

主編的話

2024 年 12 月 20 日立法院院會三讀通過財政收支劃分法（下稱財劃法）修正案，擴大中央統籌分配稅款的總額，並重新調整中央與地方的財政資源分配方式。行政院認為有窒礙難行之處，移請立法院覆議，2025 年 3 月 12 日立法院針對財劃法修正的覆議案進行表決，否決覆議案。根據行政院依 2025 年預算所做的試算，修法前中央分配給地方的統籌稅款為 4,676 億元，修法後將提高至 8,429 億元，中央須額外釋出 3,753 億元財源。

1999 年因應憲法修正與省政府功能調整（即「精省」），原屬省政府的財政資源與行政職權轉由中央政府承擔，中央與地方的財源分配比例也隨之由原本的 60% 對 40%，調整為 75% 對 25%，中央政府掌握更多財政資源。隨著地方制度的演變，六都相繼改制成立後，已由「2 都 21 縣市」演變成「6 都 16 縣市」，直轄市在統籌稅款中的分配比例從 43% 大幅提升至 61%，相對壓縮了其他縣市的財政空間，而錢、權下放，實現地方自治與財政分權，一直是過去 25 年來各界持續倡議的方向。

此次財劃法修正的重點，主要集中在統籌分配稅款的總額與分配機制。在中央對地方的「垂直分配」方面，新法提升了所得稅的分配比例，從原本的 10% 提高至 11%；營業稅的部分則由 40% 大幅調升至 100%；此外，土地增值稅將全數歸由地方政府收取，這些調整有助於增加整體統籌分配稅款的規模。至於地方政府間的「水平分配」，新法則統一了直轄市與縣市之間的分配標準。修法後，直轄市與縣市將共同分配 90.5% 的統籌分配稅款，改變原先直轄市分得 61.76%、縣市僅分得 24% 的舊制，並明定離島三縣市合計保留 2.5% 的分配比例。

因應財劃法修正，特邀專論〈財政收支劃分法修正之省思〉邀請世新大學行政管理學系徐仁輝講座教授撰寫。專論指出我國中央政府支出在各級政府總支出中所占比重，大致與 OECD 國家平均相當；相較之下，此一比重高於聯邦制國家的平均，但明顯低於單一制國家的平均。我國地方政府的稅課收入占其歲入比重低於

OECD 平均，但若加計中央統籌分配稅款後，則高於 OECD 平均，顯示目前統籌分配款的規模大致足夠，似無擴增必要。從地方財政結構來看，直轄市政府自籌稅課收入占其歲入超過三成，顯示其具一定的財政自主性；反觀縣市政府，其自籌稅課收入僅占歲入的一成多，對中央補助款的依賴程度高。就補助款收入占歲入比重而言，直轄市約為二成，縣市則超過一半，顯見縣市政府在財政自主性與財政努力方面仍有強化空間。此次財劃法修正後，中央政府可自由運用的收入將僅占各級政府收入總額的約 50%，顯示我國財政分權的進程已邁入新階段。而 2025 年三分之二的地方政府，僅靠統籌稅款即足以支應其一半以上的支出，可見統籌稅款已成為地方政府主要的財源之一，惟此可能降低地方政府的財政努力。為健全地方政府財政管理，本文建議從三方面著手：一、建立財政自我負責的制度；二、積極拓展財源、強化財政努力；三、落實廉能治理，以提升整體財政效能。

