

財劃法修正的道德危機

陳國樑

政大財政系教授兼系主任／政大財稅研究中心主任

18 May '24

二十五年來，歷經陳水扁、馬英九與蔡英文三任總統、每位整整八年的任期，聽任各界時而訴諸以理、時而動之以情的修法呼籲，《財劃法》紋絲不動。弔詭的是，賴政府方才上台，立法院財政委員會已經共計有十件審查中的《財劃法》修正案，全數由立法院在野黨團與立委所提出，行政院並沒有提案。國之財政為庶政之母，中央地方財政收支畫分為財政根本大法，經緯區宇、彌綸彝憲，財政部必須盡快提出對案。以下犖犖大者寥寥數端，供各方修法討論。

首先，不能只是一味地把「餅」作大。在財政收支畫分的討論中，財源來自國稅的中央統籌分配稅款，每每以「餅」做為譬喻。諸多修法版本有一點共識一把「餅」作大；由於長久以來我國財政中央集權集錢，把「餅」作大以促進中央與地方間的「垂直公平」，方向固然正確，但切忌矯枉過正。

按國民黨黨團版本，以今年數字（營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之全部收入、所得稅總收入之百分之二十五、以及貨物稅百分之十）試算，統籌分配稅款金額合共將會突破兆元！突然暴增、約為原規模二·五倍的統籌分配稅款，暫且不論如何分配，結果必然會造成三步一「館」、五步一「站」，各式「蚊子中心」林立的濫用情形；而在社會福利層面，則是看到各種補助不斷加碼，漫天撒錢的浪費亂象。

為避免上述的「道德危機」問題，在把「餅」作大的同時，必須嚴肅檢討地方自治事項，務必使地方政府了解，跟著錢來的是責任；一旦中央權錢下放，地方必須停止過去乞求中央關愛的依賴與心態，落實財政自主。修正《財劃法》，必須同時修正《地制法》，一併檢討地方自治事項，並將目前諸多經費由中央負擔者，回歸地方政府自理。

《財劃法》是《地制法》的財政面相，筆者一向主張兩法必須連動修法；當下中央地方財政收支畫分的失靈，正是《財劃法》未伴隨地方行政架構的改弦更張而因應調整的下場。今若大刀闊斧修正《財劃法》，《地制法》卻是八風不動、如風馬牛不干，難道是政治版的「一二三木頭人」？

此外，把「餅」作大後，與其討論將「新增的餅」在地方間「如何分配」，更好的作法是一將「新增的餅」直接「留在地方」。我國中央與地方財源共有，除統籌分配稅款外，尚有國稅共分機制；將國稅在地方徵起之一定比例，留在地方政

府，使其能「直接」享有努力經營地方的成果。

目前國稅中，僅有遺產稅、贈與稅與菸酒稅有共分的設計；《財劃法》的修正，應強化國稅分成機制，將一部分所得稅、營業稅與貨物稅留在地方。

最後、最棘手的問題是，新增的「餅」怎麼分？這個「水平公平」的問題，因為一定不會有「共識」，討論不過是空轉與虛耗，不必浪費時間。筆者建議根據現有統籌分配稅款與補助款合計數、在各地方政府間的分配情形為基礎。兩款目前分配的情形，是社經發展與政治運作下的「均衡」，以其作為根據，是最好的「聚焦點」，何必捨近求遠、緣木求魚？