

重返財政健全— 中央與地方財政合作與改革策略之探討

張琬如、朱紀燕、楊靜怡、陳果廷、陳盈竹*

要 目	
壹、前言	肆、中央與地方財政合作之國際經驗
貳、中央與地方財政合作之策略探討	伍、我國中央與地方財政合作與改革策略
參、地方財政收支之國際比較	陸、結論與建議

提 要

本文探討影響各層級政府財政關係、制度設計、政策實施等政治與經濟因素，及為進行結構性改革，如何採取各項階段性之合理化策略如前瞻方案、各種配套措施、移轉性補貼、尋求外部專家、溝通，以及聚焦於有效改革之原則；分析比較各主要國家地方政府財政資源與支出情形，包括地方政府收入型態、特定給付責任，及債務比例等；探討各國地方政府財政狀況、可運用增加稅收或減少支出來改善之程度，及削減公共支出對於地方政府公共投資水準與公共服務提供所造成的衝擊。最後分析主要國家中央與地方財政合作之重點及 OECD 對於各國財政合作策略之建議。

壹、前言

人民要求財政健全，伴隨而來即是促使政府更有效率的公共治理。過去地方政府的角色常未受重視，然而金融海嘯之後，各國政府開始檢視地方政府在改善財政中所能發揮之作用。在此情況下，地方政府如何透過改善制度架構、運用創新策略、調整收支面，及加強與中央合作關係等來強化其自身財政體質，

* 本文作者分別為財政部科長、秘書、秘書、專員、專員。

以提升運作效率，實為財政整頓與改善之關鍵。

長期以來，我國地方政府多面臨收支差短現象，部分地方政府債限瀕臨上限甚至超限，近為因應地方政府改制進行修正「公共債務法」（以下稱公債法）與「財政收支劃分法」（以下稱財劃法）所引發之爭議，更凸顯了地方政府財政的長期困境。本文期以借鏡各國政府在其不同經濟條件、財政狀況下，所發展出中央與地方共同合作策略，作為我國加強中央與地方協調發展模式、改善財政狀況之參考，在資源有限下創造雙贏局面，以達成經濟永續與財政健全之目標。

貳、中央與地方財政合作之策略探討

一、影響財政分權化之政治經濟因素考量

(一) 良好的經濟及財政狀況有助改革推動

OECD 研究資料顯示，良好的經濟及財政狀況與改革推動成功與否高度相關。政府從事各項改革，草創規劃於國家經濟成長趨緩或國家財政較不健全時，惟實際實施時多選擇在中央政府及地方政府財政與經濟狀況良好時實施。澳洲政府內部協議（Australian Intergovernmental Agreement）於 2007 年底開始討論，當時經濟成長率超過 3%，財政狀況亦相對穩健。這些經濟和財政優勢有助於民眾接受結構性社會福利改革，在特定社會福利給付的增幅甚至高達 50%。另外，比利時於 1990 年代，財政狀況良好，政府赤字占 GDP 的比例下降 7%，給予政府 2001 年推動改革增加教育移轉性給付的契機。

良好的經濟及財政狀況有助於政府「購買」改革，特別是良好的財政狀況更有助於推動改革。短期而言財政分權化改革為零和遊戲（zero-sum game），在各級政府間將有受害者和受益者。此外，穩定的經濟成長亦可說服地方政府接受改革，減少反對聲浪。2007 年奧地利即藉以逐年上漲的稅收讓政策制定者順利推動改革，改變地方政府接受補助款的方式；此外 2013 年葡萄牙亦在此情況下成功推動地方政府財產稅改革。

2008 年全球金融海嘯至今，世界各國仍面臨許多經濟的不確定因素及脆弱

的財政狀況，進而影響各國進行財政分權化改革的推動時程。研究報告顯示，各國在進行財政分權化改革，多選擇在金融海嘯前財政尚稱健全時實施，僅有少數改革推行於金融海嘯時，如加拿大安大略省以改善財政及增加經濟發展動能為由，於金融海嘯時推行租稅改革。

在經濟及財政情況良好時推行改革固然較易有成效，惟在經濟及財政情況不佳時，實施財政分權化改革亦可改善地方政府財政效率及維持財政紀律。

(二) 選舉制度可能有用但並非關鍵

雖然跨政府財政關係改革通常不是競選政見，但選舉制度仍是推動財政分權化改革的關鍵之一。以澳洲為例，2008 年工黨競選時，將跨政府財政改革列入政見且受到多數民眾支持，迫使其他黨派亦須關注政府部門及公共服務改革。義大利在 2008 年選舉時反對黨專注於財政分權化改革，而其他地方政府則藉此要求更多自治權，當反對黨勝選後，立即從事相關改革，藉由政治的影響力達成政策目的。透過選舉制度提高公共服務效率、降低財政負擔或增加地方政府的財政自治權，較授權地方政府自行改善財政狀況容易達成。

通常選民在意的是自身利益及所需支付成本是否合理，對於中央或地方政府所提供公共服務並不在意，因此選舉制度並非財政改革的必要條件。此外，有心推動財政分權化改革多半是專家學者或行政部門，較能摒除政客思維，用專業角度來分析制度的利弊。

(三) 國會絕對多數和政黨結盟有助改革

即使跨政府財政關係改革並未列入競選政見，在國會占有絕對多數為促使政府推動改革的動力。葡萄牙 2005 年的選舉使社會主義黨為絕對多數黨，有助其在選後立即推動相關改革。

各級政府間的政黨結盟也是改革成功的有利因素。1999 年比利時透過政黨結盟順利推動改革，且整合各政黨間的政治傾向，有助增加改革力度及強度。

(四) 中央政府需時常協調各級政府利益衝突

中央及各級政府為推動財政分權化改革的主要對象，中央政府目標包括：
1. 提高公共服務效率及促進經濟成長；
2. 建置財政架構以減少各級政府預算或補助款的循環性波動；
3. 減少各地方政府課稅能力的差異或公共服務提供成本；
4.

釐清中央政府及地方政府的權責劃分；5.簡化政府間相關補助的法規及行政程序。此外，中央政府通常透過緊縮地方政府財政紀律或賦予地方政府課稅權以減少赤字，目的在限縮地方政府的可支配預算。

財政分權化改革的意見在各地方政府間常發生分歧，此時中央政府需扮演協調角色，讓各地方政府間取得共識減少衝突，特別在改革初期需要凝聚共同力量。

二、財政分權化制度實施成功要素

(一)瞭解財政分權化的真義

政策制定者在制定財政分權化策略時，必須先瞭解政府於不同情況下應扮演的角色，並確實瞭解財政分權化的意義。從經濟的角度來看，財政分權化制度適合於公共服務需求在不同政府層級存在差異性，且由地方政府提供不會損及經濟規模或造成外部效果。此外，地方政府從財政分權化得到的利益和成本必須取得平衡，避免引起負面的經濟效果。

(二)建置制度程序

建置財政分權化制度的首要程序是瞭解一般財政準則可能不適用財政分權化。基本上，不同的政府架構對於推動財政分權化的深度、制度及方法存在不同的考量及期待，即使政策制定者謹慎制定財政分權化制度，仍可能遇到政治及官僚體系的抗爭。

建置財政分權化制度需配合政治協商機制，明確財政分權化的策略及目標，待雙方對於重要議題達成共識後方可實施。

(三)規劃實施進程

財政分權化是一條漫長的道路，可能長達10年至20年，中央及地方政府的責任歸屬及各項公共服務的分層負責等，都可能隨著時間環境變化而改變，是以有效的財政分權化需要制定策略性實施計畫，循序漸進地推動。

其次為對地方政府的態度，財政分權化制度本質上應先將所有地方政府視為相似的個體做規劃，再明確區分各地方政府的差異性，賦予適合的責任。

(四) 整合執行策略

整合財政分權化執行策略時需考量 2 個面向，第一，各財政分權化策略細項需要緊密結合，地方收入來源應儘量與地方支出責任高度關連，而政府移轉性支付應針對地方支出需求及財政能力的差異性給予適當協助。

其次，執行財政分權化制度必須使地方政府瞭解其責任，並有助提升其能力。中央政府在協助地方政府建置財政及行政能力方面有極大的裁量權，可以透過補助、貸款及技術指導等方式，鼓勵地方政府接受更多財政分權化後之責任。

(五) 全面衡量策略效益

相較於採用強制專斷的手段，財政分權化執行過程應循序漸進推動，以減少政治衝突，提高成功機率，並漸進式培養好中央政府及地方政府的能力，才能避免急於推動過程對總體經濟產生負面影響。

參、地方財政收支之國際比較

一、地方政府之支付責任

(一) 地方政府支出已占整體公共支出相當大比例

OECD (2011) 調查發現，2010 年各國地方政府支出占整體支出比例平均為 30%，占 GDP 之比例則為 14%。¹但各國間有相當程度不同，例如希臘地方政府支出占整體公共支出為 6% (占 GDP 則約 3%)，丹麥則高達 60% (占 GDP 則約 35%)，另加拿大及瑞士之地方政府支出占整體公共支出比例達 50% 以上 (其占 GDP 比例分別約 28% 及 17%)。

就支出分權程度而言，三級政府體制及北歐國家其分權程度較單一體制國家為高，韓國為唯一非北歐二層級政府體制國家惟其分權程度高於 OECD 平均比例。平均而言，OECD 國家地方政府支出已占整體公共支出相當比例，但並非顯示支出決策實際由地方政府掌握。中央政府經常會設立若干標準、規範、人事制度及工資策略等，而限制地方政府之選擇權。

¹ 上述兩者比例即所謂支出分權程度 (spending decentralization)。

(二)OECD 國家地方政府職能與支出項目分析

1.地方政府在公共投資中扮演重要角色

地方政府公共投資支出占整體公共投資支出已有相當比例。一般而言，聯邦國家及準聯邦國家之地方政府參與公共投資支出比例較高，如比利時、加拿大、瑞士及美國均達80%以上。在金融海嘯期間，許多國家深知公共投資建設對地方政府所扮演之關鍵角色，而持續採行擴張性財政政策，維持其投資量能，以避免地方政府因收入不斷滑落而減少其投資支出。

就支出分權化角度觀之，OECD 國家整體地方政府公共投資支出比例自2000年以來未有重大變化。特別是若干歷史上高度集權之國家如匈牙利、斯洛伐克及斯洛維尼亞等，意識到地方公共建設重要性，而大幅提高公共投資支出比例。至於如冰島、愛爾蘭、波蘭及葡萄牙等國家則受到金融風暴衝擊難以維持一定政府支出，而刪減公共投資支出。

2.地方政府之核心支付責任

地方政府支出以教育、健康及社會保障支出²所占比例最高，部分OECD會員國其教育支出占地方政府支出比例超過30%；而社會保障支出方面，OECD國家平均達16%。經濟事務相關支出³也是地方政府相當重要支付項目(OECD國家平均達14%)。

