

行政院及所屬各機關出國報告書

(出國類別：考察)

法、德兩國有關中央與地方政府財政關係之考察報告

服務機關：行政院主計處

出國人職稱：簡任視察、  
研究委員

姓名：張信一、  
黃耀生

出國地區：法國、德國

出國期間：89年8月20日至9月9日

報告日期：90年6月1日

## 目 錄

壹、前言.....	1
貳、考察重點.....	1
參、考察過程.....	1
肆、法、德兩國中央與地方財政關係之制度概述.....	3
伍、考察心得與建議.....	16

## 壹、前言

國家之組成包括主權、國民與領土等要件，基於國民平等待遇之原則，不論採行中央集權、地方分權或如我國一樣採中央與地方均權之憲政體制，均須使全國人民享有一致之基本服務品質，因此，如何賦予相對之財源，即產生中央與地方之複雜財政關係，必須妥善加以規劃安排，方可避免紛爭。我國近年來由於減稅與社福措施不斷推動導致財政狀況困窘，復因地方自治之推行，地方迭有財政自主及中央應依憲法對經濟發展較為落後致財政貧瘠之地區酌予補助之規定等要求，為謀妥善因應，除應在我國國情與既有法律規範下妥為規劃辦理外，舉凡世界先進國家有關中央與地方財政關係之規範，包括事權與財權之劃分、補助之原則與計算公式，及相關監督與改革措施，都有研析其優劣以為參採之必要。爰本次特就不同憲政體制國家，選定法、德兩國進行相關之考察，茲就考察重點、考察過程及該兩國之相關制度與作法分別重點摘述如下，最後再提出考察心得與建議意見。

## 貳、考察重點

- 一、中央與地方權限劃分及其相關法令規定。
- 二、中央與地方財政負擔原則及其相關法令規定。
- 三、有關財政調整機制？如何補足地方政府基本財政不足？稅源分配比率及其計算公式？稅源不足時之調整機制？補助原則及其計算公式？以及稅源分配與補助二者的預算編列程序。
- 四、財政調整的趨勢？地方政府近十年度歲入結構變化？中央政府近十年度歲出結構變化？

## 參、考察過程

考察人員自八十九年八月二十日啟程，前往法國及德國考察後，再由荷蘭轉機返國，詳細行程均委請外交部轉請相關駐外單位代為接洽安排，並於九月九日完成任務返抵國門。

在考察法國部分，因法國係屬中央集權體制，故以其中央政府所在地巴黎為考察地點，經外交部駐法國代表處積極協調安排結果，計拜會負責法國中央政府預算籌編工作之財經暨工業部與該部預算處綜合預算組，及負責主管地方事務及其財政規劃與協調工作之內政部地方財政暨經濟決策處。拜會過程中，我方考察人員與上述拜會機關之相關官員，除就中央與地方政府財政關係之議題交換意見外，同時亦論及有關中央政府組織調整與預算編列原則、司法預算獨立等問題。依據一九五九年法國總統令，有關中央政府組織重組（法律並無限制），均在每年一月生效；其組織調整所需經費，原則上係配合年度預算辦理，年度中較少有組織變革；而預算只編列至部會層級，故較具彈性及調整空間。實務上，法國政府組織精簡係經審慎評估並配合年度預算辦理。又該等官員表示，對於司法職權之行使並不認為預算需要獨立，而僅強調並重視應賦予司法官獨立行使職權之空間。

在考察德國部分，依本次考察重點原擬拜會德國聯邦及邦政府層級主管預算編製及地方財政事務之單位，而以德國國都柏林及相關工商發展蓬勃之慕尼黑及法蘭克福等市為主要考察地點，其中聯邦預算之負責單位財政部，基於兩德之平衡要求，於八十九年七月始反向自柏林遷回波昂，因兩地相距較遠，故外交部駐柏林辦事處未能及時連繫與安排，又因該處對於德國聯邦政府預算與審計單位組織運作功能未盡瞭解，故洽得同意接受拜訪並譯名為「柏林主計處」之單位，經實際訪談結果，卻是辦理柏林市政府之審計單位（應譯名為審計廳），對其中央與地方之財政規劃與預算作業，並無法提供較為充分之意見與資料。另外外交部駐慕尼黑辦事處接洽拜會慕尼黑市政府財政單位，駐法蘭克福辦事處則接洽拜會法蘭克福市政府財政單位及位於維斯巴登之聯邦內政部統計局，由於整體安排與預期多有落差（即拜會對象並無聯邦或邦級之預算財政單位），不無遺

