

## 初探地方財政分權化及其在我國之政策意涵

方凱弘<sup>1</sup>

### 【摘要】

我國地方政府財政困窘的問題，近來已經受到各界的重視，也透過財政收支劃分法的修法與地方稅法通則的立法，試圖增加地方財源，解決地方財政收支失衡的現象。然而地方財政依然困難，而中央與地方政府對於未來進一步的改革也無法凝聚共識。從國外推動「財政地方分權化」的經驗與研究中，我們大致可以歸納出「中央主義者（centralist）」和「地方主義者（localist）」兩種途徑。本文試圖透過對於這兩種途徑的討論與比較，探討中央政府與地方政府在地方財政分權化中所應該扮演的角色，特別是地方財源的增加，是應該由中央政府增加統籌分配款或補助款的方式，還是透過課稅權的下放，由地方政府向民眾課徵稅收以支付地方的服務與建設。其次，參考國內學者有關地方財政的相關文獻與建議，本文企圖透過效率（Efficiency）、地方發展（Development）、自主性（Autonomy）、責信（Accountability）、與社會公平（Social Equity）等五個政策目標，建構出以上兩種途徑在我國目前地方財政改革脈絡（context）下的政策意涵，指出我國在地方財政分權化的理論下，未來地方財政制度改革可能的政策方向，並提供一個有系統的溝通架構，希望能有助於中央與地方政府凝聚改革的共識。

關鍵詞：地方財政、地方財政分權化、府際間財政移轉、地方課稅權

---

<sup>1</sup>作者為美國匹茲堡大學公共與國際事務學院博士候選人。感謝匿名審查教授提供寶貴的審查意見。本文如有任何疏漏或錯誤，文責仍由作者自付。

## 壹、前言

我國在財政收支劃分法於民國 88 年修正以及地方稅法通則於民國 91 年立法完成後，除了賦予地方政府更多的財源之外，也首度授與地方政府針對特定稅源提高稅率的彈性。然而，我國地方政府財政困窘的問題並沒有解決，而各地方政府也不積極利用地方稅法通則所賦予的彈性增加財政收入，仍寄望中央政府增加對於地方的財政補助。尤其在民國 91 年立法院國民黨團試圖針對財政收支劃分法修法失敗之後<sup>1</sup>，雖然中央與地方政府都有意加速改革我國地方財政制度，解決地方政府財政困難的問題，然而中央與地方政府對於改革的方向確遲遲無法達成共識，也讓改革的進展十分緩慢。

我國學界對於地方財政制度改革的研究，大都從財政學上「縱向與橫向的財政不平衡」為出發點，指出我國地方財政在制度、稅制、政治、經濟、與行政管理等面向上的缺失，並進而提出解決之道（許道然，1999）。此類研究，大都屬於靜態的制度性研究，對於改革的過程著墨甚少，因此，本文為了彌補國內相關研究的不足，參考國外推動「地方財政分權化」的相關經驗，試圖從改革的動態過程，以及中央財政移轉與地方自主課稅的抉擇中，進一步深入了解我國地方財政制度改革的過程與議題。

因此，本文將從介紹「地方財政分權化（fiscal decentralization）」的概念開始，並進而歸納探討推動該項改革主要的兩種途徑：中央主義者途徑（centralist approach）與地方主義者途徑（localist approach）。其次，透過效率（Efficiency）、地方發展（Development）、自主性（Autonomy）、責信（Accountability）、與社會公平（Social Equity）等五個政策目標，本文希望進一步探討在我國地方財政改革當前的脈絡（context）下，以上兩種途徑所分別代表的政策意涵與方向，並期待透過這樣的討論，建構思考我國地方財政制度改革的概念性架構，以及勾勒出在政策方向上的可能選項，促進中央與地方政府間的對話，凝聚改革的共識，讓我國地方財政制度改革的腳步更加穩健。

本文所稱之「地方財政分權化」，是由英文「Fiscal Decentralization」翻譯而來，從英文字面上的解釋我們可以知道，其中包括了「財政」與「分權化」的概念。Litavck, Ahmad, and Bird（1998：10）認為，地方財政分權化主要是在為每一個層級的政府進行適當的財政收支劃分，以及設計適當的府際間財政移轉制度。

---

<sup>1</sup> 該提案，即媒體上所泛稱之馬英九版財政收支劃分法。

由此可知，除了透過財政收支的劃分給予地方政府在支出面與收入面更大的權限之外，經由府際間財政移轉制度的重新設計，也就是由中央政府提供更多的補助款到地方，雖然只牽涉到「錢」的下放而無關「權」的分享，但由於地方政府在獲得更充足的財政資源後得以在地方服務的提供上享有更大的自主空間，因此一般也納入地方財政分權化的討論中。

由於本文希望在我國當前地方財政改革的脈絡下檢視地方財政分權化的概念，因此有必要簡略介紹我國近年針對地方財政制度的改革與目前地方財政的現況。黃錦堂（1995：1-2）曾經指出：「台灣地區早年『監護型之地方自治』施行以來，最嚴重的問題是地方缺人、缺錢、缺權，而且也缺乏上下級政府間意見不合時的爭訟管道。」民國 88 年制定通過的地方制度法大幅提高了地方政府，尤其是直轄市與縣市政府的自治權限，而同年隨後修正通過的財政收支劃分法，透過增加中央統籌分配稅款的規模，則被認為將提高地方政府的自主財源，而其作法包括「將原屬省市稅的營業稅改為國稅，再由其中提撥四成作為統籌分配款，同時中央並提撥所得稅、貨物稅各一成交給地方，而縣市原應上繳省府的土地增值稅，則留給縣市（林向愷，1999：68）。」

此外，行政院亦於 90 年度針對我國的中央對地方政府補助制度進行改革，除了明確區分一般性與計畫型補助款之性質與功能外，更大幅提高一般性補助款的比例，並明定分配公式，冀望建立地方財政自主自律精神（李泰興，2005：18-20）。民國 91 年地方稅法通則的立法通過，為我國的地方財政制度史開啓新頁，賦予我國地方政府開徵新稅、提高地方稅率或於現有國稅中附加課徵之權。加上同日通過的規費法，地方政府可以有法源依據，依據地方自治需要立法課稅或收取規費，增加自治財源，並減少對中央政府的財政依賴。

然而我國目前的地方財政收入，在現行財政收支劃分法的規定下，仍向中央集權傾斜，包括中央對地方的補助制度、中央統籌分配稅款的分配方式、以及各種直轄市及縣市稅的法源，都是由中央透過行政命令或法律規範，而上述三項財源，卻又佔我國地方政府收入極大的比例。以民國 93 年度直轄市與縣市的地方收入為例<sup>2</sup>，稅課收入（不包含統籌分配稅）約佔地方總收入的 32.43%；統籌分配稅約佔地方總收入的 19.46%；而補助收入約佔地方總收入的 34.72%。換句話說，其他包括了罰款及賠償收入、規費收入、財產收入、營業盈餘及事業收入等地方政府較有能力直接影響的地方收入，卻只佔了地方總收入的 13.39%。若將我國財

<sup>2</sup> 根據財政部國庫署所提供之資料由作者自行計算而得。

政狀況較佳的兩個直轄市排除，根據表一，我們更可以發現，由行政院主導分配的補助收入在各縣市所佔比重，於最近四個決算年度內都超過百分之四十以上，而地方政府較有能力直接影響的地方收入卻逐步下滑，甚至在 92 年度跌破百分之十。如果再把中央透過公債法對於地方舉債的限制一併考慮，我國中央政府對於地方收入與支出水準的設定已經具有絕對性的影響力，而這樣的影響力在近年呈現了不降反升的趨勢。

表一：台灣省各縣市歲入決算分析表

年度	地方稅	統籌分配稅	補助收入	非稅課與補助收入
89	39.62%	18.81%	29.86%	11.71%
90	26.10%	14.96%	47.53%	11.40%
91	30.36%	16.67%	42.92%	10.05%
92	29.18%	14.71%	46.21%	9.90%
93	28.81%	15.87%	44.70%	10.62%

資料來源：作者依據中華民國 93 年財政統計年報 (p.88-89)，與財政部國庫署所提供之普通統籌分配稅款實撥數計算而得。

由以上可知，我國地方財政制度的設計偏向中央集權。關於地方財政分權化的推動，不論是民國 88 年財政收支劃分法的修正，或是後來補助制度的改革，主要都是以增加地方可自由支配財源的方式，下放財政權。雖然地方稅法通則賦予地方政府立法課稅權，但以目前財政部備查、預估收入最高的桃園縣營建廢棄土臨時稅僅約二千五百萬元為例（工商時報，2005.3.11，第十版），尚不及桃園縣 93 年度決算收入 413 億的千分之一，可見地方課稅權的下放並無法立竿見影地改善各地方財政吃緊的狀況。

## 貳、何謂地方財政分權化

中央或聯邦政府把地方財政權逐步下放到地方政府，已經在近年來成為各國追求改革的重要趨勢之一。Fukasaku and Mello (1999：9) 指出：「地方財政分權化已經在 OECD 以及非 OECD 國家中，成為財政制度改革的重要一環。」從經濟效率的觀點來看，透過賦予地方政府更大的課稅權或是分配地方財政支出的權力，地方財政分權化希望給予地方政府更多的財政資源，以滿足地方民眾對於地方公共服務與地方建設的需求，並進一步提高國家整體的資源配置效率。因此，Rao (1998：87) 強調：「地方財政分權化可以提高效率，因為地方公共服務的提供可以吻合 (matching) 其需求。」換句話說，因為各地方民眾對於地方公共服務的需求不同，透過地方財政分權化，讓各地方政府有更大的權力與彈性，針對轄區內的特殊需求提供差異化的服務，進而提高國家整體資源配置的效率。

### 一、制定地方財政分權化政策之原則

推動地方財政分權化的改革時，重點在重新定義中央政府與地方政府間的財政關係。Bahl (1999：i-ii) 曾經針對如何推動地方財政分權化提出 12 點規則：

1. 地方財政分權化必須被視為一完整的 (comprehensive) 系統。
2. 先功能後財源 (finance)。
3. 中央必須要有很強的能力去監控與評估分權化的推動。
4. 城市與鄉村地區無法一體適用一套相同的府際系統。
5. 地方財政分權化必須要賦予地方政府相當程度 (significant) 的課稅權。
6. 中央政府必須遵守他們所制定的地方財政分權化規則。
7. 簡單。
8. 府際間財政移轉制度的設計，必須符合分權化改革的目標。

9. 地方財政分權化必須將三級政府都列入考量<sup>3</sup>。
10. 強加硬的 (hard) 預算限制。
11. 明白府際系統總是會持續變遷，並且針對這些變遷做好計畫。
12. 有一個地方財政分權化的擁護與捍衛者 (champion)。