(1)各國地方政府教育、健康及社會保障支出有相當差異

前已述及教育、健康及社會保障支出為地方政府支出比例前3高之項目，但並非表示地方政府在政策領域中扮演重要角色。以教育支出為例，OECD國家地方政府教育支出占各級政府教育支出比例從30%至80%不等，比利時因其歷史上及憲政體制之故，教育支出屬完全分權化（多數屬區域政府層級）；另一方面，希臘及紐西蘭教育支出則屬完全中央集權。

在健康支出方面，情況與教育支出類似，丹麥、義大利、西班牙、瑞典及瑞士比例高達90%以上，盧森堡、希臘、愛爾蘭、英國及紐西蘭則完全為零。近

² 包括殘疾、老年、家庭與幼童、失業及社會住宅等保障性支出。醫療保健支出則各國情況相異，有些由地方給付，有些則屬中央職責。

³ 包括區域發展、商業與勞動、農林漁牧、製造與建設、運輸、傳播及研究發展等。

十年來，若干 OECD 國家已開始調整健康支出分權化之政策方向，例如挪威自 2002 年起重新調整其醫療保健體系，由中央負責。至於社會保障支出所占比例約在 5%至 25%之間。

(2)住宅、環境保障及休閒支出為典型之地方政府職能

OECD (2011) 調查發現，環境保護及住宅支出為最典型之地方政府職能類型，其占各級政府環境保護及住宅支出比例均達 70%以上（僅愛沙尼亞及芬蘭環境保護支出未達 70%；丹麥、法國、以色列及紐西蘭住宅支出未達 70%），至於休閒、文化等相關支出亦有相當比例，僅以色列、芬蘭及愛沙尼亞未達一半。

(3)部分國家地方政府在經濟事務、公共安全職能扮演重要角色

OECD 國家地方政府經濟事務支出已占各級政府該支出比例近 4 成，而在三層級政府國家中該比例甚至超過 50%，若再連結地方政府公共投資支出則更凸顯其在區域發展政策所扮演之關鍵角色。

一般而言，公共安全為中央政府重要職能，除部分聯邦國家地方政府所占比例較高外，多數 OECD 國家均不到 2 成。至於在三層級政府國家中，市級政府（municipalities）公共安全支出比例高於州或其他層級地方政府。

二、地方政府可掌握之財源：稅收與規費

地方政府主要收入來源有 3：自主性稅收、移轉性收入及規費。此 3 類收入來源在因應財政緊縮及必須整合預算時，均有其不同政策意涵。因此有必要瞭解地方政府收入來源與構成項目。

(一)地方政府自主性收入分析

平均而言，OECD 國家地方政府其政府收入占整體政府收入約 2 成，占 GDP 近 1 成，然各國情況差異甚大。例如加拿大、瑞士及美國地方政府收入比例達 4 成，約占 GDP 2 成；而希臘、愛爾蘭、以色列、盧森堡、墨西哥、土耳其及英國則不到 1 成。通常三層級政府體制之國家（如聯邦國家或準聯邦國家）地方分權化程度高於單一政體國家，惟墨西哥例外，地方政府收入占政府總收入比例未達 1 成（占 GDP 不到 1%）。

2000 年至 2010 年之間，多數 OECD 國家地方政府收入占各級政府收入比重

呈現上升，就比利時、斯洛伐克及西班牙而言，係地方分權化長期改革之成果，然亦有如丹麥、匈牙利、波蘭及土耳其等國家呈下降趨勢。

1. 稅收及補助收入為地方政府主要收入來源

平均而言，稅收及補助收入占地方政府收入達8成，規費及其他收入（如財產性收入及非政府移轉等）僅各占約1成，聯邦及準聯邦國家地方政府（特別是州或省級政府）較單一體制國家更為仰賴自主性稅收（墨西哥及比利時除外）。另部分單一政體國家如奧地利、冰島及瑞典，其地方政府收入比重超過6成。

2. OECD 各國地方政府租稅收入結構不盡符合學理上最適分配

一般認為地方政府應多仰賴對資產課稅，而該資產最好符合下列2項特徵：

- (1) 相對不可移動性（如不動產），以避免誘發租稅遷徙。
- (2) 相對穩定性，以避免地方政府預算之大幅波動與順週期效應。

至於中央政府，學者Ter-Minassian認為應選擇高流動性、高所得彈性及稅基分布不均之稅目課稅，所得稅、對自然資源及對外貿易課稅，及多階段銷售稅（如VAT）等歸屬中央較佳。

3. 各國地方政府稅收組成項目不盡相同

財產稅公認為最符合地方特性之租稅，也是最為分權化之租稅種類，許多國家如澳洲、加拿大、德國、墨西哥、紐西蘭、波蘭、斯洛伐克、斯洛維尼亞、西班牙及美國等幾乎完全分權，僅希臘及盧森堡地方政府財產稅收占財產稅總稅收不到10%。理論上，稅收分權化之次佳選擇為個人所得稅，然就OECD國家而言，僅三分之一國家地方政府個人所得稅稅收超過50%，另有三分之一國家完全歸屬中央政府。有兩層級以上地方政府，其個人所得稅收較偏向於州級政府，而非市級政府。

平均來看，消費與財貨之課稅屬中央集權，地方政府就消費與財貨之稅收僅約占14%，其分權化趨勢則與個人所得稅相似，有兩層級以上地方政府者，其稅收較偏向於州級政府，而非市級政府。

OECD 國家公司所得稅稅收結構則與一般租稅理論相符，屬分權化最低之稅收種類，超過一半國家屬完全中央集權，僅德國與瑞士分權程度（地方政府公

司所得稅稅收比重占該稅總稅收)超過50%，其分權化趨勢亦與個人所得稅及消費與財貨課稅相近，較偏向於州級政府，而非市級政府。

(二) 地方政府規費收入比重尚稱適當

今日多數OECD國家規費收入並非地方政府主要財源之一，平均而言，地方政府規費收入占整體規費收入比重約1成(約占1% GDP)。而在部分國家如芬蘭、希臘及美國，規費收入作為政府收入來源已發展一段時間，其規費收入比重約2成，至於如冰島及墨西哥等國家，地方政府幾無規費收入。

三、地方政府之補助收入

(一) 補助收入之政策目的

學者Oates(1990)與Bergvall(2006)認為政府補助性收入目的係為地方政府提供服務及從事投資之財源、公平性考量、矯正外部性。

OECD國家中比利時(州級)、丹麥、希臘、匈牙利、愛爾蘭、韓國、墨西哥、荷蘭、波蘭(市級)、土耳其及英國等國家補助收入甚至為地方政府之主要財源之一。然高度仰賴補助性收入可能不利於地方政府財政健全，而上級政府為平衡預算，亦有可能降低補助予地方政府之規模。例如美國州政府為達成其平衡預算目標，會減少對地方政府之補助，而義大利聯邦財政改革則致力於減少對補助收入之依賴。

(二) OECD各國補助性收入概況

理論上地方補助性收入多半來自於中央政府，然OECD國家中西班牙、奧地利及瑞士等國之州級政府亦有若干來自於地方政府(主因為收入分配之公平機制)，另奧地利州級政府補助收入則有相當比例源自社會安全捐。

市級政府部分則可區分為該國是否有州級政府，無州級政府之國家市級政府之補助主要來自於中央政府，有州級政府之國家則來自於州級政府。亦有如奧地利及比利時等有州級政府之國家，其補助收入主要來自於中央政府。而在部分歐洲國家如奧地利、愛沙尼亞、匈牙利、波蘭及斯洛維尼亞等國家，市級政府補助收入有相當比例源自於社會安全捐。

(三)OECD 國家補助性收入之種類

補助性收入均有其目的及優缺點，在評估地方政府財政自主性時，主要分為指定用途（**earmarked**）及非指定用途（**non-earmarked**），此兩類補助收入可再細分為強制性補助收入及權衡性補助收入。至於指定用途之補助收入依其是否與其支付責任相關，可分為配合性收入與非配合性收入，此一區分就地方政府支出誘因而言有其重要性。

至於非指定用途之補助收入則分綜合補助款與一般性目的補助款，一般性目的補助款有較大之運作空間，但由於兩者均無條件限制，其區別並不十分明顯。謹就 OECD 國家補助性收入型態整理圖示如下：

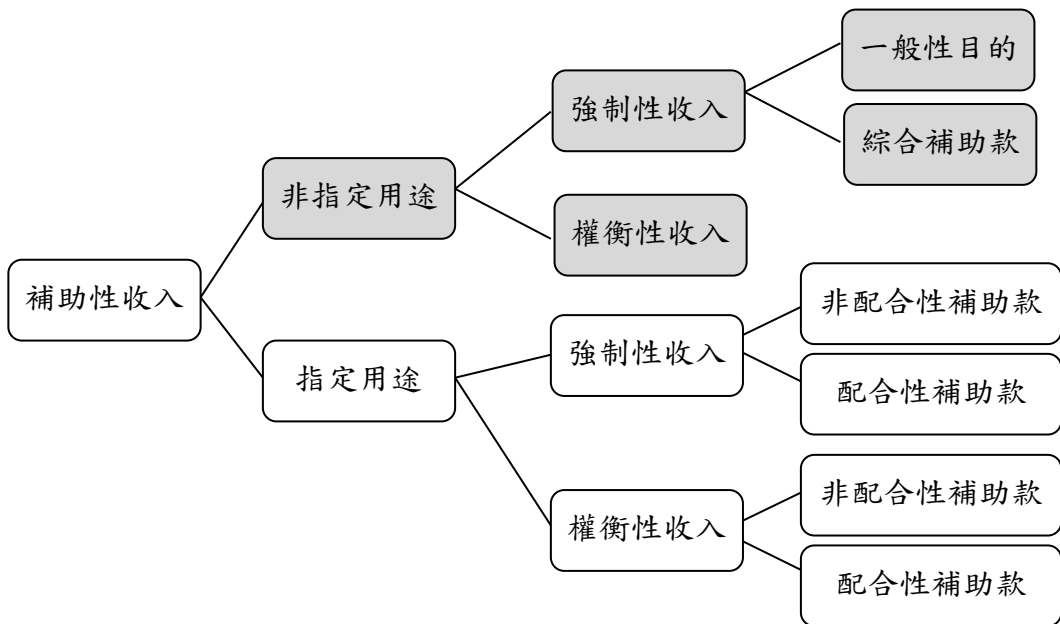


圖 1 OECD 國家補助性收入型態

(四)OECD 國家補助性收入特性分析

1.指定用途補助 V.S 非指定用途補助

就地方政府補助性收入而言，指定用途之補助收入意指上級政府補助予下級政府之補助收入須用於特定用途，限制地方政府支出運用之空間，而非指定

用途之補助收入則類似地方政府之自主性稅收，特別是就公平性目的而言，是較為有效的財務工具。

指定用途補助廣泛運用於 OECD 國家，尤其市級政府，有相當國家之指定用途補助收入超過 60%。至於州級政府指定用途補助比重較低，加拿大、西班牙不到 20%，比利時甚至不到 1%。OECD 國家指定用途補助收入占補助收入平均約 54%，而澳洲、芬蘭、法國、冰島、韓國、葡萄牙、波蘭、西班牙及瑞典等國其市級政府就補助收入則有相當大之自行運用空間。

