

【財政法專題研究】

0912 非稅公課、財政法相關釋憲回顧

壹、稅捐

所謂稅捐，係指「公權力機關為獲取收入，而對於一切滿足法律構成要件者，無對待給付，課徵以金錢給付為內容之法定給付義務。」析言之，其內容可分為以下幾個特徵：

一、公權力機關始有課稅權

此即國家及各級政府之課稅高權。其在我國憲法上之依據為憲法第 19 條，其在民主憲政發展理論上，則以契約說為其理論基礎。由於國家或公權力機關對於轄區之人民提供非國家或公權力機關不得、不能或不願提供之公共服務，否則將使人民之生活，因市場失效而轉為不安全或無效率，此即國家之機能所在，亦為國家課稅權之正當依據。

然而，國家對人民課徵稅捐，勢必影響人民的私經濟活動，或可能干預市場的競爭機能，因而，公共服務的規模仍應適可而止，此即國家或各級政府的財政應有最適規模之道理所在。

二、為獲取財政收入

國家課徵稅捐，最原始且首要之目的，係獲取充分之財政收入以應政務所需。然得否追求財政以外之目的，以達成某些社會或經濟政策，目前基本上普遍採肯定之見解，例如：保護關稅（關稅法第 3、5 章）、為獎勵投資而制定之稅捐優惠（產創條例第 3 章、促參法第 3 章）、特種飲食業（營 12）及小規模營業人（營 13）之營業稅率等。然而，稅捐之課徵，仍不得使一定之產業消失為其目的，否則即違反憲法上關於財產權及工作權之保障（憲 15）。

又近年來，基於環境保護的理念，得否以稅捐追求財政以外之目的的問題，又再次引起得否課徵能源稅及環保稅的相關討論，二者又可統稱為綠色稅：

（一）能源稅

對各種能源，無論在進口、生產、銷售或消費階段所課徵之負擔，皆可稱之為能源稅。例如對進口石油課徵的關稅及商港服務費，對各種油品課徵的貨物稅或營業稅，對進口能源課徵的能源基金或煤業安定基金，以及汽車燃料使用費等，皆屬能源稅的範疇。財政部已規劃能源稅條例草案，其

立法目的在於「為鼓勵節約能源、增進能源使用效率，提昇經濟發展與產業升級，開發替代能源及建構永續發展的社會，並達成溫室氣體減量目標。

（第 1 條）」其所稱能源，則指「石油及其產品、煤炭及其產品和天然氣，不論在國內產製或自國外進口，除法律另有規定外，均依本條例徵收能源稅。（第 2 條）」

（二）環境污染稅（或稱環保稅）

對於空氣、水、土壤等各種污染的製造者，所課徵之稅捐。環保稅的課徵，係基於污染者付費之原則，將生態成本內部化，經由其成本之提高，提高其商品或服務之價格，以抑制有害環境之生產活動或其產品之消費或使用，達成減少環境污染，抑制天然資源的過度使用。

（三）指定用途稅

倘稅捐之課徵，不單純以獲取財政收入為目的，而兼以經濟、社會或文化政策之實現為目的，則該稅捐已非單純之稅捐，而是一個兼有經濟、社會或文化目的之稅捐，指定用途稅即為一適例。

在一般的情形下，政府獲取之稅捐收入與該收入之支用間，無直接連繫關係，所有收入集中後，統一分配使用，此為預算上之統收統支概念。惟有部分稅捐之課徵，為獲取納稅義務人的支持，或為支持某種特殊用途，其稅收僅限定於特殊目的使用，一般稱之為「指定用途稅」或「目的稅」。例如：我國目前菸品依菸害防制法規定應徵之健康福利捐，由菸酒稅稽徵機關於徵收菸酒稅時代徵之（菸 22）。菸品健康福利捐應用於全民健康保險之安全準備、癌症防治、提升醫療品質、補助醫療資源缺乏地區、罕見疾病等之醫療費用、經濟困難者之保險費、中央與地方之菸害防制、衛生保健、社會福利、私劣菸品查緝、防制菸品稅捐逃漏、菸農及相關產業勞工之輔導與照顧（菸防 4）。

三、對於所有滿足法律構成要件者課徵

此要件包含三個要求：平等課徵、依法課徵，以及強制課徵。

四、無對待給付

稅捐之課徵與國家或公權力機關對於人民提供之各種服務間無直接明顯的對價關係，且依法強制課徵，不以人民個別之同意，亦即不以與納稅義務人間之契約為其規範基礎。因稅捐係屬無對待給付之繳納義務，故其應納稅額之規範，應依循量能課稅原則，而非費用填補原則。

五、以金錢為內容

貳、稅捐以外的其他公課¹

一、規費

國家向個別之人民，在行政上為特定之給付時，基於公權力，向受領給付者收取，用以為該項給付之報償之金錢給付義務。又規費必須是有著給付與對待給付間之對待關係（費用相當性原則）。其種類可區分為行政規費及使用規費二種（規6、7、8）。

租稅	規費
租稅是國家為了因應政務支出或達成其他行政目的，基於公法的權力，強制將人民手中之部分財富移轉為政府所有；因此，它具有 強制性、無償性、財	規費是政府機關因為 提供了特定服務、設備 ，或設定某種權利，或為達成某種管制政事目的，而對 特定對象 按成本或其他標準所計收的款項。規費

¹ 依照行政院金融監督管理委員會組織法第六條之規定，金管會得收取監理年費（第一項）及檢查費（第二項）。試問此二項所規定之「費」，其法律性質為何，與「稅」有無不同？

附：行政院金融監督管理委員會組織法部分條文，請參考：

第六條 本會為辦理監督及管理業務，得向受監理之機構收取監理年費，其中保險機構依實質營業收入，其他機構依年度營業收入之萬分之三至萬分之八計收；監理年費之計繳標準，由本會定之。

本會為辦理金融檢查業務，得參照專門職業及技術人員之收費標準，向受檢機構收取檢查費；其計繳標準，由本會定之。

第七條 本會設金融監督管理基金，其收入來源如下：

一 由政府循預算程序之撥款。

二 辦理金融監督、管理及檢查業務，向受本會監督之機構及由本會核發證照之專業人員收取之特許費、年費、檢查費、審查費、執照費、罰鍰收入及其他規費。

三 基金之孳息。

四 其他有關收入。

前項第二款費用收取辦法，由本會定之。

金融監督管理基金支出用途如下：

一 推動保護存款人、投資人及被保險人權益制度研究。

二 推動金融制度、新種金融商品之研究及發展。

三 推動金融資訊公開。

四 推動金融監理人員訓練。

五 推動國際金融交流。

六 行政院核定給與本會及所屬機關人員之特別津貼。

七 其他有關支應金融監理部門特別用途之支出。

前項第六款特別津貼之支付基準，由本會衡酌勞動市場之性質及金融機構薪資水準後擬訂，報請行政院核定。

金融監督管理基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。

<p>政性和政策性的特性。而所繳的稅是被用於政府國防、外交、治安、公共工程、教育或社會福利等一般性支出，政府這些服務是普遍性的，不管有沒有繳稅、繳多繳少，每位人民都同樣享受服務。通常租稅是按納稅能力大小徵收。因無法確知個人之消費數量，政府無法依個別報償原則分別向每位個人取得必要之收入做為財源，遂根據共同報償原則，以統收統支的方式，依法強制向人民量能徵課收入，以此方式取得融通一般性公共服務之財源是為租稅。(統收統支、量能原則)</p>	<p>雖與租稅同樣是將人民所擁有的財富移轉為政府所有，但它原則上不具有強制性、有個別報償，且除特殊情形外以不超過成本為原則。不是經常性，也沒有延續性，通常採取使用者或受益者付費的原則，依據個人需要計收，比如戶籍謄本、土地登記費等；有一些規費的徵收範圍比較廣，也像稅捐一樣具有強制性，例如汽、機車的燃料費，150C.C.以下的機車雖不用繳納使用牌照稅，卻必須繳納燃料費；燃料費係用於公路及市區道路的養護、修建及安全管理之用。(個別報償、受益原則)</p>
--	--