綜觀上述 12 點規則，我們可以整理歸納出在推動地方財政分權化的時候，必須把地方收支的各面向都整體納入考量，並從中央與地方職權的劃分著手，再談財源的分配，同時賦予地方政府相當程度的課稅權力與責任。此外，為了避免分權化後地方政府違法濫權，中央政府必須持續地監督個別地方政府的表現，以及針對地方財政分權化的政策進行修正與規劃。雖然這些規則提供了一個推動地方財政分權化的原則性方向，也讓政策制定者在制訂相關政策時有所依循，但是各國的政經與社會情勢並不一致，所面臨的地方財政議題也不盡相同，因此各國在推動地方財政分權化時，必須配合它的歷史、目標、以及所面對限制，發展出屬於它自己的分權化策略，以及它自己特定的制度性架構 (Giugale、Nguyen、Rojas、Webb，2000：2)。Bird and Vaillancourt (1998：2) 強調：

分權化的本質在於它的發生，並不是一般性的 (in general)，而是發生在某個特定的國家中 — 一個擁有它自己獨特制度、政治與經濟脈絡的國家中。此外，... 分權化在不同國家的不同時間以不同的形式呈現，而且即使完全一樣的分權化方案，在不同的情況下也可能會產生非常不一樣的結果。

從中央與地方政府的關係來看，我們可以大致把國家區分為聯邦制或者是單一制國家，在聯邦制的國家中，地方政府擁有較大的權責，而單一制國家則偏向中央集權，地方政府大都只是中央政策的執行者。因此，當這兩種不同體制的國家在設計推動地方財政分權化的政策時，是否在制度的設計上，或是在中央與地方財政關係的劃分上，會出現兩種全然不同的模式呢？Bird and Vaillancourt (1998：22) 觀察發現：「就像在名義上屬於單一制的國家一樣，在名義上屬於聯邦制的國家也可以觀察到範圍很廣泛的制度性結構與關係。」Bird and Vaillancourt (1998：22) 更明確指出：「憲法上的標籤 (constitutional label) 不如府際關係在

---

<sup>3</sup> 此一規則主要是針對地方政府轄區較大的國家而定。Bahl (1999：21) 指出：「在某些國家，省政府的轄區太大而無法確保選民的偏好會具有影響力，或讓官員具有責任 (accountability)。在這種情況下，地方財政分權化必須深入下一個層級的政府。」

現實中如何運作重要。」換句話說，當政策制定者在設計地方財政分權化的方案時，還是必須因應該國的國情與政經情勢，因地制宜、量身設計出符合該國的方案，憲法上該國是屬於聯邦制還是單一制的國家，只是眾多需要列入考慮的因素之一，而不是最重要與最關鍵的因素。

## 二、制定地方財政分權化政策的過程

自從 Simon (1947, 1982) 提出限制性理性 (bounded rationality) 挑戰傳統理性決策的模式以來，我們已經了解到公共政策並不是在真空的狀態下制定的，而是透過政治的過程，由各方利害關係人依據本身的利益，以各種方式試圖影響研擬中的政策方案，最後經由協調妥協而成。或許地方財政所涉及的議題較為專業，而各種不同制度設計對於中央與地方政府所可能產生的財政影響，也須經由量化的試算而得，因此我國地方財政的學者通常依循理性決策的模式，希望能找出最適切的財政收支劃分方式或是中央統籌分配稅款的分配公式。然而，從國外推動地方財政分權化的經驗可以知道，政治的角力與各方利益的折衝，可能對於地方財政分權化最後推動的方案有著至深且鉅的影響。因此，Eaton (2001: 122) 強調：「雖然各種複雜交錯 (cross-border) 的壓力 (e.g. 民主化、經濟自由化、與國際援助者的偏好) 無疑為推動分權化做好了準備，然而，分權化實際被推動的方式卻是由短期政治上的考量所決定。」根據 Rondinelli, Nellis, and Cheema (1983) 的觀察，Park (1996: 12) 明白地指出：「分權化最終還是一個政治的決策，而其執行也為該國政治過程的反應。」

為了深入探討中央政府的官員為何會放棄他們既有的權力而推動分權化，Eaton (2001: 104-105) 認為中央官員可能會轉讓短期的權力以換取他們長期在政治上享有較優勢的地位。中央官員對於分權化的支持，並不是出於自願，而是他們受迫於由下而上的壓力。即使分權化的推動是由中央所發動的，他們對於分權化的支持也只是基於短期而且具有高度策略性的政治算計。雖然 Eaton 的觀點很清楚地點出中央政府政治性的考量對於地方財政分權化政策的重要性，但他卻忽略了地方政府在地方財政分權化政策制定與執行過程中不可忽視的影響力。

即使在地方財政制度像我國一樣中央集權化的國家，如果沒有地方政府的支持，任何的改革方案都不會有成功的機會，而我國地方稅法通則自從民國 91 年底立法通過至今，地方政府仍不願積極引用該法向地方民眾課徵地方稅就是最佳的

例子<sup>4</sup>。不可否認的，我國中央政府在地方財政分權化的政策過程中因為擁有立法權而居於主導的地位，地方政府除了地方財政首長會議之外，少有提供意見的機會，更遑論參與決策，擬定相關政策。然而，徒法不足以自行，就地方稅法通則而言，由於地方財政首長大多數認為該法立法完成以後地方政府亦難以開徵新稅（魯炳炎，2003：170），也因此，或許是地方政府消極地不作為，或是該法實際上窒礙難行，中央雖然排除萬難完成立法，然而立法預期的目的<sup>5</sup>卻無法達成。

Willis, Garman, and Haggard (1999：7) 指出：「地方財政分權化的過程必須被理解成政治談判的過程，而在這過程之中，總統、國會議員以及地方政客都牽涉其中，並且都擁有或多或少不同的偏好。」如表二所示，Bahl (1999：25-26) 詳細列舉出地方財政分權化推動過程中可能的擁護者，以及他們在地方財政分權化過程中所可能擁有的偏好，而這些所列出的擁護者也可以視為會參與該政策過程的利害關係人，他們包括了民眾和他們所選出的議員、總統、國會、都會區的地方政府、國際援助者、財政部、經濟部、業務執行部會 (line ministries)、地方政府部<sup>6</sup>、以及財政能力較差之地方政府 (weaker local government)。

<sup>4</sup> 目前獲「地方稅自治條例審查委員會」核準備查者，包括有桃園縣所開徵之景觀稅、體育發展稅、與營建剩餘土方稅；苗栗縣所開徵之景觀稅與營建剩餘土方稅；台北縣土城市所開徵之營建剩餘土方稅；以及高雄縣所開徵之土石採取特別稅（民生報，2005.1.28，第4版；工商時報，2005.3.11，第10版）。然而，目前所獲準備查之地方稅，主要是援引「地方稅法通則」第三條，針對高爾夫球消費者、開採砂石業者、與營建承造商等特定對象開徵地方稅，地方政府對於援引該法第四條調高地方稅之稅率（額），或是第五條於國稅中附加徵收地方稅並不積極。換句話說，現階段地方政府地方稅開徵的方向大都以地方特定經濟活動為主，而非與地方民眾相關性較為密切的地方稅或國稅，因此地方民眾對於地方稅的徵收也就不會有深刻的感受。

<sup>5</sup> 根據財政部王次長得山的報告，「地方稅法通則」的立法目的之一，「是為使直轄市政府、縣（市）政府開徵新稅目、調高自己的地方稅徵收率（額）及附加徵收稅課有法源依據，及為提高地方財政自主權，充裕地方自治財源及國民教育經費，落實地方自治，加速城鄉發展。（立法院公報91卷39期：177-178）」

<sup>6</sup> 我國中央政府行政院中並無地方政府部的設置，負責統籌辦理有關地方政府法制與自治之相關事項。根據地方制度法第75條與第76條的規定，中央政府處理地方政府辦理自治事項違法以及依法應作為而不作為之權限，屬於行政院以及各該主管機關，也就是說除了行政院之外，其權限是依據業務性質而分屬於各個主管部會。另一方面，參考地方制度法第22條、第54條、第62條、以及第73條的規定，規範我國地方政府之法律與制度，是由內政部主要負責研擬並依據業務性質與其他中央部會會商。而從地方制度法第6條、第77條、第82條、以及第83條的規定可知，有關地方政府更名、地方政府間爭議之處理、地方首長之派員代理、以及地方首長民代之改選與補選，當涉及直轄市時是由行政院處理，但若是縣市政府則由內政部處理。

表二：地方財政分權化的擁護者

可能的強烈支持者	評論
民眾和他們所選出的議員	要求在地方層級的政府中有更多的參與
總統	分權化對於選民而言是受歡迎的。然而，總統對於分權化所可能帶來的經濟穩定問題會非常的注意，因為通貨膨脹與失業率對於他在政治上的地位通常是最大的危險。
國會	分權化對於選民而言是受歡迎的。國會議員會希望能明確地指出一些特定的地方計畫是他們為地方所爭取的，也因此他們偏愛一種比較不透明化與結構化的制度。
都會區的地方政府	「給我們課稅與支出的自主權。」都會區的政府通常最關心他們的自主性是如何被界定的，以及他們對於稅基的選擇是如何被限制的。
國際援助者	這些國際援助者會給予鼓勵以及技術上的協助，讓地方財政分權化的過程能夠展開，但是他們無法取代任何國內的擁護者。
<b>可能的消極支持者</b>	
財政部	將會對於分權化給予嚴厲的限制，以保有推動經濟穩定政策的主要工具。
經濟部	將會希望能掌握地方投資的種類，以及各地區間投資分配的狀況。通常對於外部性高（big externalities）又同時具有地方利益的計畫有興趣。
業務執行部會	希望能控制公共服務提供的水準，以及通常希望能掌握同意或阻止的權力。
<b>矛盾的支持者</b>	
地方政府部	希望地方政府的資源，能有較高的比例保證由其掌握，以及希望能控制這些資源的分配。
財政能力較差之地方政府	希望有較多的資源能從都會區以及較富有的地方政府移轉到其他的地方政府。對於財政移轉或補助制度（transfer system）比對地方稅課徵制度更有興趣。

資料來源：Bahl（1999：25-26）

就我國而言，目前對於地方財政分權化相關利害關係人與擁護者的相關研究仍顯不足。根據筆者本身的觀察，或許是地方財政分權化的相關政策專業性較高，除了民國 91 年國民黨團所提之財政收支劃分法的修法因為政治性極高，受到民眾與媒體較多的關注之外，民眾對於相關法案的修訂似乎關切的程度不高，而這也反應在立法委員對於財政收支劃分法修正案的態度上，自從行政院提覆議案否決民國 91 年國民黨團所提之財政收支劃分法版本之後，該法的修法工作便陷於停頓，始終無法得到立法院的重視，也遲遲無法通過。此外，中央各部會對於地方財政補助制度的規劃與發展仍有其一定之影響力，其中最明顯的例子，即民進黨政府上台之初行政院有意針對我國的地方補助款制度進行改革，希望整合分散在各部會的地方計畫型補助款，改為一般性補助款，但最後仍不得不妥協，讓各部會保有部分計畫型補助款的分配權。

