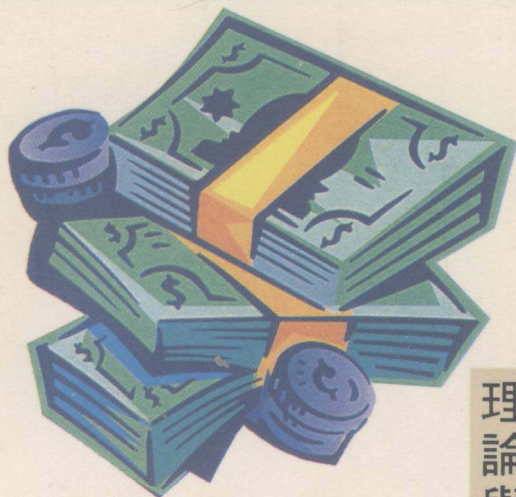




地方財政 管理



理論與實務



錫俊 著

地方財政管理

—理論與實務—

林錫俊 著

高雄復文圖書出版社

國家圖書館出版品預行編目資料

地方財政管理：理論與實務／林錫俊編著．——
初版．——高雄市：高雄復文，2000〔民 89〕
面；公分
參考書目：面
含索引
ISBN 957-555-475-2（平裝）

1. 地方財政－台灣

566.927

87013349

地方財政管理：理論與實務

二版三刷 2005／03

版權所有，請勿翻印

定價：350元

編 發 行	著：林 錫 俊 人：蘇 清 足
出 版 者：	高雄復文圖書出版社
地 址：	高雄市苓雅區泉州街 5 號
電 話：	(07) 2261273
傳 真：	(07) 2264697
郵 撥：	41299514
台北分公司：	台北市大安區溫州街48巷 5 號 1 F
電 話：	(02) 23695250・23695680
傳 真：	(02) 83691393
裝 訂：	台灣高揚文化事業有限公司
電 話：	(07) 6165206
發 行：	麗文文化事業機構

本書如有破損，缺頁或倒裝，
請寄回更換。

行政院新聞局出版事業登記證局版台業字第1804號

ISBN 957-555-475-2(平裝)

<http://www.liwen.com.tw>

E-mail: liwen@mail.liwen.com.tw

二 版 序

作為一位地方財政工作者，長久以來念茲在茲的，乃是如何為這領域略盡棉薄，留下足跡。孜孜矻矻經年，去年本書終於付梓，可說是此一理念的實踐，多年宿願或稍得償。印行後，承學界先進及財政界長官同事愛護支持與指正，並承台灣新聞報資深省政記者廖維士、中華日報資深中部特派員黎俊有、聯合報省政召集人楊克華等撰文專欄推介，同樣的，均令人感激動容。

本書出版甫一年，即有再版之議，毋寧是令人欣慰驚喜的。為使本書內容常新符合現實，增加了一篇補述「精省後地方財政概況」，就財政收支劃分法（八十八年一月二十五日）、預算法（八十七年十月二十九日）及地方制度法（八十八年一月二十五日）等修正頒行後的地方財政有所敘述，並旁佐不少數據。此外，收錄「財政收支劃分法」與「預算法」部分條文修正對照表，可供讀者比較參考並了解修法理由，然而「地方制度法」則限於篇幅祇好割愛。同時，為讓讀者對於國稅、地方稅各稅目收入額及所占比重之變動有所認識，特彙整「全國（台灣地區）賦稅收入額與百分率對照表（84—88年度）」並附於書後供參。至於初版出現的疏漏、訛誤或誤植，在二版皆一併增刪更正。

從初版到二版，不少人給予筆者甚多的啓發關懷與協助，因此，一路走來倍感溫馨。這些人，有老師、長官、同事、朋友暨筆者的家人，謹在此表示由衷誠摯感謝與祝福之意。

今年父親節，孩子們在賀卡上寫著：「敬愛的爸爸 今年的父親節最特別，因為您以五十三歲高齡考取國立中山大學博士班，我們引以為榮。」令我既興奮又羞赧，也許人生本來就是一條充滿荆棘與鮮花的旅程。

