

刊登於月旦法學教室第 158 期，2015 年 11 月，第 39-50 頁。

## 財政收支劃分之制度與法理（下） —兼及 2012 年財劃法修正草案之檢討

蔡茂寅

臺灣大學法律學院教授

### 陸、財政收支劃分法概要及其改革方向

財政收支劃分法依憲法第 10 及 13 章中央與地方均權之精神制定，為我國各級政府財政收支劃分、調劑及分類之準則（第 1 條及第 2 條規定參照），乃我國有關各級統治團體財政權之基本規定，更為地方自治能否確立之根基所在。

#### 一、財劃法之簡介

本法制定、公布於 1951 年，最近的一次修正則在 1999 年，可說伴隨我國地方自治的發展而來<sup>25</sup>。現行法共分三章，除於第一章總綱規定規定全國財政收支劃分系統分為中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）四級制〔如將直轄市，縣（市）視為同一等級，則為三級制〕等事項之外，並有附表一「收入分類表」及附表二「支出分類表」；並分別於第二章規定「收入」，第三章規定「支出」，而構成我國財政收支劃分制度最主要之法規基礎<sup>26</sup>。【月旦法學教室第 158 期，2015 年 11 月，第 39 頁】

##### （一）收入規範

本法就收入之劃分，規定於第 2 章第 6 條以下，計 20 餘條條文，並分為十節，屬較詳盡之規定。本章各節分別就稅課收入、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<sup>27</sup>及其他收入、補助及協助收入、公債及借款設有規定。

本法所定各項的財政收入中，除稅課收入外，其餘九項亦為各級政府共同性收入科

---

關鍵詞：財政收支劃分、補助金、地方自治、地方財政、統籌分配稅

25 為實施地方自治，臺灣省政府於 1950 年訂定臺灣省各縣市實施地方自治綱要，該法規於 1999 年廢止，同年地方制度法制定、實施，我國地方自治之根基於焉底定。不論自時序上抑或實際上而言，財政收支劃分法均與地方自治密不可分。

26 除本法之外，重要的相關財政收支劃分法規尚有：中央統籌分配稅款分配辦法、中央統籌分配稅款平衡省市預算基金收支保管及運用辦法、中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法等，性質上均屬行政命令。

27 此處之「捐獻贈與收入」指公庫因接受捐獻贈與而獲取之收入，因此精確言之，應為「受贈收入」。就「賠償收入」而言，亦有相同情形，宜改為「求償收入」為佳。

目，由各級政府依其法定權限獲取該等收入，大體上屬於「原因者付費」之性質，其財政收入權之歸屬明確，因此毋庸於源頭就之再為劃分。各項收入中，除公債及借款屬「非實質性收入」（因而本法並未使用「收入」一辭）外，其餘屬「實質收入」；另財產收入如為出售公產所得，可能屬「臨時性收入」，其餘項目則較具有「經常收入」之性質；至於補助及協助收入，與稅課收入中的統籌分配稅款一樣，均屬財政調整制度之一環，具有調劑地方財政盈虛的功能。

各項財政收入中，不論在理論上或實際上，均以無因性之稅課收入最為重要，因此有必要就之明確規定其財政權之歸屬。就此，本法兼採「稅源分立」與「稅收分成」方式。首先於第 6 條將稅課劃分為國稅、直轄市及縣（市）稅（後兩者即通稱之「地方稅」），其內容分別為：

1. 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（第 8 條）。

2. 直轄市及縣（市）稅：包括土地稅（又分地價稅、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（第 12 條）。

如前所述，雖然本法第 3 條將收支系統分為四級制，依附表一收入分類表戊、鄉（鎮、市）收入項之規定，鄉（鎮、市）仍有稅課收入，但此為下述之稅收分成之結果，本法所定之地方稅中並無鄉（鎮、市）稅<sup>28</sup>。換言之，以立法權、行政權及收入權之稅捐三權言之，鄉（鎮、市）僅有其中之收入權，而不具其他權限甚明。

