

中 央 研 究 院
三 民 主 義 研 究 所

專 題 選 刊

(五十五)

當前省政府補助制度之研究

蔡 吉 源

中 華 民 國

臺 灣 臺 北 南 港

中 華 民 國 七 十 一 年 六 月

當前省政府補助制度之研究*

蔡 吉 源**

一、前 言

我國自民國卅五年行憲以來，遵奉 國父遺教採行均權制度，以實現地方自治為鵠的。可是，在台灣地區，由於各自治行政區之地理條件、天然秉賦及人文環境差距很大，致區域經濟發展榮枯互見；再加上自治制度未盡完善與地方財政收支的歧異，使得光復以來各地方政府缺乏自治財源的現象愈益嚴重。

為謀求地方居民的均足，區域經濟發展之平衡成長，促進資源合理分配，以實現民生主義之「均富」理想；上級政府（即省府）運用統籌分配稅款及其他公共收入以補助下級地方政府施政或從事經濟、交通建設之支出，乃日見重要。

由台灣省統計年報之資料可得知：省府與縣市政府間財政補助之授受關係十分密切。上級補助款更實質地影響各地方居民使用、消費之公共財貨的內容。資料顯示：民國卅五年省府對各縣市政府之協助、補助支出額佔省府支出總額（決算數）

*本人特別感謝前財政廳長徐立德先生提供研究的機會。江清霖、李博文諸先生的協助，提示問題的癥結所在及湯明輝先生的珍貴意見都使本文更加充實。此外，陳聽安師、林振國師的審讀與斧正使本文增色不少，在此致最誠摯的謝忱。

**中央研究院三民主義研究所助理研究員。

之 13.10 %。此後，逐年增加。民國四十年，此一比例為 41.46 %。四十五年為 54.12 %。五十一年為 61.36 %。五十五年、六十年、六十五年及七十年（決算數）依次各為：52.69 %；52.44 %；52.58 %；及 50.89 %。

就各縣市政府歲入總決算數而言，其補助收入佔總歲入之比例，自民國卅五年之 16.86 % 躍升至四十一年之 39.93 %。四十七年為 44.75 %。五十年高達 49.21 %。五十五年、六十年、六十五年及七十年（預算數）依次為：40.28 %；34.53 %；42.33 %；及 46.17 %。由於省稅的所得彈性較大，省府稅課收入受經濟波動的影響也較大；一旦不景氣，省府財政收入成長弛緩，補助支出乃形成極沉重之負擔。因此，吾人必須檢討：

(1) 省府長期、龐大之補助支出是否深具功能，以消除地域間發展的差距，促使資源合理分配？

(2) 縣市政府就長期的補助收入是否運用得當，使各地居民平均享用其公共支出？

(3) 地方政府是否已能自力更生，完成地方自治之施政目標？

觀乎人口與資金的流向，以及上述的百分比數據，以上三個檢討都是難以令人滿意的。

誠然，各國戰後之財政收支，多以中央政府之收支為主，地方政府仰賴上級補助之現象也十分普遍。例如：一九七〇年之美、英、法、德、瑞士、加拿大等國，其地方政府來自補助收入之部份佔總歲入之比例，依次為：33.2 %；44.5 %，44.1 %（含非稅收入），35.6 %，20.0 %及 8.0 %^{〔註一〕}。我們的鄰國——日本——之國庫支出金佔地方總歲入也多維持在 22 % 左右^{〔註二〕}。可見地方政府倚賴上級補助之情形各國皆然；但是，就程度而言，以我國為最。

為改善地方政府仰賴之程度，發揚地方自治之功能，減輕省府負擔等，本文擬針對現行省政府之補助制度試加評估，並試圖提出簡單易行之補助辦法，俾有利於自治功能的實現，促進資源之合理分配。本文第二節將略述補助支出之經濟理論基礎。第三節擬評估省府現有補助制度之優劣點。第四節則試擬根據前面之分析提出

興革辦法，以供決策之參改。第五節爲結語。

二、補助支出之經濟理論基礎

補助支出之最大功能乃在促進行政區域間之平衡（interregional equity）。即在使不同行政區之居民有同一水平之生活資材及內容，例如其交通設施、文化水準、教育水準、醫療衛生設備、警察消防安全水準等約略相同；以至於經濟活動，所得水準沒有區域間的差距。在這種情形下，各地區之資源得以充分利用，居民安居樂業，達到最大滿足的程度。

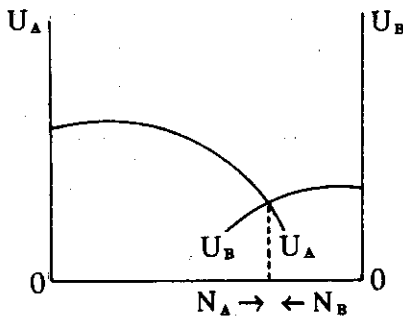
自從1977年J. E. Stiglitz提出“地方性公共財理論”一文以後，有關公共支出、資源流動與區域平衡成長的問題乃有更系統化的理論基礎〔註三〕。究竟人口、生產資源應如何分配於各個地域，究竟都市規模（city size）要多大才能使生產與消費達到適當（Pareto optimum）？在一個遷徙自由的社會裡，資金與人口可以自由流動，人口匯聚之處也就是資金聚積的地方。然而，人口的遷移又受地理環境、自然氣候、交通設施、就業機會、所得水準、教育設施等多種因素之影響。其中除了無法加以改變之自然條件外，許多人文條件都可以透過政府“干預”（regulation）加以改變，以引導人力與資本的移動。政府的干預有許多方式，例如立法規定土地分區使用以限制土地利用方式及人口遷移；或透過公共收支來影響公共財之供給以誘導資源移動。前者屬都市經濟及區域計劃學科的範疇，後者則爲地方財政的問題。

有關如何透過公共支出，提供有利居民生活之資財，以誘導人口移動的問題，早經C. M. Tiebout於1956年提出〔註四〕。有關公共收入（課稅）之如何引起居民對稅負趨輕避重而遷移，則由Tullock及本人於1981年提出〔註五〕。由是，吾人可以歸納出一個結論：公共收支與人口遷移及資源（資本、土地）利用有密切的關係。換言之，若各地稅負差異甚微，則各地之土地、資本配置；公共財貨之生產與消費；社會福利的大小等與地方性公共支出息息相關。因此，上級政府對各地財