台南安平

八十八年十一月二十五日

謹識於中興新村鶴園

序 言

楞嚴經：「譬如琴瑟琵琶，雖有好音，若無妙指，終不能發。」本書自醞釀終而脫稿，首先衷心感謝台灣省政府副省長兼代財政廳長賴博士英照先生多年的呵護獎掖，給予良佳的空間，使我能專心致志，別無旁騖。同樣，也需感激東海大學黃博士曙曜教授，他開啓了我終生學習的人生觀，引發了撰寫的意念。

坊間有關地方財政管理的專書甚為鮮見，有者僅附麗於財政學或財務行政之中，然而所占篇章卻少。以地方財政相關理論法規實務有系統之介紹，付之闕如，研習者苦無入門之階，本書即在嚐試填補此缺憾。本書之特色在於兼具理論與實務，故引用了不少法令、個案及數據，有助了解實際運作情形。重點在以台灣省政府及所轄縣市政府的財政管理為研討對象，但未兼及都市型財政的台北市及高雄市。內容包括第一章緒論，闡述地方財政的性質及概況。第二章中央與地方政府的財政關係，介紹中央與地方權責及稅源劃分的理論依據，並印證財政收支劃分法的稅目劃分狀況及補助金制度。第三章地方政府的公共收入，研討地方財源籌措的原則及開發，地方財政自主性及自我責任的建立。第四章地方政府的公共支出，分析公共支出成長的原因、各項支出比重，另引介效益分析的實例。第五章地方財政的調整，說明收支失衡的原因暨如何從預算、借款與發行公債、補助金及財政收支劃分法的運用，以矯正垂直或水平的財政不平衡。惟限於篇幅，有關公庫制度、稅務行政、基層金融管理與輔導等，當留待以後增補。

地方財政管理涉及很多學科、法規暨各項做為佐證的財政統計數據，如經濟學、財政學、行政學、地方自治、財務（主計）法規、稅務法律及各種財政統計年報。法規的增修頻繁及變動不居，以及各項財政統計數字

因基礎的不同，難以比較，凡此，益增處理上的困難。尤以憲法增修條文第九條於八十六年七月頒布，地方政府自八十七年十二月二十日以後將另有一番新的面貌呈現，不僅層級精簡，且各級政府財源也將重新調整分配，牽動層面更大，如「地方制度法」及「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」的訂定、「財政收支劃分法」的修正更新，令人目不暇給，並有明日黃花之憾。惟制度是成長的，是以本書若能完整表達某一時點的地方財政現象，就研究地方財政史的演進觀點言，自有其價值。

在撰寫及教學過程，因囿於學識及經驗的不足而備感艱辛，但也因而體會人生要有夢想、要有堅持、要有毅力。誠如唐朝魏徵：「有善始者實繁，能克終者蓋寡。」（諫太宗十思疏）或如老子云：「九層之臺，起於累土；千里之行，始於足下。」（老子第六十四章）。本書撰寫雖已力求嚴謹完善，舛誤疏漏仍所難免，尚祈賢達指正。

臺灣省政府財政廳、主計處、人事處、稅務局暨縣市財政局等諸多同事朋友毫無保留的盡力提供相關的數據資料並詳為解說，令人感念不忘，謹表示謝忱。在此，特別要感謝財政廳柯股長國貞及姚股長淵清，他們兩位始終保持愉悅的心情，不憚其煩地代為蒐集研析資料數據，去蕪存菁，潤飾文稿，令人印象深刻。而徐鳳美小姐及賴華玲小姐持續不斷地幫忙繕校，也應一併致謝。

引領我進入「地方財政」殿堂，從而在此一領域浸淫達二十年，得以在理論與實務上有所增益，這需感謝以下諸位長官：徐立德先生、李厚高先生、林振國先生及賴英照先生。

最後，我更要感謝我的內人黃舜華老師的辛勤持家及三位努力向學的兒子。她（他）們的支持，一直是我生活的原動力，而且我也從她（他）們身上學到不少東西。

台南安平

八十七年九月二十九日

謹識於東海大學二一軒

地方財政管理

—理論與實務

目 錄

二 版 序

序 言

第一章 緒 論	1
第一節 地方財政的意義性質與內容	3
第二節 地方自治與地方財政	12
第三節 地方財政的概況	15
第四節 地方財政機關	26
第二章 中央與地方政府的財政關係	35
第一節 中央與地方責任的劃分	37
第二節 中央與地方財權的劃分	49
第三節 政府間的財政關係	63
第三章 地方政府的公共收入	77
第一節 財源籌措原則與方式	79
第二節 地方政府歲入結構	125
第三節 潛在財源的開發	134
第四節 地方稅法通則	141
第五節 都市建設捐的開徵	144
第六節 結 語	148

