

政府財政與效率 —落實地方財政制度

■林全／前政治大學財政系教授、行政院主計處主計長

減少指定用途的補助款，增加一般補助，可做為我國未來改進政府補助制度的政策方向。

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。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。

民國88年的財政收支劃分法在修訂時，特別規定「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。

至於我國現行地方政府的補助收入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，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。

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。◎（此篇論文發表於4月22日舉行的財經與科技「新世紀政策」研討會。）