

改善地方財政 改良地方經濟

黃耀輝

國立台北商業大學

財政稅務系

提高共分稅

現制（財劃法）

```
graph TD; A[現制（財劃法）] --> B[理論依據  
外國作法  
可行方案];
```

理論依據
外國作法
可行方案

共分稅（稅目分成）定義與目的

- 共分稅是指上層級政府將其稅收，撥出一定比率給下級政府。
- 分配的公式由法律訂之，例如財劃法
- 獲分配的下級政府不受撥款政府的限制或控制，也不需要搭配款項
- 理由/目的：解決稅收和支出劃分的垂直失衡vertical imbalance
- 省去地方稅捐機關徵收和政策協調等問題

一、現制

探索自訂版面配置的強大功能

憲法第107條

由中央立法並執行之事項

1. 外交。
2. 國防與國防軍事。
3. 國籍法，及刑事民事商事之法律。
4. 司法制度。
5. 航空，國道，國有鐵路，航政，郵政及電政。
6. 中央財政與國稅。
7. 國稅與省稅縣稅之劃分。
8. 國營經濟事業。
9. 幣制及國家銀行。
10. 度量衡。
11. 國際貿易政策。
12. 涉外之財政經濟事項。
13. 其他依本憲法所定關於中央之事項。

財政收支劃分法

思考：有權就有錢



國稅 (110年11月：占83%)

第8條

- 一、所得稅 (110年11月：占45%)
- 二、遺產及贈與稅
- 三、關稅
- 四、營業稅
- 五、貨物稅
- 六、菸酒稅
- 七、證券交易稅
- 八、期貨交易稅
- 九、礦區稅 ✕

占38%

思考：
中央拿走肉多的；
何種國稅適合
分成予地方政府？

→ 特種貨物及勞務稅

11月主要稅目稅收

稅目	11月稅收 (億元)	年增率 (%)	累計稅收 (億元)	年增率 (%)
綜所稅	223	11.2	4,987	4.1
房地合一 (個人)	28	144.5	198	107.7
營所稅	46	7.8	6,901	48.1
營業稅	936	8.8	4,926	14.3
證交稅	239	72.4	2,538	94.1
土增稅	96	-13.8	996	-1.4
關稅	110	4.3	1,201	10.8
貨物稅	142	-1.7	1,647	7.9
契稅	17.5	2.5	158.9	10.2
奢侈稅	3.5	99.6	31.2	34.4
總稅收	2,527	9.0	27,101	21.1

資料來源：財政部統計處

翁至威 / 製表

110年11月

單位：新臺幣百萬元；%

稅目別	本月 實徵淨額	較上年同 月 增減數	較上年同 月 增減率	占本月分 配 預算數比 率	本年度累 計 實徵淨額	較上年同 期 增減數	較上年同 期 增減率	占累計分 配 預算數比 率	占本年 度 預算數 比率	本年度 預算數
總計	252,674	20,957	9.0	123.5	2,710,064	471,985	21.1	118.2	111.0	2,441,466
關稅	11,047	460	4.3	107.2	120,141	11,740	10.8	109.8	99.5	120,764
所得稅	26,866	2,574	10.6	112.7	1,188,807	243,864	25.8	111.5	108.4	1,096,482
營利事業所得稅	4,574	332	7.8	85.2	690,067	224,117	48.1	114.5	113.1	609,993
綜合所得稅	22,292	2,242	11.2	120.7	498,740	19,747	4.1	107.6	102.5	486,489
遺產及贈與稅	3,812	-1,605	-29.6	123.9	46,637	8,845	23.4	146.1	132.3	35,243
遺產稅	2,555	-1,561	-37.9	138.7	29,707	3,074	11.5	155.4	140.9	21,091
遺產稅(未指定用途)	1,974	-641	-24.5	130.6	22,342	2,623	13.3	142.4	129.1	17,311
遺產稅(撥入長照基金)	581	-920	-61.3	176.1	7,365	451	6.5	215.0	194.8	3,780
贈與稅	1,257	-43	-3.3	101.7	16,930	5,770	51.7	132.3	119.6	14,152
贈與稅(未指定用途)	1,013	-9	-0.9	99.7	13,077	3,737	40.0	124.3	112.4	11,632
贈與稅(撥入長照基金)	244	-35	-12.4	111.0	3,853	2,033	111.8	169.1	152.9	2,520
貨物稅	14,186	-253	-1.7	92.3	164,663	12,104	7.9	100.9	92.3	178,486
證券交易稅	23,876	10,030	72.4	223.5	253,842	123,085	94.1	232.2	211.5	119,995
期貨交易稅	685	57	9.1	150.1	9,691	2,873	42.1	206.7	188.4	5,145
菸酒稅	6,105	304	5.2	110.4	63,538	-593	-0.9	107.5	98.3	64,650
菸酒稅(未指定用途)	3,222	-17	-0.5	91.1	36,660	-1,132	-3.0	96.9	88.7	41,350
菸酒稅(撥入長照基金)	2,883	321	12.5	144.6	26,878	539	2.0	126.1	115.4	23,300
特種貨物及勞務稅	354	176	99.6	163.6	3,121	799	34.4	136.2	124.4	2,508
營業稅	93,570	7,617	8.9	134.8	492,577	61,497	14.3	120.4	114.7	429,574
營業稅(未指定用途)	89,805	7,283	8.8	135.6	466,970	60,107	14.8	120.7	115.3	405,118
金融業營業稅(撥入金融業 特別進供金)	3,765	334	9.7	110.5	25,607	1,390	5.7	115.1	104.7	24,456