第四章 地方政府的公共支出	153
第一節 地方公共支出的概念	155
第二節 地方公共支出的成長	171
第三節 地方政府歲出結構	181
第四節 地方公共支出評價	186
第五章 地方財政的調整	203
第一節 地方財政收支不平衡的概念	205
第二節 預算調整	207
第三節 賒借與公債	223
第四節 補助金	248
第五節 財政收支劃分法	261
補 述 精省後地方財政概況	271
附錄一 財政收支劃分法部分條文修正對照表	291
附錄二 預算法修正對照表	335
附錄三 全國（臺灣地區）賦稅收入額與百分率對照表（84~88年度）	391
附錄四 臺灣新聞報、臺灣新生報、中華日報、聯合報評介	392
參考文獻	396

第 1 章

緒 論

第一節 地方財政的意義性質與內容

第二節 地方自治與地方財政

第三節 地方財政的概況

第四節 地方財政機關

在現代政府體系中，地方政府占著很重要的地位。一則地方政府較能注意到個人或地區性需求的滿足，對不同偏好性質的公共財需求能做差異化的提供。二則在地方分權情況下，地方政府各自發揮創造力並相互競爭，其行政效率必優於中央集權制。此外，又因地區資源分配的不平衡亦引發普遍關注，因而地方分權財政制度（decentralized fiscal system），近年來更被廣泛討論研究。例如各級政府的權責如何劃分？稅捐立法權與稅捐收益權如何歸屬為宜？財政收支失衡要如何調整，才能達到均衡地方發展的目的？凡此種種，不斷被關切改善，然而多年來地方政府的財政收入卻依然嚴重不足，其原因何在？這些問題的確值得深思探究，找出真正癥結所在，然後對症下藥。

第一節 地方財政的意義性質與內容

壹、政府的經濟活動

混合經濟（mixed economy）是目前大多數國家的經濟制度，它一方面經由私部門（private sector）的市場價格機能（price system）引導之下，從事經濟資源配置的經濟活動，透過亞當史密斯（A. Smith）所稱的「看不見的手」（invisible hand）在自由市場中進行買賣，使社會的生產資源達到最適的產出水準。另外一方面，由公部門（public sector）藉由課徵租稅等活動，進而提供財貨與勞務（goods and services）或直接進行所得重分配，並建立對私部門營運的管制，以達成資源最適配置的目的。理論上，似可完全依靠私部門的價格機能自由運作，政府不應有太多的干預，然而卻沒有任何一個經濟體系能夠摒棄公部門的介入，主要原因乃是公部門在一些情況下可以彌補糾正市場價格機能的不

足或失靈（market failure）。

市場失靈決定了公經濟（public sector economy）或財政（public finance）存在的必要，是財政學解釋政府經濟活動時的一個十分重要的理論。爲了察知政府干預如何增進改善市場價格機能的運行，實有必要了解公共財（public goods）、外部性（externalities）與自然獨占（natural monopolies）的意義，以及它們是如何影響資源配置。（註①）茲簡要說明如下：

一、**公共財** 透過市場的運作，可能沒有生產者願意提供純公共財，其原因在於此類財貨或勞務具有兩種特性：（一）非敵對性的消費（nonrival consumption）指多一個人消費並不會提高財貨的生產成本，因此從消費者的數量來說，純公共財的邊際成本爲零。它供一個人消費以外，尚可供其他人享受，不會因分享的人數增多，減少了每一個人的消費數量。所以，它是具有集體共同消費性質，且利益是不可分割的。（二）非排他性（nonexclusion）純公共財通常難以或不可能排除特定的消費者，若要排除其消費公共財的權利，則可能要花費鉅資。例子之一，如空氣品質獲得改善後，我們無法也不能排斥那些不願分攤環保費用者呼吸不到新鮮的空氣。

