

立法院法制局專題研究報告

編號：1734

本報告僅供委員參考

中央與地方財政收支劃分相關問題之研析

法制局 莊弘仔 撰

中華民國 113 年 11 月

中央與地方財政收支劃分相關問題之研析

目 次

壹、前言	1
貳、統籌分配稅款與補助款制度	2
參、問題檢討與建議	6
一、財政收支劃分法已 25 年未修正爰應配合相關稅制檢討 以符法制及財政現況	7
二、統籌分配稅款規模應通盤檢討以應地方財政需求（垂 直財政調整）	9
三、劃一遺產及贈與稅之分成基礎	13
四、因應菸酒專賣改制之衝擊宜予調整菸酒稅之分成統籌 比例	14
五、統籌分配稅款分配機制應力求明確並兼顧各地方政府 之均衡發展（水平財政調整）	14
六、補助款規定之檢討及強化	17
七、考量相關地區之特殊性宜酌予增加其權重以利各地方 政府均衡發展	21
肆、結論	23
參考文獻	25
附錄：「中央與地方財政收支劃分相關問題之研析」專題研 究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形	30

摘 要

我國各級政府財政收支之劃分、調劑及分類，係依據財政收支劃分法，本法於民國40年6月13日制定公布，歷經10次修正，最近1次修正公布日期為88年1月25日，迄今已逾25年。考量當前地方財政因面臨自有財源偏低、支出結構僵化與債務負擔沉重等問題，致影響地方施政之推動。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，本報告爰就相關議題，提出數點修正建議，俾供本院委員問政及審查法案之參考。

中央與地方財政收支劃分相關問題之研析

壹、前言

我國各級政府財政收支之劃分，係依據財政收支劃分法(下稱本法)，本法於民國¹(下同)40年6月13日制定公布，歷經10次修正，最近1次修正公布日期為88年1月25日，迄今已逾25年。其中以最近2次之修正幅度最大，涉及制度面與財政收入結構之改變。70年修正重點，將所得稅及貨物稅全部改為中央收入，不再劃分，而使財政主導權由臺灣省政府回歸中央政府²。88年修正重點，因精省虛級化調整行政體系，而對原屬省府之財政資源重新檢討併入中央，將營業稅重新定位為國稅並增撥所得稅與貨物稅2項國稅稅收10%由中央統籌分配予地方政府³。惟自88年之後迄今，行政院及本院委員雖屢屢欲對本法進行修正，但因共識難以形成，均未能完成修法程序。

查本屆(第11屆)朝野立委及黨團針對本法已有多達22個版本提案，內容多重在擴大統籌分配稅款規模、劃一分配公式、調整稅收分成比例及檢討統籌稅款分配機制等；財政委員會並分別於第1會期及第2會期，113年6月5日及同年10月7日，邀請學者專家及各機關代表，舉辦本法修正草案公聽會(下稱第1次公聽會及第2次公聽會)。另行政院前分別於91年5月24日以院臺經字第0910085226號函⁴、96年9月26日以院臺財字第0960042342號函⁵、97年2月1日以院臺財字第0970004276號函(嗣經行政院函請同

¹ 本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

² 立法院第1屆第66會期第12次會議議案關係文書(院總第705號政府提案第1951號)，69年11月5日印發。

³ 立法院第3屆第5會期第10次會議議案關係文書(院總第705號政府提案第6155號)，87年4月18日印發。

⁴ 立法院第5屆第1會期第19次會議議案關係文書(院總第705號政府提案第8642號)，91年5月29日印發。

⁵ 立法院第6屆第6會期第5次會議議案關係文書(院總第705號政府提案第10974號)，96年10月3日印發。

意撤回)⁶、99年1月5日以院臺財字第0990090369號函⁷、101年2月23日以院臺財字第1010124666號函⁸送請本院審議本法修正草案，惟均未三讀修正通過。

次查，因應全球化與都會治理的時代趨勢，我國在98年修正「地方制度法」，同年臺北縣改制為直轄市，臺中縣與臺中市、臺南縣與臺南市、高雄縣與高雄市則合併改制為直轄市；100年元月桃園縣升格為準直轄市，103年升格為桃園市，自此我國地方政府體制正式進入包含臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市6大直轄市的新6都時代。6都版圖幾乎占全國面積三分之一，轄內市民更占全國總人口達69.65%⁹。繼此，6都新局牽動著我國整體資源分配與發展架構，而6都財政更成為落實都會治理的重要關鍵¹⁰。為能改善地方財政及配合地方改制，各級政府財政收支劃分允有通盤檢討之必要。

爰此，為因應地方改制需要、提高地方財政自主程度及建構完善財政調整制度，本報告爰就相關議題，提出數點修正建議，俾供本院委員問政之參考。

貳、統籌分配稅款與補助款制度

按本法立法目的乃為規範各級政府財政收支之劃分、調劑及分類，以確立中央與地方間的財政關係，並調整地方財政與均衡區域發展（本法第2條規定參照）。各級政府財政收支之劃分，在支出面，依其在行政區域內之職權與支出相關規範，以決定其基

⁶ 立法院第7屆第1會期第2次會議議案關係文書（院總第705號政府提案第11055號），97年2月27日印發。

⁷ 立法院第7屆第5會期第1次會議議案關係文書（院總第705號政府提案第11973號），99年2月11日印發。

⁸ 立法院第8屆第1會期第2次會議議案關係文書（院總第705號政府提案第13039號），101年2月29日印發。

⁹ 行政院/國情簡介，113年9月27日，網址：<https://www.ey.gov.tw/state/99B2E89521FC31E1/835a4dc2-2c2d-4ee0-9a36-a0629a5de9f0>，最後瀏覽日期：113年10月9日。

¹⁰ 鄭敏惠、徐仁輝，〈新6都時代地方財政的挑戰與展望〉，《研考雙月刊》，第35卷，第6期，100年12月，頁57。

本需求。在收入面，主要有國稅、直轄市稅、縣（市）稅、與鄉（鎮、市）稅之稅收分成，並訂有統籌分配稅款以及上級對下級政府的補助款制度¹¹。

我國租稅體系之分類，可區分為國稅與地方稅，憲法第 107 條規定：「左列事項，由中央立法並執行之：……六、中央財政與國稅。七、國稅與省稅、縣稅之劃分。……」是以在憲法將國稅與地方稅之權限規定由中央立法並執行，而中央也是在此一憲法規範基礎下制定財政收支劃分法，並在本法第 1 條立法目的中揭示：「本法依中華民國憲法第 10 章及第 13 章有關各條之規定制定之。」¹²依本法第 6 條規定：「稅課劃分為國稅、直轄市及縣（市）稅。」國稅由中央負責稽徵，直轄市及縣（市）稅則由直轄市及縣（市）負責稽徵，係以稽徵權責為區分，並非以收入歸屬為依據。如若以收入分配型態區分，則分為「獨立稅」、「共分稅」及「統籌分配稅」。獨立稅係指稅收由所為稽徵之政府單獨擁有（例如：證券交易稅收入全歸中央），共分稅則指稅收由不同級政府共同享有【例如：遺產稅及贈與稅，在直轄市徵起收入 50%給該直轄市；在市及鄉（鎮、市）徵起收入 80%給該市及鄉（鎮、市）】，而統籌分配稅則係由上級政府依一定規則分配下級政府（例如：所得稅收入 10%由中央統籌分配）。各種收入分配型態中，尤以統籌分配稅，因屬重要之財政調整工具，最為外界關注¹³。

依本法第 8 條規定，統籌分配稅可分為中央統籌分配稅款及縣統籌分配稅款，同法第 12 條及第 16 條之 1 規定，中央統籌分配稅

¹¹ 韋伯韜、鄧哲偉，財政收支劃分法修正之必要性，財團法人國家政策研究基金會，96 年 8 月 22 日，網址：<https://www.npf.org.tw/3/2858>，最後瀏覽日期：113 年 9 月 18 日。

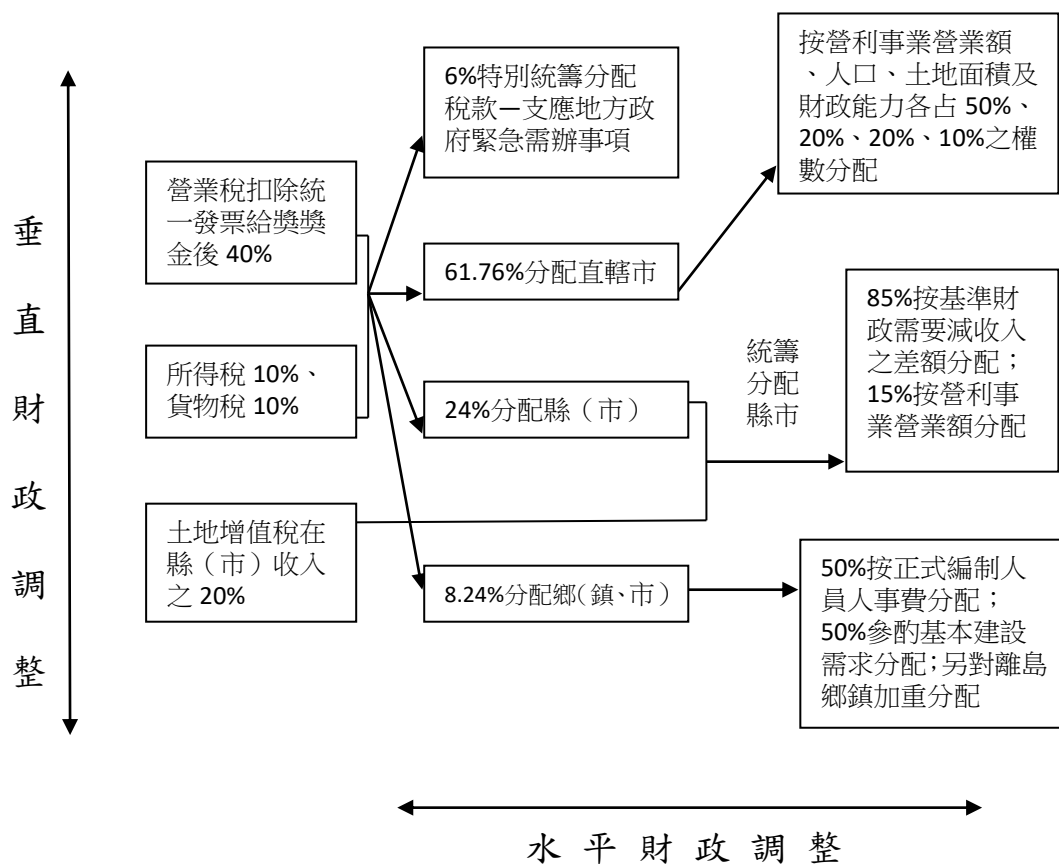
¹² 蔡孟彥，〈地方稅之徵收、界限以及後續可能發展〉，《稅務研究月刊》，第 346 期，111 年 7 月，頁 1。

