

不仁不義的財劃「二桃」困境

陳國樑

政大財政系教授暨系主任／政大財稅研究中心主任

16 Nov. '24

春秋時期，足智多謀的齊國宰相晏嬰，為除去三位恃勇而驕的武士，拿出兩只桃子賜給三人；在無法每人都可以分得一只桃子的情形下，三位武士最後全都因爭奪二桃產生的羞愧，刎頸而死。當下台灣財政現況，中央統籌分配稅款正如兩只桃子。

財劃法為財政根本大法，卻集錢又集權於中央，背離我國憲法中央與地方分權而治的基本精神。目前修法的討論中，所謂「垂直分配」，在於中央願意拿出多少桃子給地方；而「水平分配」，則在於地方政府間，如何分食桃子。現有中央統籌分配稅款架構，制定於四分之一個世紀以前、仍然是兩直轄市二十三縣市時期，規模過小，約莫就是兩只桃子。

在地方財政窘困、無法自主下，士眾而桃寡，地方爭桃而食，中央竟作壁上觀，不正是國家財政的「二桃殺三士」，此乃不仁也。中央與地方是福國利民的夥伴，賴政府眼見地方政府間的「自相殘殺」，行政院卻悍然拒絕提出財劃法的修法版本，此為不義也。不仁不義，異於暴政者，幾希？

還要更進一步強調的是，中央統籌分配稅款本為地方政府課稅收入，換言之，在國庫裏堆著的桃子，很多本來就是屬於地方的；卻在人謀不臧與制度扭曲下，使地方必須仰中央鼻息、抱中央大腿，乞桃餬口，豈有此理。

中央統籌分配稅款財源，主要來自所得稅與消費稅稅收。根據理論與各國稅制發展，在法律規範下，地方政府當然有權，對於當地發生之所得與居住或所屬於當地之要素報酬，課以所得稅負，並對於在當地之消費，課以消費稅負。但在我國，中央集錢又集權的財劃法，卻將所得稅與主要消費稅，劃歸為國稅，再將稅收的一部分，以中央統籌分配稅款形式，「歸還」地方。

就此，財劃法第十六條之一明定：受分配地方政府，就分得之中央統籌分配稅，應列為該地方政府當年度稅課收入，是以，來自中央的統籌分配稅款，其實就是地方的稅收，一清二楚。要求修法解決「垂直分配」失衡的訴求，不過是把屬於地方的桃子還給地方，有絕對的正當性。

荒謬的是，自本屆立法院啟動修法討論以來，行政院與政治腦凌駕專業腦的財政部，每每以「各地方對於分配指標意見分歧」、「水平分配問題無法解決」為由，

拒不提出行政院版修法草案。更有甚者，在立法院財委會已經於今年六月、上一會期結束前做出決議，要求行政部門必須於九月、本會期開議前，提交行政院版修法草案的情形下，財政部依然不從，視財委會決議如無物，極盡羞辱最高民意機關的立法院。

把水平分配在地方間難以形成共識當問題，實為庸人自擾。三士之所以爭桃而死，肇因於兩只桃子太少、無法讓每人都有一只桃子。試想，如果有四只桃子，「四桃分三士」，每人都分到了一只桃子，剩下的一只，不管怎麼切分，要達成共識，怎麼會是難事？換言之，只要中央釋出足夠財源，水平分配問題，很容易解決。擔心水平分配問題而不修法，是因噎廢食；怕地方政府吃太多桃子噎著，索性讓地方餓著。

叫嚷著水平分配沒有共識，而不解決垂直分配的失衡，是掌權者迷戀權力的藉口；堅拒提出院版修法草案，則是掌權者濫用權力的狂妄。