本期共刊登三篇論文，第一篇論文〈公部門導入目標與關鍵成果（OKR）之預期價值與挑戰初探：以科技發展計畫為例〉係由國立東華大學公共行政學系徐明莉助理教授與國立中正大學政治學系莊文忠教授共同發表。近年 OKR 逐漸成為企業績效管理的重要工具，包含 Intel、Google、LinkedIn 及 X 等大型跨國企業皆導入此制度。相較之下，政府部門長期仰賴關鍵績效指標（KPI），時常遭批評難以有效反映組織運作成效與計畫成果，因此，公部門也開始探索導入 OKR 作為績效管理新途徑，科技部（現為「國家科學及技術委員會」）自 2021 年起將 OKR 納入施政目標設定，冀望藉此提升公共資源的運用效益。然而，OKR 是否能順利應用於公部門？其與現行公部門績效管理的理念與作法有何差異？導入 OKR 對於公部門的績效管理產生哪些價值？又會面臨哪些挑戰？為深入探討上述問題，本篇以科技發展計畫為研究個案，訪談對我國科技政策深入理解，且參與科技計畫審查之專家與學者，研究發現，OKR 導入可為科技發展計畫帶來三項正面效益：一，促使管理重點由傳統的監督與考核機制，轉向目標設定與關鍵成果的落實；二，強化「以終為始」的思維模式，提升目標追蹤與成果調整的彈性與精準度；三，有助於建構一個鼓勵創新與容許試錯的組織文化。然而，導入 OKR 實務中亦面臨若干挑戰，像是：目標設定不夠明確或缺乏挑戰性、關鍵成果的佐證資料不足或質化成果難以驗證、組織內部縱向與橫向溝通連結不足，以及計畫承辦人與審查專家對 OKR 認知與理解程度落差等問題。

第二篇論文〈探究協力創新下公共服務沙盒之運作：以交通部嘖嘖共乘計畫為例〉，係由國立政治大學公共行政學系徐瑜涓碩士與國立政治大學公共行政學系張鎧如副教授共同發表。本研究以 Sørensen 與 Torfing 所提出的協力創新模型為理論基礎，結合公共服務沙盒的概念，選擇交通部推動之「嘖嘖共乘計畫」作為研究個案，探討協力創新在公共服務場域中的應用與挑戰。透過深度訪談在地鄉鎮 11 位受訪者，就其執行該計畫的實務經驗與觀察，深入瞭解嘖嘖共乘計畫所面臨的協力創新阻礙、影響其治理效能的關鍵因素，以及公共服務沙盒對於緩解相關困境的具體做法與影響。研究指出，嘖嘖共乘計畫作為一項具實驗性質的政策試行，旨在推動「在地人服務在地人」的共享運輸模式，然在初期階段即遭遇現行法規與制度的限制。為突破此一困境，計畫採行公共服務沙盒機制，導入更具彈性的法律與監管架構，並嘗試建立涵蓋多方利害關係人的合作生態系統，盤點在地量能與資源，以及分析市場條件，作為治理調整的依據。研究建議公共服務沙盒在推動過程中若能具備下列要素，對於協力創新成效具有關鍵影響：建立明確的法規適用範圍與彈性空間、由中介機構進行治理並促進跨部門與利害關係人協調、爭取政策領導者的支持、深化與在地組織的合作與共識形成、發掘與運用在地人力資源，以及多元籌措資金的能力。此外，與偏重市場效率與金融穩定的金融監理沙盒不同，公共服務沙盒更重視政策問題的解決與公共利益的實現，因此，其成功推動須依賴政策支持與地方社會網絡之間的緊密連結。公共服務沙盒的導入不僅有助於緩解協力創新過程中遭遇的制度性障礙，也有助於推動法規環境的調整與改革；同時，對於組織間合作障礙、組織內部流程限制、以及參與者角色認同等問題亦具正向作用。

第三篇論文〈建構公私協力關係中保障公共性之途徑：以新北市國民運動中心為例〉，係由國立臺北大學公共行政暨政策學系張繼中博士生發表。我國的公私協力模式得益於促進民間參與公共建設法的推動，該法的實施使得公私協力的應用範圍大為拓展。然而，儘管關於公私協力的文獻眾多，並且普遍認為公共性是其關鍵特徵之一，然公共性本身卻是一個相當抽象的概念，且缺乏一致性的定義，在長期以來文獻忽視公私協力公共性問題的背景，作者關心：公私協力關係中涉及的公共性目的是什麼？在公私協力的運作過程中，有哪些有效的手段可以確保公共性的實現？本篇選擇新北市國民運動中心作為研究個案，探討公私協力的公共性目的，作者訪談新北市體育處專員以及來自新莊、樹林、三鶯、新五泰、林口、土城、新

