

中 央 研 究 院
三 民 主 義 研 究 所

專 題 選 刊

(五十八)

均 權 主 義 與 財 政 收 支 劃 分

蔡 吉 源

中 華 民 國

臺 灣 臺 北 南 港

中 華 民 國 七 十 二 年 一 月

均權主義與財政收支劃分

蔡 吉 源*

一、前 言

時至今日，公共財（public goods）及私有財（private goods）之供給，究應由自由市場之私經濟部門爲之，或應由政府公經濟部門爲之，經濟理論早已能夠提供最佳的決策準則。然而，就公共財貨與勞務之供給而言，其職能應如何分配於各級政府，則仍缺乏一良好的一般理論，致政府組織中決策權能之分工原則衆說紛紜，莫衷一是。〔彭文賢，1981：84；Olson，1969：479〕。至於國家稅源之劃分，則被認爲其政治理由重於經濟邏輯，純爲便宜行使權力之目的而爲之。〔Oates；1972：148〕。本文之目的乃在於就上列之問題及看法提出學理上之分析，同時，針對我國現行均權主義及財政收支劃分法案略予評述。本文第二節將研討各級政府間職能分工（division of responsibility and function）的原理原則。第三節則就稅源劃分（separability of sources）之理論基礎評述之。第四節偏重於現行制度及法案下之財政問題的討論。最後就政府職能分工、稅源劃分及當前制度運作下之財政問題，提出若干興革意見，以爲施政的參考。

*中央研究院三民主義研究所副研究員。本人特別感謝中國經濟學會提供參與當前財政問題研討會之機會。王坤一教授、財政部陸次長潤康先生及行政院汪副主計長在會中曾經給予珍貴的意見也一併在此致謝。

二、規模經濟、集體決策成本與均衡職能分工

在探討政府組織間的均衡職能分工的問題裏，傳統理論多偏重於公共財或非私人財（nonprivate goods）之非排斥性（nonexclusion properties）、生產公共財之外溢作用（spillover）、以及公共財供給之規模經濟（economies of scale）。規模經濟常做為職能誰屬的判斷準繩。規模經濟大小不同其受益範圍也就迥異。例如，在單一個固定空間的行政區 J 區裏，某一公共財 X_i 之供給有其規模經濟，在已知的規模經濟裏，供給效益之受益範圍有三種情形。其一，受益範圍僅及於行政區 J 的某一部份空間；其二，受益範圍超出該行政區以外；其三，受益範圍恰與該 J 區之周邊相同。第一種情形使 J 區內未受益居民之租稅受到扭曲，即不符受益均等原則（tax-benefit equivalence principle）。第二種情形使行政管理當局降低 X_i 的供給量，使其生產水準低於巴瑞圖最適（Pareto optimum）水準，以降低其成本或擴大 J 區內之福利。因此，在 U 形的平均生產成本結構下，前者之內部性（internality）與後者之外部性（externality）均非適宜。執是之故，傳統理論隱含著：主張外溢效果較大之公共財應由比 J 高一級之政府或跨越與 J 同級之政府或組織為之（如嘉南大圳水利會）。規模經濟較小之公共財，例如都市空氣污染防治等事務則應由各該地方政府為之。因此，在衆多公共財雜陳並列的社會經濟生活裏，單一政府之中央集權制度，或多數地位相等政府之地方分權制，絕對無法滿足國民的需要。唯賴階級式呈隸屬關係之多層級政府組織，分別擔負不同的職能和決策，才能滿足國民形形色色、大大小小的需求，提高社會福祉並促進資源的合理分配。〔Oates, 1972: 35〕。

然而，在一個民主政治體系裏，集體決策（collective decision-making）與多數票決（majority voting）規則，為政府組織行為的行動方針，即或國民對 X_i 公共財數量多寡之偏好呈單峯分配（unimodal distribution）狀態，在面對 n 種公共財貨的情形下，政府或功能組織（functional organization）之數量必與公共財

種類一樣多，才能使社會福利函數（social welfare function）極大。因為，依據傳統理論，每一公共財供給之規模經濟互異，其受益範圍也就不同的緣故。因此，傳統理論之應用，可能導致組織數量的膨脹，致使國民在獲取最適公共財水準以前，即已感受到其所支付之邊際成本超過邊際收益。從實質的意義來看，即政府組織擴張，官僚人數增加及預算膨脹。

取代傳統理論的新觀點（new view），乃對於政府層級應否增減、組織或政府單位應否興廢，及政府或組織之大小（size of government or organization）等提出集體決策成本（costs of collective decision-making）之概念，以替代規模經濟在傳統理論的地位。〔Buchanan and Tullock, 1974; Breton and Scott, 1977: 345; Arnott and Stiglitz, 1979〕。各級政府職能分派及支出的指定，依據該一集體決策總成本，或稱為政府組織結構變動及職能行使變動之社會成本（social costs，亦稱 transaction costs），是否最小而定。換句話說，某一職能 f ，究係宜指定給中央政府或地方政府，應以何者能極小化總社會成本為判斷準則。若由上級政府決策執行時，所衍生之社會成本低於由下級政府決策執行，則應指派給上級政府為之。就職能之增減，也端視是否極小化社會成本而定。職能的擴增所造成邊際社會受益（marginal social benefit）若大於邊際社會成本（marginal social costs），則應予增編，反之，則應予棄置。

職能之分工與增減均將使總社會成本發生變動。此一總社會成本約包括下列四種內容：①人口遷移成本（mobility costs）。由於支出之指定，致使某一行政區產生較大之外溢利益或經濟（economies）利益；或稅課之負擔不同，如擬議中之都市建設捐，其稅率按各縣市所得高低、人口多寡、面積大小而不同，均將使居民趨利避害，而發生遷移成本。〔Tiebout, 1956; Tsai, 1980〕。遷移成本範圍很廣，包括搬家費用、安排新居成本、心理及生理調適費用及由於搬家前後有利訊息的損失致生時間與金錢之浪費等。此外，在我們的社會裏，縣市間之遷徙又衍生過度都市化之擁擠成本及農地廢耕、農舍廢棄的成本。〔註一〕 ②確定偏好之成本

(costs of ascertaining the preferences)，即為探知國民真正偏好所耗之成本。因為職能之指定表示公共財的供給，同時也表示居民租稅價格(tax price)負擔，有些存心免費坐轎者(free rider)乃不願顯示其真正偏好，致使供給量非在最適水準。或因偏好之次數分配非單峰形狀，致生探求上的困難而增加成本。③協調及運作成本(co-ordination and operation costs)。此指新的政府組織或管理單位之設立及運作等成本。在探究由上級或下級政府新設組織以完成特定功能時，必須經過各單位商議與協調。同時，為執行該功能之活動時，亦需取得各項訊息以利運作。此外，組織職能的實施需要一筆費用。④組織功能未能實現之挫折成本(frustration costs)。以台鐵收歸國營為例，茲假設在集體選擇之制度裏，國營政策可以實現，則台灣省府轄區人口(約佔台灣全區人口(5/6))可以減少一筆沉重的負擔，而令台北市及高雄市府共同分擔台鐵經費。因此，國營政策一旦實現，中央集權挫折成本為1/6；若仍指令省府繼續負責台鐵營運，則挫折成本為5/6。當然，若台鐵年有盈餘，則中央集權之挫折成本將為5/6矣！