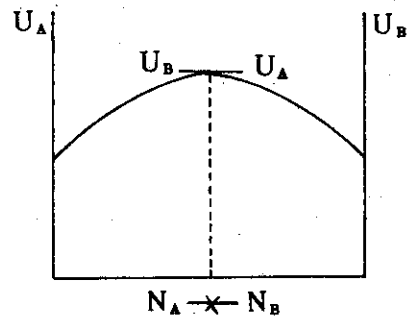
政之補助支出，以調配各地之有無，促進各地之人力、土地、資本在空間上的合理分配，以提高生產效能，增加產量，擴大社會福利等，乃是上級政府所不可忽視之職能。

吾人試以下列兩圖說明上級政府干預及補助之功能。

圖一 補助支出前之人口分配與居民福利水準



圖二 補助支出後之人口分配與居民福利水準



假設有一個空間，平分成A與B兩個行政區域。 N_A 、 N_B 為各區人口數量，今假設該空間之總人口數固定，即等於 N_A 、 N_B 之和，且 N_A 大於 N_B 。 U_A 、 U_B 為各區內個別居民所感受到的福利水準。假設在這整個空間裏之生產技術相同，則A區之所得與稅收都將比B區為大為多。如圖1，上級政府沒有補助制度以調配有無時，A區居民太過擁擠，能分享之公共財貨太少，而處於低福利水準；而B區之居民則因人口疏落，生產不振，稅收不足，也處於很低的福利水準。為改善這種不具效能（inefficiency）之資源分佈情形，上級政府對B區之公共支出加以補助（其來源可能取自A區），使人力、資金投入B區，以引導人口之遷入。一方面降低A區人口壓力，改善居民生活環境，提高其福利水準；另一方面亦促進B區資源充份利用，增進其福利水準。因此，補助制度結果，A、B兩區之人口密度相差不會太大，且福利水準則因上級政府的“干預”而均大幅提高，如圖2所示。

然而，這種以財政支出促使人口移動，使區域人口達最適點，而平衡發展之財政移動（fiscal mobility），應以什麼為補助支出的準繩呢？依據圖1及圖2，吾

人可知，最簡單之指標當為 $U_A = U_B$ ，即兩區居民有相等的福利水準。〔註六〕

影響福利水準大小之因素很多。概言之，可分為私有財（private goods）及公共財（public goods）二大類。假設私有財對兩區福利水準之影響為固定，則 $U_A = U_B$ 之先決條件當為兩區之公共支出相等。換言之，促使 A、B 兩區每人享用之各類公共財貨質量相等，可做為上級補助額度多寡之指標。

三、現行補助制度評估

目前省府對下級政府之補助可謂政出多門。除財政廳外，有民政廳對貧苦山胞之生活補助；建設廳對各項建設之配合補助；農林廳對農業之補助；教育廳對九年國教之補助；交通建設之補助及觀光局對觀光發展計劃之補助等。其中，財政廳為促進全省資源合理分配，平衡區域經濟發展以培養地方自治財源，實現地方財政自主之理想，曾一再研擬妥當可行之補助制度。吾人所討論之對象亦以財政廳之補助制度為限。因為其他廳處局對所屬業務之補助金額很小，又缺乏補助標準，而且並不列入縣市政府預算之內，沒有可供評估的資料。因此，一旦財政廳有一套完善的補助制度，吾人希望能將其他廳處局之補助項目併入財政廳之補助制度下，俾透過全面性的考慮及協調，使財政補助制度達公平與效率的原則，同時，下級政府亦能將各類補助併入年度預算相關計劃科目內，核實列支，以充分發揮補助制度之效果。

依照台灣省政府七十年訂頒之「改善地方財政方案台灣省執行要點」所載，有關省府財政廳對各縣市之補助分成四類：①運用省統籌分配稅款補助基本支出。②經建交通經費補助。③衛生經費補助。④重大災變之個案補助。其中以前兩者之爭議較多，其內容如下：

1. 基本支出補助

運用省統籌分配稅款補助基本支出，其分配原則為：①調劑縣市鄉鎮盈虛，促進均衡發展為目的。②縣市鄉鎮稅課收入，不足支應基本支出者以統籌分配稅款彌

平。③省統籌分配稅款由省府保留其總額百分之十，以供支援緊急支出之用。④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。

其中所稱基本支出係指縣市政府及鄉鎮市公所之人事費及經常費，尚不包括一般行政運作之經常業務經費。此一建制可稱為行政區間財政移轉（interregional transfer）。若以人口多寡定義行政區之大小，人口衆多之大行政區，其居民平均稅負較輕，其邊際產量也較低；但是，大行政區之總產值及總稅收則往往較小行政區爲大。爲擴增大、小行政區之總產量，並促進經濟之平衡發展，上級政府將大行政區（即人口衆多區）之稅收，透過行政手段，移轉支用於小行政區（人口少稅收少）之公共建設，以促進全面均衡發展，此乃省統籌分配稅款的主要目的。

由此可知，省統籌分配稅款補助制度是強迫式地自財政優勢區（fiscal haven）移轉其稅收於財政劣勢區（fiscal slum），以調劑盈虛。其優點是：縮短各行政區間基本支出的差異。其缺點是：①容易促成財政劣勢區基本支出的浪費。因爲分配原則內明訂縣市鄉鎮稅課收入不足支應基本支出者，以統籌分配稅款彌平。一旦稅收不足支付人事費及經常費，則有上級無條件的撥款以應付之，若此，欲求下級精簡人事及節約經常費可謂緣木求魚。②省統籌分配稅款針對基本經費之補足，當係一種經常性支出而不是資本性支出，對該行政區居民之貢獻，除協助地方政府維持其服務水平外，就是這筆補助款之所得乘數效果而已，至於對均衡發展之促進，則難奏功效。

