

精省後中央地方財政關係應力求明確化

■林向愷／台灣大學經濟學系教授

中央地方財政關係應由落實地方自治大方向來思考，明確劃分各級政府支出權責，並建立補助制度之誘因與機制；同時，應就現行政府組織架構進行層級精簡與職能調整。

精省之後，中央及地方財政關係趨於緊張。1999年1月13日立法院三讀通過「財政收支劃分法」（簡稱財劃法）修正案，提高地方政府的自主財源，但大部分縣市長卻不領情，甚至揚言若統籌分配款分配方式以及補助款額度不讓他們滿意，將聯合向中央抗爭要錢。此次修正主要重點：1、提高縣市自有財源比例。將原屬於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。2、大幅減少配合款，提高縣市長預算支出使用彈性。3、中央由統籌分配款支應各縣市的正式編制人事經費。4、中央補助款可直接提撥給鄉鎮市。而縣市長則認為地方自主財源表面上增加了，但由於中央將相對減少地方補助款，且中央越過縣市政府直接補助鄉鎮市做法，和地方自治精神背道而馳。

中央與地方財源分配，主要包括稅源劃分和補助制度。我國政府主要財源為租稅，現實上，由地方政府單獨課徵地方稅有困難，目前稅源劃分方式以稅收分成和附加稅制為主，提供地方政府必要財源。但上述稅收分配方式有其限制，不能完全符合各級政府財源需求，而補助制度成為調節各級政府收支重要工具。我國中央與地方政府的財政關係建立在憲法及省縣（直轄市）自治法、公共債務法及財政收支劃分法上。根據這些法律的規範，中央與地方政府的支出權責、收入劃分以及補助始有所依循。在現行財政收支劃分法及相關法規下，各縣市的財政富庶艱困的情況不一。就整體情況而言，直轄市的財政收支情況較佳，其中以台北市之自有財源最豐裕，約在九成左右；而高雄市之自有財源約源為八成左右，其他各縣市的財政狀況差異很大。’97年民進黨縣市長席次大增，加上精省之後，為落實地方自治，修訂「財劃法」有其必要性。

適度開放地方參與統籌分配

目前憲法及財政收支劃分法，對各級政府支出僅作概括性規定，其政事歸屬及經費負擔仍不夠明確。由於中央與地方權責劃分，仍有部分重疊，政事支出責任一旦未做明確釐清，則中央地方政府將爭議不斷。再者，在地方政府支出固定不變情形下，地方政府爭取預算的策略應是以最小的努力程度取得支出所需的財源。根據現行法律規定，地方政府預算收入和其努力程度關連程度較低的項目為統籌分配稅，稅收分成以及輔助收入。這些需要自行努力程度較低的收入，多屬依賴上級或同級政府的助力方能增加的收入。另一方面，和努力程度關連程度較高的項目則為地方稅收、事業收入、規費收入、賒借收入以及移用以前年度歲計剩餘，這類收入增加必須藉制度改善或稽徵效率的提升。依據現行省縣自治法，地方政府必須維持適度自有財源比例以及課稅收入占年度預算支出比例，此種比例下限的規定常導致地方政府將爭取自我努力程度較低的財源置於首要工作，過去我們看到若干縣市一方面停徵娛樂稅或工程受益費，卻一方面向中央爭取更多輔助或要求修改財劃法，以提高稅收分成或統籌分配比例的現象。

此次修訂通過的「財劃法」，將稅收分成提高仍不能有效解決地方政府間財政失衡的問題。目前就有7個縣市即使將其行政區內所徵收的稅收完全交給地方，仍不足以支應其歲出的需要，更遑論提高稅收分配成數。所以，此次「財劃法」修正，行政院亦增加統籌分配稅目以強化統籌分配稅的功能。依省縣自治法規定：統籌分

配比率乃須依財政收支劃分法辦理，且行政院應定期檢討各級政府財政狀況以決定是否修正。由於此次修訂財政收支劃分法時，並未引入提高地方政府自我努力程度以提升其預算收入的誘因或機制，則可預見未來地方政府必將主張財政收支劃分法的修正，以提高稅收分成比例或統籌分配比例來提高其財政自主性。此外，為減少地方政府對中央政府在統籌分配過程中的不信任，行政院似應考慮依民進黨縣市長要求定期召開「全國縣市長會議」，讓地方適度參與統籌分配，唯有擴大參與才能減少地方政府的不信任。

現行補助制度欠缺績效誘因與機制

此外，中央政府須檢討並訂定補助金及協助辦法，以平衡地方發展。補助制度的改善原則包括：擴大固定財源，以穩定財源充裕平衡地方財政的資金；以公式化的補助客觀分配款項，確保地方財政的穩定並定期檢討分配公式；減少用途限制，避免不當使用特定目的補助干預地方財政自主性；以及適當參與決定，尊重下級政府的意見。

補助制度的建立不僅是現行地方自治法規的要求，亦是改善中央與地方政府財政關係所必要。一個完善的補助制度至少應包括統籌分配稅、一般補助以及專案補助，而三者功能與意義並不相同。統籌分配稅的目的在於平衡地方政府之預算，此點與一般補助相同，但前者可視為下級政府的自有財源，而後者則否。專案補助則用於促進上下級政府之政策目標配合的工具，其目標在於執行特定政策分攤所須的

