

財政收支劃分法修法「烏龍事件」之評議

黃世鑫 / 台北大學財政學系教授

財政收支劃分法覆議案，終於在2月19日經過朝、野激烈對決，有驚無險的通過，雖然「肇事者」之一的台北市馬英九市長，仍慷慨激昂的宣示：不達目的，決不終止；但在行政院宣布於三個月內提出修正案後，終於暫時圓滿落幕。

不過，如果回顧整個事件的發展，我們會發現，這次財劃法由修正到覆議，其演出荒腔走板的「八卦」程度，不遜於前些陣子個別政治人物的偷窺事件。只是，這麼大的一個「烏龍事件」，在覆議通過，一切回到原點之後，似乎真的是「船過水無痕」！好像真的是都贏「圓滿落幕」；否則，要是誠如在野黨所稱，其足以引發政治社會的不安，有礙執政黨「拚經濟」之決心。那麼其所耗掉之難以數計的社會成本，也似乎應該有人負起政治和行政責任。

有鑑於此，本文將嘗試由地方行政首長之行政倫理，政黨之政治風格，加以評論，然後回歸學術專業的基本面；期能藉此，得以替全民討回公道，讓政治人物以及相關政黨，無從逃避其應負之政治與行政責任，而非僅以一句「終於讓中央認識財劃法的不合理」，就可以卸責。

首先，就本事件的發生談起；誠如本事

件的「肇事者」台北市政府，於「答客問」之說帖所承認的：「本府於90年10月22日正式函報行政院建議修正財政收支劃分法，並於財政部研修統籌分配稅款比率時，兩度力陳本府意見，惟均未獲正面回應。為有效推動，始將本府所擬建議案，...。經由國民黨立法院黨團的提案，...。」換言之，本事件的真正「肇因」，係起源於本年度直轄市與縣（市）、鄉（鎮、市）之間統籌分配稅款的分配，而非如台北市事後於同一說帖中所宣稱，係為「打破中央集權又集錢的威權主義」，「強化財政自主性」！

按現行的財劃法係於民國88年初，國民黨仍掌控行政、立法系統時期，配合精省所修正；其主要之內容，除了一方面配合擴大中央與地方之共分稅制度，而將地方政府共分的部分，以統籌分配稅款分配外；¹ 另一方面，基於精省前之省統籌分配稅款有所謂「宋楚瑜私房錢」之前車之鑑，對統籌分配稅款之分配，並要求「應本透明化及公式化原則分配之」；同時，責成中央應依相當明確具體的「法定比例和因素」，訂定分配辦法。具體而言，這樣的制度，純就學理而言，其實已經是相當「現代化」了。

不過，由於為遷就現實，在實際執行時，衍生諸多爭議；主要之爭議，係來自台北市；因為所謂擴大中央與地方之共分稅制，係將原本是省及直轄市稅的營業稅名義上改為國稅，實質上與所得稅、貨物稅同為共分的統籌分配稅；然因營業稅的稅源約有45%來自台北市，因此，在確保台北市的稅課收入不因改制而減少的前提下，88年行政院依財劃法授權核定之統籌分配稅款分配辦法所訂定之89年度直轄市、各縣（市）、各鄉（鎮、市）的分配比例為：47：35：12；台北市與高雄市之分配比例為73.84%：26.06%。但由於根據此一分配比例，各地方政府之間的財源分配差距，不僅沒有縮小，反而擴大；因而，九十年度乃調整為43：39：12，其中台北市與高雄市之分配比例為73.55%：26.45%；至九十一年度，擬議中的分配比例雖然維持不變，但台北市與高雄市之分配比例調整為：71.48%：28.52%。² 也就是，台北市的統籌分配稅款顯然將減少，³ 這是此次財劃法事件的真正導火線。

了解這次事件的起因之後，對馬版財劃法之內涵，也就一目了然；馬版財劃法一方面藉著所謂「把餅作大」，提高所得稅、貨物稅、營業稅之地方政府的共分比例；另一方面，將台北市、高雄市的分配比率，於財劃法中加以固定，即所謂「比率入法」。整個的修正案，均以保障台北市的稅課收入不變為目標。因此，誠如親民黨張昭雄副主席一針見血所指出的：這是馬英九自保版本！

