

政府財政與效率—落實地方財政自治

林全*

近十年來，我國政府財政收支呈現明顯惡化的趨勢。各級政府負債餘額，由民國七十九會計年度的不足二千億元，到八十九年度已超過兩兆元水準，其增長幅度驚人。但另一方面，地方公共建設不足，區域發展與城鄉差距明顯惡化。故唯有在地方公共建設上投入更多資源，才能改善上述地方發展失衡現象。可是，這些資源的投入，又勢必增加政府財政負擔，加重財政收支惡化的威脅。面對上述兩難困境，如何讓有限的公共資源，對地方建設做最好的利用，乃是提昇政府財政支出效率的首要任務。而其中調整中央與地方財政關係，扮演著關鍵性角色。

壹、財政收支劃分法

過去中央政府習慣利用財政集權方式，控制地方施政與政治生態。其中主要手段，乃是在財政收支劃分法中，限制地方稅收；進而利用統籌分配稅與補助款，來左右地方公共建設。財政收支劃分法制訂於民國 40 年，其立法意旨原本是為了規範中央、省(直轄市)與縣之間的財政收入與支出權限。唯該法實際內容是以收入權限的規範為重點；至於在支出方面，它對各級政府並沒有明確的限制。這種對財政支出採取彈性規範的立法方向，其實頗符合尊重地方自治的精神，但在財政收入方面，則並非如此。

財政收支劃分法自立法以來，迄民國 88 年為止，共歷經十次修改，每次修改重點，都是為了配合稅收變動而調整，其中又以各級政府間稅收重分配的調整為最重要。財政收支劃分法對各級政府稅收的分配，係採取三個層

* 本文作者為國立政治大學財政系教授。

次進行。第一個層次是在財政收支劃分法中，先將各項租稅項目劃分為國稅與地方稅。第二個層次是針對部分國稅或地方稅，規定其稅收某一特定比率必須與他級政府共分。例如，規定屬於國稅的遺產贈與稅，其稅收在台灣省徵起時，應有 80 % 歸所在地之縣（市）政府；在北、高兩市徵起時，應有 50 % 歸所在地直轄市政府。至於財政收支劃分法對各級政府的第三層次稅收分配方式，是統籌分配款制度。在民國 88 年以前，統籌分配款有兩個類目。其中一個類目是由台灣省政府掌控，並分配給所屬縣市政府的省統籌分配款。各縣市政府將這項收入，列為稅課收入項下的統籌分配稅收入。其次一個類目，是由中央政府透過平衡省市預算基金，分配給台灣省政府與北、高兩直轄市政府的中央統籌分配款，並列為受分配政府的補助收入。為了配合精省政策，財政收支劃分法在民國 88 年修訂時，將前述兩項統籌分配款予以合併，統一由中央政府統籌分配，但不再稱補助款，其分配金額全數納為各級政府統籌分配稅項目下，且分配對象擴及鄉鎮市公所。上述各級政府稅收分配方式，模糊了國稅與地方稅的區分。一般而言，租稅歸屬權的區分，可依租稅收入權、稽徵權與立法權三項加以定義。我國財政收支劃分法並未就其中立法權與稽徵權兩項，在中央與地方租稅劃分上作任何定義，僅針對租稅收入部分，建立稅收分成，以及統籌分配稅兩機制。而上述兩種機制，一方面隱含了財政收支劃分法將稅收權視為區分國稅與地方稅的唯一定義。但另一方面，上述兩項機制又是對稅收的一種再分配機制，也無異否定了稅收權在區分國稅與地方稅上的適當性，其間不無矛盾。

表 1 及表 2 分別列示出在民國 88 年以前和 88 年以後，即財政收支劃分法配合精省政策修改前後，台灣地區各級政府的稅收分配狀況。比較表 1 及表 2 可以看出，1999 年的財政收支劃分法修改，有兩個重要特色。特色之一是直轄市稅隨著精省政策的實施，分別被併入國稅及縣市稅中，使得國稅與縣市稅的稅目增加。中央政府的國稅項目，以增加了第一大稅收的營業稅