¹³ 李述德，〈開創地方財政新契機—談財政收支劃分法之修正〉，《研考雙月刊》，第 33 卷，第 4 期，98 年 8 月，頁 79-80。

來自國稅部分（所得稅收入 10%、貨物稅收入 10%及營業稅收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之 40%之總額），應以 6%列為「特別統籌分配稅款」，供為支應受分配地方政府緊急及其他重大事項所需經費；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）；其中分給縣（市）之款項應另併同土地增值稅在縣（市）收入之 20%統籌分配縣（市）。縣統籌分配鄉（鎮、市）之款項（在各該縣徵起地價稅、房屋稅及契稅收入各 20%），應本調劑財政盈虛原則分配之，其中依公式分配部分，不得低於可供分配總額之 90%。另「中央統籌分配稅款分配辦法」（下稱統籌分配稅款辦法）並根據本法第 16 條之 1 第 2 項，訂有分配公式。

學理上，統籌分配稅款為水平之財政調整，補助款則為垂直之財政調整。惟現行我國統籌分配稅款之主要財源係來自國稅項目，爰主要仍屬辦理垂直財政調整，又統籌分配稅款之縣（市）分配公式，主要係以財政收支差短為分配依據，除與一般性補助款之財政收支差短（含專案補助款中類似功能）調劑功能重覆，而有簡化之必要外，亦可做水平之財政調整。

中央統籌分配稅款分配架構如下圖所示：



資料來源：本報告整理

承上，除統籌分配稅款外，地方自治團體的主要財政調整手段尚有補助款制度。依憲法第 147 條、地方制度法第 69 條及本法第 30 條規定，中央對地方自治團體得視其財政狀況予以適當之補助，俾使地方自治團體足應其財政之基本需求，以保障全國各地區住民之生活，實現全國經濟平衡發展之憲法意旨（司法院釋字第 498 號解釋理由書參照），是為補助款制度之法源依據。

查本法第 30 條第 1 項規定：「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 2 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。」是以，本法所稱補助，主要為計畫型補助。同條第 2 項規定：「前項各款補助之辦法，由行政院另定之。」其就補助相關規定，經由授權方式，則另訂有「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」（下稱補助辦法）。又，除中央對於地方的補助外，本法第 31 條規定：「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。」縣亦應對於其下之鄉（鎮、市）得酌予補助¹⁴。

參、問題檢討與建議

財政為庶政之母，缺乏健全的財政作為後盾，政府的一切施政作為將無法展開¹⁵。查本法對於各級政府支出權責僅做原則性的規定，稅課收入無法配合做適當劃分，稅基較大、有成長性的稅目皆屬國稅，其餘為地方稅。觀察 112 年各稅比重，營所稅、綜所稅占總稅收比重分別為 31.2%、21.8%，2 者合計占比重達 53.1%，營業稅占 16.6%居次，再次為證交稅 5.7%，土地稅 4.9%（土地增值稅 2.2%＋地價稅 2.7%），貨物稅 4.8%，關稅 4.4%等¹⁶，中央、地方稅收占全國稅收比重為 75%及 25%，地方稅占全國稅收的比重偏低；再以 112 年各級政府歲入淨額按政府別來檢視，中央政府占比 74.8%，直轄市政府是 18.1%，縣（市）政府只占 5.4%，鄉鎮市區公所只有 1.7%¹⁷

¹⁴ 廖欽福，〈財政收支劃分法的法律課題（三）：政府間之補助（上）〉，《稅務旬刊》，第 2025 期，96 年 12 月，頁 35-36。

¹⁵ 廖欽福，〈財政收支劃分法的法律課題（二）：財政收支劃分法之定位、構成與財政工具的運用〉，《稅務旬刊》，第 2022 期，96 年 11 月，頁 43。

¹⁶ 陳巧芸，112 年稅收徵起情形分析，財政部統計處，113 年 2 月 19 日，網址：<https://service.mof.gov.tw/public/Data/statistic/bulletin/113/112%E5%B9%B4%E7%A8%85%E6%94%B6%E5%BE%B5%E8%B5%B7%E6%83%85%E5%BD%A2.pdf>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 8 日。

¹⁷ 財政部/112 年財政統計年報，113 年 6 月 28 日，網址：<https://www.mof.gov.tw/singlehtml/285?cntId=4504666ebdd6477888094c920d537034>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 21 日。

，因此必須透過中央統籌分配稅款與補助款作縱向與橫向的調整¹⁸。據行政院主計總處表示，近年來為提升地方政府財政自主程度，中央持續透過中央統籌分配稅款與一般性補助款等財源挹注地方政府，對其挹注規模呈穩定成長，已由 103 年度新臺幣（下同）4,051 億元，大幅成長至 114 年度 7,241 億元，增加 3,190 億元或 78.7%，顯示中央相當重視與地方間之夥伴關係，並透過前述財源盡力協助地方政府¹⁹。惟查，我國 103 年全國賦稅收入 1 兆 9,761 億元，112 年全國賦稅收入達 3 兆 4,562 億元新高，增加 1 兆 4,801 億元或 74.9%²⁰，故而所增之收入，充其量乃係整體稅收增加所致。爰就相關議題，提出以下幾點修正建議：

一、財政收支劃分法已 25 年未修正爰應配合相關稅制檢討以符法制及財政現況

按法規條文應力求精簡，能省則省，可併則併，贅文宜刪，以符立法經濟之原則，用語體例則宜予以統一，力求詞語的明確²¹。復按中央法規標準法第 20 條規定：「法規有左列情形之一者，修正之：一、基於政策或事實之需要，有增減內容之必要者。二、因有關法規之修正或廢止而應配合修正者。三、規定之主管機關或執行機關已裁併或變更者。四、同一事項規定於二以上之法規，無分別存在之必要者（第 1 項）。法規修正之程序，準用本法有關法規制定之規定（第 2 項）。」

查 92 年 12 月 31 日修正公布礦業法，業已廢止礦區稅，礦區改收礦業權費及礦產權利金，爰建議應配合刪除本法第 8 條第 1 項第

¹⁸ 徐仁輝，〈稅收分成與地方財政〉，《財稅研究》，第 41 卷，第 2 期，98 年 3 月，頁 28、45。

¹⁹ 行政院主計總處，財政收支劃分法修正草案書面報告，立法院第 11 屆第 2 會期財政委員會第 1 次公聽會，113 年 10 月 7 日。

²⁰ 張韶雯，財政部：去年總稅收超徵 3860 億元 1 月證交稅年增 1.8 倍連 9 紅，鉅亨網，113 年 2 月 16 日，網址：<https://news.cnyes.com/news/id/5455582>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 9 日。

²¹ 羅傳賢，《立法程序與技術》，五南圖書出版股份有限公司，6 版 5 刷，107 年 3 月，頁 229。

9 款礦區稅²²。

次查，我國於 100 年 5 月 4 日制定公布「特種貨物及勞務稅條例」全文 26 條（即俗稱奢侈稅或特銷稅）；並自 100 年 6 月 1 日施行。依特銷稅條例第 24 條規定：「特種貨物及勞務稅為國稅，由財政部主管稽徵機關稽徵之（第 1 項）。前項稅課收入，循預算程序用於社會福利支出；其分配及運用辦法，由中央主管機關及社會福利主管機關定之（第 2 項）。」雖已明定特銷稅之稅課收入金額需循預算程序用於社會福利支出，然此種稅收指定用途，恐致使國家資金運用變得僵化缺乏彈性，值此討論本法修正之際，亦應一併列入檢討。

又查，為改善現行不動產交易稅制缺失，健全不動產稅制，促使房屋、土地交易正常化，所得稅法於 104 年 6 月 24 日修正公布，增訂第 4 條之 4，明定自 105 年 1 月 1 日起交易房屋、房屋及其坐落基地或依法得核發建造執照之土地，其交易所得應依第 14 條之 4 至第 14 條之 8 及第 24 條之 5 規定課徵所得稅（即所謂房地合一稅）。其後於 110 年 4 月 28 日，配合修正條文第 24 條之 5 修正營利事業之房屋、土地交易所得採分開計算稅額，明定營利事業交易取得以設定地上權方式之房屋使用權視為房屋交易，以資一致；個人或營利事業交易預售屋及其坐落基地，係以將來取得房屋、土地之權利為交易標的者視同房屋、土地交易；並自 110 年 7 月 1 日施行。

根據財政部統計資料庫資料顯示，個人房地合一稅年年攀升，107 年僅 27.9 億元，110 年攀升到 245.7 億元，111 年更一舉衝高到 382 億元，112 年則寫下歷史新高的 395.3 億元，反映適用房地合一的件數越來越多，同時房價大漲也帶動稅收增加²³。然本法所定所得稅收入 10% 列為中央統籌分配稅款，乃係房地合一稅制修正前

²² 參行政院 101 年函請本院審議之修正草案第 8 條說明，同註 8。

²³ 朱曼寧，房價大漲！112 年房地合一稅 395 億創新高 台中市 7 連霸，經濟日報，113 年 1 月 12 日，網址：<https://money.udn.com/money/story/6710/7704075>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 21 日。

所定，房地合一稅制改革後造成所得稅稅收大幅增加，此稅制改革造成之變化，實亦應在本法稅收分配中併同列入考量。

二、統籌分配稅款規模應通盤檢討以應地方財政需求（垂直財政調整）

查我國稅源掌握與分配方法皆由中央立法，較大宗的稅收（例如所得稅及營業稅）歸中央政府，地方政府僅在少數地方租稅方面擁有有限的稅基調整權力。故我國財政面臨之問題，常被稱為「患寡又患不均」，寡是指財政收入不足支應其施政需求支出，造成「財政缺口」；不均則是指各政府間稅收分配之不均，或稱為「財政差異」。財政差異又可區分為 1、「垂直財政差異」：係指中央與地方財政之不均；2、「水平財政差異」：係指各縣（市）間以及新 6 都與各縣（市）之財政差異²⁴。