然而，大體而言，我國地方財政制度的規劃與改革工作，還是由財政、主計部會主導推動中央政府既定的地方財政分權化目標。針對相關政策的研擬，行政院主計處主管中央對地方補助制度、一般性補助款、以及督導縣市歲計、會計等業務；財政部國庫署主管中央統籌分配稅款、與地方公庫及債務輔導等業務；財政部賦稅署則主管地方稅相關業務之規劃、督導及考核，其中包括地方稅法通則相關業務之規劃與備查。在相關政策研擬的政策過程中，實際決策權仍然掌握在中央手裏，惟主管部會一般仍會邀集相關中央部會與地方政府參與討論、表達意見，而此類會議，地方政府則大多是由財主單位首長代表出席。綜合以上所述，復以考量我國地方財政制度的改革大都需要透過立法院修法完成，參與我國地方財政分權化政策過程的主要利害關係人，可以歸納出包括由總統與行政院所領導的行政院主計處、財政部國庫署、財政部賦稅署、立法院、以及各直轄市與縣市政府。

當各利害關係人達成共識決定推動地方財政分權化，Eaton（2001：102）指出：「這只是故事的開始，而非結束，它啟動了中央與地方間針對分權化推動方式的全面角力。」換句話說，地方財政分權化的推動，將會是一項持續性的改革工程，每一次地方財政制度的改革，都將不可避免地引發新的問題與新的政治角力，因此，制度的設計固然重要，但是改革是否能獲得進展，更關鍵地，可能取決於改革的過程。Bird and Vaillancourt（1998：35）就曾經為各國推動地方財政分權化的經驗下了這樣的註腳：在最後，方案產生的過程可能和各個不同國家所採行之技術方案的真正內容一樣重要。就我國而言，如何讓地方政府在地方財政制度改革方案的研擬過程中，除了表達意見之外還能發揮更大的影響力，甚至是在一定

程度上分享決策權，或許是加速我國地方財政制度改革的第一步。

## 參、地方財政分權化的途徑

推動地方財政分權化的一項主要課題，在於中央給予地方政府更大的支出權限之後，如何讓地方政府獲得更多的財源以爲因應。事實上，增加地方財源的方式，不外是透過中央政府移轉更多的財源或是將課稅權下放<sup>7</sup>，由地方政府向地方民眾課徵稅收，用以提供地方的公共服務與建設。King（1997）將前者稱作「中央主義者途徑」而將後者稱作「地方主義者途徑」。這兩種途徑最主要的差別，在於地方政府所享有的自主性不同。中央主義者途徑偏向中央集權，強調中央政府在分權化的過程中必須扮演主導的角色，以確保分權化的順利推動與減少分權化後所可能帶來的問題。相反地，地方主義者途徑偏向地方分權，主張地方政府在地方的支出與收入面都應該享有更大的自主性與決定權。由於我國目前地方財政制度改革的焦點，主要是放在如何增加地方政府的財源，因此，以下將對這兩種途徑作進一步的介紹與探討。

### 一、中央主義者途徑

中央主義者途徑認爲，儘管讓地方政府在支出面上擁有更大的自主權將帶來許多利益，但是中央政府在此一系統中仍然必須持續扮演重要的角色。就像是 Bird and Vaillancourt（1998：23）所說：「中央政府作爲民意的善意解釋者（benevolent interpreter），必須指引如何建構府際系統的制度性規則，以確保地方政府的作爲能符合中央的期待。」該途徑的支持者主張中央政府在推動地方財政分權化時，除了給予地方政府在支出面上更大的自由之外，應該確保中央在地方財政收入上的主導地位，也就是透過府際間財政移轉的方式，將更多的中央財政資源下放到地方。

針對中央政府徵收超過中央支出所需的財源，並把超收的部分移轉到地方政府，Boadway（2001a：111-112）提供了一套邏輯。他認爲把地方支出的權限下放

---

<sup>7</sup> 本文僅僅希望透過「中央主義者途徑」與「地方主義者途徑」的探討，就「地方課稅權」與「中央財政移轉」等兩種將中央財政資源下放的方式進行概念性的比較、對比與評估，進而指出推動地方財政分權化兩種主要途徑各自的優劣。也因此，對於統籌分配稅款、地方補助款等制度性的設計，或是地方政府其他包括規費及罰款收入、信託管理收入、財產收入、與營業盈餘及事業收入等財源，將不列入本文討論的內容。

到地方政府比下放課稅權還有理由。根據他的觀察，雖然許多國家在許多重大的政策領域，已經給予地方政府更大的權限決定如何提供地方服務，但是租稅的課徵權還是由中央掌握執行。這樣的制度設計可以避免因為租稅制度過於紊亂分散（fragmented）所造成的經濟活動扭曲（distortion），也可以讓所得重分配的水準各地一致。此外，將財源集中於中央政府，也讓中央得以透過財政移轉的過程，掌握一項有力的政策工具，用以維繫國家整體的經濟效率與公平正義。

中央主義者途徑主張透過給予地方政府在支出面上更多的自主權，國家整體的經濟效率是可以提升的，而其效率的提升主要是透過：

### 1. 地方服務的差異化

由中央政府所提供的公共服務大多具有全國一致性，也因此無法針對各地方不同的需求進行調整。Oates（1999：1123）解釋說：「中央政府通常面臨了政治上的壓力（或許甚至是憲法上的限制），而使它在某些地區提供較多公共服務的能力受限。」也因此，透過分權化，各地方政府可以針對轄區民眾的需求，調整各種公共服務的水準，以求更適切地反應當地民眾的需求，提高地方資源整體配置的效率。而地方民眾也因而有機會針對各地方政府所提供的不同服務，尋找最符合其偏好的地區居住。Oates（1999：1122）指出：「如果各轄區的消費（consumption）水準都能達到柏雷托最適境界（Pareto-efficient），那麼和在各轄區間都維持一致的消費水準相比，福利（welfare）的水準永遠都至少會一樣高（而且一般將是會更高的）。」

### 2. 對地方需求更深入的了解

效率的提升也可以經由中央職權與資訊的下放獲得（Qian and Weingast，1997：85-88）。當地方政府的官員掌握了更多地方資源配置的權力以及地方民眾需求的資訊，他們將會有更大的動力與更適當的政策工具滿足地方需求，追求效率的提升。因為相對於中央政府，地方政府較為接近民眾，因此他們在了解地方需求並及時作出政策回應上是相對有利的，但是另一方面，也正因為如此，地方民眾對於地方政府的決策也更有參與的熱情，並會積極試圖影響其政策。所以，Inman and Rubinfeld（1997：44）認為透過分權化的推動，除了會讓國家整體資源的配置更有效率，也同時會提高地方民眾對於政治的參與以及對於民主社區（democratic community）的歸屬感，進而有助於保護基本的自由與權利。然而也因為這些機會與限制，分權化將會激發出提供地方公共服務更進步與更創新的方

法，並使國家整體的效率得以提高（Boadway，2001a：100-101）。

透過中央主義者途徑推動地方財政分權化的最大優勢，在於國家整體利益不會因為分權化的推動而受到傷害。因為中央政府仍然握有財政資源，因此在國家整體經濟資源的配置與地方政府的施政上，中央政府仍然居於主導的地位。Boadway（2001a：102）曾經警告，分權化所帶來的利益，可能必須以效率和公平上的犧牲換取。而中央主義者途徑強調中央政府透過財政資源的分配權，在一個分權化的制度中扮演領導的角色，便是希望能將分權化所帶來的利益極大化，並且同時把所需付出的代價極小化。

然而，因為中央主義者途徑對於中央政府主導財政資源分配的堅持，無可避免地，也必須面對任何中央財政移轉與補助制度所可能引發的問題。

#### 1. 補助款易助長地方的過度支出

Buchanan（1987：131）進一步發展財政幻覺（fiscal illusion）的理論，證明當公共服務的總支出與個人所納稅收間的關係不清楚時，納稅人將無法作出正確的財政抉擇。因為補助款使得民眾無法清楚地知道地方服務的利益與其成本間的關係，因此容易低估地方公共服務真正的代價，進而要求地方政府提高地方服務的提供水準，造成地方過度支出。另一方面，Oates（1999：1129）也證實了「捕蠅紙效果（flypaper effect）」的存在，指出補助款在擴大地方財政的支出上有極為顯著的效果。也因此，若是在擴大了地方政府支出的權限之後，沒有相對地要求地方政府向地方民眾課稅，讓他們因為繳稅的切膚之痛，願意深入了解地方公共服務的成本與效益，地方支出的成長便可能失控，造成地方過度支出的現象。

#### 2. 地方自主性受損

地方財政分權化一項重要的目標，是透過讓地方政府在施政上擁有更大的自主性，以更貼近地方民意的需求，讓資源配置更有效率。然而，King（1988：13）曾提醒我們，任何中央政府都不太可能在給予補助款的時候，對於這些款項如何使用不作嚴格的控管，而且他們這麼做是否不適當也還是有討論的空間的。換句話說，由於中央政府對於任何中央移轉到地方的財源，或是為了避免地方濫用，或是為了達成某項政策目的，往往會針對這些財源的支出設限或作規範，也因此限制了地方的自主性。

因為中央主義者途徑主張讓地方政府在支出面上享有更大的自主權，並由中

中央政府透過財政移轉的機制充實地方自治財源。但是由於中央政府仍然控制了大部分的財政資源，因此在實務上，中央政府仍然對於地方政策的制定保有實質的影響力，而地方政府則可能只在政策執行面上獲得較大的彈性。中央與地方政府間關係的界定，也就難脫傳統上的從屬關係。

## 二、地方主義者途徑

相較於中央主義者途徑，地方主義者途徑除了主張讓地方政府在支出面上擁有更大的權限之外，更強調透過課稅權的下放，讓地方政府也有權根據地方支出的需要，彈性調整地方稅課收入。在中央主義者途徑中，中央政府的政策偏好主導了地方財政政策的方向，然而，在地方主義者途徑中，地方財政政策的制定，是由中央與地方政府在某種適當的政治機制( political forum )中共同決定( Bird and Vaillancourt, 1998 : 25 )。因為地方政府享有向地方民眾課稅的權力，讓他們在財政上能夠更為獨立，降低對於中央政府移轉性收入的依賴，進而擴大在施政上所享有的自主性空間。

地方主義者途徑的支持者認為，同時在支出面與收入面上賦予地方政府更大的彈性，除了讓地方政府更能主導地方施政的方向之外，也必須要求地方政府針對其政策尋求地方財源支應，讓地方支出與收入之間的關係更加明確，而這也才得以讓地方資源的配置更有效率。地方主義者途徑的觀點，大多基於公共選擇理論，認為地方效率的提升可以從下列兩方面來看：