為最重要；縣市政府則增加了稅收較少的印花稅與牌照稅。至於，鄉鎮市政府則由過去預算納入縣總預算內，如今改變成獨立之財政層級，其財政地位明顯提昇，唯其獲得之財政收入則仍相對有限。

表 1、民國 88 年以前我國各級政府稅收分配比率

稅目	台灣省徵起			台北市及高雄市徵起			
	分配 國庫 比率 (%)	分配 省庫 比率 (%)	省統籌 分配稅 (%)	分配 縣(市)庫 比率 (%)	分配 國庫 比率 (%)	平衡省 市預算 基金 (中央統 籌分配 稅)(%)	分配 直轄市 庫比率 (%)
1. 國稅：							
關稅	100	--	--	--	--	--	--
礦區稅	100	--	--	--	--	--	--
營利事業所得稅	100	--	--	--	100	--	--
綜合所得稅	100	--	--	--	100	--	--
遺產與贈與稅	10	10	--	80	50	--	50
貨物稅	100	--	--	--	100	--	--
證券交易稅	100	--	--	--	100	--	--
2. 省及直轄市稅：							
營業稅	--	50	50	--	--	50	50
印花稅	--	50	50	--	--	50	50
使用牌照稅	--	50	--	50	--	--	100
3. 縣(市)稅							
地價稅	--	--	--	100	--	--	100
土地增值稅	--	20	20	60	--	--	100
房屋稅	--	--	--	100	--	--	100
娛樂稅	--	--	--	100	--	--	100
契稅	--	--	--	100	--	--	100

表 2、民國 88 年後各級政府稅收分配比率

稅目	統籌 分配稅		台灣省徵起			台北市及高雄市徵起	
	中央 統籌 比率 (%)	縣 統籌 比率 (%)	分配 國庫 稅收 (%)	分配 縣(市)庫 比率 (%)	分配 鄉鎮(市) 庫比率 (%)	分配國 庫稅收 (中央統 籌分配稅) (%)	分配直 轄市庫 比率 (%)
1.國稅：							
關稅	--	--	100	--	--	100	--
礦區稅	--	--	100	--	--	--	--
所得稅	10	--	90	--	--	90	--
遺產與 贈與稅	--	--	20	80	--	50	50
貨物稅	10	--	90	--	--	90	--
證券交易稅	--	--	100	--	--	100	--
營業稅	40	--	60	--	--	60	--
菸酒稅	20	--	80	--	--	80	--
2.直轄市與 縣(市)稅							
印花稅	--	--	--	100	--	--	100
使用牌照稅	--	--	--	100	--	--	100
地價稅	--	20	--	50	30	--	100
土地增值稅							
(縣市)	20	--	--	80	--	--	--
直轄市	--	--	--	--	--	--	100
房屋稅	--	20	--	40	40	--	100
娛樂稅	--	--	--	--	100	--	100
契稅	--	20	--	--	80	--	100

民國 88 年財政收支劃分法修訂的另一項特色，是統籌分配款制度的變革，民國 88 年起，原有的省統籌分配款與中央統籌分配款合併，成立中央統籌分配稅。另該法在各縣政府之下創立了縣對各鄉鎮(市)的統籌分配稅，唯其規模甚小。此外，可供統籌分配的稅收也作了調整。合併後的中央統籌分配稅款一方面增加了 10 % 的所得稅與貨物稅為財源，另一方面又減少了 10 % 的營業稅財源。雖然，上述統籌分配款增加的財源主要來自國稅，表面上似乎有削弱中央財政權的效果。但由於營業稅改為國稅，中央政府可分配其中 60 % 稅收，其中有將近二分之一係財政收支劃分法修訂前，北、高兩直轄市的營業稅收入。故民國 88 年財政收支劃分法的修改，由於營業稅有 60 % 納入中央的緣故，對中央與地方財政關係而言，其實具有更進一步提昇中央政府財政收入權的傾向。

