民主與治理　第 6 卷第 2 期
2019 年 8 月，頁 47-84

我國地方政府土地財政現象的理論與實務：以臺中市財政表現的實證研究

劉志宏*、沈玉華**

摘要

本研究以中國大陸地方政府所普遍存在的土地財政之現象作為研究主題。雖然國內缺乏類似的研究題目，但是衡諸國內地方政府也存在類似的財政現象，學界卻鮮少討論。因此，本研究嘗試引進相關的理論論述，並結合我國地方政府——臺中市政府的財政表現作為實證研究之主題，進行土地財政行為之理論建構與實務觀察之研究。本研究所建立的實證研究模型顯示，影響我國地方政府土地財政現象之因素，包括：財政分權、經濟成長、都市化、財政赤字、民主化等。其中，財政分權的效果對於地方政府的土地財政現象呈現顯著正相關的影響；而財政赤字、經濟成長等因素則是呈現顯著負相關的影響。此外，在都市化與民主化的影響當中，都是呈現負相關，惟統計顯著性並不足。

關鍵詞：土地財政、地方財政、財政分權、財政赤字、臺中市

*（通訊作者），東海大學行政管理暨政策學系副教授
** 東海大學公共事務在職專班碩士
投稿日期：2019 年 3 月 15 日；採用日期：2019 年 7 月 15 日
doi:10.3966/2311505X2019080602002

Journal of Democracy and Governance
August, 2019, Vol. 6 No. 2, pp. 47-84

Theory and Practice of Land Financing in Taiwan's Local Governments: Empirical Evidence from Taichung City's Fiscal Performance

Louic C. Liu*, Yu-Hua Shen**

Abstract

This research attempts to investigate land financing phenomenon that is widespread in China's local finance. As a matter of fact, this phenomenon is also commonly seen in Taiwan's local government, but it's largely neglected in domestic academic research. Therefore, this paper tries to bring up discussion of relevant topic by proposing theoretical framework of land financing and further, examines real practice of land financing with case study of Taichung City. By analyzing Taichung City's fiscal data, our empirical models indicate that fiscal decentralization pose significantly positive effects on local land financing while fiscal deficit and economic growth inversely associated with local land financing. Although urbanization and democratization are negatively associated with local land financing, their influence are not statistically significant.

Keywords: land financing, local finance, fiscal decentralization, fiscal deficit, Taichung City

* (Corresponding Author), Associate Professor, Department of Public Management and Policy, Tunghai University

** M.P.A., Executive Master of Public Affairs, Tunghai University

doi:10.3966/2311505X2019080602002

壹、前言

近幾年來，隨著民主化的普世價值無遠弗屆，各國政府均面臨來自於人民殷切期盼的壓力與府際間的高度競爭，而這樣的壓力與競爭，隨著全球化的時代來臨，更是加重了其深度與廣度。政府部門不僅只是面對國內府際間的挑戰，更有來自於國外政府的標竿目標，作為人民與官員跟隨的方向，也愈形增加了政府角色的重擔。地方政府在這樣的時空環境背景之下，尤其是處於一個關鍵的角色，在上有中央政府的治理規範架構、下有同級政府之間的競爭比較、外有國外政府的標竿榜樣，都讓地方首長疲於奔命、更是窮於應付。復以，地方政府通常是直接面對人民的最前線，人民對於政府的觀感也是由此建立。因此，地方治理的良窳愈彰顯其重要性，也讓學界對於地方治理的研究投入更多的資源與心力，務求能夠達到善治（good governance）的理想與目標。

然而，在「財政為庶政之母」的觀念驅使之下，地方治理如無相對應的財政資源可供自由使用，總會淪入「巧婦難為無米之炊」的困境，因此，中央與地方財政的分配模式也就至關重大。我國實施地方自治，地方自治團體的一切施政均需仰賴財源支持，而全國稅收在財政收支劃分上偏向中央，加上自然條件、地理區位、經濟結構不同，稅源、稅基分布不一，致使各地方政府財政能力懸殊，調節地方財政盈虛、均衡區域發展功能的統籌分配稅款及補助制度亦未臻健全，以致各地方政府普遍面臨財政困窘問題，如財源偏低、支出結構僵化、收支差短持續擴大等，公共債務亦瀕臨舉債上限。

我國地方政府雖可透過調整地方稅的稅基以增加地方稅收入，此外，《地方稅法通則》及《規費法》亦賦予地方政府立法課稅與徵收規費權限，惟地方首長在選票顧慮下，往往不願新增或調高稅費，又為討好選民使福利支出流於浮濫；為選舉或政治酬庸增加約聘僱及臨時人員，導致人事費居高不下，財政缺口日益擴大。為滿足地方經濟、建設發展及財政需要，地方政府亟需能有效挹注財源且不影響選票的生財對策，運用各種經營土地與土地開發手段增闢財源的機制乃應運而生。

綜上所述，土地資源的活化與利用便成為地方政府的重要收入來源，而土地稅收亦為地方重要的自治財源。藉由土地招商引資及推動土地開發，帶來四通八達的交通建設與各種提升土地價值的公共建設，促進土地增值，可獲取相當可觀的開發收益，並直接或間接地增加地方稅收，有效挹注地方財政，更可滿足地方建設需求、創造地方繁榮景象，使地方首長獲得政績與選票支持，自然

成為地方政府開拓財源的重要選擇，甚至被視為平衡財政收支的萬靈丹。

臺灣地狹人稠，土地開發可使地價翻倍成長，帶來極高的土地增值效益，財政挹注效果佳。以臺中市為例，該城市素有「重劃之都」的稱號，土地開發向來為臺中市著稱的財政手段（內政部不動產資訊平台，2016）。[1] 以臺中素負盛名的七期市地重劃為例，1990 年由臺中市政府舉債投資 46 億元，1992 年完成後平均地價上漲率為 373%，抵費地出售後創造高達 130 億元的財政盈餘，而辦理中之第 13 期、第 14 期市地重劃及水湳經貿園區整體開發計畫預估未來可帶來近千億的盈餘。根據「臺中市實施平均地權基金附屬單位預算」的資料顯示，2011 ～ 2016 年間臺中市政府已透過編列平均地權基金盈餘繳庫預算近 230 億元挹注市庫，而土地經過重劃開發後又進一步帶動地價上漲，促進土地相關稅收成長。因此，土地開發這套機制除了可帶來鉅額的土地標售盈餘，帶動地方稅收成長，更可無償取得公共設施用地及節省建設經費，自然成為地方政府面臨財政壓力下，備受青睞的生財之道。除了相當依賴土地財政的收入以外，臺中市在近年來人口數已超越高雄市，成為我國第二大城市，也更讓研究者想要瞭解臺中市政府因應人口增加所帶來的公共服務需求提升之作為，因此，本研究選擇以臺中市作為土地財政的案例研究對象。

類似此種以地方政府豐沛的土地資源來善加利用，以增加及改善地方政府財政收入的作法，在中國大陸稱之為「土地財政」。國內雖然沒有類似的稱呼，但各縣市（尤其是直轄市）政府對於土地資源的善加利用以增加財政收入卻是樂此不疲的。因此，本研究以國內土地財政的相關議題作為研究素材，並以臺中市的財政狀況作為實證研究的案例。由於目前國內的相關研究並無特別針對地方政府的財政現象提出「土地財政」之定義，本研究嘗試扮演前導的角色，從地方財政治理的角度切入，探討分析國內有關地方政府的土地財政之現象，並嘗試建立完整的理論架構、輔以實證資料之檢視，作為該議題的先驅研究，期能引領出更多的相關研究，以使中央政府更加正視在中央與地方財政權力不對等的情況之下，所延伸出來的地方財政現象。

基於上述研究動機及國內、外相關文獻的檢閱，再搭配以臺中市的財政表現作為實證研究的案例，本研究期能達到下列研究目的：

一、透過土地財政相關議題的研究與實證資料之檢視，探討分析國內有關地方政府土地財政之現象及土地資源對地方財政的影響力，並加以建構適合我國

[1] 以縣市合併改制前為計算基礎，臺中市共計辦理了 12 個期別的市地重劃區，實施重劃面積高達 1812 公頃，僅次於高雄市。

地方政府土地財政之理論架構。

二、在我國地方財政制度脈絡下探討地方政府土地財政的起因，並分析財政分權制度與地方政府形成土地財政的關係，期能界定出我國地方政府偏好以地生財的根本原因，並進一步提出解決之道。

綜上所述，本研究先從財政分權的相關理論開始探討，進一步檢視我國的財政分權之作法，也就是《財政收支劃分法》的歷史沿革。此外，關於土地財政在中國大陸地方政府如火如荼地展開，其相關文獻也是本研究檢閱的重點。最後，再以臺中市政府歷年來的財政資料進行實證研究的分析。

貳、文獻探討

將土地作為財富的象徵最早的相關理論可以十八世紀歐洲的重農主義（Physiocracy）為代表，該學派的經濟學家主張國家的財富來自於土地生產與土地發展（Hochstrasser, 2006）。現代財政理論對於土地財政的現象可解釋為上級政府對下級政府的財政箝制，導致地方政府在財政困窘的情況之下想要完成良善地方治理目標，所想方設法而產生的自我調適之財政現象。本研究將從以下三個面向來加以論述：財政分權理論、我國的財政分權，以及中國大陸地方政府的土地財政。

一、財政分權理論

在為數眾多的政府公共治理的研究論文當中，幾乎都會提到分權（decentralization）對於良善公共治理的重要性（Kersting, Caulfield, Nickson, Olowu, & Wollmann, 2009）。關於地方財政治理的相關理論，最重要的莫過於Oates（1972）所提出的「財政聯邦主義」（fiscal federalism）之相關概念；而財政聯邦主義的理論論述也是地方公共財政得以存在的基礎（鄧子基、唐文倩，2012）。在財政聯邦主義的理論提出以後，經過多年國際組織的推廣，也逐漸被另一概念名詞——「財政分權」（fiscal decentralization）所取代。然而，財政分權的概念可以回溯到其他學者的相關論述，例如：Tiebout（1956）假設居民可以在區域間自由流動，透過「以足投票」遷移到自己滿意的地區，而居民的自由流動會導致地方財政競爭，促使地方公共財配置達到柏瑞圖最適境界（Pareto optimal）。Stigler（1957）從兩個原則出發，一是地方政府相較於中央政府更

接近公眾，更瞭解轄區內居民對公共服務的選擇偏好及效用；二是不同區域的居民有權利對自己需求的公共服務進行數量和種類的選擇，說明了地方政府可提高資源配置的有效性。Musgrave（1959）從財政的三大職能——改善所得分配（distribution）、維持經濟發展穩定性（stabilization）及促進資源配置效率（allocation）出發，說明中央與地方政府適合負責的職能各為何，而資源配置應根據各地居民的偏好加以區別，故地方政府應分配適當的權力，以促進資源配置。Oates 綜合前人的研究，歸納出財政分權的理論，其論述認為：「由於地方政府對於地方事務需求的瞭解程度優於中央政府，因此，對於地方財政資源的分配也能夠使用在正確的地方、減少財政資源錯置所產生的浪費，進而產生經濟效率所帶來的好處」。而其具體的作法則是將財政行政權，包括：稅收權、支出權及舉債權，交由地方政府行使，使地方政府能夠發揮財政資源最有效率的徵收與分配。