通常人口越多轄區越大之政府單位，其確定偏好如何的成本也越高〔Buchanan and Tullock, 1974: 112〕。反逆亦真。例如自來水需求量之多寡各鄉鎮區易於明確了解，與其增設全國性自來水總公司，不如授權各地因地制宜供給用水。因為增設總公司之結果使協調運作之成本倍增，遠高於個別地區之偏好確定成本的總和。因此，供水應由各鄉鎮公所分權為之，而不應由省府集權為之。

由傳統理論來看，由於供水量與外溢水準及規模經濟之程度成正相關，籌設一國集權的總公司以管理分權的下級單位似乎能收規模經濟之利。然而，從新觀點視之，協調運作成本與總給水量無涉，即中央集權(籌設總管理處)與地方分權(由各地方自理)之總產量(等於總需求量)相等，所不同的是，前者使社會成本增加，包括總公司擴大集體規模(group size)之偏好確定總成本與組織設立及其運作成本之駢生等。因此，社會成本最小化之考量將可掣制政府組織數量的濫增，並有抑制集權的傾向〔Simon, 1965: 110〕。

現綜合傳統理論中之外溢作用及新觀點之社會成本最小化之原理，將各項職能分別指定給各級政府及各類功能組織，使各種公共財之供給達到巴瑞圖最適水準，而資源方得以合理分配。茲以 f_i 職能為例，先比較該職能（如國民教育）由下級政府轉給上級政府之集體決策成本（即社會成本），與繼續保留於下級政府職能範疇內之外溢利益之大小，如果前者大於後者，則當以分權形式由下級政府為之。反之，若外溢利益超過職能重新組合（reassignment）之社會成本，則應轉由上級政府以中央集權形式統籌為之。〔Buchanan and Flowers, 1975: 443〕。

傳統理論與新觀點的統合，正提供 孫中山先生均權主義主張之最佳理論基礎。其主張為：「中央與省之權限，採均權制度。凡事務有全國一致的性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方。不偏於中央集權或地方分權。」〔孫文，1954：卷三，370〕。此與北歐各國所實行之英格魯——斯堪地那維亞之折衷制度（Anglo-Scandinavian compromise）相彷彿，側重職能與稅源的制宜劃分，並主張以地方自治（local autonomy）取代地方分權。〔註二〕〔Hicks, U.K., 1959: 225-6〕。使下級地方政府得以自行擬定施政目標，並努力達成之。同時劃分各級政府之業務性質，簡化決策過程，並提高組織結構輸入——輸出之轉換功能，使地方分權程度（degree of decentralization）適切，促成中央與地方彼此的調適與均衡。〔Simon, 1965: 109〕。

吾人知道，各級政府及各功能性組織，都有或多或少的能力來提供各種公共財。下表正可以提供此一了解。

表一各列表示政府層級與功能組織，各行表示不同財貨勞務之供給。“1”表示各該財貨勞務能由相關之政府或組織提供，“0”則表示相反的意義。因此，從表中看來，中央政府可謂無所不能，而功能組織則只在完成其特殊任務。但是，在理論上，吾人在職能分工時，宜先比較外溢作用與集體決策成本兩者之消長，再分配各項職能於各級政府及功能組織，才合乎經濟理論之邏輯。因此，吾人在排除中央集權與地方分權，而採取均權主義時，應深慮各項公共財之性質及其集體決策成

表一 各級政府與組織職能能力表

職能 \ 組織	中政	央府	省政府	縣政府	鄉、鎮、 市政府	功能組織 (水利區)	功能組織 (污染管制區)
公園興修	1		1	1	1	0	0
消防安全	1		1	1	1	0	0
水利灌溉	1		1	1	1	1	0
污染管制	1		1	1	1	0	1
教育文化	1		1	1	1	0	0
國防外交	1		0	0	0	0	0

本，妥善地做最適切的分配，若此，則吾人應可得一適切的均衡職能分工表，如表二。

表二 各級政府與功能組織職能分工表

職能 \ 組織	中政	央府	省政府	縣政府	鄉、鎮、 市政府	功能組織 (水利區)	功能組織 (污染管制區)
公園興修	0		0	0	1	0	0
消防安全	0		0	0	1	0	0
水利灌溉	0		0	0	1	1	0
污染管制	0		0	0	1	0	1
教育文化	1		1	1	1	0	0
國防外交	1		0	0	0	0	0

由表二可以看出幾個現象。其一，污染管制及其類似之公共財，可能範圍僅及於一鄉鎮市，也可能僅在市區內之某一地方（如松山、南港），也可能跨越兩個行政區域。後一種情形則應成立污染管制區，由相鄰兩市共同為之。在吾人之分析裏

，並未採納研考會之就利益、彈性及跨越三原則之主張。〔行政院研考會，62:64〕。因爲，吾人認爲若有利益上或建設上之跨越情形，得由相關之政府共同支出，並依此原則推行區域合作或區域合併等廣域行政之措施，使外部性內生化以減少駢枝機構，降低集體決策成本。其次，教育及其類似之公共財，因爲遷移自由，致使外溢作用擴散及於全國各地，因此應由各級政府共同支出。其三，國防外交爲 Samuelson 所指之純粹公共財（ pure public goods ），普遍而一致地及於每一國民，所以應由中央政府爲之。其四，公園興修及消防安全等爲純粹地方性公共財，若由中央政府或由省縣級機構爲之，則不但提高集體決策成本，而且無法充份反應鄉鎮市民的偏好，所以，應由鄉鎮市政府爲之比較有利。

因此，依據新統合之觀點，吾人可以更適切地分派不同的職能給不同之政府單位或組織，令其各得其宜。當然，由於時間之改變、偏好、生產技術、可及性等也都發生變化，其相宜性也會改變，故功能重新指定組織的重新組合或裁併乃有必要。此外，由表二吾人可以看出，新觀點與中山先生的均權思想一致。其「全國一致性者」如國防，全國各地每人受益程度完全相同，應由中央爲之。其「因地制宜者」如公園興修、污染管制等，則視各鄉鎮市民之需要而爲之。因之，各級政府有其固定之職能及支出內容，其有關的問題則在於如何籌措財源了。

三、支出——受益原則與稅源劃分

傳統課稅理論傾向公平與效率（ equity and efficiency ）兩個準則，並認爲抽稅將使社會經濟中之個人資源遭受損失，所以，一方面主張對於經濟條件相同之人應課以相等之稅金，以免少數人受到準馬克斯剝削（ quasi-Marxist exploitation ）〔註三〕。另一方面站在效率觀點，尋求最適租稅體制（ optimal taxation system ），以消除經濟社會的超額負擔（ excess burden ）。依照傳統理論，設有相鄰之A、B兩人，其所得與財富都相等，則依公平準則，A、B兩人課稅支付額應相等。再依最適租稅體制來看，以課征整付稅（ lumpsum tax ）爲宜。因之，