其次，不論國稅或地方稅均有稅收分成之規定，其方法不外是將國稅收入之一定比率分給徵起地之地方自治團體（8Ⅱ【月旦法學教室第 158 期，2015 年 11 月，第 40 頁】至 IV 參照），或是將縣稅收入之一定成數分給鄉（鎮、市）（12Ⅱ至 V 參照）。此種共分稅（或稱共享稅）之制度可調節稅源分立時「國稅優越」的缺失，增加地方的財源，而為重要之制度。但一方面除造成地方間（尤其是都會區與鄉村區之間）財政能力進一步的不均衡外，另一方面亦應注意，正本清源之道仍在稅源如何適正劃分，而不得僅以稅收分成為已足。

## （二）支出規範

本法在支出面之規範，僅有第 3 章第 35 條以下 8 條條文，原則性規定各級政府支出之劃分，雖然本法附表二對各級政府支出類別有詳細列舉，但多屬共通性支出科目之規定，而不具有財政支出劃分之實質意義。吾人前屢言之，支出規範須以權限劃分為前提，在權限劃分仍屢有爭議之情況下，支出劃分自有其界限在，職是，現行法亦僅能以抽象

28 惟財劃法第 19 條規定之臨時稅課，其徵收者定為「各級政府」，據此，鄉（鎮、市）仍屬地方稅之徵收主體。此觀地方稅法通則第 2 條規定：「本通則所稱地方稅，指下列各稅……三、地方制度法所稱鄉（鎮、市）臨時稅課。」可知鄉（鎮、市）仍有臨時稅課之課稅權。

方式規定以事務之歸屬作為支出歸屬之依據。例如本法第 37 條即粗略以中央專管事項、自治事項、委辦事項以及共同辦理事項之分類作為支出劃分之依據，在立法論上雖屬正確，但其根源仍在地方自治法學能否明確劃分中央與地方之權限問題上，自不待言。

## 二、財劃法之檢討

現行財劃法相較於歷年來之舊法雖已大有進步，但財政收支劃分乃是牽涉國家整體資源分配之根本制度，復與地方財政權、乃至地方自治權保障息息相關，當然引起各界高度關注，而屢屢成為爭議之標的。然而即令純從形式上言之，本法在體例上過份重視收入劃分，輕視支出劃分之立法形式，固然如實反映了臺灣民主政治「資源為先、搶錢第一」的庸俗、現實性格，實則也違背本文前述：權限劃分→支出劃分→收入劃分的邏輯推理，輕易向現實妥協，因此在理論上尚非毫無缺陷。

再者前已言之，如果吾人對地方財政自主性保障已先有一理想圖像存在心中，則自能透過收支之固定劃分方式，先予地方一定程度之保障，其次再經由財政調整制度之操作，以獲致一定之結果。無如就此而論，不但在理論上地方財政自主性之保障須到何種程度方屬適當？之問題，因其恆受各國政治、經濟、社會背景、乃至歷史因素的影響，因而難有定論；在實務面上，以人為方式造成各地方自治團體財政能力在結果上的齊頭式平等，往往反而有違平等保護之嫌疑，甚至違逆地方自治在前提上允許地方各有等差，得因地制宜的性質。然而既令如此，財劃法施行的結果，竟然使得地方自治團體相互之間財政能力的高低差逾數倍，縱使經過財政調整之後，各地方自治團體之間的財政能力還是不成比例，如此「朱門酒肉臭、路有凍死骨」的結果，就可能有違反憲法平等保護，乃至地方自治保障意旨之嫌疑。