在 Oates 提出財政分權理論之後，學界也開啟了對於該理論的實證研究，欲探討理論的實用性及適性是否有國家間的差異。首先，既然 Oates 宣稱財政分權可以減少浪費讓財政資源做有效的分配，進而帶來經濟的效益，不少的研究文獻聚焦在財政分權與經濟成長之間的關聯性（Baskaran & Feld, 2012; Bodman, 2011; Brueckner, 2006; Desai, Freinkman, & Goldberg, 2003; Feltenstein & Iwata, 2005; Iimi, 2005）。在這些眾多的實證研究當中，可發現財政分權與經濟成長之間的關聯性似乎仍未有一致的共識。亦即，有些實證研究證實了財政分權與經濟成長之間的正相關；有些研究則指出了兩者之間的負相關。而這樣分歧的研究結果也符合現實世界各國政府推行財政分權之改革結果：有些國家確實在實施財政分權以後，經濟獲得亮麗的表現；有些政府則因財政分權而造成全國性的金融危機。Liu（2011）嘗試探討並解釋以上實證問題，迴異於以往的財政分權實證研究，Liu 不再將財政分權以傳統指標來衡量，[2] 而是將財政分權視為一個系統，並界定出其中的重要組成結構當作變數，應用統計上的群集分析（cluster analysis）進行類型化（typology）。在經過類型化之後，將其分成六大類的財政分權系統，界定出一種最完整的財政分權系統，而此種系統不論是在經濟、財政、公共治理方面的表現，都是優於其他種類的財政分權系統。

除了財政分權對於總體經濟的正面影響的論述之外，學界通常也主張財政

[2] 傳統的財政分權指標衡量如下：地方政府的收入（支出）／全部政府的收入（支出）。而這樣的衡量指標，已被一些學者批評為過於簡化而無法真正地衡量財政分權的程度（Martinez-Vazquez & McNab, 2003, p. 1602）。

分權與其他政府治理的表現有所關聯。Inman 與 Rubinfeld（1997）即主張財政分權可以為一個國家的社會資本及公民參與帶來正面的助益，而這些都是未來政府要落實課責（accountability）機制所必須具備的重要元素。另外一項重要的公共治理觀察指標——貪汙，也與財政分權有所相關，多數研究認為財政資源下放至地方政府層級可以減少集中在中央政府所容易產生的貪汙腐化之問題。而國外學者 Fisman 與 Gatti（2002）、Goel 與 Nelson（2011）、Ivanyna 與 Shah（2010）、Kwon（2013）、Oto-Peralias、Romero-Avila 與 Usabiaga（2013）的相關實證研究也都已確定這兩者之間的相關性。特別值得一提的是，相較於財政分權與經濟成長之間的分歧異見，財政分權與公共治理之間的相關性卻顯得比較一致，大部分的實證文獻都同意了財政分權確實有助於公共治理的改善。

財政分權理論作為實證研究的探討在很多議題上雖還未能有一致的共識，然而，財政分權作為一個規範性的理論，仍在很多的開發中國家受到歡迎，不僅是國際組織會推薦作為制度性改革的依據，同時也對於各國政府的公共治理及經濟表現之強化具有相當的助益。雖然財政分權所帶來的效益是多面向的，但仍有很多的國家上級政府對於下級政府的財政權限，是抱持著較保守的態度而不願意輕易下放，其原因可能是基於過去財政分權的失敗經驗，亦即實施財政分權卻徹底失控因而引發全國性金融危機的前車之鑑。另外，也有些國家的中央政府想要維持專制集權的統治，因此對於行政權、政治權、財政權的下放抱持著戒慎恐懼的心態。以我國為例，雖然中央政府制定了《財政收支劃分法》，嘗試透過財政分權的制度改革將財政權下放至地方政府，卻又設立「中央統籌分配稅款」的機制，冀欲維持中央對地方的控制。而這樣「捏了怕死、放了怕飛」的矛盾心態，也讓地方政府逐漸適應財政收入明顯不足，必須另闢財源的逐利行為產生。在眾多地方政府有形與無形的資產當中，尤以土地資源最為豐富，因此土地財政的行為模式也就應運而生（李郇、洪國志、黃亮雄，2013；肖全章、郭歡，2012；吳群、李永樂，2010；郭貫成、汪勛杰，2014）。總結而言，財政分權的研究逐漸從以往單純的財政分權量化指標，轉向質化的財政分權制度的建立（Bahl & Martinez-Vazquez, 2005），這樣的發展趨勢也與地方財政治理的軌跡有著異曲同工之妙。

二、我國的財政分權——《財政收支劃分法》之沿革

關於財政分權的作法內容，King（1997, p. 44）提出了兩種不同的模型：「中央主義途徑」（centralist approach）與「地方主義途徑」（localist approach）。其中，中央主義途徑的作法強調支出權下放到地方政府，主要是考量到地方服務的差異性，以及地方政府對於地方的需求與偏好較為瞭解，因此在地方公共支出的分配上，由地方政府來執行會較有經濟效率。地方主義途徑的內容則是除了主張讓地方政府在支出面上擁有更大的權限之外，更強調租稅權的下放，也就是在地方收入面上，能夠透過課稅權的行使來達到租稅自主的目標。茲以我國《財政收支劃分法》的沿革為例，進行財政分權內涵的論述。

我國中央與地方財政權的劃分，主要是根據《憲法》第十章及第十三章各條規範所訂之《財政收支劃分法》作為中央與地方財源分配之法源。現行地方財政收入依地方制度法規定，除了有國稅、直轄市稅及縣（市）稅收歸屬分成與統籌分配這兩種方式，更有上級補助款調節地方政府間之財政盈虛，而我國財政收支的劃分，除了關係到中央與地方財政權力之分配，在中央與地方權限劃分上，更帶有中央集權與地方分權之政治意涵（魯炳炎，2003，頁 180）。

《財政收支劃分法》於 1951 年 6 月 13 日制定並公布實施，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，縣財政內並包括鄉鎮財政。稅課收入則劃分為國稅、省及直轄市稅、縣（市）（局）稅。《財政收支劃分法》自 1951 年 6 月 13 日公布後共歷經十次修正。1998 年中央地方財政的關係因憲法修正案將臺灣省虛級化而發生根本的變化，為配合 1998 年 12 月 20 日臺灣省虛級化與社會經濟情況的變遷，復於 1999 年針對《財政收支劃分法》進行大幅度修正。現行財政收支劃分制度即係依據 1999 年修正之《財政收支劃分法》所建立，茲將歷次重大修正內容整理如表 1。

1999 年制定的《地方制度法》已大幅提高地方政府自治權限，同年《財政收支劃分法》的修正通過，藉由中央統籌分配稅款規模的擴大，同樣被認為可提高地方政府的自主財源（林向愷，1999，頁 68）。此外，2002 年《地方稅法通則》與《規費法》的立法通過，亦使我國地方政府擁有開拓自主財源之法源依據，然而，1999 年《財政收支劃分法》修法的實施結果，對於改善地方財政的效果並不顯著，不但未解決地方財政困難，反而造成各級地方政府為爭取統籌分配稅款，緊張關係不斷升高（徐仁輝，2007）。《財政收支劃分法》自 1999 年配合精省修正後，迄今已延宕十多年均未能通過。2002 年 1 月 17 日立法院通過

表 1

我國《財政收支劃分法》的修訂歷程

修訂時間	修訂內容	修訂原因及影響
1954/8/17	1. 所得稅分給縣（市）（局）之成數，由省以二分之一統籌分配給所屬縣（市）（局） 2. 土地稅 20% 由省統籌分配所屬縣（市）（局） 3. 營業稅調整分成比例，30% 給縣（市）（局），20% 省統籌分配。屠宰稅省統籌分配 20%	為矯正地方財源不足與府際間之不均，並均衡縣市間的發展，由省政府統籌分配屬於縣市政府的部分稅源，重新調整縣市間之稅源，透過省統籌分配稅款機制的建立，調劑各縣市財政盈虛，象徵《財政收支劃分法》整體結構的定型
1965/5/4	1. 刪除貨物稅中之礦產稅 2. 改變遺產稅、土地稅之分成比例 3. 使用牌照稅由縣市稅改成省及直轄市稅，並訂其分成比例、部分列為統籌分配款 4. 增加地方教育捐之規定，刪除鄉（鎮）支出應占縣（局）預算 50% ～ 70% 之規定	臺灣省政府於修法後減少 10% 的遺產稅、10% 的土地稅；減少的部分均成為縣市稅收增加之部分。省府另獲配 10% 的使用牌照稅，並增加「地方教育捐」；支出方面則刪除鄉（鎮）支出應占縣（局）預算 50% ～ 70% 之規定。本次修正著重於地方財源劃分之調整，主要係針對縣市財政問題進行財源的調整
1981/1/21	1. 印花稅由國稅改為省及直轄市稅 2. 土地稅由省及直轄市稅改為縣市稅 3. 改變遺產及贈與稅、使用牌照稅、土地稅、營業稅、屠宰稅之分成與統籌比例 4. 增加中央統籌分配款	1. 修正內容涉及稅目隸屬之改變、稅源分成及統籌比例之調整，並增訂「中央統籌分配稅款」之機制 2. 因應營業稅制改革為加值型營業稅，因加值型營業稅收主要集中至總公司所在之北、高等大都市，乃明定兩直轄市所收取的營業稅與印花稅之 50% 由中央統籌分配，並將全部所得稅及貨物稅歸為中央收入，自此財政主導權由臺灣省政府回歸中央政府 3. 中央政府藉由中央與各級地方政府「統籌分配稅款」制度，重新分配上下級政府間之稅收，藉以改善各地方政府間分配不足或不均之問題
1999/1/25	配合精省作業，將財政收支系統修改為中央、縣（市）、鄉（鎮、市），修正重點如下： 1. 營業稅重新劃歸為國稅 2. 各增撥 10% 之所得稅與貨物稅兩項國稅稅收由中央統籌分配予地方政府	1. 修正幅度為歷年來最大，主要係因應精省虛級化調整行政體系，將原分配給省之稅源調整分給中央與縣市。其中，原屬省（市）財政資源之營業稅重新劃歸為國稅，並增加所得稅與貨物稅收之 10% 由中央統籌分配予地方政府

表 1 （續）

修訂時間	修訂內容	修訂原因及影響
	3. 屬於縣（市）稅之土地增值稅原分配予省的 20%，改歸縣（市），原省所統籌的 20%，改由中央統籌分配予地方政府 4. 增列第 16 條之 1 第 1 項規定，有關稅課統籌分配部分，應本透明化及公式化原則分配之；受分配地方政府就分得部分，應列為當年度稅課收入	2. 中央政府因掌控稅收豐富的營業稅，收入比重明顯提高（彭百顯，2010，頁 180）。修法後中央稅收占全國稅收總額達到 64.56%，較修正前增加 8.21%，縣（市）修正後雖較修正前略增加 3.13%（曾南馨，2005，頁 103），但原由省府負擔之縣（市）警政及消防、戶政一次性設備經費全數改由縣（市）負擔，反而加重縣（市）的財政負荷

