

# 第一章 緒論

面對地方政府財政的赤字加遽，除應謹慎運用各項調度工具加以因應外，主政者也應有整頓財政的長期改善方案，痛下決心調整政府職能，並落實開源節流，以提高政府收入，強化支出效率，逐步降低政府債務餘額，不能只從政治上兌現競選政見的任期角度思考，更不能違反公平正義原則完全以討好部分選民為決策的唯一指標，而不顧財政惡化的危機，將財政赤字爛攤子留給後代子孫承擔攤還。政府的施政政策目標是要解決長期存在的赤字問題，亦即應該著重於積極研議開拓地方自主性財源及減少支出或是在財政支出上有所限制，不是著重在如何大肆增加賒貸的問題上，而是建立健全之地方財政。「財政為庶政之母」，必須有穩定健全的財政，才能使政府施政發揮功能，以增進人民福祉的目標。

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

民國八十七年時，前任彭百顯縣長為突顯南投縣財政赤字狀況之窘境，竟以遲發南投縣所有公務員之薪資，造成全縣公務人員生活狀況陷入一片混亂，家庭收入日期無法確定，造成生活不便，貸款、會錢一時無法支付，生活陷入困難者得申請支領三分之一薪資，印象讓人深刻。現任林宗男縣長把定時發放公務人員薪資作為縣長之競選政見之一，而順利當選，由此可知南投縣財

政赤字問題之嚴重。因而誘發研究之動機。

租稅國家<sup>1</sup>由於支出大量擴充，無法經由常規租稅收入支應，終於導致國家或地方自治團體之過度舉債。此種租稅國家危機，不僅只有中央政府，凡以租稅收入作為財政重心之地方自治團體亦然。國家或地方自治團體面對債務失去控制的事實，即宣告了租稅國危機之來臨<sup>2</sup>，我國地方財政收入不僅不足且不均，同時債務亦失去控制，造成地方財政困境。

租稅國家危機是由兩方面危機所造成：支出的暴增與收入停滯不前。支出的暴增緣於國家職權過度擴張，在代議制多元化民主政治發展下，人民向國家要求給付者日增，政黨及利益團體從而推波助瀾，給付國家不得不普遍面臨財政赤字。至於收入面之停滯不前，一方面由於主要收入來源受經濟及政治條件限制，無法擴充；租稅改革，因既得利益難以放棄因而效果不彰。另一方面由於財稅政策引入許多非財政收入目標，加深了稅收之短缺；地方稅之立法權，仍操之於中央，地方自治事務擴充無法與其財政責任結合，中央政府常以地方稅減免做為政策工具，更是造成地方稅收短缺。<sup>3</sup>

政府預算赤字乃是在一定期間內，政府支出超過政府實質收入（不包括發行公債、賒借及移用以前年度歲計剩餘）的部分，屬於流量概念。政府預算產生赤字，主要靠舉債來融通。至於未償債務餘額則係存量概念。而政府債務規模的衡量與控制，一般

---

<sup>1</sup> 租稅國家，係指中央政府與地方自治團體，以租稅收入作為財政重心。

<sup>2</sup> 葛克昌，〈規費、地方稅與自治立法〉，《財稅研究》，第36卷，第4期，民國93.07，頁26-35。

<sup>3</sup> 同註2。

以年度赤字及債務餘額占 GDP 的比率來表示<sup>4</sup>。

中央政府債務餘額占 GNP 的比率，從 82 年至 88 年為 14% 至 17.2% 區間，於 88 年 9 月 21 日發生 921 集集大地震致使中央政府債務快速累加，至民國 92 年以達 31.3%。中央政府財政狀況急遽惡化。(如表 1-1、圖 1-1)

表 1-1 中央政府債務餘額 單位：百萬元：%

會計年度	債務餘額				
	總計	甲種公債及借款			
		合計	公債	借款	外債
82	806,185	679,803	578,250	94,100	7,453
83	921,589	781,753	641,506	133,968	6,279
84	1,108,020	975,387	811,691	158,116	5,580
85	1,229,514	1,102,665	901,135	197,608	3,922
86	1,386,863	1,260,105	1,017,573	240,051	2,481
87	1,385,942	1,265,434	972,573	290,981	1,880
88	1,335,894	1,215,314	919,473	294,783	1,058
89	2,478,470	1,502,235	1,227,393	274,094	748
90	2,807,353	1,701,904	1,387,393	313,953	558
91	3,000,132	1,815,562	1,487,393	327,840	329
92	3,311,382	2,018,696	1,637,239	381,227	230

表 1-1 中央政府債務餘額 單位：百萬元：%

會計年度	債務餘額			
	乙種公債	省債	債務基金	其他

<sup>4</sup> 李允傑、孫克難、李顯峰、林博文合著，《政府財務與預算》。臺北縣：空大，民 92，頁 461。

82	126,382	0	0	0
83	139,836	0	0	0
84	132,633	0	0	0
85	126,849	0	0	0
86	126,758	0	0	0
87	120,508	0	0	0
88	120,580	0	0	0
89	120,580	825,655	30,000	0
90	102,508	681,534	130,000	191,407
91	102,480	382,335	504,972	194,783
92	102,480	299,074	643,062	248,070

表 1-1 中央政府債務餘額

單位：百萬元：%

會計年度	支出總額	國民生產 毛額	債務餘額對 支出總額 之比率	債務餘 額 對 GNP 之比率
82	1,179,193	5,744,339	68.4	14.0
83	1,098,333	6,291,937	83.9	14.6
84	1,155,113	684,005	95.9	16.2
85	1,204,279	17,451,364	102.1	16.5
86	1,385,082	8,078,304	100.1	17.2
87	1,260,039	8,753,450	110.0	15.8
88	1,429,132	9,209,327	93.5	14.5
89	2,592,552	9,803,348	143.4	25.3
90	1,727,737	9,698,047	162.5	28.9

91	1,651,439	10,003,041	175.5	29.0
92	1,644,860	10,237,592	195.1	31.3

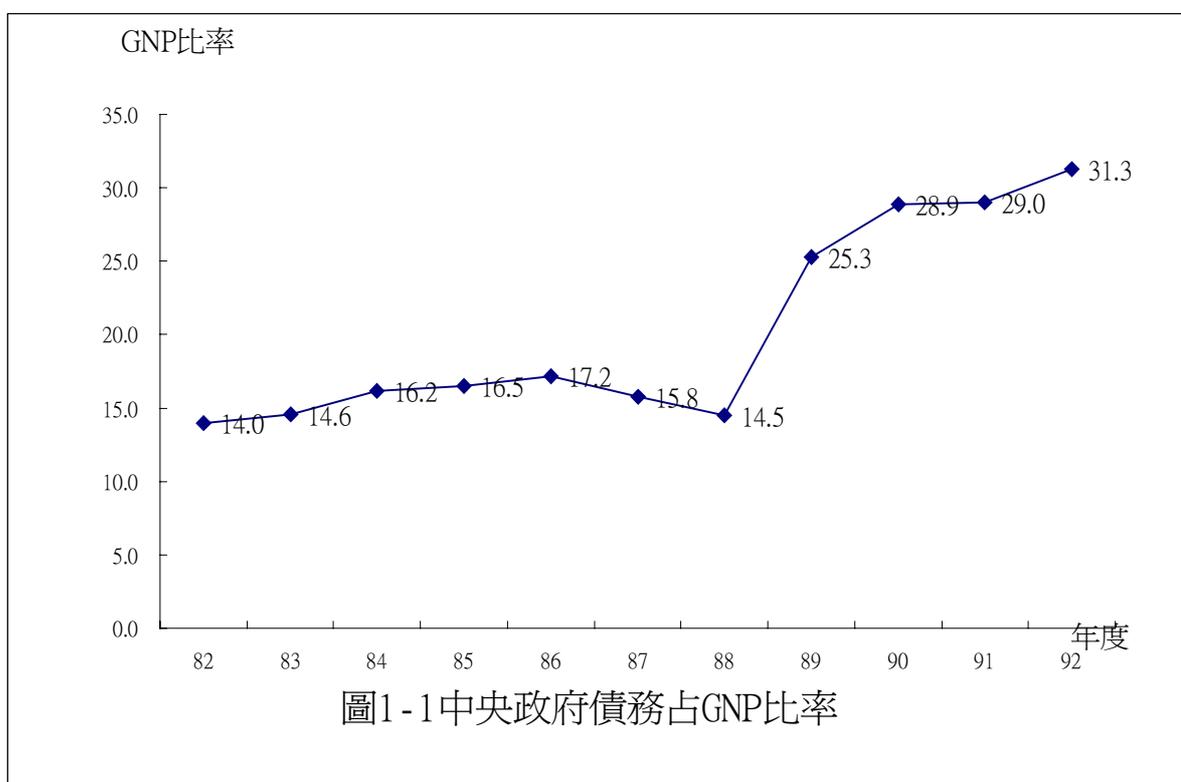
資料來源：財政部國庫署。

說明：1、92 年度預算數含第二次追加預算案數。

2、支出總額含總預算、追加減預算、特別預算及債務還本。

3、債務餘額自 91 年度起扣除自償性之乙種債務，並加計營業基金。

4、信託基金外之特種基金所舉借之非自償性債務。



臺灣近十年來，各級政府財政狀況均頗為困難，年年赤字，造成債務大量累積（如表 1-2）。地方政府財政短絀，依現行公共債務法規定，直轄市及縣市政府除向銀行借款融通外，亦可發行地方政府公債來彌補；然縣市政府債信遠不如中央及直轄市政府，故迄未曾發行過公債，歲計賸餘亦屬有限，只有向銀行融通一途。目前為配合財政收支調度需要，多採：（1）與行庫簽訂透支契約；（2）向地方建設基金（原台灣省交通建設基金）貸款；（3）向金融機構、行庫賒借貸款；（4）甚至挪用特種基金專戶

存款支應。然目前實務上仍以向國內金融機構尋求資金融通為主。地方政府向金融機構籌措資金以彌補預算差短之不足，或供建設支出之需，係以訂定契約形式，向國內金融機構借入之長、中、短期款項。

表 1-2 台灣省各縣市政府債務狀況表（至 90.11.30 底止） 單位：萬元

公共債務舉借及累計負債情形						
項目	未滿一年公共債務累計未償餘額		一年以上公共債務			
			當年舉借數(實際數)		累計債務未償餘額	
	金額	占當年度總預算歲出百分比	金額	占當年度支出總額百分比	金額	占歲出總額百分比
縣市別	金額	占當年度總預算歲出百分比	金額	占當年度支出總額百分比	金額	占歲出總額百分比
宜蘭縣	4,957	32.47	400	2.5	1,989	11.22
台北縣	16,963	23.32	0	0	13,923	14.94
桃園縣	4,613	12.55	3,100	8.32	7,147	17.01
新竹縣	3,450	21.55	2,200	13.25	3,011	16.11
苗栗縣	3,765	19.22	1,800	8.8	3,977	15.4
台中縣	5,000	9.89	4,232	7.84	9,546	14.99
<b>南投縣</b>	<b>712</b>	<b>1.66</b>	<b>1,100</b>	<b>2.52</b>	<b>3,047</b>	<b>5.2</b>
彰化縣	-	0	2,518	7.05	3,911	9.84
雲林縣	8,025	37.21	0	0	997	3.1
嘉義縣	7,676	47.95	761	3.43	4,824	10.39
台南縣	8,358	33.43	0	0	5,546	17.7
高雄縣	5,274	18.33	0	0	6,291	17.14
屏東縣	6,840	26.73	547	2.08	5,300	17.99
台東縣	342	3.75	0	0	414	3.76

花蓮縣	2,189	15.29	0	0	1,564	9.59
澎湖縣	15	0.22	0	0	101	1.2
基隆市	-	0	519	3.34	961	5.76
新竹市	-	0	579	4.08	1,308	8.55
台中市	2,826	11.01	249	0.97	249	0.81
嘉義市	1,206	12.24	199	1.66	1,118	7.21
台南市	12,983	69.58	0	0	3,649	15.53
總計	95,194	18.33	18,204	3.35	78,873	11.72
台北市					123,877	
高雄市					78,345	

資料來源：節錄自趙揚清，〈地方政府財政赤字問題〉一文，民91年11月，頁19-20。

自民國84年底以來，雖有公共債務法來規範，卻面臨調整舉債上限的壓力，以致效果不彰。由於選舉文化及政治力的介入，行政、立法部門均欠缺財政紀律，使得租稅收入與經濟成長脫鉤，是造成財政困窘的主因，國民租稅負擔率（總稅收占GNP比率）由民國80年代初期的18%以上，降至民國91只有13%，遠低於政府支出規模（各級政府總支出占GNP比率）的25%，以及大多數國家的水準（如表1-3）。而總稅收占總支出的比重也只有55%左右。此一偏低的租稅負擔率，一方面呈現減免獎勵有關；一方面又呈現稅負分配的不公平，主要為薪資所得者來負擔。

表 1-3 各國賦稅負擔率（含社會安全捐）

單位：%

年別	中華民國	澳大利亞	奧地利	比利時	加拿大	丹麥
1965	14.3	21.9	33.9	31.1	25.6	29.9
1970	17.4	22.5	34.6	34.5	30.8	39.2

年別	中華民國	澳大利亞	奧地利	比利時	加拿大	丹麥
1975	17.6	26.6	37.4	40.1	31.9	40.0
1980	19.6	27.4	39.8	42.4	30.7	43.9
1985	16.1	29.1	41.9	45.6	32.6	47.4
1990	20.1	29.3	40.4	43.2	35.9	47.1
1995	18.0	29.7	41.6	44.6	36.6	49.4
1996	16.1	30.3	43.5	44.9	35.9	49.9
1997	15.7	30.0	44.4	45.2	36.8	49.8
1998	16.0	30.8	44.3	45.8	36.5	50.1
1999	14.7	30.7	44.1	45.4	35.9	51.2
2000	13.2	31.5	43.7	45.6	35.8	48.8
合計	198.8	339.8	489.6	508.4	405.0	546.7
平均	16.6	28.3	40.8	42.4	33.8	45.6

表 1-3 各國賦稅負擔率（含社會安全捐）

單位：%

年別	法國	德國*	希臘	義大利	合計	平均
1965	34.5	31.6	20.0	25.5	268.3	26.8
1970	34.1	32.3	22.4	26.1	293.9	29.4
1975	35.9	35.3	21.8	26.1	312.7	31.3
1980	40.6	37.5	24.2	30.4	336.5	33.7
1985	43.8	37.2	28.6	34.4	356.7	35.7
1990	43.0	35.7	29.3	38.9	362.9	36.3
1995	44.0	38.2	31.7	41.2	375.0	37.5
1996	45.0	37.4	31.8	42.7	377.5	37.8
1997	45.2	37.0	33.4	44.2	381.7	38.2
1998	45.1	37.1	35.6	42.5	383.8	38.4
1999	45.7	37.8	36.9	43.3	385.7	38.6

2000	45.3	37.9	37.8	42.0	381.6	38.2
合計	502.2	435.0	353.5	437.3		
平均	41.9	36.3	29.5	36.4		

資料來源：1、新加坡：IMF “Government Finance Statistics Yearbook”〈2002 年版〉。2、其他各國資料錄自 OECD “Revenue Statistics”〈2002 年版〉。

說明：1、\*1990 年以前僅為西德資料。

2、我國資料為占 GNP 之比率。

公共債務法第四條規定各級政府舉債的上限。中央及各地方政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年名目國民生產毛額（GNP）平均數之 48%；各級政府分配比率為：中央為 40%、直轄市為 5.4%（臺北市為 3.6%、高雄市 1.8%）、縣（市）為 2%、鄉（鎮、市）為 0.6%。縣（市）及鄉（鎮、市）舉借一年以上公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額的比例，各不得超過 45% 及 25%。上述公共債務未償餘額數，不包括中央及各地方政府舉借之自償性公共債務。但若具有自償性財源喪失時，所舉借的債務則應計入，自償性公共債務係指能以未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源的債務。此外，另一舉債限制為，中央及各地方政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超逾各該政府總預算及特別預算歲出總額的 15%。又中央及各地方政府為調節庫款收支所舉借的未滿一年公共債務，未償還餘額，各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額 15% 及 30%。在限制規範及監督方面，中央及各地方政府所舉借的公共債務，若超過規定的上限，在回復符合債限前，不得再行舉借。在監督方面，行政院監督直轄市、縣（市）的公共債務，鄉

(鎮、市)的公共債務則由縣政府監督。<sup>5</sup>

## 貳、研究目的

地方財政困難乃是各國普遍遭遇的問題，我國亦不例外，其主要原因在於實質收入無法配合支出需求同步成長，致財政收支差短擴增，由於各縣市政府自有財源有限，且人事費占歲出平均超過六成，致使從事基層建設及發展地方特色之能力受到限制。

本研究最主要目的，在探討各縣市地方政府財政自有財源低落之原因，在地方政府職能不變，亦即財政支出縮減有限的情況下，進而影響地方財政赤字缺口擴大，嘗試以南投縣為例，歸納出提昇南投縣開闢自主財源，地方政府需積極推動使用者付費制度與開闢新財源，以因應經濟、社會發展需要而開徵地方特別稅課，落實地方自我負責精神與責任，從而對南投縣財政困窘之改善，嘗試提出相關建議。

## 第二節 研究問題

地方財政赤字問題嚴重，南投縣截至九十一年止所累積財政赤字，「財政缺口」為新台幣一百八十一餘億元，地方政府財政的問題包括收入面、支出面與調整面的不均衡問題，而其核心部分，則為地方自主性財源普遍不足，本研究主要問題是地方政府在面對此一嚴竣的財政赤字難題時，如何尋求突破與改善，茲將本研究問題分述如下：

一、 面對地方政府龐大的財政赤字，在增加財源方面有何因應

---

<sup>5</sup> 同註 4，頁 492-493。

措施？

- 二、 現行法制下地方政府籌措自主財源之努力與障礙為何？
- 三、 2002年11月19日立法院三讀通過「地方稅法通則」與「規費法」對地方政府自主財源之提昇有否助益？
- 四、 地方政府籌措自主財源收入相關措施與障礙？
- 五、 南投縣籌措自主財源收入相關措施與障礙？

在增加地方政府自主財政收入方面，有增加地方稅課收入與非稅課收入財源，如何有效增進地方自有財源，改善財政赤字的問題，將是本研究之焦點所在。

### 第三節 地方財政理論

在現代政府體系中，除了部分小國寡民之國家外，大部分國家分為中央政府與地方政府，國家職能的垂直分化形成政府層級，地方政府即是這種設計下的產物，此乃由於國家事務紛繁，不能由中央全權處理，必須授予各級政府一定的事權與責任，讓其發揮功能，提供居民各種公共財貨及勞務，在本質上均是對地方政府授予國家的統治權力，而地方政府占有很重要的地位。因之，一則，地方政府較能注意到個人或地區性需求的滿足，對不同偏好性質的公共財需求能做差異化的提供。二則，在地方分權情況下，地方政府各自發揮創造力並相互競爭，其行政效率必優於中央集權制。因地區天然資源分配的不平衡亦引發普遍關注，因而地方分權財政制度，近年來更被廣泛討論研究。地方政府與中央政府是相對的，依現制在台灣地區除了中央政府一級外，地

方政府則包含了直轄市、縣市、鄉鎮市三級。<sup>6</sup>

在施行地方自治的國家，地方政府亦稱為地方自治團體，依我國學者通說將地方自治團體<sup>7</sup>定義為：「某一地區之人民，依據國家之授權，自定規章、自組機關、自選人員、依照地方人民之公意，並在國家之監督下，以管理該地方公共事務之法人。」地方自治團體既然具有諸多必須辦理的固有事項或授權委辦事務，相對的自應提供足夠的財源以為配合，而有關於財源<sup>8</sup>收支來研究分析地方自治團體的經濟活動的行為，即為地方財政(local public finance)<sup>9</sup>詳言之，地方財政係屬國家整體財政的一部分，乃指的是地方政府為執行其職務，對於所需經濟財貨之取得、使用及管理的各種行為總稱。凡政府組織，不論其為中央政府或者地方政府，如欲維持其生存，達成其任務，滿足其共同需要促進自治發展，平衡財政分配，奠定民生基礎。由上述可知地方財政它包含了公共收入，公共支出及因資源的有限必須透過公共選擇以政府預算來滿足集體的公共慾望。

地方財政的內容與國家財政相類似，有公共支出、公共收入、公債發行，亦有預算制度的運用；地方財政的活動，如對政治的配合、社會的影響、經濟的效果，亦與國家財政相類似。其不同點，在於地方財政相對於國家財政規模小，其原因為地方政府為國家構成之一分子，面積較小，人口較少的緣故。而他的公共經濟活動較小，並不包括國防、外交、司法及經濟發展等屬於中央執行的功能，且其活動圍範亦僅限於某一地方，此為地方財政與

---

<sup>6</sup> 地方制度法於民國八十八年一月二十五日公佈施行。第2條第1項第2款規定：省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。

<sup>7</sup> 地方制度法第2條；地方自治團體：指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。

<sup>8</sup> 財源可分為自主性財源與上級政府補助性財源或同級政府協助性財源。

<sup>9</sup> 林錫俊，《地方財政管理理論與實務》。高雄：高雄復文，民89，頁8。

國家財政的主要區別之處。

地方政府提供的公共財，例如地方性的公共教育、環境保護、公園道路、社會救濟等，因其效益僅及於某一地方轄區的住民，而未普及全國故亦稱之為地方公共財(local public goods)或環境財(environment goods)。但此類服務在其轄區之內具有某種程度的排他性(exclusiveness)及敵對性(rivalness)，而有別於不具排他性，不具敵對性或集體消費(joint consumption)的純公共財(pure public goods)如國防外交、社會秩序的維持等，因此，吾人稱之為混合財(mixed goods)。所謂混合財是指介於純公共財（具有非敵對性與非排他性）和私有財（具有敵對性與排他性）。一般認為混合財，含有四大類：俱樂部財(club goods)、殊價財(merit goods)、地方公共財(local public goods)及公共中間財(public intermediate goods)。地方公共財即為其中之一，此一名詞或概念的使用源自泰保特(C.M. Tiebout)，馬斯葛雷夫(R.A. Musgrave)及薩繆森(P.A. Samuelson)主張公共財無法經由市場型態機制(market-type mechanism)做有效的提供，但若將公共財區分為全國性公共財地方性公共財，後者並不適用該一論點，並認為消費者選擇居住的社區係基於對地方公共財偏好的觀點，據此，提出泰保特假說(Hypothesis)，奠定了地方公共財理論的序幕<sup>10</sup>。

地方財政所提供的地方政府公共活動與財貨勞務，具有地方公共財之地區性、利益外溢性、利益遞減性、以及規模經濟空間性等特性。茲分述如下：

---

<sup>10</sup> 同註9，頁9-10。

其一、地區性：地方政府依據該地區的自然資源、人文環境，提供不同的財貨與勞務以符合居民的需要，居民可直接受益，地區性色彩濃厚。就滿足居民的偏好及因地制宜而言，是優於中央政府所提供者。地方政府依居民偏好提供財貨，居民可藉遷移而尋求滿足其偏好財貨之組合，這種行為泰保特(C.M. Tiebout)稱之為以腳投票(voting with their feet)也就是透過遷移的過程，可以選擇最能滿足他需求的公共設施與租稅的組合的社區定居<sup>11</sup>。

其二、利益外溢性：地方財政所提供的公共財之利益，常會超過其轄區以外，使得與其相鄰地區住民亦得共霑其利，例如防止空氣污染之措施，防洪計畫等。另外一種情形，因人口與商業的流動性，以致在一個轄區內公共財的支出經由交易或人口流動會被帶到另一個轄區之內，例如教育、醫療、運輸等。不過利益外溢(spill-over)的結果，使得地方政府在獨立決定其公共財的支出時，無法達成薩繆森柏拉圖最適狀態(P.A. Samuelson Pareto Optimality)。至於如何針對利益外溢加以調整解決，涉及地方政府之間的協商或較高層次政府給予津貼或補助政策(grant or subsidy)<sup>12</sup>。

其三、利益遞減性：地方公共財往往具有不可移動性及區域性，使得享受該種財貨利益的程度，會隨著距離該公共財中心位置較遠而成遞減現象。例如停車場、公園設施、街燈設備、消防設備等。

其四、規模經濟空間性：地方公共財的受益空間有一定限度，超過該限度，享用人數增加會產生擁擠效果。因此，大多數地方

---

<sup>11</sup> 同上註。

<sup>12</sup> 同註9，頁10。

公共財提供有一定最適規模，如學校、游泳池、圖書館等。惟地方公共財的收益地區雖有其限度，但並非每一種地方公共財之受益區域而符合規模經濟之原則<sup>13</sup>。

從上述四個特性，可獲得一清晰概念，地方政府所提供的財貨與勞務，大致上以區域利益及規模經濟較小者為主。其經濟活動集中於經濟、建設、教育文化，衛生保健、治安消防以及社會福利等事項；其範圍亦侷限於與地方較密切者，例如公園、道路、中等及國民教育、普通醫療衛生設備、警政消防設備、都市計畫、貧民救濟等公共財，這些常由地方政府提供<sup>14</sup>。

地方財政的內容，大致上包括：其一、公共收入：地方政府透過自主性財源，地方稅徵收的稅課收入、工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、補助收入（非自主性財源）、捐獻及捐贈收入、自治稅捐收入、其他收入<sup>15</sup>。發行公債賒借<sup>16</sup>、及公庫調度等籌措方式，獲取公共收入以支應公共支出。其二、公共支出：地方政府為了實現施政計劃目標，如何透過預算去決定支出項目優先順序以妥善分配資源<sup>17</sup>。其三、財政調整：包含中央與地方財政收支的調整，地方與地方發展不平衡的調整，地方政府財政收支失衡的調整。<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> 同註 9，頁 10-11。

<sup>14</sup> 同註 9，頁 11。

<sup>15</sup> 地方制度法第 63 條至 65 條。地方政府之各種收入。

<sup>16</sup> 地方制度法第 68 條。地方政府發行公債、借款或移用以前年度歲計剩餘彌平，預算收支差短。

<sup>17</sup> 地方制度法第 70 條：中央費用與地方費用之區分，明定由中央全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及地方自治團體全額負擔之項目。中央不得將其負擔之經費，轉嫁地方自治團體。第一項費用之區分標準，應於相關法律定之。

<sup>18</sup> 地方制度法第 69 條規定。財政收支失衡調整分為：中央政府對地方政府補助款及地方政府對中央政府之協助金。

地方財政為國家整體財政的一部份，同屬於政府理財範疇，惟其運作的空間與規模較小。相對的其因應經濟社會環境變遷的彈性亦較小。此外由於地方政府遵循一般政府理財原理原則外，尚需受各種法令規章之限制，財政自主性不足，尤以在現行財政收支劃分制度下，地方財源困乏，支出結構不健全，教育支出偏高，人事費支出甚鉅，較難有餘力再從事縣民生活素質的提昇及環境的改善，因此地方政府在因應未來建設財源方面，除積極培養資源，提高投資效益，增進有形或無形的財力外，應本量入為出原則，一方面加強整頓現有收入，充分支持縣政需要，一方面作整體規劃，衡量輕重緩急標準，適度節約不必要的支出；如何有效運用有限資源並力謀開源節流，滿足地方人民對公共財貨與建設的需求，乃為財政部門努力的目標。

#### 第四節 相關文獻探討

利用國家圖書館索引系統、台灣省政府圖書館及南投縣政府文化局圖書館資料中，蒐集與本研究有關之期刊、論文、研究報告等，以期對於本研究能提供更寬廣、更深入研究的參考價值。

國內學者徐仁輝在〈縣市政府未來理財策略之研究—新制度主義研究法〉一文中。對於目前我國地方政府財政除自主性低落與財源分配不均二大問題外，縣市財政經常出現的問題上有（一）不擅財源規劃，競逐上級補助，（二）本位主義，難達跨域合作，（三）黑金政治，浮編工程預算，圖利私人，（四）缺乏控制，支出無效率。這些問題，在未來仍可能繼續存在，甚至因地方財政資源的增加而更加嚴重。採用新制度主義理論分析，建議對於未

來縣市財政理財，應作制度性的改革有：(一)於統籌分配稅與補助款制度中，建立防止地方政府降低財政努力的機制，(二)明確劃分各級政府支出責任，建立財政溝通與合作模式，(三)預算、財物、與會計制度的配合修正，兼顧授權、彈性、績效、責任與監督等原則，(四)建立財政議題的公民投票，(五)型塑權利義務對等的公民意識。亦對於如何加強地方財務行政人員的策略性財物規畫觀念與做法，及如何開源與節流提出多項具體建議。

陳連芳在〈我國地方財政改善途徑之研究：由府際關係面向分析〉一文中；對於我國地方財政之改善著實不易，除全國資源之稀少性，致供給不足、配置不均，及政府果斷力、執行力不佳等既有問題外，尚須有其他著力、盡力思謀對策，商議突圍之處。亦即承繼新公共管理(new public management)思潮，在維護公共本質及中央導航前提下，進行資源整合、觀念革新與制度建構，採取全觀思考途徑，以涵蓋面廣泛之「府際關係管理」面向切入，剖析府際收支面、地方租稅面、廣域行政面、公私協力面等諸多問題與解決方案，並從政府執行效能與其治理觀點、公民自治意識、平權夥伴關係、及財政紀律之提振等多元綜合角度循求配套及根本改革。

沈政安在〈地方稅法通則施行後地方稅收增闢可行性評估〉一文中；分析我國地方政府長期以來自有財源普遍偏低，多仰賴中央政府補助，是以統籌分配稅款及財政收支劃分之爭議，每年總要上演一次，地方與中央的搶錢風波，也總是每位縣市長爭演的戲碼。為解決地方財政困窘與自主問題，「地方稅法通則」於九十一年底頒行具有歷史意義，但在「不加稅」普遍成為民選政治人物的謎思之際，地方稅收增闢可行性如何？該通則授權地方政府加稅的相關條文能否發揮預期效益？縣(市)長會不會主動提

案加稅？縣（市）長提案後議會會不會通過立法？這些均為需實證資料觀察且為健全地方財政之重點。

林秀娥在〈地方補助款分配之研究-桃園縣之個案分析〉一文中；分析長久以來，補助款為解決地方政府財政困難之主要工具之一，而補助款運用之目的，除使資源分配更具公平與效率外，尚可解決府際間財政不均及確保地方基本公共財提供達最低水準。自精省之後，各縣市政府及所屬之鄉（鎮、市）公所之財政地位相對提高，地方財政自主意識亦隨之高漲，如何合理有效地運用補助制度，使補助制度在發揮調劑財政盈虛、彌補地方財政收支缺口、均衡鄉（鎮、市）財政差異之際，尚需兼顧地方財政自主權之保障，實為現階段我國財政調整制度運用之重點。礙於目前之補助制度欠缺公正、明確之標準，致使補助款分配未必符合公平性。是故擬針對桃園縣政府所屬鄉（鎮、市）補助款之分配是否符合公平正義或分配正義原則。其影響補助款分配之最大因素應為財政能力，對於租稅努力、對勤於開闢財源者，未具有激勵之效果，其結果將導致地方首長致力於討好上級政府，而疏於地方事務之經營，實非地方之福。應建立一套制度化、公式化、透明化、公平性之補助標準。其中除考慮財政能力、財政需要外，亦應將財政努力列入重要指標，以提升地方政府租稅努力，開闢自有財源。對補助款用途僅作概括性限制，將有助於提升地方政府行政績效。

吳靜雯在〈中央統籌分配稅款分配模式之研究〉一文中；討論台灣目前地方政府的財源，主要來自地方稅收和上級政府的補助。在現行的財政制度下，地方稅收無法滿足地方的公共支出需求，因此上級政府的補助是影響地方建設步伐與建設品質的主要因素，長期下來，影響都市發展甚巨，由於現今的財政收支劃分

法並無明確的統籌款分配公式，所以每年地方政府間為了統籌稅款的分配亦紛爭不斷。以現今的財政劃分制度而言，統籌分配稅款的分配主要係考量地方政府的基準財政需要額及基準財政收入額，並未考慮地方政府對財政努力之程度，致使制度之功能無法發揮，亦導致地方賦稅收入較低的農業型縣市對中央補助具有高度依賴的心態，而不思積極籌措地方財源；再者，隨著「地方稅法通則」與「規費法」分別於民國九十一年底在立法院三讀通過，賦予地方政府課稅立法權，我國的統籌分配制度也將有所改進，將財政努力因素納入考量，鼓勵地方落實使用者、受益者與開發者付費之原則，才是充裕地方建設基金的根本之道。

陳英忠在〈地方財政惡化之因應對策研究—以台東縣為例〉一文中；探討近年來地方政府由於政治民主化、社會多元化的政策，導致公共支出的擴張，社會福利支出的巨增，另中央在未有替代財源的前提下，減少地方稅收。一為增加支出一為減少收入，地方財政因而惡化。一、就國家整體財政政策規劃而言，適度增稅才是解決中央與地方財政惡化的正本清源之道。二、財政收支的劃分，應先確定各級政府的功能及財政需求後，再按其權責配賦財政資源，以達量出為入、收支相稱。(一)再修財政收支劃分法。(二)再修財政收支劃分法應以增加統籌分配稅款，並規劃適當稅目為其財源，其規模應以滿足地方基準財政需求為原則，以改善目前縣市間財源不足及分配的水平不均現象。(三)各級政府均應落實財政收支劃分法第三十八條之一之規定。(四)中央制訂統籌分配稅款分配辦法，應有調劑財政盈虛，縮短城鄉差距的機制。(五)中央規劃財政收支劃分時，建請增列部份稅源或另明列補助金設置「平衡地方政府預算準備金」，用以建立統籌分配稅款因經濟景氣或修法影響致稅收減少時之調劑機制。(六)改革現行中央補助制度，斷絕地方政府只圖補助的依賴體制。(七)中央應

有災害防救的協助機制。三、每逢經濟衰退時，中央應有明快的提振景氣策略，以抵銷衰退。四、中央應建立地方政府財政自我負責的機制，地方政府亦應落實財政自我負責的精神。

張藝薰〈地方政府補助制度之研究〉一文中；對於地方財政困難是現今世界各國普遍遭遇的難題，無論實施聯邦制或單一制國家，雖憲法中明文規定財源劃分方式有所差異，但皆仍須藉助補助制度或財政平衡措施以調劑地方財政盈虛，因而補助制度之運用已成為各國政府解決地方財政問題行之有年的一項主要政策工具。我國長期以來在各級政府間亦有補助制度之採行，但由於我國除地方稅目少、稅收彈性小外，地方自闢財源之能力與意願，又礙於法令規定與政治因素等而受限，以致地方財政困難的問題尤為嚴重，對於補助制度之依賴因而更為深切，也因此目前補助款已成為我國各級地方政府的主要財源之一。依據補助款之用途是否受限，可將補助款區分為一般補助與特定補助兩大類別。大體而言，上級政府對地方提供不限定補助用途之一般補助，主要為均衡各地方間財政資源之差異，確保各地方政府具備充足之經費，以提供一定水準之公共服務；一般依據考量財政能力、財政需要、租稅努力等因素之公式分配補助款項。至於特定補助之採行，主要用於中央所關切但較不為地方政府重視之項目上，尤其對於產生外部利益之公共服務，更是經常採取特定補助予以矯正。依據計畫分配之特定補助，上級政府擁有充分的裁量權決定補助款之分配，因此最具中央集權特色；而依公式分配之特定補助，當補助款之支付附帶配合條件要求時，將使補助目標得以更有效率地達成。補助制度之建立需依各國不同的政治環境、實際面臨之經濟情勢等而發展出不同的制度。並無一放諸四海皆準之標準補助模式可適用於所有地區，故各國應用補助制度改善地方財政困境之方式不一。

劉豪聖在〈中央與地方財政收支劃分及補助款與租稅努力之關係研究〉一文中；討論多層級政府體制的建立，對於現代民主國家而言，具有政治與經濟的雙重功能，而財政是影響中央與地方政府關係的最主要因素。我國的地方財政存有「不足」與「不均」的現象。由於「財政不足」，以致地方政府過度仰賴補助；由於「財政不均」，以致地方發展不一。因此，要如何有效地解決地方財政的問題，便成為「政府再造」的重點工作之一。整個財政結構的設計卻過度強調補助款，反而忽略了補助款只具有「調節」功能，同時又缺乏一套透明化、公式化的補助制度，以致各級地方政府將施政重心放在如何爭取補助款上面，反倒降低了地方政府的租稅努力意願。所以，要根本解決地方財政所面臨的問題，提出以下幾點建議：一、立法院應盡速通過相關法律，以解除對地方財源籌措的管制。二、對於地方具有共同性質之支出項目及社會福利措施者，應協商一致標準。三、建立公式化、制度化、透明化的補助款制度，以有效激勵地方政府的租稅努力。

行政院於八十九年底召開當前財政問題研討會，會議主題包括：債務管理及重大財源（國民年金與九二一震災重建）籌措、健全地方財政（合理劃分各級政府財政收支與落實地方自我負責精神）以及充實政府節流機制（提升政府支出效率與促進民間參與）等議題，會中經各方學者專家研討後有關「地方財政」之相關論點與目前處理情形整理如下：

其一、如何合理劃分各級政府財政收支：

一是確實落實財政收支劃分法第三十七條之規定，使各級政府支出之劃分更加明確，尤其涉及國民教育、警政、消防、社會福利等支出，其經費負擔應予釐清，建議成立專案小組確實檢討支出與地方功

能界定與權限劃分。

二是各級政府收入之劃分，應在兼顧中央與地方財政基礎穩健之前提下，併同支出劃分通盤考量，中央統籌分配稅款之財源應規劃適當稅目，其規模應以滿足地方基準財政需求為原則，並儘速配合修正「財政收支劃分法」。

三是中央統籌分配稅款來自國稅部分分配各級地方政府之比例，宜考慮以公式化方式產生；在「基準財政需要額」之界定方面，應儘速具體細密的規範其內涵項目、測定單位及修正係數等，使其能更客觀合理的反映各級地方政府之基本需求。