除此之外，本法尚有如下數點宜予檢【月旦法學教室第 158 期，2015 年 11 月，第 41 頁】討之處，因頭緒紛繁，以下爰分項檢討。

### （一）地方財政自主性之保障

財政收支劃分，其主要目的之一厥為地方財政自主性之保障。欲提高地方財政自主性，正本清源之道，除合理的收支劃分制度（含財政調整制度）之外，其實更應賦予地方有效的開源手段，並獎勵其財政努力。就此而言，地方稅可謂是最為符合此一要求的財政工具。按我國之地方稅，依財劃法第 7 條之規定：「直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）立法課徵稅捐，以本法有明文規定者為限，並應依地方稅法通則之規定」。然地方稅法通則雖於 2002 年公布施行，但在國民總稅負顯難急遽增加，政治人物又不敢以加稅手段開罪選民的現況下，地方之開源效果實際上仍極有限。職是之故，如何依學理第一次地妥適劃分稅源，並進行第二次的財政調整，仍為解決地方財政問題之關鍵所在。

### （二）收入劃分之難題

收入劃分自來為財政收支劃分之樞要，稅課收入劃分又為其眼目所在，學理上如何



妥適劃分？本文雖有論列，但實際上仍極困難。一般而言，就「稅源分立」制度而言，理論上為避免人民藉由遷徙方式規避稅捐，因此屬人性較高之租稅，應該歸為國稅；屬物性較高之財產稅則可列為地方稅，本法亦大致循此法則建制，因此應屬可資贊同。然而首先，將以不動產稅為主的財產稅分類為地方稅之結果，在不動產價差鉅大的情況下，卻也是城鄉間稅收差距乃至財政能力擴大之主因，利弊之間，似尚難一概而論。其次，依學理劃分稅源之結果，往往使得「優稅」歸中央，「劣稅」、「雜稅」劃歸地方，如此一來，使得財政調整之必要性與重要性均相應倍增。又稅源分立時，就地方稅雖不再往下區分直轄市稅與縣（市）稅之稅目，但在「稅收分成」（即所謂之「共分稅」）時，直轄市與縣（市）之地位則稍有等差，而應予注意（8Ⅲ、Ⅳ參照）。

### （三）財政調整制度之一——統籌分配稅款

財政調整制度之內涵不外是財政「垂直不均衡」的調整以及「水平不均衡」的調整兩種，純就理論上言之，前者的因應之道為政府間補助，後者的因應之道則為統籌分配稅款，惟實際制度設計上則非完全如此。例如以統籌分配稅款而論，由於其財源幾乎全來自國稅收入，因此具有濃厚的解消垂直不均衡功能；但「統籌分配」者，顧名思義即是將地方自治團體之財政收入的一部分由中央統籌之後，再予分配之意，因此受分配者具有法律上請求權人之地位，就如同將各家雞卵收取於一籃之後，再由一公正者統一分配，以調節各家間等差之意，如果一開始即由該公正第三者將其自家之雞蛋分配予各家庭，則自始即無統籌於一籃之必要。

財政調整制度之類型，依學者所見，【月旦法學教室第 158 期，2015 年 11 月，第 42 頁】有：1. 按人口比例平均分配、2. 按財政收入能力的均衡化、3. 按財政支出需要的均衡化、以及 4. 財政收入能力與財政支出需要的均衡化等四種類型<sup>29</sup>。就我國現行財政調整制度而論，依財劃法第 16 條之 1 所定，就直轄市而言，其分配方式顯然較偏向以人口數及財政收入、財政支出等各項指標綜合判斷之基準<sup>30</sup>；就縣（市）而言，主要以上述 4. 之「財政收入能力與財政支出需要的均衡化」作為分配基準<sup>31</sup>；至於鄉（鎮、市），係依上述 3. 「財政支出需要的均衡化」基準算定<sup>32</sup>，而各自有其不同。至於本條所稱之財政能力、基準財政需要額與基準財政收入額等之核計標準與計算方式，則另行規定於

29 參照陳清秀，現代財稅法原理，元照，2015 年，664 頁以下。

30 同條第 2 項第 4 款規定：「第一款之普通統籌分配稅款算定可供分配直轄市之款項後，應參酌受分配直轄市以前年度營利事業營業額、財政能力與其轄區內人口及土地面積等因素，研訂公式分配各直轄市」，可資參照。