### 1. 選民依其對於地方支出水準的偏好遷徙

公共選擇理論認為，經由類似自由市場競爭的機制，地方資源配置的效率可以獲得提升。Tiebout (1956 : 421) 指出，他所提出的地方政府支出模型，將和自由競爭市場一樣帶來資源的最適配置 ( optimal allocation )，而他也揭示了建構該模型所必須的假設。在 Tiebout 的模型中，地方政府支出的水準將以轄區內中位數投票者 ( median voter ) 的偏好為依歸，而其他納稅人則會透過遷徙，尋找最能符合其偏好的地區居住。雖然 Tiebout 的若干假設並不完全切合實際，但他的模型卻也在概念上指出，透過地方政府的競爭以及居民根據其偏好遷徙的方式，地方資源配置的整體效率將會提升。Fisher (1996 : 104) 解釋：「對於地方公共財需求不同的問題，可以被選民透過遷徙的方式解決，或者更正確地說，是把擁有相同需求的民眾聚集在一起。」然而，若是地方政府空有支出面的決定權，卻無法透過

地方稅收的課徵決定地方支出的水準，地方支出的水準就不代表當地選民真正的偏好，也無法讓整體資源的配置達到最適化。

## 2. 地方政府間的競爭與選民用腳投票

公共選擇理論進一步發展，指出地方政府間相競爭取選民的認同也一樣會達成效率的提升。Boyne（1996：704）認為競爭是追求「配置效率（allocative efficiency）」所必須的，而該效率所關心的，是地方政府如何回應大眾對資源在服務與地區間配置的偏好。另一方面，競爭也是追求 X 效率（x-efficiency）所必須的，X 效率也就是技術性的效率（technical efficiency），強調以最少的成本提供服務。Qian and Weingast（1997：88）更明確指出：「地方政府間的競爭將有助於限制其掠奪性的行為（predatory behavior）。當地方政府作出不適當的行為，可移動的資源將會很快地離開該轄區。」由於民眾用腳投票，而使得地方政府必須提高行政績效以爭取民眾的認同。然而，若是地方政府不須向地方民眾徵收稅賦、面對向民眾課稅的壓力，而讓地方施政的績效取決於向中央政府爭取經費的能力，那麼整體地方資源配置的效率不但不會提高，反而還可能受到傷害。

地方主義者途徑最大的特色，就是在於對地方課稅權的強調。透過地方政府設定地方稅收的水準，並向其民眾課徵地方稅賦作為地方支出的財源，地方民眾才能夠真正感受到地方公共服務的成本。Boyne（1996：712）指出，即使地方政府在公共服務的提供方式上擁有很大的自主性，如果中央補助佔地方收入的比例過高，地方政府相互競爭的利益也就無法完全實現。當中央移轉的財源或補助款過高，讓地方政府可以將他們地方服務的成本外部化（externalize），由中央政府與全國各地的民眾共同負擔，地方政府間將無法真正競爭（Day，1990：xvi）。雖然強調讓地方政府徵收自有收入（own-source revenues）的重要性，Miller（2002：15）也同時提到地方政府徵收稅賦所可能引發的問題。把對於自有收入的依賴稱為一把雙刃刀（two-edged sword），他認為地方政府的財源若大部分來自向地方民眾所收取的稅賦，雖然可能讓地方政府獲得地方資源配置最終的自主性（ultimate autonomy），但這也可能在地方政府間引發可能會是危險與激烈競爭的戰鬥，反而使資源配置的效率受損。

事實上，若是地方以自有財源為主要的收入，潛在性可能的危險，除了因為過度競爭所導致的效率與社會公平受損之外，還有因為各種的外部性而可能導致地方支出的水準受到扭曲。以下分別簡述之：

## 1. 資源配置效率與社會公平受損

Boadway (2001a : 100) 指出：「不同種類家庭或是公司的移動性可能也是不同的，而當中移動性最高的便能得到最優惠的政策。」然而不幸的是，通常社會上較為富裕的人也同時享有較高的移動性，也因此得以透過遷徙而獲得利益，相反的，較為貧窮弱勢者因為負擔遷徙所需之各項費用與成本的能力不足，因此移動性低而成為該制度下的弱勢者。舉例來說，若是某地方政府所提供的地方服務無法滿足地方需求，地方上較富有的人將會離開尋求更符合其偏好的居住社區，使該社區因為稅基變小而更為貧窮。從美國的例子也可以知道，這樣的制度除了造成富人與窮人在居住地區上的隔離 (separated) 之外，最終也將會帶來富人與窮人在法律上與政治上的隔離 (Downs, 1973)，造成社會不公的現象。另一方面，由於轄區內的經濟情況與稅收的多寡息息相關，因此地方政府會透過提供租稅優惠的方式，企圖吸引企業進駐或避免當地企業外移，以期增加地方稅收，維繫其競爭性。然而由於各地方政府間的競爭，所提供的租稅優惠也就一再加碼，最後變成租稅競爭 (tax competition)，而有損整體地方資源配置的效率。

## 2. 地方支出的水準遭受扭曲

Boadway (2001a : 104-106) 指出，因為外溢效果 (spillover effect) 產生的租稅外部性 (tax externalities)、支出外部性 (expenditure externalities)、與管制外部性 (regulation externalities)，將會造成資源在各地區間配置不足，以及造成在各區域內租稅與服務水準的無效率。由於地方支出的水準遭受扭曲，地方資源配置的效率也就會下降。除了外溢效果之外，如果稅基是由中央與地方政府共享也可能產生外部性 (Boadway, 2001a : 107)。當地方政府針對某中央與地方共享的稅基增稅，將會造成該稅基受到侵蝕，造成中央政府的收入減少。而這也給了地方政府誘因，將稅率的水準提高，因為一部分地方租稅的負擔將因為該稅基的侵蝕而輸出 (exported)。

從以上的分析我們知道，雖然地方政府透過設定地方稅收的水準，並使地方所徵稅收成為其支出的主要財源<sup>8</sup>，可以建立地方公共服務的價格機制，讓民眾更理性地決定合理的地方支出水準，進而提升地方資源配置的效率，但此制度確也

---

<sup>8</sup> 至於地方稅收的水準須佔地方收入多大的比例，地方公共服務的價格機制才得以建立，在相關的文獻中並沒有深入的討論。根據 Miller (2002 : 13) 所記載美國州與地方政府 1996 年之收入來看，稅課收入佔州政府收入之 54.01%，聯邦補助與地方政府協助收入則佔其收入之 28.55%；就地方政府而言，稅課收入以及聯邦與州補助收入各佔其收入之 34.88%，可供吾人參考。但是我們必須注意的是，建立此一地方公共服務價格機制的重點在於地方擁有地方稅的課稅權，進而讓地方民眾感受到地方公共服務的成本。

有潛在性的危險，讓公共選擇理論所預見的效率提升不但無法達成，反而會造成社會公平受損等問題。因此，即使採用地方主義者途徑追求地方財政分權化的目標，府際間的財政移轉與補助制度也是不可或缺的。Boadway (2001b: 105) 認為，府際間的財政移轉可以被視為促進財政責任分權化 (decentralization of fiscal responsibilities) 的政策，因為它確保了分權化利益的取得，將不需以國家整體的效率與社會公平作為代價。換句話說，和中央主義者途徑主張以府際間財政移轉作為分權化後地方政府主要財源不同的是，地方主義者途徑希望府際間的財政移轉在地方財政制度中所扮演的角色是有限的。Oates (1999: 1126) 明確地指出，府際間的財政移轉在一高度分權化的系統中可以成為一項政策工具，用以將外溢到其他地區的利益內部化，平衡各區域間的財政狀況，以及改善整體稅課制度。

以上介紹的兩種途徑，除了作為描述性的理論 (descriptive theory) 之外，也可以被視為規範性的理論 (normative theory)。換句話說，這兩種途徑除了將各國推動地方財政分權化的經驗作概括性地描述與分類，並各自檢視其優劣之外，也可以在吾人研擬地方財政分權化的相關政策時，提供概念性與原則性的架構。將兩種途徑視為位在連續體 (continuum) 的兩個極端，在偏向中央主義者途徑的一方，主張中央政府藉由掌握地方財源的分配權以主導地方財政分權化的過程，而在偏向地方主義者途徑的一方，則要求地方政府必須在地方財政收入上，透過地方稅的徵收，負起更大的責任，中央政府不宜過度介入。而各國實際推動地方財政分權化的方式，則將根據其國情，發展出位在此連續體上介於兩個極端間的一套方案。

雖然中央主義者途徑與地方主義者途徑提供了一概念性的思考架構，然而其政策意涵卻可能因為各國政經與社會情勢的不同而有差異。因此，為了讓我國的政策制定者了解他們在推動地方財政分權化時可以選擇的政策方向，本文有必要進一步闡釋地方財政分權化的兩種主要途徑，在我國目前的政經與社會脈絡中所代表的政策意義。

## 肆、界定地方財政分權化在我國的政策意涵

國內學者針對我國地方財政制度的問題與改革，已經進行了許多研究，也根據其研究成果作成政策建議。許道然 (1999) 曾整理國內實務界與學界的研究，

將相關的政策建議整理詳列出來，並歸納為制度途徑、政治途徑與管理途徑等三大類。本文將採用類似的研究方式，參考整理國內學者過去所累積的研究成果與建議，並從中探討地方財政分權化在我國當前地方財政改革的脈絡下，代表了那些政策意義與方向。

任何公共政策的推動都有其背後所欲達成的政策目的，就我國地方財政制度的改革而言，是為解決地方財政困難、地方建設經費不足的問題，主要是屬於「效率」與「地方發展」的範疇，然而，現代行政革新的理論，除了強調「技術理性」與經濟效率之外，也必須重視民主社會的基本價值與社會倫理觀念（江明修，1997：154-155），因此，本文也將「自主性」、「責信」、與「社會公平」等政策目的納入討論。不可諱言，以上五個政策目的雖然主要是由作者參酌國內地方財政相關文獻，並輔以過去閱讀國外文獻所獲心得建構而來，但仍不免流於主觀，也恐無法涵蓋所有與地方財政改革相關的政策目的。但以作為發展我國地方財政分權化概念的初步討論分析架構而言，尚能將我國相關文獻中大部分的重要概念納入，也盼望能為將來進一步修正此分析架構發展奠定基礎。

此外，雖然「區域平衡（equalization）」是在探討中央與地方財政關係上的一個重要議題，希望解決各地方間財政狀況良窳不齊的問題，而美國推動「財政區域主義（fiscal regionalism）」（Miller，2002：109-119）的經驗也可以證明，區域平衡的達成，並不一定需要靠中央政府的介入，地方政府也可以在區域平衡的維繫有助於各地方進一步發展的前提下，透過協商談判的方式，尋找出雙贏共生的合作機制，促成區域平衡的達成。然而，區域平衡的促成，在傳統上是屬於中央政府的權責，而我國相關的文獻討論也反映了這樣的觀點，因此，本文不擬將「區域平衡」列入討論。