憾之處，惟透過考察人員及委託翻譯之留學生，努力詢問並多方蒐集有關政府預算等書面資料，以補其不足。在此值得一提的是，德國聯邦政府統計局之組織及其運作方式，以該局雖隸屬內政部之下，惟其作業超然獨立，僅負責全國各種資料之蒐集與彙整等統計工作（包括將不同定義之數值依統一定義予以調整，及同時將原始資料一併呈現），至有關評估分析工作則由各使用資料之其他機關自行辦理，如此對資料數值之正確性尚無產生任何爭議，致因引用該等資料所做評估分析結果，較易為各界接受。

#### 肆、法、德兩國中央與地方財政關係之制度概述

##### 甲、法國部分

##### 一、中央與地方政府的關係：

法國憲政體制為單一國家雙首長制，並採中央集權體制，地方政府僅是中央政府之分支機關，對地方的保障，僅依憲法地方自治團體章節規定「由民選議會依據法律規定實施自治」，地方權力係由中央政府所賦與。雖然一九八二年地方分權法通過後，地方政府組織增加「省」級單位，地方層級由二級改為三級，即省（region，或有稱為區）、縣（department，或有稱為省）、市鎮（commune）；為擴大地方自治權，減少中央對地方自治事項之干預，經廢除中央官派首長制，將省與縣之地方立法與行政權集中於地方議會，該議會議長除為立法機關首長，同時亦為行政機關首長。雖然權力下放，惟中央仍保有相當監督權，並透過官派之駐各省、縣代表加以執行，如地方預算不平衡或應編列而未編列之社會福利支出等，得經由中央派出之代表令其修正或逕以執行，又地方通過之法令亦受中央監督，故地方自主權十分為限，中央對地方仍多方干涉，基本上不脫中央集權的架構。

##### 二、中央與地方事權劃分：

依據法國地方自治法規定，各地區的重大事務按照中央政府

的命令執行，地方議會不得討論政治性問題，其主要權力和責任範圍僅限於預算案及負責稅收事務，以及制定市政規劃、成立保健事務、管理地方公路、安排區內的國土整治等。地方政府分為三級，各層級政府均各自獨立，其間並無指揮之關係，而有關事權劃分如下：

(一)省單位：省議長由議會議員中選舉產生，省議長提出預算案，經由省議會通過後，再由省議長負責推動執行，省議長亦為地方行政首長，目前共有 26 個省單位（含海外 4 個）。省負責業務，主要包括下列事項：

1. 省經濟規劃與發展。
2. 高等學校的設置及維持。
3. 職業訓練。

(二)縣單位：縣行政及議會運作型態與省政府同，目前共有 100 個縣單位（含海外 4 個）。縣單位人口數，小至七千人，大至一五 0 萬人左右。縣政府負責業務較廣，主要包括下列事項：

1. 社會福利事項，如老人、殘障、弱勢族群等福利。
2. 縣道路的興建及維護。
3. 中等學校的設置及維持，惟學校課程、訓練及師資管理均由中央負責。
4. 縣內學生上下學的交通網路。

(三)市鎮單位：市鎮議長由議會選舉產生，負責地方行政管理，目前共有 36,763 個市鎮。其中 32,000 個市鎮少於二千人，22,000 個市鎮中少於五 0 0 人。市鎮單位負責業務，主要包括下列事項：

