

自有財源與地方財政自主？

地方自治內涵之省視*

黃世鑫

郭建中 **

【摘要】

地方財政的問題不是純粹經濟問題依靠市場機制就可解決，也不是單純的地方政府可以解決的問題，或靠政府訂定「地方稅法通則」及「規費法」就可為功，它是一個政治與經濟的問題，是中央與地方必須一起面對解決的問題。根據其他國家的經驗，例如丹麥、法國、英國、義大利及荷蘭等國，皆無靠地方政府立法就能成功解決地方財政問題的模式。

「財政為庶政之母」，此概念對地方政府或中央政府都是真理。我國地方政府的財政在法律的位階上及實際的執行上，經歷了戒嚴時期、中央集權及民主化的過程，由簡陋到較為完備的階段，但問題依然存在。本文想先探討什麼是自有財源與財政自主；自有財源之意義；自有財源、財政自主的迷思；地方自治內涵的再定位；財政集權化與準財政機構之角色；及地方稅法通則及規費法的執行面問題，然後在結論的地方，就法制面、財政體系、及增闢新地方稅提出建議。

關鍵字：地方自治、地方財政、財政收支劃分法、統籌分配稅款、地方稅法通則、規費

*本文先由黃世鑫教授在中研院社科所「地方自治與財政自主」學術研討會（2002.5.31）發表，後係由郭建中副教授修飾及增加部份論點完成。

**黃世鑫，國立台北大學財政學系教授；郭建中，淡江大學中國大陸研究所副教授。

壹、導論

「財政為庶政之母」，此概念對地方政府或中央政府都是真理。我國地方政府的財政在法律的位階上及實際的執行上，經歷了戒嚴時期、中央集權及民主化的過程，由簡陋到較為完備的階段，但問題依然存在。

依據我國憲法第十章「中央與地方之權限」第一〇七條第一項第六款規定：「中央財政與國稅」為中央立法並執行事項；第一一〇條第一項第六款規定：「縣財政及縣稅」為縣立法並執行事項；第一二四條第二項又規定：「屬於縣之立法權，由縣議會行之」；及第一二八條規定：「市準用縣之規定」，由此可見我國租稅立法權依憲法規定係分由中央及地方分別立法及執行。

但據憲法第一〇七條第一項第七款又規定：「國稅與省稅、縣稅之劃分」，由中央立法並執行之，將稅目種類由中央立法劃分其歸屬。中央乃依憲法所規定稅之種類，制定財政收支劃分法劃分各稅目課稅立法權之歸屬。因而，始有「財政收支劃分法」第七條規定：「直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）立法課徵稅捐，以本法有明文規定者為限，並應依地方稅法通則之規定」；及依照「地方制度法」第六十七條第二項規定：「地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定」等規定。依此法規的邏輯，我國地方政府租稅立法權限必先經由中央統一制訂「地方稅法通則」後始可為之。

在「地方稅法通則」尚未通過之前，台北市為了增加地方財源，其在財政收支劃分法修法過程中提出主要訴求為「打破中央集權集錢的威權主義」，「強化財政自主性」；其內涵除了在於增加統籌分配稅款之額度，以提高地方政府的自有財源，進而強化地方財政自主性外，並將北、高兩直轄市之統籌分配稅款的分配「比率入法」，也就是於財劃法中「訂死」，以防止行政院「恣意」調整直轄市與縣（市）和鄉（鎮、市）之分配比率。儘管行政院、立法院，執政黨、在野黨，以及眾多專家學者，對「台北市版」財劃法之修正，無論是就其程序或實質內容，有相當的歧見，但是對這樣的訴求，意見卻頗為一致。

除了財源面外，就支出面而言，台北市爲了全民健康保險費的補助問題，亦有異議，並於函請行政院層轉司法院聲請解釋憲法疑義未果後，逕行提出；於釋憲聲請書中，台北市政府明確指出其意旨：「『全民健康保險法』第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於一定比例保險費由直轄市政府補助規定，牴觸憲法第一百零七條第十三款、第一百零八條第一項第十三款、第一百五十五條以及憲法增修條文第十條第五項規定，違反財政收支劃分基本原理，明顯侵害地方自治團體之自主財政權，且違反憲法保障地方自治制度設計之精神。」此係就權限之劃分而衍生之經費負擔的爭議。台北市政府主張：「全民健康保險乃屬憲法委託國家應行辦理事務，非地方自治事項，其支出應由中央自行負擔，縱認爲全民健康保險屬於委辦事項，其支出亦應由委辦機關自行負擔，爲保障地方財政自主權，中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁與地方政府。再者，縱令中央政府無力負擔委辦事項經費，基於憲法兼顧中央與地方財政均衡之意旨，亦僅能於地方政府財政足堪負擔範圍內請求之，並應兼顧平等原則。」除此之外，台北市政府並引釋字第二七七號解釋文，強調「地方財政權乃屬地方自治的核心內容」，或「地方財政權乃屬地方制度的核心內涵」，作爲論證之憲法原理。

由以上二項爭議，可以看出，所謂的地方自治之核心在於地方財政權；而地方財政權，除了財源分配面外，亦包括支出經費之負擔；且由「縱令中央政府無力負擔委辦事項經費，基於憲法兼顧中央與地方財政均衡之意旨，亦僅能於地方政府財政足堪負擔範圍內請求之」觀之，財源分配之重要性，又遠高於支出經費之負擔的劃分。

有關我國的地方自治問題，過去，在「殖民式」之威權統治下，幾乎完全被遺忘。儘管曾有縣（市）地方政府的行政首長以及民意代表之選舉，但也只是外來統治者，鞭長莫及情況下，所採取的「以夷制夷」之統治策略。除此之外，爲了強化對地方政治的掌控，更採取分化的策略，製造派系之紛爭。因此，所謂地方自治，既缺乏必要之典章制度，亦無實際操作之歷史經驗。而當威權體制逐漸解體，民主政治首度開始於地方政治版圖，逐漸實現，但地方的自治意識，受到近半世紀「列寧式政

黨」一黨專政的宰制²，除見於公民教育以及國父思想之教材外，早已蕩然無存³。因此，政治權力的分割，並非如傳統的西方國家，或依憲法所明定，或以自然形成的地域性共同利益為基礎，而是以政黨之歸屬，而形成「縱」的分離；但同時，所謂的政黨，往往在選舉時又係依附於地方派系。換言之，在某種程度上地方派系經常凌駕於政黨之上。除此之外，無論是中央或地方政府的組織，均傾向行政、立法相互制衡的「總統制」，故當中央與地方之行政首長與民意機關分屬不同政黨時，便形成多種權力分配組合，使中央與地方的關係，益形複雜，尤其是在財政分配的議題上。

在此種歷史經驗與制度規範的條件下，所謂的「地方自治」之內涵，已被掏空殆盡；因此，雖然「地方財政權乃屬地方自治的核心內」，但除了一方「集錢又集權」，另方「爭錢又爭權」之外，似乎看不到對地方自治的落實有正面積極的貢獻。不僅如此，由於地方制度之設計均係以憲法所明定之基本原則為基礎，而且不得違背；然憲法中有關地方自治之基本規範，均已超過半個世紀，同時亦沉睡了五十年，早已與全球化、金融資本化之政治、經濟、社會結構脫節。職是之故，如何重新檢視「地方自治」之內涵，重新形塑中央與地方之財政關係，乃是本文的重點。

貳、什麼是自有財源與財政自主？

由於受到「中央集錢又集權」之認知的影響，過去有關中央與地方的財政關係，無論是就學理的探討，或實務之操作，均強調地方「自有財源」(own-source revenues)之重要性；也就是，地方財政自主(fiscal autonomy)為地方自治的基礎，同時，地方財政自主之關鍵，又在於充足的自有財源。因此，如何充裕地方「自有財源」，似乎成為解決地方財政問題的不二法門。

² 詳參考：Kornai (1992), Ch.3。

³ 例如林全(2000)認為：過去十年來在提昇地方自治的工作上，明顯有所不足，主要係主觀的障礙，即一方面係觀念上的障礙，也就是「不認同地方自治」，且其又係源自「長期以來，人們總習慣將中央與地方政府關係，視同君臣或父子關係的封建思想。」另一方面，乃係「權力慾望難以割捨的障礙。」在這樣的主觀的障礙，「中央財政集權的態勢便不可能改變。」