若介入一個福利函數，假設兩人所得之邊際效用函數相同，則其整付稅支出也相等。由是，可以看出傳統理論忽略了預算過程（ budget process ）中，公眾對公共財的偏好與政府的財政需要。換言之，傳統理論重視租稅的強制性，並視公共部門之支出活動為計劃性的問題。傳統理論隱含著：假設政府活動由一全知全能（ the Omniscient ）之計劃者（ planner ）為之。該計劃者能卜知全國國民對公共財的偏好形式。因此，政府活動乃依照全知計劃者之判斷決行。事實上，全知計劃者並不存在。政府部門自居全知計劃者之地位，官僚們也就以己之心度量選民之腹，因而浪費社會資源。〔蔡吉源，71A：30-31〕。

由於每個人之偏好不同，對於私有財及公有財之邊際評價（ marginal evaluation ）也就各異。前例中之A、B兩人，其對生命安全便有不同的看法，因之，兩人對於國防支出額度與警政安全支出額度便有不同的偏好及主張。每個人對於一致性質之公共財貨之邊際評價都不相同，所以傳統主張乃無法使個人均衡（ individual equilibrium ）與適當預算支出水準配合。因為傳統主張往往由全能計劃者設定一個預算支出水準，以滿足 Samuelson 主張之公共財生產效率條件；或運用 Lindahl 解（ solution ），期使每人之邊際評價與其所支付之租稅價格一致。然而，由於公共財的一致性，無法使個人能選擇其偏愛的數量；且該一“租稅價格”亦不能因個人之行為而改變。換句話說，個人在民主體制下，仍無法改變他所面對的“價格”。因此，Lindahl 解亦如每單位公共財或公共財集合的整付稅一樣，不能得到巴瑞圖最適境界（ Pareto optimality frontier ）。〔註四〕。

為糾正傳統理論的缺點，Buchanan 在公平與效率之外又採納 Wicksell 的受益（ benefit ）觀念，而提出財政交換理論（ fiscal exchange paradigm ）。透過公共選擇（ public choice ），由選民們在多數決原則（ majority voting rule ）之下決定公共支出之水準。若此，一來可使預算支出符合中位數投票者（ median voter ）理論，而滿足大眾之偏好；二來可使國民有參與感，而認為租稅價格係由本身參與決定者。在總稅收不變的情形下，每人之邊際租稅價格（ marginal tax-prices ）

等於其對公共財之邊際評價。前例中由於A對生命安全的邊際評價不等於B的邊際評價，所以兩人之邊際稅率也就不同，最後個人之總稅付就不一定相等。此外，在支付租稅價格之邊際損失與消費公共財滿足之邊際所得（gains）之自行調整下，其最後交易利得（gains-from-trade）終將消除，而達巴瑞圖最適性條件。換言之，交換均衡得以達成，每個人之邊際稅率與其邊際評價都相等，所有邊際評價之加總乃等於生產公共財之邊際成本〔註五〕。〔Buchanan, 1976〕。因此，在這集體選擇或集體決策的過程裏，公平與效率之條件可以同時達成；個人平等與個人價值乃表現於集體決策的預算支出與稅制結構中。

Buchanan 之新觀點與 Oates 所主張之完全對應原則（perfect correspondence principle）近似，都在強調受益與稅負對等的原則〔註六〕。〔Oates, 1972: 34-35〕。此一俗稱“受益取償”原則乃是吾人在稅源劃分理論中要加以強調者。因為，唯有建立這樣一個受益取償原則及觀念之後，社會資源才得以合理配置。一方面抑制居民白吃午餐的錯誤心理，使租稅負擔得以公平；另一方面逐漸使課稅制度引導出有效的集體決策過程。因此，在均權主義的制度下，吾人希望稅源劃分最好依據由公共選擇及財政交換理論引申出來的幾個原則：

1. 建立一個良好之課稅——支出制度，使個人易於清楚了解每一支出計劃之受益及成本，使國民易於判斷應否支持該一支出計劃。同時，租稅制度之建立，應依效率原則，使國民無所規避，以減少市場價格的扭曲。Buchanan 主張課征目的稅（earmarked taxes），俾專款專用，或課征某種易於讓國民自行計算其本身稅捐負擔之租稅。若然，國民對於公共部門之財政運作，乃能做更聰明的決定〔Buchanan, 1967〕。依此原則，吾人讚成開征都市建設捐，使都市建設有專用之財源。

2. 租稅負擔之形式應與受益之分配完全對應。因為，若某一支出之受益額大於國民個人之租稅成本，該支出計劃往往能得到全面的支持，反之則否。故若租稅負擔分配與受益之分配不一致時，乃產生支持與反對的兩股力量，最後結果乃取決於兩股勢力的政治權力的大小，而不是計劃的成本與受益的比較，而致資源浪費。應

用此一原則，吾人贊成地方政府有其獨立之稅源，以免因外來之稅源導致地方官吏濫權，擴張施政計劃而浪費財源〔註七〕。

3 在課稅與支出之環節上考慮其對所得分配的影響。換言之，在衆多支出計劃的過程裏，應重視預算政策對每一個人滿足的程度。窮人往往覺得富人受益較多，例如高速公路之興建，富人受益豈只爲窮人之倍蓰？因爲窮人使用高速公路之機會少於富人。又教育支出亦同，窮人子弟較富家子弟的教育年限爲短。在課稅——支出計劃中，負擔垂直均等原則必須把握住，各級政府應依其所提供之公共財性質而課以使用者費用（users' charge）或使受益多者負擔其生產成本。

4 正如職能分工一樣，稅源劃分也應遵守稅務行政組織及納稅人雙方征納成本最低的原則。某稅之征納成本由中央爲之最低，則應劃歸中央；若由地方爲之其征納成本最低，則應劃歸地方。

5 課稅——支出計劃中應強調地區間財政均等化的原則，務使各地區之支出受益及稅捐負擔相等，避免租稅在區域間產生“貨物稅效果”（excise effect），致資源（勞力與資本）在空間經濟裏做不適當之流動〔Tiebout, 1956；Buchanan and Goetz, 1972；Tsai, 1980〕。準此原則，吾人主張地方稅不宜以間接稅或稅率有差異之直接稅爲之。換言之，全國各地地價稅之累進起征點不應有差異，各地都市建設捐之稅率差異也應予以消除或縮小〔蔡吉源，69〕。

此外，吾人同意劉泰英氏等之高見，稅基較大者劃歸中央，稅基較小者劃歸地方〔劉泰英，70A：11-22〕。

依照上述幾個原則，吾人可就各級政府提供公共財性質及各種稅源，製作一個模擬稅源劃分表，如表三。

表三顯示，有些稅目對外有一致性者（如關稅）；或具消費稅扭曲效果者（如貨物稅）；或具受益——支出對應性質者（如高速公路通行費）。均劃歸爲中央之獨立稅源。有些稅目則因其稅基價值與地方性公共財（local public goods）息息相關，如土地稅、房屋稅等，其土地與房屋的價值與地方建設良窳成正比〔Oates,

表三 模擬稅源劃分表

稅源	各級政府					
	中央政府	直轄市	省政府	省轄市府	縣政府	鄉鎮市所
所得稅遺產稅	1	1	1	1	1	(1)**
關稅、貨物稅	1	0	0	0	0	0
營業稅	<1>*	1	<1>*	0	0	0
都市建設捐	0	1	0	1	0	1
土地稅(地價稅)	0	1	0	1	1	(1)**
房屋稅	0	1	0	1	1	(1)**
高速公路通行費	1	0	0	0	0	0
學費	1	1	1	1	1	0
行政規費	1	1	1	1	1	1