就個別國家來看，義大利、加拿大、西班牙及比利時之州級政府非指定用途補助收入比重達 7 成以上，而加拿大市級政府非指定用途補助則不到 1 成、義大利約 4 成、比利時約 5 成，西班牙則超過 6 成。

2. 強制性補助 V.S 權衡性補助

不論是指定用途或非指定用途補助皆可能為強制性或權衡性補助。強制性補助係政府依法律規定或義務所給予之補助，必須明定補助規模與條件，地方政府也可請求行政法院仲裁要求補助。而權衡性補助之規模與條件則不需經由法律所明定，且多屬臨時設置。

根據 OECD 之調查顯示，相對於權衡性補助而言，對地方政府之補助大多屬強制性補助，其中在州層級高達 85%，市層級亦高達 78%。澳洲則屬例外，澳洲在 2006 年時州級政府權衡性支出比重高達 90% 以上，然 2008 年歷經一次重要之政府補助政策改革後，權衡性支出比重已大為降低。至於在市級政府，則有土耳其、愛爾蘭、捷克及義大利等國家權衡性支出比重超過一半。

3. 配合性補助 V.S 非配合性補助

配合性補助可分為由上而下或由下而上，歐盟區域凝聚政策（EU Cohesion Policy）⁴即為中央政府甚至是超國家組織（supra-national）⁵透過配合補助款控管各國投資方案之融資策略。至於由下而上之配合性補助則是地方政府先承諾投入若干支出，而此類支出必須配合中央政府之融資。

⁴ 歐盟為促進各區域整合及其永續發展、降低各區域間社會及經濟之差距，填補開發地區與落後地區的差異性、同時提供不同社會群體間平等的就業機會，所研擬之政策。

⁵ 例如歐盟即屬於超國家組織。

觀察OECD國家之情形，就州層級政府而言，除瑞士、澳洲及奧地利3國配合性補助超過一半之外（相對非配合性補助），義大利、西班牙、比利時、加拿大及墨西哥等國家比重均甚微小；而市級政府方面盧森堡完全屬於配合性補助；瑞士、希臘及丹麥約7至8成；荷蘭、匈牙利、奧地利、西班牙、波蘭及韓國約在3至5成之間；澳洲、捷克、挪威及法國約1至2成；芬蘭、以色列及比利時不到1成；至於義大利、瑞典、加拿大、愛爾蘭、葡萄牙及土耳其等國家趨近於零。

4. 經常性補助 V.S 資本補助

除上述所提之分類外，給予地方政府之補助亦可區分為對資本支出及對經常支出之融資。以OECD國家為例，在州級政府方面經常性補助占絕大多數（相對於資本補助而言），德國、墨西哥在8成左右；美國、瑞士、西班牙及奧地利約在9成及以上；而比利時與加拿大幾達100%。而在市級政府方面，資本補助比重較高，如愛爾蘭、葡萄牙、西班牙、斯洛伐克等均在30%以上；奧地利、盧森堡、土耳其、捷克、法國、斯洛維尼亞、義大利及德國等則在1成以上，且均屬歐盟國家；但多數國家仍在2成以下，丹麥、加拿大及挪威等國幾為零。

四、地方政府債務

(一) 地方政府擁有部分之發債權限

地方政府發債能力與條件，本質上與該國體制與法律架構相關，儘管多數國家地方政府有發債權限，然必須遵守特定之財政規範，此類規範通常係為避免危及國家之總體經濟穩定。由於地方政府通常不會考慮到其財政政策對於國家整體經濟的衝擊性而過度發債，因此中央政府有必要加以管控。

在金融海嘯期間，為避免公共投資水準降低或稅收負擔增加，部分國家鬆綁對於地方政府之財政規範，例如允許地方政府赤字上限及債務餘額水準提高。此外，隨著地方政府收入水準下降，亦面臨債務償還困難。這樣的情形也引發若干OECD國家對於其地方政府是否能永續發展之疑慮。

(二) 部分OECD國家對於地方政府永續債務管理之能力逐漸存疑

OECD各國地方政府債務占各級政府債務比重大不相同，從希臘不到1%至

加拿大超過 50%，平均約占 15.7%。

地方政府債務占收入比例為一重要之債務永續管理，可衡量數年內地方政府收入是否能償還其債務。在 2000 年至 2007 年間，捷克、法國、冰島、荷蘭、斯洛伐克、瑞士及英國等國家地方政府債務占其收入比例呈下降趨勢。然而自金融危機發生後，OECD 國家上述比例開始攀升，預期在未來幾年內仍將持續增加。例如冰島在 2007 年至 2010 年間地方政府債務占其收入比例增加 41%，而義大利則在 2007 年至 2009 年間增加 20%。

(三) 地方政府債務問題將影響國家主權信評

儘管部分國家地方政府擁有發債權限，然畢竟不若中央政府擁有貨幣工具可資調節，若未能加以節制可能導致政府財政全面失控。特別是金融危機後更加深類此疑慮。觀察部分 OECD 國家 2000 年至 2010 年間地方政府債務占其地方政府收入比重發現，在州級政府中加拿大、德國、美國、西班牙及奧地利等國家均呈現上升趨勢，加拿大與德國甚至已超過 200%，美國則已超過 100%。而在較低層級政府方面，挪威、冰島、加拿大、葡萄牙、西班牙、德國、愛爾蘭、希臘、匈牙利等國家地方政府債務占其地方政府收入比重亦有上升趨勢，日本雖然稍微下降，然其比重卻超過 200% 以上，如何有效管理地方政府債務，避免地方政府債務持續膨脹，並損及國家整體財政健全發展，已成為 OECD 國家刻不容緩應予正視之課題。

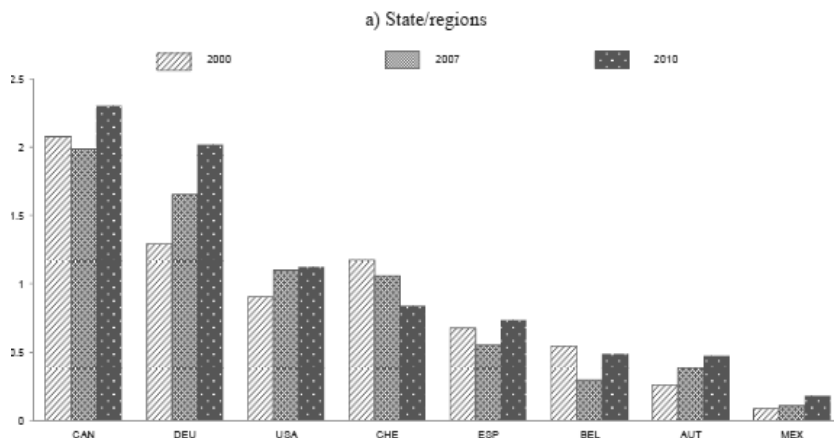


圖 2 部分 OECD 國家 2000 年至 2010 年間地方州級政府債務占其收入比重趨勢

資料來源：OECD National Accounts

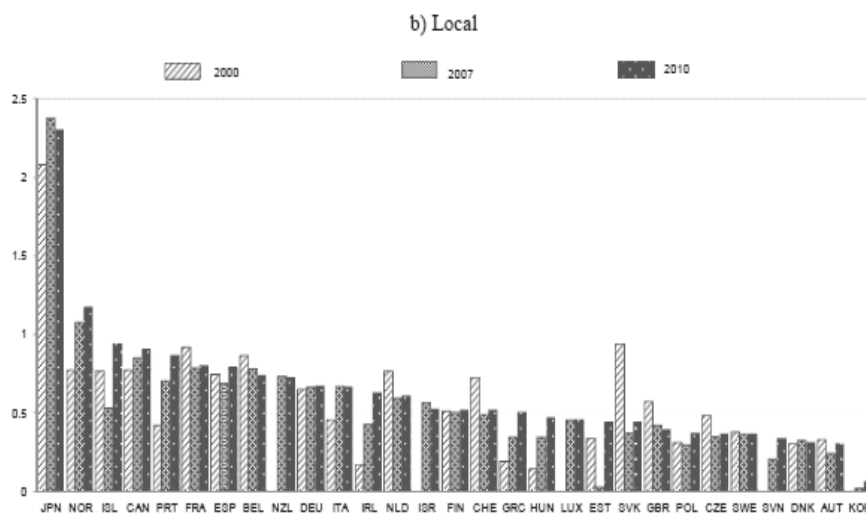


圖 3 部分 OECD 國家 2000 年至 2010 年間地方政府（州級政府以下）債務占其收入比重趨勢

資料來源：OECD National Accounts

肆、中央與地方財政合作之國際經驗

以下分別介紹澳洲、加拿大及丹麥推動中央與地方政府財政合作之實務經驗，說明其改革所面臨之挑戰及如何成功推行新制。

一、澳洲

2008 年 11 月 29 日，澳洲聯邦政府與地方政府共同簽署聯邦財政關係跨政府協議（Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations），自 2009 年 1 月 1 日起生效，該協議主要係為提升政府公共服務品質及效率，內容主要包含 3 大類：(一)增加地方政府提供服務之彈性；(二)增加地方政府提供有品質及效率公共服務之責任；(三)對特定主要服務增加相當程度之聯邦政府財源挹注。以下就該澳洲聯邦政府與地方政府共同達成聯邦財政關係改革之過程加以介紹。

(一)改革過程

1. 政策之形成及推動時程

政策改革涉及賦予州政府之權力及鬆綁聯邦政府之管控，當時因澳洲勞工

黨在中央及地方政府皆取得執政權，有助於中央及地方政府之合作。2008年7月，聯邦政府與州政府同意改革之架構，包括服務提供之共同目標、改變政府間財源配置之制度，此共識原則貫穿整個改革過程。

聯邦政府提案賦予地方政府更多財源，並有更大之支出選擇。財源分配公式更簡明易懂。聯邦政府及地方政府也傾向改變無效率服務之提供。由於廣泛達成共識，改革腳步因而加快。雖在補助制度上聯邦政府有所讓步，但仍保留部分對州政府指定財源補助，尤其是衛生部門。就州政府而言，此次改革除強調永續，並對其採取進一步改革措施給予資金獎勵，改革對其亦屬有利。

2. 包裹方案及補償

此次改革有利於州政府，原因在於：(1)聯邦政府在部分政策領域移轉予地方政府執行高達 50%；(2)相當數量之改革可抵銷部分改革不利於地方政府之處，例如：某項改革不利於地方政府，可因其他政策領域有利之財源補助而化解不利之因素，且聯邦政府一開始就保證改革之施行，不會減少任一州政府來自聯邦政府之財源補助金額；(3)聯邦政府同意 5 年過渡期後，對特殊目的補助將採用新的分配方式，例如：改為以人口基礎補助；(4)聯邦政府表示不利益之分配效果，將可用銷貨及勞務稅之均等分配弭平。