上述這些特性都會導致市場價格機能的失靈，並因伴隨著搭便車問題（free rider problem）產生，影響了價格機能的正常運作。純公共財的存在，提供了公部門干預私部門最有力的理由，且由於這些公共財是私部門無法供給或供給量過低，亦成爲政府進行多項經濟活動的主要原因。

二、**外部性** 當個人或生產者的經濟行爲所製造的副產品，使其他的個人也蒙受利益或不利的影響，但未有要求報償或給予賠償，這種未經抵銷的利益或不利的現象稱爲外部性或外部效果。有益的外部性稱之爲外部利益（external benefits），不利的外部性稱之爲外部成本（external costs）。環境空氣及水資源的改善或污染，所造成的外部利益或外部成

本為其典型例子，足資說明。

在有外部性出現的生產、分配和消費行為，由市場機能所達成的資源配置狀態便有可能偏離最具效率的境界。一則因不需負擔外部成本，以致消費或生產活動會超過最適水準；另則因未直接享受外部利益，以致具有外部利益的活動水準便低於最適狀態。因此，政府為矯正外部性導致資源配置的不當，可藉著採取直接管制措施，亦可提供誘因或懲罰，或予以獎勵、補貼，使個別消費者或生產者的外部效果內部化（internalized），直接影響到本身的利益或成本。例如「空氣污染防治法」的頒行，對空氣污染者徵收污染防治費等，即為外部成本內部化政策的實現。

三、自然獨占 獨占的原因有來自法律的授與或行政上的管制，所創造的獨占市場，例如菸酒專賣。另一原因則為產品成本結構的特殊型態，如該產品的平均成本隨著生產規模的擴大而減少，這種因具有規模報酬遞增（increasing returns to scale）、成本遞減的現象，迫使小廠商退出市場而形成的獨占，稱為「自然獨占」。

自然獨占欲追求利潤的極大化，往往藉減少產出的方式來提高產品的售價，資源的配置因而受到扭曲。如若私部門基於滿足效率最適化的要求，以邊際成本等於價格來訂價時，廠商平均成本曲線上的每一點均是向下傾斜的，此時邊際成本小於平均成本，廠商將因負利潤而遭受虧損，致無法從事經濟活動。藉圖 1-1 說明，自然獨占廠商如以價格等於平均成本（ $P = AC$ ），產量為 Y_{AC} 將能收回成本，但產量小以致不能達成有效率的配置狀態。如以價格等於邊際成本（ $P = MC$ ），產量為 Y_{MC} 是在有效率的配置水準，但無法回收成本。在上述這兩種情況，大多數的自然獨占廠商的價格或報酬率或最低產量都受到管制，甚至由政府經營。例如在若干國家電話局由政府經營，其他國家則交由民營但受政府監督。（註②）因此，在獨占或寡占的市場結構，不具完全競爭市場的特性，使市場價格機能無法達成資源最適配置，此時政府的干預成為必然之事。