然而，嚴格說來，省統籌分配稅款是地方稅的一部份，理應發放還給各縣市，即使有上述缺陷，在尙未完成地方自治立法以前，省統籌分配稅款補助制度仍不失爲可行之道。況且，爲維持各行政區相等之基本勞務水準，擴大該項補助之範疇，將各縣市經常業務經費包括在內，也是十分合理的。至於促進區域經濟平衡發展之方法，唯有賴於對資本支出的補助制度了。

2. 經建交通經費補助

為加強地方建設促進發展，縣市鄉鎮除運用本身非稅課收入及積極開拓新財源以支應外，省府衡酌地方財政情況，予以定額比例或專案補助。省府撥付之經建交通經費補助總額以列入年度預算為原則。同時，縣市鄉鎮不得將經建交通補助移作他種用途。因此，嚴格說來，省府此一針對下級政府之資本支出的補助，可稱為政府間的補助（intergovernmental grants），有別於省統籌分配稅款之同行政區級間的移轉補助，此種補助更具平衡經濟發展之功能。

經建交通經費補助目前有下列三種方式：

①基本補助：每一縣市給予一億二千萬元，每一鄉鎮縣轄市給予四百萬元之基本補助額度。

②設定權數比例分配補助：以縣市轄區內之土地面積、人口、財政狀況等因素，設定一分配比例權數，據以分配給各縣市。其公式如下〔註七〕：

$$(1) \quad G_j = 0.3 \frac{L_j}{\sum_{j=1}^{19} L_j} + 0.4 \frac{N_j}{\sum_{j=1}^{19} N_j} + 0.3 \frac{D_j}{\sum_{j=1}^{19} D_j}$$

此處 0.3，0.4，0.3，為設定之權數。

G_j ：j 縣市設定權數分配比例

L_j ：j 縣市土地面積

N_j ：j 縣市人口數

D_j ：j 縣市人事費、經常費細數。即 j 縣市稅課收入少於人事費、經常費加總之差額。

依此公式計算之結果，七十一年度省轄 19 個縣市之分配比例如表一。

③專案補助：縣市鄉鎮凡有重大經建交通工程，得由縣市政府研提計劃，報請省府核定後，由省府視財力予以部份或全部經費之補助。

除此三種補助方式外，現行辦法並規定省列縣市鄉鎮經建交通經費補助中，要

表一 七十一年度台灣省轄各縣市設定權數分配比例分配表

項 目 縣 市 別	土 地 面 積 (平 方 公 里)	土 地 比 例 × 30 %	人 口 數 (人) (69 年 6 月)	人 口 比 例 × 40 %	人 事 費 、 經 常 費 總 數 (千 元)	人 事 費 、 經 常 費 總 數 比 例 × 30 %	分 配 比 例 %
總 計	35,286	30 %	14,261,872	40 %	7,019,658	30 %	100 %
宜 蘭 縣	2,137	1.80	441,268	1.24	284,679	1.22	4.26
台 北 縣	2,052	1.73	2,188,660	6.16	-	-	7.89
桃 園 縣	1,220	1.03	1,030,210	2.90	-	-	3.93
新 竹 縣	1,531	1.29	638,112	1.80	354,111	1.51	4.60
苗 栗 縣	1,820	1.53	541,158	1.52	508,383	2.17	5.22
台 中 縣	2,051	1.73	991,993	2.79	243,314	1.03	5.55
彰 化 縣	1,066	0.90	1,156,872	3.25	454,239	1.94	6.09
南 投 縣	4,106	3.46	522,809	1.47	537,650	2.30	7.23
雲 林 縣	1,290	1.09	797,192	2.24	685,798	2.93	6.26
嘉 義 縣	1,951	1.64	526,273	2.33	554,421	2.40	6.37
台 南 縣	2,061	1.70	958,018	2.70	699,066	2.98	7.38
高 雄 縣	2,832	2.39	983,840	2.17	468,057	2.00	7.16
屏 東 縣	2,775	2.34	885,152	2.49	688,385	2.94	7.77
台 東 縣	3,515	2.96	280,736	0.79	682,234	2.91	6.66
花 蓮 縣	4,628	3.90	353,518	0.99	506,591	2.16	7.05
澎 湖 縣	126	0.11	107,893	0.30	352,730	1.51	1.92
基 隆 市	132	0.12	344,434	0.97	-	-	1.09
台 中 市	163	0.14	590,536	1.66	-	-	1.80
台 南 市	175	0.14	578,199	1.63	-	-	1.77

以百分之七十分配於基本補助與設定權數比例分配補助等兩項，另以百分之三十作為專案補助之用。

第一種基本補助方式對地方政府在稅收及自治財源的籌措都缺乏激勵作用，在支出方面也沒有明顯的限制，顯然是一種無條件整付補助款（lump-sum grants），即不論各地轄區大小，人口多寡及居民貧富，其補助額度都相同。此優點是一視同仁的公平性。缺點則為：①對稅收豐裕之行政區形成錦上添花，對稅收寡乏之行政區則未能雪中送炭。②補助之後對其支出方式及內容不加任何限制，難免有支用欠當之可能。③自治財源之籌措是不為也，非不可為，然而，基本補助則難以使自治政府擱節不必要之開支，並積極主動地籌措自治財源。工程受益費之徵收成效不彰，可為明例。

第二種補助方式——設定權數比例分配補助——以各行政區轄區面積比例、人口比例及人事費經常費總數比例為因子，設定0.3，0.4，0.3之權數，以區別各個因子之輕重而制訂各行政區之分配百分比，再以固定之補助總額乘以個別百分比，乃得各行政區應得之補助款〔註八〕。

這種補助方式考慮到各地的差異因子，具有平衡（equalizing）自然與人文差距的意味及功能。但是，此一方式所設定之權數及考慮之差異因子仍有可議之處。

①設定之權數偏重人口比例，其權數為0.4為各項因子之冠，使得人口稠密區，如都會區及省轄市有較高的補助額。其本意是在增加人口稠密區之公共支出，以配合人口增加對公共建設需求的增加。殊不知人口移向都會區及大都市，乃是因為都市地區的公共設施及勞務等之質量，都優於農村地區所致。筆者曾就台灣此一特徵加以研究。財政差異——稅負輕，分享之公共支出多——是加速都市化的主導力量之一。因此，從都市市政來看，公共支出因人口快速膨脹而呈不足，形成Buchanan與Goetz所稱過度都市化（overurbanization）之巴瑞圖失效（Pareto inefficiency）而付出相當大之社會成本（social cost）。農業地區則因人口外流，產業日形萎縮，稅收不足，致公共財貨量質窳劣。城鄉兩地之居民均同遭福利損失