例如，林全（1999：371，397）在一篇關於地方財政問題的論文中提到：「由過去二十餘年來各級政府支出水準觀察，雖然中央支出有相對削減，地方支出有相對擴張的現象；但這種中央與地方財政角色趨於平衡的趨勢，只是一種假象。因為同一期間，地方政府自有財政收入並未配合增加，隨著地方支出擴張，地方收入依賴統籌分配稅與補助款的程度也日益加深。這種變化趨勢顯然並不合理。」在該文中，林全所提出四項具體建議之一為：「儘速完成地方稅法通則立法，並賦予地方人民更大的地方稅立法權，使地方政府能夠有更大的財政收入彈性，才能使中央與地方財政關係邁向合理境界。」

李高朝（1999：32）亦有同樣之看法：「另外，『地方稅法通則』及『規費法』兩項草案，應儘快完成立法程序，以提高地方財政自主性及落實使用者付費原則，有益於健全地方財政。唯有地方財源能夠穩健，賦予地方財政自主性，才能避免一再向中央請求補助款，避免中央收稅者辛苦，地方受補助者用得浪費，如此可間接地健全中央財政。」

前財政部長邱正雄（1999：38）有相同的主張：「又為因應地方自治發展，提升地方財政自主，賦予地方依支出需求徵收稅課之權限，財政部業擬具『地方稅法通則』送請立法院審議，並將積極協調完成修法。」

蔡吉源（2002）更指出：「要改進台灣地方財政，應該改變地方這種『必須也樂於』依賴中央的財政體制，使地方『不必也不能』依賴中央。要做到『不必』依賴中央，就要使自主財源充裕。充裕自主財源的方法不外合理化與公式化的統籌分配稅款與一般補助款的分配，並授予地方增加稅目、調整規費及罰款金額的法定權力。要做到『不能』依賴中央，則必須使中央除法律規定內的補助，如統籌分配稅款、一般補助款，及突發性天然災害復建補助外，不能給地方額外的補助。」除此之外，在立法與行政措施的具體作為方面，並建議「儘速完成『地方稅法通則』及『規費法』的立法程序，並修改相關法令，使地方有課稅、收費、罰款的立法權，以開發自治財源，不必依賴中央。」

陳聽安（2002）在對財劃法之再修正的配套措施中，亦建議：「請立法院及早通過地方稅法通則與規費法，使各級地方政府為謀求具有特色之發展，有法律之依循，祇需地方議會通過，便可開徵獨立之稅費；為

達成地方自治之目標，亦可以附加方式取得所需財源。」

曾巨威等（2001：7）更明確表示：「自有財源占各地方政府歲入結構的百分比比較高者，也可以顯示其自主財政能力或狀況較強，……。」

不僅財經學者如此，公法學者蔡茂寅（2000）亦就行政區域之規劃，直轄市、縣（市）政府間法律地位差距，權限劃分，自治監督、組織權、人事權等分析地方自治未落實的原因，最後，則以財政為庶政之母，「在欠缺財政自主性，一切施政仰賴於上級政府提供經費的情況下，前述各種地方權限的保障勢將淪為徒託空言的概念論，欠缺現實的實踐意義。」

在相關法規方面，八十三年七月訂定的省縣自治法第四十八條規定：省、縣（市）、鄉（鎮、市）應維持適度自有財源比例，以維自治財政之健全。稅課收入佔年度歲出預算比例，省、縣（市）、鄉（鎮、市）與中央、直轄市間應維持適度比例。前二項比例，由行政院擬定，提請立法院決定之。

八十八年一月公佈的地方制度法第七十條第二項規定：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）辦理其自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應之。

九十一年為了因應各方的建議及地方政府的要求，中央政府在十二月公佈『地方稅法通則』及『規費法』兩項法案：地方政府可依此兩項新法開徵新稅目，或調高其稅率(額)及附加稅課之權限。

由以上之文獻及法規規定，似乎可以看出，地方政府自有財源對地方自治之意義，而且，地方財政問題的核心，亦似乎在於財政自主性不夠，而財政自主性不夠又係源於自有財源的不足。因此，提高地方財政自主以落實地方自治；而要提高地方財政自主，除了一方面增加地方自有財源外，另一方面，就是增加一般補助款、減少指定用途補助款。除此之外，地方自有財源的增加，一方面擴增統籌分配稅款的額度，另一方面，賦予地方課稅或收取規費的權力。這樣的政策邏輯，是否合乎現實，或切中時弊，關鍵在於，到底什麼是自有財源？自有財源包括哪些項目？應該有加以釐清的必要。

參、自有財源之意義和項目

自有財源之法定定義，首見於八十八年六月財政部所訂頒的中央統籌分配稅款分配辦法第四條第四款：

自有財源：指歲入決算數扣除本稅款及補助收入之數額。⁴

同時，其主要之用途，在用以計算各直轄市的財政能力；即第八條第二項第四款：

各該直轄市財政能力＝（各該直轄市轄區內之人口數×全部直轄市每人**自有財源**平均數÷各該直轄市每人自有財源）÷全部直轄市依前述括弧內算定數之合計數。

另八十九年十二月公佈的教育經費編列與管理法第三條第四項規定：

直轄市及縣（市）政府以其歲入總預算扣除上級政府補助為**自有財源**，並依教育基本需求，衡量財政狀況，優先支應教育經費，除**自有財源**減少外，其自行負擔之教育經費，應逐年成長。

除此之外，在一般的研究文獻中，曾巨威等(2001：8)則明確的定義為：

自有財源＝總歲入－補助收入－賒借收入－移用以前年度歲計賸餘。

總歲入＝稅課收入＋工程受益費＋規費收入＋補助及協助收入＋財產收入＋賒借收入＋移用以前年度歲計賸餘＋其他收入

根據以上之敘述，可以明顯看出，所謂自有財源之定義或包括之項目，無論是相關法規或一般的研究，並不完全一致，因此，不僅在「量」的方面⁵，很難有一致性的衡量基準，在「質」的方面⁶，如下所述，一般的看法，也並不完全一致。除了因為相關法規修正而可能影響到自有財

⁴ 但在八十九年九月訂頒之中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法也之稱為自主財源：第十一條第二項第十一款：努力開闢自有財源者，致統籌分配稅款與補助款以外之收入佔歲入之自主財源比率有明顯提升。

⁵ 此牽涉地方政府財源充足與否。

⁶ 此關係地方政府財政自主性程度高低。

源之衡量外⁷，最重要的為「統籌分配稅」是否應視為地方之自有財源⁸。

首先先就法規之定義而言，根據八十八年六月財政部所訂頒的中央統籌分配稅款分配辦法，自有財源中，並不包括統籌分配稅款；這主要係因自有財源係作為分配統籌分配稅款的依據。而八十九年十二月公佈的教育經費編列與管理法之自有財源，則似包括統籌分配稅款，不過，並不明確。

其次，在學者的研究方面，也有不同的看法；如果單純的從收入科目之分類，根據財政收支劃分法第十六條之一之規定：「……稅課統籌分配部分，應本透明化及公式化原則分配之；受分配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入。」換言之，根據前述曾巨威等（2001）之定義，統籌分配稅款應係包含在稅課收入內，所以為自有財源。

不過，如就自有財源所賦予之用以呈現「財政自主性」之高低而言，林全（1999：366）則有不同的看法：「目前地方政府的補助收入與統籌分配稅收入，在性質上皆為非自主性收入，其金額受控於上級政府。因此我們可藉由政府公佈的資料⁹（請參考表一、表二、表三），看出各級政府自主性收入佔總收入的比率變化。我們將這項比率定義為財政自主率，它代表該級政府財政角色的重要性。」

因此，雖然形式上統籌分配稅款為地方政府之「稅課收入」，但實質上，其性質與補助款相當接近，對地方政府而言，財政自主性的高低，與統籌分配稅之分配方式有密切之關聯。

此亦即景祥祐（1996：12）所言：「目前國家財政專案小組已積極將中央對省市府以及省對所屬各地方政府補助制度法制化，今後將衡量

⁷ 例如自有財源的計算，基本上係以「歲入」為基礎，然後減除某些項目，計算其比重；但依八十七年修正之預算法第六條之定義：稱歲入者，謂一個會計年度之一切收入。但不包括債務之舉借及以前年度歲計賸餘之移用。所以八十八年六月財政部所訂頒的中央統籌分配稅款分配辦法之歲入，顯然與曾巨威等（2001）之歲入的定義不同。至於林全（1999）的表 7.3~7.5，因資料只至民國 86 年，故應係採修正前之定義。如果採修正後之歲入為基礎，則自有財源之比重相對的必然較高。

⁸ 統籌分配稅款在地方政府之自有財源所佔比重，相當重要，且預期未來應仍有上升的趨勢；根據曾巨威等（2001，表 2-1）之研究，就所有的二十一個縣（市）政府而言，統籌分配稅款佔自有財源之比重接近三分之一；同時，其中有十個縣（市）政府，甚至超過一半以上。

