

# 縣（市）財政困窘之根源及其對策

黃錦堂\*

## 摘要

台灣地區各縣市政府之財政情況十分困窘是看在每一個人眼中的事。問題的根源交錯於地方自治的理念及在此理念下之財政設計。本論文除導論章外，前三部分分別就地方財政收入權、財政支出義務及上級政府之財政調整義務考察相同之具體法規並介紹實際運作結果，尤其是詳細介紹德國之法制以供比較。第伍章簡短指出行之有年的基層建設方案只不過是怠慢後的普悲而已。結論的第六章則一方面承上指出理想的地方財政設計是地方能自主而且合於一定效率履行其自治及委辦事項任務；另一方面冀望日後行政區域能達成平均調整中央與下級政府（不論用什麼名稱）間之權限及政治影響力狀態，這是期待地方財政合理化設計之政治行動契機。

## 壹、導論

本文只檢討縣（市），不及於鄉鎮縣轄市，亦不及於省（市）。文中所指稱之地方政府亦然，專指縣（市）政府而言。

國家財政學或財政法之二大領域是國家收入論及支出論。前者研究各

---

\* 黃錦堂，台大政治學系副教授。

種不同之收入種類，尤其檢討國家對各種收入來源之課收權限及其實體法、程序法上之限制；後者探討支出之項目、比重及其得失。在地方財政學或財政法上，就收入論之討論同於上者，但加入地方權限之限制的討論，支出論則上舉之問題較不嚴重，關心的焦點反而是地方之支出是否過重以及如何正確劃分地方與其上級之支出負擔之劃分。地方財政研究之第三大領域為地方財政收入不足時之調整（Kommunaler Finanzausgleich）問題，我國通常稱為補助金問題，包括補助之額度是否充足及各縣市之分配是否公平二方面。

我國台灣地區地方財政問題縣（市）長、議長、財政局長及省財政廳長多有重點式指責<sup>①</sup>，循上述之體系約可整理成爲：1. 收入太少；2. 支出繁重；3. 財政補助之數額有限且分配不盡公平。其中支出繁重一項，縣市長常指責地方之教育人事經費與警政經費之支出太重<sup>②</sup>，實則這是地方收入短缺的另一面效果而已，另外須檢討者爲委辦事項經費及省、縣市間就重大工程或特殊負擔之經費之分担問題。至於省對地方之財政補助可分爲廣狹二者，狹義者不討論廣義者中收入、支出之調整，反而旨在研究財政補助之公平性與充足性問題，其討論之前提爲財政收支已大體被決定下來。

就地方財政之規範依據：我國台灣地區地方財政收、支、調整主要規定於財政收支劃分法及省頒之七十年、七十二年改善地方財政方案台灣省執行要點（以下分別稱七十年要點、七十二年要點）及七十六年之「充實地方財政方案」（以下簡稱七十六年方案），前二者均係省依行政院六十九年、七十二年「改善地方財政方案」而來<sup>③</sup>。觀其內容（詳肆二（二））<sup>④</sup>，包含收入面之開源節流、支出面之經費移轉及委辦事項、共同體事項之區

---

①中國時報七十九年、十一、一 第四版曾專題報導二十一縣市長之意見。

②依行政院七十二年「改善地方財政方案」之檢討，教育經費支出平均占縣市總預算數百分之四六點三七，警政經費百分之十點九一，兩者合計已超過預算總額之半數。

③行政院六十九年方案及省七十年年度要點載於台灣省政府公報七十年秋字第十九期第三頁以下；行政院七十二年方案及省七十二年要點刊於省公報七十二年夏字第三十七期第三頁以下；省七十六年方案於七十六年冬字第六十二期第二頁以下。另外，省於七十四年有頒「運用補助制度激勵縣市鄉鎮轄市開闢財源遏阻浪費實施要點」（公報七十四年春字第三十四期第五頁以下），但實際上，因地方財政太過拮据而發揮不了作用。

④詳見肆二（一）。

分，以及狹義的財政補助。

本文旨在檢討台灣地區地方財政之三大如前所述問題。在步驟上先探討地方財政收入之不足(貳)，其次研究共同體事項、委辦事項之經費責任歸屬(參)，以期穩定住狹義的地方財政調整即省對地方之補助金制度之外框，然後才在第肆、伍部分尋找一公平性及充足性之設計。第伍部分則批評政府引以為豪的基層建設。簡單的結論及展望則是本文的結尾(陸)。

## 貳、地方財政收入

### 一、地方財政收入來源

地方各種收入來源中大家所注目的為地方課稅權。由於課稅收入即是人民之支出，性質上屬對人民財產權之干涉，所以在是否得徵收及徵收額度(以及手續、但非本文所能討論)問題上須受到嚴格之制約。一般而言，財政收支劃分法所列之稅目不容地方再重複課徵(參見我國財政收支劃分法第十八條第一項)。西德只就屬消費地方貨物或勞務之行為過程或持有物品——尤其是娛樂稅、酒稅(die Getränkesteuer)、餐飲稅(die Speisesteuer)、養狗稅、打獵稅、捕魚稅等——原則上才認為屬邦之立法權，各邦授權鄉鎮市制訂規章經核准後開始收稅；鄉鎮市自己之稅目發現權及課徵權只有在很小範圍內有可能<sup>⑤</sup>。我國目前地方並未自行課稅，有人將之歸諸財政收支劃分法第七條，該條規定地方稅課之前提是中央制定各該稅法通則以為省縣立法之依據，而迄今中央未有相應通則法之規定，所以地方無此權限。本文認為從第七條之前段以觀，既然本條文是「以本法有明文規定者為限」之稅課為規範對象，故只限於同法第八、十二、十六條(不包括第六款)項目而不及於類如上述之西德稅收，另外財政收支劃分法第十六條第一項第六款之特別稅課(概括授權)，第十八條第二項就各稅之百分之三十以內之地方教育捐及同法第十九條之地方舉辦臨時性質課稅之授權，也應不在同法第七條之範圍內。

目前地方之課稅項目及在省、縣(市)、鄉鎮市間之分成，以及交給省之統籌分配款之規定見諸財政收支劃分法第八、十二、十六條及同法附表一個，台灣省各縣市實施地方自治綱要第四十二條以及台灣省政府七十

---

<sup>⑤</sup> 例如第二住宅稅(die Zweitwohnungssteuer)，Vgl. Kirchhof, Rechtliche Rahmenbedingungen des Kommunalen Finanzausgleichs, in Hoppe (Hrsg.), Reform des Kommunalen Finanzausgleichs, 1985 S.2 (7).

年、七十二年分別頒訂之「改善地方財政方案台灣省執行要點」只是重複這裏的規定<sup>⑥</sup>。爲節省篇幅，以下只列出現今之劃分表<sup>⑦</sup>：

各項稅捐各級政府應得成數表

稅目	中央		地方			
	中央	中央統籌	直轄市	省		
				省	省統籌	縣市
國稅	100%			%	%	%
關稅	100					
礦稅	100					
貨稅	100					
證券稅	100					
所得稅	100					
遺產及贈與稅	50		50	10		80
印花稅		50	50	50	50	
營業稅		50	50	50	50	50
使用商港稅			100	50		
建設費				100		
田賦			100			100
土地稅			100			100
地價稅			100	20	20	60
房屋稅			100			100
屠宰稅			100		20	90
娛樂稅			100			100
契稅			100			100

註：表內附有括弧者，係表示在直轄市，中央與直轄市應得成數。

值得注意的是：地方收入主要來源之土地增值稅和契稅具高度不穩定性，隨經濟景氣情勢而起落。本（七十九）會計年度在十二月時台北縣及台中市政府便已發不出員工薪水，另有苗栗、台中、高雄、台南四縣不久也將面臨相同困境，其原因在於上述二稅因景氣低迷嚴重短缺<sup>⑧</sup>。

第二大類之財政收入來源爲規費（行政規費、使用規費、特許規費）與工程受益費。行政規費與使用規費各受來自人民財產權保障觀點之限制，

<sup>⑥</sup>詳請參見黃茂榮等著，健全地方財政制度以配合地方自治法制化之研究，經社法規研究報告 1004，民國七十九年五月，第九八到一五七頁。

<sup>⑦</sup>引自台灣省七十二年要點，省公報七十二夏字第三十七期第六頁。

<sup>⑧</sup>見中國時報七十九、十一、二十九第一、四版之報導。

前者原則上應審酌行政成本，後者應審酌公共設施之營運、維護及改良費用訂之，但必要時得審酌公共設施之興建成本及利息訂之；特許規費則徵收標準應依政策訂之<sup>⑨</sup>。在實務上，則地方自治主體之規費收入經常是無什變動，從而欲增加收入只能一方面從多增加公共造產創造使用規費來源著手，例如闢建各類觀光旅遊設施<sup>⑩</sup>，或另一方面從研究改進規費徵收方式進行，例如目前清潔費僅及成本的十分之一之情形，再如路邊停車收費人員員額、薪水、停車收費收據之放置處之改進等<sup>⑪</sup>。就工程受益費之開徵，因繳納義務人是受工程實施而抽象上認定有受益之人而不論事實上是否受益，導致實務上民衆紛爭不斷，加上「隔壁鄉爲什麼沒開徵」的不平之鳴，以致議員們受到很大壓力，從而往往決定零費率而未開徵。