1. 市鎮規劃與發展。
2. 初級學校。

3. 市鎮街道。
4. 垃圾處理。
5. 自來水供應及下水道處理。

### 三、財政分擔及其補助原則：

長期以來，法國地方財政收支完全由中央決定，至一九八二年權力下放後，地方財政才建立相對獨立的財政預算。三級地方政府財政並不存在隸屬關係，各級議會有權決定稅率、預算及借款，但中央對地方財政仍保有事後法律監督權。中央與地方稅制係完全分離，並無屬共分稅之稅目，故中央與地方在財務上之關係僅限於補助經費。

#### (一) 中央與地方稅收的劃分：

法國稅收管理體制採高度集中，徵稅權及稅額分配都由中央政府統籌，再把次要稅源劃給地方政府。中央稅收包括直接稅及間接稅，直接稅有個人所得稅、公司所得稅等；間接稅有增值稅、消費稅、印花稅、交易稅、遺產稅及關稅等。地方稅收亦包括直接稅及間接稅，直接稅有附有建築之地產稅、非附有建築之地產稅、專利稅等；間接稅有工資稅、財產移轉稅、娛樂稅、電力稅、海外領地海洋稅等，其中直接稅佔地方稅比重較大，約占 79%。

近年來地方自有財源增加，移轉性收入減少之趨勢。地方稅佔地方總收入比例，一九八四年為 35.3%，至一九九〇年增加為 40%，相對移轉收入比例由 36.4%，減少為 34%，借款收入 12.7%，減少為 10.1%，其他收入則維持 15.7% 左右。另為求經濟規模，使資源能有效運用，中央政府鼓勵市結盟合作即鎮際合作，鎮際合作依法亦具有徵稅之權。有關各級地方政府主要收入來源，詳附表一。

附表一 一九九〇年各級地方政府主要收入來源

	地方稅	借款收入	移轉收入	其他
市 鎮	41.5%	11.4%	33.5%	13.6%
鎮際合作	20.1%	15.5%	38.8%	25.6%
縣	54.0%	5.7%	34.8%	5.5%
省	55.7%	10.7%	30.1%	3.5%

另地方強制性支出佔 GDP6.33%，其中 4.06% 係由地方稅直接支應。依各級政府支出總額而言，市鎮及鎮際合作佔整體地方政府支出相當大的比例，省級支出則較少。省級支出以移轉性投資支出較多，有關各級地方政府支出，詳附表二。

附表二 一九八九年各級地方政府支出 單位：十億法郎

	總支出	總投資（含補助及債務支出）	固定資本投資
市 鎮	334.7	122.9	85
鎮際合作	81.9	44.5	28.4
縣	159.2	56.9	26.5
省	40.4	26.2	7.6

(二)補助原則：

法國中央對地方補助，大致上可分為一般性補助、專項補助及職能下放補助等三大類。

1. 一般性補助。係按市鎮人口比例進行分配，人口越多，得到的補助金額就越多。另為鼓勵市鎮做好稅收工作，依規定按照稅收政策徵稅越多者，將得到較高的補助。一般性補助係統籌撥給地方政府，由地方政府統籌支用，不限定用途。
2. 專項補助。係對地方建設專項工程給予補助，如市鎮修建學



校、鐵路、托兒所等，可以得到中央之補助。中央對地方專項建設補助或投資，係依據中央與地方協議之「地方五年經濟合同」內容規範雙方之權利及義務。

3. 職能下放補助：對於中央職能移轉給地方政府，所造成額外負擔，中央給予相對補助。該負擔由地方政府評估計算。本項職能下放補助方式，中央首先以給予新增稅收（大多係屬間接稅），不足部分，再配合給予補助。

#### (三) 補助款預算編列方式：

1. 配合職能移轉，由中央稅收移轉部分，係屬中央稅收之減項。其不足部分，則編列中央總預算之職能移轉補助專章內。
2. 中央調降地方稅之補償，編列於財政部項下。
3. 各部會所編列計畫型補助款，各依其業務法律規定辦理，其中以內政部編列金額較多。原則上，中央對地方政府之補助，每年內政部與財經暨工業部預算處及地方財政單位均召開會議加以討論。

