行政院國家科學委員會補助專題研究計畫 ■ 成 果 報 告 □期中進度報告

臺灣地區不同級政府間財政關系及地方政府財政問題之研究

計畫類別：■ 個別型計畫　　□ 整合型計畫

計畫編號：NSC　96－ 2415　－ H －　029　－　007 －

執行期間：　96 年　11　月　01　日至　　97　年　07　月　31 日

計畫主持人：姚名鴻

共同主持人：

計畫參與人員：

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)：■精簡報告　□完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

□赴國外出差或研習心得報告一份

□赴大陸地區出差或研習心得報告一份

□出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

□國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

□涉及專利或其他智慧財產權，□一年□二年後可公開查詢

執行單位：東海大學

中　華　民　國　　97　年　　7　月　31　日

臺灣地區不同級政府間財政關系及地方政府財政問題之研究

行政院國家科學委員會補助專題研究計劃計劃編號：NSC 96-2415-H029-007

計劃主持人：東海大學經濟系助理教授 姚名鴻

關鍵詞：地方財政、政府間財政支付移轉、財政分權化

摘要：

本研究之主要目的為：1. 根據 Bird and Tarasov（2004）的定義，我們計算出台灣地區各級政府垂直面向財政不均統計量；以及，根據 Shankar and Shah（2000）所使用的區域不均等統計量，來計算台灣地區第二級政府水平面向財政不均的情況。2. 我們比較台灣與 OECD 國家垂直面向與水平面向財政不均統計量。藉此比較，我們可以對台灣地區地方財政赤字問題有更全面的瞭解。3. 我們比較主要 OECD 國家政府補助款機制，並討論目前台灣中央政府對地方政府的補助方式。4. 最後我們希望藉由主要 OECD 國家經驗，提出未來台灣地區政府補助款機制改革之建議。

壹、導論
貳、財政不均衡之定義與概念
參、衡量臺灣地區地方政府財政不均衡的程度
肆、臺灣地區與世界主要國家財政不均衡程度之比較
伍、政府間財政移轉支付制度之探討
陸、政策建議
柒、結論及研究建議

壹、導論

地方自治在過去二十年間已成為一個全球性的趨勢（Gregory and Borland，1999）。然而，促使世界各國推動地方自治政策的原因卻不盡相同：有些國家是希望以民選的政府取代中央集權體制；有些國家推行地方自治是來自地方或少數民族要求自主權的壓力；有些國家則是因為地方政府希望在政策的決策過程中扮演重要角色的要求而推動地方自治；有些國家在意識到中央政府在提供地方性公共服務及地方性公共財的局限，為改善公共服務及公共財的品質而採行地方自治政策（Evans and Manning，2004）。

地方自治是一個多面向且複雜的議題，其所包含的層面不僅僅是政治議題，更包含了經濟議題。就經濟學的角度來說，地方自治強調財政分權（fiscal decentralization）。財政分權的經濟理論在於強調財政分權能增進社會資源的配置效率，其理由有二：首先，一個公共政策若能由該政策所影響地域範圍之地方政府來制定，必定比該政策由中央政府來制定更能反映出地方選民的真實需求；其次，財政分權有助於同級政府間之競爭與創新，地方政府為吸引更多的稅源遷移至該地方政府以增加其稅收，必定會更加有效率地運用其有限的地方資源，改善地方性公共服務及地方性公共財的品質。在此情況下，世界各國地方政府於該國財政政策所扮演的角色，日益重要。同時，地方政府已成為公共服務最主要的提供者（Bird and Tarasov，2004）。

世界各主要國家，不論在憲政體制上設計是屬於聯邦制或單一國家，皆由中央政府課徵大部分的租稅，而地方政府則負有執行支出的責任。而且，地方政府所負責的支出金額，往往超過其自有財源（own source revenues）。因此，中央與地方政府間財政不均（fiscal imbalance）的現象，普遍存在世界各國（Bird and Tarasov，2004）。然而，財政不均的問題，不僅存在於上述的上下級政府之間，也同時存在於同級政府之間。例如：某些地方政府因為自然條件、地理區位、及產業結構等因素，使得該地方政府地方稅的稅基與稅源優於其它地方政府，財政

量能（fiscal capacity）也優於其它地方政府，因此導致同級政府間財政不均的現象。

回顧過去從 1951 到 1987 年，臺灣地區執政當局在政府財政政策上，秉持「量入為出」的保守原則，因此，政府財政十分健全（于宗先，1999）。在此期間，各年度政府財政赤字佔國內生產毛額的比例平均為 0.37%，政府財政赤字的規模很小。然而，政府的財政狀況，自 1988 年下半年度開始惡化。政府的財政赤字佔國內生產毛額在 1988 年至 1996 年，這八年期間平均高達 8.03%。為了防止政府的財政問題繼續惡化，自 1995 年起，中央開始採取緊縮政府消費支出的政策，降低支出成長率。雖然，政府財政曾在 1998 會計年度，達成決算平衡，累積財政賸餘。但近年來，政府的財政赤字問題，又持續惡化。截至 2007 年度底中央政府債務餘額占國內生產毛額的比率為 29.6%。此一負債比，雖然未超過公共債務法之規定，累積未償債務餘額不得超過前三年度平均國民生產毛額之 40%，但也使臺灣成為高債務國家。

探究臺灣地區財政赤字的主要原因，可分別從財政收入及支出兩方面來探討。就財政收入面而言，稅課收入是政府歲入最主要的來源。然而，由於近年來臺灣地區經濟成長趨緩，以及執政當局為刺激景氣與選舉考量下，往往採取減稅政策，使得稅課收入成長速度趕不上支出膨脹的速度，甚至在 2002 年度出現負成長。臺灣地區國民賦稅負擔率（賦稅收入佔國民生產毛額比率）由 1990 年度的歷史高峰 20.1%，逐漸下滑至 2002 年度及 2003 年度的歷史最低紀錄 11.9%，唯2004年度後有稍微上升的趨勢。 2006年度臺灣地區國民賦稅負擔率為13.5%。計算從 1995 年至 2004 年，這十年間臺灣地區的國民賦稅負擔率，我們發現臺灣地區的國民賦稅負擔率為 14.08%，遠低於同期間世界各主要國家的國民賦稅負擔率。同一期間，主要西方工業國家，如美國、英國、加拿大、義大利、法國及德國的國民賦稅負擔率分別為 21.14%、29.6%、30.23%、29.12%、27.14%及 21.74%。亞洲臨近國家，如新加坡、韓國及日本等國家國民的賦稅負擔率則分別為 15.31%、18.88%及 17.16%。另一方面，我們可以從賦稅依存度（賦稅收入佔各級政府支出比率）來瞭解政府的財政問題。賦稅依存度由 1990 年度的 72.4%下降至 2003 年度的 55.3%，顯示政府以稅收支應支出的比率逐漸下滑，政府必須依賴其他收入及發行公債來融通支出[1]。

除了財政收入短缺，政府支出日益膨脹也是造成政府財政困難的重要原因。政府支出除了特定年度偶發性的增加，例如：1989 年度的公共設施保留地徵收及 1991 年度開始的六年國家建設計劃外，在民主政治下，為求選票支持，而增加的社會福利支出，以及債務支出不斷上升，都是造成政府支出膨脹的原因（于宗先，1999）。

[1] 資料來源：作者根據中華民國 95 年財政統計年報計算。

檢視臺灣地區地方政府的財政狀況，我們發現臺灣地區的地方政府存在著垂直面向與水平面向財政不均衡的問題。首先，我們觀察從 1983 年度至 1999 年度臺灣省政府功能精簡前，中央與地方政府的財政關係。在 1984 年度，補助收入佔臺灣省政府總收入的 17.81%。此一比率逐漸上升，在 1991 年度達到最高峰 35.87%，並維持在 30%的水準上下，顯示臺灣地區上下級政府之間財政不均的問題，在省政府功能精簡前，日益嚴重。我們再進一步比較同一級別的兩地方政府，臺北及高雄兩直轄市政府補助收入佔總收入的比率。臺北市政府補助收入佔總收入的比率，從 1983 年度至 1999 年度，這段期間平均為 0.42%。高雄市政府補助收入佔總收入的比率，在同一期間平均為 8.97%。此一數據顯示，臺北及高雄兩直轄市政府的財政自主能力遠優臺灣省政府，也顯示出臺灣地區地方財政水平面向不均衡的問題[2]。但自從 2000 年以來，臺北及高雄兩直轄市政府的財政自主能力，同樣呈現下滑趨勢。再觀察臺灣省各縣市補助收入佔總收入的比率，我們發現，從 1983 年度至 1999 年度期間，平均為 38.52%[3]。但從 2000 年政黨輪替後，此比率逐漸上升。自 2000 年度至 2007 年度，平均為 44.36%[4]。從以上資料可以看出，縣市政府的財政自主能力遠遠不及直轄市政府，也低於省政府。也就是說，垂直面向財政不均衡的問題在愈下級政府，情況愈惡化。

目前有關臺灣地區財政不均衡的研究，多以傳統的定義，也就是以移轉性收入佔總收入的比率來衡量財政不均。但是此一傳統的衡量方法並無法真實呈現財政不均衡的程度，因為此一比率沒有考量到這些政府間財政移轉是否反映移轉與接受移轉政府的政策考量（Bird，2003）。因此，本研究希望以更精確的統計量來衡量台灣地區財政不均衡的程度。本研究之主要目的為：

1.根據 Bird and Tarasov（2004）的定義，我們計算出台灣地區各級政府垂直面向財政不均統計量；以及，根據 Shankar and Shah（2000）所使用的區域不均等統計量，來計算台灣地區第二級政府水平面向財政不均的情況。