二、受益費

國家為謀公益，而設置公共設施時，對因此而受特別利益之人民，所強制徵收，用以補償有關費用支出之金錢給付義務。例如：道路之鋪設可能增加營業者之獲利可能性，若以國家財力負擔經費，顯不公平。但受益費之繳納，不以繳納義務人實際受有享用為要件。

※釋字第 212 號

各級政府興辦公共工程，由直接受益者分擔費用，始符公平之原則。工程受益費徵收條例本此意旨，於第二條就工程受益費明定為應徵收。此項規定，係以政府建築或改善特定公共工程而有直接受益者為要件，並明定其徵收之最低限額。則符合徵收工程受益費要件之工程，其工程受益費自係應徵收。

三、社會保險費

例如：全民健保、勞保、農保，其保險費雖用以換取給付，但其計算並非以被保險人危險大小作為標準，且由被保險人及投保單位分擔，因此與受益費不同。

※釋字第 473 號

全民健康保險法第十八條規定同法第八條所定第一類至第四類被保險人及其眷屬之保險費，依被保險人之投保金額及其保險費率計算之。此項保險費係為確保全民健康保險制度之運作而向被保險人強制收取之費用，屬於公法上金錢給付之一種，具分擔金之性質，保險費率係依預期損失率，經精算予以核計。其衡酌之原則以填補國家提供保險給付支出之一切費用為度，鑑於全民健康保險為社會保

險，對於不同所得者，收取不同保險費，以符量能負擔之公平性，並以類型化方式合理計算投保金額，俾收簡化功能，全民健康保險法第二十一條第一項乃規定授權主管機關訂定被保險人投保金額之分級表，為計算被保險人應負擔保險費之依據。

四、特別公課

特別公課是指，國家對人民以公權力課徵，納入封閉之財政循環系統（特種基金專戶），用以挹注國家特別支出之金錢給付義務。因為是基於特定之目的，而對具同一屬性之人徵收，原則上，特別公課的義務人與課徵該公課的目的間，應有一定程度的關聯性。因此，國家不得以特別公課的收入支應一般財政需求，否則有違平等原則。例如：差額補助費²、空氣污染防治費³、就業安定費⁴。

此外，依據我國「氣候變遷因應法」第5條第3項第4款規定：「為因應氣候變

² ◎身心障礙者權益保障法第43條

為促進身心障礙者就業，直轄市、縣（市）勞工主管機關應設身心障礙者就業基金；其收支、保管及運用辦法，由直轄市、縣（市）勞工主管機關定之。

進用身心障礙者人數未達第38條第1項、第2項標準之機關（構），應定期向所在地直轄市、縣（市）勞工主管機關之身心障礙者就業基金繳納差額補助費；其金額，依差額人數乘以每月基本工資計算。

直轄市、縣（市）勞工主管機關之身心障礙者就業基金，每年應就收取前一年度差額補助費30%撥交中央勞工主管機關之就業安定基金統籌分配；其提撥及分配方式，由中央勞工主管機關定之。

³ ◎空氣污染防治法第16條

各級主管機關得對排放空氣污染物之固定污染源及移動污染源徵收空氣污染防制費，其徵收對象如下：

一、固定污染源：依其排放空氣污染物之種類及數量，向污染源之所有人徵收，其所有人非使用人或管理人者，向實際使用人或管理人徵收；其為營建工程者，向營建業主徵收；經中央主管機關指定公告之物質，得依該物質之銷售數量，向銷售者或進口者徵收。

二、移動污染源：依其排放空氣污染物之種類及數量，向銷售者或使用者徵收，或依油燃料之種類成分與數量，向銷售者或進口者徵收。

空氣污染防制費徵收方式、計算方式、繳費流程、繳納期限、繳費金額不足之追補繳、污染物排放量之計算方法及其他應遵行事項之收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

⁴ ◎就業服務法第55條

雇主聘僱外國人從事第46條第1項第8款至第10款規定之工作，應向中央主管機關設置之就業安定基金專戶繳納就業安定費，作為加強辦理有關促進國民就業、提升勞工福祉及處理有關外國人聘僱管理事務之用。

遷，政府相關法律及政策之規劃管理原則如下：...四、依二氧化碳當量，推動溫室氣體排放之**稅費機制**，以因應氣候變遷，並落實中立原則，促進社會公益。」至於究竟應課徵「碳稅」？或課徵「碳費」？早在過去「溫室氣體減量及管理法」的時代，就已經引起諸多爭論。主管機關財政部及環保署，向來的回應都是：「碳費為主、暫不推碳稅」。其理由在於，現行貨物稅已具能源稅或碳稅性質，由於碳稅、碳費同屬碳定價工具，不宜重複課徵。

因此，在剛上路的氣候變遷因應法第 28 條規定中⁵，即明文規定「中央主管機關為達成國家溫室氣體長期減量目標及各期階段管制目標，得分階段對直接與間接排放源排放之溫室氣體徵收碳費。」所收取之「碳費」，則交由中央主管機關成立之「溫室氣體管理基金」（同法第 32 條）⁶，專供執行溫室氣體減量及氣候變遷調適之用（同法第 33 條）⁷，其性質似屬「特別公課」。

回顧我國歷來釋憲實務，不論是在「空氣污染防治費」（釋字第 426 號解釋）、「工業區開發管理基金」（釋字第 515 號解釋）⁸，或是「回收清除處理費」（釋字第

⁵ 氣候變遷因應法第 28 條規定：「中央主管機關為達成國家溫室氣體長期減量目標及各期階段管制目標，得分階段對下列排放溫室氣體之排放源徵收碳費：一、直接排放源：依其排放量，向排放源之所有人徵收；其所有人非使用人或管理人者，向實際使用人或管理人徵收。二、間接排放源：依其使用電力間接排放之排放量，向排放源之所有人徵收；其所有人非使用人或管理人者，向實際使用人或管理人徵收（第 1 項）。生產電力之直接排放源，得檢具提供電力消費之排放量證明文件，向中央主管機關申請扣除前項第 1 款之排放量（第 2 項）。」

⁶ 氣候變遷因應法第 32 條規定：「中央主管機關應成立溫室氣體管理基金，基金來源如下：一、第 24 條與前條之代金及第 28 條之碳費。二、第 25 條及第 36 條之手續費。三、第 35 條拍賣或配售之所得。四、政府循預算程序之撥款。五、人民、事業或團體之捐贈。六、其他之收入。」