31 參照同條第 2 項第 5 款規定：「第一款及第二款之普通統籌分配稅款算定可供分配縣（市）之款項後，依下列方式分配各縣（市）：

（一）可供分配款項百分之八十五，應依近三年度受分配縣（市）之基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值，算定各縣（市）間應分配之比率分配之；算定之分配比率，每三年應檢討調整一次。

（二）可供分配款項百分之十五，應依各縣（市）轄區內營利事業營業額，算定各縣（市）間應分配之比率分配之」。

32 參照同條第 2 項第 6 款規定：「第一款之普通統籌分配稅款算定可供分配鄉（鎮、市）之款項後，應參酌鄉（鎮、市）正式編制人員人事費及基本建設需求情形，研訂公式分配各鄉（鎮、市）」。

中央統籌分配稅款分配辦法。

然而就此而言，首先，直轄市與縣（市）、鄉（鎮、市）之財政調整類型為何各異？其合理性何在？為首須回答之問題。其次，就財政差短之彌補而言，統籌分配稅款無疑為最主要之建制，但就財政差短之確認，縱令財劃法上有基準財政需要額減除基準財政收入額之規定，但其在**指導理念上**（而非如上揭「分配辦法」所定之設算方式）究何所指？則尚須進一步確認。按如以國民每一人平均可分配之預算數為準，不足者補之，則統籌分配稅款將有強烈之「排富濟貧」效果；但如以人事費、營業額等為準，則「重城輕鄉」，都會區優位之情形將無法避免。又如認同「環保國家、綠色家園」之理念，則有好山好水的農業縣（市），其獲配地位將轉為優位；但如側重「福利國家」之側面，則人口老化之地方自治團體，必將獲得較優厚財政挹注。職是之故，財政調整制度所欲達成之國家目標、乃至具體之社會圖像，無疑乃是設計統籌分配稅款分配方式的先決問題。捨此而弗由，將如現制一【**月旦法學教室第 158 期，2015 年 11 月，第 43 頁**】般，使應具高度理念性的分配方法淪為欠缺理念的「搶錢競技場」，欠缺一致目標，徒然引發不必要的政治紛爭。

統籌分配稅款最大之問題毋寧在於，各地方自治團體接受分配的法律地位差距過大。按統籌分配稅款既為財政調整制度之一環，為求其執行時客觀公正起見，自以依公式計算並分配之方式為佳，而本法雖倡言維持此一原則，卻將普通統籌分配稅款之受分配團體區分為直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）三大集團，先進行三大分配團體間的第一次分配後<sup>33</sup>，再於各該同級團體內依公式進行第二次的分配。如此一來，不但因此使得依公式分配的合理性與公正性名存實亡，亦因之使得地方自治團體之間受分配的地位，有了層級差異，而產生直轄市>縣（市）>鄉（鎮、市）的結果，因其擴大城鄉差距，重富輕貧，而不斷引發批判聲浪。按六都新制下，其面積雖僅占全國之三成，但人口則占七成左右，如純以人口計算，則六都受分配之統籌分配稅款高達六成強，並無不妥之處；但如以轄區面積等計算，則六都真屬天之驕子，而其他之 16 縣（市）則頗類庶出孽子，無乃貴賤懸殊過甚！統籌分配稅款為我國最重要之財政調整制度，具有弭平各地方財政差短，確保各地方自治團體最低限度施政能力，並藉此保障國民人權水準的機能，現制下其實施結果卻反而擴大各地方自治團體之財政差距，甚至寓有反調整之內涵，豈非事與願違！