(welfare loss)。〔註九〕

②設定權數比例分配所考慮之差異因子太少，只以土地面積比例，人口比例及人事費經常費細數比例爲之，並未顧及其負稅能力 (taxable capacity) 及課稅或籌款努力程度 (tax efforts)，對低所得地區缺乏支援作用；對努力開闢自治財源之政府單位也缺乏獎勵作用。同時，以人事費經常費細數比例代表財政狀況，間接鼓勵經常支出的膨脹，似乎也欠妥切，惟此細數可以充分反應該區所得水準。

第三種補助方式——專案補助——佔經建交通經費補助額的百分之三十，可稱爲有條件之配合補助 (conditional matching grants)。此係縣市政府提擬計劃，經省府核可後，撥補其經費不足之數額。財政廳之專案補助多以縣市施政計劃爲主〔註十〕。因此，其優點爲縣市政府得依各該轄區之特性及需要，編訂建設計劃以提供住民之需，此其一。專案補助既然必須先經省府核定，省府可收監督考核之效，此其二。專案補助比例不定，省府審核之際得依該項建設之成本、效益及外部性大小及縣市財政能力強弱，給予部份或全額補助，具有很大的彈性，此其三。不過，這一法良意美之制度在實施之際仍難免有缺陷。例如，財政廳對專案補助之撥給在核可與否，數額多寡等缺乏一套運作制度及標準，此其一。專案補助似由各縣市個別提擬計劃，沒有鼓勵各縣市合擬計劃之辦法，致鮮能推行「廣域行政」以擴大外部經濟效果之施政措施，此其二。此外，省府在撥款補助後很少加以監督考核，難免有資金浪費之弊端。

四、現行補助制度之改進

前已言之，戰後各國之地方支出，多賴上級政府補助以資挹注。各國補助制度亦因幅員大小，財經條件及政治文化之不同而有差異。我政府自遷台以來，在財政極爲困難之時，對地方政府之補助支出即已注意及之，但多偏重都市點的補助。近數年來，省政府財政廳正致力於建立良好的補助制度，爲加速地方經濟的平衡發展，本文擬以現行制度爲一基礎，做重點、逐步式的修正，以避免大幅更張，而造成施

政上之窒礙難行。本文對現行制度之改進尚有下列幾個原則。

第一，所得合理重分配的原則。由於三十年來補助重點偏重南北兩端及人口稠密區，致使資源集中於都市地區，生產與所得也偏向於都市地區。因此，所得分配在地區上呈相當大之差異。由台灣省家庭收支調查報告之資料可以得知，近數年以來，各縣市平均每人所得之最低者（雲林縣），不及較高者（如台中市、基隆市、台北縣）之半〔註十一〕。因此，改進補助制度宜重視此一所得重分配之功能，使低所得地區之公共設施有所改善，以吸引人力、資金、與生產活動，庶能提高當地生產資源的使用效率，以增加總產量並提高平均所得。

第二，社會福利極大化的原則。正如前文圖形模型所示，補助制度應使城區及鄉區居民感受之社會福祉提高。由於台灣省幅員不大，交通十分便捷，往來城鄉從事工商生產之就業活動十分方便。依據台灣人口統計所載，都市區製造業之員工，居住於外圍之鄉村，而利用各種交通工具往來上班（commuting）者，約佔百分之四十以上〔註十二〕。此外，台北都會地區人口急速膨脹，犯罪率上升，污染程度提高，房地產投機等弊端，都隨台北市的發展與俱來〔註十三〕。這兩個事實顯示，城鄉地區公共支出差異之擴大，所致的損失，即全面社會福利的降低。補助制度的功能即在彌補這一差距，使資金及勞力能合理分佈各行政區，以利就業及生產，而擴大社會福祉。

第三，總體規劃的原則。在資源十分有限的海島型經濟體系裏，地方建設固然因應各地方之地理特性及人文環境，但是為使資源使用效率提高，補助制度應配合總體經濟之需要，施行「廣域行政」，令相鄰行政區共擬重大區際之建設計劃，使空間經濟（spatial economy）體系上之城區（urban）、城郊（suburban）及鄉區（rural）相關的建設相互配合，以利國土綜合性的開發、利用與保育。使城區充分發揮城市經濟，對外貿易及工商生產之功能；鄉區則成為資源保育、糧食生產及休閒遊樂的場所。

因此，吾人秉持簡單易行，所得重分配，擴增社會福利及總體規劃等數原則，

取法現制之優點及精神而加以修正。至於參考美國、日本或英國之國庫補助金制度而做的改制意見，吾人認為十分良好，但是，計算稍嫌複雜迂迴，其設計與精神恐怕短期內不易為現有行政管理所接納〔註十四〕。吾人深信，理想之實現並非一蹴可幾，而是腳踏實地逐步改進而成的。所以本人之改進意見，毋寧視為邁向理想制度之一階梯而已，絕不是最理想之終點。

前已言之，現行補助制度分成四種。其中省統籌分配稅款補助基本人事費經常費細數，以維持各地基本公共勞務水準，此近似日本之地方財政平衡交付金制度〔註十五〕，法良意美。另外衛生經費補助及重大災變之個案補助，依常理應屬經建補助之一環，應予併入經建交通經費補助項下之專案補助。故可將補助制度分成兩大類，其一即省統籌分配稅款補助，另一則合併其他三者而成經建交通經費補助。由於此一經建交通補助款額數量龐大，且其現行補助方式之缺點甚多，故有關經建交通經費補助制度之建立與改進至為重要。吾人乃擬議兩個改進方案，詳細說明於下：