* <1> 表示統籌分配。

** (1) 表示含括在其上級政府中。

1972: 162-180; 蔡吉源 70)，且其課征成本以地方政府為之為最低廉〔劉泰英，70A〕。因此，這些稅源應劃為地方政府之獨立財源。至於都市建設捐為目的稅，是籌措都市計劃建設之經費，當完全歸屬於鄉鎮市政府所獨有。有些稅源如所得稅，則屬中央與地方可以共同課征之稅目，因為，所得一方面是人資資源(human capital)的勞心與勞力，另一方面是實質財產孳息的總合。中央政府提供國防安全，各級地方政府則提供警察、消防安全共同保障個人之生命財產免於侵害，個人才得以生存並獲取所得。因此，所得稅應為共分源稅之一。但是，事實上我國將所得稅劃分歸屬中央之獨立稅源，因為所得稅之稅基廣且其國民所得彈性較大，足以因應中央龐大之施政支出。至於學費及行政規費則為受益負擔原則之應用，各級政府都在主辦學校並提供各項行政服務，因此，各級政府可就其成本收取費用。關於此，吾人常感所收取之費用與成本並不完全對應，致使非義務教育與行政服務之受

益者，一方面支付相對低廉的租稅價格，另一方面也接受窳劣的教育品質及行政服務品質。至於營業稅，不論是消費財或中間財之交易，都必須征納之，它不具水平中立性，又難以測定其最後之歸宿，所以不宜劃歸下級政府，而宜由中央及省級政府之共分稅源。所欲提及者厥為許多工商機構之工廠多設在省府轄區之內，而營業單位則設在直轄市內，工廠之公害由省民承擔之，而營業稅則多由市府收受之，此對省民或省府均屬不公，故省府應共分直轄市之營業稅收入，或由中央提高統籌分配比例予省府以充裕建設財源。

由上文分析，吾人認為稅源劃分應採獨立稅制與共分稅制之優點而共同為之。沒有充分之理由支持稅源完全獨立的稅制。而且稅源劃分本身乃涉及中央與地方或地方與地方間之職能及財源垂直的（vertical）與水平的（horizontal）協調。單就稅源的劃分而不考慮職能與其支出內容是不夠的。因此，現行已修正之稅源劃分法既有獨立稅制之優點，又兼具共分稅與統籌分配稅彈性運用的原則，少有可疵議之處。然而，當前的財政問題叢生——稅收不足，地方財政枯竭；支出膨脹，國庫捉襟見肘——究竟因何所致？

四、財政收支劃分法與財政收支劃分

我國現行財政收支劃分法公佈於民國四十年六月。該法案係承襲中山先生均權思想的精神與憲法第十章及第十三章有關各條款之規定而制訂。因為情勢變遷三十年來已經五度修正。最近一次修正在民國七十年初為之，旨在改善其收支結構健全基層財政。

關於各級政府支出之劃分，修正前後之內容無甚差異。若以支出劃分來看職能分工則吾人可得表四，以明內涵。各級政府之支出職能共二十七項，中央政府之支出職能最多，包括政權行使支出、國務支出等二十六項；省府及直轄市次之，包括政權行使支出、行政支出等十八項；縣級政府再次之，較之省府及直轄市支出少移殖支出一項，但多出鄉、鎮、縣轄市支出一項，其支出職能亦為十八項。鄉鎮級地

表四 各級政府支出職能分工表

支出職能	政府組織	中央政府	省政府 直轄市政府	縣政府 省轄市政府	鄉鎮公所 縣轄市公所*
政權行使支出		1	1	1	1
國務支出		1	0	0	0
行政支出		1	1	1	1
立法支出		1	0	0	0
司法支出		1	0	0	0
考試支出		1	0	0	0
監察支出		1	0	0	0
民政支出		1	1	1	1
外交支出		1	0	0	0
國防支出		1	0	0	0
財政支出		1	1	1	1
教育科學文化支出		1	1	1	1
經濟建設支出		1	1	1	1
交通支出		1	1	1	1
警政支出		0	1	1	0
衛生支出		1	1	1	1
社會及救濟支出		1	1	1	1
邊政支出		1	0	0	0
僑務支出		1	0	0	0
移殖支出		1	1	0	0
債務支出		1	1	1	0
公務員退休及撫卹支出		1	1	1	0
損失賠償支出		1	1	1	0
信託管理支出		1	1	1	0
補助支出(協助支出)		1	1	1	0
公營事業基金支出		1	1	1	0
其他支出		1	1	1	0

資料來源：財政收支劃分法。

*請參照台灣省財政廳，「改善地方財政方案台灣省執行要點」頁13-20。

方政府隸屬縣政府，未曾獨立成級，但是，其支出則編列九項，分別為政權行使、民政、財務、教育科學文化、經濟建設交通、衛生、社會及救濟支出等。

由表四各項支出在各級政府間之配屬來看，吾人可以歸納下列幾個現象：

(一)中央集權之氣氛十分濃厚。中央政府除警政支出職能外其餘各項職能都有。實際運作上中央又有警政署及警備總司令部參與部份警政工作。故表四與表一可謂一致，沒有明確劃分職能範疇，中央政府就國內事務（internal affairs）而言，集權成分大於分權，未符均權主義中適度分權（optimal degree of decentralization）的原則。

(二)各級政府支出職能劃分沒有差異性。此一現象特別在省級政府與縣級政府間為然。即或中央政府與鄉鎮級政府許多支出職能也一脈相承地含糊籠統，所以看不出何者應劃歸中央，何者應劃歸省或縣，這種現象以各級政府都有的支出職能最為明顯。例如教育科學文化支出、經濟建設支出、交通支出、衛生支出、社會及教育支出等。因此，各級政府間職能重複、或劃分不當，組織機構重疊，不但增加集體決策成本，且遇事推功諉過，致有所謂“三不管”地帶或事務，降低公共財的品質及其生產效率。

(三)由於垂直協調（vertical harmonization）與水平協調（horizontal harmonization）欠妥，致下級政府在組織結構的隸屬關係（hierachical relation）中，承受許多上級政府的干擾，下情上達十分困難或不易，使地方居民之偏好得以滿足的可能性因而降低。水平協調的失敗與上列垂直協調不同，前者使同級政府內職能重複或職能配屬不當，致生組織決策機構重疊或功能重複等問題。

(四)由於垂直協調與水平協調之不當，致使各級政府組織日益龐大或組織數量日益膨脹，決策之效能與執行之效率因互相牽制而降低，致生「機能失效」的現象。因之，人事浮濫與預算膨脹乃成為最明顯的現象。同時，在預算膨脹與機能失效的背面，有一更嚴重的情形，此即支出與受益的背離。因為組織膨脹、人事浮濫致使預算中之人事費經常費大幅增加，而公共部門之資本形成，特別是社會間接資本

(social infrastructures) 之建設支出乃相形見絀，公共財質量因而難符社會經濟之需要。私經濟部門感受到政府建設性支出之邊際受益 (marginal benefits) 程度遠不及其納稅支付的邊際犧牲 (marginal sacrifice) 程度。因此，納稅意願 (willingness-to-pay) 相對低落，對公共部門各種活動之支持與認同的情緒也因而低落。

