

公務出國或赴大陸地區報告（出國類別：訓練）

（德國康士坦斯大學地方政務研習心得報告）

服務機關：臺中市政府主計處

姓名職稱：副處長 林振利

派赴國家：德國

出國期間：103 年 7 月 26 日至 8 月 10 日

報告日期：103 年 10 月 1 日

目錄

一、摘要.....	2
二、出國人員名單.....	2
三、目的.....	2
四、過程.....	3
(一) 課程學習部分：.....	3
(二) 機關參訪部分：.....	5
1. 參訪弗萊堡 Vauban 示範區	5
2. 參訪美瑙島 (Mainau GmbH)	7
五、心得.....	8
(一)德國體制.....	8
(二)我國體制.....	9
六、精進主辦業務之建議	10

一、摘要

本次奉行政院人事行政總處選送地方政務研究班第 9 期學員赴德國研習之調訓，於行政院人事行政總處與康士坦斯大學雙方精心規劃課程與參訪下，歷時 2 週之研習，時程雖短、效益無窮，藉由聆聽講座、提問、發表建議等多向溝通管道下，收穫豐富、獲益良多，讓吾等對於德國國家和政府之政務公開化、區域化創新政策和未來經濟發展、城市行銷與綠色觀光、環境政策、再生能源與永續能源、社會福利改革、長期照護與扶幼、地方政府創新、跨域治理等各項議題，均留下深刻的印象彌足珍貴。更期盼能透過所學，發之成文、用之成策，讓外來制度與在地本土文化、社會風氣融合，俾適應我國所需，藉此提出地方政務改善之建言，期許國家朝穩定發展之脈絡前進，能同德國一般擠身世界強權，古云，前賢思齊，見不賢而內自省，能有此番機會赴德國研習，思觀己身之不足，銘感五內。

二、出國人員名單

臺中市政府主計處：副處長 林振利

三、目的

本次奉行政院人事行政總處選送地方政務研究班第 9 期學員赴德國研習之調訓，歷時 2 週之研習。

四、過程

以下針對課程學習及機關參訪兩部分分別敘述如後：

(一) 課程學習部分：

依 Dr. Stepian Grohs 介紹德國屬憲政聯邦體制，分為聯邦、州及地方政府，聯邦由十六州組成，負責外交、移民、海關、公路、核能、社會福利等，有些業務會下放到州執行；州一級共十六州，其中柏林、漢堡和不萊梅三個為城市州，負責教育、保安（警察）、環保、經濟發展等；地方一級有 295 縣(非縣屬市)、11,253 鎮鄉層級，負責道路保養、基層審批程序、社福救濟（地方）等；聯邦和州有立法權，地方政府則有自治權。聯邦和州透過監督控管地方政府，地方政府則極力避免受到限制，因此必須透過談判、妥協及合作，並由聯邦和州提供財政激勵，政策才有實現的機會。

德國的財政，以三層級職分工，各級政府間稅收財源的劃分上，主要係採取垂直分配（係指增值稅、企業稅、個人所得稅等共同稅收在不同層級的政府部門間，所做的稅源劃分）與水平分配（係以垂直劃分的結果為基礎，進一步將屬於同層級政府的稅收，在該同層級政府間所作之分配）兩種方式執行之，充分發揮了跨域治理的功能。

德國地方政府稅課收入佔其收入總額，在西德約 30%，東德約 15%至 20%間，非稅課收入佔約 85%至 70%間，主要靠聯邦與州政

府的一般補助或特別補助，餘地方政府可增加的自有財源僅提高規費或服務費，但增加不大，當地方政府財政收入無法增加，支出又不斷擴增下，造成收支缺口，只能舉債以彌補短差，惟地方政府無權舉借長期債務，僅可舉借利息偏高的一年期以內短期債務；德國地方政府解決財政赤字採取措施有：成本控制、提高行政效率、增加收入、聯邦與州政府指派事情由其負擔經費；由於在現行法律之下無法新增稅目，收入增加有限，主要透過成本控制及金錢管理解決財政赤字，但地方政府沒有裁減成本的餘地，為免將公共設施關閉引起民眾抗議，可制定公民參與制度，讓公民參與討論如何節省成本、預算編列等以解決財政，也可將設備轉移給民間來管理；有些地區因赤字嚴重，即使想改善也無法改善赤字，聯邦與州會介入，成立地方政府減債基金，協助窮困鎮鄉減輕債務；Dr. Stepien Grohs 表示近年來僅北萊茵-西發里亞州北部地區的少數鎮鄉透過成本控制而減少財政赤字，該州首府杜塞道夫則靠出售房產（一次性收入）減少財政赤字。

