

財政收支劃分法修正之省思

徐仁輝^a

《摘要》

2024 年底立法院三讀修正通過財政收支劃分法，行政院於今（2025）年二月提出覆議，但立法院議決仍維持原案。本研究發現目前我國中央政府支出占各級政府支出比重，與所有 OECD 國家的平均數相近；但高於聯邦制國家的平均數，而又較單一制國家的平均數低甚多，可見我國強調的均權體制與聯邦制或單一制皆有差異。本研究亦發現我國地方政府稅課收入占其歲入比重，小於 OECD 國家的平均數；但加上中央統籌分配稅款則高於 OECD 國家的平均數，意謂著目前的統籌款規模似乎不需過度擴大。直轄市政府歲入超過三成係其自籌的稅課收入，縣市政府自籌的稅課收入僅占其歲入的一成多；至於補助款收入占歲入比，直轄市政府占比約為二成；在縣市政府則超過歲入的一半，突顯縣市政府的財政自主性與財政努力皆有待加強。此次修法的影響是中央政府可自用的收入，占各級政府收入比重將僅剩約 50%，顯示我國似已進入財政分權的時代。而今年度有三之二的地方政府分得的統籌稅款足以支應其一半的歲出，可見統籌分配稅款將是地方政府未來最主要的歲入來源，此亦可能降低其財政努力的意

^a 世新大學行政管理學系講座教授，e-mail：jhhsu@mail.shu.edu.tw。

願。本文建議健全地方政府理財應：建立財政自我負責的制度、加強開源的財政努力、以及落實廉政治理。

[關鍵詞]：財政收支劃分法、財政聯邦主義、財政分權、中央統籌分配稅、補助款

壹、前言

去（2024）年 12 月 20 日立法院三讀修正「財政收支劃分法」（以下簡稱財劃法）；大幅增加地方政府可分配的財源，試圖解決中央與地方財政的「垂直分配不均」問題。修法重點在於擴大中央統籌分配稅款的來源，將營業稅收入由原 40% 的分成改為 100%，所得稅收入由原 10% 的分成增為 11%。又為減緩直轄市與縣市政府財政的「水平分配不均」現象，新的分配方式將直轄市與縣市，不再按以往分成兩個不同集團分配，而是站在同一水平依新公式分配。同時為避免中央政府因稅收減少，而連帶減少補助款，三讀條文新增，中央政府給予地方政府之一般性補助款項金額，不得少於修正施行前一年度的預算編列數。

此次修法在行政院未提出修正版本的情況下，在野的國民黨與民眾黨聯合，以優勢多數通過修正案。據推估今（2025）年度中央政府將釋出 3,753 億元給地方政府，對中央財政造成不小的衝擊；行政部門認定該修正案窒礙難行，乃於今年 2 月提出覆議案，經總統同意後，移請立法院覆議。立法院則於 3 月 12 日院會否決覆議案，維持原案。

過去二十餘年，歷經陳水扁、馬英九、蔡英文三任總統，行政部門皆曾因應政經環境變遷需要與地方政府的要求，先後研擬不同版本的財劃法修正案。然而皆因該法的修正，對於各級政府言，似乎是「零和的遊戲」；各個政府對於統籌分配稅款的規模與分配方式各持己見，僵持不下難有共識，因此只有繼續沿用舊制。變通方式則是採取中央移轉支付的作法，如每年度以鉅額的補助款移轉給地方政府；過度的依賴補助款對地方財政自主性不利（徐仁輝，2024）。

又以審計部審定的 2022 年度地方政府決算數顯示，直轄市與縣市地方政府歲出為 1 兆 3,050 億餘元，自籌的稅課收入與其他收入等財源僅為 5,592 億餘元，占歲出比為 42.8%。統籌分配稅款與補助款等非自籌財源占比超過一半，其中補助款更高達 4,602 億餘元，占歲出比為 35.3%，即地方政府超過三成的歲出依賴中央政府補助；地方政府如此高比重的歲出依靠補助款，自然普遍喊窮，殷切期待財劃法的修正。

本文首先整理有關財政收支劃分的理論文獻，其次回顧我國財劃法之重要內容修正過程；再其次比較國際與我國各級政府財政收支數據，藉以觀察我國中央與地方收支結構占比是否異常。並比較直轄市與縣市政府歲入來源的差異，與探討地方政府財政困窘的原因；最後分析此次修法對各級政府財政的影響，以及提出健全地方政府理財的建議。

貳、財政收支劃分理論

有關各級政府間財政收支劃分的理論，文獻有許多的探討，茲重點整理如次：

一、財政聯邦主義

財政聯邦主義（fiscal federalism）係一種有關中央與地方各層級政府間財政收支劃分的安排；亦即係針對政府間支出與收入分配的制度；因為各級政府有其應負責的職能，財政收入自應適當的分配以支應其支出，以確保各級政府有足夠財政資源提供公共財與服務，滿足轄區居民的需求（Oates, 1999）。

Musgrave 與 Musgrave（1989）提出政府的經濟功能有資源配置、所得重分配、與穩定經濟三項；屬全國性的資源配置宜由中央政府負責，屬地方性的資源配置則由地方政府提供。有關所得重分配與社會保險性質上屬全國性的，則由中央政府主政；屬地方性的社會救助，可由地方政府辦理；至於穩定經濟功能，因涉及國家整體的財政與貨幣政策，且影響層面屬全國性，自然宜由中央政府主導。

