

竹竹升格—地方財政的失靈
陳國樑／政大財政系教授

不能再連任的市長，拋出縣市合併升格的話題，成功地引起各界關注，為自己的政治生命注入新活水。然而在財政面向，卻凸顯了台灣中央與地方財政分權的失敗。

自民國 88 年重新制定公布至今，《地方制度法》歷經 13 次修正，使台灣地方行政區域畫分，翻轉為目前「六都十六縣市」的格局。不可思議的是，攸關庶政推動樞紐、須亦步亦趨修正的《財政收支劃分法》，22 年來卻紋絲不動，有如風化的木乃伊般，躺在曩昔「兩直轄市二十三縣市」時代所訂製的棺架裡。

我國財政中央集權、財政分權敗壞、地方財政既患寡亦患不均，所謂地方財政自主，實為仰中央鼻息。

根據決算數，109 年度地方政府歲出淨額佔各級政府歲出淨額之比重為 38.56%；同年度，地方政府歲入淨額佔各級政府歲入淨額之比重僅有 28.36%。概略說，每百元政府支出中，地方政府支出將近四成；然每百元政府收入中，僅有三成不到歸屬地方政府，所謂巧婦難為無米之炊，患寡也。

地方政府間財政能力固然存在差異，中央統籌分配稅款理當發揮調節地方財政盈虛之功能。然根據現行規定，占中央統籌分配稅款九成以上之普通統籌分配稅款中，六都獲配總金額，為十六縣市之 2.5 倍有餘。垂直分配如此之不均，縣市政府汲汲於爭取加入「直轄市俱樂部」，想當然爾。

此外，就人均獲配金額來看，水平分配不均情形顯見。根據監察院去年之調查報告，107 年度，台北市之人均獲配統籌分配稅款為 1 萬 6,564 元，而新北市僅有 8,878 元。一般縣市間也存在分配不均的情形，例如，107 年度，新竹市之人均獲配金額為 9,717 元，而新竹縣僅有 8,828 元。

地方財政發展至今，已瀕臨全面崩壞。檢視 109 年度決算，六都中除台北市自籌財源占歲出比率可達七成外，新北、桃園與台中皆低於六成，高雄低於五成，台南甚至低於四成。十六縣市中，除新竹市與新竹縣略高於五成外，其餘縣市皆不到三成。由於不足數全有賴中央挹注，當地方政府每百元支出有七十元以上來自中央時，當然會出現地方父母官於行政院長視察時「攔轎」、或透過媒體直言渴望中央「佛光普照」等不堪情事。

目前中央地方財政收支分配機制根本的問題在於：不同政策目的糾結拉扯，乃至

於一事無成。特別是，既要培養地方政府自主財政努力的效率目標，又要達成地方間分配的公平目的；在效率與公平相互牴觸的情形下，顧此失彼，結果反有害效率、亦悖離公平。

解決問題之道應訴諸根本改革：將效率與公平分開來處理；「凱撒的歸凱撒，上帝的歸上帝」。唯有在不增加總租稅負擔的情形下，將中央課稅權下放，方能促進地方財政努力；另一方面，重新定位統籌分配稅款功能，使其專一於平衡，當可更有效調節財政城鄉差距。

不容再任由扭曲的制度，更進一步地誤導台灣地方行政區域畫分的發展；地方財政若繼續 M 型化，是台灣社會不可承受之重。