(一)甲案：

保留現行體制，而僅就定額之基本補助方式、設定權數比例分配方式及專案補助方式，加以改進。

a. 齊頭式平等的定額補助方式之改進，乃就財政優勢區或劣勢區（fiscal haven or slum）〔註十六〕，區分等級，依不同優劣等級給予不同的補助額。等級區分的指標（index）很多，如平均所得、稅收、私人資本存量（如工商登記資本額）、人口總數、各縣市鄉鎮公共資本存量或歷年資本支出等〔註十七〕。為簡易原則，乃取各縣市平均所得及財產稅為指標〔註十八〕，前者可以反應公共財貨勞務質量之優劣，後者則可反應地方稅負之輕重。因此，吾人可得區分等級的指標如下：

$$(2) \quad Y_j = \frac{Y_j}{\bar{Y}} \times 100\%$$

Y_j ：第 j 縣市之所得指標

Y_j : 第 j 縣市之平均所得

\bar{Y} : 全省總平均所得

$$(3) \quad P_j' = \frac{T_H^j + T_{AL}^j + T_{NL}^j}{V_H^j + V_{AL}^j + V_{NL}^j} \times 100\%$$

P_j' : 第 j 縣之財產稅負指標

T_H^j : 第 j 縣市房屋稅

T_{AL}^j : 第 j 縣市農業土地稅

T_{NL}^j : 第 j 縣市非農業土地稅 (即地價稅及增值稅)

V_H^j 、 V_{AL}^j 、 V_{NL}^j 分別表示 j 縣市房屋總值，農業用地總值及非農業用地總值。然後將 Y_j' 由高而低排列等級 (ranking)，將 P_j' 由低而高排列等級，吾人可以發現高 Y_j' 與低 P_j' 呈相當一致性，因此易於就此來區分財政優劣區等級。依此指標可計算得台灣省各縣市財政優劣區等級表 (詳表二)。

表二之所得指標等級及財產稅負等級兩者之等級相關係數 (rank coefficient) 高達 0.8842，兩項等級數加總，最低點數為 3 點，最高點數為 37 點。10 點以下之行政區共四個 (台北縣、台中市、基隆市、台南市)，列為財政極優區。20 點以下，10 點以上之行政區共五個 (桃園縣、新竹縣、台中縣、高雄縣、花蓮縣)，列為財政優勢區。30 點以下 20 點以上之行政區共六個 (宜蘭縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、嘉義縣、屏東縣)，列為財政劣勢區。30 點以上者共 4 個 (雲林縣、台南縣、台東縣、澎湖縣)，列為財政極劣區。

由是，基本補助乃根據各個行政單位之財政優劣程度，給予不同之定額補助，庶能促進劣勢區之加速發展，而平均全省財富分配。因此，對於財政極優區之縣市鄉鎮，似可取消基本補助，對於財政極劣區則應予加倍之補助。本文建議依財政極優、優、劣、極劣四個等級給予 0、1、2、3 之點數，然後就加總之點數去除基本補助總額，乃得每點數之補助配額。依表二之總點數為 29 點，若基本補助總額為 45 億元，則每點補助額為 1.5 億，以澎湖縣為例，可得 4.5 億元之基本補助

表二 台灣省各縣市財政優劣區等級表

項目 區別	每人所得 (元)	所得指標 $Y_i, \% *$	等級	財產稅負 $P_i, \%$	等級	等級數 加總	財政優劣 區分等級	補助 點數
總平均	50,715	100						
台北縣	70,253	138.52	1	0.55	2	3	極優	0
宜蘭縣	43,521	85.81	13	2.63	10	23	劣	2
桃園縣	50,604	99.78	6	1.04	5	11	優	1
新竹縣	47,785	94.22	7	1.35	7	14	優	1
苗栗縣	46,218	91.13	10	3.64	16	26	劣	2
台中縣	46,886	92.44	8	1.18	6	14	優	1
彰化縣	45,274	89.27	12	2.71	11	23	劣	2
南投縣	41,699	82.22	16	2.98	13	29	劣	2
雲林縣	36,697	72.35	18	9.29	19	37	極劣	3
嘉義縣	45,777	90.26	11	3.37	14	25	劣	2
台南縣	43,158	85.09	14	7.36	18	32	極劣	3
高雄縣	46,868	92.41	9	1.36	8	17	優	1
屏東縣	42,675	84.14	15	2.73	12	27	劣	2
台東縣	41,485	81.80	17	3.68	17	34	極劣	3
花蓮縣	51,974	102.48	5	2.32	9	14	優	1
澎湖縣	34,504	68.03	19	3.56	15	34	極劣	3
基隆市	58,445	115.24	3	0.67	4	7	極優	0
台中市	58,699	115.74	2	0.52	1	3	極優	0
台南市	56,587	111.57	4	0.59	3	7	極優	0

資料來源：(1)省主計處，69年家庭收支調查報告。

(2)蔡吉源，租稅與居所選擇。69年中央研究院三民所出版。

註：*因缺乏房屋稅總值資料所以去除 T_H/V_H 之部份，但宜列入。

收入。至於鄉鎮市之等級區分可依附縣府等級為之。

b. 設定權數比例分配之補助，吾人認為原公式之權數設定欠當，且變數之選擇有偏頗，為挽救此二缺陷，吾人擬以下式改進之。

$$(4) \quad \text{GID}_j = a_1 \frac{L_j}{\Sigma L_j} + a_2 \frac{N_j}{\Sigma N_j} + a_3 \frac{D_j}{\Sigma D_j} + a_4 \frac{R_j}{\Sigma R_j} \\ + a_5 \frac{Y/Y_j}{\Sigma(Y/Y_j)} + a_6 \frac{\bar{E}/E_j}{\Sigma(\bar{E}/E_j)}$$

