

財劃法政治角力下的憲政黑洞

陳國樑

政大財政系教授暨系主任／政大財稅研究中心主任

21 December '25

回顧歷史，中央集權從來不只是一種政體的選擇，而必然伴隨一套高度精密的財政安排。

宋朝透過地方權力碎片化將主要稅源收攏於禁中；明朝則極度壓縮地方財政空間，構築了史上最徹底的集權體制。然而，這種高度集中的權力，在面臨國家危機時，反而轉化為國家失敗的結構性因素。明治維新與希特勒政權的財政集權經驗亦顯示，集中的財源撐了軍事的擴張，終至釀成文明浩劫。

「權力必須以權力制衡」，地方自治為民主國家防禦中央過度集權、防止權力壟斷的重要關鍵。多層級的政府可使治理得以分散，從制度上抑制中央集權的形成。我國《憲法》明文劃分中央與地方權限，兩府「分權共治」，是我國政府治理的核心設計。

然則，「財政乃庶政之母」，若無財政自主，地方自治只不過是海市蜃樓、是被「閹割」的自治。長期以來，我國《財劃法》導致的中央財政過度集權，背離憲法分權的精神，實有違憲之虞。

即便財源高度集中於中央，政策的落實仍須仰賴地方執行，民眾對公共服務的需求，更是地方政府無法迴避的責任。於是，台灣遂演化出以「統籌分配稅款」與「補助款」為核心的「兩支柱」垂直財政架構。

第一支柱「統籌分配稅款」，乃是中央從其訂定為中央財源的國稅中，保留一定比例撥歸地方，並依既定公式分配，以調節地方間財政資源落差。重點是，統籌稅款本質並非中央的施捨，而是地方稅課收入的返還，屬地方自有財源；此制度設計之初衷，實為促進地方政府間的「互助」，而非中央的控權工具。

第二支柱「補助款」則兼具扶弱與政策引導之效。其中，一般性補助款是中央政府為促進地方均衡發展，透過預算編列，對財力較弱的地方政府所提供的財政支援。此外，對於具有整體性、跨區域、示範性，或需配合中央重大政策的計畫與建設，則設有計畫型補助款。

《財劃法》正是確立兩大支柱架構的根本法源，由財政部主管，中央透過《財劃法》，鞏固其在財政上的集錢與集權。

本屆立委就任後，塵封四分之一世紀的《財劃法》，在藍白聯手下，一年內三度修訂。第一次修正針對第一支柱——統籌分配稅款，不僅擴大規模，也重新設計分配方式。面對在野強勢推動「錢」與「權」的同步下放，中央豈會坐以待斃。

行政院的反制，迅猛而決絕。先於 114 年 6 月大幅裁撤一般性補助款 636 億元；隨後於 8 月底修正補助辦法，不僅取消了基本財政短差與增裕財源的補助，甚至連教育與基層建設的算項亦遭削去。更甚者，在 115 年度預算案中，計畫型補助規模竟由原本的 2,954 億元，斷崖式縮減至僅存 308 億元。

藍白陣營隨後的二度修法，意在收回中央對第二支柱的主導權；第三度修正則為補綴第一次修正時所發生的公式疏漏。然而，正是針對第二支柱的正面對決，使行政院感受到徹底失去財政資源掌控的危機感，迫使行政院隨即提出自己版本，並以申請釋憲與「不副署」的極端方式反制。

至此，立法與行政兩權在財政疆域上迎頭對撞，各不相讓的結果，不僅讓《財劃法》的改革陷入僵局，更使國家社會墜入了一場深不見底、難以解套的「憲政黑洞」。