目前的共分稅（或稅目分成）

（劃8、12）

思考：國稅還有可分成的稅目？
或可提高分成比例？

■ 遺產贈與稅，

以在直轄市徵起之收入50%給該直轄市；

在市徵起之收入80%給該市；

在鄉（鎮、市）徵起之收入80%給該鄉（鎮、市）

■ 菸酒稅以其總收入18%按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣（市）；20%按人口比例分配福建省金門及連江二縣

■ 地價稅，縣以在鄉（鎮、市）徵起之收入30%給該鄉（鎮、市）

■ 田賦，... 全部給該鄉（鎮、市）；

■ 房屋稅，.. 40%給該鄉（鎮、市）

■ 契稅，.... 80%給該鄉（鎮、市）

■ 娛樂稅，.. 全部給該鄉（鎮、市）

110年前11月遺贈稅+
菸酒稅共分才360億，
占全國稅收1.3%

表2、全國賦稅實徵淨額統計表(初步統計)－按政府別分

單位：
新臺幣百
萬元；%

稅目別	110年11月									
	本月實徵淨額	較上年同月增減數	較上年同月增減率	占本月分配預算數比率	本年度累計實徵淨額	較上年同期增減數	較上年同期增減率	占累計分配預算數比率	占本年度預算數比率	本年度預算數
總計	252,674	20,957	9.0	123.5	2,710,064	471,985	21.1	118.2	111.0	2,441,466
中央政府	129,249	18,310	16.5	129.2	1,911,380	394,115	26.0	119.4	113.9	1,678,542
地方政府(含中央統籌)	110,506	4,025	3.8	116.1	683,371	59,647	9.6	112.4	101.8	670,979
中央特種基金	12,919	-1,377	-9.6	136.7	115,313	18,224	18.8	138.4	125.4	91,946
金融業營業稅(撥入金融業特別準備金)	3,765	334	9.7	119.5	25,608	1,390	5.7	115.1	104.7	24,456
健康福利捐	2,883	305	11.8	126.6	26,853	549	2.1	115.6	103.3	26,000
長照基金	6,271	-2,016	-24.3	156.0	62,852	16,285	35.0	166.2	151.5	41,490
遺產稅	581	-920	-61.3	176.1	7,365	451	6.5	215.0	194.8	3,780
贈與稅	244	-35	-12.4	111.0	3,853	2,033	111.8	169.1	152.9	2,520
菸稅	2,883	321	12.5	144.6	26,878	539	2.0	126.1	115.4	23,300
房地合一課徵所得稅	2,563	-1,383	-35.0	173.6	24,757	13,262	115.4	228.9	208.2	11,890
營利事業	-	-2,897	-	-	6,902	4,005	138.2	172.0	170.7	4,044
個人	2,563	1,515	144.5	333.1	17,855	9,257	107.7	262.5	227.6	7,846

說明：房地合一課徵所得稅用於住宅政策與長照用途。



地方政府財源

壹·自主財源

一 財政收支劃分法

1. **地方稅**：直轄市稅、縣（市）稅。

例如—**土地稅**、**房屋稅**、**牌照稅**、**契稅**、**娛樂稅**
印花稅等

2. **共分稅**：部分國稅或縣（市）稅指定一定比率給地方政府。例如：

遺贈稅（國稅）分給直轄市50%，市（省轄）80%，鄉（鎮市）80%

菸酒稅：18%按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣（市）；2%按人口比例分配福建省金門及連江二縣

縣稅：地價稅、房屋稅、契稅、娛樂稅分給鄉（鎮市）30%、40%、80%、100%...