第三大類之財政收入爲變賣公產（尤其公有非公用土地）、公債及除借收入。這部分因涉及地方財政之長久性、健全與否，所以西德邦法中多規定要件，例如除借，就特別項，必須是當其他之財政收入不可能或經濟上不合目的時，而且用途限於投資行爲或投資促進行爲或轉支付已有帳目，借貸總數不得有害於地方自治財政之上軌道經營，請參考西德拜亞邦鄉鎮市自治法（Bay. Gemeindeordnung）第六十二條第三項，而這些都將以經上級之邦（我國之省）許可爲準；再如就縣產之出售而言，必須限於地方自治主體履行其任務所不須用之財產，而且應以不低於市價爲之（西德拜亞邦自治法第七十五條）。我國在臺灣省則依省頒臺灣省各縣市財政收支監督辦法第六條、第十四條規定除借須經核准。實務上，地方靠變賣公產或除借收入來增加收入者從既有報章觀察似不多。至於非變賣，而是如「將閒置不動產應即辦理出售或出租」、「加強徵收公有屬地租金及佔用使用補償金」者<sup>⑫</sup>，其對財政收入諒亦微不足道。

至於其他類之地方財政來源例如捐獻及贈與收入、從事營利事業行爲或投資之盈餘或收入、信託管理收入、罰鍰收入等在實務中均不佔重要地

---

⑨參閱石齊平主持制定「規費徵收法」草案之研究，草案第七、八、九條，第一三六及一三七頁，民國七十七年七月再印，行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組出版。

⑩參閱省政府七十六年度調整地方財政方案，臺灣省政府七十六年冬字第六十二期第八頁。

⑪同上，第七頁。

⑫臺灣省政府七十六年度調整地方財政方案，臺灣省政府公報七十六年冬字第六十二期，第八頁。

位。

## 二、財政收入不足與其調整

台灣省內各縣市財政收入不足之情形可以參見下表<sup>⑬</sup>。

75~77年度台灣省各縣(市)統籌分配稅、補助收入數額及占總歲入的百分比

單位：新台幣千元

會計年度	統籌分配稅收入(1)	補助收入(2)	總歲入(3)	非自主性(4) =(1)+(2)/(3)	自主性(5) =1-(4)	總歲出(6)	財政收入依賴度(7) =(2)/(3)	財政支出依賴度(8) =(2)/(6)
75	12,272,071	37,697,582	93,897,189	53.22%	46.78%	93,492,926	40.15%	40.32%
76	16,359,337	39,426,936	108,167,034	51.57%	48.43%	100,810,828	36.45%	39.11%
77	16,967,191	49,496,210	130,826,366	50.80%	49.20%	118,783,176	37.83%	41.67%
三年平均	15,199,533	42,206,909	110,963,530	51.86%	48.14%	104,362,310	38.14%	40.37%

註：(1)統籌分配稅收入、補助收入、總歲入金額請參閱台灣省財政統計年報，七十五、七十六、七十七年度，台灣省政府財政廳編，各年度表6。

(2)總歲出金額請參閱財政統計年報，民國七十七年，財政部統計處編，表28，頁140。

(3)上述金額不包含鄉鎮收入。

研究<sup>⑭</sup>也指出，台灣省二十一個縣市中，有七個縣市之補助款佔總收入百分之五十以上，八個縣市百分之四十以上，二個縣市百分之三十以上，其餘四個均為省轄市，在百分之十到十五之間。由於地方收入不足，以致處處依據省之補助，地方自治處處受制肘，而省因財力有限也難以合理負擔，其結果，地方財政依然困窘。

地方財政收入不足如此，不再是單純經由財政補助制度可以合理解決，而必須循財政收支劃分法來增加地方收入。財政部賦稅改革委員會曾提出一套構想二種方案。其中第二方案更動很小，只將中央之所得稅各分成給台灣省和各縣市，調整後中央之賦稅收入佔全國總收入之比重將下降百分之一點五四，台灣省提高百分之零點七七，縣市部分則台北縣提高最多為

<sup>⑬</sup>引自黃茂榮等著，健全地方財政制度以配合地方自治法制化之研究，第一七〇頁。

<sup>⑭</sup>黃世鑫，補助款制度的檢討：健全補助制度，增進地方財政自主，七十九年一月十七日，二十一世紀基金會「中央地方財政收支劃分問題研討會」中報告之書面資料，未正式出版。另請參見黃茂榮等著，健全地方財政制度以配合地方自治法制化之研究，第一六五頁所引民國七十六年南投等八縣(市)財政狀況表及第一六四頁台灣省縣(市)民國七十五、七十六、七十七年三年度稅課收入及補助收入各佔總歲入百分比表。

百分之零點一五，澎湖縣則無變化<sup>⑮</sup>。第一案將遺產及贈與稅改為縣(市)稅，將原本屬於省縣(市)共分之使用牌照稅改屬於省(市)之獨立稅，貨物稅、關稅及證交稅、所得稅、營業稅為國稅，其中所得稅和營業稅由中央與省(市)、縣(市)分配，三者分別為百分之五十、四十、十，就省(市)所分配百分之四十及縣(市)百分之十中，各省(市)、縣(市)間再依一定指標公平分配之<sup>⑯</sup>。上述二方案中以後者(第一案)之改革幅度較大，自不待言。究竟地方一般以及各個縣市是否因而能夠財政自主，尚不無疑問。

值得一提的是，即使日後如學者所希望擬開放地方課徵稅捐之權<sup>⑰</sup>，對每一課徵客體或事實仍必須討論究屬稅或捐以及究屬中央或省立之法權抑或地方自治立法權，以及其要件、使用限制，例如就營建工程公司因建屋而引起之塵土飛揚、噪音不斷、路面受損容易等，縣市可否課徵特別捐？抑或屬鄉鎮市(受害現場)之權？是以營建公司抑或建設公司為課徵義務人？款項是否須專款專用抑或補充作地方之一般財源？凡此，有待進一步研究<sup>⑱</sup>。

## 參、地方財政支出

### 一、共同體事項之經營負擔

地方事項中有一部分屬於不同級政府間應共同負責之部分，例如省與縣間就道路、河川等之新建或修築，執行特別需求之人力、財力之法案，個別地方因中央或省之設施而必須有特別支出者等等。這些類之財政支出若大到一定規模，尤其在工程案，其經費絕非地方所能負擔，而且即使採三分之一地方配合款制度地方亦往往不勝負荷。西德各邦財政調整財產(Finanzausgleichsmasse)(見肆一)之額度每年固定，此類支出邦不得列入其中，以免妨害對地方財政補助之穩定，邦亦即必須在預算中另立

⑮賦稅改革總報告書。第五二一頁。

⑯賦稅改革總報告書第五一五至五二一頁。黃茂榮等所著「健全地方財政制度以配合地方自治法制化之研究」中所言賦改會的改革方案(第一六六頁)並未說明係何版本，其內容與本文所引賦考會者有別。

⑰省財政廳長於七十九年十一月十七日二十一世紀基金會「中央地方財政收支劃分問題研討會」中即作此主張，見次日中央日報第二版之報導。

⑱請參考張嫻安，環境使用費之法律性質——從西德聯邦行政法院的一則判決說起，經社法制論叢，第四期，民國七十八年七月，第四五頁以下。

項目提撥。西德制之優點為先行立法劃清（聯邦）邦與地方就大規模工程案或特殊負擔案之經費分擔，在財政調整中之經費專款補助所涉及者大抵只是小規模之投資案，而另一方面在邦法中又規定邦財政調整財產之總額，如此地方不致無謂被要求負擔龐大經費，另一方面也才有可能保障其投資計劃。

我國法規（見肆二(二)）未體系性規範共同體事項省級及中央之經費分擔責任，實有不妥，以下先介紹西德制度再詳作檢討。

#### (一)西德案型及我國之可能案例

##### 1. 經建投資計畫

稍大型之經建交通投資計畫，例如鄉鎮聯外道路、都市更新、新市鎮之開發者等，固然附著於一、二個地方自治主體或為其所主要使用，但因地方通常無能力負擔經費，而另一方面，可以確信這類設施因規模以及在相當程度內分擔了上級政府對人民的生活照顧，從而可以說是上級政府的任務或區域平衡發展、經濟助長之義務（請參考西德基本法第一百零四 a 條第四句）。當然一投資計畫，是否承擔省、中央任務之功能，在個案中一直是有爭議的。

