

中央統籌分配款紛爭難平

爭議多時的統籌稅款分配問題，行政院院會正式在八十九年七月十九日就九十年度的中央政府統籌分配稅款的分配比例作成決議，確定北、高兩直轄市分配比例由原來的百分之四十七調降為百分之四十三、縣市政府由原來的百分之三十五提高為百分之三十九、鄉鎮市分配比率維持原百分之十二，另外行政院保留百分之六的特別統籌分配款，以作為緊急調度之用〔1, 6, 7, 9, 17〕。此一決定各方大多表示不滿，其中以台北市長馬英九的反應最為激烈，他發表嚴正聲明，指此項決定是政治惡鬥的結果，使得「元首失信、內閣失策、人民失和、議題失焦」〔5,15〕，而高雄市長謝長廷亦對此深表遺憾，各縣市不但毫無喜色，反而一片不滿聲。

中央統籌分配稅款的內容

中央統籌分配稅款的內容，包括所得稅、營業稅、與貨物稅等〔16〕，根據中央統籌分配稅款分配辦法第九條規定，其定義為正式編制人事費、法定社會福利支出及基本建設經費三者的總和〔1〕。根據財政收支劃分法（簡稱財劃法）第十六條之一的規定，可將統籌分配稅款大分為二個部份，一為統籌總額的百分之九十四，屬於確定可分配給直轄市、縣市及鄉鎮的款項，亦即普通統籌分配稅款，另一為百分之六，屬於為中央保留而用以支應地方緊急及重大需求的特別統籌分配稅款。關於統籌分配款的爭議，去年在蕭內閣時代就曾經產生許多爭議，最後由中央釋出其百分之六的特別款項給地方，才使戰火停止並圓滿落幕。

行政院的考量

事實上在分配比例尚未定案之前，行政院提出三個版本，即甲、乙、丙三案，甲案是維持八十九年比例不變，乙案為直轄市分配百分之四十三，縣市分配百分之三十九，鄉鎮分配百分之十二，中央統籌分配保留百分之六，而丙案為直轄市與縣市各為百分之四十一，鄉鎮維持百分之十二，中央中央統籌分配保留百分之六〔11〕。

表一 三方案比例整理表

	直轄市	縣市	鄉鎮	中央保留特別分配款
甲案	4 7 %	3 5 %	1 2 %	6 %
乙案	4 3 %	3 9 %	1 2 %	6 %
丙案	4 1 %	4 1 %	1 2 %	6 %

註：甲案可望釋出 6 % 之中央保留特別分配款

資料來源：整理自[14,9]

很顯然的，行政院對於九十年度的中央統籌分配比例採行乙案，比較甲案和九十年度的乙案分配細節如表二。

表二 九十年度中央統籌分配稅款分配表

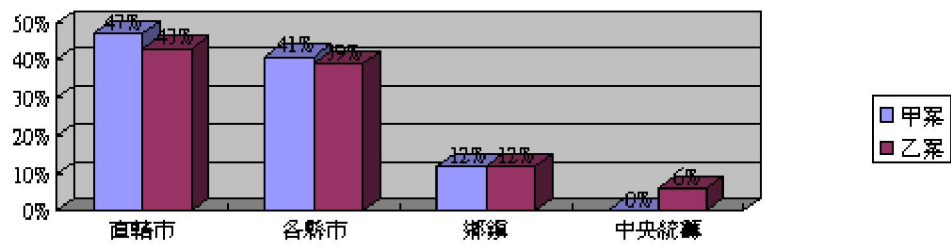
統籌稅款	分配情形	分配比例	金額	合計	備註
稅源					

包括：營業稅、貨物稅、所得稅等	乙案 (新制)	直轄市	4 3 %	652.31億元	1517 億元	直轄市較甲案少61億元，北市少42元，高市少19億。縣市較甲案多61億元[註1]
		各縣市	3 9 %	591.63億元		
		鄉鎮	1 2 %	182億元		
		特別統籌	6 %	91億元		
	甲案 (舊制)	直轄市	4 7 %	712.99億元	1517 億元	
		各縣市	3 5 %	530.95億元		
		鄉鎮	1 2 %	182億元		
		特別統籌	6 %	91億元		
	分配款		[註2]			

