

稅捐法導論一

第十二講 稅捐基礎法 XII 財政收支劃分法下之地方稅

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】

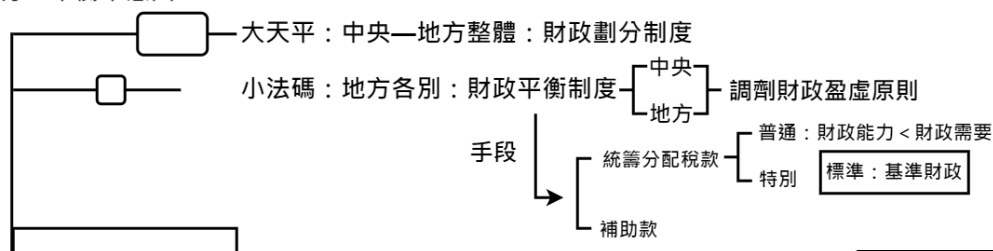
一、財政收支劃分法之財政劃分現況：偏袒中央、不利地方之財政劃分

中央與地方間的財政劃分，應循的基本原則第一為「財權隨事權劃分」，根據中央跟整體地方自治團體，各自辦理自治事項的範圍程度，以滿足該程度範圍的財政需要為前提。第二為「財源隨事權移轉」，中央有委辦給地方的事項，相關財源必須要隨之移動，避免地方自治團體為承辦中央的委辦事項，造成財政困窘。第三為「財政補償原則」，中央可能透過立法或財政收支調整的方式，削減地方自治團體的財政收入、增加地方自治團體財政上的支出，中央有補償地方自治團體財源的責任。此三原則應有憲法位階規範，作為立法者遵循的依據，惟我國憲法並無相關規定。

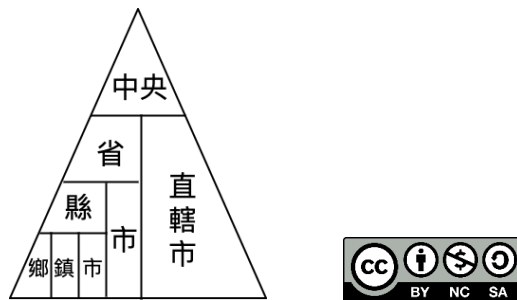
中央與地方間的財政劃分制度核心精神，是讓各個地方就辦理自治事項所需的最低限度財源得以被滿足。而觀察財政收支劃分法第 8 條第 1 項、第 12 條第 1 項就國稅、地方稅進行稅目劃分，稅收較為豐沛的個人綜合所得稅、營利事業所得稅及營業稅均為國稅。就收益高權而言，中央僅將所得稅中的 10% 統籌分配予地方；營業稅部分統籌分配占比為 40%，看似比例較高，惟與早期營業稅屬於地方稅時相比，仍被削減許多。

中央掌握事權、人權及財權的劃分權限，憲法制度上欠缺基本原則的相關規定，亦無足以反應地方聲音的憲法位階機關存在，造成我國中央集權又集錢的現象。

財政劃分、平衡示意圖



二、財政收支劃分法之財政劃分現況：有利城市（直轄市與縣同級市）、不利鄉村（縣）之財政劃分



目前地方自治團體分為三個層級：「直轄市」、「縣（市）」及「鄉（鎮、市）」。其中「縣（市）」層級中的「縣」，稅捐收益高權常忽略該層級，或規定收益須再分予下級地方自治團體「鄉（鎮、市）」，導致資源過度分散，而不利「縣」的發展。例如：財政收支劃分法第 8 條第 3 項規定，未有「縣」的獲配比例明文，僅規定「鄉（鎮、市）」層級。又同法第 12 條第 2 項至第 5 項，採共分稅的方式，但「縣」必須再將稅款部分或全部分配予所屬之「鄉（鎮、市）」，「縣」不具有收益高權。

從以上規定可以歸納出「縣」相對於與縣同級的市跟直轄市，在地方制度法中所要辦理的自治事項，原則上沒有太大差別，但財源卻有極大的差距。另一方面從地方制度法的角度而言，事務重疊使資源過度分散，「縣」底下是否仍有再分「鄉（鎮、市）」層級的必要？值得進一步思考。

三、被剝奪稅捐立法高權、而僅剩餘行政高權之地方稅的現況

財政收支劃分制度欠缺應該具有憲法位階規範的原則，也沒有代表地方自治團體的憲法機關設置，在沒有機關、程序的要求下，立法者在中央、地方財稅權限劃分時，偏中央輕地方；在地方稅收劃分時，則偏城市，輕忽比較偏遠的縣，將我國的城鄉差距完全表彰在財政收支劃分法的制度建構上。

四、財政劃分與財政平衡制度

(一) 財政平衡制度目的

財政劃分制度先就中央、地方權力高權主體，進行財政高權的權限劃分，而各地方自治團體，由於不同的地理、經濟及政治上條件，財政劃分制度無法完全兼顧，因此必須再透過財政平衡制度，就地方自治團體彼此間進行財政平衡。其經費可能來自於中央、也可能是來自較為富裕的縣、市，將資源挹注到財政較為困窘的縣，以獲得財政平衡。

(二) 財政平衡制度現況

財政平衡制度目的是調整各縣市政府「財政能力」與「財政需要」之間的差距，制度本意是讓財政能力不足以滿足財政需要的縣市，填補財政缺口。因此較為富裕的縣市，原則上不需要參與平衡制度的分配。其調整的方法為：

1. 統籌分配稅款

依財政收支劃分法第 16 條之 1 第 2 項第 1 款統籌分配稅款可再區分為普通統籌分配稅款、特別統籌分配稅款。

普通統籌分配稅款，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。

特別統籌分配稅款，則是因應個別地方自治團體遭受天災、地變、特殊災難而有財政危機時，作為補足平衡地方自治團體財政需要所使用。

2. 補助款

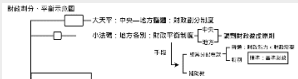

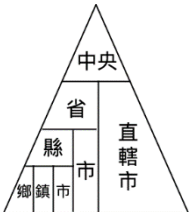

補助款是中央為達成特定政策目的，鼓勵各縣市對於中央政策，例如：環境、衛生福利、文化政策等，由中央各部會從所分配的中央資源，作為地方自治團體配合政策的財政上經費，為具有目的性的補助款。而統籌分配稅款是財政平衡工具，理論上不應該跟補助款混淆使用，惟我國實務常見將政策補助款作為財政平衡工具使用的情形。

就財政平衡制度的應然面，假設財政收益劃分臺北市、新竹市可取得從該地徵起所得稅的 40%，足以滿足該地方自治團體的財政需求，則根本無須進入統籌分配之中。但實然面我國財政劃分制度因為過分側重中央，造成財政能力應當最佳的臺北市也必須參與統籌分配。財政平衡制度本意並非調整臺北市與中央之間的財政差距，現行實務運作已扭曲平衡制度目的。

五、未來改進之道

財政劃分制度的失衡，無法透過財政平衡制度來進行調整。地方財政困窘根本的解決辦法，應是地方自治團體聯合向中央爭取合理的財稅劃分，擁有事權，以及足以因應地方自治事項的財權，才能讓地方自治團體真正享有制度保障。

版權聲明

頁碼	作品	版權標示	作者/來源
2			由授課教師，柯格鐘教授繪製。 本作品以創用 CC「姓名標示-非商業性-相同方式分享」臺灣 3.0 版授權釋出。
3			由授課教師，柯格鐘教授繪製。 本作品以創用 CC「姓名標示-非商業性-相同方式分享」臺灣 3.0 版授權釋出。