至若稅源劃分方面，現行財政收支劃分法兼顧各級政府之獨立稅源與府際間之共分稅制，其與舊法不同的是：將所得稅全部劃歸中央；印花稅由中央稅改為省稅；土地稅 (包括地價稅、土地增值稅及田賦) 則由省稅改為縣稅。縣稅中之田賦及娛樂稅則由省府劃規鄉鎮縣轄市，使其擁有獨立稅源。〔註八〕

表五為現行財政收支劃分法中之稅源劃分比例。吾人可以自表五得知：中央政府以所得稅、關稅、貨物稅、礦區稅及證券交易稅為獨立稅源，並與省市鄉鎮共分財產之遺產稅及贈與稅。省以印花稅、營業稅、港工捐為獨立稅源，使用牌照稅與省轄各縣市共分；同時，省又以印花稅及營業稅之半數做為統籌分配稅款之用，分配給財政劣勢之轄區 (fiscal slums) 〔蔡吉源，71 B〕。省也共分縣稅之土地增值稅，並統籌十個百分點的屠宰稅。直轄市 (台北市及高雄市) 則以土地稅、房屋稅、屠宰稅、娛樂稅、契稅及使用牌照稅為獨立稅源，並與中央共分印花稅及營業稅以做為中央之統籌分配稅款。省轄縣市則以田賦、地價稅、房屋稅、娛樂稅、契稅為獨立稅源，並與省共分土地增值稅及屠宰稅。各縣又以田賦及娛樂稅劃歸各該轄區內之鄉鎮市公所，做為其獨立之稅源，同時又以地價稅、房屋稅、屠宰稅及契稅為與鄉鎮市共分之稅源。

由表五之稅源劃分情形來看，吾人也可以歸納出幾個現象。

(一) 稅收彈性大者如所得稅、關稅、貨物稅等，其稅收佔全國稅收極大之比重者全劃歸於中央政府〔陳車，70：31〕。符合 Oates 所申論之觀點，但並非十分適宜，因其有集權傾向也〔Oates, 1972：148〕。

(二) 財產稅及其相關之遺產稅及贈與稅，大部份劃歸下級地方政府，符合課稅——

表五 現行稅源劃分表

稅目	中央		地方						府
	中	央	直轄市	省					
				省	省統籌	省轄市	縣	縣統籌	
國稅	100%	%	%	%	%	%	%	%	%
關稅	100								
礦稅	100								
貨稅	100								
證券稅	100								
所得稅	100								
遺產稅	(50)		(50)						
贈與稅	10			10		80			80
花稅		(50)	(50)	50	50				
營業稅		(50)	(50)	50	50				
牌照稅				50	50	50			
工商稅				100	100				
捐				100	100				
賦				100	100	100			100
地稅				100	100	100	50	20	30
地稅				100	100	60	60	20	40
地稅				100	100	100	40	20	20
地稅				100	100	90	70	20	20
地稅				100	100	100			100
地稅				100	100	100			80

備註：表內附有括弧者係表示在直轄市中央與直轄市應得成數。
資料來源：台灣省財政廳，改善地方財政方案台灣省執行要點。

受益 (tax-benefit) 對應原則 [Oates, 1972 : 126-131 ; Tiebont, 1956] 。因為地方政府所提供之公共財多屬非純粹公共財 (impure public goods) ，多少具有互斥性、空間差異性、有限性等特性，(轄區居民所有財產之價值因而與地方政府之支出成正比^{〔註九〕}) 。因此，此一劃分符合財政交換理論的新論點。然而，由於早年忽視地區間的平衡發展，許多上級補助都給予大都市如台北市等較大的補助比例，致當前各地方行政區間之經濟可謂榮枯互見，極不平衡，引起資源的偏向；再加上財產稅之名目稅率各地區間也有很大的歧異，更加速經濟發展不平衡的現象。〔蔡吉源，69〕。因此，吾人認為直轄市之財產稅收應與中央政府共分，以做為統籌分配稅源，才不致使行政區間之不平衡繼續惡化。

(三)由於租稅輸出 (tax exportation) 之現象，收益稅適合劃歸為省的獨立稅源。但就直轄市而言其租稅輸出之程度較之其他各縣市為高。因之，中央與直轄市共分收益稅以做為統籌分配稅款的比例應予提高，並應明訂全額撥補省府，以彌補其收入之不足。

(四)表五內之稅目不乏阻碍經濟活動並增加社會成本者。如證券交易稅對資本市場的健全發展有很大的阻力；田賦之課征成本太高，征實又降低土地利用之彈性；屠宰稅浪費豬皮資源，間接消耗外匯等等，都應加以考慮廢止。

(五)由於地方性公共財 (local public goods) 之特性及居民偏好之反應，更由於巴瑞圖最適境界與地方政府多層級有關，吾人認為給予鄉鎮 (市) 公所之獨立稅源應明朗化。此舉將使表四及表五之職能分工與稅源劃分切合實際運作，而且合乎中山先生地方自治的均權思想 [孫文，54 : 3-365] 。

此外，由於間接稅稅目較多，稅收比重也較高，因而使免納所得稅者或繳納直接稅較少者產生財政幻覺 (fiscal illusion) ，低估公共支出的租稅價格，致常要求公共部門支出的擴張。

綜合言之，財政收入與支出職能之運作目標乃是在於：稅收——投入政府組織——支出——產出公共財貨，是一種周而復始的機能轉換之過程。

財政支出之目標乃是透過各級政府組織功能，以生產公共財，特別是社會間接資本（social overhead capital），促進私經濟部門的投資生產活動，加速資本累積，利用社會資源，推動經濟發展，提高經濟福祉（net economic welfare）。同時，為從事這些財政支出活動，人民乃須納稅以為支應。就財政收入而言，稅制結構應能抑制消費及游閑，獎勵儲蓄投資及工作勤勞（work effort）之意願。因此，財政收入結構與支出結構乃一刀兩刃，掌握經濟體系內之資源分配效率，經濟發展及穩定，以及所得的平均分配等。若此一收支機能轉化之運作功能未能發揮作用，其根源厥為收入結構或支出結構或兩者之機能失效，致總體經濟目標難以達成，則資源配置不合理，經濟發展遲滯，所得分配不均等現象將紛至沓來。

檢視我國當前之財政收支劃分結構，吾人認為有如下的瓶頸：

(一)中央集權之程度（degree of centralization）過高，地方自治名存實亡。中央政府攫取大量之稅源，並有強有力之組織機構擴張其預算支出。相形之下，地方分權色彩較為淡薄，地方稅源不足，越是下級政府（junior level of government），其用於建設的財源越是匱乏，地方性公共財之供給質量兩相不足。

(二)就各級政府之垂直協調來看，職能重疊，機構重複，未能釐清其明確的運作範疇；或職能配屬不當，未能與其收入財源配合。例如教育支出其外溢及於全國，中央財源充裕，但多在補貼非義務性之高等教育；地方財源枯竭，却擔負最基本的義務性教育。其品質之差異與乎受教育者之支出——受益之差異程度乃顯而易見。由於職能重疊，機構重複存在更應個別衡量其功能運作之外溢利益與社會成本，其社會成本過高之組織應予廢置，以免中央與地方之職能重複而又缺乏適當的差異性。就各級政府之水平協調來看，同級政府組織內之職能重疊或職能配置欠當者亦所在多有，故組織膨脹，冗員充斥。〔註十〕