本法已長達 25 年未曾依政治發展及環境變遷做必要之修正，本法第 8 條及第 12 條以一套極為複雜的分配公式，將稅收分配與中央及地方，按該分配公式絕大部分的稅收劃分予中央，僅有少數稅收分配與地方²⁵。蓋現行法係以中央分配優先的機制設計，對於地方發展的財政需求，則以補助為原則；中央對於地方自有財源之增加，似多有顧慮，致遲遲未能完成修正²⁶。行政院 101 年 2 月 23 日以院臺財字第 1010124666 號函送請本院審議本法修正草案，以「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」等原則為縣市升格定調²⁷，惟並未修正通過，新 6

²⁴ 徐仁輝，財政收支劃分法修正案研究，財團法人國家政策研究基金會，96 年 11 月 13 日，網址：<http://www.npf.org.tw/2/3532>，最後瀏覽日期，113 年 9 月 18 日。

²⁵ 陳汶津，〈從地方自治團體財政自主權探討地方稅〉，《成大法學》，第 43 期，111 年 6 月，頁 35-36。

²⁶ 中國地方自治雜誌社社論，〈再論財劃法修正的必要性〉，《中國地方自治》，第 77 卷，第 7 期，113 年 7 月，頁 1。

²⁷ 立法院第 8 屆第 1 會期第 2 次會議議案關係文書（院總第 705 號政府提案第 13039 號），同註

都無法獲得充裕的財政資源移轉。

國外類似我國中央統籌分配稅款制度，主要有日本的「地方分配（交付）稅制度(Local Allocation Tax Grants)」，美國與德國實施的「稅收分成制度(General Revenue Sharing)」等。日本中央與地方財政分配與調節機制，包含「地方分配（交付）稅」、「中央對地方之財政補助制度」及「地方讓與稅」等。地方分配（交付）稅係中央就國稅中若干稅目提撥，供地方自治團體使用，從財源而言，類似我國中央統籌分配稅款；中央對地方之財政補助調節機制近似中央對地方之計畫性補助；地方讓與稅係指原屬地方財源之稅收目(包括汽油、液態瓦斯稅、汽車、飛機燃油稅等)，為配合方便徵收之原則而由中央代徵，依各種標準分配予地方自治團體。日本於昭和 29 年(1954 年)制定地方分配（交付）稅法，目的在調整地方政府間財力不均衡，保障全國各地方政府確保一定水準行政工作所需財源及一般性財源，依據地方分配（交付）稅法第 6 條規定，地方分配（交付）稅來自所得稅及法人所得稅的 33.1%、酒稅的 50%、消費稅的 19.5%及地方法人所得稅全額。同法第 6 條之 2 規定，地方分配（交付）稅總額再區分為普通分配（交付）稅(占總分配稅 94%)和特別分配（交付）稅(占總分配稅額 6%)²⁸。對比我國 112 年度中央、地方稅收占全國稅收比重為 75%及 25%，日本中央、地方稅收占全國稅收比重為 64%及 36%。

我國歷經地方改制，直轄市從 2 都變成 6 都，中央與地方的結構，從過去的 2 都 22 縣(市)，到現在的 6 都 16 縣(市)，但是中央統籌分配稅款的來源依舊停留在 25 年前的所得稅 10%、貨物稅 10%、營業稅 40%。利用統籌分配稅，其憲法上的理由，主要在於區域均衡的達成，全國各地區域住民，能有相同的公共服務。進言之，

8。

²⁸ 游適銘，〈日本財政與地方交付稅對我國財政收支劃分之借鏡〉，《財稅研究》，第 48 卷，第 3 期，108 年 5 月，頁 133、138-139；鄭景文，〈日本地方財政之現況與課題〉，《財稅研究》，第 47 卷，第 4 期，107 年 7 月，頁 110-111。

人民有依法律納稅的義務，此種義務乃是依據量能原則負擔，亦即依據個人不同的經濟能力加以負擔，租稅不因居住地區之不同而有差異，也不會因為國家所給予公共服務的不同而有所差異，因此，人民有權要求相同服務水準的公共服務。再者，憲法保障人民有居住、遷徙的自由，其前提在於全國各地應有相同的公共服務水平，否則，城鄉差距過大，人們往往為了醫療、教育、交通等因素，被迫移居，根本無法享有真正的居住、遷徙的自由。是以，統籌分配稅與憲法上基本人權的關連，涉及憲法上第 7 條的平等權以及憲法第 10 條之居住遷徙自由，更與地方自治與地方財政自主的實踐，息息相關。鑒於中央統籌分配稅款為地方政府間橫向之財政調劑工具，應兼顧均衡區域發展與既有財源保障之雙重目標，然現行的財源已經無法滿足地方發展的需要，足見中央統籌稅款確需進一步把餅做大，並應併同考量事權及支出劃分(錢權同時下放)，乃屬當然。

本屆朝野立委及黨團各修法版本中，多有涉及增加中央釋出財源，希望擴大中央統籌分配稅款規模，其中台灣民眾黨黨團及國民黨黨團版本(民進黨黨團並無提案)，按 112 年度稅收實徵數推估，國民黨黨團提案估計增加中央釋出財源達 5,777 億元，台灣民眾黨黨團版本則為 2,775 億元²⁹。

在擴大統籌分配稅款規模方面，有黨團表示，本法從 88 年精省前中央與地方收入占全國總收入比例為 60%比 40%，至精省後以 112 年最新資料來看，兩者之收入比例增為 75%比 25%。換言之，中央透過精省修法多拿走全國總收入的 15%，不但集權又集錢，嚴重傷害了地方財政，且不符地方制度法的自治精神，應把精省後多拿的 15% 收入還給地方，提案³⁰修正應以所得稅總收入 25%、營業稅總收入減除統一發票給獎獎金後之全部收入及貨物稅 10%，由中央統籌分配；

²⁹ 張璦，財劃法 25 年修不了 一篇看懂中央、地方吵什麼，中央社，113 年 6 月 16 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202406160066.aspx>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 18 日。

³⁰ 立法院第 11 屆第 1 會期第 11 次會議議案關係文書(院總第 20 號委員提案第 11003807 號)，113 年 4 月 24 日印發。

另考量土地增值稅為地方稅，且為地方政府努力施政後之成果，收入應回歸各地方政府，且為劃一直轄市與縣（市）分配基礎，土地增值稅稅收應全數給予直轄市、縣（市）。

另有黨團版本³¹則提出所得稅中個人綜合所得稅總收入 10%、營業稅總收入減除 1.5%稽徵經費及依法提撥之統一發票給獎獎金後之全部收入，以及菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣（市）徵起收入減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 19%，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 2 縣徵起收入減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 80%分配各該縣，其餘收入全部由中央統籌分配；土地增值稅目前在縣（市）徵起收入之 20%應繳由中央統籌分配縣（市）部分，改為全歸地方³²。

中興大學國家政策與公共事務研究所紀和均助理教授則建議，擴大營業稅撥入中央統籌分配款的比例由 40%提高到 100%；或者將營業稅直接回歸地方稅類別，並明定直轄市營業稅的部分比例劃入中央統籌分配款中，且將所得稅的劃入比例提高到 20%；另建議成立地方財政委員會，於國會立法或修法前，先就影響地方財政之虞者，進行中央與地方溝通協調，中央下放地方公共任務時，宜錢權相當，避免地方財政困難。成功大學經濟學系蔡群立教授認為，在討論財劃法財源收入劃分修正的同時，也要全盤考量地方制度整體規劃，需併同考量公共債務法、地方稅法、地方制度法及行政區劃法等之修正，才有完整的配套措施；當前財政收支劃分，垂直的分配尚非當務之急，應該要審慎評估多方的影響變化後，再進行修正。臺大法律學系教授柯格鐘認為，統籌稅款只是本法問題之一，重點在於事權劃分。地方自治係憲法保障制度，事務權、人事權及財政權均屬地方固有權限，其財政權

³¹ 立法院第 11 屆第 1 會期第 10 次會議議案關係文書(院總第 20 號委員提案第 11003471 號)，113 年 4 月 17 日印發。

³² 邱琮皓，財劃法翻修 14 版本攻防，經濟日報，113 年 5 月 20 日，網址：<https://money.udn.com/money/story/6710/7974611>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 18 日。

旨在支持事務權及人事權。逢甲大學會計學系助教伍大開表示，政府收支係一體兩面，各級政府收入與權責應一併檢討，爰修法應一併檢討地方支出責任，惟其調整幅度宜小於統籌稅款增加幅度，方能實質增加地方財源。政治大學財政學系賴育邦教授則認為，財政的分權跟財政的集權並不是全有或全無，而是比較像是光譜的分配，取決於國家的財政體制較趨近光譜的哪一端；在聯邦制的國家，例如美國、加拿大、德國等，因是分權制的國家，故而中央政府預算的比例大概都占 50%或 60%；然若是單一國家體制的國家，例如英國、法國等，中央政府的預算支出就會占 70%或 80%以上³³。

三、劃一遺產及贈與稅之分成基礎

本法第 8 條第 3 項規定：「第 1 項第 2 款之遺產及贈與稅，應以在直轄市徵起之收入 50%給該直轄市；在市徵起之收入 80%給該市；在鄉(鎮、市)徵起之收入 80%給該鄉(鎮、市)。」遺產及贈與稅在直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)徵起分成之比例為何不同？為何縣徵起的部分無分成？立法理由均未見說明。

為劃一遺產及贈與稅之分成基礎，遺產及贈與稅分給直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)之成數建議應予一致。有黨團³⁴及委員³⁵提案遺產及贈與稅由目前直轄市分得 50%、市及鄉(鎮、市)分得 80%，修正為直轄市、市及鄉(鎮、市)均分得百分之 60%，可供參考。

³³ 立法院第 11 屆第 2 會期「財政收支劃分法修正草案」公聽會報告，立法院財政委員會彙編，113 年 10 月，頁 7、12、16-17、20、57。

³⁴ 立法院第 11 屆第 1 會期第 10 次會議議案關係文書(院總第 20 號委員提案第 11003471 號)，同註 31。

³⁵ 立法院第 11 屆第 1 會期第 8 次會議議案關係文書(院總第 20 號委員提案第 11002756 號)，113 年 4 月 3 日印發；立法院第 11 屆第 1 會期第 6 次會議議案關係文書(院總第 20 號委員提案第 11001662 號)，113 年 3 月 22 日印發。

四、因應菸酒專賣改制之衝擊宜予調整菸酒稅之分成統籌比例

查我國於 91 年廢止菸酒專賣制度後，頒布「菸酒管理法」及「菸酒稅法」取代「臺灣省內菸酒專賣暫行條例」，菸酒改為課徵關稅、菸酒稅及菸品健康福利捐，取消公賣利益回歸稅制，菸酒市場開放民營。自此之後，菸酒管理制度展開新紀元，消費者可自由選擇喜好的臺灣品牌，以及國外進口的各式菸酒³⁶。菸酒稅法自 91 年施行後，中央稅收增加而金門縣財政短收 212 億餘元，造成嚴重財政負擔，112 年不得不停辦 23 項重大建設計畫合計 102 億元³⁷。為因應菸酒專賣改制對金門及連江 2 縣財政所造成之衝擊，現行菸酒稅之分成統籌比例實有調整修正之必要。