儘管有上開包裹配套措施，聯邦政府仍面臨部分阻力。舊有特殊目的補助系統，有利於部分利益團體可直接從聯邦政府獲得該資金運用。一旦特殊目的補助改為有限之附加條件補助，資金之使用由州政府決定，不同利益團體須互相競爭以獲取資源之分配。故部分利益團體強力訴求聯邦政府保留指定用途補助。此外，衛生部門亦強調由聯邦政府持續介入之必要性，因地方政府可能無法提供足夠之服務，特別是在預防保健方面。因此，此次改革仍保留部分指定用途補助，特別是衛生部門。

3. 管理設置及跨政府合作

新上任聯邦政府採行改革措施的第一個步驟為加強澳洲政府委員會（the Council of Australian Government, COAG）角色，賦予其改革重任，並將經常性會議提高至政治層級，與聯邦政府及地方政府官員緊密合作。自 2000 年，地方政府成立理事會作為討論其利益之平臺。2008 年 COAG 透過獨立監督、審核及

報告改革理事會，強化對政府表現之公共責任。

4. 專家角色

澳洲政府之改革多基於政府贊助團體提出之專家報告，所提出之研究指出特殊目的之補助制度無效率。生產力協會於 1994 年提出之報告，說明該制度對州政府預算彈性之負面影響，後續一連串之研究報告則提出補助制度之主要缺失，建議應朝向效率、公平、簡化及透明，並提供良好的改革方向。一些觀察者認為，高品質的研究報告對改革架構有相當助益。

5. 推行與實施

2008 年 11 月，聯邦政府與地方政府推行改革，並簽署聯邦財政關係跨政府協議。聯邦國會通過了處理財政面改革之聯邦財政關係法（**the Federal Financial Relations Act**），將特殊目的補助透過 5 年過渡期，逐步轉改以人均數為基礎。特殊目的補助快速整併，金額也大量減少。此外，COGA 亦訂定一些改革目標，包括：2015 年時每州至少達 90% 高中畢業學生。惟部分指標較難以達成，但 COGA 同意提供補助誘因，以改善服務之提供。

(二) 改革內容

2009 年簽訂之聯邦財政關係跨政府協議內容為聯邦政府與州政府間國家協定與夥伴關係之政策論述，涵蓋政策目標及地方政府提供服務之財源補助機制。該項協議由來自聯邦政府、所有州政府及地方政府代表組成之 COAG 簽署與監督。該項改革取代原先對州政府提供服務之特殊目的補助。該改革之內容要點如下：

1. 新支配架構：上開跨政府協議透過 2 項協議型態提供聯邦政府與州政府間相互合作架構：(1) 國家協議（**National Agreements**），設定主要服務領域之政策目標及績效指標；(2) 國家夥伴關係（**National Partnerships**），在更廣泛的政府活動達成特定政策目標。
2. 從較狹窄的指定補助放寬為無條件補助：在財務面，該協議改變跨政府間移轉制度，自以往較多限制之特殊目的補助，改為較廣泛以人均基礎之補助，且補助必須用於提供服務部門。

3. 對公眾提供更透明資訊：協議架構更清楚規範聯邦政府及州政府間之角色及責任，並透過 COAG 之改革委員會提供更簡明、標準化及更透明的公共服務績效。
4. 聯邦政府增加對州核心政策補助：聯邦政府對州核心政策領域如教育及衛生保健之補助較以往增加 30%。
5. 對補助機關之改革：在聯邦政府層級，政策之形成及服務補助是由不同行政部門辦理。各種政策之形成仍由各主要部會（如衛生部、教育部等）辦理，補助及分配公式等則由聯邦財政部負責。

(三) 小結

聯邦財政關係跨政府協議是澳洲政府財政聯邦體制史上重大之改革，其能成功施行，有下列幾項因素：1. 改革之時機成熟，事前已經過多年討論；2. 中央與地方政府、重要關係人及專家學者皆認同改革之必要性；3. 新上任政府為明確完成選舉政見，積極推動提供服務之跨政府改革；4. 精明的包裹方案及額外財源未使任一地方政府成為輸家；5. 快速及有決心之實施過程，聚焦於高層級之目標而非技術性細節，避免改革脫軌。但此次改革仍有難以克服之困難及可能之限制，如下放課稅權予地方政府，地方政府實際運作表現之衡量等。

二、加拿大

2007 年加拿大國會通過大範圍的財政均等化（fiscal equalization）改革，簡化了財政均等分配方式，也取消總分配款上限規定，使制度更具原則性及公式化，並為各省新增財源，解決長久以來聯邦政府與省政府及各省間之爭議。改革後聯邦政府支出增加，但 2008 年金融海嘯發生後，重新檢視改革內容，並再行訂定聯邦總分配款上限。以下簡介加拿大財政均等化改革過程及內容。

(一) 改革過程

1. 政策之形成及推動時程

改革時程自 2005 年開始，並組成小組，成員包括業務涉及聯邦及省政府間財政關係之高階資深官員，內容著重在聯邦政府設定之總額下如何分配予各

省、如何使分配公式合理化、代表性稅制之估價方法及如何衡量財政不均等。此外，小組參採財政領域學術單位之看法，並於 2006 年 5 月間提出了具體政策意見，內容涵蓋多項領域。

另外，針對最受爭議之天然資源收入分配部分，以往公式係將天然資源全部納入財政能力計算。不僅給聯邦政府壓力，也使貧窮省分不願開採天然資源。小組提出方案，僅將 50% 天然資源納入財政能力估測考量，另對如在均等補助後（包含所有天然資源）其財政能力超過取得收入低財政能力之省分，則給予額外上限規定；亦即對天然資源豐富之省分給予均等補助上限規定，同時讓該等省分保有開掘其天然資源之誘因。

2. 妥協及保證

小組提高均等補助總額之建議形成聯邦政府額外財政負擔，且將天然資源納入計算，增加標準之變動性。同時訂立上限條款及最低保證，確保沒有一個省分在這項改革中成為輸家，亦同意部分省分仍可適用原有之計算公式。聯邦政府將這些讓步措施被視為降低其與省政府間垂直財政不均衡之政策。

3. 政策溝通

財政均等制度係屬技術層面問題，故大多數民眾並不明瞭該議題，僅少數學術單位、專家及官員瞭解。政府僅透過說明公式背後的政策意義及對一般民眾之影響，且說明著重均等制度架構的原則目標，係讓國家內部達成相似租稅負擔水準有相似公共服務水準。專家報告用淺明的論述，並列出 18 項建議，使民眾容易瞭解。

(二) 改革的內容

2007 年加拿大國會通過對中央及地方政府財政均等改革主要內容如下：

1. 訂立新的均等分配標準：原自 1980 年代初期採取 5 個省分之標準改為 10 個省分標準。
2. 簡化代表性租稅制度之計算：計算各省之財政能力（fiscal capacity）時，代表性租稅制度之稅基項目從 33 項簡化為 5 項。

- 3.取消均等補助總額上限：2004 年加拿大對補助總額採取上限規定，此次改革又取消，回歸 2004 年以前之制度規定。
- 4.將天然資源部分納入考量：天然資源收入包括權利金及開採石油、天然氣、碳、水等之規費，在衡量各省之財政能力時，將該等收入之 50% 納入計算。
- 5.設定部分補助上限規範：對於受補助之省分設有上限規定，其受補助後之財政能力不得超過最低未受補助之省分。此規定可落實各省之財政均等，並降低聯邦政府之負擔。

這項改革使聯邦政府之支出負擔倍增，2008 年金融風暴發生後，由於財政急劇惡化，故聯邦補助總額重新設定上限規定。

(三)小結

加拿大推動此項改革能夠順利施行，除具備良好的經濟及財政狀況、備受推崇之專家小組整合各省意見及縝密分析後提出可行建議，另外聯邦政府的支持，相當程度也加強這項方案之推動，因其在 2 年內增加約 20% 財政分配予省政府。改革內容包括了取消財政均等分配總額之上限規定、過渡性之安排及最低保證規定，以確保沒有一省在這項改革中減少受補助之絕對金額。另外提供部分省分可選擇是否適用新規定，降低個別省分對新制度之反對。惟 2008 年金融風暴來襲，天然資源價格上漲，使政府改變部分措施，即重新設定分配總額上限規定，俾使制度永續。

三、丹麥

2007 年丹麥實行新的行政區劃，為期 4 年的大規模地方政府組織改革，主要目標為透過合併以改善地方市政府提供公共服務之品質與效率。

(一)改革過程

1.政策之形成及推動時程

地方政府改革係由在國會占多數席次之主要政黨，經由直接協商所定政治協議而推動，並受丹麥內政及衛生部部長（the minister of Interior and Health）支持。

2004年4月自由黨及人民保守黨組成之政府提議對公共部門組織架構進行改革，該提案為「新丹麥—簡化公共部門以親近市民」(The New Denmark - A Simple Public Sector Close to the Citizen)，係以丹麥行政組織委員會(the Commission on Administrative Structure)之分析建議及由該委員會舉辦公聽會所獲致之結論為參考基礎。該委員會係由丹麥地方政府及部會代表及專家共同組成。上開提案為後續政治協商之基礎，由丹麥政府與反對黨(丹麥人民黨及社會民主黨)共同進行。同年6月，政府與丹麥人民黨簽署「組織改革協議」(Agreement on a Structural Reform)，社會民主黨因希望給予地方政府更多之任務及課稅權力，卻為中央政府所拒而未簽署協議。儘管如此透過政府遊說最後仍投票同意改革。

2004年下半年所有市政當局開始進行自願合併協商。針對居民人口數未達20,000人之城市，必須自由選擇鄰近城市加以合併。加上配合地方選舉將在2005年11月舉行，故對地方政府組織改革扮演重要推手。2004年6月簽署之組織改革協議已涵蓋了推動改革之時程細節，且要求有關任務分配及區域劃分之法案須在2005年1月至2月送至國會，對地方市層級政府及其行政領域須在2005年7月1日前確定。

這項外部條件壓縮組織改造時程，及對各市政當局快速達成合併協議產生壓力，僅給予地方政府6個月的時間進行合併協商。若未能在選舉前達成議，這項改革將面臨失敗，為使改革順利，若地方政府無法達成，則將由中央政府為其決定。

2. 委託研究及外部專家

2002年10月，中央政府指派前開行政組織委員會研究地方政府行政領域是否有重新劃分之必要性，2004年1月地方政府組織改革之報告出爐，建議大範圍改革公共部門，包括改變行政區域劃分，及重新分配不同層級政府的任務。該報告指出原組織架構缺點包括：地方市及郡政府行政區域規模太小，致無法達成法制上要求之公共服務標準，以及地方政府間之任務分配方式，責任劃分具灰色地帶，難以進行共同合作等。