四是中央對地方一般性之補助款應併入統籌分配稅款之方向規劃，至於地方計畫型，以具整體性、示範性、跨越縣（市）及配合中央重大政策等計畫為限。

五是為健全財政收支運作，各級政府及立法機關均應建立法案研訂與財源籌措同步考量之觀念。中央機關研訂各項重大法（方）案或政策涉及需地方負擔經費或減少地方收入者，應兼顧對地方財政之影響。

## 其二、如何落實地方財政自我負責精神：

一是「修正工程受益費徵收條例」，恢復徵收費率下限規定，以利徵收。

二是應研究強化地方政府之地價評議委員會的組成及功能，公告地價調整，由三年調整一次，恢復為每年調整，及儘速建立土地估價

師制度，並研議新的地價評議方法。此外，如地方政府短期內無法調整到合理的水準，中央政府可考慮調高稅率，增加地方稅源。

三是中央應進行政策及法令之鬆綁，以利地方開闢財源。

四是加強規費之收取，並建立定期檢討制度調整各項規費之收取標準。應落實精簡用人政策，應予增加補助款獎勵，同時亦應全面檢討人事退撫制度。

五是應落實精簡用人政策，應予增加補助款獎勵，同時亦應全面檢討人事退撫制度。

六是儘速落實財政收支劃分法第三十五條之一有關地方政府未依中央暨地方政府預算籌編原則辦理，或有依法得徵收之財源而不徵收時，上級政府應視實際情形酌予減撥補助款；對於努力開闢源具有績效者，得酌增補助款之規定，並建議由適當、客觀單位評鑑地方政府財政努力績效。

七是中央與地方的課稅立場應求一致，不宜中央自己採取減稅措施，卻要求地方增稅<sup>19</sup>。

經由上述全面性的文獻回顧，我們發現國內相關論者提出不少見解，有其一定之貢獻，足供本文參考佐證，本研究最主要目的在改善南投縣財政、增進地方政府開闢財源，提出具體提昇南投縣自主財源及改善地方財政赤字之建議。

---

<sup>19</sup> 整理自曾銘深，《地方政府開闢自主財源之研究》。台北市：行政院研考會，民 92，頁 84-87。

## 第五節 研究方法與架構

### 壹、研究方法

本研究採用文獻分析法、歸納法及蒐集次級資料統計分析與法制研究法等方式，輔以深度訪談：選定南投縣內對於財政籌措具有重要影響力者如：南投縣副縣長、南投縣財政局長、南投縣政府稅捐稽徵處秘書及審查與財、稅有關議題之民意代表等。從這些深度訪談中，或可獲取一些專業書籍所不易取得之資訊，將有助於我們了解事實原因的完整面貌，藉以了解事實真相，掌握問題聚焦，並以詮釋法(interpretative method)解釋問題成因，研擬對策，是為較可行之研究方法<sup>20</sup>。

### 貳、研究架構

本研究架構係對我國現階段縣市地方政府功能不變的前提下，就中央與地方政府職能、財政權的劃分暨地方縣市政府面臨財政收支劃分，當地方財政短缺，中央政府乃透過補助金制度與統籌分配稅款彌補地方財政。地方政府財源依其是為機關本身課徵的收入為標準，可分為實質收入和非實質收入，前者包括稅課收入(含自有稅課收入淨額和統籌分配稅)、工程受益費、規費及罰款收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、其他收入等；後者包括補助及協助收入、賒借收入和移用以前年度歲入等。

---

<sup>20</sup> 陳向明，《社會科學質的研究》。台北：五南，民91。

並針對立法院通過「地方稅法通則」、「規費法」及「財政收支劃分法」，有關課稅（財政）自主問題(包括稅率、附加稅課、臨時稅課、特別稅課等)，探討如何提高地方政府課稅誘因，提升地方政府自主財源比重，健全地方財政。更重要的是，應促進人民對於受益原則觀念之建立，以增進地方財政自主性及落實地方財政自我負責性，進而解決地方之財政難題。我國的地方財政存有「不足」與「不均」的現象。「財政不足」，乃是因為地方政府缺乏財政自主權所致。「財政不均」乃是國家整體區域規劃、國土規劃，未能依社會經濟發展長遠規劃所致。

## 第五節 研究範圍與限制

本研究係針對南投縣財政自主財源為研究範圍。對於與財政有關之支出面與控制面....限於研究資料之取得與研究規模，因此僅對改善南投縣財政、增進地方政府開闢財源，提出具體提昇南投縣自主財源及改善地方財政赤字之建議。

基於地方政府財政之職能範圍廣泛且支出面龐雜，財政紀律、財政監督等面向，課題眾多，均有賴於先進接續研究，將對地方財政提供更有效建議供相關單位參考。

## 第六節 章節安排

本研究之主要目的，在探討各縣市地方政府財政自有財源低落之原因，進而影響地方財政赤字缺口擴大，從而對南投縣財政

困窘之改善，嘗試提出相關建議，本文共分六章。第一章闡述研究方法、目的、問題與動機，第二章就中央與地方財政理論分析，試圖了解現行法制下地方政府財政狀況及問題，作為進一步分析地方政府自有財源偏低問題之基礎。第三章綜合相關可行的開源方案，試圖歸納出增進地方自有財源的途徑。第四章就地方政府自主財源來源分析，地方政府針對自主財源來源的自我努力程度，檢視地方政府運用各種『開源節流』方案來改善財政赤字問題，來分析現行法制與執行問題之所在。第五章對南投縣財政狀況分析，試圖歸納出增進南投縣自有財源的問題與建議，第六章結論，經過對南投縣政府財政現況分析，以及南投縣政府執行開源方案問題之檢討後，針對改善南投縣財政、增進地方政府開闢財源，提出具體提昇南投縣自主財源及改善地方財政赤字之建議。

## 第二章 中央與地方政府的財政關係

各國政治組織可分為單一制(Unitarian)和聯邦制(Federation)兩大類<sup>21</sup>，但隨各國政治、社會、經濟背景互異，其政府財源籌措方式亦有不同，大體來說，單一制國家地方稅收所佔比重較聯邦制國家為低。

在聯邦制或單一制國家，均有中央與地方政府的存在，每一層級政府各有其特定職能。表現在財政方面，即是各級政府均賦與籌措公共收入(public revenues)與安排公共支出(public expenditures)的職能，此即「地方分權財政制度」<sup>22</sup>。中央與地方政府之間的財政關係，向來是公共財政中的一個重要問題，因資源有限及分配不均，更是經常引發中央與地方關係的緊張，自治權、人事權、立法權與財政權的劃分往往是爭論焦點。本章先就中央與地方財政理論中，試圖了解現行法制下地方政府財政狀況及問題，作為進一步分析地方政府自有財源偏低問題之基礎。

### 第一節 中央與地方政府的財政

適當的中央與地方政府的財政關係一直是各方研究目標與焦點。要研究中央與地方政府的財政關係，須先行了解中央與地方政府的權限的劃分，中華民國憲法就中央與地方之權限劃分，是分別列舉規定中央與地方之權限，但並未明文規定之剩餘權分配，依「均權理論」設有基準性之規定。按憲法第一〇七條規定

---

<sup>21</sup> 同註 19，頁 9。

<sup>22</sup> 同註 9，頁 37。

中央立法並執行之事項，第一〇八條規定中央立法並執行或交由省縣執行之事項，第一〇九條規定省立法並執行或交縣執行之事項(已依憲法增修條文第九條規定凍結)，第一一〇條規定縣立法並執行之事項。另在第一一一條規定：「．．．如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」

憲法就中央與地方之權限劃分，並未採取規定中央權限，而將剩餘權分配給地方；或是規定地方權限，而將剩餘權分配給中央的方式，而是分別列舉規定中央與地方之權限，再將未列舉之剩餘權設定「均權理論」以為劃分基準。這樣的規定，理論上可以說的清楚，但事實的運作上則是不清不楚，充斥著太多模糊的灰色地帶，例如就「賑濟、撫卹及失業救濟」而言，依憲法第一〇八條規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：一、省縣自治通則。二、行政區劃。三、森林、工礦及商業。四、教育制度。五、銀行及交易所制度。六、航業及海洋漁業。七、公用事業。八、合作事業。九、二省以上之水陸交通運輸。十、二省以上之水利、河道及農牧事業。十一、中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障。十二、土地法。十三、勞動法及其他社會立法。十四、公用徵收。十五、全國戶口調查及統計。十六、移民及墾殖。十七、警察制度。十八、公共衛生。十九、振濟、撫卹及失業救濟。二十、有關文化之古籍、古物及古蹟之保存。前項各款，省於不牴屬國家法律內，得制定單行法規」。其中就「賑濟、撫卹及失業救濟」、「教育制度」．．．而言，雖然列為中央專管事項，但在性質上此等事項是否具有全國一致之質，實則大有可疑之處，況且現制下亦將社會救助、學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理列為地方自治事項，益證此等權限劃分基準之有效性應受質疑。而憲法一〇七條至一一〇條之

列舉規定，至多僅具有例示列舉的意義，並無法進一步明確化均權理論。

審視當前府際間普遍存有權責界限模糊與解決機制不完善問題、府際間政策衝突與過度依賴問題、府際財政配置失當與缺乏融合民間資源問題、由上而下(top-down)<sup>23</sup>決策模式等問題，為解決中央與地方間因組織分割、組織膨脹與組織失聯，而帶來的行政失能現象，歐美許多民主先進國家也同樣經過各種轉型期，中央與地方間曾歷經協商、諮詢、合夥、合併、干預、變革、治理等各種互動模式。必須早日建構中央與地方權限劃分及政策衝突協調機制、權限爭議救濟機制、強化地方政府參與溝通管道、推動公私部門事務結合網絡機制，以及加強柔性對話，府際共享，各守本份，克盡職責之素養，完成中央地方大團結之新財政夥伴架構之實現。

## 壹、中央政府與地方政府間稅源的劃分原則

有關中央政府與地方政府間稅源的劃分原則，席克士(U.K.Hicks)<sup>24</sup>認為優良的地方稅應具備三種條件：第一、稅收的安定性，使地方財政得以保持安定。第二、稅源的地區性，使地方政府得作有效用的徵用，不能因徵稅而使各地區富力不均，課稅亦不能超過適當的限度。第三、稅制的獨立性，地方政府得作獨立自主的課徵。根據以上的條件，不動產稅由於具備稅收穩定、地區性、稅源易劃分等特點，因此，成為世界各國最主要的地方

---

<sup>23</sup> 林嘉誠，〈加強夥伴關係，推動地方再造〉，《研考雙月刊》，第二十六卷，第二期，民 91.6，頁 3-9。

<sup>24</sup> 同註 9，頁 51。

稅。若與所得稅相較，財產稅對國民所得的變動反應彈性較低，以國民貨幣所得來衡量，財產稅並不跟隨總體經濟水準的變動而變化，因此縱使在不景氣階段，財產稅收入仍顯得相當穩定。從財源的穩定性來看，這確是財產稅收益的另一優點。不過以不動產稅或財產稅作為地方政府的主要收入，則又因這種稅收對國民所得反應有落差，使得財產稅收入缺乏彈性、成長緩慢，在經濟發展成長，地方政府支出急速增加時期，難以支應財政之需，是為財產稅收入的缺失。而且以所得作為納稅能力指標的觀念來說，財產稅具有累退性質，再加上其他稅務行政上的問題，有違納稅公平原則。

對於中央與地方財權的劃分原則，馬斯葛雷夫(R.A.Masgrave)與夏爾(Anwar Shah)<sup>25</sup>有更進一步的闡述，綜合這些原則有：

其一、與穩定國民經濟有關的稅目應歸中央，如個人和公司所得稅，這類租稅一般都是累進稅率，當經濟快速成長所得增加，平均稅率亦隨之上昇。稅率的上昇，會抑制勞力和投資供給的過快增長，從而防止經濟過熱的出現。反之，則因稅率下降會刺激勞力和投資的增加，從而促進經濟復甦。由於經濟穩定功能，一向屬於中央政府的職責，因此那些用來維持國民生活條件的一致性及全國整體經濟秩序的穩定性的稅目，自應歸中央所有。

其二、與財富重分配有關的稅目，除前述的所得稅外，其他如遺產及贈與稅等亦應歸中央。其主要理由，在於遺產稅乃將擁有資財者，就其繼承之遺產或接受之贈與課以累進稅率。遺產愈

---

<sup>25</sup> 同註 9，頁 51。

多，稅率愈高，有平均社會財富的作用，進而造成財富的重分配，並避免因無償取得而造成富者愈富、貧者愈貧的現象。由於收入重分配在很大程度是中央的職責，因而用於重分配功能的稅目也應歸中央所有。

其三、稅基具有高度移動性的稅目宜劃歸中央，如所得稅、遺產及贈與稅及銷售稅（營業稅）等，稅基均有其流動性，如果將這些稅目劃歸地方，由地方政府自行立法，如稅率不一時，則會引起地方稅基的流動。例如，個人會遷往稅負較低的地方，但這並不代表該地區資源配置最適化，而是地區間稅率差異的人為結果，而各地方稅率不一時，亦容易引起一些企業利用「價格移轉」(transfer pricing)<sup>26</sup>時稅捐規避方式，將利益轉移到稅負較低的地方。反之，稅基流動性較小或完全無法移動易為地域之劃分，較無重複課稅之弊的稅目，如房屋稅、土地稅、土地增值稅、契稅等，應劃歸地方。原因在於這些稅目由地方政府稽徵管理較為方便。再者，不動產之價值變化亦受各地方區域環境發展之影響，故歸屬地方政府所有較宜，這種劃分方式已普為世界各國採行。

其四、與自然資源有關得稅目，如果相關的自然資源在各轄區間分布不均勻，應劃歸中央，以避免自然條件差異導致地區間資源稅收的不均衡，有如礦產稅等，但若某些自然資源在地區分布均勻，由於其不可流動性，則適合劃歸地方。

其五、凡具有可以達到某種外交權益或經濟目的的稅目，如進出口關稅和其他收費應全部劃歸中央。

---

<sup>26</sup> 同註 9，頁 52。

基本上，中央與地方財政權之劃分應盡可能與支出責任相吻合。每一層級政府財政應有屬於自己的，能滿足基本支出需求的稅源。

## 貳、稅源劃分類型

中央與地方稅制劃分為國稅(national taxes)及地方稅(local taxes)，係以課稅權主體作為區分標準。前者課稅權主體及稅收歸屬在中央，後者則為地方。以我國為例，除了國稅外，地方稅即直轄市、縣市稅(prefecture & municipal taxes)<sup>27</sup>。國稅與地方稅的劃分，在現代化國家很普遍，這有助於避免中央與地方對同稅基或稅源重複課徵。至於稅源的劃分類型，大致亦可分成四種。茲分述如下：

其一、獨立稅源制：又稱源劃分制，乃指中央與地方各有其獨立稅源。中央課徵國稅，以量能課稅為標準；地方徵收地方稅，以應益課稅為標準。主張此制的主要理由，是為了避免財務行政上的浪費與在稅源重複下稅負過分負擔，並增加各級政府間財政關係上的獨立性，美國類屬之，聯邦政府之收入以所得稅為主，州政府著重於銷售稅，至於郡則以財產稅為主。

其二、共分稅源制：各項租稅分別由中央或地方徵收，然後由中央與地方按一定比例劃分其收入。甚至國稅與地方稅亦可由單一機關統一稽徵，使其稅收共分更易實行，具有避免各級政府

---

<sup>27</sup> 同註 9，頁 55。

重複課徵並可節省稽徵費用，且因透過共分稅源制所選擇的稅目，可以促進各地稅源作公平之分配。此制在日本以兩種型態出現而為統籌分配稅的一種，成為該國中央與地方之財政調整制度的一環，茲列述如次：

一是地方交付稅<sup>28</sup>：中央政府分別依各地方政府之財政需要數額與財政收入數額，計算出其差短數，由中央自國稅收入中撥付一定比例金額給地方，供作一般用途而非特定用途的補助金，以彌補其財政缺口，其負有調整地方財政之功能，使各地財源均衡化，並維持各地方政府於一定水準。如所得交付稅、法人交付稅等。

二是地方讓與稅：以國稅名義徵收之特定稅收，依地方財政狀況按不同比例，提撥作為某項特定財政需要的補充經費。此外，又有基於課徵技術簡便的理由，並謀求地方政府合理的稅源分配及財政調整之需，而將原屬地方稅的稅源，形式上作為國稅，由國稅機關徵收後，再依一定標準讓與地方。如消費讓與稅、石油瓦斯讓與稅等。

三是附加稅源制：指中央政府於各項稅課中，附帶徵收地方稅，在中央集權國家多採行此制，因為地方政府本身沒有獨立稅源，且因此制可以鼓勵各級政府財政上之合作，減少徵收與管理的浪費，是以有贊成此制者。日本在發動大東亞戰爭期間，將重要稅源移轉歸給中央，地方稅成為中央附加稅。惟戰爭後，受美

---

<sup>28</sup> 日本地方交付稅法第十三條規定之「補正係數」可分為六類：即種別補正、階段補正、密度補正、態樣補正、寒冷補正、其他補正等，諸如人口密度、各地方薪資、租金、生活水準之差異等特殊負擔所生財政需要之不同，均在設算之列，可知其核算分配之精細與周延性。參見陳清秀，〈稅捐立法權與數捐收益權歸屬〉，《財稅研究》，第29卷，第1期，民86，頁81-82。

國民主思想之影響，施行地方自治，因而需有獨立自主的地方稅制配合，改採納美國學者蕭普(Carl S. Shoup)<sup>29</sup>的建議乃將以往具有依附性的附加稅制廢除，改成目前的獨立地方稅制，使各地方政府有獨立稅源。

四是統籌分配稅制：係將地方政府應分得的財源，交由上級政府統籌運用，由上級政府視地方政府的財政收支狀況，訂定不同比例予以分配。此制之要旨，在於謀求均衡地方經濟發展，惟地方缺乏自主權不符地方自治的精神。而更關鍵重要的，是比例如訂定？其標準依據可能難以讓各地方政府均感到滿意。

以我國稅源劃分之性質的實際情形來看，大致上亦係以獨立稅源制為主而兼採其他劃分制為輔，我國財政收支劃分法第八條、第十二條及第十六之一條，對於國稅、直轄市、縣市稅的範圍已有明確劃分。據此，可歸納成三類：一、獨立稅，如地價稅及房屋稅全屬直轄市、關稅與所得稅等全歸中央；二、共分稅，如遺產稅及贈與稅由中央稽徵，收入依規定分成比例中央與地方共分；三、統籌分配稅，分為中央統籌分配稅及縣統籌分配稅，如契稅收入的百分之二十由縣統籌分配所屬之鄉鎮市。

在我國因各地方政府財政困窘產生爭錢，遂有中央集權或地方分權之爭論。有謂中央財源充裕，地方則因無租稅立法權，且因財源分配不均（如以成長彈性較小的財產稅為主要收入），導致財政缺乏自主性，必需仰賴上級政府之鉅額補助，因而認為中央集權又集錢。然而，中央認為中央政府賦稅收入占全國賦稅收入的比例僅在百分之六十左右，稱不上中央集權（錢）。一國之中央

---

<sup>29</sup> 同註 9，頁 55。

與地方政府財政權的劃分，究為中央集權或地方分權，其衡量之依據及標準為何？此一問題，可從兩方面來觀察：（一）財政收入立法權在中央或地方。（二）中央賦稅收入占全國賦稅收入比重。就第一問題而言，我國非屬聯邦制，且所有稅課均由中央立法訂定，全國一體遵行，地方僅在少數稅目之稅率上有其自主性（例如娛樂稅法第五及六條），由於財政決策權大部分集中在中央，因此較缺乏因地制宜的彈性，惟「地方稅法通則」頒行，將賦予地方府為因地制宜的彈性，惟只得徵收特別稅課的權限。若此，地方財政將較具自主決策權，仍屬有限。綜合上述，我國為非完全中央集權制，惟不可否認的，我國地方政府特別是縣市及鄉鎮市一直存在著財政困窘的問題，自主性的低落與財源分配的不均為其最主要原因，但這兩項所牽涉範圍廣泛而且複雜。其中有一些概念必須釐清，茲分述如下：

其一、「自主性」一詞涉及自主比例（自主收入與歲出之比），其與財政支出規模大小有關。寬鬆的支出政策，有可能使自主比例下降；反之，嚴謹的支出政策，有可能使自主比例提昇，這是不爭的事實。此外，自主性也與「財政努力」息息相關，當法規已賦予籌措財源的工具，然而卻怠於執行，以致財政收入未見增加，連帶地方自主比例亦未能提高的例子所在多有。因此，所謂自主性應有一套客觀的衡量的準據，否則易被表相所矇蔽。

其二、至於「財源分配不均」，導因各地方稅源的豐饒貧富不一，因此，地方稅目縱使重新劃分，亦難以使所有地方政府皆無虞匱乏。此之所以，有主張增加獨立稅目抑或強調增加統籌稅目之爭的緣由所在。民國八十五年底召開的「國家發展會議」，在「經濟發展議題」作成之共同意見中，從涉及財政收支劃分法配合修正部分來看，傾向於增加統籌稅目，其一，將貨物稅、所得稅之

稅收一定比例，由中央統籌分配給地方。其二，將營業稅改為國稅，由中央統籌分配給地方。其三，建立制度化、透明化統籌分配稅款公式。凡此均著眼於地方間之均衡發展，以免「富者愈富，貧者愈貧」。

完全的財政集權，阻礙了地方自治的發展，過度的財政分權，會對地方均衡發展、公共財政規模經濟、外部性問題暨總體經濟政策的制定與執行等產生不良影響，因此，理想適當的做法應是配合財政收支劃分法的修訂及地方稅法通則的制訂，將租稅立法權及收益權在中央與地方間作一適當分配，特別是在台灣省政府精簡之後，因政層級的簡化，應可讓各級地方政府在財源上較為富裕，具有一定程度的自主。而在支出方面，亦可按提供公共財與勞務的性質、數量，做到合理的劃分。<sup>30</sup>

財政地方分權假說：根據 Leviathan<sup>31</sup> 地方分權的假說，各級政府個別政治環境的政黨競爭可視為各級政府間公共建設的競爭，認定各級政府提供之公共財或勞務具替代與競爭性質，因此在聯邦國家，中央越不集權，其下各組成政府的競爭程度越烈，地方分權越增，其政府總和公共支出佔 GNP 之比重即較低。

(Brennan and Buchanan) 針對地方分權並不必然與公共建設間替代競爭互為因果的問題提出政府串連假說 (Collusion Hypothesis)<sup>32</sup>，地方分權結果促使地方政府加強競爭，為吸引更多納稅義務人移入及爭取更多上級財源，地方政府之減稅誘因隨之增強，而防範其減稅之途徑，乃在統一各級政府間之稅率及上繳

---

<sup>30</sup> 同註 9，頁 51-63。

<sup>31</sup> 同註 19，頁 7-8

<sup>32</sup> 同註 9。

項目，財政中央集權制度於焉形成，總稅收提高，地方財政短缺，中央政府乃透過補助金制度彌補地方財政。上述假說較符合過去台灣經驗，台灣不但稅法統由中央立法、稅率全國一致，稅政亦全國同一體系，各級政府豈有競爭可言。

但 Otaes/Wills 假說卻持相反意見，認為政黨政治運作當中各政黨為爭取政權，政見力求迎合中位數選民偏好，在未能確知選民偏好及人口分佈情況下，無法確定比較地方分權制的公共產出水準是否高於或低於中央集權制的產出水準，故主張財政分權與政府預算並無必然關係。Otaes/Wills 引述美國經濟歷史強調在民主政治過程中，某些公共部門功能與職責，已從高層次政府移轉至低層次的政府，因此財政分權越深化，中央集權越弱，地方支出越擴大<sup>33</sup>。

Leviathan 與 Otaes/Wills 的假說對於地方分權對公共支出的影響各有立論，過去台灣經驗與 Leviathan 假設較吻合，即有地方財政短缺，中央政府乃透過補助金制度彌補地方財政的現象，但在地方財政自主權力擴增下放的今天是否符合 Otaes/Wills 假說的預測，則有待進一步資料加以驗證。<sup>34</sup>

## 第二節 我國政府間財政移轉制度

根據財政收支劃分法<sup>35</sup>的規定。我國政府間的財政移轉方式

---

<sup>33</sup> 同註 19。

<sup>34</sup> 同註 19，頁 8。

<sup>35</sup> 財政收支劃分法於民國四十年六月十三日總統制定公布全文四十條，其中經過十二次修

概可分稅收分成(tax sharing)、補(協)助金(grants and assistance)及統籌分配稅款(distribution tax)等三種<sup>36</sup>。就移轉比例或金額而言，稅收分成完全決定於財劃法的規定，其餘二者，精省前並無明文規定。其次，就預決算編列而言，中央的統籌分配稅款須編入預算接受民意機關的監督。關於中央對於各地方政府的財政移轉，除稅收分成主要規定於財劃法外，中央統籌分配稅款分配辦法，<sup>37</sup>而縣統籌的財源規定則見於財劃法。<sup>38</sup>至於補助款則規定於中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法中。<sup>39</sup>

## 壹、統籌分配稅

所謂統籌分配稅款，其為我國獨有的制度，與國外稅收分成的財政移轉性質較為接近。在民國八十八年財劃法修正以前，主要中央統籌、省統籌與縣統籌三類。在該制度下，統籌分配稅款的財源主要來自於下級地方政府(如縣政府)稅收的某一百分比，繳交上級政府(如省政府)，再由上級政府依某種「標準」，分配給這些下級的地方政府。民國八十九年開始，由於財劃法的修改，取消省統籌的規定，而將原省統籌的責任，劃歸為中央，中央統籌承擔，而且中央統籌分配款的性質，與原來省統籌分配稅的性

---

正，最後一次為民國九十年十一月二十九日行政院(九〇)台財字第〇六九六七一號令發布第八條第一項第六款及第四項規定自九十一年一月一日施行。

<sup>36</sup> 謝文盛、趙振英，〈我國政府間財政移轉制度與地方財政—兼述嘉義市財政概況〉，《財稅研究》，第36卷，第2期，民國93，頁52-56。

<sup>37</sup> 中央統籌分配稅款分配辦法於民國八十八年六月三十日財政部(八八)台財庫字第八八一八七六七四四號函訂定發布全文十七條，其中經過三次修正，最後一次為民國九十一年八月十五日財政部台財庫字第〇九一〇〇四五七二五號令修正發布第十七條條文；本辦法施行期間自民國九十二年一月一日起至九十二年十二月三十一日止。

<sup>38</sup> 規定於財政收支劃分第十六之一條第四項。

<sup>39</sup> 中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法於民國八十九年九月十四日行政院(八九)台忠授字第一四〇三二號令訂定發布；民國九十一年十二月三十一日行政院主計處院授主忠字第〇九一〇〇八七六八號令修正發布。

質，也有所不同。現行的統籌稅款主要財源，除了土地增值稅的20%來自於個縣市政府外，餘者皆來自於國稅。換言之，現行的中央統籌分配稅款，其財源主要是來自於國稅所得，少部分才是來地方政府（土地增值稅的20%）貢獻。因此，其性質已與補助款的性質，相去不遠。

一是關於中央統籌分配稅的部分，根據91年8月公布中央統籌分配稅款分配辦法規定，我國九十三年度中央統籌分配稅款財源及分配方式如表2-1所述。

表 2-1 九十三年度中央統籌分配稅款財源及分配方式

一、 稅款財源
A=10%（全國所得稅+全國貨物稅）+40%（全國營業稅-統一發票獎金）
B=20%（縣市土地增值稅）
C=專戶孳息收入
D=其他收入
二、 分配方式
1、(6%A+D)：特別統籌分配稅款（行政院支應受分配地方政府緊急及其他重要事項）
2、(43%A+46%C)：分配至事轄市
分配標準：50% 按營利事業營業額比率
20% 按人口比率
20% 按土地面積比率
10% 按自有財源能力
3、(39%A+B+41%C)分配予縣(市)
(1) 85%：個別縣市分配比為依最近三年度受分配縣(前)之基準財政需要額減基準財政收

入額之差額的平均值，占全部縣（市）該差額平均值合計數之比率分配。

(2) 15%：按營利事業營業額比率

4、(12%A+13%C)分配予鄉（鎮、市）

(1) 50%：按正式編制人員人事費

(2) 50%：按基本建設需求

a 30%：平均分配

b.10%：按人口

c.10%：按面積

資料來源：中央統籌分配稅款分配辦法（92年9月公布）。

中央統籌分配稅款分配辦法中，所謂基準財政需要額，係指正式編制人員人事費、基本辦公費及正式編制警政、消防人員超勤加班費之決算數，依全民健康保險法、農民健康保險條例及中低收入戶老人生活津貼發給辦法，應由縣市政府負擔之法定社會福利支出，以及基本建設費等三項需求總計。其中省轄市並加重15%計算。基準財政收入額係指賦稅收入決算數減除統籌分配款及依地方稅法通則徵收之賦稅收入後的餘額。至於基本建設經費方面，在縣市基本建設可供分配總經費為【(39%A+B+41%C) \* (85%)】 \* (20%)。在鄉（鎮、市）的基本建設需求方面，離島的鄉（鎮、市）依人口及面積所計算者，皆加重兩倍計算。

二是縣統籌：財劃法規定縣應將地價稅、房屋稅及契稅收入的20%統籌分配給其所轄屬鄉（鎮、市），而且統籌分配給（鎮、市）的款項，應本調劑財政盈虛原則，訂定辦法，其中依公式分配的款項，不得低於可供分配總額的90%。

三是補助款：在補助款方面，除財劃法<sup>40</sup>規定，中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府。但以下列事項為限：（1）計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。（2）跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫。（3）具有示範性作用之重大建設計畫。（4）因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。其次，財劃法並規定縣為謀鄉（鎮、市）間之經濟平衡發展，對於鄉（鎮、市）得酌予補助。

因此，各縣市對於其鄉鎮市的補助辦法由各縣市自行訂定。至於現行中央對各級地方政府補助的規定，則見於民國 91 年 8 月的中央對直轄市及縣（市）補助辦法。該辦法規定，中央對於各直轄市及縣市政府的補助，除財劃法所提得補助的四項事務外，中央對於縣（市）基本財政收支差短及基本建設經費，亦應予補助。而且對於各縣（市）基本財政收支差短，應優先於其他補助之上，先予以補助。

其中，基本財政收支差短，是指基本財政支出扣除基本財政收入及所獲分配之中央統籌分配款後之數額。基本財政支出，則包括正式編制人員人事費（本俸、加給、生活津貼、福利互助金、退休撫卹及保險費之合計數），正式編制警政、消防人員超勤加班費，依全民健康保險法、農民健康保險條例及中低收入戶老人生活津貼之法定社會保險與社會福利支出，及基本辦公費（按正式編制員額數，參考中央之統籌業務標準算定）。至於，基本財政收入則是指賦稅收入扣除統籌分配稅款及依地方稅法通則徵收之賦稅收入後的數額。

---

<sup>40</sup> 規定於財政收支劃分法第三十條。

其次，現行補助款制度中，對於各縣市地方政府開源節流的努力，也有所規範，茲將相關的規定及可能產生的問題，分述下。

其一、在開源方面：一是財政收支劃分法第三十五條之一第二項：地方政府未依前項預算籌編原則辦理或有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府應視實際情形酌予減列或減撥補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增補助款。補助辦法第十二條，未依相關法律與中央及地方政府預算籌編原則辦理預算，及有依法得徵收之財源而不徵收者。只是何謂「依法得徵收」。工程受益費並無徵收下限，是否屬之；除規費法第六條及第七條應徵收的精神外，地方稅法通則「得附加或得開徵」的規定呢？

二是補助辦法第二條第二款，計算基準（本）財政收入時，未包括地方稅法通則徵收之賦稅收入，已考量開徵或附加新稅的開源努力。

但是對於財政收支劃分法規定稅目的租稅努力也應該做適當的考慮。如公告地價與公告現值的調整，規費、罰款及工程受益費等收入的比例。

三是補助辦法第十一條，地方政府努力開闢自有財源、獎勵民間參與公共建設、配合政府整體經濟建設發展、以往年度補助款執行情形等，有顯著績效時，得酌增縣（市）基本建設經費補助額或調增計畫型補助事項之補助比率。

其二、在支出節流方面：一是財劃法第三十七條之一規定，地方政府應就其基準財政收入、經常性收入、統籌分配稅款，優

先支應人事費、一般經常性支出、公共設施管理維護、依法律規定必須負擔之經費、基本設施或小型建設經費、應行辦理之地方性事務經費。應訂定相關誘因規定。但是，財政紀律的維持及遵守，也應有所規範，例如有些縣市政府有時連預算內之基本支出，如人事費、業務費，亦無法支應，主要即是此一問題——未能釐清支應優先次序、資金隨意調度所致，違反基本的財政紀律。

二是補助辦法第四條第一項，受補助基本建設經費的縣（市）政府，如有違反限定之支用範圍或支出用途者，中央得就其違反部分註銷收回或自當年度未撥及以後年度補助款中予以扣除。以及補助辦法第十五條第二項及三項規定，地方取得計畫型補助時，應相對編足分擔款，並依計畫實際執行進度按分擔比率撥付支用，不得先行支用補助款或將補助款移作他用；違反者，中央得停撥其當年度或停編以後年度之補助預算。但在民選首長的制度下，應考量首長屆任時，「以後年度補助款中予以扣除」，懲罰的反而是全體縣市民及下一任的首長。其他如補助辦法第六條，縣（市）拒絕提供相關預、決算資料與縣統籌分配稅款分配辦法及縣對鄉（鎮、市）公所之補助辦法時，減少當年度或以後年度基本收支差短及基本建設經費之補助款；財劃法第三十七條第四項及補助辦法第十三條規定，地方未支付依規定應負擔之經費時，中央得自以後年度對各該政府補助款中予以扣減部分補助款抵充等規定。需注意民選首長的制度下，「以後年度補助款中予以扣除」的懲罰效果。<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> 謝文盛、趙振英，〈我國政府間財政移轉制度與地方財政——兼述嘉義市財政概況〉，《財稅研究》，第36卷，第2期，民國93，頁52-56。

## 貳、稅收分成

關於稅收分成之規定則見於財政收支劃分法。詳見表 2-2。

表 2-2 我國現行稅收劃分規定 單位：%

稅目		中央		地方政府				
		中央	中央 統籌	直轄 市	省轄 市	縣	縣統 籌	鄉鎮 市
國 稅	關稅	100						
	所得稅	90	10					
	遺產贈 與稅	50		50				
		20			80			80
	貨物稅	90	10					
	營業稅	60	40					
	菸酒稅	80		18(2)*				
	證券交 易稅	100						
	期貨交 易稅	100						
	礦區稅	100						
直 轄 市 及 縣	印花稅			100	100	100		
	使用牌 照稅			100	100	100		
	地價稅			100	100	50	20	30
	田賦			100	100	0		100

市 稅	土地增 值稅		20	100	80	80		
	房屋稅			100	100	40	20	40
	契稅			100	100	0	20	80
	娛樂稅			100	100	0		100

說明：\*指 18%依人口比例分配給直轄市及台灣省各縣市，2%依人口比例分配給福建省金門及連江兩縣。

### 第三節 政府間的財政關係

我國中央與地方政府財政權的劃分，除了憲法原則性的規範外，主要是根據財政收支劃分法，但其規定內容仍有待改進之處，如財政過於僵化與中央集權化。肇因於我國政治環境的特殊，動員戡亂時期的非常環境，並未培育出有利於地方自治滋長的政治文化，以至於「地方爭權」與「中央專權」的情緒抗爭一直出現於我國政治舞台中，又地方制度法制定施行，地方政府自治權大幅提高，產生地方財政益加困窘，台灣各級政府收入不足，必須依賴上級政府補助是體制性的。體制性的依賴在威權時代是基於統治者統治權力的考量，財政依賴一旦變成體制性的，就不能課以地方財政責任。而不能課以地方財政責任的結果就是財政紀律的鬆弛及財政權力的濫用。

中央與地方財政劃分與統籌分配的基本原則：中央與地方的財政劃分包括支出劃分(expenditure assignments)與稅收劃分(tax assignments)<sup>42</sup>。依各級政府功能所作的支出劃分是各級政

<sup>42</sup> 謝文盛、趙振英，〈我國政府間財政移轉制度與地方財政—兼述嘉義市財政概況〉，《財稅

府間財政問題的常態。國家的收與支應由中央或地方負責，大部分是基於效率的考量，一部分是基於公平的維護。因此，中央與地方稅收的劃分並不是所有權的給予，支出的劃分也不是使用權（費）的授與。稅收還是所有人民共有的。只不過因為稅收劃分與支出劃分之考量並不相同，因此依各級政府功能所作的支出劃分與依稅收原理的稅收劃分之間，其金額自然不能完全契合。統籌分配稅款既以解決地方收支差額為目標，而且中央又有立法決定稅目增減的權力，因此統籌分配稅款的原則，宜優先的改善地方財政為主要考量。因應地方制度<sup>43</sup>的調整，在兼顧中央與地方政府財政基礎穩固之原則下，由中央釋出部分財源，並加強統籌分配款的運用，俾能適度提高地方政府自有財源，以其改善部分地方政府自有財源偏低現象。今日各級地方政府普遍財政紀律鬆弛的主要成因是長期的自有稅源不足，因而正當化了對上級補助的爭取。一個自有財源只有一半的地方政府即使財政紀律再好，即使再用心的在地方尋找並培養稅源，對於沒有著落的另外一半倒不如要求上級政府補助來得輕而易舉且“經濟實惠”。因此各級地方政府不事尋找並培養稅源，卻用盡心力爭搶上級補助的結果，反而使得搶來的補助支出浮濫粗糙，使得財政大餅越來越小，也使得中央與地方的財政關係變成一個負和的財政賽局。若能在滿足地方財政自主需求的基礎上，建立制度，使地方政府完全為自主的財政收入及支出負責，對改善包括中央政府在內的各級政府的赤字一定有所助益，也才有可能使財政變成一個正和賽局。