⁹ 在林全的文章中是為表 7.3、表 7.4 及表 7.5。表 7.3 為各級政府收入規模，表 7.4 為不含補助收入的各級政府收入規模，表 7.5 為不含補助及統籌稅收入的各級政府收入規模。

相關指標，訂定計算公式，據以輔助，使統籌分配稅款能成為地方政府之自主稅源，並列入地方政府稅收項下，如此不僅可以合理反映自有財源，更可避免中央或省預算的虛胖。」

肆、自有財源的迷思

由以上統籌分配稅款是否應視為地方政府的自有財源之爭議，就可以看出，以自有財源作為衡量地方財政自主的問題之所在¹⁰。

首先，主張以自有財源的提升，以提高地方的財政自主性，進而增進地方自治者，基本上係建立在全國各地方政府的轄區，並不存在「區域發展失衡」的基本前提；在此種前提之下，並不存在地方與地方之間財源移轉之必要性。因此，一方面，自有財源之定義，相當明確，也就是凡是取自各該地方政府的轄區內之收入，均屬之；這也就是取自各該地方政府的「財政能量」(fiscal capacity)；因此，除了補助及統籌分配稅外，其他的一切收入均可視為自有財源，即使是舉債或賒借收入，亦然。另一方面，自有財源之多寡，除了決定於各地方政府課稅或收費之限制和意願之外，主要係中央與各該地方政府之間的稅源劃分，也就是採用獨立稅制的稅源劃分。

但是，當全國的區域間之發展，相當不均衡，各地方政府彼此之間，貧富極為懸殊的情況下(見表一、二)，所謂自有財源，便不具太大之意義。換言之，對大多數的地方政府之財政收入，所謂的區域間「移轉性收入」可能更為重要。因此，就地方財政而言，這種移轉性收入，包括補助及統籌分配稅款的分配方式，可能更為有意義。換言之，姑且先不論補助及統籌分配稅款之功能的不同，以及統籌分配稅款是否屬於地方政府之自有財源，就提昇地方政府的財政自主性而言，補助及統籌分配稅款的分配方式，才是關鍵之所在。這也是林全(1999: 396~397)所提的三項建議：1.現行財政收支劃分法所規定的統籌分配稅款應該有更具

¹⁰ 地方自治財政之內容包括權限劃分，財源分配，中央與地方之財政調整，財政之執行與監督；地方自治財政之自主性高低，必須就這些內容整體做一綜合「質」的考量，不能將其切割而僅做「量」的評比(黃世鑫，1992)。

體且具約束力的分配公式，使地方政府所能分配的統籌稅收入，能夠得到充分保障。2.計畫性補助應有透明化的評審作業，作為分配依據。屬於因地制宜的計畫化性補助，均應視為滿足地方基本財政需要之補助，改列為統籌分配稅；或透過法定公式補助方式，改為定額或整批補助。並大幅減少現行計畫化性補助。3.專款補助或指定用途補助改為統籌分配稅款及定額補助後，地方政府的稅課收入、規費收入、統籌分配稅收入，以及依法定公式計算之定額補助等財政收入應足以維持現行地方財政支出需求的絕大多數（例如：80% 或 90% ），方足以維持地方財政的自主能力。

雖然民國七十四年行政院經濟革新委員會所提「改進地方財政問題之建議」已指出，鑑於「即使將全部稅源均劃歸縣市，台灣省尚有五縣不敷人事費之需，十個縣不足以支應該縣市財政支出。因此，僅修改『財政收支劃分法』做稅源劃分，對解決地方財政困難之助益不大。」再者，除了積極開闢非稅課收入，例如：規費收入、工程受益費、鼓勵公共造產、加強公有財產之管理及運用、舉辦市地重劃、和獎勵民間投資地方建設外，把解決地方財源重點置於中央和省府補助制度的改進等之建議措施，雖然時隔十餘年，又歷經解嚴、政黨輪替等政治重大變遷，但並無根本上的改變。所不同者，過去重點僅置於補助款，現則轉移至統籌分配稅款；雖然在科目歸屬、功能上仍有差異，但其並非完全取自各該地方政府之轄區範圍內，而係透過重新分配的結果，兩者亦無不同。

其次，就地方稅法通則以及規費法立法通過，是否可提昇各地方政府自有財源，從而增強其財政自主性是有待驗證的。同樣的，當全國的區域間之發展，相當不均衡，各地方政府彼此之間，貧富極為懸殊的情況下，所謂「財政努力」(fiscal effort)，亦不具太大之意義。更何況，即使各地方政府有足夠的「財政能量」(fiscal capacity)，但民主政治制度之下，所謂「財政幻覺」(fiscal illusion)乃是常態；由過去的歷史經驗，當政者為了選票考量，「不願」多徵稅，或多收費，甚或反而以減稅為訴求，亦幾乎變成常態，故不僅地方政府是如此，中央政府也是如此。當前的財政困窘的問題，包括中央與地方政府，乃是過去中央政府基於選票考量，一味減稅（包括國稅與地方稅）的結果¹¹。

¹¹ 近十餘年來，我國重大的稅制改革措施有下列幾項：(1)一九八五年：營利事業所得稅最高邊際

因此，即使是地方稅法通則以及規費法立法通過，只不過是表示將馬牽到河邊，但馬是否會喝水？甚至是否有水可喝？恐怕不能有太多的期待¹²。

伍、財政自主的迷思

由以上之分析，可以看出，近些年來有關我國地方財政問題，無論是學理探討或政策方案之規劃，基本上存在三大「問題」：第一，強調地方財政自主¹³，但卻未明確定義其內涵，而形同政治口號！第二，主張提高地方自有財源，但卻未明確界定什麼是地方自有財源，或提高地方自有財源的真正政策意涵，到底是什麼！第三，一味的要求地方善盡其「財政努力」，但卻未能「反求諸己」，檢討中央政府的「財政努力」之績效。

就前面兩項問題，首先就所謂的自有財源而言，實際上，不僅與地方財政自主無關，更已產生誤導。由於過度的強調自有財源，近年來，一方面，地方政府乃以爭取提昇自有財源為主要之訴求；因此，其亦提供地方政府可以名正言順的把一些支出，例如把部分健保費推給中央的合理基礎。另一方面，在各地區發展嚴重失衡的情況下，過度的強調自有財源，將使憲法第一百四十七條規定，責成中央平衡地方發展之財政

稅率由 35% 降為 30%，其餘維持不變。(2) 一九八六年：營利事業所得稅最高邊際稅率由 30% 降為 25%，所得級距亦由四減為三級。個人綜合所得稅之最高邊際稅率由 60% 降為 50%，所得級距亦由十五減為十三級。(3) 一九八七年：將原本以貨物稅為主的銷售稅體系，改為以加值型營業稅為主；就租稅制度而言，這是以多階段的淨額銷售稅，取代單階段的製造稅（黃世鑫，1997）。另停徵屠宰稅、田賦。(4) 一九九〇年：個人綜合所得稅之最高邊際稅率由 50% 降為 40%，所得級距亦由十三減為五級。並隨消費者物價指數調整。(5) 一九九一年：促進產業升級條例取代獎勵投資條例。(6) 一九九八年：實施營利事業所得稅與個人綜合所得稅的「兩稅合一」。(7) 一九九九年：金融業營業稅稅率由 5% 降為 2%。(8) 二〇〇二年：金融業營業稅稅率由 2% 降為 0%。(9) 二〇〇二年：土地增值稅減半（為期二年）。除一九八七年的營業稅改制外，餘均是減稅！

¹² 現制下地方政府其實已經有租稅「立法權」；例如房屋稅條例第六條規定：直轄市及縣（市）政府得視地方實際情形，在前條規定稅率範圍內，分別規定房屋稅徵收率，提經當地民意機關通過，報請或層轉財政部備案。娛樂稅法第六條有同樣之規定：直轄市及縣（市）政府得視地方實際情形，在前條規定稅率範圍內，分別規定娛樂稅徵收率，提經同級民意機關通過，報請或層轉財政部核備。

¹³ 例如羅志淵（1970：156）：「所謂自治財政權乃為國家財政權的對稱，在這一對稱的意義上，乃以中央地方賦稅權的劃分為實質。」葛克昌（1999：431）：「地方自治以財政責任為核心，財政責任又以課稅權為中心，……。」強調「自主財政以課稅權為中心」但自主財政，似僅指財源面（參考頁 430）。

