

第八章 結論與建議

第一節 結論

提升地方所得成長與公平分配地方所得是政府部門努力追求的目標。本文研究發現我國財政制度效率的確是影響地方發展的重要因素，支持新制度經濟學理論與內生性成長理論政府制度會影響長期經濟成就之看法。

長期以來我國財政制度本質上屬於中央財政集權，地方政府高度仰賴中央政府財政移轉收入。民國 76 年的解嚴，使得政府政治制度逐漸朝向地方自治體制邁進，直到民國 88 年「財政收支劃分法」修正使財政制度有較大幅度調整，財政制度變遷朝向地方政府財政分權方向。雖然我國地方政治分權及財政分權制度已實施多年，中央政府對地方政府財政支出、財政收入或財政移轉制度仍有顯著控制能力，並非將權責完全授權並移轉給地方政府，在財政分權過程中中央政府並未建立誘因機制使降低地方政府財政收支行為的交易成本，是財政制度未能有效率提升地方發展程度的關鍵。

地方政府財政資源多寡會影響地方發展。過去我國地方政府的財政資源分配常有患寡與患不均財政失衡現象，本文針對我國民國 72 年至 93 年財政制度變遷進行分析，發現長期以來財政制度變遷的確有改善部分地方政府財政資源分配患寡與患不均問題，尤其在提昇直轄市與縣市地方政府財政支出分權與財政收入分權政策效果較為顯著。然而實證發現財政制度調整存在各直轄市與縣市政府的財政自主性程度越趨分歧的問題。同時發現 88 年「財劃法」修正之制度調整僅對少數縣市當年的財政資源分配有顯著制度變遷效果。

長期以來我國財政分權制度與地方財政收支制度對地方發展之影響效果，本文以民國 79 年至 93 年台灣地區 23 個直轄市與縣市地方政府長期追蹤資料分析發現，88 年以後財政制度調整財政分權雖然改善對地方所得比重不利影響，但分權制度對發展相對落後地區之所得比重提升效果並不明顯，顯示財政分權制度調整對公平分配地方所得功能並未發揮。而我國財政分權對地方所得成長率確有顯著正面影響，但 88 年以後的財政制度調整反而使財政分權之所得成長影響顯著減少。

又實證分析發現 88 年財政制度調整前或調整後，我國各直轄市與縣市地方政府以自有財源收入或補助收入支用於教科文支出、經濟支出與警政支出等生產性支出或用於社福支出與政務支出等移轉性或消費性支出，對地方發展均為顯著的負向影響，與蘇靜娟（2001）及徐偉初與蘇靜娟（2003）看法一致。地方財政

制度仍缺乏效率，負面影響地方所得比重與地方所得成長。地方政府官員行為或許如 Niskanen (1971) 所認為的官僚體系，以追求自身權力、預算及員額之極大化為目標，財政制度存在執行效率欠佳問題。而財政制度之調整並未使地方政府的財政自主性與自我負責程度提升是地方財政制度缺乏效率的關鍵。

我國地方政府不同財政收支結構組合對地方發展有不同影響。就各地方政府之支出結構選擇而言，若能多分配運用於彌補地方金融與保險市場不足之社福支出與公共基礎建設之經濟支出對地方所得分配與成長相對較為有利；若將財源運用於教科文支出、政務支出與警政支出，由於金額龐大造成資金巨額負擔、性質屬消費性支付或與中央政府職權劃分不明確以致於支出效率不彰，不利於地方發展。就各地方政府之財政收入選擇而言，地方政府以房屋稅與地價稅為財源支應各項支出，對地方發展負面經濟影響最大。而具有受益者付費性質的非稅課收入對地方發展負面影響最小。地方政府的補助收入雖然來自中央政府，非直接取自地方資源，補助款之使用無切身之痛，地方政府以補助收入支應支出，不論對地方相對所得比重或地方所得成長率均為不利影響，並未發揮促進地方發展功能。又中央政府對地方政府的統籌分配稅款主要用以彌補地方政府財政缺口缺乏使地方政府財政自主之誘因、統籌款額度太小無法滿足地方政府財政需求、直轄市與台灣省各縣市適用不同分配比例，原本財政資源缺乏之縣市政府在統籌款分配後仍有財源不足情形。我國補助款與統籌分配稅款均未發揮促進地方發展之正面功能。

88 年「財劃法」修正後之財政制度調整，財政分權制度雖有使地方所得比重負面影響改善，但並未顯著提高地方所得比重，且對各地方所得成長正面影響幅度變小。地方政府的財政收支制度效率並無改善，對地方發展呈現更不利影響關係。