支出，而非在於平衡財政基本需求。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。增加各級政府間的和諧關係。更重要的是，應在上述補助制度中提供誘因並建立機制，將地方政府的施政績效與租稅稽徵努力列入計算公式，使其不致僅仰賴地方財政的貧窮而爭取上級政府補助。而中央政府對地方政府應以激勵方式，促進地方經濟發展，培養地方稅源與避免地方支出過度浪費擴張。

如何開拓地方政府自主性財源亦甚為重要。所謂財政自主性係指實質收入除以其歲出的比例，而實質收入包括稅課收入、營業盈餘及事業收入、工程受益費、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、捐贈及贈與收入、其他收入等項。提升地方政府自主性財源的收入不外乎是加強各項稅捐、規費、工程受益費的徵收，加強辦理公共造產，加強辦理市地重劃及區段徵收，加強財產管理等等。根據省縣自治法第四十七條規定：「地方稅法通則」為地方稅課的依據，而地方政府規費的課徵範圍則依「規費法」或民意機關的決議辦理。除此之外，地方政府亦有特別稅課、臨時稅課以及附加稅課的權力。若制度設計仍缺乏建立地方政府自我開源的誘因與機制，則提升地方政府自主性財源的績效將會不顯著。一個具體的做法是：儘速依據省縣自治法規定，制定「地方稅法通則」及「規費法」做為地方政府自關財源的法源，如此方能杜絕地方政府不圖自我努力籌措財源的藉口。

各級政府支出權責應明確劃分

「財劃法」的修訂固為確立一個可運作的中央地方財政關係之重要工作。然目前行政院在改善地方政府財政上，仍僅由收入以及分配兩方面進行小幅度調整。為彌補地方政府間因發展差異所形成的財政不平衡，或為提供各地方政府個別需求，上級政府應建立一套完整的財源分配制度，允許地方政府參與分配過程，並建立一套考核地方政府租稅努力程度，以及預算使用績效的補助制度，以減少特定用途的補助，落實地方自治。為增加地方政府的財政自主性，除了建立地方政府租稅努力的誘因與機制外，仍須對各級政府的預算支出做適度規範以避免浪費。其次，各級政府間須進一步釐清其分權負責的範圍以及預算分攤的原則與項目，進而依據現行的相關法律，確實檢討現行經費分擔與預算編製的缺失。若各級政府的支出權責不能明確劃分，則支出負擔的規範將無法達成。例如：何者為委辦事項或補助事項？或中央與地方政府間權限為何？迄今皆仍未有明確的依據可資依循。

在民主政治下，各級行政首長或民意代表為爭取選民支持，易由本位觀點爭取預算或擴張預算支出或租稅稽徵怠惰或仰仗上級政府補助以提升預算收入，而此現象尤以地方政府最為嚴重。在威權體制瓦解後，臺灣政治民主制度尚未完全成熟運作，執政當局為確保政權或政客為贏得選舉，常以較短的政策規劃期間考量，過度增加公共支出。

另一方面，為討好部份或特定利益階層或團體，不當的租稅減免，造成增加預算收入難度更高，使得我國政府預算赤字過去曾出現失控現象。目前，公共債務法中即明定各級政府用來償還公債餘額比率上

限，然為確立政府財政責任制，較具前瞻性的財政責任制度應是：要求行政部門提出一個中長期財政收支計畫，經立法院審查通過後，由行政部門據以執行。為了使這些計畫確實可行，須對立法、行政部門賦與適度的財政責任。舉例而言，行政部門必須對計畫期間內各年度未償還公債餘額占國民生產毛額之比例預先設定年度目標。未達成目標前，立法院或行政院不得減稅或增加預算支出成長率。此舉，除了迫使主計處或財政部必須更準確預估國內總需求以及稅入外，亦可加重行政部門預算編製的責任。此外，計畫期間並要求行政院每年定期報告各項中長程財政收支計畫年度執行情形。因為唯有健全的總體經濟環境，台灣經濟才可能持續發展。

簡化層級與調整職能是當務之急

然根本之道仍是完成全面性的制度調整，其中以各級政府功能的釐清與檢討為首要工作。各級政府，除了必須遵守「只做該做的事」以及「做好該做的事」原則，以減少許多不必要的政府支出，從而降低政府的財政壓力。地方財政問題與政府組織架構有密不可分的關係。從政府再造、行政效率的提升以及財政支出的節約角度來看，確有必要對現行政府組織架構

做符合台灣需要的結構性調整，其中包括簡化政府層級，以及調整政府功能。簡化政府層級這方面工作，精省後已有初步成果，但應朝徹底廢省以及凍結鄉鎮市長選舉兩方面繼續努力。依此，此次財劃法修定竟允許中央政府可直接對鄉鎮市補助，已和上述目標衝突。至於中央政府則應因應發展階段不同，從事政府功能的調整。依歐美先進國家的經驗來看，其政府功能往往隨著發展階段而有調整，島國台灣的調整方向應是：提供必要的軟硬體基礎建設以及公共財，糾正民間經濟活動所產生的負面外部效果（如：環境污染），

以租稅或社會福利制度達到所得重分配的目標，並減少政府介入生產性活動。然而，當前政府雖已進行再造工程，卻一直未能正視上述政府功能調整的重要性。

島國台灣已逐漸邁向正常民主體制，政黨輪政已在地方初步實現而在中央實現亦非完全不可能。對於確定中央地方財政關係的立法或修法，應由如何落實地方自治大方向來思考，確定可長可久的法規制度，不然只要地方政府或中央政府出現政黨輪政，將會造成中央地方財政關係的緊張或不必要的紛爭，影響到政府為人民福利而存在的原意。 ◎