#### 四 對地方財政之監督：

##### (一) 預算編列上之監督：

中央政府派駐在省或縣之代表（派駐縣代表之權責及於市鎮單位），係屬公務員，為法國特有制度，由總理提名經總統任命之。主要職責，係負責維繫中央法令的執行；天然災害處理及危機管理；選舉事宜；監督行政立法等。代表中央與地方簽署共同經濟合作計畫，亦扮演中央與地方協調角色。原則上地方政府預算，如收支不平衡或未依規定編定時，如未在法定時間完成預算、社會福利經費未編列等，則經地方審計廳確認，並提出預算解決方案之建議後，中央政府派駐在該地方之代表則依據建議作出裁決交付執行或強令其修改。

##### (二) 法令行政上之監督：

地方的政令，包括地方財政收支等法令，事先要請示中央行政法院意見，或事後要備查；如發現未能符合國家政策，中央行政法院簽註意見，循行政程序，令其改進。而中央內政部管轄地方行政，地方行政事務要受其監督。

(三)預算執行上之監督：

市鎮、縣及省之會計長直屬中央財政部，各級地方政府會計長由財政部部長在先知會地方行政首長後予以任命，與我國主計制度相似，具有主計一條鞭性質。地方行政首長動支經費均先經會計長簽署後始得支用，而動支之經費，如有預算編列不足、所簽發支付之項目不合規定、所簽發支付項目並未編列預算、所簽發之支付欠缺證明等情事，會計長可通知中止支付。預算執行結果，則由地方審計廳負責監督。

五、地方財政問題及改革：

法國地方財政與其他歐洲國家之比較，以地方稅佔地方財政收入之比率而言，北歐國家約佔 60%，排名第一，法國為 50%，排名第二，其他國家依序排列。又以地方支出佔 GNP 之比率而言，北歐國家約佔 20%，排名第一，法國為 10%，排名第二，其他國家依序排列。近年來地方政府仍要求中央改革方面：

- (一)較高地方財政自主：中央調整稅收時，雖然彌補地方稅收短少，惟均指定用途，使地方政府認為自主性降低。
- (二)職能移轉，財政給予仍相對不足：如職能移轉僅含設施部分，至其未來維修費用並未給予補助。
- (三)各地方政府財富不均：經補助後，各地方政府仍有不足。惟因地方政府單位數量多，人口數量大小不一，如何公平合理分配資源，減少財富不均現象，在技術上較難克服，時間上也較為費時。由於數量多及人口數大小不一，較不具經濟規模，造成資源浪費情形，中央一直要求以區域結合，提高經濟效益，鼓勵「市鎮結盟」方式，以達成財政及經濟效益。

## 乙、德國部分

### 一、中央與地方政府的關係

德國憲政體制為一聯邦共和國，由十六個邦（含柏林、漢堡與不萊梅三個城市邦）組成，依德意志聯邦共和國基本法（Grundgesetz，相當於我國憲法，以下簡稱基本法）第三十條規定：「國家權力之行使與國家職責之履行，為各邦之事，但以本基本法未另有規定或許可者為限。」及第七十條規定：「本基本法未賦予聯邦立法權之事項，各邦有立法之權。」顯示聯邦（Bund）與邦（Länder）均係具有國家權力之實體。復依基本法第二十八條規定，邦以下計有縣、市（Kreise）及鄉、鎮（Gemeinden）為地方行政單位，連同各鄉鎮聯合區（Gemeindeverbände，係為提升地方行政之經濟規模而形成之另類行政組織）在其法定職權內，均依法享有自治權（各邦之設置情形不一）。故本質上稱地方政府理應僅指邦以下之自治團體，惟就基本法第一百零七條規定聯邦對邦及上述地方自治團體之財政狀況，應使達到合理平衡之目標，又實質上各邦亦對其所轄各地方自治團體擔負財政合理平衡之使命，故雖然各邦及其地方自治團體事權與財權之劃分仍有相當之差異性，惟其財政平衡之設計理念與重要結構上（包括稅收之垂直與水平平衡及相關補助與調整措施）均完全遵循共同之原則。因此在研析德國中央與地方政府財政關係上，一般就常簡化其政府層級，逕以聯邦、邦及縣鎮等三級為其區分，並將後兩者視為地方政府。然從基本法第五十一條規定：「聯邦參議院由各邦政府任命之各該邦政府委員組織之，此等參議員得由各邦政府之其他委員代表之。每邦至少擁有一票；人口二百萬以上之邦擁有一票，人口四百萬以上之邦二票，人口六百萬以上之邦三票，人口八百萬以上之邦四票，人口一千萬以上之邦五票。每邦得派與其投票權相同之參議員。各邦之票只能集體投之，並只能由出席之參議員或其代表投之。」及第二十三條規定：「只要聯邦所擁