2.我們比較台灣與 OECD 國家垂直面向與水平面向財政不均統計量。藉此比較，我們可以對台灣地區地方財政赤字問題有更全面的瞭解。

3.我們比較主要 OECD 國家政府補助款機制，並討論目前台灣中央政府對下級政府的補助方式。

4.最後我們希望藉由主要 OECD 國家經驗，提出未來台灣地區政府補助款機制改革

[2] 根據林全（1999）的定義，各級政府財政自主率為各級政府自主性收入佔總收入的比率。財政自主比率愈低，表示財政支出受上級政府支配的可能性愈大，財政自主能力愈差。
[3] 此一比率係將統籌分配稅款納入稅課收入計算。
[4] 除 2007 年度為總預算數外，各年度為總決算數資料。

之建議。

本研究架構除本節導論外，共分六節。第二節介紹垂直面向及水平面向財政不均衡的定義與概念。第三節衡量臺灣地區政府財政不均衡的程度。第四節比較台灣與 OECD 國家之財政不均統計量。第五節討論臺灣與世界主要國家政府間財政支付移轉制度。第六節為政策建議。第七節為本文結論及研究建議。

貳、財政不均衡之定義與概念

財政不均衡的概念可分為垂直與水平兩個面向來探討。我們首先介紹垂直面向財政不均的傳統定義，以及學者對此一定義的看法。其次，我們介紹水平面向財政不均，以及實證分析上的相關議題。

一、垂直面向財政不均

垂直面向財政不均（vertical fiscal imbalance）指的是不同層級政府自有的財源不等於自身的支出（Breton，1996）。換句話說，垂直面向財政均衡要求每一層級政府都要有足夠的、獨立的財源來融通所負責的支出，不必依賴政府間的財政移轉支付（intergovernmental fiscal transfers）。然而，如何客觀地定義自有財源與自身支出，是運用此一衡量指標的困難之處。

基於預算平衡的目標，如果政府財政有不均衡的現象，解決之道便是“使其均衡”（Bird and Tarasov，2004）。因此，我們衡量一個國家財政不均衡的程度，即是以預算平衡的標準來衡量。如果預算平衡是我們理想的政策目標，那麼減少垂直面向財政不均可從兩方面來思考。在給定下級政府支出的規模，下放更多課稅的權利給下級政府；或者是，在給定下級政府課稅的權利，將部分支出的責任重新分配給中央政府。然而，不論是中央政府或地方政府，都不願意增加支出的規模或減少課稅的權利。因此，這兩個政策方向在實際推動時困難重重。而且，中央政府往往以將支出的權利下放給地方政府可增加資源配置效率與財政努力（fiscal effort）的借口，阻擋消除垂直面向財政不均的政策。在這種情況下，下級政府支出與收入之間的缺口，便形成常態，無法避免。而政府間的財政移轉支付便成為消除此一財政缺口的方法。但是，利用移轉性收入佔總收入的比率來衡量財政不均並無法真實呈現財政不均衡的程度，因為此一比率並沒有考量到這些政府間財政移轉是否反映移轉與接受移轉政府政策考量。

在考量這種傳統衡量方法的缺失後，一些學者，如：Hunter（1974），便提出了更準確的指標來衡量垂直面向財政不均。在考慮了地方政府收入的性質後，

Hunter（1974）提出了三種垂直面向財政不均係數來衡量一個國家垂直面向財政不均的程度。三種不同性質的收入分別是地方政府的淨借貸收入（net borrowing），分成稅收入（shared taxes），以及上級政府的條件式補助款（conditional grants）。這種衡量方式的用意在於透過區分中央政府控制的地方政府收入與地方政府可自行控制的收入，來解釋垂直面向財政不均。也就是說，地方政府的條件式補助款收入會影響其財政自主性，而非條件式補助款則否。地方政府的淨借貸收入與分成稅收入則或多或少影響地方政府財政自主性。

Hunter（1974）這種透過對收入控制程度的方式來衡量垂直面向財政不均，雖然簡單，容易瞭解。但是，垂直面向財政不均是一個包含上下級政府財政收入與支出的權責劃分問題。因此，只集中在計算上下級政府的財政赤字或賸餘，並無法真正反映垂直面向財政不均的本質。例如：地方政府自有財源中某些地方稅的稅基或稅率，可能會受到上級政府的約束。其次，這些垂直面向財政不均衡量係數很可能會受到政府財政管理影響。例如：如果中央政府在媒體及民眾監督的壓力下，財政管理得當或財政努力程度較高。另一方面，如果地方政府財政努力程度低或支出浪費，財政管理不當。在這種情況下，垂直面向財政不均係數將會偏高。然而，此一偏高的垂直面向財政不均係數與地方政府財政自主性並無絕對的關聯。因此，在作跨國間的比較時，常常會造成困擾。

針對此一缺陷，一些學者紛紛提出不同的觀點，例如：Hettich and Winer（1986），Dahlby and Wilson（1994），和Boadway and Tremblay（2006）。Hettich and Winer（1986）在福利經濟學的理論基礎下，發展出一個三部門—聯邦政府（federal government）、省政府（provincial government）、及私部門—的模型，來分析長期和短期的垂直面向財政不均衡[5]。在他們的模型中，公共部門的產出水準是經由公共選擇的過程—簡單多數決（simple majority rule）—所決定。在公共財的邊際提供成本固定的假設下，林達爾均衡（Lindahl Equilibrium）的公共部門產出水準比率（聯邦政府支出相對於省政府支出的比率）與租稅價格組合具有柏瑞圖效率（Pareto efficiency）。此一林達爾均衡即為衡量垂直面向財政不均衡的標準。如果公共部門的產出水準比率系統性的偏離此林達爾均衡，即為Hettich and Winer（1986）所稱的長期垂直面向財政不均衡。Hettich and Winer（1986）提出了兩個可能導致長期垂直面向財政不均衡的原因：一是選民在不同層級政府的遷徙成本不同；二是在公共選擇的過程中，使用的是簡單多數決，而非一致票決（unanimity voting rule）。因為在聯邦政府層級的遷徙成本高（亦即移民的國外的成本高），因此簡單多數決的選舉方式使得聯邦政府轄區內的中間偏好選民（median voter）有機會將聯邦政府所提供的公共財成本轉嫁給其他選民。然而，在省政府層級的遷徙成本相對低，因此省政府轄區內的中間偏好選民

[5] 在單一國家體制下，聯邦政府則稱為中央政府。然而，省政府通常是指單一國家體制下的第二級政府，在聯邦體制下，則稱為州政府（state government）。

較不易將省政府所提供的公共財成本轉嫁給轄區內其他選民。這兩個因素共同導致了聯邦政府支出水準相對於省政府支出水準高於林達爾均衡水準，此現象即為長期垂直面向財政不均衡。

接著我們分析短期垂直面向財政不均衡的現象及其產生的原因。當經濟體系受到外生衝擊（exogenous shocks），使得原先具有柏瑞圖效率的均衡組合改變。如果原先的均衡組合未能及時改變，那麼原先均衡組合與新均衡組合下效率損失的差額，即為短期垂直面向財政不均衡。Hettich and Winer（1986）認為垂直面向財政不均衡是因為當經濟體系受到外生因素衝擊時，政府應對的政策措施失靈所導致而成，例如：面對國際因素衝擊，政府的租稅政策或財政政策未能及時反應。

Hettich and Winer（1986）的貢獻在於對傳統垂直面向財政不均衡的研究，也就是在預算平衡的理想下比較財政缺口的程度，作出觀念上的改革。但是，在實證分析中，無法衡量垂直面向財政不均，乃是 Hettich and Winer（1986）理論的缺失。

Dahlby and Wilson（1994）則從公共部門取得資金的邊際社會成本來探討政府間財政不均的問題。他們的理論模型乃是將最適租稅理論與政府間財政不均的問題相結合。當各級政府籌措資金的邊際社會成本不相等時，便產生了垂直面向財政不均衡。也就是說，不論每個層級的政府是否存在財政赤字，只有每個層級的政府籌措資金的邊際社會成本相等時，即達成垂直面向財政均衡。然而，與 Hettich and Winer（1986）該篇的缺失一樣，儘管觀念上容易理解，但是實證分析上，卻無法直接衡量垂直面向的財政不均衡。因為中央政府與地方政府取得資金的方式很多，例如：借貸收入與課稅收入，其中課稅收入又包含各種租稅收入，各種租稅收入所造成的邊際社會成本，更不盡相同。因此，在實證上，我們無法直接衡量公共部門取得資金的邊際社會成本。

最後，我們介紹 Boadway and Tremblay（2006）利用賽局理論來分析垂直面向財政不均衡的文獻。他們借由上下級政府—聯邦政府與地方政府—在面對地方政府遭受外生衝擊的情況下，地方政府極大化轄區內居民的效用與聯邦政府極大化地方政府效用總合的連續決策（sequential decision-making）過程來解釋垂直面向財政不均現象的存在。與 Dahlby and Wilson（1994）的論點相同，Boadway and Tremblay（2006）認為最適垂直面向財政缺口就是極小化整體公共部門租稅效率成本的垂直面向財政缺口。由於垂直面向財政外部性（vertical fiscal externalities）的存在，使得下級政府過度提供公共財，並導致上級政府選擇不同於最適垂直面向財政缺口的補助款。在這種情況下，便產生了垂直面向的財政不均衡。Boadway and Tremblay（2006）更進一步考慮在上級政府信守承諾與否情況下，所產生不

同垂直面向財政不均衡的結果。在上級政府信守承諾並執行事先宣佈的移轉支付與聯邦稅率政策的情況下，上級政府對下級政府的補助款將低於社會最適水準，並產生負的垂直面向財政不均。反之，如果上級政府不信守承諾，則此時的補助款將高於社會最適水準，並產生正的垂直面向財政不均衡。