貳、統籌分配稅

統籌分配稅在解決地方財政困難上的優點，是它可以解決同級政府間，稅源分配水準不公平的現象（見朱澤民，民國 83 年）。而不若稅收分成或調整各級政府稅目歸屬，只能改善各級政府間，稅源分配垂直不公平的結果。因此，統籌分配稅的建制，在財政收支劃分關係上，是有相當獨特的財政分配功能。統籌分配稅款的創立，始於民國 43 年財政收支劃分法的第二次修訂。當時的建制目的是為了調劑省屬各縣市政府的稅課收入不平衡，因此，首先創立了省統籌分配款。至民國 70 年又增訂中央統籌分配稅款，作為調節省與直轄市之財政盈虛手段。民國 88 年財政收支劃分法修訂以前，中央統籌分配款係透過平衡省市預算基金，以補助款方式分配給台灣省及直轄市政府，達到調劑財政盈虛的目標。至於台灣省統籌分配稅，雖然是由台灣省政府以縣市統籌稅收入名稱，撥給各縣市政府，但其性質則與補助款並無差異。因為縣市政府每年所能取得的統籌分配稅收入，完全由省政府行政部門決定，而不若一般租稅，其收入係受地方稅法所保障。這種統籌分配稅款與補助款性質不分的現象，並不符合中央與地方財政關係的運作理念（參閱

W. Oates , 1992 與 R.Bird , 1993 等)。因此 , 長期以來頗受各界批評 (見孫克難 , 民國 88 年) , 並認為是導致上級政府不當干預地方公共事務的濫觴 (見張福淙 , 民國 79 年)。因此 , 自民國 70 年代中期以後 , 要求改革統籌分配稅 , 並仿照日本地方交付稅度 , 建立制度化分配公式的聲音 , 在台灣日漸增加 (見林全 , 民國 81 年、84 年)

為了回應有關統籌分配稅應予制度化 , 以及分配方式標準化的要求 , 民國 88 年的財政收支劃分法在修訂時 , 特別增列了相關條文 (第 16 條之 1) , 規定「稅課統籌分配部分 , 應本透明化及公式化原則分配 , 受分配地方政府就分得部分 , 應列為當年度課稅收入」。換言之 , 修訂後的財政收支劃分法 , 業已將統籌分配款的定位 , 和補助款加以區隔。統籌分配款在性質上為地方稅課收入 , 並受透明化的公式分配予以保障。唯在增訂的條文中 , 有關統籌分配稅的分配方式 , 只有原則性的規範 , 並無具體完整的分配比例及標準。目前行政院已依據財政收支劃分法第 16 條之 1 , 核定「中央統籌分配稅款分配辦法」。將分配比例及指標均予以明確規定。唯該項辦法所適用的施行期間僅限定為民國 88 年 7 月 1 日至民國 89 年 12 月 31 日 , 屆時行政院仍須訂定新的辦法適用。

表 3 中有關中央統籌分配稅的劃分名稱、分配對象、以及分配原則 , 均整理自修訂後的財政收支劃分法。其中分配給各級政府之比例 , 該法並未明訂 , 而係根據民國八十八年下半年及八十九年度行政院實際決定額計算。依修訂後財政收支劃分法規定 (第 16 條之 1) , 上述分配比例及分配辦法 , 應「由財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府後擬訂」。故行政院對中央統籌分配稅款之分配 , 仍然掌握了絕對的權力。這項立法規定 , 和同法 (同條) 所主張之透明化與公式化分配原則 , 在立法意旨上似有相互抵觸的現象。

