

國立政治大學地政學系
私立中國地政研究所

碩士論文

補助金制度與城鄉及區域發展關聯性之探討

A Study on Relationship between Government Subsidies
and Urban-Rural as well as Regional Development

研究生：李妮臻

指導教授：賴宗裕 博士

中 華 民 國 一 〇 一 年 八 月

謝 辭

回首來時漫漫長路，能夠坐在桌前燈下寫著這份謝辭，除了感動，更多的是感謝。

首先，我要感謝我的家人，在我求學路上的全力支持。尤其是我的母親，我所做的任何決定，她始終給予最大的包容和鼓勵，讓我可以勇敢地朝向前路，追求夢想奮力前進。

其次，我要謝謝政治大學地政學系所有師長給我的教導，特別是我的指導老師——賴宗裕教授，從我大學時代開始，悉心教誨、不斷提攜，深感受益極大。在我進入碩士班後，賴老師更細心、耐心地指導我撰寫畢業論文。即使是我進入職場，賴老師依然給我許多關心和支持。因此，倘若沒有他的指導，我的畢業論文是不可能完成的。

我也要謝謝其他兩位口試委員——詹士樑教授及洪鴻智教授。他們在百忙中閱讀我的論文，又在溽暑親臨口試，他們給我許多寶貴意見，使我的論文更加翔實。

同時我要感謝李老師一家人，他們多年來給我極大的支持與鼓勵，讓我一路走來步伐穩健、增添了我的信心，幫助我完成夢想。

我也感謝小朱阿姨，她扮演了亦師亦友的角色，總是適時地為我打氣與加油，她的好意帶領，我永銘在心。

感謝強強姐夫和滿滿姐姐對我的提點，感謝芹芹與小美對我的支持。感謝淑完姐在日常生活與工作上對我的幫忙與提醒，也謝謝顏大哥和 Dora 妹妹常招待我吃大餐，讓我在面對沉重壓力時更有元氣。

感謝台北市士林地政事務所所有的長官與同事，他們的包容與支持，讓我能夠在職場工作的同時，順利地完成碩士學位。

感謝地政系博士班的國城學長、小強學長、明儀學長，以及瑞如、麗綺、佳貞等學妹對我的幫助。感謝好友皓騰、大手、秀菁、雅玲、佳晏、筱鈞、榆芝、漢崇、念旦、毓潞，以及職前訓練同學家甄、欣翰、淳瑄、小馬等好友為我打氣，讓我有勇氣繼續圓夢。

我也謝謝政治大學以及地政學系在我就讀期間，提供我完備的學習環境跟豐沛的行政支持。

最後，感謝在我學習道路上，所有陪伴我、關心我，並給我支持的人，謝謝你們！

李妮臻 謹識於台北舍下

中華民國一〇一年八月



摘要

地方政府主要財政收入，有地方稅課收入與來自於上級政府之補助金收入。而近年來，適逢景氣不佳、經濟衰退等原因，致使地方政府稅課收入日益減少，已無法支應地方政府日益膨脹的公共支出。此時，源於上級政府之補助金收入，即成為各地方政府不可或缺之首要財源。以民國 89-98 年為例，多數地方政府皆高度仰賴上級政府補助金，部分縣市的補助金收入占歲入結構比重甚至已逾 50%。

促進城鄉及區域均衡發展，是政府長期以來的重要施政目標之一。補助金制度於立法之初，亦被賦予「平衡地方財政差異」、「縮小城鄉差距及區域發展」等目標。尤當地方財政困難情況加劇之時，補助金收入對於地方政府便愈顯重要，亦凸顯補助金收入扮演著影響地方建設與發展的重要角色。緣此，補助金制度與城鄉及區域發展之間的關係，便值得深入探討。

本研究首先透過民國 79 年至 98 年的政府統計資料，分析地方財政現況及補助金制度與地方財政自主之關聯性。研究發現地方政府因財政收支劃分法之稅制設計，高度仰賴上級政府補助金致地方財政自主能力十分低落。復再以全台 23 個縣市為樣本，將城鄉發展與區域發展之空間範圍分析，分為七個生活圈與四大區域進行探討。並透過因子分析法萃取「都市化因子」、「產業經濟因子」及「設施因子」作為城鄉及區域發展之代表性因子，藉此深入探討台灣地區城鄉及區域發展之現況。研究發現，台灣地區之城鄉及區域發展存有一定程度之差異。

最後，本研究透過關聯分析，探討城鄉及區域發展與補助金收入之關聯性。研究結果發現，補助金收入與都市化因子呈現中度正相關、與產業經濟因子呈現高度正相關，並與設施因子呈現低度相關性。顯示上級政府撥付予地方之補助金收入，對於台灣地區城鄉及區域發展之效益呈現在產業經濟因子與都市化因子兩方面，此亦與台灣地區長期以來，因上級政府偏重於經濟發展與致力於對都市地區之建設發展，所造成城鄉及區域發展失衡的現象是相呼應的。而未來政府相關權責單位於興革促進城鄉及區域發展相關政策時，應同時考量補助金制度之運用與分配，以使補助金得以發揮其應有之功能。

關鍵詞：財政收支劃分法、補助金制度、城鄉及區域發展

目錄

第一章 緒論	1-1
第一節 研究動機與目的	1-1
第二節 研究範圍與內容	1-4
第三節 研究方法與流程	1-7
第二章 文獻回顧與理論基礎	2-1
第一節 文獻回顧	2-1
第二節 理論基礎	2-14
第三章 補助金制度對地方財政自主之影響	3-1
第一節 補助金制度之沿革	3-1
第二節 地方財政制度	3-11
第三節 地方財政自主之探討	3-16
第四章 城鄉及區域發展影響因素及現況分析	4-1
第一節 選取城鄉及區域發展之研究範圍與分析變數	4-1
第二節 城鄉及區域發展之因子分析	4-4
第三節 城鄉及區域發展之現況分析	4-12
第五章 補助金制度與城鄉及區域發展之關係	5-1
第一節 補助金制度與城鄉及區域發展之關係	5-1
第二節 補助金制度與城鄉及區域發展之政策建議	5-11
第六章 結論與建議	6-1
第一節 結論	6-2
第二節 建議	6-6
參考文獻	I

圖目錄

圖 1-1：七個區域生活圈	1-5
圖 1-2：區域計畫法之行政區劃	1-5
圖 1-3：研究流程圖	1-8
圖 2-1：當前補助金制度之類型	2-2
圖 3-1：中央統籌分配稅款歷年分配架構圖	3-8
圖 3-2：民國 88 年修法前後全國賦稅收入比例圖	3-11



表目錄

表 2-1：補助金爭議論述一覽表	2-5
表 2-2：制度的三種層次	2-19
表 3-1：財政收支劃分法於民國 88 年及 98 年修正前、後內容變動說明表	3-4
表 3-2：我國統籌分配稅款沿革	3-6
表 3-3：我國補助款於民國 99 年修正前後之差異比較	3-10
表 3-4：財政收支劃分法修正前全國賦稅收入比例分析表	3-11
表 3-5：財政收支劃分法修正後全國賦稅收入比例分析表	3-11
表 3-6：地方政府歷年歲出金額一覽表	3-13
表 3-7：地方政府財政收支比較分析表	3-14
表 3-8：地方政府補助收入占歲入與歲出比例表	3-15
表 3-9：地方財政自主衡量方式彙整表	3-17
表 3-10：民國 89-98 年地方政府自有財源比率	3-19
表 3-11：民國 89-98 年地方政府賦稅依存度比率	3-20
表 3-12：民國 89-98 年地方政府補助依存度比率	3-22
表 4-1：城鄉及區域發展之變數項目	4-3
表 4-2：相關係數的強度大小與意義	4-4
表 4-3：KMO 與 Bartlett 檢定結果	4-4
表 4-4：因子分析變異解釋比例表（98 年）	4-5
表 4-5：因子負荷表（98 年）	4-6
表 4-6：因子結構表（98 年）	4-7
表 4-7：因子結構表（83 年）	4-7
表 4-8：因子結構表（88 年）	4-8
表 4-9：因子結構表（93 年）	4-8
表 4-10：經 Quartimax 法轉軸後之因子負荷表（98 年）	4-9
表 4-11：經 Quartimax 法轉軸後之因子結構表（98 年）	4-10
表 4-12：因子命名與其內含變數一覽表	4-11
表 4-13：民國 98 年城鄉發展之現況一覽表	4-13
表 4-14：民國 98 年區域發展之現況一覽表	4-14
表 5-1：相關係數的強度大小與意義	5-2
表 5-2：城鄉及區域發展代表因子與補助金收入相關矩陣	5-2

表 5-3：歷年各級政府稅收比例情形.....	5-4
表 5-4：土地稅占地方政府稅課收入比例分析表.....	5-5
表 5-5：民國 71-98 年各生活圈之歲入結構表.....	5-6
表 5-6：民國 71-98 年各區域之歲入結構表.....	5-7
表 5-7：中央統籌分配稅款分配情形.....	5-9



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

台灣自從解嚴以後，民主快速發展，為了爭取人民的選票，中央與地方的支出呈現快速增加的現象（曾南馨，2005：41）。而近年來，社經發展快速，促使政府財政支出不斷提高。惟受到全球景氣不佳、經濟衰退，致使各級政府財政收入成長幅度遠不及實際的支出需求，因而不論中央或地方政府皆已面臨財源嚴重不足之窘境。¹⁻¹

我國關於中央與地方政府之相關權限劃分，依憲法¹⁻²規定係採均權制度，得依其規定並視事務性質劃歸由中央與地方立法並執行。又財政為庶政之母，有健全的財政收入方可支應政府各項支出，使地方政府得以因地制宜提供人民質佳量足之地方公共財，進而提昇人民福祉。而財政收支劃分法即為我國劃分、調節及分類各級政府財政收支之主要法源依據。該法自民國四十年制定實施，歷經多次修訂變革，並於民國八十八年一月二十五日因應精省而修正現行之財政收支劃分法¹⁻³。

現行財政收支劃分法將全國財政系統劃分中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）四級¹⁻⁴，各級地方政府之主要財源為地方稅課收入與源於上級政府之補助金收入¹⁻⁵。於地方稅課收入¹⁻⁶方面，主要係以土地稅為主¹⁻⁷。然相較於中央擁有龐大稅收¹⁻⁸，地方政府之土地稅稅收不僅稅基較小、稅目較少、彈性較小，

¹⁻¹ 中央政府截至 2010/9 月底止，累積未償債務餘額實際數為 4.2 兆餘元，占前 3 年名目 GNP 比率為 32.86%，平均每個國人負債約 18 萬元，財政赤字占 GDP 約 3.2%。（資料來源：財政部新聞稿 2110/10/25，<http://www.mof.gov.tw/lp.asp?CtNode=657&CtUnit=11&BaseDSD=5>，檢索日期：2011.04.09）

¹⁻² 請參照憲法第十章。

¹⁻³ 財政收支劃分法於民國四十年公布，最近一次修正公布日期為民國八十八年一月二十五日，迄今已逾十年未修正。民國 98 年 12 月 31 日為配合部分縣（市）政府合併改制為直轄市，通過財政部所擬「財政收支劃分法」修正草案，目前仍在立法院待審中。（資料來源：行政院新聞局全球資訊網，檢索日期：2011.04.09）

¹⁻⁴ 請參照財政收支劃分法第三條。

¹⁻⁵ 請參照財政收支劃分法第四條。

¹⁻⁶ 財政收支劃分法第六條將我國稅課收入劃分為國稅、直轄市及縣（市）稅，而地方政府稅課收入包括土地稅、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅、特別稅課。

¹⁻⁷ 依相關財政統計資料顯示，土地稅占地方政府稅課收入比例平均高達五成以上，為地方稅課收入之大宗（財政統計年報，2009）。

¹⁻⁸ 依財政收支劃分法第八條之規定，中央擁有所得稅、遺產與贈與稅、關稅、營業稅、貨物稅、菸酒稅、證券交易稅、期貨交易稅及礦區稅。

稅源易受景氣波動所影響，且各地方政府又因本身發展條件及產業屬性之不同，致土地稅收入呈現豐吝不均之現象。地方政府在稅收不穩且有限，而地方公共支出、人事費用負擔等必要支出又日益膨脹的情形之下，地方財政已陷入入不敷出之窘境。此時，源於上級政府之補助金，自然成為各地方政府不可或缺之首要財源。

以民國 89-98 年為例，除台北市及台中市補助金收入占歲入結構比重低於 25% 以外，各地方政府皆有相當高比例源自上級政府之補助金收入。其中，部分農業縣市（苗栗縣、宜蘭縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣）、位處東部地區的花蓮縣與台東縣，以及離島之澎湖縣的補助金收入占歲入結構比重甚至已逾 50%（都市及區域發展統計彙編，2009；財政統計年報，2009），而這種財政結構背後隱含何種問題值得研究。

長期以來，促進城鄉及區域之均衡發展，已是政府的重要施政目標之一。而城鄉及區域發展所探討的層面，極為多元而廣泛。舉凡地方實質建設、大眾運輸、產業人口、地區文化、社會福利、政治制度與財政健全與否等因素，均會影響城鄉及區域發展。當遭逢景氣不佳、地方財政困難情況加劇之下，地方政府更難主導其本身城鄉發展之充分財源，補助金收入對於地方政府便愈顯重要，亦凸顯上級政府扮演著影響地方建設步伐與建設品質重要角色之事實。因此，補助金制度與地方建設發展之間的關係便值得進一步檢視與探討。

補助金制度被賦予平衡地方財政差異，以達到縮小城鄉差距及區域發展之目標。中央如何透過補助金制度之運作，將補助金分派至各級地方政府，將深切影響城鄉及區域發展之合理性。爰此，補助金制度是否可平衡地方財政差異、提升地方財政自主，以及對地方建設與城鄉及區域發展有無正面助益，均係當前應予正視之課題。然以往探討城鄉及區域發展之相關文獻研究資料，少有由補助金制度之觀點進行探討研究者。職是之故，本研究將針對現行補助款制度與城鄉及區域發展進行深入探討，並探討兩者之關聯性，最後提出研究結論與相關政策及制度之建議。

二、研究目的

基於上述之研究動機，本研究之目的可分為下列三點：

- (一) 探討長期以來地方財政結構依賴補助金背景之原因，以了解當前補助金制度於地方財政中所扮演之角色。
- (二) 探究補助金與地方政府財政自主、城鄉及區域發展之關聯性，以反思當前制度問題。
- (三) 由分析檢討之結果，提供政府相關權責單位日後興革補助金相關制度或促進城鄉及區域發展政策之參考。



第二節 研究範圍與內容

一、研究範圍

本研究之主要目的係探討補助金制度與城鄉及區域發展之關聯，應先對城鄉及區域發展之範圍進行釐清，以利後續研究之進行。緣此，本研究擬透過七大生活圈與四大區域之劃分方式，分別進行研析。又考量城鄉及區域發展探討的面向眾多，乃進一步利用因子分析法，從中萃取出「都市計畫區面積佔總面積比重」、「都市化程度」、「人口密度」、「次級及三級行業就業人口佔總就業人口率」、「平均每戶全年經常性收入」、「平均每戶全年經常性支出」、「公路密度」及「自來水普及率」等代表因子作為後續城鄉及區域發展探討之面向。

(一) 時間範圍

研究資料以地方財政理論及制度變遷理論為學理論述，佐以相關文獻。並以民國七十九年至九十八年間政府所發布之出版品為主，包括財政部統計處「財政統計年報」、「賦稅統計年報」，以及行政院經濟建設委員會「都市及區域發展統計彙編」等資料，進行蒐集、歸納與相關量化分析。

(二) 空間範圍

為深入探討補助金制度與城鄉及區域發展之關聯性，本研究以全台 23 個縣市¹⁻⁹為研究對象。於城鄉發展方面之探討，參酌行政院於民國 99 年 2 月 22 日核定通過之國土空間發展策略計畫中，對於國土空間結構依地方階層將 23 個縣市分為七個區域生活圈（行政院，2010：8-1~8-13）之劃分方式（如圖 1-1 所示）。於區域發展方面之探討，將參酌現行區域計畫所劃分之行政區域，分為「北部」、「中部」、「南部」與「東部」四大區域（如圖 1-2 所示），從中選取各城鄉及區域發展數據作為後續衡量城鄉及區域發展差異之指標。

¹⁻⁹ 自民國 99 年 12 月 25 日起，原台中縣及台中市合併改制為大台中市、原台南縣及台南市合併改制為大台南市、原高雄縣及高雄市合併改制為大高雄市。惟為分析資料之一致性，本研究擬以改制前之行政區域劃分方式進行後續分析研究。



圖 1-1 七個區域生活圈

資料來源：行政院，2010：8-15



圖 1-2 區域計畫法之行政區劃

資料來源：行政院經建會，2009：III

二、研究內容

本研究旨在瞭解現行補助金制度與地方財政自主、城鄉及區域發展之關聯性，並據此提供政府未來修訂相關政策之建議，可將本研究之研究內容分為如下五點。

(一) 文獻及理論分析

本研究擬透過相關文獻之檢閱，瞭解我國補助金制度之意義、組成、沿革及檢討，並彙整城鄉及區域發展之意涵及其影響因素，藉此探討國內目前補助金制度與城鄉及區域發展之現況。而後利用地方財政理論與制度變遷理論，作為本研究之論述基礎，以利後續研究之進行。

(二) 分析當前地方財政制度與地方財政自主情況

本研究將整理與補助金制度有關之法規，如：財政收支劃分法、中央統籌分配稅款分配辦法與中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法等法令規章之歷次修正

脈絡，以分析相關財政、補助金制度之變遷。並蒐集民國七十九年至九十八年間政府統計資料，以利探究當前地方財政制度對地方財政自主之影響。

(三) 探討現行補助金制度之運作

分別由 1.補助金制度在地方財政扮演之角色與功能；2.檢討補助金制度之設計；3.探討現行補助金制度對地方政府造成之影響等三方面，以深入瞭解現行補助金制度之運作。

(四) 補助金制度與城鄉及區域發展之關係

本研究以上述研究內容為基礎，並以全台 23 個縣市為樣本，蒐集各地方政府之城鄉及區域發展數據，利用實證分析，藉此深入探討補助金制度與城鄉及區域發展之關聯性。

(五) 政策及制度之建議

藉由上述蒐集、分析與驗證之過程，將所獲之結論加以歸納，並提供政府研擬或修改補助金制度與促進城鄉及區域發展政策等重要決策之參考。

第三節 研究方法與流程

一、研究方法

本研究在研究方法上，一方面回顧並彙整相關文獻資料，以瞭解相關法令與制度之變遷、沿革，另一方面透過實證分析，以利針對本研究所欲探討之問題提出實證結果。而關於資料之彙整與實證分析，則利用歸納分析法來進行，茲說明如下。

(一) 文獻分析法

本研究將蒐集以下兩個面向之相關文獻資料，並據以進行後續研究分析：

1. 補助金制度之相關資料

蒐集關於探討財政收支劃分法、地方財政制度、本國補助金制度、地方財政自主之相關法令規章、專書、論文、期刊、研究報告、政府出版品、報章雜誌等資料，以瞭解相關文獻中，對補助金制度之看法，並進一步予以分析及歸納。

2. 城鄉及區域發展之相關資料

蒐集城鄉及區域發展之相關參考文獻、研究資料，從中歸納影響城鄉及區域發展之因素，並分析台灣各縣市之城鄉及區域發展現況，以利本研究之後續研究分析。

(二) 因子分析法

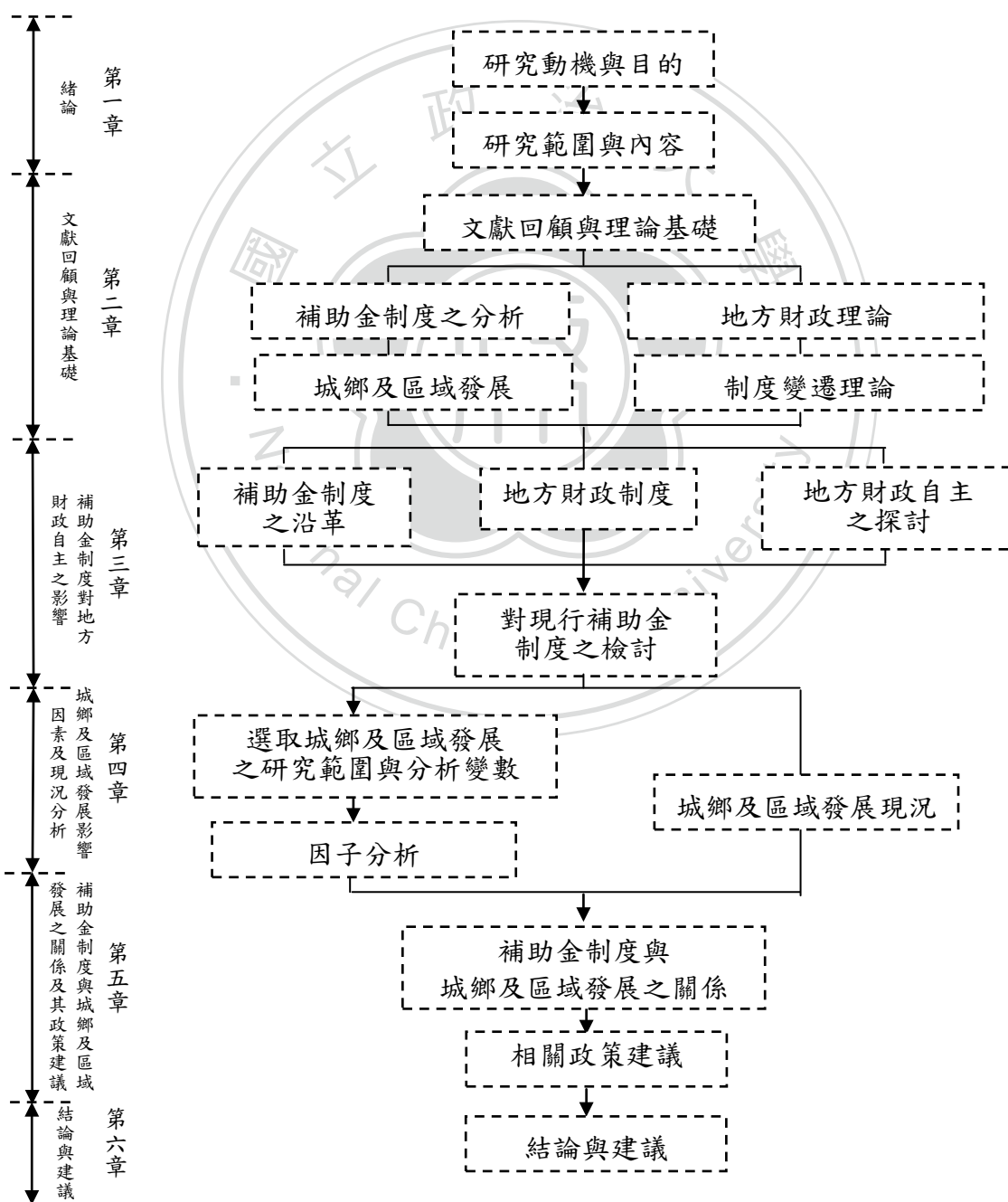
城鄉及區域發展所包含的範圍極為廣泛，影響城鄉及區域發展之因素亦十分多元，若僅選擇單一影響因素作為分析指標易有偏頗。故本研究擬以全台 23 個縣市為樣本，蒐集各地方政府之資料與數據，再透過因子分析法分析眾多影響城鄉及區域發展之因素，從中萃取具有代表性之因子，進而探究補助金制度與城鄉及區域發展之關聯性。

(三) 歸納分析法

本研究除有文獻回顧之探討與相關理論之運用外，將進一步歸納本研究所欲分析城鄉及區域發展之各層面課題，以探求補助金與城鄉及區域發展之關聯，並提出對相關政策與制度之建議。

二、研究流程

基於上述之研究內容與方法，本研究全篇分為六章，第一章首先闡明本研究之研究動機與目的，復界定研究範圍與內容，而後進一步確立研究方法與流程；第二章廣泛蒐集相關資料，針對相關文獻及理論進行回顧與分析；第三章針對現行補助金制度進行檢討與分析；第四章係探討城鄉及區域發展之影響因素及其現況；第五章則探索補助金制度與城鄉及區域發展兩者之間是否具有關聯性，並提出對相關政策之建議；最後於第六章提出結論與建議。茲將本研究進行之流程繪製如圖 1-3 所示：



第二章 文獻回顧與理論基礎

本章內容分為二節，首先，第一節將以補助金制度與城鄉及區域發展為文獻回顧之主題，以瞭解我國補助金制度之意義、組成及檢討，並彙整城鄉及區域發展之相關文獻。復以地方財政理論與制度變遷理論為理論分析之主題，藉由對上述文獻與理論之回顧，使本研究後續探討更具立論基礎。

第一節 文獻回顧

一、補助金制度之分析

(一) 補助金之意義

補助金制度係指上級政府對下級政府的一種府際移轉，或稱為移轉性支付(intergovernmental transfers)，主要在解決中央政府與地方政府間財政垂直不均(vertical fiscal imbalance)及各地方政府間財政水平不均(horizontal fiscal imbalance)之現象，使各地方政府可提供相關服務以滿足其基本公共服務需求，並改善外溢效果所造成的無效率(Ahmad and Craig, 1997:73；林錫俊，2000：64)。

在學理上，如以二級制的「中央-地方」政府結構為討論前提，則中央給地方的財政經費，無論名稱為何，均可泛稱為「補助金」(陳親，2005：27)。日本財政學者藤谷謙二曾表示：「國庫補助金制度一方面係中央政府對地方政府實行政統制之有力手段，另一方面是中央政府補助地方財政或調整地方財政不可或缺之制度。」(林谷蓉，2004：316)。

補助金制度於1929年由英國首創，於美國、英國、加拿大、德國、日本、法國、比利時、義大利、澳洲等國家已行之多年，並且大為依賴此制度(賴宗裕、詹士樑，2000：49；張藝薰，2000：19-64；吳靜雯，2003：22-30；溫志華，2004：19-26；蘇偉強，2010：12)。補助金制度既為當代政府調整地方財政的重要工具，且其金額龐大，欲使補助支出有合理分配，須有明確分配方式，才能發揮調劑各地財政盈虛、縮短各地貧富差距之功效，以促進資源最有效利用(曾榮樹，2003：89)。Leyden(1992:323)認為，政府之間的補助政策應具備三個條件，1.有一定補助目標；2.有一定補助標準，並且依據這些標準進行補助；3.有一定參數作為分配補助之額度。以美國、英國、加拿大、西德、日本及韓國為例，補助金所使用的分配標準多為財政能力、基準財政收入、財政需要及租稅努力(李新仁，1987：17-23)。

(二) 補助金之類型

我國補助金制度之法源，主要係依據中華民國憲法²⁻¹、地方制度法²⁻²、財政收支劃分法²⁻³、中央統籌分配稅款分配辦法與中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法等法令規章。據此，補助金可分為統籌分配稅款與補助款兩種，前者可細分為中央統籌分配稅款與縣統籌分配稅款，後者則可再分為計畫型補助、一般性補助及專案補助款，詳如圖 2-1 所示。



圖 2-1 當前補助金制度之類型

資料來源：本研究整理

1. 統籌分配稅款

任何財政制度均無法一體適用於各種不同的環境，必須視各國政經背景而有所差異(Bird, 1993:217)，而統籌分配稅款即為我國特有之財政調整制度。所謂統籌分配稅款，係指下級政府部分稅課收入財源彙繳至上級政府，由上級政府依各地方財政收支狀況與需求，按不同比例分配給地方政府運作的一種財政重分配制度（洪東煒，2000：7）。

統籌分配始於民國四十三年修正之財政收支劃分法，惟當時僅設有「省統籌分配稅款」。之後陸續於民國五十二年修正台灣省地方自治綱要，規範縣統籌分配稅款；並於民國七十年修正財政收支劃分法，規範中央統籌分配稅款。至此，統籌分配稅方有完整之分配流程（林秀娥，2002：30）。至民國八十八年，為配合精省作業而再次修正財政收支劃分法。修法前統籌分配稅分為中央、省及縣統籌分配稅，中央統籌分配稅源取自北、高兩市營業稅及印花稅稅收 50%，省統籌財源來自省稅收及縣市稅收，而縣統籌財源為縣市稅收。修法

²⁻¹ 請參照中華民國憲法第一百四十七條及憲法第一百六十三條。

²⁻² 請參照地方制度法第六十九條。

²⁻³ 請參照財政收支劃分法第三十條、財政收支劃分法第三十一條及財政收支劃分法第三十三條。

後統籌分配稅則為中央及縣統籌分配稅，縣統籌財源仍為縣市稅收（李佩瑜，2000：26）。而中央統籌分配稅款之稅源由營業稅 40%、所得稅及貨物稅 10%、土地增值稅在縣市收入 20% 所組成，並將統籌分配稅款分為普通統籌分配稅款與特別統籌分配稅款。普通統籌分配稅款係統籌分配稅款總額之 94%，其中 43% 分配予直轄市、39% 分配予其餘縣（市）、最後 12% 則分配予各鄉（鎮、市）。剩餘 6% 為特別統籌分配稅款，分配方式屬於中央保留為供應地方政府緊急及其他重大事項所需經費，由行政院依實際情形分配。而統籌分配稅款規範之內容及其變遷歷程，將對地方財政狀況產生重大影響。職是之故，本研究將於後續章節以制度變遷理論分析統籌分配稅款之歷史脈絡。

2. 補助款

補助款原始意義是答應給予援助，援助方式分為二類：一類是現金補助，另一類是實物補助，一般所稱補助款多指現金補助（蘇金錢山，2000：1）。現金補助之補助款是中央依其立法決定或行政裁量，從中央總預算補助支出項目中撥給地方的財政經費。是中央給地方的獎賞(reward)，地方能否爭取到經費，以及可爭取到若干，皆須看中央的臉色或中央所訂定的標準（陳親，2005:28；曾南馨，2005：15）。

補助款依分類標準（如：經費來源、用途是否指定、補助比例、功能與數額）之不同而有不同分類方法（鄔仁信，2006：8）。本研究擬以補助款是否有指定用途作為區分標準，並依中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法所作之分類，將國內補助款制度分為三種型態²⁻⁴。第一種是由行政院主計處直接編列之「一般性補助款」，其二是由行政院各部會分別編列予地方政府的「計畫型補助款」，第三則是由中央另行編列之「專案補助」。

中央對直轄市及縣市（市）政府補助辦法最近一次修正，是行政院為提高

²⁻⁴ 《中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法》第三條：「中央為謀全國之經濟平衡發展，得視直轄市及縣（市）政府財政收支狀況，由國庫就下列事項酌予補助：

- 一、一般性補助款補助事項，包括直轄市、準用直轄市規定之縣及縣（市）基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費。
- 二、計畫型補助款之補助範圍，以下列事項為限：
 - （一）計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。
 - （二）跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫。
 - （三）具有示範性作用之重大建設計畫。
 - （四）因應中央重大政策或建設，需由直轄市或縣（市）政府配合辦理之事項。」
- 三、中央對於直轄市及縣（市）政府重大事項之專案補助款，中央對下列事項應優先予以補助：
 - （一）前項第一款規定之直轄市、準用直轄市規定之縣及縣（市）基本財政收支差短。
 - （二）對於跨區域之建設計畫或合作事項。

地方財政自主程度、建構完善財政調整制度，並因應民國 99 年年底部分縣(市)政府合併改制為直轄市之需要而進行修正。又補助款之內容及其沿革，將直接影響地方政府之財政狀況。緣此，本研究將於後續章節以制度變遷理論分析補助款變遷之脈絡及其對於地方財政狀況之影響。

(三) 補助金之功能

補助金制度於立法之初，被賦予諸多功能，茲分述如下²⁻⁵：

1. 保障地方財源，加強地方財政自主

地方自治的首要條件為地方財政自主，即地方有權力決定自己轄區內地方性公共財之品質與數量並負擔財源籌措的義務與責任。故地方財源收入應以依法可預期²⁻⁶之固定收入²⁻⁷為支應推動各項地方施政計畫的經費。統籌分配稅依法明訂為某一政府團體的財源且有特定財源充作分配款，符合保障地方財源的「法定」與「穩定」兩項特色。

2. 改善同級政府間水平財政不均

我國各地方政府間的財政狀況，基於地理環境、自然資源、都市發展、財政制度及政經發展條件有所差異，長期以來一直存在著水平的財政不均現象。而中央政府為均衡區域發展，必須補助資源貧乏地區，以提高該區人民之公共服務品質。統籌分配稅依受分配政府的財政能力及財政需要為分配依據，適合用於解決同級政府間財政不均的問題。