#### （四）財政調整制度之二—補助金

33 例如依財劃法第 16 條之 1 第 2 項訂定之中央統籌分配稅款分配辦法第 7 條規定：「普通統籌分配稅款分配各級地方政府之金額，應依下列方式計算：

一、第三條第一款之款項，以總額之百分之六十一點七六分配直轄市、百分之二十四分配縣（市）、百分之八點二四分配鄉（鎮、市）。

二、第三條第二款之款項，全部分配縣（市）」。

政府間補助<sup>34</sup>除為調整垂直財政不均衡的重要手段之外，亦具有濃厚的政策誘導機能，以免在重要的全國性施政項目上地方各自為政，與中央步調不一，轉而不利居民之權益，因此受分配者的法律地位較低。就此，本法第 30 條有關「計畫型補助」之規定，可謂符合此種功能要求。但除此之外另有純為彌補地方財政差短之「一般性補助」，其功能與統籌分配稅款難以區隔，而有檢討改進之必要。現行中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法第 3 條就一般性補助與計畫型補助均有規定，並在同辦法第 2 條就一般性補助之設算基準設有較詳盡之規定，可視為階段性之進步。惟終局而言，補助者如何公正擬定補助【月旦法學教室第 158 期，2015 年 11 月，第 44 頁】助基準，並適正審查補助案？為確保地方自治永續發展之眼目所在，應予以最大之關注。吾人認為，一般性補助將來或應轉化為統籌分配稅款，以免功能重疊。而計畫型補助為因應我國國情，補助辦法除實體公正之規範外，程序上更應嚴為規定，諸如會計年度開始前先行公布擬補助之計畫、金額、申請日期與審查（裁量）基準、乃至補助會議之記錄等，藉此昭示公信，並維公正。

#### （五）支出劃分不夠精細

理論上支出劃分乃是權限劃分的結果，而為收入劃分之前提，吾人屢述之矣，然而實定法的規定、以及實務的運作方式則並非如此。質言之，現制下權限劃分雖粗為支出劃分之基準，但收入劃分不但不以支出劃分為前提，甚至不生連動關係，以致「事少錢多」或「事多錢少」的偏頗現象一直存在。在地方分權已漸有成效的今日，如何「錢、權同時下放」？勢須脫離口號階段而予以貫徹實現。

依事務之性質而決定其費用負擔，自治事項由地方自治團體負擔，委辦事項由委辦機關負擔的區分方式雖為理論上所採行者，但實務上並非如此<sup>35</sup>。依地方制度法第 70 條第 1 項之規定，「中央費用與地方費用之區分，應明定由中央全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及地方自治團體全額負擔之項目」，因此法律如果明定費用負擔方式者，此一規定即構成特別法而優先適用；若法律並未規定費用負擔方式，則依同條第 3 項之規定，「第一項費用區分之標準，應於相關法律定之」，而此一相關法律即為財政收支劃分法。換言之，財劃法所定之費用區分標準，乃是在其他個別實定法就費用負擔未為規定時，具有補充適用地位之普通法，此由財劃法第 37 條第 2 項「法律另有規定」者，可排除負擔標準之適用的規定，可以得到明證。抑且，除自治事項與委辦事項二分法外，所謂共管（或共同辦理）事項的概念，年來已普遍被承認（釋字第 550 號解釋與上揭地制法第

34 有關此一課題，可參照蔡茂寅，政府間補助的法律問題，全國律師，1 卷 3 期，1997 年 3 月，39-55 頁。

35 財劃法第 37 條第 1 項規定，「各級政府之支出劃分如下：一、由中央立法並執行者，歸中央。二、由直轄市立法並執行者，歸直轄市。三、由縣（市）立法並執行者，歸縣（市）。四、由鄉（鎮、市）立法並執行者，歸鄉（鎮、市）。」看似係以事務之性質作為支出劃分之基準，但如考量同條第 2 項將第 1 項第 1 款事務再分為自治事項與委辦事項之規定，則可知此種事項性質之規定，仍有矛盾之處。