(三)由於稅制結構使各行政區之稅負程度不均，又由於支出結構使各行政區之公共財質量互異，因而使人力資源與投資資金流向財政優勢區（fiscal havens），造成省市間發展的差異，或縣市間貧富之不均〔Tsai, 1980〕。此一情勢之演變

將使空間經濟更形歧異：都市化（尤其是台北市、高雄市）將呈過度狀態，產生都市危機（urban crisis）；鄉村經濟更形枯竭，資源耗置（resources sterilization）將不可免〔Buchanan and Goetz, 1972〕。

（四）稅源劃分仍有欠理想之處，致直轄市之稅源較之省轄各縣市為充裕〔註十一〕。至於最基層之鄉鎮縣轄市則稅源單薄，未能配合其支出之需要，甚或發生無法發放所屬員工薪水之情事。

（五）稅制結構欠理想。稅制複雜，使征納雙方之收繳成本偏高（包括金錢及時間成本），因而納稅意願低落，逃漏欠稅之情形嚴重。又有進者繳稅之邊際犧牲大於政府支出之邊際利得，此乃可能因政府支出之漏損（如貪污、失效），或人事經常費過鉅所致，使納稅意願更低。尤有甚者，對政府活動反應冷淡。

附表一及附表二分別就六十九年度各級政府財政收入及支出結構做分析表。細查該二附表吾人略可得知中央政府之稅課收入、總收入、政務支出及總支出都佔各級政府總和之首。分別為66.89%，55.57%，81.39%及54.29%。地方政府則相形見絀，若非中央補助，台灣省及轄下各縣市勢難支應其財政支出。如附表一所示：省獲中央補助之收入竟佔其總收入的百分之二十一以上，縣市獲省補助之收入更佔其總收入的百分之四十九以上。至若直轄市，彈丸之地的台北市其稅課收入較之台灣省政府為尤多，政務支出亦同，其不加深行政區間之差距者幾稀。

五、結論與建議

我國均權制度與財政收支劃分法之建制與實行已有卅年以上之經驗。方卅年前由於抗戰勘亂，也由於凱因斯學派的發展理論，政府部門，尤其是中央政府，乃突破傳統財政思想，在整個經濟發展過程中扮演主導的地位：擴大支出範圍，創造有效需求，繁榮經濟。然而，七十年代以來，停滯膨脹（stagflation）的存續，使吾人難免懷疑凱因斯理論的適用性。政府過度的支出，尤其是消費性支出，鮮能有補於資本累積以提高生產力，已成為稅收萎縮的主因之一〔Buchanan and Wagner,

1977)。換言之，政府部門的快速膨脹，其預算支出 (budget size) 或透過稅收增加，或透過公債發行以資挹注，都將產生反激勵效果 (disincentive effect) 或擠出效果 (crowding out effect)，使私經濟部門之投資活動弛緩，致降低負稅能力 (taxable capacity)。另一方面，由於經濟快速成長，都市化隨工業化而加速運行，國民對於地方性公共財之需求也較具體而殷切；加上技術進步，知識普及，改善生活素質的願望甚囂塵上，因而熱心普遍參與地方自治的各項建設活動。凡此二者允宜政府配合職能分工及財政交換之理論深切檢討當前各級政府組織職能分工之情形及財政收支結構，以謀求垂直及水平的協調良策，改絃更張，以為因應，庶能激勵經濟升級，並滿足提高生活素質的要求。

由於資料引用十分缺乏，吾人僅能原則上提出幾個意見供參考。

其一，縮小各級政府之職能，減少對私人行為之干預以節省支出。邇來政府職能過份擴張，服務內容過份瑣碎致財源分散無法針對迫切需要之公共財提供適當的供給量。同時，有些服務或者收費低廉，品質欠佳（如營養午餐），或者使受惠者白吃午餐（如集團結婚）等。均不符合吾人所揭櫫的財政交換模式。當然，政府支出膨脹一部份確屬社會進步之壓力所致，但大部份都是政府官員對社會需求引導不當所致。因為官員有形與無形之利益均與支出大小成正比〔蔡吉源，71A〕。

其二，性質與職能重疊之機構應予裁併，令其儉約經費，集中事權以發揮機能效率。裁併的原則當視職能指定或重新指定 (assignment or reassignment of functions) 之集體決策成本 (即社會成本) 與其外溢利益之大小而定。秉此原則，裁併應同時考慮垂直與水平的協調。例如國稅局合併稅捐處之舉，可以收各稅互相協調勾稽減少逃漏之功，去除不肖地方官員民代之干擾以提高稅務行政績效，且使納稅人免於分途奔波之苦；似此，則值得考慮其裁併。

其三，採行零基預算 (zero-base budgeting) 糾正預算編審的虛矯浮誇歪風。強化各級政府預算單位，起用受過良好訓練之編製人才，杜絕浮報、重編、濫用、浪費之情事。（予經建會、研考會等以查核之權）個別計算各計劃之成本與效益

，參予審查、核可、修正及廢止之作業，以免資源浪費。公營業企業更應採行此一預算方法以杜絕三呆，提高生產力。

其四，建中央補助制度，促使行政區間之財政均等化（fiscal equalization）。如前所述行政區間發展之歧異重大影響及資源的合理分配。為謀地區性發展平衡，中央應以豐富稅源建立補助制度，以補助財政劣勢區公共支出之不足。或提高中央統籌分配稅款比例，全額撥補財政劣勢區；或就外溢利益普及全國之支出如義務教育支出廣為補助，以降低縣市教育經費的負擔比例。

其五，由於地方公共財的性質、技術限制或進步、交通問題的改善等已使卅年前劃分之地方行政區域（特別是鄉鎮市間）界線難以符合當前的經濟原則。因此，推行區域合作，或重新劃分，或合併行政區域，有其必要；以減少行政單位及其人事經常費支出，並符合公共財生產之外溢範圍。以台中港特定區為例，為配合港埠營運亟宜合併清水、沙鹿、大肚、龍井四鄉鎮為一市以規劃其土地及人力資源等。其他如南投與草屯合併成中興市，大里併入台中市，萬里、瑞芳併入基隆市等應予鼓勵。

其六，通過修憲或修正財政收支劃分法使鄉鎮縣轄市成為地方自治之基層單位，給予獨立財源（如都市建設捐）以執行地方自治事項。此一建議基於地方性公共財的諸種特性而來。例如，地方性公共財與純粹公共財不同，它具有地方特性，空間性，多樣性，互斥性，供給有限性等。而且它與生活素質最具相關。由於居民之異質性及地方性公共財之雜異性，就不同偏好之居民而言由多層級政府提供大小不同之公共財最能滿足全民之偏好，故法雖無明文而執行上鄉鎮已有某種程度的獨立性。允宜化暗為明以利均權理想的實現〔張果為等，63〕。

其七，根據受益取償原則征收各項工程受益者之受益費及使用者費用（user's charge），以充實各級政府經濟交通等建設財源。理論上，除救濟支出與純粹公共財（如國防）以外，其他非純粹公共財並非全民直接同享其建設之利益。例如中央修築之高速公路，其蒙利者以有車階級最直接。因此政府征收通行費。準此觀念，