建立統籌分配稅款改善地方財政應行注意事項分述如下：其一、

---

研究》，第36卷，第2期，民國93，頁52-56。

<sup>43</sup> 地方制度法於民國八十八年一月二十五日公佈施行，地方政府權限大幅提高，並受地方制度法的保障。

受益與稅收之連帶性的主要觀念就是地方公共財的有效率的供給。在解決地方財政赤字的時候，主要的就是盡量採用使用者付費原則。擬定統籌分配稅款公式時，若能加入獎勵地方徵收包括使用費或受益費等在內的自有財源等費用，更會誘導地方財政的健全並增進統籌分配稅款的效率。其二、無扭曲原則意指地方稅制。不扭曲資源在地區間的有效配置。若沒有法律上的規範，地方的租稅競爭可能使各地地方稅率偏低。在統籌分配稅款公式內列入以地方稅及使用費為內容的籌稅努力度(tax effort)<sup>44</sup>指數，可以防止地方競租的激化及資源配置的過度扭曲。其三、區域間公平與長期效率。區域間公平的要求，初看似與效率原則矛盾，不過如果考慮外部經濟性，則區域間的公平性的考量在一定的範圍內是有益於整體的效率的。其四、可靠性與稅基穩定性。地方因為稅基數少所以穩定性較中央來得重要。稅收來源的可靠性與穩定有利財政支出的計劃與效率。對於沒有穩定來源款項的運用常是財政浪費的來源。對統籌分配稅款來說這有兩點意涵：（1）統籌公式必須清楚，且要事先訂定，一個公式至少必須使用數年以利財政規劃，（2）列入統籌公式的稅收必須穩定或呈長期穩定成長。所以我國的貨物稅就不宜列入統籌公式。以成長趨勢而言，營業稅與所得稅雖均呈正成長，但所得稅有累進性，所以以營業稅為主較有利於財政規劃。事實上，也只有稅源的可靠性與稅基穩定性才能達成稅收分享降低風險的好處。行政的簡單性，在統籌分配稅來講則是運用既有資料，不隨意增加新的單位，以及採用簡單的層級等等。<sup>45</sup>

財政中央集權化的結果，造成了縣(市)、鄉(鎮、市)等地方政

---

<sup>44</sup> 林健次、蔡吉源〈財政賽局：零和？正和？負和？—論統籌分配稅款及財政收支劃分法〉，《財稅研究》，第31卷，第3期，民國88，頁2-4。

<sup>45</sup> 同註44。

府的自有財源，明顯地跟不上財政支出需求，促使地方財政日趨困難，產生財政垂直不均的現象。而各級地方政府必須仰賴中央政府的補助金才能夠支應其財政支出，此一情形，我們大概可由表 2-3 窺知一二。

表 2-3 我國各級政府補助收入佔支出之比例 單位：%

年度	台北市	高雄市	台灣省	縣市	鄉鎮市
76	0.38	1.52	21.25	37.31	37.46
77	0.51	1.77	29.35	38.13	45.57
78	0.41	5.69	27.11	33.67	49.27
79	0.1	2.06	26.19	42.41	55.68
80	0.54	17.4	35.87	44.45	52
81	0	19.96	34.94	35.36	60.82
82	0.33	20.75	34.73	39.67	57.12
83	0.05	18.41	28.33	35.03	60.49
84	0.05	15.32	30.2	37.73	58.54
85	0.06	12.18	25.22	38.93	58.32
86	2.3	11.9	30.18	38.66	59.02
87	1.56	13.12	23.99	38.42	57.29
88	0	3.94	6.77	37.04	61.28
89	3.14	8.6	-	24.71	52.68
90	0	13.64	-	39.38	33.6
平均	0.63	11.08	27.24	37.39	53.28

資料來源：財政部統計處，財政統計年報，各年度。

謝文盛、趙振瑛，〈我國政府間財政移轉制度與地方財政—兼述嘉義市財政概況〉，《財稅研究》第三十六卷第 2 期，民國 93.3，頁 48-69。

表 2-3 為我國各級政府補助收入佔支出之比例，首先就兩個

直轄市而言，台北市自民國 76 年至 85 年度都低於 1%，至民國 86 年起到 90 年止，最高也僅為 3.14%，可見歷年來地方政府對於中央補助的依賴甚低。但對高雄市而言，民國 80 年度起進入依賴度上升階段，由平均 2.06%一躍為 17.39%，到民國 82 年則高達 20.75%，自此以後乃有逐年改善的趨勢。由上可知，雖同為直轄市，但台北市財政自主的程度，顯然相對高出高雄市許多。其次，就台灣省而言，對補助金的依賴程度幾乎都維持在 25%-35% 之間，民國 80 年更高達 35.87%，從民國 76 年至 90 年的平均水準為 27%。比起直轄市來說，財政自主程度又更低。影響所及，省府以下的各縣市及鄉鎮平均更分別高達 40%及 50%。這些情形皆顯示出層級越低的府，其財政自主比例越低，造成在既定的支出下，其所需要的補助即越多，進而顯出我國上下層級政府間存在財政「垂直不均」的情形。其次，地方政府財政的僵化，再加上地方政府之發展又往往受限於中央政府區域發展、國土規劃、經濟、社會等政策，並礙於地方政府本身自然與人文環境的差異，使得各地方政府間財政狀況的差異，各地方政府間財政狀況豐嗇不一，收支結構差異甚大，地方政府間形成「貧富」差距，進而造成財政的水平不均。

由表 2-4 我國各縣市政府財政自主比例一覽表可知，二十一個縣市的財政自主比例，除了台北縣、桃園縣及四個省轄市歷年來大都為維持在 60%以上，基隆市在 83 年以後也都高於 60%，以及台中與高雄維持在 40%左右外，餘者各縣市都在 30%上下而已，而南投縣僅維持在 24.39%不到四分之一，全國倒數第五名。其中，以台東及澎湖更僅有 2%至 1.8%最少，由此可見各縣市地方政府「患貧」的窘況，例如民國 80 年代時，南投、雲林、嘉義、屏東、台東、花蓮及澎湖等縣市，縱使將其境內徵起的稅收全部撥供使用，仍不敷其支出所需。其次由變異係數可知，縣市的財

政自主比例的差異程度歷年來都在 50%左右，其中以民國 76 及 86 兩年度最高約為 57%，而民國 90 年度最低，約為 36.89%，由此可知縣市地方政府財政亦存在「患不均」的情形。因此在縣市地方政府尚無獨立的租稅課徵權的現實環境下，建立一合理化、透明化及法制化的政府間財政移轉(inter-governmental fiscal transfers)制度<sup>46</sup>，乃成為學者及各級政府官員認為能促進平衡區域發展及減緩財政不均最重要的「次佳」手段。再者，由縣市歷年的財政自主比例及變異係數的變化可知，平均的財政自主比例變化不大，大都維持在 40%至 42%之間，顯示各縣市財政自主能力平均而言，變化不大。然由變異係數卻可發現，其成現行數據顯有下降的趨勢，顯示各縣市的財政自主能力的差異，逐漸降低。換言之，我國各縣市地方政府水平不均的情形，有改善的跡象，但財政狀況確有日益惡化，患貧問題日益嚴重的情形。

表 2-4 我國各縣(市)政府財政自主比例一覽表 單位：%

縣市別	76 年	77 年	78 年	79 年	80 年	81 年	82 年	83 年	84 年	85 年	86 年	87 年	88 年	89 年	90 年	平均
台北縣	63.12	62.69	70.92	77.51	67.14	64.78	56.33	74.75	70.57	65.20	64.37	65.46	66.91	68.47	64.61	66.86
宜蘭縣	29.59	37.76	27.62	33.13	26.87	28.51	31.12	29.54	34.44	28.98	26.95	30.38	32.56	49.46	44.26	32.74
桃園	54.13	52.44	60.66	60.85	62.08	57.97	59.22	67.32	63.47	66.62	61.47	61.84	59.99	77.02	77.33	62.83

<sup>46</sup> 同註 42。

縣市別	76年	77年	78年	79年	80年	81年	82年	83年	84年	85年	86年	87年	88年	89年	90年	平均
新竹縣	25.53	25.27	35.32	31.54	36.91	28.65	34.37	37.72	45.98	38.99	32.30	39.78	27.68	61.14	56.51	37.18
苗栗縣	24.50	26.51	25.24	34.21	25.41	31.13	30.77	32.95	31.48	23.08	20.30	35.56	36.03	44.11	40.19	30.76
台中縣	39.52	48.64	53.59	47.80	37.50	45.11	50.72	53.59	53.55	43.34	42.19	55.93	55.63	58.54	35.88	48.10
<b>南投縣</b>	<b>18.45</b>	<b>20.40</b>	<b>24.88</b>	<b>22.85</b>	<b>25.85</b>	<b>27.68</b>	<b>28.96</b>	<b>31.51</b>	<b>29.75</b>	<b>23.40</b>	<b>19.82</b>	<b>28.47</b>	<b>22.35</b>	<b>26.40</b>	<b>15.09</b>	<b>24.39</b>
彰化縣	35.42	34.06	32.30	31.98	20.89	31.02	32.90	39.96	37.95	33.80	27.61	38.16	30.14	46.05	37.55	33.99
雲林縣	32.73	30.42	26.44	31.97	18.59	26.13	28.25	25.38	27.79	20.70	21.01	28.00	25.45	40.66	48.76	28.82
嘉義縣	21.72	19.72	20.76	25.68	20.97	26.18	31.71	39.86	24.12	21.76	25.54	31.33	25.37	33.59	33.29	26.77
台南	30.25	30.20	37.88	35.24	30.76	40.83	38.69	41.04	43.43	40.36	32.15	36.63	39.85	53.41	46.22	38.46

縣市別	76年	77年	78年	79年	80年	81年	82年	83年	84年	85年	86年	87年	88年	89年	90年	平均
高雄縣	39.31	44.04	47.03	50.90	42.67	50.41	45.91	50.41	46.06	42.47	43.39	42.68	43.22	60.00	48.74	46.48
屏東縣	27.51	2002	30.23	22.19	29.09	31.46	28.52	27.05	28.72	20.75	18.02	36.71	32.61	40.30	36.66	28.66
台東縣	9.74	11.38	14.90	10.93	11.23	10.96	15.27	14.14	18.50	9.90	11.98	18.19	15.64	29.76	22.42	15.00
花蓮縣	22.84	22.20	20.93	15.98	17.48	27.34	24.39	22.71	26.67	24.74	20.27	23.61	20.29	44.86	28.37	24.18
澎湖縣	7.31	7.79	3.76	11.12	17.49	15.21	17.23	18.35	23.45	10.27	2.32	10.13	4.89	17.45	22.64	12.63
基隆市	38.34	48.38	35.66	36.19	33.62	37.58	35.72	67.12	70.65	66.96	70.53	63.78	64.70	64.32	52.21	52.38
新竹市	74.85	60.79	72.34	66.30	66.88	57.68	55.01	64.43	61.83	60.21	61.13	61.17	62.55	77.13	60.42	64.18
台中	86.63	80.82	78.84	80.78	75.11	75.74	83.19	79.41	82.41	77.57	76.97	63.06	27.74	78.50	68.73	74.37

縣市別	76年	77年	78年	79年	80年	81年	82年	83年	84年	85年	86年	87年	88年	89年	90年	平均
嘉義市	64.35	48.82	58.90	69.47	70.16	67.48	64.08	64.55	68.42	58.01	52..53	55.50	46.43	62.00	42.82	59.57
台南市	78.87	80.32	82.68	77.58	75.85	75.67	78.55	77.19	79.96	77.20	65.57	70.74	64.90	77.46	69.42	75.46
平均	39.27	38.70	40.99	41.63	38.69	40.84	41.47	45.66	46.15	40.68	37.92	42.72	38.33	52.89	45.34	42.08
標準差	22.56	20.73	22.35	22.35	21.47	19.14	18.70	20.62	20.29	21.71	21.71	17.45	18.13	17.90	16.72	20.12
變異係數	57.45	53.56	54.52	53.69	55.49	46.87	45.10	45.14	43.96	53.37	57.24	40.84	47.31	33.85	36.89	48.35

註：財政自主比例=1-(統籌稅款收入加補助收入/總歲出)

資料來源：謝文盛、趙振瑛，〈我國政府間財政移轉制度與地方財政—兼述嘉義市財政概況〉，《財稅研究》，第36卷，第2期，民國93.3，頁50—51。

其次，觀諸近年來我國財政狀況每況愈下，中央政府財政拮据，其累積債務餘額高達三兆元，使得歲出財源主要仰賴中央撥補統籌分配稅款及補助款的縣市地方政府，而歲出規模擴增高出歲入財源成長，也是財政缺口進一步擴大的原因。近年常發生許多縣市因財政調度困難，時有「縣市長哭窮之聲四起」、「連署要

求中央增加補助」、「中央統籌分配稅款搶錢大戰」、「發不出員工薪水，請求中央支援」、「老師辦理退休，經費無著落」、「建議在修正財政收支劃分法，提高稅收分成」、「放寬舉債上限，以供地方建設需求」的現象，因此地方財政問題的嚴重，可見一般。不僅如此，由於社會、政治、及經濟的變遷，地方政府的歲出及歲入結構，也產生了許多重大的轉變。如支出方面，地方政府教育及社會福利等法定支出比重日益龐大，而關乎地方不動產價值高低的经济建設支出卻日益減少；收入方面，支應地方政府支出主要的財產稅收入，卻並未能有效提升。

## 壹、財政移轉收入對地方政府財政狀況之影響

藉由表 2-5 至表 2-7，我們可以分別觀察到統籌分配稅款及補助收入對於各縣市財政自主及財政水平不均的影響。

表 2-5 各縣(市)統籌分配稅收入對自有財源比例影響 單位：%

縣市別	76 年	77 年	78 年	79 年	80 年	81 年	82 年	83 年	84 年	85 年	86 年	87 年	88 年	89 年	90 年	平均
台北縣	65.01	64.29	73.8	79.58	69.77	69.62	60.25	79.61	75.7	71.6	73.15	73.49	75.42	77.04	67.84	71.74
宜蘭縣	55.21	57.75	53.92	48.94	45.25	48.69	51.43	48.6	52.05	53.07	58.57	54.87	59.16	76.14	63.83	55.17
桃園	66.98	62.84	71.31	67.85	69.52	66.31	66.72	75.55	70.6	75.48	73.11	71.23	73.17	86.23	83.54	72.03

園 縣																
新 竹 縣	46.64	45.45	57.58	47.29	55.72	47.44	51.63	55.68	61.94	58.96	55.43	57.2	50.72	78.12	69.10	55.93
苗 栗 縣	55.83	52.08	53.46	52.9	47.22	51.16	50.06	52.4	49.82	40.84	39.94	52.64	59.41	67.94	57.58	52.22
台 中 縣	54.77	60.95	67.75	56.99	47.48	56.07	62.54	63.27	62.79	55.85	57.06	67.07	70.28	74.89	44.87	60.18
<b>南 投 縣</b>	<b>47.55</b>	<b>47.34</b>	<b>53.53</b>	<b>40.26</b>	<b>50.73</b>	<b>47.85</b>	<b>49.09</b>	<b>52.23</b>	<b>47.45</b>	<b>50.33</b>	<b>48.31</b>	<b>49.33</b>	<b>49.69</b>	<b>48.21</b>	<b>24.12</b>	<b>47.07</b>
彰 化 縣	54.43	56.11	57.6	51.24	36.77	50.6	53.32	59.39	56.95	56.1	51.89	58.56	53.02	72.82	55.05	54.92
雲 林 縣	58.82	52.55	53.18	48.95	38.38	46.76	47.72	47.51	48	48.41	48.13	54.2	50.08	71.61	72.23	52.44
嘉 義 縣	47.6	468.67	44.21	41.48	43.67	46.18	49.45	58.7	42.3	43.89	52.59	50.34	54.35	69.91	57.49	49.92
台 南 縣	55.2	52.43	50.62	49.72	46.77	56.77	55.54	56.56	57.79	60.2	56.89	53.21	57.35	72.02	62.15	56.88
高	61.46	61.01	66.26	62.7	56.47	63.45	56.95	64.05	55.99	57.25	59.63	57.59	61.21	79.78	63.98	61.85

雄 縣																
屏 東 縣	57.19	48.33	51.51	41.37	54.36	49.32	48.59	48.15	47.08	47.37	48.16	57.88	58.18	77.88	60.88	53.08
台 東 縣	48.55	43.68	52.41	35.4	41.59	36.94	41.81	41.89	44.69	44.36	46.6	47.94	51.37	70.37	49.57	46.48
花 蓮 縣	53.77	49.98	52.9	37.75	43.34	50.28	45.38	46.04	46.95	54.7	54.15	48.78	48.79	90.15	54.54	51.83
澎 湖 縣	38.19	41.8	47.73	36.47	43.37	40.05	41.71	43.71	47.39	43.26	42.39	35.09	40.33	52.17	49.53	42.90
基 隆 市	38.34	48.38	37.82	38.18	35.32	39.16	39.15	70.07	73.46	70.53	75.57	69.15	74.19	75.63	65.37	59.69
新 竹 市	74.85	61.82	79.49	71.12	73.63	66.1	61.81	71.88	68.27	68.82	72.42	72.52	74.65	81.52	68.52	71.16
台 中 市	86.63	80.82	78.84	80.78	75.91	77.78	85.42	81.42	84.34	80.7	82.28	66.45	41.42	82.21	72.59	77.17
嘉 義 市	66.13	50.65	66.27	81.51	80.18	78.2	72.91	73.86	75.7	66.64	66.74	65.83	63.70	72.07	58.23	69.24
台	78.87	80.32	82.68	77.58	77.19	76.74	81.02	79.37	82.12	80.6	74.2	76.64	73.38	79.58	75.94	78.42

南 市																
平 均	57.71	55.49	60.14	54.67	53.95	55.5	55.83	60.48	59.59	58.52	58.91	59.05	59.05	74.11	60.81	58.92
標 準 差	12.29	10.61	12.16	15.87	14.47	12.74	12.42	12.81	13.2	12.39	12.18	10.52	11.01	9.67	12.63	12.33
變 異 係 數	21.3	19.13	20.22	29.04	26.82	22.96	22.25	21.18	22.16	21.17	20.67	17.81	18.65	13.05	20.76	21.15

註：欄內數字為 1-(補助收入/總歲出)。

資料來源：謝文盛、趙振瑛，〈我國政府間財政移轉制度與地方財政—兼述嘉義市財政概況〉，《財稅研究》，第 36 卷，第 2 期，民國 93.3，頁 48—69。

由表 2-5 我國各縣(市)政府統籌分配稅收入對自有財源比例之影響可知，當各縣市財政收入加入統籌分配稅後，財政自主比例皆有顯著的提升，各縣市平均達到 58.92%。僅南投、嘉義、花蓮、台東、澎湖等縣仍低於 50%以外，南投縣為 47.07%倒數第五名，餘者皆高於 50%，尤其是除了基隆(56.69%)外的省轄市中、台北及桃園等六個縣市皆高於 70%，其中，台中市及台南市更接近 80%。其次，各年度的變異係數由 50%左右降為 21.15%，下降約 27%，變動率高達-56%(從由表 2-3 與表 2-5 計算得到)。再者，由表 2-6 我國各縣(市)政府補助款收入對自有財源比例的影響可知，當各縣市財政收入加入補助款收入後，財政自主比例皆有顯著提升，各縣市平均達到 83.17%，南投縣為 77.32%。僅花蓮(72%)、台東(68%)及澎湖(69%)等縣仍低於 75%外，餘者皆高於 75%，尤其是省轄市、台北及桃園等七個縣市皆高於 90%。其次

各年度的變異係數也由 50%左右陡降為 10%，其中，民國 79 年、81 年至 84 年及 87 年等更低於 10%。而平均財政自主比例的變異係數則由 48.35%降為 11.49%，變動達 -37%，而變動率則為 -77%(從由表 2-5 與表 2-6 計算得到)。

表 2-6 各縣(市)補助款收入對自有財源比例之影響 單位：%

縣 市 別	76 年	77 年	78 年	79 年	80 年	81 年	82 年	83 年	84 年	85 年	86 年	87 年	88 年	89 年	90 年	平均
台 北 縣	98.1	98.4	97.12	97.93	97.37	95.17	96.07	95.14	94.88	93.6	91.22	91.98	91.49	91.42	96.76	95.11
宜 蘭 縣	74.38	80.01	73.7	84.19	81.62	79.82	79.69	82.39	82.39	75.91	68.38	75.51	73.39	73.32	80.43	77.58
桃 園 縣	87.15	89.6	89.35	93	92.56	91.67	92.5	92.87	92.87	91.14	88.35	90.61	86.83	90.79	93.79	90.80
新 竹 縣	78.89	79.82	77.74	84.25	81.19	81.21	82.74	84.04	84.04	80.03	76.87	82.58	76.96	83.02	87.40	81.25
苗 栗 縣	68.67	74.43	71.78	81.32	78.19	79.97	80.71	81.66	81.66	82.24	80.36	82.92	76.62	76.17	82.61	78.55
台 中 縣	84.75	87.69	85.84	90.81	90.02	89.04	88.18	90.76	90.76	87.49	85.13	88.85	85.25	83.65	91.00	89.92
南	<b>70.9</b>	<b>73.06</b>	<b>71.35</b>	<b>82.58</b>	<b>75.12</b>	<b>79.86</b>	<b>79.87</b>	<b>82.6</b>	<b>82.3</b>	<b>73.06</b>	<b>71.51</b>	<b>79.14</b>	<b>72.66</b>	<b>78.19</b>	<b>90.96</b>	<b>77.32</b>

縣市別	76年	77年	78年	79年	80年	81年	82年	83年	84年	85年	86年	87年	88年	89年	90年	平均
投縣																
彰化縣	80.99	77.95	74.7	80.73	84.13	80.42	79.58	80.57	81.01	77.7	75.72	79.6	77.12	73.22	82.50	79.06
雲林縣	73.9	77.87	73.27	83.02	80.2	79.38	80.53	77.86	79.79	72.28	72.88	73.8	75.37	69.04	76.52	76.38
嘉義縣	74.11	73.06	76.55	84.2	77.3	80	82.26	81.16	81.82	77.87	72.95	80.99	71.03	63.68	75.81	76.85
台南縣	75.05	77.77	77.25	85.52	83.99	84.07	83.15	84.48	85.64	80.18	75.26	83.42	82.50	81.39	84.07	81.58
高雄縣	77.85	83.03	80.76	88.2	86.2	86.96	88.95	86.36	90.07	85.22	83.76	85.09	82.00	80.22	84.74	84.63
屏東縣	70.32	71.69	78.72	80.81	74.74	82.14	79.94	78.89	81.64	73.38	69.86	78.83	74.43	62.42	75.78	75.57
台東縣	61.19	67.7	62.5	75.53	69.64	74.02	73.46	72.25	73.81	65.54	65.38	70.25	64.28	59.39	72.85	68.52
花蓮	69.08	72.22	68.03	78.22	74.14	77.05	79	76.67	79.72	70.03	66.12	74.82	71.50	54.74	73.83	72.34

縣市別	76年	77年	78年	79年	80年	81年	82年	83年	84年	85年	86年	87年	88年	89年	90年	平均
蓮 縣																
澎 湖 縣	69.12	65.99	56.04	74.65	73.82	75.16	75.52	74.64	76.06	67.02	59.93	75.05	64.56	65.27	73.11	69.73
基 隆 市	-	-	97.84	98.01	98.3	98.42	96.57	97.05	97.19	96.43	94.96	94.63	90.51	88.69	86.84	90.03
新 竹 市	-	90.97	92.85	95.19	93.24	91.57	93.2	92.55	93.56	91.38	88.72	88.65	87.90	95.61	91.89	92.52
台 中 市	-	-	-	-	99.2	97.96	97.77	97.99	98.07	96.87	94.69	96.61	86.32	96.29	96.13	96.17
嘉 義 市	98.23	98.17	92.63	87.96	89.98	89.29	91.17	90.69	92.72	91.38	85.79	89.67	82.73	89.93	84.58	90.33
台 南 市	-	-	-	-	98.66	98.93	97.53	97.85	97.84	96.6	91.37	94.11	91.51	97.87	93.48	95.97
平 均	77.22	80.41	78.84	85.59	84.74	85.31	85.64	85.19	86.56	82.16	79.01	83.67	79.28	78.78	84.53	83.17
標 準	10.10	10.30	11.40	6.89	9.30	7.84	7.68	8.02	7.44	10.11	10.40	7.65	8.29	12.90	7.82	9.50

縣市別	76年	77年	78年	79年	80年	81年	82年	83年	84年	85年	86年	87年	88年	89年	90年	平均
差																
變異數	13.08	12.81	14.46	8.05	10.98	9.19	8.96	9.41	8.60	12.30	13.17	9.14	10.46	16.37	9.25	11.49

註：欄內數字為 1-(統籌稅款收入/總歲出)

資料來源：謝文盛、趙振瑛，〈我國政府間財政移轉制度與地方財政—兼述嘉義市財政概況〉，《財稅研究》第 36 卷，第 2 期，民國 93.3，頁 48-69。

由表 2-7 財政移轉收入對縣市政府自有財源比例之影響，可進一步觀察自民國 76 年至 90 年這 15 年來，財政移轉收入對於各縣市地方政府財政自主比例平均數的影響，藉以了解統籌分配稅款及補助收入對於縣市地方政府財政自主及各縣市地方政府財政水平不均的一般改善情形。由該表可知，當各縣市的財政自主比例(b 欄)平均達到 58.92%，較原來(a 欄)的 42.09%提升了 16.83%的數額，其中又以農漁業為主的台東、澎湖及花蓮等三縣的變動(d 欄)最多，分別增加了 31.48%、30.27%及 27.65%，而南投縣變動增加 22.68%，且變動率(e 欄)也都超過 100%，分別為 209.87%、114.35%及 239.67%，而南投縣變動率為 92.99%。但台北、基隆市、台中市以及台南市等工商業縣市的變動數卻都小於 10%，且後二個縣市的變動率更僅有 3.76%及 3.92%而已。其次，當各縣市財政收入加入補助款收入後，各縣市的財政自主比例(c 欄)平均達到 83.01%變動數額增加 40.92%，變動的比率更高達 137.23%。其中以農漁業為主縣市的變動最大，都高於 100%，尤其是台東達 356%及澎湖更高達 400%以上，而花蓮縣為 199%、嘉義縣為 187%以及南投縣的變動率也高達 217%。

表 2-7 財政移轉收入對縣市政府自有財源比例之影響 (76  
年—90 年平均) 單位：%

縣市別	未加入統籌稅款及補助款之財政自主比例 (a)	加入統籌稅後之財政自主比例 (b)	加入補助款後之財政自主比例 (c)	加入統籌稅後之財政自主比例變動數 (d)=(b)-(a)	加入統籌稅後之財政自主比例變動率 (e)=[(b)-(a)]-(a)	加入補助款後之財政自主比例變動數 (f)=(c)-(a)	加入補助款後之財政自主比例變動率 (g)=[(c)-(a)]/(a)
台北縣	66.86	71.74	95.11	4.88	7.30	28.25	42.25
宜蘭縣	32.74	55.17	77.58	22.43	68.51	44.84	136.95
桃園縣	62.83	72.03	90.80	9.20	14.64	27.97	44.51
新竹縣	37.18	55.93	81.25	18.75	50.43	44.07	118.54
苗栗縣	30.76	52.22	78.55	21.46	69.77	47.79	155.35
台	48.1	60.18	87.92	12.08	25.11	39.82	82.78

中縣							
南投縣	24.39	47.07	77.32	22.68	92.99	52.93	217.03
彰化縣	33.99	54.92	79.06	20.93	61.58	45.07	132.61
雲林縣	28.82	52.44	76.38	23.62	81.96	47.56	165.03
嘉義縣	26.77	49.92	76.85	23.15	86.48	50.08	187.09
台南縣	38.46	56.88	81.58	18.42	47.89	43.12	112.12
高雄縣	46.48	61.85	84.63	15.37	33.07	38.15	82.07
屏東縣	28.66	53.08	75.57	24.42	85.21	46.91	163.69
台東縣	15	46.48	68.52	31.48	209.87	53.52	356.80
花	24.18	51.83	72.34	27.65	114.35	48.16	199.18

蓮 縣							
澎 湖 縣	12.63	42.9	69.73	30.27	239.67	57.10	452.09
基 隆 市	52.38	56.69	95.03	4.31	8.23	42.65	81.43
新 竹 市	64.18	71.16	92.52	6.98	10.88	28.34	44.16
台 中 市	74.37	77.17	96.17	2.80	3.76	21.80	29.32
嘉 義 市	59.57	69.24	90.33	9.67	16.23	30.76	51.63
台 南 市	75.46	78.42	95.97	2.96	3.92	20.51	27.19
平 均	42.09	58.92	83.01	16.83	63.42	40.92	137.23

註：欄(a)、(b)及(c)之數字分別來自表 2-4、表 2-5 及表 2-6 之平均欄。

資料來源：謝文盛、趙振瑛，〈我國政府間財政移轉制度與地方財政—兼述嘉義市財政概況〉，《財稅研究》，第 36 卷，第 2 期，民國 93.3，頁 48—69。

由以上的分析可知，無論是統籌分配稅款或是補助款，對於不管是減緩各縣市財政水平不均的情形，亦或是對縣市政府財政

患貧窘狀的調節，的確存在顯著的改善效果，而且補助款的效果又較統籌分配稅款的效果為大。

### 第三章 增進地方政府自主財源之途徑

地方財政問題由來已久，「財政收支劃分法」修正，其中統籌分配稅款分配方式，一直為各方矚目的焦點，引發台北市政府與中央政府藍綠大對抗，造成政治角力與政局不穩，對於統籌分配稅款的制度與規模、分配方式需更有理性的政策討論空間，分配公式應透明化、制度化，並考量地方財政需要、財政努力與財政能力等因素綜合研判，以改善地方財政問題為最終目標。

在增加地方政府財政收入方面，分為下列二種，分述如下：

其一、增加地方稅課收入方面：除了加強稅課稽徵技術，檢討不適當之減免措施以維護地方稅基完整性之外，部分學者也建議提高財產稅收入，或比照外國案例開徵地方所得稅、都市計畫特別稅等做為政府財源。地方特別稅課（地方稅法通則業已於九十一年制定通過施行）係為非為滿足一般的地方自治團體業務之財政需要，而是基於特定任務之財政需要，對於特定群體開徵特別稅課、臨時稅課或附加稅課，所課以居民的特別負擔。

其二、非稅課收入財源方面：學者建議由檢討規費收入（規費法業已於九十一年制定通過施行）、加強工程受益費徵收、發行地方公債、鼓勵民間參與公共建設、推行公營事業民營化等項目著手，改善地方非稅課之自有財源收入。各級地方政府擁有的龐大非公用財產，積極清理公產、提高土地利用價值，利用觀光資源等公共造產以吸引外資，並進一步帶動土地的有效利用，以充裕地價稅、土地增值稅及房屋稅、契稅等稅源，亦有助於都市建設與地方財政的健全，而外人投資的增加，可帶動地方經濟發展，使地方對補助款的依賴程度降低，而伴隨外資注入地方所可能帶來的工程受益費、公共造產收入、新生地開發及市地重劃收入，將有助改善地方財政短絀的窘境。綜合上述的開源方案，本章試圖歸納出增進地方自有財源的問題與建議。

## 第一節 進地方自主稅源收入之途徑

由於台灣地區省與院轄市間及台灣省各縣市間的自然條件及人文環境不同，工商業發展程度有別，從而各縣市財政狀況有水平不均現象，更影響地方建設之均衡發展，造成區域經濟發展榮枯互見，此又造成稅源分佈不均的循環現象。因此合理且適合的地方稅源仍是財劃法修正後眾所矚目的重要議題。

### 壹、合理的稅收分配與地方稅的穩定來源：

各地方政府相對於其他地區而言，為一開放經濟體系，人民具有移動性，不適合採取重分配政策；另一方面，為達量能課稅目的，必須以納稅義務人從全國各地區賺取之總所得、總消費或

淨財富為標的，並由中央政府課徵之，以避免因稅源產生地與繳交地不同，而發生稅收所有權之爭議，故地方公共支出財源不適採量能原則，而宜採受益原則。

地方政府法定稅課收入分為：一土地稅、二房屋稅、三使用牌照稅、四契稅、五印花稅、六娛樂稅、七特別稅課（自治稅捐收入），其中一至六為中央立法地方執行之稅目<sup>47</sup>，僅就相關地方稅法問題分析如下：

第一、我國現行土地稅制之問題分析：土地稅收實由稅基與稅率之乘積關係所形成，依平均地權之目標及租稅公平原則，稅收數額實須至少滿足地方政府之財政目的。將依此等原則分析現行地價稅、土地增值稅、房屋稅及契稅等四稅之稅基及稅率等相關問題如下。

## 一、土地稅稅基之問題分析

### （一）地價稅：

其一、平均地權條例中的規定地價造成地價稅隱含課徵土地的社會增值或未來價值部分，然而在以規定地價的公告地價、乃至於重新規定地價的浮動式公告地價替代後，因為規定地價或重新規定地價是依「分區調查最近一年之土地買賣價格或收益價格」做為計算宗地單位地價之基礎，因此現行地價稅的稅基實已包含土地的社會增值或土地的未來價值。

---

<sup>47</sup> 財政收支劃分法第十二條規定。

其二、累進起點地價係以個該直轄市或縣(市)土地七公畝之平均(規定)地價為準(平均地權條例第 18 條)，然因各估價區域範圍內之公告地價差異不大，因此各宗土地的面積規模，遂成為是否跨越累進起點地價、並且適用累進稅率的決定性因素，此意含違背了平均地權的目標。其次，近十年各縣市三次的累進起點地價數值皆示愈繁榮之城市，如臺北市、高雄市、新竹市等之累進地價愈高；相對地，愈具農村風之城市，如澎湖縣、臺東縣、花蓮縣等之累進地點地價愈低。(參見表 3-1)。此結果在臺灣地區適用統一稅率的條件下，造成各縣市間居民賦稅負擔之懸殊差距，違背租稅首重不應因地域或身份不同而有差異之公平性原則。

其三、各縣市規定地價之評價績效不一致，導致各縣市居民的實質稅負相對不公平，在地價稅的政策目的因為制度設計及修法的過程而逐步模糊後，又未與地方政府的財政目的相結合，規定地價之評價程序受到各種因素之干擾，導致各縣市居民的實質稅負相對不公平<sup>48</sup>。

表 3-1：1994 年、1997 年及 2000 年臺灣地區各縣市之累進起點地價  
單位：千元

行政區域		1994 年	1997 年	2000 年
臺	臺北縣	3,253	3,514	3,658
	宜蘭縣	1,013	1,014	1,006
	桃園縣	1,613	1,793	1,919
	新竹縣	1,018	1,101	1,100

<sup>48</sup> 謝靜琪，〈土地稅達成地利共享，地盡其利的目標？〉，《財稅研究》，第 36 卷，第 1 期，民國 93，頁 59-85。

行政區域		1994 年	1997 年	2000 年
臺灣省	苗栗縣	724	756	764
	臺中縣	1,185	1,281	1,331
	彰化縣	1,042	1,026	1,118
	<b>南投縣</b>	<b>1,023</b>	<b>1,001</b>	<b>883</b>
	雲林縣	1,067	1,176	1,200
	嘉義縣	594	636	621
	臺南縣	778	865	876
	屏東縣	1,275	1,390	1,391
	臺東縣	955	961	943
	花蓮縣	479	500	472
	澎湖縣	903	831	752
	連江縣	904	399	377
	基隆市	1,905	2,070	2,127
	新竹市	3,763	4,023	4,339
	臺中市	2,992	2,890	2,860
	嘉義市	3,851	4,029	4,107
	臺南市	3,703	3,857	3,744
	臺北市	22,584	24,815	25,366
	高雄市	5,686	6,111	5,980

資料來源：謝靜琪〈土地稅達成地利共享，地盡其利的目標？〉。《財稅研究》，第 36 卷，第 1 期，民國 93，頁 59-85。

其四、地價稅的稅基係公告地價，一項依據民國八十六年數字報告，顯示台灣地區土地公告地價佔法院拍賣市價的比例全國

平均僅 17.37%，如此不合理的公告地價，再加上偏低的稅率，國人的地價稅負擔明顯偏低，地方政府亦因而無足夠財源，因應都市發展與市民需求。因此逐年提高公告地價，短期與公告現值一致，長期則接近市價，是地方政府開源的根本之道。

其五、如表 3-2 所示南投縣八十一年至九十一年平均田賦及地價稅稅課收入為 463,626 千元佔全部地方稅收入的百分之 12.36，比率偏低，似可藉由提高土地公告地價稅基，短期與公告現值一致，長期則與市價相近，以提昇地價稅課收入，增進地方自主財源。

## (二) 土地增值稅：

其一、低估「區段市價」的公告土地現值，造成土地增值稅未完整計算土地的社會增值或未來價值：土地增值稅的稅基原是「區段市價」與地主自行申報地價之差額，亦即土地的社會增值或未來增值部分，然而在以公告土地現值替代「區段市價」及前述公告地價替代地主自行申報地價後，因為公告土地現值是採定期公告適用一年之土地現值及須提經地價評議委員會評定及前述公告地價之問題，因此現行土地增值稅的稅基—土地漲價總數額實僅是部分的土地社會增值或未來價值。

其二、區段地價之政策意義未被充了解，導致公告每宗土地現值之迷思：土地的社會增值或未來價值應如何轉化為具操作性的價格，實是一個值得研究與探討的問題，現行的地價調查估計步驟中，區段地價與劃設地價區段是兩項極具政策意義的操作性手段。區段地價實是表達特定區域範圍內，社會群體（包含家庭、