3. 解決上下級政府間垂直財政不均

地方政府的課稅收入相對於中央，具有本質上的不平衡，加上地方稅收成長的速度不及地方公共支出擴張的速度，致中央政府與地方政府之財政不均情況日益嚴重。統籌分配稅款的部分財源來自於上級政府，可均衡不同層級間政府的財政狀況。

4. 促進地區均衡發展

有效的統籌分配制度可使各級政府較有足夠之財政能力去完成各自應負

²⁻⁵ 相關論述係參考 Oates(1972:93)、何鴻榮(1996:42)、蘇詩雅(1998:8-10)、李佩瑜(2000:8-9、15)、林錫俊(2000:65)、張藝薰(2000:10)、林秀娥(2001:29、50-53)、林鍾沂(2001:594-596)、王瑞峯(2002:35-36)、沈玉婷(2004:12-13)、陳親(2005:37-39)與蘇偉強(2010:2-12~2-13)等人之相關研究與著作。

²⁻⁶ 所謂「依法可預期」係指該收入受法律保障為某一政府團體的財源。

²⁻⁷ 所謂「固定收入」係指該財源具經常性與穩定性。

擔之職務，有效提供公共服務，並促進區域均衡發展，縮小城鄉差距。

5. 解決地方公共財外溢效果

地方公共財的受益範圍往往超出某一轄區，使得轄區周圍的地區因此而受益。故公共財的提供若只針對轄區內居民課徵租稅，而轄區外的居民卻不須負擔任何費用顯不合理。因此，為使公共財支出符合真正成本，上級政府可運用統籌分配稅款使地方政府增加提供具有外溢性的公共財，以矯正地方間的外部性。

6. 提供殊價財²⁻⁸

地方政府之財政資源有限，常不足以支應地方基本公共服務或上級政府委辦事項之支出。若上級政府未對地方政府給予補助，在各項政策功能相互競爭下，殊價財之提供常遭到忽略。故上級政府應補助地方政府，以使殊價財之提供可獲得保障。

7. 確保基本公共財提供之最低水準

各地方政府基於轄區內先天條件上的不一致，使得各地財政收入水準無法相提並論。對於貧窮地區而言，部分基本公共服務可能無法達到最低標準，故上級政府應給予相當財政支援，使各地居民皆可享受全國一致之公共服務水準。

8. 使地方配合上級施政目標

上級政府可藉由提供補助的誘因和威脅，影響受補助的下級政府的支出決策或改變其施政優先順序，以誘導其能配合上級施政目標。

(四) 補助金引發之爭議

補助金於立法之初被賦予諸多目標與功能，然實施迄今卻引發諸多爭議。以下歸納學者對於補助金制度修正後之見解，並分為「法制面」、「分配面」與「執行面」等三種面向進行剖析。

²⁻⁸ 殊價財(Merit goods)係指有些財貨不具有集體消費性質，但是該財貨的社會價值超過了私人價值。如果財貨的提供歸由私人來進行則可能有偏低的現象，為了社會的全體利益，這種具有特殊價值的財貨，可歸由政府經營。

表 2-1 補助金爭議論述一覽表

法 制 面	<p>(1) 地方難以提高自主財源：修法後中央統籌分配稅款兼任修法前的中央及省統籌分配稅款，而縣統籌分配稅款又多具有指定用途，地方少有自主權。</p> <p>(2) 中央政府的補助無法因地制宜：補助款的提供常不符地方需求，致使中央政府雖持續補助地方，但地方財政困難的問題卻未見改善。</p>
分 配 面	<p>(1) 分配比例爭議不斷</p> <p>①財政收支劃分法修正後，中央統籌分配稅分配比例獨厚北、高兩直轄市，縣（市）政府總補助比例偏低。造成城鄉差距擴大，財政水平不公平現象日趨嚴重。</p> <p>②實際運作沒有統一的分配公式，致使現行制度只是縮短「大窮」與「小窮」的差距，無法有效縮小貧富差距。</p> <p>(2) 違反財政調整之精神：基本財政需要額之計算指標過少，難以真正反映縣市財政需要。</p> <p>(3) 缺乏客觀的分配標準：我國補助款的撥付及執行方式缺乏客觀分配標準，為目前補助制度難以充分發揮功效之主因。</p> <p>(4) 不易得知補助款分配是否符合地方需要：補助未依循一致、透明、制度化之指標分配，因此難以得知補助款的分配是否符合地方需要。</p> <p>(5) 地方政府的租稅努力並未列入分配補助之依據：我國補助款分配的決定因素，包括每人所得水準、稅課收入、人口數及預算規劃等，卻未將地方政府的租稅努力納入考量。</p>
執 行 面	<p>(1) 脫離統籌分配稅款的本質：統籌分配稅制的重要的目的之一為「縮小城鄉差距，平衡城鄉發展」，但修正後直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）分別獲配 43%、39% 及 12%，與均衡區域發展之政策相違背。</p> <p>(2) 財政能力之衡量不夠完整：統籌分配稅款設計目的之一，即為平衡地方財政能力不均。所謂財政能力的衡量包括「財源豐儉」及「支出需求」兩大面向，然而統籌分配稅款的實際分配，卻未就此兩個面向進行客觀完整之衡量。</p> <p>(3) 造成農業型縣市的依賴心態：中央統籌分配款的分配衡量標準未考量地方政府財政努力程度，導致分配方式缺乏財政努力誘因，加深農業型縣市依賴中央補助的心態。</p> <p>(4) 造成地方之間的零和競爭：補助款對地方幾無政治成本，使地方政府有強烈誘因競相爭取中央補助。不但不利財政責任的建立，且容易造成地方間的矛盾。</p> <p>(5) 容易產生地方依賴之現象：上級政府對於收支無法平衡者即給予補助，容易養成地方依賴上級政府補助之心理。致使地方政府一味競求補助收入，而不事增加自有財源之開闢。</p>

資料來源：本研究綜合整理自劉其昌，1995：473；蘇詩雅，1998：11；賴宗裕、蘇儀雯，2000：74；張藝薰，2000：92-100；李佩瑜，2000：10-11，26-42；洪東煒，2000：9；鄭閔華，2001：79；朱澤民、李佩瑜，2001：37；林秀娥，2002：32-38；吳靜雯，2003：47-48；林健次、蔡吉源，2003：9；黃錦堂、蘇彩足，2003：217-218；劉怡姮，2003：5；張正修、黃適卓，2004：555；林谷蓉，2004：313-318；李錦娥，2004：I；曾南馨，2005：46。

綜觀上述文獻，吾人可發現在民國八十八年修正財政收支劃分法及相關補助規定後，仍有若干值得探究之空間。1.法制面向：統籌分配稅款不易提高地方自主財源，補助款之補助項目又不易因地制宜，而難以解決地方財政困難之現況；2.分配面向：中央統籌分配稅分配比例獨厚北、高兩直轄市，致統籌分配稅款未能達成「縮小城鄉差距，平衡城鄉發展」之立法目標，補助款的撥付又缺乏客觀之分配標準，致城鄉差距擴大；3.執行面向：統籌分配稅款對於財政能力之衡量不夠完整，且補助款容易產生地方依賴之現象，甚而導致地方政府之間為了爭取補助款而衍生後續的競爭行為。

又近年來隨著景氣不佳、地方財政困難加劇，補助金對於地方政府已愈顯重要。補助金制度是否發揮其功能，而有助於城鄉及區域發展，乃為吾人應予正視且值得進一步分析探究之課題。

二、城鄉及區域發展

(一) 城鄉發展

「城」與「鄉」的概念，依經濟活動性質、人口密度、地理位置而定。根據行政院主計處的定義，鄉村是指農業人口比率較高之地區，鄉村地區的特色為人口密度較低、地理位置較為偏遠、弱勢族群較多，公共建設相對不足，須賴政府的特別關照（胡勝正，2006：4）。

城鄉發展常被解讀為地方產業發展與生活品質提昇的面貌，地方政府為促進城鄉發展多以推動經濟成長之相關策略、投資公共建設、鼓勵土地市場活動等方式來達成，上級政府更常將均衡城鄉發展列為重要的施政目標（賴宗裕、李家儂，2001：1）。城鄉發展探討的面向極為廣泛，包含城鄉人口、產業、交通、公共設施等等發展，研究主軸以發展類型與都市化程度為主，皆與人口、面積、都市化程度等指標有關。城鄉發展所塑造的城鄉類型（urban-rural patterns）、空間結構（spatial structure）及都市化程度因地而異，亦與地方政府的住宅、產業、財政、交通、環境保育、文化、福利等政策之配合與政策規劃有關（蘇玉守、賴宗裕，2001：9）。

城與鄉的空間位置不對等，因而衍生出城與鄉在經濟、社會、文化政治，乃至教育發展的不對等，例如：都會地區的人口密集、國民所得較高、國民政治參與程度較高、人民意識較高漲、教育機會較多、社會福利網絡的建置較完整，以及教育品質也較好（張芳全，2010：50）。以台灣地區為例，近年來經濟雖然

維持穩定成長，勞動薪資與農民所得卻無法與經濟成長同步，以致所得分配不均程度偏高。鄉村地區農戶比率高，中南部地區又是農業與傳統產業的大本營，貧富差距的擴大，也拉長了城鄉及南北距離（胡勝正，2006：2）。台灣三百多個鄉鎮市中，除了少數鄉鎮市呈現人口內移的現象外，其餘多為人口外流的現象。其中，發展程度較低的鄉鎮人口外流問題更為嚴重。（李朝賢，1989：145）。鄉村人口大量外流並集中至都市，使都市人口分布不均易形成外部不經濟，致社會成本支出增加，從而形成土地開發利用之壓力（賴廷彰，1992：7）。不僅使國家整體發展蒙上陰影，更使得居住於都市與鄉村的民眾同受其害（梁堂華，1994：57）。

有關城鄉發展之相關研究，有諸多以人口遷移為研究主軸者。如吳欣修（1993：I）採用個體需求模式之多項羅吉特模式，選取地區屬性條件與個人社經特性做為衡量變數，並依不同都市類型分別建立遷移地區選擇模式。以民國68年與78年相比較，各類型都市之遷出比較過去低，都市與鄉村間的遷移開始減少，都會區內與都會區間之遷移則增加。吳惠琴（2007：4，45）則利用經濟基礎理論進行研究，將台灣地區23個縣市分為都市與鄉村兩大區域，藉以了解台灣地區近15年來城鄉人口與就業相關課題。研究結果發現人民在居住遷移的選擇上仍以都市為主，因都市之生活機能及交通便利等方面皆優於鄉村。故政府若欲增加鄉村居住人口，應以改善鄉村地區整體生活機能為首要工作。

有以教育面向探討其與城鄉發展關聯性之研究，謝麗仙（1983：62）利用個人選擇遷移行為理論與總體城鄉人口遷移理論，分析台灣南部在城鄉人口遷移過程中，人口分佈與教育水準差距的空間不均衡情形。並經由「年平均人口淨遷移率」和「教育水準改變率」呈現的空間分佈特性，獲知台灣南部鄉村人口雖然不斷向城市移動，但城鄉兩地教育水準的差距則有逐漸縮小的傾向。郭明堂與羅瑞玉（1995：245-271）針對國民小學的教育機會均等與城鄉差異問題進行探討，研究結果發現台灣地區的國民小學於學校分布情況或軟硬體設施等教育資源分配仍存有顯著的城鄉差異。

有以台灣戰後政治經濟為背景，探討政經因素影響城鄉發展及城鄉關係之研究。林正修（1993：1，83-84）透過戰後歷史與政治時勢，分析臺灣戰後城鄉關係。研究結果發現城市移民集團利用國家權力在各階段控制本地農村，使其失去領導階級，無法對擴大城鄉差距的空間政策提出總體批判。即使經過本土化與民主改革，城對鄉的支配、區域間不均衡發展仍會持續。馬久惠（2001：1-4，170-171）則以1945年至1999年為研究時間向度，分析臺灣戰後城鄉發展。研究發現台灣在內外政經力量的牽制與影響下，以發展經濟為空間政策的依歸，導致國內的土地使用並無完整規劃。政府透過產業政策轉化農工部門的資源，造成城鄉發展嚴

重失衡。

有以財政面向進行相關探討者，如黃幹忠（1991：I）透過分析台灣地區財政公平與城鄉差異對區域間人口遷移的影響，探討當前台灣地區遷移者之遷移行為。經由分析結果顯示，台灣地區造成人口遷移的主要因素是城鄉之間的差異，而非地方財政差異，說明人口規模、聚集效果、就業機會及公共服務品質才是影響人口遷移之主因。黃士榮（2010：I，49）採用 Richardson 最適都市規模的理論探討最適城鄉發展型態，研究結果發現，若以鄉鎮收入支出與淨收益模型分析，則最佳城鄉規模約 33 萬人，最佳密度約每公頃 270 人，最佳城鄉計畫面積約 13 平方公里。若以單一公設收入支出與淨收益模型分析，則最佳城鄉規模約 30 萬人，人口密度約每公頃 250 人，城鄉計畫面積約 12 平方公里。藉由上述文獻回顧可發現，以往探討城鄉發展之研究中，多以人口遷移、教育、政經背景及地方財政收支為研究主軸，尚未有由補助金制度之觀點進行深入研究探討者。然而隨著地方財政日益困窘，補助金早已成為各地方政府不可或缺之依賴財源，致補助金制度與地方建設發展間的關係確有值得進一步檢視與探討之必要。又本研究透過文獻回顧發現，行政院於民國99年2月22日核定通過之國土空間發展策略計畫，考量台灣地區自然環境變化趨勢、行政區劃整併等影響，並參考新加坡與香港人口及土地規模，把國土空間結構依地方階層將23個縣市完整而妥善地劃分為北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東及離島等七個區域生活圈（行政院，2010：1-1~1-3；8-13~8-15）。緣此，本研究將以該劃分方式，作為後續城鄉發展之空間範圍分析依據。

（二）區域發展

就地理空間結構的觀點，區域為構成國家次系統之基本單位，也就是國家的次地理單位（陳儷文，2000：39）。柯惠娟（2007：4）則將區域視為社會結構的動態過程及資本主義的地方回應。區域的劃定是區域研究中最根本的問題，其範圍並沒有明確的劃分方法，大小完全依研究目的及問題性質而定。大者可大過一個國家，小者可小至村莊與社區，但區域通常是指國家內的一個地區（李朝賢，1993：55）。於經濟地理學中，區域的概念有以下內涵：1.區域的本質特徵之一就是「空間」，空間是經濟活動賴以存在的依託；2.區域有大小、層次或等級的不同，如台中區域與北美洲；3.區域有自己的結構和功能；4.區域對外表現出特有的經濟個性，是一個經濟實體；5.區域可分為同質（均質）區域(uniform, homogeneous, region)²⁻⁹與集結區域(nodal region)²⁻¹⁰（戴安蕙，2002：12）。

區域發展往往因人、地區等不同，而被賦予不同的意義（林森田，1995：148）。

²⁻⁹ 依據某一自然或人文要素，將鄰近相同或相近地區結合而劃分的區域。

²⁻¹⁰ 依據經濟活動的內在功能聯繫強弱程度而劃分的區域。

馮正民（1995：244）認為區域發展在都市與區域計畫領域中，一般係指人口、產業、土地使用、空間結構、交通運輸、公共設施、社會結構等的社經環境改變。顏愛靜（1995：105）認為區域發展可指某個特定區域內的進展或改善的過程，或不同區域間同時成長且差距縮小的進程，包含提升經濟效率、促進社會公平、改善組織運作等多項層面活動彼此關連且相互依賴的進展歷程。溫皓平（1997：3）認為區域發展包括自然環境、社經環境、公共設施、社會文化環境等空間結構的子系統。而 Karl(1974：45)則認為區域發展應為多元的概念，係社會、政治及經濟交互下所產生的關係。故區域發展之內容可分為許多部門或指標，諸如住宅、商務、財政、人口、產業員工等面向（何東波、馮正民，1994：5）。

衡量區域發展情形之指標很多，諸如：自然資源分配、產業結構、所得分配、人口分布及人民生活方式與水準等（陳儷文，2000：18）。溫皓平（1997：II）以都市計畫區面積、人口密度、平均每人全年經常性收入、每千人企業場所單位數、每萬人西醫數、每千人電話用戶數、自來水普及率、每人歲出、稅課收入與二、三級產業人口比等項目作為衡量區域發展之指標。梁文峰（1997：I）將國土系統區分為人口、產業、財政、資金、環境、土地使用、運輸、公共設施及資源等九大部門，並以空間互動因子探討區域互動及區域發展之關係。柯文欣（2009：158）使用人口、所得、文化、教育、經濟、資訊、醫療、環境等面向作為分析指標，以分析台灣區域發展現況。鄭興弟（1984：512-541）則進一步使用人口、衛生保健、生活環境、科技文化、大眾傳播、交通運輸、國民所得及分配、就業及社會安全、政治自由化等指標，與其他國家之間各項區域發展指標進行比較研究。而當前補助金收入不僅影響地方財政自主能力之優劣，亦是影響地方建設時程與品質、左右城鄉及區域發展之重要財源。故衡量區域發展時，補助金收入之相關數據應為不可或缺之分析項目，惟目前少見以補助金收入相關數據進行評析區域發展之研究論述。緣此，本研究將選取上述若干指標並佐以補助金之相關數據，於後續章節進行研究分析，以探討補助金制度與城鄉及區域發展關聯性。

又各區域因先天環境的不同，如自然資源、地形、氣候等，使得其發展條件各有優劣。若以北中南東四區為劃分基準，則東部區域發展明顯較為落後，相形之下北部區域則較為進步（李信達，1999：13）。復由統計資料顯示，民國 89-98 年，除台北市及台中市補助金收入占歲入結構比重低於 25% 以外，各地方政府皆有相當高比例源自上級政府之補助金收入。其中，部分農業縣市（苗栗縣、宜蘭縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣）、位處東部地區的花蓮縣與台東縣，以及離島之澎湖縣的補助金收入占歲入結構比重甚至已逾 50%（都市及區域發展統

計彙編，2009；財政統計年報，2009）。導致各縣市發展計畫受限於上級政府的補助，得到補助的計畫才可能被執行，凸顯地方財政自主性不足，地方發展即受限制之事實。而財政能力較佳、自足性較高的縣市，則加速城鄉建設與都市化程度，其發展傾向高密度發展模式（蘇玉守、賴宗裕，2001：19-21）。往往又造成都市無秩序的蔓延擴大、交通混亂、公害污染層出不窮、生活品質惡化、農村青年人口大量外流、農田不當被變更利用、農業資源閒置或低度利用等情形發生（李朝賢，1989：1）。針對此現象，民國六十八年經建會曾訂定「台灣地區綜合計畫」。自此，區域發展差距問題便一直是各界所關切的議題（柯文欣，2009：III，1）。政府自民國 50 年代後期以來便致力於縮小區域差距，但區域發展迄今差距仍不斷擴大。區域發展失衡的結果，將造成高所得地區與低所得地區的隔離，容易引發社會、經濟與教育等多元問題（黃煜彬，2005：2-1）。

而關於我國在區域發展之相關實證研究，以探討重大交通建設與區域發展關聯性作為研究主軸者眾多。陳偉志（1995：87-89）以台灣地區西部運輸走廊為研究範疇，探討投資重大城際運輸建設，對各生活圈中心都市人口及二、三級產業人口之衝擊。實證結果發現，興建重大城際運輸建設，有助於刺激中南部地區中、小型都市的發展，且有助於大型都市地區產業朝向三級產業專業化發展。王英泰（1987：93-94）透過資料分析與虛擬迴歸分析法，研究高速公路建設前後，西部走廊市鄉鎮成長變化情形。研究發現重大交通建設會造成地區與地區間空間競爭型態的改變，所以有些地區得以發展迅速，有些地區則因而衰退。惟交通建設僅係地區發展的必要條件，而非充要條件。故若欲帶動地區發展，仍須與其他發展計畫配合。江瑞祥（1991：121-122）則運用系統動態學構建內陸運輸部門與區域發展動態的社經發展體系。研究結果顯示，內陸運輸與其他實質公共設施雖是促成區域社經發展的必要條件之一，但想要真正達成區域的均衡發展，仍須提供優厚的產業發展條件、整合各項社經發展政策，並適時進行相關產業投資。

有以產業經濟面向，探討其與區域發展關聯性之研究（胡太山，1991：1-81；陳柳均，2001：1-128；楊長青，2005：1-191）。其中，葉士僑（2005：I）進一步應用計量經濟學方法，以台灣 23 個縣市為單位，建立具有兩個方程式的聯立方程式模型。一個為人口淨遷移模型，另一個為就業機會提供模型，並利用三階段最小平方方法估計此模型的相關參數。實證結果發現：1.國內從 1981 到 2001 年就業機會跟隨人口移動，顯示台灣已達高度都市化；2.住宅成本過高及休閒空地面積提供較少，將不利於人口遷入；3.製造業、商業、運輸倉儲及通信業等產業具有吸引人口居住之特性，而水電燃氣業、社會服務及個人服務業等產業具有跟隨人口流動之特性；4.社會福利支出對於人口遷移有顯著正影響，而公共建設支

出對產業發展沒有顯著影響。

有以政治經濟學之角度下，探討空間的形塑可能影響因素之研究。陳東升（1995：345-347）指出都會發展過程並非僅是人口自然增加與集中的過程，因為當人口集中於都市時，都會區內同時發生一些社會、政治與經濟的事件，進而影響都會的發展。且空間商品（土地與住宅）的開發與交換不僅是一種經濟過程，也是一種政治過程。宋立堯（1993：181）認為在不同的都市規劃歷程中，由於時空背景的差異，使得「政治」、「經濟」、「社會」此三種力量，都各有居於主導地位的時候，同時也會對其他兩種力量產生若干支配現象。鄧文慧（1999：I）形容城市是一部成長機器，房地產擁有人、金融投資者、地方政治家、零售業者與藝術文化團體等，皆會積極介入地方城市發展政策的土地使用規劃。黃河順（2001：I，2-12）於探討區域發展及區域互動之系統動態模型中加入政治經濟部門，以情境分析與模擬，探討政治經濟生態環境對區域發展及互動之可能影響。研究結果顯示政經環境品質之改善對區域發展及互動有相當顯著之影響。故各區域之政治經濟環境，若不以達到區域均衡政策為目標，都市發展之政策將淪為政策主導者追求、創造利益之工具。

亦有透過地方財政收支與地區發展之關係為探討方向者，如姚希聖（1989：I，122-124）利用台灣地區多區域經濟系統模型模擬台灣地區區域發展過程，並藉由政府稅率之控制，進行公共投資對區域發展影響之分析。結果發現公共投資為有效促進區域成長的政策變數，且在固定地方稅與中央稅總稅率下，增加地方稅之稅率，將導致區域間發展差異程度擴大。李靜雯（1997：I）以台灣地區 23 個縣市政府財政收支差異狀況，探討其與人口遷移可能存在的因果影響關係。研究結果發現台灣地區在民國 73 至 83 會計年度間，地方政府財政狀況有顯著差異，且地方政府財政狀況明顯單向影響人口在縣市間的遷徙。意即，台灣地區在此 11 年間，存在 Tiebout 假說中「以足投票」的現象。施碧瑤（1994：104-108）研究發現地方規模成長吸引力對地方財政狀況的影響最為重要，故如欲提高地方政府財務能力或個人財政負擔能力、增加地方財務收入或減少地方財務支出，可從其主要社經影響因素著眼，採適當的措施以改善地方財政狀況。

由上述相關文獻、論著，吾人可發現區域發展所探討的面向，極為多元而廣泛。惟以往探討區域發展之相關文獻研究資料，多側重於重大交通建設、產業、政治經濟，乃至於政府財政收支對區域發展之影響，甚少有由補助金制度之觀點進行深入探討研究者。然於現況之中，補助金對於地方政府已愈顯重要，實有深入分析探究補助金制度與區域發展關係之必要。爰此，為深入探討兩者之關聯性，本研究擬參酌區域計畫之劃分方式，將 23 個縣市劃分為「北部」、「中部」、

「南部」與「東部」四大區域²⁻¹¹，並透過因子分析法從中選取代表性因子，以利後續區域發展現況及影響因素分析之進行。



²⁻¹¹ 過去亦有參酌區域計畫之劃分方式，將 23 個縣市劃分為「北部」、「中部」、「南部」與「東部」四大區域進行區域發展之研究分析者（陳儷文，2000：18-24；李顯峰、陳儷文，2002：47-104）。

第二節 理論基礎

一、地方財政理論

(一) 地方財政之意義

國家職能的垂直分化(vertical differentiation of functions)形成政府層級，地方政府即是這種設計下的產物。由於國家政事萬端，無法全由中央政府概括處理，須授予各級政府一定的事權與責任（詹貌，2005：16）。政府政務活動遂由中央政府與地方自治團體分別擔負責任推動之。在財政方面²⁻¹²，兩者擔負之活動分別稱為「國家財政」與「地方財政」（陳清月，2005：20）。

所謂地方財政係指國家整體財政的一部分，是地方自治團體為滿足其共同需要、促進自治發展、平衡財政分配、奠定民生基礎所需資金的取得、使用與管理等各種行為之總稱（劉其昌，1995：461）。所謂取得，乃指各種經費的收入，如地方稅收、規費、公共造產，以及其他各種資財之獲得等。所謂使用，乃指地方經費的各項支出，如行政支出、民政支出、財務支出、教育科學文化支出等。所謂管理，乃指地方經費的處理程序，如預算、決算等。凡政府組織，不論其為中央政府或者地方政府，如欲維持其生存、達成其任務，均需有經費。既需經費，就要有收入，有了收入，還要對收支作適當的管理，財政制度由是而生。政府組織既有中央與地方之分，故於國家財政之外，復有地方財政（薄慶玖，2001：358）。

地方財政所提供的地方政府公共活動與財貨勞務，具有地方公共財之地區性、利益外溢性、利益遞減性、以及規模經濟空間性等特性。茲分述如下（蔡珍珍，2004：17）：

1.地區性

地方政府依據該地區的自然資源、人文環境，提供不同的財貨勞務以符合居民需要，居民可直接受益，地區性色彩濃厚。就滿足居民偏好及因地制宜而言，是優於中央政府所提供者。居民可藉遷移而尋求滿足其偏好財貨之組合，也就是透過遷移的過程，可以選擇最能滿足需求的公共設施與租稅組合的社區定居。

²⁻¹² 政府財政具有矯正資源配置功能、進行所得與財富重分配功能，以及維持合理物價及適當經濟成長的穩定功能（Musgrave, 1959:3-27）。

2.利益外溢性

地方財政所提供的公共財利益，常會超過其轄區以外，使得與其相鄰地區住民亦得共霑其利，例如防止空氣污染之措施、防洪計畫等。另外一種情形，則因人口與商業的流動性，以致在一個轄區內公共財的支出經由交易或人口流動被帶到另一個轄區之內。

3.利益遞減性

地方公共財往往具有不可移動性及區域性，使得享受該種財貨利益的程度，會隨著距離該公共財中心位置趨遠呈遞減現象。例如停車場、公園設施、街燈設備、消防設施。

4.規模經濟空間性

地方公共財的受益空間有一定限度，超過該限度，享用人數增加會產生擁擠效果。因此，大多數地方公共財提供有其最適規模。

一般而言，地方財政具有以下幾項特性（賴宗裕，1999：88-89）：

1.就經濟方面言

國家為全體國民經濟之主體，其一切措施當謀求全體國民福利為前提；而地方政府則僅以一地區之經濟福利為依歸，兩者是相互依存。

2.就權力來源言

地方財政與中央財政處於相輔相成的地位，惟國家財政具有統制權與主權，而地方政府之權力僅源於統制權，因此地方財政須受中央政府之領導與監督。

3.就財政收入內容言

地方收入概以公共事業及規費、稅賦收入為大宗；中央財政則以稅收為主。因此，前者多著重受益原則，後者則往往著重能力原則。

4.就財政支出內容言

地方財政支出多傾向公用事業、交通事業及教育衛生事業，其結果多為生產性費用；中央財政則以國防費用、政務費用及債務費用等經常性支出為主。此外，地方財政對經常性支出與臨時性支出之區分，不若中央財政嚴格。

5.就立論基礎方面言

一般財政學原理，以國家財政為主體，而國家財政之原理，一般可應用於地方財政，然地方財政有其特殊理論，為中央所不能適用者。

(二) 地方財政之組成

中央與地方政府之間的財政關係是公共財政之重要課題，合理劃分中央與地方稅收權力及支出權力、確定中央與地方之間的移轉支付辦法，將直接影響各級政府財政收支平衡、公共產品與服務質量，以及地區之間的均衡發展（馬駿，1997：58）。關於我國中央與地方之財政關係與權責劃分情形，就地方財政而言，權限劃分主要是要確立經費分攤責任，並據以作為稅源分配基礎。有關權限劃分之規定，主要受憲法第十章「中央與地方之權限」及其所延伸的「財政收支劃分法」而來（陳儷文，2000：12-13）。

所謂財政收支劃分，係指各級政府在財政上分別就其收入劃分財源，並就其支出劃分經費負擔的制度。亦即須在財政收入與支出兩方面充分妥為考量，在收入方面，保障各級政府有其自有財源，以維持適當程度的財政自主性。在支出方面，保障各級政府在法定支出外，尚有能追求政策目標，或有彈性足以抑制支出，縮減財政規模。除此之外，固定性的收支劃分結果，往往造成中央與地方之間垂直財政不均，以及地方之間水平財政不均，而有必要以財政調整制度調節之（蔡茂寅，2003：282-283）。

1.財政收入方面

地方財政收入來源有稅課收入、非稅課收入、補助及協助收入等來源，根據統計資料顯示，民國 89-98 年，地方政府之稅課收入佔總歲入 53.66%、補助及協助收入佔 32.56%，兩者相加已佔地方政府全部財政收入八成之多，可見地方政府財政收入主要是依賴地方稅課收入及補助收入。然而地方稅課收入之主要來源為土地稅，而土地稅常受到市場景氣波動影響，且近年來土地增值稅減半、房屋稅減免等減稅政策持續推出，使得地方財政主要收入來源大幅縮減。至於補助收入則由於地方政府為爭取更多之補助款而相繼以老年人口比率及貧窮率為爭取福利補助之訴求，不斷支出以求補助之結果，反而使地方財政困窘情形雪上加霜（蘇偉強，2010：2-21）。

2. 財政支出方面

我國地方政府支出²⁻¹³逐年攀升，致民國 89-98 年間地方政府之歲入與歲出均處於長期赤字之情況，且地方政府支出占國民生產毛額(GNP)的比率平均約為 6.18%（都市及區域發展統計彙編，2009；財政統計年報，2009）。隨著地方財政支出日益膨脹，造成財政收支差距逐年擴大，導致政府高度仰賴發行公債或借款融資方式彌補。又因區域經濟社會環境的差異，造成地方財政配置的不均，而中央財政壓力日重，亦影響補助地方能力，提升中央與地方財源分配的緊張關係（趙揚清，2002：18）。

3. 財政調整方面

財政調整的意義，有廣義與狹義兩種說法，狹義的財政調整，乃指調整財政收入與支出，使其財政平衡化，易言之，就是財政收支平衡的調整。廣義的財政調整，除了前述財政收支平衡的意義外，尚包含經濟及社會的平衡（林錫俊，2000：205）。雖然，縣市政府最主要的功能在於資源的有效配置，相較於中央政府須兼具經濟的穩定發展、社會的所得重分配功能不同，惟兩者相互關聯之處甚多。故為方便說明，此處所稱財政調整偏重狹義的財政調整層面。惟狹義的財政調整範圍，包含統籌分配稅款、補助款、公共債務、追加（減）預算、特別預算、動支預備金、墊付款、經費流用、銀行透支、借款及貸款、上級款項預撥及墊借、庫款資金調度等多種方式與途徑（陳連芳，2003：123）。本研究則聚焦於補助金制度為主要分析對象，即統籌分配稅款與補助款為後續研究主軸。

本研究擬於後續章節，以地方財政理論為分析基礎。探討現行財政收支組成、地方財政現況，以及對於地方財政自主能力高低之影響，期可因此有助於本研究更深入瞭解補助金制度。

二、制度變遷理論

現行地方財政收入來源主要為地方政府之稅課收入與補助收入，而財政收支劃分法與中央統籌分配稅款分配辦法、中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法等

²⁻¹³ 請參照財政收支劃分法第四條（附表二），包括：政權行使支出、行政支出、民政支出、財務支出、教育科學文化支出、教育科學文化支出、經濟建設支出、交通支出、警政支出、社區發展與環境保護支出、社會福利支出、移殖支出、債務支出、公務員退休及撫卹金支出、損失賠償支出、信託管理支出、協助支出、特種基金支出，以及其他支出。

法令規章則為規範各級地方政府稅課收入與補助收入之主要法源依據。上述法令之內容將直接影響地方財政狀況之良窳，而相關制度之變遷亦將對地方財政狀況產生重大影響。緣此，本研究嘗試以新制度主義下之制度變遷理論，分析財政收支劃分法與補助金制度之歷史脈絡。