有黨團³⁸及委員³⁹提案，菸酒稅在直轄市及臺灣省各縣（市）徵起收入減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 19%，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 2 縣徵起收入減除 1%作為稽徵及查緝經費後之 80%分配各該縣，其餘收入均列為中央統籌分配稅款分配直轄市及縣（市），可供參考。

五、統籌分配稅款分配機制應力求明確並兼顧各地方政府之均衡發展（水平財政調整）

為滿足地方政府基準財政需要，調整地方政府間水平財政失衡狀況，行政院曾責成財政部及主計總處分別於 88 年及 89 年訂定「統

³⁶ 國家發展委員會檔案管理局，臺灣菸酒事業：從專賣到自由化經營，第 193 期，112 年 7 月 17 日，網址：<https://www.archives.gov.tw/ALohas/ALohasColumn.aspx?c=2809>，最後瀏覽日期：113 年 9 月 26 日。

³⁷ 金門縣政府，財政收支劃分法修正草案書面報告，立法院第 11 屆第 2 會期財政委員會第 1 次公聽會，113 年 10 月 7 日。

³⁸ 立法院第 11 屆第 1 會期第 10 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11003471 號），同註 31。

³⁹ 立法院第 11 屆第 1 會期第 8 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11002756 號），同註 35；立法院第 11 屆第 1 會期第 12 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11003734 號），113 年 5 月 1 日印發。

籌分配稅款辦法」及「補助辦法」，以期減少直轄市與縣（市）政府對財政收入分配所引發之爭議，進而保障地方財政收入的相對充足性與穩定性。惟查，上述「統籌分配稅款辦法」之統籌分配公式向來仍爭議不斷⁴⁰。

在水平財政調整方面，可分為3個層次，首先，依本法第16條之1第2項第1款規定，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）。其次，依「統籌分配稅款辦法」第7條第1項規定，普通統籌分配稅款應以總額之61.76%分配直轄市、24%分配縣（市）、8.24%分配鄉（鎮、市）。最後，再依同辦法第8條至第10條規定之各別公式，分別分配給給直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）。

統籌分配稅款爭議問題之癥結，除在於現行法規定之中央統籌分配稅款規模受限，爰應擴大中央統籌分配稅款規模之外，國稅統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之「統籌分配稅款辦法」，係屬法規命令，法律保障恐未臻周延，也易流於政治角力之想像⁴¹。查本法第16條之1第2項規定：「稅課由中央統籌分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之款項，其統籌分配稅款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……。」其核屬國家財政重要事項，是否應遵守嚴格意義的法律保留，本院過去即有委員提出「中央統籌分配稅法草案」

⁴⁰ 舉例說，北高兩直轄市對直轄市間統籌分配公式向來爭議不斷。為解決兩直轄市財政收入失衡問題，行政院曾於90年8月31日核定財政部所擬具「中央統籌分配稅款分配辦法」部分修正條文草案，將原按營業額、人口、土地面積、財政能力60%、15%、15%、10%比例分配，改為50%、20%、20%、10%，依調整後比例計算，高雄市分配金額增加13.91億元。事後，爭議仍未消除，導致臺北市於91年提出財劃法修正草案。臺北市91年所提財劃法修正草案，係維持北市中央統籌分配稅款不變前提下，將營業稅提撥比率由40%增為50%，所得稅及貨物稅提撥比率由10%增為30%，合計可增加中央統籌分配稅款1,500億元。同時，減少1,000億元一般型補助款金額，並調整補助款機制，以利提高地方財政自主性。林向愷，〈五都選後中央與地方財政關係〉，《社區發展季刊》，第134期，100年6月，頁25-37。

⁴¹ 李述德，同註13，頁80。

提案⁴²。

又按司法院釋字第 550 號解釋文指出：「……制定過程中應予地方政府充分之參與。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，以避免有片面決策可能造成之不合理情形……。」故而，分配方法宜應遵循上述意旨，強化地方自治團體的程序參與及協商，而非由中央單獨決定⁴³。現行統籌分配稅款辦法雖歷經各界討論後修正 20 餘次，看似頗為公允，然究其內容多為第 17 條施行期間之修正；況洽商會議的結果對行政機關並不具法律拘束力，將流於形式，難以發揮其功能；此外，現行有關中央統籌分配稅款制度為適應直轄市與縣(市)間組織型態、業務職掌及經費負擔之差異，採取比例入法之方式已難以因應地方改制⁴⁴。

準此，正本清源之道，此等重大爭議的財政分配議題，似應以法律保留方式提昇到法律層級較佳，則可能另制定「統籌分配稅法」，或將統籌分配稅款辦法之重要分配公式、各項分配指標及分配權數等，本透明化及公式化分配原則，直接明定於本法中，以符層級化法律保留原則，並兼顧各地方政府之財源需求及公平性。

有黨團提案⁴⁵，中央統籌分配稅款分配以公式設算入法（以總額 94%列為普通統籌分配稅款，其餘 6%列為特別統籌分配稅款）；並劃一直轄市及縣（市）之普通統籌分配稅款分配方式：1. 可供分配款項 15%，按所得能力優先分配縣（市）；2. 可供分配款項 11%，直轄市及縣（市）均分，保障基本財政需求；3. 可供分配款項 67%，按人口數比例分配直轄市、縣（市）；4. 可供分配款項 4%，分配給鄉

⁴² 參酌立法院第 3 屆第 5 會期第 11 次會議議案關係文書(院總第 1644 號委員提案第 2155 號)，87 年 4 月 22 日印發。

⁴³ 廖欽福，〈財政收支劃分法的法律課題（四）：統籌分配稅（上）〉，《稅務旬刊》，第 2037 期，97 年 4 月，頁 46。

⁴⁴ 莊弘仔，〈統籌分配稅款與補助款劃分問題之研析（編號：A00975）〉，臺北市，立法院法制局，101 年 3 月，頁 23-25。

⁴⁵ 立法院第 11 屆第 1 會期第 11 次會議議案關係文書(院總第 20 號委員提案第 11003807 號)，同註 30。

(鎮、市);5. 鑒於臺北市身為首都與國際金融重鎮，兼負較大責任，明定保留可供分配款項 3%予臺北市。

另有黨團提案⁴⁶，中央統籌分配稅款，應以總額 98%列為普通統籌分配稅款；其餘 2%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. 總額 94%，按公式分配：（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；（2）依前述設算分配後之賸餘款項，80%按各該直轄市及縣（市）最有利指標公式分配；（3）前述賸餘之 20%款項，應參酌各該直轄市及縣（市）財政努力及績效分配。2. 總額 6%，專款作為保障財源。並建議增設中央統籌分配稅款分配委員會；相關指標及計算公式，由該委員會定之。

政治大學財政學系羅光達教授認為，現行統籌分配稅款既患寡又患不均，統籌分配稅款跟稅收分成是用來解決不足的問題，而補助款因為可能是專案性的、有計畫性的，所以可以解決不均的問題，建議統籌分配稅款的分配公式必須要簡化具一致性，先解決不足的問題，再來考慮不均的現象⁴⁷。

六、補助款規定之檢討及強化

地方財源不足而須高度仰賴中央政府的補助，一直是我國地方自治制度長久以來的問題⁴⁸。查本法第 30 條第 1 項明定，中央得酌予補助地方政府之事項以：1. 計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目；2. 跨越直轄市、縣（市）或 2 以上縣（市）之建設計畫；

⁴⁶ 立法院第 11 屆第 1 會期第 10 次會議議案關係文書(院總第 20 號委員提案第 11003471 號)，同註 31。

⁴⁷ 立法院第 11 屆第 2 會期「財政收支劃分法修正草案」公聽會報告，立法院財政委員會彙編，同註 33，頁 13。

⁴⁸ 學理上批判文獻甚多，如柯格鐘，〈財政權限劃分與地方課稅〉、范文清，〈地方財政制度〉，同收於陳清秀、蔡志方主編，《地方自治法》，新學林出版股份有限公司，2 版，110 年 12 月 10 日，頁 297-370 及頁 371-398；黃錦堂，《地方制度法論》，元照出版有限公司，3 版，頁 526 以下，109 年 12 月 10 日。

3. 具有示範性作用之重大建設計畫；4. 因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。核其內容，本法所稱補助，主要乃係計畫型補助；其相關補助之規定，同條第 2 項授權行政院另訂有「補助辦法」，目前關於補助的詳細規定，皆以補助辦法為主。「補助辦法」的訂定雖於法有據。然而，是否法律保留的要求不足，或屬於空白授權違反授權明確性原則，或有逾越法律授權範圍等，則有待檢討⁴⁹。

按本法第 30 條第 1 項所列中央得酌予補助地方僅列上開 4 款事項，並屬計畫型補助範疇。然查，「補助辦法」第 3 條規定：「中央為謀全國之經濟平衡發展，得視直轄市及縣（市）政府財政收支狀況，由國庫就下列事項酌予補助：一、一般性補助款補助事項，包括直轄市、準用直轄市規定之縣及縣（市）基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費。二、計畫型補助款之補助範圍，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，需由直轄市或縣（市）政府配合辦理之事項。三、中央對於直轄市及縣（市）政府重大事項之專案補助款（第 1 項）。中央對下列事項應優先予以補助：一、前項第 1 款規定之直轄市、準用直轄市規定之縣及縣（市）基本財政收支差短。二、對於跨區域之建設計畫或合作事項（第 2 項）。」進步言之，「補助辦法」第 3 條所列除本法所定之「計畫型補助款」外，另定有所謂「一般性補助款」，其補助事項包括「基本財政收支差短之一般補助」及「教育、社會福利及基本設施等一般補助」兩大類，則已逾越上揭中央得補助地方 4 款事項之法授權範圍。

再者，「補助辦法」第 3 條第 2 項規定：中央對前項第 1 款規定之基本財政收支差短，應優先予以補助，亦即，對於「基本財政收

⁴⁹ 廖欽福，〈財政收支劃分法的法律課題(三)：政府間之補助(上)〉，同註 14，頁 36。

支差短補助」的辦理順序甚且優先於本法第 30 條所定 4 款計畫型補助事項。凡此，「補助辦法」所規定的一般性補助事項及補助項目優先順序，均已逾越本法第 30 條的授權範圍，明顯有違法律保留原則，僅能牽強解釋係引用地方制度法第 69 條⁵⁰所定「對於財力較差之地方政府應酌予補助」，然易致補助款性質與法律適用產生混淆、不明確情形，故基本上若欲維持該機制，則應於本法配合補正其法源⁵¹。