德國州與州之間會透過財政調節，除了依公式計算外，尚需談判、溝通與協調。經過聯邦、州、地方垂直的分配後，再由州與州之間橫向的分配，如仍有分配不均，聯邦本財政均衡原則進行調節。這種財政調節，其用意在於確保德國聯邦基本法所規範的聯邦體制結構下，各個行政層級獲得適足的財政資源，同時也提高了資源的使用效率，

縮短城鄉的所得差距，達成區域經濟的均衡發展。但卻造成稅收收入多的州上繳稅收分配給窮州，導致富州不努力追討稅收，聯邦政府目前並無積極的措施，只有紙老虎式的威脅，窮州因經費不足無法再投資建設，2009 年以來，財政赤字更為嚴重，造成富州愈富，窮州愈窮，二種極端差異現象，各州貧富差距是當前待解決重要課題。

（二）機關參訪部分：

1. 參訪弗萊堡 **Vauban** 示範區

Vauban 屬新社區開發，開發之初即本著永續性發展及社會政策問題為原則進行開發，優點是保持原貌，缺點是限制開發，開發時讓當地附近居民（沃邦社區論壇協會）及環保等非政府組織積極參與，最後結果遠較城市規劃單位預期的好，居民更能珍惜社區。區內屋頂設置有太陽能板，建材均為節能建材，建築物面向均考量風向，建物外觀色彩繽紛，實用之外亦兼具美觀，融入綠意盎然環境中。

(圖如下頁)



圖一：社區共用烤爐



圖二：社區住宅



圖三：社區停車場



圖四：太陽能源板



圖五：太陽能源板



圖六：排水設施

2. 參訪美瑙島 (Mainau GmbH)

美瑙島花園古木 150 年，可說是植物博物館，美瑙島公司 3 大政策：執行綠色環保憲章(1998 / 2007)、工作保護政策(2011)、能源政策 (2013)，公司於 1998 年取得歐洲環境保護管理認證 EMAS，電力使用再生能源，其中與康士坦斯縣的企業產業公司合作研發木材氣化再生能源讓人印象深刻，目前美瑙島開發再生能源尚處於虧損狀態，公司期望於 2015 年底財務報表上再生能源能達到收支平衡，令人期待。



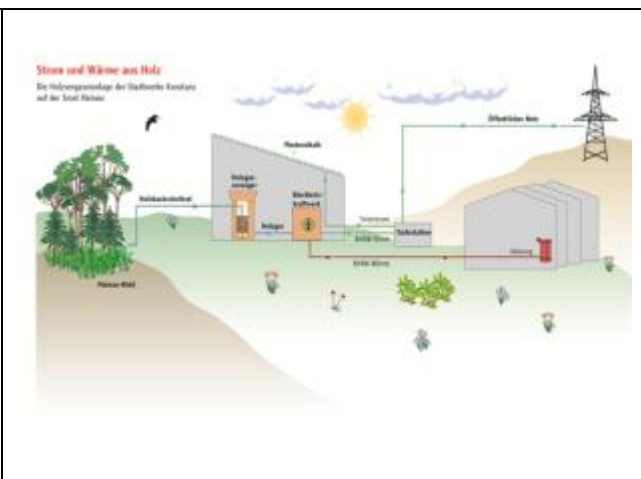
圖七：美瑙島宣傳照片



圖八：美瑙島宣傳照片



圖九:木材氣化再生能源場



圖十:木材氣化再生能源概念圖

五、心得

(一)德國體制

德國屬憲政聯邦體制，分為聯邦、州及地方政府，聯邦由十六州組成，州下設地方政府，地方一級有 295 縣(非縣屬市)、11,253 鎮鄉層級，聯邦和州有立法權，地方政府則有自治權。