表 3、中央統籌分配稅款扣除土地增值稅收入*後之分配比例及分配原則

名稱	分配對象	分配比例	分配原則
特別統籌分配稅款	分配各級地方政府	6%	由行政院依實際情形分配
普通統籌分配稅款**	分配直轄市	47%	依各轄市以前年度營利事業營業額，財政能力與轄區內人口及土地面積等因素分配
	分配縣（市）	35%	其中 85% 依近三年度各縣市之基準財政需要，減基準財政收入額之差額平均值，算定各縣市間應分配之比率；每三年檢討調整一次。其餘 15% 依各縣市轄區內營利事業營業額，算定分配比率。
	分配鄉（鎮市）	12 %	參酌各鄉（鎮、市）正式編制人員人事費及基本建設需求情形，研討公式分配。

*土地增值稅收入係全額納入普通統籌分配稅款中，分配給縣（市）之項下。

**普通統籌分配稅款之分配比例係依民國 88 年下半年及 89 年度行政院實際分配數計算得出。

民國 88 年財政收支劃分法修訂後，統籌分配稅在分配方式上的另一重要改變是台灣省政府統籌分配稅款併入中央統籌分配稅款中，由中央政府統一分配。但分配科目不再稱為補助款，而係全數列為受分配地方政府之統籌分配稅科目，且分配對象擴及鄉(鎮、市)公所。同時，修訂後的財政收支劃分法另外將縣統籌分配給鄉(鎮、市)公所之統籌分配稅款，予以法條化，明列於該法內，使得鄉(鎮、市)公所之統籌分配稅款收入，出現了同時來自中央政府及縣政府之雙元性現象。這種雙原性統籌分配稅來源的規範，不僅違背 Tiebout(1956)以來

的地方財政自治精神，也足以導致鄉（鎮、市）統籌分配標準難以明訂的結果。

除了上述統籌分配稅的分配方式改變之外，統籌分配稅的分配財源也在民國 88 年財政收支劃分法修法時，作了重大調整，其調整內容已彙總說明於前述表 2 中。其中營業稅國稅化後，該項租稅收入的 40% 被納入中央統籌分配稅財源。但相較於修法前，直轄市的營業稅有 50% 納入中央統籌分配稅款，以及台灣省的營業稅有 50% 納入省統籌分配稅款，則上述調整使得營業稅作為統籌分配稅財源，在修法後約減少了總稅收的 10% 水準。以民國 87 會計年度的營業稅收入共約 2,440 億元計算，此項改變使得統籌分配稅財源減少 237 億元(考慮統一發票給獎獎金調整因素後)，但另一方面，民國 88 年修訂之財政收支劃分法，亦同時增列了 10% 的所得稅與貨物稅收入，做為中央統籌分配稅。以民國 87 年會計年度稅收為例，上述調整約可增加統籌分配稅財源 548 億元。此外，印花稅亦由過去 50% 納入統籌分配稅，改為全數歸屬地方稅，因此造成的統籌分配稅財源減少，以民國 87 會計年度稅收為例估計，約為 35 億元。上述調整因素及金額，彙總列示如表 4。表 4 之增減金額相抵後顯示，中央統籌分配稅合併省統籌分配稅後，其可供分配財源以民國 87 會計年度稅收為例估計，共計淨增加了 276 億元。

表 4、民國 88 年中央統籌分配稅款調整對財源供需之影響

金額單位：新台幣億元

供給面因素		需求面因素	
項 目	金額增減	項 目	金額增減
營業稅統籌分配 比率減少約 10%	-237.00	1.營業稅國稅化： 北市待補償額	+530.59
所得稅 10% 統籌 分配	+398.39	高市待補償額	+115.82
貨物稅 10% 統籌 分配	+150.36	2.中央概括承受 精省後省財政	-556.40
印花稅自統籌 分配中剔除	-35.47	3.直接分配鄉、鎮、市 統籌款(註)	+182.97
		4.北高兩市營業稅經 徵費改由中央編列 預算	-6.50
增減淨額	+276.28	增減淨額	+266.48