3. 改革包裹措施及補償

丹麥地方政府組織改造包裹了 3 項改革內容，即行政領域改革（市層級政府之合併）、不同層級政府任務之重新分配及財務均等制度改革。此包裹方案亦制定配套補償措施，如地方政治人物可能因行政區域改革而受不利影響，如有些職位消失，但留在政府內服務的將因權力增加而受益。有些小規模地方政府將因合併而增加原成本，但也會因財務均等補助而受益。

減少地方政府層級數目，意味減少地方官員，此為反對改革之主要因素。故此項改革保留條款強制規定在實施之第一年沒有政府官員會失去其工作。這項改革重點為增加市層級政府之權力及財源。市層級政府增加之權力來自於被解併之郡層級政府及中央政府釋放部分特權。

4. 保障及開後門解決方案

這項改革有一明確之原則，即財源伴隨責任（the funds follow the tasks），因此新任務的移轉並不意味著將提高地方稅。加上丹麥早在 2002 年已實施租稅凍結（tax freeze），防止未來市層級地方稅增加之計畫。

儘管有補償措施，仍有部分人數未達 20,000 人之自治市，拒絕合併。因此，為其制定配套措施，允許該市不用合併，但亦不會享有移轉給市層級政府之新服務，強制其必須向鄰近自治市購買，藉以緩和反對聲浪。最後在哥本哈根區域，僅 2 個自治市反對合併，且選擇購買服務協議。

此外，雖然市層級之政府合併，係由其自由選擇合併之夥伴，但中央政府及國會在某些無法達成自願性協議之案例上，也會強制介入。

(二) 改革的內容

丹麥地方政府組織改革自 2007 年 1 月開始施行，這項改革主要內容包括下列 3 項：

1. 新行政區：透過合併將丹麥原來 271 個市級政府降至 98 個，每市居民平均數從 20,100 人提高至 55,600 人，改以 5 個新區域取代原有 14 個郡。
2. 各級政府職能重新分配

- (1) 縣級政府之工作部分移轉至市層級政府，由市層級政府負責大部分之社會福利工作。包括：社會服務、兒童照護、強制義務教育、成人特殊教育、年長者之復健及長期照護、預防保健、自然環境規劃、地方營業服務、促進觀光、參與區域性運輸公司、維護地方道路網絡、圖書館、音樂學校、地方運動及文化設施；並與中央政府共同提供就業服務。
 - (2) 5個新區承擔原來郡政府負責之衛生保健，包括對開業醫生、專業人員、藥劑人員、醫院管理及公共健康保險。另也負責數個轄區之發展工作。
 - (3) 中央政府負責監管市及區政府提供之服務效率。就業服務則與市政府共同負擔，中學、租稅徵收及部分公共運輸及道路維護亦轉由中央政府負責，承擔更多自然環境規劃任務，另外文化保護，如補助國家級私人文化機構亦轉由中央政府負責。
3. 新的財務及均等制度：租稅制度層級由3個減為2個，因為區政府不像以往之郡政府有課稅權，其收入來自中央及市政府整體補助。另為確保地方政府改革不造成市層級政府間成本負擔分配之改變，補助及均等制度改革配合市政府所承擔之任務而調整。又這項改革也增加了中央政府對地方政府支出及課稅的控制。以往丹麥中央政府及地方政府即有對預算金額相互協議機制，2011年6月達成之2012年預算協議，中央政府即要求地方政府應控制支出以達成降低公共支出目標。

(三) 小結

丹麥成功推動地方政府組織改革，有下列因素：1. 透過包裹方案，將行政區域重劃與責任及財源重新配置相結合，藉由責任及財源之調整，彌補因行政區域重劃改革而受損失之地方政府；2. 有強而有力之政治領導者推動地方政府改革；3. 地方選舉限制了改革時程，加速行政區域重劃之改革；4. 同時利用棍子及胡蘿蔔方式，人口數未達標準之地方政府，如不參與合併，則新的業務也不會移轉給該地方政府，而須向其他地方政府購買，誘使地方政府可達成自願性合併。

伍、我國中央與地方財政合作與改革策略

一、我國行政區劃及各級政府財政狀況

就憲政體制上來看，我國較屬於中央集權的單一制國家，向由中央政府主導國家財政資源的分配，地方政府長期面臨財政自主性較低之問題。自 2010 年 12 月 25 日起，我國地方政府正式進入「五都」時代，除原臺北與高雄兩直轄市外（高雄市與高雄縣合併），另有新北市（原臺北縣）、臺中市（臺中縣市合併），及臺南市（臺南縣市合併）升格為直轄市。此外，自 2014 年 12 月 25 日桃園縣將改制直轄市（桃園市）為第六都。

此一新局牽動臺灣整體之資源分配與經濟發展，地方政府之重要性已大為提高，而面對改制後財政支出遽增，中央財政資源仍有限情況下，如何有效率率的整合與運用資源，已成為中央與地方政府必須正視的重要課題。

由於面臨稅收難以大幅成長，政府財源無法有效支應各項政事需求，地方財政狀況也逐漸受到社會各界關注，而地方政府財政健全與否更與國家整體財政狀況與債務負擔能力息息相關，以下謹就地方政府財政自主性、收支餘絀、賦稅依存度、人事費問題，及債務負擔等主要財政指標加以分析，而為求比較基礎一致，本文以改制（2011 年）後之統計資料為基礎。

(一) 地方政府財源多仰賴補助及協助收入

補助依存度係指補助及協助收入占全年歲出比例，以 2011 年度為例，補助度依存度最高的前 5 個縣市包括連江縣、澎湖縣、臺東縣、嘉義縣及花蓮縣，均高過 61%，低於 30%者僅臺北市及臺中市。而介於 30%至 40%則有新北市、高雄市、桃園縣、新竹市及金門縣，可以看出六都以外之縣市幾乎需仰賴中央財源挹注。至於地方政府整體之補助依存度則達 37.45%。

表 1 2011 年度全國直轄市及縣市政府補助依存度
(補助及協助收入占全年歲出比例)

單位：新臺幣億元

縣市	年度 項目	2011		
		補助及協助收入	全年歲出	補助依存度
臺北市		339	1,730	19.60%
新北市		459	1,459	31.46%
臺中市		283	969	29.21%
臺南市		322	776	41.49%
高雄市		431	1,267	34.02%
基隆市		94	176	53.41%
宜蘭縣		115	205	56.10%
桃園縣		203	572	35.49%
新竹縣		96	230	41.74%
新竹市		47	155	30.32%
苗栗縣		124	265	46.79%
彰化縣		174	366	47.54%
南投縣		124	210	59.05%
雲林縣		143	251	56.97%
嘉義縣		135	214	63.08%
嘉義市		63	112	56.25%
屏東縣		219	360	60.83%
花蓮縣		102	165	61.82%
臺東縣		96	141	68.09%
澎湖縣		58	84	69.05%
金門縣		38	121	31.40%
連江縣		28	34	82.35%
小計		3,693	9,862	37.45%

資料來源：整理自審計部網站（財務審核結果年報）<http://www.audit.gov.tw/>。

(二) 財政收支多呈差短

財政收支差短係指全年歲出與歲入間之差距，2011 年 22 縣市中僅桃園縣、新竹市、南投縣、嘉義縣市及金門縣等 6 個縣市有財政賸餘且都在 10 億元以下；高雄市財政差短高達 139 億元，臺北市、臺中市及臺南市亦在 50 億元以上，各

縣市差短合計達 467 億元。

表 2 2011 年度全國直轄市及縣市政府財政收支餘絀

單位：新臺幣億元

縣市	年度 項目	2011		
		歲入	歲出	財政收支餘絀
臺北市		1,641	1,730	(89)
新北市		1,428	1,459	(31)
臺中市		910	969	(59)
臺南市		716	776	(60)
高雄市		1,128	1,267	(139)
基隆市		170	176	(6)
宜蘭縣		204	205	(1)
桃園縣		581	572	9
新竹縣		228	230	(2)
新竹市		157	155	2
苗栗縣		218	265	(47)
彰化縣		336	366	(30)
南投縣		220	210	10
雲林縣		246	251	(5)
嘉義縣		216	214	2
嘉義市		115	112	3
屏東縣		344	360	(16)
花蓮縣		162	165	(3)
臺東縣		140	141	(1)
澎湖縣		79	84	(5)
金門縣		123	121	2
連江縣		33	34	(1)
小計		9,395	9,862	(467)

資料來源：整理自審計部網站（財務審核結果年報）<http://www.audit.gov.tw/>。

(三)各縣市賦稅依存度多不及 5 成，難以支應歲出需求

賦稅依存度係指全年稅課收入占全年歲出比例，2011 年度僅臺北市、臺中市、桃園縣及新竹市等 4 個縣市高於 50%，不及 30%者有苗栗縣、屏東縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣及連江縣等 6 個縣市。整體賦稅依存度亦僅 45.52%。

**表 3 2011 年度全國直轄市及縣市政府賦稅依存度
(賦稅收入占全年歲出比例)**

單位：新臺幣億元

年度 項目 縣市	2011		
	賦稅收入	全年歲出	賦稅依存度
臺北市	998	1,730	57.7%
新北市	715	1,459	49.0%
臺中市	523	969	54.0%
臺南市	348	776	44.8%
高雄市	544	1,267	42.9%
基隆市	59	176	33.5%
宜蘭縣	70	205	34.1%
桃園縣	317	572	55.4%
新竹縣	89	230	38.7%
新竹市	90	155	58.1%
苗栗縣	77	265	29.1%
彰化縣	144	366	39.3%
南投縣	73	210	34.8%
雲林縣	93	251	37.1%
嘉義縣	73	214	34.1%
嘉義市	45	112	40.2%
屏東縣	100	360	27.8%
花蓮縣	51	165	30.9%
臺東縣	37	141	26.2%
澎湖縣	17	84	20.2%
金門縣	22	121	18.2%
連江縣	4	34	11.8%
小計	4,489	9,862	45.52%

資料來源：整理自審計部網站（財務審核結果年報）<http://www.audit.gov.tw/>。

(四) 自籌財源比例偏低，自有財源普遍不足

自籌財源係指自有稅課收入加上其他收入（扣除統籌分配稅款與補助及協助收入部分），多數縣市自籌財源偏低，2011 年度各縣市自籌財源占歲出比例均未超過 60%，一半以上縣市甚至不足 50%，澎湖縣與連江縣自籌財源比例甚至未達 10%。

自有財源則指自籌財源加上統籌分配稅款，2011年僅臺北市、新北市、臺中市、桃園縣、新竹市，與金門縣自有財源占歲出比例高於60%，一半以上縣市不足50%，澎湖縣與連江縣自有財源比例甚至僅占25.8%、15.2%。