公共財的效益若普及區域廣，屬全國性公共財，由中央政府提供，如國防、機場、港口、國道、水庫等。效益若僅限於地方的，為滿足地方居民需求與偏好的差異，自應由地方政府負責，如國民教育、公園、垃圾處理、市區道路等。若地方政

府公共財具有外溢效果，就資源配置效率言，則需要上級政府的介入與協調。否則可能造成具外部利益的公共財提供不足，具外部成本的公共財則可能過量提供。傳統財政聯邦主義假設地方官員提供公共財的決策皆係為了最大化地區福利；如果出現外溢效果現象，則透過上級政府的補助款來協調。

二代財政聯邦主義（Oates, 2008; Weingast, 2009）不認為地方政府在提供公共財與服務上皆係為了地方公共利益；同時也不認為上級政府的補助是完全為了內化外溢效果。新的理論藉由博弈理論（game theory）探討財政分權下財政危機出現的原因，希望透過制度設計來防止地方政府不負責任的財政行為（Tanzi, 2008）。並利用公共選擇理論（public choice）探討在多層級政府體制下的政治決策，在地方權力協調與地方偏好反應之間如何取捨，提供更嚴謹的理論架構（徐仁輝，2011）。

二、收支劃分原則

各層級政府的職能劃分與資源分配應具對稱性；就職能劃分言，公共財或服務的影響及於全國且具流動性者，如社會保險歸中央政府主政；影響範圍小且具固定性者，如地方建設歸地方政府負責。因此財源分配也應相對稱，稅源遍及全國具有流動性者，如所得稅屬於國稅，稅源固定於地區且不具流動性者，如財產稅屬於地方稅。

從行政效率角度來劃分稅收，則是那一級政府徵收租稅的行政效率較高，那種租稅收入就該歸該級政府（Musgrave & Musgrave, 1989）；如所得稅因所得來源來自全國各地，地方政府難以徵收，自然應由中央政府徵收，屬於國稅。至於房屋稅與地價稅等，由地方政府徵收較有效率，屬於地方稅。至於部分租稅在各地方可能出現高度的稅收不均現象，例如營業行為雖分散於各地方，但由總公司報繳的加值型營業稅，為避免稅收集中於報繳的地方政府，必須由中央政府徵收，再統籌分配給地方。

又由於地區經濟發展程度不同，城鄉差異影響地區財政資源多寡；在財政均等化原則下，為確保各地方居民皆擁有一定品質數量的公共財與服務，如國民教育、社會治安、水電基本設施、市區道路等；同時亦為均衡區域發展，上級政府的補助款確實有其存在的必要性（Musgrave & Musgrave, 1989）。

三、財政分權

主張財政集權或分權各有其理由，財政集權支持者認為可以提供大規模的公共財與劃一的公共服務，同時又具規模經濟的效益，賦稅制度與稅率亦可有全國一致的決策；至於地區外溢效果可以透過補助款方式解決（徐仁輝等人，2024）。

主張財政分權（fiscal decentralization）者則認為分權可以提升地方居民偏好與政府服務的契合度，讓公共財提供的資源配置更有效率（徐仁輝等人，2024）。因為中央政府不易獲得地方不同的偏好資訊，因此無法為不同地方量身打造不同的公共財或服務；中央政府為不同地區提供不同水準的公共財或服務，在政治上亦屬不可行（孫克難，2023）。是故地方分權是有其必要的，因為一致性且相同水準公共財的提供，不考慮地區偏好差異，對於整體福利是不利的。

公共選擇學派主張財政分權的理由除了可以更有效率配置公共資源外，另一個理由是認為可以抑制政府預算的過度成長。因為財政分權讓地方公民對公共財的成本與效益，產生權利與義務關聯的對等感覺，因此會更在乎政府預算成長與賦稅的負擔，亦即減少財政幻覺（fiscal illusion），對政府預算的成長產生抑制效果（徐仁輝等人，2024）。

財政分權還可以促進創新服務，增進地方的競爭。如 Tiebout（1956）的「用腳投票」模型，假定人們擁有充分關於公共服務與稅務負擔的資訊，在多個具有競爭性的轄區間，可以自由遷徙，依其個人或家庭偏好，接受地方公共財服務，同時盡租稅負擔義務。如此以腳投票的方式選擇地方政府，可以激發地方官員的創新服務，增加彼此的競爭性，提升整體的服務品質。

參、我國財政收支劃分法重要內容的變革

我國各級政府財政收支的劃分，主要的依據為財劃法。該法自 1951 年制定實施迄今，已超過 70 年；連同這次的修正，共經過 11 次修正，前一次修正是在精省虛級化（簡稱精省）後的 1999 年初。茲詳細檢視歷次的修法過程，將其重要內容的修正，簡述如次：

一、政府財政分級

1951 年 6 月 13 日總統令公布實施財政收支劃分法；該法第三條將政府財政收支系統劃分為：中央、省及省直轄市、縣市及相當於縣市的局等三級制，鄉鎮財政包括在縣財政內。1999 年修正通過的財劃法，將政府財政收支分成：中央、直轄市、縣市、鄉鎮及縣轄市等四級制。同年通過「地方制度法」規定，直轄市、縣市、鄉鎮市應分配的國稅、直轄市及縣市稅，以及收入與支出，依財劃法辦理。