(一) 制度之意涵

所謂制度(institutions)一詞，於社會學係指社會系統的內部結構、程序與分享價值的架構。在政治科學中則泛指一切明顯的正式結構、乃至於組成整個社會的各部分(Robinson, 1991:12-16)。制度是人為制定的限制，用以穩定個人之間的交換過程，並約束彼此的互動行為(Sened, 1997:76)。是人與人之間，不斷互動下所產生的均衡狀態(Weimer, 1995:5)。North(1981:201)認為制度是一系列的規則、程序和倫理規範，用以約束追求自身福利或效用最大化的個人行為。Commons則認為，制度是控制、解放和擴大個人行動的集體行動，是一個由集體行動所決定的社會網絡(姚洋，2002：84)。

制度亦是某種形式的分配機制，因為制度界定了資源財產權的同時，亦決定了社會資源的分配狀態。因而各種制度，如風俗、慣例、禮儀、道德倫理、宗教教條、競賽規則、憲法、法律、命令、政策、施政計畫、組織內規、契約、約定等等都可視為某種社會資源的分配機制(葉靜宜，2004：21)。當人們體認到「遵守這些規則所帶來的個別利益之總和」大於「有些人不遵守規則而單獨依自利行事所帶來的個別利益之總和」時，制度於焉被創造出來(張世杰，2000：38)。

North進一步指出制度可由三方面來認識，分別為：正式規則(formal rules)、非正式規則(informal rules)與執行(enforcement)。許多非正式規則是為補充正式規則而逐漸產生的。一旦正式規則改變後，非正式規則將必須配合調整，然而這種調整須耗費代價與時間。由於非正式規則的變動相對困難，所以制度保有其穩定性。即使正式規則改變，非正式規則的緩慢變動亦將使制度變動維持相當的連續性(劉瑞華，2001：221)。

表 2-2 制度的三種層次

	正式規則	非正式規則	執行
內涵	1.政治與司法規則：界定政治體制的階層結構； 2.經濟規則：界定財產權； 3.契約。	1.正式規則的延伸和闡揚； 2.社會制裁約束的行為規範； 3.內部自我執行的行動標準。	衡量執行成果需要成本，且易受到代理人效用函數影響，致制度執行不完全。
起源	與社會漸趨複雜及專業化分工有明顯關係。	文化影響非正式規則的形成。	權利移轉。
作用	降低訊息、監督和執行成本。	文化的過濾作用，使得往日解決交換問題的非正式方法傳續至今。	執行機能的結構與不完全執行的程度，是影響交易成本和契約形式的重要角色。

資料來源：王嘉州，2003：20

由上所述，可將制度歸納為三種涵義：1.制度是種均衡：制度是基於理性個人互動下所呈現的均衡狀態；2.制度是種規範：在特定情況下，行動者的行為來自於其在團體中的認知；3.制度是種規章：行動者須瞭解自身行為是否受到規章的許可(Crawford and Ostrom, 1995:582-583)。同時，制度具有以下之深刻意涵(North 著、劉瑞華譯，1995：130-132)：1.經濟與政治模型是專設在特定的制度限制範圍內，而制度限制因時因地在不同經濟體系之間具有極大差異。且特別的制度限制決定了組織運作的範圍，因而使得遊戲規則與人的行為之間的互相影響可以言之成理；2.觀念與意識形態會影響制度，而制度又決定了它們所影響的程度；3.制度限制界定了政治與經濟之間的交換關係，並且因此決定了政治與經濟體制運作的方式。

制度的存在雖然可能圍限了個人的自由空間，但相對地，也保障了大多數人的基本權益，這就是制度存在的價值或貢獻。在政治學的世界中，人是政治的動物，彼此之間有衝突也有合作的需求，而制度設計乃是人類解決紛爭、創造合作的一種政治安排。在經濟學的世界中，每個人都是自我利益極大化的追求者，在理性的計算下，制度設計乃是減少經濟活動不確定性、降低交易成本的一種經濟規則。基本上，不論是從現實的、政治的或經濟的觀點，制度設計的目的皆在保障個人的自由、營造群體的合作，以及減少衝突的成本(莊文忠，2003：16)。

(二) 制度變遷

新制度主義論者認為制度變遷(Institutional Change)是由於對制度的供需發生了變化，也就是對要素或產品價格的變化有所回應。是制度主體比較外在利潤與制度創新成本的大小後，決定用新制度取代舊制度的過程。從某個角度來看，可以理解為以一種收益更高的制度來取代另一種收益較低的制度之替換過程，屬於動態的(dynamic)、累積的(cumulative)概念(李豫雙，2005：33-34；葉靜宜，

2004：22-23；徐宏明，2006：67）。

動態制度變遷是某種外生因素衝擊經濟結構，而對特定個人產生誘因以尋求能增加他們所得的改變。如果無法透過自願行動達到制度革新，他們會採取一系列遊說政府的行動。這些經濟影響可能使另一個不滿政府革新措施結果的團體，產生新一波制度創新的誘因，觸發另一次制度變遷，形成一連串組織與制度相互反饋的動態過程（徐宏明，2006：10）。於現實生活中，政策之所以會變遷，並非試圖去追求某個被認同的願景或目標，而是被動地回應某個社會問題，亦即是回應人民對於某個社會問題的不滿而產生的社會壓力（方凱弘、梁綰琪，2009：128）。

制度變遷的根源則可歸納為三個主因，首先是相對價格改變：相對價格的改變，會影響當事人之間的議價狀況與地位，經由對政治、經濟及其組織相對政治和經濟價格的改變，導致制度架構產生變化。其次是偏好的改變：隨著偏好的變化，現有制度可能不再符合人們追求最大化的要求，於是形成制度變遷的需求。如國民所得提高，人們對於休閒的偏好上升，造成工作時間制度的改變。最後則是觀念或意識型態的改變：現行的制度如與社會觀念或意識型態有所衝突，將產生改變制度的動力。如反奴隸社會運動的興起，終於造成奴隸制度的廢止（高安邦，2002：231；徐仁輝，1999：93-94）。至於推動制度變遷的主體，包括個人、團體和政府，三種主體是相互聯繫和相互制約。而相較之下，政府推動制度創新的作用較大且重要，主要是因為政府能夠為個人和團體的制度創新提供外在的制度環境作支援或約束（李豫雙，2005：34）。

制度變遷之分析來自於對制度發生變化的理解，因為在一動態社會裡，一個制度的形成與變化必有其前因與後果。因此探討制度變遷過程，各方行動者為何願意脫離原本的穩定狀態、尋求一種新協議的問題，都將得以更加了解制度路徑 (institutional paths) 的原貌及發展（徐宏明，2006：9）。一般可藉由以下三個階段來分析制度變遷：

階段一（制度均衡）：於各方行動者根據其談判能力與資源交換所構成的協議範圍，沒有一方認為耗費資源重新協議會得到任何的便宜。但這種效益成本的考量，並非意味著現存的規則或協議對於各方行動者是最好的結果。而是對於行動者而言，要改變這些規則或協議的成本高於維持現狀所付出的代價。但任何一種因素的變化都可能使均衡的制度變得不均衡。所以，制度均衡是一個動態的、相對的理想狀態（王耀鋒，2003：15；吳怡銘，2003：43）。

階段二（制度失衡）：係指人們對現存制度的不滿意，意欲改變而尚未改變

的狀態。從供需角度來說，制度失衡就是制度供給與需求之間出現了不一致（王耀鋒，2003：16）。

階段三（新制度的建立）：由於外部利潤的出現，導致既有制度失衡並且強化行動者尋求新制度建立的行動誘因。當制度創新的邊際成本等於邊際收益時，創新才可能實現。換句話說，當外部利潤的存在大於為獲得這種外部利潤所付出的新制度成本時，制度變遷才有可能（吳怡銘，2000：44）。

1. 制度變遷的模型

新制度主義論學者對於制度變遷所建構的解釋模型，以 North 的「路徑依賴」(Path dependency)模型最為學界所採用（方孝謙，2002：184；李豫雙，2005：37）。

「路徑依賴」一詞，係指某一特定時點所作的決定及形成制度的歷史環境，將影響後續事件的發展方向。如同 North 所說：「人們過去做出的選擇，決定了他們現在可能的選擇」。亦即某種制度一旦被選定之後，要擺脫或退出該制度的成本會隨著時間經過而逐漸遞增，致使該制度更不易被改變 (Colin and Daniel, 1998:955；Krasner, 1984:223；Pierson, 2000:252-253；王躍生，1997：80）。

North認為，制度變遷的路徑依賴源於兩個原因，一個是制度的報酬遞增和網絡外部性，另一個是經濟和社會中存在顯著的交易成本。而制度之所以具有報酬遞增性質，是因為它與技術一樣，具有自我強化之機制²⁻¹⁴。自我強化機制使制度變遷一旦走上某一條路徑，該方向就會在以後的發展中得到自我強化，進而產生路徑依賴的現象，其實很類似於物理學中的「慣性」。國家一旦選擇某種制度，無論該制度是好是壞，皆會一直延續下去，產生對該制度的路徑依賴。除非有重要的外生變量影響或有突發性重大事件，否則社會要脫離它所抉擇的既定制度並不容易（姚洋，2002：193；王躍生，1997：80-81）。

2. 制度變遷的類型

制度變遷的類型有誘致性制度變遷(induced institutional change)，以及強制性制度變遷(imposed institutional change)（李豫雙，2005：35）。惟現實中的制度變遷其實是強制性與誘致性的結合，兩種制度變遷既是對立，又是互相補充，也各有其適用的領域和方向。某些制度只能透過政府的強制性行為來改變，如法令

²⁻¹⁴ 制度自我強化機制源於（1）建立一項制度需要付出巨大的初始成本，而一旦建立，它的運行費用相對較低，因此，制度實施的單位成本很低；（2）制度一旦建立，組織和個人就會去適應它，通過學習增強自己對現存制度獲益的能力，而這又再次強化了現存制度；（3）制度對個人與團體提供共同的行動規則，而個人或組織對這些規則的遵守對各方均有利；（4）制度為各方提供了穩定的預期，而相同的預期又加強各方對這個制度持續下去的信心，從而使此一制度持續下去（姚洋，2002：193-194）。

規定，另一些則適合於個人或小團體的行動（葉靜宜，2004：24）。

（1）誘致性制度變遷

誘致性制度變遷係指現行制度安排的變更、提倡或新制度安排的創造，是由一個人或一群人為響應獲利機會而自發倡導，亦即由「利益」所「誘致」。一旦在原有制度安排下，出現了不能獲取的外在利潤，現有制度中的某些個人或集團就會考慮進行制度變遷。他們會比較外在利潤和進行制度變遷的預期成本大小。如果收益明顯大於成本，就有把制度變遷付諸實行的動力。誘致性制度變遷同時具有A.自發性²⁻¹⁵；B.盈利性²⁻¹⁶；C.邊際性²⁻¹⁷等三種特性。且誘致性制度變遷總是漸進的，是一個自下而上、從局部到整體的緩慢推進過程（王躍生，1997：83-88）。

（2）強制性制度變遷

由政府行政命令或法律強行推進和實施的制度變遷，推動的主體為國家。國家憑藉其強制性政權力量，可以強制實施某種制度，而無須付出龐大的協調成本。惟強制性制度變遷的有效性，易受以下因素之影響：①統治者的偏好²⁻¹⁸與有限理性；②意識形態的剛性²⁻¹⁹；③官僚政治和集團利益衝突；④社會科學知識的侷限性（王躍生，1997：88-95）。

財政收支劃分法自民國四十年制定以來，期間歷經多次修訂，補助金制度亦有多次重大變革，而彼等財政制度之沿革對於地方政府財政狀況有直接且密切之影響。職是之故，本研究擬以制度變遷理論於後續章節分析財政收支劃分法與補助金制度之歷史脈絡，並觀察制度變遷對於地方財政狀況之影響。

²⁻¹⁵ 人們在經濟活動中或日常交易中，一旦發現了現有制度安排的不足與外在利潤的存在，就會自發地嘗試進行制度變遷。

²⁻¹⁶ 只有當制度變遷的預期收益大於預期成本時，有關組織才會去推動制度變遷。

²⁻¹⁷ 誘致性制度變遷通常存在於某一制度安排的「邊際」，即不均衡最嚴重、獲利可能性最大、最易於推行、成本和阻力最小的那一點開始。

²⁻¹⁸ 統治的偏好如果與社會偏好一致，則政府強制建立的制度有可能成為有效制度。

²⁻¹⁹ 正式的制度變遷會引起新的正式制度與舊有意識形態的背離和衝突，從而損害統治者的威望和合法性，制度變遷因此時常受阻。

第三章 補助金制度對地方財政自主之影響

長期以來，促進城鄉及區域之均衡發展，是政府重要施政目標之一。城鄉及區域發展之分析面向甚為廣泛，舉凡地方實質建設與財政制度健全與否等因素皆屬其探討層面。而近來遭逢地方財政惡化，地方政府缺乏主導城鄉發展之充分財源，補助金收入對於地方政府便愈顯重要。不僅影響地方財政自主能力之優劣，亦主導地方建設時程與品質、左右城鄉及區域發展。故衡量城鄉及區域發展時，補助金制度、地方財政現況、各縣市政府之財政自主能力優劣，自為不可或缺之探討面向。緣此，本章內容將分為三節，於第一節分析財政收支劃分法與補助金制度變遷之脈絡。第二節介紹現行地方財政制度，包含地方財政收入、地方財政支出與財政調整之內容，並分析地方財政現況。於第三節綜合整理、分析地方政府相關財政數據，以探究補助金制度與地方財政自主之關聯性。期可透過上述分析，有助於後續章節檢視補助金制度與城鄉及區域發展之關聯性。

第一節 補助金制度之沿革

一、財政收支劃分法之變遷³⁻¹

我國關於中央與地方政府之相關權限劃分係採均權制度，得分別劃歸由中央與地方立法、執行。財政收支劃分法即為我國劃分及分類各級政府財政收支之主要法源依據。該法自民國 40 年制定實施迄今已歷經多次修訂變革，民國 88 年 1 月 25 日為配合精省而修正財政收支劃分法，而後行政院再於民國 98 年 12 月 31 日提出財政收支劃分法修正草案，以因應地方改制、回應地方政府提高其財政自主程度之要求，後經立法院財政委員會於民國 99 年 5 月 6 日召開會議審查財政收支劃分法修正草案並完成初審。

(一) 民國 40 年制定財政收支劃分法

政府於民國 40 年 5 月 29 日制定財政收支劃分法，同年 6 月 13 日公布該法。財政收支劃分法將全國財政收支系統劃分為中央、省及直轄市、縣市及相當於縣市之局。收入部分有稅課收入、規費收入、補助及協助收入、捐獻及贈與收入、公債及賒借收入，以及其他收入等。其中，稅課收入可進一步劃分為國稅、省及直轄市稅、縣(市)(局)稅。國稅包括所得稅、遺產稅、關稅、礦區稅等稅目；

³⁻¹ 相關論述整理自財政收支劃分法歷次修正條文、民國八十八年財政收支劃分法修正總說明、民國九十八年財政收支劃分法修正草案總說明、財政部新聞稿(2009/12/31)，以及賴宗裕、詹士樑(2000:85-96)；林秀娥(2002:24-25)；吳淑姿(2003:63-77)；林谷蓉(2004:287-289)；李傑松(2004:21-25)；張李淑容(2007:53-58)等人相關研究。

省及直轄市稅包括土地稅、營業稅、契稅、使用牌照稅等稅目；縣（市）（局）稅則包括土地改良稅（或房捐）、契稅、使用牌照稅等稅目。

（二）民國 42 年修正財政收支劃分法

將契稅的課徵範圍由原定的就「未依土地法舉辦土地登記之區域徵收之」，修訂為就「未經開徵土地增值稅區域徵收」。

（三）民國 43 年修正財政收支劃分法

財政收支劃分法於此次修正中，建立省統籌分配稅款之機制。由省府將部分屬於縣市政府之稅源予以統籌分配，以調劑各縣市財政盈虛。省統籌分配稅款包含所得稅收入 5%、印花稅收入 15%、土地稅收入 20%、營業稅收入 10%、屠宰稅收入 20%。雖然財政收支劃分法在初始設計中，已規範土地稅 20% 與營業稅 10% 「由省統籌分配」，但並未明確規定分配對象，此次修正則指定分配的對象為省「所屬之縣（市）（局）」。

（四）民國 44 年修正財政收支劃分法

於國稅稅目中增加「證券交易稅」。

（五）民國 49 年修正財政收支劃分法

刪除國稅稅目中之「證券交易稅」。

（六）民國 54 年 5 月修正財政收支劃分法

此次修正著重於地方財源劃分之調整，刪除國稅稅目中貨物稅之下的礦產稅，並增設「地方教育捐」。對台灣省政府而言，可獲得 10% 的使用牌照稅，惟同時減少 10% 的遺產稅與土地稅（所減少的一部分則成為縣市稅收增加之部分）。

（七）民國 54 年 6 月修正財政收支劃分法

於國稅稅目中增加「證券交易稅」。

（八）民國 57 年修正財政收支劃分法

將直轄市收入與縣（市）（局）收入轄下之房捐改為「房屋稅」。

（九）民國 62 年修正財政收支劃分法

將遺產稅改為「遺產及贈與稅」。

（十）民國 70 年修正財政收支劃分法

此次修正內容包含：稅目隸屬的改變、稅源分成與統籌比例之調整。並新增「中央統籌分配稅款」之機制，以調節省和直轄市間之貧富差距。

(十一) 民國 88 年修正財政收支劃分法

民國 88 年時，政府為 1.配合精省政策，調整政府財政體系；2.落實地方自治，強化地方財政權責；3.平衡地方發展，縮短城鄉財政差距；4.提高財源自有率，鼓勵各級政府財政努力；5.減輕中央政府財政負擔等目的。並參酌「我國財政改進方案」及「國家發展會議」相關建議，進行財政收支劃分法之修正。相關條文之變革，詳表 3-1 所示。

此次修法後之稅目規劃、稅課收入分配比例與補助金制度，理應可達到調整政府財政體系、強化地方財政權責、提高財源自有率及減輕中央政府財政負擔等目標。然深入探討該法之制度變遷後有以下發現：1.地方政府支出職權劃分、收入來源分配等方面，仍存在職權未能明確劃分、自有財源不足且不利於地方政府租稅努力之問題。2.國家稅源結構設計將稅收較豐之稅目逐漸劃歸中央政府所有，致國家財政收入愈來愈集中於中央政府，地方政府更形依賴上級政府致財政自主能力愈顯低落。

(十二) 財政收支劃分法之修正草案

行政院為因應地方改制、回應地方政府提高財政自主程度之要求，於民國 98 年 12 月 31 日提出財政收支劃分法修正草案。修正草案朝「貫徹權力下放」、「提升地方財政自主」、「建構完善財政調整制度之政策目標，以及「錢權同時下放」、「地方實質財源增加」、「直轄市及縣（市）財源只增不減」、「公式入法取代比例入法」等方向修法。其修正要點：1.稅課收入劃分：統一規定直轄市及縣（市）之分配比率，如遺產及贈與稅、土地增值稅將採相同劃分基礎。2.中央統籌分配稅款分配制度：調整中央統籌分配稅款規模，並採取直轄市及縣（市）一體適用之公式分配。3.因應地方改制之配套措施：給予改制之直轄市財源保障，並搭配業務移撥與支出移轉計畫。4.中央統籌稅款分配鄉（鎮、市）由縣訂定分配辦法：中央統籌分配稅款分配鄉（鎮、市）部分，由縣參酌鄉（鎮、市）基準財政收支差短、財政努力等因素以透明化、公式化之方式分配。5.建構中央統籌分配稅款透明化之分配機制：未來財政部應會同行政院主計處，就中央統籌分配稅款相關設算與爭議事項定期召開諮詢會議。相關條文之變革，詳如表 3-1 所示。

表 3-1 財政收支劃分法於民國 88 年及 98 年修正前、後內容變動說明表

	項目	民國 70 年版	民國 88 年版	民國 98 年版
財政收支系統	財政收支層級	三級：中央-省(市)-縣(市)	四級：中央-省(市)-縣(市)-鄉(鎮、市)	—
	課稅劃分	三級：國稅-省及直轄市稅-縣(市)稅	二級：國稅-直轄市及縣(市)稅	—
	稅源歸屬	各級政府之財源項目分別規定於第八條、第十二條及第十六條。	配合精省政策，將原屬省稅之稅目依其性質重新劃分歸屬，並調整稅收分配比例。	1.劃一遺產及贈與稅之分成基礎，分給直轄市、市及鄉(鎮、市)之成數均調整為 60% (修正草案第八條)。 2.土地增值稅稅收改為全歸直轄市、縣(市)所有(修正草案第十二條)。
財政權責	課稅立法權	第七條規定由中央政府制訂各地方稅法。	地方政府應依「地方稅法通則」立法課徵稅捐，賦予地方政府財政自治上之立法權。	—
	預算及支出責任	—	訂定中央暨地方政府預算籌編原則，指導及監督各級政府之預算編訂與徵收，並依地方政府之財政努力績效，以統籌款之分配額度做為獎懲工具，落實加強各級政府財政責任。	為避免地方政府不負擔其應負擔之經費致影響公平性，於修正草案第三十七條第四項規定上級政府得暫停撥付中央統籌分配稅款與補助款。
	放寬附加徵收限制	第十八條禁止各級政府對他級或同級政府附加課稅，除教育捐得在原稅率 30%之範圍內加徵。	第十八條放寬地方政府為辦理自治事項，得依據「地方稅法通則」對他級或同級政府附加徵收稅課。	—
	財政支出劃分	第三十七條作原則性規範，由立法、執行之政府負擔財政支出，交由下級政府執行者則另以明文規定。	第三十七條明文規定由各級政府立法並執行之事項、委辦事項、自治事項及共同辦理事項之財政負擔歸屬。	—
	財政責任之獎懲措施	—	針對各級政府之財政努力績效及財政負擔責任之履行與否，於第三十五條之一、第三十七條規定得以補助款進行獎懲。	1.新增第二十八條規定，地方政府吸引廠商投資及促進民間參與公共建設有顯著績效時，將予獎勵。 2.新增第三十一條規定，考核地方政府開源節流與補助款執行績效，據以增減一般性補助款之分配。 3.修訂第三十八條及第三十九條規定，地方政府違反一般性補助款限定用途或就其應負擔之經費不負擔時，上級政府得暫停撥付補助款與中央統籌分配稅款。

續表 3-1 財政收支劃分法於民國 88 年及 98 年修正前、後內容變動說明表

財政權責	財政收支	—	第三十七條之一規定，地方政府之基準財政收入、經常性收入及統籌分配款應優先支付地方政府之基本財政需求，強化地方政府之財政責任。	為建立地方政府財政自主自律與自我負責之精神，修正草案第三十九條第一項規定各地方政府應優先籌安財源、編列預算，以支應具基本性、強制性之支出項目。
財政補助制度	統籌款種類	有中央統籌款、省統籌款與縣統籌款。	有中央統籌款及縣統籌款。	—
	統籌款稅源	統籌款由中央及省政府執行分配工作。分配款來源皆為地方稅收，包括印花稅收 50%、營業稅收 50% 及土地增值稅收 20%。	精省後，原屬省政府統籌分配之權責移轉至中央。中央統籌款之稅源項目及總金額增加，中央政府提撥部份國稅統籌分配地方，包括所得稅收 10%、貨物稅收 10% 及菸酒稅收 20%。	修正條文第八條第三項擴大中央統籌分配稅款規模（營業稅總收入扣除稽徵經費及提撥統一發票獎金後之全數，作為中央統籌分配稅款之財源）。
	統籌款分配原則	—	第十六條之一原則性規定統籌款之分配原則及計算依據，並擬定公平、合理及透明之分配公式。	修正條文第十四條及第十七條規定 1.財政部就中央統籌分配稅款相關事項定期召開諮詢會議，邀請中央相關機關、地方政府及學者專家共同諮商； 2.按季公布地方財政調節款之收支明細及結存情形； 3.明確規定撥補救災經費之計算方式及相關程序。
	補助款用途	中央對地方政府之補助款，包括一般補助及專案補助兩種。	第三十條限制補助款之使用範圍，以具有區域性之重大建設計畫為主，減輕中央政府補助款之負擔。	1.修正條文第二十七條規定，中央對地方政府之一般性補助款，以補助其教育、社會福利及基本設施等項目所需經費為限。 2.第二十八條規定，中央對地方政府計畫型補助款之補助範圍，以具有引導性、示範性及區域平衡性之計畫項目為主。
	地方政府之財政補助責任	第三十條、第三十一條及第三十二條規定中央及省政府應對於貧窮之下政府酌予補助。	配合政府層級調整，除增強地方政府之財政權力外，亦修訂第三十一條要求縣政府負擔財政責任，對貧瘠之鄉（鎮、市）政府酌予補助。	—

資料來源：賴宗裕、詹士樑，2000：92-93；民國 98 年財政收支劃分法修正草案，本研究整理

二、補助金制度之變遷³⁻²

(一) 統籌分配稅款

由表 3-2 可知，我國統籌分配稅款制度之濫觴，始於政府為調節各縣（市）政府財政盈虛，於民國 43 年修正財政收支劃分法時所創立之「省統籌分配稅款」。民國 52 年修正台灣省地方自治綱要時，進一步創設「縣統籌分配稅款」。至民國 70 年為因應營業稅改制為加值型營業稅後稅收將集中至總公司所在的大都會（特別是台北市與高雄市），而立法明文增訂「中央統籌分配稅款」。

表 3-2 我國統籌分配稅款沿革

民國	分配制度	稅款財源	法令依據
43 年	省統籌分配稅款	分給縣（市）（局）之所得稅與印花稅成數的二分之一、土地稅 20%、營業稅 10%，以及屠宰稅 20%	民國 43 年修正之財政收支劃分法
54 年	省統籌分配稅款	分給縣（市）（局）之所得稅與印花稅成數的二分之一、土地稅 20%、營業稅 20%、使用牌照稅 30%，以及屠宰稅 10%	民國 54 年修正之財政收支劃分法
	縣統籌分配稅款	部分縣市稅收	民國 52 年修正之台灣省地方自治綱要
70 年	省統籌分配稅款	省營業稅與印花稅收入之 50%，以及縣（市、局）土地增值稅收之 20%	民國 70 年修正之財政收支劃分法
	縣統籌分配稅款	同 54 年規定	民國 52 年修正之台灣省地方自治綱要
	中央統籌分配稅款	直轄市營業稅與印花稅收入之 50%	民國 70 年修正之財政收支劃分法
88 年	縣統籌分配稅款	地價稅、房屋稅、契稅在鄉（鎮、市）收入之 20%	民國 88 年修正之財政收支劃分法
	中央統籌分配稅款	營業稅 40%、所得稅及貨物稅 10%，以及土地增值稅在縣市收入之 20%	
98 年	縣統籌分配稅款	同 88 年規定	民國 98 年修正之財政收支劃分法草案
	中央統籌分配稅款	營業稅及菸酒稅之部分收入	

資料來源：林佳容，2002：3-13；財政收支劃分法及中央統籌分配稅款分配辦法歷次修正條文、民國九十八年財政收支劃分法修正草案總說明，本研究整理。

³⁻² 相關論述整理自財政收支劃分法歷次修正條文、民國九十八年財政收支劃分法修正草案總說明、中央統籌分配稅款分配辦法歷次修正條文、中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法歷次修正條文，以及林錫俊（2001：51-52、98-107）、林佳容（2002：3-10~3-14）、徐仁輝（2002：54-57）、林佑蓮（2003：15-20）、楊明儀（2003：79-80）、陳連芳（2003：125-126）、李傑松（2004：26-32）、曾南馨（2005：61-64）、張李淑容（2007：53）、賴宗裕（2010：154-155）。

圖 3-1 為財政收支劃分法於民國 70 年、88 年與 98 年修正後，中央統籌分配稅款分配架構示意圖。由該圖可觀察出，中央統籌分配稅款隨著歷次修法而不斷擴大其規模。民國 70 年修正財政收支劃分法後，北、高兩直轄市收取營業稅收與印花稅收的一半，作為中央統籌分配稅款，由中央政府統籌分配。臺灣省各縣市收取營業稅收與印花稅收的一半加上各縣市土地增值稅 20% 為「省統籌分配稅款」，由省統籌分配給各縣市，並參考縣市個別狀況訂定固定比例。各縣市共分得該款項 81%，其餘 19% 由省府保留為預備金作緊急補助支出之用。

民國 88 年政府為配合精省政策、落實地方自治等目的，再度修正財政收支劃分法。統籌分配稅款被劃分為特別統籌分配稅款與普通統籌分配稅款，總額 94% 為普通統籌分配稅款，直轄市、縣市與鄉鎮市的統籌分配比例依序為 47%、35% 與 12%。而後財政部在民國 90 年 12 月 31 日召開「研商中央統籌分配稅款與補助款改進方案事宜」，重新調整統籌分配稅款的計算公式。直轄市分配比例調降為 43%³⁻³、縣市政府分配比例調升為 39%³⁻⁴、鄉鎮市分配比例則維持原先的 12%³⁻⁵。另外，總額 6% 為特別統籌分配稅款，支應地方政府緊急及其他重大事項所需經費，由行政院依實際情形分配。

復依行政院於民國 98 年提出（99 年通過立法院財政委員會初審）之財政收支劃分法修正草案，將營業稅總收入扣除稽徵經費及依法提撥統一發票獎金後之全數，以及部分菸酒稅收作為中央統籌分配稅款之財源。並將中央統籌分配稅款之分配以公式入法，1. 總額 90%：其中 75% 依各直轄市及縣（市）財政能力權數、25% 依各直轄市及縣（市）財政努力權數，計算各直轄市及縣（市）應分配比率；2. 總額 6%：彌補分配年度各直轄市及縣（市）因修正財政收支劃分法致相較於基準年期減少之收入數；3. 總額 4%：屬地方財政調節款，由行政院核定分配。

³⁻³ 分配方式：依 1. 前年度營利事業營業額、2. 財政能力、3. 轄區內人口及土地面積分配。

³⁻⁴ 分配方式：1. 可分配款項百分之八十五考慮受分配各縣市近三年基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值，算定分配比率，每三年檢討一次。2. 可分配款之百分之十五算定方式為依各縣市轄區內營利事業營業額，算定各縣（市）間應分配之比率分配（回饋金）。