透過上述五個政策目的，本文接下來將嘗試建構地方財政分權化的兩個主要途徑在我國所分別代表的政策意涵。事實上，根據本文先前針對中央主義者途徑與地方主義者途徑的討論我們可以知道，雖然這兩種途徑都可以被遵循以追求地方財政分權化。但是必須注意的是，不同途徑下所發展出來的政策建議、中央與地方政府在改革過程中的角色，以及最終中央與地方政府間的財政關係是不同的，而以上這些在不同國家地方財政改革的不同的脈絡下又可能衍生出不同的解釋與看法。因此，透過以下的討論，希望能了解地方財政分權化的兩種途徑，在上述五種政策目的與我國地方財政改革脈絡下所擁有意涵為何？而這些意涵，也將成為將來相關利害關係人在進行政策制定與辯論的過程中，可以遵循並據此發展出政策建議的基礎。

## 一、效率

不管是採用中央主義者途徑還是地方主義者途徑，對於整體地方資源配置效率的助益應當是無庸置疑的，林全（1999：376）就曾明白指出：「允許地方公共服務在各地區之間出現『一國多制』，反而遠比由中央政府統一規範來得更有效率。」就經濟學上資源配置的效率觀點來說，由於中央政府往往只能一致性地提供公共服務，無法針對民眾不同的需求提供差異化的服務，因此，由各地方政府針對其轄區居民的偏好與需求，提供差異化的地方服務，在各地方政府的支出水準皆相同的前提下，民眾也能因為地方公共服務的差異化，享受到更符合其偏好的公共服務，或者透過遷徙，在各地方政府間尋找一處最符合其本身偏好的地方居住，而這也是中央主義者途徑認為採行分權化有助於提升效率的主要論點。地方主義者途徑的主張則更進一步，強調必須將地方稅的課稅權下放，並提高地方透過地方立法課徵之稅賦與規費在地方收入中所佔的比例，讓地方民眾除了可以依據其偏好在各地方間選擇差異化的地方服務之外，也可以根據所願意負擔的地方稅賦水準，選擇整體地方公共服務的水準，進而提高社會整體資源配置的效率。

在我國的相關文獻中，中央主義者途徑主張中央政府在地方財政分權化的過程中，必須扮演關鍵而主導的角色，透過府際間的財政移轉，除了提供地方政府足夠的收入之外，也同時強調將外溢效果內部化、確保全國性的政策目標不會受到損害、以及避免地方政府間不具建設性的競爭。理論上，在地方財政分權的制度中可能會產生外溢效果，使得地方政府低估某項支出的效益，而不願意提供該項服務，導致無效率，因此透過中央政府移轉性支付的方式，也就是府際間的財政移轉，維繫地方政府支出的水準，避免地方資源配置的效率受損（林錫俊，2001：34；劉其昌，1994：103；王金凱，1993：167；馬駿，1997a：8；馬駿，1997b：59；陳清秀，1996：329）。然而，外溢效果的理論，主要是依據美國<sup>9</sup>等國外實行地方財政分權化的經驗研究所得，根據表三我們可以知道，目前我國地方收入的水準，地方政府所能直接影響的比例甚低。在扣除由中央依據法律或行政命令所規範的地方稅、統籌分配稅、以及補助收入之後，直轄市於 93 年度較有能力影響的地方財政收入只佔其總收入的 19.34%，而省轄市與縣較有能力直接影響之地方財政收入，甚至更分別只佔其總收入的 12.93%與 10.11%。由於我國的地方收入水

<sup>9</sup> 根據 Fisher (1996: 12-13) 的描述，美國州和地方政府在 1966 到 1991 年間的收入，規費和其他收入約佔 24.7%；消費稅約佔 20.6%；房屋稅約佔 18.6%；聯邦補助款約佔了 17.1%；以及所得稅約佔 21.1%。而除了聯邦補助款之外，包括稅賦與規費等收入大都由州與地方政府訂定，並直接向當地居民徵收，聯邦政府少有干預。也因此，當有某項公共服務有一定比例不被當地居民所享用而發生外溢效果時，當地居民便可能不願意付稅來支應該服務，而要求地方政府轉而提供其他服務或減稅，進而發生該地方政府提供該服務的水準偏低情況。

準主要是由中央政府透過各種地方稅、統籌分配稅、以及補助款所控制，因此地方民眾對於支付地方稅賦以負擔地方支出的感受不深，也讓外溢效果所造成地方支出水準偏低的情況不甚明顯。雖然如此，基於學理上對外溢效果的探討，因此，主張中央主義者途徑的學者大都引為借鏡，強調過度地方財政分權，可能會因為外溢效果而使某些地方支出水準偏低造成無效率。

表三：93 年度直轄市與縣市政府收入決算分析

	地方合計	直轄市	省轄市	縣
地方稅	34.42%	37.62%	43.42%	27.09%
統籌分配稅	19.46%	29.73%	11.44%	15.39%
補助收入	34.72%	13.31%	32.21%	47.41%
非稅課與補助收入	13.39%	19.34%	12.93%	10.11%
資料來源：作者根據財政部國庫署所提供之資料自行計算而得				

另一方面，學者也擔心我國若過度分權化，在目前的地方政治生態下，可能會發生未蒙其利先受其害的情況。陳垣瀆（1995：79）提出警告，認為我國地方民選官員與民意代表在連任的壓力下，為了討好選民，將不惜以擴大地方財政缺口為代價，增加地方公共建設與福利支出，同時在議員的投票互換、利益遊說與壓力團體的影響下，亦導致地方政府公共支出不斷膨脹，公共支出缺乏效率。此外，由於目前地方政府增稅不易，一旦地方政府對於地方的稅基與稅率有完全的決定權，極容易形成租稅競爭，競相希望透過調降稅率或給予各項減免，以吸收廠商於該轄區投資經營（黃建興，2001：51）。徐仁輝（2001：3）也指出：「過度的分權無法建立整體的財政政策，同時可能導致財政失衡的現象加劇。」也因此，透過中央主義者途徑，讓中央政府在地方政府的收入面上仍保有決定性的影響力，除了確保地方財政分權化所帶來的利益得以實現之外，更重要的是防止外溢效果與地方政治運作對於「效率」所可能產生的負面影響。

對於地方主義者途徑的支持，則展現在對於我國現行中央政府集權又集錢制

度的憂心。孫克難（2000：11）認為，現制容易養成地方政府依賴中央的心態<sup>10</sup>，甚至會刻意地增加支出、減少稅入，藉以擴大基準財政需求的缺口，爭取更多的上級補助。而地方民眾則因為非直接負擔上級政府所補助之財源，卻可以享受其利益，容易產生免費財源的想法，導致地方支出無限制的增加，地方資源的配置無效率可言（劉其昌，1994：90；王金凱，1993：173）。也因此，林錫俊（2001：35-44）認為：「地方政府應擁有某些稅的稅率決定權，甚或開徵新稅。藉此，地方政府可按居民意願來決定賦稅的輕重，達到福利的最大化。」王金凱（1993：166）進一步解釋，地方政府較能留意到個人或社區的需求，也比較能針對其需求有所反應，同時也可以讓地區居民透過投票來表達其對地方公共支出及租稅組合的偏好。換句話說，唯有讓地方政府在地方稅收的課徵上有調整的彈性，地方民眾對於地方支出的偏好也才有機會反映在地方施政上，並進而達成地方資源配置效率的提升。針對可能引發的租稅競爭，劉其昌（1994：99）則抱持著較樂觀的態度，認為因為地方租稅與居民所享受之利益相互連繫，因此租稅之競爭不但不會妨礙地方政府活動之效率，反而可有利於提升經濟資源之配置效率。

綜觀我國學者的意見我們可以發現，對於中央政府在未來分權化的體系中，仍必須透過地方財源分配、進而掌握地方政府施政方向的主張，除了從學理上希望減少外溢效果的負面影響之外，更重要的，似乎是對於我國目前地方政治生態的憂心，擔心中央政府在失去對於地方政府的控制之後，無法確保國家整體利益與效率不會成為地方財政分權化的代價。但是相對的，偏好地方主義者途徑的主張，則是希望透過課稅權的下放，導正我國目前中央集權又集錢，造成地方政府不知開源節流，一味擴大支出討好選民的弊病。然而畢竟我國長期以來把地方稅的課徵與分配權集中在中央，因此在政策建議上，似乎主張較為漸進式的改革，偏向只授予地方政府微調的權力，而這也確實反映在我國地方稅法通則中有關地方稅之稅率（額）調整與國稅附加徵收地方稅的立法上。

## 二、地方發展

就地方建設而言，我國學者把討論的焦點放在中央政府是否應該針對地方公共建設提供財源，並藉由他們對於特定建設是否補助的決定權，介入地方公共建

<sup>10</sup> 我國地方政府目前對於中央政府的財政依賴，主要顯現在地方政府對於統籌分配稅款與一般性補助款分配公式修正的角力，以及計畫型補助款的爭取。根據表三，將統籌分配稅款收入與補助及協助收入相加，在 93 年度的地方政府決算中，該兩項收入佔了直轄市總收入的 43.04%，省轄市收入的 43.65%，以及縣收入的 62.80%。

設的規劃。支持中央主義者途徑的學者認為，中央政府應擁有充足的財源，用以保障地方政府有足夠的財源收入來完成其所承擔的公共行政任務責任（陳清秀，1996：330），而這也有利於中央推動全國性的重大施政計畫，促進地方的均衡發展（林錫俊，2001：43）。因為補助款對地方的民間投資具有激勵的效果（林華德，1991：49），因此由中央政府在地方建設的財源上提供協助，將有助於吸引更多的民間投資，進而促進地方經濟發展，培養地方稅源，並且避免地方支出過度地浪費擴張（林向愷，1999：70）。同時，由於中央政府在政策和財政規劃的經驗、資源、與人才上都較地方政府佔優勢，因此，中央可以成立技術服務團，除了針對地方各項建設的規劃提供資訊與技術上的協助之外，也應協助各地方開拓合適的資源，以充實地方建設資源（許道然，1999：39）。

另一方面，傾向地方主義者途徑的學者則認為，由於我國長期以來中央集權與集錢，造成地方政府所能掌握運用的財政資源有限，以致於無力積極主動地規劃與執行地區性的公共建設（陳垣濤，1995：79）。仰賴中央政府財源從事地方公共建設，無可避免地將使地方公共建設的規劃受到中央政府的影響，除了容易出現地方公共建設缺乏整體計畫與延續性的情形之外（劉均清，1994：19），也會造成地方事業的畸形發展，而忽略民眾對其他未受補助事業的需求（王金凱，1993：173）。因此，為了讓地方政府在地方的公共建設上享有更大的自主權、反應地方民意的真正需求，也為了培養地方政府在規劃與執行上的能力，地方政府必須減少對於中央建設經費的仰賴，在地方建設經費的籌措上負起更大的責任。