以上我們介紹一些學者針對傳統垂直面向財政不均研究缺失所提出的看法。儘管如此，在實證分析與跨國比較資料取得可行性的考量下，學者仍對傳統垂直面向財政不均的方式，作出修正，並以修正後的係數來衡量一個國家垂直面向財政不均衡的程度，例如：Rezk（1998）、Martinez-Vazquez and Boex（1999）、及 Bird and Tarasov（2004）。在本文的第三節中，我們將介紹 Bird and Tarasov（2004）所使用的垂直面向財政不均係數，並利該係數來衡量臺灣地區地方政府垂直面向財政不均的程度。

二、水平面向財政不均

水平財政不均（horizontal fiscal imbalance）指的是同一層級政府籌措資金以融通該轄區居民的公共服務或公共財需求的能力不同。會造成此一現象的原因，包括轄區的氣候條件、地理環境、產業結構、及人口年齡結構等。傳統衡量一個國家水平財政不均程度的方式，就是直接比較各轄區平均每人歲入和平均每人歲出。但是，這種衡量方式，往往無法反映一個國家真實水平財政不均程度。例如：某些富有的地方政府，可能因為較差的財政努力（fiscal effort）程度，反而使得該轄區的平均每人歲入低於其他貧窮的地方政府。或者是，某些地方政府，由於該轄區的受扶養人口比例較高、失業人口較多、或氣候條件的因素，使得該轄區的平均每人歲出高於其他地方政府。

由於這種直接比較各轄區平均每人歲入和歲出的指標，無法真正地反映一個國家水平財政不均等的程度。因此，在財政收入面，學者提出利用財政量能，也就是平均每人潛在稅基，而不是平均每人歲入的概念來衡量水平財政不均等。至於在財政支出面，則利用以可能影響地方政府支出的經濟因素所推估的支出需求（expenditure needs）來衡量。也就是說，要真正瞭解一個國家水平財政不均的程度，必須同時從這兩個方面著手。

影響支出需求和財政努力的變數非常多。在實證的分析中，最常被使用的變數包括：轄區的人口數、土地面積、物價水準、甚至是地方政府的赤字等，並無定論（Boex and Martinez-Vazques，2005）。因此，本文依據 Shankar and Shah（2000）所使用的四種不均衡量指標，包括：最小值佔全部平均百分比（minimum as percentage of national average）、最大值佔全部平均百分比（maximum as percentage of national average）、最大值-最小值比（maximum to minimum ratio）、及分散指

數（dispersion indexes），來測量臺灣地區自 1998 年度到 2006 年度第二級政府—直轄市及縣（市）政府—一些重要經濟變數，包括：平均每人每年可支配所得、平均每人自有財源、及平均每人政府支出不均等的程度。我們將在第三節介紹這四種水平不均衡量係數。

參、衡量臺灣地區地方政府財政不均衡的程度

我們首先介紹衡量垂直面向財政不均的統計量並計算臺灣地區地方政府垂直面向財政不均統計量。然後介紹衡量水平面向財政不均的統計量，並計算臺灣地區第二級地方政府水平面向財政不均的統計量。

一、垂直面向財政不均指標

Bird and Tarasov（2004）對傳統垂直面向財政不均統計量作出修正，並提出兩類衡量垂直面向財政不均的指標：垂直面向財政不均統計量（vertical fiscal imbalance statistics）及垂直面向財政不均係數（coefficients of vertical fiscal imbalance）。

第一類垂直面向財政不均統計量依據傳統的定義與考慮政府間移轉支付與補助款收入後，我們計算兩種統計量：

統計量一：各級地方政府預算餘額佔總支出之比例

$$\mathrm{SVI}^1 = \frac{(\mathrm{Revenue} + \mathrm{Grants}) - (\mathrm{Expenditure} + \mathrm{Lending})}{(\mathrm{Expenditure} + \mathrm{Lending})} \cdot 100\%$$

統計量二：各級地方政府預算餘額扣除淨補助款收入佔扣除淨補助款支出後總支出之比例

$$\mathrm{SVI}^2 = \frac{(\mathrm{Revenue} + \mathrm{Grants}) - (\mathrm{Net\ Intergovernmental\ Grants}) - (\mathrm{Expenditure} + \mathrm{Lending})}{(\mathrm{Expenditure} + \mathrm{Lending})^{\mathrm{NT}}} \cdot 100\%$$

第二類垂直面向財政不均係數同樣可分為兩種：

係數一：各級地方政府淨補助款收入佔扣除補助款支出後總支出之比例

$$\mathrm{CVI}^1 = \frac{(\mathrm{Net\ Intergovernmental\ Grants})}{(\mathrm{Expenditure} + \mathrm{Lending})^{\mathrm{NT}}}$$

係數二：各級地方政府扣除淨補助支出後的總支出中非自有財源融通之比例

$$\mathrm{CVI}^2 = 1 - \frac{(\text{Revenue} + \text{Grants}) - (\text{Net Intergovemmental Grants})}{(\text{Expenditure} + \text{Lending})^{\text{NT}}}$$

我們使用「中華民國 95 年財政統計年報」計算臺灣地區各級地方政府從 1983 年度至 2007 年度的上述兩種垂直面向財政不均指標，結果分別如表 1 至表 4 所示。