由制度效率角度觀察，我國財政制度調整雖明文規定中央政府與地方政府的職權、稅源分配與財政移轉制度分配規則，但現行財政制度仍存在下列問題使其所得成長與地方所得分配公平目標未能達成。

一、中央與地方政府公共支出項目重疊性大，權責劃分不明確，雖然地方政府支出項目有增加，但多數地方職能仍由中央政府掌控，而使地方政府支出自主程度受到限制。

二、現行地方政府租稅體系簡單明確，但各直轄市與縣市政府目前稅源僅有七個，主要稅收房屋稅與地價稅等缺乏所得彈性，使地方政府自有財源嚴重不足。雖然「地方稅法通則」已賦予地方政府課徵特別稅課、臨時稅課及附加稅之自主稅課之權限，但財政移轉制度中並無誘因機制使地方政府課徵自主性稅源以

支應地方公共服務支出，地方政府財政收入努力不足。

三、現行政府間財政移轉制度功能混淆，中央政府統籌款及補助款均被當作彌補直轄市與縣市地方政府財源不足工具。統籌分配稅款規模不足、分配公式不合理以及缺少使地方政府財政努力之誘因。而補助款常作為地方政府彌補財政缺口工具且使用效率欠佳。統籌款及補助款二財政移轉制度養成地方政府對中央政府的財政依賴，更造成財政資源之浪費，制度交易成本高。

四、良好地方財政制度必須有良好政治制度配合，用選票對執政官員監督方可使財政制度運作更好，使地方居民偏好可以獲得最大滿足。提升地方政治制度的品質也是影響財政制度效率之重要因素。



第二節 建議

地方發展與競爭力是政府面對全球化與世界競爭的關鍵。我國地方發展的確受到財政分權制度與地方財政制度效率之影響。針對我國現行財政制度問題提出下列建議，以提供政府未來財政制度調整及未來研究之參考。

在財政分權制度方面有下列建議：一、評估地方政府與中央政府之服務職能分工效率，更明確劃分各級政府權責範圍，地方公共財提供應充分授權給地方政府，才能發揮財政分權制度效率。二、增加地方政府的自主課稅收入來源，並在財政移轉制度中設計制度誘因，使地方政府自主財政收入能與公共服務水準有相對應關係。三、擴大統籌分配稅款的規模，將原本屬於地方稅營業稅納入分配稅款成數提高，以解決地方政府自有財源不足問題。四、現行普通統籌分配稅款與一般補助款主要在彌補地方財政缺口，可考慮合併，使統籌分配稅款與補助款的財政移轉目標更簡單明確。又財政移轉制度應建立公開透明公平分配標準，納入財政努力誘因機制，避免因財政移轉制度助長地方政府財政依賴，導致權責不清與資源浪費。五、提升民主政治素質，加強地方居民對地方選舉之參與，以真正反映出地方需求與偏好，並充分監督地方政府官員的財政行為。

在地方政府財政收支制度方面，有下列政策建議：一、地方政府應檢討現行各項公共支出規模與品質，以提升支出效率。檢討教科文支出、警政支出與政務支出服務品質與服務效率，並適度提升社福支出與經濟支出比重。二、地方政府在稅源選擇方面，規費等其他收入對地方發展妨礙相對較小，地方政府應多利用其他收入財源。對地方發展負面影響最大之房屋稅與地價稅制度，地方政府應加以調整，可參考 Spahn (1995) 地方稅課徵原則，使地方居民負擔租稅負擔與所享公共服務水準相連結，地方稅制才能發揮制度效率。三、地方政府對中央政府財政移轉收入補助款與統籌款之運用並未發揮使地方所得分配公平與成長功能，必須建立一套使地方政府能有效率運用資源並滿足於地方需求之財政移轉制度，減少不合理財政資源使用與浪費，以降低交易成本，對地方所得成長與地方發展平衡才會有正面幫助。

在未來研究建議方面，由於地方政府之總體資料取得不易，本文受限於人力與時間，僅就民國 72 年至 93 年間二十二年資料進行單根檢定，以民國 79 年至 93 年間十五年 23 個縣市地方資料進行長期追蹤資料分析，有資料量不足問題，未來將蒐集各多年期資料以提升分析檢定力。又實證結果顯示地方政府之房屋稅與地價稅課徵對地方經濟之負面影響最大，未來將進一步分析該二稅制之制度內容與缺失，以了解真正制度問題所在。又本文並未深入討論可能產生的競租、貪污賄賂等政府行為以及政黨政治因素等問題對地方發展之影響，未來必須進一

步深入討論。