1981 年的修法取消所得稅與貨物稅的分成，全部劃歸為中央政府收入，使得財政主導權由省政府回歸中央政府；1999 年修法將原屬省府及省轄市的營業稅，劃歸中央為國稅，省政府統籌分配稅款亦併入中央統籌分配稅款。精省產生政府行政結構的重大改變，原屬省府的收支與債務均移轉至中央政府。

二、收入與支出的劃分

財劃法第二章規定的政府財政收入，包括稅課收入、獨占及專賣收入、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、捐獻贈與、補助及協助收入、公債與賒借收入以及其他收入等；其中稅課收入的各種稅目的歸屬，皆有明確的劃分屬於那一級政府。

財劃法第三章對於各級政府支出的劃分，僅做原則性的規範：即由那一級政府立法執行者，屬於該級政府支出。政府各項職能如行政、教育、財政、經濟、環保、社區發展、社會福利等皆為各級政府共同的支出事項。由於各級政府皆可有相同的職能支出，在行政職權上易致權責不分；導致特定事項究應由中央或地方負擔，以及究竟屬於委辦或補助，屢有爭議（徐仁輝，2016）。

三、稅目的歸屬

1951 年的財劃法規定，國稅包括所得稅、遺產稅、印花稅、關稅、貨物稅、鹽稅、礦區稅；1955 年修正增列證券交易稅，1973 年修正遺產稅為遺產及贈與稅。1999 年修正的財劃法，國稅包括：所得稅、遺產及贈與稅、關稅、營業稅、貨物稅、菸酒稅、證券交易稅、期貨交易稅、礦區稅。

至於地方稅方面，1951 年的財劃法規定，直轄市及縣市稅包括：土地稅（含對地價、土地增值之稅及田賦）、營業稅、特產稅、契稅、屠宰稅、使用牌照稅、筵席及娛樂稅、其他特別稅課。1999 年修正的財劃法規定，直轄市及縣（市）稅包括：土地稅（含地價稅、田賦、土地增值稅）、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅、特別稅課。

四、統籌分配稅款

1954 年修正財劃法，建立省統籌分配稅款機制，並對土地稅及營業稅有分成規定，1965 年增列使用牌照稅。1967 年修正的臺灣省地方自治綱領，建立縣統籌分配稅款；1981 年修正的財劃法，設置中央統籌分配稅款的規定。

1999 年修正的財劃法規定，所得稅與貨物稅的 10%，營業稅的 40% 作為中央統籌分配稅款。並規定以透明化及公式化原則分配之；而受分配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入。此次修法將原 100% 屬直轄市與省政府收入的營業稅，其中的 60% 收入歸屬國庫，埋下爾後多年來的統籌分配稅款爭議焦點（徐仁輝，2002，2009）

五、補助款

1951 年制定的財劃法規定，中央為謀求省與省間經濟平衡發展，對於貧瘠的省予以補助。1965 年修正規定，為各省市執行憲法第 109 條有關事務，其經費不足時，經立法院決議，由國庫補助。

1999 年修正的財劃法第 30 條規定，中央為謀全國的經濟平衡發展，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，並且具有整體性的計畫項目。（2）跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）的建設計畫。（3）具有示範性作用的重大建設計畫。（4）因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理的事項。第 30 條的規定主要限定在計畫型補助；至於一般性補助款，則係依據地方制度法第 69 條規定，對於財力較差的地方政府應酌予補助。

肆、中央與地方政府收支比重分析

一、各級政府支出比重的國際分析

一國各級政府收支的結構，深受其政體的影響；如屬單一制國家，收支有相當高的比重在中央政府；如屬聯邦制國家，則聯邦政府與州郡縣市等地方政府的收支比重較相當。例如單一制的英國，近年來中央政府占各級政府收支比重接近八成，地方政府收支占比僅二成餘。聯邦制的美國，近年來來大致上各級政府收支占比為：聯邦政府約 50%、州政府約 20%、郡縣市等地方政府約 30%。

表 1 為 2019 年 OECD 國家各級政府支出的比重分析，聯邦制國家平均數：中央政府占比約為五成（49.4%），州與郡縣地方政府占比約為五成（51.6%）。單一制國家平均數：中央政府占比超過七成（73.7%），地方政府占比小於三成（26.3%）。全數 OECD 國家平均數為：中央政府約為六成（59.8%），地方政府約為四成（40.2%）。

表 1

2019 年 OECD 國家各級政府支出占比（%）

國家	中央政府支出佔比	地方政府支出占比
聯邦制國家平均數	49.4	51.6
加拿大	24.1	75.9
德國	52.0	48.0
美國	51.9	48.1
單一制國家平均數	73.7	26.3
法國	79.9	20.1
日本	60.7	39.3
南韓	54.8	45.2
英國	77.2	22.8
全體 OECD37（WA）國家平均數	59.8	40.2

資料來源：修改自“地方政府歲出檢討與調整對策”，林恭正，2023。載於陳綠蔚、徐仁輝（編），**我國地方政府財政問題對策研究**（頁 83）。財團法人中技社。

二、我國各級政府收支比重分析

（一）我國的政治體制

我國憲法第十章規定中央、省與縣各級政府權限事項，並列舉各種中央立法事項；憲法第 111 條明定：「如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致性質者屬於中央，有全省一致性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣」。此條文保障省縣二級政府的地方自治權限，即在一定範圍內擁有的立法與行政權；可見我國實施所謂的中央與地方政府均權主義。