產業及政府等組織) 共創現有的或是未來的(計畫的) 土地利用價值水準，此價值水準是總體價值，因此以統計數值之計算方式求得，並藉以避免將個人或某企業的改良價值誤算成社會的貢獻。至於特定區域範圍，或稱地價區段，實是為人口及產業的密度水準、區位條件相同及實質條件相類似等原則，將各行政轄區範圍內區段地價之政策性質，故另名為「區段市價」；並且為滿足土地政策的作用，「區段市價」是動態的、非各別性的，更非反映土地正常市價。<sup>49</sup>

其三、土地現值採定期公告制度，造成公告時期內土地移轉的租稅假期問題：公告土地現值在一年公告的時期內同值，土地若在此公告期間內交易時，形成免予課稅之「租稅假期」(tax holiday) 問題<sup>50</sup>。

其四、目前市縣稅收入中，約有百分之六、七十來自土地增值稅稅收，且其稅收成長率不穩定(如表 3-2 所示南投縣八十一年至九十一年平均土地增值稅稅課收入佔全部地方稅收入的百分之 41.97，九十年度為 17.33%、九十一年度為 24%)，與地方稅建制原則相違，事實上，土地增值之多寡與國土綜合開發計畫有關，被劃分為農業縣市(如南投縣)或地區者，大部分土地由於田賦之停徵與土地增值稅之免稅，是以其稅收不豐；再者，工商業地區或縣市之繁榮，農業縣市之地區亦提供了腹地的功能，如將土地增值稅的共同稅益僅歸屬於工商業地區，而忽略了其他地區的貢獻，亦有所不當。<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> 同註 48。

<sup>50</sup> 同註 48。

<sup>51</sup> 同註 19，頁 78。

其五、再則日前減半徵收土地增值稅率的新規定，短期看似將促進交易活絡，但其實是提供長期持有大筆土地所有權移轉的成本解套，短期大量出清後，長期對地方財政的穩定反而有不利的影響。

### (三) 我國現行房屋稅制相關之問題：

地方財政日益艱困，收支差短持續擴大，負債餘額快速攀升，已嚴重影響政務之推動，為解決地方財政困難問題，地方政府除爭取中央補助外，更應積極開源努力節流。開源之重要途徑，即加強地方稅之稽徵以增加稅課收入，而房屋稅稅源就普遍又穩定，是地方政府重要稅課收入之一，稅收亦因房屋棟數及面積及增加而自然成長，並逐漸成為地方政府的重要稅目。由於房屋稅條例在九十年六月二十日修正前，作為核計房屋現值的房屋標準價格，必須在物價總指數達百分之三十以上增減時，方可重行評定，而現行房屋標準單價自七十三年七月一日施行迄今，因物價總指數從未有百分之三十以上之變動，故始終未作調整，致使有房屋現值與現實嚴重脫節，影響房屋稅收甚鉅。其次，房屋標準價格之評定，在精省前，均由台灣省政府統一訂定，再交由二十一縣（市）不動產評價委員會斟酌當地實情在百分之五範圍內增減，所以各縣（市）對房屋標準價格，幾乎沒有置喙餘地。惟修正後之房屋稅條例規定，房屋標準價格應每三年重行評定一次，且由各縣（市）自行辦理。因此，各稽徵機關為肩負起評定房屋標準價格的重責大任，乃紛紛從過去被動執行走向主動積極規劃評定工作，並對房屋稅制進行研究，期能增裕房屋稅收，健全房屋稅制。房屋標準價格每三年應重行評定一次，而將近二十年未調整且與現實不符的現象，終於可依實際價格調整，並能藉此而

提高房屋現值，增加房屋稅收入，改善地方財政。<sup>52</sup>

如表 3-2 所示南投縣八十一年至九十一年平均房屋稅稅課收入為 528,468 千元佔全部地方稅收入的百分之 14.30，比率不高，可藉由提高評定房屋標準價格稅基，與房屋實際價格調整與市場價格同步，以提昇房屋稅課收入，增進地方自主稅課財源。

租稅減免條件應更具合理性：房屋稅之減免，除房屋稅條例第十四、十五條規定外，減免地價稅，除行政院訂頒土地稅減免規則外，尚散佈在其他法規條文，計有 1.九二一震災重建暫行條例第四十六條。2.獎勵民間參與交通建設條例第三十一條。3.都市更新條例第四十六條。4.都市更新條例施行細則第二十二條。5.新市鎮開發條例第二十五條。6.新市鎮開發條例施行細則第三十四條。7.促進民間參與公共建設法第三十九條。8.國有財產法第八條。9.文化藝術獎助條例第二十六及二十九條。10.農產品市場交易法第十及十七條。11.放射性污染建築物事件防範及處理辦法第十三條。12.國軍老舊眷村改建條例第二十五條。13.文化資產保存法第二十七條之一。14.災害防救法第四十條。15.郵政法第九條。16.郵政儲金匯兌法第八條。17.簡易人壽保險法第三十條。18.發展觀光條例第四十九條。19.國民住宅條例第十五條。20.各地方政府所定「私有歷史建築物減徵地價稅及房屋稅自治條例」等二十一種，減免方式不一，亦無一致之標準或原則，除國有財產法外，其餘皆由主管財稅以外的其他部會所主管，對減免稅捐工具的使用已幾近浮濫，嚴重破壞稅制及侵蝕房屋與地價稅稅基，各項減免應儘速回歸稅制。否則如此漫無標準的減免稅，又未依財政收支劃分法第三十八條之一規定辦理，即減少之房屋

---

<sup>52</sup> 江兆國，〈我國現行房屋稅制相關問題之研究〉，《財稅研究》，第 36 卷，第 1 期，民國 93，頁 108-129。

稅、地價稅未同時籌妥替代財源，亦未給予補助，對地方政府之財政收入影響至鉅。<sup>53</sup>

#### (四) 契稅稅制基本問題：

契稅是基於不動產所有權移轉時，依其土地及定著物價值所課徵的租稅，屬財產稅之一種。從其替人民作不動產產權移轉之登錄，以證明其取得所有權或典權為合法的這一點觀察，則頗與行政規費相類似；從其於不動產移轉時始行課稅一點觀之，則又頗似移轉土地增值稅。自平均地權條例實施以後，由於現行契稅條例第二條第一項的規定，在開徵土地增值稅區域，停徵契稅。

契稅條例在八十八年前後修正兩次，前所未見，第一次奉 總統八十八年一月二十七日令，買賣稅率由七·五％降為六％，並自同年同月二十九日施行；第二次奉 總統八十八年七月十五日令公布，贈與、占有稅率由七·五％降為六％，典權稅率由五％降為二％，並自同月十七日起施行。契稅六種稅率降幅達二十％，並取消監證制度，建築物於建造完成前，變更起造人名義者不再課徵契稅，就稅制而言，可謂作了重大改革。上開契稅條例適度調降稅率，乃為推動「振興房市方案」，企圖提振經濟、提高購屋意願，而所採取之減稅措施，然事與願違，調降稅率實施未久，遭受九二一大地震，經濟受創，購買力削弱，購屋意願不高，又適逢經濟不景氣，相形之下，雪上加霜，稅收銳減，顯然地，短時間房地產稅收無法增加，財政益形困窘。不景氣所採取減稅措施，造成財政短絀與永久性的稅收損失，歷來各國政府都是減稅

---

<sup>53</sup> 同註 9。

容易增稅困難，有鑑於政府理財的永續經營特質，可使短期財政短絀，透過日後財政盈餘加以平衡。這種平衡機能有利於景氣循環的調節，亦即經濟不景氣時，政府稅收減少，一旦景氣來臨，稅收自然增長，便會產生盈餘，財政收支隨之達到平衡，因此，稅法的制訂或修正，一定要有嚴謹性與周延性、具有前瞻性，切勿短視近利。<sup>54</sup>

如表 3-2 所示南投縣八十一年至九十一年平均契稅課收入為 143,225 千元佔全部地方稅收入的百分之 3.71，比率偏低，可與推動「振興房市方案」，企圖提振經濟、提高購屋意願等政策相結合，惟中央政府在修正地方稅之各種稅法時，應廣邀地方政府與會共商降低契稅稅率，肇致契稅收入短收，應有相關配套措施，以彌補降低契稅稅率所減少之契稅收入，而造成地方稅收永久性減少，進一步提昇地方自主稅課財源。

## 第二、析論我國印花稅重要問題：

### (一) 總繳與重複課稅的問題

印花稅最顯著之缺點為彙繳制度，使印花稅成為營業稅及娛樂稅之附加稅，印花稅的完納，本係由納稅義務人自行購貼印花稅票，自行銷花，而不以現金完納，納稅人可零星負擔，於國庫財有「積少成多」之利，彙總繳納後，由稽徵機關開給稅單（或併營業稅自動報繳）按期計徵，納稅人之負擔，反而「積少成多」、輕稅成為重稅；而改以現金繳納之印花稅成了「有稅無花」之狀

---

<sup>54</sup> 黃呈錐、莊東，〈淺談契稅徵收支變革暨今後應努力方向〉。《財稅研究》，第 32 卷，第 4 期，民國 89，頁 117-130。

態。按此一「自動報繳」之印花稅，其「租稅客體」乃以產銷過程中各階段或某一階段之營業額為準。「稅基」與營業稅相同，均為該月書立發票之總金額乘以印花稅稅率。應納之印花稅，於次月十日前與營業稅一併繳納。如此，租稅客體相同，稅基相同，繳納期限亦復相同，其與營業稅之重複莫此為甚。總繳制度下之印花稅，事實上已發生變質而成為營業稅或娛樂稅之附加稅，其基本精神已喪失殆盡，而且亦為徵納雙方招致許多困擾，故對此一制度，允宜有所改革。其基本改革，學者間主張不一，有謂將統一發票部份之印花稅，併入營業稅，娛樂比賽及展覽票券部份之印花稅併入娛樂稅，一次徵收。

## (二) 憑證辨認問題：

印花稅係憑證稅，其徵課以憑證為基礎，而其完納係由納稅義務人自行購貼及註銷印花為要件，故就納稅人言，首先必須對於憑證之性質，予以辨明，即對所書立或持有之憑證確定是否屬於應稅範圍，然後決定該憑證究屬稅法之中何一類目，始能正確無誤地完納其印花稅，而不造成誤貼或漏貼等現象，就稅法之規定言，貴能明確，而忌模稜兩可，夾纏不清，俾徵納雙方均有明確遵循之途徑，而免納稅人無所適從，也滋長了執行人員舞弊之空隙，致造成了糾紛的現象。

## (三) 印花稅票之貼用，註銷與揭下重用問題

就印花稅之本質言，「貼用稅票」與「戳銷稅票」兩項手續，稅票既經貼用，即應戳銷，否則即屬手續不合，未註銷之印花稅

票，是否准其任意揭下重用，財政部的解釋傾向於未經註銷，即意味未予完成納稅手續，可能是基於便民的宗旨，而准予揭下重用。但即使說明不得揭下重用的範圍，擴大解釋包括已貼花而未註銷者，但從印花稅之稅務行政觀點而言，並不具太大意義，蓋印花稅完稅憑證，分散民間，稽徵機關檢查難予周密，且多擾民，貼花與註銷與否，均隨納稅人個人意志，並無任何科學上之勾稽工具，逃漏與投機之誘因極大，貼花與註銷既不合時宜，總繳方式又將流於營業稅與娛樂稅的附加稅，看來印花稅真無任何存在的理由，則印花稅實應及早廢除。

惟若廢除印花稅，為健全地方稅制觀點，中央政府於建立地方稅制時，應邀集各地方政府與會，共商廢除印花稅，所減少地方財政收入影響程度，並謀求其他配套措施，以彌補地方財政困窘，如南投縣印花稅八十一年至九十一年平均為稅課收入 76,517 千元平均佔南投縣地方稅收入 2.04%（如表 3-2），雖然印花稅稅課收入所佔比率 2.04% 甚低，但就赤字連連的南投縣財政而言，仍不無小補，故於建制健全地方稅制之際，需廣邀各地方政府、專家、學者、在穩定健全的地方財政制度下，所作的改革，必然可避免阻礙而獲得成功。

### 第三、我國娛樂稅法重要問題之檢討：

娛樂稅係向消費的顧客按其門票價格或其收費額課徵，屬特種銷售稅，又因其課徵之時機稍縱即逝，具有機會稅的性質。娛樂稅與其他各稅最大的不同在於納稅義務人是出價娛樂的人，但是由提供娛樂場所、娛樂設施或娛樂活動的業者或舉辦人代徵。我國娛樂稅正式立法，始於抗戰期間陪都所在地的四川省，稱之為「行為取締稅」，目的不僅於財政收入，更具有取締奢糜、改善

社會風氣之政策意義。故其立法目的，可用以考量現今成娛樂稅是否合乎時宜，是否應予改弦更張，僅就下列三項提出檢討：

就課稅範圍而言：對撞球場、保齡球館、電影皆課稅，但以今日標準，似乎不易認定這些活動具有奢侈性或敗壞社會風氣，另一方面，許多新興休閒娛樂設施如：KTV、MTV、三溫暖、柏青哥，卻因稅法久未修正，根本不及列入課稅範圍。故應隨時代變遷，定期檢討課稅項目之合理性，以維稅制公平。

就稅率結構而言：其一、奢侈程度與稅負大小成反比：為達成社會政策目標，原則上，凡奢侈程度高及非一般大眾從事之娛樂，應課以高稅率，反之，對於大眾化之娛樂應適用較低稅率，俾符量能課稅之原則。然而，大眾化娛樂的電影，法定稅率竟高達 60%（國片為 30%），反觀奢侈程度高的夜總會僅 30%。而最為人所詬病者，乃撞球場最高稅率 50%，保齡球 30%，高爾夫球 20%，衡諸三種場所消費群之所得分配狀況，明顯違反量能課稅原則。

其二、舞廳與舞場性質有別，稅率宜異：法定稅率，二者皆為 100%，蓋以往視跳舞為社會禁忌，如今於社會文化變遷，跳舞已成正當休閒娛樂與社交活動，舞場亦已開放設立，對於一般社交舞場，理應與有舞女陪侍之舞廳有所區別，應訂定不同之稅率。

就免稅規定而言：免稅規定共三款，一、三款皆有不妥：其一、第一款對符合規定之組織所辦之娛樂活動予以免稅，顯失公平，因免稅之標準應以社會功能來決定，如今卻形成能否與免稅團體搭上線為標準，殊為不當。

其二、第三款之規定，顯屬多餘，蓋「不以任何方式收取費用」，自非本法規定之課稅對象，亦不生娛樂稅之問題，應予刪除。

如表 3-2 所示南投縣八十一年至九十一年平均娛樂稅課收入為 29,932 千元佔全部地方稅收入的百分之 0.80，比率偏低，南投縣為民風淳樸的地方，奢侈程度高的娛樂活動、娛樂設施、娛樂場所不多，稅課收入比率極低，故如要增加娛樂稅課，除須擴大對於大眾化之娛樂活動、娛樂設施、娛樂場所課徵娛樂稅，則與具有取締奢靡、改善社會風氣之政策意義有違，若以財政收入為主要目的，則娛樂稅課應改弦更張，應以大眾化之娛樂活動、娛樂設施、娛樂場所為對象與範圍課徵娛樂稅，加強稽徵，以補南投縣財政困窘之萬一。

第四、我國使用牌照稅法重要問題之檢討：使用牌照稅係對使用公共水陸道路之車、船、馱獸等交通工具所課徵，具有使用政府所提供公共財之使用者付費(users charges)<sup>55</sup>性質。又其納稅義務人為擁有交通工具者，稅負不易轉嫁，具有直接稅之特性。使用牌照稅之稅額按車輛之種類、用途、氣缸總排氣量之大小呈累進訂定。

使用牌照稅第七條規定，免徵使用牌照稅之交通工具：對於軍隊使用、公共安全、衛生機關、享有外交待遇機構及人員、專供教育文化之宣傳巡迴使用之交通工具等，皆可免納使用牌照稅。專供已立案之社會福利團體和機構使用，並經各地社政機關證明者，每一團體和機構以三輛為限。專供持有身心障礙手冊並

---

<sup>55</sup> 李金桐，《租稅各論》。台北市：五南，民 84。

領有駕駛執照者使用之交通工具，每人以一輛為限。但因身心障礙情況，致無駕駛執照者，每戶以一輛為限。

如南投縣使用牌照稅八十一年至九十一年平均為稅課收入 91,206 千元平均佔南投縣地方稅收入 24.83% (如表 3-2)，然使用牌照稅稅法第七條第八項規定，對專供持有身心障礙手冊並領有駕駛執照者使用之交通工具，每人以一輛為限。但因身心障礙情況，致無駕駛執照者，每戶以一輛為限。依上述標準符合資格者不在少數，如所有符合事項標準者皆了解免稅優惠，則對稅基之侵蝕必將擴大，因此；建議廢止身心障礙或與其同戶之親屬免徵使用牌照稅之規定，因為照顧身心障礙或與其同戶之親屬權益，宜以社會福利措施因應，不應以租稅減免方式辦理。若此，對赤字連連的南投縣財政而言，定有若干之助益。故於建制健全地方稅制之際，應廣邀各地方政府、專家、學者、在穩定健全的地方財政制度下，所作的改革，必然可避免阻礙而獲得成功。

表 3-2 南投縣歷年各項稅捐實徵數

單位：新台幣千元

年度別	總計	國稅					
		合計	營利事業所得稅	綜合所得稅	遺產及贈與稅	貨物稅	證券及期貨交易稅
81	5,765,309	1,293,819	341,842	649,684	66,754	13,236	222,303
82	6,413,673	1,482,806	438,931	718,602	113,638	22,232	189,403
83	7,628,084	2,080,460	626,108	878,653	288,496	18,431	268,772

84	8,656,366	2,531,703	714,183	1,033,048	408,075	15,324	361,073
85	8,371,714	2,552,361	794,420	1,240,211	242,774	11,374	263,582
86	8,800,463	2,816,056	795,315	1,242,702	228,146	16,979	532,914
87	9,888,509	3,545,814	977,207	1,394,471	286,941	24,279	862,916
88	10,034,872	3,443,476	1,257,976	1,395,606	136,445	47,876	605,573
88.07-89	4,415,517	4,415,517	1,856,772	1,102,940	389,402	84,654	981,749

表 3-2 南投縣歷年各項稅捐實徵數 單位：新台幣千元

年度別	省稅			
	合計	營業稅	印花稅	使用牌照稅
81	1,289,775	714,785	49,989	525,001
82	1,500,109	830,965	57,644	611,500
83	1,893,499	1,142,051	66,859	684,589
84	2,265,940	1,418,157	76,652	771,131
85	2,923,928	1,926,667	78,644	918,617
86	3,123,912	2,056,991	79,779	987,142
87	3,721,010	2,578,291	82,554	1,060,165
88	4,294,054	3,178,313	81,894	1,033,847

88.07-89	4,369,257	3,097,798	121,049	1,150,410
----------	-----------	-----------	---------	-----------

表 3-2 南投縣歷年各項稅捐實徵數

單位：新台幣千元

年度別	縣市稅							教育捐
	合計	田賦	地價稅	土地增 值稅	房屋稅	娛樂 稅	契稅	
81	3,111,820	16	328,070	2,267,658	395,193	14,186	106,697	69,895
82	3,359,525	4	380,580	2,445,778	413,244	18,529	101,390	71,233
83	3,550,102	1	386,265	2,492,745	459,912	24,655	186,524	104,023
84	3,741,689	0	408,998	2,579,347	507,988	30,923	214,433	117,034
85	2,843,121	1	447,598	1,580,083	558,311	33,550	223,578	52,304
86	2,810,282	0	445,342	1,587,139	590,782	33,088	153,931	50,213
87	2,569,571	-	480,105	1,307,203	608,549	36,099	137,615	52,114
88	2,288,451	-	508,816	1,003,806	608,443	37,118	130,268	8,891
88.	3,142,794	-	799,699	1,643,57	505,756	40,044	153,719	558

07- 89				6				
-----------	--	--	--	---	--	--	--	--

表 3-2 南投縣歷年各項稅捐實徵數單位：新台幣千元

年度別	合計	營利事業所得稅	綜合所得稅	遺產及贈與稅	貨物稅	證券交易稅	期貨交易稅	營業稅
90	5,074,947	1,389,559	1,072,794	181,296	55,356	411,768	656	1,963,518
91	4,570,302	1,028,473	1,367,063	197,759	51,358	451,425	574	1,473,650

年度別	地價稅	土地增值稅	房屋稅	契稅
90	439,279	489,197	586,227	72,356
91	475,109	761,212	578,746	94,960

年度別	印花稅	使用牌照稅	菸酒稅	娛樂稅	教育捐	罰鍰
90	73,334	1,133,438	--	29,507	248	42,876
91	73,290	1,156,992	501,149	31,553	279	128,858

資料來源：南投縣政府稅捐稽徵處

其二、財政努力與提昇租稅徵收技術：各地方政府表示會採行清查稅基、加強稽徵查緝逃漏等方式，提高租稅收入來源進而達成開闢財源之目標。

一是查緝逃漏稅收問題分析：在各縣市政府所提出的「開源節流」方案中，有七成表示會採行清查稅基、加強稽徵查緝逃漏等方式。以提高租稅收入來源進而達成開闢財源之目標。

二是地方執行追討欠稅方案之問題分析：對地方稅捐稽徵處在執行清理欠稅及追討作業上最大的問題是人力短缺，部分欠稅案件數量龐大，加以欠稅人基本資料如地址、所得、存款帳戶等未加清理掌握，致使在執行與協調上需耗費許多行政成本，形成追討欠稅的障礙。部分稽徵機關人力礙於行政程序簡化與跨單位行政協調效率有待提昇，另需配合法院及境管局等執行提起禁止處分，限制出境等保全措施涉及跨單位通報、協調、執行等冗長繁瑣行政程序，執行追討作業行政效率有待提昇。

其三：地方投資與營業稅分成：中央應將「統籌分配稅款餅作大」：在全國經濟會議「鼓勵地方政府吸引投資」的建言中，地方政府招商意願與誘因工具是會議討論焦點所在，部分縣市政府也提出修改營業稅分成比例作為地方招商誘因的建議，營業稅在精省以前為地方稅收，中央政府從未分成；八十八年修正「財劃法」基於需負擔原省府支出，而保留全國 60% 的營業稅，這項作法顯有爭議。因為原台灣省政府每年從中央統籌分得的北高兩市營業稅與台省各縣市所徵營業稅的一半（另一半為縣市收入），約佔全國營業稅收入的 50%，亦即如中央以需承擔省政府支出為由，最多只能留原省府分得的營業稅成數，即全國營業稅的五成而非六成。又因中央調降金融業營業稅率，更造成地方政府統籌分配稅款減少，因此應建議中央再次修法，將營業稅的五成提撥作為統籌分配稅款，中央僅保留五成，將統籌分配稅款這塊大餅作大。

其四、開徵特別稅課與自治稅捐：依據地方制度法及地方稅法通則規定，地方政府可開徵特別稅課與自治稅捐，如污染稅、噪音稅、空地稅、與建設捐．．．等，尤其都市建設捐的開徵已研究多時，如能開徵當可解決都市建設財源不足問題。課徵時並採多元附加客體方式，可使來源多樣化，且可籌措大筆資金。

## 第二節 增進地方自主非稅源收入之途徑

觀察第二章表 2-3 我國各級政府補助收入佔支出之比例，發現地方政府歷年歲入來源之補助收入佔歲出結構可發現，除少數都市化程度較高之地方政府外，其餘地方政府均高度仰賴統籌稅款及上級各項補助款，自有財源所佔比例均不高。第三章表 4-3 歷年南投縣歲入預算——按來源別分，非稅源收入如規費收入，南投縣規費收入平均佔總收入比重為 1.28%；而工程受益費僅兩個地方政府開徵，其餘地方政府（如南投縣）此項收掛零；而財產及事業等其他收入在不同地方則有差異較大的表現，南投縣財產收入平均佔總收入比重為 0.65%，比重不到 1% 的比例，南投縣政府營業盈餘及事業收入平均佔總歲入比例為 0.25% 遠低於 5%，就整體而言地方政府非稅源收入顯然有待提昇。

其一、補助款分配制度應作為提昇地方非稅課收入比例之獎懲機制「財劃法」是我國統籌分配稅款與補助予分配機制的最主要法律依據。雖然已採用透明化及公式化原則分配，但不同層級地方政府適用的公式與方法仍不盡相同。若維持現行機制架構不變，則地方政府應盡速建議中央修改財劃法第十六條之一第二項第四款有關地方政府之分配規定，將「租稅努力」與「非租稅努

力」因素分別增列為分配統籌分配稅款與補助款公式中的變數，藉以發揮獎懲誘因機制在地方政府間的功能與效用。

其二、規費徵收費率應適度反應行政效率：為落實使用者與污染者付費原則，並依成本與收益配合原則徵收規費，地方政府機關積極檢討所徵收的規費是否符合成本，並加強取締製造污染者，以依法收取費用。而為反應政府行政效率，部分行政規費應採差別定價，對於需政府挹注較多行政資源以配合人民需求者，應酌予調升行政規費費率。

其三、加強處理公有財產：地方公用財產被占用情況普遍，各管理機關除應積極清理排除侵占行為外，並應追收不當得利，加速處理縣、市有非公用土地，全面清查最小建築單位面積以下之畸零地，辦理處分讓售，以促進土地資源有效運用，而利於都市建設。另外積極清查各機關經營之眷舍，以減少管理費用、增進土地利用與讓售土地收入及稅收，尚可積極協調各借用縣、市有房地機關與本府辦妥租用手續，將借用改為租用收取租金，以增加租金收入。避免土地閒置及考量縣府財力，今後公有土地應朝「長期出租或獎勵民間投資或民間合建」之方向處理。地方政府老舊市場及公共設施以多目標使用方式鼓勵，誘導民間投資改建，認養。

其四、提昇公共造產及公有事業經營效率：各地方政府對於工商區、風景觀光區、海水浴場、游泳池、超級市場、旅館、海埔新生地、與其他遊樂事業等的興建與經營，需統籌規劃評估營運策略、人力、物力資源運用方式、研究發展，使公營、開發民營、公私合營等方式，使事業或營利事業依不同性質，發揮更高營運效率，增進營運收入，創造更多盈餘或減少行政支出比率，

皆可繁榮地方，並增裕公庫。

其五、發行地方彩券：發行電腦彩券在國外已行之有年，而台灣在民國九十一年元月十六日由台北銀行與樂彩公司負責的公益彩券正式發行，而發行彩券的目的，最主要還是以增加政府的財政收入為主；一般而言，彩券通常由政府獨占發行，而這種由彩券發行而得的淨收入被稱為彩券營業盈餘的隱含租稅；依據公益彩券發行條例之規定，所謂彩券盈餘，係指售出彩券券面總金額扣除應發放獎金總額及發行彩券銷管費用或為發行彩券而舉辦之活動費用之餘額。彩券有娛樂作用，又可減少非法賭博，與帶給地方政府豐沛收入。

依學者劉代洋所言：「彩券收入是較受人歡迎的，畢竟它不會牽涉到因加稅或另立新稅目而引發的痛苦感問題。再者，彩券的運作結果不但會使得少數人有機會中大獎，對大多數參與人而言，也具有娛樂的效果，有減少非法賭博的可能性。當發行彩券收入除了作為發行費用與獎金支出外，剩餘的部分將作為社會福利支出時，地方政府莫不熱衷辦理，期盼藉由它的發行，增加財政收入，提高施政績效來爭取選民。

彩券的收入是否能給地方政府帶來穩定的收入，劉代洋指出應考量：(1) 鄰近地區是否也發行同樣的彩券來競爭，以台灣地區為例，如直轄市及省府皆各自發行，甚至各縣市政府也各自發行，則競爭激烈，市場銷售額自然較小；(2) 發行彩券的新鮮感，若發行一段長時間或有新的投機途徑，彩券銷售量自然下降，同時，劉代洋亦認為彩券的發行成本是相當高的，不過隨著發行量的增加，具有規模經濟的現象。民國 88 年底，我國中央政府推出的刮刮樂二合一公益彩券，這項彩券是結合立即型與傳統型彩

券，民眾購買後可立即兌獎，還可以把彩券保留下來再兌一次獎。發行彩券收入扣除獎金後，每年盈餘中的 45% 擬支應國民年金，5% 提撥為全民健保安全準備金，其餘 50% 分配給直轄市與各縣市政府。<sup>56</sup> 至於南投縣是否需自行發行地方公益彩券仍需作審慎評估。

其六、強化公庫現金管理：公庫收支有其時間落差，如能將閒置資金購買銀行定期存單；政府公債、國庫券等，兼顧安全性與流動性下，可為公庫帶來不少的孳息或投資收益。現金管理是指管理資金的流進與流出，讓閒置資金量能效率最大化，提供孳息或短期投資，對政府的財務狀況有所助益。現金管理尚包括以各種可能的方式降低財務成本，例如降低購買成本、借款成本、金融服務成本與現金持有成本，購買時付款時間的掌握與控制，如在必須支付時付款，避免延誤支付而被要求額外付費，若有閒置現金亦可提前支付以獲取折扣。在借款成本方面，隨時視財務調度狀況降低借款額度與時間，以減少利息支出。在要求金融機構所提供之金融服務方面（如代收稅款，墊付款項等），應隨時檢討，可能的話減少服務項目，讓金融機構間更具競爭性，有更低廉的服務價格。在現金持有成本方面，應盡量減少不計息的支票存款戶餘額。降低財務成本雖不像財務投資可以帶來大筆收益，但節減支出的好處也是相當可觀的。<sup>57</sup>

其七、公款計息問題：國內金融機構網路已建立，銀行間通匯與資金移轉非常方便與迅速，似可考慮採行美國國庫存款方式，代庫銀行在各稅收經收銀行及公債經理銀行總行設置租稅與貸款帳戶予以存款計息，代庫銀行與財政主管機關視公款調度需

---

<sup>56</sup> 徐仁輝，《公共財物管理》。台北：智勝文化，民 89，頁 270-271。

<sup>57</sup> 同註 56，頁 307-308。

要，隨時自租稅與貸款帳戶調撥資金，代庫銀行經理代庫業務仍不收取費用，普通基金存款亦不予以計息。如此作法有多項優點：(1) 公庫存款可以孳息（非自代庫銀行，而來自一般銀行）；(2) 代收稅款銀行代收意願提高，因可存放一段時間（若存放期太短，則宜考慮給予代收稅款手續費）；(3) 免除財政主管機關與代庫銀行因公款計息與手續費之爭議；(4) 減少國庫存款收支對貨幣市場之衝擊；(5) 降低中央銀行穩定貨幣市場之操作成本。<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> 同註 56，頁 307-308。

## 第四章 地方政府增進自主財源之努力 與障礙

我國地方財政的問題包括收入面、支出面與調整面的不均衡問題，而其核心部分，則為地方自主性財源普遍不足，必須長期依賴上級政府補助方能從事建設，甚至於部分縣市（如南投縣）支應人事費用等基本支出，均須靠上級政府補助，可知地方財政困窘之嚴重。在一九九六年之「國家發展會議」，對於地方財政問題解決途徑，會議決議中對訂定各級政府自有財源比例有了初步的共識。

建立上級政府自有財源比例，應以較下級政府為較高之原則，各級政府自有財源比例研訂如下：中央政府百分之八十以上；省市政府百分之七十以上；縣市政府百分之六十以上；鄉鎮市政府百分之五十以上。

各地方政府普遍認為自有財源確有提高之必要。本章先就地方政府自主財源來源分析，地方政府針對自主財源來源的自我努力程度，檢視地方政府運用各種『開源節流』方案來改善財政赤字問題，來分析現行法制與執行問題之所在。

### 第一節 地方政府自主財源來源分析

地方財政自主性的衡量：一般在論及政府財政能力時，多以「平均每人稅收」或「財政自主性」為衡量地方政府支應公共支

出能力的指標，地方政府自主性(Local Fiscal Autonomy)<sup>59</sup>，是指依賴上級政府的補助金程度愈低、其自主性愈高。地方政府財源依其是為機關本身課徵的收入為標準，可分為實質收入和非實質收入，前者包括稅課收入(含自有稅課收入淨額和統籌分配稅)、工程受益費、規費及罰款收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、其他收入等；後者包括補助及協助收入、賒借收入和移用以前年度歲入等。所謂「自有財源」就是指該級政府自有的稅課及非稅課收入，扣除外來的賒借與補助收入的部分，一般分析財政自主性就是比較該級政府自有財源的相對比率，因此常用於比較財政自主性的指標有以下幾種：

1. 財政自主性指標  $A = \text{非補助收入佔總歲入比重} = \text{非補助收入} / \text{總歲入}$ 。
2. 財政自主性指標  $B = \text{非補助收入佔總歲出比重} = \text{非補助收入} / \text{總歲出}$ 。
3. 財政自主性指標  $C = \text{人均自有財源} / \text{各縣市人均自有財源總計} * 100\%$ 。  
 $= (\text{非補助收入} / \text{人口數}) / \text{23 縣市總計} * 100\%$ 。<sup>60</sup>

指標級距	財政自主性指標
80% 以上	台北市、高雄市
70-79.9%	台南市、台中市
60-69.9%	台北縣、桃園縣、新竹市

<sup>59</sup> 同註 19，頁 37。

<sup>60</sup> 同註 19，頁 37。

50-59.9%	嘉義市、基隆市
40-49.9%	台中縣、高雄縣
30-39.9%	宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、台南縣
20-29.9%	雲林縣、嘉義縣、屏東縣、南投縣、花蓮縣
10-19.9%	台東縣、澎湖縣

資料來源：表 2-3 及表 2-4 整理所得。

南投縣地方財政自主性，由表(2-4)觀之為 24.39%，表(4-1)顯示指標級距為第七指標級距 20-29.9%，僅高於花蓮縣、台東縣、澎湖縣，為全國地方財政自主性倒數第四位，遠低於在一九九六年之「國家發展會議」共識，縣市政府自有財源比例百分之六十以上，南投縣自主性財源確有提高之必要。

2002 年 11 月 19 日立法院終於三讀通過「地方稅法通則」及「規費法」，對於地方財政關係最密切之「稅」與「非稅公課」，提供了法律建制，自是劃時代大事。地方稅法通則原為「俾地方得以行使憲法所賦予之立法權」(大法官釋字第二七七號解釋)，惟此次制定之地方稅法通則，對地方稅立法，仍認為應由「中央立法，各級地方政府僅在授權範圍內，得自主彈性調整。」地方自治之首要課題，即地方事務由地方自主負責；而地方自治事務之執行，須以財源為基礎，是以地方對其自治任務自我決定、自我負責。但對中央與地方財政責任仍未釐清，按對自治事項之保障，在於對該事項所需費用充分供應，並確保其自主決定財政工具。

從地方財政(法)學的角度言之，有關地方單行性稅捐(自治稅捐)、地方受益費(如工程受益費)、地方規費(如行政規費、使用規費)及地方特別公課(特別稅捐)等，均為地方財政收入

之一種，並可稱為四大「地方公課」。其中，（一）自治稅捐是指地方自治團體為支應地方事務之財政需要，並達成其行政目的，依據法律、法規命令及自治法規向人民或居民強制課徵之金錢、或其他有金錢價值之實物之給付義務，且政府不予以直接之報償者而言。至於（二）地方受益費如工程受益費，是指地方自治團體為滿足地方自治團體事務之財政需要，對重大工程所涉及地區人民就工程所致之利益課徵一定之費用，以衡平其利得之謂。（三）地方規費，如行政規費、使用規費等，係指為滿足地方自治團體事務之財政需要，因特定人民利用地方自治團體之活動獲得特別給付，而由地方政府基於公權力所收取之費用。此外，（四）地方特別公課則係非為滿足一般的地方自治團體事務之財政需要，而基於特定任務之財政需要，對於特定群體課徵的負擔（其側重課徵對象之群體共同利益關聯性）。<sup>61</sup>

地方稅課本屬於地方政府收入之一類，而按地方制度法第六十三條、第六十四條、第六十五條之規定，我國地方自治團體之財政收入為：一、稅課收入；二、工程受益費收入；三、罰款及賠償收入；四、規費收入；五、信託管理收入；六、財產收入；七、營業盈餘及事業收入；八、補助及協助收入；九、捐獻及贈與收入；十、自治稅捐收入；十一、其他收入，如公共造產收益等。同法第六十七條復規定，有關地方自治團體之收入及支出，本應依本法（地方制度法）及財政收支劃分法規定辦理；且地方稅之範圍及課徵，應有地方稅法通則為依據。至於，地方規費之範圍及課徵原則，則須另依規費法之規定；其未經法律規定者，則須經地方立法機關議決，始能徵收。爰配合上開地方制度法與財政收支劃分法相關規定，並落實法治國家法律保留之理念，立

---

<sup>61</sup> 陳朝建，〈地方稅法通則及規費法上之地方公課初探—兼論高雄縣茂林鄉收取入境費之個案〉，《中國地方自治》，第56卷，第6期，民92.6，頁27-42。

法院業於民國九十一年十一月十九日三讀通過地方稅法通則、規費法等二法，真正賦予地方自治團體自主立法稅課之實權，可視其需要，經地方議會之同意，即可開徵一至四年的特別稅課、臨時稅課或附加稅課，以及其他相關地方規費，預計將對目前困窘的地方財政注入一股活水，並將使早年備受爭議的「鎮長稅」因而取得正當法源。<sup>62</sup>

地方公課在我國地方財政收入之定位，如回歸地方制度法及財政收支劃分法規定觀之。可知我國地方財政收入之項目，計有十一類之多：第一類為稅課收入，是以「法定稅課」為主，以縣市稅課收入為例（如第二章表 2-2 所示），包括：土地稅、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅、煙酒稅（依財政收支劃分法第八條第四款規定，應由中央分配該縣市之稅課收入）、統籌分配稅（依財政收支劃分法第十六條之一第二項第三款及第四款規定，應由中央統籌分配該縣市之收入）等。