GID_j ：第 j 縣市應有之基本建設補助總額之分配比例。

L_j ：第 j 縣市之土地面積。

N_j ：第 j 縣市人口數。

D_j ：第 j 縣市前年度已決算之人事費經常費總數。

R_j ：第 j 縣市稅課收入及補助收入以外之自治財源收入。

Y_j ：第 j 縣市平均每人所得。

Y ：全省平均每人所得。

E_j ：第 j 縣市政府人事費經常費平均每人支出。

\bar{E} ：全省平均每人縣市人事費經常費平均支出。

各變數數值以已決算數字及最近年度資料為主。

(4)式中吾人保留原制中之三個變數（即人口、土地面積及財政總數）再加上三個變數，即 $\frac{R_j}{\Sigma R_j}$ ， $\frac{\bar{Y}}{Y_j} / \Sigma(\frac{\bar{Y}}{Y_j})$ ，與 $\frac{\bar{E}}{E_j} / \Sigma(\frac{\bar{E}}{E_j})$ 。分別含有鼓勵開關自治財源，所得重分配及平衡地方支出之意義。

$a_1, a_2, a_3, a_4, a_5, a_6$ 為設定之權數，其數值大於零小於一。權值大小端視行政管理當局對各該變數重視之程度而定。

然而，地區性所得高低與財政總數呈高度負相關，即高所得行政區其財政總數低，或為正。因為財政總數等於各縣市稅課收入減去人事費經常費總額的餘額。同

時，稅課收入與所得高低成正相關也。因此，一方面由於所得資料之調查統計未盡理想，另一方面為避免計算上之麻煩，吾人乃對(4)式加以修正；即將所得因素併入財政細數比例之變數內。得(5)式：

$$(5) \quad GID_j = a_1 \frac{L_j}{\Sigma L_j} + a_2 \frac{N_j}{\Sigma N_j} + a_3 \frac{D_j}{\Sigma D_j} + a_4 \frac{R_j}{\Sigma R_j} + a_5 \frac{\bar{E}/E_j}{\Sigma (\bar{E}/E_j)}$$

設 $a_1 = a_2 = 0.1$ ， $a_3 = 0.4$ ， $a_4 = a_5 = 0.2$ 則可得設定權數比例分配表，如表三。

由表三之數字可知鼓勵開闢自治財源之因子給予台北縣、桃園縣、基隆市及台中市較高的分配比例。因此，各縣市若為爭取較多之無條件一次給付補助款，自應努力開闢自治財源。

其次，每人平均基本支出變數中，涉及財政規模的問題。各縣市之財政規模以台北縣為最大，所以每一居民分享之縣府基本支出最低，為 880.98 元；是全省平均 1,342.74 元的三分之二。澎湖縣最不合經濟規模，平均每一縣民分享之基本人事及經常支出為 3,204.55 元，是全省平均的 2.39 倍。顯有支出過度之嫌。此外，基隆市之數值分別為 2,845.86 元，2.12 倍。台東縣為 2,391.33，1.78 倍。花蓮縣為 2,017.82 元，1.50 倍。台南市為 1,973.56 元，1.47 倍。台中市為 1,767.74 元，1.32 倍。南投縣為 1,515.74 元，1.13 倍。苗栗縣為 1,506.11 元，1.12 倍。與台北縣相較，其基本人事經常費難免有過多之嫌，因此，這些縣市之此一分配比率較低。

(4)式及(5)式乃參考(1)式之精神及美國參議院就稅收分成 (revenue sharing) 所提議之分成公式^(註十九)而製成。依(5)式，吾人可得各縣市設定權數比例分配之補助款為：

$$(6) \quad G_j = \{ G \times 0.7 - G_1 \} \left[a_1 \frac{L_j}{\Sigma L_j} + a_2 \frac{N_j}{\Sigma N_j} + a_3 \frac{D_j}{\Sigma D_j} + a_4 \frac{R_j}{\Sigma R_j} + a_5 \frac{\bar{E}/E_j}{\Sigma (\bar{E}/E_j)} \right]$$

表三 改進後之設定權數比例分配七十一年度各縣市分配比例

區別	土地比例 %	人口比例 %	財政總數 比例20%	自治財源 比例20%	每人基本支出 比例 20 %	分配比例 %
總計	10	10	40	20	20	100
台北縣	0.50	1.54	-	1.40	1.73	5.25
宜蘭縣	0.60	0.31	1.63	0.64	1.09	4.27
桃園縣	0.34	0.73	-	1.24	1.33	3.64
新竹縣	0.43	0.45	2.01	0.96	1.17	5.02
苗栗縣	0.51	0.38	2.90	0.91	1.02	5.72
台中縣	0.58	0.70	1.38	1.05	1.21	4.92
彰化縣	0.30	0.81	2.59	1.21	1.50	6.41
南投縣	1.15	0.37	3.07	1.05	1.01	6.65
雲林縣	0.36	0.56	3.91	1.16	1.24	7.23
嘉義縣	0.55	0.58	3.20	1.21	1.17	6.71
台南縣	0.57	0.68	3.98	1.28	1.20	7.71
高雄縣	0.79	0.54	2.66	1.23	1.24	6.46
屏東縣	0.78	0.63	3.92	1.52	1.14	7.99
台東縣	0.99	0.20	3.88	0.84	0.64	6.55
花蓮縣	1.30	0.25	2.88	0.80	0.76	5.99
澎湖縣	0.04	0.08	2.01	0.44	0.48	3.05
基隆市	0.04	0.24	-	1.28	0.54	2.10
台中市	0.05	0.41	-	1.04	0.87	2.37
台南市	0.05	0.41	-	0.72	0.78	1.96

資料來源：(1)省財政廳第三科基本資料表十三，假設財政總數為結算數。

(2)省主計處，69年各縣市歲入出決算表。

(3)省主計處，69年家庭收支調查報告。

G, G₁ 如註八所示為總補助款及定額基本補助。因為專案補助配合為 30%，所以基本補助及設定權數比例分配補助之配分為 70%。

此一設定權數比例分配之公式優點為：①資料易得，計算簡便又客觀。②兼顧基本支出浪費的抑制及開闢自治財源的鼓勵。③保留原制度之精神。④以稅課收入多寡（隱函所得高低）而不以人口數量反應公共支出（尤其是資本性支出）需求的強烈程度。