我國目前情形尚乏體系性之整理，肯認之例者如台灣省各縣市政府及鄉鎮縣轄市公設置垃圾處理場（廠），得向行政院環保署申請經費補助（詳請參考行政院環保署七十八年四月十三日環署廢字第○九八七六號函修正公布之「申請補助設置設置垃圾處理場（廠）經費應行注意事項」），計可補助土地款、工程設計費、工程費、工程事務費及相同機具設備費。

##### 2. 執行法案

基本上若一法律案施行之結果將嚴重影響地方之正常運作時，立法者便有義務在法律中斟酌由中央負擔一定成數，蓋不然此時立法者面臨侵害地方自治主體財政權而不得立法之困境。西德就此的規定明白見於本法第一百零四 a 條第三句第三項，只適用於聯邦與邦間，在邦與縣間雖無任何邦憲法有類似之規定，但事實上這一直可在邦法中找到證明，例如巴登一符騰堡邦之青少年社會教育補助法（Jugendausbildungsgesetz）第二條，同邦私立學校法（Gesetz für die Schule in freier Trägerschaft; Privatschulgesetz）第十七條，同邦推廣教育暨圖書館法（Gesetz zur Förderung der Weiterbildung und des Bibliothekswesens）第二條等均規定邦有補助義務。我國法中，憲法未規定及此，又迄無省縣自治通則之制定，現有之台灣省政府組織法、台灣省各縣市實施地方自治綱要中無



類此之規定，應解釋為憲法或法律漏洞。另外，我國目前中央與省區域重疊，中央權限不斷擴張，尤其是財政權，省相對萎縮，中央應負起分擔責任。

就我國目前之狀況：中央負責分擔的情形例如七十九年十二月通過之精神衛生法<sup>①</sup>，第八條先規定中央及地方（按：省、縣（市））政府為推動精神醫療、精神復建及心理衛生等工作，應按年編列預算支應，但同法第十三條第二項旋即規定各級地方衛生主管機關如經費不足時，得由中央衛生主管機關編列預算補助之。再如 KTV 等營業至凌晨三時逾時即予取締之執行，即使配備較優之台北市亦有人力不足、經費有限之苦<sup>②</sup>，中央似有補助之意願。較早先之例子見於「噪音管制近程措施」（民國七十六年九月廿四日行政院台衛字第二一八五四號函）第玖項前段規定本措施所需經費，包括監測、稽查儀器設備（含補助地方所需費用），由中央噪音主管機關編列預算支應。就省負責支付的例子可見於噪音管制法之周邊執行計畫從而不太像委辦事項之一的由台灣省政府教育廳所負責推行的「輕聲細語，拒絕噪音運動計畫」第九項，規定局部經費由省教育廳於年度內相關經費支應。

### 3. 共同任務事項

就聯邦與邦間規定於基本法第九十一 a 及九十一 b 二條，就邦與地方間各邦憲法並沒有規定，但理應不排斥。依上述基本法條文，本屬邦者中，對整體（Gesamtheit）重要而且限於擴建或新建大學、區域經濟結構之改善或農業結構、海岸保護之改善等方面者，若聯邦之介入是提昇生活品質所必要時，聯邦原則上與邦各付一半之支出，但具體法律可規定聯邦應負擔較高成數。在我國目前仍欠缺體系性之整理，各方資料亦不可多得，但縣任務中諸如新建國中、小學、幼稚園，改善縣內農業結構、山坡地、海岸保護，事實上，對全體有重要性且有賴省（或中央）之介入始得良善營運，從而不無可能承認省（或中央）有共同負擔之義務。

### 4. 因聯邦或邦之特殊設施而有特別負擔

依西德基本法第一百零六條第八句之規定，若聯邦在各邦或縣（市）、鄉鎮市中促成（Veranlassen）設置特別機構（besondere Einrichtungen）而致地方必須直接（unmittelbar）有更多支出或收入減

---

<sup>①</sup>總統府公報第五三三八號，第一頁以下。

<sup>②</sup>見中國時報七十九、十二、十二第十四版北市綜合新聞就台北市（人力、財力均優於省之各縣市）之報導。

少之特別負擔（Sonderbelastungen）時，若邦與地方不能被期待承擔負擔（unzumutbar）時，邦必須提供必要補助（Ausgleichsverpflichtung des Bundes für besondere Lasten）<sup>①</sup>。實務上常見者例如鄉鎮市因有軍隊之駐紮而須負有進一步建設；西德波昂市之被當作首都，該市及附近地區便獲有聯邦補助<sup>②</sup>。

在我國：自政府遷台，中央政府實際管轄區域只剩台澎金馬，與台灣省政府者大致重疊，中央無時不在援用省或縣（市）、鄉鎮市以利施政，從而省與地方被迫須有特別機構設置的程度一般均遠大於中央政府設在南京者然，乍看之下似乎省、縣（市）、鄉鎮市均有特殊負擔以致於無須承認類西德制之局限於若干城鎮者。但其實不然，我們仍可在其中評價性選出特殊負擔之例子，例如軍眷區岡山鎮所在之高雄縣，先總統 蔣公靈柩安放所在大溪鎮之桃園縣。

#### 5. 特殊活動之補助

西德就教宗來訪、舉辦世界杯足球賽等，因規模太大，所以接待或承辦之城市得享有個案補助<sup>③</sup>。

#### (二) 檢討

##### 1. 制度目的

西德各法例說明一個道理：若一件計畫之執行或施行超過各級政府之財政平常結構，則必須透過立法、修法或在法律有提供足夠形成空間之下經過各級政府（或是：政黨）以協商之方式解決。台灣地區向來不重視這一問題，是因為中央及省政府事實上有局部之負擔，這尤其表現於十項、十二項、十四項建設中，另外也是因為早先威權體制及各級政府首長率皆國民黨員凡事黨內決定使然。

##### 2. 我國法之檢討

##### (1) 應廣泛承認省或中央之分擔或完全承擔責任

地方自治體生存於省與中央之中，所作所為原則上由地方自治體自行負擔，必要從事者或所負擔者是一例外性之相當大規模之案件時，始有必要承認是屬於共同體事項而討論省或中央之財政分擔責任<sup>④</sup>。但就我國地

<sup>①</sup>Vgl. Maunz-Dürig, GG Kommentar, BdIV, Lieferung 1 bis27, Art. 106 Rdnrn. 96.

<sup>②</sup>AaO, Rdnrn. 95u. 100ff.

<sup>③</sup>Vgl. Seewald, KommunalR, in Steiner (Hrsg), Bes. VerwR. 3. Aufl. 1988, Rdnr. 120.

<sup>④</sup>Vgl. Katz, StastsR, 7. Aufl. 1985, Rdnr. 504.

方財政收入嚴重不足之情形，反而宜從寬認定省或中央之分擔或完全承擔之責任。就地方之分配金額額度，資料上可以看到省環保局「都市垃圾」處理經費由中央、省、地方以三對等方式辦理，省住都局「改善農宅及農村環境計畫」由中央（而不是省！）補助百分之八十，縣（市）配合百分之二十，而省社會處「補助興建勞工育樂中心」、「公墓公園化」及省衛生處「充實偏遠地區醫療保健設施」計畫補助重建衛生所、整建衛生室，縣（市）並無一定比率之配合款（請參見台灣省政府七十六年度方案附更多之項目）。另外一種方法者省建設廳水利局、農林廳山地農牧局、交通處公路局、住都局等單位之補助款省補助固會有所變動，但就縣（市）政府之應自行分擔部分，則省政府在七十六年方案中分成可訂定共同分級標準之工程者與不可者，就前者則以各縣（市）自省財源占總預算比率（按：比例）為分級標準，其比率在百分之三十以上者屬第一級，低於百分之三十以上者屬第二級。對第二級者省在補助上較優待，例如就產業道路之興建養護，乃至農路改善工程；第一級之縣（市）政府須負擔百分之二十，第二級者只有百分之十五。

這錯綜的補助項目、額度及縣市之分擔額，使得體系化不容易進行。可確認者，各該計畫規模大小及地方自治主體之財政能力應是決定其分擔額之標準。我國實務似乎忽略了地方財政十分拮据之事實，以下是若干報章上案例。