表1：各級地方政府預算餘額佔總支出之比例

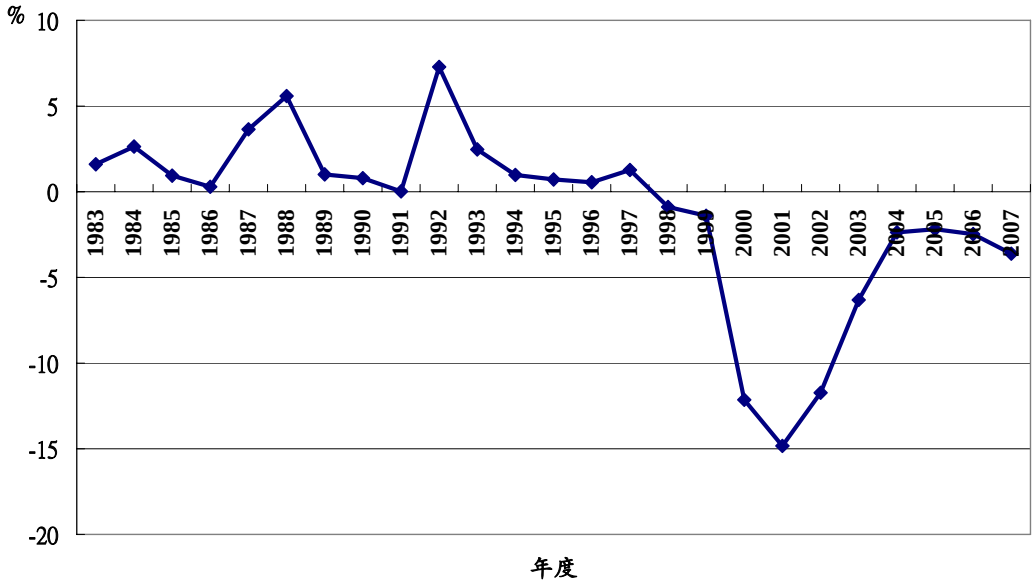


表2：各級地方政府預算餘額扣除補助款收入
佔扣除補助款支出後的總支出之比例

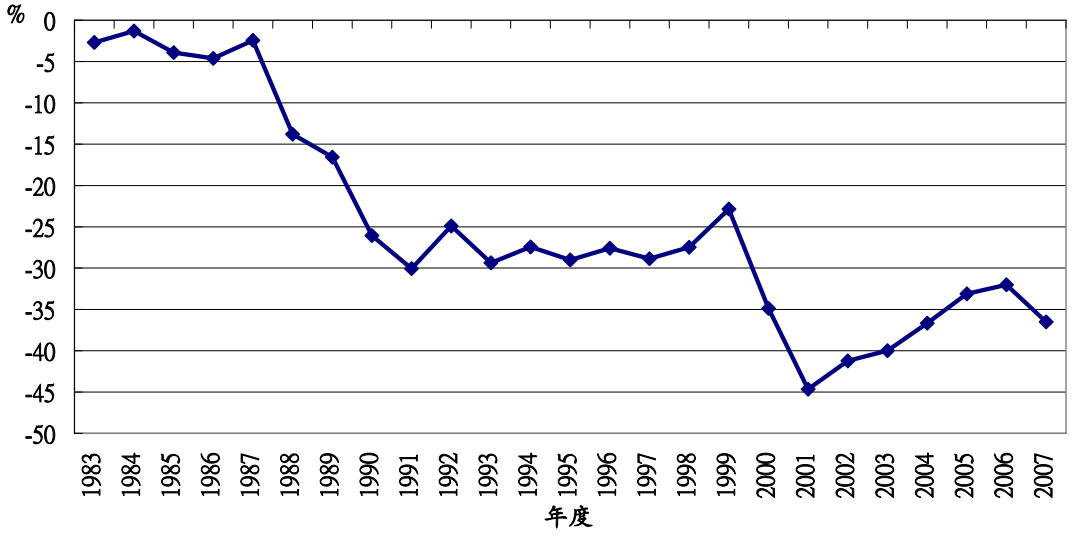


表3：各級地方政府補助款收入佔扣除補助款支出後的總支出之比例

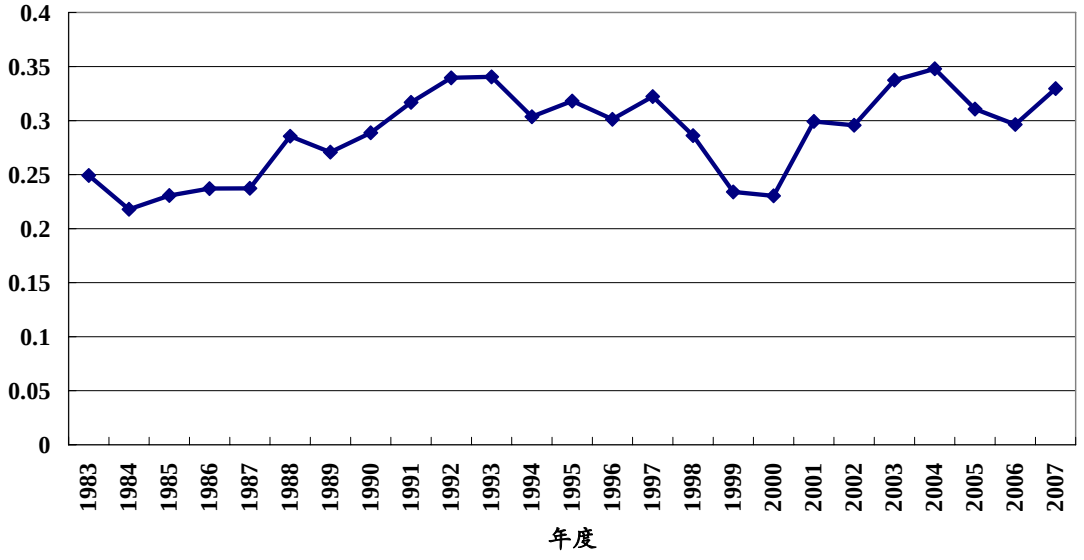
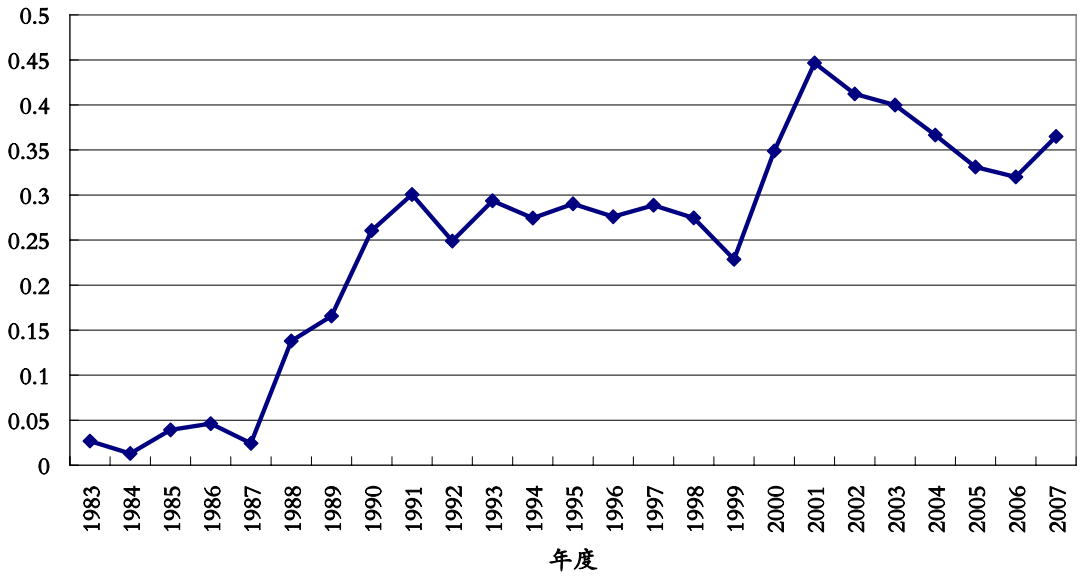


表4：各級地方政府扣除補助支出後的總支出中非自有財源融通之比例



二、水平面向財政不均指標

Shankar and Shah（2000）所使用的四種測量水平面向不均衡的指標，包括：最小值佔全部平均百分比（minimum as percentage of national average）、最大值佔全部平均百分比（maximum as percentage of national average）、最大值-最小值比（maximum to minimum ratio）、及分散指數（dispersion indexes）。每一種指標的定義如下：

1. 最小值佔全部平均之百分比：每人平均值之最小觀察值佔每人平均值之全國平均的百分比。

Minimum as percentage of national average：$\frac{y_{\min}}{\bar{y}} \cdot 100\%$，$y$＝平均每人每年可支配所得、平均每人自有財源、平均每人政府支出。

2. 最大值佔全部平均之百分比：每人平均值之最大觀察值佔每人平均值之全國平均的百分比。

Maximum as percentage of national average：$\frac{y_{\max}}{\bar{y}} \cdot 100\%$，$y$＝平均每人每年可支配所得、平均每人自有財源、平均每人政府支出。

3. 最大值-最小值比：每人平均值之最大觀察值與最小觀察值之比例。

Maximum to minimum ratio（MMR）：$\frac{y_{\max}}{y_{\min}}$，$y$＝平均每人每年可支配所得、平均每人自有財源、平均每人政府支出。

4. 分散指數：衡量各觀察值與平均值的分散程度，我們使用的是未加權的變異係數。

Dispersion indexes：$CV = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^{N} \frac{\left(y_i - \overline{y_U}\right)^2}{N}}}{\overline{y_U}}$，$y$＝平均每人每年可支配所得、平均每人自有財源、平均每人政府支出。

我們利用行政院主計處的「各縣市重要統計指標查詢系統」資料，計算臺灣地區第二級政府自 1998 年度至 2006 年度平均每人每年可支配所得、平均每人自有財源、及平均每人政府支出不均等的程度，結果如表 5 至表 8 所示。

