

# 精省後財政收支劃分之建議

■彭百顯／南投縣縣長

要解決地方財政收支劃分現況的財政困境，必須分別由收入、支出兩方面就「精省」後的財政收支予以合理的分配，才能達到健全地方自治與地方財政自主的目標，解決各縣市政府財政收支不均的窘況。

## 壹、前言

現行「財政收支劃分法」係於民國70年1月修正公布，施行迄今已歷經17年餘，由於經濟成長及社會變遷，各級政府之財政收支結構已有明顯改變，同時為配合地方自治法制化，因應地方自治發展需要，各級政府財政收支之劃分實有通盤檢討修正之必要。此外，因各地區間之自然條件及人文環境不同，工商發展程度有別，致稅源分布有不均之問題，以近五年為例，台灣省轄下澎湖、台東、花蓮、屏東、嘉義、雲林、南投、宜蘭等8縣，縱將其轄境內徵起之國、省、縣稅全部撥供使用，亦不敷其年度總歲出之支出需求，其中部分縣市之總稅收更是連支應人事費都不足。因此，修正「財政收支劃分法」，以徹底改善地方財政結構性問題，實乃當務之急。

## 貳、財政收支劃分現況與地方財政困境

在現行「財政收支劃分法」規定下，本省及轄內縣市鄉鎮之自有財源比例偏低，仍需配合政策辦理社會福利及各項重大建設，致收支差短逐年擴大，債務負擔日趨沉重，財政結構頗不健全。

現行財政體制之現況如下：

### (一) 省及縣市鄉鎮自有財源比例(自有財源占歲出比例)偏低：

在現行財政收支劃分下，各級政府近五年自有財源占歲出總額比例平均依次為台北市94.91%，中央84.78%，高雄市78.16%，縣市60.38%，台灣省45.75%，鄉鎮市38.7%，顯示中央及北高兩市自有財源比例均超過70%以上，而省及縣市鄉鎮自有財源比例顯屬偏低，形成垂直財政不平衡之現況，即中央長久產生大量財政剩餘，地方長期不足，另水平財政不平衡亦存在，工商不發達之貧瘠縣份正面臨財政破產之困境。以南投縣為例，其自有財源如包含省統籌分配稅在內計算，81~85年度歲入總決算比率平均為45.48%，如不包含省統籌分配稅款其比率僅23.88%，而同期間其經常人事費占歲入

總決算比率平均則高達52.34%，可見其自有財源比重偏低，財政結構欠佳，自有財源根本不足以支應經常人事費及辦公費等基本支出，長期以來造成龐大的財政赤字。

#### (二) 中央修法減稅或增加支出影響地方政府財政：

在減稅方面，於76年廢止屠宰稅及停徵田賦，又陸續修正營業稅法、土地稅法、遺產及贈與稅法等，合計每年減少稅收約275億餘元。在增加支出方面，中央陸續實施的全民健保、農勞保、中低收入戶老人生活津貼及老農年金等各項社會福利措施，亦增加地方政府負擔，合計每年增加支出約585億元，由此可知，地方政府在收入大幅減少下，各項社會福利支出卻逐年增加，造成財政狀況雪上加霜。

#### (三) 縣市國中小人事費負擔沉重：

近年來為配合中央既定教育政策，逐年提高教師員額編制、導師費、鐘點費、特殊教育津貼及「小班小校計畫」降低編班人數等，導致縣市國中小人事費急遽大幅增加，且依現行「中央對省市政府補助事項處理原則」規定，縣市國教經費係由中央酌予補助，惟其補助方式並未能有效紓解縣市沉重的國教經費負擔，因其補助僅小部分可充作人事費財源以外，餘均指定用途補助，其補助各項軟硬體設施未必全屬急需，而縣市政府為支應教師人事費則需移用其他建設經費，造成急需建設項目無財源而不屬急需之項目又一再補助，此就國家整體資源之分配與運用之先後順序而言，實亟待改善。

#### (四) 各級政府稅課收入結構不合理：

以81至85年度平均計算（詳附表），全國總稅收1兆230億元，台灣省及各縣市、鄉鎮共獲分配2690億元，占總稅收的26.29%，北高兩市共獲分配1358億元，占總稅收的13.28%。就人口與土地面積而言，北高兩市稅課收入明顯比台灣省豐沛，致台灣省各項建設均較北、高兩市落後，顯示各級政府稅課收入結構的不合理。

### 參、精省後財政收支劃分之建議

#### 一、收入面：提高縣市自有財源收入。

(一) 稅課收入調整建議：中央應扮演強力統籌分配角色，以徹底解決貧窮縣市財政困境。

1、國稅稅源較為豐富，為使各縣市貧富差距得以有效縮減，建議提高中央統籌分配提撥比率，即所得稅、貨物稅、證交稅、期貨交易稅中央保留80%，餘20%統籌分配地方。

2、營業稅中央保留50%，餘50%由中央統籌分配地方。

3、反對菸酒稅以18%按人口比例分配直轄市及台灣省各縣市，建議併入中央統籌分配，其60%歸中央收入，餘40%由中央統籌分配地方。

#### (二) 統籌稅款分配制度規劃建議：

1、為減輕台灣省各縣市貧富懸殊及發展嚴重不均現象，分配直轄市比重應降低，由50%降為30%，分配縣市比重由32%提高為52%，以便中央有更多財源可以支援落後地區。