依七十九年十二月七日聯合報第十四版北部綜合新聞版載，進行中的北區防洪計畫第三期工程，由於台北縣財源困窘無法籌出七十九年和八十年之配合款，致台灣省辦理部分的工程進度落後。行政院長郝柏村在行政院公共工程督導會報討論時指示，研究是否能由中央先行墊支，等將來堤防建好後土地升值地方財源因而改善再歸墊。依七十九年十二月八日自由時報第七版北縣新聞版之報導，行政院長郝柏村在台北縣政府有關人員陪同下，前往視察貫穿中、永和地區之瓦礫溝，此行為中、永和二市公所對瓦礫溝整治計劃工程帶來一線曙光，但由於整治工程所需經費及用地取得至少需四十億元（!!）以上，因此，在郝院長只「看看」而沒有當場作「回應」情形下，瓦礫溝整治仍遙遙無期。台北縣仍有近千班小學生採二部制上課，郝院長於巡視台北縣時表示中央一定會研擬辦法協助<sup>25</sup>。再如花蓮縣政府為整治花蓮重大水患所在之美崙溪主流及支流的「治水專案」總經費超過七億，對縣府財政是一大負擔「然為保障民衆安全，仍將全力

<sup>25</sup>自由時報七十九、十二、八第七版北縣新聞版。

積極向上級爭取補助」<sup>②⑥</sup>。省因財力不裕，所作補助之額度似乎很少，例如台東縣由於空軍志航基地軍機每日起降次數頻繁致境內十所國小、三所國中常年受軍機噪音干擾，此種特殊負擔，省教育廳有編列改善噪音干擾設備之經費，但額度很有限，每縣市僅能補助一所大學校或小型學校三所來裝設<sup>②⑦</sup>。再如公共設施保留地徵收問題，台北縣政府為辦理加速取得都市計畫公共設施保留地，七十八年至八十年度共編列特別預算一千二百廿五億元，其中縣政府必須負擔八十億元，由於縣府困窘，只好撥發土地債券或（並）向省貸款<sup>②⑧</sup>。

## (2)附條件？

若中央或省承擔經費，其做法如何，由於欠缺完整資料故不能一概而論。基本上我們首先關心的是該承擔是否附條件或負擔，在省府七十六年方案中，就縣文化活動經費有如下決定：依省頒「加強文化建設重要措施」規定，各縣（市）為寬籌文化活動經費，除每一縣（市）由省專案補助一、〇〇〇萬元外，各縣（市）政府應相對編列一、〇〇〇萬元，並應結合各界發動募捐至少一、〇〇〇萬元，充作基金來源，如募捐金額未達預定目標，由省相對核減其補助金額。這自籌及募捐各一千萬元以及募及不足時之相應減少補助的條件，顯然不顧及各縣市一般有無可能以及先天存在上及文化任務上之差異，很可能導致屏東、台東等縣為募齊款項而對工商業者殺雞取卵式的募捐，留下其他任務領域無法籌得款項之毛病。

## 二、委辦事項之經費負擔

### (一)自治事項與委辦事項之區分

地方自治法學上區分自治事項與委辦事項（參見台灣省各縣市實施地方自治綱要第二條）。自治事項為地方自治主體之固有的、以自我決定加以解決的事項，又可分為義務辦理事項（*Plicht-aufgabe*），自治主體無論如何必須去做，但保有如何做之決定權，以及自由決定事項（*freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe*），地方自治主體有是否以及如何去做的決定權限。委辦事項本為省或中央之應辦事項，為考慮不另創設分派單位至縣市，而將事項委任自治單位之縣市承辦。循此定義，就縣市自治事項，上級之省只有合法性監督，亦即只能審查地方自治主體之行爲是否違反法律規定，於法律有授權地方自治主體裁量權時，只得審查是否

②⑥自立早報七十九、十二、九第十四版全省綜合版。

②⑦同上。

②⑧聯合報七十九、十、三第十五版台北縣新聞。

有裁量權之逾越或濫用；就縣市委辦事項，則因事本屬省，是省委任地方辦理，所以通說認為省有合法性及合目的性之監督，後者指在法律有授權裁量之情形，省得干涉、改變地方自治主體所作之裁量決定，而不問該裁量是否合法。在自治監督手段（Aufsichtsmittel）上，省對委辦事項有完全之監督權，可以要求地方自治主體先行（präventiv）將案件移送，對案件如何處理有指令權（Anweisungsrecht），省尚可隨時派員到場瞭解，要求提供必要資料，於地方自治主體已作成處分之場合尚可撤銷之；與此相反，在自治事項上，省只得以事後介入的方式撤銷地方自治主體之行政處分。

一事項究竟屬於地方之自治事項抑或非自治事項（即：委辦事項），乃高度政治智慧之判斷。歷史的形成固是提供一可能的區分（傳統可以正當化即使是不協調的事務），但在我國台灣地區終究抵不過理性改革的呼聲，蓋我國政府自大陸撤退來台，台灣省境內加上一級中央政府，整個行政體制本應有所因應變革，尤其是省虛級化及調整縣市、鄉鎮市權限以適應小統治領域之問題，但執政黨迄未修改憲法或凍結憲法第十、十一章之規定，也未制訂省縣自治通則，只是在台灣省縣市實施地方自治綱要第十五條規定了縣市之自制權限；觀其內容，則與憲法第一百零條縣立法並執行事項之內容雷同，仍難與憲法中中央或省之事項多所重疊，造成解釋上之困擾。固然在解釋時第一百十一條之「事務性質」可作標準，但究竟仍嫌抽象。台灣省各縣市政府實施地方自治綱要第十七條授權省訂細目，省因而制頒「台灣省縣市自治事項細目與委辦事項劃分原則」，並已有修正草案。惟無論原則本身或修正草案，均嫌只是將現有各別法律中之權限劃分加以明文化，欠缺體系性之標準<sup>29</sup>。根據筆者之思索，在區分自治與委辦事項時應區分垂直的與水平的區分二者，前者泛指省與所有縣市之權限區分，後者指就一事項，因各地方自治主體之歷史形成、地理因素、人口組成、產業結構等之不同而有必要作「在甲縣這是屬自治事項，在乙縣却是委辦事項」之判斷<sup>30</sup>。

在作垂直的區分時應注意省與地方二者之面積、人口：地方自治主體面積愈大，人口愈多，愈表示事務之多樣性及複雜性，從而，在事項之種類，內容與深度方面，愈有實施地方自治之必要。然而，一國之面積愈小

---

<sup>29</sup>同說請參考薄慶玖，台灣省縣市議會職權及功能之研究，中山社會科學季刊第四卷第四期，第八九頁以下，此處第九一頁。

<sup>30</sup>水平區分首見於西德 Rastede 判決，vgl. Brühl, in HdKWP VI, S. 707ff.

(在台澎金馬地區則指統治權所及面積)，則不論人口如何，其中央之大半作為經常是跨越數縣市或以全部地區為範圍，且具有高度之規制密度，亦即在結果是愈不利於地方自治之推展。台灣地區縣域大、人口多本宜擴大實施縣之自治，但中央所實際管轄之面積小所以又不得不限縮地方自治權限，所以在結論上此面積人口指標在台灣發生不了作用；從而，必須借助其他指標。

在作水平的區分時，例如宜蘭縣是否有權決定較台灣省其他縣市嚴格之環境標準，澎湖縣是否有權要求不同之非都市土地使用管制內容，則須以地方是否有歷史、地理、社會、文化、經濟上之特殊性為指標。

常見的水平區分式的立法較保守，例如台灣省依空氣污染防治法第六條授權所頒佈之台灣省固定污染源空氣污染物排放標準，在第十九項中規定，本標準為最低要求，公私場所固定污染源如對局部地區環境空氣品質造成嚴重惡化時省主管機關得對該地區污染源另訂排放標準；依西德聯邦公害防制法（BImSchG）第四十九條及五十一條之規定，邦（相當於我國之省）於此種情形應先聽取縣之意見。與這種保守式的立法相對，前進式的水平自治權限區分則要求立法者在各該法律中應分就不同類型之地方自治主體（人口、歷史、地理、社會、文化是區分之標準）將任務——權限作不同分派；這類型立法在我國幾不可見，有興趣（或利益）之縣市若認為立法者怠惰而損害其利益時，不妨提請大法官會議解釋該法律是否抵觸憲法上地方自治保障之解釋。

無論如何，西德已逐漸確認下列事項屬於垂直式劃分下之自治權限<sup>③</sup>：1. 基本生活照顧（Grundversorgung）事項，例如游泳池等公共設施，婦女、嬰兒保健，社區安養休閒康樂活動等，因屬日常生活所需，決策時間宜短，內容又各團體不同，故宜交由地方自治主體自行決定。2. 文化、藝術事項，這一方面是為避免中央、省之專擅而扼殺地方文化，另一方面是為避免再如納粹興起溫床之單一文化觀之出現。

(二)自治事項、委辦事項之區分體系在地方自治之組織法、人事法、財政法上並未貫徹。

### 1. 概說

目前縣市政府承辦之（經常性）業務中，究竟委辦事項佔多少，似缺乏統計資料。在西德，委辦事項佔鄉鎮市業務近百分之八十，同為大陸法系而且地方自治法架構相似之我國，尤其參考報章之每日新聞的印象，在

<sup>③</sup>Vgl. etwa Reichert/Röber, KommunalR, 3.Aufl. 1986, S.65ff.