調節「能力」大為削弱。同時，憲法增修條文第十條基本國策所規定之國家應擔付事務之履行「能力」，亦受到限制。

其次，就財政之「量出為入」的本質，強調自有財源，將使所謂財政自主，失所附麗；換言之，誠如林全（1999：371）所言：「因此，當前中華民國的中央與地方財政關係，亟有必要重新釐清。唯財政既是政府推動一切庶務的根本措施，則在釐清中央與地方財政關係前，我們就必須先釐清中央與地方的職權劃分關係。」也就是，如果中央與地方的職權劃分未予釐清，則財政收支劃分法第十六條之一所規定之「基準財政需要額」，地方制度法第七十條所規定的中央費用與地方費用之區分，亦失其依據（蔡茂寅，1999：383）。

陸、權限劃分：事務性質或政府功能

依憲法第十章中央與地方權限之劃分，主要係根據「事務之性質」，即第一百十一條所規定的：其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。然此種以「地域」範圍界定事務之性質，並據以作為中央與地方的權限劃分標準，固然有其一定的歷史背景，且有其學理上之依據，但其是否能適用一個交通（包括運輸與通訊）技術與工、商，乃至於金融產業高度發達的現代國家，仍值得進一步探討。

首先，地方自治的制度，係源於現代國家的形成，因此，傳統上考慮的是「地域間的分權」（territorial division of power）（Beer, 1977：25），即強調中央集權與地方分權的兩極化之治理權力的分配。在現代國家的形成初期，由於交通運輸技術的落後，以及工業化的產業結構，和都市化的發展，仍未完全開展，地域與地域彼此之間仍甚封閉，自然形成內聚力甚強的地域團體；至於所謂以地域為主的現代國家之形成，基本上係人為的力量所強制促成，與傳統自然形成的地域團體，原本就存在相當程度的矛盾與衝突；因此，地方自治的制度，乃是以民主政治的機制調和此種矛盾與衝突。故誠如羅志淵（1970：75）主張：

「欲探究地方自治根源之所在，必須認清人類所據有的兩個意識：一為自尊的意識，另一為集團的意識；這兩種意識即為地方自治淵源之所自。在人類中……都以自己能治理自己事務為光榮，都以受治他人為內疚，這就是人類自尊心的特徵，而自治的根基即深植於自尊心的意識上。人類是社會的動物，經營社會的生活，在社會生活中，復加強了社會意識。社會是由各種不同的關係而形成各種不同的集團，如……職工團體，……學術團體，如以地域關係集結的即為地域團體，社會意識轉注於某一集團中，則成為地方自治。從而我們可以肯定，地方自治是導源於人類的自尊意識和地域觀念而繁衍出來的。」

換言之，在此種歷史條件下，受到現代國家形成力量之激發，自然「繁衍出人類的自尊意識和地域觀念」，而肇建地方自治制度；同時，地方自治制度的內涵，係建基於治理權力的分配，其具體的呈現於「公共事務」之治理權限的劃分。因此，地方自治制度的實踐，除了組織的安排之外，所謂「自治事項」的界定，乃成為地方自治的核心。

「自治事項」的界定，也就是權限劃分。就經濟學理上而言，首先係根據政府之功能；即所謂資源配置、經濟穩定、以及所得重分配等三項；其中，地方政府僅被賦予資源配置之功能。其次，在資源配置功能方面，主要係根據事務之性質；也就是，就事務之「受益範圍」決定其歸屬。受益範圍及於全國者歸中央，受益範圍及於一特定地區之範圍者，歸該區域內之地方政府，跨區域或若有所謂外溢效果者，則由各該相關區域內之地方政府相互協調或共同處理（林全，1999：373~379）。

我國憲法第十章之中央與地方權限之劃分，基本上與此種理論相當契合。但這種 Musgrave 所稱的財政的聯邦制（fiscal federalism）¹⁴所強調的分權化理論（decentralization Theorem），通常必須假定：第一，沒有人口移動的問題；第二，沒有「外溢效果」（spillover effects）問題；第三，居民之偏好差異極大；第四，沒有規模經濟（no economies of scale）問題

¹⁴ Fossati and Panella (1999：2~3)區分 federalism 與 fiscal federalism；fiscal federalism 為：economic theory of different levels of government。

(Oates, 1977: 5~6)。這種將經濟理論運用於分析地方自治問題，係一種「規範性的理論」(normative theory) 故與政治性或制度性的聯邦制 (political or institutional federalism) 並無關聯 (Fossati and Panella, 1999: 4)。同時，其係一種「理性選擇理論」(rational choice theory)，其所謂的選擇只是工具性、功利性的，並且將一切人際關係均視同「交易關係」(relations of exchange) (Beer, 1977: 23)。

由於受到這種理論的影響，目前關於權限之劃分，通常犯了四個盲點；第一，認為只要根據某些以追求效率之狹隘的「規範性的」基本原則，就可以明確的解決權限劃分問題。例如憲法第一一一條所稱之「其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣」；或是一般財政學教科書中所謂的地方公共財或外溢效果等理論。第二，認為所謂的「權限」，係單一的；且依事務而定。例如憲法第一〇七條、一〇八、一〇九、一一〇條之規定。以及地方制度法有關自治事項之規定等。第三，對中央與地方的權限劃分，侷限於純「財政」(fiscal)，即歲出與歲入的考量，而忽視其他的政策工具，例如管制等「強制性規定」(coercive rule) (Beer, 1977: 22~23)。第四，有關權限之劃分，僅侷限在傳統的「政府」部門內，而忽視所謂「準財政機構」(Hilfsfiskus, Intermediäre Finanzgewalten, Parafisci) (黃世鑫, 1985: 42)。

至於中央與地方之權限究竟應該如何劃分，這必須掌握因生產技術的改變，而可能導致社會結構以及政治制度之上層結構的變遷¹⁵；也就是，對地方自治之內涵，應該重新省視。

柒、地方自治內涵的再定位

由於交通（包括運輸與通訊）技術的快速進步，與工、商，乃至於金融產業高度發達；一方面，人口在區域間（或各地方政府轄區間）之移動，幾乎毫不受自然地理障礙的限制¹⁶；另一方面，由於產業結構的改變，

¹⁵ 這是運用 Karl Marx 的「唯物史觀」。

¹⁶ 所以要考慮者應不是”“Spill-over effect””的有無；而是”“Spill-in, -out””的問題。

不僅人口在區域間之移動，因職業關係，相當頻繁，同時，工作與居住環境，亦分處兩地。以封閉的獨立自主為基礎的傳統「地域分權」觀念，已面臨挑戰¹⁷。除此之外，都市化的發展，更導致城、鄉發展差距的擴大，以及區域發展的失衡。因此地方自治的傳統內涵¹⁸，有重新界定的必要。

首先，Bailey 借用 Albert Hirschman¹⁹所提出之 *VOICE* 或 *EXIT* 以分析地方財政問題²⁰；這兩個概念用來說明因技術進步而導致之地方自治內涵的改變，相當容易被理解。由於過去，*EXIT* 不只是相當困難，而且也無必要，因此，強調 *VOICE*；也就是地方自治一方面係為避免來自遙遠的中央之外在力量的干預，另一方面，讓地域內居民之「心聲」，透過民主機制可以充分表達。但是，當 *EXIT* 已經相當容易，阻礙減少，同時，由於產業結構改變，更已成常態，則地方自治淵源之所自之一的「地域集團的意識」，勢必相當薄弱，傳統的以地域分權為核心之地方自治的內涵，也逐漸失其根基。民主政治體制之所謂「自治」（即當家做主或自尊意識）觀念，固然係永恆不變的價值，但其重心已有所轉移；也就是，不在侷限於一特定之地域範圍。這種轉移除了一方面呈現於行政區域的重新劃分之外，另一方面，亦使傳統以事務之性質為權限劃分之依據，受到挑戰。除此之外，「非地域集團的意識」亦逐漸增強。

其次，除了因各地區之經濟發展的失衡，貧、富差距擴大，因此，中央政府對區域間之「重分配功能」，亦更形重要之外；全國個人所得分配差距的擴大，也是促使中央政府所得重分配功能的加重。

最後，當一方面，區域間與區域間之居民的「偏好」的差異性逐漸縮小而趨於一致；但另一方面，區域間與區域間之貧、富差距卻逐漸擴大

¹⁷ 此與全球化發展導致「國家」(national state)之統治力受到限制，以及社會結構的解構，緣由相同。Rustin (2001: 17) 對此觀點有詳細的論述。

¹⁸ 羅志淵 (1970: 69):「我國人士的觀念亦頗多認為：『地方自治者，乃謂某一地域團體，依國家法令之規定，及在國家監督之下，具有法人地位，得自行處理其事務者也。』」

¹⁹ Hirschman, A.O.(1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge: Cambridge University Press.