1999 年制定的地方制度法第二條規定省為行政院派出機關，非地方自治團體。自此中華民國在臺灣的地方自治團體分為直轄市、縣（市）、鄉（鎮市）。自治團體依據該法辦理「自治事項」，同時執行上級政府委辦事項；紀俊臣（2003）稱此為具有聯邦制度性質的地方自治。

（二）我國各級政府淨收支占比的演變

表 2 列舉 1956 年以來，部分年度各級政府淨收支比重。以各級政府收入的占比分析，從 1961 年度開始到 1990 年代，中央政府收入占比，各年度皆約六成，直轄市與縣市地方政府占比約四成；2000 年以後因為精省，各年度中央政府收入占比皆超過七成，直轄市與縣市地方政府則不足三成。至於各級政府支出占比，2000 年度以前中央政府支出占各級政府支出比，各年度皆約在五成五左右，直轄市與縣市地方政府占比，各年度皆約四成五左右；2000 年度以後因為精省，中央占比提高各年度約為六成五左右，地方政府支出占比各年度約三成五左右。

近五年度中央政府收入決算數占各級政府收入決算比平均數為 72%，支出決算占比平均數為 61%；收入大於支出部分，中央政府係每年以四千億元左右的補助款（含一般性與計畫型補助）名義，移轉給地方政府支出，這些移轉款項其主導決定權仍在中央政府（林全，1999），影響地方政府的財政自主性。

比較表 1 與表 2，我國中央政府支出比重（以近 5 年的平均數 61% 做比較），較表 1 的聯邦制國家的平均數（2019 年的 49.4%）高出許多，顯示我國與聯邦制國家的體制仍有差異。而較單一制國家的平均數（73.7%），則又低出甚多，亦與單

一制國家的體制不同。反而是與全體 37 個 OECD 國家的平均數（59.8%）較接近（徐仁輝，2024）。

表 2

我國各級政府部分年度淨收支占比（%）

年度	中央政府收入	直轄市政府收入	縣市政府收入	中央政府支出	直轄市政府支出	縣市政府支出
1956	53.7	26.5	19.8	55.5	19.4	25.1
1961	61.2	21.6	17.2	61.2	13.8	25.0
1971	64.3	22.8	12.9	63.1	19.3	17.6
1981	62.2	26.4	11.4	55.1	28.3	16.6
1991	60.5	28.0	11.5	54.2	28.9	16.9
1999 下半年及 2000	73.5	10.5	16.0	66.1	10.7	23.2
2001	74.7	9.0	16.3	65.2	10.4	24.4
2011	72.5	17.7	9.8	59.6	24.5	15.9
2015	71.3	21.2	7.5	61.1	26.1	12.8
2021	72.0	20.5	7.5	60.7	25.9	13.4
2022	73.5	19.4	7.1	62.8	24.3	12.9
2023	74.0	19.2	6.8	65.9	22.0	12.1
2024	74.9	18.4	6.7	64.0	23.3	12.7

註：1.本表包括總預算、追加減預算與特別預算，並扣除各級政府間補助或協助重複收支數。1999 年度（含）以前收入含公債賒借收入，支出含債務還本。

2.中央政府 1999 年下半年及 2000 年度（含）以後含省府。直轄市政府 1999 年度以前資料含省府，2011 年度為五直轄市，2015 年度後為六都。2023 與 2024 年為預算數。

資料來源：整理修改自“113 年度中央政府總預算”，行政院主計總處，2024，
https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=3625&s=232850

伍、地方政府財源與負擔分析

一、OECD 國家地方政府歲入來源比重分析

表 3 為 OECD 國家地方政府歲入來源比重分析；聯邦制國家平均數為：稅課收入占歲入比為 37.0%，補助款收入為 46.4%，其他收入為 16.6%。理論上在聯邦制國

家，地方政府稅課收入占歲入比應較高，補助款占比應較低，如表內美國、加拿大、德國；但如奧地利與比利時等國，即使是屬於聯邦制國家，地方政府主要歲入來源卻是聯邦政府的補助。

單一制國家平均數：稅課收入占歲入比為 44.1%，補助款收入為 51.8%，其他收入為 4.1%。理論上單一制國家，地方政府稅課收入占歲入比應較低，中央政府的補助款占比應較高，如表內英國、韓國、土耳其等國；但如法國與日本等國，即使是屬於單一制國家，地方政府主要歲入來源卻是稅課收入，中央政府補助款收入比重較低。。

OECD 的 37 個國家平均數：稅課收入占地方政府歲入比為 44.3%，補助款收入為 37.6%，其他收入為 18.1%。此數據顯示地方稅課收入占歲入比超過四成，而超過三分之一的財源仍須仰賴上級政府的補助。

表 3

2019 年 OECD 國家地方政府歲入來源比重分析（%）

國家	稅課收入	補助款收入	其他
聯邦制國家平均	37.0	46.4	16.6
美國	51.6	22.5	25.9
德國	57.0	26.6	16.4
加拿大	52.6	26.5	20.9
奧地利	11.5	72.9	15.6
比利時	26.9	56.6	16.5
單一制國家平均	44.1	51.8	4.1
英國	18.7	64.1	17.2
法國	52.2	30.8	17.0
日本	49.0	41.8	9.2
韓國	30.7	60.6	8.7
土耳其	10.5	74.2	13.3
OECD 國家平均	44.3	37.6	18.1