縣市級政府似乎也會有相當程度之委辦事項比例。這種省（或中央）過度援用地方之情形，若在組織法及財政法上未加以補救，將危及地方自治。

本來，就委辦事項，省大可以設立外派分支官署之方式來營運，初非一定要命地方政府受委託而承辦，而縣市政府在理論上應可以區分為分立之二大部門，即自治事項部門與委辦事項部門，甚且，二者可分有不同之財政（預算）體系，且地方自治主體首長（民選）就不同之此二部門在人事、組織之權限不同。就組織而言，我國現行之台灣省各縣市政府組織規程準則（依台灣省各縣市實施地方自治綱要第二十八條訂定，民國七十七年十月二十八日台灣省政府法四字第八七五四四號令修正）第四條規定縣政府之「組設單位」，至多計可有民政局、財政局、建設局、教育局、工務局、農業局、國宅局、社會局、勞工局、兵役局、地政局、秘書室、計畫室、人事室、及主計室，並得設新聞局、法制室，第五條規定各單位職掌，很明顯並不以自治事項為限；更有意義的是同準則第七條第一項規定縣設（必須設）警察局、衛生局、環境保護局、稅捐稽徵處等四個「附屬機關」，同條第三項規定各局、處之組織規程非由各縣市政府，而是由台灣省政府另定之。凡此，可解釋為這些單位之業務有濃厚之委辦事項色彩。在人事權上，對縣市政府一級主管是否為政務官，一定職等以上課員之任命、調差等是否須經省府同意之爭議，在在表現出縣市政府未區隔自治事項機關與委辦事項機關之必然困境。至於一條鞭之人事單位在府管制，乃是更嚴厲侵害地方人事自主權，初不問有無任何條文化之規定主張縣市長先行同意任命。

本文所探討的縣市財政問題也是肇因於自治事項與委辦事項區分之架構未貫徹，以下詳述之。

## 2. 委辦事項之經費負擔及付款方式

我國地方自治法區分自治事項與委辦事項，但實際上地方承辦業務相當部分屬委辦事項，執是，為確保地方財力，宜使委辦機關負擔目的支出並酌支付行政支出，一如西德法制者然。事實上，早在民國七十年台灣省政府便曾遵照行政院核定「改善地方財政方案」規定而訂頒「改善地方財政方案台灣省執行要點」貳、縣市鄉鎮財政收支改進措施之二、支出部分之(三)中明白言及：「建立上級政府委辦事項之支出，由委辦機關負擔之制度。中央或省政府事務委託縣市政府、鄉鎮縣轄市公所辦理者，其經費概由委託機關負責。」

在實際運作上，委辦事項之目的支出之承担一事在國內並未被施行。原因早先在於縣市政府首長幾乎全為國民黨員，在威權體制下難有所主張，

而且地方財政大抵靠上級補助，要了委辦事項的錢恐怕將少了其他方面之補助。而另一因素，恐或是會計支付記帳體系中未發展出一套區分委辦事項與自治事項之行政成本與業務支出的方法，縣市政府無以具體請求，以下申論之。

在當今縣市政府預算中，縣市政府各一級單位在預算上必須負擔「一般行政」支出—復分為「行政管理」支出及「業務管理」支出—，以及專門承辦業務（例如地政事務所地政業務，家畜疾病防治所之動物防疫，稅捐稽徵處之稅捐稽徵業務）之支出。就一般行政支出之行政管理，主要是包括人事費及事務費，後者又可分統籌事務費（文具紙張、郵電、印刷、消耗、雜支）及專項事務費（租金、稅捐、油脂）。我們可以看出，這些應是屬行政成本，為行政主體所必須基本支出者，故即使在委辦事項可由地方自治主體負擔。就一般行政支出之業務管理而言，主要包括業務費、維護費及旅運費三者。依「中央各機關執行單位預算有關用途別科目應行注意事項」之附表規定，業務費指「凡實施特定工作計畫項下處理公務所需特定事物費用屬之」，執是，雖然所包括之具體項目與上述事務費同，但因其係實施特定工作計畫，所以只要是非自治事項之計畫，則業務費應由委託機關負擔。至於維護費、旅運費，依同上附表「除屬於特定工作計畫所需維護用列於各該計畫項下之外，其餘列於行政管理項下」、「得視計畫實際需要分別列於行政管理或其他特定工作項下」，表示有必要將名稱分別再精密化為「日常行政事務性質」者與「特殊任務負擔性質者」，就後者，如非屬自治事項，須由委辦之省或中央負擔。至於其他之費用種類如材料費與設備費者亦同，凡屬實施特定工作計畫者而且若該工作計畫非屬自治事項，均應由委辦機關負擔。

至於委辦事項經費負擔之支付方法：西德法中並未規定邦對各該法律事項之目的支出必須分別逐一而支付，實務上多是以一次總括（Pauschalisierung）方式在財政收支調整法中獨自成一名義而給付。學者有批評不應一次總括，而應按地方自治主體實際支付之目的支出而給付，蓋目的支出統計上並不困難。二制均可在我國援用，而一開始試行時以簡明之前者較佳。

## 肆、地方財政調整制度

所謂地方財政調整，即是透過省統籌分配款及省所提撥之稅收收入所組成之財政調整財產羣來補助縣（市）之財政不足，亦即要件是一縣（市）之財政能力不敷其財政需求；至於補助多少，是否全額補助，則是



另一層面問題。我們須要討論的至少是有三個基本問題：(1)、如何計算或推算出一縣市之財政需求？及(2)、財政能力？(3)、對所有自治體共補助多少總額？各縣市之差別補助標準如何？

### 一、西德巴登—符騰堡邦制度

#### (一)財政需求 (Finanzbedarf)

一縣市之財政需求取決於其所負任務 (Die Konnexität zwischen Aufgaben und Ausgaben)，這裏任務一詞雖然指出思考上之方向，但畢竟仍太空泛。在財政需求上之計算化上，首先，一縣市之財政需求絕不會以其去年或過去三、五年之實際支出 (Ist-Ausgaben) 作為唯一標準，蓋不然將只是鼓勵縣市致力支出而已，無法達成節約之要求。縣市之人口總數毋寧是一指標，蓋地方自治行政，乃是對居民所作之行政，任務在服務居民，人口數目某種程度即包含了地方自治主體任務之質、量。有爭執的問題是：一人口達四十萬的縣市是否因有較大之交通建設、文藝活動、社會福利、自然及水資源保育方面之需求，以致其每人平均之財政需求在計算上須大於小鄉鎮具數千或萬人者？反應在計算公式上亦即是：於計算每縣市財政需求時是否須依不同人口總數區分不同等級縣市而對每一等級居民之財政需求作不同之設定？西德 8 個邦 (不包括三個院轄市) 中有六個邦是採區別規定，例如巴登—符騰堡邦地方財政調整法便規定三千人之鄉鎮每人為 1，一萬人者每人 1.1，二萬人者每人 1.17，五萬人者每人 1.25，十萬人者便是每人 1.35，二十萬人者每人 1.55，五十萬人者每人 1.79，六十萬人者每人 1.86<sup>32</sup>。

若每一人口等級政府財政需求係數之差距被設定為愈大，則人口愈多之城市其財政需求被更加拉大，則愈不必要以其他指標來作補充性之財政需求標準，例如不必再以該城市在區域計畫地方生活圈中之定性 (例如：台灣北部區域計畫中分為七個生活圈，其中桃園、中壢地方生活圈之中，以桃園及中壢為中心都市)<sup>33</sup>，蓋此際中心都市透過上述之財政需求計算法已握有強大之財力。反之，則光以人口一項為指標便常常不足以照顧到大城市之財政需求，而須要以其他之指標來輔助建立補充的財政需求體系，由於此際之需求事實上是一鄉鎮市因其人口結構、產業結構、地理位

---

<sup>32</sup> Vgl. Katz Der Kommunale Finanzausgleich, in Püttner (Hrsg.), HdKWP VI, S.303 (322)。