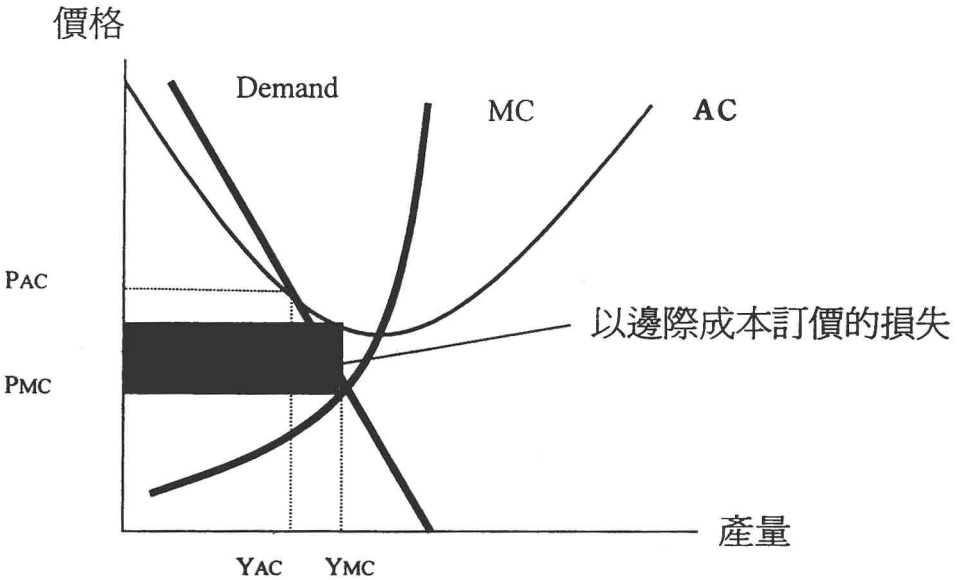


圖 1 - 1

美國財政學者馬斯葛雷夫R. A. Musgrave曾提出一項迄今仍很有用的分析架構，他認為政府政策有三個主要功能：資源配置（resource allocation），所得分配（income distribution）及經濟穩定（economic stabilization）。（註③）論者認為欲以個別地方政府去執行提高就業水準與物價穩定、所得重分配政策，不僅缺乏政策工具力有未逮且效益難顯，基於考量此二項功能的規模經濟以及外部性等特性，應由中央政府執行更為妥當而有效。但地方政府可依其住民之偏好而提供公共財，反映居民之需要，使資源能適當的配置以達成效率目標。根據地方財政的特性，地方公共支出具有地區性，資源配置功能由地方政府提供自然較為合宜。也就是資源配置功能應交由地方政府負責執行，唯有資源有效配置才是地方政府公共支出活動之重心所在，為地方政府所關切者。但這並非意謂著，地方政府不能夠介入所得分配及經濟穩定功能，實際上，地方政府也常透

過不同的福利政策、醫療服務、平民住宅等特殊價財（merit goods）方式介入重分配功能，以彌補中央之供應不足。另者，地方也常配合中央政策之需，協助從事經濟穩定的功能。

貳、地方財政的意義性質與內容

國家職能的垂直分化（vertical differentiation of functions）形成政府層級，地方政府即是這種設計下的產物，此乃由於國家事務紛繁，不能由中央全權處理，必須授予各級政府一定的事權與責任，讓其發揮功能，提供居民各種公共財（public goods）及勞務。除了小國寡民的城市國家（city state）僅有一個層級政府外，大部分國家不論其為專制政體抑或民主政體，皆有層級政府之設。因此，溯自周代行封建制度、秦設郡縣制度、漢採郡國並行制，至清的行省制，以迄現代的地方自治，在本質上均是對地方政府授予國家的統治權力。至於其層級多寡則視其歷史、文化、地理與政治體制而異。如日本為三級政府，美國為三級政府，我國為四級政府。

地方政府與中央政府是相對稱的，依現制在台灣地區除了中央政府一級外，地方政府則包含了省市、縣市、鄉鎮市三級。惟為簡化政府層級，提升國家競爭力等等問題，於民國八十六年進行修憲。依民國八十六年七月二十一日公布施行之憲法增修條文第九條規定，自八十七年十二月二十日調整台灣省政府之功能，業務與組織並停止省長及省議員選舉。雖仍賦予監督縣市之權，但已形同虛級化。（註④）此一規定所帶來的影響層面至為鉅大，例如縣市政府的地位與職權將大幅提昇，中央與地方行政系統的組合及分工授權將重新建構，財政收支劃分法也需隨之作重大的修訂。

在施行地方自治的國家，地方政府亦稱為地方自治團體（local self-governing body），依我國學者通說將地方自治團體定義為：「某一地區之人民，依據國家之授權，自定規章、自組機關、自選人員、依照地方

人民之公意，並在國家之監督下，以管理該地方公共事務之法人。」（註⑤）地方自治團體既然具有諸多必須辦理的固有或授權事務，相對的自應提供足夠的財源以爲配合，而有關從貨幣收支來研究分析地方自治團體的經濟活動的行爲，即爲地方財政（local public finance）。詳言之，地方財政係屬國家整體財政的一部分，它指的是地方自治團體爲滿足其共同需要促進自治發展，平衡財政分配，奠定民生基礎，所需資金的取得、使用及管理的各種行爲總稱。（註⑥）由上述可知地方財政它包含了公共收入（public revenues），公共支出（public expenditures）及因資源的有限必須透過公共選擇（public choice）以政府預算來滿足集體的公共慾望。