註：整理自**臺中縣市合併改制後財政收入自主能力之研究**（未出版之碩士論文）（頁 20-25），林振利，2013，東海大學，臺中市。

由臺北市政府所提的「財政收支劃分法修正案」，行政院反對並隨後於 2002 年 2 月覆議成功，同年 5 月行政院通過「行政院版財政收支劃分法修正案」送立法院審議。隨著縣市改制直轄市，新版「財政收支劃分法修正草案」依《地方制度法》第 87 條之 3 第 3 項規定：「縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）合併改制為直轄市時，其他直轄市、縣（市）所受統籌分配稅款及補助款之總額不得少於該直轄市改制前」規定原則修訂，並於 2012 年 2 月 23 日函送立法院審議，惟迄今仍未能通過。

總結而言，雖然國內學者方凱弘（2006，頁 81）認為我國地方財政制度的改革大體上是從這兩種途徑進行某種比例的融合，本研究卻認為相較於中國大陸的財政分權（尤其是 1994 年的分稅制改革）所採取的中央主義途徑作法（下節再行論述），我國的財政分權更像是朝向地方主義途徑的方向前進，而這樣的財政分權作法也是日後導致地方政府的土地財政現象產生的主要原因。

三、中國大陸地方政府的土地財政

本研究選擇中國大陸的例子來做文獻檢閱與比較研究，其主要原因為同屬華人社會，對於「有土斯有財」的觀念是較根深蒂固，而這也與歐美先進國家（如 OECD 成員國）有所差異。中國大陸的地方政府由省縣市政府帶頭進行的「土地財政」之現象甚為普遍，此類型的土地財政相關研究即是從收入面分析探討中國大陸這幾年來地方政府的收入面相關議題。所謂土地財政指的是，地

方政府的財政收入主要是依靠土地的買賣出讓來增加收益，地方政府藉由土地出讓來增加財政資源，以利改善公共服務和基礎建設（陳明，2010）。而地方政府的土地財政收入主要包括三大來源：（一）與土地相關的正式稅收；（二）與土地有關的非稅收入；（三）向銀行取得之土地抵押貸款（曹海濤，2012）。其中，第（一）項的收入來源近似於我國的土地增值稅、地價稅等稅收；第（二）項的收入來源則類似於我國地方政府進行土地重劃之後的土地標售所得收入。

至於土地財政所造成的效應如何？土地財政對於地方政府的財政收入是非常的舉足輕重。表 2 顯示 1990 ～ 2014 年中國大陸的土地出讓金[3]收入占地方財政收入的比例，可發現該比例不斷地升高。除了 2008 年、2009 年（可能是受到美國金融海嘯影響）及 2012 年（可能是受到歐債危機影響），呈現短暫下跌之外，到了 2013 年，其比重已經高達 60%。換言之，地方政府有一半以上的收入必須依賴土地出讓的收入才得以完成。

表 2

地方政府的土地財政收入（1990 ～ 2014 年）　單位：億元人民幣

年代	土地出讓金收入（A）	地方財政收入（B）	A/B（%）
1990	12.54	1,944.68	0.64
1991	101.87	2,211.23	4.61
1992	500.00	2,503.86	19.97
1993	511.16	3,391.44	15.07
1994	649.70	2,311.60	28.11
1995	388.06	2,985.58	13.00
1996	349.00	3,746.92	9.31
1997	428.35	4,424.22	9.68
1998	499.56	4,983.95	10.02
1999	304.69	5,594.87	5.45
2000	699.08	6,406.06	10.91
2001	1,655.29	7,803.30	21.21
2002	2,416.79	8,515.00	28.38

[3] 根據 MBA 智庫百科（2019）：「土地出讓金是指各級政府土地管理部門將土地使用權出讓給土地使用者，按規定向受讓人收取的土地出讓的全部價款（指土地出讓的交易總額），或土地使用期滿，土地使用者需要續期而向土地管理部門繳納的續期土地出讓價款，或原通過行政劃撥獲得土地使用權的土地使用者，將土地使用權有償轉讓、出租、抵押、作價入股和投資，按規定補交的土地出讓價款。」

表 2 （續） 單位：億元人民幣

年代	土地出讓金收入（A）	地方財政收入（B）	A/B（%）
2003	5,421.31	9,849.98	55.04
2004	6,412.18	11,893.37	53.91
2005	5,883.82	15,100.76	38.96
2006	8,077.64	18,303.58	44.13
2007	12,216.72	23,572.62	51.83
2008	9,736.96	28,649.79	33.99
2009	15,910.20	32,602.59	48.80
2010	27,100.00	40,613.04	66.73
2011	31,500.00	52,547.11	59.95
2012	26,900.00	61,078.29	44.04
2013	42,000.00	69,011.16	60.86

註：修改自產權、分稅制與地方政府行為——中國大陸「土地財政」之分析，曹海濤，2012，**遠基金會季刊，13**（1），129。其中，土地出讓金收入更新自中國國土資源部（2015）；地方財政收入更新自中國國家統計部（2016）。

至於為何會有地方政府的土地財政現象之興起？本研究根據過去的文獻資料整理出以下幾個角度與觀點來論述。

（一）1994 年的分稅制改革

在談到 1994 年的「分稅制」（tax-sharing system）改革之前，先簡略說明其前在中國大陸所實施的「財政包乾制」（financial contract system）。相較於分稅制的設計，財政包乾制賦予中國地方政府在財政收入與支出方面有比較大的自由裁量空間，其作法一般稱為「分灶吃飯」，有別於 1980 年之前的「一灶吃飯」、「統收統支」的財政體制。陳華昇（2009）認為：

> 財政承包體制即劃分中央與地方收入和支出的範圍，再按照各省的情況確定地方上交比例或中央定額補助。在此體制之下，地方若超額完成計劃或有預算外自籌增加的收入，則地方政府可以自行運用財政盈餘，無須再報請上級財政部門批准，因而有效地調動了地方的積極性。

除此之外，根據 MBA 智庫百科（2018）的定義：

> 財政包乾制是指中國為了正確地處理中央財政和地方財政的利益分配關係而實行的一種財政管理體制。其內容是，地方預算收支核定以後，在保證中央財政收入的前提下，地方超收和支出結餘，都留歸地方支配，地方短收和超支，中央財政不再補貼，由地方財政自求平衡。[4]

綜上所述，在財政包乾制之下，中國地方政府雖有較大的財政自主空間，但同時也必須為自己的財政行為負責。然而，這一切財政分權的政策到了 1994 年的分稅制改革以後，就在本質上起了重大變化，而地方政府面對這樣的外在環境變化也產生了相對應的財政行為來因應，即利用土地資源的收入來減緩地方財政赤字的嚴重性（Cai, 2015）。

中國大陸在 1994 年的分稅制改革，其實是當年度的共產黨大規模經濟改革藍圖其中的一環（Loo & Chow, 2006; Tsang & Cheng, 1994），簡言之，分稅制的實施是中國大陸中央政府所進行的一種「財政集權」（fiscal centralization）的舉措，以便於共產黨中央對於宏觀經濟的調控能夠有更多的政策工具選項。而這也是柳金財（2011）認為分稅制改革的推動直接地促成了中國地方政府的土地財政興起。該項變革將一些本來屬於地方省、縣市政府的稅收權，透過稅收分成的方式收回到中央政府手中，然而，對於地方政府的財政支出任務並未做任何的調整。因此，導致中國大陸從省、縣市政府以降的財政狀況都出現了惡化的趨勢，誠如周飛舟（2006，頁 102）所稱：「中央財政喜氣洋洋，省市財政勉勉強強，縣級財政挖東牆補西牆，鄉鎮財政哭爹叫娘」。在窮則變、變則通的情況之下，也讓中國大陸地方政府開始認真思考其他的財源管道，土地財政的手段和現象因運而生。

分稅制改革所帶來的另一個社會影響為「黨國內卷化」（party-state involution）[5] 與「貧富逆分配」（inverted redistribution）[6] 之結果，而這是分稅制

---

[4] 其認為中國大陸的財政包乾制歷經了三個階段與作法，分別是：1980 年的「劃分收支、分級包乾」；1985 年的「劃分稅種、核定收支」；1988 ～ 1990 年的「收入遞增包乾」。

[5] 所謂的「黨國內卷化」是指中國大陸在黨國統治者與代理人都不受納稅人或選民監督的清況下，統治者無法或是沒有動機克服地方或行政官僚代理人的委託代理問題，以致代理人任意尋租，造成國家行政支出與地方預算外資金都不斷膨脹之結果，請參閱林宗弘（2009，頁 113）。

[6]「貧富逆分配」是指在威權體制之下，統治者主要的政治結盟對象仍是資本家或城市中產階段，因此，多數的公共投資與教育資源皆集中在城市基礎建設，而將社會福利與農村建設支出排擠到最後

度所間接造成的土地財政之成因。林宗弘（2009）從掠奪性國家理論來看待中國大陸的分稅制改革，在中央威權主義的財政集權趨勢之下，地方政府承擔著財政支出與負債，最後排擠到教育、衛生、社會保險等公共支出，造成貧富差距擴大、城鄉發展失衡之結果。其中值得一提的是，黨國內卷化是指黨國統治者與地方代理人均不存在有效的監督機制，代理人問題因此而生。也因此，地方政府嘗試透過橫徵暴斂的方式向人民汲取財政資源，如透過壓搾農民、徵收農地等形式來進行，並且不斷擴張政府支出之現象，而這也說明了中國大陸地方政府的土地財政所帶來的負面影響。

（二）土地產權之管理

除了分稅制的實施造成土地財政之結果，也有學者從土地產權之管理的角度來分析中國大陸地方政府土地財政之興起（曹海濤，2012；Li, Xu, & Li, 2010）。中國大陸土地依用途分成農業用地和建設用地，在土地所有權方面，城市土地屬於國家所有；農村和郊區土地屬於農民集體所有。然而，地方政府有權限去徵收農業用地來進行建設使用，但需進行農業用地審批手續。因此，各地方政府實質上對於土地擁有所有權與管理權。在地方政府對於轄區土地擁有權限以後，就形成地方政府的策略性行為來促成地方財政收入，如低成本徵收農業用地、低價格轉讓工業用地、高價格出讓商住用地、土地儲備與土地融資等（曹海濤，2012，頁 118），即是中國大陸地方政府的土地財政現象之顯現。