當然，缺陷在所難免。例如 a₁ 的取捨缺乏客觀標準，容易造成紛爭，有待進一步之研究改進。本文不擬贅述。

c. 就專案補助方面。前已言之，專案補助有其具彈性之優點，也有其執行上之缺點。吾人認為專案補助應包羅各種資本支出之配合協助。各縣市鄉鎮之資本支出宜列入年度施政計劃內，列明其財源；若無其他財源者得以專案建設名義，申請省財政廳予以配合補助。因此，作業上應有下列程序加以配合：

①各縣市鄉鎮之施政計劃中，必須以專案補助配合款支應者，應詳列成本及受益等數據，並提列詳細計劃內容供省府審核。

②省府審核機構應考慮其益本比（benefit-cost ratio）之大小、外部經濟效果，及其對居民福利水準的影響。就其益本比之較高者，外溢效果（spill-over effect）之較大者採擇之。

③各縣市鄉鎮因位置不同，秉賦互異，致財政能力有極大之差異。應訂定其差異等級，給予不同之補助標準。例如，對各縣市政府可以依照上述財政極優區、優勢區、劣勢區、極劣區分成四個等級。原則上，依次給予遞增之配合比例，如 20%，40%，60% 及 80%。除非情況特殊不宜以全額補助為之。至於對鄉鎮公所之補助，其等級之區分可依附縣府之等級，但其施政計劃及專案補助之申請應經由縣府轉送，俾供協調鄉鎮間之公共建設之配合。

④對於專案補助應嚴予考核，以防成效不彰資金浪費。

(二)乙案

合併定額基本補助與設定權數比例分配補助兩方式為基本建設補助。合併衛生經費補助、災變個案補助與專案補助為專案建設補助。即將前述經建交通補助、衛生經費補助與災變個案補助併合，再將現有補助三個方式簡化成兩個方式。現略述於下：

a. 基本建設補助。此一補助方式乃由基本補助方式及設定權數比例分配補助方式蛻變而來。放棄定額基本補助方式，採行權數比例分配方式。其計算之原則可依甲案有關設定權數比例分配補助之方式為之。則(6)式應更改為：

$$(7) \quad G_j = G \times 0.7 \cdot \left[a_1 \frac{L_j}{\Sigma L_j} + a_2 \frac{N_j}{\Sigma N_j} + a_3 \frac{D_j}{\Sigma D_j} + a_4 \frac{R_j}{\Sigma R_j} + a_5 \frac{\bar{E}/E_j}{\Sigma (\bar{E}/E_j)} \right]$$

此即意味 $G_1 = 0$ ，而各縣市之補助配額將受總補助額及設定權數與各變數之影響。

b. 專案建設補助。此一方式以配合款方式為之，祈能誘導各縣市增加資本性公共支出〔註二十〕。因為專案建設補助方式誠如甲案內針對專案補助所陳述者，深具彈性，又能保持各行政區之特性，發揮其秉賦及功能。故兩者名異而實同。要之，執行之際宜重視成本效益分析方法之應用，建立客觀之審核標準。吾人認為綜合建設基金之審核作業應適用於專案建設補助，庶免漫無標準滋生繁擾。

五、結 語

本文站在平衡空間經濟，以促進人口適度分佈、平均地區性所得分配、及鼓勵自治財源之開闢、抑制經常支出等觀點以討論合理補助制度之建立。

因為補助支出將使受補助地區之居民或降低其租稅負擔，或享用量質較佳之公共財貨。因而引導各項生產資源避免重稅或為利用較佳之公共基本建設而移入於該地區。由是創造就業機會，促進總生產的增加，繁榮地方經濟。

利用簡單的理論架構說明補助支出之經濟意義，據此以檢討現行之補助制度。由於我國處於非常時期，中央政府支出浩繁，吾人不敢冀望日本式之國庫補助金制度短期內在台灣地區實現。因此，取法乎中，就現制提出改善之意見。

建議內容包括：

1. 保留省統籌分配稅款補助支出制度。省統籌分配稅款有部份屬於縣市稅，有部份具地方性色彩，理應還原發放各縣市政府。但為維持各行政區公共勞務之平均水準，省政府以統籌分配稅款彌補各縣市基本人事費經常費絀數，予以全額補助，並增加其費用目別，如一般經常業務費用等應屬十分合理。至於對於基本支出仍有餘額者不予任何分配稅款，以免其支出浪費，且兼收地區間移轉支出之效果。

2. 取消衛生經費補助，與災變個案補助一同併入經建交通補助制度內之專案補助或專案建設補助。統一作業程序，提高資金的使用效率。

3. 改善經建交通補助制度。第一種方案是保留基本補助方式、設定權數比例分配方式及專案補助方式。但是，齊頭式平等之定額基本補助方式改為依財政優劣勢區分等級，予以絕對不同之基本補助；權數比例分配之權數應予更變，同時增加平衡地方差異之變數；至於專案補助則應改進其作業方式，加強益本比分析及補助支出之監督考核。第二種方式則將上列三項方式合併為二。一稱基本建設補助，是一種無條件一次整付補助，以提供各縣基本建設之財源。一稱為專案建設補助，是一種有條件配合款補助，經下級政府提出計劃，申請審核，並視其財政優劣情況予以不同配合比例之補助支出。

要之，兩種方案都保留其基本精神，且簡單易行。

不過，這些建議的實現並非意味整個制度已臻完美。吾人深信唯有實現完善的地方自治制度，普及財政分權（fiscal decentralization）的觀念，充分授地方政府以財務管理權（含容許成立縣國民銀行、課稅權等），與合理而嚴格的監督審查作業等以配合補助制度之施行；才能及早平衡地區經濟發展的差異，合理分配各種生產資源提高其生產力，平均所得，並促使縣市財政自強獨立。