資料來源：整理自“地方政府歲入檢討與調整對策”，李顯峰，2023。載於陳綠蔚、徐仁輝（編），**我國地方政府財政問題對策研究**（頁 58）。財團法人中技社。

二、我國地方政府歲入來源比重分析

我國地方政府歲入主要來源有稅課收入（地方稅）、統籌分配稅款、中央政府補助款；從表 4 審計部審定的決算資料可以發現，近五年度（2018-2022 年）平均數，稅課收入占歲入比為 31.2%，統籌分配稅款占比為 22.5%，兩者合計為 53.7%；至於補助款占比則高達 32.9%，為最大宗收入來源。

表 4 與表 3 比較，我國地方稅課收入占歲入比（31.2%）小於 OECD 國家的平均數（無論是聯邦制、單一制、或全體國家）。然因統籌分配稅款可以歸屬為地方政府的自有稅課財源，地方稅課收入加上統籌分配稅款後占歲入比則達到 53.7%，高於 OECD 國家的平均數（44.3%）甚多；此似乎意謂財劃法的修正不宜過度擴大統籌分配稅款規模。至於補助款占歲入比 32.9%，與全體 OECD 平均數（37.6%）接近，可見補助款對各國政府言，在縮小地方財政差異與均衡區域發展皆有其正面的存在價值。

表 4

我國地方政府歲入主要來源比重（億元，%）

年度	稅課收入	稅課收入占比	統籌分配稅款	統籌分配稅款占比	稅課加上統籌款	補助收入	補助款占比
2018	3,585	32.8	2,589	23.7	56.5	3,267	29.9
2019	3,722	32.6	2,600	22.8	55.4	3,662	32.1
2020	3,851	31.8	2,533	20.9	52.7	4,081	33.7
2021	3,935	30.6	2,700	21.0	51.6	4,454	34.6
2022	3,821	28.3	3,279	24.3	52.6	4,602	34.2
平均	3,782	31.2	2,740	22.5	53.7	4,013	32.9

資料來源：整理自“財務審核結果年報”，審計部，2024，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-107.php?Lang=zh-tw>

三、直轄市與縣市政府歲入來源差異的比較

表 5 與表 6 分開比較直轄市政府與縣市政府近五年度歲入主要來源比重；可以了解它們之間財政資源的差異。其中稅課收入占比：直轄市為 38.4%，縣市為 16.3；統籌分配稅款占比：直轄市為 23.2%，縣市為 21.3；補助款占比：直轄市為

22.2，縣市為 55.1%。這些數據顯示：

- (一) 直轄市的最大宗收入來源係其稅課收入（占歲入比 38.4%），縣市政府的稅課收入偏低僅占其歲入的 16.3%；說明縣市政府在稅課收入的財政努力上仍有加強的空間。
- (二) 統籌分配稅款占比，直轄市略高於縣市政府，此次修法將過去直轄市與縣市政府放在不同群體分配的方式，改為放在同一水平分配，應有助於統籌款的公平分配。
- (三) 補助款收入占比在縣市超過歲入的一半，說明縣市政府對中央補助款的依賴程度；直轄市政府占比僅為 22.2%，可見直轄市的財政條件優於縣市政府甚多。

表 5

直轄市政府歲入主要來源比重（億元，%）

年度	稅課收入	稅課收入占比	統籌分配稅款	統籌分配稅款占比	稅課加上統籌款	補助收入	補助款占比
2018	2,968	40.1	1,775	24.0	64.1	1,455	19.6
2019	3,098	40.7	1,816	23.9	64.6	1,537	20.2
2020	3,193	38.7	1,761	21.4	60.1	1,925	23.3
2021	3,275	37.6	1,902	21.8	59.4	2,085	23.9
2022	3,184	35.0	2,256	24.8	59.8	2,195	24.1
平均	3,144	38.4	1,902	23.2	61.6	1,839	22.2

資料來源：整理修改自“財務審核結果年報”，審計部，2024，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-107.php>

表 6

縣市政府歲入主要來源比重（億元，%）

年度	稅課收入	稅課收入占比	統籌分配稅款	統籌分配稅款占比	稅課加上統籌款	補助收入	補助款占比
2018	617	17.6	814	23.2	40.8	1,812	51.6
2019	624	16.4	784	20.6	37.0	2,125	55.8
2020	658	17.1	772	20.0	37.1	2,156	55.9
2021	660	15.9	798	19.3	35.2	2,369	57.2
2022	637	14.6	1,022	23.4	38.0	2,407	55.0
平均	639	16.3	838	21.3	37.6	2,174	55.1

資料來源：整理修改自“財務審核結果年報”，審計部，2024，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-107.php>

直轄市與縣市政府的自籌財源係指該政府課徵的地方稅課收入，加上非稅課收入（如規費、罰賠款、事業收入、財產收入、其他收入等）；至於非自籌財源則是中央統籌分配的稅款加上補助款，非自籌財源無論是統籌稅款或補助款，即使有公式分配，最終的決定權，部分仍掌握在中央政府。從自籌財源占歲入比可以反映該地方政府的財政自主能力與財政努力程度；表 7 顯示，近五年度平均直轄市政府的自籌財源占歲入比為 54.6%，縣市政府僅有 23.6%。可以說明縣市政府財政自主性不足以及財政努力有待加強。