（三）地方政府間之競爭

有學者認為存在財政分權的國家，就會存在地方政府之間的競爭（鄧子基、唐文倩，2012）。由於中國大陸地方政府也依賴府際間移轉的收入（inter-governmental fiscal transfer），而這些府際間移轉的分配完全是依照績效管理的考核來決定，其中重要的績效指標包括：地區的國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）增長、財政收入的成長等，這些績效指標也間接導致地方政府爭相以低廉的土地來進行「流血殺價式」的招商（李郇等，2013）。陶然、陸曦、蘇福兵與汪暉（2009）也指出，中國大陸地方政府的競爭在不同階段展現不同的特色，在 1990 年代中期以前，也就是分稅制改革推行之前，競爭的內容主要是地方政府競相提供對於本地的國有企業、鄉鎮型企業的支持與保護措施；而

的順位。簡言之，中國大陸的分稅制改革不但未改善中國大陸的貧富差距與城鄉差別，反而補貼多數在城市的優勢群體，請參閱林宗弘（2009，頁 114）。

在 1994 年的分稅制推動以後，地方政府的競爭行為表現為對外來的民間企業進行招商，通常以提供低廉的土地作為誘因。

特別值得一提的是，由於土地所有權制度的本質不同，中國大陸的土地財政主要是靠著出售土地的使用權之收入來作為政府的財政收入，此種土地財政的收入類似我國地方政府土地資產的活化與利用，歸類為非稅課收入。而我國地方政府的「土地財政」主要是依賴房地產的稅課收入作為財政收入，如地價稅、房屋稅、土地增值稅等。主要原因是中國大陸的房地產相關稅制仍處於試點推動的階段，並未建制完成，初期只在上海與重慶兩個直轄市改革試點（林茂盛，2013），[7] 所以，目前只能夠依賴土地權限的出讓金作為收入財源，未來房地產稅正式全面實施以後，中國大陸地方政府會更加地依賴不動產的稅課收入來源，其對於土地財政的依賴現象將會更加明顯。

（四）城市化的影響

第四個影響中國大陸地方政府的土地財政現象的原因是城市化的影響（周飛舟，2010；唐鵬、周來友、石曉平，2014；踪家峰、楊琦，2012；韓本毅，2010）。土地出讓方式的市場化改革提高了土地價格，形成了地方政府依賴土地財政的重要制度基礎，土地城市化則成了地方政府獲取土地財政的重要手段。以韓本毅（2010）的研究論文為例，其以中國大陸 31 個省市及 1999 ～ 2007 年的樣本數做觀察，發現城市化比率每提高 1%，土地出讓收入就會增加 1.1467 億元人民幣，可見城市化對於地方政府土地財政現象之影響。

參、我國地方政府的土地財政之現況

國內學者多從政治經濟學的角度來探討地方政府熱衷於土地開發的現象。由於土地資源具有稀少性，隨著經濟發展，土地使用變更往往可帶來龐大的經濟利益，因此，都市土地的開發往往成為財團與地方派系獲取經濟利益的途徑。地方政府可透過都市計畫變更，為地方派系與財團帶來驚人的開發利益，由於土地變更使用能力的取得必須仰賴「金」（即經濟資本）及「權」（即政治

[7] 中國大陸在 1986 年由國務院頒布「房產稅暫行條例」，初期只針對出租及供營業使用房屋進行課稅。2011 年，在上海與重慶兩個城市開始試點課徵房產稅。上海市的徵收對象為新購房屋且是第二套以上的房屋，以及非上海市居民的新購房屋為課徵對象；重慶市則是針對獨棟別墅與高級公寓，以及無戶籍、無企業、無工作的個人新購第二套房屋徵收房屋稅。

資本），因此，土地開發的利益極易遭到擁有經濟資本的財團與地方政治結合的勢力所控制（陳東升，1995）。地方政府土地開發、都市計劃等行政職權的行使及運作過程，亦受到地方派系、政客、財團、黑道、利益團體，甚至政黨，所形成的關係互動網路所影響（趙永茂，1998，頁 306-309）。都市成長機器理論更指出，都市中，由房地產業者、地方政客、地主、新聞媒體、律師、資本家、金融人士與零售商等組成的成長聯盟，透過推動土地使用計畫加以創造土地「使用價值」與「交易價值」間的價差，帶來都市財富的累積，同時對人民灌輸「經濟發展重要性」的意識形態，並將交換價值的成長正當化為全民的共識，藉此合理化其經濟利益（王振寰，1998，頁 180-182）。在都市政治權力結構中，土地開發利得、選票的保證及政權的鞏固，就是最大的結盟誘因，誠如都市成長機器論者所主張，最易讓地方各種不同利益關係行動者凝聚共識，就是以地產為基礎的土地開發（鍾麗娜、徐世榮，2013，頁 77）。

關於我國典型的地方土地財政之實務，可由以下地方官員的專訪窺知一二，時任臺中市副市長蕭家淇於 2010 年 12 月 5 日（臺中縣市合併前）接受《聯合報》專訪時表示：

> 臺中市財政佳，開源主要來自招商和土地開發，在市府一年三百多億歲入中，地方稅收入就占了約六成、近兩百億元。九年來臺中市稅收成長約一倍，從原來約一百億元攀升到近兩百億，主要是透過市地重劃、區段徵收等手段，原本不用繳地價稅的農地變成建地，加上房地產景氣轉好及招商成功，許多業者進駐臺中，需要廠房、店面，使房屋稅、地價稅及增值稅收入大增。（〈財政模範生、台中自己當「招財貓」〉，2010）

2012 年 10 月 17 日《天下雜誌》第 508 期〈三部曲：炒高台中房價〉一文指出，臺中市的開源模式為建設、賣地、收稅三部曲，透過土地重劃，推高房地產價格，獲取標售利益及稅收，讓臺中建設不斷（黃昭勇，2012）。由以上的相關新聞媒體報導可以得知，藉由土地開發，促進土地增值之財政行為，已被地方政府廣泛視為開拓財源、解決財政問題的最終捷徑。

長期以來，我國政府行政體制偏向中央集權的單一體制，地方政府依據《財政收支劃分法》劃分中央與地方稅目，全國稅收在財政收支劃分上偏向中央，稅基較大且具成長性的稅目劃分國稅，地方政府則以財產稅為主，根據財政部（2018）《財政統計年報》，全國內地稅收入中央稅比重高達 68.7%，直轄市及

縣（市）稅比重僅占 27.5%（其包含統籌分配稅款），地方稅占全國稅收的比例明顯偏低。反觀聯邦制國家賦予地方政府較完整的課稅自主權，財政自主性較高。以美國為例，美國係聯邦國家，三級政府中，聯邦政府以所得稅為主；州政府以銷售稅為主；地方政府則以財產稅為主。除了關稅專屬於聯邦政府外，其他各稅均開放予各級政府。因此，三級政府均得開徵所得稅，中央與地方稅源共享，分率計徵，地方財源自主性高。

我國地方政府稅收以財產稅為主，易受房地產景氣影響，加上自然條件、地理區位、工商發展程度不一，造成稅源、稅基分布不均，導致各地方政府財政能力懸殊。又，地方政府租稅努力程度普遍不足，以地方財源倚重的地價稅及房屋稅為例，各縣市公告地價與房屋現值評定與市價落差甚大，依內政部地政司統計公告地價占一般正常交易價格百分比，2004 年為 17.35%，2016 年為 20.5%，10 年間成長率僅約 18%。至於土地增值稅亦為地方政府主要歲入來源，惟性質屬機會稅，易隨房地產景氣波動，成長率不穩定，無法隨經濟發展適度成長，難以滿足地方政府財政需要與地方固定事務之需。以下從我國地方財政的收入面與支出面進行論述，並將聚焦於地方政府在土地方面的財政收入與支出。

一、收入面

土地財政表現在地方財政收入須倚重與土地相關之收入，茲以中國大陸針對土地財政的三大收入來源分述如下：

（一）與土地相關的稅課收入

此項稅收包括我國地方財政攸關土地的財產稅部分，亦即土地增值稅、地價稅、房屋稅與契稅（以下簡稱房地產稅），其中的地價稅與房屋稅是屬於持有稅；土地增值稅與契稅則是具備交易稅的性質。房地產稅不只為我國地方政府的主要收入來源，這些收入更與土地財政密不可分，例如：地方政府透過土地開發與重劃，讓區域內的基礎設施完善以後，使得許多原本不需繳納稅金的土地（如農地）全部納入地價稅課徵範圍當中。再加上開發區域內的基礎建設完善以後，人口自然會聚集，進一步帶動地方產業興起、工商活動的熱絡。這樣的結果進一步帶來房地產的交易熱絡、移轉件數大增，又可以帶動土地增值稅、契稅等交易稅的稅收成長，為地方政府帶來豐沛的收入。

（二）與土地相關的非稅課收入

迥異於中國大陸所實施的社會主義經濟，土地管理政策採取公有制度，國家不能夠出售土地所有權，只可出讓土地使用權，我國地方政府可以針對轄區內的土地所有權進行公開標售轉讓。例如：地方政府透過市地重劃以後，所分配到的抵費地，可以進行公開標售以充實市庫之收入。[8] 簡言之，目前我國地方政府藉由管理公有土地獲取之非稅課收入主要為土地租金（臺中市政府，2016）、[9] 權利金收入（如土地設定地上權及財產委託經營之權利金收入等財產孳息）（臺北市政府，2015）[10] 及標售土地（如抵費地）之收入，而這些收入項目在地方政府的預算書上被歸類為財產收入。

（三）向銀行取得之土地抵押貸款

依照我國《公共債務法》的規定，地方政府可舉借之公共債務為向國內外所借入長期、短期及透支、展期款項，用途應以調節資本支出為目的，[11] 且地方政府所舉借的債務均有其上限規定，[12] 地方政府於舉債額度內可發行公債或借助政府信用向金融機構融通資金，以彌補預算短差之不足。另外，我國地方政府進行土地開發時，因其具備自償性質，通常透過基金的運作，由基金向銀行貸

---

[8] 市地重劃是一種有效促進土地經濟利用與建全都市發展的綜合性土地改良事業。藉著市地重劃將都市計畫區內畸零細碎，形狀不整的土地，就原位置交換分合，使重劃後每宗土地皆成為形狀方整，面臨街路，立可建築使用之基地。同時由重劃區土地所有權人按其受益比例，共同負擔各項公共設施用地及其工程費用，政府可加速無償取得公共設施用地並節省鉅額建設經費。另一相似的概念與作法為區段徵收，區段徵收係政府基於新都市開發建設、舊都市更新或其他開發新地區的需要，對於一定區域內之土地全部予以徵收，並重新規劃分宗整理；於開發完成後，由政府直接支配使用公共設施用地，其他可供建築使用之土地，部分供作土地所有權人領回抵價地之用，部分作為開發目的或撥供需地機關或讓售供公營事業機構使用，剩餘土地則辦理公開標售、標租或設定地上權，並以處分土地所得收入償還開發總費用之一種整體性之綜合土地開發事業方式。

[9] 以臺中市為例，七期「市 81」BOT 案，由國泰人壽得標並租予瑞典傢俱商 IKEA 作為賣場使用，為臺中市政府帶來 30 年的權利金收入 4.2 億元，加上每年土地租金約 1,425 萬元；另一個有名的 BOT 案——八期「市 113」，是由外商 Costco 得標並作為賣場使用，也為臺中市政府賺進 30 年的權利金收入 3.2 億元，加上每年土地租金約 1,611 萬元。