⁷ 氣候變遷因應法第 33 條規定：「前條基金專供執行溫室氣體減量及氣候變遷調適之用，其用途如下：一、排放源檢查事項。二、補助直轄市、縣（市）主管機關執行溫室氣體減量工作事項。三、補助中央目的事業主管機關執行溫室氣體減量工作事項。四、補助及獎勵事業投資溫室氣體減量技術。五、辦理前三款以外之輔導、補助、獎勵溫室氣體減量工作事項、研究及開發溫室氣體減量技術。六、資訊平台帳戶建立、免費核配、拍賣、配售、移轉及交易相關行政工作事項。七、執行溫室氣體減量及管理所需之約聘僱經費。八、氣候變遷調適之協調、研擬及推動事項。九、推動碳足跡管理機制相關事項。十、氣候變遷及溫室氣體減量之教育及宣導事項。十一、氣候變遷及溫室氣體減量之國際事務。十二、協助中央目的事業主管機關執行公正轉型相關工作事項。十三、其他有關氣候變遷調適研究及溫室氣體減量事項（第 1 項）。前項基金用途之實際支用情形，中央主管機關應每二年提出執行成果檢討報告並對外公開（第 2 項）。第 1 項第 2 款至第 5 款與第 13 款補助、獎勵之對象、申請資格、條件、審查程序、獎勵、補助方式、廢止、追繳及其他有關事項之辦法，由中央主管機關定之（第 3 項）。」

⁸ 然而，該號解釋將「工業區開發管理基金」，一方面歸屬「特別公課」，但又同

788 號解釋)⁹的釋憲聲請案中，大法官對於「特別公課」的合憲性審查，向來採取較為寬容的態度（惟此種寬容態度是否適當，仍有探究餘地）¹⁰。

※釋字第 426 號

憲法增修條文第九條第二項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，係課國家以維護生活環境及自然生態之義務，防制空氣污染為上述義務中重要項目之一。空氣污染防制法之制定符合上開憲法意旨。依該法徵收之空氣污染防制費係本於污染者付費之原則，對具有造成空氣污染共同特性之污染源，徵收一定之費用，俾經由此種付費制度，達成行為制約之功能，減少空氣中污染之程度；並以徵收所得之金錢，在環保主管機關之下成立空氣污染防制基金，專供改善空氣品質，維護國民健康之用途。此項防制費既係國家為一定政策目標之需要，對於有特定關係之國民所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得之用途，在學理上稱為特別公課，乃現代工業先進國家常用之工具。特別公課與稅捐不同，稅捐係以支應國家普通或特別施政支出為目的，以一般國民為對象，課稅構成要件須由法律明確規定，凡合乎要件者，一律由稅捐稽徵機關徵收，並以之歸入公庫，其支出則按通常預算程序辦理；特別公課之性質雖與稅捐有異，惟特別公課既係對義務人課予繳納金錢之負擔，故其徵收目的、對象、用途應由法律予以規定，其由法律授權命令訂定者，如授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。所謂授權須具體明確應就該授權法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字（參照本院釋字第三九四號解釋理由書）。空氣污染防制法第十條第一項：「各級主管機關應依污染源排放空氣污染物之種類及排放量，徵收空氣污染防制費用」，第二項：「前項污染源之類別及收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之」，依此條文之規定，再參酌上開法律全部內容，其徵收目的、對象、場所及用途等項，尚難謂有欠具體明確。行政院環境保護署據此於八十四年三月二十三日發布空氣污染防制費收費辦法，就相關事項為補充規定。而已開徵部分之費率類別連同歲入歲出科目金額，既由主管機關依預算法之規定，設置單位預算「空氣污染防制基金」加以列明，編入中央政府年度總預算，經立法院通過後實施，徵收之法源及主要項目均有法律與預算為依據，與憲法尚無違

時歸屬「使用規費」，是否意味著「工業區開發管理基金」屬於「特別公課」及「使用規費」兩者的中間類型，不得而知。

⁹ 大法官在本號解釋中，雖未提及「特別公課」的用語，但有鑑於「回收清除處理費」是向「負回收、清除、處理義務之業者、製造業或輸入業者」所徵收（同質性群體）。就其所產生或製造或輸入特定物質而造成環境負擔的行為（群體有責性），依規定徵收「回收清除處理費」。同時依法設立「資源回收管理基金」，用以處理補貼及回收系統與再生利用進行補助獎勵等目的（群體共益性）。綜上所述，「回收清除處理費」應屬「特別公課」的類型。

¹⁰ 有關「特別公課」在我國法制的實踐與缺失，深入分析，可參柯格鐘，特別公課之概念及爭議——以釋字第 426 號解釋所討論之空氣污染防制費為例，月旦法學雜誌，第 103 期，2008 年 12 月，頁 194-215。

背。但預算案有其特殊性，與法律案性質不同，立法機關對預算案與法律案審議之重點亦有差異（參照本院釋字第三九一號解釋理由書），空氣污染防制費之徵收尚涉及地方政府之權限，基金支出尤與地方環保工作攸關，預算案受形式及內容之限制，規定難期周全，有關機關對費率類別、支出項目等，如何為因地制宜之考量，仍須檢討改進，逕以法律為必要之規範。至主管機關徵收費後，自應妥為管理運用，俾符合立法所欲實現之環境保護政策目標，不得悖離徵收特別公課之目的，乃屬當然。

※釋字第 515 號

中華民國七十九年十二月二十九日公布之促進產業升級條例第三十四條第一項規定，工業主管機關依本條例開發之工業區，除社區用地外，其土地、標準廠房或各種建築物出售時，應由承購人分別按土地承購價額或標準廠房、各種建築物承購價額百分之三或百分之一繳付工業區開發管理基金。此一基金係專對承購工業區土地、廠房及其他建築物興辦工業人課徵，用於挹注工業區開發及管理之所需，性質上相當於對有共同利益群體者所課徵之特別公課及使用規費，並非原購買土地或廠房等價格之一部分。

※釋字第 788 號

依系爭規定一第 2 項規定公告之責任業者繳納回收清除處理費。並以課徵所得之金錢，成立資源回收管理基金，專供回收清除處理等相關事務之用途（同法第 17 條參照）。其目的係經由針對上述特定性質之一般廢棄物，課徵金錢上負擔，建立特別之回收清除處理體系，並促進資源回收再利用，以保護環境及生態。此項回收清除處理費依其性質，係國家為一定政策目標所需，對於有特定關係之人民所課徵之公法上金錢負擔，其課徵所得自始限定於特定政策用途，而與針對一般人民所課徵，支應國家一般財政需要為目的之稅捐有別（本院釋字第 593 號解釋參照）。

