

回饋金?!探討對政府捐款的法制化問題

羅承宗

《禮記·檀弓下》齊大饑，黔敖為食於路，以待餓者而食之。有餓者蒙袂輯屨，貿貿然來，黔敖左奉食，右執飲曰：「嗟！來食！」揚其目而視之，曰：「予唯不食嗟來之食，以至於斯也。」從而謝焉。終不食而死。

這是發生於古老中國一個蠢蛋餓死的故事，也適合用來作為探討雲林縣政府接受台塑10億元捐款爭議的引言。六輕公安意外不斷，雲林縣政府身為監督機關之一，卻收受被監督者億元捐款，理論上的確會有監督者與被監督者角色混淆情形而難免引人非議。然而，當我們察覺這種政府「飢不擇食」的怪結構其實遍布四處時，或許就能更精確掌握雲林縣政府面臨的苦衷。

舉例來說：在公立學校裡校方與學生是處於監督者與被監督者關係，校方理論上不該收受任何來自家長，特別是在學生家長金錢援助，避免混淆監督關係。但實際上我們都知道，學校相當樂於接受捐款，以彌補學校不足經費。警方與轄區民眾也是處於監督者與被監督者關係，警方理論上不應該接收任何被

監督者的分毫捐獻以維持執法公平形象，但由於台灣地方警察經費時而陷入捉襟見肘窘境，導致現實上幾乎每個警察單位都設立警友會（警局）、警友辦事處（警分局）、警友站（派出所），以支持警方為名，替警方負擔獎金、贊助設備、甚至招待旅遊。縱使警方透過警友會募款現象恐有「出賣清廉」風險，但為了應付財源不足困境，迄今仍然無法改變警方透過警友會募款的事實。總之，在台灣因捐款所造成的官民立場錯亂關係，早已見怪不怪。

回到此次雲林縣政府收受台塑捐款事件。理論上縣府應嚴厲執法，尤其來自被監督者的捐款更應極力避免，以維持其公正形象。但這種想法猶如因「不食嗟來食」而餓死之人，不切實際。包括雲林縣在內，台灣許多地方政府財政狀況本來就相當嚴峻，沒有裝清高的本錢，尤其是馬政府上台後情況更糟。詳言之，在台灣地方制度諸多重大爭議裡，「資源分配不均」向為爭議核心。2009年上半年各縣市爭相向中央政府升格改制盛況，其目的就是為闖入「直

轄市贏者圈」，與北高兩直轄市共享財政優勢。在此現實驅動下，因地制宜、凝聚地域與自治意識、實踐草根民主等地方自治的基本價值，似乎都被拋諸腦後，形成一個台灣裡「五都與非五都」兩個世界命運截然不同的奇觀。

以雲林縣 2011 年度預算書為例，歲入 264 億元，但若將補助收入 167 億元扣除，自有財源僅 97 億元，占歲入總額 37%。若缺乏上級政府奧援，縣府 1 年 12 個月裡僅夠開門服務不到 5 個月。財源如此高度受中央箝制，自治理想淪為空談。其次從支出來看，經常支出約 217 億元占歲出總額 81%。亦即縣府每 10 元預算中，有高達 8 元須花在員工人事費、退撫獎金、業務固定支出、債務付息等事項，僅剩 2 元可放在資本門建設。任何有心建設鄉里的首長，僅能一邊屈從上級政府指揮獲取補助，一邊化身「搶錢一族」，不能放棄任何能充實財源的機會，即便捐款來自被監督者亦無可厚非。本次台塑 10 億元捐款指定用於興建藝術館、會議廳等相關事項原因，大抵應係縣府想要藉此略以彌補資本門建設經費不足之缺憾，倘若這筆捐款不指定用途而編入本預算「統收統支」稀釋，就很難發揮集中財力強化建設的效果。

從外國先進國家經驗而論，台灣政府機關習於收受民間捐款、混淆監督關係的怪現象不僅顯得相當弔詭，且筆者認為亦值嚴厲檢討批判。但這是個全面性、通盤性的課題，要從源頭著手處理。總之，倘若縣府財源健全，足以推行地方政事而不需仰人鼻息的話，縣府則毫無收受民間捐款之必要。此時若縣府再向被監督者伸手化緣，當應予譴責。惟當縣府仍無法脫離財源不足窘境，且處處受制於上級政府及僵化必要性支出的話，則此番縣府收受台塑捐款之事毋寧只是非五都縣政府財政困境的小縮影，實難以過度苛責。BT