註 釋

- [註 一] 請參閱 W. W. Pommerehne, (1977), "Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries," in W. E. Oates edited, *The Political Economy of Fiscal Federalism*, 1977, Lexington.
- [註 二] 日本地方財務協會編：地方財政要覽。昭和 54 年 6 月版。但若加上地方交付稅則約達 40% 左右。
- [註 三] J. E. Stiglitz (1977), "The Theory of Local Public Goods," in M. Feldstein and R. Inman, eds. *Economics of Public Services*. (Toronto: Macmillan).
- [註 四] C. M. Tiebout (1956), "A Pure Theory of Local Government Expenditures," *Journal of Political Economy* 64.
- [註 五] G. Tullock (1971), "Public Decision as the Public Choice," *Journal of Political Economy*.
C. Y. Tsai (1982), "Taxes and Residential Choice," *Public Choice*.
- [註 六] 嚴格地說應是 Samuelsonian condition。即選擇 i 區政府支出 G_i 以極大化 i 區居民的效用函數。

$$U^i [F(N_i, L_i) - G_i - S_i] / N_i, G_i$$
 其中 F 為生產函數， N_i, L_i 分別為人口與土地 S_i 為移轉補助。所以， $(F' - G_i - S_i) / N_i = C_i$ 為平均每人私有財消費。
 故得一階條件為 $\frac{\partial U^i}{\partial C^i} = N_i \frac{\partial U^i}{\partial G_i}$ 。所以當 $N_A = N_B$ ， $\frac{\partial U^A}{\partial G_A} = \frac{\partial U^B}{\partial G_B}$
 則 $U^A(C_A, G_A) = U^B(C_B, G_B)$ 。請參閱 [註三]。
- [註 七] 請參閱省政府財政廳編印之「改善地方財政方案台灣省執行要點」。財政廳編印之基本資料表附表十三及十四，依其精神改成公式使易了解。
- [註 八] 若總補助款為 $G = G_1 + G_2 + G_3$ 。 G_1, G_2, G_3 分別表示基本補助款總額，設定權數比例分配補助款總額，及專案補助總額。則 $G_1 = 1.2 \text{ 億} \times 19 + 0.04 \text{ 億} \times 312 = 35.28 \text{ 億}$ 。 $G_2 = G \times 70\% - 35.28 \text{ 億}$ 。所以， G_2 之大小與 G_1 無關，而與 G 呈正相關。因全省 19 個縣市，312 鄉鎮市為固定。因此，各縣市在分配比例固定的情形下，收受補助款之多寡視 G 而定。
- [註 九] 請參閱拙文「淺論人口遷移與北郊建設」，中國論壇 12 卷 3 期，及註五。
- [註 十] 專案補助為各廳處局最常見之補助方式。財政廳以外之專案補助多以省府各廳處局之施政計劃為主體，由縣市政府配合之。財政廳則相反，以下級單位之施政計劃為主體由財政廳撥款配合之。
- [註十一] 以六十七年為例，雲林縣家計調查之平均所得為 30,295.52 元，台中市為 71,423.16 元，基隆市為 63,043.99 元，台北縣為 62,745.18 元。

- [註十二] 此一數字1965年為44%，到1976年為47%。其原因當為都市居住成本過高所致。
- [註十三] 據台灣省財政統計年報顯示，光復以後到台北市改制這二十二年間，台北市每年收受之補助額為全省各縣市之冠。又，七十一年度歲出預算台北市為384億，約台北縣之4倍以上。
- [註十四] 台灣經濟研究所曾接受省政府研委會委託研究省對縣市財政補助經費標準的問題，以十五歲以下之孩童數、縣市街道、橋樑與下水道之長度或面積、每人稅課收入、及籌款努力程度（每人稅課支付與所得之比）為補助制度建制之參考因子。計算相當複雜，然頗具價值。
- [註十五] 日本地方財政平衡交付金制度，其平衡交付金補助額等於基準財政需要額減基準財政收入額。基準財政需要額由各類經費之測定單位、單位費用及測定單位因自然與人文差異之修正標準計算而成。基準財政收入額則為法定普通地方稅之七成累計而得。
- [註十六] 所謂財政優勢區係指居民負擔較輕之地方稅而享受量質俱優之公共財貨與勞務之地區，如台北市。財政劣勢區則指負擔較高之地方稅而享有量質俱劣之公共財貨與勞務。如台東、花蓮、雲林、彰化等縣。詳請參考拙文「租稅與居所選擇」，69年，中央研究院三民主義研究所出版。
- [註十七] 設各縣市鄉鎮生產技術差異不大。其生產函數為：

$$y_j = f(k_{j1}, k_{j2}, N_{j1}, N_{j2}; t_j)$$

y_j 為 j 行政區之總生產，

t_j 為 j 行政區之技術水準，

k_{j1}, k_{j2} 為 j 行政區之私人及公共資本存量，

N_{j1}, N_{j2} 為 j 行政區從事私有財及公有財生產之人力， N_{j2} 即公務員數。

所以，

$$y_j = f(k_{j1}, N_{j1}; G_j; t_j) \text{ 而 } G_j = h(k_{j2}, N_{j2}) \text{ 為公共財。}$$

$$\text{或：} y_j = f[k_{j1}(G_j), N_{j1}(G_j); t_j]$$

故 j 行政區資本與人力的多寡與 G_j 密切相關。所以，總產值與所得分配乃與 G_j 有關。

- [註十八] 地方稅以財產稅為主，所得多寡正可反應國稅、省稅收入。吾人認為採行全部稅課收入欠妥，而以地方稅收為主以反應存量概念之財產量值。

- [註十九] R. D. Reischauer (1975), "General Revenue Sharing - The Program's Incentives," in W. E. Oates eds. *Financing the New Federalism*, The Johns Hopkins University Press.

- [註二十] 配合款補助是否較能誘使下級機構增加公共支出仍是學術上爭論的問題。一般都以為在個人做決策時，配合款比例的提高將使支出增加。但是，Goetz 與 Mcknew 認為在集體決策制度下，整付定額補助 (lump-sum grants) 較一對一配合款補助 (equal-dollar matching grants) 更能刺激公共支出增加。Bradford 與 Oates 則認為在某些情形下配合款補助才能引致較多之公共支出。請參閱：

C. J. Goetz and C. R. Mcknew, Jr., "Paradoxical Results in a Public Choice Model of Alternative Government Grant Forms," in J. M. Buchanan and R. S. Tollison

eds. *The Theory of Public Choice: Essays in Application*, 1977 Ann Arbor: U. M. Press.

D. F. Bradford and W. E. Oates, "Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants." *American Economic Review* May 1971, p. 440-448.