又查，行政院主計總處編列「一般補助」科目，其主要目的在於平衡地方基本財政的差短，與統籌分配稅款似有功能重疊之嫌。根據補助辦法第 2 條規定，基本財政收支差短的計算，乃是扣除地方所獲分配之「中央統籌分配稅款」後之餘額，故統籌分配稅透過稅收分成與統籌分配的結果，亦會影響「一般補助款」的多寡。統籌分配稅款與一般補助款制度，均具有平衡各級政府間垂直財政差異以及同級政府間水平財政差異的功能，而其間之主要區別則在於財源的不同。因此，不論從法制或體制上來看，統籌分配稅與一般補助款制度同為中央對地方政府調劑盈虛的工具，似有功能重疊之嫌。又此一般性補助除具有一般性實質救濟的意義外，並存在有指定用途的特殊救濟意涵，但框住補助用途的方式，有違一般補助係總額補助而不應限定用途的理念，有礙於地方資金的靈活運用⁵²。詳言之，一般性補助既係屬地方基本財政需求彌補之性質，卻又將大部分經費限定用於教育、社會福利及基本設施，或甚至演變成指定細項用途，並未符由地方政府依其施政優先順序運用之地方自治精

⁵⁰ 地方制度法第 69 條規定：「各上級政府為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助；對財力較優之地方政府，得取得協助金（第 1 項）。各級地方政府有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府得酌減其補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增其補助款（第 2 項）。第 1 項補助須明定補助項目、補助對象、補助比率及處理原則；其補助辦法，分別由行政院或縣定之（第 3 項）。」

⁵¹ 莊弘仔，同註 44，頁 27-29。

⁵² 黃耀輝、羅時萬，〈我國財政移轉制度之探討與改革〉，《財稅研究》，第 40 卷，第 1 期，97 年 1 月，頁 86、96。

神，無以賦予及養成地方政府更高財政自主權⁵³。

另觀，「計畫型補助款」與統籌分配稅款不但財源不同，而且其功能與特性亦不相同。由於地方自主財源普遍不足，許多地方政府須依賴上級政府補助，方能支應基本的人事費用與法定支出需求，對於發展地方經濟之重大建設執行，無力推動。換言之，地方政府經常門支出已嚴重排擠資本門需求。就資本門支出所編列計劃內容而言，談不上有重大建設，更遑論對地方經濟發展之助益。雖現行「中央統籌分配稅款」的功能，在平衡地方基本收支差短之外，亦有對基本建設經費之補助，然為鼓勵地方政府提出優質的經建計劃，發展地方經濟，尚須藉由「計畫型補助」制度之設計，以彌補上述地方重大建設之不足⁵⁴。90 年度行政院就中央對地方的補助制度作大幅度的變革，除了該「補助辦法」外，另將中央各機關原編列補助地方計畫型補助款全面檢討，並將其中屬於對地方一般經常性支出、基層建設、小型工程等非屬本法第 30 條所規定，即不屬計畫涵蓋面廣、跨越 2 個以上縣市、具示範性作用、因應中央重大政策或建設等 4 項原則之補助款，調整由行政院直接補助臺灣省各縣市；即對「一般性補助款」及「計畫型補助款」作了較明確的劃分，具財政補助性質之一般性補助款由行政院編列並撥付，計畫型補助款則由中央各部會負責⁵⁵。

財政部於第 2 次公聽會表示：為協助地方財政，強化中央與地方夥伴關係，中央持續透過統籌稅款及一般性補助款等財源挹注，近年地方財政不足問題 已有明顯改善……云云⁵⁶。然而，長期而言，為改善資源使用效率與功能，整合運用並予以制度化與透明化，似宜將「一般性補助款」併入「統籌分配稅款」的系統中，朝向制度

⁵³ 徐仁輝，財政收支劃分法修正案研究，同註 24；莊弘仔，同註 44，頁 25-26。

⁵⁴ 同前註。

⁵⁵ 李泰興，中央對地方補助制度之檢討與改進，網址：<http://www.bas-association.org.tw/catalog/arts/09402018.pdf>，最後瀏覽日期，113 年 10 月 4 日。

⁵⁶ 財政部，財政收支劃分法修正草案書面報告，立法院第 11 屆第 2 會期財政委員會第 1 次公聽會，113 年 10 月 7 日。

簡化，以落實地方自治。

有關補助款規定，有黨團提案⁵⁷，為強化補助制度規範，增訂本法修正施行後，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 1 年度預算編列數，保障地方政府財源。另有黨團提案⁵⁸，明定中央為謀全國之經濟平衡發展，得編列一般性補助款及計畫型補助款，補助直轄市政府及縣（市）政府。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 1 年度所得稅總收入 10%及貨物稅總收入 10%之合計數。（二）定明一般性補助款之分配項目及計算基準。（三）調整計畫型補助款之補助項目。

臺灣大學法律學系柯格鐘教授認為，現行普通統籌分配稅款加一般型補助款雖為財政調整政策上的工具，然而，學理上補助款不應列入其中，因為補助款本身就有計畫性、針對性，補助辦法即定有計畫型補助款。換言之，我國實務上係將一般型補助款列入地方自治團體之自有財源，但理論上應該將補助款排除在財政調整制度範圍之外。臺北商業大學財政稅務系羅時萬副教授及逢甲大學會計學系伍大開助理教授亦均表示，現行一般補助款及統籌分配稅款均有衡平地方發展，滿足地方政府財政需要之公平目的，誠屬功能重複，宜將一般補助款統整併入統籌分配稅款規範⁵⁹。

七、考量相關地區之特殊性宜酌予增加其權重以利各地方政府均衡發展

查金門縣政府於第 2 次公聽會表示：本島許多縣市將軌道建設

⁵⁷ 立法院第 11 屆第 1 會期第 11 次會議議案關係文書(院總第 20 號委員提案第 11003807 號)，同註 30。

⁵⁸ 立法院第 11 屆第 1 會期第 10 次會議議案關係文書(院總第 20 號委員提案第 11003471 號)，同註 31。

⁵⁹ 立法院第 11 屆第 2 會期「財政收支劃分法修正草案」公聽會報告，立法院財政委員會彙編，同註 33，頁 17、20-21、81。

列為發展重點，但是離島許多基礎道路卻還沒完成，例如，金門機場與港口連接道路只完成三分之一，新北市淡江大橋、屏東縣內鵬灣跨海大橋、澎湖縣澎湖跨海大橋縣境國道其所有之建設及管理支出由中央負擔，但橋樑規模更大、工程難度及工程造價更高的金門大橋卻由金門縣負擔二分之一近 50 億元工程經費，之後的管理經費更全數由金門縣負擔，凸顯區域發展不均衡與不公平，建議修法加重離島基礎建設之財源分配。臺南市政府亦表示：現行營利事業營業額設算權重高達 50%，係以總機構稅籍登記所在地計算，南部科學園區臺南園區 112 年營業額雖較 110 年增加 4,938 億元，然因工廠總機構未登記於該市，致該市統籌分配稅款未享有應有獲配金額，爰建議應將營利事業營業額設算權重降低，並將科學園區所在地產值以外加權重方式計算，以平衡地方政府在營利事業營業額未享有應有獲配金額⁶⁰。

基於離島地區土地面積及人口占比甚小，所占權數極低，惟其各項基本設施興(整)建成本，因地域之故較本島為高；商港所在地之直轄市政府、縣(市)政府因商港建設費廢除，致影響其財政收入；工業港區所在地之直轄市、縣(市)政府必須獨自承受工業港區對於地方環境、交通、治安與衛生等所造成之衝擊與財政負擔。鑒於我國各地之自然條件與人文環境不一，工商發展程度有別，致影響地方政府間之財政盈虛與施政能量，考量其貢獻度並避免分配不公，故須在經費設算時予以加計權數方式增加基本設施經費之統籌分配稅款或補助補助款分配金額，方能符合實際需要⁶¹。

有黨團提案⁶²，普通統籌分配稅款分配公式中，可供分配款項 67%，按人口數比例分配直轄市、縣(市)之部分，考量各地方政府

⁶⁰ 金門縣政府、臺南市政府，財政收支劃分法修正草案書面報告，立法院第 11 屆第 2 會期財政委員會第 1 次公聽會，113 年 10 月 7 日。

⁶¹ 莊弘仔，同註 44，頁 29-30。

⁶² 立法院第 11 屆第 1 會期第 11 次會議議案關係文書(院總第 20 號委員提案第 11003807 號)，同註 30。

人口數落差大，新北市人口數最多，占全國人口數比例約為 17%，而離島（金門、馬祖、澎湖）人口數少，僅占全國人口數比例約 1%，爰增訂定額提撥直轄市人口數最高者獲配數之 2%之款項，由直轄市人口數在 300 萬人以上者按其人口比例分擔，再平均分配離島 3 個縣市，以補充離島財源。

另有黨團提案⁶³，中央為謀全國之經濟平衡發展，得編列一般性補助款及計畫型補助款，補助直轄市政府及縣（市）政府。另對於直轄市政府及縣（市）政府之重大或緊急事項，得編列經費給予補助。

亦有委員提案⁶⁴，因國土計畫法通過，「農業發展地區」及「國土保育區」將受其限制不得作為其他使用，為提升鄉村地區競爭力、維持地方資產價值、確保糧食安全及供水穩定原則，在國土計畫法國土功能劃分分類中的農業發展地區第一類、第二類及國土保育區第一類，應優先各以一定比例分配直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市），補足基本財政需要。

再者，委員提案⁶⁵，地方政府配合國家政策設置高污染產業，經濟成長貢獻全國，污染卻阻礙該地發展，爰將「配合國家政策設置高污染產業情形且空氣污染指數較高」增列為中央統籌分配稅款之分配指標，由主管機關研訂公式以為分配標準。

肆、結論

財政部於第2次公聽會表示已著手研議本法修正草案，參酌地方

⁶³ 立法院第 11 屆第 1 會期第 10 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11003471 號），同註 31。

⁶⁴ 立法院第 11 屆第 1 會期第 10 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11003339 號），113 年 4 月 17 日印發。

⁶⁵ 立法院第 11 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11000624 號），113 年 2 月 27 日印發。

