

什麼比證所稅復徵更難？修財劃法！
或題：有哪個笨蛋總統會修財劃法？

陳國樑

政大財政系教授兼系主任／政大財稅研究中心主任

12 May '24

良善的中央地方財政收支畫分，可以促進資源有效配置，平衡財政城鄉差距，增進全民福祉，進而提升整體社會福利。但在台灣，長久以來的中央財政集權，卻仍然停留在威權時代，甚至在廢省後，進入更高的境地。

為因應省改制為非地方自治團體，《地方制度法》於民國 88 年公布施行，同時，在財源面向，《財政收支劃分法》亦有配套的大幅度修法。然《地制法》施行至今，已有 14 次修正，確立了目前「六都十六縣市」的地方行政體系，但《財劃法》卻仍然停滯於廢省後的「兩直轄市二十二縣市」的時空；昏迷指數—3 分：對於刺激無任何反應。

地方首長與民代，不分藍綠，對於擴大地方財源的企盼，殷殷切切、望眼欲穿，學界對於落實財政分權的忠告，句句懇切、聲聲啼血。但 25 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，聽任各界時而悽愴感發、時而呼號撻伐，不曾中斷的呼籲，陷入重度昏迷的《財劃法》紋絲不動。

說一個財政圈內人會很懂的笑話：

問：「有什麼比證所稅的復徵更難？」

答：「修財劃法！」

笑著笑著就哭了；連被喻為「沒有課徵可能」的證所稅，都曾經於 102 至 104 年間復徵，為何《財劃法》的修正，竟然比證所稅的復徵更難？

首先，財政中央集權是中央控制地方的工具。《財劃法》為我國各級政府財政收支劃分、調劑及分類之基本規範；在既有規定下，主要稅收劃歸國稅，絕大多數的「魚與麵包」，都進到中央的籃子裏，縱有部分遺漏或溢出，但地方政府絕對無法以其為繼。

在另一方面，透過不需經立法院審議通過、可以自行修訂公布的《中央統籌分配稅款分配辦法》與《中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法》，中央更是進而掌

控了魚與麵包的分配權力。統籌分配稅款與補助款，分分毫毫盡為民脂民膏，但卻淪為中央箝制地方的工具；兩款有時是「胡蘿蔔」、有時又是「棒子」，地方政府為求生存，必然服膺中央，唯諾是從。

其次，《財劃法》的修法，涉及地方政府間財源的重新分配，注定吃力而不討好。經濟學有「柏瑞圖最適」(Pareto optimal) 準則，用以描述在資源配置達成效率的狀態下，無法透過重新配置，在不犧牲經濟體系中其他方福利的前提下，提升任何一方之福利；換言之，任何一方福利增加，勢必造成其他方福利的減少。

按此，以「餅」來比喻劃定給地方政府的財政資源，則不論如何分餅，採齊頭式在所有地方政府間平分、亦或是極端地將所有的餅給單一地方政府，都是達到了「柏瑞圖最適」配置。修法重新分配地方政府財源，任何一地多分，固然竊喜，卻未必感謝中央，但其他地方少分，必然苦惱，心懷怨懟；修法，何苦來哉？

最後，雖然「分餅問題」不會有眾人皆滿意的答案，但應「把餅作大」的原則，絕對是地方間的共識；一旦進行修法，中央勢必要打開荷包，加碼地方財政資源。

近年來，雖然中央稅收連年超徵，在收入面頗有斬獲，但由於特別預算浮濫，債務仍然與年俱增。根據國債鐘最新資訊，中央政府 1 年以上債務未償餘額達 5.99 兆元，創下歷史新高。因此，在國庫羞澀，修法將失去財源的情形下，中央要另闢財源，以滿足其施政所需，談何容易？

執政目的在掌握權力，分配的權力就是掌控的權力；修《財劃法》放棄權力，是自相矛盾。既有地方財政資源分配現況，是長期政治運作的「均衡」，修《財劃法》重新分配，有如自捅馬蜂窩，無法避免蜂羣的反螫。修《財劃法》必須填補「把餅作大」失去的中央財源，不論是增稅或另闢財源，必然招致民怨，不利統治與連任。有哪個笨蛋總統會修《財劃法》？