2、統籌分配縣市部分，訂定總額30%供為支援貧窮縣市財政，其自治財源不足

支應經常人事費及辦公費等固定基本支出者，應由中央全額補足之特別條款。

3、統籌分配稅款係以調濟地方政府盈虛，促進均衡發展為目的，實不宜另提回饋金予其他財政較豐裕之縣市，建議取消回饋金或降低回饋金比率為5%，以免擴大城鄉差距。

4、中央統籌分配稅款分配時，應參酌受分配縣市財政能力及轄區內人口數、土地面積等因素，以免地廣人稀、幅員遼闊之縣市受不利分配。

**二、支出面：凡屬全國一致性之事務，應由中央辦理並負擔其經費，或計入縣市基準財政需要額。**

(一) 近年來中央立法要求地方政府負擔屬全國一致性的政策性法律義務支出，如中低收入戶老人生活津貼、全民健保等社會福利支出及小班小校教育政策增加人事費支出等，均未考量地方財源能否承擔，是導致地方財政危機之主因：

1、農、勞保、低收入戶社會保險，屬全國一致性之事務，且基於社會福利屬中央立法並執行之，或交由省縣執行之事項，故宜移由中央全額負擔（其財源如前述）。

2、一般警政（含民防及消防），屬全國一致性事務，應由中央辦理並負擔經費，其中消防支出應訂定全國一致性標準，否則富有縣份可大量採購雲梯車、消防救火車等大型救火設備，貧者如本縣連購置小型滅火器配置偏遠地區使用都有困難，此無異將省民分級，殊有不公。

3、國民教育經費屬全國一致性，依國民教育法第十六條規定，中央應視國民教

育經費之實際需要補助之。目前中央雖每年均有補助，惟僅少數用於人事費，大部分皆屬軟硬體設施，未能有效紓解縣市國教人事費之沉重負擔，故國教經費應改由中央全額負擔，以徹底解決縣市財政之積。

4、公教人員退撫經費具全國一致性，應移由中央負擔。茲以公教人員依現有退休法令申請退休，領取退休給與，此乃公法上賦予公教人員之權利，惟縣市財力不一，貧窮縣份因退休經費編列有限，致無法滿足欲退休者願望，除有罔顧公教人員之權益亦有不公，同時亦可能影響公教人員之士氣，故建議公教人員退撫經費移由中央負擔，以齊一公教人員待遇。

(二) 為齊一全國水準，建議將全國一致性之國民教育、警政、消防、社會福利（含保險）支出等由中央負擔，或計入縣市基準財政需要額。

## 肆、結論

地方財政為國家財政之一環，其良赫不僅影響地方建設之進步與發展，更關係地方民眾之福祉至深且鉅。由於隨著政府職能之擴張與農、勞保、生活福利津貼、全民健保等福利措施相繼實施，以及各級政府稅課收入結構不合理，導致地方財政收支差短逐年擴大，地方財政愈形艱困，亟需中央修正財政收支劃分法，以落實地方自治之功能，使地方政務與事務得以順利開展，進而促進地方均衡發展，達到健全地方自治與地方財政自主之目標。 ◎

## 附表

近五年度各級政府稅課收入比較表

單位：千元：%

政府別	81年度	比例%	82年度	比例%	83年度	比例%	84年度	比例%	85年度	比例%	五年平均	比例%
合計	886,816,592	100	945,064,690	100	1,025,397,086	100	1,132,044,394	100	1,145,788,700	100	1,023,022,372	100
中央	503,781,753	58.12	557,106,954	58.95	615,552,128	60.03	705,724,770	62.34	708,548,983	61.84	618,142,965	60.42
台北市	96,227,041	11.10	101,374,675	10.73	103,988,663	10.14	106,073,669	9.37	112,988,887	9.86	104,130,595	10.18
高雄市	26,765,450	3.09	29,546,930	3.13	31,680,454	3.09	34,051,962	3.01	36,584,100	3.19	31,725,782	3.10
省政府	69,144,869	7.98	75,609,746	8.00	83,382,682	8.13	87,323,588	7.71	89,670,071	7.83	81,026,198	7.92
各縣市	150,296,163	17.34	157,158,147	16.63	160,660,628	15.67	165,144,274	14.59	170,001,176	14.84	160,652,090	15.70
各鄉鎮	20,601,316	2.38	24,268,238	2.57	30,132,531	2.94	33,726,131	2.98	27,995,483	2.44	27,344,742	2.67

註：81年度至84年度係審定決算數，85年度為預算數（台灣省、台北市為追加後預算數）。