

任由「死人之手」劃分財政收支

陳國樑

政大財政系教授兼系主任／政大財稅研究中心主任

24 Feb. '24

憲法如過度具變通性，可能因政府體制的變動頻繁，而造成國家社會的不穩定；更有甚者，掌握國家機器者，可能透過經常性的修憲或解釋，強化其控制，而造成濫用、毀政亂憲的情形。另一方面，憲法如過於僵固，有可能容易造成萬年體制，無法順應時局變化；更有甚者，政府結構的調整，可能必須訴諸極端的手段，而使國家社會付出不成比例的代價。

後者，在憲法學理的論辯，被稱之為「死人之手」問題（the dead hand of the past problem），是憲政體制在「時間」維向的棘手難題：何以當前世代活著的個人，必須服膺一部非由其制定、不能或很難修改的憲法；彷彿就是，已經死去制憲者的「死人之手」，仍然陰魂不散地處處約束、箝制活著的人。

《美國獨立宣言》主要起草人、美國第三任總統湯馬斯·傑弗遜，在與「美國憲法之父」、美國第四任總統詹姆士·麥迪遜的書信往來中寫到：「每一部憲法與每一部法律，皆應於十九年後自然的失效。」傑弗遜先生的用意，正是為了避免「死人之手」的操弄。

根據我國憲政體制，中央與地方均權，《憲法》設有明確劃分權限專章，中央與地方政府分權而治。但對於中央稅與地方稅之劃分，《憲法》卻規定由中央立法並執行。這是我國《憲法》在中央與地方政府均權設計的「根本矛盾」。一旦中央與地方財政收支劃分是由中央決定，何來地方財政自主？「財政為庶政之母」，沒有地方財政自主，又何來地方自治？

擺在眼前的事實是，在財政的中央集權下，地方財政既患寡亦患不均，所謂地方財政自主，不過是仰中央鼻息，已瀕臨全面性的崩壞；原因正源自我國《憲法》在地方自治設計的根本矛盾！

我國《憲法》於民國三十六年公布施行至今，僅有七次修正（扣掉經大法官會議解釋判決失效的第五次修憲，其實只有六次）；除第二次修憲擴大地方自治，將省長與直轄市長改為直接民選，以及第四次修憲凍結省級自治選舉外，其他修正均無干地方自治事項。

在其他法律，民國八十八年《地制法》重新公布，《財劃法》亦配合修正。而後《地制法》在歷經十三次修正後，確立了目前「六都十六縣市」的行政區劃，但

《財劃法》在行政區劃不斷演進的二十五年來，竟然紋絲不動，仍舊躺在曩昔「兩直轄市二十三縣市」的時代棺槨。

《憲法》的根本矛盾，附加以《財劃法》的僵固，我國中央與地方財政收支劃分，不正是任由「死人之手」而為？總統當選人賴清德，曾經擔任直轄市長與行政院長，深知目前中央與地方財政收支劃分的謬誤，如不能提出修法積極以對，將會是賴政府的一大敗筆。

他山之石，可以攻錯。頻繁修正的德國《基本法》，地位等同於憲法，對於聯邦（中央）與各邦（地方）的財政收支劃分，訂有相當明確的規範。