有而涉及各邦利益者，聯邦政府應考慮聯邦參議院的意見。倘若有關各邦行政機關或行政程序的立法權限，聯邦參議院的意見有決定性的影響。」則充分顯示，有關財政平衡之措施並非完全由上而下之集權作為，而係經由立法程序之運作，達到充分反映各地區人民之需求。

## 二、中央與地方事權之劃分

依據基本法第七章聯邦立法規定，聯邦與各邦權限之劃分應依本基本法有關獨占立法（Ausschliessliche Gesetzgebung）與共同立法（Konkurrirende Gesetzgebung）之規定決定之。其中聯邦獨占立法事項，各邦惟經聯邦立法明白授權，並在其授權範圍內，始有立法權；至共同立法事項，各邦惟在聯邦未行使其立法權時，並就其未行使之範圍內，始有立法權。由於各邦具備高度之獨立性，凡是法律沒有規定由聯邦履行之事務，專屬於邦法律之管轄範圍，因此聯邦的法律也需落實於相呼應之邦法律，才能在各邦的領域內執行。而有關聯邦、邦與縣鎮等三級政府之事權劃分如下：

- (一)聯邦：主要負責整個國家的國防、外交、社會安全、社會保障和建造高速公路等。這些任務，絕大部分都直接由聯邦政府承擔。然而，只有在很少的領域裡，聯邦政府設有從上到下、深入到基層政府層次的聯邦管理機構。
- (二)邦：主要負責之任務包括：①依據法律專屬由邦執行之文化等行政管理事務，包括發展學校的教育事務和促進科學之研究支出、維護該邦領域之社會安全保障（含警察）與公共衛生事業，及區域規劃等，②執行聯邦法令，包括建築規劃法、工商管理法、環境保護法等相關事務，③接受聯邦政府委託實施如建造聯邦公路、促進教育事業等相關事務，④對縣鎮之補助等。
- (三)縣鎮：主要負責之任務型態有三：①屬指令性義務之任務，係指

縣鎮基於國家整體運作之一環，所必須完成聯邦與邦在該縣鎮之任務，如支付社會救濟和住宅補貼；消防和急救事業；防止自然災害措施和組織聯邦和邦之選舉等，②屬非指令性義務之任務，係指縣鎮基於自治單位之角色，應為其轄區居民提供基礎生活設施之任務，如清除垃圾，供應水電和煤氣，建立並維持小學和幼兒園等，③屬自願性之任務，則包括游泳池、新的公共交通路線、電影院等建設。

同時，依據基本法第一百零四條之一規定：「除基本法另有規定外，聯邦及邦各負擔執行其任務所產生之支出。各邦受託處理聯邦事務時，由聯邦負擔該支出。准許金錢支出並由各邦執行之聯邦法律，得規定金錢支出由聯邦負擔一部或全部。該法如規定聯邦負擔一半或一半以上，須係由聯邦委託而執行者。該法如規定各邦負擔四分之一或四分之一以上之支出，則須經聯邦參議院之同意。聯邦得對各邦及鄉鎮之重大投資提供財務協助，此等投資須為消除對整體經濟均勢之障礙，平衡聯邦各領域內不同之經濟力量或促進經濟成長所必要者。其細節，尤其促進投資之種類，由經聯邦參議院同意之聯邦法律或依聯邦預算法之行政協定定之。」已明顯規範其經費分擔之義務與程序。