參、稅捐的種類

一、稅捐高權：稅捐立法高權、稅捐行政高權、稅捐收益高權

（一）稅捐立法高權

依財政收支劃分法第 7 條規定，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。

【財劃法規定由中央定稅法通則，作為地方立法依據之規定，違憲？】

※釋字第 277 號

財政收支劃分法第七條規定：「省及直轄市、縣（市）（局）稅課立法，以本法有明文規定者為限，並由中央制定各該稅法通則，以為省、縣立法之依據」，其後段部分，係中央依憲法第一百零七條第七款為實施國稅與省稅、縣稅之劃分，並貫徹租稅法律主義而設，與憲法尚無牴觸。憲法第一百零九條第一項第七款及第一百十條第一項第六款規定，省稅及縣稅由省縣立法並執行之，係指地方得依國稅與省縣稅合理劃分之中央立法，就已劃歸省縣之稅課，自行立法並執行之。因此中央應就劃歸地方之稅課，依財政收支劃分法前開規定，制定地方稅法通則，或在各該稅法內訂定可適用於地方之通則性規定，俾地方得據以行使憲法賦予之立法權。目前既無地方稅法通則，現行稅法又有未設上述通則性規定者，應從速制定或增訂。在地方未完成立法前，有關地方稅課之中央立法繼續有效，仍應依其規定辦理。至財政收支劃分之規定，中央自應斟酌經濟發展及稅課來源等實際情形，適時調整，以符憲法兼顧中央與地方財政均衡之意旨；又財政收支劃分法第十二條第二項及第三項就有關營業稅與印花稅統籌分配之規定，符合憲法第一百四十七條謀求地方經濟平衡發展之意旨，與憲法並無牴觸，業經本院釋字第二三四號解釋釋示在案，併此說明。

（二）稅捐行政高權

財政收支劃分法第 6 條將稅課劃分為國稅、直轄市及縣（市）稅（即地方稅）。該劃分僅屬「稅捐行政高權」之體現。

1. 國稅：

由中央稽徵機關徵收，亦即由國稅局徵收，包括有 9 種：

- （1）由財政部關務署負責徵收：關稅
- （2）由財政部所屬各地區國稅局負責稽徵¹¹：所得稅、遺產及贈與稅、貨物稅、證券交易稅、期貨交易稅、營業稅、菸酒稅、特種貨物及勞務稅

¹¹ 但臺北市由財政部臺北國稅局、高雄市由財政部高雄國稅局辦理。

2. 地方稅：

即直轄市及縣(市)稅，由地方稽徵機關徵收，亦即由地方稅捐稽徵處或稅務局辦理，共有 8 種：地價稅、田賦、土地增值稅、房屋稅、契稅、使用牌照稅、娛樂稅、印花稅。

關於國稅與地方稅的劃分，財政收支劃分法第 8 條及第 12 條係以稅目為劃分之基礎。在該基礎上，「各級政府對他級或同級政府之稅課，不得重徵或附加。但直轄市政府、縣(市)政府為辦理自治事項，籌措所需財源，依地方稅法通則規定附加徵收者，不在此限。各級地方政府不得對入境貨物課入境稅或通過稅(財 18)」。「各級政府為適應特別需要，得經各該級民意機關之立法，舉辦臨時性質之稅課(財 18)」。

(三) 稅捐收益高權：獨分稅、共分稅與統籌分配稅

以一個稅目之收益是否與其他政府共享，可將稅捐區分為：獨分稅、共分稅與統籌分配稅。

1. 獨分稅：

一項稅目之稅收為某一政府所獨享者，稱為獨分稅，例如：關稅、證券交易稅及期貨交易稅之稅收，全歸中央國庫。

2. 共分稅：

稅收由多級政府共享者，稱為共分稅，例如：遺產及贈與稅，在直轄市所徵收者，稅收 50%歸國庫，50%歸市庫。在各縣市徵收者，稅收 20%歸國庫，80%歸縣市庫。

3. 統籌分配稅¹²：

¹² 【中央統籌分配稅款分配說明】(資料來源：財政部賦稅署網站)

一、中央統籌分配稅款(下稱統籌稅款)分配機制兼顧均衡區域發展及財政努力

現行統籌稅款分配公式，在直轄市部分，已有財政能力指標，在縣(市)部分，主要採基準財政收支差額分配，均具均衡區域發展效果。此外，在直轄市及縣(市)分配部分，亦將營利事業營業額列為分配指標之一，適度回饋地方政府招商努力，具激勵地方財政努力功能

二、統籌稅款分配情形

統籌稅款規模隨稅收成長已逐年增加，105 年度為新臺幣(下同)2,591 億元，至 111 年度已增至 3,858 億元，增加 1,267 億元。其中 111 年度普通統籌稅款較預算通知分配數增加 729 億元，已全數按公式設算分配地方政府，每一地方政府相當於增加 3 個月之分配金額，整體而言，對地方財源挹注應有顯著助益。

三、配合整體財經情勢改變，審慎檢討各級政府財政收支劃分

近年來中央推動前瞻基礎建設、長照、因應 COVID-19 疫情採取紓困振興措施及提升國防戰力等重大政策，經費負擔沈重；而地方財政因統籌稅款挹注，財政狀況已有顯著改善，地方政府自有財源比率已近 70%；此外，以往較為外界關注之

就不同稅目之稅收中，提出某一百分比之稅收，由中央或縣按一定規則分配給下級政府使用，稱為統籌分配稅，例如：所得稅稅收 90%歸中央國庫，10%由中央統籌分配。又如在縣所徵之地價稅 50%歸縣庫，30%歸鄉（鎮、市）庫，20%由縣統籌分配，為縣統籌分配稅。

※釋字第 234 號

按國稅與省稅、縣稅之劃分，由中央立法並執行之；中央為謀省與省間、省為謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省縣應酌予補助，憲法第一百零七條第七款、第一百四十七條著有明文。而直轄於行政院之市，其地位與省相當，財政收支劃分法第十二條第一項規定營業稅及印花稅為省及直轄市稅；同條第二項及第三項復分別規定營業稅及印花稅，在省應以其總收入百分之五十，由省統籌分配所屬之縣（市）（局）；在直轄市應以其總收入百分之五十，由中央統籌分配省及直轄市；旨在統籌中央及地方之財源，以謀求地方經濟之平衡發展。

營業稅與印花稅雖經劃分為省及直轄市稅，但在通常情形，工廠、礦場大多分布在省屬各縣市，關於教育、衛生、交通、警政及其他公益事項所需費用，勢必增加當地政府之負擔。因營業稅依規定得在總機構所在地繳納，印花稅在總機構所在地繳納情形亦屬較多，而總機構又多設在直轄市區內，致使工廠、礦場所在地之縣市，取得該類稅金較少。財政收支劃分法第十二條第二項及第三項之規定，即係透過統籌分配之方式，合理調劑省市之所得，使較為貧瘠之地區，亦可獲得正常之經濟發展，以達成全民生活均足之目標，符合憲法第一百四十七條之意旨。至憲法第一百零九條第一項第七款所稱由省立法並執行或交由縣執行之省稅，係指依國稅與省縣稅合理劃分之中央立法，已劃歸省自行分配者而言，財政收支劃分法第十二條第二項及第三項之規定，亦與上開憲法條文尚無牴觸。

縣（市）財政，其 1 年以上債務未償餘額也由 105 年 1,593 億元降低至 111 年的 1,317 億元，減少 276 億元，中央及地方財政情勢已有所改變，財政部將通盤審視財經情勢變化，審慎檢討各級政府財政收支劃分，並適時徵詢意見凝聚共識。