表5：最小觀察值佔全部觀察值平均之百分比

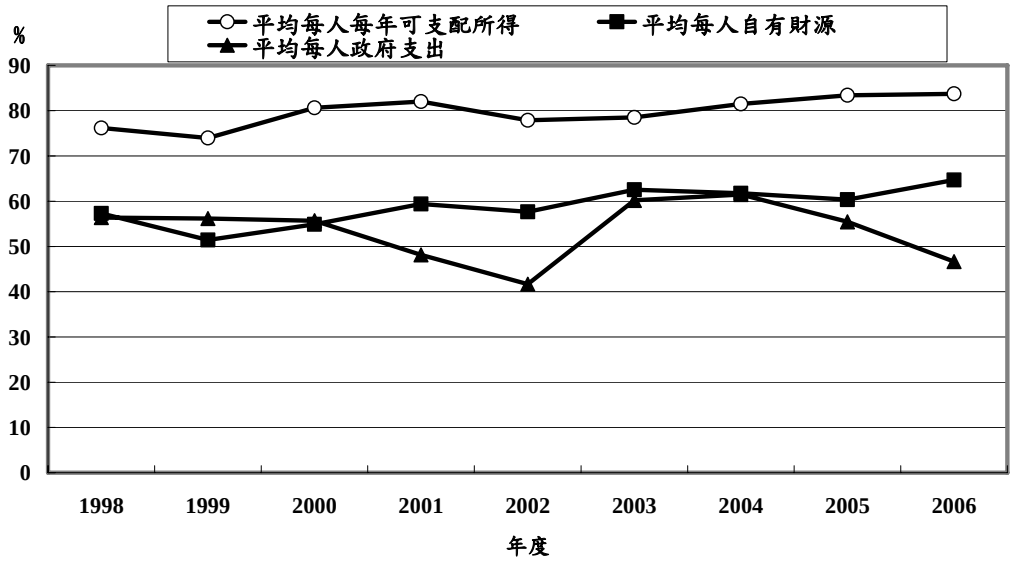


表6：最大觀察值佔全部觀察值平均之百分比

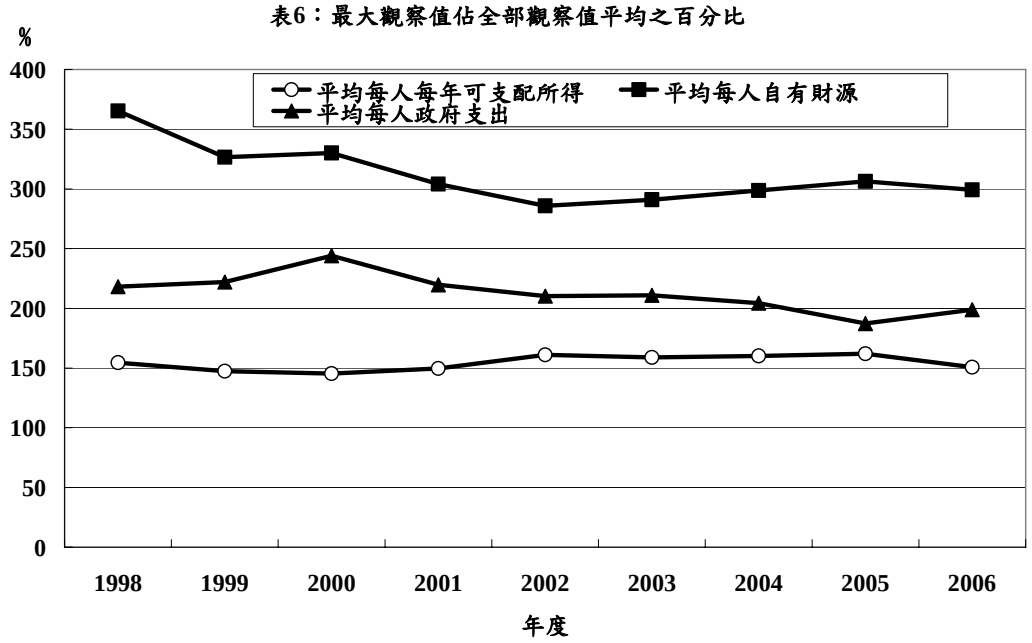


表7：最大觀察值-最小觀察值比

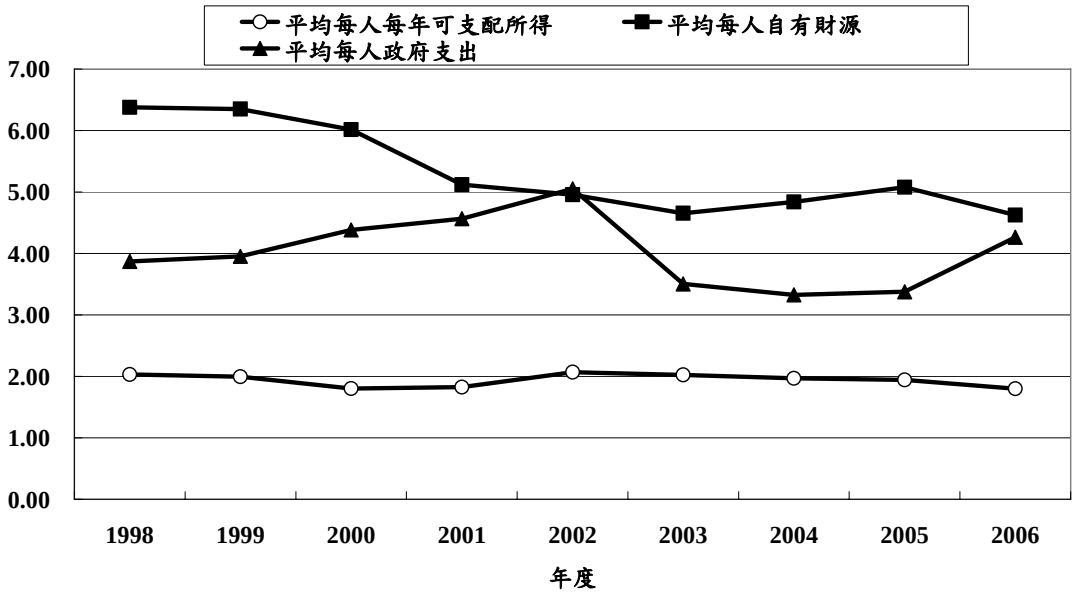
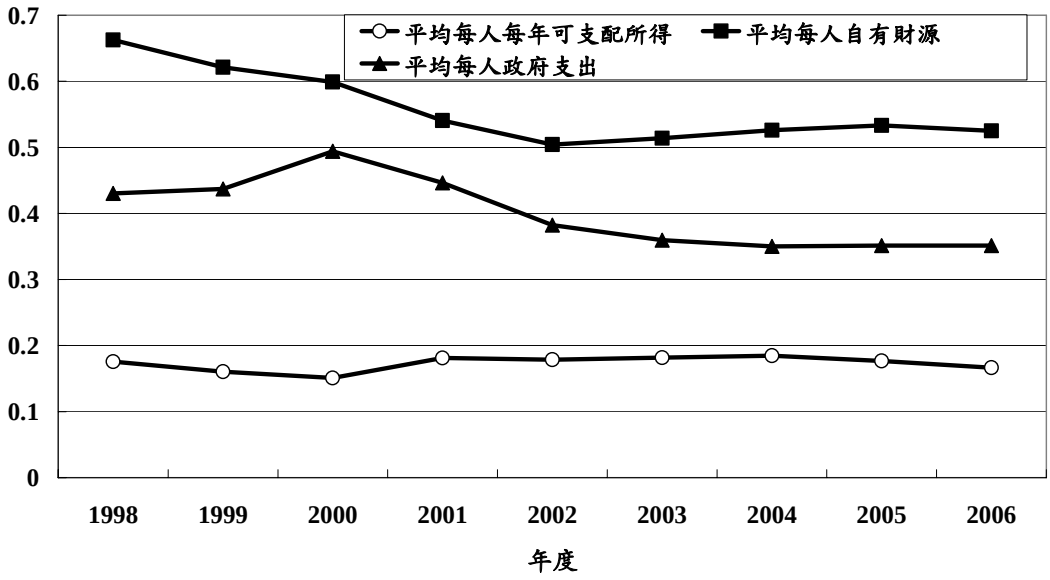


表8：分散指數（未加權變異係數）



肆、臺灣地區與世界主要國家財政不均衡程度之比較

在上一節，我們依據 Bird and Tarasov（2004）及 Shankar and Shah（2000）所使用的一些指標，分別計算臺灣地區地方政府垂直面向與水平面向財政不均的程度。在本節，我們先比較臺灣地區與世界主要國家垂直面向財政不均衡的程度。接著，我們探討臺灣地區與世界主要國家水平面向財政不均衡的現象。

一、垂直面向財政不均

首先，我們分析臺灣地區垂直面向財政不均的現象。表 1 中的數列代表各級地方政府預算餘額佔總支出之比例。數值愈低表示地方政府赤字愈嚴重，垂直面向財政不均的現象也就愈嚴重。從表 1，我們可以清楚的發現，從 1983 年度到 1997 年度，臺灣地區各級地方政府預算都有賸餘。自 1998 年度起，各級地方政府預算開始出現財政赤字。在 2000 年度至 2002 年度這三年期間，每年的地方政府預算餘額佔地方政府總支出的比例都低於-10%。雖然自 2004 年度起，地方政府財政赤字問題較為趨緩。然而，赤字的問題依然存在。表 2 中的數列代表各級地方政府預算餘額扣除淨補助款收入後佔扣除補助款支出後總支出之比例。與表 1 中的數列一樣，數值愈低表示地方政府赤字愈嚴重，垂直面向財政不均的現象也就愈嚴重。表 2 透露另外一些訊息。儘管在 1997 年度以前地方政府都有財政賸餘，但是地方政府相當依賴補助款收入。例如在 1987 年度之前，各級地方政府預算餘額扣除淨補助款收入後佔扣除補助款支出後總支出之比例，介於-1.3%到-4.6%之間，也就是說地方政府若沒有補助收入的情況下，將會有輕微的赤字

問題。此一比例在 1988 年度至 1997 年度則下降至-13.8%到-30.1%之間，意謂著在這段期間各級地方政府愈來愈依賴補助款收入。2000 年度以後各級地方政府預算餘額扣除淨補助款收入後佔扣除補助款支出後總支出之比例，則有更明顯的下降趨勢，大致上介於-32.0%到-44.7%之間，在 2001 年達到歷史最低的-44.7%。從表 1 與表 2，我們可以看出從 1983 年度到目前，臺灣地區垂直面向財政不均的問題，日趨嚴重。

表 3 與表 4 可以驗證我們以上的結論。表 3 中的數列代表各級地方政府淨補助款收入佔扣除淨補助款支出後總支出之比例，表 4 中的數列是各級地方政府扣除淨補助支出後的總支出中非自有財源融通之比例。此二數列的數值愈高表示垂直面向財政不均的現象愈嚴重。我們發現這兩個數列都有上升的趨勢，表 4 中的數列，尤其明顯。因此，臺灣地區上下級政府間垂直面向財政不均的問題日益嚴重，應是不爭的事實。

依據相同的定義，Bird and Tarasov（2004）利用國際貨幣基金（International Monetary Fund）的「政府財政統計年鑑」（Government Finance Statistics Yearbook）分別計算了八個OECD國家的垂直面向財政不均係數[6]。比較各國各級地方政府預算餘額扣除淨補助款收入後佔扣除淨補助款支出後總支出之比例，我們發現澳大利亞、比利時、及西班牙屬於垂直面向財政不均衡現象較為嚴重的國家。然而，澳大利亞及比利時這兩個國家垂直面向財政不均衡現象有逐漸減輕的趨勢：澳大利亞各級地方政府預算餘額扣除淨補助款收入後佔扣除淨補助款支出後總支出之比例從 1970 年代的低於-50%逐漸上升至 1998 年度的-28.26%；比利時則從 1980 年度的-69.35%逐漸上升至 1998 年度的-51.7%。西班牙各級地方政府預算餘額扣除淨補助款收入後佔扣淨除補助支出後的總支出之比例，除少數年度外，都維持在-50%上下。其他國家，如：奧地利、加拿大、德國、瑞士、及美國則屬於垂直面向財政不均現象較為輕微的國家，而且這些國家各級地方政府預算餘額扣除淨補助款收入後佔扣除淨補助款支出後總支出之比例都相當穩定。從各國各級地方政府補助款收入佔扣除淨補助款支出後總支出之比例與各級地方政府扣除淨補助支出後的總支出中非自有財源融通之比例，我們也可以得到相同的結論。

二、水平面向財政不均

接下來，我們討論臺灣地區第二級政府水平面向財政不均衡的現象。從行政院主計處的「各縣市重要統計指標查詢系統」資料，我們取得臺灣地區第二級政府自 1998 年度至 2006 年度平均每人每年可支配所得、平均每人自有財源、及平均每人政府支出的資料。針對每一個變數，我們分別計算了四種水平面向不均衡

[6] 這八個國家分別是：澳大利亞、奧地利、比利時、加拿大、德國、西班牙、瑞士、及美國。

的指標：表 5 和表 6 分別為最小觀察值及最大觀察值佔全部觀察值平均之百分比，表 7 為最大觀察值對最小觀察值之比例，表 8 為未加權變異係數。表 5 中的數值愈小或表 6、表 7、及表 8 中的數值愈大，表示該變數的水平面向分配愈不平均。由以上四個表，我們可以發現平均每人每年可支配所得在各直轄市及縣（市）政府轄區的水平分配比平均每人自有財源、及平均每人政府支出來得平均。由於我們目前所收集到的觀察值只有從 1998 年度到 2006 年度，共 9 個觀察值。因此，我們實在無法對這三個經濟變數長期的水平分配趨勢下定論。然而，我們依舊可以透過國際間的比較來瞭解臺灣地區第二級政府水平面向財政不均衡的現象。