掌握了這個事件的來龍去脈之後，下列幾點，值得探討和議論：第一，從行政倫理的角度：有關中央與地方的財政關係，

向來就有聯邦制和單一國制兩種基本類型。聯邦制的國家之中央與地方的稅源劃分，往往於憲法中明定，單一國制則責成中央安排與協調；就我國而言，本質上，較傾向單一國制；因此，對國稅、直轄市稅、縣市稅之劃分，憲法明文規定由中央立法並執行之，這也是財劃法的法源；因此，台北市以「中央集權又集錢」，對中央大加撻伐，立法院與一般媒體，亦群起附和，這不僅無視於我國的基本憲政體制，更是對單一國制之政體的缺乏認識。由於稅源的劃分，在各地方政府之發展條件相對懸殊的限制下，⁴ 不易有一合理的安排，故制度設計上，必須透過統籌分配稅款與補助款制度，作為財政調解的工具；同時，由於其須考慮之因素相當繁雜，而且又須適應客觀環境之變遷而彈性調整，故難以經由立法手段，以一固定之比率，「永以為定」，而往往將之歸屬於行政協調的範疇；這也就是為什麼財劃法第十六條之一，將分配辦法授權「財政部洽商中央主計機關及受分配之地方政府後擬定，報請行政院核定」之緣由。因此立法院批評「中央集權又集錢」，真不知應由何說起？

除此之外，財劃法雖然授權行政院訂定分配辦法，但為避免行政院之濫權，對分配辦法應考量之因素，也有相當詳細、具體的規定；故台北市所指摘「行政院以行政命令恣意修正分配比率」，純粹是「無的放矢」。在現行體制下，行政院既是被賦予分配統籌分配稅款之權責，且北、高兩市市長又被指定應列席行政院會，如其對「財政部洽商中央主計機關及受分配之地方政府後擬定」之分配數額，有不同之意見，似應於院會中提出討論；即使有修

法之必要，也應洽商財政部、中央主計機關及其他受分配之地方政府之後，提出於行政院院會通過，再送立法院審議；而非無視於其地方行政首長之角色，不顧行政倫理，僅憑藉所屬政黨之權勢，恣意而為！

至於國民黨於此事件之表現，更是值得非議；如前所述，現行的財劃法係於民國88年初，國民黨仍掌控行政、立法系統時期，配合精省所修正，且其內容，也相當合理；竟然在第五屆的立法委員選舉後，在已確定失去多數席位的情況下，利用其仍佔絕對優勢的第四屆的立法委員之剩餘價值，於其任期內最後會期的最後一天，未經一讀付委，逕行表決通過，這是赤裸裸的典型多數暴力。尤甚者，其第五屆的立法委員，明知已修正通過的法案，有明顯、嚴重的瑕疵，對行政院之覆議，以其違憲，意圖製造朝野對立等，大加撻伐，而不論其實質內涵。

最後，就學理而言，現行的財劃法，是否真如一般所批評的「中央集權又集錢」、「讓地方缺乏財政自主性」？還有馬版的財劃法，透過提高統籌分配稅款的額度，以及將北、高兩市之分配「比率入法」，是否可以解決此二問題？先就中央集權又集錢而言，這是一句威權統治時期在野黨的政治口號，並無實質內涵，與地方政府的財政並無關聯；因為「權」就是支出，「錢」是收入，如果支出集中於中央，當然收入也應由中央統籌；至於權是否集中於中央，並非財劃法所規定，而是個別的法律，故如果有此不合理之現象，錯在立法院而非行政院，同時，亦非修改財劃法可以解決。次就地方財政自主性而

言，地方財政自主性的高低，與地方自有財源或稅課收入並無直接關係；否則，就表示稅源豐富的地方政府才得享財政自主權，稅源貧瘠的地方政府，則否。如就地方稅源與人口分布之比例比較之，則全國二十五個地方政府，只有台北市（22.85%：11.74%）、高雄市（8.49%：6.67%）、台北縣（17.58%：16.11%）、台中市（5.19%：4.39%）、台南市（3.61%：3.30%）等五個地方政府所擁有的地方稅源比例，超過其人口分布之比例，也才有所謂的財政自主可言。不僅如此，由這個比例的比較，亦可看出，如果如馬版財劃法，將北、高兩市稅源相對豐富的直轄市之分配「比率入法」，那麼顯而易見的，統籌分配稅款的財政調解功能，勢將完全喪失。

【註釋】

- 1.也就是，以國稅中稅源較豐富的所得稅和貨物稅的百分之十，與原屬省及直轄市稅的營業稅扣除統一發票獎金後的百分之四十；89年度之數額為2391億元。
- 2.這是立法院預算中心的數據，台北市的說法是直轄市的分配比率將調降為36%。
- 3.不過必須注意的是，統籌分配稅款只是地方政府的財源之一，不能單獨考慮；也就是，配合分配比例的調整，尚有其他配套措施。
- 4.現行法之地方稅稅源的分布，台北市、台北縣分別占了22.85%、17.58%，但其人口數比例分別為11.74%、16.11%。