³⁻⁵ 分配方式：鄉（鎮、市）正式編制人員人事費及基本建設需求情形。

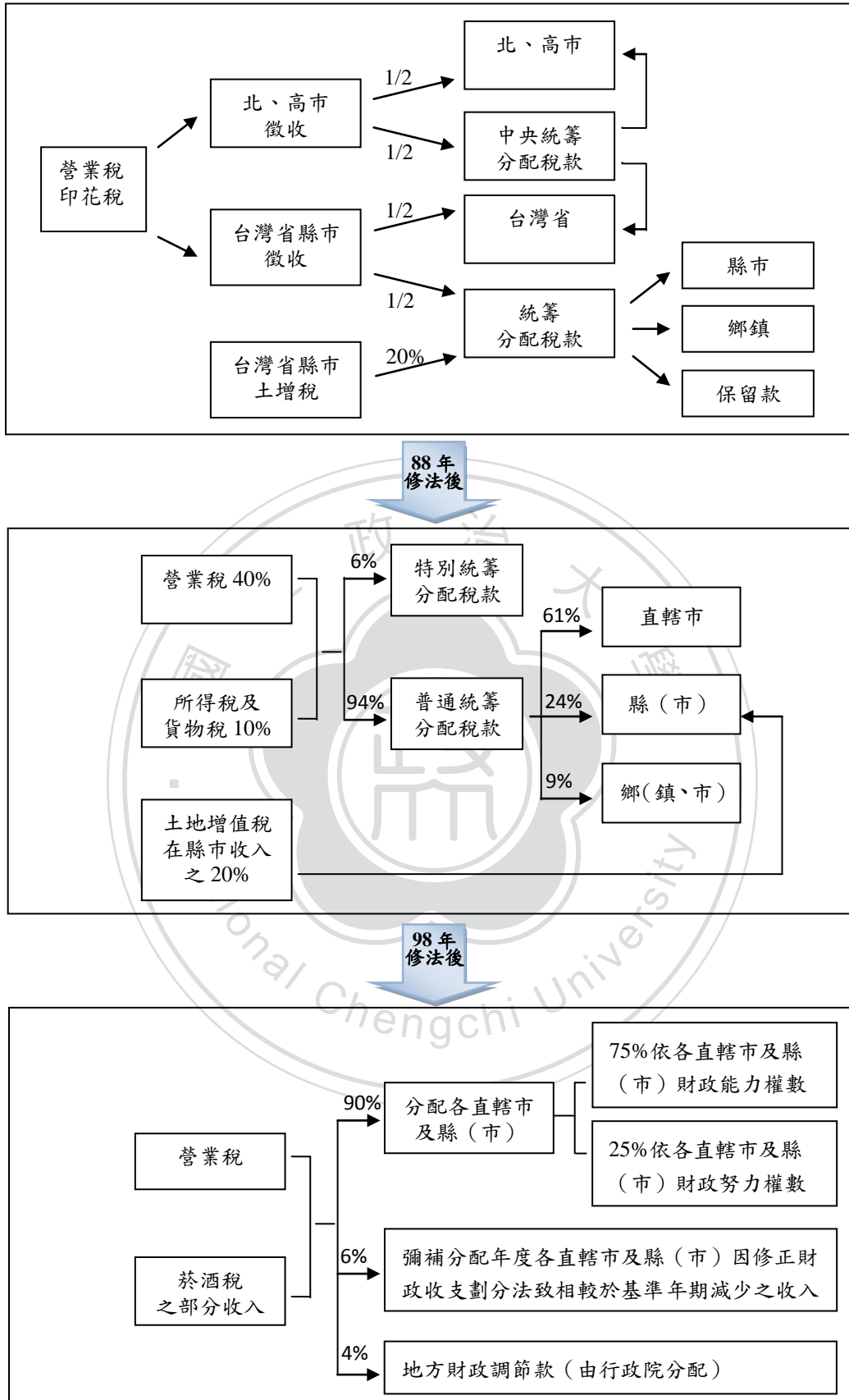


圖 3-1 中央統籌分配稅款歷年分配架構圖

資料來源：徐仁輝，2002：55；賴宗裕，2007：154；民國九十八年財政收支劃分法修正草案、九十九年九月七日修正之中央統籌分配稅款

分配辦法，本研究整理

(二) 補助款

補助款在精省前，一般型補助分為 1.各縣市補助；2.早期退休公教人員生活困難濟助金補助；3.縣市一般警政支出補助；4.縣市警政接辦安檢業務補助；5.均衡城鄉發展計畫補助；6.國教經費補助等。計畫型補助則依各廳處局所承辦工程或業務，對縣市政府分級訂定不同補助比率。精省後，為落實地方自治並回歸財政收支劃分法之精神，政府於民國 89 年 9 月 14 日根據財政收支劃分法第三十條第二項與地方制度法第六十九條第三項規定，頒布「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」。將補助款區分為一般性補助與計畫型補助。1.一般性補助：由行政院主計處直接編列，調整垂直財政不公平、平衡縣市政府財政收支短差。除考量地方基本財政短差，另依各直轄市及縣市政府轄區總人口數、土地面積等加權計算各地方分配額，按月撥付地方政府執行之。2.計畫型補助：由行政院各部會分別編列予地方政府，將上級政府施政目標委由地方政府辦理。目的係為透過補助使地方政府有能力提供有效率之公共服務，補助事項限於整體性計畫項目與跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫等範圍。該補助款編列於中央各部會處、局、署等機關預算項下，由各中央主管機關接受地方政府、學校、民間社團或財團法人機關的申請。俟補助項目及補助經費核定後，由地方政府納入年度預算執行之。

而精省前後補助款之主要差異，有三大變革：1.提高一般性補助款：(1) 為使地方擁有更大財政自主性、尊重地方自治，將各部會原編列對地方之經常性支出補助款調整為一般性補助款，以協助縣市彌平其基本財政收支差短；(2) 原編列對地方之基本設施或小型建設等計畫型補助款，採逐年漸進方式收回列為一般性補助款；(3) 中央對地方的計畫型補助，以具有整體性、示範性、跨越縣市及配合中央重大政策等計畫為限，對各縣市政府補助則統一依財力狀況分為三級，分別適用不同補助比率。2.建立一般性補助款公式化分配機制：依中央對直轄市及縣市政府補助辦法規定 (1) 中央得補助縣市基本財政收支差短及基本建設經費；(2) 基本建設經費補助應考量受補助縣市之財政能力、人口等指標。3.增加管理考核配套措施：中央得擬訂考核要點，就縣市政府施政計畫執行效能、年度預算編製及開源節流績效等事項進行考核。

又行政院為提高地方財政自主程度、建構完善財政調整制度，並因應民國 99 年年底部分縣（市）政府合併改制為直轄市之需要，於民國 99 年 8 月 31 日再度修正該辦法。此次修正中，主要條文之變革，詳如下表所示。

表 3-3 我國補助款於民國 99 年修正前後之差異比較

項目	修正前	修正後
補助款類別	包含一般性補助款與計畫型補助款兩類。	包含一般性補助款、計畫型補助款，以及專案補助款。
補助款用途	<p>1.一般性補助款補助事項包括縣（市）基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費。</p> <p>2.計畫型補助款，以下列補助事項為限 (1)計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目；(2)跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫；(3)具有示範性作用之重大建設計畫；(4)因應中央重大政策或建設，需由直轄市或縣(市)政府配合辦理之事項。</p>	<p>1.保留一般性補助款及計畫型補助款之用途外，另針對直轄市與縣（市）政府之重大事項，而無法以一般性補助款及計畫型補助款協助支應部分，得由中央編列專案補助款予以補助。</p> <p>2.中央對下列事項應優先予以補助：(1)縣（市）基本財政收支差短；(2)對於跨區域之建設計畫或合作事項。</p>
補助標準	中央對縣（市）政府之計畫型補助款，依中央統籌分配稅款分配辦法規定所計算各縣（市）最近三年度之基準財政收入額占基準財政需要額比率之平均值為各縣（市）政府財力，並分為三級，給予不同補助比率。第一級：平均值在65%以上者。第二級：平均值在45%以上，未達65%者。第三級：平均值未達45%者。	中央對直轄市及縣（市）政府之計畫型補助款，應依財力級次給予不同補助比率，除臺北市政府列為第一級外，其餘直轄市及縣（市）政府應依最近三年度決算審定數之自有財源比率平均值為其財力，並依序平均分為第二級至第五級。
獎懲措施	<p>1.直轄市、縣（市）政府辦理促進民間參與公共建設，或配合政府整體經濟建設發展吸引廠商投資，具有顯著績效者，中央政府得調增其計畫型補助款之補助比率。</p> <p>2.直轄市、縣（市）政府未依相關法律、行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理，或有依法得徵收之財源而不徵收時，中央應視實際情形酌予減列或減撥補助款。</p>	中央為辦理財政收支劃分法第三十五條之一第二項、第三十七條第四項及地方制度法第七十一條第二項所規定之事項，得就直轄市與縣（市）政府施政計畫之執行效能、年度預算編製或執行情形、相關開源節流績效等進行監督及考核，並得依考核結果增加或減少當年度或以後年度一般性補助款

資料來源：本研究整理

第二節 地方財政制度

一、地方財政收入

我國中央與地方政府相關權限劃分採取均權制度，財政收支劃分法為劃分各級政府財政收支之主要法源依據。該法將全國財政收入劃分為中央收入、直轄市收入、縣（市）收入及鄉（鎮、市）收入等四類，並明文規範地方政府各種收入來源。而地方政府主要財政收入為地方稅課收入與源於上級政府之補助金收入。於此先介紹地方稅課收入，補助收入則於後續「財政調整」部分再予以深入探究。

由表 3-4、表 3-5 與圖 3-2 可知，劃歸中央之國稅收入於修正財政收支劃分法前十年間平均占全國稅收 57.47%，地方稅收則占全國稅收 42.02%。而修正財政收支劃分法後，營業稅由原本的地方稅改隸屬國稅，致往後十年間國稅收入占全國稅收比例平均高達 82.89%，而地方政府僅擁有地價稅、田賦、土地增值稅、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅等稅基較小、稅目較少之地方稅課收入，其稅收僅有 17.11%。由此顯見民國 88 年修正財政收支劃分法後，不僅造成我國中央與地方政府之財政結構懸殊，更導致中央政府稅收遠高於地方政府稅收，而形成前述中央與地方「垂直不均」之現象。

表 3-4 財政收支劃分法修正前全國賦稅收入比例分析表 單位：%

	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	平均
國稅占全國稅收	63.65	59.10	52.06	52.39	53.77	56.56	57.93	58.21	60.34	60.66	57.47
地方稅占全國稅收	35.77	40.26	47.31	46.98	45.50	42.68	41.66	41.41	39.30	39.30	42.02

資料來源：整理自財政統計年報，1990-1999

表 3-5 財政收支劃分法修正後全國賦稅收入比例分析表 單位：%

	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	平均
國稅占全國稅收	81.68	83.09	82.43	81.25	81.11	82.91	83.24	84.27	85.46	83.49	82.89
地方稅占全國稅收	18.31	16.91	17.57	18.75	18.89	17.09	16.76	15.73	14.54	16.51	17.11

資料來源：整理自財政統計年報，1990-2010

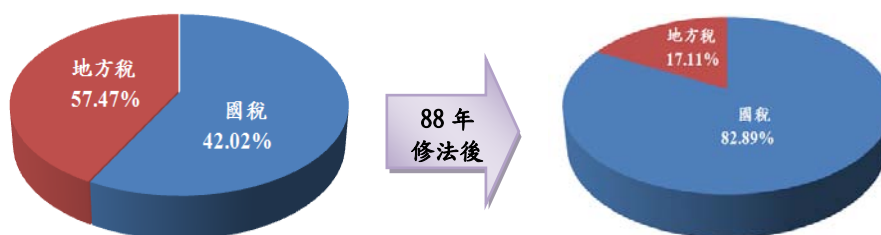


圖 3-2 民國 88 年修法前後全國賦稅收入比例圖

資料來源：本研究整理

二、地方財政支出

依財政收支劃分法第三十七條第一項規定，各級政府支出之劃分原則為：（一）由中央立法並執行者，歸中央；（二）由直轄市立法並執行者，歸直轄市；（三）由縣（市）立法並執行者，歸縣（市）；以及（四）由鄉（鎮、市）立法並執行者，歸鄉（鎮、市）。第二項則規定中央或縣立法並執行之事項如需交由下級政府執行者，其經費負擔，除法律另有規定外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔。此外，對於跨越二個政府以上者，亦規定由中央或直轄市，縣（市）、鄉（鎮、市）二以上同級或不同級政府共同辦理者，其經費應由中央或各該直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）按比例分擔之。

全國各級政府財政支出依政府層級與職能不同劃分為中央支出、直轄市支出、縣（市）支出及鄉（鎮、市）支出等四類³⁻⁶。同法第三十七條之一第一項規定地方政府應就其基準財政收入及其他經常性收入，優先支應下列各項支出：（一）地方政府編制內員額與經上級政府核定有案之人事費及相關費用；（二）一般經常性支出、公共設施管理維護及依法律規定必須負擔之經費；（三）地方基本設施或小型建設經費；（四）其他屬地方政府應行辦理之地方性事務經費。第二項則規定地方政府依第一項規定辦理後，其收入不足支應支出時，應由其所獲分配之統籌分配稅款予以優先挹注。

表 3-6 顯示民國 79 年迄今的地方政府支出水準，於財政收支劃分法修正前，地方政府支出已是逐年增加。民國 88 年修正財政收支劃分法後，除民國 89 年因調整會計年度為歷年制，合併計算民國 88 年下半年度及民國 89 年度之財政資料，致民國 90 年歲出相較於民國 89 年呈現 23.94% 負成長，其餘各年地方政府歲出多為逐年增加。探究其原因，應可歸責於（一）中央政策或立法，造成地方負擔：中央推行多項社會福利政策、小班小校等政策，「利多大放送」的良法美意卻未考量地方財政之容納度，招來「中央請客，地方買單」之譏。（二）委辦經費問題：中央認為地方於財政收支劃分法修正後已增加稅源比率，故將原由中央或省所負擔之經費，如加強村里聚落路面溝渠環境設施計畫、一般小型零星工程、專案或退休補助、漁港改善工程、警政、役政經費等，都要求縣市編列預算支應，造成地方支出負擔日益沈重（林谷蓉，2003：304）。（三）地方政府職能不斷擴充：人事費用、教科文支出、社會福利措施支出、徵收公共設施保留地、配合中央政府執行經建計畫等，使得地方公共支出擴張迅速（陳親，2005：8）。（四）結構性因素：人口、所得、經濟成長、社會福利等結構性因素的變動，對

³⁻⁶ 請參照財政收支劃分法第四條（附表二）

公共支出產生影響。隨著經濟、人口成長及對社會福利需求的提升，各地區人民對公共財需求的項目增加（李顯峰、林育君，2006：19）。

表 3-6 地方政府歷年歲出金額一覽表 單位：新台幣(百萬元)、%

		歲出	歲出年增率
財政 收支 劃分 法修 正前	79 年	281,196	-
	80 年	363,317	29.20
	81 年	393,183	8.22
	82 年	462,313	17.58
	83 年	489,956	5.98
	84 年	525,238	7.20
	85 年	572,206	8.94
	86 年	618,096	8.02
	87 年	643,122	4.05
	88 年	641,401	(0.27)
財政 收支 劃分 法修 正後	89 年	913,938	-
	90 年	695,155	(23.94)
	91 年	676,067	(2.75)
	92 年	686,966	1.61
	93 年	720,441	4.87
	94 年	744,151	3.29
	95 年	721,939	(2.98)
	96 年	734,271	1.71
	97 年	795,642	8.36
	98 年	852,499	7.15

資料來源：整理自都市及區域發展統計彙編，1990-2009

隨著地方政府稅收不穩且有限，而地方公共支出、人事費用負擔等必要支出又日益膨脹的情形之下，地方財政早已陷入入不敷出之窘境。部分鄉（鎮、市）甚至連最基本的人事費用都出現問題，已然到了「山窮水盡」的地步。（廖坤榮、吳秋菊，1995：79）在此情況下，導致地方政府依賴中央政府的傾向也愈見嚴重。

三、地方財政調整

相較於中央擁有龐大收入，地方政府之財政收入卻十分有限，早已無法支應日益膨脹的地方財政支出，導致中央與地方政府之間存有財政上的垂直不均。又各地方政府常因自然條件與都市發展程度不同等因素，致同級政府間存有財政上

的水平不均。此時，為了縮小此兩種財政差距，而予以調節財政收入者，即為財政調整。我國採統籌分配稅款與補助款兩種方式，為財政調節之工具與手段。

由表 3-7 可發現，財政收支劃分法修正前地方政府之歲入總額，由民國 79 年至 88 年增加 337,202 百萬元，平均年增率為 9.44%。而歲出總額於此十年間則增加 360,205 百萬元，平均年增率為 9.88%。在歲出成長速度高於歲入成長速度之下，致地方政府之財政收支漸趨失衡，由民國 79 年尚有盈餘 3,073 百萬元，而後逐漸轉盈為虧，至民國 88 年財政赤字已達 19,930 百萬元。又民國 88 年修正通過財政收支劃分法後，主要稅收財源更集中於中央政府（詳參表 3-5），且隨著中央諸多減稅、福利措施與地方政府職能不斷擴充等原因致地方公共支出居高不下（詳參表 3-6）。地方政府於連年入不敷出之下，致地方政府於此十年間累計負債高達 625,339 百萬元。

表 3-7 地方政府財政收支比較分析表 單位：%、新台幣（百萬元）

		歲入		歲出		餘絀
		金額	年增率	金額	年增率	
財政 收支 劃分 法修 正前	79 年	284,269	-	281,196	-	3,073
	80 年	361,737	27.25	363,317	29.20	(1,580)
	81 年	444,132	22.78	393,183	8.22	50,949
	82 年	479,230	7.90	462,313	17.58	16,917
	83 年	494,498	3.19	489,956	5.98	4,542
	84 年	526,444	6.46	525,238	7.20	1,206
	85 年	572,911	8.83	572,206	8.94	705
	86 年	627,291	9.49	618,096	8.02	9,195
	87 年	628,649	0.22	643,122	4.05	(14,473)
	88 年	621,471	(1.14)	641,401	(0.27)	(19,930)
財政 收支 劃分 法修 正後	89 年	777,904	-	913,938	-	(136,034)
	90 年	583,924	(24.94)	695,155	(23.94)	(111,231)
	91 年	584,207	0.05	676,067	(2.75)	(91,860)
	92 年	632,944	8.34	686,966	1.61	(54,022)
	93 年	696,831	10.09	720,441	4.87	(23,610)
	94 年	724,915	4.03	744,151	3.29	(19,236)
	95 年	697,073	(3.84)	721,939	(2.98)	(24,866)
	96 年	716,776	2.83	734,271	1.71	(17,495)
	97 年	733,046	2.27	795,642	8.36	(62,596)
	98 年	768,110	4.78	852,499	7.15	(84,389)

資料來源：整理自都市及區域發展統計彙編，1990-2009

復由表 3-8 可觀察出，財政收支劃分法修正前地方政府之補助收入逐年增加，民國 79 年地方政府補助金收入 72,697 百萬元，至 88 年已達 156,227 百萬元，於此十年間地方政府之補助金收入平均年增率為 9.62%。地方政府補助金收入占其歲入與歲出之比例亦逐年增加，民國 79 年至 88 年間地方政府補助金收入占其地方歲入比例平均為 26.03%，占歲出比例平均為 32.58%。俟財政收支劃分法修正後，民國 89 年地方政府補助金收入為 150,394 百萬元，至 98 年高達 314,923 百萬元。致地方政府補助金收入占其歲入比例平均為 32.58%（較 79 年至 88 年平均比例高出 6.55%），占其歲出比例平均為 29.96%（較 79 年至 88 年平均比例高出 3.56%）。顯見地方政府長期以來，確實存在高度仰賴上級政府補助收入之事實，且即使修正財政收支劃分法後，此現象不僅未見改善，反而有變本加厲之趨勢。

表 3-8 地方政府補助收入占歲入與歲出比例表 單位：%、新台幣(百萬元)

		補助金收入	補助收入年增率	補助收入占歲入比例	補助收入占歲出比例
財政 收支 劃分 法修 正前	79 年	72,697	-	25.57	25.85
	80 年	94,679	30.24	26.17	26.06
	81 年	105,799	11.74	23.82	26.91
	82 年	132,520	25.26	27.65	28.66
	83 年	120,674	(8.94)	24.40	24.63
	84 年	140,193	16.17	26.63	26.69
	85 年	154,734	10.37	27.01	27.04
	86 年	171,714	10.97	27.37	27.78
	87 年	167,041	(2.72)	26.57	25.97
	88 年	156,227	(6.47)	25.14	24.36
財政 收支 劃分 法修 正後	89 年	150,394	-	19.33	16.46
	90 年	201,739	34.14	34.55	29.02
	91 年	187,452	(7.08)	32.09	27.73
	92 年	222,425	18.66	35.14	32.38
	93 年	242,042	8.82	34.73	33.60
	94 年	229,986	(4.98)	31.73	30.91
	95 年	216,879	(5.70)	31.11	30.04
	96 年	208,655	(3.79)	29.11	28.42
	97 年	271,177	29.96	36.99	34.08
	98 年	314,923	16.13	41.00	36.94

資料來源：整理自都市及區域發展統計彙編，1990-2009

第三節 地方財政自主之探討

一、地方財政自主之概述

(一) 地方財政自主之意涵

關於地方財政自主之意涵，學者有多種詮釋。有認為地方財政自主是指各地方人民能自由決定該地區公共支出的範圍與規模，並將此項支出成本由該地方人民來分擔。亦即自行決定其支出與租稅水準，支出的利益與負擔的租稅相對應，以增進地方財政的自我負責性（朱澤民，1998：2）。有認為地方財政自主並非指地方政府的收入、支出全由當地居民以多數票決方式來決定，而是需視國家領土大小、地方收支性質，以及國民偏好差異決定。如果地方轄區內某些稅源或事務性質，由中央負責較為合適，地方財政自主程度即需調整，例如各地方民眾偏好型態若完全相同，則由中央決定各地收支，將更具效率（王有康，2007：4）。

另有學者指出完整的財政自主性應該含蓋「租稅自主權」與「支出自主權」二者，然而相對而言，一般地方政府都比較關心租稅自主權的爭取，而少在支出自主權上有所著墨。因為只要自主財源充裕，地方政府通常都可自由執行其支出計畫與政策優先順序；只要不違背全國人民或其他地方政府之利益，上級政府無權干涉地方政府的支出用途。所以租稅自主權的爭取，比支出自主權更為務實而關鍵（蘇彩足，2000：42）。亦有學者認為地方財政自主係指各地方政府轄區內的居民依地方自治的需要，可自由決定轄區內公共事務支出的範圍與規模大小，且上述費用的財源籌措也由該轄區內的居民自行分擔。因此，倘若費用來源主要是依賴上級補助或借貸，則財政自主性低；反之則愈高（許登芳，2001：162）。若財政自主率偏低時，表示縣市須依賴上級政府補助以推動各項公共建設與公共服務（林佳容，2001：3-19）。

本研究則將所謂「地方財政自主」定義為：地方財政自主應包含兩方面，一為財政收入方面的自主，二為財政支出方面的自主。而無論是收入面的自主抑或支出面的自主，依賴上級政府的補助與受到上級政府干預的程度愈低者，其財政自主能力是為愈高。

(二) 地方財政自主之衡量方式

為探討各地方政府之財政自主現況，應選擇適合之衡量方式。至於衡量財政自主高低之指標，學界有多種計算方式，茲整理如表 3-9 所示。其中，學者多由財政收入方面進行探討，而較少論及財政支出方面。職是之故，本研究為兼顧財

政收入與財政支出兩方面之財政自主衡量，以符合本研究對地方財政自主所下之定義，並深入探討地方財政自主能力之高低。將採用楊明儀（2003：84、90-93）所選取之「自有財源比率」、「賦稅依存度」與「補協助依存度」，作為後續研究與分析之指標。

表 3-9 地方財政自主衡量方式彙整表

學者	衡量方式
莊翰華 (1997:168-171)	以下三項指標可綜合判斷地方政府的財政自主程度： 1. 自籌財政能力 = (課稅收入 - 統籌分配稅收) / 歲入預算額； 2. 補助依存度 = (補助收入 / 總歲入)； 3. 稅課收入比 = (稅課收入 / 總歲入)。
蘇彩足 (2000:42-44)	衡量地方財政自主高低者，於地方租稅自主權方面，常使用的衡量方式有二： 1. 以地方政府的「自有財源」占地方政府總收入的百分比來衡量； 2. 計算地方政府「租稅收入」占全體政府租稅收入之比例作為衡量標準。不論是採用何種衡量方式，某一地方政府計算所得的百分比數據愈高，即被認定其財政自主性愈高。
李長晏 (2002:32)	地方財政的自主性高低，除了受到中央與地方權力關係運作方式、權責劃分與經費配合，以及政府層級多寡之影響外，更具體表現在以下三方面： 1. 地方政府本身的稅收比率； 2. 來自其他政府層級所獲得的財政資源之限制和條件； 3. 地方政府有權培養稅源、設定稅率、應用使用者付費或借貸。
楊明儀 (2003:84、90-93)	選取「自有財源比率」、「賦稅依存度」與「補協助依存度」等三種指標探討地方政府之財政自主狀況。
林谷蓉 (2004:295)	由各級政府財政結構的健全與否，以分析財政自主程度的高低，乃有實質收入與非實質收入（補助收入）的區分。 如實質收入比重偏低，代表財政困窘且自主性弱，仰賴上級政府補助程度高；反之，則意謂著財政富裕自主性強，仰賴上級政府補助程度低。
夏錦秀 (2004:58)	以地方稅課收入占年度歲入之比例作為地方財政自主性的衡量指標，該比例低者表示地方政府的財政困窘且自主性低，相對需依賴上級政府的程度也高。
王有康 (2007:5)	一個地方財政能否自主，其衡量條件可分為下列五點： 1. 是否具有編審收支總預算之機制； 2. 依法是否賦有特定收入； 3. 是否有自行決定支出之權限； 4. 財政收支是否力求平衡； 5. 地方財政是否有自設之公庫。

資料來源：整研究整理。

二、各地方政府之財政自主狀況

(一) 自有財源比率

自有財源比率之計算方式為〔(歲入－補助收入)／年度歲出決算數〕*100。利用該比率衡量地方政府的財政自主性，自有財源比率愈高代表該地方政府愈不須仰賴上級政府補助，即該地方政府財政自主性愈高，即反之則否(楊明儀，2003：84、90)。

表 3-10 顯示財政收支劃分法修正前十年內，地方政府自有財源比率平均為 62.18%。其中，以直轄市(台北市及高雄市)政府自有財源比率最高，代表其財源自主性最高。次為台中市、台南市、嘉義市、新竹市等省轄市。而位處東部地區之花蓮縣與台東縣、部分農業縣市(苗栗縣、屏東縣、雲林縣、嘉義縣、南投縣)及離島的澎湖縣等八個縣(市)政府，其財政自主率均低於 50% 以下。造成此現象之原因或可歸於台灣地區二十三個縣市，其先天或後天之發展條件頗具差異性，導致工、商、服務業較為發達的台北市、高雄市、台中市等地方政府其稅課收入遠多於花蓮縣等地方政府之稅收。加上部分縣市未致力於財政努力，導致同級政府間明顯存在稅源「水平不均」的現象。這些地方稅收「患寡」的縣市自須仰賴上級補助，因而造成其自有財源比率(地方財政自主能力)偏低。

財政收支劃分法修正後十年內，地方政府自有財源比率之平均值不增反降(由修法前 62.18% 降為修法後 51.83%)。各縣(市)排名中，以台北市自有財源比率最高，次為台中市、高雄市、台北縣、桃園縣、新竹市等縣市。而財政自主率低於 50% 以下之縣市，則由過去修法前的八個地方政府增加為基隆市、部分農業縣市(台南縣、雲林縣、新竹縣、屏東縣、台中縣、宜蘭縣、苗栗縣、嘉義縣、南投縣)、位處東部地區之花蓮縣與台東縣，以及離島的澎湖縣等十三個縣(市)。其中，南投縣、台東縣與澎湖縣的自有財源比率甚至已惡化至低於 40%。此一現象凸顯民國 88 年修正財政收支劃分法後，全國稅收分配有 82.89% 集中於中央(詳參表 3-5)的制度設計，不僅無法達到修法時「提高財源自有率」、「鼓勵各級政府財政努力」及「減輕中央政府財政負擔」之目標，甚至使各地方政府自有財源更形困頓、地方財政自主能力愈顯不足。而後，這些自有財源不足、財政情況惡化之地方政府，只能仰賴源於上級政府之統籌分配稅款與補助款等收入，以支應其必要之經費負擔與相關公共支出。導致地方政府財政能力惡化，而中央財政負擔亦同時加重之惡果。

表 3-10 民國 89-98 年地方政府自有財源比率 單位：%

	79 年至 88 年 (財政收支劃分法修正前)	89 年至 98 年 (財政收支劃分法修正後)
台北市	101.62	95.93
基隆市	63.32	49.97
新竹市	77.02	59.58
台北縣	75.85	65.76
桃園縣	76.31	61.40
新竹縣	57.38	43.91
宜蘭縣	51.88	41.84
台中市	82.82	73.39
苗栗縣	48.03	41.65
台中縣	59.37	43.01
彰化縣	53.60	51.40
南投縣	44.81	39.61
雲林縣	45.49	45.65
高雄市	87.80	68.42
台南市	79.55	59.51
嘉義市	77.45	53.78
嘉義縣	45.23	41.29
台南縣	56.45	46.55
高雄縣	61.48	52.53
屏東縣	46.02	43.59
澎湖縣	43.86	32.36
花蓮縣	49.55	42.31
台東縣	45.23	38.74
平均	62.18	51.83

資料來源：整理自都市及區域發展統計彙編，1990-2009

(二) 賦稅依存度

利用賦稅依存度計算地方政府支出須仰賴課稅入之比例，進而得知政府經由租稅以籌措財源之能力。該比率愈高代表地方政府藉由租稅以籌措財源的能力愈高，而愈不須仰賴上級政府之補助收入；反之則否。其計算方式為（課稅收入／年度歲出決算數）*100（楊明儀，2003：84、91）。

表 3-11 民國 89-98 年地方政府賦稅依存度比率 單位：%

	79 年至 88 年 (財政收支劃分法修正前)	89 年至 98 年 (財政收支劃分法修正後)
台北市	79.07	73.92
基隆市	34.49	35.38
新竹市	60.76	47.09
台北縣	61.19	49.32
桃園縣	59.64	49.16
新竹縣	44.54	33.52
宜蘭縣	38.55	33.12
台中市	60.92	58.60
苗栗縣	38.99	34.53
台中縣	42.55	38.41
彰化縣	44.60	43.75
南投縣	38.13	35.70
雲林縣	36.45	36.94
高雄市	60.96	52.05
台南市	57.86	49.90
嘉義市	57.86	45.66
嘉義縣	32.16	36.03
台南縣	44.06	39.61
高雄縣	44.22	40.88
屏東縣	37.76	36.56
澎湖縣	31.88	24.84
花蓮縣	41.03	34.38
台東縣	37.78	32.53
平均	47.19	41.82

資料來源：整理自都市及區域發展統計彙編，1990-2009

由表 3-11 觀察出，財政收支劃分法修正前十年內，地方政府賦稅依存度比率平均為 47.19%。其中，以台北市賦稅依存度最高，其他依序為台北縣、高雄市、台中市及新竹市等縣（市）。代表這些縣（市）較有能力藉由租稅管道籌措所須財源以支應相關公共支出，而較不須仰賴上級政府之補助。至於賦稅依存度較低者則為澎湖縣、嘉義縣、基隆市、雲林縣與屏東縣等縣市，這些縣市藉由租稅籌措財源的能力較低，自須高度仰賴上級政府之補助。此一現象呼應前述地方政府主要財源為稅課收入與源於上級政府之補助收入，又長期以來因稅制分配使然，各級政府稅收多集中於中央政府，使地方稅收成為地方政府之主要稅收來源。惟近年來因景氣衰退與中央政府減稅措施等諸多原因，致地方稅課收入不斷減少。爰此，上級之補助收入自然成為諸多地方政府之主要收入來源，造成其地

方財政自主能力不佳。

財政收支劃分法修正後十年內，各縣市賦稅依存度比率排名與修法前差異不大，惟多數縣（市）政府經由租稅籌措財源的能力均較修法之前退步（二十三個縣（市）政府賦稅依存度比率之平均值，由修法前 47.19% 下降至修法後的 41.82%）。表示於財政收支劃分法修正後，地方政府的課稅收入占其年度歲出數的比重呈現逐年下降的趨勢。凸顯地方政府藉由租稅籌措財源以支應地方政府相關公共支出的能力愈來愈差，又為避免因此降低該縣（市）政府之公共支出水準，必須仰賴上級補助金收入，致地方財政自主能力愈顯低落。

（三）補協助依存度

補協助依存度係指地方政府歲出財源中，由補助收入所支應之比重。若地方政府補協助依存度愈高，代表仰賴上級政府補助收入之程度愈高。計算方式為（補助收入／年度歲出決算數）* 100。

在目前我國各縣市財政自主能力普遍低落的同時，造成諸多縣市須大量仰賴上級政府之補助金收入。由表 3-12 可知，民國 88 年財政收支劃分法修正前十年內，除台北市與高雄市以外，其餘縣（市）歲出財源中由補助收入所支應之比重均高於二成以上。其中，又以離島縣市（澎湖縣）、部分東部縣市（台東縣、花蓮縣）、部分農業縣市（雲林縣、嘉義縣、南投縣、苗栗縣）最為依賴上級政府之補助收入。於此十年間，這些縣（市）補協助依存度比率平均高達 50% 以上，表示該縣（市）政府的年度歲出決算數中，有超過一半以上是透過上級政府之補助收入方得以支應。凸顯地方財政自主能力低落、必須高度仰賴中央補助之事實，不僅嚴重背離補助金制度於立法之初被賦予「保障地方財源，加強地方財政自主權」、「改善同級政府間水平的財政不均」、「解決上下級政府間垂直的財政不均」等制度設計目標，同時亦造成中央不得不連年補助下級政府支出的沉重預算壓力。

財政收支劃分法修正後十年內，許多縣（市）歲出財源中由補助收入所支應之比重均較修法前提高，澎湖縣的補協助依存度比率更高達 63.46%。顯示除了少數縣（市）之自有財源尚為充足而較不需中央之補助金援助，其餘多數縣（市）政府均對源於上級政府之補助金收入有強烈依賴。透露財政收支劃分法修正後，不僅未能有效提振地方政府之財政自主能力，反而使其更形依賴上級政府之補助金。