<sup>33</sup> 詳請參考內政部，台灣北部區域計畫，民國七十二年三月，第二頁及第五四到六三頁。

置、文化傳統上等之因素而受之不利益，所以這部分之財政調整在巴登——符騰堡邦又稱為特殊負擔之調整（Sonderlastenausgleich）<sup>③④</sup>。這種補充性財政需求推算方法（Ergänzungsansätze）——有別於以人口為標準之主要財政需求者（Hauptansatz）——之項目各邦規定不同，但常見者為承辦學校，為渡假療養聖地，中心城市、邊界城市、人口結構、人口激增、鄉鎮合併、在如因須修繕與聯邦道路因繁重；因較多元，而且也與時俱進有新的特殊需求項目被提出，例如「大學城」。這些特殊財政負擔若規模太大將成為共同事項（詳本文三）而不屬於本處討論者。這種補充性推算法是基於特殊之情勢而生，與以人口為標準之主要推算方法必須嚴加區別，例如就學校興辦而言，對於因非居住在地方自治地區之就齡學童之增加而致者才是特殊負擔。

### （二）財政力量（Finanzkraft）

財政力量是指一地方自治主體之一般財政收入能力。一般以稅收能力，而不以規費或工程受益費為計算標準，蓋後二者係基於對價性給付而徵收，一般而言不佔地方財政來源之多數，所以無法反映出地方財政力量，西德諸邦一般地方財政來源之百分四十來自稅，故以稅收多寡為財政力量指標，而且往往只限於營業稅、土地稅及所得稅<sup>③⑤</sup>。

### （三）財政補助之結構及額度

依西德巴登——符騰堡邦一九八三年地方財政調整法之規定，邦每年提供其來自參與分配聯邦個人所得稅、營利事業所得稅、交易稅及自地方所取得之營業稅統籌分配款等款項全部之百分之二十三以及自地方所取得專門財政調整用之統籌分配款之百分之六十五，共同作為財政調整用財產（Finanzausgleichsmasse）。此財產在使用上區分為A、B二大項，A項佔全部總額百分之八十一，B項百分之十九。A項復分成二大部分，一是預先扣除款（Vorwegentnahmen），二是所餘之款項用為對地方之一般補助。預先扣除款首先指地方自治主體全體逐年應分担之款項而由省逐年加以補助一部分者；其次是委辦事項中目的支出之一次、概括補助（Vgl. §11 FAG BW）；第三是特殊負擔之平衡的補助。B項用於需要補助（Bedarfszuweisungen）及地方經建交通計畫之補助。此法之另一特色在第3b條，規定於發生經濟不景氣時，若邦依聯邦在「經濟穩定促

<sup>③④</sup>Vgl. Katz, aaO, S.324; Kirhhof, aaO, S.17f.

<sup>③⑤</sup>Kirchhof, Rechtliche Rahmenbedingungen des Kommunalen Finanzausgleichs, in Hoppe (Hrsg.), Reform des Kommunalen Finanzausgleichs, 1985 S.2 (18f).

進法(StWG)所頒法規命令必須繳納一定金錢於經濟景氣平衡公積金(Konjunkturausgleichsrücklagen)時,邦得動用原已設定供地方經建補助用款項之百分之二十,這是一個減輕財政負擔的方法。

更詳言之,此邦法將財政調整財產除先取款外,分為五大類。第一種為一般補助,又稱標準補助(Schlüsselzuweisungen),又可分為人頭數補助(Schlüsseluweisungen nach der Einwohnerzahl),由每個鄉鎮市依人口而得到一定補助,旨在平均提高其財政力,以及財政力貧乏者之補助(Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft),專對財政力不足之鄉鎮市予以補助。第二類是需要補助,須經個案審查後才准通過,旨在(1)補助超過地方所能長遠支付之公共設施,(2)緩和個別地方不尋常的特殊負擔,(3)補助地方於其已致力開源節流而收支仍然難以平衡時(Vgl. §§13ff. FAG BW),後者尤指稅收欠收者。第三種一般補助指委辦事項之補助。第四大類為投資補助,對地方之專案經建交通計畫,實務上不乏要求地方負擔一部分款項者,地方必須提出詳細之計畫資料來申請。第五種為特殊負擔調整之補助。

就補助程度,A、B二項各有其上限額度固已如上述。西德各邦所提供之財政調整財產總額基本上各大政黨都不爭執其適當性,且除若干較貧困鄉鎮市外,餘之自主財源均不低,是故其對財政補助之依賴度不深,我國則不然,地方財政中自主財源低,幾乎是仰賴上級或中央之經費承擔及借款。

## 二、我國制度

### (一)規範依據

目前省對縣(市)財政調整第一方面見於民國七十、七十二年分別頒行之「改善地方財政方案台灣省執行要點」七十六年所頒之「充實地方財政方案」,此外,據筆者所信,尚有若干令函,其中例如命令地方財源中某項目一定百分比先充作一定項目之經費支出(舉例:公共設施保留地之徵收、社會福利)者<sup>36</sup>,這些令函可能迄未經公告,至少是學術上迄未整理<sup>37</sup>。這麼重要的制度未經法制化,十分不妥。由於省或中央迄今只作方案與令函,令函時時可變,令學者研究時不易掌握動向。今之地方財政調整架構大抵於七十二年要點中完成,其內容如下:

一、支出之調整,見七十二年要點貳二,其中(五)屬共同體事項之經費

---

<sup>36</sup>文號待查。

<sup>37</sup>筆者寫作時因限於時間及資料取得困難,亦未能全面整理。

負擔，(三)、(四)屬委辦事項之經費負擔，本文已另有處理，於此不列出。

(一)移轉縣市國民教育經費：

縣市辦理國民教育所需經費，由縣市政府編列年度預算支應。省為均衡縣市國民教育發展，對國民教育經費，訂定標準予以補助；並以國民中小學人事費及稅課收入作為計算基礎。

(二)移轉縣市警政經費：

1. 縣市一般警政支出由縣市政府編製概算報省府審定後，由省編列於縣市補助計畫項下撥縣市政府，並由縣市政府以收支對列方式列入年度預算，不得移作他用。

2. 縣市民防、消防、戶政等業務支出，仍由縣市負擔，屬縣市庫支出範圍，但消防業務中之一次性設備費用，可由省予以補助。

二、省對縣市補助標準（七十二年要點貳五（一）），其中 3. 為需要補助之案型：

(一)修訂省對縣市補助標準：

1. 運用省統籌分配稅款補助基本支出：

(1)省統籌稅款分配原則：

甲、省統籌分配稅以調劑縣市鄉鎮縣轄市盈虛，促進均衡發展為目的。

乙、縣市稅課收入，不足支應基本支出者，以統籌分配款彌平為原則。各縣所得省統籌分配稅額仍無法彌平其基本支出者，其差額由省列「縣市鄉鎮補助——一般補助」預算項下撥補。

丙、省統籌分配稅款，由省保留其總額百分之十，以供支援緊急支出之用。

丁、省統籌分配稅款於新年度開始前，由省訂定各縣所得分配比例一次分配各縣，並由縣政府以「統籌分配稅款」項目編列於年度預算之「稅課收入」科目項下，嗣後均照此比例分配撥補之。

(2)運用省統籌分配稅款補助各縣之比例如次表：

縣市別	比例	分配比例%
宜蘭縣		3.47
台北縣		—
桃園縣		—
新竹縣		4.80
苗栗縣		6.19
台中縣		2.91
彰化縣		5.65
南投縣		6.58
雲林縣		7.86
嘉義縣		7.23
台南縣		8.73
高雄縣		5.16
屏東縣		8.80
台東縣		6.17
花蓮縣		4.58
澎湖縣		2.92
基隆市		—
新竹市		—
台中市		—
嘉義市		—
台南市		—
準備金		10.00

## 2. 建設經費補助：

### (1) 補助原則：

甲、為加強地方建設促進發展，縣市除應用本身非稅課收入及積極開拓新財源充應外，再由省衡酌地方財政情況酌予基本建設或專案補助。

乙、縣市對省撥補之基本建設經費補助，不得移作其他用途。

### (2) 補助方式：

#### 甲、基本建設補助：

縣市基本建設補助一以縣市轄區內之人口、土地面積、稅課收入、平均所得等因素，設定分配比例權數據以核補。

#### 乙、專案建設補助：

縣市重大施政措施，得由縣市政府研提具體計畫，陳報省府核定後，專案撥補之。

## 3. 年度進行中，除發生重大災變外，不得再要求個案補助。

上述規定中有待說明者如下：

基本支出依省政府七十年要點之頒行函中之解釋<sup>38</sup>，乃指人事經常費而言。基本建設補助顧名思義是「建設」用，一地方自治主體因其地理、人口結構、產業構造等之特殊性而必須作若干基本之建設，概念上與西德巴登符騰堡邦法之特殊負擔之補助同，二者均無須檢送建設工程合約書或契約書據。