表4 2011年度全國直轄市及縣市政府自有財源及自籌財源比例
(自有財源及自籌財源占歲出%)

單位：新臺幣億元

年度 項目 縣市	2011				
	自有財源			自籌財源 占歲出%	自有財源 占歲出%
	自籌財源	中央統籌	小計		
臺北市	961	341	1,302	55.5%	75.2%
新北市	730	239	969	50.1%	66.4%
臺中市	439	188	627	45.3%	64.7%
臺南市	237	157	394	30.5%	50.8%
高雄市	470	228	698	37.1%	55.1%
基隆市	46	30	76	25.9%	42.9%
宜蘭縣	60	29	89	29.4%	43.6%
桃園縣	270	108	378	47.2%	66.1%
新竹縣	98	33	131	42.7%	57.0%
新竹市	80	30	110	51.7%	71.0%
苗栗縣	57	36	93	21.7%	35.3%
彰化縣	93	69	162	25.3%	44.2%
南投縣	53	43	96	25.1%	45.5%
雲林縣	48	55	103	19.1%	41.0%
嘉義縣	42	39	81	19.5%	37.7%
嘉義市	33	19	52	29.0%	45.9%
屏東縣	68	58	126	18.8%	34.9%
花蓮縣	16	27	43	11.6%	30.8%
臺東縣	28	32	60	16.7%	36.0%
澎湖縣	7	15	22	7.9%	25.8%
金門縣	73	12	85	60.0%	69.9%
連江縣	2	3	5	6.4%	15.2%

資料來源：財政部國庫署網站（地方財政管理）<http://www.nta.gov.tw/>。

說明：自有財源=歲入-補助及協助收入；自籌財源=自有財源-中央統籌分配款。

(五)人事費用比例高，過半縣市自有財源無法支應人事費

近年來各級政府普遍面臨人事費用逐漸攀升之問題，在地方政府方面多數縣市自有財源尚不足以支應人事費用。2011 年度，人事費用占歲出比例達 50% 以上者有 7 個縣市，而人事費用超過自有財源者則有 12 個縣市。

**表 5 2011 年度全國直轄市及縣市政府人事費占全年歲出比例、
人事費占自有財源比例**

單位：新臺幣億元

縣市	年度 項目	2011			
		人事費	全年歲出	自有財源	人事費占歲出% 人事費占自有財源%
臺北市		775	1,730	1,302	44.8% 59.5%
新北市		601	1,459	969	41.2% 62.0%
臺中市		471	969	627	48.6% 75.2%
臺南市		343	776	394	44.2% 87.0%
高雄市		626	1,267	698	49.4% 89.7%
基隆市		88	176	76	50.0% 116.4%
宜蘭縣		91	205	89	44.4% 102.1%
桃園縣		305	572	378	53.3% 80.7%
新竹縣		94	230	131	40.9% 71.5%
新竹市		84	155	110	54.2% 76.4%
苗栗縣		106	265	93	40.0% 113.6%
彰化縣		195	366	162	53.3% 120.7%
南投縣		112	210	96	53.3% 116.9%
雲林縣		123	251	103	49.0% 119.4%
嘉義縣		79	214	81	36.9% 97.7%
嘉義市		57	112	52	50.9% 110.5%
屏東縣		162	360	126	45.0% 129.0%
花蓮縣		68	165	43	41.2% 156.6%
臺東縣		83	141	60	58.9% 139.3%
澎湖縣		37	84	22	44.0% 171.0%
金門縣		29	121	85	24.0% 34.2%
連江縣		8	34	5	23.5% 154.8%

資料來源：審計部網站（財務審核結果年報）<http://www.audit.gov.tw/>。

(六) 各級政府債務逐年增加

在各級政府財政赤字狀況下，每年尚須透過舉債支應歲出，截至 2012 年底，地方政府債務 1 年以上非自償性債務未償餘額已達 7,583 億元，較 2011 年增加 404 億元。而 2012 年中央政府債務則達 5 兆 115 億元，較 2011 年度增加 2,470 億元，且各級政府債務未償餘額占 GDP 之比例逐年上升（詳表 6）。

表 6 各級政府 1 年以上非自償性債務未償餘額

單位：億元，%

年度	中央政府	地方政府	合計	中央政府債務未償餘額 / GDP	各級政府債務未償餘額 / GDP
2002	28,493	3,163	31,656	28.3	30.4
2003	31,247	3,874	35,121	30.1	32.8
2004	33,621	5,164	38,785	31.7	34.1
2005	35,499	5,511	41,010	31.9	34.9
2006	36,230	5,636	41,866	31.2	34.2
2007	37,186	5,792	42,978	30.7	33.3
2008	37,788	5,962	43,750	30.0	34.7
2009	41,274	6,166	47,440	32.0	38.0
2010	45,380	6,503	51,883	34.8	38.3
2011	47,645	7,179	54,824	35.9	40.1
2012	50,115	7,583	57,698	36.7	41.1

資料來源：財政部統計資料庫，<http://www.mof.gov.tw/public/Data/statistic/index/htm/yearmenu.htm>。
說明：中央政府為決算審定數，地方政府 2011 年以前為決算審定數，2012 年為決算數。

(七) 部分地方政府債務已超限

截至 2013 年 8 月底止各縣市政府債務累積餘額為 8,366 億元，而宜蘭縣、苗栗縣與新竹市（預算數）等 3 個縣市 1 年以上非自償債務餘額占歲出比例更已超過 45% 之法定上限。

表 7 各級政府公共債務統計表（截至 102 年 8 月底）

單位：新臺幣億元；%

項目 政府別	公共債務法規範之債務							自償性債務
	1 年以上非自償債務				未滿 1 年債務		債務合計	
	預算數		實際數		實際數		實際數	實際數
	金額	比率	金額	比率	金額	比率	金額	金額
合計	60,517	*42.68	57,904	*40.84	4,440	14.55	62,344	4,624
中央政府	52,150	*36.78	51,223	*36.13	2,549	13.30	53,772	3,490
地方政府	8,366	*5.90	6,681	*4.71	1,892	16.67	8,573	1,134
臺北市	2,359	*1.66	1,631	*1.15	0	0.00	1,631	84
高雄市	2,238	*1.58	2,083	*1.47	216	17.13	2,299	260
新北市	648	38.50	423	25.13	445	28.64	868	119
臺中市	639	43.40	320	21.69	180	14.97	499	128
臺南市	452	44.75	447	44.25	179	20.59	626	27
縣市	1,999	1.41	1,766	1.25	870	22.18	2,636	510
桃園縣	276	41.49	165	24.85	80	12.71	245	58
**宜蘭縣	139	62.74	138	62.29	98	47.67	237	23
新竹縣	140	39.01	140	38.90	68	27.03	208	68
**苗栗縣	235	60.91	235	60.91	159	55.57	394	91
彰化縣	185	39.06	141	29.71	81	19.53	221	90
南投縣	120	40.46	115	38.78	49	19.78	164	0
雲林縣	179	43.69	179	43.69	54	18.79	233	63
嘉義縣	155	44.58	150	43.12	50	21.08	200	56
屏東縣	188	42.08	179	39.98	83	25.52	261	1
臺東縣	60	35.83	41	24.38	30	20.55	70	18
花蓮縣	85	43.88	82	42.32	41	23.64	123	0
澎湖縣	30	24.44	21	17.12	1	1.04	22	0
基隆市	88	43.55	81	40.17	28	16.46	109	0
**新竹市	95	47.09	90	44.73	43	24.00	133	21
嘉義市	23	13.88	11	6.53	5	4.15	16	21
金門縣	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0
連江縣	2	4.20	0	0.00	0	0.00	0	0
鄉鎮市	31	0.02	12	0.01	2	0.24	13	7

資料來源：財政部國庫署網站（地方財政管理）<http://www.nta.gov.tw/>。

註：1.前 3 年度 GNP 平均數為：141,794 億元（行政院主計總處 2013 年 8 月 16 日公布）。

2.符號說明：

- (1)比率加註「*」者，表示債務比率以「未償債務餘額占前 3 年度 GNP 平均數」計算。其餘比率未標加註「*」者，表示債務比率以「未償債務餘額占歲出」計算。
- (2)政府別欄位內加註「**」者，表示債務超限之縣（市）。財政部均已依據公債法第 8 條規定，限期其改正或提報償債計畫，以改善債務；並依債務改善進度管制撥付補助款，促使其本財政自我負責精神改善財政，以落實地方債務監督管理。

二、中央與地方財政合作之發展與困境

(一)中央與地方合作之困境與挑戰

1.財政收支劃分法修正案

(1)地方政府面臨財政困境紛紛要求中央充裕其自治財源

「財政收支劃分法」係於 1951 年頒行，期間經過多次修正，惟距上次修正（1999 年），已達 10 餘年，期間各區域經濟、環境、社會等發展多所變遷，中央與地方之間財政狀況亦多所變化，隨著五都改制與桃園縣即將升格為直轄市，組織、業務職掌、經費需求均有變化，財劃法自有配合修正之必要。

然近年由於財政收入並未顯著成長，整體可供分配之財源有限，加以地方政府自有財源不足，稅收難以支應其支出需求，地方首長往往極力爭取增加統籌分配比例。根據景文科技大學財政稅務系朱副教授澤民於 2012 年實際至各縣市訪談發現，地方政府多建議就統籌分配稅款分配指標增列若干項目，⁶如臺南市建議加列工業區開發成效、農林漁業產值，並將「國定古蹟數」列入基本建設需求指標；南投縣政府表示基準財政需要額中之法定社福支出，應納入委託社福機構收容身障者之托育養護經費。

現行中央統籌分配稅款分配辦法第 8 條至第 10 條已針對統籌分配稅分配方式、評估指標（如各該縣市營利事業營業額權數比重、人口權數比重、面積權數比重），乃至財政能力計算公式有一定之規定，但難以面面俱到、兼顧各縣市個別不同情況。

(2)財劃法修正已全盤考量國家整體財政狀況與地方需要

事實上，修正財劃法多以均衡區域發展為主要修法考量，除已新增條文明文揭示資源分配以均衡區域發展為原則外，對於地方縣市以落實「只增不減」原則；另在中央統籌稅款分配方面，亦兼顧財政努力及基本建設需求，較貧瘠縣市在重分配過程中並非較為劣勢。相較中央，各地方政府財源均可獲增加。

以最近一次財劃法修正草案為例(2012 年 2 月 23 日行政院送立法院審議版，

⁶ 「直轄市及（縣）市地方財政開源與節流措施」，財政部 101 年度委託研究報告第 71 至 75 頁。

刻由委員會審查中)，由於地方政府要求中央充裕其自治財源，以解決地方財政結構問題，為提高地方財政自主程度、建構完善財政調整制度及因應地方改制需要，本次修法乃秉持「錢權同時下放」、「直轄市及縣(市)財源只增不減」、「劃一直轄市與縣(市)分配基礎」、「公式入法取代比例入法」、「強化財政努力誘因機制」、「落實財政紀律」等原則。此外，鑒於我國各地之發展條件不一，亦將針對區域合作、開闢財源等作法提供誘因，透過財政調整機制，促進地方政府之財政努力。

