

財劃修法行政不作為 國庫署改隸立法院

陳國樑

政大財政系教授暨系主任／政大財稅研究中心主任

24 Nov. '24

財政為庶政之母，國家社會永續，必須建構於財政永續的基礎。財劃法為財政根本大法，中央與地方財政收支劃分的修法討論，主宰了台灣財政的未來。總結目前各方議論，主要疑慮在於：修法通過後是否會「排擠」中央財源？許多中央政府政策在修法後，是否會因為財源無以為繼而停擺？

首先，財政收支劃分的「排擠」，是中央和地方之間的資源分配此消彼長的相互關係（reciprocal relationship），並沒有單向的「地方排擠中央」或「中央排擠地方」問題。在整體財源固定的情形下，爭辯修法將造成地方「排擠」中央財源，也意味著，現況是中央「排擠」了地方的財源；有如  $a$ 、 $b$  兩數互為倒數，表示  $a$  為  $b$  之倒數， $b$  也是  $a$  之倒數。

在福利經濟學資源配置效率層次的討論，一塊餅不管怎麼分，一旦做到把整塊餅分的一乾二淨、沒有丁點的剩餘或浪費，此時，為增進任何個體福利而多分一點，勢必會導致其他個體的少分而遭受福利損害，就是達成了「最適」。換言之，在「配置效率」的情況下，任何個體福利的增加都會導致其他個體福利的減少，並沒有誰分得多、誰分得少的「分配公平」問題。

其次，中央統籌分配稅款的本質為地方政府課稅收入，在財政收支劃分的操作方式上，是透過將主要稅收劃分為國稅，再將收入之一定比例，以統籌分配稅款的名義，按特定方式「歸還」地方。因此，對於稅源充沛的地方政府而言，修法擴大統籌分配稅款的規模，只不過是拿回本來就是屬於自己的稅收，這樣的「排擠」，實有絕對的正當性。

至於在中央政策可能停擺的討論上，統籌分配稅款規模的擴增，必然會壓縮中央對於財政資源的支配能力，而使部分中央政策受影響，但基於以下三點理由，此一影響未必是負面：

- 一、 在修法後，部分地方政府取得充沛財源，自然不必秋水望穿，眼巴巴期待中央的「投餵」；中央不須大量補貼地方，可以縮減對於地方政府移轉支出規模。
- 二、 中央政府支出規模的縮減，也同時意味著中央政府浪費的減少，可望遏止許多為人詬病的浪費性支出；例如，在財政收支短絀、債務餘額上升的情

形下，仍然以「還稅於民」之名，全民普發 6,000 元現金；又或各部會動支的高額宣傳經費等等。

- 三、 由中央主導政策的推動，基於共同性及一致性，難收「因地制宜」效果；政策由地方主導，更能切合地方實際需要。例如，農業部長不須面對「班班喝鮮乳」，變成「一次發 8 瓶保久乳」的尷尬；交通部長不必擔心「公車無法跑」，地方大可規劃更周延的公共運輸網；主計長也不必煩惱「無法補貼軌道建設」，地方可能更在乎老年人照護或年輕人教育與就業的支持...

結束本文討論前，有必要強調本次財劃修法討論，真正令人坐立難安的問題：財政根本大法的修正，已然淪為政治鬥爭的工具。自本屆立法院啟動修法討論以來，行政院與財政部，時不時搬弄數字、發布新聞稿扯後腿，述說在野黨修法版本的不當，卻又無法提出行政院版修法草案。

如果賴政府吃了秤砣鐵了心不願修法，國家最高行政機關的行政院放棄財政收支劃分修法的提案權與主導權，兩個腦袋的財政部任由政治腦凌駕專業腦，那麼是不是把負責政府財務規劃的國庫署改隸立法院，或在立法院成立財劃局，俾使財劃修法的討論，得以有更為周全的規劃與計算。