地方財政的內容與國家財政相類似，有公共支出、公共收入、公債發行，亦有預算制度的運用；地方財政的活動，如對政治的配合、社會的影響、經濟的效果，亦與國家財政相類似。其不同點，在於地方財政相對於國家財政規模小，其原因爲地方政府爲國家構成之一分子，面積較小，人口較少的緣故。而他的公共經濟活動較小，並不包括國防、外交、司法及經濟發展等屬於中央執行的功能，且其活動範圍亦僅限於某一地方，此爲地方財政與國家財政的主要區別處。但此種財政規模及公共經濟活動，雖相對小於中央財政，惟就所有的地方財政的總規模而言，幾可與中央財政相媲美。從表 1 - 1，如以八十六年度爲例吾人可以發現，該年度中央政府歲出占 GDP 之比爲百分之十四點八一，地方政府所占之比總計爲百分之十四點七七，兩者相較所差有限。至於地方政府個別比例，計爲台灣省政府百分之五點二二、各縣市政府百分之五點三一、各鄉鎮市公所百分之一點六二、台北市政府百分之一點八八、高雄市政府百分之〇點七四。

表 1-1 各級政府歲出占國內生產毛額比較表

單位：百萬元；%

年度 FY	國內生產毛 額 GDP	中央政府		台北市政府		高雄市政府		台灣省政府		各縣市政府		各鄉鎮市公所	
		歲出(A)	A/G	歲出(B)	B/G	歲出(C)	C/G	歲出(D)	D/G	歲出(E)	E/G	歲出(F)	F/G
77	3,364,610	470,255	13.98	62,265	1.85	22,287	0.66	129,854	3.86	120,570	3.58	35,383	1.05
78	3,727,581	549,200	14.73	73,823	1.98	24,598	0.66	186,849	5.01	158,739	4.26	44,286	1.19
79	4,117,771	673,201	16.35	75,570	1.84	31,797	0.77	214,669	5.21	173,830	4.22	50,553	1.23
80	4,529,632	804,558	17.76	129,013	2.85	34,986	0.77	216,993	4.79	199,318	4.40	51,379	1.13
81	5,084,218	945,225	18.59	122,140	2.40	38,663	0.76	279,941	5.51	232,380	4.57	83,567	1.64
82	5,596,140	1,031,131	18.43	120,100	2.15	47,885	0.86	292,484	5.23	294,328	5.26	89,343	1.60
83	6,125,820	1,024,255	16.72	126,963	2.07	48,889	0.80	360,400	5.88	314,104	5.13	107,657	1.76
84	6,892,046	996,698	14.46	123,990	1.80	52,256	0.76	338,604	4.91	348,992	5.06	108,373	1.57
85	7,168,796	1,085,077	15.14	142,543	1.99	52,973	0.74	385,876	5.38	376,689	5.25	123,297	1.72
86	7,785,896	1,153,326	14.81	146,678	1.88	57,973	0.74	406,695	5.22	413,590	5.31	126,308	1.62

資料來源：依據中華民國八十五年財政統計年報（財政部統計處編印）彙整

說明：1.GDP資料來源：行政院主計處。

2.77年度至85年度係審定決算數，86年度為自編決算數，惟其中鄉鎮市為原預算。

地方政府提供的公共財，例如地方性的公共教育、環境保護、公園道路、社會救濟等，因其效益僅及於某一地方轄區的住民，而未普及全國，故亦稱之為地方公共財（local public goods）或環境財（environment goods）。但此類服務在其轄區之內具有某種程度的排他性（exclusiveness）及敵對性（rivalness），而有別於不具排他性，不具敵對性或集體消費（joint consumption）的純公共財（pure public goods）如國防外交、社會秩序的維持等，因此，吾人稱之為混合財（mixed goods）。所謂混合財是指介於純公共財（具有非敵對性與非排他性）和私有財（具有敵對性與排他性）。一般認為混合財，含有四大類：俱樂部財（