

零和賽局是瞎掰—財劃修法

陳國樑／政大財政系教授

22 July, '23

三位政黨推薦、問鼎總統大位的參選人，一位是連任成功的現任直轄市長，另兩位也都曾經擔任直轄市長、也都獲得連任，對於台灣財政的中央集權集錢，與地方財政的拮据窘困，必然有著最切身之痛。大選在即，中央與地方財政收支劃分的修法，是三位百里侯出身、有志帶領國家未來者，必須認真思索的重中之重。

長久以來，關於財劃法的修正，始終存在一個有點誤解、但主要是被誤導的思維—修法是「零和賽局」，在「餅」的大小固定下，有縣市多分，勢必造成其他縣市少分；地方政府間，在誰也不讓誰的情形下，並無法達成一致同意的分配指標。這篇文章之要義，在於指出：以「分餅」做為比喻，解釋稅收與國家財政資源的分配，是很嚴重的謬誤。

在財政學的領域，公共政策的評估，困難在於效率與公平的權衡抵換。例如，為取得一定的稅收，對於高所得者課重稅，可以減輕中低所得者租稅負擔、平均所得差異，有助於促進社會公平；但較高的稅負，並不利於高所得者賺取所得的誘因、影響其工作與投資決定，有害於經濟效率。

回到中央與地方財政收支劃分的討論，追求效率，要能提升政府效能、增進財政努力。良善的中央與地方財政收支劃分，須使地方政府有充沛的財源，方能量體裁衣、因地制宜，提供最能契合地方居民偏好的施政與服務、滿足對於地方公共財的需求，而使有限的財政資源，產生更好的效能。

又，良善的財政收支劃分，可達成中央與地方財政的分權，在權責相符的責任政治體制下，才可強化各層級政府的財政努力。此外，地方政府間，亦可以透過「績效標桿」的比較，發揮類似市場競爭的效果，有助於提升地方財政效率；更有甚者，也能促進地方施政的創新與進步。

促進公平，要能縮小財政城鄉差距、衡平各地方提供的服務。若無良善的財政收支劃分，直轄市政府挾其發展優勢，吸引其他地方人口與資本移入，而使窮鄉僻壤的行政區域，有如「鰥寡孤獨」，造成地方發展兩極化，富者愈富、窮者愈窮，有害整體社會公平性。

從以上討論可知，良善的中央與地方財政收支劃分，甚至不必面對效率與公平的權衡抵換；落實財政分權，既能提升效率、又能促進公平，這豈是五搶六奪、彼失我得之「分餅」說，得以比擬。

財劃法修法的最大障礙在於：選票考量的政治人物，在取得執政後，施政的目的在於鞏固其執政，並為權力的接班作準備。在財政中央集權集錢下，整體國家財政資源，皆可為實現其意志所用，一旦食髓知味，有誰會願意釋出魚與麵包的分配權？

所謂的零和賽局說，不過是囁言嚅語、肘步膝行的大小官員們，為自己推諉卸責、為其主上開脫，誤導大眾的胡掰瞎說，當予譴責。