國稅與地方稅分成一覽表

項目		中央		地方					備註
		中央	中央統籌	直轄市	省轄市	縣	縣統籌	鄉 (鎮、市)	
國稅	所得稅	90%	10%						
	遺產及贈與稅	50%		50%					在直轄市徵起之
		20%			80%				在省轄市徵起之
		20%						80%	在鄉(鎮、市)徵起之
	關稅	100%							
	營業稅	60%	總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之40%						
	貨物稅	90%	10%						
	菸酒稅	80%		總收入 18%按人口比例分配直轄市及各縣(市)					
				總收入 2%按人口比例分配金門及連江縣					
	證券交易稅	100%							
	期貨交易稅	100%							
	礦區稅	100%							
地方稅	地價稅			100%					在直轄市徵起之
					100%				在省轄市徵起之
						50%	20%	30%	在鄉(鎮、市)徵起之
	田賦			100%					在直轄市徵起之
					100%				在省轄市徵起之
								100%	在鄉(鎮、市)徵起之
	土地增值稅			100%					在直轄市徵起之
			20%		80%				在省轄市徵起之
			20%			80%			在縣徵起之
	房屋稅			100%					在直轄市徵起之

				100%				在省轄市徵起之
					40%	20%	40%	在鄉(鎮、市)徵起之
使用牌照稅			100%					在直轄市徵起之
				100%				在省轄市徵起之
					100%			在縣徵起之
契稅			100%					在直轄市徵起之
				100%				在省轄市徵起之
						20%	80%	在鄉(鎮、市)徵起
印花稅			100%					在直轄市徵起之
				100%				在省轄市徵起之
					100%			在縣徵起之
娛樂稅			100%					在直轄市徵起之
				100%				在省轄市徵起之
							100%	在鄉(鎮、市)徵起之
特別稅課			100%					歸各直轄市及縣(市)

獨分稅與共分稅之收益歸屬，係直接規定在法律中；反之，統籌分配稅則須視上級政府之裁量，即便有分配公式可循，對於下級政府仍缺乏具體之保障，爭議及流弊最大。因此，財政收支劃分法第 16-1 條即明定中央與縣統籌分配稅捐之分配原則，以減少爭議及流弊：

1. 第 8 條第 2 項及第 12 條第 2 項至第 4 項規定之稅課統籌分配部分，應本透明化及公式化原則分配之；受分配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入。
2. 稅課由中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之款項，其分配辦法應依下列各款之規定，由財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府後擬訂，報請行政院核定：
 - 一、依第 8 條第 2 項規定，由中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之款項，應以總額 6% 列為特別統籌分配稅款；其餘 94% 列為普通統籌分配稅款，應各以一定比例分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）。
 - 二、依第 12 條第 2 項後段規定由中央統籌分配縣（市）之款項，應全部列為普通統籌分配稅款，分配縣（市）。
 - 三、第 1 款之特別統籌分配稅款，應供為支應受分配地方政府緊急及其他重大事項所需經費，由行政院依實際情形分配之。

四、第 1 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。

五、第 1 款及第 2 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 85%，應依近 3 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 3 年應檢討調整一次。

（二）可供分配款項 15%，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。

六、第 1 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）。

3. 前項第 4 款所稱財政能力、第 5 款第 1 目所稱基準財政需要額與基準財政收入額之核計標準及計算方式，應於依前項所定之分配辦法中明定，對於福建省金門縣及連江縣，並應另予考量。
4. 依第 12 條第 2 項至第 4 項規定，由縣統籌分配鄉（鎮、市）之款項，應本調劑財政盈虛原則，由縣政府訂定分配辦法；其中依公式分配之款項，不得低於可供分配總額之 90%。

【財政收入面】

（一）稅課收入

（二）獨占及專賣收入

1. 各級政府經法律許可，得經營獨占公用事業，並得依法徵收特許費，准許私人經營。地方政府所經營獨占公用事業之供給，以該管區域為限；但經鄰近地方政府之同意得為擴充其供給區域之約定。（財 20）
2. 中央政府為增加國庫收入或節制生產消費，得依法律之規定專賣貨物，並得製造之。（財 21）

（三）工程收益費收入

各級政府於該管區內對於因道路、堤防、溝渠、碼頭、港口或其他土地改良之水陸工程而直接享受利益之不動產或受益之船舶，得徵收工程受益費。前項工程受益費之徵收，以各該工程直接與間接實際所費之數額為限，若其工程之經費出於賒借時，其工程受益費之徵收，以賒借之資金及其利息之償付清楚為限；但該項工程須繼續維持保養者，得依其需要繼續徵收。工程之舉辦與工程受益費之徵收，均應經過預算程序始得為之。（財 22）

（四）罰鍰及賠償收入

依法收入之罰金、罰鍰或沒收、沒入之財物及賠償之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。（財 23）

（五）規費收入

1. 司法機關、考試機關及各級政府之行政機關徵收規費，應依法律之所定，未經法律規定者，非分別先經立法機關或民意機關之決議，不得徵收之。（財 24）
2. 各事業機構徵收規費，除法律另有規定外，應經該管最高級機關核定，並應經過預算程序，分別歸入各級政府之公庫。（財 25）

（六）信託管理收入

各級政府及其所屬機關，依法為信託管理或受委託代辦時，得收信託管理費。（財 26）

（七）財產收入

1. 各級政府所有財產之孳息、財產之售價及資本之收回，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。（財 27）
2. 各級政府出售不動產或重要財產，依法律之規定，公務機關對於所有財產孳生之物品與其應用物品中之剩餘或廢棄物品，除法律另有規定外，得呈經上級主管機關核准按時價出售。（財 28）

（八）營業盈餘及事業收入

各級政府所有營業之盈餘，所受之捐獻或贈與及其他合法之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。（財 29）

（九）補助及協助收入

1. 中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府。但以下列事項為限：
 - 一、計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。
 - 二、跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫。
 - 三、具有示範性作用之重大建設計畫。
 - 四、因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。前項各款補助之辦法，由行政院另定之。（財 30）
2. 縣為謀鄉（鎮、市）間之經濟平衡發展，對於鄉（鎮、市）得酌予補助；其補助辦法，由縣政府另定之。（財 31）
3. 各上級政府為適應特別需要，對財力較優之下級政府得取得協助金。

前項協助金，應列入各該下級政府之預算內。(財 33)

補助款與統籌分配稅款之比較¹³

	補助款	統籌分配稅款
主要作用	彌平地方基本收支差短	促進地區均衡發展
性質	改善垂直不公平	早期：改善水平不公平 現在：改善垂直不公平
分類	1. 一般補助款 （彌平地方收支差短） 2. 計畫補助款 （計畫效益廣、跨縣市） 3. 特別預算補助款 （921 特別預算）	1. 一般統籌：94% （1）直轄市：43% （2）縣市：39% （3）鄉鎮市：12% 2. 特別統籌：6%
主管機關	主計處	財政部

（十）公債及借款

各級政府非依法律之規定或議會之議決，不得發行公債或為 1 年以上之國內、外借款。

前項公債及借款未償餘額之限額，依公共債務法之規定辦理。

各級地方政府在國外發行公債或借款，應先經中央政府之核准。(財 34)

【財政支出面】

（一）支出須經預算

各級政府之一切支出，非經預算程序不得為之。(財 35)