政府及各界所提建議，未來修法擬依：一、提升財政自主：檢討事權調整，擴大統籌稅款規模，並搭配一般性補助款釋出財源。二、劃一分配基礎：直轄市及縣市均按同一公式分配，以維持財政立足點平等，避免地方財政差距擴大。三、調劑財政盈虛：優先彌補基準（本）財政收支差額⁶⁶，縣市整體淨增數高於直轄市，發揮調劑地方財政盈虛功能。四、保障既有財源：研議財源保障機制，維護既有獲配財源。五、精進分配機制：透過統籌稅款制度，建立誘因機制，朝強化財政努力、協力基本建設需求及發揮均衡區域發展等方向規劃，兼顧招商誘因及污染產業回饋，強化分配公式合理性⁶⁷。

查本法迄今已逾25年未修正，其間中央與地方體制及財政情勢均已有所改變。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，本報告爰就相關議題，提出：一、本法已25年未修正爰應配合相關稅制檢討以符法制及財政現況；二、統籌分配稅款規模應通盤檢討以應地方財政需求（垂直財政調整）；三、劃一遺產及贈與稅之分成基礎；四、因應菸酒專賣改制之衝擊宜予調整菸酒稅之分成統籌比例；五、統籌分配稅款分配機制應力求明確並兼顧各地方政府之均衡發展（水平財政調整）；六、補助款規定之檢討及強化；七、考量相關地區之特殊性宜酌予增加其權重比以利各地方政府均衡發展，建立地方財政自主，落實區域衡平發展及調濟財政盈虛之目標，俾供本院委員問政及審查法案之參考。

⁶⁶ 在統籌稅款方面，稱基準財政收支差額；在一般性補助款方面，稱基本財政收支差短。

⁶⁷ 財政部，同註 56。

參考文獻

一、政府出版品

- 1、立法院第1屆第66會期第12次會議議案關係文書（院總第705號政府提案第1951號），69年11月5日印發。
- 2、立法院第3屆第5會期第10次會議議案關係文書（院總第705號政府提案第6155號），87年4月18日印發。
- 3、立法院第3屆第5會期第11次會議議案關係文書（院總第1644號委員提案第2155號），87年4月22日印發。
- 4、立法院第5屆第1會期第19次會議議案關係文書（院總第705號政府提案第8642號），91年5月29日印發。
- 5、立法院第6屆第6會期第5次會議議案關係文書（院總第705號政府提案第10974號），96年10月3日印發。
- 6、立法院第7屆第1會期第2次會議議案關係文書（院總第705號政府提案第11055號），97年2月27日印發。
- 7、立法院第7屆第5會期第1次會議議案關係文書（院總第705號政府提案第11973號），99年2月11日印發。
- 8、立法院第8屆第1會期第2次會議議案關係文書（院總第705號政府提案第13039號），101年2月29日印發。
- 9、立法院第11屆第1會期第3次會議議案關係文書（院總第20號委員提案第11000624號），113年2月27日印發。
- 10、立法院第11屆第1會期第6次會議議案關係文書（院總第20號委員提案第11001662號），113年3月22日印發。
- 11、立法院第11屆第1會期第8次會議議案關係文書（院總第20號委員提案第11002756號），113年4月3日印發。

- 12、立法院第 11 屆第 1 會期第 10 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11003471 號），113 年 4 月 17 日印發。
- 13、立法院第 11 屆第 1 會期第 11 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11003807 號），113 年 4 月 24 日印發。
- 14、立法院第 11 屆第 1 會期第 12 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11003734 號），113 年 5 月 1 日印發。
- 15、立法院第 11 屆第 1 會期「財政收支劃分法修正草案」公聽會報告，立法院財政委員會彙編，113 年 6 月。
- 16、立法院第 11 屆第 2 會期「財政收支劃分法修正草案」公聽會報告，立法院財政委員會彙編，113 年 10 月。

二、書籍

- 1、陳清秀、蔡志方主編，《地方自治法》，新學林出版股份有限公司，2 版，110 年 12 月 10 日。
- 2、黃錦堂，《地方制度法論》，元照出版有限公司，3 版，109 年 12 月 10 日。
- 3、羅傳賢，《立法程序與技術》，五南圖書出版股份有限公司，6 版 5 刷，107 年 3 月。

三、期刊及論文

- 1、中國地方自治雜誌社社論，〈再論財劃法修正的必要性〉，《中國地方自治》，第 77 卷，第 7 期，113 年 7 月，頁 1-2。
- 2、李述德，〈開創地方財政新契機—談財政收支劃分法之修正〉，《研考雙月刊》，第 33 卷，第 4 期，98 年 8 月，頁 77-84。
- 3、林向愷，〈五都選後中央與地方財政關係〉，《社區發展季刊》，第 134 期，100 年 6 月，頁 23-38。

- 4、徐仁輝，〈稅收分成與地方財政〉，《財稅研究》，第 41 卷，第 2 期，98 年 3 月，頁 28-47。
- 5、黃耀輝、羅時萬，〈我國財政移轉制度之探討與改革〉，《財稅研究》，第 40 卷，第 1 期，97 年 1 月，頁 82-110。
- 6、陳汶津，〈從地方自治團體財政自主權探討地方稅〉，《成大法學》，第 43 期，111 年 6 月，頁 21-79。
- 7、游適銘，〈日本財政與地方交付稅對我國財政收支劃分之借鏡〉，《財稅研究》，第 48 卷，第 3 期，108 年 5 月，頁 132-153。
- 8、莊弘仔，《統籌分配稅款與補助款劃分問題之研析（編號：A00975）》，臺北市，立法院法制局，101 年 3 月。
- 9、廖欽福，〈財政收支劃分法的法律課題（一）：地方財政與財政收支劃分法修正草案〉，《稅務旬刊》，第 2019 期，96 年 10 月，頁 43-46。
- 10、廖欽福，〈財政收支劃分法的法律課題（二）：財政收支劃分法之定位、構成與財政工具的運用〉，《稅務旬刊》，第 2022 期，96 年 11 月，頁 40-44。
- 11、廖欽福，〈財政收支劃分法的法律課題（三）：政府間之補助（上）〉，《稅務旬刊》，第 2025 期，96 年 12 月，頁 35-38。
- 12、廖欽福，〈財政收支劃分法的法律課題（四）：統籌分配稅（上）〉，《稅務旬刊》，第 2037 期，97 年 4 月，頁 45-48。
- 13、鄭景文，〈日本地方財政之現況與課題〉，《財稅研究》，第 47 卷，第 4 期，107 年 7 月，頁 110-130。
- 14、鄭敏惠、徐仁輝，〈新 6 都時代地方財政的挑戰與展望〉，《研考雙月刊》，第 35 卷，第 6 期，100 年 12 月，頁 57-70。
- 15、蔡孟彥，〈地方稅之徵收、界限以及後續可能發展〉，《稅務研究

月刊》，第 346 期，111 年 7 月，頁 1-20。

四、網路資源

- 1、行政院/國情簡介，113 年 9 月 27 日，網址：<https://www.ey.gov.tw/state/99B2E89521FC31E1/835a4dc2-2c2d-4ee0-9a36-a0629a5de9f0>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 9 日。
- 2、朱曼寧，房價大漲！112 年房地合一稅 395 億創新高 台中市 7 連霸，經濟日報，113 年 1 月 12 日，網址：<https://money.udn.com/money/story/6710/7704075>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 21 日。
- 3、李泰興，中央對地方補助制度之檢討與改進，網址：<http://www.bas-association.org.tw/catalog/arts/09402018.pdf>，最後瀏覽日期，113 年 10 月 4 日。
- 4、邱琮皓，財劃法翻修 14 版本攻防，經濟日報，113 年 5 月 20 日，網址：<https://money.udn.com/money/story/6710/7974611>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 18 日。
- 5、韋伯韜、鄧哲偉，財政收支劃分法修正之必要性，財團法人國家政策研究基金會，96 年 8 月 22 日，網址：<https://www.npf.org.tw/3/2858>，最後瀏覽日期：113 年 9 月 18 日。
- 6、徐仁輝，財政收支劃分法修正案研究，財團法人國家政策研究基金會，96 年 11 月 13 日，網址：<http://www.npf.org.tw/2/3532>，最後瀏覽日期，113 年 9 月 18 日。
- 7、財政部/112 年財政統計年報，113 年 6 月 28 日，網址：<https://www.mof.gov.tw/singlehtml/285?cntId=4504666ebdd6477888094c920d537034>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 21 日。
- 8、國家發展委員會檔案管理局，臺灣菸酒事業：從專賣到自由化經營，第 193 期，112 年 7 月 17 日，網址：<https://www.archive>

s.gov.tw/ALohas/ALohasColumn.aspx?c=2809，最後瀏覽日期：113 年 9 月 26 日。

- 9、陳巧芸，112 年稅收徵起情形分析，財政部統計處，113 年 2 月 19 日，網址：<https://service.mof.gov.tw/public/Data/statistic/bulletin/113/112%E5%B9%B4%E7%A8%85%E6%94%B6%E5%BE%B5%E8%B5%B7%E6%83%85%E5%BD%A2.pdf>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 8 日。
- 10、張韶雯，財政部：去年總稅收超徵 3860 億元 1 月證交稅年增 1.8 倍連 9 紅，鉅亨網，113 年 2 月 16 日，網址：<https://news.cnyes.com/news/id/5455582>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 9 日。
- 11、張瓊，財劃法 25 年修不了 一篇看懂中央、地方吵什麼，中央社，113 年 6 月 16 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/aip1/202406160066.aspx>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 18 日。

**附錄：「中央與地方財政收支劃分相關問題之研析」專題研究報告
(初稿)座談會紀錄及參採情形**

時間：民國 113 年 10 月 29 日（星期二）下午 3 時 30 分

地點：立法院法制局 305 會議室

主席：黃組長良瑩

紀錄：莊弘仔

參加人員：

一、學者專家：

臺北商業大學財經學院財政稅務系 蔡助理教授孟彥

二、財政部賦稅署：劉稽核青峰、鄒科員旻穎

財政部國庫署：羅科長瑞宏

三、本局出席人員：

安副研究員怡芸

楊助理研究員翔宇

陳助理研究員育靖

發言要點：

臺北商業大學財經學院財政稅務系蔡助理教授孟彥：

一、我國財政收支劃分雖定有統籌分配稅款及補助款制度，然各地方政府財政不足與不均，誠如報告所言。在補助款方面，本人亦贊同柯格鐘教授觀點，我國實務上係將一般型補助款列入地方自治團體之自有財源，但理論上應該將補助款排除在財政調整制度範圍之外。

二、有關地方財政自主方面，司法院釋字第 550 號解釋略以：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……，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……。惟對於中央未據此辦理之法律效果，似未有著墨，對於地方政府的程序保障，似有未足。