從以上的分析我們可以知道，由於我國地方政府長期以來依賴中央補助地方建設經費，雖然讓中央政府在地方建設的規劃上有極大的影響力，但也同時使我國的地方基礎建設，不因部分地方政府財政困窘而受到影響，也因此，支持中央主義者途徑的學者，多認為中央政府針對地方公共建設有必要給予財源上的支持與技術上的協助，促進地方發展。然而，雖然在現行制度下，地方建設透過立法委員在國會的反應與爭取，尚不致完全與地方的需求脫節，但是立法委員基於選舉與政治利益考量所提供的建言，也無法完全代表地方民意，造成地方公共建設缺乏整體計畫與延續性，而地方政府也無力主動規劃與執行地區性的公共建設。或許受限於目前我國地方政府普遍面臨強大的財政壓力，要求地方政府完全負起地方公共建設財源籌措的責任不免不切實際，因此，偏向地方主義者途徑的主張，現階段的建議以降低對於中央經費的依賴與培養地方政府從事地方公共建設的能力為主。

### 三、自主性

或許只要地方政府接受了上級政府的財源挹注，就無法針對地方施政擁有完全的自主性。林全（1999：382）曾指出：「在沒有法定且客觀的分配標準下，中央政府無異掌握了任意分配地方財源的權力，於是必定會干預地方的施政。」雖然林全明確地指出了中央政府會透過地方財源的分配干預地方施政，但卻也同時提示了一種提高地方自主性的方法，而其關鍵也就在於「沒有法定且客觀的分配標準」。事實上，像我國一樣長期把錢與權集中於中央政府的國家，短時間內透過地方政府向轄區徵收稅賦，試圖大幅降低地方對於中央政府財政上的依賴並提高其自主性，無異是緣木求魚，因此中央主義者途徑的支持者為提高地方自主性，轉而企圖規範中央政府的財政分配權，進而減低對於地方政府施政的干預。

林向愷（1999：70）認為：「中央政府應逐年減少指定用途的補助，讓下級政府可依其地方需求或施政藍圖而有較大的彈性從事預算資源配置<sup>11</sup>。」梁堂華（1995：147-149）進一步要求透過補助制度的法制化來箝制中央對於地方事務的干預，她指出，由於地方政府在補助款之制度設計或數額標準上皆無參與決策之機會，而且無法定請求權之保障，對地方財政之自主性造成極大的妨礙，因此中央應建立規範補助款制度之專門法律，對於補助之標準、計算公式與分配程序等項目加以規定，藉以將上級政府利用提供補助款而過度干預地方事務之可能性降至最低程度，同時也可藉由立法機關的審議，而避免行政機關為求有效控制地方政府而制定集權式的行政法規。換句話說，為求地方自主性的提升，中央主義者途徑認為除了要求擴大一般性補助款（unconditional grants）的規模之外，更希望透過補助制度的法制化以保障地方政府的收入。

然而，就地方主義者途徑而言，地方自主性的提升，除了必須明確劃分中央與地方的權責之外，更要透過賦予地方政府租稅課徵的權力，增加地方收入，降低對於中央財源的依賴。首先在中央與地方職權的劃分上，中央政府應調整以往對地方的監管心態，依權責對等原則，合理劃分各級政府權限，並賦予地方應有之財政權限（黃細清，1997：38），讓地方政府對於其行政活動的優先順序，享有完全獨立的自主權，可以不受中央政府干預（陳清秀，1996：330）。而林全（1999：378-379）更進一步認為，在劃分中央與地方職權時，必須摒棄逐條列舉哪些職權屬於中央，哪些職權屬於地方的方式，而應該是以原則或條例禁止的方式，規範地方政府不得從事違背全國利益的事務，讓地方政府享有選擇地方施政優先順序

<sup>11</sup> 根據行政院主計處所公佈之八十八年下半年及八十九年度之中央政府總預算，該年度中央政府對地方政府之補助中，一般性補助款佔 18.93%，而計畫型補助款，也就是指定用途的補助款佔 81.06%。

的最終決定權。

其次，就目前地方政府過度依賴中央財源而造成自主性低落的問題，孫克難（1998：123）認為：「中央政府應解除對地方財源籌措的管制，讓地方政府能因地制宜的開徵新稅，增加收入上的彈性，真正落實地方財政的自主。」蘇彩足（2000：44）指出，在衡量租稅自主時，「自有財源比例」或是「地方租稅收入佔整體政府總稅收比例」等數據所傳達的訊息其實十分有限，因為在稅目、稅基、與稅率的決定權都掌握在中央手中的情況下，地方毫無調整的彈性可言，所以，地方政府租稅自主性之高低，必須視地方政府本身對於租稅決策的裁量空間或控制幅度的大小而定。也因此，唯有授予地方政府在稅目、稅基、與稅率上自由裁量的空間，並提高這一部份在整體地方財政收入上的比重，地方政府的自主性才有提高的可能。同時，讓地方民眾透過投票來決定資金籌措的方案或加稅與否，或者針對地方上的財政收入予以創制或複決，加強民眾對地方事務的參與（陳立剛，1996：172），提高地方政府抵抗中央不當干預的正當性。

針對地方自主性的提升，中央主義者途徑的支持者由於體認在我國目前的政經情勢下，中央與地方政府皆不願意加稅，也因此在地政府無法降低對於中央財政依賴的情況下，希望透過限制中央政府對於地方財源分配權的方式，也就是增加一般性補助款的規模與補助制度的法制化，加強對於地方自主性的保障。另一方面，偏向地方主義者途徑的學者則認為，地方自主性的提升，有賴於中央地方權限的明確劃分，以及地方政府透過課徵地方稅的方式，減少對於中央財源的依賴。就我國目前的情況來說，行政院主計處於民國 90 年改革中央對地方補助制度時，大幅度提高了一般性補助款的比例。根據表四所示，我國一般性補助款佔中央對地方補助款之比例，從改革前的不到百分之二十，大幅提高到改革後初期的接近百分之六十，並在最近幾年接近百分之七十的水準。而財政部則於民國 88 年制定「中央統籌分配稅款分配辦法」，明定分配公式，並規劃在未來財政收支劃分法修法時，將中央統籌分配稅款的分配公式入法（戴龍輝，2003：46），這兩項改革都與中央主義者途徑的主張相符合。但在另一方面，地方稅法通則與規費法也在民國 91 年先後立法通過，賦予地方政府課徵新稅、提高稅率、在國稅中附加徵收、以及徵收規費的法源依據。雖然這兩項法律的制定，與地方主義者途徑的主張接近，但從地方稅法通則通過迄今，仍不見地方政府企圖透過提高地方稅率或於國稅中附加徵收的方式，直接向地方民眾收取稅賦<sup>12</sup>，可見我國地方政府向民眾直接收取地方稅賦的意願很低，也可能有其政治上的困難度。

<sup>12</sup> 有關地方政府引用地方稅法通則開徵地方稅的討論，請詳見註腳 4。

表四：中央對地方一般性與計畫型補助款之比例

年度	88 下/89	90	91	92	93	94	95
一般性	18.93%	59.38%	54.39%	61.27%	68.75%	66.22%	69.04%
計畫型	81.07%	40.62%	45.61%	38.73%	31.25%	33.78%	30.96%

資料來源：參考行政院主計處中央政府總預算之補助地方政府經費彙總表，由作者自行整理計算而得。（<http://www.dgbas.gov.tw>）

從以上這些近幾年改革的實施經驗來看，中央主義者途徑的主張，在我國地方政府長期仰賴中央財源的情況下，在短期內有較高的可行性。但是，如果依中央主義者途徑所言，地方大部分的財源仍須仰賴中央，僅透過分配方式法制化以及盡量不對補助款指定用途的方式減少對地方的干預，是否就可以讓地方政府擁有自主性呢？事實上，自主性應是一種相對、比較的概念，中央主義者途徑的主張，對於地方政府自主性的「提升」當然毋庸置疑。但是我們也可以看到，行政院 94 年度對一般性補助款做出修正，實施「優先施政計畫項目備忘錄」制度<sup>13</sup>，並將辦理情形納入考核（李泰興，2005：23）。此一制度的實施，中央雖然有其考量，但不免對於地方的施政造成一定程度的限制，也有違背一般性補助款性質之虞。因此，也唯有透過大幅度減少地方對中央財源的依賴，地方的施政才可能自主，Miller（2002：15）就認為，地方政府的財源若大部分來自向地方民眾所收取的稅賦，才可能讓地方政府獲得地方資源配置最終的自主性（ultimate autonomy）。然而，我國目前比較務實的作法，可能是先從中央地方權限的劃分著手，並持續鼓勵地方政府利用地方稅法通則所賦予的彈性增加地方收入，希望就長期來看，地方課徵之稅收佔整體地方收入的比重大幅提高。

#### 四、責信

責信機制的建立，近來已經是公共行政學界所關心的主要課題之一。就地方財政分權化而言，由於分權化推動以後，地方官員在地方施政上將獲得更大的權

<sup>13</sup> 李泰興（2005：23）指出：「自 90 年度起，中央雖已逐年增加對縣市一般性補助款，惟因部份縣市政府並未確依施政優先緩急順序分配相關經費，反不斷以其施政之急迫性要求中央各機關給予補助。故為落實地方財政自我負責精神，將推動建立各縣市一般性補助款應優先辦理之施政項目備忘錄制度，亦即縣市政府應就當年度所獲一般性補助款優先予以列入備忘錄之計畫項目所需經費。」

限，也因此，如何確保地方官員使用這些新增的權力為民眾謀福利，提高地方施政績效，而非成為地方官員經營其政治生涯的新資源，或甚至有貪贓枉法的情事，也就成為眾所關心的焦點。中央主義者途徑的倡導者認為，中央政府在分權化的地方財政體系中，必須持續地扮演監督者的角色，以確保地方施政符合地方民眾的利益。

蘇彩足（2002：29）明確指出，中央對於地方政府的舉債行為、預算纂編行為、租稅徵稅或其他歲入之獲得，均有權力以監督控管。同時，透過獎懲誘因機制（林向愷，1999：70；孫克難，2000：15），一方面可以鼓勵地方政府開源節流，負責任地從事地方建設，也可以針對部份過度浪費擴張的行為進行懲罰。中央政府監督地方最有效的政策工具為補助款制度（許道然，1999：41；蘇彩足，2002：29）。也就是將地方政府開源節流的努力，與統籌分配稅款及補助款制度做密切的配套，由適當的單位透過客觀的評鑑指標，評鑑地方政府財政努力的績效，並納入統籌分配稅款及補助款的分配機制中（孫克難，2000：15）。除了透過地方財源的分配機制監督並獎懲地方政府的施政之外，也有學者主張透過中央立法的方式確保地方政府的財政決策符合地方民眾的利益。林錫俊（2001：325）主張，地方政府舉債必須予以限制，並透過公共債務法的頒定限制舉債上限。趙揚清（2002：142）更提倡「地方政府預算法」的立法，全面規範地方政府的財政行為，並透過相關罰責，強化中央財政及主計機關對地方政府之預算編列及執行是否核實之監督。