店等七個運動中心的八位受訪者。研究結果顯示，法律規範與契約的設計、回應利害關係人的需求與行為、以及確保與組織願景與使命相符等三種方式，均可作為保障公私協力公共性的有效手段。此外，公私協力過程中，透過舉辦公益活動可達到推廣與宣傳的效果，並同時提升整體的商業利益。未來倘希望進一步保障公私協力中的公共性，應在法律規範和契約設計中明確規定賞罰機制，並積極創造私部門保障公共性的正面誘因。

本期書評〈地方財政健康的衡量與監督〉由國立臺灣大學公共事務研究所及政治學系郭乃菱副教授就 Maher, Park, McDonald III 與 Deller 於 2023 年所著之《地方財政健康的探討—美國地方政府模型》（*Understanding Municipal Fiscal Health: A Model for Local Governments in the USA*）一書撰寫。本書旨在為美國地方政府提供評估財政健康狀況的模型，藉由文獻回顧，構建了地方財政的開放系統模型（open systems model），強調地方財政既受環境因素的影響，同時也會反過來影響環境。與過去多著重於地理、人口、統計數據的研究或實務做法不同，本書更注重社會經濟狀況、制度環境、外部壓力以及內部結構對地方財政狀況的綜合影響。在這一開放系統模型中，重視環境因素（模型中的「投入面」）如何影響地方財政的結構與決策（模型中的「產出面」），並最終決定財政健康（模型中的「結果面」）的衡量與評估。地方政府所處的環境是影響財政健康的重要投入因素，這些因素驅動地方政府的財政決策，而這些決策的產出反映出地方政府的財政健康與財政壓力。然而，此模型固然強調了環境投入在地方財政中的重要性，但卻忽略公平或鄰近地方政府的外部性等系絡因素也可能影響地方政府所做的財政決策。在衡量地方財政結果時，雖然綜合指數有助於進行比較，但它可能忽視財務問題的細節；而單一的財務指標能夠凸顯某一特定面向，卻難以全面呈現地方財政的整體狀況。在美國，各地方政府雖然採用符合自身情境的客製化評估方法，但由於缺乏統一標準，這使得不同地區之間的財務狀況難以進行有效比較，也不利於政策學習。

我國早有學者關注地方財政問題，指出地方財源不足、自治程度過低等問題，但針對地方財政狀況的衡量研究仍較為缺乏。歐美的經驗指出持續追蹤與監測財政狀況至為重要。就此次財劃法修法而言，最主要的影響是將部分國家稅收從中央移轉至地方。支持者認為，相較於過去「中央集權又集錢」的情況，這一改變有助於實現財政分權；而反對者則認為，這筆意外之財的增加並未真正促使地方政府進行

財政努力，無法達成實質的財政分權。雙方的觀點尚待時間檢驗，但毫無疑問的是，如何加強地方政府的財政自我負責，並強化對地方財政健康的監督，是當前亟需關注的議題。郭教授特別指出韌性概念融入地方政府財政健康的評估框架，可以幫助評估地方政府抵禦衝擊並恢復財務穩定的能力，從而彌補單純關注財政壓力所帶來的侷限。本書提供一個全面且開放的財政健康評估系統，若能將其與我國的社會、經濟、文化及政治背景相結合，必將對我國地方財政健康的評估與監督發揮功能。

本期《文官制度》能順利出刊，特別要感謝各篇作者貢獻可貴的研究成果。審稿學者專家費心評閱，惠賜建設性意見，提升論文品質，居功厥偉。前任主編黃東益教授、社務顧問、編輯委員、本刊發行人、社長以及考試院編研中心同仁們多方面投入與協助，使本刊能維持嚴謹出版品質，衷心感謝。

文官制度

主編 郭昱瑩

