

竹竹升格是政治的百鬼夜行圖

陳國樑／政大財政系教授

在國民黨團「英」人設「市」、狼狽為「堅」等醜話說盡，並占據主席台的強勢抗爭下，民進黨撤回了原本打算強渡關山、逕付二讀的《地制法》修正草案。但在立院擁有絕對多數席次的民進黨，豈會是省油的燈？挾四大公投法案完勝之勢，為竹竹量身訂做的修法，縱使眼下受挫，一時三刻，終將通過。這場權力的現形劇，凸顯了完全執政民主國家，在政治上，毫不亞於威權體制的粗暴與濫權。

有關竹竹升格的討論，不論如何正當化、或是再美麗的說帖，無法遮掩赤裸裸政治算計的本質。民進黨籍林智堅市長在主政新竹市的近 8 年內，從未提出竹竹合併的主張，何以在任滿在即之際，突然對於大新竹未來有所領悟？又，為何在黨內新潮流大佬講白「林智堅不在桃園政治版圖」後，方纔拋出縣市合併議題？比對時間序，可以清楚呈現一位無法再連任的市長，尋求政治活路的汲汲營營。

對於竹竹加入直轄市俱樂部的討論，諸多焦點在每年近 3,000 億規模的中央統籌分配稅款之分配情形。根據現行分配辦法，以國稅為財源部分，94% 為「普通統籌分配稅款」；其中，分配給直轄市占 61.76%、分配給縣市占 24%。直轄市為縣市之 2.6 倍，僅就此一懸殊比例，就難以讓一般縣服氣，更何況是半導體科技核心區、每年為國庫帶來大筆稅收的竹竹地區。

此外，縣市政府尚須繳納其土地增值稅收之 20% 列入中央統籌稅款，加入縣款項進行分配；一旦升格直轄市，即可免去此一上繳額度，土地增值稅收入可全數歸屬市庫。

乍看之下，直轄市似乎獲得來自中央較大的財源挹注。然需注意的是，對於地方政府而言，除中央統籌分配稅款外，每年直逼 2,000 億規模的「一般性補助款」，也是來自中央相當重要的財源挹注。在一般性補助款部分，「獅子的份額」則歸屬縣市；108 年度，一般縣市獲得補助 1,120 億，為直轄市獲得 530 億之 2.1 倍。

如果將普通統籌分配稅款與一般性補助款合計，並以人均獲配金額計算，則升格直轄市未必有利。以 108 年度為例，全體縣市人均獲配金額為 25,816 元、全體直轄市人均獲配金額僅有 14,690 元。全國 6 都 16 縣市中，人均獲配金額倒數最後 3 名，皆為直轄市；第 20 至 22 分別為：台中市（每人 13,151 元）、桃園市（每人 12,245 元）與新北市（每人 10,741 元）。

至於竹竹地區，新竹縣與新竹市平均每人獲配之普通統籌分配稅款與一般性補助款合計，在 16 縣市排名第 15（每人 17,688 元）與第 16 名（每人 15,616 元）。雖

然在縣市間敬陪末座，新竹縣市除比全國最低之台中、桃園與新北三直轄市為高外，新竹縣也比高雄市（每人 16,265 元）還高。

從以上所提出數據可知，就普通統籌分配稅款與一般性補助款分配而言，升格直轄市，撥的是「政治算盤」，未必能夠為地方人民帶來更多的中央財源挹注。接下來竹竹地區升格事件的後續發展，將會是台灣政治的照妖鏡；當第一百根蠟除熄滅後，天狗、河童、山精……各幽暗處妖怪一一盡出、百鬼夜行。

話又說回來，如果當初「竹竹分家」也是赤裸裸的政治算計，現在的竹竹合併升格，是以錯誤導正錯誤，還是一錯再錯？

最後，在《地制法》修正的喧鬧中，也傳出應修正《財劃法》的呼聲。的確，屬於我國地方制度財政面的《財劃法》，22 年來紋絲不動，有如風化的木乃伊般，躺在曩昔「2 直轄市 23 縣市」時代的棺柩裡。但《財劃法》應如何修正，並未見任何具體構想；如果無法回歸根本重新思考中央與地方財政分權，只是依循現有架構，經由喊價與政治角力來調整分配參數，《財劃法》修與不修又有何干？