註 1：直轄市部份八九年度北市2/3，高市1/3。

註 2：甲案可望將中央特別統籌款百分之六全數釋出給各縣市

資料來源：整理自各大報〔14,9〕



圖一 八九年度實際分配比例圖

由表中可看出，若不考慮中央釋出的統籌稅款部份，直轄市與去年相比，減少共 6 1 億元，若以以往在直轄市北、高兩市的分配北市分配 2 / 3，高雄市分配 1 / 3，則台北與去年相比減少共約 4 2 億元，高雄市減少約 1 9 億元，而縣市政府則多了 6 1 億元。〔9, 14, 17〕

行政院方面認為考量現階段財政狀況及各地方政府意見後，此次分配比率考慮到縮減城鄉差距、達到區域均衡發展等，應是最適切的作法，其並提出三項調降北高兩直轄市分配比率之原因，原因有三：

- 一、 現行直轄市實際分配比例高於地方政府，其分擔統籌分配款的比例也相對較多；
- 二、 七月一日起調降金融營業稅率，稅收短徵主要發生於直轄市，但現行百分之四十七的分配比例並未反映該項事實；
- 三、 地方縣市財政困難度相較於直轄市，確有極大落差。〔6〕

各方的撻伐

但是此種決定卻換來包括直轄市對新制的反彈以及各縣市政府認為「與期待仍有落差」而表示無奈的不滿之聲，台北市長馬英九更是重砲轟擊揚言抗爭，其所持的主要理由有二：

一、按照原財政收支分法規定，營業稅屬地方稅收，每年營業稅收原來是一半給地方，另一半才繳給中央，而北、高兩市乃是國內營業稅徵收的主要大本營，平均佔國內營業稅收的五成以上，改成國稅後須全部繳給中央，由中央統籌分配，因此當初財政部計算統籌稅款分配比重時，便依照八十五年度至八十七年度平均北、高上繳中央營業稅金額及統籌稅款為基礎而設算出合理的分配比例，此乃經財政部專業計算而來，而非政治妥協產物。〔4, 5〕

二、兩年前台北市政府同意將營業稅改成國稅，當時陳水扁市長與財政局長林全堅持條件是改成國稅後收入不能減少，中央也予以承諾，改為國稅後，扁政府上台，竟然完全背棄承諾〔5, 17〕。

此外，馬英九更質疑中央手握百分之六的分配不肯釋出，理由是要用來應付緊急情況，去年行政院長蕭萬長在六、七月間將百分之六的分配款釋出縣市，結果碰到九二一大震，行政院一樣有能力解決問題，中央為何執意要留下這百分之六。

而高雄市長謝長廷亦對此結果表示遺憾，並批評統籌分配稅款比率的調整，「沒有新意、沒有新方向」，既沒有解決南北差距問題，也未看到前瞻性或是整體規劃的遠景。不過，他對新政府仍有期待，若新政府能以尚未分配的百分之六補足差額，陳總統就不算背信〔8, 22〕。

但是行政院認為北高兩市九十年度統籌稅款分配比例雖然調降為百分之四十三，但實際上並沒有吃虧。因為原統籌稅款分配比例百分之四十七的計算基礎，乃按原營業稅自留五成金額在，北、高所設算出來的比例，但去年財政部調降金融營業稅率由百分之五調降為百分之二，北、高若按原自留金額方式計算，實際上繳數減少了，亦即在金融業營業稅率調降後，依照協議保證直轄市實質稅收不變，經財政部計算後指出，北高兩市的統籌款應該只分配百分之四十二點六，還不到百分之四十三，因此財政部認為「已履行陳總統的承諾，兩市收入不變原則」。此外，財政部亦指出維持現行直轄市百分之四十七比率將「擴大城鄉差距」，因為統籌分配款主要來源的營業稅及所得稅，都屬於成長性稅收，如果維持直轄市較高的分配比率，隨國內經濟成長，將更擴大轄市、縣市財政差距，而與均衡區域發展的政策目標相違背〔9, 13〕。

縣市政府方面，縣市政府代表蘇貞昌則對此結果表示「不滿意、不接受，也很無奈」，不過，至少打破了「直轄市百分之四十七的神話」，縣市政亦普遍認為和去年相比，各縣市只增加了六十一億元，分給二十三個縣市，所得實在非常有限〔18, 15〕。

而鄉鎮市藉此跟進，台灣省鄉鎮縣轄市長聯誼總會希望鄉鎮分配比率由原來的百分之十二調高至百分之十四〔10〕。

事實上，在縣市政府方面，雖然九十年度分配稅款比例提升為四個百分點，但由於八九年度蕭內閣臨時將中央保留的特別統籌分配款全數撥予縣市，因此八九年度縣市政府表面上分配百分之三十五，但實際分配比率卻高達百分四十一，九十年度分配款與八九年度相比，金額減少了，因此，縣市政府可說只是贏了面子而已。