立法院的預算權範圍：

憲法第 63 條規定，立法院有議決預算案的權限。而預算案的提出，依憲法第 58、59 條規定，應由行政院會議議決後，於會計年度開始 3 個月前，向立法院為之。又憲法第 70 條更進一步規定立法院對於行政院所提出預算案，不得為增加支出之提議。整體而言，預算的提出與議決，是由行政權與立法權共同來分享的。

（1）預算的調整

◎中華民國憲法第 70 條

¹³ 參閱黃明聖等，頁 678。

立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。

※釋字第 264 號

按憲法規定，行政院應提出預算案，由立法院議決之，旨在劃分預算案之提案權與議決權，使行政院在編製政府預算時能兼顧全國財政、經濟狀況與年度施政計畫之需要，並為謀求政府用度合理，避免浪費起見，委由代表人民之立法院議決之，以發揮其監督政府財政之功能。為貫徹上述意旨，憲法第七十條明文規定：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議」，以防止政府預算膨脹，致增人民之負擔。立法院第八十四會期第二十六次會議決議：「請行政院在本（七十九）年度再加發半個月公教人員年終工作獎金，以激勵士氣，其預算再行追加」，乃對於行政院所提預算案為增加支出之提議，雖係以委員提委方式作成，實質上仍與前述憲法規定抵觸，自不生效力。

憲法第 59 條規定：「行政院應將年度預算案提出於立法院。」第 63 條規定：「立法院有議決預算案之權。」第 70 條規定：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」請問：在不變動預算案總金額的原則下，立法院可否對於各機關所編列之預算數額，在科目間移動增減並追加或削減原預算之項目？

※釋字第 391 號

立法院依憲法第六十三條之規定，有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案及條約案等之權限，立法院審議各種議案之過程及方式，依其成文或不成文之議事規則規定，有應經三讀程序者（如法律案及預算案），有僅須二讀者（法律案、預算案以外之議案），更有雖經二讀，但實質上未作逐條討論即付表決者，此類議案通常為條約或國際書面協定，蓋審議時如對行政院提出之原案作條文之修改或文字之更動，勢將重開國際談判，如屬多邊公約，締約國為數甚多，重新談判殆無可能，立法機關僅有批准與否之權。所以有上述之差異，皆係因議案性質不同之故。

預算案亦有其特殊性而與法律案不同；法律案無論關係院或立法委員皆有提案權，預算案則祇許行政院提出，此其一；法律案之提出及審議並無時程之限制，預算案則因關係政府整體年度之收支，須在一定期間內完成立法程序，故提案及審議皆有其時限，此其二；除此之外，預算案法律案尚有一項本質上之區別，即法律係對不特定人（包括政府機關與一般人民）之權利義務關係所作之抽象規定，並可無限制的反覆產生其規範效力，預算案係以具體數字記載政府機關維持其正常運作及執行各項施政計畫所須之經費，每一年度實

施一次即失其效力，兩者規定之內容、拘束之對象又持續性完全不同，故預算案實質上為行政行為之一種，但基於民主憲政之原理，預算案又必須由立法機關審議通過而具有法律之形式，故有稱之為措施性法律（Massnahmegesetz）者，以有別於通常意義之法律。而現時立法院審議預算案常有在某機關之科目下，刪減總額若干元，細節由該機關自行調整之決議，亦足以證明預算案之審議與法律案有其根本之差異，在法律案則絕不允許法案通過，文字或條次由主管機關自行調整之情事。

是立法機關審議預算案具有批准行政措施即年度施政計畫之性質，其審議方式自不得比照法律案作逐條逐句之增刪修改，而對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目，實質上變動施政計畫之內容，造成政策成敗無所歸屬，政治責任難予釐清之結果，有違立法權與行政權分立之憲政原理。

又憲法第七十條規定：「立法院對行政院所提預算案不得為增加支出之提議」，立法院審議中央政府總預算案應受此一規定之限制，而立法院不得在預算案之外以委員提案方式為增加支出之提議，復經本院釋字第二六四號解釋示有案。立法委員於審議預算案時，雖不變動總預算金額，僅對各機關原編預算之數額在款項目節間作移動增減，然就被移動而增加或追加之原預算項目言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之一種，其情形與不增加總預算金額，在預算案之外，以委員提案方式為增加支出之提議，實質上亦無不同，既涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，尚非憲法之所許。至立法委員對行政院所提預算案所顯示之重要政策如不贊同時，自得就其不贊同部分，依憲法所定程序決議移請行政院變更，其相關之預算項目，自亦隨之調整；或於審議預算案時如發現有不當之支出者，復得逕盡為合理之刪減，均足達成監督施政，避免支出浮濫致增人民負擔之目的。

（2）預算的覆議與不執行

預算案經立法院審議通過及公布者為「法定預算」，但因其內容、規範對象及審議方式與法律案有所不同，故釋字第 391 號解釋以「措施性法律」稱之，已如前所述。惟憲政實務上，曾存有疑義者在於：主管機關得否依職權停止法定預算中部分支出項目之執行？其具體個案，即為曾引發台灣憲政史上重大爭議的「核四停建案」。

¹⁴本案是因新政府上台後，行政院決定停止執行核四興建預算而與

¹⁴ 83 年 7 月 12 日立法院通過興建核四相關預算，85 年 5 月 24 日立法院院會決議，立即廢止所有核能電廠興建計畫案，行政院乃於同年 6 月 12 日依憲法相關

立法院發生爭議而起，大法官最後作成釋字第 520 號解釋。在該號解釋中，大法官認為「法定預算之停止執行倘具有變更施政方針或重要政策之作用，本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，立法院應有權參與停止執行之過程」。至於立法院應如何參與？又在立法院未為參與之本案中，行政院已停建之效力如何？甚至本案最核心的關鍵，即法定預算的規範效力究竟如何？容有進一步討論的必要。

A. 法定預算的規範效力

（A）大法官的見解

預算案經立法院審議通過及公布為法定預算，形式與法律案相當，因其內容、規範對象及審議方式與法律案不同，本院釋字第三九一號解釋曾引用學術名詞稱之為措施性法律，其故在此。法定預算及行政法規之執行，均屬行政部門之職責，其間區別在於：賦予行政機關執行權限之法規，其所規定之構成要件具備，即產生一定之法律效果，若法律本身無決策裁量或選擇裁量之授權，該管機關即有義務為符合該當法律效果之行為；立法院通過之法定預算屬於對國家機關歲出、歲入及未來承諾之授權規範（參照預算法第六條至第八條），其規範效力在於設定預算執行機關得動支之上限額度與動支目的、課予執行機關必須遵循預算法規定之會計與執行政程序、並受決算程序及審計機關之監督。關於歲入之執行仍須依據各種稅法、公共債務法等相關規定，始有實現可能。而歲出法定預算之停止執行，是否當然構成違憲或違法，應分別情形而定：

（1）在未涉及國家重要政策變更且符合預算法所定條件，諸如發生特殊事故、私經濟行政因經營策略或市場因素而改變等情形，主管機關依其合義務之裁量，則尚非不得裁減經費或變動執行，是為所謂執行預算之彈性。