### 三、財政平衡與補助原則

為充分支應上述事權與經費負擔劃分之情形，必須將全國各類財源作合理之劃分與調整，其情形依基本法第十章財政、地方財政改革法（*Gemeindefinanzreformgesetz*）等規定之內容與實際作業情形分述如下：

#### （一）稅收之平衡分配

1. 共有稅（*Gemeinschaftliche Steuern*，或稱共分稅）之分配情形：

（1）營業增值稅（*Umsatz-mehrwert-steuer*），係德國稅收總額大

- 小排名第二之稅目，由聯邦分配 50.5% 及各邦分配 49.5%。
- (2) 營利事業所得稅 (Körperschaft-steuer, 又稱法人稅)，係德國稅收總額大小排名第六之稅目，由聯邦分配 50% 及各邦分配 50%。
- (3) 工資所得稅 (Lohn-steuer)，為個人所得稅項目之一，係德國稅收總額大小排名第一之稅目，由聯邦分配 42.5%、各邦分配 42.5%，及縣鎮分配 15%。
- (4) 利息所得稅 (Zuschlag zur Grunderwerb-steuer) 亦個人所得稅項目之一，係德國稅收總額大小排名第二十五之稅目，由聯邦分配 44%、各邦分配 44% 及縣鎮分配 12%。
- (5) 營業許可稅 (Grunderwerb-steuer)，係縣鎮專屬之工商稅，為德國稅收總額大小排名第十六之稅目，應依地方財政改革法之規定提撥一定比例上繳，作為前述聯邦或各邦所得稅短收時之補償。

惟如聯邦與各邦之收支關係發生重大變化，則聯邦與各邦對營業增值稅之分配比例應重新調整。各邦如因聯邦法律而增加支出或減少收入，則此增加之負擔，可依經聯邦參議院同意之聯邦法律以財政津貼予以平衡，但以短期為限（該法律中應明定津貼之估計及分配之原則）。又縣鎮所獲配之所得稅部分，由各邦依該屬各縣鎮居民繳納所得稅成績為分配基礎，其細節亦須以聯邦法律定之。而各邦分得上述稅收部分，並應由邦法律明定以一定百分比用於挹注鄉鎮及鄉鎮聯合區。

以上各項稅目之稅款數額占整體稅收達三分之二以上，因此它的分配對各級政府財政收入有很重大之影響，且主要分配稅目多屬所得稅之性質，已使地方政府稅收結構產生變化，由以營利事業為主之營業稅，酌增以一般納稅人為主之所得稅，而達到平衡各地方財政收入差異性之目標。近十幾年來，由於

不同稅目稅收之變動、稅收政策的調整及各級政府任務分工之變化等因素，聯邦、邦及縣鎮之稅收分配比例，已有明顯之波動，其中至 1990 年聯邦獲配之比例為最高峰，達 48.7%，其後則逐年下降，至 1996 年降為 42.1%；縣鎮獲配之比率則持續下跌至 1996 年的 10.6%；至邦逐年提升至 1996 年的 42.2%，依其追求地方自主與均衡之財政改革趨勢，未來邦與縣鎮所獲配稅收之比例仍將持續增加。

2. 專屬稅 (Trennsystem) 之分配情形 (稅目由聯邦訂定，僅稅率由地方決定)：

- (1) 聯邦稅 (Bundes steuern)：除專賣收入外，尚包括保險稅 (Versicherung-steuer)、燃料稅 (Mineralöl-steuer)、菸草稅 (Tabak-steuer)、咖啡稅 (Kaffee-steuer)、烈酒稅 (Branntwein-steuer)、匯票稅、資本交易稅、運輸稅、一次財產稅及為平衡財政負擔而課徵之平衡稅、所得稅與法人稅之附加稅捐、歐洲共同市場範圍之稅捐，以及原屬聯邦稅之關稅 (Zolle，目前已連同銷售稅等，目前已歸屬並徵繳於歐盟)。
- (2) 邦稅 (Länder steuern)：包括財產稅 (Vermögen-steuer)、遺產稅 (Erbschaft-steuer)、動力車輛稅 (Kraftfahrzeug-steuer)、土地移轉稅、啤酒稅、賭場稅等。
- (3) 縣鎮稅 (Gemeinde steuern)：包括未上繳之營業許可稅 (Grunderwerb-steuer)、土地稅 (Grund-steuer，其課稅之地價係由聯邦統一清查訂定，最近一次係於 1964 年辦理)、飲料稅 (Getränke-steuer) 等，此外，尚有其他對垃圾處理清運、衛生下水道、道路清潔、托兒所、博物館、戲劇院、狗稅 (非租稅) 等按成本徵收之規費或特別稅捐 (須每年核算，並經議會同意，且不得超支)。以上土地稅、工業及貿易稅