第二類則為工程受益費收入。依財政收支劃分法第二十二條規定，各級政府該管轄區內對於因道路、堤防、溝渠、碼頭、港口或其他土地改良之水陸工程而直接享受利益之不動產或受益之船舶，得徵收工程受益費。前項工程受益費之徵收，以各該工程直接與間接實際所需費用之數額為限，若其工程之經費出於賒借時，其工程受益之徵收，以賒借之資金及其利息之償付清楚為限；但該項工程須繼續維持保持者，得依需要繼續徵收。而且，工程之舉辦與工程受益費之徵收，均應依據預算程序始得為之。

第三類為罰款及賠償收入。依財政收支劃分法第二十三條規定，依法收入之罰金、罰鍰或沒收、收入之財物及賠償之收入、

---

<sup>62</sup> 同註 60。

除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。

第四類為規費收入。其中，地方制度法第六十七條指出，地方政府規費之範圍及課徵原則，依規費法之規定；其未經法律規定者，須經各該立法機關之決議徵收之。另依財政收支劃分法第二十四條、第二十五條規定，司法機關、考試機關及各級政府之行政機關徵收規費，應依法律之所定，未經法律規定者，應分別先經立法機關或民意機關之決議，否則不得徵收之。又各事業機構徵收規費，除法律另有規定外，應經該管最高級機關核定，並應經過預算程序，分別歸入各級政府之公庫。

第五類信託管理收入。依財政收支劃分法第二十六條規定，各級政府及其所屬機關，依法為信託管理或受委託代辦時，得收信託管理費。

第六類為財產收入。依財政收支劃分法第二十七條、第二十八條規定，各級政府所有財產之孳息、財產之售價及資本之收回，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫，又各級政府出售不動產或重要財產，依法律之規定，公務機關對於所有財產孳生之物品與其應用物品中之剩餘或廢棄物，除法律另有規定外，得呈經上級主管機關核准按時價出售。

第七類為營業盈餘及事業收入。如依財政收支劃分法第二十條規定，各級政府經法律許可，得經營獨占公用事業，並得依法徵收特許費，准許私人經營。又地方政府所經營獨占公用事業之供給。以該管轄區域為限；但經鄰近地方政府之同意得為擴充其供給區域之約定，此部分可另參照地方制度法第二十一條與第二十四條跨域行政相關規定，另依財政收支劃分法第二十九條規定，各級政府所有營業之盈餘，所受之捐獻或贈與及其他合法之收入，除法律有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。

第八類為補助及協助收入。按地方制度法第六十九條所指，各上

級政府為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助；對財力較優之地方政府，得取得協助金。各級地方政府有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府得酌減其補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增其補助款。前述補助須明定補助項目、補助對象、補助比率及處理原則；依其補助辦法，分別由行政院或縣定之。另依財政收支劃分法第三十條至三十三條之規定，中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府。但以下列事項為限：一、計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。二、跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫。三、具有示範性作用之重大建設計畫。四、因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。前項各款補助之辦法，由行政院另定之。縣為謀鄉鎮市間之經濟平衡發展，對於鄉（鎮、市）得酌予補助；其補助辦法由縣政府另定之。各上級政府為適應特別需要，對財力較優之下級政府得取得協助金。又前項協助金。應列入各該下級政府之預算內。

第九類為捐獻及收入。如依財政收支劃分法第二十九條規定。各級政府所有營業之盈餘，所受之捐獻或贈與及其他合法之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。

第十類為自治稅捐收入。此處所指之「自治稅捐」俗稱為「鎮長稅」，即地方自治團體因財源不足而徵收之直轄市長稅、縣市長稅、鄉鎮市長稅或其他地方稅捐，此類稅捐於未牴觸中央法律、法規命令規範下，只要有法律依據並經地方議會議決以自治條例作為依據者，仍得為地方自治團體籌措財源、開源節流之工具性權力，構成地方制度法第十七條規定，地方自治團體之居民有依法律、自治條例而繳納自治稅捐之法定義務之基礎。

第十一類為其他收入，例如公共造產之收入等。公共造產之定義為：「地方自治團體為達增裕財政，繁榮地方之目的，主動結合地

方資源，所從事具收益性之經濟事業即稱為公共造產事業。」

最後，公債及借款之收入，如地方制度法第六十八條指出，直轄市、縣（市）預算收支之差短，得以發行公債、借款或移用以前年度歲計剩餘彌平，鄉（鎮、市）預算收支之差短，得以借款或移用以前年度歲計剩餘彌平。直轄市、縣（市）公債之未償餘額比例，鄉（鎮、市）借款之未償餘額比例，依公共債務法之規定。再者，另依財政收支劃分法第二十九條規定，各級政府所有營業之盈餘，所受之捐獻或贈與及其他合法之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫，此外，依財政收支劃分法第三十四條規定，各級政府非依法律之規定或議會之議決，不得發行公債或為一年以上之國內、外借款。前項公債及借款未償餘額之限額。依公共債務法之規定辦理。各級地方政府在國外發行公債或借款，應先經中央政府之核准。

地方公課在我國地方財政收取之限制，地方稅法通則第四條之規定：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所視自治財政需要，依前條規定，開徵特別稅課、臨時稅課或附加稅課。但對下列事項不得開徵：

- 一、 轄區外之交易。
- 二、 流通至轄區外之天然資源或礦產品等。
- 三、 經營範圍跨越轄區之公用事業。
- 四、 損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項。

特別稅課及附加稅課之課徵年限至多四年，臨時稅課至多二年，年限屆滿仍需繼續課徵者，應依本通則之規定重行辦理。特別稅課不得以已課徵（貨物稅）或（菸酒稅）之貨物為課徵對

象；臨時稅課應指明課徵該稅課之目的，並應對所開徵之臨時稅課指定用途，並開立專款帳戶。依此規定，地方特別稅課、臨時稅課或附加稅課除有課徵期限及指定用途、開立專戶之限制外，亦有課徵範圍除外之規定，即轄區外之交易、流通至轄區外之天然資源或礦產品等、經營範圍跨越轄區之公用事業、損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項，不得成為地方自治稅捐之範疇。

又整體而言，再配合規費法之規定，中央及地方過去許多規費收費似乎長期偏低，甚至多年未調整，如工廠登記費。不僅如此，相關的商品檢驗費、停車費、機楊服務費及門票等多項費用，似將因此調整，甚至連學校也可收取行政規費。當然，也有部份之規費可能調降，此係財政部已於民國八十八年調整各政府及各機關收取規費標準，部分規費已作調整，且隨著電子化作業減少成本，規費費率檢討結果，不一定所有規費都調漲，可能有部分規費會調降。同時，規費法亦規定，各業務主管機關應依成本、市場因素等，訂定或調整規費收費標準，並定期檢討辦理費用或成本變動趨勢、消費者物價指數變動情形及其他影響因素，至少每三年應檢討一次。

不過，對地方而言，上開自治稅捐之課徵及行政規費之收取，效益有多大？恐須視地方自治團體的勇氣、經濟景氣，以及自治監督機關是否同意備查的態度而定。畢竟，自治監督機關如拒絕備查而改為函告地方自治稅捐或行政規費無效或加以撤銷之制度，亦為地方稅課收取之當然限制；然而，地方首長與民意代表在「住民自治」的選舉體制下，似乎將裹足不前，其敢得罪的將不是在地方的選民，而係外來的過路客或特定廠商及業者。

邁向地方公課自主權之時代，地方自治團體如完成課稅自治條例等輔佐性法令或通過相關決議、立法授權後，即可依據其實際需要或產業特色等因素，課徵自治稅捐及徵收規費，從而使鎮長稅合法化。然而，如何利用地方稅法通則及規費法建立地方自主稅課權，除相關徵收程序之法令必須完備外，以下觀念之建立，更是成敗關鍵。

第一、地方稅課必須建立「財政自我負責」的觀念，這才是真正的「地方自治(local self-governance)」<sup>63</sup>。地方決定增加自治事務，同時應對其所增加之財政負擔予以斟酌亦由收支方面一併考量。另一方面，在從事自治行政時，須反覆衡量地方自治之本質，按民主政治之主要功能，即為責任政治，地方自主決定推展某項自治事項，即須考量在增加財務負擔，並由居民分配時，該事項是否仍屬有利。在決策過程中，財政之自我決定、自我負責，為自治行政中重要一環。蓋負責任、有擔當的地方首長及民意代表，不應該只是向中央伸手要錢，而不肯運用法律所賦予之權限，向應課徵租稅、規費的對象，課以租稅、規費的鄉愿。

第二、地方稅課應堅守「衡平原則」與「平等原則」之適用，即在增加財源及兼顧產業前提下課徵相關稅、費；同時，地方首長及民意代表不能因不願開罪在地選民，而只對過路財神的觀光客當成新稅費制（自治稅捐與地方規費）的祭品，使諸如溫泉稅<sup>64</sup>、入境費等名堂不斷應運而生，甚至因此擋住有意設廠的科技、生化產業，反而嚴重打擊相關產業之發展。

---

<sup>63</sup> 同註 60。

<sup>64</sup> 台北縣政府表示：如開台北縣徵溫泉稅固然是未來考慮的項目之一，但須依使用者付費原則規劃，並應待溫泉法或台北縣溫泉管理自治條例通過後，再行課徵似較為允當。

第三、建立財政議題的公民投票：連結地方公共支出與民眾自身稅負之間的直接關係，使得民眾擁有強烈的動機，監督地方政府的行政效率，並且對地方財政支出不再抱持「白吃午餐」的心態。公民投票法業已於92年12月31日制定通過施行，政府宜考慮在依據公民投票法規定之下或在「地方稅法通則」的立法修正中增列「財政收支之公民投票」條款，亦即財稅議題的公民投票辦法，明白規定地方政府欲投入某項公共事務，譬如興建地鐵的方案，其籌款的方式除向上級政府申請部份補助外，得經由地方居民對該項議題的投票，決定加稅與否。蓋以人性尊嚴為中心之民主要求，對人民越接近之公共事務，應盡可能自我決定自我負責，為個人參與公共事務之基本權利，不容國家以公式化代其決定，剝奪其權利。故地方財政自主與財政責任之問題，主要在於居民能自主決定自治稅捐負擔，對自治事務與財政收支，始能寄予關懷；對地方未來發展規劃，才能重視。如此，地方居民的需求與財源籌措直接關連，因財務責任釐清，能使地方公共財，更符合居民之偏好，居民能自主決定自治稅捐負擔，對自治事務與財政支出充分了解，並能積極參與，且可以突破不當政治力的干擾。

第四、型塑權利義務對等的公民意識：培養地方民眾積極的公民意識，在臺灣地方政治活動上，政治人物往往優先考慮私人、派系與政黨的利益；而民眾在許多公共事務上不是漠不關心，就是以私利的爭取為主。這種以「私」利優先考量，超越了國家公民或社會市民的「公」益的觀念，使得公民意識無由培養起來。每一地方的居民若能培養強固的公民意識，不僅會珍惜地方有限的資源，進而導正政府施政的方向；對地方未來發展規劃，才能重視。這正易使民眾感受到地方的公共支出與自身稅負有明顯而直接的連結，且建立「使用者付費」公共服務的成本觀。由於居

民之自我監督、杜絕浪費、提升效率，才有可能。

第五、規範地方行政、民意機構在開拓財源上的責任分工：地方政府在制度設計及政策執行上，應阻絕利益團體和派系對政府財政資源的掠奪。在積極面則是地方行政和民意機構，應共同負起財源開拓的責任。因此，地方民意機關不僅應扮演監督行政單位之施政的角色，更因為擁有了立法權，而必須積極協助行政機關籌措適足財源，以支應地方公共事務所需的經費，地方行政官員也要改變觀念，不要認為在開源方面，地方民意代表事事都要阻撓，關鍵在於行政官員的溝通與應對的技巧，以及有無朝「共利」的方向著手。

## 第二節 現行法制下地方政府自主財源問題分析

地方所以須有其自主財源，除可供其自主調度，不必仰賴中央，避免國家過度干預外，更需要之理由有二，一為地方須有多大財政規模，可與地方決定需增加多少自治事項，一併考量；換言之，地方決定增加自治事務，同時應對其所增加之財政負擔予以斟酌亦即由收支方面一併考量。另一方面，在從事自治行政時，須反覆衡量地方自治之本質，按民主政治之主要功能，即為責任政治，地方自主決定推展某項自治事項，即須考量在增加財務負擔，並由居民分配負擔時，該事項是否仍屬有利。在決策過程中，財政之自我決定、自我負責，為自治行政中重要一環。

地方政府為籌措地方公共財之財源主要透過租稅收入，非稅

收入及補助金來挹注，隨經濟、人口成長及對福利需求水準的提升，各地區對公共財有增無減，使公共支出日益膨脹。地方財政困難是各國普遍遭遇的難題，無論是實施聯邦制或單一制國家，雖然憲法中有關財源如何劃分之規定有所差異，仍須著藉助於補助制度或財政平衡制來調劑地方財政的盈虧。

根據表 2-3 統計所得，我國各級地方政府之財政自有財源（一補助收入）占歲出總額比例以北高兩市最高，分別為 99.57% 及 88.92%（七十六至九十年度平均）。台灣省約為 72.76%，各縣市為 62.61%，各鄉鎮為 46.72%。呈現越是下級政府其自有財源比例越低的現象。探其原因為：

其一、權限劃分欠明，收支無法掌控與落實：為符合「權力與責任相稱」之原理，俾使地方確定自治收支規模，落實財政自我負責精神，即便權限難以劃分，仍應在兼顧國家整體發展需要，保障地方自治權，並能妥當預防和解決府際爭議之前提下，早日克服建制府際間通財性或體系性的區分基準，以利地方政務運作之規範依據與執行界定，使府際間支出項目與責任的釐清及財源的負擔更明確化及制度化。

其二、財源配置不公，財政調整不週：所謂「不患寡而患不均」，我國府際財源分配因受單一國家體制趨使及自然環境與經濟情勢的左右影響，肇致垂直與水平的雙重不均狀況，加上財政調整制度的思慮不夠週詳，而衍生分配不公之譏，爭錢大戰不止，其因皆導致於「不平則鳴」的惡質現象，倘能及時就其實際情境給予疏解合理對待，並共同致力於其他財源的開闢與節約，使其自有財源集體提昇，始為消弭抗爭、增裕庫收的正本清源之道。

其三、中央過度控管，自主無從建立：經過長期戒嚴體制的洗禮，一旦解除管制，難免適應不良，心態扭轉不易。我國自解嚴以來，雖厲行地方自治法制化，惟實質上仍「換湯不換藥，舊法變新裝」，中央父權心態尚濃，管制措施甚嚴；相對的，地方習於仰人鼻息，及因資源配置不當而不自力更生的慣性，使自主能力消極薄弱，受人宰制不斷。基於中央與地方對等夥伴關連，合則兩利，分則兩害，中央即應適度管制鬆綁，地方並應承先啟後，學習自立，在兩相折衷權衡之下，期使地方財政自主於焉早日形成。

其四、治理態度及執行績效，有待提昇：地方政治生態不佳，選風日益敗壞，府會爭論不和，黑金掛勾時有所聞，在此種耳濡目染，風行草堰之環流中，地方首長的治理方向及治理態度難免深受羈絆，無法自拔，在財政收支的運作上連帶產生輕率與浮濫的不穩定現象，財政紀律鬆弛，直接影響地方財政的健全。甚且，在此種政爭迴盪下，難以避免執政能力的被質疑，執行績效的不彰顯，各項建設的難以延續，直接的衝擊到地方財政的收支效率與功能，亟須籌謀對策，有效因應，重整地方財政。

其五、行政區域割裂分立，欠缺整合共享：分官設事，各司其職，乃組織運作之原則，惟如分工過細，疊床架屋，相互牽制，則適得其反，同受其害。官位日益擴增，組織臃腫不堪，行政效率不見的提昇，人事成本高得嚇人，形成拖垮地方財政的罪魁禍首，迄今仍乏對策。其實，行政轄區的設置，當初雖有其因，時移勢異之後，自有變遷可能，惟醞釀過程遲緩，在緩不濟急情勢下，首須拋棄成見，與毗鄰轄圈禍福同享同當，整合互通，則無形中提高相互間運轉效率及節省大量財政開銷，利國利民，何樂而不為！

其六、自治意識冷漠消極，凝聚力薄弱：我國地方自治意識的停滯不前，冷漠消極，缺乏凝聚力，令人憂心，如地方自治的實施，地方財政的改善，僅依賴形式的法律規範不足以自行，尚需靠基層心理建設的提昇與擁護，才可事半功倍，終底於成。因此，如何重視地方意識、社區意識、公民意識，紮根基層，使之成為地方政府施政的推手，長此以往，官民同心，則地方政府的執行力增加，地方自主財政的運作更可應付自如了。

其七、民間資源運用不力，缺乏導航策略：縣市財政困窘之主因在於自有財源偏低，歲出增加速度遠超歲入，就連占決算總額五成左右之稅課收入也日趨枯竭；相對的，隨著人民需求日殷，歲出卻逐年快速遞增，加以長期入不敷出的結果，造成債台高築，瀕臨運轉失靈困境，深究此種景況之原由，除本身收支運用欠當之外，未結合及吸納體制外之民間資源，共營自治事務，恐為最大因素，此可由縣市政府業務委託民間辦理法令規定之缺乏及貫徹力之不彰可資證實。民間活力無窮，倘能適度策略運用，不但可減輕地方政府財政負荷，且可創造商機，活絡鄉土經濟，並增裕稅收，達到「政府導航、民間操槳」之小而能企業精神政府目標，亟待投入心力關注與重視。

其八、自創財富動能不足，養成依賴心理：地方財政困難之另一要素，即不自力更生，疏於開源節流，反而常致力於伸手要錢、爭取補助。當然這種依賴心態並非單方面造成，中央的輔導不力，監督不週，運用不當實難辭其咎，是以，將來如何引導地方創造財富，激勵地方節約支出，配合中央施政作業，均為必須在未來機制設計時加以改良，為永續經營的不二法門，且刻不容緩。

其九、財政結構失衡，亟須扭轉因應：財政結構言之，如南投縣，其上級補助及統籌分配收入總額占其歲入決算總額達五成以上者，亦即其自有實質財源(本身地方稅及規費、財產收入等)達不到五成之譜，此種地方自治單位，如何落實地方自治事務，如何實現地方財政自主，均令人存疑。是為財政較為困窘之縣，其他縣市雖貧富不均，分佈不一，但同感困窘，難脫難兄難弟之局。支出結構方面，近年來受選風之扭曲，使社福支出比重占居前矛，經建支出日漸縮減，甚是反常；加上居高不下的人事費支出(含五成以上)，使縣市可用財源相對限縮，財政結構惡化異常，今後如何因應調整，激勵扭轉，為主管當局亟須運用智慧加強著力與振興。

其十、府際協調不良，監督機制匱乏：觀諸中央召集地方財政重大會議時，地方所提之見解常遭中央冷落或即席反駁，甚且有開會前就已擬妥研商結論者，由此可見府際溝通協調極度不佳狀況，顯示中央父權心態濃厚，未設身處地，理性對話，誠非中央與地方夥伴對等關係所當有的處事方式。基於中央掌理全國總體資源，並全盤運籌帷幄配置及設計資源策略與方向，若此則地方財政之良窳與興衰，中央尚可完成掌握，故如何建立良性輔導機制，使之正面控管循環，有效改善地方財政困境，委實為中央與地方秉持誠心誠意，平心靜氣的坐下來深談的時候了。<sup>65</sup>

其十一、地方政府缺乏財稅決定權：在財政集中度的判讀上，有兩個指標代表的意義是應該被注意的：1.財政收入的立法權在地方或中央；我國並非聯邦制國家，所有稅課權力均由中央政府

---

<sup>65</sup> 陳連芳，〈從府際觀點探討地方財政改善之道〉，《財稅研究》，第35卷，第5期，民國92，頁181-208。

決定，全國一體適用，缺乏因地制宜的彈性，地方政府僅在少數稅目上具有決定權。2.中央賦稅收入占全國賦稅收入比重。我國現行的財政制度，即使中央政府在課稅收入上並無強烈集權的情況，但地方政府卻相對缺乏自主籌款的能力，導致紛爭不斷。但八十九年底召開的「當前財政問題研討會」居然有地方代表反對賦予地方稅費權力的「地方稅法通則」與「規費法」之訂定，其不敢輕言加稅的想法固然與中央極為一致，竟然對加稅增費的權力都願自動放棄，地方政府自我負責意識之薄弱由此可見一斑。

其十二、地方自治精神喪失殆盡：我國憲法中雖明訂，實施地方自治的程序，但在動員戡亂時期的非常環境，並未培育出有利於地方自治滋長的政治文化，在第二次修憲之前台灣地區各級政府之體制，係依訓政時期通過的「省政府組織法」、及行政院或台灣省政府以行政命令的方式公布的「台灣省議會規則」、「台北市各級組織及實施地方自治綱要」、「市民代表會組織規則」等法規而建立的，具有臨時與過渡之性質。就在這種「臨時」與「過渡」的心態下，我國地方自治的精神名存實亡，地方政府由於長期欠缺經營自身財政的權力與責任，不僅使地方財政始終處於極不健全的狀態，更造成了以下的後遺症：

一是地方財政成為國家整體財政的沈重包袱：地方政府在缺乏合理標準的補助款制度下，早已養成凡事依賴上級政府補助而不思開源節流的惡習，這對於中央政府的益惡化的財政狀況無疑是雪上加霜。

二是地方財政缺乏充分自主性與自我負責性：各政黨與候選人為求勝選，遂無視於地方財政的困窘狀況，於地方選戰中提出

各種討好選民的政見主張，長此以往，國家財政乃至於經濟發展都蒙受無可彌補的傷害。地方重要稅收中，財產稅的土地增值稅及地價稅稅基「公告現值」受制於地方派系把持的「地價評議委員會」，因而課稅地價（公告地價、公告現值）無法合理調高，致使地方損失應有財源，依據內政部地政司統計，八十九年度全國二十五縣市平均之公告土地現值約為一般正常交易價格之 58.45%，公告地價只有一般正常交易價格之 13.73%，公告地價佔公告土地現值之 23.38%，此外部分縣市議會為討好選民或圖利己身，更決議停徵工程益費，亦使地方財源一再流失。

三是中央政府對地方課稅權的影響失當：各項租稅因為中央政府各項政策目的訂有減免條款，往往侵犯了地方政府的課稅權，如農業發展條例、促進產業升級條例．．．等地方稅減免規定，以及房屋稅條例、土地稅減免規則及各地方稅法中均有相關減免稅捐之規定．．．等等，而使稅基受致嚴重的合法侵蝕。此外中央政府亦有透過教育部、交通部、經濟部、農委會等對地方政府加以補助，但過去較缺乏客觀明確的評量標準與運用原則據以分配，故不免有獨厚或是大餅難以均分之爭議。

四是行政管理效率低落：地方稅入以財產稅為主，稅籍資料的定期清查與資料的完整是降低逃漏稅的前提。土地增值稅、地價稅與房屋稅、契稅需要各地政、工務、建設及農業等單位密切合作、及時通報相關應課稅資料，但對行政目標不一的各單位來說，跨局處合作查緝稅捐題顯非易事。

五是區域經濟差異太大：台灣各地區工商發展程度不一，造成各地區稅源分佈不均，對部分受自然條件限制之地方政府而言，即使能自闢稅源收入亦難有顯著成效，此外易受經濟景氣變

動的地方主要稅收如契稅及土地增值稅，也使得地方租稅收入銳減而財政調度困難。<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> 同註 19。

### 第三節 地方政府執行「開源節流」方案措施

#### 與項目

地方政府對於改善財政自主能力偏低的問題，是如何面對及如何處理，可由各縣市地方政府積極執行「開源節流方案」措施可看出些許端倪。如表 4-2 地方提出「開源節流」方案各種項目積極執行，以期對地方政府財政赤字有所助益，提昇地方財政自主能力。

表 4-2 地方政府提出「開源節流」方案項目分類

項目 \ 權 屬	屬中央政府權限	屬地方行政權屬
共通性	重大建設或專案計畫 爭取上級政府補助或 捐助（9） 修訂財劃法及補助辦 法對稅收分成重新劃 分（5） 修法回復工程受益費 下限（5）	加強稽徵防止逃漏 稅（17） 清查及處分公有土 地及財產（15） 檢討各項規費費率 及收入（14） 加強公庫現金管理 （9） 提昇市有財產市政 業務使用效率（9） 開徵工程受益費 （8） 調整公告地價及現 值（8）

項目 \ 權 屬	屬中央政府權限	屬地方行政權屬
		市產委託民營(8) 辦理區段徵收及土地重劃(8) 發展觀光產業計畫(8) 加強推行公共造產(6) 檢討罰鍰標準並加強催收(6) 鼓勵民間投資公共設施(6) 積極收回墊付款或積欠補償金(5)
特殊性	訂定收取水庫或發電回饋金或水源稅之法源(3) <sup>67</sup> 修正提存法(3) 修正交通罰鍰地方分成比例(2)	改善地方投資環境 加強招商(4) 爭取民間各界補助及捐款(4) 公設用地補償費抵繳標購市有土地

<sup>67</sup> 南投縣政府表示，將對縣內台電、台塑等用水戶展開課徵水資源稅的行動，乃基於「使用者付費、受限者受償原則」課徵，且課徵的原因是業者集水與用水設施另有「損鄰」行為，讓水源區民眾日常生活與經濟活動發展受限，故期望透過「使用者付費」機制，適度發揮制量效果，避免境內水資源被不當過度開發。

<sup>68</sup> 『規費法』業已於九十一年十二月十一日總統華總一義字第0九一00二三九000號令制定公布。地方政府為財政需要，得依據「規費法」酌收規費，使受益民眾負擔規費，得增進財政負擔公平，有效利用公共資源，改善地方財政赤字問題。

<sup>69</sup> 『地方稅法通則』業已於九十一年十二月十一日總統華總一義字第0九一00二三九0一0號令制定公布。『規費法』業已於九十一年十二月十一日總統華總一義字第0九一00二三九000號令制定公布。

項 目 \ 權 屬	屬中央政府權限	屬地方行政權屬
	規劃都市建設捐之立法 (2) 修正不合理之稅收減免措施 (2) 要求中央協助解決負債及赤字 (1) 中央統一調整規費費率 (1) <sup>68</sup> 中央負擔教育支出 (1) 通過地方稅法通則及規費法 (1) <sup>69</sup> 機關要求撥用土地依法償付款項 (1) 中央規定公告地價及現值 (1) 修改公路法及市區道路條例，賦予地方收取地上、下公共設施	(3) 檢討設立基金績效 (3) 待地方稅法通則通過後開徵地方稅 (3) <sup>70</sup> 土地使用變更回饋金 (3) 整治開發河川、海埔新生地 (2) 管制土石傾運增加權利金收入 (2) <sup>71</sup> 發行地方公債 (1) 以行銷理念推動部門計畫 (1) 輔導在地報繳營業稅 (1) 爭取科學園區提撥基金維護地方公設

<sup>70</sup> 台北縣政府表示：如開徵溫泉稅固然是北縣未來考慮的項目之一，但須依使用者付費原則規劃，並應待溫泉法或台北縣溫泉管理自治條例通過後，再行課徵似較為允當。

經查臺中市政府亦認為，該市理容院至處林立，但不理髮卻進行按摩行為，似已經侵害盲人權利，明眼人從事按摩也違反殘障福利法，因此有意向理容業者課徵理容稅、課徵按摩椅稅等以補貼社會福利支出。

例如桃園縣政府在 2003 年 5 月 8 日即在縣務會議通過桃園縣地方稅徵收自治條例，預備送交縣議會立法，其中包括機場不動產、機場噪音區回饋、煉油廠及特殊消費等四種特別稅，並有營建剩餘土石方、景觀維護、體育發展等臨時稅，特別稅開徵二年。

<sup>71</sup> 經查彰化縣、高雄縣等亦正研擬如何課徵砂石稅，如彰化縣政府即對筆者表示，彰化縣為濁水溪砂石中下游產區，砂石質量豐，這些砂石未來是供應至全國各工地，由於產區在彰化縣，且造成地方居民環保、交通問題，理應課稅，才能達到使用者付費的公平、合理原則。

項 目 \ 權 屬	屬中央政府權限	屬地方行政權屬
	管線使用費法源依據 (1) 授權地方開發保留地 (1) 中央補足調降土地增 值稅之短差(1)	(1) 販售專刊文宣等出 版品(1)

資料來源：曾銘深研究主持，〈地方政府開闢自主財源之研究〉，台北市：行政院研考會，民92，頁51-53。

表 4-2 根據地方政府提供分析之各項「開源節流」方案所彙整，篩選其中與「開源」有關的方案加以整理，並依方案內容在現行法制下，行政權歸屬為其一「屬中央權限」類共十七項，其二為「屬地方行政權屬」共二十七項；其次根據方案提及次數多寡程度分為「共通性」十七項、「特殊性」二十七項二大類別，而表中項目括弧內數字則代表縣市所提次數的累計。<sup>72</sup>

地方政府現行「開源」方案特色：

一、以各方案所提次數多寡來看，居首位的分別是加強稽徵防止逃漏稅（17 個地方縣市政府提出）、清查及處分公有土地及財產（15 個地方縣市政府提出），以及檢討各項規費費率及收入（14 個地方縣市政府提出）等三項，由此可見近七成的地方政府均認知在現有法制及行政權屬下，可透過傳統行政手段如加強稽徵或積極管理，以增加開源的空間，其次加強公庫現金管理（9 個地方縣市政府提出），與提昇縣市有財產、縣市政業務使用效率（9 個地方縣市政府提出）等二項，近四成

<sup>72</sup> 同註 19，頁 53-54。

的地方政府認為在現有法制及行政權屬下，可透過加強地方財務行政人員的策略性財物規畫觀念與做法，及如何開源與節流積極管理，普遍仍有廣闊的開源空間。

二、 值得注意的是，各種方案中屬於中央政府權限的共計十七項，地方行政權屬的有二十七項，即所有開源項目中有近四成需要中央運用行政手段或修法配合解決，顯示地方在開源方案上仍相當程度認為中央應為地方政府問題負責，因此，對中央與地方財政關係有進一步釐清的必要，須加強柔性對話，府際共享，各守本份，克盡職責之素養，完成中央地方大團結之新財政夥伴關係架構。

三、 有約三成五的縣市認為可藉由調整告地價（8個地方縣市政府提出）及開徵工程受益費（8個地方縣市政府提出）著手進行開源，但同時又有二成縣市認為應由中央先修法回復徵收下限，地方才得以順利徵收，事實上由近兩年度決算數顯示，全國僅新竹市及苗栗縣持續開徵工程受益費，足可體現此項開源方案並無法制障礙，目前無法開徵問題或受限於行政怠惰或囿於政治現實，要求回復下限乃是希望以中央行政強制力作為奧援下得以開徵，但地方是否在修法回復下限後即可順利徵收實值得觀察。

四、 由屬中央政府權限之項目看來，有二成認為應再次修訂財劃法及補助辦法，以重新劃分稅收分成比例（5個地方縣市政府提出）；部分都會型縣市認為應修正交通罰鍰地方分成比例（2個地方縣市政府提出），而少數農業為主之地方如南投

縣<sup>73</sup>及苗栗縣則提出水庫或發電回饋金之方案。這些方案中或涉及現行法規修正、或相關條文未完備（如交通罰鍰地方分成涉及公路法修正、水庫或發電回饋金涉及地方稅法通則及電業法等），對開源之實質挹注恐曠日廢時，因此有四成以上的縣市（9個地方縣市政府提出）仍極力主張爭取重大建設或部門計畫補助以解燃眉之急。

---

<sup>73</sup> 同註 62。



## 第五章 南投縣地方自主財源分析

南投縣截至九十一年止所累積財政赤字，債務未償餘額為新台幣一百八十一餘億元，對於南投縣龐大的財政赤字，除應謹慎運用各項調度工具加以因應外，主政者也應整頓財政的長期改善方案，痛下決心調整政府職能，並落實開源節流，以提高政府收入，強化支出效率，逐步降低政府債務餘額，不能只從政治上兌現競選政見的任期角度思考，更不能違反公平正義原則，才能使政府施政發揮功能，面對南投縣財政的赤字加遽，政府的施政政策目標是要解決長期存在的赤字問題，亦即應該著重於積極研議開拓地方自主性財源及減少支出或是在財政支出上有所限制，「財政為庶政之母」，必須有穩定健全的財政，以達增進人民福祉的目標。

### 第一節 南投縣財政狀況分析

#### 壹、南投縣生態環境概述

民國三十九年台灣省實施地方自治，全省行政區域重新調整，原台中縣劃分為台中、彰化、南投三縣，同年十月二十一日，設立縣政府於南投鎮，南投縣於焉誕生，下轄南投、埔里、草屯、竹山、集集等五鎮，名間、鹿谷、中寮、魚池、國姓、水里、信義、仁愛等八鄉，計十三鄉鎮；故目前本縣轄有 1 市 4 鎮 8 鄉，261 村里。

## 一、土地

### (一)地理形勢

南投縣位居本島中央，台灣地理中心碑設於本縣埔里鎮，是全省唯一不濱海之縣份，面積遼闊，南北長約九十五公里，東西寬約七十二公里，本縣東以中央山脈與花蓮縣相鄰，西以八卦丘陵及清水溪與彰化縣及雲林縣相接境，南以清水溪及玉山支脈與雲林、嘉義、高雄三縣相接壤，北以北港溪與大甲溪之分水嶺（白狗大山、八仙山）及烏溪與台中縣為界，境內山岳綿亙，高峰聳立，在全省五大山系中擁有中央山脈、玉山山脈、阿里山山脈等三大山系，全省高度超過三千公尺之六十二座山峰中，位於本縣者有四十一座，其中尤以位於本縣信義鄉東埔的玉山，海拔三九五二公尺，為東南亞第一高峰，最為雄偉，南投縣山多平原少，山地佔約百分之八十三，農地僅佔約百分之十五，因而山林茂密，峰高壑深，泉流潺潺，蔚為奇觀，處處美景天成，堪為巨型自然公園，更由於地形特殊形成不同氣候和土壤，孕育了種類豐富的農特產品，品質佳美，名聞遐邇。

### (二)位置、面積

南投縣中心位置位於魚池鄉共和村（內加道坑），極東位於仁愛鄉畢祿山南峰，極西位於名間鄉三崙村，極南位於信義鄉尖山，極

北位於仁愛鄉畢祿山，土地總面積 4,106.4360 平方公里，約佔本省土地總面積之 11.54%；在本縣十三鄉鎮市中，土地面積以信義鄉 1,422.4188 平方公里最廣，仁愛鄉 1,273.5312 平方公里次之，竹山鎮 247.3339 平方公里居第三位，而以集集鎮 49.7268 平方公里最小。

### (三)土地利用

根據地政單位登記資料顯示，民國八十一年底本縣已登記土地面積 142,228 公頃，佔全縣土地總面積 410,644 公頃之 34.64%，至民國九十一年底，本縣已登記土地面積 329,391 公頃，佔全縣土地總面積之 80.21%，其中非都市土地 257,788 公頃，佔已登記土地面積 78.26%，都市土地及其他 71,603 公頃，佔已登記土地面積 21.74%。

## 二、人口

### (一) 人口成長、動態及分布：

人口成長：根據戶籍資料顯示，民國八十一年底本縣人口數 542,396 人，其中男性 283,544 人，佔總人口數 52.28%，女性 258,852 人，佔總人口數 47.72%，人口密度（每平方公里人口數）132.08 人；民國九十一年底本縣人口 541,292 人，其中男性 282,173 人，佔總人口數 52.13%，女性 259,119 人，佔總人口數 47.87%，人口密（每平方公里人口數）度 131.82 人，人口數較去年減少 526 人，較十年前減少 1,104 人。又不適農耕，土地贍養力弱，復於八十五年遭賀伯颱風，八十八年發生 921 大地震，

桃芝、納莉颱風.....以致於九十三年遭逢 72 敏督立颱風，造成嚴重水患、土石流重創南投縣各產業，尤其觀光業最為嚴重。又近年來產業結構不斷變動，致人口外流情況自始未曾間斷，根據歷年統計資料顯示，自民國八十一年至九十一年十年來人口社會動態皆遷出人數大於遷入人數，民國九十一年本縣遷入人數 22,683 人，遷出人數 25,503 人，社會動態減少 2,820 人；在人口自然動態方面，十年來（民國八十一年至九十一年）每年出生人數皆大於死亡人數，故皆成正成長，民國九十一年出生人數 6,299 人，死亡人數 4,005 人，人口自然增加 2,294 人，但其自然增加率則幾乎呈遞減趨勢，民國九十一年降至千分之 4.24%。

人口分布：本縣人口分布，大抵集中在五鄉鎮市（南投市、埔里鎮、草屯鎮、竹山鎮、名間鄉），其人口數總計由民國八十一年底佔全縣總人口數之 70.81%提高至民國九十一年底之 72.91%。民國九十一年底，人口數分別為南投市 105,061 人、草屯鎮 98,617 人、埔里鎮 87,417 人；而人口最少的鄉鎮是集集鎮 12,328 人。在人口密度方面，民國九十一年底每平方公里以南投市 1,467.29 人最高，草屯鎮 947.94 人次之，埔里鎮 538.87 人居第三位，而以仁愛鄉之 12.18 人最低（如表 5-1）。<sup>74</sup>

表 5-1 歷年南投縣各鄉鎮市人口數

	81 年底	86 年底	87 年底	88 年底	89 年底	90 年底	91 年底
南投市	100,015	104,152	104,777	104,723	104,460	104,563	105,061
埔里鎮	86,572	87,975	88,271	87,933	87,526	87,519	87,417
草屯鎮	92,456	96,352	96,833	97,280	97,740	98,180	98,617
竹山鎮	62,923	62,592	62,269	61,811	61,209	61,068	60,782