Bird and Tarasov（2004）分別計算澳大利亞、加拿大、瑞士、及美國等四個國家平均每人自有財源及平均每人政府支出在第二級政府間水平面向的不均衡係數。其中澳大利亞共 8 個第二級政府，觀察期間從 1973 年度到 1991 年度，共 19 年；加拿大共 13 個第二級政府，觀察期間從 1961 年度到 2000 年度，共 40 年；瑞士共 26 個第二級政府，平均每人自有財源的觀察期間為 1998 年度，平均每人政府支出的觀察期間從 1996 年度到 1998 年度，共 3 年；美國共 51 個第二級政府，觀察期間從 1992 年度到 1998 年度，共 7 年。

首先，我們先看平均每人自有財源的部分。澳大利亞第二級政府平均每人自有財源的最大觀察值對最小觀察值之比例在所有的樣本期間內，介於 1.20 到 1.46 之間；加拿大則介於 1.49 到 3.62 之間；瑞士在 1998 年度，此一比例為 4.66；美國則介於 5.00 到 7.18 之間；臺灣則介於 4.62 到 6.37 之間。若忽略瑞士的一個觀察值，臺灣地區平均每人自有財源在第二級政府間水平面向的不均衡問題僅略輕微於美國，較澳大利亞及加拿大嚴重。如果我們以未加權變異係數來衡量水平面向不均，則臺灣地區平均每人自有財源在第二級政府間水平面向不均衡的問題，在目前有資料的所有國家中，最為嚴重。

接著，我們看平均每人政府支出的部分。澳大利亞第二級政府平均每人政府支出的最大觀察值對最小觀察值之比例在所有的樣本期間內，介於 1.42 到 3.42 之間；加拿大則介於 1.37 到 3.85 之間；瑞士則介於 3.57 到 3.74 之間；美國則介於 3.66 到 4.72 之間；臺灣則介於 3.32 到 5.05 之間。因此，臺灣地區平均每人政府支出在第二級政府間水平面向的不均衡問與瑞士及美國相當，較澳大利亞及加拿大嚴重。如果以未加權變異係數來衡量水平面向不均，臺灣地區平均每人政府支出在第二級政府間水平面向不均衡的問題，在目前有資料的所有國家中，也是最為嚴重。

三、總結

依據我們所計算臺灣地區臺灣地區垂直面向與水平面向財政不均指標，與 Bird and Tarasov（2004）所計算的幾個 OECD 國家相同的指標作跨國性的比較，我們的結論如下：在垂直面向財政不均方面，臺灣雖然不算是最為嚴重的國家，然而，自 1983 年度以來，垂直面向財政不均的問題，日益嚴重。在水平面向財政不均方面，我們考慮了平均每人自有財源及平均每人政府支出在第二級政府的分配情形。若以未加權變異係數來衡量，則臺灣在目前有資料的所有國家中，是水平面向財政分配最不均衡的國家。

伍、政府間財政移轉支付制度之探討

在上一節，我們分別衡量臺灣地區地方政府財政不均的程度，並與 Bird and Tarasov（2004）所計算的八個 OECD 國家財政不均程度作比較。若財政不均的現象存在，那麼“使其均衡”似乎是解決的方法（Bird and Tarasov，2004）。政府間財政移轉支付便是“使其均衡”的重要政策工具。根據 Shah（2006）的統計，政府間財政移轉支付佔開發中國家及轉型中國家地方政府支出的 60%。至於在 OECD 國家，此比例約為三分之一。因此，如何透過完善的政府間財政移轉支付制度消除垂直面向及水平面向財政不均的現象，便成為世界各國地方自治一環中的重要課題。本節首先從經濟的角度來探討政府間財政移轉支付制度的理論基礎，及其類型。最後，我們介紹世界主要國家與臺灣的政府間財政移轉支付制度。

一、政府間財政移轉支付制度的理論基礎

首先，政府間財政移轉支付是解決中央與地方政府之間垂直面向財政不均與同級地方政府間水平面向財政不均的重要政策工具。在許多國家，中央政府為順應地方政府地方自治的要求，將許多支出的權責下放給地方政府。然而，中央政府卻保留主要的稅基，將較小的和徵收相對困難的稅基留給地方政府。在這種情況下，垂直面向財政不均便無法避免。同時，由於一個國家境內自然因素、經濟因素、及人口年齡結構因素不同，造成區域發展不平衡。各轄區地方政府的財政量能和支出需求，也不儘相同。因此，即使在相同的財政能力下，某些地方政府無法提供其他地方政府所能提供的公共服務及公共財，而造成水平面向的財政不均。無論是垂直面向或水平面向財政不均的問題，都需要一套完整規範的政府間財政移轉支付制度來解決。

其次，政府間移轉支付制度也可增進社會資源配置的效率。由於地方政府所提供的公共服務或公共財可能具有正面或負面的外部性，在不考慮外部性的情況下，以社會整體的觀點來看，地方政府可能會提供不足或過量的公共服務或公共財。中央政府可透過政府間財政移轉支付制度來解決此外部性的問題，並提高整體經濟體系的福利。

第三，透過配合補助（matching grants）移轉支付制度的設計，可以誘使地方政府投入更多的預算在該配合的項目上。

二、政府間財政移轉支付制度的類型

政府間財政移轉支付制度在實務推行上，依據接受移轉政府使用移轉款項的權限，可分為無條件移轉支付（unconditional transfers）、有條件移轉支付（conditional transfers）及綜合補助（block grants）。以下分別說明這三類移轉支付制度：

無條件移轉支付又稱為一般補助（general grants），接受移轉政府可自由決定如何使用移轉支付款項，不受移轉政府的控制。其補助款項額度，可以是定額的（lump-sum），或採收入分享的（revenue sharing），亦即補助款項額度受接受移轉政府的租稅努力（tax effort）程度所影響。無條件移轉支付主要是用來滿足接受移轉政府提供基本公共服務和公共財所需的財政能力，以及平衡區域發展的差距。一般來說，區域貧富差距越大的國家，其無條件移轉支付的額度佔該國所有移轉支付的比例越大。

有條件移轉支付又稱為專案補助（categorical grants）,是指移轉政府明確規定補助款項的用途，接受移轉政府無法任意變動。一般用於移轉政府認為很重要，但接受移轉政府認為不特別重要的支出項目上。依據移轉政府是否要求接受移轉政府提供相對應的支出，可分為配合補助（matching grants）及非配合補助（nonmatching grants）。非配合補助是指移轉政府提供一筆固定數額的款項，接受移轉政府不必提供相對應的支出。至於配合補助依據移轉政府補助是否有上限，又可分為有限額配合補助（close-ended matching grants）及無限額配合補助（open-ended matching grants）。

至於綜合補助是指移轉政府規定補助款項的使用方向，不作具體限制，接受移轉政府可在規定範圍內自由運用補助款項，例如：教育、社會福利、社區發展等較寬鬆定義的預算項目。

三、世界主要國家的政府間財政移轉支付制度

（一）美國

美國是世界上最早的聯邦制國家，共劃分成 50 州及華盛頓特區（the district of Columbia）。各州擁有獨立的課稅權力及明確的支出權責。在Bird and Tarasov

（2004）所計算八個OECD國家中，財政不均的程度，相對不嚴重。因此，在聯邦政府及州政府之間，並無消除垂直面向或水平面向財政不均的補助款設計。然而，美國聯邦政府對州及地方政府仍有相當多的補助。自 1960 年度到 2004 年度，聯邦政府對州及地方政府的補助，無論是在實質金額大小、補助金額佔聯邦政府總支出的比例、或補助金額佔州及地方政府總支出的比例，都有顯著的增加（Rosen，2008）。其中，大部分都是有條件移轉支付。以 1997 年度為例，該年度有條件移轉支付金額佔所有聯邦政府對州及地方政府補助的總金額的比例為 81.5%；綜合補助及無條件移轉支付的比例，分別為 17.5%及 1.0%[7]。

Davis and Lucke（1982）指出為何美國聯邦政府對州及地方政府的補助多採有條件移轉支付的原因，主要是因為相較其他聯邦制國家，如：加拿大和澳大利亞，美國境內各州的貧富差距不大。但是，各大城市內貧富差距較為嚴重。低收入人口多集中城市中心，失業與犯罪的問題，層出不窮。因此，比起其他類型的移轉支付，有條件移轉支付更能有效解決這些問題。

（二）加拿大

加拿大共劃分成 10 個省分及 3 個地區（territory）。這三個地區是由聯邦政府所直接管轄，至於省則是由各省所立的政府所管轄，而且省政府在地方財政上有相當的自主性。儘管一些較窮的省份仍然依賴聯邦政府的補助，但整體而言，聯邦政府補助佔省政府支出的比例已從 1970 年度的 23.7%下降至 1998 年度的 13.8%；同時，聯邦政府補助支出佔聯邦政府總收入的比例也從 1970 年度的 24.0%下降至 1998 年度的 14.1%。

目前加拿大的政府間移轉支付制度主要分為兩大部分：加拿大社會健康移轉支付（Canada Social and Health Transfer，CHST）及均等化移轉支付（the Equalization Transfer）。雖然名為「社會健康移轉支付」，但實質上是無條件移轉支付的設計，移轉支付的分配方式由既定的公式決定，用意在於消除垂直面向財政不均的問題。另外，財政均等化補助計劃也是無條件移轉支付的設計。在平均每人支出需求相同的前提假設與各省面對相同的租稅條件下，此補助計劃的用意在於保證各省能提供相同水準的公共服務及公共財（Bird and Tarasov，2004）。

