

財劃修法不能玩「一二三木頭人」

陳國樑

政大財政系教授暨系主任／政大財稅研究中心主任

09 June '24

《財劃法》修正的推動，上周在立法院財政委員會有了進展。在財政部長偕同賦稅與國庫兩署署長、全國各地奔赴而來的 22 位地方政府代表以及財政、法律與公共行政學者專家齊聚一堂下，召開了共 17 件修正案的第 1 次初步審查會議與第 1 次公聽會。在會議中，民眾黨立委張啓楷發言道：「四分之一個世紀以來，現在是最接近《財劃法》修正的時刻！」所言甚是。

筆者忝居財政專業，倡議中央與地方財政分權不遺餘力，但此時此刻竟有「近鄉情怯」般的悵然。中央地方財政收支劃分為財政根本大法，彌綸區宇、經緯萬端，若只在 1 次審查會與 1 次公聽會後隨即進行逐條審查，並預計於本周「送出」委員會進入院會二讀，恐有過於躁進的疑慮。

檢視目前各版本提案並彙整各方意見，主要「共識」有以下四點：

- 一、健全中央地方財政收支劃分，有絕對、根本的必要性。
- 二、《財劃法》應該修正，目前適值選舉週期循環的空檔，是修法的好時機。
- 三、在中央集錢集權的現況下，修法必須保障地方政府既有財源。
- 四、中央應釋出錢與權予地方，以改善財政收支劃分垂直失衡的情形。

在另一方面，主要的「歧見」有二：

- 一、中央應釋出多少錢與權。
- 二、中央所釋出的財源，應如何在各地方政府間進行分配。

總觀所有修法版本，共同盲點在於一未能一併討論收支與事權的劃分。根據我國《憲法》，中央與地方分權而治。有關不同層級政府收支劃分，依《財劃法》規定；對於各級政府行政事權的劃分，則有《地制法》為進一步之規範。當下中央地方財政收支劃分的失靈，主要原因在於：25 年來，《財劃法》並未因應《地制法》的修正而改弦更張。

以人體的兩手作為譬喻，可以將《財劃法》比喻為「管帳的手」，而《地制法》則是「做事的手」。若兩隻手不能合作，甚至交互拖累，何能成事？或者說，《財劃法》與《地制法》應該像是「探戈」共舞，而不是「一二三，木頭人」的遊戲。過往《地制法》修正時，「一二三，財劃法」；而今《財劃法》修正，卻「一二三，地制法」，是重蹈收支劃分失靈的覆轍。

落實財政自主，必須認真嚴肅檢討地方自治事項，徹底釐清事權，將目前諸多經費由中央負擔者，回歸地方政府自理。遺憾的是，17 件修正案，全然偏重中央錢與權的下放，欠缺地方課責的討論，正當性尚有不足。

中央與地方財政分權，是責任政治；分權化賦予了地方政府更多的權力與財源，必須與增加的責任與義務對等。在錢權與課責不相對稱的情形下，驟然下放大量財政資源，不僅無法增進整體經濟的效率、無助於彌平財政城鄉差異，還將造成新的隱憂。

例如，112 年度，地方獲配統籌分配稅款金額合共 4,099 億元。根據財政部提供、按國民黨黨團版本試算結果，修法將使統籌分配稅款金額合共高達 9,876 億元；增加了 5,777 億元、整體增幅為 141%。

在六都試算結果，就增幅來看，新北市是最大的贏家，增幅為 130.3%（現制金額為 475 億元、增加 619 億元）；台北市雖然增幅最小，也高達 61.7%（現制金額為 612 億元，增加 377 億元）。

在十六縣市試算結果，連江縣為最大的贏家，增幅為 834.6%（現制金額為 6 億元，增加 54 億元）；其次為宜蘭，增幅為 430.5%（現制金額為 54 億元，增加 233 億元）；新竹市雖然增幅最小，也高達 154%（現制金額為 71 億元，增加 109 億元）。

經由以上數據可知，財劃修法對於財政資源的垂直分配（中央與地方之間）與水平分配（地方政府之間）影響至鉅；除將排擠中央財源外，也將使地方政府財政量能重新洗牌。因此，收支的劃分與事權的劃分，必須要有完善全盤的配套。

綜之，財劃法的修正勢在必行；不可因為似有衝突的歧見，推翻已然確立的共識，也不能因為可能衍生而出的新問題，而躊躇不前。然「欲速，則不達」，謹此呼籲財政部公布所有版本試算結果，並進行影響評估分析；懇請立法院財政委員會，召開更多的審查會與公聽會，汲取各方意見，後續諮議應尊重專業。更重要的是，行政院應盡快提出收支與事權劃分一併考慮的修法版本，一轂統輻，以作為後續討論依據。