## (二)實際運作及其檢討

### 1. 補助金額不足

台灣省地方財政貧困情形並不因移轉縣市國民教育經費及警政經費及訂定省、縣市支出區分原則而解決。

上述要點或方案不是法律。這本應是台灣省以法律定之，我國自中央政府遷台後實際管轄地區與台灣省政府重疊，為避免一地兩（法）制之觀感，另外也是基於必須突顯中央權力之考量，並不依憲法制訂省縣自治通則使台灣省實行省自治，尤其是省立法權，以致省法規體系一直混亂中，例如大抵以「辦法」稱省之重要法規，且是否經省議會通過亦不無疑問，甚至很多屬於省政基本建制者亦只以「要點」規定之，違反法律保留原則（參考中央法規標準法第五條之精神）。省對地方之財政調整，是應該以省法律定之，甚且應該一如西德各邦憲法，在省自治法（或省政府組織法或條例）中加以規定。由於不是法律（或甚至只要是省之辦法），以致縣市政府很難據以力爭。

省要點中亦多不確定者，而且即使字義明白，實務上省因財力不勝負荷而難以負擔。例如就支出部分，第一項「移轉縣市國民教育經費」中之補助標準由省自行決定，未規定上、下限；第二項警政經費移轉，乍看之下省已承擔全部，但其實不然，各縣市迄今仍在要求。

補助之金額不足，原因固在於省之財力困難，且短期內執政黨似乎無改善之思，但學術上仍有必要預行討論計算補助額度之客觀標準，就此，應以地方基本支出之實際情況為準，可惜省多未注意及之；例如在省七十六年方案中就人事方面，「承認人事費用及退休經費成長迅速，省因限於財源，補助數額成長有限，致縣（市）乏力負擔」，「中央對調整（按：公教）待遇所增加經費並未予以全額補助」；在省對縣（市）國民教育經費補助方面，近年來，由於自然分班、降低每班學生人數、放寬國中小學教師代課鐘點費標準，分發超額教師、推展特殊教育等措施益增縣（市）

<sup>38</sup>即省府七十年七月十四日七〇府財三字第五七〇八號函，載於台灣省政府公報七十年秋字第十九期，P3.

國民教育經費之負擔，但省因財力未能照省所訂標準撥補<sup>39</sup>。

究竟地方各項支出之經費省（中央）要負擔至何程度，此問題連同地方應增加多少稅收，我國中央目前仍在思考中<sup>40</sup>；依地方自治法之精神，應以使地方能自治為準。

## 2. 「需要補助」之規定簡陋

西德巴登一符騰堡邦法制區分委辦事項、共同體事項之費用分擔，此外邦所提之財政調整財產之總數在分成 A、B 二項後各項夠用或至少不引起財政困窘之政治爭執，這些基礎制度保證了財政調整之程度。就需要補助，事實上是一防堵性（Auffang）的立法，規定各該地方主體因財政短收或重大困難或對無論如何必須興建之設施之經費困難之情形得申請需要補助，且規定撥款委員會之成員組成（Vgl. § 14 FAG, BW）。此種需求補助之須金額雖有一定，但因整個地方財政之收入及其他項補助合理，且西德甚少天災，地方之建設多已完成，所以基本上不引起政治上衝突。我國因地方收入不足且省之補助十分有限，所以對於需要補助之依賴很深，尤其在稅收短少及發生災害之復建上。

我國台灣省方案中之需要補助因地方財政困窘而益顯重要，現行方案中之問題，約可分為(1)補助標準之「重大災變，偶發重要事件需急待處理者」仍嫌不精密，例如是否涵蓋稅收短收下之補助亦不無問題。(2)決定權人是誰（省財政廳長或省長個人抑或須另有客觀公正人士）？(3)決定之程序如何？(4)補助之額度若干？。

## 3. 特殊負擔之調整（Sonderlastenausgleich）未能適切

我國實務上基本建設補助不被重視。考其原因，或在於省所提供之財政調整財產根本已不足以支付地方諸種支出，單就國教、警政支出加以移轉雖可減緩地方之財政貧困壓力，但畢竟未全面考量各地方之特殊性及特殊負擔。由於特殊負擔所需金額往往相當高，缺之各縣市即無由進行相應建設，所以在我國實行之結果，舉例證之，區域計劃中劃定為中心城市者因欠缺補助以致無法完成區計之理想，再如大學城之建設根本配不上大學之存在。

## 4. 縣市專案建設補助因地方多無力籌措配合故而失去美意

---

<sup>39</sup>台灣省政府公報七十六年冬字第六十二期，第五頁。

<sup>40</sup>最新之方案見中國時報七十九、十二、十二第四版綜合新聞版，省方曾向中央爭取就地方教育人事經費改中央負擔一半，公勞保及低收入戶保險、役政等支出，估計一年省及縣市可淨增七億元以上經費，但行政院尚未通過。

此種補助應與共同體事項中央、省、縣（市）間之經費分擔加以區分，後者指相當規模之建設計畫或特殊負擔而言。在我國因縣市財政困窘，所以宜由中央省完全承擔，在學術上必須先進行此處之區分，而後才可能讓地方只在小範圍之專案建設計畫中負擔，凡此已見於本文參、一之討論。

基本上，地方經建計畫專案補助之目的在導地方之投資使配合上級政府之總體建設理想藍圖，是結合地方之需求（地方計畫提出權）與省總體規劃之利器<sup>④</sup>。但若地方患貧，常常每年連員工薪水都發不出，則縱或敢提計畫請求補助，其計畫常常只是應急，甚至想回收一筆者（例如停車場之闢建，整頓公有非公用地以出售或成風景區以收費），地方長遠發展所需的建設往往很可能被犧牲掉。現今所採（分級）降低縣市配合款固是增加地方提案申請誘因，但因非全部由省方負擔所以相當程度內仍揮不去地方「非不為也，不能也」之心事。

另一值得討論——雖然在我國當今仍非焦點所在——者，為省（在我國台灣，尚包括中央）經建補助金在何要件、程度內有存在必要之問題。如上所述，補助金是一誘因手段，縣市必須透過申請，曠日廢時不須，也可能因許可要件偏頗或主事者認事用法不當（少見縣市提起行政救濟者）或因程序問題（證件資料欠缺或不會要求）而致更大之不方便，執是之故，補助金項目必須限於非例行性之任務事項等，亦即非省補助金，則該計畫之執行便無可能或相當大範圍內無可能者，在此範圍內，有必要檢討我國之基層建設計畫（詳伍）。

建設經費補助是省操縱地方建設使合於省總體發展之制度。此制欲真能達成目的，必須先明確指出省總體發展之內容，已如上述。至於如何使補助項目及標準合理化從而免去省因對各縣市首長之偏好而作不同之「政治幫助」或「政治報仇」或（尤其於選舉年）對地方自治之操縱，則有待省（我國現狀應加上中央）與縣市之共同協商。西德聯邦、邦、地方三級政府各省其五年財政計畫，但另設有一三級政府各有代表之全國性之「財政計畫委員會」，（Finanzplanungsrat）專作投計畫之協調性建議不失是有意義之制度<sup>⑤</sup>。我國則因連共同體事項都尚未立法化，而就何者才是共同體事項及其中何者優先建設之問題事實上常會有爭議而須協調，所以

---

④ Vgl. Schäfer, "Subventionsbericht Kommunen 1981" in Nordrhein-Westfalen-Weniger Zweckzuweisungen, mehr Selbstverwaltung-, DÖV 1981, S.752 (753).

⑤ Vgl. Piduch, BundeshaushaltsR, Stand Januar 1990, Fpl, Rdnrn, 20ff.