表 3-12 民國 89-98 年地方政府補助依存度比率 單位：%

	79 年至 88 年 (財政收支劃分法修正前)	89 年至 98 年 (財政收支劃分法修正後)
台北市	0.51	5.45
基隆市	41.52	43.27
新竹市	29.87	26.73
台北縣	27.18	27.08
桃園縣	29.04	25.67
新竹縣	45.80	33.80
宜蘭縣	47.94	44.14
台中市	21.53	23.23
苗栗縣	50.36	44.23
台中縣	40.05	35.23
彰化縣	47.21	43.22
南投縣	51.47	51.59
雲林縣	52.19	46.72
高雄市	13.83	22.30
台南市	22.11	28.77
嘉義市	27.47	42.14
嘉義縣	51.70	49.78
台南縣	44.92	41.95
高雄縣	40.47	40.31
屏東縣	49.95	49.13
澎湖縣	58.59	63.46
花蓮縣	52.38	49.86
台東縣	56.74	55.00

資料來源：整理自都市及區域發展統計彙編，1990-2009

本研究綜合整理上述三項衡量地方財政自主狀況之指標與數據，並深入探討後發現：政府於民國 88 年修正財政收支劃分法及補助金相關辦法前，即存在地方自有財源不足、高度依賴上級政府補助金之現象。民國 88 年修正相關財政制度後，不僅無法有效改善地方財政狀況、提昇地方財政自主能力，反而因制度不當設計而使全國財政收入更加集中於中央。導致地方政府依賴中央政府補助金的程度更為嚴重，對地方財政自主能力造成深遠傷害之外，亦使得補助金日漸成為影響地方建設、左右城鄉及區域發展之重要財源。故衡量城鄉及區域發展時，補助金收入之相關數據即為吾人必須分析之項目。緣此，本研究將於後續章節蒐集全台二十三個縣市之相關財政資料，再透過因子分析法選取影響城鄉及區域發展之代表性因子，藉此以探究城鄉和區域發展現況及其與補助金制度之關聯性。

第四章 城鄉及區域發展影響因素及現況分析

為進行後續補助金制度與城鄉及區域發展關聯性之探討，應先釐清城鄉及區域發展之研究範圍，並選取城鄉及區域發展之代表性因子以探討城鄉及區域發展之現況。緣此，本章內容將分為三節，首先於第一節界定城鄉及區域發展之分析範圍並選取後續研究分析之變數。復於第二節，進一步透過因子分析法，萃取城鄉及區域發展之代表性因子。最後，則於第三節依蒐集而來之相關數據，分析城鄉及區域之發展現況。

第一節 選取城鄉及區域發展之研究範圍與分析變數

一、城鄉及區域發展研究範圍之選取

本研究以全台 23 個縣市為研究對象，並將研究範圍依城鄉發展及區域發展分為兩個面向進行後續探討。於城鄉發展部分，係參酌國土空間發展策略計畫對地方階層之規劃，將 23 個縣市分為北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東及離島等 7 個區域生活圈。於區域發展部分，則參酌現行區域計畫所劃分之行政區域，將 23 個縣市劃分為「北部」、「中部」、「南部」與「東部」四大區域。

(一) 城鄉發展之研究範圍選取

1. 台北市、基隆市、台北縣及宜蘭縣。
2. 新竹市、桃園縣、新竹縣及苗栗縣。
3. 台中市、台中縣、彰化縣及南投縣。
4. 雲林縣、台南市、嘉義市、嘉義縣及台南縣。
5. 高雄市、高雄縣及屏東縣。
6. 花蓮縣及台東縣。
7. 澎湖縣。

(二) 區域發展之研究範圍選取

1. 北部區域：包括台北市、基隆市、新竹市、台北縣、桃園縣、新竹縣及宜蘭縣。

2. 中部區域：包括台中市、苗栗縣、台中縣、彰化縣、南投縣及雲林縣。
3. 南部區域：包括高雄市、台南市、嘉義市、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣及澎湖縣。
4. 東部區域：包括花蓮縣及台東縣。

二、城鄉及區域發展分析變數之選取

城鄉及區域發展所包含的範圍極為廣泛，影響城鄉及區域發展之因素亦十分多元，舉凡人口密度、產業結構、所得分配與醫療情況等面向均屬之，若僅選擇單一影響因素進行後續分析易有偏頗。過去相關研究，亦有為避免因選取資料造成偏頗，並考量透過該法可利用較少的變數來表達原先的資料結構，同時能保存住原有資料結構所提供的大部分資訊，而採此法進行分析者（賴宗裕、詹士樑，2000：5；楊明儀，2003：4-5）。緣此，本研究乃透過多變量統計分析方法中的因子分析法選取具有代表性之因子，以探究補助金制度與城鄉及區域發展之關聯性。

因子分析（Factor Analysis）起源於教育心理學的研究，之後逐漸被廣泛應用於社會學、經濟學、人口學、地質學、生理學與醫學等領域（鄭宇庭等，2006：220）。主要目的在於濃縮資料(Data Reduction)，運用諸多變數的相關性研究，尋求相對於原始資料之一組精簡描述。簡言之，因子分析係由 M 個觀察變數中萃取出 N 個重要的因子（即共同因子），並透過這些共同因子來表示原先資料的結構，而又能反應原有資料所提供的大部分資訊（陳儷文，2000：61；張太平等，2007：11-2~11-3；張芳全，2010：120）。

因子分析的用途很廣，包括：1. 解開多變量資料中各變數間複雜的組合形式；2. 進行探索性的研究，以找出潛在的特徵，供未來實驗之用；3. 發展變數間的實證類型；4. 減少多變量資料的維數；5. 發展一種資料庫單，俾將受測者作差異最大化的區隔；6. 檢定某些變數間的假設關係；7. 將預測變數加以轉換，使其結構單純化後，再應用某些技術（如複迴歸或典型相關）來加以處理；8. 將知覺與偏好資料尺度化，並展現在一空間中（黃俊英，1988：209-210）。而因子分析法在統計分析過程中，亦具有多項功能：1. 因子分析能夠處理潛在變數的估計問題，協助研究者進行效度的驗證；2. 因子分析可以將複雜的共變結構予簡化，使諸多相似概念的變數通過數學關係的轉換，簡化成數個特定的同質性因子，以協助研究者簡化測量的內容；3. 因子分析可以進行項目分析，檢驗試題的優劣好

壤，同時可以針對每一個题目的獨特性進行精密的測量並比較數據間相對的重要性（邱皓政，2009：324）。

因子分析依其目的可大致分為探索性因子分析（Exploratory Factor Analysis；EFA）和驗證性因子分析（Confirmatory Factor Analysis）兩類。前者對於因子的抽取、數目、內容及變項的分類，研究者未有事前的預期，而逕由因子分析的程序去決定，預期從一組雜亂無章的變數中找出共同的屬性，以建立新的假設或發展新的理論架構；後者的目的則在驗證研究人員已有的理論架構（楊明儀，2003：40；賴宗裕、詹士樑，2000：66）。而本研究為配合後續相關分析與探討，將透過因子分析於諸多城鄉及區域發展相關變數中，整理出若干代表性因子，性質上係屬探索性因子分析。

探索性因子分析的步驟一般包括下列工作：1.決定是否進行因子分析，以減少原始的空間；2.估計共同性；3.萃取共同因子；4.決定需要抽取之共同因子的數目；5.因子的轉軸（rotation）；6.解釋共同因子代表的意義或分析結果（黃俊英，1988：217）。

本研究參酌上述操作程序，首先蒐集城鄉及區域發展之變數項目與相關數據。因城鄉及區域發展所包含的範圍甚為多元，相關資料亦十分廣泛，本研究係依行政院經濟建設委員會出版之「都市及區域統計彙編」整理出以下變數，並將之分類為規劃及建設、公用事業、交通、公共衛生、環境品質、教育文化、地方財政、家庭收支、就業與人口等十個面向進行分析。

表 4-1 城鄉及區域發展之變數項目

分析面向	變數	分析面向	變數
1. 規劃及建設	都市計畫地區面積佔總面積%	2. 公用事業	自來水普及率（%）
	都市化程度		平均每人用電度量（度）
3. 交通	公路密度	4. 公共衛生	每萬人病床數
	汽車持有率		每萬人醫師數
5. 環境品質	平均每人每日垃圾清運量（公斤）	6. 教育文化	15歲以上人口教育程度在高中及以上者所佔比重
7. 地方財政	平均每人歲入（決算數）（元）	8. 家庭收支	平均每戶全年經常性收入（元）
	平均每人歲出（決算數）（元）		平均每戶全年經常性支出（元）
9. 就業	次級及三級行業就業人口佔總就業人口（%）	10. 人口	人口成長率
			人口密度

資料來源：本研究整理

第二節 城鄉及區域發展之因子分析

本研究蒐集上節所述十項變數的相關數據資料後，採用統計分析套裝軟體（SPSS）為本節因子分析之分析工具。在進行因子分析的過程中，首先要進行變數適宜性的分析，一般多使用 Kaiser-Meyer-Olkin（KMO）檢定與 Bartlett's 球形檢定來判定變數資料是否適合進行後續的因子分析。球形檢定是使用相關係數來計算，在一般的情形下，相關矩陣的數值必須明顯大於 0，表示相關係數足以作為因子分析抽取因素之用。KMO 檢定則是使用淨相關矩陣來計算，Kaiser 於 1974 年提出了如表 4-2 所示的 KMO 統計量的判斷原理（邱皓政，2003：15-6；蕭文龍，2011：7-3）：

表 4-2 相關係數的強度大小與意義

KMO 統計量	因素分析適合性
0.80~1.0	良好的
0.70~0.79	中度的
0.60~0.69	平庸的
0.50~0.59	可悲的
0 ~0.50	無法接受的

資料來源：蕭文龍，2011：7-3。

本研究所蒐集的變數資料進行後 Bartlett's 球形檢定與 KMO 檢定之結果如表 4-3 所示，變數資料之 KMO 統計量為 0.634，對照表 4-2 之判斷原理屬於平庸的。另外，變數資料之球形檢定亦屬顯著。緣此，本研究所選取的變數資料係屬適合採用因子分析法進行後續分析者。

表 4-3 KMO 與 Bartlett 檢定結果

Kaiser-Meyer-Olkin 取樣適切性量數	0.634
Bartlett 球形檢定近似卡方分配	529.427
自由度	136
顯著性	0.000

資料來源：本研究整理

通過 KMO 與 Bartlett 檢定後，將進一步透過共同性(Communalities)的估計並萃取因子。目前使用最多的因子萃取方法為主成分分析法(Principle component analysis)，該法係以線性方程式將所有的變項加以合併(linear combination)，計算所有的變項共同解釋的變異量，該線性組合稱為主要成分（張太平等，2007：11-8；邱皓政，2009：328-331）。茲將民國 98 年各變數資料，依主成分分析法

計算而得之變異解釋結果，如表 4-4 所示。

表 4-4 中左側為全部可抽取之因子，右側則為抽出之有意義因子，總合代表著該因子之特徵值 (Eigen value)。特徵值是指每一個共同因子 (或稱為潛在因子) 對於總共同性的貢獻程度，如果它的值愈大，代表其對於共同因子的貢獻愈大。在因子個數決定時，較常採用的評選方式是 Kaiser 法，也就是將特徵值大於 1 者保留，其餘因子均刪除。亦即，特徵值需大於 1，才可被視為一個因素。若特徵值低於 1 者，代表該因素的變異數少於單一個變項的變異數，無法以因子的形式存在 (張芳全，2008：185；楊明儀，2003：51；賴宗裕、詹士樑，2000：69)。

據此，表 4-4 所列 17 個成分中，特徵值大於 1 的因子合計有 3 個，個別解釋之變異數分別為 51.042%、19.438%、10.117%，累計解釋變異數為 80.597%，代表萃取 3 個共同因子，則此 3 個共同因子對全體變數的解釋能力達 80.597%。

表 4-4 因子分析變異解釋比例表 (98 年)

成分	初始特徵值			平方和負荷量萃取		
	總數	變異數的 %	累積%	總數	變異數的 %	累積%
1	8.677	51.042	51.042	8.677	51.042	51.042
2	3.305	19.438	70.481	3.305	19.438	70.481
3	1.720	10.117	80.597	1.720	10.117	80.597
4	0.984	5.787	86.384			
5	0.624	3.671	90.055			
6	0.518	3.046	93.101			
7	0.488	2.869	95.970			
8	0.218	1.285	97.255			
9	0.161	0.948	98.203			
10	0.142	0.835	99.038			
11	0.067	0.395	99.434			
12	0.042	0.248	99.681			
13	0.021	0.121	99.802			
14	0.018	0.104	99.906			
15	0.012	0.073	99.979			
16	0.002	0.014	99.992			
17	0.001	0.008	100.000			

資料來源：本研究整理

表 4-5 為因子負荷矩陣 A，根據該表格可透過 $\chi = AF + a\varepsilon$ 此一因子分析模型表示（張太平等，2007：11-24）：

$$\text{即，} \begin{cases} \chi_1 = (-0.136)F_1 + 0.145F_2 + 0.817F_3 \\ \chi_2 = 0.486F_1 - 0.666F_2 - 0.064F_3 \\ \chi_3 = 0.499F_1 + 0.203F_2 + 0.625F_3 \\ \dots \\ \chi_{16} = 0.281F_1 - 0.883F_2 - 0.115F_3 \\ \chi_{17} = 0.912F_1 - 0.155F_2 + 0.189F_3 \end{cases}$$

表 4-5 因子負荷表（98 年）

變數	因子	1	2	3
公路密度 (χ_1)		-0.136	0.145	0.817
汽車持有率 (χ_2)		0.486	-0.666	-0.064
自來水普及率 (χ_3)		0.499	0.203	0.625
平均每人用電度量 (χ_4)		0.893	0.212	0.154
每萬人病床數 (χ_5)		0.335	0.169	-0.393
每萬人醫師數 (χ_6)		0.901	0.133	0.033
平均每人每日垃圾清運量 (χ_7)		0.495	0.562	-0.374
15歲以上人口教育程度在高中及以上者所佔比重 (χ_8)		0.909	-0.190	0.131
次級及三級行業就業人口占總就業人口率 (χ_9)		-0.175	0.850	-0.029
平均每戶全年經常性收入 (χ_{10})		-0.229	0.893	-0.241
平均每戶全年經常性支出 (χ_{11})		0.023	0.896	0.347
平均每人歲入(決算數) (χ_{12})		0.851	0.431	-0.119
平均每人歲出(決算數) (χ_{13})		0.844	0.435	-0.117
都市計畫地區面積佔總面積比重 (χ_{14})		0.914	-0.139	-0.256
都市化程度 (χ_{15})		0.968	-0.116	-0.015
人口成長率 (χ_{16})		0.281	-0.883	-0.115
人口密度 (χ_{17})		0.912	-0.155	0.189

資料來源：本研究整理

又為了讓共同因子具有意義，須將各變數的因子負荷量(Factor loading)進行排序，並找出數值相對較大者（張芳全，2008：185）。本研究乃透過表 4-4 之因子負荷量相關數據為基礎，進行因子結構之辨識，並整理出表 4-6 之因子結構表。

表 4-6 因子結構表 (98 年)

因子 1	因子 2	因子 3
平均每人用電度量 (0.893)	汽車持有率 (-0.666)	公路密度 (0.817)
每萬人醫師數 (0.901)	平均每人每日垃圾清運量 (0.562)	自來水普及率 (0.625)
15 歲以上人口教育程度在高中 及以上者所佔比重 (0.909)	次級及三級行業就業人口占總 就業人口率 (0.850)	每萬人病床數 (-0.393)
平均每人歲入(決算數)(0.851)	平均每戶全年經常性收入 (0.893)	
平均每人歲出(決算數)(0.844)	平均每戶全年經常性支出 (0.896)	
都市計畫地區面積佔總面積比 重 (0.914)	人口成長率 (-0.883)	
都市化程度 (0.968)		
人口密度 (0.912)		

資料來源：本研究整理

本研究為確定因子結構之穩定性，針對上述之變數組，進一步整理民國 83 年、88 及 93 年之資料，同樣採主成分分析法進行因子萃取後之因子結構表，分別如表 4-7、表 4-8 及表 4-9 所示。

表 4-7 因子結構表 (83 年)

因子 1	因子 2	因子 3
自來水普及率 (0.566)	汽車持有率 (-0.562)	公路密度 (0.569)
平均每人用電度量 (0.888)	次級及三級行業就業人口占總 就業人口率 (0.765)	平均每人每日垃圾清運量 (0.768)
每萬人醫師數 (0.857)	平均每戶全年經常性收入 (0.872)	
15 歲以上人口教育程度在高中 及以上者所佔比重 (0.882)	平均每戶全年經常性支出 (0.901)	
平均每人歲入(決算數)(0.787)	人口成長率 (0.594)	
平均每人歲出(決算數)(0.772)		
都市計畫地區面積佔總面積比 重 (0.902)		
都市化程度 (0.926)		
人口密度 (0.905)		
每萬人病床數 (0.475)		

資料來源：本研究整理

表 4-8 因子結構表 (88 年)

因子 1	因子 2	因子 3
自來水普及率 (0.539)	汽車持有率 (-0.675)	公路密度 (0.842)
平均每人用電度量 (0.879)	平均每人每日垃圾清運量 (0.703)	
每萬人病床數 (0.504)	次級及三級行業就業人口占總就業人口率 (0.831)	
每萬人醫師數 (0.871)	平均每戶全年經常性收入 (0.871)	
15 歲以上人口教育程度在高中及以上者所佔比重 (0.914)	平均每戶全年經常性支出 (0.889)	
平均每人歲入(決算數)(0.846)	人口成長率 (-0.657)	
平均每人歲出(決算數)(0.844)		
都市計畫地區面積佔總面積比重 (0.923)		
都市化程度 (0.951)		
人口密度 (0.917)		

資料來源：本研究整理

表 4-9 因子結構表 (93 年)

因子 1	因子 2	因子 3
自來水普及率 (0.539)	汽車持有率 (-0.675)	公路密度 (0.852)
平均每人用電度量 (0.887)	平均每人每日垃圾清運量 (0.703)	
每萬人病床數 (0.504)	次級及三級行業就業人口占總就業人口率 (0.825)	
每萬人醫師數 (0.833)	平均每戶全年經常性收入 (0.869)	
15 歲以上人口教育程度在高中及以上者所佔比重 (0.908)	平均每戶全年經常性支出 (0.892)	
平均每人歲入(決算數)(-0.818)	人口成長率 (0.715)	
平均每人歲出(決算數)(-0.822)		
都市計畫地區面積佔總面積比重 (0.910)		
都市化程度 (0.956)		
人口密度 (0.913)		

資料來源：本研究整理

觀察表 4-6 至表 4-9 (民國 83 年至民國 98 年) 所呈現的因子結構後發現，於第一共同因子之中，以「都市計畫地區面積佔總面積比重」、「都市化程度」、「人口密度」、「15 歲以上人口教育程度在高中及以上者所佔比重」，以及「每萬人醫師數」等變數，於各年均維持較高之負荷量。第二共同因子之中，以「平均每戶全年經常性收入」、「平均每戶全年經常性支出」、「次級及三級行業就業人口占總就業人口率」等變數，於各年均維持較高之負荷量。第三共同因子雖

較不明確，但各年均均有「公路密度」此一變數重複。可知，若由時間向度方面進行觀察，結果顯示主要因子結構未有顯著變動而尚屬穩定。

惟一般因子分析所得結果，於某些變數同時在幾個因子上都有相當程度的負荷量時，各個因子的解釋工作將較為不易（黃俊英，1988：229）。為釐清因子之間的關係、確立因子間最為清楚的結構以方便因子的解釋，可將前述步驟所抽取出的因子，透過數學轉換，使因子具有更為清楚的區隔，能夠反映出特定的意義，稱為因子轉軸(Factor Rotation)（邱皓政，2009：334）。同時，為了要找出因子座標軸的最恰當位置，可採以下五個「簡單結構準則」作為轉軸的標準：1. 因子矩陣的每一橫列中，最少應有一個因子負荷量為零；2. 如果有 K 個共同因子，則因子矩陣的每一直行中，最少應有 K 個負荷量為零；3. 因子矩陣的任何兩個直行中，應有幾個變數在一個因子（即直行）上的負荷量為零，在另一個因子上的負荷量則不為零；4. 當保留四個或以上的因子時，則在因子矩陣的任何兩個直行中，大部分變數的負荷量為零；5. 因子矩陣的任何兩個因子直行中，應該只有少數幾個變數的負荷量不為零（黃俊英，1988：229-230）。

一般所使用的因子旋轉方式可分為正交轉軸法(Orthogonal Rotation)與斜交轉軸法(Oblique Rotation)兩大類，正交轉軸法是將原來的因子負荷矩陣乘上一個正交矩陣，因子間仍為互相獨立，而用斜交轉軸法轉軸後之因子之間則不再為獨立關係。在應用上可發現，斜交轉軸法因為因子之間彼此有重疊的現象，在解釋上較為困難（林師模、陳苑欽，2003：202），且以正交轉軸法所得到的新參數，在數學原理上，是將所有的變項在同一個因子的負荷量平方的變異量達到最大，如此可以達到簡單因子結構的目的，對於因子結構解釋較為容易、概念較為清晰（楊明儀，2003：53）。而正交轉軸法可再分為 Quartimax 法與 Varimax 法，本研究分別嘗試這兩種方法，惟經比較分析後，以 Quartimax 法獲得之結果較為理想，表 4-10 及表 4-11 為民國 98 年經過 Quartimax 法轉軸後之因子負荷表與因子結構表。

表 4-10 經 Quartimax 法轉軸後之因子負荷表（98 年）

變數	因子	1	2	3
公路密度		-0.115	0.020	0.833
汽車持有率		0.569	-0.577	-0.165
自來水普及率		0.496	0.192	0.630
平均每人用電度量		0.862	0.316	0.153
每萬人病床數		0.289	0.263	-0.378
每萬人醫師數		0.875	0.255	0.023
平均每人每日垃圾清運量		0.394	0.670	-0.312

續表 4-10 經 Quartimax 法轉軸後之因子負荷表 (98 年)

變數	因子	1	2	3
15歲以上人口教育程度在高中及以上者所佔比重		0.911	-0.074	0.077
次級及三級行業就業人口占總就業人口率		-0.046	0.864	-0.078
平均每戶全年經常性收入		-0.067	0.903	-0.295
平均每戶全年經常性支出		0.107	0.900	0.320
平均每人歲入(決算數)		0.912	0.303	-0.019
平均每人歲出(決算數)		0.905	0.309	-0.019
都市計畫地區面積佔總面積比重		0.931	0.026	-0.299
都市化程度		0.973	0.026	-0.059
人口成長率		0.394	-0.812	-0.238
人口密度		0.933	-0.046	0.140

資料來源：本研究整理

表 4-11 經 Quartimax 法轉軸後之因子結構表 (98 年)

因子 1	因子 2	因子 3
平均每人用電度量 (0.862)	汽車持有率 (-0.577)	公路密度 (0.833)
每萬人醫師數 (0.875)	平均每人每日垃圾清運量 (0.670)	自來水普及率 (0.630)
15歲以上人口教育程度在高中及以上者所佔比重 (0.911)	次級及三級行業就業人口占總就業人口率 (0.864)	每萬人病床數 (-0.378)
平均每人歲入(決算數)(0.912)	平均每戶全年經常性收入 (0.903)	
平均每人歲出(決算數)(0.905)	平均每戶全年經常性支出 (0.900)	
都市計畫地區面積佔總面積比重 (0.931)	人口成長率 (-0.812)	
都市化程度 (0.973)		
人口密度 (0.933)		

資料來源：本研究整理

因子分析須經由因子命名，方能賦予個別潛伏因子在策略上之意義。有意義的潛伏因子可進一步探討潛伏結構，或與其他變數進行交叉分析。就理論層面而言，因子命名須依專業知識及具有顯著相關之行為變數交集特質，找出導致這些行為結果的背後構念(Construct)。一般而言，因子命名必須遵循三項原則(周文賢，2002：637-638)：1.核心性：捨棄一些不易產生整體觀念，且相關係數絕對值僅達顯著標準邊之行為變數。2.專業性：避免直接以行為變數名稱命名之，須配合研究要求、專業知識、行為變數之交集特質，以具學術意味的辭彙命名之。3.忠實性：忠實反應行為變數之交集特質，不宜過度衍生其他意義。

本研究以因子特徵值「1」作為萃取因子數之臨界值(將特徵值大於1者保留)，復由因子負荷表與因子結構表中之因子及變數間係數大小，可判斷出該因

子與該變數間存在的關聯性之高低，並逐步選取因子負荷量(絕對值)之最大值。緣此，本研究將所選取並命名之因子及其內含變數整理如表 4-12，據此作為後續分析研究之基礎：

表 4-12 因子命名與其內含變數一覽表

因子命名	內含變數
因子 1 (都市化因子)	都市計畫地區面積佔總面積比重 (0.931)
	都市化程度 (0.973)
	人口密度 (0.933)
因子 2 (產業經濟因子)	次級及三級行業就業人口佔總就業人口率 (0.864)
	平均每戶全年經常性收入 (0.903)
	平均每戶全年經常性支出 (0.900)
因子 3 (設施因子)	公路密度 (0.833)
	自來水普及率 (0.630)

資料來源：本研究整理



第三節 城鄉及區域發展之現況分析

一、都市化面向

(一) 都市計畫地區面積占總面積比重

都市計畫地區面積占總面積比重愈高者，表示該地區土地被劃設為都市計畫地區的比例愈高，則政府為充實都市機能、提升居民生活的便利程度，即須配置為數較多之公共設施。

1. 七大生活圈之城鄉分析

由表 4-13 之資料可知，各生活圈之間以北北基宜生活圈之都市計畫地區面積占總面積比重平均最高、花東生活圈平均最低，兩者比重相距 14 倍之多。再深入探究各生活圈內部之差異情形，發現生活圈内各縣市的都市計畫地區面積占總面積比重亦有落差，以中彰投生活圈之內部差異最多（比重最高的台中市高出比重最低的南投縣 32.17 倍），而花東生活圈之內部差異最少（比重最高的花蓮縣高出比重最低的台東縣 1.06 倍）。

2. 四大區域之比較分析

由表 4-14 可發現，北部區域之都市計畫地區面積占總面積比重平均最高（達 28.50%），東部區域之比重平均卻僅有 2.59%，兩區域之間的比重差距達 11.00 倍，甚為懸殊。又四個區域內各縣市之間，其都市計畫地區面積占總面積之比重均有差異。其中，又以中部區域內之台中市與南投縣差距最大，兩者比重差距達 32.17 倍。

由上述相關數據，顯示各生活圈之間與其內部各縣市，或各區域之間與其內部各縣市，都市計畫地區面積占總面積之比重皆有顯著差異。故未來政府在進行規劃時，對於提供人民居住、工作、休閒等各項土地使用的活動，應有良好的空間分配。同時為避免土地開發行為伴隨而來的都市蔓延，造成都市發展不健全及政府財政資源浪費，進行土地開發時應慎選區位。透過上述規劃手段，以提昇土地使用價值、公共設施之配置效率，以及居民生活品質，進而縮短城鄉及區域發展差距。

表 4-13 民國 98 年城鄉發展之現況一覽表

生活圈	都市化因子			產業經濟因子			設施因子	
	都市計畫地區面積佔總面積比重	都市化程度	人口密度	次級及三級行業就業人口占總就業人口率	平均每戶全年經常性收入	平均每戶全年經常性支出	公路密度	自來水普及率
北北基宜	36.34	93.98	1,593	99.24	1,201,500	955,553	0.52	97.71
台北市	100.00	100.00	9,593	99.83	1,620,452	1,222,206	0.38	99.92
基隆市	56.29	100.00	2,925	100.00	1,072,815	864,592	0.56	99.42
台北縣	60.85	93.23	1,887	99.49	1,177,787	937,692	0.67	96.77
宜蘭縣	3.56	61.22	215	93.10	934,946	797,722	0.39	91.78
桃竹苗	10.88	68.75	757	97.80	1,251,328	1,036,046	0.77	89.39
新竹市	43.10	81.58	3,952	99.45	1,489,633	1,249,519	0.81	98.09
桃園縣	26.57	73.64	1,621	98.48	1,178,459	947,188	0.99	94.41
新竹縣	3.80	55.40	358	97.64	1,364,985	1,139,576	0.61	78.44
苗栗縣	4.08	54.30	309	94.35	972,236	777,905	0.74	75.29
中彰投	10.24	76.43	606	92.48	1,002,999	812,207	0.64	90.47
台中市	99.07	100.00	6,570	99.16	1,089,653	907,015	0.63	98.89
台中縣	16.47	85.20	761	95.35	972,148	791,021	0.66	87.11
彰化縣	12.17	55.98	1,222	89.33	923,620	730,687	1.54	92.33
南投縣	3.08	53.52	129	78.51	1,026,574	820,104	0.39	78.76
雲嘉南	15.30	69.17	628	88.60	871,659	703,843	1.07	96.16
雲林縣	7.58	40.11	560	79.39	770,043	611,251	1.45	93.64
台南市	100.00	100.00	4,390	98.62	1,078,151	843,658	0.43	99.71
嘉義市	90.93	100.00	4,562	97.37	877,581	699,494	0.77	99.66
嘉義縣	8.65	40.91	288	78.23	765,188	633,812	0.93	89.04
台南縣	16.89	73.03	548	90.55	867,334	731,000	1.02	97.99
高高屏	10.18	81.36	639	92.99	1,032,750	782,281	0.57	83.00
高雄市	95.47	99.24	9,948	99.25	1,179,819	916,649	0.40	98.99
高雄縣	9.69	79.87	445	92.35	1,002,303	732,893	0.48	90.24
屏東縣	5.95	52.50	318	82.98	916,128	697,302	0.68	45.11
花東	2.59	72.36	70	84.06	839,246	663,034	0.23	81.09
花蓮縣	2.66	76.14	74	90.48	830,338	704,449	0.21	83.00
台東縣	2.50	66.81	66	74.04	848,155	621,618	0.26	78.28
離島	8.26	37.97	758	89.19	891,923	682,478	1.53	91.70
澎湖縣	8.26	37.97	758	89.19	891,923	682,478	1.53	91.70

資料來源：整理自 98 年都市及區域發展統計彙編

表 4-14 民國 98 年區域發展之現況一覽表

因子 區域	都市化因子			產業經濟因子			設施因子	
	都市計畫地區面積佔總面積比重	都市化程度	人口密度	次級及三級行業就業人口占總就業人口率	平均每戶全年經常性收入	平均每戶全年經常性支出	公路密度	自來水普及率
北部區域	28.50	87.62	1,392	99.04	1,262,725	1,022,642	0.62	96.13
台北市	100.00	100.00	9,593	99.83	1,620,452	1,222,206	0.38	99.92
基隆市	56.29	100.00	2,925	100.00	1,072,815	864,592	0.56	99.42
新竹市	43.10	81.58	3,952	99.45	1,489,633	1,249,519	0.81	98.09
台北縣	60.85	93.23	1,887	99.49	1,177,787	937,692	0.67	96.77
桃園縣	26.57	73.64	1,621	98.48	1,178,459	947,188	0.99	94.41
新竹縣	3.80	55.40	358	97.64	1,364,985	1,139,576	0.61	78.44
宜蘭縣	3.56	61.22	215	93.10	934,946	797,722	0.39	91.78
中部區域	8.84	69.72	549	90.99	959,046	772,997	0.75	89.39
台中市	99.07	100.00	6,570	99.16	1,089,653	907,015	0.63	98.89
苗栗縣	4.08	54.30	309	94.35	972,236	777,905	0.74	75.29
台中縣	16.47	85.20	761	95.35	972,148	791,021	0.66	87.11
彰化縣	12.17	55.98	1,222	89.33	923,620	730,687	1.54	92.33
南投縣	3.08	53.52	129	78.51	1,026,574	820,104	0.39	78.76
雲林縣	7.58	40.11	560	79.39	770,043	611,251	1.45	93.64
南部區域	13.28	78.87	644	92.15	947,303	742,161	0.74	88.92
高雄市	95.47	99.24	9,948	99.25	1,179,819	916,649	0.40	98.99
台南市	100.00	100.00	4,390	98.62	1,078,151	843,658	0.43	99.71
嘉義市	90.93	100.00	4,562	97.37	877,581	699,494	0.77	99.66
嘉義縣	8.65	40.91	288	78.23	765,188	633,812	0.93	89.04
台南縣	16.89	73.03	548	90.55	867,334	731,000	1.02	97.99
高雄縣	9.69	79.87	445	92.35	1,002,303	732,893	0.48	90.24
屏東縣	5.95	52.50	318	82.98	916,128	697,302	0.68	45.11
澎湖縣	8.26	37.97	758	89.19	891,923	682,478	1.53	91.70
東部區域	2.59	72.36	70	84.06	839,247	663,034	0.23	81.09
花蓮縣	2.66	76.14	74	90.48	830,338	704,449	0.21	83.00
台東縣	2.50	66.81	66	74.04	848,155	621,618	0.26	78.28