70 條、財劃法第 37 條第 3 項規定參照），就此，中央與地方如何分擔費用？勢須在個別實定法詳為規定，以避免財政紛爭出現。

### 三、財劃法修正草案之檢討

1951 年制定施行的財政收支劃分法，實施至今已逾一甲子，其最近一次修正亦【**月旦法學教室第 158 期，2015 年 11 月，第 45 頁**】在 1999 年，可說是古色蒼然，難以適應鉅變中的中央與地方財政情勢。有鑑於此，行政院業於 2012 年將財劃法修正草案送請立法院審議，惟因各方意見不一，至今仍未完成審議。依本修正草案總說明所載，「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，本法本次修正係秉持「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」，其修正要點如次：

#### 「一、劃一直轄市及縣（市）稅課收入分成之基礎：

（一）遺產及贈與稅由目前直轄市分得百分之五十、市及鄉（鎮、市）分得百分之八十，修正為直轄市、市及鄉（鎮、市）均分得百分之六十（修正條文第八條第三項）。

（二）土地增值稅目前在縣（市）徵起收入之百分之二十應繳由中央統籌分配縣（市）部分，改為全歸地方（修正條文第九條第二項）。

#### 二、擴大中央統籌分配稅款規模：

（一）所得稅總收入百分之六（修正條文第八條第二項）。

（二）營業稅總收入減除百分之一・五稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全部收入，作為中央統籌分配稅款之財源。但若有超過法定最低稅率所徵收入，其用途除法律另有規定者從其規定外，應由行政院訂定調高徵收率之用途並據以劃分歸屬（修正條文第八條第四項）。

（三）菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣（市）徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之十九，應按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣（市）；在福建省金門及連江二縣徵起收入減除百分之一作為稽徵及查緝經費後之百分之八十分配各該縣，其餘收入全部由中央統籌分配直轄市及縣（市）（修正條文第八條第五項）。

#### 三、中央統籌分配稅款分配以公式入法：（修正條文第十條至第十三條）

（一）中央統籌分配稅款，應以總額百分之九十六列為普通統籌分配稅款；其餘百分之四列為特別統籌分配稅款。普通統籌分配稅款應按下列方式分配直轄市及縣（市）：

1. 中央統籌分配稅款總額百分之九十，按公式分配（以下簡稱按公式分配總額），依下列指標及權數，計算各該直轄市及縣（市）應分配之比率分配之：

（1）按公式分配總額百分之八十五，依下列規定分配：

①優先彌補各該直轄市及縣（市）之基準財政收支差額，鄉（鎮、市）之基準財政收支差額應併入縣計算。縣獲配之中【月旦法學教室第 158 期，2015 年 11 月，第 46 頁】中央統籌分配稅款，應提撥一定金額並訂定分配規定，分配所轄鄉（鎮、市），以利因地制宜，發揮資源運用效能。

②依前述設算分配後之賸餘款項，按各該直轄市及縣（市）之基本建設需求情形分配，其指標及計算方式授權於中央統籌分配稅款分配辦法中定之。

（2）按公式分配總額百分之十五，按各該直轄市及縣（市）財政努力及績效分配，其指標及計算方式授權於中央統籌分配稅款分配辦法中定之。

2.中央統籌分配稅款總額百分之六，專款作為保障財源：

（1）彌補分配年度各該直轄市及縣（市）因本次修法採劃一標準分配與基準年期（九十四年度至九十六年度）比較減少之收入數。

（2）如有不足時，得以特別統籌分配稅款墊支；如有賸餘時，經扣除應歸還特別統籌分配稅款墊支款項後，於以後年度加入按公式分配總額分配。

（3）改制之直轄市、準用直轄市規定之縣及二以上縣、市合併為一縣，定明其財源保障之計算方式。

（二）特別統籌分配稅款，應供為支應受分配直轄市及縣（市）緊急及重大事項所需經費，由行政院依實際情形分配之。

四、建構統籌分配稅款透明化之分配機制：

揭示統籌分配稅款之分配，應本透明化及公式化原則，其分配規定之擬訂，應洽商受分配地方政府。此外，特別統籌分配稅款並需按季公布收支明細及結存情形，對於撥補救災經費之計算方式及相關程序，亦將明確規定（修正條文第十條、第十四條）。