²⁰ 參考 Dollery and Wallis(2001: 50~53): 'In generic terms exit refer to the capacity of citizens to choose between alternative producers of some specified services. ... in the absence of prohibitive transaction costs, whereas in a local government context exit deals with the ability of consumers to move from one municipal jurisdiction to another to experience a more desirable form of public service provision. By contrast, voice refers to the ability of consumers to express their preferences for a different mix or quality of public services through various administrative mechanisms.'

之際，所謂的「殊價財」之必要性（黃世鑫，2000：135~138），將逐漸根植於「國民意識」之中，其必然直接反映於中央與地方之權限劃分，從而衝擊財源之分配。

捌、財政集權化與準財政機構之角色²¹

地方自治內涵的轉移，其實早已衝擊許多歐美民主國家之中央與地方的財政權分配；從一九五、六〇年代開始，歐美學者就已經注意到此種歷史發展趨勢，即一方面中央政府的支出佔一般政府的總支出之比重，逐漸上升；另一方面，地方政府之歲入，來自上級政府的補助所佔比率上升，同時，特定用途之補助，重要性也提高。

不過，這些基本上只是一種「現象」的觀察；財政集權化之主要內涵有幾點：第一，中央與地方政府的關係，由所謂的「競爭型的聯邦制度」（competitive federalism）轉變為「相互協調型的聯邦制度」（co-ordinate federalism），再演化為「互相合作型的聯邦制度」（co-operate federalism）²²。第二，中央與地方財政權的劃分，由如蛋糕「上下分層」（layer cake）轉變為如大理石（marble）之「垂直分層」；在稅源分配方面，「收入共分」（revenue sharing）²³佔相當重要比例，同時，地方政府共分的部分，

²¹ 分別參考黃世鑫（1989：27~38），周台龍（1990），黃世鑫（2000：351~357），黃世鑫（1985：41~42）。

²² Fossati and Panella (1999：2)，有精采論述中央與地方為「夥伴關係」。

²³ Oates (1977): "Recent fiscal history has been, to a significant extent, the response to a continuing tension between the economic and political forces inducing greater centralization and the opposing centrifugal attractions of local fiscal control. In the United states, this has given birth to federal revenue sharing with state and local governments" (p.3)

"The problems of the efficiency and incidence of a tax are typically a good deal more complicated at the local than at the national level because of the effects of the tax on the interjurisdictional flows types of commodities and factors of production. Moreover, these flows impose certain constraints on local taxation that may not exist for the central government. ...

One way to realize some of these advantages of centralized taxation without relinquishing local expenditure authority is through *revenue sharing*: the central government can effectively act as a tax-collection agent for local governments. From this perspective revenue sharing is best seen as a substitution of centrally raised tax receipts for local revenues. The national revenue authority simply collects a prescribed level of taxes, which it then distributes in the form of lump-sum grants to local governments. It is important, however, that local authorities continue to raise some significant portion of their own revenues, for *at the margin*, fiscally responsible local choice requires that each community finance its own expenditures." (pp. 14~16)。

採統籌分配，或透過一般補助；在權限劃分方面，非依個別事項，定其歸屬，而係將每一事項分為決策立法、監督、與執行等不同任務，而分別由各級政府「通力合作、共同完成」²⁴。

具體而言，財政集權化的發展，促使所謂地方自治之內涵，發生「質」的改變，地方自治不再是封閉的「關起門來做皇帝」；財政的聯邦制度不再是一種「靜態的結構」(static structure)，而是「動態的演化」(dynamic evolution)，中央與地方之財政權的分配，必須因應客觀現實經、社條件之變遷，而適時調整；聯邦制的財政結構係一具「高度適應性的政府組織形式」(a highly adaptable form of government)(黃世鑫，1989：30)。

在自治財政方面，首先，權限之劃分無法根據「事權之性質」做橫斷面的劃分²⁵，而應就同一事權，就決策立法、監督、與執行權，分別確定各級政府之「權責」(徐偉初等，1996)；通常決策立法與監督權責屬於中央，而執行權責屬地方²⁶。其次，與此相關的，為在財源面，調節性的財源，包括統籌分配與補助款，扮演相當重要的角色；至於其是否應為指定用途，完全視各級地方政府對各個別事權之實際執行水準，是否能夠達到「全國標準化」而定²⁷。

第三，自治財政非僅止於傳統的地域團體之地方政府，以職業或身分所組成之全國性的團體之「自治財政」已佔了相當重要的角色；就財務面而言，這類的組織係「自立」於一般政府之外，但由於其主要財源係來自特定的稅(或費)源，一般稱之為「準(或中介)財政機構」。以全民

²⁴ Ahmad (1997: 4): "As the Australian case illustrates, it is seldom possible to completely separate expenditure assignments between various levels of government, given that in each expenditure category there are responsibilities for policy, financing and administration."

²⁵ 董保城(1999: 287~288):「憲法第十章各條規定之各項權力事項，雖有『省……』『縣……』字樣即『全國一致』……然而在中央、省、縣各自立法與執行，某一事項究竟誰屬，難以釐清。因而，有關於中央與地方分權和均權制度之運用，無人不應再根據事權本身純屬中央或地方加以討論，而應從事權劃分程序方面研究，應從現代國家的經濟社會功能所開展形成之政府事權善加調整與配合。」

²⁶ 參考各項個別法律如兒童福利法等之內容。

²⁷ 目前有關統籌分配稅款的爭議，教育團體與社福團體均要求仍維持指定用途，主要就是與各地方政府是否能確實執行有關。故林全(2000)所指出者：「然而，解決一般財源不足，應依賴一般補助款，而非指定用途補助款。因此，減少指定用途補助款，增加一般補助，應為未來改進我國補助制度的重要政策方向。」仍有討論之空間。

健康保險之事務為例，如表三，除了立法與監督外，在執行方面，係由非屬一般政府組織之委員會負責，如由事業機構之中央健保局負責；同時在財源面，亦完全獨立於中央和地方政府。就西方先進國家而言，如表四、五、六所示，準財政機構之財政規模，已超越地方政府，甚至聯邦或中央政府²⁸。

玖、執行有困難的地方稅法通則及規費法

為促使縣市政府達成開源節流目標，立法院乃在民國九十一年五月三十一日及六月七日分別通過「地法稅法通則」及「規費法」，中央政府並在同年十二月公佈施行，這兩個法規賦予地方政府開源之法律依據，即可依法開徵新稅目，或調高其稅率(額)及附加稅課之權限。在地方稅法通則立法之前，我國各級地方政府所課徵之地方稅，係依中央制定之各項稅法(如土地稅法、房屋稅條例等)來課稅，課徵範圍、稅基、稅率、稅額甚至減免規定，幾全由中央決定，地方政府並無置喙之餘地，僅有娛樂稅法及房屋稅條例中，對稅率訂有上限，而實際徵收率則由地方政府決定，然實際上房屋稅之實際徵收率各地方政府均相同，僅有娛樂稅之稅率，依娛樂稅法第五條規定，按娛樂項目之不同分別適用差別稅率，且法定稅率有上限而無下限，實際徵收率則由各縣市政府視地方實際情形自行訂定。²⁹

但實際的操作上各地方政府對於增加地方稅以增加其財源，普遍存在保守的心態，因為地方政府的縣市首長是經由地方人民選舉出來的，為了顧全其連任，或其派系能繼續的在地方上執政，通常多數的民選縣市首長對於徵收地方稅是興趣缺缺。雖然有一些地方政府會依照該兩項法律採取實際的行動，但欲開增之稅目多有對轄區外民眾課稅，或抵觸稅法通則禁止規定之處，可行性甚低。例如表七的案例，桃園縣政府計畫以特別稅名義對民用機場不動產(民用機場範圍內之土地及建築物)加特別稅(土地按公告地價 8%；建築物按評定現值 10%)結果中央政府的審

²⁸ 這與 Beer(1977: 31~32)所提出技術官僚(technocracy)對中央與地方關係之影響，即所謂的「功能性聯邦制度」(functional federalism)似有密切關聯。