<sup>74</sup> 南投縣生態環境概述整理自南投縣政府統計要覽。

集集鎮	12,750	12,296	12,250	12,335	12,279	12,302	12,328
名間鄉	42,082	42,832	42,754	42,768	42,847	42,900	42,774
鹿谷鄉	22,267	21,568	21,279	21,062	20,801	20,597	20,428
中寮鄉	19,548	18,567	18,252	17,925	17,688	17,680	17,394
魚池鄉	18,716	18,102	17,894	17,910	17,713	17,833	17,806
國姓鄉	26,115	25,025	24,643	24,173	23,675	23,401	23,136
水里鄉	26,101	23,837	23,425	22,996	22,632	22,479	22,276
信義鄉	17,955	18,006	17,869	17,750	17,673	17,811	17,761
仁愛鄉	14,896	15,403	15,358	15,372	15,294	15,485	15,512
總計	542,396	546,707	545,874	544,038	541,537	541,818	541,292

資料來源：南投縣政府

## 貳、南投縣財政狀況分析

### 一、財政收支餘絀：

由表 5-2 南投縣歷年財政狀況觀之，民國 81 年南投縣財政狀況來看，民國 81 年到民國 91 年這十年間，除 81 年歲入歲出差短數為 -306,308 千元有盈餘外，其餘均為赤字，而且有擴大趨勢，民國 82 年為 158,078 千元到民國 89 年 3,706,262 千元為近十年來赤字最高峰，更遽增近 24 倍，民國 90 年為 3,196,177 千元，91 年為 1,492,836 千元與 89 年相較有緩和現象，值得一提的是 88 年 9 月 21 日發生集集大地震，天然災害是造成南投縣財政收支餘絀快速增加之主要原因。又從表 5-2 南投縣歷年財政狀況觀之，民國 81 年南投縣財政狀況，融資調度需求數為 -306,308 千元，

債務未償餘額為 0 元，從民國 82 年起融資調度需求數為 158,078 千元，債務未償餘額為 1,033,110 千元起，南投縣財政狀況每況愈下，民國 89 年債務未償餘額為 1,959,380 千元起急遽攀升，致 91 年達到高峰債務未償餘額為 6,463,631 千元，債務累積之快度，南投縣財政恐有破產之虞。南投縣財政從 81 年財政穩健無政府債務問題，而至 91 年政府債務問題嚴重，這十年當中，天災（或有人禍因素於其中）不斷，於八十五年遭賀伯颱風，八十八年發生 921 大地震，重創南投縣各產業經濟財政，急需思考對策於挽救南投縣經濟財政。（如表 5-2、圖 5-1）

表 5-2 南投縣歷年財政狀況

單位：新台幣仟元：%

年度別	融資調度 需求	歲入歲出 差短	債務還本	融資調度 財源	賒借收入	移用以 前年度 歲計賸 餘
81	-306,308	-306,308	0	341,900	341,900	0
82	158,078	158,078	0	262,810	262,810	0
83	932,816	543,654	389,162	246,900	246,900	0
84	1,154,893	696,577	458,316	259,150	259,150	0
85	735,390	347,828	387,562	455,120	455,120	0
86	97,629	601,298	374,921	249,436	249,436	0
87	1,856,231	1,552,163	304,068	296,410	296,410	0
88	1,053,189	754,730	298,459	413,240	413,240	0
88.7 及						
89	4,066,593	3,706,262	360,331	1,400,000	1,400,000	0
90	3,815,116	3,196,177	618,939	1,288,720	1,288,720	0
91	2,342,871	1,492,836	850,035	1,933,000	1,933,000	0

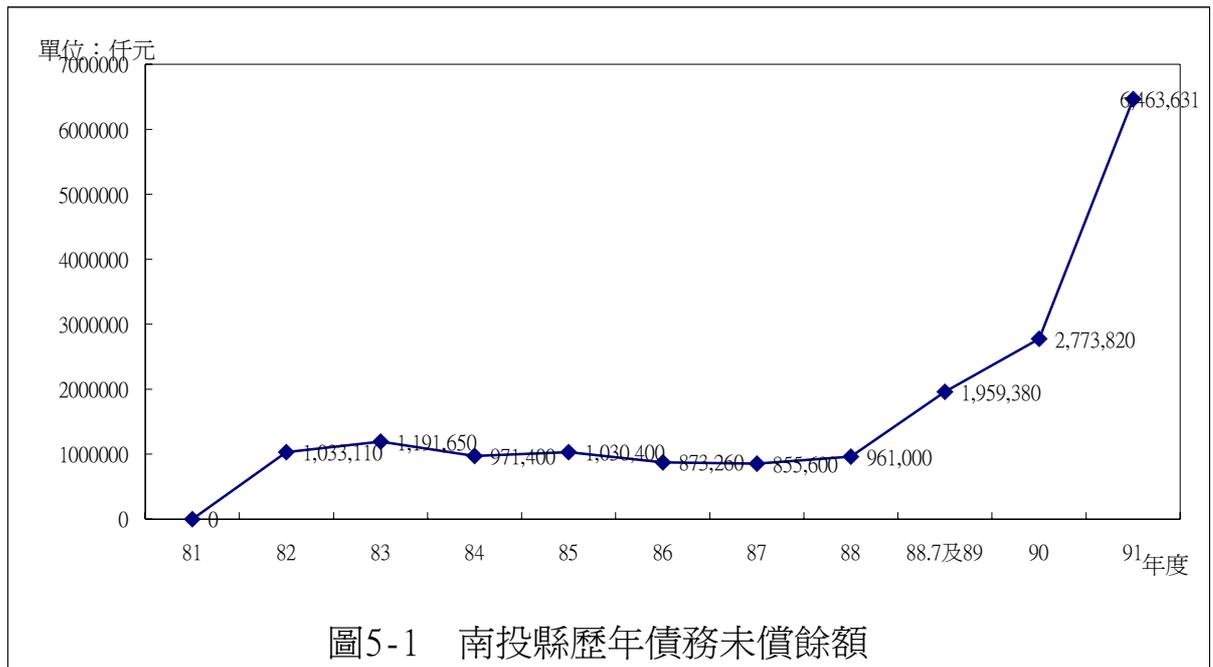
年度別	融資調度 需求	歲入歲出 差短	債務還本	融資調度 財源	賒借收入	移用以 前年度 歲計賸 餘
合計	15,906,498	12,743,295	4,041,793	7,146,686	7,146,686	0
平均	1,590,650	1,274,330	449,088	649,699	649,699	0

表 5-2 南投縣歷年財政狀況 單位：新台幣仟元：%

年度別	自有財 源比率	賦稅依 存度	補助依 存度	債務未償餘 額	佔歲出比率
81	47.43	43.62	52.18	...	...
82	45.10	41.00	50.91	1,033,110	9.78
83	45.26	40.98	47.77	1,191,650	10.5
84	40.51	36.37	52.55	971,400	7.05
85	44.54	41.22	49.67	1,030,400	7.43
86	43.69	41.09	51.14	873,260	5.31
87	37.45	33.04	50.61	855,600	5.53
88	41.94	39.33	50.30	961,000	6.39
88.7 及 89	30.85	32.82	51.12	1,959,380	6.92
90	11.44	14.60	75.46	2,773,820	7.09
91	47.58	44.24	45.92	6,463,631	28.4
合計	435.79	408.31	577.63	18,113,251	94.4
平均	39.62	37.12	52.51	1811325.10	9.44

資料來源：南投縣政府主計室。

備註：91 年度債務未償餘額含短期借款及銀行透支款。



## 二、歲出及其結構：

由表 5-2 南投縣歷年財政狀況觀之，南投縣以自有財源來看，賦稅依存度在民國 81 年為 43.62%，91 年最高為 44.24%，區間為 14.60%至 44.24%，90 年度因集集大地震，租稅大幅度減免，故賦稅依存度為 14.60%，係顯著偏低因排除統計區間之外，南投縣賦稅依存度 81 年度至 91 年度為 32.82%至 44.24%區間，其平均賦稅依存度為 39.37%，顯示南投縣有較低的財政自主能力，然而從非自有財源的部分來看，補助依存度 81 年為 52.18%至 91 年度為 45.92%，將 90 年補助依存度 75.46%排除在外，其平均補助依存度為 50.22%，顯示出南投縣自主財源低落之事實，值得南投縣財政當局及各界密切注意。

由表 5-3 南投縣歲出預決算--按政事別分觀之，南投縣歲出

結構來看，占最大支出比例是教育支出，平均在 30.51%。其次則為交通支出為 11.49%，在來是工業支出為 6.58%、農業支出 5.16%、社會保險支出 4.91%、民政支出 4.12%。為值得注意的是，南投縣教育支出持續降低的趨勢，交通支出除 90 年度為 6.84% 外，有增加的趨勢，工業支出除 88 年度為 3.87% 略低外，有持續增加趨勢，農業支出 89、90 年度分別為 3.84%、2.25% 比例較低外，呈現穩定持平態勢，社會保險支出 88 至 91 年度均大幅降低，民政支出確有持續上升之趨勢，對於其他各項支出比例，可能產的排擠效果，值得縣市政府密切注意。

表 5-3 南投縣歲出預決算--按政事別分 單位：新台幣千元

年度別	總計	政權行使支出		行政支出		民政支出	
81	9,084,425	86,935	0.96%	102,194	1.12%	207,018	2.28%
82	10,558,656	92,457	0.88%	120,788	1.14%	311,171	2.95%
83	11,344,095	93,686	0.83%	123,620	1.09%	396,175	3.49%
84	13,784,889	110,594	0.80%	130,309	0.95%	402,055	2.92%
85	13,860,514	118,539	0.86%	160,785	1.16%	472,553	3.41%
86	16,440,428	125,441	0.76%	149,900	0.91%	489,510	2.98%
87	15,482,930	131,374	0.85%	186,549	1.20%	558,482	3.61%
88	15,050,329	159,651	1.06%	161,795	1.08%	750,464	4.99%
88.7 至 89	28,325,227	293,275	1.04%	256,023	0.90%	1,469,146	5.19%
90	39,142,284	311,762	0.80%	280,203	0.72%	2,646,416	6.76%
91	22,758,021	218,742	0.96%	228,786	1.01%	1,542,904	6.78%
合計	195,831,798	1,742,456	9.78%	1,900,952	11.28%	9,245,894	45.34%
平均	17,802,891	158,405	0.89%	172,814	1.03%	840,536	4.12%

表 5-3 南投縣歲出預決算--按政事別分

單位：新台幣千元

年度別	總計	財務支出		教育支出		文化支出	
81	9,084,425	325,813	3.59%	3,513,851	38.68%	29,218	0.32%
82	10,558,656	189,608	1.80%	3,852,863	36.49%	30,946	0.29%
83	11,344,095	216,918	1.91%	4,058,803	35.78%	47,767	0.42%
84	13,784,889	255,143	1.85%	4,307,075	31.24%	84,472	0.61%
85	13,860,514	268,255	1.94%	4,310,790	31.10%	99,088	0.71%
86	16,440,428	265,775	1.62%	4,843,246	29.46%	171,437	1.04%
87	15,482,930	288,743	1.86%	4,820,724	31.14%	126,403	0.82%
88	15,050,329	289,151	1.92%	4,859,643	32.29%	87,439	0.58%
88.7 至							
89	28,325,227	467,693	1.65%	7,350,181	25.95%	120,852	0.43%
90	39,142,284	292,267	0.75%	6,188,497	15.81%	229,547	0.59%
91	22,758,021	274,559	1.21%	6,306,729	27.71%	197,999	0.87%
合計	195,831,798	3,133,925	20.09%	54,412,402	335.65%	1,225,168	6.69%
平均	17,802,891	284,902	1.83%	4,946,582	30.51%	111,379	0.61%

表 5-3 南投縣歲出預決算--按政事別分

單位：新台幣千元

年度別	總計	農業支出		工業支出		文通支出	
81	9,084,425				4.73%		8.02%
	5	463,255	5.10%	429,981	%	728,286	%
82	10,558,656				6.58%		6.40%
	56	527,478	5.00%	694,753	%	675,539	%
83	11,344,095	636,076	5.61%	928,408	8.18%	931,165	8.21%

	95				%		%
84	13,784,889	715,029	5.19%	762,399	5.53%	1,168,790	8.48%
85	13,860,514	640,724	4.62%	752,589	5.43%	2,239,742	16.16%
86	16,440,428	1,179,601	7.18%	661,873	4.03%	1,129,944	6.87%
87	15,482,930	920,060	5.94%	966,086	6.24%	1,614,406	10.43%
88	15,050,329	939,463	6.24%	582,107	3.87%	1,853,218	12.31%
88.7 至 89	28,325,227	1,088,811	3.84%	3,514,826	12.41%	6,204,578	21.90%
90	39,142,284	881,356	2.25%	3,238,731	8.27%	2,677,164	6.84%
91	22,758,021	1,312,776	5.77%	1,615,627	7.10%	4,728,956	20.78%
合計	195,831,798	9,304,629	56.74%	14,147,380	72.37%	23,951,788	126.40%
平均	17,802,891	845,875	5.16%	1,286,125	6.58%	2,177,435	11.49%

表 5-3 歲出預決算--按政事別分(續二) 單位：新台幣千元

年度別	總計	社區發展支出		環境保護支出		警政支出	
81	9,084,425	1,956	0.02%	98,576	1.09%	913,452	10.06%
82	10,558,656	2,320	0.02%	462,348	4.38%	1,066,167	10.10%
83	11,344,09	267,369	2.36%	88,958	0.78%	1,191,022	10.50%

	5						%
84	13,784,889	198,906	1.44%	358,088	2.60%	1,319,251	9.57%
85	13,860,514	5,889	0.04%	57,305	0.41%	1,418,609	10.23%
86	16,440,428	3,507	0.02%	135,635	0.83%	1,495,332	9.10%
87	15,482,930	3,330	0.02%	106,188	0.69%	1,555,563	10.05%
88	15,050,329	2,855	0.02%	129,434	0.86%	1,515,663	10.07%
88.7 至 89	28,325,227	371,454	1.31%	508,434	1.79%	2,100,659	7.42%
90	39,142,284	113,890	0.29%	192,702	0.49%	1,876,165	4.79%
91	22,758,021	21,911	0.10%	220,569	0.97%	1,843,910	8.10%
合計	195,831,798	993,387	0.51%	2,358,237	1.20%	16,295,793	8.32%
平均	17,802,891	90,308	0.51%	214,385	1.20%	1,481,436	8.32%

表 5-3 歲出預決算--按政事別分(續二)

單位：新台幣千元

年度別	總計	債務還本支出		債務利息支出		退休撫卹給付	
						支出	
81	9,084,425			246,312	2.71%		
82	10,558,656			308,680	2.92%		
83	11,344,095	389,162	3.43%	58,273	0.51%		
84	13,784,889	458,316	3.32%	66,287	0.48%		
85	13,860,514	387,562	2.80%	44,251	0.32%		
86	16,440,428	374,921	2.28%	38,894	0.24%		
87	15,482,930	304,068	1.96%	38,720	0.25%		
88	15,050,329	298,459	1.98%	86,667	0.58%		
88.7 至							
89	28,325,227			135,684	0.48%		
						1,431,7	
90	39,142,284			161,243	0.41%	82	3.66%
						1,653,2	
91	22,758,021			165,109	0.73%	77	7.26%
	195,831,79	2,212,48				3,085,0	
合計	8	8	1.13%	1,350,120	0.69%	59	1.58%
		4,035,81	22.67		13.78	4,738,3	26.62
平均	17,802,891	4	%	2,453,928	%	36	%

表 5-3 歲出預決算--按政事別分(續二)

單位：新台幣千元

年度別	總計	專案補助支出		其他支出	
81	9,084,425	785,707	8.65%	163,475	1.80%
82	10,558,656	732,893	6.94%	288,055	2.73%
83	11,344,095	727,929	6.42%	143,596	1.27%

84	13,784,889	783,125	5.68%	1,296,764	9.41%
85	13,860,514	837,961	6.05%	118,499	0.85%
86	16,440,428	822,044	5.00%	2,058,799	12.52%
87	15,482,930	829,435	5.36%	520,479	3.36%
88	15,050,329	882,407	5.86%	612,881	4.07%
88.7 至 89	28,325,227			2,877,518	10.16%
90	39,142,284			21	0.00%
91	22,758,021	38,000	0.17%	149,554	0.66%
合計	195,831,798	6,439,501	3.29%	8,229,641	4.20%
平均	17,802,891	12,093,295	67.93%	16,295,807	91.53%

資料來源：南投縣政府主計室。

### 三、歲入及其結構：

由表 5-5 歷年南投縣歲入預算——按來源別分，來看南投縣歲入結構比例，課稅收入佔總收入比例在 81 年為 28.33%，其後有逐年遞增現象，平均為 39.81%，與其他縣市的平均數比較，仍屬低於一般平均水準。其次規費收入，所佔比例低，約僅佔 0%-2%之間，但仍呈現增加的趨勢，罰款及賠償收入，所佔比例極低，約僅佔 0%-2%之間，亦呈現增加的趨勢。再來補助收入佔總收入比例在 81 年為 62.28%，其後補助收入期間內或有增加或減少，至 91 年平均為 54.81%，皆高於一般平均標準，顯示出南投縣自主財源低落之事實，值得南投縣財政當局及各界密切注意。

### 四、龐大的人事費用：

再者，由表 5-4 臺灣省各縣市人事費概況亦可得知，人事費在縣市地方政府歲出的比重，平均皆高達 50%至 60%左右，南投縣平均的財政自有財源比例 39.62%，南投縣九十二年度人事費占歲出比率高達 61.26%，自有財源不足以支應人事費的支出，更遑論有自有財源以供作地方建設之用，因此地方政府的財政窘困與拮据，早已是不爭事實。是故，向上級政爭取補助款及統籌分配稅款，乃成為近年來縣市政府地方建設的主要財源，縣市政府能爭取到的統籌分配稅款收入及補助收入的高低程度，實攸關著地方政府是否有足夠能力支付其人事費用及當地建設的基本開銷，而且也往往成為縣市地方建設良莠的主要關鍵所在。

表 5-4 臺灣省各縣市人事費概況（中華民國九十二年度）

單位：新臺幣百萬元

縣市別	歲出總預算	金額	占歲出比率(%)	平均每一人口負擔政府用人費(元)
<b>總計</b>	<b>484,312</b>	<b>288,304</b>	<b>59.53</b>	<b>15,753</b>
臺北縣	82,371	45,830	55.64	12,586
宜蘭縣	13,974	8,159	58.39	17,580
桃園縣	41,616	23,241	55.85	12,965
新竹縣	17,214	8,460	49.15	18,689
苗栗縣	15,797	9,623	60.92	17,160
臺中縣	33,628	20,722	61.62	13,707
彰化縣	31,181	20,712	66.43	15,736
<b>南投縣</b>	<b>16,062</b>	<b>9,839</b>	<b>61.26</b>	<b>18,177</b>
雲林縣	20,725	11,778	56.83	15,856
嘉義縣	16,266	10,466	64.34	18,610

臺南縣	27,186	15,666	57.63	14,144
高雄縣	27,383	18,424	67.28	14,938
屏東縣	23,646	15,064	63.71	16,624
臺東縣	9,985	6,179	61.88	25,327
花蓮縣	12,542	7,952	63.4	22,581
澎湖縣	7,188	3,983	55.41	43,085
基隆市	15,794	8,908	56.4	22,756
新竹市	14,831	7,375	49.73	19,470
臺中市	28,601	17,816	62.29	17,875
嘉義市	8,923	5,588	62.62	20,858
臺南市	19,399	12,519	64.53	16,802

資料來源：行政院主計處中部辦公室中華民國九十二年度「各縣（市）總預算彙編」。說明：本表係預算數。

根據南投縣財政現況分析可知，目前南投縣與各地方政府一般皆面臨相同財政問題，雖然縣市地方政府一般採量入為出原則，但必要或法定的歲出規模，擴增速度遠超過歲入之增長，致使縣市「財政缺口」不斷擴大。在歲出方面，教育、社會福利負擔沉重。人事費用沉重，各縣市地方自主財源，即使加上統籌分配歲款後，仍不足以支應人事費的支出，致使支出結構僵化，遑論有自主財源以供建設之用。中央立法地方負責執行，以及地方選舉承諾的原因，致使社會福利、社會等支出，大幅擴張，違反財政基本紀律，造成地方財政雪上加霜，例如老人生活津貼、公教人員五十五歲退休優惠措施，公教退休人員優惠存款、地方民代支給補助、各機關組織擴編，以及各種形式浮濫的選舉承諾支出等等。

在歲入方面，南投縣自有財源明顯不足以支應其人事費，地

方公共建設需大幅養賴統籌分配稅款即補助款支應。中央主導課稅立法，嚴重侵蝕地方稅基及減少稅課收入，例如近年來房屋稅條例、土地增值稅減半課徵等稅捐減免的增修。地方開源的努力仍待加強，土地增值稅、地價稅、房屋稅、工程受益費等地方收入來源仍存在增長空間。因地價稅之土地公告地價與土地增值稅之土地公告現值，與市場交易價格有相當一段距離，仍有調高之空間。此外，工程受益費收入幾乎為零，實有待突破與加強稽徵。

## 第二節 南投縣政府歲入結構分析

政府提供各項公共服務或執行其職能，須有收入以為支應。公共收入的分類，從形式上觀察可區別為經常收入與臨時收入，此種分類在預算(財務計畫)及其執行上，有其重要意義。此乃在編擬預算過程中，可藉此一分類判定財政是否穩健，亦即穩健的財政其收入應以經常收入為主，並足以供應經常支出，甚而能夠全部或一部供應臨時的支出。反之，臨時收入僅是補助或調整財政收支不平衡的一種手段，其主要在供應一部甚至全部的臨時支出，原則上，不得以臨時收入支應經常支出。預算法第二十一條規定：「政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入不得充經常支出之用，但經常收支如有剩餘，得移充資本支出之財源。」因此，財務計畫的確立，通常必須以可能預定的經常收入為基礎，因為沒有可靠穩當的財源，施政計畫必定落空無由實現。

茲就經常收入與臨時收入的意義略述如下：

## 一、經常收入

指每一會計年度往復或循環發生並具有規則性的收入，如租稅收入、規費收入，而其用途主要在於支應經常支出。經常收入相當於預算法第八條所指稱歲入預算中的「經常門」，歲入經常門的涵意可從該條文第二項了解：「歲入，除增加債務與減少資產及收回投資為資本應屬資本門外，均為經常收入，應列經常門。」經常收入又可具體分類為：

### (一) 公經濟收入：

基於政治權力團體的立場藉國家權力的行使，從國民經濟中無償強制徵收，屬於一種轉來收入、間接收入。強制徵收的收入來自，一為國家命令人民有所負擔，如租稅；另一為國家禁止人民有所作為，如獨占的特許收入，惟此一收入亦有視為私經濟收入性質者。公經濟收入的課徵原則有二：1、採取共同報償原則，以租稅為代表。2、取個別報償原則，以規費或使用費、專賣品售價收入為主，認為此項收入為中間性的收入，既帶有半強制性收入的性質接近租稅，又帶有半自由性收入性質近似經濟收入。

### (二) 私經濟收入

國家採取一般經濟相同的立場，從事各種經濟行為，而取得的收入，乃是直接、自行創造的收入，非從國民經濟所得中強制取得，並係基於國民的同意，尊重國民自由意思，為自由性且是

有償徵收的收入，公營企業收入、公有財產收入等屬之。

## 二、 臨時收入 ( 資本收入 )

為一時性、不規則性的收入，並非每一會計年度循環重複出現。通常係因應臨時的需要而發生。臨時收入相當於預算法第八條所指的歲入預算中的「資本門」，依據該條文的界定，乃指包含增加債務與減少資產收回投資為資本收入，應屬資本門。因此，如出售公有土地及其他財產、發行公債、賒借收入、發行紙幣收入、移用以前年度歲計剩餘、收回公營事業資本及非營業循環基金或其他特種留本基金之收入等均屬資本收入或臨時收入。臨時收入或資本收入，屬於財政調整的範疇，係發生在經常收入無法供應支出時。但穩健的財政，理論上，財政收入不應取自臨時收入，而應獲自經常收入。為便於了解各級政府財政結構的健全與否暨顯示財政自主程度的高低，乃有「實質收入」與「非實質收入」的區分，並以之作為財政狀況的分析架構。如「實質收入」比重偏低，代表財政困窘且自主性弱，仰賴上級政府補助程度高。反之，則意謂著財政富裕自主性強，仰賴上級政府補助程度低。「非實質收入」指具有補助或融資性質者，包括賒借收入、補助及協助收入、移用以前年度剩餘等三項。除了上述三項以外，其餘均為「實質收入」，包括稅課收入(自徵的稅課收入及統籌分配稅)、工程受益費收入、規費及罰款收入、財產收入(財產孳息、財產售價、資本收回)、營業盈餘及事業收入、其他收入等六項。

## 二、 實質收入

(一) 稅課收入

- 1.稅課收入淨額(自徵)：依據財政收支劃分法，分成獨立稅及共分稅或統籌分配稅。原則上所得稅為中央、財產稅給縣市。本項係指為依財政收支劃分法劃分規定屬本級政府直接收入，而非自他級政府移轉而來的。
- 2.統籌分配稅：分成中央統籌分配稅、縣統籌分配稅。

(二) 工程受益費收入：

指因道路溝渠、堤防、碼頭港口及其他工程，而提高土地利用，就受益者課徵之受益費收入，本項收入比重微乎其微。

(三) 規費及罰款收入

- 1.規費：分成行政規費、使用規費、污染防治費。
- 2.罰款及賠償：罰金、罰鍰、過怠金、沒入及沒收財物、賠償收入(一般賠償收入及國家賠償求償收入)。

(四) 財產收入：財產孳息、財產售價、資本收回。

(五) 營業盈餘及事業收入：含營業盈餘、作業剩餘、投資收益。

(六) 其他收入

- 1.信託管理收入：依法信託管理或受託代辦之收入。
- 2.捐獻及贈與收入：現金捐獻、財產物品贈與。
- 3.其他雜項收入。

## 二、 非實質收入

(一)補助及協助收入：協助收入乃是上級政府為適應特別需要，對財力較優之下級政府取得之協助金，惟以各級政府普遍困難，因此，本項僅指補助收入。

(二)公債及賒借收入：舉借之債額度須受「公共債務法」之規範。縣市及鄉鎮市無公債收入<sup>75</sup>，因此有僅單列「賒借收入」者。

移用以前年度歲計剩餘：上述「實質收入」加計「非實質收入」即為「歲入」，而「歲入」者，依預算法第六條，謂一會計年度之一切收入。亦即指在一會計年度內，所有除去重複收帳部分及退還部分的收入。依據「台灣省各縣市總預算編審辦法」第七條規定。歲入概算應按前年度實收狀況及上年度核定預算已執行情形，考量自然增加趨勢及其他經核定之收入，核實編製。此條文之旨意在於力求避免收入的虛列，庶不致造成預算執行時發生失衡現象<sup>76</sup>。

投縣政府的歲入結構比重分析：從表 5-5 歷年南投縣歲入預算——按來源別分（民國八十一年至民國九十二年）結構比重觀察，南投縣政府稅課收入平均所佔總收入比重為 38.91%，為除補助收入 54.81%外最大宗，惟補助收入比率高達 54.81%，顯示南投縣財政極不穩健，須各界群策群力思考對策，以降低南投縣財政依賴程度。各種歲入（如表 3-3 所示）分述如下：稅課收入

---

<sup>75</sup> 地方制度法第六十八條指出，直轄市、縣（市）預算收支之差短，得以發行公債。惟南投縣尚未發行地方政府公債。

<sup>76</sup> 同註 9，頁 125-131。

38.91%、工程受益費收入 0.00%、罰款及賠償收入 0.84%、規費收入 1.28%、信託管理收入 0.02%、財產收入 0.65%、營業盈餘及事業收入 0.25%、補助及協助收入 54.81%、捐獻及贈與收入 0.00%、賒借收入 2.46%、其他收入 0.41%、移用以前年度歲計剩餘 0.01%。

表 5-5 歷年南投縣歲入預算——按來源別分

單位：新台幣千元：%

年度別	總計		稅課收入		工程受益費收入		罰款及賠償收入	
	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比
81	9,499,005	100.00%	2,690,968	28.33%	0	0.00%	27,918	0.29%
82	9,946,181	100.00%	3,396,730	34.15%	0	0.00%	40,110	0.40%
83	11,055,510	100.00%	4,128,564	37.34%	3	0.00%	45,272	0.41%
84	11,560,033	100.00%	4,377,375	37.87%	3	0.00%	51,278	0.44%
85	12,346,104	100.00%	5,792,755	46.92%	0	0.00%	75,409	0.61%
86	13,796,101	100.00%	5,958,047	43.19%	0	0.00%	80,918	0.59%
87	13,779,914	100.00%	4,873,819	35.37%	0	0.00%	90,052	0.65%
88	14,030,749	100.00%	5,614,367	40.01%	0	0.00%	100,308	0.71%
88.07-89.12	18,030,439	100.00%	9,960,999	55.25%	0	0.00%	68,281	0.38%
90	17,825,205	100.00%	6,741,968	37.82%	0	0.00%	190,126	1.07%
91	25,598,072	100.00%	11,264,566	44.01%	0	0.00%	328,897	1.28%
92	14,328,810	100.00%	5,675,005	39.61%	0	0.00%	291,391	2.03%
平均	13,215,086	92.31%	5,421,166	36.91%	0.461538 462	0.00%	106,920	0.68%

表 5-5 歷年南投縣歲入預算——按來源別分

單位：新台幣千元：%

年度別	規費收入		信託管理收入		財產收入		營業盈餘及事業收入	
	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比
81	93,407	0.98%	1,565	0.02%	6,869	0.26%	1,740	0.06%
82	108,851	1.09%	2,461	0.02%	3,903	0.11%	100	0.00%
83	159,344	1.44%	2,836	0.03%	3,615	0.09%	102	0.00%
84	177,947	1.54%	2,842	0.02%	3,524	0.08%	3,101	0.07%
85					46,62			
	208,295	1.69%	3,918	0.03%	4	0.80%	15,101	0.26%
86					36,62			
	202,978	1.47%	4,118	0.03%	4	0.61%	7,101	0.12%
87					46,67			
	189,504	1.38%	2,734	0.02%	4	0.96%	108,611	2.23%
88					41,95			
	194,160	1.38%	2,070	0.01%	7	0.75%	9,270	0.17%
88.07- 89.12					70,11			
	280,311	1.55%	2,946	0.02%	9	0.70%	6,542	0.07%
90					71,68			
	202,539	1.14%	1,680	0.01%	9	1.06%	7,602	0.11%
91					73,11			
	180,977	0.71%	0	0.00%	5	0.65%	3,623	0.03%
92					62,95			
	169,094	1.18%	0	0.00%	3	1.11%	4,518	0.08%
平均					41,59			
	180,607	1.28%	2,090	0.02%	9	0.65%	13,178	0.25%

表 5-5 歷年南投縣歲入預算——按來源別分

單位：新台幣千元：%

年度別	補助及協助收入		捐獻及贈與收入		賒借收入		其他收入	
	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比
81	5,916,000	62.28%	0	0.00%	704,809	7.42%	52,323	0.55%
82	5,944,554	59.77%	0	0.00%	387,614	3.90%	58,998	0.59%
83	6,052,409	54.75%	2	0.00%	582,410	5.27%	77,687	0.70%
84	6,429,848	55.62%	2	0.00%	429,489	3.72%	81,257	0.70%
85	5,644,928	45.72%	2	0.00%	511,389	4.14%	47,683	0.39%
86	7,171,035	51.98%	2	0.00%	302,666	2.19%	32,612	0.24%
87	8,063,271	58.51%	301	0.00%	348,530	2.53%	56,418	0.41%
88	7,634,852	54.42%	211	0.00%	389,960	2.78%	43,594	0.31%
88.07-89.12	7,607,091	42.19%	251	0.00%	0	0.00%	33,899	0.19%
90	10,533,509	59.09%	167	0.00%	0	0.00%	75,925	0.43%
91	13,686,278	53.47%	2	0.00%	0	0.00%	60,614	0.24%

92	8,087,195	56.44%	2	0.00%	0	0.00%	38,652	0.27%
平均	7,858,231	54.81%	73	0.00%	281,297	2.46%	55,406	0.41%

表 5-5 歷年南投縣歲入預算——按來源別分

單位：新台幣千元：%

年度別	移用以前年度歲計剩餘	
81	3,406	0.04%
82	2,860	0.03%
83	3,266	0.03%
84	3,367	0.03%
85	0	0.00%
86	0	0.00%
87	0	0.00%
88	0	0.00%
88.07-89.12	0	0.00%
90	0	0.00%
91	0	0.00%
92	0	0.00%
平均	992.2307692	0.01%

資料來源：南投縣政府主計室。

備註：1、九十二年度其他收入包括信託收入。

從表 5-5 歷年南投縣歲入預算——按來源別分（民國八十一年至民國九十二年）結構來看，南投縣政府近年來發展趨勢（民國八十一年至民國九十二年），有以下幾點值得重視：

一、補助收入為南投縣地方政府的最重要財政收入，高達 54.81%。可見南投縣財政結構極不健全，而導致依賴性加深，除了必須重新劃分財政收支外，更需要地方政府本著財政自我負責的理念，去發展地方經濟，以擴大地方稅基，亦即是地方財政結

構的調整，必須同時兼顧地方財政自主性及區域均衡，以達成資源配置效率最大化。

二、工程受益費收入，為歲入來源別預算科目之一，係按來源別做為分類標準的一項收入，財政收支劃分法第二十二條：「各級政府於該管區內對於因道路、堤坊、溝渠、碼頭、港口或其他改良之水陸工程而直接享受利益之不動產或受益之船舶，得徵收工程受益費。．．．．」中央並另訂工程受益費徵收條例及其施行細則，以為徵收作業之依據。再者，依據「歲入來源別預算科目名稱之依據與範圍」，本項收入之子目僅一項亦稱「工程受益費收入」。

自工程受益費徵收條例第二條第二項中「前項工程受益費應徵數額，．．．最低不得少於百分之三十五」之限制，於民國七十六年刪除後，限於政治選票考量等因素之影響，致使工程受益費徵起困難，雖司法院釋字第二一二號解釋「工程受益費為應徵收」，但就目前而言，各地方政府幾乎已不再辦理此項收入的徵收，以致本項收入在預算書上形同虛設，地方自治財源的籌措更趨困窘，因而迭有恢復徵收下限規定之建議。然南投縣工程受益費收入平均所佔總收入比重為 0.00%，南投縣幾乎是不開徵工程受益費，對於政府在該管轄區內對於因道路、堤防、溝渠、碼頭、港口或其他土地改良之水陸工程而直接享受利益之不動產或受益之船舶，得徵收工程受益費，在南投縣政府財政如此困窘之際，依法開徵工程受益費，為滿足都市公共建設需求，加速地方發展，並為促使財源早日回收，以減輕政府財政負擔，在辦理都市計劃道路新闢與拓寬工程時，以受益者付費原則，依據工程受益費徵收條例，向各該道路兩旁受益範圍內之公、私有土地及其改良物所有權人徵收工程受益費。不僅符合受益者付費原則，或可改善

南投縣財政狀況於萬一，執政者應本財政自我負責精神，積極努力開闢財源。

三、罰款及賠償收入，為歲入來源別預算科目之一，係按來源別做為分類標準的一項收入。財政收支劃分法第二十三條規定：「依法收入之罰金、罰鍰、沒收、沒入之財物及賠償之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。」此項均列為各級政府的收入，罰款乃是對於違反行政法上的義務，所課以之責任。本項收入屬罰金、罰鍰及過怠金—罰金罰鍰者。約有（一）、違反建築法規水利法規罰鍰；（二）、違反農藥管理法及山坡地違規使用；（三）、違反少年福利法及老人福利法、違反商業登記法；（四）、違反戶籍法；（五）、違反土地法及土地登記有關法令；（六）、違反消防法；（七）、違反各項稅法及財務罰鍰處理暫行條例暨相關法令規定；（八）、違反醫師法及醫療法暨藥事法、護理法、食品衛生管理法、菸害防治法；（九）、違反毒性化學物質管理法、毒性化學物質管理法施行細則、水污染防治法、空氣污染防治法、噪音管制法、土壤污染防治法、飲用水管理條例；（十）、違反行政執行法、社會秩序維護法、道路交通管理處罰條例。屬罰金罰鍰及過怠金—過怠金者，為未依限期繳納各項稅捐者加徵滯納金。屬沒入及沒收財物—沒入金者，係依據社會秩序維護法及有關法規處罰，例如取締賭博現場幣值沒入款。此項收入管理機關分別為縣（市）政府（建設局、社會局、工務局）、消防局、警察局、稅捐稽徵處、地政事務所、戶政事務所、環境保護局、衛生局等。本項收入以交通違規居多，如罰款收入大幅成長，則意謂著未養成守法觀念與習慣，是令人憂心之處，為維護居民生命財產安全，且能改善南投縣財政窘況於萬一，實應加強政府行政作為。南投縣罰款及賠償收入平均所佔總收入比重為 0.84%，比例過低，應加強取締作為，依法行政，以維護居民生活安全、

舒適、便利。

四、規費收入，為歲入來源別預科目之一，係按來源別做為分類標準的一項收入。財政收支劃分法第二十四條：「司法機關、考試機關及各級府之行政機關徵收規費，應依法律之所定，未經法律規定者，非分別先經立法機關或民意機關之決議，不得徵收之。」另依地方制度法第六十七條規定：「地方政府規費之範圍及課徵原則，依規費法之規定；其未經法律規定者，須經民意機關之決議徵收之。」以縣市政府為例，規費收入指的是行政規費收入（如審查費、證照費、登記費、建築線指定費）、使用規費收入（如查閱費、抄錄費、謄本費、工本費）及污染防制費（空氣污染防制費、水污染防治費、廢棄物清理費）等，主管機關皆別為縣（市）政府（工務局、建設局、地政科）、各地政事務所、各戶政事務所、衛生局、環境保護局等。南投縣規費收入平均所佔總收入比重為 1.28% 極低，應全面性檢討規費收費比率，以及規費收費範圍，以使用者付費為基準徵收規費，積極徵收，藉以改善南投縣財政赤字。

