第12條對於地方應徵收之財源而不徵收者，得酌減補助款。

- (一)工程受益範圍應有明確之規範，應儘速推動土地估價師制度。
- (二)修改現行徵收條例，各工程受益費率，予以明確界定，且將徵收費率改為基本費率及彈性費率，以避免地方民意機構討好選民，地方政府亦可依法開徵工程受益費，減少徵納雙方的不確定性，對於地方政府應開徵而未開徵者，中央政府應以減少同額補助款予以懲罰，而各地方政府徵收情形良好，應列入年度績效考核重要項目，以資獎勵。
- (三)加強宣導民眾使用者付費的概念，且建立公共工程興建過程中，相關受害費賠償制度，以利工程受益費之徵收。

七、加強地方招商，帶動地方經濟及稅收增長

- (一)可參酌大陸對於中央、地方財政分權作法：

大陸自 1994 年後實施分稅制度，對於增值稅¹²（類似加值型營業稅，以 1999 年增值稅占稅收比重約為 36%居各稅之首）之稅收由中央與地方分成，25%歸中央，75%歸地方；且對於以增值稅和消費稅平均增加 1%時，中央對地方的稅收返還增加 0.3%之基數設計其稅收返還機制。此兩稅皆攸關地方經濟活動強弱，是以各地方政府競相爭取企業在當地之投資，而又以吸引外資最為積極。除了租稅優惠措施外，尚有協助企業取得土地，以廉價之土地供業者使用，單一窗口處理投資審查，簡化行政程序。大陸藉發展地方經濟，來帶動財政收入增加，已有具體成效，近年來，稅收增長率十分快速，每年均超過 GDP 經濟成長率。而財政權的下放，是造就各地方政府吸引投資，發展地方經濟之原動力，亦為未來我國地方財政改革之方向。

- (二)為了鼓勵地方政府吸引投資，我國在 90 年元月 6、7 日所召開的「全國經濟發展會議」中，第十分組以協助地方政府吸引投資為主，會後並由經建會訂定「協助地方吸引投資的競爭機制」推動計畫。在「全國經濟發展會議結論具體行動方案」中，除了加速行政部門投資審核時程授權由地方政府主導土地使用變更、成立工業區單一窗口、輔導地方特色產業外。有關財政收入方面，已由行政院主計處將各地方政府招商努力納入績效

¹² 大陸之增值稅與我國營業稅性質雷同，惟僅對貨物部分課稅，有關勞務部分則課營業稅。

考量，並酌予給予補助款。

- (三)至於，對於各地方政府因招商而新增之稅收應給予獎勵之機制，刻正由行政院積極規劃研議中。其方向有二，在投資初期，有關新增投資部分將給予地方政府一定百分比之獎勵，使其在投資建廠之初期即有回饋，不必等數年後才有績效。另對於因投資所新創造增加之稅入，將由地方政府分成，以鼓勵地方政府吸引投資。在諸多政策漸次落實後，當有助活絡地方經濟，並為其創造穩定財政收入來源，且解決轄區內失業問題，減少地方支出，達到雙贏局面。然若為使招商出於完全出於自發性，有待進一步下放財政權，包含中央與地方收支之整體調整。惟對於若干資源稟賦較差，屬較貧瘠地區，應透過補助款調整機制協助其開發，以避免因經濟發展程度不同，造成各區域間不均衡現象。