註：以往省統籌款亦透過縣預算以補助方式轉撥鄉（鎮、市）每年約數十億元至百億元，唯因非直接納入統籌分配比率，且該補助比例不受法律約束，故此處未予調整。

雖然，中央統籌分配稅和省統籌分配稅合併後的可供分配財源，較合併前增加了 276 億元已如上述，但統籌分配稅款的需求面也隨財政收支劃分法的修訂而呈現擴張現象。首先是過去鄉（鎮、市）公所由省統籌分配稅中，以補助款方式獲得之收入每年約有數十億至百餘億元不等，但此次財劃法修訂後，鄉(鎮、市)公所正式納入了中央統籌分配稅的分配對象之列，並取得了統籌分配財源扣除土地增值稅部分後的 12%。以民國 87 會計年度稅收估算，此一部份大約為 183 億元。

此外，台北市及高雄市因營業稅國稅化使原來屬於自有稅收的 50% 營業稅收入，改列為國稅。這一部份的稅收損失以民國 87 會計年度計算，台北市有 530 億元，高雄市有 116 億元。上述北、高兩市的稅收減少共計 646 億元，均需自合併後的中央統籌分配稅財源中予以彌補，因此擴大了對統籌分配稅款的需求。但營業稅國稅化後，北、高兩市營業稅經徵費改由中央編列預算，故應分別扣除 4.66 億元與 1.84 億元支出需求。此外，由於精省政策實施後，省政府的業務已由中央承受，因此，財政收支劃分法修訂前，中央統籌分配稅款中，分配給省的補助款部分，在精省以後已不再需要分配。此一部份以民國 87 會計年度計算約有 556 億元。故表 4 列示了上述需求面的變化因素，並計算在增減相抵下，財政收支劃分法修訂後對統籌分配稅財源淨增加的需求，以 87 會計年度稅收試算為例，在不考慮省統籌分配稅對鄉（鎮、市）補助部分的不確定金額因素下，共約增加 266 億元，和前述所增加的可供分配財源 276 億元相較，兩者相抵後淨增加之財源僅約 10 億元，即使加上前述省統籌分配稅以往對鄉（鎮、市）補助部分，其淨增加財源仍屬有限。由此可見，民國 88 年的財政收支劃分法修訂，關於統籌分配稅制度的調整，並未發揮增加地方財源的功能。

參、補助款

我國地方政府間，尤其是台灣省各縣、市政府的財政收入，長期以來均依賴補助款收入為主要財源。以民國 75 年為例，當年度各縣市政府的財政總收入為 93.9 億元。但補助收入為 38.1 億元，佔總收入約 40%。至民國 86 年，各縣市政府的補助收入佔其財政總收入仍高達 39%。地方政府依賴補助款的情形，始終未能改善。此外，由於各縣市之間的財政收入結構差異頗大，因此，各縣市對補助款的依賴程度亦各自不同。表 5 列示了民國 86 年度各縣市的財政收入結構。表中資料顯示，絕大多數的縣市政府稅課收入（包括統籌分配稅款收入）均不及全部財政收入的一半，這種稅收不足現象，已是

長期存在的事實（見林華德，民國 78 年）。此外，在 21 個縣市政府中，有 11 個縣市政府的補助收入均超過其稅課收入（包括統籌分配稅在內）。但上述這 11 個縣市並未包括 5 個省轄市在內，並且大多集中在中南部以及東部等以農漁業為主要產業的地區。由此可見，台灣的農漁業地區財政收入，依賴上級政府補助程度的嚴重性。

在學理上，補助制度可以依用途條件區分為兩種類型，即指定用途的專款補助（categorical grants）和非指定用途的一般補助（general grants）。指定用途補助是補助地方政府，從事特定公共服務所需財源，例如從事國民教育、交通或水利建設等事務所需財源。這類補助款的分配，通常又分為兩種方式。一種是依公式分配，例如，依教育需求，或地方財源配合程度等標準加以分配。另一種是依專案計畫分配，例如，中央政府欲推動特定具有示範性或實驗性之業務，供政策參考時，可以利用專業計畫補助進行。依公式分配的補助，可以沒有具體支出計畫，只要用在指定用途項下即可。但依專案計畫分配的補助，就必須有具體的計畫方案，作為補助及執行依據。