²⁹ 監察院報告，2003，「健全地方財政自主透明機制專案調查研究報告」，財-九二-三，頁 59。

查並未准予備查。屏東縣霧台鄉也計劃徵收生態維持臨時稅，對進入轄區內非設籍於該鄉之自然人每人徵收 50 元，但中央政府也未准予備查。

30

根據監察院的報告（2003：62），經訪問很多學者專家對這兩個法案在執行上的意見後，總結的看法可分為下各點：

- 1.除少數先天條件較佳的縣市外，地方稅法通則雖已完成立法，但加稅的可行範圍相當有限，短期內欲藉地方稅法通則以改善地方財政，顯有困難。
- 2.縣市長提案加稅及縣市議會通過加稅法案的可能性將視稅目而定，加稅對象如為轄內的少數或轄外的居民（企業），則較有可能。
- 3.冀望縣市政府利用地方稅法通則第四條調高現有地方稅稅率，恐不可行。如欲藉由該通則第五條在現有國稅中附加徵收，則必須慎選稅目避免對全民加稅。
- 4.地方政府首長較重視選民及民意機關對財政努力之意見，惟不重視落實預算政策及施政計畫，且不願意繼續從事財政努力的工作；而連任的縣長比較有意願加課附加稅或臨時稅課，因為其無再度競選之壓力。

以上的學者專家意見及各縣市實際執行狀況來看，讓我們對依靠「地方稅法通則」及「規費法」解決地方財政問題，無法過於樂觀。

拾、結論

事實上，地方財政的問題不是純粹經濟問題依靠市場機制就可解決，也不是單純的地方政府可以解決，或靠政府訂定「地方稅法通則」及「規費法」就可以為功，它是一個政治與經濟的問題，是中央與地方必須一起面對解決的問題。根據其他國家的經驗，例如丹麥、法國、英國、

³⁰當然也有准以備查的案例(詳見表七)，例如苗栗縣政府對該縣縣轄內產出或收容縣轄外之營建剩餘土石方徵特別稅每立方公尺 3 元。

義大利及荷蘭等國，皆無靠地方政府立法就能成功解決地方財政的模式。

誠如羅志淵（1970：177）所言：「地方財政為地方自治的基礎，這一基礎不穩固，則地方自治的一切法度，均屬空中樓閣，其他建設，更屬自欺欺人的花樣。」但是，所謂地方自治之內涵，並非是靜態的一成不變，地方自治之內涵，係一種「動態的演化」，因此，地方財政既然為地方自治的基礎，亦應隨著地方自治之演化而「與時俱轉」。

由於過去的地方財政理論受到新古典經濟理論的影響³¹，對地方財政問題視同一般經濟問題，只是基於「資源配置效率」的考量，借用市場經濟原理；一方面仿市場分權強調地方分權，另一方面強調「財政自主」，並依賴於經濟誘因³²。然對地方分權的條件，財政自主之意義，以及經濟誘因之效果，則多所忽視，並無視於政治、經濟、與社會結構的變遷。

故如同 Marx（1964）所強調的：「我們應該從當前的經濟事實，而非虛擬的最初條件為分析的始點」；以及 Schumpeter（1943, 1976, Ch. VII:）所指出的：「如果我們這些經濟學者，能夠少一些『一廂情願的想像（wishful thinking）』，而多一些對事實的觀察（the observation of facts），則對於那些所謂的理論之實質效力（realistic virtues），將會馬上產生懷疑。」

因此當『地方稅法通則』及『規費法』兩項法令在實施之後發現成果有限，無法實際解決問題。因此從經濟事實面，本文建議如下：

1. 法制面的建議。建議參考德國經驗，重新檢討憲法、法律、及相關的實行細則之間的邏輯性、可行性。我國憲法中對地方財政並沒有詳細規定，僅在我國憲法的第十章「中央與地方的權限」有所規範，主要是憲法的一〇七條到一一〇條，大部分的條文還是停留在五、六十年前的老舊思維，不合乎我國目前的現實狀況而且相互之間也有互相矛盾。

³¹ Beer(1977：21)對此有所批評：“In recent years, the economist’s tools of analysis have been widely applied to the study of politics and government. ...The thrust of my argument is that although the economist’s approach has greatly illuminated the subject of territorial centralization and decentralization, it suffers from inherent limitations that prevent it from coping adequately with major aspects of the subject.”

³² 如前文已提到的，純由經濟觀點，將使財政只是侷限於「歲出、歲入」，而忽略其他的強制性的規定（coercive rule）（Beer, 1977：22-23）。

雖然一〇八條跟一〇九條有增修過條文，但這樣增修並沒有考慮行政區域劃分法是不是也應該配合著修法，再者憲法相關條文，財政收支劃分法、地方稅法通則、及規費法之間的邏輯尚缺一致性，執行上也有其困難度，因此皆應通盤檢討。

2. 財政體系上的建議。在地方稅法通則及規費法效果不彰的情況下，建議強調財劃法裡統籌分配稅款併同一般補助款兩者結合，做更科學化的規劃，這在財源的部分恐怕是比較可行的。
3. 增闢新地方稅的建議。例如開增地方旅遊稅，我國目前的旅遊業正在發展之中，尤其在最近的未來更可能會開放大陸的觀光客來台，為配合各地方的旅遊觀光活動，各地方政府應該酌以課稅以累積公共財源，以便維護旅遊環境。³³另外如日本的「宅地開發稅」，對房屋土地開發者課徵，並以其收入專供新興住宅用地開發地區道路、下水道、公園與其他公共設施建設之用，以避免相關的開發費用由全體市民負擔。台灣和日本一樣地小人稠，有關房地產的開發所引發的當地或地區的公共設施成本應由房地產開發業者給予支付，因此我國地方政府應可參考日本的「宅地開發稅」，對房地產開發酌以課稅。³⁴

以上是從「分餅」的角度做建議。分餅的制度、機制和政策是很重要，但如何把餅做大再來分餅也是另外一種思維。因此除了以上建議外，學者專家也可以從如何鼓勵增加適合各地方發展的產業的角度做建議，把餅做大然後再來分餅應該是值得討論的一個面向。

³³ 以美國而言，此類稅率平均約為十%，稅收佔旅遊支出之比重達六。二%。請參考監察院報告，(2003：63)，「健全地方財政自主透明機制專案調查研究報告」，財-九二-三。

³⁴ 監察院報告，(2003：63)，「健全地方財政自主透明機制專案調查研究報告」，財-九二-三。

表一：地方稅源分布（1996~2000 平均數）%，人口比（2002.1）%

	印花稅	牌照稅	地價稅	土增稅	房屋稅	娛樂稅	契稅	教育捐	稅源 比例	人口 比例
占地方 稅源比	2.71	14.52	18.38	42.17	15.20	0.54	5.30	1.06		
台北市	38.44	13.52	32.56	23.10	19.86	13.06	13.32	30.22	22.85	11.74
高雄市	8.86	6.94	9.92	6.02	9.80	7.06	10.56	0.34	8.49	6.67
台北縣	9.78	13.78	15.00	21.90	15.06	14.38	23.12	14.00	17.58	16.11
宜蘭縣	1.18	1.86	0.98	1.22	1.60	1.00	1.46	1.16	1.33	2.07
桃園縣	5.80	8.44	7.40	9.72	9.04	16.90	10.04	11.72	7.73	7.87
新竹縣	1.14	2.14	1.60	1.98	1.56	6.56	1.34	2.38	1.84	1.99
苗栗縣	1.28	2.66	1.36	1.44	1.82	1.76	1.24	1.54	1.66	2.05
台中縣	2.98	7.44	3.44	4.54	5.34	2.32	4.28	4.96	5.27	6.70
彰化縣	2.82	5.88	2.62	3.26	4.12	3.80	2.62	3.82	3.61	5.86
南投縣	1.14	2.50	1.06	1.18	1.32	2.40	1.06	1.22	1.36	2.42
雲林縣	1.74	3.08	3.65	1.24	1.72	2.26	1.24	1.60	2.05	3.32
嘉義縣	0.42	2.24	0.90	0.88	1.30	1.08	0.94	0.96	1.15	2.51
台南縣	2.22	4.88	2.26	3.82	3.98	2.98	2.96	3.00	3.71	4.94
高雄縣	2.60	5.42	3.44	4.68	4.62	2.80	3.98	4.82	4.55	5.51
屏東縣	1.80	3.50	1.70	1.56	2.24	2.58	1.80	1.86	1.98	4.06
台東縣	0.50	0.90	0.30	0.46	0.50	0.76	0.48	0.46	0.50	1.09
花蓮縣	0.90	1.50	0.80	0.86	0.90	1.14	0.82	0.76	0.95	1.57
澎湖縣	0.16	0.20	0.10	0.10	0.20	0.28	0.18	0.18	0.13	0.41
基隆市	0.88	1.30	1.62	1.22	1.48	1.52	2.32	1.02	1.38	1.74
新竹市	2.58	1.82	2.18	1.90	1.72	1.54	1.98	1.64	1.92	1.66
台中市	6.98	5.32	3.78	4.32	7.14	7.80	9.16	8.48	5.19	4.39
嘉義市	1.42	1.22	1.32	1.00	1.16	2.36	1.24	1.14	1.15	1.19
台南市	4.22	3.34	4.10	3.52	3.58	3.60	3.86	2.84	3.61	3.30
金門縣	0.10	0.12	0.00	0.06	0.10	0.10	0.04	0.00	0.07	0.25
連江縣	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06	0.04	0.00	0.00	0.04
占全國 稅源	0.52	2.94	3.66	8.64	3.10	0.10	1.08	0.22	總比例 20.08	
國家	聯邦制			單一國制						
1995	Canada	Germany	USA	France	Italy	Japan	Netherlands	Spain	Sweden	UK
比例	48:40:10	51:35:15	56:26:17	81:19	92:8	62:38	95:5	80:20	58:42	95:5

Messere, Ken(1998), An Overview, in: Ken Messere (ed.), The Tax System in Industrialized Countries, Oxford, New York: Oxford University Press, pp. 1~36.