三、日本針對中央與地方財政關係，定有「地方財政法」之專法，明定中央與地方財政基本原則，確保地方財政健全，有助於達成地方自治之目的。此肇因於位於北海道之夕張市，因過度投資觀光設施，加以居住人口高齡化與行政效率低落，導致財政陷入困境，於 2006 年 6 月宣告破產，迫使日本政府擬定地方政府財政健全化法，期使財政重建法制化。日本中央與地方財政分配與調節機制，除「地方分配（交付）稅」外，尚有「中央對地方之財政補助制度」及「地方讓與稅」等。日本地方稅稅目包括個人住民稅、法人住民稅與企業稅、地方消費稅及固定資產稅等。以個人所得稅為例，與我國個人綜合所得稅不同，日本對個人課徵所得稅及住民稅 2 項，其中所得稅為中央稅，採累進稅率課徵，住民稅則由地方自治團體課徵。日本中央與地方稅收比例約為 6：4，地方稅收比例較高於我國。

四、鑒於地方政府為謀求地方經濟發展，莫不積極招商引進產業進駐，活絡地方商業活動，並期能透過廠商所繳納的稅金，挹注公共建設及福利支出之財源，為落實地方自治，獎勵地方政府招商成果及地方人民忍受環境污染等造成之衝擊，爰建議營業稅應以在直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）徵起之部分比例直接給該直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市），兼以回饋地方。

參採情形：

所提財政制度之調整、對地方政府之程序保障及健全地方財政之外國法制等落實地方自治相關意見，與本報告意見並無相左。

財政部國庫署羅科長瑞宏：

一、有關摘要敘及「當前地方財政因面臨自有財源偏低、支出結構僵化與債務負擔沉重」等問題一節，近年中央因推動前瞻基礎建設、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，經費負擔較多；而地方財政狀況因中央統籌分配稅款（下稱統籌稅款）及一般性補助款等財源挹注，已有顯著改善，整體地方財政收支由101年度短絀589億元，至104年度已轉為賸餘117億元，112年度賸餘高達648億元；長期債務比率由103年度高峰5.6%下降至112年度3.7%，其中縣（市）由1.1%下降至0.6%，且債務未償餘額連續9年減少；直轄市部分，則由4.4%下降至3.1%。鑑於中央及地方財政情勢已有所改變，本句建請酌修。

二、有關房地合一所得稅稅收大幅增加未反映在稅收分配一節（頁8），查所得稅法第125條之2規定，上開稅收扣除由中央統籌分配予地方之餘額，循預算程序用於住宅政策及長期照顧服務支出，本部均依規定將房地合一所得稅10%納入統籌稅款分配地方，爰本段建請修正。

三、有關地方財政面臨「患寡又患不均」一節（頁9），承前所述，近年在統籌稅款及補助款等財源挹注下，整體地方收支由101年度差短589億元，至104年度已轉為賸餘117億元，112年度整體賸餘更達648億元，顯示地方財政不足問題已明顯改善。至地方財政不均問題，需透過統籌稅款分配公式加以解決，本部日前已就地方政府所提統籌稅款建議指標邀集相關部會及地方政府會

商，已有初步成果，將持續整合收斂，尋求最大共識。

四、有關本法長達25年未修正，絕大部分稅收劃分中央、僅少數稅收分配地方，以及中央對於地方自有財源之增加似多有顧慮等節(頁9)：

(一)查本法自88年修正迄今，行政院5次送請立法院審議，均未完成修正，主要在於共識難以形成。承前所述，現階段地方已無不足問題，惟水平分配則待研議精進，爰宜先處理統籌稅款水平分配問題，並應優先彌補基準財政收支差短，以均衡區域發展。本部日前已就統籌稅款分配公式洽徵地方政府意見，並於113年8月1日及113年9月4日兩次就統籌稅款分配指標邀集會商，凝聚修法共識，已有初步成果，後續將就指標權重及調整係數之設計進一步研議，並就未獲共識指標(如支出節流努力、再生能源及污染防治等)，持續與中央相關部會及地方政府溝通協商，逐步縮小歧見。

(二)中央與地方收入劃分，係植基於事權及支出劃分，因中央支出權責較地方為重，且尚有國防、外交等專屬事權支出，另須負擔對地方政府之補助，爰世界各國中央稅收占比均高於地方。另鑑於我國各地自然環境及工商發展條件不一，稅源分布不均情形顯著，全國有11個縣(市)縱將其轄內徵起稅收全供使用，亦不足其歲出所需，爰中央將部分國稅予以統籌分配，以達調劑地方財政盈虛及均衡區域發展之目的。

(三)另本部歷來研議本法，均將提升地方自有財源列為修法原則，尚無對於地方自有財源增加似多有顧慮之情事。在未完成修法前，中央透過統籌稅款搭配一般性補助款等挹注地方財源，114年度達7,252億元，較105年度4,333億元增加2,919億元，如加

計計畫型補助款，114年度更達10,151億元，較105年度增加4,603億元，已盡力協助地方財政。

(四)綜上，本段所稱尚非實情，建請修正。

五、有關我國112年度中央、地方稅收占全國稅收比重為75%及25%，日本中央、地方稅收占全國稅收比重為64%及36%一節(頁9)，查統籌稅款調劑後，我國112年度中央、地方稅收占全國稅收比重為75：25，與其他單一國家比較，中央稅收所占比重低於荷蘭之95%、英國之94%、泰國之91%、義大利之86%及法國之80%，僅較日本64%為高，惟我國中央歲出比重為67%，較日本中央歲出比重55%為高，尚無外界所稱中央集權、集錢情事。

六、有關88年精省前中央與地方收入占全國總收入比例為60%比40%，至精省後兩者之收入比例增為75%比25%，中央應把15%收入還給地方一節(頁11)，說明如下：

(一)依行政院主計總處113年10月7日立法院召開本法修正草案公聽會時，對「精省前後中央與地方收支情形」說明，精省後，中央承接省府收入及支出，致中央占各級政府淨收入比重由精省前(88年度)60.1%增至73.5%，淨支出比重由59.2%增至73.3%，爰中央收入比重雖增加，支出負擔比重亦增加。收支併同考量，地方不重複列補助款收支，114年度中央與地方收入比重約75：25，支出比重約76：24，收支比重相當。

(二)另如以地方政府享有資源來看，將上級政府對下級政府之補助款計入地方收支(中央不重複列收支)，精省前(88年度)中央與地方占各級政府淨收入比重約59：41，淨支出比重58：42。精省後，以114年度中央與地方淨收入比重計算約62：38，支出比重約64：36，顯示目前中央與地方的財源結構比尚屬合理。

(三)再從收支面絕對數字以精省前後比較，精省前(87年)，臺灣省政府(下稱省府)稅課收入938億元，加計平衡省市預算基金分配省府(以往中央統籌分配稅款分配臺灣省及直轄市款項係以平衡省市預算基金方式撥給，並列為補助收入)共計567億元，合計1,505億元，至精省後中央承接省府業務(以88年下半年及89年總預算歲出折算1年)，支出則增加2,892億元，其中主要包含債務付息、勞健保補助及國立高中職等，精省後收支併同考量，中央淨減少1,387億元，中央並未因精省取得額外資源，尚不論中央承接省府債務8,193億元，故中央並未因精省獲益；此外，部分地方承接業務均已透過補助款提供相應補助；另以113年度為例，地方支出移轉中央事項，如勞健保經費891億元、老農津貼160億元，合計達1,051億元，目前勞健保已全數由中央負擔，另老農津貼新增經費亦由中央負擔，故要求中央與地方稅收占比回歸6：4分配並不合理。

七、有關引述學者專家意見一節(頁12)，查113年6月5及10月7日立法院財政委員會相關公聽會中，學者專家意見多有主張中央與地方收入劃分應併同考量事權及支出劃分(或錢權同時下放)之重要意見，如臺灣大學柯教授格鐘、政治大學陳教授國樑、成功大學蔡教授群立等，均有表達類似意見，惟本報告並未納入，建議予以納入。

八、有關遺產及贈與稅由目前直轄市分得50%、市及鄉(鎮、市)分得80%，劃一為分得60%一節(頁13)，鑑於該稅分成比例修正，將使市及鄉(鎮、市)分成比例由80%降至60%，對其財政有不利影響，允宜審慎評估。

九、有關因應菸酒專賣改制對金門及連江2縣財政衝擊，現行菸酒稅

分成比例應調整修正一節(頁13)，為因應菸酒專賣改制對該2縣財政之影響，本法及統籌稅款分配辦法規定對其基準財政收入額之計算，另扣除菸酒稅收入，已有特別考量。有關於酒稅分配比例調整，宜視未來修法整體分配機制研議結果酌定。在未完成修法前，金門縣獲配普通統籌稅款由91年度5.5億元，大幅成長至114年度27.9億元，增幅達507%，遠高於同期全國平均增幅300%，顯示中央已透過普通統籌稅款分配機制，彌補金門縣施政財源，對該縣財政應有相當助益。

十、有關統籌稅款分配辦法及補助辦法研擬過程未有地方政府參與一節(頁14)，依本法第16條之1第2項規定，分配辦法應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。歷來本部均依上開規定辦理，本段尚有違誤，建請更正。至補助辦法部分，屬主計總處權責，宜洽商該總處意見。

十一、有關現行分配辦法最近1次修正發布日期為105年9月14日一節(頁15)，查分配辦法修正沿革每年均修正第17條施行期間之規定，至其餘條文，最近1次係109年8月5日修正發布第9條、第13條及第15條條文，本段尚有違誤，建請參酌全國法規資料庫酌修。

十二、有關考量相關地區之特殊性宜酌予增加其權重以利各地方政府均衡發展部分(頁21)，本部113年9月4日召開有關未來中央統籌分配稅款之「財政努力」與「基本建設需求」分配指標擇選第2次意見徵詢會議獲致結論略以，考量離島地區建設成本較高，及農牧用地因田賦停徵致無相關稅收，且因低度開發影響地方政府利用，爰相關土地面積可研議採加成計算；考量離島地區建設成本較高，人口數可研議採加成計算。爰

就地區特殊性的增權重一節，業予納入考量。

十三、補充說明：

(一)垂直分配應考量因素：垂直分配之調整，攸關各級政府財政資源重分配，應通盤審視中央與地方事權劃分及近年整體財政情勢，除考量地方財政需求外，中央財政亦應維持適度韌性，以因應國際政經局勢變化、氣候變遷等不時之需。倘倉促修法，一旦改變現有財政秩序，恐係另一個分配不均之開始，將使再次調整分配機制更加困難，對國家長遠發展及財政制度穩定均有不利影響。