至於未指定用途的一般補助，非但不需要支出計畫，連支出用途也不加以限制。因此，其補助目的純粹是為了將上級政府財源，挹注於受補助地方政府，以改善受補助地方政府的財政狀況。因為這類補助完全不考慮支出流向，故其補助標準往往是以受補助政府的財政條件為考量因素。例如，依地方財政能力，或租稅努力程度等等為指標，建立特定分配公式，作為補助款分配標準。

我國現行地方政府的補助收入中，若依上述分類標準加以區分，則鮮少有一般補助款，絕大部分係屬指定用途補助性質。以台灣省 21 縣市為例，表 5 指出民國 86 會計年度各縣市補助及協助收入共計約 1,612 億元。扣除協助收入 14 億元後，補助收入為 1,598 億元。其中一般補助約 210 億元，佔總額 13%。而指定用途補助多達 1,388 億元，佔補助收入 87%。指定用途補助中屬於專款補助高達 821 億元，其中絕大

多數應為依專案計畫分配之補助。另屬於省各廳處補助共 428 億元，其中亦有不少應屬專案計畫補助性質。故由以上資料可知，現行地方補助收入的型態，以指定用途補助居多數；指定用途補助中又以專案計畫補助居多數。另觀察省屬 21 縣市 86 會計年度的指定用途補助收入金額，佔各級地方政府當年度實質支出 3,773 億元的 37%。換言之，地方政府有三分之一以上的支出，是受上級政府所支配。故由現行台灣省各縣市的補助收入結構可知，地方政府有過度依賴指定用途補助來解決地方政府財源不足的問題。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。

表 5、各縣市財政收入結構 – 民國 86 年度

金額單位：新台幣百萬元

縣市別	稅課收入		規費及罰款 收入		財產及盈 餘收入		補助及協助 收入		其他		總計
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額
台北縣	32683	55%	3567	6%	2671	4%	16050	27%	4807	8%	59778
宜蘭縣	5810	45%	387	3%	953	7%	5183	40%	582	5%	12915
桃園縣	16120	50%	1618	5%	1210	4%	8679	27%	4649	14%	32276
新竹縣	5543	41%	538	4%	355	3%	5960	45%	975	7%	13371
苗栗縣	5331	33%	387	2%	314	2%	9747	60%	457	3%	16236
台中縣	10807	39%	1804	7%	613	2%	11815	43%	2475	9%	27514
彰化縣	10983	43%	749	3%	415	2%	12285	48%	1103	4%	25535
南投縣	6755	42%	280	2%	104	1%	8575	54%	292	2%	16006
雲林縣	7538	38%	404	2%	751	4%	10221	51%	967	5%	19881
嘉義縣	6739	39%	319	2%	790	5%	9029	52%	567	3%	17444
台南縣	11724	47%	759	3%	391	2%	10693	43%	1235	5%	24802
高雄縣	11459	40%	791	3%	210	1%	11551	40%	4600	16%	28611
屏東縣	9368	43%	547	3%	18	0%	11242	52%	541	2%	21716
台東縣	4431	42%	135	1%	156	1%	5664	53%	281	3%	10667
花蓮縣	5111	46%	342	3%	166	1%	5091	46%	394	4%	11104
澎湖縣	2328	40%	43	1%	239	4%	3092	53%	83	1%	5785
基隆市	3844	32%	3360	28%	427	4%	2783	23%	1495	13%	11909
新竹市	4993	57%	519	6%	344	4%	2313	27%	536	6%	8705
台中市	13416	57%	1440	6%	1080	5%	4142	18%	3301	14%	23379
嘉義市	3230	49%	336	5%	163	2%	2186	33%	672	10%	6587
台南市	10251	54%	995	5%	1554	8%	4936	26%	1398	7%	19134
總計	188464	46%	19320	5%	12924	3%	161237	39%	31410	8%	413355