2. 「公共債務法」修正公布實施

(1) 地方政府對於舉債規定各有立場

「公共債務法」於 1996 年公布施行後，曾於 1998 年及 2002 年兩次修正，由於公債法攸關中央與地方政府之舉債額度，部分縣市亦面臨債務超限問題，地方政府莫不極力爭取提高舉債空間，除原本舉債幅度最高之臺北市外，其他縣市也對公債法修正表達看法。例如嘉義縣、新竹市、屏東縣、花蓮縣等聯署提出修法建議：所有直轄市舉債額度維持不變，惟降低中央舉債額度以增加地方舉債空間。⁷

根據朱副教授澤民至各縣市訪談發現，臺中市、臺南市及高雄市等直轄市政府建議 1 年以上公共債務未償餘額依其年度歲出預算 250% 辦理；雲林縣及金門縣則建議不應區分直轄市與非直轄市，而應考量各縣市政府之財政狀況。亦有部分縣市建議以前 3 年歲入決算為基礎計算，以杜虛列歲出取巧擴大舉債額度。

(2) 修正目的除使政府舉債之計算基礎與國際接軌外，主要係配合地方改制，提升地方籌措財源及自治能力

為因應地方改制，賦予直轄市合宜自治能力，使其施政更具彈性，取消臺北市及高雄市債限為前 3 年度 GNP 平均數 3.6% 及 1.8%，將該 2 直轄市、改制之直轄市及依地方制度法第 4 條第 2 項準用直轄市規定之縣劃歸直轄市後，連同其餘縣(市)及鄉(鎮、市)之整體債限調整，並配合債限計算基礎之修正，換算約當前 3 年度 GDP 平均數之比率，各級政府總債限修正為 50%，修正後中央

⁷ 聯合晚報，2012 年 12 月 24 日。

總債限為41.2%，直轄市總債限為7.25%，縣（市）總債限為1.43%，鄉（鎮、市）總債限為0.12%。

至個別直轄市（包含原直轄市、改制之直轄市及準用直轄市規定之縣）之1年以上債務，分別增訂其債務存量上限，扣除修正條文第5條本次修正施行前1個月最後1日已實際舉借未償餘額之數額後，尚可舉借額度占前3年度GDP平均數之比例，先按各直轄市主張之有利指標，包括賦稅實徵數（臺北市）、人均負債（新北市及桃園縣）、面積（高雄市、臺中市及臺南市）等相關指標分配，臺北市為0.22%、高雄市為0.15%、新北市為0.15%、臺中市為0.1%、臺南市為0.1%及桃園縣為0.1%；其餘可舉借額度，按各直轄市前3年度自籌財源占其歲入比率之平均數為權數所計算之分配比率。每年並由財政部公告上開分配比率及各直轄市於本次修法前、後合計可舉借之1年以上公共債務未償餘額占前3年度GDP平均數之比例。

從以上之修法重點可看出，為使資源整合運用，促進財政健全，讓財政收支運用更具效益，實不宜再變動整體及個別債限，地方政府應以落實強化各項開源節流措施為要務，積極進行財政革新。另外，為激勵各級地方政府發揮財政自我負責及落實財政紀律，將有關其舉債之年度流量規範單列，並納入財政努力因素，即依其前3年度自籌財源決算數之正負成長率以為管制，以兼顧其施政需要及財政穩健。

(二)中央與地方有效合作發展之前瞻性思考

1. 地方政府須減少對中央政府之依賴

不論是從財劃法或公債法修法過程，均可看出較為貧瘠之地方政府大多認為制度之設計應著重彌補基本財政收支之不足，不須過多的激勵誘因，財政努力及績效較佳者，本來就是財政情況相對較好的地方政府，若再享有較多的補助與舉債能力勢必拉大財政寬裕縣市（多為直轄市）與貧瘠縣市之差距。

2. 地方政府應勇於追求財政自主，營造永續財政之良性循環

部分學者認為地方政府應該跳脫原有思維，不能沿襲過去依賴中央補助之慣例，政治大學陳名譽教授聽安表示，地方政府應勇於增稅（地價稅、房屋稅及土地增值稅），正視手中的地方租稅工具，從開源與節流2大方向，營造永續

財政之良性循環。

中央研究院經濟所特聘研究員信坤則指出土地稅是地方稅收的重要來源，如在臺北市擁有1棟價值3千萬之房屋，每年所須負擔之房屋稅、地價稅等稅負，與汽車車主（假設車價100萬元）每年所繳交之使用牌照稅及燃料費相當，財產價值差距數倍，卻負擔相同稅負，必須思考其合理性；但地方政府首長基於各種考量，運用租稅工具之意願不高，易導致地方財政體質不佳。

3. 「開源」將是未來地方政府財政規劃之重點

目前已有地方政府針對如何改善財政狀況，進行財政革新，例如2002年以來，新北市房屋街路地段率幾乎沒有調整，但近年來新北市各捷運路線陸續通車及各項重大公共交通建設等完工，帶動部分地區商業繁榮，而部分地區相對沒落；因此，2012年該市即努力調整地段率，以及市有閒置土地及房舍的活化利用，節省建設經費10億元以上，及1.7億元的租金支出。中央政府相當肯定這樣的作法，透過此財政努力增加稅收，進而達成一良性之財政循環。

三、中央與地方財政合作與改革策略

(一) 中央與地方財政合作之改革策略

1. 改革成功之關鍵

從以上例子分析，中央與地方之財政關係，並非僅能在零和遊戲中爭奪有限資源，絕對有彼此合作共創雙贏的空間，關鍵在於中央及地方政府能否從國家整體綜效的考量為出發點。

根據許多研究顯示，合宜之財政與經濟條件，與改革是否成功有很大的關聯性。在多數國家之改革案例，中央政府多會額外提供移轉性收入予地方政府，使所有地方政府均能獲益。事實上，在OECD主要國家中，近年來也僅有葡萄牙之地方政府改革（為其財政緊縮策略之一）具完全中立性。另部分之地方政府改革（如澳洲）則是以財政刺激方案為配套措施，若無中央政府相當之財務援助，則改革所遭受的阻力可能會更加嚴峻。因此政府財政與國家整體經濟狀況也就顯得至為關鍵。

然金融危機與所導致之財政衝擊，已部分改變財政經濟條件對於改革之助

力。經濟動能疲軟與缺乏財務資源使改革受到限縮，並影響中央政府作為主要支付者之角色。目前已有2種論點出現，一為原觀點，即認為合宜之財政與經濟狀況有助於均衡式改革（**equalization reform**），並使地方政府有更多資源可資運用；另一種論點則為財政與經濟危機可迫使地方政府提高效率並更為恪遵財政紀律，在未來數年中將可驗證何種說法較為正確。

2.有效改革之設計

(1)政治領導力有助於改革加速

有力之政治領袖或政治組織將是推動改革之重大關鍵。任何改革皆須仰賴政治過程才得以通過，少數改革案例如丹麥，少數具決斷力之個人或政治組織在初期嘗試失敗後扮演關鍵性角色。相反地，缺乏強而有力之政治領導將導致任何改革受到阻撓，並難以就爭議事項使利害關係人達成共識。

(2)外部獨立專家協助有助於提升一般大眾對改革之信任程度

不受行政體系影響或控制之外部獨立專家或專家小組，通常在改革過程中扮演關鍵性角色，其可以提供全面性之檢驗，有助於維持公眾對政治之信任。特別是當兩極化政黨政治環境下，中央與地方政府間或政黨間對於改革之範疇與需求有極大歧異時，外部專家可化解此僵局。

(3)諮詢為改革必經過程，惟應聚焦於改革之長期衝擊

在財政合作之改革過程中，全面性之諮詢可提升改革意識並建構優先性，一旦利害關係者認為已參與改革之設計，則有更高傾向捍衛其權益。然而若諮詢過程太過廣泛或頻繁，則對改革亦有不利影響，並可能升高反對聲浪。因此政府在協商過程中應避免在分配效果上有太多著墨，而應強調長期之效率目標。

(4)過渡時期協議是必須的

為消弭反對意見，並維持改革之基本元素，過渡性權宜措施有其必要。例如丹麥政府在改革過程中，保障其公部門職員在期限內之工作，以化解反對聲浪。而部分少數之利害關係者擁有相當否決權力，尤其是特定地方政府抗拒改革時，應有允許其不參與之權利，以避免耗費太多成本。但前提必須是對經濟與財政之衝擊較小，且不會引起其他地方政府之不滿。

(5)行政體系應口徑一致

建構有效率之行政程序與架構並密切管控改革過程，是改革成功之關鍵因素。通常有關財政關係之改革皆由單一部會管控（通常是財政部、內政部或包含所有政府層級之單一行政部門）。由於財政關係之改革牽涉到各政府水平與垂直間機構之安排（特別是涉及跨部門間之補助分配），行政體系須口徑一致（如由某一部會主導帶領其他部會組成工作團隊或專案小組）。在某些國家案例中，行政主導權係產生一橫跨水平與垂直間政府單位之新機構，藉以篩選並建構改革因素。

(6)必須重視與公眾之溝通，有助於發掘改革過程中之潛在問題

與公眾溝通有助於發現個別改革因素之潛在問題。許多國家透過舉行公聽會讓專家小組之專案報告得以廣泛宣導與被討論，使主要利害關係者之意見得以表達。另藉由舉辦研討會可使媒體及新聞從業人員清楚瞭解改革重點。

如何將改革呈現予公眾亦為相當重要之策略。許多國家採用相當簡潔之口號例如「更好的服務」、「更多的自治權」、「確保國家發展」等，讓民眾易清楚瞭解。在緊縮財政以確保財政健全之過程中，需要致力與不同層級之政府機關持續溝通與協調，然這樣的過程中，必須確保財政資源之分配更具效率且公平。

四、小結

近年來政府積極追求區域平衡發展，推動行政區劃之變革，希望透過六都之成立帶動區域均衡發展。另配合地方行政區重劃，涉及中央及地方政府財政之公債法與財劃法也進行修正，期能重新賦予地方政府合理債限，加強政府債務之控管措施。目前在立法院審議中之財劃法修正草案亦提高地方政府自有財源，落實錢權下放原則，並使地方政府負起財政責任，另亦將鼓勵跨區域建設及合作事項納入優先補助或提供協助，希透過法令配合促進我國地方區域發展，強化國家發展競爭力。

此外，中央與地方也應揚棄本位主義，從整體國家發展角度，尋求最有效之合作模式，例如新北市政府近來積極從事招商活動，除「林口中商 36 公有土地改良利用案」外，更將進行「淡水遊憩區公有土地改良利用案」及「樹林產