政府再造，重建良性機制

中央對地方的財政挹注工具，分為統籌分配稅與補助款二者，前者由財政部負責，後者由行政院主計處負責，就平衡地方的財政的目的而言，二者性質與意義並沒有太大差別，而此次引發爭議的，即是統籌分配稅款的部份〔1〕。

許多人認為，由於中央保留的特別統籌款原意是要提撥地方，而今，地方已發生財政問題，因此應該要釋出全部稅款，解決地方財政缺口，亦解決備受爭議的「行政院私房錢」弊端，即使出現緊急的政務需求，也可以運

當然，解決爭端釜底抽薪之計就是修訂財劃法，訂定合理公式作為分配準則，其中使每一項均有其核算依據或變動因素，並就其收支結構、差短比率、債務餘額、財政努力程度等一併考量，方符合公平原則〔21〕。此外，若不將餅擴大，則僅就分配比例進行抗爭，誰分得多，另外的就分的少，終究只是屬於「零和遊戲」。而餅的擴大有幾種方式，一是修訂財劃法以擴大統籌分配稅的財源（例如增加營業稅列入統籌的比重【註】）；且適時配合最新的法令，如菸酒稅法修訂財劃法〔21〕。此外，則是各級政府包括中央與地方，共同努力開闢財源，並作好節流工作：在開闢財源方面，中央可加速進行中華電信、中油、台電等釋股作業，並採取國外釋股，擴展國外財源，並建立激勵地方政府開源機制〔12〕，在節流上，由於人事費用是造成地方財政拮据的重要原因，故地方政府應儘快進行政府再造，縮減員額，強化地方政府行政運作機制方為長久之道〔21〕。

註：依據現階段財劃法修正條文規定，營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十，應由中央統籌分配〔16〕。

參考文獻

1. 工商時報社論，「統籌分配稅分配爭議的教訓」，工商時報，89年7月20日，3版
2. 中央日報綜合報導，「統籌款，各縣市不希望重演」，中央日報，89年7月20日，3版
3. 中國時報社論，「統籌分配稅之爭不宜本位主義」，中國時報，89年7月20日，3版
4. 王寓中，「爭統籌分配稅款馬英九打總統牌」，自由時報，89年7月6日，4版
5. 朱惠賢，「調降統籌款，馬英九：定讓背信者付代價」，中央日報，89年7月20日，3版
6. 羊曉東，「統籌分配款，北高降為43%縣市增至39%」，中國時報，89年7月20日，頭版
7. 行政院公報第六卷第三十一期，89年8月2日，頁105
8. 何榮幸等，「謝長廷：中央未考慮南北平衡」，中國時報，89年7月20日，4版
9. 呂雪慧，「統籌款分配定案北高43%」，工商時報，89年7月20日，3版
10. 李明賢等，「鄉鎮市長也爭統籌款」，中央日報，89年7月20日，3版
11. 李欣芳，「統籌款之爭，政院擬腹案縣市可達39%」，自由時報，89年7月10日，頭版
12. 步明薇，「總統府：北市府別太本位主義，邱正雄：新政府應該把餅做大」，工商時報，89年7月20日，3版
13. 林美玲，「政院：已履行陳總統承諾」，聯合報，89年7月20日，4版
14. 林美玲，「統籌款總計1611億，北高兩市約少61億」，聯合報，89年7月20日，4版

15. 袁延壽等，「馬英九強烈不滿，蘇貞昌不能接受」，工商時報，89年7月20日，3版
16. 財政收支劃分法部份條文修正草案條文對照表，www.ey10.gov.tw/la871203-2.htm.
17. 張啟楷，「馬英九：北市府一定討回公道」，中國時報，89年7月20日，4版
18. 萬仁奎等，「蘇貞昌：有突破但不滿意」，中國時報，89年7月20日，4版
19. 董智森，「長英九：會讓背信的人付出代價」，聯合報，89年7月20日，4版
20. 鄭琪芳，「統籌款之爭23縣市對上北高兩市」，自由時報，89年7月6日，頭版
21. 賴士葆，「統籌分配稅款爭議結果皆不滿意」，聯合報，89年7月20日，15版
22. 羅曉荷等，「謝長廷：十分遺憾十分不滿」，聯合報，89年7月20日，4版

(轉載自靜宜大學深度新聞分析)