資料來源：整理自 98 年都市及區域發展統計彙編

(二) 都市化程度

都市化程度代表都市計畫地區內的年底人口數占該年度年底人口數之比重，若都市化程度愈高，表示人口愈集中於都市計畫區內，則政府為因應都市化所伴隨而來的各項需求，須加強對於土地使用、交通運輸、公共設施及住宅質量之規劃。

1. 七大生活圈之城鄉分析

由表 4-11 之資料可知，北北基宜生活圈之都市化程度平均最高、離島生活圈最低，兩生活圈之都市化水準相差 2.48 倍。又各生活圈內各縣市之都市化程度亦有落差，例如：雲嘉南生活圈內部差距最高達 2.49 倍、高高屏生活圈內部差距最高達 1.89 倍。

2. 四大區域之比較分析

各區域之都市化程度，以北部區域的 87.62% 最高，中部區域的 69.72% 最低，兩者之間的都市化程度相差 1.26 倍。又各區域內部之都市化程度亦有落差，例如：南部區域之中的高雄市與台南市都市化程度，遠較同在南部區域裡的澎湖縣高出 2.63 倍有餘。

綜上所述，不難發現各生活圈之間與其內部各縣市，或各區域之間與其內部各縣市，其都市化水準皆有一定程度之落差。而隨著地區的都市化水準提高，首當其衝的即是原有的公共設施數量不敷使用，此將造成地方政府財政之沉重壓力，甚而排擠到地方政府的其他公共支出。再者，隨著地區的都市化水準提高，政府對於土地使用、交通運輸等面向亦應有妥適因應。緣此，未來政府須加強調節都市空間機能、規劃妥善交通運輸動線、提供合適質量之公共設施及良好居住環境，以促進城鄉及區域發展之均衡。

(三) 人口密度

人口密度之高低，係由年底人口數除土地面積（平方公里）所得出，用以衡量一平方公里的土地之上所容納的人口數量。一地區人口密度的增加，將刺激對於公共設施的需求，並帶動旅次的增加與運輸設施的進步。

1. 七大生活圈之城鄉分析

各生活圈之中人口密度平均最高者（北北基宜生活圈平均每平方公里約為 1,593 人）與人口密度平均最低者（花東生活圈平均每平方公里約為 70 人），兩生活圈人口密度差異高達 22.76 倍。又各生活圈內之各縣市人口密度，以台北市人口密度最高、高雄市次之、台中市位居第三，其中台北市與高雄市人口密度每平方公里高達 9,500 人以上。

2. 四大區域之比較分析

北部區域人口密度平均每平方公里約為 1,392 人（最高），東部區域人口密度平均每平方公里約為 70 人（最低），兩區域人口密度相距高達 19.89 倍。

由相關數據，可發現各生活圈之間與其內部各縣市，或各區域之間與其內部各縣市，人口分布頗不均衡，且集中於各生活圈之內的核心發展都市。人口密度的提高，將導致人民對於公共設施之數量與服務水準的需求增加，因而衍生公共設施的設置及維護成本提高，故為確保人民居住環境之安全、便利與衛生，政府應適時調節公共設施之設置時程。同時，地區也會因人口密度的提高，產生較多的擁擠、噪音、空氣污染、停車需求等問題，這些外部性成本亦須透過適當的規劃手段進行管制與排除，以確保生活環境之健康、安全與品質的維護，並使公共設施之服務水準能有效發揮。如此，將可促進城鄉及區域之均衡發展。

二、產業經濟面向

（一）次級及三級行業就業人口占總就業人口率

次級及三級行業就業人口占總就業人口率愈高者，代表該地區從事次級（工業與商業）及三級（服務業）行業之就業人口比例愈高。則該地區之工、商業活動高度發展，且經濟發展程度愈高。

1. 七大生活圈之城鄉分析

民國 98 年間，觀察北北基宜(99.24%)、桃竹苗(97.80%)、高高屏(92.99%)、中彰投(92.48%)生活圈之次級及三級行業就業人口占總就業人口率可知，這四個生活圈的產業結構係屬高度傾向次級及三級行業。

2. 四大區域之比較分析

北部區域的次級及三級行業就業人口占總就業人口率最高(99.04%)、南部區域次之(92.15%)、中部區域第三(90.99%)，東部區域比率最低(84.06%)。

透過上述數據資料，除顯示各生活圈與各區域之間，其產業結構均已逐漸轉型（以工、商、服務業為主要產業型態），亦透露出城鄉及區域發展之現況，仍以北部部分縣市（如：基隆市、台北市、台北縣等）、中部部分縣市（如：台中市、台中縣等）與南部部分縣市（如：高雄市、台南市等）工商活絡程度較高、經濟發展程度較高。此將提供政府未來於規劃方向之若干訊息，即各生活圈與各區域之間，產業型態已逐漸轉型為二級及三級產業為主，則政府未來在進行規劃時，應予考量各地區之資源與產業條件，以規劃良好區位供工、商、

服務業發展，並注意應提供質佳量足之公共設施，藉此為各地區創造繁榮的經濟前景與多元的就業機會，進而縮小城鄉及區域發展之間的差距。

(二) 平均每戶全年經常性收入

一地區內人民之平均每戶全年經常性收入愈高者，表示該地區人民之經濟條件相對愈好。

1. 七大生活圈之城鄉分析

由表 4-11 之資料可知，桃竹苗生活圈平均每戶全年經常性收入最高（1,251,328 元）、花東生活圈最低（839,246 元）。而各生活圈內各縣市之平均每戶全年經常性收入亦有落差，其中，台北市是全國平均每戶全年經常性收入最高的縣市，但相較於同樣在北北基宜生活圈範圍內的宜蘭縣高出 685,506 元。

2. 四大區域之比較分析

北部區域之每戶全年經常性收入為 1,262,725 元，為四個區域中平均最高者；而東部區域平均每戶全年經常性收入則為 839,247 元，為四個區域中平均最低者。又四個區域之內部，以北部區域之內部差異最多（相距 685,506 元），東部區域之內部差異最少（僅相距 17,817 元）。

綜上所述，臺灣地區現今之城鄉及區域發展，就平均每戶全年經常性收入方面而言，係存有顯著差異。此一落差，或可導因於城鄉及區域之間，本身自然環境、發展條件及產業屬性即有相當程度之差異，致各生活圈與各區域之平均每戶全年經常性收入亦隨之不均。故未來若要促進城鄉及區域之間均衡發展，應可由妥善配置土地使用活動、提供充足之公共設施等規劃面向進行，藉此以提供更多的經濟活動與就業機會。

(三) 平均每戶全年經常性支出

一地區內人民之平均每戶全年經常性支出愈高者，表示該地區人民可用於消費的能力相對愈高。

1. 七大生活圈之城鄉分析

由表 4-11 之資料可知，桃竹苗生活圈平均每戶全年經常性支出平均最高，而花東生活圈最低。且各生活圈內各縣市之平均每戶全年經常性支出亦有落差，其中，以桃竹苗生活圈之內部差異最多（支出最高的新竹市較支出最低的苗栗縣高出 471,614 元）。

2. 四大區域之比較分析

北部區域之平均每戶全年經常性支出平均最高，而東部區域平均每戶全年經常性支出平均最低。各區域內各縣市之平均每戶全年經常性支出，以北部區域之內部差異最多（相距 451,797 元）。

由上述分析，可知臺灣地區現今之城鄉及區域發展，於平均每戶全年經常性支出方面，存有顯著差異。本研究進一步對照各生活圈與各區域之次級及三級行業就業人口占總就業人口率及平均每戶全年經常性支出之資料後，發現兩者之間多為正相關，此一現象或可顯示二級及三級行業就業人口的消費支出能力相對較高。職是之故，政府未來可透過加強產業經濟面向之相關規劃，以消除各地區平均每戶全年經常性支出之差異，進而促進城鄉及區域之均衡發展。

三、設施面向

（一）公路密度

「都市及區域統計彙編」所列「以長度計算」的公路密度項目，統計對象包括公路系統中省道、縣道、鄉道及專用道路，其計算方式係以公路長度（公里）除上土地總面積（平方公里）。

1. 七大生活圈之城鄉分析

由表 4-11 可知，離島生活圈之公路密度平均最高、花東生活圈之公路密度平均最低。若再深入探究各生活圈內部之差異情形，可發現各生活圈內之公路密度亦有落差，其中以中彰投生活圈之內部差異最多，而花東生活圈之內部差異最少。

2. 四大區域之比較分析

於各區域之中，以中部區域之公路密度平均最高，東部區域平均最低。各區域內部則以中部區域之差異最多、東部區域差異最少。

由上述相關數據，顯示各生活圈之間與其內部各縣市，又或各區域之間與其內部各縣市，其公路密度均有差距。若進一步對照各生活圈與各區域之都市化程度與公路密度之資料，可發現部分縣市都市化程度較高，其公路密度反而偏低（以台北市為例，其都市化程度已達 100%，而公路密度卻僅有 $0.38\text{km}/\text{km}^2$ ），而部分縣市之都市化程度偏低，其公路密度反而相對較高（以澎湖縣為例，其都市化程度僅 37.97%，而公路密度達 $1.53\text{km}/\text{km}^2$ ）。對於都市化程度偏高而公路密度反而相對較低的地區而言，是否將造成道路的擁擠效果？對於都市化程度偏低而公路密度相對較高的地區而言，是否存有相當程度

的財政排擠現象？緣此，未來政府在進行相關規劃與設計時須更為注意，務求使地方透過合理而健全的規劃，進而達到長期以來政府欲促進城鄉及區域發展之目標。

(二) 自來水普及率

自來水普及率愈高者，表示該地區供水情況愈好、維生系統愈普及、國家社會愈進步且國民生活品質愈佳。

1. 七大生活圈之城鄉分析

由表 4-11 之資料可發現，北北基宜生活圈的自來水普及率平均達 97.71%，較花東生活圈的自來水普及率 81.09% 高出 20.50%。又各生活圈內之各縣市的自來水普及率亦有懸殊差距，僅雲嘉南生活圈、北北基宜生活圈、花東生活圈內部之差距在 10% 以下，其餘生活圈內部之自來水普及率差距均高達 20% 以上，高高屏生活圈內自來水普及率最高的高雄市相較於普及率最低的屏東縣甚至高出 53.88%。

2. 四大區域之比較分析

北部區域之自來水普及率 96.13% 為四個區域之中最高者，東部區域之自來水普及率 81.09% 為最低者，兩者相差 15.04%。各區域內部的自來水普及率差異甚大，以南部區域內的台南市與屏東縣自來水普及率差距最為懸殊（兩者差距 54.60%），東部區域之花蓮縣與台東縣差距最少（兩者差距 4.72%）。

由各生活圈及各區域之自來水普及率資料，可發現各生活圈與各區域之間及其內部，自來水普及程度不一，存在明顯差異。未來政府若要提高維生系統之普及，並提升國民生活品質，進而促進城鄉及區域均衡發展，則須妥善配置地方財源，避免因其他的公共工程而排擠自來水設備與其他維生系統之規劃與建設。



第五章 補助金制度與城鄉及區域發展之關係

本研究於第四章透過因子分析，將城鄉及區域發展之代表性因子分成都市化、產業經濟與設施等三類因子。本章將進一步探討補助金制度與城鄉及區域發展之關係，並提供政府相關權責單位日後興革補助金相關制度或促進城鄉及區域發展政策之若干參考。

第一節 補助金制度與城鄉及區域發展之關係

於量化研究方法中，若有兩個變項的分數變化都是吾人所關心的焦點，且想要進一步探討兩項變數之間是否具有關聯性及其相關的方向與關聯程度時，應採用關聯分析(analysis of association)進行分析。長期以來，促進城鄉及區域之均衡發展，是政府重要施政目標之一。惟近來地方政府於財政困難情況加劇之下，缺乏城鄉發展之充分財源，補助金收入對於地方政府便愈顯重要，亦凸顯上級政府扮演著影響地方發展之事實。因此，補助金制度與城鄉及區域發展之間的關係便值得進一步檢視與探討。又過去相關研究，亦有採關聯分析以探討兩項變數、主題者（賴宗裕、詹士樑，2000：76-81；楊明儀，2003：96-99）。緣此，本研究亦將透過補助金制度與城鄉及區域發展變據之關聯分析，進行後續相關探討與分析。

所謂變項之間具有關聯，是指一個變項的數值與另一個變項的數值具有共同變動的關係。而兩個變項的關聯情形，可以透過統計量數的方式來表現。在利用統計方法來描述兩個變項的關係時，有三個基本要素，茲分述如下（邱皓政，2006：14-3~14-4）：

1.關聯強度(strength)：兩個變項的關聯強度，反應了兩個變項關聯情形的強弱。當兩個變項數值的連帶變動情形越明顯，可以說關聯強度越強。在統計學上，兩個變項的關聯強弱可以利用特殊的統計量（關聯係數）來表示，當係數的數值越大，表示強度越強。2.關聯方向(direction)：除了關聯的強度，兩個變項連帶變動的方向也提供了變項關係的重要訊息。當兩個變項數值的變動，具有相同的方向時，我們稱為兩者具有正向關聯(positive association)，以正號（+）來表示；又當兩個變項數值的變動為相反的方向時，我們稱為兩者具有負向關聯(negative association)，以負號（-）來表示。3.關聯模式(pattern)：當變項的測量尺度不同，或是變項之間關係的特殊性，兩個變項的關聯情形可能呈現特殊的狀態，例如直線關係、曲線關係或非對稱關係。

又關聯分析是用以檢驗兩個變項線性關係的一種統計方式，而相關係數則是用以描述相關情形之量數。相關係數為一標準化係數，其值介於-1 與+1 之間。相關係數值越接近正負 1 時，表示變項的關聯情形越明顯。正負 1.00 之相關係數為完全正（負）相關，在社會及行為科學當中，完全相關幾乎不曾出現，因為幾乎沒有任何兩變項的關係可以達到完全相關。相關係數的大小與相對應的意義如表 5-1 所示（邱皓政，2006：15-12~15-13）。

表 5-1 相關係數的強度大小與意義

相關係數範圍（絕對值）	變項關聯程度
1.00	完全相關
0.70 至 0.99	高度相關
0.40 至 0.69	中度相關
0.10 至 0.39	低度相關
0.10 以下	微弱或無相關

資料來源：邱皓政，2006：15-13。

本研究延續第四章所萃取出之城鄉及區域發展代表性因子，同時蒐集補助金收入數據，透過因子分析所得之因子分數係數矩陣探討城鄉及區域發展與補助金之關係，表 5-2 即為城鄉及區域發展代表性因子與補助金收入之相關矩陣。

表 5-2 城鄉及區域發展代表因子與補助金收入相關矩陣

		因子一 (都市化因子)	因子二 (產業經濟因子)	因子三 設施因子
補助金 收入	Pearson 相關	0.472*	0.727**	0.202
	顯著性 (雙尾)	0.023	0.000	0.355
	個數	23	23	23

*在顯著水準為 0.05 時 (雙尾)，相關顯著

**在顯著水準為 0.01 時 (雙尾)，相關顯著

資料來源：本研究整理。

觀察表 5-2 之數據並對照表 5-1 所示之關聯程度，可發現補助金收入與城鄉及區域發展之間的關聯性程度，有以下之呈現：1.於城鄉及區域發展之都市化因子（包括都市計畫地區面積佔總面積比重、都市化程度、人口密度等面向）方面，補助金收入與都市化因子的相關係數值為 0.472，介於表 5-1 所示的 0.40 至 0.69 的相關係數範圍區間裡，為中度正相關。2.在產業經濟因子方面（包括次級及三級行業就業人口占總就業人口率、平均每戶全年經常性收入、平均每戶全年經常性支出等面向），補助金收入與產業經濟因子的相關係數值為

0.727，介於表 5-1 所示的 0.70 至 0.99 的相關係數範圍區間裡，為高度正相關。3. 至於設施因子方面（包括公路密度、自來水普及率等面向），補助金收入與設施因子的相關係數值為 0.202，介於表 5-1 所示的 0.10 至 0.39 的相關係數範圍區間裡，為低度相關。

此一分析結果，說明上級政府撥付予地方之補助金收入，對於台灣地區城鄉及區域發展之效益呈現在兩個面向。主要的效益在於產業經濟因子方面，而造成此一現象之原因，或可解釋為上級政府較著重於地方的產業發展與伴隨而來的經濟效益。次要的效益則在都市化因子方面，造成此一現象，應與上級政府較著重於對都市地區之建設與發展有關。至於補助金收入與設施因子之關聯性則為低度相關，係因本研究之設施因子所包含的變數有公路密度與自來水普及率兩項。就公路密度部分，許多縣市的公路開闢已達飽和。復就自來水普及率部分，對照表 4-11 及表 4-12 可發現，目前台灣地區二十三個縣市之中，除屏東縣（45.11%）、新竹縣（78.44%）、苗栗縣（75.29%）、南投縣（78.76%）及台東縣（78.28%）這五個縣市的自來水普及率低於八成以下，其餘縣市的自來水普及率皆已達八成以上。其中，台北市（99.92%）、基隆市（99.42%）、台南市（99.71%）、嘉義市（99.66%）之自來水普及率，更是達到 99% 以上的水準，上級政府因而認為不須將補助金用以補助或無須優先補助此類設施項目。

又此一結果，可呼應長期以來補助金運作後所為人詬病的兩項爭議。其一，地方政府為爭取來自於上級政府的補助金挹注而競相提出各項建設計畫，惟地方政府所提出的計畫，大多都在爭取產業經濟發展之用，無法使補助金發揮因地制宜之效果，導致中央政府對地方的補助支出雖持續成長，但地方財政困難的問題卻仍困擾著各政府（林健次、蔡吉源，2003：9；張藝薰，2000：92-100）。其二，台灣地區長期以來，對於城鄉發展的公共支出多以產業經濟發展為主，以致城鄉發展政策規劃方向陷入經濟成長的迷思，反而忽略城鄉內部生活、生產、生態機能之均衡發展。新訂或擴大都市計畫案雖常為配合中央之重大經濟建設或交通建設而辦理，但地方政府也常因而順勢擴張都市範圍，造成資源管理問題，形成地方財政資源虛耗之情形（蘇玉守、賴宗裕，2001：21）。

若進一步由其他相關數據資料進行分析與探討，可發現我國地方政府之財政，自民國 89 年以來即不斷面臨財政收支失衡之窘境。造成該現象之主因，可歸結於近年來政府財政支出不斷提高，而地方財政收入卻日益短少，致使各級政府財政收入成長幅度遠不及實際的支出需求。此係肇因於民國 88 年財政收支劃分法修正後，於財政支出方面，中央透過相關條文不斷加重地方政府之財政

責任⁵⁻¹。於財政收入方面，則可發現國稅稅收占全國總體稅收比例高達80%(詳如表5-3)，即主要的租稅收入皆由中央政府所掌控，而地方政府之稅課收入主要係以土地稅收入⁵⁻²為主。

表 5-3 歷年各級政府稅收比例情形

項目	年度									
	89 ⁵⁻³	90	91	92	93	94	95	96	97	98
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
一、稅課收入	96.0	95.4	97.2	97.4	97.6	97.7	97.2	97.2	97.2	96.9
(一)國稅	78.4	79.3	80.1	79.1	79.1	81.0	80.9	81.9	83.0	80.9
1.關稅	8.1	7.4	7.0	6.6	5.7	5.3	5.0	4.7	4.6	4.5
2.礦區稅	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	0.0	0.0	0.0	0.0
3.所得稅	31.6	38.1	32.1	32.8	32.9	39.9	40.4	42.1	47.4	41.9
4.遺產及贈與稅	2.0	1.8	1.9	2.4	2.1	1.9	1.8	1.6	1.6	1.5
5.貨物稅	11.4	10.6	11.7	11.7	11.5	10.7	9.9	8.6	7.2	8.4
6.菸酒稅	0.0	0.0	3.4	4.0	3.5	3.2	3.2	2.9	2.8	3.0
7.證券交易稅	8.3	5.1	6.3	5.5	6.1	4.4	5.6	7.4	5.1	6.9
8.期貨交易稅	0.1	0.1	0.2	0.4	0.6	0.4	0.3	0.3	0.4	0.2
9.營業稅	16.8	16.2	17.5	15.8	16.8	15.2	14.8	14.2	13.9	14.6
(二)直轄市及縣(市)稅	17.6	16.1	17.1	18.3	18.4	16.7	16.3	15.3	14.1	16.0
13.土地稅	14.5	11.9	12.6	13.6	14.2	12.6	12.4	11.6	10.4	11.9
14.使用牌照稅	2.4	3.6	3.7	3.8	3.6	3.3	3.3	3.1	3.0	3.5
15.印花稅	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6
16.娛樂稅	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
(四)教育捐	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
二、公賣利益	4.0	4.6	-	-	-	-	-	-	-	-
三、金融保險業營業稅	-	-	2.1	1.8	1.7	1.6	1.7	1.6	1.7	1.4
四、健康福利捐	-	-	0.7	0.8	0.7	0.7	1.1	1.1	1.1	1.6

資料來源：本研究整理自賦稅統計年報，2010

地方政府以土地稅收為主要稅課收入之來源，由表5-4可發現，土地稅彈性小、易受景氣影響致稅收有限，各地方政府又因本身發展條件及產業屬性不同，致土地稅收入豐吝不均，影響地方財政自主能力。且近年來，中央政府陸續實施各項租稅減免優惠措施⁵⁻⁴，直接衝擊地方政府稅課收入，導致地方稅課

⁵⁻¹ 如：修法前由中央補助之警政、國中(小)教師人事費用、法定社會福利支出等，於修法後都改由地方政府支應，引起地方首長強烈批評(李妮臻，2007：5-2)。

⁵⁻² 包括地價稅、田賦、土地增值稅、房屋稅、契稅等，又田賦自民國76年第二期起停徵迄今，故本研究將不予深入探討該稅收。

⁵⁻³ 民國89年度因改採為歷年制，故稅收計算起迄時間為民國88年7月至民國89年12月。

⁵⁻⁴ 例如：(1)住家用房屋稅率由1.38%調降至1.2%，致房屋稅收減少；(2)刪除契稅條例第二十八條，致監證費收入減少；(3)修訂契稅條例第三條(買賣契稅稅率由7.5%調降為6%)，致契稅收入減少；(4)停徵田賦(林谷蓉，2004：299)；(5)土地增值稅稅率減半，致土地增值

收入銳減、地方財源更加困頓。於此情況下，地方政府依賴上級政府補助金收入的程度更形惡化，亦加速地方財政逐漸陷入長期依賴上級政府補助之窘境。

表 5-4 土地稅占地方政府稅課收入比例分析表 單位：新台幣(百萬元)

	土地稅	地價稅	增值稅	房屋稅	契稅
79 年	105,555	22,630	82,916	24,504	8,394
80 年	121,623	27,327	94,291	26,043	8,066
81 年	217,645	31,193	186,449	28,300	10,182
82 年	222,039	35,208	186,829	29,243	10,949
83 年	206,379	35,271	171,106	32,702	14,151
84 年	193,615	38,261	155,354	35,871	17,615
85 年	158,134	42,361	115,772	38,850	17,153
86 年	174,782	42,291	132,491	41,594	15,506
87 年	173,802	45,314	128,488	43,800	14,347
88 年	148,313	46,853	101,460	45,661	13,096
89 年	215,532	92,039	123,493	48,435	15,267
90 年	93,182	50,920	42,260	48,055	8,492
91 年	98,069	50,169	47,900	46,463	10,261
92 年	111,802	50,762	61,040	48,012	11,600
93 年	133,893	52,617	81,276	49,323	12,936
94 年	135,370	53,705	81,664	50,876	13,178
95 年	131,207	54,660	76,547	52,493	14,013
96 年	133,691	59,008	74,682	53,882	13,636
97 年	116,082	59,126	56,955	55,343	12,696
98 年	112,366	59,053	53,313	56,346	13,065

資料來源：整理自財政統計年報，1990-2010。

再進一步透過表 5-5 與表 5-6 分析長期以來（民國 71 年至民國 98 年），七個生活圈與四大區域的歲入結構比重及其變化趨勢。首先，由表 5-5 資料顯示，台灣地區二十三個縣市的歲入結構比重之中，或多或少皆仰賴上級政府之補助金。且各生活圈的稅課收入占該縣市歲入結構之比重多為逐年減少；相對的，來自於上級政府之補助收入占該縣市歲入結構之比重則多呈現逐年增加之趨勢。若由各生活圈進行比較，可發現花東生活圈及離島生活圈歲入結構之中依賴補助金的比重最高。

至於各生活圈內部的各個縣市，以北北基宜生活圈內的基隆市、宜蘭縣；桃竹苗生活圈內的新竹縣、苗栗縣；中彰投生活圈內的彰化縣、南投縣；雲嘉

稅收大幅減少。

南生活圈內的雲林縣、嘉義縣、台南縣；高高屏生活圈內的屏東縣；花東生活圈內的花蓮縣、台東縣；以及離島生活圈內的澎湖縣，這些縣市於民國 71 年至 98 年的歲入結構中補助金收入所占的比重平均超過 40%。民國 90 年以後，宜蘭縣、苗栗縣、南投縣、嘉義縣、屏東縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣的補助金收入占歲入結構比重甚至超過 50%。代表這些地方政府若要從事城鄉發展建設、提升人民生活品質或執行其他公共政策時，其所需的相關行政或財政資源，幾乎必須依賴上級政府補助金挹注後方得以進行。若再深入分析，更可發現這些歲入結構高度仰賴上級政府補助金收入的地方政府，其地理位置有處於較為偏遠的東部地區（如：花蓮縣、台東縣）或離島地區（如澎湖縣），至於產業屬性則多屬於典型的農業型縣市（如：宜蘭縣、苗栗縣、南投縣、嘉義縣、屏東縣等縣市）。

表 5-5 民國 71-98 年各生活圈之歲入結構表 單位：%

生活圈	項目	稅課收入比重			補助金收入比重			其他收入比重		
		71~78	79~89	90~98	71~78	79~89	90~98	71~78	79~89	90~98
北北 基宜	台北市	-	76.12	73.44	-	0.50	5.97	-	23.39	20.59
	基隆市	30.98	34.44	37.91	54.36	34.80	49.69	14.66	30.76	12.40
	台北縣	57.86	58.55	53.19	28.49	26.55	29.94	13.65	14.89	16.86
	宜蘭縣	41.70	41.84	36.47	47.00	45.31	53.66	11.30	12.84	9.87
桃竹 苗	新竹市	62.30	57.01	53.76	17.32	26.78	31.85	20.38	16.21	14.39
	桃園縣	52.85	58.02	55.50	36.72	26.18	31.00	10.46	15.80	13.50
	新竹縣	41.28	44.70	41.27	46.86	42.02	45.01	11.86	13.28	13.72
	苗栗縣	47.72	40.83	38.89	43.54	50.45	53.75	11.86	8.72	7.36
中彰 投	台中市	60.44	61.88	60.53	13.28	19.30	24.46	26.28	18.81	15.01
	台中縣	48.11	44.50	45.47	37.46	38.89	44.71	14.43	16.61	9.82
	彰化縣	42.01	46.70	45.20	42.75	44.42	48.10	15.24	8.89	6.70
	南投縣	42.46	39.65	37.40	78.92	54.33	58.58	8.62	6.02	4.02
雲嘉 南	雲林縣	41.62	28.61	38.39	45.73	35.75	52.64	12.65	35.64	8.97
	台南市	65.88	41.82	56.08	16.84	16.31	33.39	17.28	41.86	10.53
	嘉義市	51.12	53.48	46.63	23.54	28.97	45.11	25.34	17.54	8.25
	嘉義縣	39.57	37.02	38.33	78.92	51.37	57.16	11.51	11.61	4.51
高高 屏	台南縣	47.46	44.86	43.71	43.11	42.96	48.57	9.43	12.17	7.71
	高雄市	-	61.22	56.47	-	12.92	27.38	-	25.86	16.16
	高雄縣	48.31	46.93	42.71	39.56	38.75	45.50	12.17	14.31	11.79
花東	屏東縣	44.97	43.00	36.97	47.42	48.91	55.98	7.61	8.08	7.05
	花蓮縣	39.66	40.07	32.51	53.16	52.47	61.65	6.73	7.46	5.84
離島	台東縣	38.81	44.67	33.73	51.60	46.53	58.46	9.59	8.80	7.81
	澎湖縣	35.25	33.33	24.17	56.61	56.47	68.38	8.14	10.20	7.45

資料來源：整理自賴宗裕，2010：358

又北北基宜生活圈的台北市、台北縣；桃竹苗生活圈的新竹市、桃園縣；

中彰投生活圈的台中市；雲嘉南生活圈的台南市，以及高高屏生活圈的高雄市，於民國 71 年至 89 年的歲入結構之中，補助金所占的比重皆低於 30%。民國 90 年後補助金收入占歲入結構的比重雖然逐漸提升，但整體而言，仍屬各縣市政府之中比重最低者。而這些縣市的人口密度與產業屬性，對照第四章第三節的城鄉發展現況分析後，可發現這些縣市的人口密度多屬於高密度，且產業結構高度傾向次級及三級行業。

再分析表 5-6 四大區域的歲入結構可發現，補助金收入占歲入結構比重最低者為北部區域，比重最高者則為東部區域。顯示北部區域的稅課收入及其他收入較高，故其依賴上級政府補助金收入的比重自然相對較低。而東部區域則因稅課收入與其他收入合計占歲入結構的比重不高，導致東部區域依賴補助金收入之比重較高。

表 5-6 民國 71-98 年各區域之歲入結構表 單位：%

區域	項目	稅課收入比重			補助金收入比重			其他收入比重		
		71~78	79~89	90~98	71~78	79~89	90~98	71~78	79~89	90~98
北部區域	台北市	-	76.12	73.44	-	0.50	5.97	-	23.39	20.59
	基隆市	30.98	34.44	37.91	54.36	34.80	49.69	14.66	30.76	12.40
	新竹市	62.30	57.01	53.76	17.32	26.78	31.85	20.38	16.21	14.39
	台北縣	57.86	58.55	53.19	28.49	26.55	29.94	13.65	14.89	16.86
	桃園縣	52.85	58.02	55.50	36.72	26.18	31.00	10.46	15.80	13.50
	新竹縣	41.28	44.70	41.27	46.86	42.02	45.01	11.86	13.28	13.72
	宜蘭縣	41.70	41.84	36.47	47.00	45.31	53.66	11.30	12.84	9.87
中部區域	台中市	60.44	61.88	60.53	13.28	19.30	24.46	26.28	18.81	15.01
	苗栗縣	47.72	40.83	38.89	43.54	50.45	53.75	11.86	8.72	7.36
	台中縣	48.11	44.50	45.47	37.46	38.89	44.71	14.43	16.61	9.82
	彰化縣	42.01	46.70	45.20	42.75	44.42	48.10	15.24	8.89	6.70
	南投縣	42.46	39.65	37.40	78.92	54.33	58.58	8.62	6.02	4.02
	雲林縣	41.62	28.61	38.39	45.73	35.75	52.64	12.65	35.64	8.97
南部區域	高雄市	-	61.22	56.47	-	12.92	27.38	-	25.86	16.16
	台南市	65.88	41.82	56.08	16.84	16.31	33.39	17.28	41.86	10.53
	嘉義市	51.12	53.48	46.63	23.54	28.97	45.11	25.34	17.54	8.25
	嘉義縣	39.57	37.02	38.33	78.92	51.37	57.16	11.51	11.61	4.51
	台南縣	47.46	44.86	43.71	43.11	42.96	48.57	9.43	12.17	7.71
	高雄縣	48.31	46.93	42.71	39.56	38.75	45.50	12.17	14.31	11.79
	屏東縣	44.97	43.00	36.97	47.42	48.91	55.98	7.61	8.08	7.05
澎湖縣	35.25	33.33	24.17	56.61	56.47	68.38	8.14	10.20	7.45	
東部區域	花蓮縣	39.66	40.07	32.51	53.16	52.47	61.65	6.73	7.46	5.84
	台東縣	38.81	44.67	33.73	51.60	46.53	58.46	9.59	8.80	7.81

資料來源：整理自賴宗裕，2010：358

又經比較後發現各區域內部的各縣市，補助金收入占其歲入結構之比重亦有相當程度之落差。以北部區域為例，雖然北部區域是四個區域裡依賴上級政府補助金比重平均最低者，但其內部各縣市依賴補助金的比重卻存有顯著差異。例如台北市是北部區域之中，稅課收入與其他收入合計占歲入結構比重最高的縣市，故其依賴補助金比重最低；而同屬北部區域裡的宜蘭縣，因地理環境、產業屬性等發展條件差異，致其稅課收入與其他收入合計占歲入結構的比重僅有四成，依賴補助金的比重始終維持在 45% 以上的水準。