如有必要，可將西德此制先借用於此。

## 伍、基層建設方案——怠慢後的慈悲

我國行政首長中不乏以基層建設來減低人民對中央集錢之批評者。究竟什麼是基層建設呢？可否正當化中央集錢？

台灣地區地方因長期財政困窘，導致建設上除北高二市及省轄市外餘皆不乏落後者。中央政府有鑒於此，乃在完成十項建設，從事十二項建設等重要工程之同時，積極全面推動基層建設，且分成不同期，例如自六十九年一月起至七十年十二月底止為「全面推動基層建設方案」，在此中央揭櫫六項原則，省政府「遵奉指示，對基層建設之推動加以規劃」而成十四項分類計畫，計是：裝設公用電話，擴大自來水供應地區，建設簡易自來水，建設尚無電燈地區供電設備，充實偏遠地區醫療保健設施，擴大巡迴醫療服務，修建產業道路、橋樑，整修鄉鎮村里道路，整修排水溝渠，消除髒亂，裝設路燈等零星工程，修建及充實各地體育場所，修建及充實各地民衆活動中心，興建攤販市場。經費方面，共需約二百十八億元，其中專款中央補助九十億元，省籌應 50 億元。各縣市之分配原則為：每縣市先分配三億元為基數，然後再按各縣市土地比例、人口比例、補助款比例作合理適切之分配，使各街縣市分配所得儘可能的公平<sup>④</sup>。

由於民衆反應良好，行政院乃遵照 蔣總統之指示，自七十二年度起至七十四年度止三年內實施「加強基層建設提高農民所得方案」，計分基層建設、社區發展、醫療保健及農村建設等事項，計列經費約六十五億元。

台灣省政府依據中央指示設置「台灣省政府推動基層及農村建設執行小組」「各縣市比照成立工作小組」，負責計畫之擬訂，執行與監督考核等事宜。基層建設計畫之計畫項目與計畫目標計為：

1. 改善偏遠地區生產與生活環境，提高該地區人民所得，縮短區域性經濟差距，並加強山地鄉公共工程建設。
2. 辦理公共給水，改善飲水品質，提高自來水普及率。
3. 建設尚無電燈地區供電設備與改善收視不良地區電視轉播設備，以促進鄉村都市化。
4. 改善農民住宅，加強照顧農民居住問題，進而安定其生活。
5. 整修及改善道路巷道橋樑，提高道路品質，興建產業道路，解決人民交通問題，俾能貨暢其流，使都市及鄉村居民同蒙其利。

<sup>④</sup>行政院研考會編印，中華民國行政概況，六十九年（民國七十年出版）。P126。

6. 整修都市排水及河川整治與一般排水，以確保人民生命財產之安全。
7. 興建零售及攤販市場，以改善市場環境衛生，並容納攤販，整頓市容改善市街觀瞻。
8. 加強消除髒亂改善廢棄物之處理，俾使人民有整潔之居住環境。
9. 充實體育場所及民衆活動中心設施及整修公園綠地，以倡導人民正當娛樂、集會活動。
10. 整修公墓，改善公墓環境，促進公墓公園化<sup>④</sup>。

接下來是十四項重要建設計畫中之「基層建設計畫」自民國七十四年七月至七十七年六月底止，計畫內容重點仍與上述二計畫大致相同：

1. 整修道路橋樑及排水設施。
2. 辦理山地公共設施及加強改善偏遠地區居民生活。
3. 普及自來水供應設施及一般小型零星工程。
4. 整修及改善農路，並繼續興建產業道路，加強維護工作。
5. 改善喪葬設施，興修建攤販市場及社區發展。
6. 台北、高雄近郊公共工程建設計畫及雨水下水道工程計畫<sup>⑤</sup>。

本文不厭其煩詳列上述內容，旨在說明：這些計畫都涉及小型工程，有的甚至小到令人不忍卒讀，屬典型的自治事項，由中央統籌明白違反地方自治之精神，也違反由地方快速、立即進行之效率原則。

## 陸、結論與展望：兼論財政劃分與行政區域調整之 關聯

本文的結論簡單言之：地方財政收入必須增加。而且端視收入不足程度，甚至必須移轉地方一定之財政支出，這尚且不包括本即應進行之委辦事項及共同體事項之經費分擔，尤其是在地方財政拮据的現況下，共同體事項宜全部或絕大部份由省或中央負擔，尤其是中央。省對地方之財政調整必須在省自治法（或台灣省政府組織條例或其他相同位階法律）中明訂其綱要，然後在專法中加以完善規定，以保障地方之補助請求權。在補助態度上，必須達到足以確保地方自主之程度。

地方財政之困窘是多年來地方首長集會聲討的題目，也是學界關心所在。未來的台灣地區財政設計直接影響到台灣之發展，大家均摒息以待，驚懼注視，而時間就這樣一年年過去了。行政院諒必也感受到改革的壓力，

<sup>④</sup>行政院研考會編印，中華民國行政概況，七十三年（七十四年出版），P119。

<sup>⑤</sup>行政院研考會編印，中華民國行政概況，七十七年（七十八年出版），P140。

而其遲遲不願改或不大幅改之顧忌是什麼呢？

政治制度依其影響深遠可略分為根本的與非根本的二者，前者支持、也支配了國家體制之建構，設計一有不慎，資源浪費固不說，國家復無以疏息發展；後者則不同。地方自治，或是縮小在本文範圍來說，地方自治之基礎的地方財政之合於自治規模之運作，是根本性的政治制度。

造成根本性政治制度之不合於時宜——而這毋寧是中華民國台灣地區所面臨的問題，三月學運與國是會議之議題可證明之——的原因很多，但我國政治體系之基礎的空間發生由大陸撤退來台之大轉變及政府之未能及時因應為主因殆可斷言。

本來，在中央政府遷台後，台灣地區之行政體系應如何變更設計是一大問題，因為無論如何，四級政府在一小島之地是效率的浪費，中央政府所作的任何計畫行為幾乎都是以全台灣地區為範圍而不問是否涉及地方權限<sup>④⑥</sup>。中央之遲遲不讓縣市，鄉鎮市之財政獨立自主化，若我們撇開政治權力之掌控的政治觀點，而從資源統籌有效性的觀點來看，則因台灣很小，某程度的中央統籌是妥當的。現今的四級政府體制根本就是不合效率，中央政府確是有這種認知，但却又不修改之，反而是以財政的手段來削減其他級政府，企圖使貶為幾乎無自治之地位。我們可以進一步推論：在行政體系未修改成理想狀態——筆者所信，以中央之下設有十個左右自治單位為宜，初不問這十個單位之層級名稱是省（市）或縣或其他，這十個左右單位之下再分設約合併現有鄉鎮市二至三個所成立之若干次級自治單位——前，中央將不會或不願讓地方財政獨立自主，因為不合於效率，而對財政收支劃分，學者也必然有中央集權為優或地方自主為宜的論戰，一如二十一世紀基金會座談會所發生者然<sup>④⑦</sup>。地方行政體系合理調整後，地方財政問題或可望有突破之進展。筆者懷疑在我國現今政治情勢下執政黨能否採行（約如上述）大幅之行政體系改革的方案。

未來台灣地區行政體系若改成一省三市而且台灣省下之鄉鎮市改成非自治體，或維持一省二市，從政治觀點是否為最佳選擇，筆者深表懷疑，蓋省（市）首長民選後，當選者憑其權力之正當性，中央很難再令言聽計從，當省市行政首長與中央不同看法時，因為只有四個省市，每個均人口多面積大從而政治影響力大，所以可預見中央將難以控制。就中央、省與地方三者間之均權設計，筆者認為這並不合理，一方面省（市）容易坐大

④⑥明顯例子國家六年建設計畫以及交通部、觀光局所作台灣區觀光遊憩之規劃多種。

④⑦見七十九、十一、十八中央日報，二版之報導。

二方面省中之縣（市）數目仍太多，遇事仍須上往省或中央請示，不能解決效率問題，三方面則廣大省域之建設很可能比不上院轄市都會區者，縣民易有「二等公民」之不平之鳴。而這不合理的設計對地方財政收支分配問題之真正解決某程度來說是個限制。唯無論如何，因省市長為求得當選，勢必盡力爭取地方利益，如此將與中央有強烈之權限爭執，包括財政收支劃分。縣（市）處於省中，其財政預料將可因省之強力爭執而獲得改善。至於最理想狀態則是地方財政收入（包括財政調整之收入）能使地方自主而有效地履行其自治及委辦事項之任務。這抽象標的有賴於政黨們經政治協商加以具體形成，而人民的選票便是最後之裁判。至於地方是否得以自治權因財政收支之極端困難而受到過度斷喪為由對相關之地方財政收入論、支出論甚至調整論方面之法規藉由個案來提請大法官會議審查其違憲性，則有待進一步檢討。

# The Root of the Difficult Financial Situation of the Local Government in Taiwan and the Solution to It.

Giin-Trang Hwang

## Abstract

It is notorious that each local government in Taiwan has great difficulty in finance. These problems get involved in the complexity of the ideas of local autonomy and the financial design based on them. In the first three chapters, except for the introduction, I scrutinize the relevant statues and point out the practical implementation; at the same time, the German law would be compared in detail. All the three chapters are focused on three aspects: the share of revenue and expenditure, the obligation of local expenditure, and the obligation of financial adjustment of superior government. In chapter V, I direct that the construction-plan of the central government to local governments, which in fact is a financial help and has been put into practice for many years, is simply the mercy after the procrastination. There are two points in the concluding chapter. First, the ideal local financial scheme should reach the level to enable the local governments to implement their assignment, both self- and delegative affairs, in an autonomic and effective way. Second, I anticipate that the coming reform of administrative regions in Taiwan will be able to balance the authority and political influence between central and local governments. Only under this circumstance could we hope that a sincere political action to resolve the difficulty would be taken.