住宅區之排水工程、道路兩側之停車空間、橋樑工程等都應建立取償制度，以免用衆多納稅人之稅捐犧牲成全少數人之受益，致生不平。尤有甚者，受益費之征收將促使居民積極督促政府活動，並杜絕白吃午餐（*free ride*）及支出過當。

其八，積極立法鼓勵私經濟部門投資生產非純粹公共財。一則減輕公共支出之壓力，一則增加私人投資活動範圍提高全社會之生產力。例如私人興學即爲一極成功之例子。政府絕對萬能。萬能的政府則絕非深文周納每事干預、參與的政府。因此，放手私人興辦福利事業、辦學校、甚至開道路、設橋樑皆無不可。均權主義的實踐必須能將經濟活動之決策（*decision-making*）權由政府以至國民，中央以至地方視其決策成本與外溢利益爲之。因防弊而害與利其損失（*welfare loss*）將不知幾何也！

本文分析職能分工與財政收入支出之理論以說明均衡職能分工的原則。其次分析公共支出與稅制及稅源劃分之關係以說明最適財政收入劃分的原則。然後據以評述我國均權主義及財政收支劃分法之實行。最後提出數點粗淺的意見。由於時間倉促，資料缺乏，致未能深入討論各個要點，十分可惜。每思象牙塔中之思考難免與實際運作脫節，則不但誤己而且誤國，不免戒慎恐懼；如臨淵，如履薄。然而，錯誤的論點或文句仍或存在，有賴高明惠予指正也。

註 釋

〔註 一〕根據經建會未發表之統計報告，全國在七十年中之空屋約為四十五萬戶，其中約半數為廢置農宅。農地廢耕在都市周邊或迅速都市化之地區較為顯著。原因是投機持有者隨過度都市化（*overurbanization*）呈正比。

〔註 二〕就實質的意義而言，我國憲法主張的地方自治與聯邦體制之地方分權而治的情形沒什麼差異。但是，地方自治以縣為單位，地方分權指聯邦政府以下之州政府與地方政府。更廣泛地說也可以包括學區（*school district*）及功能性組織，如污染管制地區。

〔註 三〕無憲法或法律的限制下，多數一方的人可能從政府活動中獲取較多之利益而少付或不付租稅；少數一方的人則支付租稅而難以自政府活動中取得對等的利益。

〔註 四〕Samuelson 條件指社會上每個人對社會財（*social goods*）之邊際替代率之總和等於生產該社會財之邊際轉換率，即 $\sum MRS = MRT$ ，（或 $\sum ME = MC$ ，*ME* 為每個人之邊際

評價，MC為邊際成本)。Lindahl解(Lindahl solution)，指每人對社會財之邊際評價等於租稅價格。以前例而言， $ME_A = \frac{1}{2}MC = ME_B$ 。

[註五] 設 $ME_i = MTP_i$ $i = 1, 2, \dots, n$

$$\therefore \sum_i ME_i = \sum_i MTP_i = MC$$

$$\text{若 } ME_i = ME_j \quad i \neq j \quad \text{則 } ME_i = \frac{MC}{n} = t_i$$

$$\text{若 } ME_i \neq ME_j \quad i \neq j \quad \text{則 } ME_i \neq \frac{MC}{n}$$

[註六] Buchanan與Oates之不同點在於Oates假設政府對全民之偏好有充分的了解。因此，政府可以代全民做明智之決定，促使公共財之生產達成 $\sum MRS = MC$ 之Samuelson條件。

[註七] 若有上級補助則地方政府所須支付之目標自籌財源相對減少。對居民而言，其租稅支出也相對降低，因此官民雙方都樂於爭取補助以擴大計劃內容及項目，一方面為謀取政治利益，另一方面爭取白吃午餐。中央補助基層建設二百億元未落實，其故在此。

[註八] 財政收支劃分法修正條文內並未賦予鄉鎮縣轄市以獨立財源。但是，在台灣省頒有關「改善地方財政方案台灣省執行要點」裡則劃分縣與鄉鎮縣轄市之稅源予以獨立財源。此舉與國父遺教吻合。請參見：國父全集第三冊第365頁，「地方自治之範圍……，聯合數村，而附有縱橫二、三十里之田野者，亦可為試辦地區。」

[註九] Oates認為地方建設支出增加可以反應在房地產價值的提高上面。請參見Oates 1972: 162-180.

[註十] 據行政院人事行政局統計稱，自六十一年至六十九年平均每年增加七十三個機構。自五十七年以來，平均每年增加12,645人。省人事處則每年約增加6,000人。又每人每年約耗用二十八萬元人事費。以七十年度為例，中央總預算中有29.23%花在人事費上，各縣市平均為51.43%，其中不乏人事費超出其稅課收入者，如台東及澎湖等縣。

[註十一] 都市危機與鄉村資源耗置在台灣區已是有目共睹的現象。同註一。

[註十二] 以台北縣及台北市而言，兩縣市人口相若，面積前者大於後者。但是，前者收支預算都不及後者的四分之一。以七十一年度預算為例，前者約僅八十億，後者則為三八四億。

參考文獻

孫文，(民54)，國父全集。黨史會。

行政院研考會，(民62)，改進地方財政研究報告。

陳聽安，(民63)，台灣地方財政研究。財政部財稅人員訓練所。

張果為等，(民63)，台灣省鄉鎮財政改進之研究。行政院研考會。

鍾世保，(民68)，「台灣地區政府收支之統計分析」。台灣季刊第三十卷第三期。

蔡吉源，(民69)，租稅與居所選擇。中研院三民所專刊三十八號。

- 蔡吉源，(民70)，“淺論人口遷移與北郊建設”。中國論壇第十二卷第三期。
- 陳 卓，(民70)，“台灣經濟發展中租稅結構調整之研究”。台銀季刊三十二卷第一期。
- 彭文賢，(民70)，“萬能政府的真義”。中華學報第八卷第二期。
- 湯明輝，(民70)，“補助款的重分配效果”。台北市銀月刊第十二卷第九期。
- 劉泰英等，(民70A)，地方經建經費籌應之研究。台灣經濟研究所。
- 劉泰英等，(民70B)，省對縣市財政補助經費標準之研究。同上。
- 蔡吉源，(民71A)，“投票選舉，地方自治與地方財政”。中國論壇第十三卷第九期。
- 蔡吉源，(民71B)，當前省府財政補助制度改革芻議。手寫稿，未發表。
- Arnott, R. J. and Stiglitz, J. E., (1978), Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size, *Quarterly Journal of Economics*, November.
- Boadway, R. W., (1979), *Public Sector Economics*, Winthrop.
- Bradford, D. F. and Oates, W. E., (1971), Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants, *American Economic Review*, May.
- Breton, A. and Scott, A. (1977), The Assignment Problem in Federal Structures, in Feldstein, M. S. and Inman, R. P. (ed.) *The Economics of Public Services*, Macmillan.
- Buchanan, J. M. (1950), Federalism and Fiscal Equity, *AER*, Sept.
- _____, (1967), *Public Finance in Democratic Process*, The University of North Carolina Press.
- _____, (1968), *The Demand and Supply of Public Goods*, Rand McNally.
- _____, (1976), Taxation in Fiscal Exchange, *Journal of Public Economics* 6.
- _____, and Tullock, G. (1974), *The Calculus of Consent*, The University of Michigan Press.
- _____, and Wagner, R. E. (1970), An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization, in Margolis, J. (ed.) *The Analysis of Public Output*, Columbia University Press.
- _____, and _____, (1977), *Democracy in deficit*. 華泰書局
- _____, and Goetz, C. J. (1972), Efficiency Limits of Fiscal Mobility: an Assessment of the Tiebout Model, *Journal of Public Economics* 1.
- _____, and Flowers, M. R. (1975), *The Public Finances*, Richard D. Irwin Inc.
- Fisher, R. C. (1979), A Theoretical View of Revenue Sharing Grants, *National Tax Journal*, June.
- Flatters, F., Henderson, V., and Mieszkowski, P. (1974) Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization, *Journal of Public Economics* 3.
- Hicks, U. K. (1959), *Public Finance*, Cambridge University Press.
- Kau, J. B. and Rubin, P. H. (1981), The Size of Government, *Public Choice*.
- Mcguire, T. G. (1981), Budget-Maximizing Government Agencies: An Empirical Test, *Public Choice*.
- Macmillan, J. (1979), The Free-Rider Problem: A Survey, *Economic Record*, June.
- Noam, E. M. (1979), Tax Limit and Fiscal Federalism, *NTJ*, Supplement.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt.