五、信託管理收入為歲入來源別預算科目之一，係按來源別做為分類標準的一項收入。財政收支劃分法第二十六條：「各級政府及其所屬機關，依法為信託管理或受委託代辦時，得收信託管理費。」此項均列為各級政府收入，就以各縣市而言，其收入甚微以致於統計年報上所顯現的占比歷年來均為零，南投縣信託管理收入平均所佔總收入比重為 0.02%，此項收入為南投縣政府被動的一種財政收入，若有可能增加其收入者，或可積極作為，以利財政收入。

六、財產收入為歲入來源別預算科目之一，係按來源別做為

分類標準的一項收入。財政收支劃分法第二十七條：「各級政府所有財產之孳息、財產之售價及資本之收回，．．．應分別歸入各級政府之公庫。」同法第二十八條：「各級政府出售不動產或重要財產，．．．，對於所有財產孳生之物品與其應用物品中之賸餘或廢棄物品，．．．得呈經上級主管機關核准按時價出售。」至於財產一詞的內容，包含不動產、動產、有價證券及權利。南投縣財產收入平均所佔總收入比重為 0.65%，比重不到 1%，應有增加可能性，應對於縣內公有土地全面清查及加強管理工作，全面清查座落本縣內之國有、縣有土地，列冊登記並實地勘察是否已開發利用，以全盤了解縣內各級政府機關所有公有土地之現狀，並做最有效之利用，以求地盡其利，開闢縣府資源。

七、營業盈餘及事業收入，為歲入來源別預算科目之一，係按來源別做為分類標準的一項收入。財政收支劃分法第二十九條：「各級政府所有營業之盈餘，．．．，應分別歸入各級政府之公庫。」此項均列為各級政府收入。南投縣營業盈餘及事業收入平均所佔總收入比重為 0.25%，仍屬偏低，應加強縣內公用事業，公共建設規劃，惟由民間主動規劃，亦無不可，且根據國外相關機構之研究，甚多 BOT(Build-Operate-and-Transfer)<sup>77</sup>計畫成功為例子，我國「促進民間參與公共建設法」業已通過，與民間企業合作，增加商機，亦可增加南投縣財政收入。

八、補助及協助收入平均所佔總收入比重為 54.81%，遠高於在一九九六年之「國家發展會議」共識，縣市政府自有財源比例百分之六十以上，亦即補助收入應低於百分之四十以下，如此的財政結構不健全，財政依賴性加深，中央政府除了必須重新劃

---

<sup>77</sup> 同註 9，頁 142。

分財政收支外，更需要南投縣地方政府本著地方財政自我負責的理念，去發展地方經濟，以擴大地方稅基，亦即是地方財政結構的調整，必須同時兼顧地方財政自主性及區域均衡，以達成資源配置效率最大化。

九、捐獻及贈與收入為歲入來源別預算科目之一，係按來源做為分類標準的一項收入。財政收支劃分法第二十九條：「各級政府．．．，所受之捐獻或贈與及．．．收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。本項收入屬經常門收入，近年來在各級政府歲入中，南投縣捐獻及贈與收入平均所佔總收入比重為0.00%，此一預算科目無收入。

十、賒借收入：財政收支劃分法第三十四條：「各級政府非依法律之規定或議會之議決，不得發行公債或為一年以上之國內、外借款。前項公債及借款未償餘額之限額，依公共債法之規定辦理。各級地方政府在國外發行公債或借款，應先經中央政府之核准。」目前地方政府包含台北市及高雄市均未再發行公債，以縣市而言，則係向銀行借款或向地方建設基金申貸。本項收入屬資本門。各級政府均普遍舉債，形成赤字預算，南投縣賒借收入平均所佔總收入比重為2.46%，本項收入所占比重逐年增加之趨勢。

十一、其他收入為歲入來源別預算科目之一，指除了稅課收入、工程受益費收入、罰款及賠償收入、規費收入、信託管理收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、補助及協助收入、捐獻及贈與收入、自治稅捐收入等以外之收入、概屬本項目收入。除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。此項收入，依預算法第十條規定，屬於經常門收入。南投縣其他收入平均所佔總收入比重為0.41%。

十二、南投縣移用以前年度歲計剩餘平均所佔總收入比重為 0.01%，比重極低。可知南投縣以前年度歲計財政剩餘無幾困窘之嚴重程度。

綜合以上所述南投縣財政狀況險惡，急需各界包含中央政府、南投縣政府、南投縣議會、南投縣居民、學者、專家……等群策群力，共思對策，增加南投縣或有可能的財政收入，以挽救可能崩盤的南投縣財政狀況。

### 第三節 南投縣政府開闢自主財源過程之分析

南投縣政府對於改善財政自主能力偏低問題，積極面對及努力執行「開源節流方案」的措施。如附錄一「南投縣政府開源節流執行方案及績效專案報告」方案各種項目積極執行，以期對南投縣地方政府財政赤字有所助益，提昇地方財政自主能力。

#### 一、加強各項稅捐稽徵，增加縣庫收入：

##### (一) 辦理本縣 90 年度地價稅減免地清查作業：

落實稽徵業務，促進誠實申報，選定重點，有效查核遏止逃漏，維護租稅公平。作業期間自 90 年 2 月底起至 90 年 9 月止，運用營業登記資料、執行業務者資料、開工報告資料、使用執照等各項課稅通報資料核對厘正土地稅主檔以健全稅籍主檔。原按自用住宅用地稅率課徵地價稅者應改按一般稅率截至 3 月止累計

清查 1,400 筆，改課筆數 205 筆，預估改課增加稅額 138 萬元。

(二) 辦理本縣 90 年度田賦改課地價稅土地清查作業：

遏止逃漏及增裕稅收，實施「課徵田賦土地改地價稅」清查，健全土地稅籍。作業期間自 90 年 3 月底起至 90 年 9 月止累計清查 700 筆，改課筆數 89 筆，預估增加稅額 22 萬元。

(三) 辦理本縣房屋稅籍清查作業：

訂定「本縣房屋稅籍清查作業執行細部計畫」，清查範圍為本縣對於已拆除，免稅房屋及有無新增、改建，使用情形變更等，均實地逐戶核對房屋稅稅籍紀錄表，切實辦理清查。作業期間自 89 年 9 月至 90 年 2 月止，清查範圍涵蓋全縣房屋計 173,621 棟，預估增稅額 2,347 萬元。

(四) 辦理 89 年期使用牌照稅車輛總檢查：

依據財政部賦稅署函示，訂定本處 89 年度其使用牌照稅車輛總檢查作業計畫。截至 90 年 3 月底共查獲違規車輛 174 輛，補徵本稅(含滯納金)311 萬元，預估罰鍰 380 萬元。

二、積極清理舊欠，防止新欠，增裕庫收。

(一) 訂定「89 年度清理欠稅計畫」及 89 年度『追、追、追』

**調查小組清理欠稅計畫，積極清理欠稅，提高工作績效。**

年度開始即詳訂欠稅清理計畫，函請各鄉(鎮、市)公所及本處各單位依計畫配合切實執行單送達管理等措施。送達取證之滯納案件，協調法院受理移送執行，88年下半年及89年度移送2.2萬件，金額21億元。每三個月召開檢討會，深入檢討欠稅發生原因，並力求改進方案。於移送執行前列印催繳書，先向欠稅人辦理催繳等創新措施。自89年4月至90年3月底止之徵起欠稅數為1.8億元。

## **(二) 法院核發執行憑證，輸入電腦列管並定期清查。**

法院核發執行憑證，每件均依規輸入電腦列管，以節省人力。88年下半年及89年度核發執行憑證計有7,514件。

執行憑證每年七、八月間清查一次，鉅額欠稅案件於次年一、二月間再清查，執行憑證逐件清查後，利用電腦檔查調全國財產所得資料同時向戶政機關查報現址，再移送執行。88年下半年及89年度清查發現有財產及所得者再行移送計金額共5.4億元。

地方執行追討欠稅方案之問題分析：地方稅捐稽徵處在執行清理欠稅及追討作業上最大的問題是人力短缺，部分欠稅案件數量龐大，加以欠稅人基本資料如地址、所得、存款帳戶等未加清理掌握，致使在執行與協調上需耗費許多行政成本，形成追討欠稅的障礙。僅彙整地方在執行此項工作所遭遇之困難如下：

其一、景氣低迷、工廠到閉，欠稅負責人行蹤不明：受經濟環境影響、移送欠稅案件亦因無財產可供執行或已設定高額抵押

權，造成在查定核課上執行困難。

其二、清理欠稅人員人力及專業性不足：部分稽徵機關人力礙於行政作業流程及文書規定等，無法做最有效率利用，且部分承辦人員在執行欠稅執行實務上也應持續透過講課訓練等方式提昇專業知識技能。

其三、行政程序簡化與跨單位行政協調效率有待提昇：現行法規明訂稽徵文書送達之規定，往往由於欠稅人失聯，致使後續欠稅追討程序難以進行，即使文書送達順利執行，另需配合法院及境管局等執行提起禁止處分、限制出境等保全措施涉及跨單位通報、協調、執行等冗長繁瑣行政程序，執行追討作業行政效率有待提昇。

如表 5-6 稅捐稽徵機關防止新欠清理舊欠競賽成績計算表(含罰鍰)，係由財政部賦稅署依據「稅捐稽徵機關清理欠稅作業要點」，分為甲、乙二組每年實施「防止新欠清理舊欠績效考核」，九十二年南投縣政府稅捐稽徵處榮獲乙組考核第五名成績優良，惟南投縣仍有 50,4163 千元（由表 4-3 計算所得【第七欄-第九欄+第十三欄-第十九欄】）欠稅數額，仍有加強徵收之空間，以彌補南投縣財政赤字缺口於萬一。

表 5 - 6 稅捐稽徵機關防止新欠清理舊欠競賽成績計算表 (含罰鍰)	
稅捐稽徵處乙組 (92 年 1 月 1 日至 92 年 12 月 31 日) (單位： 千元)	
	防上新欠徵起成績(最高得分限 20 分)

成績計算 機關別	本年度查定 淨數		徵起數	徵起比 率	得分
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
宜蘭縣稅捐稽 徵處	3,519,338		3,246,492	0.9948	15.917
新竹縣稅捐稽 徵處	4,297,608		4,065,438	1.0201	16.322
苗栗縣稅捐稽 徵處	4,125,156		3,878,187	1.0138	16.222
<b>南投縣稅捐稽 徵處</b>	<b>3,449,280</b>		<b>3,092,609</b>	<b>0.9669</b>	<b>15.47</b>
雲林縣稅捐稽 徵處	4,643,065		4,227,470	0.9819	15.71
嘉義縣稅捐稽 徵處	2,965,319		2,802,116	1.0191	16.305
嘉義市稅捐稽 徵處	2,873,888		2,756,013	1.0342	16.547
台南縣稅捐稽 徵處	8,839,011		8,210,620	1.0017	16.028
屏東縣稅捐稽 徵處	5,180,289		4,778,619	0.9948	15.917
台東縣稅捐稽 徵處	1,216,991		1,067,243	0.9457	15.131
花蓮縣稅捐稽 徵處	2,406,632		2,194,054	0.9832	15.73
澎湖縣稅捐稽 徵處	283,368		272,588	1.0374	16.598

徵處				
基隆市稅捐稽徵處	2,808,733	2,596,521	0.9969	15.951
新竹市稅捐稽徵處	4,825,817	4,506,890	1.0071	16.114
同組各單位該項數值總和	51,434,495 (2)	47,694,860 (4)	(4) / (2) = 0.92729	
計算公式：	1. [(3) / (1)] / [(4) / (2)] = (5)			
	2. (5) * 80% * 20 = (6)			

表 5-6 稅捐稽徵機關防止新欠清理舊欠競賽成績計算表  
(含罰鍰)

稅捐稽徵處乙組 (92年1月1日至92年12月31日) (單位：千元)

機關別	成績計算 防止新欠核定補徵徵起成績(最高得分限 30 分)			
	本年度核定補徵查定淨數 (7)	本年度核定補徵徵起數 (9)	徵起比率 (11)	得分 (12)
宜蘭縣稅捐稽徵處	3,340,147	3,163,055	1.0107	24.257
新竹縣稅捐稽徵處	4,076,715	3,882,119	1.0163	24.392
苗栗縣稅捐稽徵處	4,024,163	3,780,195	1.0026	24.062
南投縣稅捐稽徵處	3,392,082	3,092,609	0.973	23.353

雲林縣稅捐稽徵處	4,462,789	4,107,617	0.9823	23.576
嘉義縣稅捐稽徵處	2,888,838	2,755,762	1.0181	24.435
嘉義市稅捐稽徵處	2,768,793	2,663,073	1.0265	24.637
台南縣稅捐稽徵處	8,545,154	8,000,947	0.9993	23.983
屏東縣稅捐稽徵處	5,039,293	4,674,327	0.99	23.759
台東縣稅捐稽徵處	1,156,188	1,033,125	0.9537	22.888
花蓮縣稅捐稽徵處	2,311,417	2,113,620	0.9759	23.423
澎湖縣稅捐稽徵處	270,839	262,826	1.0357	24.857
基隆市稅捐稽徵處	2,694,816	2,536,828	1.0047	24.113
新竹市稅捐稽徵處	4,483,733	4,271,531	1.0168	24.402
同組各單位該項數值總和	49,454,967 (8)	46,337,634 (10)	(10) / (8) = 0.93697	
計算公式：	3. [(9) / (7)] / [(10) / (8)] = (11)			
	4. (11) * 80% * 30 = (12)			

表 5 - 6 稅捐稽徵機關防止新欠清理舊欠競賽成績計算表  
(含罰鍰)

稅捐稽徵處乙組 (92年1月1日至92年12月31日) (單位：千元)

清理舊欠成績(最高得分限10分)

機關別	成績計算	舊欠應清理數	清理數	清理比率	得分
		(13)	(15)	(17)	(18)
宜蘭縣稅捐稽徵處		455,563	188,274	0.8963	7.17
新竹縣稅捐稽徵處		662,432	283,530	0.9283	7.426
苗栗縣稅捐稽徵處		1,226,423	682,887	1.2076	9.661
<b>南投縣稅捐稽徵處</b>		<b>703,870</b>	<b>231,341</b>	<b>0.7128</b>	<b>5.702</b>
雲林縣稅捐稽徵處		875,379	418,201	1.0361	8.289
嘉義縣稅捐稽徵處		483,140	221,919	0.9962	7.969
嘉義市稅捐稽徵處		333,650	172,881	1.1237	8.99
台南縣稅捐稽徵處		1,354,602	729,827	1.1685	9.348
屏東縣稅捐稽徵處		1,620,740	524,053	0.7013	5.61
台東縣稅捐稽徵處		326,025	168,991	1.1241	8.993

花蓮縣稅捐稽徵處	463,961	275,128	1.2861	10
澎湖縣稅捐稽徵處	25,076	16,690	1.4435	10
基隆市稅捐稽徵處	421,349	165,285	0.8508	6.806
新竹市稅捐稽徵處	588,500	320,151	1.1798	9.439
同組各單位該項數值總和	9,540,710 (14)	4,399,158 (16)	(16) / (14) = 0.46109	
計算公式：	5. [(15) / (13)] / [(16) / (14)] = (17)			
	6. (17) * 80% * 10 = (18)			

表 5 - 6 稅捐稽徵機關防止新欠清理舊欠競賽成績計算表(含罰鍰)						
稅捐稽徵處乙組 (92年1月1日至92年12月31日) (單位：千元)						
機關別	徵起舊欠成績(最高得分限40分)			原始總分	總分	名次
	徵起數	徵起比率	得分			
成績計算	(19)	(21)	(22)	(23)	(24)	(25)
宜蘭縣稅捐稽徵處	138,727	1.2965	40	87.34	87.34	2
新竹縣稅捐稽徵處	146,203	0.9397	30.07	78.21	78.21	10

苗栗縣稅捐稽徵處	159,696	0.5544	17.74 1	67.68	67.68	12
<b>南投縣稅捐稽徵處</b>	<b>199,707</b>	<b>1.208</b>	<b>38.65</b> <b>6</b>	<b>83.018</b>	<b>83.18</b>	<b>5</b>
雲林縣稅捐稽徵處	253,554	1.2332	39.46 3	87.04	87.04	3
嘉義縣稅捐稽徵處	111,065	0.9787	31.32	80.03	80.03	8
嘉義市稅捐稽徵處	79,349	1.0125	32.40 2	82.57	82.57	6
台南縣稅捐稽徵處	374,612	1.1774	37.67 8	87.04	87.04	3
屏東縣稅捐稽徵處	244,902	0.6433	20.58 7	65.87	65.87	13
台東縣稅捐稽徵處	72,552	0.9475	30.31 9	77.33	77.33	11
花蓮縣稅捐稽徵處	107,331	0.9849	31.51 5	80.67	80.67	7
澎湖縣稅捐稽徵處	5,025	0.8532	27.30 2	78.76	78.76	9
基隆市稅捐稽徵處	128,369	1.2971	40	86.87	86.87	4
新竹市稅捐稽徵處	219,785	1.5901	40	89.96	89.96	1
同組各單位該項數值總和	2,240,877	(20) / (14)				
	(20)	= 0.23488				
計算公式：	7. [(19) / (13)] / [(20) / (14)] = (21)					

	8. (21) *80%*40 = (22)
	9. (6) + (12) + (18) + (22) = (23)

資料來源:財政部賦稅署

### 三、加強交通、環保罰款積案之清理，以增裕財源：

#### (一) 交通罰款積案之清理：

88年下半年及89年度計催收以前年度交通違規罰款收入5.9仟萬元。

#### (二) 環保罰款積案之清理：

其一、以前年度違反固定性空氣污染、移動性空氣污染、水污染、噪音管制罰款等積案清理，88年下半年及89年度催繳成果計收入93萬元正。

其二、90年度截至3月底止催繳成果計收入75萬元。

### 四、加強公有財產之管理運用，以提昇經營效益。

#### (一) 積極清理縣有非公用土地，辦理出售或出租。

其一、88年下半年及89年度清理出售縣有非公用土地計320

萬元。其二、88 年下半年及 89 年度縣有土地出租收入計 492 萬元。

(二) 加強催繳積欠土地租金及使用補償金：本府於 90 年 3 月函催償金。

(三) 辦理縣有房屋出租：88 年下半年及 89 年度縣有房屋租金計收入 738 萬元。

## 五、積極開發觀光資源，以繁榮經濟厚植稅基。

(一) 積極辦理觀光資源調查，建立觀光資源網路，並辦理觀光季系列活動。

陸續規劃成立東埔、霧社風景特定區及觀光鐵道風景區等，在專責機構管理下，確保觀光資源能永續利用。透過興建溪頭、廬山及東浦等風景區內直昇機機場，除可作為風景區緊急救護外，並將採 BOT 方式吸引企業進駐。規劃全國各縣市觀光大使巡迴宣傳活動，並結合地方觀光產業聯盟等。

## (二) 整建風景區公共建設。

本年度預計建設霧社、東埔九份二山、南投縣觀光鐵道等風景區。後續建設水里溪、信義人和羅娜、地利雙龍、中寮棋盤石、鹿谷麒麟潭及中潭公路之藝術大道等風景據點。

## 六、加強債務管理，減輕縣庫透支利息負擔。

向行庫辦理申貸案，以減輕縣庫透支息負擔。調查各縣市舉債情形，俾本府向行庫爭取較低之貸款利率。

## 七、訂定 88 年下半年及 89 年度預算收支差短歲出預算執行暫行措施。

其一、經常性經費：除人事費、依法必須支付之經費外，以上年度預算之同額基準為最高執行上限，若特殊原因致需超過上限，應先報核。

其二、資本支出：除編列收支對列部分，俟其收入入庫後再予執行外，其餘均賒借收入為財源，尚未核貸前暫緩執行。

從「南投縣政府開源節流執行方案及績效專案報告」方案各項目觀察，南投縣政府團隊，更應有更積極作為，在現有法制及行政權屬下，可透過加強地方財務行政人員的策略性財物規畫觀

念與做法，對縣內各種可能增加財政收入，詳加評估執行，以改善困窘的財政。

## 第四節 深度訪談綜合整理分析

針對我國地方財政赤字的問題，其主要原因在於實質收入無法配合支出需求同步成長，致財政收支差短擴增，造成地方財政赤字的主因，除實質收入無法配合支出需求同步成長外，南投縣林副縣長、財政局何局長、稅捐處周秘書、宋議員均表示尚有下列問題：

一、中央請客，地方買單：近年來，中央因濫開支票已使各項福利性或法定支出大幅增加，例如中低收入戶、老人生活津貼、公教人員五十五歲退休優惠措施、公教退休人員優惠存款、全民健保、降低學生班級學生人數、地方民代支給補助、各機關組織擴編等等，但卻未同時規劃相對財源，導致地方政府負擔龐大經費。再加上在收入面又有減稅措施，如教育捐、房屋稅、使用牌照稅、契稅、營業稅等，造成地方稅收遽減，更遽增地方財政困難性。

二、支出結構僵化，人事費用沉重：因縣市政府負責辦理國民中、小學義務教育，故其人事費以教育為主。地方政府人事經費負擔沉重，使支出結構毫無調整空間而僵化。

南投縣林副縣長表示：南投縣自主財源低落的原因最主要是政府之財政收支劃分法劃分財源不平均所至，財政局何局長則表示，除上述原因，南投縣最根本的本質原因是南投縣為農業縣，

工商不發達，南投縣課稅稅源太少，整個國稅加地方稅全部供縣政府支用均感不足，主要是因為南投縣經濟能力太弱，整體資源不足，所以問題不在於課稅或增加新稅源，把整個縣資源全部擠乾，仍然不足於供應南投縣的歲出，本質在於區域劃分。

現行法制下南投縣籌措自主財源之努力與障礙為何？南投縣林副縣長及財政局何局長表示：南投縣山多平原少，多為水資源保護區，對涵養水資源有重大貢獻，我們訂定『水資源臨時課稅辦法』，承蒙議會支持，報請中央核定时，中央基於其他政策考量，未獲核定。盼中央同意我們這項地方自治稅捐課稅政策。

南投縣自 921 地震、桃之、納利颱風災難嚴重，縣內主要河川疏浚工作由中央辦理，對地方不管是交通、環保、生活品質、農產品等農業均有很大影響，目前我們正積極規劃設立「砂石專業區」與「砂石車專用道」，透過「砂石車專用道」平常時間作沙石運送道路，假日供作地方作為觀光替代道路，增加觀光產業，設立「砂石專業區」積極規劃從料原到成品整個控制在專業區內完成，以增加財政收入，為現階段正努力之中。

2002 年 11 月 19 日立法院三讀通過「地方稅法通則」與「規費法」對於南投縣自主財源之提昇有否助益？南投縣林副縣長表示：通過「地方稅法通則」，就南投縣賣水賣沙的政策，訂定『水資源臨時課稅辦法』，承蒙議會支持，報請中央核定时，中央基於其他政策考量，未獲核定，財政局何局長更表示：南投縣除了對天然資源課稅外，其他對人民課稅機率很低，對無財源的山投縣課徵新稅，重新設計一個機制課稅，稽徵成本太高，稅源可課到的稅收太低。故中央所制定的「地方稅法通則」課稅工具是不能用的，是空頭的。

財政局何局長表示：「規費法」通過，因規費收入與服務成本等值對價，不可能無限制收取，規費只是公平正義原則與實踐方式，成本填補的考量，不可能有大量收入，對南投縣財政助益不大。

南投縣籌措自主稅源收入相關措施與障礙？財政局何局長表示：南投縣根本沒什麼稅源，南投縣土地百分之八十三都是國有土地而且是山坡地，不是縣政府主權之所在，土地面積是全國第二大，人口很少，人口數只有五十四萬，房屋數量有限，評定現值亦低，房屋稅收入亦少，所得不高，人口數受限，汽機車數量亦受限，一個人不可能有幾部車，使用牌照稅課稅收入亦有限，加上近十年來天災頻傳，地區邊遠，土地交易不活絡，土地增值稅收亦不高，南投縣至八十五年賀伯風災後，每二、三年就有一個大災難，土地公告地價、公告現值調漲空間有限，921 地震後，地價調漲不可能，實務上就土地精華區略有調漲，其他地區則是調降，平均起來調降，並不是沒有調整，故地價稅收亦有限。

稅捐處周秘書表示：1.南投縣山多平原少，山地佔所有土地約百分之八十三，農地僅佔約百分之十五，農業用地不課稅是政府照顧農民之國家政策，就南投縣財產稅課中之地價稅、土地增值稅之稅課能力下降，此是南投縣地理環境因素造成障礙。2.南投縣土地總面積4,106.4360 平方公里，約佔本省土地總面積之 11.54%，幅員遼闊；房屋稅評定現值較都會區為低，房屋稅收較少，且稽徵成本高。在籌措財源上有先天因天然環境限制有所障礙。

南投縣籌措自主非稅源收入相關措施與障礙？財政局何局長表示：

南投縣有非公用土地極少，且多為畸零地無可出售財產（可出售財產數量極少），大都被佔用中，需積極排除非法佔有狀況。

規費收入相對於人民不夠多，行政往來不夠多，即便加強徵收，因與人民互動機率亦不高，不可能增加收取規費單價，那是沒道理的，基本上在等值對價關係上，故規費收入數量有限，對南投縣財政助益不大。

對交通罰款而言，南投縣地大交通便捷，人民違反交通規則相對較少，交通違規罰款亦較少。

因為南投縣天災太多，觀光資源運用不夠好，對南投財政助益不多。

南投縣整個自然人文環境變動較少，不像都會區地方政府可思考如何增加財源，南投縣改善財政困窘，若從增加籌措自主財源收入方面思考，這個方向是不對的，在南投縣基本結構上是作不到的。應從制度面著手，中央對南投縣這一地區，將要如何發展，應給予妥善規劃，是否從國土規劃與有錢地方政府策略聯盟，成為都會區的後花園或者是國家公園方式，若此發展，日後或者回饋，稅收可增加，但目前並無任何機制可採行，中央放任南投縣財政日益惡化。

由於縣市政府自有財源有限，且人事費占歲出平均超過六成，致從事基層建設及發展地方特色之能力受到限制。地方財政赤字問題，亦為中央政府頭痛的問題，中央與地方政府不僅應重視，更應共同負起責任如下：

## 一、中央政府方面

(一)、中央政府不得任意濫開減稅或增加支出的支票，減損地方財源：如確有減稅或增加支出之必要，則應嚴格要求中央政府遵守財政收支劃分法第三十八條之一：「各級政府、立法機關制（訂）定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。」規定辦理，故未提出相對妥適財源者，其減稅或支出增加法案應屬無效，以免影響地方政府財源。

(二)、整合統籌分配稅之分配與一般補助制度：統籌分配稅與補助制度同為中央對地方政府調濟盈虛的二十大工具，應予整合運用並予以制度化與透明化，特別是各部會項下的補助款應納入一般補助款併同統籌支用。

## 二、地方政府方面

### (一) 在收入面：

核實編列收入，加強地方稅收稽徵，並負起開闢自治財源之責，如土地增值稅及地價稅為目前地方政府最主要收入財源，其實際應稅之稅基「公告現值」、「公告地價」遠低於土地市價；另外「工程受益費徵收條例」亦幾乎完全停徵。

### (二) 在支出面：

地方政府基準財政收入及其他經常收入，應依財劃法第三十

七條之一規定，如人事費、公共設施管理維護、及一般經常性支出等項目，優先支用，以免影響政務之推展。

不可為討好選民，濫編福利性的支票，如老人年金、老農津貼...等，擴增財政收支差短。

## 第六章 結論

本研究最主要目的，在探討各縣市地方政府財政自有財源低落之原因，在地方政府職能不變，亦即財政支出縮減有限的情況下，進而影響地方財政赤字缺口擴大，從而對南投縣財政困窘之改善，嘗試歸納提出具體提昇南投縣開闢自主財源，及改善地方財政赤字之相關建議。

### 第一節 研究發現

其一、南投縣係屬農業縣，山多平原少，山地佔所有土地約百分之八十三都是國有土地而且是山坡地，農地僅佔約百分之十五，都市土地約佔百分之二，土地面積是是全國第二大，人口很少，人口數只有五十四萬，且有逐年減少趨勢（如表 5-1），南投縣課稅稅源太少，整個國稅加地方稅全部供縣政府支用均感不足，主要是因為南投縣經濟能力太弱，整體資源不足，所以問題不在於課稅或增加新稅源，把整個縣資源全部擠乾，仍然不足於供應南投縣的歲出，本質在於區域劃分，是否從國土規劃或與有錢地方政府策略聯盟，成為都會區的後花園或者是國家公園的方式，若此，或許南投縣或有一線生機。

其二、地方目前執行的各種「開源節流」方案進一步與財政狀況比對結果，顯示地方目前財政能力與執行自闢財源績效之間並不具備對等關係，即地方財政自主能力並不完全代表財政努力程度，極大部分仍受到地方原有財政條件的影響，以各方案所提次數多寡來看，居首位的分別是加強稽徵防止逃漏稅、清查及

處分公有土地及財產以及檢討各項規費費率及收入等三項，由此可見近七成的地方政府均認知在現有法制及行政權屬下，可透過傳統行政手段如加強稽徵或積極處分財產投資報酬率，普遍仍有廣闊的開源空間。所有項目中有近四成項目需要中央運用行政手段或修法配合解決，顯示地方政府在開闢財源方面仍相當程度認為中央應介入地方財政問題，以協助地方解決財政問題。

其三、彙整地方「開源節流」方案，需中央以立法或行政手段介入協調的項目中，計有重大建設或專案計畫爭取上級政府補助或捐助、修訂財政收支劃分法及補助辦法對收入成數重新劃分、以及修法回復工程受益費下限等三項，顯示地方普遍認為現行稅收劃分、統籌分配款分配方式仍有改進空間，開徵工程受益費要求回復下限，乃是希求中央行政強制力作為奧援，在缺乏自我負責精神之誘因機制下，即便中央修法回復修收下限，地方是否即可順利徵收值得進一步觀察。

其四、由南投縣政府執行「開源」方案績效比較方面顯示，在追討欠稅處理能量的績效方面以自 89 年 4 月至 90 年 3 月底止之徵起欠稅數為 1.8 億元的成績最為驚人；但未執行案件送達取證之滯納案件，協調行政院法務部行政執行署受理移送執行，88 年下半年及 89 年度移送 2.2 萬件，金額 21 億元，所佔比率同樣位居首位，在追討欠稅及罰緩上仍需努力，這也同樣表示此兩處蘊含了廣闊開源潛力。另外由地方經營公共造產業務對地方財政之績效方面，發現公共造產的項目一為加強公有財產之管理運用，以提昇經營效益。二為積極開發觀光資源，以繁榮經濟厚植稅基。不但種類及個數較少。也大多侷限在積極清理縣有非公用土地，辦理出售或出租及加強催繳積欠土地租金及使用補償金，及開發觀光育樂事業等二大類型，顯示整體公共造產業的推行並

不理想。地方政府利用地方特色以公權力創造事業利基是現行私有化、去管制化一項行之不易的任務，至於是否採行公共造產式進行，則需在市場分析下客觀考量。

## 第二節 研究建議

穩健的財政為地方自治發展之基礎，由於區域自然條件、發展環境差異以及現行財政劃分體制諸多限制下，地方財政收支不平衡之現象已嚴重危及地方各項自治事項之進展，更有甚者維持一般政事運作均力有未逮，如何創制一套體制讓地方政府以開闢自主財源、提昇財政自主比例，是健全地方財政、促進地方發展之關鍵。本研究經過對南投縣政府財政狀況分析，以及地方執行開源方案問題之檢討後，針對改善地方財政、增進地方政府開闢財源，提出以下具體建議。以下分別由短期立即可行及中、長期建議加以列舉如下：

### 壹、短期立即可行項目

#### 一、加強稅捐稽徵，防止逃漏（稅課收入部分）

其一、全面清查農業區、保護區內之土地，對於已作他項使用之土地課徵土地增值稅、地價稅，以增裕稅收。

其二、切實辦理地價調查，合理調整公告土地現值及課稅地價，以增裕土地稅收，達到漲供歸公目的。

其三、建議中央修改現行有關法令，對於新闢道路兩側房地，能適時調整課稅地價及房屋現值，以充分反映其受益價值。

其四、掌握營繕資料，切實辦理房屋稅設籍及現值評定工作，以利稽徵。

其五、落實稅單送單取證，以嚴防產生新欠，訂定「清欠工作計畫」及成立「清欠小組」指派專人負責執行，以積極清理舊欠。

其六、定期辦理「清欠業務執行訓練班」提昇專業素質與技術交流。

## 二、積極推動使用者付費制度（非稅收入部分）

其一、檢討地方政府現有規費、使用費等非稅收入之收費標準；依反映成本之原則，合理訂定收費標準，其屬由中央統一規定者，建議中央調整訂定收費標準。

其二、檢討目前徵收規費、使用費之項目，對目前有應收行政規費而未實施收費之項目，如招牌廣告規費，地下管線使用費等，訂定合理收費辦法據以實行。

其三、積極催收以前年度積欠之各項規費及罰鍰收入，對於累催不繳或情節重大者，應積極向行政院法務部行政執行署申請強制執行。

其四、建議中央調高使用牌照稅及燃料使用費，以反映社會成本及落實使用者付費原則，進而抑制車輛成長，改善地方政府交通。

其五、地方政府各區區民、社區活動中心及縣立各級學校校園及活動中心開放民間舉辦活動使用，其收費應本使用者付費之原則檢討訂定足數成本之收費標準。

### 三、有效運用及管理財產

其一、加強公用財產之管理，避免被占用事情發生，對已被占用之公有公用房地，各管理機關除應積極清理排除侵占外，並應依民法第一七九條規定向占用人追收不當得利。

其二、加速處理縣有非公用土地，全面清查最小建築單位面積以下之畸零地，先行依土地法第二十五條規定完成處理程序，再依據「南投縣畸零地使用自治條例」之規定辦理讓售，以促進土地資源有效運用。

其三、積極處理眷舍：清查各機關經營之眷舍，合於已建讓售或就地改建者儘速辦理讓售及改建後配售同仁，以減少眷舍之管理費用，並增進土地利用，增加售地收入及稅收。

其四、對於縣有土地、市場承租戶積極追繳積欠租金。

其五、委託專業測量公司清查非公用土地，積極依規定追收

不當得利。

其六、積極協調各借用縣有房地機關與地方辦妥租用手積，將借用改為租用收取租金，以增加租金收入。

其七、配合公地只租不售政策，公有土地面積大的土地或可單獨建築之土地一律不予出售，為免土地閒置及考量地方政府財力，公有土地應朝「長期出租或獎勵民間投資或與民間合建」之方向處理，以期公有土地有長期之收益。

#### 四、其他開源措施

其一、地方政府老舊公共設施以多目標使用方式鼓勵，誘導民間投資改建，認養。

其二、加強地方金融管理，提高對工商融資，以協助工商業經營，培養稅源。

其三、加強公營事業之經營績效，以期盈餘充實地方建設財源，有虧損之事業若有民間有經營意願者標售讓與經營，對於適合事業經營型態之單位以設立營業基金之方式經營。

其四、回復工程受益費徵收下限規定，統一開徵道路工程受益費計算範例與徵收標準作業地方開徵之依據。

其五、擴大縣政服務業務外包，確實檢討各單位可外包事項並制訂外包政策與規定，定期查核。

其六、強化公庫現金管理增加公庫孳息。

## 貳、中程建議：釐清中央與地方支出差異與建立地方開

### 關財源獎懲機制，項目如下：

一、積極開闢新財源，以因應經濟、社會發展需要。

（一）協助內政部及輔導地方政府建立合理及合法的土地開發課徵規費制度。

（二）籌措環境保護支出財源，依法應徵收之各種污染防治費或使用費，應積極改進徵收方式。此外檢討現行法律有關污染防治費專款專用之規定。

二、適當調整各級政府自有財源比例，建立財政收支劃分新規則，改進中央對縣市政府補助制度。

（一）改進補助款預算編列方式及明確區分補助經費來源。

（二）重新檢討支應地方基準財政需求之統籌分配稅款，衡量相關指標，訂定計算公式據以分配，至於計劃型補助款，以重大建設計劃或政策需求為主。

（三）明確劃分補助款預算之編列，並使補助款之撥付作業與執行方式一致，以及加強補助款執行之管制及績效追蹤考核。

(四) 補助制度法制化，中央對地方一般性之補助款應併入統籌分配稅款之方向規劃。至於地方計畫型專案補助則依照地方努力開源程度分配作為獎勵手段。

### 三、加速地方自闢財源立法工作，落實地方財政自主。

(一)「地方稅法通則」立法後，地方政府應積極進行研究評估地方特別稅課之稅目、稅率與開徵方式，並依職權視其需要，開徵地方特別稅課，適當調整地方稅徵收率及制定中央稅或地方稅附徵率。

(二) 適度提高營業稅稅率地方分成比率。

(三) 適切的檢討各項規費徵收項目及標準。

(四) 檢討各項地方稅減免項目之適當性。

### 四、加強預算及債務管理，減輕財政壓力。

(一) 改進政府償債方式及加強政府債務管理。

(二) 推動配合地方縣市首長任期之中程預算制度，俾符財政負責與政治責任，使施政目標、地方建設、資源分配以與財政收支計畫配套。

(三) 推動以積效基礎之預算制度，提高預算彈性並放寬經費流用條件，加強各機關計畫預算績效測量與考核作為新年度預算分配基準。

參、長程建議：釐清政府職能規劃自給自足地方政府，

項目如下：

一、進行各級政府功能職責的定位及調整、明確規範各級政府經費分擔。

（一）各級政府功能及職責的定位及調整。

（二）研討地方政府支出共同準則。

（三）檢討中央與地方在警政、教育及社會福利等支出之職掌劃分及經費負擔。

二、合理調整行政區劃，使地方經濟均衡發展，財政自給自足。

三、透過全國稅制改革，建立以財產稅及土地開發課徵為主之地方稅。

除了上述有關開闢地方自主財源之長短其建議措施外，建立一套提昇地方自我負責精神的獎懲辦法也是值得深入研究的課題。地方財政營運過去一向以「量入為出」為原則，然而，長年以來，上級政府對地方政府的補助漫無標準，且對下級政府財政長期缺乏監督，沒有客觀的法制化的制度而未能課以財政責任，再加上地方選舉效應，更使地方以爭取補助為要，地方財政困難