之收入歸屬鄉鎮，地方性消費稅亦歸屬鄉鎮或依邦法律所定標準歸諸鄉鎮聯合區。鄉鎮有權在法定範圍內決定土地稅、地方工業及貿易稅之稅則。如一邦中未設有鄉鎮（指三個城市邦），則該等稅收均歸屬於邦。

以上有關稅收之分配，經考量稅源性質之差異，及課徵方式之不同，使達成財政合理平衡之初期目標，一般學者常將其稱為稅收之垂直分配（Vertikale Verteilung）。至於稅收之水平分配（Horizontale Verteilung），則係在前述垂直分配之基礎上，衡量各邦之租稅能力與整體之平衡能力（基本上係以人均稅收之情形為衡量指標，且邦對所轄各縣鎮亦採相同原則辦理水平分配作業），惟因此次考察所拜會之機關與人員均未能就此部分提出詳細之說明，僅提及此種水平平衡已導致富裕各邦（主要係指原西德巴伐利亞邦之慕尼黑市及黑森邦之法蘭克福市等）產生不平之鳴，似有影響其創造財富之意願，尤其在兩德統一後，因東西德之財政情形落差甚大，有關情形更為嚴重，慕尼黑市並有向聯邦憲法法院提起憲政訴訟之情事，值得再深入瞭解。以下則就另行蒐集之財政水平調整機制略述如下：

1. 財政調整之目的在平衡各邦間財政收入差異過大之情形，以免各地因財政水準不一，使財政水準較低地區之居民生活品質無法改善，故透過計算各邦之財力基準值（Finanzkraftmesszahl）及總調整標準值（Ausgleichsmesszahl）來進行。其計算式分別為：

(1) 財力基準值 = 法定邦稅總額 + 所屬地方稅收半數 - 特別扣除額（目前僅考慮扣除不來梅、漢堡等具有港口設施之四個邦有關維護與更新相關設施之特別負擔）

(2) 調整標準值 = 依該邦人口數占全國人口數比值加權計算法定邦稅總額 + 依該邦人口數占全國人口數比值加權計算地方稅



收半數（其中人口數之計算係指調整過之人口數，如邦稅總額部分，不萊梅和漢堡兩個城市邦之人口數以現有人口之 135% 計算；地方稅半數部分，則依人口數多寡與人口密度區分加權等級）

2. 經以上計算，如財力基準值低於其調整標準值，可稱為財政弱勢邦，可由財政富裕邦（即其財力基準值高於其調整標準值）獲得財政上之補助，其調整方式如下：

(1) 以調整標準值 92% 之數額作為為邦財力比值，凡財力基準值未達到該水準之差額，均可獲得補足。

(2) 凡財力基準值在調整標準值 92% 至 100% 之間，則最多可按其差額之 37.5% 予以補足（由於差額最多為 8%，故最多僅補足 3%），使財政弱勢邦之財力比值，至少能達到 95% 之水準。

(3) 至財力富裕邦之提撥補助款之比例，係依其財力基準值超過調整標準值之百分比分別設定，如達 110% 以上部分，全數提撥；如在 102% 至 110% 之間則提撥 70%；如未達 102% 則不提撥。

3. 綜合以上之調整，以 1997 年為例，德國用於財力水平調整之總金額高達 119.4 億馬克，其中提撥補助金者均屬德西之北萊茵、巴伐利亞、巴登符騰堡、黑森、漢堡及什列斯威霍爾斯坦等六個邦，並以黑森邦付出最多；至收到補助者，則以兩德統一後，作為國家首都亟待建設之柏林邦最多。