地方主義者途徑的支持者則認為，加強地方民眾對於地方公共事務的參與，才是地方財政責信機制建立的關鍵，因為地方政府若無法自律，單僅靠法規制度是無法解決預算赤字持續膨脹的問題（林錫俊，2001：325）。黃細清（1997：38）認為，應鼓勵民眾參與各項基層事務之辦理，進而克服「只要支出、不要加稅」的觀念，並有效監督政府各項支出業務，減少浮濫浪費。尤其根據本文在前言中針對我國當前地方政府收入的分析，地方政府的財政收入有一半以上由中央政府移轉，而地方稅賦也由中央法律統一規範，地方民眾對於地方支出的成本無切身感受，因此民眾與地方政府便有很強的動機擴大支出，企圖爭取更多的財源，而民眾也不會有任何動力監督地方政府的施政績效（劉其昌，1994：88；孫克難，1998：119；陳立剛，1996：170；林全，1999：381）。

為提高地方民眾監督地方施政的興趣，必須從地方政府向轄區民眾徵稅以支付地方服務做起，並透過地方首長的定期改選，由民眾決定地方首長的適任與否。馬自誠（1996：44）指出：「由地方政府自籌財源，固然帶給地方人民、執政者感

覺痛苦，確是『必要之痛』。」同時，由於地方政府自負較多籌措財源的責任，因此相對地對支出效率控管也要提升，使收到每一塊錢收入的效益發揮到最大，間接地避免增加居民稅賦（黃建興，2001：51）。此外，透過建立地方財政議題的公民投票，讓人民對財政議題可以行使創制、複決權，除了可以加強民眾對於地方政府的監督，也可彌補地方代議政治的不足（許道然，1999：43）。然而，不論是透過地方稅捐的徵收或是地方財政公投的方式，若是民眾無法獲得有關地方財政與政策決策的相關資訊，勢必將無從監督與判斷。也因此，地方政策的成本效益與地方財政管理的相關資訊，必須清楚透明，容易取得，如此地方民眾才得以監督地方政府，落實地方自律（蘇彩足，2002：26-28）。

在分權化的地方財政體系中，地方政府的施政究竟由誰來監督較為適當？中央主義者途徑傾向「中央他律」，也就是由中央政府監督地方的施政作為，透過中央財政移轉制度建立獎懲機制，或由中央立法規範地方財政決策，確保地方民眾的權益不會受到損害。另一方面，地方主義者途徑則傾向「地方自律」，由地方民眾透過地方首長的定期改選或地方財政議題之公民投票，不假中央政府之手，由地方民眾自己監督地方政府。

## 五、社會公平

社會公平的維持，在傳統上是屬於中央政府的權責，透過所得稅等累進稅率的設計，進行財富的重分配，並提供各式的社福政策協助社會弱勢。Ashworth, Heyndels, and Smolders（2002：27）就曾明確地指出，傳統上的觀點是所得的分配應該由中央掌握，如果地方政府在所得分配上可以扮演任何角色的話，就只是中央政府政策的執行者（agents）。但是近年來，這樣的看法已經逐漸在改變中（Fisher，1996：27），地方政府在社福等相關政策上的角色已經逐漸吃重。就我國而言，自從民進黨在縣市長選舉中喊出「老人年金」的政見以後，我國地方政府開始介入社會福利的領域，而學者也逐漸開始引用國外的文獻，討論地方政府在社福上可以扮演的角色，但是一般而言，我國學者仍大都認為社會公平是中央的功能。

主張中央主義者途徑的學者認為，「社會公平」往往不是地方政府所適宜發揮的功能，它只適合由中央政府負責（林全，1999：377；馬駿，1997b：8）。因為地方政府相對於其他地區屬開放體系，某地方政府欲對高所得者課重稅，又對

中低所得者給予優惠，勢必造成富人離境他去與窮人競相遷入（馬自誠，1996：40；王金凱，1993：167），最後勢必會造成地方稅基的侵蝕，地方財政資源耗竭的結果（林全，1999：377）。相對於跨越不同地方政府的轄區，民眾為躲避高稅率而跨越國界的難度較高，因此所得重分配的政策適合由中央政府執行。同時，若由中央政府以全國一致的累進所得稅收作為補助金財源，並採取無條件的方式將補助金分配與地方政府，作為減免地方稅之補償，也將有助於改善所得分配之不均等程度（劉其昌，1994：103）。

地方主義者途徑則主張，雖然地方政府傳統在社會公平的維繫上只扮演中央政府執行者的角色，卻也並非不能夠介入所得分配的功能，但只限於透過教育政策、福利政策、醫療服務、平民住宅等特殊財提供的方式介入重分配功能，而非以現金移轉來介入（林錫俊，2001：35；王金凱，1993：167）。換句話說，也就是地方政府在特定的政策領域中，可以透過公共服務的提供，照顧弱勢，而非直接提供現金補助。然而，我國地方政府在實務上的操作與學者的主張不完全一致，但自從在縣市長選舉中出現「老人年金」的政見以後，地方政府透過各式年金、津貼、低收入照護以及醫療補助的發放，已經介入社福政策的制定，不再是單純中央政策的執行者而已。由於我國目前直轄市與縣市的地方收入中有超過半數是中央政府所分配的統籌分配稅款與補助款，因此執行社福政策的成本便可能被外部化而由全民公共負擔，學理上所預測的「富人遷出」現象，在我國也就不甚明顯。儘管如此，我國目前地方政府普遍存在財政困難的情況，地方政府對於社福介入過多，勢必進一步排擠其他地方政務支出，也且使地方財政更為困窘，因此，地方政府對於社會公平的介入必須更加慎重。

「社會公平」功能的歸屬，在我國一般的共識還是認為應該劃分給中央政府，由中央政府主導相關政策的研擬、制定、與執行。雖然開始有學者認為地方政府還是可以有限度的在教育政策、福利政策、醫療服務、平民住宅等特殊財的提供上介入，但是由於我國目前地方財政的狀況不佳，任何社會福利相關政策的推動，都將對於地方財政造成負擔，甚至使其惡化，不可不慎。

透過效率、地方發展、自主性、責信、與社會公平等五個政策目標，本節試圖探討地方財政分權化的兩種主要途徑，在我國所代表的政策意涵與改革方向，以下將相關討論整理歸納於表五：

表五：地方財政分權化在我國之政策意涵		
	中央主義者途徑	地方主義者途徑
效率	中央政府應在地方收入面上保有其決定性的影響力，以防止外溢效果與地方政治運作對於「效率」所引發的負面影響。	漸進式地透過地方課稅權的下放，導正地方政府不知開源節流，一味討好選民的弊病，也讓地方民眾對地方服務的偏好，可以反映在地方支出上。
地方發展	中央政府對於地方公共建設有必要給予財源上與技術上的協助，促進地方發展。	降低對於中央經費的依賴，強化地方政府規劃從事地方公共建設的能力。
自主性	擴大一般性補助款的規模與補助制度的法制化，減少中央政府對於地方收入的干擾。	明確劃分中央與地方權限，並透過賦予地方政府租稅課徵的權力，降低對於中央財源的依賴。
責信	透過在中央財政移轉制度中建立獎懲機制，以及由中央立法規範地方財政決策的方式「中央他律」。	地方民眾藉由地方首長定期改選與地方財政議題公投的方式，由地方民眾「地方自律」。
社會公平	由中央主導相關政策的研擬、制定、與提供，地方政府僅負責執行。	地方政府可以有限度地介入教育、社福、醫療服務、與平民住宅等特殊財的提供。
資料來源：作者自行整理		

## 伍、結論

呂育誠與許立一（2004：24-31）指出，地方政府與自治的研究可以從「制度」或是「運作」的觀點切入，而這也適用於地方財政的相關研究。本文嘗試從運作的觀點出發，並不希望針對我國地方財政制度的改革，做出任何實質具體的政策建議，而是希望透過對於國外地方財政分權化相關經驗與研究的介紹，指出任何地方財政制度的改革方案都必須符合該國地方財政改革的脈絡，並強調推動改革的政策過程所具有的高度政治性。此外，本文並試圖尋求地方財政分權化此一概念在我國所代表之政策意涵，為相關政策的討論建立對話的平台，進而建構

出適合我國的地方財政分權化政策方案。

任何地方財政制度改革方案的研擬，雖然有財政學上的理論以及國外推動類似改革的一般性原則可以參考，然而由於各國的歷史、改革目標、以及所面對的限制與機會各不相同，因此對於地方財政分權化推動的方向與策略，也就必須因地制宜、量身訂作，以符合該國的需要，並提高改革成功的機會。以我國為例，由於地方政府在財政上長期仰賴中央支援，加上民主化後地方民選首長承受選民不得增稅的壓力，在地方財政分權化的政策意涵上，即使是分權化程度較深的地方主義者途徑，其主張也都是以增加地方政府支配地方財源的自主性、明確劃分中央與地方政府權限、以及強化地方政府財政管理與規劃能力為主，而不刻意強調地方政府積極透過地方稅賦的課徵，一方面建立地方公共服務與地方稅賦間的關係，另一方面也能減少地方對於中央財源的依賴。換句話說，在推動地方財政分權化過程中，雖然財政學理論與國外的改革經驗可為借鏡，但改革成敗的關鍵，卻可能取決於相關政策方案，是否能夠在我國地方財政制度改革的脈絡下，解決我國地方財政目前所面臨的問題。

我們也體認到，在地方財政分權化的政策制定過程中，政治上的算計多過於理性的思辯，中央與各個地方政府，都希望藉由改革的推動，解決其本身所面對與關切的問題。也因此，在地方財政分權化的改革過程中，中央與地方、以及地方與地方政府間彼此意見不一的情況也就在國外的個案中層出不窮，而我國在中央對地方一般性補助款的計算標準與備忘錄制度、統籌分配稅款的公式、以及地方稅法通則的實施等個案上，也都出現了類似的狀況。為求改革的順利推動，如何將政策過程中的主要利害關係人納入決策體系中，特別是建立適當的政治機制，讓地方政府參與討論，共享決策權，並進而與中央政府就中央集權與地方分權的取捨，在相關制度的設計上達成共識，對於我國地方財政制度改革的成敗將產生深遠的影響。

為協助改革共識的凝聚，建立相關利害關係人對話協商的概念性架構，本文藉由參考國內與地方財政制度改革有關的文獻，透過效率、地方發展、自主性、責信、與社會公平等五個政策目標，了解在分權化的大方向上，中央主義者途徑與地方主義者途徑在我國所代表的政策意義與方向為何。就效率而言，中央主義者途徑主張中央政府應透過補助制度持續地在地方的收入面上保有其絕對性之影響力；而地方主義者途徑則主張應逐漸地將地方稅的課稅權下放，建立地方公共服務的價格機制，讓民眾感受到地方公共服務的成本，進而提高地方資源配置的效率。就地方發展來說，中央主義者途徑主張中央應在財源與技術上協助地方、