表二：國稅及全國稅源之分布（1996~2000 平均數）%

	所得稅	貨物稅	營業稅	遺產稅	證交稅	期交稅	國稅稅源 a	地方稅源	全國稅源 b	人口比 2002.1
占全國稅源比 c	30.26	11.24	17.46	1.84	6.92	0.10	80.14	20.08		
台北市	53.74	20.30	43.76	38.54	46.72	78.05	51.28	22.85	39.98	11.74
高雄市	7.16	18.05	9.38	6.30	7.80	5.15	10.51	8.49	8.74	6.67
台北縣	8.72	1.98	8.62	15.48	10.26	3.55	8.74	17.58	10.24	16.11
宜蘭縣	0.54	1.34	1.06	1.18	1.00	0.15	0.96	1.33	0.98	2.07
桃園縣	5.36	19.66	6.26	6.42	4.38	2.30	8.75	7.73	8.18	7.87
新竹縣	1.36	5.06	0.80	0.84	0.66	0.40	1.93	1.84	1.76	1.99
苗栗縣	0.94	4.62	1.98	1.02	1.02	0.15	2.02	1.66	1.80	2.05
台中縣	2.70	6.02	3.34	3.92	2.46	0.10	3.79	5.27	3.80	6.70
彰化縣	2.14	0.38	3.02	2.90	2.62	1.05	2.37	3.61	2.48	5.86
南投縣	0.58	0.00	1.04	0.92	0.70	0.15	1.87	1.36	0.80	2.42
雲林縣	0.66	0.40	0.60	1.00	1.32	0.50	1.68	2.05	0.90	3.32
嘉義縣	0.40	0.28	0.68	0.48	0.16	0.00	0.47	1.15	0.60	2.51
台南縣	2.10	0.46	2.38	3.14	1.38	0.45	2.06	3.71	2.26	4.94
高雄縣	2.00	1.00	3.74	4.06	1.44	0.35	2.49	4.55	2.80	5.51
屏東縣	0.72	0.12	1.10	1.12	1.24	0.10	0.86	1.98	1.06	4.06
台東縣	0.18	0.00	0.30	0.28	0.28	0.00	0.20	0.50	0.28	1.09
花蓮縣	0.42	0.90	0.72	0.44	0.56	0.00	0.65	0.95	0.68	1.57
澎湖縣	0.10	0.00	0.10	0.00	0.00	0.00	0.05	0.13	0.10	0.41
基隆市	0.68	18.32	2.04	0.64	0.84	0.10	4.43	1.38	3.48	1.74
新竹市	2.28	0.00	1.32	1.92	2.26	0.90	1.81	1.92	1.68	1.66
台中市	4.34	0.20	4.12	4.50	6.80	3.00	4.27	5.19	4.12	4.39
嘉義市	0.66	0.06	1.00	1.22	2.08	0.55	0.89	1.15	0.88	1.19
台南市	2.04	0.00	2.56	3.44	4.10	2.90	2.29	3.61	2.44	3.30
金門縣	0.00	0.00	0.06	0.00	0.00	0.00	0.02	0.07	0.00	0.25
連江縣	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04
			中央政府		台北市		高雄市		縣市(含鄉(鎮市))	
89 年度支出淨額比			66.12		8.03		2.69		23.14	
89 年度稅課收入比 d			69.40		8.74		2.85		19.00	

a、b：不包括關稅、礦區稅、及公賣利益在內，但包括防衛捐及臨時捐。

c：包括關稅、礦區稅、公賣利益及防衛捐及臨時捐在內。

d：含統籌分配稅款，中央政府不含專賣收入，但包括關稅、礦稅。

資料來源：2000 年賦稅統計年報，財政統計年報

表三、全民健康保險事務權、責劃分表

承辦事務		機關或機構	備註
立法		立法院	中央政府
主管機關		行政院衛生署	中央政府
監理，保險政策、法規之研究及諮詢		監理委員會：政府代表（8）、被保險人代表（5）、雇主代表（5）、保險醫事服務機構代表（5）、專家（5）。	無給職
爭議審議		爭議審議委員會：衛生署代表（2）、法學專家（4）、醫藥專家（6）、保險專家（2）。	無給職
保險人		中央健康保險局	比照金融事業機構
投保單位		1.全國各機關、學校、事業、機構、雇主或團體； 2.全國各基層農會、水利會或漁會； 3.國防部指定之單位； 4.全國各地之鄉（鎮、市、區）公所； 5.公私立社會福利機構。	
保險財務	費率訂定	1.立法院（上限）；2.行政院（實際費率）。	
	保險費負擔	<p>第一類被保險人： 1.政府機關和公立學校：被保險人（40%），投保單位（60%）。</p> <p>2.私立學校：被保險人（40%），投保單位（30%），教育主管機關（30%）。</p> <p>3.公、民營事業、機構及有一定雇主者：被保險人（30%），投保單位（60%），各級政府（10%）。</p> <p>4.雇主、自營作業、自行執業者：被保險人（100%）。</p> <p>第二類被保險人： 被保險人（60%），省（市）政府（40%）。</p> <p>第三類被保險人： 被保險人（30%），中央政府（40%），直轄市政府（30%），省政府（20%），縣（市）政府（10%）。</p> <p>第四類被保險人： 被保險人（40%），國防部（60%）。</p> <p>第五類被保險人： 1.省轄區域：中央社政主管機關（15%），省政府（20%），縣（市）政府（65%）； 2.直市轄區域：直市轄政府（100%）。</p> <p>第六類被保險人： 1.榮民：退輔會（100%）；2.榮眷：自負（30%），退輔會（70%）；3.其他：自負（60%），中央政府（40%）。</p>	被保險人、雇主、各級政府共同分攤。

	繳納作業	投保單位，應補助之各級政府，或機關	
保險給付	支付者	1.自負額：被保險人；2.第五類被保險人自負額：中央社政主管機關；3.保險人：中央健康保險局。	
	核定年度醫療給付費用總額	行政院	
	協定及分配醫療給付費用	醫療費用協定委員會，行政院衛生署	無給職
	醫療服務提供	保險醫事服務機構	
	醫療服務之審查	醫療服務審查委員會：醫藥專家二十六至三十一人	無給職
安全準備	1.菸酒社會健康保險附加捐；2.社會福利彩券收益。		
設備費及週轉金	中央政府		

表四：OECD 各國的租稅結構（未加權平均）：各稅占總稅收：%

	1985	1990	1995
個人所得稅	30	29	27
法人稅	8	8	8
社會安全捐	22	23	25
VAT 和銷售稅	16	17	18
特種銷售稅	16	13	13
財產和資本稅	5	6	5
總計	97	96	96

表五：各國租稅結構的變化：各稅占總稅收：%

稅目	個人所得稅		法人稅		社會安全捐		VAT 和銷售稅		特種銷售稅	
	1985	1995	1985	1995	1985	1995	1985	1995	1985	1995
Canada	35	37	8	8	13	17	13	15	13	8
France	13	14	4	4	43	43	20	17	9	9
Germany	29	27	6	3	36	39	16	17	9	9
Italy	27	26	9	9	35	32	14	14	9	11
Japan	25	21	21	15	30	36	0	5	12	8
Netherlands	19	19	7	7	44	42	16	16	7	9
Spain	20	24	5	5	41	36	15	16	13	10
Sweden	39	35	3	6	25	29	14	15	12	9
UK	27	27	12	9	18	18	15	19	14	14
USA	38	36	7	9	25	25	8	8	8	8