3. **稅課以外收入**：費、捐、罰等

如獨佔及專賣、規費、罰款及賠償、工程受益費、財產收入、信託管理收入

二·地方稅法通則：

附加稅、
臨時稅、
特別稅



不敢加稅

中央故意讓地方之間吵不完

貳·上級政府財政移轉

一、統籌分配稅款（財政部主管）

（一）中央統籌分配稅款

來源：

A·所得稅、貨物稅之10% + 營業稅（扣除發票獎金）之40%

B·土增稅之20%

用途：

1. **特別統籌分配稅款**：緊急、特殊用途。A×6%

2. **一般統籌分配稅款**：A×94%

6直轄市：A×62.16%

16縣（市）：A×24% + B

鄉（鎮市）：A×8.24%

（二）**縣統籌分配稅款**：部份的縣稅（如地價稅、房屋稅、契稅之20%）統籌分配給鄉（鎮市）

二、補助款

（一）**一般補助款**：主計總處負責，分成4類。

- 1 基本收支短差補助
- 2 社會福利補助
- 3 教育經費補助
- 4 基礎建設補助

（二）**計畫型補助款**：各部會負責，分4類。

- 1 計劃“**效益涵蓋**”面積廣，且具整體性之計畫項目
- 2 跨越直轄市、縣（市）或2個以上縣市之建設計畫
- 3 具有**示範性**作用之重大建設計畫
- 4 配合中央重大政策或建設，須由直轄市↑縣市配合辦理之事項



複雜

國稅附加：+30%

思考：租稅努力，非稅目分成

- 直轄市政府、縣(市)政府為辦理自治事項，充裕財源，除關稅、貨物稅及加值型營業稅外，得就現有國稅中附加徵收。但其徵收率不得超過原規定稅率30%
- 附加徵收之國稅，如其稅基已同時為特別稅課或臨時稅課之稅基者，不得另行徵收。
。（特、臨不得附加）
附加徵收稅率除因配合中央政府增減稅率而調整外，公布實施後2年內不得調高。

地方稅附加：+30%

- 直轄市政府、縣(市)政府為辦理自治事項，充裕財源，除印花稅、土增稅外，得就其地方稅原規定稅率(額)上限，於30%範圍內，予以調高，訂定徵收率(額)。但原規定稅率為累進稅率者，各級距稅率應同時調高，級距數目不得變更。前項稅率(額)調整實施後，除因中央原規定稅率(額)上限調整而隨之調整外，2年內不得調高。

地方稅法通則：徒法不足以自行

- 地方政府如果「沒有實力」，如特殊地理、工商優勢等等，課徵特別稅、臨時稅、附加稅，可能使稅基移動，稅收不增反減，大多不敢加稅。
- 甚至最可能從事「租稅競爭」（減稅比賽），而共蒙其害，地方稅收普遍偏低。