業專區開發案」，而財政部也積極與內政部營建署就淡水遊憩區範圍內 4 筆屬中央國民住宅基金之國有土地，協商由原傾向以領回售價款方式處理，改為同意以合作利用模式辦理，方能促使新北市政府順利推動下一階段招商作業。

推動改革勢必會有須犧牲之一方，政府除務必掌握正確的大方向外，過程之中的專業評估、諮詢、溝通，乃至於最後設計完善的配套措施，皆缺一不可，而地方政府亦應積極從事財政努力工作，不僅均衡區域發展，亦能增裕收入，從而帶動良好之財政循環，使成果由全民共享。

陸、結論與建議

一、重要發現

(一)金融危機使許多國家地方政府已產生預算偏離現象，並導致若干後續效應

金融危機使 OECD 多數國家收支短絀不斷擴大，至 2009 年底時，僅韓國與瑞士之地方政府維持盈餘，而加拿大州政府赤字占 GDP 比例甚至超過 3%，形成所謂「剪刀效應」，收支短絀不斷擴大，使地方政府債務不斷累積，導致人民對於政府是否能永續發展產生疑慮，實質影響金融市場，並限縮地方政府之財政運用空間。

如 2011 年美國政府債限危機，使全球金融市場動盪，加上擔憂地方政府可能違約，導致美國市政公債利率上升。同年 7 月西班牙原僅 6 個地方政府信用評等遭調降，但因對該區域財務狀況疑慮未見消除，致同年 10 月更進一步調降該國主權信評等級。

(二)金融危機後 OECD 主要國家已減少對地方政府補助，並思索有效運用資本支出等強化財政紀律之策略

金融海嘯後 OECD 國家均積極進行財政整頓計畫，約有三分之二集中在社會福利、醫療及年金等支出面方案，僅三分之一偏向稅收面。許多國家開始思索如何有效控管地方政府支出規模，其中最為直接之方式即是減少對地方政府補助，例如法國 2010 年至 2013 年間凍結對地方政府之主要補助項目，義大利及韓國均採行大規模支出刪減計畫。

此外，有效運用資本支出及中央與地方合作進行公共投資計畫，也成為中央政府改善財政狀況之重要方法，特別是金融危機期間的刺激投資方案多為跨區域性，必須著重區域間資源傳遞效果，即須倚賴各級政府間之協調與多層級政府治理。

(三) 地方政府在公共投資扮演重要角色

儘管目前各主要國家財政整頓策略均著重在擷節支出，惟在金融海嘯期間，許多國家為避免地方政府因收入不斷滑落，而減少其投資支出，持續採行擴張性財政政策，維持其投資量能。例如比利時、加拿大、瑞士及美國等聯邦國家或準聯邦國家，其地方政府公共投資支出占整體公共投資支出已達 80% 以上。

我國亦已逐漸朝此方向發展，各地方政府積極辦理各項投資。中央政府也從地方發展角度出發，全力協助地方，包括法規鬆綁、跨部會協調及土地取得等。相信未來會有更多地方政府尋求更多與中央政府合作機會，以共創地方之繁榮發展。

(四) 自主性稅收須能支應地方政府政事支出已是國際主流看法

隨著經濟情勢快速變動，若地方政府有較好之流動性收入，則其運用稅收、縮減赤字空間越大。目前國際上大多認為地方政府自主性稅收須能支應其支出，自主性稅收被認為可促進地方政府的民主課責性，並可從其享受公共服務之效益來決定其課稅水準及納稅責任。

此外，仰賴自主性財源程度越高，可促使地方政府提升財務運作效益，並有誘因制定成長導向之財經政策。分析我國 2011 年地方自有財源資料，僅臺北市及新竹市達 70% 以上，近一半以上縣市不足 50%。所有地方政府其自有財源均無法支應政事支出；進一步分析更發現，高達 12 個縣市人事費用超過自有財源，因此如何有效控制人事費規模，將是未來地方政府重要之政策規劃方向。

(五) 各國地方政府債務狀況將是未來觀察重點

金融危機後，不論是 OECD 國家或是我國地方政府債務均逐漸增高。以我國為例，2007 年各地方政府債務占 GDP 比重僅 2.6%，隔年上升至 4.7%，至 2009

年則高達 6.0%；其後 2010 年雖下降至 3.5%，惟 2012 年又上升至 4.4%。若以地方政府債務占政府收入比例加以衡量，發現至 2010 年止，美國已超過 100%，加拿大與德國則已超過 200%。

各國政府已從歐債危機與美國債限危機中深知，如何有效管理地方政府債務，避免地方政府債務持續膨脹，損及國家整體財政健全發展，已成為各國刻不容緩之任務。2013 年 9 月在俄羅斯聖彼得堡舉行之 G20 高峰會中，各國領袖一致認為強化現行公共債務管理機制是達成長期財務穩健的重要因素，各國財長將持續討論有效管理公共債務之新方案，後續發展值得持續關注。

二、研究建議

(一) 地方政府應全面檢視其支出項目之合理性，並致力提升支出運用效率

近年來全球經濟景氣循環週期有越來越短趨勢，景氣復甦期間相當短暫，各國政府儘量避免以租稅措施進行財政整頓。因地方政府所能運用之租稅工具有限，欲立即而直接改善其財政狀況必須從支出面著手，至少必須改善支出運用效率。以西班牙為例，該國經濟深受主權債務危機所累，尤其地方自治區財政狀況脆弱，因此採取若干特別措施，如每 10 位公務人員退休只招募 1 位新進人員，以及全面性機關整併等。

另觀察我國地方政府之結構發現，人事費實為支出項目中最沉重之負擔，若干縣市自有財源甚至難以支應人事費。我國可參考國外改革方式，儘量以節省人力並做最有效率運用為原則，避免持續膨脹。

(二) 地方政府應致力於營造永續財政之良性循環，並將「開源」作為未來財政政策規劃重點之一

地方政府所能掌握之租稅手段有限，財產稅卻是地方政府所能運用最簡單而有效之租稅政策工具。以我國為例，2012 年地方政府所有稅課收入中，地價稅與房屋稅即占 31%，土地增值稅則約占 20%，三者合計占地方政府稅收之半以上，惟我國財產稅卻長期面臨公告地價、公告現值偏離市價，地段率長年未調整及房屋標準單價與市場行情不符等稅基受到侵蝕之問題。

現階段已有地方政府體認必須適當運用租稅工具以充裕稅收，因此臺北市

政府率先於2012年針對符合豪宅標準的大樓課徵「豪宅稅」；繼而新北市政府全盤檢討該市各地區路段率之合理性，並酌予上調部分快速發展之區域。透過財政努力增加稅收，並在現行補助款制度下，提高補助款額度，將有利於達成良好之財政循環。

(三) 地方政府必須加強與中央合作關係，以利資源共享及效用極大化

就國際跨域治理經驗而言，歐洲委員會早在1997年即已訂下「凝聚團結」之最根本目標，歐洲委員會重要工作之一就是制定公約或協定，各成員國一致同意的事項透過一些組織體的監督來付諸實踐，此種關係維繫及運作，正是跨領域治理的極佳範例。

近來我國中央與地方政府已有增加合作趨勢，未來應持續致力於設定具體目標，例如由中央政府提供土地或財產等資源，明確規範其用途，地方政府則主動提供相關訊息，增加雙方合作機會。此外，中央與地方政府相互間可組建聯繫網絡，進行經驗交流，並透過創新性的做法解決問題。中央政府亦可利用聯繫網絡進行協調，促其按照政府目標和利益的方向運作。

(四) 強化地方政府之債務管理，避免影響國家整體競爭力

地方政府債務狀況不僅影響其本身財政能力，甚至可能衝擊國家整體經濟發展。國際上國家主權信用評等亦整體考量中央及地方債務，因此，顯見地方債務問題確能影響國家整體競爭力。

為強化債務管理，我國自2014年1月1日施行修正後之公債法，其重要內容包括：1.合理調整各級政府債限架構；2.地方政府財政努力因素納入債限計算考量；3.增訂地方政府強制還本規定；4.增訂各級政府債務預警機制及相關管控機制；5.增訂債務資訊揭露明訂入法；6.調整債務超限量制機制；及7.提升債務基金運作效能。期透過相關措施提升債務監督管理成效，落實財政紀律。

(五) 完善的配套措施有助於改革之順利推動

多數財政合作之改革皆涵蓋若干權利利益之補償，完善的配套措施則有助於在地方政府與利害關係者之間更公平地分配利益。然配套方式若過於考量所有利害關係者之利益，則會對效率提升產生不利影響，並容易形成滾木立法

(log-rolling) 之現象。⁸

為使改革過程中能將阻力與傷害減至最低程度，決策過程中行政體系必須先意見口徑一致，接著透過外部專家協助、適當之諮詢，必要時可以簽署過渡時期協議。然最重要的在於持續與公眾溝通，特別是財政合作議題具高度專業性，因此改革者必須強而有力且清楚地傳達複雜改革背後之明確政策意涵，政府若能獲得民眾高度支持，則中央與地方政府不論是進行收支面調整、運用創新策略、改善制度架構等，均能減緩改革過程之阻力。

參考文獻

一、英文

1. COAG Reform Council (2010), Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations, www.coag.gov.au/intergov_agreements/federal_financial_relations/index.cfm.
2. Jung Hun Kim & Camila Vammalle, 2012, "Institutional and Financial Relations across Levels of Government", OECD Fiscal Federalism Studies.
3. Hansjörg Blöchliger & Camila Vammalle, 2012, "Reforming Fiscal Federalism and Local Government", OECD Fiscal Federalism Studies.
4. OECD (2011a), "Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment. Multi-Level Governance Lessons from the Crisis", OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en>.
5. OECD (2011b), "Regional Outlook", First Edition, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en>.
6. OECD (2011c), "Regions at a Glance", OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-en.
7. OECD (2011d), "Tax Competition Between Sub-Central Governments", OECD Publishing.

⁸ 滾木立法是立法機關的一種陋規，立法人員彼此間以投票贊成或反對議案方式，取得互惠式的同意。亦即立法人員各自提出有利於己或自己選區的議案，然後互相交換支持，最後均同蒙其利，但卻使公共利益受到損害。此種行為被批評為圖利自己、討好選民、浪費公帑的不當作法。

二、中文

1. 林向愷（2011），「五都選後中央與地方財政關係」，社區發展季刊第 134 期，頁 23-38。
2. 101 年「地方治理理論與實務－共創雙贏」國際研討會實錄。
3. 朱澤民（2012），「直轄市及縣（市）地方財政開源與節流措施」，財政部 101 年度委託研究計畫。
4. 徐仁輝、鄭敏惠（2011），「新六都時代地方財政的挑戰與展望」，研考雙月刊第 35 卷第 6 期，頁 57-70。
5. 行政院研究發展考核委員會（2011），「區域發展與跨域治理先期規劃」，研考會編印。
6. 姚名鴻（2007），「臺灣地區不同級政府間財政關係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畫。