（三）澳大利亞

澳大利亞共劃分成 6 個州及 2 個地區（territory）。州及地方政府支出約佔所有公共支出的一半，主要支出在教育及醫療健康方面。與其他國家情況類似，聯邦政府控制主要的稅收。因此，政府間移轉支付是州及地方政府收入的重要來

[7] 資料來源：Advisory Commission on Intergovernmental Relations，August 1997。

源。以 1998 年度為例，政府間移轉支付佔州及地方政府總支出的 40%以上；聯邦政府移轉支付支出佔聯邦政府總收入的 25%以上。這兩個比例明顯高於我們先前討論過的美國及加拿大。

澳大利亞政府間財政移轉支付制度最主要分為兩類型。一類為有條件移轉支付，主要運用在醫療健康及教育方面。此類型移轉支付約佔總移轉支付的一半，分配的時候，依照一定的公式並納入人口及支出需求的考量來作分配。另一類財政移轉支付為均等化移轉支付，屬於無條件移轉支付，州政府可以自由運用，主要用來消除因為各州財政量能及公共服務提供成本不同所造成的垂直面向和水平面向財政不均的問題。此類型移轉支付的財源來自於 2000 年度施行的銷售稅（Goods and Services Tax，GST）。

（四）德國

在 1990 年併入了東德的 5 個邦政府後，德國目前共劃分成 16 個邦及 3 個城市邦[8]。德國的政府間財政移轉支付制度可分別從垂直面向及水平面向的政府間財政關係來探討。銷售稅稅收分享是垂直面向政府間財政移轉最重要的一環。聯邦政府取得了稅收後，將其中 49.75%移轉給邦政府。這一部分移轉支付中的 75%依照人口比例分配給各州，另外 25%分配給平均每人稅收低於全國平均的各邦，使其平均每人稅收能達到全國平均的 92%。此外，聯邦政府也透過一些成本分攤計劃，分攤了邦政府在高等教育及區域經濟發展支出的 50%、農業支出的 60%、以及海岸保護支出的 70%。

自從東、西德合併後，德國垂直面向政府間財政移轉支付又增加了一系列的移轉：其中最大金額的是對原東德的五個邦政府所進行的補助；接著是提高各區平均每人稅收達到全國平均的 99.5%；還有對原西德各邦因東、西德合併導致補助的損失，進行移轉。目前這些移轉支付總額已超越銷售稅稅收分享及邦政府間均等化移轉支付的加總。

德國有邦政府間均等化移轉支付制度來解決水平面向財政不均的問題，而且此移轉支付的財源完全出自於邦政府。在考慮了轄區面積及人口密度後，邦政府每人稅收超過全國平均每人稅收的部分移轉出 15%到 80%，而邦政府每人稅收低於全國平均每人稅收的 92%將可得到完全的補助，其於部分可得到 37.5%的補助，使得各邦政府每人稅收達到全國平均每人稅收的 95%。相對於澳大利亞的體制，德國雖然在財政能力與支出需求的認定方面，較不精確，但德國各邦之間卻存在著更強而有力的均等化移轉支付制度。

[8] 分別是柏林、漢堡、及不萊梅，為提升地方行政之經濟規模，德國進一步劃分成三十六個行政區。

（五）西班牙

西班牙共劃分成 17 個自治區（autonomous community）。相同其他聯邦制國家中州政府、邦政府或省政府的情形，這些自治區政府所負責的公共支出權責的比例愈來愈高，其中大部分的仰賴中央政府的移轉支付。在 1980 年度，政府間移轉支付佔所有自治區政府支出的 97.5%，而這些移轉支付只佔中央政府收入的 0.3%。很明顯的，在 1980 年代之前西班牙中央集權的程度很高。在 1970 年代末期，西班牙開始一系列的地方自治政策。在 1998 年度，政府間移轉支付佔自治區政府支出的比例下降至 65.8%，而移轉支付佔中央政府收入的比例則上升至 22.2%。儘管如此，相較於我們先前所討論的聯邦制國家，西班牙地方政府在整體公共部門的角色，仍算輕微。目前自治區政府支出佔總公共支出的比例約為 35%（Lopez-Laborda and Monasterio-Escudero，2006）。

西班牙政府間垂直面向移轉支付制度中，主要用來分配給自治區政府的財源是 33%的個人所得稅、35%的銷售稅、40%的貨物稅、以及 100%的電力稅。這一部分是屬於無條件移轉支付，分配的方式是根據既定的公式，並將人口、轄區面積、財政量能、以及財政努力納入考量。自治區政府同時接受有條件移轉支付，主要用於社會福利方面，依據相似的公式分配。

西班牙也有均等化移轉支付制度來消除水平面向財政不均。平均每人所得低於歐盟（European Union）平均每人所得的自治區政府都可獲得補助，分配方式主要由人口決定。

（六）日本

日本共劃分成 47 個第一級地方政府，都道府縣。在 47 個都道府縣轄區內，再劃分市町村第二級地方政府。根據馬駿（1997）的資料，日本中央政府所課徵的稅收佔全國財政收入的三分之二，而支出只佔全國的三分之一。因此，存在著垂直面向財政不均的問題。日本中央政府主要利用三種移轉支付來解決垂直面向財政不均的問題，分別是：地方交付稅、財政補助制度、以及地方讓與稅。

地方交付稅是中央政府同時對兩級地方政府所進行的無條件移轉支付。以 2000 年度為例，地方交付稅來源包括：32%的個人所得稅、35.8%的法人所得稅、32%的酒稅、29.5%的消費稅、以及 25%的菸草稅。地方交付稅又分為兩部分，普通交付稅（佔 94%）及特別交付稅（佔 6%）。普通交付稅主要是分配給支出需求超過財政量能的地方政府。特別交付稅是在普通交付稅不足的情況下，作為

補充移轉[9]。

財政補助制度屬於有條件移轉支付，主要用於教育、社會福利、及交通等項目，以確保各地方政府所提供的公共服務與公共財達到一定水準。而且，大部分的財政補助都是配合補助形式，也就是接受移轉的地方政府必須配合支出。

地方讓與稅則是原屬地方政府的稅收，基於方便徵收的原則，中央政府代為徵收，再按照客觀標準分配給地方政府。然而，地方讓與稅佔地方政府收入的比例相對較小，約為 1%至 2%。地方讓與稅屬於有條件移轉支付，由中央政府規定這些移轉款項的具體用途。

（七）臺灣

我國目前實際統治的行政區共劃分成 2 個省及 2 個直轄市，其中臺灣省之下劃分成 18 個縣及 5 個市，福建省之下則劃分成 2 個縣。在臺灣省轄下的 18 個縣政府及 5 個市政府中，又分設了 319 個鄉鎮市及 49 個區。雖然名義上仍維持著中央及兩層級地方政府的政治結構，但在 1999 年度的精省措施後，實質上，已成為中央與地方兩個層級的政治結構。「財政收支劃分法」是中央與地方政府在財政收入與支出權責的劃分上，最主要的依據。與其他國家相仿，地方財政問題也是臺灣當前政府的一大難題。各地方政府普遍存在著財政不足的現象，必須依賴中央政府的補助，此為垂直面向的財政不均。同時間，由於區域發展的不均衡，各地方政府財政能量亦不儘相同。因此，在相同的支出權責及籌措資金權力下，各地方政府自有財源佔歲出的比例，相差十分懸殊，此為水平面向的財政不均[10]。

為解決財政不均的問題，臺灣中央與地方政府間的移轉支付方式，可分為稅收分成、統籌分配稅款、以及補助款等三類型。稅收分成指的是中央政府所課徵的煙酒稅，地方政府所課徵的地價稅、房屋稅及契稅，需按照一定比例與其他層級政府分享。統籌分配稅款目前的實施方式為中央政府提撥所徵得的所得稅總收入之 10%、營業稅總收入扣除依法提撥之統一發票給獎獎金後之 40%、及貨物稅總收入之 10%，為統籌分配稅款。分配方式首先劃分 6%為「特別統籌分配稅款」，由行政院依緊急及重大事項所需經費分配給地方政府，及 94%為「普通統籌分配稅款」，「普通統籌分配稅款」又分為三部分：直轄市 43%、縣（市）39%及鄉（鎮、市）12%。直轄市、縣（市）與鄉（鎮、市）再分別依公式分配。統籌分配稅款的功能在於調劑地方政府財政不均的問題。補助款又可分為一般補助

[9] 李顯峰，「中央統籌分配稅款分配制度改進之研究」，財政部九十年度委託研究計劃。

[10] 根據韋伯韜（2006），2001 年度各地方政府自有財源佔歲出比例，最高為臺北市的 83.47%，最低為連江縣的 13.04%。若排除直轄市及原福建省轄下之 2 縣，最高為臺中市的 68.44%，最低則為南投縣的 16.39%。根據「財政收支劃分法」，統籌分配稅屬於稅課收入，因此屬於地方政府的自有財源。

款及計劃型補助款兩種型式：一般補助款的補助目的，與統籌分配稅款相似，在於彌補縣（市）基本財政收支短差及定額設算之教育、社會福利及基本設施，具有綜合補助款的性質（即指定補助款的用途但未限定細目）；計劃型補助款則是由中央各部會依其政策推展需要，分配給各地方政府，屬於有條件移轉支付。總結以上三種目前臺灣中央與地方政府間移轉支付的方式，稅收分成及補助款主要在減緩不同級政府間垂直面向的財政不均，而統籌分配稅款在減緩同級政府間水平面向的財政不均現象。

（八）總結

從各國的經驗中，我們發現各國的移轉支付制度皆採取多種形式配合使用。若中央政府有重大政策或建設，需由地方政府配合辦理，或希望地方政府增加某些特定公共財及公共服務的提供，則採用有條件的移轉支付制度。若要滿足各地方政府提供公共財及公共服務的基本財力需要，平衡區域發展，則採取無條件的移轉支付制度。在補助款的分配方面，多數國家利用客觀的公式，並納入各種主要影響地方財政收支的因素，以減少人為政治因素（ad hoc political factor）的干擾。