→ 仍須中央政府協調

思考：

中央代徵再補助地方或分成予地方，優於地方自行課徵

垂直失衡：收入占比vs.支出占比

參考表7

歷年各級政府 淨收支概況表

單位：新臺幣千元

年度別	各級政府 收入淨額						各級政府 支出淨額							
	合計	中央政府		省市市政府		縣市政府		合計	中央政府		省市市政府		縣市政府	
		金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比		金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比
61年度	66367822	42693018	64.30	14564814	21.90	9107990	13.80	63667744	39890813	62.7	12032069	18.9	11744862	18.4
62年度	89637027	60509338	67.50	13170081	20.30	10957108	12.20	79855942	50633062	63.4	15300402	19.2	13922418	17.4
63年度	115832322	77636254	67.00	23158244	20.00	15037824	13.00	89933670	54173442	60.2	16251265	18.1	19508968	21.7
64年度	134033713	87866059	65.60	30102778	22.50	16064876	11.90	126435527	76701660	60.7	24958788	19.7	24775079	19.6
86年度	207406404	1137032523	54.80	62466800	30.10	312364713	15.10	2066751141	1060644771	51.3	629881342	30.5	376225028	18.2
87年度	2325350029	1291705035	55.50	716789037	30.80	316855957	13.70	2204658263	1120532666	50.8	692327068	31.4	391798529	17.8
88年度	2218136079	1332211611	60.10	580994294	26.20	304930174	13.70	2217845389	1287435561	58	547506583	24.7	382903245	17.3
88年下半年及89年度	2784862529	2046435773	73.48	292598887	10.51	445827869	16.01	3140936188	2077018084	66.13	336928897	10.7	726989207	23.2
90年度	1896840574	1417731845	74.74	170256224	8.98	308852505	16.28	2271755089	1481185969	65.20	237059823	10.4	553509297	24.4
91年度	1787918681	1310436322	73.29	172084347	9.62	305398012	17.08	2144993677	1379934453	64.33	234674841	11.0	530384383	24.7
92年度	1948847371	1435284645	73.75	185850449	9.54	327712277	16.82	2216514388	1440336797	64.98	231539015	10.4	544638576	24.6
100年度	2306173039	1672870756	72.54	407262696	17.66	226039587	9.80	2612946994	1557474782	59.61	640554988	24.5	414917224	15.9
105年度	2690917507	1912351662	71.10	575310221	21.40	203255624	7.50	2745305130	1667332986	60.73	738682196	26.9	339289948	12.4
106年度	2753328933	1947849907	70.70	593566136	21.60	211912890	7.70	2778360526	1692105734	60.90	734980907	26.5	351273885	12.6
107年度	2848987158	2031916780	71.30	599948844	21.10	217121534	7.60	2844537539	1695264096	59.60	774321964	27.2	374951479	13.2
108年度	2810929000	2001120000	71.20	589171000	21.00	220638000	7.80	2990941000	1748228000	58.4	809598000	27.1	433115000	14.5
109年度	2916165000	2102197000	72.10	591973000	20.30	221995000	7.60	3101230000	1824893000	58.8	828378000	26.7	447959000	14.5
	中央收>支	277304000		六都收<支	-236405000	縣市收<支	-225964000							

- 說明：1.本表包括總預算、追加（減）預算及特別預算，並扣除各級政府彼此間補助及協助等重複收支數。
 2.88年度（含）以前收入含公債及賒借收入、移用以前年度歲計賸餘，支出含債務還本。
 3.中央政府88年下半年及89年度（含）以後含省府，省市市政府僅含北、高二市。
 4.省市市政府100年度（含）以後含新北市、臺北市、臺中市、臺南市及高雄市等五都；104年度（含）以後含新北市、臺北市、桃園市、臺中市、臺南市及高雄市等六都及所轄山地原住民區。

中央分得7成多收入，
支應佔不到6成之支出

二、理論依據

探索自訂版面配置的強大功能

補助款 vs 地方稅

地方稅的侷限性

- 補助款有時優於地方稅
 - 中央政府較能**監管、控制**地方支出
 - 地方稅有**扭曲效果**
 - 地方稅導致**水平失衡**（窮益窮、富益富）
 - 地方稅的**行政、徵收成本較高**
- 地方稅有時優於補助款
 - 地方政府透過課稅，讓服務水準**符合**地方需求
 - 補助款有**資訊不對稱**問題
 - 地方稅代表地方自治，具有**課責性**（**accountability**）
 - 地方政府無法將公共服務太差，**甩鍋**給補助款

地方稅的侷限： 低效率的租稅結構

- 地方政府課徵地方稅，由於開放性及流動性，會導致稅基的流動，不但不敢加稅，甚至「租稅競爭」，而產生地區間資源配置「低效率」的結果；
- 若由上級政府統一徵收，可以發揮「規模經濟」（稽徵成本較低），而且可以避免「低效率」（稅基移動）的情形，
- 由上級徵收較有效率，稅收又較多，再分還給地方政府，等於是一種100%「稅收分成」（revenue sharing）型態的補助款
- 問題：地方自治，無權＝無錢？

廠商生產活動之外部成本

- 國稅來自於廠商在地方之經濟活動，大多帶來資源耗用、污染環境、交通擁擠等外部成本
 - 國稅分成，等於將廠商經濟活動之外部成本內部化
- ➡ 承擔外部成本越高的地方政府，應分到更高比例的國稅