就地方政府而言，仰賴上級補助金作為地方財政之主要收入，固然對於地方政府所面臨的財政困難情況有相當程度之幫助。但此亦代表地方政府的財政與施政自主能力不足，當地方財政自主能力不足，將影響城鄉建設財源之提供，進而衝擊地方對於城鄉計畫的執行、加速城鄉及區域發展之落差。又當地方施政自主能力不足，許多縣（市）所擬定之城鄉乃至於區域發展計畫，皆須獲得補助之挹注方得以執行，導致城鄉及區域發展受到限制。

以下茲舉三例，首先，有研究選定台北縣汐止鎮、桃園縣平鎮、雲林縣麥寮鄉之居民進行問卷調查。結果顯示，有超過八成以上之受訪居民認為居住地方之公共設施不足之比例，與地方財政自主性成反比（即財政自主性愈低之地方，其居民認為公共設施不足之比例愈高）。該研究並進一步針對土地開發業者及台灣地區各地方鄉鎮市長進行問卷調查，結果顯示，有 52% 的受訪開發業者認為開發活動周圍的公共設施並不充足，且 69.6% 的業者認為造成公共設施不足的主要原因是政府財政不足所引起。至於受訪的鄉鎮市長回收的問卷之中，有 38% 的鄉鎮市長認為自有財源不足，亦有 14% 的鄉鎮市長認為，係因上級補助款不足。由此可知，基層地方政府在興建公共設施時，所面臨的困擾大約有五成左右，認為是「經費不足」的問題（賴宗裕，1999：99-100；427-437）。

其次，另有研究針對全台灣地區 309 位鄉鎮市長進行問卷調查，於問卷回收的 136 位鄉鎮市長中，有 120 位鄉鎮市長（88.24%）表示於現行財政收支劃分法下，地方政府的租稅收入無法因應地方財政基本需求。又地方因進行鄉鎮市建設或土地開發活動連帶所須增加的公共設施，有 133 位鄉鎮市長（97.79%）認為並沒有足夠的經費可茲開闢提供（李妮臻，2007：4-1~4-10）。

最後，以民國 80 年至民國 95 年為例，內政部區域計畫委員會審議通過的新訂或擴大都市計畫申請案，但申請機關或地方政府於審議通過後卻未依程序發布都市計畫者共計 40 案。其中，總計有 6 個計畫案係處於暫緩辦理階段（包括 2 個新訂都市計畫申請案與 4 個擴大都市計畫申請案）。檢視這些個案的原因

後發現係因「財政困窘推動困難」，導致地方政府所提出的計畫無落實(賴宗裕、陳立夫，2006：52-55)。上述案例皆為地方政府財政與施政能力不足致地方擬定之計畫無法執行，甚而導致城鄉及區域發展失衡之最佳實例。

復依表 5-7 可知，民國 98 年的中央統籌分配稅款總額合計 1,667 億元，總額 94% 為普通統籌分配稅款，其餘的 6% 則為特別統籌分配稅款。普通統籌分配稅款之中，直轄市、其他縣(市)及各鄉(鎮、市)之分配比例分別為 43%、39%、12%。其中，台北市於民國 98 年即獲配 357 億元之統籌分配稅款，該數額相較於全國 309 個鄉(鎮、市)所獲配之統籌分配稅款(合計數額為 206 億元)還高出許多。

進一步檢視相關財政資料後發現，台北市和高雄市兩直轄市自民國 97 年度開始，因台北縣升格成為「準直轄市」得準用直轄市相關規定(可以參與中央統籌分配稅款對於直轄市之分配)，故民國 98 年中央統籌分配稅款分配的直轄市對象包括台北市、高雄市及台北縣。而台北市及高雄市兩直轄市，雖因台北縣參與分配，而使台北市、高雄市的統籌分配稅款收入較以往年度大幅減少。但較以往年度減少的統籌分配稅款數額，則由中央政府採另外編列專款方式，分別給予台北市(155 億元)及高雄市(100 億元)之專款補助。

表 5-7 中央統籌分配稅款分配情形 單位：新台幣(億元)

	分配對象		獲配之統籌分配稅款 金額	獲配比例
	普通統籌 分配稅款	直 轄 市	台北市	357
高雄市			106	6%
台北縣			275	16%
其他縣(市)		650	39%	
各鄉(鎮、市)		206	12%	
特別統籌分配稅款			73	6%
合計			1,667	100%

資料來源：本研究整理

綜上所述，台北市為我國二十三個地方政府之中，自有財源比率最高之縣市政府(詳表 3-11)，相較於其他自有財源不足之縣市(如基隆市、台南縣、雲林縣、新竹縣、屏東縣、台中縣、宜蘭縣、苗栗縣、嘉義縣、南投縣、花蓮縣與台東縣，以及澎湖縣等十三個縣(市)，財政自主率均低於 50% 以下)，台北市較有能力執行都市發展之相關政策，使得我國城鄉及區域發展存在一定程度之落差。如今，應作為縮短城鄉及區域發展差距工具之補助金，又將多數款

項挹注於台北市，不僅有悖於縮短城鄉及區域發展之政策目標，更容易導致台灣地區少數縣市（如：台北市、高雄市、台北縣等縣市）挾本身發展條件及補助金挹注之優勢，使台灣地區之資本愈來愈集中於這些縣市而造成極化發展(賴宗裕，2011)，如此惡性循環之下，終致城鄉發展差距日益惡化。



第二節 補助金制度與城鄉及區域發展之政策建議

一、對於補助金制度之政策建議

我國因各地方資源不均，致長期以來城鄉及區域之間存有發展不均之現象。補助金制度於立法之初雖被賦予諸多目標，惟實施迄今，卻引發諸多爭議（詳表 2-1）。故若能建立一套可合理分配並兼具獎懲機制之補助金制度，應可對改善當前補助金制度結構性問題有若干幫助。

（一）建立合理分配的補助金制度

我國補助金制度因缺乏合理的分配標準，致無法發揮平衡地方財政差異、達到促進區域均衡發展及縮小城鄉差距之功能，甚而成為中央政府控制地方政府施政之手段與工具。故上級政府對於地方政府的補助金撥付，若能有一套可茲合理分配的補助標準，則不僅有助於補助金制度發揮其應有之功能，亦可杜絕過往上級政府透過發放補助金遂行「集權中央」之作法。

以統籌分配稅款為例，現行統籌分配稅款主要可分為兩種，一為屬於中央保留為供應地方政府緊急及其他重大事項所需經費，由行政院依實際情形分配，占總額 6% 之特別統籌分配稅款，另一則為占總額 94% 之普通統籌分配稅款，而普通統籌分配稅款係由直轄市分配 43%、縣市政府分配 39%、鄉鎮市分配 12%。財政收支劃分法雖於該法第十六條之一，開宗明義揭示統籌分配稅款，應本於透明化及公式化原則分配之，但實際運作卻沒有一套統一的分配公式或分配比例，且同法第十六條之一第二項更准許中央政府有權決定如何分配統籌分配稅款，以致常出現中央政府分配稅款不公正、不公平及自由心證的現象，不但造成中央與地方財政分配失衡，更導致直轄市與各縣市為了爭奪有限的財政資源，每年總會上演一次搶錢劇碼（許振明，2002；吳靜雯，2003）。故本研究建議未來分配普通統籌分配稅款時，可考慮取消目前直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）統一採用固定比率進行分配的方式。並以「公式入法」分配方式代替，意即將各縣（市）可獲配之統籌分配稅款以同一公式計算後予以分配。此公式須考量「人口數目」、「縣市土地面積」、「縣市自有稅收」、「必要財政支出」等多重因素外，亦應充分反映各縣市之地理環境、都市層級、區域屬性、產業特性、發展條件、財政體質之不同，以及各地方政府財政努力之情況。

復檢討補助款方面，現行補助款分為一般性補助款、計畫型補助款及專案

補助款⁵⁻⁵。其中，計畫型補助款對於地方而言幾乎不須負擔任何成本，導致各地方政府為爭取補助款而競相提出各項建設計畫，而不事增加自有財源開闢之努力。不但不利財政責任的建立，且容易造成地方政府之間的零和競爭（林秀娥，2002：36-38；林健次、蔡吉源，2003：9）。緣此，本研究乃建議未來在修定財政收支劃分法、地方制度法，乃至於中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法時，宜更明確規範計畫型補助款的補助事項或用途，並針對地方政府在申請到補助款之後的執行成效進行績效考核，據此作為後續發放、審核補助款的相關依據。

（二）建立具有獎懲機制之補助金制度

長期以來，地方政府慣於依賴補助金作為財政支援與補助基礎公共建設費用，不僅凸顯現行補助金因制度設計所造成之矛盾，亦反應地方政府不思開拓財源反而一味仰賴助款之現況（賴宗裕、詹士樑，2000：114）。又地方政府雖然致力於爭取補助金收入，惟對於獲配之補助金卻又缺乏運作效率下，終致各地方政府忽略其轄內之建設需求、造成地方建設計畫缺乏整體性及地方自主性，更使補助金原可發揮平衡地方財政差異、達到縮小城鄉差距及區域發展，並激勵下級政府之施政作為等主要功能蕩然無存。

本研究建議應建立一套透明、公平且公開之「施政評比機制」，讓中央政府可透過此一監督機制，確實掌握地方政府對於補助金之使用情形，並使中央政府得以依據地方政府對於都市計畫與城鄉發展建設執行績效，來決定該地方政府次年度可獲取之補助金額度。藉此，不但可作為監督地方政府施政的效率機制，同時更可據以為中央撥放補助金之依據與參考。

中央政府於評比時為避免此一評比制度淪為中央箝制地方施政的獨裁工具，而須尊重地方自治精神。同時，於評比過程中，須審慎評估地方政府財政

⁵⁻⁵ 《中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法》第三條：「中央為謀全國之經濟平衡發展，得視直轄市及縣（市）政府財政收支狀況，由國庫就下列事項酌予補助：

一、一般性補助款補助事項，包括直轄市、準用直轄市規定之縣及縣（市）基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費。

二、計畫型補助款之補助範圍，以下列事項為限：

（一）計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。

（二）跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫。

（三）具有示範性作用之重大建設計畫。

（四）因應中央重大政策或建設，需由直轄市或縣（市）政府配合辦理之事項。」

三、中央對於直轄市及縣（市）政府重大事項之專案補助款，中央對下列事項應優先予以補助：

（一）前項第一款規定之直轄市、準用直轄市規定之縣及縣（市）基本財政收支差短。

（二）對於跨區域之建設計畫或合作事項。

努力之成效，對於致力財政努力有成之地方政府，中央政府於撥放補助金時應給予適當而適時之獎勵；而一味向上級政府伸手要錢而不思努力之地方政府，中央政府則可採取減少補助的項目、減少補助的金額，甚至是停止補助之手段以為懲戒，以徹底杜絕地方政府依賴上級財政補助的心態。惟中央政府於評估地方政府之財政努力時，亦應綜合考量各地方政府本身所存在的地方資源、地域性等多種差異，方為公平。

二、對於城鄉及區域發展之政策建議

現行臺灣的城鄉及區域發展確實存在發展不均之現象，要如何促進城鄉及區域之均衡發展，為長期以來政府的重要施政目標之一。緣此，本研究乃配合第四章之分析基礎，分別由都市化、產業經濟、設施與財政等四個面向提出若干建議，以供政府相關權責單位於日後興革城鄉及區域發展政策之參考。

(一) 都市化面向

首先，就都市計畫地區面積佔總面積比重而言，由相關資料（內政部統計年報，2010）可發現至民國 98 年年底為止，台灣地區已規劃的都市計畫地區面積可容納約 2,526 萬人，惟現況人口僅有 1,860 萬人，規劃缺口落差達 665.6 萬人。顯示政府在審查新訂及擴大都市計畫案時，缺乏累積性及整體性之評估，亦即忽略既成都市計畫區之發展情形與人口產業之分布狀況，以致地方上尚有許多發展腹地之情形下，又增設都市計畫地區，形成公部門帶動蛙躍發展之事實（賴宗裕，2010：21）。此種規劃方式，將產生以下問題，1.對環境的影響：都市計畫地區不當擴編，將侵蝕農地資源及有限的開放空間；2.衝擊交通運輸：隨著都市計畫地區不斷擴大，造成人們的工作地點遠離居住地點，引發交通旅次增加，造成交通壅塞、加重大眾運輸系統負荷；3.增加公共設施需求：至 98 年底止，都市計畫公共設施用地計畫面積為 89,344.73 公頃，已取得面積 52,253.26 公頃，尚未取得面積 37091.74 公頃，顯示都市計畫地區不斷擴大，卻未能及時提供足夠的基礎設施；4.耗費地方財政支出：地方財政將因開發地區過多且分散，出現配置無效率的問題，加重地方財政負擔。

其次，就都市化程度而言，過去四十多年來（民國 50 年至 98 年），人口已成長 11,909,688 萬人⁵⁻⁶ 萬人，每年平均人口成長數為 28.52 萬人。而都市地區

⁵⁻⁶ 台灣民國 50 年人口數為 11,210,084 人，依經建會都市及區域發展統計彙編(2010)統計截至 98 年底全台人口數已達 23,119,772 人，相差 11,909,688 人。

人口的成長更為快速，台灣地區都市人口，於民國 64 年超過 60%，於民國 71 年首度超過 70%，民國 80 年以後都市人口多維持在 76%-78% 之間，而在民國 98 年時都市化比例更高達 80.4%⁵⁻⁷（賴宗裕，2010：365）。面對都市化程度的快速提高，表示人口高度集中於都市計畫區內，伴隨而來的是土地使用細分、交通壅塞、公共設施的質量不足及都市居住品質降低，不僅造成政府規劃難題、人民生活品質不佳，更會增加地方政府之財政困難。

最後，由表 4-11 及表 4-12 可發現，各生活圈之間與其內部各縣市，或各區域之間與其內部各縣市，人口分布頗不均衡，且明顯集中於各生活圈之內的核心發展都市。其中，以台北市人口密度最高、高雄市次之、台中市位居第三，其中台北市與高雄市人口密度每平方公里高達 9,500 人以上。人口密度增加時，人民對於土地開發、交通運輸、公共設施的需求也會隨之增加。加重政府財政支出負擔，同時，地區也會因人口密度的提高，產生較多的擁擠、噪音、空氣污染、停車需求等問題。

上述種種現象，凸顯長期以來，台灣雖有區域計畫，但多以個別縣市發展為單位進行實質規劃與建設，以致跨縣市空間發展與整合問題隨之浮現（賴宗裕，2011：106-109）。未來，應徹底落實總量管制⁵⁻⁸，將城鄉及區域發展著眼於地區容受力總量，以此作為引導都市有效發展的重要方式。並適時導入跨域治理機制⁵⁻⁹，整合各地域之間的計畫，以強化計畫體系之間的連結。

（二）產業經濟面向

確保就業機會與經濟收入的均等，係為縮小城鄉及區域發展差距之關鍵。故地方政府應致力於活絡地方產業，透過提振地方產業之競爭力，進而縮短城鄉所得差距（胡勝正，2006：16-26）。

又因為城鄉及區域之間的地理環境、自然資源、都市發展、財政制度及政經發展條件存有相當程度之差異，故所謂的活絡地方產業，非指讓各縣（市）進行齊頭式的發展，而是在配合城鄉特色、視其本身發展屬性之前提下，針對

⁵⁻⁷ 依經建會都市及區域發展統計彙編（2010）統計截至 98 年底全台人口數已達 23,119,772，都市地區現況人口為 18,598,031 人，後者占前者約達 80.4%。

⁵⁻⁸ 所謂總量管制係指總量管制為成長管理重要的管制策略，是一種透過「量」的配額，來限制建築許可的發給，以達到抑制人口成長、管制地方成長速度的方法（賴宗裕，2010：343）。

⁵⁻⁹ 所謂跨域治理，係指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接（interface）及重疊之處而逐漸模糊（blurred），導致權責不明、無人管理與跨部門（across-cutting）的問題發生時，藉由公部門、私部門以及非營利組織的結合，透過協力（collaboration）、社群參與（community involvement）、公私合夥（public-private partnership）或契約（compact）等聯合方式，以解決棘手而難以處理的問題（wicked problems）（李長晏、詹立煒，2004：6）。

不同區域規劃不同的發展方向（黃幹忠，1991：103-104；溫皓平，1997：101；柯文欣，2009：159）。例如：東部地區的花蓮縣與台東縣，以及離島地區的澎湖縣皆擁有優美景觀，故中央政府在進行城鄉及區域發展規劃時，可鼓勵其開創觀光、休閒的相關產業。

（三）設施面向

現行城鄉及區域之間的設施建設，存在顯著差異。以自來水普及率來觀察各縣市政府對於自來水這項維生系統之規劃與建設為例，目前台灣地區二十三個縣市之中，有自來水普及率低於八成以下的縣市，例如：屏東縣、新竹縣、苗栗縣、南投縣及台東縣這五個縣市，但也有自來水普及率達到 99% 以上水準的縣市，例如：台北市、基隆市、台南市及嘉義市。

未來政府應透過適當而合理之規劃手段，持續加強提供偏遠地區居民的環境、交通、文化、公共設施之建設。且政府在規劃過程中應注意，對於部分會影響居民生活品質的基礎設施，例如：水、電、瓦斯、電信等維生系統之管線，於「量」的方面須達到一定程度的普及率，於「質」的方面則須達到一定程度的服務水準。除此之外的其餘設施，因為城鄉及區域之間先天地理位置或後天發展條件已有落差，故應視城鄉與區域之間人口、產業的不同需求，適當調整設施的質與量。不可採齊頭式建設方式，否則反而會浪費行政資源，甚而造成財政排擠效果（柯文欣，2009：159）。藉由上述規劃建設之過程與手段，以提升居民的生活品質、兼顧產業環境、提供就業機會，進而達到長期以來政府欲促進城鄉及區域均衡發展的理念。

（四）財政面向

長期以來，政府面臨城鄉及區域發展失衡之現象時，多由交通建設、產業經濟或國土規劃等面向著手，卻少有由財政面向進行探究者。然而，當地方政府自有財源日益減少，致使地方財政自主能力難以提昇，連帶將影響提供公共建設之能力與施政績效品質，進而影響都市發展之競爭能力。

目前各縣（市）政府之財政自主能力，以台北市及高雄市此兩直轄市之財源自主性最高，次為台中市、台南市、嘉義市、新竹市等省轄市。至於位處東部地區之花蓮縣與台東縣，苗栗縣、屏東縣、雲林縣、嘉義縣、南投縣等部分農業縣（市），以及離島的澎湖縣等八個縣（市）政府，其財政自主率均低於 50% 以下。造成此現象之原因或可歸於台灣地區二十三個縣市，其先天或後天之發展條件頗具差異性，導致各縣（市）政府間稅課收入豐吝不均。加上部分縣（市）未致力於財政努力，致同級政府間明顯存在稅源「水平不均」的現象。

又因現行財政收支劃分法下，稅目之劃分與統籌分配稅款之分配設計，致地方政府財政狀況差異加鉅，加上中央補助不均，造成「富者愈富、貧者愈貧」的情況。

有鑑於此，本研究建議中央政府於未來研修財政收支劃分法時，應改善現存於稅目劃分、統籌分配稅款之分配公（方）式，乃至於補助金制度之中所為人所詬病之處，進而提昇地方財政自主能力。同時，亦應深入檢視當前相關財政制度對於促進城鄉及區域發展之效果，方可使地方財政資源得以有效達成都市建設與城鄉發展目標。

三、其他相關政策之建議

除上述對於補助金制度與城鄉及區域發展政策之相關建議外，本研究認為若能同時修正財政收支劃分法部分條文並改善地方財政困難，地方政府對於上級政府補助金之依賴程度，方得以逐漸降低。

（一）檢討現行財政收支劃分法之稅目及稅源分配比例的合理性

一良好設計的財政劃分制度，理應可達到調整政府財政體系、使地方政府達到財政自主與充足之目標。然長久以來存在於各地方政府之財政困窘問題，在在均凸顯現行財政劃分制度之不健全，其中又以財政收支劃分法下所規定之稅目劃分及稅源分配方式常為人所詬病。

現行財政收支劃分法於稅目劃分及稅源分配的設計上，將稅收較豐之稅目劃歸中央。中央政府因此掌握較多財源，而地方政府之財源則相對不足。以貨物稅與營業稅為例，此兩者皆隸屬國稅，其中貨物稅 90% 稅收劃歸中央政府，另 10% 則由中央統籌分配給縣市及鄉鎮市，營業稅則有 60% 稅收劃歸中央，另 40% 由中央統籌分配給縣市及鄉鎮市，換言之，地方政府上繳的多，並不代表其最終所獲配的統籌款就會成等比例的多，因而造成許多縣市有所謂「過路財神」之嘆。以雲林縣為例，過去雲林縣民皆期待六輕的設廠可徹底改善雲林縣的經濟，然因六輕的營業稅皆須上繳，故雲林縣所增加乃是空氣汙染、沿海漁業蕭條等環境與經濟之負擔與惡化（中國時報，2006/08/31；2006/08/19）。此一制度設計造成國家財政垂直與水平面之不均、地方政府必須仰賴中央政府的補助金，致使國家財政集權於中央，地方政府更形依賴中央政府。故中央應重新審慎檢討財政收支劃分法之稅目劃分及稅源分配比例之合理性，且修法時不宜再單由中央主導，應採納、參酌各地方首長所提出之建議。以確實落實地方

財政自主精神，使中央與地方政府之間能達成權力及財政資源劃分均衡之成效。

(二) 改善地方財政困難

若地方政府不思提升地方財政紀律及開源節流績效之道，而只是一味地操作一貫的地方財政運作模式，即只要向上級政府伸手，或以其他管道、途徑獲得所需之補助，令民眾產生一種不必向民眾加稅，即可獲得收入的財政幻覺，此種「必需也樂於」依賴中央的財政體制，致使地方長期以來深受中央之控制，而無法提升地方財政自主能力。

面對層出不窮的地方財政問題，根本解決之道尚須由地方政府本身建立財政自我負責精神並致力於財政努力，而財政努力可分為「開源」（開闢財源）與「節流」（提昇財政支出效率）二方面著手，以提高地方政府之財政自主能力。

1. 開闢財源

於相關文獻論述中，學者對於開闢地方政府之財源，已有諸多建議。其中，本研究認為較為可行者，有 1.合理調整土地稅之稅基，以增加稅收；2.定地方發展計畫，有效規劃利用公有財產及開發公共資源；3.加強各項稅捐稽徵，積極清理欠稅，並防止逃漏；4.開發具有地方特色之資源，以吸引觀光人潮或創造多元投資機會；5.加強規費與工程受益費之徵收；6.重大公共工程建設可採獎勵民間投資方式進行開發，以減輕政府負擔，並活絡經濟（陳清月，2005：108-111；吳淑姿，2003：169；李傑松，2004：129-133；楊明儀，2003：113-115；曾南馨，2005：105-108）。

而本研究主要係建議地方政府可因應地方稅法通則之通過，積極開闢地方自主性偏高的財源，亦即思考如何增闢稅源與擴大稅基，不僅可減輕中央政府財政負擔，亦有助於地方政府的財政自主能力之提昇。在地方稅法通則實施之初，各界對其普遍存有「禁止開徵地方稅的規定事項過於廣泛，是否因而限縮地方開徵新稅目之範圍？」；「不論開徵稅課或是調高稅率，均須經地方議會審查通過，而地方民意機關是否會為了人情或選票壓力而杯葛徵稅提案？」等疑義。幸而，截至 97 年 6 月底止經中央機關同意備查的地方稅，已有桃園縣政府的「營建剩餘土石方臨時稅」、「景觀維護臨時稅」及「體育發展臨時稅」，苗栗縣政府的「土石採取景觀維護特別稅」及「營建剩餘土石方特別稅」，臺北縣土城市公所的「建築工地臨時稅」，臺北縣淡水鎮公所的「建築工地臨時稅」，臺北縣五股鄉公所的「建築工地臨時稅」，臺北縣鶯歌鎮公所的「建築工地臨時稅」，臺中縣政府的「特殊消費特別稅」，高雄縣政府的「土石採取特別稅」，花蓮縣政府的「土石採取景觀維護特別稅」，以及

南投縣政府的「土石採取景觀維護特別稅」(王勇翔, 2008: 53-54)。

雖然僅憑上述因應地方稅法通則通過而生之地方稅, 係無法全面有效挹注地方公共建設與支出之所需, 但無可否認的是, 桃園縣、苗栗縣等地方政府不僅已開始擺脫過去一味向中央政府索討補助而不思努力之現象, 證明地方政府實可在符合法制並取得民意機關支持的基礎下, 努力開拓其稅源使稅收增長, 同時亦可成為其他縣市於未來財政努力方面之良好示範與借鏡。

2. 提昇財政支出效率

地方政府在「節流」方面, 則應朝如何擷節地方財政支出浪費與提高支出效能來思考與努力。首先, 地方政府應建立「量入為出」的正確自治財政經營理念, 意即各級政府在提出增加財政支出之公共政策的同時, 應有相對應之經費來源籌措方式, 以使各地方公共事務之推行, 能在公平效率與資源合理配置的機制下順利運作。其次, 應事先評估各重大工程或施政計畫之財務可行性及其優先順序, 以提升財政支出效益。第三, 建立地方政府的財政自我負責機制, 以敦促各地方政府積極進行開源與節流的財政努力。第四, 因應時代變遷而適時調整地方政府之組織架構, 透過精控員額以節約人事費支出, 進而提昇行政效率。第五, 鼓勵地方人民積極參與地方事務, 透過監督政府的各項支出與花費, 以減少財政經費的浮濫使用。第六, 妥善利用民間的人力與資源, 以節省政府的人事成本支出與其他財政負擔(廖坤榮、吳秋菊, 1995: 116-118; 趙揚清, 2002: 23-24; 吳淑姿, 2003; 夏錦秀, 2004; 陳清月, 2005: 108-111; 曾南馨, 2005: 105-108; 中國時報, 2006/12/26;)。

(三) 適時導入跨域治理機制

上級政府對下級政府的補助金撥付, 對地方而言幾乎不須負擔任何成本, 導致各地方政府為爭取補助款而競相提出各項建設計畫。不但不利財政責任的建立, 且容易造成地方政府之間的零和競爭(林秀娥, 2002: 36-38; 林健次、蔡吉源, 2003: 9)。又政府在進行公共基礎建設、交通運輸路網規劃與產業發展等部門計畫研提時, 並未參酌各地域之發展特徵, 導致整體城鄉空間發展型態失衡。且長期以來, 台灣雖有區域計畫, 但多以個別縣市發展為單位進行實質規劃與建設, 以致跨縣市空間發展與整合問題隨之浮現, 跨縣市相關之公共工程建設規劃亦顯得片段化與缺乏效率(賴宗裕, 2011: 106-109)。

未來若要消弭補助金造成地方之間的零和競爭與依賴心理, 並促進城鄉及區域之均衡發展, 本研究認為或許可嘗試透過建立跨縣市合作、跨部門合作及跨公私合作的「跨域治理」機制以達成。首先, 上級政府可利用補助金, 作為

提供地方跨域合作之誘因。再者，跨域治理機制可通盤考量各地方所具備的地理環境、都市層級、區域屬性、產業特性、發展條件、財政體質差異，並可指導各地域之間的發展計畫，以強化計畫體系的連結、調節公共資源合理配置、提升地方競爭力，進而促進城鄉及區域均衡發展。





第六章 結論與建議

財政收支劃分法為我國劃分、調節及分類各級政府財政收支之主要法源依據。依現行財政收支劃分法規定，將全國財政系統劃分中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）四級，同時將全國財政收入劃分為中央收入、直轄市收入、縣（市）收入及鄉（鎮、市）收入等四類，並明文規範地方政府各種收入來源。其中，國稅稅收占全國總體稅收比例高達八成以上，表示主要的租稅收入皆由中央政府所掌控。地方政府稅課收入則以土地稅為主，然土地稅稅收極為有限，不足以支應地方政府日益膨脹的公共支出，導致地方財政陷入入不敷出之窘境。此時，源於上級政府之補助金，自然成為各地方政府不可或缺之首要財源。以民國 89-98 年為例，多數地方政府皆有相當高比例源自上級政府之補助金收入，部分縣市的補助金收入占歲入結構比重甚至已逾 50%，而這種財政結構背後隱含何種問題值得研究。

長期以來，補助金制度均被賦予平衡地方財政差異，以達到縮小城鄉差距及區域發展之目標。尤當遭逢景氣不佳、地方財政困難情況加劇之下，地方政府更難主導其本身城鄉發展之充分財源，補助金收入對於地方政府便愈顯重要，亦凸顯上級政府扮演著影響地方建設步伐與建設品質重要角色之事實。而中央如何透過補助金制度之運作，分派補助金至各級地方政府，將深切影響城鄉及區域發展之合理性。緣此，探討地方財政結構長期依賴補助金背景之原因，以了解當前補助金制度於地方財政中所扮演之角色；探究補助金對地方政府財政自主與城鄉及區域發展之影響，均為本研究所欲探討之課題。並期盼透過上述分析與檢討，提供未來政府相關權責單位興革補助金相關制度或促進城鄉及區域發展政策之參考。

本研究首先檢閱相關法令規章及文獻，以瞭解財政收支劃分法與補助金制度變遷之脈絡。並藉由探討現行地方財政制度之內容與民國 79 年至 98 年間政府統計資料，分析地方財政現況及補助金制度與地方財政自主之關聯性。再以全台 23 個縣市為樣本，於城鄉發展之空間範圍分析，依國土空間發展策略計畫將 23 個縣市分為七個區域生活圈；於區域發展之空間範圍分析，則將 23 個縣市依現行區域計畫分為北部、中部、南部與東部四大區域。再透過因子分析法萃取城鄉及區域發展之代表性因子，藉此深入探討台灣地區城鄉及區域發展之現況。最後，透過關聯分析，探討城鄉及區域發展與補助金收入之關聯性。將分析結果加以歸納，提供政府研擬或修改補助金制度與促進城鄉及區域發展政策等重要決策

之參考。而本研究分析獲致之各項結論與建議如下：

第一節 結論

一、財劃法之設計致補助金收入成為地方政府主要收入來源

政府於民國 88 年修正財政收支劃分法及補助金相關辦法前，即存在地方自有財源不足、高度依賴上級政府補助金之現象。民國 88 年修正相關財政制度後，就財政收入方面而言，稅課收入被劃分為國稅、直轄市及縣（市）稅，其中，被劃為國稅收入之稅目即占有全國稅收之八成以上，換言之，地方政府僅有部分稅基較小之地方稅課收入。而地方稅課收入中又以土地稅為主要稅收來源，然各地方政府因本身發展條件及產業屬性不同，致土地稅收入本已豐吝不均。加上中央政府陸續實施各項租稅減免優惠措施，致地方稅課收入銳減。於此情況下，地方政府遂逐漸陷入長期依賴上級政府補助之窘境。

就財政支出方面而言，隨著地方政府稅收不穩且有限，但地方公共支出、人事費用負擔等必要支出又日益膨脹的情形之下，地方財政早已陷入入不敷出之窘境，導致地方政府依賴中央政府補助的傾向也愈顯嚴重。以民國 98 年為例，致地方政府補助金收入占其歲入比例平均為 32.58%、占其歲出比例平均為 29.96%。顯見地方政府長期以來，確實存在高度仰賴上級政府補助收入之事實。可知，財政收支劃分法於民國 88 年修正後，不僅無法有效改善地方財政狀況、提昇地方財政自主能力，反而因制度不當設計而使全國財政收入更加集中於中央。導致地方政府依賴中央政府補助金的程度較修法前更為嚴重，對地方財政自主能力造成深遠傷害之外，亦使得補助金日漸成為影響地方建設、左右城鄉及區域發展之重要財源。

二、地方政府高度仰賴補助金收入致地方財政自主低落

本研究透過自有財源比率、賦稅依存度與補協助依存度等三種比率衡量地方財政自主能力。首先，由近十年來的自有財源比率可發現，台北市自有財源比率最高，次為台中市、高雄市等縣市。而財政自主率低於 50% 以下之縣市，有台南縣、雲林縣等農業縣市、位處東部地區之花蓮縣與台東縣，以及離島的澎湖縣等十三個縣（市）。其中，南投縣、台東縣與澎湖縣的自有財源比率甚至低於 40%。

造成此一現象之原因，或可歸結於財政收支劃分法之規定，致各地方政府僅擁有為數極少之方稅稅收，復加各縣市因發展條件具有一定差異，以及部分縣市未致力於財政努力，導致同級政府間自有財源豐吝不均。這些地方自有財源不足的縣市自須仰賴上級補助，因而造成其地方財政自主能力低落。

其次，由近十年來的賦稅依存度比率可知，地方政府的課稅收入占其年度歲出數的比重呈現逐年下降的趨勢，凸顯地方政府藉由租稅籌措財源以支應地方政府相關公共支出的能力愈來愈差，又為避免因此降低該縣（市）政府之公共支出水準，必須仰賴上級補助金收入，致地方財政自主能力愈顯低落。