（2）法定預算中維持法定機關正常運作及履行其法定職務之經費，因停止執行致影響機關之存續，若仍任由主管機關裁量，即非法之所許。

規定，移請立法院覆議，案經立法院於同年 10 月 18 日決議：「原決議不予維持」，核四預算因而得以繼續執行。至 91 年政黨輪替後，行政院經審慎評估、通盤考量我國核廢料處理情形、核能安全、先進國家非核化之趨勢、有更符合公益之替代方案及為國家永續發展等因素，核四計畫不宜再續予維持，故提經行政院會議通過停止繼續興建核四。

(3) 其因法定預算之停止執行具有變更施政方針或重要政策之作用者，如停止執行之過程未經立法院參與，亦與立法部門參與決策之憲法意旨不符。

故前述執行法定預算之彈性，並非謂行政機關得自行選擇執行之項目，而無須顧及法定預算乃經立法院通過具備規範效力之事實。預算法規中有關執行歲出分配預算應分期逐級考核執行狀況並將考核報告送立法院備查（參照預算法第六十一條），執行預算時各機關、各政事及計畫或業務科目間經費流用之明文禁止（參照同法第六十二條），又各機關執行計畫預算未達全年度百分之九十者，相關主管人員依規定議處（參照中華民國八十九年八月三日行政院修正發布之行政院暨所屬各機關計畫預算執行考核獎懲作業要點第四點第二款），凡此均屬監督執行預算之機制，貫徹財政紀律之要求。

從而行政院對立法院通過之預算案如認窒礙難行而不欲按其內容執行時，於預算案公布成為法定預算前，自應依上開憲法增修條文覆議程序處理。果如聲請機關所主張，執行法定預算屬於行政權之核心領域，行政機關執行與否有自由形成之空間，則遇有立法院通過之預算案不洽其意，縱有窒礙難行之情事，儘可俟其公布成為法定預算後不予執行或另作其他裁量即可，憲法何須有預算案覆議程序之設。

依現代財政經濟理論，預算負有導引經濟發展、影響景氣循環之功能。在代議民主之憲政制度下，立法機關所具有審議預算權限，不僅係以民意代表之立場監督財政支出、減輕國民賦稅負擔，抑且經由預算之審議，實現參與國家政策及施政計畫之形成，學理上稱為國會之參與決策權。

【整理】本號解釋將法定預算分成三類：

- a. 維持法定機關正常運作及執行法定職務之經費
~行政院不可逕自停止執行預算之執行
- b. 非屬國家重要政策之變更
~行政院可逕自停止執行預算之執行
- c. 涉及國家重要政策之變更
~對於這類預算，如行政院停止執行的過程未經立法院參與，則與立法部門參與決策的憲法意旨不符。其理由如下：

- (a) 法定預算的規範效力
- (b) 立法院的參與決策權
- (c) 財政紀律的要求
- (d) 停止執行預算會破壞覆議制度

B. 程序瑕疵對停建決定效力之影響

a. 解釋文

依照憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備質詢。本件經行政院會議決議停止執行之法定預算項目，基於其對儲備能源、環境生態、產業關連之影響，並考量歷次決策過程以及一旦停止執行善後處理之複雜性，自屬國家重要政策之變更，仍須儘速補行上開程序。

b. 解釋理由書

法定預算已涉及重要政策，其變動自與非屬國家重要政策變更之單純預算變動，顯然有別，尚不能以所謂法定預算為實質行政行為，認聲請機關有裁量餘地而逕予決定並下達實施，或援引其自行訂定未經送請立法機關審查之中央機關附屬單位預算執行要點核定停辦，相關機關立法院執此指摘為片面決策，即非全無理由。…惟無論執政黨更替或行政院改組，任何施政方針或重要政策之改變仍應遵循憲法秩序所賴以維繫之權力制衡設計，以及法律所定之相關程序。蓋基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程序合法。憲法第五十七條即屬行政與立法兩權相互制衡之設計，其中同條第二款關於重要政策，立法院決議變更及行政院移請覆議之規定，雖經八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文刪除，並於該第三條第二項第三款增設立法院對行政院院長不信任投票制度，但該第五十七條之其他制衡規定基本上仍保留於增修條文第三條第二項，至有關立法院職權之憲法第六十三條規定則未更動，故公布於八十八年一月二十五日之立法院職權行使法第十六條，仍就行政院每一會期應向立法院提出施政方針及施政報告之程序加以規定，同法第十七條則定有：「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首

長應向立法院院會提出報告，並備質詢。前項情事發生時，如有立法委員提議，三十人以上連署或附議，經院會議決，亦得邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。」所謂重要事項發生，即係指發生憲法第六十三條之國家重要事項而言，所謂施政方針變更則包括政黨輪替後重要政策改變在內。針對所發生之重要事項或重要政策之改變，除其應修改法律者自須向立法院提出法律修正案，其應修改或新頒命令者應予發布並須送置於立法院外，上開條文復課予行政院向立法院報告並備質詢之義務。如前所述，法定預算皆限於一定會計年度，並非反覆實施之法律可比，毋庸提案修正，遇此情形則須由行政院院長或有關部會首長向立法院院會提出報告並備質詢，立法委員亦得主動依同條第二項決議邀請行政院院長或部會首長提出報告並備質詢。上開報告因情況緊急或不能於事前預知者外，均應於事前為之。本件停止預算之執行，已涉國家重要政策之變更而未按上述程序處理，自有瑕疵，相關機關未依其行使職權之程序通知有關首長到院報告，而採取杯葛手段，亦非維護憲政運作正常處置之道。行政院應於本解釋公布之日起，儘速補行前述報告及備詢程序，相關機關亦有聽取其報告之義務。

C. 立法院的參與決策權

若立法院於聽取報告後作成反對或其他決議，此一決議固屬對政策變更之異議，實具有確認法定預算效力之作用，與不具有拘束力僅屬建議性質之決議有間，應視其決議內容，由各有關機關選擇適當途徑解決：行政院同意接受立法院多數意見繼續執行法定預算，或由行政院與立法院朝野黨團協商達成解決方案。於不能協商達成解決方案時，各有關機關應循憲法現有機制為適當之處理，諸如：行政院院長以重要政策或施政方針未獲立法院支持，其施政欠缺民主正當性又無從實現總統之付託，自行辭職以示負責；立法院依憲法增修條文第三條第二項第三款對行政院院長提出不信任案，使其去職（不信任案一旦通過，立法院可能遭受解散，則朝野黨派正可藉此改選機會，直接訴諸民意，此亦為代議民主制度下解決重大政治衝突習見之途徑）；立法院通過興建電廠之相關法案，此種法律內容縱

然包括對具體個案而制定之條款，亦屬特殊類型法律之一種，即所謂個別性法律，並非憲法所不許。

【整理】預算的流程

A. 預算的編列及提案權：專屬於行政院

（但有關法定經費之部分會受法律之實質限制。）

B. 預算的審議權

（A）原則：屬於立法院，但行政院可提覆議

（B）限制：憲法第 70 條、J 264、391（控制支出、不得增加支出）

C. 預算的執行權

（A）原則：屬於行政部門

（B）例外：涉及重要政策之變更，行政院必須向立法院報告並備質詢，立法院可進一步依據憲法第 63 條決議，甚至以立法方式強制行政院執行預算或提出不信任案（J 520）

