

是騾是馬？再評院版財劃法草案

陳國樑

政大財政系教授暨系主任／政大財稅研究中心主任

06 December '25

塵封四分之一世紀的財劃法，在藍白聯手下，一年間完成三度修訂，此番發自在野勢力的銳意革新，迫使行政院端出修法草案，意圖扭轉局勢。財政部宣稱，院版財劃法可達成「中央有能力協助地方」、「地方有充足自主財源」、以及「人民有均等生活品質」的「三贏」宏圖。立意何其良善！然而，細究草案內容，仍有諸多設計值得三思。

一、新增條文繁複，恐致制度架構愈加混亂。院版草案引入「基本財政收入額」、「基本財政需要額」與「財源保障基準」等概念，有疊床架屋之嫌，使制度層次愈加繁複。

財劃法的目標應在於建構穩定、公平劃一與高度透明的財政資源分配機制。但當統籌稅款分配公式，竟須考量多達十項「主指標」（五項財政努力、五項建設需求），再配合各自的「調整係數」與「權重」時，雖在理論上或更能細緻反應地方差異，但實務上將使操作程序更趨複雜，難以避免治絲益棼之困境。

二、削弱鄉鎮市自治地位，侵蝕基層自治財政權。院版草案規定，將原由中央直接撥付鄉鎮市的統籌稅款，上收統合至縣級統籌，再由縣政府訂定分配方式，下撥「一定金額」。行政院雖解釋此舉可讓縣政府「因地制宜」，提高資源配置效能；此論點甚為可議。

此舉實質上侵蝕最基層政府的自治財政權，恐使鄉鎮市有降格為縣轄「行政區」之疑慮，與其法律上「自治團體」的地位相違。在現行制度下，鄉鎮市財政本已薄弱，若修法不能強化對於最低層級政府財源的保障，便不宜貿然剝奪其直接獲配中央統籌稅款的既有法源，以免實質傷害基層自治權，造成地方分權的倒退。

三、混淆統籌稅款與補助款功能，削弱地方財政努力誘因。院版草案將原屬「一般性補助款」的功能，硬生生嵌入統籌稅款分配機制，規定統籌稅款必須「優先彌補地方的基本財政收支差額」。

此功能錯置的後果，是使統籌稅款不再是依稅收能力、財政努力與貢獻所分配的地方共享稅源，而被轉化為中央的「準補助款」，並使分配結果高度不確定。此一概念的置換，不僅模糊兩款制度的功能定位，更削弱地方政府努力創造財源、增進財政自主的誘因。

四、限縮一般性補助款用途，恐有違背憲政體制之疑慮。一般性補助款的核心精神，在於填補財政落差、支持地方經常性支出，並促進地方間的均衡發展。然而，院版草案卻規定其用途僅限於教育、社會福利及基本設施三類項目，明顯背離「一般性」補助應有的高度自主性。

地方政府需求多元，中央悖離常態地限縮一般性補助款範圍，不僅削弱地方財政彈性，也與憲法保障的地方自治權背道而馳。

五、以財政紀律為名，擴張中央財政控制權。草案新增多項財政紀律指標，以「強化地方財政穩健」為由，實則在各類係數與審查權限上，賦予中央高度裁量空間。

此外，中央（或縣）得以暫停、扣減統籌稅款或補助款，作為對下級政府的懲處手段，強化上級政府的財政控制權。劃法因此由財政資源的公平分配制度，退化成為行政監督的權力工具，使中央與地方的權力關係更趨不對等，也加深政治角力的空間。

綜觀全豹，院版財劃法立意良善，但若要制度行穩致遠，必須回歸憲政精神，從四大層面精進：簡化架構、釐清統籌稅款與補助款功能、保障財政分權以及提升地方財政自主。