表 7

直轄市與縣市政府自籌與非自籌財源比重（%）

年度	直轄市自籌財源	直轄市非自籌財源	縣市自籌財源	縣市非自籌財源
2018	56.4	43.6	25.3	74.7
2019	55.9	44.1	23.6	76.4
2020	55.3	44.7	24.1	75.9
2021	54.3	45.7	23.6	76.4
2022	51.1	48.9	21.6	78.4
平均	54.6	45.6	23.6	76.4

註：自籌財源為稅課收入與其他收入；非自籌財源為統籌分配稅款與補助款。

資料來源：整理修改自“財務審核結果年報”，審計部，2024，<https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-107.php>

四、地方政府財政負擔分析

縣市政府雖轄區人口與業務量皆較少，但因各縣市政府皆有相同的功能與業務，相互比較效仿，經常不考慮規模經濟與效率。亦即「麻雀雖小五臟俱全」，該有的組織架構與人事編制仍皆齊全（徐仁輝，2016）。

表 8 為 2022 年度各直轄市與縣市政府人事費支出占其自籌財源比重分析，超過二倍（200%）的縣市有：澎湖縣、臺東縣、連江縣、花蓮縣、嘉義縣、南投縣等 6 個縣；100% 到 200% 的有：彰化縣、屏東縣、苗栗縣、嘉義市、雲林縣、宜蘭縣、基隆市、臺南市、新竹縣、高雄市等 10 個縣市；低於 100% 的有：臺中市、金門縣、新竹市、新北市、臺北市、桃園市等 6 個縣市。從這些數據可看出各縣市

政府人事費支出的沉重壓力，特別是澎湖縣為自籌財源的 5.37 倍，臺東縣為 3.55 倍。全臺可以靠自籌財源支應人事費支出者僅臺北市等 6 個縣市。

表 8

人事費占直轄市與縣市政府自籌財源比

人事費占該政府自籌財源比 (%)	政府
>200%	澎湖縣（537.7%），臺東縣（355.0%），連江縣，花蓮縣，嘉義縣，南投縣
100%---200%	彰化縣，屏東縣，苗栗縣，嘉義市，雲林縣，宜蘭縣，基隆市，臺南市，新竹縣，高雄市
<100%	臺中市，金門縣，新竹市，新北市，臺北市，桃園市

註：所有直轄市與縣市政府，2022 年度人事費支出為 553 億餘元，自籌收入為 559 億餘元，占比為 99.0%。

資料來源：整理自“民國 111 年度直轄市及縣市地方決算審核結果年報”，審計部，2022，
<https://www.audit.gov.tw/p/405-1000-9378,c107.php?Lang=zh-tw>

陸、此次財劃法修正的影響

財劃法此次修正的重點在於擴大中央統籌分配稅款的規模，主要是將營業稅收入全數作為統籌款財源，另多提 1% 的所得稅收入。據行政部門推估 2025 年度統籌分配稅款金額將從原先的 4,676 億元，增為 8,429 億元，增幅 80.3%。¹ 茲分析對各級政府歲入結構，以及對地方政府 2025 年度歲出財源籌措的影響如次：

一、對各級政府收入的影響

依據 2025 年度中央政府總預算案，中央政府原先占各級政府收入比重為 66.7%，修法後降為 58.8%（如表 9 所示），減少 7.9%。中央政府收入尚需補助地方政府的一般性補助（已編有 2,501 億元預算），約占各級政府歲入規模的 5.3%。

¹ 參閱林仕祥（2024）。財劃法過關！為何恐衝擊 1200 億勞保撥補計畫？遠見，12 月 23 日（2025 年 3 月 1 日，取自 <https://www.gvm.com.tw/article/118016>）。

扣除一般性補助，修法後中央政府可自用的收入占比將僅剩 53.5%；可謂財政分權的時代似已因修法正式來臨。

表 9

修法前後各級政府歲入結構比（2025 年度，億元，%）

政府	修法前金額	修法前占比	修法後金額	修法後占比	修法前後比較
中央政府	31,534	66.7	27,781	58.8	-7.9
直轄市政府	10,127	21.4	11,846	25.1	+3.7
縣市政府 (含鄉鎮市)	5,623	11.9	7,579	16.0	+4.1
合計	47,284	100.0	47,206	100.0	--

資料來源：修改計算自“114 年度中央政府總預算案”，行政院主計總處，2025，
https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=3625&s=233556

二、統籌分配稅款對地方政府歲出的貢獻

各地方政府 2025 年度總預算皆已獲得各地方議會審議通過，財劃法修正如經總統公布後，各地方政府分得的統籌分配稅款將按新的分配額度入庫。各地方政府今年度的歲入勢必大幅增加，惟歲出已經議會立法通過；除非再辦理追加預算，否則不得因超收有預算外的支出。

表 10 列出各直轄市與縣市修法後獲分配的統籌分配稅款占其 2025 年度歲出比，可以發現不少縣市占比甚高，如超過 100% 的有臺東縣，新竹市亦高達 98.3%。占比超過 50%，即統籌稅款足以支應一半歲出的縣市，在 22 縣市中高達 14 個。占比最低的是桃園市為 36.1%，亦有超過三分之一的歲出。此種現象顯示，統籌分配稅款將是未來地方政府最主要的歲入來源；然而過高比重的歲入來源依賴統籌分配稅款，是否會降低地方政府開拓自籌財源的財政努力意願，值得關切。