（二）籌編預算之原則

各級政府年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。地方政府未依前項預算籌編原則辦理或有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府應視實際情形酌予減列或減撥補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增補助款。（財 35-1）

（三）人民行使政權費用之負擔

各級政府行政區域內人民行使政權之費用，由各該政府負擔之。（財 36）

（四）各級政府支出之劃分

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）。

前項第一款及第三款如需交由下級政府執行者，其經費之負擔，除法律另有規定外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。

由中央或直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）二以上同級或不同級政府共同辦理者，其經費應由中央或各該直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）按比例分擔

之。

各級地方政府未依第 2 項及前項規定負擔應負擔之經費時，其上級政府得扣減其補助款。(財 37)

全民健康保憲法第 27 條規定一定比例之保險費應由直轄市政府補助。台北市政府認為：(1) 健保事項事由中央立法並執行，非屬地方自治事務，其支出應由中央自行負擔。(2) 縱認健保事項屬於委辦事項，其支出也應由委辦機關自行負擔。因此，台北市政府主張健保法第 27 條規定，違反財政支出劃分基本原理，明顯侵犯地方自治團體自主財政權，違反憲法保障地方自治之本旨。請問：台北市政府之主張是否有理？

~重點提示~¹⁵

- A. 憲法增修條文第 10 條所規定之「國家」應推行全民健康保險義務，係兼指中央與地方而言；
- B. 全民健康保險法雖然係中央立法並執行之事項，但同法第 27 條規定地方自治團體應補助住民之保險費規定，符合憲法前揭規定之意旨(憲法第 155 條、第 157 條及增修條文第 10 條)。
- C. 中央與地方辦理事項之財政責任分配，我國憲法並無明文定，因此，中央依據法律使地方分擔費用，除立法裁量顯有不當者外，不生牴觸憲法之問題。
- D. 憲法所定中央立法並執行事項，若交由地方自治團體執行時，其執行之行政費用應由中央負擔；
- E. 中央制定法律並規定其實施需由地方負擔經費者，於該法律制定過程中應與地方政府充分之參與。除於草擬法律時應與地方政府協商外，並應於立法程序中給予地方政府人員列席表示意見之機會。

¹⁵ ◎全民健康保憲法第 27 條（節錄）

本保險保險費之負擔，依下列規定計算之：

一 第一類被保險人：

- (一) 第八條第一項第一款第一目被保險人及其眷屬自付百分之三十，投保單位負擔百分之七十。但私立學校教職員之保險費，由被保險人及其眷屬自付百分之三十，學校負擔百分之三十五，中央或直轄市主管教育行政機關補助百分之三十五。
- (二) 第八條第一項第一款第二目及第三目被保險人及其眷屬自付百分之三十，投保單位負擔百分之六十，其餘百分之十，在省，由中央政府補助；在直轄市，由中央政府補助百分之五，直轄市政府補助百分之五。
- (三) 第八條第一項第一款第四目及第五目被保險人及其眷屬自付全額保險費。

二 第二類被保險人及其眷屬自付百分之六十，其餘百分之四十，在省，由中央政府補助；在直轄市，由直轄市政府補助。

※解釋理由書

國家為謀社會福利，應實施社會保險制度；國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度；國家應推行全民健康保險及國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列，乃憲法第一百五十五條、第一百五十七條暨憲法增修條文第十條第五項、第八項所明定之基本國策。憲法條文中使用國家一語者，在所多有，其涵義究專指中央抑兼指地方在內，應視條文規律事項性質而定，非可一概而論。憲法基本國策條款乃指導國家政策及整體國家發展之方針，不以中央應受其規範為限，憲法第一百五十五條所稱國家為謀社會福利，應實施社會保險制度，係以實施社會保險制度作為謀社會福利之主要手段。而社會福利之事項，乃國家實現人民享有人性尊嚴之生活所應盡之照顧義務，除中央外，與居民生活關係更為密切之地方自治團體自亦應共同負擔（參照地方制度法第十八條第三款第一目之規定），難謂地方自治團體對社會安全之基本國策實現無協力義務，因之國家推行全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言。八十三年八月九日公布、八十四年三月一日施行之全民健康保險法，係中央立法並執行之事項。有關執行全民健康保險制度之行政經費，依同法第六十八條全民健康保險所需之設備費用及週轉金（並人事、行政管理經費），固應由中央撥付，依憲法第一百零九條第一項第一款、第十一款暨第一百十條第一項第一款、第十款，各地方自治團體尚有辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之責任，此等義務雖不因全民健康保險之實施而免除，但其中部分亦得經由全民健康保險獲得實現。本案爭執之全民健康保險法第二十七條責由地方自治團體按一定比例計算，補助各該類被保險人負擔之保險費，非屬實施全民健康保險法之執行費用，乃指保險對象獲取保障之對價，而成為提供保險給付之財源。此項保險費除由雇主負擔及中央補助部分外，地方政府予以補助，合於憲法要求由中央與地方共同建立社會安全制度之意旨，與首揭憲法條文尚無牴觸。本院釋字第二七九號解釋亦本此意旨，認省（市）政府負擔勞工保險補助費乃其在勞工福利上應負之義務而釋示在案。

地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。前述所謂核心領域之侵害，指不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化，諸如中央代替地方編製預算或將與地方政府職掌全然無關之外交、國防等事務之經費支出，規定由地方負擔等情形而言。至於在權限劃分上依法互有協力義務，或由地方自治團體分擔經費符合事物之本質者，尚不能指為侵害財政自主權之核心領域。關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。財政收支劃分法第三十七條第一項就各級政府支出之劃分，於第一款雖規定「由中央立法並執行者，歸中央」，固非專指執行事項之行政經費而言，然法律於符合首開條件時，尚得就此事項之財政責任分配為特別規定，矧該

法第四條附表二、丙、直轄市支出項目，第十目明定社會福利支出，包括「辦理社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健等事業及補助之支出均屬之」。本案爭執之全民健康保險法第二十七條即屬此種特別規定，其支出之項目與上開財政收支劃分法附表之內容，亦相符合。至該條各款所定補助各類被保險人保險費之比例屬立法裁量事項，除顯有不當者外，尚不生牴觸憲法問題。

法律之實施須由地方負擔經費者，即如本案所涉全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與，俾利維繫地方自治團體自我負責之機制。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，並視對其財政影響程度，賦予適當之參與地位，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，且應就法案實施所需財源，於事前妥為規劃，自應遵守財政收支劃分法第三十八條之一之規定。立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。

（五）優先支應之項目

地方政府應就其基準財政收入及其他經常性之收入，優先支應下列各項支出：

- 一、地方政府編制內員額與經上級政府核定有案之人事費及相關費用。
- 二、一般經常性支出、公共設施管理維護及依法律規定必須負擔之經費。
- 三、地方基本設施或小型建設經費。
- 四、其他屬地方政府應行辦理之地方性事務經費。

地方政府依前項規定辦理後，其收入不足支應支出時，應由其所獲分配之統籌分配稅款予以優先挹注。（財 37）

（六）委託辦理經費之負擔

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。（財 38）

（七）替代財源與相對收入來源之籌妥

各級政府、立法機關制（訂）定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。（財 38-1）。