最主要的原因來自收入面的漏損與支出面的浮濫。收入面的漏損以地方稅基侵蝕，或稅制本末倒置所致的稅收損失為最嚴重，其次規費費率或不合時宜與相對偏低。或未依規定使用者付費原則徵收，也使財源一再流失而有待興革改進。本研究認為，為建構一套提昇地方財政自我負責精神的獎懲辦法，財政改革分期實施要點如下：

其一、短期實施方案：以企業型政府提昇財政經營效能。訂定地方基準財政需求標準，鬆綁現有法制使地方逐漸改善收支困境。如前所述，在現行法制下目前地方仍有經營空間改善稅源及非稅源收入，但對收支短差龐大、歷年累積債務沈重的地方政府而言（如南投縣），必須先以統籌款一般補助款的分配收入，保證每個地方都有齊一的基準財政收入水準，至少滿足自有財源七成至八成的比例，在此前提下，由中央舉辦欠稅追討班訓練，地方模範公營事業獎勵制度等，以交流其他提昇財政收入之行政手段，促使地方政府朝企業經營理念面對財政問題。此時稅基清查調整、欠稅清理等強化現有法制基本行政效能為改造重點。

其二、中期實施方案：在提昇基本自主能力。地方漸次改變依賴中央財政補助的心態後，需要透過專案補助款分配公式的研擬，來建立地方開闢財源獎懲機制，以作為地方提昇程度財政自我負責的誘因。此時地方需要掌握提供公共服務的評估能力，是否委外經營制度以節省人力經費，增加租金收入或是成立公私合營開發公司，以因應獎懲機制設置進一步提昇地方財政經營效率，中央政府也可透過公、民營的政府財務諮詢顧問幫助地方政府管理企業經營精實化。

此外配合長程預算與債務管理制度的修正，創造地方首長經營地方財政與政治責任配套，使首長施政目標、地方建設計畫、

資源分配原則能與財政收支計畫配合。推動以績效基礎預算制度，提高預算彈性並放寬經費流用條件，強化由地方各機關到整個地方政府均以績效考核、成本效益觀念作為施政與財政支出之最高原則。

其三、長期實施方案：透過行政區劃的調整、以及整體稅制的改革，中央及地方釐清政府職能轉型為自給自足企業型政府，長期而言行政革新、政府組織精簡再造與地方政府企業化是一種不可抗拒的潮流。在提昇政府職能效率的原則下，現行政府層級與行政區域劃分會因應地方經濟發展權力下放而調整，政府規模與行政效率會是轉型為自給自足企業型政府。

財政改革與政治改革密不可分，地方財政困難解決有賴於中央放棄集權心態，信賴地方政府建立良性的互動關係，在制度、法令、規章方面進行合理化的改革，並植根於地方政府實務執行上的努力與提昇。地方政府擁有課稅自主權是自立的首步，其次修改財劃法，客觀將統籌分配稅款及一般補助款平均分配各縣市與北高兩直轄市，最後輔以專案補助款分配獎懲機制促使地方努力開源，在中央政府行政革新與權力下放下，相信財政自我負責的企業型地方政府應是具體可期。若能長期落實，南投縣財政狀況或有不同面貌展現。





南投縣政府開源節流執行方案及績效專案報告

	<p>90 年度田賦改課地價稅土地清查作業。</p>	<p>筆，預估改課增加稅額 138 萬元。 1. 遏止逃漏及增裕稅收，實施「課徵田賦土地改課地價稅」清查，健全土地稅籍。</p>	
--	----------------------------	--	--

南投縣政府開源節流執行方案及績效專案報告

	<p>3.辦理本縣房屋稅籍清查作業。</p> <p>4.辦理 89 年期使用牌照稅車輛總檢查。</p>	<p>2.作業期間截至 3 月止累計清查 700 筆，改課筆數 89 筆，預估增加稅額 22 萬元。</p> <p>1.訂定「本縣房屋稅籍清查作業執行細部計畫」，清查範圍為本縣對於已拆除，免稅房屋及有無新增、改建，使用情形變更等，均實地逐戶核對房屋稅稅籍紀錄表，切實辦理清查。</p> <p>2.作業期間自 89 年 9 月至 2 月止，清查範圍涵蓋全縣房屋計 173621 棟，預估增加稅額 2347 萬元。</p> <p>1.依據財政部賦稅署函示，訂定本處 89 年其使用牌照稅車輛總檢查</p>	
--	---	--	--

南投縣政府開源節流執行方案及績效專案報告

		<p>作業計畫。</p> <p>2.截至 90 年 3 月底共查獲違規車輛 174 輛，補徵本稅(含滯納金)311 萬元，預估罰鍰 380 萬元。</p>	
<p>二、積極清理舊欠，防止新欠，增裕庫收。</p>	<p>1.訂定「89 年度清理欠稅計畫」及「89 年度『追、追、追』調查小組清理欠稅計畫，積極清理欠稅，提高工</p>	<p>1.年度開始即詳訂欠稅清理計畫，函請各鄉(鎮、市)公所及本處各單位依計畫配合切實執行稅單送達管理等措施。</p> <p>2.送達取證之滯納案件，協調法院</p>	

南投縣政府開源節流執行方案及績效專案報告

	<p>作績效。</p>	<p>受理移送執行，88年下半年及89年度移送2.2萬件，金額21億元。</p>	
	<p>2.法院核發執行憑證，輸入電腦列管並定期清查。</p>	<p>3.每三個月定期召開檢討會，深入檢討欠稅發生原因，並力求改進方案。於移送執行前列印催繳書，先向欠稅人辦理催繳等創新措施。</p> <p>4.自89年4月至90年3月底止之徵起欠稅數為1.8億元。</p> <p>1.就法院核發執行憑證，每件均依規定輸入電腦列管，以節省人力。</p> <p>88年下半年及89年度核發執行憑證計有7514件。</p> <p>2.執行憑證每年</p>	

南投縣政府開源節流執行方案及績效專案報告

		<p>七、八月間清查一次，鉅額欠稅案件於次年一、二月間再清查，執行憑證逐件清查後，利用電腦檔查調全國財產所得資料同時向戶政機關查報現址，再移送執行。88 下半年及 89 年度清查發現有財產及所得者再行移送計金額共 5.4 億元。</p>	
--	--	--	--

南投縣政府開源節流執行方案及績效專案報告

<p>三、加強交通、環保罰款積案之清理，以增裕財源。</p>	<p>1. 交通罰款積案之清理。</p> <p>2. 環保罰款積案之清理。</p>	<p>88年下半年及89年度計催收以前年度交通違規罰款收入5.9仟萬元。</p> <p>以前年度違反固定性空氣污染、移動性空氣污染、水污染、噪音管制罰款等積案清理，88年下半年及89年度催繳成果計收入93萬元正。</p>	
		<p>90年度截至3月底止催繳成果計收入75萬元。</p>	

南投縣政府開源節流執行方案及績效專案報告			
<p>四、加強公有財產之管理運用，以提昇經營效益。</p>	<p>1.積極清理縣有非公用土地，辦理出售或出租。</p> <p>2.加強催繳積欠土地租金及使用補償金。</p> <p>3.辦理縣有房屋出租</p>	<p>1.88年下半年及89年度清理出售縣有非公用土地計320萬元。</p> <p>2.88年下半年及89年度縣有土地出租收入計492萬元。</p> <p>本府於90年3月函催償金。</p> <p>88年下半年及89年度縣有房屋租金計收入738萬元。</p>	<p>由於本縣公有財產為數不多，對於增裕縣、改善財政實無助益。另因遭逢九二一大地震部分縣有出租房屋受損，已暫停收租。</p>

南投縣政府開源節流執行方案及績效專案報告

<p>五、積極開發觀光資源，以繁榮經濟厚植稅基。</p>	<p>1.積極辦理觀光資源調查，建立觀光資源網路，並辦理觀光季系列活動。</p>	<p>1.陸續規劃成立東埔、霧社風景特 定區及觀光鐵道 風景區等，在專責 機構管理下，確保 觀光資源能永續 利用。 2.透過興建溪 頭、廬山及東埔等 風景區內直昇機 機場，除可作為風 景區緊急救護 外，並將採 BOT 方式吸引企業進 駐。 3.規劃全國各縣 市觀光大使巡迴 宣傳活動，並結合 地方觀光產業聯 盟等。</p>	<p>因九二一大 地震，全縣嚴 重受創，部分 風景區聯外 道路遇雨即 發生坍方、土 石流嚴重影 響對外交 通，另本縣風 景區公共設 施因地震毀 損，雖積辦理 修復整建，然 觀光人潮銳 減，觀光產業 蕭條，實非短 期間能改善。</p>
	<p>2.整建風景 區公共建 設。</p>	<p>巡迴全國，介紹遊 樂資訊，吸引民眾 至南投觀光消費。 1.本年度預計建 設霧社、東埔九份 二山、南投縣觀光</p>	

南投縣政府開源節流執行方案及績效專案報告			
		鐵道等風景區。 2. 後續建設水里溪、信義人和羅娜、地利雙龍、中寮棋盤石、鹿谷麒麟潭及中潭公路之藝術大道等風景據點。	
六、加強債務管理，減輕縣庫透支息負擔。	1. 向行庫辦理申貨案，以減輕縣庫透支息負擔。 2. 調查各縣市舉債款情形，俾本府向行庫爭取較低之貸款利率。		截至 89 年度本縣累積負債已達 82 億餘元，若行政院一般性補助 7.5 億元之利息負擔，對於減輕本府財政負擔有極大助益。

南投縣政府開源節流執行方案及績效專案報告

<p>七、訂定 88 年下半年及 89 年度預算收支差短歲出預算執行暫行措施。</p>	<p>1.經常性經費：除人事費、依法必須支付之經費外，以上年度預算之同額基準為最高執行上限，若特殊原因致需超過上限，應先報核。</p>	<p>透過公開招標比價以較低之利率辦理行庫貨款，沖抵部分透支數額，計每月減少透支利息負擔十萬餘元。</p>	<p>1.本縣為農業縣，稅收自有財源尚不足支應人事費，長期累積形成以債養債之財政窘境。 2.中央修法減少收入未籌妥替代財源。以調降金融營業稅稅率為例，</p>
---	---	---	---

南投縣政府開源節流執行方案及績效專案報告			
	2. 資本支出：除編列收支對列部分，俟其收入入庫後再予執行外，其餘均賒借收入為財源，尚未核貸前暫緩執行。		本縣本年度短收 10 億餘元，致使本縣總決算歲計短絀高達 33 億元。

資料來源：南投縣政府。

## 附錄二

### 深度訪談內容紀錄

林副縣長明      (南投縣副縣長)

受訪時間：九十三年十一月二日下午三點

受訪地點：南投縣政府副縣長室

#### 一、 請問對於南投縣自主財源低落的原因為何？

答：南投縣自主財源低落的原因最主要是政府之財政收支劃分法劃分財源不平均所至，因地方政府稅課收入以財產稅為主，南投縣為農業縣，工商不發達，且政府體恤農民，相關農業稅賦免納，致使農業縣稅收有限，是則南投縣自主財源普遍不足，必須長期依賴上級政府補助方能從事建設，甚或支應人事費用等基本支出。其次為收入面一直被侵蝕，中央主導課稅立法，嚴重侵蝕地方稅基及減少稅課收入，例如近年來房屋稅條例、土地增值稅減半課徵、公共設施保留地土地增值稅、地價稅減免等稅捐減免。

#### 二、 各縣市包含南投縣地方財政赤字，日益惡化原因何在？

答：各縣市包含南投縣地方財政赤字，日益惡化原因是政府之財政收支劃分法劃分財源不平均，收入面無法滿足支出面所產生，南投縣係屬農業縣，山多平原少，山地佔所有土地約百分

之八十三，大部分為國有林班地，均收不到稅收，收入面短少。

1. 支出面一直膨脹：人事費、社會福利（如老人年金、全民健保補助費）、教育經費（如實施小班小校、增加老師員額編制）快速增加、  
、  
、致使各項支出大幅增加。
2. 制度面：修改財政收支劃分法，對於人事、教育、警政、消防、社會福利等支出建議中央制定相關支出政策時能籌妥適當財源，避免「中央請客地方買單」，造成地方政府負擔加劇。
3. 政治面：對地方選舉政治承諾，政見兌現的原因，致使社會福利、等社會支出大幅膨脹，歲入減稅（費）措施增加，肇至地方財政益形困窘，是否應對公職人員包括民選首長，訂立財務觀念，在其任內，不得增加財政負擔，違反財政基本紀律，需專家學者，集思廣益定訂定相關法律，加以規範，以避免造成地方財政雪上加霜，實非縣民之福。

三、 本縣截至九十一年止所累積財政赤字，「財政缺口」為新台幣一百八十一餘億元，您負責（協助）本縣財政收支調度多年，請問對於南投縣龐大的財政赤字，在增加財源方面有何因應措施？

1. 加強各項稅捐稽徵，厘正房屋稅、地價稅籍資料，增加縣庫收入。
2. 積極清理舊欠，防止新欠，增裕庫收。
3. 縣長對於賣水賣沙的政策，我們訂定『水資源臨時課稅辦法』，承蒙議會支持，報請中央核定时，中央基於其他政策考量，未獲核定。
4. 南投縣自921地震、桃之、納利颱風災難嚴重，縣內主要河川疏浚工作由中央辦理，對地方不管是交通、環保、生活品質、農產品等農業均有很大影響，目前我們正積極

規劃設立「砂石專業區」與「砂石車專用道」，透過「砂石車專用道」平常時間作沙石運送道路，假日供作地方作為觀光替代道路，增加觀光產業，設立「砂石專業區」積極規劃從料原到成品整個控制在專業區內完成，以增加財政收入，為現階段正努力之中。

5. 中央資源有限，對統籌配稅款常因為經濟不景氣而有短撥現象，致使南投縣財政更加困窘。

6. 支出面緊縮：作一個緊急處理，編列預算經常們除人事費外動支七成至八成，無助於「財政缺口」的弭平。

#### 四、現行法制下南投縣籌措自主財源之努力與障礙為何？

1. 南投縣賣水賣沙的政策，訂定『水資源臨時課稅辦法』，承蒙議會支持，報請中央核定时，中央基於其他政策考量，未獲核定，盼中央給我們起死回生的機會同意我們這項地方自治稅捐課稅政策。在未獲核定前我們正積極向中央爭取水資源「回饋金」，採砂石需縣政府增加支出如警察、環保各方面交通的需要配合，爭取行政費的回饋金的方式，以增加自主財源。

2. 調整規費徵收入：規費是一種服務性質的相對收取之收入，政府提供服務向人民收取規費，所使用人力、物力評估後，高成本低收益，數額低，且無助於財政收入之增加。

#### 五、2002年11月19日立法院三讀通過「地方稅法通則」與「規費法」對於南投縣自主財源之提昇有否助益？

1. 「規費法」三讀通過後，縣長曾指示財政局就調整規費作一通盤考量，惟規費是一種服務性質，政府提供服務向人民收取規費，所使用人力、物力評估後，高成本低收益，

數額低，且無助於財政收入之增加。

2. 就南投縣賣水賣沙的政策，訂定『水資源臨時課稅辦法』，承蒙議會支持，報請中央核定时，中央基於其他政策考量，未獲核定，盼中央給我們起死回生的機會同意我們這地方自治稅捐課稅政策。

#### 六、 南投縣籌措自主稅源收入相關措施與障礙？

1. 地方稅收以財產稅為主，以加強釐正房屋稅、地價稅課稅資料，積極清理欠稅，增加縣庫收入。

2. 就調高土地公告現值與公告地價方式以增加地方稅收入，目前南投縣房地產市場經濟低迷，要調高土地公告現值與公告地價方式以增加地方稅收入有其困難。

#### 七、 南投縣籌措自主非稅源收入相關措施與障礙？

1. 規費整理：縣內有應收而未收取之規費，收費過低者，或因資訊發達而需降低規費，均需通盤考量，加強整頓，俾便於加強徵收。

2. 加強清理公有財產：加速清理縣有非公用土地，辦理處分讓售，以促進土地資源有效運用，而利於都市建設，以籌措自主非稅源收入。

3. 南投縣目前辦理公共造產，成立公共造產基金方式，正積極規劃設立「砂石專業區」與「砂石車專用道」，透過「砂石車專用道」平常時間作沙石運送道路，假日供作地方作為觀光替代道路，增加觀光產業，設立「砂石專業區」積極規劃從料原到成品整個控制在專業區內完成，以增加財政收入。

4. 辦理區段徵收、跨區徵收的方式，來取得公共設施保留地：目前縣內新興國中、僑建國小預定地，二個學校用地費用高達八億四千餘萬元，可減輕我們財政負擔。

受訪者：何局長麗容（南投縣政府財政局）

受訪地點：南投縣政府財政局專員室

受訪時間：九十三年十一月一日下午三點

#### 一、 請問對於南投縣自主財源低落的原因為何？

答：南投縣自主財源低落，主要原因是南投縣課稅稅源太少，整個國稅加地方稅全部供縣政府支用均感不足，主要是因為南投縣經濟能力太弱，整體資源不足，所以問題不在於課稅或增加新稅源，把整個縣資源全部擠乾，仍然不足於供應南投縣的歲出，本質在於區域劃分，南投縣如要存在，即需中央立法給於特別補助，若不給予特殊的補助制度，即應予有錢的地方政府區域重新劃分，讓他同時有精華區也有後花園，南投縣自主財源低落的原因，天然環境產生經濟本質不易發展。

#### 二、 各縣市包含南投縣地方財政赤字，日益惡化原因何在？

答：各縣市地方財政赤字日益惡化原因，支出面：被中央主導，政務擴充太厲害，未有效檢討該不該支出。中央在作支出面規劃時，尤其明顯是在教育經費方面，無限擴張教師福利，無限上剛教育資源，讓兒童受教育福利愈多，並未考量地方財政負擔層面，規範下來各縣市均需照單全收，中央作公務員退休制度規劃時，造成地方公務員退休潮，造成支出異常增加，警政、衛生、消防等大量支出均來至中央政策，中央制定相關增加支出或減少收入政策時，建議能籌妥適當財源，避免「中央請客、地方買單」，造成地方政府財政負擔加劇。

收入面：地方稅源不充分，主要為財產稅對國民所得的變動反應彈性較低，以國民貨幣所得來衡量，財產稅並不跟隨總體經濟水準的變動而變化，財產稅收入缺乏彈性、成長緩慢，在經濟發展成長，地方政府支出急速增加時期，難以支應財政之需。

南投縣發展經濟不易，財產稅源低落，貧窮縣市財政發展經濟不易，稅收（如土地增值稅）無法隨經濟活絡，有大幅增加，故南投縣發展自主財源能力極低。

三、 本縣截至九十一年止所累積財政赤字，「財政缺口」為新台幣一百八十一餘億元，您負責（協助）本縣財政收支調度多年，請問對於南投縣龐大的財政赤字，在增加財源方面有何因應措施？

答：

1. 南投縣龐大的財政赤字，至九十一年止所累積「財政缺口」為新台幣一百八十一餘億元到今（九十三年）年可能將近二百億元，南投縣財政赤字龐大，財政調度很好，我們一開始即知自己財力薄弱，所以對支出面的控制相當嚴謹，支出優先順序這一部份，從前年開始，所有預算編列，先有計畫才有預算，所有施政計畫先有排列優先順序，才有機會排到預算，在南投縣因為資源有限，計畫與預算優先順序排列，給予制度化的審核，排出優先順序的計畫，才新增編列預算，其他維持舊有規模且時有調降。
2. 在增加財源方面幾乎沒什麼空間增加，唯一能作的就是節流。節流在全國各縣市我們算是最好最踏實的，從七十九年至今縣政還能運作順暢。

四、 現行法制下南投縣籌措自主財源之努力與障礙為何？

答：

1. 南投縣山多平原少，多為水資源保護區，對涵養水資源有重大貢獻，我們訂定『水資源臨時課稅辦法』，承蒙議會支持，報請中央核定時，中央基於其他政策考量，未獲核定。盼中央給我們起死回生的機會同意我們這項地方自治稅捐課稅政策。
2. 我們正積極向中央爭取水資源「回饋金」的方式，以增加

自主財源。

3. 正積極規劃設立「砂石專業區」與「砂石車專用道」，透過「砂石車專用道」平常時間作沙石運送道路，假日供作地方作為觀光替代道路，增加觀光產業，設立「砂石專業區」積極規劃從料原到成品整個控制在專業區內完成，目前均僅投資階段尚未有回饋性的收入。

4. 南投縣除了對天然資源課稅外，其他對人民課稅機率很低，對無財源的山投縣課徵新稅，重新設計一個機制課稅，稽徵成本太高，稅源可課到的稅收太低。

五、 2002年11月19日立法院三讀通過「地方稅法通則」與「規費法」對於南投縣自主財源之提昇有否助益？

答：

1. 「規費法」通過：規費收入與服務成本等值對價，不可能無限制收取，規費只是公平正義原則與實踐方式，成本填補的考量，不可能有大量收入，對南投縣財政助益不大。

2. 「地方稅法通則」通過：對南投縣來講是一個空的工具，給地方政府一個好像能用的工具，但是他課不到錢，到目前為止有幾個縣市，課徵新稅，課到的稅收與支出顯不相當，稽徵成本太高，收益太少，所以我認為「地方稅法通則」是中央卸責的工具，中央所制定的「地方稅法通則」課稅工具是不能用的，是空頭的。

六、 南投縣籌措自主稅源收入相關措施與障礙？

答：南投縣根本沒什麼稅源，南投縣土地百分之八十三都是國有土地而且是山坡地，不是縣政府主權之所在，土地面積是是全國第二大，人民很少，人口數只有五十四萬，房屋數量有限，評定現值亦低，房屋稅收入亦少，所得不高，人口數受限，汽機車數量亦受限，一個人

不可能有幾部車，使用牌照稅課稅收入亦有限，加上近十年來天災頻傳，地區邊遠，土地交易不活絡，土地增值稅收亦不高，南投縣至八十五年賀伯風災後，每二、三年就有一個大災難，土地公告地價、公告現值調漲空間有限，921地震後，地價調漲不可能，實務上就土地精華區略有調漲，其他地區則是調降，平均起來調降，並不是沒有調整，故地價稅收亦有限。

#### 七、 南投縣籌措自主非稅源收入相關措施與障礙？

答：

1. 南投縣有非公用土地極少，且多為畸零地無可出售財產（可出售財產數量極少），大都被佔用中，需積極排除非法佔有狀況。
2. 規費收入相對於人民不夠多，行政往來不夠多，即便加強徵收，因與人民互動機率亦不高，不可能增加收取規費單價，那是沒道理的，基本上在等值對價關係上，故規費收入數量有限，對南投縣財政助益不大。
3. 對交通罰款而言，南投縣地大交通便捷，人民違反交通規則相對較少，交通違規罰款亦較少。
4. 南投縣整個自然人文環境變動較少，不像都會區地方政府可思考如何增加財源，南投縣改善財政困窘，若從增加籌措自主財源收入方面思考，這個方向是不對的，在南投縣基本結構上是作不到的。應從制度面著手，中央對南投縣這一地區，將要如何發展，應給予妥善規劃，是否從國土規劃與有錢地方政府策略聯盟，成為都會區的後花園或者是國家公園，若此發展，日後或者回饋，稅收可增加，但目前並無任何機制可採行，中央放任南投縣財政日益惡化。

5. 因為南投縣天災太多，觀光資源運用不夠好，對南投財政助益不多。

受訪者：周秘書敏正（南投縣政府稅捐稽徵處）

受訪地點：南投縣政府稅捐稽徵處秘書室

受訪時間：九十三年十月二十八日下午三點

一、 請問對於南投縣自主財源低落的原因為何？

答：南投縣自主財源低落最主要原因是南投縣係屬農業縣，山多平原少，山地佔所有土地約百分之八十三，農地僅佔約百分之十五，都市土地約佔百分之二，而農業用地不課稅是政府照顧農民之國家政策，就南投縣財產稅課中之地價稅、土地增值稅之稅課能力下降，此是南投縣地理環境因素造成，田賦至七十六年即停徵，土地增值稅對農業用地作農業使用不課徵，肇致南投縣自主財源低落之主因。

二、 各縣市包含南投縣地方財政赤字，日益惡化原因何在？

答：各縣市包含南投縣地方財政赤字，日益惡化原因可分三方面來談：

1. 收入面：中央主導課稅立法，嚴重侵蝕地方稅基及減少稅課收入，例如近年來房屋稅條例、土地增值稅減半課徵等稅捐減免的增修。

2. 支出面：人事費用沉重，各縣市地方自主財源，即使加上統籌分配歲款後，仍不足以支應人事費（包括公教人員五十五歲退休優惠措施，公教退休人員優惠存款）的支出，教育、警政、社會福利（例如老人生活津貼）負擔沉重，致使支出結構僵化，遑論有自主財源以供建設之用。

3. 政治面：地方選舉政治承諾，政見兌現的原因，致使社會福利、、、等社會支出大幅擴張，歲入如減稅（費）措施增經加，違反財政基本紀律，造成地方財政雪上加霜。

三、 本縣截至九十一年止所累積財政赤字，債務未償餘額為新台幣一百八十一餘億元，您負責（協助）本縣徵收地方稅課收入多年，請問對於南投縣龐大的財政赤字，在增加財源方面有何因應措施？

答：對於南投縣龐大的財政赤字，增加財源方面有何因應措施分述如下：

1. 加強各項稅捐稽徵，增加縣庫收入。
2. 積極清理舊欠，防止新欠，增裕庫收。
3. 研擬開徵特別稅課與自治稅捐。
4. 調整規費徵收費率應適度反應行政效率：為落實使用者與污染者付費原則，並依成本與收益配合原則徵收規費。
5. 積極爭取中央政府補助或其他捐助。

四、 現行法制下南投縣籌措自主財源之努力與障礙為何？

答：現行法制下南投縣籌措自主財源之努力與障礙如下

1. 調整公告地價及現值：因地價稅之土地公告地價與土地增值稅之土地公告現值，與市場交易價格有相當一段距離，仍有調高之空間，惟恐議會不易通過。
2. 南投縣山多平原少，多為水資源保護區，對涵養水資源有重大貢獻，應積極向中央政府爭取「回饋金」，目前正積極處理中。

五、 2002年11月19日立法院三讀通過「地方稅法通

則」與「規費法」對於南投縣自主財源之提昇有否助益？

答：在地方稅法通則完成立法二年多後，對於財政部首次獲准開徵新稅的三地方縣市，是核准台北縣土城市、桃園縣與苗栗縣等地方政府得開徵六宗地方稅，其中桃園縣、苗栗縣最快明年元月，將針對高爾夫球消費者、開採砂石業者與營建承造商，開徵多項特別稅與臨時稅，為期二到四年。本處業已向其相關機關蒐集開徵新稅費資料，已積極研擬南投縣開徵新稅費之可能性與可行性。

六、 南投縣籌措自主稅源收入相關措施與障礙？

答：南投縣籌措自主稅源收入相關措施與障礙如下

1. 南投縣山多平原少，山地佔所有土地約百分之八十三，農地僅佔約百分之十五，農業用地不課稅是政府照顧農民之國家政策，就南投縣財產稅課中之地價稅、土地增值稅之稅課能力下降，此是南投縣地理環境因素造成障礙。
2. 南投縣土地總面積 4,106.4360 平方公里，約佔本省土地總面積之 11.54%，幅員遼闊；房屋稅評定現值較都會區為低，房屋稅收較少，且稽徵成本高。在籌措財源上有先天因天然環境限制有所障礙。

七、 南投縣籌措自主非稅源收入相關措施與障礙？

答：南投縣籌措自主非稅源收入相關措施分述如下：

1. 設立砂石專業區：將砂石業者集中管理，砂石業者採取砂石後，按車次噸位數抽稅，砂石專業區受到民眾質疑，且有地方稅法通則第三條規定，舉凡轄區外的交易、流通至轄區外的天然資源（砂石屬於天然資源）、跨越轄區的公用事業，或是損及公共利益的特殊事項，都不得透過議會同意而開徵地方

稅，執行上均有其困難。

2. 加強處理公有財產：加速處理縣有非公用土地，全面清查最小建築單位面積以下之畸零地，辦理處分讓售，以促進土地資源有效運用，而利於都市建設，以籌措自主非稅源收入。
3. 南投縣公共造產少有經營績效，而獲利卓著者，應積極研擬如何提昇公共造產及公有事業經營效率，以增加自主非稅源收入。
4. 加強交通、環保罰款積案之清理，以增裕財源。

受訪者：宋議員懷琳，(南投縣議會第二審查會  
財、稅、主、警、消) 審查委員

受訪地點：宋議員南投市服務處

受訪時間：九十三年十月二十三日晚上八點

一、 請問對於南投縣自主財源低落的原因為何？

答：南投縣自主財源低落的原因有以下：

1. 整體大環境經濟蕭條衰退，失業率高，人民負擔租稅能力下降，納稅意願降低，造成地方自主財源低落，行成財政赤字，又財政赤字會壓抑經濟成長，與民間搶奪資金，使利率推高，導致經濟不安定，如此惡性循環，導致地方自主財源低落。
2. 9 2 1 集集大地震，造成房屋全半倒萬餘棟，造成房屋稅大幅減徵，以至於南投縣自主財源低落。
3. 南投縣近十餘年來天災、地變頻仍，於八十五年遭賀伯颱風，八十八年發生 9 2 1 大地震，桃芝，納莉、敏督利風災、水災、重創南投縣各產業（尤其是觀光業）經濟財政，造致南投縣財政能力下降，自主財源低落。

二、 各縣市包含南投縣地方財政赤字，日益惡化原因何在？

答：

1. 「中央請客，地方買單」的政策過多，例如地方政府負擔全民健保保費補助款、老人年金、公務人員退休金、社會福利政策等經費，支出項目過多，肇致財政赤字龐大。
2. 南投縣地方財政赤字累積除了第一項原因外，執政者在籌措財源，以舉債方式為之，不思開源節流，行成惡性循環，政府財政赤字變成執政者的大惡夢。

三、 本縣截至九十一年止所累積財政赤字，「財政缺口」為新台幣一百八十一餘億元，您監督（協助）本縣財政收支調度多年，請問對於南投縣龐大的財政赤字，在增加財源方面有何建議？

答：建議縣政府財政方面應盡量開源節流，錢要發在刀口上，勿浪費公帑，儘量以量入為出原則，減少赤字發生。

四、 現行法制下南投縣籌措自主財源之努力與障礙為何？

答：南投縣林縣長就任後，籌措自主財源之努力與障礙，分二方面來談：一為水資源稅：將對縣內台電、台塑等用水戶展開課徵水資源稅行動，乃基於「使用者付費、受限者受償原則」課徵，且課徵的原因是業者集水與用水設施另有「損鄰」行為，讓水源區民眾日常生活與經濟活動發展受限，故期望透過「使用者付費」機制，適度發揮制量效果，避免境內水資源被不當過度開發；至於未來課徵水資源所得，也會專款專用於對縣內水源涵養地區的建設與維護，及用來照顧水源上游居民國土地所有權人。但以南投縣有意願開徵的「水資源稅」觀之，由於水資源會流通至轄區之外，似不得開徵；蓋依據地方稅法通

則第三條規定，舉凡轄區外的交易、流通至轄區外的天然資源、跨越轄區的公用事業，或是損及公共利益的特殊事項，都不得透過議會同意而開徵地方稅。報請中央核定时，中央基於其他政策考量，未獲核定。

二為設立砂石專業區，將砂石業者集中管理，砂石業者採取砂石後，按車次噸位數抽稅，砂石專業區受到民眾質疑，執行上有其困難。

五、 2002年11月19日立法院三讀通過「地方稅法通則」與「規費法」對於南投縣自主財源之提昇有否助益？

答：

1. 通過「地方稅法通則」，對南投縣將開徵水資源稅，有地方稅法通則第三條規定，舉凡轄區外的交易、流通至轄區外的天然資源（砂石屬於天然資源）、跨越轄區的公用事業，或是損及公共利益的特殊事項，都不得透過議會同意而開徵地方稅，執行上均有其困難，肇成嚴重挫敗。
2. 通過「規費法」對於南投縣財源籌措，應堅守「衡平原則」與「平等原則」之適用，這一方面亦受質疑，且易造成不同縣市之間是否取的一致性與公平性，否則縣政府易巧立名目，而收取不當規費，昭致民怨。

六、 南投縣籌措自主稅源收入相關措施與障礙？

答：這是南投縣政府稅捐稽徵處之職權，本人未實質掌握，僅提供相關建議，對於南投縣籌措自主稅源收入方面，因民眾納稅意願低落，欠稅戶多且欠稅人所得資料、戶籍資料異動頻繁，蒐集不易，要加強所得、戶籍資料之蒐集，惟欠稅執行係屬行政院法務部行政執行署業務，非本人所能置喙。

七、 南投縣籌措自主非稅源收入相關措施與障礙？

答：對於南投縣籌措自主非稅源收入相關措施與障礙如公共造產方面（南投縣立三合游泳池）教育局認為每年將損失約新台幣三百萬元，但縣長執意自行承辦提供該財貨，對於公共造產未能如私營企業般的重視經營效率與盈餘，最重要的市首長的行政裁量權，民意代表僅能作監督建議。



# 參考書目

## 壹、中文部分

### 一、書籍

- Golembiewski、孫本初、江岷欽主編，《公共管理論文集》。台北市：元照，民 88。
- 李允傑，《財務行政與政策過程》。台北市：商鼎文化，1997。
- \_\_\_\_\_，《國會與預算》。台北市：商鼎文化，民 88。
- 李允傑、孫克難、李顯峰、林博文合著，《政府財務與預算》。臺北縣蘆洲市：空大，民 92。
- 李金桐，《財政學》。台北市：五南，民 84。
- \_\_\_\_\_，《租稅各論》。台北市：五南，民 84。
- 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰編著，《公共管理》。臺北市：智勝文化，民 90。
- 林錫俊，《地方財政管理要義》。台北市：五南，民 90。
- \_\_\_\_\_，《地方財政管理：理論與實務》。高雄市：高雄復文，民 89。
- 徐仁輝，《公共財務管理》。台北市：智勝文化，民 89。
- 紀俊臣，《精省與新地方制度-始末，設計，發展系論》。台北縣：時英，民 88。
- 許道然等譯，B.Guy Peters 著，《政府未來的治理模式》。台北市：智勝文化，民 89。
- 陳向明，《社會科學質的研究》。台北：五南，民 91。

曾銘深，《地方府開闢自主財源之研究》。台北市：行政院研考會，民 92。

薄慶玖，《地方政府與自治》。台北：五南，民 86。

## 二、期刊

江兆國，〈我國現行房屋稅制相關問題之研究〉，《財稅研究》，第 36 卷，第 1 期，民 93.1，頁 108-129。

周良惠，〈倡議「重課地價稅、輕課房屋稅」之理論分析及稅法發展趨勢〉，《財稅研究》，第 31 卷，第 3 期，民 88.5，頁 157-175。

林嘉誠，〈加強夥伴關係，推動地方再造〉，《研考雙月刊》，第 26 卷，第 2 期，民 91.6，頁 3-9。

林健次、蔡吉源，〈財政賽局：零和？正和？負和？—論統籌分配稅款及財政收支劃分法一〉，《財稅研究》，第 31 卷，第 3 期，民 88.8，頁 1-11。

陳連芳，〈從府際觀點探討地方財政改善之道〉，《財稅研究》，第 35 卷，第 5 期，民 92.9，頁 181-209。

陳朝建，〈地方稅法通則及規費法上之地方公課初探-兼論高雄縣茂林鄉收取入境費之個案〉，《中國地方自治》，第 56 卷，第 6 期，民 92.6，頁 27-42。

郭昱瑩，〈地方發展之困境與展望〉，《研考雙月刊》，第 26 卷，第 3 期，民 91.6，頁 57-65。

曾文敬，〈鄉鎮市財源增策略研究-以蘆竹鄉為例〉，《財稅研究》，第 33 卷，第 3 期，民 89.5，頁 143-158。

黃呈錐、莊東，〈淺談契稅徵收之變革暨今後應努力方向〉，《財稅研究》，第 32 卷，第 4 期，民 89.7，頁 117-130。

葛克昌，〈規費，地方稅與自治立法〉，《財稅研究》，第 36 卷，第

4 期，民 93.7，頁 26-35。

蔡吉源，〈桃園地方財政(1998-2000)〉，《財稅研究》，第 32 卷，第 5 期，民 89.9，頁 1-20。

蔡茂寅，〈中央與地方權限劃分問題之研究〉，《中國地方自治》，第 56 卷，第 8 期，民 92.8，頁 4-34。

劉代洋、張雅婷，〈公益彩券隱含稅租稅歸宿之研究〉，《財稅研究》，第 36 卷，第 3 期，民 93.5，頁 58-78。

\_\_\_\_\_，〈無財源提供之強制責任對地方財政負擔影響之分析〉，《財稅研究》，第 30 卷，第 1 期，民 88.1，頁 16-35。

謝文盛、趙振瑛，〈我國政府間財政程轉制度與地方財政-兼述嘉義市財政概況〉，《財稅研究》，第 36 卷，第 2 期，民 93.3，頁 48-70。

謝靜琪，〈土地稅達成地利共享，地盡其利的目標嗎？〉，《財稅研究》，第 36 卷，第 1 期，民 93.1，頁 59-85。

### 三、論文

徐仁輝，〈縣市政府未來理財策略之研究〉，「地方自治權責劃分」學術研討會，民 87.5。

謝坤輝，〈地方財政問題之研究-以南投縣為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士，民 92.1。

### 四、網路

南投縣政府，〈南投縣政府統計要覽〉，<http://www.nantou.gov.tw/>，民 93.1。