表 10

直轄市與縣市政府修法後統籌分配稅占歲出比（2025 年度，億元，%）

政府	歲出	統籌分配稅款	統籌款增加數	統籌分配稅/歲出
臺北市	2,021	1,113	416	55.1
新北市	2,225	917	347	41.2
桃園市	1,709	617	259	36.1
臺中市	1,517	708	262	46.7
臺南市	1,247	485	163	38.9
高雄市	1,937	745	245	38.5
基隆市	273	133	75	48.7
新竹市	298	293	210	98.3
新竹縣	470	253	185	53.8
苗栗縣	277	217	137	78.3
彰化縣	779	331	181	42.5
南投縣	333	230	138	69.1
雲林縣	306	258	149	84.3
嘉義市	203	111	69	54.7
嘉義縣	348	201	120	57.8
屏東縣	582	257	134	44.2
臺東縣	170	196	134	115.3
花蓮縣	332	232	161	69.9
宜蘭縣	308	190	128	61.7
澎湖縣	133	82	49	61.5
金門縣	159	88	61	55.3
連江縣	53	33	26	62.3

資料來源：本研究整理。

柒、結論與建議

在地方意識抬頭之際，財政集權的治理方式已較少獲得民眾支持；愈來愈多支持者主張財政分權的治理；讓政府能更有彈性的提供公共財與服務，以滿足地區居民不同的偏好與需求。

各級政府的收入與支出仍應有較明確的劃分，並兼顧對稱性；同時由於地區經濟發展與財政資源的差異，中央統籌分配稅款與補助款皆有存在的必要性；以保障各地區居民受到相同品質的公共服務，同時均衡區域發展。

1999 年修正的財劃法確定國稅與地方稅目；國稅稅源豐沛且具穩定成長性；地方稅則較缺乏彈性或不具成長性。近年來我國中央政府收入占各級政府收入比約為七成，支出占比約為六成；收入大於支出的一成，每年係以高額的補助款，移轉給地方政府支出。我國中央政府支出占各級政府支出比，與全體 OECD 國家平均數接近；但較聯邦制國家的平均數為高，而較單一制國家平均數又低出甚多，顯示我國強調的均權體制，與聯邦制或單一制國家的體制皆有差異。

我國地方政府的稅課收入占其歲入比，小於 OECD 國家的平均數；但加上統籌分配稅款後占歲入比，則高於 OECD 國家的平均數；此似意謂著統籌分配稅款的規模亦不宜過度擴大，以免影響地方政府的財政努力意願。比較直轄市與縣市政府歲入來源的差異，發現直轄市的最大宗收入來源係其自籌的稅課收入；而縣市政府的稅課收入偏低，僅占其歲入的一成多，說明其財政自主性與財政努力皆有待加強。

至於補助款收入占歲入比，與 OECD 國家的平均數相近，可見補助款在任何國家皆有其存在的價值。直轄市政府補助款占其歲入比約為二成；在縣市政府則超過歲入的一半。直轄市政府有超過一半的歲入可以靠自籌財源，縣市政府的自籌財源占歲入比僅有二成餘；此顯示縣市政府財政條件較差以及財政努力不足。

此次財劃法的修正，中央政府收入占各級政府收入比，從原先的七成，減少至不到六成；再扣掉補助地方的一般性補助，中央政府可自用的收入占各級政府收入比，將僅剩約五成，可謂財政分權的現象已相當明顯。

地方政府因獲分配的統籌分配稅款增加，未來年度直轄市與縣市政府總預算，勢必擴編。本（2025）年度大多數的直轄市與縣市獲分配統籌分配稅款占其歲出比預計超過五成；此意謂地方政府未來將更為依賴統籌分配稅，亦可能降低其自籌財源的財政努力。

綜合以上的檢討，本文針對健全地方政府理財，提出建議意見如次：

一、建立財政自我負責制度

地方政府因獲分配的統籌分配稅款增加，預算規模必將隨之成長；此代表的是地方首長與官員的職掌與責任加重。此時地方政府更應建立起自我負責的理財觀念與制度；組織與人事不應隨意擴增，同時養成節流習慣，避免支出浮濫。對於各項資本支出計畫項目，皆應重視成本與效益的分析；審慎用於淨效益高的項目。民眾對於候選人的選舉支票亦應理性面對，選出負責任一心為地區福祉奉獻的地方首長與代表。

二、加強開源的財政努力

過去地方政府缺乏開源的誘因，資金不足時即伸手向中央要求補助；未來無法再過度依賴中央補助款。地方政府勢必要加強自籌財源的努力，特別是地方稅課收入，如適時提高地價稅的公告地價或房屋稅的課稅現值，以及依「地方稅法通則」開徵特別稅、臨時稅課或附加稅課等。至於規費、罰賠款、使用費或受益費等皆應適時地加強徵收，公有財產的充分利用、以及公有企業經營效率的提高等，亦是可以努力的方向。

