

蠻橫財政中央集權，行政院無視憲政體制

陳國樑

政大財政系教授暨系主任／政大財稅研究中心主任

05 October '25

台灣民主化經歷解除戒嚴、政黨合法化、新聞自由、國會民選、直轄市長普選以及總統直選，逐步建立起全面的民主制度。根據經濟學人資訊社(EIU)發布 2024「民主指數」(Democracy Index)，在全球 167 個國家地區中，台灣排名第 12，居亞洲之冠，甚至高於德、英、法、美等國家。

但遺憾的是，在政治體制完成民主轉型的同時，財政的發展卻從來就沒有「上車」，始終滯留在高壓威權下。財政為庶政之母，《財劃法》為國家財政根本大法，攸關整體財政資源分配，經緯區宇、彌綸彝憲。但在解嚴後，若不考慮最近的修正，《財劃法》僅於民國 88 年 1 月 13 日為配合省政府虛級化，而有過一次的修正。

然而該次修正，不僅沒有隨著台灣民主化在地方自治的實踐，將更多的財政資源下放地方，反而更是強化了財政的中央集權。

修法前後，在收入面，中央政府歲入占各級政府歲入淨額的比例，自 88 年度的 62.3% 上升至 89 年度的 73.5%，增加了整整 11.2%。在支出面，中央的負擔並未等幅上升，中央政府歲出占各級政府歲出淨額的比例，自 88 年度的 57% 上升至 89 年度的 66.1%，僅增加了 9.1%。

之後的 25 年間，在《財劃法》紋風不動下，中央財源移轉地方的鼎鼎調和，全賴「統籌分配稅款」與「補助款」；因此，分別由財政部與行政院主計總處主管之《中央統籌分配稅款分配辦法》與《中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法》，頻繁修正。由於這兩部行政規章的修正不須經立法院審議，中央完全掌控了「魚與麵包」，壟斷了財政分配權。

至此，所謂的地方財政自主，不過是地方政府仰中央鼻息而行、求財若乞，伺候於各中央部會之門，奔走於形勢之途。這種整體財源高度由中央掌控的結果，在 113 年度達到頂點，中央政府歲入占各級政府歲入淨額比例升至 75.1%，相當於每四塊錢中就有三塊錢歸中央所有。如果《經濟學人》的「民主指數」納入地方財政自主指標，台灣的排名絕對無法如此耀眼。

第 11 屆立委，在藍白兩黨的努力下，於 113 年 12 月 20 日完成《財劃法》修正，雖然法條的設計與文字有瑕疵、修正也未能完全導正財政中央集權，但其在確立憲法分權治理的原則上，仍具重要意義。

新版《財劃法》將統籌分配稅款的分配比例與計算公式，直接明定於法，收回原授權財政部的行政裁量，為地方財政自主開啟新契機。此舉大幅度解決了長久以來的惡習：統籌分配稅款明明屬於地方政府的稅課收入，卻常被中央以其作為政治籌碼，牽制地方施政。

在補助款部分，新法並沒有著墨，僅消極規定：「中央政府給予地方政府之一般性補助款項金額，不得少於修正施行前一年度預算編列數。」未加明確規範。

孰料，行政院遂鑽此空隙，先是透過主計總處與發言人片面曲解「編列數」為「總金額」，而非各地方政府的「編列金額」。按此，即使新版《財劃法》有對地方政府補助下限之規定，但仍由中央決定如何分配；並緊接著於今年 8 月 29 日公布修正《中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法》，極度擴張中央對於補助款的掌控。財政中央集權慣性，於焉復辟，又一次被鞏固。

由此觀之，新版《財劃法》雖試圖透過統籌分配稅款改革來削弱財政中央集權，但行政院的恣意解釋與一紙命令，卻使地方財政自主化的努力付諸流水，公然踐踏修法成果、挑戰國家憲政分權體制。

國民黨與台灣民眾黨黨團及各位立委應刻不容緩，修訂《中央對直轄市及縣（市）政府補助條例》，收回行政院訂定補助辦法的權限，改以法律明文規範補助款制度，以維護憲政秩序，確保台灣民主成果。