五、強化補助制度規範，並作法律層次之保障：

（一）一般性補助款於本法本次修正施行後各年度總額，不得低於修正施行前一年度所得稅總收入百分之十及貨物稅總收入百分之十之合計數（修正條文第二十五條）。

（二）定明一般性補助款之分配項目及計算基準。（修正條文第二十六條）

（三）調整計畫型補助款之補助項目。（修正條文第二十七條）

六、提升地方財政紀律及開源節流績效：

（一）對於直轄市政府、縣（市）政府吸引廠商投資或獎勵民間參與公共建設等事項，具有顯著績效時，得酌予調增其計畫型補助款（修正條文第二十七條）。

（二）對於直轄市政府、縣（市）政府施政計畫執行效能、年度預算編製或執行情形及相關開源節流績效等事項進行考核，並得依考核結果增減分配一般性補助款（修正條文第三十條）。



（三）改制之直轄市或準用直轄市規【月旦法學教室第 158 期，2015 年 11 月，第 47 頁】定之縣，應提出業務承接及支出移轉計畫，報請行政院核定後實施。於行政院核定實施前或地方政府承接業務前，得暫緩撥付因業務移撥而增加分配之款項，或將該等款項撥交中央供相關業務機關繼續執行（修正條文第三十七條）。

（四）對於違反一般性補助款限定用途、地方政府就其應負擔之經費不負擔時，明確訂定其法律效果，上級政府得依其性質暫停撥付中央統籌分配稅款、縣統籌分配稅款或補助款；或以其當年度或以後年度所獲分配之中央統籌分配稅款、縣統籌分配稅款或補助款扣減抵充；必要時亦得扣減其補助款。（修正條文第二十六條、第三十七條及第三十八條）。

本次財劃法修正草案在「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」等方面確有長足之進步，尤其在六都新制下，統籌分配稅款以「公式入法取代比例入法」，改正目前「重城輕鄉」的觀念，具有弭平城鄉差距的重要意義，而應予肯定，整體而言，地方之財政狀況亦將因之有所改善。至於「強化財政努力誘因機制」，「提升地方財政紀律及開源節流績效」等健全財政監督機制，衡諸地方時有浪費民脂民膏，大肆進行門面支出（即所謂的「形象工程」或「面子支出」，以美化政績者）的歪風，益見其必要性<sup>36</sup>。然而不可否認者，本修正草案仍有如下之待解問題。

第一，中央統籌分配稅款總額之增加以及公式入法，固應予肯定，其優先供作弭平地方財政收支差額之用的規定，亦屬方向正確。但觀諸修正草案第 12 條之規定，所謂地方基準財政需要額，基本上仍以「人事費」、「法定負擔費」（即前此受詬病之中央請客、地方買單性經費），以及「辦公費」為準，且僅係移植自中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法第 2 條之規定，既乏本文所期待之指導理念與明確之社會圖像，其周延性、合理性亦復值得商榷。

第二，特別統籌分配稅款雖僅占統籌分配稅款 6%，但作為中央政府因應地方政府緊急之需，其公正運用，攸關全民福祉，為國民所期待，其重要性仍屬不言可喻。無如例如前此之高雄氣爆事件與新北市八仙樂園塵爆事件，中央政府疑似充滿黨派偏見的特別統籌分配稅款處理方式，業已斲傷人民對政府公正性之信賴，法治猶未能與民主同步，在今日誠屬憾事。修【月旦法學教室第 158 期，2015 年 11 月，第 48 頁】正草案第 14 條就此雖有進一步透明化之規定，但其成效猶有待將來分配辦法的規範，因而，國民對公正性、透明化的殷切期待能否落實？尚待後續持續觀察。

