

稅捐法導論一

第十一講 稅捐基礎法 XI 財政劃分與財政平衡制度

國立臺灣大學法律學院 柯格鐘教授



【本著作除另有註明外，採取創用 CC「姓名標示—
非商業性—相同方式分享」臺灣 3.0 版授權釋出】

一、我國憲法下之事務與財稅高權的權限劃分原則

財稅高權是為辦理事務產生財政上需要、費用支出，應是獨立的一個高權。惟我國憲法第 107 條，將財稅高權作為事務高權的一環，未將財稅高權加以獨立，也因此憲法對於財稅高權與事務高權間的連結性原則也沒有明文的相關規定。

從而學理上以地方制度保障為目的，提出「財權隨事權劃分」、「財權隨事權移轉」及「補償財源」三個應屬於憲法位階的具體原則，以確保地方自治團體獲得充實的財政基礎，讓地方自治團體得以財政自主、財政適足。

二、地方制度法與財稅收支劃分法之財政劃分原則：

(一)從財政立法高權談起

1. 財源依事權劃分（最低與適度之財政配置）

地方自治團體辦理自治事項所需要的財稅權限，必須對應事務高權進行財稅劃分。財政收支劃分法第 37 條第 1 項規定，原則上將我國從中央到地方自治團體，劃分共四個層級，事權歸屬於該層級，則財政高權的支出由該層級負責。

2. 財源隨事權移轉

財政收支劃分法第 37 條第 2 項規定：「…除法律另有規定外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔」、第 38 條規定：「各級政府事務委託他級或同級政府辦理者，其經費由委託機關負擔。」即相關財政經費，應隨事務管轄權限移轉。

3. 財政補償原則

財政收支劃分法第 38 條之 1，有減損下級高權團體的財政收入或增加其財政負擔，必須補償財源，為財政補償原則的明文規定。

4. 財政自主負責原則

財政自主指辦理自治事項所需的財政經費得以自主，實踐方法有自主收支、編列自主之預算，與地方自治課稅的高權。

5. 我國法之困境

以上基本原則雖然在財政收支劃分法中可以看見部分影子，但非憲法明文規範的原理原則，二者的差別為立法者是否受該基本原則拘束。倘僅規定於財政收支劃分法，規範的法位階不足，立法者可輕易透過特別法來打破該基本原則。

(二) 從財政收益高權談起

收益高權指該層級的高權團體，對收取的金錢具有收益權限，可以留為公庫使用。而我國憲法第 107 條第 7 款規定，關於國稅跟地方稅的劃分，將稅目劃分權、收益高權均交予中央立法來具體形成，因此立法者訂立「財政收支劃分法」。

然而稅目劃分、收益高權均未出現於憲法之中，僅在財政收支劃分法有相關規定，中央立法者可隨意透過修改財政收支劃分法第 8 條、第 12 條規定來變更地方自治團體本來所擁有的稅目，或調整中央跟地方各自所獲得的收益高權比例。又再一次凸顯出財政高權欠缺憲法層級規範而有所不足，無法充分保障地方自治團體的財政高權權限。

三、財政劃分與財政平衡制度：獨分稅、共分稅、統籌分配稅款、補助款

(一) 財政劃分制度

1. 獨分稅

指該稅捐收入專由單一高權團體所享有，稱為獨分稅。例如：關稅，即完全由中央高權團體所享有。

2. 共分稅

指同一個稅捐收入有二個以上高權團體所共享，稱為共分

稅。如財政收支劃分法第 8 條第 3 項規定：「…遺產及贈與稅，應以在直轄市徵起之收入百分之五十給該直轄市；在市徵起之收入百分之八十給該市；在鄉（鎮、市）徵起之收入百分之八十給該鄉（鎮、市）。」遺產及贈與稅為國稅，又立法明文將一定比例分配予指定之地方自治團體。

(二)財政平衡制度

1. 統籌分配稅款

統籌分配稅款目的為調劑基準財政能力不足以因應基準財政需要的地方自治團體。因此，若該地方自治團體的財政能力大於財政需要，原則上就不需要分配統籌分配稅款。

2. 補助款

補助款是中央為達成特定政策目的，鼓勵各縣市對於中央政策，例如：環境、衛生福利、文化政策等，由中央各部會從所分配的中央資源，作為地方自治團體配合政策的財政上經費，為具有目的性的補助款。而統籌分配稅款是財政平衡工具，理論上不應該跟補助款混淆使用，惟我國實務常見將政策補助款作為財政平衡工具使用的情形。