- Olson, M. (1969), The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of responsibility among Different Level of Government, *ARE*, May.
- Samuelson, P. A. (1954), The Pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics*, November.
- Simon, H. A. (1965), *The Shape of Automation*, Harper and Row.
- Schneider, F., and Pommerehne, W. W. (1981), Free Riding and Collective Action: An Experiment in Public Microeconomics, *QJE*, November.
- Tiebout, C. M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditure, *JPE*, October.
- Tsai, Chi-yuan (1980), Taxes and Residential Choice, *Papers in Social Sciences*, No. 82-5. ITPP, Academia Sinica, and Published in *Public Choice*, March 1982.
- Tullock, G. (1969), Social Costs and Government Action, *AER*, May.

附表一 六十九年各級政府財政收入結構分析表

單位：千元，%

政府 收入 別	中央政府		台灣省政府		台北市政府		高雄市政府		各縣市政府		各鄉鎮市公所		收入合計		
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	
稅 課 收 入	金額	152,312,808	六九·六五	22,630,483	三〇·四九	23,077,298	八〇·七三	6,511,450	七四·九九	18,321,511	三七·〇一	4,860,712	三五·〇六	227,714,262	六五·六四
	%	66.89		9.94		10.13		2.86		8.05		2.13		100%	
補 助 收 入	金額	35,000	〇·〇二	15,777,581	二二·二六	500,000	一·七五	600,000	六·九一	24,713,216	四九·九一	4,999,483	三六·〇六		
	%														
財 產 收 入	金額	9,686,260	四·四三	1,242,529	一·六七	343,645	一·二〇	234,263	二·七〇	2,285,821	四·六二	816,303	五·八九	14,608,821	四·二一
	%	66.30		8.51		2.35		1.60		15.65		5.59		100%	
規 費 收 入	金額	5,802,998	二·六五	58,436	〇·〇八	868,879	三·〇四	437,318	五·〇四	2,338,472	四·七二	719,945	五·一九	10,226,048	二·九五
	%	56.75		0.57		8.50		4.28		22.87		7.04		100%	
事 業 收 入	金額	42,255,512	一九·三二	29,255,151	三九·四二	1,067,945	三·七四	—	—	39,650	〇·〇八	64,058	〇·四六	72,682,316	二〇·九五
	%	58.14		40.25		1.47		—		0.05		0.09		100%	
其 他 收 入	金額	8,576,227	三·九二	5,256,471	七·〇八	2,726,271	九·五四	900,627	一〇·三七	1,812,227	三·六六	2,402,957	一七·三三	21,674,780	六·二五
	%	39.57		24.25		12.58		4.16		8.36		11.09		100%	
政 府 合 計	金額	218,668,806	一〇〇·〇〇	74,220,651	一〇〇·〇〇	28,584,038	一〇〇·〇〇	8,683,658	一〇〇·〇〇	49,510,897	一〇〇·〇〇	13,368,458	一〇〇·〇〇	346,906,227	一〇〇·〇〇
	%	55.57		18.86		7.26		2.21		12.58		3.52		393,531,508	100%

資料來源：財政部六十九年度財政統計年報。

附表二 六十九年各級政府財政支出結構分析表

單位：千元，%

政府別 支出別	中央政府		台灣省政府		台北市政府		高雄市政府		各縣市政府		各鄉鎮市公所		支出合計		
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	
一般政務支出	金額	89,873,397	四四·五四	3,023,704	四·二二	4,327,502	一五·四五	1,496,453	一七·九〇	8,400,817	一七·三一	3,301,084	二五·一九	110,422,957	二九·七一
	%	81.39		2.74		3.92		1.36		7.61		2.99		100%	
教育文化 科支出	金額	13,669,436	六·七七	7,854,999	一〇·九三	7,588,382	二七·〇九	2,619,074	三一·三三	21,161,665	四三·五九	759,341	五·七九	53,652,897	一四·四四
	%	25.48		14.64		14.14		4.88		39.44		1.42		100%	
經濟建設 交通支出	金額	8,009,316	三·九七	14,839,124	二〇·六五	9,379,153	三三·四八	2,708,436	三一·四〇	8,268,472	一七·〇三	6,226,083	四七·五一	49,430,584	一三·三〇
	%	16.20		30.02		18.97		5.48		16.73		12.60		100%	
事業基金支出	金額	38,734,778	一九·二〇	7,597,417	一〇·五七	2,499,906	八·九二	428,254	五·一一	1,726,163	三·五六	110,121	〇·八四	51,096,639	一三·七五
	%	75.81		14.87		4.89		0.84		3.38		0.22		100%	
社會福利支出	金額	24,442,003	一二·二一	3,877,597	五·四〇	2,916,051	一〇·四一	984,737	一一·七八	3,801,149	七·八三	2,244,314	一七·二三	38,265,851	一〇·三〇
	%	63.87		10.13		7.62		2.57		9.93		5.87		100%	
債務雜項支出	金額	5,201,127	二·五八	769,918	一·〇七	1,299,672	四·六四	122,248	一·四六	1,615,307	三·三三	439,687	三·三五	9,447,959	二·五四
	%	55.05		8.15		13.76		1.29		17.10		4.65		100%	
移轉支出	金額	21,862,783	一〇·八三	33,884,086	四七·一六	—	—	—	—	3,517,738	七·三六	24,825	〇·一九	59,343,432	一五·九七
	%	36.84		57.10		—		—		6.02		0.04		100%	
政府合計	金額	201,792,840	一〇〇·〇〇	71,846,845	一〇〇·〇〇	28,010,666	一〇〇·〇〇	8,359,202	一〇〇·〇〇	48,545,311	一〇〇·〇〇	13,105,455	一〇〇·〇〇	371,660,319	一〇〇·〇〇
	%	54.29		19.33		7.54		2.25		13.06		3.53		100%	

資料來源：同附表一。