思考：中火引發台中市府和中央、環保局和環保署之爭

地方稅難以量能課稅

- 政府職能劃分：地方不適所得重分配政策
 - 租稅負擔能力，應彙總評估納稅人在各區（甚至全球）之財產、所得，以累進稅率計算稅額
 - 因此，所得稅、遺產贈與稅都列為國稅
 - 財產稅基於受益者付費原則，列為地方稅
- ➡ 例如，囤房稅（涉及量能課稅）由地方訂定稅率無法實現目標，因跨縣市稅基無法歸戶故建議財政部總歸戶稅基或中央統一稅率

財產稅成長率較低

- 國稅稅基較廣，成長率又較高，稅收成長比地方稅高
- 財產稅稅基本來偏低，有的兩年調整一次，因政治競爭及租稅競爭壓力，稅基調整率較低
- 長期下，地方政府赤字不斷擴大
- 亟需國稅挹注地方財政

哪種國稅適合分成？

思考：菸酒管理法—查緝及取締

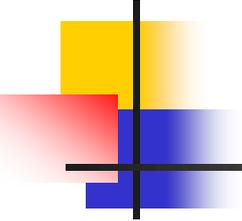
- 能反映地方財政/租稅努力

➡ 國稅中，關稅、遺產及贈與稅、證券交易稅、期貨交易稅、菸酒稅等6種稅目，予地方招商努力無關，較不適宜（國發會研究）

➡ 與地方招商、投資較為相關之國稅為所得稅、貨物稅及營業稅（遺贈稅維持現狀）

所得稅、營業稅、貨物稅適合分成

- 此3種國稅的稅基、稅收和地方政府的招商投資努力、公共財質量有關
- 分成一定比例予地方，以支應地方建設，改善地方投資及生活環境，有助於地方再努力招商投資，產生正面的回饋循環。
- 缺點：工商經濟越發達，無論國稅或地方稅均較多，財政狀況越好，分成的稅收越多，造成「水平失衡」更嚴重



中央未必是國稅分成的輸家 (絕非零和)

- 中央可能失去對地方的**掌控權**：怕地方不開源、節流
- 但可**促進**地方政府招商引資、改善公共建設及投資環境，發達地方經濟，進而**增加**貨物稅、營業稅及所得稅稅收

三、外國作法

探索自訂版面配置的強大功能

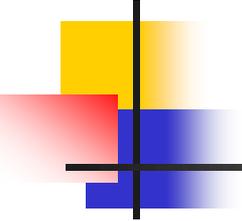
21個OECD國家的共分稅

共分稅占22%

- 地方收入中，平均有33%屬於自有稅收，8%為狹義（嚴格）共分稅，14%為廣義的共分稅，45%為補助款。
- 廣義共分稅較多，主因為附有財政平衡的設計，即相對富足/低成本的地方政府分配到相對較低比例的共分稅，（例如澳洲、奧地利、捷克和德國），但都符合風險分攤、穩定及無條件等3項標準。

四、可行方案

探索自訂版面配置的強大功能



結論

- 國稅分成於理有據
- 且中央稅收占比遠超過支出占比
- 我國共分稅比例低於國際

➡ 所得稅、貨物稅、營業稅可增加分成比例

- 但有水平不均的缺點，因此建議

➡ { 6都：國稅分成為主，脫離水平不均泥沼
16縣市及鄉鎮市：統籌分配稅款、補助款為主

建議

初步構想，
且影響統籌分配稅款額度，
仍須精算

■ 把餅做大：

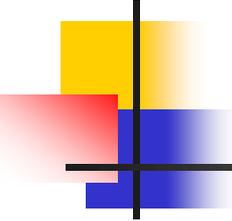
中央財政移轉總額 = 中央稅收占比 - 支出占比
當地徵起之所得稅 + 30%、營業稅 + 40%、貨物稅 + 30%

■ 抓大放小：

金、馬：按人均數加計一定%分配

6都：分到較多的共分稅；再參與分配統籌分配稅款（共同公式）、補助款的小比率

16縣市、鄉鎮市：分配較高比率的統籌分配稅款（共同公式）、補助款



優點：

- 打破零和僵局：

垂直均衡：分權定理、收支配合原則、
錢權對應原則

水平均衡：統一公式，縣市分配較多統
籌分配稅款、補助款

- 促進財政/租稅努力：餅已做大，就要自食其力

- 提升地方自治：財政自足，自我負責