參考文獻

英文部分

1. Abedian, Iraj and Biggs, Michael (1998), “Economic Globalization and Fiscal Policy”, Cope Town: Oxford University Press.
2. Ahmad, E. (1997), “International Transfers—An International Perspective”, edited by Ehtisham Ahmad, ” Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants”, Cheltenham: Edward Elgar.
3. Bird, Richard and Vaillancourt, Francois (1998), “Fiscal Decentralization in Developing Countries”, Cambridge: Cambridge University Press.
4. Fletcher, Christine (1996), “Equity and Development Across Nations: Political and Fiscal Realities”, New York: St. Martin’ s Press.
5. Gaffiney, Mason and Noyes, Richard (1998), “The Income—Stimulating Incentives of the Properly Tax”, Washington, D.C. : The Urban Institute Press.
6. Kim, Soo Keun (1997), “Local Autonomy and Fiscal Resources in Korea”, edited by Ehtisham Ahmad, ” Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants”, Cheltenham: Edward Elgar.
7. King, David (1997), “Intergovernmental Fiscal Relations: Concepts and Models”, edited by Fisher, Ronald “Intergovernmental Fiscal Relations”, Boston: Kluwer Academic Publishers, 1997.
8. Lotz, Jorgen (1998), “Local government Reforms in the Nordic Countries, Theory and Practice”, edited by Rattso, Jorn ” Fiscal Federalism and State—Local Finance”, Edward Elgar.
9. Oulasvirta, Hasse (1997), Real and perceived effects of

changing the grant system from specific to general grants” ,
Public Choice 91: pp. 397-416, 1997.

10. Soderstrom, Lars (1998), “Fiscal Federalism: the Noritz Way” , edited by Rattso, Jorn ” Fiscal Federalism and State-Local Finance” , Edward Elgar.
11. Walsh, Cliff (1996), “Intergovernmental fiscal relations in unitary system and federations” , edited by Fletcher, Christine “Equity and Development Across Nations: Political and Fiscal Realities” , New York: St. Martin’ s Press.
12. Wellisch, Dietmar (2000), “Theory of Public Finance in of Federal State” , Cambridge: Cambridge University Press.

中文部分

1. 「當前財政問題研討會實錄」, 2000年, 財政部編印。
2. 優惠政策, [http : /168aloha.com.tw/wiangqiao/one1.htm](http://168aloha.com.tw/wiangqiao/one1.htm)
3. 國務院關於分稅制財政管理體制與稅收返還改為與本地區增值稅和消費稅掛鉤的通知 ,
<http://www.tdctrade.com/airlaws/9409200021201.htm> 。
4. 白培英等, 「兩岸現行對工商業投資賦稅優惠之比較」, 2001年, 中華民國工商協進會專案研究報告。
5. 朱澤民、郭迺鋒「台灣地區綠稅稅制設計之研究」, 2001年, 行政院經濟建設委員會委託研究報告。
6. 林玉春, 「中央對地方政府補助制度之檢討改進情形」, 主計月報第540期, 2000年12月頁49-55。
7. 李泰興, 「台灣省各縣市財政狀況分析與檢討」, 主計月報第540期, 2000年12月頁56-69。
8. 李慧綾, 「從地方財政觀點論工程受益費之徵收」, 高雄科學技術學院學報第28期, 1999年頁449-465。
9. 呂濱, 「分稅制下地方發展經濟初探」, 1997年, 湖南社會科學第五期, 頁13-16.

- 10.洪東煒，「現行規費課徵衍生問題之探討」中國稅務旬刊，1999年第 1702 期，頁 19-20。
- 11.陳東興，「論我國課碳稅(規費)之省思」，中國稅務旬刊，1996年第 1691 期，頁 17-20。
- 12.黃肖廣「我國財政資金的分配格局及效應」，2001 年 3 月，財經研究第 27 卷第 3 期，頁 12-19。
- 13.曾巨威，「地方基準財政需要與基準財政收入之研究」2000 年，行政院經建會委託研究報告。
- 14.曾巨威「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」，2001 年，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 15.張廣敏，「台商緣何青睞滬、蘇、浙」，2001 年，福建通訊第 9 期。
- 16.熊涓，「外資：中國經濟發展的加速劑」，2000 年 9 月，學術交流第 92 卷第 5 期，頁 94-96。
- 17.鄧海波，「規費分類趨向多元化問題之探討」，中國稅務旬刊，1995 年第 1609 期，頁 26-30。
- 18.羅正忠，「我國地方財政問題與解決之道」，高雄科學技術學院學報第 28 期，1999 年頁 431-464。