[10] 在寸土寸金的臺北市，其權利金收入更是可觀，以臺北市政府信義計畫區世貿二館地上權招標案為例，由南山人壽以 269 億元的權利金標得，創我國地上權權利金的最高紀錄。而在這 50 年特許權期間，臺北市政府每年還可以收取土地租金 2.2 億元。

[11]《公共債務法》第 4 條之規定。

[12]《公共債務法》第 5 條之規定。

得土地開發所需的資金（屬於自償性債務之融資），以舉債辦理土地開發所需支應的費用，等到開發完成之後，再以處分土地之收入償還債務，實具備有「專款專用」之性質。這樣的過程近似於中國大陸地方政府得以土地抵押為融資手段，向銀行貸款獲取債務收入以挹注地方財政收入之情況，然而，這樣的作法卻與我國地方政府的專款專用之性質有所區別。

二、支出面

我國政府財政收支均須透過預算程序來進行計劃、編列、審議及執行之過程。總預算又可進一步分為單位預算（俗稱的公務預算）和附屬單位預算（俗稱的基金預算）。上述之土地相關稅課收入均納入單位預算之管理；而由地方政府所主導的土地開發，包括：市地重劃、區段徵收、都市更新、大眾運輸捷運系統土地聯合開發等，其相關收支則多納入附屬單位預算進行管理。這類附屬單位預算是以特種基金方式來運作，於土地開發完成後之盈餘繳入基金，而基金之支出限以基金之盈餘循預算程序辦理，支出用途也有一定限制，倘若該特種基金在年度決算有賸餘時，得視地方財政狀況，循預算程序解繳公庫。舉例如下：

> 以臺中市政府所辦理之七期重劃區為例，七期重劃基金於 2000 年完成結算公告，當年度盈餘 150 億元，依法半數繳入重劃基金、半數撥入平均地權基金。而市府再以七期重劃基金之盈餘來興建市政大樓、國家歌劇院、圓滿劇場、學校、公園等建設。以臺中市的新市政大樓之興建經費為例，市府之自籌款約需 57 億元，是由七期重劃基金編列了近 42 億元，平均地權基金編列約 7 億元，其餘的 8 億元才由市政府透過公務預算編列。此外，若該基金決算以後還有賸餘再編列預算辦理盈餘繳庫挹注市府公庫。（審計部臺中市審計處，2016）

簡言之，土地開發係基金以舉債辦理土地開發相關費用，等到完成後再以處分土地以償還債務。地方政府透過此類基金預算的運作，可以有彈性地進行區域內之基礎建設的開發、節省公共工程建設預算的支出，相對舒緩了公務預算的財政壓力。因此，此類基金預算與公務預算兩者之間實具有互補且相得益彰的效果。

以臺中市的土地財政為例作說明，有關臺中市運用土地資源擴大財政空間與可支配財力相關之基金，以市地重劃基金、區段徵收作業基金及平均地權基金最具指標性，三者的運作關係如圖 1 所示。

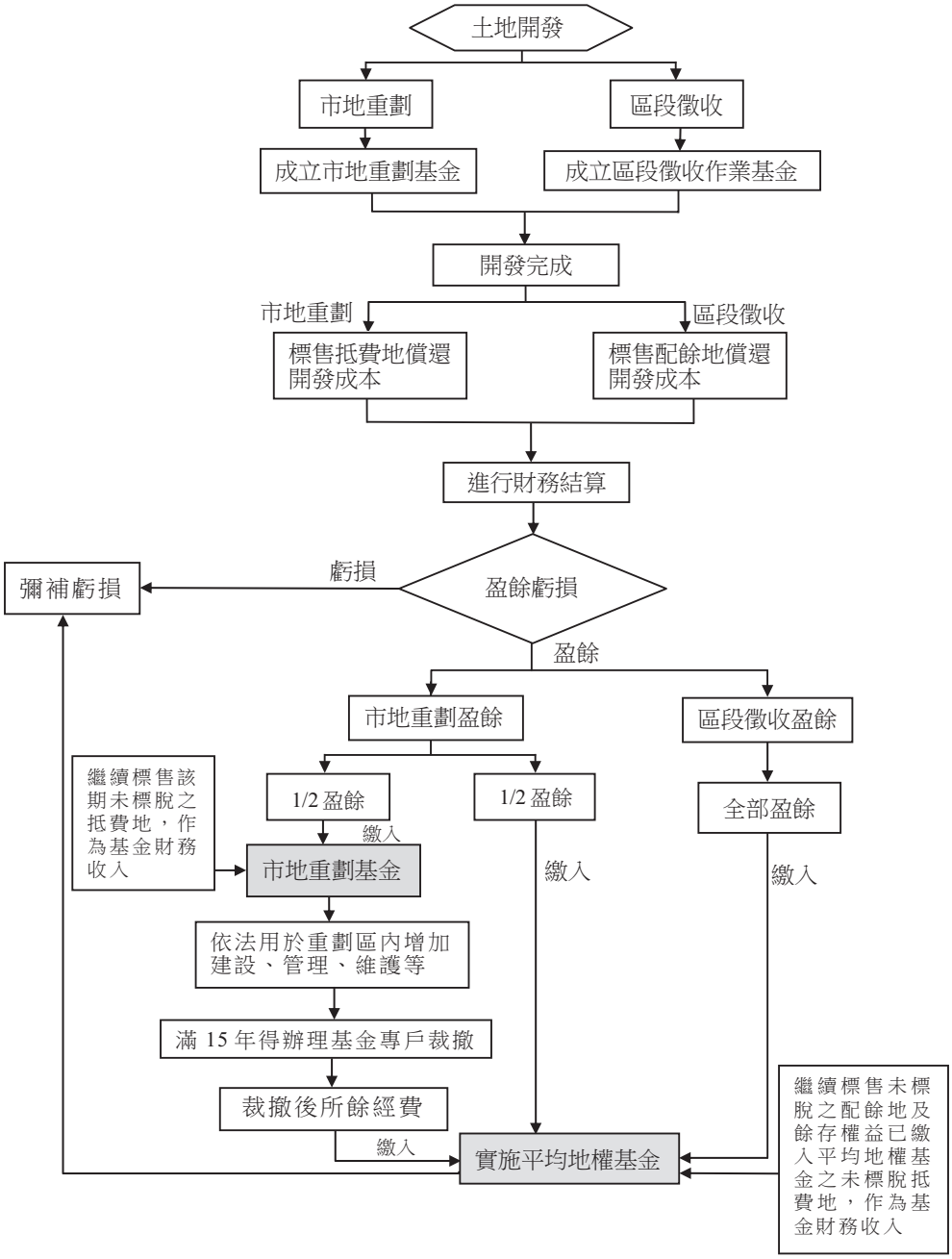

圖 1　臺中市與土地財政相關的基金運作

肆、研究設計

本研究以臺中市為研究對象，為排除改制後臺中市由省轄市升格為直轄市後，於法定地位、中央之權責劃分及財政資源等基準皆不同，難以比較分析，並為避免可能產生的干擾，乃選擇以改制前臺中市 1977 ～ 2010 年間之年度數據進行實證分析，因此本研究涵蓋了 34 年的數據作為樣本。本研究設計分別從以下的研究模型、研究假設及操作型定義申論之。

一、研究模型

本研究嘗試建構適合我國地方政府的土地財政之理論架構，因此研究架構以我國財政制度為主軸，檢視中央與地方財政權的劃分對地方政府形成土地財政的關聯。根據我國財政制度沿革與變遷之探討，以及文獻回顧結果，歸納出影響土地財政的因素主要為：財政分權、財政赤字、城市化、經濟成長與民主化等五大因素，本研究以這五大因素為變數，進一步探討這些變數對應變數土地財政的影響力。本研究依據相關文獻探討的結果，設定兩個迴歸模型如下：

$$LF_t = \beta_0 + \beta_1 FDR_t + \beta_2 DEFI_t + \beta_3 GDP_t + \beta_4 URBAN_t + \beta_5 DEMO + \varepsilon_t$$

（模型一）

$$LF_t = \beta_0 + \beta_1 FDE_t + \beta_2 DEFI_t + \beta_3 GDP_t + \beta_4 URBAN_t + \beta_5 DEMO + \varepsilon_t$$

（模型二）

其中：

LF_t：表示第 t 期土地財政

FDR_t：表示第 t 期財政收入分權

FDE_t：表示第 t 期財政支出分權

$DEFI_t$：表示第 t 期財政赤字比率

GDP_t：表示第 t 期經濟成長率

$URBAN_t$：表示第 t 期城市化程度

DEMO：表示民主化，為一虛擬變數，以 1987 年解嚴為主要分界點，1987 年前為 0，1987 年後為 1。

ε_t：為殘差項或稱隨機誤差項（random error term），代表模型中可能未明白列出的影響變數。

二、研究假設

本研究依據文獻回顧與探討結果，提出各項變數對於依變數的預期影響：

（一）財政分權因素

財政分權又分為收入分權與支出分權。從收入分權來看，因我國地方財政制度之劃分以土地相關稅收為地方政府之主要財源，地方政府收入來源與土地息息相關，隨著中央政府財權下放給地方政府，地方政府會更加依賴土地相關的收入，因此假設兩者呈現正相關；從支出分權來看，地方政府事權與支出責任愈大，籌措財源的壓力愈大，因此地方政府會更致力於拓展土地財政收入，愈依賴土地財政，因此假設兩者呈現正相關。

（二）財政赤字因素

地方政府的財政赤字有兩種效果：第一個是財政壓力，隨財政缺口擴大，將驅使地方政府推行土地財政來獲取財源，因此具有正向促進的作用，惟其效果受到地方政府本身的條件與外在因素的影響；第二個是地方政府以赤字財政為手段來達成土地財政，惟赤字手段係藉由財政赤字的擴張，刺激土地財政的增長，此項效果可能帶來正向促進的作用，也可能帶來負向的驅動作用，取決於財政赤字與土地財政程度的擴張程度大小而定。[13]

---

[13] 以下舉一個簡單例子加以說明：

$$財政赤字比率=\frac{赤字=（歲出-歲入）}{歲出}$$

$$土地財政依存度=\frac{土地財政收入}{歲出}$$

假設去年歲出 100 億元，歲入 80 億元，財政赤字 20 億元，土地財政收入 40 億元，則去年財政赤字比率為 $\frac{(100-80)}{100}\times100\%=20\%$，土地財政依存度則為 $\frac{40}{100}\times100\%=40\%$，假設今年歲出擴增至 200 億元，歲入則不及歲出擴張程度，僅增加至 150 億元，則赤字擴增至 50 億元，則今年財政赤字率為 $\frac{(200-150)}{200}\times100\%=25\%$，另外土地財政收入則由 40 億元成長至 60 億元，則今年土地財政依存度為 $\frac{60}{200}\times100\%=30\%$。如此，財政赤字率由去年的 20% 成長至今年的 25%，而土地財政依存度則自去年的 40% 下降至 30%，兩者呈現負相關。因此，財政赤字因素對土地財政程度的影響究為正或負，取決於財政壓力帶來的正向促進作用，以及財政赤字帶來的正向及負向驅動作用這兩種效果的大小而定。