(二)水平分配應考量因素：鑑於我國各地自然條件與人文環境不一，工商發展程度有別，影響地方政府間財政盈虛及施政能量，水平分配應考量提高地方財政自主、均衡區域發展及精進財政調整制度等面向，爰本部歷來修法，均以擴大統籌稅款規模、劃一直轄市與縣(市)分配基礎、調劑地方財政盈虛、保障既有財源，並兼顧地方財政努力為主要原則。

參採情形：

一、第一點、第三點至第六點、第八點及第九點意見，查我國 103 年全國賦稅收入 1 兆 9,761 億元，112 年全國賦稅收入達 3 兆 4,562 億元新高，增加 1 兆 4,801 億元或 74.9%，故而所增之收入，充其量乃係整體稅收增加所致；況地方政府之財政，普遍存在自有財源比率過低，過度仰賴中央政府補助收入挹注情形，亦誠屬事實；餘錄供參考。

二、第二點意見，有關房地合一稅制修正部分，現行規定所得稅收入 10%列為中央統籌分配稅款，乃係房地合一稅制修正前所定

，房地合一稅制改革後造成所得稅稅收大幅增加，此稅制改革造成之變化，實亦應在本法稅收分配中列入考量。為免誤解，報告已酌為文字修正。

三、第七點意見，已參採納入報告中。

四、第十點及第十一點意見，已參採修正。

五、第十二點及第十三點意見，與本報告意見並無相左，錄供參考。

財政部賦稅署鄒科員旻穎：

一、報告第7頁，有關我國112年全國賦稅收入較103年增加1兆4,8011億元，恐係誤植，建議修正為1兆4,801億元。

二、有關本法已年久失修爰應配合相關稅制之修正以符法制及財政現況部分，補充說明如下：

(一)特種貨物及勞務稅

依特銷稅條例第24條第2項規定，特銷稅之稅課收入，循預算程序用於社會福利支出；其分配及運用辦法，由中央主管機關及社會福利主管機關定之。因前開規定業已定明特銷稅之稅課收入金額需循預算程序用於社會福利支出，爰尚無須納入財政收支劃分法規範。

(二)房地合一課徵所得稅

為落實居住正義及長照政策永續發展，所得稅法第125條之2規定，房地合一課徵所得稅稅課收入扣除由中央統籌分配予地方之餘額，循預算程序用於住宅政策及長期照顧服務支出。又房地合一課徵所得稅稅課收入中屬中央統籌分配予地方部分，將

隨房地合一課徵所得稅稅收增加而增加，尚無所稱稅收增加未反映在財政收支劃分法稅收分配中考量之疑慮。

參採情形：

- 一、第一點意見，數字誤植部分已修正。
- 二、第二點意見，特銷稅條例第 24 條雖已明定特銷稅之稅課收入金額需循預算程序用於社會福利支出，然此種稅收指定用途，恐致使國家資金運用變得僵化缺乏彈性，值此討論本法修正之際，亦應一併列入檢討；餘參羅科長發言項下參採情形二。

安副研究員怡芸：

- 一、本報告提出本法已年久失修爰應配合相關稅制之修正以符法制及財政現況；統籌分配稅款規模應通盤檢討以應地方財政需求（垂直財政調整）；劃一遺產及贈與稅之分成基礎；因應菸酒專賣改制之衝擊宜予調整菸酒稅之分成統籌比例；統籌分配稅款分配機制應力求明確並兼顧各地方政府之均衡發展（水平財政調整）；補助款規定之檢討及強化；考量相關地區之特殊性宜酌予增加其權重比以利各地方政府均衡發展等事項之檢討及相關建議，個人敬表贊同。
- 二、88年配合精省調整修正本法，將原本屬於省政府的財政資源定為國稅（如營業稅），致使來源充足則具為國稅，亦使本法以中央為本位。按本法規範國稅中包含營業稅（40%）、所得稅（10%）、貨物稅（10%）與地方稅中的土地增值稅（20%）定為中央統籌分配稅款的來源。再將其中大約94%定為普通統籌分配稅款、其餘為特別統籌分配稅款，形成中央與地方大致6：4或7：3的財政收入規模差異。地方政府雖可自稅收、罰款規費、營業收

入、財產收入、補助與協助等等項目增加收入，然而單靠法定的地方稅課，難以支撐地方財政，目前約只有60-70%左右來自地方自籌財源，其餘則都必須仰賴中央政府的補貼。本法自88年修正以來一直未再修正，在縣市合併、稅基改變等時空環境不同之下，地方政府已陷入長年入不敷出之窘境，若自籌財源不足，恐將造成地方財務重大危機。經查國外已有地方政府「實質破產」的案例，如英國第二大城市伯明翰（Birmingham）及諾定咸（Nottingham）等，已於2023年依該國「1988年地方政府財政法」第114節規定發布「第114節通知（S114 Notice）」，英國地方政府財政困難瀕臨破產者，最嚴重的負債比收入多達86.9倍，值得我國警惕。另第114節通知係針對地方政府缺乏償債能力、研判無法在財政年度內達成收支平衡所發布。發布該通知後，地方政府可採取包括調升地方稅（按現行規範不得調升超過5%）、削減預算、變賣資產、請求有權監督地方財政的中央政府放寬審計標準或直接提供援助等手段解決財政問題。而我國並未有類此規定，未來若發生地方政府嚴重資不抵債之情況應如何處理，恐易孳生爭議。

參採情形：

所提意見係陳述制度演進之歷程，並援引外國城市實質破產案例，與本報告意見並無相左。

楊助理研究員翔宇：

一、本報告整理財政收支劃分法現況、本院黨團及委員提案修正內容，具有參考價值，並提出統籌分配稅款分配機制允宜明確、隨稅制發展適時修正等建議，均敬表贊同。

二、本報告頁7至8探討財政收支劃分法宜配合現行稅制修正，其中

我國廢止礦區稅、施行特種貨物及勞務稅條例均為稅制修正之適例。有關房地合一稅之稅制改革部分，經查中央統籌分配稅款來自於所得稅總收入10%，而房地合一亦為所得稅制度範疇，因此近年來雖然房地合一稅造成所得稅稅收大幅增加，惟中央統籌分配稅款亦基於所得稅稅收增加而同步成長，似與上開礦區稅、施行特種貨物及勞務稅條例等稅制未納入中央統籌分配稅款之情況不同，若本報告主要建議宜調高所得稅總收入占中央統籌分配稅款之比率，建議補充敘明，較為明確。

三、有關本報告第15頁載有：「現行統籌分配稅款辦法……最近1次修正發布日期為105年9月15日，並自106年1月1日……」惟查中央統籌分配稅款分配辦法最近一次於113年8月20日修正第17條施行期間（若非單純修正第17條，則於109年修正第9條、第13條、第15條及第17條條文），爰建請再確認報告內容，惠請參酌。

參採情形：

- 一、第一點意見，係贊同本報告意見。
- 二、第二點意見，參羅科長發言項下參採情形二。
- 三、第三點意見，已參採修正。

陳助理研究員育靖：

- 一、建議三有關「劃一遺產及贈與稅之分成基礎」，及建議四有關「因應菸酒專賣改制之衝擊宜予調整菸酒稅之分成統籌比例」部分，皆提及黨團或委員提案之修正建議，以「遺產及贈與稅」為例，建議直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）皆均分60%，對於直轄市而言係由50%提升至60%，對於市及鄉（鎮、市）而言，卻是由80%大幅降低至60%，惟並無相關數據顯示減少20%對於市

及鄉（鎮、市）之財政收入影響，建議補充相關資料，以強化本建議論述，建議四亦有同樣情形，亦建議一併補充。

二、有關教授所提營業稅宜保留一定比例給在徵起的地方政府，敬表贊同，如同本報告頁21所引述臺南市政府於公聽會意見，營利事業總機構稅籍登記地多非在該市，以致於統籌分配稅款未能享有應獲配金額，但實際上替營利事業獲利的工廠等皆設置在該市，對於該市之貢獻應給予一定比例稅收。

三、以臺北市及新北市為例，114年統籌分配稅款，臺北市為707億元、新北市為550億元⁶⁸，但以113年9月底統計人口數而言⁶⁹，臺北市為249萬人、新北市為404萬人；以需要更多社會福利等照顧之12歲以下、65歲以上人口數而言，新北市（約114萬人）較臺北市（約82萬人）多了約32萬人；再就針對教育、社會福利、基本設施等補助之一般性補助款而言⁷⁰，114年臺北市獲補助近139億元，新北市僅有111億元，高雄市及臺南市更皆可獲補助近190億元，但高雄市及臺南市12歲以下、65歲以上人口數更遠低於新北市。誠如本報告所述，統籌分配款與憲法上基本人權相關，且涉及憲法第7條之平等權與第10條之居住遷徙自由，宜使居住不同地區人民享有相同服務水準之公共服務，人口數及人口結構雖非統籌分配款或補助款之唯一考量，惟在少子化及老齡化之未來，建議宜於分配時，就人口數及人口結構進行加權或權重調整，以將有限資源做更適當之分配。

⁶⁸ 張璦，明年統籌分配稅款 4461 億創高 北市首破 700 億冠全台，中央社，112 年 9 月 2 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/afe/202409020030.aspx>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 29 日。

⁶⁹ 內政部戶政司全球資訊網/人口統計資料/縣市人口年齡結構指標(9701)，113 年 9 月，網址：<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 29 日。

⁷⁰ 行政院主計總處/中央對直轄市及縣市一般性補助款編列情形/ 114 年度一般性補助款編列情形表，網址：https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=1526&s=3588，最後瀏覽日期：113 年 10 月 29 日。

參採情形：

一、第一點意見，遺產及贈與稅在直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）徵起分成之比例為何不同？為何縣徵起的部分無分成？立法理由均未見說明，爰建議遺產及贈與稅分給直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）之成數建議應予一致；又為因應菸酒專賣改制對金門及連江2縣財政所造成之衝擊，現行菸酒稅之分成統籌比例實有調整修正之必要。黨團及委員相關提案之修正建議，僅提供參考。

二、第二點意見，係贊同教授意見，與本報告意見並無相左。

三、第三點意見，統籌分配稅款之重要分配公式、各項分配指標及分配權數等，應本透明化及公式化分配原則，直接明定於本法中，以符法律保留原則，並兼顧各地方政府之財源需求及公平性；現行「人口數」本即為分配指標，進一步將人口結構進行加權或權重調整，亦誠可列入考量。

散會：下午 4 時 30 分