德國的財政，在稅收財源的劃分上，主要係採取垂直分配（係指增值稅、企業稅、個人所得稅等共同稅收在不同層級的政府部門間，所做的稅源劃分）與水平分配（係以垂直劃分的結果為基礎，進一步將屬於同層級政府的稅收，在該同層級政府間所作之分配）兩種方式執行。

德國地方政府非稅課收入佔約 85%至 70%間，主要靠聯邦與州政府的一般補助或特別補助，自有財源增幅不大僅提高規費或服務費，惟當財政收支長期不相等，所造成之收支缺口，只能舉債以彌補短差，

又地方政府無權舉借長期債務，僅可舉借利息偏高的一年期以內短期債務，實為地方政府推動政策編列預算之隱憂。

德國地方政府解決財政赤字採取措施有：成本控制、提高行政效率、增加收入、聯邦與州政府指派事情由其負擔經費，主要透過成本控制及金錢管理解決財政赤字，為免將公共設施關閉引起民眾抗議，可制定公民參與制度，讓公民參與討論如何節省成本，或將設備轉移給民間來管理；有些地區因赤字嚴重，即使想改善也無法改善赤字，聯邦與州會介入，成立地方政府減債基金，協助窮困鎮鄉減輕債務。

德國州與州之間會透過財政調節，除了依公式計算外，尚需談判、溝通與協調。經過聯邦、州、地方垂直的分配後，再由州與州之間橫向的分配，如仍有分配不均，聯邦本財政均衡原則進行調節。

(二)我國體制

我國憲政體制採中央地方均權，依中華民國憲法明定中央、地方各有其應立法並執行之事項，亦即中央地方皆具有立法及執行權。我國現行政府體制有 1 中央政府、5 直轄市、14 縣、3 省轄市。

我國財政劃分重點稅收項目亦有採垂直分配之精神，例：所得稅中央佔 90%、地方佔 10%，遺產贈與稅中央佔 50%。惟地方稅收有很大比例仍需要靠中央分配，例：統籌分配款、菸酒稅等。兩者加總來看，地方政府稅收相較於中央政府有其侷限性、受迫性，民國 99 年

12 月縣市合併改制五都鼎立之態勢，更縮減其他縣市財稅空間。

我國地方政府稅課收入約佔總收入 5 成左右，而稅課收入其中約 4 成係中央政府統籌分配稅款，可見地方政府稅課收入受限於中央政府，但地方政府為取得民意支持，往往廣開建設、福利、藝文支票，上述政策所需大筆資金缺口，除努力開拓財源及仰賴中央補助款外，只能舉債以彌補短差。我國公共債務法對舉債上限有其嚴苛之規定及公式運算，地方政務編列預算常受限。而地方政府為籌措債務還款，往往舉新還舊，或是出售財產，能委外經營之私經濟行政事務亦多發包民營廠商負責辦理，除減少成本亦能藉由民間競爭提升效率、效能。

六、精進主辦業務之建議

(一) 我國地方政府債務餘額持續攀升，財政結構殊欠穩健，為利永續治理，建議參採德國聯邦與州會介入協助窮困鎮鄉減輕債務精神，成立地方政府減債基金，協助地方政府減輕債務；並制定財政紀律法，將地方首長每一任期可增加債務上限及限縮每年舉債額度等加以限制、追溯前任地方首長責任機制、對減少債務者給予補助款之鼓勵等予以入法，以避免地方首長任意舉債。

(二) 長期以來，中央統籌分配稅款分配明顯獨厚北、高兩市，建議可參採德國貧富縣市間財政調節機制，允應挪出一部分額度分配

其他政府以示公平，兩市統籌分配稅款額度仍維持現有分配額度不宜再增加，建議中央將餅作大後，扣除兩市現有分配額度後，再依公式分配予其他地方政府。又六都確立後，新改制直轄市初期建設資金需求較高，中央可考量每年於特別統籌分配稅款中增加分配統籌款予新直轄市供建設資金之需，俟 5 至 10 年後，再由該直轄市每年所分配之統籌分配稅款中扣還。