陸、政策建議

一國的政府間財政移轉支付制度深受其歷史傳統、政治體制、社會條件、甚至是該國國民價值觀所影響，因此，要設計一套標準的，「放諸四海皆準」的財政移轉支付政策，實在是不可能。然而，從經濟學理論來看，針對某一國家建立一套完善的移轉支付政策，仍有脈絡可循。首先，必須確定移轉支付政策的目的為何：是要解決財政不均的問題，還是要增進社會資源配置的效率。接下來是移轉支付的財源為何：「餅」是固定的，還是由移轉政府所控制；是稅收分成，還是完全由移轉政府提撥。最後則是如何分配的問題：是依照一定的公式分配，或是人為的政治決定。本節從以上三點來討論在不同的情況下，一套完善的移轉支付制度所應有的設計（Spahn，2007）。

要建立一套完善移轉支付制度的首要工作，就是確定移轉支付政策的目的為何。根據我們在上一節的討論，政府間財政移轉支付的類型主要可分為三類。依照移轉政府所要解決的問題不同，所選擇的移轉支付類型也不同。如果只是單純地要滿足接受移轉政府提供一定水準公共財及公共服務的基本財力，則應選擇無條件移轉支付的型式。然而，無條件的移轉支付並不意味是無限制的補助額度，還必須考量整體公共部門的資源限制。因此，移轉支付的財源必須明確地規範。其次，由於公共財及公共服務具有某種程度上下級政府間或同級政府間的外部效果，因此，從福利經濟學的角度來看，政府間的財政移轉支付可以提高社會福利。

在這種情況下，有條件的移轉支付、甚至是配合補助，誘使接受移轉政府增加該項目的支出，便是一種有效的政策工具。最後，如果移轉支付有一些優先的政策目標，例如規劃特定區域為經濟發展重心，或因應某特定區域的重大災害，可能採取綜合補助的移轉方式。然而，這類的補助應有一定期間的限制，以避免接受移轉政府習慣性地依賴補助。

第二步則是確定移轉支付的財源。財源的規劃，最主要可分為固定額度、按移轉政府預算的一定比例、及稅收分成。固定額度的移轉支付通常由移轉政府從預算中提撥，額度通常由移轉政府所控制，因此常用於有條件的移轉支付或綜合補助。按移轉政府預算的一定比例提撥最大的問題在於那些預算應納入考量。如果被納入考量的預算項目太少，則移轉支付財源的波動幅度較大，接受移轉政府便無法維持一定的公共財及公共服務提供水準。因此，被納入考量的預算必須多元化，以維持移轉支付財源的額度。採稅收分成的方式提撥移轉支付財源，也有類似的問題。因此，按稅收分成所提撥的稅收應該多元化。

最後一步則是決定移轉支付如何分配。在同級政府間為達成一定程度的財政均等，可依照一定的公式分配移轉支付。當然，影響各地區支出需求及財政量能的因素，都必須納入公式的計算。如果移轉政府有特定的政策目的，則採用人為的方式來分配。

柒、結論及研究建議

本文採用 Bird and Tarasov（2004）所修正傳統衡量垂直面向財政不均的指標，來衡量臺灣地區自 1983 年度至 2007 年度中央政府與地方政府間財政不均衡的程度。同時，我們利用 Shankar and Shah（2000）的四種衡量水平不均的指標，來衡量臺灣地區第二級政府—直轄市及縣（市）政府—自 1998 年度至 2006 年度平均每人每年可支配所得、平均每人自有財源、及平均每人政府支出不均等的程度。

我們在第一節簡述臺灣地區近年來中央及地方政府的財政狀況。在第二節我們將財政不均的現象區分為垂直面向及水平面向的不均衡，並加以討論。在第三節我們計算臺灣地區垂直面向及水平面向財政不均衡的程度。在第四節我們依據相同的標準，比較臺灣與世界主要國家政府財政不均指標。我們在第五節討論世界主要國家與臺灣政府間財政支付移轉制度。並在第六節提出政策建議。

本文基於預算平衡的準則來衡量一國財政不均的程度。在此準則下，不論是中央還是地方政府的支出都必須由其自有財源融通，不能依賴其他政府的補助。誠如 Dahlby（2005）的觀點，此種準則是基於會計學的角度，而非經濟學的角

度來看財政不均的問題。「不均」指的是「過多」或「不足」。從經濟學資源配置效率的角度來說，「過多」或「不足」取決於邊際效用與邊際成本。中央政府與地方政府在財政的收入與支出方面有不同的比較利益：中央政府在某些租稅的課徵方面，有資訊上的優勢，例如：所得稅。另一方面，地方政府在某些地方性公共財或公共服務，則可依照轄區內選民的偏好，更有效率地提供。在追求社會福利極大化的前提下，由中央政府課稅取得公共部門的資金，透過政府間的財政移轉制度，補助地方政府來推動特定的公共支出，才是真正地符合經濟學的均衡。在這種"經濟學的"均衡狀態下，並不保證達成"會計學的"均衡，因為最有效率的支出權責劃分下中央與地方政府的支出金額，不一定等於最有效率的稅收權力劃分下中央與地方政府的收入金額。

依據本文及目前一些學者對臺灣地區財政不均的分析，都著重於傳統的分析，也就是基於預算平衡下，財政缺口的大小，也得到目前臺灣地區嚴重的垂直面向及水平面向財政不均現象。然而，依據以上的論述，即使我們作了跨國的比較，仍無法斷定這樣的財政不均是否嚴重。我們必須進一步去瞭解臺灣目前支出與課稅權責劃分是否扭曲了資源的配置。因此，我們不該受限於傳統的理論去分析財政不均，應該從一般均衡的角度來分析。然而，誠如 Dahlby and Wilson（1994）所言，如何在資源配置效率的觀點下衡量財政不均，仍需要更進一步的研究。

參考文獻：

一、中文部份

于宗先 1999 <財政平衡與財政改革-臺灣經驗的評價緒論>，于宗先與孫克難（編）《財政平衡與財政改革-臺灣經驗的評價》，臺北：中華經濟研究院

李顯峰，<中央統籌分配稅款分配制度改進之研究>，財政部九十年度委託研究計劃。

林全 1999 <健全中央與地方財政關係>，于宗先與孫克難（編）《財政平衡與財政改革-臺灣經驗的評價》，臺北：中華經濟研究院。

馬駿 1997 <政府間財政移轉支付-九個國家的比較（上）>，《財稅研究》，第 29 卷第二期。

韋伯韜 2006 《公共財務學-公共資源的來源、用途及管理》，臺北：華泰文化事業股份有限公司出版。

蔡吉源、林健次 2007 《地方財政-理論與實務》，臺北：蔡吉源、林健次出版。

二、外文部份

Bird, Richard M. 2003. *Fiscal Flows, Fiscal Balance, and Fiscal Sustainability*. ISP Working Paper Number 03-02, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Bird, Richard M., and Andrey V. Tarasov. 2004. Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations. *Environment and Planning C: Government and Policy* 22 (1):77-102.

Boadway, Robin. 2001. Inter-governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization. *Constitutional Political Economy* 12 (2):93-121.

Boadway, Robin. 2004. The Theory and Practice of Equalization. *CESifo Economic Studies* 50 (1):211-254.

Boadway, R., and J. Tremblay. 2006. *A Theory of Vertical Fiscal Imbalance*. Queen's Economics Department Working Paper No. 1072.

Boex, J., and J. Martinez-Vazques. 2005. *The Determinants of the Incidence of Intergovernmental Grants: A Survey of the International Experience*. ISP Working Paper Number 05-09, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Breton, Albert. 1996. *Competitive Governments*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dahlby, B. 2005. *Dealing with the Fiscal Imbalances: Vertical, Horizontal, and Structural*. Howe Institute Working Paper.

Dahlby, B., and L. S. Wilson. 1994. Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equalization Grants. *Canadian Journal of Economics* 27 (3):657-672.

Davis, Albert, and Robert Lucke. 1982. The Rich-Poor-State Problem in a Federal System. *National Tax Journal* 35 (3):337-363.

Evens, Anne, and Nick Manning. 2004. *Decentralization: A Review of Staffing Practices in Eight Countries*. World Bank Working Paper.

Gregory, R. G., and J. Borland. 1999. Recent Development in Public Sector Labor Markets. In *Handbook of Labor Economics*, edited by O. Ashenfelter and D. E. Card. Amsterdam; New York: Elsevier.

Hettich, W., and S. Winer. 1986. Vertical Imbalance in the Fiscal Systems of Federal States. *Canadian Journal of Economics* 19 (4):745-765.

Lopez-Laborda, J. and C. Monasterio-Escudero. 2006. *Regional Decentralization in Spain: Vertical Imbalances and Revenue Assignments*. ISP Working Paper Number 06-10, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Martinez-Vazquez, J., and J. Boex. 1999. *Fiscal Decentralization in the Russian Federation during the Transition*. ISP Working Paper Number 99-03, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Rezk, Ernersto. 1998. The Fiscal Transfer System in Australia. In *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*, edited by Ehtisham Ahmad; Edward Elgar.

Shah, Anwar. 2006. *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. World Bank Policy Research Working Paper 4039.

Shankar, Raja and Anwar Shah. 2000. *Bridging the Economic Divide within Nations: A Scorecard on the Performance of Regional Policies in Reducing Regional Income Disparities*. World Bank Working Paper.

Spahn, P. 2007. Intergovernmental Transfers: the Funding Rule and Mechanisms. In *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, edited by Martinez-Vazquez, J., and B. Searle; Springer.