

儘速啟動財劃修法

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系教授

中央地方收支劃分的現況，竟出現在野黨籍地方父母官「攔轎」、執政黨籍直轄市長渴望「佛光普照」等情事，情何以堪。《財政收支劃分法》基本結構偏差，對於中央與地方財政獨立性已然造成嚴重傷害，應在地方財政自主的全面崩解前，尋求根本改革之道。

《財劃法》按其功能，可概略分為兩大部分；首先是中央地方收入與支出項目的區分。但在支出面，一則由於上下層級政府支出未必能夠明確劃分、二則由於未能適當考量中央與地方施政實際規模的情形下，在收入面，將主要稅收（所得稅系之綜所、營所稅以及消費稅系之營業稅與貨物稅）劃歸中央（國稅），此一根本扭曲，必然造成地方財政收入的窘困。

由於地方對於當地之所得與消費有絕對課稅權，就此而言，來自國稅的中央統籌分配稅款與補助款，在本質上，有相當程度屬於「還稅於地方」；既然是拿回原本就屬於自己財源，怎須唯諾惟謹、仰人鼻息？

《財劃法》之另一大功能在於中央於地方政府間，如何進行財源重分配之設計；目的在於：促進地方財政效率，並達成地方政府間的公平。問題在於：效率與公平兩目標往往相互牴觸，以現行重分配機制（按重要性：補助款、中央統籌分配稅款與共分稅），希冀同時促進效率並達成公平，結果必然招致兩頭落空；此一根本扭曲，遂使中央與地方的財政矛盾與衝突成為常態。

論法律設計，《財劃法》為中央與地方分權之財政規範、屬《地方制度法》的財政面向，兩法本當緊扣考量。但就修法沿革，民國 88 年《地制法》重新公布，《財劃法》亦配合修正；然後續至今 21 年，《地制法》已進行 12 次修正、確立了目前「六都十六縣市」的行政區劃，但《財劃法》卻紋絲不動、仍舊停留於昔日兩直轄市時代。試問已整整落後二十餘載未修正的《財劃法》，如何良善劃分中央與地方財政收支？

財政部蘇部長接受媒體專訪提出兩點論述，認為此刻不宜輕言修法：一、財政收支劃分是經濟學理論的零和賽局（zero-sum games）；二、疫情紓困振興財源由中央負擔，未來疫情發展未知；但這兩點論述，皆或容有進一步討論的空間。

首先，良善之中央地方財政收支劃分，可望增進地方財政努力、促進財政城鄉平衡，進而提升社會全體福祉；因此，財政收支劃分，未必就是顧此失彼的零和賽局。又，4,200 億疫情紓困振興財源，全數來自特別預算之債務舉借，由全民共

同買單、是除一般庶政外的額外負擔，似不宜與中央地方財政收支劃分制度的設計混為一談。

最後，由於《財劃法》主管機關為中央，為確保地方財政收入，必須對於中央政府權力有所約束。蔡總統於第二任就職演說揭示將成立修憲委員會，有意在任期內推動修憲；「地方自治財政保障請求權」的入憲，是應該認真考慮的修憲提案。此外，經由行政組織改制，成立地位超然獨立的「財政委員會」，或也能有助於改善地方財政資源「政治分配」的亂象。