## (二) 補助措施

除了前述稅收之平衡分配外，鑒於財政外部性效果之存在，聯邦對邦與邦對其所屬縣鎮均會再給予相當之補助，以求進一步改善有關財力水準，其方式分為一般補助與特別補助，亦略如下：

1. 一般補助，係指不限定用途之補助，又可分為缺額性與任務性

兩類，以巴伐利亞邦為例，前者以邦法規定將其邦稅之土地交易稅 38% 及汽車稅 11.5% 平均分給所屬縣鎮；而後者則係考量地方亦須執行國家任務如護照發放、延長居留登記等戶政業務，而按每一居民補助 65 馬克計算各縣鎮之受補助額。

2. 特別補助，則係指定用途之補助，如興建學校醫院、地鐵等重要建設，至其補助比例，一般均係依財政能力來決定，由於基本法規定聯邦與各邦在財務管理方面應自給自足，互不依賴，故較少由聯邦與邦共同補助縣鎮等地方政府之情形。

#### 四、對地方財政之監督

由於德國聯邦、邦及所屬地方政府之一切收支均須列入預算據以執行，且各自獨立，故為有效監督各級政府預算之編列與執行，在聯邦與邦之政府層級內，分別設置獨立於行政與立法機關之外的審計單位，如聯邦審計院（Bundesrechnungshof）及邦審計廳（Rechnungshof），以其中立與專業之立場，對行政部門所提計畫與預算加以審查，如有不符法令者，則加具相關改進意見，作為立法機關審議之參考，以避免財源之浪費，並達成整體財政績效改善之目標。

#### 伍、考察心得與建議

經過本次考察之事前準備與實地訪問結果，關於中央與地方財政關係之健全發展，計有下列幾點觀察心得：

一、中央與地方財政關係之合理劃分，各國均係基於對人民之平等對待，因此，各地人民之感受，極為重要，故法、德兩國在有關制定中央與地方之財政關係時，均極為審慎，並均以法律型式完成，而少有以行政命令規範之情形，雖然兩國集權與分權之體制不一，惟透過民主運作之過程，地方之意見均能於法律制定過程中充分展現。又該兩國人民（含中央與地方之行政人員與代表）尊重法治之民主素養，亦值得推崇，也為合理建置中央與地方財政關係

之重要因素。

二在探討該兩國中央與地方財政關係時，均可發現其所引用核算有關各級政府財力之資料，對外說明其使用之指標，多以人均稅負為主，且由專責擔位負責統計，並對外公告。由於統計者不發表分析意見，較具形式上之客觀性（即可避免外界質疑資料之中立性），尚無有關資料數值是否真實之爭議。

三分配與補助，就如同稅制問題一樣，均會產生社會公平性與對經濟發展是否造成負面影響等問題，基於對人民照護水準之公平勢必產生由富者照顧窮者之社會安全機制，惟如何避免對努力者產生懲罰之負面印象，則須要就制度設計之理念與實際運作中加以兼顧探討。

綜合以上觀察所得，並經考量我國現行財政收支劃分與補助制度，雖然與世界先進國家在設計之概念上大體相當，惟為何爭議四起，應該是我國事權與財權之劃分仍未獲得全民共識所致，中央與地方之分工不明確，自然對於財力資源之爭取就無清晰之衡量標準，復以有關衡量資料之查察與公開過程，尚未能達到受各界信賴之程度，故對不同之政治訴求，常藉由批評資料之定義與範圍（即各界有不同之界定），而模糊焦點，此即係我國政府欲建立具有公信力之中央與地方財政制度所必須改進者，惟有相關資料之公信力確立後，方能發掘真實問題加以探討，並謀求解決。此外，對國外之相關資訊，由於短期之考察尚難獲得更為具體完成之吸收，建議能請外交部之各駐外代表本於職權經常辦理資料或制度之蒐集工作，隨時提供政府內部研究相關問題之參考。