促進地方發展；而地方主義者途徑則主張減少地方對於中央的依賴，強化地方規劃發展的能力。就自主性而言，中央主義者途徑著重於減少中央對於地方收入的控制與干預；而地方主義者途徑則主張地方必須降低對於中央補助財源的依賴。就責信而言，中央主義者途徑支持由中央他律；但是地方主義者途徑則主張透過地方民眾的參與由地方自律。最後，就社會公平來說，中央主義者途徑主張由中央主導相關的施政；但是地方主義者途徑則認為地方政府也可以有限度地介入社會公平的功能。我國最後的地方財政制度改革方案，大致不脫對於這兩種途徑進行某種比例的融合，在兩種途徑所構成的連續體上尋找出各利害關係人都能接受的妥協方案。

從運作的觀點檢視地方財政制度的改革，討論的範圍從制度設計與研究的基礎上，擴大到了對於政策過程中利害關係人的重視，希望瞭解這些利害關係人在此一政策過程中的主張、所形成的政策網絡、以及彼此間的互動與權力關係，進而尋求政策共識，推動我國地方財政制度的改革。從這樣的角度出發，本文的相關討論，可以視為未來我國可能形成之政策方案的兩個極端，並藉此界定出相關政策方案討論的範圍，希望有助於改革共識的凝聚，加速我國地方財政分權化的改革進程。

## 參考文獻

### 一、 中文部份

- 王金凱 1993 〈地方公共財理論及其財源之籌措〉，《財稅研究》，25 卷第 2 期：頁 165-175。
- 江明修 1997 《公共行政學：理論與社會實踐》，台北：五南。
- 呂育誠、許立一 2004 《地方政府與自治》，台北：國立空中大學。
- 李泰興 2005 〈中央對地方補助制度之檢討與改進〉，《主計月刊》，第 590 期，頁 18-24。
- 林全 1999 〈健全中央與地方財政關係〉，于宗先與孫克難（編）《財政平衡與財政改革－台灣經驗的評價》，頁 357-400，台北：中華經濟研究院。
- 林向愷 1999 〈精省後中央地方財政關係應力求明確化〉，《新世紀智庫論壇》，第 5 期，頁 68-71。
- 林華德 1991 〈台灣省政府補助款之經濟功能〉，《財稅研究》，第 23 卷第 3 期，頁 49-74。
- 林錫俊 2001 《地方財政管理要義》，台北：五南。
- 徐仁輝 2001 〈地方政府支出預算決策的研究〉，《公共行政學報》，第 5 期，頁 1-17。
- 孫克難 1998 〈地方財政惡化的原因及改進之道〉，《經濟前瞻》，第 57 期，頁 118-119。
- 孫克難 2000 〈健全地方財政之全面思考〉，《主計月報》，第 540 期，頁 11-17。
- 馬自誠 1996 〈「地方稅法通則草案」之評估－兼論我國地方稅制改進之道〉，《立法院院聞》，第 24 卷第 8 期，頁 36-53。

- 馬駿 1997a 〈政府間財政移轉支付—九個國家的比較（上）〉，《財稅研究》，第 29 卷第 2 期，頁 7-26。
- 馬駿 1997b 〈中央與地方的財政關係〉，《財稅研究》，第 29 卷第 4 期，頁 58-76。
- 陳立剛 1996 〈地方政府財政問題探討及因應之道〉，《東吳政治學報》，第 6 期，頁 153-173。
- 陳垣高 1995 〈我國地方自治財政問題與省府之因應對策〉，《台灣經濟》，第 228 期，頁 66-93。
- 陳清秀 1996 〈中央與地方財政調整制度〉，《植根雜誌》，第 12 卷第 9 期，頁 321-330。
- 梁堂華 1995 〈地方財政問題治本之道〉，《財稅研究》，第 27 卷第 1 期，頁 145-157。
- 許道然 1999 〈精省後縣市政府財政問題之改進〉，《財稅研究》，第 31 卷第 4 期，頁 34-45。
- 黃建興 2001 〈地方財政努力之分析〉，《財稅研究》，第 33 卷第 5 期，頁 47-55。
- 黃細清 1997 〈當前地方財源收入問題及改善之探討〉，《財稅研究》，第 29 卷第 6 期，頁 24-39。
- 黃錦堂 1995 《地方自治法制化問題之研究》，台北：月旦出版。
- 劉均清 1994 〈地方稅法通則草案評估分析〉，《稅務旬刊》，第 1543 期，頁 18-20。
- 劉其昌 1994 〈台灣地區地方財政之研究〉，《台灣銀行季刊》，第 45 卷第 2 期，頁 81-121。
- 趙揚清 2002 〈地方財政赤字問題〉，《國家政策論壇》，第 2 卷第 3 期，頁 138-147。
- 魯炳炎 2003 〈中央與地方財政關係：我國地方政府觀點之分析〉，《經社法制論叢》，第 31 期，頁 159-185。
- 戴龍輝 2003 〈財政收入之劃分〉，《主計月刊》，第 573 期，頁 39-47。

蘇彩足 2000 〈歐洲地方政府之財政自主性〉,《主計月報》,第 540 期,頁 41-47。

蘇彩足 2002 〈論地方財政之透明化〉,《中國地方自治》,第 55 卷第 7 期,頁 25-31。

## 二、 外文部份

Ashworth, John, Bruno Heyndels, and Carine Smolders 2002 “Redistribution as a Local Public Good: An Empirical Test for Flemish Municipalities.” *Kyklos*, Vol. 55, Issue 1: pp.27-56.

Bahl, Roy 1999 “Implementation Rules for Fiscal Decentralization.” International Studies Program working paper series, Georgia State University.

Bird, Richard M., and Francois Vaillancourt 1998 “Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview.” In Richard M. Bird and Francois Vaillancourt (ed.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Boadway, Robin 2001a “Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization.” *Constitutional Political Economy*, No. 12: pp.93-121

Boadway, Robin 2001b “The Imperative of Fiscal Sharing Transfers.” *International Social Science Journal*, Vol. 53, No. 167: pp.103-110.

Boyne, George A. 1996 “Competition and Local Government: A Public Choice Perspective.” *Urban Studies*, Vol. 33 Issue 4/5: pp.703-721.

Buchanan, James M. 1987 *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Downs, Anthony 1973 *Opening Up The Suburbs: An Urban Strategy for America*, New Haven and London: Yale University Press.

Dye, Thomas R. 1990 *American Federalism: Competing Among Governments*. Lexington, MA: Lexington Books.

- Eaton, Kent 2001 "Political Obstacles to Decentralization: Evidence from Argentina and the Philippines." *Development and Change*, Vol.32: pp.101-127.
- Fisher, Ronald C. 1996 *State and Local Public Finance*. Chicago: Irwin.
- Fukasaku, Kiichiro, and Luiz R. de Mello, Jr. 1999 "Introduction and Overview." In Kiichiro Fukasaku and Luiz R. de Mello, Jr. (ed.), *Fiscal Decentralization in Emerging Economics: Governance Issues*. OECD.
- Giugale, Marcelo M., Vinh Nguyen, Fernando Rojas, and Steven B. Webb 2000 "Overview." In Marcelo M. Giugale, and Steven B. Webb (ed.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, D.C.: World Bank.
- Inman, Robert P., and Daniel L. Rubinfeld 1997 "Rethinking Federalism." *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11 Issue 4: pp.43-64.
- King, David N. 1988 "Fiscal Federalism." In Ronan and Stephen Bailey (ed.), *Local Government Finance: International Perspective*, London and New York: Routledge.
- King, David N. 1997 "Intergovernmental Fiscal Relations: Concepts and Models," In Ronald C. Fisher (ed.), *Intergovernmental Fiscal Relations*, Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad, and Richard Bird 1998 *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Miller, David Y. 2002 *The Regional Governing of Metropolitan America*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Oates, Wallace E. 1999 "An Essay on Fiscal Federalism." *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII: pp.1120-1149.
- Park, Hyeon 1996 *Regional Economic Impacts of Fiscal Decentralization in Korea: An Interregional Computable General Equilibrium Analysis*. Ph.D. Dissertation:

University of Southern California.

- Qian, Yingyi, and Barry R. Weingast 1997 “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives.” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11 Issue 4: pp.83-92.
- Rao, M. Govinda 1998 “India: Intergovernmental Fiscal Relations in a Planned Economy.” In Richard M. Bird and Francois Vaillancourt (ed.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis, and G Shabbir Cheema 1983 *Decentralization in Developing Countries: a Review of Recent Experience*, Washington, D.C.: World Bank.
- Simon, Herbert 1947 *Administrative Behavior : A Study of Decision-making Process in Administrative Organization*. New York, NY: Macmillan.
- Simon, Herbert 1982 *Models of Bounded Rationality*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Tiebout, Charles M. 1956 “A Pure Theory of Local Expenditure.” *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, October: pp.416-424.
- Willis, Eliza, Christopher da C.B. Garman, and Stephan Haggard 1999 “The Politics of Decentralization in Latin America.” *Latin American Research Review*, Vol.34, No. 1: 7-56.

投稿日期中華民國 95 年 4 月 21 日

接受刊登日期中華民國 95 年 4 月 21 日

校對日期中華民國 95 年 6 月 7 日

責任校對 尤珮君、陳伊帆、劉仲偉

## **Exploring Fiscal Decentralization and Its Meaning in Taiwan**

**Kai-Hung Fang<sup>14</sup>**

### **《Abstract》**

Poor local fiscal health as a policy problem has attracted serious attention in recent years. The Law on Allocation of Government Revenues and Expenditures was amended, and the General Law on Local Taxation was enacted to increase local revenues for meeting local spending needs. However, local fiscal condition has not been improved. Although more reforms on local fiscal system are expected, the national government and local governments cannot reach consensus on how the reforms should take place.

Based on experiences of other countries pursuing fiscal decentralization, and researches conducted for these reform efforts, centralist approach and localist approach can be summarized as two general approaches for implementing fiscal decentralization. By introducing and comparing these two approaches, this article intends to explore the role of the national government and local governments in the reform process. The focus will be on whether the national government should increase the amount of national shared taxes or intergovernmental aids to increase local revenues, or local governments should be granted authority to raise their own local taxes from local residents to pay for local spending. In addition, by reviewing literatures written and suggestions made by Taiwanese scholars to improve local fiscal system, this article tries to construct meaning of these two approaches in the context of Taiwan's local

---

<sup>14</sup>The author is Ph.D. Candidate at Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh

fiscal system reform via five policy objectives including efficiency, development, autonomy, accountability, and social equity. Based on these discussions concerning fiscal decentralization, it is hoped that possible direction for future reforms can be pointed out. Moreover, by providing a systematic framework for the national and local officials to communicate, this article hopes to facilitate the process for reaching consensus of future reforms.

**Key Words: Local Finance, Fiscal Decentralization, Intergovernmental Transfers, Authority for Raising Local Taxes**