第三，相對於縣之下尚有次級地方自治團體鄉（鎮、市），直轄市下僅設區，並無次

36 對於本修正草案之評論，參照廖欽福，2012 年「財政收支劃分法」修正草案之立法評析，當代財政，27 期，2013 年 3 月，34 頁以下。

級地方自治團體，其於我國地方自治之發展，究竟禍福良窳如何？頗值吾人關切。修正草案第 13 條就縣分配予鄉（鎮、市）之統籌分配稅款雖有規定，但在地方制度法未有修正之前提下，直轄市如何公平使用其獲配之統籌分配稅款於下轄之區〔尤其是原為地方自治團體鄉（鎮、市）之區者〕？將來作為立法政策上之課題，仍有關注之必要。

第四，重要性與統籌分稅款相當的補助金，其公正運用一向是我國法制上的難題，修正草案有鑑於此，就之進一步加以規範，將之分為一般性補助、計畫型補助、並有應急性的專案補助（修正草案第 25 條參照），在方向上可謂得其正鵠。如前所言，一般性補助之目的如僅止於彌補地方之財政差短，則其功能與統籌分配稅款重疊，應加以整合為當。修正草案第 26 條規定之一般性補助，係以補助地方之「教育、社會福利及基本設施等項目所需經費為限」，具有確保地方自治團體最低限度施政能力，確保全國最低限度人權乃至福利水準（Nation Minimum）的功能，在理念上可資贊同。至於計畫型補助，修正草案第 27 條與現行法第 30 條規定差異不大，但在同條第 4 項規定：「中央各主管機關對直轄市政府及縣（市）政府之計畫型補助款，除……外，其餘均應按計畫性質，訂定明確、客觀、透明化之審核基準與處理原則及管考規定」，已關注及於該等補助之程序正義問題，如真正落實，將來或可確立補助金公正運用的典範。

第五，本修正草案最大之敗筆在於，針對支出劃分問題幾乎未有改正。此種怠惰除源於欠缺對地方自治理念的正確認識，以及缺乏對「權限劃分→支出劃分→收入劃分」之有機連結關係的認識所致外，或許支出劃分之相關研究不足，導致具體劃分標準難以解明，亦為原因之一。無論如何，先以權限劃分為基礎做支出劃分，再以支出劃分為基礎做收入劃分，輔以財政調整制度進行補偏救弊的模式之建立，既為保障地方自治，定紛止爭所必須，仍應列為吾人努力之目標。

## 柒、結語

財政收支劃分制度在我國伴隨地方自治之發展而成長，其賡續進步之成果亦屬有目共睹。然而，諸如稅源分立制度下輔以稅收分成之方式，一方面造成中央與地方間財政能力差距過大，脫離「權、錢相應」的理想模式，復又造成城鄉間財源豐瘠不一，貧富懸殊之效果。而具有補偏救弊之重要功能的財政調整制度，不論統籌【**月旦法學教室第 158 期，2015 年 11 月，第 49 頁**】分配稅款抑或補助金，其法制化進程雖屬日進月步，然不可否認者，其公正性、透明性仍未臻理想，而有持續改進之空間。至於支出劃分之不夠精確，其與權限劃分脫鉤處理之繆誤，亦不宜輕易看過。凡此種種，均宜在明確化國家目標、社會圖像、以及地方自治定位的前提下，以財政收支劃分理論為基礎，持續謀求改進。吾人在此願更盡一言者，國家與地方自治團體均僅為保障並提升國民人權水準之必要手段，其存在本身並非目的。財劃法之設計自應在此認識下為之，於國家與地方財政權之間，妥適謀求事理之平，庶免權錢劃分輕重失衡，危及人權保障之終極目的。

「財政收支劃分之制度與法理（下）—兼及 2012 年財劃法修正草案之檢討」已獲著作權人授權利用，由  
法源資訊重新校編

（全文完）【月旦法學教室第 158 期，2015 年 11 月，第 50 頁】