資料來源：中華民國 86 年版台灣省財政統計年報，第 39 期，表 6。

肆、結論與建議

中華民國的政治改革在過去十年以來，有很大的進步，包括國會全面改選與總統直選等。但在提昇地方自治的工作上，則明顯有所不足。精省之後，實施地方自治的客觀障礙，雖然已經大致消除，但主觀的障礙則仍然存在。這些障礙主要來自兩項，其一是觀念上的障礙，也就是不認同地方自治的觀念障礙。它或許源自於長期以來，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。其次一種障礙，乃是權力慾望難以割捨的障礙。就是中央政府各部門捨不得將過去利用補助款與統籌分配稅款介入地方施政的權力，完全釋放給地方政府的障礙。在上述兩項主觀障礙難以消除下，中央財政集權的態勢便不可能改變。

但是，只要中央財政集權的態勢不改變，地方縣市長的政績表現，就不可能由自己充份掌握，而必須看中央的臉色。結果，縣市長便只得把施政重心用在爭取統籌分配稅款與中央補助之上，而不在本身如何開源節流。此外，地方政府只要能夠爭取到地方建設補助款，即使不是用在最迫切需要的地方建設項目，也總比沒有補助要好。在這種中央財政集權的環境下，地方政府如何可能擲節支出，地方議會又如何可能看緊人民的荷包。因此，大部分的地方建設支出，是沒有效率的；大部分的地方建設項目，也是不切合地方需要的。而地方公共建設內容，不過是為了滿足中央政府的施政目的而已。在這種財政機制下，中央政府即使花掉了再多的經費，也不可能改變地方公共建設落後與無效率的事實。因此，未來唯有改革現行中央財政集權制度，落實地方財政自治理想，才能在達成縮短城鄉差距，以及平衡區域發展目標的同時，避免財政負擔加重，以及財政赤字惡化的結果。

有鑑於此，以下的財政改革措施實有必要儘速推動：

- (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，能夠得到充份保障。

- (2) 中央政府各機關計畫性補助經費，應有透明化的評審作業制度，作為分配依據。其經費支用，也應該完全透明化，而不宜假委辦事項為名，將經費隱匿在各單位預算項下，行補助之實。
- (3) 現行中央機關補助款中，屬於因地制宜的計畫性補助項目，均應視為滿足地方基本財政需要之補助款，故宜改列為統籌分配稅；或透過法定公式補助方式，改為定額補助或整批補助，並大幅度減少現行計畫性補助經費。
- (4) 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 %水準），方足以維持地方財政的自主能力。
- (5) 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限，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。

參考文獻

- Bird , Richard M. (1993) , Threading the fiscal labyrinth : some issue in fiscal decentralization , National Tax Journal , XLV1 , No. 2 , 207-227。
- Tiebout , Charles M. ,(1956) , A pure theory of local expenditure , Journal of Politic Economy , 65 , 416-24。
- Oates, Wallace E. (1972) , Fiscal Federalism ; New York ; Harcourt Brace.
- 朱澤民 (民國 83 年) , 如何健全地方稅制以充裕地方財源 , 如何建立健全之地方財政及稅制省政業務研討會實際錄 , (台灣省政府) , 頁 221-259。
- 林全 (民國 84 年) , 我國統籌分配稅的財政分配功能及理想分配公式之探討 , 經社法制論叢 , 15 期 , 頁 119-155。
- 林全 (民國 81 年) , 現代財政收支劃分法的經濟評析 , 國科會研究彙刊：人文及社會科學 , 頁 1-16。
- 林華德 (民國 78 年) , 中央政府補助款的經濟功能—台灣的經驗分析 , 財稅研究 , 21 卷 , 5 期 , 頁 1-19
- 孫克難 (民國 88 年) , 統籌分配稅款、補助金與地方財政 , 中研院中山人文社會科學研究所與經濟研究所合辦於台北之「精省後中央與地方財政暨職權分工」政策研討會論文。
- 張福淙 , (民國 79 年) , 財政收支劃分法之評議(打字本) , (台北：中華民國會計師公會全國聯合會)。