（三）城市化因素

城市化程度愈高，隨著人口大量湧入都市與從事二、三級非農產業為主的人口逐漸增加，地方產業及民眾對土地開發的需求愈高，地方政府可透過土地資源汲取的財政收入愈多，除了可直接獲得土地開發利益，城市化過程對土地產生的大量需求，促使房地產價格上揚與建築業、房地產業相關產業蓬勃發展，亦帶動地方政府相關稅收的成長，房地產價格的翻漲同時也再度提升了地方政府以土地相關稅收與非稅收入（如標售開發完成之土地收入）。此外，城市化過程中公共設施及服務需求的大量增加亦促使公共支出成長，地方政府須透過土地財政再增加收入以獲取施政財源，因此本研究假設城市化程度愈高，該地方政府的土地財政程度也愈高且愈嚴重。

（四）經濟成長因素

地方首長偏好土地招商引資及推動土地開發，帶來四通八達的交通建設與各種提升土地價值的公共建設，吸引產業進駐，帶動地方經濟成長，創造地方繁榮景象，以謀求當地的福利和居民平均每人 GDP 的提升，並為地方首長帶來亮眼政績與選票支持。基於這種偏好，地方政府投入以地生財的地方財政行為模式。此外，地方經濟成長需要大量的土地與資金，往往須仰賴土地財政，透過土地財政釋出可利用土地，推動土地開發、基礎設施建設和擴大建設規模，以及藉由土地財政擴大政府可支配財源達到擴張財政支出，達到促進經濟成長的效果。因此，本研究假設經濟成長率愈高，該地方政府的土地財政情形會愈嚴重，惟受限於區域經濟統計數據取得困難，經濟成長是以我國總體的經濟成長率作為變數，故未必能充分反映臺中市的經濟發展情況。

（五）民主化因素

隨著民主化的程度提高，民主意識逐漸抬頭，政治與財政透明度提升，民主監督也逐漸邁向制度化、受到約束，對財產權的重視與保障程度均會提高，對於地方政府的徵收、重劃等土地開發作為，甚至於稅基的調整，均有反作用，因此本研究假設隨著民主化程度提高，地方政府投入土地財政行為模式的程度應該會逐漸降低。

本研究分別以財政分權、財政赤字、城市化、經濟成長及民主化為自變數，探討這些變數對應變數土地財政的影響力，提出本研究模型如圖 2 所示。為了

量化研究的需要，各變項也進行相關的操作型定義，以確保每一變項的指標都能確實反映出概念的內涵，表 3 羅列出各變項的操作型定義及其出處來源。

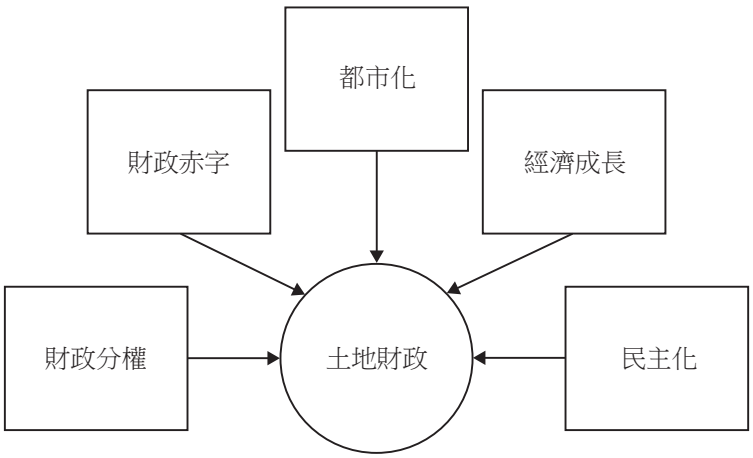

圖 2　研究模型

表 3
變項的操作型定義與資料來源

屬性	變項名稱	操作型定義	資料來源
依變項	土地財政	（土地財政收入／歲出）× 100%	1. 審計部臺灣省臺中市審計室《臺中市總決算審核報告》、《臺中市總決算附屬單位決算及綜計表》 2. 臺中市政府《臺中市總決算》、《臺中市總決算附屬單位決算及綜計表》 3. 行政院主計總處《歷年各級政府淨收支概況表》
自變項	財政收入分權	（地方政府歲入／各級政府總歲入）× 100%	
	財政支出分權	（地方政府歲出／各級政府總歲出）× 100%	
	財政赤字	（赤字／歲出）× 100%	
	經濟成長率	當年度實質 GDP 的變動率	中華民國統計資訊網—總體資料庫
	城市化	（都市人口／全國人口）× 100%	國家發展委員會《都市及區域發展統計彙編》
	民主化	為虛擬變項，以 1987 年解嚴為分界點，1987 年以前為 0；1987 年以後為 1	研究者自行編碼

本研究定義的土地財政收入包括與土地相關正式稅收（如土地增值稅、房屋稅、地價稅、契稅）及非稅課收入。非稅課收入的部分包含：（一）財產收入：我國地方政府管有之公有土地除屬依法禁止私有之土地外，可透過公有非公用土地所有權的讓與（如標售與讓售），獲取相關收入，亦可透過公有財產之經營獲取相關收入，如出租收入、土地招標設定地上權及財產委託經營（如促參 BOT 及 OT 等）之權利金收入等；（二）土地資源開發利用的收入：土地的開發利用旨在透過開發過程提高土地使用價值，通常為一自償性之開發事業，以政府為主體，成立特種基金。常見的開發方式包括市地重劃、區段徵收、都市更新與大眾捷運系統土地聯合開發等。此外，本研究也參考肖全章與郭歡（2012）以土地性財政收入占地方本級財政支出中所占的比重來表示地方財政支出資金來源結構的一個變數，代表地方財政支出對土地性財政收入的依賴程度。因此，本研究以土地財政收入／歲出作為依變項，加以衡量不同年度間土地財政收入的規模與依賴程度，以比值來衡量我國地方政府土地財政的規模，更能有效避免通貨膨脹因素與假性迴歸（spurious regression）的問題。衡量財政赤字的相對規模方面，一般衡量的指標有二：一是財政赤字占財政支出的比重，稱之為「赤字依存度」，顯示該政府年度財政支出中仰賴赤字實現之比重；二是財政赤字占 GDP 的比重，顯示一定期間內，政府以財政赤字方式動員社會資源的程度。本研究實證對象為地方政府，因此採用第一種指標「赤字依存度」來衡量地方政府面臨的財政赤字規模。

伍、實證研究結果

一、實證分析結果

各個變項的描述性統計之內容羅列於表 4。

表 4
各變項的描述性統計

變項名稱	觀察值	平均值	標準差	最大值	最小值
土地財政	34	0.524	0.115	0.852	0.284
財政收入分權	34	0.362	0.076	0.552	0.253
財政支出分權	34	0.419	0.053	0.575	0.339
財政赤字	34	0.008	0.102	0.204	−0.354

表 4 （續）

變項名稱	觀察值	平均值	標準差	最大值	最小值
經濟成長率	34	0.069	0.034	0.136	–0.016
城市化	34	0.748	0.042	0.853	0.669
民主化	34	0.680	0.475	1	0

由於本研究係探討財政分權與土地財政之關係，屬於時間數列資料，若以傳統迴歸分析方法進行估計，適用之先決條件為所探討的相關變數必須具備「定態」（stationary）的特性，否則容易產生假性迴歸的潛在問題。為避免此問題，本研究以單根檢定法檢定所研究的變數是否為平穩狀態，並採取學界常用之 Augmented Dickey-Fuller test（簡稱 ADF 檢定法）作為單根檢定方法。數據顯示財政收入分權、財政支出分權及城市化之原序列具有非定態的特性，其他變數則無；進一步對財政收入分權、財政支出分權及城市化取一階差分（first-order difference），即分別取各個變項前後期相減後的差異，然後再進行一次單根檢定，結果顯示在取一階差分皆拒絕有單根問題之虛無假設，所有數列均為定態，此時可以最小平方法（ordinary least square, OLS）進行迴歸分析。

實證結果顯示，財政收入分權、財政赤字與經濟成長率皆為影響土地財政的重要因素，均達到顯著水準。其中，財政收入分權與土地財政呈現顯著正相關，顯示財政收入愈分權，地方政府愈依賴土地財政，與本研究假設相符；財政赤字與經濟成長率呈現顯著負相關，代表財政赤字雖可刺激土地財政的成長，但財政赤字擴張的幅度顯然大於可帶來土地財政收入的增長，至於經濟成長率愈高，對土地財政的依賴程度反而愈小；民主化與城市化對土地財政的影響並不顯著。以下就表 5 之各項解釋變數實證結果所顯現的意涵，分述如下。

表 5
迴歸分析結果

自變項	模型一	模型二
常數項	0.007 (0.010)	0.006 (0.011)
財政收入分權	0.209** (0.206)	
財政支出分權		0.153 (0.255)
財政赤字	–0.945*** (0.071)	–0.941*** (0.077)

表 5 （續）

自變項	模型一	模型二
城市化	−0.020 (0.008)	−0.036 (0.009)
經濟成長率	−0.228** (0.003)	−0.183* (0.003)
民主化	−0.097 (0.058)	−0.086 (0.060)
Adj. R^2	0.785	0.763
Prob. > F	0.000***	0.000***
N	33	33
D-W 值	1.984	1.920

註：括弧內的數字為標準誤。
*p < .1　**p < .05　***p < .01

（一）財政分權

在財政分權的變項部分，財政收入分權與土地財政呈現顯著正相關，與最初假設相符，顯示財政收入愈分權，愈加深地方政府對土地財政的依賴程度；財政支出分權雖呈現正相關，表示隨著財政支出愈分權，事權與支出責任更重，地方政府更加依賴土地財政，惟未達顯著水準。可知由於我國財政制度設計上，以房地產稅收為地方政府主要收入來源，加上各種土地開發除可直接帶來開發盈餘的直接挹注，亦間接帶來土地相關稅收的成長，在此財政體制下，財政分權程度愈高，將促使地方政府愈依賴土地財政，隨財政分權程度愈高而加劇，並以財政收入分權為主要影響的原因。

（二）財政赤字

財政赤字與土地財政呈現顯著負相關，代表財政赤字帶來的財政壓力會刺激土地財政的增長，而財政盈餘則會使土地財政的現象得到舒緩。

（三）經濟成長率與城市化

經濟成長率與城市化兩個變項和土地財政均呈現負相關，其中，經濟成長率於模型一及模型二均達到顯著水準，城市化則未達到顯著水準。實證結果顯示，經濟成長率與城市化程度愈高，地方政府對土地財政的依賴程度愈小，而這也與本研究假設有所不同。其可能的解釋為我國地方政府土地財政之來源以