表六：全國財源在各級政府和社會安全基金之分配（1985，1995）：%

聯邦制國家	歐體		聯邦政府		邦（州）政府		地方政府		社會安全	
	年度									
Canada			41	40	36	34	10	9	13	17
Germany	1.0	0.6	32	31	22	21	9	9	36	39
USA			45	42	20	20	13	13	20	25
單一制國家	歐體		中央政府				地方政府		社會安全	
年度	1985	1995	1985	1995			1985	1995	1985	1995
France	0.6	0.4	47	46			9	10	43	43
Italy	0.6	0.4	62	63			2	5	35	32
Japan			44	39			26	24	30	36
Netherlands	1.5	1.4	52	67			2	3	44	42
Spain		0.6	43	51			11	13	41	36
Sweden			54	45			30	32	16	23
UK	1.1	1.0	71	77			10	4	17	18

資料來源：Messere(1998)，p.4， p.8， p.10。

表七：地方稅法通則實施後之案例分析

各地方政府擬開徵地方稅彙總表(至 2005.3)

地方政府	稅目名稱	性質	客體及稅率	審查結果
桃園縣	民用機場不動產特別稅	特別稅	1. 民用機場範圍內之土地及建築物。 2. 土地按公告地價 8%；建築物按評定現值 10%。	未予備查
桃園縣	民用機場噪音區回饋特別稅	特別稅	1. 民用機場起、降之航空器。 2. 每起降一架次 1000 元。	未予備查
桃園縣	煉油廠特別稅	特別稅	1. 煉製原油。 2. 每桶 2 元。	未予備查
桃園縣	營建剩餘土石方臨時稅	臨時稅	1. 縣轄內產出或收容縣轄外之營建剩餘土石方。 2. 每立方公尺 10 元	准予備查
桃園縣	景觀維護臨時稅	臨時稅	1. 縣轄內開採土石。 2. 每立方公尺 10 元。	准予備查
桃園縣	體育發展臨時稅	臨時稅	1. 於縣轄內高爾夫球場擊球。 2. 每人次 50 元	准予備查
苗栗縣	景觀維護特別稅	特別稅	1. 縣轄內開採土石。 2. 每立方公尺 20 元。	准予備查
苗栗縣	營建剩餘土石方特別稅	特別稅	1. 縣轄內產出或收容縣轄外之營建剩餘土石方。 2. 每立方公尺 3 元。	准予備查
台北縣土城市	建築工地稅	?	1. 轄區內總地板面積 500 平方公尺以上之建築工地。 2. 每平方公尺 200 元。	准予備查
屏東縣霧台鄉	生態維臨時稅	臨時稅	1. 進入轄區內非設籍於該鄉之自然人。 2. 每人 50 元。	未予備查
金門縣	環境維護臨時稅	臨時稅	1. 進入轄區內非設籍於該鄉之自然人(現役軍方、身心障礙者免)。 2. 每人 200 元。	未予備查
台東縣綠島鄉	生態維臨時稅	臨時稅	1. 進入轄區內非設籍於該鄉之自然人。 2. 每人 50 元。	未予備查
高雄縣	土石採取特別	特別稅	1. 轄區內採取土石之採取人。 2. 每立方公尺 30 元。	准予備查

資料來源：各地方政府地方稅自治條例（黃世鑫整理）。

參考文獻

一、中文部分

1. 行政院經濟革新委員會（民七十四年），第一冊綜合報告。
2. 行政院經濟建設委員會（民八十八年），我國財政狀況、問題與對策。
3. 邱正雄（1999），當前財政狀況及未來努力方向，政策月刊，47期，頁33~38。
4. 李高朝（1999），當前財政問題及對策，政策月刊，47期，頁30~32。
5. 林全（1999），健全中央與地方財政關係，于宗先、孫克難主編，財政平衡與財政改革改革－台灣經驗的評價，台北：中華經濟研究院，頁357~399。
6. 林全（2000），政府財政與效率－落實地方財政制度，新世紀智庫論壇，第十期，頁58~59。
7. 周台龍（1990）財政集權化與地方財政問題之探討，政治大學財政研究所碩士論文（未出版）。
8. 徐偉初、劉義周、黃世鑫、曾巨威（1996），各級政府功能及職責的定位及調整，行政院經濟建設委員會委託研究。
9. 黃世鑫（1985）財政學，台北：中華出版社。
10. 黃世鑫（1989），我國各級政府經濟功能劃分、協調及地方財政問題，台北：財政部賦稅改革委員會，專題報告15。
11. 黃世鑫（1992）地方自治財政，許宗力、許志雄等著，地方自治之研究，台北：業強，頁186~206。
12. 黃世鑫（2000），財政學概論，修正再版，台北：國立空中大學。
13. 曾巨威等（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。
14. 景祥祐（1996），財政困境中地方政府也有一片天，政策月刊，16

期，頁 12~14。

15. 陳聽安（2002），財劃法再修正會議，儘速召開，中國時報（2002.2.19）第十五版，時論廣場。
16. 董保城（1999），教育事項中央與地方權限之劃分與分工，台北市政府法規委員會編：地方自治法學論輯，頁 281~295。
17. 葛克昌（1999），地方稅法通則與地方自治 – 地方稅法通則草案評釋，台北市政府法規委員會編：地方自治法學論輯，頁 427~466。
18. 蔡吉源（2002），妥善修正財劃法，真正把餅做大，自由時報（2002.2.20），第十五版，自由廣場。
19. 蔡茂寅（1999），地方財政問題初探，台北市政府法規委員會編：地方自治法學論輯，頁 383~413。
20. 蔡茂寅（2000），當前地方自治重大問題及其因應知道的探討 – 政黨輪替下的思考，新世紀智庫論壇，第十期，頁 39~40。
21. 羅志淵（1970），地方自治的理論體系，台北：台灣商務印書館。

二、英文部分

1. Ahmad, Ehtisham (1997), Intergovernmental Transfers – An International Perspective, in: Ehtisham Ahmad (ed.), Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants, Cheltenham (UK), Brookfield (US): Edward Elgar, pp. 1~17.
2. Beer, Samuel H. (1977), A Political Scientist's View of Fiscal Federalism, in: Wallace E. Oates (ed.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington, Massachusetts, Toronto: Lexington Books, pp. 21~46.
3. Fossati, Amedeo, and Giorgio Panella (1999), Introduction, in: Amedeo Fossati and Giorgio Panella (eds.), Dollery, Brian E., and Joe L. Wallis (2001), The Political Economy of Local Government: Leadership, Reform and Market Failure, Cheltenham(UK), Northampton(MA, USA): Edward Elgar.
4. Hirschman, A.O.(1970), Exit, Voice and Loyalty, Cambridge: Cambridge

University Press.

5. Kornai, János (1992), *The Social System: The Political Economy of Communism*, Oxford: Clarendon Press.
6. Marx, Karl (1964), *Economic and Philosophic Manuscripts of 1844*, New York: International Publishers.
7. Messere, Ken(1998), *An Overview*, in: Ken Messere (ed.), *The Tax System in Industrialized Countries*, Oxford, New York: Oxford University Press, pp. 1~36.
8. Oates, Wallace E. (1977), *An Economist's Perspective on Fiscal Federalism*, in: Wallace E. Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Massachusetts, Toronto: Lexington Books, pp. 3~20.
9. Schumpeter, Joseph A. (1943, 1976), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London:George Allen & Unwin LTD.
10. Rustin, Michael(2001), *The Third Sociological Way*, in: Philip Arestis and Malcolm Sawyer (eds.), *the Economics of the Third Way: Experiences from Around the World*, Cheltenham(UK), Northampton(MA, USA): Edward Elgar, pp. 11~25.

投稿日期中華民國九十六年一月十三日
接受刊登日期中華民國九十六年三月一日
校對日期中華民國九十六年四月十八日
責任校對 陳千綦

Own-source Revenues and Fiscal Autonomy?

Reviewing the Connotation of Home Rule

Shin-Sin Huang*

Jian-Jhong Guo**

【Abstract】

This thesis demonstrates that local finance is both a political and economic issue, and it should be negotiated by the central and local governments. It explores what own-source revenues and fiscal autonomy mean; their myths and the significance of own-source revenues; the content and redefinition of home rule; fiscal centralization and the role of semi-fiscal organizations; and the practice of the Act Governing Local Tax Regulation as well as Charges and Fees Act. The authors conclude by suggesting reexamination of the legal and fiscal systems, and levying some new taxes at local level.

Key words: home rule, local finance, Act Governing the Allocation of Government Revenues and Expenditures, Distribution Regulation for Centrally-Allotted Tax Revenues, the Act

* Shin-Sin Huang is Professor in Department of Public Finance at National Taipei University

** Jian-Jhong Guo is Associate Professor in Graduate Institute of Mainland China Studies at Tamkang University.

自有財源與地方財政自主?地方自治內含之省視

Governing Local Tax Regulation, Charges and Fees Act