最後，由近十年來的補協助依存度比率可知，許多縣（市）歲出財源中由補助收入所支應之比重居高不下，澎湖縣的補協助依存度比率甚至高達 63.46%。顯示除了少數縣（市）之自有財源尚為充足而較不需中央之補助金援助，其餘多數縣（市）政府均對源於上級政府之補助金收入有強烈依賴。凸顯地方財政自主能力低落、必須高度仰賴中央補助之事實，不僅嚴重背離補助金制度於立法之初被賦予保障地方財源、改善同級政府間財政不均、解決上下級政府間財政不均等制度設計目標，同時亦造成中央不得不連年補助下級政府支出的沉重預算壓力。

三、城鄉及區域發展存有顯著差異

本研究以全台 23 個縣市為研究對象，並將研究範圍依城鄉發展及區域發展分為兩個面向進行後續探討。又因考量城鄉及區域發展所包含的範圍極為廣泛，影響城鄉及區域發展之因素亦十分多元，若僅選擇單一影響因素進行後續分析易有偏頗。本研究乃透過多變量統計分析方法中的因子分析法選取都市化因子（包括都市計畫地區面積佔總面積比重、都市化程度、人口密度）、產業經濟因子（包括次級及三級行業就業人口佔總就業人口率、平均每戶全年經常性收入、平均每戶全年經常性支出）及設施因子（包括公路密度、自來水普及率）等三個具有代表性之因子，予以分析台灣地區城鄉及區域發展之現況。

首先，就都市化面向而言，各生活圈之間與其內部各縣市，或各區域之間與其內部各縣市，都市計畫地區面積佔總面積比重與都市化程度皆有顯著差異。且人口分布並不均衡，有集中部分核心發展都市之現象。故未來政府在進行規劃時，對於提供人民居住、工作、休閒等各項土地使用的活動，應有良好的空間分配。且須妥善規劃交通運輸動線、適時調節公共設施設置時程及提供良好居住環境。以確保生活環境之健康、安全與品質的維護，並使公共設施之服務水準能有效發揮，進而縮小城鄉及區域發展差距。

其次，就產業經濟面向而言，各生活圈與各區域係以工、商、服務業為主要產業型態，且仍以台北市、台北縣、台中市、台南市等縣市工商活絡程度較高。同時，各生活圈與各區域之間，其平均每戶全年經常性收入與平均每戶全年經常性支出水準，均存有顯著差異。此一落差，或可導因於城鄉及區域之間，本身自然環境、發展條件及產業屬性即存有相當程度之差異。政府未來於規劃時，須考量各地區資源與產業條件之不同，妥善配置土地使用活動、提供充足之公共設施，藉此為各地區創造繁榮的經濟前景與多元的就業機會，進而縮小城鄉及區域發展之間的差距。

最後，就設施面向而言，各生活圈與各區域之間及其內部縣市，其公路密度與自來水普及程度均有相當差異。未來政府在進行相關規劃與設計時須妥善配置地方財源，務使地方透過合理而健全的規劃，得以提升國民生活品質，進而達到長期以來政府欲促進城鄉及區域發展之目標

四、補助金制度對城鄉及區域發展之影響

本研究透過因子分析計算所得之因子分數係數矩陣探討城鄉及區域發展與補助金之關係，發現補助金收入與城鄉及區域發展之間的關聯性，1.於城鄉及區域發展之都市化因子方面，兩者呈現中度正相關。2.在產業經濟因子方面，兩者之間呈現高度正相關。3.至於設施因子方面，兩者則呈現低度相關性。顯示上級政府撥付予地方之補助金收入，對於台灣地區城鄉及區域發展之效益呈現在產業經濟因子與都市化因子兩方面，此亦與台灣地區長期以來，因上級政府偏重於經濟發展與致力於對都市地區之建設發展，所造成城鄉及區域發展失衡的現象是相呼應的。

其次，若進一步由其他相關數據資料進行分析與探討，可發現源於上級政府之補助金，是目前各地方政府不可或缺之首要財源。代表地方政府的財政與施政自主能力嚴重不足，許多縣（市）所擬定之城鄉乃至於區域發展計畫，皆須獲得補助之挹注方得以執行，此將加速城鄉及區域發展之落差。又台北市相較於其他自有財源不足之縣市，相對擁有較為充裕之財源以執行都市發展之相關政策。其他縣市則因缺少財源而致都市發展程度較為低落，使得我國的城鄉及區域發展存在一定程度之落差。如今，本應作為縮小城鄉及區域發展差距工具之補助金，又將多數款項挹注於台北市，不僅有悖於縮小城鄉及區域發展之政策，更容易導致台灣地區少數縣市（如：台北市、高雄市、台北縣等縣市）挾本身發展條件及補助金挹注之優勢而使台灣地區之資本愈來愈集中於這些縣市而造成極化發展，如

此惡性循環之下，終致城鄉發展差距日益惡化。故未來在改善城鄉及區域發展之相關政策時，應同時考量補助金制度之運用與分配。



第二節 建議

一、對於補助金制度之政策建議

我國因各地方資源不均，致長期以來城鄉及區域之間存有發展不均之現象。補助金制度於立法之初雖被賦予諸多目標，惟實施迄今，卻引發諸多爭議。故若能建立一套可合理分配並兼具獎懲機制之補助金制度，應可對改善當前補助金制度結構性問題有若干幫助。

(一) 建立合理分配的補助金制度

於統籌分配稅款方面，本研究建議可考慮取消目前普通統籌分配稅款將直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）統一採用固定比率進行分配的方式。同時，以「公式入法」分配方式代替，且此公式須考量「人口數目」、「縣市土地面積」、「縣市自有稅收」、「必要財政支出」等多重因素外，亦應充分反映各縣市之地理環境、都市層級、區域屬性、產業特性、發展條件、財政體質之不同，以及各地方政府財政努力之情況。

於討補助款方面，本研究建議未來宜更明確規範計畫型補助款的補助事項或用途，並針對地方政府在申請到補助款之後的執行成效進行績效考核，據此作為後續發放、審核補助款的相關依據。

(二) 建立具有獎懲機制之補助金制度

本研究建議應建立一套透明、公平且公開之「施政評比機制」，讓中央政府可透過此一監督機制，確實掌握地方政府對於補助金之使用情形，並使中央政府得以依據地方政府對於都市計畫與城鄉發展建設執行績效，來決定該地方政府次年度可獲取之補助金額度。藉此，不但可作為監督地方政府施政的效率機制，同時更可據以為中央撥放補助金之依據與參考。

二、對於城鄉及區域發展之政策建議

(一) 都市化面向

隨著都市計畫地區不斷擴大、都市化程度的提高，以及人口密度的不斷增加，對於環境、交通運輸、公共設施，乃至於地方財政均會造成若干問題，而不利於城鄉及區域之均衡發展。未來，應徹底落實總量管制，將城鄉及區域發展著

眼於地區容受力總量，以此作為引導都市有效發展的重要方式。並適時導入跨域治理機制，整合各地域之間的計畫，以強化計畫體系之間的連結。

（二）產業經濟面向

確保就業機會與經濟收入的均等，係為縮小城鄉及區域發展差距之關鍵。故地方政府應致力於活絡地方產業，透過提振地方產業之競爭力，進而縮短城鄉所得差距。又因為城鄉及區域之間的地理環境、自然資源、都市發展、財政制度及政經發展條件本即存有相當程度之差異，故所謂的活絡地方產業，非指讓各縣（市）進行齊頭式的發展，而是在配合城鄉特色、視其本身發展屬性之前提下，針對不同區域規劃不同的發展方向。

（三）設施面向

未來政府應透過適當而合理之規劃手段，持續加強提供偏遠地區居民的環境、交通、文化、公共設施之建設。同時須視城鄉與區域之間人口、產業的不同需求，適當調整設施的質與量。藉此以提升居民的生活品質、兼顧產業環境、提供就業機會，進而達到長期以來政府欲促進城鄉及區域均衡發展的理念。

（四）財政面向

地方政府自有財源日益減少，致使地方財政自主能力難以提昇，連帶將影響提供公共建設之能力與施政績效品質，進而影響都市發展之競爭能力。故中央政府於未來研修財政相關制度時，應朝提昇地方財政自主能力方面努力。

三、其他相關政策之建議

（一）檢討現行財政收支劃分法之稅目及稅源分配比例的合理性

財政收支劃分法下所規定之稅目劃分及稅源分配方式，造成國家財政垂直與水平面之不均、地方政府必須仰賴中央政府的補助金，致使國家財政集權於中央、地方政府更形依賴中央政府。中央應重新檢討財政收支劃分法之稅目劃分及稅源分配比例之合理性，以確實落實地方財政自主精神，使中央與地方政府之間能達成權力及財政資源劃分均衡之成效。

（二）改善地方財政困難

地方政府可利用地方稅法通則，開闢地方自主性較高之財源。同時應朝如何擷節地方財政支出浪費與提高支出效能來思考與努力，期利用開源與節流之政

策，確實改善地方財政困窘之現況。

(三) 適時導入跨域治理機制

上級政府對下級政府的補助金撥付，對地方而言幾乎不須負擔任何成本，導致各地方政府為爭取補助款而競相提出各項建設計畫。不但不利財政責任的建立，且容易造成地方政府之間的零和競爭（林秀娥，2002：36-38；林健次、蔡吉源，2003：9）。未來若要消弭補助金造成地方之間的零和競爭與依賴心理，並促進城鄉及區域之均衡發展，可嘗試透過「跨域治理」機制以達成。首先，上級政府可利用補助金，作為提供地方跨域合作之誘因。再者，跨域治理機制可通盤考量各地方發展差異，並可指導各地域之間的發展計畫，以強化計畫體系的連結、調節公共資源合理配置、提升地方競爭力，進而促進城鄉及區域均衡發展。

四、後續研究建議

(一) 配合改制後之行政區劃進行分析

自民國 99 年 12 月 25 日起，原台中縣及台中市合併改制為大台中市、原台南縣及台南市合併改制為大台南市、原高雄縣及高雄市合併改制為大高雄市。惟為分析資料之一致性，本研究仍以改制前之行政區域劃分方式（23 個縣市別）進行分析研究。建議未來後續研究可就現行行政區劃之劃分方式，進行深入探究。

(二) 充實設施面向的變數資料

本研究在「設施面向」的資料蒐集過程中，受限於政府統計資料之取得，未能對公共建設項目進行廣泛分析，導致分析之結果或許不夠嚴謹。後續研究若可突破此一限制，針對其他項目之公共建設作更詳細之研究，將可使分析更加準確。

參考文獻

一、中文參考文獻

- Douglass C. North 著、劉瑞華譯，1995，『制度、制度變遷與經濟成就』，時報出版社：
台北
- 中國時報，C2版，桃園新聞，2006/12/26
- 中國時報，C2版，基隆新聞，2006/08/19
- 中國時報，C2版，雲林新聞，2006/08/31
- 內政部，2010，『內政部統計年報』
- 方孝謙，2002，「解釋鄉鎮企業變遷的制度與關係理論：社會學的利基何在？」，『臺灣社會學刊』，29：181-212
- 方凱弘、梁綰琪，2009，「政策為何變遷？以桃園縣開徵地方稅為例」，『臺灣民主季刊』，6(3)：125-67
- 王有康，2007，「我國地方財政問題之研究」，『商學學報』，15：1-29
- 王勇翔，2008，「地方政府自主稅課決策與影響之研究--以臺北縣土城市建築工地臨時稅為例」，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文：台北
- 王英泰，1997，「中山高速公路建設前後對地區經濟發展的影響」，交通大學交通運輸研究所碩士論文：新竹
- 王瑞峰，2002，「我國財政補助制度改革之研究—規範面與實務面的落差」，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文：台北
- 王嘉州，2003，「理性選擇與制度變遷：中國大陸中央與地方政經關係類型之分析」，國立政治大學東亞研究所博士論文：台北
- 王耀鋒，2003，「終止耕地三七五租約之研究—以制度變遷與交易成本為基礎」，國立臺北大學地政學系碩士論文：台北
- 王躍生，1997，『新制度主義』，揚智文化：台北
- 朱澤民，1998，「當前地方稅收劃分之檢討與改進」，『政策月刊』，30：2-5
- 朱澤民、李佩瑜，2001，「我國統籌分配稅款制度演變之研究」，『財稅研究』，33(3)：36-55
- 江瑞祥，1991，「內陸運輸部門與區域發展之系統動態研究」，成功大學交研所，碩士論文：台南

- 行政院，2010，『國土空間發展策略計畫』（核定本）
- 行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處，1990-2009，『都市及區域發展統計彙編』
- 何東波、馮正民，1994，「淺論區域發展與交通運輸」，『都市與計劃』，21(1)：1-7
- 何鴻榮，1996，「從補助金制度談我國中央與地方的權力關係」，『立法院院聞』，24(11)：37-44
- 吳怡銘，2000，「補助金制度下的台灣派系政治穩定與變遷—新制度理論分析觀點」，國立政治大學政治學研究所碩士論文：台北
- 吳欣修，1993，「城鄉人口遷移型態之研究」，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文：台南
- 吳淑姿，2003，「地方財政自主性之研究-以花蓮縣為例」，國立東華大學公共行政研究所碩士論文：花蓮
- 吳惠琴，2007，「台灣地區城鄉人口與就業之研究--經濟基礎分析法之應用」，中華大學經營管理研究所碩士論文：新竹
- 吳靜雯，2003，「中央統籌分配稅款分配模式之研究」，逢甲大學建築及都市計畫研究所碩士班：台中
- 吳譽嫻，2008，「農業用地移轉減免土地增值稅制度變遷之研究」，成功大學政治經濟研究所碩士論文：台南
- 宋立焱，1994，「都市規劃者對規劃資訊需求與使用變遷之研究--以現代化理論為觀點的探討」，國立台灣大學土木工程研究所博士論文：台北
- 李佩瑜，2000，「台灣地區統籌分配稅制度演變之研究」，國立政治大學財政研究所碩士論文：台北
- 李妮臻，2007，「財政收支劃分法對土地開發與規劃之影響」，國科會大專生研究計畫：台北
- 李妮臻、賴宗裕，2006，「土地稅與地方財政自主關聯性之探討」，論文發表於〈2006年第四屆土地研究學術研討會〉
- 李妮臻、賴宗裕，2007，「地方財政自主與土地開發、規劃關聯性之探討」，論文發表於〈2007年第五屆土地研究學術研討會〉
- 李長晏，2002，「中央與地方關係的重構與運作」，『中國地方自治』，55(12)：30-41
- 李長晏、詹立煒，2004，「跨域治理的理論與策略途徑之初探」，『中國地方自治』，57(3)：4-31

- 李信達，1999，「區域發展與政黨競爭—台灣立法委員選舉之研究（1989~1995）」，國立政治大學政治學系碩士論文：台北
- 李傑松，2004，「鄉鎮市財政困境與改善策略之研究」，義守大學管理研究所碩士論文：高雄
- 李朝賢，1989，『均衡地方經濟發展理論與實證之研究』，國立中興大學農業經濟研究所（地方行政研究叢書第五輯）：台中
- 李朝賢，1993，『區域發展規劃』，華泰書局：台北
- 李新仁，1987，「地方政府財政努力與租稅努力之研究」，台北：國立政治大學公共行政學系博士論文：台北
- 李豫雙，2005，「大法官對於憲政制度變遷之分析—新制度主義的觀點」，國立東華大學公共行政研究所碩士論文：花蓮
- 李錦娥，2004，地方稅法通則、規費法與地方財政之研究，東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文：台中
- 李靜雯，1997，「地方財政差異與人口遷徙關係之研究」，逢甲大學土地管理研究所碩士論文：台中
- 李顯峰、林育君，2006，「臺灣地方財政之結構性因素分析」，『財稅研究』，38(5)：17-43
- 李顯峰、陳儷文，2002「台灣地方財政不均與區域發展之研究」，『財稅研究』，33(1):47-104。
- 沈玉婷，2004，「我國補助款政策之研析-以花蓮縣鳳凰風景區及台東縣關山親水公園之比較為例」，國立東華大學公共行政研究所碩士論文：花蓮
- 周文賢，2002，『多變量統計分析：SAS/STAT 使用方法』，智勝文化事業有限公司：台北
- 林正修，1993，「台灣戰後城鄉關係之政治分析（1945~1992）」，台灣大學城鄉所碩士論文：台北
- 林佑蓮，2003，「財政收支劃分法之政治經濟分析」，中原大學國際貿易學系碩士學位論文：桃園
- 林秀娥，2002，「地方補助款分配之研究-桃園縣之個案分析」，銘傳大學公共管理與社區發展研究所在職專班：台北
- 林谷蓉，2004，「精省後中央與地方權限衝突之研究」，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文：台北
- 林師模、陳苑欽，2003，『多變量分析—管理上的應用』，雙葉書廊有限公司：台北
- 林健次、蔡吉源，2003，「地方財政自我負責機制與財政收支劃分」，『公共行政學報』，9：

1-33

- 林森田，1995，『開發許可制與區域發展』，跨世紀台灣運輸、防災與區域發展（上），尤清主編，147-164，前衛出版社：台北
- 林錫俊，2000，『地方財政管理：理論與實務』，復文圖書：高雄
- 林錫俊，2001，『地方財政管理要義』，五南：台北
- 林佳容，2002，「從永續城鄉觀點 論地方公共支出與需求期望差異之研究」，國立成功大學都市計畫學系研究所碩士論文：台南
- 林鍾沂，2001，『行政學』，三民書局：台北
- 邱皓政，2006，『量化研究方法（二）：統計原理與分析技術--SPSS 中文視窗版操作實務詳析』，雙葉書廊：台北
- 邱皓政，2009，『量化研究與統計分析--SPSS 中文視窗版數據分析範析解析』，重慶大學出版社：重慶市
- 姚希聖，1989，「多區域經濟發展系統模擬模型之建立--台灣地區實證研究」，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文：台南
- 姚洋，2002，『制度與效率- 與諾斯對話』，四川人民出版社：成都
- 施碧瑤，1994，「地方財政與地方發展因果關係之檢測--台灣地區之實證分析」，成功大學都市計劃研究所碩士論文：台南
- 柯文欣，2009，「台灣地區區域發展差距之再檢視」，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文：台南
- 柯惠娟，2007，「高雄市新莊仔地區區域發展與住宅開發」，高雄師範大學地理學系碩士論文：高雄
- 洪東煒，2000，「我國現行中央統籌分配稅制問題之探討」，『中國稅務旬刊』，1748：7-11
- 胡太山，1991，「台灣地區科技園區區域發展策略研究」，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文：台南
- 胡勝正，2006，『以縮短城鄉差距--均衡國家資源分配』，總統府月會報告：台北
- 夏錦秀，2004，「我國地方財政自主性之研究—兼論地方稅法通則施行後之影響」，東海大學公共事務在職專班碩士論文：台中
- 徐仁輝，1999，「制度變遷與美國預算改革」，『東吳經濟商學學報』，24：89-114
- 徐仁輝，2002，「統籌分配稅款爭議探究—如何合理規劃統籌分配稅款」，『主計月刊』，559：54-60

- 徐正戎、張峻豪，2004，「從新舊制度論看我國雙首長制」，『政治科學論叢』22：139-180
- 徐宏明，2006，「集村興建農舍之制度經濟分析」，國立政治大學地政學系私立中國地政研究所碩士論文：台北
- 徐斯勤，2001，「新制度主義與當代中國政治研究：理讖應用之間對話的初步觀察」，『政治學報』，32：95-110
- 財政統計年報，財政部，1990-2010
- 馬久惠，2000，「國家政策與臺灣戰後的城鄉發展(1945-1999)」，暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文：南投
- 馬駿，1997，「中央與地方的財政關係」，『財稅研究』，29(4)：58-76
- 高安邦，2002，『政治經濟學』，五南出版：台北
- 張太平、張一岑、蔡匡忠，2007，『SPSS 統計建模與分析程序』，文魁資訊股份有限公司：台北
- 張世杰，2000，「制度變遷的政治過程：英國全民健康服務體系的個案研究 1948-1990」，政治大學公共行政學系博士論文：台北
- 張正修、黃適卓，2004，『地方制度法理論與實用（三）』，學林文化：台北
- 張李淑容，2007，「我國財政制度對地方發展影響之研究」，國立政治大學地政學系暨私立中國地政研究所博士論文：台北
- 張芳全，2008，『統計就是要這樣跑』，心理出版社股份有限公司：台北
- 張芳全，2010，『多層次模型在學習成就之研究』，心理出版社股份有限公司：台北
- 張芳全，2010，『論文就是要這樣寫』，心理出版社股份有限公司：台北
- 張藝薰，2000，「地方政府補助制度之研究」，國立政治大學財政研究所碩士論文：台北
- 梁文峰，1997，「系統動態方法應用於區域發展影響分析之研究—台灣地區國土綜合發展個案測試」，國立成功大學都市計畫學系碩士論文：台南
- 梁堂華，1994，「地方財政與地方自治之研究」，國立政治大學公共行政研究所碩士論文：台北
- 莊文忠，「制度的研究：「新制度論」觀點的比較與「後現代制度論」的發展」，『理論與政策』，16(4)：15-44
- 莊翰華，1997，『都市財政理論與實務』，建都文化：新竹
- 許振明，2001，「讓統籌分配稅款的分配透明化」，財團法人國家政策研究基金會國政評論

- 許登芳，2001，「新財政收支劃分法對地方財政自主性的影響—實證分析觀點」，『美和技術學院學報』，19：160-173
- 郭明堂、羅瑞玉，1995，「教育機會均等與城鄉差異問題之探討：國民小學教育資源城鄉差異之比較」，『教育學刊』，11：245-277
- 陳東升，1995，『金權城市：地方派系、財團與台北都會區發展的社會學分析』，巨流圖書：台北
- 陳柳均，2001，「高科技的想像：新竹科學園區與地方發展」，國立臺灣師範大學地理研究所碩士論文：台北
- 陳英忠，2002，「地方財政惡化之因應對策研究—以台東縣為例」，國立東華大學公共行政研究所碩士在職專班碩士論文：花蓮
- 陳偉志，1995，「可及性與區域發展--以台灣地區西部運輸走廊為例」，國立中興大學都市計劃研究所碩士論文：台中
- 陳清月，2005，「提升高雄縣財政自主性策略之研究」，國立中山大學社會科學院高階公共政策碩士學程碩士在職專班碩士論文：高雄
- 陳連芳，2003，「我國地方財政改善途徑之研究：由府際關係面向分析」，南華大學公共行政與政策研究所碩士論文：嘉義
- 陳親，2005，「補助款運用之研究—以台北縣及桃園縣議員配合款為例」，銘傳大學公共事務學系碩士在職專班學位論文：台北
- 陳儷文，2000，「台灣地方財政不均與區域發展之研究」，國立台北大學財政學系碩士班碩士論文：台北
- 曾南馨，2005，「統籌分配稅款與補助款對地方財政影響-新竹縣個案分析」，逢甲大學會計與財稅研究所碩士論文：台中
- 曾榮樹，2003，「府際關係中地方補助制度之研究-以桃園縣政府與龜山鄉公所互動關係為例」，銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班：台北
- 馮正民，1995，『交通運輸與區域發展之迷思』，跨世紀台灣運輸、防災與區域發展（上），尤清主編，243—254，台北：前衛出版社
- 黃士榮，2010，「城鄉發展型態與地方財政關係之研究」，立德大學資產管理與城市規劃學系碩士論文：台南
- 黃河順，2001，「以系統動態方法分析政治經濟環境對區域發展差異影響之初探」，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文：台南

- 黃俊英，1988，『多變量分析』，華泰圖書：台北
- 黃景舜，2000，「中央統籌分配稅制度及地方財政之探討」，銘傳大學地方自治法制研究
課堂報告：未出版
- 黃幹忠，1991，「台灣地區財政公平與城鄉差異對區域間人口遷移影響之分析」，國立成
功大學都市計劃研究所碩士論文：台南
- 黃煜彬，2005，「區域得空間分佈之時空變遷情形之探討」，國立成功大學都市計劃研究
所碩士論文：台南
- 黃錦堂、蘇彩足，2003，『台北市作為首都應有之功能與法制之研究』，台灣大學政治學
系（台北市政府法規委員會委託研究計畫）：台北
- 楊人穆，2007，「地方財政與軟性預算限制：台灣地區之研究」，國立臺灣大學社會科學
院經濟學系碩士論文：台北
- 楊木村，2003，「台灣地方自治發展與地方財政關係研究--以雲林縣莿桐鄉、土庫鎮、東
勢鄉為例」，國立中正大學政治學研究所碩士論文：嘉義
- 楊明儀，2003，「台灣地區生活品質與地方公共支出之研究」，國立政治大學地政學系，
國立政治大學地政學系碩士論文：台北
- 楊長青，2005，「新竹科學園區的設置對新竹地區空間結構之影響--以竹北市為例」，臺中
師範學院社會科教育學系碩士班碩士論文：台中
- 溫志華，2004，「健全地方補助款制度之研究」，東海大學公共行政研究所碩士論文：台
中
- 溫皓平，1997，「北迴鐵路建設前後東部各縣發展狀況之分析」，國立台灣大學土木工程
學系碩士論文：台北
- 葉士僑，2005，「就業機會與地區人口遷移之相互影響--台灣地區實證及分析」，國立成功
大學都市計劃學系碩博士班碩士論文：台南
- 葉靜宜，2004，「我國土地使用變更回饋制度變遷之探討」，國立政治大學地政學系碩士
班碩士論文：台北
- 詹貌，2005，「地方財政的困境與因應之道—以苗栗縣為例」，中華大學經營管理研究所
碩士論文：新竹
- 鄔仁信，2006，「影響我國補助款分配因素之分析」，東海大學公共行政學系碩士論文：
台中
- 廖坤榮、吳秋菊，1995，「扛不起的未來：地方財政困境之研究—以嘉義縣鄉鎮市案例分

- 析」,『公共行政學報』,14:79-124
- 趙揚清,2002,「台灣財政停、聽、看!」,『台灣綜合展望』,1:17-24
- 劉其昌,1995,『財政學』,五南出版:台北
- 劉怡妉,2003,「中央政府補助款對所得重分配與風險分散的影響效果」,中原大學國際貿易學系碩士學位論文:桃園
- 劉瑞華,2001,「新制度主義:返回大理論或經濟學帝國主義政治學?」,『政治學報』,32:209-228
- 歐崇亞,1997,「新制度主義與公共組織分析」,私立東海大學公共行政研究所,碩士論文:台中
- 蔡珍珍,2004,「我國地方財政管理之研究—兼論南投縣實例」,暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文:南投
- 蔡茂寅,2003,『地方自治之理論與地方制度法』,學林文化:台北
- 鄭宇庭、易丹輝、謝邦昌,2006,『統計資料分析—以 STATISTICA 為例』,曉園出版社:台北
- 鄭閔華,2001,「中央統籌分配稅款之模擬分析」,國立政治大學財政研究所碩士論文:台北
- 鄭興弟,1984,「社會指標與國家現代化:我國與其他國家現代化程度之比較研究」,『中山學術文化集刊』,31:483-541
- 鄧文慧,1999,「高雄市「內惟埤文化園區特定區計畫」政策形成過程的地主意見分析」,國立成功大學都市計劃研究所碩士論文:台南
- 蕭文龍,2011,多變量分析最佳入門實用書:SPSS+LISREL,基峰資訊股份有限公司:台北
- 賴廷彰,1992,「國家建設六年計畫交通建設對臺灣地區區域發展影響之探討」,國立中興大學都市計劃研究所碩士論文:台中
- 賴宗裕,1999,『都市成長與土地開發管理—理論與實踐』,華泰書局:台北
- 賴宗裕,2010,「成長管理與規劃經濟」,國立政治大學地政學系碩博士班課堂講義:未出版
- 賴宗裕,2011,「國土計畫空間改造方向與治理策略之探討」,論文發表於〈建國百年全國土地論壇〉
- 賴宗裕,2011,「都市土地使用計畫」,國立政治大學地政學系學士班課堂講義:未出版

- 賴宗裕、李家儂，2001，「城鄉發展與地方財政關係之探討」，論文發表於〈2001年中華民國都市計畫、區域科學學會聯合年會暨論文研討會〉。
- 賴宗裕、陳立夫，2006「建立區域計畫指導新訂或擴大都市計畫機制」，國立政治大學國土政策研究中心
- 賴宗裕、詹士樑，2000，『公共支出決策與城鄉及區域發展關係之研究』，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告：台北
- 賴宗裕、蘇儀雯，2000，「地方財政課題與財政收支劃分法修法內容之探討」，『人與地』，203：74-95
- 戴安蕙，2002，「臺灣北部區域空間經濟變遷之研究(1970-1999)」，中國文化大學地學研究所博士論文：台北
- 薄慶玖，2001，『地方政府與自治』，五南出版：台北
- 謝麗仙，1983，「台灣南部地區城鄉人口遷移與教育之研究」，國立中興大學農業經濟研究所：台中
- 顏愛靜，1995，『開發許可與區域發展』，跨世紀台灣運輸、防災與區域發展(上)，尤清主編，99-126，前衛出版社：台北
- 蘇玉守、賴宗裕，2001，「地方財政對城鄉發展影響之探討」，論文發表於〈因應2001年台灣矽島財經發展論文研討會〉
- 蘇金錢山，2000，「我國地方補助款政策之研究--中央、省對台灣省各縣市補助案例」，國立政治大學公共行政研究所博士論文：台北
- 蘇偉強，2010，「稅金增額融資(TIF)財務機制之研究—以桃園機場捷運建設為例」，國立政治大學地政學系碩士論文：台北
- 蘇彩足，2000，「歐洲地方政府之財政自主性」，『主計月報』，540：41-47
- 蘇詩雅，1998，「台灣省統籌款分配之研究—兼論精簡省府組織後分配方案之設計」，國立政府大學財政研究所碩士論文：台北

二、英文參考文獻

- Ahmad, E. and J. Craig. 1997. "Intergovernmental Transfers." *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, in Ter-Minassian, Teresa. ed. Washington, D.C.: IMF, pp. 73-105.
- Bird, Richard M. 1993. "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal

- Decentralization.” *National Tax Journal*, 46(2): 207-227.
- Crawford, Sue E. S. and Elinor Ostrom. “A Grammar of Institutions” *American Political Science Review*. 89(3): 582-600.
- Fox, Karl A. 1974. *Social Indicators and Social Theory: Elements of An Operational System*. New York: John Wiley & Sons.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor. “Political Science and the Three New Institutionalism,” *Political Studies*, 44(2): 936-957.
- Hay Colin and Daniel Wicott. 1998. “Structure, Agency and Historical Institutionalism.” *Political Studies*, 46(5): 951-957.
- Immergut, Ellen. M. “The Theoretical Core of the New Institutionalism.” *Politics and Society*. 26(1): 5-34.
- Krasner, Stephen D. 1984. ”Approaches to the States: Alternative Conceptions and Historical Dynamics.” *Comparative Politics*. New York: City University of New York, 16(1): 223-246.
- Leyden, Dennis Patrick. 1992. “Donor determined Intergovernmental Grants Structure.” *Public Finance Quarterly*, 20(3): 321-337.
- Marsh, David and Gerry, Stoker ed. 1995. *Theory and Methods in Political Science*. New York : St. Martin's Press.
- Musgrave, R. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill Press.
- North, D. C. 1981. *Structure and Change in Economic History*, New York: W. W. Norton and Company.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Peters, B. Guy. 1996. “Political Institutions, Old and New.” in Robert E. Goodin and Hans Dieter Klingemann. eds. *New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press.
- Pierson, Paul. 2000. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.” *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Robinson, G. O. 1994. *American Bureaucracy : Public Choice and Public Law*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Sened, Itai. 1997. *The Political Institution of Private Property*, Cambridge, MA: Cambridge

University Press.

Thelen, Kathleen and Sven, Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth. eds. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press. pp. 1-32.

Weimer, David L. 1995. "Institutional Design. Overview." in Weimer David L. ed. *Institutional Design*. Boston: Kluwer Academic Publishers. pp. 1-16.

三、網站資源

行政院新聞局全球資訊網，檢索日期：2011年4月9日

財政部國庫署，http://www.nta.gov.tw/subject/03_index/01_list.asp?cate_id=146&sid=1851，
檢索日期：2012年5月19日

財政部新聞稿，2006/03/09，檢索日期：2012年5月15日

財政部新聞稿，2009/12/31，<http://www.mof.gov.tw/ctview.asp?xItem=55174&ctNode=657>，
檢索日期：2011年9月26日

財政部新聞稿，2010/5/6，<http://www.mof.gov.tw/ctview.asp?xItem=57243&ctNode=657>，檢
索日期：2011年10月29日

財政部新聞稿

2110/10/25，<http://www.mof.gov.tw/lp.asp?CtNode=657&CtUnit=11&BaseDSD=5>，檢
索日期：2011年4月9日