房地產稅收為主，房地產稅收中僅土地增值稅及契稅受經濟成長與房地產景氣影響較明顯，較易隨經濟成長而升降。然而，房地產市場的地域性相當強烈，在人口、區位、行政區特性及城市化等不同條件下，總體經濟變數對於不同地區房地產景氣的影響程度仍須視房地產市場本身供需變化情形而定（彭建文、張金鶚，2000），加上我國土地增值稅常配合中央政策調整甚至作為租稅獎勵的政策工具，因此與經濟成長率的關係未必呈正相關。另外，特別值得一提的是，本研究的經濟成長變項為全國性的統計數據，而非各地區的統計數據，這樣的結果也有可能影響到迴歸分析的結果。

（四）民主化

民主化與土地財政呈現負相關，未達到顯著水準，顯示民主化後之土地財政依賴程度並未因此而提高。換言之，民主化之後的我國地方政府並沒有像中國大陸地方政府一樣出現地方政府競爭，而導致愈形依賴土地財政之現象，其可能的解釋為隨著民主化程度提高，民主意識逐漸抬頭，對財產權的重視與保障程度都因而提高，對於地方政府的徵收、重劃等土地開發作為，甚至稅基的調整，均會產生反抗的作用。再加上我國房地產稅收之稅率主要由中央決定，地方首長在選票顧慮下，稅基調整幅度亦有限，導致現行財產稅的稅基評定與地方發展的實況亦有明顯落差，且政策性減稅浮濫，反而侵蝕稅基，以致土地財政的規模與依賴程度反而不如民主化前。

二、迴歸模型之檢定

本研究也針對量化迴歸模型進行相關檢定，以確保模型的估計沒有偏誤。本研究針對模型整體、自變項間的共線性及時間序列資料最常見的自我相關和非定態的問題，逐一進行檢定。

（一）模型整體檢定

在多元迴歸的最小平方法中，Y 的預測值與實際觀察值間之誤差平方和，在統計上稱之為無法透過自變數所解釋的殘差（sum of square error, SSE），而總變異量（total sum of square, TSS）扣掉 SSE 即表示引進自變數在解釋變異量（減少殘差值）的貢獻，因此可以（TSS − SSE）／ TSS 來評估迴歸模型的解釋力，值愈高模型解釋力就愈強；反之，則愈弱，並以 R^2 符號來表示，稱為判定係

數。本研究兩個模型之調整後判定係數 Adj. R^2 分別為 0.785 及 0.763，表示此模型的解釋能力相當高，接近八成。

另外，為瞭解迴歸模式是否合適，首先以 F 檢定來檢視整體迴歸分析的顯著性。F 檢定是將所有自變數計算進來，檢查應變數和所有自變數是否有統計的顯著性，當迴歸模式具統計顯著性後，則運用 T 檢定來進行迴歸係數的統計考驗，檢定迴歸個別係數之統計顯著性，當計算某一迴歸係數所得之 t 值大於該顯著水準下查表所得之 t 值的臨界值，或是 $p < \alpha$（通常取 $p < .05$）時，表示迴歸模式中可透過該自變數（Xi）來預測（Y）。本研究兩個模型之 F 檢定結果分別為 $F = 24.353$, $p = .000$ 及 $F = 21.623$，$p = .000$，均達顯著水準，檢定結果顯示兩個模型接近 80% 的解釋力是具有統計意義的。

（二）共線性檢定

在多元迴歸分析中必須注意的是共線性問題，所謂共線性指的是自變項間的相關程度太高，造成模式參數無法完全被估計出來，本研究採用變異數膨脹因子（variance inflation factor, VIF）檢定自變數之間的相關性，VIF 值愈大，愈有共線性問題。VIF 大於 10 表示這個自變數與其他自變數高度相關，表示受檢測的其他變數可以取代該變數，倘加入此項變數將產生嚴重的共線性問題。另外，本研究模型的所有變數之 VIF 值介於 1.232 ～ 5.146 之間，均低於 10，因此自變數間不存在著共線性問題，變數間無法取代。

（三）自我相關檢定

本研究根據檢視 Durbin-Watson 統計值（簡稱 D-W）檢定誤差項是否彼此獨立，該檢定為 Durbin 與 Watson（1951）所創建的，是一種考驗資料間是否具有自動相關（autocorrelation）的統計方法，並以 D-W 值作為考驗自動相關的指標，當 D-W 值愈接近 2 時，殘差項間愈無相關。經檢定結果原始資料的模型一及模型二之 D-W 值分別為 0.896、0.836，檢定值偏低，殘差項間呈正相關，此估計方程式的殘差項存在著一階自我相關（羅清俊，2010，頁 257）。[14] 經由一階分差處理完之後，再以 D-W 檢定結果，模型一及模型二之 D-W 值分別為 1.984、1.920，非常接近 2，表示已符合無自我相關之假定（$d_U < DW < (4 - d_U)$）。

[14] 以 Durbin 與 Watson（1951, p. 174）的檢定表為例，在樣本數 $N = 33$、$K = 5$ 時，d_L 值為 1.04，d_U 值為 1.71，去進行判定。

（四）單根檢定

由於資料屬於時間序列格式，可能存在有非定態的情況，倘直接採 OLS 進行估計，易產生假性迴歸情形，即判定係數 R^2 很高，變數之 t 統計量相當顯著，惟 DW 值卻很低的現象，使估計值失去意義。因此，本研究在進行迴歸參數估計前需先行探討變數的穩態性，本研究採用一般實證常用之 ADF 檢定法針對各項變數進行單根檢定（unit root test），[15] 檢定資料是否為恆定之時間序列。

本研究採用 ADF 檢定作為單根檢定方法。除了控制變數民主化為一虛擬變數，不需進行單根檢定外，其餘各項變數之單根檢定結果，顯示財政收入分權、財政支出分權及城市化取一階差分後為定態序列，其餘變數皆為定態序列，顯示財政收入分權、財政支出分權及城市化之原序列（level）具有單根，其他變數則無，進一步對財政收入分權、財政支出分權及城市化取一階差分，結果顯示在取一階差分皆拒絕有單根之虛無假設，所有序列均為定態。各變數之原序列與一階差分之單根檢定結果如表 6。

---

[15] 單根檢定最早由 Dickey 與 Fuller（1979）提出，其假設資料產生過程為自我相關迴歸過程，殘差項為白噪音（white noise）。由於 Dickey-Fuller（DF）檢定限定時間數列僅能以自我迴歸方式形成，若數列中含有自我迴歸與移動平均時，模型的差就會存在序列自我相關的現象，違反殘差項須符合白噪音，因此只能應用在一階自我迴歸模型 AR（1），因此 Said 與 Dickey（1984）提出 ADF 檢定法，在檢定模式中加入 p 期落差項形成擴充的 DF 檢定，以解決誤差項序列相關的問題，使其為白噪音。ADF 單根檢定加入了 Δy_t 的落後項來消除數列相關其估計模型有下列三種類型來檢定時間數列是否存在單根問題（陳旭昇，2013，頁 35）：

一、不含截距項（drift term，或稱漂浮項）及時間趨勢項（time trend），即為一純隨機漫步模型：

$$\Delta y_t = \rho y_{t-1} + \sum_{i=1}^{p} r_i \Delta y_{t-i} + \varepsilon_t$$

二、含截距項，即為一漂浮隨機漫步模型：

$$\Delta y_t = \alpha + \rho y_{t-1} + \sum_{i=1}^{p} r_i \Delta y_{t-i} + \varepsilon_t$$

三、含截距項及時間趨勢項，即為一趨勢漂浮隨機漫步模型：

$$\Delta y_t = \alpha + \beta t + \rho y_{t-1} + \sum_{i=1}^{p} r_i \Delta y_{t-i} + \varepsilon_t$$

模型中 Δ 表一次差分運算因子，α 表示截距項，t 表示時間趨勢項，r 為最適落後期數，ε 為殘差項。

H_0：$\rho = 0$（y_t 具有單根，為非恆定的時間數列）

H_1：$\rho < 0$（y_t 不具有單根，為恆定的時間數列）

倘 ADF 檢定結果接受有單根的虛無假設時，則顯示此變數為非定態（nonstationary），將進一步對所有依變數與自變數進行一階差分（first-order difference），即分別取各個變項前後期相減後的差異，再進行一次 ADF 檢定，視其在適當的落後期數下，是否拒絕有單根的虛無假設，倘拒絕有單根的虛無假設，則表示此變數為經過一階差分後即成為定態，此時可採 OLS 進行迴歸分析。

表 6
ADF 單根檢定之結果

變項名稱	水準值	一階差分
土地財政	−3.510*	
財政收入分權	−2.374	−6.176***
財政支出分權	−2.709	−6.450***
財政赤字	−6.225***	
城市化	−3.039	−4.127**
經濟成長率	−5.006***	

註：* 、** 與 *** 分別代表在 10%、5% 及 1% 的顯著水準下拒絕單根之虛無假設；單根檢定之最適落後期數由 Eviews 統計軟體自動選取。

陸、結論與建議

本研究嘗試著提出一個適合我國政經體制的土地財政之概念架構，並以地方政府臺中市過去數十年來的時間序列資料進行實證研究。在參考中國大陸學界關於土地財政的相關研究以後，本研究也依照我國國情界定出財政分權、財政赤字、經濟成長率、城市化及民主化對於土地財政依賴程度之影響因子，並設計出量化模型加以檢驗。然而，從公共政策分析角度來看，我國地方政府對於土地財政的偏好，實是肇因於中央與地方收支劃分所長期累積而來的問題。換言之，地方政府依賴土地財政的現象，其背後所隱藏的是財政收入結構的問題，房地產稅制作為地方政府主要財源雖符合課稅學理上的受益原則，但卻也淪為收入缺乏彈性的問題。尤其是關於我國財政分權非常重要的法案——《財政收支劃分法》自 1999 年配合精省修正後，迄今已延宕十多年均未能通過，根據 2016 年 10 月 3 日新聞報導，隨著蔡英文政府上任，財政部正重新研擬「財政收支劃分法修正草案」（鄭琪芳，2016），中央應藉此修法時機，從完善我國中央與地方的財政收支劃分制度著手，特別是地方政府的收入來源，以改善地方政府偏好土地財政的現象與不當運作衍生的問題。可行的作法是否仿效國外（如美國），賦予地方政府能夠分享到所得稅、消費稅的稅源，當可減緩地方政府單獨依賴土地稅收來源而導致的土地財政之現象。

再就我國地方政府長期以來一直存在的財政赤字之問題，確實對於地方政府的土地財政現象有推波助瀾的效果，這也說明了地方政府，尤其是都會地區的直轄市政府，在財政困窘時期透過處理轄區內的土地來謀取財政利益的行為確