三、落實廉政治理

隨著財政資源的下放與預算規模的成長，各種財務流弊可能應運而生，如工程綁標、採購內定、帳務不清、挪用資金等。未來地方政府應更重視廉政治理，如加強政風人員的職責，以及要求所有公職人員確實遵守公務人員廉政倫理規範。財務有關的預算、會計、財務、採購等法規的遵守務必強化。各項廉政工作如行政透明化、資訊公開、財產申報、利益迴避等皆應落實。

參考文獻

行政院主計總處（2024）。**113 年度中央政府總預算**。2025 年 3 月 1 日，取自 https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=3625&s=232850

- 行政院主計總處（2025）。**114 年度中央政府總預算**。2025 年 3 月 1 日，取自 https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=3625&s=233556
- 行政院主計總處（2025）。**中央政府總預算及附屬單位預算**。2025 年 3 月 1 日，取自 https://www.dgbas.gov.tw/cp.aspx?n=3623&s=1208#Anchor_11333
- 李顯峰（2023）。地方政府歲入檢討與調整對策。載於陳綠蔚、徐仁輝（編），**我國地方政府財政問題對策研究**（頁 57-80）。財團法人中技社。
- 林全（1999）。統籌分配稅款與補助款的檢討與對策。載於孫克難（編），**政府財政問題之檢討與對策**（頁 93-105）。中華經濟研究院。
- 林恭正（2023）。地方政府歲出檢討與調整對策。載於陳綠蔚、徐仁輝（編），**我國地方政府財政問題對策研究**（頁 81-100）。財團法人中技社。
- 紀俊臣（2003）。**臺北市與中央關係之研究**。臺北市府研究發展考核委員會。
- 徐仁輝（2002）。統籌分配稅款爭議探究：如何合理規劃統籌分配稅款。**主計月刊**，（559），54-60。
- 徐仁輝（2009）。稅收分成與地方財政。**財稅研究**，41（2），28-47。
- 徐仁輝（2011）。二代財政聯邦主義帶給我們的啟示—為五都成立後的地方財政建言。**當代財政**，（9），29-34。
- 徐仁輝（2016）。財政收支與地方自治。載於王業立（編），**臺灣民主之反思與前瞻**（頁 317-344）。臺灣民主基金會。
- 徐仁輝（2024）。中央財政問題與改進策略探討。載於陳綠蔚、徐仁輝（編），**我國中央財政問題與稅制優化研究**（頁 37-59）。財團法人中技社。
- 徐仁輝、楊業承、洪綾君、蔡馨芳（2024）。**財政學**（再版）。元照。
- 孫克難（2023）。我國財政收支劃分的檢討與改進。載於陳綠蔚、徐仁輝（編），**我國地方政府財政問題對策研究**（頁 27-56）。財團法人中技社。
- 審計部（2022）。**民國 111 年度直轄市及縣市地方決算審核結果年報**。2025 年 3 月 1 日，取自 <https://www.audit.gov.tw/p/405-1000-9378,c107.php?Lang=zh-tw>
- 審計部（2024）。**財務審核結果年報**。2025 年 3 月 1 日，取自 <https://www.audit.gov.tw/p/412-1000-107.php>
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice* (5th ed.). McGri-Hill.

- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Oates, W. E. (2008). On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions. *National Tax Journal*, 61(2), 313-334.
- Tanzi, V. (2008). The future of fiscal federalism. *European Journal of Political Economy*, 24(3), 705-712.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Weingast, B. R. (2009). Second generalization fiscal federalism: The implication of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.

Reflections on Revision of Act Governing the Allocation of Government Revenues and Expenditures

Jen-Hui Hsu^a

Abstract

In late 2024, the Legislative Yuan passed amendments to the Act Governing the Allocation of Government Revenues and Expenditures. In February 2025, the Executive Yuan proposed a reconsideration, but the Legislative Yuan voted to maintain the 2024 revision. This article finds that the proportion of expenditures by Taiwan's central government is closer to the average of all OECD countries. It is higher than the average for federal countries, indicating that Taiwan's system of equitable rights differs from that of federal states. In contrast, it is significantly lower than the average for unitary states, highlighting the differences with their systems as well. The article also finds that tax revenue of local governments in Taiwan accounts for a smaller proportion of their annual revenue compared to the OECD average. However, when including centrally coordinated tax allocations, it exceeds the OECD average. For municipalities, over 30% of their revenue comes from self-generated tax revenue, while county and city governments have a lower self-generated tax revenue, only accounting for a little over 10% of their total revenue. Regarding the proportion of subsidy income in total revenue, special municipalities account for about 20%, while county and city governments

^a Chair Professor, Department of Public Policy & Management, Shih Hsin University, e-mail: jhhsu@mail.shu.edu.tw.

exceed half of their revenue, highlighting their reliance on central government subsidies. The impact of the amendments is that revenue the central government can use will decrease to 50% of the total revenue of all levels of government, indicating that Taiwan is officially entering an era of local (fiscal) decentralization. Two-thirds of local governments this year received a share of the centrally coordinated tax allocations that is sufficient to cover half of their annual expenditures. The centrally coordinated tax allocations become the primary source of income for local governments, reducing the need for their efforts to generate their own financial resources. This article suggests that future financial management for local governments should establish a system of fiscal self-responsibility, enhance efforts to increase revenue, and emphasize integrity governance.

Keywords: Act Governing the Allocation of Government Revenues and Expenditures, fiscal federalism, fiscal decentralization, centrally coordinated tax allocation, subsidy