

別把財政紀律當塑膠

陳國樑／政大財政系教授兼系主任

13 Aug. '23

近來「財政紀律」成為朝野攻防焦點。究竟甚麼是財政紀律？

按《財政紀律法》第二條第一項，財政紀律係指：「對於政府支出成長之節制、預算歲入歲出差短之降低、公共債務之控制及相關財源籌措，不受政治、選舉因素影響，俾促使政府與政黨重視財政責任與國家利益之相關規範。」

法條文字中之「相關規範」，除《財政紀律法》外，主要為：《預算法》、《公共債務法》與《財政收支劃分法》等制約政府支出擴大、支用無度的行政作用法。此乃法律定義之財政紀律，但法律只是財政問題「最後」的防線。

就政府規範面的職能而論，財政紀律不僅限於法條的表面文字，更是為了使政府能夠確實履行兩大功能：第一，維持市場資源配置效率：良善運作的市場，自有「看不見的手」引領，政府只可在「市場失靈」時，適度介入導正；第二，執行社會重分配：政府當緩減因為不均問題，所造成的公平正義疑慮。

政府架構於效率與公平兩支柱，是以廣義的財政紀律，乃兩支柱柱礎之基座磐石，對國家治理之重要性不言而喻。

就學理實證面，公共選擇學派學者提出「巨靈假說」；以舊約聖經中，孽鱗四海的巨大生物「利維坦」（又譯為「巨靈」）為譬喻，說明政府是剝削人民、極大化收入的怪獸。為避免經濟體為其所吞噬，在民主社會，唯有良善的財政紀律，是馴服掣制巨靈的諸法實相。

在財政學的課堂上，筆者常以水壩比擬財政紀律。俄烏戰事中，烏南新卡科夫卡水壩被炸毀，洪水吞沒了城市，除立即造成無數生命與財產的損失外，還將化學與石油物質沖入第聶伯羅河與黑海，造成嚴重的生態浩劫。快速流動的水勢，甚至沖散了地雷和其他殺傷爆裂武器，隨水四處漂流，萬分凶險。

新卡科夫卡水壩遭毀事件，是人道、經濟和生態的災難，但畢竟為「區域性」；財政為庶政之母，一國財政紀律的崩壞，猶如一國境內所有的水壩同時潰決，所造成的將會是「全面性」的毀滅。

面對各界（包括監察院審計部）對於當下特別預算浮濫亂象的批判，執政者猶囂囂然不知檢討，應對之道有二：一是請財政部搬出債務實際增加數，夸言執政以

來，中央政府債務（一年以上未償債務餘額），不過「區區」增加了 4,350 億元；二是咬定一切合法，恪遵財政紀律。

首先，姑且不論未來才會實現的舉債，115 年度至 111 年度，蔡政府稅收超徵金額，合共 1 兆 3,306 億元。稅收超徵與債務持續增加，兩者同時出現，表示超徵的 1 兆 3,306 億元民膏民脂，仍不足以滿足執政者不斷擴張支出的胃口，尚須透過舉債 4,350 億元，方才能填補所需；若非稅收超益求超、有鉅額超徵稅款，債務的增加恐將達到 1 兆 7,606 億元（1 兆 3,306 億元 + 4,350 億元）。

至於二，財政紀律不是擺著好看、說來好聽，只要不違法，執政者就可以肆無忌憚、盡興隨意；財政紀律也不是一味猛噴「沒有債留子孫」的口水。如上討論，財政紀律之要義在於一政府支出的節制與規範，以及對於國家整體利益的著重。而今執政者，每年執行三至四項特別預算、擴大支出；挾國會席次優勢，通過特別條例、訂定跳脫財政紀律條款；為選舉考量，閉門造車、恣意調整預算；循同黨之私、求派系的平衡來分配預算，竟然還有臉開口閉口「恪遵財政紀律」？

「『玩法』，就是賊毀敗壞財政紀律！」財政紀律沒有在哈囉，別把財政紀律當塑膠。