實存在。因此，地方政府應設法在土地財政以外的管道去處理財政赤字與債務高漲的問題。

最後是關於本研究的研究限制，本研究鑑於臺中市財政狀況與房地產的密切關係，以及運用土地開拓財源，為地方帶來稅收成長與繁榮景象，滿足市政建設與財政需求的活躍情形，因此選擇具代表性的臺中市進行實證研究，又為排除改制後臺中市由省轄市升格為直轄市後，於法定地位、中央之權責劃分及財政資源等基準皆不同，難以比較，因此選擇以改制前臺中市進行實證分析，並以臺中市 1977 ～ 2010 年之年度數據作為樣本進行實證分析，屬於縱貫面（longitudinal）的研究。惟礙於次級資料的保存情形，目前最早僅可追溯至 1977 年，往前年度難以取得且多有闕漏不全情形，以致樣本數量有限，影響本研究實證結果。此外，研究主體雖選擇以利用土地資源挹注財政極具代表性的臺中市作為實證對象，各級地方政府亦面對相同的經濟環境、法規及制度現況，然而，各地方政府仍存在如區位特性、地理條件、發展程度、決策運作等差異性，因此，倘將本研究結果通則推論至其他地方政府仍需審慎。

參考文獻

一、中文部分

中國國土資源部（2015）。**中國國土資源公報**。取自 http://www.mlr.gov.cn/zwgk/tjxx/

中國國家統計部（2016）。**中國統計年鑑**。取自 http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexch.htm

內政部不動產資訊平台（2016）。**法規與知識**。取自 https://pip.moi.gov.tw/v2/default.aspx

王振寰（1998）。**誰統治台灣？：轉型中的國家機器與權力結構**。臺北市：巨流。

方凱弘（2006）。初探地方財政分權化及其在我國之政策意涵。**政策研究學報，6**，51-88。

李郇、洪國志、黃亮雄（2013）。中國土地財政增長之謎——分稅制改革、土地財政增長的策略性。**經濟學季刊，12**（4），1141-1160。

肖全章、郭歡（2012）。土地財政與我國財政體制關係的經驗研究。**財經問題研究，338**，95-99。

吳群、李永樂（2010）。財政分權、地方政府競爭與土地財政。**財貿經濟，7**，51-59。

林向愷（1999）。精省後中央地方財政關係應力求明確化。**新世紀智庫論壇，5**，68-71。

林宗弘（2009）。威權主義與國家財政能力——以中國大陸財政改革為例之分析。**政治學報，47**，105-154。

林茂盛（2013）。中國大陸房產稅試點滿兩年初見成效是否擴大未定。**當代財政，27**，90-91。

林振利（2013）。**臺中縣市合併改制後財政收入自主能力之研究**（未出版之碩士論文）。東海大學，臺中市。

周飛舟（2006）。分稅制十年：制度及其影響。**中國社會科學，6**，100-115。

周飛舟（2010）。大興土木：土地財政與地方政府行為。**經濟社會體制比較，3**，77-89。

柳金財（2011）。中國大陸分稅制實施與地方政府土地財政形成：問題與影響。**育達科大學報，29**，85-106。

財政部（2018）。**財政統計年報**。取自 http://www.mof.gov.tw/public/Data/statistic/Year_Fin/107%E9%9B%BB%E5%AD%90%E6%9B%B8/htm/33020.pdf

財政模範生、台中自己當「招財貓」（2010，12 月 5 日）。**中國評論新聞網**。取自 http://hk.crntt.com/doc/1015/2/9/2/101529257.html?coluid=0&kindid=0&docid=101529257

鄭琪芳（2016，10 月 3 日）。新版財劃法 分配避免集中化。**自由時報**。取自 http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1037867

陶然、陸曦、蘇福兵、汪暉（2009）。地區競爭格局演變下的中國轉軌：財政激勵和發展模式反思。**經濟研究，7**，21-33。

郭貫成、汪勛杰（2014）。財政分權、地方財政赤字與土地財政。**財經論叢，12**，17-23。

唐鵬、周來友、石曉平（2014）。地方政府對土地財政依賴的影響因素研究——基於中國 1998 ～ 2010 年的省際面板數據分析。**資源科學，36**（7），1374-1381。

陳旭昇（2013）。**時間序列分析：總體經濟與財務金融之應用**（二版）。臺北市：東華書局。

陳明（2010）。土地財政的多重風險及其政治闡釋。**經濟體制改革，5**，25-29。

陳東升（1995）。**金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析**。臺北市：巨流。

陳華昇（2009）。**中共分稅制改革對中央與地方關係及地方財政經濟影響之分析**。取自 http://www.npf.org.tw/2/5694

徐仁輝（2007）。**財政收支劃分法修正案研究**。取自 http://www.npf.org.tw/2/3532

曹海濤（2012）。產權、分稅制與地方政府行為——中國大陸「土地財政」之分析。**遠景基金會季刊，13**（1），101-156。

彭百顯（2010）。五都對發展相對遲緩區域之衝擊與因應。**現代學術研究，17**，160-202。

彭建文、張金鶚（2000）。總體經濟對房地產景氣影響之研究。**行政院國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學，10**（3），330-343。

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**（未出版之碩士論文）。逢甲大學，臺中市。

審計部臺中市審計處（2016）。**臺中新市政中心特別決算審核報告**。取自 http://www.audit.gov.tw/ezfiles/0/1000/attach/79/pta_672_9598459_73851.pdf

踪家峰、楊琦（2012）。中國城市擴張的財政激勵——基於 1998 ～ 2009 年我國省級面板數據的實證分析。**城市發展研究，8**，89-94。

魯炳炎（2003）。從法制觀點談我國中央與地方財政關係。**中國行政評論，12**（3），179-206。

鄧子基、唐文倩（2012）。**土地財政理論與實踐**。北京市：經濟科學。

黃昭勇（2012）。三部曲 炒高台中房價。**天下雜誌，508**，110-112。

趙永茂（1998）。地方政治生態與地方行政的關係。**政治科學論叢，9**，305-328。

臺中市政府（2016）。**臺中市政府財政部促參列管案件簡介**。取自 http://www.finance.taichung.gov.tw/lp.asp?CtNode=23101&CtUnit=12584&BaseDSD=7&mp=103010

臺北市政府（2015）。**臺北市年鑑 2015**。取自 http://www.gov.taipei/np.asp?ctNode=5327&mp=100001

鍾麗娜、徐世榮（2013）。都市政治與都市計畫之政經結構分析——以南科樹谷園區為例。**台灣土地研究，16**（2），63-87。

韓本毅（2010）。城市化與地方政府土地財政關係分析。**城市發展研究，5**，12-17。

羅清俊（2010）。**社會科學研究方法：打開天窗說量化**（二版）。新北市：威仕曼文化。

MBA 智庫百科（2018）。**財政包乾**。取自 http://wiki.mbalib.com/zh-tw/ 財政包干

MBA 智庫百科（2019）。**土地出讓金**。取自 https://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E5%87%BA%E8%AE%A9%E9%87%91

二、外文部分

Bahl, R., & Martinez-Vazquez, J. (2005). *Sequencing fiscal decentralization*. Retrieved from http://www1.worldbank.org/publicsector/PREMWK2005/SequencingDecentralization/SequencingDecentralizationApril05.pdf

Baskaran, T., & Feld, L. (2012). Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: Is there a relationship? *Public Finance Review, 41*(4), 421-445.

Bodman, P. (2011). Fiscal decentralization and economic growth in the OECD. *Applied Economics, 43*(23), 3021-3035.

Brueckner, J. (2006). Fiscal federalism and economic growth. *Journal of Public Economics, 90*(10), 2107-2120.

Cai, M. (2015). Flying land: Institutional innovation in land management in contemporary China. In J. Teets & W. Hurst (Eds.), *Local governance innovation in China: Experimentation, diffusion, and defiance* (pp. 60-83). New York, NY: Routledge.

Desai, R., Freinkman, L., & Goldberg, I. (2003). Fiscal federalism and regional growth: Evidence from the russian federation in the 1990s. *World Bank Policy Research Working Paper, 3138*. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=461861

Dickey, D., & Fuller, W. (1979). Distribution of the estimators for autoregressive times series with a unit root. *Journal of the American Statistical Association, 74*(336), 427-431.

Durbin, J., & Watson, G. (1951). Testing for serial correlation in least squares regression. *Biometrica, 38*(1-2), 159-177.

Feltenstein, A., & Iwata, S. (2005). Decentralization and macroeconomic performance in China: Regional autonomy has its costs. *Journal of Development Economics, 76*(2), 481-501.

Fisman, R., & Gatti, R. (2002). Decentralization and corruption: Evidence across countries. *Journal of Public Economics, 83*(3), 325-345.

Goel, R., & Nelson, M. (2011). Government fragmentation versus fiscal decentralization and corruption. *Public Choice, 148*(3), 471-490.

Hochstrasser, T. (2006). Physiocracy and the politics of laissez-faire. In M. Goldie & R. Wokler (Eds.), *The Cambridge history of eighteenth-century political thought* (pp. 419-442). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Iimi, A. (2005). Decentralization and economic growth revisited: An empirical note. *Journal of Urban Economics, 57*(3), 449-461.

Inman, R., & Rubinfeld, D. (1997). Rethinking federalism. *Journal of Economic Perspectives, 11*(4), 43-64.

Ivanyna, M., & Shah, A. (2010). Decentralization (localization) and corruption: New cross-country evidence. *World Bank Policy Research Working Paper, 5299*. Retrieved from http://documents.worldbank.org/curated/en/569241468331170567/pdf/WPS5299.pdf

Kersting, N., Caulfield, J., Nickson, A., Olowu, D., & Wollmann, H. (2009). *Local governance reform in global perspective*. Wiesbaden, Germany: VS Verlag fur Sozialwissenschaften.

King, D. (1997). Intergovernmental fiscal relations: Concepts and models. In R. Fisher (Ed.), *Intergovernmental fiscal relations* (pp. 19-59). Boston, MA: Kluwer Acadmic.

Kwon, O. (2013). Fiscal decentralization: An effective tool for government reform? *Public Administration: An International Quarterly, 91*(3), 544-560.

Li, X., Xu, X., & Li, Z. (2010). Land property rights and urbanization in China. *China Review, 10*(1), 11-38.

Liu, L. (2011). The typology of fiscal decentralization system: A cluster analysis approach. *Public Administration and Development, 31*(5), 363-376.

Loo, B., & Chow, S. (2006). China's 1994 tax-sharing reforms: One system, different impact. *Asian Survey, 46*(2), 215-237.

Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. *World Development, 31*(9), 1597-1616.

Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance*. New York, NY: McGraw-Hill.

Oates, W. (1972). *Fiscal federalism*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.

Oto-Peralias, D., Romero-Avila, D., & Usabiaga, C. (2013). Does fiscal decentralization mitigate the adverse effects of corruption on public deficits? *European Journal of Political Economy, 32*, 205-231.

Said, S., & Dickey, D. (1984). Testing for unit roots in autoregressive-moving average models of unknown order. *Biometrica, 71*(3), 599-607.

Stigler, G. (1957). The tenable range of functions of local government. In Joint Economic Committee, Subcommittee in Fiscal Policy, & U. S. Congress (Eds.), *Federal expenditure policy for economic growth and stability* (pp. 213-219).

Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy, 64*, 416-424.

Tsang, S.-K., & Cheng, Y.-S. (1994). China's tax reform of 1994: Breakthrough or compromise? *Asian Survey, 34*(9), 769-788.